

석탄화력발전산업 노동자 인권보장을 위한 정책토론회

일시 2019년 12월 11일 (수) 14시

장소 국가인권위원회 11층 인권교육센터



석탄화력발전사업 노동자 인권보장을 위한 정책 토론회

- 일시: 2019. 12. 11.(수) 14:00~17:00
- 장소: 국가인권위원회 인권교육센터(11층)
- 세부일정

1부 실태조사	
사회 국가인권위원회 사회인권과장	
개회 및 인사말씀	국가인권위원회 위원장
특별발언	김미숙(김용균재단 이사장)
발표	<p>발표1. 석탄화력발전산업 노동인권 침해 사례 조사 결과 엄진령(전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)</p> <p>발표2. 석탄화력발전산업 젠더차별 및 노동자 건강권 침해 사례 조사 결과 전주희(서교인문사회연구실 연구원)</p> <p>발표3. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 개선방안 이상윤(노동건강연대 대표)</p>
2부 토론회	
좌장 노동건강연대 대표	
제용순(한국발전산업노동조합 부위원장)	
최규철(한전산업개발 발전본부 태안발전지부장)	
배용한(공공운수노조 남부발전운영관리지부 지부장)	
권영국(김용균 특조위 간사, 변호사)	
산업통산자원부 전력산업과	
고용노동부 산재예방정책과	
기획재정부 경영관리과	

목 차

특별발언

김미숙(김용균재단 이사장) 1

1부. 실태조사

국내 석탄화력발전소 고용 현황과 노동인권에 대한 설문조사 결과 5
김철(사회공공연구원), 이상윤(노동건강연대)

발표1. 석탄화력발전산업 노동인권 침해 사례 조사 결과 39
엄진령(전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)

발표2. 석탄화력발전산업 젠더차별 및 노동자 건강권 85
 침해 사례 조사 결과
전주희(서교인문사회연구실 연구원)

발표3. 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 개선방안..... 121
이상윤(노동건강연대 대표)

2부. 토론회

토론 1. 화력발전 5사 복수노조에 따른 노동인권 실태 및 개선 방안 145 제용순(한국발전산업노동조합 부위원장)	
토론 2. 159 최규철(한전산업개발 발전본부 태안발전지부장)	
토론 3. 자회사의 열악한 처우 및 노조탄압 실태와 161 노동권 보장을 위한 요구 배용한(공공운수노조 남부발전운영관리지부장)	
토론 4. 167 권영국(김용균 특조위 간사, 변호사)	
토론 5. 169 산업통산자원부 전력산업과	
토론 6. 171 고용노동부 산재예방정책과	
토론 7. 173 기획재정부 경영관리과	

특별발언

김미숙(김용균재단 이사장)



1부 실태조사



국내 석탄화력발전소 고용 현황과 노동인권 에 대한 설문조사 결과

김철(사회공공연구원), 이상윤(노동건강연대)



국내 석탄화력발전소 고용 현황과 노동인권에 대한 설문조사 결과

김철(사회공공연구원), 이상윤(노동건강연대)

1. 국내 석탄화력발전소 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).

표 1 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.

표 2 운영 중인 국내 석탄화력발전소 현황

공공기관							
회사명	발전소명			준공년도	설비 용량 (MW)	수 량	시설용량 합계 (MW)
	위치	연료	호기				
남동발전 (주)	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 (주)	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 (주)	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 (주)	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 (주)	당진	석탄 (유연탄)	#1,2,3,4,5,6	99,99,00,01,05,06	500	8	6,044
			#7,8	07,07			
			#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

표 3 현재 건설 중인 석탄화력발전소

공공기관								
회사명	발전소명			착공 년도	준공 년도	설비 용량 (MW)	수량	시설용량 합계 (MW)
	위치	연료	호기					
중부발전(주)	서천	석탄 (유연탄)	#1	16	20	1,000	1	1,000
소 계							1	1,000
민간								
회사명	발전소명			착공 년도	준공 년도	설비 용량 (MW)	수량	시설용량 합계 (MW)
	위치	연료	호기					
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

표 4 향후 건설 예정인 석탄화력발전소

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

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

*공공기관 발전사 기준(민간발전사 제외)

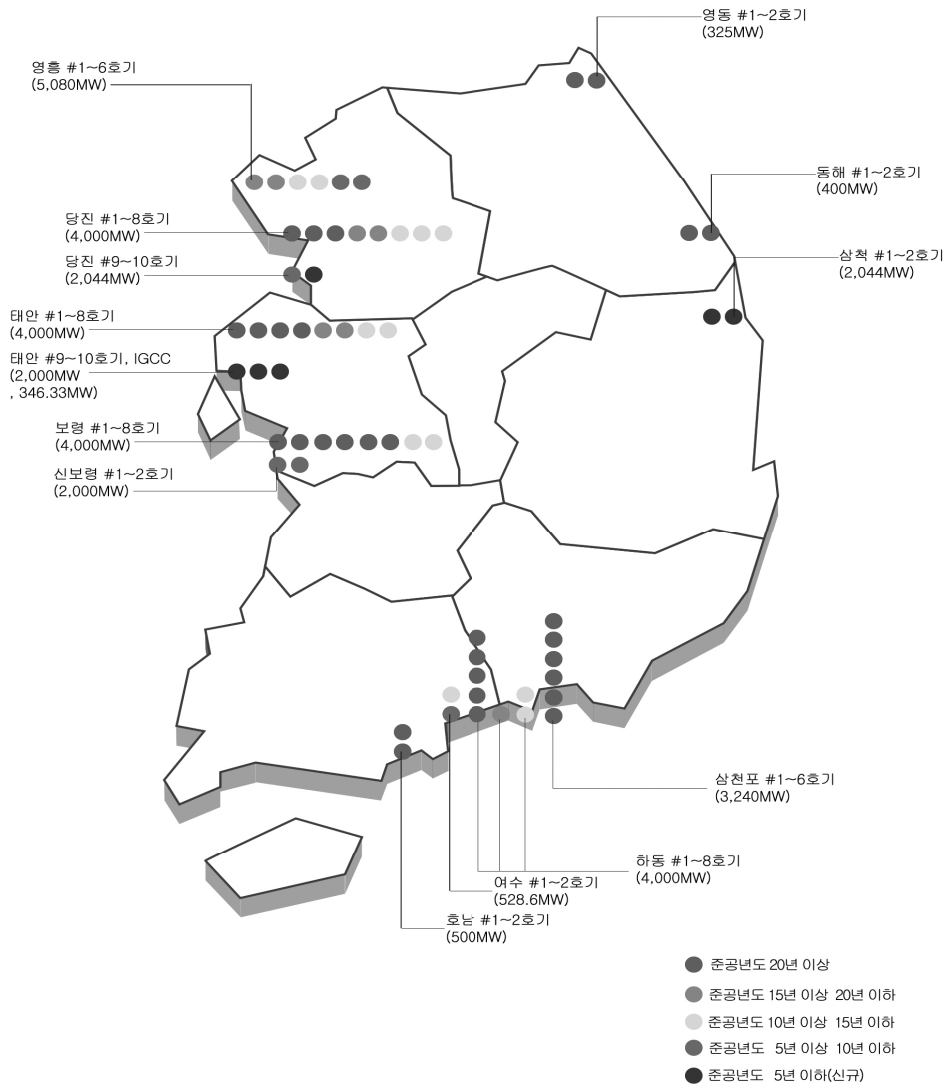


그림 1 지역별 석탄화력발전소 분포

표 5 5개 발전공기업 석탄화력발전소 운영 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(주)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.

표 6 주요 에너지 공기업 노동자 규모

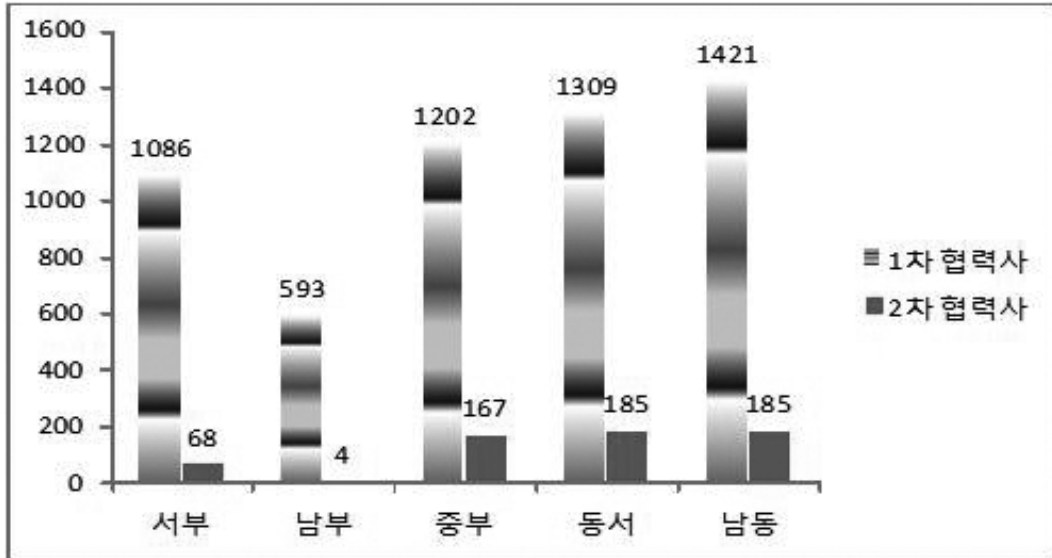
(단위: 명, 알리오 2018년 12월 기준)

공공기관	정규직(A)	간접고용(B)	정규직+간접고용(C)	비율(B/C)
발전 5사	12,428	4,587	17,015	27.0
- 한국남동발전(주)	2,349	1,164	3,513	33.1
- 한국남부발전(주)	2,323	714	3,037	23.5
- 한국동서발전(주)	2,569	978	3,547	27.6
- 한국서부발전(주)	2,493	866	3,359	25.8
- 한국중부발전(주)	2,694	865	3,559	24.3
한국수력원자력(주)	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(주)	6,249	996	7,245	13.7

※ 자료: 알리오

발전사의 경우 경상정비는 한전KPS 및 민간업체에 전면적으로 외주화되어 있고, 연료·환경 설비 운전은 보일러, 터빈, 발전기 등 이른바 메인설비 운전을 제외한 부분이 모두 외주화 되어 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.

그림 2 발전사별 1, 2차 협력사 노동자 규모(단위: 명)



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

표 7 발전 5사 외주인력 현황

구분	연료환경운전		경상정비		계
	1차 협력사	2차 협력사	1차 협력사	2차 협력사	
서부발전(주)	379	19	707	49	1,154
남부발전(주)	327	0	266	4	597
중부발전(주)	516	33	686	134	1,369
동서발전(주)	573	61	736	124	1,494
남동발전(주)	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. 석탄화력발전 노동인권 실태 설문 조사 결과

가. 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 독려했다. 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.

나. 설문조사 결과

1) 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, 한전 KPS는 50세 이상이 가장 많았으나, 하청 노동자들은 30대, 40대가 가장 많았다.

표 8 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
20 - 39세	191	32.3
40 - 49세	224	37.9
50세 이상	104	17.6
계	591	100

표 9 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)

2) 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.

표 10 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 발전 직군이었고, 한전KPS는 발전직군이 54.4%, 경상정비가 26.1%였다. 이에 견줘 하청노동자는 연료운전이 44.1%, 환경설비가 29.4%, 경상정비가 20.7%였다.

표 11 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.

표 12 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.

표 13 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.

표 14 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)

3) 임금과 노동조건

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

표 15 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 경향이였다.

표 16 소속회사별 근무기간별 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.

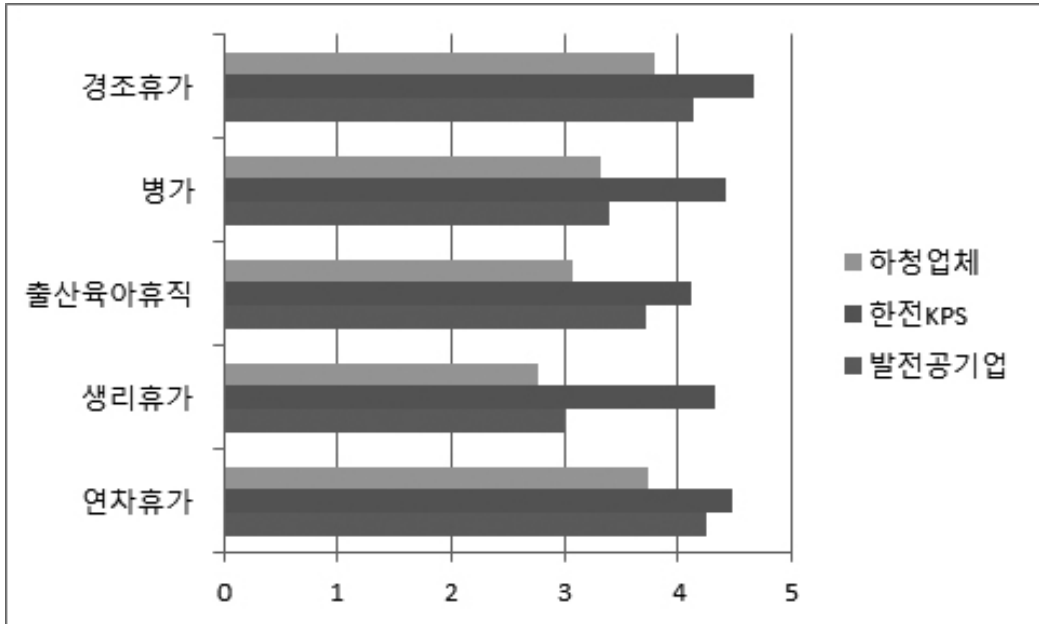


그림 3 소속회사별 휴가 사용의 용이성

※ 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.

표 17 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.

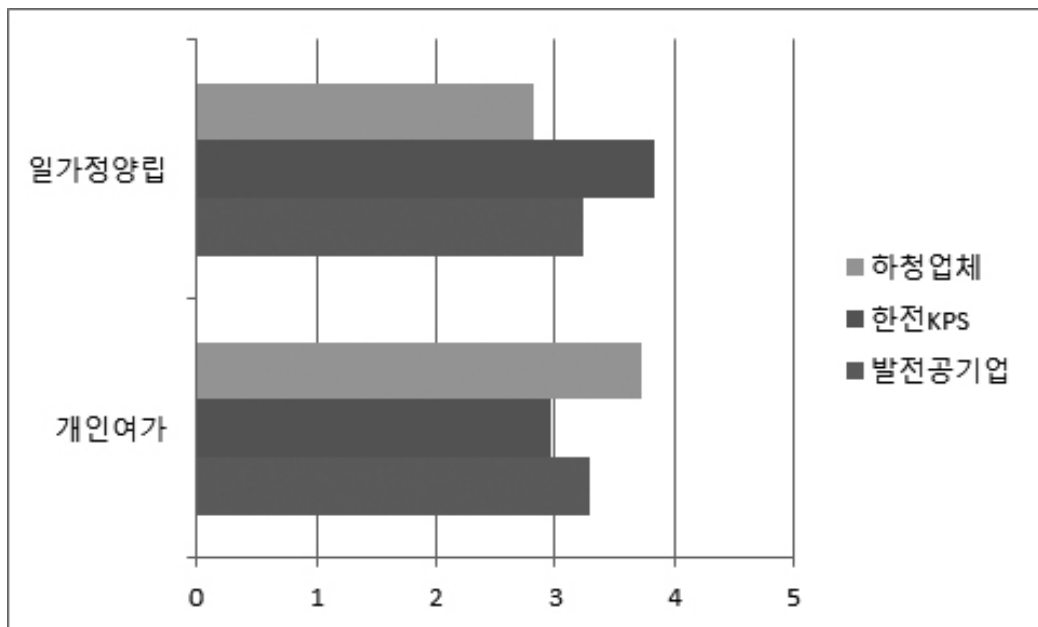


그림 4 소속회사별 개인 여가와 일가정 양립 수준

- ※ 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

표 18 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)

표 19 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)

4) 노동자 건강 및 안전

소속회사별로 노동자 건강과 안전에 영향을 줄 수 있는 환경에 얼마나 노출되는지 물어 보았을 때, 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.

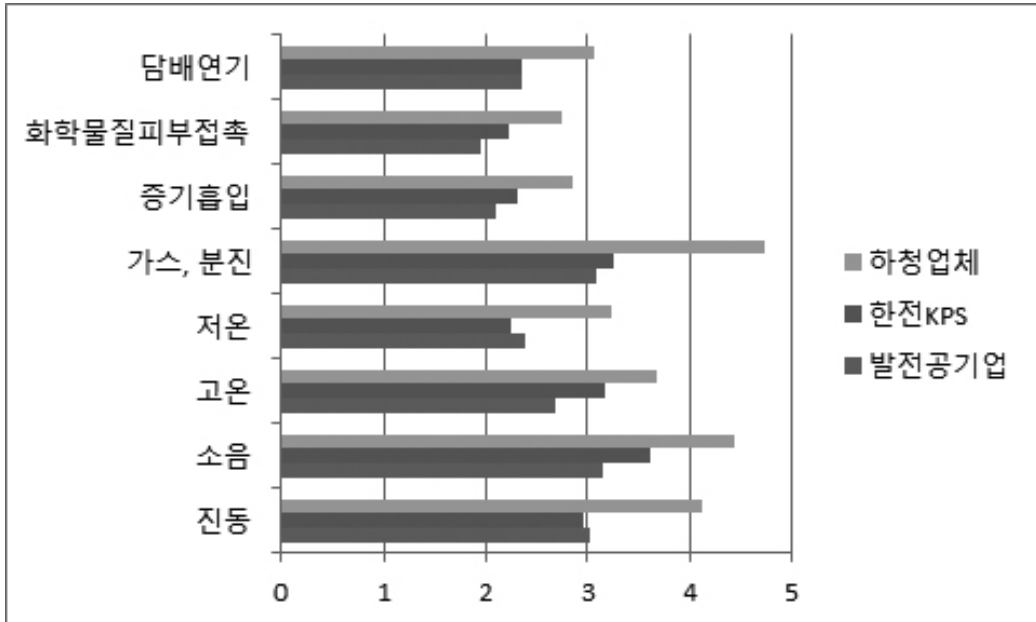


그림 5 소속회사별 유해환경 노출 시간

※ 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.

표 20 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.

표 21 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%가 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답한 데 견줘, 발전공기업 원청 노동자는 55.9%가 주로 부정적인 영향을 끼친다고 응답했다.

표 22 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 원청 노동자에 견줘 건강수준이 좋지 않다고 생각하는 이들이 많았다. 하청업체 노동자들은 78.1%가 본인의 건강 상태가 좋지 않다고 응답한 데 견줘, 원청 노동자들은 21.6%가 본인의 건강 상태가 좋지 않다고 응답하였다.

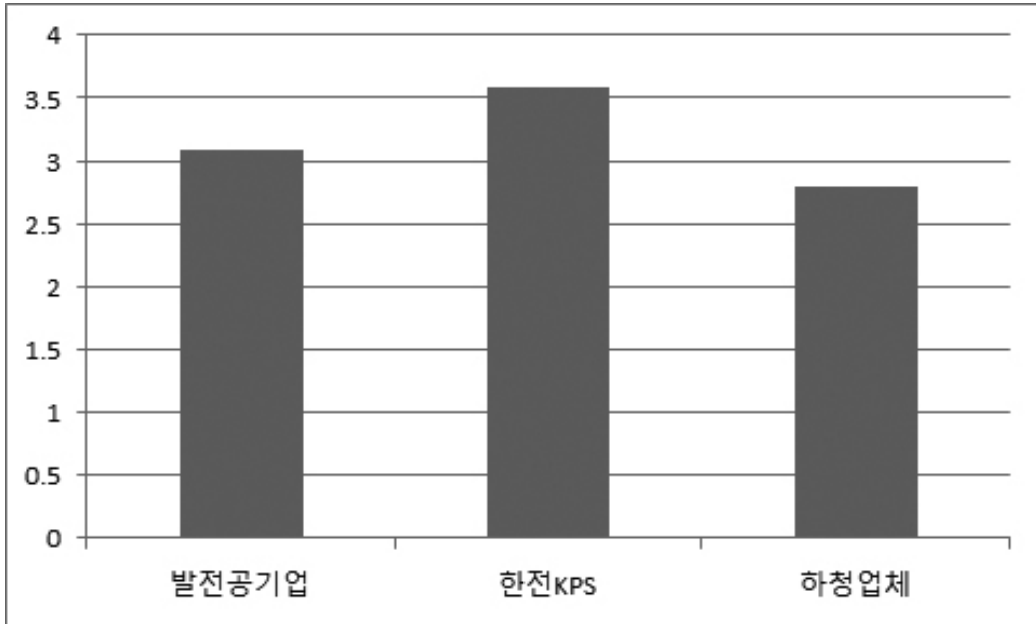


그림 6 소속회사별 주관적 건강수준

※ 5점 척도로 점수가 높을수록 건강이 좋다고 느끼는 것

표 23 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.

표 24 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, 하청업체 노동자의 69.6%가 있다고 응답하였고, 원청 노동자들도 56.4%가 있다고 응답하였다.

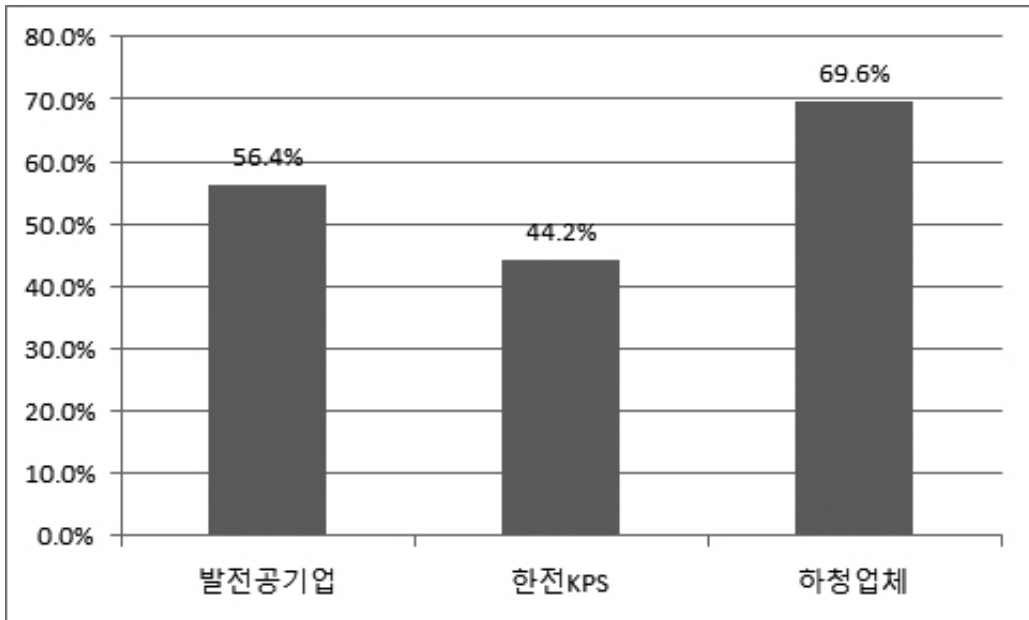


그림 7 지난 1년 동안 아파도 출근하여 일한 경험

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

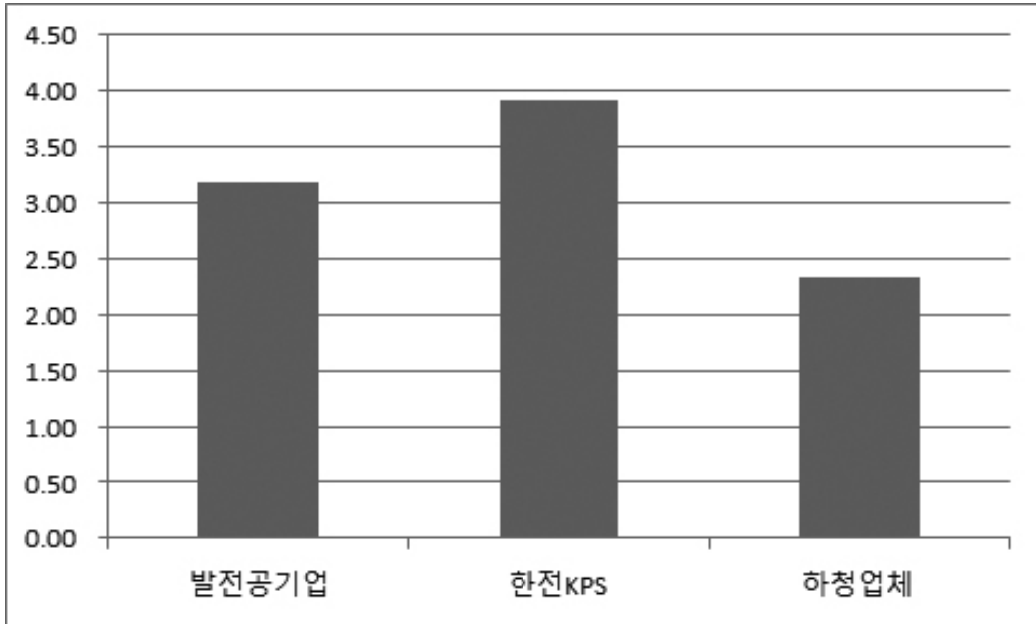


그림 8 근무환경 만족도(소속회사별)

※ 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.

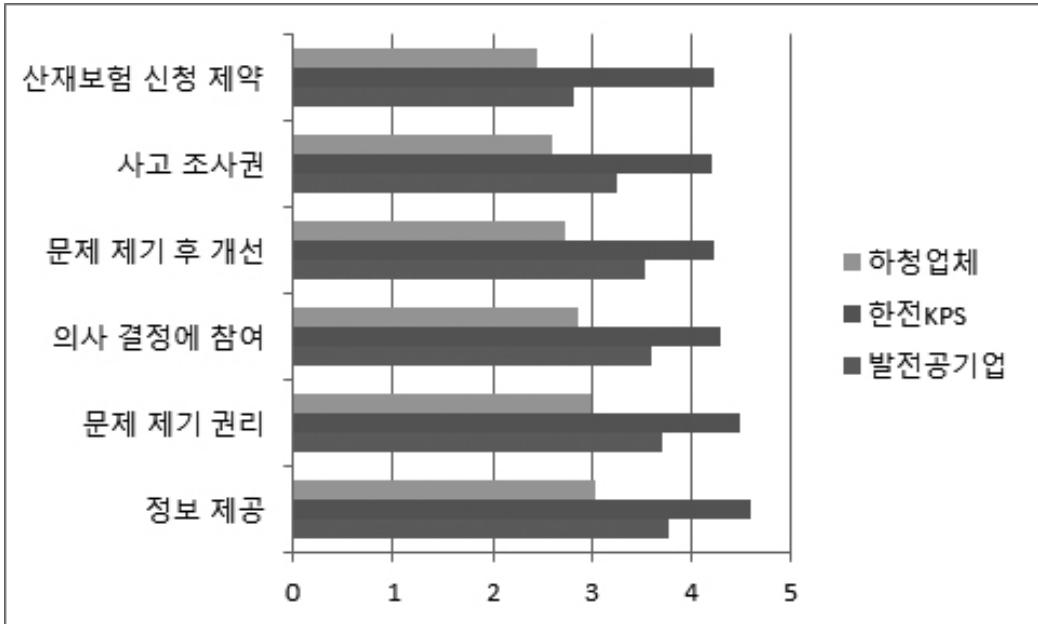


그림 9 노동자 안전 및 건강 관련 노동자 권리 보장 수준(소속회사별)

※ 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.

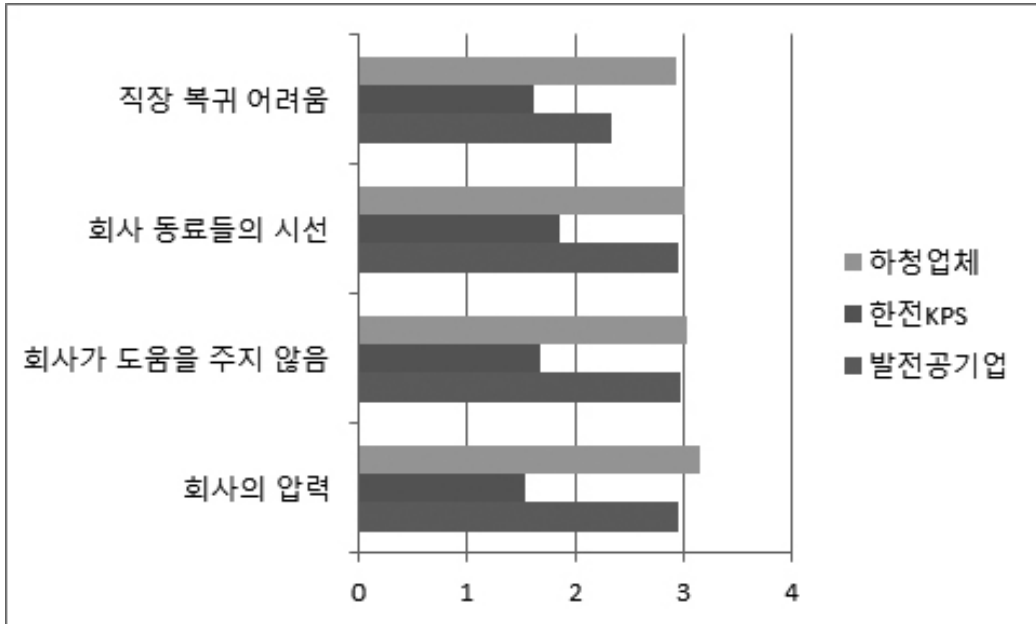


그림 10 산재보험 신청 시 제약의 종류(소속회사별)

※ 5점 척도로 점수가 높을수록 제약이 많다고 생각하는 것

5) 조직 문화 및 안전과 관련된 의사소통

윤상근이 기존 조직문화 측정도구를 수정, 보완하여 개발한 조직문화 측정 도구를 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.

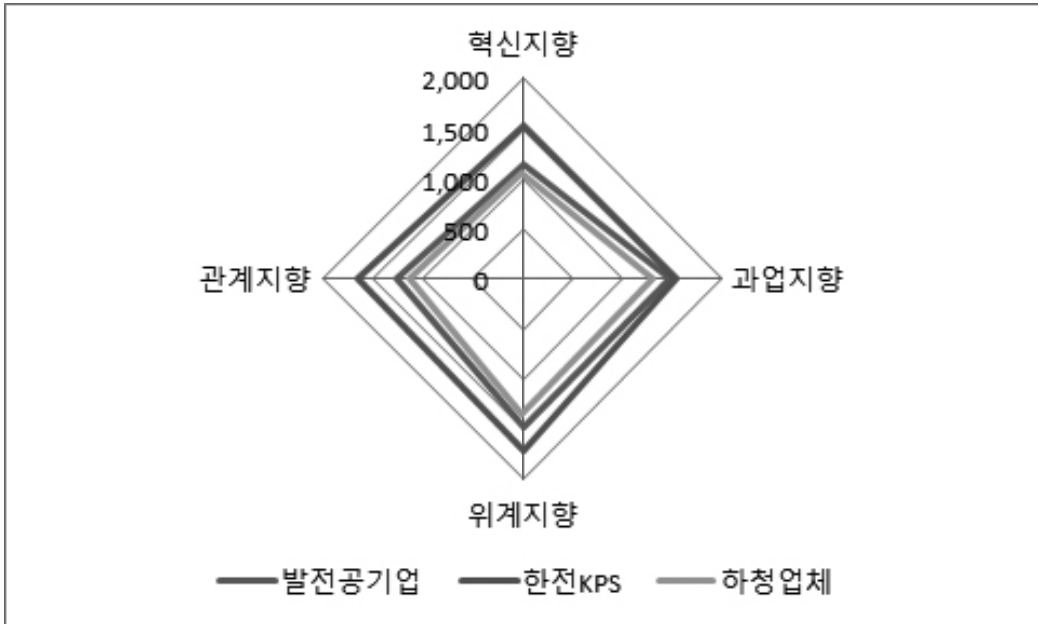


그림 11 소속회사별 조직문화 특성

표 25 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.

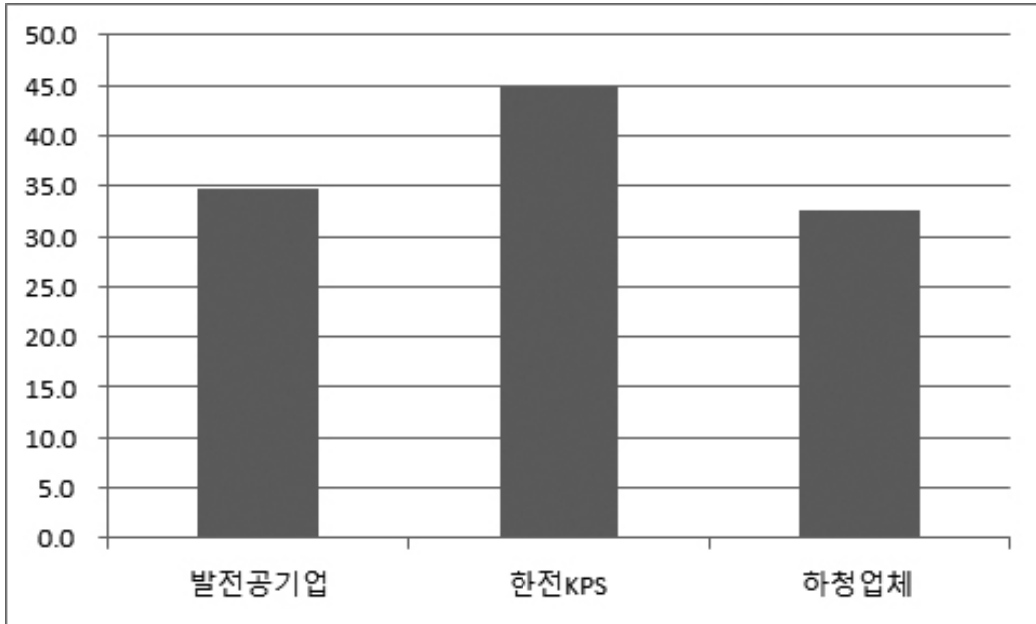


그림 12 안전과 관련된 의사소통 수준(소속회사별)

주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강 수준과 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.

표 26 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

6) 노동 인권 보장에 대한 인식

사업장 내에 정규직, 비정규직, 협력업체 직원간 불공정한 차별이 있다고 느끼는지 물어 보았을 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.

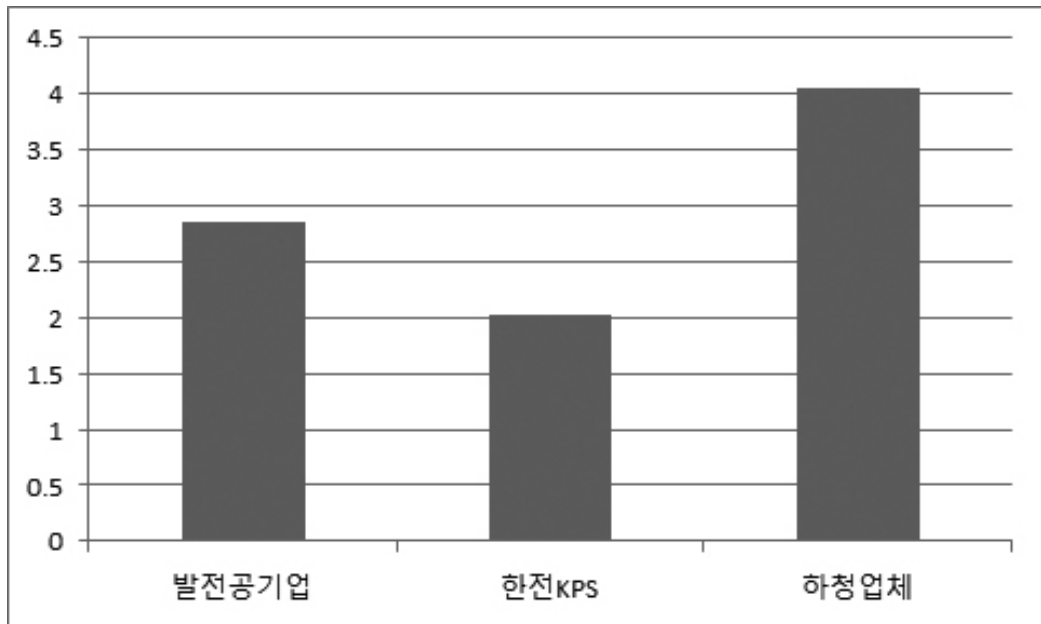


그림 13 고용형태, 소속회사별로 직원 간 차별 존재에 대한 인식

※ 5점 척도로 점수가 높을수록 불공정한 차별이 있다고 느끼는 것

표 27 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.

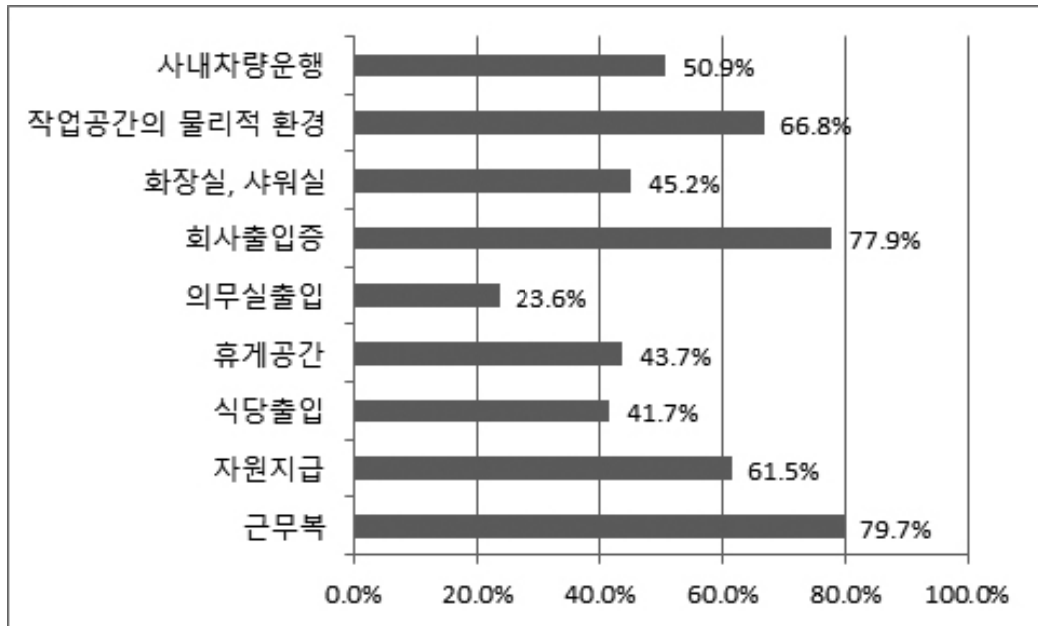


그림 14 고용형태별, 소속회사별 차이의 존재에 대한 인식(하청업체 노동자만)

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.

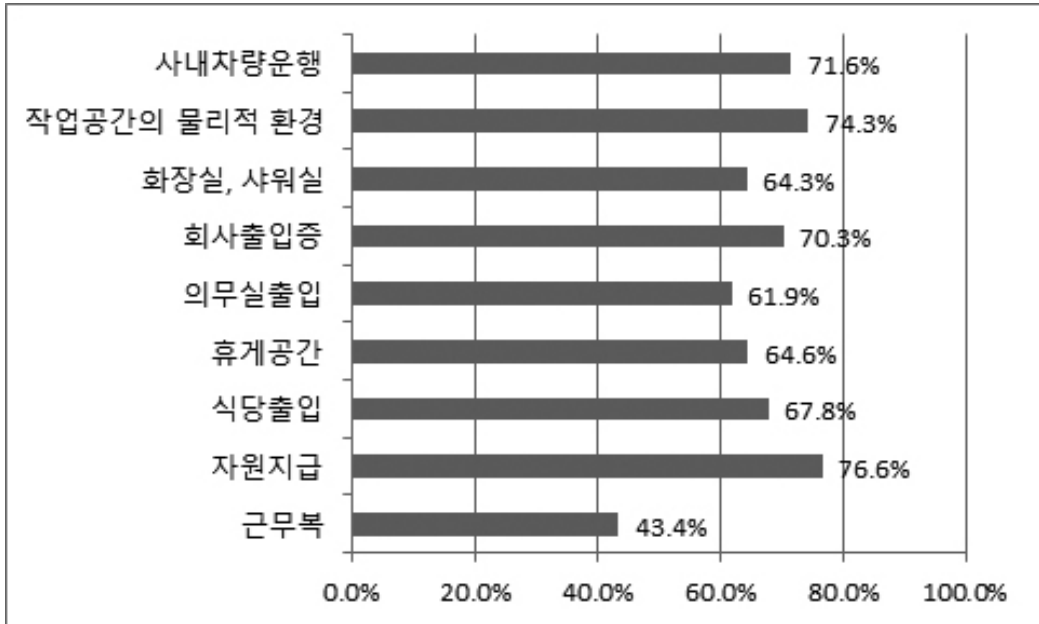


그림 15 고용형태별, 소속회사별 차이를 차별로 느끼는지 여부(하청 노동자만)

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

표 28 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.

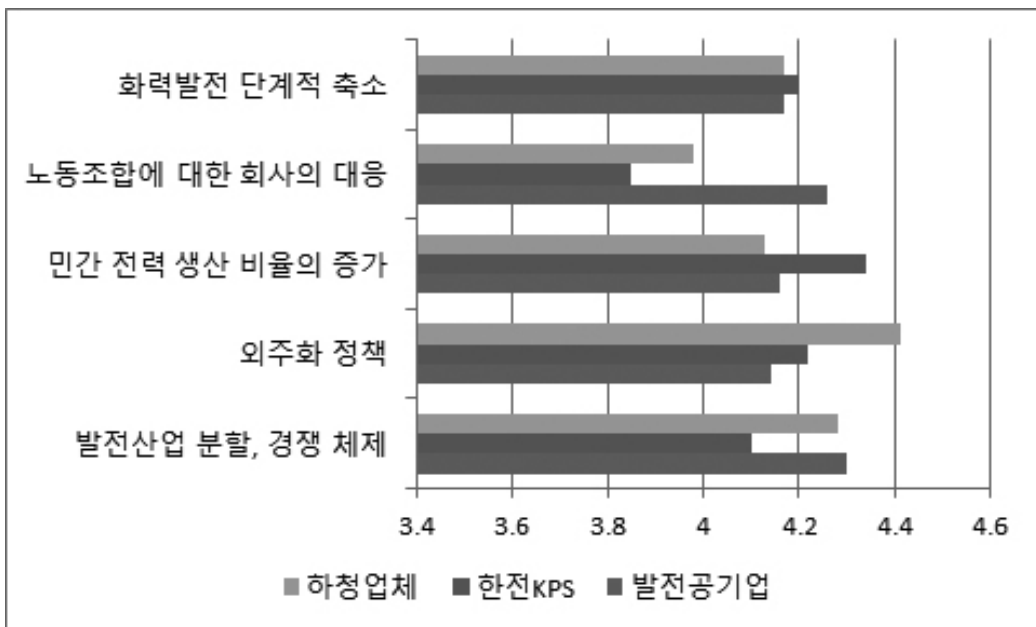


그림 16 거시적 정책, 상황이 노동 인권 보장에 미치는 영향(소속회사별)

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

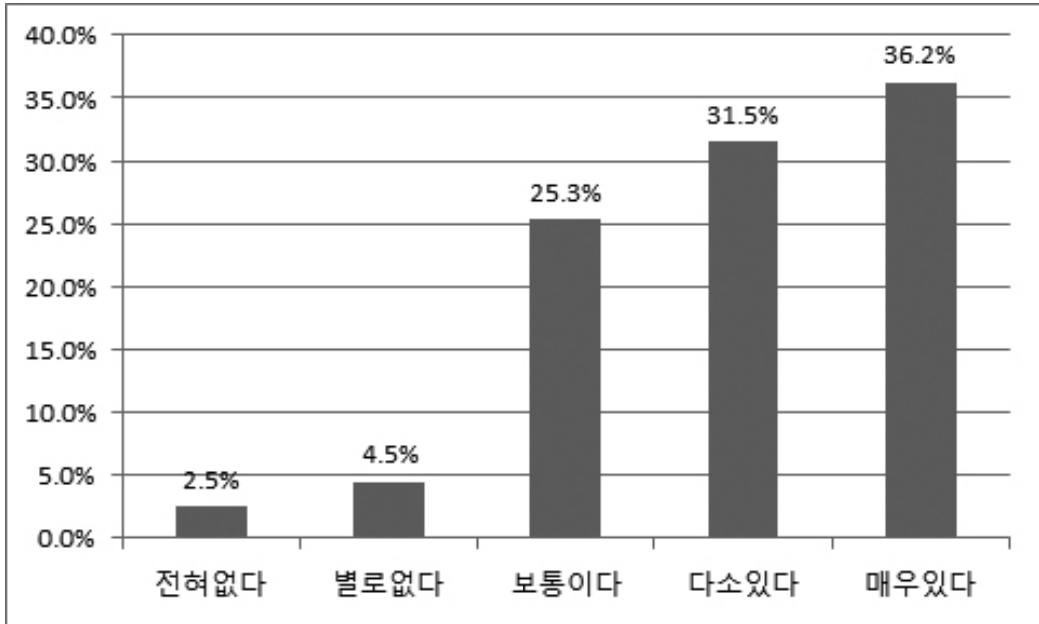


그림 17 발전 정지 시 협력업체에게 부과되는 벌과금 규정이 노동 인권에 미치는 영향(하청업체만)

다. 조사 결과 요약 및 시사점

1) 임금 및 노동조건

소속 회사별로 임금수준의 차이가 있었다. 발전공기업 소속 노동자의 연봉 평균은 7,548만 원 이었고, 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 길어질 수록 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 부족이 있음을 시사하는 소견이다. 이는 휴가 사용에 제약을 느끼는 이유로는 대체 인력 확보의 어려움 때문이라고 응답한 이들이 가장 많았다는 사실이 뒷받침한다. 교대 노동과 인력부족으로 일가정 양립이 어렵고, 근무 중 불가피한 경우에도 개인 시간을 가지기 힘들다고 응답한 이들이 많았다.

2) 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 발생하는 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%가 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.

3) 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 원청업체 간 의사소통 증진을 위한 방안이 마련될 필요가 있다.

주관적 건강수준을 노동인권 보장 수준에 대한 대리지표로 삼아 응답자의 주관적 건강 수준과 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.

4) 노동 인권 보장에 대한 인식

사업장 내에 정규직, 비정규직, 협력업체 직원 간 불공정한 차별이 있다고 느끼는지 물어 보았을 때, 하청 노동자들의 74.2%가 차별이 있다고 응답하였다. 특히 업무를 위한 필수 장비, 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 노동인권 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.

발표1.

석탄화력발전산업 노동인권 침해 사례 조사 결과

엄진령(전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)



석탄화력발전산업 노동인권 침해사례 조사 결과

엄진령 (전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)

1. 외주화와 다단계 하도급 구조가 노동권에 미치는 영향

석탄화력 발전소는 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 낙탄처리업무는 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 외주화 되어 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.

<석탄화력발전소 설비구분 및 운전·정비 인력운영 개요>

석탄화력 발전소	<input type="checkbox"/> 터빈·발전기설비 <input type="checkbox"/> 보일러설비	운전 : 발전5사 직접 운영 정비 : 외부위탁운영
	<input type="checkbox"/> 연료설비 - 석탄하역/이송/분배 설비 <input type="checkbox"/> 환경설비 - 회처리설비(전기집진등) - 탈황설비/탈질설비	운전 : 외부위탁 운영 정비 : 외부위탁 운영

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 사무실 뿐만 아니라 발전소 건물 외부 장소, 메인 설비의 청소까지 포함되어 있다. 그 외 소방, 방재, 시설관리 업무 등도 자회사로 운영되고 있으며, 해당 업무들에는 역시 관리감독을 하는 정규직 담당자 혹은 업무책임자가 존재한다.¹⁾

이처럼 발전소의 가동 및 각 설비의 점검 및 정비, 시설의 관리와 위생 등이 원청-1차 하청-재하청, 자회사의 다단계 하도급 구조를 형성하고 있다. 이러한 구조의 근본적 원인은 발전 산업에 대한 민영화 추진, 민간업체 진입 허용을 통한 경쟁입찰 등 정부 정책에 있다. 이러한 정책의 추진이 발전5개사의 분할, 석탄화력발전의 운전 및 정비 업무에 대한 광범위한 외주화와 다단계 하도급 구조를 만들어 냈다. 그러나 석탄화력발전소의 운영은 연속된 업무로서 총괄적 지배가 불가피한 특성을 지니는데, 이를 위해 필요한 원청의 지배는 다단계 하도급 구조를 따라 형성된 위계의 사다리를 통해 비정규직 노동자에게까지 전일적으로 미쳤다.

정부의 민영화 및 경쟁입찰 확대 정책, 원하청의 기울어진 계약관계 등은 간접고용 비정규직 노동자의 고용과 노동조건에 그대로 투영되어 나타났고, 이는 노동조건에 대한 부분에 그치지 않고 노동3권의 실현에도 영향을 미쳤다. 원청 발전사의 노무관리 전략 역시 다단계 하도급 구조 속에서의 원청의 지배력을 배경으로 비정규직 노동자의 노동3권을 제약하는 요소가 되어 나타났다. 이하에서는 비정규직 노동자의 고용불안 실태, 임금 및 노동조건 차별 실태에 대해 살펴보고, 원청노동자뿐만 아니라 하청노동자의 권리 상태에 이르기까지 영향을 미치고 있는 발전사의 노무관리 전략과 노동3권 침해 실태, 필수공익사업이라는 특성으로 인해 발생하는 권리 침해를 살펴볼 것이며, 마지막으로 외주화 자체로 인한 권리 침해실태를 살펴보면서 이에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

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

2. 고용불안 실태

1) 경쟁체제 도입 정책으로 야기된 고용불안

(1) 경쟁입찰 도입으로 인한 고용불안 사례

발전운전 및 정비가 외주화되면서 운전은 한전산업개발, 정비는 한전KPS에 의해 독적점으로 운영이 되어 있었다. 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 경쟁입찰은 곧 노동자들의 고용불안의 확대를 의미했다.

경쟁입찰로 인한 첫 고용불안 사례는 남동발전 영동화력에서 발생했다. 남동발전은 한전산업개발과 연료환경설비 업무에 대한 계약을 맺고 있었는데, 2015년 3월 계약이 만료되면서 기존과 같이 수의계약을 체결하는 것이 아니라 경쟁입찰을 시행했다. 이때 한국발전기술이 사업권을 받게 되었고 한전산업개발의 인력 73명이 타 지역으로 이동해야 하는 일이 발생했다. 그 결과로 약 60여명의 노동자들은 타 사업소로 전환배치되었다. 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.

곧이어 동일한 일은 2016년 평택화력에서도 발생했다. 일진파워에서 수행하던 평택화력 정비업무가 수산인더스트리로 넘어가게 되었고, 희망자에 한해 타사업소 발령 및 수산인더스트리로의 고용승계가 이루어졌지만 이 과정에서 지역을 이동하기 어려운 노동자들은 오랜 근속에도 불구하고 이직을 해야만 했다. 그리고 2016년 10월 태안화력에서도 같은 문제가 발생해 노동자들이 투쟁에 나섰고, 고용불안을 야기하는 경쟁입찰에 대한 대응이 지금까지 이어지고 있는 상황이다.

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

(2) 고용불안과 인력유출만 낳은 경쟁입찰제도

경쟁입찰은 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. 경쟁입찰을 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 뿐이며, 노동자에게는 고용불안을 야기했다.

이에 대해 경쟁입찰이나 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, “연료 환경설비의 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.²⁾ 결국 경쟁입찰은 설비를 지속적으로 다루어 온 노동자의 기술력 확보를 통해 원청 발전사의 안정적 전력 생산이라는 목적을 달성하는 것과는 오히려 배치되는 정책인 것이다.

2) 상시적인 재하청 구조 운영과 고용불안

발전회사의 1차 협력사인 한전KPS나 한전산업개발 등의 업무는 일부 재하청을 통해 운영 되어 왔고, 특히 한전KPS의 경우 재하청의 운용은 상시적인 것이었다. 이런 재하청 업체의 경우 고용불안은 재계약시마다 발생할 수밖에 없었다. 재하청 노동자들은 해당 발전소에서 오랜 기간 근속하면서 업체가 변경될 때마다 새로운 업체로 고용이 승계되는 방식으로 일해 왔다. 십 수년간 고용이 지속적으로 승계되어 왔지만, 해당 노동자로서는 지속적으로 고용 불안을 안고 있는 상태일 수밖에 없다. 또한 계속된 계약의 단절은 오랜 근속에 대한 보상도 박탈한다.

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

“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.”

3) 고용불안 실태 해소를 위한 정책 제언

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

발전회사의 설비환경과 상태에 대해 파악하고 있는 노동자들의 존재는 전력생산의 안정성과 직결된다. 경상정비 뿐만 아니라 연료환경설비운전업무의 경우에도 이는 마찬가지이다. 그러나 경상정비 및 운전업무에 대한 경쟁도입은 경쟁을 통한 효율성의 제고라는 일반적인 시장의 논리로 설명되지 않는 정책적 추진이었다. 경상정비 및 연료환경설비 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 경쟁입찰제도는 비효율을 야기하는 주된 원인으로 지목될 수 있다.

발전산업의 경상정비 및 운전업무의 경쟁도입은 공공부문을 민간에 개방하기 위해 민간 업체를 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.

3. 임금 및 노동조건 차별 실태

1) 다단계 하도급 구조와 경쟁입찰로 인한 임금격차

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

<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 연료환경운전		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. 연료환경운전의 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.³⁾ 경쟁입찰에서 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.

3) 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)

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 기제는 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 수십개의 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 최저 임금 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 책정 하였으나, 한전산업개발로, 다시 한산기전으로 재하청이 되면서 70%이상이 중간에서 업체의 이윤으로 사라지고 노동자들에게 주어진 임금은 최저임금 미만의 저임금이였다.

〈한산기전 최저임금 위반 상태〉⁴⁾

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	87,2000 (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.

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.

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

2) 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 살펴 보면, 다음과 같다.

<코스포서비스, 4직급 기준 고정임금수준>

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

〈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, 실질적인 임금인상 효과를 가져오지는 못했다. 코웨포서비스의 경우에는 기본급 기준표 자체가 기존의 기본급 수준에서 상당 부분 하회하는 것이었기 때문에 30만원~60만원 수준의 조정수당을 설정했고, 이 조정수당은 매년 인상에 따라 조정수당을 단계적으로 조정하게 되기 때문에 조정수당 소진시까지의 실질적으로 임금인상은 없는 셈이 된다. 코스포서비스의 경우에는 특수경비 직종에 대해 전환 직전 임금액에 비해 70만원 가까운 임금이 하락하였다. 일면 노동시간의 단축에 따른 변화인 것처럼 보이지만 자회사 전환 과정에서 탄력적 근로시간제 도입을 발전 회사측이 요구했기 때문에 발생한 손실분이며, 이 외에도 기존 업체에서 300%를 지급했던 상여금도 자회사에서는 없어졌다.

3) 인력부족으로 인한 노동조건 상 권리 침해

(1) 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.

〈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.

(2) 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.

(3) 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 총원된 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 노동강도는 강화되었다.

청소노동자들의 경우에도 업무량에 비해 적은 인원으로 유지되고 있다. 사무실 청소부터 발전동 청소, 발전소 내 제초작업과 외부 청소 등 전반의 업무를 다 수행해야 하는데, 청소 면적이나 발전동 청소 작업의 어려움 등을 고려하면 인원이 상당히 부족한 편이다.

서부발전 코워포서비스의 경우 소방방재 인원이 부족해 제대로 된 휴식이 보장되지도 않고 있다. 코워포서비스 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.

4) 하청 및 자회사 노동자들에 대한 작업공간 및 휴식공간 차별

(1) 식당, 휴게실, 샤워실 등의 부재

식당, 휴게실, 샤워실 등 노동자들에게 필요한 기타 시설의 격차도 존재한다. 하청 노동자들이 일하는 공간에는 컨테이너로 된 휴게실이 있지만, 휴게공간이자 식사공간으로 이용되는 이 공간은 좁아 여러 노동자들이 한꺼번에 사용하기는 힘들고, 이 조차도 경상정비 노동자거나 재하청 노동자들은 함께 사용하기에는 눈치가 보일 수밖에 없다. 식사와 식사 공간의 문제도 여전하다. 하청업체의 경우 교대근무자들은 발전소 내 식당에서 배달을 해주고 경상정비 노동자들의 경우에는 그 조차 되지 않아 도시락을 싸 오거나 편의점 음식으로 대신한다.

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.

〈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, 휴게 시간 및 공간의 보장, 복지시설 이용, 노동조합 사무실 보장 등의 기본적인 조치를 취한다. 위 복귀시기에 대해서는 한국발전기술(주)와 한국발전기술지부 태안화력지회의 협의결과를 보장한다.

자회사 노동자들의 공간도 열악하기는 마찬가지다. 특수경비의 경우 외곽 초소에는 화장실이 없다. 또한 특수경비 노동자들은 근무로 인해 실질적으로 휴게시간을 제대로 보장받지 못하고 있어서 발전소 내 식당을 이용하지 못하고 식당에서 초소로 배달을 해준다. 일하는 공간에서 식사를 겸해야 하는데, 일부 초소는 시설이 노후해 각종 위험요소에 노출되어 있는 경우도 있다.

청소노동자들 역시 충분한 휴게공간이 마련되어 있지는 않다. 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.

청소노동자들의 경우 샤워시설이 문제가 되고 있는데, 서부발전 태안화력발전소의 경우 여성 청소노동자들을 위한 샤워공간이 제대로 마련되어 있지 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.

(2) 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.” (태안 화력발전소 비정규직 인권실태조사 보고서, 2019.1. 56쪽)

“도구가 미비해서 저희가 자체적으로 도구를 만들어서 해요. ... 제가 집에서 임시로 만든거죠. 집에 있는 철판으로 만든거고. 제대로 만들려면 절곡해서 제대로 만들어야 하는데. 제가 만든 거는 철판이 얇아서 한달 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 구석 구석 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 계신분들에게. 저희는 파워블럭이라고 하거든요. 발전동, 전기만드는 동, 거기 근무하시는 분들. 안 쓰면 안전 지적을 받으니까 쓸 수밖에 없는데, 빨아 쓰거나 다시 쓰라는 거거든요. 그냥 막 쥐버리면 가져간다고 안된다는 거예요. 가져가서 그걸 쓸데가 있는지 모르겠는데, 그렇게 치부해 버리는 거예요. 파트장이라는 사람이 ‘너네 이거 주면 가깝가잖아, 집에. 그러니 요거만 써.’ 이런 식으로. 용역때부터 십몇년 동안 습관이 된거예요. (...) 제가 생각할 때는 이걸 원청에서 줘야 하고, 코웨이에서는 당연히 지급해 줘야 하는 상황인데, 인원수하고 나가는 수가 정해져 있을 텐데, 그걸 중간에 빼는 건지 어떤 건지.. 장갑도 한달에 두 켤레 가지고 빨아 쓰고. 그것뿐만 아니라 비품, 빗자루, 마포걸레 그런 것들도 거의 여기서 사주는게 싸구려라 개인이 사다 써요. 거의 대부분이.”

5) 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 경쟁입찰 도입으로 인해 지속적인 저임금화의 압박과 업체별 편차를 겪고 있으며, 최저임금으로 내몰리고 있다. 자회사 노동자들 역시 저임금과 인력부족으로 인한 노동강도 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, 용역 업체 고용 당시의 노동조건에서 벗어나지 못하고 있다. 자회사 역시 간접고용 구조라는 점에서 처우개선과 차별해소를 위해 다시금 직접고용 전환이 논의되고 진행될 필요가 있다.

4. 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.

<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.

전일제와 시간제에 대해 일률적인 기준을 적용하였다는 것만으로 정당성을 얻기는 어렵다고 본다. 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 급여사감 문제는 아직까지 해소되고 있지 않고 법적 다툼을 이어가고 있으며, 줄어든 임금을 보상하는 것은 2019년부터 시간외 근로를 추가로 할 수 있도록 하는 방식으로 대체되고 있는 상황이다.

2) 산재인정도 어려운 시간제 선택제 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. 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 서슴치 않았다.

3) 승진에 대한 기회 박탈

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 현장룸이 따로 있는데, 시간제는 현장룸에서만 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 하는게 정상인데 그렇게 안하는 거죠. 배울 수 있는 기회 자체를 안 주는 거예요.”

4) 발전회사의 전일제 전환 거부

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,⁵⁾ 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 근로자 관리지침에서는 시간선택제 근로자의 전일제 전환에 대해 신규 공개채용에 응시하거나 일정 근무기간 경과 후 평가 등을 통해 전일제로 전환할 수 있다고 규정하고 있다.

5) 시간선택제 노동자 차별 해소를 위한 제언

현재 발전회사의 시간선택제 노동자의 수는 매우 작은 규모이다.⁶⁾ 애초 발전사의 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.

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 차별없는 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.

5. 노동3권 침해 실태

1) 발전노조(정규직)에 대한 발전회사 탄압 개괄

정부의 전력산업 민영화 정책이 추진되면서 2001년 한국전력에서 5개 발전사와 한국수력 원자력이 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 무력화

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

시키는 정책을 함께 추진했다. 경영평가에서 ‘노사관계 합리성’에 대한 평가내용을 포함하여, 기관장이 적극적으로 노동조합을 무력화시키는데 앞장서도록 만들었다.

이 시기에 5개 발전사 가운데 동서발전을 시작으로 발전노조 와해를 위한 기획이 추진되기 시작했다. 우선적으로 발전노조 내부에 개입하여 산별노조인 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, 하위 등급 비율을 늘리는 방식으로 근무평정제도를 개악하고, 이 평정 결과를 바탕으로 특별관찰대상자를 분류하여 저성과자 프로그램을 가동했다. 이때 발전노조 전현직 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 지부장에게 대한 해고는 이 과정에서 이루어진 발전노조 간부에 대한 표적해고다. 당시 영흥지부장은 바로 전년도까지 근무평정에서 ‘수’를 받은 우수한 사원이었으나, 표적해고 대상으로 지목되자 2009년 평정에서는 ‘양’을 주어 저성과자로 낙인 찍었고, 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 회사측의 지배개입은 더 극심하게 이루어졌으며, 드래프트 제도라는 상시인력퇴출 프로그램을 도입해 발전노조 탈퇴 및 기업노조로의 가입을 압박했다. 이러한 발전노조에 대한 지배개입은 2009년 경부터 이후 5개 발전사에 기업별 노조가 모두 설립될 때까지 강도높게 진행되었다.

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 인정되기도 했다.⁷⁾

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

〈노조조직 및 운영의 자주성을 침해한 회사측에 부당노동행위에 대한 손해배상 의무를 인정한 판결(서울고등법원 2014나54801, 2016.1.11.)〉

[요지] 피고 회사와 피고 ○○○는 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·중용하였으며, ③ 위와 같은 피고들의 행위가 원고 산하 △△발전본부 조합원 수의 감소에 영향을 미친 사실을 추인할 수 있다. 또한 피고 ○○○, ○○○은 피고 회사의 노무관리 실무담당자로서 피고 회사와 피고 ○○○의 위와 같은 행위를 위하여 상황을 분석하고 대책을 수립하여 이를 문서화하고 직접 실행하였으며, 피고 ○○○은 피고 ○○○, ○○○의 상급자로서 이들로부터 위와 같은 행위에 관한 보고를 받고 이들을 지시·감독하는 역할을 하였다고 보는 것이 타당하다. 위와 같은 피고 회사와 피고 ○○○의 행위는 원고 노동조합의 조직 또는 운영에 지배·개입하는 행위로서 헌법상 보장되는 근로자의 단결권을 침해하는 행위이자 노동조합법 제81조제4호에서 금지하는 부당노동행위이므로 불법행위에 해당하고, 피고 ○○○, ○○○, ○○○의 행위는 피고 회사와 피고 ○○○의 불법행위를 용이하게 하는 방조행위로서 피고 회사, 피고 ○○○와 공동불법행위를 구성한다. 따라서 피고들은 민법 제760조제1항, 제3항에 따라 위와 같은 불법행위로 인하여 원고 노동조합이 입은 손해를 공동하여 배상할 책임이 있다.

2) 복수노조 이후 노동조건 및 노조활동 보장의 악화

(1) 단체협약 내용의 후퇴

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 가운데서 부발전의 단체협약이 가장 많은 개약을 겪었다. 2009년 단체협약 해지 당시 공공부문에서 임금 및 단체협약이 해지될 때 사용자측이 요구했던 내용은 △조합활동 권리 축소 또는 삭제 △인사 경영권 침해로 인하여 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.

그나마 일부 기업노조와의 단협에서도 남아있었던 복지에 대한 내용들은 박근혜 정부 이후 방만경영으로 지적되면서 대부분 삭제되거나 내용이 후퇴되었다. 이렇게 복지 및 노동조건이 축소되는 동안 교섭대표노조를 차지하고 있던 기업노조에 의한 노동조건 방어는 이루어지지 못했고, 발전회사는 용이하게 이명박, 박근혜 정부의 노동조건 후퇴 정책을 기업내에 도입할 수 있었다.

(2) 회사별 기업노조와 발전노조 간 차별

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 지속되었다. 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 행태가 되어 발전노조는 실질적인 노조활동이 거의 불가능한 상황이 되고 있다.

이에 대해 교섭대표노조에 대해 그 지위와 역할 등을 고려해 일부 시간을 우선 배정하는 것은 타당하지만, 그러한 이유만으로 전체 근로시간 면제한도의 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 활동시간이 필요하다는 취지의 결정이다.⁸⁾ 서부발전에서 근로시간 면제 시간 한도의 25%를 우선 배정한 사례에 대해서도 같은 취지의 판단을 내렸다. 또한 서부발전 사용자에게 대해서도

8) 중앙2018공정35~37 병합, 한국남동발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정 재심신청, 2018.12.18.

근로시간면제 시간 배분이 노동조합간 자율적 결정사항이지만 공정대표의무가 사용자에게도 부과되어 있는 것이므로 소극적 중립을 지킨 것만으로 공정대표의무를 준수했다고 보기 어렵다는 결정을 내렸다.⁹⁾

(3) 그 외 다양하게 발생하는 노조 차별

발전회사는 기업노조와 노사관계의 파트너십을 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.¹⁰⁾ 복수노조 이전 시기 발전회사는 발전노조를 탄압하고 외해하는 것을 목적으로 하였으나, 이후 기업별 노조 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 부르다거나. 회사 공식적인 행사에 안 부르거나, 불려도 사장이상 있는 같은 자리에 배치하지 않고, 소개를 안 하기도 하고. 노사관계 워크숍 할 때도 기업노조와만 해요. 발전노조와 하는 노사프로그램은 없어요. 같이 불려도 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 상태 라면 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.”

9) 서울2019공정6 한국서부발전 주식회사 공정대표의무 위반 시정신청, 2019.6.3.

10) 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.

2) 비정규직의 노조활동의 어려움과 원청의 노동조합활동 지배 개입

(1) 간접고용 구조로 인한 원청 사업장내 조합활동의 제약

발전소의 하청업체를 비롯한 비정규직 노동조합 상당수가 2017년부터 2018년 사이에 조직되었다. 그러나 발전소 내에서 비정규직 노동자 조직화를 위한 활동이나 노동조합 활동을 수행하는 것에는 상당한 어려움이 따랐고, 이는 지금도 마찬가지이다.

노동조합 활동을 위해 상급단체 간부가 발전소에 출입해야 할 경우 원청의 승인이 없이는 불가능하다. 이는 시설의 특성으로부터 비롯된 것이기도 하지만, 출입에 제한이 발생할 경우 비정규직 노동조합이 독자적으로 해결할 수는 없고, 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 조합활동의 어려움은 자회사 노동자들 역시 마찬가지다. 발전소 내에서 일하는 노동자들이지만 조합활동을 위한 공간이나 시설이 확보되지는 않고 있다. 조합활동을 위한 최소한의 공간에 대한 확보도 자회사 노동조합에서 직접 할 수 없고, 정규직 노동조합을 통해 원청인 발전사의 협조를 구해야 가능한 상황이다.

“하동에서도 발전노조 사무실을 가는데, 우리는 조합원이 안에 있으니까 들어갈 수 있다는 거고, 절차를 밟으면, 출입절차대로 신분증 맡기고 하면 되는데, 총무과에서 거부한 거예요. 출입시키지 마라, 신청 허가 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 조합활동에 대한 직접적인 방해행위도 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 쳤답니다. 다음 날 되니까 근무지 이탈로 우리 조합원 한 명을 근무지 이탈로 징계 요청을 했다는 거예요. 근무 시간인데 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.”

(2) 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.¹¹⁾ 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 얹었다.

“전환협의체를 했는데, 직원이 가는데 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 금새 사인을.. 저희 회사가 되게 빨리 자회사 합의를 됐었거든요. 우리는 직고용 요구하면서 노조가 생긴 거니까 자회사는 아니다, 마찰이 있었죠. (...)”

11) 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.

“(용역)업체소장들이 그대로 자회사 파트장이 된 거예요. 회사에서는 그 쪽에 힘을 싣고, ○○노총 쪽에 힘을 싣으려고 하다보니까 그렇게 되는 건데. 소장, 파트장 등이 ○○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 친다하니. 또 남부노조(○○노총 소속 정규직노조)에서 막 찢러오고. 자기들이 면접관으로 들어오니까 합격시켜준다, ○○노총 가입해라. ○○노총은 이제 자회사 넘어가는 걸로 임금 인상 이런거 대자보 붙이고 했는데, 된거 하나도 없습니다. (….) 또 남부노조 위원장은 우리가 정규직 전환 외칠 때, 노동자 대변한다는 자리에 앉아서 정규직 전환을 반대했던 거죠. ○○노총 자체가. 우리쪽 대표자한테, 그러면 정규직 되면 파견 갈꺼냐, 임금피크제 할꺼냐 이런 식으로. 그래서 당신들도 임금피크제 반대했으면서 비정규직한테 왜 임금피크제를 이야기하냐, 파견가라면 간다, 정규직들 4직급 이상 파견가고, 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 파트너십을 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 등 이상한 말들을 계속 유포하고 있어요. 그런 소문 때문에 조합원들이 또 흔들리고. 악선전이 많아요. 조합원 뺏어가려고 말도 안되는 소문을.”

(3) 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 관리인력은 극소수에 불과하다. 서부발전의 경우 자회사인 코웨이서비스의 사장은 서부발전 퇴직자이고, 신규채용은 1명일 뿐이며, 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, 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 교섭대표노조예요. 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. 주는대로 받아가라 이 소리에요. 원청에서 규정안 내려오니까 따라오면 된다고.”

3) 노동3권 보장을 위한 정책 제언

발전회사의 노동조합에 대한 기피전략은 상당히 오랜 기간 지속되어 왔다. 2008년 경부터 본격화된 노조파괴전략은 5개 회사에 기업노조가 생긴 이후에는 복수노조 상태를 이용한 노조간 차별전략으로 변화했으며, 이러한 원청 정규직 노동자에 대한 노무관리는 하청 및 자회사 노동자들에 대해서도 동일한 양상으로 나타났다. 원청 발전회사가 통제할 수 있는 범위내에 있다고 판단되는 특정 상급단체 소속의 노동조합을 지지하는 원청의 전략은 비정규직 노동자들에게도 그대로 영향을 미쳤고, 이 과정에서 원청 발전회사는 비정규직 노사관계에 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 노사 관계를 형성하고자 할 때 가능한 것이지 특정 노조 편향적인 노무관리를 지속하면서 일부의 목소리를 제압하는 방식으로는 이룰 수 없다.

이러한 원칙 발전회사의 노무관리 정책 변화는 정규직 노동자뿐만 아니라 하청 노동자들에게도 가장 필요한 근본적 변화이다. 이는 원칙 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 존재한다. 교섭대표노조 외에는 노동조합으로서의 권리가 사실상 박탈되는 상태에서는 노동조합 간의 균형과 경쟁도, 기업을 상대로 한 노동조합의 자율적 활동도 어렵다. 교섭대표 노조와 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.

6. 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, 대상직무 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.

발전회사의 필수유지업무 비율은 2008년 6월 말 결정되어 현재까지 크게 달라지지 않고 있다. 당시 서울지방노동위원회를 비롯한 각 지노위는 발전회사의 경우 필수서비스 사업에 해당하고, 특히 공중의 생명·신체의 안전과 직접 관련된 생존 필수적 영역이며, 다양한 직종의 인력이 상호 유기적으로 결합되어 운영되는 특징이 존재한다는 점을 들어 유지율을 모두 100%로 결정, 필요인원은 발전설비 및 환경화학설비의 운전인력은 100%, 기술지원 업무는 34%, 설비점검 및 정비업무는 50%, 계측제어설비 점검 및 정비업무는 75% 수준으로 인정하였다.

운전 및 정비업무에 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. 한 전산업개발의 경우에는 발전설비운전의 모든 업무와 안전 품질 관련 업무에 대해 인원유지율을 100%로, 정비업무에 대해서는 50%, 사무 행정 부분도 50%로 인원유지율을 정하고 있다. 정비업무를 주로 수행하는 일진파워의 경우에는 기계설비 점검 및 정비업무에 대해 57%, 전기설비 점검 및 정비 56%, 안전관리업무 22% 수준으로 인원유지율을 정하고 있다.

2) 필수유지업무제도로 인한 파업 무력화 실태

(1) 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. 발전 노조의 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 (지정) 했기 때문에 발전소는 100% 돌죠. 그러니까 파업 효력이 없는 겁니다.”

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.

(2) 2010년 일진파워 파업 사례

일진파워노동조합 역시 2010년 필수유지업무제도로 인해 파업에 어려움을 겪었다. 최종 합의는 노동조합이 긍정적으로 평가하는 수준이었지만 40여일에 이르는 장기파업의 과정은 험난했다. 회사측은 노조가 파업을 준비하자 필수유지업무결정을 신청했고, 노동조합은 그 결정에 따라 파업을 진행할 수밖에 없었다. 필수유지업무자를 남겨둔 가운데 진행되는 파업에서는 일반 조합원의 파업 참여율도 떨어질 수밖에 없었고, 파업참여율은 쟁의행위찬반 투표에서의 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, 필수유지업무를 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 문제예요. 파업 효과가 그냥 없다고 보면 돼요. 발전소라는 특수성 때문에 전체 투입 인원이 몇 명이나보다 기술력 가진 인원이 있으면 보조 역할을 하는 대체인력만 있어도 발전소는 돌아가거든요. 파업 효과 얻기가 힘들죠.”

(3) 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) 필수유지업무제도 개선을 위한 노조법 개정의 필요성

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. 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.

7. 외주화로 인한 권리 침해

1) 외주화된 하청업체를 실질적으로는 하나의 작업조직으로 통합 운영

(1) 원청의 시스템으로 운영되는 작업체계

간접고용으로 인한 기업간 분리로 인해 원청과의 작업 소통은 기업대 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. 발전사들은 이러한 발전설비관리시스템을 각자 도입하여 운용하고 있는데, 이러한 시스템을 통해 하청업체에 위탁된 업무의 지시에서부터 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.”

이러한 특징은 운영의 편리를 위한 요소라는 측면에 앞서 부두 하역부터 최종 발전 단계에 이르기까지의 전체 작업 과정이 결정된 발전량을 생산하기 위한 과정으로 통합적인 계획하에 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 작업 지시의 성격뿐만 아니라 작업대상, 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.¹²⁾

(2) 구체적인 작업조직의 통합 운영

시스템을 통한 작업의 통제뿐만 아니라 작업조직의 구성 역시 통합적으로 짜여지고 운영되고 있다. 하청의 작업조직은 원청의 조직구조를 따라 배치되고, 원청에는 각 공정을 지휘 감독하는 감독을 둔다. 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. 그런식으로 하고 있습니다. 저는 한산 직원분들한테 가서 그쪽 대리한테 받아서 예. 그렇게 진행을 하고 있습니다. (한산은 또 아침에 서부발전에서) 회의를 해서 이제 거기서 나온 작업은 현장 대리가 나한테 이제 얘기를 해주는 거죠.” (특조위 별책보고서_인권부문 인터뷰)

12) 태안시민대책위 법률지원단, “원청 한국서부발전이 저야 할 실질적 책임 문제”, 토론회 발제문

(3) 배제하기 어려운 직접 지시

기업과 기업간의 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 안되는 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)

“정비하는 입장에서는 뜯어 봐야 아는 경우가 있어요. 작업을 가서 보니까 생각했던 것이 아니라 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 편제하더라도 원하청의 분리, 원청과 하청의 격차는 작업조직을 완전히 일치시키지는 못한다. 이 균열은 때로 안전상의 문제를 야기하거나, 하청 노동자의 과중한 노동으로 귀결된다. 그러나 이러한 균열은 하청업체의 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, 브레이크(BRK). 브레이크는 전기 차단 장치인데, 업무를 호환해서 하게 되는 거예요. 원청은 브레이크를 전문적으로 놓고, 빼고 하는 사람이 있는데, 하청은 그런 인력이 분화되어 있지 않아요. 중간 관리자 수도 특정되고, 현장대리나 브레이크는 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. 24시간 연속근무, 교대근무, 컨베이어 벨트를 이용한 작업의 속도 역시도 연속한 흐름 공정의 특성상 발전사에 의해 주도되고 결정된다. 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 한달에 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 3시퇴근이요. (...) (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 나뉘어지는 것처럼 보이지만, 각 단계의 운영을 위해서 유보될 수 있는 영역이란 사실 거의 존재하지 않는다. 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 업체간에 상시적으로 이루어지게 된다.

“다른 협력사와 소통은) 당연히 있습니다. 운전부서하고 다 연락들 해야죠. (정비가 필요하다라고 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)

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 노동강도 강화와 위험의 가중으로 이어지고 있다.

“현장감독들이 설계를 하고 차장들이 승인을 얻어서 정비부서에 넘기면, 정비팀이 정비를 하고, 현실화됐다 뭐했다 이야기하는게 웃기게 뭐냐면, 저희가 TM 발행돼서 지금 9개월이 됐는데도 해결안된게 있어요. 안된다니까요. 사이드 스코트하나 고치는데 한달 넘게 고쳐요. 가슴계 고치는데 한.. 내가 그랬어요 가슴계 달라고. 내가 가서 갈테니까 달라고. 안줘요. 볼트 4개 풀러서 다시 조이기만 하면돼요. 그거 하는데 3주걸리고. (...) 정비팀도 하고 싶어요. 인원이 없어. 생각해보세요. 4명 근무하는데 2-3명이 월차를 썼어. 혼자서 어떻게 일할해요. 저번에 보니까 금요일에 너무 바빠서 가슴계 안고쳐 주시나요? 근데.. 이걸해야 된대요. 다른 조 보내주시면 안되나요? 나머지 다 월차써서 안 나왔대요. 그럼 못하잖아요. 그정도로 인원이 적어요. 기계 규모에 비해서 정비 인력이 너무 없어요.”

4) 원하청 계약서에서 드러나는 권리 침해

(1) 하청인력을 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 없음을 동시에 현장대리인 및 하청업체의 인력조직 운영에 대해 원청이 하나의 자기 조직과 유사하게 관리하고 있음을 보여주는 것이다.

특히 경상정비의 경우에는 발주사의 요청에 따라 교대 및 대기근무를 시행해야 하고, 인력 운영에 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.

〈용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 인력통제 조항〉

계약	내용
경상정비 공사계약 (1~8호기)	제7조(정비의 방법 및 책임) ① 경상정비공사의 정비방법은 다음 각 호와 같다. 2. 설비의 안정운전을 위하여 긴급정비가 예상되는 경우에는 발주자의 요청에 따라 교대 및 대기근무를 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 해당사업소 별 정비인력의 정원 및 현원 현황을 발주자에게 제출하여야 한다. 또한 정상적인 직무수행에 지장이 없도록 착공계 제출시 작성된 인력투입계획서를 준수하여 인력을 유지, 배치하여야 한다. 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.

(2) 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 다를 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 노동강도를 높이고 위험한 노동을 강요하는 배경으로 이어진다.

<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. 1. 계약상대자는 정비업무 수행상의 모든 안전사고에 대한 책임이 있으며, 따라서 안전사고를 미연에 방지하기 위하여 적극 노력하여야 한다.
운전용역계약 (한전산업개발)	제4조(책임과 의무) ④ 계약상대자는 본 사업수행에 따른 인명 및 설비안전에 대한 책임이 있다.
	제12조(복리후생관리 협조) 계약상대자의 현장 운영요원은 발주자의 복리후생 시설을 이용할 수 있다. 이 경우 발주자의 시설이용으로 계약상대자의 인력에 발생한 재해의 책임은 계약상대자에게 있다.
	제17조 (안전관리 및 보안 수칙 준수) ② 계약상대자는 ... 계약상대자의 하도급자의 종업원 또는 고용원의 안전에 관한 모든 책임을 진다.
운전용역계약 (한국발전기술)	제4조(책임과 의무) ④ 계약상대자는 본 사업수행에 따른 인명 및 설비안전에 대한 책임이 있다.
	제12조(복리후생관리 협조) 계약상대자의 현장 운영요원은 발주자의 복리후생 시설을 이용할 수 있다. 이 경우 발주자의 시설이용으로 계약상대자의 인력에 발생한 재해의 책임은 계약상대자에게 있다.
	제14조(대가지불, 지체상금, 벌과금 등) ② 계약상대자는 제2조의 의무를 발주자가 정한 기간내 완료하지 못하거나 계약 상대자의 귀책으로 발전 지장을 초래하였을 경우에는 아래 내용에 따른 산출한 지체상금 및 벌과금을 계약일반 조건에 준하여 발주자에게 납부하여야 한다. 단, 연간 총 지체상금 및 손해배상액은 연간 계약금액의 10% 이내로 한다. 5. 안전관리 벌과금 : 계약상대자의 과실로 인한 안전사고로 유발된 해당 사업소의 아전진단 용역 등에 소요된 실비용

(3) 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.

<용역/공사계약 특수조건에서 드러나는 노동3권 침해 조항>

계약	내용
운전용역계약 (한전산업개발)	제18조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) 계약상대자의 책임있는 사유(노동쟁의 등)로 인하여 운전역무가 중단될 경우 발주자는 당해 계약의 전부 또는 일부를 해지할 수 있다.
운전용역계약 (한국발전기술)	제21조(계약상대자의 책임있는 사유로 인한 계약의 해제 또는 해지) ③ 계약상대자의 노동조합 분규 또는 파산으로 인한 용역수행능력이 어려워 전력생산 차질이 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 대충없이 하는 거예요. 전문 분야 없이 이것저것 다 하다보니 전문성이 떨어진다고 느끼죠. (원인은) 인원 문제 같아요. 인원이 좀 있으면 전문화할 수 있을 텐데, 누굴 특정해서 뭐만 하기에는 부족하다는 거죠. 부족한 인원으로 다 돌려야 하니깐. 작업은 여러 작업이 많은데 이걸 세분화하면 다 감당할 수 없으니까. 한전 KPS는 밸브 점검, 펌프 점검 등으로 업무가 나눠져 있거든요. 우리는 하역, 저탄, 상탄으로 팀이 나눠져 있는데, 인원 때문에 여기 저기 가서 일을 해야 하는 구조예요.”

나이가 한전KPS의 경우 발전회사의 분할로 인해 업무수행의 장애 요소가 증가했다고 한다. 전체 발전소에 대해 통합적으로 인력을 관리할수 있었던 것에 비해서 발전 5개사와 각각의 계약을 체결해야 하고, 인력도 분산된다. 발전소의 설비는 적응과 숙련이 중요한 부분이기 때문에 이러한 분산은 한전KPS의 입장에서도 숙련도 및 업무수행 등에 있어서 장애요인이 되고 있는 것이다.

“발전체제로 있었으면 오히려 훨씬 더.. 발전 5개사로 나누면서 이 5개사 내에서도 정보공유가 안돼요. 교류가 단절되죠. 우리회사는 발전소에 다 들어가는데, 발전소마다 적용하는게 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 지배권력을 원청쪽으로 기울이는 반면, 책임을 하청업체로, 나아가 개별 노동자에게로 전가하는 구조를 취하고 있다.

하청업체로 권한을 분산시킨다고 해서 해결되는 문제는 아니다.¹³⁾ 하청업체를 더 키워 원청 발전회사와 대등한 관계를 형성하도록 한다는 것 역시 한정적이다. 계약을 통해 과업을 나찰받아야 하는 하청업체가 대등한 관계에서 설비의 개선이나 안정적인 인력 운용을 위한 설계를 요구하는 것은 불가능하다. 하청업체들이 설사 지금까지 일삼아 온 인건비 중간착복을 중단하고 노동자의 인건비를 계약에 따라 차감없이 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 이룰수 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 노동자의 고용 및 노동조건에 대해 실질적인 권한을 가진 원청 발전회사를 상대로 한 노동조합 활동이 불가능할 뿐만 아니라 오히려 그 노무관리에 복속되는 위치에 놓이게 되는 간접고용 구조가 유지되는 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 수 밖에 없는 것이다.

13) 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, 인력운용을 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)

8. 석탄화력발전 노동인권 보장 및 차별해소를 위한 방안

1) 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 연료환경설비운전 및 경상정비 업무는 정부의 경쟁입찰 도입 정책으로 인한 고용불안이 크게 나타나고 있었다. 현재 경쟁입찰 도입은 중단된 상태이고, 운전 및 정비 업무에 대한 정규직 전환이 논의되고 있는 과정에 있는데, 이 과정에서 기존의 다단계 하청 구조 및 업무를 소규모로 분할하여 다수 업체에 용역을 주는 방식의 간접고용 방식의 운영이 야기한 피해와 노동인권 침해를 충분히 고찰할 필요가 있다.

고용불안 뿐만 아니라, 정규직과 비정규직의 임금 및 복지의 차별, 하청업체의 인건비 착복, 하청업체간 노동조건 불균등과 격차 등의 해소를 위해서는 가장 우선적으로 간접고용 구조의 개선이 필요하다. 임금 및 복지의 격차와 불균등은 원하청의 위계, 다수의 하청을 활용하는 방식의 사업 운영과 경쟁입찰 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 편제’를 권고한 바 있다.

이러한 직접고용 및 동일 직제 편제의 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 인력 운용 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.

덧붙여, 현재 자회사로 고용되어 있는 시설지원업무에 대해서 역시 상시지속적 업무로서 직접고용으로의 전환이 다시금 논의되어야 하는 것이 타당하다. 사업적 성격이 아닌 인력 공급을 목적으로 한 자회사는 원청에 종속된 면모를 그대로 내보인다. 원청 모기관과 자회사의 관계에서 발생하는 모기관의 지배적 요소들은 불법파견의 법리 밖에 존재하기 어려우며,

이를 불식하기 위해 독립적인 요소를 강화한다면 공공기관의 출자에 따른 통제를 전혀 작동시킬 수 없는 구조가 되는 오류가 발생한다. 여전히 원청에 종속되거나 원청이 사용자로서의 책임은 지지 않고, 용역계약에 따라 노동자의 고용과 임금이 흔들리는 간접고용 구조에 지나지 않는 것이다. 또한 이러한 점은 현재 논의되고 있는 운전 및 정비업무에 대해서도 고려되어야 할 것이며, 경상정비와 연료환경설비 운전업무에 대해 각 발전사와 한전KPS로의 직접고용이 타당하다고 결론 내리고 이를 권고한 특조위의 결정이 빠르게 이행되어야 할 것이다.

2) 시간제 노동에 대한 전일제 전환과 차별 해소

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 고려없이 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 차별없는 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.

3) 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 회사측의 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.

4) 외주화의 폐해와 그로 인한 권리 침해 해소를 위해 필요한 근본적 조치로서 원청 사용자책임 인정 및 직접고용의 필요성

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 따라 면하는 부분이기도 하다. 그러나 하청업체와의 계약은 원청의 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 피해를 해소하는 것이 가장 필요한 해법이다.

발표2.

**석탄화력발전산업 젠더차별 및
노동자 건강권 침해 사례 조사 결과**

전주희(서교인문사회연구실 연구원)



석탄화력발전산업 젠더 차별 및 노동자 건강권 침해 사례 조사 결과

전주희(서교인문사회연구실 연구원)

1. 중층화된 고용구조와 젠더차별

가. 발전소의 중층화된 젠더차별과 ‘아웃소싱’

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 차별이나, 젠더 차별이나의 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 여성노동자는 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. 가령 ‘석탄 나르는 남성’과 ‘밥 짓는 여성’ 혹은 ‘경비를 서는 남성’과 ‘청소하는 여성’과 같이 사회적으로 일반화된 성별 분업구조에서 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.

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)

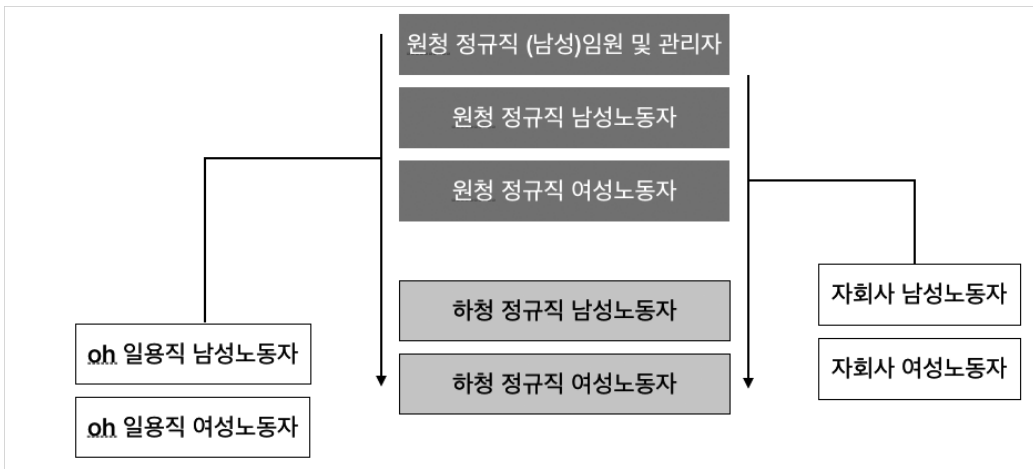


그림 34 발전소 원-하청 구조에서 젠더위계화 양상

나. 발전소 여성 정규직 노동자가 경험하는 젠더차별

1) 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.

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.”

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. 즉 중층화된 고용구조는 정규직 여성노동자로 하여금 자신들의 상대적 고용상의 지위에 대한 구조적 압박으로 인해 ‘여성’으로서의 불이익을 감수하거나 부차적인 것으로 인식하게 한다.

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 벨브는 애초에 신체 건강한 남성노동자의 기준에 맞춰져 있다. 벨브뿐만 아니라, 전체 발전소 설계구조가 남성노동자의 신체와 힘을 기준으로 설계되었고, 건설, 운영되고 있다. 이러한 상황에서 작동하기 어려운 벨브는 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 넓은 의미의 간접차별에 해당한다¹⁴⁾. 수동으로 조작하는 벨브는 여성노동자 뿐만 아니라 남성노동자에게도 힘든 업무에 속한다. 문제는 이러한 벨브들이 규격화되어 있다는 점인데, ‘규격화’의 기준을 설정할 때 이미 특정한 신체적 요건을 암묵적으로 고려하고 있다는 점에서 성별화되어 있다고 볼 수 있다.

14) “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)

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, 특정성에 적합한 작업환경으로 정당화되는 전도된 상황을 고착화하며, 성별 분업을 사회적으로 고정시키게 된다.

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)

지난 5년간 5개 발전사의 정원은 400~500명가량 증가했고, 이중 여성노동자는 30~50명 가량 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.

2) 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.”

“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.”

표 62 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 쳤다. 지난 2016년 수료식 때도 일부 신입 여직원들은 걸그룹 춤을 쳤다.”(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.

3) 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 순위예요. 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 작업 하는 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 현장 부서에 배치되더라도 ‘공무’와 같은 업무로 배치되거나 배치 전환된다. 이는 여성들의 능력이 발전소에서 지속적으로 과소능력화되는 경향성을 낳으며, 이른바 핵심 업무가 아닌 비핵심 업무로 몰리게 된다.

4) 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, 육아휴직 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.”

5) 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 문제예요. 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.”

6) 취약한 여성노동자의 ‘공간’

남성들의 공간이 일반화된 작업장일수록 여성들의 휴게공간 등은 별도로 만들어져야 한다. 하지만 발전소 전체가 남성노동자들이 일하고 설 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 임신부 주차장 조차 없다는 점 등 ‘공간’의 문제이다.

여성노동자의 수가 적기 때문에 그에 따른 편의시설이 부재하거나 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 점이다. 실제 한국노총과 민주노총 각각의 노동조합활동에서도 여성노동자의 노동조건을 지속적으로 모아내기 위한 노력은 거의 부재한 상황이다. 설령 이에 대해 문제 제기를 하는 여성노동자가 있다고 하더라도, 남성들뿐만 아니라 여성 내부에서도 좋지 않은 평판을 얻게 된다.

다. 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.

1) 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 아니다 보니까 ‘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.”

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.

2) 여성노동자의 주변업무화

기술직군으로 입사한 여성노동자의 경우 원청의 여성노동자들과 같이 교대근무나 현장 근무에서 직, 간접적으로 회피하고 싶은 존재로 간주되면서, 처음에는 기술직군으로 입사 하더라도 점차 지원부서로 가게 되면서 주변부화되는 경향이 있다.

“기술직 여직원은 발전소에서 갈 데가 별로 없어요. ‘너네 여차피 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 싶다고 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 샤워 시설도 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. 태의든 자의든 간에 그렇게 되요.”

지원부서가 주변업무라는 편견이 고정사실로 강화되는 것은 지원부서로 여성노동력이 몰리게 되는 현상과도 관련이 있다. 즉 특정 직업에 여성이 몰리게 되면 그 직업이 가치 절하되는 것처럼 여성노동력이 기술직군에서 밀려나 지원부서로 몰리게 되는 것은 그 자체로 여성노동력의 역량을 가치절하 하게 되는 맥락과 결부되어 있다.

3) 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.

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.

구분	조항	내용
산업안전 보건법	제5조 (사업주 등의의 무)	<p>① 사업주는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자의 안전과 건강을 유지·증진시키는 한편, 국가의 산업재해 예방시책에 따라야 한다.</p> <p>2. 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것</p>
	제29조 (도급사업 시의 안전·보건 조치)	<p>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.</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>“고용노동부령으로 정하는 위생시설에 관한 기준”(시행규칙 제30조의6)</p> <p>1. 휴게시설 2. 세면·목욕시설 3. 세탁시설</p> <p>4. 탈의시설 5. 수면시설</p> </div>

그림 37 산업안전보건법상 휴게시설 등에 대한 조항

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.



그림 38 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 설치, 운영해야 하는 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 설치해야 할 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 없었어요. 여자화장실을 개조해서 온수기 놓고 돌아가면서 샤워하고 퇴근하게 되었습니다. 그나마 2010년부터 그랬던 거고, 2009년까지는 샤워시설이 없어서 샤워하지 못하고 퇴근했어요.”

(여성노동자들은 해당 공정에 근무하지 않았나요?)

“여자들이 근무했죠. 시운전 할 때도 있었고. 그런데 여자 분들을 다 뺐어요. 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. 실질적인 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.

라. 자회사 청소 여성노동자들의 차별

1) 안전에 대한 젠더화된 차별

가) 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 하는데요.”

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 사갔고 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 문제화 되지 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.

나) 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 한번 지급되고, 청소 걸레도 충분하게 지급되지 않는다. 그래서 부족한 장비는 개인이 구매하기도 한다.

2) 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 자뉘야 오후 일을 할 수가 있어요. 그런데 우리 부서의 경우 19명이 락커가 있는 방에 지그재그로 양쪽에 깔잠을 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 샤워공간이 부족해 3-4팀으로 나누어서 1시간 안에 샤워와 세탁을 동시에 해야 한다.



그림 39 자회사 청소 노동자들이 화장실에서 설거지와 양치질을 함께 하고 있는 모습

“우리가 사워하는 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 않으니깐 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.”

3) 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 난리예요. 지금.”

용역업체 소속이었을 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 기급적 안 쓰려고 했죠.”

청소노동자들은 산재신청은커녕 병가를 자유롭게 쓰길 원하고 있었다. 산재신청 여부에 대해 질문하면 “생각해본 적이 없다”, “우리에게 산재 얘기를 해주는 사람이 없었다.”는 답변만 되돌아왔다.

4) 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 성분 뿐만 아니라 발전소 취급 화학약품에 대한 정보와 취급상 주의사항 역시 지속적으로 교육하고 노동자의 알권리를 충족하기 위해 적절한 조치가 취해져야 함에도 불구하고 모든 정보에서 가장 배제되고 있는 것으로 보인다.

실제로 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 출쳐놓긴 쳐놔어. 근데 염산이 줄 바깥으로 흐르잖아요. 거기서 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 감내해야 할 뿐이고, 위험업무라고 해서 작업지시를 거부한다는 등의 제도적 장치는 마련되어 있지 않다. 하청 노동자의 경우처럼 안전작업허가서가 발행되는 것도 아니고, 세이프티 콜과 같은 제도에서 배제되어 있기 때문이다.

2. 고 김용균 사망사고 이후 석탄화력발전소 안전 대책 경과와 평가: 노동자 참여권+ 강화의 측면에서

가. 고 김용균 사망사고 이후 발전소 안전실태

1) 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.

〈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.

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.

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 선결해야 할 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)

그림 44 태안발전본부 특별근로감독 결과(2019.1.15.), 고용노동부 특별감독반

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 안전보건 관리체계를 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 안전 보건상의 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 협의체이지만, 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.



그림 45 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”¹⁵⁾로 논의되었다. 이로부터 하청업체 노동자들은 안전TF 참여인원을 구성하고 그동안 진행되지 않았던 설비개선 요구안을 취합하여 제출했다.

○ 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 작업 중지 명령은 해제되었으나, 하청노동자들이 실질적으로 위험요인을 발굴한 부분에 대해서는 처리가 더디다.

연료운전분야 110건 중 해결되었거나 2019년 12월 말까지 처리하기로 되어 있는 위험 개소는 67건으로 50%가 넘는 반면, 탈황과 회처리 분야 456건 중 처리된 건은 48건으로 10.5%에 그치고 있다.

표 69 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>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 우선

-
- 15) 안전TF가 본격적으로 구성되기 전 태안발전본부장, 한국발전기술 이준석 지회장, 한전산업개발 최규철 지부장, 발전노조 비정규직연대회의 이태성 간사 등이 모여, 안전TF의 위상에 대해 논의하면서, ‘특별 근로감독의 지시사항에 국한되지 말고 전체 공정상의 위험에 대해 현장노동자의 의견을 직접적으로 수렴하고 대책의 마련하자’는 논의를 진행하였다.

순위를 설정하겠다고 노동자 측에 3점 척도로 분류해 줄 것을 요청했다. 하지만 실제로 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 2019년 3월, 원·하청 공동 안전근로협의체를 통해 하청 노동자와 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 현장에서 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 현장 노동자들은 자신들의 목소리가 여전히 들리지 않고 있다고 비판한다.

참고 1		안전한 사업장 구현을 위한 석탄설비 설비개선	
순번	추진항목 (20건)	범위	예산(억원)
■ 컨베이어 방향전환구간 안전확보(사고지점)			6억원
1	점검장 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
합계			207.3억원

그림 47 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 좋겠냐고 상의를 하고 하는 게 아니라 자기네 멋대로 다 해놓고, 니들은 힘들거나 말거나죠. 우리가 ‘힘들다 아니다’ 싶으면 개선 해줄게. 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 위반 사항 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 지적 했다고 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 쪽 돌아보고 가길래, 제가 그동안 모아놓은 현장의 위험한 시설들 목록을 다 줬죠. 현장 이야기를 들려야 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.”

3) 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.




양식 (T/F 회의자료로 활용) - 회처리운영													
순번	구분	종류	호기번호	장점분야	계통명	단위기기	세부설명	문제점	조치방안	위험성	중요성	조치현황	
회처리운영 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 공률	기계	AWT	Level Sensor	점검 발판 부식으로 추락, 계단상 부재(산안입 위험)	Level Sensor 점검 및 AWT 내부 점검으로 수직사다리 이용시 발판 부식으로 인한 추락 위험 있음. 계단 계단상 부재	수직사다리 용인 계단상 신설 및 발판 부재 보수		3	2	
6	안전	회처리	1,2 공률	기계	ATT	LP MOV	일부 안전난간 부재에 의한 현도	LP MOV 점검 시 안전난간 일부 미설치	안전난간 보강		1	1	

그림 48 안전TF에 제출한 회처리 분야 시설개선 요청표(한전산업개발)

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.

4) 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 나뉘으면 다섯 명은 와야 되잖아요. 회차리는 기계 차장이 한명 오거든요. 더 확대됐는지는 모르겠어요. 저희가 전체 TF 갔을 때, 본부장님이 주관하는 회의에서 서부 발전 안전실장한테 회차리는 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 시설 파트 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 후생복지시설이라기보다는 발전소와 같이 유해물질을 취급하는 작업장에서는 안전보건 시설이다. 하지만 이에 대한 관리나 개선은 직접공정상 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.

5) 안전근로협의회

안전TF는 김용균 사고 이후 사고에 대한 안전대책을 마련하기 위하여 태안발전본부에서만 구성된 회의체이다. 현재 기획재정부에서 지침으로 내려온 안전근로협의회 구성으로 이어지면서 자연스럽게 해소되고 있는 상황이다. 기획재정부에서 3월 27일 발표한 <공공기관 안전강화 종합대책>에 따라 한국 서부발전은 원청과 하청간의 안전보건 개선을 위한 정기 회의를 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 안전근로협의회를 병행 시행한다는 방침이다. 사업소 안전근로협의회는 원청 사용자+하청업체 노사대표가 참여하는 회의 구조이다.

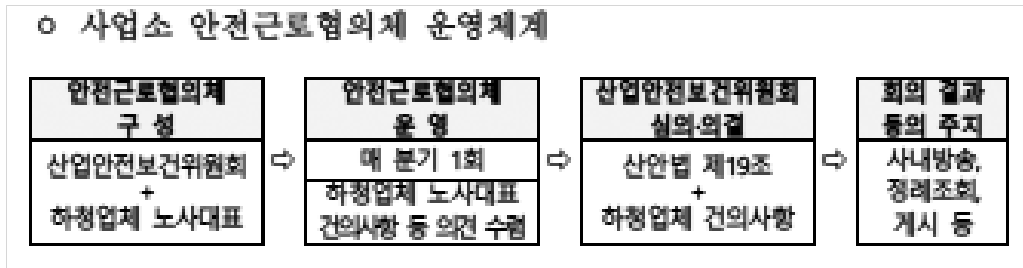


그림 49 서부발전 사업소 안전근로협의회 운영체계

안전근로협의회는 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-하청 관계에서의 의사소통 문제가 해결되지 않으면서 안전근로협의회를 둘러싸고 원-하청간의 소통단절이 반복될 위험이 있다는 점이다. 특히 태안발전본부의 경우 안전TF에서의 논의 과정에서 원-하청 소통문제가 반복되면서 안전근로협의회에 대한 실효성이 벌써부터 하청 노동자들로부터 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.

나. 안전근로협의회 등 실질적인 노동자 참여를 보장하기 위한 제언

발전 5사는 기획재정부 지침에 따라 원-하청 노사대표가 참여하는 안전근로협의회를 추진 중에 있다. 아직은 초기 단계에 있지만 안전근로협의회가 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 안전근로협의회는 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, 하청 노동자들이 모두 참여해 현장의 모든 공정상의 위험”을 파악하고 해결하기 위한 구체적인 실행방안을 마련하는 것이다.

이는 ‘김용균 특조위’의 권고사항이기도 하다. 중대재해 등 사고조사에 있어서 하청 노동자의 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 안전근로협의회는 이러한 권고와 지침과는 괴리가 있다.

안전근로협의회체의 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 안전근로협의회 운영(안)을 보면, 전체 하청업체로부터 안전의견을 접수하되, 하청업체 노사대표 중 1-2개사가 순번으로 참여하도록 제한하며, 하청업체 노사대표가 안전만 발표 후 퇴장하고, 산업안전보건위원회는 별도로 진행해 해당 안전을 논의한다는 것을 알 수 있다.

사업소 안전근로협의회 구성 및 운영 계획(안)

공정안전부, '19. 5.21

I. 개요

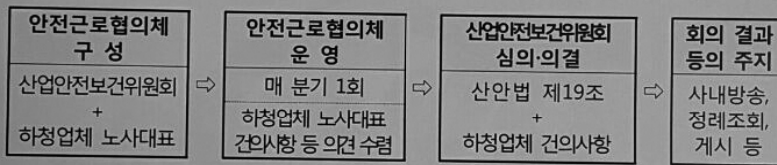
- 하청업체의 안전·보건 건의사항에 대한 원청업체 의사결정권자의 안전조치 체계화를 위한 [안전근로협의회]를 구성, 운영하고자 함

[고용노동부 공문] (산업안전과-2107, 2019. 5.8)

- 안전관리 중점기관 중 사업의 일부를 도급하는 경우 기존의 "산업안전위원회"를 "안전근로협의회"로 확대, 개편 운영하여야 한다.(단, 청소 등 보조적 사업은 제외)
- 시행근거: 공공기관의 안전관리에 관한 지침 제12조(2019.3.28., 기획재정부)

II. 사업소 안전근로협의회 운영(안)

- 운영방법 : 안전근로협의회 건의사항을 산안위에서 수용, 시행



- 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) 안전근로협의회와 산안위 동시개최 및 안건발표¹⁾ 후 산안위 심의진행
 - 2안) 안전근로협의회 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



그림 52 안전근로협의회 운영계획(안)(서부발전)

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 노동자대표를 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.

발표3.

석탄화력발전산업

노동인권 보장을 위한 개선방안

이상윤(노동건강연대 대표)



석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 정책과제

김철(사회공공연구원), 엄진령(전국불안정노동철폐연대),
이상윤(노동건강연대), 전주희(서교인문사회연구소)

1. 정책과제의 우선순위 평가

가. 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.

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

나. 평가의 기준요소 선정

선행 연구 결과들과 국내 현황에 대한 토론에 기초하여 연구진은 다음과 같은 네 가지의 평가 기준 요소를 도출했다.

표 43 정책의 우선순위 설정을 위한 기준 요소

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">① 형평성 : 제대로 실행되지 않았을 때 사회경제적 취약계층에게 불균형적으로 노동 인권 침해를 초래할 수 있는 정책② 시간 긴급성: 제대로 실행되지 않았을 때 노동 인권에 즉각적 문제를 야기하는 정책③ 심각성: 제대로 실행되지 않았을 때, (규모는 작더라도) 심각한 노동 인권 침해 문제를 초래하는 정책④ 실행가능성 : 정책을 실행하기 위해 필요한 제도, 절차 개선의 복잡성과 비용 |
|--|

다. 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.

표 44 연구진에 의해 도출된 정책과제

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">1. 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화2. 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회3. 발전 분야 통합 등 전력산업 재편4. 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선5. 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화6. 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선7. 발전소 필요인력 충원8. 발전사 집단적 노사관계 개선9. 발전사 원청의 (복수노조를 활용한) 노무 관리 전략 개선10. 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선11. 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐 |
|---|

라. 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 평가 점수 값을 산출했다. 총 12명의 전문가를 대상으로 델파이 조사를 시행한 결과는 아래 <표 45>과 같다.

표 45 정책과제 우선순위에 대한 전문가 델파이 조사 결과

구분	형평성	시간 긴급성	심각 성	실행 가능성	총점 1§	총점 2P
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

P 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.

표 46 전문가 평가 결과 우선순위가 높은 정책과제 순서(총점1 기준)

<ol style="list-style-type: none"> 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 시간간급성 점수와 실행 가능성 점수만을 합하여 산출한 총점2를 기준으로 단기 과제, 중기 과제, 장기 과제를 나누면 아래와 같다.

표 47 석탄화력발전산업 노동인권 보장을 위한 단기, 중기, 장기 정책 과제

단기 정책과제(6가지)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화 2. 발전소 필요 인력 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. 정규직, 외주업체 노동자간 복리후생, 노동 환경, 처우 등 각종 차별 철폐
중기 정책과제(2가지)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선 2. 발전사 집단적 노사관계 개선
장기 정책과제(3가지)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회 2. 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선 3. 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

2. 석탄화력발전산업 노동 인권 보장을 위한 정책 제언

가. 단기 정책 과제

1) 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화

■ 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.

■ 개선의 필요성

도급, 용역과 같은 간접고용의 핵심적인 문제는 사용자와 노동자 사이의 직접계약이라는 헌법에서 연원하는 노동법상의 원칙이 합법적으로 허물어진다는 데 있다. 노동법의 기본 원칙은 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 ‘상사·지속업무에 대한 직접고용’을 핵심 골자로 하는 <공공부문 정규직 전환 가이드라인(2017.7.20.)>을 발표, 추진하고 있다.

■ 개선 방안

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 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.

2) 발전소 필요 인력 총원

■ 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.

■ 개선의 필요성

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회는 안전사고 예방, 노동시간 단축, 휴가권 보장을 위해 필요인력이 배치되어야 한다고 권고한 바 있다.

■ 개선 방안

위험작업에 대한 2인1조 작업이 실질적으로 가능해야 한다. 석탄운반 공정의 컨베이어 운전원과 운전보조원, 낙탄처리원, 탈황 공정의 낙석고/석회석 처리원, 공용설비 및 폐수 처리 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.¹⁶⁾

3) 발전사 원청의 노무 관리 전략 개선

■ 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 기업별노조를 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 유도하거나, 정규직 기업노조를 이용해 노동자들의 자발적 움직임을 가로막는 행태를 보였다.

16) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회의 권고사항을 수정 보완하여 제시하였음.

이처럼 외형적으로는 노동자간 갈등으로 보이기도 하는 복수노조 상태는 회사 측의 산별 노조 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.

■ 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,¹⁷⁾ 이후 동서발전회사와 이길구 사장, 당시 노무관리자 3인에 대해 법원에서 불법행위로 손해배상을 명령한 것 외에 제대로 된 처벌이 이루어지지지는 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 제도로써 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.

17) 제19대 국회 311회, 환경노동위원회 국정감사(2012년10월08일), 회의록 57-59쪽.

■ 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.

4) 외주업체 노동자의 노무비 착복 금지와 외주업체 입찰제도 개선

■ 현황 및 문제점

“고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사 위원회”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. 비용 절감을 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.

■ 개선의 필요성

특조위에서는 도급으로 사업을 운영할 경우 하청노동자의 적정임금이 보장될 수 있도록 입찰 계약 시 직접노무비에는 낙찰률을 적용하지 않도록 할 것, 그리고 도급계약서 상 직접 노무비가 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 용역 계약에 대해서 노동자의 권리와 관련한 부분에 있어서 공시의 영역을 확장하는 조치가 검토되어야 한다.

■ 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 낙찰 하한가 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.

5) 정부 경영 평가 내용 중 노동 인권 보장 항목 강화

■ 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 산재 지표에 대한 감점이 발전 5사 내부 평가에서 고스란히 산재감점지표로 반복되고 있고, 이는 원·하청 구조에서 도급계약이나 근로계약서에서 안전에 대한 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).

■ 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.

■ 개선 방안

영업수지 및 수익지표 조직관리지표, 고객만족도 지표 등 지표 전반에서 안전관리를 우선할 수 있도록 추가적인 경영평가 개선이 이루어져야 한다. 또한 예방적 안전시스템이 제대로 기능하도록 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.

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

■ 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 ‘비핵심 업무’의 분할을 중심으로 차별이 구조화되어 있으며, 이로부터 원청과 하청, 자회사 간의 구조적이고 관행적인 차별이 문화로 재생산되고 있는 실정이다.

■ 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 노동조건을 위하여 반드시 필요한 노동조건이라는 점이 사회적으로 부각되고 있다. 특히 발전소와 같이 유해, 위험물질을 다루는 사업장에서 샤워실, 휴게실, 탈의실, 화장실 등은 보건, 안전 시설이며, 원-하청 관계에서 사용자 책임이 강화되어야 할 부분이다.

■ 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.

나. 중기 정책과제

1) 필수공익 사업장 노동3권 제약 문제 개선

■ 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 원칙 노동자뿐 아니라 하청 노동자도 마찬가지이다. 발전소 경상정비업체인 일진파워의 경우 경남지노위에서 필수유지업무 유지율 100%, 인원 50% 수준으로 필수유지업무 비율을 결정한 바 있다. 발전소 연료·환경 설비 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.

■ 개선의 필요성

국제노동기구(ILO)는 공무원과 필수서비스(essential service) 분야에서는 파업권이 제한될 수 있다는 입장을 취하고 있다.¹⁸⁾ 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.

18) 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 보전에 위험을 초래하는 경우) 제한 또는 금지될 수 있다. (결사의 자유 위원회 Digest 576)

■ 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.

2) 발전사 집단적 노사관계 개선

■ 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 운영 관리권을 가지는 곳이기 때문에 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 필요하다¹⁹⁾.

19) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회의 권고사항을 수정 보완하여 제시하였음.

■ 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.

■ 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 공동고섭을 의무화할 필요가 있다. 특히 노동자 안전과 건강 보장을 위해 원·하청 공동으로 산업안전보건위원회를 운영하도록 해야 한다.

다. 장기 정책과제

1) 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회

■ 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 민간하청 업체는 별다른 설비도 기술력도 없는 사실상의 인력 파견 업체일 뿐이며, 시장의 효율성과

안정성 제고도 달성되지 않았다. 민간 발전정비업체들은 한전KPS의 정비물량을 일부 이전 받아 기업규모는 커졌지만, 기술력 향상은 별로 이루어지지 않았다. 발전사의 민영화와 발전정비산업의 민간 개방이 진행되면서 발전사의 전력공급의 안정성이 높아졌다거나 고장 횟수나 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·환경 설비 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.

■ 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 경상정비 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 석탄 화력발전소의 원·하청 구조를 지목하고, 전력산업의 원·하청 구조를 대폭 개선하라고 권고한 것도 정부의 발전산업 민영화·외주화 정책 철회를 염두에 둔 것이라고 봐야 할 것이다.

■ 개선 방안

김용균 특조위는 고 김용균씨 사망사고에 대한 진상조사 결과를 발표하면서 발전소 안전 사고의 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 직접 고용만이 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.

2) 발전사 리더십, 거버넌스 등 조직 문화 개선

■ 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, 위계 지향적 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.

■ 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 건강 수준이 높았다. 이는 조직 내 노동인권 보장 수준을 높이기 위해서는 조직을 과업지향적, 위계지향적이기보다 혁신지향적으로 변화시키고, 조직 내 의사소통 수준을 높일 필요가 있다는 것을 간접적으로 보여준다.

■ 개선 방안

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

3) 발전 분야 통합 등 전력산업 재편

■ 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.

■ 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 인적 투자증대와 기술경쟁력을 확보할 수 있다.

■ 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 발전분야 통합을 위해 주무부처인 산업통상자원부의 주관 하에 노동조합과 시민사회가 참여하는 (가칭) ‘미래 전력산업 발전위원회’를 구성하여 전력산업 통합 논의를 시작할 필요가 있다.

2부 토론회



토론 1.

화력발전 5사 복수노조에 따른 노동인권 실태 및 개선 방안

제용순(한국발전산업노동조합 부위원장)



화력발전 5사 복수노조에 따른 노동인권 실태 및 개선 방안

제용순, 한국발전산업노동조합 부위원장

I. 현황

- 한국발전산업노동조합(이하 ‘발전노조’)은 2001년 4월 1일 한국전력공사에서 분리된 5개 발전회사(남동발전, 남부발전, 동서발전, 서부발전, 중부발전)의 노동자들이 주체가 되어, 2001년 7월 24일 설립한 노동조합으로 민주노총을 상급단체로 두고 있다.
- 발전노조는 2002년 ‘발전소 매각 저지’를 위해 38일간 파업을 전개하였으며, 이후 2006년 ‘발전5사 통합 요구’ 파업, 2009년 남동발전 주식상장 저지를 위한 ‘필수유지업무 파업’ 등 정부의 민영화 정책에 맞서 투쟁하는 노동조합이었다. 이러한 발전노조를 민영화 정책의 눈엣가시로 여긴 이명박정권은 2010년 단체협약 해지를 시작으로 발전노조 와해 및 파괴 공작을 진행했다.
- 청와대의 지시아래 국정원과 검찰, 경찰이 동원되어 발전노조를 와해시켰다. 그리고 정권의 비호아래 사측과 기회주의자들의 합작으로 한국동서발전노동조합(이하 ‘동서노조’)을 가장 먼저 설립되었고 이후 한국남부발전노동조합(이하 ‘남부노조’), 한국서부발전노동조합(이하 ‘서부노조’), 한국중부발전노동조합(이하 ‘중부노조’), 남동발전노동조합(이하 ‘남동노조’)이 설립되었다. 이렇게 민주노총을 탈퇴시키고 기업별노조를 만든 회사는, 발전노조의 씨를 말리기 위해 무법적인 만행을 저질렀다. 발전노조를 탈퇴하고 기업별 노조 가입을 노골적으로 강요하는 등의 명백한 부당노동행위가 횡행하였고, 인권유린 행위들은 여기저기서 목도되었다. 그러나 이러한 불법행위는 처벌되거나 시정되지도 않았고, 이를 틈타 사측은 기업별노조를 더욱 편파적으로 지원하였다.

- 이렇게 다수노조가 된 기업별노조는 창구단일화를 통해 교섭대표노조 지위를 획득하였다. 그러나 교섭대표노조는 복수노조에서 준수할 공정대표의무가 있음에도 불구하고 소수노조에 대해서는 모든 배제하였다. 심지어 임단협 찬반투표에서조차도 투표권을 배제하는가 하면, 근로시간면제 한도 배분에서 20~35%의 우선공제와 사용인원 제한 등을 회사와 협작하여 발전노조의 권리를 더욱더 축소하였다. 발전노조 단일노조시절 6,500명이었던 조합원이 5개 기업별노조 설립이후 1,000명 선까지 조합원이 줄어들었다가, 발전노조의 민주노조 활동과 조합원들의 정의로운 판단으로 현재는 2,000여명에 이르고 있다. 그러나 아직도 발전현장에는 노조간 차별이 존재하며, 인권유린의 상처들이 치유되지 못하고 있다.

II. 노동인권 탄압 사례

1. 정권에 의한 발전노조 파괴 공작

- 언론기사에도 나왔듯이 이명박정권은 검찰과 경찰, 국정원등을 동원하여 발전노조 간부들에 대한 사찰과 감시가 있었으며 경약스럽게도 동서발전은 조합원의 성향을 ‘배’, ‘사과’, ‘토마토’등 과일로 구분하여 관리하였다. 이를 바탕으로 민주노총 탈퇴를 안건으로 투표하였으나 실패하자, 다시 기업별노조 추진위원회를 만들어 어용세력과 결탁하여 동서노조를 설립하고 조합원 빼내가기를 회사차원에서 실시하였다. 이 같은 민주노총 소속의 발전노조 탈퇴, 기업별노조 만들기는 발전5사에서 동일한 형태로 나타났다.
- 다수가 가입한 기업별노조를 강화하고 발전노조를 와해시키고 말살하려는 저들의 공작은 더욱 거세어졌다. 일상적으로 실시하고 있던 퇴직금 중간정산의 기회조차도 기업별노조 조합원에게만 주어짐으로서 발전노조원들을 기업별노조로 이동하게 만들었다. 특히, 전국에 위치한 발전소의 특성을 악용한 강제발령을 단행하면서, 발전노조에 남아 있으면 원하지 않는 사업소로 가족들과 생이별을 해야 했고, “기업별노조원이 되면 회사의 보호대상”이라는 말들이 현장에서는 마치 정설처럼 만연되어있었다.
- 갑작스런 강제이동에 따라 가족들과 떨어진 발전노조 조합원들에 대해서 사측은 치졸하게도 발전노조를 탈퇴하지 않으면 가족들이 있는 이전의 사업소로 원대복귀 할 수 없다는 협박도 있었다. 이에 자신의 양심을 팔며 원하지 않는 기업별노조에 가입하는 인권유린의 경우까지 발생하기도 하였다.

- 실제로 전국각지에 있는 조합원들이 A발전소에서 B발전소로 하루아침에 이동을 했다. 10년 이상 정착했던 고향을 버리고 하동에서 인천으로, 제주에서 영월로, 하동에서 청평으로, 인천에서 남제주로 전국으로 이동하는 것은 쉬운 것이 아니다. 그리고 이동해서 하는 업무도 전혀 달랐다. 현장은 마치 기업별노조가 인사권을 행사하듯이 기업별 노조에 가입해야만 다시 이전 사업장으로 이동할 수 있다는 말을 기업노조 간부를 통해 흘러나왔고, 강제이동 후 2011년에 시행된 이동발령에서 사측은 기업별노조에 우호적인 인물들이 대거 원대복귀 시키면서 현장을 기업별노조 조합간부 말에 움직이게 만들었다.
- 발전노조 조합원은 자신이 언제 다시 원사업소로 돌아 갈 것인지 막막했다. 사측은 이러한 위기를 발전노조원들에게 주입하고자 더욱더 발전노조 간부들을 탄압했다. 특히, 발전노조 위원장 출신의 모 간부는 2010년 신인천복합화력에서 근무하다가 청평양수발전소로 이동했고 2011년 양수발전소의 한국수력원자력(주)와 통합정책으로 다시 영남화력발전소로 이동한다. 영남화력발전소는 2013년 폐지가 예정되어 있던 사업소로 폐지 예정인 사업장에 가족과 함께 이동하는 것이 불가능하였고 2014년 영남화력발전소 폐지 이후 가족이 있는 신인천복합화력이 아닌 강원도 삼척에 위치한 삼척화력발전소로 이동을 실시하였다. 또 삼척화력발전소에서 가장 오래 근무했음에도 불구하고 2019년 정기인사이동에서는 감사조사 대상에 포함되었다는 이유로 인사이동에서 배제하는 만행을 저질렀다. 이처럼 개인의 삶에 대해 철저히 인권과 생활권을 유린하였지만 회사의 부당노동행위는 인정받거나 처벌받지 않는 구조를 가지고 있다. 도대체 어느 정도의 부당한 행위가 있어야, 또 어느 정도를 입증해야 회사의 불법행위가 처벌될 수 있는지 노동조합은 아직도 힘겨운 상황이다.

2. 조합간부에 대한 상시적 감시 및 징계

- 회사는 비전임조합간부를 대상으로 업무체크리스트를 매월 작성하여 보고하고 관리 하지만 이는 기업별노조 간부와 형식상으로 같아 보일뿐, 내용으로는 발전노조 지부장에 대해서는 감사실과 노무팀을 통해 철저히 하고 주기적이고 즉각적인 대응을 보였다. 심지어 발전노조 지부장이 회사업무상으로 타부서를 방문하는 것 도, 회사는 자리이석과 업무 중 노동조합 활동으로 몰아갔고 하루에도 수차례 업무여부를 감시하였다. 이처럼 발전 노조 조합간부에 대해서는 상시적으로 감시하고 통제했다.

- 발전회사가 발전노조 조합간부를 감시와 통제 하는 이유는 회사에 대한 각종 비리와 부패 신고 등 공익 신고에 앞장서기 때문이다. 그래서 회사에 대한 좋지 못한 기사나 제보가 있다면 가장먼저 의심받는 집단이 발전노조 조합간부이며, 이런 공익신고자와 발전노조와 연결고리를 끊어놔야 한다는 것이 회사의 생각이다. 그래서 분명 익명 신고 제도임에도 불구하고 발전회사는 3일내 누가 신고했는지 아는 경우가 대부분이며 이를 위해 공익신고자를 색출하는 경우가 비일비재하다.
- 2015년 발전노조 하동지부장과 기업노조 하동지부장이 동시에 감사를 받게 되었다. 발전노조 하동지부장은 자리 이석과 노동조합이 발행하는 소식지로 인해 내부질서를 문란하게 하였다는 이유로 감봉1월의 징계를 받았고, 기업노조 하동지부장은 지난 2년간 업무실적이 전무하였을 뿐만 아니라 사무실조차 출입한 내용이 없었지만 이 문제에 대해서는 별도의 징계조치 하지 않았다.
- 그리고 이런 민주노조 조합간부에 대한 표적 징계는 이명박근혜정권 때만 일어난 것이 아니라, 현재에도 여전히 일어나고 있다. 2018년 11월 15일 비정규직의 정규직화 전환에 대해 자회사로 결정되는 분위기에서 비정규직노동자들이 남부발전의 이사회를 상대로 삼척발전본부에서 집회를 개최한 적이 있었다. 당시 집회에 참여한 민주노총 간부 중 일부가 발전노조 조합간부의 도움을 받아 발전노조 삼척화력지부 사무실로 이동했었다. 그런데 사장은 감사실을 통해 발전노조 조합간부를 징계하기에 이른다. 당시 발전노조 삼척화력지부 조합간부 중 4명을 조사하였으나 3명에 대해서는 아무런 규정위반이 없는 것으로 결론지었지만, 유독 1명에 대해서는 상급단체 조합간부의 노조사무실 방문 인솔 부실과 감사조사 불응이라는 터무니없는 이유로 징계를 한 것이다. 결국, 사장의 지시에 회사간부 누구도 거부할 수 없는 것으로 감사실의 인사권마저 본인의 권력아래 있다는 것을 과시하듯, 내용에 관계없이 징계를 맞추기 위한 형식상의 조사가 이루어진 인권 유린의 또 다른 장면이었다.

3. 임금 및 각종 차별

- 남부발전은 2011년 7월 1일 복수노조시기를 앞두고 2011년 6월 7일 설립된 남부노조에게 교섭권을 허용하여 남부발전과 남부노조는 2011년 7월 29일 임금 및 단체협약을 체결하였고 이는 발전노조가 발전5사와 2011년 12월 21일 체결한 임금 및 단체협약에서 임금은 발전노조 조합원 보다 높게 책정되었다. 두개의 차별적 임금테이블이기에 분명 부당하다. 그럼에도 백번 양보해 단체협약을 체결한 2011년도에는 어쩔 수 없다하더라도, 발전노조가 별도의 임금협약을 체결하지 못한 2012년부터는 남부노조와 같은 임금테이블을 적용해야 했다. 그러나 이때조차도 발전노조는 임금인상에서 배제하고, 남부노조에만 임금인상을 적용하는 불법을 저질렀다.
- 회사는 기업별노조에 대한 혜택으로 회사와 실시하는 워크숍을 주기적으로 개최하고 이것을 통해 회사와 한 몸이 되었다. 이런 행사에도 발전노조는 없었다. 회사가 개최하는 행사에 발전노조 대표자를 초대해놓고 구석진 곳에 따로 자리를 마련해 주는 등의 방식으로 심각한 모욕 주기를 일삼았다.
- 이처럼 회사가 노동조합 차별 및 임금 차별은 근로기준법 및 노동조합 및 노동관계조정법을 위반한 사항임에도 불구하고 회사에 대한 부당노동행위 인정이나 불법적 행위에 대한 처벌은 없었다.
- 이와 같은 인식이 발전노조 만의 생각이 아니라는 것은, 2018년 7월에 남부발전 전 직원 대상 설문조사 결과를 보면 자세히 알 수 있다.

2018년 발전노조 설문조사 결과		
남부발전 적폐 응답 순서(세 가지 중복 응답자 : 712명)		
인사이드동	각종 대회 참가	잡 업무
484명	397명	390명
적폐 선정 응답 사유(세 가지 중복 응답자 : 707명)		
형식적인 업무 관행	인사권자의 주관적 판단	노동력 착취
532명	477명	285명
적폐 해결 방안 응답(세 가지 중복 응답자 : 706명)		
이동기준 개선	업무 간소화	공정하고 공평한 절차
422명	412명	371

적폐청산

12. 귀하가 생각하는 남부발전에서 적폐청산 세 가지를 순서대로는 고르시오.

(- -)

- ① 인사이동 ② 시간외 수당 총량제 ③ 경영진 ④ 품질 및 각종 대회 참가 ⑤ 감사
⑥ 부서장 ⑦ 잡업무(서류업무) ⑧ 일일/주간 업무 ⑨ 대체휴무 ⑩ 출입관리

위와 같은 질문에 712명이 응답하면서 첫 번째로 인사이동을 309명이 선택할 정도로 문제의 심각성을 보여준다고 할 것이다. 또 세 가지를 합한 것을 보면 712명 중 484명이 선택할 정도로 인사이동을 남부발전의 가장 큰 적폐로 지적하고 있다.

또 이명박과 박근혜 정권을 거치면서 이명박 정권에서 자행된 발전노조 파괴에 대한 남부발전의 간부의 노동조합 지배·개입에 대한 심각성을 확인하기 위하여 아래와 같은 질문을 하였으며,

37. 귀하는 회사간부로부터 노동조합 가입여부에 대해 질문을 받은 적이 있습니까?

- ① 있다 ② 없다.

여기에 총 693명이 응답하였으며 응답자 중 146명이 있었다. 여전히 20%가 넘는 직원에 대해 회사가 노동조합 가입여부를 확인하고 어느 조합에 있는지를 체크하고 있다는 것은 인사이동시 불이익이 존재하는 것을 확인 시켜주는 결과 것 입니다.

38. 귀하는 인사이동 시 이동에 불이익이 있을 것이라 생각한 적이 있습니까?

- ① 있다. ② 없다. ③ 기억나지 않는다.

그래서 위와 같이 직접적으로 인사이동에 ‘불이익’이 있는지 여부를 묻는 질문에 ‘688명 중 480명’이 여전히 ‘있다’는 답변을 할 만큼 현장에서도 실질적인 불이익이 있는 것으로 확인할 수 있다. 이처럼 공기업이 해고, 정직, 감봉 등의 직접적인 불이익 대우를 하지 않더라도 개인의 입장에서 도시권 또는 연고지 근무를 희망하는 사람에 대하여 원거리 혹은 오지 사업소 근무를 하게 하여 불이익을 줌으로 인해 회사 전반에 발전노조에 대한 경각심을 유도 하게 하는 행위로 이는 간접적인 조합 활동에 대한 지배·개입 행위라고 할 수 있을 것이다.

III. 노동인권 개선 방안

1. 법 개정을 통한 노동인권 확보 방안

- 발전노조는 노동조합 및 노동관계 조정법에 따른 창구단일화에 참여하였지만 교섭대표 노조가 아니어서 교섭권과 체결권이 없다. 그런 이유로 회사와 공식적인 대화할 수 있는 창구는 전무한 상황이다. 이는 다수노조라는 또 다른 무기를 이용해 소수노조의 목소리를 가로막는 형태로 창구단일화에 대한 노조법 개정을 줄기차게 이야기 하고 있으나 아직도 정부와 국회에서는 아무런 대책을 내놓고 있지 않다. 결국 소수노조의 교섭권과 체결권을 보장하는 법 개정 없이는 회사가 소수노조에 대한 대화에 나오지 않을 것은 명백한 사실이다.
- 전력산업은 파업이 불가능한 공익사업장으로 공익사업장은 직권중재라는 무기가 있어 노동자들의 파업 즉시 불법파업이 되었고, 그로 인한 노동자는 구속과 해고를 당하는 피해가 막심하였다. 그래서 도입된 것이 필수유지업무제도 인데 현재 필수유지업무 제도는 발전설비 전체에 대해 파업권을 제한하고 있어 파업 자체가 무용지물인 상태이다. 그리고 이런 문제점으로 필수유지업무제도는 이미 국제노동단체인 ILO에서도 개정을 요구 했다. 회사는 공익사업장이라는 이유로 경영에 아무런 영향을 주지 못하는 노동조합의 파업으로 노동자의 말을 들을 경영진은 없다. 이런 제도적 장치가 폐기되지 않는 한 전력산업에서 노동자의 파업은 이름만 있을 것이다.
- 현재 부당노동행위에 대한 법적처벌과 규정은 노동조합에 대한 직접적인 지배개입행위에 대해서만 처벌을 할 수 있고 그 판단을 매우 협소하게 하고 있다. 그러나 조합원 개개인에게 벌어지는 조합원 탈퇴 중용 등 광범위하게 노동조합에게 가해지는 부당노동행위에 대한 법적 처벌은 할 수 없는 것이 현실이다. 현실과 동떨어져 있는 노동조합을 보호하기 위한 법 개정과 집행은 반드시 필요하다.

2. 인사권 남용에 대한 개선 방안

- 2010년 강제발령에 대해 법적으로 대응하였으나 법원에서는 인사권을 너무나 광범위하게 인정하고 있어 조합간부의 단체협약에 제한된 내용이 아니고서는 회사의 횡포에 맞서기 힘들다. 하위직급의 직원이동이 경영상 대단히 심각한 문제를 초래한다면 이상하지 않은가? 현재 직원의 인사권에 대한 남용을 보완하기 위해 고충처리위원회나 노사협의회가 있으나 이것도 소수노조는 참여가 불가능하고 이것을 해결할 수 있는 방안이 전무한 상황이다. 이런 측면에서 노동인권을 보완하기 위한 소수노조나 소외되는 영역을 위한 제도적 보완이 필요하다. 특히, 인권적 차원에서 소수노조 차별이나 회사가 제시한 규정이나 기준이 합리적인 것인지 여부도 따져볼 필요가 있고 이것을 어겼을 때 바로 잡을 수 있는 법제도가 필요하다.

3. 조합원 범위 확대를 통한 개선 방안

- 현재 발전산업에서 조합원의 범위는 매우 축소되어 있다. 근로기준법에 따른 경영권을 위임받은 자가 아닌데도 불구하고 초급간부라는 이유로 노동조합의 보호를 받지 못하고 있다. 이는 조합원의 범위를 축소하여 회사가 노동조합의 힘을 약화시키려는 목적이 있다. 노동조합이 조직력이 강하면 강할수록 목소리가 커지는 것은 당연한 사실이다. 이렇듯 초급간부를 포함한 조합원 범위 확대는 노동조합의 힘을 증가시키고 이런 노동조합의 힘이 커질수록 회사에 대응하는 역할을 증가될 것이다. 그렇다고 하여 인사권을 제한할 수 있는 것은 아니지만 노동조합의 힘이 커진 힘으로 단체협약을 통한 인사권을 최소한 제한하는 방안이 될 것이다.

IV. 결론

- 위에서 보듯이 사기업도 아닌 공기업 정규직노조의 경우에서도 소수노조 그리고 노동조합의 힘이 상호 대등한 관계가 아닌 상황에서 유린되는 노동인권은 아주 무섭게 이뤄지고 있다. 그러한 상황에서 현재 발주처에서 진행되고 있는 각종 안전경영위원회나 협의회에 협력사나 자회사의 노조가 참여를 보장받는다 하더라도 계약에 따라 자신들의 상황이 정반대로 바뀌는 비정규직노조가 나서서 비정규직노동자 노동인권을 지키거나 개선시킨다는 것은 어불성설일 것이다.
- 단지 입구가 다르다는 이유로 신분이 정해지고 계급화 된 사회가 열악한 환경과 부당한 대우를 받아야 한다는 것으로 인식되는 부조리를 타개하지 않는 한 자본에 따른 농단은 앞으로도 지속될 것이다. 아직 진행 중인 비정규직의 정규직화는 제대로 논의되지도 못하고 자회사로 결론이 나버린 경우가 이를 잘 보여주고 있다. 현재 우리의 사회가 대통령의 지시하나로 모든 것이 해결되는 것도 아니기에 현재 일어나고 있는 안전사고와 위험에 대한 대책도 눈 가리고 하는 시늉만 할 뿐 제대로 된 정책이 결과로 나올 리 만무하다.
- 외형의 법상으로는 노동조합을 자유롭게 조직할 수 있다고 되어있지만, 작금의 노동현실에서는 그러하지 않다. 법 뒤에 숨어있는 노동적폐가 제거되어야만 노동자들이 자신들의 목소리를 낼 수 있다. 특히, 차별받고 있는 비정규직 노동자들의 인권을 보장받기 위해서는 더욱 그러하다.

※ 참고자료 : 남부발전 임금차별 소송 판결문 1부.

원문지:심판문집(민사) 제2008.03.13.판례지움(민사) 김경호로 드림문오(민사) 2008.09.88 09:53

서울중앙지방법원

판 결

사	건	2014가소5270677 임금
원	고	1. 제용순
피	고	원고들 소송대리인 법무법인 신아 담당변호사 권병진, 권태로, 방경희, 김기백 한국남부발전 주식회사 서울 강남구 테헤란로 620 미래에셋타워 대표이사 이상호

제 출 자: 신항병 유문복 등 제 출 일 시: 2008.03.13. 1출 격자 울릉도는 김대중노조 유문복 등 제 출 일 시: 2008.02.28 09:53

소송대리인 법무법인 소명

담당변호사 박민정, 정재훈, 전재중, 박중운, 김남홍

변 론 종 결 2014. 11. 14.

판 결 선 고 2014. 12. 5.

주 문

1. 피고는 원고 제용순에게 968,530원, 원고 박노균에게 397,570원, 원고 김동건에게 919,120원, 원고 윤성돈에게 941,390원, 원고 송명호에게 880,930원, 원고 장이석에게 953,600원, 원고 최용수에게 1,339,490원, 원고 박상균에게 1,339,570원, 원고 구영식에 1,040,920원, 원고 김일한에게 892,200원, 원고 송석수에게 756,430원, 원고 문주영에게 1,149,390원, 원고 최용우에게 928,540원, 원고 이성우에게 772,820원, 원고 김재현에게 954,220원과 이에 대한 2014.4.11.부터 다 갚을 때까지 연 20%의 비율에 의한 돈을 지급하라.
2. 소송비용은 피고의 부담으로 한다.
3. 제1항은 가집행 할 수 있다.

청 구 취 지

주문과 같다.

이 유

노동조합 및 노동관계조정법 제35조에 의하여, 2012년과 2013년에 피고와 남부노


조 사이에 체결된 단체협약은 피고에게 유일한 단체협약이다. 따라서 단체협약을 체결하지 못한 소수 조합원을 가진 발전노조의 조합원인 원고들에게도 그 효력이 미친다고 보아야 한다.

그리고 피고와 남부노조 사이에 단체협약을 함에 있어서 구체적인 임금테이블에 관한 합의를 하지 않고 나중에 노사간에 임금테이블에 관한 합의를 하였다고 하더라도 임금테이블에 관하여는 발전노조의 조합원들인 원고들에게 효력이 미치지 않는다고 할 수도 없다.

나아가 원고들은 소수 조합원을 가진 발전노조의 조합원으로서 2012년부터 단체협약을 체결할 수 없었기 때문에 다수 조합원을 가진 남부노조와 피고 사이에 체결된 단체협약의 효력이 미친다는 것을 주장하는 것이므로, 금반언의 원칙에 위반된다고 할 수도 없다.

판사

심창섭

심창섭 

토론 2.

최규철(한전산업개발 발전본부 태안발전지부장)



토론 3.

자회사의 열악한 처우 및 노조탄압 실태와 노동권 보장을 위한 요구

배용한(공공운수노조 남부발전운영관리지부장)



자회사의 열악한 처우 및 노조탄압 실태와 노동권 보장을 위한 요구

배용한(공공운수노조 남부발전운영관리지부장)

1. 정규직 전환 과정에서 원청과 기업노조의 노조개입과 자회사 전환 압박

- 정규직 전환 시점 노사전협의회 회의에서 민주노총 상급단체는 배제하고 원청의 대표 노조인 남부노조(한국노총)위원장만 참석. 첫 미팅에서 노동자 대표 자리석에 앉아 거기에서 임금피크제와 파견(타지역 발령)을 이야기함으로써 실질적으로 직고용을 반대하겠다는 의지의 말을 회의에서 발언을 함. 회의 분위기가 안 좋아 졌고, 다음 회의부터는 참석을 안함.
- 정규직 전환과정에서 남부노조(기업노조)가 삼척발전소 노동자들(그때 당시 민주노총조합원)에게 자기네들이 면접에 동참하니 합격을 시켜주겠다는 이야기를 하였음. 이후 삼척의 민주노총 조합원들 전원이 한국노총으로 가입. 5명의 대표단이 선정되었고 그 중 민주노총(부산,안동)2명 한국노총(신인천, 삼척, 하동)3명이 회의를 진행하였고, 한국노총 대표단 중 경비대 반장이 참여함. 민주노총 대표단이 강력히 사퇴를 요구 하였지만 노동자 대표로 선정됨으로서 취소 할 수 없다고 사측은 이야기 함.
- 사측은 전 사업소에 자회사 설명회를 개최, 시험을 치겠다, 떨어지면 퇴사처리가 된다는 등의 협박을 하였고 노동자들은 직장을 잃을 수도 있다는 강한 압박에 못 이겨서 자회사로 의견을 보냄. 이후 노사전 협의회에서도 노동자의 대표로 앉아 있는 자리라 더 이상의 직고용 싸움을 할 수가 없었음.
- 임금에 대한 안건을 앞두고 마지막 7차 회의는 합의도 없이 갈랩앤컴퍼니 용역 설계내용을 브리핑함. 이에 처우개선이 없음을 인지하고 3시간을 실랑이 하면서 협의회에서 반대를 함. 그러나 사측은 밀어 부침. 끝내는 회의에서 협의 없이 노사전 협의기구는 끝이 났고, 특수 경비를 제외한 일반경비,미화,소방,시설,문화센터등 직군은 2019년 1월 1일부터 자회사 전환 됨.

- 임금을 임단협으로 하려고 하였으나 그 때 당시 민주노총 대다수가 특수경비 조합원이었는데, 특수경비는 국정원 비밀인가가 늦게 되면서 3월부터 자회사로 넘어감으로서 실질적인 자회사 직원이 아니라라는 명목으로 한국노총이 대표노조 자리를 차지함. 이 3개월의 계약 연장은 다분히 민주노총을 배제하려고 한 한국노총과 사측의 전략으로 생각됨. 대표노조를 빼앗기고 이후 지노위에 과반수 노조에 대한 이익을 제기, 그러나 지노위에서도 패소함.

2. 처우개선 없는 자회사 전환

- 특수경비의 경우 임금은 용역업체부터 잘못이 있었음. 실질적인 국가 보안 특수경비는 감단직이 될 수가 없음. 그러나 용역업체도 감단직으로 진행을 하였고 남부발전도 감단직으로 설계를 함. 감단직으로 진행이 되면 시간외 수당과 주휴수당을 지급을 하지 않아도 되는데, 그것을 이용한 것임. 실질적으로 받아야 될 월 급여(최저임금 계산)에서 30~50만원이 적음.
- 그래서 노동부에 감단승인을 불승인 요청을 하였고 받아 들여 졌으나 용역업체는 행정 심판을 하였고 이때는 용역업체가 승소했음. 그러나 이후 다시 민주노총에서 행정 소송을 하였고 3년이 넘는 싸움 끝에 3심까지 승소, 현재 민사소송 진행중. 체불금 5억이 넘어서 합의부로 이송.
- 용역업체에서부터 감단 불승인으로 계속 금액을 받았다면 임금 저하 없이 자회사 전환 후에도 동결로 간다고 가정해도 277(최저임금 계산)만원을 받아야 하며 처우개선을 더 하면 3백만원이 넘어야 함. 그러나 현실적으로 254만원을 받으며 명절 상여금 각 50만원 복지포인트 40만원을 받고 있으며, 상여금과 포인트를 12개월 나누면 268만원이 실질적으로 월 받는 급여가 되는 것임.
- 정부에서 2017년 7월 20일자 이후 입사자는 정규직 전환 제외대상자라고 발표. 현장에서는 최소 10개월에서 많게는 20개월을 일하고 해고 됨. 이후 15일간의 투쟁으로 재입사시 지역 가산 점수와 재직 가산점수를 한 번이 아닌 계속 적용으로 한다는 협의서를 받고 투쟁을 멈춤. 그러나 재입사를 한 노동자들은 신입사원과 동일 직급 급여를 적용 받고, 자회사 전환자도 처우개선이 된 것이 없음.

3. 위험한 자회사 노동자의 노동환경

- 현재 석탄 사업소 하동발전과 삼척발전은 환경이 너무 열악함. 삼척발전소의 경우 석탄 가루와 카본가루가 날리고 쌓여있는 보일러실을 매일 청소함. 방독면과 방진면을 착용 하지만 방독면 지급 갯수가 현저히 적고 방진복도 한 달에 4개 지급함. 노동조합에서 이야기해서 8개 지급을 하고 있음.
- 여름에 보일러실 온도는 온도계 측정이 어려울 정도로 50도가 넘는 환경에서 방독면과 방진면 방진복까지 착용 일을 하고 있으며 온몸에 열이 분산이 안 되고 열을 식힐 휴게실조차도 없음. 이에 노동조합에서 휴게실 요청을 하였지만 아직까지 개선이 안되고 있음.
- 신인천발전소를 비롯하여 대부분의 발전소에서는 보일러실에 보온을 위해 감싸져 있는 석면이 바닥으로 떨어지고 있으며, 떨어진 석면을 청소하면서 자연스럽게 인체 내로 흡입이 됨. 체내에 흡입시 배출이 안되는 발암물질로서 작업환경이 안 좋음. 현장에서는 노동자들이 정확한 위험을 인지를 못하고 있고, 교육도 제대로 이루어 지지 않고 있음. 실질적으로 보호구를 착용 안하고 작업을 하는 노동자들도 있음. 이렇듯 작지만 장기간으로 근무시 위험요소들이 구석구석 스며 들어있음.

4. 용역업체 당시부터 시작되었던 노조 탄압

- 부산발전소에서는 국가보안시설 목적으로 운영하는 CCTV가 있음. 2018년 10월경 녹화영상을 현장 대리인은 노동자들 징계 목적으로 돌려 보고 시말서를 작성시켰었으며, 노조를 탄압했던 조장은 정규직 전환되기전 노동자들의 조금의 실수도 몰래 근무지에 가서 직접 찍은 사진과 CCTV 녹화영상을 유출해서 남부발전과 용역업체에 해고를 하라고 보고서를 작성 제출함.
- 실질적으로 저를 포함 노동조합 간부 4명이 해고 통보를 받았으며 이에 조장에 대해서 개인정보보호법 위반으로 관할 경찰서에 진정제출 하였으나 무죄로 나왔고, 남부발전과 용역업체는 민주노총을 탄압하던 그 사람에게 아무런 조치도 취하지 않았음. 이렇게 난리를 쳤음에도 자회사로 정규직 전환 이후 CCTV 비밀번호를 현장 대리인만 알게 하였는데 CCTV비밀번호를 현장대리인은 사건을 일으킨 조장에게 유출을 하였음. 자회사 코스포서비스에 징계를 요청하였으나 아무런 결과도 나오지 않음. 이렇듯 남부발전도 민주노총을 간접적으로 탄압을 하였음. 실질적으로 시말서, 징계위원회 계획, 감봉, 해고는 민주노총 조합원들만 받았고, 물의를 일으켰던 대장과 조장들은 징계조치가 한 건도 없었음.

5. 제대로 된 정규직화를 위한 우리의 요구

- 현재 석탄화력 자회사 고용 형태는 정규직 전환 되기 전과 동일 함. 용역 업체때 보다도 더 못 한점도 있음. 자회사라는 회사로 정규직이 되었지만 아직까지 완전한 정규직이 아님. 정권이 바뀌면 언제든지 다시 제자리로 돌아갈수 있는 것이 현실임. 대기업들의 구조조정 자회사 매각 등등 많은 공기업들도 매각을 하였고 없어졌음.
- 이에 현장 노동자들의 요구는 다음과 같음.
 - 아직까지도 불안한 고용을 개선하여 고용안정을 원한다.
 - 업무에 있어 안전하고 쾌적한 환경을 원한다.
 - 동일가치 동일임금 차별 없이 노동자들이 힘들게 일한 만큼의 임금을 원한다.<끝>

토론 4.

권영국(김용균 특조위 간사, 변호사)



토론 5.

산업통산자원부 전력산업과



토론 6.

고용노동부 산재예방정책과



토론 7.

기획재정부 경영관리과



