

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 석탄화력발전산업 하청노동자 노동인권증진을 위한 제도개선
권고 및 의견표명

주 문

전력산업의 외주화로 인해 산업재해의 하청노동자 집중, 상시적인 고용불안과 불합리한 임금격차, 필수 장비·보호구 지급 차별 등 석탄화력발전산업 필수유지업무에 종사하는 하청노동자의 생명과 안전 보호 등 노동인권 증진을 위해,

1. 국회의장에게, 조속한 논의를 통해 국회에 계류 중인 「생명안전업무 종사자의 직접고용 등에 관한 법률안」(의안번호 제484호)과 「산업안전보건법 일부개정법률안」(의안번호 제2488호)의 입법화가 필요하다는 의견을 표명합니다.
2. 산업통상자원부장관 및 기획재정부장관에게, 석탄화력발전산업의 필

수유지업무에 종사하는 하청노동자를 주식회사 한국남동발전·주식회사 한국남부발전·주식회사 한국동서발전·주식회사 한국서부발전·주식회사 한국중부발전 등 5개 발전회사가 직접 고용하도록 발전회사의 조직과 인력, 예산 등에 관한 사항을 적극적으로 개선할 것을 권고합니다.

3. 주식회사 한국남동발전·주식회사 한국남부발전·주식회사 한국동서발전·주식회사 한국서부발전·주식회사 한국중부발전 등 5개 발전회사의 장애계, 기존의 직급별·직무별 배치 등 인력운영 현황을 분석하여 인력 증원, 조직 확대 등 추진 계획을 수립하고, 이를 산업통상자원부장관 및 기획재정부장관과 협의하여 석탄화력발전소 필수유지업무에 종사하는 하청노동자를 직접 고용할 것을 권고합니다.

이 유

I. 권고 및 의견표명 배경

1990년대 후반 외환위기 이후 공기업의 경영효율성 제고를 위해 정부 소유의 공기업 소유권이나 공공서비스 생산 활동을 민간으로 이전하는 공기업의 민영화가 본격적으로 추진되었다. 전력산업의 경우 2000년 제정된 「전력산업구조개편 촉진에 관한 법률」에 따라 공기업인 한국전력공사의 발전업무를 6개의 회사로 분할해 민영화했다. 민영화된 발전회사들은 직접 수행하던 업무들을 다시 외주화했고, 하도급 단계를 거치면서 노동자 안전의 문제를 비롯하여 임금의 중간착취 및 고용의 불안정성 등 다양한 노동문제를 야기했다.

2018. 12. 주식회사 한국서부발전의 태안화력발전소 청년 하청노동자 사망으로 위험의 외주화에 대한 사회적 관심이 높아지고, 국회도 2019. 1. 15. 29년 만에 「산업안전보건법」을 전부 개정해 일부 개선되었지만, 이후에도 유사 사고가 이어지는 등 근본적 문제해결에는 한계가 있다는 지적이 제기되고 있다. 이에 따라 국가인권위원회는 2019년 『석탄화력발전산업 노동인권 실태조사』를 실시했고 석탄화력발전산업 하청노동자의 노동인권 증진을 위하여 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 개선방안을 검토했다.

II. 판단 및 참고기준

「헌법」 제10조, 제32조, 제33조, 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제2조, 제6조, 제7조, 제8조, 제12조, 국제노동기구(International Labour Organization, 이하 'ILO'라 한다) 제155호 「산업안전보건협약」 제3조, 「근로기준법」 제9조를 기준으로 판단했다.

아울러 ILO의 제94호 「공계약에 있어 노동조항에 관한 협약」(1949), 「도급노동의 보호에 관한 결의안」(1998), 「보호를 필요로 하는 노동자에 관한 전문가회의의 공동성명」(2000), 「고용관계에 관한 권고」(2006), 「더 나은 미래를 위한 일」 보고서 및 「ILO 100주년 선언문」(2019), 국가인권위원회 「사내하도급노동자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고」(2009. 9. 3.), 「사내하도급노동자 보호 등에 관한 법률안에 대한 의견표명」(2012. 11. 12.), 「사내하청노동자의 산업재해 위험 예방 및 사업장의 산업재해 미보고 관행 개선을 위한 권고」(2015. 11. 12.), 「간접고용노동자 노동인권 증진을 위한 제도개선 권고」(2019. 8. 30.)를 참고했다.

Ⅲ. 판단

1. 전력산업의 민영화와 외주화

한국전력공사는 1980년 제정된 「한국전력공사법」(법률 제3304호)에 따라 설립되어, 전기에너지를 생산해(발전) 이송하고(송전) 소비자에게 공급하는(배전) 사업 전체를 운영해 왔다. 전력산업은 대표적인 기간산업으로서 투자규모와 비용이 매우 커 민간기업이 진입하기 어렵고, 필수적인 재화라는 공익성 때문에 전통적으로 자연독점적 공기업 형태로 유지되어 왔다.

정부는 외환위기의 해인 1997년 ‘전력산업구조개편위원회’를 구성해, 1999년 ‘전력산업 구조개편 기본계획’을 확정하면서 한국전력공사의 발전·송전·배전업무를 각각 분리한 후, 발전부문을 분할해 민영화하기로 결정하고, 2000년 제정된 「전력산업구조개편 촉진에 관한 법률」에 따라, 2001년 한국전력공사의 발전업무를 6개의 회사(발전5사(주식회사 한국남동발전·주식회사 한국남부발전·주식회사 한국동서발전·주식회사 한국서부발전·주식회사 한국중부발전), 주식회사 한국수력원자력)로 분할하여, 발전업무의 운영주체를 한국전력공사에서 주식회사인 사기업으로 민영화했다.

민영화된 발전회사들은 경영성과를 위해 노동자의 안전과 관련되는 영역에서 비용절감을 시도했다. 이에 현장인력이 부족한데도 설비 정비 기간을 단축시켜 노동자 안전상의 위험과 설비 고장이 증가하는 등 문제점이 드러났으며, 필수공공재인 전기 특성상 가격을 통해 이윤을 추구하기 어려웠기 때문에, 경영효율을 위해 현장인력 감축 등으로 비용을 절감했다.

발전업무의 민영화는 효율적인 운영을 통해 비용을 절감하기 위한 것이었지만, 민영화 이후 관리 인력이 증가한 반면, 현장인력은 부족해졌으며, 이로 인하여 현장 안정성은 약화되었다. 또한 발전용량 기준으로 조사한 도급비 총액은 점진적으로 증가했는데, 발전회사는 하청업체들에 불가인상분 이상의 도급비를 인상해오고 있었으며, 경쟁은 하고 있지만 경쟁을 통해 비용이 절감되는 것이 아니라, 오히려 비용은 증가하고 있어 경제적 비효율성을 드러내 왔다.

우리나라의 경우 전기 생산을 위한 에너지원별 발전 비중은 석탄을 원료로 한 화력발전이 41%이상으로 가장 높으며, 전국에 60개 이상의 석탄화력발전소를 운영 중에 있다. 석탄화력발전소에는 다양한 직종과 직군의 노동자들이 종사하고 있으며, 고용형태 역시 다양하다.

석탄화력발전산업 업무는 '운전'과 '정비'로 구분할 수 있는데, '운전'은 석탄(연료)을 이송하고 회 처리(환경설비)하는 공정으로 보일러·터빈 등 기계설비를 작동시키는 공정이며, 이러한 기계설비들에 대한 '정비'는 기계설비들이 가동 중인 상태에서 이상 유무를 체크하는 '정상정비점검'과 가동을 중지한 후 설비를 분리해 점검하는 '계획예방점검'으로 구분할 수 있다. '운전' 공정은 부두에서 탄을 하역하여 저탄장까지 이송한 후 탄을 저장하고, 저탄장에서 상탄기로 컨베이어벨트에 탄을 올려 이송한다. 탄은 혼탄기, 미분기를 거쳐 각 보일러에 투입되고 이때 발생한 증기를 이용해 터빈을 돌려 발전(發電)을 하게 된다. 부두에서부터 보일러까지의 탄을 이송하는 모든 경로는 컨베이어벨트로 이어져 있다.

석탄화력발전소 공정들 중 터빈·발전기설비 운전업무 및 보일러설비 운전업무에만 발전회사가 직접고용한 정규직 노동자가 담당하고 있

으며, 그 이외의 연료설비 및 환경설비의 운전업무, 각 설비들에 대한 정비 업무는 도급·위탁 등 형태로 외주화되어 있다.

2. 외주화로 인한 문제점

가. 간접고용에 대한 국가인권위원회 결정례

근로관계는 노동자와 사용자간의 근로계약에 따라 노동자는 사용자의 지시 하에 노무를 제공하고, 사용자는 그 대가로 임금을 지급할 의무를 부담하는 것이 전형적이다. 이러한 근로계약을 기반으로 사용자에게는 노동법상 책임과 규제가 적용되고, 노동자는 법적 보호를 받는다. 그러나 근로계약을 체결하지만 았는다면, 노동법상 책임과 규제로부터 자유로울 수 있다는 인식이 만연해짐에 따라 간접고용이 확대되었다.

간접고용은 직접고용과 대비되는 개념으로서, 기업이 노동자를 직접 '고용'하지 않고 외부업체의 노동자를 '사용'하는 것으로, '고용'과 '사용'을 분리하는 것이 핵심이다. 기업이 필요한 노동력을 '사용'하여 그 이익을 취하면서도 '고용'에서 비롯되는 노동법상 규제는 회피할 수 있으면서, 비용은 절감하고 고용조정도 쉽게 할 수 있다. 간접고용의 개념에는 도급(사내하도급)·용역·파견 등이 포함되며, 간접고용으로 전환하는 과정을 외주화·아웃소싱·분사화 등으로 일컫는다.

기업은 직접고용에 따르는 노무관리·노사관계 등 노동법상의 사용자 책임을 부담하지 았으면서 필요한 노동력을 사용할 수 있다는 편리함 때문에 도급을 선호하며, 업무분리·외주화 등 고용의 외부화 과정을 진행한다. 특히 사내하도급은 「민법」 제664조에 따른 (하)도급이 사

업장 내에서 이루어지는 것으로, 도급인이 자신의 사업의 일부를 다른 사업자에게 도급을 주었으나, 작업은 도급인의 사업장 안에서 이루어지는 것으로, 그 실질은 민법상 도급에 해당하며, 원청과 하청 간에는 노동관계법이 아닌 「민법」·「상법」 등 일반 계약에 관한 법률이 적용된다.

간접고용은 전산업·전업종에서 민간과 공공의 모든 부문에서 확산 추세에 있으나, 노동자는 노동법에 의한 기본적 권리마저 보장받지 못하고, 특히 위험의 외주화 등 심각한 노동문제를 야기하고 있다. 국가인권위원회는(이하 ‘인권위’라 한다)는 2009. 9. 3. 「사내하도급노동자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고」에서 “간접고용 형태의 하나인 사내하도급 방식은 노동관계법상 규정된 사용자 책임을 면탈하는 수단으로 활용되고 있고, 사내하도급노동자는 기본적인 노동인권조차 보호받지 못하는 법적용의 사각지대에 놓여 있으므로, 상시적 업무에 대한 직접고용원칙을 명시적으로 규정할 것과, 사내하도급노동자의 노동조건 결정에 실질적 영향력이 있는 자로 노동관계법상의 사용자 개념을 확대하여 간접고용의 남용을 억제할 것”을 권고했으며, 2019. 8. 31. 「간접고용노동자 노동인권증진을 위한 제도개선 권고」에서, 간접고용으로 인해 위험의 외주화 및 위장도급의 만연 등 노동문제가 양산됨에 따라 “사내하청노동자의 생명·안전과 기본적인 노동인권 보장을 위해, 「산업안전보건법」상의 도급금지작업 범위를 확대할 것과 원청에 대한 경미한 처벌관행을 개선하여 엄정한 처벌과 감독을 강화하고, 위장도급에 대한 신속한 조치, 원청과의 단체교섭권 보장” 등을 권고했다.

나. 산업재해의 외주화(하청화)

노무 제공을 통해 생계를 유지하는 노동자에게 생명과 건강은 무엇보다도 중요한 자산이자 삶의 토대이며, 작업장의 위험으로부터 노동자를 보호하는 것은 노동법의 중요한 과제이다. 유엔 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」 제7조는 모든 사람의 안전하고 건강한 노동조건을 향유할 권리를 규정하고 있으며, ILO 제155호 「산업안전보건협약」(1981) 제16조는 사용자의 안전하고 건강한 노동조건 보장 의무를, 제17조는 둘 이상의 기업이 동일한 작업장에서 동시에 작업하는 경우 이 협약사항을 준수하기 위한 협력의무를 규정하고, 「ILO 100주년 선언문」(2019)은 “안전하고 건강한 노동조건은 양질의 일자리를 위한 필수조건”이며, “계약형태나 고용지위에 관계없이 모든 노동자의 안전과 보건은 보편적 노동권”임을 선언하고 있다.

한국의 산재사고사망률은 경제협력개발기구 국가 중 가장 높고, 고용노동부 통계자료에 따르면, 하루 평균 5.5명의 노동자가 산재로 사망하고, 이 중 하청노동자 사망 비율이 전체의 약 40%에 이르고 있으며, 특히 50억 이상 건설현장과 300인 이상 조선소에서의 사망노동자 중 하청노동자 비율은 약 90%로 매우 높은 것으로 나타나, 산재사망사고가 하청노동자에게 집중 발생하고 있음을 알 수 있다.

이는 석탄화력발전산업에서도 마찬가지인데, 태안화력발전소 사내하청노동자 사망 후 고용노동부가 집계한 결과에 따르면, 2014년부터 2018년까지 최근 5년간 발전5사(주식회사 한국남동발전·주식회사 한국남부발전·주식회사 한국동서발전·주식회사 한국서부발전·주식회사 한국중부발전)의 산업재해사망자 20명 전원이 사내하청노동자였으며,

부상자 348명 중 340명(97.7%)이 사내하청노동자로 나타나, 위험의 외주화는 산업재해의 외주화(하청화)로 이어지고 있음을 확인할 수 있다.

원·하청관계에서 하청업체가 해당업무와 관련한 전문가로서 그 업무의 위험성과 잠재적 위험요인까지도 더 잘 다루고 미리 방지할 수 있는 제어능력이 원청에 비해 높다면, 이를 두고 위험의 외주화로 보긴 어려울 것이다. 하청노동자가 원청의 지배력이 미치는 장소에서 근무할 때 해당 노동자는 업무의 위험성과 잠재적 위험요인을 가장 먼저 감지하나, 안전시스템과 설비 통제 능력은 원청에게 있는 경우 문제가 발생할 가능성이 높다. 같은 사업장에서 원청 업무와 혼재되어 유기적으로 연결되어 있는 경우, 원청의 협력과 정보공유 및 소통이 매우 중요하나, 원청이 직접 업무 지시를 할 경우 그 도급은 불법으로 평가되므로, 위험상황임에도 즉각적으로 대처하지 못하는 현상이 나타나고, 이는 하청노동자 사망 등 재해로 이어지는 주요 원인이 되고 있다.

외주화에 의한 도급은 법으로 규제하기 어려운 일종의 공백상태를 발생시키는데, 경제적 우위를 점한 원청은 사실상 지배력을 갖고 계약상의 내용을 초과하는 실질적 영향력을 하청에 행사하지만, 노동법상의 사용자책임에서 벗어나 있다. 하청업체는 불리한 위치에서 저가낙찰되고 그 과정에서 감소된 이윤을 회복하기 위해 비용절감을 도모한다. 결국 하청노동자의 안전의 문제는 비용의 문제로 치환되어 재해발생의 위험성은 더욱 증가하게 된다. 즉 외주화(도급) 자체가 산업재해발생의 위험을 고조시키게 된다.

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회(이하 '특조위'라 한다)가 2019. 9. 2. 발표한 고

김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서에 따르면, 석탄화력발전소 노동자 1,000명당 산업재해자수(산재천인율)는 운전 및 정비 하청업체의 산재천인율이 원청인 발전회사와 비교하여 압도적으로 높다.

전체적인 산재천인율은 2001년부터 2006년까지 증가추세를 보이다가 감소한 뒤 다시 2013년부터 증가하다가 2016년 이후 감소 양상을 보인다. 발전회사는 산재천인율이 꾸준히 감소하여 2002년 1.60명에서 2018년에는 0.17명으로 감소한 반면, 운전업무 하청업체는 2006년 최고 8.14명의 산재천인율을 보이고 있으며, 정비업무 하청업체도 2006년과 2016년 산재천인율이 가장 높았던 것으로 보고되고 있다. 연도별 산재천인율에서 주목할 점은 산재천인율이 급격히 증가추세를 보이는 2002~2006년, 2013~2016년 기간이, 2001년 한국전력공사에서 발전 5회사로 민영화된 시기와 2013년 정비부문 개방확대 및 경쟁입찰이 도입된 시기 이후라는 점에서, 민영화가 산재천인율에 직접적인 영향을 끼쳤으며, 2013년 경쟁입찰 도입으로 인한 저가낙찰 관행은 산재 증가의 원인으로 꼽히고 있다.

다. 임금 격차 등

고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서(2019)에 따르면, 발전회사 원·하청노동자간 임금격차는 하청, 2차 하청으로 내려갈수록 원청과의 임금격차도 점점 커지는데, 2차 하청의 경우 원청 소속 노동자 임금 대비 30% 수준에 그치고 있다. 즉 원·하청 간 체결한 도급계약서의 산출내역서에 적시된 노무비 항목과는 달리, 하청노동자에게 지급된 실제 임금수준은 매우 상이한 것으로 보고되고 있다. 산출내역서 항목은 통상 재료비·노무비·경비·일반관리비·이윤으로 구성되며,

하청노동자에게 지급되는 임금은 노무비 항목 범위 내에서 지급된다. 도급계약서에 적시된 노무비 금액을 100이라 할 때, 해당 업무를 담당 한 하청노동자에게 실제 지급된 임금의 비율은 47~61%에 불과한 것으로 보고되고 있다.

발전회사의 하청업체는 경쟁입찰을 통해 선정하는데, 업체들이 낙찰 받기 위해 낙찰하한가에 맞추어 입찰하면서 저가경쟁을 한다. 업체들은 입찰가를 낮추기 위해 일반관리비와 이윤을 '0'로 제출하는 경우가 많은데, 특조위는 이 경우에 업체들이 노무비에서 일반관리비와 이윤을 충당했을 것으로 추정된다고 지적하고 있다. 도급계약시 체결된 노무비 금액 대비 절반 수준의 금액만이 실제 일하는 하청노동자에게 임금으로 지급되고 있기 때문이다. 애초 원청인 발전회사는 외주화 업무에 대하여는 정규직에 견주어 낮은 인건비를 책정해 놓으며, 경쟁입찰 과정에서 저가낙찰되고, 연쇄적으로 전체 도급금액이 하락하면서 인건비 또한 하락해 저임금의 원인이 된다. 하청업체의 노무비 중간착취는 하청노동자의 저임금을 야기하는 직접적 원인이 되고 있다.

더욱이, 하도급 단계를 거치면서 관리비 및 이윤 보전을 위한 비용 절감의 필요성은 더욱 높아지므로, 하청 및 재하청업체는 숙련이 필요한 업무임에도 초보적 기술만 익힌 저임금 노동자를 고용하게 되고 이는 산업재해 피해자 저연령화의 원인이 되고 있다.

인권위(2019) 「석탄화력발전산업 노동인권 실태조사」(이하 '인권위 실태조사'라 한다)에 따르면, 원청인 석탄화력발전소는 탈황설비운전업무에 대한 개별노동자들의 노무비를 약 500만원으로 책정했으나, 다른 업체에 외주화(하청)하고, 다시 또 다른 업체로 재하청이 되면서 당초 책정된 노무비 중 약 30% 정도만이 실제 일하는 하청노동자에게 임금

으로 지급되었는데, 그 임금 수준은 최저임금 미만이었으며, 2016년부터 2019년 동안 내내 임금이 법정최저임금 미만의 수준으로 지급된 것으로 확인되었다.

라. 고용의 불안정 및 일상적 차별

정부는 민간업체의 발전산업 진입을 유도하기 위해 업체 육성 및 경쟁정책을 추진했는데, 이로 인해 민간 하청업체의 수가 증가했고, 업체들의 소규모 분할 입찰 및 경쟁입찰로 인해 하청노동자의 고용불안이 상시화 되었다. 원·하청간 도급계약의 지속에 따라 하청노동자의 고용의 지속 여부 또한 결정되어 재계약 여부에 따른 고용의 상시적 불안정이 발생할 수밖에 없다. 하청노동자들은 하청업체가 변경될 때마다 고용불안이 반복되며, 새로운 하청업체로 낙찰될 경우 설사 고용이 승계되어 실질적으로 계속 근로함에도 불구하고 근속을 인정받지 못하면 다양한 불이익이 발생한다.

경쟁입찰은 발전회사에게는 노동력 공급 창구의 다양화, 저가 입찰을 통한 인건비 절감 등을 가져오지만, 산업의 안정적 운영이나 노동자 고용에는 부정적 영향을 끼친다. 원청인 발전회사가 보다 높은 역량을 보유한 민간업체를 선택할 수 있는 것이 아니라, 고용 단절로 인해 기존 노동자들의 숙련된 기술을 지속시키지 못하고 있다. 법원(서울고등법원 2015. 12. 3. 선고 2015누40356 판결)도 “연료환경설비의 운전 분야는 시운전을 통한 기술습득 및 기술숙련도가 매우 중요한 분야로서 숙련된 노동력이 필요하다. 시장의 경쟁을 부추기는 것보다 안정적인 설비운동을 도모하고 설비의 신뢰도를 확보할 필요가 있다”고 판시하여 경쟁이 아닌 안정적 운영의 중요성을 인정하고 있다.

인권위 실태조사(2019)에 따르면, 석탄화력발전산업 사내하청노동자들은 임금 및 노동조건 이외에도 정규직에 견주어 다양한 차별을 경험하고 있는 것으로 나타났다. 화력발전소 내에 원청 정규직 노동자와의 불공정한 차별에 대한 질문에 대해, 사내하청노동자들의 74.2%가 차별이 있다고 응답했는데, 업무에 필수적인 장비 및 보호구 지급을 달리 한다는 응답이 76.6%, 작업 공간의 물리적 환경 74.3%, 사업장내 차량 등록·운행·주차조건 등 71.6%, 회사 출입증 70.3%, 식당출입 67.8%, 휴게공간 64.6%, 화장실 및 샤워실 64.3%로, 차별받고 있다고 응답한 것으로 조사되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 하청노동자 산재 집중 문제를 비롯하여 임금의 중간착취로 인한 저임금 문제, 상시적인 고용불안, 필수 장비·보호구 지급 차별 등 다양한 노동인권문제의 근본적 원인은 외주화에 있다고 할 것이다.

3. 노동인권 개선 방안

가. 직접고용원칙의 적용

ILO는 1944년 제26회 총회에서 “노동은 상품이 아니다” 등을 주요내용으로 하는 「국제노동기구의 목적에 관한 선언」(일명 ‘필라델피아 선언’)을 의결하여 기구의 주요 목적으로 “직접고용원칙의 실현”을 천명했고, 2006년 「고용관계에 관한 권고」를 통해, “고용형태의 다양화에 따라 보호가 필요함에도 불구하고 노동법 적용범위 밖에 놓여 있어 보호를 받지 못하는 노동자가 증가하고, 사용자로서의 법적 책임 회피를

방지하기 위해, 노동관계법상 부여된 노동자 보호 의무를 무력화시키거나 사용자로서의 법적 책임을 회피할 의도를 갖고 외양상 다른 형식(민사계약, 상업계약)을 통해 고용관계를 은폐하는 '위장된 고용관계' 문제를 해소하기 위한 국가정책을 각 회원국이 마련하도록 권고했다.

우리 「헌법」 제32조와 노동관계법은 직접고용을 전제로 하고 있으며, 직접고용원칙은 현대 노동법의 핵심원리로 평가되고 있고, 간접고용은 직접고용원칙의 예외로 법에서 규정한 경우에만 허용된다. 「직업안정법」 제33조 제1항은 고용노동부장관의 허가를 받지 않은 근로자공급사업을 금지하고 있으며, 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제5조 제1항에 의한 파견대상업무 이외의 업무엔 파견이 금지되어 '필라델피아 선언'에서 천명하고 있는 직접고용의 원칙을 구체화하고 있다. 이처럼 노동관계법이 직접고용을 원칙으로 하고, 법률에 의해서만 예외적으로 간접고용을 허용하는 근본적 이유는, 사용자가 노동자를 '사용'하여 그 노동력으로부터 주된 이익을 향유하면서도 '고용'에서 비롯되는 노동법상 사용자책임을 피할 수 있도록 하여 결국 노동자의 불이익을 초래하게 되는 간접고용 자체의 위험성 때문이다.

이와 관련해 헌법재판소도 사업주가 파견금지업무에 노동자를 파견했을 시 파견사업자를 처벌하는 규정은 직업의 자유를 침해하지 않는다고 판단(헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2011헌바395 결정)하면서, 이러한 제한의 목적과 필요성에 대하여 "우리 헌법은 인간의 존엄성을 보장하도록 노동조건을 법률로 정할 의무를 부과하고 있다. 노동자파견, 도급 등과 같은 간접고용은 개별 사용자에게는 단기적으로 노무관리의 편의성 증진과 인건비의 절감효과를 주지만 장기적으로는 기

술축적 기회의 상실, 업무충실도 저하 등으로 기업의 체질을 약화시키고, 특히 개별노동자에게는 정규직 노동자와 같은 일을 하면서도 그보다 낮은 수준의 임금을 지급받고 신분이 불안정한 등 여러 가지 불이익을 가져다 줄 수 있다.”고 판시했다. 또한 제조업의 직접 생산 공정 업무를 파견금지업무로 하는 것이 헌법에 반하는지 여부가 다투어진 사건(헌법재판소 2017. 12. 28. 선고 2016헌바346 결정)에서, 헌법재판소는 “현재로서는 노동자파견의 확대에 의한 사회적·경제적 부작용을 방지할 수 있는 여건이 충분히 갖추어졌다고 단정하기 어렵다. 이러한 상황에서 제조업의 핵심 업무인 직접 생산 공정 업무에 노동자파견을 허용할 경우 점차 제조업 전반으로 간접고용이 확대되어 수많은 노동자들이 열악한 노동조건과 고용불안에 내몰리게 되고, 이로 인하여 인력난이 심화되는 악순환이 초래되어 결국 제조업의 적정한 운영 자체를 어렵게 할 우려가 있다.”고 판시했다.

인권위도 2009년 「사내하도급노동자 노동인권개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고」에서 ‘사내하도급노동자는 현행 노동관계법의 불완전성으로 인해 법적 보호의 공백상태가 발생하고 있으므로, 사내하도급 노동자에 대하여 지휘·명령 등을 행사하면서도 근로계약 체결의 당사자가 아니라는 이유로 노동관계법상의 각종 사용자책임을 회피하는 사례를 방지하기 위해 현행 노동관계법상의 사용자 정의규정을 근로계약 체결의 당사자가 아니라 할지라도 노동조건 등의 결정에 실질적인 영향력을 행사하는 자까지 포함하는 개념으로 개정하고, 사용자책임을 회피하고자 사내하도급 등 간접고용을 남용하는 사례를 억제하기 위해 일시적인 업무가 아닌 상시적으로 행해지는 업무인 경우 직접고용원칙을 법률에 명시할 것’을 권고했다.

나. 석탄화력발전소 외주화업무의 도급의 적정성 판단

석탄화력발전소는 석탄하역, 운탄, 보일러, 터빈, 회차리, 탈황의 순서로 컨베이어벨트에 의한 연속공정을 특징으로 한다. 이와 같은 연속공정은 일부가 중단될 경우 연결된 그 다음 공정도 영향을 받아 중단되기 때문에 즉각적인 조치가 취해져야 한다. 이와 같은 연속공정 시스템에서 전체 공정을 관장하는 발전회사가 하청업체에 외주화한 공정을 지휘·감독하고 문제가 발생할 경우 업무지시하고 있으며, 시업과 종업시간, 연장 및 야간근로의 결정, 교대근무제 운영의 결정, 컨베이어벨트 작업 속도의 결정 등 원청인 발전회사가 주도하고 있음이 확인된다. 이처럼 긴밀히 연결되어 있는 연속공정 중 일부를 외주화(도급)하는 것은 구조적으로 불가능에 가까우며, 외주화된 연료·환경설비 운전업무와 경상정비업무는 석탄화력발전시스템 운영의 상시적 업무로서 분절화되어 있지 않고, 공정간 유기적으로 결합되어 있는 업무특성상 실질적으로 발전회사의 통합적 관리 하에 있다 할 수 있다.

석탄화력발전소 하청노동자들은 원청이 관리·운영하는 데이터베이스인 발전설비관리시스템(Geni)에 일일 작업일지(근무자·업무내용·근무시간 등), 작업결과사진 등을 매일 등록하여 보고하고 있으며, 발전회사는 위 시스템을 이용하여 일일정비회의, 작업요청관리, 작업오더관리, 안전작업관리, 예방점검관리, 예방정비관리, 자재관리, 설비개선관리, 결재관리를 통해 하청노동자에게 지시하고 있는 것으로 확인되고 있다. 원·하청간 용역계약에서도 발전설비 점검주기와 횟수, 주요 점검해야 할 항목, 점검에 배치할 인원수, 작업순서 및 방법 등 작업지침서는 원청인 발전회사가 검토 후 최종 승인하게 되어 있으며, 그 구체적 내용의 결정 권한은 원청인 발전회사에 있음을 확인할 수 있다.

합법적인 도급의 경우 원청은 하청노동자에게 노무지휘권을 행사할 수 없음에도 업무수행과정에서 필요한 즉각적 지시를 전화나 구두로 하청노동자에게 원청이 직접 지시하고 있었으며, 2인 1조 체제 도입·현장운전원 안전교육 시행·저탄장의 중장비 운전원의 근로시간을 교대근무에서 일근으로의 변경·낙탄처리원 추가채용 결정 등을 원청인 발전회사가 결정하고 있는 것으로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 하청노동자가 원청노동자와 긴밀히 연결되어 있는 연속공정을 공동 작업하는 등 원청 사업에 실질적으로 편입되어 있고, 원청이 작업에 투입될 하청노동자의 수, 시작과 종료 작업시간, 컨베이어벨트 작업속도, 교대근무제 변경, 2인 1조 운영을 결정하는 등 직·간접적으로 상당한 지휘·명령을 하여 원청이 하청노동자의 노동조건을 실질적으로 결정하고 있음을 인정할 수 있다.

위험상황에서 즉각적으로 대처하기 위해선 각 공정간의 유기적 정보 공유, 소통체계의 일원화 등 통합적 관리가 필요하며 원청인 발전회사의 적정한 관여와 업무지시가 불가피한 측면이 있다. 그러나 원청의 하청노동자에 대한 업무지시는 불법으로 평가된다는 이유로, 필요한 지시조차도 소극적으로 하게 됨으로써 사고와 재해의 위험성을 높이게 하므로, 연료·환경설비 운전 및 경상정비업무는 발전회사의 직접고용을 통해 통합 운영할 필요가 있다.

더욱이 위 외주화업무들은 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제5조에 따른 '파견 대상 업무'에도 해당하지 않는다. 파견대상업무가 아닌 업무에의 파견시 이를 처벌하는 규정을 둔 목적이 "간접고용은 저임금 등 열악한 노동조건과 고용 불안정 등 여러 가지 불이익을 초래하므로

이를 제한”(헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2011헌바395 결정)하는 데에 있으므로, 해당 외주화업무들의 경우 직접고용이 바람직하다.

다. 석탄화력발전소 필수유지업무의 직접고용 필요

ILO 결사의자유위원회는 “그 업무가 중단되면 국민 전체 또는 국민 일부의 생명·안전이나 건강을 위태롭게 할 수 있는 서비스만이 엄격한 의미에서의 필수서비스(Essential services in the strict sense of the term)”라고 정의하고, “이러한 필수서비스에 대해선 파업권의 제한이 가능할 수 있으나, 거기에는 정당한 보상조치가 수반되어야 하며, 이러한 필수서비스에는 의료·전기공급·수도공급·전화서비스·항공관제 등이 속할 수 있으나 각 나라의 특수한 사정이 고려되어야 한다”고 보았다.

우리의 경우에도 ‘필수공익사업’ 중 ‘필수유지업무’는 쟁의행위를 할 수 없다고 규정하고 있는데, 「노동조합 및 노동관계조정법」 제71조 제2항은 ‘필수공익사업’을 “공익사업 중에서 그 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고 그 업무의 대체가 용이하지 아니한 사업”이라고 정의하고, 여기에는 “철도사업, 도시철도사업 및 항공운수사업, 수도사업, 전기사업, 가스사업, 석유정제사업 및 석유공급사업, 병원사업 및 혈액공급사업, 한국은행사업, 통신사업”이 해당하며, 위 필수공익사업의 업무들 중 “그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무”는 ‘필수유지업무’로 정하고 쟁의행위를 행할 수 없다고 규정하고 있다.

전기사업은 필수공익사업에 해당한다. 쟁의행위가 금지되는 발전소

의 ‘필수유지업무’는 「노동조합 및 노동관계조정법 시행령」 제22조의2 별표1 에서 규정하고 있는데, 여기에는 “발전설비의 운전업무(운전을 위한 기술지원을 포함), 발전설비의 점검 및 정비 업무(정비를 위한 기술·행정지원은 제외), 안전관리 업무”가 포함된다.

그러나 앞서 살펴본 것처럼, 터빈·발전기설비 운전업무 및 보일러설비 운전업무를 제외하고, 연료·환경설비 운전업무와 경상정비업무 등은 석탄화력발전소 필수유지업무임에도 하청노동자들이 담당하고 있다.

발전소에 대한 필수유지업무 결정에 대해서 법원(서울고등법원 2011. 9. 29. 선고 2010누32961 판결)은 “발전사업은 국가와 사회, 가정의 존속을 위하여 필수불가결한 에너지원인 전기를 공급하는 사업으로서, 적시에 전기를 생산하지 못할 경우 전체 국민의 일상생활에 치명적인 결과를 야기할 수 있는 필수서비스라 할 것이고, 현대 생활에서 전기가 없는 생활은 상상하기 어려울 정도로 전기는 그 무엇보다도 비교할 수 없는 중요한 에너지 공급원으로서 안정적인 전기 공급의 중요성은 매우 크다 할 것이어서, 필수유지업무의 유지·운영수준을 평상시의 100%로 정하였는바, 우리나라의 전기 생산 및 공급형태에 비추어 볼 때, 한 발전소의 전기 공급 중단은 우리나라 전체의 전기 공급에 영향을 미칠 수밖에 없고, 전기 공급은 24시간 내내 끊임없이 유지되어야 하는바, 운전 중인 발전설비의 고장 등 예기치 못한 상황에서도 안정적인 전기 공급을 위하여 운전 중이지 않은 발전설비도 항상 운전가능상태에 있을 것이 요구된다”고 판시한 바 있다. 이와 같은 이유로 필수유지업무에 해당하는 발전설비 운전 및 정비 업무를 담당하는 하청업체에 대해서도 필수유지업무협정에 따라 사실상 해당 하청노동자도 쟁의행위가 제한되고 있다.

이와 관련하여, 2020. 6. 15. 발의된 「생명안전업무 종사자의 직접고용 등에 관한 법률안」(이인영의원 대표발의, 의안번호 제484호)은, 국민과 노동자의 생명·건강 또는 안전과 관련된 업무(「생명안전업무」)를 열거하고, 이 업무에는 기간제·파견·하청노동자 사용 금지 및 직접고용의무를 규정해 해당분야 종사자에 대한 사업주의 직접고용원칙을 명시하고 있다. 위 법률안 별표에 따른 생명안전업무는 「노동조합 및 노동관계조정법」이 규정하고 있는 필수공익사업의 필수유지업무와 동일하다. 위 업무들은 상시적·지속적이며, 쟁의행위로 중단될 경우 국민의 생명·건강·신체의 안전과 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 특성이 있어, 고용 단절 등으로 인한 업무의 중단 사태가 발생하지 않도록 고용이 안정된 노동자가 안정적이고 지속가능한 직무를 수행하게 하여 안전관리와 산업재해 예방에도 기여하게 할 필요가 있다.

또한 2020. 7. 29. 발의된 「산업안전보건법 일부개정법률안」(신정훈의원 대표발의, 의안번호 제2488호)은 인권위의 ‘간접고용노동자 노동인권증진을 위한 제도개선 권고’(2019년)를 반영하여 산업별 특수성, 작업환경, 기계설비와 작업공정 등을 고려하여 「산업안전보건법」상 도급이 금지되는 유해·위험작업의 범위를 확대할 필요가 있다고 하면서 ‘발전소 기계류의 운용, 정비 작업’을 도급금지작업에 추가 신설하는 규정을 포함하고 있는 바, 연료·환경설비 운전업무와 경상정비업무 등 석탄화력발전소 필수유지업무임에도 외주화 되어 있는 업무에 대한 도급의 금지 즉 직접고용에 관한 규정을 포함하고 있다.

위 두 법률안은 석탄화력발전산업 필수유지업무에 종사하는 하청노동자의 노동인권 문제의 개선에 기여할 것이라 판단되므로 조속한 논의를 통해 입법하는 것이 바람직하다 할 것이다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고 및 의견을 표명한다.

2020. 12. 10.

위원장 최 영 애

위원 정 문 자

위원 이 상 철

위원 박 찬 운