발간등록번호
11-1620000-000746-01

2019 인권상황 실태조사
연구용역보고서



# 석탄화력 발전산업 노동인권 실태조사

국가인권위원회

# 석탄화력발전산업 노동인권 실태조사

이 보고서를 “석탄화력발전산업 노동인권 실태조사”의
최종보고서로 제출합니다.

2019. 10. 16.


연구수행기관 : 한림대학교 산학협력단

연구책임자 : 주영수 (한림대학교)

공동연구원 : 김철 (사회공공연구원)
엄진령 (전국불안정노동철폐연대)
이상윤 (노동건강연대)
전주희 (서교인문사회연구실)

이 보고서는 연구용역 수행기관의 결과물로서,
국가인권위원회의 입장과 다를 수 있습니다

**제목차례** ····· Ⅱ
**표 차례** ····· Ⅳ
**그림 차례** ····· Ⅶ
**요약문** ····· Ⅸ

# 제목 차례


제 1장 | **서론**

**1. 조사 목적 및 필요성** ····· 1
**2. 조사 내용 및 범위** ····· 4
**3. 조사 방법** ····· 5

제 2장 | **석탄화력발전산업 정책과 노동인권**

**1. 국내 석탄화력발전소 운영 및 고용 현황** ····· 7
**2. 공공부문 민영화·외주화와 노동권 침해** ····· 14
**3. 국내 석탄화력발전산업 구조개편과 노동인권** ····· 19
**4. 발전정비산업 외주화·민간 개방과 노동의 분할, 차별의 심화** ····· 32
**5. 발전사 경영평가가 노동인권에 미치는 영향** ····· 45
**6. 해외 연구 결과와 시사점** ····· 57

제 3장 | **석탄화력발전산업 노동인권 실태 설문 조사 결과**

**1. 설문조사의 방법** ····· 59
**2. 설문조사 결과** ····· 59
가. 인구학적 변수 ····· 59
나. 설문 응답자의 일자리 특성 ····· 60
다. 임금과 노동조건 ····· 63
라. 노동자 건강 및 안전 ····· 66
마. 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통 ····· 72
바. 노동 인권 보장에 대한 인식 ····· 74
**3. 소결 및 시사점** ····· 77
가. 임금 및 노동조건 ····· 77
나. 노동자 건강 및 안전 ····· 78
다. 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통 ····· 78
라. 노동 인권 보장에 대한 인식 ····· 79

제 4장 | **석탄화력발전산업 노동 인권 실태 사례 조사 결과**

**1. 사례조사 방법 및 내용** ····· 80
**2. 석탄화력발전 인권침해 및 차별실태 사례조사 결과** ····· 84
가. 고용불안 실태 ····· 84
나. 임금 및 노동조건 차별 실태 ····· 91
다. 시간선택제 노동자에 대한 권리배제, 차별 실태 ····· 106
라. 노동3권 침해 실태 ····· 111
마. 필수유지업무제도로 인한 파업의 무력화 ····· 134
바. 외주화로 인한 권리 침해 ····· 140
사. 중층화된 고용구조와 젠더차별 ····· 152
**3. 소결 및 시사점** ····· 179
가. 직접고용은 최선의 고용구조 ····· 179
나. 시간제 노동에 대한 전일제 전환과 차별 해소 ····· 180
다. 발전회사의 노동3권 보장 정책 및 법제도 개선의 필요 ····· 181
라. 외주화의 폐해와 그로 인한 권리 침해 ····· 181
마. 구조화된 젠더차별과 고용 ····· 182

제 5장 | **석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제**

**1. 정책 제언을 위한 검토 사항** ····· 185
가. 고 김용균 사망사고 특조위 조사 내용 및 권고 사항 ····· 185
나. 비정규직 정규직 전환 정책의 추진 현황과 문제점 ····· 187
다. 석탄화력발전소 안전 대책 경과와 평가 ····· 196
**2. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책 과제** ····· 222
가. 정책과제의 우선순위 평가 ····· 222
나. 석탄화력발전산업 노동 인권 보장을 위한 정책 제언 ····· 226

**참고문헌** ····· 241
**부록** ····· 246

# 표 차례


**표 1** 2018년 국내 석탄화력발전 발전량 ····· 7
**표 2** 운영 중인 국내 석탄화력발전소 현황 ····· 8
**표 3** 현재 건설 중인 석탄화력발전소 ····· 9
**표 4** 향후 건설 예정인 석탄화력발전소 ····· 9
**표 5** 발전공기업 석탄화력발전소 운행 연수별 발전소 수 및 설비용량 ····· 11
**표 6** 주요 에너지 공기업 노동자 규모 ····· 12
**표 7** 발전 5사 외주인력 현황 ····· 13
**표 8** 각 정부별 공공부문 개혁정책 비교 분석 ····· 29
**표 9** 발전공기업별 민간정비회사 ····· 33
**표 10** 발전정비시장 점유율 변화 ····· 34
**표 11** 경상정비 점유율 변화 ····· 35
**표 12** 연료·환경설비 운전부문의 점유율 변화 ····· 36
**표 13** 석탄화력발전산업 민영화 추진 현황 ····· 36
**표 14** 2018년 현재 발전정비업체의 경상정비 수행범위 ····· 39
**표 15** 민간정비회사 2018년 수익 및 재무상태 ····· 43
**표 16** 재난 및 안전관리 지표의 세부평가내용 ····· 49
**표 17** 2019년도 안전관리 관련 평가지표가 신설·변경된 공공기관 ····· 50
**표 18** 발전 5사 '산업재해예방 노력도' 지표의 세부평가내용 ····· 52
**표 19** '재난·안전관리' 지표의 세부평가내용 ····· 53
**표 20** 설문 응답자의 인구학적 특성 ····· 60
**표 21** 응답자의 연령대(소속회사별) ····· 60
**표 22** 설문 응답자의 일자리 특성 ····· 61
**표 23** 설문 응답자의 직군(소속회사별) ····· 62
**표 24** 설문 응답자의 일자리 특성(계속) ····· 62
**표 25** 설문 응답자의 발전소 근무년수(소속회사별) ····· 63
**표 26** 설문 응답자의 근무 형태(소속회사별) ····· 63
**표 27** 소속회사별 임금수준 ····· 63
**표 28** 소속회사별 근무기간별 임금수준 ····· 64
**표 29** 소속회사별 휴가의 제약 요인 ····· 65
**표 30** 소속회사별 일가정 양립에 대한 생각 ····· 66
**표 31** 소속회사별 근무시간 중 개인시간 융통성 ····· 66
**표 32** 업무가 본인 건강 및 안전에 미치는 영향에 대한 인식 ····· 67
**표 33** 일하는 장소의 위험에 대한 인식(소속회사별) ····· 68
**표 34** 본인의 업무가 건강에 미치는 영향에 대한 인식(소속회사별) ····· 68
**표 35** 주관적 건강 수준(소속회사별) ····· 69
**표 36** 병가 사용 패턴(소속회사별) ····· 69
**표 37** 소속회사별 조직문화 특성 ····· 72
**표 38** 주관적 건강 수준과 관련된 요인 분석 결과 ····· 73
**표 39** 고용형태, 소속회사별로 직원 간 차별 존재에 대한 인식 ····· 74
**표 40** 필수공익사업장 지정이 단체행동에 미치는 영향(소속회사별) ····· 76
**표 41** 사례조사 대상자의 인적 특성 ····· 83
**표 42** 한전산업개발(영동화력) 고용불안 사례 ····· 85
**표 43** 발전사 경상정비 민간업체 육성전략의 허구성 ····· 88
**표 44** 발전사 원하청 임금 비교 ····· 91
**표 45** 한산기전 최저임금 위반상태 ····· 93
**표 46** 한전산업개발 급여항목 및 지급 수준(매월 지급) : 2018년 ····· 94
**표 47** 코스포서비스, 4직급 기준 고정임금수준 ····· 96
**표 48** 코스포서비스, 코웨포서비스 전환자 및 신규입사자 기본급 ····· 97
**표 49** 한국발전기술 취업규칙 중 병가에 관한 조항 ····· 98
**표 50** 한전산업개발 단체협약 중 연차휴가에 관한 조항 ····· 99
**표 51** 한국서부발전 부속 합의서 중 안전설비 등에 대한 협의 조항 ····· 101
**표 52** 2014년 임금협약에 따른 전일제 및 시간제 임금변동 현황 ····· 107
**표 53** 회사측에 부당노동행위에 대한 손해배상의무를 인정한 판결 ····· 113
**표 54** 동서발전회사의 강제이동으로 인한 고충처리 접수 사례 ····· 114
**표 55** 발전노조(2011년)와 서부노조의 단체협약 비교 ····· 117
**표 56** 발전사별 복수노조 현황 및 근로시간면제 현황 ····· 123

**표 57** 필수유지업무제도로 인해 파업효과가 약화된 사례 ····· 137
**표 58** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 인력통제 조항 ····· 148
**표 59** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 안전 책임전가 조항 ····· 149
**표 60** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 노동3권 침해 조항 ····· 150
**표 61** 5개 발전사 성별 임직원 수 현황 ····· 158
**표 62** 여성 노동자들 강제 댄스 및 술접대 강요 사례 ····· 160
**표 63** 일반사업장의 경우 화장실 설치, 운영가이드 ····· 169
**표 64** 자회사 전환 전후 임금 변화 비교 ····· 190
**표 65** 자회사 주요 사업 및 모기관의 투·출자 목적 ····· 191
**표 66** 목적에 파견 및 인력공급업을 포함한 자회사 ····· 192
**표 67** 모기관의 정원 및 인원관리 개입 내용 ····· 192
**표 68** 동서발전 출자회사관리규정 ····· 193
**표 69** 고용노동부 지적사항과 하청노동자들의 개선요구사항 조치현황 ····· 203
**표 70** 현장 노동자들이 제출한 현장의 문제점과 개선 방향(안) ····· 207
**표 71** 정책의 우선순위 설정을 위한 기준 요소 ····· 223
**표 72** 연구진에 의해 도출된 정책과제 ····· 223
**표 73** 정책과제 우선순위에 대한 전문가 델파이 조사 결과 ····· 224
**표 74** 전문가 평가 결과 우선순위가 높은 정책과제 순서 ····· 224
**표 75** 노동인권 보장을 위한 단기, 중기, 장기 정책 과제 ····· 225



# 그림 차례

**그림 1** 지역별 석탄화력발전소 분포 ····· 10
**그림 2** 발전사별 1, 2차 협력사 노동자 규모 ····· 13
**그림 3** 발전정비시장 업체별 점유율 현황(2017년) ····· 34
**그림 4** 소속회사별 휴가 사용의 용이성 ····· 64
**그림 5** 소속회사별 개인 여가와 일가정 양립 수준 ····· 65
**그림 6** 소속회사별 유해환경 노출 시간 ····· 67
**그림 7** 소속회사별 주관적 건강수준 ····· 69
**그림 8** 지난 1년 동안 아파도 출근하여 일한 경험 ····· 70
**그림 9** 근무환경 만족도(소속회사별) ····· 70
**그림 10** 노동자 안전 및 건강 관련 노동자 권리 보장 수준(소속회사별) ····· 71
**그림 11** 산재보험 신청 시 제약의 종류(소속회사별) ····· 71
**그림 12** 소속회사별 조직문화 특성 ····· 72
**그림 13** 안전과 관련된 의사소통 수준(소속회사별) ····· 73
**그림 14** 고용형태, 소속회사별로 직원 간 차별 존재에 대한 인식 ····· 74
**그림 15** 고용형태별, 소속회사별 차이의 존재에 대한 인식 ····· 75
**그림 16** 고용형태별, 소속회사별 차이를 차별로 느끼는지 여부 ····· 75
**그림 17** 거시적 정책, 상황이 노동 인권 보장에 미치는 영향 ····· 76
**그림 18** 벌과금 규정이 노동 인권에 미치는 영향(하청업체만) ····· 77
**그림 19** 석탄화력발전소 설비구분 및 운전·정비 인력운영 개요 1 ····· 81
**그림 20** 석탄화력발전소 설비구분 및 운전·정비 인력운영 개요 2 ····· 81
**그림 21** 한전KPS 및 민간업체 정비매출 및 용량 점유율 변화 ····· 84
**그림 22** 한전산업개발 등 운전분야 매출액 대비 점유율 변화 ····· 84
**그림 23** 경쟁입찰로 인한 이직사례 : 영동화력 ····· 86
**그림 24** 경쟁입찰로 인한 이직 사례 : 평택화력 ····· 87
**그림 25** 하청 노동자들의 휴게공간 ····· 102
**그림 26** 원청 노동자들의 휴게공간 ····· 102
**그림 27** 근무 공간이자 식사 공간인 특경 초소 ····· 103
**그림 28** 청소노동자들의 작업 환경 ····· 105

**그림 29** 수당의 추후 환급 내역 ····· 108
**그림 30** 동서발전이 지식경제부에 보고한 선진화 추진실적 보고서 ····· 112
**그림 31** 동서발전 저성과자 특별관리제도 ····· 114
**그림 32** 비전임 조합간부 업무실적 점검 계획 ····· 124
**그림 33** 비전임 조합간부 업무실적 점검표 ····· 125
**그림 34** 발전소 원-하청 구조에서 젠더위계화 양상 ····· 155
**그림 35** 휴게공간에서 점심시간을 이용해 쪽잠을 자는 모습 ····· 167
**그림 36** 근로기준법상 휴게 조항 ····· 168
**그림 37** 산업안전보건법상 휴게시설 등에 대한 조항 ····· 168
**그림 38** 샤워실에 싱크대가 함께 있는 모습 ····· 170
**그림 39** 화장실에서 설거지와 양치질을 함께 하고 있는 모습 ····· 174
**그림 40** 석탄화력발전 계통도 ····· 196
**그림 41** 태안발전본부 자회사, 협력사 인원 현황 ····· 197
**그림 42** 특별감독결과 법 위반사항(고용노동부) ····· 198
**그림 43** 태안화력 특별근로감독 개선결과 중 안전펜스 설치 현황 ····· 198
**그림 44** 태안발전본부 특별근로감독 결과 ····· 199
**그림 45** 태안발전본부 안전TF 체계도 ····· 201
**그림 46** 태안발전본부 안전TF 관련 공문 ····· 202
**그림 47** 김용균 사고 이후 석탄설비 개선현황 ····· 204
**그림 48** 안전TF에 제출한 회처리 분야 시설개선 요청표 ····· 206
**그림 49** 서부발전 사업소 안전근로협의체 운영체계 ····· 211
**그림 50** 김용균 사고 이후 제정된 태안발전본부 10대 안전수칙 ····· 212
**그림 51** 작업중지 해제를 위한 관리적 안전대책(태안발전본부) ····· 216
**그림 52** 안전근로협의체 운영계획(안)(서부발전) ····· 220



# 요약문

## 제 1장 | 서론

### 1. 조사 목적 및 필요성

‘모든 사람이 안전하고 건강한 노동조건을 향유할 권리’ 보장 측면에서 석탄화력발전소 노동자들은 그 문제가 심각한 집단이라고 할 수 있다. 건강 및 안전을 위협하는 다양한 위험에 노출되어 있고, 그 결과로 산재 사고도 빈발하고 있기 때문이다. 석탄화력발전 사업은 국내 발전량의 30% 가량을 책임지는 국가의 핵심시설이라는 점에서 국민의 생명 및 안전과 직결되는 사업이다. 국가 기간산업에 종사하는 노동자의 노동인권 보장은 해당 공공서비스의 질을 높이고 국민 안전 수준을 증가시킨다는 점에서 사회적 중요성도 큰 사안이다. 민간사업 부문과 달리 국가와 정부가 그 운영을 책임지는 공기업이라는 측면에서 노동 인권 보장의 우선성도 높고, 문제 해결의 실행가능성도 높은 사업장이다. 문제의 심각성, 중요성, 우선성, 문제 해결 가능성 등이 높음에도 불구하고 ‘김용균 특조위 보고서’를 제외하고는 그간 석탄화력발전 사업 노동자 노동 인권 보장 실태에 대한 조사는 매우 단편적으로 이루어졌고, 그 수도 매우 적은 실정이다. 문제 해결을 위한 사회적 논의도 적다. 이에 석탄화력발전 사업 노동자의 노동 인권 보장 실태를 파악하고 그 결과에 기초해 문제 해결을 위한 사회적 논의를 활성화할 필요가 있다.

본 연구는 김용균 사망사고 이후 국무총리 산하에 한시적으로 설치되어 김용균씨 사망의 원인을 조사하고 2019년 9월 개선 권고를 냈던 “고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회”의 “진상조사결과 종합보고서” 내용과 중복되는 내용을 피하기 위해 노동자 안전 및 건강권 보장과 관련된 내용은 최소화하였다. 특히 특별노동안전조사위원회 종합보고서에 노동자 안전과 건강권 개선을 위한 정책 권고 사항은 세세히 담겨 있으므로 이 부분은 석탄화력발전산업 노동인권 개선을 위한 필수적인 요소임에도 불구하고 본 보고서의 정책 권고 내용에 담지 않았다.

## 2. 조사 내용 및 범위

석탄화력발전산업 노동인권이 미치는 거시적 요인이라고 할 수 있는 국내 석탄화력발전산업 현황과 발전산업 정책에 대해 조사하였다. 임금과 노동조건, 노동자 건강과 안전 수준, 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통 수준, 노동 인권 보장에 대한 인식 등을 인터넷 온라인 설문조사를 통해 조사하였다.

고용불안 실태, 임금차별 실태, 노동조건 차별 및 권리침해 실태, 공간의 격차로부터 발생하는 차별 실태, 시간선택제 노동자에 대한 권리배제, 차별 실태, 노동3권 침해 실태, 필수유지업무제도로 인한 노동권 제약, 원하청 계약서에서 드러나는 권리 침해, 외주화로 인한 권리 침해, 중층화된 고용구조에서의 젠더차별 등에 대해 문서 자료 및 대상자 인터뷰 등을 통해 사례조사를 하였다.

석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제의 우선순위 선정을 위해 전문가 델파이 조사를 하였고, 그것을 바탕으로 정책 제언을 하였다.

본 조사는 2019년 9월 발표된 <고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 특조위)>의 조사보고서 내용과 중복을 최대한 피하기 위해 노동자 안전 및 건강권과 관련된 내용은 특조위 보고서에서 언급되지 않은 내용을 중심으로 조사하였고 보편적인 노동인권 사항 전체를 조사하였다. 조사 대상은 정규직 노동자와 자회사 노동자를 포함한 석탄화력발전소 노동자 전체를 대상으로 하였다. 한편, 대표적으로 남성중심 사업장인 석탄화력발전소의 젠더 불평등을 조사하여 남성중심 사업장에서의 젠더차별을 조사, 연구할 수 있는 단초를 마련하였다. 노동자 안전 및 건강 측면에서는 특조위 조사 및 권고 이후 현장에서 실질적으로 노동자의 안전을 위한 권리가 어떻게 보장되고 있는지, 그 제도적, 시스템적 실태를 조사하였다.

## 3. 연구방법

문헌 조사 및 분석, 현장 조사, 설문 조사, 사례 조사, 의견 수렴 및 전문가 델파이 조사 등의 방법으로 연구를 수행하였다.

# 제 2장 | 석탄화력발전산업 정책과 노동인권

## 1. 국내 석탄화력발전소 운영 및 고용 현황



현재 국내에는 5개 발전공기업 산하에 총 12개 지역에 걸쳐 총 61호기의 석탄화력발전소가 운영중이다. 민간 기업이 운영하는 2호기까지 더 하면 총 63호기의 석탄화력발전소가 운영 중이다. 2018년 기준으로 국내 석탄화력 발전량은 총 231,653 기가 와트인데, 이 중 96% 이상인 222,817 기가 와트를 5개 발전공기업에서 생산했다.

알리오에 따르면, 한국의 화력발전 공기업인 발전 5사(한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전)에 속해 있는 정규직 노동자는 2018년 현재 12,428명이며, 간접고용 노동자(소속외 인력)는 4,587명이다. 문제는 여기서 간접고용 노동자의 경우 파견, 용역, 사내하도급만을 포함한 것이고, 민간위탁으로 구분된 사업장의 노동자는 제외되고 있다는 점이다. 현재 논의의 주요 대상이 되고 있는 경상정비 부문이 인력규모에서 빠진 것이다. 따라서 민간위탁을 포함하여 간접고용 노동자의 규모를 재산정해야 한다.

연료·환경설비 운전과 경상정비만 구분하면 2019년 6월 1일 기준 발전 5사에서 일하는 협력사 소속 인력은 6,220명이다. 이 중 연료·환경설비 운전이 2,553명이고, 경상정비가 3,667명이다. 1차 협력사 소속이 5,611명이고, 2차 협력사 소속이 609명이다.

## 2. 공공부문 민영화·외주화와 노동권 침해

민영화는 “정부가 공급하던 재화 또는 공공서비스를 민간부문에 이전함으로써 궁극적으로는 서비스의 질을 향상시키고 정부의 역할 범위를 축소시키고자 하는 일련의 조치들”로 정의된다. 단지 공기업의 매각만이 아니라 각종 행정조직 내의 행정기능·활동 등 행정서비스의 민간 이양도 포함하고 있는 것이다. 이와 같은 넓은 관점에서 보면, 민영화의 범주에는 ① 재화나 서비스의 공급을 위한 재원을 조세에서 사용자부담금으로 전환하는 재원의 민영화, ② 생산 활동만을 민간에 이전시키는 생산의 민영화, ③ 공공자산이나 정부보유 주식을 매각하는 소유권 이전, ④ 경쟁제한적인 각종 법적장치를 제거하거나 완화하는 자유화 등 4가지 요소가 포함된다. 하지만 좁은 의미로 보면 공기업에 대한 정부 소유 주식의 50% 이상을 민간 소유로 전환하는 것을 의미한다.

외주화(외부조달, outsourcing)는 조직 내부의 프로젝트나 업무의 일부분을 직접 수행하는 것이 아니라 외부 전문 업체에 위탁하여 처리하는 것을 의미한다. 일반적인 의미에서 외주화는 자본의 이익을 극대화하는 과정과 관련되어 있는, 경영혁신전략의 일환으로 파악된다. 특히 위험의 외주화는 비용절감 및 책임 회피 차원에서 위험 작업 인력을 외주에 위탁하여 “위험을 전가·전이”한다는 측면이 핵심이다. 여기에 덧붙여 공공부문에서의 외주화는 민간부문에서의 외주화와는 약간 다른 의미로,

민영화의 한 형태이면서 동시에 공공부문의 효율성 제고를 위한 경영혁신전략의 의미도 동시에 내포하고 있다. 공공부문에서 언급되는 외주화는 민간위탁(contracting-out)과 유사한 개념으로, 공공부문이 서비스에 대한 최종적인 관리책임 및 비용부담을 지는 가운데 계약방식을 통해 직접적인 생산·공급기능을 민간부문에 맡기는 것을 의미한다.

공공부문 민영화·외주화는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

**1) 공공적 가치의 축소·왜곡**

지금까지 정부는 기능의 효율성 제고 명분으로 단순행정작용 혹은 비핵심업무 분야를 분리해내서 민간위탁을 하거나 외주화를 시도하였으나, 본래 공공적 목적을 위해 기능적으로 결합된 부분을 임의적으로 분리해내는 과정에서 공공적 가치가 축소되거나 왜곡되는 결과를 초래했다. '민간의 전문성'은 민간위탁이 활용되는 가장 큰 근거로 제시되고 있으나, 특수한 전문성이 요구되는 사무가 공공적 업무로서 상시·지속적으로 수행된다면, 민간자원을 공공적 자원화하고 공공부문에서 관리하고 개발하는 것이 공공성의 측면에서 바람직하다.

**2) 위험 업무의 외주화로 노동자·시민의 안전 위협**

원청업체가 업무의 일부분을 외주화하는 것은 효율적인 일처리와 하청업체의 전문성을 이용한다는 명목이지만, 대부분 '묻지마 비용절감'에 초점이 맞춰져 있는 까닭에 속내는 구조조정에 있다고 할 수 있다. 따라서 대부분의 원청업체들이 하청업체를 선정할 때 최저가낙찰제를 채택하고 있다. 외주업체는 용역단가를 낮추기 위해 저숙련, 저임금, 비전문 비정규직을 채용할 수밖에 없으며, 이로 인해 안전관리를 제대로 하지 못하게 된다.

나아가 아무도 책임지지 않는 구조가 형성된다. 원청은 하청업체에, 하청업체는 하청노동자에게 책임을 전가하면서, 말단 비정규직이나 무고한 시민들이 피해를 보게 되는 것이다. 노동자 안전에 대한 책임도 원청과 하청이 서로 떠미는 상황이 되며, 이는 간접고용 노동자들이 사망한 대부분의 사고에서 드러난다.

**3) 간접고용에 대한 공공부문의 직접적인 사용종속관계 및 책임 은폐**

실질적으로 노동력을 사용하면서도 사용자 책임에 대해서는 전적으로 하청업체에 전가하면서 간접고용 노동자의 임금 기타 근로조건에 대한 노동법적 책임을 회피하는 공공부문의 노무도급은 민간위탁이라는 이름을 붙이더라도 위장도급 또는 불법파견으로서의 위법성 소지가 있다. 이를테면 대부분의 유지·보수업무의 위탁은 내용상 도급계약인데, 안전관리를 위해 원청이 직접 업무를 지휘·감독하게 되면 법에 따라 불법 파견이 된다. 이를 방지하기 위해 모든 책임을 외주업체에 떠넘기는 계약을 하게 되고, 오히려 원청의 법적 책임은 면하게 되는 모순이 발생하는 것이다.

낙찰가격에 따라 인건비를 줄이고 이윤을 취하는 민간업체는 반복되는 고용불안과 저임금, 장시간노동과 작업환경의 악화에 대해 어떠한 책임 있는 자세도 취하지 않는다. 간접고용 노동자들이 간접고용 노동관계에서 발생되는 문제들을 해결하기 위해서는 원청인 공공기관이 직접 민간업체에 대한 관리감독 및 노동 관련 문제를 책임 있게 해결하는 위치에 있어야 한다. 원청인 공공기관이 실질적으로 교섭상대방으로서 자신의 책임을 분명하게 져야 하는 것이다.

**4) 안전보건 문제의 악화**

노동시장 유연화와 하청·외주·파견 등 노동시장 규제 완화는 안전보건 문제를 악화시키는데 결정적인 역할을 한다. 유해하거나 위험한 작업을 외주화하고 이에 대한 관리 감독을 소홀히 한 결과 비정규직이 산재 사고의 주된 희생자가 되고 있다. 비정규직은 정규직에 비해 일자리의 안정성뿐만 아니라 일자리의 안전성도 취약한 것으로 드러났다.

공공부문의 안전업무 외주화는 원청인 공공부문이 관리책임을 회피하려 하는데다 관리·감독의 실효성이 없어 많은 문제를 야기한다. 외주화·용역화 등은 결코 비용 절감 방안이 아니며, 안전을 담당하는 노동자들을 비정규직으로 만들어서 임금을 낮추고 직무권리를 빼앗으면서 그 위험 비용을 고스란히 승객이나 환자들에게 떠넘긴 것에 불과하다.

## 3. 국내 석탄화력발전산업 구조개편과 노동인권

한국에서 전력·발전산업의 전개과정은 지속적으로 시장화·민영화를 도모해온 과정이었고, 한마디로 재벌을 위한 에너지산업 재편 과정이라고 할 수 있다. 전력·발전산업의 민영화 과정은 크게 한전에서 5개 발전자회사로의 분할과 5개 발전자회사의 외주화 확산, 발전정비산업의 외주화·민간 개방 확대로 나누어 살펴볼 수 있다. 2017년 문재인 정부 출범 이후 '공공부문 비정규직의 정규직 전환' 정책이 시행되면서 석탄화력발전산업 구조개편의 일환이라 할 수 있는 2단계 경쟁도입 정책은 중단된 상태이다.

발전분할로 인해 발전사에서 질적인 비효율성이 발생했다는 점은 여러 가지로 확인된다. 첫째, 관리인력 증가와 현장인력 부족 문제이다. 발전분할 이후 관리 인력의 증가로 현장 인력이 부족해져서

현장의 안정성이 약화될 수 있다는 것이다. 둘째, 발전회사의 지방 이전 이후 발전분할의 영향으로 인해 이직률이 증가했다. 도매전력시장의 과도한 변동성 또한 발전산업 전체의 비효율성을 가져왔다. 나아가 민간 발전회사의 진입을 증대시키는 정책이 추진되어 2017년 설비 기준으로 민간발전사(주로 LNG로 구성된다)의 점유율이 27%에 달했고, 이는 결과적으로 전력구입가격의 상승을 초래하였다. 결론적으로 발전경쟁은 R&D 및 인력운영 측면에서 비효율성을 드러내고 있다.

## 4. 발전정비산업 외주화·민간 개방과 노동의 분할, 차별의 심화

### 1) 발전정비산업 외주화·민간 개방의 경과

발전정비산업은 2002년 이전에는 한전자회사 공기업이었던 한전KPS가 독점적으로 정비를 담당해왔으나, 2002년 정부가 한전KPS의 독점적 구조를 개선하고 경쟁 환경을 조성하기 위해 발전정비를 민간 기업에 개방하는 정책을 시행하면서 본격적으로 외주화되기 시작했다.

2002년 9월 13일 한국전력, 발전 5사, 한전기공(현 한전KPS)이 2003년부터 한전기공의 하도급으로 민간발전정비회사를 육성하기로 하였다. 이에 따라 발전 5사가 선정한 금화PSC, 일진파워, 석원산업, 한국플랜트서비스(HPS), 에이스기전, 그리고 원프랜트 등 6개 발전정비 민간업체가 발전산업 육성·하도급 업체로 선정되었다. 이들 민간업체들은 한전기공으로부터 정비기술 노하우를 전수받게 되었고, 지식경제부는 2005년 7월 22일 민간정비업체의 육성주체를 한전KPS에서 발전 5사로 전환하여 발전 5사와 민간정비업체 사이의 원·하청 구조를 제도화하였다. 이어 2006년~2008년간 발전사 주관으로 육성해야 할 정비업체를 아래와 같이 지정한 이후 발전 5사의 정비물량은 한전KPS에서 민간정비회사로 이전되기 시작했다. 하지만 민간 개방 실적이 저조하다고 판단하여 본격적인 경쟁도입은 유보되었다.

이명박·박근혜 정부에 와서는 '공공기관 선진화 계획'을 통해 한전KPS의 지분매각을 진행했다. 2011년 발전 5사는 가우젠에서 수행한 '2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정' 연구용역을 통해 발전 정비와 연료·환경설비 운전분야의 1단계 경쟁도입(2013년부터 2017년까지)에 돌입하였다. 실제 전력산업구조개편 추진 이후 발전정비부문에 대해 가장 큰 영향을 미친 정책은 2013~2017년 발전정비 및 연료·환경설비 운전분야의 1단계 민영화 정책이었다.

2016년 기획재정부는 한전KPS가 발전정비시장을 과점하고 신규 화력발전기에 대한 정비를 독점하는 것에 대해 민간 기업을 참여시켜 경쟁력을 강화해야 한다고 주장하면서 9개 경쟁업체 구조로 재편을 이루게 됐다. 그 결과 한전KPS 정비물량이 민간 정비회사로 점진적으로 이양되어 한전KPS의



발전정비시장 점유율은 2012년 64.3%에서 2017년 46.8%로 낮아졌고, 민간업체들의 시장점유율은 2012년 35.7%에서 2017년 53.2%로 높아져 한전KPS를 넘어서게 되었다. 다만, 애초 산자부는 2단계 발전정비산업 경쟁도입방안을 통해 2022년까지 민간업체의 발전정비 점유율을 65%까지 올리려고 했으나, 문재인 정부 들어 중단된 상태이다.

### 2) 발전 정비 및 연료·환경설비 운전 부문 외주화·민간 개방의 효과

2003년부터 시작된 정부의 발전정비시장 '민간 개방'은 한전KPS가 정비물량을 독점하는 구조에서는 기술향상이 어렵다는 것을 근거로 '민간 개방'을 통해 정비기술을 향상시키는 한편, 발전소의 효율적인 운영을 도모하고, 민간 기업을 육성한다는 목적을 가지고 있었다. 그러나 이러한 목적은 제대로 달성되지 않았다.

첫째, 민간 발전정비업체들의 기술력은 거의 정체된 것으로 나타났다. 2008년과 2018년 자료들을 비교해보면, 민간업체들은 한전KPS의 정비물량을 일부 이전받아 기업규모는 커졌지만, 기술력 향상은 별로 이루어지지 않았다. 민간하청업체들이 장기적인 기술향상보다 위탁방식의 운영을 통해 단기 수익을 올리는 경영에 초점을 두었기 때문에, 발전정비시장이 민간에 개방되었지만, 이에 따른 민간 부문의 기술향상은 거의 달성되지 않았던 것이다. 정부는 민영화 목적으로 발전소 운영·정비업체 육성을 내걸었지만 실상 해당 업체는 '인력파견업체'에 불과했다.

둘째, 정부가 애초 기대했던 발전정비의 민간 개방에 따른 효율성과 생산성 지표도 불분명하다. 발전사의 민영화와 발전정비산업의 민간 개방이 진행되면서 발전사의 전력공급의 안정성이 높아졌다거나 고장횟수나 비계획정지율이 낮아지고 있다는 자료는 확인되지 않으며, 오히려 2010년 이전과 비교할 때 전반적으로 비계획정지율은 상승하고 있다. 발전정비 분야에서 독보적인 기술력을 가지고 있는 한전KPS는 지금도 민간업체가 해결하지 못하는 고장 등에 대한 지원을 하고 있는 것으로 드러났다.

셋째, 경쟁 입찰에 따른 고용불안 및 교육훈련 약화도 문제로 지적되었다. 정비시장 내의 기술 인력은 제한되어 있기 때문에 민간업체 간 인력의 인수·인계 현상이 지속적으로 발생한다. 2016.10월 영흥 1,2호기 보일러 경쟁 입찰 결과, 금화에서 HPS+수산+삼원전력으로 낙찰되면서 금화 인력의 60%가 고용 승계되었고, 2016년 6월 울산복합 2,3호기 경쟁 입찰 결과, HPS+KPS에서 일진+신흥으로 낙찰되었을 때 HPS 인력의 90%가 승계되었다. 현재 경쟁도입 2단계 추진이 중단되고 2017년 이후 계속하여 계약 연장되는 상황이지만, 연장기한이 종료되어 입찰이 재개되면 입찰 결과에 따라 인력의 소속업체가 바뀌는 상황은 또 발생하고 있다. 이러한 상황은 정비 서비스 품질에도 부정적인 영향을 미친다.

연료·환경설비 운전 및 경상정비 업무의 시장개방과 함께 (직무)교육훈련이 약화되었다. 연료·환

경설비 운전의 경우 과거 한국전력공사의 정규직(발전회사 소속)이 업무를 수행할 때 신입직원에 대한 기본적인 교육훈련이 약 3개월간 이루어지고 현장으로 독립되며 이후 필요한 경우 수시로 직무훈련이 진행되었다고 한다. 그런데 가장 먼저 개방시장에 진입한 한전산업개발의 경우 이와는 다르게 신입직원의 경우 1주~3주 정도의 이론 교육을 받은 후 바로 현장에 투입되었다. 부실한 교육훈련으로 업무와 노동 환경의 제반 위험을 노동자들이 충분히 학습하고 체화하지 못한 상태에서 현장에 투입되니 생명과 안전에 대한 위험이 더 가중된다.

민간하청업체로서는 노동자를 훈련시킬 유인이 없다. 3년마다의 경쟁 입찰과 입찰 전 PQ심사제도로 인해 노동자가 하나의 민간하청업체에 일정 기간 고정적으로 고용될 가능성이 낮기 때문이다.

넷째, 정비시장 민간 개방에 따른 부작용도 표출되었다. 발전용량 기준으로 조사한 '도급비'(용역비) 총액이 점진적으로 증가했다. 발전사들은 정비 또는 연료 운전업체에 물가인상분 이상의 도급비 인상(연평균 10% 수준의 증가율)을 해주고 있어 경쟁을 통한 비용절감이라는 시장논리를 무색하게 했다. 증가한 도급비용은 민간하청업체의 이윤으로 축적되어 왔다.

2013년 정부는 정비시장이 한전KPS에 대한 의존도가 지나치게 높다는 판단에서 다양한 민간업체의 육성을 발전정비 시장개방의 주된 목적으로 내세웠으나, 결과적으로 주요 정비업체 7개 중 3개 기업이 지배구조상 사모펀드인 칼리스타캐피탈의 지배를 받고 있어 정부의 주장이 무색한 상황이다. 오히려 '육성을 통한 경쟁, 경쟁을 통한 육성'이라는 정비 분야 민간 개방의 의도와는 달리 특정회사에 의해 독점될 가능성이 높아지고 있다.

다섯째, 유지·보수를 담당하는 한전KPS는 정부의 정비시장 개방 등 민영화 요구에 의해 민간정비 회사에게 자기 업무를 내주어야만 하는 현실이다. 한편, 우리나라 전체 재해율은 매년 소폭씩 감소하고 있는 데 반해, 발전부문의 재해율은 오히려 매년 상승하고 있는데, 원청 정규직 노동자들의 재해발생률이 높지 않다는 점을 고려할 때 주로 발전 정비와 연료·환경설비 운전에서의 안전이 악화되고 있음을 알 수 있다.

여섯째, 경상정비는 필수유지업무로 지정되어 있어서(유지율 50%) 파업권이 제한될 만큼 업무의 공공성이 높다. 그럼에도 이러한 업무를 외주화하는 것이 적절한지도 문제다. 필수유지업무를 생명·안전업무와 동일시하기는 어렵지만, 필수유지업무가 공공성 및 생명·안전과 관련된 업무임은 분명하기 때문이다. 한편, 발전사 분할과 민영화·외주화로 인해 발전사 정규직 노동자들의 경우도 공공기관 노동자로서의 공공성과 책임성이 줄어든 것으로 나타났다.



## 5. 발전사 경영평가가 노동인권에 미치는 영향

### 1) 발전사 경영평가의 변천 과정

2002년 4월 2일 공기업 민영화의 일환으로 한국전력공사에서 분할된 원자력 및 화력 6개 자회사(한수원 및 5개 발전회사)는 발전회사경영계약 운영규정, 경영계약서, 발전회사 관리지침 등에 따라 한전으로부터 경영실적 평가를 받았다. 2010년 8월 전력산업구조 발전방안에 따라 한수원과 화력발전 5사 체제를 유지하되 경쟁 촉진을 위해 이들 발전사를 시장형 공기업으로 지정하는 방안이 추진되어 2011년 한수원을 포함한 발전자회사가 시장형 공기업으로 지정되었고, 그 이후에는 기획재정부의 공공기관 경영평가를 받게 되었다.

이전에는 한전의 경영평가 실적에 따라 발전자회사들의 경영평가 인센티브가 좌우되었다면, 공공기관 경영평가 체제에서는 독자적인 경영평가 실적에 따라 경영평가 성과급을 받게 되었기 때문에 발전5개사간의 경쟁이 더욱 치열해졌다.

공공기관 경영평가는 내외부의 비판으로 지속적으로 변화하고 있으나 아직까지도 많은 문제점을 가지고 있다.

### 2) 공공기관 경영평가의 문제점

첫째, 여전히 효율성, 비용절감 중심의 평가가 행해지고 있다. 안전을 중심으로 한 평가가 강화되고 있다지만, 안전 관련 평가지표 외의 다른 경영관리 범주의 평가지표(지방공기업 경영평가의 경우 경영성과 평가지표)에서 안전관리를 위협하는 평가가 행해졌고, 여전히 행해질 수 있다. 또한 주요사업 지표 등에서도 효율성 중심의 평가로 인해 안전 저해 요소가 다수 발생하고 있다.

둘째, 효율성 지표 배점이 축소되고 측정방식도 변경되었지만, 노동생산성 및 자본생산성 지표 자체의 문제는 남아 있다. 경영평가제도에서 업무효율지표를 여러 가지 형태로 표현할 수 있겠으나, 노동생산성이나 자본생산성은 그 자체가 총체적인 요소 투입 결과이므로, 경영효율범주 및 다른 범주의 여타 지표들과 독립적이거나 대등한 지표가 아니다. 더욱이 노동생산성은 투입되는 요소의 특성상 제한점이 많고, 장·단기적으로 내·외부 환경 변화에 따라 변화하는 것이므로, 공공기관 운영자가 연간 달성 목표를 정하고, 그 성과의 긍정/부정 여부를 평가할 수 있는 지표도 아니다. 이는 부가가치가 외부변수에 의존하는 데 따른 필연적인 결과다. 이러한 상황은 발전 5사나 철도공사를 비롯한 안전관리 관련 국가공기업에 대한 경영평가나 지방공기업 경영평가에서 유사하게 벌어질 수 있다.

셋째, 산업재해를 은폐하는 내부 평가제도도 지적되어야 한다. 발전 5사는 공공기관 경영평가와 연계하여 내부 평가 제도를 운영하고 있다. 발전 5사 내부평가편람을 살펴보면 세부적인 차이는 있지만 산재 발생 시에 감점조항이 있다. 공공기관 경영평가에서 산재지표에 대한 감점이 발전 5사 내부평가에서 고스란히 산재감점지표로 반복되고 있고, 이는 원·하청 구조에서 도급계약이나 근로계약서에서 안전에 대안 벌과금이나 안전수칙 강화로 이어지고 있는 것이다.

특히, 발전사들은 도급 계약 시 재해율, 사망만인율을 평가하고, 안전관리 특별계약을 통해 산재발생에 대하여 협력업체에 무거운 책임을 지도록 하는 것으로 알려져 있다. 이로 인해 개인이 산재를 신청하지 못하고, 협력사가 산재를 은폐하게 되는 듯하다. 뿐만 아니라 발전회사 직원에 대한 인터뷰에서도 발전회사에 대한 평가제도로 인한 경쟁이 치열하기 때문에 발전회사 직원들 역시 산재신청을 하기 어려움이 있다는 것이 확인되었다. 발전사의 원·하청 노동자들 모두 산재은폐에 대한 압력을 받고 있는 것이다.

## 6. 해외 연구 결과와 시사점

해외에서 진행된 석탄화력발전소 노동자들의 노동인권, 건강권에 대한 연구들은 그다지 많이 찾아볼 수 없거나 1980년대 이전에 드물게 있는 것으로 나타난다. 선진국에서 석탄화력발전 자체가 점차 사라지고 있는 사양 산업이기 때문으로 추정된다(박종식, 2017). 즉, 석탄화력발전산업 자체가 점차 미세먼지 및 기후변화(특히 이산화탄소 배출)의 주범으로 낙인찍히면서 이미 석탄화력발전 자체가 크게 축소되었거나 향후에도 지속적으로 축소될 것으로 예상되기 때문에 해당 산업의 종사자들이 작업장 내에서 어떠한 위험에 노출되고 노동인권이 침해되거나 논란이 되고 있는지에 대해서는 1980년대 이후 연구가 부재한 것이다. 나아가 운전과 정비가 일원화되어 있는 경우가 많기 때문에 발전정비산업의 외주화 내지 민간 개방에 따른 노동인권 침해 문제도 확인되지 않는 것으로 보인다.

1980년대까지 진행된 석탄화력발전소 노동자들에 대한 건강문제에 대한 연구는 주로 석탄을 연료로 사용하면서 발생하는 미세먼지로 인한 진폐, 석면(Asbestos) 문제 등 주로 석탄 연소과정에서 발생하는 먼지 및 중금속이 많은 작업환경에서 일하면서 야기되는 건강권 문제에 대한 연구들이 진행되었다.



# 제 3장 | 석탄화력발전산업 노동인권 실태 설문 조사 결과

## 1. 조사 방법

연구진들이 개발한 구조화된 설문지를 활용하여 2019년 9월 24일부터 10월 11일까지 18일 동안 인터넷을 활용하여 설문을 진행했다. 설문지가 포함된 인터넷 링크를 노동조합을 통해 배포하여 참여를 독려하였다. 중복 설문 여부는 인터넷 IP 주소를 통해 체크하였다. 원청과 하청 노동조합에 소속된 노동자 약 5,000여명에게 인터넷 설문 링크를 배포하였다. 그 결과 총 594명이 설문에 응답하였다. 응답률은 10% 내외라고 할 수 있다. 이 설문에 응답한 이들은 무작위 표본 추출에 의한 응답자가 아니므로 이 설문 결과를 전체 석탄화력발전소 노동자에 일반화하는 것에는 주의가 필요하다.

## 2. 조사 결과

### 가. 임금 및 노동조건

소속 회사별로 임금수준의 차이가 있었다. 발전공기업 소속 노동자의 연봉 평균은 7,548만 원이었고, 한전 KPS 소속 노동자의 연봉 평균은 5,191만 원이었으며, 협력사 노동자의 연봉 평균은 4,338만 원이었다. 임금 수준을 소속회사별, 근무기간별로 세분화하여 비교해 보았을 때, 원하청업체 간 연봉 차이는 1-4년차인 경우 1,556만원, 5-9년차인 경우 1,976만원. 10-14년차인 경우 3,059만원, 15년차 이상인 경우 3,557만원이었다. 근무기간이 길어질수록 원하청업체 노동자간 연봉 차이가 커지는 경향이었다. 업무가 다름을 고려하더라도 원청업체에 견주어, 하청업체 노동자들은 근무년수에 따른 임금 인상 수준에 차이가 있음을 알 수 있다.  근무기간이 길어질수록 원하청 노동자 간 임금 차이는 더 커지는 경향을 보였다.

휴가를 적절히 잘 사용하고 있는지 물어보았을 때, 병가, 생리휴가, 출산육아휴직 등을 사용함에 있어 원하청을 불문하고 제약이 있다고 느끼고 있었다. 이는 하청업체 뿐 아니라 원청업체도 인력 부족이 있음을 시사 하는 소견이다. 이는 휴가 사용에 제약을 느끼는 이유로는 대체 인력 확보의 어려움 때문이라고 응답한 이들이 가장 많았다는 사실이 뒷받침한다. 교대노동과 인력부족으로 일가정 양립이 어렵고, 근무 중 불가피한 경우에도 개인 시간을 가지기 힘들다고 응답한 이들이 많았다.

### 나. 노동자 건강 및 안전

소속회사별로 노동자 건강과 안전에 영향을 줄 수 있는 환경에 얼마나 노출되는지 물어보았을 데,

전반적으로 유해환경에 노출되는 시간이 길었다. 특히 하청 노동자들은 “연기, 배기가스, 가루나 먼지(광물 분진 등)”에 노출되는 시간, “심한 소음”에 노출되는 시간, “수공구, 기계 등에 의해 발생되는 진동”에 노출되는 시간 등에 근무시간 절반 이상 노출된다고 응답한 이들이 많았다.

소속회사별로 “현재 본인의 업무가 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하는지” 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 78.1%기 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답하였다. 하청업체 노동자의 경우 안전하고 건강한 노동 환경을 향유할 권리가 제대로 보장되고 있지 않은 것으로 보인다.

소속회사별로 “지난 12개월 동안 몸이 아픈데도 나와서 일을 한 적이 있는지” 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 69.6%가 있다고 응답하였고, 원청 노동자들도 56.4%가 있다고 응답하였다. 이 역시 석탄화력발전소 전반에 인력 부족 문제가 있어 건강권 보장이 충분히 되지 않고 있음을 시사한다.

사업장에서 노동자 안전 및 건강 관련 노동자의 권리가 얼마나 잘 보장된다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청 노동자들은 전반적으로 관련 권리가 잘 보장되지 않는다고 생각하고 있었다. 특히 산재보험 신청, 사고시 조사권 보장, 문제 제기 후 개선 여부, 의사 결정에의 참여권 등에 많은 제약이 있다고 응답하였다.

산재보험 신청 시 제약은 발전공기업 원청 노동자와 하청 노동자 모두 비슷한 정도로 회사의 압력, 회사의 협조 부재, 회사 동료들의 시선 등 때문에 산재 신청이 쉽지 않다고 응답하였다.

**다. 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통**

발전공기업, 한전KPS, 협력업체 모두 과업지향적, 위계지향적 문화가 강한 것으로 나타났다. 이는 공기업이자 필수공익사업장의 특성이라고 볼 수도 있겠으나, 비민주적이고 권위주의적인 조직 문화로 작용할 가능성이 있으므로 이에 대한 관리가 필요하다.

구조화된 설문지를 활용하여 소속회사별로 안전과 관련된 의사소통 수준을 평가해 보았을 때, 하청업체 노동자들은 상대적으로 안전 관련 의사소통의 어려움을 더 크게 느끼고 있었다. 사업장 내 안전 관련 의사소통 수준은 사업장 내 안전 수준과 밀접한 상관관계가 있음을 고려할 때, 하청업체 노동자와 원청업체간 의사소통 증진을 위한 방안이 마련될 필요가 있다.

주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강수준과 관련된 요인을 다변량 회귀 분석하여 보았을 때, 조직 문화가 혁신지향 문화일수록, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준이 높을수록 응답자의 주관적 건강수준이 높았다. 이는 조직 내 노동인권 보장 수준을 높이기 위해서는 조직을 혁신지향적으로 변화시키고, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준을 높일 필요가 있다는 것을 간접적으로 보여준다.



**라. 노동 인권 보장에 대한 인식**

사업장 내에 정규직, 비정규직, 협력업체 직원 간 불공정한 차별이 있다고 느끼는지 물어보았을 때, 하청 노동자들의 74.2%가 차별이 있다고 응답하였다. 특히 업무를 위한 필수장비, 보호구, 자원 지급 수준이 다른 것, 작업 공간의 물리적 환경에 차이가 큰 것, 사내 차량 등록, 운행, 주차조건 등이 다른 것, 회사 출입증이 다른 것 등은 시정되어야 할 차별이라고 느끼는 이들이 많았다.

석탄화력발전산업이 국민 생활을 위한 필수공익 사업장이라는 이유로 단체행동권 등 노동 인권 보장에 제약을 받는다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 68.1%, 원청 노동자의 62.3%가 그렇다고 응답하였다. 필수공익 사업장 지정으로 인한 노동 인권 제약에 대한 보상이나 제도 개선이 필요함을 시사 하는 소견이다.

거시적 정책, 상황 등이 본인의 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 미치는지 물어보았을 때, 발전산업 분할, 경쟁 체제 도입, 외주화 정책이 본인의 노동 인권 보장에 많은 영향을 준다고 응답한 비율이 높았다. 이러한 거시 정책의 변화가 필요함을 시사 하는 소견이다.

# 제 4장 | 석탄화력발전산업 노동 인권 실태 사례 조사 결과

## 1. 사례조사 방법 및 내용

원하청 간접고용 구조와 원청의 노무관리전략, 구조화된 젠더차별 등의 요소를 살펴보는 것을 통해서 석탄화력발전소의 노동권 및 인권침해 요소들을 확인하기 위해 다양한 층위의 노동자들에 대한 면접조사를 진행했다. 30명의 노동자들에 대한 심층인터뷰를 진행했고, 필요에 따라 면접 외에 유선상의 인터뷰 조사를 병행하였다. 조사내용으로는 고용불안 실태, 노동조건 실태, 근무환경 및 업무내용, 간접고용 구조로 인한 노동조건 및 노사관계 영향(원하청 관계), 노동조합 활동 실태 등을 다루었다.

## 2. 석탄화력발전 인권침해 및 차별실태 사례조사 결과

**가. 고용불안 실태**

석탄화력발전은 기존에는 수의계약이었으나 3년의 계약기간으로 인해 고용불안이 잠재하는 상황이었는데, 지속적인 민영화 정책과 경쟁 입찰의 도입으로 인해 고용불안은 크게 확대되고 있다.

2015년 남동발전 영동화력에서 한전산업개발이 수행하고 있던 연료·환경설비 운전 분야에 경쟁입찰이 도입되면서 한국발전기술로 사업권이 넘어갔고, 이 과정에서 100여명이 직장을 잃거나 타 지역 사업소로 자리를 옮겨야 하는 고용불안이 발생했다. 2016년 평택화력에서는 일진파워가 수행하던 정비 업무가 수산인더스트리로 넘어가면서 역시 고용불안이 발생했다. 이때 노동자들은 현 회사 소속을 유지하면서 타 지역으로 이동하기도 하지만 이 경우 생활상의 불이익을 감수해야 한다. 지역 이동을 원하지 않거나 불가능한 경우 근무처를 유지하려면 낙찰 받은 신규 업체로 이직을 해야 하는데, 이때는 장기근속에 따른 노동조건을 포기해야 하는 또 다른 불이익이 발생한다. 경쟁 입찰의 도입으로 고용불안, 노동조건 하락, 생활의 불이익이 한꺼번에 발생하고 있는 것이다.

재하청의 경우에는 고용불안이 더욱 상시적으로 발생하고 있었다. 한전KPS나 한전산업개발 등 1차 하청업체들은 일부의 사업을 재하청으로 운영해 왔는데, 이들은 해당 발전소에서 오랜 기간 근속하면서 업체가 변경될 때마다 새로운 업체로 고용을 이전하며 일을 해 왔다. 장기근속에도 불구하고 계속된 계약의 단절은 그에 따른 보상을 박탈하는 구조였다.

이렇게 고용불안을 야기하는 간접고용 및 경쟁 입찰, 재하청 구조는 발전회사의 주된 목적인 안정적 전력생산에도 부합하지 않는다. 민영화와 경쟁 입찰 도입을 정부 정책으로 추진해 왔지만, 이는 고용불안과 그 숙련된 인력의 유출을 야기했다. 이러한 운영은 설비와 운영의 안정성을 해치는 것으로, 오히려 비효율을 야기하는 주된 원인으로 지목될 수 있다. 경쟁도입은 현 정부 이후 중단되어 있는 상태인데, 이를 철회하고 직접고용으로 고용형태 개선을 통해 안정적 설비운영 및 고용안정을 도모하는 것이 바람직하다.

**나. 임금 및 노동조건 차별 실태**

하청 및 자회사의 임금에 대해 구체적으로 살필 수 있는 자료가 충분히 확보되지 않아 개략적인 임금 수준을 살필 수밖에 없었다. 그러나 다단계 하도급 구조의 하위로 갈수록 임금 수준이 확연히 낮아진다는 것을 확인할 수 있었으며, 자회사 노동자들의 임금 수준은 2차 하청과 유사한 수준이었다.

하청업체의 인건비 착복 실태에서는 '김용균 특조위' 진상조사에서도 밝혀진 바와 같이 절반 가까운 인건비가 노동자들의 임금으로 지급되지 않고 착복되고 있었으며, 이는 경쟁 입찰에서 최저가를 맞추기 위해 이윤 및 일반관리비를 최대한 낮추어 산정한 후, 실제 집행에 있어서는 가장 손쉽게 착복할 수 있는 인건비를 줄임으로써 이윤을 획득하고 있는 구조에서 기인한다. 원청에서 외주화를 하면서 노동자의 임금이 하락하고, 이는 다시 하청업체에서 착복되며, 외주화의 확대와 소규모 단위 계약의 분할로 인해 업체수가 늘어나고 하청업체간 노동자들의 노동조건도 불균등한 상태가 되었다. 한전산업개발의 경우 임금 수준은 190~420만원으로 직종별로 격차가 큰데, 인건비가 상대적으로 높은 노동자일수록 시간외 수당으로 채워지는 비율이 25%에 이를 정도로 기본임금 자체는 매우 낮다. 고정임금은 최저임금에 겨우 닿아 있는 수준이다. 고정임금을 매우 낮게 책정하고, 수십 개의 수당으로 보충되는 체계를 가지고 있으며, 노동조합의 임금교섭을 통한 인상률은 매우 낮은 수준으로 연봉 인상을 최대한 억제하고 있다. 한국발전기술의 경우에는 노동조합이 2017년 결성되었는데, 그 이전에는 임금인상을 할 수 있는 구조 자체가 전혀 없어 저임금에 노출되어 있었다.

자회사 노동자들의 경우에는 자회사를 신설하면서 기존 노동자들의 근속을 3년 정도 수준에서만 인정해서 근속 손실이 발생했고, 자회사 이전 과정에서의 임금 인상도 최저임금 인상이나 시중노임단가 인상을 넘어서는 수준의 의미 있는 개선을 이루지는 못했다. 오히려 남부발전 자회사인 코스포서비스에서는 특수경비 직종의 임금이 대폭 삭감되는 일도 발생했다. 또한 자회사를 설립하면서 기존 노동자 임금보다 더 낮은 별도의 하위직급을 신설해 전체적인 노동조건을 하락시켰다.

임금 외의 노동조건에서도 하청 및 자회사 노동자들은 열악한 실태를 보였다. 인력 부족으로 인해 휴일 및 휴가 사용이 제대로 이루어지지 못하고 있으며, 하청업체는 이러한 업무를 관장하지 않고 방치해 노동자가 스스로 대근자를 구해야 휴가를 사용할 수 있는 상태이다. 한전산업개발의 경우에는 연차휴가 9일분을 사전에 수당으로 지급해 휴가 사용의 제약이 발생하고 있었고, 자회사의 경우에는 청소 및 소방방재 노동자의 인력 부족, 경비 노동자의 인력부족으로 인한 노동 강도 강화 및 업무 공백이 발생하고 있었다.

그 외 편의시설 이용 및 공간에서의 차별도 크게 나타났다. 휴게실은 충분히 제공되지 않거나 시설이 열악해 정규직 노동자의 휴게시설과 큰 차이를 보이고 있고, 식사환경도 마찬가지였다. 화장실 역시 하청노동자들의 작업 장소에는 전무하기 때문에 큰 불편을 야기하는 요소가 되고 있다. 이에 대해 김용균 투쟁 이후 시민대책위는 서부발전과의 부속합의서에서 '휴게시간 및 공간의 보장, 복지시설 이용' 등에 대해 규정하였으나 제대로 이행되지는 않고 있는 실정이다.

하청 및 자회사의 노동자들은 더 열악하고 오염도가 높은 공간에서 작업을 하지만 그에 대한 안전조치나 장비 지급 등은 제대로 이루어지지 않았다. 노동자들은 부실한 작업 장비를 스스로 만들어서 사용하기도 했다. 특히 발전동을 청소하는 자회사 노동자들은 마스크를 제대로 지급받지 못하고 있

고, 청소도구 또한 개인 비용으로 마련하고 있다.

이처럼 비정규직 노동자들과 원청 소속 노동자들의 임금 및 노동조건은 전반적으로 큰 격차를 보이고 있는데, 이는 간접고용 구조에 그 원인이 있다. 이의 해소를 위해서 '김용균 특조위'는 직접고용을 권고했을 뿐 아니라, 직접고용시 기존 노동자 직제로 동일하게 편재할 것을 권고했다. 이는 현재 간접고용 구조에서 원하청간 임금격차가 크게 나타나고 있고, 하청 노동자들 간에도 노동조건이 불균등한 상황에서 직접고용 전환이 고용형태의 개선에만 그치고 실질적인 차별을 해소하는 조치가 되지 못하면서 비정규직의 차별이 해결되지 않기 때문이다.

이러한 개선 조치는 자회사 노동자들에게도 동일하게 적용되어야 한다. 상시지속적 업무임에도 불구하고 자회사로 편재되었고, 그로 인해 처우개선의 효과는 미미했고, 용역업체 당시의 노동조건에서 벗어나지 못하고 있다. 자회사 역시 간접고용 구조라는 점에서 처우개선과 차별해소를 위해 다시 직접고용으로의 전환을 위한 고용구조 개선이 논의되어야 한다.

**다. 시간선택제 노동자에 대한 권리배제 및 차별 실태**

발전사는 2013년부터 정부정책에 따라 시간선택제 노동자를 채용해 왔다. 그러나 이는 업무상의 필요나 노동자의 요구에 따른 것이 아니라, 정부 정책의 이행과 그로 인한 경영평가 배점을 위한 것이었다. 그로 인해 해당 노동자의 근무환경이나 처우 조건 등에 대해 제대로 고려되지 않고, 시간선택제에 적합한 지원이 이루어지지도 않고 있는 상황이었다. 이러한 문제는 2014년 중부발전에서 임금체계를 개편하는 과정에서 시간선택제 노동자에 대한 불이익으로 나타났다. 임금체계를 단순화하는 개편 과정에서 정규직 노동자보다 6배 이상의 임금 하락이 발생했다. 이에 대해서는 소송이 진행되고 있는 과정에 있어 최종 법적 판단이 나오지는 않았으나, 시간에 비례한 노동조건 보장이라는 원칙을 단순 적용했을 때 시간제 노동자에게 발생할 수 있는 실질적 불이익을 잘 보여주는 사례에 해당한다.

그 외 승진이나, 산재인정 등 제반의 문제에 있어서 노동시간이 짧다는 것이 시간제 노동자의 권리를 배제하는 원인이 되고 있으며, 전일제 전환을 위한 요구도 제대로 받아들여지지 않고 있었다.

시간선택제 노동자가 겪는 차별의 해소를 위해서는 무엇보다 전일제 전환 절차가 적극적으로 이루어져야 하며, 시간제 노동이 발전 5사의 경영평가 배점을 위한 것이 아니라 노동자의 자율적인 선택이 될 수 있도록 해야 한다. 시간선택제 노동을 노동자의 진정한 선택으로 유지하는 경우, 그에 따라 차별이 없도록 제반의 근무환경, 업무수행의 지원 및 필요한 교육, 훈련의 차별 없는 기회 제공 등이 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 정부가 정책적으로 시간선택제를 평가요소로 삼아 강요하는 것은



적절하지 않다. 업무의 필요와 노동자의 생활상의 요구에 정합한 형태가 아닌 시간제 노동은 노동자의 권리를 박탈하는 구조의 하나가 될 뿐이다.

**라. 노동3권 침해 실태**

2001년 발전 5개사가 분할되면서 이에 반대하여 파업을 전개했던 발전노조는 이른바 강성노조로 지목되면서 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이 추진되는 가운데 발전회사의 심각한 탄압과 부당노동행위를 겪어야 했다. 발전회사들은 직접 노동조합 내부에 개입하여 발전노조를 탈퇴하고 기업별로 노동조합을 설립하기 위한 전략을 구사했고, 이에 실패하자 복수노조 교섭창구단일화 제도의 시행을 앞두고 기업별 노동조합을 설립하는 방식(이른바 'Plan B')으로 발전노조 약화를 시도했다. 근무평정제도를 개악해 상위 평정 비율을 줄이고 하위 평정을 늘리면서 발전노조의 간부들을 중심으로 하위평정을 주고, 저성과자 프로그램을 이용해 발전노조 간부와 조합원들을 위축시켰다. 영흥화력지부장에 대해 표적해고를 단행했으며, 발전노조 전직 위원장에 대한 부당 인사발령을 지속했다. 이러한 발전회사들의 발전노조 압박은 5개 회사에 기업별 노조가 모두 설립될 때까지 지속되었다. 이 과정에서 회사 측의 부당노동행위에 대해 불법행위로 인정, 손해배상의무를 인정한 판결이 나오기도 하지만(서울고등법원 2014나54801, 대법원 2016다7289 상고기각), 손배배상 판결이 이미 약화된 노동조합의 활동을 복구하는 것 자체는 될 수 없었다.

이후 발전회사는 복수노조 상태를 이용해 발전노조가 아닌 기업별 노조와 파트너쉽을 형성하면서 노사관계를 관리해왔고, 그를 통해 공기업의 노동조건 및 복지를 후퇴시키는 정부 정책을 충실히 이행할 수 있었다. 기업노조의 단체협약은 기존 발전노조에 비해 후퇴한 내용으로 체결되었으며, 그 에는 노동조합이 영향력을 행사 할 수 있었던 합의 및 협의조항, 조합 활동 보장에 관한 상당수 조항의 삭제 및 후퇴, 안전에 관련한 사항의 전면 삭제, 작업중지에 대한 내용 축소, 업무상 재해 보상 및 건강진단에 관한 사항 축소도 포함되었다.

이러한 발전사의 노사관계 관리는 비정규직 노동자들에게도 동일한 방식으로 영향력을 행사했다. 간접고용 구조로 인해 하청 노동자들의 발전사 내 조합 활동은 거의 불가능했고, 사업소 출입조차 원활치 않았다. 자회사 노동자들에 대해서도 특정노조 가입을 압박하는 등 원청의 직접적인 개입과 영향력 행사가 확인되고, 시설관리권을 이유로 한 노동조합 활동 방해가 이루어지기도 했다. 특히 비정규직 노동자의 노사관계에 대해서는 원청과 하청, 원청과 자회사의 권력관계에 따라 원청회사의 반노동조합 정서가 작동했을 뿐 아니라, 원청의 기업별노조와 하청, 자회사 사이에도 권력관계가 이전되어 비정규직 노동자에 대한 이중의 압박이 작동하기도 했다.

이러한 발전회사의 노동조합 기피전략은 상당히 오랜 기간 지속되었으나, 노동조합에 대한 압박 전략이 큰 타격에 부딪치지 않고 지속되면서 현재까지도 발전소 내 모든 노동자들의 노동3권을 침해하는 바탕이 되고 있다. 특정 노조 편향적인 노무관리를 배척하고 노사자율의 원칙이 작동되기 위해서는 발전사의 노무관리 정책 변화를 가져올 수 있는 계기가 필요하다. 그러나 현재의 복수노조 교섭창구단일화 정책은 교섭대표노조 외에는 노동조합으로서의 권리행사가 불가능한 구조를 이루고 있어 노사 간의 균형회복을 어렵게 하는 제도적 요인이 되고 있다. 노동3권 보장의 취지에 맞게 창구단일화제도를 폐지하고 노사의 자율적 관계가 형성될 수 있도록 노조법을 개정하는 것이 바람직하다.

**마. 필수유지업무제도로 인한 파업의 무력화**

필수유지업무제도에 따른 필수유지업무협정을 체결하고 있는 곳은 원청 발전사와 한전KPS, 한전산업개발, 일진파워가 확인되었다. 유지율은 원청 및 하청 모두 100%로 정하고 있다. 필요인원은 원청의 경우 발전설비 및 환경화학설비의 운전인력은 100%, 기술지원 업무는 34%, 설비점검 및 정비업무는 50%, 계측제어설비 점검 및 정비 업무는 75% 수준으로 정하고 있으며, 한전KPS는 계획 예방정비의 경우 75~90%, 경상정비는 60%, 한전산업개발은 발전설비운전의 모든 업무와 안전 품질 관련 업무에 대해 인원유지율을 100%로, 정비 업무에 대해서는 50% 수준으로 하고 있으며, 사무 행정 부분도 50%로 유지율을 정하고 있다. 일진파워의 경우 기계설비 점검 및 정비 업무에 대해 57%, 전기설비 점검 및 정비 56%, 안전관리업무 22% 수준으로 인원유지율을 정하고 있다.

유지율 100%, 높은 수준의 인원 유지율, 그리고 파업시 대체인력 투입이 가능하다는 제도적 악재로 인해 파업 시에도 그 효과를 얻는 것이 불가능하다. 2009년 발전노조 파업은 매우 무력하게 진행될 수밖에 없었으며, 법률에 따른 합법적인 파업으로 조직하였으나 회사 측의 방해와 탄압은 여전히 극심해 노조가 조합원들을 만날 수 있는 통로를 차단하고, 파업불참을 압박했다. 게다가 파업 후에는 대다수의 발전노조 간부가 징계를 당하기도 했다. 2010년 일진파워의 파업 역시 필수유지업무제도로 인해 험난한 과정을 겪었다. 파업의 효력을 발휘할 수 없게 되자 파업은 40여일에 이르는 장기간 지속될 수밖에 없었다. 한전산업개발의 경우에는 필수유지업무협정으로 인해 파업을 시도하지도 못했고, 2016년 경쟁입찰로 대량 해고가 발생할 상황에서도 1인 시위 수준의 활동에 머물 수밖에 없었다.

파업권은 노동자의 기본적인 권리임에도 한국 노조법상 노동자의 쟁의권을 침해하는 조항이 다수 존재한다. 특히 공공부문 노동자들에 대해서는 필수유지업무제도 뿐만 아니라 대체근로 허용, 긴급조정제도 존치 등으로 이중 삼중의 걸림돌이 존재한다. 현행 필수유지업무제도는 공익과 파업권의 조화라는 취지에 부합하지 않는 제도로서, 노동3권을 보장할 수 있는 방향으로의 노조법 개정이 필요하다.



**바. 외주화로 인한 권리 침해**

발전사는 외주화 및 민영화 정책으로 인해 연속된 업무 공정이 수직 및 수평으로 여러 갈래 분할된 구조를 가지고 있다. 그러나 이 업무의 수행은 서로 유보될 수 있는 영역이 아니라 유기적으로 연계되어 전력생산이라는 최종 목적에 도달하는 것으로서 그 과정에서의 원청의 통합적 계획과 작업조직의 총괄 및 직접적인 지시는 배제될 수 없는 산업적 특성을 가지고 있다. 그래서 발전소의 인력 운영에 대해 간접고용이 가지는 종속적 특징이 다방면에서 드러나며, 이는 간접고용 비정규직 노동자의 권리 축소 및 침해의 구조적 원인으로 작동하고 있다.

작업 지시 및 보고는 원청의 시스템으로 통합되어 운영되고 있으며, 작업조직 역시 원청의 조직구조를 따라 배치되고, 830회의(현재는 900회의)와 같이 일상적 작업 운영을 하나의 통합된 체계로 운영하고 있는 모습은 업무 특성상 필연적일 수밖에 없다. 그렇게 동일한 방식으로 작업조직을 편재하지만 원하청의 분리, 원하청의 격차로 인해 작업조직을 완전히 일치시키지는 못하며, 그 과정에서 발생하는 균열은 하청 노동자의 과중한 노동으로, 심각한 경우 안전상의 문제로 귀결된다. 또한 이처럼 원청의 통제와 지시가 하청노동자에게 이르기까지 구조를 통해 때로는 직접적인 작업지시의 형태로 작동하는 반면 이 소통구조는 일방으로만 작동할 뿐, 하청노동자의 발언권은 배제되고 있었다.

이러한 원청의 통제는 원하청 계약서에서도 드러난다. 하청업체의 인력운용에 원청이 계약을 매개로 직접 개입하고 있음이 드러나며, 안전에 대한 책임 역시 하청업체로 전가하는 규정들이 발견되었다. 노동 쟁의 발생 시 계약을 해지할 수 있도록 한 노동3권 침해 조항도 발견되었다.

이처럼 발전소의 업무에 대한 원청 발전회사의 지배력은 전 분야에 광범위하게 미치고 있다. 그러나 원청의 지배력과 권한 아래에서 실질적으로 업무를 수행하는 노동자들의 소속은 여러 기업으로 외주화되어 있어 노동자의 권리를 축소하고, 업무에 실질적으로 필요한 권한까지를 배제하고 있다. 이로 인해 고용불안과 임금저하 등 노동조건이 취약해지고 안전에 대한 위협까지 야기한다. 그에 비해 원청은 실질적으로, 혹은 계약에 근거하여 스스로 보유하고 있는 권한의 크기에 대응하는 책임을 지고 있지 않다. 원하청 관계는 지배 권력을 원청 쪽으로 기울이는 반면, 책임을 하청업체로, 나아가 개별 노동자에게로 전가하는 구조를 취하고 있는 것이다.

**사. 고용구조의 중층화와 젠더차별**

여성노동자의 성차별적 처우는 정규직과 하청업체, 자회사 등의 고용형태와 사무직, 현장직, 청소 등의 주변화된 업무 등의 구별에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 따라서 여성일반의 차별로 일반

화하기 보다는 각각의 차별양상을 구체화하면서, 여성노동자의 차별이 어떻게 구조화되고 있는지를 살펴보아야 할 것이다.

발전산업의 구조적인 아웃소싱화라는 경영전략은 핵심 업무와 비핵심업무의 분리가 원청과 하청으로의 분할 뿐만 아니라 이른바 '핵심 업무'라고 간주되는 원청 내부에서도 '무엇이 핵심 업무인지'를 중심으로 위계화 되어 있으며 이는 젠더차별의 구조적이고 문화적인 원인으로 작동한다. 즉 남성의 업무능력과 여성의 업무능력이 차별적으로 가치화되면서 여성의 업무는 발전소를 직접적으로 가동하는 현장업무에 부적합하다는 인식이 일반화되어있다. 이에 따라 기술직군으로 입사한 여성 노동자들도 시간이 지날수록 '주변업무'로의 배치이동이 이뤄지거나 처음부터 현장직무로의 배치에서 배제되어 왔다. 이로 인해 정규직 여성들의 노동력 자체가 핵심 업무에서 '주변부화', '비핵심화'되어 왔다.

하청업체 소속 여성노동자의 경우 그 수가 매우 적을 뿐만 아니라, 대부분 사무인력 중심으로 배치되어 있다. 하청업체 소속 여성노동자의 경우 정규직 남성노동자와 하청 남성노동자 모두에서 이중적인 차별을 경험하고 있으며, 특히 자신들의 권리를 주장할 때 하청업체라는 조건에 대한 제약이 상당히 심각한 것으로 나타났다. 원-하청 관계에서 하청노동자 일반이 겪는 권리의 제약이 남성노동자 뿐만 아니라 여성노동자에게도 구조적인 문제가 되는 것이면서, 남성적인 사업장에서 여성노동자의 권리가 중층적으로 제약되고 있다. 이는 단지 여성차별의 문제를 해결하기 위해 남녀 간의 차별뿐만 아니라 고용구조상의 차별에서 남성노동자와 여성노동자의 차별이 각기 다르게 나타난다는 점을 주목할 필요가 있다.

마지막으로 자회사 소속 청소업무의 경우 '청소'라는 업무 자체가 '여성의 일'로 간주되면서 발전소뿐만 아니라 전사회적으로 성별분업에 따른 저임금화와 가치절하의 문제가 있다. 이러한 청소 업무가 발전소라는 공간에서 배치될 때, 이들 여성노동자의 위험이 상당히 심각한 상태로 방치되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인에는 '청소=여성의 일=위험하지 않은 일'이라는 사회적 통념이 자리한다. 여성들이 하는 일은 부차적인 일일 뿐만 아니라 남성들의 일보다는 위험하지 않은 일이라는 통념 하에 청소업무가 인식된다. 하지만 발전소에서 하는 청소업무는 일반적인 사무실 청소뿐만 아니라 발전소의 주요 시설에 대한 청소업무가 주된 업무이다. 청소 노동자들은 보일러, 터빈뿐만 아니라, 석탄을 이송하는 연료운전 업무에서 연료운전원들과 같이 컨베이어벨트가 돌아가는 현장에서 청소를 한다.

심지어 입사과정에서 이들 청소업무에 대한 정보조차 제대로 공개하지 않아, 자회사 전환 이전뿐만 아니라 전환 이후에도 대부분의 여성노동자들은 자신들의 업무에 대한 위험을 인식하지 못한 채, 곧바로 현장 청소에 배치되는 것으로 나타났다.

정규직 여성노동자들, 하청 여성노동자들, 청소 여성노동자들은 자신들이 겪는 차별이 워낙에 일반화되어 있고, 문화적으로 정당화되어 있기 때문에 오히려 '차별'을 인식하기 힘들다고 이야기한다. 수직적인 위계구조와 남성 중심적인 조직문화는 조직의 씨실과 날실처럼 얽혀 여성차별의 일반화된 조건을 형성한다. 특히 발전 5사에 '경영평가'와 '성과연봉제'가 재생산하고 있는 수직적 문화가 발전소 조직의 남성적이고 위계적인 문화를 재생산하는데 일조하는 것으로 보인다. 하청 여성노동자의 경우 원-하청간의 구조가 자신들이 차별에 대해 문제제기 하기 힘든 구조라고 말한다. 청소 여성노동자의 경우 자신들의 업무의 특수성과 위험이 제대로 평가받지 못하면서 위험에 더욱 노출된다고 이야기한다. 발전소의 민영화-외주화 정책은 지난 20년간 발전소를 더욱 수직적으로 위계화하고 노동자 내부를 분할해왔다. 그런 만큼 차별의 양상 또한 각기 다르게 구조화되어 있다는 것을 알 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 수직적 조직문화를 양산하는 민영화-외주화 정책을 철회하는 것과 동시에 성차별적인 조직문화를 형성하기 위해 여성들이 자신들의 차별에 대한 목소리를 적극적으로 낼 수 있는 소통구조를 마련해야한다. 여성노동자의 차별은 형식적인 '성평등 교육'만으로 해결되기 어려우며 고용구조상의 분할과 이에 따른 차별의 심화를 근본적으로 해결하는 것이 필요하다.

또한 이를 위해 하청노동자와 자회사노동자의 권리를 보다 강화할 수 있는 제도적 마련이 필요하다. 특히 여성노동자의 휴게실 등의 공간마련과 유지와 관련한 원청의 책임성이 강화되는 것이 무엇보다 필요하다. 이는 단지 '후생'의 차원이 아니라 노동안전과 직결된 문제라는 점 또한 지적되어야 한다.

특히 자회사의 노동안전과 관련 기재부 지침에 따라 추진 중인 원-하청 공동 안전근로협의체를 보다 강화하고 확대할 필요가 있다. 원-하청-자회사가 통합적으로 참여하는 공동 산업안전보건위로서 확대 재편이 무엇보다 제도적으로 선행되어야할 조치이며, 이로부터 상시적으로 노동자의 권리가 노동자 스스로에 의해 말할 수 있는 소통구조가 정착되어야 할 것이다.

## 3. 소결 및 시사점

### 가. 직접고용은 노동권 보장과 안정적 전력생산을 위한 최선의 고용구조

석탄화력발전소는 보일러, 터빈, 발전기 설비 운전업무 외에는 모두 외주위탁으로 운영하고 있으며, 이러한 간접고용 구조는 하청, 재하청, 자회사 노동자에 이르기까지 고용불안을 야기하는 요소가

되어 왔다. 고용불안 뿐만 아니라, 정규직과 비정규직의 임금 및 복지의 차별, 하청업체의 인건비 착복, 하청업체간 노동조건의 불균등과 격차 역시 간접고용 구조에서 기인한다. 또한 석탄화력발전의 전 과정은 유기적으로 연결된 흐름공정으로 특정 단계를 분리하여 유보할 수 있는 영역이란 존재하지 않는다. 서로의 업무가 연관되어 최종 목적인 전력생산에 이르게 되고, 이 업무 전체에 대한 총괄적 지배와 통제가 반드시 수반될 수밖에 없다. 불법파견의 요소로 지적될 수 있는 이러한 요소들은 발전업무 자체의 성격과 인력운용 방식이 상충됨으로 인해 발생하는 피해갈 수 없는 결과이다. 이러한 문제의 해소를 위해서는 가장 우선적으로 간접고용 구조의 개선, 즉 직접고용 및 동일 직제 편재의 고용개선이 필요하다.

**나. 시간제 노동에 대한 전일제 전환과 차별 해소**

발전회사는 소수의 시간선택제 노동을 운용하고 있는데, 이는 노동자의 필요나 업무상의 필요로 만들어진 고용형태가 아니라 정부의 시간선택제 확대 정책과 그에 따른 경영평가로 인해 도입된 고용형태이다. 시간제 노동자들이 노동시간의 길이에 따른 차별에 노출되지 않도록 하기 위해서는 노동자의 요구와 업무의 특성 등이 시간제 노동에 부합하고, 기업 내에서 그에 대한 제도적 지원이 바탕이 되어야 한다. 전일제 전환 절차가 적극적으로 이루어지도록 하고, 시간선택제 노동을 노동자의 진정한 선택으로 유지하는 경우, 그에 따라 차별이 없도록 제반의 근무환경, 업무수행의 지원 및 필요한 교육, 훈련의 차별 없는 기회 제공 등이 이루어지도록 해야 한다. 관련해서 시간선택제 고용 인원을 경영평가의 요소로 삼는 경영평가기준도 수정될 필요가 있다.

**다. 발전회사의 노동3권 보장 정책 및 법제도 개선의 필요**

발전회사들은 복수노조의 시행 이후 특정 노조에 편중된 노무관리 전략을 펴면서 이를 노동자 통제의 수단으로 삼아 왔다. 과거 발전회사의 노동조합 기피 인식이 현재는 복수노조를 활용한 관리전략으로 이어져 온 것이다. 이러한 전략은 정규직 노동자뿐만 아니라 하청, 자회사 노동자들의 노사관계에도 영향을 미쳐 회사 측의 정책에 협조적인 노조를 중심으로 노사관계를 통제하려는 경향이 강하고, 정규직 다수노조인 기업노조를 중심으로 한 하청, 자회사까지 노동자를 관리·통제하는 경향을 보인다. 이러한 노무관리 전략이 가능해 진 바탕에는 교섭대표노조를 중심으로 노사관계를 형성하고 소수노조를 전면적으로 배제하는 것이 가능하도록 한 복수노조 교섭창구단일화 제도를 폐지할 필요가 있다.

필수유지업무제도 또한 공공부문 노동자의 노동3권을 박탈하는 대표적 제도이다. 파업권을 포함



한 쟁의권이 노동자의 기본적인 권리임을 헌법상 명시하고 있음에도 불구하고 공공부문 노동자들은 노조법상 다층적인 권리 규제로 인해 실질적인 파업권을 보장받지 못하고 있다. 이는 하청노동자들 역시 마찬가지다. 공익과 파업권의 조화라는 취지에 부합하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 필요하다. 필수유지업무에 해당하는 업무에 대해 외주화를 금지하는 조치 또한 수반되어야 한다.

**라. 외주화의 폐해와 그로 인한 권리 침해**

원청 발전회사는 전 분야에 지배력을 행사하고 있음에도 그 권한에 대응하는 사용자로서의 책임은 지지 않고 있다. 다단계 하도급 구조는 원청에는 지배 권력을 부여하면서, 책임은 하청업체와 개별 노동자에게 전가하는 구조가 되고 있는 것이다. 이렇게 구조적으로 발생하는 책임 전가와 노동자 권리 박탈을 해소하기 위해서는 원청의 지배력에 상응하는 책임의 부여가 필요하다. 그런데 현재 원청의 사용자 책임에 대해 노조법은 규정하고 있지 않으며, 이는 간접고용 구조 속에서 노동자의 실질적인 권리 보장에 큰 장애가 되는 부분이다. 이에 대해 원청이 노동조건 및 고용 등 전반의 사항에 있어서 실질적으로 권한을 행사하는 부분에 대해 사용자로서의 책임을 부과하는 제도적 개선이 필요하다.

더 나아가 간접고용 구조로 인한 노동자 권리박탈을 해결하는 가장 근본적 조치는 직접고용이다. 개별 노동자의 권리 보장은 사용자가 다수인 복잡한 고용구조 속에서는 제대로 취해질 수 없다. 원청의 통제력을 바탕으로 한 발전소의 유기적 운영이 필요하다는 산업적 특성까지를 고려할 때 원청의 직접고용을 통해 외주화로 인한 폐해를 해소하는 것이 가장 필요한 해법이다.

**마. 고용구조의 중층화와 젠더차별**

발전소 여성노동자의 성차별적 처우는 정규직과 하청업체, 자회사 등의 고용형태와 사무직, 현장직, 청소 등의 주변화된 업무 등의 구별에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 따라서 여성 노동자 일반에 대한 차별적인 처우를 해소한다고 했을 때 동일 사업장 내의 여성노동자 차별로 접근하는 것에는 한계가 있다. 하청노동자와 자회사 소속 노동자 등 간접고용 여성노동자들의 차별에 대한 대책은 간접고용에 따른 차별, 즉 고용구조상의 차별이 여성노동자들에게 보다 심각하게 나타난다는 점에 주목할 필요가 있다. 차별 해소 정책을 추진한다고 하더라도 간접고용 형태의 여성노동자들이 그 정책의 혜택을 받기 위해서는 고용구조상의 단절을 넘어야 하는 이중적인 과제가 부여된다.

따라서 발전회사가 직접고용을 통해 외주화로 인한 차별을 해결한다는 것은 중층화된 여성노동자의 차별을 해결하기 위해서도 가장 관건인 해결책이다. 다만 차별의 과정과 양상도 다르게 나타나듯이, 차별 해소의 과정역시 일률적인 정책으로 해결되기 어렵기 때문에 고용구조상의 개선에서 여

성노동자가 부차화 되거나 누락되지 않도록 여성차별에 대한 정책적 노력을 보다 더 각별히 기울여야 할 것이다.

## 제 5장 | 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제

### 1. 정책 제언을 위한 검토 사항

#### 가. 고 김용균 사망사고 특별노동안전조사위원회 조사 내용 및 권고 사항

고 김용균씨의 사망 이후 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회가 구성되었다. 2019년 4월 3일 출범한 김용균 특조위는 16인의 조사 위원으로 구성되어 4개월여에 걸친 현장조사, 설문조사, 자료조사, 문헌 분석, 인터뷰 조사 등 다양한 방법을 활용하여 진상조사를 진행하였고, 조사결과를 정리하여 2019년 9월 조사 보고서를 발표하였다.

김용균 특조위는 고 김용균이 사고를 당한 현장을 시작으로, 위험에 노출된 작업 환경, 비용절감 명분으로 안전을 위태롭게 한 연료·환경설비 운전의 분리와 외주화, 경상정비의 강제적인 민간 개방, 이들 배경이 되는 발전회사 분할과 발전회사 간 경쟁체제의 도입, 정부의 경영평가와 발전산업정책, 그리고 전력산업구조개편 정책에 대한 검토 등을 통해 구조, 고용, 인권 분야, 안전기술 분야, 법제도 분야 3개 분야에 걸쳐 총22개의 재발방지 대책을 권고하였다.

김용균 특조위 권고안 이행점검을 위해 '이행점검위원회'를 구성하고, 2년간에 걸쳐 이행점검 활동을 하며, 필요한 경우 위 활동을 1년간 연장하도록 권고했다. 하지만 2019년 9월 30일 김용균 특조위 활동은 종료되었으나, 2019년 10월 현재 이행점검위위원회는 구성되지 않은 상태이다. 한시라도 빨리 이행점검위원회를 구성하고 김용균 특조위 권고안 이행을 위한 실무 작업을 진행할 필요가 있다.

#### 나. 비정규직 정규직 전환 정책의 추진 현황과 문제점

특조위에서는 석탄화력발전업무 가운데 경상정비와 연료·환경설비 운전 업무에 대해 각 발전사와 한전KPS로의 직접고용이 타당하다고 결론 내리고 이를 권고하였다. 그러나 여전히 자회사로의 전환 흐름은 강경하며, 이에 대해 정부 역시 자회사 전환이 정규직 전환이라는 입장을 철회하지는 않고 있다. 또 한편 특조위 이전 고 김용균 사망사고 진상 규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위와 발전사



와의 합의 과정에서 자회사로 전환하되, 해당 자회사를 공공기관으로 전환한다는 내용이 포함되기도 하였다. 그러나 공공기관으로의 전환이 자회사 고용의 한계적 측면을 극복할 수 있는 근본적 방편은 아니다. 이는 기존에 공공기관으로 지정되어 있는 자회사의 사례들을 통해 잘 알 수 있다.

자회사 고용이나 자회사의 공공기관 지정은 고용개선에 대한 본질적인 해법이 될 수 없다. 원청의 전면적인 통제가 모-자회사 관계 속에서 가능해지는 반면, 용역계약을 통해 처우 및 고용에 실질적 권한을 보유하고 있는 원청을 상대로 한 노동자의 권리는 주장되지 못하는 것이 현실이다. 게다가 공공기관 지정은 고용의 안정을 조금 더 도모할 수 있는 이점이 있을 수 있으나, 초기 임금조건 설정에서 정규직과의 임금격차를 해소하지 못하면 그 차별은 영속하게 된다. 이러한 부분이 연료·환경설비 운전 및 경상정비 업무의 고용개선 과정에서도 충분히 고려되어야 할 것이다.

#### 다. 고 김용균 사망사고 이후 석탄화력발전소 안전 대책 경과와 평가 : 노동자 참여권 강화의 측면에서

고 김용균 사망사고 이후 다양한 안전 대책이 권고되었고 추진 중에 있다. 발전 5사는 2019년 3월 기획재정부 지침에 따라 원-하청 노사대표가 참여하는 안전근로협의체를 추진 중에 있다.

제도는 노동자의 권리를 명시할 수는 있지만 실질적인 권리의 행사는 제도의 구체적인 운영방안에 있다. 그런 의미에서 현재 추진되고 있는 안전근로협의체는 그 구체 실행방안에 있어서 기획재정부의 취지를 매우 협소하게 이해하여 적용하고 있으며, 김용균 사고 이후 고용노동부의 특별근로감독 결과보고(2019.1.15)와 김용균 특조위의 종합보고서에서 권고한 하청노동자의 참여와 원-하청간의 의사소통에 대한 권고를 이행한다고 보기 어렵다.

고용노동부의 특별근로감독 결과에서 제시했듯이, 안전보건관리체계의 개선을 위하여 하청노동자가 참여하는 회의구조를 마련할 때 가장 중요한 기준은 '현장의 워험에 대한 직접적인 소통'에 있으며, 이를 통해 현장에서의 실질적인 위험이 제기되고, 해결방안이 도출되는 것이다. 고용노동부 특별근로감독결과에서 중요한 것은 "제2노조, 하청노동자들이 모두 참여해 현장의 모든 공정상의 위험"을 파악하고 해결하기 위한 구체적인 실행방안을 마련하는 것이다.

이는 '김용균 특조위'의 권고사항이기도 하다. 중대재해 등 사고조사에 있어서 하청노동자의 알권리를 포함한 사고조사 참여권의 보장과 재발방지 대책에 있어 하청노동자의 목소리를 보장해야한다는 것은 안전권의 핵심이다. 또한 안전대책의 사전적인 마련을 위하여 원청과 하청노동자가 참여하는 원하청 공동 산업안전보건위원회 등을  제안하고 있다.

인권의 관점에서 안전에 대한 문제는 '외주화'의 결과로 후퇴한 하청노동자의 권리를 혁신적으로

강화하고 보장하는 길을 우회해서는 해결되기 어렵다. 이러한 맥락에서 외주화를 통한 간접고용을 직접고용 정규직화의 해결책을 제시해야하며, 이 과정에서 안전에 대한 노동자의 참여권을 보장할 수 있는 실질적인 안전근로협의체를 강화해야 한다.

기존의 산업안전보건위원회는 원청과 하청, 각각의 하청업체별로 운영되었던 한계가 있는 만큼, 기획재정부가 지침으로 내건 안전근로협의체를 산업안전보건법상 제도화된 산업안전보건위로 확대 재편하여 그 제도적 근거를 마련하는 것이 중요할 것이다. 이를 위해 안전근로협의체를 소수노조를 포함한 복수노조대표가 참여하고, 순번제로 참여라는 일종의 개악안 대신 전체 하청노동자 대표가 참여하고 심의, 의결할 수 있도록 실행안에 대한 강력한 권고가 필요하다.

## 2. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제

### 가. 정책과제의 우선순위 평가

전문가 델파이 조사로 정책의 우선순위를 평가하였을 때, 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화, 발전소 필요인력 충원, 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선, 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선, 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화, 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회, 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선, 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐, 발전사 집단적 노사관계 개선, 발전사 리더쉽, 거버넌스 등 조직 문화 개선, 발전 분야 통합 등 전력산업 재편 순으로 중요도가 평가되었다.

이를 시간긴급성, 실행가능성 요소로 재평가하여 단기 정책과제로는 발전소 필요 인력 충원, 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선, 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선, 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화, 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐, 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화 6가지를 제안하였다. 중기 정책과제로는 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선, 발전사 집단적 노사관계 개선 2가지를 제안하였다. 장기 정책과제로는 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회, 발전사 리더쉽, 거버넌스 등 조직 문화 개선, 발전 분야 통합 등 전력산업 재편 3가지를 제안하였다.

### 나. 석탄화력발전산업 노동 인권 보장을 위한 정책 제언

#### 1) 법제도 개선 과제



#### 가) 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선

ILO의 권고에 근거하여 공익과 노동인권의 조화를 이루려는 국제적 기준에 부합하는 방향으로 법제도 개선이 필요하다. 구체적으로는 노동조합 및 노동관계조정법의 개정이 필요하다. 공익사업 노동자의 쟁의권을 형해화하는 필수유지업무제도를 삭제하고, 합리적 기준으로 최소유지업무를 신설하여 쟁의권과 시민권의 조화를 이룰 필요가 있다. 필수공익사업의 경우 대체근로를 전면적으로 허용하는 조항을 삭제하고, 긴급조정의 대상을 합리적으로 축소하며, 긴급조정 결렬시 중앙노동위원회 위원장의 직권 중재회부 결정 조항 삭제할 필요가 있다.

#### 나) 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

장기적으로 발전분할 이전 한국전력공사 체제와 같은 전력산업의 수직 통합을 적극 검토하고, 우선적으로 발전분야 통합에 대한 계획이 제출되어야 한다. 특히, 발전 정비와 연료·환경설비 운전 부문은 외주화·민간 개방 정책으로 인해 안전사고가 빈발했다는 점에서, 2단계 민간 개방 계획을 전면 재검토해야 한다. 위험의 외주화로 귀결되는 발전 정비, 연료·환경설비 운전 부문의 민간 개방이 초래하는 문제를 해소하기 위해서는 기존 민간 개방 물량 외주를 중단하고 한전KPS 등과 같은 공기업으로 내부화하여 공공성과 안정성의 원칙에 기반을 둔 발전정비 및 연료·환경설비 운전분야의 경쟁력을 확보하여야 한다. 이러한 발전 분야 통합을 위해 주무부처인 산업통상자원부의 주관 하에 노동조합과 시민사회가 참여하는 (가칭)'미래 전력산업 발전위원회'를 구성하여 전력산업 통합 논의를 시작할 필요가 있다.

#### 2) 행정 개선 과제

#### 가) 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화

문재인 정부에 들어 공공부문 간접고용 노동자들의 정규직 전환의 일환으로 자회사로의 전환이 추진되고 있다. 하지만 이러한 자회사 전환방식이 발전산업에서의 '위험의 외주화'를 해결하기 위한 방안으로 적절한지를 비판적으로 검토해야 한다. 발전산업에서 외주화는 상시, 지속 업무를 중심으로 확산되었고 이는 하나의 흐름 공정이어야 할 발전산업의 공정이 임의적으로 분할되었다는 것을 뜻한다. 이로부터 발전소의 위험은 단지 노후화된 발전소 시설이나 기계장치의 위험성에 국한되지 않고, 흐름공정의 분할이 갖는 노동의 분할로 인한 위험으로 증폭되고 있다. 따라서 원-하청 구조와 유사한 발전소-자회사가 노동자의 위험과 안전을 해결하기 위한 고용구조인지를 재검토해야하며, 김용균 사망사고의 사회적인 관심도가 여전히 지속되고 있는 만큼 공공성과 노동자의 안전, 노동권이 상호 불가분하게 연결되어 있다는 점을 다시 확인하면서 직접고용 정규직화를 적극 검토해야 할 것이다.

**나) 발전소 필요 인력 충원**

위험작업에 대한 2인 1조 작업이 실질적으로 가능해야 한다. 석탄운반 공정의 컨베이어 운전원과 운전보조원, 낙탄처리원, 탈황 공정의 낙석고/석회석 처리원, 공용설비 및 폐수처리 운전원, 회처리 공정의 컨베이어 운전원의 경우 적어도 2인 1조 작업이 가능하도록 인력이 배치되어야 한다. '김용균 특조위'의 권고사항과 같이 주 52시간 규제 준수만이 아니라 주 40시간 노동이 실현될 수 있어야 하며, 월 7회 이상의 야간노동을 금지해야 한다. 대근제도를 개선해서 연차휴가 사용권이 온전히 보장되어야 한다. 안전이 담보된 인력계획이 산출될 수 있도록 현장노동자의 의견을 반영하여야 한다. 장시간 노동 및 야간노동을 줄이기 위한 교대제 개선이 필요하다.

**다) 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화**

영업수지 및 수익지표 조직관리지표, 고객만족도 지표 등 지표 전반에서 안전관리를 우선할 수 있도록 추가적인 경영평가 개선이 이루어져야 한다. 또한 예방적 안전시스템이 제대로 가능하도록 하려면 현장 작업자들이 빠짐없이 준사고, 장애 등을 보고하는 것이 활성화될 수 있도록 유도하는 평가지표를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 책임추궁에서 원인규명으로 중대재해를 예방해야 할 것이다.

각종 산재발생 지표에 대한 징벌적 감점조치들을 개선하고, 거꾸로 산재은폐 시도에 대한 강력한 처벌조항이 도입되어야 한다. 김용균 사고 이후에도 여전히 산재사례를 적극적으로 현장에 알리려고 하지 않거나 산재은폐 시도들이 끊이지 않는 현 상황은 이러한 조치들이 시급히 이뤄져야 한다는 것을 보여준다. 이를 위해 재난 및 안전관리 지표에 노동자 직접 평가 지표를 포함시킬 필요가 있다. 현장 노동자들의 설비개선 요청 달성율(건수, 설비개선 예산에서의 비율) 등 안전과 관련된 현장 노동자들의 요청사항에 대한 개선지표를 마련하는 것이다. 또한 산재발생시 과도한 감점지표를 개선하고, 산재 및 아차사고 조사·개선 노력을 상향지표화하는 것도 필요하다. 그리고 경영평가 성과지표에 외주·하청업체의 안전보건수준 및 안전사고 예방 노력과 재해 발생 현황을 반영하여 이들 업체의 재해율을 통합 관리해야 한다. 특히, 산재은폐를 평가항목에 반영하는 것이 반드시 필요하다. 도급 계약 시 산재관련 벌과금 규정을 삭제하고, 공공기관 경영평가 및 협력사 도급계약서에 산재은폐 적발 시 감점 및 퇴출조항을 삽입한다.

**라) 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회**

'김용균 특조위'는 고 김용균씨 사망사고에 대한 진상조사 결과를 발표하면서 발전소 안전사고의 가장 핵심적인 원인으로 노동자 간의 수평적인 소통을 가로막고 안전에 대한 책임공백 상태를 야기하는 '외주화'와 '원·하청 차별 구조'를 지목하고, 이를 개선하기 위한 방안으로 발전회사가 외주화한 사내하청 노동자들을 직접고용할 것을 제1개선안으로 권고한 바 있다. 하청 노동자의 산재위험을 낮추고 열악한 처우를 개선하기 위해 협력사 노동자를 직접고용 정규직화하는 등 전력산업의 원·하청 구조를 대폭 개선하라는 것이다.

근본적으로 지난 20여 년간 유지되어 왔던 신공공관리(NPM) 기조에 입각한 공공부문 구조조정 및 경영효율화 중심의 공공부문 개혁 정책의 방향이 바뀌어야 한다. 외주화된 업무 중 상당수가 상시·지속업무에 해당하는 만큼 상시·지속업무의 정규직 고용원칙을 직접고용만이 아니라 간접고용으로 확대하여, 공공서비스 제공 노동자의 직영화라는 원칙을 세우고 정부가 앞장서서 공공부문에서부터 외주화된 업무를 재직영화해 나갈 필요가 있다. 구체적으로 경상정비 및 연료·환경설비 운전분야의 민영화·외주화를 철회하고 하청 노동자들을 직접고용 정규직화해야 할 것이다.

**3) 사업장 문화, 관행, 프로그램 등 개선 과제**

**가) 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선**

무엇보다 복수노조가 기업주의 노사관계 관리도구로 전락하는 것이 아니라 노동자의 권리를 확장하는 것이 될 수 있도록 제도를 개선하는 것이 급선무이다. 현재 노동법상의 교섭창구단일화제도는 교섭대표노조에 전권을 부여하는 구조이다. 그로 인해 교섭대표노조가 아닌 경우 교섭 참여가 전면 배제되거나 쟁의의 독자적인 권한을 가지지도 못하며, 조합규모가 적다는 이유로 노동조합 활동 시간 및 여타 노조활동 전반에서 취약한 조건을 가질 수밖에 없다.

교섭창구단일화를 제도로서 강제하는 것이 아니라 노동조합에 교섭에 대한 권한을 제대로 부여하는 것이 필요하며, 현재의 복수노조 교섭창구단일화제도를 삭제하는 것이 바람직한 개정의 방향이다. 복수의 노동조합이 존재하는 경우, 사용자의 교섭에 대한 부담 등을 이유로 하고 있지만, 오히려 현재의 복수노조 관련 제도는 사용자의 노동조합 지배력을 높이고, 노동자의 권리는 제약하는 방식으로, 노사관계의 자율성을 보장하는 것이 아닌 행정관청이 개입하여 통제하려는 오래된 노조 통제적 인식에 기인한다. 복수의 노동조합이 존재하는 경우 노동조합들은 개별교섭이나 공동교섭 등 필요한 방식을 선택할 수 있을 것이며, 그에 대한 사용자의 교섭 의무가 부과되어야 교섭권의 보장, 노동조합으로서의 활동에 대한 보장이 이루어질 수 있다.

**나) 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선**

중간착복 및 임금차별의 구조적 원인이 간접고용 구조에 있기 때문에 특조위에서 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자들에 대한 직접고용 정규직화를 권고하고 있는 것처럼, 직접고용으로 운영

하는 것을 통해 개선하는 것이 근본적 대책이다. 그리고 도급으로 운영하는 경우에는 위 특조위 권고안에 따라 직접노무비에 대해 낙찰률을 적용하지 않도록 하고, 원청이 관리할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

관련해서는 현재 존재하는 용역근로자 근로조건 보호지침을 개정, 강화하여 개선을 도모할 수 있다. 현재 용역근로자 근로조건 보호지침은 단순노무용역에 대해서만 적용하고 있는데 이를 외주, 용역, 위탁 노동자로 확대하는 조치가 필요하다. 또 한편 현재 지침은 낙찰하한가 이상의 임금을 보장하도록 하고 있는데 이에 대해 인건비에 있어서는 낙찰률의 적용 자체를 배제할 수 있도록 하는 조치도 따라야 한다.

무엇보다 노동자 권리와 직접 연관된 용역계약 사항에 대해서는 노동자들이 접근하여 알 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 관련해 용역계약의 내용에 대해 노무비 산출내역 등 노동자 권리와 관련한 사항들에 대한 공개를 의무화하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

**다) 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐**

발전소 안에서 공간은 원청 노동자의 작업공간-휴게공간과 하청 및 자회사의 작업공간-휴게공간으로 분할되어 있다. 김용균 사망사고 이후 직접공정 라인에 대한 안전설비가 확충되고 있지만 이에 반해 이들 노동자들의 휴게공간이나 자회사 노동자들의 작업공간 및 휴게공간 같은 직접생산라인 외 시설에 대한 관리는 발전소 내부 시설이라고 할 수 없을 정도로 열악하다. 하지만 이들의 휴게공간은 생활편의를 위한 것이 아니라 노동 보건 시설로서 당연히 원청의 사용자로서의 책임 하에 관리, 유지되어야할 시설물이다. 따라서 하청노동자와 자회사노동자들의 열악한 노동조건뿐만 아니라, 이들의 휴게공간에 대한 원청의 사용자 책임을 강화해야할 필요가 있다.

**라) 발전사 집단적 노사관계 개선**

노동자의 의견을 묻거나 참여를 보장하는 정책을 펼 때, 다수 노동조합의 의견만을 선별적으로 듣거나 다른 노동조합의 참여를 배제하지 않는 구조를 만들 필요가 있다. 노사 관계 형성이 작업장에서 일하는 모든 노동자들의 참여와 의견 수렴을 할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 작업장 위험시설 개선과 위험발생시 작업중지권을 실질적으로 보장하기 위해 원하청 공동교섭을 의무화할 필요가 있다. 특히 노동자 안전과 건강 보장을 위해 원하청 공동으로 산업안전보건위원회를 운영할 필요가 있다.



**마) 발전사 리더쉽, 거버넌스 등 조직 문화 개선**

발전사 리더쉽의 민주성 및 전문성에 대해서는 지속적인 사회적 문제 제기가 있어 왔다. 특히 '낙하산 인사'로 지칭되는 인사 문제는 고질적인 병폐로 지적되고 있다. 이러한 인사 문제가 조직의 퍼포먼스를 저하시킬 뿐 아니라 노동자 안전과 건강 수준 등 노동인권 보장에도 적지 않은 악영향을 끼치고 있는 것으로 생각된다.

본 연구에서 석탄화력발전산업 조직의 조직문화를 평가해 보았을 때 과업지향적, 위계지향적 문화가 강한 것으로 나타났다. 이는 조직문화가 비민주적이거나 권위적인 형태로 형성되어 있을 가능성을 보여준다. 실제 인터뷰와 사례조사에서 석탄화력발전산업의 특성상 안정성과 통제를 강조하다보니 상명하복의 군사주의적 문화가 강하다는 사실도 확인되었다.

석탄화력발전소 인사 시스템을 개혁하고, 하청업체와의 회전문 인사 시스템의 폐해를 개선할 필요가 있다.

## 1. 조사 목적 및 필요성

석탄화력발전은 2018년 기준으로 국내 발전량의 41.9%를 차지하고 있는 발전 방식이다(한국전력공사, 2019). 정부는 미세먼지 등 대기오염 문제와 비효율성을 이유로 향후 석탄화력발전소를 줄여갈 계획이지만, 당분간은 국내 전력 생산의 상당 부분을 책임지는 발전 방식으로 지속될 것임은 부인할 수 없다.

석탄화력발전은 몇 가지 공정으로 이루어진다. 먼저 석탄을 준비하는 석탄 취급 공정(연료 설비)이 있고, 석탄을 연소시켜 그 열을 이용해 보일러를 이용해 물을 데우는 공정(보일러 설비)이 있다. 그리고 마지막으로 이 때 발생된 고압의 증기를 활용해 터빈을 돌려 전기를 생산하는 공정(터빈발전기 설비)이 있다. 그 외에 회(재)처리설비(전기집진 등)와 탈황설비 및 탈질설비 등의 업무 및 운전을 하는 공정(환경설비)이 있다.

석탄화력발전 과정에서 불가피하게 석탄 연소 부산물이 발생하게 되는데, 이는 환경오염 물질일 뿐 아니라 노동자 건강에도 영향을 미치는 유해물질이다. 이러한 환경오염 및 노동자 건강 유해물질의 발생은 사용한 석탄의 종류, 석탄에 포함되어 있는 불연소 화합물의 정도, 분쇄 및 연소 과정, 부산물 침착 기술의 종류 등에 따라 다른 양상을 띤다.

석탄 취급 공정에서 근무하는 노동자들은 탄 분진, 탄 분쇄물 등 다양한 석탄 형태에 노출된다. 이는 주로 흡입이나 피부 접촉을 통해 노동자에 영향을 끼친다. 이러한 탄 분진 노출은 이 공정에 근무하는 노동자의 호흡기계 건강에 영향을 끼칠 수 있다.

석탄의 비산 재와 낙진은 석탄 연소의 부산물이다. 비산 재의 경우 호흡기계를 통해 폐에 도달할 수 있을 만큼의 크기이기에 특히 건강 위험이 크다. 보일러 내부, 급수가열장치, 이송관, 부산물 취급 처리 장치, 석탄재 저장탑 등을 유지, 보수하는 업무에 종사하는 노동자들의 경우 이러한 건강 위험에 노출되어 있을 가능성이 있다. 비산 재에는 유리규산도 종종 포함되어 있는데, 이에 만성적으로 노출될 경우 규폐증이나 폐암에 걸릴 위험이 증가한다.

석탄 연소 과정에서 발생하는 질산화합물이나 황산화합물 역시 노동자의 호흡기 건강에 영향을 끼칠 가능성이 있다. 석탄에 포함되어 있는 소량의 크롬, 구리, 아연, 카드뮴, 납, 수은, 비소 등의 중금속 등이 연소 과정에 미세먼지에 포함되어 노동자 건강에 영향을 끼칠 가능성도 있다. 석면, 다환방향족탄화수소화합물, 니켈, 베릴륨 같은 발암물질에의 노출 가능성도 언급되고 있다.

한편, 소음, 고열 노출 등의 물리적 건강 위험에 대한 노출 가능성이 있다. 석탄화력발전 사업장은 추락, 낙하, 끼임 등의 안전사고의 위험성 역시 높은 사업장이다. 석탄이 가연성 물질이기 때문에 화재나 폭발 위험도 크다. 밀폐공간 작업으로 인한 질식 위험도 존재한다. 인간공학적 위험요인으로 인한 근골격계질환 위험이 있고, 교대 근무로 인한 건강 영향도 예방관리 대상이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 석탄화력발전 사업장은 노동자 안전과 건강 측면에서 고위험 사업장이다. 하지만 2018년 12월 고 김용균씨의 컨베이어 벨트 사망 사고 이전에는 석탄화력발전 사업장의 노동자 안전 및 건강 위험이 사회적으로 큰 관심을 받지는 못했다. 하지만 고 김용균씨 사고 이후 발표된 자료에 따르면 최근 5년(2014~2018년)간 한국남동발전·서부발전·중부발전·남부발전·동서발전을 비롯한 발전 5사에서 327건의 산재사고가 일어났다. 그 결과 334명의 사상자가 발생했고 그중 8명을 제외한 326명이 하청 노동자였다. 산재 사망자는 20명이었는데 모두 하청 노동자였다. 이 사고로 석탄화력발전 사업의 위험성과 위험의 외주화로 인한 노동인권 침해 가능성에 대한 사회적 관심이 높아졌다.

고 김용균씨도 석탄화력발전 사업장의 외주 하청 노동자였지만, 지난 5년간 사망한 20명의 노동자가 모두 하청 노동자라는 점에서 석탄화력발전 사업장이 체계적으로 위험 작업 부문을 외주화하였다는 문제가 제기되었다.

2000년대 초반 한국전력으로부터 5개 발전자회사(남동발전, 중부발전, 서부발전, 남부발전, 동서발전)가 분리된 이후 발전자회사의 업무가 점차 외주화되었다. 특히 연료·환경설비 운전이나 경상정비과 같은 핵심 업무이면서 상대적으로 위험이 큰 업무도 외주화되었다. 그 과정에 정규직 노동자들은 인력 동결 혹은 감축이 이루어졌고, 핵심 업무도 외주화되면서 2017년 기준으로 발전 5사의 정규직 노동자는 9,508명인데 견줘, 용역, 외주 하청 노동자는 10,385명으로 용역, 외주 하청 노동자의 규모가 정규직 노동자보다 많게 되었다(정흥준, 2017).

석탄화력발전소는 크게 네 종류의 설비가 있는데 터빈발전기 설비, 보일러 설비, 연료설비, 환경설비이다. 이 중 터빈발전기 설비와 보일러 설비의 운전은 정규직이 담당하고 있으며 연료설비와 환경설비는 외주화되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 연료설비와 환경설비는 상대적으로 안전, 건강 위험이 높은 업무이다. 이에 위험 업무를 의도적으로 외주화하였다는 사회적 비판이 제기되었다.

경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(이하 사회권 규약) 제7조에서는 “공정하고 유리한 근로조건을 모든 사람이 향유할 권리를 가진다”고 천명하면서 특히 “안전하고 건강한 근로조건”은 그 중 핵심적인 조건으로 지적하고 있다. 이 조항을 설명하는 사회권 규약 일반논평 제23호(2016)에서는 “산업 재해 및 직업병 예방은 공정하고 유리한 노동 조건에 대한 권리의 근본적인 측면이며 다른 사회권 규약상 권리, 특히 달성 가능한 최고 수준의 육체 및 정신 건강에 대한 권리와 밀접하게 관련되어 있다.”고 언급하고 있다. 노동자 건강권은 사회권 규약상 노동권과 건강권에 모두 걸쳐있으며, 두 권리 실현에 핵심적인 요소이기도 하다. 노동권 보장을 위해서도, 건강권 보장을 위해서도 노동자 건강권 보장은 매우 핵심적인 요소이자 지표이다.

‘모든 사람이 안전하고 건강한 근로조건을 향유할 권리’ 보장 측면에서 석탄화력발전소 노동자들은 그 문제가 심각한 집단이라고 할 수 있다. 다양한 건강 및 안전 위험에 노출되어 있고, 그 결과로 산재 사고도 빈발하고 있기 때문이다. 한편, 석탄화력발전 사업은 국내 발전량의 30% 가량을 책임지는 국가의 핵심시설이라는 점에서 국민의 생명 및 안전과 직결되는 사업이다. 국가 기간산업에 종사하는 노동자의 노동인권 보장은 해당 공공서비스의 질을 높이고 국민 안전 수준을 증가시킨다는 점에서 사회적 중요성도 큰 사안이다. 민간사업 부문과 달리 국가와 정부가 그 운영을 책임지는 공기업이라는 측면에서 노동 인권 보장의 우선성도 높고, 문제 해결의 실행가능성도 높은 사업장이다. 문제의 심각성, 중요성, 우선성, 문제 해결 가능성 등이 높음에도 불구하고 그간 석탄화력발전 사업 노동자 노동 인권 보장 실태에 대한 조사는 매우 단편적으로 이루어졌고, 그 수도 매우 적은 실정이다. 문제 해결을 위한 사회적 논의도 적다. 이에 석탄화력발전 사업 노동자의 노동 인권 보장 실태를 파악하고 그 결과에 기초해 문제 해결을 위한 사회적 논의를 활성화할 필요가 있다.

본 연구는 김용균 사망사고 이후 국무총리 산하에 한시적으로 설치되어 김용균씨 사망의 원인을 조사하고 2019년 9월 개선 권고를 냈던 “고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회”의 “진상조사결과 종합보고서” 내용과 중복되는 내용을 피하기 위해 노동자 안전 및 건강권 보장과 관련된 내용은 최소화하였다. 특히 특별노동안전조사위원회 종합보고서에 노동자 안전과 건강권 개선을 위한 정책 권고 사항은 세세히 담겨 있으므로 이 부분은 석탄화력발전산업 노동인권 개선을 위한 필수적인 요소임에도 불구하고 본 보고서의 정책 권고 내용에 담지 않았다.

## 2. 조사 내용 및 범위

석탄화력발전산업 노동인권이 미치는 거시적 요인이라고 할 수 있는 국내 석탄화력발전산업 현황과 발전산업 정책에 대해 조사하였다. 임금과 노동조건, 노동자 건강과 안전 수준, 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통 수준, 노동 인권 보장에 대한 인식 등을 인터넷 온라인 설문조사를 통해 조사하였다.

고용불안 실태, 임금차별 실태, 노동조건 차별 및 권리침해 실태, 공간의 격차로부터 발생하는 차별 실태, 시간선택제 노동자에 대한 권리배제, 차별 실태, 노동3권 침해 실태, 필수유지업무제도로 인한 노동권 제약, 원하청 계약서에서 드러나는 권리 침해, 외주화로 인한 권리 침해, 중층화된 고용구조 하에서 젠더차별 등에 대해 문서 자료 및 대상자 인터뷰 등을 통해 사례조사를 하였다.

석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제의 우선순위 선정을 위해 전문가 델파이 조사를 하였고, 그것을 바탕으로 정책 제언을 하였다.

본 조사는 2019년 9월 발표된 <고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 김용균 특조위)>의 조사보고서 내용과 중복을 최대한 피하기 위해 노동자 안전 및 건강권과 관련된 내용은 특조위 보고서에서 언급되지 않은 내용을 중심으로 조사하였고 보편적인 노동인권 사항 전체를 조사하였다. 조사 대상은 정규직 노동자와 자회사 노동자를 포함한 석탄화력발전소 노동자 전체를 대상으로 하였다. 한편, 대표적으로 남성중심 사업장인 석탄화력발전소의 젠더 불평등을 조사하여 남성중심 사업장에서의 젠더차별을 조사, 연구할 수 있는 단초를 마련하였다. 노동자 안전 및 건강 측면에서는 특조위 조사 및 권고 이후 현장에서 실질적으로 노동자의 안전을 위한 권리가 어떻게 보장되고 있는지, 그 제도적, 시스템적 실태를 조사하였다.



## 3. 조사 방법

### 가. 문헌 조사 및 분석

○ 국내 석탄화력발전산업 동향
○ 국내 석탄화력발전설비 운영 및 건설 현황
○ 국내 석탄화력발전산업 전망
○ 발전산업 민영화, 외주화 정책과 석탄화력발전산업
○ 정부의 공기업 효율화 정책과 석탄화력발전산업
○ 석탄화력발전 노동자 건강권 위험 요인 분석
○ 해외 제외국의 석탄화력발전 노동인권 보장 실태 및 법제도

### 나. 현장 조사

○ 서부발전 태안본부 현장조사
○ 조사 내용
- 사업장의 유해 위험 예방 조치 이행 실태 분석
- 사업장의 유해 위험 기계 등에 대한 조치 이행 실태 분석
- 사업장의 유해 위험 물질 등에 대한 조치 이행 실태 분석

### 다. 설문 조사

○ 노동조합 협조를 얻어 인터넷 설문조사 실시
○ 설문지 응답자 수 : 594명
○ 설문지 내용
- 임금 및 노동조건 등
- 노동자 건강권 위험 요인 노출 실태
- 사고 및 질병 경험
- 사업장 조직문화 특성 평가
- 사업장 내 의사소통 등 안전문화 수준 평가
- 원하청 노동자 건강권 개선방안에 대한 의견 및 우선순위 등
○ 설문 분석시 원하청 등 고용형태에 따른 차이 분석 수행

**라. 사례 조사**

○ 원하청 및 자회사 노동자 30명에 대한 심층 인터뷰와 자료 조사를 병행

○ 사업장 구분 없이 대표적인 노동 인권 침해 사례에 대한 사례 조사 실시

○ 고용노동부나 노동위원회에 고발, 진정된 사례와 더불어 노동조합의 협조를 얻어 사례조사 실시

○ 해당 사례에 대해서는 심층 인터뷰를 통해 해당 사례의 배경, 맥락, 구조, 원인, 결과 등이 잘 드러나도록 조사

**마. 의견 수렴 및 델파이 조사**

○ 연구진이 자체적으로 마련한 개선 방안에 대한 현장 노동자, 노동조합, 전문가 의견 수렴을 통해 개선 방안 목록을 작성

○ 개선 방안 목록을 활용하여 전문가 12인을 대상으로 석탄화력발전 사업장 노동인권 개선 방안 우선순위에 대해 델파이 조사를 실시



# 제 2장 | 국내 석탄화력발전산업 정책과 노동인권

## 1. 국내 석탄화력발전소 운영 및 고용 현황

**가. 국내 석탄화력발전소 운영 현황**

현재 국내에는 5개 발전공기업 산하에 총 12개 지역에 걸쳐 총 61호기의 석탄화력발전소가 운영 중이다. 민간 기업이 운영하는 2호기까지 더 하면 총 63호기의 석탄화력발전소가 운영 중이다. 2018년 기준으로 국내 석탄화력 발전량은 총 231,653 기가 와트인데, 이 중 96% 이상인 222,817 기가 와트를 5개 발전공기업에서 생산했다(표 1 참조).

**표1.** 2018년 국내 석탄화력발전 발전량

(단위 : MW)

| 구분 | 발전소 | 발전량 | 백분율 |
|---|---|---|---|
| 한국남동발전 | 영 동 #2 | 484,020 | 0.2% |
| | 삼천포#1~6 | 21,448,614 | 9.3% |
| | 영 흥#1~6 | 38,212,898 | 16.5% |
| | 여 수#1~2 | 4,601,442 | 2.0% |
| 한국중부발전 | 보 령 #1~8 | 25,603,359 | 11.1% |
| | 신보령#1~2 | 11,273,851 | 4.9% |
| 한국서부발전 | 태 안 #1~10 | 38,847,637 | 16.8% |
| 한국남부발전 | 하 동 #1~8 | 29,812,077 | 12.9% |
| | 삼척그린파워#1,2 | 11,306,897 | 4.9% |
| 한국동서발전 | 동 해 #1,2 | 2,193,020 | 0.9% |
| | 호 남 #1,2 | 2,810,524 | 1.2% |
| | 당 진 #1~10 | 36,223,271 | 15.6% |
| 발전공기업 | 소계 | 222,817,610 | 96.2% |
| 민간회사 | 북평화력#1,2 | 8,835,428 | 3.8% |
| **합계** | | **231,653,039** | **100.0%** |

※ 자료 : 한국전력공사, 2018 한국전력통계, 2019.

**표2.** 운영 중인 국내 석탄화력발전소 현황

| 회사명 | 발전소명 위치 | 연료 | 호기 | 준공년도 | 설비용량 (MW) | 수량 | 시설용량 합계 (MW) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **공공기관** | | | | | | | |
| 남동발전㈜ | 삼천포 | 석탄 (유연탄) | #1,2,3,4 | 83,84,93,94 | 560 | 4 | 3,240 |
| | | | #5,6 | 97,98 | 500 | 2 | |
| | 영흥 | 석탄 (유연탄) | #1,2 | 04 | 800 | 2 | 5,080 |
| | | | #3,4 | 08 | 870 | 2 | |
| | | | #5,6 | 14 | 870 | 2 | |
| | 영동 | 석탄 (무·유연탄) | #1 | 72 | 125 | 1 | 325 |
| | | | #2 | 79 | 200 | 1 | |
| | 여수 | 석탄 (아역청탄) | #1 | 12 | 200 | 1 | 528.6 |
| | | | #2 | 03(터빈), 09(보일러) | 328.6 | 1 | |
| 중부발전㈜ | 보령 | 석탄 (유연탄) | #1,2,3,4,5,6 | 83,84,93,93,93,94 | 500 | 8 | 4,000 |
| | | | #7,8 | 08,08 | | | |
| | 신보령 | 석탄 (유연탄) | #1,2 | 17 | 1,000 | 2 | 2,000 |
| 서부발전㈜ | 태안 | 석탄 (유연탄) | #1,2,3,4,5,6 | 95,95,97,97,01,02 | 500 | 8 | 6346.33 |
| | | | #7,8 | 07,07 | | | |
| | | | #9,10 | 16,17 | 1,000 | 2 | |
| | | | IGCC | 16 | 346.33 | 1 | |
| 남부발전㈜ | 하동 | 석탄 (유연탄) | #1,2,3,4,5, 6,7,8 | 97,98,99,99,00, 01,08,09 | 500 | 8 | 6,044 |
| | 삼척 | 석탄 (유연탄) | #1,2 | 16,17 | 1,022 | 2 | |
| 동서발전㈜ | 당진 | 석탄 (유연탄) | #1,2,3,4,5,6 | 99,99,00,01,05,06 | 500 | 8 | 6,044 |
| | | | #7,8 | 07,07 | | 8 | |
| | | | #9,10 | 15, 16 | 1,022 | 2 | |
| | 호남 | 석탄(유연탄) 및 중유 | #1,2 | 72 | 250 | 2 | 500 |
| | 동해 | 석탄 (무·유연탄) | #1,2 | 98,99 | 200 | 2 | 400 |
| **소 계** | | | | | | **61** | **34,507.93** |
| **민간** | | | | | | | |
| GS 동해전력 | 동해 | 석탄 (유연탄) | 북평#1,2 | 17 | 595 | 2 | 1,190 |
| **소 계** | | | | | | **2** | **1,190** |
| **총 계** | | | | | | **63** | **35697.93** |

※ 각 발전사 사업현황 게시정보 및 '2019년도 2분기 전력거래소 발전소 건설사업 추진현황 재구성

**표3.** 현재 건설 중인 석탄화력발전소

| 회사명 | 발전소명 위치 | 연료 | 호기 | 착공 년도 | 준공 년도 | 설비용량 (MW) | 수량 | 시설용량 합계 (MW) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **공공기관** | | | | | | | | |
| 중부발전㈜ | 서천 | 석탄 (유연탄) | #1 | 16 | 20 | 1,000 | 1 | 1,000 |
| **소 계** | | | | | | | **1** | **1,000** |
| **민간** | | | | | | | | |
| 고성 그린파워 | 고성 | 석탄 (유연탄) | #1, 2 | 15 | 21 | 1,040 | 2 | 2,080 |
| 강릉 에코파워 | 강릉 | 석탄 (유연탄) | #1, 2 | 18 | 22 | 1,040 | 2 | 2,080 |
| **소 계** | | | | | | | **4** | **4,160** |
| **총 계** | | | | | | | **6** | **6,160** |

**표4.** 향후 건설 예정인 석탄화력발전소

| 회사명 | 발전소명 위치 | 연료 | 호기 | 착공 년도 | 준공 년도 | 설비용량 (MW) | 수량 | 시설용량 합계 (MW) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **민간** | | | | | | | | |
| 포스파워 | 삼척 | 석탄 (유연탄) | #1, 2 | 18 | 24 | 1,050 | 2 | 2,100 |
| **총 계** | | | | | | | **6** | **6,160** |

**그림1.** 지역별 석탄화력발전소 분포

[석탄화력발전소 지역별 분포, 각 발전5사 2019년 10.11 발전소현황 게시 기준 ]

*공공기관 발전사 기준(민간발전사 제외)

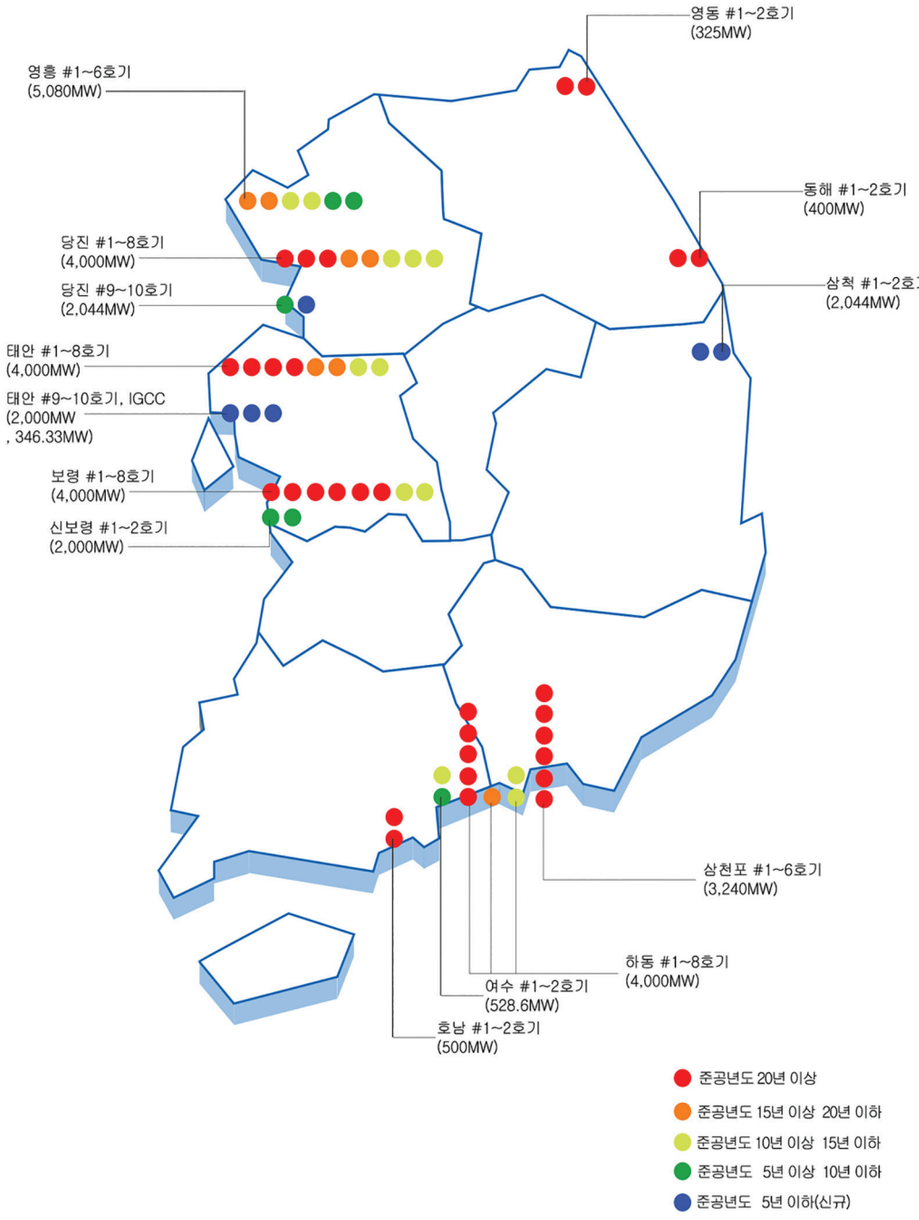



**표5**. 5개 발전공기업 석탄화력발전소 운행 연수별 발전소 수 및 설비용량

| 구분 | 합계 | 20년 이상 | 15~20년 | 10~15년 | 5~10년 | 5년 이하 (신규) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 설비용량 (MW) | 34,508 | 13,465 | 4,100 | 6,569 | 2,962 | 7,412 |
| 발전소 수 (개) | 61 | 31 | 6 | 12 | 5 | 7 |
| 점유율 (%) | 100 | 39.0 | 11.9 | 19.0 | 8.6 | 21.5 |

**나. 국내 석탄화력발전소 고용 현황**

공공기관경영정보공개시스템(ALIO)에 따르면, 한국의 화력발전 공기업인 발전 5사(한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전)에 속해 있는 정규직 노동자는 2018년 현재 12,428명이며, 간접고용 노동자(소속외 인력)는 4,587명이다. 알리오(ALIO)상으로 보더라도, 발전소 내의 상시지속노동자 중 간접고용 노동자의 비율은 27.0%로, 한국수력원자력㈜를 제외하면 다른 에너지 공기업보다 높은 편이다. 문제는 여기서 간접고용 노동자의 경우 파견, 용역, 사내하도급만을 포함한 것이고, 기관이 민간위탁으로 자의적으로 분류하는 범주는 누락되어 있다는 점이다. 예를 들어 발전 5사의 경우 발전회사 측에서 민간위탁으로 주장한 바 있는 경상정비와 같은 직종의 규모는 제외되어 있다. 실질적으로 용역 혹은 사내하청의 간접고용에 해당하지만 민간위탁으로 자의적으로 분류하는 경우가 없도록 간접고용 노동자의 규모를 재산정해야 한다.

**표6.** 주요 에너지 공기업 노동자 규모

(단위: 명, 알리오 2018년 12월 기준)

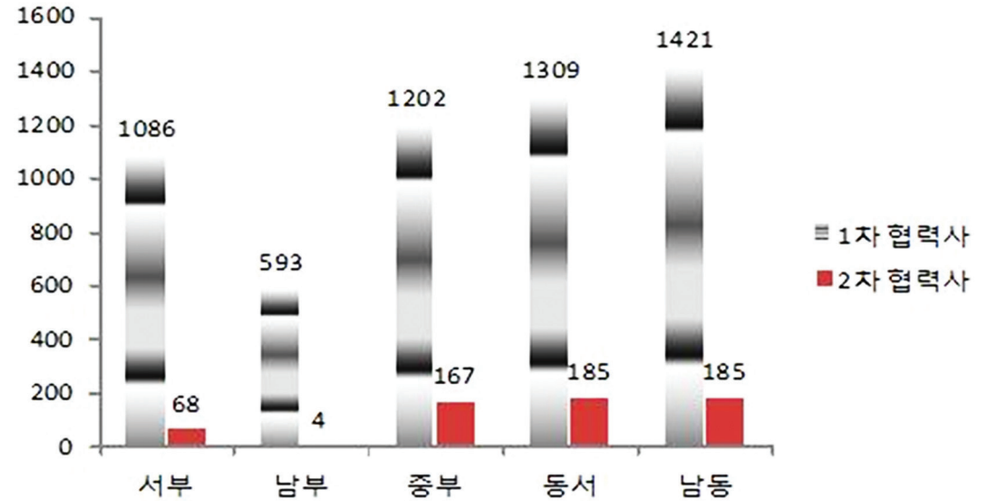
| 공공기관 | 정규직(A) | 간접고용(B) | 정규직+간접고용 (C) | 비율(B/C) |
|---|---|---|---|---|
| 발전 5사 | 12,428 | 4,587 | 17,015 | 27.0 |
| - 한국남동발전㈜ | 2,349 | 1,164 | 3,513 | 33.1 |
| - 한국남부발전㈜ | 2,323 | 714 | 3,037 | 23.5 |
| - 한국동서발전㈜ | 2,569 | 978 | 3,547 | 27.6 |
| - 한국서부발전㈜ | 2,493 | 866 | 3,359 | 25.8 |
| - 한국중부발전㈜ | 2,694 | 865 | 3,559 | 24.3 |
| 한국수력원자력㈜ | 12,306 | 6,743 | 19,049 | 35.4 |
| 한국가스공사 | 4,121 | 1,176 | 5,297 | 22.2 |
| 한국지역난방공사 | 2,030 | 443 | 2,473 | 17.9 |
| 한전KPS㈜ | 6,249 | 996 | 7,245 | 13.7 |

※ 자료: 알리오

발전사의 경우 경상정비는 한전KPS 및 민간업체에 전면적으로 외주화되어 있고, 연료·환경설비 운전은 보일러, 터빈, 발전기 등 이른바 메인설비 운전을 제외한 부분이 모두 외주화되어 있다. 이렇게 외주화된 연료·환경설비 운전과 경상정비만 구분하면 2019년 6월 1일 기준 발전 5사에서 일하는 협력사 소속 인력은 6,220명이다. 이 중 연료·환경설비 운전이 2,553명이고, 경상정비가 3,667명이다. 1차 협력사 소속이 5,611명이고, 2차 협력사 소속이 609명이다. 남부발전이 가장 적은 597명이고, 남동발전이 가장 많은 1,606명이다.



**그림2.** 발전사별 1, 2차 협력사 노동자 규모(단위: 명)




※ 협력사에는 한전KPS 포함.
※ 자료: 김용균 특조위(2019: 90) 재인용.

**표7.** 발전 5사 외주인력 현황

(단위: 명, 2019년 6월 1일 기준)

| 구분 | 연료환경운전 | | 경상정비 | | 계 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1차 협력사 | 2차 협력사 | 1차 협력사 | 2차 협력사 | |
| 서부발전㈜ | 379 | 19 | 707 | 49 | 1,154 |
| 남부발전㈜ | 327 | 0 | 266 | 4 | 597 |
| 중부발전㈜ | 516 | 33 | 686 | 134 | 1,369 |
| 동서발전㈜ | 573 | 61 | 736 | 124 | 1,494 |
| 남동발전㈜ | 597 | 48 | 824 | 137 | 1,606 |
| 계 | 2,392 | 161 | 3,219 | 448 | 6,220 |

※ 발전 5사 제출자료 취합. 협력사에는 한전KPS 포함.
2차 협력사 인원은 상시지속적인 재하도급 업무만 포함하고 일시간헐적 재하도급은 제외함.
※ 자료: 김용균 특조위(2019: 90) 재인용.

## 2. 공공부문 민영화·외주화와 노동권 침해[1)]

### 가. 민영화·외주화의 개념

민영화는 "정부가 공급하던 재화 또는 공공서비스를 민간부문에 이전함으로써 궁극적으로는 서비스의 질을 향상시키고 정부의 역할 범위를 축소시키고자 하는 일련의 조치들"로 정의된다. 단지 공기업의 매각만이 아니라 각종 행정조직 내의 행정기능·활동 등 행정서비스의 민간 이양도 포함하고 있는 것이다. 이와 같은 넓은 관점에서 보면, 민영화의 범주에는 ① 재화나 서비스의 공급을 위한 재원을 조세에서 사용자부담금으로 전환하는 재원의 민영화, ② 생산 활동만을 민간에 이전시키는 생산의 민영화, ③ 공공자산이나 정부보유 주식을 매각하는 소유권 이전, ④ 경쟁제한적인 각종 법적장치를 제거하거나 완화하는 자유화 등 4가지 요소가 포함된다. 하지만 좁은 의미로 보면 공기업에 대한 정부 소유 주식의 50% 이상을 민간 소유로 전환하는 것을 의미한다.

이명박·박근혜 정부를 거치면서 민영화에 대해 부정적인 인식이 확산되었지만, 민영화(民營化)는 공공조직을 '비효율적인' 관료가 운영하는 것에 반대하여 국민이 운영하도록 개혁하는 것으로 알려졌다. 민영화 논리가 '민(民)'이란 글자를 근거로 '민주주의'와 비슷한 것으로 오인되었던 것이다. 그러나 민영화의 본질은 관료의 조직을 국민의 조직으로 전환하는 것이 아니라 국민 모두가 공동으로 이용해온 공유 재산을 이윤을 추구하는 소수 개인의 사적 재산으로 바꾼다는 것이라 할 수 있다. 즉 '공(公)'적(public) 조직을 '사(私)'적(private) 소유로 전환시킨다는 의미에서 사유화(私有化)가 정확한 표현인 것이다.

외주화(외부조달, outsourcing)는 조직 내부의 프로젝트나 업무의 일부분을 직접 수행하는 것이 아니라 외부 전문 업체에 위탁하여 처리하는 것을 의미한다. 기업 감량화(downsizing)를 통한 인건비 절감, 가격경쟁력 확보 및 생산성 향상을 위해 제조업 분야에서 활용되기 시작하여 공공부문에도 도입되고 있다. 외주화는 당초 민간부문에서 전략적으로 중요도가 낮은 업무를 외부에 위탁함으로써 핵심 업무의 사업역량을 집중·강화하는 경영혁신 전략으로 등장하였다. 즉, 기업의 가장 핵심적인 업무만을 남겨 그것을 철저히 강화함과 동시에 그 이외의 업무는 시장원리에 노출시켜 경비절감과 효율화를 도모하고 서비스 수준 향상을 꾀하는 경영혁신기법이었다(곽채기, 2000). 업무의 외주화 전략을 통해 본사 조직 및 인력의 슬림화를 촉진할 수 있고, 업무의 전문화를 통해 효율적이고 신속한 업무처리가 가능하며, 모기업과 동일한 노동조건을 적용하기 어려운 사업부문을 분리하여 별도의 근무조건과 급여체제 하에서 사업을 수행하도록 할 수 있다는 점이 장점으로 언급되었다.

1) 김철(2016b)의 내용을 보완·정리하였다.



이와 같이 일반적인 의미에서 외주화는 자본의 이익을 극대화하는 과정과 관련되어 있는, 경영혁신전략의 일환으로 파악되고, 특히 위험의 외주화는 비용절감 및 책임 회피 차원에서 위험 작업 인력을 외주에 위탁하여 "위험을 전가·전이"한다는 측면이 핵심이다. 여기에 덧붙여 공공부문에서의 외주화는 민간부문에서의 외주화와는 약간 다른 의미로, 민영화의 한 형태이면서 동시에 공공부문의 효율성 제고를 위한 경영혁신전략의 의미도 동시에 내포하고 있다(곽채기, 2000). 철도, 공항, 원자력, 발전 등의 산업에서는 좁은 의미의 민영화와 위험의 외주화가 함께 진행되기도 한다.

넓은 의미의 민영화의 개념에는 민간위탁, 외주화 등도 모두 포함된다. 다만, 좁은 의미의 민영화가 정부가 수행할 필요가 없는 기능들을 원천적으로 정부 기능에서 제외하여 민간에 맡기는 것으로, 재화 및 서비스의 생산·공급기능은 물론 최종적인 관리책임 및 비용부담까지도 민간에 넘기는 것을 의미한다고 한다면, 공공부문에서 언급되는 외주화는 민간위탁(contracting-out)과 유사한 개념으로, 공공부문이 서비스에 대한 최종적인 관리책임 및 비용부담을 지는 가운데 계약방식을 통해 직접적인 생산·공급기능을 민간부문에 맡기는 것을 의미한다. 발전 5사는 노무법인 서정의 '발전 5사 비정규직 근로자 정규직 전환 컨설팅 최종보고'(2018.3)에 근거하여 경상정비 비정규직 노동자들을 민간위탁 근로자로 분류하여 1단계 정규직 전환 대상에서 제외하였다. 민간위탁(contracting-out)과 외주용역은 근거 규정이 다르다는 점과 함께 민간위탁이 외주용역에 비해 상대적으로 관리·감독 가능성이 높다는 점을 제외하면 실질적으로 유사한 개념이라 할 수 있다(이승우 외, 2014).

### 나. 공공부문 민영화·외주화의 문제점

민간은 안전보다 비용절감과 이윤 논리를 중심으로 운영되므로, 생명·안전 업무를 민간·시장에 넘기는 것은 적절하지 않다. 사기업으로 대표되는 시장은 수익을 창출하지 못하는 안전에 대한 관심을 소홀히 하고, 이를 보장하지 못한다. 규제완화, 외주화 등은 모두 안전을 경시한 채 비용절감, 경제적 편익에 우선순위를 두어 정책을 결정한 결과 당연히 추진되는 것이다. 위험 작업 인력을 외주화하고 비정규직화할 경우 안전 공백을 야기하고, 결국은 시민의 안전을 위협한다는 사실이 세월호 참사에서 드러났고, 태안화력발전소 또한 예외가 아니었다. 이러한 안전·위험의 외주화는 공공부문 전반에 만연하고 있어 공공성을 위협하고 있다.

#### 1) 공공적 가치의 축소·왜곡

지금까지 정부는 기능의 효율성 제고 명분으로 단순행정작용 혹은 비핵심업무 분야를 분리해내서 민간위탁을 하거나 외주화를 시도하였으나, 본래 공공적 목적을 위해 기능적으로 결합된 부분을 임의

적으로 분리해내는 과정에서 공공적 가치가 축소되거나 왜곡되는 결과를 초래했다. 특히 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서 민간위탁의 사유로서 규정된 '단순사실인 행정작용'이나 '단순행정사무'라는 기준은 공공적 목적 달성에 긴밀하게 연관된 업무들을 임의적으로 쪼개고 갈라놓음으로써 업무수행의 주체와 업무의 내용에 공공적 책무가 반영되도록 한 "공공적 사무"의 공공적 가치를 약화시켰다(김기범·박주영, 2014: 152). 이는 직접적으로 국민의 권리·의무에 직결되지 않더라도 노동력이 투입될 때 업무수행의 내용과 질적 측면에서 공공적 기능과 목적이 제대로 반영되지 못하게 되고, 노동자에게 공공적 권한과 지위를 보장하지 않음으로써 업무를 수행하는 과정에서 공공적 목적이 투영될 수 있는 가능성을 막는 요인으로 작용하였다.

특히 '기타 국민의 생활에 직결된' 행정사무에 대해서 '단순·비핵심'이라는 주관적인 기준의 잣대를 들이대는 것은 사실상 모든 공공적 사무들로부터 단순업무라고 평가하는 직무들을 분리해내고, 직무가치를 낮추며, 직무의 공공적 기능성을 박탈하는 효과가 있다. 단지 민간부문에서 공적 사무를 수행하는 것이 아니라 민간위탁을 통해 행정사무의 공적 가치를 제거하기 때문에 사회공공성의 가치에 반하는 결과를 초래하는 것이다.

'민간의 전문성'은 민간위탁이 활용되는 가장 큰 근거로, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」에서도 '특수한 전문지식이나 기술을 요하는 경우'에 민간위탁을 허용하고 있다. 하지만 특수한 전문성이 요구되는 사무가 공공적 업무로서 상시·지속적으로 수행된다면, 민간자원을 공공적 자원화하고 공공부문에서 관리하고 개발하는 것이 공공성의 측면에서 바람직하다. 특히 공익성과 능률성을 비교하는 기준은 객관적인 평가기준이 없어 매우 모호하다.

전문지식과 기술을 요한다는 이유로 민간위탁을 할 경우, 공공기관 스스로 관련전문성을 상실함으로써 해당 소관 사무에 대한 관리감독능력도 훼손될 수 있다. 이는 결국 해당 사무의 외주화에서 그치는 것이 아니라 정책기획 및 관리감독사무 전체를 민영화하는 결과로 이어질 수 있어 사실상 공공성을 포기하는 결과를 초래할 가능성도 배제하지 못한다(김기범·박주영, 2014: 153).

**2) 위험 업무의 외주화로 노동자·시민의 안전 위협**

원청업체가 업무의 일부분을 외주화하는 것은 효율적인 일처리와 하청업체의 전문성을 이용한다는 명목이지만, 대부분 '묻지마 비용절감'에 초점이 맞춰져 있는 까닭에 속내는 구조조정에 있다고 할 수 있다. 따라서 대부분의 원청업체들이 하청업체를 선정할 때 최저가낙찰제를 채택하고 있으며, 이는 2016년 구의역 스크린도어 정비 노동자의 사망사고가 발생한 서울메트로나 김용균씨가 사망한 한국서부발전㈜ 또한 마찬가지였다.



외주용역은 대부분 최저가입찰제로 시행되고 있기 때문에, 외주업체는 용역단가를 낮추기 위해 저숙련, 저임금, 비전문 비정규직을 채용할 수밖에 없으며, 이로 인해 안전관리를 제대로 하지 못하게 된다.

나아가 아무도 책임지지 않는 구조가 형성된다. 원청은 하청업체에, 하청업체는 하청노동자에게 책임을 전가하면서, 말단 비정규직이나 무고한 시민들이 피해를 보게 되는 것이다. 노동자 안전에 대한 책임도 원청과 하청이 서로 떠미는 상황이 되며, 이는 간접고용 노동자들이 사망한 대부분의 사고에서 드러난다.

**3) 간접고용에 대한 공공부문의 직접적인 사용종속관계 및 책임 은폐**

공공부문은 간접고용을 활용함에 있어 원청이 직접적으로 간접고용 노동자들의 업무를 지시하고 감독할 수 있는 상당한 근거규정을 마련하고 있다. 외주위탁업무에 대한 원청의 통제력과 일정한 업무수행성과를 유지하기 위해 인력서비스를 표준화·규격화하기 위한 사무편람/과업지시서 등을 마련하고 일상적인 사무처리지침 및 관리감독조치들을 행사할 수 있는 법적·계약적 근거를 확보하고 있는 것이다. 이는 사실상 직접고용하지 않고 노동력을 사용할 수 있는 노동력공급 혹은 파견노동관계와 같은 형태적 특성을 띠게 된다.

그러나 실질적으로 노동력을 사용하면서도 사용자 책임에 대해서는 전적으로 하청업체에 전가하면서 간접고용 노동자의 임금 기타 근로조건에 대한 노동법적 책임을 회피하는 공공부문의 노무도급은 위장도급 또는 불법파견으로서의 위법성 소지가 있다. 이를테면 대부분의 유지·보수업무의 위탁은 내용상 도급계약인데, 안전관리를 위해 원청이 직접 업무를 지휘·감독하게 되면 법에 따라 불법 파견이 된다. 이를 방지하기 위해 모든 책임을 외주업체에 떠넘기는 계약을 하게 되고, 오히려 원청의 법적 책임은 면하게 되는 모순이 발생하는 것이다.

특히, 단순 업무 혹은 전문적 지식이나 기술을 요하는 업무 등 외주위탁을 수행하는 대부분의 업무들은 업무수행에 있어 노동집약적인 업무 즉, 노동자의 고유한 노동력을 기반으로 한 업무들로서 노동력을 제공받는 것이 계약의 중요한 요건이다. 이러한 노동집약적 업무들은 중간단계에 하청업체 관리자가 불필요하고 사무 처리에 대해 원청인 공공기관의 직접적인 지시 또는 작업협의가 훨씬 효율적일 수밖에 없다. 예를 들어 공원의 청소나 주차장 관리와 같이 단순 업무로 분류된 현업업무는 관련시설에서의 민원을 신속하게 처리하려면 중간 하청업체 관리자를 통할 필요 없이 직접 현장에서 청소와 주차관리를 하는 노동자에게 조치하도록 전달하면 되는 것이다.

또한 전문적인 기술이나 지식을 활용해서 공공기관이 공적 사무를 수행해야 하는 경우 해당 기술과 지식을 보유한 노동자에게 직접 작업의 처리절차와 작업의 결과 수행하고자 하는 공적 사무의 내용과 방향을 논의하고 협의하는 것이 효율적이다. 공공적 사무라는 본질적인 속성상 이들 업무를 공공기관의 유관사무들과 유기적으로 작용하여 공공적 가치에 부합하게 실행되도록 하기 위해서는 공공기관의 직접적인 지휘·감독이 불가피한 것이다. 이는 공공적 사무 수행에 있어 민간위탁이나 외주용역을 통해 민간업체에게 완전히 권한과 책임을 이관하여 수행하게 하는 것이 사실상 불가능하며, 공공적 사무 수행은 간접고용에 적합하지 않다는 점을 의미한다.

하지만 낙찰가격에 따라 인건비를 줄이고 이윤을 취하는 민간업체는 반복되는 고용불안과 저임금, 장시간노동과 작업환경의 악화에 대해 어떠한 책임 있는 자세도 취하지 않는다. 민간업체는 낙찰가격에 따라 이윤을 취하고 입찰에서 떨어지면 그냥 사업장에서 철수하면 그만이다. 그래서 원청업체와 매번 새로운 계약을 맺으면서도 공공기관의 사업장에서 계속 일하는 간접고용 노동자들이 어떤 일을 하는지, 어떤 작업환경에서 어려움을 겪는지에 대해서는 관심을 두지 않는다. 간접고용 노동자들이 간접고용 노동관계에서 발생되는 문제들을 해결하기 위해서는 원청인 공공기관이 직접 민간업체에 대한 관리감독 및 노동 관련 문제를 책임 있게 해결하는 위치에 있어야 한다. 원청인 공공기관이 실질적으로 교섭상대방으로서 자신의 책임을 분명하게 져야 하는 것이다.

#### 4) 안전보건 문제의 악화

노동시장 유연화와 하청·외주·파견 등 노동시장 규제 완화는 안전보건 문제를 악화시키는데 결정적인 역할을 한다(김철, 2016b). 공공기관은 제한적 최저가낙찰제를 운영하고 있기 때문에 비용을 덜 쓴 용역업체가 안전업무를 담당하게 된다. 그렇게 되면 용역업체들은 각종 비용을 줄여야 하기 때문에 부품도 좋지 않은 것을 쓰고 제대로 정비도 하지 않는 경우가 많다. 노동자들은 간접고용 비정규직이 되기 때문에 이직이 잦아서 업무에도 불가피하게 차질이 발생할 수밖에 없다. 이들 비정규직들은 업무 수행의 권리가 제약되어 있기 때문에 위기 상황에 대해 문제제기도 어렵고 대응도 곤란하다.

유해하거나 위험한 작업을 외주화하고 이에 대한 관리 감독을 소홀히 한 결과 비정규직이 산재 사고의 주된 희생자가 되고 있다. 비정규직은 정규직에 비해 일자리의 안정성뿐만 아니라 일자리의 안전성도 취약한 것으로 드러났다(이재성·안준기, 2016). 대부분의 위험요소 영역에서 비정규직 근로자가 정규직 근로자에 비해 상대적으로 위험에 노출될 확률이 높은 것으로 나타났으며, 비정규직 유형 가운데서도 비전형 근로, 특히 용역, 일일(호출)근로, 특수형태근로 종사자의 위험노출 확률이 상대적으로 높았다. 또한 근로환경 측면에서는 용역근로, 육체적 근로방식에 있어서는 일일(호출)근로, 정신적 근로방식에 있어서는 파견이나 기간제, 특수형태근로, 시간제 등의 고용형태에서 위험노출 확률이 큰 것으로 나타났다. 2018년 한국비정규노동센터의 간접고용노동자 노동인권실태조사에 따르면, 간접고용 비정규직은 정규직에 비해 산재 사고를 당하는 비율이 17%나 더 높지만 산재사고 발생 시 정규직이 주로 산재보험으로 처리하는데 비해 간접고용 비정규직은 본인부담으로 처리하는 비율이 더 높았다. 간접고용 비정규직이 정규직보다 직무수행과 관련하여 부당한 경험을 더 많이 하지만 고충처리는 주로 원청 정규직 중심으로 진행되고 간접고용 비정규직은 배제되는 것으로 파악되었다. 간접고용 비정규직 노동자들이 원청 정규직에 비해 차별처우를 받고 있다고 평가하는 비율은 87%에 달했다. 생산현장에서 간접고용 비정규직과 원청 정규직 사이의 차별처우는 간접고용 비정규직 노동자들의 직무수행 과정의 불만족을 유발하여 근로 의욕을 떨어뜨림으로써 생산성 향상과 인력 활용 효율성에 부정적 영향을 미치게 된다(한국비정규노동센터, 2018).

이처럼 공공부문의 안전업무 외주화는 원청인 공공부문이 관리책임을 회피하려 하는데다 관리·감독의 실효성이 없어 많은 문제를 야기한다. 외주화·용역화 등은 결코 비용 절감 방안이 아니며, 안전을 담당하는 노동자들을 비정규직으로 만들어서 임금을 낮추고 직무권리를 빼앗으면서 그 위험 비용을 고스란히 승객이나 환자, 그리고 노동자들에게 떠넘긴 것에 불과하다. 안전과 책임을 강조해도 모자랄 판에 정부와 기업들이 비용절감과 함께 책임도 면피하기 위해서 비정규직을 고용하는 것이다.

## 3. 국내 석탄화력발전산업 구조개편과 노동인권

#### 가. 한전에서 발전자회사로의 분할

한국에서 전력·발전산업의 전개과정은 지속적으로 시장화·민영화를 도모해온 과정이었고, 한마디로 재벌을 위한 에너지산업 재편 과정이었다. 한국전력과 한국수력원자력을 포함하여 6개의 발전자회사가 건재한데, 무슨 전력 민영화냐고 할 수도 있다. 하지만 만성적인 전력난, 전력공급 불안정의 주요한 원인은 바로 지난 20여년 넘게 추진되어 온 전력·발전산업 민영화 정책으로 봐야 한다. 석탄화력발전산업에서의 아웃소싱·외주화·민간 개방은 이러한 전력산업의 구조개편 맥락에서 이해해야 제대로 파악가능하다(정흥준, 2019).

전력·발전산업의 민영화 과정은 크게 한전에서 5개 발전자회사로의 분할과 5개 발전자회사의 외주화 확산, 발전정비산업의 외주화·민간 개방 확대로 나누어 살펴볼 수 있다.

1980년대 후반 무렵부터 등장한 '민간주도 경제로의 이행'이라는 슬로건 하에 전력산업에 대한 구

조개편의 필요성에 대한 논의가 본격화되기 시작했고, 1993년 민자발전사업의 추진으로 국가가 운영하는 전력산업에 민간이 참여할 수 있는 발판이 마련되었다. 한국산업경제연구원, 안진회계법인, 삼일회계법인 등으로 구성된 경영진단반이 1994년 7월에서 1996년 6월에 걸쳐 한전에 대한 경영진단을 실시하여 "단계적인 민영화가 바람직하다"는 결론을 내놓은 뒤에, 1997년 5월 산업통상부가 '전력산업구조개편위원회'를 구성하였다. 그 과정에서 IMF 외환위기를 거치면서 한국전력공사로 통합되어 있던 전력산업의 민영화가 시도되었다. 이에 따라 1999년 1월 김대중 정부 하에서 산업자원부는 전력산업에 대한 수직분리, 수평분할, 민영화의 3단계 안으로 요약되는 '전력산업 구조개편 기본계획'을 확정하여 한전을 6개의 발전자회사로 분할하기 위한 구체적인 방안들을 발표했다. 이는 1998년 12월 한국전력공사가 Rothschild에 의뢰하여 정리한 「한국 전력산업구조개편에 관한 자문용역 최종보고서」에 따른 것으로, 한전 독점체제인 전력산업을 경쟁구조로 전환하고, 효율성을 높이는데 초점을 맞춘 것이다. 그 내용에는 송전 부문은 규모의 경영을 위해 공기업 체제를 유지하되, 발전 부문부터 경쟁구조로 전환하고, 이후 유통단계인 배전·판매 부문까지 민영화를 확대하고자 하는 계획이 포함되어 있었다. 여기에서 한국전력의 송·배전 수직분리 → 발전부문을 6개의 발전자회사로 수평분할 → 단계적 민영화 등 구체적인 민영화 방안들이 마련되었다. 이처럼 김대중 정부는 한국전력을 3단계로 민영화시키는 방안을 확정하고 한국 전력의 발전부문을 6개의 자회사로 나눠 경쟁시키는 1단계를 진행하면서, 2000년 「전력산업구조개편촉진에관한법률」을 제정하였다.

김대중 정부는 계획대로 2002년 4월 2일 공기업 민영화의 일환으로 한국전력공사에서 발전분야를 한국수력원자력 및 5개 발전회사로 분할하여 경쟁시켰다. 도매 전력시장을 개설하고, 이후 분할된 화력발전 공기업에 대한 매각을 추진했다. 하지만 노동자 파업과 당시 국민여론조사 결과 86%가 발전소 민영화를 반대하는 등 발전 공기업 매각은 거센 저항에 직면했다. 또한 2004년에는 2차 구조개편 계획이었던 배전분할이 사회적 반발, 해외의 산업구조개편 실패 사례, 노사정 합동연구 결과에 의해 그 이후 단계의 추진은 중단되었다(김용균 특조위, 2019). 이에 대해 민영화론자들은 전력 민영화가 중단된 결과 전력난이 발생했다고 주장하지만, 발전 사업에 민간 기업의 참여를 보장하는 '우회적 민영화'는 그간 꾸준히 진행되었다. 석탄화력발전산업에서의 외주화·민간 개방이 이러한 우회적 민영화의 일환인 것이다.

서울대 공학연구소 등에서 발전사들이 분사한 이후의 성과를 분석한 「발전분할 이후의 성과분석 용역: 최종보고서」(2008)에 따르면, 발전분할 이후 발전사의 발전유지보수와 발전건설, 발전투자계획 프로세스는 분할 전에 비해 효율성과 변화속도에서 다소 향상된 반면, 발전부문의 핵심 기능을 담당하는 발전운영프로세스의 효율성 수준과 효율성 변화속도는 저하되는 등 전반적으로 발전사 분할 이전과 비교해 볼 때 다소 악화된 것으로 나타나 발전운영프로세스에서의 발전분할 성과는 없는 것으로 분석되었다. 연료구매 제도의 문제, 국제연료시장 변화에 대응하는데 한계, 정비자재 재고 융통 운영 애로 다발, 발전회사간의 전문지식 및 현장 노하우 등 정보 단절 등이 비효율의 원인으로 지적되었다.

**나. 발전자회사의 외주화 확산**

석탄화력발전산업의 민영화 두 번째 단계는 한국전력에서 분리된 5개 발전자회사들이 외주화를 확대하는 과정이다. 수익 경쟁에 내몰린 5개 발전자회사들은 유지·보수 기간을 단축하고 각종 아웃소싱을 통해 운영비 절감에 주력했다.

아웃소싱의 업무내용도 다양해서 한전에서부터 추진되어 오던 업무들을 아웃소싱으로 전환하였는데, 청소, 경비, 시설관리 등 일반적으로 용역으로 외주화되는 업무 외에도 연료·환경설비 운전이나 경상정비와 같은 핵심적인 업무도 외주화되었다. 이들 업무는 한전에서 발전자회사로 분할된 이후 외주화가 확대된 업무들이었다. 발전사 팔아 치우기에 실패한 산업자원부가 발전소 설비 운전 일부와 발전소 정비산업을 민간으로 넘기기 시작한 것이다.

이러한 발전회사의 외주화 정책은 정부정책에 따라 이루어진 것이었다. 2008년 출범한 이명박 정부가 추진한 여러 가지 정책들 가운데 가장 역점을 두었던 정책 중의 하나가 공공기관 선진화 정책이었다(김철, 2012). ABR(Anything But Roh), 노무현 정부에서 추진된 모든 정책은 무조건 지우고자 했던 이명박 정부에게 지난 노무현 정부 5년간의 혁신이 방만과 부도덕으로 점철되었다는 낙인을 찍고 '대수술'의 명분을 획득하기에 공공기관 개혁만큼 용이한 것이 없었기 때문이다. 공공기관 선진화 정책은 '① 작은 정부, 큰 시장 지향, ② 국민편익의 증대, ③ 사회적 비용의 최소화, ④ 기관별 특성에 맞는 방안 수립 및 투명한 추진' 등의 원칙하에 추진되었으며, 총 6차에 걸쳐 발표되었다.

이에 따라 기획재정부는 2008년 8월 11일, 8월 26일, 10월 10일 세 차례에 걸쳐 민영화, 통폐합 등 108개 기관의 선진화 추진계획(1-3차)을 발표한 후, 2008년 12월 69개 공공기관의 경영효율화 방안을 담은 '제4차 공공기관 선진화 추진계획'을 발표하였다. '공공기관이 담당할 필요성이 낮아진 기능 등'에 배치된 인력과 자원을 효율화하고, 방만 경영 요인을 제거하여 국민 부담을 경감하고, 공공기관 경쟁력을 높이기 위해 마련된 4차 선진화 계획은 기능 조정 및 정원 감축, 자산매각 및 예산절감, 성과관리시스템 구축, 그리고 조직 효율화를 내용으로 했다. 특히 민간과 경합하여 민간을 위축시키는 기능은 민간으로 이양하거나 민간 위탁을 추진하고, 여건 변화로 업무량이 줄어든 기능, 고유 설립목적

과 관련이 적은 비핵심 기능 등을 정비하기로 하였다.[2] 발전사에서의 외주화와 파견·용역노동자의 양산은 역대 정부가 전가의 보도처럼 휘둘렀던 경영효율화 정책의 산물이라 할 수 있다.

특히, 이명박 정부는 2008년 청와대 경제수석실에서 공개한 '공공기관 민영화 및 경영효율화 방안'(2008.4.16.)을 통해 한전 발전 자회사의 기능재조정 및 민영화와 한전KPS(Korea Plant Service Engineering)의 경쟁 도입 후 민영화를 추진하기로 했다. 발전회사 중 2개 내외 우선 민영화 추진방안은 3단계 전력산업 구조개편 기본계획(발전경쟁→도매경쟁→소매경쟁) 중 1단계 일부만 진행된 상태로 2001년 4월 발전부문의 자회사 분할은 완료되었으나, 자회사 민영화는 중단되어 발전회사 간 실질적인 경쟁유인이 부족하다는 것이 이유였다. 발전회사의 전력생산을 한전 이외에 민간회사에도 직접 판매할 수 있도록 전력산업 구조개편을 통해 경쟁도입을 하고, 발전회사의 매수 매력을 증진하여 한전 지분을 매각하는 민영화를 추진하는 방안이다. 또한 한전KPS의 경우 발전정비시장의 85%이상을 점유하고 있는 독과점 상태로 경쟁 도입 및 민영화 추진으로 효율성을 제고할 필요가 있다면서 실질적인 경쟁도입을 위해 민간정비업체 6개사를 집중 육성하는 등의 정책을 추진하기로 했다.

그리고 2008년 5월 17일 발표된 '공공기관 개혁 추진 방안'에서 발전자회사의 경우 ① 2009년까지 가격기능의 정상화를 추진하고, ② 발전-판매 겸업 허용 및 신규 민간 판매회사 진입 활성화 등 발전-소매간 경쟁여건을 조성하며, ③ 2010년 이후 경쟁 입찰을 통해 2개 발전회사부터 매각하고, 추이를 보며 잔여 3개사의 매각도 추진하겠다는 입장을 발표했다. 한전기술 및 한전KPS도 일부 지분의 상장을 추진하고 국내 발전설비 공급독점을 해제한 후 완전 민영화를 추진하기로 하였다. 이명박 정부가 국가정보원과 감사원을 동원해 발전산업노조 파괴를 시도한 것도 이 즈음이다.

그 과정에서 핵심 업무에 속하는 '유지보수' 업무가 주변사업으로 규정되어 외주화되었으며, 전산, 경비 등의 업무도 외부위탁으로 돌려졌다. 한전 발전부문이 5개 발전사로 전환되기 이전 경상정비는 한전기공(현 한전KPS)에서 대부분을 담당하였고, 연료운전은 한전 자회사인 한성종합산업(현 한전산업개발)에서 담당했는데, 5개 발전사들은 핵심 업무에 속하는 경상정비는 위탁형태로, 연료운전은 도급의 형태로 외주화하였으며, 전산, 경비 등의 업무도 용역으로 외주화했다. 이를 통해 전력산업의 외주화가 발전자회사로 이어지고, 발전자회사 내에서도 사내 외주화가 확산되어 정규직 고용이 감소하고, 사내하청이 확대되었던 것이다.

2) 기획재정부 보도자료, "공공기관 기능 및 정원 조정 - 4차 선진화 계획 : 69개 공공기관의 경영효율화 계획 발표," 2008.12.22.



이러한 외주화 과정에서 한전 노동자들의 고용 문제가 쟁점 중의 하나로서 주요하게 다뤄졌다. 1990년대 말 한전에 근무하던 16,000여 명 가운데, 발전 부문에 6,000여명이 근무하고 있었는데, 이후 추가 발전소들이 늘어났음에도 불구하고 발전 자회사에 근무하는 발전 부문의 인력은 오히려 줄어든 반면, 외주화 인력은 지속적으로 늘어났다. 한전산업개발은 100% 한전 자회사로 출발했으나 2003년 민영화되었다. 그로 인해 발전 5사 하청노동자는 8천여 명으로 불어났다. 발전사 전체로 보면 총 인원의 40%가 하청노동자로, 다른 에너지 공기업보다 훨씬 높은 비율이다.

외주화에 앞서 한국전력은 '주변업무'로 분류된 업무에 대해 정원 현원 감축에 나섰다. 핵심 업무에 대해서는 ① 일반직무, ② 상시지속성을 가진 직무, ③ 전문성을 요구하는 직무로 분류하여, 전문분야는 장기보직을 유도하였고 일반분야는 순환보직, 노동 강도의 증가를 통해 효율성을 도모하고자 하였다. 반면 주변업무에 대해서는 존속/위탁/폐지업무로 구분하고, 존속업무는 기능직 8개, 별정직 49개, 위탁/폐지업무는 기능직 26개, 별정직 52개로 확정하였다. 주변업무는 약 2천 명에 가까운 인력감축계획을 진행하였고, 3D업종은 외주화·하청화되었으며, 판매 업무는 여성 비정규직 인력이 배치되기도 하였다(정흥준, 2017b).

### 다. 전력산업구조 발전방안 발표

한편, 전력산업구조개편에 대한 그간의 논의를 정리하고 대내외 여건변화에 부응하는 정책방향을 마련하기 위한 목적에서 이명박 정부는 2010.8.24. 한국개발연구원(KDI)의 연구결과[3]와 이해관계자 의견수렴 등을 거쳐 「전력산업구조 발전방안」을 발표하였다. 이는 전력산업이 국민생활과 밀접히 관련된 만큼 공급 안정성은 유지하되 경쟁·효율·책임경영 체제를 더욱 강화한다는 것을 주요내용으로 하였다. 특히, 발전경쟁 강화와 관련하여 한수원과 화력발전 5사 체제를 유지하되, 발전회사간 경쟁을 촉진하고 자율·책임경영을 강화하기 위해서 그 전까지 기타공공기관으로 분류되어 있었던 발전공기업 6개사의 시장형 공기업 지정을 추진하였다.

이에 2011년에는 한수원과 화력발전 5사가 시장형 공기업으로 지정되어 기획재정부의 공공기관 경영평가 체제에 포함되었다. 이들 발전공기업 6개사를 시장형공기업으로 지정할 경우 경영계약·평가주체가 한전에서 기획재정부로 변경되며, 한전의 경영평가로 인한 발전회사간 경쟁 제약을 해소하

3) 이는 발전경쟁이 전력산업의 효율성에 미친 효과에 대해 포괄적으로 연구한 것으로, 결론 부분에서 '연료 운용, 건설인력 운용, R&D 수행에서 규모의 경제성 훼손으로 일부 비효율', '화력5사 체제에서 기술개발·표준화 도전 여력 부족, 기술 전수 및 축적에 장애'로 인한 해외 화력발전시장 진출의 한계를 지적하면서 '화력발전회사 규모 확대'가 필요하다고 주장하고 있다(김용균 특조위, 2019: 53 재인용).

고, 경영 자율성·책임성을 제고할 수 있다는 점이 주요 근거로 제시되었다. 시장형 공기업의 지정요건은 자산규모 2조원 이상, 자체수입액이 총수입액의 85%이상일 것으로서, 발전자회사는 이를 충족하고 있으며, 이에 따라 기획재정부는 공공기관운영위원회를 통해 이들 발전자회사를 시장형 공기업으로 지정하였다.

2011년 9월 11일 순환정전 사태는 민간기업 입장에서는 호기였다. 정부의 전력수급 예측 실패, 발전자회사들의 투자회피, 유지보수 해태에 따른 설비 전반의 불안정성 증가 등 제반 요인이 복합적으로 작용하여 이후 3년간 전력부족 사태가 지속되었다. 민영화를 위해 설계된 전력거래 시장에서, 민간복합화력 4개 메이저 회사들이 막대한 수익을 올리는 동안, 한국전력의 부채는 98조로 증가했다(송유나, 2015).

여기에 정부는 전력난을 해결하기 위해 민자 발전소를 대규모로 증설하는 방향의 대책을 내놓았다. 2014년 2월 7일에 발표된 제6차 전력수급기본계획에 따르면, 건설 예정인 발전소 18개 중 12개가 SK건설, 삼성물산 등의 재벌 소유 발전소였다. 포스코, SK, GS, 삼성 등 특정 재벌들에게만 신규발전소가 허용된 결과 전력의 발전 분야 중 30% 가량이 민영화된 것이다. 2027년에 민자 발전소의 설비용량은 5개 화력발전 공기업 설비용량의 40%에 달하게 된다. 발전산업에 민간 기업들의 비중이 늘어나게 되면, 자연히 공적 에너지 정책의 수립과 실행은 어려워질 수밖에 없다.

한편, 발전산업의 연료비 비중은 90%에 달하기 때문에 공공성이 아닌 경쟁과 수익성에 노출되어버린 발전공기업들의 선택은 우선 연료비 인하였다. 효율이 낮은 '저열량탄'을 경쟁적으로 도입했지만, 경쟁은 석탄의 도입가격만을 높였고 설비안전에도 위해를 가했다. 결국 석탄구매를 통합하는 정책으로 선회했다.

아울러 노후 석탄화력발전소를 폐쇄하고 해당 발전소를 민간발전소로 돌렸다. 2017년 현재 민간발전소 비율은 거의 30%에 달한다. 공기업인 발전자회사들도 신규 투자가 수익성에 도움이 되지 않자 투자위험 회피에 급급하여 민간 기업들의 하위파트너를 자처하기에 주저함이 없었다. 이들 발전자회사들은 2011년 시장형 공기업으로 지정되기 전부터 경영평가, 사장평가 순위에만 급급했다. 특히 신규발전소 건설에 있어 특수목적법인(SPC, Special Purpose Company)을 설립해 소유권을 민간에 내주기 일쑤였다. 일정지분만을 확보하여 주식배당만을 챙기겠다는 안일한 태도로 일관했던 것이다. 이를테면 제6차 전력수급기본계획을 통해 한국서부발전㈜은 900MW 신평택복합 3호기를 건설하기로 한 바 있다. 그러나 서부발전㈜은 40% 지분만을 갖고 GS에너지 35%, KB 금융그룹 25%으로 하는 ㈜신평택발전을 SPC로 만들었다. 민간비중이 높은 이 SPC는 공기업 자회사에서 순식간에 민자 발전소로 바뀌었다.[4)]

향후 발전자회사와 민간기업의 SPC는 노후발전 설비의 대체, 부지의 대여, 일정 주식을 받고 운영 노하우를 전수하는 방식 등으로 더욱 다양해질 것으로 보인다. 민간기업 입장에서는 발전단지 조성을 위한 지역주민 설득 문제 및 제반 갈등도 회피하고 부지조성 비용을 아낄 수 있다. 더욱이 송전선로 문제가 단숨에 해결되며, 발전자회사들의 운영 노하우를 추가 비용 없이 흡수할 수 있다. 이렇게 발전자회사인 공기업들은 이미 에너지 산업의 주도권을 민간자본에게 넘겼으며, 사실상 유사 민간 기업으로 전락하였다(송유나, 2015).

### 라. 공공기관 정상화 정책에 따른 에너지 분야 공공기관 기능조정 방안

박근혜 정부에 들어와서도 기획재정부는 기존의 비용절감, 경영효율화 중심의 정책방향을 바꾸지 않았고, 공공부문 외주화를 부추기는 공공기관 합리화 정책, 공공기관 정상화 정책을 발표하였다(김철, 2016a). 2013년 7월에 발표된 「공공기관 합리화 정책방향」은 기존 공공기관에 대한 상시적 모니터링 체제를 구축하여 공공기관 경영상의 문제를 적시에 해결하고, 매년 기능점검을 통해 공공기관 간 협업을 유도하되, 필요시 유사·중복기능 조정, 기관 통폐합 등 구조조정을 병행하기로 하였다. 기재부는 「공공기관 합리화 정책방향」이 공기업 민영화를 도모하고 있지 않으며, 공공기관 구조조정도 염두에 두고 있지 않다고 밝혔으나, 우회적 민영화 정책으로 비판받았던 정책들이 모두 경쟁체제 도입, 독점구조의 비효율 제거를 위한 산업구조 개편 등의 명목으로 행해졌으며, '기능조정' 방식, 부처별 자율추진 방식을 취하였다. 상시적인 기능점검체제라는 이름으로 은폐된 민영화·구조조정 정책을 용인하였고, 이로 인해 박근혜 정부에서도 공공부문 외주화는 꾸준하게 추진되었던 것이다.

2013년 12월부터 추진된 공공기관 정상화 대책은 부채 및 복리후생에 관한 상세정보를 투명하게 공개하여 공공기관 스스로 변화를 유도하는 동시에 공공기관의 상시적 기능점검 추진으로 목적 외 사업, 민간저해, 유사·중복기능 등을 조정하는 것을 핵심적인 정책사항으로 하였다. 특히, 기획재정부는 공공기관의 방만 경영 개선을 위해 상시적 기능점검을 추진하여, 비핵심 기능(목적 외 사업), 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 등을 축소·조정하기로 하였다. 상시적인 기능점검 실시 방안은 이

4) 이와 유사한 특수목적법인(SPC)이 발전정비부문에서도 생겨났다. 민간정비회사는 아무런 정비 및 운전 경험이 없었기 때문에 발전회사의 퇴직 직원과 KPS의 퇴직 직원을 채용하여 정비 및 운전 시장에 들어갔다. 이 과정에서 분할된 발전회사가 자체적으로 자회사를 만들어 운영하다가 민영화된 사례도 있었다. 고 김용균씨가 재직했던 한국발전기술(KEPS)도 이와 같이 남동발전에서 SPC로 만들었다가 이후 민영화된 사례이다. 세종, 신보령 1, 2호기를 정비하는 중부발전의 SPC인 상공에너지와 남부발전이 50%를 소유한 SPC인 한국파워엔지니어링서비스 역시 비슷한 경로를 겪고 있다(김용균 특조위, 2019: 46).

미 '공공기관 합리화 정책 방향'에서 언급된 내용이기는 하지만, MB의 공기업 선진화 4대 원칙인 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등을 중심으로 한 구조개편 방안에서 통·폐합되거나 민영화되는 기관을 제외한 모든 공공기관을 대상으로 검토된 경영효율화 계획을 반복하였던 것이다. 이처럼 박근혜 정부는 공공기관을 정상화하겠다고 했지만, 사실 공공부문 외주화, 비정규직 문제 등이야말로 비정상적인 것이라 할 수 있다.

나아가 박근혜 정부에서는 직접적인 전력산업 구조개편도 다시 추진되었다. 박근혜 정부는 에너지공기업의 경우 자회사·출자회사를 통해 지속적으로 사업을 확장해 오고 있으나 방만하게 운영되고 있다면서, 수익이 발생하지 않는 사업을 과감하게 매각하고 에너지 신산업을 육성하여 민간 전력시장을 활성화해야 한다고 주장했다. 또한 전력판매는 사실상 한전이 독점하고 있는 구조이며, 정부의 정책 개선의지 또한 불투명하여 민간부문의 참여 유인이 축소되고 있다면서, 전력판매에 경쟁 체제를 도입하여 민간에 개방하겠다는 방침을 밝혔다. 박근혜 대통령은 지난 2014년 9월 4일 '에너지 신산업 대토론회'에 참석하여 "에너지 신산업 육성을 위해 민간의 자유로운 시장참여를 제한하는 낡은 제도나 규정을 과감하게 개선해 나가야 한다"면서 에너지·전력시장의 민간 진입장벽을 풀어줘야 한다고 역설하기도 했다. "지금은 민간사업자의 전력시장 참여가 제한돼 있어 각자가 저장한 전기를 전력시장에 되팔 수가 없고, 기업이나 가정이 IT 기기를 활용해 전기 사용량을 줄여도 별도의 보상장치가 마련되어 있지 않다"며 "전기차나 전력저장장치가 하나의 발전소 역할을 하고 IT를 통한 스마트한 전기 절약이 생활화될 수 있도록 낡은 제도와 규정을 개선해야" 한다는 것이다.[5] 에너지·전력산업에서는 이처럼 규제완화와 민영화가 결합하여 가속도를 내왔다.

실제 「공공기관 정상화 대책」에 따라 박근혜 정부가 추진했던 핵심 개혁과제가 공공기관 기능조정이었다. 박근혜 정부는 2014년 공공기관의 효율성 제고를 위한 기능조정 추진을 위해 4대분야(정보화, 중소기업, 해외투자, 고용·복지) 기능점검에 나섰고, 2단계 공공기관 정상화 추진방향(2015.1.16.)에 따라 핵심 업무 중심으로 공공기관을 기능재편한다며, ① 국민수요가 높은 3개 분야(SOC, 문화·예술, 농림·수산)와 ② 국회 등 점검의 필요성이 제기된 분야를 우선 점검하였다. 그리고 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」(관계부처 합동, 2015)과 관련하여, 박근혜 정부는 철도공사와 철도시설공단의 철도차량정비 및 시설유지보수 아웃소싱을 단계적으로 확대하는 한편, 시설안전공단의 경우 민간진단이 가능한 중·소규모 시설물 안전진단을 안전 확보 가능한 범위 내에서 개방한다는 내용의 안전업무 외주화를 적극 추진하였다. 특히, 차량정비의 경우 전문정비업체 인증제 등 안전 확보, 경정비 분야 위주로 아웃소싱(2014년 10.2%)을 확대하고, 유지보수의 경우 철도시설공단의 관리감독 기능 강화로 안전을 제고하는 한편 아웃소싱(2014년 17.1%)을 단계적으로 확대하겠다고 밝혔다. 물론 기획재정부는 "안전 확보 및 경영 효율화"를 위한 것이라고 설명했지만, 이는 2014년 세월호 참사 이후 안전 관련 정책을 강화하기로 한 방침에 사실상 역행하는 것이며, 열차 안전을 스스로 포기하겠다는 고백이나 다름없었다. 기획재정부는 관련 보도자료[6]를 통해 이러한 기능조정의 추진목적이 "공공부문 직접수행이 불필요한 사업은 철수·축소하여 민간경제 활성화를 도모"하는 것이라고 밝혀 말로는 안전을 확보하기 위한 것이라고 하지만, 실제로는 비용 절감, 공공부문 사유화를 우선시하고 있음을 드러냈다. 기획재정부가 주도하는 공공부문 기능조정은 안전은 외면한 채 비용 절감, 공공부문 축소에만 초점을 맞춰 공공부문 외주화를 부추겼던 것이다.

2016년 6월 14일 「2016 공공기관장 워크숍」에서 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정 방안」(관계부처 합동, 2016)이 발표되었는데, 이 기능조정(안) 역시 유사·중복기능 조정, 비핵심업무 축소, 민간 개방 확대, 민간경합 축소, 경영 효율화를 기본방향으로 설정하고 있어 공공부문 민영화·외주화를 추진하겠다는 입장을 노골적으로 드러냈다(김철, 2016a). 여기에서는 발전 5사 설비에 대한 한전KPS의 정비 점유율을 점진적으로 축소하는 등 한전KPS의 신규 발전기 정비 독점을 폐지하여 화력발전 정비시장의 민간 개방을 확대하며, 한전기술의 원전 상세설계 업무에 대한 민간 개방을 확대하여 민간하도급 비율을 2017년까지 60%로 높이기로 하였다. 또한 전기안전공사의 전기용품 시험·인증, 한전KDN의 전신주 관리 등 비핵심업무를 폐지하고 민간에 개방하기로 했다. 이와 같은 안전업무의 외주화 방안에 대해서는 비정규직을 양산하고 안전 기능을 약화시킬 수 있으며, 가스 산업의 안전 업무를 맡고 있는 가스기술공사 지분을 민간에 넘길 경우 수익성에 매몰돼 공공성과 안전을 소홀히 하게 될 수 있다는 우려가 제기되었다. 특히, 발전 정비에 특화된 한전KPS의 업무를 민간에 개방할 경우 한전KPS의 기존 임원들이 회사를 만들어 정비 업무를 맡게 되거나 최저가낙찰제에 따라 자격 없는 업체가 이 업무를 맡을 우려도 있었다(김철, 2016a).

### 마. 2단계 경쟁도입 정책 중단

문재인 정부는 19대 대선 공약에서 비정규직 비율을 OECD 평균 수준으로 감소하기 위한 로드맵을 마련하기로 하고, 기간제, 파견 및 하도급, 특수형태 고용 등 비정규직 감소를 위한 로드맵 마련, 정부 및 지자체 공공부문 상시일자리 비정규직을 정규직으로 전환(공공부문 상시적 업무 판단기준을 완

5) 연합뉴스, "朴대통령 "에너지·전력시장 민간 진입장벽 풀어줘야"," 2014.09.04.

6) 기획재정부 보도자료, "공공기관 기능조정, 핵심기능 강화·민간참여 확대," 2015.05.27.

화, 비정규직 정규직 전환범위 및 간접고용 포함 대상 확대)하여 비정규직 축소의 모범을 창출하는 한편, 공공부문 무기계약직에 대한 불합리한 처우를 개선하고, 공공부문에 '고용친화적 경영평가제', 민간부문에 '비정규직 비중에 따른 조달 사업 참여제한제' 등 고용형태에 따른 연계 인센티브제를 확대하여 비정규직 감축을 유도하겠다고 밝혔다. 또한 비정규직이 남용되지 않도록 '사용사유 제한 제도'를 도입하여 상시·지속적 업무 및 생명·안전 관련 업무는 정규직으로만 직접 고용하고, 출산·휴직 결원 등 예외적 경우에만 비정규직을 사용하도록 하는 '사용사유 제한 제도'를 도입하여 비정규직 진입 입구를 규율하겠다는 공약도 내걸었다. 대기업·공공부문의 사내하청 등 간접고용에 대해 원청기업이 '공동 사용자 책임'을 지도록 하는 방안도 제시되었다. 근로조건결정 및 산업안전분야 등에 대한 공동사용자 책임을 법제화하고, 청소·경비·급식 등 용역업체 변경 시 원청에 의한 고용 및 임금 등 근로조건 승계를 의무화하는 한편 도급과 파견의 기준을 마련하고 노무도급을 금지하여 대기업의 불법파견을 근절하겠다는 의지도 밝혔다. 이와 함께 중대 사고에 대해 사업주의 책임 강화를 추진하여 기업의 근로자 사망사고 등 중대사고 발생 시 기업 및 공공기관의 책임을 과실치사로 묻도록 하는 '중대사고기업처벌법'을 제정하고, 산업재해 발생 사업장에 대한 책임을 강화하여 산업재해 발생 시 신고의무 위반 사용자에 대해 형벌을 부과하고 양벌규정으로 규율하며, 산재은폐 사업장에 대해서는 사업주는 물론 은폐 가담 관련자 모두 일벌백계하고, 산업현장 위험 발생 후 작업 재개 시 동의권을 원·하청 근로자 모두에게 부여하는 공약도 제시했다.

대선 공약을 이어받아 「문재인 정부 국정운영 5개년 계획」(국정기획자문위원회, 2017.7)에서는 100대 국정과제를 제시하여 공공기관 실태조사 및 공공부문 비정규직 대책을 통해 공공기관 전반에 대한 인력 증원 대책을 마련하고, 상시·지속 업무의 공공부문 비정규직을 정규직으로 전환하는 한편, 처우 개선도 단계적으로 추진하기로 했다. 비정규직 감축을 위해 상시·지속업무 등 사용사유제한 제도 도입을 추진하고, 비정규직 사용부담 강화방안을 마련하며, 상시·지속, 생명·안전 관련 업무는 정규직 직접고용을 원칙으로 하고, 사용사유제한의 범위는 실태조사 등을 통해 합리적으로 규정하겠다는 점도 밝혔다. 또한 하청 근로자 처우개선을 위해 도급인의 임금지급 연대책임·안전보건조치 의무 강화, 파견·도급 구별기준 재정립도 추진하기로 했다.

이러한 대선 공약과 100대 국정과제에 따르면, 박근혜 정부 시기까지 이어져온 민영화·외주화 정책기조 또한 바뀔 것으로 예측되었다. 실제 2017년 문재인 정부 출범 이후 '공공부문 비정규직의 정규직 전환' 정책이 시행되면서 석탄화력발전산업 구조개편의 일환이라 할 수 있는 2단계 경쟁도입 정책은 중단된 상태이다.



**표8.** 각 정부별 공공부문 개혁정책 비교 분석

| 구분 | 김대중 정부 (1998~2002) | 노무현 정부 (2003~2007) | 이명박 정부 (2008~2012) | 박근혜 정부 (2013~2017) | 문재인 정부 (2017) |
|---|---|---|---|---|---|
| 정책기조 | 민영화, 민간위탁등 시장주의적 개혁<br>경영효율성 제고 | 공공기관의 책임경영 강화 및 일하는 방식 등 경영혁신 제고 | 작은 정부 큰 시장을 위한 시장주의적 개혁 및 경영효율성 제고 | 부채감축, 방만경영 개혁 등을 통한 경영효율성 제고 | 공공성 및 사회적 책임 강화 |
| 민영화 | 한국통신 등 8개 공기업 및 50개 자회사 민영화, 민영화 적극 추진 | 망산업 등 필수공공 서비스사업의 민영화 추진 중단 | 전기, 가스, 수도, 의료보험 민영화 제외<br>금융공기업과 공공기관 자회사 민영화 계획 수립했으나 일부 자회사 민영화 외에 실패 | 공기업의 일부 지분매각 추진 외 체계적인 민영화 계획 부재 | 공식적인 민영화 계획안 부재 |
| 주요 경영관리 제도개혁 | 민간위탁 활성화<br>공기업인력 25% 감축 등 조직과 인력 규모 축소<br>고객헌장제도 도입 및 고객만족도 조사<br>경영공시제도 도입 등 경영투명성 강화 | 윤리경영 (청렴도조사) 및 사회책임경영 강조<br>공공기관혁신 수준진단 등 경영효율성 제고를 위한 경영혁신 추진 | 경영효율성 10% 향상을 위한 기능폐지, 민간위탁 등을 통한 정원 감축<br>자산매각, 인건비 절감을 통한 재무건전성 확보<br>노조 경영·인사권 침해 등 불합리한 노조활동 개선 추진 | 8대 방만경영분야 대상으로 과도한 복리후생제도 개혁<br>공공기관 부채감축 적극 추진<br>임금피크제 도입<br>일반직원성과연봉제 확대 도입 | 사회서비스 공공기관 일자리 34만개 창출<br>근로시간단축 통한 일자리창출 및 공공부문 간접고용 비정규직의 직접고용 등으로 30만개 내외 일자리 창출<br>위험의 외주화 방지 등 비정규직비율 축소<br>성과연봉제 폐기 |

※ 자료: 곽채기(2017) 수정·보완.

문재인 정부 출범 이후 기획재정부는 그간 공공기관 혁신이 정부 주도의 타율적·강제적 혁신에 치중함에 따라 각 공공기관이 혁신의 주체가 되지 못하고 혁신 피로감과 내부 반발만 증대하였다고 진단하고, 공공성 강화, 경제패러다임 전환 선도, 국민 신뢰 회복을 통해 국민 삶의 질을 제고하는 데 공공기관 혁신의 목표를 두었다. 특히 공공성 강화를 위해 공공기관이 안전·환경 등 사회적 가치 실현을

선도해야 함을 공공기관 혁신 가이드라인에 포함시켰다(기획재정부, 2018a). 국정과제 12. '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관' 또한 공공기관 본연의 공공성을 제고하고, 효율성과 함께 사회적 편익이 중시될 수 있는 공공기관 운영으로 사회적 가치 실현을 선도하는 것을 과제목표로 했다.

이와 관련하여 문재인 정부의 공공부문 비정규직 정규직화 전환 정책은 정규직 전환 대상 중 생명안전 업무의 직접고용을 명시하고 있다. 지난 20여 년 사이 전력, 철도, 공항, 항만, 가스, 병원 등 주요 국가 기간산업에 주요 생명안전 업무들이 비용합리성과 효율성의 논리로 외주화되었는데, 위험의 외주화라는 사회적 문제가 제기되면서 노동안전의 문제가 정규직화 정책에 제시된 것이다. 하지만 정규직 전환 가이드라인에는 "생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않았기 때문에 구체적인 범위는 기관에서 정한다."고 되어 있어(관계부처 합동, 2017), KTX·SR 승무원, 발전사 경상경비 등 법원 판례 등에서 생명·안전 관련 업무라는 점이 명시되어 있는 직종마저도 정규직 전환 과정에서 누락되는 일이 벌어졌다. 철도공사는 국민의 생명·안전과 관련 있는 용역근로자 1,466명만 직접고용에 합의하고, 나머지는 모두 자회사로 떠넘겼다.

화력발전소에서 운전·정비 업무를 하는 용역·위탁 비정규직들의 경우 업무가 국민의 생명·안전과 직결되어 있어 파업권도 제한되는 '필수유지업무'인데도 발전 5사는 "필수유지업무지만 생명·안전업무는 아니"라며 직접고용 논의를 미뤄왔으며, 이것이 김용균 사망사고를 불러왔다. 김용균 특조위도 2019년 8월 19일 김용균 사망사고 조사 결과를 발표하며 김용균씨의 사고 원인으로 석탄화력발전소의 원·하청 구조를 지목한 바 있다. 이어 하청 노동자의 산재위험을 낮추고 열악한 처우를 개선하기 위해 협력사 노동자를 직접고용 정규직화하는 등 전력산업의 원·하청 구조를 대폭 개선하라고 권고했다. 김용균 특조위의 권고안에는 정부 관계자와 김용균 특조위 추천 인사가 참여하는 '권고안 이행점검위원회' 구성도 포함되어 있지만, 정부는 권고안에 대한 투명한 이행점검과 관련하여 유보적인 입장을 보였다.[7] 그리고 김용균 특조위에 따르면, 지난 4월 김용균 특조위 출범 이후 발생한 발전소 하청업체 노동자들의 산재 사고가 11건에 달하는 것으로 나타났다.[8]

이처럼 문재인 정부 하에서도 김용균 사망사고와 같은 외주화로 인한 사고가 끊임없이 발생한 점에 비추어 석탄화력발전산업 구조개편 정책이 폐기되었다고 할 수 있는지는 의문이다.

7) 경향신문, "[기자메모]'김용균 특조위 권고안'마저 휴지조각 만들지 않기를," 2019.9.3.
8) 경향신문, "김용균 사망 이후에도 발전소 사고 '은폐' 11건," 2019.8.20.



**바. 발전분할의 부정적 효과**

발전 정비부문과 연료·환경설비 운전부문에 외주화·민간 개방이 확대된 원인은 전력산업구조개편 정책으로 인하여 한국전력의 발전부문이 수직 분할된 이후, 다시 발전부문이 화력발전 5개사와 원자력 1개사로 수평 분할되어 경쟁체제로 운영되는 상황으로까지 올라갈 수 있다. 연료·환경설비 운전과 발전정비는 한국전력의 자회사인 한전산업개발 또는 한전KPS의 고유 업무였으나 운전의 경우 터빈-보일러 등을 제외하고는 모두 민간 개방이 진행되었고, 발전정비는 전 영역에서 민간 개방이 이루어졌다(김용균 특조위, 2019: 42). 따라서 발전정비부문과 연료·환경설비 운전부문이 외주화·민간 개방된 원인을 살펴보려면 전력산업구조개편의 효과부터 분석해야 한다.

우선 발전공기업의 분할이 과연 산업구조의 관점에서 타당한가라는 질문을 할 필요가 있다. 만약 분할이 경제적·사회적으로 효과가 없다면 전력산업구조를 통합의 방향으로 개선함으로써 발전 정비와 연료·환경설비 운전에서 위험의 외주화 문제를 해결할 수도 있기 때문이다.

발전분할로 인해 발전사에서 질적인 비효율성이 발생했다는 점은 여러 가지로 확인된다(김용균 특조위, 2019: 51). 첫째, 관리인력 증가와 현장인력 부족 문제이다. 발전분할 이후 관리 인력의 증가로 현장 인력이 부족해져서 현장의 안정성이 약화될 수 있다는 것이다. 실제 발전소 인력 대비 본사인력을 관리 인력으로 파악하여 발전소 현장인력과 대비하여 살펴본 결과 발전분할 이후 관리 인력이 지속적으로 증가하고 있었다. 발전분할 이후 2년 만에 발전 5사의 인력은 1.4%가 줄어든 반면 1직급으로의 승진은 40%가 증가하는 양상을 보였고, 특히 가장 일선에서 업무를 수행하는 6직급과 기능직, 별정직, 청경의 경우 줄어든 반면 5직급 이상은 모두 증가한 것으로 나타났다[9](김용균 특조위, 2019: 60).

둘째, 발전회사의 지방 이전 이후 발전분할의 영향으로 인해 이직률이 증가했다. 과거 한전으로 통합되어 있었던 2001년 이전에는 전국 각지에 흩어져 있는 발전소가 많아 이동 가능성이 비교적 높아서 적절히 배치가 되면 이직하지 않고 근무할 수 있었다. 그러나 5개 발전사로 분리된 현재의 상황에서는, 임원들의 경우 옮겨 다니는 사례가 발견되지만, 직원들은 해당 발전사에 소속된 발전소로만 재배치될 수밖에 없고, 결국 이동이 거의 불가능하기 때문에 이직률이 높다는 것이다.

도매전력시장의 과도한 변동성 또한 발전산업 전체의 비효율성을 가져왔다. 도매전력시장은 유사시장체제이지만 우리나라 전력산업의 특수성으로 인해 도매공급자만 물량을 입찰하는 제도로 운영하며 비용이 규제의 대상인 비용기반 전력시장(Cost-based Pool: CBP)이었다. 그런데 한전이 각 발

9) 한전·산자부·6개 발전회사, '업무현황'(제243회 국정감사 산자위원회), 2003.9.

전사들로부터 구매하는 전기의 가격은 '계통한계가격(System Marginal Price: SMP)'에 따라 결정된다. 이는 같은 시간대에 공급되는 전력 가운데 가장 비싼 원료로 생산된 전력의 가격(가장 높은 한계발전비용)이다. 전력이 가장 많이 사용되는 피크 시간대에 생산원가가 높은 벙커C유 발전소를 가동해 전력을 생산하면, 같은 시간대에 가동된 LNG발전소 역시 동일한 가격을 적용받는 것이다. 이와 같은 상황에서 CBP에서의 SMP체제는 과다한 변동성(예비율의 변동 및 전력 구입 가격의 변동성)을 낳았다. 전력시장의 수요는 매우 가변적이고 통제가 불가능하므로 SMP도 마찬가지로 변동성을 가질 수밖에 없었던 것이다.

나아가 민간 발전회사의 진입을 증대시키는 정책이 추진되어 2017년 설비 기준으로 민간발전사(주로 LNG로 구성된다)의 점유율이 27%에 달했고, 이는 결과적으로 전력구입가격의 상승을 초래하였다. SMP 체제 하에서 전력구입비용이 증가하자 이 문제를 해결하기 위해 한국전력은 화력과 원자력이 중심인 발전 자회사에서 전력을 구입할 때 정산조정계수[10]를 적용하여 사후적으로 조정하고 있다. 이를 통하여 발전 공기업의 이윤은 한전으로 회수되지만, 민간 발전회사들은 정산조정계수를 적용받지 않기 때문에 SMP와 연료비의 차액을 고스란히 이익으로 가져가게 된다. 그래서 전력난이 발생하면 민간 발전회사들은 평소보다 훨씬 더 높은 수익을 보장받게 되는 것이다(송유나, 2015; 김용균 특조위, 2019).

결론적으로 발전경쟁은 R&D 및 인력운영 측면에서 비효율성을 드러내고 있다.

## 4. 발전정비산업 외주화·민간 개방과 노동의 분할, 차별의 심화

### 가. 발전정비산업 외주화·민간 개방의 경과

발전정비산업은 2002년 이전에는 한전자회사 공기업이었던 한전KPS가 독점적으로 정비를 담당해왔으나, 2002년 정부가 한전KPS의 독점적 구조를 개선하고 경쟁 환경을 조성하기 위해 발전정비를 민간 기업에 개방하는 정책을 시행하면서 본격적으로 외주화되기 시작했다.

2002년 9월 13일 한국전력, 발전 5사, 한전기공(현 한전KPS)이 2003년부터 한전기공의 하도급으로 민간발전정비회사를 육성하기로 하였다. 이에 따라 발전 5사가 선정한 금화PSC, 일진파워, 석원산업, 한국플랜트서비스(HPS), 에이스기전, 그리고 원프랜트 등 6개 발전정비 민간업체가 발전산업 육성·하도급 업체로 선정되었다. 이들 민간업체들은 한전기공으로부터 정비기술 노하우를 전수받게 되었고, 지식경제부는 2005년 7월 22일 민간정비업체의 육성주체를 한전KPS에서 발전 5사로 전환하여 발전 5사와 민간정비업체 사이의 원·하청 구조를 제도화하였다. 이어 2006년~2008년간 발전사 주관으로 육성해야 할 정비업체를 아래와 같이 지정한 이후 발전 5사의 정비물량은 한전KPS에서 민간정비회사로 이전되기 시작했다. 하지만 민간 개방의 실적이 저조하다고 판단하여 본격적인 경쟁도입은 유보되었다.

**표9.** 발전공기업별 민간정비회사

| 발전회사 | 동서 | | 남동 | 중부 | | 서부 | 남부 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 육성업체 | 일진정공 | 석원산업 | 금화PSC | 원플랜트 | 에이스 기전 | 금화PSC | HPS |

※ 자료: 공공부문의 합리적 정규직화를 위한 토론회(2019.5.3.), 토론문; 김용균 특조위(2019: 44) 재인용.

이명박·박근혜 정부에 와서는 '공공기관 선진화 계획'을 통해 한전KPS의 지분매각을 진행했다. 2011년 발전 5사는 가우젠에서 수행한 '2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정' 연구용역을 통해 발전 정비와 연료·환경설비 운전분야의 1단계 경쟁도입(2013년부터 2017년까지)에 돌입하였다. 실제 전력산업구조개편 추진 이후 발전정비부문에 대해 가장 큰 영향을 미친 정책은 2013~2017년 발전정비 및 연료·환경설비 운전분야의 1단계 민영화 정책이었다.

2016년 기획재정부는 한전KPS가 발전정비시장을 과점하고 신규 화력발전기에 대한 정비를 독점하는 것에 대해 민간기업을 참여시켜 경쟁력을 강화해야 한다고 주장하면서 9개 경쟁업체 구조로 재편을 이루게 됐다. 그 결과 한전KPS 정비물량이 민간 정비회사로 점진적으로 이양되어 한전KPS의 발전정비시장 점유율은 2012년 64.3%에서 2017년 46.8%로 낮아졌고, 민간업체들의 시장점유율은 2012년 35.7%에서 2017년 53.2%로 높아져 한전KPS를 넘어서게 되었다. 다만, 애초 산자부는 2단계 발전정비산업 경쟁도입방안을 통해 2022년까지 민간업체의 발전정비 점유율을 65%까지 올리려고 했으나, 문재인 정부 들어 중단된 상태이다.

10) 정산조정계수는 "정부의 요금규제를 받는 전기판매사업자가 50%를 초과하는 지분을 소유한 발전사업자의 발전기, 발전산업으로 허가받은 부생가스 발전기와 중앙급전 석탄발전기의 전력거래 정산금을 조정하기 위한 계수"를 말한다. 이는 한전이 50% 초과 지분을 소유한 발전사업자에게만 적용되므로 민간발전회사에는 적용되지 않는다.

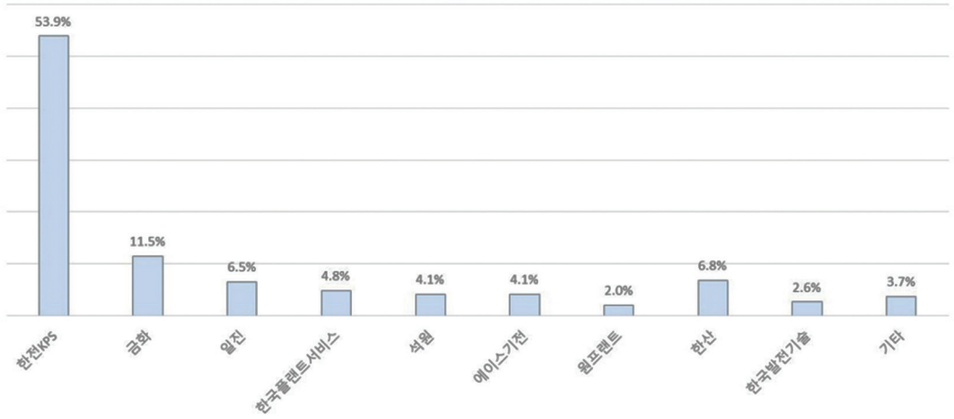
**표10.** 발전정비시장 점유율 변화

| 구분 | | 2013 | | 2014 | | 2015 | | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 용량 | 점유율 | 용량 | 점유율 | 용량 | 점유율 | 용량 | 점유율 | 용량 | 점유율 |
| | | 44,778 | 100% | 45,821 | 100% | 45,683 | 100% | 49,475 | 100% | 52,929 | 100% |
| 한전 KPS | 수의 | 26,029 | 58% | 26,645 | 58% | 24,626 | 54% | 24,878 | 50% | 23,328 | 44% |
| | 경쟁 | 834 | 2% | 834 | 2% | 1,841 | 4% | 1,688 | 3% | 1,688 | 3% |
| | 소계 | 26,863 | 60% | 27,479 | 60% | 26,467 | 58% | 26,566 | 54% | 25,017 | 47% |
| 민간 기업 | 수의 | 16,113 | 36% | 15,492 | 34% | 15,215 | 33% | 14,142 | 29% | 13,959 | 26% |
| | 경쟁 | 1,802 | 4% | 2,850 | 6% | 4,002 | 9% | 8,767 | 18% | 13,953 | 26% |
| | 소계 | 17,915 | 40% | 18,342 | 40% | 19,217 | 42% | 22,909 | 46% | 27,912 | 53% |

※ 2018년은 정규직 전환 정책으로 인한 경쟁 연기로 2017년 점유율과 동일함.

※ 자료: 공공부문의 합리적 정규직화를 위한 토론회(2019.5.3.), 한국중부발전 자료; 김용균 특조위(2019: 45) 재인용.

**그림3.** 발전정비시장 업체별 점유율 현황(2017년)




※ 자료: 발전 5사 컨설팅보고서; 정흥준(2019) 재인용.

발전 정비 및 연료·환경설비 운전 1단계 경쟁정책이 완료된 이후 발전 5사는 공기업 선진화 방안의 일환으로 2013년도부터 5년 동안 500MW미만 석탄화력발전소 내 신규핵심설비 등에 대해 1단계 경쟁도입을 실시하고, 2018년도부터 석탄취급설비를 포함하여 환경오염방지시설 운전·정비산업에 대해 2단계 경쟁도입 추진을 위해 중간평가 형식으로 2017년 5월 '화력발전 운전·정비 경쟁도입 용역'을 추진한 바 있다. 그리고 2018년 2월 13일 2단계 경쟁도입을 위해 △ 공공기관 기능 조정과 민간



정비업체 수행물량 환원을 통해 △ 신규업체 시장참여와 공개경쟁입찰을 통한 종합심사 낙찰제 도입 등을 내용으로 하는 발전운전정비산업 경쟁도입 2단계 정책결정 용역 최종보고서(2017.5.)를 발표하려다 발전정규직화 연대회의를 비롯한 노동조합이 반발하자 갑자기 취소하였다.

이와 같이 2단계 경쟁도입 정책은 박근혜 정부 시기에는 2018년부터 이를 시행할 계획으로 연구용역까지 추진하였지만, 2017년 문재인 정부 출범 이후 '공공기관 비정규직의 정규직화' 정책이 시행되면서 시행되지 못하고 있다(EY 한영, 2017).

발전정비산업의 민간 개방은 발전 정비 분야의 경우 기존의 한전KPS 물량을 경쟁 입찰로 바꾸는 방식으로 진행되었고, 연료·환경설비 운전분야에서는 신설 및 소규모 물량 중심 경쟁을 도입하는 방식으로 진행되었다. 이 가운데 경상정비의 경우 신규물량(하동, 태안)에 대한 민간정비업체 업무 수행을 시작으로 하여 민간경쟁체제 도입이 추진되었다. 경상정비의 점유율 변화를 보면, 외주화 확대로 인해 매출액 기준으로 2010년 한전KPS가 점유하던 61.1% 비율이 2015년 53.9%로 낮아지고, 대신 민간정비회사 비율이 38.9%에서 46.1%로 높아졌다. 용량 기준으로 보면 2010년 한전KPS가 70.9%에서 2015년 56.1%로 낮아지고, 같은 기간 민간정비회사 비중은 29.1%에서 43.9%로 높아졌다.

**표11.** 경상정비 점유율 변화

| 업체명 | 매출액 기준 | | | | 용량 기준 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010년 | | 2015년 | | 2010년 | | 2015년 | |
| | 매출액 (억원) | 점유율 (%) | 매출액 (억원) | 점유율 (%) | 용량 (MW) | 점유율 (%) | 용량 (MW) | 점유율 (%) |
| 금화PSC | 728 | 15.98 | 964 | 13.34 | 4798 | 11.46 | 5,813 | 12 |
| 일진파워 | 237 | 5.2 | 459 | 6.35 | 2,314 | 5.53 | 3,717 | 7.68 |
| 수산 | 63 | 1.39 | 91 | 1.27 | 410 | 0.98 | 2,084 | 4.32 |
| HPS | 203 | 4.46 | 345 | 4.77 | 1,740 | 4.16 | 2,794 | 5.78 |
| 에이스 | 124 | 2.72 | 230 | 3.18 | 1,350 | 3.23 | 1,350 | 2.79 |
| 원프랜트 | 124 | 2.72 | 248 | 3.43 | 1,000 | 2.39 | 830 | 1.72 |
| 한전산업개발 | 295 | 6.48 | 521 | 7.21 | 563 | 1.35 | 3,071 | 6.35 |
| 한국발전기술 | - | - | 101 | 1.4 | - | - | 1,578 | 3.26 |
| 신규업체 | - | - | 371 | 5.13 | - | - | - | - |
| 소계 | 1,774 | 38.95 | 3,330 | 46.08 | 12,175 | 29.1 | 21,237 | 43.9 |
| 한전KPS | 2,781 | 61.05 | 3,896 | 53.92 | 29,677 | 70.9 | 27,142 | 56.1 |
| **전체 합계** | **4,555** | **100** | **7,226** | **100** | **41,852** | **100** | **48,379** | **100** |

※ 자료 : EY한영회계법인(2017.5.); 김용균 특조위(2019: 94) 재인용.

연료·환경설비 운전부문의 경우 2003년 한국전력의 자회사인 한전산업개발이 민영화(자유총연맹이 지분 51% 매입)되고 2009년 민간경쟁체제가 도입되면서 본격적인 외주화가 이루어지기 시작했다. 그래서 한전산업개발은 2003년 기준 87.9%를 지배하였으나 1단계 민간 개방 정책추진 과정에서 2015년 기준으로 점유율이 74%로 떨어졌고, 나머지가 금화PSC 11%, 한국발전기술 8% 등으로 분산되었다.

**표12.** 연료·환경설비 운전부문의 점유율 변화

| 업체명 | 2010년 | | 2015년 | |
|---|---|---|---|---|
| | 매출액 | 점유율 | 매출액 | 점유율 |
| 한전산업개발 | 774억원 | 89% | 1,028억원 | 74% |
| 한국발전기술 | - | - | 116억원 | 8% |
| 수산인더스트리 | 71억원 | 8% | 86억원 | 6% |
| 일진파워 | 21억원 | 3% | 17억원 | 1% |
| 금화PSC | - | - | 148억원 | 11% |
| **합계** | **866억원** | **100%** | **1,395억원** | **100%** |

※ 자료 : EY한영회계법인(2017.5.); 김용균 특조위(2019: 93) 재인용.

**표13.** 발전정비산업 경쟁도입·외주화를 포함한 석탄화력발전산업 민영화 추진 현황

| 연도 | 내용 |
|---|---|
| 1984 | ○ 한국전력보수주식회사(현 한전KPS) 설립: 수의계약으로 발전정비 위탁수행('84.4) |
| 1990 | ○ 한성종합산업㈜ (한국전력 100% 출자 설립(1990.4.)) 회처리설비 업무 개시 |
| 1992 | ○ 한성종합산업㈜(현 한전산업개발) 석탄취급설비 운전 업무 개시('92.8)<br>○ 한국전력보수주식회사, 한전기공주식회사로 사명 변경('92.11) |
| 1994 | ○ 한전기공㈜(현 한전KPS) 부분파업에 따른 발전정비 분야 공백 발생<br>○ 신규발전소 정비 분야 경쟁도입(태안, 하동)<br>○ 1994~1996년 한국전력공사 경영진단 시행 |
| 1995 | ○ 한성종합산업㈜ 석탄화력설비 경상정비 참여(태안) |
| 1996 | ○ 한성종합산업㈜, 한전산업개발㈜로 사명 변경 |
| 1998 | ○ 기획예산처, 공기업 민영화 방안 발표('98.7)<br>- 일부 발전소 매각과 전력산업 구조개편정책 |
| 1999 | ○ 전력산업 구조개편 기본계획 수립('99.1) |
| 2000 | ○ 전력산업구조개편촉진법 제정, 전기사업법 전부 개정('00.12) |
| 2001 | ○ 한전, 한수원과 5개 발전자회사 분할('01.4)<br>○ 전기위원회, 전력거래소 설립 |
| 2002 | ○ 발전사 민영화 기본계획 수립('02.4): 발전자회사 설립에 따라 한전KPS의 독점적 구조를 개선하고 경쟁 환경을 조성하기 위해 발전정비의 경쟁도입 추진<br>○ 발전노조의 장기파업으로 경쟁도입 유보 및 민간업체 육성 조건부 점진적 경쟁도입 추진. 한전·발전 5사·한전KPS, 2003년부터 민간발전정비회사 육성 합의('02.9.13.)('05년 20%, '06년 30%, '07년 전 설비 경쟁). 발전 5사 승인 하에 6개 업체 선정 |
| 2003 | ○ 대통령직 인수위원회, 공기업 민영화 정책 재검토, 현 체제 유지('03.2)<br>○ 한전산업개발㈜, 민영화(한국자유총연맹 51%, 한국전력공사 49%)('03.3) |
| 2004 | ○ 노사정위, "배전분할 중단 및 독립사업부제 도입" 권고('04.6) |
| 2005 | ○ 발전정비산업 현안 및 대책('05.7.22.)<br>- 경쟁도입 유보('08년까지), 정비 분야 경쟁업체 육성 주체를 발전사로 변경 (신증설 한전KPS 수행, 상용물량 민간업체 이양)<br>- 한전KPS 국제 경쟁력 배양<br>○ 발전정비 경쟁입찰 도입(20%) |
| 2007 | ○ 한전기공㈜, 한전KPS로 사명 변경('07.1) |
| 2008 | ○ '전기, 수도, 가스 민영화 임기중 추진 유보' 당정청 합의('08.6)<br>○ 공공기관 선진화 추진계획안(3차) 발표('08.10)<br>- 한전 및 발전사 경영효율화 추진 |
| 2009 | ○ 2008년 공공기관 선진화 방안에 따라 한전의 유지보수업무 민간위탁 확대<br>○ 인터젠컨설팅, "발전정비산업 경쟁여건 진단 및 경쟁력 강화 대책"('09.2)<br>○ 발전정비산업 경쟁도입 결정('09.04.24.)<br>- '12년까지 경쟁도입 유보하되 민간으로 물량 이전, 발전회사 주도 민간업체 육성<br>○ 연료·환경설비 운전 경쟁도입 |
| 2010 | ○ 전력산업구조 정책방향 연구결과 발표(KDI)<br>- 제로베이스에서 검토 결정 |
| 2011 | ○ 한국발전기술, 여수발전설비 시운전으로 업계 진출('11.4)<br>○ 발전 5사 주관 "2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정" 연구용역(가우젠, '11.9.30.)<br>- 제1-1단계(2013~2015년): 신규핵심설비는 한전KPS가 수행하되, 이에 상응하는 물량을 입찰 전환함으로써 초기 경쟁시장을 조성하며 신규 비핵심설비도 입찰경쟁<br>- 제1-2단계(2016~2017년): 기득권 물량을 환원하여 본격적인 경쟁환경을 조성하여 신규설비에 대한 경쟁과 함께 기득권 환원 물량 경쟁으로 경쟁확대 추진<br>- 제2단계: 1단계 종료 전 세부방안 확정 |
| 2013 | ○ 공공기관 정상화 방안에서 화력발전정비 민간 개방 확대<br>- 발전정비산업 경쟁 도입 1단계 시행 - 비주력 업무인 정비·운전 등 경쟁입찰 의무화<br>○ 한국발전기술 정비시장 참여(분당화력, 삼천포화력) |
| 2016 | ○ 기재부, "공공기관 기능조정 방안" 발표('16.6)<br>- "한전KPS 화력발전정비 민간 개방 확대(에너지분야 1~13과제)" 포함 |
| 2018 | ○ KDI, "발전운전, 정비산업 경쟁도입 2단계 정책결정 용역 최종보고서" 미발표<br>- 발전정비산업 경쟁 확대 정책의 실효성 검토 |
| 2019 | ○ 연료·환경설비 운전 정규직 전환 발표(공공기관 설립방식)<br>○ 경상정비 노사전협의체 구성 후 논의 중 |

한편, 남동발전(주)의 경우 발전부문 분할 이후 발전사로는 최초로 2012년 탈황설비 등 비전력생산 분야 외에 전력생산과 직결된 환경·화학설비를 외주화하였다.[11] 수·폐수처리, CPP(화학 내 처리) 등 전력 생산의 직접 공정에 해당하는 환경·화학설비는 발전소를 가동하는 용수를 관리하고 폐수처리를 하는 핵심장치로, 필수유지업무로 지정되어 있는데, 남동발전 영흥화력발전소는 환경·화학시설 업무를 맡은 24명을 대상으로 직군을 통합하는 인력 구조조정과 업무 외주화를 진행하였으며, 신영흥화력발전소는 환경·화학설비의 전면 외주화를 검토한 바 있다. 전력산업은 유기적 협력이 필요한 네트워크 산업으로, 특히 환경·화학설비 고장으로 용수처리를 제대로 하지 않을 경우 정전사태를 유발할 우려가 있음에도 불구하고, 남동발전은 무책임한 외주화를 밀어붙였던 것이다. 영흥화력발전소의 경우 발전설비는 총 4기의 발전기 3,340MW로, 화학설비에서 문제가 발생할 경우 발전기 가동이 전면 중지되어 서울과 수도권 일대의 광역 정전 등 막대한 피해가 예상된다.

### 나. 발전 정비 및 연료·환경설비 운전부문 외주화·민간 개방의 효과

2003년부터 시작된 정부의 발전정비시장 '민간 개방'은 한전KPS가 정비물량을 독점하는 구조에서는 기술향상이 어렵다는 것을 근거로 '민간 개방'을 통해 정비기술을 향상시키는 한편, 발전소의 효율적인 운영을 도모하고, 민간 기업을 육성한다는 목적을 가지고 있었다. 그렇다면 이러한 목적이 제대로 달성되었는지 여부가 발전 정비 및 운전부문에서의 민간 개방의 효과를 평가하는 기준이 될 수 있다.

#### 1) 기술력 향상 결여

민간 발전정비업체들의 기술력은 거의 정체된 것으로 나타났다. 2008년과 2018년 자료들을 비교해보면, 민간업체들은 한전KPS의 정비물량을 일부 이전받아 기업규모는 커졌지만, 기술력 향상은 별로 이루어지지 않았다. 2008년 지식경제부의 '발전정비산업 경쟁여건 진단 및 경쟁력 강화대책' 보고서에 따르면, 기력(화력)발전의 경우 한전KPS와 금화, 일진(터빈은 일부만)을 제외한 나머지는 경상정비 수행능력이 높지 않은 것으로 제시되었다. 그런데 2018년 한전KPS의 '국내 발전정비산업의 공공성 확보 방안' 자료는 금화를 제외한 나머지 민간 정비회사들은 여전히 500MW급 이상의 기력을 정비할 능력이 안 되는 것으로 나타나 2008년과 크게 달라지지 않았다. 정비 기술력을 가늠할 수 있는 척도인 A급 O/H(오버홀) 정비실적을 보면 2005년에서 2017년 사이 전체 486건 중 한전KPS가 318건으로 65%를 차지하고 있으며, 민간업체는 다 합쳐도 168건인 35%에 불과했다(윤자영, 2019).

11) 매일노동뉴스, "남동발전, 전력대란 속 발전소 설비 외주화 추진," 2012.12.29.



**표14.** 2018년 현재 발전정비업체의 경상정비 수행범위

| 구분 | | | 한전KPS | 금화 | 일진 | HPS | 에이스기전 | 원플랜트 | 수산 | 한전산업 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 기력 | 800MW | 터빈 | ◎ | △ | △ | X | X | X | X | X |
| | | 보일러 | ◎ | ◎ | △ | X | X | X | X | X |
| | 500MW | 터빈 | ◎ | ◎ | △ | ○ | △ | ○ | △ | △ |
| | | 보일러 | ◎ | ◎ | ◎ | ○ | △ | ○ | △ | △ |
| | 500MW 미만 | 터빈 | ◎ | ◎ | △ | △ | △ | △ | ○ | X |
| | | 보일러 | ◎ | ◎ | ◎ | △ | △ | △ | ◎ | ○ |
| 복합 | | | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | ◎ | X | X | X |

※ 주 : ◎: 가능, ○: 부분 가능, △: 미흡, X: 불가
※ 자료: 정흥준(2018).

이러한 결과는 발전정비시장이 민간에 개방되었지만, 이에 따른 민간부문의 기술향상은 거의 달성되지 않았음을 보여준다. 그 이유는 민간하청업체들이 장기적인 기술향상보다 위탁방식의 운영을 통해 단기수익을 올리는 경영에 초점을 두었기 때문이다. 하청업체들은 정비물량이 늘어남에 따라 기업 규모는 커졌으나, 기술력을 축적하고 정비 인력을 양성하기보다 도급과 유사한 '인건비 남기기'를 통해 단기수익에 머물러 있었던 것이다. 이러한 이유로 원·하청 용역관계에서 주로 발생하는 것처럼, 공기업인 한전KPS를 제외하면 민간하청정비업체에 소속된 노동자들은 소속기업이 입찰에서 떨어지면 새로 입찰된 회사로 이직하기도 했다(정흥준, 2019). 이미 발전정비 업무의 고도의 전문성을 감안할 때 민간하청업체들이 한전KPS를 대체하기 어렵다는 점, 대부분의 하청업체들이 발전회사와 한전KPS 퇴직 직원들이 핵심 인력이어서 사업추진의 실효성을 기대하기 어렵다는 점 등이 지적된 바 있다(배인명·김보은, 2017: 156; 김윤자, 2019 재인용).

발전사들은 2013년 발전정비산업 경쟁도입을 결정하며 경쟁원칙과 방향으로 "시장의 효율성 및 안정성 제고가 가능한 최적의 경쟁도입"방안을 마련했다고 주장해왔다(가우젠, 2011: 24). 그런데 설비의 안정적인 운영을 위해서는 노동자들의 숙련도가 중요함에도 불구하고 경쟁을 통해 오히려 노동자들이 고용불안에 시달리는 등 설비의 안정적인 운영과 배치되는 양상이 나타났다.

그리고 설비의 안정적인 운영에 필요한 기술노동자의 확보를 위해 발전사들은 일정한 수준의 직접노무비를 책정했으나 도급계약 체결 후 민간업체들은 도급계약 상의 직접노무비 중 상당 금액을 지급하지 않았다. 더욱이 서부발전이 한국발전기술과 맺은 도급계약(2015년 7월~2018년 12월) 용역비 산출단가 비중을 보면, 노무비 90.1%, 안전관리비는 1.5%, 연구개발비 0.5%, 이윤 1%였다. 정부는

민영화 목적으로 발전소 운영·정비업체 육성을 내걸었지만 실상 해당 업체는 '인력파견업체'에 불과했던 것이다.[12]

또한 2009년 지식경제부는 발전정비업체가 경쟁력을 인정받기 위해서 직영인력을 100% 투입하여 계획예방정비를 수행하여야 하며, 이를 위해 민간정비업체는 계획예방정비 기회를 획득할 수 있도록 충분한 인력을 보유하도록 했다. 그러나 민간정비업체들은 간헐적으로 발생하는 계획예방정비를 위해 상시적으로 여유 인력을 보유하지 않았다. 대신 장시간 노동, 파견 등으로 해결했다. 나아가 민간정비업체들은 인건비를 절감하기 위해 가능한 한 경력이 낮은 기술자를 채용하였다. 민간정비업체 노동자의 저임금은 동일 노동에 종사하는 한전KPS 노동자보다 낮은 숙련 수준의 노동자를 채용하기 때문일 수도 있다. 이는 한전KPS나 민간정비업체에게 거의 동일하게 적용되는 도급비가 좋은 품질의 정비 서비스 공급으로 이어지지 않고 사기업의 이윤으로 귀속되었다는 것을 의미한다(윤자영, 2019).

**2) 발전정비시장 민간 개방에 따른 효율적인 운영 미흡**

정부가 애초 기대했던 발전정비의 민간 개방에 따른 효율성과 생산성 지표도 불분명하다. 2013년 경쟁 입찰이 도입된 이후 고장 건수가 99건으로 크게 증가했다가 2017년 43건으로 안정화되고 있으나, 여전히 2010~11년 38건, 36건보다 더 고장이 많은 상황이다. 발전사의 민영화와 발전정비산업의 민간 개방이 진행되면서 발전사의 전력공급의 안정성이 높아졌다거나 고장횟수나 비계획정지율이 낮아지고 있다는 자료는 확인되지 않으며, 오히려 2010년 이전과 비교할 때 전반적으로 비계획정지율은 상승하고 있다(주병기, 2019). 고장 외에 불시정지도 발전소의 효율성을 판단하는 주요 기준인데, 2010~18년 발전 5사의 불시정지 건수는 총 534건이었으며, 이를 일수로 환산하면 342일에 해당하고 매출손실금은 503억 원에 이르는 것으로 나타나 불시정지가 민간업체의 기술력 부족 때문인지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 결국 발전정비시장의 민간 위탁에 따른 경제적 효율성과 운영상의 효과성 여부는 불분명한 것이다.

발전정비 분야에서 독보적인 기술력을 가지고 있는 한전KPS는 지금도 민간업체가 해결하지 못하는 고장 등에 대한 지원을 하고 있는 것으로 드러났다. '공공부문의 합리적 정규직화를 위한 토론회'(국회산자중기벤처위원장·전기신문 공동주최, 2019.5.3.)에서 김현표 한국중부발전 처장은 본격적인 경쟁도입 이후(2013년~2017년) 민간정비업체가 한전KPS로부터 총 128건, 연평균 25.6건의 기술지원을 받았다고 설명했다(김용균 특조위, 2019: 58 재인용).[13] 이제는 시장의 반을 차지하고 있는 민간부문 정비업체들의 기술부족을 메꾸기 위해 한전KPS가 연간 수십 회씩 지원을 나가는 실정인 것이다. 발전정비 민간 개방의 애초 취지가 민간에 기술이전을 통해 정비 경쟁력을 향상시킨다는 것이었으나, 경상정비를 통해 인건비성 이익을 취하다 보니 민간기업의 계획예방점검(오버홀) 능력은 정체될 수밖에 없었다. 민간 개방 이후에도 발전정비시장은 과점시장임에도 민간하청업체들이 지속적인 정비 인력 확충에 어려움을 겪고 있어서(EY한영회계법인, 2017: 5) 정비물량 소화에 애로가 있고 발전정비 시장의 안정화를 도모하기 어려웠고, 한전KPS와의 기술력 차이로 인하여 한전KPS에 대한 업무협조 및 보조 요구가 계속되고 있는데, 이는 시장경쟁정책과는 반대되는 것이어서 민간부문의 기술개발을 저해하는 요소라는 점(박명덕 외, 2016: 142-145) 또한 지적되었다(김윤자, 2019).

**3) 경쟁 입찰에 따른 고용불안 및 교육훈련 약화 윤자영(2019)의 관련내용을 정리하였다.[14]**

경쟁 입찰에 들어가기 위해 통과해야 하는 PQ(Pre-Qualification) 사전심사제도는 업체의 시공경험(동일 경상 실적, 동일 O/H 실적), 기술인력 보유, 기술개발, 기술투자, 신인도를 보게 된다. 경쟁 입찰에서 낙찰받기 위해서는 발전사가 원하는 기존 핵심 인력을 보유할 수 있느냐가 관건이고, 숙련 정비 인력을 자체적으로 보유하지 못한 민간 정비업체는 다른 정비업체로부터 핵심 인력을 스카우트하는 방식을 취하게 된다.

정비시장 내의 기술 인력은 제한되어 있기 때문에 민간업체 간 인력의 인수·인계 현상이 지속적으로 발생한다. 2016.10월 영흥 1,2호기 보일러 경쟁 입찰 결과, 금화에서 HPS+수산+삼원전력으로 낙찰되면서 금화 인력의 60%가 고용 승계되었고, 2016년 6월 울산복합 2, 3호기 경쟁 입찰 결과, HPS+KPS에서 일진+신흥으로 낙찰되었을 때 HPS 인력의 90%가 승계되었다. 현재 경쟁도입 2단계 추진이 중단되고 2017년 이후 계속하여 계약 연장되는 상황이지만, 연장기한이 종료되어 입찰이 재개되면 입찰 결과에 따라 인력의 소속업체가 바뀌는 상황은 또 발생하고 있다. 이러한 상황은 정비 서비스 품질에도 부정적인 영향을 미친다.

> ***"경쟁사에서 인력을 빼가서 PQ점수를 높인다. 기존 근무하던 직원을 빼 가면 발전소에 정비 공백이 발생하게 된다. 경쟁업체에서 그 발전소에서 일하는 27명을 빼와야 점수가 높아지므로 빼온다. 정비 공백이 발생한다. 그 자리에 신입 사원을 채용한다. 6개월에서 짧게는 3개월의 정비 공백이 생긴다." (윤자영, 2019 재인용)***

12) 한겨레, "발전소 하청노동 길 열어놓고 김융균법으로 참사 막는다?" 2018.12.30.

13) 나아가 김현표 한국중부발전 처장은 민간정비업체의 경우 체계적인 교육, 인력양성 및 안전관리 등의 시스템에 대한 투자 확대가 필요하다고 주장했는데, 발전사들 역시 민간정비업체가 기술력 제고에 있어 한계를 보이고 있다는 점을 인정하고 있음을 보여주는 것이다.

14) 윤자영(2019)의 관련내용을 정리하였다.

연료·환경설비 운전 및 경상정비 업무의 시장개방과 함께 (직무)교육훈련이 약화되었다. 연료·환경설비 운전의 경우 과거 한국전력공사의 정규직(발전회사 소속)이 업무를 수행할 때 신입직원에 대한 기본적인 교육훈련이 약 3개월간 이루어지고 현장에 투입되며, 이후 필요한 경우 수시로 직무훈련이 진행되었다고 한다. 그런데 가장 먼저 개방시장에 진입한 한전산업개발의 경우 이와는 다르게 신입직원의 경우 1주~3주 정도의 이론 교육을 받은 후 바로 현장에 투입되었다.

경상정비의 경우에는 공기업인 한전KPS와 이후 시장에 진입한 민간하청업체들 사이에 교육훈련에서 큰 격차가 있는 것으로 나타났다. 한전KPS는 과거나 지금에나 신입직원 직무훈련에 대해 엄격한 기준을 적용하여 기본적인 배치 전 교육을 약 6개월간 수행한 후 현장에 배치한다. 그러나 정비 업무의 경우 팀 작업이 이루어지기 때문에 연료·환경설비 운전업무처럼 혼자 하는 업무가 없다. 따라서 팀 내에서 추가의 직무훈련이 진행되고 있으며, 그럴 수밖에 없는 상황이 존재한다. 하지만 한전KPS 이외의 민간하청업체들의 경우 연료·환경설비 운전업무자와 별반 다를 바 없이 기초교육만을 이수한 채 현장에 배치되고 있었다. 부실한 교육훈련으로 업무와 노동 환경의 제반 위험을 노동자들이 충분히 학습하고 체화하지 못한 상태에서 현장에 투입되니 생명과 안전에 대한 위험이 더 가중된다.

민간하청업체로서는 노동자를 훈련시킬 유인이 없다. 3년마다의 경쟁 입찰과 입찰 전 PQ심사제도로 인해 노동자가 하나의 민간하청업체에 일정 기간 고정적으로 고용될 가능성이 낮기 때문이다. 현재 발전정비산업 시장은 경쟁업체끼리 사실상 인력을 공유하고 있기 때문에 한 기업의 훈련투자 수익이 민간 정비업체 사이에 공유된다.

#### 4) 정비시장 민간 개방에 따른 부작용 표출

발전 정비의 경우 기준 작업량으로 원가를 산출하고 포괄적으로 업무를 위탁하는 반면, 연료·환경설비 운전과 계측제어 정비의 경우 투입인력을 기준으로 인건비를 구체적으로 계산하며 실제 투입인력 소요에 따라 도급비가 조정된다.

그런데 김용균 특조위(2019)에 따르면, 발전용량 기준으로 조사한 '도급비'(용역비) 총액이 점진적으로 증가했다. 발전사들은 정비 또는 연료 운전업체에 물가인상분 이상의 도급비 인상(연평균 10% 수준의 증가율)을 해주고 있어 경쟁을 통한 비용절감이라는 시장논리를 무색하게 했다. 민간 개방 정책으로 발전 정비 및 연료·환경설비 운전의 (용량기준) 외주비용이 더욱 증가하여 통상적 의미에서의 시장 효율성이 결코 향상되지 않았다는 것이다. 반면, 증가한 도급비용은 민간하청업체의 이윤으로 축적되어 왔다. 민간하청업체의 유형자산(토지, 건물, 기계장치 등) 비중이 전체 자산에서 고작 10% 수준에 불과한 것에서 드러나듯이 민간업체가 직접 보유한 설비는 거의 없었다.



**표15.** 민간정비회사 2018년 수익 및 재무상태

(단위: %)

| | 한전KPS | 금화 | 한국플랜트 | 수산 | 일진 | 원프랜트 | 한국발전기술 | OES |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 영업이익률 | 15.4 | 19.5 | 9.5 | 17.3 | 16.6 | 17.3 | 9.1 | 12.6 |
| 유형자산 가액비율 | 25.6 | 7.2 | 1.4 | 7.9 | 11.5 | 8.0 | 1.4 | 15.6 |
| 부채비율 | 20.7 | 14.6 | 3.6 | 18.4 | 31.9 | 17.1 | 18.1 | 13.3 |

※ 자료: 금융감독원 전자공시시스템; 김용균 특조위(2019: 56) 재인용.

나아가 민간정비업체의 영업이익률은 한국의 우량기업군이라 할 수 있는 상장기업 평균 매출액 대비 영업이익률 6.60%(2017년)와 5.98%(2018)년 수준을 훨씬 뛰어넘는 15% 수준이다. 이처럼 초우량 상태로 투자도 하지 않으면서 현금성 자산으로 거의 모든 자산을 소유하고 있는 민간정비업체들은 한전KPS의 모든 재무비율보다 월등한 수준의 지표를 보여주고 있다(김용균 특조위, 2019: 56).

2013년 정부는 정비시장이 한전KPS에 대한 의존도가 지나치게 높다는 판단에서 다양한 민간업체의 육성을 발전정비 시장개방의 주된 목적으로 내세웠으나, 결과적으로 주요 정비업체 7개 중 3개 기업이 지배구조상 사모펀드인 칼리스타캐피탈의 지배를 받고 있어 정부의 주장이 무색한 상황이다. 오히려 '육성을 통한 경쟁, 경쟁을 통한 육성'이라는 정비 분야 민간 개방의 의도와는 달리 특정회사에 의해 독점될 가능성이 높아지고 있다. 총 8개 주요 발전정비회사 중 한국플랜트서비스(HPS), 옵티멀에너지서비스(OES, 구 에이스기전), 한국발전기술 등 3개가 칼리스타캐피탈 소유다. 이들은 본사 소재지도 동일할 뿐만 아니라 온라인 채용 공고 등에서 공공연히 같은 그룹계열사임을 표방하고 있다.

#### 5) 위험의 외주화에 따른 외주업체의 재해율 증가

전력산업 전반의 민영화, 시장개방, 외주화 조치로 인해 민간업체의 진입과 하청구조의 가속화가 이루어지는 상황에 처해 있다.[15] 유지·보수를 담당하는 한전KPS는 정부의 정비시장 개방 등 민영화 요구에 의해 민간정비 회사에게 자기 업무를 내주어야만 하는 현실이다. 난립하는 민간부문 정비업체 노동자들은 기술력도, 안전한 설비도, 안정적 고용도, 용역설계상 임금도 확보하지 못한 채 경쟁에 내몰린 상황이고 기존 한국전력 자회사로 현장을 지켜 왔던 한전KPS 같은 역량 있는 조직의 노동자들도 힘든 것은 마찬가지다.

현장 인원부족이 계속되는 조건에서 외주화의 확산은 결국 위험성을 증대시키는 결과를 낳을 수

15) 송유나, "일본 원자력산업 구조 "상상 그 이상, 충격적이었다"", 한국원자력신문, 2013.5.13.

있으며, 특히 안전과 밀접한 관련이 있는 화력발전 정비 업무를 외주화할 경우 많은 문제가 발생할 수 있다. 발전 정비에 특화된 한전KPS의 업무를 민간에 개방할 경우 한전KPS의 기존 임원들이 회사를 만들어 정비 업무를 맡게 되거나 최저가낙찰제에 따라 자격 없는 업체가 이 업무를 맡을 우려도 제기되었다(김철, 2016a).

한편, 우리나라 전체 재해율은 매년 소폭씩 감소하고 있는 데 반해, 발전부문의 재해율은 오히려 매년 상승하고 있다. 원청 정규직 노동자들의 재해발생률이 높지 않다는 점을 고려할 때, 이는 주로 발전 정비와 연료·환경설비 운전에서의 안전이 악화되고 있음을 보여준다.

**6) 현장에서의 공공성과 책임성 감소**

김용균 특조위(2019: 69)는 2인 1조 업무가 불가능하고, 직무교육훈련도 매우 부족하여 외주 노동자들이 위험에 노출되는 발전정비부문의 상황은 도급비용과 관련이 있다고 파악한다. 충분한 인력과 직무훈련 기간을 보상하는 구조의 도급비용이 설계되고 지급되고 감독되었다면 현재와 같은 구조는 존재하지 않았으리라 판단하는 것이다. 그나마 정비 분야의 경우 공기업인 한전KPS가 있어서 노동환경을 결정짓는 도급비용이 연료·환경설비 운전과는 다른 양상을 보이고 있다고 지적한다. 이는 유기적 공정인 발전산업의 특성상 정비 분야도 분절화되기보다 통합적 전문성을 제고할 때 보다 효율적이고 안전한 작업이 가능해지며, 한전KPS와 같이 독보적인 기술력을 지닌 업체이자 발전 5사와 동등한 한전의 자회사로서 공공기관인 경우 공공성이 확보될 수 있음을 보여준다.[16)]

경상정비는 필수유지업무로 지정되어 있어서 파업권이 제한될 만큼 업무의 공공성이 높다. 그럼에도 이러한 업무를 외주화하는 것이 적절한지도 문제다(정흥준, 2018). 필수유지업무를 생명·안전 업무와 동일시하기는 어렵지만, 필수유지업무가 공공성 및 생명·안전과 관련된 업무임은 분명하기 때문이다.

한편, 발전사 분할과 민영화·외주화로 인해 발전사 정규직 노동자들의 경우도 공공기관 노동자로서의 공공성과 책임성이 줄어든 것으로 나타났다.

***"한전 때는 뭐 예를 들어서 이제 우리 직원들이 이렇게 지나가다가 어디 이제 라인에 이제 뭐 터져가지고 물이 샌다든가 하면 얘기를 해줘요. 근데 지금은 이렇게 지나가다가 '어? 저기 터 졌네? 아, 우리 거 아니야. 한산 거야.' 얘기 안 해요... 일전에는 절단면에서 살짝 이제 불이 났는데, 저는 올라가서 해체하고 이제 막 불을 끄려고 좀 노력하고 있는데 우리 직원들은 와가지고 팔짱 끼고 있는. '우리 거 아니야. 한산 거야.'" (발전사 원청노조 간부 인터뷰, 김용균 특조위, 2019: 63).***

16) 이에 따라 김용균 특조위(2019)는 발전분야의 공공성을 강화하고 정부의 미래에너지 정책에 대한 수용성을 높이며 노동자들의 안전을 획기적으로 개선하기 위해서는, 발전분야의 수직적 내지 수평적 통합을 고려하고, 흐름공정의 특성상 분리해서는 안 되는 연료·환경설비 운전을 발전회사로 재통합하고, 경상정비 업무를 통합 재공영화하는 방안을 적극 검토해야 한다고 권고한다.



## 5. 발전사 경영평가가 노동인권에 미치는 영향

**가. 발전사 경영평가의 변천 과정**

2002년 4월 2일 공기업 민영화의 일환으로 한국전력공사에서 분할된 한수원 및 발전 5사는 발전회사경영계약 운영규정, 경영계약서, 발전회사 관리지침 등에 따라 한전으로부터 경영실적 평가를 받았다. 한전 및 발전자회사는 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 "공운법")상의 공공기관에 해당하나, 한전이 공기업으로 지정된 것에 비하여 5개 발전자회사는 기타공공기관으로 지정되었으며, 그 결과 기획재정부장관에 의한 공공기관 경영평가의 대상에서 5개 발전자회사는 제외되었고, '발전회사 관리지침'(2001.8.4. 제정)에 따라 한전으로부터 경영평가를 받았다. 발전회사 관리지침은 구조개편 초기 및 민영화의 과도기적 단계에서 한전을 통해 발전자회사 관리의 공백을 방지하고 연착륙을 이루기 위한 정책적 판단에 따라 마련된 것으로, 발전자회사의 경우 독립된 공기업으로서 종래 한전 내부의 발전사업부와는 성격이 다르다는 것을 확인하는 한편, 모회사인 한전으로 하여금 자율경영과 책임경영이 보장되는 범위 내에서 자회사를 관리토록 한 것이다. 이에 따르면, 한전의 발전자회사에 대한 관리는 사후평가를 원칙으로 하며 한전과 발전회사 사장간 체결하는 경영계약 및 운영규정에 따라서만 이루어졌다. 한전은 산업자원부장관과 협의하여 발전회사 사장의 경영목표, 해임기준, 평가기준 등을 포함한 경영계약(안)을 마련하고 이를 토대로 발전회사 사장과 경영계약을 체결하도록 하였다. 물론 발전회사 경영실적 평가는 객관성 확보를 위해 외부전문가가 포함된 경영평가반을 구성하여 실시하도록 하였다.

2004년에는 6개 발전자회사에 대한 경영평가기준이 변경되었다. 2004년 7월 5일 한전 사장과 발전자회사 사장 6명이 경영계약을 새롭게 체결하면서, 안정·윤리·성장 등으로 경영내용을 다양화하기로 한 것이다. 이에 따라 화력발전 5개사의 경우 수익성 위주의 계량지표 80점과 경영혁신·노사관계 등 여타 비계량지표 20점으로 구성되었던 경영평가내용이 2004년부터 재무수익성은 35점으로 한정하고, 수급안정 35점, 경영프로세스 10점, 장기성장 20점으로 바뀌었다. 2004년도부터 적용된 경영평가 세부지표는 재무수익성과 관련 ▶ROIC(투하자본수익률) 30점 ▶재무건전성 5점, 수급안정과

관련 ▶설비신뢰도 20점 ▶건설공정이행 10점 ▶연료수급안정 5점, 경영프로세스 관련 ▶청렴도 지수 5점 ▶경영투명성 5점, 정기성장과 관련 ▶중소기업지원 5점 ▶기업의 사회적 책임 5점 ▶전력산업내 유기적 공조 5점 ▶노사관계 5점 등이다.

2003년까지 적용된 경영평가기준에 따라 2001년에는 한수원이, 2002년에는 서부발전이, 2003년 경영실적에서는 중부발전이 각각 1위로 평가되었다. 2003년 평가결과를 놓고 보면, 1위를 한 중부발전과 6위를 한 남동발전의 종합점수差는 1.884점에 불과하지만, 보너스 지급률은 86%의 차이가 나고 월 200만원 급여를 기준할 때 172만원의 차액이 발생했고, 사장연봉차액은 779만원으로 나타났다. 그러나 2004년부터 적용된 새로운 평가기준에 따르면, 계량지표에서 가중치 10% 내외를 적용 3~5점, 비계량지표에서 A+에서 E0까지 9단계 등급 중 1단계에 2개회사까지만 부여토록 상대평가를 해 2~3점 등 종합적으로 5~8점의 점수 차이가 나도록 했다. 이에 따라 5점의 차이가 날 경우 1위와 6위의 사장연봉이 2.000만원 내외 차이가 나고 직원들 보너스 차액도 그만큼 크게 벌어지게 된다.[17] 다시 말해서 안정·윤리·성장 등을 명목으로 했지만, 발전자회사간의 경쟁을 더욱 강화하는 쪽으로 개편했던 것이다.

2010년 8월 전력산업구조 발전방안에 따라 한수원과 화력발전 5사 체제를 유지하되 경쟁 촉진을 위해 이들 발전사를 시장형 공기업으로 지정하는 방안이 추진되어 2011년 한수원을 포함한 발전자회사가 시장형 공기업으로 지정되었다. 그리고 지식경제부 고시 '한국전력공사와 발전자회사 간 업무협력 지침'(2010.12.29.)상 경영평가 경과규정에 따라 2010년 발전자회사의 경영평가는 한전에서 시행하되, 그 이후에는 기획재정부의 공공기관 경영평가를 받게 되었다.

이와 같이 공공기관 경영평가 체제로 편입된 이후 발전 5개사간의 경쟁은 더욱 치열해졌다. 이전에는 한전의 경영평가 실적에 따라 발전자회사들의 경영평가 인센티브가 좌우되었다면, 공공기관 경영평가 체제에서는 독자적인 경영평가 실적에 따라 경영평가 성과급을 받게 되었기 때문이다.[18]

실제 공공기관 경영평가에서 한수원을 비롯한 원자력 관련 공공기관들이 비리와 도덕적 해이로 나쁜 점수를 받았다면, 발전자회사들은 상위등급을 받았다. 2012년 경영평가에서 한국남부발전과 남동발전은 기관 평가에서 최고등급(S)보다 한 단계 낮은 A등급을, 동서발전과 서부발전은 B등급을 각각 받았는데, "발전 자회사들은 원전이나 화력발전소 사고가 났을 때 긴급히 고열량탄을 확보해 발전

17) 산업저널, "한전발전자회사 경영평가 달라진다," 2004.7.3.

18) 이를테면, 2003년 정부투자기관 경영평가에서 한전이 13개 정부투자기관 중 7위에 머물러 2004년 338%의 보너스를 지급받게 되자, 이를 기준으로 1~6위의 발전자회사 보너스 지급률이 380~294%까지 연동되어 지급되었다. 하지만 시장형 공기업으로 지정된 발전자회사들은 자기 기관의 경영실적을 가지고서만 경영평가를 받게 되고, 이에 따라 경영평가 성과급이 지급된다.



소 용량을 확대하는 등 전력난 극복에 적극 기여"한 점이 요인으로 분석되었다.[19]

하지만 한국동서발전㈜의 경우 기업별 노조(기존 민주노총 산하의 노조인 한국발전산업노동조합이 아님)와의 담합을 통해 정부의 선진화 과제를 이행한 것이 우수 사례로 적시되었다.[20] 시장형 공기업으로 지정되기 이전에 한국전력공사의 자회사 경영평가를 받았을 당시에 한전은 발전회사 노무관리 평가에서 '민주노총 탈퇴 후보 발굴노력', '경영진의 의지' 등을 비계량 평가 항목으로 삼았다. 그 결과 한전의 민주노총 탈퇴와 노조파괴를 기준으로 한 노무관리 평가로 가장 치밀하게 부당노동행위를 자행하였던 동서발전이 1위를 차지하기도 했다(한국발전산업노동조합, 2012).[21] 동서발전은 2012년 5월에 경영평가 설명회를 빙자하여 정부가 공기업 선진화정책의 일환으로 공기업에게 지침으로 하달한 성과연봉제를 전 직원으로 확대하려고 시도하였는데, 이러한 노력이 경영평가단에게 긍정적으로 평가되었다. 결국 동서발전은 노조와 전 직원에 대한 성과연봉제를 합의한 것을 높게 평가받아 2011년도 공공기관 경영평가에서 기관 B등급, 기관장 A등급을 받았다. 이에 따라 기관평가 B등급 180%와 기관장 평가 A등급 40%에 자체 성과급 200%를 더해 420%의 성과급을 챙겼다.

그러나 동서발전이 제출한 경영실적 보고서와 임금협약서에 대해 전순옥의원이 분석한 결과에 따르면, 동서발전은 성과연봉제 도입을 거짓으로 정부에 보고한 것으로 확인되었다. 동서발전은 경영평가를 잘 받기 위해 허위합의서를 정부에 제출한 셈이다.[22] 경영평가단은 그 내용을 제대로 확인하지도 않고 성과연봉제 합의라는 '선진화 실적'에 눈이 어두워 동서발전과 어용노조 실적조작에 놀아난 것이다. 공공기관 경영평가가 얼마나 허술하고, 편향적으로 이루어지고 있는지를 잘 보여주는 사례이다.

한국전력이 작성한 '발전회사 노무관리 평가 결과'를 보면 '민주노총 탈퇴노력'을 자회사들의 경영평가 기준으로 삼으며 노조파괴를 압박했고, 발전회사는 노조 탈퇴를 목적으로 업무결제 거부, 휴가반려, 원거리 사업소 강제발령, 퇴출협박, 집 방문, 가족협박까지 일삼았다. 이러한 온갖 부당노동행

19) 동아일보, "MB정부때 사업 확장한 자원-에너지 공기업 성적 저조," 2013.6.19.

20) 이하 김철(2015a: 141-145)을 요약 정리하였다.

21) 동서발전은 2009년 11월 4일 발전노조 단체협약을 일방적으로 해지하고, 이러한 무리한 단체협약 해지와 공격적인 노무관리를 자신의 공적으로 포장하여 청와대에 보고하기도 하였다. 그리고 2010년 11월에는 회사노조 설립을 통한 발전노조 파괴 계획(Plan B)을 보고하기도 하였고, 발전노조 파괴과정과 노조탈퇴 공작 진행과정을 상세하게 주무부처인 지식경제부에 보고하였다. 특히 지경부의 노사관계 선진화 정책에 따라 노동조합 파괴의 온갖 불법행위를 공적으로 포장한 "선진화 추진실적 보고서"를 작성하여 제출하였다. 여기에는 "단체협약 해지 및 노사관계 파행 유도"가 동서발전의 공적으로 포장되었고, 특히 "상위직이 자발적이고 적극적인 노무관리를 실시하지 않을 경우 인사적, 급여적 불이익이 곧바로 돌아갈 수 있는 구조를 마련했다"는 내용이 포함되었다(한국발전산업노동조합, 2012).

22) 동서발전은 5개 발전사 중 노조탄압이 가장 심한 사업장이었음에도 불구하고 고용노동부로부터 2012년 6월 '노사문화 우수기업'으로 선정되기도 했으나, 노사문화 우수기업 신청 당시 제출한 서류에 부당노동행위 사실을 누락하고, 실제로는 있지도 않은 성과연봉제 합의 내용을 작성하는 등 허위정보를 기재했다는 이유로 2012년 10월 재심사에서 인증 취소되었다.

위와 인권유린이 자행될 수 있었던 배후에는 노동조합의 권리 규정 자체를 부정시하는 기획재정부를 비롯한 정부 관료들과 이에 공공기관 노사관계를 자의적으로 재단하여 정부의 공공기관 노조 탄압에 이론적 근거를 제공했던 노사관계학회의 연구보고서가 있었다.

2013년 경영평가에서는 5개 발전 자회사는 모두 순이익이 줄어들어 한국남부발전㈜, 한국남동발전㈜은 각각 A등급에서 C등급으로, 한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜은 B→D, 한국중부발전㈜ C→D로 떨어졌고, 2014년도 경영평가에서도 한국남동발전㈜, 한국동서발전㈜, 한국서부발전㈜는 C등급, 한국남부발전㈜은 D등급, 그리고 한국중부발전㈜은 E등급을 받았다. 그리고 그동안 한전을 비롯한 모회사의 경영평가를 받아왔던 에너지부문 기타공공기관들이 2015년에 처음으로 산업통상자원부로부터 경영평가를 받았다. 한전KPS㈜·한전원자력연료㈜·한국가스기술공사 등이 A등급을 받았고, 한국전력기술㈜은 B등급, 한전KDN㈜은 C등급을 각각 받았다. 특히 발전정비회사인 한전KPS가 A등급을 받은 것은 발전 6사 등의 공공기관 경영평가결과가 좋지 못함에도 불구하고 발전정비부문에서 큰 문제가 없음을 보여준 것으로 평가되었다.[23]

한편, 2018년 9월에 발표된 「2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)」에 따르면, 공공기관 안전 관련 평가지표로는 '안전 및 환경' 지표(3점)와 '삶의 질 제고' 지표(1점)가 운영되었다. 개별 기관의 안전관리 노력에도 불구하고 공공·다중시설물 안전사고가 지속적으로 발생하자, 2018년 말 기획재정부는 '안전 및 환경' 평가지표 배점을 확대하고, 안전관리 대상기관에 대한 기관별 안전지표를 신설하는 한편, 안전 관련 중대사고 발생 시 종합등급을 하향 조정할 수 있도록 하는 조치를 검토하기 시작했다. 2019년 1월 14일에는 문재인 대통령이 수석보좌관회의에서 공공기관의 작업장 안전관리 개선방안을 보고받고 성과급 배분 등에서 차이를 두는 정도를 넘어 안전을 우선시하도록 평가 기준 자체를 개선해야 한다고 지적했다. 이에 기획재정부는 3월 6일 발표한 '2019년 기획재정부 주요 업무 추진계획'에서 기관 내 안전 전담 조직 설치 의무화, 공공기관 안전 관리 공시 강화 등의 내용을 담은 '공공기관 안전관리 지침'을 마련하고, 사망자가 발생하는 등의 중대재해가 있어 귀책사유가 있는 공공기관에 대해서는 해당 기관장을 공공기관운영위원회를 통해 해임까지 건의하도록 경영평가를 안전 중심으로 개편하겠다고 밝혔다.

이를 구체화하여 3월 28일 발표된 '공공기관 안전강화 종합대책'은 안전 중심으로 공공기관 경영평가를 개편하기로 하였고, 그 내용이 『2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(기획재정부, 2019d)에 반영되어 있다. 『2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)』의 세부평가내용을 보면, 공공기관 안전

23) 발전산업신문, "형보다 나은 동생…에너지공기업 자회사 성적 '굿'," 2015.6.29.



관련 평가지표는 사회적 가치 구현 평가지표 중에 안전 및 환경 지표의 재난 및 안전관리로 비계량 4점이 부여되었다.

**표16.** 재난 및 안전관리 지표의 세부평가내용

| | |
|---|---|
| **지표정의** | • 재난* 사고로부터 안전한 근로 생활환경을 유지하기 위한 노력과 성과를 평가한다.<br>* 재난이란「재난 및 안전관리 기본법」제2조에 따른 태풍, 홍수, 한파, 폭염, 지진, 황사 등 자연재해 및 화재, 붕괴, 폭발, 교통, 화생방, 환경오염사고 등 사회재난을 의미 |
| **적용대상 (배점)** | • 공기업 및 준정부기관 : 비계량 4점 |
| **세부평가내용** | ① 재난관리시스템(예방·대응·복구) 구축·운영을 위한 노력과 성과<br>* 안전점검·진단 및 재난대비계획 수립·이행 실적, 관계자 교육, 안전관련 투자, 관련 예산·조직·인력 현황 등<br>** 공공기관 재난관리평가 결과(행안부)<br>② 국민의 생명·재산을 보호하기 위한 노력과 성과<br>* 재난·사고 발생 여부, 피해 정도 등<br>③ 산업재해 등 근로자(간접고용, 하청업체 근로자 포함) 피해 방지 및 사업장(발주현장 포함) 안전관리 등 근로환경 개선을 위한 노력과 성과<br>* 근로자의 업무상 부상·질병 예방 및 임산부·장애인 등 취약근로자 보호를 위한 노력<br>④ 국가기반시설, 다중이용시설, 청사 등 시설물 관리 및 건설과정에서의 안전확보 노력과 성과<br>* (예) 공공기관 발주공사 현장에서의 재난·사고 방지를 위한 노력과 성과<br>** 공공기관 발주공사 산업재해 결과보고서(고용부)<br>⑤ 개인정보 보호 및 사이버 안전을 위한 정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과<br>* 개인정보 보호관리 수준, 정보보호 피해건수, 공공기관 정보보안 관리실태평가(국정원) 결과 등<br><br>※ 위 평가내용에도 불구하고, 아래에 해당하는 경우에는 다음과 같이 평가한다.<br>(1) 재난·사고가 발생하지 않고, 안전법령을 위반하지 않은 경우 → 만점 부여<br>(2) 중대재해가 발생하였고, 해당 재해 발생과정에서 안전법령을 위반하였을 경우 → 0점 부여<br>* 중대재해 : 「공공기관 안전관리지침」 제21조제1항 각 호의 사고<br>* 안전법령 위반 : 「산업안전보건법」, 「공공기관 안전관리지침」 등 안전법령상의 의무 위반<br>(예: 산업안전보건법 제38조, 제39조의 근로자 안전·보건조치) |

※ 자료: 기획재정부(2019d).

여기에 덧붙여, 2019년도 공공기관 경영평가에서는 발전 5사의 경우 주요사업 계량지표로 '산업재해예방 노력도'를 평가하는 지표가 경영평가에서 추가되었으며(가중치: 4점), 다른 기관들도 안전관리 중점기관들을 중심으로 '전력 부문 안전관리'(한국전력공사, 가중치: 3점), '리조트 고객 안전 관리'(강원랜드㈜, 가중치: 2점), '청소년수련활동 안전성 확보 성과'(한국청소년활동진흥원, 가중치: 4점) 등의 지표명으로 안전관리 관련 평가지표가 신설되었다.

이처럼 공공기관 경영평가에서 전반적으로 안전관리 관련 평가가 확대되었다고 볼 여지가 있다. 하지만 기존 안전관리 관련 평가지표가 있던 일부 기관의 경우 안전관리 관련 평가지표의 가중치가 축소되기도 하였다. 대한석탄공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 한국수력원자력㈜, 한전KPS㈜, 한국원자력환경공단, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 선박안전기술공단, 한국철도시설공단 등이 그러하다. 이와는 달리 안전관리 관련 평가지표의 가중치가 늘어난 기관은 거의 없었다. 이러한 양상은 공공기관들이 경영평가 대응만을 목적으로 형식적으로 안전관리를 하고 있는 게 아닌가 하는 의문을 제기한다.

**표17.** 2019년도 안전관리 관련 평가지표가 신설·변경된 공공기관

| 기관명 | 세부평가지표명 | 가중치 ('18년도→'19년도) |
|---|---|---|
| 한국전력공사 | 전력 부문 안전관리 | 3점 |
| 한국지역난방공사 | 국민이 안심하는 안전한 에너지 공급노력 | 4점 |
| 한국토지주택공사 | 건설안전 및 재난관리 노력 | 3점 |
| 강원랜드㈜ | 리조트 고객 안전 관리 | 2점 |
| 그랜드코리아레저㈜ | 입장객 안전사고 감축 | 2점 |
| 대한석탄공사 | 재해율 감소 성과 | 6점 |
| | 석탄광산 주변 안전환경 조성 성과 | 3점→2점 |
| 부산항만공사 | 항만시설 안전도 향상 | 6점→5점 |
| 여수광양항만공사 | 항만시설 안전도 향상 | 6점→5점 |
| 울산항만공사 | 항만시설 안전도 향상 | 7점→6점 |
| 인천항만공사 | 항만시설 안전도 향상 | 5점→5점 |
| 제주국제자유도시개발센터 | 안심사회 구현을 위한 무사고 달성노력 | 3점 |
| 한국남동발전㈜ | 산업재해예방 노력도 | 4점 |
| 한국남부발전㈜ | 산업재해예방 노력도 | 4점 |
| 한국동서발전㈜ | 산업재해예방 노력도 | 4점 |
| 한국마사회 | 안전사고율 감소 노력 | 2점 |
| 한국방송광고진흥공사 | 연수시설 무사고 달성 노력 | 2점 |
| 한국서부발전㈜ | 산업재해예방 노력도 | 4점 |
| 한국수력원자력㈜ | 원자력시설 종합안전 성능지수 | 7점→9점 |
| | 가동원전 안전관리지수 | 8점→5점 |
| | 원전 내진 안전 강화 노력 | 4점→4점 |
| 한국전력기술㈜ | 안전사고 감축 성과 | 2점 |
| 한국조폐공사 | 안전사회 구현을 위한 산업재해 감축노력 | 3점 |
| 한국중부발전㈜ | 산업재해예방 노력도 | 4점 |
| 한전KPS㈜ | 산업재해 관리성과 | 5점→4점 |
| 해양환경공단 | 국가 입출항 선박 및 예인선 근로자 안전 강화 성과 | 3점 |
| 국민연금공단 | 국민 안전사고 감소 노력 | 2점 |
| 국민체육진흥공단 | 국민 안전사고 감축 노력 | 2점 |
| 한국원자력환경공단 | 중저준위방폐물 관리시설 운영 안전성→안전사고 예방지수 | 8점→7점 |
| 한국자산관리공사 | 국유지 개발사업 안전관리 성과 | 2점 |
| 건강보험심사평가원 | 내방인 안전사고 감축 성과 | 2점 |
| 국립공원관리공단 | 탐방객 안전사고 감소율 | 8점→7점 |
| 국민건강보험공단 | 안전사고 감소 노력 | 2점 |
| 도로교통공단 | 교통사고 심각도 개선실적 | 9점→8점 |
| 선박안전기술공단 | 해양안전 확보성과 | 4점→3점 |
| | 여객선 안전운항 확보성과 | 4점→4점 |
| 한국관광공사 | 국민안전 | 2점 |
| 한국농수산식품유통공사 | 유통시설 국민 안전사고 감축 노력 | 2점 |
| 한국농어촌공사 | 재해대비 시설안전관리 노력도 | 2점 |
| 한국전력거래소 | 근로자 안전 | 3점 |
| 한국철도시설공단 | 철도건설사업의 품질·안전 제고 노력 | 8점→7점 |
| | 안전시설 확충을 통한 철도 이용객의 안전사고 방지 | 11점→10점 |
| 한국환경공단 | 근로자 안전을 위한 산업재해 감축성과 | 3점 |
| 국립생태원 | 생태가치전달 안전성 확보 성과 | 2점 |
| 독립기념관 | 관람객 안전사고 감축 노력 | 2점 |
| 시청자미디어재단 | 국민안전 | 2점 |
| 한국광해관리공단 | 광해방지사업 근로자 산업재해 예방 | 2점 |
| 한국산림복지진흥원 | 산림복지 안전성 확보를 위한 노력 | 2점 |
| 한국수산자원관리공단 | 주요사업 산업재해 감축노력 | 2점 |
| 한국청소년활동진흥원 | 청소년수련활동 안전성 확보 성과 | 4점 |
| 한국콘텐츠진흥원 | 안전한 사회 구현을 위한 콘텐츠산업 재해 감소 노력 | 3점 |

※ 자료: 기획재정부(2018b; 2019d)에서 정리.

발전 5사의 경우 '산업재해예방 노력도' 지표에서 발전소 운영 및 건설 등에 산업재해자 비율 감소 노력을 통하여 기관의 안전관리 효과성을 평가하고 있다.

**표18.** 발전 5사 '산업재해예방 노력도' 지표의 세부평가내용

| | |
|---|---|
| **정 의** | 발전소 운영 및 건설 등에 산업재해자 비율 감소 노력을 통하여 기관의 안전관리 효과성을 평가한다.(하향지표) |
| **목 표** | 무사고 달성 (사고건수 0건) |
| **측정 산식 및 변수** | • 무사고 달성 노력 = 100점 - Σ사고발생점수<br><br>**구분** / **사망사고** / **중대재해** / **일반재해**<br>**사고발생점수** / 40점 / 10점 / 2점<br><br>- 사망사고 : 근로자, 일반 국민을 포함하여 1명 이상이 사망한 사고<br>- 중대재해 : 산업안전보건법시행규칙 제2조 1항에 의거 고용노동부에서 산정한 중대산업재해 중 사망사고 제외<br>- 일반재해 : 산업안전보건법에 의거 고용노동부에서 산정한 산업재해 중 중대재해에 해당하지 않은 산업재해<br>- 단, 산업안전보건법시행규칙 [별표1]제3호 '마'의 재해와 산업재해보상보험법 제37조 1항 3호 '출퇴근 재해'는 실적산정 시 제외 |

※ 자료: 기획재정부(2019d).

지방공기업 경영평가의 경우에도 세월호 참사가 발생한 이후 안전관리에 대한 사회적 관심이 높아지면서 행정안전부는 「2016년(2015년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람」(2015.2)을 통해 도시철도공사 유형의 경우 종합안전대책 및 관리 지표를 재난·안전관리 지표로 바꾸고 배점을 확대하고(5점→8점), 안전사고 발생 건수 지표의 배점도 확대했다(5점→6점). 나아가 2017년도 실적에 대한 2018년 평가에서부터 재난·안전관리 지표 비중을 확대(최대 10점: 공통3점→5점 확대, 사업별 추가 지표 2~5점 신설[24])하는 등의 안전관리 조치를 시행하고 있다고 밝혔지만,[25] 실제로는 도시철도공사 유형의 경우 재난·안전관리 지표의 배점과 안전사고 발생 건수 지표의 배점을 축소조정하여 이전으로 회귀하였다.

2019년도 실적에 대해 2020년에 평가를 하는 『2020년 지방공기업 경영평가편람』(행정안전부·지방공기업평가원, 2019.5)에서는 정부업무평가위원회의 요구로 재난·안전관리 평가를 강화하여 정량·정성지표를 통합하고 정량지표 미도입 기관에 안전사고 발생건수 또는 산업재해율 등 관련 지표를 신설토록 하는 등 재난·안전관리 지표를 공통지표화했다(5~10→10점). 도시철도공사 유형에서 경영성과 대분류에 있던 정량지표인 '안전사고 발생건수' 지표도 사회적 가치 대분류의 도시철도공사 전체에 적용되는 '재난안전관리(정량)-철도·직원사고 발생건수' 지표로 지표명이 바뀌면서 여기에 포함되었다.[26] 그리고 자회사, 출자회사, 외주업체(사업현장 포함)까지 안전관리 범위를 확대했다.

24) ①(도시철도)안전사고 5점, ②(시설공단)사고발생건수 4점, ③(환경공단)산재율 4점 등.

25) 행정안전부 보도자료, "지방공공기관, 시설물 안전관리 강화한다," 2019.1.1.

26) '재난안전관리(정량)-철도·직원사고 발생건수' 지표에는 직원 안전사고도 평가내용에 포함하고 있는데도 배점은 그대로 5점이므로, 사실상 축소되었다고 할 수 있다.



**표19.** '재난·안전관리' 지표의 세부평가내용

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **대 분 류** | 사회적 가치 | | | **중 분 류** | 사회적 책임 |
| **가 중 치** | 10점 | **지표성격** | 정성, 정량 | **평가방법** | 절대5, 목표대실적5 |
| **지표정의** | ○재난 및 안전관리 활동의 체계적이고 효과적인 수행을 통해 근로자와 국민의 안전과 건강을 보장하기 위한 노력과 성과를 평가한다. | | | | |
| **세 부 평가내용** | ① 근로자와 국민의 안전과 건강을 보장하기 위해 구축된 재난·안전관리체계는 적절한가?<br>- 산업재해 안전관리 및 재난관리체계 수립의 적정성<br>- 재난·안전관리 전담조직의 구성과 인력 투입계획 및 활용의 적정성<br>- 안전 관련 예산 확보 노력의 적정성<br><br>② 구축된 재난·안전관리체계가 원활히 운영될 수 있도록 하는 기관의 재난·안전관리 역량강화 노력은 적절한가?<br>- 전담 인력의 전문성 및 사고 대응력 향상 노력의 적정성<br>- 안전관리 전담 인력 안전교육 이수 여부<br><br>③ 재난·안전관리체계 운영은 적절한가?<br>- 재난·안전사고 사전예방, 대응, 사후처리 및 복구활동의 적정성<br>- 근로자와 국민에 대한 안전관련 교육(산업재해 예방교육 포함) 및 홍보<br>- 관련 안전 법령·가이드라인 준수 및 지적사항 개선 이행의 적정성<br>(안전관리 중점기관 과제 미이행 추가 감점)<br><br>④ 재난안전사고 (정량, 5점) : 유형별 상이(기관별 지표 참조)<br>- 도시철도공사 : 안전사고 발생건수<br>- 도시개발공사 : 사망만인율, 재해율<br>- 관광공사 : 안전사고 발생건수 (또는 산업재해율)<br>- 시설관리공단 : 안전사고 발생건수<br>- 특정공사 : 안전사고 발생건수 (또는 산업재해율)<br>- 환경공단 : 산업재해율 | | | | |
| **평가내용 정 의** | ○정성 및 정량평가시 자회사·출자회사·외주업체(사업현장 포함) 안전사고를 포함한다.<br><br>○재난·안전관리체계란, 재난·안전사고 발생시 인명과 재산 피해를 줄이기 위한 목적으로 법률 및 제도적 장치를 통해 구축된 계획적 대응체계를 의미한다.<br><br>○재난·안전관리 전담 인력은 재난·안전 관련 훈련 및 교육, 매뉴얼 관리 등을 총괄하도록 지정된 안전책임관을 포함해 재난·안전관리를 주된 업무로 하는 관리·감독자 및 실무자를 의미한다.<br><br>○ 사고에 대한 대응력이란, 내·외부 재난·안전 교육, 재난·안전 긴급상황 시나리오 설정 및 시나리오별 대응훈련(자체훈련, 유관기관과의 합동훈련 등), 상시·비상시 개인별 역할 및 책임부여, 직원들의 매뉴얼 숙지 등을 통해 갖춘, 재난·안전 상황 발생시 전체 직원들의 대처 역량을 의미한다.<br><br>○ 안전사고 사전예방활동이란, 안전 관련 법적의무사항의 이행, 사업장별 사전점검 및 위험성 평가, 직원별 담당구역 지정, 외주업체 안전관리 등에 따른 공기업의 안전사고 방지를 위한 사전적 예방조치 및 상시적 관리 노력을 의미한다.<br><br>○ 안전사고 사후처리 및 복구활동이란, 안전사고 발생 후 사고처리 및 보상, 사고 원인분석 및 대책마련, 사고이력 정보관리 등을 포함하는 안전사고 처리 및 재발방지 노력과 활동을 의미한다.<br><br>○ 관련 안전 법령이란, 재난 및 안전관리 기본법, 소방법 등 재난 안전과 관련된 법률과 지방공공기관 안전관리 가인드라인('19.4. 공기업정책과) 등을 의미한다. | | | | |

※ 자료: 행정안전부·지방공기업평가원(2019.5).

**나. 공공기관 경영평가의 문제점**

**1) 효율성, 비용절감 중심의 평가 문제**

앞에서 공공기관 경영평가의 경우 안전 관련 배점이 확대되고, 안전을 중심으로 한 평가가 강화되고 있다고 밝힌 바 있다. 하지만 문제는 안전 관련 평가지표 외의 다른 경영관리 범주의 평가지표(지방공기업 경영평가의 경우 경영성과 평가지표)에서 안전관리를 위협하는 평가가 행해졌고, 여전히 행해질 수 있다는 점이다. 또한 주요사업 지표 등에서도 효율성 중심의 평가로 인해 안전 저해 요소가 다수 발생하고 있다.

『2017년도 지방공기업 경영평가편람』에 따르면, 서울지하철의 유지·보수 관련 비정규직 노동자를 정규직으로 전환할 경우, 안전이 강화되어 재난·안전관리(8점 만점)나 안전사고 발생 건수(6점 만점) 지표 점수가 올라갈 수 있으나, 직원이 늘어나 인건비가 확대되므로 경영효율성과(영업수지비율과 1인당 영업수익, 부채비율 등)에 부정적 영향을 미쳤다. 또한 적정규모 인력을 운용하는지 여부를 검토하는 조직관리(3점) 점수도 관련[27] 되며, 열차 정시 운행 우선에서 안전 우선으로 운영 기조가 바뀔 경우 고객만족도(10점)에도 악영향을 줄 수 있었다. 결국 외주화된 안전 업무를 직영전환함에 따라 경영평가 결과가 하락하고 기관 자체가 불이익을 받을 수밖에 없었다. 공공기관이 외주화된 생명·안전 업무의 직접고용에 소극적일 수밖에 없는 셈이다.

더욱이 비정규직의 정규직 전환에 따른 가점이 영향력을 발휘할 수 없고, 간접고용 전환 시에는 적용되지 않는 등의 문제가 있었다. 공기업 정책준수와 관련하여 비정규직 고용개선 지표(0.5점)가 2016년 고용개선 및 일자리창출 지표(1.0점), 2017년 공공부문 일자리 질 개선 지표(1.0점)로 바뀌면서 배점이 늘어났으나, 비정규직의 정규직 전환이 가중치 0.7점으로 사실상 0.2점 늘어난 것에 불과하며, 이 또한 현실적으로 영향력을 발휘하지 못했다. 지방공기업의 비정규직 목표관리제 준수 및 비정규직 감소 실적 평가의 가중치가 0.5점인데, 공공기관의 경우 정원의 5%, 지방공기업의 경우 정원의 8% 수준으로 비정규직을 유지한다는 '목표관리제'는 비정규직을 없애는 것이 아니라 상시·지속적 업무라 하더라도 일정 수준의 비정규직 활용을 유지하도록 하는 방안이라고 비판받았다. 5%, 8%에 해당하는 인원은 더 이상 안정적 직제로 편입되지 못하는 기간제 노동자의 수를 의미하며, 이 인원에 대해서는 무기계약 전환 의무를 면제받을 수 있게 되기 때문이다. '정규직 고용 관행 정착'을 위한 방안이 아니라 오히려 비정규직 사용 할당량을 매긴 것에 가깝다는 것이다(김철 외, 2017). 더욱이 간접고용의 직접고용 전환은 경영평가실적에 포함되지 않았고, 오히려 공공기관의 인건비 부담을 가중시키는 요인으로 작용하였다.

27) 지원부서 인력비율(0.3)은 정원 30%이내 관리하도록 되어 있는데, 비정규직의 정규직 전환시 이 평가지표가 악화될 가능성이 있다.



한편, 지방공기업 경영평가에서 대행사업비절감률 평가지표(가중치 5점)는 지방공기업의 관리비용이 지속적으로 증가하는 것을 최소화하여 궁극적으로 시설관리 대행업무의 효율성을 높이고자 하는 것으로, 연도별 단위사업장에 소요되는 비용의 절감으로 평가하였다. 이에 따라 정부의 "공공부문 비정규직 고용개선대책(2011.11.28)"에 따른 최초 인건비 인상분(무기계약직 전환에 따른 인건비 증가분 과 최저임금 기준 충족을 위한 인건비 증가분)을 대행사업비에서 제외하였다. 대행사업비절감률 평가지표상으로는 경영평가상 불이익이 없으나 외주노동자를 직접고용 무기계약직으로 전환하는 데 따른 인센티브도 없는 것이다. 결국 지방공기업이 각종 업무를 외주화할수록 관리비용을 최소화했다는 이유로 높은 평가를 받게 된다(김철, 2015b).

발전사들의 경우 석탄화력발전산업의 경쟁을 평가하는 도구가 시장에서의 가격이 아니라 경영평가 지표였기 때문에 발전사들은 경영평가에서 좋은 등급을 받기 위해 치열하게 경쟁했다. 문제는 발전사들은 사기업들처럼 경쟁을 통해 더 많은 매출을 올릴 수 없는 산업 자체의 특성이 있었고, 공공기관 경영평가가 고유의 설립목적에 반하는 쪽으로 이루어졌다는 점이다. 급전 지시에 따라 발전이 이루어지므로 많이 생산한다고 해서 팔 수 없는 현실이 발전사들을 제약하였던 것이다. 결국 공공기관 경영평가는 발전사들로 하여금 누가 더 많이 비용을 절감하느냐라는 '바닥을 향한 질주'로 나아가게 했다.

뿐만 아니라 공공기관 경영평가는 연료의 개별 도입으로 연료 도입가가 상대적으로 높은데도 불구하고 연료의 공동도입에 지속적으로 실패하게 하는 요인 중의 하나로 작용하였다. 즉 연료도입 결과가 경영평가 성과급을 결정하는 각 발전사들의 평가에 아주 중요한 지표로 자리 잡았기 때문에 발전사들이 공동협상팀을 구성하기가 쉽지 않을뿐더러 별도의 법인들이 수시로 유연탄을 빌려 주고 받기도 어려운 구조라는 것이다. 공공기관 경영평가는 거의 동일한 구조를 갖고 있는 발전 5사가 협업을 통한 규모의 경제 추구를 어렵게 하는 요인 중 하나였던 셈이다(김용균 특조위, 2019: 52).

**2) 노동생산성 및 자본생산성 지표의 문제**

『2020년 지방공기업 경영평가편람』은 공익성과 수익성의 조화 차원에서 효율성 지표 배점을 축소하고 측정방식을 변경하였다고 밝히고 있다(행정안전부·지방공기업평가원, 2019.5). 도시철도공사 유형의 경우 수익성 지표라 할 수 있는 영업수지비율 지표의 배점을 축소하고(9점→7점), 1인당 영업수익 지표를 삭제하는 대신 노동생산성 지표와 자본생산성 지표를 신설하였다는 것이다. 하지만, 영

업수익 대신 부가가치를 살펴보는 것으로 바뀌었을 뿐 배점도 그대로이고,[28] 노동생산성 및 자본생산성 지표 자체의 문제가 제기된다.

공공기관 경영평가에서 업무효율 평가지표 중 노동생산성 세부평가지표는 기관이 창출한 부가가치를 평균인원으로 나누어 산출한다. 따라서 평균인원이 적으면 적을수록 노동생산성이 높게 된다. 이러한 노동생산성의 산정 방법은 근거가 부족하다. 노동생산성은, 일반적으로 평균인원이 아니라 노동투입량지수(근로자수×근로시간수)에 대한 부가가치(산출량(불변GDP)지수)로 나타낸다. 평균인원이 아니라 총노동 투입시간의 감소·증가 여부가 중요 요소인 것이다. 즉, 노동생산성은 일정기간 투입된 노동(근로시간×근로자수)에 대한 산출물의 비율이다. 이것은 총체적인 산출물을 노동투입의 관점에서 환산한 결과이며, 노동투입만의 결과가 아니라, 자본, 노동, 기술, 경영능력 등 총체적인 요소투입의 결과를 단일 지표로 표현한 것이다. 자본생산성 역시 총체적인 산출물을 자본투입의 관점에서 환산한 결과이다.

업무효율을 여러 가지 형태로 표현할 수 있겠으나, 노동생산성이나 자본생산성은 그 자체가 총체적인 요소 투입 결과이므로, 경영효율범주 및 다른 범주의 여타 지표들과 독립적이거나 대등한 지표가 아니다. 더욱이 노동생산성은 투입되는 요소의 특성상 제한점이 많고, 장·단기적으로 내·외부 환경 변화에 따라 변화하는 것이므로, 공공기관 운영자가 연간 달성 목표를 정하고, 그 성과의 긍정/부정 여부를 평가할 수 있는 지표도 아니다. 이는 부가가치가 외부변수에 의존하는 데 따른 필연적인 결과다. 이러한 상황은 발전 5사나 철도공사를 비롯한 안전관리 관련 국가공기업에 대한 경영평가나 지방공기업 경영평가에서 유사하게 벌어질 수 있다.

### 3) 산업재해를 은폐하는 내부 평가제도

발전 5사는 공공기관 경영평가와 연계하여 내부 평가 제도를 운영하고 있다. 발전 5사 내부평가 편람을 살펴보면 세부적인 차이는 있지만 산재발생시에 감점조항이 있다. 공공기관 경영평가에서 산재지표에 대한 감점이 발전 5사 내부 평가에서 고스란히 산재감점지표로 반복되고 있고, 이는 원·하청 구조에서 도급계약이나 근로계약서에서 안전에 대안 벌과금이나 안전수칙 강화로 이어지고 있는 것이다.

경영평가에 기반한 내부평가는 승진과 인센티브에 영향을 미치며, 사망과 중대재해 뿐만 아니라, 일반적인 산재사고(경상)도 감점 요인으로 작용해, 당사자 평가뿐만 아니라 부서장 평가, 부서평가에 적용된다. 이러한 제도들의 연쇄가 산재은폐를 암묵적으로 강요하는 산재기피 문화로 이어진다. 실제 최근 3년간 업무관련 사고 경험자 가운데 산재를 신청하지 않은 사유는 경영평가, 업체 재계약 등을 이유로 상급자(원청)의 압력 때문(267건)이 가장 많았다(김용균 특조위, 2019).

특히, 발전사들은 도급 계약 시 재해율, 사망만인율을 평가하고, 안전관리 특별계약을 통해 산재발생에 대하여 협력업체에 무거운 책임을 지도록 하는 것으로 알려져 있다. 이로 인해 개인이 산재를 신청하지 못하고, 협력사가 산재를 은폐하게 되는 듯하다. 뿐만 아니라 발전회사 직원에 대한 인터뷰에서도 발전회사에 대한 평가제도로 인한 경쟁이 치열하기 때문에 발전회사 직원들 역시 산재신청을 하기 어려움이 있다는 것이 확인되었다(김용균 특조위, 2019). 발전사의 원·하청 노동자들 모두 산재은폐에 대한 압력을 받고 있는 것이다.

## 6. 해외 연구 결과와 시사점

발전산업은 규모의 경제라는 기술특성을 가진 자연독점의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 또한 경제적, 전략적 관점에서 국익과 밀접하게 관련되므로 공기업이 적정한 기관 유형으로 고려된다(주병기, 2019).

미국, 호주, 프랑스, 대만, 일본 등에서는 설비의 안정성을 위해 운전과 정비를 일원화하고 있다(주병기, 2019). 2013년 현재 유럽 발전정비시장은 장비제조업체들이 높은 점유율을 보이고 있고, 정비전문업체(ISP)의 시장점유율은 22.6%에 불과했다. 특히 독일의 경우 발전사 또는 장비제조업체(OEM)가 정비를 수행하고 있으며, 아웃소싱되는 것은 청소 등의 업무로 국한되고 있다(Frost & Sullivan, 2014; 주병기, 2019 재인용).

해외에서 진행된 석탄화력발전소 노동자들의 노동인권, 건강권에 대한 연구들은 그다지 많이 찾아볼 수 없거나 1980년대 이전에 드물게 있는 것으로 나타난다. 선진국에서 석탄화력발전 자체가 점차 사라지고 있는 사양산업이기 때문으로 추정된다(박종식, 2017). 즉, 석탄화력발전산업 자체가 점차 미세먼지 및 기후변화(특히 이산화탄소 배출)의 주범으로 낙인찍히면서 이미 석탄화력발전 자체가 크게 축소되었거나 향후에도 지속적으로 축소될 것으로 예상되기 때문에 해당 산업의 종사자들이 작업장 내에서 어떠한 위험에 노출되고 노동인권이 침해되거나 논란이 되고 있는지에 대해서는 1980년대 이후 연구가 부재한 것이다. 나아가 운전과 정비가 일원화되어 있는 경우가 많기 때문에 발전정비산업의 외주화 내지 민간 개방에 따른 노동인권 침해 문제도 확인되지 않는 것으로 보인다.

28) '19년 영업수지비율 지표(배점 9)+1인당 영업수익 지표(배점 4) → '20년 영업수지비율 지표(배점 7)+노동생산성 지표(배점 3)+자본생산성 지표(배점 3).

1980년대까지 진행된 석탄화력발전소 노동자들에 대한 건강문제에 대한 연구는 주로 석탄을 연료로 사용하면서 발생하는 미세먼지로 인한 진폐, 석면(Asbestos) 문제 등 주로 석탄 연소과정에서 발생하는 먼지 및 중금속이 많은 작업환경에서 일하면서 야기되는 건강권 문제에 대한 연구들이 진행되었다.

최근 화력발전 노동자들의 건강권에 대한 연구는 최근 석탄화력발전을 가장 많이 활용하고 있는 개발도상국 발전소에 대한 위험관리 차원에서 작업장 위험요인에 대한 기술적인 연구들과 환경적인 요인들에 대한 통제를 위한 실용적인 접근들이 있다. Kundapur(2009)는 석탄화력발전으로 인한 위험들(Hazards)을 크게 개인들의 건강상의 위험과 환경오염으로 인한 위험으로 구분하고 있는데, 이 가운데 석탄화력발전으로 인한 개인의 건강상 위험으로는 피부질환(주로 비소의 영향), 폐 질환(베릴륨, 크롬, 질산화물질(NOx), 황산화물질(SOx) 라돈 등), 신장질환(납이 가장 중요한 요인) 등이 지적되고 있으며, 석탄의 미세먼지로 인한 환경영향으로 어린 아이들의 지적능력 저하와 농업 생산량 감소, 발전소 연근해 어획량 감소 등 또한 문제로 지적되고 있다. 그리고 산업안전보건환경(Health & Safety Environment: HSE) 차원에서 석탄화력발전을 어떻게 관리 및 조절하면서 이용할 것인가라는 비즈니스적인 관점에서의 접근도 있는데, 산업안전상의 위험으로는 크게 육체적(physical), 화학적(chemical), 생물학적(biological), 기계-전자공학적(mechanical-electrical), 사회심리학적(psychosocial) 위험 유형으로 구분하여 검토하고 있다(NIOSH, 1988; Mohan, 2013; Pani, 2016; 박종식, 2017 재인용). 고온(heat), 소음(noise), 진동(vibration), 조명(illumination), 방사선(radiation) 등 석탄화력발전소에서 발생하는 유해요인들이 육체적인 위험의 원인으로 지적되고 있는 점은 우리나라의 석탄화력발전소에서의 양상과 유사하다. 또한 작업환경에 부적응, 낮은 직무만족도, 불안감, 초과노동 및 (성적) 모욕감 등과 같은 사회심리학적 위험도 외주화와 민간 개방에 따라 하청 노동자들에게 나타나는 노동인권과 관련한 문제라 할 것이다.



# 제 3장 | 석탄화력발전 노동인권 실태 설문 조사 결과

## 1. 설문조사의 방법

연구진들이 개발한 구조화된 설문지를 활용하여 2019년 9월 24일부터 10월 11일까지 18일 동안 인터넷을 활용하여 설문을 진행했다. 설문지가 포함된 인터넷 링크를 노동조합을 통해 배포하여 참여를 독려하였다. 중복 설문 여부는 인터넷 IP 주소를 통해 체크하였다. 원청과 하청 노동조합에 소속된 노동자 약 5,000여명에게 인터넷 설문 링크를 배포하였다. 그 결과 총 594명이 설문에 응답하였다. 응답률은 10% 내외라고 할 수 있다. 전체 석탄화력발전소 종사 노동자 규모의 5% 수준인 1,000명에 대해 설문조사를 진행하려 하였으나, 고 김용균 사망사고 특조위 활동과 특조위에서 이루어진 설문조사 등과 겹치면서 응답자 수가 계획에 미치지 못했다. 이 설문에 응답한 이들은 무작위 표본 추출에 의한 응답자가 아니므로 이 설문 결과를 전체 석탄화력발전소 노동자에 일반화하는 것에는 주의가 필요하다.

## 2. 설문조사 결과

### 가. 인구학적 변수

설문 응답자 중 남성이 98.5%로 절대다수로 많았고, 연령대별로는 40대가 37.9%, 30대가 32.3%였다. 소속회사별로 연령대는 차이가 컸다. 발전공기업 원청 노동자들은 40대가 가장 많았고, 한전KPS는 50세 이상이 가장 많았으나, 하청 노동자들은 30대, 40대가 가장 많았다.

**표20.** 설문 응답자의 인구학적 특성

| 구분 | 응답자 수(명) | 백분율(%) |
|---|---|---|
| **성별** | | |
| 남성 | 585 | 98.5 |
| 여성 | 9 | 1.5 |
| **계** | **594** | **100** |
| **연령대** | | |
| 20-29세 | 72 | 12.2 |
| 30-39세 | 191 | 32.3 |
| 40-49세 | 224 | 37.9 |
| 50세 이상 | 104 | 17.6 |
| **계** | **591** | **100** |

**표21.** 응답자의 연령대(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 20-29세 | 10 (8.8) | 10 (21.7) | 52 (12.0) |
| 30-39세 | 26 (23.0) | 13 (28.3) | 152 (35.2) |
| 40-49세 | 54 (47.8) | 7 (15.2) | 163 (37.7) |
| 50세 이상 | 23 (20.4) | 16 (34.8) | 65 (15.1) |
| **계** | **113 (100)** | **46 (100)** | **432 (100)** |

### 나. 설문 응답자의 일자리 특성

설문 응답자 중 70.7%가 1차 하청사 소속 하청 노동자였고, 발전공기업 소속 원청 노동자는 18.0%, 한전KPS 소속 노동자는 7.7이었다. 원청 노동자 중에서는 발전직 기계가 41.8%, 발전직 36.1%였다. 하청 노동자 중에서는 연료운전직이 44.9%로 가장 많았고, 다음으로 환경설비 30.3%, 경상정비 23.4% 순이었다. 근무처별로는 서부발전이 56.2%로 가장 많았고, 다음으로 중부발전 17.3%, 남동발전 13.5% 순이었다.



**표22.** 설문 응답자의 일자리 특성

| 구분 | 응답자 수(명) | 백분율(%) |
|---|---|---|
| **소속 회사** | | |
| 발전공기업 | 113 | 19.0 |
| 한전 KPS | 46 | 7.7 |
| 1차 하청사 | 420 | 70.7 |
| 2차 하청사 | 15 | 2.5 |
| **계** | **594** | **100** |
| **원청 직군** | | |
| 사무직 | 7 | 4.5 |
| 발전직 기계 | 66 | 41.8 |
| 발전직 전기 | 57 | 36.1 |
| 화학직 | 8 | 5.1 |
| 통신직 | 2 | 1.2 |
| 토목직 | 2 | 1.2 |
| 건축직 | 2 | 1.2 |
| 기타 | 14 | 8.9 |
| **계** | **158** | **100** |
| **하청 직군** | | |
| 경상정비 | 102 | 23.4 |
| 연료운전 | 196 | 44.9 |
| 환경설비 | 132 | 30.3 |
| 기타 | 6 | 1.4 |
| **계** | **436** | **100** |
| **근무처** | | |
| 남동발전 | 80 | 13.5 |
| 남부발전 | 69 | 11.6 |
| 서부발전 | 334 | 56.2 |
| 중부발전 | 103 | 17.3 |
| 동서발전 | 8 | 1.4 |
| **계** | **594** | **100** |

소속회사별로 직군의 분포는 차이가 있었다. 발전공기업 원청 노동자들은 76.1%가 발전직군이었고, 한전KPS는 발전직군이 54.4%, 경상정비가 26.1%였다. 이에 견줘 하청노동자는 연료운전이 44.1%, 환경설비가 29.4%, 경상정비가 20.7%였다.

**표23.** 설문 응답자의 직군(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 사무직 | 5 (4.4) | 2 (4.3) | 0 (0.0) |
| 발전직(기계) | 49 (43.4) | 8 (17.4) | 9 (2.1) |
| 발전직(전기) | 37 (32.7) | 17 (37.0) | 3 (0.7) |
| 경상정비 | 0 (0.0) | 12 (26.1) | 90 (20.7) |
| 연료운전 | 4 (3.5) | 0 (0.0) | 192 (44.1) |
| 환경설비 | 2 (1.8) | 2 (4.3) | 128 (29.4) |
| 기타 | 16 (14.2) | 5 (10.9) | 13 (3.0) |
| **계** | **113 (100)** | **46 (100)** | **435 (100)** |

발전소 근무년수별로는 15년 이상 일한 이들이 37.0%로 가장 많았고, 다음은 5-9년 23.1%, 10-14년 20.6% 순이었다. 근무 형태는 4조 3교대 형태로 교대 노동을 하는 이들이 70.7%였고, 통상 근무를 하는 이들이 19.0%였다.

**표24.** 설문 응답자의 일자리 특성(계속)

| 구분 | 응답자 수(명) | 백분율(%) |
|---|---|---|
| **발전소 근무년수** | | |
| 1-4년 | 113 | 19.3 |
| 5-9년 | 135 | 23.1 |
| 10-14년 | 120 | 20.6 |
| 15년 이상 | 216 | 37.0 |
| **계** | **584** | **100** |
| **근무 형태** | | |
| 통상 근무 | 113 | 19.0 |
| 4조 2교대 | 46 | 7.8 |
| 4조 3교대 | 420 | 70.7 |
| 기타 | 15 | 2.5 |
| **계** | **594** | **100** |

소속회사별로 보면 발전공기업 원청 노동자들은 71.7%가 10년 이상 근속자였고, 한전 KPS는 51.1%가 10년 이상 근속자였으며, 하청업체 노동자들은 54.5%가 10년 이상 근속자였다.



**표25.** 설문 응답자의 발전소 근무년수(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 1-4년 | 11 (9.7) | 15 (33.3) | 87 (20.4) |
| 5-9년 | 21 (18.6) | 7 (15.6) | 107 (25.1) |
| 10-14년 | 27 (23.9) | 7 (15.6) | 86 (20.2) |
| 15년 이상 | 54 (47.8) | 16 (35.5) | 146 (34.3) |
| **계** | **113 (100)** | **45 (100)** | **432 (100)** |

근무 형태도 소속회사별로 차이가 있었다. 발전공기업 원청 노동자들은 통상 근무자가 44.2%였고, 하청업체 노동자는 30.8%였으나, 한전 KPS 노동자들은 95.6%가 통상 근무자였다.

**표26.** 설문 응답자의 근무 형태(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 통상근무 | 50 (44.2) | 44 (95.6) | 134 (30.8) |
| 4조 2교대 | 54 (47.8) | 1 (2.2) | 294 (67.6) |
| 4조 3교대 | 6 (5.3) | 1 (2.2) | 6 (1.4) |
| 기타 | 3 (2.7) | 0 (0.0) | 1 (0.2) |
| **계** | **113 (100)** | **45 (100)** | **435 (100)** |

### 다. 임금과 노동조건

소속 회사별로 임금수준의 차이가 있었다. 발전공기업 소속 노동자의 연봉 평균은 7,548만 원이었고, 한전 KPS 소속 노동자의 연봉 평균은 5,191만 원이었으며, 협력사 노동자의 연봉 평균은 4,338만 원이었다.

**표27.** 소속회사별 임금수준

| 구분 | 평균(연봉, 만원) | 표준편차 |
|---|---|---|
| 발전공기업 | 7,548 | 2,155 |
| 한전 KPS | 5,191 | 2,619 |
| 1,2차 하청업체 | 4,338 | 1,130 |

임금 수준을 소속회사별, 근무기간별로 세분화하여 비교해 보았을 때, 원하청업체 간 연봉 차이는 1-4년 차인 경우 1,556만원, 5-9년차인 경우 1,976만원. 10-14년 차인 경우 3,059만원, 15년 차 이상인 경우 3,557만원이었다. 근무기간이 길어질수록 원하청업체 노동자 간 연봉 차이가 커지는 경향이었다.

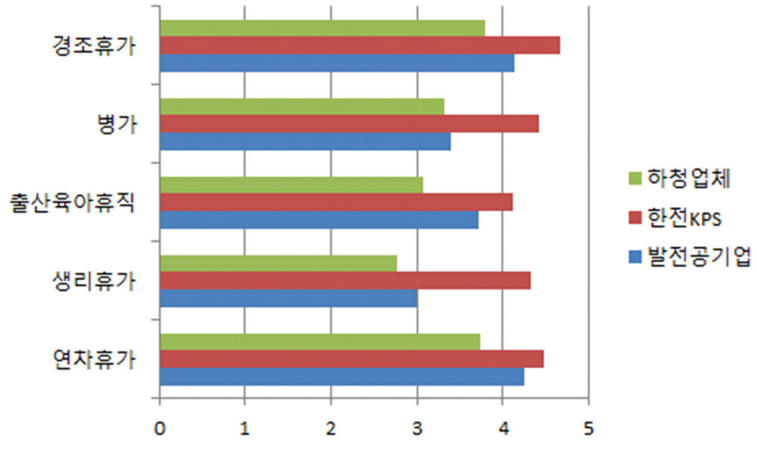
**표28.** 소속회사별 임금수준

(단위 : 만원, 연봉기준)

| 근무 기간 | 발전공기업 | 한전 KPS | 하청업체 | 원하청 차이 |
|---|---|---|---|---|
| 1-4년 | 4,927 | 3,153 | 3,371 | **1,556** |
| 5-9년 | 5,889 | 3,904 | 3,913 | **1,976** |
| 10-14년 | 7,378 | 4,929 | 4,319 | **3,059** |
| 15년 이상 | 8,812 | 7,766 | 5,255 | **3,557** |

휴가를 적절히 잘 사용하고 있는지 물어보았을 때, 소속회사별로 차이가 있었다. 한전 KPS 소속 노동자에 견줘, 원청 노동자, 하청 노동자들은 휴가 사용에 제약이 있다고 응답한 이들이 많았다. 특히 병가, 생리휴가, 출산육아휴직 등을 사용함에 있어 하청업체, 원청업체 노동자들은 제약이 있다고 느끼고 있었다.

**그림4.** 소속회사별 휴가 사용의 용이성




※ 5점 척도로 점수가 높을수록 휴가 사용에 제약이 없다고 느끼는 것.

휴가 사용에 제약을 느끼는 이유로는 대체 인력 확보의 어려움 때문이라고 응답한 이들이 가장 많았다. 특히 하청업체 노동자들은 68.7%가 대체인력 확보 어려움 때문에 휴가를 가지 못한다고 응답했다. 대체 인력 확보 문제 외에 원청 노동자들은 개인 업무량 과다라고 응답한 이들이 23.0%였고, 한전 KPS 노동자들은 동료에게 미안해서라고 응답한 이들이 23.9%였다.

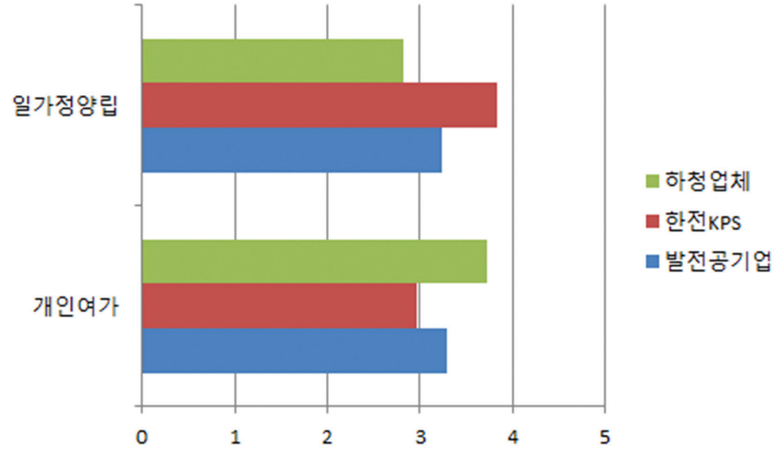
**표29.** 소속회사별 휴가의 제약 요인

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 개인 업무량 과다 | 26 (23.0) | 7 (15.2) | 29 (6.7) |
| 상사의 눈치 | 13 (11.5) | 0 (0.0) | 19 (4.4) |
| 동료에게 미안 | 18 (15.9) | 11 (23.9) | 58 (13.3) |
| 대체 인력 확보 문제 | 45 (39.8) | 21 (45.7) | 299 (68.7) |
| 기타 | 11 (9.7) | 7 (15.2) | 30 (6.9) |
| **계** | **113 (100)** | **46 (100)** | **435 (100)** |

평소 근무시간/업무량은 가정/사회생활과 적절하게 균형을 이루고 있다고 생각하는지 물었을 때, 한전 KPS, 발전공기업, 하청업체 노동자 순으로 일가정 양립에 어려움이 있다고 응답했다. 하청업체 노동자의 27.3%가 적절하게 균형을 이루고 있지 않다고 응답하였다.

근무시간 중 개인적인 일이나 가족 관련 일을 처리하기 위해 1-2시간을 할애할 수 있는지 물어보았을 때, 하청업체, 발전공기업, 한전 KPS 순으로 근무 시간 중 개인시간을 가지기 어렵다고 응답했다. 하청업체 노동자들의 56.6%가 근무시간 중 개인시간을 할애하기 어렵다고 응답하였다.

**그림5.** 소속회사별 개인 여가와 일가정 양립 수준




※ 일가정 양립은 5점 척도로 점수가 높을수록 일가정이 균형을 이루고 있다고 느끼는 것
※ 개인 여가는 5점 척도로 점수가 높을수록 개인 여가 시간을 가지기 힘들다고 느끼는 것

**표30.** 소속회사별 일가정 양립에 대한 생각

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 전혀 적당하지 않음 | 5 (4.5) | 5 (11.1) | 29 (6.8) |
| 적당하지 않은 편 | 13 (11.7) | 1 (2.2) | 88 (20.5) |
| 보통 | 53 (47.8) | 9 (20.0) | 245 (57.1) |
| 적당함 | 30 (27.0) | 11 (24.5) | 59 (13.7) |
| 매우 적당함 | 10 (9.0) | 19 (42.2) | 8 (1.9) |
| **계** | **111 (100)** | **45 (100)** | **435 (100)** |

**표31.** 소속회사별 근무시간 중 개인시간 융통성

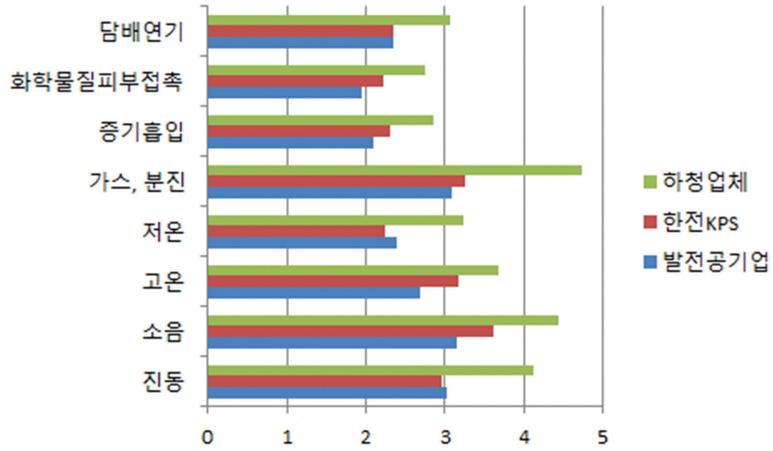
| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 전혀 어렵지 않음 | 9 (8.0) | 7 (15.2) | 18 (4.2) |
| 별로 어렵지 않음 | 24 (21.4) | 7 (15.2) | 34 (7.8) |
| 보통 | 27 (24.1) | 18 (39.1) | 136 (31.4) |
| 약간 어려움 | 29 (25.9) | 9 (19.6) | 103 (23.8) |
| 매우 어려움 | 23 (20.6) | 5 (10.9) | 142 (32.8) |
| **계** | **112 (100)** | **46 (100)** | **433 (100)** |

### 라. 노동자 건강 및 안전

소속회사별로 노동자 건강과 안전에 영향을 줄 수 있는 환경에 얼마나 노출되는지 물어보았을 데, 전반적으로 하청업체, 한전KPS, 원청 노동자 순으로 유해환경에 노출되는 시간이 길었다. 특히 하청 노동자들은 “연기, 배기가스, 가루나 먼지(광물 분진 등)”에 노출되는 시간, “심한 소음”에 노출되는 시간, “수공구, 기계 등에 의해 발생하는 진동”에 노출되는 시간 등에 근무시간 절반 이상 노출된다고 응답한 이들이 많았다.



**그림6.** 소속회사별 유해환경 노출 시간




※ 7점 척도로 점수가 높을수록 각각의 유해환경에 노출되는 시간이 긴 것

소속회사별로 “현재의 업무가 본인의 건강이나 안전을 위협할 수 있다고 생각하는지” 물어보았을 때, 하청업체 노동자들은 84.5%가 위협할 수 있다고 응답한 데 견줘, 발전공기업 원청 노동자들은 65.7%가 위협할 수 있다고 응답했다.

**표32.** 업무가 본인 건강 및 안전에 미치는 영향에 대한 인식(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 위협할 수 있다 | 67 (65.7) | 23 (53.5) | 359 (84.5) |
| 위협하지 않는다 | 28 (27.4) | 18 (41.9) | 32 (7.5) |
| 모르겠다 | 7 (6.9) | 2 (4.6) | 34 (8.0) |
| **계** | **102 (100)** | **43 (100)** | **425 (100)** |

소속회사별로 “현재 본인이 일하는 장소가 건강이나 안전에 위험하다고 생각하는지” 물어보았을 때, 하청업체 노동자들은 82.8%가 위험하다고 응답한 데 견줘, 발전공기업 원청 노동자들은 64.7%가 위험하다고 응답했다.

**표33.** 일하는 장소의 위험에 대한 인식(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 위험하다 | 66 (64.7) | 20 (46.5) | 351 (82.8) |
| 위험하지 않다 | 32 (31.4) | 21 (48.8) | 47 (11.1) |
| 모르겠다 | 4 (3.9) | 2 (4.7) | 26 (6.1) |
| 계 | **102 (100)** | **43 (100)** | **424 (100)** |

소속회사별로 “현재 본인의 업무가 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하는지” 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 78.1%기 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답한 데 견줘, 발전공기업 원청 노동자는 55.9%가 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답했다.

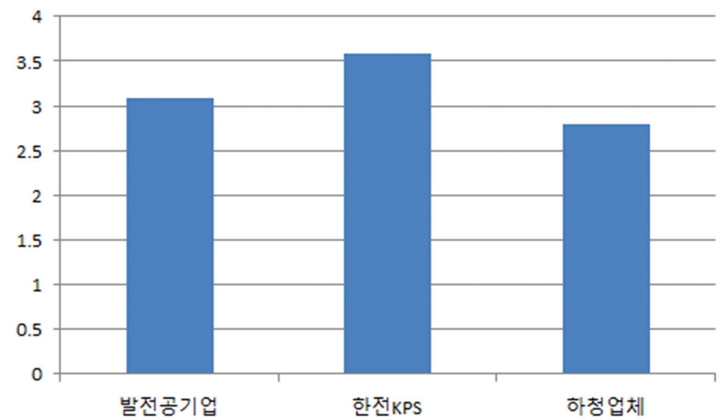
**표34.** 본인의 업무가 건강에 미치는 영향에 대한 인식(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 주로 긍정적 영향 | 10 (9.8) | 7 (16.3) | 32 (7.6) |
| 주로 부정적 영향 | 57 (55.9) | 17 (39.5) | 331 (78.1) |
| 영향을 미치지 않음 | 18 (17.7) | 11 (25.6) | 17 (4.0) |
| 모르겠다 | 17 (16.7) | 8 (18.6) | 44 (10.4) |
| 계 | **102 (100)** | **43 (100)** | **424 (100)** |

현재 본인의 전반적인 건강상태가 어떤지 물어보았을 때, 하청업체 노동자들이 발전공기업 원천 노동자에 견줘 건강수준이 좋지 않다고 생각하는 이들이 많았다. 하청업체 노동자들은 28.3%가 본인의 건강 상태가 좋지 않다고 응답한 데 견줘, 원청 노동자들은 21.6%가 본인의 건강 상태가 좋지 않다고 응답하였다.



**그림7.** 소속회사별 주관적 건강수준




※ 5점 척도로 점수가 높을수록 건강이 좋다고 느끼는 것

**표35.** 주관적 건강 수준(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 매우 나쁘다 | 1 (1.0) | 0 (0.0) | 11 (2.6) |
| 나쁜 편이다 | 21 (20.6) | 6 (14.0) | 109 (25.7) |
| 보통이다 | 52 (51.0) | 14 (32.6) | 259 (61.1) |
| 좋은 편이다 | 24 (23.5) | 15 (34.9) | 42 (9.9) |
| 매우 좋다 | 4 (3.9) | 8 (18.6) | 3 (0.7) |
| 계 | **102 (100)** | **43 (100)** | **424 (100)** |

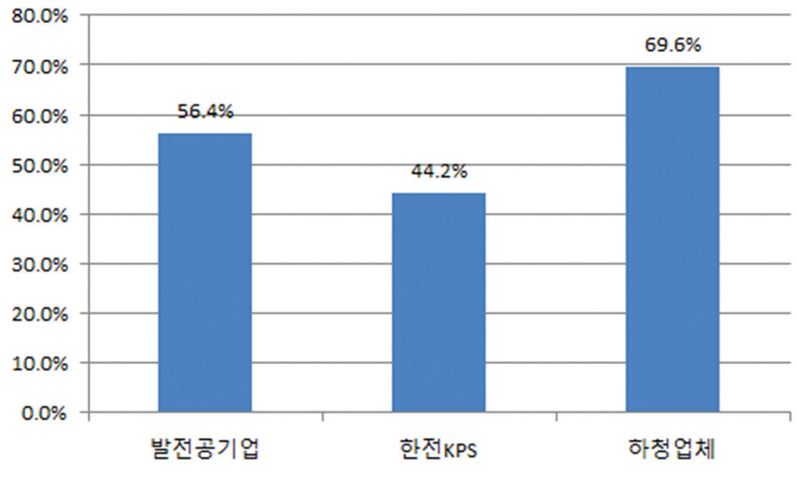
몸이 아파서 일을 쉬게 될 경우 1차적으로 고려하는 방법은 소속회사별로 큰 차이가 없었다. 대부분 연차 휴가를 1차로 사용하고 유급병가, 무급병가를 사용하는 패턴이었다. 하청업체 노동자들이 원청업체 노동자에 견줘 연차휴가를 1차로 사용하는 비율이 약간 더 높았다.

**표36.** 병가 사용 패턴(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 연차 휴가 | 72 (71.3) | 33 (76.7) | 348 (82.7) |
| 유급 병가 | 26 (25.7) | 10 (23.3) | 59 (14.0) |
| 무급 병가 | 2 (2.0) | 0 (0.0) | 9 (2.1) |
| 기타 | 1 (1.0) | 0 (0.0) | 5 (1.2) |
| 계 | **101 (100)** | **43 (100)** | **421 (100)** |

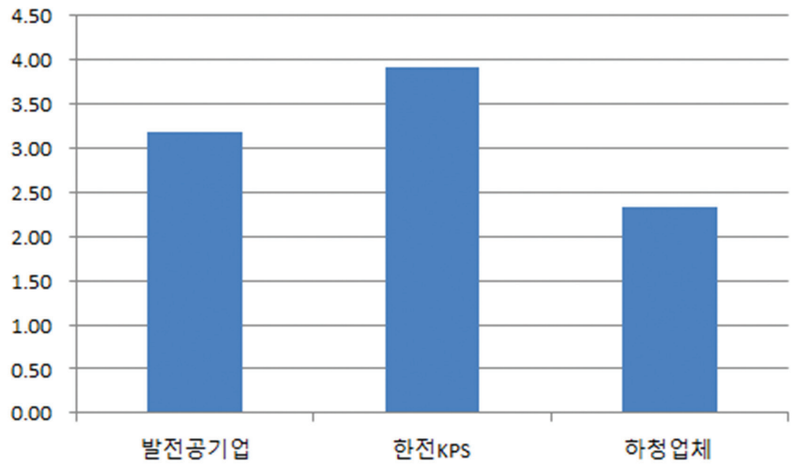
소속회사별로 “지난 12개월 동안 몸이 아픈데도 나와서 일을 한 적이 있는지” 물어보았을 때, 하청 업체 노동자의 69.6%가 있다고 응답하였고, 원청 노동자들도 56.4%가 있다고 응답하였다.

**그림8.** 지난 1년 동안 아파도 출근하여 일한 경험




건강 유지라는 측면에서 현재 사업장의 전반적인 근무 환경에 대한 만족도를 물어보았을 때, 하청 업체 노동자들의 만족도가 발전공기업 원청 노동자에 견줘 낮았다.

**그림9.** 근무환경 만족도(소속회사별)

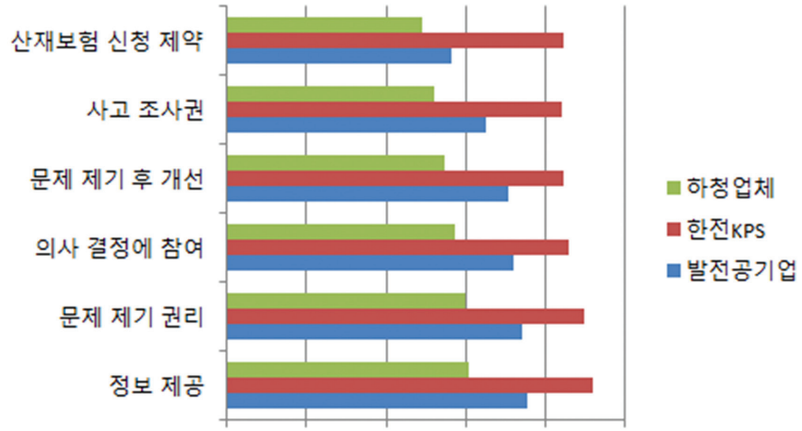



※ 5점 척도로 점수가 높을수록 만족도가 높은 것



사업장에서 노동자 안전 및 건강 관련 노동자의 권리가 얼마나 잘 보장된다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청 노동자들은 전반적으로 관련 권리가 잘 보장되지 않는다고 생각하고 있었다. 특히 산재보험 신청, 사고 시 조사권 보장, 문제 제기 후 개선 여부, 의사 결정에의 참여권 등에 많은 제약이 있다고 응답하였다.

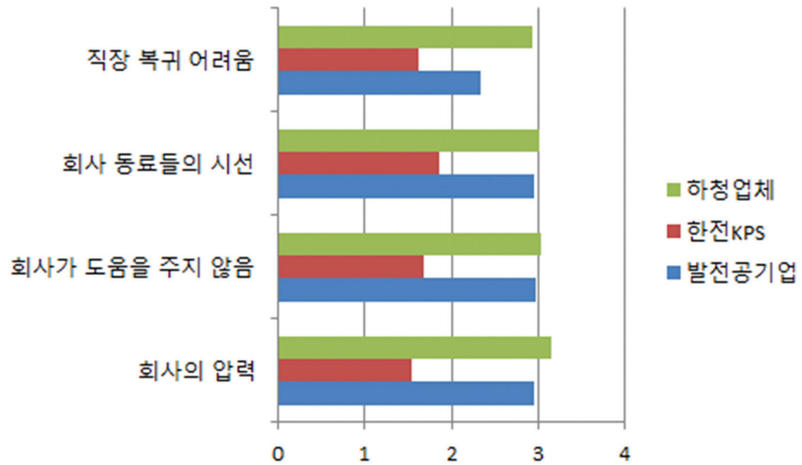
**그림10.** 노동자 안전 및 건강 관련 노동자 권리 보장 수준(소속회사별)




※ 5점 척도로 점수가 높을수록 권리 보장 수준이 높다고 생각하는 것

산재보험 신청 시 제약은 발전공기업 원청 노동자와 하청 노동자 모두 비슷한 정도로 회사의 압력, 회사의 협조 부재, 회사 동료들의 시선 등 때문에 산재 신청이 쉽지 않다고 응답하였다.

**그림11.** 산재보험 신청 시 제약의 종류(소속회사별)




※ 5점 척도로 점수가 높을수록 제약이 많다고 생각하는 것

### 마. 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통

윤상근이 기존 조직문화 측정도구를 수정, 보완하여 개발한 조직문화 측정 도구(윤상근, 2013)를 활용하여 발전공기업, 한전KPS, 하청업체의 조직문화 특성을 분석하여 보았다.

그 결과 정도의 차이는 있지만 발전공기업, 한전KPS, 협력업체 모두 과업지향적, 위계지향적 문화가 강한 것으로 나타났다. 이러한 특성은 한국의 행정조직과 공공기관 전반에서 나타나는 특징이긴 하지만, 안정성과 통제를 강조하는 발전산업의 특수성이 반영되어 그 결과가 더욱 두드러진 것으로 판단된다.

**그림12.** 소속회사별 조직문화 특성

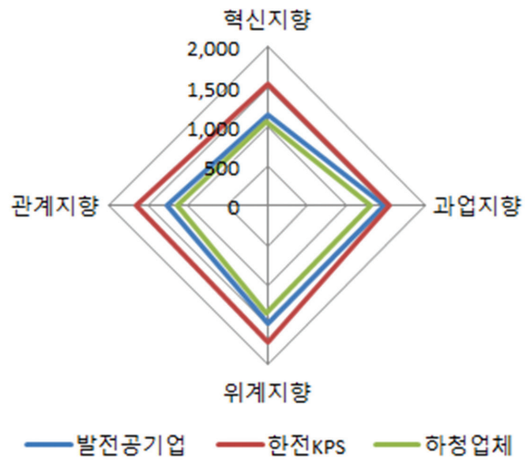


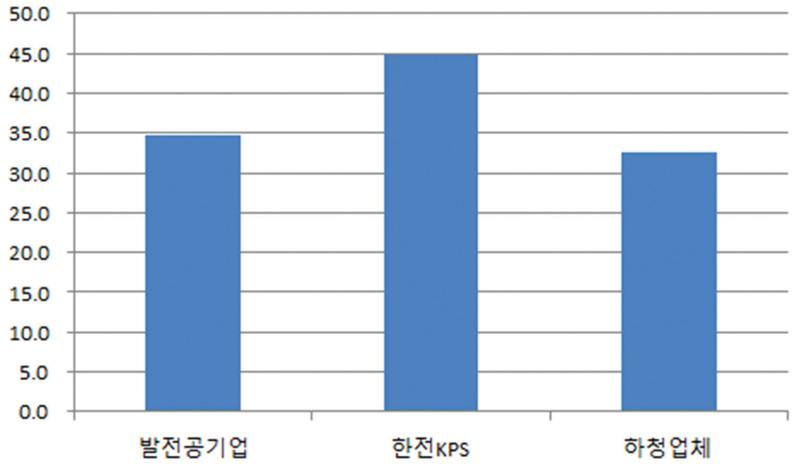

**표37.** 소속회사별 조직문화 특성

| 구분 | 발전공기업 | 한전KPS | 하청업체 |
|---|---|---|---|
| 혁신지향문화 | 1,149 | 1,534 | 1,064 |
| 과업지향문화 | 1,480 | 1,544 | 1,294 |
| 위계지향문화 | 1,479 | 1,710 | 1,340 |
| 관계지향문화 | 1,268 | 1,639 | 1,134 |

구조화된 설문지를 활용하여 소속회사별로 안전과 관련된 의사소통 수준을 평가해 보았을 때, 한전KPS, 발전공기업, 하청업체 순으로 안전과 관련된 의사소통이 잘 되는 편이라고 응답하였다.



**그림13.** 안전과 관련된 의사소통 수준(소속회사별)




주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강수준과 관련된 요인을 다변량 회귀 분석하여 보았을 때, 조직 문화가 혁신지향 문화일수록, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준이 높을수록 응답자의 주관적 건강수준이 높았다. 이는 조직 내 노동인권 보장 수준을 높이기 위해서는 조직을 혁신지향적으로 변화시키고, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준을 높일 필요가 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

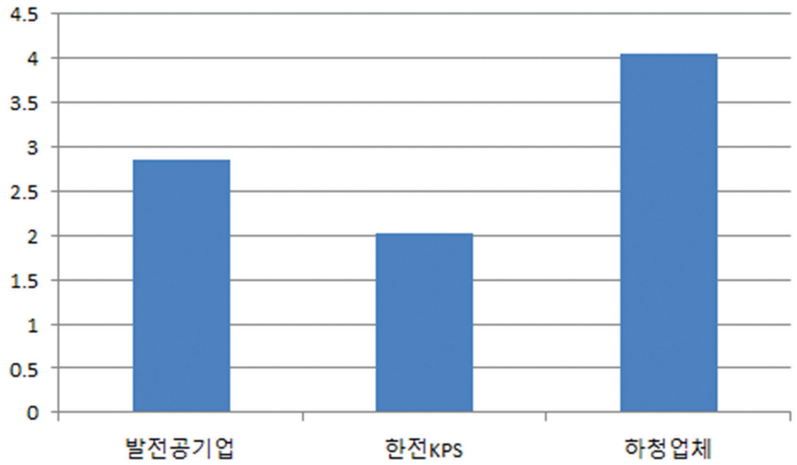
**표38.** 주관적 건강 수준과 관련된 요인 분석 결과

| 변수 | F 값 | P 값 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 나이 | 0.87 | 0.46 | |
| 소속회사 | 3.21 | 0.04 | 통계적으로 의미 |
| 혁신지향문화 | 6.34 | 0.01 | 통계적으로 의미 |
| 과업지향문화 | 1.77 | 0.18 | |
| 위계지향문화 | 0.48 | 0.49 | |
| 관계지향문화 | 2.21 | 0.13 | |
| 안전관련의사소통 | 14.63 | <0.01 | 통계적으로 의미 |

### 바. 노동 인권 보장에 대한 인식

사업장 내에 정규직, 비정규직, 협력업체 직원간 불공정한 차별이 있다고 느끼는지 물어보았을 때, 하청업체 노동자들은 차별이 있다고 느끼고 있는 이들이 많았으나, 원청 노동자와 한전 KPS 노동자들은 상대적으로 그러한 인식이 적었다. 하청업체 노동자들은 응답자의 74.2%가 차별이 있다고 응답하였다.

**그림14.** 고용형태, 소속회사별로 직원 간 차별 존재에 대한 인식




※ 5점 척도로 점수가 높을수록 불공정한 차별이 있다고 느끼는 것

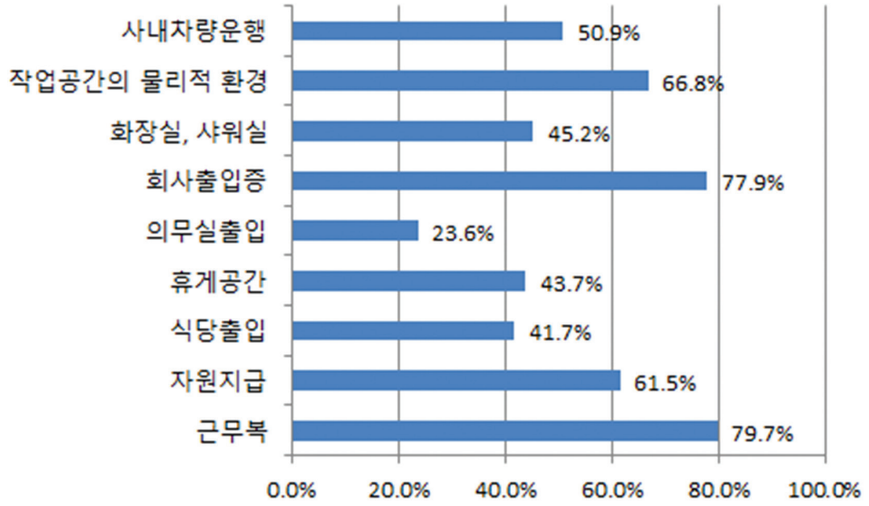
**표39.** 고용형태, 소속회사별로 직원 간 차별 존재에 대한 인식(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 차별이 매우 심하다 | 8 (8.1) | 1 (2.4) | 150 (37.1) |
| 심한 편이다 | 13 (13.1) | 0 (0.0) | 150 (37.1) |
| 보통이다 | 43 (43.4) | 13 (31.7) | 84 (20.8) |
| 없는 편이다 | 26 (26.3) | 12 (29.3) | 17 (4.2) |
| 전혀 없다 | 9 (9.1) | 15 (36.6) | 3 (0.8) |
| **계** | **99 (100)** | **41 (100)** | **404 (100)** |

하청업체 노동자들만을 대상으로 각 영역에 대한 차이가 있는지 물어보았을 때, 근무복, 회사출입증, 작업공간의 물리적 환경, 업무에 필요한 자원 지급 등에 차이가 있다고 응답한 이들이 많았다.

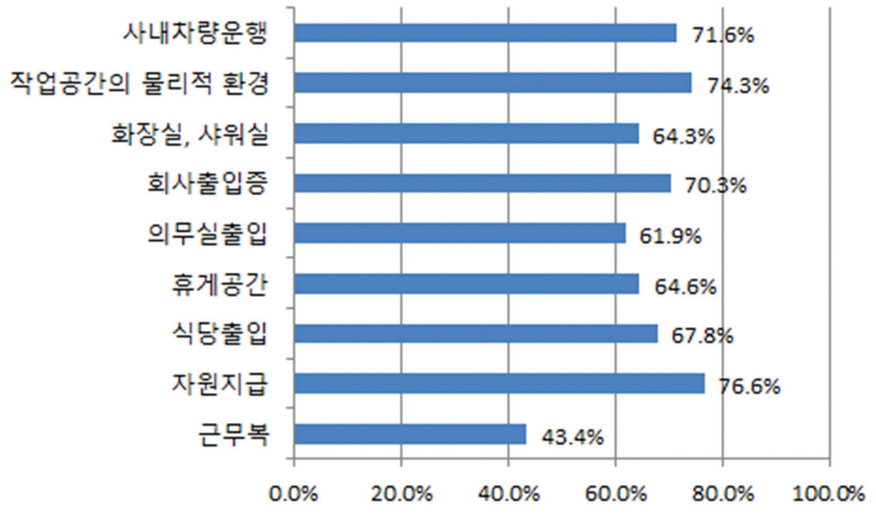


**그림15.** 고용형태별, 소속회사별 차이의 존재에 대한 인식(하청업체 노동자만)




하청업체 노동자들을 대상으로 각 영역에 존재하는 차이를 시정되어야 할 필요가 있는 불공정한 차별이라고 느끼는지 물어보았을 때, 업무를 위한 필수장비, 보호구, 자원 지급 수준이 다른 것, 작업공간의 물리적 환경에 차이가 큰 것, 사내 차량 등록, 운행, 주차조건 등이 다른 것, 회사 출입증이 다른 것 등은 시정되어야 할 차별이라고 느끼는 이들이 특히 많았다.

**그림16.** 고용형태별, 소속회사별 차이를 차별로 느끼는지 여부(하청 노동자만)



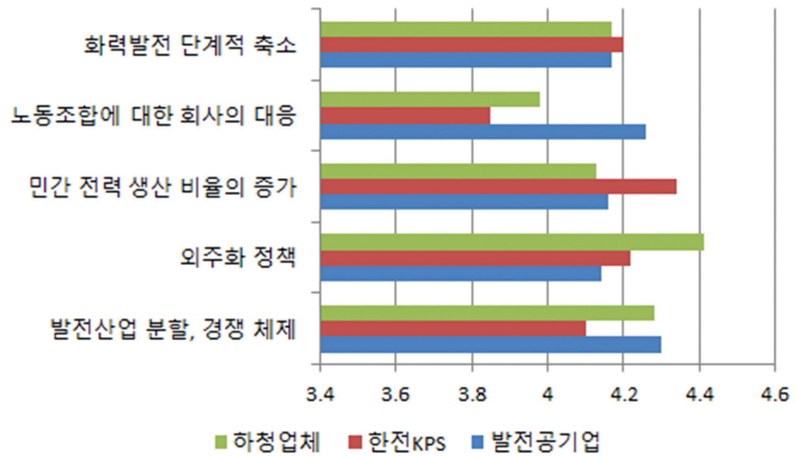
석탄화력발전산업이 국민 생활을 위한 필수공익 사업장이라는 이유로 단체행동권 등 노동 인권 보장에 제약을 받는다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 68.1%, 원청 노동자의 62.3%, 한전 KPS 노동자의 34.2%가 그렇다고 응답하였다.

**표40.** 필수공익사업장 지정이 단체행동에 미치는 영향(소속회사별)

| 구분 | 발전공기업(명,%) | 한전 KPS(명,%) | 하청업체(명,%) |
|---|---|---|---|
| 매우 제약을 받는다 | 33 (33.7) | 9 (22.0) | 175 (43.7) |
| 그런 편이다 | 28 (28.6) | 5 (12.2) | 98 (24.4) |
| 보통이다 | 26 (26.5) | 11 (26.8) | 98 (24.4) |
| 없는 편이다 | 4 (4.1) | 3 (7.3) | 27 (6.7) |
| 전혀 없다 | 7 (7.1) | 13 (31.7) | 3 (0.8) |
| **계** | **98 (100)** | **41 (100)** | **401 (100)** |

거시적 정책, 상황 등이 본인의 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 미치는지 물어보았을 때, 하청 노동자들은 외주화 정책, 발전산업 분할, 경쟁 체제 도입, 화력발전소의 단계적 축소 순으로 답하였다. 원청 노동자들은 발전산업 분할, 경쟁 체제 도입, 노동조합에 대한 회사의 태도 및 대응, 화력발전소의 단계적 축소 순으로 답하였다. 한전 KPS 노동자들은 민간 발전사 발전 전력 비율의 증가, 외주화 정책, 화력발전소의 단계적 축소 순으로 답하였다. 전체적으로 발전산업 분할, 경쟁 체제 도입, 외주화 정책이 본인의 노동 인권 보장에 많은 영향을 준다고 응답한 비율이 높았다.

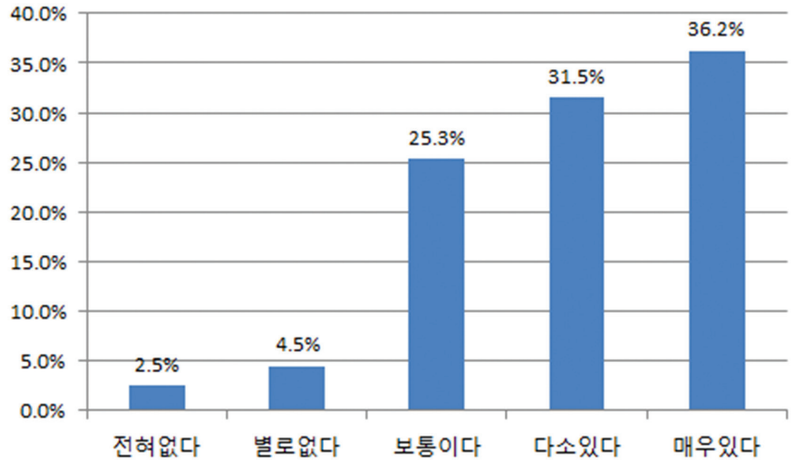
**그림17.** 거시적 정책, 상황이 노동 인권 보장에 미치는 영향(소속회사별)






하청업체 노동자만을 대상으로 발전 정지 시 하청업체에 부과되는 벌과금 규정이 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 끼치는지 물어보았을 때 하청업체 노동자의 67.7%기 영향이 있다고 응답했다.

**그림18.** 발전 정지 시 협력업체에게 부과되는 벌과금 규정이 노동 인권에 미치는 영향(하청업체만)




## 3. 소결 및 시사점

### 가. 임금 및 노동조건

소속 회사별로 임금수준의 차이가 있었다. 발전공기업 소속 노동자의 연봉 평균은 7,548만 원이었고, 한전 KPS 소속 노동자의 연봉 평균은 5,191만 원이었으며, 협력사 노동자의 연봉 평균은 4,338만 원이었다. 임금 수준을 소속회사별, 근무기간별로 세분화하여 비교해 보았을 때, 원·하청업체 간 연봉 차이는 1-4년차인 경우 1,556만원, 5-9년차인 경우 1,976만원. 10-14년차인 경우 3,059만원, 15년차 이상인 경우 3,557만원이었다. 근무기간이 길어질수록 원하청업체 노동자간 연봉 차이가 커지는 경향이었다. 업무가 다름을 고려하더라도 원청업체에 견줘, 하청업체 노동자들은 근무년수에 따른 임금 인상 수준에 차이가 있음을 알 수 있다.  근무기간이 길어질수록 원하청 노동자 간 임금 차이는 더 커지는 경향을 보였다.

휴가를 적절히 잘 사용하고 있는지 물어보았을 때, 병가, 생리휴가, 출산육아휴직 등을 사용함에 있어 원하청을 불문하고 제약이 있다고 느끼고 있었다. 이는 하청업체 뿐 아니라 원청업체도 인력 부족

이 있음을 시사하는 소견이다. 이는 휴가 사용에 제약을 느끼는 이유로는 대체 인력 확보의 어려움 때문이라고 응답한 이들이 가장 많았다는 사실이 뒷받침한다. 교대노동과 인력부족으로 일가정 양립이 어렵고, 근무 중 불가피한 경우에도 개인 시간을 가지기 힘들다고 응답한 이들이 많았다.

**나. 노동자 건강 및 안전**

소속회사별로 노동자 건강과 안전에 영향을 줄 수 있는 환경에 얼마나 노출되는지 물어보았을 때, 전반적으로 유해환경에 노출되는 시간이 길었다. 특히 하청 노동자들은 "연기, 배기가스, 가루나 먼지(광물 분진 등)"에 노출되는 시간, "심한 소음"에 노출되는 시간, "수공구, 기계 등에 의해 발생되는 진동"에 노출되는 시간 등에 근무시간 절반 이상 노출된다고 응답한 이들이 많았다.

소속회사별로 "현재 본인의 업무가 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하는지" 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 78.1%기 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답하였다. 하청업체 노동자의 경우 안전하고 건강한 노동 환경을 향유할 권리가 제대로 보장되고 있지 않은 것으로 보인다.

소속회사별로 "지난 12개월 동안 몸이 아픈데도 나와서 일을 한 적이 있는지" 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 69.6%가 있다고 응답하였고, 원청 노동자들도 56.4%가 있다고 응답하였다. 이 역시 석탄화력발전소 전반에 인력 부족 문제가 있어 건강권 보장이 충분히 되지 않고 있음을 시사한다.

사업장에서 노동자 안전 및 건강 관련 노동자의 권리가 얼마나 잘 보장된다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청 노동자들은 전반적으로 관련 권리가 잘 보장되지 않는다고 생각하고 있었다. 특히 산재보험 신청, 사고 시 조사권 보장, 문제 제기 후 개선 여부, 의사 결정에의 참여권 등에 많은 제약이 있다고 응답하였다.

산재보험 신청 시 제약은 발전공기업 원청 노동자와 하청 노동자 모두 비슷한 정도로 회사의 압력, 회사의 협조 부재, 회사 동료들의 시선 등 때문에 산재 신청이 쉽지 않다고 응답하였다.

**다. 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통**

발전공기업, 한전KPS, 협력업체 모두 과업지향적, 위계지향적 문화가 강한 것으로 나타났다. 이는 공기업이자 필수공익사업장의 특성이라고 볼 수도 있겠으나, 비민주적이고 권워주의적인 조직 문화로 작용할 가능성이 있으므로 이에 대한 관리가 필요하다.

구조화된 설문지를 활용하여 소속회사별로 안전과 관련된 의사소통 수준을 평가해 보았을 때, 하청업체 노동자들은 상대적으로 안전 관련 의사소통의 어려움을 더 크게 느끼고 있었다. 사업장 내 안전 관련 의사소통 수준은 사업장 내 안전 수준과 밀접한 상관관계가 있음을 고려할 때, 하청업체 노동자와 원청업체 간 의사소통 증진을 위한 방안이 마련될 필요가 있다.

주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강수준과 관련된 요인을 다변량 회귀 분석하여 보았을 때, 조직 문화가 혁신지향 문화일수록, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준이 높을수록 응답자의 주관적 건강수준이 높았다. 이는 조직 내 노동인권 보장 수준을 높이기 위해서는 조직을 혁신지향적으로 변화시키고, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준을 높일 필요가 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

**라. 노동 인권 보장에 대한 인식**

사업장 내에 정규직, 비정규직, 협력업체 직원 간 불공정한 차별이 있다고 느끼는지 물어보았을 때, 하청 노동자들의 74.2%가 차별이 있다고 응답하였다. 특히 업무를 위한 필수장비, 보호구, 자원 지급 수준이 다른 것, 작업공간의 물리적 환경에 차이가 큰 것, 사내 차량 등록, 운행, 주차조건 등이 다른 것, 회사 출입증이 다른 것 등은 시정되어야 할 차별이라고 느끼는 이들이 많았다.

석탄화력발전산업이 국민 생활을 위한 필수공익 사업장이라는 이유로 단체행동권 등 노동 인권 보장에 제약을 받는다고 생각하는지 물어보았을 때, 하청업체 노동자의 68.1%, 원청 노동자의 62.3%가 그렇다고 응답하였다. 필수공익 사업장 지정으로 인한 노동 인권 제약에 대한 보상이나 제도 개선이 필요함을 시사하는 소견이다.

거시적 정책, 상황 등이 본인의 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 미치는지 물어보았을 때, 발전산업 분할, 경쟁 체제 도입, 외주화 정책이 본인의 노동 인권 보장에 많은 영향을 준다고 응답한 비율이 높았다. 이러한 거시 정책의 변화가 필요함을 시사하는 소견이다.

## 1. 사례조사 방법 및 내용

석탄화력발전소는 다양한 직종과 직군의 노동자들이 종사하고 있으며, 이들은 다시 다양한 고용형태로 고용되어 있다. 이를 운전공정의 순서로 보면, 부두에서 탄을 하역하여 저탄장까지 이송한 후 탄을 저장하고, 저탄장에서 상탄기로 컨베이어벨트에 탄을 올려 이송을 시킨다. 탄은 혼탄기, 미분기를 거쳐 각 보일러에 투입되고 이때 발생한 증기를 이용해 터빈을 돌려 발전을 하게 된다. 부두에서부터 보일러까지의 탄을 이송하는 모든 경로는 컨베이어벨트로 이어져 있다. 이때 하역에서부터 보일러까지 이송과 이송 과정에서 발생하는 낙탄처리 업무는 한전산업개발, 한국발전기술 등의 하청업체(협력사)로 외주화되어 있으며, 컨베이어벨트의 정비 업무 역시 하청업체에서 맡고 있다. 하청업체는 이 벨트의 운전 또는 정비 일부에 재하청을 두기도 한다. 보일러, 터빈, 발전기 등의 운전 업무에는 정규직이 종사하고 있으며, 이른바 메인 설비라 부르는 보일러, 터빈 등의 정비 업무는 역시 외주화되어 있다. 이후 연소시 발생하는 아황산가스 등을 처리하기 위해 탈황설비를 가동하며, 연소 후 남은 회는 회처리설비를 통해 처리하게 된다. 이 공정 역시 하청업체에 위탁하여 운영하고 있다. 외주업체로 위탁 운영된 각 공정에 대해서는 이와 연관된 원청의 관리감독 부서가 존재한다.



**그림19.** 석탄화력발전소 설비구분 및 운전·정비 인력운영 개요1

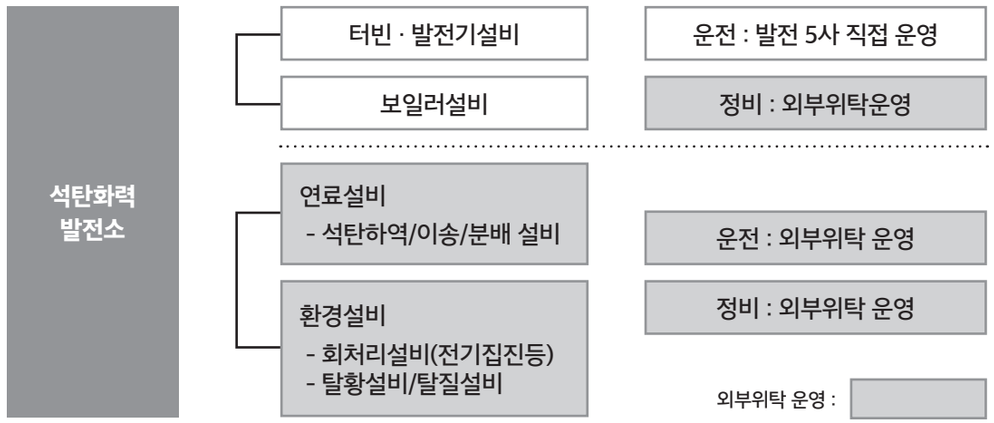
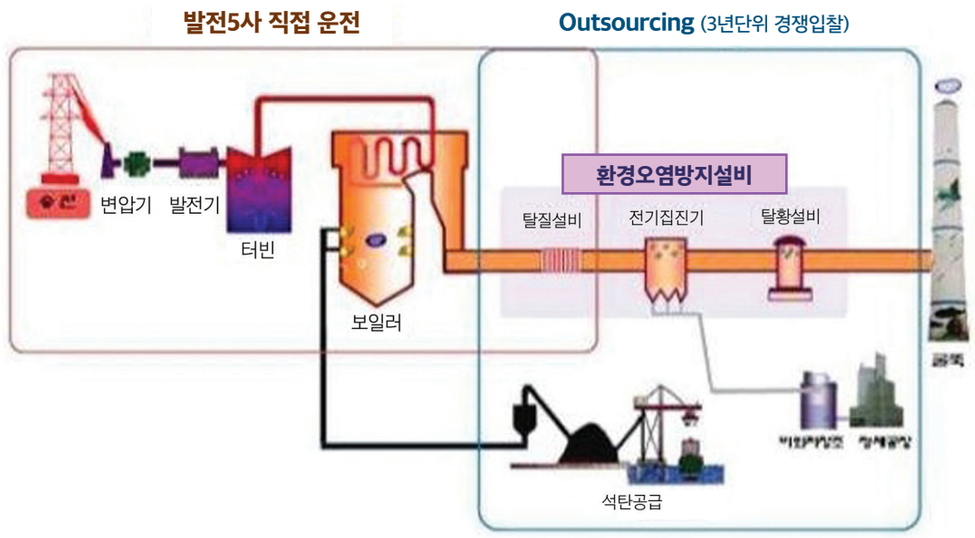



**그림20.** 석탄화력발전소 설비구분 및 운전·정비 인력운영 개요2




발전시설 보안과 관련한 청원경찰은 정규직 별정직으로 되어 있으나 특수경비 및 일반경비는 용역업체로 고용해 왔었고, 2018년 11월경부터 자회사로 운영하고 있다. 청소업무도 현재 자회사로 운영하고 있는데, 이 업무에는 사무실뿐만 아니라 발전소 건물 외부 장소, 메인 설비의 청소까지 포함되

어 있다. 그 외 소방, 방재, 시설관리 업무 등도 자회사로 운영되고 있으며, 해당 업무들에는 역시 관리 감독을 하는 정규직 담당자 혹은 업무책임자가 존재한다.[28]

이처럼 발전소의 가동 및 각 설비의 점검 및 정비, 시설의 관리와 위생 등이 1차 하청-재하청, 자회사(2018년 이전에는 여러 개의 용역업체로 나뉘어 있었다) 등으로 나뉘어 있으며, 각 업무를 총괄하고 감독하고 관리하는 원청의 부서 및 감독자들이 존재한다. 이러한 관계는 원청-1차하청-재하청/ 원청-자회사 등의 위계를 형성하고, 이는 다시 노동자 사이의 위계로 전이되어 노동조건의 격차와 다양한 인권 침해적 요소를 낳는다. 이러한 위계를 강화하는 요인 가운데 노동조합 구성도 영향을 미친다. 원청뿐만 아니라 하청, 자회사에 이르기까지 한국노총과 민주노총 소속의 노동조합들이 복수의 상태로 병존하고 있으며, 가운데 특정 노동조합에 대한 원청 발전회사의 선호는 어떤 노동조합 소속인가에 따라 다시 노동자들 사이의 위계를 만들어 낸다. 또한 대부분 남성 노동자로 구성된 인적 구성 가운데 소수인 여성노동자들을 고려한 조직문화는 전무하여, 여성노동자들을 주로 물리적 체력이 소요된다고 여겨지는 현장 업무로부터 배제하거나, 평등하지 못한 작업환경을 만들어 낸다. 정규직 여성노동자뿐만 아니라 하청, 자회사에 이르기까지 모든 여성노동자들에게 발전소는 불평등한 환경이 되고 있다.

원하청 간접고용 구조와 원청의 노무관리전략, 구조화된 젠더차별 등의 요소를 살펴보는 것을 통해서 석탄화력발전소의 노동권 및 인권 침해적 요소들을 확인하기 위해 다양한 층위의 노동자들에 대한 면접조사를 진행했다. 30명의 노동자들에 대한 심층인터뷰를 진행했고, 필요에 따라 면접 외에 유선상의 인터뷰 조사를 병행하였다. 조사내용으로는 고용불안 실태, 노동조건 실태, 근무환경 및 업무내용, 간접고용 구조로 인한 노동조건 및 노사관계 영향(원하청 관계), 노동조합 활동 실태 등을 다루었다.

조사 대상자의 대략적 구분은 아래와 같다. 가운데 청소 노동자에 대해서는 일부 집단면접을 진행하였으며, 그 외 면접은 1대 1 심층면접으로 진행되었다.

29) 다만 중부발전의 경우 소방, 방재업무가 생명안전업무에 해당한다는 쟁점이 형성되어 아직 미전환 상태에 있다.



**표41.** 사례조사 대상자의 인적 특성

| | 성별 | 연령 | 고용형태 |
|---|---|---|---|
| 1 | 남성 | 50대 | 정규직 |
| 2 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 3 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 4 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 5 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 6 | 남성 | 50대 | 하청 |
| 7 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 8 | 남성 | 50대 | 하청 |
| 9 | 남성 | 40대 | 자회사 |
| 10 | 남성 | 40대 | 자회사 |
| 11 | 여성 | 60대 | 자회사 |
| 12 | 여성 | 50대 | 자회사 |
| 13 | 여성 | 40대 | 자회사 |
| 14 | 여성 | 50대 | 자회사 |
| 15 | 여성 | 60대 | 자회사 |
| 16 | 여성 | 40대 | 하청 |
| 17 | 여성 | 40대 | 하청 |
| 18 | 여성 | 50대 | 하청 |
| 19 | 여성 | 50대 | 하청 |
| 20 | 여성 | 40대 | 정규직 |
| 21 | 여성 | 30대 | 정규직 |
| 22 | 여성 | 30대 | 정규직 |
| 23 | 여성 | 40대 | 정규직 |
| 24 | 남성 | 30대 | 하청 |
| 25 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 26 | 남성 | 50대 | 하청 |
| 27 | 남성 | 50대 | 정규직 |
| 28 | 남성 | 40대 | 하청 |
| 29 | 남성 | 50대 | 하청 |
| 30 | 남성 | 30대 | 정규직 |

조사 대상자의 개별적 특성을 이상 상세히 기술하기는 어렵다. 조사 과정에서 면접대상자들은 발전회사의 감시에 대해 상당부분 민감하게 반응하였으며, 발전소 내에서 진행된 조사에 대해서 노동조합 간부가 아닌 경우에는 응답을 상당수 꺼려해 자세한 사실관계를 파악하기 어려운 경우도 있었다. 이는 노동자들의 일반적인 두려움이 아니라 발전회사의 감시와 감독으로 인한 것으로, 실제 면접이 이루어진 후 노동자들을 대상으로 면접에 참여한 이와 어떤 이야기가 오갔는지를 확인하고자 하는 원청 발전회사의 시도가 있기도 했다. 뿐만 아니라 최근 고용형태가 변경되어 자세한 노동조건의 확인이 필요한 자회사의 경우 일체의 자료요청에 응답하지 않음으로서 자료 접근성 또한 상당부분 차단되었다. 이러한 발전회사의 노무관리로 인해 또 다른 불이익을 방지하기 위해 사례자의 성별 및 연령 등에 대해서는 개략적으로 기술할 수밖에 없음을 밝혀 둔다.

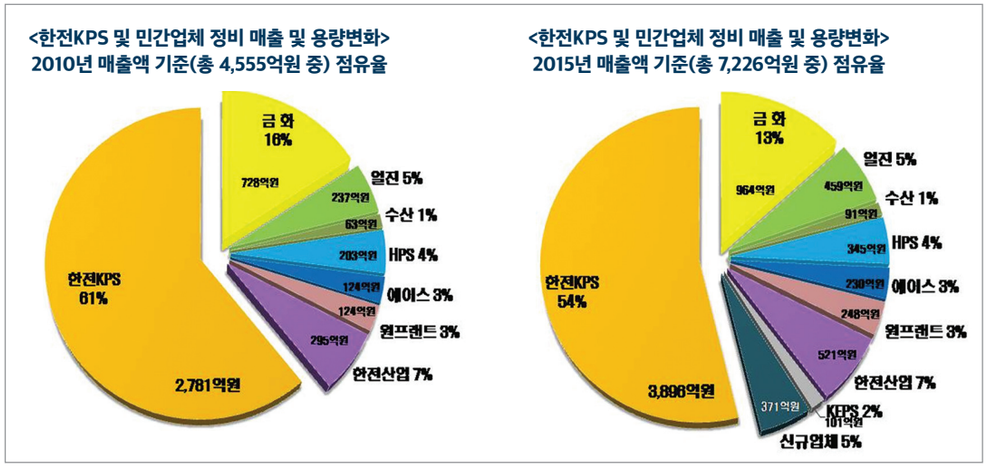
## 2. 석탄화력발전 인권침해 및 차별실태 사례조사 결과

### 가. 고용불안 실태

#### 1) 경쟁체제 도입 정책으로 야기된 고용불안

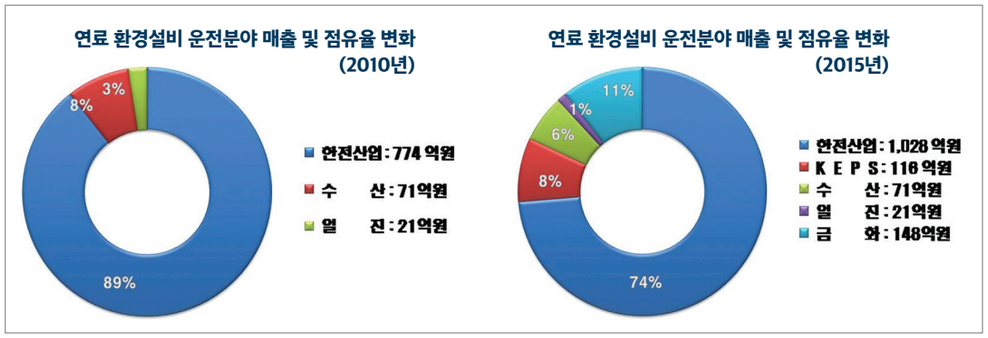
발전운전 및 정비가 외주화되면서 운전은 한전산업개발, 정비는 한전KPS에 의해 독점적으로 운영이 되어 왔었다. 그러나 지속적인 민영화 정책과 민간업체가 공공부문인 발전산업에 진입할 수 있도록 하기 위한 업체 육성 및 경쟁정책의 추진으로 한전KPS 및 한전산업개발의 점유율은 하락했고, 이 점유율의 하락과 하청업체의 증가, 소규모 분할 입찰 및 경쟁 입찰은 곧 노동자들의 고용불안의 확대를 의미했다.

**그림21.** 한전KPS 및 민간업체 정비매출 및 용량 점유율 변화




※ 자료 : 공공운수노조 발전비정규직연대회의, 2018년 국정감사 산업통상자원위원회 우원식 의원실 참고인 답변서

**그림22.** 한전산업개발 및 그 외 업체 운전분야 매출액 대비 점유율 변화




※ 자료 : 공공운수노조 발전비정규직연대회의, 2018년 국정감사 산업통상자원위원회 우원식 의원실 참고인 답변서



#### 가) 남동발전 영동화력 사례

경쟁입찰로 인한 첫 고용불안 사례는 남동발전 영동화력에서 발생했다. 남동발전은 한전산업개발과 연료·환경설비 운전 업무에 대한 계약을 맺고 있었는데, 2015년 3월 계약이 만료되면서 기존과 같이 수의계약을 체결하는 것이 아니라 경쟁 입찰을 시행했다. 이때 한국발전기술이 사업권을 받게 되었고 한전산업개발의 인력 73명이 타 지역으로 이동해야 하는 일이 발생했다.

**표42.** 한전산업개발(영동화력) 고용불안 사례

### 남동발전 협력업체 노동자들 '고용불안'…위탁 방식 달라져

【강릉=뉴시스】 김경목 기자 = 한국남동발전이 감사원 지적에 따라 발전소 운영 협력업체 위탁 선정 방식을 수의계약에서 입찰로 전환하면서 재위탁 받지 못한 협력업체 노동자들이 고용불안에 떨고 있다.

한국남동발전㈜ 영동화력발전처의 경우 연료환경설비 운전 분야를 위탁받은 한전산업개발㈜과의 계약이 내년 3월로 만료됨에 따라 지난 10월 제한경쟁입찰이 이뤄졌고, 한전발전기술㈜(KEPS)이 사업권을 낙찰 받았다.

이에 따라 한전산업개발 영동화력발전처 사업소 노동자 100여 명이 직장을 잃거나 타 지역 발전소 사업장으로 자리를 옮겨야 하는 고용불안에 놓이게 됐다.

한국남동발전은 영동화력발전처를 비롯해 삼천포 · 영흥 · 분당 등 전국 6곳에서 발전소를 운영하고 있다. 전국 6곳의 발전소 협력업체 노동자는 1000여 명으로 추산된다. 타 지역 발전소 협력업체 노동자들도 영동화력발전처 협력업체 노동자들처럼 고용불안을 겪게 됐다.

문제는 고용불안 뿐 아니라 입찰 과정에서 저가입찰이 이뤄짐으로써 노동자들의 임금이 줄어드는 등 처우가 악화될 가능성이 있다는 점도 노동자들의 시름을 더욱 깊어지게 하는 요인이다.

한전산업개발 노동조합 최철순 동북지부 위원장은 "(고용문제는) 지역주민의 생존권과 연계돼 있다"며 "남동발전이 지역사회에 공헌하는 공기업으로서의 의무를 다해야 한다"고 말했다. 또 "발전경쟁 저가입찰로 인해 낙찰 받은 회사는 저가입찰 시마다 인건비를 줄여 급여가 줄 수밖에 없다"고 우려했다.

이에 대해 한국남동발전㈜ 영동화력발전처 측은 "2010년에 감사원으로부터 수의계약 방식에 문제가 있다고 지적을 받았고 2011년 국정감사에서도 협력업체 선정 방식에 문제가 있다는 지적이 나와 수의계약에서 제한입찰경쟁 방식으로 바꿨다"며 "절차대로 적법하게 이뤄진 것인 만큼 문제가 없다"고 밝혔다.

고용불안에 대해서는 "안타깝지만 사업소 차원에서 해줄 수 있는 게 없다"고 말했다.

※ 자료 : "남동발전 협력업체 노동자들 '고용불안' … 위탁방식 달라져", 뉴시스, 2014.12.26.자 보도.
검색일 : 2019년 9월 19일
http://www.newsis.com/ar_detail/view.html/?ar_id=NISX20141226_0013379303&cID=10805&pID=10800

그 결과로 약 60여명의 노동자들은 타 사업소로 전환 배치되었다. 근속이 평균 7년 이상, 긴 경우 15년 가까운 노동자들이었다. 그나마 사업소 이동을 통해 고용을 지킬 수 있다고 볼 수 있지만, 발전소의 업무에 있어서 지역을 이동한다는 것은 생활상의 상당한 불이익을 감수해야만 하는 일이다. 그래서 노동자들은 새로 입찰한 업체에 이직을 하기도 하는데, 이 경우에는 근무처를 이동하지 않아도 되는 대신 근속의 상실, 근속에 따른 휴가 등의 보상 상실, 저가 입찰로 인한 임금 축소 등의 불이익을 감수해야 한다. 계약직의 경우에는 이조차 쉽지 않다. 이 당시 한전산업개발에 고용되어 있던 계약직 및 정년계약직(정년 이후 계약직 입사자)는 배치전환 등의 기회가 없이 해고되었다.

**그림23.** 경쟁입찰로 인한 이직사례 : 영동화력



발급번호 : G2018100801381478

건강보험자격득실확인서

| 확인청구자 | 성명 | 주민등록번호 |
|---|---|---|
| | [redacted] | [redacted] |

자격득실확인내역

| No | 가입자구분 | 사업장명칭 | 자격취득일 | 자격상실일 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 직장가입자 | 한국발전기술주식회사 | 2015.04.01 | |
| 2 | 직장가입자 | 한진산업개발(주) | 2013.10.14 | 2015.03.26 |

2018.10.08

국민건강보험공단 이사장

※ 이 확인서의 취득일·상실일은 실제의 사업장 입사일·퇴직일과 다를 수 있습니다.
※ 이 확인서는 국민건강보험공단 인터넷 홈페이지(www.nhis.or.kr)에서 직접 발급이 가능합니다.
(공인인증서 필요)
※ 이 확인서는 건강보험 자격확인용이므로 다른 용도(재직증명용, 경력증명용, 대출용 등)로 사용시 공단에 법적인 책임이 없음을 알려드립니다.



발급번호 : G2018100801381478

건강보험자격득실확인서

| 확인청구자 | 성명 | 주민등록번호 |
|---|---|---|
| | [redacted] | [redacted] |

자격득실확인내역

| No | 가입자구분 | 사업장명칭 | 자격취득일 | 자격상실일 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 직장가입자 | 한국발전기술주식회사 | 2015.04.01 | |
| 2 | 직장가입자 | 한진산업개발(주) | 2013.10.14 | 2015.03.26 |

2018.10.08

국민건강보험공단 이사장

※ 이 확인서의 취득일·상실일은 실제의 사업장 입사일·퇴직일과 다를 수 있습니다.
※ 이 확인서는 국민건강보험공단 인터넷 홈페이지(www.nhis.or.kr)에서 직접 발급이 가능합니다.
(공인인증서 필요)
※ 이 확인서는 건강보험 자격확인용이므로 다른 용도(재직증명용, 경력증명용, 대출용 등)로 사용시 공단에 법적인 책임이 없음을 알려드립니다.

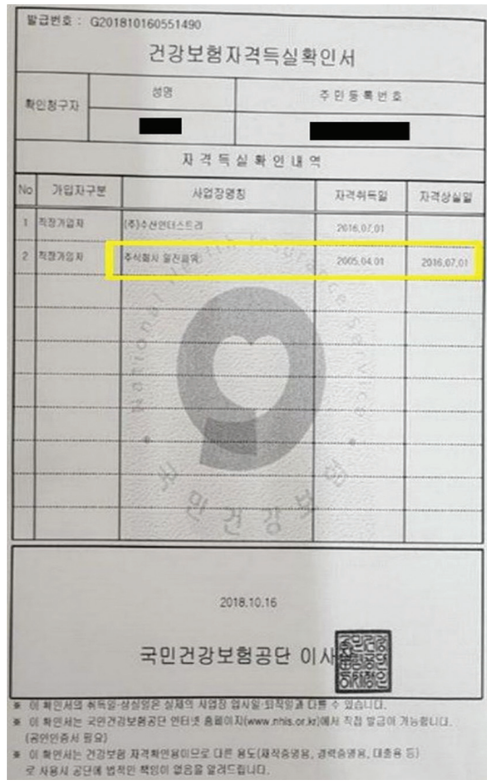
※ (좌) 2013년 정규직으로 입사하였으나 2015년 경쟁입찰로 인해 사업소를 이동해야 하자 지역 이동의 어려움으로 인해 퇴사, 한국발전기술로 이직한 사례
(우) 2013년 계약직으로 입사하여 2015년 의원면직되고 한국발전기술로 이직한 사례



**나) 서부발전 평택 및 태안화력 사례**

곧이어 동일한 일은 2016년 평택화력에서도 발생했다. 일진파워에서 수행하던 평택화력 정비 업무가 수산인더스트리로 넘어가게 되었고, 희망자에 한해 타사업소 발령 및 수산인더스트리로의 고용승계가 이루어졌지만 이 과정에서 지역을 이동하기 어려운 노동자들은 오랜 근속에도 불구하고 이직을 해야만 했다.

**그림24.** 경쟁입찰로 인한 이직 사례 : 평택화력



발급번호 : G201810160551490

건강보험자격득실확인서

| 확인청구자 | 성명 | 주민등록번호 |
|---|---|---|
| | [redacted] | [redacted] |

자격득실확인내역

| No | 가입자구분 | 사업장명칭 | 자격취득일 | 자격상실일 |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 직장가입자 | (주)수산인더스트리 | 2016.07.01 | |
| 2 | 직장가입자 | 주식회사 일진파워 | 2005.04.01 | 2016.07.01 |

2018.10.16

국민건강보험공단 이사장

※ 이 확인서의 취득일·상실일은 실제의 사업장 입사일·퇴직일과 다를 수 있습니다.
※ 이 확인서는 국민건강보험공단 인터넷 홈페이지(www.nhis.or.kr)에서 직접 발급이 가능합니다.
(공인인증서 필요)
※ 이 확인서는 건강보험 자격확인용이므로 다른 용도(재직증명용, 경력증명용, 대출용 등)로 사용시 공단에 법적인 책임이 없음을 알려드립니다.

※ 2005년 일진파워에 입사하였으나, 입찰에서 해당 업체 탈락 후 11년 3개월의 근속을 단절, 수산인더스트리로 이직한 사례

그리고 2016년 10월 태안화력에서도 같은 문제가 발생해 노동자들이 투쟁에 나섰고, 고용불안을 야기하는 경쟁 입찰에 대한 대응이 지금까지 이어지고 있는 상황이다. 이처럼 발전운전 및 정비산업에 대한 경쟁 입찰 정책으로 인한 고용불안이 본격화되기 시작한 것이다.

*"1~4호기 석탄취급설비를 입찰을 냈어요. 100명 정도가 입찰이 안 되면 사업소를 이동해야 하는 상황이 된 것인데, 서부발전에서 2016년도에 계획에 없던 입찰을 진행한 거예요. 태안에서. 경영평가를 잘 받으려고 한 것인데, 우리는 최소한 계획대로라도 해라, 그래야 그때까지 회사도(한전산업개발) 노조도 조합원들을 설득하고 최소한 고용보장은 될 수 있도록 할 것 아니냐라고 요구했었고. 그때 종사자를 파악해 보니까 15년 이상 근속자가 73%였어요. 그런 것 때문에라도 원래 계획대로 해서 준비기간을 달라고 했는데, 서부발전이 강행한 겁니다. (…) 그때 한국발전기술이 낙찰을 받았고, 우리가 3순위였어요. 그런데 한국발전기술은 인력이 없었고, 계약을 따면 인력이 넘어올 줄 알았는데, 그렇지 않으니까 적격심사 선정은 되었지만 계약을 포기했고, 2순위도 포기하고. 그래서 우리가 다시 수주하는 해프닝이 벌어졌던 거예요.(…) 그 뒤에 호남, 울산에서도 경쟁 입찰을 했는데 다 입찰을 못했고, 우리 회사가 다시 그대로 했어요."*

*"그 이전에는 한전산업개발이 89% 이상 다 하고 있었는데, 다른 업체가 있어도 무리하게 이쪽 계약을 줄여서 넘기지는 않았어요. 이전 계약은 거의 다 수의계약이었고. 3년이라는 계약기간보다 경쟁 입찰이 고용불안의 큰 요소가 된 거죠."*

**다) 고용불안과 인력유출만 낳은 경쟁 입찰제도**

이처럼 고용불안을 야기하는 경쟁 입찰의 도입으로 인해 민간의 기술력이 향상되는 과정이 되지도 않았다는 것이 현장 노동자들의 증언이다. 이미 정비산업에서 있어서는 2003년부터 민간 정비업체를 육성하여 경쟁시장을 형성한다는 정책을 시행해 왔으나 이는 오히려 고용불안을 야기할 뿐이다.

**표43.** 발전사 경상정비 민간업체 육성전략의 허구성

### 우리가 지금 한전KPS에 주목해야 하는 이유
### 에너지 정책과 공공부문 비정규직 전환 정책의 바로미터
### [리포트] 발전정비 민간 개방 확대 논란

지난 2016년 6월 이후 지금까지 민간업체가 제대로 정비하지 못해 한전KPS가 기술지원을 나간 횟수만 총 114건에 달한다. 발전소 내에서 한전KPS가 '보험'으로 통하는 이유이다.

그럼에도 불구하고 정책은 현실을 제대로 반영하지 못하는 경우가 많다. 특히 공기업들의 발목을 옭죄고 있는 '경영평가'에 대한 비판은 꾸준히 제기 중이다. 배 위원장은 "발전소의 경영평가에 정부의 전력정비 산업의 민간 경쟁 확대 정책에 따른 평가 요소가 있어 민간업체와 계약을 맺지 않을 경우 평가결과가 나쁘게 나오는 상황"이라고 덧붙였다.

(…)

끊임없이 입찰을 따내야하는 민간업체 소속 발전정비 노동자들의 고용불안은 이미 오래된 문제다. 서영길 일진파워노조 위원장은 "96년 이후 세 번이나 업체를 바꿔야했다"며 "업체가 바뀔 때 마다 피인수 업체에 입맛에 따라 고용인원의 30%에 달하는 인력이 빠져 나간다"고 지적했다. 그러면서 "발전설비 산업이 독과점으로 운영돼 발생하는 문제도 있겠지만 민간 기업에 기술을 이전하고 경쟁을 통해 효율성과 기술력이 쌓이는 것은 없다"며 "발전소 정비는 아주 전문적인 분야이기 때문에 정부가 교육기관을 만드는 것이 오히려 낫다"고 말했다.

※ 자료 : 참여와혁신(http://www.laborplus.co.kr), "우리가 지금 한전KPS에 주목해야 하는 이유", 2017.10.12.자 보도.
검색일 : 2019.9.19.
http://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=11768

경쟁 입찰은 발전사에게는 노동력 공급 창구의 다양화, 저가 입찰을 통한 노동력 활용비용의 절감 등의 요인이 될 수 있지만, 산업의 안정성이나 노동자의 고용에는 부정적 영향을 낳는 것이 되고 있다. 경쟁 입찰을 통해 발전사가 보다 높은 역량을 보유한 민간업체를 선택할 수 있는 것이 아니라, 해당 업무를 수행하고 있던 기존 노동자들의 숙련이나 기술이 새로이 입찰된 업체로 일부 이동되거나, 유출되었을 뿐이다. 결국 경쟁 입찰은 설비를 지속적으로 다루어 온 노동자의 기술력 확보를 통해 원청 발전사의 안정적 전력 생산이라는 목적을 달성하는 것과는 오히려 배치되는 정책인 것이다.

이에 대해 경쟁 입찰이나 상시적인 재하청의 운용이 아닌 설비의 안정성을 높이기 위한 인력 운용이 더욱 중요하다는 것은 이미 확인된 바 있다. 한전산업개발의 수의계약에 대한 공정거래위원회의 과징금 부과에 대해 법원은 과징금 부과 대상이 아니라고 판단하며, "연료환경설비의 운전분야는 시운전을 통한 기술습득 및 기술숙련도가 매우 중요한 분야로서 숙련된 노동력이 필요"하다고 판단하며, "시장의 경쟁을 부추기는 것보다 안정적인 설비운영을 도모하고 설비의 신뢰도를 확보할 필요"의 중요성에 대해 언급한 바 있다.[30]

**2) 상시적인 재하청 구조 운영과 고용불안**

발전회사의 1차 협력사인 한전KPS나 한전산업개발 등의 업무는 일부 재하청을 통해 운영되어 왔고, 특히 한전KPS의 경우 재하청의 운용은 상시적인 것이었다. 이런 재하청 업체의 경우 고용불안은 재계약시마다 발생할 수밖에 없었다. 재하청 노동자들은 해당 발전소에서 오랜 기간 근속하면서 업체

30) 서울고등법원 2015누40356 판결, 2015.12.3., 대법원 2016두32466, 2016.5.12. 심리불속행 기각

가 변경될 때마다 새로운 업체로 고용이 승계되는 방식으로 일을 해 왔다. 십 수 년간 고용이 지속적으로 승계되어 왔지만, 해당 노동자로서는 지속적으로 고용불안을 안고 있는 상태일 수밖에 없다. 또한 계속된 계약의 단절은 오랜 근속에 대한 보상도 박탈한다.

> ***"한전KPS 협력업체로 해서 그 막.. 단기간으로 바뀌면서, 고용승계가 계속 되면서 지금까지 일을 한 겁니다. 업체는 짧게는 1년, 길게는 2년 이런 식으로 바뀌었거든요. 계약이 끊기고 일을 못한 적은 없었는데, 부딪쳐야 되는 부분은, 새로 업체가 들어오면 연봉 협상을 해야 하는데, 회사에서는 못 주겠다 하는 경우가 많이 생깁니다. 인건비를 적게 줘서 이익을 남기는 거니까. 우리는 이 기회가 아니면 급여를 올릴 수 있는 방법이 없으니까 말을 하게 되는 거죠. 노조가 있으면야 좋겠지만, 그게 쉽지가 않으니까."***
>
> ***"고용문제. 모든 협력업체 직원들이 그럴 거예요. 제 생각도 그렇고요. 이게 뭐 일 년에 한 번씩 업체가 바뀌면은. 물론. 뭐 고용승계가 된다고 하더라도요. 이 현장에서 일을 하는 사람들은 이 소속감이라는 게 있어야 되잖아요. 한 업체가 뭐 십년이 됐든 이십년이 됐든 내가 한 회사에서 다닐 수 있는 이런 뭐 고용이 안정이 되고 해야 이 회사에 소속감 같은 게 생기고, 이래야 되는데, 그런 시스템이 안 되다 보니까 분위기는 좀 어수선하죠. 물론 뭐 계약이 종료되고 다시 재입찰이 되면 업체가 좋은 업체 들어오면 연봉도 많이 들어오고 또 좀 안 좋은 업체가 들어오면 연봉도 조금밖에 안 올라가고. 이런 매년마다 업체 바뀔 때마다 연봉을, 연봉협상을 다시 해야 되는 이런 부분도 좀 어려움이 좀 있고요." (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)***

### 3) 고용불안 실태 해소를 위한 정책 제언

하청업체는 발전회사와 3년 단위로 계약을 맺어왔기에 고용불안은 매 계약 시 발생해 왔다. 또한 재하청 업체 소속 노동자들의 고용불안은 이보다 더 잦은 주기로 발생해 왔다. 그러나 노동자들의 고용불안을 극도로 가중시킨 것은 경쟁 입찰이다. 1차 하청업체는 이전까지는 발전회사와 수의계약을 체결해 왔기에 용역계약기간으로 인한 고용불안이 가시화되지는 않았었다. 그러나 경쟁 입찰의 도입으로 위 사례와 같은 고용불안과 사업장 이전 및 해고 등이 실제로 발생하기 시작한 것이다.

발전회사의 설비환경과 상태에 대해 파악하고 있는 노동자들의 존재는 전력생산의 안정성과 직결된다. 경상정비 뿐만 아니라 연료·환경설비 운전 업무의 경우에도 이는 마찬가지이다. 그러나 경상정비 및 운전업무에 대한 경쟁도입은 경쟁을 통한 효율성의 제고라는 일반적인 시장의 논리로 설명되지 않는 정책적 추진이었다. 경상정비 및 연료·환경설비 운전은 모두 해당 설비에 대한 기술숙련도가 요구되는 업무이지만, 한전KPS의 기술력과 민간업체의 기술력 격차가 상당한 수준이었고, 경쟁자체가 성립되지 않는 상황이었다. 한전산업개발이 수의계약을 통해 대부분을 수행해 온 운전업무의 경쟁도입 또한 설비와 운영의 안정성을 해칠 수밖에 없는 것이었다. 그런 점에서 오히려 석탄화력발전의 외주화와 경쟁 입찰은 비효율을 야기하는 주된 원인으로 지목될 수 있다.

발전산업의 경상정비 및 운전업무의 경쟁도입은 공공부문을 민간에 개방하기 위해 민간업체를 양성해 온 과정이었을 뿐이며, 그로 인해 정비 품질의 하락, 설비안정성의 저하를 낳았으며, 노동자들에게는 고용불안을 가중시키는 것으로 귀결되었다. 경쟁도입 정책은 현 정부 이후 중단되어 있는 상태인데, 이를 완전히 철회하고 고용형태 개선을 통해 안정적 설비운영 및 고용안정을 도모하는 것이 바람직하다.

## 나. 임금 및 노동조건 차별 실태

### 1) 다단계 하도급 구조와 경쟁입찰로 인한 임금격차

원하청간의 임금 격차를 구체적으로 살피기는 어렵지만, 다단계 하도급 구조의 하위로 갈수록 임금 수준이 확연히 낮아진다는 것을 확인할 수 있다.

**표44.** 발전사 원하청 임금 비교

| | | 1인 평균연봉 (단위 : 천원) | 임금 비교 |
|---|---|---|---|
| 발전사 평균 | | 87,076 | 100% |
| 협력사 경상정비 | 한전KPS | 67,580 | 78% |
| | 금화PSC | 55,867 | 64% |
| 협력사 연료환경 운전 | | 46,573 | 53% |
| 경상정비 2차 협력사(추산) | | 26,895 | 31% |

※ 위 특조위 보고서 85~87쪽, 표<21>~<23> 참고. 특조위는 임금비교시 정규직 평균연봉은 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)의 정보를 활용하였고, 경상정비 중 한전KPS는 당진, 보령, 영흥, 태안, 하동발전소, 금화PSC는 태안, 당진, 영흥발전소의 평균연봉을 활용하였다. 연료환경 운전의 경우에는 금화PSC 영흥, 한전산업개발 보령의 평균연봉을 활용하였다. 경상정비 2차 협력사의 경우에는 태안화력발전소 2차 협력사 중 한 곳의 2018년 연금보험료 납부 실적을 토대로 역산한 추정액을 사용했다.

협력사의 인건비 착복실태에 대해서는 “고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 ‘특조위’)”의 조사에서 밝혀진 바 있다.[31] 경쟁 입찰에서 낙찰을 받기 위해 업체들은 낙찰하한가에 맞추어 입찰을 하게 되고 그 과정에서 낮출 수 있는 이윤율이나 일반관리비 등을 “0”으로 제출하는 경우도 상당수 발견되었다. 그러나 산출내역서와 실제 집행은 달랐으며, 실제로 하청업체가 예산을 집행하는 과정에서는 가장 손쉽게 착복할 수 있는 비용이 인건비였고, 그로 인해 노동자들의 실 임금은 원청 발전회사에서 지출된 금액의 절반 수준까지 떨어졌다.

이처럼 하청업체의 중간착취는 하청 노동자의 저임금을 야기하는 직접적인 원인이다. 그러나 업체의 착복이 개선된다고 해서 저임금 문제가 근본적으로 해소되는 것은 아니다. 해당 업무를 외주화하면서부터 발생하는 저평가, 정규직에 비해 낮은 인건비의 책정은 다단계 하도급 구조의 근본적인 문제이다. 예를 들어, 2018년 한국서부발전에서 한국발전기술 석탄취급설비 업무 노동자에 대해 직접노무비로 지급한 계약상 금액은 1인 평균 499만원 가량으로 이는 정규직 2018년 연평균 보수 85,342,000원의 약 70%정도 수준이다. 업무를 외주화하면서 정규직 노동에 비해 가치 절하하여 위탁계약을 체결하고 있다는 것이다.

하청 노동자들의 임금수준 하락을 방어할 기재는 없는 반면, 입찰과정에서의 낙찰률 적용, 하청업체의 중간착복과 급여의 차등 지급 등 저임금화를 야기하는 요소들이 산재하며, 하청업체간 노동자들의 노동조건은 균일하지도 않다. 일례로 한전산업개발의 경우 업무별로 연봉 기준을 달리 정하는데, 기준연봉 자체는 대부분 최저임금에도 미달하는 매우 낮은 수준에서 정해지고 이를 복잡한 수십 개의 수당으로 보전하는 구조로 되어 있다. 반면 한국발전기술의 경우 복리후생비나 실근로에 따른 연장수당 등을 제외하면 기본연봉 외의 수당은 기술수당, 직책수당 정도가 존재할 뿐이다. 특히 한전산업개발이 그나마 임금교섭구조를 가지고 있는 것과는 달리 한국발전기술은 2017년 말 노동조합이 결성되기 전까지는 사실상 임금인상 구조 자체가 전무했다.

이와 같은 입찰과정에서의 저임금화와 인건비 착복의 문제는 재하청 과정에서 다시 반복 재생되고 있었고, 이는 재하청 노동자들의 임금을 더욱 낮은 수준으로 만들었다. 심지어 최저임금 위반도 발생하고 있었다. 재하청 가운데 한산기전은 남동발전 삼천포화력의 탈황설비 운전을 맡고 있는데, 이는 한전산업개발이 남동발전으로부터 하청을 받아 다시 재하청으로 운영하고 있는 곳이다. 원청인 남동발전은 해당 노동자들의 노무비를 540여만원으로 책정하였으나, 한전산업개발로, 다시 한산기전으로 재하청이 되면서 70%이상이 중간에서 업체의 이윤으로 사라지고 노동자들에게 주어진 임금은 최저임금 미만의 저임금이었다.

한산기전 노동자들의 임금은 기본급, 연봉가급, 전직차액보전비, 그리고 기타 시간외 근로 및 휴일근로, 야간근로 등에 대한 수당으로 구성된다. 이 가운데 최저임금산입범위에 포함될 수 있는 임금범위는 기본급, 근속 및 기술수당 등이 포함된 연봉가급, 전직차액보전비인데, 이를 합한 고정급은 최저임금에 한참 미달하는 수준으로 26명 중 12명이 최저임금에 미달하는 사태가 벌어지고 있었다. 특히 최저임금이 큰 폭으로 인상된 2018년, 2019년에는 최저임금 미달 금액도 그만큼 더 커졌다. 한산기전 노동자들의 급여 수준은 시간외 근로에 대한 수당 등을 포함해도 2016, 2017년에는 세전 150~170만원 수준, 2018년에는 160~180만원 수준, 2019년 하반기 들어서 겨우 190만원 수준이 되었다.[32] 그러나 이 역시 들쭉날쭉 하고, 휴일근무수당이나 야간근로수당 등은 매달 큰 폭의 변화가 있어 안정적인 임금을 보장받지 못하고 있었다. 미세한 임금 변화나 기본급 인상 등이 있기도 했지만, 최저임금 위반을 해소할 수 있는 유의미한 변화는 결코 아니었으며, 한산기전은 최저임금법 위반이 제기된 후에야 교섭을 통해 최저임금 위반이 없도록 임금기준표를 개정하기로 노동조합과 합의하였다.

**표45.** 한산기전 최저임금 위반 상태 [33]

| 년도 | 법정최저임금 | | 한산기전 노동자 임금 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 시급 | 월급 | 시급 | 월급(고정급) | (기본급) |
| 2016년 | 6,030 | 1,260,270 | 5,792 | 1,210,700 | 787,000 |
| 2017년 | 6,470 | 1,352,230 | 5,977 | 1,249,200 | 822,000 |
| (2017년 7월) | | | (5,984) | (1,250,670) | |
| (2017년 8월~) | | | (6,082) | (1,271,200) | |
| 2018년 | 7,530 | 1,573,770 | 6,345 | 1,326,200 | 872,000 (2018. 2.부터) |
| (2018년 7월) | | | (6,352) | (1,327,670) | |
| (2018년 8월~) | | | (6,450) | (1,348,200) | |
| 2019년 | 8,350 | 1,745,150 | 6,450 | 1,348,200 | 872,000 |
| (2019년 7월) | | | (6,457) | (1,349,670) | |
| (2019년 8월~) | | | (6,555) | (1,370,200) | |

※ 월고정급을 주 40시간 기준 월 209시간으로 나누어 시간급임금을 산정했으며, 소수점단위는 절삭하였다.

31) 협력사들 가운데 자료가 확인된 일부 기업의 지급내역을 용역계약의 산출내역서와 비교해 볼 때 보령화력의 1~8호기 탈황설비 경상정비, 같은 사업소 3~4호기 경상정비를 수행하는 업체에서 각 인건비 지급률이 53.8%와 57.8%로 절반을 약간 넘는 수준으로 나타났다. 이는 4대보험료 납부실적을 통해 추산한 결과 역시 마찬가지로, 협력사가 원청 발전회사로부터 지급받은 노무비 중 실제 노동자들에게 지급된 비율은 47~61%로 추정되었다. (고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회, “고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서”, 2019.9, 95~96쪽 참조)

32) 복리후생비 성격의 급여는 월급 지급일과 다른 기일에 별도로 지급되는데, 이는 최저임금산입범위에 포함되지 않는 항목이다.

33) 한산기전 노동자임금은 2016년 7월 입사자의 그 해 8월부터 2019년 8월까지 지급받은 급여명세서를 기초로 작성하였다.

이러한 격차는 하청업체 내부의 임금체계나 노동조합 유무 등으로 인한 차이이기도 하지만, 보다 근원적으로는 공정을 분할하여 외주로 운영하는 방식에서 기인하는 것이다. 원청노동자의 업무와 하청노동자의 업무는 긴밀하게 연계되어 협력적 관계를 형성함으로써 일체로서 발전소 운영에 기여할 수 있으나 간접고용으로 인해 하청노동자의 노동에 대한 가치 절하가 발생하고 노동자의 임금 몫을 하락시킨다. 또, 외주화의 확대로 업체가 난립하면서 같은 직무를 수행하고 있음에도 각 계약이 분리되고, 해당 업체가 다르다는 이유로 노동자들의 임금이 격차를 보이고 있다. 게다가 재하청이 이루어지면서 임금저하는 더욱 심각하게 발생해 최저임금 위반이 상시적으로 발생하고 있었다. 이러한 격차의 해소 및 계속된 하청노동자의 저임금화는 간접고용 구조를 유지하고 있는 한 개선이 불가능한 문제이다.

**2) 저임금화, 임금에 대한 권리 인식을 박탈하는 복잡한 임금체계(한전산업개발)**

한전산업개발의 경우 연봉제를 도입하면서 기준연봉을 매우 낮은 수준으로 설계하고 있다. 기준연봉이 최저임금 이상인 경우는 탈황기술직군뿐이며, 여타의 수당이 합산된 통상임금을 기준으로 볼 때도 기능직군과 7직급은 통상임금이 최저임금을 밑돈다.

**표46.** 한전산업개발 급여항목 및 지급 수준(매월 지급) : 2018년

| | 기준연봉 | 통상임금 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 탈황기술 | 1,748,000 | 2,638,500 | 차액보전비 (개인별) | 연장 근무수당 (실근무기준), 가족수당 (개인별) | 주식보조비 (10만원), 교통보조비 (10만원), 건강관리비 (직군별상이) | 야간근무 수당 (실근무 기준) |
| 회처리기술 | 1,492,000 | 2,286,500 | | | | |
| 회처리기능 | 1,031,000 | 1,499,220 | | | | |
| 회처리7직급 | 934,000 | 1,460,620 | | | | |
| 운탄기술 | 1,492,000 | 2,296,500 | 차액보전비 | | | |
| 운탄기능 | 1,031,000 | 1,529,220 | | | | |
| 운탄7직급 | 934,000 | 1,490,620 | | | | |
| 정비기술 | 1,492,000 | 2,271,500 | 차액보전비 | | | |
| 정비기능 | 1,031,000 | 1,484,220 | | | | |
| 정비7직급 | 934,000 | 1,485,620 | | | | |
| 정제정비기술 | 1,492,000 | 2,271,500 | 차액보전비 | | | |
| 공무5직급 | 1,492,000 | 2,169,440 | | | | |
| 공무6직급 | 1,031,000 | 1,474,220 | | | | |
| 현장일근7직급 (낙탄처리원) | 950,000 | 1,394,000 | | | | |

※ 통상임금에는 기준연봉에 전력수당, 특수작업수당, 특수지수당, 기술자격수당, 주식보조비, 교통보조비, 건강관리비, 차액보전비가 포함되며, 각 직무별 평균적 수준을 기재함.



기준연봉과 통상임금에 산입하기로 한 임금 외에 각종 수당을 포함하면 노동자들의 월급여 수준은 가장 낮은 낙탄처리원의 경우 190만원 수준, 가장 높은 탈황기술의 경우 420만원 수준으로 나타난다. 그러나 이 노동자들의 임금은 많은 경우 4분의 1가량이 연장과 야간근로에 대한 수당으로 보전되고 있으며, 실제 매월 지급되는 고정임금 기준으로는 최저임금을 간신히 벗어나는 수준에 있다. 실제 한전산업개발에서는 2018년 최저임금이 인상된 이후 최저임금 미만자가 200명을 넘는 수준으로 발생하기도 했다. 그러나 이에 대해 한전산업개발측은 기준연봉을 법 위반 없이 조정하는 것이 아니라 일부 수당을 조정하는 방식으로 최저임금 미만 문제를 해결했다고 한다.

이런 문제는 기본임금을 최대한 낮게 책정하고 여러 가지 수당으로 임금을 채우는 복잡한 임금체계에서 비롯된다. 위 기재한 수당 외에도 직무에 따라 다양한 수당이 존재하며, 한전산업개발의 경우 그 수가 50여 가지에 이를 정도로 다양하고 지급기준도 다양하다. 예를 들어 차액보전비의 경우 회사의 병합이나 기능직에서 기술직으로의 이동 등의 과정에서 기존 임금에 미달하는 경우 이를 보충하기 위한 수당으로 설정되어 있는데, 이런 부분을 시간을 두고 기본급으로 통합, 조정하여 일관된 체계를 갖추는 것이 아니라 기본급 외의 수당으로 지속시키고 있다.

이렇게 복잡한 임금체계와 낮은 기본급과 높은 비중의 연장근로수당 등으로 인해 노동자의 임금은 안정적이지 않고, 노동자들은 자신의 임금을 직관적으로 인식하기 어렵다. 이런 수준의 복잡성은 노동자로 하여금 임금에 대한 권리 자체를 정확하게 인지하기 어렵게 만들고 구체적 권리로서 제기하기 어려운 상태로 만든다.

***"월급은 250만원에서 300만원 사이에요. 보너스 달에는 300만 원 정도 되는 것 같고, 그렇지 않으면 200만 원대 중반 정도요. 보너스는 정액이 아니고 개인별로 달라요. 기본급 차이에 따라서 다를 수도 있고. 돈에 대해서는 크게 생각 안하고 일을 했어요. 주 52시간 전에 초과 근로 많을 때는 지금 보다 20~30만 원 정도 더 받았던 것 같아요."***

### 3) 자회사의 저임금 실태 및 임금삭감 사례

자회사로 전환하면서 대부분의 근속이 전환 이후 노동조건에 반영되지 않았기 때문에 노동자들은 자회사 전환과 함께 기존 근속의 누적으로 확보된 노동조건들을 상당수 상실하게 되었다. 또 자회사는 기존 전환자보다 낮은 직급과 임금군으로 신규입사자들을 두어 전체적인 노동조건을 더욱 하락시키기도 했다.

아래는 서부발전과 남부발전 자회사의 업무별, 직급별 기본급과 수당이다. 각 회사별 기준표와 업무구분은 약간 다르지만 각 업무에 대한 기본급 기준은 유사한 수준으로 맞추어져 있다. 전환시 서부발전은 5직급(갑), 남부발전은 4직급을 전환자들에게 부여했으므로, 이에 따라 전환자의 기본급은 회사별로 약간의 차이를 보인다. 또한 3급 이상의 승진을 위해서는 일정 근속의 누적과 근무평가 절차를 거쳐야 하므로 사실상 통상 노동자들은 4직급 수준에 머무는 것으로 보는 것이 타당하며, 현재 임금 수준도 그 기준에 따라 살펴 볼 수 있다.

코스포서비스의 4급을 기준으로 각종 수당을 포함한 현재의 임금수준을 살펴보면, 다음과 같다.

**표47.** 코스포서비스, 4직급 기준 고정임금수준

| 직종 | 기본급 | 직무 수당 | 직급 수당 | 특수작업 수당 | 근속 수당 | 식비 | 교통비 | 합계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 특수경비/ 일반경비(교대) | 1,712,064 | 180,000 | 40,000 | - | 20,000 | 130,000 | 100,000 | 2,182,064 |
| 소방(통상근로) | 2,636,953 | 200,000 | | 100,000 | | | | 3,226,953 |
| 방재(교대) | 2,422,464 | 200,000 | | | | | | 3,012,464 |
| 시설관리(통상) | 2,233,792 | 140,000 | | - | | | | 2,663,792 |
| 안내(통상근로) | 1,863,653 | 140,000 | | - | | | | 2,293,653 |
| 위생(청소, 통상근로) | 1,863,653 | 100,000 | | 200,000 | | | | 2,453,653 |
| | | | | (중량물) 350,000 | | | | 2,603,653 |

신규입사자의 초임 기본급은 두 회사가 동일하게 설정하고 있는데, 이 최하위 직급은 자회사 신설과 함께 새롭게 만들어진 직급이다. 서부발전을 기준으로 볼 때, 기존 용역업체들은 현재의 4급(갑)~5급(갑)에 해당하는 1~3급을 두고 있었는데, 5급(을)에 해당하는 저임금 직급을 새로 만든 것이다.



**표48.** 코스포서비스, 코웨포서비스 전환자 및 신규입사자 기본급

| 직종 | 전환/신규 | 직급 | 서부 | 직급 | 남부 |
|---|---|---|---|---|---|
| 특수경비/일반경비(교대) | (전환자) | 5급(갑) | 1,616,448 | 4급 | 1,712,064 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 1,520,832 | 5급 | 1,520,832 |
| 소방(통상근로) | (전환자) | 5급(갑) | 2,562,549 | 4급 | 2,636,953 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 2,403,291 | 5급 | 2,290,431 |
| 방재(교대) | (전환자) | 5급(갑) | 2,211,648 | 4급 | 2,422,464 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 2,104,128 | 5급 | 2,104,128 |
| 시설관리(통상) | (전환자) | 5급(갑) | 2,191,365 | 4급 | 2,233,792 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 2,148,938 | 5급 | 2,148,938 |
| 시설관리(교대) | (전환자) | 5급(갑) | 2,013,120 | - | - |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 1,974,144 | - | - |
| 안내(통상근로) | (전환자) | 5급(갑) | 1,759,571 | 4급 | 1,863,653 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 1,655,489 | 5급 | 1,655,489 |
| 위생(청소, 통상근로) | (전환자) | 5급(갑) | 1,759,571 | 4급 | 1,863,653 |
| | (신규입사자) | 5급(을) | 1,655,489 | 5급 | 1,655,489 |

자회사 전환으로 전반적으로는 임금 수준이 개선된 듯이 보이지만, 기본급을 낮게 책정하면서 여타 수당으로 보완해야 하는 경우도 있었다. 코웨포서비스의 경우에는 기본급 기준표 자체가 기존의 기본급 수준에서 상당 부분 하회하는 것이었기 때문에 30만원~60만원 수준의 조정수당을 설정했다. 자회사의 급여 기준 자체를 낮추면서, 전환 과정에서 급여 수준 자체를 삭감하는 것은 무리수가 따르기 때문에 이러한 수당을 두게 된 것이다. 이 조정수당은 매년 인상에 따라 조정수당을 단계적으로 조정하게 되기 때문에 조정수당 소진 시까지는 실질적으로 임금인상은 없는 셈이 된다.

코스포서비스의 경우에는 임금이 오히려 삭감된 경우도 있었다. 특수경비의 경우 기존 용역업체에서 감시단속직으로 운영을 하고 있었는데, 이에 대해 감시단속직에 해당하지 않는다는 법적 결정을 구하게 되면서, 2019년 1~2월 두 달 동안 시간외 수당을 포함한 정상적인 급여가 지급이 되었다. 그러나 자회사로 전환되면서 시간외 근로가 없어지고 임금 수준에 있어서는 70만원 가까운 임금이 하락하였다. 이는 일면 노동시간의 단축에 따른 변화인 것처럼 보이지만 자회사 전환 과정에서 탄력적 근로시간제 도입을 발전회사측이 요구했기 때문이다. 그로인해 실질적으로 경비직종의 경우 큰 급여 삭감이 발생했다. 또한 기존 업체에서 300%를 지급했던 상여금도 자회사에서는 없어졌다.

그 외 근속의 손실에 따른 여타 노동조건 상실도 존재한다. 전환 시 근속을 일부만 인정했기 때문에 근속수당이 있는 경우에도 3년 치가 인정되었을 뿐이며, 직급도 3년의 근속을 인정해 4직급 혹은 5직급(갑)과 같은 형태로 편입된 것이다. 연차휴가에서는 근속이 전혀 인정되지 못해 신규입사와 같이 첫해 11개의 휴가를 부여받는 경우도 있었다.

#### 4) 인력부족으로 인한 노동조건 상 권리 침해

##### 가) 휴일 및 휴가 사용의 어려움

발전소의 인력부족 문제는 정규직부터 하청, 자회사 노동자에 이르기까지 광범위하게 발생하고 있다. 설비가 늘어나는 만큼 인력충원이 이루어지지 않으면서 정규직 현장 인력 역시 계속 부족한 상태로 운영되고 있으며, 비정규직의 경우에도 인력부족 문제는 심각하다. 이러한 인력부족의 문제는 휴가 사용의 권리를 제약하는 요소가 된다. 하청업체들은 휴가 사용에 따른 업무배치를 관리하지 않으며, 노동자들은 스스로 대신 근무할 사람을 찾아야 한다. 대근자를 구한다고 하더라도 제어실처럼 소수 인원으로 근무하는 경우에는 더욱 대근자를 구하기 어려운 상황이 된다. 게다가 한국발전기술의 경우에는 병가를 허용할 때도 연차를 소진시킨 후에야 사용이 가능하다.

**표49.** 한국발전기술 취업규칙 중 병가에 관한 조항

> 제29조(병가신청)
>
> 1. 직원이 업무상 또는 기타의 부상 및 발병으로 근무를 할 수 없어 병가를 신청할 경우 14일 이내의 병가를 부여할 수 있다.
> 2. 직원은 부상 및 발병으로 병가일수가 3일을 초과할 경우 의사의 진단서를 첨부하여 병가신청서를 제출한다.
> 3. 병가를 사용하기 전에 적치된 연차휴가를 소진하여야 한다.

##### 나) 연차수당 사전 지급 문제

한전산업개발의 경우에는 연차휴가 중 9일에 대한 수당을 사전 지급하고 이를 초과하는 일수에 대해서만 연차휴가를 사용하도록 있다. 이 경우 실제로 필요할 때 연차휴가를 사용할 수 있다면 반드시 근로기준법 위반으로 볼 수는 없지만, 휴가를 사용할 때 미리 지급받은 수당을 환급해야 하기 때문에 실질적으로 노동자들의 휴가 사용권은 제약을 당하게 된다. 이 역시 부족한 인력을 채우기 위해 노동자의 권리를 제약하는 것에 해당한다.



**표50.** 한전산업개발 단체협약 중 연차휴가에 관한 조항

> 제 30조(연차휴가)
>
> ① 연차휴가는 개정된 근로기준법을 적용하되 개별 입사일을 기준으로 매년 만 1년이 되는 날이 속하는 급여지급일에 9일에 수당으로 지급하여 회사는 9일분에 대한 휴가 부여의무를 면하고, 9일을 초과하는 휴가일수는 개정된 근로기준법 제61조에 의거 회사에서 사용 · 촉진한다. (단, 본인의 의사에 따라 수당으로 지급된 9일분의 휴가 중 일부를 사용하는 경우, 회사는 기지급된 수당 중 휴가사용일에 해당하는 금액을 회수한다.)

##### 다) 자회사의 인력부족으로 인한 업무공백과 권리 박탈

자회사의 경우도 인력부족 문제는 동일하게 발생하고 있다. 코스포서비스 특수경비의 경우 4조 3교대 운영과 주 52시간 한도 노동시간제를 맞추기 위해 인원을 충원했다. 그러나 교대조의 변경 등을 위해 충분한 인력이 확보되지는 않았다. 맞교대 당시 한 조가 9명으로 이루어져 있었으나 충원된 인원을 포함해 3개조로 나누어 각 조 인원을 7명으로 줄였고, 그로 인해 이전에는 각 초소마다 1인이 근무했었지만 현재는 일부 초소를 비울 수밖에 없는 상황이 되었다. 각 초소마다 1인이 근무하며 밀어내기 방식으로 이동 근무를 했던 것에서 일부 초소가 비게 되고 발전소 전체를 순찰하는 업무가 새로 추가되어 노동 강도는 강화되었다.

청소노동자들의 경우에도 업무량에 비해 적은 인원으로 유지되고 있다. 남부발전의 경우 하동사업소에 41명, 삼척이 26명, 남제주 11명(이상 기력), 신인천이 20명, 부산이 10명, 안동이 7명, 영월이 13명(이상 복합화력) 근무하고 있다. 이 노동자들이 사무실 청소부터 발전동 청소, 발전소 내 제초작업과 외부 청소 등 전반의 업무를 다 수행해야 한다. 청소 면적이나 발전동 청소 작업의 어려움 등을 고려하면 인원이 상당히 부족한 편이다.

서부발전 코웨포서비스의 경우 소방방재 인원이 부족해 제대로 된 휴식이 보장되지도 않고 있다. 코웨포서비스 전체에 소방방재 인원은 34명으로 각 사업소별로는 소수인원이 근무를 하는 셈이다. 주로 소방은 일근자가 1명이 근무하고, 방재 인원은 4명이 교대로 하루씩 근무를 하는 방식인데, 야간의 경우에는 1인이 근무를 하게 된다. 휴게시간은 형식적으로는 부여되어 있지만, 혼자 근무하는 상황에서 모니터실을 비울 수는 없기 때문에 실제로는 제대로 된 휴게시간 보장 없이 계속 근무를 하는 상태와 같다.

##### 라) 기타 편의시설 이용 등에서의 차별

발전소 출입 시 개인 차량을 이용할 경우 발전회사 정규직의 경우 등록차량으로 표기되지만, 하청업체 노동자들의 경우에는 등록을 할 경우 공사차량으로 확인이 된다. 이런 부분에서도 비정규직 노동자들은 외부인과 같이 취급된다는 소외감을 느끼고 있다.

자회사 노동자들의 경우에는 출퇴근 문제를 개인적으로 해결해야 한다. 발전회사의 위치가 도심에 인접해 있지 않은 경우가 대부분이기 때문에 출퇴근을 위해 대중교통을 이용하는 것은 거의 불가능하다. 이런 문제로 인해 정규직이나 1차 하청업체 노동자들의 경우에는 각 회사에서 출퇴근 차량을 운영하고 있다. 그러나 자회사의 경우에는 출퇴근 차량을 마련하고 있지 않다. 그래서 코웨포 청소노동자들의 경우에는 각 10만원씩을 걷어서 직접 버스를 대절하고 있다. 자회사 소속 노동자들의 업무가 다양하고 근무시간대도 다양하기 때문에 차량 운영이 어렵다는 것이 이유인데, 이로 인한 부담이 자회사 노동자들에게 더 크게 지워지고 있는 측면이 존재한다.

**5) 하청 및 자회사 노동자들에 대한 작업공간 및 휴식공간 차별**

**가) 식당, 휴게실, 샤워실 등의 부재**

식당, 휴게실, 샤워실 등 노동자들에게 필요한 기타 시설의 격차도 존재한다. 하청 노동자들이 일하는 공간에는 달리 휴게실이 존재하지 않다가 2018년 6월에 컨테이너로 된 휴게실이 마련되었다. 이곳에서 휴식을 취하거나 일을 하거나 식사공간으로 이용되기도 한다. 그러나 공간이 좁아 여러 노동자들이 한꺼번에 사용하기는 힘들고, 이 조차도 경상정비 노동자들이나 재하청 노동자들은 함께 사용하기에 눈치를 볼 수밖에 없다.

***"교대근무자들 휴게실은 없고, 대기실이에요. 현장 대기실은 일반 컨테이너 보다는 좀 더 나은 컨테이너에 탁자 의자 몇 개가 있고 에어컨과 히터 되는 거, 냉온수기 있고, 커피도 필요한 사람은 알아서 타먹고. 그리고 구역마다 컨테이너가 있어요. 세 개 설치되어 있습니다. 컨테이너는 쉴 만 하긴 한데, 현장일을 하다 보면 굉장히 더러워져요. 현장에서 가까운 컨테이너는 바닥도 금방 더러워지고. 쉴 때는 그 컨테이너를 이용하는데 다른 현장원들은 많이 이용하진 않는 것 같아요." (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 2019.1. 93쪽)***

***"운전쪽에는 간이휴게소로 컨테이너가 있는데, 정비쪽은 현장에 나가면 지저분해지기 때문에 눈치가 보여서 들어가지는 못하겠더라고요. 들어오지 말라고는 안 하는데, 눈치가 보이니까. 저탄도 그렇지만 1발 쪽에는 컨테이너 휴게시설이 없어요. 2발만 있고. 1발도 해 달라고 했는데 서부발전에서 안 해주는 건지, 회사(한전산업개발)에서는 관리가 안 된다고 말을 하니까 아예 요청을 안 한건지."***

휴게실과 식사공간이 사실상 구분되지 않는 것은 정규직 외의 하청, 자회사 등 노동자들이 모두 같은 상황이다. 하청업체의 경우 교대근무자들은 발전소 내 식당에서 배달을 해주고 경상정비 노동자들의 경우에는 그 조차 되지 않아 도시락을 싸 오거나 편의점 음식으로 대신한다.

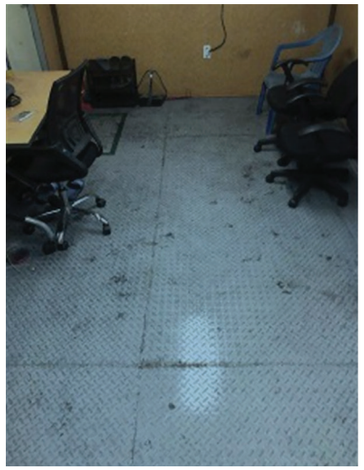
***"밥 먹는 것도 식당은 서부발전 본관에 있어서 거리가 상당히 멀어요. 또 우리는 정비하고 늦게 들어올 수도 있고, 지저분하니까 그 쪽을 이용을 못하고. 사내 식당(식사 공간)이 있긴 한데, 거기서 음식물을 조리할 수는 없고, 그냥 공간만 있는 거예요. 거기서 직원들이 예전에는 외부 식당에서 배달해서 먹었는데, 1-2년 전부터 외부차량 못 오게 했고요. 지금 직원들은 도시락을 싸오는 경우도 있고. 신입직원은 편의점 도시락이나 라면. 본관 식당은 들어가 본 적은 없고 밖에서만 봤어요. (경상정비 배달이 안 되는 이유는) 계약이 그렇게 된 것으로 알고 있어요. 서부발전이 식당과 정규직 식사, 교대자 배달 여기까지만 식당 운영하는 업체와 계약했다고. 본관 식당에도 인원이 없어서, 이동 차량이랑 식기, 인원을 한산에서 하는 걸로, 추가 비용을 한산에서 다 부담하면 된다고 하는데 그렇게 안 하는 거죠."***

샤워실이나 화장실도 하청업체 노동자들은 더 열악하다. 샤워실은 좁고, 작업장소에는 화장실이 없어서 노동자들은 화장실을 가려면 사무실까지 가야한다. 김용균 투쟁 이후 서부발전은 시민대책위와 당정발표 이행을 위해 부속합의서를 작성하였는데, 이에는 휴게시간 및 공간의 보장, 복지시설 이용 등에 대한 내용도 포함되어 있다. 그러나 이후 실질적인 개선은 이루어지지 않고 있다.

**표51.** 한국서부발전 부속 합의서 중 안전설비, 휴게 시간 등에 대한 협의 조항

> 3.을(한국서부발전)은 한국발전기술지부 태안화력지회 조합원 및 현장노동자(50명)의 업무복귀시까지 현장노동자들의 의견을 충분히 수렴한 후, 조합원이 안전하게 일할 수 있도록 안전설비, 휴게시간 및 공간의 보장, 복지시설 이용, 노동조합 사무실 보장 등의 기본적인 조치를 취한다. 위 복귀시기에 대해서는 한국발전기술(주)와 한국발전기술지부 태안화력지회의 협의결과를 보장한다.

**그림25.** 하청 노동자들의 휴게공간

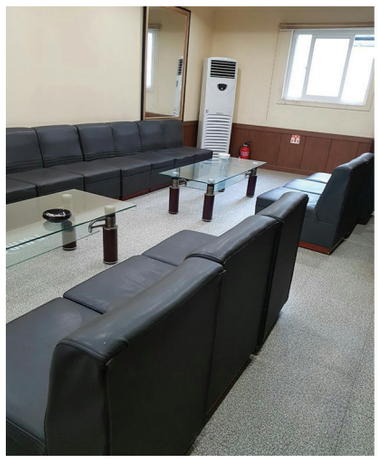


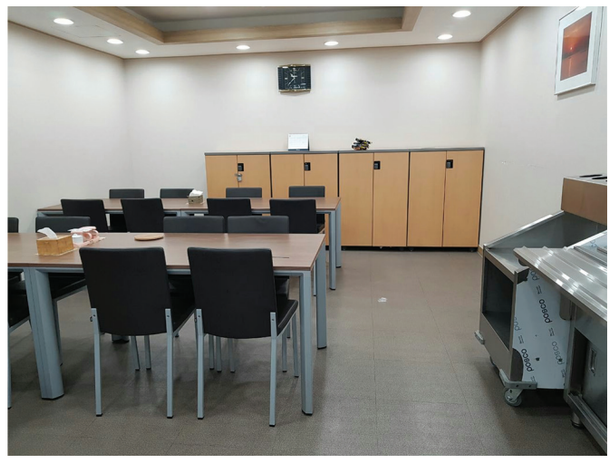


(좌) 하청업체 교대근무자들의 대기공간이자 식당, 휴게실로 사용되는 컨테이너
(우) 하청업체 노동자들의 휴게실

※ 자료 : 태안화력 비정규직 청년노동자 고 김용균 사망사고 진상규명 및 책임자 처벌 시민대책위원회

**그림26.** 원청 노동자들의 휴게공간





자회사 노동자들의 공간도 열악하기는 마찬가지다. 특수경비의 경우 외곽 초소에는 화장실이 없다. 초소 인근에 발전소 건물이 있어서 화장실을 이용할 수 있는 경우에도 멀게는 100m 정도를 이동해야 한다. 또한 특수경비 노동자들은 근무로 인해 실질적으로 휴게시간을 제대로 보장받지 못하고 있어서 발전소 내 식당을 이용하지 못하고 식당에서 초소로 배달을 해준다. 그러나 일부 초소는 시설이 노후해 각종 위험요소에 노출되어 있는 경우도 있다.



**그림27.** 근무 공간이자 식사 공간인 특경 초소





청소노동자들 역시 충분한 휴게공간이 마련되어 있지는 않다. 사무실 청소의 경우 휴게실이 있는 곳도 있지만, 따로 휴게공간이 없는 경우도 있다. 특히 삼척의 보일러실과 터빈실을 청소하는 노동자들의 경우에는 설비의 문제로 다른 발전소와 달리 하루 종일 근무를 발전동에서 하게 되는데, 50도가 넘는 환경에서 방독면과 방진복을 착용하고 근무를 한다. 그러나 휴게소도 따로 없이 휴식을 취할 때는 건물 옥상 등을 이용할 수밖에 없다. 반면 부산발전소의 한전KPS 직원들의 경우에는 열 식힘 휴게소(컨테이너)가 별도로 비치되어 있다고 한다.

청소노동자들의 경우 샤워시설이 문제가 되고 있는데, 서부발전 태안화력발전소의 경우 여성 청소노동자들을 위한 샤워공간이 따로 마련되어 있지 않다. 본관 건물뿐만 아니라 각 호기별로도 샤워장이 있지만 여성이 사용할 수 있는 공간은 간혹 있더라도 규모가 크지 않다. 그래서 퇴근할 때에만 남성들이 사용하는 샤워장을 불안정하게 사용할 수밖에 없다. 남성들이 이용하는 공간을 임의로 이용한다는 불안감과 우리 소유의 것이 아닌 것을 사용한다는 불안은 함께 존재한다.

**나) 작업환경의 차이를 보완하지 못하는 부실한 안전조치와 작업 장비**

작업환경의 차이 역시 크다. 당연히 제어실과 컨베이어벨트가 가동되는 작업공간이 차이가 있고, 정규직 노동자가 근무하는 곳과 하청노동자가 근무하는 곳이 분리되어 있고 업무의 내용이 다르기 때문에 작업환경도 다를 수밖에 없다. 하지만 열악한 작업환경에서 일하는 노동자들에 대해 더 보장되고 제공되어야 할 안전조치나 장비 등은 허술했다. 하청노동자들은 안전을 위한 장비나 작업을 위한 충분한 도구조차 제대로 지급받지 못했다.

***"실제로 필요한 건 저탄장에서 업무하는 분들을 위한 마스크죠. 리필이 없어서 탄반이 사용하는 마스크를 사용하기도 해요. 그리고 타이트한 장갑을 사용해야 하는데, 6개월에 한 번씩 지급되었는데, 현재 지급되지 않고 목장갑을 사용하고 있어요. 목장갑은 헐렁하기 때문에 회전체 점검할 때 위험하죠." (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 2019.1. 56쪽)***

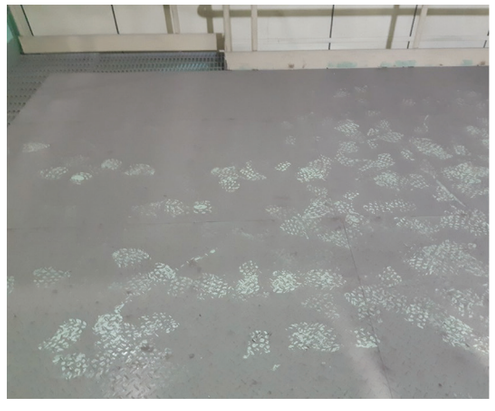
***"도구가 미비해서 저희가 자체적으로 도구를 만들어서 해요. 그렇게 (삽)자루를 길게 하는데도 넣다 보면 하이모가 벨트 가까이 갈 정도로 위험한 상태에. 제가 집에서 임시로 만든거죠. 집에 있는 철판으로 만든거고. 제대로 만들려면 절곡해서 제대로 만들어야 하는데. 제가 만든 거는 철판이 얇아서 한 달 정도밖에 못써요." (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 2019.1. 85쪽)***

이러한 문제는 자회사 청소노동자들에게도 동일하게 발생하고 있었다. 청소노동자들 가운데 보일러, 터빈 등의 공간을 청소하는 노동자들의 경우 먼지가 쌓인 공간과 기계 사이를 구석구석 청소해야 한다. 사업소에 따라 청소 주기는 다른데, 서부발전 태안화력발전소의 경우 해당 구역을 청소하는 노동자들이 매일 1~1시간 반의 시간을 발전동 청소를 하는데 2주간에 대해 4개의 마스크를 지급한다고 한다. 재사용이 사실상 불가능하기 때문에 노동자들은 개인 비용으로 마스크를 구비해야 한다. 심지어 청소도구 또한 충분치 않아 개인 비용으로 도구를 마련하고 있다.

***"미화같은 경우에는.. 모르겠어요. 소장이 얼마나 물품을 아끼려고 하는 건지 모르겠는데, 2주에 마스크 4개 주고서 버티라고. 파워블록 계신 분들에게. 저희는 파워블럭이라고 하거든요. 발전동, 전기 만드는 동, 거기 근무하시는 분들. 안 쓰면 안전 지적을 받으니까 쓸 수밖에 없는데, 빨아 쓰거나 다시 쓰라는 거거든요. 그냥 막 줘버리면 가져간다고 안 된다는 거예요. 가져가서 그걸 쓸데가 있는지 모르겠는데, 그렇게 치부해 버리는 거예요. 파트장이라는 사람이 '너네 이거 주면 가져가잖아, 집에. 그러니 요거만 써.' 이런 식으로. 용역 때부터 십몇 년 동안 습관이 된 거예요. (…) 제가 생각할 때는 이건 원청에서 줘야 하고, 코웨포에서는 당연히 지급해 줘야 하는 상황인데, 인원수하고 나가는 수가 정해져 있을 텐데, 그걸 중간에 빼는 건지 어떤 건지.. 장갑도 한 달에 두 켤레 가지고 빨아 쓰고. 그것뿐만 아니라 비품, 빗자루, 마포걸레 그런 것들도 거의 여기서 사주는 게 싸구려라 개인이 사다 써요. 거의 대부분이."***

**그림28.** 청소 노동자들의 작업 환경







(위) 태안화력. 발전동에 쌓이는 재를 청소하는 노동자, 매일 한 시간 이상 청소를 해야 하지만, 마스크는 2주에 4개가 지급된다.
(아래) 삼척화력. 검은 재가 두껍게 쌓이기 때문에 청소노동자들은 하루 종일 방진복과 방독면을 착용하고 청소를 해야 하지만, 휴게실조차 없다.

### 6) 임금 및 노동조건 차별의 원인과 해소를 위한 제언

하청 및 재하청, 자회사 비정규직 노동자들과 원청 발전회사 정규직 노동자들의 임금 및 노동조건은 전반적으로 큰 격차를 보이고 있다. 이는 앞서 살폈듯이 간접고용 구조에서 기인한다. 원하청 노동자간의 격차뿐만 아니라 하청노동자들의 임금 수준은 외주화와 경쟁입찰도입으로 인해 지속적인 저임금화의 압박과 업체별 편차를 겪고 있으며, 최저임금으로 내몰리고 있다. 자회사 노동자들 역시 저임금과 인력부족으로 인한 노동 강도 강화를 겪고 있으며, 오히려 자회사 전환 이후 노동조건을 개선할 수 있는 여지는 축소되고 있는 상황이다. 간접고용 구조로 인한 원-하청/자회사간의 기울기는 노동자들의 권리상태에도 그대로 반영되어, 원청의 시설 내에서 업무를 수행하고 있음에도 작업환경 및 그로부터 안전을 지킬 수 있는 권리, 휴식권, 기타 편의의 제공에 이르기까지 그 차별의 실태는 광범위하게 나타나고 있다.

이의 해소를 위한 방편은 그 원인이 되는 원하청간의 권력 차이를 해소하는 것이 되어야 한다. 이에 대해 특조위는 직접고용 및 직접고용시 기존 노동자의 직제로 동일하게 편재할 것을 권고하였다. 이것이 가지는 의미는 고용의 개선뿐만 아니라 처우에 있어서도 기존 하청 소속에서의 차별적 임금이 그대로 전이되는 것을 방지하기 위한 조치이다. 정규직 전환 과정에서 별도 직무군을 형성하는 방식으로 별도의 임금체계를 구성한다면 비정규직 고용시의 차별이 고용개선 이후에도 영속하게 된다. 동일 직제의 편재는 그런 점에서 임금 등의 차별의 해소를 위한 중요한 방편이다. 이는 자회사의 경우에도 동일하게 적용되어야 할 원칙이다. 자회사 소속 노동자들의 경우 상시지속적 업무를 수행하고 있음에도 정규직 전환 과정에서 직접고용이 아닌 자회사로 편재되었고, 그로 인해 처우개선의 효과는 극히 미미했으며, 용역업체 고용 당시의 노동조건에서 벗어나지 못하고 있다. 자회사 역시 간접고용 구조라는 점에서 처우개선과 차별해소를 위해 다시금 직접고용 전환이 논의되고 진행될 필요가 있다.

## 다. 시간선택제 노동자에 대한 권리배제, 차별 실태

### 1) 비례원칙의 단순 적용이 야기한 시간제 노동자 임금 삭감사례

발전사는 2013년 정부 정책에 따라 시간선택제 노동자를 채용했다. 타사업소가 사무직에 시간선택제 노동자가 주로 근무하는 반면 중부발전의 경우에는 현장직으로 주 20시간의 시간선택제 노동자를 고용했다. 그러나 이후 2014년 말 임금협약을 통해 임금체계를 변경하면서 시간제 노동자의 임금이 대폭 하락하는 결과가 야기되었다.



시간선택제 노동자들의 경우 복지수당은 전일제 노동자와 동일하게 지급하도록 되어 있는데, 임금협약 과정에서 해당 수당이 기본급으로 조정되었고, 그 과정에서 시간제 노동자의 경우 총액을 반영한 것이 아닌 노동시간에 비례하여 기본급에 산입함으로써 수당의 절반이 삭감되었던 것이다. 그 과정에서 시간선택제 노동자의 임금 총액도 크게 삭감되었다.

**표52.** 2014년 임금협약에 따른 전일제 및 시간제 임금변동 현황

(단위 : 천원)

| 구분 | 2014년 임금총액 | | | | 2015년 임금총액 | | | 증감률 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 기준급* | 수당** | 상여금 | 계 | 기준급 | 상여금 | 계 | |
| 전일제 근로자 | 19,536 | 2,750 | 4,884 | 27,170 | 22,800 | 3,810 | 26,670 | -1.84% |
| 단시간 근로자 | 9,768 | 2,750 | 2,442 | 14,960 | 11,430 | 1,905 | 13,335 | -10.86% |

* 기본급+직능급

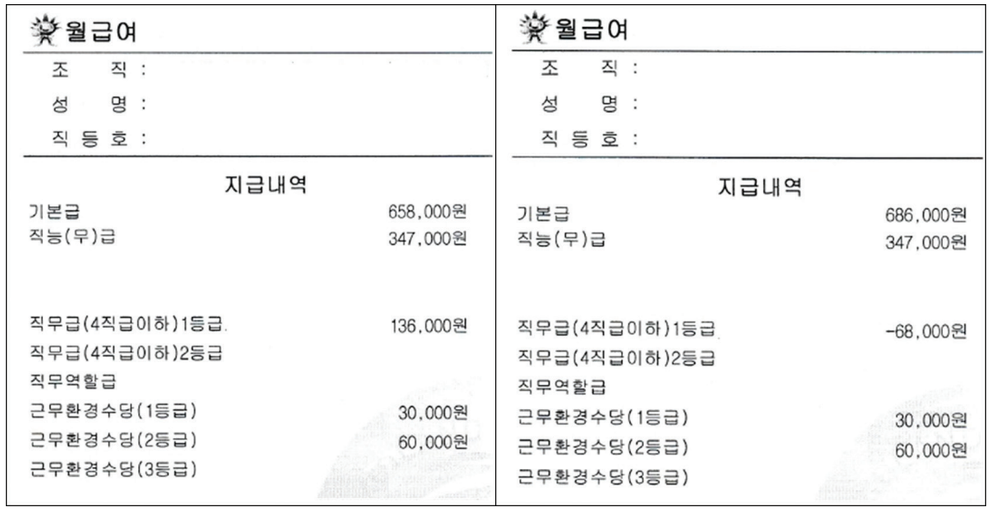
** 급식보조비+교통보조비+난방보조비

※ 자료 : 서울행정법원 2018구합73799 차별시정재심판정취소, 2019.5.10.

법원은 이에 대해 전일제와 동일하게 지급받던 항목이 폐지되고, 이를 조정하는 측면에서 기준임금을 인상하였으나 기준임금은 시간에 비례해 지급되기 때문에 폐지된 수당이 충분히 전보되지 않았고, 그로 인해 시간선택제 노동자의 임금 감소율이 전일제에 비해 약 6배 높게 나타나는 점을 확인하였다. 그러나 임금의 감소는 있지만 기획재정부의 '2014년도 공기업·준정부기관 예산편성지침'의 임금체계 단순화 지침 시달에 따른 임금체계 조정이었다는 것을 근거로 합리적 이유가 있다고 판단했다. 또한 복리후생비의 폐지와 기본급 산입뿐만 아니라 여타 수당 항목의 조정이 함께 이루어졌기 때문에 기존에 전일제 근로자와 동일하게 지급되던 복리후생비가 그대로 기본급에 50% 산입되었다고 볼 것이 아니라고도 판단하였다. 또한 그렇게 조정된 기술작업수당과 직무환경수당의 합계가 증가하여 급여 감소폭이 크지 않다고 보았다.[34] 그러나 실제로, 조정된 수당은 이후 환급되었고, 이러한 사실은 당시 판결에 제대로 반영되지 않았다.

34) 서울행정법원 2018구합73799 차별시정재심판정취소, 2019.5.10.

**그림29.** 발전회사가 동일하게 지급된다고 주장했던 수당의 추후 환급 내역



월급여

조 직 :
성 명 :
직 등 호 :

지급내역

| | |
|---|---|
| 기본급 | 658,000원 |
| 직능(무)급 | 347,000원 |
| 직무급(4직급이하)1등급 | 136,000원 |
| 직무급(4직급이하)2등급 | |
| 직무역할급 | |
| 근무환경수당(1등급) | 30,000원 |
| 근무환경수당(2등급) | 60,000원 |
| 근무환경수당(3등급) | |

월급여

조 직 :
성 명 :
직 등 호 :

지급내역

| | |
|---|---|
| 기본급 | 686,000원 |
| 직능(무)급 | 347,000원 |
| 직무급(4직급이하)1등급 | -68,000원 |
| 직무급(4직급이하)2등급 | |
| 직무역할급 | |
| 근무환경수당(1등급) | 30,000원 |
| 근무환경수당(2등급) | 60,000원 |
| 근무환경수당(3등급) | |

(좌) 직무급이 전일제와 동일한 금액으로 지급된 주장한 2015년 2월 급여명세서
(우) 지급했던 직무급을 환급한 2015년 3월 급여명세서

예산편성지침에 다른 임금체계의 조정이었다는 것 자체가 차별의 합리적 근거 자체가 될 수는 없고, 그에 따른 임금체계 조정에 있어서 시간선택제 고용형태에 따른 차등이라는 합리적 근거가 제시되었어야 하나 그렇지 못했다. 전일제와 시간제에 대해 일률적인 기준을 적용하였다는 것만으로 정당성을 얻기는 어려우며 그 일률적 기준이 특정 노동자군에 특히 불리하게 작용한다면 그에 대해 협약 이후 취업규칙 변경 과정에서 당사자의 의견 수렴 및 동의 등이 필요했다고 보이지만 이 사안의 임금협약 및 취업규칙 변경은 과반수 노조의 일방적인 동의로 처리되었다. 시간제 노동에 대한 비례적용 법리가 실질적으로 발생하는 차별을 해소할 수 없다는 것을 알 수 있다. 이 급여삭감 문제는 아직까지 해소되고 있지 않으며, 줄어든 임금을 보상하는 것은 2019년부터 시간외 근로를 추가로 할 수 있도록 하는 방식으로 대체되고 있는 상황이다.

**2) 산재인정도 어려운 시간선택제 노동**

이러한 시간제를 이유로 한 차별은 산재에서도 발생했다. 시간제 노동자의 어깨 부상에 대해 근로복지공단에서는 '의학적으로 관련 검사 및 진료기록에서 신청 상병 확인된다는 소견'이라고 밝히면서도 '수행한 업무와 관련하여 근무환경 및 작업 강도, 근무기간 등을 종합하였을 때 지속적이고 반복적으로 어깨 부위의 신체 부담 작업을 수행하였다고 보기 어려워 업무에 의하여 신청 상병이 발병하였을 가능성이 낮다고 판단'하였다. 해당 노동자가 수행하는 업무는 밸브작업, 로깅작업, 클링커 작업으로 발전소를 순회하는 로깅작업 외에는 작업시 어깨에 부담을 주는 업무임을 주장하였으나, 공단에서는 해당 작업에 대해 작업 강도, 기간 등을 이유로 상당인과관계를 부정하였다.

시간제 노동자의 노동시간이 짧기 때문에 상병 요인에 대한 노출이 낮다는 판단이 작용한 것으로, 이러한 판단이 지속된다면 시간제 노동자의 산재인정은 지극히 어려운 일이 되고 만다. 오히려 발전회사는 해당 노동자를 이후 다른 직무로 발령을 냈다. 노동자의 건강 상황을 고려한 것이 아니라 발전회사 측의 일방적 처분이었는데, 그 과정에서 "산재 신청한 사람과는 같이 일 못한다, 발령 낼 거니까 그렇게 알아라."는 식의 발언도 서슴지 않았다.

**3) 승진에 대한 기회 박탈**

그 외 승진에 대한 기회도 거의 전무한 실태이다. 시간제라는 이유로 경력 또한 시간에 비례해서 20시간을 일하는 노동자는 진급시험을 보기 위해서 두 배의 시간을 소요해야 한다. 보직의 문제도 있다. 전일제 노동자의 경우 1년 정도가 지나면 제어실로 배치되어 근무를 하게 된다. 하지만 지금까지 제어실로 배치된 시간제 노동자는 한명도 없었다.

> ***"원래 회사 시스템이 1년 정도 지나면, 제어실과 현장 룸이 따로 있는데, 시간제는 현장 룸에서만 근무를 했어요. 전일제가 1년 정도 있으면 제어실로 들어가는 수순을 밟는 건데, 시간제 동기 중에서는 한 명도 없어요. 5년 동안. 전일제가 1년이면 시간제는 2년 있다가 올려줄게 라고 해야 하는 게 정상인데 그렇게 안하는 거죠. 배울 수 있는 기회 자체를 안 주는 거예요."***

**4) 발전회사의 전일제 전환 거부**

또한 근무하는 과정에서도 노동시간의 길이 차이는 노동자간 이질감을 낳는다. 발전회사가 직접 고용한 노동자임에도 같은 회사 소속이 아니라는 느낌을 서로 갖게 된다. 현장 노동자들 간에 발생하는 이런 문제는 노동시간을 35시간으로 늘리면서 약간 해소되는 경향을 보이고 있지만, 문제는 시간제 노동자들을 대우하는 관리자들의 태도이다. 발전회사측은 시간선택제 노동자들을 경영평가의 기준을 맞추기 위해 채용했고, 장기근속을 예정하기보다는 단기간 교체사용 인력으로 사고하고 있었던 것으로 보인다.

그래서 전일제 전환이나 근무시간을 늘리는 문제에 대해서도 계속 부정적인 태도를 보였다. 최초 입사시 5년 뒤에는 전일제 전환을 약속하였으나,[35] 정작 5년이 경과하자 정부 지침으로 인해서 할 수 없다고 핑계를 댔다. 이후 노동조합을 통해 사규상 규정된 30시간으로 시간을 늘려줄 것을 요구했으나 그 조차도 거부당했다. 대신 한 달에 4일을 더 일하고 그 만큼의 임금을 더 받는 것으로 이야기가 되어, 2019년 2월부터는 월 32시간 분에 대한 임금을 더 지급받다가 올해 8월 16일에야 35시간으로 바뀌었다.

#### 5) 시간선택제 노동자 차별 해소를 위한 제언

현재 발전회사의 시간선택제 노동자의 수는 매우 작은 규모이다.[36] 애초 시간선택제 노동은 노동자의 필요나 업무상의 필요로 만들어진 고용형태가 아니라 정부의 시간선택제 확대 정책과 그에 따른 경영평가로 인해 도입된 고용형태이다. 이러한 배경은 시간선택제 노동자의 처우 등에 대한 고려가 충분하지 않았을 뿐 아니라 개선의 가능성조차 기대하기 어려움을 의미한다. 연속된 작업과정 가운데 일부의 노동시간을 분리하여 배치한다는 것은 업무의 수행이나 인수인계, 작업의 보고 체계 등에 있어서 비록 적은 부분이라 하더라도 복잡성의 증가를 낳고, 그로 인해 행정력의 소요가 늘어나며 노동자의 업무수행의 원활성 또한 저해하게 된다. 그 결과가 관리 인력의 증가, 해당 시간선택제 노동자와 다른 전일제 노동자들이 겪게 되는 이질감, 시간선택제 노동자에 대한 처우개선 미비 등으로 나타나는 것이다. 전일제로의 전환이 요구될 경우 전환을 위한 절차가 추진되어야 하지만, 애초 경영평가를 위해 시간선택제를 고용한 발전회사로서는 일정 수준의 시간선택제를 유지하고자 하기에 전일제 전환이 적극 장려되지도 않는다.

시간선택제 노동자가 겪는 차별의 해소를 위해서는 무엇보다 전일제 전환 절차가 적극적으로 이루어져야 하며, 시간제 노동이 경영평가 배점을 위한 것이 아니라 노동자의 선택이 될 수 있도록 해야 한다. 시간선택제 노동을 노동자의 진정한 선택으로 유지하는 경우, 그에 따라 차별이 없도록 제반의 근무환경, 업무수행의 지원 및 필요한 교육, 훈련의 차별 없는 기회 제공 등이 이루어져야 할 것이다. 무엇보다 정부가 정책적으로 시간선택제를 평가요소로 삼아 강요하는 것은 적절하지 않다. 업무의 필요와 노동자의 생활상의 요구에 정합한 형태가 아닌 시간제 노동은 노동자의 권리를 박탈하는 구조의 하나가 될 뿐이다.

35) 시간선택제 근로자 관리지침에서는 시간선택제 근로자의 전일제 전환에 대해 신규 공개채용에 응시하거나 일정 근무기간 경과 후 평가 등을 통해 전일제로 전환할 수 있다고 규정하고 있다.

36) 알리오 공시에서 확인되는 단시간 노동자는 2019년 2/4분기 기준으로 서부발전이 15.63명, 남동발전이 9.625명, 남부발전이 20.45명, 동서발전이 18.125명, 중부발전이 38.5명이다.



### 라. 노동3권 침해 실태

#### 1) 발전노조(정규직) 탄압과 복수노조를 이용한 노동조합 활동 지배개입

#### 가) 발전노조에 대한 발전회사 탄압 개괄

정부의 전력산업 민영화 정책이 추진되면서 2001년 한국전력에서 5개 발전사와 한국수력원자력이 분할되었다. 한국발전산업노동조합(이하 '발전노조')는 분할된 5개 발전사의 정규직 노동자들로 구성된 소산별노조로, 정부의 민영화 정책에 대응하기 위해 분할에 합의한 지도부를 몰아내고 민주노총으로 소속을 변경, 2002년의 38일간의 파업을 전개하게 된다. 이후로도 남동발전 분할매각 저지 투쟁 등 발전노조는 발전회사 및 정부의 민영화 정책에 맞서 투쟁을 지속해 왔다. 이러한 발전노조의 활동은 이명박 정부 들어서 공공기관 선진화 정책을 시행하는 가운데, 약화시켜야 할 강성노조로 지목되는 배경이 되었다. 이명박 정부는 공공기관 선진화 정책 가운데 공공기관 노사관계의 합리화를 명목으로 공공부문의 노동조합을 무력화시키는 정책을 함께 추진했다. 경영평가에서 '노사관계 합리성'에 대한 평가내용을 포함하여, 기관장이 적극적으로 노동조합을 무력화시키는데 앞장서도록 만들었다. 당시 정부는 단체협약을 통한 경영참여나 인사권에 대한 노동조합의 개입력 행사를 비합리적인 것으로 진단하며, 노동조합이 선진화 정책 추진에 걸림돌이 되지 않도록 노동조합 세력을 제거하거나 축소, 약화시키려 했고, 이러한 정책적 의도는 당시 발전노조를 비롯한 15곳의 단체협약 해지, 노동조합 상급단체 조직 비율에 대한 일상적 관리와 노조활동에 대한 지배개입 등으로 귀결되어 나타났다.

이 시기에 5개 발전사 가운데 동서발전을 시작으로 발전노조 와해를 위한 기획이 추진되기 시작했다. 우선적으로 발전노조 내부에 개입하여 소산별 노조인 발전노조를 탈퇴시키고 회사별 기업노조를 만들기 위한 전략을 가동했다. 발전회사가 직접 노동조합 내부에 개입하여 탈퇴 세력을 조직하고 산별노조 탈퇴를 위한 총투표를 추진했다. 이후 동서발전 외, 남동발전, 서부발전에서도 동일한 전략이 추진되었다. 이 과정에서 발전노조 탈퇴를 압박하기 위해 동서발전은 상위등급 비중을 줄이고, 하위등급 비율을 늘리는 방식으로 근무평정제도를 개악하고, 이 평정 결과를 바탕으로 특별관찰대상자를 분류하여 저성과자 프로그램을 가동했다. 이때 발전노조 전·현직 간부들에게 낮은 점수를 주어 저성과자로 분류하여 공개함으로써 노동자들로 하여금 발전노조 활동이 평가에서 불이익의 요인이 된다는 사실을 각인시켰다. 커뮤니케이션 강화를 명목으로 시행했던 공감토론은 산별노조 탈퇴를 압박하는 사내 여론을 형성하는 기제가 되었다. 초급간부 승격에 있어서는 기존의 시험을 통한 평가 외에 특별 승격을 신설하여 발전노조 탈퇴와 기업별노조 추진 세력을 모으는데 활용하였다.

비단 압박에 그치는 것이 아니라 실제 해고도 발생했다. 2009년 10월 영흥화력 지부장에 대한 해고는 이 과정에서 이루어진 발전노조 간부에 대한 표적해고다. 당시 노동조합의 지부장은 노동조합 사무실에서 회사의 업무와 노동조합 활동을 병행하는 것이 관행이었고, 발전회사측에서도 이를 문제

삼지 않았었다. 그러나 발전노조를 와해시키기 위해 이러한 현장에서의 조합 활동을 무력화시킬 필요가 있었고, 그 대표적 케이스로 영흥화력지부장이 표적해고된 것이다. 당시 영흥화력지부가 발전노조 가운데 조직력이 강한 지부에 해당되었으며, 현장 지부장 해고를 통해 다른 지부장의 활동을 위축시키는 효과를 얻고, 그로부터 발전노조의 현장 장악력을 약화시키기 위한 조치였다. 당시 영흥지부장은 바로 전년도까지 근무평정에서 '수'를 받은 우수한 사원이었으나, 표적해고 대상으로 지목되자 2009년 평정에서는 '양'을 주어 저성과자로 낙인찍었고, 관행적으로 수행해 왔던 노동조합 활동도 업무 미복귀의 징계요인으로 탈바꿈 시킨 것이었다.

그럼에도 발전노조 탈퇴가 투표에서 부결되자 복수노조 교섭창구단일화 제도가 시행되기도 전인 2010년부터 기업별 노조 설립, 이른바 Plan B 계획을 추진했다. 이 과정에서 조합원들에 대한 회사 측의 지배개입은 더 극심하게 이루어졌으며, 드래프트 제도라는 상시인력퇴출 프로그램을 도입해 발전노조 탈퇴 및 기업노조로의 가입을 압박했다. 이러한 발전노조에 대한 지배개입은 2009년경부터 이후 5개 발전사에 기업별 노조가 모두 설립될 때까지 강도 높게 진행되었다.

이러한 발전노조에 대한 지배개입은 당시 동서발전이 지식경제부에 보고한 선진화 추진실적 보고서에서도 드러난다. 동서발전은 기업별 노조 설립 후 2010년 12월 18일부터 약 10일 단위로 기업별 노조 가입 현황과 발전노조 동향을 지식경제부에 보고했고, 그 가운데 "과반수 이상의 조합원이 발전노조를 탈퇴하여 기업별 노조 가입이 예상, 복수노조가 시행되는 7월 이전에 합리적 노동세력의 과반수 확보로 안정적 제도 정착 도모"와 같은 표현이 등장하기도 한다.[37]

**그림30.** 동서발전이 지식경제부에 보고한 선진화 추진실적 보고서

■ 상위직 간부직원의 적극적 노무관리 동기부여

○ 노무관리 중심의 내부평가 운영, 사업소장 회의시 노무관리 특강 등 현장간부들의 노무관리 마인드 강화 노력

○ 공기업 최초 "직무성과급 연봉제" 도입 등을 통하여 상위직이 자발적이고 적극적인 노무관리를 실시하지 않을 경우 인사적, 급여적 불이익이 곧바로 돌아갈 수 있는 구조를 만들어 노무관리의 동기를 부여.

■ 합리적 성향의 노조집행부 구성

5대집행부 민주노총탈퇴후보 지지율 최고 ⇨ 합리적 성향의 지부장 대거 선출 ⇨ 총회투표를 통한 민주노총 탈퇴 시도(실패) ⇨ 법외노조 결성을 통한 민주노총 탈퇴

※ 자료 : 프레시안, "한국전력, 청와대 지시로 노조파괴 공작 벌였다", 2012.10.8.
http://www.pressian.com/news/article?no=5028

37) MB정권에 의해 자행된 발전노조 노동탄압 백서, 한국발전산업노동조합, 49쪽



이런 과정을 거쳐 2010년 12월 20일 한국동서발전노동조합이라는 명칭의 기업노조가 설립되었고, 2011년 6월 7일 남부발전, 7월 1일 서부발전, 7월 25일 중부발전, 10월 18일 남동발전에서 각 기업별 노조가 설립되었다. 발전노조 탈퇴 투표 및 이후 기업별 노조 설립 과정에 이르기까지 발전회사의 개입이 전방위적으로 이루어졌고, 이로 인해 발전노조는 상당히 약화될 수밖에 없었다. 특히나 극심했던 동서발전의 부당노동행위 등에 대해서는 이후 법원에서 그 위법성이 인정되어 동서발전 회사와 이길구 사장, 불법행위에 가담한 노무관리자 3인에 대해 손해배상책임이 인정되었다.[38]

**표53.** 노조조직 및 운영의 자주성을 침해한 회사측에 부당노동행위에 대한 손해배상의무를 인정한 판결(서울고등법원 2014나54801, 2016.1.11.)

[요지] 피고 회사와 피고 ㅇㅇㅇ는 2010.11.경부터 2011.1.경까지 사이에 ① 원고 산하 △△발전본부 조합원들이 조직변경안에 찬성하도록 여론을 조성하고, 조합원들의 성향을 분석하여 조직변경안에 반대하는 성향의 조합원들을 설득하며, 조직변경에 반대하는 조합원들이 투표에 불참하도록 유도하는 등 이 사건 총회에서 조직변경안이 가결되도록 계획을 수립하여 추진하고, ② 조직변경안이 부결되자 원고 노동조합에 대항하여 기업별 노동조합을 설립하려는 추진위원회 구성원들을 독려하고 지원하는 한편, 피고 회사 직원들에게 원고 노동조합에서 탈퇴하지 아니할 경우 불리한 인사조치를 받을 수 있다는 분위기를 형성하는 등으로 조합원들이 원고 노동조합을 탈퇴하도록 설득 · 회유 · 종용하였으며, ③ 위와 같은 피고들의 행위가 원고 산하 △△발전본부 조합원 수의 감소에 영향을 미친 사실을 추인할 수 있다. 또한 피고 ㅇㅇㅇ, ㅇㅇㅇ은 피고 회사의 노무관리 실무담당자로서 피고 회사와 피고 ㅇㅇㅇ의 위와 같은 행위를 위하여 상황을 분석하고 대책을 수립하여 이를 문서화하고 직접 실행하였으며, 피고 ㅇㅇㅇ은 피고 ㅇㅇㅇ, ㅇㅇㅇ의 상급자로서 이들로부터 위와 같은 행위에 관한 보고를 받고 이들을 지시 · 감독하는 역할을 하였다고 보는 것이 타당하다. 위와 같은 피고 회사와 피고 ㅇㅇㅇ의 행위는 원고 노동조합의 조직 또는 운영에 지배 · 개입하는 행위로서 헌법상 보장되는 근로자의 단결권을 침해하는 행위이자 노동조합법 제81조제4호에서 금지하는 부당노동행위이므로 불법행위에 해당하고, 피고 ㅇㅇㅇ, ㅇㅇㅇ, ㅇㅇㅇ의 행위는 피고 회사와 피고 ㅇㅇㅇ의 불법행위를 용이하게 하는 방조행위로서 피고 회사, 피고 ㅇㅇㅇ와 공동불법행위를 구성한다.

따라서 피고들은 민법 제760조제1항, 제3항에 따라 위와 같은 불법행위로 인하여 원고 노동조합이 입은 손해를 공동하여 배상할 책임이 있다.

### 나) 발전노조 간부 및 개인에 대한 징계 등 불이익처우

발전회사가 기업별 노조 설립과 발전노조 탈퇴, 기업별 노조 가입을 추동하면서 현장 노동자들을

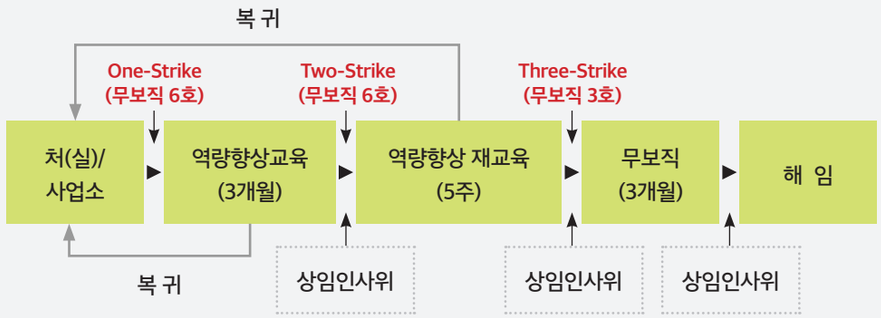
38) 서울고등법원 2014나54801 손해배상(기), 2016.1.11., 대법원 2016다7289, 2016.5.27. 상고기각.

압박하기 위해 사용한 드래프트제도는 상시인력퇴출프로그램의 일종이다. 발전사의 경우 매년 초 희망 발령지를 신청하도록 되어 있고, 이에 대해 노사합의를 통해 이동을 시행했었는데, 발전회사는 발전노조 탈퇴를 압박하면서 원격지 발령을 무기로 사용했다. 드래프트제도는 희망하는 3개 부서에서 모두 선택이 안 되면 타 사업소로 강제 발령을 내고, 같은 방식으로 다시 3개 부서에서 선택이 안 되면 무보직으로 발령을 내고, 무보직이 3회면 해고되는 프로그램이었다. 발전회사 관리자들은 발전노조에 남아 있으면 타사업소로 발령을 낼 것이라는 협박으로 발전노조 탈퇴를 강요했고, 끝내 거부하는 노동자들은 회사 측의 일방적인 원거리 강제발령으로 심각한 생활상의 불이익을 맞을 수밖에 없었다.

**그림31.** 동서발전 저성과자 특별관리제도

**4. 저성과자 특별관리제도 시행**

□ 상시 인력퇴출 프로그램(3진 아웃) 시행




○ 공개경쟁보직 및 강제적 전방위 보직 시행 → 저성과자 자연 발생

○ 재직 중 Strike(무보직, Refresh 교육탈락) 횟수 누적관리 3회시 해임

※ 자료 : 한국동서발전(주), 2011년도 Draft제 시행 기본방향, 2010.12.

**표54.** 동서발전회사의 강제이동으로 인한 고충처리 접수 사례

**사례1>** 입사한지 6년이 안된 신입조합원은 발전노조를 탈퇴하지 않았다는 이유로 호남화력에서 동해화력으로 발령, 4살의 아이와 아내의 맞벌이로 가족과 함께 이사가 불가능한 상황이어서 혼자 단신부임,

**사례2>** 고충처리로 해당 사업소로 발령받은 지 1년 6개월밖에 되지 않은 조합원에 대해서, 발전노조를 탈퇴하지 않았다는 이유로 또 다시 강제발령

**사례3>** 4년 전에 해당 사업소로 발령을 받아 온 가족이 이사하여 정착, 그러나 드래프트로 당진화력으로 원거리 강제발령 받아 가족과 떨어져 살 수밖에 없는 상황

**사례4>** 아내가 암 진단 판정과 함께 암수술 진행. 현재 방사선 치료 중인 조합원을 원거리 사업소로 강제발령. 해당 사업소에서는 제대로 치료할 수 있는 병원조차 없어서 암투병중인 아내를 홀로 남겨두고 이사.

**사례5>** 집을 이사한지 1달도 안 되어 원거리 사업소 강제발령, 다시 집을 내놓고 이사를 해야 해서 조합원의 심각한 금전적 피해

※ 자료 : MB정권에 의해 자행된 발전노조 노동탄압 백서, 한국발전산업노동조합, 254쪽

기존의 인사이동은 회사측에서 전권을 행사하기보다 인사고충창구를 설치·운영하며, 회사 혹은 노동조합을 통해 제기되는 인사이동 요구에 대해 노사 동수로 구성된 위원회에서 논의하여 진행되는 방식이었다. 그러나 회사 측이 인사이동을 발전노조 탈퇴를 압박하는 수단으로 삼으면서 발전노조 간부들이나 조합원들을 대상으로 이러한 조치가 집중되었다.

***"서부가 2009년인가 좀 빨랐던 것 같고, 비슷한 시기에 다 시작했습니다. 지금 발전노조 위원장도 그 해 말에 제주도 발령이 났고, 하여튼 조합간부들은 다.. 정말 발전노조에서 조합간부 했던 사람들은 다 자기 집하고 (먼 곳으로) 떨어져 갔어요. (…) 한 다섯 명 정도가 (청평양수로) 발령이 났는데, 남부발전 내에서 조합간부 했던 사람들. 그 다음에 조합간부가 아니더라도 사업소에서 좀 입김이 있었던 그런 사람들을 대상으로 청평양수에 몰아넣었더라고요."***

발전노조 전직 위원장에 대한 인사발령은 인사이동을 통한 불이익의 대표적 사례이다. 2010년 6월 초 청평양수로 발령이 난 박△△ 위원장은 약 7개월 후 울산에 위치한 영남화력으로, 다시 3년 반 이후에는 삼척화력으로 발령이 났다. 이처럼 잦은 이동은 발전사로서는 매우 이례적인 일이며, 주로 외지에 위치하는 발전소의 특성상 도심권을 선호하는 노동자들이 많기 때문에, 도심권을 중심으로 한 인천에서 청평으로, 다시 울산으로의 이동은 회사 측의 인사원칙에도 맞지 않는 것이었다. 남부발전 측이 이렇게 무리한 발령을 지속한 것은 발전노조 위원장 출신이라는 것을 이유로 한 현장에서의 배제이자 괴롭힘에 해당한다. 양수로의 발전은 한수원으로 이관되는 분야로 이후 전적 가능성을 고려한 것으로 보인다. 그러나 전적을 하지 않자 다시 폐쇄 예정인 영남화력으로, 또 가장 기피하는 사업소인 삼척화력으로 발령을 냈다. 그의 연고지인 인천에도 인원이 필요했으나, 남부발전은 희망자인 박△△ 위원장을 배제했다.

*“양수로 간 것은, 2011년 1월 1일부터 양수발전소는 한수원으로 넘어간다 이렇게 정책적으로 결정이 다 돼 있었던 거죠. 그 당시에는 한수원을 직원들이 선호했었고, 그런 분위기가 있었습니다. 그런데 전적을 안 한 경우에 대해서는 공적으로 얘기가 없어서 파견 형식으로 근무를 한 동안 지속한다고 생각했는데, 12월 31일날 저녁 6시 넘어서 발령지가 떴어요. 아는 사람한테 전화가 와서 발령이 났다는 거예요. 영남화력으로. 그런데 회사가 발령 났다고 연락한 적도 없고. (…) 더 중요한 게 영남화력이 거의 폐지 발전소였어요. 수명이 다 돼서 폐지하는 발전소였어요. 가서 근무할 수 있는 시간이 딱 1년인 거예요. 그런데 그 해에 정전 사고가 있어서 폐지 발전소 여러 군데가 폐지를 못하고 연장을 했죠. 그러다 보니 결과적으로 3년 반 정도 시간이 또 지났어요. 그리고 또 삼척으로 이동해서, 지금 만 5년이 넘었죠.”*

*“영남화력에서 이동할 때는 세 사람이 인천을 (지망한다고) 썼죠. 그런데 두 사람은 인천으로 갔고, 저는 못 갔고. 나중에 얘기 들으니까 (영남화력에) 남아 있는 사람들 대상으로 인천 갈 사람 있냐고, 인천이 인원이 부족하다고, 갈 사람 있냐고. 그런데 인천이 일반적으로 수도권이고 도심권이지만 연고가 그 쪽이 아니면 의미가 없어요. 저는 보내지 않고, 다른 사람들한테 갈 사람 있으면 보내 주겠다. 삼척으로는 굳이 왜 보냈는지는 모르겠어요. 당시에 발전소를 짓고 있었는데. 그때 들었던 얘기는 1, 2년만 참으면 되지 않겠냐 이런 식이었죠.”*

이는 지금 현재도 지속되고 있는 문제이다. 여전히 삼척화력에서 연고지인 인천으로 돌아오지 못하고 있으며, 10년이 넘는 시간을 가족들과 떨어져 생활을 하고 있는 상태다. 삼척 발령 후에도 인천으로 발령을 원했으나, 회사는 인사기준을 변경해서 기회를 박탈했다. 기피 사업소 근무에 대해 더 높은 점수를 주는 방식으로 운용을 하면서 박△△ 위원장은 삼척근무로 인해 더 빠르게 이동에 필요한 점수가 채워질 수 있었는데, 회사는 사업장 이동시 점수를 리셋한다는 조건을 붙여 삼척 발령 후부터 기산을 해 불이익을 주었다.

*“하동이든, 제주든 거주지를 옮겨서 근무할 수 있어요. 그런데 청평에서 7개월, 영남에서 처음 1년 생각했으니까 가족이 다 이사하기에는 어려웠고, 그리고 이제 삼척인데. 삼척에서 한 1, 2년 있으면 아무리 회사가 저를 괴롭혀도 그 정도면 (이동해) 가겠다고 하는데 그것도 예상하기 어렵고. 만 5년이 넘었죠. 결국 10년이 돼 버린 거죠. 가족들과 떨어져서. 지금은 아이들이 커서, 이제 고등학생, 그러니까 정말 같이 있어야 될 시기를 10년 동안 같이 있지 못하고 떨어져 있었던 거죠. 그런 부분에서는 가족들한테 할 말이 없죠.”*



*“중간에 제도가 바뀐 것도 있어요. 이동을 개인 점수로 해서 선호사업장은 낮은 점수를 주고, 기피 사업장은 높은 점수를 줘서 점수가 되면 이동을 하게 되는 마일리지 같은 방식인데. 삼척은 가장 기피사업소니까 점수가 높죠. 인천으로 이동에 유리해 지는 건데, 2013년 7월부터 시행을 하고, 소급 적용도 하는데, 이동을 하면 리셋된다는 조건을 단 거예요. 저는 2010년부 세 번을 이동을 했으니까 삼척에 온 시기부터라는 거죠. 내가 원해서 이동을 했으면 당연히 리셋이 되는 게 맞는데, 회사가 필요해서 옮긴 것 아니냐? 그래도 막무가내에요. 신입직원보다 점수가 더 적은 상태가 되어 버렸고, 점수가 비슷하면 비계량에서 당연히 밀리죠, 제가.”*

### 다) 복수노조 이후 노동조건 및 노조활동 보장의 악화

발전노조는 2009년 11월 4일 단체협약 해지 후 무단협 상태로 있다가 2011년 3월에 단체협약을 체결하였다. 발전노조가 주도적으로 체결할 수 있었던 단체협약은 2011년 3월 체결된 단체협약이 마지막이며, 이후 5개 발전사에서 기업노조가 다수를 차지하면서 교섭권을 갖지 못했다.

기업노조의 단체협약은 기존 발전노조의 단체협약에 비해 후퇴한 내용이며, 그 가운데 서부발전의 단체협약이 가장 많은 개악을 겪었다. 2009년 단체협약 해지 당시 공공부문에서 임금 및 단체협약이 해지될 때 사용자측이 요구했던 내용은 △조합 활동 권리 축소 또는 삭제 △인사 경영권 침해를 이유로 한 각종 합의, 협의, 노조 참여, 노사공동위원회 등의 삭제 △유니온숍, 유일교섭단체조항 등의 삭제 △연봉제, 성과급제, 임금피크제 확대 및 노동조건 축소 등이었다. 이는 정부의 공공기관 선진화 정책의 내용이기도 한데, 이런 내용들은 기업별 노조와의 단체협약 및 임금협약에서 반영되었다.

아래는 발전노조가 단일노조로서 체결한 마지막 단체협약인 2011년 단체협약과 이후 기업노조가 체결한 단체협약 가운데 가장 많은 내용적 후퇴를 보였던 서부노조의 단체협약을 비교한 것이다. 노동조합이 영향력을 행사할 수 있었던 합의 및 협의 조항, 조합 활동 보장에 관한 사항이 상당 수 삭제되거나 후퇴했고, 안전과 관련한 사항에 있어서도 안전보건관리자 임면에 관한 조항이 전면 삭제되고, 작업중지에 대한 내용이 축소, 업무상 재해 보상 및 건강진단에 대한 내용들도 상당 수 축소되었다.

**표55.** 발전노조(2011년)와 서부노조의 단체협약 비교

| | 발전노조(2011) | 서부노조(2012) | 서부노조(2019) |
|---|---|---|---|
| 규정제정과 개폐 | • 취업규칙을 제정 또는 개폐하는 경우 조합과 협의. 다만, 불이익 변경 시에는 조합과 합의. | - 근로기준법에 따르도록 함. | - 유지, 취업규칙 게시 및 단체협약에 따른 개정에 관한 내용 추가 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **조합간부 인사이동** | • 중앙임원 및 집행위원, 지부위원장은 임기 중 관외 인사이동 제외<br>• 기타 조합간부의 관외 인사이동시 조합과 협의 | - 중앙임원 및 집행위원, 지부위원장 임기 중 관외 인사이동 제외 | - 선출직 위원장에 한해 인사이동 제외<br>- 중앙집행위원은 인사이동시 협의 |
| **회사 내 홍보활동** | • 회사 내 홍보활동 보장, 게시판 설치와 사용 인정 및 게시 및 배포 방해 금지<br>• 조합원의 교육, 홍보나 일상적인 공지를 위하여 사내통신시설 이용 시 회사와 사전협의 | - 홍보활동 보장 및 방해 금지 등은 동일<br>- 회사 및 개인의 명예를 실추시키는 내용 등이 포함된 불법 부당한 홍보물의 게시 및 배포금지 추가 | - 2012년과 동일<br>- **사내통신시설 이용 시 회사와 사전 협의 내용 추가** |
| **노조전임자** | • 상급단체 임원 취임 인정 | - 해당 내용 없음 | - **상급단체 임원, 정부가 인정한 노동단체 등 공직 취임 인정 내용 추가** |
| **자료제출** | • 조합원에 관한 사항 및 임금과 근로조건, 인사 관련 사항, 산업안전에 관한 사항, 회사의 경영 및 재정 현황 등에 대해 노조 요구 시 자료 제공 | - 조합원에 관한 자료에 대해서만 자료 제공 | - 2012년과 동일 |
| **사회적 책무** | • 경영공개와 경영자율에 대한 공동 노력, 회사의 경영과 관련된 각종 정보와 자료를 노조에 제공. | - 동일, 이에 더해 회사와 노조의 사회적 책임 조항 신설 | - 2012년과 동일하게 노조를 포함한 사회적 책임 조항 유지 및 구체화 |
| **이사회 공개** | • 조합원의 근로조건과 관련된 이사회 심의 안건에 대해 사전 통보, 노조의 의견 제시, 이사회 결과 조합 통보 | - 결과통보 없음 | - 2012년과 동일 |
| **질병휴직** | • 공상휴직자에 대하여는 보상규정에 정하는 바에 따라 보상비 지급<br>• 질병휴직자에 대하여는 휴직발령 다음 달부터 휴직 당시의 기준임금을 지급<br>• 이 외의 휴직자에 대하여는 휴직 원인에 따라 급여지급 결정 | - 발전노조와 동일 | - 질병휴직자에 대하여는 휴직발령일 다음 날부터 1년 간 휴직 당시의 기준임금 70%를 지급, 부득이한 사유로 휴직 연장시 기준임금의 50% 지급<br>- 그 외 휴직시 급여지급 내용은 삭제 |
| **조합원의 신분변동** | • 휴폐업, 분할, 합병, 양도, 이전, 업종 전환 등으로 고용안정 저하 및 신분변동이 초래되는 경우 60일 전에 조합에 통보하고 협의.<br>• 이 경우 특별단체교섭회의를 통해 근로조건을 결정하며 고용승계, 근속, 노종조건 및 단협, 노조 승계 명시 | - 발전노조와 동일 | - 50일로 단축 |



| | | | |
|---|---|---|---|
| **임금** | • 보수규정 및 세칙 중 조합원과 관련된 사항 변경은 조합과 합의<br>• 임금에 관한 예산 편성은 사전에 조합과 협의하여 결정<br>• 회사의 고용형태별 임금격차 해소 노력 규정 | - 보수규정 및 세칙 중 조합원과 관련되어 불이익한 변경이 있을 경우 조합과 합의<br>- 임금에 관한 예산편성 사전협의 조항 삭제 | - 2012년과 동일 |
| **상여금** | • 노사 합의로 매 분기마다 상여금 지급 | - 발전노조와 동일 | - "매분기마다" 삭제, 노사합의로 상여금 지급 |
| **공휴일, 정휴일** | 1. 관공서의 공휴일에 관한 규정에서 정한 휴일<br>2. 사창립기념일<br>3. 근로자의날(노동절, 5월 1일)<br>4. 노조창립기념일<br>5. 기타 노사협의로 정한 날 | - 발전노조와 동일 | 1. 관공서의 공휴일에 관한 규정에서 정한 휴일<br>2. 근로자의날(5월 1일) |
| **질병휴가 및 질병결근** | • 업무외의 부상 또는 질병으로 출근이 불가능할 경우 진단서를 첨부하여 90일 이내의 범위에서 질병휴가 사용, 통상임금 지급.<br>• 질병결근은 신청 시 60일 이내 범위에서 인정 | - 발전노조와 동일 | - 질병휴가는 진단서를 첨부하여 60일내의 범위에서 인정, 통상임금 지급. (결근은 없음)<br>- 진단서 미제출 휴가는 연간 6일을 초과할 수 없고, **연속 3일 이상 질병휴가시 병원급 진단서 첨부** |
| **장기재직 휴가** | • 5년 근속시 : 2일<br>• 10년근속시 : 3일<br>• 20년근속시 : 5일 | - 발전노조와 동일 | - 삭제 |
| **퇴직준비 휴가** | • 퇴직예정일 30일 이내 범위에서 퇴직준비 휴가 신청 시 부여 | - 발전노조와 동일 | - 퇴직준비휴가 없음.<br>- 퇴직예정자 퇴직지원 교육프로그램 시행 |
| **복지정책** | • 복지비 예산편성 및 운영, 제도 신설과 변경, 주거안정 지원에 관한 사항은 조합과 사전 협의하여 결정, 불이익한 변경은 조합과 사전 합의 필요 | - 복지비 예산 편성을 협의 항목에서 삭제 | - 예산편성에 관한 사항을 추가하여 2011년 발전노조 단협과 동일 내용 확보 |
| **주택** | • 회사의 주택자금 대출 및 한도, 상환기간, 이자 등 협의, 임차금 지원 후 구입 자금 요청시 차액 지원 | - 차액 지원 부분 삭제 | - 모두 삭제 |
| **신입사원 조합교육** | • 2시간 부여, 조합이 추천하는 조합 간부 우선 초빙 | - 조합간부 초빙 부분 삭제 | - 2012년과 동일 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **안전보건 관리자 임면** | • 산안법 및 시행령에 따라 안전보건관리자를 선임하며, 수와 자격, 직무, 권한 등에 대해서는 산보위의 심의 의결을 거치도록 함.<br>• 안전보건 관계자가 개진한 조치사항에 대해 회사는 조속히 이행하며, 직무상 활동을 이유로 불이익 조치 금지 | - 해당 조항 전체 삭제 | - 없음 |
| **안전보건 교육** | • 근무시간 내에 안전보건교육을 시행하며, 교육에 산업안전보건위원이 참여하도록 협조<br>• 유해 또는 위험한 작업에 조합원 배치시 특별안전보건교육 실시 | - 안전보건교육 시행, 필요시 위탁 실시 할수 있음만 규정 | - 근무시간 내 교육을 명시 |
| **작업중지 및 안전보건 조치 등** | • 재해 발생의 급박한 위험이 있거나 중대재해 발생시 즉시 작업 중지, 근로자 대피 등 시행, 근로자가 작업 중지 및 대피하였을 경우에는 상급자에게 보고<br>• 작업중지한 근로자에 대해 해고 기타 불리한 처우 금지<br>• 명예산업안전감독관 및 산보위원은 재해발생 공정 혹은 재해발생 위험이 있는 공정에 대해 작업중지요청 등 필요한 조치 권한 보유 등 상세규정 | - 작업중지에 대한 회사측 의무, 근로자에 대한 불이익 처우 금지, 명예산업안전감독관 등의 작업중지 요청 등의 권한 부분 삭제 | - 2012년과 동일 |
| **업무상 재해** | • 업무상 부상 또는 질병자에 대한 재해보상은 산업재해보상보험법에 따르되, 산재보험에 가입되지 않은 사업장의 조합원에 대하여는 회사가 자체 보상<br>• 업무상 재해로 발생한 비용이 법상 보상금액을 초과할 때 차액을 회사가 부담<br>• 휴업급여는 공상 직전 3개월간의 평균임금을 기준하여 100% 지급<br>• 경이한 직무에 종전 임금으로 계속 근무 | - 휴업급여 부분 삭제<br>- 나머지는 발전노조와 동일 | - 업무상 사고, 질병, 출퇴근재해에 대한 재해보상은 산업재해보상보험법이 정하는 바에 따름.<br>- 경이한 직무에 종전 임금으로 계속 근무<br>- 그 외 조항은 모두 사라짐 |
| **건강검진** | • 연1회 건강진단, 직원가족에 한하여 2년1회 건강진단 실시<br>• 유해작업장으로 판단된 작업장소 근무시 특수건강진단 연1회 실시<br>• 진단 결과 업무상 질병 의심의 경우 회사부담으로 정밀진단 실시<br>• 진단결과는 즉시 통보, 필요시 경이한 작업으로 배치전환 | - 국민건강보험법 및 산안법에 따라 건강진단 실시, 유해작업장에 대한 특수건강진단 실시만 규정 | - 2012년과 동일, **진단 결과 즉시 통보 및 경이한 작업 배치전환 추가** |



| | | | |
|---|---|---|---|
| **보상** | • 조합원이 근무중 부득이한 사고로 피의자가 된 경우 보상규정에 정한 임금을 지급, 회사는 벌과금 및 변상과 변호비를 부담 | - 발전노조와 동일 | - 경과실로 피의자가 된 경우 임금 지급 |
| **협약갱신** | • 유효기간 만료 30일 전에 갱신 요구안 제출, 요구 없을시 자동 갱신으로 간주 | - 자동갱신 조항 없음 | - 없음 |
| **노동쟁의의 원칙** | • 자율적 타결 위해 노력하며, 쟁의 중 조합이 교섭을 요구할 경우 회사는 성실히 교섭에 임해야 함. | - 발전노조와 동일 | - 쟁의 중 어느 일방이 교섭을 요구할 경우 거부할 수 없음. |

※ 2019년 서부노조의 단체협약 가운데 일부 개선된 것(볼드체)은 2019년에야 변경된 내용이다.

그나마 일부 기업노조와의 단협에서도 남아있었던 복지에 대한 내용들은 박근혜 정부 이후 방만경영으로 지적되면서 대부분 삭제되거나 내용이 후퇴되었다. 관련하여 2013년 경영실적 평가보고서를 보면, 서부발전에 대해 급식보조비와 창립기념품비를 급여성성과급으로 전환하여 성과급여 비중을 확대한 것, 근무환경 수당을 폐지하고 직책급을 도입한 것 등에 대해 긍정적으로 평가하면서, 장기재직 휴가, 퇴직준비 휴가의 제공에 대해서는 개선이 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 부분은 이후 단협에서 삭제되었다. 또, 부당노동행위 등을 한 자에 대하여 노동조합이 회사에 징계 요청, 기관 창립기념일과 노조 창립 기념일 휴일 지정, 업무상 재해에 대한 확대 보장 등에 대해서도 개선을 지적하고 있다. 이후 2014년 경영실적 평가에서는 퇴직금 산정 기준에서 경영평가 성과급을 제외한 점, 순직자 조위금을 폐지한 점, 조기퇴직 제도를 폐지한 한 점, 비위자의 명예퇴직을 금지하고 퇴직금을 감액한 점, 중고학자금을 공무원 수준으로 축소한 점, 대학학자금 무상지원을 폐지한 점, 장기근속격려금을 폐지한 점, 퇴직기념품을 축소한 점, 경조사비를 100만원 이내로 축소한 점, 질병휴가를 공무원 수준으로 조정한 점, 장기재직휴가 및 퇴직준비휴가를 폐지한 점 등에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 이렇게 복지 및 노동조건이 축소되는 동안 교섭대표노조를 차지하고 있던 기업노조에 의한 노동조건 방어는 이루어지지 못했고, 발전회사는 용이하게 이명박, 박근혜 정부의 노동조건 후퇴 정책을 기업 내에 도입할 수 있었다.

### 라) 회사별 기업노조와 발전노조 간 차별 및 발전노조 활동 감시

발전회사별로 기업노조가 설립된 이후에는 발전노조와 기업노조의 복수노조 상태를 활용하는 방식으로 노동조합 활동에 대한 권리 침해가 이루어졌다. 발전회사들은 기업노조에 우호적인 태도를 취함으로써 발전노조의 활동을 위축시키고자 했고, 발전노조 간부들에 대한 감시와 차별도 지속되

었다. 기업노조는 이러한 회사측의 우호적 태도를 이용해 노동조합 간 경쟁에서 우위를 차지하고, 공정대표의무를 위배하여 소수노조인 발전노조의 활동을 현장에서 배제하려는 행태를 지속하고 있다.

2010년부터 전임자 급여 지급이 금지되고 근로시간면제제도가 노조법에 규정되면서 복수의 노조가 근로시간면제 한도 내에서 시간을 분배하여 노조활동을 하게 되었다. 그런데 교섭대표노조의 활동을 이유로 기업노조가 일정 부분을 더 할애를 받는 식이 되어 발전노조는 풀타임 사용이 불가능한 상황이다. 단체교섭뿐만 아니라 노사협의회 및 각종 노사 공동 위원회 역시 노조가 공동으로 참가하거나 조합원수에 비례하는 것이 아닌 교섭대표노조가 독차지하는 형태가 되어 발전노조는 실질적인 노조활동이 거의 불가능한 상황이 되고 있다.

***"주로 문제되는 내용이 타임오프와 숫자에요. 몇 명이 쓸거냐. 우리는 지부가 여러 개니까 혼자 쓸 수가 없다. 그러면 인원을 늘리고 싶은데, 회사는 한두 명으로 제한하려고 하는 거죠. 10명이 사용할 수 있는 시간이면 기업 노조 쪽은 9명, 우리는 1명만 쓰라고 하는 거예요. 정해진 인원도 우리는 동시에 타임오프를 쓸 수 있는 인원이라고 주장하는데, 회사는 연인원이라고 하고. 거기에 대해서도 다툼이 있어요. 타임오프를 나누는 건 노조 간에 합의를 하는 건데, 양 노조는 사이가 나쁘고, 회사는 기업노조가 하는 게 다 맞다고 하고. 우리는 계속 문제제기를 할 수밖에 없는 거죠."***

이에 대해 교섭대표노조에 대해 그 지위와 역할 등을 고려해 일부 시간을 우선 배정하는 것은 타당하지만, 그러한 이유만으로 전체 근로시간 면세한도의 35% 정도를 우선 배정한 남동발전의 사례에 대해 노동위원회에서는 불합리한 차별로 판단한 바 있다. 교섭대표노조가 아니라 하더라도 사용자와의 교섭 및 협의, 고충처리, 산업안전 활동 등 노동조합의 활동 시간이 필요하다는 취지의 결정이다.[39] 서부발전에서 근로시간 면제 시간 한도의 25%를 우선 배정한 사례에 대해서도 같은 취지의 판단을 내렸다. 또한 서부발전 사용자에 대해서도 근로시간면제 시간 배분이 노동조합간 자율적 결정사항이지만 공정대표의무가 사용자에게도 부과되어 있는 것이므로 소극적 중립을 지킨 것만으로 공정대표의무를 준수했다고 보기 어렵다는 결정을 내렸다.[40] 그러나 여전히 근로시간면제시간 사용 인원 자체를 발전노조에 대해서는 1~2명으로 제한하는 것이 불합리한 차별이라는 주장에 대해서는 기존의 배정 인원과 큰 차이 없음을 이유로 들어 배척했다.[41]

39) 중앙2018공정35~37 병합, 한국남동발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정 재심신청, 2018.12.18.
40) 서울2019공정6 한국서부발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정신청, 2019.6.3.
41) 중앙2018공정27 한국서부발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정 재심신청, 2018.9.27.



**표56.** 발전사별 복수노조 현황 및 근로시간면제 현황

| | | 중부발전 | 서부발전 | 남동발전 | 남부발전 | 동서발전 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 가입대상 | 1,802 | 1,673 | 1,754 | 1,816 | 1,799 |
| | 교섭형태 | (1, 2노조 공동교섭) | 창구단일화 | 창구단일화 | 창구단일화 | 창구단일화 |
| 기업노조 | 조합원 | 1,030 | 1,472 | 1,516 | 1,162 | 1,494 |
| | 전임자 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 시간한도 | 7,103 | 9,779 | 미확정 | 9,185 | 8,903 |
| | 풀타임 | 1 | 4 | 3 | 4 | 3 |
| | 파트타임 | 5 | 5 | 4 | 6 | 4 |
| 발전노조 | 조합원 | 396 | 153 | 219 | 417 | 262 |
| | 전임 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 시간한도 | 2,345 | 821 | 미확정 | 2,315 | 1,600 |
| | 풀타임 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 파트타임 | 4 | 1 | 2 | 2 | 2 |
| 제3노조 | 조합원 | 226 | | | | |
| (발전유니온) | 전임 | 0 | | | | |
| | 시간한도 | 1,152 | | | | |
| | 풀타임 | 0 | | | | |
| | 파트타임 | 2 | | | | |
| 제4노조 | 조합원 | 231 | | | | |
| (중부연합노조) | 전임 | - | | | | |
| | 시간한도 | - | | | | |
| | 풀타임 | - | | | | |
| | 파트타임 | - | | | | |

※ 자료 : 서울행정법원 2018구합73799 차별시정재심판정취소, 2019.5.10.

근로시간면제한도로 인해 일부 파트타임 면제자밖에 둘 수 없는 상황에서 발전노조 간부에 대한 발전회사측의 감시는 더욱 노조활동을 위축시키는 것이었다. 소수노조인 상황으로 조합 활동을 활발히 전개할 수 없는 조건이었음에도 일상적인 조합 활동에 대한 시비는 계속되었다. 발전사는 조합간부의 근무시간 중 조합 활동 여부를 끊임없이 감시했고, 이러한 감시는 발전노조 간부에 집중되어 나타났다.

***"조합시간에 대해서 체크리스트 같은 게 있어요. 지부장들이 현장에서 활동을 해야 하는데, 타임오프가 안 되니까. 회사가 체크리스트 같은 걸 가지고 감시하는 거죠. 각 사업소 노무팀에서 감시를 해요."***

**그림32.** 비전임 조합간부 업무실적 점검 계획

『불건전 노사관행 개선을 위한』

## 2018년 비전임 조합간부 업무실적 점검 계획

**1. 목　　적**

○ 2018년도 비전임 조합간부에 대한 업무실적 점검을 통한 건전하고 합리적인 노사관행 정착 유도

**2. 점검대상 및 방법**

○ 대상 사업장 : 5개 사업장

○ 점검반 구성

- 관 리 처(1명) : 팀장 또는 차장
- 감 사 실(1명) : 검사역

○ 점검기간 : 2018. 04. 23 ~ 04. 30

**3. 점검내용** (세부내용 붙임 참조)

○ 업무실적 서류 확인 ('17. 3. 1 ~ '18. 3. 30)

○ 근무시간 중 조합활동 여부 및 관리현황

○ 근무시간 중 조합활동 시 조치사항

○ 소속 사업소장 및 부서장, 노무팀장 면담 (필요시 지부장 면담)

○ 전회 근태점검 이후 개선사항

○ 기타 건의사항 및 의견 수렴

**4. 향후계획**

○ 점검결과 종합분석 및 보고 : 5월 중

○ 사업소 내부평가(현장중심 노사자치 실현) 의견제시 : 5월 중

○ 문제점 및 지적사항에 대한 후속조치 시행(각 사업소) : 6월

[붙임] 1. 비전임 조합간부 업무실적 점검표 1부.

2. 비전임 조합간부 근무실태 점검 세부일정 1부.



**그림33.** 비전임 조합간부 업무실적 점검표

[붙임 1]

## 비전임 조합간부 업무실적 점검표

소 속 : 0000발전　　[자료작성기간 : '17. 3. 1~'18. 3.30]

| 점검항목 | | 점검결과 | 확인방법 |
|---|---|---|---|
| 1. 업무실적 서류확인 | 1.1 업무분장표 확인 | | • 팀 업무분장표 |
| | 1.2 소속팀 내 他직원 대비 고유업무 비율 및 업무 중복 여부 | ▫ 고유업무 비율 ( )%<br>▫ 업무분장 중복 내용 | • 팀 업무분장표 |
| | 1.3 업무실적 (선출 전 / 후 건수) | ▫ 전자결재 ( )건<br>▫ 수기결재 ( )건<br>▫ 각종일지 ( )종<br>▫ 기타 : 안전지적서 등( )건<br>▫ Total 건수 ( )건, 월평균( )건<br>※ 위원장 고유업무<br>- 협조결재 ( )건<br>- 고충처리 ( )건 | • 기안, 보고서 등<br>• 반복 작성 일지는 각종일지에 집계 (종별 1건 반영)<br>• 단순 작성 · 통보, 사적인 문서 제외 |
| 2. 근무시간중 조합활동 | 2.1 소속부서장 관리범위 내 근무여부 | ▫ 상급자 승인 후 조합활동 여부 ( )<br>▫ 근무시간 중 이석 시 보고 여부 ( )<br>▫ 근무시간 중 조합활동 기록대장(운영/미운영)<br>▫ 근무시간 중 조합활동 과다(4hr 이상) 승인 또는 불허활동 승인 건수 ( )건 | • 근무시간중 조합활동 기록대장<br>• 소속부서장 직접 면담 확인<br>• 근면시간 관리대장 |
| | 2.2 근무시간 중 미승인 조합 활동 내역 | ▫ 근무시간 중 미승인 조합활동 실적 ( )건<br>▫ 근무시간 중 미승인 조합 활동 내용<br>( ) | |
| | 2.3 근무위치 (장소 및 근무비율) | ▫ 부서사무실( )% / 노조사무실( )% | • 소속부서장 직접 면담 확인 |
| | 2.4 근태 현황 | ▫ 휴가, 출장, 조퇴 현황 | • 근태상황부 |
| 3. 근무시간중 조합활동시 조치사항 | 3.1 업무복귀명령서 발행실적 | | • 업무복귀명령서 사본 |
| | 3.2 주의장, 경고장 발행실적 | | • 주의장, 경고장 사본 |
| | 3.3 급여삭감, 인사조치 실적 | | • 삭감, 징계조치 내용 |
| 4. 면　　담 | 4.1 사업소장 | | |
| | 4.2 소속부서장/노무팀장 | | |
| | 4.3 지부위원장(필요시) | | |
| | 4.4 건의 및 기타의견 | | |
| | 4.5 개선내용(전회대비) | | |

소속부서장 : _____ (인)

노무담당 부서장 : _____ (인)

점 검 자 : _____ (인), _____ (인), _____ (인)

92106918

그 외에도 기업별노조로 기운 회사 측의 노무관리는 다양하다. 발전회사는 기업노조와 노사관계의 파트너쉽을 형성하고, 발전노조는 배제하는 것을 여러 방식으로 보여주려 했다. 그를 통해 발전노조를 위축시키고 노동자들로 하여금 발전노조가 기업 내에서 배제되고 있음을 인지하도록 하려는 것이었다. 신입사원에 대한 조합교육시간도 교섭대표노조에 대해서만 배정을 하거나, 노조창립기념일 휴일을 교섭대표노조의 휴일만으로 지정하거나 하는 등의 일들이 벌어졌는데, 노동위원회에서는 신입사원 교육시간을 소수노조에 배정하지 않은 것에 대해서 공정대표의무 위반을 인정한 바 있다.[42] 복수노조 이전 시기 발전회사는 발전노조를 탄압하고 와해하는 것을 목적으로 하였으나, 이후 기업별노조 설립과 그를 통한 통제전략으로 전환하면서 복수노조 상태를 이용하여 노동3권을 억압하고 기업노조를 내세워 관리하는 전략을 구사하고 있는 것이다.

**"노조 간 차별은 그 외에도 다양하게 발생하고 있어요. 행사나 여행을 보내주거나 포상을 하거나, 이런 것에 발전노조를 부르지 않고 대표노조만 부른다거나. 회사 공식적인 행사에 안 부르거나, 불러도 사장이랑 있는 같은 자리에 배치하지 않고, 소개를 안 하기도 하고. 노사관계 워크숍 할 때도 기업노조와만 해요. 발전노조와 하는 노사프로그램은 없어요. 같이 불러도 자리에 차별을 두거나, 회사 홈페이지에 기업노조만 소개하거나."**

**"회사가 변할 이유도 없지만, 한편으로 변했다고도 볼 수 있고. 복수노조가 들어왔잖아요. 발전노조에 대해서는 회사가 여전히 적대시 하고, 개별 기업노조가 교섭권이나 체결권 가지고 있으니까, 회사가 그렇게 관리하는 거죠. 개별 노조를 계속 키워주고. 발전노조가 다수가 된다면 바뀌냐? 지금 이런 상태라면 다수 노조를 법적으로는 인정하더라도 내용적으로는 개별노조가 소수노조가 되더라도 회사가 얼마든지 우호적으로 키워줄 수 있어요. 발전노조를 대하는 태도는 변하지 않았지만, 복수노조 제도가 되면서 회사가 복수노조를 이용하는 그런 부분으로 전략이 바뀐 부분이 있다고 보죠."**

### 2) 비정규직의 노조활동의 어려움과 원청의 노동조합활동 지배 개입

#### 가) 간접고용 구조로 인한 원청 사업장내 조합 활동의 제약

발전소의 하청업체를 비롯한 비정규직 노동조합 상당수가 2017년부터 2018년 사이에 조직되었다. 이 시기는 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책이 추진되던 시기였기 때문에, 이러한 정책

42) 중앙2018공정35~37 병합, 한국남동발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정 재심신청, 2018.12.18. 그러나 발전노조가 제기한 차별 중 노조창립기념일에 대해서는 휴일축소에 대한 감사원의 지적 등을 들며 합리적 이유가 있는 것으로 판단했다.



의 영향이 컸던 것으로 보인다. 또한 비정규직 노동자들을 조직하는데 있어서 정규직 노동조합의 역할이 상당수 작용했던 것으로 보인다.[43]

비정규직 조직과정에서 대외적인 활동을 전개한 것은 발전노조를 비롯한 발전비정규직연대회의였다. 발전소 내에서 선전물을 배포하고, 정부의 정규직 전환 가이드라인 설명회를 개최하는 등의 활동을 추진하면서 노동조합 조직화를 함께 진행했다. 이 과정에서 발전회사의 직접적인 조합 활동 방해나 지배개입 등의 사례는 확인되지 않지만, 드러나지 않는 문제들은 계속 존재했다. 특히 노동조합 활동을 위해 상급단체 간부가 발전소에 출입해야 할 경우 원청의 승인이 없이는 불가능하다. 이는 시설의 특성으로부터 비롯된 것이기도 하지만, 출입에 제한이 발생할 경우 결국 이 문제를 현장에서 해결할 수 있는 거의 유일한 방법은 정규직 노동조합의 협조였다.

**"상급단체 간부들의 출입, 예를 들어 한국발전기술지부 태안화력지회에 간다고 하면 정문에서 발전사 총무팀에 연락을 해요. 보안팀하고. 그러니까 노조사무실을 가는데 사실상 원청의 허락이 필요한 거죠. 그 공간에 대한 실질적인 지배력이 원청에 있기 때문에, 그런 영향을 많이 받는 거죠. 출입이 지체되는 경우가 상당히 많아요. 결국 그걸 해결하는 건 발전노조 정규직 지부장이 나타나야 해결돼요."**

이러한 조합 활동의 어려움은 자회사 노동자들 역시 마찬가지다. 발전소 내에서 일하는 노동자들이지만 조합 활동을 위한 공간이나 시설이 확보되지는 않고 있다. 조합 활동을 위한 최소한의 공간에 대한 확보도 자회사 노동조합에서 직접 할 수 없고, 정규직 노동조합을 통해 원청인 발전사의 협조를 구해야 가능한 상황이다.

**"선전물 배포는 아직 안 해 봤고, 교육은 발전노조가 있으니까 발전노조 사무실에서 진행을 하죠. 노조 일을 할 공간이 필요할 때도 그렇고. 발전노조가 남부발전 부산본부에 얘기를 하고 허락을 받고 들어가서 해야죠."**

43) 당시 민주노총 공공운수노동조합에서는 발전비정규직연대회의를 2017년 12월 18일 발족시켜 비정규직 조직화에 나섰고, 한국노총에서도 현재 자회사로 전환된 직종을 중심으로 노동조합을 조직하는 과정이 있었다. 민주노총 소속의 경우 발전노조와 공동으로 연대회의를 구성하여 노동조합 조직화와 석탄화력의 운전 및 정비에 대한 정규직 전환, 자회사 반대 등의 입장을 취했던 반면, 한국노총의 경우에는 운전 및 정비에 대해서는 별도의 조직화를 위한 노력을 들이지는 않았고, 자회사를 중심으로 자회사 전환을 추동하면서 비정규직에 대한 세력을 확장했다.

**“하동에서도 발전노조 사무실을 가는데, 우리는 공공운수노조 조합원이 안에 있으니까 들어갈 수 있다는 거고, 절차를 밟으면, 출입절차대로 신분증 맡기고 하면 되는데, 총무과에서 거부한 거예요. 출입시키지 마라, 신청허가 안했다. 사전 등록 안했다고 출입 거부를 당한 거예요. 결국 들어가긴 들어갔죠. 발전노조 지부장이 와서 총무과랑 얘기하고.”**

**“공간을 내 주지는 않아요. 선전물 만들거나, 붙이는 거나 이런 것도 발전노조 쪽을 이용하고 있으니까 뭐라고 하지는 않아요. 노조 모임은 점심시간에 하고, 그런 공간도 원청에서 내 주지는 않아요. 임의로 창고 같은데 이용하는 거죠.”**

시설관리권을 이유로 한 자회사 노동자들의 조합 활동에 대한 직접적인 방해 행위도 있었다. 자회사 노동조합의 노조간부 선거에 대해 원청은 장소 협조를 전혀 하지 않으면서 오히려 정규직 발전노조 사무실을 활용하는 것에 대해 질타를 하고, 투표에 참여한 조합원을 근무지 이탈로 징계하려고 시도했다. 또 노동조합 교육에 대해서도 공간 제공이나 협조 없이 방해를 일삼고 있다.

**“신인천 같은 경우는, 비정규직을 무시하고.. 분회장 선거할 때, 투표함을 발전노조 사무실에 두고 거기서 투표를 진행했어요. 근데 남부발전에 김○○ 차장이 왜 투표를 여기서 하냐고, 그 사람은 발전노조 조합원도 아닌데 조합 사무실 사용하는 거 가지고, 사람들 많은데서 목소리를 높이면서 구박을 줬답니다. 다음 날 되니까 근무지 이탈로 우리 조합원 한 명을 근무지 이탈로 징계 요청을 했다는 거예요. 근무시간인데 왜 투표하는데 갔냐.”**

**“발전노조 사무실 빌려달라고 해서 노동조합 교육을 했는데, 남부발전에 본부장하고 총무처장, 총무부장이 전부 내려온 거예요. 교육장으로. 와서는 나가라고, 자기들 건물이라고. 그런 일들은 좀 있습니다. 아직도.”**

### 나) 자회사 전환 과정에서의 특정노조 가입 유도

발전회사들은 청소, 시설관리, 소방방재, 경비 및 특수경비 등에 종사하는 노동자들을 자회사로 고용 변경하였다. 이 과정에서 발전회사와 기업노조 소속의 원청 정규직 노동자들은 직접고용을 요구하는 노동자들을 대상으로 정규직 전환에 대한 허위사실을 유포하며 자회사 전환을 유도했다.

서부발전의 경우에는 전환협의체에 참가하는 근로자 대표를 각 사업소의 직군별 소장들로 구성했다. 용역업체의 소장들은 노동자들의 고용이나 업무 배치 등에 대한 권한을 가지고 노동자들을 억압해 왔는데, 노동자의 의견을 대표할 수 없는 이들이 전환협의체에 근로자 대표로 참가한 것이었다.[44] 이들은 자회사 전환에 빠르게 합의했고, 직접고용을 요구하던 노동자들의 목소리는 실질적으로 배제되었다. 또한 자회사 전환 이후에도 파트장으로 지위를 유지하면서 용역업체 시절 가지고 있던 권한을 그대로 보유하게 되었다. 그리고 이들은 전환 과정에서 정규직 기업노조와 같은 상급단체 노조로 가입하여, 직책으로 인한 권한에 더해 정규직 다수노조의 권력까지 등에 업었다.

**“전환협의체를 했는데, 직원이 가는 게 아니라 거기에 있는 소장들이 모여서. 평소에도 소장들끼리는 친분이 있었으니까. 그렇게 모여서 선출을 한 거죠. 그런데 그분들은 어떻게 보면 자기네 위치를 유지하기 위해서 직고용보다는 자회사를 더 많이 선호하다 보니까 금세 사인을.. 저희 회사가 되게 빨리 자회사 합의가 됐었거든요. 우리는 직고용 요구하면서 노조가 생긴 거니까 자회사는 아니다, 마찰이 있었죠. (…)”**

**“(용역)업체소장들이 그대로 자회사 파트장이 된 거예요. 회사에서는 그 쪽에 힘을 싣고, ○○노총 쪽에 힘을 실으려고 하다보니까 그렇게 되는 건데. 소장, 파트장 들이 ○○노총 쪽이니까. (…) ○○노총에서는, 서부발전 같은 경우에는 애초부터 자회사를 주장했었구요. 빨리 전환해야 빨리 복지혜택을 받는다 그랬었구요. 정규직 기업노조에서.”**

남부발전의 경우에는 자회사 방식을 선호한 정규직 기업노조에서 나서서 직접고용을 하면 시험을 보아야 하는데, 그러면 현재 용역업체 소속은 직접고용이 되기 힘들다고 선동해서 직접고용을 요구하던 비정규직 노동자들에게 자회사로 고용에 동의할 것을 압박했다. 또 교섭대표노조인 정규직 기업노조가 정규직 전환을 위한 협의회에 참가하기 때문에 전환에 합격시켜 줄 수 있는 권한이 있는 것처럼 행세하면서 특정 노조 가입을 유도했다.

**“처음에는 다 직접고용을 원했습니다. 그런데 시험을 친다느니. 또 남부노조(○○노총 소속 정규직노조)에서 막 찔러오고. 자기들이 면접관으로 들어오니까 합격시켜준다, ○○노총 가입해라. ○○노총은 이제 자회사 넘어가는 걸로 임금 인상 이런 거 대자보 붙이고 했는데, 된 거 하나도 없습니다. (…) 또 남부노조 위원장은 우리가 정규직 전환 외칠 때, 노동자 대변한다는 자**

44) 정부는 2017년 7월 20일 정규직 전환 가이드라인 발표 이후, 2017년 9월 22일 발표된 추가 지침을 통해 파견용역업체 관리자가 노사전문가 협의기구 등에 근로자 대표로 참여하여 비정규직 당사자가 배제되는 등 공정성과 대표성 논란이 발생하지 않도록 주의하도록 조치한 바 있으나, 서부발전의 경우 그런 방침이 전혀 지켜지지 않았다.

***리에 앉아서 정규직 전환을 반대했던 거죠. ○○노총 자체가. 우리 쪽 대표자한테, 그러면 정규직 되면 파견 갈꺼냐, 임금피크제 할꺼냐 이런 식으로. 그래서 당신들도 임금피크제 반대했으면서 비정규직한테 왜 임금피크제를 이야기하냐, 파견가라면 간다, 정규직들 4직급 이상 파견 가고, 사원아파트 지원하는데, 우리도 그렇게 해주면 파견 간다 그랬죠. 노동자 대표로 온 사람이 그 따위로 비정규직 노동자를 협박을 하면.. 저렇게 이야기하는데 어떻게 노동자 대표를 한다는 건지.”***

일면 노동조합 간의 갈등으로 보이는 이 노동조합간의 갈등은 특정 노조세력에 힘을 싣고 파트너쉽을 유지하려 하는 발전회사의 전략에 바탕한다. 원청 남부발전은 정규직 기업노조를 활용해 자회사 고용 전환을 압박하고, 그 외 상급단체 소속의 비정규직 노동조합을 배제하고자 한 것이다. 이 과정에서 원청 발전회사들은 직접 사업소마다 자회사 설명회를 추진하며 비정규직 노동자들의 자회사 고용을 압박하기도 했다. 원청의 이러한 태도는 현재까지도 자회사 소속 노동자들의 갈등을 부추기는 원인으로 계속해 작동하고 있다.

***“영동화력에서는 아무것도 결정되기 전인데 회사 관리자가 청소노동자한테 ‘나중에 ○○노총 가입하세요’ 그렇게 말하고. 왜 공기업이라는 발전사가 ○○노총을 가입하라고, 회사 관리자가 나서서 그렇게 이야기를 할까요. 아무것도 나온 것도 없는 상황인데도.”***

***“자회사 되고 나서는 ○○노총에서 우리가 자회사를 먼저 요구했다는 둥 이상한 말들을 계속 유포하고 있어요. 그런 소문 때문에 조합원들이 또 흔들리고. 악선전이 많아요. 조합원 뺏어가려고 말도 안 되는 소문을.”***

**다) 자회사 노사관계에 대한 원청의 직·간접적 개입과 통제**

자회사는 독립적인 운영을 하기보다 발전회사에서 주도적으로 시스템을 설계하고 전체적인 통제를 행사하고 있다. 발전회사가 100% 출자해서 설립한 자회사이지만 관리 인력은 극소수에 불과하다. 서부발전의 경우 자회사인 코웨포서비스의 사장은 서부발전 퇴직자이고, 신규채용은 1명일뿐이며, 서부발전 직원이 자회사로 파견을 나와서 자회사의 경영 및 노무관리 체계를 잡고 있다. 뿐만 아니라 이들이 자회사 교섭에도 직접 참가하고 있다. 자회사 운영 및 노무관리, 노사관계에 이르기까지 전체적으로 원청의 관장 아래 들어간 셈이 된 것이다. 이로 인해 자회사의 교섭 및 협약 체결, 일상적인 노사관계 전반이 원청의 기획에 의존하고 있다.



발전회사의 모든 자회사들이 전환 후 1년 가까이 되는 지금까지 단체협약을 체결하지 않고 있는데, 모든 자회사들이 기본협약을 체결한 이후 본 단협의 체결을 위한 교섭을 미루고 있는 상황이다. 이는 자회사 설계시부터 5개 발전사가 편차가 없도록 단체협약의 내용을 동일하게 맞추고자 하는 발전회사들의 의도에 따른 것이다.

***“서부발전만 민주노총 소속이 교섭대표노조가 되어 있고, 나머지 자회사는 다 한국노총이 교섭대표노조에요. 그런데 기본협약을 맺고 나서 전혀 아무것도 시행을 안하는데도 대표노조는 요청하는 것도 없고, 본 협약도 안 하고 있어요. 들리는 얘기로는 동서발전에서 조금 있으면 단체협약 규정안이 나오니까 그걸 따르면 된다, 그러면 다른 데는 (교섭)할 필요가 없다는 거죠. 주는 대로 받아가라 이 소리에요. 원청에서 규정안 내려오니까 따라오면 된다고.”***

그 외 자회사에 대한 원청의 개입은 정규직 기업노조를 중심에 둔 발전회사의 노무관리 전략에서 파생되기도 한다. 모-자회사의 위계가 그대로 원청 정규직 노동자와 자회사 노동자의 위계로 반영되며, 이는 자회사의 관리구조를 넘어서는 위세의 행세로도 드러난다. 서부발전의 경우 자회사의 노동자가 변경된 근무지로 이동하지 않은 것에 대해 자회사 관리자의 지적이 있었는데, 이에 대해 서부노조 쪽에서 자회사 관리자의 권한을 무시하고 똑바로 하라는 식의 폭언을 행사하기도 했다. 해당 노동자가 같은 상급단체 소속의 자회사 노조 간부였기 때문이다. 여기서 다시 모-자회사의 위계는 원청 서부노조와 자회사 간에도 형성된다. 서부노조는 종종 자회사를 방문해 돌아다니며 자신들의 힘을 보이기 위한 발언이나 실력을 행사하기도 했다.

***“우리가 보기에는 원청 직원인데, 본인은 노조 일로 ○○노총을 대변해서 왔다고 이야기하는 거죠. 서부노조 지부장이 와서 자기네 조합원 인사 문제 가지고 이래라 저래라 하는 건데. 그리고 여기 올 때도 ○○노총 직원들 데리고 와서 직접 돌아다니면서 ‘여기 뭐 사줘?’ 그러면 총무팀에서 바로 사주는 거예요. 원청 총무팀에서. 근무조건 보고 바꿔줘, 그렇게 하는 거 보면, 노동자 입장에서 볼 때 좋아지는 거니까 뭐라고 말은 못하는데. 코웨포(자회사)에도 ○○노총 조합원들이 있으니까 보여주는 거죠. 이렇게 힘이 세고 바로바로 해 준다고. 냉장고도 그렇고, 여기 정수기 하나 놔줘 하면 총무팀에서 바로 놔주고.”***

**라) 그 외 노조활동을 이유로 한 다양한 괴롭힘**

그 외 비정규직 노동조합에 대한 원청의 감시, 비조합원을 통한 감시, 무시와 폭언 등 다양한 괴롭힘과 차별이 현장에서 발생했다.

***"2016년 1인 시위 당시에 서부발전에서 근무시간 체크하고 그랬죠. 실제로 비번자인지, 혹시 근무시간에 나와서 하는 것은 아닌지 등을 확인했었어요. 회사 밖에서 하는데도 원청이 나서서 근무자인지를 확인했었던 거죠."***

***"회사와 한산노조와 짜고 우리 노조를 와해시키려고 부당전출을 한 사례가 있어요. 삼천포에 있는 사람을 보령으로 보내고. 항의방문가서 사장 면담하고 했는데. 노조 차원에서 경영진 항의방문하고, 3개월 내에 돌려보내겠다는 확답을 받고 해결됐어요. (…) 자기신고서를 통해서 사업소 이동을 하는데, 제출을 안했는데도 사업소를 이동 시킨 거였어요. 결원이나 문제가 있어서 경험자를 보내야 하거나 할 필요가 있는 것도 아닌데, 이유 없이. 그러니까 그 발령에 대해서 회사 측에서도 설명을 못 했던 거죠."***

***"노조 설립을 처음 할 때, 특경 같은 경우에는 초소 안에 의자를 빼고, 앉으면서 근무하지 말라고. 저녁 시간 되면 몰래 잡으러 다니고. 근무를 서야하는데, 휴대폰을 본다든지 그런 걸 잡으러 다니는 거죠. 남부발전에서도 하고 용역업체에서도 하고. 또 비조합원들 시켜가지고 근무 못 서는 거 증거 잡으라고. 비조합원들이 그런 걸 사진 찍어 가면 노동조합은 쓰레기다 그런 식으로 이야기를 하고 다녔죠. 총무팀에서. 남부발전 총무요."***

***"자회사 넘어오고 나서는 비조합원들이 ○○노총에 가입되어 있거든요. 그 사람들이 이제 그러는 거죠. 사진 찍어가고 위에 올리고 그런. 비조합원 한 명이, 지금 ○○노총에 가입되어 있는데 CCTV 정보를 빼가지고 첨부해서 자회사 들어갈 때 다 잘라라, 뭐 이런 식으로 해서 실제로 네 명이 해고통보를 받았습니다. 지노위 이겨가지고 복직됐는데. 그게 개인정보보호법 위반이잖아요, CCTV 자료 뺀 거는. 경찰에 진정서 제출하고 기소의견으로 송치가 됐는데, 검찰 쪽에서는 CCTV 사용자가 남부발전이니까 그 쪽을 조사를 했죠. 그랬으면 뭔가 징계가 있든가 해야 되는데 아무 조치도 없어요. 우리 조합원들은 정직, 감봉, 시말서, 징계.. 끊임없이 내려오거든요."***[45]

45) 이에 대해 검찰은 해당 피의자가 개인정보보호법 제72조 제1호의 금지행위 수규자인 영상정보처리기기운영자가 아니라는 이유로, 그리고 해당 정보를 남부발전에 제공한 것에 대해서는 외부 유출이 아니기 때문에 역시 법 위반이 아니라는 판단을 내렸다. 남부발전과 피의자의 공모사실에 대해서는 남부발전이 공모한 사실이 없다는 진술을 그대로 인용했다.



**3) 노동3권 보장을 위한 정책 제언**

발전회사의 노동조합에 대한 기피전략은 상당히 오랜 기간 지속되어 왔다. 한국전력의 자회사로 5개 발전사가 분할되는 과정에서 민영화에 반대하는 발전노조의 강력한 저항에 부딪쳐야 했고, 그 이후에도 발전노조는 상당기간 강성노조로서의 면모를 보여 왔다. 그러나 각 발전회사에서 발전노조와 회사 측의 관계가 적대적이었다고만 볼 수는 없었다. 노동조합의 활동에 대한 보장과 협력적 관계를 통한 기업운영이 이루어지기도 했고, 발전노조 역시 정부의 민영화 정책 등에 있어서는 강경한 입장을 취했으나, 이것이 곧 회사 측과의 적대적인 관계 형성을 의미하는 것은 아니었다. 그러나 이명박 정부 등장 이후 민영화가 재추진되고 공공부문 노사관계에 대한 정부의 지침 등을 활용한 직접적인 개입과 복지 축소 압박, 강성노조에 대한 약화 필요성 등이 등장하자 발전노사관계는 극단으로 치달았던 것이다. 이 시기 강성노조를 무력화하고 기업노조와 협조적 노사관계를 형성한 발전회사들은 이후 기업단위 복수노조의 허용과 함께 기업별 노조와 협조적 관계를 유지하고 발전노조를 차별하는 전략을 통해 노무관리를 수행해 왔다.

이러한 원청 정규직 노동자에 대한 노무관리는 하청 및 자회사 노동자들에 대해서도 동일한 양상으로 나타났다. 원청 발전회사가 통제할 수 있는 범위 내에 있다고 판단되는 특정 상급단체 소속의 노동조합을 지지하는 원청의 전략은 하청업체에도 그대로 영향을 미쳤으며, 이 과정에서 원청 발전회사는 직접 개입하여 특정 노조로의 가입을 유도하기도 했다. 또한 원청 발전회사의 특정 노조 편향의 정책을 인지하는 하청업체 및 자회사 역시 같은 전략을 취하게 된다. 해당 업체의 노사관계 관리가 곧 계약과 연동되는 문제이기에 하청업체로서는 노사관계 관리에 있어서 원청의 전략에 큰 영향을 받을 수밖에 없기도 하다.

발전산업의 노사관계의 안정과 노동3권 보장을 위해 가장 우선되는 것은 발전회사의 특정 노조에 편중된 노무관리 전략을 폐기하는 것이다. 여러 건의 부당노동행위와 공정대표의무 위반에 대한 제소가 이루어져왔으나, 법률적 판단에 의존해야 하는 노사관계가 바람직하다고 볼 수는 없다. 노사자율의 원칙은 사용자가 노동조합의 활동에 대해 존중하고, 대등한 노사관계를 형성하고자 할 때 가능한 것이지 특정 노조 편향적인 노무관리를 지속하면서 일부의 목소리를 제압하는 방식으로는 이룰 수 없다. 이러한 원청 발전회사의 노무관리 정책 변화는 정규직 노동자뿐만 아니라 하청 노동자들에게도 가장 필요한 근본적 변화이다. 이는 원청 발전회사의 노사관계에 대한 태도가 해당 기업뿐만 아니라 발전소 내의 모든 노동자의 권리 수준에 영향을 미치기 때문이며, 특히 고용구조가 취약한 비정규직 노동자들의 노동3권에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 위치에 있기 때문이다.

또한 발전회사의 이러한 정책이 가능한 제도적 바탕에는 복수노조 교섭창구단일화제도가 존재

한다. 교섭대표노조 외에는 노동조합으로서의 권리가 사실상 박탈되는 상태에서는 노동조합 간의 균형과 경쟁도, 기업을 상대로 한 노동조합의 자율적 활동도 어렵다. 교섭대표노조와 기업에 공정대표의무를 부과하는 것으로, 소수노조로부터 박탈한 교섭권 및 쟁의권 등을 보상하지는 못한다. 자율적인 교섭과 활동이 가능하도록 노동3권 보장의 취지에 맞게 복수노조 교섭창구단일화 제도를 폐지하고 노사의 자율적 관계가 형성될 수 있도록 그에 대한 제도적 지원을 보장하는 것으로 방향을 수정하는 것이 바람직하다.

### 마. 필수유지업무제도로 인한 파업의 무력화

#### 1) 필수유지업무 결정 실태

필수유지업무의 경우 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해하는 쟁의행위가 금지되며, 노사간 서면협정, 혹은 노동위원회 결정을 통해 필수유지업무의 최소한의 유지·운영 수준, 대상 직무 및 필요인원 등을 정하게 된다. 이로 인해 필수유지업무의 범위와 유지율 등이 정해지면 해당 노동자는 파업에 참가할 수 없다. 사용자의 파업시 채용제한 규정이 배제되고, 파업참가자의 50% 내에서 채용 또는 대체, 도급 및 하도급이 가능해 진다. 이에 더해 공익사업에서의 쟁의행위의 경우 긴급조정 결정이 가능하기 때문에 이에 해당하는 사업장 노동자들은 파업권 행사가 이중 삼중으로 차단되게 된다.

발전회사들은 2008년 제도 시행과 함께 당시 단일노조였던 발전노조에 필수유지업무 협정에 대한 협의를 요청하고 곧 이어 서울지방노동위원회에 5개 회사 37개 발전소를 1개의 사건으로 묶어 필수유지업무 결정신청을 제기하였다. 이 신청에 대해 서울지방노동위원회가 중앙노동위원회에 관장재지정을 요청하고, 이에 중앙노동위원회가 총 37개 사건으로 분할하여 각 발전소 관할 지방노동위원회로 사건을 이송하였다. 이후 실질적으로 전기 생산을 하지 않는 본사 등 8개 사업소에 대한 신청은 취하되었고, 나머지 사건이 진행되어 2008년 6월 말경 11개 지방노동위원회에서 27개 발전소별 필수유지업무의 유지운영수준 및 대상 직무, 필요인원 등을 결정하여 노사 양 당사자에게 결정서가 송달되었다.[46] 발전노조는 네트워크산업의 특성을 고려해 1개의 사건으로 중앙노동위원회에서 관장하여야 함을 주장하였으나 받아들여지지 않았다.

서울지방노동위원회를 비롯한 각 지노위는 발전회사의 경우 필수서비스 사업에 해당하고, 특히 공중의 생명·신체의 안전과 직접 관련된 생존 필수적 영역이며, 다양한 직종의 인력이 상호 유기적

46) 민주노총 공공운수노조·연맹, 2011, "필수유지업무제도 연구용역 보고서", 835쪽



으로 결합되어 운영되는 특징이 존재한다는 점을 들어 유지율을 모두 100%로 결정했고, 필요인원은 발전설비 및 환경화학설비의 운전인력은 100%, 기술지원 업무는 34%, 설비점검 및 정비 업무는 50%, 계측제어설비 점검 및 정비 업무는 75% 수준으로 인정하였다. 현재까지 이 결정은 크게 달라지지 않고 있다.

운전 및 정비 업무에 종사하는 1차 협력사 역시 결정실태는 크게 다르지 않다. 업무의 유지 운영 수준은 모두 평상시의 100%이다. 필요인원에 대해서는 한전KPS의 경우 정비를 위한 기술·행정지원을 제외한 모든 발전설비의 점검 및 정비 업무를 필수유지업무의 범위로, 안전관리 업무와 송전설비의 긴급복구 업무를 역시 필수유지 업무 범위로 지정하면서, 인원 유지율은 계획 예방정비의 경우 75~90%, 경상정비는 60% 등의 수준으로 정하고 있다. 한전산업개발의 경우에는 발전설비운전의 모든 업무와 안전 품질 관련 업무에 대해 인원유지율을 100%로, 정비 업무에 대해서는 50%, 사무 행정 부분도 50%로 인원유지율을 정하고 있다. 정비 업무를 주로 수행하는 일진파워의 경우에는 기계설비 점검 및 정비 업무에 대해 57%, 전기설비 점검 및 정비 56%, 안전관리업무 22% 수준으로 인원유지율을 정하고 있다.

#### 2) 필수유지업무제도로 인한 파업 무력화 실태

##### 가) 2009년 발전노조 파업 사례

발전산업이 공중의 생명·신체와 관련된 필수적 영역이라는 점에 대해서는 전반적으로 노동자들도 공감하는 바이지만, 이중 삼중으로 가로막힌 파업권으로 인해 노동조합의 권리 행사가 매우 높은 수준으로 제한되고 있고, 이는 공익과 파업권의 균형이라는 제도 도입의 취지에도 부합하는 일이 아니다. 필수유지업무제도로 인한 광범위한 파업권 제한으로 인해 노동조합의 권리는 거의 전면적으로 제한되고 있다고 보아도 과언이 아닌 수준이다. 발전노조의 경우 2009년 필수유지업무제도에 따른 파업을 진행했으나, 파업으로 인한 효과는 거의 얻을 수 없었다.

***"공기업에서 노동자들이 파업을 선언하는 순간 불법이잖아요. 그런데 필수유지업무제도는 일정부분 합법적인 파업을 할 수 있는 것처럼 되어 있다는 거죠. 그런데 그 파업의 효과는 당연히 없다는 겁니다. (…) 제도 자체가 발전소는 100% 가동이 되는 겁니다. 너무 광범위 하게 (지정을) 했기 때문에 발전소는 100% 돌죠. 그러니까 파업 효력이 없는 겁니다."***

***"위력이 없다는 건, 예를 들어 지하철이나 철도 같은 경우는 그래도 조금이라도 위력이 있다***

**고 상대적으로 생각이 되는데, 발전소에서는 가장 핵심이 파업을 하면 발전소를 멈춘다 안 멈춘다를 떠나서 최소한 영향은 있어야 회사나 정부가 나와서 노동조합이 요구하는 사항에 대해서 얘기를 하게 되잖아요. 그런데 전혀 영향이 없는데요, 뭐. 막말로 특정 시기에 조금 휴가를 많이 낸 정도랑 다르지 않은 거예요. 그러니까 회사나 정부에서는 전혀 신경을 쓰지 않는 거죠. 파업을 해도."**

그럼에도 발전회사의 노조활동 방해와 탄압은 여전히 극심해 노동조합이 조합원들과 대면할 수 있는 통로를 차단하고, 파업에 참가하지 못하도록 조합원을 압박했다. 또한 파업 후에는 발전노조의 대다수 간부가 징계를 당해 해임이 2명, 정직 및 감봉이 9명, 경고 및 견책이 28명에 이르러 지부장 이상 간부가 거의 전부 징계를 받았다. 법률에 따른 합법적인 파업이라고 하더라도 회사의 징계권을 이용한 탄압은 제도 이전과 달라지지 않았던 것이다.

**"회사는 발전노조 같은 거 때려잡으라는 식. 무력화 시켜라, 합법적으로 노조를 무력화시키기는 어려운데, 불법적인 요소가 있더라도 우리가(회사가) 책임지겠다. 이런 정도로. 영흥화력에서 집중 파업을 하는데, 그 당시에 지역별로 돌아가면서 파업을 진행하기도 했었는데, 거기 들어가서 회사하고 많이 부딪쳤죠. 방식은 다양한데, 예를 들어 회식을 잡아요. 그리고 부서에 행사를 잡아요. 노동조합이 오늘 몇 시부터 몇 시까지 파업이다 그러면 그 부서를 다 끌고 가버렸어요. 영화관을 가버린다거나. 조합원들이 노동조합을 못 만나게. 회사에서 개별면담도 하고."**

### 나) 2010년 일진파워 파업 사례

일진파워 노동조합 역시 필수유지업무제도로 인해 파업에 어려움을 겪었다. 2010년 임단협의 쟁점은 당시 공공기관 선진화 정책과 무관하지 않은 사안이었다. 임금인상뿐만 아니라 근로시간면제시간 사용에 대해 노조는 시간 한도 내에서 노조의 자율적 사용을, 사측은 전임자의 시간을 제한하고 조합 활동 시간으로 나머지를 분산시킬 것을 주장했다. 당시 여러 공공기관에서 문제되었던 단체협약상 인사권에 대한 조항 역시 쟁점이었다. 최종 합의는 노동조합이 긍정적으로 평가하는 수준이었지만 40여일에 이른 장기파업의 과정은 험난했다. 회사 측은 노조가 파업을 준비하자 필수유지업무결정을 신청했고, 노동조합은 그 결정에 따라 파업을 진행할 수밖에 없었다. 필수유지 업무자를 남겨둔 가운데 진행되는 파업에서는 일반 조합원의 파업 참여율도 떨어질 수밖에 없었고, 파업참여율은 쟁의행위찬반투표에서의 가결 비율에도 못 미쳤다. 게다가 파업 후 투입된 대체인력은 파업효과를 완전히 무력화 시키는 것이었다.



**"2010년도에 파업을 한번 했었는데, 그때 필수유지업무 결정을 받아서 대상자를 놔두고 파업을 했어요. 합의는 잘 되었는데, 필수유지 업무를 남겨 두니까 참여가 저조했죠. 쟁의찬반투표 가결 수만큼도 파업에 안 나왔어요. 그 뒤로는 이 결정문 때문에 파업을 할 수 있는 여건조차 안됐죠. (…) 유지율이 100%였는데, 유지율이 어느 정도면 타당하냐의 문제가 아니라, 대체인원 투입이 가능하니까 그게 문제에요. 파업 효과가 그냥 없다고 보면 돼요. 발전소라는 특수성 때문에 전체 투입 인원이 몇 명이냐 보다 기술력 가진 인원이 있으면 보조 역할을 하는 대체인력만 있어도 발전소는 돌아가거든요. 파업 효과 얻기가 힘들죠."**

**표57.** 필수유지업무제도로 인해 파업효과가 약화된 사례

**일진에너지 한 달째 힘 없는 파업**
**공익 사업장 필수유지업무제에 발목…임금·타임오프·인사권 교섭 난항**

하동화력발전소 유지 · 보수 업무를 하는 일진에너지 노동자들이 임금인상 · 단체협약 개악 반대 등을 내세우며 노동조합 설립 이래 처음으로 한 달 가까이 부분파업을 벌이고 있다. 노사는 4월 26일부터 지금까지 20차례 교섭했지만, 합의점을 찾지 못했다. 이에 따라 노조는 10월 6일 2시간 부분파업을 시작으로 11일 3시간, 15일 4시간으로 파업 시간을 늘렸으며, 16일부터 31일까지는 6시간 부분파업을 했다. 11월부터는 4시간 부분파업으로 다시 변경했다. 사측도 4일 오전 8시부터 부분직장폐쇄에 들어갔다. 현재 조합원들의 건물 이용은 조합사무실과 탈의실, 1층 화장실로 제한되고 있다. (중략)

한편, 한 사무장은 이번 파업이 파업답지 않다고 했다. 필수유지업무제도 때문이다. 공익 사업장의 전면 파업을 제한하는 내용의 노동조합 및 노동관계조정법 시행령이 2008년 시행에 들어갔는데, 필수공익사업장의 파업을 막는 직권중재제도 폐지에 따른 보완책이라며 필수업무 유지제도가 도입됐다. 이에 따라 필수공익사업장에서도 노조가 합법 파업이 가능하지만 차량 운전이나 발전설비 가동 등에는 필요인원을 반드시 유지해야 하고, 파업 인원의 50%까지 대체인력 투입이 가능해진다. 필수공익사업장은 철도, 도시철도, 수도, 전기, 가스, 석유, 병원, 통신, 우정, 한국은행 등이다.

지난 8월 5일 경남지방노동위원회 조정안이 결렬되면서 사측은 필수공익사업장 필수유지율에 대한 조정 신청을 지노위에 했고, 지노위는 8월 30일 필수유지율 57%를 유지하라고 결정했다. 이 탓에 조합원 105명 중 47명만 파업할 수 있게 됐고, 사측은 파업 인원 47명의 50%에 해당하는 대체인력을 파업마다 투입했다. 이에 대해 오 상무는 "법을 엄격히 지킨다는 것 외에는 다른 뜻은 없다"고 했다. (이하 생략)

※ 자료 : 경남도민일보, "일진에너지 한 달째 힘 없는 파업", 2010.11.5.자 보도,
검색일 : 2019.10.8.
http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=331460

**다) 파업조차 할 수 없었던 한전산업개발**

한전산업개발의 경우에는 아예 파업을 시도하기도 힘든 상황이었다. 2016년 경쟁입찰로 인해 대량의 해고가 발생할 상황이 되자, 이에 대한 대응이 필요했다. 그러나 고용위기에 닥친 상황에서도 필수유지업무제도로 인해 파업과 같은 대응을 하기는 어려웠다.

***"2016년 당시에는 생존권이 달린 문제였고, 조합원들이 다수 해당이 되는데 그 사람들이 다른 사업소로 가야되고 회사가 바뀔 수 있는 처지가 되니까. 그런데도 필수유지업무 때문에 제약이 되니까 1인 시위를 할 수밖에 없었어요. 그것도 비번자 위주로 하고, 휴가내서 하고. 그렇게 할 수밖에 없었어요."***

**3) 파업 참가자와 불참자의 갈등 야기**

필수유지자와 파업참가자의 이분은 노동조합 내부로는 더욱 어려운 부분이었다. 회사 측의 감시와 방해, 탄압이 지속되는 가운데 파업참가가 가능한 조합원이라 하더라도 현장에 남아서 근무하는 경우가 생겼는데, 이는 노동조합의 책임이거나 내부의 문제가 아니라 제도의 속성에 기인하는 문제이다. 파업참가와 불참에 대한 노동조합의 결정이 우선하지 못하며, 대체근로의 투입 또한 이루어져 개별 조합원의 파업참가율을 떨어트리는 요인이 된다. 또, 이 구분은 파업 이후에도 지속적으로 남아서 내부의 갈등 요인으로 잠재하기도 한다.

***"파업에 참여해야 될 조합원인데 다른 사람은 근무를 하고 있으니까. 누구는 일하고 나는 (파업에) 나가야 되고, 이런 것에 대한 부담도 있는 거죠. '나만 노동조합 믿고 나갔다가 불이익 받는 거 아닌가' 하는 생각들. 그만큼 당시 정부 분위기가.. 노동자들이 많이 위축되고 눌려있는 상태에서 조합원들이 파업 참가를 어려워했던 거죠. (그래서) 노동조합에서 파업 준비를 많이 했는데도 불구하고 조직이 잘 안 됐어요."***

***"누구는 파업하고 누구는 남고. 현장에는 파업 호응도가 낮은 조합원 위주로 남기는데 그게 갈등이 되는 거죠. 조합이 잘 되려면 (파업 참가자와 근무자를) 로테이션을 하는 수밖에 없는데, 지정된 사람들은 현장에서 안 빠져 나오려고 하고, 그래서 남은 사람이 계속 업무를 하는 식으로 될 수밖에 없었어요. (…) 당시에는 어쨌건 합의가 된 것은 파업참여자들이 끝까지 버텼기 때문인데, 결과적으로 당시 파업은 우리가 이겼다고 생각하지만, 노동자 간 갈등은 심화되어 있는 것이고요. 아직까지도 잘 안 풀리고 있어요. 내부에 파업 참가자와 아닌 사람이 어느 정도 구분이 되어버린 겁니다."***



**4) 필수유지업무제도 개선을 위한 노조법 개정의 필요성**

파업권을 포함한 쟁의권이 노동자의 기본적인 권리임을 헌법상 명시하고 있음에도 불구하고 한국 노조법상 노동자의 쟁의권을 침해하는 조항은 다수 존재한다. 특히 쟁의행위에 대해 절차, 목적, 수단 등에 이르기까지 다층적인 규제 장치가 존재해 정당한 쟁의행위로 판단될 수 있는 여지는 거의 없고, 이로 인해 노동자의 파업은 불법으로 낙인찍히기 일쑤다. 특히 공공부문에 대해서는 과거 직권중재제도로 인해 사실상 쟁의행위 자체가 불가능한 상태에 있었다. 당시 필수공익사업에서의 노동쟁의는 조정전치주의에 따라 조정기간인 15일간 쟁의행위가 금지되었고, 그 기간 내에 중재재정이 내려지면 단체협약과 동일한 효력을 가져 쟁의행위의 기회 자체가 원천적으로 봉쇄되었다. 파업은 곧바로 불법이 될 수밖에 없었고, 불법파업에 대한 형사상 처벌뿐만 아니라 민사상 손해배상 청구, 또 기업 내부적으로는 수많은 징계를 동반할 수밖에 없는 것이 공공부문의 파업이었다.

이러한 직권중재제도는 2006년 폐지되었지만, 공공부문 노동자들의 노동3권 보장 실태는 달라지지 않고 있다. 오히려 필수공익사업의 범위를 확대하고, 필수유지업무제도를 도입해 쟁의권을 상당한 범위 수준에서 사전적으로 박탈하였다. ILO 결사의 자유위원회에서는 파업이 제한되는 엄격한 의미의 필수서비스(essential service)에 대해 "그 중단으로 국민 전체 또는 일부의 생명, 신체적 안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스"라고 정의하고 있는데, 현재 한국 노조법상의 필수유지업무 범위는 과거 필수공익사업과 구별할 수 없을 정도로 광범위하다. 현행 노조법은 필수공익사업의 범위로 철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업, 수도, 전기, 가스, 석유정제사업 및 석유공급사업, 병원사업 및 혈액공급사업, 한국은행사업, 통신사업을 두고 있다. 가운데, "석유·은행·방송·조폐·우편·수도권 교통" 등에 대해서는 ILO 결사의 자유위원회에서 필수서비스에 해당하지 않는다고 예시한 바 있다. 물론, 필수서비스의 개념은 필슈유지 업무와 완전히 동일하지는 않으며, 그 범위는 각 국가마다의 특수한 상황에 따라 달라질 수 있어 절대적인 것으로 보지도 않는다. 그러나 현재 한국의 필수공익사업 범위가 지나치게 광범위하다는 점은 주지의 사실이다. 게다가 대체근로 허용으로 파업의 효과를 기대할 수 없을 뿐 아니라, 긴급조정제도 역시 그대로 존치하고 있는 상황으로 발전산업과 같은 공공부문 노동자들의 노동3권을 가로막는 이중 삼중의 걸림돌이 노동법제에 존재하고 있는 것이다.

이처럼 현행 필수유지업무제도는 공익과 파업권의 조화라는 취지에 부합하지 않는다. ILO 결사의 자유위원회 역시 한국의 필수공익사업 범위가 지나치게 광범위하다는 점을 계속 지적해 온 만큼 공익을 보호하되, 노동3권을 보장할 수 있는 방향으로의 노조법 개정이 필요하다.

**바. 외주화로 인한 권리 침해**

발전산업은 그간 외주화 및 민영화를 위한 정책이 오랜 기간 추진되어 왔었다. 1980년대 중반부터 발전정비는 한국전력보수(주)(현 한전KPS)에서 위탁 수행해 왔으며, 1990년대 중반에는 정비산업에 대한 경쟁도입이 논의되기 시작해 민간 기업이 발전정비산업에 진입하기 시작했다. 석탄취급설비 운전업무는 1990년대 초반 한성종합산업(주)(현 한전산업개발)로 위탁 운영되어 왔다. 1999년 전력산업 구조개편 기본계획이 수립되면서 2001년 한국전력에서 한국수력원자력 및 발전 5개사가 분할되었고, 노무현 정부 이후 공기업 민영화 정책에 대한 재검토가 이루어지면서 추가적 민영화는 중단되었지만 민간발전사가 설립되고, 운전 및 정비 업무가 민영화 되거나 민간 기업이 진출하여 경쟁하는 시스템이 도입되기 시작했다.

이러한 외주화 및 민영화 과정에서 석탄화력발전은 전력생산 및 발전소의 유지, 운영을 위한 업무 전체가 수직 및 수평으로 여러 갈래 분할된 구조를 갖게 되었다. 발전사로부터 운전, 정비, 시설의 유지 운영을 위한 부분의 외주용역으로 나뉘고, 운전, 정비, 현재 자회사로 전환된 시설의 유지 운영 부분이 각 다른 업체 및 계약으로 나뉜다. 그리고 운전, 정비는 다시 일부를 재하청하는 방식으로 운영되고 있다.

그러나 연간발전계획, 기전 설비의 정비계획, 석탄입하계획, 저탄 및 상탄계획, 상하탄 설비 및 회처리 설비, 수·폐수처리 설비 등의 정비계획 등 발전소의 운영에 필요한 총괄적 계획이 원청인 발전사에서 수립되고, 그에 따라 전체 발전소의 각 업무가 유기적으로 연계되어 작동하는 만큼 이러한 분할이 원청으로부터의 작업조직 총괄 및 지시를 배제하지 않는다. 그로부터 발전소의 인력 운영에 대한 간접고용이 가지는 종속적 특징이 다방면에서 드러나며, 간접고용 비정규직 노동자들의 권리 축소 및 침해의 구조적인 원인이 된다.

**1) 외주화된 하청업체를 실질적으로는 하나의 작업조직으로 통합 운영**

**가) 원청의 시스템으로 운영되는 작업체계**

간접고용으로 인한 기업 간 분리로 인해 원청과의 작업 소통은 기업 대 기업의 소통으로 표현되지만, 노동자들의 업무는 원청을 중심으로 동일한 시스템으로 통합되어 운영된다. 예를 들어, 서부발전의 경우 원청이 관리·운영하는 데이터베이스인 발전설비관리시스템 'Geni'를 통해 협력업체 노동자들에 대한 작업지시 및 수행된 작업에 대한 결과 등을 통합적으로 관리하고 있다. 연료운전 설비에 종사하는 노동자들은 근무자, 근무인원 등을 Geni에 등록하여 보고하고 있으며, 설비의 이상부위 등에 대해서는 사진 촬영 및 개선요구사항을 정리해 역시 Geni에 등록하도록 하고 있다. 회처리 및 탈황제어실에서는 Geni 시스템 뿐만 아니라 Pi시스템(서부발전사 사내인트라넷) 및 실시간 환경감시시스템을 활용하여 업무를 수행하고 있는데, 이는 모두 원청 발전사가 운영하는 전산시스템이다. 경상정비의 경우에는 일일작업일지(근무자, 업무내용, 근무시간 등), 작업결과 사진 등을 매일 Geni에 등록하여 보고하며, 일일정비회의, 작업요청관리, 작업오더관리, 안전작업관리, 예방점검관리, 예방정비관리, 자재관리, 설비개선관리, 결재관리 등이 모두 Geni 시스템을 통해 이루어진다. 예방점검 및 정비의 경우도 마찬가지이다. 또한 경상정비와 관련된 지입자재는 모두 Geni를 통해 구매되어 제공받는다.[47]

발전사들은 이러한 발전설비관리시스템을 각자 도입하여 운용하고 있는데, 이러한 시스템을 통해 하청업체에 위탁된 업무의 지시에서 부터 실행, 보고에 이르기까지 원청의 통합적 관리를 이루고 있다. 이는 하청업체를 통해 운영하고 있지만 실질적으로 원청이 업무 전반에 대해 포괄적 업무지시를 수행하고 있는 것으로 볼 수 있는 요소이다.

***"서부발전에서 안전허가, 오더번호를 올려줍니다. 제니라는 프로그램에 올리면 오더번호를 받아서 처리해요. 팀의 대리나 차장들이 오더, TM 나온 걸 보고서, 급한 거 위주로 해서 작업을 합니다. 운전원들이 TM을 올려서 제니에 올라가려면 서부발전에서 승인을 해줘야 하고, 승인이 되어야 오더번호 같은 것이 넘어와요. 해당 작업이 다 끝나면 작업 완료 처리를 하고요."***

***"감독부서에서 안전작업서와 허가서가 발행이 되면. 안전작업허가서 저희들이 요청을 합니다. 작업 오늘 이런 이런 작업이 있으니까 허가서를 발행해달라 이러면 감독부서에서 승인을 받아서 허가서가 9시 30분에 발행이 돼서 내려오거든요. 그럼 그거 갖고 업무를 시작을 합니다. (…) 작업보고는 현장에서 작업허가서 받고 작업하고 나서 전화로 해서 완료됐습니다 하면 감독님이 거의 현장에 입회하기 때문에요. 작업보고 나서 같이 들어갑니다. 그런데 큰 작업이면, 입회하지만, 뭐, 잠깐잠깐 작업하는 거 있지 않습니까? 현장이 여러 개다 보니까 일이 뭐 하나만 나오는 게 아니라 여러 개 나오니까 이렇게 작업을 하고 이쪽 작업하고 이쪽 작업하면 완료됐다고 감독한테 각 파트 감독들한테 연락을 한다든지 아니면 감독님 와서 확인하십시오 이러면 확인하고요. 이런 식으로 처리를 해가지고 완료 처리하면 저희들은 들어와서 이제 직원들은 신행정(프로그램, SAP)으로 해서 컴퓨터상으로 올려주고요. 완료처리하면 감독님은 사무***

47) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회, "고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서", 2019.8., 4, 114, 120, 121, 139, 382 쪽

***실 들어가서 완료처리한 거를 완결 승인을 해버리면 우리가 작업이 완료된 걸로 넘어갑니다. 저희들이 완료 처리됐습니다 하고 올리면 거기에 자재가 들어가고 뭐가 들어가기 때문에 그런 거에 대해서 다 감독에 의해서 승인완료처리하죠." (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)***

이러한 특징은 운영의 편리를 위한 요소라는 측면에 앞서 부두 하역부터 최종 발전 단계에 이르기까지의 전체 작업 과정이 결정된 발전량을 생산하기 위한 과정으로 통합적인 계획 하에 운영될 수밖에 없고, 그에 따라 업무량과 필요한 정비 일정 등 총괄적 일정이 원청에 의해 계획되어야만 하는 산업적 특성에 기인하는 것이다. 또한 그 내용적 측면에서는 포괄적 작업지시의 성격뿐만 아니라 작업 대상, 작업물량, 작업위치, 작업 시간 등에 대한 구체적인 지시와 관리의 성격의 가지기도 한다. 하나의 사업체에서 상급자가 하급자에게 직접 작업 지시를 하고 보고를 받아 관리하는 방식과 전산관리시스템을 통한 작업지시 및 관리가 본질적으로 다르지 않다고 보기 때문이다.[48]

**나) 구체적인 작업조직의 통합 운영**

시스템을 통한 작업의 통제뿐만 아니라 작업조직의 구성 역시 통합적으로 짜이고 운영되고 있다. 하청의 작업조직은 원청의 조직구조를 따라 배치되고, 원청에는 각 공정을 지휘 감독하는 감독을 둔다. 운탄제어실, 탈황, 회처리제어실은 원청 발전사 발전운영실 발전부 아래 부서로 볼 수 있고, 원청의 각 부서(발전부, 연소기술부, 연료설비부, 환경설비부, 연료자재부, 자원순환부 등)와 기능적으로 협업하면서 업무를 수행한다. 기능적인 공동 작업이라고 볼 수 있다. 운탄제어실의 현장운전원인 시료채취원(하청 소속)이 시료채취를 하면 연소기술부에서 분석, 판단하여 혼탄비율을 정하고 연소기술부가 상탄과 혼탄비율 지시를 하청 운탄제어실에 하면 그에 따라 상탄과 혼탄작업이 이루어진다. 이런 모습은 석탄취급설비를 이용하여 보일러에 연소효율이 가장 적정한 연료를 투입하기 위한 작업을 공동으로 하는 모습이다(기능적 공동작업). 무엇보다 운탄제어실, 탈황, 회처리 제어실 등은 원청 발전사의 발전운영실 아래 한 부서로 기능하고 있어서 원청 발전사의 사업조직에 실질적으로 편입되어 있다고 볼 수 있다.[49] 이러한 체계로 인해 하청노동자들의 작업은 원청에 의해 총괄적으로 감독되며, 직접적이고 구체적인 작업 지시가 이루어지기도 한다.

이러한 통합적 작업조직 운영이 가장 두드러지는 것은 일상적인 작업의 운영에서이다. 발전사와 하청업체는 각 발전처별로 소위 830 회의를 진행(현재는 9시로 시간이 변경, 900회의로 칭하고 있다)하는데, 원청 발전사의 관리자와 연관된 하청업체의 관리자가 참석하여 함께 회의를 진행한다. 이 회의에서는 작업 진행 사항, 당일의 주요 작업 내용이 지시되고, 전달된다. 하청업체는 다시 내부적으로 아침 회의에서 업무 분배 및 안전사항 등을 전달하고 각 현장의 작업조직에 따라 업무를 수행한다. 대부분 매일 수행되는 이 업무 시작시의 회의는 원청으로부터 매일의 업무지시가 전달되고 조율되는, 외주화를 통한 형식적 기업 분리를 넘나들면서 작업조직을 통합하는 독특한 형태이다.

***"일단은 제가 업무지시를 다 받아가지고요, 우리 직원들한테 하나하나씩 설명해주고 가서 이렇게 확인도 하고요. 그런 식으로 하고 있습니다. 저는 한산 직원분들한테 가서 그쪽 대리한테 받아서 예. 그렇게 진행을 하고 있습니다. (한산은 또 아침에 서부발전에서) 회의를 해서 이제 거기서 나온 작업은 현장대리가 나한테 이제 얘기를 해주는 거죠." (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)***

**다) 배제하기 어려운 직접 지시**

기업과 기업 간의 소통으로 형식화 되어 있지만 현장에서 발생하는 구체적이고 직접적인 원청으로부터의 업무지시를 완전히 배제하지는 못한다.

***"업무지시는 너무 사방에서 불규칙적으로 들어오는 거라 어디서부터 어디까지 들어온다고 얘기를 못해요. 중요한 것은 본청(원청)에서 들어오는 업무지시가 90% 이상이라는 거예요. 원래 본청이 우리한테 하도급을 줬으면 우리한테 업무지시를 하면 안 되는 겁니다. 근데 우리가 하는 업무 중에 90% 이상은 본청에서 나오는 그거고, 다 카톡으로 사진이 찍혀서. 똑같은 현장에서 제거를 하고 다시 사진을 찍어 올려줘야 하는 업무가 꽤 많아요." (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 66쪽)***

***"정말 당연한 듯이 원청에서 지시를 해요. 사실 체계가 있어요. 원청에서도 저희 팀에다가 공문을 작성해서 보내면, 저희가 받고 수리를 해야 돼요. 판단하고 결재서류를 담당자, 파트장, 팀장, 소장을 받고 하면 못해도 공무하는데 이틀에서 삼일 걸리는 거죠. 이걸 못하니까 직접 지시가 되게 되고 그 직접 지시가 처음에는 팀장과 팀장끼리, 실장과 팀장끼리 하다가 점점 낮게 내려온 거예요. 파트장한테 하다가 안 되니까 바로 제어원, 현장원한테 지시하는 거예요." (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 68쪽)***

***"정비하는 입장에서는 뜯어 봐야 아는 경우가 있어요. 작업을 가서 보니까 생각했던 것이 아니***

48) 태안시민대책위 법률지원단, "원청 한국서부발전이 져야 할 실질적 책임 문제", 토론회 발제문

49) 위 특조위 보고서 116~117쪽

**라 원인이 다른 것인 경우가 있죠. 그럴 때 안전작업허가서가 바로 되는 것이 아니니까, 구두로 지시하는 경우가 발생하죠. 그때 그때 다르기 때문에 그런 지시가 어느 정도를 차지하는지.. ( 비율로 말하기는 어렵지만) 있기는 하죠."**

**"현장에서.. 예를 들어 1, 2, 3 중에 1에 대해서 TM이 나왔는데, 2번도 그냥 구두로 해달라고 하는 경우가 있어요. 허가서 따로 없이. 원청에서는 두루두루 해석할 수 있도록, 작업허가서가 포괄적이라고 이야기를 하는 건데. 그런데 정비하는 입장에서는 1번 하러 간건데, 2번은 옆에 있다는 이유로 봐달라고 하는 건거죠. 그러면 작업이 두 개로 늘어나는 거예요. 허가서는 하나인데"**

**2) 원하청 격차로 인해 발생하는 안전과 권리의 공백**

그러나 동일한 방식으로 작업조직을 편재하더라도 원하청의 분리, 원청과 하청의 격차는 작업조직을 완전히 일치시키지는 못하며 이 균열은 때로 안전상의 문제를 야기하거나, 하청 노동자의 과중한 노동으로 귀결된다. 예를 들어, 서부발전 태안화력발전소의 경우 발전소는 각 1발전처(1~4호기), 2발전처(5~8호기), 3발전처(9, 10호기)로 나누어 각 4개의 팀을 원청에서 운영하고 있다. 1, 2발의 운전 및 정비 업무를 수행하고 있는 한전산업개발은 형식상 같은 구조를 유지하고 있으나, 인원이 충분하지 않기 때문에 원청의 작업조직과 같은 방식을 직제를 세밀하게 구성하는 것이 불가능했고, 1, 2발전처의 업체 관리 책임자를 분리할 수가 없는 상황이다. 이는 현장에 돌발적 상황이 발생할 경우 어느 한편에 대한 공백이 발생할 수밖에 없는 상태를 야기한다.

그런데 이 책임자를 배치하는 것은 한전산업개발에서의 자체적 결정보다 원청과의 계약에 의해 더 영향을 받는다. 원하청 용역계약은 필요 인원을 기준으로 산정을 하며, 이때 필요한 숙련 및 자격, 직급 등을 구체적으로 구분 산정하여 인원을 정한다. 하청업체가 독립적으로 인력 규모를 결정하고 운영하는 것은 애초에 불가능한 것이다. 그리고 원청은 인원을 충분히 책정해 계약하지 않고, 하청업체는 계약상 정해지는 인원을 초과하여 인력을 고용하지 않는다.

**"적정인력을 산출하는 기준은 원청이 하기 때문에 발전사에서 정하는 겁니다. 그래서 여기서 없는 인력이 현장대리, 브레이카(BRK). 브레이카는 전기 차단 장치인데, 업무를 호환해서 하게 되는 거예요. 원청은 브레이카를 전문적으로 넣고, 빼고 하는 사람이 있는데, 하청은 그런 인력이 분화되어 있지 않아요. 중간 관리자 수도 특정되고, 현장대리나 브레이카는 따로 없기 때문에 이일 저일 하는 사람이 생기는 거죠."**



**"원청과 똑같은 방식으로 소통구조를 엮다보니 현재와 같은 구조인 건데요. 현재 하청조직도 세부적으로 1발, 2발 이렇게 나눠지기는 하는데, 팀장이 줄어드는 거예요. 1~8호기 까지 팀장이 4명이에요. 정비도 운전도 그래요. 똑같은 시스템으로 갖추어 두긴 했는데, 담당해야 할 인원이 훨씬 많기 때문에 안전이나 일상적인 관리가 충분하게 되기 어렵다는 거죠."**

하청 노동자의 배치, 근로시간의 운영 등도 발전사의 운영시스템에 종속될 수밖에 없다. 이는 용역계약으로 인한 제약으로 인한 것이기도 하지만, 업무의 운영상 구조적으로 발생할 수밖에 없는 부분이다. 24시간 연속근무, 교대근무, 컨베이어 벨트를 이용한 작업의 속도 역시도 연속한 흐름 공정의 특성상 발전사에 의해 주도되고 결정될 수밖에 없다. 인원의 배치 및 규모 등에 있어서도 원청 발전사의 결정이 반영되거나 승인을 필요로 하며, 특히 인원충원은 원청에 의해 결정되고 기성에 반영되지 않으면 거의 가능하지 않은 구조이다. 결국 하청 노동자들의 노동시간, 인원 배치 등에 대한 최종 결정권은 원청이 보유하면서, 노동자들의 노동조건에 직간접적 영향을 모두 행사하고 있는 것이다.

**"당직은 한 달에 세 번 내지 네 번 정도 섭니다. 당직자 배치는 해당 과에서 대리가 인원 파악을 해서, 정비 공무쪽(한전산업개발)에 인원을 올려요. 그리고 정비 인원과 당직 인원도 서부발전과 소통이 돼야 해요."**

**"유연근로제를 실시하고 있거든요. 8시 반 출근해가지구요. 평일에는 6시 퇴근이구요. 금요일은 8시 출근해서 3시 퇴근이요. (…) (유연근로는) 서부발전 돌아가는 걸로. 그러니까 왜 그러냐 하면 감독이 있어야 저희들도 일을 하잖아요. 감독이 없으면 일을 못하니까요. 서부발전이 그렇게 진행을 하니까. 저희도 그렇게 일을 하고 있습니다." (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)**

**3) 하청노동자의 발언권을 배제하는 일방적 소통구조**

발전소의 업무는 하역, 저탄 및 상탄, 메인설비 가동, 환경처리, 정비 등으로 각 단계가 나뉘는 것처럼 보이지만, 각 단계의 운영을 위해서 유보될 수 있는 영역이란 사실 거의 존재하지 않는다. 하역과 저탄장 관리, 탄을 소모하는 과정, 상탄 및 운탄업무가 원활히 이루어져야 발전이 가능하고, 이후 환경설비에 이르기까지 연속된 흐름공정을 이룬다. 이렇게 연속된 공정은 각 하청업체로 분리되어 있지만 서로의 작업이 긴밀하게 연계될 수밖에 없는 필요를 지닌다. 그래서 업무에 필요한 소통은 원청과 운전업무를 수행하는 업체, 정비를 수행하는 업체 간에 상시적으로 이루어지게 된다.

*“(다른 협력사와 소통은) 당연히 있습니다. 운전부서하고 다 연락들 해야죠. (정비가 필요하다고 할 때) 그것을 티엠을 냅니다. 티엠이 감독부한테 넘어가면 감독이 거기서 승인을 해서 넘어오면 그게 저희쪽 컴퓨터가 뜹니다. 그래서 그거 뜨면 그거 갖고 오더를 받아서 저희들이 허가서를 발행해달라고 오늘 작업 하겠습니다. 그럼 해서 하는 거고요. 운전이 지금 급해가지고 정비해달라. 그러면 세웁니다. 무조건 세우고 그건 나중에 티엠 내서 저희들이 티엠 받아서 처리하죠. 구두상으로는 지금 작업이 안 됩니다. 허가서가 발행이 안 되기 때문에.” (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)*

*“저희는 사실 운전, 한전산업개발 운전쪽하고 연관이 많이 있죠. 만약에 여기 기계가 돌아가고 있는 상태에서 정비는 못하지 않습니까. 그러니까 그렇게 되면 한전산업개발이나 저희쪽이나 그 부분에 대해서 서로 커뮤니케이션해가지고 항상. 또 감독부서도 마찬가지지만, 오다 내릴 때 서로 통지서하고 몇 번 확인을 하고. 그런 식으로 해가지고 작업을 하고 있습니다. 저희는 뭐 지금 당장 (많이 소통을) 하는 게 아무래도 한전산업개발이지만 모든 회사하고 다 연관이 있다고 봅니다. 연료가 공급이 안 되면 보일러가 가동을 못하면 거기에 따라서 보일러 담당하는 회사는 또 kps고 또 터빈 담당은 다른 회사고, 막 나눠지다 보니까 입체적으로 그렇게 되는 거죠.” (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)*

***“각 해당 기계 1팀, 기계 2팀, 전기팀, 이 사무실에 (원청)감독들하고 수시로. 그거는 왜냐면 커뮤니케이션이 되어야지 일이 되지 않겠습니까. 그래서 제가 가서, 가끔 해당되는 사무실에 가서 보면 감독이 와서 같이 얘기하고 그러는 걸 자주 보니까요.” (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)***

그러나 원청과 협력업체의 소통이 업무지시에 직접적으로 관여하는 성격의 것임과 상반되게 하청업체간의 소통은 본질적인 부분으로 다가서지는 못한다. 작업에 대한 총괄적 지배권을 가진 원청을 통한 소통만이 작업과 작업을 연계하는 실질적 수단이 되기 때문이다. 원청의 지배권은 유지되는 반면 공정별 하청업체의 분리는 유기적 연결을 필요로 하는 공정의 원활한 운영을 방해한다. 운전원들이 필요로 하는 정비나 설비개선은 제때 이루어지지 못하고, 정비 노동자들의 작업량은 늘 한계를 초과하는 수준으로 부여된다. 이를 해소하기 위한 현장 노동자들의 자구책은 오로지 노동력을 끊임없이 투여하는 것일 뿐으로, 하청노동자들의 노동 강도 강화와 위험의 가중으로 이어지고 있다.

***“현장감독들이 설계를 하고 차장들이 승인을 얻어서 정비부서에 넘기면, 정비팀이 정비를 하고, 현실화 됐다 뭐했다 이야기하는 게 웃긴 게 뭐냐면, 저희가 TM 발행돼서 지금 9개월이 됐는데도 해결안 된 게 있어요. 안된다니까요. 사이드 스콧하나 고치는데 한 달 넘게 고쳐요. 가습계 고치는데 한.. 내가 그랬어요 가습계 달라고. 내가 가서 갈테니까 달라고. 안줘요. 볼트 4개 풀러서 다시 조이기만 하면돼요. 그거 하는데 3주 걸리고. (…) 정비팀도 하고 싶어요. 인원이 없어. 생각해보세요. 4명 근무하는데 2-3명이 월차를 썼어. 혼자서 어떻게 일을 해요. 저번에 보니까 금요일에 너무 바빠서 가습계 안 고쳐 주시나요? 근데.. 이걸 해야 된대요. 다른 조 보내주시면 안되나요? 나머지 다 월차 써서 안 나왔대요. 그럼 못하잖아요. 그 정도로 인원이 적어요. 기계 규모에 비해서 정비 인력이 너무 없어요.”***

***“업무가 항상 많고, 지금도 많이 밀려 있어요. 인원은 언더티오로 늘 가고 있고. 짧은 시간 안에 하다 보니 미뤄지고, 경상인력인데 O/H도 해야 돼요. 본 설비랑 좀 다른 게, 본 설비는 세우고 하는데, 이쪽은(컨베이어벨트) O/H라고 해도 길게는 일주일 정도밖에 라인을 못 잡아요. 한 라인으로 운영을 하다보면 물량이 딸릴 수도 있고. 그래서 O/H를 기간 내에 못 끝내서 기간이 아닐 때도 O/H를 하는 거죠. 기간 내에 못 끝내면 (원청에서) 돈을 깎는다는 말도 있어요. 상탄 시간 말고 탄을 안 올려도 되는 시간에 잠깐 세우고 작업을 하는 것인데, 경상 시간에 O/H를 하는 거죠. 그걸 해야 회사에서 수익이 나니까. (…) 정비는 일을 하루에 몇 건씩을 한다기보다, 원래 건수가 정해진 것에서도 누락이 돼요. 항상 10건 이상씩 오더가 나오는데, 다 해내지를 못해요. 끝낼 수 없는 만큼의 많은 양의 오더가 항상 있는 거예요.”***

***“설비 하나가 크게 고장이 나서 작동이 안 되거나 이런 경우. 탄이 너무 많이 샌다거나.. 그건 제어원에게 말하면 제어가 알아서 처리하는 게 아니라, 서부로 연락이 가야 돼요. 서부에서 모든 지시를 한 다음에 우리한테 내려오는 거죠. 서부 내려오기 전까지는 계속 돌려야 돼요. 문제가 있어도, 계속. 서부에서 ‘내일까지 말씀드릴게요’라고 하면 문제가 계속 있어도 기다려야 하는 거죠. 탄도 계속 새고 하는데도.” (태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 69쪽)***

#### 4) 원하청 계약서에서 드러나는 권리 침해

원청 발전회사와 하청의 용역(또는 공사)계약서 및 하청업체의 규정에서 안전 및 노동권에 대한 침해 조항을 발견할 수 있었다. 서부발전과 태안화력발전소 1~8호기 연료·환경설비 운전 및 경상정비를 위탁운영하고 있는 한전산업개발의 용역계약 특수조건, 서부발전과 한국발전기술의 태안화력 9, 10호기 및 IGCC 연료환경설비 위탁운전 용역계약 특수조건에 대해 살펴볼 때, 전체적으로 도급계약으로 보기 어려운 원청 발전회사의 통제와 승인에 의해 업무가 수행되어야 함이 확인된다. 업무의 수행절차는 원청의 발전계획 및 정비계획에 따른 총괄적 기획에 의해 짜이며 각 업무의 수행에 있어서 일

간, 주간, 월간, 분기 및 반기, 연간 등의 세세한 보고 구조를 취하고 있다. 상시적인 직접 지시와 관리감독이 이루어지고 있으며, 또한 발전소의 연속흐름공정을 고려할 때 그러한 총괄적 운영통제 및 구체적 관리·감독은 필수적인 부분이기도 하다. 그러나 업무를 분할하여 외주 운영하는 것에서 발생하는 권한과 책임의 공백은 노동자의 안전 및 노동권 침해의 근본적 원인을 제공한다.

**가) 하청 인력을 통제하면서 그에 대한 책임은 회피**

인력에 대한 구체적인 통제조항들은 원청이 하청업체의 인력에 대해 용역/공사 계약을 통해 직접적으로 통제하고 있음을 보여주는 것이다. 운전용역계약에서는 현장대리인의 교체를 하청업체가 독자적으로 행할 수 없음을 명시하고 있다. 이는 원청과 하청노동자의 소통의 고리인 현장대리인에 대해서 하청업체의 일방적 변경 또는 이동을 막고 있는 것으로 하청업체의 독립성이 없음과 동시에 현장대리인 및 하청업체의 인력조직 운영에 대해 원청이 하나의 자기 조직과 유사하게 관리하고 있음을 보여주는 것이다. 특히 경상정비의 경우에는 발주사의 요청에 따라 교대 및 대기 근무를 시행해야 하고, 인력운영에 있어서도 별도의 비용이 발생하지 않도록 명기하여 발주사인 원청의 비용부담을 경감하고자 하는 내용도 포함하고 있다. 무엇보다, 제9조는 경상정비 인력의 상주를 명시하고 있을 뿐만 아니라 기술향상을 명목으로 이동 자체를 억제하도록 하고 있다. 이는 해당 설비에 대한 숙련이 중요한 경상정비의 업무적 특성뿐만 아니라 그로부터 원청 발전회사가 상시적으로 해당 업무 수행에 필요한 인력을 확보하고 있어야만 함을 의미한다. 즉, 직접고용해야 할 인력에 대해 하청을 통해 고용함으로써 고용에 대한 책임을 면하고 있음을 알 수 있다.

**표58.** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 인력통제 조항

| 계약 | 내용 |
|---|---|
| 경상정비 공사계약 (1~8호기) | **제7조(정비의 방법 및 책임)** ① 경상정비공사의 정비방법은 다음 각 호와 같다.<br>2. 설비의 안정운전을 위하여 긴급정비가 예상되는 경우에는 발주자의 요청에 따라 교대 및 대기 근무를 시행하여야 하며 계약상대자는 인력운영 방법을 강구하여 별도의 비용이 발생되지 않도록 조치해야 한다. |
| | **제9조(정비원 및 고용원 관리)** ① 계약상대자는 발전설비의 적기 정비를 위해 발주자의 해당 사업소에 필요한 정비인력을 상주시켜야 하며, 매분기 해당사업소별 정비인력의 정원 및 현원 현황을 발주자에게 제출하여야 한다. 또한 정상적인 역무수행에 지장이 없도록 착공계 제출시 작성된 인력투입계획서를 준수하여 인력을 유지, 배치하여야 한다.<br>② 계약상대자는 정비인력의 기술향상을 적극 추진하여야 하며 정비인력의 기술축적 및 기술력 향상을 위하여 정비인력의 이동을 억제하여야 한다. |
| 운전용역계약 (한전산업개발) | **제5조(현장대리인)** ③ 계약상대자가 현장대리인을 교체하고자 할 경우에는 사전에 발주자인 태안발전본부 사업소장과 협의하여야 한다. |
| 운전용역계약 (한국발전기술) | **제5조(현장대리인)** ③ 현장대리인을 교체하고자 할 경우에 계약상대자는 사전에 발주자와 협의하여야 한다. |



**나) 안전에 대한 책임도 하청업체로 전가**

안전의 책임이 어떻게 하청업체로 전가되고 있는가의 부분도 확인된다. 모든 계약에서 사업수행에 따른 인명 및 설비안전에 대한 책임이 하청업체에 있다는 것을 명시하고 있는데, 이는 계약에 따른 당연한 의무인 것처럼 보이지만, 해당 노동자들이 업무를 수행하는 시설 및 설비 자체의 소유권이 원청에 있다는 점에서 그에 기인하는 원청의 관리책임 및 안전에 대한 책임을 면하기 위한 조항에 해당한다. 또한 원청의 복리후생시설을 이용할 수 있도록 하면서도 그에서 발생한 재해책임을 하청업체에 지도록 하고 있는데, 이 역시 원청의 시설임에도 불구하고 그 관리 소홀로 인해 발생할 수 있는 안전의 책임을 하청노동자가 해당 시설을 이용했다는 사실만으로 하청업체에 그 책임을 전가하고 있는 내용이다. 하청노동자들의 경우 식당이나 의무실, 휴게실 등 사실상 원청의 편의시설을 이용하는 것은 현실적으로 거의 불가능하다. 그럼에도 계약서상으로는 이용의 편의를 제공하는 것처럼 하면서, 그로부터 발생할 수 있는 문제에 대한 책임은 다시 하청업체로, 노동자에게로 떠넘기고 있는 것이다.

한편 한전산업개발의 운전용역계약에서는 하도급(재하청)시 하도급 소속 노동자의 안전에 대한 책임을 한전산업개발에 지우고 있는데, 이는 한전산업개발과 같은 1차 하청업체에 대해 원청 발전회사가 안전에 대한 책임을 떠넘기는 것과는 상반된 내용이다. 재하청 역시 원청의 승인 없이는 이루어질 수 없는데, 그럼에도 불구하고 원청의 책임은 모두 떠넘기면서 1차 하청업체를 통해 재하청에 대한 관리까지 편의적으로 행하겠다는 것에 다름 아니다. 게다가 용역계약 특수조건 상 하청업체에 대한 각종 벌과금 규정을 두고 있다. 이러한 조항들은 일반적인 계약상의 손해배상책임과 유사하게 볼 수도 있지만, 인력용역계약에서 이는 곧 벌과금 회피를 위해 하청업체가 노동자들의 노동 강도를 높이고 위험한 노동을 강요하는 배경으로 이어진다. 특히 한국발전기술과의 용역계약에서는 안전사고로 사업소 안전진단 용역 등이 진행될 경우 소요된 실비용을 벌과금으로 부과하도록 하고 있어 하청노동자들의 안전에 대한 권리를 침해하고 각종 재해를 은폐하는 요소가 된다.

**표59.** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 안전에 대한 책임전가 조항

| 계약 | 내용 |
|---|---|
| 경상정비 공사계약 (1~8호기) | **제15조(안전관리 및 보안수칙 준수)** ① 계약상대자는 다음 각 호에서 정하는 산업안전관리를 철저히 준수하여야 한다.<br>1. 계약상대자는 정비 업무 수행상의 모든 안전사고에 대한 책임이 있으며, 따라서 안전사고를 미연에 방지하기 위하여 적극 노력하여야 한다. |

| | |
|---|---|
| 운전용역계약<br>(한전산업개발) | **제4조(책임과 의무)** ④ 계약상대자는 본 사업수행에 따른 인명 및 설비안전에 대한 책임이 있다. |
| | **제12조(복리후생관리 협조)** 계약상대자의 현장 운영요원은 발주자의 복리후생시설을 이용할 수 있다. 이 경우 발주자의 시설이용으로 계약상대자의 인력에 발생된 재해의 책임은 계약상대자에게 있다. |
| | **제17조(안전관리 및 보안 수칙 준수)** ② 계약상대자는 … 계약상대자의 하도급자의 종업원 또는 고용원의 안전에 관한 모든 책임을 진다. |
| 운전용역계약<br>(한국발전기술) | **제4조(책임과 의무)** ④ 계약상대자는 본 사업수행에 따른 인명 및 설비안전에 대한 책임이 있다. |
| | **제12조(복리후생관리 협조)** 계약상대자의 현장 운영요원은 발주자의 복리후생시설을 이용할 수 있다. 이 경우 발주자의 시설이용으로 계약상대자의 인력에 발생된 재해의 책임은 계약상대자에게 있다. |
| | **제14조(대가지불, 지체상금, 벌과금 등)** ② 계약상대자는 제2조의 역무를 발주자가 정한 기간내 완료하지 못하거나 계약 상대자의 귀책으로 발전 지장을 초래하였을 경우에는 아래 내용에 따란 산출한 지체상금 및 벌과금을 계약일반조건에 준하여 발주자에게 납부하여야 한다. 단, 연간 총 지체상금 및 손해배상액은 연간 계약금액의 10% 이내로 한다.<br>5. 안전관리 벌과금 : 계약상대자의 과실로 인한 안전사고로 유발된 해당 사업소의 아전진단 용역 등에 소요된 실비용 |

### 다) 노동3권 침해 조항도 계약서에 포함

원청과 하청의 계약에서는 노동3권에 대한 침해 우려가 있는 사항들도 일부 확인된다. 한전산업개발과 한국발전기술의 용역계약 특수조건에는 노동쟁의를 사유로 계약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있도록 하는 내용도 포함하고 있다. 발전회사는 용역/공사계약 각 제14조에 파업기간에 대해 용역기간에서 제외하고 해당 기간의 위탁운영비를 기성고에서 삭감한다는 내용을 두고 있어 설령 하청업체 노동자들의 쟁의로 인해 손실이 발생한다 하더라도 이를 회피할 수 있는 조항을 이미 두고 있음에도 불구하고 계약해지가 가능한 사유로도 포함하여 하청업체로 하여금 해당 노동자들의 권리를 통제할 요인을 강하게 제공하고 있다.

**표60.** 용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 노동3권 침해 조항

| 계약 | 내용 |
|---|---|
| 운전용역계약<br>(한전산업개발) | **제18조(계약상대자의 책임 있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)** 계약상대자의 책임 있는 사유(노동쟁의 등)로 인하여 운전역무가 중단될 경우 발주자는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있다. |
| 운전용역계약<br>(한국발전기술) | **제21조(계약상대자의 책임 있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지)** ③ 계약상대자의 노동조합 분규 또는 파산으로 인한 용역수행능력이 어려워 전력생산차질이 예상되는 등 국가전력수급 안정운영에 악영향을 초래한다고 판단시 발주자는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해제 또는 해지할 수 있다. |



### 5) 업무의 비효율성 증대로 이어진 외주화

경상정비를 민영화하기 위한 정책을 지속적으로 추진해 왔으나, 한전KPS의 독점을 해소하고 민간업체를 육성해 시장을 개방한다는 정책은 오히려 비효율성을 높이고 있다. 예를 들어, 한전산업개발의 경우 운전인력에 비해 정비인력의 규모는 작다. 적은 인력으로 정비 업무를 운영하는 과정에서 업무에 대한 세분화와 전문성 축적이 되지 않고, 오히려 노동자들이 여러 개의 업무를 동시에 수행하면서 오히려 위험이 가중되고 있는 상황이다.

***"한산은 운전부서를 빼면 정비인력이 적어요. 또 세분화가 안 돼 있어요. 한 사람이 이것저것 대중없이 하는 거예요. 전문 분야 없이 이것저것 다 하다 보니 전문성이 떨어진다고 느끼죠. (원인은) 인원 문제 같아요. 인원이 좀 있으면 전문화할 수 있을 텐데, 누굴 특정해서 뭐만 하기에는 부족하다는 거죠. 부족한 인원으로 다 돌려야 하니까. 작업은 여러 작업이 많은데 이걸 세분화하면 다 감당할 수 없으니까. 한전KPS는 밸브 점검, 펌프 점검 등으로 업무가 나눠져 있거든요. 우리는 하역, 저탄, 상탄으로 팀이 나눠져 있는데, 인원 때문에 여기 저기 가서 일을 해야 하는 구조에요."***

나아가 한전KPS의 경우 발전회사의 분할로 인해 업무수행의 장애 요소가 증가했다고 한다. 전체 발전소에 대해 통합적으로 인력을 관리할 수 있었던 것에 비해서 발전 5개사와 각각의 계약을 체결해야 하고, 인력도 분산된다. 발전소의 설비는 적응과 숙련이 중요한 부분이기에 이러한 분산은 한전KPS의 입장에서도 숙련도 및 업무수행 등에 있어서 장애요인이 되고 있는 것이다.

***"한전체계로 있었으면 오히려 훨씬 더.. 발전 5개사로 나누면서 이 5개사 내에서도 정보공유가 안돼요. 교류가 단절되죠. 우리 회사는 발전소에 다 들어가는데, 발전소마다 적용하는 게 다 다르니까. 더 힘들죠. 그래서 더 인원도 많이 들어가고. 그런 어려움이 많아요."***

### 6) 외주화 철회, 고용 및 안전의 권리보장을 위한 직접고용 필요

발전소의 업무에 대한 원청 발전회사의 지배력은 전 분야에 광범위하게 미치고 있다. 그러나 원청의 지배력과 권한 아래에서 실질적으로 업무를 수행하는 노동자들의 소속은 여러 기업으로 외주화되어 있다. 이러한 분리는 노동자의 권리를 축소하고, 업무에 실질적으로 필요한 권한까지를 배제함으로써 고용불안과 임금저하 등 기본적 노동조건에서의 취약함은 물론 안전에 대한 위협까지 야기한다.

그에 비해 원청은 실질적으로, 혹은 계약에 근거하여 스스로 보유하고 있는 권한의 크기에 대응하는 책임을 지고 있지 않다. 원하청 관계는 지배 권력을 원청쪽으로 기울이는 반면, 책임을 하청업체로, 나아가 개별 노동자에게로 전가하는 구조를 취하고 있다.

하청업체로 권한을 분산시킨다고 해서 해결되는 문제는 아니다.[50] 하청업체를 더 키워 원청 발전회사와 대등한 관계를 형성하도록 한다는 것 역시 한정적이다. 계약을 통해 과업을 낙찰받아야 하는 하청업체가 대등한 관계에서 설비의 개선이나 안정적이고 충분한 인력 운용을 위한 설계를 요구하는 것은 불가능하다. 하청업체들이 설사 지금까지 일삼아 온 인건비 중간착복을 중단하고 노동자의 인건비를 계약에 따라 차감 없이 지급한다고 하더라도 그것이 본질적 개선일 수 없는 이유는 설비 등에 대한 고유 권한을 보유하지 못한 하청업체가 자체적으로 안전을 도모하고, 노동조건을 개선할 수 있는 위치에 있지 않기 때문이다. 더구나 개별 노동자의 권리 보장은 복잡한 고용구조를 취하면서 동시에 이룰 수 있는 일이 아니다. 노동자가 업무를 충실히 수행하면서도 안전에 대한 권리를 지킬 수 있도록 필요한 권한을 부여하는 것은 결국 발언권의 문제이기 때문이다. 노동자의 발언권 보장은 안정된 고용과 노동3권의 보장으로부터 비롯된다. 그러나 복잡한 다단계 하청의 간접고용 구조는 노동자의 고용을 불안정하게 만들고, 노동3권을 제대로 보장하지 않는다. 노동자의 고용 및 노동조건에 대해 실질적인 권한을 가진 원청 발전회사를 상대로 한 노동조합 활동이 불가능할 뿐만 아니라 오히려 그 노무관리에 복속되는 위치에 놓이기 때문에 간접고용 구조를 유지하는 한, 개별 노동자의 지위와 권리는 그 한계를 뛰어넘기 어렵다.

그런 점들을 고려할 때 원청의 통제력을 바탕으로 한 발전소의 유기적 운영이 필요하다는 산업적 특성에 가장 부합하면서도 노동자의 권리침해 없는 고용구조로 개선해 나가는 가장 적합한 방식은 외주화를 통한 운영이 아닌 직접고용일 수밖에 없는 것이다.

### 사. 중층화된 고용구조와 젠더차별

#### 1) 발전소의 중층화된 젠더차별과 '아웃소싱'

2017년 하반기부터 공공부문 '블라인드 채용'이 전면 도입되었다. 이로부터 모든 공공기관과 공기업은 채용과정에서 사진 부착과 학력, 신체조건 등 사회적 '편견'이 개입될 수 있는 항목이 사라진다.

50) 이에 대해 특조위 보고서는 '원청의 업무에 대한 관여를 배제한다면, 보다 형식적인 절차에 치중해 도급계약에 가까운 형태로 만들어 간다면, 또 직접적인 업무지시 구조를 취하는 통합적 회의체계를 없앤다면, 인력운영을 하청업체가 독자적으로 수행한다면' 등의 질문을 거듭하며, 그것이 불가능함을 입증하고 있다. 결국 발전소의 운영에 가장 타당한 인력운용 방법은 직접고용임을 증명하기 위해 특조위는 그 많은 질문을 제기했던 것이다.(특조위 보고서, 145~147쪽 참조)



이를 위해 고용노동부, 기획재정부, 행정자치부, 인사혁신처 등 관계부처는 '평등한 기회, 공정한 과정을 위한 블라인드 채용 추진방안'(2017.8.29.)[51]을 발표했다. 하지만 이러한 채용상의 차별 시정 등으로 직접적인 차별을 없애는 것만으로는 오래된 조직적 관행으로 남아있는 성차별 문제가 해소되기는 어렵다. 특히나 발전소와 같이 남성 중심적인 사업장의 특성상 직접적인 차별조항을 없애고 양성평등적인 조직문화를 추구한다고 하더라도, 차별이 해소되기는커녕 구조적으로 뿌리 깊게 작동하는 성차별적 조직문화가 '성 중립'이라는 명분으로 정당화되는 역효과가 나타날 수 있다.

발전소는 대부분 남성노동자들이 일하고 있다. 뿐만 아니라 원청과 하청, 자회사, 용역업체들로 이루어진 중층적인 고용관계는 노동자 내부의 차별과 위계의 문제를 젠더차별 보다는 고용구조상의 문제로 파악하고 이해하기 쉽도록 구조화 되어 있다.

문제는 고용상의 차별이냐, 젠더 차별이냐의 문제가 아니라, 중층화된 고용구조상의 차별이 젠더화되어 나타난다는 점이다. 젠더화된 차별은 가시적이고 직접적인 남성과 여성간의 차별일 뿐만 아니라 지배적인 조직문화가 남성화되어 있다는 것을 포함한다. 남성화된 조직문화에서 차별은 소수의 여성 노동자들에게 가해지는 것이 아니라, 수직적인 위계구조하에서 남성노동자 내부를 차등하여 차별의 중층적인 구조를 만든다. 즉 남성화된 조직문화에서 여성노동자 뿐만 아니라 남성노동자들 역시 젠더화된 차별의 그물망 안에 포함되어 있다. 하지만 구성원 대다수가 남성이라는 점에서, 남성적인 문화가 일반화된 질서로 받아들이기 쉽기 때문에 각종 차별과 위계화된 조직의 문제가 젠더화되어 있다는 점을 인식하기는 쉽지 않다. 반면 여성노동자의 경우 일반화된 질서로서 남성적인 문화는 그 자체로 여성노동자로서의 노동의 능력과 자격, 권리의 문제와 직결된다. 그들은 단지 수적으로 소수일 뿐만 아니라 지배적인 남성적인 조직문화에서 '투명인간' 취급을 받게 되면서 발전소 전체에서 가시적인 차별보다는 비가시적인 배제의 대상이 된다.

따라서 발전소의 젠더차별에 대한 인식은 매우 일반화되어 있지만, '젠더차별'로서 인식되지 않는다는 점에서 매우 문제적이다. 대부분의 남성노동자들, 특히 관리직급의 남성노동자들은 "발전소에서 성차별은 존재하지 않는다. 남자들이 대부분이고, 여자들하고는 일에서 부딪힐 일이 거의 없다."는

51) "오늘은 「평등한 기회·공정한 과정을 위한 블라인드 채용 추진방안」에 대해 말씀드리겠습니다. 이는 지난달 22일 대통령께서 청와대 수석·보좌관회의에서 지시하신공공부문 블라인드 채용 의무화를 이행하기 위한 후속조치입니다. 블라인드 채용은 채용과정에서 편견이 개입되어 불합리한 차별을 야기할 수 있는 출신지, 가족관계, 학력, 외모 등을 걷어내고 실력을 평가하여 인재를 채용하는 방식입니다[...] 332개 모든 공공기관은 7월 가이드라인 배포 후부터, 149개 모든 지방공기업은 인사담당자 교육을 거친 후 8월부터 입사지원서와 면접에서 편견을 야기할 수 있는 항목이 삭제됩니다. 이를 위해 정부는 공공기관과 지방공기업에 「블라인드 채용 가이드라인」을 배포하고, 인력운영방안, 경영평가지표 등 관련 규정을 정비해 나가고자 합니다."('블라인드 채용 추진방안 말씀자료', 정부 관계부처 합동 브리핑, 2017. 7. 5)

식의 답변이 주를 이룬다. 반면 여성노동자들도 “성차별 그런 것은 없어요. 각자 할 일을 할 뿐이죠.” 라는 식의 답변도 많이 제출되었다. 하지만 ‘각자 할 일’이 어떻게 배치되는지를 살펴본다면 발전소가 이미 젠더화된 역할 분담을 암묵적으로 전제하고 있다는 것을 알 수 있다. 가령 ‘석탄 나르는 남성’과 ‘밥 짓는 여성’ 혹은 ‘경비를 서는 남성’과 ‘청소하는 여성’과 같이 사회적으로 일반화된 성별 분업 구조에서 발전소 역시 자유롭지 않다. 즉 정규직 내부에서의 여성차별의 양상과 하청업체의 여성노동자들이 경험하는 차별, 그리고 자회사 청소 여성노동자들의 차별은 중층화된 고용구조 하에서 다른 양상으로 전개된다.

하지만 발전소 내에서의 성별분업의 특징은 전반적인 ‘아웃소싱’이라는 구조조정의 흐름과 맞물려서 형성되고 있다. ‘아웃소싱’의 근본적인 원칙은 ‘핵심 업무’와 ‘비핵심 업무’의 구별이다. 처음에는 청소와 경비와 같은 업무들을 아웃소싱하거나, 애초에 외부업체에 위탁함으로써 사용자와 노동자간의 임금이나 노동조건과 같은 문제를 고용과 함께 털어버리게 된다. 이는 단지 비용의 문제만이 아니라 공기업이 수용해야할 사회적 비용의 일부를 털어버리게 되는 것이다. 이에 따라 아웃소싱된 노동자들의 차별은 심화되면서 동시에 보이지 않게 된다.

‘아웃소싱’의 메커니즘은 더 많은 업무들을 외주화하게 된다는 점인데, 이에 따라 각 발전사에서 외주화는 지속적으로 증가하였고, 연료운전이나, 경상정비와 같은 직접적인 생산 공정에 있는 업무들도 외주화가 진행되었다. 이는 발전사가 책임져야할 고용관계의 해체를 의미한다. 이러한 고용관계의 해체는 권리의 배제를 동반한다. 발전소에서 젠더차별의 문제는 이러한 외주화의 흐름과 함께 중층화되어 있다.

다른 면에서 보자면 이른바 ‘핵심 업무’로 간주된 내부에서 여성의 일과 남성의 일은 차별 없이 배치되고 있는지, ‘비핵심 업무’로 아웃소싱된 업무에서 여성의 일과 남성의 일은 어떻게 편재되어 있는지를 살펴보아야 한다. 이러한 차별은 매우 문화적이고 관행적으로 이루어지면서 구조화되어 있기 때문에 그 실태를 드러내기가 쉽지 않다. 하지만 아웃소싱의 본질인 핵심과 비핵심의 구별은 노동내부를 원청과 하청으로 분할할 뿐만 아니라, 동시에 여성노동과 남성 노동 간의 위계를 도입한다. 따라서 발전소의 젠더차별을 하나로 정의할 수 없으며, 고용형태상의 구체적인 ‘위치’에서 각기 다른 젠더차별이 발생한다. 하지만 지금까지 발전소의 여성노동자들의 차별이 조사되거나 드러난 적이 없다. 보다 전면적인 조사를 하기 전에 본 보고서에서는 발전소안의 구체적인 차별의 지형들을 드러내고, 이러한 지형이 고용형태 뿐만 아니라 성별분업의 문제와 맞물려서 나타난다는 점을 밝히고자 한다.



이를 위하여 면접자들을 크게 네 부분으로 나누고, 각각의 노동조건에 따라 경험하고 있는 젠더차별을 조사하였다.

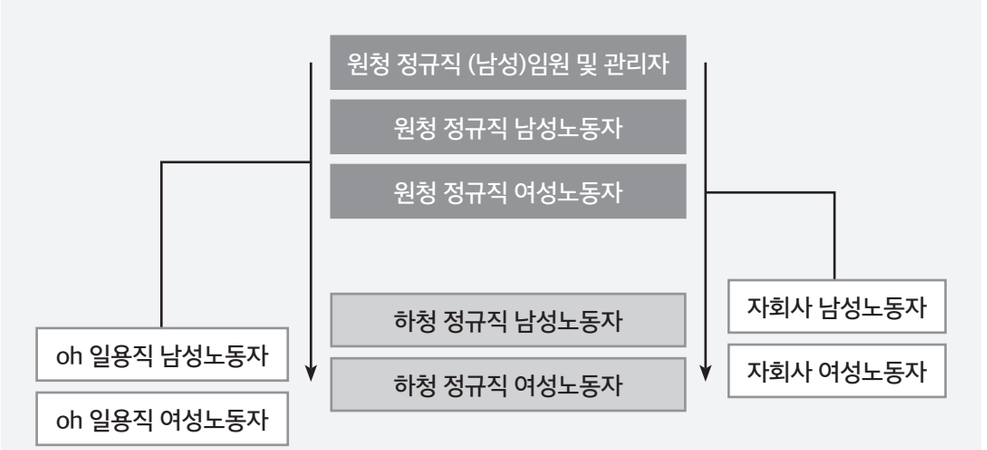
1) 발전사 소속 정규직 여성노동자(현장직군)

2) 하청업체 소속 여성노동자(현장직군)

3) 하청업체 소속 여성노동자(사무직군)

4) 자회사 소속 청소 여성노동자(발전소 설비 청소 담당 / 사무실 설비 청소 담당)

**그림34.** 발전소 원-하청 구조에서 젠더위계화 양상




위의 <그림 34>처럼 발전소 내부의 젠더차별은 단순히 여성노동자와 남성노동자간, 직장 상사와 부하직원간의 위계에 따른 젠더차별이 형성되는 것이 아니라, 고용형태에 따라 다양한 양상으로 구별할 수 있다. 원청과 하청간의 관계에서 여성노동자의 위치는 어떻게 나타나는가?

하청업체 소속 여성노동자의 경우 하청업체 남성노동자와 원청 남성노동자에게 모두 젠더차별을 경험할 수 있다. 자회사 소속 여성노동자의 경우도 원청소속 남성노동자와 하청업체 소속 남성노동자, 그리고 자회사 소속 남성노동자와의 관계에서 각기 다른 차별을 경험하게 된다. 이럴 경우 젠더차별은 고용형태와 맞물려서 각기 다른 양상으로 경험된다.

**2) 발전소 여성 정규직 노동자가 경험하는 젠더차별**

**가) 젠더화된 발전소와 간접차별**

원청 정규직 여성노동자의 경우, 특히 기술직군일 경우 원청 정규직 남성노동자와 하청업체 소속 남성노동자와 직접적인 업무관계를 맺는 경우가 많다. 이 관계에서 정규직 여성노동자의 위치는 정규직 남성노동자의 위치처럼 확고한 위치를 갖고 있는가도 따져볼 필요가 있다. 하청업체 소속 관리자는 현장감독의 숙련문제를 거론하며 여성감독의 업무상의 부족함을 지적했다.

***"현장감독 중에 여성들도 있는데, 남자들도 힘든 일을 여자들이 얼마나 잘해내겠어요."***

***"현장에서 밸브하나 돌리는데 15kg이 넘어요. 여자들은 그거 돌리지도 못해."***

원-하청간의 의사소통문제가 발생하는 이유 중의 하나가 현장감독을 비롯한 원청 관리자들이 하청업체로 외주화한 업무의 이해도가 현저히 떨어진다는 지적이 있다. 20여 년간 외주화된 결과로 전체 공정상의 업무가 순환되지 못하면서 하청업체가 맡고 있는 고유한 업무에 대한 이해역시 단절되어왔다. 이에 따라 하청노동자들이 설비개선 요청의 맥락을 이해하지 못해 엉뚱한 대책을 내놓는다거나, 정확한 공정을 알지 못해 사고로 이어지는 경우도 발생하고 있다. 이러한 지적 와중에 여성현장감독의 문제가 불쑥 튀어나온 것이다.

수십 년간 숙련된 정비노동자들을 감독하는 업무는 여성뿐만 아니라 입사한지 오래지 않은 신입 남성노동자의 경우도 쉬운 일은 아니다. 그러나 건설과 설비가 모두 남성화된 상태로 만들어지고 운영되는 사업장에서 정규직 여성의 지위는 남성 정규직의 지위와 같지 않다.

***"여기에서 원하는 시험을 보고 왔을 때 뭐 학벌, 나이, 성별에 크게 구애받지 않고 공정하게 실력이 있으면 들어올 수 있을 것 같다는 판단에서 준비를 해서 다시 오게 됐죠."***

일반기업에서 전공과 무관한 일을 하다가, '학벌, 나이, 성별'에 따른 차별이 아니라 시험점수에 따른 '공정함'을 기대하면서 재입사 하게 된 여성노동자의 경우, 공기업은 직접적인 차별이 채용과정에서 존재하지 않는다는 이점으로 선택하게 된 경우가 많다. 그러나 이는 학벌, 나이, 성별에 따른 간접적인 차별에 대해서는 차별로 인식하기 어렵게 만들기도 한다. 특히 정규직과 비정규직, 그리고 원-하청을 중심으로 간접고용 노동자들이 중층화된 발전소에서 여성 정규직의 위치는 여성보다는 정규직으로서 지위상의 이점을 우선해서 판단하게 되므로, 이때 여성이 겪는 차별에 대한 인식은 매우 흐려지게 된다. 아래 두 면접자의 경우 자신들은 여성으로서의 차별을 전혀 느끼지 못한다고 답변한 사례들이다. 이들 답변조차 자신들의 차별을 과소화하고는 있지만, 이러한 차별의 경험을 과소화하는 것 역시 차별에 대한 인식의 양상 중에 하나라고 볼 수 있다.

***"교대근무를 할 때는 밸브를 돌리는 일이 조금 있어요. 오버홀 할 때, 정지하거나 기동하거나 할 때 가서 밸브를 돌려줘야 되고 운전을 해줘야 되고 하는 부분이 있는데, 그런 부분도 발전팀에 연락을 해서 요청을 하면 보통 남자 분들 한 두 명이 도와주시죠."***

***"다른 설비 여자감독들이랑 얘기를 많이 해보지는 않았지만 뭐 좋은 시선도 있고, 아무래도 감독이라는 입장 자체가 "어떻게 해주셔야 됩니다."라고 리드를 하는 입장인데, 여성들이 있다는 거에 대해서 그렇게 만족하지 않으시는 분들도 조금은 있을 수 있겠죠. 100명 중에 한두 명이라도. 그런 시선도 조금은 있고. 그렇다고 뭐 무시하거나 이러시는 분들은 거의 안 계시는데."***

역설적이게도 차별을 겪는 집단일수록 차별에 대한 자신의 경험을 명확하게 인식하고 말하는 것은 쉽지 않다. 차별은 차별 그 자체로 드러나는 것이 아니라, 업무 프로세스나 조직 체계 등의 합리화된 과정 안에 녹여 있으며, 이것이 문화나 관행으로 지속되고 있기 때문이다. '무엇이 차별이다'라고 쉽게 말할 수 없는 것처럼 '무엇이 차별이 아닌지'에 대해서도 명확하게 답변하지 못하는 상태가 차별 자체가 비가시화되거나 간접적으로 이뤄지고 있는 것은 아닌지를 살펴보아야 한다.

가경 발전소의 밸브는 애초에 신체 건강한 남성노동자의 기준에 맞춰져 있다. 밸브뿐만 아니라, 전체 발전소 설계구조가 남성노동자의 신체와 힘을 기준으로 설계되었고, 건설, 운영되고 있다. 이러한 상황에서 작동하기 어려운 밸브는 여성노동자의 능력을 모자란 것으로, "남자 분들 한두 명이 도와줘야"만 하는 부적합한 것으로 만든다.

따라서 위의 면접자들처럼 자신의 위치가 차별을 겪지 않는다고 말하고 있을 지라도, 그것은 직접적이고 모욕적인 언사를 경험하지 않았다는 것이지, 차별이 없다고 단정할 수는 없는 것이다.

발전소의 구조와 설비가 남성화되었다는 것은 설계단계부터 여성의 참여를 배제하는 방식으로 의도되었다는 것을 의미하지 않는다. 이는 대부분 성이라는 요소를 전혀 고려하지 않은 채로 일이 이뤄진다. 이는 간접차별의 정의에 부합한다. 발전소의 구조와 운영, 설비는 모두 성 중립적인 외양을 띠고 있으며, 고용주나 설계상의 차별 의도와는 무관하게 건설되었으나, 발전소의 설비가 특정 성에 불리하게 설계되고 작동되고 있고, 이것이 여성노동자의 능력을 과소화하는데 영향을 미친다면 이는 넓

은 의미의 간접차별에 해당한다[52]. 수동으로 조작하는 밸브는 여성노동자 뿐만 아니라 남성노동자에게도 힘든 업무에 속한다. 문제는 이러한 밸브들이 규격화되어 있다는 점인데, '규격화'의 기준을 설정할 때 이미 특정한 신체적 요건을 암묵적으로 고려하고 있다는 점에서 성별화되어 있다고 볼 수 있다.

대부분 직접적이고 가시적인 차별을 중심으로 차별을 이해할 경우, '차별적인 정책을 시행하지 않았다'거나 '차별의 의도와 목적이 없다'는 이유로 차별의 관행이 해결되지 않는다. 발전소와 같이 대부분의 남성노동자가 고용된 사업장의 경우, 남성노동자들을 중심으로 운영, 조직되지만, 이는 또한 새로 진입한 여성노동자들에게는 그 자체로 불합리하거나 불리한 작업환경이 될 수 있다. 그리고 이러한 작업환경은 비록 채용상의 성차별은 없더라도 해당 사업장에 대한 성별 선호도와 진입장벽의 문제는 이미 사회적으로 전제될 뿐만 아니라, 진입에 성공하더라도 작업환경의 성 편향은 여성노동자로 하여금 업무상의 불합리나 불리함을 겪게 만들게 된다. 이에 따라 여성노동자의 내부 승진이나 숫자는 쉽게 증가하지 않게 되며, 이제 해당 사업장은 여성보다는 남성이 선호하고 더 적합한 사업장으로 간주하게 되는 인식이 형성된다. 이러한 흐름은 특정 성에 불리한 작업환경이 '차별'로 인식되는 것이 아니라, 특정 성에 적합한 작업환경으로 정당화되는 전도된 상황을 고착화하며, 성별 분업을 사회적으로 고정시키게 된다.

**표61.** 5개 발전사 성별 임직원 수 현황 (단위 : 명)

| 구분 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 남부 임직원 총계 | 2060 | 2065 | 2164 | 2278 | 2323 | 2405 |
| 여성 현원 | 203 | 200.75 | 216.75 | 244.9 | 276 | 272.45 |
| 남동 임직원 총계 | 2149 | 2189 | 2289 | 2349 | 2421 | 2548 |
| 여성 현원 | 222.75 | 222.5 | 222.625 | 246 | 247.375 | 251.25 |
| 중부 임직원 총계 | 2294 | 2309 | 2514 | 2633 | 2694 | 2763 |
| 여성 현원 | 235.75 | 238.5 | 267 | 284.125 | 310.75 | 307.5 |
| 동서 임직원 총계 | 2,295 | 2,300 | 2,360 | 2,498 | 2,569 | 2,576 |
| 여성 현원 | 255.125 | 233.875 | 257.750 | 278 | 302.375 | 305.125 |
| 서부 임직원 총계 | 2,131 | 2,166 | 2,296 | 2,427 | 2,493 | 2,546 |
| 여성 현원 | 236.38 | 241.38 | 255.38 | 283.13 | 287.38 | 284.63 |

※ 자료 : 알리오 재구성(2019. 7. 현재)

52) "차별하려는 '의도'가 있었는가는 간접차별의 판단기준이 되지 않는다. 직접 차별과 간접 차별의 가장 커다란 차이는 '차별의 의도'가 있었는가 혹은 '차별의 의도'를 입증했는가와 관련된 것이다. 직접 차별과 달리, 간접차별은 차별의 의도보다는 차별의 결과를 중시한다."(조순경, <노동의 유연화와 가부장제>, 2011, 푸른사상, 77쪽)



지난 5년간 5개 발전사의 정원은 400~500명가량 증가했고, 이중 여성노동자는 30~50명가량 증가했다. 특이한 점은 5개 발전사에서 여성노동자의 수가 200~300명으로 일정하게 유지된다는 점이다. 어떻게 5개 발전사의 여성노동자 수가 200~300명 선에서 비슷하게 유지되고 있는지를 파악하는 것은 어렵다. 또한 채용과정상의 성차별 여부가 존재했는지를 분석하는 것은 본 보고서의 연구범위를 넘어서는 문제이다. 다만 5개 발전사에 소수로 존재하는 여성노동자의 차별양상을 살펴보기 위해서는 양적인 지표 보다 심층적인 인터뷰 조사를 통해 파악할 필요가 있다.

**나) 일상적인 여성 차별적 문화**

발전소에서 여성 차별적 언행은 업무회의 중에, 식사나 회식자리를 구분할 것 없이 일상적으로 이뤄졌다. 대부분의 여성 면접자들은 '너무 흔한 일'이라 별다른 문제제기도 하지 않은 채 '한 귀로 듣고, 한 귀로 흘린다'며 아래와 같은 경험을 털어놓았다.

***"여직원이 잘 해야 돼 여기는, 왜냐하면 여직원이 얼마 없잖아. 여직원이 잘 해야 돼" 하는데, 옆에 여직원이 저 밖에 없고, 그러면 저보고 잘 하라는 거잖아요. 발전소는 여직원이 얼마 없기 때문에 여직원이 어떻게 하느냐에 따라서 분위기가 결정되는 거야 이런 식으로 말하니까."***

***"그냥 밥 먹다가도 뜬금없이 말해요. 밥 먹다가도 여직원이 잘 해야 근무 분위기가 좋아진대요."***

***"체육대회 같은 거 한다고 하면, 여직원들이 나와서 응원해주고 해야지 뭐 이런 식으로, 그냥 이런 거 일상이고, 저희 상 주는 자리가 있을 때도 여직원들한테 항상 꽃 주라고 이런 식으로 하고"***

이러한 일상적인 성차별 문화는 신입 직원들에게 관행이라는 이유로 댄스 강요를 하는 등의 불합리한 업무외 지시를 하는 데까지 이른다.

***"연말에 사내행사 하잖아요. 그때 여성 신입사원 강제로 춤 연습시키고, 재롱잔치하게 했었어요. 두 명의 사장이 다녀갈 동안 신입 여직원들 춤추는 재롱잔치를 매년 해야 했어요. 여직원들만 모으다가 숫자가 모자른다 싶으면 끼 있는 남자 직원들을 끼워서 춤추게 했죠."***

**표62.** 언론에서 보도된 여성 노동자들 강제 댄스 및 술접대 강요 사례

- 한림대 성심병원의 간호사들, '걸그룹 댄스 강요'(2017.11.)
- 대구가톨릭대병원 간호사들, '걸그룹 댄스 강요'(2017.12.)
- 박삼구 아시아나 회장 참여 행사, 여성 승무원 술시중 및 걸그룹 댄스 등 강요.(2018.2.)
- "한국수력원자력(사장 이관섭)이 신입 인턴 직원들을 강제로 무릎 꿇게 한 뒤 폭언하고, 일부 여성 직원들에게는 수료식에서 선정적인 의상을 입고 걸그룹 춤을 출 것을 강요했다...특히 걸그룹 댄스를 춰야 하는 신입 여성 직원들은 오후 6시 교육이 끝난 뒤에도 남아 밤늦게까지 춤 연습을 해야 했다. 또 주말에도 예외 없이 강제로 행사 연습에 동원됐다. 결국 이들은 수료식 때 민망한 수준의 걸그룹 의상을 입고 춤을 췄다. 지난 2016년 수료식 때도 일부 신입 여직원들은 걸그룹 춤을 췄다."(중앙일보, 2019년 1월 3일자)

신입 직원들에게 조직의 기강을 바로잡는다는 식의 이유로 이루어진 일종의 '갑질 문화'는 성 중립적이지 않다. 남성 직원들의 경우는 폭력적이고 위계적인 남성 문화의 일원이 되길 강요하고, 여성의 경우 위의 사례들처럼 성희롱을 집단적인 차원에서 수행한다.

**다) 업무상 배치의 불공정함과 '비핵심 업무화'된 여성노동자의 역량**

여성 노동자들은 전공과는 무관하게 지원부서나 공무로 배치 받거나, 교대제가 아닌 일근 중심으로 배치 받는 경우가 대부분이다. 최근 여성노동자들의 현장직군 티오가 늘어나면서 현장감독이나 교대제 근무형태에도 여성노동자들이 배치되는 경우가 늘고는 있지만, 여전히 현장에서는 여성들과 함께 일하는 것을 꺼려한다.

***"신입사원들 들어오면, 각 부서별로 희망 명단 돌거든요. 그럼 여직원들은 그냥 끝 순위에요. 제일 안 받고 싶어 하는 부류들. 여직원들이랑 일 하기 싫다는 거죠."***

***"여직원들은 일 못 한다. 여직원들은 맨날 운다. 여직원들은 같이 일하면 불편하니까. 지금은 여직원들이 많이 늘어난 편인데, 설비부서나 현장직군 같은 경우는 여직원들을 공무 있죠, 잡일하는 거. 문서 작업하는 거에 보내지 여자를 감독으로 웬만하면 안 쓰려고 해요."***

기계공학과를 나와서 기계직군으로 채용된다고 하더라도 가급적 공무로 배치하려고 하며, 이때 여성노동자들의 의사를 묻는 대신, '배려'의 차원이라고 인식하는 경향이 일반적이다. 이때 중요한 것은 기계공학을 전공한 남성노동자가 입사한 경우는 이러한 문제가 전혀 문제가 되지 않는다는 점이다.



***"남직원들은 감독하는 게 너무나 당연한 건데, 당연하니까 "감독하고 싶어요."라고 말 할 일도 없죠. 그냥 그게 당연한 거니까. 그러니까 여직원들이 그렇게 나서서 말하기도 애매하잖아요. 그래서 맨날 그냥 공무하고, 그냥 모두가 다 공무하고 있어요."***

교대근무나 현장직군으로 남더라도 문제는 지속된다. 앞서 말했던 밸브조작의 경우, 여성들이 도움을 요청하지 않더라도 아예 여성들에게 해당 일을 주지 않는 경우도 있었다. "(밸브조작 같은 경우) 답답해서 저한테 안 시켜요. 느리다는 거죠. 그런데 저는 한다고 했거든요. 그러면서 나중에는 딴 말하는 거예요. 여직원이랑 같이 일하면 불편하다고." 이러한 상황에서 현장직군에 남는다는 것은 남성노동자들이 경험하지 못하는 직무스트레스를 겪을 수밖에 없다. 교대근무의 경우도 마찬가지다. '남자들끼리 있으면 더울 때 바지도 벗고 편하게 있을 수 있는데' 여성이 함께 일하면 불편하다는 이유를 직접적으로 표현하기도 한다.

이러한 업무상 배치의 불공정함은 여성들을 지원부서로 몰리게 한다. 발전처와 같은 현장부서에 배치되더라도 '공무'와 같은 업무로 배치되거나 배치 전환된다. 이는 여성들의 능력이 발전소에서 지속적으로 과소능력화되는 경향성을 낳으며, 이른바 핵심 업무가 아닌 비핵심업무로 몰리게 된다.

**라) 생리휴가, 출산, 육아휴가의 형해화**

젠더차별적 조직문화에서 여성들에게 주어지는 생리휴가, 출산휴가, 육아휴가는 오히려 '역차별'로 몰리면서 여성노동자들을 배제시키는 효과를 갖게 한다. 특히 출산, 육아휴직의 경우 휴직을 신청한 여성노동자가 해당 부서 TO로 잡히지만 대체 임시 노동력이 충원되지 않으면서 여성노동자가 부서이동이나 사업소이동을 신청하더라도 해당 부서나 사업소에서 받지 않는 경우가 종종 발생하고 있다. '결혼적령기'로 간주되는 여성, '결혼을 압둔 여성', '결혼 후 출산의 가능성이 있는 여성'은 해당부서의 기피대상 1호가 되는 셈이다. 출산, 육가휴직 기간의 업무를 해당부서에서 고스란히 떠안아야하는 제도 때문이다. 이러한 제도는 여성노동력을 과소화할 뿐만 아니라 기피대상으로 삼는 여성노동자 배제 문화를 키우는 조건으로 작동된다.

***"특히 결혼 할 나이 된 여직원들. 그리고 애기 낳을 나이가 된 여직원들은 부서에서 서로 안 받으려고 해요. 받으면 결혼해서 애기 낳고 곧 나갈 애. 곧 출산휴가 쓸 애, 육아휴직 쓸 애. 이렇게 돼버리니까. 사업소 이동도 안 받으려고 해요."***

**“그거는 항상 얘기는 하죠. 우리도 공무원들처럼 자리가 비면 거기를 채워 달라 얘기는 하지만, TO를 주는 건 기획재정부에서 주는 거잖아요. 안 된다고 하면 회사 차원에서는 방법이 없어요.”**

**마) 경영평가가 재생산하는 남성적, 군사적 조직문화**

한국전력에서 분할된 발전 5사까지 발전소의 조직문화는 ‘남성적’, ‘군사적’이라고 발전소에서 일하는 노동자들은 이야기한다. 이러한 문화가 지속되는 것에는 ‘전기를 24시간 생산하고 공급해야하며 중단되어서는 안 된다’는 필수조건이 자리하기 때문이라는 의견이나, ‘위험이 상존하는 발전소의 특성상 지침이나 매뉴얼의 절대성’을 이야기하는 의견들도 존재한다. 하지만 무엇보다 경영평가에 의해 상하간의 위계가 매우 절대적으로 작동하고 있다는 의견들이 다수 있었다. 원-하청 간의 위계적 소통구조나 산재회피 문화, 그리고 여성 배제적 조직문화 등의 원인을 재생산하는 제도적 요인을 단 하나 꼽으라면 단연 ‘경영평가’라고 입을 모은다.

**“그냥 직원들 보는 앞에서도 부장님이 **차장님에게 “야, 이 바보야. 너 이런 것도 못 해? 몰라? 너 왜 일을 이따구로 해.” 이런 식으로 막 하고, 그냥 헬멧 집어 던지고, 볼펜 던지고. 지금은 성과연봉제가 됐잖아요, 차장님들은. 차장님들은 연봉차이가 많이 나더라고요 성과연봉제 들어오고 나서”**

**“성과연봉제가 제일 문제에요. 발전소에서. 그래서 일반 직원들이 정부에서 성과연봉제 한다고 했을 때 그렇게 결사반대를 했던 거거든요. 왜냐하면 저희가 본 게 있으니까. 직원까지 확대되면 어떻게 될지 뻔하잖아요. 차장들이 부장들한테 당했던 거 직원들한테 풀 거 아니에요. 성과연봉제 되면. 그거 너무 뻔하니까 반대한 거고.”**

발전 5사는 전력산업에서 분할된 뒤, 이명박 정부시절에 ‘시장형 공기업’으로 전화되어 5사간의 내부경쟁이 더욱 치열해졌다. “각 본부 직원들은 경평 점수 잘 받으려고 있는 존재들”이라는 이야기가 나올 만큼 경영평가는 절대적이다. 이에 따라 각 발전사는 ‘내부경영평가편람’을 만들어 경영평가의 항목과 점수를 반영하는 내부 평가체계를 만들었고, 이 평가에 따라 3직급(차장 직급)이상은 성과연봉제를 실시하고 있다.

애초에 정부는 공기업의 방만한 경영을 정부차원에서 관리하고 효율성을 증진하기 위한 목적으로 경영평가제를 확대, 활용하였지만, 공기업 내부의 운영을 ‘수직화’하고 자율성을 거세하고 있다는 내부의 비판이 지속적으로 제기되고 있는 것도 사실이다. 여성 정규직 노동자들은 이러한 경영평가가 남성적이고 군사적인 조직문화를 재생산하는데 매우 중요한 영향을 끼치고 있다고 응답했다.

효율성 보다는 상명하복의 수직적인 조직질서는 그나마 몇 안 되는 여성 관련된 정책들, 생리무급휴가, 산전후 휴가, 육아휴직 등을 형해화하고 있다고 말한다.

**“생리휴가요? 무급으로 있는 것은 알지만 그거 제대로 쓰는 여직원들은 거의 없어요. ‘왜 너희들은 금요일에 꼭 생리하냐?’ 이런 식의 비아냥거림을 대놓고 하는데요. 안 쓰고 말죠.”**

**바) 취약한 여성노동자의 ‘공간’**

남성들의 공간이 일반화된 작업장일수록 여성들의 휴게공간 등은 별도로 만들어져야 한다. 하지만 발전소 전체가 남성노동자들이 일하고 쉴 수 있는 공간이라는 인식이 자리하지 않으면 여성휴게실과 같은 여성들의 별도 공간은 일종의 특혜처럼 비춰진다.

이에 더해 발전소는 워낙 소수의 여성노동자들이 분산적으로 일하는 공간이기 때문에, 전체 임직원수에서 차지하는 성별 비율보다 더욱더 여성들의 공간이 취약한 상황이다. 가장 많이 지적하는 것이 화장실, 샤워실, 탈의실과 같은 시설이고, 발전소 내에 임산부 주차장조차 없다는 점 등 ‘공간’의 문제이다.

**“현장감독이나 사무직군들도 임신하신 분들이 계시거든요. 근데 여기는 임산부 전용 주차장이 없어요.”**

**(아, 발전소에요?)**

**“네. 그런데 그건 남자 분들은 모르세요. 말하기 전까지.”**

**“제가 신입사원 이었을 때는 여자화장실이 4층에만 있고, 1층에는 탈의실 안에 화장실이 있었어요. 탈의실과 화장실이 같이 있어서 비위생적이라 1층에 여자화장실을 별도로 만들어달라고 이야기 했었죠. 그런데 제가 이렇게 말 하지 않으면 아무도 그거에 대해서 이상하다고 생각 안 하는 거예요. 그냥 여기엔 여자들이 별로 없는데 만들어야 돼? 이런 생각을 하는 거고”**

여성노동자의 수가 적기 때문에 그에 따른 편의시설이 부재하거가 부족할 수밖에 없다는 것은 차별을 통계상의 수치로 환원해 정당화하는 기제가 된다. 차별은 그러한 조건에서 증식한다. 문제는 이러한 차별에 대해 적극적으로 문제제기하고 요구할 수 있는 여성의 대표성이 과소화되어 있다는 점이

다. 실제 한국노총과 민주노총 각각의 노동조합활동에서도 여성노동자의 노동조건을 지속적으로 모아내기 위한 노력은 거의 부재한 상황이다. 설령 이에 대해 문제제기를 하는 여성노동자가 있다고 하더라도, 남성들뿐만 아니라 여성 내부에서도 좋지 않은 평판을 얻게 된다.

### 3) 원-하청구조 하에서의 하청 여성노동자의 차별

원청과 하청의 수직적인 위계구조는 노동자 내부를 원청 정규직노동자와 하청 노동자로 분할할 뿐만 아니라 남성노동자와 여성노동자의 내부 역시 분할한다. 여성노동자가 겪는 차별은 발전소라는 남성화된 공간 안에서 공통적인 특성들을 공유하지만 이 또한 원청과 하청의 분할과 함께 맞물리며 원청 정규직 여성노동자와는 다른 하청 여성노동자들의 차별을 생산한다.

#### 가) 소유와 운영의 분리로 인한 하청 여성 노동자의 공간 차별

원청과 하청과 맺는 도급계약은 발전소 시설과 설비에 대한 소유와 운영의 분리를 낳았고, 이는 하청노동자의 상시적이고 지속적인 업무를 위해 필요한 시설의 보수 및 운영의 권한을 극도로 협소하게 만들고 있다.

이는 발전소 안에서 여성노동자의 공간을 둘러싸고 중층적인 차별을 형성하고 있는데, 하청노동자이자 여성노동자가 발전소라는 '남의 시설'에서 휴게공간을 요구한다는 것은 정규직 여성노동자가 겪는 차별의 경험과는 다른 것이다.

***"발전소가 어떻게 보면... 쉽게 말해서 하청들이 월세 사는 식인 거죠. 저희 건물이고 저희 회사가 아니다보니까 '여직원 화장실 없으니까 만들어줘요.' 한다고 해서 그래 없으니까 만들어줘야겠다, 이런 게 불가능하죠."***

***"저희 같은 경우는 휴게공간이 없어요. 뿐만 아니라 이 건물자체를 임대하는 개념으로 쓰다보니까, 원청이 와서 직접 손을 봐주기 전에는 저희가 어떻게 할 수 없는 경우가 많아요. 소모품 교체 이런 거 말고는 우리가 할 수 있을게 없죠. 한여름에 사무실 에어컨이 고장 나도 원청에서 어떻게 하라고 하기 전에는 임의로 뭘 할 수가 없어요."***

***"비가 많이 오면 천장에서 비가 새니까 밑에다가 양동이를 대고 있어요. 80년대도 아니고, 김용균 사건처럼 큰 사고가 한 번씩 나면 와서 방수칠 한 번씩 해주고 가지 원청 설비부서에게 이야기를 해도 한번 보고 가는 거예요. 보고 가는데 깜깜 무소식이야. 보고만 가요."***



하청노동자들의 설비개선의 요구 문제가 해결되지 않으면서 위험을 방치하게 되고, 이것이 원-하청관계에서 책임의 공백과 위험을 증폭을 낳게 될 뿐만 아니라, 발전소의 시설이 매우 불균등하게 유지, 보수되고 있다는 점 또한 심각하다는 것을 알 수 있다. 직접적인 발전시설 외에 각 협력업체들이 사용하는 사무실, 화장실, 휴게실 등에 대한 개보수는 거의 이뤄지지 않고 있기 때문에 원-하청간의 분할선을 타고 시설에 대한 노후화는 거의 방치 수준에 가깝게 처리되고 있는 실정이다.

이런 상황에서 여성노동자의 화장실이나 휴게공간이 제대로 마련되고 있지 않으며, 그나마 마련된다고 하더라도 화장실과 샤워실, 탈의실, 그리고 휴게공간이 모두 한 공간 안에 있는 비위생적이고 열악한 공간으로 배치되어 있었다.

#### 나) 원 하청 간에 업무 떠넘기기와 여성노동자의 주변업무화

컨베이어벨트를 타고 가는 작업공정에서 원청과 하청간의 업무 지시는 불법 파견의 여지 등의 문제로 형식적으로라도 구별이 되는데 반해 하청 여성노동자들이 주로 업무를 담당하는 지원업무의 경우는 암묵적으로 원청 노동자가 해야 할 업무를 관행적으로 떠맡게 되는 경우가 종종 있음을 확인할 수 있었다.

***"자기네 원청사에서 서류작업 작성할 게 있으면 귀찮으니까 저희한테 그걸 주고 작성해달라고 하는 게 많죠. 자기네들이 하면 충분히 할 수 있는 건데, 시간을 소모하기가 귀찮은 그런 업무들이요. 불합리한건 알지만 어쩔 수 없으니까... 요즘 들어서 아닌 건 아니다고 이야기를 해야되지 않겠냐 이런 이야기가 나오지. 재작년까지 그런 거 전혀 없었거든요. '하라면 하는 거지 못하는 게 어딨냐' 그런 게 많았어요."***

원청의 지배력은 직접공정에서 일하는 남성노동자들과, 간접부서에 주로 집중되어 있는 여성노동자들 모두에게 행사된다. 이는 직접적인 지시의 형태로든, 설비에 대한 권한없음으로 나타나는 문제이든 관행으로 지속되어 왔던 불합리한 업무 지시의 형태로든 전일적으로 관철되어오고 있다. 이에 더해 '여성 사무인력'은 어떤 근거 없이 종종 '소통'의 걸림돌로 폄하되기도 하는데, '여직원이라서 깐깐하게 군다'는 식으로 이야기가 되기 때문에 여성노동자들은 남성노동자들에 비해 더 위축될 수밖에 없다.

한편, 기술직군으로 입사한 여성노동자의 경우 원청의 여성노동자들과 같이 교대근무나 현장근무에서 직, 간접적으로 회피하고 싶은 존재로 간주되면서, 처음에는 기술직군으로 입사하더라도 점차 지원부서로 가게 되면서 주변부화되는 경향이 있다.

***"기술직 여직원은 발전소에서 갈 데가 별로 없어요. '너네 어차피 교대 못가잖아.'라는 식이죠. 하지만 못 가는 게 아니라 여자들을 안 보내는 건데... 우리가 갈수는 있지만 '너 하나 때문에 다른 직원들이 불편해진다'는 상황언급을 많이 하죠."***

***"저번에 한번 '나도 교대근무를 해보고 싶다'고 편한 자리에서 이야기 꺼냈더니, 바로 주변 남자직원들이 '불편하다' 딱 이렇게 먼저 이야기가 나와 버려요."***

***"저 같은 경우에는 일근직인데요. 가끔 야근을 할 때가 있거든요. 야근을 하다보면 당직서는 남자 직원들이 속옷차림으로, 팬티만 입고 돌아다녀요. 그럼 그걸 봤을 때, 제가 '왜 그렇게 하고 다녀요?'라고 말하는 게 아니라, 오히려 그쪽에서 '아니 왜 이 시간까지 집에 안 갔냐?'는 소리를 하는 거죠. 머쓱해서 하는 말이겠지만 그런 식으로 되는 거예요."***

하청 남성노동자들도 샤워실이나 탈의실, 화장실 등이 턱없이 부족하고 열악하다. 때문에 여성노동자와 함께 일한다는 것은 이러한 부족한 공간을 또 다시 쪼개야 한다는 것이기 때문에 여성인력 기피정서는 하청에서 더 강하게 나타나고 있다. "여자 하나를 위해 남자들이 샤워시설도 나눠야 하고, 화장실도 따로 마련해야 하고 밤에 남자들끼리 있으면 편하게 하고 다녀도 되는데 그런 게 불편하다."는 남성노동자의 진술은 오히려 현장의 일반적인 정서를 대변한다.

***"처음 입사할 때 보면 여성 기술직들이 들어오기도 하고, 교대근무도 같이 하기도 하고 그러거든요. 그런데 결과적으로 시간이 차츰 지나다보면 이제 다 사무실로 올려버리죠. 그리고 또 임신을 하게 되면 일근으로 올리는데 출산 후에는 교대로 못 가는 거죠. 타의든 자의든 간에 그렇게 되요."***



**그림35.** 하청 여성노동자들이 휴게공간에서 점심시간을 이용해 쪽잠을 자는 모습



지원부서가 주변업무라는 편견이 기정사실로 강화되는 것은 지원부서로 여성노동력이 몰리게 되는 현상과도 관련이 있다. 즉 특정 직업에 여성이 몰리게 되면 그 직업이 가치절하되는 것처럼 여성노동력이 기술직군에서 밀려나 지원부서로 몰리게 되는 것은 그 자체로 여성노동력의 역량을 가치절하하게 되는 맥락과 결부되어 있다.

**다) 생리휴가, 산전. 산후휴가, 육아휴직 문제**

원청 여성노동자와 마찬가지로 하청 여성노동자 역시 출산과 육아와 관련된 휴직을 제대로 사용하지 못하고 있다. 이는 제도상의 지원이나 직접적인 성차별을 없앤다고 해도, 간접차별을 야기하는 관행과 문화가 개선되지 않으면 직접차별에 해당하는 사안들 역시 제대로 해결되지 않는다는 것을 알 수 있다.

***“저는 아직 육아휴직을 쓰려고 했거든요. 몇 번 하려고 상황을 봤는데 물론 대놓고 ‘쓰면 안 돼!’하는 건 아니지만 대게 ‘내면 갔다 와서 어떻게 하려고’ 하는 그런 분위기를 조장하는 게 있죠. 결국은 쓰지 못했어요.”***

**라) 건축법과 원청의 사용자 책임, 그리고 여성노동자의 공간**

<근로기준법> 54조에 의하면 노동자들의 휴게시간과 관련한 조항이 명시되어 있다. 또한 <산업안전보건법>에 따르면, 법상 설치 의무가 있는 사업장은 세척시설과 화장실을 설치하도록 되어 있다.

**그림36.** 근로기준법상 휴게 조항

○ 근로기준법 제54조(휴게)
① 사용자는 근로시간이 4시간인 경우에는 30분 이상, 8시간인 경우에는 1시간 이상의 휴게시간을 근로시간 도중에 주어야 한다.
② 휴게시간은 노동자가 자유롭게 이용할 수 있다.

○ 위반시 처벌 : : 위반 시 2년 이하의 징역, 1천만원 이하의 벌금

**그림37.** 산업안전보건법상 휴게시설 등에 대한 조항

| 구 분 | 조 항 | 내 용 |
|---|---|---|
| 산업안전보건법 | 제5조(사업주 등의 의무) | ① 사업주는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자의 안전과 건강을 유지·증진시키는 한편, 국가의 산업재해 예방시책에 따라야 한다.<br>2. 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것 |
| | 제29조(도급사업시의 안전·보건조치) | ⑨ 사업을 타인에게 도급하는 자는 근로자의 건강을 보호하기 위하여 수급인이 고용노동부령으로 정하는 위생시설에 관한 기준을 준수할 수 있도록 수급인에게 위생시설을 설치할 수 있는 장소를 제공하거나 자신의 위생시설을 수급인의 근로자가 이용할 수 있도록 하는 등 적절한 협조를 하여야 한다.<br>“고용노동부령으로 정하는 위생시설에 관한 기준”(시행규칙 제30조의6)<br>1. 휴게시설 2. 세면·목욕시설 3. 세탁시설<br>4. 탈의시설 5. 수면시설 |



사업주의 의무는 노동자에게 자유롭게 사용할 수 있는 휴게시간을 보장해야할 뿐만 아니라, 휴게시설과 세척시설 등을 별도 마련하고 관리해야 한다. 이는 노동자의 휴식이 노동자의 안전과 건강에 필수적이며, 산재예방에 필수적이라는 점을 명확하게 한 것이다. 특히 발전소와 같이 유해하고 위험한 작업환경에서 일하는 노동자에게 세척시설과 휴게시설은 단순히 복리후생 차원이 아니라 안전보건에 매우 중요한 시설이다.

고용노동부와 안전보건공단에서 제시한 <산업안전보건기준에 관한 규칙>에서는 유해물질을 취급하는 작업 등은 법상 세척시설을 반드시 설치하도록 규정하고 있으며, 별도로 세척시설과 화장실의 설치 및 이용원칙을 제기하고 있다.

**○ 세척시설**

- 세면, 목욕시설 : 근무시간이나 종료 후 세면, 목욕을 할 수 있는 시설
- 탈의시설 : 근무복이나 평상복을 갈아입을 수 있는 시설
- 세탁시설 : 근무복 등을 물, 비누 등 용제를 이용하여 빨래할 수 있는 시설

○ **화장실** : 대, 소변을 해소할 수 있는 변기와 손 등을 씻을 수 있는 설비등을 설치한 공간.

**표63.** 일반사업장의 경우 화장실 설치, 운영가이드

- 작업장, 휴게실, 대기실, 샤워실, 탈의실과 가까운 곳에 적절히 분산 설치
- 여성화장실 대변기 수는 남성화장실 대,소변기 수 이상 설치
- 변기와 세면대 앞에는 움직일 수 있는 여유공간과 통로공간 확보
- 변기칸 안에 옷걸이용 고리, 화장지 걸이, 화장지 등 비치
- 실내조명은 60~150럭스, 환기 및 난방시설 설치, 필요시 온수 공급
- 변기는 매일 사용시 1일 1회 이상 청소, 그 외 시설은 사용 빈도에 따라 청소 및 소독
- 정기적 청결상태 유지, 청소 점검표 마련, 청소담당 인력의 지속적 관리 상태 표시.

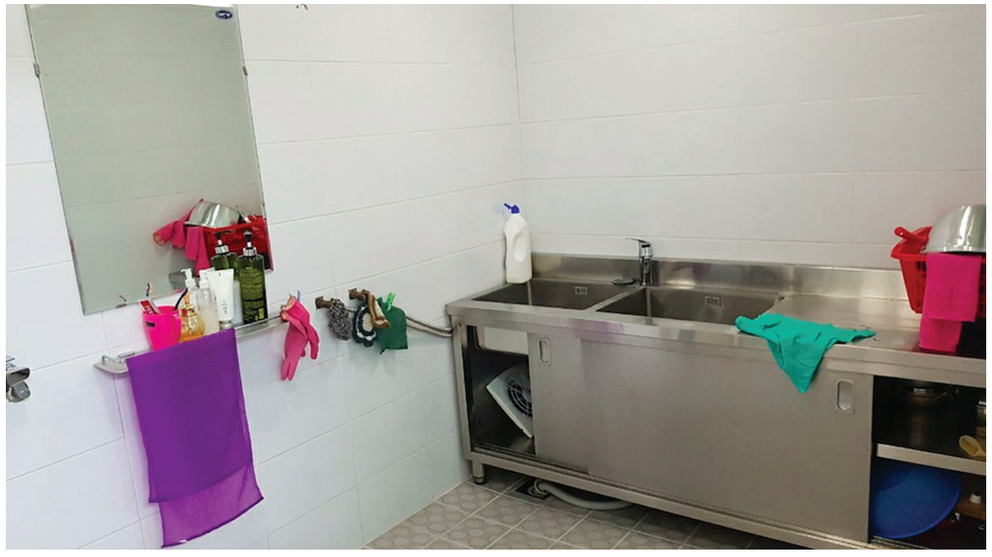
※ 자료 : 고용노동부, 안전보건공단, ‘사업장 세면, 목욕시설 및 화장실 설치, 운영 가이드’, 2019.6

이 중에 '작업장, 휴게실, 대기실, 샤워실, 탈의실과 가까운 곳에 적절히 분산 설치'와 '여성화장실 대변기 수는 남성화장실 대,소변기 수 이상 설치'가 중요한데, 이러한 조항이 현실화되는 데에는 '건축법' 개정이 뒤따라야 했다.

***"몇 년 전까지만 해도 여자화장실이 따로 없었어요. 남자화장실 한 칸을 나눠 쓴다던지.. 아니면 다른 회사가 사용하는 건물의 여자 화장실에 가서 일을 보고 그랬죠. 그런데 2010년 이후로 건축법이 개정되면서 그나마 조금 개선이 됐거든요."***

때문에 여성노동자의 공간을 제도적으로 강제하기 위해서는 근로기준법이나 산안법 뿐만 아니라 건축법과 같은 관련법도 동시에 개정해야 법의 실질적 효과가 발생할 수 있기 때문에 이후의 개선 역시 건축법상의 개정까지 동반해야 할 것이다.

**그림38.** 샤워실에 싱크대가 함께 있는 모습. 사진 뒤쪽으로 샤워시설이 함께 있다.



하지만, 건축법상의 개정이 뒤따르더라도 고용노동부에서 명시하고 있는 '도급인의 안전, 보건조치'가 무엇보다 실질적인 효력을 발생해야 한다. 화장실 등은 노동자의 편의시설이 아니라 산재예방 차원의 안전, 보건조치의 일환이며, 이는 원청인 도급인의 책임자성이 강화되어야 한다는 것을 의미한다.



가령 A발전소의 회처리 공정을 맡고 있는 하청노동자들의 화장실, 세척시설 등은 매우 열악하고 부족한데, 2009년까지는 별도의 샤워시설이 없어 노동자들이 씻지 않은 채 퇴근했었다. 이는 유해물질을 취급하는 작업에 필수적으로 실치, 운영해야하는 세척 시설 등에 대해 원청인 발전사가 책임을 회피한 것이지만, 이에 대한 실효적인 정부의 관리 감독은 전무했다. 그러던 중 2010년 건축법 개정이후 해당 시설에서 여성 화장실을 설치해야할 의무에 따라 여성화장실을 만들었는데, 하청업체가 여성화장실을 개조해 온수기를 설치하여 남성노동자들의 샤워시설로 대체하고 있다.

그런데 문제는 여기에서 그치는 것이 아니라, 이 공정에 투입된 여성노동자들을 다른 부서로, 일근으로 이동시켰다는 점이다.

***"원래 건설법상 여자화장실이 있어야 하는데 없앴어요. 여자화장실을 개조해서 온수기 놓고 돌아가면서 샤워하고 퇴근하게 되었습니다. 그나마 2010년부터 그랬던 거고, 2009년까지는 샤워시설이 없어서 샤워하지 못하고 퇴근했어요."***

***(여성노동자들은 해당 공정에 근무하지 않았나요?)***

***"여자분들이 근무했었죠. 시운전 할 때도 있었고. 그런데 여자 분들을 다 뺏어요. 1발 쪽으로 빼고, 일근으로 빼고.."***

공간상의 차별은 하청남성노동자와 여성노동자에게 다르게 작동된다. 더욱 중요한 것은 위의 사례처럼 원청이 여자화장실을 건축법상의 규정에 따라 만들었다고 하더라도 하청노동자들의 샤워시설 등의 부재 때문에 하청업체에서 임의로 여자화장실을 변경해 사용했기 때문에, 실질적인 책임은 하청업체의 잘못으로 귀결될 가능성이 높다는 것이다. 하지만 하청업체는 시설에 대한 권한이 없다. 실지적인 사용자 책임은 원청에게 있음에도 불구하고 현실에서는 원청의 책임이 공백상태에 놓이게 된다.

따라서 건축법 등과 같은 관련법의 개정뿐만 아니라 원청의 책임성을 실질적으로 강화할 수 있는 방향으로 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

**4) 자회사 청소 여성노동자들의 차별**

**가) 안전교육, 안전장비 등의 부족으로 인한 안전차별**

(1) 형식적 자회사 전환과 안전교육 부재

청소노동자들은 용역 형태에서 자회사로 전환되었지만, 임금과 처우 면에서 이전과는 별다른 차이가 없었다. 무엇보다 '청소'라는 업무에 대한 사회적 편견이 발전소내 청소업무의 특성을 고려하지 않아 하청노동자들보다 위험에 더 많이 노출되고 있는 상황이었다.

처음 자회사로 채용된 노동자들이나, 그 전에 용역 형태로 채용된 노동자들은 발전소에서 청소업무가 일반 사무실 청소라고 생각하고 입사한 경우가 절대적인 다수를 차지했다. 즉 구체적인 업무 내용과 작업환경에 대하여 용역업체나 자회사가 정보제공을 하지 않았다.

***"발전소에서 청소한다는 것은 알았는데, 이런 공장안에서 직접 석탄가루가 떨어지는 곳에서 직접 청소하는지도 몰랐고, 사무실에서 청소하는지 알고 왔죠. 첫날 아무런 안전교육도 없이 현장에 바로 투입이 되는데, 안전모도 없이  장갑하고 마스크 하나 덜렁 쥐어주고서 짝꿍이라는 선임자하고 같이 투입이 됐어요. 그 언니가 걸레 한 자루 쥐어주면서 닦으래.. 거기가 어디냐면요? 거기가 온도로 따지면 4-50도 되는 엄청 고열이 나는 곳이더라고요. 거기가 터빈이라고 하는데에요."***

자회사로 전환된 뒤, 청소노동자들은 일정한 시험을 쳐야하는 공채제도를 통해 입사하게 되는데, 이 과정에서 자회사로 부실하게 전환되면서 안전모, 안전장비, 안전화 등이 제대로 지급되지 않았을 뿐만 아니라, 작업복도 마련되지 않아 사복을 준비하게 하였고, 안전교육도 이뤄지지 않은 채, 청소작업 중 가장 열악한 곳은 터빈 청소를 맡기게 하였다는 것이다.

***"처음에 파트장이 전화오기를 검정신발하고 검정바지, 검정티를 챙겨서 오라고 하더라고요. 그래서 제 돈으로 사갖고 왔는데, 다행히 안전화는 그 전에 다니던 사람이 벗어놓고 간거를 주더라고요."***

청소 업무 중 '터빈 청소'는 위험하고 열악한 업무로 꼽히지만 신입직원들이 반드시 거쳐야 하는 곳이다. 마치 통과의례처럼 신입직원들 중심으로 배치를 하지만 정작 안전교육은 제대로 이뤄지지 않고 투입되는 실정이다. 청소노동자들은 OH기간에 투입되는 단기 인력들조차 처음에 안전교육을 받고 투입된다는 사실에 놀라워했다. 월1회 통상적으로 진행되는 안전교육 이외에, 발전소 시설이나 작업환경 등에 대한 아무런 정보 없이 바로 터빈 시설에 투입되어 왔던 것이고, 이는 자회사 전환 이후에도 '관행'으로 계속되고 있었다.



이는 발전사에서 진행된 청소, 소방 등의 자회사 전환이 얼마나 형식적인지를 보여준다. 용역업체에서 '관리자' 명목으로 있었던 '파트장'이 그대로 청소노동자를 관리하게 되면서 용역업체에서의 관행들이 개선되지 않고 지속되고 있으며, 자회사 전환이 형식적으로 이뤄지면서 초기에 안전장비 없이 무리하게 현장에 투입되었다.

아웃소싱된 업무이자, 여성의 일로 간주되는 청소노동자라는 위치는 이러한 문제가 문제화되지 않게 하면서 '보이지 않는 위험'이 증식하게 되는 조건이 된다. 청소는 사회적으로 여성화된 일이다. 이에 따라 청소업무가 가치절하된 대표적인 성별분업화된 노동으로 인식되고 있다. 청소업무가 여성의 일로 간주되면서, 위험하지 않은 일이라는 통념 역시 뒤따르게 된다. 하지만 여성의 일이 위험하지 않은 일이라기 보다는 위험이 건설이나 기계장치 산업 등 남성작업을 중심으로 사회화 되어 있기 때문에 여성의 일이 갖는 위험의 특성이 보이지 않게 되는 악순환이 반복되고 있다. 특히 발전소에서의 청소업무는 발전시설에 대한 청소를 포함하며, 컨베이어 벨트 등에 근접할 수밖에 없는 업무 임에도 불구하고 그 위험성이 제대로 평가되지 않는다. 이 때문에 청소 여성노동자들은 더욱 위험한 조건에서 일하고 있다. 청소업무가 고령화된 여성노동자의 업무로 성별화되고, 간접인력으로 외주화되면서 이들의 노동조건은 위험한 업무가 되어 버렸다.

(2) 안전 마스크 등 기본적인 안전장비의 부족

가장 문제인 것은 터빈 등 발전시설에 청소업무를 하는 청소 노동자들에게 하루 1개씩 지급되어야 하는 마스크가 턱없이 부족하다는 점이다. 마스크는 자회사가 별도 입찰을 통해 구매하는데, "정규직 마스크하고는 확실히 차이가 난다."는 정도로 질 낮은 마스크를 최저입찰을 통해 구매하고 있다고 청소노동자들은 이야기한다.

마스크도 한 달에 일주일 분 정도가 지급될 뿐이다. 나머지 기간은 사용하던 마스크를 재사용하거나, 아니면 하청업체나 안면 있는 정규직들에게 얻어서 사용하고 있는 실정이다.

***"지급받는 마스크로는 한 달에 일주일 정도만 버틸 수 있어요. 나머지는 알아서 자체적으로 구해서 쓰는 거죠. (어떻게 조달하나요?) 다른 사람들은 모르겠어요. 난 오래 다닌 언니들이 주는데, 그 언니들은 정규직 중에 안면이 있는 사람에게 구해달라고 한다거나 하죠."***

***"저는 현장 다니다보면 마스크 놓여있는 데가 있어요. 협력업체 사무실 있는데... 그런데 지나가다가 하나씩 가져다 쓰기도 해요."***

그마저도 구할 수 없는 사람들은 마스크를 빨아 쓰거나 재사용한다고 말한다. 장갑도 한 달에 한 번 지급되고, 청소 걸레도 충분하게 지급되지 않는다. 그래서 부족한 장비는 개인이 구매하기도 한다.

**나) 휴게실, 샤워실 등 공간 차별**

청소 자회사 노동자들의 휴게시설, 샤워시설 등의 공간문제는 하청 여성노동자 보다 더 심각한 상황이었다. A발전소의 **호기의 경우 휴게실이 비좁아서 양쪽으로 지그재그로 누워야 겨우 다 들어갈 수 있는 정도이다.

***"발전소 안에 청소하는 사람들은 일이 너무 힘들도 땀도 많이 흘리고 그래서 점심시간에 조금이라도 눕거나 쪽잠이라도 자둬야 오후 일을 할 수가 있어요. 그런데 우리 부서의 경우 19명이 락커가 있는 방에 지그재그로 양쪽에 칼잠을 겨우 잘 수 있는 공간이라서 너무 비좁죠."***

휴게공간은 작업복 등 빨래를 빨아서 널어야 하고 사물함도 함께 있는 공간이다. 더욱 심각한 것은 샤워시설과 세탁시설이 별도로 분리되어 있지 않아 샤워와 동시에 유해물질이 묻어있는 세탁물을 함께 세탁할 뿐만 아니라, 그나마 사워공간이 부족해 3-4팀으로 나누어서 1시간 안에 샤워와 세탁을 동시에 해야 한다.

**그림39.** 자회사 청소 노동자들이 화장실에서 설거지와 양치질을 함께 하고 있는 모습




***"우리가 샤워하는 샤워장도 정규직 직원들은 샤워장이 따로 있잖아요. 남자도 있고, 여자도 있고..우리는 그런 공간도 없어서 한 공간에서 다 같이 씻고, 옷도 빨고, 하물며 청소 도구도 같이 빨아야 해요. 샤워기도 부족해서 큰 다라이에다가 물 받아놓고 교대로 3명씩 들어가서 몸에 물 끼얹고, 그 물로 작업복이나 청소걸레 같은거 빨고 그러는 거죠."***



업무종료는 3시 30분경, 4시 30분 통근버스를 타야하기 때문에 이 모든 일이 한 시간 안에 이뤄져야 한다.

또 다른 곳은 청소노동자가 사용할 수 있는 별도의 샤워시설이 마련되지 않아, 정규직 남성 노동자의 샤워시설을 이용하고 있었다.

***"정규직 남자 직원들이 쓰는 남자 샤워장을 빌려서 써요. 3시 30분 그 시간대에 가서 얼른 가서 씻고 나오는 거예요. 그 시간에 남자들이 샤워하지 않으니까 그런데 또 우리가 일이 조금이라고 일찍 끝나는 날은 그나마 거기 가서 씻지를 못해요. 정규직 직원들이 거기서 쉬어야 한다고. 그런 날은 여자 화장실 가서 문 닫고, 거기서 부랴부랴 씻는 거예요."***

**다) 점심식사의 문제**

대부분의 하청 여성노동자들이나 청소 자회사노동자들은 대부분 식당이용 대신 도시락을 싸와서 휴게실에서 먹는다고 응답했다. 여러 가지 이유가 있겠지만 하청업체나 청소노동자들의 작업장에서 식당까지의 거리가 멀기 때문이기도 하다. 실제 태안발전소의 경우 하청노동자들의 작업공간에서 식당까지의 거리는 걸어서 20-30분이 소요되기 때문에 실질적으로 식당 사용이 어려운 상황이다.

**라) 산재신청은 커녕 병가도 어려운 노동조건**

***"사무실 청소에 비해 현장 청소가 노동 강도가 너무 심해요. 저희가 하는 일은 일단 1층 터빈이라고 엄청 넓어요. 통로 양쪽에 기계가 많고. 소음도 엄청나고 거기를 청소해요. 그리고 미분탄이라는 데가 있어요. 거기는 미세한 먼지가 어마어마해요. 거기하지. 또 탈황 가서는 물청소도 하고 그러죠. 거기도 먼지가 엄청나요. 그러니까 몸이 너무너무 지치는 거야. 용역업체인 시절에는 병가가 없었어요. 그나마 자회사 되고 나서 병가가 생겼거든요. 그러다 보니 언니들이 어깨 수술, 허리수술, 무릎 수술한다고 병가 내고 난리에요. 지금."***

용역업체 소속 이었을 때는 병가대신 연차를 사용해서 치료나 병원을 다녀야 했다. 그나마 OH 공사 때, 해당설비 청소를 하지 않아도 되는 때에 연차를 사용하도록 했다는 것이다.

***"발전동은 일 년에 한 호기씩 OH공사를 하거든요. 그럼 그 자리는 일을 못하니까...그럴 때 휴가 쓰라는 건데, 아프다는 게 꼭 그 기간에 아플 수 있나요? 그나마 연차를 안 쓰면 수당을 주기 때문에 가급적 안 쓰려고 했죠."***

**마) 유해물질과 위험장치에 대한 알권리 부재**

청소는 각종 유해 화학약품을 사용하기 때문에 청소노동자들이 어떤 물질을 사용하는지, 취급상의 주의사항은 무엇인지를 알 필요가 있다. 뿐만 아니라 발전소는 염산 등 화학물질을 취급하는 공정이 있고, 이런 곳에도 청소노동자들이 투입되기 때문에 청소용품에 대한 성분뿐만 아니라 발전소 취급 화학약품에 대한 정보와 취급상 주의사항 역시 지속적으로 교육하고 노동자의 알권리를 충족하기 위해 적정한 조치가 취해져야 함에도 불구하고 모든 정보에서 가장 배제되고 있는 것으로 보인다.

실례로 염산이 누출된 사고가 발생했는데, 이를 청소노동자에게 아무런 주의 없이 청소하게 하면서 한 달 눈곱이 끼고 피부발진에 시달렸다는 사례도 있었다. 그리고 발전동의 청소약품이 독하다는 느낌은 받았지만, 이게 어느 정도 위험한 것인지에 대해 아무런 정보를 들은 바가 없다는 것이다.

***"몇 년 전에 염산이 터졌는데 거기 근처에 줄쳐놓긴 쳐놨어. 근데 염산이 줄 바깥으로 흐르잖아요. 거기는 내가 청소해야 하거든. 그 근처만 갔는데도 얼굴이 막 따끔따끔하고 계속 눈곱이 끼는 거예요. 그래서 제가 회사에다가 너무 위험하다고 말했는데, 그래도 내 구역이니까 내가 어쩔 수 없이 닦았잖아요. 그러고는 한 달 동안 고생했어요. 계속 눈곱 끼고 피부도 너무 아프고..."***

위험한 기계장치 사이로 깊숙이 청소도구를 넣어 청소를 해야 한다거나 18층 높이의 계단 난간을 청소해야 하는 경우도 있지만, 이들에게 안전대나 기계장치 접근시의 위험은 감내해야할 뿐이고, 위험업무라고 해서 작업지시를 거부한다는 등의 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 하청 노동자의 경우처럼 안전작업허가서가 발행되는 것도 아니고, 세이프티 콜과 같은 제도에서 암묵적으로 배제되어 있기 때문이다.

실제로 몸을 기계장치 안에 깊숙이 구부려서 청소를 해야 하는 경우가 종종 있기 때문에 온 몸이 기계에 의해 멍이 많이 든다고 이야기하는 노동자들의 진술들이 있지만 이들의 작업공정이 실질적으로 어떤 위험에 처해있는지 조차 조사되고 객관화되지 않은 것이 가장 큰 문제이다.

***"기계도 팔이 닿지 않는 곳이 있으면 안 닦으면 되잖아요. 팔이 닿지 않는다는 건 사람이 다니는 데가 아니라는 거잖아요. 근데 밑에를 봤더니 벨트가 이렇게 돌아가는데 거기를 어떻게 하라는지 알아요? 마포 걸레에다가 기름칠해서 이렇게 닦으래요. 내가 마포를 놓치면 내가 마포랑 같이 그 밑으로 들어가는 거예요."***



***"발전동 사무실은 복도도 문을 열 때마다 가루가 들어와서, 매일 닦지만 환풍기 같은 곳은 가루가 껴요. 거기는 매일 닦을 수가 없어요. 높아서. 근데 그런 곳을 의자 놓고서 닦으래. 그 높은 곳을. 그런 식으로 작업지시를 해요."***

**5) 오버홀 여성노동자들**

오버홀 기간에 투입되는 단기계약직 노동자들은 현장 곳곳에 비치된 간이 화장실을 사용하고, 햇빛 가림막을 설치해 휴식을 할 수 있도록 설치한다. 하지만 임시 휴게공간에 오버홀 여성노동자들이 쉬는 모습을 보기는 거의 어렵다. 대부분 남성들이 임시 휴게공간을 사용하기 때문에 여성들은 남성들과 함께 휴게공간을 사용하지 않기 때문이다. 간이 휴게실이 설치되어 있으나 여성과 남성의 공간이 별도로 구별되어 있지 않아, 실질적으로 남성노동자의 휴게공간이 되어 버렸다. OH 기간에 투입된 단기계약직 여성노동자들은 별도의 휴게공간이 없어 여자화장실 바닥에서 쉬거나 하는 것으로 보인다.

***"오버홀 할 때만 들어오시는 직원들이 많거든요. 그럼 보면 그 때 여직원들을 많이 채용하더라고요. 그 여직원들이 들어와서 터빈 같은 거 닦고 하거든요. 그런데 그 분들 들어오면 저희가 화장실이 너무 없어가지고. 그 때 들어오시는 여자직원분들은 거의 10명 넘거든요. 화장실에 앉아계세요, 그 분들이 쉴 데가 없어가지고. 그 분들은 휴게실이 따로 없는 거예요. 그러니까 이제 그냥 화장실에 앉아 계시고. 그러면 제가 들어가서 볼 일 보기가 너무 민망한 거예요. 거기 앉아계시는데."***

**6) 젠더 차별 완화를 위한 정책제언**

여성노동자의 성차별적 처우는 정규직과 하청업체, 자회사 등의 고용형태와 사무직, 현장직, 청소 등의 주변화된 업무 등의 구별에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 따라서 여성일반의 차별로 일반화하기 보다는 각각의 차별양상을 구체화하면서, 여성노동자의 차별이 어떻게 구조화되고 있는지를 살펴보아야 할 것이다.

원청 정규직 여성노동자, 그리고 하청업체 여성노동자와 청소 자회사 여성노동자의 경우, 각각의 차별은 사무직, 현장직, 청소업무라는 직무상의 구분과 맞물려 드러난다.

발전산업의 구조적인 아웃소싱화라는 경영전략은 핵심 업무와 비핵심업무의 분리가 원청과 하청으로의 분할 뿐만 아니라 이른바 '핵심 업무'라고 간주되는 발전사 원청 내부에서도 '무엇이 핵심 업무인지'를 중심으로 위계화 되어 있으며 이는 젠더차별의 구조적이고 문화적인 원인으로 작동한다.

즉 남성의 업무능력과 여성의 업무능력이 차별적으로 가치화되면서 여성의 업무는 발전소를 직접적으로 가동하는 현장업무에 부적합하다는 인식이 일반화되어있다. 이에 따라 기술직군으로 입사한 여성노동자들도 시간이 지날수록 '주변업무'로의 배치이동이 이뤄지거나 처음부터 현장직무로의 배치에서 암묵적인 차별을 받는다. 따라서 정규직 여성들의 노동력 자체가 핵심 업무에서 '주변부화', '비핵심화'된다.

하청업체 소속 여성노동자의 경우 그 수가 매우 적을 뿐만 아니라, 대부분 사무인력 중심으로 배치되어 있다. 하청업체 소속 여성노동자의 경우 정규직 남성노동자와 하청 남성노동자 모두에서 이중적인 차별을 경험하고 있으며, 특히 자신들의 권리를 주장할 때 하청업체라는 조건에 대한 제약이 상당히 심각한 것으로 나타났다. 원-하청 관계에서 하청노동자 일반이 겪는 권리의 제약이 남성노동자 뿐만 아니라 여성노동자에게도 구조적인 문제가 되는 것이면서, 남성적인 사업장에서 여성노동자의 권리가 중층적으로 제약되고 있다. 하청 여성노동자의 차별은 하청업체 내의 남성과 여성간의 차별만으로 이해하거나 해결할 수 없다. 원-하청 고용구조상의 차별이 하청 여성노동자에게는 어떤 제약으로 작동하는지를 살펴야 하되, 원-하청구조에서 남성노동자와 여성노동자의 차별이 각기 다르게 나타난다는 점을 주목할 필요가 있다.

마지막으로 자회사 소속 청소업무의 경우 '청소'라는 업무 자체가 '여성의 일'로 간주되면서 발전소뿐만 아니라 전사회적으로 성별분업에 따른 저임금화와 가치절하의 문제가 있다. 이러한 청소 업무가 발전소라는 공간에서 배치될 때, 이들 여성노동자의 위험이 상당히 심각한 상태로 방치되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인에는 '청소=여성의 일=위험하지 않은 일'이라는 사회적 통념이 자리한다. 여성들이 하는 일은 부차적인 일일 뿐만 아니라 남성들의 일보다는 위험하지 않은 일이라는 통념하에 청소업무가 인식된다. 이러한 통념은 발전소 청소노동자들이 어떤 일을 수행해야하는지에 대해 취업 과정에서 정보의 부재로 나타난다. 발전소에서 일하는 청소노동자들은 자신의 일 중에서 터빈이나 보일러실 등 발전기 내부를 청소해야 한다는 사실을 모른 채, 그러한 정보를 제공받지 못한 채 입사하고 있다. 자회사 전환 이전 뿐만 아니라 전환 이후에도 대부분의 여성노동자들은 자신들의 업무에 대한 위험을 인식하지 못한 채, 곧바로 현장 청소에 배치되는 것으로 나타났다.

하지만 발전소에서 하는 청소업무는 일반적인 사무실 청소뿐만 아니라 발전소의 주요 시설에 대한 청소업무가 주된 업무이다. 보일러, 터빈뿐만 아니라, 석탄을 이송하는 연료운전업무에서 연료운전원들과 같이 컨베이어벨트가 돌아가는 현장에서 청소를 한다. 환경시설에서 화학약품을 직접적으로 다루는 곳에도 청소노동이 투입되지만, 정작 이들의 안전에 대한 대책은 연료운전, 경상정비 업무를 하는 하청노동자에 비해 제대로 다루어지지 않았다.



정규직 여성노동자들, 하청 여성노동자들, 청소 여성노동자들은 자신들이 겪는 차별이 워낙에 일반화되어 있고, 문화적으로 정당화되어 있는 문제를 '차별'의 가장 큰 원인이자, 차별이 직접적으로 드러나기 힘든 원인이라고 지적하고 있다. 그 중에서도 정규직의 경우 '경영평가'와 '성과연봉제'가 재생산하고 있는 수직적 문화가 발전소 조직의 남성적이고 위계적인 문화를 재생산하는데 일조한다고 말한다. 하청 여성노동자의 경우 원-하청간의 구조가 자신들이 차별에 대해 문제제기 하기 힘든 구조이며, 청소 여성노동자의 경우 자신들의 업무의 특수성이 제대로 평가받지 못하면서 위험이 방치되고 있다. 발전소의 민영화-외주화 정책은 지난 20년간 발전소를 더욱 수직적으로 위계화하고 노동자 내부를 분할해왔다. 그런 만큼 차별의 양상 또한 각기 다르게 구조화되어 있다는 것을 알 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 수직적 조직문화를 양산하는 민영화-외주화 정책을 철회하는 것과 동시에 성차별적인 조직문화를 형성하기 위해 여성들이 자신들의 차별에 대한 목소리를 적극적으로 낼 수 있는 소통구조를 마련해야한다. 여성노동자의 차별은 형식적인 '성평등 교육'만으로 해결되기 어려우며 고용구조상의 분할과 이에 따른 차별의 심화를 근본적으로 해결하는 것이 필요하다.

또한 이를 위해 하청노동자와 자회사노동자의 권리를 보다 강화할 수 있는 제도적 마련이 필요하다. 특히 여성노동자의 공간마련과 유지와 관련한 원청의 책임성이 강화되는 것이 무엇보다 필요하다. 이는 단지 '후생'의 차원이 아니라 노동안전과 직결된 문제라는 점 또한 지적되어야 한다.

특히 자회사의 노동안전과 관련 현재 기재부의 지침에 따라 추진 중인 원-하청 공동 안전근로협의체를 보다 강화하고 확대할 필요가 있다. 원-하청-자회사가 통합적으로 참여하는 공동 산업안전보건위로서 확대 재편이 무엇보다 제도적으로 선행되어야할 조치이며, 이로부터 상시적으로 노동자의 권리가 노동자 스스로에 의해 말할 수 있는 소통구조가 정착되어야 할 것이다.

## 3. 소결 및 시사점

### 가. 직접고용은 노동권 보장과 안정적 전력생산을 위한 최선의 고용구조

석탄화력발전소는 보일러, 터빈, 발전기 설비 운전업무 외에는 모두 외주위탁으로 운영하고 있으며, 이러한 간접고용 구조는 하청, 재하청, 자회사 노동자에 이르기까지 고용불안을 야기하는 요소가 되어 왔다. 특히 연료·환경설비 운전 및 경상정비 업무는 정부의 경쟁 입찰 도입 정책으로 인한 고용불안이 크게 나타나고 있었다. 현재 경쟁 입찰 도입은 중단된 상태이고, 운전 및 정비 업무에 대한 정규직 전환이 논의되고 있는 과정에 있는데, 이 과정에서 기존의 다단계 하청 구조 및 업무를 소규모

로 분할하여 다수 업체에 용역을 주는 방식의 간접고용 방식의 운영이 야기한 폐해와 노동인권 침해를 충분히 고찰할 필요가 있다.

고용불안 뿐만 아니라, 정규직과 비정규직의 임금 및 복지의 차별, 하청업체의 인건비 착복, 하청업체간 노동조건의 불균등과 격차 등의 해소를 위해서는 가장 우선적으로 간접고용 구조의 개선이 필요하다. 임금 및 복지의 격차와 불균등은 원하청의 위계, 다수의 하청을 활용하는 방식의 사업 운영과 경쟁 입찰 등에 주된 원인이 존재하기에 직접고용으로 고용구조를 단순화하는 것이 일차적 개선과제이다. 또한 그 과정에서 차별적 요소가 해소될 수 있도록 노동조건을 정규직과 같은 기준으로 적용하도록 설계하는 것이 필요하다. 이에 대해 특조위 역시 직접고용과 함께 '동일 직제의 편재'를 권고한 바 있다.

이러한 직접고용 및 동일 직제 편재의 고용개선이 필요한 이유는 석탄화력발전산업 자체의 성격에서 필연적으로 도출되는 것이기도 한데, 석탄화력발전의 전 과정은 유기적으로 연결된 공정으로 특정 단계를 분리하여 유보할 수 있는 영역이란 존재하지 않는다. 서로의 업무가 연관되어 최종 목적인 전력생산에 이르게 되고, 이 업무 전체에 대한 총괄적 지배와 통제가 반드시 수반될 수밖에 없다. 서로 기대어 있는 업무를 여러 업체와 하청으로 분리하여 운영할 경우 안정적 전력생산이라는 목적 달성이 용이하지 않을 뿐만 아니라, 실제 운영에서는 이러한 한계를 극복하기 위해 계약의 형식을 넘나드는 원청의 직접적이고 총체적인 지배가 수행되고 있었다. 불법파견의 요소로 지적될 수 있는 이러한 요소들은 발전업무 자체의 성격과 인력운용 방식이 상충됨으로 인해 발생하는 피해갈 수 없는 결과이다. 도급의 성격을 강화한다면 산업 자체의 목적을 제대로 달성할 수 없고, 안정적 전력생산이라는 목적을 달성하고자 한다면 원청의 지배와 통제는 필연적이기 때문이다.

**나. 시간제 노동에 대한 전일제 전환과 차별 해소**

발전회사는 소수의 시간선택제 노동을 운용하고 있는데, 이는 노동자의 필요나 업무상의 필요로 만들어진 고용형태가 아니라 정부의 시간선택제 확대 정책과 그에 따른 경영평가로 인해 도입된 고용형태이다. 시간제 노동자들이 노동시간의 길이에 따른 차별에 노출되지 않도록 하기 위해서는 노동자의 요구와 업무의 특성 등이 시간제 노동에 부합하고, 기업 내에서 그에 대한 제도적 지원이 바탕이 되어야 한다. 그렇지 않다면 통상의 노동자들이 전일제 노동을 수행하는 가운데 병존하는 소수의 시간제 노동자들은 회사의 전반적인 정책과 제도에서 배제되거나 불이익을 겪게 될 수밖에 없다. 그러나 발전회사는 그에 대한 충분한 고려 없이 시간선택제 노동을 도입하면서 노동자들에 대한 처우, 교육, 승진 등 전반에서 시간선택제 노동자들이 소외되는 양상을 보이고 있다. 이에 대해 전일제 전환 절차가 적극적으로 이루어지도록 하고, 시간선택제 노동을 노동자의 진정한 선택으로 유지하는 경우, 그에 따라 차별이 없도록 제반의 근무환경, 업무수행의 지원 및 필요한 교육, 훈련의 차별 없는 기회 제공 등이 이루어지도록 해야 한다. 관련해서 시간선택제 고용 인원을 경영평가의 요소로 삼는 경영평가기준도 수정될 필요가 있다. 업무의 필요와 노동자의 생활상의 요구에 정합한 형태가 아닌 시간제 노동은 노동자의 권리를 박탈하는 구조의 하나가 될 뿐이다.

**다. 발전회사의 노동3권 보장 정책 및 법제도 개선의 필요**

발전회사들은 복수노조의 시행 이후 특정 노조에 편중된 노무관리 전략을 펴면서 이를 노동자 통제의 수단으로 삼아 왔다. 과거 발전회사의 노동조합 기피 인식이 현재는 복수노조를 활용한 관리전략으로 이어져 온 것이다. 이러한 전략은 정규직 노동자뿐만 아니라 하청, 자회사 노동자들의 노사관계에도 영향을 미쳐 회사 측의 정책에 협조적인 노조를 중심으로 노사관계를 통제하려는 경향이 강하고, 정규직 다수노조인 기업노조를 중심으로 한 하청, 자회사까지 노동자를 관리·통제하는 경향을 보인다. 정규직, 비정규직을 포함한 노동자 전체의 노동3권 보장을 위해서 원청인 발전회사의 노무관리 전략 변화가 필요하다.

또한 이러한 노무관리 전략이 가능해 진 바탕에는 교섭대표노조를 중심으로 노사관계를 형성하고 소수노조를 전면적으로 배제하는 것이 가능하도록 한 복수노조 교섭창구단일화 제도를 폐지할 필요가 있다.

필수유지업무제도 또한 공공부문 노동자의 노동3권을 박탈하는 대표적 제도이다. 파업권을 포함한 쟁의권이 노동자의 기본적인 권리임을 헌법상 명시하고 있음에도 불구하고 공공부문 노동자들은 노조법상 다층적인 권리 규제로 인해 실질적인 파업권을 보장받지 못하고 있다. 이는 하청노동자들 역시 마찬가지다. 공익과 파업권의 조화라는 취지에 부합하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 필요하다. 필수유지업무에 해당하는 업무에 대해 외주화를 금지하는 조치 또한 수반되어야 한다. 고용불안과 낮은 노동조건에도 불구하고 이를 개선할 수 있는 파업권은 필수유지업무제도로 인해 제약되고 있는 것이 하청 노동자의 현실이다. 이는 필수서비스에 대해 쟁의권을 제한할 수 있지만, 그에 상대한 보상이 부여되어야 한다는 ILO의 입장에도 반한다고 할 수 있다.

**라. 외주화의 폐해와 그로 인한 권리 침해**

원청 발전회사는 전 분야에 지배력을 행사하고 있음에도 그 권한에 대응하는 사용자로서의 책임은 지지 않고 있다. 이는 외주화로 인한 고용의 단절로 회피되기도 하고, 하청업체와 맺은 계약에 따

라 면하는 부분이기도 하다. 그러나 하청업체와의 계약은 원하청의 권력관계에 따라 원청이 주도력을 가지는 것으로, 원청이 져야할 책임을 스스로 면하는 기제로 용역계약이 활용되고 있다고 보는 것이 타당하다. 하청업체는 다시 근로계약을 통해 노동자에게 책임을 넘기고, 원청과의 용역계약을 이유로 노동자를 압박한다. 다단계 하도급 구조는 원청에는 지배 권력을 부여하면서, 책임은 하청업체와 개별 노동자에게 전가하는 구조가 되고 있는 것이다.

이렇게 구조적으로 발생하는 책임 전가와 노동자 권리 박탈을 해소하기 위해서는 원청의 지배력에 상응하는 책임의 부여가 필요하다. 그러나 현재 원청의 사용자 책임에 대해 노조법은 규정하고 있지 않으며, 이는 간접고용 구조 속에서 노동자의 실질적인 권리 보장에 큰 장애가 되는 부분이다. 이에 대해 원청이 노동조건 및 고용 등 전반의 사항에 있어서 실질적으로 권한을 행사하는 부분에 대해 사용자로서의 책임을 부과하는 것이 필요한 제도적 조치이다. 더 나아가 간접고용 구조로 인한 노동자 권리박탈을 해결하는 가장 근본적 조치는 직접고용이다. 개별 노동자의 권리 보장은 사용자가 다수인 복잡한 고용구조 속에서는 제대로 취해질 수 없다. 원청의 통제력을 바탕으로 한 발전소의 유기적 운영이 필요하다는 산업적 특성까지를 고려할 때 원청의 직접고용을 통해 외주화로 인한 폐해를 해소하는 것이 가장 필요한 해법이다.

**마. 중층화된 젠더차별과 고용**

여성노동자의 성차별적 처우는 정규직과 하청업체, 자회사 등의 고용형태와 사무직, 현장직, 청소 등의 주변화된 업무 등의 구별에 따라 매우 다양하게 나타나고 있다. 따라서 여성일반의 차별로 일반화하기 보다는 각각의 차별양상을 구체화하면서, 여성노동자의 차별이 어떻게 구조화되고 있는지를 살펴보아야 할 것이다.

발전산업의 구조적인 아웃소싱화라는 경영전략은 핵심 업무와 비핵심업무의 분리가 원청과 하청으로의 분할 뿐만 아니라 이른바 '핵심 업무'라고 간주되는 원청 내부에서도 '무엇이 핵심 업무인지'를 중심으로 위계화 되어 있으며 이는 젠더차별의 구조적이고 문화적인 원인으로 작동한다. 즉 남성의 업무능력과 여성의 업무능력이 차별적으로 가치화되면서 여성의 업무는 발전소를 직접적으로 가동하는 현장업무에 부적합하다는 인식이 일반화되어있다. 이에 따라 기술직군으로 입사한 여성노동자들도 시간이 지날수록 '주변업무'로의 배치이동이 이뤄지거나 처음부터 현장직무로의 배치에서 배제되어 왔다. 이로 인해 정규직 여성들의 노동력 자체가 핵심 업무에서 '주변부화', '비핵심화'되어 왔다.

하청업체 소속 여성노동자의 경우 그 수가 매우 적을 뿐만 아니라, 대부분 사무인력 중심으로 배치되어 있다. 하청업체 소속 여성노동자의 경우 정규직 남성노동자와 하청 남성노동자 모두에서 이중적인 차별을 경험하고 있으며, 특히 자신들의 권리를 주장할 때 하청업체라는 조건에 대한 제약이 상당히 심각한 것으로 나타났다. 원-하청 관계에서 하청노동자 일반이 겪는 권리의 제약이 남성노동자 뿐만 아니라 여성노동자에게도 구조적인 문제가 되는 것이면서, 남성적인 사업장에서 여성노동자의 권리가 중층적으로 제약되고 있다. 이는 단지 여성차별의 문제를 해결하기 위해 남녀 간의 차별뿐만 아니라 고용구조상의 차별에서 남성노동자와 여성노동자의 차별이 각기 다르게 나타난다는 점을 주목할 필요가 있다.

마지막으로 자회사 소속 청소업무의 경우 '청소'라는 업무 자체가 '여성의 일'로 간주되면서 발전소뿐만 아니라 전사회적으로 성별분업에 따른 저임금화와 가치절하의 문제가 있다. 이러한 청소 업무가 발전소라는 공간에서 배치될 때, 이들 여성노동자의 위험이 상당히 심각한 상태로 방치되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 원인에는 '청소=여성의 일=위험하지 않은 일'이라는 사회적 통념이 자리한다. 여성들이 하는 일은 부차적인 일일 뿐만 아니라 남성들의 일보다는 위험하지 않은 일이라는 통념 하에 청소업무가 인식된다. 하지만 발전소에서 하는 청소업무는 일반적인 사무실 청소뿐만 아니라 발전소의 주요 시설에 대한 청소업무가 주된 업무이다. 청소 노동자들은 보일러, 터빈뿐만 아니라, 석탄을 이송하는 연료운전 업무에서 연료운전원들과 같이 컨베이어벨트가 돌아가는 현장에서 청소를 한다.

심지어 입사과정에서 이들 청소업무에 대한 정보조차 제대로 공개하지 않아, 자회사 전환 이전뿐만 아니라 전환 이후에도 대부분의 여성노동자들은 자신들의 업무에 대한 위험을 인식하지 못한 채, 곧바로 현장 청소에 배치되는 것으로 나타났다.

정규직 여성노동자들, 하청 여성노동자들, 청소 여성노동자들은 자신들이 겪는 차별이 워낙에 일반화되어 있고, 문화적으로 정당화되어 있기 때문에 오히려 '차별'을 인식하기 힘들다고 이야기한다. 수직적인 위계구조와 남성 중심적인 조직문화는 조직의 씨실과 날실처럼 얽혀 여성차별의 일반화된 조건을 형성한다. 특히 발전 5사에 '경영평가'와 '성과연봉제'가 재생산하고 있는 수직적 문화가 발전소 조직의 남성적이고 위계적인 문화를 재생산하는데 일조하는 것으로 보인다. 하청 여성노동자의 경우 원-하청간의 구조가 자신들이 차별에 대해 문제제기 하기 힘든 구조라고 말한다. 청소 여성노동자의 경우 자신들의 업무의 특수성과 위험이 제대로 평가받지 못하면서 위험에 더욱 노출된다고 이야기한다. 발전소의 민영화-외주화 정책은 지난 20년간 발전소를 더욱 수직적으로 위계화하고 노동자 내부를 분할해왔다. 그런 만큼 차별의 양상 또한 각기 다르게 구조화되어 있다는 것을 알 수 있다.

이를 해결하기 위해서는 수직적 조직문화를 양산하는 민영화-외주화 정책을 철회하는 것과 동시

에 성차별적인 조직문화를 형성하기 위해 여성들이 자신들의 차별에 대한 목소리를 적극적으로 낼 수 있는 소통구조를 마련해야한다. 여성노동자의 차별은 형식적인 '성평등교육'만으로 해결되기 어려우며 고용구조상의 분할과 이에 따른 차별의 심화를 근본적으로 해결하는 것이 필요하다.

또한 이를 위해 하청노동자와 자회사노동자의 권리를 보다 강화할 수 있는 제도적 마련이 필요하다. 특히 여성노동자의 휴게실 등의 공간마련과 유지와 관련한 원청의 책임성이 강화되는 것이 무엇보다 필요하다. 이는 단지 '후생'의 차원이 아니라 노동안전과 직결된 문제라는 점 또한 지적되어야 한다.

특히 자회사의 노동안전과 관련 원-하청 공동 안전근로협의체를 보다 강화하고 확대할 필요가 있다. 원-하청-자회사가 통합적으로 참여하는 공동 산업안전보건위로서 확대 재편이 무엇보다 제도적으로 선행되어야할 조치이며, 이로부터 상시적으로 노동자의 권리가 노동자 스스로에 의해 말할 수 있는 소통구조가 정착되어야 할 것이다.



# 제 5장 | 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제

## 1. 정책 제언을 위한 검토 사항

### 가. 고 김용균 사망사고 특별노동안전조사위원회 조사 내용 및 권고 사항

고 김용균씨의 사망 이후 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회가 구성되었다. 2019년 4월 3일 출범한 김용균 특조위는 16인의 조사 위원으로 구성되어 4개월여에 걸친 현장조사, 설문조사, 자료조사, 문헌 분석, 인터뷰 조사 등 다양한 방법을 활용하여 진상조사를 진행하였고, 조사결과를 정리하여 2019년 9월 조사 보고서를 발표하였다.

김용균 특조위는 고 김용균이 사고를 당한 현장을 시작으로, 위험에 노출된 작업 환경, 비용절감을 명분으로 안전을 위태롭게 한 연료·환경설비 운전의 분리와 외주화, 경상정비의 강제적인 민간 개방, 이들 배경이 되는 발전회사 분할과 발전회사간 경쟁체제의 도입, 정부의 경영평가와 발전산업정책, 그리고 전력산업구조개편 정책에 대한 검토 등을 통해 구조·고용·인권 분야, 안전기술 분야, 법제도 분야의 3개 분야에 걸쳐 총22개의 재발방지 대책을 권고하였다.

분야별로 보면, 구조, 고용, 인권 분야에서는 발전산업에 경쟁 체제가 도입되면서 경쟁이 심화되고, 그 결과 많은 업무가 외주화되면서 노동자들의 권리가 제약된 점을 주요 사고 원인으로 지적하였다.

구조, 고용, 인권 분야 문제 해결을 위해서는 노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자의 직접고용 정규직화, 노무비 착복 금지와 입찰제도 개선, 노동안전을 위한 필요인력 충원, 안전보건 관련 집단적 노사관계의 개선, 노동자의 안전에 관한 실질적인 권리 강화, 산업재해 징벌적 감점지표 개선, 노동안전과 국민의 편익 향상을 위한 민영화·외주화 철회, 노동자 안전 강화와 국민의 편익 향상을 위한 전력산업 재편 등 8개의 사항을 권고하였다.

안전기술 분야에서는 석탄화력발전소의 산재율이 발전산업 구조개편시기에 급격히 증가하였고, 손상 및 중독 의료이용률은 16년간 꾸준히 증가하였다는 사실을 확인하였다. 또한 사고 및 중독 위험을 원청과 하청으로 구분해 비교해 보았을 때, 하청 노동자들의 작업관련 사고 및 중독 위험은 원청 노동자들에 견줘 5.6-6.4배나 높았다.

개인수준에서 작업관련 손상 및 중독의 위험을 가장 크게 증가시키는 요인은 안전정보제공의 미흡(2.3배), 피로(2.1배), 높은 직무요구도(1.6배) 등으로 나타났다. 조직 수준의 요인은 불안전한 상태가 더 많은 사업장(3.0배), 타사관리자의 업무지시를 더 많이 받는 사업장(2.0배), 안전보건관리수준이 낮은 사업장(1.5배)에서 그렇지 않은 사업장보다 작업관련 손상 및 중독경험의 위험이 더 높았다.

발전소 노동자들은 일반 임금 노동자들에 비해 고혈압, 당뇨병, 우울증, 천식 등의 유병률은 더 높고 치료율은 낮은 것으로 파악되었다. 이는 발전회사 노동자보다 협력업체 노동자에서 더 뚜렷한 차이를 보였다.

또한 분진의 건강영향을 파악하기 위해 발전회사, 운전업체, 정비업체의 특수건강진단 자료를 이용하여 2013년과 2018년의 폐기능을 일초율로 비교한 결과 운전업체에서 평균이 약 10%정도 큰 폭으로 감소하였다는 사실을 확인하였다. 석탄화력발전산업 노동자들의 호흡기계 건강에 문제가 있을 수 있음을 시사하는 소견이다. 더불어 발암물질 관리 등 위험물질에 대한 안전보건 관리가 취약함을 지적하였다.

이러한 분석에 기초하여 안전보건기술 분야에서는 사업주의 분명한 책임을 부여하는 안전관리체계 구축, 발전소 산업보건의 위축과 의료체계 확립, 안전보건 조직 체계 강화와 운영방법 개선, 효과적인 안전보건관리를 지원하는 석탄화력발전소 중앙 안전보건센터의 설립, 노동자 안전보건 활동을 위한 참여권 보장, 석탄 취급 관련 설비의 운영 및 관리방법 개선, 발암물질 등 고독성 유해화학물질의 관리방안 개선, 사고조사 및 위험성 평가방법 개선, 안전문화 증진 시스템 구축 등 9개의 개선사항을 권고하였다.

정부의 관리감독과 법제도 분야에서는 노동자 안전과 건강에 대한 정부의 관리감독 부실, 기업의 책임 부재 등을 거론하면서 문제 해결을 위해 정부의 관리감독 강화 및 실효성 확보, 산업안전보건법령 개정, 중대재해기업처벌법 제정, 징벌적 손해배상제도 마련, 기업의 사회책임 경영 강화 등 5개 개선사항을 권고하였다.

한편, 김용균 특조위 권고안 이행점검을 위해 '이행점검위원회'를 구성하고, 2년간에 걸쳐 이행점검 활동을 하며, 필요한 경우 위 활동을 1년간 연장하도록 권고했다. 하지만 2019년 9월 30일 김용균 특조위 활동이 종료된 이후, 2019년 10월 현재 이행점검위위원회는 구성되지 않은 상태이다. 한시라도 빨리 이행점검위원회를 구성하고 김용균 특조위 권고안 이행을 위한 실무 작업을 진행할 필요가 있다.



**나. 비정규직 정규직 전환 정책의 추진 현황과 문제점**

**1) 문재인 정부의 정규직 전환 추진 과정과 한계**

2006년 노무현 정부의 '공공부문 비정규직 종합대책' 이후로 매 정부마다 비정규직 고용개선을 위한 정책이 추진되어 왔다. 그러나 간접고용형태에 대한 본질적 고용개선이 중앙정부 차원에서 추진되지는 않았고, 처우개선을 위한 대책이 일부 시행되어 왔을 뿐이다. 2011년 '공공부문 비정규직 고용개선 대책'에서 청소, 경비 등 일부 직종을 중심으로 근로감독 강화 등의 내용이 포함되었고, 2012년에는 '용역근로자 근로조건 보호지침'이 발표되어 공공부문 간접고용 노동자들의 고용 및 처우에 대한 일종의 가이드라인의 역할을 하고 있다. 그러나 이 지침 역시 단순 노무직에만 적용되어 공공부문에 광범위하게 존재하는 민간위탁 및 여타 용역노동자들에게는 적용되지 않고 있다.

현 정부의 간접고용을 포함한 비정규직 정규직 전환 정책은 중앙정부로서는 간접고용 구조의 개선에 접근한 첫 번째 정책이다. 대통령 당선 직후인 2017년 5월 인천공항을 방문하여 정규직 전환을 약속하면서 촉발된 정규직 전환 정책은 2017년 7월 20일 발표된 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」으로 실질화되어 나타났다. 이후 추가 지침을 통해 전환 시까지 계약만료 노동자가 해고되지 않도록 조치하는 한편, 전환에 따른 정원 및 예산이 반영될 수 있도록 하되, 재정 부담이 수반되지 않도록 직무임금 설계 등의 잇따른 조치들을 발표하였다. 이후 고용노동부는 2017년 10월 25일, 「공공부문 비정규직 특별실태조사 결과 및 연차별 전환계획」을 발표하여 정부의 가이드라인 집행을 위한 구체 추진계획을 수립하였다.

이에 따라 각 기관별로 정규직 전환을 위한 전환심의위원회 및 노·사·전문가 협의기구가 구성되어 전환이 이루어졌으나, 전환 범위 및 대상, 전환 방식 등에 대한 결정이 각 기관으로 맡겨져 통일적인 정책 추진이 되지 못하는 한계도 노정했다. 무엇보다 해당 정책이 제시한 몇 가지 주요 원칙은 그 자체로서 비정규직 고용 개선의 한계를 가질 수밖에 없는 것이었다.

첫째, 경쟁채용의 허용으로 인해 청년 구직자 및 신입 정규직 직원들과 비정규직의 갈등을 양산시켰다. 청년 선호직종에 대해서는 제한경쟁까지를 허락함으로써 비정규직의 정규직 전환은 그간 방만하게 운영되어온 비정규직 고용, 즉 무분별한 간접고용의 활용과 기간제 채용이 상시적인 것이 되어왔던 공공부문 고용구조 개선정책으로서의 성격을 상실했다. 정책 적용 시점에 존재하는 비정규직 노동자들에게 주어지는 특혜로 인식되었고, 해당 일자리에 진입하고자 하는 청년 구직자 및 경쟁을 뚫고 입사한 신입직원들과의 불필요한 경쟁과 갈등이 형성되면서 정규직 전환이 아닌 자회사 고용으로 밀어낼 수 있는 기회를 제공했다.

둘째, 자회사 고용을 정규직 전환으로 간주한 정책의 오류가 존재한다. 자회사는 원청 공공기관의 지배를 받으면서도 고용과 사용이 분리된 간접고용에 해당한다. 그러나 정부는 자회사 고용을 정규직 전환의 한 방편으로 간주함으로써 공공기관이 자회사를 신설하여 비정규직 고용을 이전하는 것을 막지 못했다. 그로 인해 공공부문 방만 경영의 원인으로 지적되어 온 자회사가 정부 정책을 이유로 한꺼번에 수십 개가 신설되었음에도 이에 대한 관리 조치는 전혀 부재한 상태이다.

셋째, 생명안전업무에 대한 정규직 전환 원칙은 전환 범위에 대한 노사갈등을 증폭시키고, 생명안전업무 종사자가 아닌 경우 자회사 고용 전환 등을 합리화하는 근거로 활용되게 만들었다. 상시지속적 업무의 정규직화가 가장 기본적인 원칙으로 작동했어야 하나, 생명안전업무는 반드시 직접고용 해야 한다는 첨언을 함으로써 생명안전업무가 아니라는 이유로 직접고용에서 배제될 수 있는 근거를 제공했고, 또 한편 자회사도 정규직이라는 논리로 자회사 고용에 대한 근거를 보탰다.

넷째, 정규직 전환에서 과도한 비용부담을 갖지 않는 방식으로의 전환을 지시하고, 직무급 임금체계를 방안으로 제시하면서 비정규직 노동자의 처우개선에 근본적 제약요인을 만들었다. 무기계약직으로 전환된 노동자들은 대부분 기존 직제에 편입되지 못하고 별도 직군으로, 별도 임금체계로 여전히 차별이 존재하는 상태로 머물러 있다.

### 2) 발전회사의 비정규직 전환 과정과 문제점

#### 가) 발전회사 주도의 노사전 협의체 구성

발전회사들은 정부의 대책 발표 이후 청소, 시설관리, 경비, 소방방재 등의 업무에 대한 자회사 전환에 빠르게 착수해 2017년 말에 대부분 자회사 전환을 결정짓고, 2018년 11월경 자회사를 설립했다. 그리고 용역계약이 만료되는 2018년 말부터 2019년 초까지 전환을 완료해 현재 모두 자회사로 전환을 했고, 중부발전의 소방방재업무만이 용역업체 상태로 남아 있다. 전환협의체 구성 과정에서 정규직 노조는 교섭대표노조가 모두 협의체에 참가했으며, 비정규직 당사자의 참여가 이루어졌지만, 서부발전과 같이 하청업체의 관리자가 노동자 대표로 참석한 사례도 있었고, 남부발전과 같이 전환 후 임금체계에 대해 논의와 결정 없이 자회사 전환에 대한 결정만으로 협의체를 마무리한 경우도 있었다. 이런 점을 볼 때 정규직 전환 방식의 결정과 절차, 전환 후 노동조건 등을 결정하게 될 노사전 협의체가 당사자의 참여가 부족한 상태에서 형식적으로 이루어졌음을 미루어 짐작할 수 있다.

운전과 정비 업무에 대해서는 이보다 훨씬 느린 속도로 논의가 진행되었다. 2018년 3월 발전 5사가 발주하여 노무법인 서정에서 작성한 「발전 5사 비정규직 근로자 정규직 전환 컨설팅 최종보고」에서는 정부 가이드라인의 분석을 통해 연료·환경설비 운전의 경우 자회사 설립이 최적 전환방식이며, 경상정비의 경우 민간위탁에 해당하고, 민간의 전문성을 활용하기 위한 부문에 해당하기 때문에 전환 예외에 해당한다고 보았다.[53] 이에 따라 발전회사들은 연료·환경설비 운전에 한정해 각 회사별로 전환협의체를 구성하여 논의를 전개하려 하였고, 그 과정에 고 김용균 사망사고가 발생했다. 이를 계기로 노동자를 죽음에 이르게 한 간접고용 구조 자체에 대한 문제가 제기되었고, 경상정비 역시 전환의 대상에 포함된다는 점이 확인되었다. 이후 발전회사들은 연료·환경설비 운전과 경상정비에 대해 각각 발전 5사 통합 노사전 협의체를 구성하여 현재까지 운영하고 있으나, 그 과정에서 특조위의 직접고용 권고가 발표되면서 노동자들의 요구는 발전사 및 한전KPS 직접고용으로 수렴되고 있는 상황이다.

이 전 과정에서 발전사는 노동자들의 의견을 수렴하고 협의를 통한 전환 방안을 도출하려는 노력을 실질적으로 하지 않았다. 청소, 시설관리, 경비 등 사업지원에 해당하는 부문에 대해서만 자회사 고용으로 빠르게 확정지었고, 그 과정에서 발전회사가 직접 자회사에 대한 설명회를 주도하고 자회사 전환을 압박하는 등 협의체의 논의는 형식에 불과했다. 운전업무에 대해서는 전환협의체 구성도 늦어졌을 뿐 아니라 각 회사별로 분리하여 자회사 설립을 위한 전환협의체를 구성하고자 했으며, 경상정비 업무는 아예 배제했었다. 이러한 과정은 모두 당사자 노조와의 협의 없이 발전사 주도로 계획되고 추진되었다.

#### 나) 사업지원업무에 대한 자회사 고용의 문제점

이미 자회사로 전환된 청소, 시설관리, 경비, 소방방재 등의 업무에 대해 자회사로의 전환이 정규직 전환으로서의 의미를 가지는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

##### (1) 실질적인 처우개선과 고용안정을 이루었는가

자회사로 전환된 노동자들의 처우에 대해 발전회사들은 약 20만원에서 많게는 40만원 수준에 이르는 임금인상이 있었다고 밝히고 있다. 그러나 이는 소수 관리자의 급여를 포함한 평균 보수수준으로 현장에서 실제 업무를 수행하는 노동자들이 체감하는 임금수준의 개선은 이에 미치지 못하는 것으

53) 경상정비가 민간위탁에 해당한다는 주장은 개념의 오인으로 보인다. 민간위탁은 「정부조직법」 및 「지방자치법」 등의 법령에 의거해 그에 명시된 소관사무 중 국민의 권리의무와 직접 관계되지 않은 사무를 민간에 맡기는 것으로, 구체적 민간위탁의 기준은 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 및 각 지방자치단체의 민간위탁에 관한 조례 등의 기준에 따른다. 즉, 법령에 근거해 행정기관의 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁하는 것으로 발전사의 도급 혹은 용역계약에서 민간위탁이라는 개념이 사용될 여지는 없다. 다만 발전사는 경상정비에 대해 용역이 아닌 공사계약을 체결하고 있는데, 사실상 상주하여 업무를 수행해야 하는 경상정비 계약은 명칭은 공사계약이지만 그 성격이 용역계약에 해당하고, 그렇기 때문에 정부의 정규직 전환 정책의 대상에 포함되는 것이 타당하다고 보아야 하는 것이다.

로 확인되고 있다. 또한 추후 사례조사에서 살펴보겠지만, 자회사 노동자들은 최저임금 및 시중노임단가의 인상 등을 고려할 때, 전환 과정에서의 처우개선이 외부적 요인에 의해 자동 인상되는 수준의 임금인상을 넘어서지 못하고 있다는 입장이다.

**표64.** 자회사 전환 전후 임금 변화 비교

| 기관명 | 자회사명 | 평균임금 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 직종 | 전 | 후 | 인상액 |
| 한국남부발전 | 코스포서비스㈜ | 미화 | 2,252,000 | 2,572,000 | 320,000 |
| | | 경비 | 2,353,000 | 2,672,000 | 319,000 |
| | | 소방 | 2,999,000 | 3,471,000 | 472,000 |
| | | 시설관리 | 2,314,000 | 2,720,000 | 406,000 |
| 한국서부발전 | 코웨포서비스㈜ | 경비 | 2,594,000 | 2,847,000 | 253,000 |
| | | 소방방재 | 2,796,000 | 3,448,000 | 652,000 |
| | | 시설 | 2,705,000 | 3,155,000 | 450,000 |
| | | 위생(청소) | 2,307,000 | 2,657,000 | 350,000 |
| 한국중부발전㈜ | 중부발전서비스㈜ | 보안직 | 2,750,000 | 3,050,000 | 300,000 |
| | | 시설직 | 3,250,000 | 3,583,333 | 333,333 |
| | | 특정직(청소) | 2,283,333 | 2,575,000 | 291,667 |
| 한국남동발전 | 코엔서비스 | 경비 | 2,525,000 | 2,727,000 | 202,000 |
| | | 청소 | 2,049,000 | 2,542,000 | 493,000 |
| | | 시설관리 | 2,555,000 | 2,776,000 | 221,000 |
| | | 홍보관 운영 | 2,104,000 | 2,322,000 | 218,000 |
| | | 소방,점검 | 2,327,000 | 2,897,000 | 570,000 |
| | | 소방,방재 | 2,590,000 | 3,005,000 | 415,000 |

※ 자료: 엄진령(2019: 17-20) <표, 자회사 전환 전후 임금 변화 비교>에서 발전사 해당 부분 발췌.

고용에 있어서도 근본적 개선이 되지 못하고 있다는 평가가 많다. 특히 현재 자회사 전환 과정에서의 고용안정은 자회사라는 형태 자체에서 기인하는 것이 아니다. 비정규직 정규직 전환 정책의 일환으로 자회사 고용을 하는 경우 해당 업무에 대해 일시적으로 수의계약이 가능하도록 정부 고시가 마련되었고,[54] 현재의 고용안정은 이로 인한 효과이다. 해당 고시는 매 3년째 재검토를 하도록 하고 있어, 2021년 12월 31일까지 효력이 있다. 그렇다고 모기관과 자회사의 계약기간이 3년인 것 또한 아니다. 자회사와의 용역계약 기간은 대다수 1년으로 정하고 있어 그 계약의 변경에 따른 고용불안, 노동조건의 악화 등의 우려는 여전히 잠재되어 있다고 볼 수 있다.

54) 2018.7.18. 고용노동부 고시 제2018-60호, "공공기관이 자회사 등과 수의계약을 할 수 있는 고용 기준에 관한 고시

### (2) 불법 인력공급의 요소를 불식할만한 독립적 요소는 존재하는가

공공부문 비정규직의 정규직 전환의 명목으로 신설된 자회사의 경우 독립적인 기관으로서의 성격을 확인하기가 어렵다. 대부분 사업적 성격이 아닌 인력공급형에 해당되며, 발전사의 자회사 역시 마찬가지다. 신설 자회사들의 출자 목적에서 인력공급의 성격이 잘 드러나는데, 발전회사들은 자회사의 출자 목적을 사업시설 유지관리, 정규직 전환, 일자리 창출 등으로 공시하고 있다. 결국 사업시설의 유지관리를 위해 필요한 노동력을 용역업체를 통해 공급받다가 자회사로 전환하여 수급 받고 있는 것에 지나지 않으며, 이러한 사업이 공기업의 자회사로서의 운영 목적에 부합하는가는 의문이다. 물론 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 관련 규정들에서 자회사의 목적 사항에 대해서는 규제를 하지 않고 있는 법률상의 미비는 존재한다. 그러나 우리는 공기업의 사회적 목적과 운영에 대한 기본적 원리로서도 이러한 인력공급을 목적으로 한 자회사 운영이 타당하지 않다는 사실을 충분히 도출할 수 있다고 판단된다. 게다가 발전사 자회사 가운데 세 곳은 실제 고용알선 및 인력공급업을 기업 목적사항으로 정관에 규정하고 있기도 하다.

**표65.** 자회사 주요 사업 및 모기관의 투·출자 목적(알리오 공시)

| 기관명 | 자회사명 | 주요사업 | 투·출자목적 | 설립일자 | 지분율 (%) | 해당기관 자회사수 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 한국남부발전 | 코스포서비스㈜ | 시설관리, 보안, 경비 | 시설관리, 보안, 경비 | 2018.11.8 | 100 | 6 |
| 한국서부발전 | 코웨포서비스㈜ | 사업시설 보안 유지관리 | 사업시설 보안 유지관리 | 2018.11.8 | 100 | 8 |
| 한국중부발전 | 중부발전서비스㈜ | 서비스업 | 정규직 전환 | 2018.12.12 | 100 | 8 |
| 한국동서발전 | 이더블유피 서비스㈜ | 보안, 청소, 시설관리 | 일자리 창출 | 2018.11.9 | 100 | 7 |
| 한국남동발전 | 코엔서비스 | 시설유지관리 | 시설유지관리 | 2018.11.9 | 100 | 12 |

※ 자료: 엄진령(2019: 39-41) <표, 자회사 주요 사업 및 모기관의 투·출자 목적(알리오 공시)>에서 발전사 해당 부분 발췌.

**표66.** 목적에 파견 및 인력공급업을 포함한 자회사

* 주식회사 아리랑TV미디어 제2조(목적) 10. 인력공급업 및 파견업
* 지케이엘위드(주) 정관 제3조(사업) 9. 인력파견업
* 기보메이트 정관 제2조(목적) 1. 근로자파견업
* SBDC종합관리(주) 정관 제2조(목적) 4. 근로자 파견업
* 중진공파트너스(주) 정관 제2조(목적) 1. 근로자 파견업
* 코스포서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
* 코웨포서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
* 이더블유피서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
* 킨스파트너스(주) 정관 제2조(목적) 7. 고용알선 및 인력공급업
* 캠코시설관리(주) 정관 제2조(목적) 3. 인력공급업
* 코레일네트웍스(주) 정관 제2조(목적) 24. 고용알선업, 인력공급업
* 케이앤에프파트너스(주) 제2조(목적) 4. 사업지원서비스업(고용알선 및 인력공급업, 사무지원 서비스업 포함)

※ 자료: 엄진령(2019: 42).

또한 실질적인 운영에서도 자회사의 독립적 성격은 찾기 힘들다. 모기관이 100% 지분을 가지고, 발전소의 유지 운영에 필요한 인력을 공급하는 역할을 담당하며, 업무 수행의 방법과 인력의 운영에 대한 상세한 내용은 모기관과의 용역계약서를 통해 모두 통제된다. 실제 한국서부발전과 자회사인 코웨포서비스㈜의 계약서에는 근무자에 대한 관리, 과업수행시 인원 배치 등에 대한 원청 통제 및 승인 규정을 두고 있기도 하다.

**표67.** 자회사 주요 사업 및 모기관의 투·출자 목적(알리오 공시)

| | |
|---|---|
| **(소방)일반시방서** | **3. 근무자 관리**<br>다. 근무자의 근무태도가 불량하거나 불성실할 경우, 발주처는 계약상대자에게 교체를 요구할 수 있으며, 계약상대자는 즉시 이에 응하여야 한다.<br>라. 계약상대자는 근무자 해고 또는 교체 시 반드시 최소 10일 전에 발주처에 서면 요청하여 교체 허가를 득한 후 교체할 수 있다. |
| **(위생)과업지시서** | **2. 과업수행 시 준수사항**<br>나. 근로자 배치<br>2) 계약상대자는 설계 정원 및 [별표2]의 자격요건에 따라 계약인원을 합당하게 운영하여야 하며 인원 배치에 대하여 사전에 배치계획서를 발주자에게 제출하여 승인을 받아야 한다. |

※ 자료: 엄진령(2019: 42).



이러한 종속적 요소는 자회사에 대한 출자회사 규정에서 보다 명확히 드러난다. 동서발전의 출자회사관리규정[55] 을 보면 출자회사, 특히 종속회사로 정의하고 있는 자회사에 대해 원청 모기관이 사실상 경영 전반의 사항을 관리 통제하고 있음을 알 수 있다.

**표68.** 동서발전 출자회사관리규정

**제 3 조 (용어의 정의)** 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
1. "출자회사"라 함은 회사가 경영에 관여할 목적으로 출자하여 지분을 보유한 국내외 회사를 말하며, 지배력 여하에 따라 다음 각 목의 유형으로 구분한다.
가. 종속회사 : 회사가 100분의 50을 초과하여 지분을 가지고 있거나 최대주주로서 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 출자회사의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 출자회사

**제 11 조 (예산 편성 및 사업계획 수립)** ① 종속회사의 예산은 예산총칙, 추정손익계산서, 추정재무상태표 및 자금계획서로 하며, 필요한 경우 손익예산, 자본예산, 구매예산 및 자금예산으로 구분하여 편성·운용하도록 한다.
② 사업관리부서는 종속회사의 다음 회계연도 예산편성을 위하여 종속회사에 정부 및 회사의 예산편성지침을 통보하여야 하며 종속회사가 이를 준용하여 예산편성을 하게 하여야 한다.
③ 회사의 사업관리부서는 종속회사로 하여금 위 지침 에 따라 다음 회계연도의 예산 및 사업계획을 해당 회계연도 개시 전까지 편성·확정하도록 해야 한다.
④ 회사의 사업관리부서는 종속회사로 하여금 예산 및 사업계획이 편성 · 확정된 때에는 지체없이 이를 회사에 제출하도록 해야 하며, 변경된 때에도 이와 같다.

**제 11 조의 2 (경영실적 등의 보고)** ① 회사의 사업관리부서는 종속회사로 하여금 매년 경영실적 평가를 위한 기준을 정하여 이사회 의결로 확정하도록 하여야 한다.
② 회사의 사업관리부서는 종속회사로 하여금 다음 회계연도 개시 전까지 다음 연도를 포함한 3개 회계연도 이상의 중장기 경영목표를 이사회 의결을 거쳐 확정하여 회사에 제출할 것을 요구할 수 있으며, 이를 변경한 경우에는 변경된 목표를 제출할 것을 요구할 수 있다. 또한 회사의 사업관리부서는 회사의 경영환경 및 정부의 정책방향 등을 고려하여 종속회사 경영목표의 변경을 요구할 수 있다.
③ 사업관리부서는 종속회사 경영실적보고서를 다음 년도 3월 31일까지 제출받아야 하며, 이를 출자관리부서에 통보한다.
④ 제3항의 경영실적보고서에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여야 한다.
1. 결산서
2. 재무제표와 그 부속서류
3. 그 밖의 결산의 내용을 명확하게 하기 위하여 필요한 서류

**제 12 조 (경영실적 평가)** ① 회사는 제11조의2에 의하여 종속회사가 제출한 경영실적보고서를 토대로 경영실적을 평가한다. (2017.11.27.신설)
② 회사는 경영실적 평가와 관련하여 종속회사 사장과 경영계약을 체결할 수 있다.
③ 종속회사 임원 성과급 지급률 결정을 위한 경영실적 평가는 자회사 내부규정 등에 따라 주주평가인 경우 출자관리부서에서 주관하고 이사회평가인 경우 사업관리부서에서 주관한다.(2017.11.27.신설)
④ 회사는 종속회사 경영실적 평가를 위해 직원 또는 외부전문가로 구성된 경영평가반을 운영할 수 있다.
⑤ 회사는 종속회사의 경영실적을 평가한 결과 실적이 부진할 경우 자회사에 대하여 시정 조치 및 개선계획의 제출을 요구할 수 있으며, 관련 법령에 따라 임원을 개임(改任)할 수 있다.
⑥ 회사는 종속회사의 단체협약 또는 근로계약의 내용에 반영된 경우에 경영실적 평가 편람에 관련 사항을 명시하여 경영실적 평가 결과에 따라 종속회사 직원에 관한 성과급 지급률을 달리 할 수 있다.

55) 알리오 공시, "경영0500 출자회사관리규정", 2019.07.09. 개정(제6차).

**제 14 조 (감사)** 회사의 감사부서는 필요한 경우 회사의 감사 관련 규정에 따라 종속회사에 대하여 영업의 보고를 요구하거나, 종속회사의 업무와 재산 상태를 조사할 수 있으며 감사결과를 정부 해당 주무부처에 보고할 수 있다.

### 다) 자회사 고용의 한계와 직접고용의 필요성

#### (1) 자회사 간접고용 극복을 위한 과제

이러한 전반의 사항들을 고려할 때 신설된 발전회사의 자회사들이 독립적인 기업체로서 소속 노동자들을 '정규직'으로 고용하고 있다고 보기는 힘들다. 공기업의 자회사가 가지는 종속적 측면은 노동자들의 노동조건 및 고용에 있어서 강력한 지배력을 가지며 영향력을 행사하는 원청 모기관의 존재로 드러나는데, 이런 모기관에 대해 자회사 소속의 노동자들이 대항력이나 교섭권을 가지지는 못한다. 적어도 아직까지 원청을 상대로 한 노동3권의 행사나 원청의 교섭 의무에 대해 우리 노동법은 규정하지 않고 있으며, 오히려 배척하는 쪽에 가깝다. 이 부분에서 자회사 고용을 정규직 전환의 일환이라고 주장하는 논리가 직면해야 할 가장 큰 오류가 발생한다. 공기업의 자회사 운영에서 모기관의 통제는 일면 타당하며 필요하다. 자회사를 불법파견의 요소들을 배격하고 독립적 운영이 가능한 기관으로 형성하고자 할수록 모-자회사 관계에서 발생하는 모기관의 지배적 요소들은(사실 이것은 진정도급이 아닌 인력공급의 성격을 가지는 용역사업의 수행상 불가피하게 발생하기 때문에) 더욱 불법파견의 요소로 명징하게 등장하게 된다.

그렇기 때문에 자회사로의 고용 이전은 정규직 전환이 아니라 여전히 고용 개선 사항이 존재하는 간접고용의 한 유형으로 보는 것이 타당하며, 공공부문 고용구조 개선의 큰 방향에서 오히려 더 발전적 시각이 될 수 있다. 업무의 지배와 지시, 통제가 불가피하다면 상시지속적으로 수행되는 업무에 대해 직접고용 정규직으로 전환하는 것이 자회사 전환 이후에도 더 나아가야 할 방향이다. 그 과정에서 원청의 지배권에 대한 노동관계법상 사용자로서의 책임을 부과하는 노조법의 개정 또한 함께 이루어져야 할 제도적 조치이다.

#### (2) 정비, 운전에 대한 고용개선 방향에 대한 시사

김용균 특조위는 석탄화력발전업무 가운데 경상정비와 연료·환경설비 운전업무에 대해 각 발전사와 한전KPS로의 직접고용이 타당하다고 결론 내리고 이를 권고하였다. 그러나 여전히 자회사로의 전환 흐름은 강경하며, 이에 대해 정부 역시 자회사 전환이 정규직 전환이라는 입장을 철회하지는 않고 있다. 또 한편 특조위 이전 고 김용균 사망사고 진상 규명과 책임자 처벌을 위한 시민대책위와 발전사와의 합의 과정에서 자회사로 전환하되, 해당 자회사를 공공기관으로 전환한다는 내용이 포함되기도 하였다. 그러나 공공기관으로의 전환이 자회사 고용의 한계적 측면을 극복할 수 있는 근본적 방편은 아니다. 이는 기존에 공공기관으로 지정되어 있는 자회사의 사례들을 통해 잘 알 수 있다.

한국철도공사의 코레일테크㈜ 사례는 자회사가 원청 모기관에 어떻게 종속되어 있는지를 잘 보여주는 사례이다. 코레일테크㈜는 철도의 선로 유지·보수 등의 업무를 주되게 수행하는 자회사였다. 알리오를 통해 확인되는 사업목적 역시 '철도궤도공사'로 공시되어 있다. 그러나 정규직 전환 과정에서 대부분의 해당 업무의 직영 운영이 결정되었고, 그간 민간 용역업체로 운영되던 시설관리 및 청소 등의 업무를 자회사로 전환하면서 코레일테크㈜로 소속 변경되었다. 그 과정에서 코레일테크㈜는 사실상 주요사업 목적 자체를 변경하였고, 그 정관에 "청소(건물위생관리사업 등) 용역업"을 신설하였다. 기관 목적에 하나의 사업을 추가한 것이지만, 실제로는 해당 노동자들이 코레일테크㈜의 대다수를 차지하는 인력이 된 것이다. 이러한 경우 자회사는 그저 모기관으로 인력을 수급하는 통로에 지나지 않는다(엄진령, 2019: 38). 기타공공기관으로 지정되어 있음에도 불구하고 그것이 더 독립적인 성격을 보장하거나 원청에 대항한 권한을 부여하는 구조는 결코 아닌 것이다.

또 다른 한국철도공사 자회사인 코레일네트웍스㈜의 경우 2019년 용역계약을 아직 체결하지 못하고 있다. 노동자들의 임금 인상 요구에 대해 철도공사 측이 예산을 이유로 수용하고 있지 않고, 이러한 교섭의 난항은 용역계약이 체결되지 않은 상태로의 공백으로 이어지고 있다. 임금 인상이 난항에 부딪힌 가장 큰 이유는 바로 코레일네트웍스가 기타공공기관으로 지정되어 있다는 이유이다. 공공기관의 경우 기재부 예산편성지침의 적용을 받게 되는데, 기재부의 지침에 따라 2019년 임금인상은 3.3%까지만 허용되고 있기 때문이다. 해당 노동자들은 정부가 비정규직 적정임금으로 제시한 바 있는 정규직 대비 80% 임금을 단계적으로 달성할 것을 요구하고 있으나, 현재 임금 수준은 정규직 노동자의 44% 수준에 그치고 있다. 이러한 차별의 해소를 위해서는 높은 수준의 임금인상을 통해 격차를 해소하는 것이 필요한데, 공공기관 예산지침에 통제되는 가운데는 그 격차를 해소할 수가 없다.

자회사 고용이나 자회사의 공공기관 지정은 고용개선에 대한 본질적인 해법이 될 수 없다. 원청의 전면적인 통제가 모-자회사 관계 속에서 가능해지는 반면, 용역계약을 통해 처우 및 고용에 실질적 권한을 보유하고 있는 원청을 상대로 한 노동자의 권리는 주장되지 못하는 것이 현실이다. 게다가 공공기관 지정은 고용의 안정을 조금 더 도모할 수 있는 이점이 있을 수 있으나, 초기 임금조건 설정에서 정규직과의 임금격차를 해소하지 못하면 그 차별은 영속하게 된다. 이러한 부분이 연료·환경설비 운전 및 경상정비 업무의 고용개선 과정에서도 충분히 고려되어야 할 것이다.

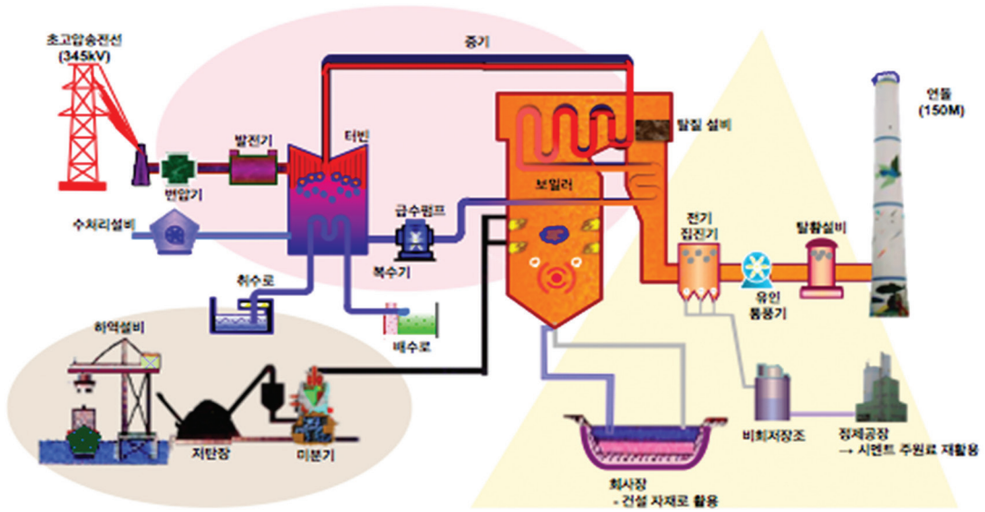
**다. 고 김용균 사망사고 이후 석탄화력발전소 안전 대책 경과와 평가:** 노동자 참여권 강화의 측면에서

**1) 고 김용균 사망사고 이후 발전소 안전실태**

**가) 태안발전소 현황**

석탄화력발전소의 공정 흐름은 '석탄 운반(하역-저탄-상탄)-보일러운전(콜사일로-미분기-보일러)-탈황/회처리'의 순으로 이어진다.

**그림40.** 석탄화력발전 계통도




태안발전소 상주 근무인원은 전체 2,479명으로, 태안발전본부 소속 1,200명, 자회사+협력사 소속 1,279명으로 구성되어 있다.

경상정비는 679명으로, 한전KPS, 한전산업개발, 금화PSC 두산중공업, 한국발전기술, OES, 우진엔텍 총 7개 하청업체가 전체 공정 중 정비 분야를 분할, 도급운영하고 있으며, 연료운전은 총 387명으로 한전사업개발, 한국발전기술, 동방이 운영하고 있다. 자회사의 경우 2019년 2월 1일부로 코웨포서비스가 위생, 시설관리, 소방방재, 경비 업무를 운영하고 있다.



**그림41.** 태안발전본부 자회사, 협력사 인원 현황

경상정비 (679명)

| 협력업체(7) | 경 상 정 비 |
|---|---|
| 한전KPS | 터빈설비(1~4, 7~10), 계측제어설비(1~4, 9·10), IGCC 복합설비(CC) |
| 한전산업개발 | 석탄취급설비 및 회정제설비(1~10) |
| 금화PSC | 터빈설비(5·6) 및 보일러설비(1~6) |
| 두산중공업 | IGCC 가스화설비(IG,ASU) |
| 한국발전기술 | 보일러설비(9·10) |
| OES | 보일러설비(7·8), 해수취수설비(SLP) |
| 우진엔텍 | 계측제어설비(5~8) |

위탁운전 (387명)

| 협력업체(3) | 위 탁 운 전 |
|---|---|
| 한전산업개발 | 연료환경설비(1~8) |
| 한국발전기술 | 연료환경설비(9·10, IGCC) |
| 동 방 | 연료하역설비 |

자회사 (221명)

| 업체명 | 용 역 내 용 |
|---|---|
| 코웨포서비스 (19.02.01부) | 위생, 시설 관리, 소방 방재, 경비 |

| 업체명 | 한전 KPS | 한전 산업개발 | 금화 PSC | 두산 중공업 | 한국 발전기술 | OES | 우진 엔텍 | 동방 | 코웨포 서비스 | 합 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 인 원 | 176 | 396 | 163 | 50 | 148 | 49 | 29 | 47 | 221 | 1,279 |

※ 자료: 태안발전본부

김용균은 2018년 9월 17일부로, '9,10호기, IGCC 연료환경설비 위탁운전용역' 계약을 맺은 한국발전기술에 채용되었다. 근무를 시작한지 2개월 24일째 되던 12월 10일 밤 10시 20분 이후 TT-04C(CV-09E Tail측)에서 컨베이어벨트(CV-09E) 회전체(롤러) 협착으로 사망했고, 11일 새벽 03시 25분경 발견되었다.

**나) 김용균 사고 이후 안전 대책 및 진행 경과**

**○ 고용노동부 특별근로감독 결과**

고용노동부는 2018년 12월 17일 부터 2019년 1월 11일까지 4주간 특별감독반(근로감독관 11명, 안전보건공단 11명 포함)을 구성하여 태안발전본부와 사업장내 모든 하청업체를 대상으로 한 특별근로감독을 실시했다.

이에 따라 한국서부발전(태안화력발전본부)에는 865건의 위반건수를 적발하고 685건을 사법조치하였고, 37,190만원의 과태료를 부과하였다. 또한 한전산업개발, 한전KPS, 한국발전기술 등 석탄운전 및 경상정비, 보일러 탈황운전 및 정비 등 하도급 분야(총18개사)에는 164건의 위반건수를 적발, 43건을 사법조치하였고, 29,510만원의 과태료를 부과하였다.

**그림42.** 특별감독결과 법 위반사항(고용노동부)

단위 : (건, 만원)

| 구분 | 위반 건수 | 사법 처리 | 과태료 | | 사용중지 | | 시정 명령 | 현지 지도 (권고) | 시정 지시 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 건수 | 금액 | 건수 | 대수 | | | |
| 전체 | 1029 | 728 | 284 | 66,700 | 8 | 13 | 939 | 74 | 17 |
| 한국 서부 발전 | 865 | 685 | 166 | 37,190 | 8 | 13 | 807 | 64 | 14 |
| 협력 업체 | 164 | 43 | 118 | 29,510 | 0 | 0 | 132 | 10 | 3 |

<특별근로감독 결과 보고서>에 따르면 고용노동부가 지적한 주요 위반사항 중 김용균 사망사고와 관련 있는 '회전축 벨트 등 방호덮개 미설치' 35건을 지적하면서 "소유자인 한국서부발전이 위험을 주로 제공"하였다고 그 사고의 원인과 책임을 명시하였다.

**그림43.** 태안화력 특별근로감독 개선결과 중 안전펜스 설치 현황

| No. | 지적 번호 | 위반 장소 | 위반내용 | 조치내용 | 조치부서 | 조치일자 | 완료 여부 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 21 | 254 | CV-03 L Gallery | Roller 회전부 방호물 미설치 | 안전펜스 설치 | 기)석탄설비부 | 2019.3.25 | 완료 |

조치결과

조치 전



조치 후





특히 컨베이어 벨트(C/V) 개선사항에서 가장 먼저 지적된 사항이 "CEO 등 경영진의 관심부터 시작"해야 한다는 점은 시사적이다. 특별근로감독 보고서는 "태안화력발전의 필수 설비인 석탄운송설비는 현 상태로 작업환경의 문제점이 너무 많아 매우 심각한 수준"이라고 지적하면서, 특히 "본사 처장급 중에 석탄설비를 직접 방문한 사례가 거의 없음"을 지목하여 실제 일하는 하청노동자와의 소통과 위험 현장에 대한 실질적인 관리를 강조하고 원청의 경영진과 관리자들이 석탄운송설비 현장을 주기적으로 방문할 것을 지적했다.

**그림44.** 태안발전본부 특별근로감독 결과(2019.1.15.), 고용노동부 특별감독반

## 4. C/V 개선방안(석탄운송 설비 포함)

**가. CEO 등 경영진의 관심부터 시작**

- 태안화력발전의 필수 설비인 석탄운송설비는 현 상태로 작업환경의 문제점이 너무 많아 매우 심각한 수준
  (또한 본사 처장급 중에 석탄설비를 직접 방문한 사례가 거의 없음)

  - 설비의 안정성 확보와 작업근로자의 작업환경의 개선은 선결해야할 과제이므로 본사에서 관리기준을 만들고 각 설비별 문제점 리시트를 작성하고 이를 꾸준히 이행할 필요가 있음

  - 소통 측면에서 실제 일하는 노동자(하도급사)와 주기적 면담도 실시

⇒ CEO 등 간부가 석탄운송설비 현장을 주기적으로 방문하여 과제가 이행되고 있는지 확인 필요

◈ 예시 : CEO(반기) 본사 본부장, 처장(분기), 본사 팀장(매월)

고용노동부 특별감독반의 위와 같은 지적은 매우 중요한 함의를 갖는다. 원-하청 구조에서 안전보건관리체제가 통합적으로 운영되기보다는 원청 중심으로 운영되면서 안전의 공백이 발생한 것이며, 이에 따라 사고가 발생할 수 있는 위험요인이 방치되고 있다는 지적이다. 이에 대한 대책으로 이러한 위험시설에 대한 개선 지시뿐만 아니라 지속적인 위험의 해결을 위해 '소통'의 필요를 지적한 것이다. 이는 법·제도적 시스템이 아무리 잘 갖춰져 있다고 하더라도 실질적인 운영이 어떻게 진행되는가가 중요하다는 점을 환기시켰을 뿐만 아니라 원-하청 구조에서 위험이 '소통'의 공백에서 증폭되고 있음을 지적한 것이라고 볼 수 있다.

1029의 위반건수를 적발하는 것을 넘어, 그 동안 발전소의 원-하청구조에서 안전보건관리체계를 지적하고 개선방향을 도출한 것은 위험이 단기간의 조치로 해결되지 않는다는 것을 의미한다.

또한 그동안 진행된 산업안전보건위원회에서 석탄운송설비 등 하청노동자들의 작업공정과 관련된 설비에 대한 심의·의결 내용이 없다는 점을 지적하며, "서부발전2노조, 협력업체 도급범위도 현황을 제출받아 심의·의결"할 것을 제시하고 있다. 이는 "전체 공정의 안전보건상의 문제점을 발췌"하기 위하여 전체 노동자의 의견수렴이 중요함을 이야기한 것이다.

현재 진행되고 있는 산업안전보건위원회가 원청과 각 하청업체별로 제각각 운영되고 있어 안전에 대한 통합적인 관리와 운영이 이뤄지지 못하고 있는 점, 원-하청 구조상의 단절로 인해 하청노동자의 건강과 안전이 원청의 사용자 책임의 범위에서 배제되고 있다는 점, 소수노조는 아예 참여에서 배제되어 전체 노동자의 안전을 위한 의견수렴구조가 분할·파편화되어 있다는 점을 고려하면 매우 중요한 지적이다.

특별근로감독 결과의 핵심은 "전체 공정의 안전보건상의 문제"를 제대로 파악하기 위해서는 노동자 대표가 복수화되어야 하며, 특히 하청노동자 대표와 원청의 사용자가 함께 참여하는 일상적인 협의체가 반드시 필요하다는 점이다.

### ○ 노사정 안전TF

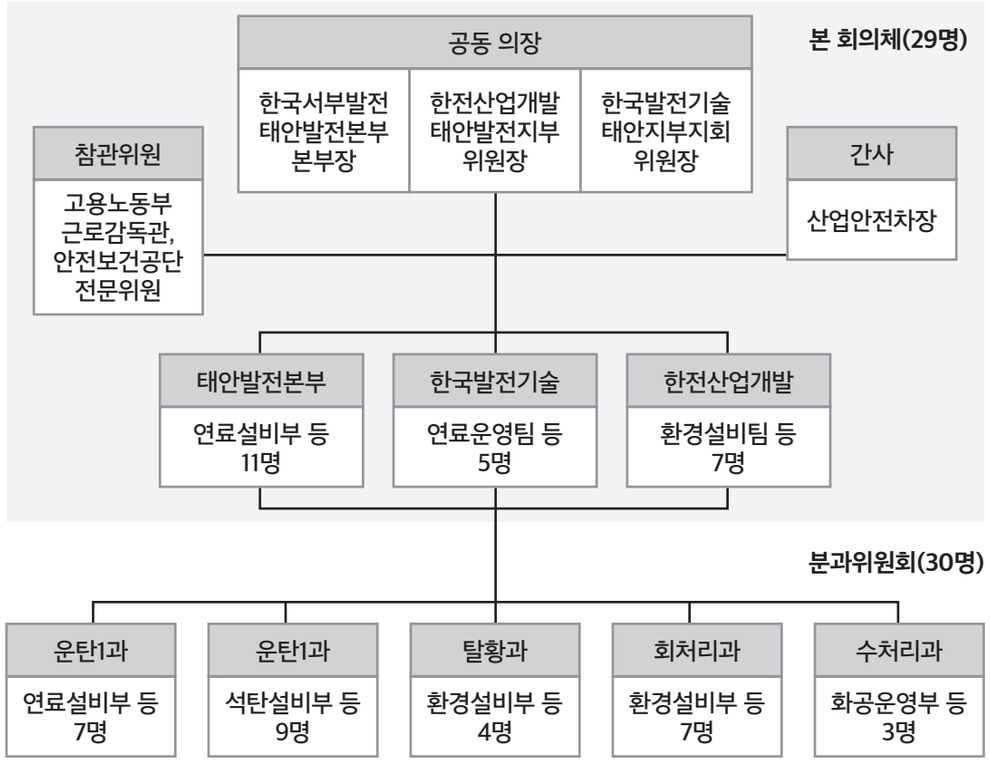
고용노동부의 특별감독반은 1029의 위반건수와 함께 이를 가시적으로 해결하는 것뿐만 아니라 향후 사업장내 개선상황의 지속적 확인을 위하여 "노사정 안전TF" 운영을 권고하였다. 이에 따라 태안발전본부측은 2월 18일부터 '연료환경설비 안전시설개선 TASK FORCE'(노사정 협의체, 이하 "안전TF")를 구성하여, 한국서부발전(원청), 한국발전기술, 한전산업개발 하청업체 사용자 및 노동자 대표 등 총 27명, 고용노동부와 안전보건공단이 포함(총 29명)된 노사정 안전TF를 운영하였다. 또한 실질적인 현장의 안전대책을 마련하기 위해 내부 분과체계를 만들어, 운탄1과, 운탄2과, 탈황과, 회처리과, 수처리과 5개 분과(총 30명)를 운영하기로 하였다.

안전TF는 태안발전본부 본부장이 주관하였고, 원청 사용자와 하청 노동자를 기본 구성원으로 포함하는 원-하청 공동 안전협의체의 성격을 갖는다. 김용균 사고 이후 사회적 파장이 커지면서 구성된 회의체이지만, 원청의 사용자와 하청의 노동자가 동등한 지위로 참여하는 논의테이블이 구성되었다는 점에서 이전보다 진일보한 성격을 갖는다.



특히 원청의 사용자인 태안발전본부 본부장과 하청노동자 대표인 한전산업개발과 한국발전기술 노조 대표자가 공동의장으로 되어 있고, 실질적으로 현장의 의견을 수렴하기 위해 현장 노동자가 설비개선안을 작성하고 이를 바탕으로 회의에 참여할 수 있도록 마련되었다. 또한 각 부서별로 설비개선 등 안전조치를 실행하기 위해 원청과 하청의 담당자와 노동자들이 5개 분과를 운영하기로 하였다.

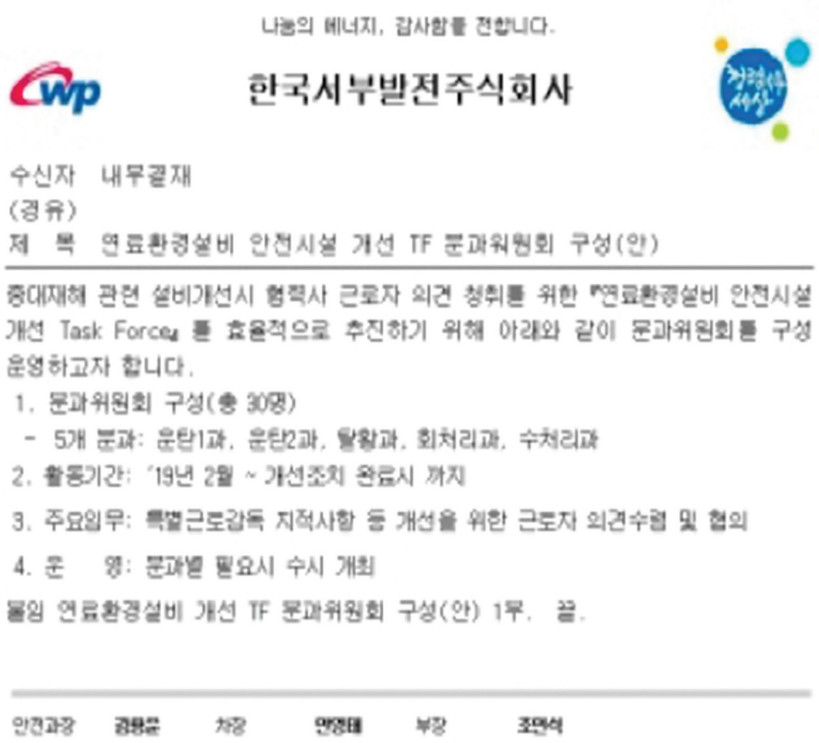
**그림45.** 태안발전본부 안전TF 체계도(자료 : 태안발전본부)




아래 공문에 나와 있는 바대로 안전TF팀의 주요 목표는 김용균 사고 이후, '고용부의 특별근로감독 지적사항 등 개선을 위한 근로자 의견수렴 및 협의'를 위한 회의이다. 하지만 실질적으로 안전TF의 위상은 "특별근로감독의 지적사항에 국한되지 말고, 현장노동자들이 실질적으로 요구하는 안전관련 대책을 논의하고 해결하기 위한 회의"[56] 논의되었다. 이로부터 하청업체 노동자들은 안전TF 참여 인원을 구성하고 그동안 진행되지 않았던 설비개선 요구안을 취합하여 제출했다.

56) 안전TF가 본격적으로 구성되기 전 태안발전본부장, 한국발전기술 이준석 지회장, 한전산업개발 최규철 지부장, 발전노조 비정규직연대회의 이태성 간사 등이 모여, 안전TF의 위상에 대해 논의하면서, '특별근로감독의 지시사항에 국한되지 말고 전체 공정상의 위험에 대해 현장노동자의 의견을 직접적으로 수렴하고 대책의 마련하자'는 논의를 진행하였다.

**그림46.** 태안발전본부 안전TF 관련 공문



나눔의 에너지, 감사함을 전합니다.

한국서부발전주식회사

수신자 내무결재
(경유)
제 목 연료환경설비 안전시설 개선 TF 분과위원회 구성(안)

중대재해 관련 설비개선시 협력사 근로자 의견 청취를 위한 "연료환경설비 안전시설 개선 Task Force" 를 효율적으로 추진하기 위해 아래와 같이 분과위원회를 구성 운영하고자 합니다.

1. 분과위원회 구성(총 30명)
 - 5개 분과: 운탄1과, 운탄2과, 탈황과, 회처리과, 수처리과
2. 활동기간: '19년 2월 ~ 개선조치 완료시 까지
3. 주요임무: 특별근로감독 지적사항 등 개선을 위한 근로자 의견수렴 및 협의
4. 운 영: 분과별 필요시 수시 개최

붙임 연료환경설비 개선 TF 분과위원회 구성(안) 1부. 끝.

안전과장 [illegible] 차장 [illegible] 부장 [illegible]

○ 노사정 안전TF 운영 실태

하청업체 노동자들은 연료운전분야의 경우 110건의 시설 및 설비개선 요구안을 제출하였고, 탈황과 회처리 분야는 총 456건의 개선요구안을 제출하였다. 이렇게 방대한 요구안을 제출하게 된 이유는 "그동안 우리(하청노동자)가 설비개선을 요청했지만 해결되지 않은 것들이 누적"되었기 때문이며, 추락의 위험이 있는 위험설비에 대한 개선부터 조명등 교체 등과 같이 일상적으로 해결되어야 할 것들까지 포함되었기 때문이다.

안전TF팀 운영이 6개월 지난 지금, 고용노동부가 지적한 사항은 대부분 이행되어 작업중지 명령은 해제되었으나, 하청노동자들이 실질적으로 위험요인을 발굴한 부분에 대해서는 처리가 더디다.

연료운전분야 110건 중 해결되었거나 2019년 12월 말까지 처리하기로 되어 있는 위험개소는 67건으로 50%가 넘는 반면, 탈황과 회처리 분야 456건 중 처리된 건은 48건으로 10.5%에 그치고 있다.



**표69.** 고용노동부 지적사항과 안전TF에 제출한 하청노동자들의 개선요구사항 조치현황 (2019년 10월 현재)

| | 지적건수 | 조치완료(계획포함) | 미이행 |
|---|---|---|---|
| 고용노동부 | 821 | 821 | 0 |
| 연료운전 | 110 | 67 | 43 |
| 탈황/회처리 | 456 | 48 | 408 |
| - (위험도 3) | (86) | (6) | (80) |

※ 고용노동부 특별근로감독 지적사항(자료: 태안발전본부)과 한전산업개발, 한국발전기술 노동자들이 안전TF에 제출한 자료 재구성

위의 <표 69>에서 위험도 3은 탈황/회처리 노동자들이 안전TF팀의 요청에 따라 안전설비 개선요청의 위험도를 3점 척도로 구분한 것이며, 3점이 가장 위험하고 시급히 해결해야할 설비를 구분한 것이다. 즉 해당 설비에서 사고가 나면 추락, 협착 등으로 중대재해가 발생할 가능성이 가장 높은 지점이다. 태안발전본부에서는 위험도에 따라 설비개선의 우선순위를 설정하겠다고 노동자 측에 3점 척도로 분류해 줄 것을 요청했다. 하지만 실제는 고용노동부의 특별근로감독 지시사항 중심으로 설비개선이 이뤄졌으며, 그나마 노동자들이 요구한 내용 중 안전대나 조명등 교체와 같이 간단히 해결할 수 있는 것들 위주로 처리되었다.

현장노동자들이 안전TF 6개월에 대해 평가한 점은 설비개선 자체가 지연되는 것이 아니라, 자신들의 목소리가 여전히 수렴되지 않는다는 것에 있었다.

***"현장에 의견을 구하지 않고, 정부에서 지적 나온 사항이니까 어..안전펜스 해야 하는데.. 그래서 급하게 안전펜스만 친 거예요. 그러니까 우리하고 전혀 맞지 않은 거죠."(김용균 특조위 인권분야 별첨자료)***

'김용균 특조위'에서도 중요하게 지적하고 있는 바대로, 안전문제에 있어 중요한 것은 위험개소를 발굴해 개선하는 상시적인 시스템이며, 이러한 시스템에서 노동자 참여의 문제가 관건이다. 그동안 발전소의 중대재해가 반복되면서 수많은 안전대책이 제시되었지만 그 중에 하청노동자가 직접적으로 자신의 위험과 관련한 정보에 대한 알 권리, 그리고 이러한 위험에 대해 해결하고 개선할 권리가 보장되지는 않았다. 그런 의미에서 김용균 사고 이후 구성된 '원하청 안전TF'는 원청의 사용자와 하청노동자가 동등한 해결주체로 참여한 회의체라는 점에서 하청노동자들의 기대를 모았지만, 6개월이 지난 상황에서 이러한 현장노동자들의 기대는 불신으로 이어지고 있다.

'안전TF'는 태안발전소에만 구성된, 김용균 사고 이후 재발방지 대책을 위한 한시적인 회의체이다. 하지만 기획재정부가 2919년 3월, 원·하청 공동 안전근로협의체를 통해 하청노동자와 원청 경영진 간의 상시적인 안전회의체를 지침으로 내놓았고, 이를 바탕으로 발전사 전체에 확대 운영되기 시작하는 현재 시점에서 앞선 안전TF의 경과와 문제점을 검토하는 것은 안전근로협의체가 어떠한 방향으로 운영되어야 하는지를 보여줄 수 있는 앞선 사례가 될 수 있을 것이다.

**2) 안전TF와 안전근로협의체에서 노동자 참여의 문제**

태안발전본부의 경우 200억이 넘는 예산을 안전설비에 집중적으로 투자했음에도 불구하고 현장에서는 여전히 '안전하지 않다'는 의견이 제기되는 것은 무엇일까?

아래 <그림 47>을 살펴보면 김용균과 유사한 업무를 하고 있는 연료운전분야 노동자들은 실질적으로 작업환경이 개선되었다고 이야기를 하는데, 실제 대부분의 예산이 연료운전 분야에 집중된 것을 알 수 있다. 하지만 나머지 탈황, 회처리 분야 등은 지속적으로 설비개선을 요청해왔으나 거의 해결된 것이 없고, 2인1조도 현재 연료운전 분야 중심으로 긴급 투입되었기 때문에 전반적으로 안전에 대한 현장의 요구를 수렴했다기보다는 고용노동부 지침을 중심으로 설비개선이 이뤄졌다고 지적한다. 물론 우선순위를 따질 수 있지만 전체적으로 현장노동자들은 자신들의 목소리가 여전히 들리지 않고 있다고 비판한다.

참고 1 안전한 사업장 구현을 위한 석탄설비 설비개선

| 순번 | 추 진 항 목 (20건) | 범 위 | 예산(억원) |
|---|---|---|---|
| ■ 컨베이어 방향전환구간 안전확보(사고지점) | | | 6억원 |
| 1 | 점검창 개선(투명, 그물망) | 195개 | 2.0 |
| 2 | 낙탄제거 자동화(자동살수 및 배수설비) 확대 | 8개소 | 4.0 |
| ■ 현장점검 안전확보 | | | 45.6억원 |
| 1 | 컨베이어 점검통로 안전펜스 | 13.8km | 11.6 |
| 2 | 컨베이어 Drive/Tail측 안전펜스 | 64개소 | 2.5 |
| 3 | 조명시설 개선 (추가) | 1,609개 | 17.5 |
| 4 | 컨베이어 운전 경보설비(경광등) | 329개 | 5.3 |
| 5 | 안전시설 보강(특별근로감독 지적사항 포함) | 215개소 | 8.5 |
| 6 | 휴대용 무전기 | 8대 | 0.1 |
| 7 | 노후 안전표지판 교체 및 추가 | 700개 | 0.1 |
| ■ 현장점검 무인화 | | | 35.1억원 |
| 1 | CCTV 추가 | 106대 | 35.0 |
| 2 | 휴대용 열화상카메라 | 24대 | 0.1 |
| ■ 낙탄 및 분탄 방지설비 | | | 114.6억원 |
| 1 | Chute 보호용 장수명 세라믹 내마모 라이너 보강 | 30개소 | 12.0 |
| 2 | Sliding Board Type Impact Idler 확대 | 26개소 | 15.0 |
| 3 | Air Brush Type Belt Cleaning System 확대 | 27개소 | 13.6 |
| 4 | Dust Collector System 확대 | 7대 | 13.5 |
| 5 | Water Fog System 신설 | 14개소 | 8.0 |
| 6 | 컨베이어벨트 하부 낙탄회수장치 확대 | 20개소 | 24.5 |
| 7 | Gallery 방수작업 및 물청소설비 개선 | 10개소 | 25.0 |
| 8 | 낙탄 및 분탄 방지설비 전원 케이블 설치 | 34개소 | 3.0 |
| ■ 정비환경 개선 | | | 6억원 |
| 1 | 노후 Hoist 교체 | 15개 | 6.0 |
| 합 계 | | | 207.3억원 |

**그림47.** 김용균 사고 이후 석탄설비 개선현황 (자료 : 한국서부발전)



안전TF 회의 체계를 보면 공동 의장으로 원청의 사용자와 하청의 노동자대표가 나란히 올라가 있다. 파격적인 만큼 그 운영 또한 그래야 하지만 실질적인 회의는 '근로자 의견 청취'를 위한 회의에 지나지 않았다는 의견이다.

원-하청간의 위계화된 구조가 체질화되어 있는 만큼 원청의 사용자도, 하청 노동자도 그러한 위계적 관계를 일순간에 깰 수는 없을 것이다. 문제는 그러한 노력이 얼마만큼 절차와 운영상에 적용되어 위계화된 구조를 허물 수 있는 새로운 흐름을 만들 수 있을 것인가이다.

그런 한에서 안전TF는 내부의 절차와 시스템 개선에 중점이 찍혀있기보다는 고용노동부의 특별근로감독에서 지적된 시정조치를 이행하고, 작업중지 명령을 조속해 해제하는 데에 집중되어 있었던 것으로 보인다.

***"고용노동부 지적사항이 나오면 현장에 와가지고 '이걸 해야 하는데, 어떻게 하면 좋겠냐'고 상의를 하고 하는 게 아니라 자기네 멋대로 다 해놓고, 니들은 힘들거나 말거나죠.. 우리가 '힘들다 아니다' 싶으면 개선해줄게. 그게 6개월 아니면 1년이에요. 1년 아니면 10년이고."(김용균 특조위 별책 중 인권분야 인터뷰 내용)***

하청노동자들은 고용노동부의 특별근로감독에 대해서도 문제제기를 했다. 김용균 사고 이전에도 중대재해가 발생할 때마다 특별근로감독을 했지만, "기계설비 등을 보면서 법적 기준 위반여부만 체크하고, 과태료 때리고, 건 수 채우러 오는 것"같다는 이야기다. 물론 특별근로감독은 정부 기준에 맞춰 안전기준에 따라 사업장이 제대로 운영되고 있는지를 관리 감독하는 것을 목표로 하지만, 현장노동자들이 제기하는 '위험'은 단지 법적 조치 위반사항 여부에만 있지 않다.

***"일단 안전에 대한 의식은 어느 때보다도 더 많이 됐고, 강조도 많이 해요. 그러던 중에 **일에 또 사고가 났잖아요. 아무튼 사고 나고 나서 특별 근로감독이 두 달 동안 하면서도 모든 구간을 다 지적했다고 했는데, 그 사고 난 구간은 그분들도 못 본거예요. 거기서 또 안전사고가 발생했고.."(김용균 특조위 별책 중 인권분야 인터뷰 내용)***

현장의 위험은 기계나, 사람에 있는 것이 아니라 기계와 사람이 함께 관계 맺는 시스템에 있다. 또한 기계도 멈춘 상태가 아니라 늘 정지했다가 기동하는 순간이 반복되며, 해당 기계를 정지시킨 후 작업을 한다고 해도 주변에 수많은 기계장치들은 늘 작동하고 있다는 점, 또한 기계와 기계 사이의 거리

등을 고려해야 한다. 즉 위험은 늘 작동하는 기계장치와 노동의 관계 하에서 파악해야 하면, 그렇기 때문에 위험은 유동적이고 불안정하다. 때문에 위험은 하나의 '요소'가 아니라, '관계'이며, 이 때문에 위험을 제대로 파악하기 위해서는 현장 노동자의 참여가 반드시 보장되어야 한다. 그럼에도 불구하고 지금까지 특별근로감독 과정에서 노동자의 의견수렴은 제대로 이뤄지지 않았다고 한다.

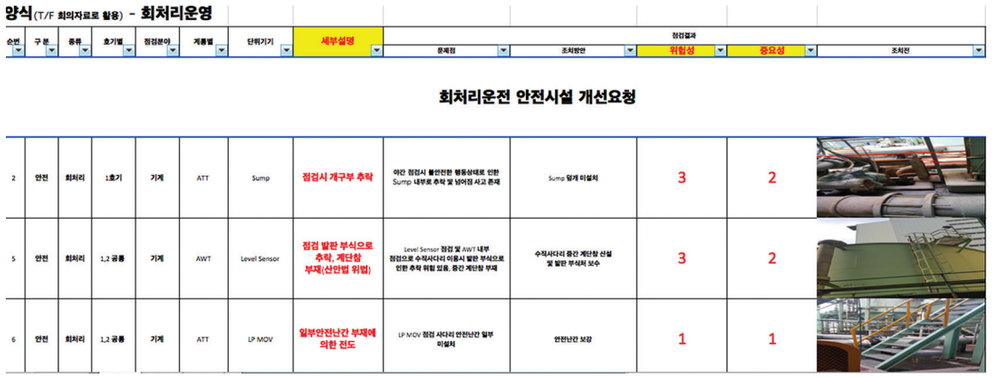
***"김용균 사망하기 1년 전 태안에서 또 한명이 죽었어요. 그때도 특별근로감독이 왔었어요. 기계만 쭉- 돌아보고 가길래, 제가 그동안 모아놓은 현장의 위험한 시설들 목록을 다 줬죠. 현장 이야기를 들어야 한다고 이야기도 하고요. 하지만 그러면 뭐해요. 제가 그때 그랬어요. 그렇게 사고 난 곳만 조치하면 안 된다. 다음에는 다른 곳에서 또 사람 죽어난다. 그런데 김용균 사고가 나버린 거예요."***

### 가) 하청노동자들의 안전은 어떻게 지연되는가? : 태안 회처리부서 사례를 중심으로

하청 노동자들은 지속적으로 설비개선 요구를 해왔다. 또한 인원충원을 요청해왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 설비개선은 왜 제대로 진행되지 않는 것일까? 안전TF에 참여한 하청노동자들 중 회처리 부서는 설비개선 요청건 234건을 엑셀파일로 정리하여 제출했다. 6개월이 지난 현재 234건 중 '안전 고리 미체결'과 같이 손쉽게 해결할 수 있는 단 "1%"를 제외하고는 해결된 것이 거의 없다고 말한다.

안전TF를 진행하는 과정에서 하청노동자들이 가장 큰 문제로 지적하는 것은 안전조치의 지연이 아니라, 이러한 안전조치의 지연이 매우 구조화되어 있다는 것이다. 우선 이를 살펴보기 위하여 회처리 부서에서 제출한 설비개선 요청서를 살펴보자.

**그림48.** 안전TF에 제출한 회처리 분야 시설개선 요청표(한전산업개발)



양식(T/F 회의자료로 활용) - 회처리운영

| 순번 | 구분 | 종류 | 호기별 | 점검분야 | 계통별 | 단위기기 | 세부설명 | 점검결과 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | | 문제점 | 조치방안 | 위험성 | 중요성 | 조치전 |

회처리운전 안전시설 개선요청

| | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2 | 안전 | 회처리 | 1호기 | 기계 | ATT | Sump | 점검시 개구부 추락 | 야간 점검시 불안전한 행동상태로 인한 Sump 내부로 추락 및 넘어짐 사고 존재 | Sump 덮개 미설치 | 3 | 2 | |
| 5 | 안전 | 회처리 | 1,2 공통 | 기계 | AWT | Level Sensor | 점검 발판 부식으로 추락, 계단참 부재(산안법 위법) | Level Sensor 점검 및 AWT 내부 점검으로 수직사다리 이용시 발판 부식으로 인한 추락 위험 있음, 중간 계단참 부재 | 수직사다리 중간 계단참 신설 및 발판 부식제 보수 | 3 | 2 | |
| 6 | 안전 | 회처리 | 1,2 공통 | 기계 | ATT | LP MOV | 일부안전난간 부재에 의한 전도 | LP MOV 점검 사다리 안전난간 일부 미설치 | 안전난간 보강 | 1 | 1 | |



각 설비개선 요구항목에 위험성을 1,2,3점 기준으로 분류하였고, 중요성도 1,2,3점으로 분류하고 있다. 위험성은 사고가 날 경우 3점이 중상, 2점이 중경상, 1점이 경상으로 분류한 것이고, 중요성은 해당 설비나 시설을 많이 이용하는 빈도수 정도로 분류하고 있다. 위험성 3, 중요성 3인 항목은 총 13개이며, 현장노동자들이 분석한 문제점과 개선방향은 아래 <표 70>과 같다.

**표70.** 현장 노동자들이 조사하여 제출한 현장의 문제점과 개선 방향(안)

| 점검기기 | 세부설명 | 문제점 | 조치방향 |
|---|---|---|---|
| Hopper | 이물질 걸림조치로 인한 근골격계 질환 발생 및 운전 시간 증가로 피로도 증가 | Pyrites Hopper Bottom Valve Type 변경요청 운전처리시 Bottom 하부 이물질 걸림으로 운전 처리 지연 및 현장운전원 피로도 증가 및 근골격계 부상 위험 있음 | Valve Type 변경 |
| ATT 상부 | 안전난간 부재 및 개구부로 인한 추락& 익사 | Eco, Air Preheater Discharge Line Elbow 부근 안전난간 부재 및 개구부 | 추락방지 조치 |
| 단위기기 | 설비 수동 조작시 착오로 인한 오조작 발생 우려 | Solenoid Valve Panel NO 기록 불량 | Numbering 및 간단한 계통표시 |
| Relief Door | Silo Fly Ash 비산 즉각조치 불가로 환경오염 심각 | Relief Door Open Ash 비산으로 인한 환경오염에 대한 즉각 조치 불가 | CCTV 및 Open LS 설치 |
| Vent Filter | Valve 한 개 불량시 전체 사용 불가능으로 Ash 재활용 못함(Wet Mode 처리) | Diaphragm VV Passing시 Filter 전체 사용 불가능 | Line별 차단 Valve 설치 |
| Pyrites Area | 이동시 기동중인 설비 위 및 옆으로 이동이 빈번하게 이루어짐 이동 최소화를 위하여 Sol Box 전면부로 이동하고 Sol을 한곳으로 이동 | 수동 조작시 Pulverizer Motor 및 Reducer 주변 이동 위험 | Pyrites HPR Solenoid Valve 한곳으로 이동(Pyrites HPR Access Door 옆) |
| Pyrites Hopper | Pyrites High 발생 2시간 운전시간 20 분정도소요, 운전시간 증가로 근골격계 질환 발생 및 안전 사고 위험 증가<br>Pyrites High 발생 2시간 운전시간 20 분정도소요, 운전시간 증가로 근골격계 질환 발생 및 안전 사고 위험 증가 | Pyrites 발생량 증가로 가장 많은 운전 시간이 소요됨(근골격계 질환 발생)<br>Pyrites 발생량 증가로 가장 많은 운전 시간이 소요됨(근골격계 질환 발생) | 발생량 감소 (설계치 수정 및 Coal 투입량 Air, Mill Gap 등 전체적인 개선 필요) |
| Pyrites Area | 낙탄 처리 공간이 협소하여 잦은 청소 불가로 화재 위험도 높음, OH 기간 Belt 절단 후 청소할 정도로 위험 | 낙탄 처리 공간 협소 사고 위험( 사고 발생지역) | 하부 Cable Pipe 위치 이동 하부 낙탄 처리 공간 확장 및 물청소 가능하도록 변경 |
| BAH #A~C | 운전시 내부 확인 불가, Clinker 고착 여부 확인 필요 | BAH 운전 및 점검간 시아 확보 | BAH 1F Manhole 점검창 유리 교체 및 세정 가능도록 변경 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| SITR | 점검 및 정비를 위한 이동시 안전사고(감전 등) 위험 발생우려 Elevator 설치 | 이동 및 점검시 안전 사고 위험 | Elevator 설치 |
| SITR | 집진기 인터록 방법 개선 및 Manhole 시건 필요 | 집진기 기동 중 Manhloe Open 가능 | EP SITR 접지 및 시건 장치 개선 |
| Fly Ash #A,B Chamber | Fly Ash Chamber 내부 물청소 구역이 넓어 청소 2시간 이상 소요됨 배수라인 신설 및 물청소 라인신설 | Fly Ash Chamber 배수 불량 | Fly Ash Chamber Row당 물청소 Line 설치 및 배수 불량처 평탄 (Service Water 승압) |
| pyrites Pannal | 이동시 기동중인 설비 위 및 옆으로 이동이 빈번하게 이루어짐 이동 최소화를 위하여 Sol Box 전면부로 이동하고 Sol을 한곳으로 이동 | pyrites' 현장 조작 Pannel 조작시 이동 통로 협소로 인한 안전위험 노출 | 현장 조작 Pannel 위치 변경 |

애초에 안전TF에 참여한 노동자들은 원청의 요청으로 설비개선 요구안을 제출하였다. 또한 그 양과 규모가 방대하자, 위험성과 중요도 순으로 다시 제출할 것을 요청한 것에 맞춰 위의 자료를 다시 제출하였다. 하지만 설비개선은 지금까지 지연되고 있으며, 구체적인 개선 계획 역시 불투명한 상황이다.

***"처음에 회의할 때는 충분한 예산을 소요해서 진행하겠다고 했죠. 근데 지금 6개월 넘었어요. 지금은 나중에 기회가 되면 추가예산을 편성해서 할 수 있으면 하겠다고 하죠. 그런데 지금 간단한 안전 고리 같은 것들 얼마나 들었겠어요? 저희 쪽은 해결된 것이 없으니까 거의.. 체감하는 것도 없죠."***

***"원청에서 하는 이야기는 항상 똑같아요. 예산문제, 인력문제 때문에 규모가 커질수록 뒤로 밀릴 수밖에 없다. 이해를 해달라고 해요. 저희가 그러려면 뭐 하러 중요성, 위험성을 평가하냐고 하죠. 자기네들 편한 대로 그냥 하고 나중에 이거 했다. 이건 왜 어려운지 설명하겠다. 해서 보면 대부분 보면 간단간단한 것들만 조치한 거죠."***

하지만 위의 개선요구사항을 보면 매우 위험하여 상당한 위험이 상존하는 곳에서 위태롭게 작업할 수밖에 없는 위험요소들이 곳곳에 있음을 알 수 있다. 가령 위의 사례 중 Pyrites Area의 경우처럼 이전에 이미 사고가 발생한 지점이고 화재위험이 상존하지만 여전히 해결되지 않고 있음을 알 수 있다.



**나) 하청노동자들의 권리는 어떻게 지연되는가?**

원-하청이 공동으로 참여하는 안전TF에서조차 실행계획이 제대로 마련되지 않아온 것은 원-하청이라는 위계화된 구조가 해결되지 않은 채 그대로 회의에 투영되었기 때문이다. 즉, 그동안 하청노동자들이 지속적으로 설비개선을 했던 요청들이 연료운전분야를 제외하고 어떻게 지연되어 왔는지를 압축적으로 보여준다.

***"이렇게 개선을 요청하면 기계, 제어, 토목 분야의 실질적인 책임자가 다 모여야 할 거 아니에요. 근데 기계하나만 와서 저희랑 회의한다고 하면 회의가 될 수 없잖아요. 그런 거죠. 분과라고 하면 안전, 기계, 전기, 제어, 시설 이렇게 다섯 개로 나눴으면 다섯 명은 와야 되잖아요. 회처리는 기계 차장이 한명 오거든요. 더 확대됐는지는 모르겠어요. 저희가 전체 TF 갔을 때, 본부장님이 주관하는 회의에서 서부발전 안전실장한테 회처리는 분과회의도 없다. 분과가 구성되어야 분과회의를 하지 않겠냐. 그래서 분과를 구성 해 달라. 그 것을 첫 회의 두 번째, 세 번째 할 때까지 이야기를 했어요. 그런데 아직도 분과가 없는 것 같아. 일단 이야기를 들어본 적이 없으니까. 그러면 분과 기계만 있으면 무슨 회의가 되겠어요. 다 같이 돌아가면서 해야 되는데..."***

설비개선 요청서에는 '조명시설 확충'이나, '출입문 노후화로 인한 출입문 교체', '환풍기 교체', 심지어 '조명등 교체' 건과 같은 일상적으로 수리하거나 교체해야 하는 항목도 다수 포함되어 있다. 노동자 측은 이러한 부분조차 일상적으로 해결하는데 어려움을 겪고 있다.

***"처음에 그렇지 않아도 그 조명시설에 대해서 몇 번 이야기했더니 본부장님이 이해를 못하시더라고요. '그런 거 다 TM 내면 해주지 않냐?'고요. 근데 정작 제어실 전등 나간 것은 두 달 걸려서 해줬는데요? 그래서 뒤쪽은 아예 꺼놓고 생활했어요."***

위의 면접조사에 따르면 제어실 조명을 교체해달라는 TM 발행을 했지만, 전기와 시설파트 사이에서 '누가 이 일을 맡아야하는지'를 놓고 논의하다가 결국 '고압전기설비과'가 맡기로 하였다. 그리고 나서도 교체작업은 바로 이뤄지지 않았는데, '금화에서 작업할지, 어디에서 작업할지'를 놓고 또 논의를 하다가 결국 두 달이 걸려서 제어실 조명이 교체되었다고 한다.

이러한 설비개선에 대한 문제는 위험설비부터 일상적인 작업환경에 필요한 설비까지를 망라한다. "예산과 인력부족"은 늘 이러한 설비개선의 지연사유이다.

문제는 원-하청구조에서 하청노동자들은 이러한 설비개선의 처리 과정조차 제대로 공유되지 않고 있는 상황이며, 원-하청이 함께 참여하는 안전TF에서조차 회의 자료나 회의록 작성과 이에 대한 사전적인 공유조차 제대로 이뤄지지 않았다고 이야기하고 있다.

***"회의 자료를 요청했죠. 하지만 한 번도 받아본 적이 없어요. 우리는 200건 넘는 자료를 다 정리해서 달라는 대로 제출했어요."***

설비개선의 우선순위를 정하고, 개선하기 위한 과정과 절차를 논의하고 공유하는 과정은 안전TF에서 굉장히 미흡하게 진행된 것으로 보인다. 특히 직접공정에 포함되지 않은 설비 중 휴게실이나 샤워실, 화장실에 대한 처리 건은 심각한 수준이다.

가령 탈의실이 없어서 창고를 개조해서 탈의실을 사용하고 있는데, 전기실로 연결되어 있기 때문에 여름에는 습기가 올라와 곰팡이가 피는 등 불결할 위생 상태임에도 불구하고, 이에 대한 개선조치는 진행되지 않았다. "여름에는 안전모에 곰팡이가 슬 정도"이고, "겨울에는 앞쪽 유리문이 깨져서 추위가 심각한 상황"인 장소가 발전소 안에 방치되고 있는 것이다.

또 다른 사례로는 7, 8호기 제어실 화장실에 문이 없어서, 악취가 심하게 나기 때문에 문을 달아달라는 요청을 2010년부터 제기해왔지만 현재까지도 개선되지 않았다. 심지어 2009년까지 샤워시설이 없어서 노동자들이 샤워를 못하고 그냥 퇴근하다가, 2010년부터 여자화장실을 개조해 샤워실로 사용하고 있다고 한다.

***"저희 후생 이쪽에 된 거 아무것도 없어요. 설비도 간단한 것 밖에 안하는데..무슨 후생까지.. 아무 것도 안 되어 있어요. 시설, 후생 이런 거 거의 안 되어 있어요. 저건 빨리 했더라고요. 노동부에서 나와서 조사받고 벌금 맞은 것은..(안전펜스?) 네네. 그런 것은 빨리 했더라고요. 저희 반 년 넘게 유리창 깨져서 추위에 떨고 그랬었는데."***

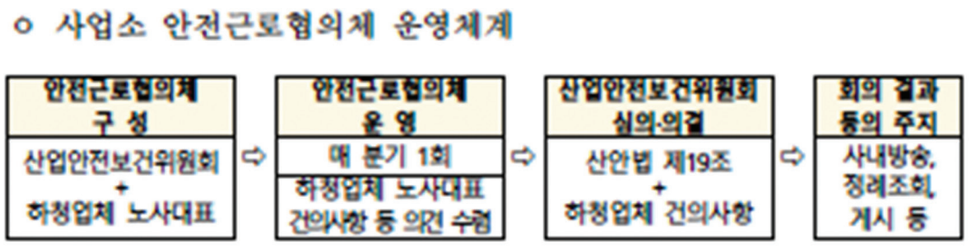
우리가 통상 편의시설이라고 부르는 화장실, 휴게실, 샤워실, 탈의실은 단지 노동자들이 이야기하는 후생복리시설이라기보다는 발전소와 같이 유해물질을 취급하는 작업장에서는 안전보건 시설이다. 하지만 이에 대한 관리나 개선은 직접공정상의 설비보다 더 많이 열악하다.

수년간 지속적으로 제기한 설비개선 요청이나 화장실 문 교체와 같은 손쉬운 것도 예산과 인력부족을 이유로 미뤄지다가, 김용균 사망이후 고용노동부의 지침에 따라 안전펜스가 신속하게 설치되는 것을 본 노동자들은 반가움 보다는 허탈감이 앞선다. 하청 노동자들의 입장에서는 그동안 설비개선이 '어려웠던 것'이 아니라, '안했던 것'으로 인식될 수밖에 없는 상황이다. 이렇듯 하청노동자들의 안전을 위한 개선요구가 지연되는 것으로 '외주화' 때문이라는 지적들이 앞선다. '핵심설비'라는 이유로 보일러, 터빈 시설에 대한 개보수는 발 빠르게 이뤄진 반면, 하청노동자들의 공정에서는 원청과 하청업체 간에 시설물 유지, 보수에 대한 책임전가가 지연의 핵심적인 원인이다.

**다) 안전근로협의체**

안전TF는 김용균 사고 이후 사고에 대한 안전대책을 마련하기 위하여 태안발전본부에서만 구성된 회의체이다. 현재 기획재정부에서 지침으로 내려온 안전근로협의체 구성으로 이어지면서 자연스럽게 해소되고 있는 상황이다. 기획재정부에서 3월 27일 발표한 <공공기관 안전강화 종합대책>에 따라 한국 서부발전은 원청과 하청간의 안전보건 개선을 위한 정기회의를 마련하기로 하였다. '산업안전보건위원회'는 「산업안전보건법」 제19조에 의하여 노사 9인 이하의 동수로 구성하여 분기별로 개최(사업소)하고 있으니, 이번 기재부의 공공기관 안전관리에 관한 지침 제12조와 관련하여, 산업안전보건위원회와 사업소 안전근로협의체를 병행 시행한다는 방침이다. 사업소 안전근로협의체는 원청 사용자+하청업체 노사대표가 참여하는 회의 구조이다.

**그림49.** 서부발전 사업소 안전근로협의체 운영체계




안전근로협의체는 현재 각 발전본부에서 추진 중이다. 아직 회의체계가 정비되지 않았고, 기존의 산업안전보건위원회와의 관계역시 제대로 정리되지 않은 상태에서 현장의 혼란이 가중되고 있다. 초기 단계에서의 혼란은 자연스러운 것일 수 있으나, 문제는 여전히 원-하청관계에서의 의사소통 문제가 해결되지 않으면서 안전근로협의체를 둘러싸고 원-하청간의 소통단절이 반복될 위험이 있다는 점이다. 특히 태안발전본부의 경우 안전TF에서의 논의과정에서 원-하청 소통문제가 반복되면서 안전근

로협의체에 대한 실효성이 벌써부터 하청노동자들로부터 제기되고 있는 상황이다. 기획재정부의 지침대로 '원청의 노사로 구성'에서 '원-하청 노사로 구성'된다는 것은 단지 참여범위의 확대를 의미하지 않는다. 이는 원청의 사용자성을 실질적으로 강화해야 한다는 제도상의 변화이며, 동시에 하청노동자의 참여권의 문제이다.

제도는 권리를 보장하지만, 권리의 실질적 이행을 보장하지 않는다. 행사되지 않는 권리란 권리의 부재를 의미한다. 따라서 안전근로협의체의 관건은 하청노동자의 참여권 행사이다. 하청노동자의 동등한 참여라는 권리의 행사는 지금껏 발전소에서 존재하지 않았던 행위이다. 이는 단지 하청노동자들만의 행위가 아니라 원청과의 관계에서 상호적인 행위여야 권리의 행사가 된다. 이에 대한 해법은 현장에서 실질적으로 회의체를 구성하고 실행하는 주체의 역량에 달려있다. 이를 위해 지난 안전TF 활동에 대한 점검은 중요한 길잡이가 될 수 있을 것이다.

**3) 김용균 사고 이후 실질적 안전조치 이행 실태**

**가) 연료운전업무, '기동 중 정지시 낙탄 청소' 지침의 현실**

김용균 사고 이후 각 발전소는 컨베이어벨트 기동 중에 관행적으로 행해왔던 낙탄 청소를 금지했다. 청소를 위해서는 기동 중인 컨베이어벨트를 정지하고 청소하도록 실시했으며, 사고 당시 사회적으로 문제가 되었던 카톡방에 근접촬영과 보고 및 원청감독의 직접지시를 막기 위해 카톡방을 없애는 등의 조치를 취했다.

**그림50.** 김용균 사고 이후 제정된 태안발전본부 10대 안전수칙

❑ 현장점검 10대 안전수칙 제정

| 구분 | 안 전 수 칙 |
|---|---|
| 1 | 설비 점검 전 안전장구류 착용(안전모,안전화,가스감지기 등) |
| 2 | 설비 점검 전·후 건강상태 확인 |
| 3 | 점검 전 안전교육 실시 |
| 4 | 현장설비 점검은 2인1조로 시행(6개월 미만 단독근무 금지) |
| 5 | 회전체 등 위험설비는 근접 점검 금지(열화상카메라, CCTV) |
| 6 | 밀폐공간 점검시 감시인 배치 및 유해가스 농도 측정 |
| 7 | 위해요소 발견시 점검 중지 및 즉시 보고 |
| 8 | 점검 시 불필요한 행동금지 |
| 9 | 정비작업은 설비 정지 후 시행 |
| 10 | 낙탄(낙탄, 고착탄, 간섭탄) 처리는 설비 정지 후 시행 |



하지만 이러한 조치들이 발전소에서 새로운 관행으로 정착되기 위해서는 원-하청간의 업무지시가 이전의 형태로 반복되어서는 안 되지만, 근본적인 난점은 남는다. 발전소는 흐름공정이라 하나의 독자적인 업무로 운탄업무를 하청업체가 독립적으로 수행할 수 없다는 점이다. 그리고 이러한 난점은 위의 조치를 실행하는 과정에서 지속적으로 갈등을 야기하고 있다.

***"(낙탄 청소) 일은 해야 되는데, 이제 벨트가 안 서면 일을 못 하잖아요. 그러니까 일은 일대로 밀려가는 거고, 또 이제 우리는 일을 하고 싶은데, 계속 기동이 되면 일을 못 하잖아요. 그런데 사무실에서는 사진을 찍어가서 우리한테 뭐라고 해요. 어디가 청소가 안 됐다, 안 됐다, (원청에) 보낸다고요."***

***"카톡방은 없어졌어요. 우리가 사진 안 찍는 대신에, (하청업체) 차장, 부장, 실장들이 이제 돌아다니면서 사진을 찍어요. 이걸 원청에 보고하고, 또 우리에게도 지시를 하죠. "어디 쌓여있다." 치우라고. 그러면 '거기는 우리가 벨트가 돌아가서 못 간다.' 하지만 걔네들은 그런 거를 생각 안 해요. 벨트가 돌던 안 돌던 그런 거 생각 안 하고 그냥 사진 찍어서 보낸다고요. 그래놓고 하는 얘기가 미팅 시간에 와서 우리한테 뭐라고 하냐하면, "천천히 해라." 참..뭘 어떻게 하라는 얘긴지 몰라요."***

낙탄에 대한 근접촬영은 원청에게 보고를 목적으로 이루어진 것이었다. 이것이 현장 노동자들에서 하청업체의 관리자들로 옮겨졌을 뿐, 근접촬영 자체가 사라지지는 않았다. 벨트가 기동하는 중에는 청소금지 지침은 기존의 지침과 엉켜서 모순적인 지침으로 내려진다. "빨리 치워라"와 "천천히 해라" "안전하게 해라"라는 지침. 현장은 혼란스럽다. 그러니, "제가 그냥 눈치껏 알아서 해야죠."라는 반응으로 나온다. 지금껏 이러한 모순된 지침으로 현장노동자들은 '눈치껏 알아서 한' 일이 사고가 발생하면 재해자 과실의 근거가 되어왔다. 기동율을 유지하면서 안전을 이야기하는 것은 모순적이다. 충분히 안전하기 위해서는 충분한 작업인력 확보뿐만 아니라 작업속도와 작업환경을 통제하는 노동자들의 실질적인 의견과 작업조건이 기준으로 작용해야 한다. 하지만 발전소의 작업환경은 지금까지도 현장노동자가 안전하게 작업할 수 있는 작업속도와 작업조건을 총체적으로 재구성하는 데까지 나아가고 있지 못하다.

***"저는 항시 눈으로 보고 있는 사람이니까. 그러면 나한테 못 쪼고 이제 차장을 쪼는 거죠. 내 바로 위에 직속상관 있잖아요. 그 사람을 쪼는 거죠. 그 사람을 쪼면 이제 그 사람도 저한테 와서***

***뭐라고 해요. 저한테 그래요. "니가 알아서 해." 그래서 "너희들이 일을 하지 말라고 해 놓고 왜 이따위로 일을 시키냐?" 그래요. 그러니까 직원들을 일을 시켜도, 진짜 그런 식으로 시키면 직원들이 여기 붙어있을 사람 하나도 없어요."***

하청노동자들이 원청과 하청관리자들의 문제에서 가장 중요하게 지적하는 것은 이러한 '불합리한' 지시이다. "자기들도 말이 안 되는 걸 알아요. 그런데 그냥 하라면 하라는 식이에요. 아니면 우리에게 권한이 없다는 식이죠."는 진술처럼 불합리한 지시는 하청노동자들에게 또 다른 작업조건이 되어버렸다. 문제는 이러한 불합리한 지시가 불편부당함을 넘어, 위험과 직결될 수 있다는 점이다. '기동 중 정지시 낙탄 청소'라는 아주 기본적이고 단순한 지침 또한 제대로 지켜지지 않는 이유는, '낙탄 청소를 벨트 정지시에만 하면 된다'는 지시와 효율성의 문제가 충돌하기 때문이다. 즉 낙탄 청소를 위한 작업지침이 변경되었다면 그에 따른 작업속도를 포함한 모든 조건이 재검토되어야 하는데, 이에 대한 재검토는 이뤄지지 않고 '지시'만 남게 된다. 이렇게 남은 지시는 현장노동자들에게 의무로 손쉽게 전환된다.

나) 2인1조

***"사고 이후 5월에 2인1조로 전환되었어요. 두 개 구역을 한 개로 합쳐 점검구역을 늘려놔서 이전보다 일이 줄거나 하지 않았죠. 오히려 2명이 돌아야하니 시간이 더 걸려요. 그래도 협착이나 끼임 사고 내지는 일이 있을 때 같이 돌아다닐 사람이 있으니 안전하다는 생각은 많이 듭니다."***

***"용균이 사고 난 CV 건물이 하자가 많은 기계들이 몰려있어요. 원래 IGCC 라인은 별도였는데, 2인1조하면서 합쳐졌어요. 그래서 점검구간도 배로 늘어나고 지금은 훨씬 바빠졌어요. 우리 연로 운전보다 환경 쪽은 더 심각하다. 한 호기에 폐처리 기계 전부를 혼자서 본다. 혼자서 돌아다니다가 사고 나면 거기도 사람 못 찾는 거죠. 그런데 거기는 2인1조 아닌 거예요."***

불완전한 조치는 불안전성을 더 키울 수 있다. 2인1조의 경우 현재 점검구간이 늘어나면서 현장에서는 노동 강도가 더 늘었다고 입을 모은다. 노동 강도가 늘어나게 되면, 현장노동자들은 '알아서, 눈치껏' 작업속도를 무리하게 맞출 수밖에 없고, 안전지침들은 뒤로 밀리게 된다. 뒤에서 다루겠지만 2인1조는 연료운전 중심으로 확충되고 있고, 그나마 탈황, 회처리 분야 등은 시행되고 있지 않는 상황이다.



다) 서두른 부분 작업중지 명령 해제

태안발전본부는 2019년 4월 3일부로 고용노동부 대전지방고용노동청에서 내린 부분 작업중지 명령(보령지청 산재예방지도과-6962, 2018. 12. 21.)에 대하여 '안전조치 완료 및 재발방지대책을 수립'하였으므로 해제신청을 했다. 이후 150여일 만인 5월 10일 작업중지가 해제되었다. 이 과정에서 태안발전본부는 안전TF를 운영하였고, 200억 가량의 안전시설에 대한 투자도 이뤄졌다. 태안 9, 10호기에 부분 작업중지 명령이 해제된 뒤 복귀한 한국발전기술 노동자들은 "이전보다 낫다. 설비개선이 꾸준히 진행 중이고, 이후의 설비 개선도 약속을 받아둔 상태"라고 답한다. 노동 강도는 강화되었지만 확실히 안전설비는 눈에 띄게 달라졌다는 것이다.

하지만 문제는 설비개선이 완료되지 않은 상태에서 작업중지가 해제되었고, 이러한 부분을 감안하여 기동율을 서부발전에서 조정하지 않은 탓에 현장에서는 발정정지 직전까지 가게 되는 상황까지 왔었다.

***"지금(6월 경)은 원라인 상탄을 하고 있다. 설비 개선을 하는 중에 현장에 복귀하고, 기동하는 거라 예전처럼 두 라인을 운전한 적이 없다. (사일로 레벨은 어떻게 맞추나?) 레벨은 지금 30-40% 유지하다가, 이번에 70%대로 겨우 올렸다. 30-40% 때는 심장이 쫄깃했다. 원청에서도 연료설비라인 집중적으로 관리하라는 지침이 내려왔다더라."***

***"9, 10호기 상탄라인은 아직도 설비 개선하느라 손대는 게 너무 많다. 설비 고치는 동안 라인을 못 돌리는데... 사일로 레벨 1%도 겪어봤다. 새벽에. 사일로 12개가 전부 레벨이 떨어진 적이 있었다. 애초에 9,10호기는 설비가 잘못 돼 있다. 이 상황에서는 한 라인이라도 제대로 설비를 해놓고 다른 라인을 고쳐야지. 어느 날 갑자기 작업중지가 풀리더니, 탄을 올리라고 한다. 고용노동부가 갑자기 풀었다."***

안전조치는 설비개선만으로 이뤄지지 않는다. 애초에 기계장치나 기계의 배치가 '위험'하다고 간주되는 것과는 별도로 특정한 기계가 위험하다고 할 때는 기계를 둘러싼 인간의 경영이나 제도 등의 구조적 문제가 우선되어야 한다. 이런 차원에서 김용균의 동료들이 현장에 복귀하기 전에, 그리고 복귀하고 나서 작업환경에 대한 지속적인 피드백 과정이 충분했는지를 평가해야 하며, 만약에 그렇지 못했다면 노동조합과 하청업체, 그리고 원청 간의 상호적인 의사소통구조에 대한 점검과 평가가 수행되어야 한다.

아래 <그림 51>은 작업중지 명령 해제를 위해 태안발전본부가 고용노동부에 제출한 안전대책 중 관리적 방안을 정리한 것이다.

가장 첫 번째 등장한 문제점이 “협력사 의견을 수렴한 안전시설 개선 필요”이다. 하지만 안전시설에 대한 개선만큼 중요한 것이 ‘안전’에 대한 지속적인 의견수렴과 협의구조이다. 이런 한에서 안전TF는 중요한 시도이지만 한계점 또한 지적하지 않을 수 없다.

**그림51.** 작업중지 해제를 위한 관리적 안전대책(태안발전본부)

1. 관리적 방안

| | |
|---|---|
| 문제점 | ❑ 협력사 의견을 수렴한 안전시설 개선 필요<br>❑ 석탄설비 현장 점검시 단독 근무로 안전사고 취약<br>❑ 매일 반복되는 설비 점검으로 위험성 인지 부족<br>❑ 법적 안전관리비 적정성에 대한 검토 미흡<br>❑ 4,000만원 미만 공사 자체 안전교육으로 역량 부족<br>❑ 보건전문인력 부족 및 운영 미흡<br>❑ 근로자 건강관련 각종 프로그램 협력사 통합 관리 미흡<br>❑ 사업장 규모에 따른 안전보건조직체계 미흡<br>❑ 도급업체 선정에 대한 평가기준 등 관리 미흡 |
| 주요대책 | ❑ 연료환경설비 안전시설 개선 TF 구성<br>❑ 현장설비점검 2인1조 운영으로 안전사고 예방<br>❑ 석탄설비 현장점검 10대 안전수칙 제정 및 운영<br>❑ 위험정도에 따라 안전 확보를 위해 안전관리비 추가 계상<br>❑ 금액에 상관없이 작업 전 안전체험 교육 필수 이수<br>❑ 보건분야 전문화를 통한 인력 강화<br>❑ 협력사 의견 반영한 통합 프로그램 계획 수립·운영<br>❑ 안전보건인력 증원을 통한 각 처별 안전팀 신설<br>❑ 도급업체 관련 절차서 개정을 통한 관리기준 확립 |

**라) 현장감독이 현장에 없는 이유**

김용균 사고이후, 원청 현장감독이 실질적으로 현장상황을 체크한 뒤 작업지시서를 발행하고, 이 과정에서 위험요인이 해결되지 않으면 현장에서 작업하지 않도록 상호확인을 하고 있다. 특히 정비부서의 경우는 이러한 절차가 나름대로 잘 지켜지고 있다고 한다.

하지만 현장감독 인원충원이 이뤄지지 않으면서 현장감독의 노동 강도가 강화되었다. 각종 작업지시서가 지나치게 많기 때문에 절차가 증식되어왔고, 이 과정에서 현장감독의 페이퍼 노동이 주를 이루게 되었다.



***“서발의 감독들도 노동 강도가 세다. 감독들에게 업무 부하가 많이 과중된다. 쌓인다. 공기업으로 경쟁체제 도입되고 나서 인력 감축되고 기계 자동화되면서. 설비 인력만 줄어든다.***

***지금 현재 현장 인원은 적정 인원이 아니다. 하청뿐만 아니라 원청도 마찬가지다. 적정인원은 현장에서 관찰하고 현장에서 재산정되어야 한다. 하지만 지금까지 적정인력의 기준 자체가 지금 발전소 현장과 맞지 않다. 공학적으로 계산한 거라고 하지만, 외부 전문가가 우리가 어떤 방식으로 일하는지 한번이라고 관찰한 것이 있는가?”***

여기서 문제는 현장인력이 사무실 인력화된다는 점인데, 이렇게 되면 현장의 감독업무가 공백상태에 놓인다. 김용균 사고 이전부터 중대재해 사망사고가 발전소에서 일어날 때마다 제기된 문제들 중 하나는 ‘현장감독 입회하에 위험업무를 실시’한다는 것이다. 위험에 대해서는 안전설비와 안전교육을 강조하는 것만으로는 안 되고, 작업자 외에 감독자가 위험에 대하여 전반적인 관리감독을 하는 것이 중요하다. 2인1조로 충원된다고 하더라도, 2인은 ‘작업자’의 위치임을 고려하여 감독자의 위치를 확보해야한다는 의미는 축소될 수 없다. 하지만 이마저도 현장에서는 서서히 무력화되고 있다.

***“현장감독들이 작업절차서들이 너무 많아서 자기가 현장에 있을 수가 없다는 거예요. 쁘레카를 만든다던가, 어떤 작업을 시작하기 전, 하고 나서 감독이 반드시 입회해야하는 경우가 많거든요. 그런데 이사람들이 대부분 안 해요. 처음에는 나와 있다가 지금은 거의 안 나온다니까요. ‘나는 업무가 너무 많다’고 하는 거예요. 인원충원이 안되었다고. 그런데 우리는 생명이 달린 문제거든요.”***

이러한 현장감독의 현장입회의 불안정성은 예고된 것이었다. 인력충원이 이뤄지지 않으면서, 그리고 작업절차가 기존대로 유지되면서, 하청노동자들의 권한은 주어지는 것이 없고, 원청의 지시와 감독은 무한 증식되는 원-하청 구조가 유지되는 상황에서 현장의 실질적인 감독기능은 취약한 상태이다. 그러던 중 얼마 전에 외부작업자가 현장감독이 발행해야하는 레드테그를 발행하고 작업을 하다가 사고가 크게 날 뻔한 경우도 있었다고 한다.

***“얼마 전에 사고 날 뻔 했어요. 우리가 외부작업자들이 작업하고 있는 줄 모르고 기동을 해버린거죠. 원래는 절차대로 태그 회수하고 감독 오케이 확인받고 감독이 오케이~하면 돌리는데, 그런 절차가 다 무너지다보니 우리 쪽 작업자가 ‘사람이 아무도 없어. 어? 작업 다 한거 같네? 야 돌려!’ 그러면서 돌려버린 거예요. 그러다 사람 발견하고 깜짝 놀라 다시 급하게 정지를 했죠. 나중에 작업자들이 왜 돌리냐고 이야기한거야. 아무도 없어서 돌리라고 했다고 한 거지. 다행히 사고는 안 났는데, 이게 커뮤니케이션이 안맞은 거예요. 이게. 그 다음에 모든 것들이 크로스 체크할 수 있는 게 깨져 버린 거고.”***

어떤 경우라도 단기적으로 공사를 위해 발전소에 드나드는 외부작업자가 레드테그를 끊을 수는 없다. 하지만 이미 그러한 것을 묵인하는 사태까지 와버렸다. 하지만 이에 대해서 원청이 취한 조치는 해당 하청노동자들에게 관련 업무를 중지시키고 일주일간 안전교육을 시킨 것이다. 또한 해당 하청업체에 관련 대책을 요구한 것이 전부이다.

***“서부발전이 책임인데, 우리보고 대책을 마련하라고 하더라고요. 우리가 말할 수 있는 대책이 단 한 줄이에요. ‘감독이 입회해라.’ 감독보고 입회하라고 할 때는 바쁘다고 안 들어가 놓고, 이제 와서 사고 나니까 ‘니네 왜 이렇게 운전했어’ 한다는 거지. 왜 절차를 준수 안했어 한다는 거죠.”***

태안발전소에서 1월부터 8월까지 현장감독이 발행한 작업지시서만 8천여 건이 넘는다. 하청 노동자들은 현장감독의 실질적이 입회가 어렵다면 작업지시서를 개정해야 한다는 의견이다. 즉 지금처럼 형식적 절차의 증식은 현장의 안전을 실효적으로 보장하지 않는다. 이러한 작업지시서의 증식은 원-하청구조에서 소통의 문제를 대체하지만, 그럴수록 오히려 원청이나 하청을 막론하고 현장 작업자들의 실질적인 안전대책이 뒤로 밀리는 형세이다.



**4) 안전근로협의체 등 실질적인 노동자 참여를 보장하기 위한 제언**

발전 5사는 기획재정부 지침에 따라 원-하청 노사대표가 참여하는 안전근로협의체를 추진 중에 있다. 아직은 초기 단계에 있지만 안전근로협의체가 실질적인 하청노동자의 참여권을 보장하고 안전에 대한 권리행사를 가능하게 하는 상시적인 기구가 되기 위해서는 태안발전소에서 지난 6개월간 운영되었던 ‘노사정 안전TF’의 운영 경과를 평가하고 참조할 필요가 있다.

제도는 노동자의 권리를 명시할 수는 있지만 실질적인 권리의 행사는 제도의 구체적인 운영방안에 있다. 그런 의미에서 현재 추진되고 있는 안전근로협의체는 그 구체적인 실행방안에 있어서 기획재정부의 취지를 후퇴하고 있다. 뿐만 아니라 김용균 사고 이후 고용노동부의 특별근로감독 결과에서 권고하듯이, 하청노동자가 참여하는 회의구조의 핵심은 ‘소통’에 있으며, 이를 통해 현장에서의 실질적인 위험이 제기되고, 해결방안이 도출되는 것이다. 앞서 언급했듯이 고용노동부 특별근로감독결과에서 중요한 것은 “제2노조, 하청노동자들이 모두 참여해 현장의 모든 공정상의 위험”을 파악하고 해결하기 위한 구체적인 실행방안을 마련하는 것이다.

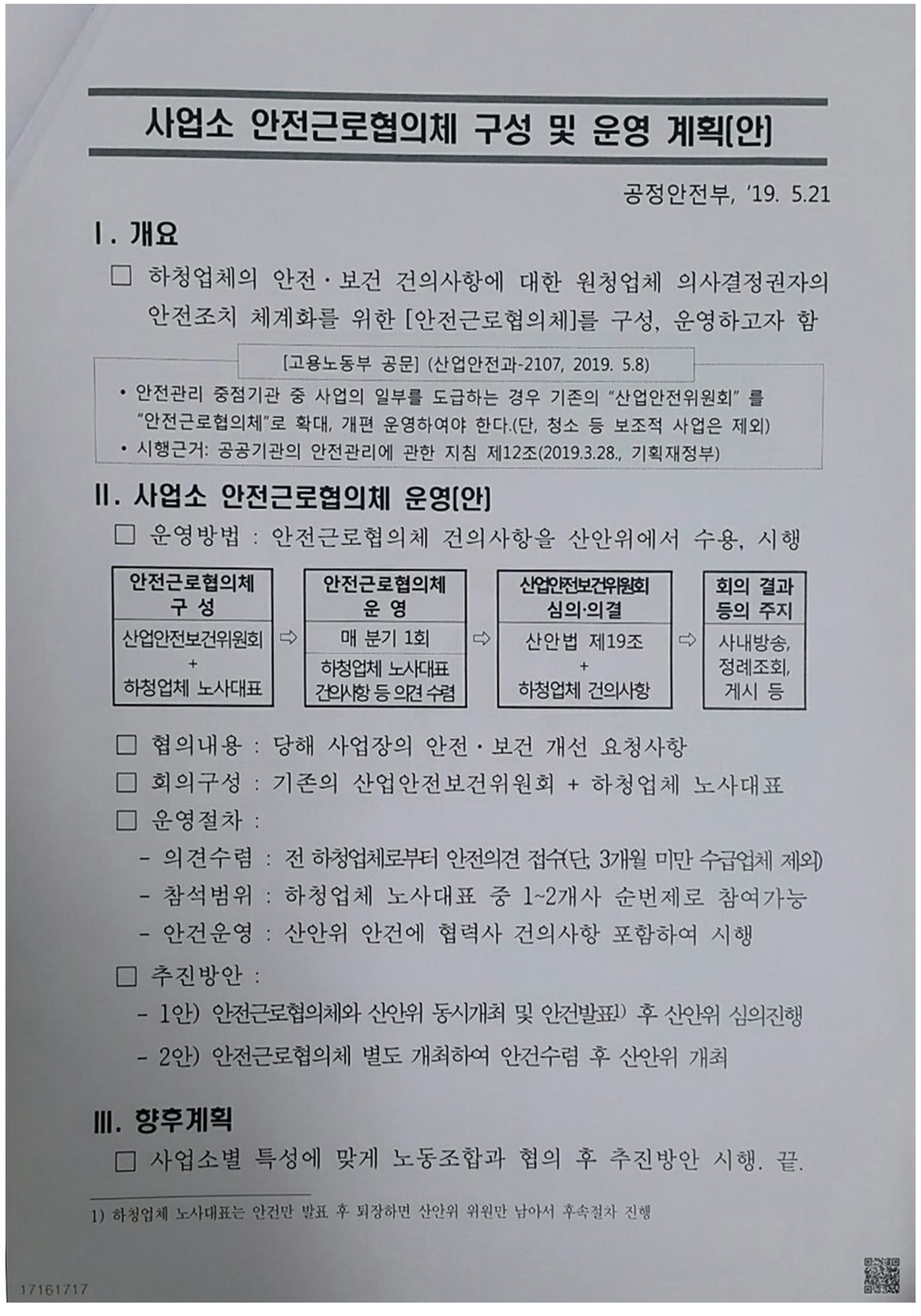
이는 ‘김용균 특조위’의 권고사항이기도 하다. 중대재해 등 사고조사에 있어서 하청노동자의 알권리를 포함한 사고조사 참여권의 보장과 재발방지 대책에 있어 하청노동자의 목소리를 보장해야 한다는 것은 안전권의 핵심이다. 또한 안전대책의 사전적인 마련을 위하여 원청과 하청노동자가 참여하는 원-하청 공동 안전대책회의를 제안하고 있다.

하지만 현재 추진 중인 발전소의 안전근로협의체는 이러한 권고와 지침과는 괴리가 있다.

안전근로협의체의 위상이나 운영방안과 관련해서는 기존의 산업안전보건위원회라는 형식에 하청업체 노사대표의 참여를 확대하는 것에 불과하거나, 혹은 산업안전보건위원회의 하부 기구나 의견수렴단위로 낮춰서 운영한다는 점에 있어서 진전된 안이라고 볼 수 없을 정도로 실행방안에서 심각한 후퇴를 낳고 있다.

아래 태안발전본부의 사업소 안전근로협의체 운영(안)을 보면, 전체 하청업체로부터 안전의견을 접수하되, 하청업체 노사대표 중 1-2개사가 순번으로 참여하도록 제한하며, 하청업체 노사대표가 안건만 발표 후 퇴장하고, 산업안전보건위원회는 별로도 진행해 해당 안건을 논의한다는 것을 알 수 있다.

**그림52.** 안전근로협의체 운영계획(안)(서부발전)



## 사업소 안전근로협의체 구성 및 운영 계획(안)

공정안전부, '19. 5.21

### Ⅰ. 개요

☐ 하청업체의 안전·보건 건의사항에 대한 원청업체 의사결정권자의 안전조치 체계화를 위한 [안전근로협의체]를 구성, 운영하고자 함

[고용노동부 공문] (산업안전과-2107, 2019. 5.8)

- 안전관리 중점기관 중 사업의 일부를 도급하는 경우 기존의 "산업안전위원회"를 "안전근로협의체"로 확대, 개편 운영하여야 한다.(단, 청소 등 보조적 사업은 제외)
- 시행근거: 공공기관의 안전관리에 관한 지침 제12조(2019.3.28., 기획재정부)

### Ⅱ. 사업소 안전근로협의체 운영(안)

☐ 운영방법 : 안전근로협의체 건의사항을 산안위에서 수용, 시행

| 안전근로협의체 구 성 | ⇨ | 안전근로협의체 운 영 | ⇨ | 산업안전보건위원회 심의·의결 | ⇨ | 회의 결과 등의 주지 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 산업안전보건위원회 + 하청업체 노사대표 | | 매 분기 1회<br>하청업체 노사대표 건의사항 등 의견 수렴 | | 산안법 제19조 + 하청업체 건의사항 | | 사내방송, 정례조회, 게시 등 |

☐ 협의내용 : 당해 사업장의 안전·보건 개선 요청사항

☐ 회의구성 : 기존의 산업안전보건위원회 + 하청업체 노사대표

☐ 운영절차 :

- 의견수렴 : 전 하청업체로부터 안전의견 접수(단, 3개월 미만 수급업체 제외)
- 참석범위 : 하청업체 노사대표 중 1~2개사 순번제로 참여가능
- 안건운영 : 산안위 안건에 협력사 건의사항 포함하여 시행

☐ 추진방안 :

- 1안) 안전근로협의체와 산안위 동시개최 및 안건발표[1] 후 산안위 심의진행
- 2안) 안전근로협의체 별도 개최하여 안건수렴 후 산안위 개최

### Ⅲ. 향후계획

☐ 사업소별 특성에 맞게 노동조합과 협의 후 추진방안 시행. 끝.

1) 하청업체 노사대표는 안건만 발표 후 퇴장하면 산안위 위원만 남아서 후속절차 진행

17161717

이는 하청노동자의 동등한 참여권을 제한할 뿐만 아니라, 참여하고 의견을 개진할 수 있는 자리조차 보장되지 않아, 원-하청이 참여하는 '안전근로협의체'라는 이름에도 걸맞지 않는 운영안이라고 볼 수 있다.

또한 각 하청업체별 노조가 있고, 심지어 복수노조가 있는 곳도 있어서 오히려 복수노조 노동자 대표를 다 포함하여 최대한 노동자의 고충과 의견을 반영하는 포괄적인 구조를 지향함에도 불구하고 1-2개 회사를 순번으로 참여하게 한다는 것은 지속적인 안전에 대한 요구와 점검을 위한 회의체라는 본래의 취지를 거스르는 방안이다.

물론 비정규직 노조 간의 협의체를 별도로 구성해서 노동자의 의견을 수렴할 수 있겠으나, 원-하청구조에서 가장 취약한 것이 노동조합이며, 노동조합간 연대활동이 거의 전무한 상황에서, 어느 사업장이 참여하느냐에 따라 의견의 입장차가 매 회의 때마다 해결되지 않은 채 협의체에 올라가게 되면 또 다른 갈등만 야기할 가능성이 높다.

인권의 관점에서 안전에 대한 문제는 '외주화'의 결과로 후퇴한 하청노동자의 권리를 혁신적으로 강화하고 보장하는 길을 우회해서는 해결되기 어렵다. 이러한 맥락에서 외주화를 통한 간접고용의 해결책으로 직접고용 정규직화를 제시해야 하며, 이 과정에서 안전에 대한 노동자의 참여권을 보장할 수 있는 실질적인 안전근로협의체를 강화해야 한다.

기존의 산업안전보건위원회는 원청과 하청, 각각의 하청업체별로 운영되었던 한계가 있다. 김용균 사망사고에 대한 고용노동부의 특별근로감독 보고서와 김용균 특조위의 권고안을 적극적으로 참조하여, 기획재정부가 지침으로 내건 안전근로협의체를 「산업안전보건법」상 제도화된 산업안전보건위원회로 확대 재편하여 그 제도적 근거를 마련하는 것이 중요할 것이다. 이를 위해 안전근로협의체를 소수노조를 포함한 복수노조대표가 참여하고, 순번제로 참여라는 일종의 개악안 대신 전체 하청노동자 대표가 참여하고 심의·의결할 수 있도록 실행안에 대한 강력한 권고가 필요하다.

## 2. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책 과제

### 가. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책 과제

#### 1) 우선순위 설정 방법

석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제의 우선순위를 정하기는 쉽지 않다. 각자가 처해 있는 상황과 이해관계에 따라 우선순위는 다양하게 나타날 수 있다. 이에 우선순위 결정을 위해 '다차원 의사결정 분석(multiple criteria analysis, MDCA)' 기법을 활용하였다.

이는 건강 분야의 사업과 정책, 자원할당과 관련한 우선순위 결정에서 최근 널리 쓰이고 있는 방법이다. 건강 정책의 의사결정 단계에는 인구집단 건강수준의 극대화, 공평한 분포의 개선, 특정한 (사회적/개인적) 선호, 예산과 실행 제약, 정치적 상황 등 상충하는 요소들이 얽혀 있다. 이 때 발생하는 문제를 극복하고 보다 합리적이고 투명하며 책임성 있는 의사결정을 지원하기 위한 방식으로 MCDA가 제안되어 여러 분야에서 널리 활용되고 있다(Baltussen R 등, 2006).

본 연구에서는 MDCA 접근법을 활용하여 다음과 같은 방식으로 우선순위를 설정하였다.

◯ **1단계 : 평가의 기준 요소 선정 (연구진)**

◯ **2단계 : 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제 나열 (연구진)**

◯ **3단계 : 2단계에서 나열한 정책과제별로 평가기준 요소에 따라 점수 부여 (전문가 델파이)**

◯ **4단계 : 3단계 도출 값을 기준으로 평가요소별 특성을 고려하여 단기 과제, 중장기 과제로 구분하여 제안**

#### 2) 평가의 기준요소 선정

선행 연구 결과들과 국내 현황에 대한 토론에 기초하여 연구진은 다음과 같은 네 가지의 평가 기준 요소를 도출했다.



**표71.** 정책의 우선순위 설정을 위한 기준 요소

① 형평성 : 제대로 실행되지 않았을 때 사회경제적 취약계층에게 불균형적으로 노동 인권 침해를 초래할 수 있는 정책

② 시간 긴급성: 제대로 실행되지 않았을 때 노동 인권에 즉각적 문제를 야기하는 정책

③ 심각성: 제대로 실행되지 않았을 때, (규모는 작더라도) 심각한 노동 인권 침해 문제를 초래하는 정책

④ 실행가능성 : 정책을 실행하기 위해 필요한 제도, 절차 개선의 복잡성과 비용

#### 3) 평가 대상 정책과제 도출

설문조사 결과, 사례조사 결과, 전문가 자문 결과, 연구진 컨센서스 미팅 결과 등을 반영하여 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책 과제 11가지를 도출하였다. 최종 도출된 정책과제 11가지는 아래와 같다.

**표72.** 연구진에 의해 도출된 정책과제

1. 연료 · 환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화
2. 정부의 발전산업 민영화 · 외주화 정책 철회
3. 발전 분야 통합 등 전력산업 재편
4. 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선
5. 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화
6. 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선
7. 발전소 필요인력 충원
8. 발전사 집단적 노사관계 개선
9. 발전사 원청의 (복수노조를 활용한) 노무 관리 전략 개선
10. 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선
11. 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐

#### 4) 정책과제별 우선순위

11개 정책과제에 대해서 4개 평가기준 요소별로 1점(전혀 고려할 필요가 없다)~7점(반드시 고려해야 한다)으로 평가한 후, 중위값을 제시한 2차 델파이 조사를 통해 실행과제별 평가점수 값을 산출했다. 총 12명의 전문가를 대상으로 델파이 조사를 시행한 결과는 아래 <표 73>과 같다.

**표73.** 정책과제 우선순위에 대한 전문가 델파이 조사 결과

| 구분 | 형평성 | 시간 긴급성 | 심각성 | 실행 가능성 | 총점 1§ | 총점 2¶ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화 | 80 | 68 | 77 | 58 | 157 | 126 |
| 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회 | 73 | 57 | 68 | 48 | 141 | 105 |
| 발전분야 통합 등 전력산업 재편 | 54 | 44 | 49 | 46 | 103 | 90 |
| 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선 | 69 | 70 | 70 | 60 | 139 | 130 |
| 정부 경영평가 내용 중 노동인권 보장 항목 강화 | 73 | 66 | 71 | 64 | 144 | 130 |
| 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직문화 개선 | 62 | 55 | 58 | 60 | 120 | 115 |
| 발전소 필요 인력 충원 | 78 | 78 | 79 | 59 | 157 | 137 |
| 발전사 집단적 노사관계 개선 | 67 | 65 | 67 | 58 | 134 | 123 |
| 발전사 원청의 노무관리 전략 개선 | 78 | 79 | 77 | 66 | 155 | 145 |
| 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선 | 79 | 72 | 73 | 64 | 152 | 136 |
| 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동환경, 처우 등 각종 차별철폐 | 71 | 69 | 67 | 59 | 138 | 128 |

§ 총점1은 형평성 점수와 심각성 점수 두 가지만을 합하여 산출한 수치
¶ 총점2는 시간긴급성 점수와 실행가능성 점수 두 가지만을 합하여 산출한 수치

전문가 평가 결과 형평성 점수와 심각성 점수만을 합하여 산출한 총점1 순으로 정책과제의 우선순위를 배열하면 아래와 같다.

**표74.** 전문가 평가 결과 우선순위가 높은 정책과제 순서(총점1 기준)

1. 연료 · 환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화
2. 발전소 필요인력 충원
3. 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선
4. 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선
5. 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화
6. 정부의 발전산업 민영화 · 외주화 정책 철회
7. 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선
8. 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐
9. 발전사 집단적 노사관계 개선
10. 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선
11. 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

이를 바탕으로 시간긴급성 점수와 실행 가능성 점수만을 합하여 산출한 총점2를 기준으로 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제를 나누면 아래와 같다.

**표75.** 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 단기, 중기, 장기 정책 과제

**석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 단기, 중기, 장기 정책 과제**

1. 발전소 필요 인력 충원
2. 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선
3. 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선
4. 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화
5. 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐
6. 연료 · 환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화

**중기 정책과제(2가지)**

1. 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선
2. 발전사 집단적 노사관계 개선

**장기 정책과제(3가지)**

1. 정부의 발전산업 민영화 · 외주화 정책 철회
2. 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선
3. 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

## 나. 석탄화력발전산업 노동 인권 보장을 위한 정책 제언

### 1) 법제도 개선 과제

#### 가) 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선

(1) 현황 및 문제점

발전소 운전 및 정비 업무는 「노동조합 및 노동관계조정법」상 필수유지업무에 해당한다. 노동위원회 및 법원은 발전소의 운전 및 정비 업무는 필수서비스로 인정하여, 노동조합의 집단 행동시에도 운전 부문은 유지율 100%, 인원 100%이며, 정비 업무는 유지율 100%, 인원 50~60%로 유지해야 한다.

필수유지 업무로 노동3권의 제약을 받고 있는 것은 원청 노동자뿐 아니라 하청 노동자도 마찬가지이다. 발전소 경상정비업체인 일진파워의 경우 경남지노위에서 필수유지업무 유지율 100%, 인원 50% 수준으로 필수유지업무 비율을 결정한 바 있다. 발전소 연료·환경설비 운전과 경상정비 업무를 수행하는 한국발전기술의 경우 2018년 회사 측이 전체 인원을 필수유지인원으로 결정하여 줄 것을 서울지방노동위원회에 제출하기도 하였다.

노동3권 제약은 단체교섭에도 영향을 미친다. 한국발전기술 사측은 2018년 임금교섭에서 노동쟁의조정신청 전까지 0원 인상을 제출하였고, 노동조합이 노동쟁의조정신청을 하자 필수유지업무에 대한 특별조정을 신청한 바 있다. 사실상 쟁의행위가 봉쇄되어 있어 2018년 임금교섭은 중앙노동위원회의 조정안을 노사가 수용하여 마무리되었고 단체협약은 김용균 노동자의 죽음 이후 2019년 2월 8일에야 가까스로 체결되었다.

(2) 개선의 필요성

국제노동기구(ILO)는 공무원과 필수서비스(essential service) 분야에서는 파업권이 제한될 수 있다는 입장을 취하고 있다.[57] 필수서비스에서는 파업시 대체인력의 채용이 가능하다. ILO는 최소서비스(minimum service) 규정이 파업에 대한 제한이나 전면 금지를 대신하여 파업권은 보장하면서도 공공의 건강 및 안전을 보장할 수 있는 대안으로 보고 있다. 그러므로 한국의 필수유지업무 제도는 ILO의 필수서비스, 최소서비스 개념의 정신을 반영하여 관련 제도가 공익과 파업권의 조화를 이루는 방향으로 개선될 필요가 있다.

57) 파업권은 (1) 공무에서는 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원에 대해 또는 (2) 엄밀한 의미에서의 필수 서비스에서 (즉, 그 서비스의 중단이 공중 전체 또는 일부의 생명, 신체 안전 또는 보건에 위험을 초래하는 경우) 제한 또는 금지될 수 있다. (결사의 자유 위원회 Digest 576)



국제노동기구는 지난 2018년 7월 한국 정부에 아래와 같이 관련 제도 개선을 권고한 바도 있다.

***"위원회는 엄격한 의미에서 필수적이지는 않지만, 국가의 매우 중요한 부문에 속하는 서비스가 중단되었을 때, 최소서비스를 보장하는 조치들이 정당화될 수 있다는 것을 상기시킨다. 이러한 면에서, 파업 발생 시 파업의 범위와 기간에 따라 심각한 국가적 혼란이 야기될 수 있으면 최소 서비스의 유지가 요구될 수 있다. 하지만, 이 경우에 노조는 사용자와 관계 당국과 함께 최소 서비스를 결정하는 데에 참여할 수 있다. 구체적인 사업(장)에 대해 당사자 간 합의가 부재한 경우, 파업권에 관한 원칙과 자발적인 단체교섭을 보장하면서도 분쟁의 영향에 대한 정부의 우려를 해소할 수 있도록 최소 서비스를 결정하는 별도의 독립 기관이 설치될 수 있다."(2017.02 ILO 사건번호 제3237호에 대한 권고사항 중. 2018.7)***

(3) 개선 방안

ILO의 권고에 근거하여 공익과 노동인권의 조화를 이루려는 국제적 기준에 부합하는 방향으로 법제도 개선이 필요하다. 구체적으로는 「노동조합 및 노동관계조정법」의 개정이 필요하다. 공익사업 노동자의 쟁의권을 형해화하는 필수유지업무제도를 삭제하고, 합리적 기준으로 최소유지업무를 신설하여 쟁의권과 시민권의 조화를 이룰 필요가 있다. 필수공익사업의 경우 대체근로를 전면적으로 허용하는 조항을 삭제하고, 긴급조정의 대상을 합리적으로 축소하며, 긴급조정 결렬시 중앙노동위원회 위원장의 직권 중재회부 결정 조항을 삭제할 필요가 있다.

#### 나) 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

(1) 현황 및 문제점

전력산업구조개편의 결과 나타난 발전분할과 도매전력시장의 도입으로 인해 전력산업의 비효율성이 증가하고 있다. 본사 관리인력 증가와 현장인력 부족, 발전회사의 지방 이전 이후 발전분할의 영향으로 인한 이직률의 증가 등과 함께, 분할 구매로 인한 연료구매력(바잉 파워)의 감소, 정비자재 재고 융통 운영에서의 애로 다발, 발전사 전문지식, 현장 노하우 및 정보 단절 등 수 많은 문제를 드러냈다. 특히, 발전 5사의 경쟁체제는 경영성과를 위해 노동자의 안전을 위협하는 영역에서 비용절감을 시도하였고, 현장인력이 부족한 상황에서 계획예방정비 공사기간을 지속적으로 단축시켜 원·하청노동자 안전상의 위험과 설비고장 가능성을 높였다. 발전경쟁은 R&D 및 인력운영 측면에서 비효율성을 드러내고 있는 것이다.

뿐만 아니라 기후변화 대응과 미래 에너지산업의 변화 방향(석탄과 원자력 발전의 감소, 신재생에너지 사업으로의 전환, 슈퍼그리드 등)에 부합하는 공적 리더로서의 역할을 하기 위해서는 현재의 발전분할 구조는 부적합하다.

(2) 개선의 필요성

전력산업을 둘러싸고 그간 다양한 대안이 제출되어 왔다. 발전회사를 한전으로 재통합하는 안, 발전회사를 발전공사로 통합하는 안, 한전과 원자력분야의 통합 안, 화력발전 5사를 한 회사로 통합하는 안(또는 2~3개로 통합)을 포함하여 현 체제의 유지 또한 대안으로 검토되었다. 어떤 방안이든지간에 민간 개방, 발전경쟁의 이름으로 지난 20여 년 동안 추진되어온 전력산업구조 개편 시도들이 전력산업의 효율성을 저해하고, 전력산업의 안전도 보장하지 못했다는 점을 분명히 하고, 이에 근거하여 전력산업 구조의 비효율을 극복하는 대안으로 검토되어야 한다. 특히 미래 에너지전환에 대응할 수 있는 전력산업의 수직 통합을 포함한 재구조화를 고려하여야 한다. (수직)통합이 이루어질 경우 국민 편익이 현재보다 더 향상될 수 있기 때문이다. 이는 전력구입 과정(연료도입의 통합, CBP 체제 비효율성의 제거)의 비효율성을 제거함으로써 전기요금 인상 요인을 내부화하여 에너지 전환에 보다 적극적으로 대응할 수 있다. 또한 해외 사업의 중복, 과열경쟁을 제거하여 대외적 경쟁력을 강화하며, 분할 발전회사의 인력 운영을 효율화할 수 있다. 노동자의 안전과 관련해서도 (수직)통합은 분할과 개방으로 인한 불합리한 경쟁으로부터 나타나는 안전 투자 취약화의 해소로 안전 관리를 합리적으로 강화할 수 있고, 노동자의 고용안정성 강화로 인한 인적투자증대와 기술경쟁력을 확보할 수 있다.

(3) 개선 방안

장기적으로 발전분할 이전 한국전력공사 체제와 같은 전력산업의 수직 통합을 적극 검토하고, 우선적으로 발전분야 통합에 대한 계획이 제출되어야 한다. 특히, 발전 정비와 연료·환경설비 운전부문은 외주화·민간 개방 정책으로 인해 안전사고가 빈발했다는 점에서, 2단계 민간 개방 계획을 전면 재검토해야 한다. 위험의 외주화로 귀결되는 발전 정비, 연료·환경설비 운전부문의 민간 개방이 초래하는 문제를 해소하기 위해서는 기존 민간 개방 물량 외주를 중단하고 한전KPS 등과 같은 공기업으로 내부화하여 공공성과 안정성의 원칙에 기반한 발전정비 및 연료·환경설비 운전분야의 경쟁력을 확보하여야 한다. 이러한 발전 분야 통합을 위해 주무부처인 산업통상자원부의 주관 하에 노동조합과 시민사회가 참여하는 (가칭)'미래 전력산업 발전위원회'를 구성하여 전력산업 통합 논의를 시작할 필요가 있다.



**2) 행정 개선 과제**

**가) 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화**

(1) 현황 및 문제점

2001년 전력산업구조개편 이후 역대 정부는 발전소의 연료·환경설비 운전부문의 민영화와 경상정비 분야의 '민간 개방' 정책을 추진해왔다. 이 결과 연료·환경설비 운전 분야와 경상정비 분야에서 외주화는 급속도로 늘어나게 되었다. 이에 따라 2019년 현재 발전소에서 일하는 하청노동자(1차 하청, 2차 하청)는 6,220명에 달하게 되어 12,428명 정규직 인력을 포함한 전체 발전사 노동자 중 27%를 넘는 규모가 되었다. 이는 효율성뿐만 아니라 공공성을 추구해야 하는 공기업에서조차 노동자들의 간접고용으로 인한 저임금, 불안정 노동의 확산을 주도하고 있어 심각한 사회적 문제를 야기하고 있다. 통상 외주화는 기업의 효율성을 위한 것이라고 하지만 발전소에서 확산된 외주화는 오히려 비용의 증가를 초래하고 있으며, 이러한 비용이 노동자에게 이전되는 것이 아니라 중간 하청업체의 이윤으로 흘러가고 있는 상황이다. 더욱 중요한 것은 2018년 고 김용균 사망사고에서 나타나듯이 간접고용의 불안정이 작업장 위험의 직접적인 원인이 되는 '위험의 외주화' 현상을 낳고 있어 이를 해결하기 위한 근본적인 대책이 필요한 시점이다.

(2) 개선의 필요성

도급, 용역과 같은 간접고용의 핵심적인 문제는 사용자와 노동자 사이의 직접계약이라는 헌법에서 연원하는 노동법상의 원칙이 합법적으로 허물어진다는 데 있다. 노동법의 기본원칙은 직접고용이다. 따라서 「근로기준법」 제9조에서는 중간착취를 배제하고 있다. 때문에 간접고용은 극히 제한적으로만 용인하고 있다. 하지만 현실에서는 법의 취지에 반하는 간접고용 노동자가 크게 확산되고 있으며, 특히 공공부문에서 외주화로 인한 간접고용 노동자가 증가해 왔지만, 정작 역대 정부에서 추진해 온 '공공부문 비정규직 대책'에서는 직접고용 비정규직 노동자들만을 대상으로 보호대책을 수립해왔기 때문에 간접고용 노동자가 오히려 증가하는 현상이 지속되었다. 이러한 문제점을 해결하고자 문재인 정부는 공공부문에서 외주화 문제를 해결하기 위한 방안으로 '상시·지속업무에 대한 직접고용'을 핵심 골자로 하는 <공공부문 정규직 전환 가이드라인(2017.7.20.)>을 발표, 추진하고 있다.

(3) 개선 방안

문재인 정부에 들어 공공부문 간접고용 노동자들의 정규직 전환의 일환으로 자화사로의 전환이 추진되고 있다. 하지만 이러한 자회사 전환방식이 발전산업에서의 '위험의 외주화'를 해결하기 위한 방안으로 적절한지를 비판적으로 검토해야 한다. 발전산업에서 외주화는 상시·지속 업무를 중심으로

확산되었고, 이는 하나의 흐름 공정이어야 할 발전산업의 공정이 임의적으로 분할되었다는 것을 뜻한다. 이로부터 발전소의 위험은 단지 노후화된 발전소 시설이나 기계장치의 위험성에 국한되지 않고, 흐름공정의 분할이 갖는 노동의 분할로 인한 위험으로 증폭되고 있다. 따라서 원-하청 구조와 유사한 발전소-자회사가 노동자의 위험과 안전을 해결하기 위한 고용구조인지를 재검토해야 하며, 김용균 사망사고의 사회적인 관심도가 여전히 지속되고 있는 만큼 공공성과 노동자의 안전, 노동권이 상호 불가분하게 연결되어 있다는 점을 다시 확인하면서 직접고용 정규직화를 적극 검토해야 할 것이다.

**나) 발전소 필요 인력 충원**

(1) 현황 및 문제점

본 연구에서 이루어진 실태조사 결과 석탄화력발전소 인력 부족 문제는 원·하청을 막론하고 심각한 것으로 드러났다. 휴가를 적절히 잘 사용하고 있는지 물어보았을 때, 휴가 사용에 제약이 있다고 응답한 이들이 많았다. 휴가 사용에 제약을 느끼는 이유로는 대체 인력 확보의 어려움 때문이라고 응답한 이들이 가장 많았다. 특히 하청업체 노동자들은 68.7%, 한전KPS 노동자들의 45.7%, 원청 노동자의 39.8%가 대체인력 확보 어려움 때문에 휴가를 가지 못한다고 응답했다. 이는 석탄화력발전소 전체에 걸쳐 인력 부족 문제가 심각함을 보여주는 지표이다. 특히 안전을 위해 기본적으로 충족되어야 할 최소 인력 수준에도 미달하고 있다. 그 결과 석탄화력발전소에서 각종 안전사고가 빈발하고 있으며, 원·하청을 막론하고 업무로 인한 건강 수준 저하를 호소하는 이들의 비율이 높았다.

(2) 개선의 필요성

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회는 안전사고 예방, 노동시간 단축, 휴가권 보장을 위해 필요인력이 배치되어야 한다고 권고한 바 있다.

(3) 개선 방안

위험작업에 대한 2인1조 작업이 실질적으로 가능해야 한다. 석탄운반 공정의 컨베이어 운전원과 운전보조원, 낙탄처리원, 탈황 공정의 낙석고/석회석 처리원, 공용설비 및 폐수처리 운전원, 회처리 공정의 컨베이어 운전원의 경우 적어도 2인 1조 작업이 가능하도록 인력이 배치되어야 한다. 주 52시간 규제 준수만이 아니라 주 40시간 노동이 실현될 수 있어야 하며, 월 7회 이상의 야간노동을 금지해야 한다. 대근제도를 개선해서 연차휴가 사용권이 온전히 보장되어야 한다. 안전이 담보된 인력계획이 산출될 수 있도록 현장노동자의 의견을 반영하여야 한다. 장시간 노동 및 야간노동을 줄이기 위한 교대제 개선이 필요하다.[58]

**라) 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화**

(1) 현황 및 문제점

모든 것을 점수화하는 발전소에서 노동인권 보장에 가장 큰 영향을 미치는 제도 중의 하나가 공공기관 경영평가이다. 공공기관 경영평가의 경우 안전 관련 평가지표 외의 다른 경영관리 범주의 평가지표에서 안전관리를 위협하는 평가가 행해질 수 있다. 사기업들처럼 경쟁을 통해 더 많은 매출을 올릴 수 없는 제도적 제약이 있는 발전사들의 경우 공공기관 경영평가가 고유의 설립목적에 반하는 쪽으로 이루어졌다. 또한 공공기관 경영평가에서 산재지표에 대한 감점이 발전 5사 내부 평가에서 고스란히 산재감점지표로 반복되고 있고, 이는 원·하청 구조에서 도급계약이나 근로계약서에서 안전에 대안 벌과금이나 안전수칙 강화로 이어지고 있다. 경영평가에 기반한 내부평가는 승진과 인센티브에 영향을 미치며, 사망과 중대재해뿐만 아니라, 일반적인 산재사고(경상)도 감점 요인으로 작용해, 당사자 평가뿐만 아니라 부서장 평가, 부서평가에 적용된다. 이러한 제도들의 연쇄가 산재은폐를 암묵적으로 강요하는 산재기피 문화로 이어진다. 실제 최근 3년간 업무관련 사고 경험자 가운데 산재를 신청하지 않은 사유는 경영평가, 업체 재계약 등을 이유로 상급자(원청)의 압력 때문(267건)이 가장 많았다(김용균 특조위, 2019).

(2) 개선의 필요성

문재인 대통령이 2019년 1월 19일 수석보좌관회의에서 지적한 것처럼, 공공부문에서는 노동자 안전사고가 발생하지 않도록 아주 엄격한 공공기관 관리 지침이 제시되어야 하고, 이를 경영평가를 통해 점검할 필요가 있다. 다만, 이와 같이 경영평가를 강화하고, 공공기관 관리 지침을 엄격하게 하는 방안이 하향식으로 진행될 경우, 자칫 작은 사고를 은폐하여 대형 사고를 초래하는 원인이 될 수도 있다는 점에서 상향식, 참여적 안전관리가 모색되어야 한다. 현장노동자의 권리가 전제되어야 하는 것이다. 특히, 발전사들은 도급 계약 시 재해율, 사망만인율을 평가하고, 안전관리 특별계약을 통해 산재발생에 대하여 협력업체에 무거운 책임을 지도록 하는 것으로 알려져 있다. 이로 인해 개인이 산재를 신청하지 못하고, 협력사가 산재를 은폐하게 된다. 이러한 산재 은폐의 메커니즘을 끊어야 노동인권이 보장된다.

58) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회의 권고사항을 수정 보완하여 제시하였음.

(3) 개선 방안

영업수지 및 수익지표 조직관리지표, 고객만족도 지표 등 지표 전반에서 안전관리를 우선할 수 있도록 추가적인 경영평가 개선이 이루어져야 한다. 또한 예방적 안전시스템이 제대로 가능하도록 하려면 현장 작업자들이 빠짐없이 준사고, 장애 등을 보고하는 것이 활성화될 수 있도록 유도하는 평가지표를 도입할 필요가 있다. 이를 통해 책임추궁에서 원인규명으로 중대재해를 예방해야 할 것이다.

각종 산재발생 지표에 대한 징벌적 감점조치들을 개선하고, 거꾸로 산재은폐 시도에 대한 강력한 처벌조항이 도입되어야 한다. 김용균 사고 이후에도 여전히 산재사례를 적극적으로 현장에 알리려고 하지 않거나 산재은폐 시도들이 끊이지 않는 현 상황은 이러한 조치들이 시급히 이뤄져야 한다는 것을 보여준다. 이를 위해 재난 및 안전관리 지표에 노동자 직접 평가 지표를 포함시킬 필요가 있다. 현장 노동자들의 설비개선 요청 달성율(건수, 설비개선 예산에서의 비율) 등 안전과 관련된 현장 노동자들의 요청사항에 대한 개선지표를 마련하는 것이다. 또한 산재발생시 과도한 감점지표를 개선하고, 산재 및 아차사고 조사·개선 노력을 상향지표화하는 것도 필요하다. 그리고 경영평가 성과지표에 외주·하청업체의 안전보건수준 및 안전사고 예방 노력과 재해 발생 현황을 반영하여 이들 업체의 재해율을 통합 관리해야 한다. 특히, 산재은폐를 평가항목에 반영하는 것이 반드시 필요하다. 도급 계약 시 산재관련 벌과금 규정을 삭제하고, 공공기관 경영평가 및 협력사 도급계약서에 산재은폐 적발 시 감점 및 퇴출조항을 삽입한다.

### 마) 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회

(1) 현황 및 문제점

석탄화력발전산업의 민영화 두 번째 단계는 한국전력에서 분리된 5개 발전자회사들이 외주화를 확대하는 과정이었다. 청소, 경비, 시설관리 등 일반적으로 용역으로 외주화되는 업무 외에도 연료·환경설비 운전이나 경상정비와 같은 핵심적인 업무도 외주화되었다. 이들 업무는 한전에서 발전자회사로 분할된 이후 외주화가 확대된 업무들이었다.

외주용역은 대부분 최저가입찰제로 시행되고 있기 때문에, 외주업체는 용역단가를 낮추기 위해 저숙련, 저임금, 비전문 비정규직을 채용할 수밖에 없으며, 이로 인해 안전관리를 제대로 하지 못하게 된다. 이를테면 과거 정부는 발전정비 분야를 민간업체로 외주화하면서 이를 통해 경쟁이 도입되고 효율성이 늘어나 결국 국민의 편익이 높아질 것이라고 했지만, 현재 발전 5사의 정비 업무를 과점하고 있는 한국발전기술과 한전산업개발 등 민간하청업체는 별다른 설비도 기술력도 없는 사실상의 인력 파견 업체일 뿐이며, 시장의 효율성과 안정성 제고도 달성되지 않았다. 민간 발전정비업체들은 한전KPS의 정비물량을 일부 이전받아 기업규모는 커졌지만, 기술력 향상은 별로 이루어지지 않았다. 발전사의 민영화와 발전정비산업의 민간 개방이 진행되면서 발전사의 전력공급의 안정성이 높아졌다거나 고장횟수나 비계획정지율이 낮아지고 있다는 증거도 확인되지 않아 발전정비시장 민간 개방(외주화)에 따른 효율적인 운영 또한 미흡하다고 볼 수 있다.

과거 2인1조로 이루어지던 연료·환경설비 운전 업무의 경우도 1인 작업으로 전환되어 작업자의 안전을 심각하게 위협했고, 특히 인력의 부족으로 인하여 경상정비와 연료·환경설비 운전 민간외주업체는 신입사원을 교육조차 제대로 시키지 않고 현장에 투입시키는 상황을 초래하였다. 경쟁 입찰에 따라 고용은 불안해졌고, 교육훈련은 약화되었다. 게다가 원청 정규직 노동자들의 재해발생률이 높지 않음에도 발전부문의 재해율이 오히려 매년 상승하고 있다는 점에서 발전 정비와 연료·환경설비 운전 분야 하청 노동자들의 안전이 악화되고 있음을 알 수 있다.

(2) 개선의 필요성

발전회사의 외주화 정책은 정부정책에 따라 이루어진 것이었다. 이명박, 박근혜 정부의 공공기관 선진화 정책, 공공기관 정상화 정책에 따른 경영효율화 논리에 따라 발전사에서 외주화가 행해졌다. 20년 가까이 진행되어 온 경상정비 및 연료·환경설비 운전분야의 민간 개방(민간도급)은 저임금 미숙련 청년 노동자를 대량으로 양산하였다.

정부의 공공부문 비정규직 정규직화 전환 정책은 정규직 전환 대상 중 생명안전 업무의 직접고용을 명시하고 있다. 지난 20여 년 사이 전력, 철도, 공항, 항만, 가스, 병원 등 주요 국가 기간산업에 주요 생명안전 업무들이 비용합리성과 효율성의 논리로 외주화되었는데, 위험의 외주화라는 사회적 문제가 제기되면서 노동안전의 문제가 정규직화 정책에 제시된 것이다. 하지만 정규직 전환 가이드라인에는 “생명·안전 업무의 판단기준에 대한 사회적 합의가 이뤄지지 않았기 때문에 구체적인 범위는 기관에서 정한다”고 되어 있어(관계부처 합동, 2017), KTX·SR 승무원, 발전사 경상경비 등 법원 판례 등에서 생명·안전 관련 업무라는 점이 명시되어 있는 직종마저도 정규직 전환 과정에서 누락되는 일이 벌어졌다.

김용균 특조위가 김용균 사망사고 조사 결과를 발표하며 김용균씨의 사고 원인으로 석탄화력발전소의 원·하청 구조를 지목하고, 전력산업의 원·하청 구조를 대폭 개선하라고 권고한 것도 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회를 염두에 둔 것이라고 봐야 할 것이다.

(3) 개선 방안

김용균 특조위는 고 김용균씨 사망사고에 대한 진상조사 결과를 발표하면서 발전소 안전사고의 가장 핵심적인 원인으로 노동자 간의 수평적인 소통을 가로막고 안전에 대한 책임공백 상태를 야기하는 '외주화'와 '원·하청 차별 구조'를 지목하고, 이를 개선하기 위한 방안으로 발전회사가 외주화한 사내하청 노동자들을 직접고용할 것을 제1개선안으로 권고한 바 있다(김용균 특조위, 2019). 하청 노동자의 산재위험을 낮추고 열악한 처우를 개선하기 위해 협력사 노동자를 직접고용 정규직화하는 등 전력산업의 원·하청 구조를 대폭 개선하라는 것이다.

근본적으로 지난 20여 년간 유지되어 왔던 신공공관리(NPM) 기조에 입각한 공공부문 구조조정 및 경영효율화 중심의 공공부문 개혁 정책의 방향이 바뀌어야 한다. 외주화된 업무 중 상당수가 상시·지속업무에 해당하는 만큼 상시·지속업무의 정규직 고용원칙을 직접고용만이 아니라 간접고용으로 확대하여, 공공서비스 제공 노동자의 직영화라는 원칙을 세우고 정부가 앞장서서 공공부문에서부터 외주화된 업무를 재직영화해 나갈 필요가 있다. 구체적으로 경상정비 및 연료·환경설비 운전분야의 민영화·외주화를 철회하고 하청 노동자들을 직접고용 정규직화해야 할 것이다.

**3) 사업장 문화, 관행, 프로그램 등 개선 과제**

**가) 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선**

(1) 현황 및 문제점

발전노조에 대한 발전회사 측의 노조 무력화 전략은 징계, 인사권을 동원한 조직력 약화, 정부의 공공부문 노사관계 정책을 배경으로 한 단체협약 해지 및 후퇴, 그리고 산별노조를 와해하고 기업별 노조를 현장에 세우는 방식으로 전개되었다. 그리고 이 기업별노조와 회사측의 파트너십을 보여주고 회사가 산별노조(발전노조) 노동자들에게 지속적으로 각인시킴으로써 산별노조를 고립시키고, 다수노조인 기업노조와의 단체협약을 통해 노동조건을 저하시켜 왔다. 발전산업 민영화 이후 계속된 외주화와 경쟁제도의 도입, 정규직 노동자들의 복지와 노동조건 후퇴에 대해 방어할 수 있는 노동조합의 힘은 무력했고, 발전회사는 기업의 권력을 기업별노조의 권력으로 대치시키면서 노동자들에 대한 통제, 관리를 이룰 수 있었다.

이렇게 민주노조에 대해 비우호적인 발전회사의 전략은 비정규직 노동자들에 대해서도 동일한 방식으로 작동했다. 특히 청소, 시설관리, 경비 등의 노동자들이 자회사로 소속이 변경되는 과정에서 자회사가 아닌 직접고용을 요구하는 목소리가 있었고, 이 시기 비정규직 노동자들의 노동조합 조직이 활발히 이루어졌다. 그러자 발전회사는 이에 개입하여 회사측이 선호하는 특정노조로의 가입을 유도



하거나, 정규직 기업노조를 이용해 노동자들의 자발적 움직임을 가로막는 행태를 보였다.

이처럼 외형적으로는 노동자간 갈등으로 보이기도 하는 복수노조 상태는 회사 측의 산별노조 와해 전략에서 기인했고, 노동자들을 통제하는 전략으로 지속되고 있을 뿐만 아니라, 비정규직 노동자에 대해서는 원-하청의 위계와, 원청 정규직 기업노조에 부여된 권력이 동시에 작동하면서 비정규직 노동자의 노동3권을 방해하는 상태에까지 이르고 있다.

(2) 개선의 필요성

발전노조 탄압에 대해서는 당시 고용노동부 국정감사에서도 다루어진 바 있다. 2012년 국정감사에서는 정부의 공기업 선진화 방침으로부터 시작되어 강성 민주노조를 약화시키기 위한 전략이 동서발전을 비롯한 발전회사에서 전방위적으로 추진되었으며, 노동조합 활동에 대한 개입이 이루어졌다는 사실이 보고되고 다루어졌다. 당시 이에 대해 고용노동부에 특별근로감독이 요청되기도 했으나,[59] 이후 동서발전회사와 이길구 사장, 당시 노무관리자 3인에 대해 법원에서 불법행위로 손해배상을 명령한 것 외에 제대로 된 처벌이 이루어지지는 못했다. 이후 다수인 기업노조와 소수인 산별노조로 복수노조 상태가 굳어진 이후에는 다수인 기업노조와 파트너십을 형성하는 것으로 충분히 발전노조의 활동을 제어할 수 있었다.

이러한 노동조합 간 차별에 대해 공정대표의무 위반으로 제소하거나, 차별로서 노동위원회 및 국가인권위원회 등에 제소가 가능할 것이다. 일부 근로시간면제시간의 부당한 배분이나 신입사원 교육에서 발전노조를 배제하는 행위 등에 대해서는 공정대표의무 위반이 인정된 바도 있다. 국가인권위원회의 「차별판단지침」에서는 직접차별뿐 아니라 "구별·배제·분리를 통해 균등을 깨뜨리는 효과, 즉 차별적인 결과 및 효과를 야기하는 간접차별 행위"를 차별로 규제하고 있으므로 관련 제도의 활용을 고려할 수도 있다.

그러나 현재 발전회사에서 벌어지고 있는 양상과 같이, 대부분의 경우 노동조건에서의 명백한 불이익이 드러나는 것이 아니라 사업주의 특정노조에 대한 선호 방침이나 태도 자체가 노동자의 일터에서의 일상과 조합가입의 선택, 노동조합 활동 등에 간접적으로 영향을 미치는 경우, 그리고 그로 인해 노동3권을 위축시키는 광범위한 효과를 얻는 경우에 대해서까지 법률과 제도로서 규율하는 것은 그리 용이한 일이 아니다. 그런 점에서 노동3권 보장을 위한 방안은 사안 사안의 행위에 대한 규제나 처벌보다 전반적인 노동3권 보장을 위한 제도 개선의 측면에서 접근하는 것이 타당하다.

59) 제19대 국회 311회, 환경노동위원회 국정감사(2012년10월08일), 회의록 57-59쪽.

(3) 개선 방안

무엇보다 복수노조가 기업주의 노사관계 관리도구로 전락하는 것이 아니라 노동자의 권리를 확장하는 것이 될 수 있도록 제도를 개선하는 것이 급선무이다. 현재 노동법상의 교섭창구단일화제도는 교섭대표노조에 전권을 부여하는 구조이다. 그로 인해 교섭대표노조가 아닌 경우 교섭 참여가 전면 배제되거나 쟁의의 독자적인 권한을 가지지도 못하며, 조합규모가 적다는 이유로 노동조합 활동 시간 및 여타 노조활동 전반에서 취약한 조건을 가질 수밖에 없다.

교섭창구단일화를 제도로서 강제하는 것이 아니라 노동조합에 교섭에 대한 권한을 제대로 부여하는 것이 필요하며, 현재의 복수노조 교섭창구단일화제도를 삭제하는 것이 바람직한 개정의 방향이다. 복수의 노동조합이 존재하는 경우, 교섭창구단일화제도는 사용자의 교섭에 대한 부담 등을 이유로 하고 있지만, 오히려 현재의 복수노조 관련 제도는 사용자의 노동조합 지배력을 높이고 노동자의 권리는 제약하는 방식으로, 노사관계의 자율성을 보장하는 것이 아닌 행정관청이 개입하여 통제하려는 오래된 노조 통제적 인식에 기인한다. 복수의 노동조합이 존재하는 경우 노동조합들은 개별교섭이나 공동교섭 등 필요한 방식을 선택할 수 있어야 할 것이며, 그에 대한 사용자의 교섭 의무가 부과되어야 교섭권의 보장, 노동조합으로서의 활동에 대한 보장이 이루어질 수 있다.

**나) 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선**

(1) 현황 및 문제점

“고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회”의 조사에서는 발전소에 근무하는 민간기업 소속의 하청노동자 임금은 정규직의 53%~64% 수준에 그치고 있어 임금 격차가 상당히 크게 나타나고 있음이 밝혀졌다. 재하청노동자의 경우 31% 수준에 그쳤다. 본 연구의 설문조사에서도 하청 및 재하청노동자의 임금 수준은 57% 수준인 것으로 나타나 정규직과 비정규직의 임금격차가 상당히 크게 나타나고 있다.

이 격차의 가장 직접적인 이유는 하청업체의 중간착복에 있는데, 이처럼 중간착복이 절반에 이를 정도로 크게 나타나는 근본적 원인은 간접고용 구조와 경쟁 입찰 있다. 비용절감을 위한 외주화는 노동자들의 인건비를 낮추고, 다시 경쟁 입찰 과정에서 낙찰률이 적용되어 인건비가 축소된다. 그리고 낙찰을 위해 이윤이나 관리비를 최대한 낮추었던 하청업체들은 실제 운영 과정에서는 노동자의 인건비를 떼어 자신들의 이윤을 충당하고 있다. 더 나은 설비의 유지나 개선을 고려하지 않고 비용의 절감을 우선한 경쟁 입찰 방식이 노동자의 노동조건을 하락시키고 노무비 착복과 같은 불합리한 결과를 낳고 있는 것이다.



(2) 개선의 필요성

특조위에서는 도급으로 사업을 운영할 경우 하청노동자의 적정임금이 보장될 수 있도록 입찰 계약 시 직접노무비에는 낙찰률을 적용하지 않도록 할 것, 그리고 도급계약서 상 직접노무비가 노동자에게 중간착복 없이 전액 지급될 수 있도록 관리방안을 마련할 것을 권고하고 있다. 직접고용 정규직화 역시 특조위에서 권고하고 있는데, 이와는 별개로 도급 운영시 인건비 보호에 대한 부분은 공공부문 간접고용 전체 노동자들의 권리 향상을 위해 반드시 개선이 필요한 부분이다.

사망한 김용균씨의 동료들은 사고의 진상규명 과정에서야 본인들의 임금이 제대로 지급되지 않고 있다는 사실을 알게 되었다. 애초 책정된 금액에 훨씬 못 미치는 임금을 받아왔다는 사실은 노동자들로서는 접근할 수 없는 정보였던 셈이다. 그리고 구체적인 착복의 정도는 특조위의 조사 과정에서야 확인이 될 수 있었다. 공공부문에서 이루어지는 용역계약에 대해서 노동자의 권리와 관련한 부분에 있어서 공시의 영역을 확장하는 조치가 검토되어야 한다.

(3) 개선 방안

중간착복 및 임금차별의 구조적 원인이 간접고용 구조에 있기 때문에 특조위에서 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자들에 대한 직접고용 정규직화를 권고하고 있는 것처럼, 직접고용으로 운영하는 것을 통해 개선하는 것이 근본적 대책이다. 그리고 도급으로 운영하는 경우에는 위 특조위 권고안에 따라 직접노무비에 대해 낙찰률을 적용하지 않도록 하고, 원청이 관리할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이와 관련해서는 현재 존재하는 용역근로자 근로조건 보호지침을 개정, 강화하여 개선을 도모할 수 있다. 현재 용역근로자 근로조건 보호지침은 단순노무용역에 대해서만 적용하고 있는데, 이를 외주, 용역, 위탁 노동자로 확대하는 조치가 필요하다. 또한 현재 지침은 낙찰하한가 이상의 임금을 보장하도록 하고 있는데, 인건비에 있어서는 낙찰률의 적용 자체를 배제할 수 있도록 하는 조치도 따라야 한다.

무엇보다 노동자 권리와 직접 연관된 용역계약 사항에 대해서는 노동자들이 접근하여 알 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이와 관련해 용역계약의 내용에 대해 노무비 산출내역 등 노동자 권리와 관련한 사항들에 대한 공개를 의무화하는 방안이 적극 검토되어야 할 것이다.

**다) 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐**

(1) 현황 및 문제점

발전사 외주화 정책은 연료·환경설비 운전, 경상정비 노동자들의 고용불안과 저임금화를 구조화했다. 뿐만 아니라 원청 정규직과 하청 비정규직간의 분할, 즉 노동 내부의 분할과 양극화가 고용수준뿐만 아니라 노동조건 전반에 걸쳐 총체적인 차별의 원인이 되었다. 도급계약상 원청의 직접적인 지시는 불법이지만 발전소에서 원청의 지시는 일상적으로 이뤄지고 있으며, 이에 대한 불법소지를 회피하기 위해 하청 노동자에게 책임을 전가하는 절차와 지시가 증식하면서 하청노동자는 권리는 없으나 책임과 의무만 과중되는 불합리한 노사관계가 관행으로 굳어져있다. 또한 원청의 작업환경과 하청의 작업환경의 격차가 점차 벌어지게 되면서 보일러, 탈황 등의 작업공간과 휴게실, 화장실 등의 원청노동자의 공간과 하청노동자의 작업 및 휴게공간은 '공간 격차' 혹은 '공간 차별'이라고 부를 만큼의 차이를 양산하고 있다. 즉 특정 고용형태가 발전소 내부의 공간을 분할하면서 공간마저 차별의 표지가 되고 있다. 임금 차별은 말할 것도 없다. 이는 원청과 하청과의 격차뿐만 아니라 자회사 노동자들 역시 마찬가지다. 그러니까 발전소의 원-하청 구조는 '핵심 업무'와 '비핵심업무'의 분할을 중심으로 차별이 구조화되어 있으며, 이로부터 원청과 하청, 자회사 간의 구조적이고 관행적인 차별이 문화로 재생산되고 있는 실정이다.

(2) 개선의 필요성

원청과 하청, 자회사 소속 노동자 간의 차별은 고용 및 임금에 대한 차별뿐만 아니라 발전소라는 공간에 대한 격차로 나타나고 있다. 하지만 최근 청소 여성노동자의 휴게공간에 대한 관심이 사회적으로 제기되면서, 노동자의 공간이 단순히 휴게시설이 아니라 노동보건을 위하여 반드시 필요한 노동조건이라는 점이 사회적으로 부각되고 있다. 특히 발전소와 같이 유해, 위험물질을 다루는 사업장에서 샤워실, 휴게실, 탈의실, 화장실 등은 보건, 안전시설이며, 원-하청 관계에서 사용자 책임이 강화되어야 할 부분이다.

(3) 개선 방안

발전소 안에서 공간은 원청 노동자의 작업공간-휴게공간과 하청 및 자회사의 작업공간-휴게공간으로 분할되어 있다. 김용균 사망사고 이후 직접공정 라인에 대한 안전설비가 확충되고 있지만, 이에 반해 이들 노동자들의 휴게공간이나 자회사 노동자들의 작업공간 및 휴게공간 같은 직접생산라인 외 시설에 대한 관리는 발전소 내부 시설이라고 할 수 없을 정도로 열악하다. 하지만 이들의 휴게공간은 생활편의를 위한 것이 아니라 노동 보건 시설로서, 당연히 원청이 사용자로서의 책임 하에 관리, 유지해야 할 시설물이다. 따라서 하청 노동자와 자회사 노동자들의 열악한 노동조건뿐만 아니라, 이들의 휴게공간에 대한 원청의 사용자 책임을 강화해야 할 필요가 있다.

**라) 발전사 집단적 노사관계 개선**

(1) 현황 및 문제점

석탄화력발전소에는 다양한 사업주체들과 다양한 노동자들이 존재한다. 원청 노동자뿐 아니라 하청 노동자, 자회사 노동자 등 고용형태와 소속이 다양한 노동자들이 하나의 사업장에서 일하면서 발생하는 다양한 문제들을 민주적으로 해결할 수 있는 노사협력, 노사관계의 틀을 만들 필요가 있다. 특히 노동자 안전 및 건강의 경우, 단체협약 등에 의한 안전보건 규정의 확보가 중요하지만, 발전소 자회사·하청업체 노동자들의 작업 현장은 발전사가 시설의 운영관리권을 가지는 곳이기에 이들의 의견을 반영하는 구조를 만들기 쉽지 않다. 이런 구조에서는 비록 협력사의 노사 간 단체협약 규정에 안전사고 발생 시 합리적인 작업중지, 대피한 노동자에 대해 해고 기타 불리한 처우 금지 등이 있어도 형식적인 조항에 그칠 가능성이 많다. 자회사, 하청업체 노동자들의 사고의 위험이 크고 작업이 발전사 시설 내에서 이루어지는 경우에는 발전 원·하청사 공동의 협의 처리가 필요하다 [60].

(2) 개선의 필요성

특조위 조사 결과를 비롯한 여러 조사, 연구에서 석탄화력발전소 내 다양한 노동자들의 의사소통과 협력이 노동자 안전 및 건강에 핵심적인 요소로 언급되고 있는 만큼, 석탄화력발전소 내 모든 노동자들의 의견이 반영되고 참여 구조가 확보되는 방식으로 집단적 노사관계가 개선될 필요가 있다.

(3) 개선 방안

노동자의 의견을 묻거나 참여를 보장하는 정책을 펼 때, 다수 노동조합의 의견만을 선별적으로 듣거나 다른 노동조합의 참여를 배제하지 않는 구조를 만들 필요가 있다. 노사관계 형성시 작업장에서 일하는 모든 노동자들의 참여와 의견 수렴을 할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 작업장 위험시설 개선과 위험발생시 작업중지권을 실질적으로 보장하기 위해 원·하청 공동교섭을 의무화할 필요가 있다. 특히 노동자 안전과 건강 보장을 위해 원·하청 공동으로 산업안전보건위원회를 운영하도록 해야 한다.

60) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회의 권고사항을 수정 보완하여 제시하였음.

**바) 발전사 리더쉽, 거버넌스 등 조직 문화 개선**

(1) 현황 및 문제점

발전사 리더십의 민주성 및 전문성에 대해서는 지속적인 사회적 문제 제기가 있어 왔다. 특히 '낙하산 인사'로 지칭되는 인사 문제는 고질적인 병폐로 지적되고 있다. 이러한 인사 문제가 조직의 성과를 저하시킬 뿐 아니라 노동자 안전과 건강 수준 등 노동인권 보장에도 적지 않은 악영향을 끼치고 있는 것으로 생각된다.

본 연구에서 석탄화력발전산업 조직의 조직문화를 평가해 보았을 때 과업지향적, 위계지향적 문화가 강한 것으로 나타났다. 이는 조직문화가 비민주적이거나 권위적인 형태로 형성되어 있을 가능성을 보여준다. 실제 인터뷰와 사례조사에서 석탄화력발전산업의 특성상 안정성과 통제를 강조하다보니 상명하복의 군사주의적 문화가 강하다는 사실도 확인되었다.

(2) 개선의 필요성

조직의 리더십과 거버넌스가 보다 포용적이고 민주적이며 의사소통적일수록 조직의 성과가 높고 조직 내 노동 인권 보장 수준이 높다는 연구 결과가 적지 않다(Jaques, E., 2002). 본 연구에서도 주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강수준과 관련된 요인을 다변량 회귀분석하여 보았을 때, 조직 문화가 혁신지향 문화일수록, 조직 내 안전 관련 의사소통 수준이 높을수록 응답자의 주관적 건강수준이 높았다. 이는 조직 내 노동인권 보장 수준을 높이기 위해서는 조직을 과업지향적, 위계지향적이기보다 혁신지향적으로 변화시키고, 조직 내 의사소통 수준을 높일 필요가 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

(3) 개선 방안

석탄화력발전소 인사 시스템을 개혁하고, 하청업체와의 회전문 인사 시스템의 폐해를 개선할 필요가 있다.



# 참고문헌


가우젠. (2011). 「2013년 발전정비산업 경쟁도입 정책결정 최종보고회 자료」.

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회. (2019.8). 「고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서」.

곽채기. (2000). "외주화 및 민자유치방식 민영화의 성공적 추진 전략." 『법률행정논총』, 제20집: 569-595. 전남대학교 법학연구소.

곽채기. (2017). "새 정부의 국정과제: 공공기관 개혁." 『정책&지식』 제876회(2017.5.22.). 서울대학교 한국정책지식센터·한국행정연구소.

관계부처 합동. (2015). 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」(2015.5.27.).

관계부처 합동. (2016). 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정 방안」.

관계부처 합동. (2017). 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인(2017.7.20.).

국정기획자문위원회. (2017.7). 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.

기획재정부. (2018a). 공공기관 혁신 가이드라인(2018.6.5.).

기획재정부. (2018b). 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(2018.9).

기획재정부. (2019a). 2019년 기획재정부 주요업무 추진계획(2019.3.6.).

기획재정부. (2019b). 공공기관 안전강화 종합대책(2019.3).

기획재정부. (2019c). 「공공기관의 안전관리에 관한 지침」(2019.3).

기획재정부. (2019d). 『2019년도 공공기관 경영평가편람(수정)』(2019.3).

김기범·박주영. (2014). "공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안." 이승우·엄진령·박주영·김기범. 『공공부문 간접고용 규율을 위한 법·제도 개선방안 연구』, 사회공공연구원.

김양건. (2015). 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 국회 환경노동위원회 전문위원 검토보고서【이인제의원 대표발의, 의안번호 1916866】(2015.11).

김윤자. (2019). “국내외 에너지 환경과 발전정비 현황.” 발전정비산업의 공공성 강화방안 모색을 위한 토론회(2019.1.24.) 자료집. 홍의락·최인호·어기구·김성환 국회의원 주최.

김철. (2012). “공공기관 선진화 4년, 비판적 평가와 대안적 모색.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 12-01.

김철. (2014a). “세월호 참사의 구조적 원인과 한국사회에 던진 과제들.” 안전한 일터 안전한 사회 만들기 생명 안전 국제심포지엄 자료집.

김철. (2014b). “공공부문 민영화가 공기업개혁인가?: 공기업개혁 7대과제의 문제.” 사회공공연구원 이슈페이퍼 2014-04.

김철. (2015a). 『공공기관 경영평가의 비판적 검토: 제도개선 및 평가지표 메타평가를 중심으로』. 사회공공연구원.

김철. (2015b). “지자체 비정규직의 정규직 전환시 제도적 문제점과 대안.” 지자체 비정규직 정규직 전환 활성화 방안 토론회(2015.10.29.) 자료집. 전국공공운수노조 주최.

김철. (2016a). “공공부문 외주화 부추기는 법·제도의 문제점과 개선방안.” 구의역 참사 재발 방지를 위한 정부 제도 개선 토론회(2016.7.1.) 자료집.

김철. (2016b). “외주화·민영화 정책에 대한 점검 및 개선방향.” 4·16세월호참사 특별조사위원회 안전사회 소위원회 자문/전문위원. 『안전사회 실현과제 보고서』.

김철. (2017). “지방공기업 경영평가의 문제점과 개선방안:평가제도 및 평가지표를 중심으로.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 2017-04.

김철. (2019). “공공기관 안전관리의 문제점과 개선 방향.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 2019-04.

김철·남우근·엄진령·이상훈. (2017). 『공공부문 비정규직 정책 평가 연구』. 사회공공연구원.

노무법인 서정. (2018.3). 발전 5사 비정규직 근로자 정규직 전환 컨설팅 최종보고,

박명덕 외. (2016). “발전정비산업 안정화방안 연구.” 에너지경제연구원.

박명덕. (2018). “발전정비시장 경쟁도입 실태 및 발전방향.” 발전정비 경쟁도입 현황 및 정비 분야 정규직 전환 평가 토론회(2018.11.26.) 자료집.

박종식. (2017). “화력발전 노동자들의 안전보건 및 에너지정책 인식.” 『한국의 석탄화력 정책 분석과 지속가능한 에너지 대안』. 사회공공연구원.

배인명·김보은. (2017). “에너지 분야 공공기관 발전방향.” 「공공기관과 국가정책」. 한국조세재정연구원.

법무법인 대륙아주. (2011.4). 「한전과 발전자회사 간 업무협력체계 정립 및 제도화 방안 수립」. 지식경제부 연구용역보고서.

서남규, 이용갑, 김왕배, & 이경용. (2010). 사업장내 의사소통이 안전의식과 행위에 미치는 영향. 대한안전경영과학회지, 12(2), 9-16.

송유나. (2015). “재벌에게 불하된 전력산업, 국민에게 전가된 위기.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 2014-05.

송유나. (2016). “에너지 기능조정, 민영화 쟁점과 현황.” 사회공공연구원 워킹페이퍼 2016-06.

시민건강증진연구소. (2014). 공공부문 ‘개혁’을 개혁하라. 서리플논평(2014.10.13.).

안현효. (2019). “에너지 패러다임 전환과 발전정비산업.” 발전정비산업의 공공성 강화방안 모색을 위한 토론회(2019.5.21.) 자료집. 최인호·어기구·김성환 국회의원 주최.

엄진령. (2019). “공공기관 비정규직 자회사 전환 실태 분석과 개선 과제.” 공공기관 비정규직 자회사 전환, 간접고용 해법인가? 토론회(2019.6.3.) 자료집. 공공운수노조·강병원 의원실 주최.

윤상근. (2013). 리더십과 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향 분석 (Doctoral dissertation, 서울대학교 대학원).

윤석준 등. (2016). 기업의 안전문화 평가 및 개선사례 연구. 안전보건공단 산업안전보건연구원.

윤자영. (2019). “발전정비산업의 민간 개방과 노동환경.” 발전정비산업의 공공성 강화방안 모색을 위한 토론회(2019.5.21.) 자료집. 최인호·어기구·김성환 국회의원 주최.

이승우·엄진령·박주영·김기범. (2014). 『공공부문 직접고용 규율을 위한 법 · 제도 개선방안 연구』. 사회공공연구원.

이재성·안준기. (2016). “근로환경에서의 위험노출 정도에 관한 연구: 고용형태별 비교분석.” 「산업관계연구」, 26(1): 147-173.

이재성·안준기. 2016. 근로환경에서의 위험노출 정도에 관한 연구: 고용형태별 비교분석. 「산업관계연구」, 26(1): 147-173.

정흥준. (2017a). “공공부문 외주용역 비정규직 고용구조 개선과 성과.” 희망제작소. 2017 사다리포럼 - 공공부문 비정규직 문제 해결을 위한 현황과 과제 자료집.

정흥준. (2017b). “전력(발전)의 아웃소싱.” 정흥준 외. 『아웃소싱의 메커니즘과 기업 내외에 미치는 영향』. 한국노동연구원.

정흥준. (2018). “발전정비 분야의 노동환경 실태.” 발전정비 경쟁도입 현황 및 정비 분야 정규직 전환 평가 토론회(2018.11.26.) 자료집.

정흥준. (2019). “발전소 외주화 현황과 개선방안: 발전정비시장을 중심으로.” 공공부문 정책이슈 보고서 제41호·2019년 봄(2019.3.20.). 전국공공산업노동조합연맹.

주병기. (2019). “발전정비산업 경쟁도입의 득과 실.” 발전정비산업의 공공성 강화방안 모색을 위한 토론회(2019.1.24.) 자료집. 홍의락·최인호·어기구·김성환 국회의원 주최.

청년 비정규직 고 김용균 시민대책위원회. (2019). 발전 5사 연료환경설비운전·경상정비 직접고용의 필요성. 미발간자료.

태안화력발전소 비정규직 인권실태조사단. (2019). 「태안화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서」.

한국개발연구원. (2010). 「대내외적 여건변화에 부응한 전력산업구조 정책방향 연구 보고서」.

한국발전산업노동조합. 2012. MB정권에 의해 자행된 발전노조 노동탄압 보고서(요약본).

한국비정규노동센터. (2018). 「간접고용노동자 노동인권 실태조사」. 국가인권위원회 연구용역보고서.

한국전력공사, 2018한국전력통계, 2019.

행정안전부·지방공기업평가원. (2018.12). 『2019년 지방공기업 경영평가편람』.

행정안전부·지방공기업평가원. (2019.5). 『2020년 지방공기업 경영평가편람』.

Baltussen, R., & Niessen, L. (2006). Priority setting of health interventions: the need for multi-criteria decision analysis. Cost effectiveness and resource allocation, 4(1), 14.

EY한영회계법인. (2017.5). 발전정비산업 경쟁도입 2단계 정책결정 용역 최종보고서.

Frost & Sullivan. (2014). European Power Plant Services Markets.

Horwath Choongjung Consulting·서울대 공학연구소 공편. (2008). 『발전분할 이후의 성과분석 용역 : 최종보고서』.

Jaques, E. (2002). Social power and the CEO: Leadership and trust in a sustainable free enterprise system. Greenwood Publishing Group.

Kundapur. (2009). “HAZARDS of THERMAL POWER PLANTS”.

Mohan. (2013). “THERMAL POWER PLANT POLLUTION CONTROL”.

NIOSH. (1988). “Health Hazard Evaluation Report No. 86-422 : CITY OF AMES MUNICIPAL POWER PLANT AMES, IOWA”.

Pani. (2016). “Occupational Health Hazards, Safety &Environmental management in THERMAL POWER PLANTS”.

# 부록

## 석탄화력발전소 노동 인권 실태 조사

안녕하십니까? 본 조사는 국가인권위원회가 본 기관에 용역을 주어 진행되는 조사이며, 석탄화력발전소 노동 인권 실태를 파악함으로써 인권 보장 및 증진 정책을 마련하고자 함입니다. 본 설문지의 모든 문항에는 맞고 틀리는 답이 없으므로 본인의 솔직한 의견을 있는 그대로 대답하여 주시면 감사하겠습니다. 설문내용 및 응답자에 대한 모든 비밀은 철저하게 보장되며, 모아진 설문지는 통계목적으로만 이용되어 집니다. 이 조사에 대하여 의문사항이 있으시면 노동건강연대(전화 02-469-3976)로 연락하여 주십시오. 감사합니다.

2019. 9

국가인권위원회
한림대학교 산학협력단

## Ⅰ. 인구-사회학적인 특성

1. 아래의 기본 정보 항목들을 체크해 주십시오.

| | |
|---|---|
| 성 별 | ① 남 ② 여 |
| 출생연도 | ( ) 년 |
| 발전소근무경력 | ( ) 년째 근무 |
| 직군(정규직) | ① 사무직군 ② 발전직군 기계 ③ 발전직군 전기 ④ 화학직군 ⑤ 통신직군 ⑥ 토목직군 ⑦ 건축직군 ⑧ 기타( ) |
| 직군 (외주업체) | ① 경상정비 ② 연료운전 ③ 환경설비 ④ 기타( ) |
| 근무형태 | ① 통상근무 ② 4조 2교대 ③ 4조 3교대 ④ 기타(시차제 등) |
| 근무처 | ① 남동발전 ② 남부발전 ③ 서부발전 ④ 중부발전 ⑤ 동서발전 |
| 소속회사 | ① 발전공기업 ② 한전KPS ③ 1차 협력사 ④ 2차 협력사 |

## Ⅱ. 평소 일/업무

1. 귀하의 지난 해(2018년) 세전(공제 전) 임금 총액은 얼마입니까?

연봉 ( ) 만원

2. 다음의 휴가들은 적절히 잘 사용하고 있습니까?

| 구 분 | 전혀 아니다 | 아니다 | 보통이다 | 그렇다 | 매우 그렇다 | 모름/ 비해당 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1) 연차휴가 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑨ |
| 2) 여성(생리)휴가 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑨ |
| 3) 출산휴가,육아휴직 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑨ |
| 4) 병가 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑨ |
| 5) 경조휴가 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑨ |

3. 유급으로 병가를 쓸 수 있는 기간은 1년에 며칠까지입니까? ( ) 일

4. 유급 병가를 다 썼을 경우 1년에 며칠까지 추가로 더 무급 병가를 쓸 수 있습니까?

( ) 일



5. 자유롭게 휴가를 사용하는데 있어서 가장 큰 제약 요인은 무엇입니까?

① 개인 업무량이 많아서 ② 상사의 눈치 때문에
③ 동료들에게 미안해서 ④ 대체 인력 확보가 어려워서
⑤ 기타( )

6. 근무시간 중 개인적인 일이나 가족관련 일을 처리하기 위해 1~2시간을 할애하기가 어떻습니까?

① 전혀 어렵지 않다 ② 별로 어렵지 않다 ③ 보통이다
④ 약간 어렵다 ⑤ 매우 어렵다

7. 평소 근무시간/업무량은 가정/사회생활과 적절하게 균형을 이루고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 적당하지 않다 ② 적당하지 않은 편이다 ③ 보통이다
④ 적당하다 ⑤ 매우 적당하다

## Ⅲ. 노동안전보건

1. 평소 업무 중에 다음과 같은 상황에 어느 정도 노출됩니까?

| 문항 | 전혀 노출 안됨 | 거의 노출 안됨 | 근무 시간 1/4 | 근무 시간 절반 | 근무 시간 3/4 | 근무 시간 대부분 | 근무 시간 내내 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수공구, 기계 등에 의해 발생되는 진동 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 심한 소음 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 높은 온도 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 실내/실외에 관계없이 낮은 온도 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 연기, 배기가스, 가루나 먼지(광물 분진 등) | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 시너 같은 유기용제에서 발생한 증기흡입 또는 고온증기 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 화학제품/물질을 취급하거나 피부와 접촉함 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |
| 다른 사람이 피는 담배연기 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ | ⑥ | ⑦ |

2. 현재의 업무가 본인의 건강이나 안전을 위협할 수 있다고 생각 하십니까?

① 그렇다 ② 아니다 ③ 모름/무응답

3. 현재 본인이 일하는 장소가 건강이나 안전에 위험하다고 생각하십니까?

① 그렇다 ② 아니다 ③ 모름/무응답

4. 현재 본인의 업무가 건강에 어떠한 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 주로 긍정적인 영향을 미친다 ② 주로 부정적인 영향을 미친다
③ 영향을 미치지 않는다 ④ 잘 모르겠다

5. 현재 본인의 전반적인 건강상태에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

① 매우 나쁘다 ② 나쁜 편이다 ③ 보통이다 ④ 좋은 편이다 ⑤ 매우 좋다

6. 지난 1년 동안 아래와 같은 건강상의 문제가 있었습니까?

('있다'고 응답하신 경우에는 업무 관련여부를 체크해주시고 결근일수도 작성해 주십시오)

| 증상 | 건강상의 문제 | | 업무 관련여부 | | 결근일수 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 있다 | 없다 | 그렇다 | 아니다 | |
| 청력문제 | ① | ② | ① | ② | |
| 피부문제 | ① | ② | ① | ② | |
| 요통 및 근육통 | ① | ② | ① | ② | |
| 두통, 눈의 피로 | ① | ② | ① | ② | |
| 복통 | ① | ② | ① | ② | |
| 호흡 곤란 | ① | ② | ① | ② | |
| 심혈관 질환 | ① | ② | ① | ② | |
| 손상 (사고로 다침) | ① | ② | ① | ② | |
| 우울 또는 불안장애 | ① | ② | ① | ② | |
| 전신피로 | ① | ② | ① | ② | |
| 불면증 또는 수면장애 | ① | ② | ① | ② | |



7. 몸이 아파서 일을 쉬게 될 경우 1차적으로 고려하는 방법은 무엇입니까?

① 연차 휴가 사용 ② 유급 병가 사용 ③ 무급 병가 사용
④ 기타( )

8. 지난 12개월 동안 몸이 아픈데도 나와서 일을 한 적이 있습니까?

① 있다 ② 없다 ③ 아픈 적 없었다

9. 현재 사업장의 전반적인 근무 환경(건강 유지라는 측면)에 대해서는 만족하십니까?

① 전혀 만족하지 않는다 ② 별로 만족하지 않는다
③ 보통이다
④ 다소 만족한다 ⑤ 매우 만족한다

10. 우리 사업장에서 노동자 안전 및 건강 관리 관련 아래 항목은 얼마나 잘 지켜지고 있다고 생각하십니까?

| 문항 | 전혀그렇지않다 | 별로그렇지않다 | 보통이다 | 다소그렇다 | 전적으로그렇다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 위험, 유해물질, 건강 위험에 대한 정보가 잘 제공되고 있다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. 노동자 안전/건강 문제가 있으면 문제 제기를 할 권리가 보장된다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. 노동자 안전/건강 관련 의사 결정에 노동자가 참여하고 있다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. 노동자 안전/건강 문제가 있어 문제를 제기하면 잘 개선된다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. 사고나 직업병 발생시 노동자들의 조사권이 보장된다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. 사고나 직업병 발생시 산재보험 신청을 편하게 할 수 있다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

11. 사업장에서 다치거나 병들어서 산재보험 신청을 할 때 아래 사항은 어느 정도 문제가 되십니까?

| 문항 | 전혀그렇지않다 | 별로그렇지않다 | 보통이다 | 다소그렇다 | 전적으로그렇다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 회사가 산재보험 신청에 대해 유무형의 압력을 가한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. 회사가 산재보험 신청에 행정적, 실무적 도움을 주지 않는다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. 회사 동료들이 산재보험 신청하는 것을 좋지 않게 본다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. 산재보험 요양 후 직장 복귀에 어려움이 있다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

## Ⅳ. 조직문화 측정

우리 회사에 대해 귀하께서 느끼시는 정도에 ○표시를 해 주십시오.

| 우리 회사는 | 전혀그렇지않다 | 별로그렇지않다 | 보통이다 | 다소그렇다 | 전적으로그렇다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 매우 역동적이며 진취적인 곳이다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. 직원들은 기꺼이 위험을 감수하려고 한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. 늘 새로운 것에 대한 도전을 강조한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. 새로운 도전을 해결하기 위해 구성원들의 직관과 통찰력을 중시한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. 결과와 성취가 강조된다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. 목표의 달성이 중시된다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. 중단기적인 계획 수립과 목표 설정을 중시한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. 성과 달성에 관심을 갖는다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. 안정성과 일관성을 중시한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 10. 직원들은 업무 처리를 위하여 절차에 주의를 기울인다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 11. 업무 수행시 정해진 규칙과 규율을 준수하는 것이 중요하다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 12. 엄격한 결재 과정을 통한 회사 전체의 통솔과 통제를 강조한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 13. 인간미가 풍기는 곳이다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 14. 직원들이 자신의 많은 것들을 공유하는 것 같다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 15.직원들은 조직에 대한 헌신성이 강하다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 16.집단의 사기와 응집성을 중시한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |



## Ⅴ. 참여, 의사소통 측정 도구

다음의 문항을 읽고 우리 회사의 안전 문화와 관련하여 본인의 생각이나 느낌과 가장 가까운 번호에 ○표시를 해 주십시오.

| 문항 | 전혀그렇지않다 | 별로그렇지않다 | 보통이다 | 다소그렇다 | 전적으로그렇다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 관리자는 모든 작업자들이 필요한 안전 정보를 제공받도록 한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. 관리자는 모든 작업자가 자신의 작업환경에서 의사결정에 참여할 수 있도록 한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. 관리자는 안전과 관련된 의사결정을 하기 전에 작업자들의 의견을 구한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. 관리자는 사고와 관련된 모든 이들의 의견을 주의 깊게 듣는다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. 관리자는 사고와 연관된 작업자를 공평하게 대한다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 6. 우리는 안전한 작업을 위해서 서로 돕는다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 7. 우리는 서로의 안전에 대해 책임진다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 8. 우리는 안전에 관한 서로의 의견과 제안을 심각하게 받아들인다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 9. 우리는 안전에 관해 거의 이야기하지 않는다 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 |
| 10. 우리는 안전에 관해 자유롭고 공개적으로 말할 수 있다 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

## Ⅵ. 노동 인권 보장과 관련된 인식 조사

1. 귀하는 우리 사업장 내에 정규직/비정규직/협력업체 직원간 불공정한 차별이 있다고 느끼십니까?

① 매우 심하다 ② 심한 편이다 ③ 보통이다 ④ 없는 편이다 ⑤ 전혀 없다

2. 귀하의 사업장에 아래 사항에 대한 정규직/비정규직/협력업체 직원간 차이가 있다고 생각하십니까?

| 문항 | 그렇다 | 아니다 | 잘모르겠다 |
|---|---|---|---|
| 1. 근무복이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 2. 업무를 위한 필수 장비, 보호구, 자원 지급 수준이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 3. 사내 식당 출입 상황이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 4. 사내 휴게실 및 휴게 공간 출입에 제약이 있다 | ① | ② | ③ |
| 5. 사내 의무실 출입에 제약이 있다. | ① | ② | ③ |
| 6. 회사 출입증이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 7. 화장실, 샤워실 출입 상황이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 8. 작업 공간의 물리적 환경(온도, 습도, 밝기, 청결도)에 차이가 있다 | ① | ② | ③ |
| 9. 사내 차량 등록, 운행, 주차 조건 등이 다르다 | ① | ② | ③ |

3. 귀하는 정규직, 비정규직, 협력업체 직원간 아래 사항의 차이가 시정되어야 할 불공정한 차별이라고 느끼십니까? 아니면 있을 수 있는 차이라고 생각하십니까?

| 문항 | 시정 되어야 할 차별이다 | 있을 수 있는 차이다 | 잘모르겠다 |
|---|---|---|---|
| 1. 근무복이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 2. 업무를 위한 필수 장비, 보호구, 자원 지급 수준이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 3. 사내 식당 출입 상황이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 4. 사내 휴게실 및 휴게 공간 출입에 제약이 있다 | ① | ② | ③ |
| 5. 사내 의무실 출입에 제약이 있다. | ① | ② | ③ |
| 6. 회사 출입증이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 7. 화장실, 샤워실 출입 상황이 다르다 | ① | ② | ③ |
| 8. 작업 공간의 물리적 환경(온도, 습도, 밝기, 청결도)에 차이가 있다 | ① | ② | ③ |
| 9. 사내 차량 등록, 운행, 주차 조건 등이 다르다 | ① | ② | ③ |



4. 귀하는 석탄화력발전산업이 국민 생활을 위한 필수공익사업장이라는 이유로 단체행동권 등 노동 인권에 제약을 받는다고 생각하십니까?

① 매우 그렇다 ② 그런 편이다 ③ 보통이다 ④ 없는 편이다 ⑤ 전혀 없다

5. 귀하는 아래의 거시적 정책, 상황 들이 본인의 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 끼치고 있다고 생각하십니까?

| 문항 | 전혀 영향이 없다 | 별로 영향이 없다 | 보통이다 | 다소 영향이 있다 | 매우 영향이 있다 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. 정부의 발전산업 분할과 경쟁 체제 도입 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 2. 정부의 발전산업 경상정비, 연료운전, 환경설비 외주화 정책 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 3. 공공이 아닌 민간 발전사 발전 전력 비율의 증가 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 4. 노동조합에 대한 회사의 태도 및 대응 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 5. 기후변화, 환경문제에 따른 발전소 단계적 축소 정책 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

6. (협력사 직원만 응답해 주세요) 발전 정지시 협력업체에 부과되는 벌과금 규정이 노동 인권 보장 수준에 얼마나 영향을 끼치고 있다고 생각하십니까?

① 전혀 없다 ② 별로 없다 ③ 보통이다 ④ 다소 있다 ⑤ 매우 있다

**석탄화력발전산업 노동인권 실태조사**


| | |
|---|---|
| 인쇄일 | 2019년 10월 16일 |
| 발행일 | 2019년 10월 16일 |
| 발행처 | 국가인권위원회 |
| 주소 | 서울시 중구 삼일대로 340 나라키움 저동빌딩<br>http://www.humanrights.go.kr |
| 문의전화 | 사회인권과 02-2125-9837 |
| FAX | 02-2125-0918 |
| E-mail | research@humanrights.go.kr |
| 디자인 | 헤이앤컴퍼니 |
| 인쇄 | 태산인디고 |

ISBN 978-89-6114-713-2 93320




ISBN 978-89-6114-713-2 93320

국가인권위원회