

故김충현대책위 연속토론회①

더 이상 죽지 않게
대통령이
해결하라

태안화력 김충현 비정규직 노동자 사망사고 대책위원회

故김충현노동자 사망사고, 무엇이 문제인가?

발전소 폐쇄에 따른 고용안전 대책 토론회

7.24(목) 14시

홍대 청년문화공간 JU 1층 카페

故김충현대책위_더불어민주당_하성무의원실_진보당_정혜경의원실



故김충현대책위 연속토론회 [1차]

“故김충현노동자 사망사고, 무엇이 문제인가?” 발전소 폐쇄에 따른 고용안전 대책 토론회

2025년 7월 24일(목) 14시
홍대 청년문화공간 JU 1층 카페
[서울 마포구 월드컵북로2길 49]

사회

· 권미정 故김충현대책위 (김용균재단)

발제

· 김하나 법무법인 두울 변호사
· 전주희 서교인문사회연구소 연구원
· 한재각 기후정의동맹 활동가

토론

· 김영훈 한전KPS비정규직지회 지회장
· 김혜진 전국불안정노동철폐연대 상임활동가
· 여형범 충남연구원 연구위원

공동주최 :

故김충현대책위, 더불어민주당 허성무(산자위), 진보당 정혜경(환노위)의원실

故김충현대책위 연속토론회 [2차]

“석탄화력발전소 폐쇄를 앞둔 김충현의 동료들이 말한다” -태안화력발전소 비정규직 노동자 실태조사 발표

2025년 7월 31일(목) 13시
민주노총 15층 교육장
[서울 중구 정동길 3 경향신문사]

사회

· 전수경 故김충현대책위 (노동건강연대)

발제

· 전주희 서교인문사회연구소 연구원
· 조건희 한국노동안전보건연구소 활동가
· 김혜진 김용균재단 상임활동가
· 임용현 한국노동안전보건연구소 활동가

토론

· 김영훈 한전KPS비정규직지회 지회장
· 의 조합원

주최 : 故김충현대책위

태안화력 故김충현 비정규직노동자 사망사고 대책위원회

순서

안내	13:00 ~
-----------	----------------

발제	13:10 ~
-----------	----------------

- 법무법인 두울 김하나 변호사
- 서교인문사회연구실 전주희 연구원
- 기후정의동맹 한재각 집행위원

토론	13:55 ~
-----------	----------------

- 한전KPS비정규직지회 김영훈 지회장
- 전국불안정노동철폐연대 김혜진 상임활동가
- 충남연구원 여형범 연구위원

플로어토론
종합토론

목 차

인사말

엄길용 공공운수노조 위원장	3
허성무 더불어민주당 국회의원	4
정혜경 진보당 국회의원	5

발제

김하나 법무법인 두울 변호사	8
전주희 서교인문사회연구실 연구원	48
한재각 기후정의동맹 집행위원	83

토론

김영훈 한전KPS비정규직지회 지회장	100
김혜진 전국불안정노동철폐연대 상임활동가	102
여형범 충남연구원 연구위원	109

메모	113
----------	-----



엄길용

공공운수노조 위원장

반갑습니다. 공공운수노조 위원장 엄길용입니다.

오늘 토론회를 함께 주최해주신 더불어민주당 허성무의원님, 진보당 정혜경의원님께 감사와 연대의 마음을 전합니다. 더불어 발전소 비정규직의 보다 나은 노동권을 향해 오늘도 함께 발제와 토론을 해주시는 활동가, 전문가 동지들께 감사의 말씀을 대신 합니다.

김충현동지가 우리 곁을 떠나 49재를 치룬지도 일주일이 되어갑니다. 그러나 김충현동지의 장례식날, 서둘러 대정부협의를체를 꾸리겠다던 이재명정부의 약속은 아직 지켜지지 않고 있습니다.

발전소 비정규직 동지들은 김용균을 떠나보낸 지난 7년의 시간 속에, 지켜지지 않는 김용균과의 약속을 지키기 위해 기나긴 싸움을 해왔습니다. 김충현 동지를 떠나 보내는 지금, 그와 같은 과오를 반복할 수는 없습니다.

이재명정부는 분명히 약속하고 이행해야 합니다. 정규직 전환과 정의로운 전환은 물러설 수 없는 요구입니다. 공공운수노조는 발전소 비정규직 동지들과 함께 투쟁하며 김충현동지 영정 앞에 한 치 부끄럼 없는 투쟁을 할 것입니다. 죽음의 발전소를 멈추고, 발전노동자의 총고용이 보장되는 세상이 될 때까지 투쟁하겠습니다. 감사합니다.



허 성 무

더불어민주당 국회의원

기계산업의 요람, 방위산업의 메카, 경남 창원시 성산구를 지역구로 둔 국회의원 허성무입니다.

먼저, 고 김충현 노동자의 안타까운 죽음에 깊은 애도의 뜻을 표합니다. 고인은 수십 년간 발전소 현장에서 묵묵히 자신의 소임을 다해오신 숙련 기술자이자, 안전 절차를 누구보다 철저히 지켜온 노동자였습니다. 그러나 반복되는 외주화 구조와 부실한 안전관리 속에서, 또 한 명의 노동자가 소중한 생명을 잃는 비극이 되풀이되고 말았습니다.

고 김용균님 이후 바뀌어야 했던 산업안전 체계는 왜 여전히 제자리인지, 우리는 이 자리에서 냉정히 묻고, 성찰해야 합니다. 발전소의 폐쇄와 에너지 전환은 단순한 에너지 공급의 문제가 아닙니다. 그 안에는 노동자의 삶과 생존, 그리고 지역사회의 지속 가능성이 함께 놓여 있습니다. 고인의 죽음은 제도적 무대책 속에서 밀려난 하청 노동자의 현실을 생생히 보여주는 상징이기도 합니다.

오늘 토론회가 고인의 죽음을 헛되게 하지 않는 사회적 전환의 시작점이 되길 바랍니다. 저 역시 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회의 위원으로서, 위험의 외주화를 끝내고, 누구나 안전하게 일할 수 있는 구조를 만들기 위해 끝까지 함께하겠습니다. 고 김충현님의 희생이 더 이상 반복되지 않는 세상을 위한 이정표가 되기를 간절히 바랍니다. 감사합니다.



정혜경

진보당 국회의원

비정규직 노동자 국회의원, 진보당 정혜경입니다.

우리는 6년 전 김용균 노동자를 죽음으로 몰고 간 태안 서부발전 현장에서 또 한 분의 노동자를 잃었습니다. 김용균 노동자는 몸에서 머리가 떨어져 나가 참혹하게 생명을 잃었습니다. 바로 그 현장에서 김충현 노동자는 1분에 780번 날이 돌아가는 기계에 몸이 말려 돌아가셨습니다. 애통하고 비통한 마음을 금할 길이 없습니다. 유족과 동료들에게 다시 한번 깊은 위로의 말씀을 드리며, 고인의 명복을 빕니다.

우리 사회는 김용균 이후에 단 한 발짝도 나아가지 못했습니다. 죽음의 외주화를 막자고, 다단계 하청구조를 바꾸자고, 2인 1조로 일하자고, 정당한 인력기준을 세우자고 그토록 호소했건만, 정부도 국회도 외면했습니다. 그 결과 2019년부터 2024년 7월까지 발전 5개사에서 산재사망한 노동자 5명 전원은 물론, 부상자 193명도 하청 노동자였습니다. 우리는 이 엄청난 사태를 직시하고 책임있게 대안을 마련해야 합니다.

한편, 극심해지는 기후위기 앞에 올 겨울 태안 1호기를 시작으로 2038년까지 40기 이상의 석탄발전소가 줄줄이 폐쇄됩니다. 이에 수천 명의 발전노동자들의 고용위기가 성큼성큼 다가오는데 여전히 대책은 전무합니다. 기후위기 극복을 위해 발전소

폐쇄에 동의한 노동자들에게 우리사회는 이들의 평범한 삶을 살아갈 수 있도록 책임을 다해야 합니다. 국가가 직접 공공재생에너지를 획기적으로 확대하고, 발전노동자들의 총고용을 보장하는 ‘정의로운 전환’이 절실합니다.

김충현 노동자의 죽음 앞에 우리가 해결할 과제는 그리 간단치 않습니다. 지금도 불안정한 일자리에 위험을 무릅쓰고 일하고 있는 수많은 노동자들, 대책없이 일터를 잃을 위기의 김용균, 김충현의 동료들에게 진정으로 해법을 제시해야 합니다. 바로 오늘 토론회에서 많은 분들의 지혜와 연구, 경험과 교훈들을 모아 우리가 가야할 길을 선명하게 밝히고 약속합니다. 비정규직 노동자 국회의원인 저도 그 책임을 다하기 위해 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

발제 1

태안화력발전소 도급계약의 한계 및
근로자파견관계 성립 고찰

김 하 나(법무법인 두울 변호사)

태안화력발전소 도급계약의 한계 및 근로자파견관계 성립 고찰

김하나 변호사(법무법인 두울)

1. 들어가며

2018년 12월, 태안화력발전소에서 근무하던 24세 청년 김용균씨가 사고로 유명을 달리하였고, 이후 하도급업체 소속 근로자의 산업재해 실태와 하도급 구조의 문제점이 사회적으로 주목을 받았습니다. 당시 정부는 이 사건을 계기로 '위험의 외주화' 문제를 개선하겠다는 견해를 밝혔고 일부 제도개선을 추진하였으나, 2025년 같은 발전소에서 또다시 하도급업체 소속 근로자 김충현씨가 사망하는 사고가 발생하였습니다. 이러한 반복적 사고는 기존 대책이 구조적 문제를 근본적으로 해결하지 못했음을 보여줍니다.

화력발전소는 고위험 작업이 상시 이루어지는 산업현장으로, 안전관리 체계의 적정성과 법적 책임의 명확성이 무엇보다 중요합니다. 그러나 실제로는 도급계약 구조를 통해 위험 작업이 하도급업체에 전가되고 있으며, 이에 따라 작업 현장의 안전관리가 분절되고 책임 주체가 불명확해지는 문제가 지속해서 제기되고 있습니다.

다단계 도급계약 구조의 근본적인 한계는 도급업체가 실질적인 업무 지휘·감독을 하지만 ‘사용자’로써 책임을 다할 필요가 지위이며, 하도급업체 소속 근로자는 기간제 계약을 갱신하는 형태로 근로계약이 반복적으로 체결하는 상대적으로 열위의 지위라는 점입니다. 이처럼 하도급업체 소속 근로자가 안정적인 지위를 보장받지 못한 채 임금, 근로시간, 휴일, 휴가 등 전반적인 근로조건을 요구할 수 없는 상황은 그 지위를 더욱 열악하게 만듭니다. 화력발전소에서 반복적으로 발생하는 사망사고도 이러한 근본적인 한계에서 벗어날 수 없습니다.

한국서부발전 주식회사(이하 ‘서부발전’)는 태안화력발전소의 운영사로, 발전소 정비업무를 자체적으로 수행하지 않으며 한전KPS 주식회사(이하 ‘한전KPS’)에 하도급하였고, 한전KPS는 다시 정비업무 중 일부를 한국파워O&M, 삼신 등 협력업체에 재하도급하였습니다. 그런데 이러한 재하도급 과정에서 협력업체 소속 근로자에 대한 ‘도급계약’이 아닌 ‘근로자파견관계’로 볼 수 있는 관계가 형성되었고, 실제 재하도급 협력업체 소속 근로자들이 한전KPS를 상대로 제기한 근로자지위확인소송이 현재 서울중앙지방법원에 계류 중입니다.

이번 발제는 근로자지위확인소송에서 논박이 이루어진 여러 주장 중 태안화력발전소 도급계약 구조의 법적 문제점을 고찰하여 발전소 근로자 산업재해의 구조적 원인 중 하나로 지적되어 온 도급계약의 법적 책임 구조를 보다 명확히 하고자 합니다. 나아가 도급계약의 형식을 띠고 있으나 실질이 근로자파견관계인 현황에 대한 개선 방향을 함께 모색해 보고자 합니다.

2. 한전KPS와 협력업체가 체결한 도급계약의 실질

가. 도급계약과 근로자파견계약의 차이

- 1) 도급계약은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 계약(민법 제664조¹⁾)입니다. 도급계약은 일정한 일의 완성을 목적으로 하며 그 일의 완성을 위하여 어떠한 노무를 어떻게 제공하느냐는 수급인에게 맡겨져 있고, 일을 완성하기 전까지 발생하는 위험도 역시 수급인이 부담하는 것이 원칙입니다.

1) 제664조(도급의 의의) 도급은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생긴다.

도급계약의 유형 중 ‘노무도급계약’은 수급인의 노무 제공을 통한 일의 완성을 내용으로 하는 것으로 ‘도급계약’의 일종입니다. 수급인의 노무 제공을 그 내용으로 하더라도 ‘도급계약’의 한 유형이므로 ‘일의 완성’인 결과물을 목적으로 하는 것에 변함이 없습니다.

- 2) 반면에 **근로자파견계약**은 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로계약을 체결한 **사용자가 아닌 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것**입니다(파견법 제2조 제1호¹⁾). 즉, 근로계약은 파견근로자가 속한 파견사업주(파견업체)와 체결하지만, 실제 파견업체와 계약을 맺은 사용사업주가 사용자 지위에서 관계를 맺고 노무를 제공하는 것입니다.

근로기준법 제9조²⁾는 원칙적으로 중간착취를 금지하고 있습니다. 사용자가 근로자의 노무를 제3자에 제공하게 하고, 그 가운데에서 이득을 취하는 것을 원칙적으로 금지하되 법률에 따라 일정 부분 이를 허용하는 것입니다. 파견근로자보호등에관한법률(이하 ‘파견법’)은 ① 근로자파견사업 허가를 받은 업체가, ② 근로자파견 대상 업무에 한하여, ③ 2년을 넘지 않는 범위에서 사용하도록 정하고 있고, ④ 파견사업주가 마련해야 할 조치 등을 법으로 정하고 있습니다.

- 3) 근로자파견관계를 형성하는 것이 직접 근로계약을 체결하는 것보다 노무비용이 절감됩니다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 파견법에 따라 근로자파견관계를 형성하는 것에 현실적인 제약이 존재하므로 형식은 도급계약이지만, 실질은 근로자에 대한 지휘·감독 권한을 자유롭게 행사하는 근로자파견관계가 형성되고 있습니다. 그리고 이러한 문제를 교정할 수 있는 감독 권한을 가진 고

1) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2020. 5. 26.>

1. “근로자파견”이란 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다.

2) 제9조(중간착취의 배제) 누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다.

용노동부가 조사 등을 실시하여 시정을 명하는 것이 마땅하나, 현실은 근로자가 집단으로 근로자지위를 확인해 달라는 취지의 소송을 법원에 제기하고 소송이 확정되면, 해당 사업장에 대하여 제한적으로 사후 시정조치가 이루어지는 수준입니다.

나. 한전KPS와 협력업체가 체결한 도급계약

1) 서부발전과 한전KPS가 체결한 도급계약

서부발전은 연도별로 태안화력발전소의 기전설비 경상정비공사에 대하여 한전KPS와 도급계약을 체결하였고, 연도별 계약서류 중 공사계약일반조건 제52조, 공사계약특수조건 제18조에서 하도급 관련하여 정한 내용을 살펴보면 아래와 같습니다.

[공사계약일반조건]

제52조(하도급의 승인등)

- ① 계약상대자가 계약된 공사의 일부를 제3자에게 하도급하고자 하는 경우에는 「전기공사업법」, 「건설산업기본법」 등 관련 법령에 정한 바에 의하여야 한다.
- ② 제1항의 규정에 의하여 계약상대자로부터 하도급계약을 통보받은 때에는 산업자원부의 전기공사 하도급 심사기준, 건설교통부장관이 고시한 건설공사 하도급 심사기준 등에 정한 바에 따라 하도급 금액의 적정성을 심사하여야 한다.

[공사계약특수조건]

제18조 (하도급)

- ① 발전설비 정비기술의 축적과 부실공사 방지를 위하여 경상정비공사 특성상 직영 정비를 원칙으로 하며, 부득이한 경우 하도급시에는 발주자의 사전 승인을 득하여야 한다.
- ② 발주자는 제①항에 의하여 하도급 승인요청 또는 통보를 받은 때에는 당해 공사의 성질, 내용 등을 고려하고 하도급업체의 시공능력 등을 심사하여 계약상대자에게 하도급의 승인 또는 수락 여부를 통보하여야 하며, 계약상대자는 발주자의 승인 불가 또는 수락불가 통보시 하도급을 시행할 수 없다.
- ③ 정비공사의 특성으로 인하여 재하도급은 허용되지 아니하며, 기타사항은 공사계약 일반조건 및 관계법령에 따른다.
- ④ 발주자는 하도급관련 중소기업 보호를 위해 필요시 다음과 같은 조치를 할 수 있다.

1. 하도급 낙찰률 및 물량의 적정성 확인
2. 하도급 대금 지급 확인
3. 하도급 대금 직불제 실시

공사계약일반조건 제52조 제1항은 「전기공사업법」, 「건설산업기본법」에서 정한 바에 따라 하도급 할 수 있다고 정하고 있습니다. 한전 KPS와 협력업체 소속 근로자들이 수행하는 경상정비업무는 **기계와 전기 2가지 분야**로 나누어 이루어지는데, ‘기계설비정비’는 기계설비공사사업으로 분류되어 건설산업기본법상 ‘전문공사’에 해당하고(건설산업기본법 시행령 별표1 건설업의 업종, 업종별 업무분야 및 업무내용, 건설산업기본법 제2조 제6호), ‘전기설비정비’는 전기사업용전기설비를 설치·유지·보수하는 공사(전기공사업법 제2조 제1호)로서 전기공사업법상 ‘전기공사’에 해당하여 「전기공사업법」, 「건설산업기본법」 두 법률이 모두 적용됩니다.

구 전기공사법(2018. 10. 18. 법률 제15576호로 개정되기 전의 것¹⁾) 제14조²⁾ 제1항은 원칙적으로 공사업자(한전KPS)가 도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 하도급 주어서는 아니 된다고 정하면서 예외적으로 대통령령으로 정하는 경우 도급받은 전기공사의 일부를

1) 2014. 8. 7.부터 2018. 10. 17.까지 시행된 법률입니다. 협력업체 소속 근로자들은 서부발전과 한전KPS가 2016년부터 2018년까지 체결한 계약서를 검토하여 해당 시기에 시행된 구 전기공사업법을 제시하였습니다. 다만, 해당 조항의 관련 내용은 그 이후에도 문구를 정리한 이외에 주된 내용이 개정되지는 않았습니다.

2) 전기공사업법 [시행 2014. 8. 7.] 제14조(하도급의 제한 등)

- ① 공사업자는 도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 하도급 주어서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 도급받은 전기공사의 일부를 다른 공사업자에게 하도급 줄 수 있다.
- ② 하수급인은 하도급받은 전기공사를 다른 공사업자에게 다시 하도급 주어서는 아니 된다. 다만, 하도급 받은 전기공사 중에 전기기자재의 설치 부분이 포함되는 경우로서 그 전기기자재를 납품하는 공사업자가 그 전기기자재를 설치하기 위하여 전기공사를 하는 경우에는 하도급 줄 수 있다.
- ③ 공사업자는 제1항 단서에 따라 전기공사를 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자에게 이를 서면으로 알려야 한다.
- ④ 하수급인은 제2항 단서에 따라 전기공사를 다시 하도급 주려면 미리 해당 전기공사의 발주자 및 수급인에게 이를 서면으로 알려야 한다.

다른 공사업자에게 하도급 줄 수 있다고 규정하고 있습니다. 동법 시행령 제10조¹⁾(하도급의 범위)는 ① 도급받은 전기공사 중 공정별로 분리하여 시공하여도 전체 전기공사의 완성에 지장을 주지 아니하는 부분을 하도급하는 경우, ② 수급인(受給人)이 법 제17조에 따른 시공 관리책임자를 지정하여 하수급인을 지도·조정하는 경우 요건을 모두 충족하였을 때로 제한하고 있습니다.

유사한 취지에서 구 건설산업기본법(2016. 2. 3. 법률 제14015호로 개정되기 전의 것) 제29조 제1항도 원칙적으로 건설업자가 도급받은 건설공사의 전부 또는 대통령령으로 정하는 주요 부분의 대부분을 다른 건설업자에게 하도급 할 수 없다고 정하며, 예외적으로 건설업자가 도급받은 공사를 ① 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우로서 ② 대통령령으로 정하는 바에 따라 2인 이상에게 분할하여 하도급하는 경우에는 하도급을 허용하고 있습니다²⁾.

동법 시행령 제31조 제2항은 “건설사업자가 도급받은 공사를 대통령령으로 정하는 바에 따라 계획, 관리 및 조정하는 경우”의 의미에 대하여 건설사업자가 국토교통부장관이 정하는 바에 따라 공사현장에서 인력·자재·장비·자금 등의 관리, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하고 이를 위한 조직체계 등을 갖추고 있는 경우라고 규정하고 있고(제2항), 제3항에서 2인 이상에게 분할하여 하도급할 수 있는 경우로 1. 도급받은 공사를 전문공사를 시공하는 업종별로 분할하여 각각 해당 전문공사를 시공할 수 있는 자격을 보유한 건설사업자에게 하도급하는 경우와 2. 도서지역 또는 산간벽지에서 시행되는 공사를 해당 도서지역 또는 산간벽지가 속하는 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 있는 중소건설사업자 또는 법 제48조에 따라 등록한 협력업자에게 하도급하는 경우를 들고

1) 해당 조항은 2010. 6. 18. 이후에 개정되지 않았습니다.

2) 해당 조항도 이후 제1항의 내용이 개정되지는 않았습니다.

있습니다.

2) 한전KPS가 이 사건 공사를 하도급 할 수 있는 요건

앞서 살펴본 것과 같이, 서부발전과 한전KPS가 체결한 계약 및 관련 법률의 내용을 종합하여 보면, 원칙적으로 한전 KPS가 업무 일부를 재하도급하지 못하고, 예외적으로 관련 법률에서 정한 요건을 충족하여 서부발전의 승인받은 경우 재하도급할 수 있습니다.

그리고 관련 법령은 한전KPS가 태안발전소 호기별 기계설비와 전기설비 경상정비공사를 하도급할 때는 **공사를 분리하여 시공하여도 전체 공사에 문제가 없을 정도의 자체 인력·자재·장비·자금 등의 관리가 이루어지고, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하며 이를 위한 조직체계 등을 갖춘 독립적인 업체에 해당 물량을 하도급 하도록** 정하고 있습니다. 세부적인 내용에 차이가 있지만, 주된 취지는 독립적으로 관련 업무를 수행할 인적·물적 요건을 갖추는 것으로 한 것입니다.

실제 한전KPS는 형식적으로는 위와 같은 요건에 맞게 전기설비와 기계설비를 담당하는 하도급업체를 나누어 나라장터에 ‘**물량 도급계약**’ 형식으로 입찰공고를 하여 재하도급 계약을 체결하였습니다.

3) 한전KPS와 하도급업체가 체결한 계약 : 물량 도급

위와 같은 배경에 기초하여 한전KPS는 협력업체 소속 근로자들이 속한 각 하도급업체가 체결한 계약의 목적과 내용을 보면 ‘물량 도급’ 형태의 도급계약을 체결하였음이 명백합니다.

한전KPS는 준시장형 공기업으로서 전자조달시스템을 통해 ‘제1-4 및 7-10호기 전기설비 경상정비 하도급 공사’ 등 특정 발전기의 경상정비 업무를 완성하는 것을 해당 계약의 목적으로 하는 공고를 하였습니다. 그리고 공사 개요상 ‘목적’으로 ‘태안 제1-4 및 7-10호기 발전설비 정비공사 수행을 위해 직원 대체 투입인력이 필요한 일부 물량을 하도급업체에 시공케 함 ……」이라고 기재하여, 호기를 특정하여 한전KPS 소속 근로자와 수행하는 업무 범위가 구분된다는 점을 명확히 하였습니다. 그리고 마지막으로 한전KPS는 7. 도급방법으로 ‘물량도급 시행’을 명기하였습니다. 이후 2021년과 2022년에 계약을 체결하면서 공지한 내용도 이와 같습니다. 종합하면, 한전KPS는 호기를 1~4호기, 7~10호기로 특정하여 해당 발전설비의 경상정비공사 물량을 하도급 한 것임이 명백합니다.

I. 공사 개요 1. 공사업명 : 제1-4 및 7-10호기 전기설비 경상정비 하도급공사 2. 목 적 태안 제1-4 및 7-10호기 발전설비 정비공사 수행을 위해 직원 대체 투입인력이 필요한 일부 물량을 협력업체에 시공케 함으로써 원활한 공사관리 및 책임정비를 통한 정비 신뢰성 확보에 만전을 기하고자 함. 3. 공사기간 : 2018. 11. 01 ~ 2019. 04. 30 (6개월간) 4. 설계금액 : ₩556,418,000 (공급가액) 5. 공사범위 : 공사시방서 참조 6. 업체자격 : 협력업체 운영지침에 따른 전기분야 등록업체 ○ 필수보유면허 : 전기공사업 등록면허 7. 도급방법 : 물량도급 시행 8. 설계기준 가. 대한건설협회 발표 시중노임 : 2018년 하반기노임(2018.09.01 공표) 나. 사규 공사관리규정 41100 제3장(발주공사) 제1절(공사설계) 다. 건설협회 완성공사 원가분석비용 및 원도급공사 경비율 라. 18년 공사원가계산 제비용 적용기준(조달청) 마. 협력업체 수행 실적공량 조사자료 9. 예산과목 : 경상정비원가/외주비/외주용역비
--

2018년 공사설계서 일부

다시 말해, 한전KPS는 협력업체와 계약을 체결할 때 도급계약 중에서도 ‘노무 제공을 통한 일의 완성’을 목적으로 하는 ‘노무도급’이 아니라 발전소 호기를 기준으로 한 개별 설비에 대한 일의 완성인 ‘물량도급’임을 명확히 한 것입니다. 2018년 공사설계서 제7쪽 이하의 IV. 공사계약 특수조건으로 기재한 부분을 살펴보면, 한전KPS는 역무 범위를 아래 제시한 것과 같이 ‘공사’를 기준으로 정하였고(제3조), ‘공량 산출내역’도 설비를 중심으로 산출된다는 점을 확인할 수 있습니다.

제3조 (역무범위) ① 본 공사에 포함되는 업무는 발주자 현장사업장에서 시행하는 다음 각 호의 일부를 수행한다. 1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사 2. 계획예방정비공사 3. 개보수공사 ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분) 1. 소규모 영선작업 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비

다. 실질적인 도급계약 이행 양태

형식적으로 ‘물량도급’ 형태의 도급계약을 체결하였고, 관련 법령상 공사를 분리하여 시공하여도 전체 공사에 문제가 없을 정도의 자체 인력·자재·장비·자금 등의 관리가 이루어지며 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하는 조직 체계 등을 갖춘 독립적인 업체에 하도급하여야 합니다. 하지만 실제 해당 협력업체가 적어도 소속 근로자와의 관계에서 독립적인 업체라고 볼 만한 실질이 존재하지 않았습니다. 또한, 물량도급임에도 불구하고 역무 범위를 다소 추상적으로 기재하면서 한전KPS의 필요에 따라 원거리에 있는 발전소로 지원을 가게 하거나, 계약서에 존재하지 않는 설비 정비에 투입하게 하였고, ‘경상정비업무’가 아닌 경상정비에 필요한 부품을 가공·제작하는 ‘선반작업’을 지시하는 등 직접적으로 협력업체 소속 근로자에 대한 광범위한 지휘·감독 권한을 행사하였습니다.

협력업체 소속 근로자를 지휘·감독하는 등 구체적인 근로자파견관계 성립에 관한 부분은 항을 바꾸어 살펴보고, 본 파트에서는 협력업체가 운영된 형식적인 내용을 중점적으로 살펴봅니다.

1) 협력업체는 빈번히 변경되지만, 소속 근로자와 고용관계는 유지되었습니다.

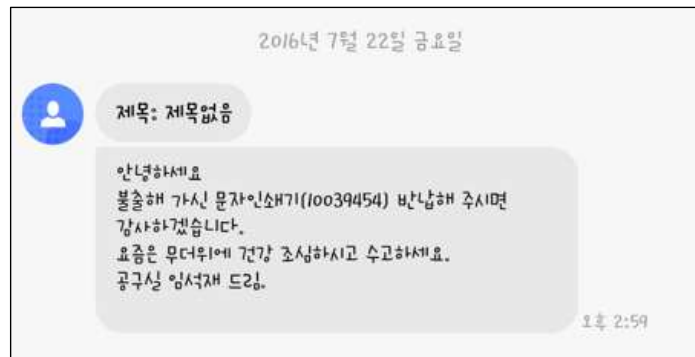
현재 소송을 진행하고 있는 ‘기계’와 ‘전기’ 분야의 협력업체 소속 근로자들이 속했던 협력업체 변경내역을 살펴보면 아래와 같습니다. 협력업체가 아래와 같이 빈번히 변경되는 과정에서 협력업체 소속 근로자들은 계속 태안화력발전소 ‘기계’와 ‘전기’ 분야에서 같은 업무를 수행하였습니다.

협력업체 소속 근로자들은 협력업체가 변경되던 시기에 후속 협력업체 소속 임원이 형식적으로 면접을 보거나 그마저도 없이 소속이 변경이 된 경우가 빈번하였다고 진술하였습니다. 실제 협력업체 소속 근로자가 업무를 수행할 때 업무지시와 감독을 한전KPS로부터 받기에 어떤 협력업체에 속해있는지가 중요한 부분이 아니었습니다.

전기부문		기계 부문	
운영기간	업체명	운영기간	업체명
2003.10.06.~2004.09.01	(주)우민전기	-	-
2004.09.01.~2005.09.30	젠텍엔지니어링(주)	-	-
2005.10.01.~2007.05.11	(주) 대아	-	-
2007.05.11.~2008.05.31	옵티멀에너지서비스 (주)	-	-
2008.06.01.~2009.06.14	(주)신아이앤씨	-	-
2009.06.16.~2010.06.15	옵티멀에너지서비스 (주)	2010.04.15.~2010.06.16	동림산업(주)

2010.06.16.~2011.08.31	(주)신아이앤씨	2010.07.01.~2011.08.31	세종기업(주)
2011.09.01.~2012.12.31	(주)영진산업	2011.09.01.~2012.12.31	(주)성산기업
2013.01.01.~2014.12.31	세종기업(주)	2013.01.01.~2014.12.31	대화강건(주)
2015.01.01.~2017.05.31	대경기술(주)	2015.01.01.~2017.05.31	대광이앤씨(주)
2017.06.01.~2018.10.31	(주)제스엔지니어링, 대광이앤씨(주)	2017.06.01.~2018.10.31	(주)에이치케이씨, 대광이앤씨(주)
2018.11.01.~2019.12.31	(주)삼신	2018.11.01.~2019.12.31	(주)오에스산업개 발
2020.01.01.~2020.12.31	마스터텍	2020.01.01.~2020.12.31	(주)피엠피
2021.01.01.~2022.02.28	(주)오에스아이	2021.01.01.~2022.02.28	(주)케이티엠
2022.03.01.~2023.05.31	(주)아전이앤씨	2022.03.01.~2023.05.31	(주)신한전설
2023.06.01.~	(주)한강	2023.06.01.~	엔에스시스템(주)

또한 협력업체 소속 근로자들은 작업에 필요한 고가의 장비뿐 아니라 드라이버, 몽키, 스패너, 전동 드릴 등 기본적인 작업도구까지 한전KPS 소유 장비를 사용하였는데, 이는 작업마다 한전KPS 공구실로부터 주요 작업 도구를 빌려 업무를 수행하고, 작업을 마친 다음 다시 공구실에 반납하는 방식으로 이루어졌습니다. 협력업체 소속 근로자들이 작업에 사용하기 위해 빌려 간 작업도구의 반납이 예정보다 늦어지면 한전KPS 공구실은 문자를 발송하여 반납을 요청하기도 하였습니다. 협력업체는 작업복, 마스크, 안전화, 안전벨트 등 작업에 사용하는 일부 소모품을 제공하였는데, 이를 수입하는 비용 역시 한전KPS가 협력업체에 안전관리비 형식으로 지급한 비용으로 충당하였습니다.



공구실 문자 일부

한전KPS는 협력업체 소속 근로자들이 근무하였던 사무실도 제공하였습니다. 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 정비동 내 2층에 소재한 일부 사무실을 사용하였는데, 별도의 사용계약 없이 한전KPS로부터 장소를 무상으로 제공받았던 것으로 확인됩니다(소 제기 이후 임대차계약을 체결하였을 가능성이 존재하나, 이는 최근의 일입니다).

이러한 사실관계에 비추어, 형식적으로 위 협력업체들이 어떠한 자료를 제출하여 업체의 규모와 시공 능력을 입증하였는지는 알 수 없으나, 실제 작업현장에서 자체 인력·자재·장비·자금 등의 관리가 이루어지고, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하는 조직체계 등을 갖춘 독립적인 업체라고 평가할 수 있을지 의문입니다.

2) 한전KPS는 공사계약서상 역무 범위를 추상적으로 정하여 한전KPS의 필요에 따라 수시로 노무 제공이 가능하게 하였습니다.

발전회사의 일반적인 정비조직은 크게 ‘전기부’와 ‘기계부’로 나뉩니다. 한전KPS와 협력업체가 체결한 연도별 계약서 문서 중 공사설계서 ‘IV. 공사계약 특수조건’ 제3조는 협력업체 역무 범위를 규정하고 있습니다. 앞서 살펴본 것처럼 한전KPS는 ‘전기설비’와 ‘터빈설비’ 2개로 나누어 하도급계약을 체결하였지만, 두 계약 공사계약 특수조건의

제3조에서 정한 역무 범위의 기재 내용은 동일합니다.

[2018년 공사설계서(전기설비) 제32쪽]

제3조 (역무 범위)

- ① 본 공사에 포함되는 업무는 발주자 현장사업장에서 시행하는 다음 각 호의 일부를 수행한다.
1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 2. 계획예방정비공사
 3. 개보수공사
- ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)
1. 소규모 영선작업
 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비

[2020년 공사설계서(전기설비) 제32쪽]

제3조 (역무 범위)

- ① 본 공사에 포함되는 업무는 발주자 현장사업장에서 시행하는 다음 각 호의 일부를 수행한다.
1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 2. 계획예방정비공사
 3. 개보수공사
- ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)
1. 소규모 영선작업
 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비
 3. [IGCC 설비의 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사](#)
 4. [IGCC 설비의 계획예방정비공사 지원](#)

[2018년 공사설계서(터빈설비) 제32쪽]

제3조 (역무 범위)

- ① 본 공사에 포함되는 업무는 발주자 현장사업장에서 시행하는 다음 각 호의 일부를 수행한다.
1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 2. 계획예방정비공사
 3. 개보수공사
- ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)
1. 소규모 영선작업
 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비

[2020년 공사설계서(터빈설비) 제32쪽]

제3조 (역무 범위)

- ① 본 공사에 포함되는 업무는 발주자 현장사업장에서 시행하는 다음 각 호의 일부를 수행한다.
 - 1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 - 2. 계획예방정비공사
 - 3. 개보수공사
- ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)
 - 1. 소규모 영선작업
 - 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비
 - 3. IGCC 설비의 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 - 4. IGCC 설비의 계획예방정비공사 지원

한전KPS와 협력업체가 체결한 하도급계약에 기초하여 협력업체 소속 근로자들이 수행한 업무를 구체적으로 살펴보면 아래와 같습니다.

- ① **경상정비업무** : 일상적인 정비를 의미하며, 의뢰서에 의한 정비, 예방점검정비, 직원 자체 수행 경정비, 긴급정비 등이 포함됩니다.
- ② **계획예방정비업무** : 설비운영 부서 주관으로 설비의 고장을 사전에 예방하기 위해 계획된 정비주기에 따라 설비의 가동을 중지하고 정기적으로 행하는 점검을 의미하는데, ‘Overhaul’을 줄여 O/H로 칭하기도 합니다. 경상정비업무와 계획예방정비업무는 협력업체 소속 근로자들이 가장 주되게 수행한 업무입니다.
- ③ **개보수공사업무** : 개보수공사업무는 문자 그대로 설비가 제 역할을 충분히 수행하지 못할 때 기존 설비를 목적에 맞도록 개조하는 행위를 의미하는데, 협력업체 소속 근로자들은 필요한 경우 한전KPS가 제공한 부품, 자재 및 재료를 사용하여 한전KPS 지시에 따라 설비 개보수 업무를 수행하였습니다.
- ④ **기타 업무** : 협력업체 소속 근로자들은 위 3가지 주된 업무 이외에도 한전KPS가 수행하는 각종 업무를 수행하였습니다. 계약서 제 3조에는 ‘경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내’에서 한전KPS가 요청하는 작업을 수행하는 것으로 정하고 있으나, 협력업체

소속 근로자들은 한전KPS의 필요에 따라 수시로 업무를 수행하였습니다. 대표적으로 계약서에 기재된 영선(營繕)업무, 즉 태안화력 발전소 시설 및 설비의 유지, 보수, 관리를 위해 건축물을 새로 짓거나 수리하는 업무에 투입되었고, 긴급사항이나 일상적인 사항에 대한 점검·정비업무를 수행하였습니다.

- ⑤ 또한 한전KPS는 계약기간이 2020. 1. 1. 개시되는 하도급 공사부터 제3조 제2항에 ‘3. IGCC 설비¹⁾의 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사’, ‘4. IGCC 설비의 계획예방정비공사 지원’ 업무를 역무 범위에 추가하였습니다.

그런데 문제는 협력업체 소속 근로자들이 한전KPS 필요에 따라 위 계약의 범위를 넘어선 업무까지 수시로 수행하였다는 점입니다. 계약 범위에 포함되는 태안화력발전소 특정 호기 발전설비에 대한 경상정비업무, 계획예방정비업무 및 개보수공사뿐만 필요한 경우 태안화력발전소 전체에서 발생한 업무수행에 협력업체 소속 근로자들이 수시로 투입되었고, 한전KPS의 필요에 따라 태안화력발전소 업무뿐만 아니라 보령, 평택, 영흥, 영월과 같이 원거리에 있는 발전소로 보내져 지원 업무를 수행하기도 하였습니다.

한전KPS는 2020. 1. 1. 개시되는 하도급공사부터 계약서상 IV. 공사 계약 특수조건 제3조 제2항에 ‘3. IGCC 설비의 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사’, ‘4. IGCC 설비의 계획예방정비공사 지원’ 업무를 역무 범위에 추가하였습니다. 그런데 실제 협력업체 소속 근로자들이 IGCC 설비 정비업무에 투입된 시기는 2017년 6월이고, 투입시기를 뒷받침하는 정산요청 공문이 존재합니다. IGCC 설비

1) 석탄가스화복합화력발전소(IGCC : Integrated Gasification Combined Cycle)입니다. IGCC는 석탄을 고온·고압에서 가스화시켜 연료로 사용하는 청정석탄화력 발전기술입니다. 석탄화력발전소에 비해 높은 발전효율을 가지며, 직접 연소 발전에 비해서는 황산화물 90% 이상, 질소산화물 75% 이상, 이산화탄소 25%의 저감이 가능합니다. (출처 : 한국전력기술 홈페이지)

는 기존 태안화력발전소의 발전설비와 상이한 체계의 설비로써 해당 설비에 협력업체 소속 근로자들을 투입할 계약상 근거가 명확하지 않았고, 협력업체 소속 근로자들이 문제를 제기하자 한전KPS는 계약기간이 2020. 1. 1. 개시되는 입찰계약서에 IGCC 설비의 경상정비업무, 계획예방정비업무를 기타 업무로 명기한 것입니다. 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 지시에 따라 계약대상인 발전소 호기 이외의 호기에 대한 각종 정비·점검업무, 태안화력발전소뿐만 아니라 원거리 발전소 지원업무, IGCC설비에 대한 정비업무가 계약 범위에 포함되기 이전에 IGCC 설비 정비업무까지 계약 외 업무를 수행하였습니다.

나아가 고(故) 김충현(이하 ‘고인’) 근로자가 수행한 선반업무는 한전KPS의 개별 부서에서 필요한 부품을 수작업으로 만드는 업무입니다. 위 계약서 제②항에서 ‘업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)’이라고 업무 범위를 다소 추상적으로 표시한 부분이 존재하나, 그러한 사정이 존재하더라도 해당 문구의 해석은 ‘경상정비공사’, ‘물량도급’이라는 계약의 큰 틀에서 벗어나지 않는 작업을 의미하는 것입니다. 그런데 고인이 수행한 업무는 경상정비공사에 필요한 부품 일부를 금속 가공을 통해 생산하는 업무로 한전KPS와 협력업체가 체결한 ‘경상정비공사’의 범주에 포섭하기 어렵습니다.

라. 소결

서부발전과 한전KPS가 체결한 계약 및 관련 법령의 규정을 종합하면, 한전KPS는 원칙적으로 업무의 일부를 재하도급하지 못하고, 예외적으로 관련 법률에서 정한 요건을 충족하여 서부발전의 승인을 받은 경우 재하도급할 수 있습니다. 그리고 이 경우 재하도급업체, 즉 협력업체는 공사를 분리하여 시공하여도 전체 공사에 문제가 없을 정도의

자체 인력·자재·장비·자금 등의 관리가 이루어지고, 시공관리·품질관리·안전관리 등을 수행하며 이를 위한 조직체계 등을 갖춘 독립적인 업체일 것을 요건으로 합니다.

하지만, 실질적으로 협력업체는 빈번히 변경되지만 소속 근로자들은 그대로 일을 하는 상황에서 작업에 필요한 자재, 장비, 부품 및 업무 관련 장소를 한전KPS가 제공하는 등 협력업체가 적어도 소속 근로자와의 관계에서 독립적인 업체라고 볼만한 실질이 존재하지 않았고, 공사계약서 역무 범위를 다소 추상적으로 기재한 것을 기화로 한전KPS의 필요에 따라 원거리에 있는 발전소로 지원을 가게 하거나 계약에 없는 설비 정비에 협력업체 소속 근로자를 투입시키고, ‘경상정비업무’가 아닌 경상정비에 필요한 부품을 가공·제작하게 하는 등 도급계약의 형식에 비추어 계약 범위 이외의 업무를 수행한 사정이 확인됩니다.

3. 협력업체 소속 근로자와 한전KPS 사이 근로자파견관계 형성

가. 일반론

- 1) 협력업체 소속 근로자들이 수행한 업무는 파견법상 파견대상업무에 해당하지 않기에 공식적으로 근로자파견계약을 체결할 수 없습니다. 이에 한전KPS가 형식은 도급계약이지만, 실질은 자유롭게 협력업체 소속 근로자에 대한 지휘·감독권을 행사할 수 있는 근로자파견관계를 형성할 수밖에 없는 유인이 존재합니다.

2) 대법원은 근로자파견관계 성립 여부와 관련하여, ‘당사자가 붙인 계약의 명칭이나 형식에 구애될 것이 아니라, 제3자가 당해 근로자에 대하여 직·간접적으로 그 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시를 하는 등 상당한 지휘·명령을 하는지, 당해 근로자가 제3자 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 직접 공동작업을 하는 등 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있는지, 협력업체 소속 근로자가 작업에 투입될 근로자의 선발이나 근로자의 수, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검 등에 관한 결정 권한을 독자적으로 행사하는지, 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정되고 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 그러한 업무에 전문성, 기술성이 있는지, 협력업체 소속 근로자가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지 등의 요소를 바탕으로 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 한다.’고 하여 근로관계에 관한 다른 판단 기준과 마찬가지로 종합적, 실질적 판단론을 제시하고 있습니다.

나. 근로자파견관계의 성립

1) 업무상 상당한 지휘·명령 존재

업무상 상당한 지휘·명령이 존재하는지 여부는 직·간접적으로 업무수행의 구체적 사항(작업배치·변경, 작업량, 작업방법, 작업내용, 작업속도, 작업 장소 등)에 관한 구속력 있는 지시를 하고, 소속 근로자가 이에 구속되는지 여부에 관한 내용입니다.

한전KPS와 협력업체가 체결한 공사계약 특수조건 제5조는 ‘경상정비업무 수행절차’와 관련하여 공사통보서에 의해 계약상대자가 주문한 정비업무를 수행한다고 정하고 있고, 산업안전보건법령 등 관련 절차에 따라 안전작업을 하는 경우 관리자와 TBM 회의를 진행한 후 승인

이 이루어지면 작업을 진행하게 됩니다. 그러나 실제 현장에서 업무수행은 한전KPS 정비조직과 협력업체 소속 근로자들이 속한 협력업체 정비조직이 하나의 조직처럼 움직였고, 한전KPS 소속 정규직 근로자와 협력업체 소속 근로자들이 한 팀을 이뤄 한전KPS 업무내용을 한전KPS 소속 정규직 근로자가 협력업체 소속 근로자들에게 직접 하달하고, 함께 정비하는 방식으로 직접적인 지시가 이루어졌습니다.

한전KPS 산하 태안사업소 정비부서는 전기부와 기계부는 전기1부¹⁾, 전기2부, 기계1부, 기계2부와 기계와 전기를 합친 기전부까지 5개 부서가 존재합니다. 그리고 이에 대응하는 협력업체도 한전KPS의 정비조직과 똑같이 전기1부, 전기2부, 기계1부, 기계2부와 기전부로 조직을 나눠 업무를 수행하였습니다. 이렇게 조직을 같은 형태로 구성하여 한전KPS의 기계1팀과 협력업체 소속 근로자들 기계1팀이 함께 근무하는 방식으로 혼재 근무를 용이하게 조직하였습니다.

한전KPS 조장을 포함한 직원들은 오전 회의에서 당일 수행할 구체적인 작업 내용과 각 개별 작업을 수행할 작업 인원을 아래와 같이 정하여 작업현황판에 공유하였고, 협력업체 소속 근로자들은 이에 따라 작업을 수행하였습니다. 아래 작업현황판 정비원란과 안전수칙판의 각 담당자 부분에는 협력업체 소속 근로자와 한전KPS 근로자의 이름이 한 조로 묶여 기재되어 있음을 확인할 수 있습니다. 한전KPS가 작업배치·변경, 작업량, 작업방법, 작업내용, 작업 장소를 결정한 것입니다.

1) 과거 ‘팀’으로 칭하던 시기도 있으나 현재는 ‘부’ 체제입니다.

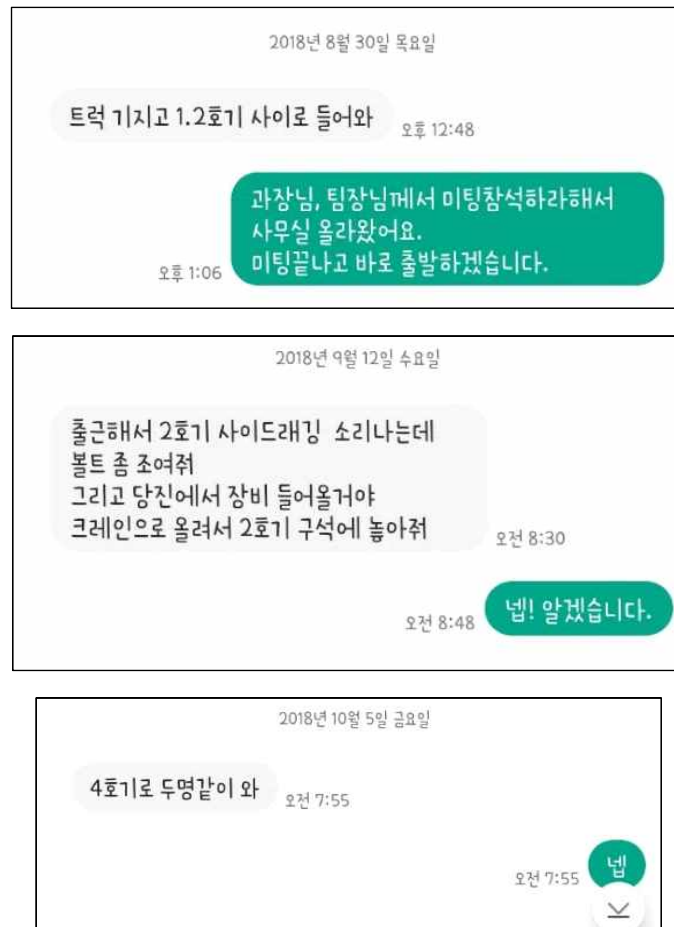
작업현황판		정비원
금일 작업 내용		
1	주변압기, 부근변압기, 여자문 변압기, 태양광 (ESS/ ESS 2)	윤대현, 이종국, 정찬호
2	해수전해 설비 정류기 정비용 계측기 정리	윤대현, 이종국
3	해수전해 설비 CE 정류기 정비 및 전원 cable 리구교체	최현우, 김기민, 김영환, 김현우, 최현우, 이종국
4	동계 페트롤 점검	정찬호, 박인국
5	#9, 10 현상 안전 점검 (안전 28구)	김성국
6		
7	#9, 10 Main TR 345 KV Cable, Yard	정찬호, 박인국
8		

KPS작업현황판

2022년 4월 11일 월요일		안전수칙판	
공사명	2회 계획예방정비공사 B급 Main TBN	정비부서	한전 KPS 제1부
공사기간	2022. 3. 7. ~ 2022. 5. 13. (68일간)	안전책임자	김종식 (H.P) 010-3886-2099
공사감독	성명 강병준 H.P 010-4039-8703	관리감독자	성명 김문수 H.P 010-3862-1013
정비내용	※ HIP Turbine * HP 2 side slip point 점검 1. HIP Lower Inner Casing Cleaning (Final) } 강연재 2. " " DPM Install & Step check * MT 점검 3. N1~3 Lower Gland Head install & Step check ※ LP Turbine * LP-N102 DPM side slip point 점검 (2CA) 1. LP-A, B Lower inner Casing Cleaning (Final) } 강연재 2. N4~7 " Gland Head Cleaning (Final) } 강연재 3. LP-A, B Lower DPM install * MT 점검 4. N4~7 Lower Packing Set ※ HIP Outer Casing Blasting 용반 점검 & T1~6 Oil Chamber Cleaning (Final) ※ LP-A, B inner Casing Heating Bolt inspection : 김현우, 김민우 ※ Thrust BRG Lower Casing install : 강연재		
금일 작업	유해위험요소·특이사항 1. 개인 기본 안전관리 착용 (안전모, 안전화, 안전벨트) 2. 승하차 하강시 안전수칙 (안전모, 안전벨트, 안전장구) 3. 신장안전 안전고의 착용 4. 작업 TBM, 안전차로, 질서 5. 화기 사용시 소화기 비치 및 화재예방 6. 개구부, 본래의 추락 방지 안전 7. 고소작업시 안전벨트 착용 및 2인 1조		

안전수칙판 촬영사진

위와 같이 한전KPS 소속 근로자와 협력업체 소속 근로자가 팀을 이뤄 업무를 수행할 때, 한전KPS 소속 근로자가 현장에 감독자로 배치된 것이 아니라 함께 업무를 수행하면서 업무의 구체적인 내용을 결정하여 하달하였고, 직접 전화, 문자 및 카카오톡 메시지를 통해 업무를 직접 지시하였습니다. 전화로 작업지시를 하는 경우가 가장 많았고, 간헐적으로 카카오톡으로 대화를 주고받았습니다.



협력업체 소속 김○○과 한전KPS 소속 윤○○이 2021. 12. 10. 나눈 대화를 살펴보면, 한전KPS 소속 김○○이 “그, 작업 하나 나와 가지고. 같이 작업하라고 그래 가지고.”라며 협력업체 소속 김○○에게 전화하여 작업내용인 ‘GIB 쪽에 보온부스 작업’을 언급하면서, 해당 업무수행에 필요한 ‘우마 사다리’, ‘전동 드릴’, ‘현황판’을 누가 가져올지를 의논하고, 한전KPS 소속 윤○○이 “○○이 형님한테 전화 드렸는데 9시 30분이나 40분 돼야지 작업할 거.. 할 수 있거든. 그전에 그냥 준비만 해주면 되거든.”이라고 업무개시 예정시간을 알려주었습니다.

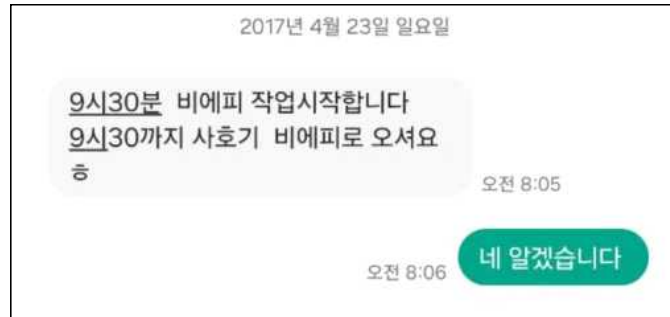
협력업체 소속 김○○과 한전KPS 소속 문○○이 2021. 12. 22. 나눈 대화를 살펴보면, 한전KPS 소속 근로자가 이처럼 구체적으로 사전

에 업무내용과 방식 등을 지시하지 않더라도 “너 지금 뭐 아무것도 안 하지?”라고 협력업체 소속 근로자 일정을 확인한 다음 “이따가 ○○이 형 전화 올 거야. 그러면 그쪽 좀 도와줘.”라거나 협력업체 소속 김○○이 한전KPS 소속 전○○와 2021. 12. 28. 나눈 대화처럼 “그, 오후에 Chiller 그거 펜 하나 공조기실에 그, 절연 하나 썰 거 있는데 저랑 오후에,” “그, 시간은 잘 모르겠는데 한 제가 1시 반 뭐 이렇게 2시쯤에 연락드릴게요.”라며 향후 계획을 알려주기도 합니다.

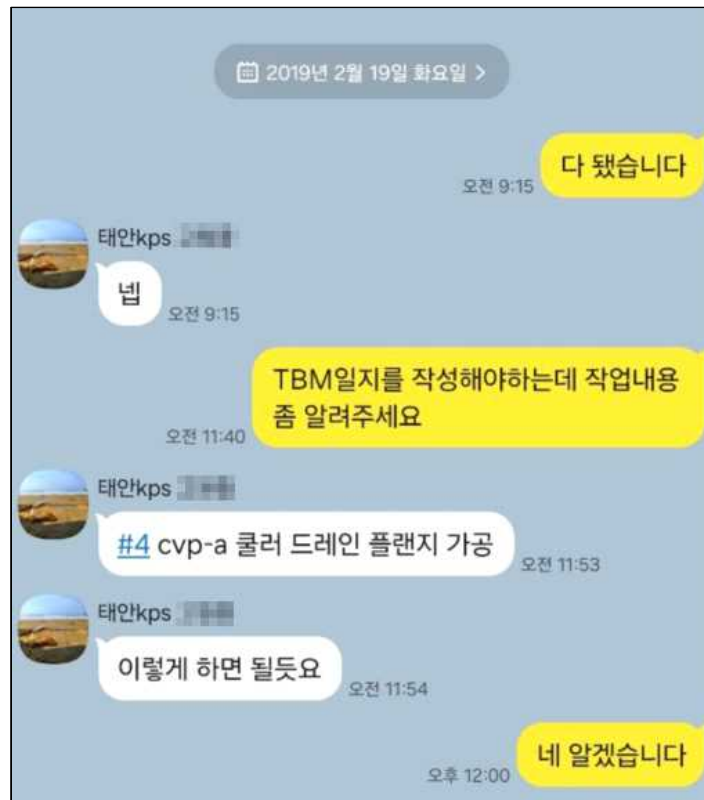
또한, 한전KPS 소속 근로자들이 ① 2022. 7. 20. 협력업체 소속 김○○에게 ‘지하 Cable Room Sump 절연’, ‘Level Switch 변경’을 지시하면서 대기실로 만나자고 한 사실, ② 2022. 7. 20. 협력업체 소속 조○○에게 ‘1, 2호기 쪽 1층에 Oil하고 이런 거 좀 새는거 닦고 뭐 드럼통하고 이런 것 관리’를 위해 9시 반쯤 CWP 컨테이너에서 만나자고 한 사실, ③ 2023. 2. 24. 협력업체 소속 조○○에게 ‘SOVP Oil 교체를 위한 Portable Pump 설치’를 위해 2, 3호기 인근에서 기다리라고 한 사실, ④ 2023. 5. 15. 협력업체 소속 조○○에게 ‘3호기 HFP 밑에 Oil이 샐는지 확인하고 만약 샐다면 유흡작제를 깔아놓도록’ 지시한 사실, ⑤ 2023. 4. 3. 협력업체 소속 정○○, 정○○에게 연락하여 현장에서 잘 진행되지 않는 작업을 어떻게 수행해야 하는지 의논하며 업무를 수행한 사실 등을 확인할 수 있습니다.

이처럼 한전KPS의 지시에 종속되어 직접적으로 문자메시지, 카카오톡 및 전화를 이용한 작업지시를 받으며 업무를 수행한 사정은 선반 업무를 수행한 고인의 휴대전화에서도 확인됩니다. 한전KPS는 아래와 같이 문자로 작업장소를 지정하여 호출하고, 카카오톡을 이용하여 수시로 필요한 부품 제작을 의뢰하였습니다. 바빠서 카카오톡으로 메시지를 남긴다는 취지의 메시지 내용과 고인이 카카오톡으로 ‘다됐습니다.’라고 먼저 메시지를 남기는 사정에 비추어 구두로 작업지시가 더

빈번하게 이루어진 것으로 보입니다.



이러한 작업지시는 한전KPS와 협력업체가 체결한 도급계약서상 절차에 따르지 않은 것임이 명백한데, 고인의 카카오톡 메시지를 보면 먼저 작업지시에 따라 업무를 수행하고 사후에 TBM 일지를 작성하기 위해 정확한 작업 내용을 묻는 메시지를 다수 확인할 수 있습니다.



2) 한전KPS 조직에의 실질적 편입

실질적 편입 지표는 도급업체 소속 근로자와 협력업체 소속 근로자가 하나의 작업 집단으로 공동 작업을 하거나, 계약상 업무 외의 업무도 수행, 결원 발생 시 대체하도록 하는 등 자신의 근로자와 마찬가지로 자신의 사업에 편입함으로써 종속적으로 지배한다고 볼 수 있는지에 대한 것입니다.

앞서 2. 항에서 협력업체 소속 근로자들이 도급계약상 업무 외의 업무도 수행하였다는 점은 전술하였습니다. 아와 더부령 협력업체 소속 근로자들이 한전KPS 소속 근로자들과 팀을 이루어 협업을 통해 화력 발전시스템의 유기적인 시스템의 일부인 정비·점검업무를 수행하였다는 점도 명백합니다.

‘근로자파견관계’ 성립이 쟁점이 된 다수의 판결에서 ‘혼재근무’는 많은 경우 근로자파견관계의 근거가 되고 있습니다. 혼재근무 과정에서 발생하는 각종 의사소통 과정이 상당한 지휘·명령에 해당할 개연성이 매우 높고, 소속 근로자와 하나의 작업집단으로 구성되어 제3자의 사업에 실질적으로 편입되었다고 볼 수 있기 때문입니다.

한전KPS 소속 조장 등 관리자들은 매일 오전 회의를 통해 정비·점검업무를 수행할 작업조를 편성하였는데, 편의상 설비를 구분하여 각 설비(발전기, 고압전동기, 저압전동기, 차단기, MOV, 회로, 변압기)별로 한전KPS 직원을 책임자로 지정하고 협력업체 소속인 근로자들을 조원으로 배속하여 작업조를 구성하였습니다. 계획예방정비공사 수행 기간에도 협력업체 소속 근로자들은, 한전KPS가 정한 편성표에 따라 한전KPS 직원들과 함께 팀을 이루어 각 작업 분야별로 함께 공동 작업을 수행하였습니다.

이에 실제 협력업체 소속 근로자들의 작업 상황을 촬영한 아래 사진에 의하면, 협력업체 소속 근로자들과 한전KPS 직원들이 거의 동일한 복장을 착용하고 섞인 채로 협업하며 공동 작업을 수행하고 있는 상황을 구체적으로 확인할 수 있습니다. 빨간 표시를 한 사람이 협력업체 소속 근로자인데, 이러한 혼재작업은 작업대기를 할 때에도 계속 이루어졌고, 이에 대한 사진도 이하 제시하였습니다. 실제 현장에서는 어떤 인원이 협력업체 소속인지, 한전KPS 소속인지 구별하기 어렵습니다(빨간색 표시한 인원만이 협력업체 소속이고 나머지는 모두 한전KPS 또는 한국서부발전(주) 소속입니다).



작업사진



작업사진



작업대기실 사진



작업대기실 사진

협력업체 소속 근로자들은 주말에 출근하여 한전KPS 직원들과 함께 발전기기의 기동대기 업무를 수행하였는데, 그 대기명단에는 협력업체 소속 근로자들과 한전KPS 소속 근로자가 마치 하나의 조직인 것처럼 통합되어 기재되어 있습니다.

또한, 한전KPS 소속 직원들은 한국서부발전(주)이 관리·운영하는 데이터베이스인 발전설비관리시스템(Geni)에 접속하여, 작업허가서를 출력하고, 작업일지, 작업결과사진 등을 보고하였는데, 협력업체 직원들인 협력업체 소속 근로자들에게 아이디와 비밀번호를 공유하여, 협력업체 소속 근로자들로 하여금 예방점검 등 보고업무를 대신하도록 하기도 하였습니다. 이러한 사정으로 협력업체 소속 근로자들이 누구보다 발전설비관리시스템(Geni) 사용 방법을 잘 알 수밖에 없었고, 한전KPS가 한국서부발전(주)로부터 7, 8호 발전설비의 탈황업무를 더 이상 수행하지 않게 되었을 때, 협력업체 소속 근로자들에게 발전설비관리시스템(Geni) 사용 방법을 신규 수탁업체에게 인수인계하도록 지시하기도 하였습니다.

한전KPS 전기2부 04월 휴일 대기 근무자 명단				
작성일 : 2020년 03월 25일		결	담당	차장
		재	마스터텍 포함 명단 (열람용/비제출용)	
일 자 (요일)	근 무 자	연 락 처	특 기 사 항	
04.04(토)	이 종 훈	010-7466-0494	1. 중요사항 발생시 보고 철저 - 본사 당직실 : 061-345-0118~9 2. 근무 시간 - 토,일요일 및 공휴일 : 09:00 ~ 18:00 3. 서부발전 당직실 : 070-5007-3103 4. 대기자 변경 및 대근시 대기 근무 변경원 작성 후 제출 5. 대기 근무자는 근무 전일, 대기 근무 일지를 인수(총무실)하여 당일 작성 후 익일 결재 의뢰 바람.	
04.05(일)	김 성 준	010-5496-8599		
04.11(토)	박 종 병	010-8731-7229		
04.12(일)	문 희 인	010-5203-3977		
04.15(수)	최 광 우	010-9414-2682		
04.18(토)	윤 대 원	010-7797-1400		
04.19(일)	이 동 규	010-2031-7421		
04.25(토)	신 동 원	010-5434-1069		
04.26(일)	차 복 환	010-3539-4380		
04.30(목)	김 봉 찬	010-5553-6226		

휴일대기자 명단

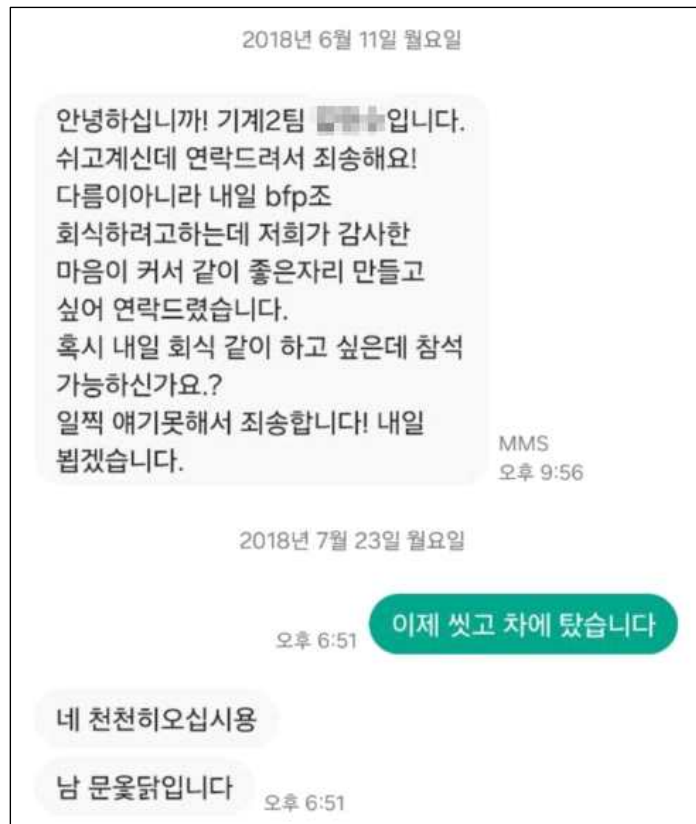
발전설비관리시스템 접속화면

한편, 고인이 수행한 선반작업은 필요한 부품을 현장 상황에 맞게 제작한다는 업무의 특수성으로 인하여 한전KPS 소속 근로자들과 하나

의 작업집단을 이루어 업무를 수행하지는 않았으나, 고인이 제작한 부품이 없이 한전KPS와 협력업체의 정비작업이 이루어지지 않는 체계이므로 그 종속성의 정도는 정비작업을 한 근로자들과 비교하였을 때 더 높습니다. 고인의 휴대전화에 ‘한전KPS ○○○’이라고 저장된 인원이 약 140여명으로 확인되는데, 마치 한전KPS 근로자인 것처럼 종속되어 업무를 하였다는 사실을 뒷받침합니다.

협력업체 소속 근로자들이 한전KPS 소속 근로자들과 밀착하여 업무를 수행하였기 때문에 인간적으로 매우 가까운 관계를 유지하였고, 아래와 같이 한전KPS 소속 근로자들이 친목 도모를 위한 식사나 단합대회를 할 때 협력업체 소속 근로자들이 참여하였습니다. 나아가 한전KPS는 단합대회를 하는 상황이 아니더라도 한전KPS의 필요에 따라 인근 지방자치단체나 사회단체에서 사회공헌 활동을 할 때 협력업체 소속 근로자들도 함께 하도록 지시하였습니다. 한전KPS는 이러한 활동 중 일부를 당사 홈페이지에 게시하고 있습니다.





고인과 한전KPS 소속 근로자가 나눈 대화

이상과 같이 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 직원들과 팀을 이루어 협업을 통해 발전설비의 정비·점검업무를 공동으로 수행하였고, 실질적으로 한전KPS와 통합된 조직 일부로 운영되었는바, 협력업체 소속 근로자들은 사실상 한전KPS 조직의 일부로 장소적, 기능적으로 밀접하게 연계되어 있었다고 보기에 부족함이 없습니다.

3) 인사, 노무 관련 권한 행사에 대한 한전KPS의 개입

정상적인 도급관계에서 협력업체 소속 근로자에 대한 인사·노무 관련 결정 및 관리 권한은 해당 업체가 행사하여야 하나, 이와 달리 협력업체 소속 근로자들이 수행한 개별 작업에 관하여 작업별 인원수, 대상자 등의 배치 권한을 행사한 주체는 한전KPS였습니다.

한전KPS가 매일 작성하여 발주자인 한국서부발전(주)에 보고한 경상일지에는 한전KPS 소속 직원뿐만 아니라, 작업에 참여한 협력업체 직원의 수가 기재되어 있는데, 경상일지에 총원, 현원, 교육 출장, 휴가, 조퇴, 외출 등을 기재하여야 하는 특성상 한전KPS가 협력업체인 협력업체 소속 근로자들의 근태관리를 할 수밖에 없는 체계입니다.

경상일지(기력)							담당	차장	팀장	처(소)장		
2018년 1월 31일 수요일 날씨: 맑음							결재	김진례	2	46		
태안사업처 전기2팀												
2018-01-31												
인원 현황	총원	현원	교육	출장	휴가	파견	조퇴	외출	협력	외부	합계	
	8	7	0	0	0	1	0	0	3	0	10	
구분	접수		처리		미처리		미결내역					
	금일	누계	금일	누계	금일	누계	진행	자재	정지	설계	기타	소계
NO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

경상일지 일부

더하여 한전KPS는 협력업체 소속인 근로자들을 다른 사업장에 파견하는 방식으로 인사권한을 행사하기도 하였습니다. 한전KPS는 협력업체 소속 근로자들의 근무지인 태안발전본부와 별개로, 한전KPS가 운영하는 다른 지역(영월, 영흥, 평택, 분당, 당진, 보령, 김포 등)의 영업소에 협력업체 직원들인 협력업체 소속 근로자들을 파견하였고, 이러한 한전KPS의 지시에 따라 협력업체 소속 근로자들은 단기간 파견 근무지에서 한전KPS의 다른 영업소 소속 직원들과 함께 계획예방 정비 등 업무를 수행하여야 했습니다.

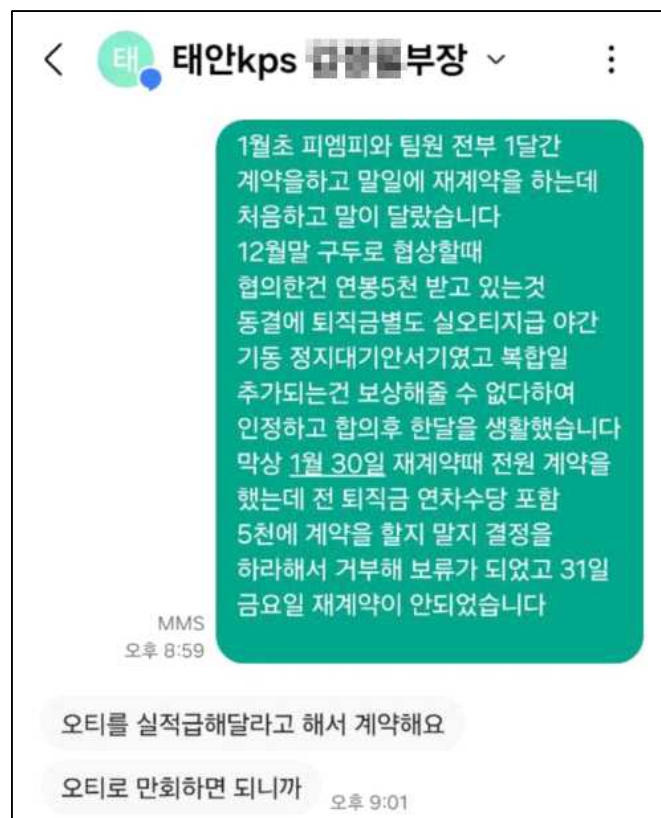
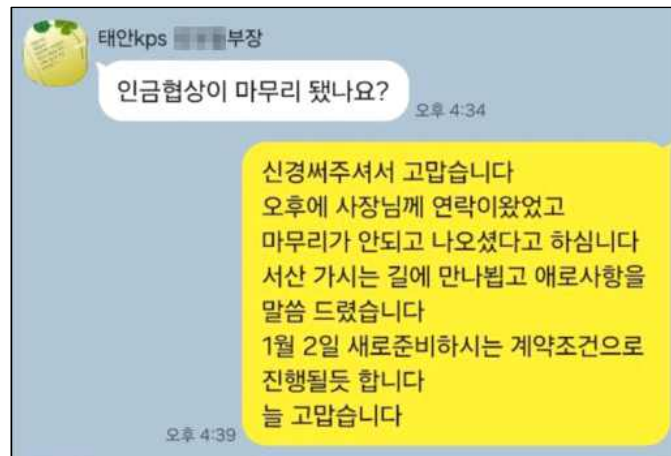
이와 관련하여 한전KPS는, 한전KPS가 협력업체에 파견을 요청하고, 협력업체가 요청을 수락하는 형태의 외양을 갖추고자 형식적인 문건을 작성하여 보관하도록 하였으나 이는 형식적인 문서에 불과합니다.

협력업체 소속 근로자들의 업무 수행에 필요한 각종 교육 역시 한전KPS가 주관하였습니다. 이에 협력업체 소속 근로자들은 아동학대 예방 사이버 교육, 금연교육, 지진대피 훈련, 안전예방교육 등을 한전KPS 소속 직원들과 함께 받았습니다. 이하 제시한 사진은 협력업체 소속 근로자들과 한전KPS 근로자들이 함께 지진대피훈련을 받고 있는 상황을 촬영한 것입니다.



지진대피교육훈련 사진

무엇보다도 협력업체 소속 근로자들이 20년에 가까운 기간에 걸쳐 업무를 수행해 오면서 14차례에 걸쳐 협력업체가 변경되었으나, 신규 협력업체는 매우 형식적인 면담절차를 통해 기존 근로자들의 고용을 거의 예외 없이 승계하였습니다. 특히 고인의 경우, 아래와 같이 협력업체가 변경될 당시 급여에 관한 고충과 의견을 한전KPS에 직접적으로 전달한 사정이 확인됩니다. 고인이 한전KPS 소속 관리자와 이러한 논의를 한 상황 자체가 고인의 급여에 대한 결정권한이 한전KPS에 있었다는 사정을 전제한 것이며 한전KPS가 협력업체 소속 근로자들에 대한 인사·노무 권한을 보유하고 있었음을 보여주는 중요한 단서입니다.



고인과 한전KPS 소속 근로자가 나눈 대화

4) 협력업체 업무의 불특정성

일의 완성을 목적으로 하는 도급계약의 특성을 고려하면, 도급계약의 대상이 되는 업무의 범위는 명확히 한정될 수 있어야 하고, 도급업체가 자체 수행하는 업무와 명확히 구별할 수 있어야 하나, 도급계약

서상 기재된 역무의 범위 뿐 아니라 실제 협력업체 소속 근로자들이 수행한 업무는 범위가 매우 모호하고 불확정적입니다. 협력업체 소속 근로자들이 수행해온 업무는 한전KPS의 업무와 상호 밀접하게 관련되어 있고, 혼재 형태로 수행되는 것이어서 구별 가능성이 없습니다.

앞서 한차례 언급한 것과 같이, 도급계약서 공사계약특수조건 제3조 역무 범위에는 위와 같이 ‘발주자가 발전설비운영상 필요하여 요청하는 작업’ 또한 위탁 대상 업무에 포함되어 있는데, 이는 그 자체로 매우 추상적이고, 모호한 표현으로 그 대상을 구체적으로 확정할 수 없습니다.

제3조 (역무범위)

- ① 본 공사에 포함되는 업무는 다음 각 호의 일부를 수행한다.
 - 1. 예방점검정비 및 돌발복구작업을 포함한 경상정비공사
 - 2. 계획예방정비공사
 - 3. 개보수공사
 - 4. 대외공사
- ② 제①항 각 호 이외에 경상정비공사 업무수행에 지장이 없는 범위 내에서 발주자가 발전설비 운영상 필요하여 요청하는 작업(계약상대자 수행 가능분)
 - 1. 소규모 영선작업
 - 2. 긴급사항 발생 시 점검·정비 또는 일상적인 사항에 대한 점검·정비

태안화력발전소에 2016년 8월경 IGCC설비가 준공된 이후, 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 지시에 따라 석탄발전설비와 무관한 IGCC설비의 정비·점검업무도 수행하였는데, 협력업체 소속 근로자들이 이에 대하여 문제 삼자 한전KPS는 아래와 같이 ‘발주자가 발전설비운영상 필요하여 요청하는 작업’ 이하 각호에 임의로 IGCC 설비와 관련한 문구를 삽입시켜 그 근거를 마련하기도 하였습니다¹⁾. 이는 위 ‘발주자가 발전설비운영상 필요하여 요청하는 작업’에 사실상 한전

1) 2022년도 입찰공고에도 IGCC설비와 관련한 문구를 포함시켰으나, 협력업체 소속 근로자들이 문제삼자 이를 삭제하였고, 계약상 역무 범위에서는 제외되었습니다. 이에 현재 협력업체 소속 근로자들은 IGCC설비와 관련한 업무를 수행하지는 않고 있습니다.

KPS가 지시하는 모든 작업이 포함될 수 있음을 보여주는 것입니다.

협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 지시에 따라 평일뿐만 아니라 주말에 출근하여 한전KPS 직원들과 함께 발전기기의 기동대기 업무도 수행를 수행한 점, 협력업체 소속 근로자들의 업무가 한전KPS 직원들의 업무와 구분될 수 없다는 점까지 포함하여 종합적으로 살펴보면, 계약의 목적이 구체적으로 범위가 한정된 업무의 이행으로 확정된다고 볼 수 없습니다. 본질적으로 협력업체 소속 근로자들이 수행하여 온 발전설비의 정비, 점검 업무가 석탄화력발전시스템 운영의 상시적 업무로서 다른 업무와 분리되어 있지 않은 것이므로 한전KPS가 당초 도급이 불가능한 업무를 인위적으로 외주화하였다 평가할 여지가 상당합니다.

5) 당해 근로자가 맡은 업무가 제3자 소속 근로자의 업무와 구별되며 그러한 업무에 전문성, 기술성이 있는지, 협력업체 소속 근로자가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있는지

앞서 살펴본 것과 같이, 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS와 동일한 업무 즉, 경상정비업무를 수행하였고, 해당 업무가 한전KPS 소속 근로자들과 하나의 작업집단을 이루어 수행되었다는 사정이 명확합니다. 그러므로 협력업체 소속 근로자의 업무가 한전KPS 업무와 구별된다거나 별도의 전문성, 기술성을 갖춘 것이라고 평가할 수 없습니다.

나아가 형식적으로 한전KPS와 공사계약을 체결한 십여 개에 협력업체들은 형식적으로는 독립적인 법인의 모양을 갖추었다고 볼만한 지점이 존재합니다. 그러나 그러한 사실관계가 일부 존재하더라도 실제 태안화력발전소에서 경상정비업무를 수행한 개별 근로자들이 한전KPS로부터 작업지시를 받고 그에 따라 업무를 수행하는 과정에서 협

력업체가 그 독립적인 기업조직이나 설비에 기초하여 조치를 한 사정은 존재하지 않습니다.

다. 소결 : 근로자파견관계 성립

- 1) 근로자파견관계를 해당 여부를 판단하는 기준은 ① 업무상 상당한 지휘·명령의 존재, ② 사용사업주등의 사업에의 실질적 편입, ③ 인사·노무 관련 결정 권한 행사, ④ 계약목적의 확정 및 업무의 구별, 전문성·기술성, ⑤ 계약목적 달성을 위해 필요한 기업조직·설비 등 보유 여부입니다(대법원 2015.2.26. 선고 2010다106436 판결).
- 2) 위 기준에 기초하여 협력업체 소속 근로자들 업무수행 과정을 살펴보면,
 - ① 한전KPS의 정비조직과 하도급업체 정비조직을 유사하게 구성하여 함께 작업조를 이루어 근무하게 하였고, 팀을 이루어 전화, 문자 및 카카오톡 메시지를 이용하여 수시로 업무지시를 하면서 협력업체 소속 근로자에 대한 작업배치·변경권을 행사하고, 작업량, 작업 방법, 작업내용, 작업장소 등을 결정하는 등 **업무상 상당한 지휘·명령**을 존재 하였습니다.
 - ② 특히, 이 사건에서 가장 두드러지는 사실관계는 **협력업체 소속 근로자들이 속한 협력업체와 한전KPS의 정비조직 근로자들이 일상적으로 하나의 작업집단을 이뤄 업무를 수행한다는 사실**입니다. 협력업체 소속 근로자들은 한전KPS 소속 근로자들과 하나의 작업집단으로 공동 작업을 하였고, 당초 계약대상인 태안화력발전소 1~4호기, 7~10호기에서 발생한 업무만을 수행한 것이 아니라 계약상 업무 외의 업무라 할 수 있는 태안화력발전소 전체 및 다른 지역에 있는 발전소에 인력이 필요한 경우 한전KPS 소속 근로자를 대체하여 인력으로 투입되었습니다. 협력업체 소속 근로자들이 마치 한전KPS 소속 근로자인 것처럼 한전KPS의 사업에 편입되어 종속적

으로 업무를 수행하였습니다.

- ③ 또한, 한전KPS는 경상일지를 통하여 협력업체 소속 근로자의 근태를 관리하였고, 협력업체 소속 근로자를 다른 지역 발전소로 파견을 하게 하거나 한전KPS가 주관하는 각종 교육을 함께 듣게 하였으며, 20년에 가까운 기간에 약 14차례 협력업체가 변경되었으나 기존 근로자들의 근로계약이 유지되는 등 실질적으로 인사·노무에 관한 권한을 행사하였습니다.
- ④ 나아가 도급계약의 역무 범위가 추상적으로 기재되어 있고, 협력업체 소속 근로자들이 수행하여 온 경상정비업무가 본질적으로 한전KPS와 동일한 사정으로 인하여 실제 계약의 목적이 한정된 업무이행으로 확정되지 않은 채 한전KPS의 필요에 따라 협력업체 소속 근로자들이 수시로 한전KPS의 업무에 투입되었고,
- ⑤ 협력업체 업무에 전문성, 기술성이 있었다거나 협력업체가 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있다고 볼 사정도 존재하지 않습니다.

- 3) 위와 같은 사정을 종합적으로 살펴보았을 때 협력업체 소속 근로자들과 한전KPS 사이에 근로자파견관계가 성립된다고 봄이 타당합니다.

4. 협력업체 소속 근로자들에 대한 고용의무 이행

가. 파견법 제6조의2에 따른 고용의무 이행

파견법 제6조의 2(고용의무)는 파견대상업무가 아닌 업무에 파견근로자를 사용하거나 파견대상업무라 할지라도 2년을 초과하여 파견근로자를 사용한 경우 고용의무를 규정하고 있습니다. 경상정비업무는 파견법 및 동법 시행령에서 정한 파견대상업무가 아닙니다. 그럼에도

한전KPS는 해당 업무에 근로자파견관계에 있는 협력업체 소속 근로자들을 지속적으로 투입하였으므로 협력업체 소속 근로자에 대한 고용의무가 있습니다.

나. 협력업체 소속 근로자에 대한 정규직 추진

- 1) 한전KPS는 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 따라 협력업체 소속 노동자들에 대한 정규직 전환을 추진하였습니다. 그리고 한전KPS는 협력업체 소속 노동자들 정규직 전환 과정에서 협력업체 소속 노동자들의 고용이 유지될 수 있도록 2018년 하도급계약 입찰공고문부터 아래와 같이 ‘IV. 공사계약 특수조건 제13조(인력투입) 제3항’에 협력업체 소속 노동자들에 대한 고용을 보장하여야 한다는 점을 명기하였습니다. 아래 내용은 2018년 이후 2022년까지 공고된 입찰의 공사설계서 IV. 공사계약 특수조건 제13조 제3항에 모두 기재되어 있습니다.

[2018년 공사설계서(전기설비) 제39쪽]

제13조 (인력투입)

- ③ 정부의 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 정책’에 따른 발주자의 정규직 전환 검토 대상자 중 입찰공고일 기준 현재 ‘제1-4호기 터빈보조설비 경상정비 하도급공사(9,10호기)’와 ‘제1-4 및 7,8호기 전기설비 경상정비 하도급 공사’에 따라 근무 중인 인력에 대하여는, 계약상대가 고용승계를 하여 본 계약기간 중 고용을 유지하여야 한다.

[2018년 공사설계서(터빈설비) 제39쪽]

제13조 (인력투입)

- ③ 정부의 ‘공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 정책’에 따른 발주자의 정규직 전환 검토 대상자 중 입찰공고일 기준 현재 ‘제1-4호기 터빈보조설비 경상정비 하도급공사(9,10호기)’와 ‘제1-4 및 7,8호기 터빈설비 경상정비 하도급 공사’에 따라 근무 중인 인력에 대하여는, 계약상대가 고용승계를 하여 본 계약기간 중 고용을 유지하여야 한다.

- 2) 그리고 실제 한전KPS는 2018년부터 협력업체 소속 노동자들에 대한 정규직화를 공식화하였고, 과거 지휘·명령 체계와 업무수행 방식을 크게 변경하지

않았습니다. 협력업체 소속 노동자들도 이러한 한전KPS의 입찰공고문 상의 고용 유지 조항을 신뢰하여 정규직화를 기대하였으나, 정권이 교체되면서 한전KPS는 협력업체 소속 노동자들에 대한 정규직화 전환을 중단하였습니다.

- 3) 비록 한전KPS가 협력업체 소속 노동자들을 정규직화하는 구체적인 방법과 절차가 중단하였더라도, 한전KPS와 협력업체 소속 근로자들은 근로자파견관계에 있고, 협력업체 소속 근로자들에 대한 고용의무를 최대한 빨리 이행하는 것이야말로 안정적인 작업환경을 조성하고, 지금까지 기형적으로 이루어진 도급계약 관계를 바로잡는 길입니다.

발제 2

김용균 이후 발전소는 왜 여전히 위험한가

전 주 희(서교인문사회연구실 연구원)

김용균 이후, 발전소는 왜 여전히 위험한가.

- 김용균 특조위 권고안 이행 실태와 문제점

전주희(서교인문사회연구실, 전 김용균 특조위원)

1. 진행경과

-2018년 12월 10일 김용균 사망사고가 발생하고 정부는 ‘고 김용균 시민대책위원회’와 유가족의 요구를 받아들여, ‘김용균 특조위’(고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회)를 구성했다.

-2019년 8월 19일 ‘김용균 특조위’는 발전소 현장의 안전과 하청노동자의 고용안정을 위한 22개의 권고안과 이를 이행할 수 있도록 특조위원이 참여하는 이행점검위를 특별 권고안으로 제출했다.

-2019년 12월 12일 정부는 김용균 특조위의 권고안을 이행하기 위해 ‘석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 권고 이행을 위한 발전산업 안전강화 방안’(<발전산업 안전강화 방안>)을 발표하고 56개 과제를 정리했다. 그러나 이행점검 관련 ‘이행은 정부의 몫이다’라며 김용균 특조위의 참여를 배제했다.

-김용균 특조위는 <발전산업 안전강화 방안>이 특조위의 권고안 중 첫 번째 권고인 ‘노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화’ 권고를 배제하고, 2019.2.5. 당정합의안에 따라 별도 공공기관을 만들어 정규직으로 전환하하는 것과, 이행점검기구에 특조위 참여를 배제한 것에 대해 정부를 비판했다.

-그러는 사이, 2020년 삼천포 1, 2호기와 보령 1, 2호기가 폐쇄되면서 기후위기에 따른 탄소중립정책의 일환으로 추진되는 석탄화력발전소가 폐쇄되기 시작했고, 여전히 ‘위험의 외주화’는 해결되지 않았다. 2020년에만 태안과 영흥발전소에서 두 명의 노동자가 중대재해로 사망했다.

-김용균 특조위 권고가 제대로 이행되지 않는 동안 발전소 폐쇄 일정은 가시화되었고, 원·하청 위계적 구조에 따른 위험의 증폭과 차별 구조는 더욱 악화되었

다. 수순대로 발전소가 폐쇄되는 동안에도 하청노동자들의 사망사고가 발생했고, 발전소 폐쇄에 따른 삶의 불안이 노동자의 때 이른 자살로 이어졌으며, 원청의 무리한 작업지시에 항의해 투신자살을 시도하는 하청노동자가 나올 정도로 발전소의 위계적이고 차별적인 위험은 해결되지 않고 있었다. 그러는 사이 <발전산업 안전강화 방안> 이행점검은 김용균 3주기에 맞춰 종료되었다.

· 2018.12.10. 서부발전 태안화력발전소 하청노동자 김용균 사망		
	2019.2.4.	김용균 대책위, 당정 합의. 당정 발표문 발표. - 연료환경설비운전 정규직 전환(별도 공공기관 설립) - 경상정비 노사전 통합협의체 통한 고용안전성 개선 방안 마련. - 노무비 착복금지 방안, 2인1조 등 적정인원 충원. - 진상규명위원회 구성
	2019.3.29.	국무총리훈령 제737호. - 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 설치 및 운영에 관한 규정.
· 2019.5. 중부발전 신서천화력발전소 일용직노동자 크레인 부품에 맞아 사망		
	2019.8.19.	김용균 특조위 종합보고서 발표. - 22개 권고안+이행점검안 제출.
	2019.12.3.	김용균 1주기 추모위, <휴지조각이 된 조사보고서> 토론회 - 특조위, 직접고용 정규직화 권고 이행 촉구. - 정부, '이행은 정부 몫이다'며 특조위 참여 배제.
	2019.12.10	고 김용균 노동자 1주기
	2019.12.12.	김용균 특조위 권고에 대한 정부, 여당 계획 발표. *정부, '석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 권고 이행을 위한 발전산업 안전강화 방안'(<발전산업 안전강화 방안>) 발표. - 이행과제 56개 정리, 국무조정실 주관 '발전산업 안전강화 TF' 이행점검 *우원식(발전산업 안전강화TF팀장), 당정이행계획 취지 발언 - "특조위 권고인 연료환경운전 직접고용, 경상정비 kps 일원화 어렵다"
	2020.	국무조정실, 산업부, 노동부 이행점검 회의 분기별 진행. (특조위 참여X)
# 2020년 발전소 폐쇄 시작, 삼천포 1,2호기, 보령1,2호기 폐쇄(총 35명 퇴사)		
· 2020.9.10. 서부발전 태안화력발전소 화물노동자 스크류에 깔려 사망		

· 2020.11.28. 남동발전 영흥화력발전소 화물노동자 심장선 추락 사망		
	2020.12.3.	<발전산업 안전관리방안> 3분기 이행점검 회의(특조위 참여)
	2020.12.10.	고 김용균 노동자 2주기
# 2021년 호남 1,2호기 폐쇄(총 11명 퇴사)		
	2021.2.19.	<발전산업 안전관리방안> 4분기 이행점검 회의(특조위 참여)
	2021.4.	민·관 합동 불시 현장 점검(당진발전소, 하동발전소)
·2021.7. 중부발전 신서천화력발전소 하청노동자 전신 화상 치료 중 사망		
·2021.8. 동서발전 당진화력발전소 CO2 하청노동자 4명 질식 1명 사망		
·2021.8.21. 남부발전 부산LNG발전소 원청 갑질에 항의 하청노동자 투신, 자살시도		
·2021.10.15. 폐쇄 앞둔 남동발전 삼천포발전소에서 하청노동자 자살		
	2021.11.11.	<발전산업 안전관리방안> 민관합동 이행점검회의 종료. -특조위원, 6개 과제 이견 남기고 종료. (운전분야 정규직화, 적정임금제 제도화, 발전사 평가지표에서 산재 감점지표 삭제, 원하청 공동산보위 제도화 등)
	2021.12.9.	<발전산업 안전강화 방안 이행점검보고서> 발표. - 관계부처, 민관위원 합동.
	2021.12.10.	고 김용균 노동자 3주기
# 2022년 울산 4,5,6호기 폐쇄(총 35명 퇴사)		
·2022.3. 남동발전 삼천포발전소에서 하청노동자 추락 사망		
·2022.7.21. 동서발전 당진화력발전소 폭염으로 노동자 사망		
	2022.12.10.	고 김용균 노동자 4주기
·2023.2.9. 중부발전 보령발전소 하청노동자 15미터 높이에서 추락 사망		
·2023.11. 중부발전 신서천화력발전소 보일러실 밸브 폭발로 한전KPS노동자 사망		
	2023.12.10.	고 김용균 노동자 5주기
	2024.12.10.	고 김용균 노동자 6주기
·2025.6.2. 서부발전 태안화력 2차 하청노동자 김충현 선반기계에 끼여 사망 (고 김용균 노동자 사망 이후 10번째 사망사고)		
# 2025년 12월 태안 1호기 폐쇄 예정		
# 2026년 태안2호기, 삼천호 3,4호기, 하동 1호기, 보령 5,6호기 폐쇄 예정		
# 2027년 삼천포 5호기, 하동 2,3호기 폐쇄 예정		
# 2028년 삼천포 6호기, 하동 4호기, 태안 3호기 폐쇄 예정		
# 2029년 당진 1,2호기, 태안 4호기 폐쇄 예정		

2030년 당진 3,4호기 폐쇄 예정
2031년 하동 5,6호기 폐쇄 예정
2032년 태안 5,6호기 폐쇄 예정
2038년까지 석탄화력발전소 총 40기 단계적 폐쇄(11차 전력수급기본계획).

※ 김용균 사망 이후 11명 비정규직 노동자 죽음(10명 사고사망, 발전소 폐쇄 비관 1명 자살), 원청 갑질 항의 1명 투신 자살시도.

- ① 2019년 5월 중부발전 신서천화력발전소 37미터 높이 크레인에서 떨어진 부품에 일용노동자(50대)가 맞아 사망.
- ② 2020년 9월, 서부발전 태안화력발전소 1부두 화물노동자 (60대)가 석탄 하역기에 깔려 사망.
- ③ 2020년 11월 28일 남동발전 영흥화력발전소 화물노동자 심장선씨가 3.5미터 화물차 상부에서 석탄회를 신다 떨어져 사망.
- ④ 2021년 7월 중부발전 신서천화력발전소 하청 노동자 이**(40대)가 전신 화상 치료 중 사망(2020년 4월 발전소 공사현장에서 전기설비 폭발 사고로 화상)
- ⑤ 2021년 8월 동서발전 당진화력발전소 3부두 선박, 이산화탄소 용기호스 교체 작업을 하던 하청 소속 노동자 4명이 질식, 이중 1명(40대) 사망.
- 2021년 8월 21일 새벽, 남부발전 부산LNG발전소에서 원청 갑질에 항의하며 투신, 자살시도.
- 2021년 10월 15일 폐쇄를 앞둔 남동발전 삼천포발전소에서 일하던 하청노동자(30대) 자살
- ⑥ 2022년 3월 폐쇄를 앞둔 남동발전 삼천포발전소에서 하청노동자(40대)가 3호기 보일러건물 5층에서 추락사고
- ⑦ 2022년, 7월 21일. 동서발전 당진화력발전소 내 신축공사현장, 40내 노동자 쓰러짐. (폭염으로 당시 34도)
- ⑧ 2023년 2월 9일 중부발전 보령발전소, 1부두 하역기에서 낙탄 청소를 하던 하청노동자 소속 노동자 이**(50대)가 15미터 높이에서 발판(그레이팅)이 떨어져

며 함께 추락.

⑨2023년 11일 중부발전 신서천화력발전소 본관 5층 보일러실 배관에서 밸브가 폭발해 고압 수증기 누출로, 정비작업 중이던 한전kps 소속 노동자 1명 사망, 중부발전 소속 노동자 2명 중화상.

⑩ 2025년 6월 2일 서부발전 태안화력 2차 하청노동자 김충현 사망.

석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(김용균 특조위) 권고안 이행점검표

- 이행여부를 이행, 미이행, 부분이행으로 구별하여 평가함.
- 부분이행의 경우 1) 제도적, 절차적으로 마련되었으나 실질적인 작동성이 미흡한 경우 2) 부분적으로 적용된 경우 3) 제도화되었으나 고 김충현 사망사고를 계기로 사각지대가 발견된 경우 등의 경우 평가함.
- 김용균 권고안 이행보고서(3주기) 이후 각 권고안별 실제 진전사항에 대한 자료 확보가 이루어지지 않은 상태에서 이루어진 평가라는 점을 감안할 필요가 있음.
- 이행보고서와 평가가 달라진 경우, 당시 평가는 민관 합동 평가 차원에서 이루어진 것이며, 이번 평가의 경우 고 김충현 사망사고를 계기로 드러난 문제와 발전소 폐쇄로 인해 악화된 측면을 고려하여 ‘고 김충현 대책위원회’가 평가를 수행하였음.

	김용균 특조위 권고안(2019. 8)	김용균 특조위 권고안 이행 발전산업 안전강화 방안 (2019.12.12. 정부발표)	이행여부 (2025. 현재)
권고1	노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 노동자 직접고용 정규직화		
	① 연료환경설비 운전업무는 각 발전사로 통합운영하고, 해당 노동자(간접인력 포함)를 직접 고용한다.	발전 협력사 노동자 고용안정성 개선(15*) *발전산업 안전강화 방안 추진과제 번호	미이행 한전산업개발을 활용하는 방식으로 자유총연맹 주식 31%를 전량 매각하여(한전+발전5사 매입) 공공기관으로 재공영화하는 방안 추진했으나 실패. 6개월(경쟁), 1년(수익) 단위로 쪼개기 계약 중
	② 경상정비업무는 한전KPS로 재공영화하고, 이에 따라 민간정비회사 소속 노동자를 한전KPS가 직접고용한다.	발전 협력사 노동자 고용안정성 개선(15)	미이행 정규직 전환 보다는 고용계약 연장과 노무비 추가 지급(수익계약 물량 5% 지급 중)으로 대체. 6개월(경쟁), 1년(수익) 단위로 쪼개기 계약 중
	③ 연료환경설비 운전업무를 각 발전사로 통합운영하는 것과 경상정비업무를 한전KPS로 재공영화하는 것에는 2차 하청 업무(상시지속적 업무)까지 포함한다. 따라서 2차 하청 노동자까지 포함해서 직접고용한다.	발전 협력사 노동자 고용안정성 개선(15)	미이행
	④ 1, 2차 하청 노동자를 발전사 및 한전KPS로 직접고용할 경우 노동자 간의 불합리한 위계와 차별이 발생하지 않도록 기존 직제로 편입시킨다.	발전 협력사 노동자 고용안정성 개선(15)	미이행
노무비 착복 금지와 입찰제도 개선			
	① 도급으로 사업을 운영할 경우 하청노동자의 적정임금이 보장될 수 있도록 입찰계약시 직접노무비에는 낙찰률을 적용하지 않아야 한다.	발전사-민간정비업체 간 적정노무비 지급사업(16) 낙찰 후 산출내역서 조정과 실제 집행비용 간 연계성 강화방안 제도개선(17) 적정임금제 제도화 방안 마련(18)	미이행 직접노무비에 낙찰률 적용안에 대해 기재부 반대.

			적정 노무비 산출을 위한 공량설계 축소, KPS 2차 하청 공사설계시 인건비 왜곡(보통인부 비중 90% 이상) 등으로 사실상 왜곡.
	② 도급계약서 상 직접노무비가 노동자에게 중간착복 없이 전액 지급될 수 있도록 관리방안이 마련되어야 한다.	상동	부분이행 운전분야 미이행 경상정비 이행
권고3	노동안전을 위한 필요인력 충원		
	① 위험작업에 대한 2인 1조 작업이 실질적으로 가능해야 한다.	적정인력 기준 산정 연구용역, 인력충원(19) 대체근로제도 개선 등 합리적 운영방안 도출(20) 발전사 통합 자문협의체 운영(21)	부분이행 연료운전분야만 인력충원으로 2인1조 시행. 발전소 폐쇄 과정에서 임의적 인력부족 방치 환경설비(회처리, 탈황) 2인1조 미이행
	② 주 52시간 규제 준수만이 아니라 주 40시간이 실현될 수 있어야 하며, 월 7회 이상의 야간노동을 금지해야 한다.	상동	미이행
	③ 대근제도를 개선해서 연차휴가 사용권이 온전히 보장되어야 한다.	상동	이행
	④ 안전이 담보된 인력계획이 산출될 수 있도록 현장노동자의 의견을 반영하여야 한다.		미이행 안전근로협의체 등 적정인력 관련 협의 부재 안전관리인력 부족, 안전전담부서 부재.
	⑤ 장시간 노동 및 야간노동을 줄이기 위한 교대제 개선이 필요하다.		미이행
권고4	안전보건 관련 집단적 노사관계 개선		
	① 작업장 위험시설 개선과 위험발생시 작업중지권을 실질적으로 보장하기 위해 원하청 공동교섭을 의무화한다.	산업안전보건위 제도개선 검토 추진(8) 안전근로협의체 논의결과 이행력 강화(9-1)	이행

	② 원하청 공동으로 산업안전보건위원회를 운영한다.	안전경영위원회에 발전사 사장 참여 조치(9-2) 다양한 노동자의 각종 회의체 참여 보장(9-3)	부분이행 원하청 안전근로협의회. 형식적 운영.
권고5	노동자의 안전에 관한 실질적인 권리 강화		
	① 사고의 원인으로 노동자 개인과실 조항 삭제	노동자의 안전에 관한 요구권 보장(35) 노동자대표 및 이해당사자 조사 참여 보장(36) 트라우마 상담 프로그램 지원 대상 확대(37) 작업중지권의 실질적 보장(38)	미이행 서류상 개인과실 조항 삭제. 현실에서 과실론 반복 됨.
	② 사고조사 과정에 노동자(대표)의 동등한 참여와 조사 권 보장	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
	③ 시설 및 설비개선 요구권	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
	④ 유해위험요인에 대한 자료수집 및 개선 요구권	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
	⑤ 안전조치에 대한 개선 요구권,	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
	⑥ 노동강도와 작업방식 개선 요구권	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
	⑦ 산재사고로 인한 재해자 및 재해자 동료 트라우마 치료 체계화 및 의무화	상동	부분이행 안전보건관리규정 등으로 제도화 되어 있으나 실제 작동되지 않음.
권고6	산업재해 징벌적 감점지표 개선		
	① 정부경영평가 항목에서 안전지표에 노동자 직접 평가 지표 삽입	노동자 제안제도 운영성과 반영(13) 산재은폐 감점제도 운영실태 점검, 실효성 강화방안 마련(15)	이행

			*한전KPS 이행여부 확인 필요
	② 정부 경영평가에서 산재발생시 과도한 감점지표 개선 및 산재 및 아차사고 조사 및 개선에 대한 승점 지표 적용	상동	이행 *한전KPS 이행여부 확인 필요
	③ 발전5사 내부평가 지표에서 산재발생 관련 감점지표 삭제	노동자 소속별 감점지표 차등 사례 개선(10) 위약벌 조항 삭제(11) 감점지표 기존 비중 대비 50% 이내 축소(12)	부분이행 산재 발생 시 발전사 자체 감점지표를 기존 대비 50%이내로 축소하는 것으로 완료기준 마련
	④ 도급계약시 산재관련 벌과금 규정 삭제	상동	부분이행 한전KPS 도급계약서에 위약벌 조항 남아있음.
	⑤ 정부경영평가 및 협력사 도급계약서에 산재 은폐 적발 시 감점 및 퇴출조항 삽입	노동자 제안제도 운영성과 반영(13) 산재은폐 감점제도 운영실태 점검, 실효성 강화방안 마련(15)	이행
권고7	노동안전과 국민의 편익 향상을 위한 민영화·외주화 철회	발전 협력사 노동자 고용안정성 개선(15)	미이행
권고8	노동자 안전 강화와 국민의 편익 향상을 위한 전력산업 재편		
	① 전력산업의 수직 통합(이전 한국전력공사 체계와 같은)을 적극 검토하고 우선적으로 발전분야에 대한 통합을 권고		미이행
	② 산업통상자원부의 주관 하에 노동조합과 시민사회가 참여하는 (가칭) '미래 전력산업 발전위원회' 를 구성하여 통합 논의를 시작하는 것을 권고함.		미이행
권고9	사업주의 분명한 책임을 부여하는 안전관리체계 구축		
	① 발전회사 안전보건담당 이사의 선임 추진	기술본부장을 '기술안전본부장' 으로 변경(40)	이행
	② 발전소 처(실)장에 대한 관리감독자의 책임 규정화 시행	관리감독자의 책임·권한 범위 명문화(41)	이행
	③ 5개 발전회사의 사건·사고 DB 및 종합위험관리 시스템	원·하청 산업재해 통합관리제도 적용(4)	부분이행

	템의 구축 실행	통합협의체 구성, 업무프로세스 재설계(5) 통합 DB 구축(6) 위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유(7-1) 현장우선순위 정립(7-2)	위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유 등 작 동성 미흡 *한전KPS 산재사망 통계구축 등 미흡 (안전경영보고서에 관련 통계 부정확)
	④ 처(실)장 및 부(팀)장에 대한 라인조직의 개인별 안전 보건활동 평가지수의 추가시행	질적 지표 개발·반영(42) 경영진에 대한 안전보건 평가 개발·반영(43)	이행
	⑤ 양적 성과지표와 더불어 산업재해 예방을 위한 질적 선행지표 개발	상동	이행
	⑥ 현장 위험원에 대한 개선대책의 우선순위 정립	원·하청 산업재해 통합관리제도 적용(4) 통합협의체 구성, 업무프로세스 재설계(5) 통합 DB 구축(6) 위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유(7-1) 현장우선순위 정립(7-2)	부분이행 위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유 등 작 동성 미흡
권고10	발전소 산업보건의 위축과 의료체계 확립		
	① 모든 발전소에 산업보건의를 선임하고 실질적 권한 부여	외부 산업보건의 위축 및 응급환자 신속대응 시스템 구축(31) 발전소 의료체계 전반의 합리적 방안(32)	부분이행 산보위 선임, 실질적 권한 미비
	② 상주노동자 1000명 이상의 발전소에 부속의원 설치		미이행
	③ 상주 노동자 1000명 미만의 발전소는 외부 산업보건 의 위축		이행
	④ 발전소마다 응급환자 발생시 대응 시스템 확립함		이행
권고11	안전보건 조직체계 강화와 운영방법 개선		
	① 발전5사 (협력사 포함) 안전보건 운영체계 공동 구성	산업안전보건위 제도개선 검토 추진(8) 안전근로협의체 논의결과 이행력 강화(9-1) 안전경영위원회에 발전사 사장 참여 조치(9-2) 다양한 노동자의 각종 회의체 참여 보장(9-3)	부분이행 원하청 안전근로협의체 제한적 참여
	② 발전소 협력사 간 안전보건관리 조직 통합체계 구축		부분이행 원하청 안전근로협의체 제한적 참여
	③ 안전보건관리 규정 개정		부분이행 원하청 안전근로협의체 제한적 참여
	④ 보건관리자 직급(촉탁직→일반직)과 고용체계(비전임근 무제→전임근무제) 개선	산업위생사, 대기관리사 신규채용(33) 일반직/전일제로 채용(34)	미이행
	⑤ 보건관리자 인력충원(협력사를 포함한 통상근무 인력	상동	이행

	300명당 1명)		
	⑥ 안전보건관리 계상비 항목 개정	안전보건관리비 사용상 문제점 개선(30)	미이행 도급계약시 안전보건관리 인력을 현업인력으로 설계할 필요.
	효과적인 안전보건관리를 지원하는 석탄화력발전소 중앙 안전보건센터의 설립		
권고12	① 한전의 자회사인 한일병원에 화력발전소 중앙 안전보건지원 센터 설립		미이행
	② 발전소 특성에 맞는 산재예방 전략개발과 보급		
	③ 발전사 및 협력사 산재 및 산재위험요인 감시체계 구축과 운영		
	④ 발전사 및 협력사 노동자 코호트의 구축을 통한 업무상 질병 발생에 대한 추적조사 연구		
	⑤ 발전사 및 협력사의 안전보건인력에 대한 교육프로그램 운영		
	노동자 안전보건 활동을 위한 참여권 보장		
권고13	① 안전보건의 집단적 노사관계(사별 산업안전보건위원회 운영, 원하청 산업안전보건위원회 운영, 원하청 안전보건 협의체 및 안전근로협의체) 내실화 - 사장·대표이사 참여의무, 노동자의견 수렴을 위한 복수노조 참여 보장 등	산업안전보건위 제도개선 검토 추진(8) 안전근로협의체 논의결과 이행력 강화(9-1) 안전경영위원회에 발전사 사장 참여 조치(9-2) 다양한 노동자의 각종 회의체 참여 보장(9-3)	부분이행
	② 명예산업안전감독관 선임 및 활동보장	발전사의 사내 명예산업안전감독관 위촉 실태 파악, 선임 추진	이행
	석탄 취급 관련 설비의 운영 및 관리방법 개선		
권고14	① 벨트 컨베이어를 밀폐형 운송설비로 개선(공기부양 벨트컨베이어(ABC), Tripper Room의 Car를 Scraper Type으로 개선)	안전 관련 설비 지속 개선(22) 가동중인 컨베이어 및 이송물질 접촉금지(23) 종합정밀안전진단, 컨베이어 시스템 개선방안 도출(24)	이행
	② 벨트컨베이어 낙탄처리 방법 개선(흡입차 이용 및 수		이행

	세설비 설치)		
	③ 구동폴리 및 벨트컨베이어 주변에 안전펜스 설치		부분이행 벨트컨베이어 주변 안전펜스 부분 설치. 민간발전소 안전펜스 미설치
	④ 벨트컨베이어 풀코드(Pull Cord)의 주기적 점검, 안전 Bar 설치		부분이행
	⑤ 모든 비상제어 및 안전장치의 설치 방법 개선		부분이행
	⑥ 석탄취급설비 점검방법 및 낙탄처리지침 개선		이행
	⑦ 설계기준탄 사용 원칙 마련(운영기준 제정 및 정부 경영평가 지표 반영)		이행
	⑧ 모든 작업 동선의 조도 개선		부분이행
권고15	발암물질 등 고독성 유해화학물질의 관리방안 개선		
	① 탄 및 회분진이 주로 문제되는 작업에 대해 결정형유리규산과 비소, 납 등의 중금속 노출 평가 실시	중금속 노출평가 실시(25) 화학물질 위험성 평가 및 유해화학물질 함량정보 공유 의무화 실시(26) 작업환경별 맞춤형 관리방안 수립(27) 결정형 유리규산 안전보건 지도·감독(28) 작업환경 개선 및 안전조치 실시(29-1) 원하청 공동으로 작업장 환경 개선(29-2) 건강관리수첩 교부기준 정비(29-3) 호흡용 보호구 등급 상향 검토(29-4) 호흡기질환 발생·정도의 심각성 등 확인(29-5)	이행
	② 정비작업 대상 특화된 작업환경 관리방안 수립 (이동형 환기장치 설치, 작업환경 수시 평가, 작업자 이력관리 등)		부분이행 한전KPS 확인필요(비계, 크레인 등 특별안전교육 미시행 등 확인필요)
	③ 옥내 저탄장의 특화된 작업환경 관리방안 수립(CO 가스 개인모니터링 기준 마련, 벤젠 측정, 출입 통제기준 강화 등)		이행
	④ 화학물질 구매시스템에 위험성 평가과정 도입과 보건관리자 참여		이행
	⑤ 입탄성적서에 명시된 유해물질 함량 정보 공유		이행
	⑥ 발전소 및 협력사 간 통합적인 작업환경 관리 체계 구축	부분이행 작동성 재확인 필요	

	⑦ 결정형 유리규산 고노출자 건강관리수첩 교부대상자 포함		미이행 발급대상자에 연료운전 분야만 포함.
권고16	사고조사 및 위험성 평가방법 개선		
	① 산업재해 통계 조사 및 관리방법 개선(원하청 간 재해 이력 연계, 사고 DB 시스템의 구축)	원·하청 산업재해 통합관리제도 적용(4) 통합협의체 구성, 업무프로세스 재설계(5) 통합 DB 구축(6) 위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유(7-1) 현장우선순위 정립(7-2)	부분이행 하청노동자 산재사망 통계 불명확
	② 근본 원인 조사 원칙을 포함한 사고조사 목적 및 방법 개선(처벌이 아닌 재발방지 목적 명시 등)	안전사고 은폐에 대한 처벌 강화(44)	부분이행
	③ 사고조사 시 노동자 대표 참여권 보장	노동자대표 및 이해당사자 조사 참여 보장(36)	부분이행 노동자대표, 동료, 유가족 참여 보장 미흡.
	④ 사고 은폐자 처벌 규정 강화	안전사고 은폐에 대한 처벌 강화(44)	이행
	⑤ 위험성 평가방법 개선(평가대상 누락 방지, 평가결과 원하청 간 공유 시스템 구축, 노동자 참여권 보장, 점검표 활용 등)	원·하청 산업재해 통합관리제도 적용(4) 통합협의체 구성, 업무프로세스 재설계(5) 통합 DB 구축(6)	부분이행
	⑥ 위험성 평가 결과의 이행점검 체계 마련	위험성 평가 노동자 참여 보장, 원·하청 공유(7-1) 현장우선순위 정립(7-2)	부분이행
권고17	안전문화 증진 시스템 구축		
	① 정보공유문화 구축 ② 신고문화 증진 ③ 유연문화 만들기 ④ 공정문화 증진 ⑤ 배움문화 증진 ⑥ 경영자, 관리자, 안전보건 관계자, 협력사 경영자에 대한 리더십 증진 프로그램을 운영 ⑦ 안전보건 소통의 활성화수단 마련	발전사 내 7대 안전문화 실천방안 수립(45) 안전관련 기업문화 진단 및 교육 등 실시(46) 원·하청 공동 워크숍 주기적 개최(47) ‘안전의식 수준향상 프로그램’ 보급(48) 원·하청 통합 산재 DB 구축 및 원하청 노사 통합 안전교육 실시(49)	부분이행
권고18	정부의 관리감독 강화 및 실효성 확보		
	① 직무역량 향상을 위한 전문교육 강화		이행
	② 전문성 향상을 위한 조직 운영 방안 마련	교육과정 확대·개편(50)	부분이행

		기술직 산업안전감독관 확충(51) 전담 부서 확충(52) 독립조직 신설 중장기 검토(53)	
	③ 산재예방보상정책국의 조직 강화(조직개편 등)		이행
	④ 산업안전보건 행정 조직의 독립성 보장을 위한 중장기 계획 수립		부분이행
권고19	산업안전보건법령 개정		
	① 도급금지 및 도급승인 대상 업무에 대한 재검토		미이행
	② 작업중지명령 해제 시 사업주의 의무 및 작업중지 대상 업무 범위 명확화		미이행
	③ 처벌 규정 및 과징금 규정에 대한 재검토	다양한 제재수단 검토(2)	이행
권고20	중대재해기업처벌법 제정	다양한 제재수단 검토(2)	이행
권고21	징벌적 손해배상제도 마련		이행
권고22	기업의 사회책임 경영 강화		
	① 기업의 사회책임 경영 이슈를 범정부 차원의 핵심 정책의제로 설정, 사회적 인식의 제고를 위한 캠페인·교육·정보제공 활동 등 추진	지속가능경영 종합시책 수립(55) 범정부 캠페인 진행 등(56)	이행
	② 산업안전보건 문제를 포함한 사회책임경영의 적절한 가이드라인이나 모델을 제시하고, 기업·노동·시민사회의 공동 참여를 모색함		이행
	③ 공인 인증·평가하는 제도를 실효적으로 시행함		이행
	④ 일정 범위 기업에 대해 사회책임경영보고서의 작성 및 공시의무를 부담하도록 하는 법·제도를 마련하여 사회적 검증을 받게 함		이행
	⑤ 사회책임 경영 우수 공인 기업에게 다양한 인센티브 정책 수단을 검토함		이행

2. 김용균 특조위 권고안-발전산업 안전강화 방안, 이행 과정 상의 쟁점과 문제

(1) 김용균 특조위 권고안과 정부 ‘발전산업 안전강화 방안’의 간극 - “권고1. 노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 직접고용 정규직화” 불수용

김용균 특조위 권고안이 제출되자, 2019.12.12. 더불어민주당과 정부는 당정TF²⁾를 열고, “특별노동안전조사위원회 권고 후속조치”로서 <발전산업 안전강화 방안>을 발표했다.

<발전산업 안전강화 방안>은 “고 김용균 특조위 권고(8.19 발표, 9.2 최종보고서 전달)에 대한 정부의 이행방안이며, 1) 원·하청의 구조적 문제와 관행 개선 2) 발전산업 노동자의 안전, 고용안정 문제 3) 안전설비 개선 및 인력확충 등을 중심으로 22개 권고안(94개 세부과제)을 총 56개 과제로 재정리했다.

이 과정에서, 특조위 권고1. 연료·환경설비 운전 노동자의 직접고용 정규직화와 경상정비 노동자의 KPS 재공영화는 특조위 이전 2019.2.5. 당정발표 내용을 기본으로 추진한다는 방침을 재확인하여, 사실상 특조위 권고를 받아들이지 않았다.

- 당정은 특조위 22개 권고안에 대해 지난 2.5 당정 발표를 기준으로 특조위가 새롭게 밝혀낸 고용, 안전 분야 대책을 최대한 수용하려 했음

 - 당정은 특조위 권고안 1번 노동안전을 위한 연료·환경설비 운전 및 경상정비 직접고용 정규직화 원칙에 동의함
 - 그러나 직접고용 정규직화, 한전KPS 일원화는 민간정비사의 파산 및 상장회사의 주주 반발, 간접인력의 고용 불안정 등 현실적인 제약 조건이 있음
 - 따라서 당정은 지난 2월 발표한 연료환경설비에 대한 공공기관 정규직화, 경상정비에 대한 공공성 강화 및 처우 개선 원칙을 기본 입장으로 정할 수밖에 없다는 것을 양해 바람

- ‘김용균 특조위 권고안에 대한 당정 입장을 말씀드리겠습니다.’(2019.12.12.) 당정지원TF 팀장 우원식 의원

2) TF : 우원식의원(팀장), 홍의락,최인호의원(산업위), 송옥주의원(환노위), 강병원의원(기재위), 당 정책위의장 : 조정식.

(2) 연료·환경설비 운전 노동자의 정규직 전환은 왜 이뤄지지 않았나?

□ 한전산업개발 지분매각 한국전력-한국자유총연맹 간 협상 경과

- '18.12. 태안화력 연료환경설비 운전 근로자(故 김용균) 사망사고 발생
- '19.12. 정부 “발전산업 안전강화 방안” 발표

[연료환경] 노사전 협의체 합의에 따라 하나의 공공기관 설립, 정규직 전환 추진

- '20.05. 통합 노사전문가 협의체, 정규직 전환방식 합의

공운법상 지정요건을 기준으로 한다. 한전산업개발 활용방안을 추진하고 자
유총연맹 지분 31% 전량 매입하는 방식으로 합의한다.

- '20.07. 산업부, ‘발전산업 안전강화 방안 및 통합 노사전 협의체 합의 결과 등 후속조치 이행 협조’ 공문 발송(→한전 및 발전5사)
- '20.10. 공운위, 한전산업개발 지분매각계획 수정(안) 의결

공공기관 선진화 및 부채감축계획에 따른 매각대상 출자회사에서 한전산업 제외

- '21.01. 중부발전, 한전·발전5사 공동 「한전산업개발 지분인수 자문용역」 입찰 공고
자유총연맹 회신*('21.2.8) 자문용역 입찰 공고 취소('21.2.9 / 산업부 협의)

*회신내용 1) 주주간계약의 당사자인 한전만이 지분인수의 직접적인 당사자임
2) 인수의향서(매입희망가격 포함)를 작성, 요청해 오면 정식으로 협의에 응할 수 있음

- '21.01~12. 통합 노사전 협의체 확대실무회의 6회 개최
- '21.12. 한전-자총 간 한전산업개발 주식 양수도 협력 MOU 체결
- '22.01. 한전·발전5사 공동 「한전산업개발 지분인수」 자문 용역 계약체결
- '22.04. 노사전 협의체 제9차 본회의 개최, 정규직 전환방식 합의(안) 수정 의결

통합 노사전협의체는 발전산업 안전강화방안에 따라 공운법상 공공기관 지정요건을 기준으로 한전산업개발 활용방안을 우선적으로 추진한다.

- '22.04. 한전, 한전산업개발 주식 인수의향서 제출(→자총)
- '22.04.~ 한전-자총 간 한전산업개발 지분매매 협상 진행 중(사실상 중단)

- 2021.10월 말경, 이행점검기구에 참여하여, 이행점검을 해오던 김용균 특조위는 정부가 추진하는 정규직 전환 방식에 강한 의문을 표명했다.

“발전소 정규직화 문제와 관련하여 정부 주관의 이행점검회의에서 민간위원들은 자총으로부터 한산 지분 인수가 어려울 경우에 대비하여 발전사 직접고용 및 한전 출자 자회사 설립을 통한 직접고용 등의 대안을 마련하고 병행 추진할 것을 요구하였으나 기타 공공기관 방안만을 고집함으로써 자총의 선처에 의존하는 상황을 초래하고 있다고 할 것임.

올해 내에 정부가 발전소 정규직화와 관련하여 실효성 있는 방안을 마련하지 않는다면 그 이행 여부는 불투명해질 것으로 보이며, 정부의 약속은 발전소 비정규 노동자들을 기망한 결과가 될 수 있음.”

(2021.10.25. ‘김용균 특조위 권고안을 되살려야 하는 이유’, 이행점검에 참여하는 특조위원)

- 특조위는 <발전산업 안전강화 이행점검 보고서>에 정규직화(과제 15)와 관련하여, 별도의 의견을 첨부하여, “한산의 공공기관화는 한산의 최대주주인 자총의 의사에 좌우될 것으로 보이며, 가격협상은 순탄치 않을 것으로 예상됨....더욱이 대선을 앞두고 있는 상황이라 결과에 따른 정책의 변화가능성도 주식인수 협상에 부정적인 요소임”이라는 우려를 표명하였고, 한전산업개발의 공공기관화 추진과 함께 “한전의 별도 자회사 설립 혹은 발전사 직고용 방안에 대한 병행 검토 추진”의 필요성을 마지막 의견으로 남겼다.

(3) 경상정비 노동자의 정규직 전환은 왜 이뤄지지 않았나?

○ 경상정비 정규직화 권고 불수용

- 경상정비 업무 관련 특조위의 권고안은 “한전KPS로 재공영화하고, 이에 따라

민간정비회사 속 직·간접 노동자를 한전KPS가 직접고용”한다는 것이다.

- 이에 정부는 “민간정비사의 파산 및 상장회사의 주주 반발”을 우려해 이를 받아들이지 않고, 경상정비의 하청구조를 유지하는 한에서, 노무비 착복 개선과 도급계약 기간을 3년에서 6년으로 연장하는 식으로 ‘고용안정성’을 개선하겠다는 것으로 수정되었다.

- 그러나, 정부는 “당정 이행계획이 2.5. 당정 발표에 기반한 것”임을 밝혔지만, 2.5. 당정발표에는 경상정비 역시 정규직화의 가능성을 열어놓았다.(아래, 2.5. 당정 발표문 참조)

- 이러한 정부의 방침은 경상정비 통합 노사전 협의체에도 영향을 미쳤고, 민간 업체로 쪼개진 노동자들은 정규직화에 대한 가능성이 희박하다는 체념과 개별 민간자본의 이해관계가 노사전 협의체에 영향을 미치면서 정규직화를 포기하게 되었다.

당정은 태안 화력발전소 노동자 故 김용균 군과 유족에게 다시 한번 깊은 애도와 함께 진심어린 사파를 드립니다. 김용균 군의 죽음을 끝으로 위험을 하청업체에 전가하는 관행을 바로잡고, 국민의 생명과 안전을 지키는 안전한 일터를 만들기 위해 다음과 같이 발표합니다.

1. 석탄발전소 특별노동안전조사위원회(진상규명위원회)를 조속히 구성·운영하여 사고가 발생한 구조적 원인을 조사하여 재발방지 및 구조적·근본적 개선방안을 마련, 시행한다.
2. 석탄발전소 작업현장에서 유사 사고가 재발하지 않도록 2인 1조 시행 등 긴급안전조치를 철저히 이행하고, 적정인원을 충원하도록 하는 한편,
향후 공공기관 작업장내에서 발생하는 중대 재해사고는 원하청을 불문하고 해당 기관장에게 엄중하게 책임을 묻는다.
3. 금번 사고가 발생한 연료·환경설비 운전 분야에 대하여는 공공기관으로의 정규직 전환을 조속히 매듭짓는다.
 - 전환방식, 임금산정, 근로조건 등 구체적 사항은 발전 5사의 노·사·전 통합협의체를 통해 논의기로 한다.
4. 경상정비 분야는 노·사·전 통합협의체를 구성하여
 - ‘위험의 외주화 방지’라는 원칙하에 세부업무 영역을 분석하여 위험을 최소화하면서 전문성을 강화하는 방안, 근로자의 처우 및 정규직화 여부 등 고용의 안정성을 근본적으로 개선하는 방안을 마련한다.
5. 당정은 이상의 방안이 충실히 이행될 수 있도록 (가칭)‘발전산업 안전강화 및 고용안정 TF’을 구성, 운영, 지원한다.

발전5사 경상정비 통합 노·사·전 협의체 합의문

I. 고용안정

1. 노·사·전 협의체는 경상정비 분야 고용 안정성을 제고하기 위해 다음과 같이 합의한다.

1.1. 경상정비 업체가 변경되더라도 정규직 고용승계를 원칙으로 한다.

1.2. 계약업체가 바뀌어 고용승계가 이루어질 경우 근로조건에 경제적 불이익이 발생하지 않아야 한다. 이 경우, 연차 산정을 위한 계속 근로기간도 승계된다. 발전5사는 고용승계 및 처우에 대한 계약조건을 명시하여 발주한다.

2. 노·사·전 협의체는 경상정비 분야의 고용안정을 제고하기 위하여 향후, 경상정비 계약기간을 현행 3년에서 6년으로 합의한다.

2.1. 경상정비 계약기간은 6년을 원칙으로 하되, 발전소 폐지일이 3년 이하인 경우 별도의 경쟁계약 없이 계약을 자동 연장한다.

II. 처우개선

1. 발전5사는 2020년 1월 1일부터 2년간 발전산업 적정노무비 지급 시범사업을 추진하고 있는 바, 시범사업 기간 중 신규 경쟁계약을 체결할 경우, 이를 적용한다.(발전5사는 세부시행방안 이행을 위해 정부와 협의한다.) 시범사업 기간 동안 경상정비 공사금액의 5% 만큼 노무비로 추가지급 되도록 조정한다. 발전5사는 노무비를 전용계좌로 별도 지급하고, 근로자에게 지급여부를 감독한다.

2. 노·사·전 협의체는 “발전산업 적정노무비 단가기준수립 연구용역”에 근로자대표 및 근로자대표가 추천하는 전문가가 참여하는 자문위원회의 구성을 합의한다. 자문위원회에서 경상정비 근로자대표는 연구과정을 모니터링하고 의견을 개선하도록 한다.

3. 노·사·전 협의체는 합의사항 이행점검을 위해 발전5사와 정비업체, 정비업체 노동조합이 함께하는 경상정비 공동협의회(가칭)를 구성한다. (필요시 전문가 위원이 참석한다)

3.1. 경상정비 공동협의회는 연 2회 합의사항 이행을 점검한다.

3.2. 경상정비 공동협의회는 2년간 시범실시 후 지속여부를 논의한다.

III. 전문성 강화

1. 발전5사는 위험 최소화 및 전문성 강화를 위하여 계약이후 매 3년마다 중대

재해, 정비품질, 근로자 교육훈련 시행여부 등에 대해 정비업체를 평가하고, 계약의 지속 등 후속 조치에 활용한다.

IV. 기타

1. 노·사·전 협의체는 본 합의 이후 계측제어분야의 정규직 전환 관련 소분과 논의를 재개

하여 책임있게 임하며, 빠른 시일 안(최대 6개월)에 합의를 추진한다. 단, 계약은 정규직

전환 가이드라인에 따른다.

2. 노·사·전 협의체는 한전산업개발 경상정비분야 인력과 연료·환경 운전분야 인력을 일원화 한다.

3. 한국발전기술, 한국플랜트서비스 경상정비 관련 논의는 지속적인 협의를 추진한다.

2021년 2월 22일

(4) 특조위 권고 이행에서 한전KPS 2차 하청 배제 문제

- 경상정비 노사전 협의체에서 더욱 문제가 되는 것은 2차 하청노동자들이 배제되었다는 점이다. 특히 발전사의 2차하청이자 한전KPS의 재하청 노동자들의 노무비 착복과 1년이하 단위로 쪼개기 계약이 이뤄지고 있음에도 불구하고, 경상정비 노사전 협의체는 2차 하청 노동자대표의 참여없이 진행되었다.

이에 대해 이행점검 과정에서 특조위는 2차 하청문제를 다뤄야한다고 제기했다.

첫째, 노무비 착복 문제임. 아래는 발주처인 발전사가 한전KPS, 한전KPS가 협력업체, 협력업체가 노동자에게 지급하고 있는 노무비 내역임. 태안화력과 한전KPS, 그리고 2차 하청에 대한 직간접노무비 현황임. 태안화력에서 협력업체 노동자에게 임금이 지급되는 동안 약 3천만원이 줄어들고 있음(출처 : 배진교 국회의원실).

구분	총 임금금액 (직접노무비)	투입인원	1인당 평균임금
태안화력 -> 한전 KP5	13,965,839,800원	137명	101,940,436원
한전 KP5->A업종업체	998,522,000원	14명	71,323,000원
A업종업체 -> 노무자	690,497,260원	14명	49,321,233원

30,617,436

24,833,264

발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	주대아	2001.03.14-2004.07.01
성명	주인영	취서부전기	2004.07.01-2005.10.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	취서부전기	2006.02.07-2007.08.01
성명	주인영	주대아	2007.08.01-2008.06.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	윙티엠에너지서비스	2008.06.01-2009.06.15
성명	주인영	주신아이앤씨	2009.06.15-2009.06.16
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	윙티엠에너지서비스	2009.06.16-2010.06.16
성명	주인영	주신아이앤씨	2010.06.16-2011.09.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	주영진산업	2011.09.01-2013.01.01
성명	주인영	태안중영특전기보조설비	2013.01.01-2015.01.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	대경기술주	2015.01.01-2016.03.01
성명	주인영	대경기술주	2016.03.01-2017.06.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	뤼제스엔지니어링	2017.06.01-2018.11.01
성명	주인영	주식회사 삼신	2018.11.01-2020.01.01
발급번호 : Q20210102000026	건강보험자격득실확인서	마스터텍	2020.01.01-2021.01.01
성명	주인영	오에스아이	2021.01.01-

한전의 자회사이자 공공기관인 한전KPS가 발전사로부터 발주를 받아 이를 다시 하도급을 줌으로써 이중의 노무비 착복현상이 발생하고 있는 것임. 공공기관 스스로

다단계 하도급을 활용함으로써 중간착취 구조를 선도하고 있는 형국임.

둘째, 경상정비 분야 정규직화 거부하고 고용안정 및 처우개선 약속했으나 2차 하청업체 대한 쪼개기 계약이 지속되고 있는 실정임.

- 김용균 특조위 권고안을 되살려야 하는 이유(2021.10.15.)

- 발전사 2차하청이자 한전KPS의 하청 노동자들의 정규직화가 추진되지 않으면서, 재하청구조에서 발생한 쪼개기계약, 노무비 이중착복(착복의 착복) 문제가 악화되었다.

- 2021.12. 이행점검보고서가 제출되면서, 사실상 한전KPS 하청노동자들의 정규직화는 흐지부지되었고, 윤석열 정부로 정권이 바뀌면서 중단되었다. 이는 2022년 정의당 배진교 의원실 주관 ‘태안 하도급 근로자 간담회 자리에서 한전 KPS의 답변내용(아래)에서 다시금 확인되었다.

질의1	① 협력업체 직원들의 고용불안 문제, 1년 단위 계약으로 인한 고용승계가 불분명하고 연차 및 퇴직금 등의 승계가 되지 않고, 또한 발전소 폐쇄에 따른 인력 감축으로 고용 불안 상태에 있음. ② 한전KPS는 노사전 협의회를 통해 전환방안을 마련할 계획임을 밝혔고, 이에 대한 진행사항과 향후 사측이 생각하는 구체적 대안은?
-----	---

〈답 변 요 지〉

- ① **(현 황)** 발전 5사는 발전정비산업의 경쟁 정책을 지속적으로 추진하고 있음. 지난해 *발전 5사 주관으로 노사전 협의회에서 실무 합의가 이루어졌으나 기존 정비수행 회사의 고용승계에 대한 문제점이 발견되었고 이에 대한 논의가 계속되고 있음.
향후, 제10차 전력수급 기본계획 및 발전정비산업에 대한 정책 방향에 따라 정비산업의 근로자의 고용안정 정책이 마련되어야 될 것으로 사료됨.
- ② **(진행사항)** 한전KPS는 노사 및 전문가 협의회를 구성(2020.10월)하여 근로자 대표와 지속적인 협의를 진행하였음.
* (총 9회) 노사전 협의회(4), 간담회(3), 실무회의(2)/ '22년 간담회(1), 실무회의(1) 포함
- (향후계획)** 먼저, 지난 정부의 비정규직 정규직 전환 정책에 대한 변화가 불가피하고, 향후 발전정비산업의 정책 변화에 따라 하도급 근로자의 고용안정 이슈를 신중히 접근할 예정임.

- 이러한 결과, 발전소 폐쇄를 앞둔 한전KPS 하청노동자들의 고용불안을 심화시키고 있으며, 앞선 발전소 폐쇄시 한전KPS 하청노동자들은 모두 계약해지(해고)되는 것으로 현실화되었다.
- 나아가 한전KPS는 폐쇄 국면에서 발전소별 필요인원을 2차하청으로 남겨두거나, KPS와의 도급계약이 아닌 별도 도급계약으로 체결하게 하면서 전체적으로 계약해지에 따른 부담감을 최소화하고, 재배치의 과정에서 하청노동자들의 계약해지를 용이하게 도급계약을 맺고 있었다.(보령 1,2호기 사례)
- 발전소 폐쇄 전, 한전KPS는 재하청구조를 통해 초과이윤을 확보하고 위험한

작업을 외주화하여 발전소의 차별적 위험구조를 심화시켰으며, 발전소 폐쇄 국면에서는 도급구조를 통해 하청노동자들을 자신들의 고용안전판 구실로 삼았다.

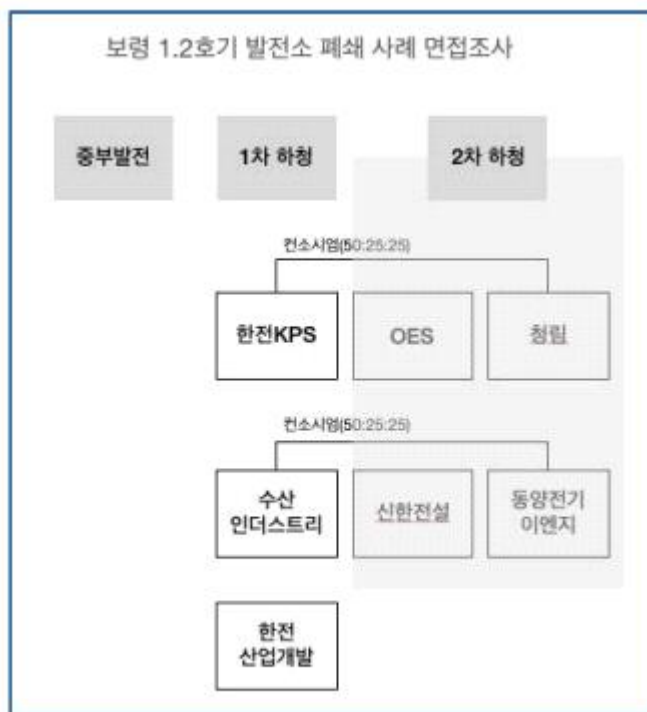
○ KPS

-‘재배치’된다는 것은 기존 사업을 대체할 만한 사업이 선정이 되어야 하고, 맞춤형교육을 통해 인력이 옮겨가야 한다는 의견³⁾.

-향후 폐쇄 관련해서도 인위적 감축 없이 재배치할 계획. 그러나 하청업체는 계약해지 불가피함.

-보령의 경우 1,2차 청립과 오에스산업개발은 KPS 하청이 아니라, OES 하청으로 등록. 1,2호기가 폐쇄된다는 걸 알고 하청계약 맺지 않고 오에스와 컨소시엄 계약체결함

-보령 전체적으로 160(KPS) : 40(하청). (->일정정도의 고용안전판 역할.)



<그림 3> 보령1.2호기 폐쇄 관련 면접조사 구조화

-전주희, '발전소 폐쇄에 따른 차별적 고용위기의 실태와 문제점' (2022)

3) 예전에는 다 한전이었잖아요. 분사화되기 전에는 다 한전 인력이었잖아요. 1,2호기 처음 가동되기 전에는 거기 투입될 인력을 사전에 교육을 해서 운전되면서 투입시켰어요. 마찬가지로 만일... 부서가 바뀔지도 모르겠는데 지금 1,2호기 대체 인력들이 전환된다면.. 1,2호기를 대체할 만한 사업설비가

(4) ‘노무비 착복 금지 권고’는 이행 과정에서 어떻게 왜곡되었는가?

- 정부의 노무비 착복 개선방안과 특조위 권고와의 가장 큰 차이는 도급계약에서 노무비에 낙찰률을 적용할 것인가의 여부이다. 특조위 권고는 ‘노동자의 적정임금이 보장되기 위해서 1) 직접노무비에 대해 낙찰률을 적용하지 않고, 2) 시중노임이 적용되어야 하며, 3) 중간착복없이 노동자에게 전액 지급될 수 있도록 관리방안이 마련되어야 한다’는 것이다.
- 이행점검 과정에서 특조위는 ‘정부의 노무비 착복 개선방안은 노동자의 적정임금을 보장하기 어려운 방안’이라는 점을 제기했고, 2차 하청에서 발생하고 있는 쪼개기 계약과 노무비 착복문제, 연료환경설비 운전분야의 노무비 착복문제를 방치하고 있는 점을 비판했다.

-정부의 노무비 착복 개선방안은,

첫째, 노무비 착복 문제는 경상정비분야 및 연료환경설비운전분야 구분없이 하도급 과정에서 전반적으로 발생한 중간착취 문제였음에도 정부는 현재 경상정비분야와 1차 하청에 한해서 적정임금제 제도화 방안을 추진함으로써 연료환경설비운전분야와 2차 하청에서 공히 이루어지고 있는 노무비 착복 문제는 방치하고 있고,

둘째, 특조위는 공기업 입찰 과정에서 노무비 차별을 방지하기 위하여 노무비에 대한 낙찰률 미적용을 권고했으나, 정부는 적정임금제 제도화 과정에서 여전히 노무비에도 낙찰률을 적용하는 안으로 추진하고 있어 발주 단계에서 시중노임단가로 노무비를 설계한다고 하더라도 낙찰률만큼의 임금 차별이 발생하는 구조적인 문제가 내재되어 있음.

- 김용균 특조위 권고안을 되살려야 하는 이유(2021.10.15.)

특조위 권고2. 노무비 착복 금지와 입찰제도 개선

[권고 필요성]

선정이 됐어야 하고, 그 설비 맞춤교육을 해서 인력이 옮겨가야 하는데. 그렇게 안 됐죠.

- 현재의 도급계약방식으로는 구조적으로 노동자의 적정임금이 보장되기 어려움.
- 첫째, 도급비 설계가격인 예정가격 전체 금액에 낙찰률을 적용해서 가격우선 순위를 결정하다보니 결과적으로 설계시 노무비(시중노임단가)에도 낙찰률이 적용되기 때문임. 둘째, 도급계약이 체결되더라도 계약서 상 직접노무비 지출에 대해서는 관리감독이 이뤄지지 않기 때문임. 경상정비 공사계약에 따른 직접노무비 중 실제로 노동자에게 지급된 것은 47~61% 수준으로 추정됨. 인건비로 지급되지 않은 노무비는 상당부분 기업이윤으로 착복된 것임.
- 따라서 도급비 중 직접노무비에 대해서는 낙찰률을 적용하지 않고 시중노임이 적용될 수 있도록 해야 하며, 노무비 집행에 대해 관리감독을 강화해야 함.

[세부 권고안]

- ① 도급으로 사업을 운영할 경우 하청노동자의 적정임금이 보장될 수 있도록 입찰계약시 직접노무비에는 낙찰률을 적용하지 않아야 한다.
- ② 도급계약서 상 직접노무비가 노동자에게 중간착복없이 전액 지급될 수 있도록 관리방안이 마련되어야 한다.

정부의 발전산업 안전강화 방안에서는

18 적정임금제 제도화 방안 마련

☒ 세부내용

- ❖ 발전산업 적정노무비 시범사업 결과('20·'21)를 토대로, 발전산업 적정임금제 도입 추진
 - * 발전산업 세부 업종·경력·자격별 적정노무비 단가기준 마련
 - 적정임금 지급의무 부과 법적 근거 마련
 - 적정임금 기준 예가 작성, 낙찰후 충분한 노무비 반영, 단가준수 확인절차 등 개선
- ❖ 적정 수준의 노무비가 계약금액에 계상되도록, 낙찰하한율 상향 조정* 또는 노무비0 낙찰률 미적용 등 방안 검토·마련
 - * 구체적 상향 수준 관련 연구용역→ 공공기관 적격심사 기준 협의

※ 완료기준: 적정임금제 제도화 방안 마련 완료

○ 추진과정

- 경상정비분야 노동자 처우개선을 위한 발전5사-민간협력사간 ‘적정노무비 지급 시범사업’을 2020.1.1.부터 2년간 추진.
- 정부는 특조위 권고안(인건비 낙찰률 적용제외) 대신, ‘발전노임단가’를 새로 만들기 위해 <발전설비 정비원가 산출 용역>을 발전5사와 발주.
- 이행점검 당시 특조위는 용역보고서 공개를 요청했으나, 정부와 발전사는 전체 보고서를 공개하지 않았고, 축약본만 공개함(현재 발전비정규직대표자회의 소속 6개 업체 노조가 보고서 공개 행정소송 중).
- 해당 용역보고서는 정비원가 산출을 위해 5년마다 한번씩 이뤄지는 공량 산출을 위한 ‘경상오더 공량 산출 방법’을 새롭게 제시.
- 새롭게 제시된 기준으로 경상오더 공량이 줄어듦.(보고서상으로는 늘어난다고 주장)
- 용역보고서에는, 경상오더 공량에서 제외되는 요소로 (1) 장기정지(OH,계획예방정비) (2) 미세먼지로 인한 계절정지 (3) 저이용률로 주말 가동 정지 등을 포함했음.
- 국가정책으로 미세먼지가 심한 계절의 경우 가동정지, 전기 이용이 낮은 주말의 경우 가동정지가 이전보다 일상화되고 있음.
- 경상오더 공량이 줄어들면 도급계약을 통해 하청노동자의 실제 인건비가 삭감됨.
- 2023년부터 줄어든 공량을 실제로 적용함.

○ 문제점

- 발전사는 용역보고서의 세부 내용과 근거를 공개하지 않은 채, 줄어든 공량 기준을 2023년부터 적용하여 발전소 하청노동자의 실질임금을 저하시키고 있다.
- 미세먼지로 인한 가동정지, 저이용률로 인한 주말 가동정지 등은 모두 국가정책에 따른 것이다. 이는 도급계약상 원청의 사정에 의한 것이므로 임금 등 설계금액을 보전해야 함에도 불구하고 실제 공량이 감소하게 되면서 노무비의 삭감이 이뤄지고 있다. (아래 <표> 일진파워, 금화PSC 참조)

■ 공량감소(22년 신원가, 예방점검, 이용율) 비교표

사 업 소	설계_기준 (직접)	설계_변경 (직접)	증 감			
			내 용		노무비	인원
태 안	169명	155명	22년신원가 적용(적용중)	2023년 감소분	-8.2억	-14명
서 인 천	69명	59명	22년신원가 적용(적용중)	2023년 감소분	-3억	-10명
삼 척	45명	40명	22년신원가 적용(적용중)	2024년 적용(1년환산)	-3.4억	-6명
		40명-31명	이용률 적용(80%적용)	2025년 예상분(1년환산)	-6.6억	-9명
		31명-30명	예방점검 조정(-3.87% 감소 예상)	2025년 예상분	-0.7억	-1명
당 진(1,5,6호기)	77명	75명	22년신원가 적용(적용중)	2023년 증감분	+0.9억	-2명
영 동	59명	69명	22년신원가 적용(적용중)	2023년 증감분	+8억	+8명
		62명	이용률 적용(90%적용)	2025년 예상분(1년환산)	-4.4억	-7명

그림 45 공량감소로 인한 노무비 삭감과 인력부족 현황(금화PSC 노조 제공)

■ 공량감소(22년 신원가, 예방점검, 이용율) 비교표

사업소	설계	현원 (직접)	증감			
			내 용		노무비	인원
하동	131.3	119	22신원가 적용(적용중)	2023년 감소분	-7.1억	-14.2
			예방점검 조정(3.87% ↓ 추정)	2025년 예상분	-4.3억	-5
일산	25	23	22신원가 적용(적용중)	2023년 감소분	7.2억	7.05
당진 #5,6	27	28	22신원가 적용(적용중)	2023년 감소분	-1.6억	-4.77
당진#7,8	43	43	22신원가 예상	2025년 예상분	-2.8억	0.32
삼 척	26	24	22신원가 적용(적용중)	24년 적용 (1년 환산)	-5.6억	-3.19
			이용률 적용(80%예상)	2025년 예상분	-3.7억	-4.64
			예방점검 조정(4.85% ↓ 추정)	2025년 예상분	-0.7억	-1.16
신보령(보일러)	16	15	22신원가 예상	2025년 예상분	-1.7억	-2.14
울 산	50	51	22신원가 예상	2025년 예상분	-3.6억	0.51

그림 46 공량감소로 인한 노무비 삭감과 인력부족 현황(일진파워 노조 제공)

○ 발전소 폐쇄 국면에서 안전을 위한 여유인력 무력화

- 하청업체는 공량감소로 인한 수익감소를 인력감축으로 대응하고 있다. 일진파워 하동사업소의 경우 131명이 설계인력인데, 현재 119명(현원)으로 운영하고

있다. 발전소 폐쇄시 타 발전소로 배치할 것을 대비해 신규채용을 하지 않고, 부족한 인력으로 비정상적인 운영을 선택한 것이다.

- 발전소의 인력부족은 특조위 권고에 대한 왜곡된 이행과 발전소 폐쇄 국면이 중첩되어 일시적 인력부족 현상이 아니라 임의적으로 기획된 “구조화된 저인력 상태”로 고착화되고 있다. 이는 안전상의 문제를 심각하게 초래할 뿐만 아니라, 노동강도 강화로 이어져 김용균 사고 이전 표면적으로 드러난 노무비 착복문제가 수면아래로 숨겨지고 왜곡된 형태로 지속되고 있다.

○ 2차 하청노동자들의 저임금화

공량감소가 1차 하청노동자들에게 미친 영향이 인력부족으로 나타났다면, 2차 하청노동자들에게는 임금감소로 나타났다. 1차 하청업체는 상대적으로 전국 사업소를 운영하는 중견기업 이상이고, 2차 하청에 비해 상대적 여유인력이 있기 때문에, 향후 발전소 폐쇄를 대비해 재배치의 여유분을 만들 구실로 실질 임금을 감소하는 대신 인력을 줄이는 방식을 택했다.

반면 2차 하청업체는 지역에 기반한 50인 미만의 영세한 규모가 대부분이고, 이미 여유인력이 없는 상태에서 노동강도가 높은 노동을 수행하고 있는 상황이었다. 공량감소로 인한 노무비 삭감에 대해 2차 하청업체는 인력을 더 줄일 수 없으니 인건비를 전체적으로 줄이고 있었다.(한전KPS 태안사업소 하청노동자 사례).

그나마 실질임금 삭감으로 이어지지 않았던 것은 2021년부터 노동조합이 결성되었기 때문이고, 노동조합의 임금인상 투쟁으로 임금저하를 막았지만, 1차 하청에 비해 낮은 임금상승률로 인해 임금격차는 더 벌어지게 된다.

3. 이재명 정부와 김충현 협의체의 과제는 무엇인가?

(1) 김용균 특조위 권고를 다시 되살려야 한다.

김용균 특조위 권고와 정부가 이행을 위해 마련한 ‘발전산업 안전강화 방안’의 근본적인 차이는 ‘안전과 고용’의 관계를 분리해서 접근하느냐, 상호관계로 파악하느냐의 문제이다. ‘위험의 외주화 근절’이라는 정의와 목적은 특조위와 정부 모두 동의하는 바이며, 김용균 사망사고로 촉발된 사회적 합의의 핵심 내용이다. ‘위험의 외주화’의 핵심 문제는

첫째. 고용이 외주화된 상태에서 위험 역시 외부화된다는.

둘째. 기업에서 안전시스템을 구축한다고 하더라도 외부화된 위험을 관리할 수 없다.

셋째. 외주화의 목적은 관리요소의 외부화를 통한 비용절감이다.

넷째. 외주화된 위험을 내부화하지 않는 이상 위험을 관리하고 해결하는데 상당한 한계가 따른다.

따라서 ‘위험을 내부화 하기’ 위한 방안으로, ‘직접고용 정규직화’를 권고한 것이다. 이는 문재인 정부가 추진한 ‘공공부문 비정규직 정규직화’와는 다른 목적으로 제시된 것인데, 고용대책이 아니라 ‘노동안전 대책’으로 제시된 것이다.

그런데, 김용균 사망사고 당시 2.5 당정합의는 ‘위험의 외주화 근절’을 위한 직접고용 정규직화의 요구를 2017년 ‘공공부문 정규직 대책’을 위한 경로로 제시된 ‘노사전 협의체’라는 틀에서 논의하는 것으로 정리했다. 이는 문제 해결을 위한 합의라기 보다, 문제 해결을 당정협의 구조보다 더 취약한 노사전 협의체라는 형식으로 전가한 것에 불과하다.

때문에 다시 김용균 특조위 권고의 본래적 취지로 돌아갈 필요가 있다. 김용균 사망사고 이후 11명의 노동자가 목숨을 잃었다. 이는 그동안 고용과 안전을 분리하고, 고용대책을 배제한 채 기술적 안전조치만 강화해 온 정부 대책의 한계를 여실히 보여주기 때문이다.

(2) 발전소 폐쇄 국면에서 가장 취약한 발전소 2차 하청 노동자를 우선적인 대상으로 대안이 제시되어야 한다.

3년간의 권고 이행과정에서 발전소 2차 하청 노동자들은 투명인간처럼 정책대상에서 제외되었다. 2021년 노동조합이 설립되고 언론이나 국회 국정감사를 통해 2차 하청노동자들의 편법적인 쪼개기 계약, 노무비 착복 등이 드러났지만, 이행 점검 과정에서 2차 하청문제가 심각하게 받아들여지지 않았다.

‘김충현 협의체’에서는 무엇보다 2차 하청노동자의 고용과 안전을 우선적인 정책 과제로 삼아야 하면, 특히 발전소 폐쇄 과정에서 여지없이 해고되고 있는 2차 하청노동자들의 고용보장 방안을 시급히 마련해야 한다.

이를 위해 연말, 연초에 집중되어 있는 계약 만료 상황에 따른 계약해지 상황을 해결하기 위해 선제적으로 고용대책을 제출해야 하며, 나아가 ‘발전소 폐쇄에 따른 발전비정규직 노동자 고용보장’을 위한 관련 입법을 추진하여, 2025년 12월부터 연쇄적으로 폐쇄되는 일정에 앞서 종합적인 고용보장 대책을 마련해야 한다.

(3) ‘김충현 협의체’의 이행은 ‘김용균 특조위’의 이행과 달라야 한다.

정부는 ‘발전산업 안전강화 방안’을 발표하며, 보도자료를 통해 “정부 이행계획의 추진상황 점검과정에서 특조위에서 추천한 위원분들과도 함께 해나갈 것”이라고 밝혔다.

그러나 특조위와 공동 이행점검은 이뤄지지 않았고, ‘이행은 정부의 몫’이라며 특조위의 이행 참여를 배제했다. 그 결과 정부주도의 이행점검은 서류 중심으로 형식적으로 이뤄지고 있었고, 발전소의 안전은 실질적으로 강화되지 못하고 있었다.

그러는 사이 발전소에 두명의 중대재해 사망사고가 발생하고 나서야 이행점검에 특조위원을 포함시켰다.

이번 김충현 협의체의 이행은 김용균 특조위의 이행과정과는 달라야 한다. 무엇보다 권고안에 대한 기계적이고 협소한 이행점검이 되어서는 안된다. 발전소 폐쇄라는 전무후무한 과정에서 어떠한 위험과 불확정적인 상황이 발생할지 모른다. 이행과정은 폐쇄 국면에서 나타날 수 있는 모든 고용불안정과 노동불안전에 대

한 상황을 면밀하게 추적하고 관찰하는 과정이어야 하고 이 과정에서 나타날 수 있는 문제를 포괄적으로 해결하기 위한 협의구조여야 한다.

이를 위해 협의체 민간 위원들이 이행과정의 참여를 보장해야 하고, 국회역시 이행과정에 대해 제 몫을 할 수 있도록 ‘열린 이행’의 방향을 정부가 제시해야 한다.

발제 3

**발전공기업의 석탄발전소 폐쇄와 해상풍력 사업계획에
따른 발전비정규직 일자리 전환 가능성 검토**

한재각 (기후정의동맹 집행위원)

발전공기업의 석탄발전소 폐쇄와 해상풍력 사업 계획에 따른 발전비정규직 ‘일자리 전환’ 가능성 검토

2025. 6. 17. 한재각(기후정의동맹 집행위원)

1. 들어가며

이미 널리 알려져 있듯, 올해(2025년) 12월 태안 1호기를 시작으로 가동된지 30년 넘은 전국의 석탄발전소가 연쇄적으로 폐쇄될 예정이다. 기후위기의 심화를 막기 위해서 온실가스를 감축하기 위한 정책의 일환이다. 정부는 제 10차 및 11차 전력수급기본계획으로 2038년까지 총 40기의 석탄발전소를 폐쇄할 계획을 제시하고 있다. 나아가 이재명 대통령은 대선 기간 2040년까지 모든 석탄발전소를 폐쇄하겠다고 공약하기도 했다. 기후환경단체 등은 최소한 2035년 이전에 모든 석탄발전소를 폐쇄할 것을 요구하는 법안도 준비하고 있다.

석탄발전소 폐쇄를 이유로 발전사 및 협력업체들은 인력을 제대로 충원하지 않고 있다. 이것이 고 김충현 노동자가 사고로 인해 죽음에까지 이르게 된 구조적인 원인의 하나로 지목되고 있다. 그러나 석탄발전소 폐쇄로 인한 비극은 여기에만 머물지 않을 것이다. 이미 많이 알려져 있듯이, 석탄발전소 폐쇄 계획에 따라 그곳에서 일하던 노동자들이 일자리 상실의 위협에 놓여 있기 때문이다. 특히 (발전공기업의 협력업체의 노동자를 지칭하는) 발전비정규직 노동자들의 일자리 상실 가능성은 더욱 높다고 평가되고 있다.

이 발표문은 석탄발전소 폐쇄에 따라서 일자리를 잃게 될 수 있는 발전비정규직 노동자 수를 가늠해보고, 공공재생에너지 전략을 통해서 이들의 일자리를 보장할 수 있는 가능성을 검토해볼 것이다. 특히 일자리 창출 잠재력이 큰 해상풍력에 초점을 맞춰 볼 것이다. 이를 위해서 현재 운영중인 발전공기업의 해상풍력 사업과 향후 계획을 검토하면서, 발전공기업이 계획하고 있는 해상풍력을 통해

서 어느 정도의 일자리가 만들어질 수 있을지 가늠해볼 것이다. 마지막으로 발전비정규직 노동자들이 해상풍력의 일자리 창출 잠재력을 통해 일자리를 보장받을 방안을 대해서 토론해볼 것이다.

2. 석탄발전소에서 일하는 발전비정규직 현황 및 일자리 상실 위험 평가

2025년 12월, 태안 1호기 폐쇄를 시작으로 2036년까지 30개의 석탄발전소가 연속적으로 폐쇄된다. 폐쇄되는 석탄발전소의 총 발전용량은 15,120MW다. 이 정부가 5개 한전자회사인 발전공기업이 소유·운영하는 석탄발전소다(자세한 내용은 아래 표 1. 참조)

표 1. 2036년까지 폐지되는 석탄발전소 현황

년도	석탄발전소	용량
2025	태안1	500
2026	하동1, 태안2, 보령5	1,500
2027	삼천포3,4, 하동2,3, 보령6	2,620
2028	삼천포5, 하동4, 태안3	1,500
2029	삼천포6, 당진1,2, 동해1,2, 당진3,4, 태안4	2,900
2030	당진3,4	1,000
2031	하동5,6	1,000
2032	태안5,6	1,000
2034	영흥1,2	1,600
2036	당진5,6	1,000
합계	총 30개 발전소	15,120

이에 따라서 각 발전소에서 일하고 있는 노동자들의 일자리 상실 위험에 처해져 있다. 특히 발전비정규직의 일자리 상실 위험이 더욱 크다. 발전5개사가 작년(2024년) 말 국회 요청에 따라서 제출한 자료에 의하면, 현재 각발전소에서일하고있는2,328명중에서2036년까지378명은정년퇴직을하겠지만,나머지2,046명은일자리를잃을가능성이높다(청소업무등에종사하는자회사유휴인력이48명까지포함).

표 2. 2036년까지 석탄발전소 폐쇄에 의해서 발생하게 될 유휴인력 추정

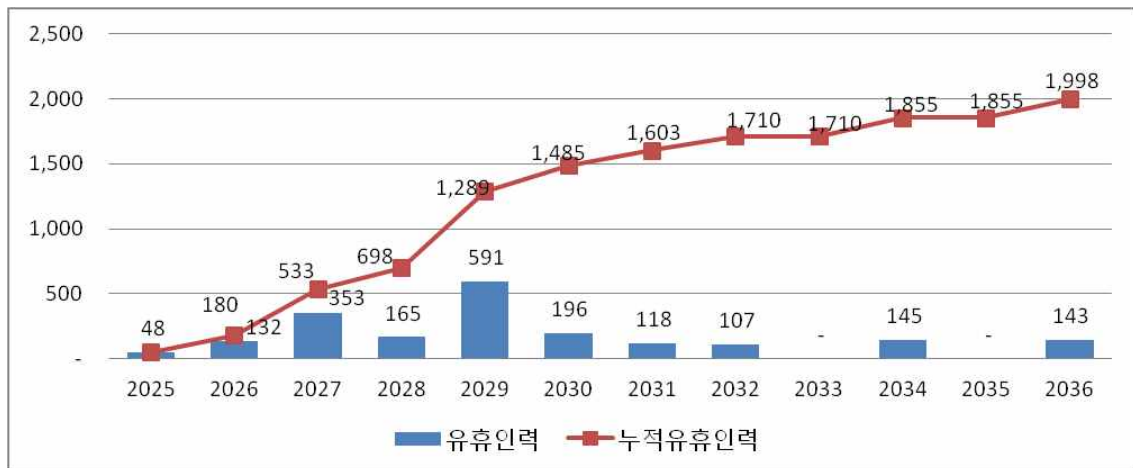
구분	투입인원(명)	정년퇴직(명)	유휴인력(명)
남동발전	679	71	608
남부발전	425	76	349

동서발전	682	71	611
서부발전	470	140	426
중부발전	72	20	52
합 계	2,328	378	2,046

* 자료: 발전비정규직(2024)

연도별로 발생하는 유휴인력에 대해서도 살펴보도록 하자. 2025년 말 태안 1호기 폐쇄로 인해서 발전비정규직 중 48명이 유휴인력으로 될 것으로 예상된다. 2030년까지 누적 유휴인력은 급격히 늘어서 1,485명으로 늘어날 것이며, 특히 2027년과 2029년에는 각각 353명과 591명의 유휴인력이 크게 나타날 것으로 추정된다. 그 이후에도 누적 유휴인력이 꾸준히 증가하여, 2036년은 1,998명까지 늘어날 것으로 전망된다(아래 그림 1 참조. 청소업 등의 종사 인력 48명 제외).

그림 1. 연도별 석탄발전소 폐쇄로 발생하게 될 발전비정규직 유휴인력 추정



* 출처: 발전비정규직(2024)를 가지고 분석하여 가공

3. 발전자회사들의 해상풍력 사업 운영 및 추진 현황

1) 이미 가동중인 해상풍력 및 인력 현황

현재까지 한전 발전자회사가 참여하여 운영중인 해상풍력은 3개로 파악된다. 그

러나 직접 소유, 운영하지 않고, 특수목적법인(SPC)에 투자하여 운영하고 있다. 남동발전(63%)은 30MW 규모의 탐라해상풍력을 한화자산운영(27%)과 함께 소유하고 있으며, 중부발전(22.9%)은 100MW 규모의 한림해상풍력을 한국전력(29%), 현대건설(10%), 금융투자자(31%)등과함께소유하고있다.한편한국해상풍력은60MW 규모로서 한전(25%) 및 6개 발전자회사(각 12.5%)가 공동으로 소유하고 있다.

현재 가동중인 이 해상풍력 발전단지에서 일하는 인력은 총 137명이다. 탐라해상풍력의 운영, 유지관리, 안전, 기타 부문에서 총 13명이 일하고 있는데, MW당 0.43명이 일하는 셈이다. 한림해상풍력에서는 69명이 일하고 있어서 MW당 0.69명이 일한다. 또한 한국해상풍력은 55명이 일하고 있고 MW당 0.92명이 일하는 셈이다. 한국해상풍력은 시범단지로서 일반적인 사업과 다르게 더 많은 인력이 고용되어 있다는 점에 주의해야 한다.

표 2. 운영중인 발전공기업의 해상풍력 사업 현황

구분	해상풍력 사업명	규모 (MW)	총사업비 (억원)	사업 개시일	인력총계 (명)	MW당 인력 수(명/M)
남동발전	탐라해상풍력	30	1,650	2017.09	13	0.43
중부발전	한림해상풍력	100.08	6,303	2024.10.	69	0.69
한국해상풍 력	서남해실증단지	60	3,718	2020.01	55	0.92
합계		190.08	11,671	—	137	0.72

* 출처: 각 한전 발전자회사들이 국회에 제출한 자료(2025년)

2) 추진 중인 해상풍력 현황

발전공기업들이 참여하여 2032년까지 완공할 예정으로 추진 중인 해상풍력사업은 19개 단지의 총 발전용량 규모는 5,716.2MW이다. 2028년 말에 3개 해상풍력 단지 총 279.2MW를 시작으로, 2029년 2개 단지 총 1,104MW, 2030년 2개 단지 총 684MW, 2031년 9개 단지 총 2,514MW, 2032년 3개 단지 총

1,135MW가 완공될 것으로 전망된다(아래 표 4 참조).

표 4. 추진중인 연도별 발전공기업의 해상풍력 사업 현황

년도	전체용량(MW)	사업명
2028	279.2	고창, 부산 다대포, 영광 야월
2029	1,104	완도금일, 태안
2030	684	통영옥지, 전남신안
2031	2,514	보령녹도, 완도 장보고, 산안우이, 신안대광, 임자, 제주 대정, 한동평대, 동해1 부유식, 서남해 시범단지
2032	1,135	태안서해, 인천용유무의자월, 인천덕적
전체	5,716.2	

* 출처: 각 한전 발전자회사들이 국회에 제출한 자료(2025년)

4. 선행 연구에서의 해상풍력사업의 일자리 창출 가능성 검토

1) 다른 에너지원 발전사업과 해상풍력 발전사업의 고용 창출 비교

해상풍력 발전사업은 운영관리 부문에서 단위당 일자리 창출수가 석탄발전보다는 적지만, 가스발전이나 태양광 발전보다는 크다.이때문에기후위기대응을위한석탄발전소폐쇄시,발전노동자들의일자리전환대책을모색할때해상풍력을우선적으로주목할수있다.

표 6. 에너지원별 발전사업의 운영관리 부문 일자리 창출 비교

구분	석탄	가스	수력	육상풍력	해상풍력	사업용 태양광	가정용 태양광
일자리 (Jobs/MW)	0.22	0.14	0.14	0.21	0.28	0.09	0.13

* 자료: J. Rutovitz et al.(2025)

2) 해상풍력사업의 운영관리 고용 창출 가능성 검토

(1) 해상풍력의 전반적인 고용 창출 가능성

유럽위원회(European Commission, 2021)의 자료에 따르면, 최근(2022년)의 사례에서 MW당 직접 고용 인력은 9.5 FTE/MW으로 보고되고 있다. 그러나 경제학 모델을 통해서 추정되는 단위 용량당 직접 고용 인력 수는 사례 연구를 통한 것 대비해서 크게 낮다. 2020년의 연구는 고용 인력 수를 1.8 to 2.9 FTE/MW 범위로 추산하였고, 여기에 더해 간접 고용까지 포함할 경우 2.2 to 5.1 FTE/MW 범위로 예측하였다.

(2) 해상풍력의 운영관리 부문의 고용 인력 창출 가능성

해상풍력에 의한 고용은 계획/관리, 제작, 건설/설치, 운영/관리, 해체 부문에 나뉘어 창출된다. 이때 고용을 가장 많이 만들어내는 부문은 제작 및 건설/설치이지만, 운영/관리 부문에서도 상당한 고용을 만들어낸다. 이때 운영관리 부문에서 직접적으로 창출되는 단위 용량당 일자리 수를 계산하고 있는 여러 연구들은 0.08명에서 0.28명까지 다양한 수치를 제시하고 있다. 아래에서는 최신의 연구인 MW당 0.28명의 수치를 활용하도록 하겠다(표 7. 참조)

표 7. 각 연구에서 계산한 해상풍력의 일자리 창출 계수

구분	단위	IRENA (2018)	JEDI (2022)	Sylvest (2020)	J. Rutovitz et al.(2025)
제조	job-years/MW	11	14	5	13.68
개발과 건설	job-years/MW	2.28	1.94	1.36	1.5
운영관리(직접)	job/MW	0.21	0.14	0.08	0.28
운영관리(공급망)	job/MW	n/a	0.47	n/a	n/a

* 자료: J. Rutovitz et al.(2025) 등에서 인용

(3) 한국 사례와의 비교

아직 해상풍력 발전단지 개발의 초기 단계인 한국에서 운영관리 부문의 단위 용량 당 일자리 수는 해외 연구에 비해서 많다. 대규모 발전단지 개발에 따라서 노동생산성 등의 증가로 인해 단위 용량 당 일자리 수는 조금씩 낮아질 것으로 전망

된다.

5. 폐쇄 석탄발전소의 유희인력의 해상풍력 사업으로의 ‘고용전환’ 가능성 검토

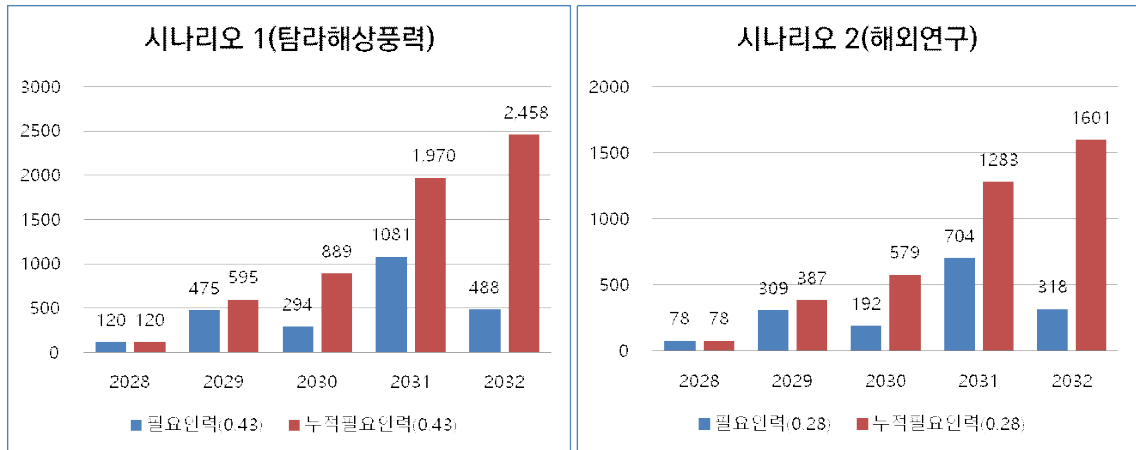
1) 발전공기업의 해상풍력사업에 의한 고용 인력(협력업체) 규모 추정

발전공기업들이 추진하고 있는 해상풍력 발전단지의 건설을 표 4와 같이 계획된 대로 각 년도말에 완료한다고 가정하였을 때, 앞에서 검토한 MW당 고용인력 수치를 적용하여 각 년도 말에 고용되는 운영관리 인력과 누적 인력의 수를 추산해보았다.

(1) 시나리오 1. 가장 먼저 가동을 시작한 탐라해상풍력의 경험에 기초해서 이 시나리오는 탐라해상풍력이 보여주고 있는 MW당 고용 인력 지수인 0.43를 선택하였다. 이런 방식으로 추정하였을 때, 2028년 120명의 인력을 필요로 하기 시작해서, 2032년까지 2,458명의 인력이 필요할 것으로 예상된다(아래 그림 2 왼쪽 참조).

(2) 시나리오 2. 해외 연구에 기초해서 이 시나리오는 해외연구(J. Rutovitz et al., 2025)가 보여주고 있는 MW당 고용 인력 지수인 0.28를 선택하였다(표2). 이런 방식으로 추정하였을 때, 2028년 78명의 인력을 필요로 하기 시작해서, 2032년까지 1,601명의 인력이 필요할 것으로 예상된다. 이것은 시나리오 1에 비해서 약간 낮은 수치다(아래 그림 2 오른쪽 참조).

그림 2. 시나리오 별, 발전공기업의 해상풍력 사업을 통한 고용 인력(협력업체) 전망



2) 소결

발전공기업들이 추진하고 있는 해상풍력 발전사업을 통해서 상당한 일자리가 창출될 수 있다는 점을 확인하였다. 2036년까지 석탄발전소 폐쇄로 일자리를 잃게 될 발전비정규직의 수가 1,998명으로 추정되는 것과 비교하면, 시나리오 1에서 2032년까지 창출되는 일자리 수는 2,458명으로 이보다 크기 때문에 모두를 수용할 수 있는 규모가 된다. 오히려 신규 일자리가 460개 더 만들어진다.

그러나 반면 해외연구에 기반한 시나리오 2에서 창출되는 일자리수는 1,601명으로 일자리를 잃게 될 수 있는 발전비정규직의 수보다 작다. 부족한 일자리수는 397개이기에 추가적인 해상풍력단지 개발과 같은 대책이 필요하다. 2036년 이후 추가적으로 폐쇄될 나머지 석탄발전소로부터 발생하게 될 유희인력까지 고려하면 더욱 필요한 대책이다.

표 6. 시나리오 1과 시나리오 2의 결과 비교

구분	석탄발전소 폐쇄 유희인력 발생 (명)(A)	시나리오 1		시나리오 2	
		해상풍력 고용 인력(명)(B)	(C) = (B) - (A)	해상풍력 고용 인력(명)(D)	(E) = (D) - (A)

2036년 누 적	1,998	2,458	460	1,601	-397
--------------	-------	-------	-----	-------	------

6. 토론 및 제안

1) 최소한 10GW 규모의 해상풍력사업을 조속히 추가 계획하여 추진해야 한다.

현재까지 발전공기업이 수행중인 해상풍력사업의 운영관리 부문에서 1MW 당 고용 인력은 0.43명에서 0.92명까지 나타나고 있고 그 평균도 0.72으로 산출되지만, 해상풍력사업이 본격화되면 이보다 낮아질 가능성이 높다. 해외 연구에서 0.28명에서부터 시작해서 더 나은 수치도 제시되고 있다는 점에 주목해야 한다.

2032년 이후에 완공될 수 있는 해상풍력사업을 조속히 추진해야 한다. 2033-36년까지 대략 10,000MW 규모로 해상풍력 발전단지를 개발한다면, 가장 낮은 고용창출 계수(0.28명/MW)을 활용하더라도 2,800명의 일자리를 추가적으로 만들어 내면서, 폐쇄되는 석탄발전소의 유희인력을 충분히 수용할 수 있을 것이다.

참고로, 2038년까지 폐쇄되는 석탄발전소들의 총 발전용량이 15,120MW인 반면, 2032년까지 준공될 예정인 해상풍력단지의 총 발전용량은 5,716.2MW로 거의 1/3에 불과하다는 점을 주목해야 한다.

표 7. 석탄발전소 폐쇄 계획과 해상풍력 추진 계획에 따른 발전용량 비교

구분	2036년까지 폐쇄되는 석탄발전소 총 발전용량(MW)	2032년까지 준공되는 해상풍력단지의 총 발전용량(MW)
발전용량	15,120	5,716.2

2) 2031년 말까지의 ‘시간적 불일치’ 시기는 2년간의 교육훈련을 통해서 해결해야 한다.

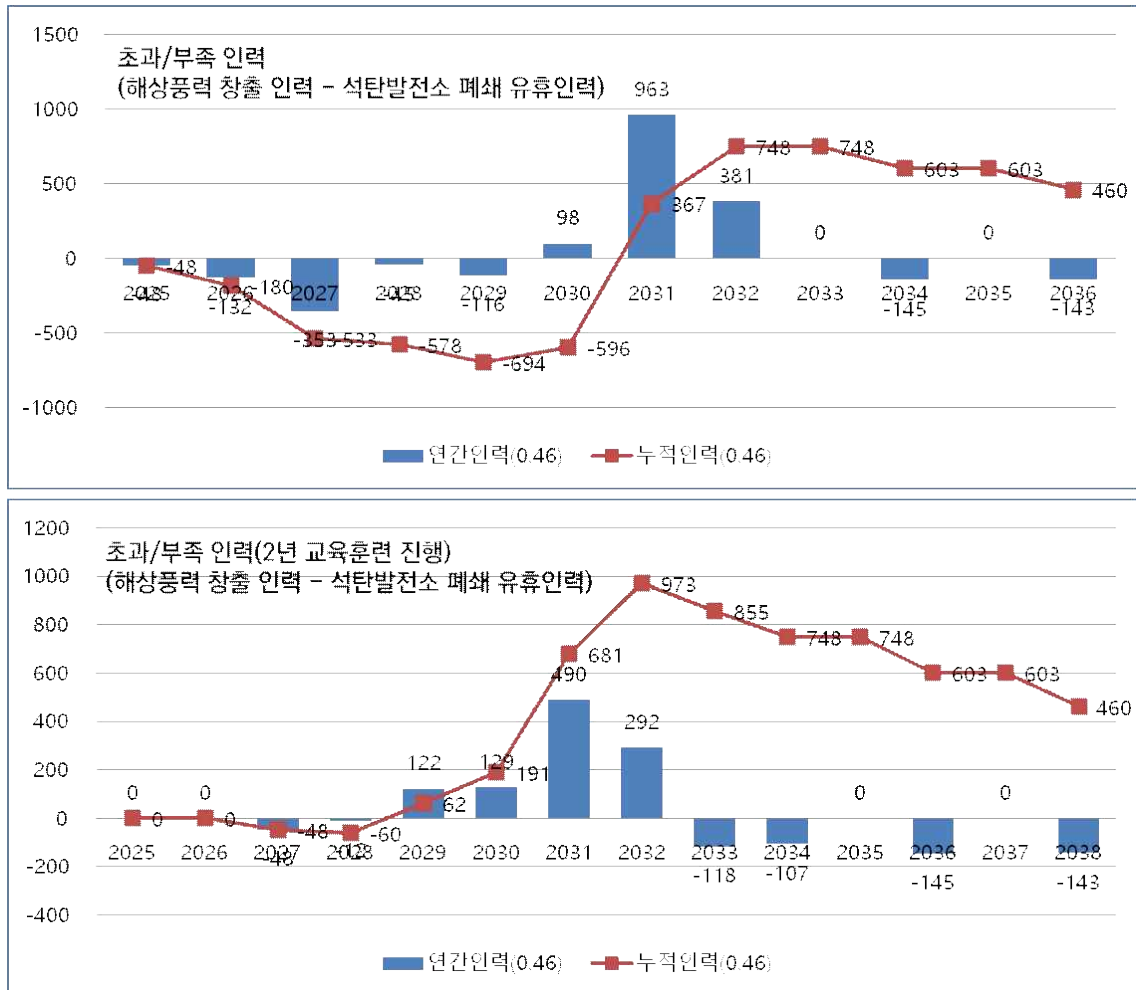
계획된 석탄발전소 폐쇄는 2025년 말부터 시작되지만, 현재 추진중인 해상풍력

사업 중 첫번째로 가동되는 시기는 2028년부터다. 특히 석탄발전소 폐쇄로 인한 유휴인력은 2027년에 353명, 2029년에 591명으로 대거 발생하는 반면, 해상풍력발전 사업에 의한 고용은 2029년에 되어서야 본격적으로 발생하게 된다. 이에 따라서 2025년부터 2030년까지 발생한 석탄발전소 유휴인력의 상당수가 계획된 해상풍력을 통해서 일자리를 얻지 못할 가능성이 높다.

따라서 2026년부터 짧게는 2029년까지 그리고 길게는 2031년까지 이 ‘시간적 불일치’를 다루기 위한 대책이 필요하다. 그 시기 동안 유휴인력이 된 노동자들이 해상풍력 발전단지에서 일하는데 필요한 교육과 훈련을 받도록 하는 것이 우선적인 과제이자 대책이 될 것이다. 정부의 해상풍력 지원 사업의 일환으로, 지역 대학교를 활용하여 기존 인력에게 해상풍력에 필요한 새로운 숙련을 익히도록 하는 프로그램에 예산을 지원할 수 있다.

아래 그림 3를 살펴보자. 2025년 말부터 대거 발생하는 폐쇄 석탄발전소 유휴인력을 2년간 교육훈련을 진행한 후에 해상풍력 발전사업에 배치한다면, 해상풍력 발전단지가 개소되지 않아서 배치할 수 없는 유휴인력의 수를 크게 줄일 수 있다.

그림 3. 폐쇄 석탄발전소의 유희인력의 해상풍력 발전단지 배치시 ‘시간적 불일치’ 해결 방안



다만, ‘공간적 불일치’ 문제는 별도로 다루어질 필요가 있다. 현재 폐쇄되는 발전소들이 충남과 경남 지역에 집중되어 있어서 발전비정규직의 대다수가 거주하는 공간도 이 지역 인근이지만, 발전자회사들이 추진 중인 해상풍력 발전사업은 전남 등의 다른 지역에 위치하고 있다. 따라서 이사비 및 주거비 지원 등을 포함한 지원 대책이 별도로 마련되어야 할 필요가 있다.

3) 본격적인 해상풍력사업 확대에 필요한 인력의 확보 및 교육훈련 대책이 필요하다.

국회에 제출한 자료에 의하면, 발전공기업들은 2028년부터 준공하여 운영하게 될 해상풍력 발전단지에 필요한 인력 규모와 이를 확보하기 위한 방안을 제시하지 못하고 있다. (아래 표 8의 남동발전의 답변 참조. 그러나 다른 발전공기업들은 아예 답변을 하지 않았다) 발전공기업들의 해상풍력 발전단지를 가동하기 위해 필요한 인력 확보 방안을 마련하고 있지 못하다는 점은 심각한 문제다.

해상풍력 발전단지의 인력을 확보하는 방안으로 폐쇄되는 석탄발전소의 유희인력을 활용하는 방안을 시급히 검토해야 한다. 노동자들의 정의로운 전환 요구이기도 하다. 이미 석탄발전소 노동자들은 풍력발전에 필요한 기계와 전기 분야의 상당한 기술과 숙련을 가지고 있다. 이들을 해상풍력에 필요한 추가적인 기술과 숙련에 대한 교육훈련을 실시하여 인력을 확보하는 것이 기업의 입장에서도 수월한 방안이 될 수 있다.

표 8. 남동발전이 추진중인 해상풍력 사업과 필요한 고용 및 확보 방안에 대한 답변

해상풍력 사업명	규모 (MW)	예정 사업 개시	필요 운영 인력수(명)					인력 확보 계획	
			구분	운영	유지관리	안전	기타	기존인력 전환배치	신규채 용
와동금원 해상풍력	600	'29.8	원청	22	18	12	18	40명	미정
			협력사	미정					
전남신안 해상풍력	300	'30.12	원청	미정				미정	미정
			협력사	미정					
인천옹유 해상풍력	320	'32.12	원청	미정				미정	미정
			협력사	미정					
인천덕적 해상풍력	320	'32.12	원청	미정				미정	미정
			협력사	미정					
신안대관 해상풍력	400	'31.12	원청	미정				미정	미정
			협력사	미정					
임진해상 풍력	200	'31.12	원청	미정				미정	미정
			협력사	미정					

* 출처: 각 한전 발전자회사들이 국회에 제출한 자료(2025년)를 정리

4) 재생에너지(해상풍력) 사업 전환 시, 발전비정규직의 정규직화를 추진하자

오래 전부터 발전비정규직의 정규직화 요구가 지속되어 왔지만 실현되지 않고 있다. 정부 및 발전공기업의 의지 부족이 핵심적인 이유이겠지만, 기존 석탄발전소에 자리잡은 여러 관성도 강력할 것으로 짐작된다.

해상풍력을 포함하여 재생에너지 발전산업으로 전력산업이 전면적으로 전환되어야 하는 상황에서, 기술적 차원 뿐만 아니라 조직적 차원에서도 과감한 변화를 시도할 필요가 있다. 즉, 재생에너지 발전사업에서는, 특히 발전공기업이 추진하는 재생에너지 발전사업에서는 외주화한 경상정비와 같은 업무와 여기에서 일하는 노동자들을 원청의 업무와 직원으로 통합하여, 발전비정규직을 없앨 필요가 있다.

그러나 안타깝게도 해상풍력 발전사업에서도 기존 관행이 여전하다. 즉, 3개의 해상풍력단지에서 일하는 인력 중에서 상당수 발전비정규직이다. 남동발전의 탐라해상풍력에서 일하는 전체 인력 13명 중 9명은 협력업체에 의해 고용되어 있다. 중부발전의 한림해상풍력의 경우, 전체 인력 69명 중 60명이 협력업체 직원이다. 또 한국해상풍력의 서남해 실증단지의 경우, 전체 인력 55명 중 38명이 협력업체 직원이다(아래 표 9 참조). 재생에너지 전환 과정에서 이 고용 관행도 바꾸기 위한 노력이 시급하다.

표 9. 운영중인 발전공기업의 해상풍력 사업에서의 인력 고용 현황

구분	해상풍력 사업명	필요 운영 인력수(명)						인력총계(명)	전체 인력 중 협력사 비중
		구분	운영	유지관리	안전	기타	합계		
남동 발전	탐라 해상풍력	원청	2	-	2	-	4	13	69.2%
		협력사	-	8	1	-	9		
중부 발전	한림 해상풍력	원청			1	8	9	69	87.0%
		협력사	10	42	8		60		

한국해 상풍력	서남해 실 증단지	원청	4	-	3	10	17	55	69.1%
		협력사	-	33	5	-	38		

* 출처: 각 한전 발전자회사들이 국회에 제출한 자료(2025년)를 정리

5) ‘공공재생에너지법’ 제정이 시급하다.

발전공기업들이 해상풍력을 포함해 재생에너지사업에 적극적으로 참여하고, 여기에서 폐쇄되는 석탄발전소의 유희인력을 우선적으로 고용하도록 하자는 것(제15조)이 공공재생에너지법(안)의 핵심적인 내용 중 하나다. 앞서 제시한 여러 제안들이 실현될 수 있는 제도적 기반이, 현재 국민동의청원에 들어가 있는 공공재생에너지법이다. 국회는 시급히 공공재생에너지법을 제정해야 한다.

별첨 1. 발전공기업들이 추진 중인 해상풍력 현황

구분	해상풍력사업명	규모(MW)	예정사업개시일
중부발전	고창 해상풍력	76.2	202811
남부발전	부산 다대포 해상풍력	99	202812
남부발전	영광 아월 해상풍력	104	202812
2028년 소계		279.2	
남동발전	완도금일해상풍력	600	202908
서부발전	태안 해상풍력	504	202912
2029년 소계		1104	
중부발전	통영욕지 해상풍력	384	203009
남동발전	전남신안해상풍력	300	203012
2030년 소계		684	
중부발전	보령녹도 해상풍력	320	203101
서부발전	완도 장보고 해상풍력	400	203108
중부발전	신안우이 해상풍력	390	203108
남동발전	신안대광해상풍력	400	203112
남동발전	임자 해상풍력	200	203112
남부발전	제주 대정 해상풍력	100	203112
동서발전	한동·평대 해상풍력	104	203112
동서발전	동해1 부유식	200	203112
한국해상풍력	서남해 시범단지	400	203112
2031년 소계		2,514	
서부발전	태안서해 해상풍력	495	203203
남동발전	인천용유무의자월해상풍력	320	203212
남동발전	인천덕적해상풍력	320	203212
2032년 소계		1,135	
합계		5,716	

각주

1. 에너지기후정책연구소 연구기획위원. 환경사회학 박사
2. 민주노총 전국공공운수노조 발전비정규직대표자회의 + 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 한전산업개발 노동조합(2024), “22대 국회 석탄화력발전소 폐쇄 인원현황 파악”, 2024. 11. 28.
3. 제주 한림해상풍력 발전사업에 금융 투자자로 참여한 금융기관은 KB국민은행, KB자산운용, 에너지인프라자산운용 등이 있다. KB국민은행은 금융주선사로서 사업의 금융약정을 체결했으며, KB자산운용과 에너지인프라자산운용은 재무적 투자자로 참여했다.
4. 참고로 정부는 2030년까지 14.3GW의 해상풍력을 개발하겠다는 목표를 제시한 바 있다. 현재 5개 발전자회사들은 2030년까지 2.1GW의 해상풍력 발전단지를 계획하고 있어, 정부 목표의 14.7%를 달성할 것으로 보인다.
5. 해상풍력을 포함하여 재생에너지 발전산업이 창출하는 일자리는 개발 계획에서부터 설비 제조, 건설 및 설치, 운영관리, 해체 등의 여러 분야에서 창출된다. 여기에서는 현재 발전노동자들이 일하고 있는 운영관리 부문에 초점을 맞출 것이다.
6. J. Rutovitz, R. Langdon, C. Briggs, F. Mey, E. Dominish, K. Nagrath(2025),

Updated employment factors and occupational shares for the energy transition,
Renewable and Sustainable Energy Reviews, Volume 212,
<https://doi.org/10.1016/j.rser.2025.115339>.

7.<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0307>

8. 사례 연구에 기초해 산출된 단위용량당 직접 고용 인력수는 향후 설치될 전체 해상풍력의 용량에 외삽(extrapolation)할 경우, 창출되는 고용 인력수가 중복 계산되어 과다 추정될 수 있어서 주의가 필요하다.

토론 1

**불평등 해소는
비정규직 문제 해결부터**

김영훈 (공공운수노조 한전KPS비정규직지회장)

토론 2

한전KPS하청노동자들은
직접고용 되어야 한다

김혜진 (전국불안정노동철폐연대 상임집행위원)

<토론문>

한전KPS 하청노동자들은 직접고용되어야 한다

김혜진(전국불안정노동철폐연대 상임활동가)

1. 노동안전과 고용문제는 별개로 다뤄질 수 없다.

두 발제문의 기조에 동의한다. 이 ‘동의’의 핵심은 ‘노동안전’ 문제는 ‘고용’ 문제와 떼려야 뗄 수 없는 사안이라는 점이다. ‘고 김충현 사망사고 재발방지를 위한 발전산업 고용안전협약체’(이하 협약체) 논의 진행 과정에서 고용과 안전을 하나로 묶어 ‘고용안전’ 분과로 만든 것은 그런 의미일 것이다. 그런데 협약체를 담당하는 정부 부처가 산재 중심이고, 정부가 추천한 전문가들이 대다수 안전과 관련한 인사들이라는 점에서 볼 때, 정부는 ‘안전’과 관련하여 기술적으로 문제를 해결하는 데 집중하는 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 그런데 하청노동자의 죽음은 ‘하청’이라는 고용구조의 문제가 주요 원인 중 하나이다. 2019년에서 2024년 7월까지 5개 발전사와 협력사 산재발생 현황을 보면 부상 232명 중에 83.2%가 협력사였고, 사망 6명 중 협력사 노동자는 100%였다.(출처 : 김충현 대책위⁴⁾)

그래서 김용균 특조위⁵⁾에서도 ‘노동안전’을 위해서 ‘연료환경설비 운전업무는 각 발전사로 통합운영하고 2차 하청까지 포함하여 해당노동자를 직접고용하며, 경상정비업무는 한전KPS로 재공영화하고 민간정비회사 소속 노동자는 한전KPS가 직접고용하라’고 권고한 것이다. 위험의 외주화 구조를 없애고 직접고용하는 것, 이것이 노동안전을 위한 전제조건이었다.

‘위험의 외주화’라는 말의 의미는, 간접고용 구조에서는 위험이 필연적으로 아래로 떠넘겨진다는 뜻으로 쓰인다. 화력발전소는 고위험작업이 상시 이루어지는

4) 태안화력 고 김충현 비정규직 노동자 사망사고 대책위원회

5) 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회

곳이다. 그런데 외주화는 필연적으로 위험업무를 떠넘기는 것이다. 발전회사들은 한국전력에서 분리된 이후 한전에서부터 정규직 업무로 수행되어 온 업무를 외주화하는 과정에서 핵심업무인 연료운전과 경상정비를 외주화했다. 연료운전과 보일러운전, 터빈발전기 운전이라는 하나의 흐름 공정 중에서 석탄을 직접 컨베이어에 태우고, 탈황설비 등 먼지가 유발되어 힘든 업무인 연료운전을 외주화했다. 즉 비핵심업무를 외주화한 것이 아니라 위험업무를 외주화한 것이다.

외주화가 되면 위험이 증폭된다는 점에 주목해야 한다. 발전소의 경상정비부문은 ‘민간 중소기업의 기술 이전과 개발’을 명분으로 외주화되었지만 이었지만 저가경쟁을 부추기는 경쟁입찰제도에서 하청업체들은 기술과 안전에 투자할 여력을 갖지 못했다. 2016년에 완공된 태안화력 9,10호기는 애초에 외주화를 염두에 두고 만들어졌기 때문에 설비의 부실과 라인부족 등 문제가 두드러졌다. 외주화가 되면 작업현장의 안전관리가 분절적으로 이루어진다. 하청이 여러개일 경우 통합적인 안전관리를 기획하기 어렵다. 시설은 원청의 소유이기 때문에 하청업체들은 하청노동자의 안전을 위해 시설을 개선할 수도 없다. 책임주체가 불분명해져서 원청은 하청의 안전을 자신의 책임으로 여기지 않고 하청은 안전에 대한 권한이 없으므로 관심이 없다.

외주화가 위험을 증폭시키는 것이라면, 당연히 위험으로 인한 사망사고를 다룰 때 외주화의 문제를 깊이 들여다보고 대안을 내놓아야 한다. 김충현 대책위원회에서는 협의체를 구성하면서 고용과 안전은 하나의 논의로 이루어져야 하며, 안전을 위해서는 외험의 외주화를 중단하고 정규직으로 전환하는 것이 중요하다는 입장을 밝혔다.

2. 기술은 민간 하청업체가 가진 것이 아니라 노동자가 가진 것

김용균 특조위는 ‘경상정비업무는 한전KPS로 재공영화하고 민간정비회사 소속 노동자는 한전KPS가 직접고용하라’고 권고한 바 있다. 하지만 전주희 연구원의 발제에서 밝히고 있듯, 정부는 “민간정비사의 파산 및 상장회사의 주주 반발, 간

접인력의 고용불안정 등 현실적인 제약조건이 있다”고 하면서 이 권고를 수용하지 않았다. 그러면서 ‘경상정비에 대한 공공성 강화 및 처우개선 원칙’을 기본 입장으로 수립하겠다고 했다. 이에 따라 정규직 전환을 논의하는 노사전협의체에서도 직접고용 방안은 주되게 논의되지 못했다. 그리고 결국 김충현 노동자가 죽음에 이르렀다.

그런데 정부가 주장하는 ‘민간정비업체’라는 것은 발전소 경상정비업무를 외주받은, 김충현노동자를 고용했던 한국파워O&M과 같은 업체를 일컫는 것이다. 발전소 경상정비업무를 외주화는 이명박, 박근혜 정부에서 추진되었다. 박근혜정부는 ‘공공부문 기능조정’이라는 이름으로 발전5사 신규발전기에 대해 한전KPS의 정비독점을 폐지해서 화력발전 정비시장 민간 개방 확대를 결정한 바 있다. 그 당시 시설관리와 안전 문제가 악화될 우려가 있다는 지적이 있기도 했지만 박근혜 정부는 그 지적을 수용하지 않았다. 발전산업에서 민간 정비업체가 확대된 것은 정부 정책의 결과물이었다.

그렇다면 정비업무를 담당하는 민간중소업체들은 정말로 기술력을 가진 중견기업체로 성장했는가? 그것은 애초부터 불가능한 일이었다. 저가경쟁을 부추기는 경쟁입찰제도가 살아있는데, 과연 하청업체들이 기술향상에 투자를 하는 것이 가능한가? 전체 도급비에서 노무비가 90%를 차지하고 안전비는 1.5%에 연구개발비는 0.5%에 불과한 업체들이 어떻게 기술력을 가진 업체로 성장할 수 있는가? 정부는 ‘전문정비업체의 성장’을 이야기했지만 실은 비정규직 확산 과정이었을 뿐이며, 민영화를 위한 과정에 불과했다.

민간정비업체들은 단지 노동력을 공급하는 업체에 불과했다. ‘태안화력발전소 도급계약의 한계 및 근로자파견관계 성립 고찰’ 발제문에서 지적하고 있듯이 하청업체는 독립적인 업체라고 볼만한 실질이 존재하지 않는다. 노동자들은 한전KPS의 필요에 따라 원청의 지시에 따라 일을 했다. 게다가 하청업체가 독립적이고 기술력있는 업체라면 계약이 해지되더라도 노동자들과의 고용관계를 유지하면서 다른 곳과 계약을 체결하려고 하겠지만, 발전소는 업체만 바뀌고 노동자들의 고용은 계속 유지되었다. 발제문에서 ‘실제 작업현장에서 자체 인력, 자재, 장비,

6) 한겨레, 2018.12.30. ‘발전소 하청노동 길 열어놓고 김용균법으로 참사 막는다?’

자금 등의 관리가 이루어지고, 시공관리, 품질관리, 안전관리 등을 수행하는 조직체계를 갖춘 독립적인 업체라고 평가할 수 있을지 의문입니다'라고 하는 것처럼 노동력 공급업체에 불과한 업체들을 독립적인 민간 정비업체라고 간주하는 것 자체가 문제이다.

그런 점에서 이 업체가 독자적인 전문능력이 있다는 것을 전제로 정규직 전환을 회피한 정부는 노동자들을 기만한 것이다. 공공부문, 특히 발전설비는 기술력을 필요로 한다. 하청업체들은 그런 기술력을 갖지 못했다. 실질적인 기술은 원청에 의해 독점되었다. 다만 하청업체도 기술이 일부 있다고 볼 수 있는데, 그것은 하청업체의 기술이 아니라 하청노동자들의 기술이었다. 하청노동자들이 권한이 없는 상태에서도 정비를 위해서 각종 설비와 싸우며 일해왔다. 그 경험과 숙련이 바로 하청업체가 가진 기술력이다. 정부가 그 기술력을 인정하고 걱정했다면, 인력공급업체에 불과한 하청업체가 망할 것을 걱정하는 것보다, 노동자들이 안정적으로 일하면서 자신의 역량을 높일 수 있도록 정규직화를 해야 한다.

그렇게 '정비업체의 파산'을 걱정하던 정부는 '발전소 폐쇄'를 앞둔 지금, 아무런 대책을 내놓지 않고 있다. 고용안정 대책에 하청노동자들은 빠져있다. 정부가 이야기한 '기술력을 가진 민간정비업체'의 발전이라는 말이 허구라는 것을 스스로 증명하고 있는 것이다.

3. '불법파견'의 의미

발제문에서는 한전KPS와 협력업체가 도급계약을 체결했지만 결국은 근로자파견이라는 점을 분명하게 밝히고 있다. '업무상 상당한 지휘·명령이 존재하고, 한전KPS 조직에 실질적으로 편입되어 있으며, 인사·노무 관련한 행사에 한전KPS가 개입되어 있고, 협력업체 업무의 전문성과 기술성이 있지 않고 독립적 기업조직이나 설비를 갖추고 있지 않다는 점에서 근로자파견관계가 성립하고, 파견법 제6조의 2에 따른 고용의무를 이행하고 정규직화를 추진해야 한다'고 밝히고 있다. 발제문이 매우 구체적으로 그 근거를 밝혔기 때문에 그에 대해서 더 덧붙일 바

는 없다. 다만, ‘불법파견이므로 정규직으로 전환해야 한다’는 법적 판단 이외에 다음의 두가지가 분명해질 필요가 있다.

첫째, 불법파견이라는 말은 그동안 한전KPS가 불법을 행했다는 것이고, 그 피해자는 협력업체 노동자라는 사실이다. 협력업체 노동자들은 ‘민간 정비회사 소속’이라는 허울만 갖고 결국은 각종 차별과 중간착취, 고용불안정, 작업 중 위험 등의 여러 피해를 입었다. 이 피해가 단지 정규직으로 전환하고 정규직이었다면 받았을 임금을 받게 되는 것만으로 상쇄되지는 않는다. 법 이전에 이런 한전KPS의 잘못을 몇 번이나 시정할 기회가 있었다. 김용균 특조위가 권고했을 때, 그리고 공공부문 정규직 전환 정책을 시행했을 때에도 잘못을 되돌릴 수 있었다. 하지만 정부와 발전사, 한전KPS는 그 때마다 오히려 책임을 회피했고 하청노동자들의 피해는 계속되었다.

그런데 정부는 또다시 잘못을 반복하려고 한다. 협의체를 통해 한전KPS 하청노동자들의 고용문제에 대해서 논의를 하겠다고 하지만 정규직화의 방식과 경로 등에 대해서는 논의가 진전되지 않고 있다. 협의체 구성조차 제대로 되지 않고 있는 상태이다. 혹여라도 정부의 정규직 전환 정책의 전례 등을 들며 공개채용 시험 등을 이야기하지 않기를 바란다. 그것은 노동자들의 피해를 원상회복 하는 것이 아니다. 공공부문 정규직 전환은 시혜가 아니라 지금까지 왜곡된 고용구조로 피해를 입었던 노동자들의 권리를 되찾는 것이며, 그 피해로부터 회복하도록 하는 것이다. 따라서 경력을 인정한 온전한 정규직 전환이 되어야 한다.

불법파견이라는 말의 의미는 원청이 ‘진짜 사용자’라는 의미이다. 이미 발제문에서는 원청인 한전KPS가 왜 사용자로서 책임을 져야 하는지에 대해서 밝히고 있다. 한전KPS는 노동자들이 수행할 구체적인 작업 내용과 인원을 정하여 공유하고, 작업배치와 변경, 작업방법과 내용, 작업장소를 결정하며 직접적인 지시를 해왔다. 정규직과 하청노동자들이 팀을 이루어 협업을 했고, 하청노동자들은 한전KPS의 조직에 편입되어 있었다. 결국 노동자들의 노동과 노동조건에 대한 지배력을 행사하고 있었다는 뜻이다. 지배력은 갖고 있지만 책임은 지지 않겠다는 것, 공기업의 지녀야 할 태도가 아니다. 한전KPS는 하청노동자들의 고용문제에 대해 책임있는 자세로 임해야 한다.

그런데 한전KPS는 자신이 결정할 수 있는 문제가 아니라고 이야기한다. 틀린 말은 아니다. 공공기관이므로 정규직 전환을 위해서는 정부가 정무적 판단을 해야 하고, 기재부가 예산을 편성해야 하기 때문이다. 정부는 노동자들의 고용문제에 있어 제3자가 아니다. 정부는 공공부문 기능조정이라는 이름으로 외주화를 정책적으로 추진했고, 김용균 특조위의 권고를 정무적 판단으로 수용하지 않았다. 정부는 한전KPS가 실질적인 사용자라는 현실을 감춰왔다. 지배하지만 책임은 지지 않는 구조를 만들어온 것에 대한 책임을 져야 한다. 정부가 한전KPS 하청노동자들의 정규직 전환에 나서는 것은 그 책임을 지는 일이다.

태안석탄화력 1호기가 2025년 폐쇄된다. 한전KPS는 곧 폐쇄가 이루어진다는 이유로 하청업체의 인력을 충원하지 않았다. 고용불안 때문에 많은 노동자들이 떠나갔고 남은 노동자들은 고강도로 일을 해야 했다. 그리고 김충현 노동자가 홀로 일하다 사망했다. 하청노동자들에게 시간이 많지 않다. 불법파견 소송의 1심 결과도 너무 늦게 나온다. 법적 판단이 중요한 것이 아니라 현실이 중요하다. 위험의 외주화로 인해 김충현 노동자가 죽임을 당했고, 위험이 증폭되고 있다는 현실 말이다. 이 명백한 현실 앞에서 정부와 한전KPS가 소송으로 시간을 끌지 않기를 바란다. 지금까지 피해를 입고 있는 이들의 피해를 누적시켜서는 안 된다. 정부와 발전사, 한전KPS는 한시라도 빨리 하청노동자의 정규직화에 나서야 한다. <끝>

토론 3

여형범 (충남연구원 연구위원)

김충현 대책위 토론회 토론문

여형범 (충남연구원 연구위원)

한재각 집행위원의 발제문에 대한 토론문입니다. 발제자가 제안한 '토론 및 제안' 내용에 동의하면서 추가로 몇 가지 의견과 질문을 덧붙입니다.

1. 해상풍력 운영관리 부문의 일자리는 어떤 일자리인가?

발제자는 발전비정규직의 없어지는 일자리 '수'와 해상풍력 사업을 통해 창출되는 (운영관리 부문의) 일자리 '수'를 비교하였습니다. 발전공기업이 참여하여 추진하는 해상풍력 사업에서 창출되는 운영관리 일자리가 발전비정규직의 고용 전환을 위한 대체 일자리가 될 수 있을지 검토하고 있습니다. 시간적 불일치와 공간적 불일치 문제를 해소할 수 있는 방안도 제안하고 있습니다.

석탄발전과 직접적으로 비교하기는 어렵겠지만, 해상풍력 운영관리 부문의 일자리가 좋은 일자리인가에 대한 질문도 계속해서 제기될 것이라 생각합니다. 기상을 예측하기 어려운 해상에서 배를 타고 이동하여 높은 터빈을 점검하고 블레이드를 수리하고 전기설비를 보수하는 일은 위험에 노출될 가능성이 높을 것입니다. 격오지 원거리 근무에 따라 노동과 여가 시간을 조정하기도 어려울 것입니다. 발제 자료를 보면 이미 많은 해상풍력 사업들이 유지관리 업무를 전문기업에 위탁하는 경우가 많은 듯 합니다.

발제자는 재생에너지 사업 전환 시 외주화 관행을 바꾸자고 제안하고 있습니다. 해상풍력 사업의 운영관리 부문 일자리의 특성에 대한 사례 연구나 실증 연구를 토대로 외주화 관행의 중지에 대한 논의가 진행되면 좋겠습니다. (추가적으로 석탄발전소 유희인력의 교육, 이직, 적응, 임금 및 생활 변화 등에 대한 장기 추적 조사 연구도 기획되면 좋겠습니다.)

2. 유휴인력 재고용 목표에 대한 논의

발제자는 발전공기업의 재생에너지 사업에서 폐쇄되는 석탄발전소의 유휴인력을 우선적으로 고용하도록 하는 내용을 담고 있는 공공재생에너지법(안)을 소개합니다. 발제문에서는 유휴인력을 협력업체 노동자로 제시했습니다. 공공재생에너지법(안)에서 협력업체 노동자를 포함하도록 명시적으로 표현하고 있을까요?

해외 사례를 보면, 민간 발전사업자가 재생에너지 사업 전환 과정에서 노동자들의 재고용을 100% 보장하겠다는 목표를 제시하는 경우도 있습니다. 문제는 이러한 재고용을 목표가 협력업체를 포함하지 않고 본사 직원만을 대상으로 제한되곤 한다는 점입니다. 최근 에너지 전환에 적극적인 미국 미시건주의 Consumers Energy를 예로 들 수 있습니다. 협력업체 노동자에 대한 지원 대책은 발전사가 아닌 미시건 주정부가 책임지는 듯 합니다. 호주 빅토리아주 Gippsland에서도 민간 발전사(EnergyAustralia 등)가 에너지 전환 시 재고용을 목표를 50%로 제시하기도 했습니다. 정부가 소유한 공공 발전사업자의 경우에는 협력업체를 포함한 100% 재고용 목표를 제시하기도 합니다. 대표적으로 호주 퀸즈랜드 주정부는 발전공기업(Generation Queensland, CS Energy 등)의 에너지 전환 과정에서 협력업체 노동자를 포함하여 모든 노동자에게 재생에너지 부문 고용 승계, 경력전환, 직업 훈련 등을 제공하는 'Job Security Guarantee' 정책을 도입하였습니다. 하지만 이 사례에서도 고용 승계는 공기업 노동자를 대상으로 제한되고, 협력업체의 경우에는 직업훈련, 실직 지원, 신규 프로젝트 우선 채용으로 차별화됩니다.

정부나 공공 및 민간 발전사업자가 전환 과정에서 협력업체 노동자를 포함하여 재고용 목표를 제시하고 준수하도록 하는 것을 법으로 강제할 수 있을까요? 재고용 최소 목표는 어느 수준에서 설정되어야 할까요? 법으로 강제하는 것이 아닌 재생에너지 사업 선정 및 허가 조건에 포함하는 방법도 의미가 있을까요? 석

탄발전을 폐쇄하고 재생에너지로 사업을 전환하는 발전사업자뿐만 아니라, 석탄 발전소를 운영하지 않던 발전사업자가 해상풍력 사업을 추진하는 경우에도 석탄 발전 유휴인력의 우선 고용을 요구하는 것이 필요하거나 가능할까요?

3. 어떤 업의 전환 또는 사업 전환인가?

몇몇 발전공기업의 경우 제조 부문 협력업체를 위한 '업의 전환 지원사업 전략 로드맵'을 제시하기도 하고, 발전사-지역일자리기관-교육기관이 MOU를 맺어 석탄발전 협력사 노동자의 기술역량 강화 교육을 위한 '업의 전환 지원 양해각서'를 체결하기도 하였습니다. 협력업체의 업의 전환이나 노동자의 기술역량 강화 교육은 발전공기업이나 협력업체의 업/사업 전환과 맞물려 진행되는 것일까요?

국내 발전공기업이나 협력업체가 석탄발전이나 가스발전 대신 재생에너지 발전으로 사업 또는 업을 전환하려고 하는지에 대한 정보를 찾기가 어렵습니다. 정부의 탄소중립이나 에너지 정책에 따라 점진적으로 사업을 전환하는 계획을 수립하고 있는 듯 보입니다. 2000년대 초부터 화석연료 발전사가 재생에너지로 업/사업을 전환한 해외 사례(덴마크 Ørsted, 이탈리아 ENEL 등)가 소개되었습니다. 국내 발전공기업은 기존 화석연료 사업의 구조를 유지하면서 점차 규모를 축소시키는 로드맵을 가지고 있을까요? 아니면 재생에너지로 업/사업의 구조를 전면적으로 변화시키기 위한 준비를 구상하고 있을까요? 발전공기업만이 아니라 협력업체는 어떤 업/사업의 전환 계획을 가지고 있을까요?

석탄발전의 유휴인력 중 지역사회를 위한 새로운 일이나 일자리에 관심을 가지는 노동자가 있을까요? 이들을 위한 교육, 일자리 매칭, 생활 지원, 소득 지원, 창업 지원 등은 누가 어떻게 추진해야 할까요?

메 모 지

