2005년 1월 5일 창간 / 발행처·한국노동연구원 / 발행인·허재준 / 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동

ISSN 1738-5121

월간 노동리뷰

| 2024년 4월호 통권 제229호

노동포커스

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 (이정희)

특집 : 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응

발전산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (한재각)

자동차산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (박태주)

철강산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (이정희)

대중교통 부문 기후위기 대응 현황과 노동조합의 대응 (김상철)

이슈분석

자영업 노동시장의 변화와 특징 (임용빈)

통계프리즘

직종별 AI 노출도

노동판례리뷰

주요 노동동향

한국노동연구원

04
2024
통권 제229호

CONTENTS

■ **노동포커스**

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 (이정희) / 3

■ **특집 : 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응**

발전산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (한재각) / 9
자동차산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (박태주) / 24
철강산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (이정희) / 39
대중교통 부문 기후위기 대응 현황과 노동조합의 대응 (김상철) / 54

■ **이슈분석**

자영업 노동시장의 변화와 특징 (임용빈) / 79

■ **통계프리즘**

직종별 AI 노출도 (장지연) / 103

■ **노동판례리뷰** / 115

■ **주요 노동동향** / 133

■ **『노동리뷰』 목차 색인** / 165

월간 **노동리뷰**

편집위원
위 원 장 : 김유빈
위 원 : 강동우, 곽은혜, 길현종, 김세움
남궁준, 박종식, 이규용, 이병희
이승호, 이정희, 장인성, 진성진
최세림

노동리뷰 4월호, 통권 제229호
발 행 인 : 허 재 준
발 행 처 : 한국노동연구원
주 소 : 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
우편번호 : 30147
전 화 : 044-287-6603
인 쇄 인 : 정 덕 순
인 쇄 처 : 거목정보산업(주)
인 쇄 : 2024년 4월 7일
발 행 : 2024년 4월 10일
등록번호 : 세종라00011
등록일자 : 2001년 7월 30일
정 가 : 6,000원

노동포커스

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응

이정희(한국노동연구원 선임연구위원)

월간 노동리뷰

2024년 4월호

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응

이 정 희*

이번 호 노동리뷰 특집은 '정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응'을 주제로 구성하였다. 주요 산업의 현황과 과제를 다룬 4개의 원고에서 필자들은 노동자와 노동자들의 연대체인 노동조합이 기후위기 대응의 주체로 역할을 해야 한다고 보고 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응을 살펴보았다.

'정의로운 전환(Just Transition)' 개념이 북미 노동운동 진영에서 정초되고(1970년대) 구체적인 정책으로 채택된 것은 1990년대다. 이 개념은 이후 국제 노동운동 활동가들에게 확산하였고, 2006년에는 유엔환경계획(UNEP)과 국제노동기구(ILO)와 같은 UN 기구들과 국제노총(ITUC)이 공동 주최한 '노동과 환경에 관한 세계노동조합 총회' 결의문에 포함되면서 북미를 넘어 국제적으로 노동운동 진영이 지향하는 가치로 자리잡게 되었다.[1)]

한국에는 '정의로운 전환' 개념이 에너지 및 기후활동가들 중심으로 논의되다가 2009년 에너지기후정책연구소가 민주노총 의뢰로 내놓은 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』 보고서를 통해 본격적으로 소개되었다. 국제노동운동의 흐름과 비교할 때에도 그리 늦지 않은 시점에 기후위기 관련 의제를 노동운동의 과제로 포함한 것이다. 하지만 그 후 에너지, 교통 등 일부 영역을 제외하고는 기후위기 대응 활동은 본격화하지 못하였다. 한국 노동조합 운동 진영에서 '정의로운 전환'을 본격적인 자신들의 요구와 지향 가치로 제시한 것은 비교적 최근이다. 기후변화에 따른 폭염, 폭우, 혹한, 산불 등과 같은 자연 재난이 점점 심각해지고 있는 상황에서 정부의 그린뉴딜을 포함한 한국판 뉴딜정책 발표(2020. 7), '기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법' 제정(2021. 9), 2050 탄소중립위원회 출범(2021. 5) 및 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 상향안 발표(2021. 10) 등과 같은 정부의 정책 추진 본격화와 맥을 같이한다.

하지만 노조 간에도 기후위기 인식이나 실천 내용 및 실천 여부에는 차이가 있다. 직접적인 고용 위협에 직면한 경우를 제외하면 기후위기 대응을 노조 활동의 우선순위에 배치하는 사례는 드문 게 현실이다. 온실가스 감축을 위한 정부 정책, 특히 산업별 세부 내용이 해당 산업 부

* 한국노동연구원 선임연구위원(jhlee@kli.re.kr).

1) 김현우·한재각·이정필(2009), 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』, 에너지기후정책연구소.

문 노동진영의 개입 필요성을 제기하고 있음에도 인력 구조조정과 같은 당장의 직접적인 위협이 현실화하지 않은 상황에서 직접적인 개입 전략을 구사하는 데에 어려움이 있다. 이는 노조의 인식과 전환 역량의 문제와 함께 정부의 각종 정책이 노동을 배제하고 일부 대기업 중심으로 추진되어 왔던, 또한 산업 수준의 노사관계가 제대로 형성·발전해 오지 못한 현실과도 무관하지 않다. 산업·업종 수준에서는 산업전환협약을 체결(금속노조, 2021년)하는 등의 노력을 기울이고 있지만 단체교섭이 주로 기업 수준에서 이뤄지고 있는 현실과 맞물려 산별협약 적용의 확장성이 크지 않다는 점에서 한계 역시 존재한다. '생산적 정의' 관점이 잘 드러나지 않는다는 점도 지적될 필요가 있다. 이는 인간에게 위해가 되는 자연환경으로부터의 보호만이 아니라 자연에 위해가 되는 인간의 노동을 제한하는 것을 말한다. 기후위기는 각 산업의 온실가스 배출 감축 정책만으로 극복될 수 있는 문제는 아니지만 '생산의 지점'에서의 변화에 대한 노동의 개입은 고용보장과 노동조건 향상만이 아니라 노동의 의미("무엇을, 어떻게, 왜 생산하는가?"[2])를 재구성하는 데 중요한 출발점이 될 수 있을 것이다. 탈탄소사회로의 전환이 본격적으로 이뤄지는 시점에서 기후위기에 대한 노동조합의 전략, 그 전략 선택의 결정요인 등을 분석하면서 기후위기 대응 주체로서 노동조합 역할을 재조명할 필요가 있다. 이는 사회적 노조주의(social unionism)의 의미와 가치를 기후위기 맥락에서 재검토하는 작업이자 노동조합이 고용보장을 넘어서 기후정의·사회정의를 구현하는 주체로서 역할을 재조명하는 작업이 될 것으로 기대한다.

이번 특집에서 우리는 노동조합 대응을 산업·업종별로 나눠 살펴보았다. 노조의 대응 전략에 영향을 미치는 핵심 요인 중 하나는 부문별(업종별) 이해이고, 산업·업종별로 기후위기 대응 정책 추진의 효과가 달리 나타날 수 있기 때문이다. 기후변화가 노동시장에 미치는 영향은 크게 세 가지 경로(기후 그 자체 변화에 따른 영향, 국내·국제적 수준의 규제에 따른 영향, 소비자 주도 영향)로 정리할 수 있다. 기후변화와 관련한 노동시장 의제를 다룰 때 세 가지 경로 모두 중요하게 다뤄야 하겠지만, 특히 국내·국제적 규제는 그 속성상 개인이나 기업이 그 규제가 없었더라면 했었을 무언가를 제한하는 것이라는 점에서 더욱 중요하다. 정부의 규제 정책은 전통적인 규제(배출기준 준수 및 대중 교육), 탄소가격제(탄소세 또는 배출권 거래제), 혁신 정책(기술이전 및 연구개발을 위한 공공기금을 포함한 지식 경영 및 적응 지원)을 포함한다.

이 같은 문제의식에 따라 우리는 발전산업, 자동차산업, 철강산업, 교통산업 등 4개 사례를 검토하였다. 이들 산업을 연구대상으로 삼은 것은 세 가지 이유에서다. 첫째, 산업마다 기후위기 대응을 위한 정부와 기업들의 정책 추진 내용과 속도에 차이가 있어 이를 비교하면서 살펴볼 수 있기 때문이다. 둘째, 이들 4개 산업은 전후방으로 연관되어 있기 때문이다. 자동차산업은 철강산업으로부터 핵심 원자재를 공급받고 있고, 그렇게 만들어진 자동차는 도로 위를 달리기

2) 박제성(2021), 「기후위기와 노동법」, 이정희 외, 『기후위기와 일의 세계』, 한국노동연구원.

때문에 교통 문제와 맞물린다. 발전산업은 이들 산업의 생산과 생산품의 활용 과정에 전력을 제공한다는 점에서 떼려야 뗄 수 없다. 셋째, 정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응도 개별 기업 차원에서만이 아니라 산업 차원에서, 또한 산업 간 연계 속에서 이뤄질 필요가 있다는 점을 보여줄 수 있기 때문이다.

우리는 기후위기에 대한 노동조합 대응 양상에 영향을 미치는 내·외부 조건으로 칼트(Kalt)의 분석틀[3]을 참고하였다. 각 원고는 해당 산업의 상황을 고려하여 서술하되, 다음의 내용을 공통적으로 포함한다. 첫째, 산업의 특성을 고려한 기후위기 대응 현황이다. 산업구조, 고용구조, 온실가스 배출 현황과 감축 목표, 주요 감축수단(기술적, 정책적), 감축수단별 주요 정책 도구, 정부의 정책 내용 등이 포함된다. 둘째, 산업 차원의 대응 전략을 산업의 특성을 고려하여 분석한다. 사실상 독점적 지위를 확보한 행위자가 있는 자동차와 철강 사례에서는 현대자동차와 포스코·현대제철 사례를 중심으로 다룬다. 사라지는 석탄화력발전과 신설·확산하는 재생에너지발전이 공존하는 발전산업에서는 발전공기업 사례는 물론 재생에너지 발전사업 사례까지 포함하여 검토함으로써 공공 중심의 재생에너지 전환 과제를 부각한다. 교통산업에서는 공공성 논의로의 확산을 염두에 두고 공공교통 가운데 버스와 도시철도라는 육상의 대중교통에 초점을 둔다. 셋째, 노동조합 대응 사례에서는 산업의 특성을 반영하여 서술하되, 공통적으로 내부조건으로 부문별(업종별) 이해, 조직 정체성, 내부 구조, 동맹을, 외부조건으로 정치·사회경제적 환경과 거버넌스 구조, 대중담론을 주요하게 고려한다. 부연하자면, 내부조건 측면에서 '부문별(업종별) 이해' 관련해서는 각 산업의 기후위기 대응 전환 필요성, 방향 및 속력에 대한 검토에 기반하여 이에 대한 노조의 인식을 살펴본다. '내부 구조' 측면에서는 노조 조직체계와 내부 민주주의 구현 정도를 통해 살펴보고 '동맹'은 분석 대상 노조의 연대활동 인식 및 관여 정도를 통해 분석한다. 외부조건 측면에서는 공통적으로 해당 산업을 둘러싼 '정치·사회경제적 환경'을 살펴본다. '거버넌스 구조' 관련해서는 단체교섭 구조와 노·사·정 혹은 노·사·정과 지역사회까지 포괄하는 사회적 대화기구 존재 여부 및 그 필요성과 의제에 대한 인식을 중심으로 분석한다. '대중담론'은 분석 대상 산업별로 기후위기 대응 산업 전환의 필요성, 그 내용, 속력 등에 관한 대국민인식조사 결과가 존재하는 경우 이를 포함하여 살펴본다.

이러한 산업별 분석 결과를 바탕으로 향후 노조의 실천적 전략 수립 및 실행 과정에서 고려해야 할 과제를 정리한다. 정의로운 전환을 위한 노동조합의 앞으로 대응 전략으로 우리는 산별 차원의 접근, 노조 참여적 탄소중립 거버넌스 구축, 노조 자체적인 전환 전략 수립·실천, 기후위기 대응 사업 주체(green representatives) 형성 및 정책역량 향상(산업·업종별 기후위기 대응 산업 전환 정책과 맞물린 정책 개발, 연구사업, 조합원 교육 등), 정의로운 전환을 위한 동맹

3) Kalt, T.(2022), "Agents of Transition or Defenders of the Status Quo? Trade union strategies in green transitions," *Journal of Industrial Relations* 64(4), pp.494~521.

형성(기후변화에 대응하는 시민사회와 지역 · 전국 차원의 협력 체계 구축을 통한 전환의 우호적 동맹자 형성 노력 및 활동), 전환될 일자리의 질 향상 및 조직화 등을 제시하였다. 이를 위해 각 산업 내 주요 기업의 노조 활동만이 아니라 산업 · 업종 수준에서의 노조 활동을 적극 고민하고 조직할 필요가 있다는 점을 강조한다. KLI

[참고문헌]

김현우 · 한재각 · 이정필(2009), 『기후변화와 환경위기에 대한 노동조합의 대응』, 에너지기후정책연구소.

박제성(2021), 「기후위기와 노동법」, 이정희 외, 『기후위기와 일의 세계』, 한국노동연구원.

Kalt, T.(2022), "Agents of Transition or Defenders of the Status Quo? Trade union strategies in green transitions," *Journal of Industrial Relations* 64(4), pp.494~521.

특 집

정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응

■ 발전산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (한재각)

■ 자동차산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (박태주)

■ 철강산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응 (이정희)

■ 대중교통 부문 기후위기 대응 현황과 노동조합의 대응 (김상철)

월간 노동리뷰

2024년 4월호

발전산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응*

한 재 각**

긴급한 기후위기 대응의 필요성 때문에, 발전산업의 탈탄소 전환은 중대한 사회적 과제가 되었다. 발전공기업의 석탄발전이 중심적인 위치를 차지하는 발전산업에 이는 큰 충격을 줄 것이다. 이는 노동자와 노동조합에도 마찬가지다. 석탄발전에 고용된 노동자들의 일자리가 대폭 줄어들 가능성이 높기 때문이다. 이 글은 우선 발전산업 및 고용의 현황을 간략히 살펴본다. 그 후에 기후위기에 대한 노동조합 대응의 쟁점, 즉 노동자의 정책 참여 실패와 비판, LNG 전환의 일자리 창출 한계, 재생에너지 일자리의 질적 문제, 발전비정규직 노동자들의 취약성, 전력/발전공기업의 통합 요구 등을 짚어보았다. 마지막으로 정의로운 전환을 위한 노동조합의 전략에 대해서 제안한다. 발전산업의 노동조합은 첫째, 산업 차원의 접근을 확립하고 강화하여, 노조 및 노동자들 사이의 연대를 강화하고 노정교섭을 요구할 필요가 있다. 둘째, 에너지 전환에 수세적으로 대응할 것이 아니라, 자신의 전략을 만들고 추진할 필요가 있다. 이때 노동조합의 전략으로 공공재생에너지 확대를 요구할 수 있다. 셋째, 재생에너지산업에 대한 노조 조직화를 추진하고 직업 자긍심을 회복하여, 전환될 일자리를 더 좋게 만들어야 한다. 넷째, 노동조합은 정의로운 전환을 지지하고 우군으로 기후정의운동과의 연대를 확립하고 강화할 필요가 있다.

Ⅰ. 서 론

이 글은 기후위기의 주요한 대응의 하나인 에너지 전환, 특히 발전산업의 탈탄소 전환으로 해당 산업이 어떻게 변화하게 될 것인지, 그 변화에 노동조합이 어떻게 대응하는 것이 좋을지

* 이 글은 '탈탄소사회와 노동'이라는 일반사업 내 연구과제로 진행한 이정희 · 박태주 · 한재각 · 김상철(2023) 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 : 주요 산업별 현황과 과제』 보고서 중 제3장 발전산업 관련 내용을 요약 · 보완한 것이다.

** 에너지기후정책연구 연구기획위원(hanclk@hanmail.net).

검토하기 위한 것이다. 익히 알려진 바처럼, 한국 발전산업은 석탄발전과 LNG 발전이 중심적인 역할을 하고 있기 때문에, 기후위기에서 벗어나려 추진 중인 탈탄소 전환으로 인해서 산업 전체가 크게 변화할 것이다. 화석연료를 태워 만든 증기력으로 터빈을 돌려서 전력을 만드는 전통적인 전력 생산방식이 쇠퇴하고, 태양광 패널이나 풍력 터빈을 돌려서 전력을 생산하는 방식이 증가하게 될 것이다. 생산방식의 변화는 필요한 노동자의 규모와 숙련의 내용, 그들이 일하는 발전소의 지리적 배치 등에도 변화를 일으키고 노동자들에게도 영향을 미칠 것이다. 적어도 단기적으로는 이런 영향이 고용 축소 등으로 나타나 부정적으로 인식될 가능성이 높다.

전 지구적 기후위기 대응을 거부/외면하기도 쉽지 않지만 발전산업의 노동자들의 이익도 대변해야 하는 노동조합은, '환경 대 노동'이라는 딜레마에 직면하게 될 것을 우려하고 있다. 대의적 차원에서 기후위기 대응의 필요성을 인정하며 정의로운 전환을 주장하고 있기는 하지만, 그 전환의 구체적인 방안이 무엇인지, 그것을 위해서 노동조합은 무엇을 주장하고 행동해야 하는지에 대해서 고민과 논의를 거듭하고 있다. 발전산업의 탈탄소 전환은 여러 장애물에 직면해 있다. 노동조합도 정의로운 전환의 신뢰할 만한 방안을 찾지 못할 경우에 전환을 지체 혹은 저항하는 한 요인으로 인식될 가능성도 있다. 따라서 발전산업의 탈탄소 전환에 대한 노동조합의 대응 전략에 대해 논의하여, 노동조합이 전환의 능동적인 주체로서 행동할 방안을 모색하고, 정부도 이에 호응하고 지원하는 정책을 마련하는 것은 시급한 과제가 될 것이다.

Ⅱ. 발전산업 및 고용 현황

1. 발전산업의 현황

한국 발전산업에서 석탄발전이 차지하는 비중은 여전히 높다. 석탄발전의 용량은 2021년 현재 37.3GW로 전체 134GW 중에서 27.9%를 차지하고 있다. 그러나 발전량을 기준으로 했을 때는 전체 555TWh 중에서 석탄발전이 34%를 차지하고 있다. LNG의 발전 설비용량이 더 많지만 가동률에서 석탄발전소가 더 높기 때문이다. 한국의 석탄발전산업은 발전공기업 및 민간발전사와 같이 발전설비를 소유하고 운영하는 원청 기업이 중심이 된다. 발전공기업으로 한전의 5개 자회사들이 있으며, 포스코, GS, SK, 대림 등의 대기업들이 참여하고 있는 1GW 이상의 발전용량을 가진 민간발전사는 9곳이 있다. 여기에 보일러와 터빈 등의 설비를 (경상)정비하는 1차 협력사들이 있고, 여기에 딸린 2차 협력사들도 있다. 또한 연료 및 환경설비를 운전하는 1차 협력사와 2차 협력사들이 있다. 발전공기업의 경우, 청소(미화), 경비, 소방, 건물관리 등을 담당하는 발전

공기업의 자회사들도 존재한다.

2. 고용 현황

가. 발전공기업 및 협력사의 고용 현황과 변화 예상

이태성(2021)에 의하면 석탄발전소를 가동하고 있는 발전공기업 5개사의 정규직 및 비정규직(자회사 및 협력업체 직원)을 포함한 인력은 2만 5,132명이다. 이 중에서 5개 발전공기업에서 근무하는 정규직 노동자는 1만 3,846명이고, 자회사와 협력사 소속으로 발전공기업의 사업장에서 일하는 비정규직 노동자는 1만 1,286명이다. 여기에는 발전공기업의 사내하도급 등 소속 외 인력 2,813명이 빠져 있어서(박태주 · 이정희, 2022), 이를 포함할 경우 5개 발전공기업에서 일하는 노동자의 규모는 대략 2만 8천 명까지 늘어난다. 여기에 더해서 계획정비 등에 투입되는 노동자들(최대 3만 명까지 추산; 남태섭, 2021)을 포함할 경우, 그 규모는 5만 8천 명 수준으로 커진다.

정부의 노후 석탄발전소 폐쇄 정책은 큰 고용 변화를 야기할 것이다. 9차 전력수급기본계획(이하, 전기본)에 따라 폐지되는 30기의 석탄발전소에서 일하던 인원 모두가 직무 전환이 안 될 경우, 최대 7,935명의 실업이 발생할 것으로 추정했다. 정부는 폐쇄되는 24기의 석탄발전소를 LNG 발전소로 전환할 계획을 제시했다. 그러나 전환된 LNG 발전소에서 필요한 인원은 3,024명에 불과하며, '일대일 전환을 가정했을 때', 전환 불가인원은 4,911명이라고 분석되고 있다(KEYTOWAY, 2021). 영향은 차별적이다. 발전공기업 소속의 정규직 노동자들은 대다수 일자리를 유지하겠지만, 협력업체 소속의 발전비정규직 노동자들 상당수는 일자리를 잃게 될 수 있는 것으로 예측된다.

나. 민간발전사의 고용 현황

발전공기업의 발전소에서 일하고 있는 노동자의 고용 규모와 달리, 민간발전사의 고용 규모에 대해서는 알려져 있는 것이 많지 않다. LNG 및 석탄 발전소를 운영하고 있는 9대 대형 민간발전사의 기업공시 자료 및 취업정보 제공업체 등의 자료를 검색하여 종합해 보면, 대략 1,600명이 민간발전사에 정규직으로 고용되어 있는 것으로 추정된다. 발전공기업에 비해서 발전용량 대비 고용 인력이 적은데, 추후에 세밀한 검토가 필요하다.

다. 협력업체들의 고용 현황과 변화 예상

8대 주요 발전정비업체와 연료환경설비 운전의 주요 협력업체인 한전산업개발의 고용 인력은 대략 1만 4,000여 명으로 추산된다. 다만, 각 업체들은 석탄발전소의 경상정비 및 연료환경설비 운전 업무 이외에도 LNG 발전소 혹은 원자력발전소의 다양한 설비에 대한 정비 업무도 하고 있기 때문에 추정된 고용 인력 모두가 석탄발전소에서 일한다고 말할 수는 없다. 한편 이상은 1차 협력업체의 고용 현황이며, 2차 협력업체의 고용도 상당하다. 예를 들어, 2019년 6월 현재, 5개 발전공기업이 1차 협력업체를 통해서 고용하고 있는 2차 협력업체의 노동자 수는 609명으로 파악된다(김용균 특조위, 2019). 앞서 언급하였듯이 발전공기업의 석탄발전소를 중심으로 이루어지는 폐쇄 정책은 협력업체들에 고용 축소 위험을 집중시킬 것으로 보이는데, 특히 한전산업개발의 경우가 그렇다. 연료 및 환경설비의 운전에 특화되어 있는 한전산업개발은 석탄발전소 폐지와 LNG 전환 과정에서 해당 업무 자체가 사라지게 되기 때문이다.

위에서 조사/수집한 내용과 정보를 [그림 1]과 같이 종합하여, 대략적인 현황을 파악해 볼 수 있다.

[그림 1] 발전산업 고용 현황의 종합

주 : 민간 재생에너지 발전사의 인력 수는 발전공기업과 민간발전사의 고용인원 수와 일부 중복될 수 있음.
자료 : 필자 작성.

III. 발전산업계의 기후위기 대응 현황

1. 발전공기업

정부의 제10차 전력수급기본계획에 따라, 발전공기업들은 2036년까지 28기의 노후 석탄 발전소를 폐지하고 대신 LNG 발전소로 대체할 예정이다. 또한 재생에너지를 확대하려는 정부 계획에 호응해, 발전공기업도 적극적인 역할을 모색하고 있다. 특히 2014년 3월, 한전과 6개 발전공기업은 2020년까지 42.5조 원을 투자하여 11.5GW 규모의 신재생에너지를 개발하겠다고 밝혔다. 그러나 제대로 이행되지 않았다. 한편 문재인 정부의 탄소중립 정책에 맞춰, 2021년 11월, 한전과 6개 발전공기업은 'zero for Green'이라는 탄소중립 비전을 선언하기도 했다. 이 비전을 통해서 2050년까지 석탄발전을 전면 중단하고, 재생에너지 확대를 위해 "민간기업 참여만으로는 활성화가 어려운" 대규모 해상풍력, 차세대 태양광 등 자본, 기술 집약적인 사업개발을 주도하며, 암모니아, 그린수소 등 수소기반 발전을 단계적으로 확대해 나가겠다고 밝혔다(한국전력공사, 2021. 11. 10.).

2. 민간발전사

석탄발전 축소 정책은 주로 천연가스에 기반을 둔 민간발전사들에 호재로 간주된다. 민간발전사들은 에너지 공급의 안정성을 지키면서 온실가스를 감축하는 현실적 방법으로 LNG 발전을 제시한다. 나아가 "탄소중립을 이행하기 위한 핵심 수단"으로 강조하기도 한다(전기신문, 2023. 3. 29). 이런 주장은 LNG 생산과 발전 그리고 LNG로부터의 수소 생산에 탄소포집·활용·저장(CCUS) 기술을 결합시키면서, 온실가스 배출을 줄이거나 없앨 수 있다는 기술적 구상에 기반하고 있다. 민간발전사들은 나름의 전략을 가지고 계열사들과 협력하며, 재생에너지사업의 진출도 모색하고 추진하고 있다. 그런데 최근 들어 국내 재생에너지산업의 활력은 (주로 해상풍력사업을 중심으로) 해외 기업과 투자사에 의해 불어 넣어지고 있다. 이런 사업들이 계획대로 추진된다면, 해외 자본/기업이 소유 · 운영하는 대규모 해상풍력단지들이 한국 전력시장에 대거 등장하게 될 것이다. '에너지 주권'에 관한 질문이 제기될 상황이다.

3. 몇 가지 토론

가. 공기업 재생에너지사업의 민간자본 의존과 투자계획의 불투명성과 축소

공기업들의 재생에너지 투자 계획은 야심 차다고도 할 수는 없지만, 제대로 실현될 수 있는지도 의구심이 제기되고 있다. 한전 및 발전공기업들은 2030년까지 대략 40조 원을 투자해서 태양광과 풍력을 중심으로 40GW의 신재생에너지 발전설비를 확대할 것으로 추정된다. 그런데 이 중장기 투자계획은 국가 재정이 아니라 금융자본에 의존하고 있다. 투자비의 60~80%를 금융권으로부터 조달할 계획이며, 주로 SPC 사업을 통한 프로젝트 파이낸싱(PF) 방식이 될 것으로 전망된다. 그러나 "계획대로 금융권으로부터 자본 조달을 하지 못할 경우 곳곳에서 사업이 좌초될 가능성을 내포"하고 있다(홍덕화, 2020). 여기에는 이유가 있다. 국가의 재정 투자가 존재하지 않으면서도 부채비율까지 통제하고 있기 때문에, 간접적인 지분 투자(SPC) 방식이 증가하는 것이다. 그런데 발전공기업이 참여하고 위탁·운영한다고 하더라도 SPC는 민간기업으로 수익 극대화 논리에 종속되어, 개발 과정의 환경 파괴와 주민갈등 및 적절한 노동조건 제공 실패 등과 관련하여 논란을 야기할 수 있다.

나. '탄소고착'에서 벗어나지 못한 에너지 전환

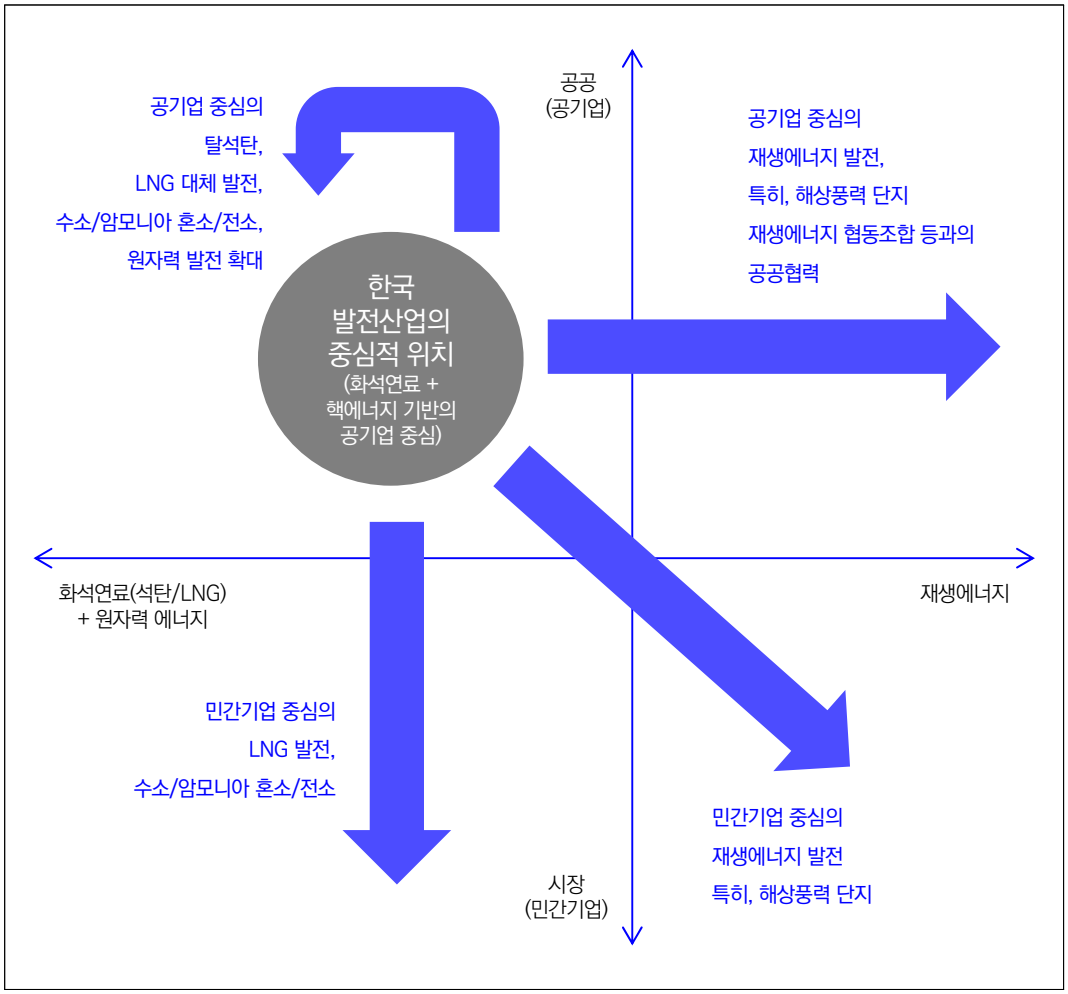
발전산업계는 대안적 발전원으로 태양광과 풍력과 같은 재생에너지에 무게를 싣고 있지만, '무탄소 전원'의 개발에도 관심을 쏟고 있다. 우선 원자력을 무탄소 전원으로 재규정하는가 하면, 수소를 가스와 함께 태우는 혼소 방식 그리고 암모니아를 석탄과 함께 태우는 방식에도 주목하고 있다. 물론 수소와 암모니아 생산 과정에서 탄소 배출을 제거할 수 있는지가 쟁점이 된다. 하지만 현재로서는 부정적으로 평가되고 있다(한겨레, 2022. 10. 4.). 기존 발전기업들이 화석연료 기반 기술을 유지하며 온실가스 배출을 줄이려는 노력은 신속하고 전면적인 화석연료 체계로부터 벗어나는 것을 어렵게 하는 '탄소 고착' 개념으로 분석할 수 있다. 이런 '탄소 고착'은 CCUS 기술을 이용하여 말단의 기술적 조정만으로 배출을 감축하려는 접근에서 두드러진다.

다. 공공과 민간, 기술 차원에서 경합 중인 탈석탄 에너지 전환의 여러 경로들

발전공기업과 화석연료 기반의 발전기술이 중심적인 위치를 차지하고 있는 발전산업계가 탐색하고 개발하고 있는 기술적 대안은 한 가지가 아니다. [그림 2]와 같이 두 가지 기술(재생에너지와 LNG) 경로에 발전공기업 및 민간발전사들의 경쟁 차원까지 더해져 에너지 전환 경로의

복잡성이 증가한다. 발전공기업과 민간발전사들이 LNG 발전 및 연속선상의 수소/암모니아 혼소 기술 경로에 모두 갇히게 될지, 아니면 발전공기업은 LNG 발전 등에 갇히고 민간 재생에너지 발전사들이 크게 성장하여 지배적인 위치에 서게 될지, 그것도 아니면 발전공기업이 재생에너지 발전공기업으로 효과적으로 탈바꿈하면서 여전히 지배적인 위치를 유지하게 될지 지켜봐야 하는 상황이다. 현재 발전공기업은 대다수의 석탄발전을 LNG 발전으로 대체하는 반면 재생에너지 발전에 대한 투자는 소홀히 하면서 탄소고착이 일어날 가능성이 높다. 반면 민간 사업자들이 재생에너지 발전산업에 대거 진출하면서 지배적인 사업자가 되고 있으며, 이에 따라서 '재생에너지 민영화'가 일어나고 있다는 비판을 받고 있는 상황이다.

[그림 2] 발전산업의 다양한 전환경로



자료 : 필자 작성.

Ⅳ. 발전산업 노동조합의 현황과 기후위기 대응 쟁점

1. 발전산업 노동조합의 현황

발전산업 중 발전공기업, 자회사 그리고 협력업체들에서 노조는 비교적 잘 조직하고 있다. 전력산업 구조개편 이후, 한국발전산업노조(이하, 발전노조)가 민주노총을 상급단체로 하여 발전공기업 노동자를 조직하였다. 그러나 2011년 복수노조 허용 이후, 발전공기업의 기업별 노조가 한국노총을 상급단체로 하여 발전노조로부터 분리되었다. 현재 한국노총 소속의 노조가 교섭대표의 지위를 가지고 있다. 그리고 이들은 공공노련에 소속되어 있었으나, 최근 들어 일부가 탈퇴한 후에 한국전력노조와 함께 한국전력산업연맹을 결성했다. 또한 최근 자회사로 전환된 경비, 청소, 건물관리 업무의 노동자들도 노조를 조직했다. 한편 7개의 주요 협력업체 노동자도 노조를 조직하고 있으며, 주로 민주노총에 소속되어 있다. 2차 하청업체들에는 대부분 노조가 조직되어 있지 않다. 한편 일부 민간발전사에서도 노조가 조직되어 있다(표 1 참조).

〈표 1〉 발전산업 노동조합 현황 종합

상급단체		노조명	
한국노총	공공노련	남동발전노조 / 남부발전노조 / 코엔서비스노조(남동) / 제이비시도서발전노조 / 동두천드림파워노조 / 공공산업희망노조/ EWP서비스(동서) / 코스포서비스(남부)	
	전력연맹	동서발전노조 / 서부발전노조 / 중부발전노조 / 한전KPS노조	
	연합노련	한전산업개발노조	
	화학노련	포스코인터내셔널노조	
민주노총	공공운수노조	발전산업노조 (초기업노조)	5개 발전공기업 / 한전산업개발 / 도서전력 / 한국발전인재개발원 / EWP서비스(동서)
		발전HPS지부 / 한국발전기술지부 / 금화PSC지부 / 일진파워지부 / 수산인더스트리지부 / KPS비정규직지회 / 남부발전운영관리지부 / 서부발전운영관리지부	
	민주일반연맹	공공연대노동조합	옵티멀에너지서비스지부
	화섬식품노조	씨지엔대산전력지회 / 씨지앤율촌전력지회	
기타		발전유니온(중부발전 제3노조) / 중부연합노동조합(중부발전 제4노조) / 한전산업개발(사업지원운영노조 4직급 이상 및 간접인력) / 민주노조(한전산업개발 당진사업장) / GS파워노조	

자료 : 박태주 · 이정희(2022)를 관계자 인터뷰 및 인터넷 자료 검색을 통해서 수정 · 보완.

2. 발전산업 노조의 기후위기 대응 관련 최근 동향과 쟁점

가. 탄소중립 및 탈석탄 정책의 노동자 참여 : 실망과 비판

여러 설문조사들이 보여주듯, 발전산업의 노동자들도 기후위기에 대한 심각성을 인식하고 있으며, 대규모 온실가스 배출원인인 (노후) 석탄발전소 폐쇄의 필요성을 인정하고 있다(박종식, 2020). 그럼에도 불구하고 노동자들은 정부 정책에 비판적이다. 특히 2021년 7월, 발표된 정부의 「산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안」에 대해서 양대 노총은 함께 비판하고 있다. 정부의 "노동전환을 위한 체계적, 종합적 지원 노력(이) 미흡"하다고 평가하면서, '선제적 대응', '종합적 지원체계 구축', '사회적 대화'의 필요성을 강조했다(한국노총, 2021). 전환의 내용과 전략 수립에 노동자들이 주체로서 인정받고 참여하지 못하고 있는 반면 기업들은 금융, 세제, 규제완화 "혜택"을 조건 없이 누리게 된다며, "기만"이라고도 평가했다(민주노총, 2021).

경사노위에 참여하고 있지 않았던 민주노총은 문재인 정부가 출범시킨 탄소중립위원회에도 참여를 거부했지만, 한국노총은 참여했었다. 그러나 윤석열 정부에서 새로 구성된 탄소중립녹색성장위원회에는 한국노총도 초청받지 못했다. '사회적 대화'를 강조해 왔던 한국노총과 발전공기업 노조들은 이에 크게 반발하고 있다. 공공노련은 국가인권위원회에 진정을 냈으며, 전력연맹은 노동자 대표가 배제된 탄녹위가 의결한 탄소중립기본계획이 위법하다며 행정법원에 소송을 제기하기도 했다. '노동자 참여'를 둘러싼 갈등은 최근에 국회를 통과한 「산업전환에 따른 고용안정 등의 지원에 관한 법률」의 심의 과정에서도 반복되었다.

나. 석탄화력발전의 LNG 전환 : '일자리 대안'과 '좌초자산화'의 가능성

제10차 전력수급기본계획에 따라서 2025년부터 노후석탄발전소 폐쇄가 본격화될 예정이다. 정부는 폐지되는 석탄발전소를 대체하여 비슷한 용량의 LNG 발전소를 건설한다는 방침이다. 대체 LNG 발전소의 건설은 석탄발전소의 노동자 고용을 유지할 주요한 방안으로 간주되지만, 단위당 고용 인원이 석탄발전소에 비해서 적다. 발전공기업의 정규직은 대체로 일자리를 유지할 수 있지만, 협력업체들의 일자리는 위태로운 것으로 여겨진다. 특히 LNG 발전에는 공정 자체가 사라지는 연료환경설비 운전 분야의 협력업체 노동자들은 일자리를 잃게 될 가능성이 높다. 한편 대체 LNG 발전소가 타 지역에서 건설될 경우, 노동자들은 일자리를 유지하기 위해서 현 거주지를 떠나 다른 지역으로 이동해야 한다. 삶의 기반을 두고 이동하는 것은 쉬운 일이 아니며, 이에 따른 노동자 사이의 갈등, 가족과 사회적 관계의 희생과 타 지역 거주 비용도 간과할 수 없다.

그러나 기후환경단체들은 대체 LNG 발전소 건설에 대해서 부정적이다. LNG 발전의 온실가

스 배출량이 석탄발전소보다 절반 가까이 적은 것은 사실이지만 역시 온실가스를 배출하기 때문이다. 국제에너지기구(IEA)도 '전 지구적 평균 온도 상승을 1.5°C 이내로 억제'하는 목표 달성을 위해서 선진국들은 2035년까지 발전 부문을 탈탄소화해야 한다고 권고하고 있다. 이를 LNG 발전소까지 모두 폐지해야 한다는 의미로 받아들이면서, 지금 건설하는 대체 LNG 발전소는 '좌초자산'이 될 것이라고 경고한다. 산업계는 LNG 발전소의 좌초자산화의 우려에 대해 수소혼소 발전으로 해결할 수 있다고 주장하고 있다. 한편 기후환경단체들의 비판에 대해 노조들은 민감하다. LNG 발전소는 폐지될 석탄발전소 노동자들의 고용을 유지하기 위한 주요한 대안이기 때문이다. 기후환경단체들은 전력 생산 및 고용 유지의 대안으로 재생에너지를 강조하고 있지만, 노조들은 그 현실성에 대해서 의문을 가지고 있다.

다. 재생에너지의 '일자리 대안' 가능성 : 양과 질

재생에너지 이용 확대는 '녹색일자리'를 많이 창출할 것으로 전망되면서, 석탄발전소 폐지 등 탈탄소 전환 과정에서 일자리 대안이 될 수 있다고 강조되고 있다. 그러나 노조는 재생에너지산업의 녹색일자리 창출 주장을 충분히 신뢰하고 있지 않다. 첫째, 현재 재생에너지 일자리 창출 규모에 대한 추정이 해외 연구에 기반하면서 한국의 조건과 상황을 반영하지 못하고 있으며, 따라서 과장된 것이 아닌지 의문을 제기한다. 둘째, 석탄발전소의 단위당 고용 규모에 비해서 재생에너지 발전소가 창출하는 고용 규모가 적다는 점도 문제다. LNG 발전소가 그렇듯이 재생에너지 발전소가 폐쇄되는 석탄발전소 노동자를 모두 수용할 만큼 고용을 창출할 수 있을지 의문을 제기한다. 셋째, 일자리의 질 측면에서 볼 때도 불안감이 대두될 수 있다. "재생에너지 산업의 일자리 질은 발전공기업과 비교할 때 상대적으로 낮"다. "재생에너지 산업이 주로 민간부문 중심으로 운영"되고 있으며, 핵심 제조 및 운영 부문을 제외한 유지보수 인력은 "협력 업체가 담당하는 중층적 구조를 갖추고 있기 때문에", 이미 임금·노동조건 등에서 격차가 발생하고 있다(곽은혜 외, 2022).

라. '발전비정규직' 노동자들의 취약성 : 이중적 노동시장과 불평등은 지속될까?

발전비정규직은 탈석탄 정책에 대한 정보 제공/소통에서 소외되거나 협의와 의사결정 과정에서 배제되기 쉬워, 그에 따라서 고용 유지를 위한 자구적 노력에 실패할 가능성도 높다. 발전정비산업의 외주화 및 민영화로 인해 발생한 고용불안정의 구조적 취약성을 해결하기 위해 추진되던 정규직 전환 결정이 사실상 무력화되면서, 탈석탄 전환 과정에서 더욱 심화될 취약성을 보완할 제도적 장치를 마련하지 못했다. 게다가 대다수 발전공기업 정규직 노동자들이 참여하는 노조는 발전비정규직을 충분히 포괄하고 있지 못한 상태이기 때문에, 정규직 노동자와 비정

규직 노동자들 사이의 연대도 견고하지 못하다. 이후 본격적인 석탄발전소 폐지에 따른 정의로운 전환 대책을 논의할 경우, 논의 구조에 발전비정규직의 대표성이 보장되고 또 입장이 충분히 반영될 수 있을지 우려스럽다.

한편 발전비정규직이라고 하더라도, 처지들은 상이하다. 예를 들어서, 협력업체 중에서 경상정비보다는 연료환경설비 운전 업무를 대부분 맡고 있는 한전산업개발의 노동자들의 취약성이 더욱 두드러진다. 또한 다른 지역에 전환배치될 수 있는 사업장을 가지고 있지 않은 2차 협력업체들의 노동자들의 취약성도 크다. 그리고 지역적 고착성이 큰 자회사의 청소업무를 맡고 있는 고령의 여성 노동자들도 마찬가지다. 이 때문에 "발전소에서 일하는 비정규직은 1차하청, 2차하청, 자회사 등으로 중층화되어 있으나, 석탄화력 발전소 폐쇄에 따른 고용불안정성을 기준으로 할 때, 위계적 중층성은 더욱 심화된다"라는 주장이 제기된다(전주희, 2022).

마. 전력/발전공기업의 통합 : 정의로운 에너지 전환의 조건?

발전공기업에 조직된 노조들은 과거와 같이 한국전력으로 재통합되거나(주로 한국전력 노조와 발전공기업 노조장), 적어도 발전공기업들 5개사 혹은 한수원까지 6개사가 통합되어야 한다고(발전노조) 주장하고 있다. 최근 탈석탄 에너지 전환 정책이 본격화되면서, 이것에 대한 대응이 통합의 이유에 추가되고 있다. 각 발전공기업에서 발생할 수 있는 유휴 인력들을 통합적으로 관리하여 능동적으로 대응할 수 있다고 주장한다. 노조들은 발전공기업들이 재생에너지 사업에 적극적으로 참여하라고 요구하고 있다. 이때 발전공기업들의 통합은 재생에너지에 대한 중복투자와 불필요한 경쟁을 막고 역량을 확충하는 데 도움이 될 것이라고 생각한다. 비슷하게 발전비정규직 노동자들도 통합된 발전공기업들이 LNG 전환과 재생에너지 사업의 확대 속에서 일자리를 확보하여 제공할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 발전비정규직 노동자들에게 '발전공기업의 통합'의 의미는 외주화/민영화되어 있는 경상정비와 연료환경 협력업체들의 재공영화를 통한 통합까지도 포함하는 것이다.

Ⅴ. 발전산업의 '정의로운 전환'을 위한 노조의 전략 제안

1. 산별 차원의 접근을 확립/강화하라 : 노조/노동자 간 연대 강화와 노정교섭 요구

정부의 탈석탄 에너지 전환 정책은 발전산업 전체에 걸쳐서 이루어지고 있기 때문에, 산별

노조 차원의 초기업적 대응이 필요하다. 이를 위해 검토할 몇 가지 쟁점들이 있다. 우선, 발전공기업의 정규직과 협력업체/자회사의 발전비정규직 사이의 연대 강화 문제다. 현재의 탈석탄 에너지 전환 정책으로 보다 취약한 위치에 있는 노동자들은 발전비정규직이다. 하지만 정규직과 발전비정규직이 함께 단일한 노조 체계를 꾸리고 있지 못해서, 효과적인 공동 대응이 어렵다. 둘째, 복수노조 제도하에서 한국노총과 민주노총으로 분리되어 있는 노조들 사이의 연대 문제다. 과거 같은 조직에서 분리된 역사적 경험, 조직의 정체성 차이, 조합원과 대표노조 자리를 두고 벌어지는 경쟁과 갈등 등으로 발전공기업의 노조 사이에도 긴밀한 연대를 기대하기가 쉽지 않다. 여기에 더해서 김용균 사망 사건의 대응과 발전비정규직의 정규직화 전환 추진 과정에서 얻게 된 발전비정규직 노조들의 실망적인 경험도 있다. 그러나 탈석탄 에너지 전환에 관해 대외적으로 표명된 입장들, 예를 들어서, 노동자의 참여와 정의로운 전환, 에너지 전환 과정에서의 에너지 공공성 확보/유지, 발전공기업들의 통합 요구 등에서는 유사점이 많아서, 노조들 사이의 연대 가능성이 낮기만 한 것은 아니다.

한편 탄소중립과 정의로운 전환 정책과 관련된 사회적 대화의 필요성을 강조하는 주장들도 반복되고 있다. 전국적 차원의 사회적 대화는 경사노위 혹은 탄녹위를 중심으로 제안/논의되고 있지만, 민주노총이 이를 거부하면서 실질화되지 않고 있다. 민주노총은 노정교섭을 주장하고 있는데, 적어도 발전산업의 경우에는 그 주장의 적합성이 높다. 정부가 인허가 제도 등을 통해서 발전산업을 규율하고 있을 뿐만 아니라, 중심적 위치를 차지하는 발전공기업을 소유하고 직접 통제하고 있기도 하다. 따라서 어떤 방향으로 그리고 어떤 속도로 탈석탄 에너지 전환을 진행할지, 그리고 이 과정에서 노동자의 고용보장을 비롯한 정의로운 전환은 어찌할 것인지에 대해서는 개별 노사 협상이 아니라 정부와 협상할 수밖에 없다는 주장을 반박하기 어렵다. 이런 점에서 한국노총 소속 노조들도 노정교섭 주장에 대해서 동감하고 있다. 이런 노정교섭을 정부에 요구하기 위해서도 발전산업의 여러 노조들 사이에 연대가 필요한 상황이다.

2. 노조 자신의 에너지 전환 전략을 만들어라 : 공공재생에너지 확대

석탄발전소 폐지 이후 대체 LNG 발전소를 건설하더라도 기존 노동자들이 모두 전환 배치될 수 있을 만큼의 일자리를 만들어내지 못할 것이다. 따라서 재생에너지 발전 부문으로 노동자들이 옮겨갈 수 있어야 한다. 그러나 정부의 재생에너지 투자 부족, 발전공기업들의 자금 능력과 의지 부족 등으로 대부분의 재생에너지 사업은 민간 기업에 의해서 이루어지고 있다. 이 경우에 발전공기업 및 협력업체들의 노동자들이 민간 재생에너지 사업에서 만들어질 일자리로 옮겨갈 수 있는지 장담하기 어렵다. 또한 비용 감축과 이윤 최대화를 추구하는 민간 기업들이 고용의 양을 최대화하고 질 좋은 일자리를 제공하리라고 기대하기도 쉽지 않다. 따라서 국가의 대규모

투자와 발전공기업을 통한 재생에너지 사업을 주장하는 '공공재생에너지 확대 전략'(한재각, 2023)은 발전공기업에 기반한 발전산업 노조로서는 불가피한 선택일 수밖에 없다.

공공재생에너지 확대가 노조의 핵심적인 요구로 자리 잡기 위해서는 토론해야 할 중요한 쟁점이 있다. 앞서 검토한 발전공기업에 제시된 두 가지 기술적 차원의 전환경로(LNG/수소 경로와 재생에너지 경로)에 판단이 필요할 수 있다. 현재는 노조도 정부나 (공공이든 민간이든) 기업과 비슷하게 단기적 차원에서 LNG/수소 경로에 더 관심을 두고 있는 반면, 재생에너지 경로는 장기적 과제로 간주하는 경향이 있다. 즉 LNG 발전의 '징검다리'론을 공통으로 수용하고 있다. 그러나 LNG/수소 경로는 민간 기업들이 상당한 주도권을 형성하고 있다. 게다가 LNG 발전도 온실가스를 배출하기에 빠른 시간 안에 폐지해야 하는 기술이다. 이런 '징검다리'론에 무게 중심을 계속 두게 될 경우, 공공재생에너지 확대 전략에 대한 노조의 헌신과 역량 투여를 어렵게 하며 정의로운 전환에 대한 기후운동의 연대 고리를 약화시킬 것이다. 'LNG 징검다리론'에서 '재생에너지 불가피론'으로 노조의 인식과 입장을 더 이동시켜야 한다.

3. 전환될 일자리를 더 좋게 만들어라 : 재생에너지산업의 노조 조직화와 직업 자긍심의 회복

탈석탄 에너지 전환은 사회 전체에는 좋은 일이지만, 지금 조건에서는 노동자들에게 고용불안과 일자리 질의 하락이 예상되는 일이다. 실제 석탄발전소가 폐지된 이후에 일자리를 전환한 노동자는 임금과 노동조건의 하락을 경험하고 있다. 이에 따라서 노동자들은 기존의 일자리를 지키려는 경향이 발생할 가능성도 분명히 존재한다. 이런 경향이 강화되고 현실화된다면, 이는 '노동 대 환경'이라는 잘못된 구도가 형성되면서 여러모로 비극적인 일을 만들어낼 것이다. 따라서 노조는 탈석탄 에너지 전환이 노동자에게 유리한 것이 되도록 방향과 내용에 선제적으로 개입해야 한다. 궁극적으로 전환되어야 할 재생에너지 (발전)산업의 일자리가 보다 좋은 일자리가 될 수 있도록 노력해야 한다.

한편 발전산업 노동자들의 문화적 정체성을 재구성하는 데 노조의 노력이 필요하다. 발전산업의 노동자들은 한국 경제의 발전과 시민들의 안락한 삶의 토대가 되는 전력 생산에 기여하고 있다는 점에서 큰 자부심을 가지고 있었다. 하지만 최근 들어 미세먼지 문제 그리고 기후위기 등이 부각되고 발전산업이 그 원인 제공자로 지목되면서 과거와 같은 직업 자긍성이 크게 낮아졌다는 관찰이 거듭되고 있다. 이는 고용불안과 일자리 질의 하락 등에 대한 예상과 함께 발전산업 노동자들을 위축시키는 이유가 된다. 노조는 발전산업 노동자가 기후위기 해결에 앞장서고 에너지 전환을 개척하는 '선도자'라는 직업 자긍심을 확립하는 데도 관심을 가져야 한다.

4. 정의로운 전환을 위한 우군을 만들어라 : 기후정의 운동과의 연대

정부의 탈석탄 에너지 전환 정책은 기후(정의)운동의 지속적인 요구에 의해서 영향을 받은 것이며, 앞으로도 그 정책의 방향과 속도에 상당한 영향을 미칠 가능성이 높다. 한편 기후(정의)운동은 탈석탄 에너지 전환 정책으로 노동자들이 일자리를 잃을 가능성에 대해서 인지하고, 정의로운 전환을 함께 요구하면서 노조와 대화할 가능성을 열어놓고 연대를 시도하고 있다. 노조 역시 고용 불안의 우려 속에서도 기후위기의 심각성과 대응의 필요성에 대해서 동감을 표하면서, 기후위기비상행동과 기후정의동맹 등의 연대기구에 참여하며 호응하고 있다. 기후운동 중 일부는 빠른 탈석탄, 나아가 탈화석연료 그리고 재생에너지 전환을 주장하면서 노조와 긴장감을 유발하고 있는 것도 사실이다. 게다가 어떤 경우에는 노조가 오랫동안 주장해 온 에너지 공공성 주장의 반대편에 서서 시장주의적 해법을 호소하기도 하여 갈등이 잠재되어 있기도 하다. 이런 점들은 노조가 기후(정의)운동과의 연대를 보다 강화하는 데 장애가 되고 있다. 노조는 노동자의 처지를 이해하고 에너지 공공성 주장에 적극적으로 호응하고 있는 기후정의운동과의 연대를 보다 강화하려는 노력이 필요하다. 앞서 제안한 '공공재생에너지 확대 전략'은 그런 연대의 주요한 계기이자 매개가 될 것이다. 또한 발전산업의 노조와 기후(정의)운동의 연대가 구체적으로 구현되는 공간으로서 탈석탄 예정 지역을 주목할 필요가 있다. KLI

[참고문헌]

곽은혜 외(2022), 『재생에너지 확대가 고용에 미치는 영향』, 고용노동부 · 한국노동연구원.

김용균 특조위(2019), 『고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서』, 고 김용균 사망사고 진상규명과 재방방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회.

남태섭(2021), 「기후변화와 노동, 노동에 미치는 영향과 대응과제」, 토론문.

박종식(2020), 「에너지공기업 노동자들의 에너지전환 및 일자리 인식 조사」, 『공공적, 민주적 에너지전환과 에너지, 전력 산업의 통합 모델』, 사회공공연구원, pp.219~267.

박태주 · 이정희(2022), 『정의로운 에너지전환과 노동조합의 대응전략 : 석탄화력발전소 폐쇄를 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.

이태성(2021), 『발전5개사 협력업체 고용 현황 취합자료』, 발표자료.

전주희(2022), 「발전소 폐쇄에 따른 차별적 고용위기의 실태와 문제」, 구준모 외, 『석탄화력발전소 폐쇄에 따른 비정규직 노동자의 고용안전 방안연구』, 공공운수노조 · 한국발전산업노조 · 발전비정규직노조 전체대표자회의 · 사회공공연구원, pp.73~129.

한재각(2023), 「공공재생에너지 확대를 위한 운동 전략」, 『공공재생에너지 확대 전략 연구』 결과보고서, 사회공공연구원.

홍덕화(2020), 「재생에너지 확대를 위한 에너지 공기업의 역할과 공공협력의 가능성」, 『공공적, 민주적 에너지전환과 에너지, 전력 산업의 통합 모델』, 사회공공연구원, pp.334~394.

KEYTOWAY(2021), 『정의로운 에너지전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구』, 산업자원부.

[보도자료]

민주노총(2021. 7. 22.), 성명서 "노동 없는 산업 전환, 기업 특혜 노동전환 지원 방안은 기만이다".

한국노총(2021. 7. 22.), 논평 "〈산업구조 변화에 대응한 공정한 노동전환 지원방안〉에 대한 한국노총 논평".

한국전력공사(2021. 11. 10.), 보도자료 "전력공기업, 'ZERO for Green'… 탄소중립 비전 선포."

[언론 기사]

전기신문(2022. 3. 29.), 「전력 전문가들 "LNG 발전 탄소중립 이행수단 돼야" 한 목소리」.

한겨레(2022. 10. 4.), 「암모니아 혼소발전이 무탄소? '석탄발전과 탄소 배출 비슷'」.

자동차산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응*

박 태 주**

자동차산업은 고용과 수출에서 전략산업일 뿐 아니라 탄소중립의 실현에서도 핵심산업이다. 자동차산업의 탄소중립은 크게 두 단계로 진행된다. 내연기관차를 전기차를 비롯한 친환경차로 전환하는 것이 그 하나라면 다른 하나는 RE100으로 상징되는 탄소중립의 실현이다.

대표적인 완성차업체인 현대차는 2040년 전동화 비율 80% 달성과 2045년 RE100 진입을 선언하고 있다. 하지만 현대차의 기후위기 대응정책은 외국의 경쟁업체에 비해 목표연도가 늦고 전략이 소극적이라는 평가를 받고 있다. 뿐만 아니라 재생에너지의 공급 애로와 원자재 및 부품산업에서의 탄소중립 지체라는 외부 요소는 현대차가 기후위기에 대응하는 과정에서 리스크 요인이 될 것으로 보인다.

한편 기후위기 심화에 따른 국제무역환경의 변화와 이에 따른 자동차산업의 패러다임 전환 과정에서 노동조합은 사실상 배제되고 있다. 노동조합 역시 고용 이외의 사항에 대해서는 전반적으로 무관심을 드러내고 있다. 미래의 자동차산업 노동시장이 불확실성을 특징으로 한다면 정의로운 전환에 대한 노동조합의 적극적인 대응이 요청된다고 할 수 있다.

Ⅰ. 문제의 제기

기후위기와 관련하여 자동차산업은 석탄화력발전소 부문과 함께 가장 급속히 패러다임의 전환을 경험하고 있는 부문이다. 또한 자동차산업은 디지털 전환과 탄소중립의 실현으로 구성되는, 이른바 '그린-디지털 혁명(green-digital revolution)'의 중심에 서 있기도 하다.

* 이 글은 '탈탄소사회와 노동'이라는 일반사업 내 연구과제로 진행한 이정희 · 박태주 · 한재각 · 김상철(2023) 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 : 주요 산업별 현황과 과제』 보고서 중 제2장 자동차산업 관련 내용을 요약 · 보완한 것이다.

** 고려대학교 노동문제연구소 선임연구위원(tjpark07@hanmail.net).

자동차산업의 패러다임 전환은 디지털 전환 이외에도 전기차를 비롯한 친환경차로의 전환과 탄소중립의 실현에 이르는 폭넓은 전환과정을 포함한다. 내연기관차에서 전기차로의 전환은 이륙단계를 지나 본격적으로 고도를 높이고 있다. 여기에 자율주행과 커넥티드카가 결합하면서 자동차는 소프트웨어 중심차량(Software-defined vehicle, SDV)으로 바뀐다.

자동차산업은 전기차 전환을 넘어 자동차의 전주기(life cycle)에 걸친 탄소중립의 실현에 나서고 있다. 국내외 완성차업체들이 RE100을 선언한 것이 대표적이다. RE100은 기업 활동에 필요한 전력의 100%를 태양광과 풍력 등 재생에너지를 이용해 생산된 전기로 조달하겠다는 글로벌 캠페인이다. 자동차산업에서 탄소중립을 향한 노력은 이제 첫걸음을 뗐다고 할 수 있지만 그 충격은 이미 자동차산업 전반에 미치고 있다.

기후위기가 깊어지면서 자동차산업을 둘러싼 환경도 빠르게 바뀌고 있다. 특히 주목의 대상이 되는 것은 기후위기 대응을 둘러싸고 새로운 무역질서가 형성되면서 보호무역주의로 작용하고 있다는 점이다. 신기후무역질서는 완성차는 물론 소재나 부품의 국제 간 거래에 직접 영향을 미친다. 이에 따라 유럽연합과 미국을 중심으로 각국은 에너지정책과 산업정책을 결합해 경쟁력 제고에 나서며 자동차산업의 패러다임 전환을 가속하고 있다.

이 글은 기후위기의 심화와 이에 따른 자동차산업의 패러다임 전환이 노동에 미치는 영향을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 기후위기는 자연재난이나 생태적 재난과 같은 물리적 리스크(physical risk)와 함께 산업구조의 전환에 따른 리스크, 즉 전환 리스크(transition risk)를 초래한다. 이 글에서는 후자를 대상으로 삼아 전기차 전환과 탄소중립의 실현으로 나누어 살펴본다. 자동차산업의 기후위기 대응이 전기차 전환으로 비롯되었지만 최근에는 공급망 전반에 걸친 탄소중립의 실현으로 확대되고 있다. 구체적으로 이 글은 현대자동차의 전략과 노동조합의 대응을 중심으로 자동차산업의 탄소중립 전략을 살펴본다. 한편 기업의 탄소중립 노력에 대한 노동조합의 관심은 기업 차원의 일자리로 제한되고 있으며 탄소중립 거버넌스에 대한 참여도 이루어지지 않고 있다.

Ⅱ. 기후위기 대응과 자동차산업의 패러다임 전환

1. 자동차산업의 패러다임 전환

자동차산업의 패러다임 전환은 다양한 측면에서 진행되고 있다. 첫째는 내연기관차에서 전기차로의 전환이다. 둘째는 탄소중립의 실현이다. 전기차 전환과 탄소중립은 자동차산업이 기

후위기에 대응하면서 동시에 변화된 국제무역환경에 적응하기 위한 전략이라고 할 수 있다. 셋째로 자동차 문화는 자가용 이용에서 공공교통체계로, 소유에서 공유로, 그리고 이동에서 엔터테인먼트로 바뀐다. 자동차산업에서의 디지털 전환도 간과할 수 없다. 이는 차량의 자율주행과 인포테인먼트(infotainment)로의 이행, OTA를 통한 차량 소프트웨어의 실시간 업데이팅, 공급망의 효율화, 나아가 인공지능(AI)과 로봇을 결합한 자동차 제조 프로세스의 변화를 가져온다. 마지막으로 자동차산업은 모빌리티 산업으로 진화한다. 현대차만 하더라도 차별화된 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 꾸준하게 인공지능, 반도체, 그리고 자율주행과 연관된 소프트웨어에 투자해왔다. 특정한 목적에 맞도록 설계된 목적기반차량(PBV)도 자동차산업이 모빌리티 산업으로 진화하는 과정의 한 단면이다.

자동차산업의 패러다임이 변화하는 배경에는 디지털 기술의 급속한 발달 이외에도 기후위기의 심화에 따른 국제무역환경의 변화가 자리하고 있다. 다시 말해 자동차산업의 패러다임 전환은 기후경쟁력이 경쟁력을 결정하는 상황에서 향후 시장의 주도권을 확보하기 위한 노력의 산물이라고 할 수 있다(박근태, 2023).

가. 국제무역환경의 변화

신기후질서의 도래로 인한 무역환경의 변화는 다양한 형태를 띤다. 먼저 국가온실가스 감축목표(NDC)를 규정하고 있는 파리협약(2015년)을 들 수 있다. 우리나라는 2030년에 2018년 대비 40%를 감축하고 2050년에는 탄소중립을 달성한다는 계획을 제출해 두고 있다. 파리협약과 더불어 유럽연합 및 국가 차원의 규제 움직임도 들 수 있다. 탄소국경조정제도(CBAM)와 배출권거래제도(ETS) 등이 대표적이다.

미국은 인플레이션감축법(IRA)에 이어 2024년부터는 미국판 탄소국경조정세라고 할 수 있는 청정경쟁법안(CCA)을 단계적으로 시행할 예정이다. 유럽연합은 2019년 탄소중립산업을 신성장 전략으로 삼는 유럽 그린딜을 채택한 이래 후속 정책들을 잇달아 추진하고 있다. 핵심원자재법(CRMA), 공급망실사법(CSDDD), 그리고 탄소중립산업정책법(NZIA) 등이 그것이다.

온실가스 배출을 줄여 기후위기를 해결하겠다는 환경정책은 한걸음 나아가 자국 산업을 육성하기 위한 산업정책과 결합하면서 녹색 보호주의(green protectionism)로 발전한다. 인플레이션 감축법이나 탄소국경조정세가 대표적이다. 이 외에도 최근 프랑스는 유럽 국가 중 처음으로 공급망 전반에 걸친 전기차의 탄소발자국을 측정하여 보조금 지급에 반영하는 정책을 채택했다. 프랑스판 IRA가 유럽연합 내 다른 나라로 확대될 경우 사실상 유럽 바깥에서 생산된 전기차는 보조금을 받지 못할 수 있다. 현대차의 경우 100% 재생에너지를 사용하고 있는 체코법인에서 생산된 코나EV만 보조금을 받는다. 결국 자동차의 역외 수입을 줄이고 현지 생산을 늘리도

록 압박하는 셈이다.

환경규제와 관련하여 글로벌 이니셔티브(RE100, TCFD, SBTi, CDP 등)가 확대되면서 기후변화와 관련한 비재무정보의 공시기준도 강화되고 있다. 비재무정보란 온실가스 배출량과 같은 지속가능한 경영관행, 고객 및 노동자 관련 정보, 윤리경영과 사회적 책임활동 등 투자자의 의사결정과 기업가치에 영향을 미치는 정성적 정보를 말한다. 비재무정보 공시의 핵심으로 등장하고 있는 것이 ESG라고 할 수 있다.

ESG는 공시 의무화 기준을 확대하는 한편 자율공시를 법정공시로 바꾸는 추세를 보인다. 재무정보공개협의체(TCFD)와 국제지속가능성기준위원회(ISSB)에 이어 미국 증권거래위원회(SEC)와 EU 지속가능성 공시기준(ESRS) 등도 잇달아 강화된 기후공시 기준을 발표하고 있다. 이에 따라 우리나라에서도 자산 2조 원 이상 코스피 상장기업은 2026년부터 의무적으로 기업의 비재무정보를 재무정보와 동일한 수준으로 공개해야 한다.

기후변화와 관련한 규제의 강화는 자동차산업의 패러다임 전환을 강제한다. 이하에서는 자동차산업의 패러다임 전환을 전기차 전환과 탄소중립의 실현으로 나누어 살펴본다. 이어 자동차산업의 기후위기 대응을 지원하기 위한 정부정책과 그 한계를 검토한다.

나. 자동차산업의 패러다임 전환

자동차산업의 패러다임 전환과정에서 최근까지 노른자위를 차지했던 것은 친환경차, 특히 전기차로의 전환이었다. 기후위기의 심화와 디지털 기술의 발전을 등에 업고 각국 및 기업은 주도권을 확보하기 위한 전략의 일환으로 전기차 전환에 힘을 쏟아왔다.

전기차 시장도 빠른 속도로 확대하였다. 가령 2013년의 20만 6천 대에 불과하던 글로벌 판매량이 10년 후인 2022년에는 1,054만 대, 그리고 2023년에는 1,406만 대로 늘어 2013년의 70배 가까이 늘었다. SNE 리서치에 따르면 전기차 시장은 2020~21년에는 115.2%, 2021~22년에는 67.9%의 연간 성장률을 보였다.

그룹별로는 중국의 전기차 기업인 비야드(BYD)의 약진이 두드러진다. 비야드는 2023년 판매된 전기차 1,406만 대의 20.5%에 이르는 288만 대를 판매하였다. 테슬라(180만 대), 폭스바겐 그룹(99만 대), 상하이차(SAIC, 90만 대)가 뒤를 잇는다. 현대차그룹은 56만 대를 판매해 그룹별 순위로는 7위를 기록하고 있다. 현대차그룹의 2023년 전기차 생산은 2022년에 비해 10.4%의 증가율을 보였지만 글로벌 시장점유율은 0.8%p 감소한 4.0%를 기록했다(SNE 리서치 참조).

2023년 현대차는 총 421만 대의 차량을 판매하였다. 이 가운데 친환경차는 69만 5천 대로 전체 판매량의 16.5%에 이른다. 이 가운데 하이브리드차가 37만 5천 대(8.9%)를 차지하고 있으며 배터리 전기차는 27만 대로 전체 판매량의 6.4%에 그친다(현대자동차, 2024).

한편 2024년에 들어 전기차의 성장세는 둔화할 것으로 전망되지만 성장세 자체가 역전될 것으로 보이지는 않는다. 시장조사업체인 BNFF는 2024년 전기차 시장은 20% 가까운 성장세를 보일 것으로 전망한다. 이에 따라 2024년 글로벌 전기차 판매량은 지난해의 1,400만 대에서 19% 늘어난 1,670만 대에 이를 것으로 보고 있다.

전기차의 생산확대, 특히 탄소중립의 실현과 관련하여 주목되는 부분은 "언제 내연기관차의 생산을 중단할 계획인가?"라는 점이다. 이미 여러 나라가 내연기관차의 판매중단을 선언한 데다 주요기업들도 생산중단을 선언하고 있기 때문이다. 국가 차원에서는 노르웨이(2025년), 덴마크 네덜란드, 아이슬란드, 오스트리아, 그리스(2030년) 등이 내연기관차 판매중단을 선언하였다. 유럽연합(EU)은 2035년을 목표연도로 잡고 있다.

완성차업체로는 볼보와 벤츠가 2030년, GM이 2035년에 내연기관차 생산을 중단할 계획을 밝히고 있으며 세계 최대의 전기차 제조업체인 BYD는 이미 2022년에 내연차 생산을 중단하였다. 포드는 2021년 영국 글래스고에서 열린 기후변화협약 당사국총회(COP26)에서 2040년까지 단계적으로 내연기관차 생산을 중단하겠다는 서약에 참여했다. 전반적으로 전기차 전환이 늦은 일본에서는 혼다가 2040년 내연기관차 생산중단에 동참하고 있다.

현대차그룹은 명확한 생산중단 시점을 밝히지 않고 있다. 다만 제네시스를 2030년까지 100% 전동화하는 한편, 유럽시장에서는 2035년, 주요 시장(미국, 한국)에서는 2040년을 목표연도로 전동화 100%를 달성하겠다는 계획이다. 현대차는 2040년, 전동화 차량의 생산 비중을 80%로 잡고 있다. "신흥시장의 경우 고객 니즈 및 시장 여건, 인프라 구축 현황 등을 감안하여 전동화를 가속화할 계획"이라고만 밝히고 있다(현대자동차, 2023).

자동차산업의 패러다임 전환은 전기차 전환을 뛰어넘어 탄소중립의 실현으로 나아가고 있다. 자동차의 탄소배출을 줄이거나 없애려면 자동차의 전 생애에 걸친 탄소배출량을 측정하여야 한다. 이른바 전주기 평가(LCA)가 그것이다. 그렇다면 자동차의 전기차 전환, 나아가 탄소중립을 실현하기 위한 정부의 정책은 어떻게 진행될까.

2. 자동차산업의 탄소중립을 위한 정부의 정책

자동차산업의 탄소중립을 위한 정부 정책은 자동차산업에서 정부가 추진하는 탄소중립 목표와 그 이행방안을 통해 살펴볼 수 있다. 이와 더불어 자동차산업의 탄소중립정책에서 결정적인 애로로 나타나고 있는 재생에너지의 공급 애로와 소재·부품산업의 탄소중립 지체를 살펴본다.

정부의 탄소중립·녹색성장 기본계획에 따르면 수송부문(자동차산업)에서는 2018년의 탄소배출량 98.1백만 톤을 2030년에는 61백만 톤으로 37.8% 줄이는 것을 목표로 삼고 있다. 핵심과제로서 친환경차 보급 및 온실가스 기준 강화 등을 들고 있다. 구체적으로는 친환경차 보급 촉

진, 대중교통 활성화 및 내연기관차 수요관리, 내연기관차의 저탄소화, 그리고 친환경 철도 · 항공 · 해운 구축 등이 그것이다. 특히 친환경차는 2030년까지 누적 450만 대(전기차 420만 대, 수소차 30만 대)를 보급하고 내연기관차의 경우에는 LCA(전주기 평가)를 고려한 온실가스 · 연비 기준을 강화할 작정이다(관계부처합동, 2023).

또한 2050 탄소중립 시나리오에 따르면 전기수소차 등 무공해차를 97% 이상으로 확대하거나(A안) 전기수소차를 87.5% 이상 보급하되 잔여 차량에는 이퓨얼(e-fuel) 등 대체연료를 활용하는 방안(B안)을 검토한다. 이와 더불어 수요관리를 강화하여 승용차 통행량을 15% 감축할 계획이다. 그 수단으로는 대중교통 및 개인 모빌리티 이용 확대(자전거, 킥보드 등), 화물 운송수단 전환(도로 → 철도, 해운), 공유 차량의 보급 등을 들고 있다(관계부처 합동, 2021).

미국이나 유럽연합에서 자동차산업의 탄소중립산업정책은 산업정책의 귀환이라고 말하듯이 재생에너지의 확대는 물론 대규모 지원사업을 통한 탄소중립을 지원하고 있다. 이런 점에서 볼 때 한국의 자동차산업은 결정적인 한계를 갖는다. 먼저 2030년까지 친환경차가 누적 450만 대에 달할 수 있을지부터 의문이다. 우리나라의 누적 전기차 보급대수는 2023년에 50만 대를 넘어섰지만 2023년의 보급대수는 전년도보다 줄어든 16.2만 대에 그치고 있다(환경부, 2024). 전기차 시장의 정체 이상으로 재생에너지의 공급 부족과 자동차 소재 · 부품산업의 탄소중립 지체는 결정적인 애로에 해당한다. 전자가 중장기 에너지전환정책의 부재를 말한다면 후자는 자동차산업정책의 부재를 말하는 지점이다.

먼저 정부의 지체된 에너지 전환정책은 기업의 재생에너지 조달의 어려움으로 이어질 것으로 보인다. 기업이 재생에너지를 확보할 수 있는 수단은 재생에너지를 직접 생산하여 사용하는 방안과 외부에서 구매하는 방안이 있다. 외부에서 구매하는 방안은 녹색 프리미엄, 재생에너지 공급인증서(REC) 구매, 전력수급계약(PPA) 방식이 있다. 재생에너지를 외부에서 조달할 경우 어떤 방식을 사용하든 추가 요금을 지불하는 수밖에 없어 에너지 가격의 경쟁력을 훼손할 수 있다. 더욱이 유럽이나 미국 등 주요 경쟁국에서 화석연료 발전비용과 신재생에너지 발전비용이 같아지는 그리드 패리티(grid parity)에 도달할 경우 한국 기업의 에너지 경쟁력은 더욱 떨어질 것이다.

세계적으로 태양광과 풍력 발전이 전체 전력생산에서 차지하는 비중은 2022년 현재 평균 12%에 이른다. 태양광 발전이 4.5%, 풍력 발전이 7.6%를 차지한다. 그런데 우리나라의 경우 풍력과 태양광은 전력생산량의 5.4%(32TWh)에 불과해 세계 평균에도 미치지 못한다(Ember, 2023). 이런 상황에서 정부는 제1차 탄소중립 · 녹색성장 기본계획(2023.4)을 통해 2030년 재생에너지 전력의 목표 비중을 기존의 30.2%에서 21.6%로 줄였다. 정부는 원전을 포함하는 무탄소에너지(CFE) 이니셔티브를 추진하고 있으나 원전이 재생에너지에 버금가는 친환경 에너지로 자리잡을 가능성은 크지 않아 보인다.

자동차 원자재와 부품산업에서 지체되고 있는 탄소중립은 자동차산업의 탄소중립을 늦출 수

있는 또 다른 리스크다. 특히 부품산업에서 탄소중립의 지체는 자동차산업의 생태계를 붕괴시킬 수 있다는 우려까지 제기되고 있다. 실제로 최근 유럽의 완성차업체들은 탄소중립 계획을 갖추지 못한 국내 부품사와 계약을 철회하고 있다. 한 경제신문은 이를 "유럽발 RE100의 공습"이라고 표현한다(이지훈, 2023). RE100 수출장벽이 가시화되고 있는 셈이다.

우리나라 부품기업들의 미래차 전환 시도는 각자도생에 맡겨진 가운데 지지부진한 실정을 보이고 있다. 글로벌 기업들이 이미 RE100의 이행을 요구하고 있지만 정부의 에너지 전환정책과 산업전환정책이 제대로 뒷받침하는 것도 아니다. 부품기업으로서는 인력이나 자금의 부족은 물론 RE100을 실현하는 데 필요한 재생에너지를 확보하기도 쉽지 않다. 이는 한국자동차산업협회가 2022년 하반기에 실시한 자동차산업의 미래차 전환 실태조사에서도 잘 드러난다. 이에 따르면 2021년 기준 부품사 350곳 중 미래차 전환을 추진 중이라는 곳은 37.7%(132곳)에 불과했다. 기업규모별로 보면 중견기업의 2/3가 전환을 추진 중인 데 반해 소기업은 84.3%가 미추진인 실정이다(권은경, 2022). 더욱이 이러한 전환은 전기차 전환에 대응하려는 노력이 주를 이룰 뿐 탄소중립의 실현은 의제에도 오르지 못하고 있다.

정부가 자동차 부품사에 대한 정책적 지원이 소홀한 가운데 현대차는 계열사의 강화와 함께 모비스의 구조개편을 통해 핵심부품과 모듈의 내재화를 강화하고 있다. 모비스는 12개의 하청생산업체를 묶어 7개는 모듈업체(모트라스)로, 나머지 5개는 부품업체(유니투스)로 통합했다. 핵심부품의 탈탄소화는 계열사가 담당한다. 우리나라 전체 부품 매출액 가운데 현대차 계열사가 차지하는 비중이 40%를 넘었고 이는 앞으로 계속 늘어날 것이다. 탈탄소화가 이뤄지지 않은 부품의 경우 현대차는 글로벌 소싱(global sourcing)을 통해 조달하는 방안을 강구할 것으로 보인다. 결과적으로 비계열 부품회사가 설 땅은 갈수록 좁아지고 있는 셈이다. 이하에서는 현대자동차를 중심으로 자동차산업의 기후위기 대응전략을 살펴본다.

Ⅲ. 현대자동차를 중심으로 본 기후위기에 대한 자동차산업의 대응

1. 현대자동차의 탄소중립 전략

현대차는 RE100에 따라 스코프 1과 스코프 2를 100% 재생에너지로 충당할 뿐 아니라 공급망에 대해서도 탄소중립의 실현을 목표로 하고 있다. 현대차의 유효범위(scope)에 따른 탄소배출량을 살펴보면 2022년 현재 현대차가 자동차의 전주기에서 발생하는 온실가스는 1억 820만 톤에 이른다. 이 가운데 직접 배출량을 의미하는 스코프 1에서 약 70만 톤, 외부 전기 등 간접배출

량인 스코프 2에서 약 168만 톤을 배출해 RE100에 해당하는 온실가스 배출량은 약 238만 톤이다. 이는 현대차 전체 배출량의 2.2%에 해당한다. 자동차 1대를 생산할 때 배출하는 온실가스(배출집약도)는 약 0.6톤이다(현대자동차, 2023).

현대차가 배출하는 탄소배출의 대부분은 스코프 3에서 발생한다. 스코프 3 배출은 공급망, 운송, 제품 사용 및 폐기와 같이 조직의 통제범위 바깥에서 발생하는 온실가스 배출량을 가리킨다. 현대차의 경우 스코프 3 배출은 2022년 현재 1억 579만 톤으로 현대차가 배출하는 탄소량의 97.8%를 차지한다. 업스트림(소재 및 원소재 및 부품 구매 등) 배출량이 2,100만 톤으로

〈표 1〉 현대차의 탄소배출량(2019~2022)

단위: tCO2eq

	2019	2020	2021	2022
scope 1	807,498	716,237	724,013	704,726
scope 2(지역기반)	1,897,885	1,680,079	1,660,058	(1,853,813)
scope 2(시장기반)	-	-	-	1,684,121
소계(scope 1+2)	2,705,383	2,396,316	2,384,071	2,388,847
scope 3 업스트림	20,164,130	17,784,822	19,362,780	20,992,437
공급망(원소재 및 부품 구매)	20,024,630	17,014,155	18,359,619	19,852.763
자본재(비품 및 기자재 구매)	265	22	139	326
기타 에너지 관련 활동(scope 1/2 제외)	97,253	93,518	149,556	145,177
운영과정에서 발생한 폐기물 처리	2,053	1,760	1,911	1,978
임직원 출장	24,836	5,222	7,069	21,370
임직원 출퇴근(통근용 버스)	15,093	14,314	5,911	6,617
scope 3 다운스트림	95,684,898	82,751,662	82,428,013	84,798,348
생산된 차량의 운송(해운 및 육상)	954,579	655,831	838,575	964,206
판매된 차량의 사용	97,941,942	81,598,073	80,887,513	81,959,096
판매된 차량의 폐기(회수 분해처리)	922,294	780,338	810,794	2,133,743
임대자산(본사 및 임대 사옥)	4,126	3,325	8,094	539
투자(6개 계열사)	394,946	369,926	728,902	704,970
scope 3 소계	120,382,017	100,536,484	101,790,793	105,790,785
전 체	123,087,400	102,932,800	104,174,864	108,179,632

주 : 업스트림 배출량=공급망(원소재 및 부품 구매), 자본재(비품 및 기자재 구입), 기타 에너지 관련활동(scope 1, 2 제외), 운영과정에서 발생한 폐기물 처리, 임직원 출장, 임직원 출퇴근(통근용 버스), 생산된 차량의 운송(해운 및 육상).
다운스트림 배출량=판매된 차량의 사용, 판매된 차량의 폐기(회수, 분해처리), 임대자산(본사 및 임대 사옥), 투자.
자료 : 현대자동차(2022; 2023).

〈표 2〉 현대차의 2045 탄소중립 로드맵

	2019년(기준연도)	2030년	2035년	2040년	2045년
사업장 감축	사업장 배출량(2,705,383t)	1,217,422t 감축목표 (2019년 대비 45% 감축) RE 60% 전환	-	RE 90% 전환	RE 100% 달성
공급망 감축	공급망 배출량 (20,024,630t)	주요 협력사 에너지 전환협력	핵심원소재 공급망 탄소감축		공급망 탄소중립 유도
차량 감축	차량배출 (97,941,942t)	전동화 차량 비중 30% 제네시스 차량 100% 전동화	유럽시장 판매 100% 전동화	전동화 차량비중 80% 주요 시장 판매 100% 전동화	전동화 차량비중 100% 신흥시장 전동화 가속화

자료 : 현대자동차(2023).

19.4%, 다운스트림(운행 및 폐기) 배출량이 8,500만 톤으로 78.4%를 차지한다. 특히 현대차가 배출하는 온실가스의 77.5%가 차량의 운행과정에서 발생하고 2.5%가 폐기과정에서 발생한다(표 1 참조). 참고로 2022년 우리나라의 총 탄소배출량은 6억 5,450만 톤이다. 현대차가 전주기에서 배출하는 탄소량은 우리나라 전체 배출량의 16.2%에 이른다.

2022년 현재, 현대차는 글로벌 전기에너지 사용량 중 7.7%를 재생에너지로 충당하고 있다. 체코 생산법인은 100%, 튀르키예 생산법인은 51.7%의 에너지를 재생에너지로 사용한다. 인도 생산법인의 재생에너지 사용비율은 42.1%다(현대자동차, 2023). 미국, 인도, 튀르키에 생산법은 2025년 RE100 달성을 목표로 하고 있다. 현대차그룹은 탄소중립을 실현하는 전략으로서 네 가지를 제시한다. 전기차 전환, 수소산업의 확충, 사업장 탄소중립의 추진, 그리고 공급망 탄소중립의 추진이 그것이다. 현대차가 100% 전기차 전환을 달성할 경우 운행과정에서의 탄소중립은 달성된다. 다만 현대차가 내연기관차의 최종적인 생산중단 시점을 밝히지 않은 점은 논란의 소지를 남긴다. 전기차로 전환하더라도 재생에너지의 조달을 통한 사업장의 탄소중립이나 공급망의 탈탄소화는 여전히 남아 있는 과제다.

현대차는 2045년까지 사업장에서 RE100을 달성하고 동시에 공급망에서 탄소중립을 실현하겠다는 계획이다(기아는 2040년이다). 구체적으로는 2030년에는 사업장 탄소배출을 2019년 대비 45% 감축하는 한편 재생에너지 조달 비율을 60%로 잡고 있다. 2040년에는 90%의 전력을 재생에너지로 조달하겠다는 계획이다. 또한 2040년에는 전동화 차량의 생산 비중을 80%로 높이겠다는 목표를 제시하고 있다. 하지만 공급망의 탄소중립 계획은 목표 시점인 2045년에 '공급망 탄소중립 유도'로 다소 모호하게 표현하고 있다.

2. 현대자동차의 탄소중립 정책에 대한 평가

현대차가 추진하는 탄소중립의 진척 여부를 평가하기엔 이르다. 장기적인 목표만 있을 뿐 세부적인 실천전략이나 구체적인 로드맵이 나와 있지 않은 탓이다. 지속가능성보고서에서 국내 사업장의 재생에너지 사용비율을 밝히지 않는 등 계량적 평가를 하기엔 정보도 부족하다.

현대차의 탄소중립계획이 갖는 긍정적인 측면은 적지 않다. 무엇보다도 RE100에 가입하면서 2050년 목표 시점을 5년이나 앞당겼다. 또한 핵심부품인 배터리를 납품하는 LG에너지솔루션은 RE100 목표연도를 2030년으로 잡고 있다는 사실도 공급망의 탈탄소 가능성을 높인다. 현대차가 포스코와 파트너십을 맺고 전기로를 이용한 철강이나 수소환원제철을 생산하기 위한 실질적인 논의를 시작했다는 점도 긍정적이다.

우려의 지점도 존재한다. 탄소중립 실현계획이 도전적이라고 하더라도 "목표연도가 너무 늦고 전략이 소극적이지 않는가?"라는 의문은 피하기 어렵다. 만일 현대차가 2050년까지 지구 평균 온도의 상승을 1.5°C로 제한하려는 파리협약의 목표치를 준수하고자 한다면 내연기관차 생산중단이나 RE100 달성 시점은 늦다고 할 수밖에 없다. 재생에너지나 탈탄소 부품의 조달전략도 불투명하다.

앞에서도 밝혔듯이 현대차의 탄소배출량은 2019년에 1억 2,300만 톤을 정점으로 감소했다고는 하나 2021년부터는 탄소배출량은 다시 증가세를 보이고 있다. 여기에는 현대차가 RE100과 탄소중립을 선언한 2022년도 포함된다. 또한 2020년 이래 스코프 1과 스코프 2에서도 뚜렷한 감소세를 보이지 않고 있다(표 1 참조). RE100의 실현 가능성, 나아가 현대차의 기후경쟁력에 의문을 갖게 만드는 지점이다.

경쟁업체와 비교하더라도 현대차의 도전은 그다지 도전적이지 않다. 가령 GM은 현대차보다 10년이나 앞선 2035년에 RE100을 달성하겠다고 선언하고 있다. 볼보는 2025년까지 탄소중립 제조공정을 완성하고 전체 차량 모델도 전기차로 교체하기로 했다. 폭스바겐 그룹은 2020년부터 전 세계 공장 중 11곳을 재생에너지로 생산한 전기로 가동하고 있다(권승문, 2022). 특히 메르세데스-벤츠는 2030년까지 생산과정에서 배출하는 탄소배출량을 80% 줄이는 한편 2026년부터는 스웨덴 철강업체인 사브(SSAB)가 하이브릿(Hybrit) 기술을 사용해 생산한 넷제로 철강을 공급받을 예정이다(홍명표, 2023).

현대차의 친환경 노력에 대한 국제적인 평가도 사실 그리 호의적이지 않다. 가령 그린피스는 「2022년 글로벌 10대 자동차회사 친환경 평가」에서 현대차를 5위에 자리매김하고 있다. 현대차가 내연기관차의 단계적 폐지 시점을 밝히지 않았다는 점과 함께 측정가능한 탄소중립 로드맵이나 구체적인 추진전략을 발표하고 있지는 않다는 점을 부정적인 근거로 들고 있다. 또한 현대차가 더 많은 철강과 배터리를 사용하고 에너지 효율은 낮은 SUV 판매비율이 가장 높은

〈표 3〉 글로벌 완성차업체의 탄소중립 평가표(2021년)

순위	회사명	종합평점 (100점 만점)	2021년 ZEV (%)	내연기관차 단계적 폐지	공급망 탈탄소화	자원절감 및 효율화	공제
1	GM	38.5	8.18	24.98	14	0.5	-1.0
2	메르세데스	37.0	3.82	21.03	14	3.0	-1.0
3	폭스바겐	33.3	5.21	20.76	12	1.0	-0.5
4	포드	23.5	1.40	15.47	8	0.5	-0.5
5	현대	22.3	3.49	11.85	11	0.5	-1.0
6	르노	20.3	6.69	14.27	6	0.5	-0.5
7	스텔란티스	19.3	2.86	13.81	6	0.5	-1.0
8	닛산	13.4	2.20	6.41	5	2.5	-0.5
9	혼다	12.8	0.35	9.78	3	0.5	-0.5
10	토요타	10.0	0.18	7.48	3	0.5	-1.0

자료 : Greenpeace(2022).

업체라는 사실도 그린피스가 지적하고 있는 사항 중 하나다(Greenpeace, 2022).

결론적으로 현대차는 야심적이고 도전적으로 기후위기 대응전략을 추구하고 있지만 현대차의 기후위기 대응전략이 '덜 도전적'이고 '지나치게 늦다'는 지적도 없지 않다. 현대차로서 패러다임의 전환은 변화되는 국제 기후 및 통상환경에 대응하기 위한 불가피한 방안이겠지만 걸림돌도 적지 않다. 특히 재생에너지의 부족과 소재 및 부품업체의 지연되는 탈탄소화, 그리고 이와 관련한 산업정책의 부재는 결정적인 장애물이 될 수 있다. 이하에서는 탄소중립 거버넌스를 중심으로 노동조합의 대응현황을 살펴본다.

Ⅳ. 자동차산업의 패러다임 전환과 노동조합의 대응전략

기후위기가 촉발한 자동차산업의 전환과정에서 두드러진 특징의 하나는 노동조합이 배제되고 있다는 사실이다. 노동조합 또한 기후위기나 이에 따른 산업전환에 무관심하다는 특징을 보인다. 산업전환 거버넌스라는 측면에서 배제와 무관심의 이중주가 벌어지고 있는 셈이다.

먼저 민주노총 금속노조의 대응에서 눈에 띄는 것은 산업전환협약이다. 금속노조는 노동의 참여가 보장된 정의로운 산업전환을 요구하면서 2021년 산별교섭에서 산업전환협약을 체결했다.

금속노조와 회사는 디지털화 · 자동화 · 전동화 및 기후위기에 따른 산업전환 시기 회사의 지속 가능한 미래 발전과 고용안정, 양질의 일자리 확보를 위한 투명한 경영전략을 기반으로 책임성 있는 산업전환 대응계획을 함께 수립하고 실행한다.

또한 산업전환 대응계획에서 노사는 고용안정 및 양질의 일자리 확보, 신기술 도입 관련 직무 교육 · 훈련, 노동 안전 및 인권 보호, 기후위기 대응, 그리고 공정거래 등 5가지 큰 틀을 바탕으로 의제와 방향을 논의하기로 합의했다.

노사가 산업 수준에서 단체협약을 통해 기업 차원에서 산업전환계획을 함께 수립하고 실행하기로 합의한 것은 의미가 크다. 노사가 공동으로 탄소중립 거버넌스의 구축에 합의했다는 사실은 노조를 탄소중립의 주체로서 인정했다는 의미를 갖는다. 노동조합이 산업전환 과정에 개입할 수 있는 통로를 마련한 것이다.

한계도 없지 않다. 기업 차원에서 노조가 개입한다고는 하나 현실적으로 공동결정제도가 존재하지 않는 상황에서 노동조합이 개입할 수 있는 공간은 협소할 수밖에 없다. 기업의 벽을 넘어 산업 차원에서 노조가 참여할 수 있는 거버넌스를 구축한 것도 아니다. 여기에는 산별 단체교섭이나 업종 · 지역 차원의 사회적 대화가 포함된다. 하지만 현대차를 비롯한 완성차 노사는 산별교섭에 참여하지 않고 있으며 탄소중립 · 녹색성장위원회와 경제사회노동위원회와 같은 제도적인 사회적 대화기구는 민주노총 차원에서 참여를 거부하고 있다. 지역 차원에서는 '전라북도 상용차산업 노사정협의회'와 '울산 자동차산업 노사정 미래포럼'이 구성되었고 '정의로운 산업전환을 위한 충정남도 노정협약서'가 채택되기도 했지만 윤석열 정부에 들어 활동은 사실상 중단된 실정이다. 또한 금속노조는 정부를 상대로 한 노정교섭을 요구하나 실현될 가능성은 희박하다. 산업전환협약에도 불구하고 노동조합의 개입은 제한되고 있는 셈이다.

탄소중립을 위한 거버넌스에서 노동조합이 배제되는 것은 금속노조 현대차 지부도 예외는 아니다. 기업 내부에서 현대차 지부가 참여할 수 있는 공간은 단체교섭과 노사협의회 정도다. 하지만 이들 기구가 가진 제도적인 한계는 차치하더라도 탄소중립에 특화된 기구가 아니다. 따라서 정책적인 의사결정을 하기에는 시간의 제약은 물론 전문성의 부족이나 지속성에서 한계를 갖는다.

현대차 노사는 2022년 「국내공장 미래투자 관련 특별합의서」를 맺었다(2022.7.21.). 국내에 전기차 양산공장을 신설하고 전동화 모듈 부품을 공장 내에서 조립 생산하는 것을 추진한다는 내용이다. 전기차 전용공장은 2023년 착공해 2025년 양산을 목표로 한다. 대내외 리스크에 대응하기 위해 노사협의체를 구성한다는 것도 합의했다. 이 가운데 "전동화 모듈 부품을 공장 내에서 조립 생산하는 것을 추진한다"는 내용은 자칫 현대차 노사가 자체의 일거리를 확보하기 위해 필요하면 외주화한 물량을 내제화하겠다는 의미로 들릴 수 있다.

노조의 탄소중립 거버넌스 참여와 관련하여 현대차도 이해당사자의 참여를 강조하고 있다.

현대차가 말하는 이해당사자에는 “정부기관, 주주 및 투자자, 협력사, 고객, 지역사회, 그리고 임직원”이 포함된다. 직원은 임직원에 포함될 뿐 노동조합은 이해당사자에서 배제되고 있다. 노동조합은 이사회 참여는 물론이거니와 본부장급이 참여하는 경영전략회의(ESG 위원회) 등에도 참여하지 않는다.

현대차가 탄소중립 과정에서 노동조합을 배제하고 있다면 노동조합 역시 참여하고자 하는 욕구가 강한 것으로 보이지는 않는다. “(노동조합의) 경영 참여는 없는 실정이다. 노조는 생산계획에 대해서만 의견을 개진한다. 고용안정위원회나 확대운영위원회에서 이뤄진다. 노조는 회사의 탄소중립계획에 대한 자체적인 정보가 없다. 회사의 방침이 발표되면 거기에 대응할 뿐이다”(현대차 지부 간부 인터뷰, 2023.8.18). 미래차 산업전환협약을 맺었지만 활동에서 구체적인 진전이 있는 것도 아니다. 노동조합으로서는 탄소중립 노력을 회사에 맡겨두고 있다고 해도 과언이 아니다.

노조가 탄소중립에 대해 적극적으로 대응하지 않는 배경에는 다양한 요인이 있다. 대표적인 것은 전기차 전환이 사실상 고용불안을 초래하지 않았다는 경험이고 앞으로도 그럴 것이라는 전망이다. “전기차 전환과정에서 고용불안을 느끼는 사람은 없다. 고용안정협약(단체협약)이 고용안정을 뒷받침하고 있다. 가솔린엔진 서브장의 소요 인원이 줄었지만 자연 퇴직과 전환배치 등을 통해 흡수했다”(현대차 지부 간부 인터뷰, 2023.8.18.). 특히 조성재(2022)는 전기자 전환과정에서 “기존 생산공정과 노동과정의 특성이 거의 변화하지 않았기 때문에 작업장 질서의 변동은 전환배치 이외에는 별로 없는 것으로 나타난다”라고 말한다.

정의로운 전환에 대한 단기적이면서도 협소한 인식도 지적할 수도 있다. 기업 차원의 노조로서는 사업장 차원의 고용안정을 크게 우려하지 않는다면 회사의 경영에 개입할 유인도 강하지 않을 뿐더러 정부의 산업정책에 대해 관심을 가질 이유도 크지 않다. 기후위기 대응에서 정의로운 전환을 사업장 내 정규직 조합원의 고용보장으로 이해한 결과라고도 할 수 있다. 참여할 통로가 있는 것도 아니다. 하지만 현대차의 기후경쟁력은 현대차의 노력만으로 결정되는 것은 아니다. 그것은 기후위기의 진전과 글로벌 차원의 규제는 물론 정부의 기후정책, 에너지전환정책, 탄소중립산업정책, 노동정책 및 사회안전망 정책 등 다양한 정책의 영향을 받는다.

현대차로 좁혀 보더라도 고용의 안정성을 전망하기에는 현대차의 전기차 전환이나 탄소중립의 실현, 그리고 디지털 전환은 갓 시작한 단계에 불과하다. 앞으로 인공지능(AI)과 로봇으로 대변되는 디지털 전환이 어디까지 일자리를 대체할지는 알 수 없다. 전기차 전환이 고용을 크게 위협하지 않았다지만 전기차 시장 전망은 불확실성을 특징으로 하며 급등하는 중국차의 경쟁력도 발등에 떨어진 불이다. 과거의 경험이 미래를 보장하지는 않는다. 재생에너지의 조달 애로와 부품의 탈탄소화 지체라는 리스크를 안고 있기도 하다. 한 가지 분명한 것은 자동차산업의 미래 노동시장은 기후위기와 디지털 전환을 맞아 극히 불확실한 상태에 들어섰으며 누구

도 미래 자동차산업의 고용을 확신하지 못한다는 점이다. 노동조합이 상황을 주시하고 참여를 기반으로 대처방안을 마련해야 하는 이유다.

Ⅴ. 맺음말

자동차산업은 고용과 수출에서 전략산업일 뿐 아니라 탄소중립의 실현에서도 전략산업에 해당한다. 자동차산업은 높은 전후방 연관효과로 인해 탄소배출의 효과 또한 폭넓게 영향을 미친다. 자동차산업이 제조부문에서 배출하는 온실가스는 497만 톤(2019년)으로 전체 배출량의 1.3%에 불과하다(권승문, 2022), 이에 반해 수송, 특히 도로수송에서 배출하는 온실가스는 전체 온실가스 배출량의 13.9%인 9,750만 톤(2019년)에 이른다.

탄소중립에 관한 한 우리나라는 초기 단계를 벗어나지 못하고 있다. 자동차산업만 하더라도 전기차 전환에서 탄소중립으로 초점이 바뀐 계기는 2022년 현대차의 RE100 가입이라고 할 수 있다. 그렇다고 세계적으로 현대차가 전기차 부문을 선도하는 것도, 탄소중립을 주도하는 것도 아니다. 현대차의 전기차 전환과 함께 탄소중립 노력이 본격화되면 원자재와 부품산업은 물론 노동에 미치는 영향도 적지 않을 것이다. 더욱이 자동차산업의 탄소중립 노력은 디지털 전환과 동시에 진행됨으로써 고용에 대한 위협은 가중된다.

탄소중립의 실현과정에서 노동조합도 힘든 과제를 안고 있다. 일차적으로 조합원의 이해를 보호하는 것은 물론 장기적인 지속가능성이라는 과제에 직면하기 때문이다. 게다가 노동조합은 각종 수준의 의사결정과정에서 배제되고 있어 목소리를 내는 데도 한계가 있다. 때로는 노동조합이 전반적으로 기후정의의 실현에 무관심한 태도를 보이기도 한다. 노동조합이 정의로운 전환을 협소하게 이해하는 측면도 지적해야 한다. 정의로운 전환은 사업장 내 일자리의 보장을 넘어 비정규직, 하청 노동자의 고용안정을 위한 산업전환정책과 노동전환정책을 요구하는 탓이다. 게다가 정의로운 전환은 기후위기 대응의 주체로서 노동조합의 역할을 전제로 한다.

일자리만 하더라도 결국 경쟁력이 일자리를 보장할 것이라면 기후경쟁력은 중요한 경쟁력 요소다. 특히 수출산업으로서 자동차산업이 불확실하게 요동치는 전기차 시장 상황에 대응하고 깊어지는 국제규제와 보호주의 압력을 넘기 위해서도 기후경쟁력 확보는 필수적이다. 앞서 지적한 현대차의 소극적이고 지체된 기후위기 대응이 조합원의 고용을 보장하는 것은 아니다. 사실상 뒤처지고 있는 현대차의 기후위기 대응능력과 친환경차의 낮은 경쟁력은 오히려 고용을 실존적인 위협으로 만드는 요인일 수 있다. 자율주행차 및 커넥티드카로의 패러다임 전환과 디지털 전환의 영향도 간과하긴 어려울 것이다. 그렇다면 노동조합으로서는 탄소중립을 촉진함으

로써 기후경쟁력을 확보하는 전략을 검토할 필요가 있다. 기업 차원의 탄소중립 거버넌스에 대한 노동조합의 참여와 녹색 단체협약의 추진, 조합원 기후교육과 기후 관련 정책역량의 강화, 산업 차원에서 탄소중립과 정의로운 전환의 실현, 그리고 이를 뒷받침할 사회연대의 구축이 요구되는 이유다. KLI

[참고문헌]

관계부처합동(2021), 『2050 탄소중립 시나리오(10월)』.

_____(2023), 『탄소중립 · 녹색성장 국가전략 및 제1차 국가기본계획(4월)』.

권은경(2022), 『2022년 자동차산업 미래차 전환 실태조사 결과 및 정책 건의』, 한국자동차산업협회.

박근태(2023), 『전기자동차가 다시 왔다?!: 자동차 산업패러다임 전환』, 지성사.

조성재(2022), 「전기차 시대의 도래와 자동차산업 노동의 변화」, 『경제와 사회』 134, 비판사회학회, pp.12~43.

현대자동차(2022), 『Road to Sustainability 2022 현대자동차 지속가능성 보고서』.

_____(2023), 『Road to Sustainability 2023 현대자동차 지속가능성 보고서』.

_____(2024), 「현대자동차 2023년 4분기 경영실적 발표」.

홍명표(2023), 「벤츠, 2030년까지 생산과정 배출 80% 감축 선언」, 『IMPACT ON』(4.3.).

환경부(2024), 「무공해차 보급 및 충전 인프라 구축현황」.

Ember(2023), *Global Electricity Review 2023*.

Greenpeace(2022), "Auto Environmental Guide 2022: A comparative analysis of decarbonisation efforts by global automakers".

[언론 기사]

그린포스크코리아(2022. 3. 14.), 권승문, 「미래차 시장 늘어나면… 차산업 탄소중립될까?」. http://www.greenpostkorea.co.kr/news/articleView.html?i dxno=200351

한국경제신문(2023. 5. 16.), 이지훈, 「유럽발 'RE100의 공습'… 녹색보호주의에 궁지 몰린 韓 부품사」. https://www.hankyung.com/economy/article/20 23051546741

철강산업의 탈탄소 전환과 노동조합의 대응*

이 정 희**

이 글에서는 철강산업 탈탄소 전환의 내용과 쟁점을 살펴보고 노조의 대응 양상을 검토한다. 철은 '산업의 쌀'로 불릴 만큼 자동차, 조선, 전자, 기계, 건설 등 주력산업의 필수 소재이고, 일상생활에서도 안 쓰인 곳을 찾기 어려운, 인류가 가장 널리 사용하고 있는 금속이다.

한국에서 철을 생산하기 위해 주로 사용되고 있는 고로공법의 특성상 철강산업은 국내 온실가스 배출량의 15% 이상을 차지하는 대표적인 온실가스 다배출 산업이다. 탈탄소사회로의 전환을 위해 그 어느 부문보다 발 빠른 대응을 요구받고 있다. 포스코와 현대제철과 같은 대표적인 국내 철강사는 전기로 확대와 수소환원제철로의 전환과 같은 탄소중립 로드맵을 제시하였다. 하지만 기술개발과 재원 확보 등의 이유로 대응이 더디다. 한편으로는 현재 사용 중인 고로의 수명을 연장하거나 신규 석탄화력발전소 건설을 진행하고 있어 탄소중립에 역행한다는 비판을 받고 있다. 이런 상황에서 현장 노동자들의 기후위기 대응 체감도는 타 산업과 비교할 때 상대적으로 낮다. 업종의 이해관계, 조직의 정체성, 내부구조 등의 측면에서 노조가 적극적인 전환 전략을 추진할 수 있는 권력자원도 풍부하지 못하다. 관련 논의를 위한 거버넌스에서도 노조는 배제되어 있고, 노조 간 혹은 타 기후단체와의 동맹 형성도 거의 이뤄지고 있지 않았다.

Ⅰ. 서 론

이 글에서는 철강산업 사례를 중심으로 기후위기 대응을 위한 산업전환의 내용과 쟁점을 살펴보고 노조의 대응 전략을 검토한다. 철은 '산업의 쌀'로 불릴 만큼 자동차, 조선, 전자, 기계,

* 이 글은 '탈탄소사회와 노동'이라는 일반사업 내 연구과제로 진행한 이정희 · 박태주 · 한재각 · 김상철(2023) 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 : 주요 산업별 현황과 과제』 보고서 중 제5장 철강산업 관련 내용을 요약 · 보완한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(jhlee@kli.re.kr).

건설 등 주력산업에 필수적인 핵심 소재다. 자동차와 선박, 가전제품, 가스관과 수도관, 고층건물과 다리 등 우리 생활에 없어서는 안 될 일상품과 인프라는 대부분 철을 기반으로 하고 있다. 철은 안 쓰이는 곳을 찾기 어려울 정도로 경제는 물론 현대 문명과 떼려야 뗄 수 없는 소재다.

철강산업이 한국 경제에서 차지하는 위상은 높다. 2022년 기준 철강산업의 실적을 살펴보면[1], 국가 총수출액 비중이 5.6%(384억 달러)이고, 제조업 내 부가가치 비중은 4.9%(25.7조 원), 고용인원 비중은 4.3%(15만 7천 명)다. 온실가스 배출량 비중은 이보다 훨씬 높다. 2020년 기준, 국가 전체 온실가스 배출량의 15.1%를, 산업 전체 배출량의 40.4%를 차지하였다.[2] 기업별로 보더라도 철강사의 온실가스 배출량은 압도적이다. 포스코는 수년째 1위이고, 현대제철은 석탄화력발전업을 하는 발전공기업 5개사를 제외하면 포스코에 이은 2위다.[3]

윤석열 정부가 2030 국가온실가스감축목표(NDC) 달성을 위한 부문별 감축목표를 조정하여 철강산업이 포함된 산업부문에서는 당초 제시된 2018년 기준 감축률 14.5%를 11.4%로 낮춘 가운데, 주요 철강사의 배출량은 늘고 있다. 2022년 배출량을 2018년과 비교할 때 현대제철은 26.7%(2,253만 톤→2,850만 톤) 증가하였다. 같은 기간 포스코는 4% 감소(7,314만 톤→7,019만 톤)하였지만 이는 2022년 9월 태풍 힌남노의 영향으로 인한 포항제철소 가동 중단의 결과라고 보는 것이 타당하므로 2021년 배출량(7849만 톤)과 비교하면 배출량이 7.3% 증가하였다. 국내 철강사의 온실가스 배출량 증가는 전 세계적인 온실가스 배출 감축 추세에 반할 뿐 아니라 유럽의 탄소국경조정제도(CBAM) 시행과 같은 새롭게 형성되는 무역질서에 대한 대응 측면에서도 문제로 지적된다.

이처럼 철강산업의 탄소중립 정책 추진의 필요성과 시급성이 확인되고 있음에도 철강산업의 탄소중립 정책 추진에 따른 노동 관련 이슈를 다룬 연구는 별로 많지 않다. 단계적 폐쇄가 진행되고 있는 석탄화력발전이나 내연기관차에서 전기차로의 전환이 진행되고 있는 자동차산업과 달리, 철강산업은 장치산업의 특성상 전환을 위한 기술개발에 긴 시간이 소요되고 막대한 비용이 초래된다는 점에서 상대적으로 전환이 더디게 진행되고 있다. 하지만 철강은 자동차, 조선, 건설, 전기·전자 등 주요 산업에 핵심 소재를 제공하는 산업인 만큼 철강산업의 탄소중립 정책의 방향과 속력은 타 산업에 영향을 주고, 또 영향을 받는다는 점에서 철강산업 대응 전략과 이와 연동된 노동 의제를 살펴볼 필요가 있다.

글의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 철강산업의 탄소배출 현황과 이를 줄이기 위한 기술적·정책적 조치를 살펴보고 정부와 주요 철강사의 대응을 분석한다. 제Ⅲ장에서 철강산업의

1) 한국철강협회(2023), 「철강산업 탄소중립 지원정책」 부가가치(한국은행, 1차금속 기준), 수출(무역협회, MTI61 기준), 고용(통계청, 1차금속 기준)
2) 산업통상자원부(2023), 「저탄소 철강생산 전환을 위한 철강산업 발전전략」.
3) 국회 이학영 의원실 보도자료(2023. 10. 11.), 「온실가스 배출량 상위 15개사 현황」.

노동조합 및 노사관계 특징을 먼저 분석하고 현재까지의 노조 대응 현황을 검토한다. 제Ⅳ장에서는 이상의 연구 내용을 요약하고 노동 진영의 대응 전략을 제언한다.

Ⅱ. 철강산업 기후위기 대응

1. 철강산업 개요

철강산업의 특징은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 철강산업은 온실가스 다배출 산업이다. 고로(용광로) 중심의 현행 생산방식 특성상 철강 생산량에 비례해서 온실가스가 배출되는 구조이기 때문이다. 둘째, 철강산업은 산업연관 효과가 매우 큰 산업이다. '철은 산업의 쌀'이라는 표현이 잘 말해주듯이 철강산업은 자동차, 조선, 건설, 전기·전자 산업에 기초소재인 철강을 생산하여 공급하는 산업이다. 국가 경제에서 차지하는 중요성이 매우 높을 뿐 아니라 공급하는 철강의 품질과 가격이 전방산업에 그대로 영향을 미친다는 점에서 다른 산업과의 연관효과가 매우 크다. 셋째, 철강산업은 장치산업의 특성상 설비투자에 매우 큰 비용이 소요되는 자본집약적이고 기술집약적인 산업이다. 초기 자본투자 비용[4]이 매우 크기 때문에 자본의 진입장벽이 높다는 특징과 함께 그런 만큼 경기순환에 유연하게 대처하기 어렵다는 특징을 갖고 있다. 넷째, 자동차산업이나 전자산업에서처럼 원·하청 관계 특성을 보이고 있는데, 기초소재를 생산한다는 점 때문에 다른 산업에서처럼 하청업체의 역할이 부품을 생산하여 원청에 납품하는 방식이 아니라 주로 철강제조 장비의 유지·보수라는 점에서 차이가 있다.[5]

2. 공정의 특성과 탄소중립 방안

가. 생산 공정

철강 생산 공정은 용광로로 불리는 고로(Blast Furnace) 공법과 전기로(Electric Arc Furnace) 공법으로 나뉜다. 이 가운데 전기로 공법은 주원료에 따라 철스크랩 전기로와 직접환원철(DRI)

4) 1970년 4월 착공되어 1973년 6월 첫 쇳물을 생산한 포항제철소 제1고로 건설에는 총 1,200억 원이 투입되었다. 이는 당시 경부고속도로 건설비용(430억 원)의 3배에 달한다.
5) 노용진(2021), 「철강산업 하청협력업체 인적경쟁력 사례연구」, 이성희 외, 『장치산업 인적경쟁력 강화방안 연구 : 철강산업을 중심으로』, 한국노동연구원.

전기로로 구분된다. 첫째, 고로 공법은 철강을 만드는 주원료인 철광석을 석탄(코크스)과 함께 뜨거운 용광로에서 녹여 산소를 제거한 뒤 철을 얻는 방식을 말한다. 석탄이 녹으면서 발생하는 일산화탄소는 산소와 결합하며 철과 함께 이산화탄소를 발생시킨다. 철강산업에서 온실가스를 많이 배출하는 이유가 바로 이런 석탄을 통해 철을 얻어내는 제조 방법 때문이다. 코크스(C)는 구울 때 산소(O)를 얻어 일산화탄소(CO)가 되고 철과 산소의 화합물인 철광석(Fe_2O_3)을 고로 내에서 녹이는 열원(熱源)인 동시에 철(Fe)을 철광석에서 분리시키는 환원제 역할을 한다. 즉 코크스의 일산화탄소(CO)가 철광석(Fe_2O_3)의 산소(O_3)를 분리하여 순수한 철(Fe)을 생산하는 방식이다. 이때 이산화탄소(CO_2)가 함께 배출된다($Fe_2O_3+3CO \rightarrow 2Fe+3CO_2$).

둘째, 전기로 방식은 전기로 가열한 열로 고철(철스크랩)을 녹여 쇳물을 만드는 방식이다. 탄소 배출량을 고로의 25% 수준으로 낮출 수 있고, 제조 소요 시간이 짧아 수요에 빠르게 대응할 수 있다는 장점이 있다. 전기로 방식에서 사용하는 주원료에 따라 철스크랩 전기로와 직접환원철 전기로로 구분된다. 현재 전기로에서 주로 사용되는 방식은 고철(철스크랩)을 원료로 한다. 고철은 이미 생산된 철을 말하는데, 철은 다양한 용도로 생산되기 때문에 고철마다 탄소함유량이 다르고, 불순물이 많아 품질이 떨어진다는 단점이 있다. 이를 극복하는 방안이 직접환원제철법이다. 철광석을 고체상태에서 가스(CO, H)를 사용하여 환원시킨 뒤 철원을 제조하는 기술을 말한다. 직접환원철은 DRI(Direct Reduction Iron), HBI(Hot Briquetted Iron), Iron Carbide로 구분되는데 이 중 DRI가 가장 많이 사용된다.

나. 탄소중립 공정으로의 전환

한국 철강산업 전체로 보면 고로와 전기로 생산 비중이 68 대 32로, 선진국 중에서는 일본(76 대 24)을 제외한 다른 나라(EU 59 대 41, 미국 31 대 69)와 비교하면 절대적으로 고로 비중이 높다.[6] 한국에서 고로공정을 가지고 있는 곳은 포스코와 현대제철 2개 기업이다. 포스코는 2021년 기준으로 고로와 전기로 사용 비율이 85 대 15이고, 현대제철은 50 대 50이다.[7] 포스코는 고로 기반 제철소로 출범한 반면 현대제철은 전기로 기반 제철소로 출범한 뒤 2010년부터 고로 가동을 시작했기 때문에 이 비율에 차이가 있다. 아래에서는 고로 방식과 전기로 방식의 이 같은 공정 차이에 기반하여 각각의 장단점을 좀 더 자세하게 살펴보겠다.

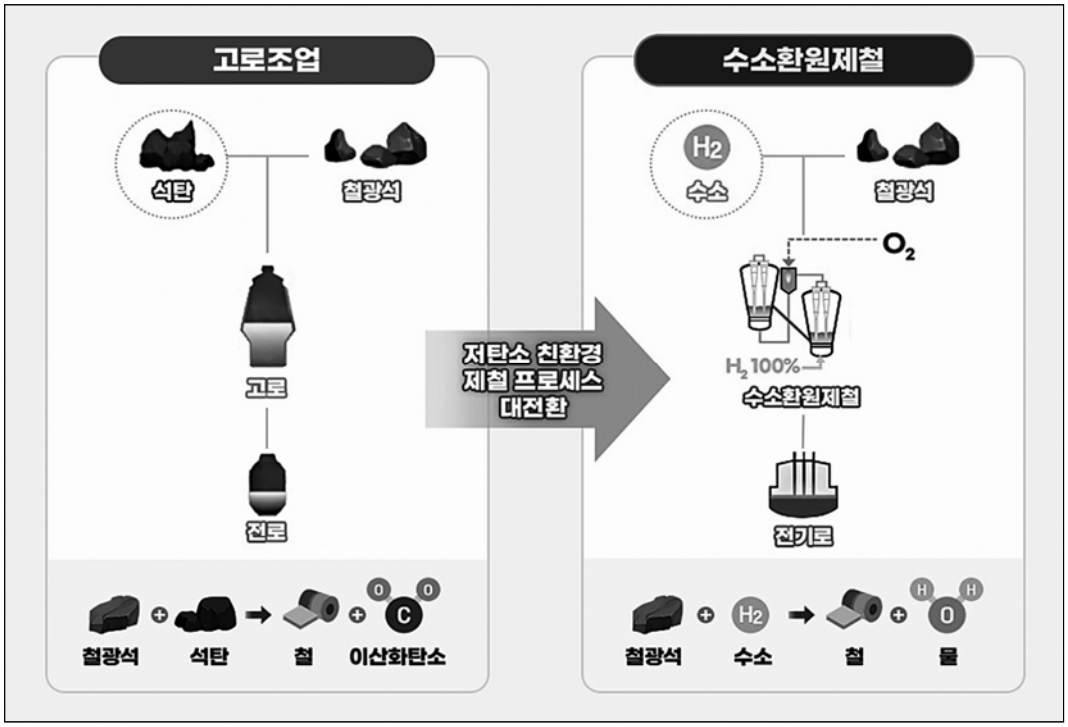
우선 고로 방식의 생산은 고품질의 제품을 대량생산할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 온실가스와 황산화물 · 먼지 등의 대기오염물질을 다량 배출한다는 단점이 있다. 고로를 이용한 생산공정에서는 조강 1톤을 생산할 때 평균 1.8~2.2톤의 이산화탄소를 배출하기 때문에 철강산업

6) 산업통상자원부(2023), 「저탄소 철강생산 전환을 위한 철강산업 발전전략」.
7) 뉴스투데이(2023. 8. 15.) 「포스코 최정우 호(號), 전기로 인프라 갖춰 '친환경 제철' 역량 거머쥔다」.

의 온실가스 배출량은 조강 생산량에 비례하는 경향을 보인다. 생산을 하면 할수록 탄소 배출량이 비례하여 많아지는 것이다. 환원제로 석탄(코크스)이 사용되는 공정의 특성상, 그리고 국내 대표적인 철강기업들이 현재로선 고로 방식의 생산에 크게 의존하고 있다는 점에서 온실가스 감축을 위해 더 빨리 더 큰 노력을 기울여야 하는 상황이다.

전기로 방식은 탄소 배출량을 상대적으로 감소할 수 있다는 점에서 장점이 있지만 단점도 적지 않다. 첫째, 전기로는 고철이 주원료이기 때문에 고로와 비교할 때 상대적으로 철강 품질이 떨어진다는 한계가 있다. 철강 제품은 산업 수요에 따라 다양한데, 제품마다 탄소 함량뿐 아니라 크롬이나 니켈 같은 다른 금속 함량에서도 차이가 있다. 한 번 이상 사용했던 고철을 모아 전기로에서 녹여 뽑아낸 쇳물은 고품질의 철강을 만드는 데에는 적합하지 않다고 알려져 있다. 현재 전기로에서 고철을 녹여 만든 쇳물로는 철근, 강재, 가드레일 같은 건축 자재를 만든다. 현대제철의 H형강이 대표적이다. 전기로 방식의 생산에서는 제품의 불순물 함량을 고로 수준으로 낮추는 것이 현안이다. 둘째, 전기로는 전기를 사용한다는 점에서 전력 소모량이 많다는 한계가 있다. 전력 소모량을 낮추는 것과 함께 그 전력을 재생에너지와 같은 친환경으로 전환해야 한다는 과제가 있다. 셋째, 철강 수요는 전 세계적으로 계속 증가하고 있는데 전기로에서

[그림 1] 고로조업 vs. 수소환원제철



자료 : 현대제철(2023), 「Beyond Steel : 현대제철 2023 통합보고서」, p.29.

나오는 쇳물로는 그 수요를 다 충족하기 어렵다. 고철을 녹이는 방식의 전기로 활용만이 아니라 수소환원제철과 함께 전기로를 운영하는 방안에 대한 고려가 필요하다.

최근 철강기업들이 기술개발과 상용화에 매진하고 있는 것이 바로 수소환원제철이다. 원리를 간단하게 설명하면, 환원제로 석탄(C) 대신 수소(H2)를 사용하여 이산화탄소가 발생하는 고로공정과 달리 산소와 수소가 반응하면서 물만 발생하는 방식이다. 이산화탄소 배출이 없는 제철방식이다. 그 원리를 고로방식과 비교하여 도식화하면 [그림 1]과 같다.

문제는 철강산업의 탄소중립을 위한 기술인 수소환원제철로의 전환이 기술적으로나 재정적으로 단기에 달성하기 어렵다는 점이다. 포스코는 2025년까지 수소환원제철 설계기술을 개발한 뒤 2030년까지 100만 톤급 실증설비를 개발할 계획인데, 기술적인 가능성과 소요 재원 확보 여부가 쟁점이다.

3. 정부와 주요 철강사의 대응 및 평가

가. 대 응

윤석열 정부는 2030년까지 ① 철스크랩(고철) 산업생태계 구축, ② 세계 최초 수소유동환원 기술개발, ③ 친환경선박용 고(高)망간강 밸류체인 완성, ④ 글로벌 수출 3강 달성 등을 목표로 하는 전략을 발표하였다. 원료 측면에서 정부는 전기로에 투입할 철스크랩의 산업화와 공급 안정을 추진할 계획이다. 철스크랩을 순환자원으로 인정하여 폐기물관리법상 폐기물에서 제외되도록 하는 한편 자원산업으로 육성하기 위한 제도적 기반도 마련할 계획이다. 공정 측면에서 정부는 2050년까지 고로 11기를 수소유동환원로 14기로 대체하는 것을 목표로 기술 개발에 나설 계획이다. 이를 위해 2023~2025년 3년간 269억 원의 예산을 배정하였다. 제품 측면에서 정부는 전방산업 요구와 함께 글로벌 경쟁에 대비하기 위해 고부가재 중심으로의 제품구조 고도화에 나설 방침이다. 수출 측면에서는 EU 탄소국경조정제도(CBAM) 등 무역장벽에 대한 국내외 대응을 추진하겠다고 밝혔다.

포스코는 2020년에 '포스코 2050 탄소중립' 비전을 수립하고 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2017~2019년 평균 대비 10% 감축, 2040년까지 50% 감축 및 2050년 탄소중립을 달성하겠다고 선언하였다.[8] 그 후 포스코는 2023년 9월 출간한 보고서[9]에서 이 목표를 대폭 상향 조정하여 발표하였다. 당초 제시된 2030년까지 목표를 '10% 감축'에서 '10%+α'로 수정하는 한편 2040년 50% 감축 이전 단계로 '2035년 30% 감축'을 삽입하였다. 2030년에서 2035년까지 불과

8) 포스코(2021), 「기업시민보고서」.
9) 포스코(2023), 「2022 포스코 기업시민보고서 하이라이트」.

5년 새 20%를 추가 감축하겠다는 야심 찬 목표를 제시했음에도 연차별 시민보고서에서는 목표 상향 조정에 대해서는 별다른 설명을 하지 않았다. 포스코의 저탄소 대응 전략은 2030년까지 현재의 고로 공법 체제에서 고품위 광석과 수소의 부분적 사용을 통해 온실가스 배출을 감축하는 한편 투자와 기술개발을 통해 그 이후부터는 전기로와 HyREX(수소환원제철) 및 CCUS(탄소포집 · 활용 · 저장)를 통해 2050 넷제로를 달성한다는 것이다. 세부 방안으로는 생산과정에서 온실가스 배출 감축(Green Process), 저탄소 철강제품 생산(Green Product), 온실가스 배출 정보 공개 및 감축을 위한 협력(Green Partnership) 등 세 가지를 제시하였다.

현대제철은 2004년 한보철강 인수로 일관제철사업의 토대를 마련한 뒤 2010년에 첫 고로를 가동하면서 전기로와 고로를 동시에 활용하는 체제를 갖추었다. 탄소 배출량이 고로의 약 25% 수준인 전기로를 운영해 온 현대제철이기 때문에 고로 중심의 생산을 하는 포스코보다 탄소중립 전략 추진이 상대적으로 용이하다고 할 수 있다. 국내 철강업체로는 유일하게 전기로 기반으로 자동차 강판을 생산한 경험도 보유하고 있다. 전기로를 다루는 노하우가 다른 기업보다 축적되어 있긴 하지만 현대제철에게도 탄소중립으로 가기까지 어려움이 적지 않다. 전기로에서 생산된 철강의 저품질 논란 해소, 품질 향상을 위한 원료(직접환원철) 확보 방안 및 그 비용, 전기로 가동에 필요한 에너지 규모 및 그린에너지 확보 여부 등의 측면에서 넘어야 할 산이 많다. 현대제철은 2023년 4월, '2050 탄소중립 로드맵'을 발표하였다. 탄소중립 생산체제 구축, 저탄소 제품 개발, 청정에너지 전환을 추진하여 2030년까지 탄소 배출량을 2018년 수준보다 12% 감축하고 2050년까지 넷제로를 실현할 계획이다.

나. 대응 평가

이 같은 정부와 대표적인 국내 철강사의 탄소중립 전략은 크게 네 가지 측면에서 평가할 수 있다. 첫째, 2050 탄소중립을 실현하기에는 속도가 더디다는 점이다. 정부는 '2050 탄소중립 시나리오'에서 철강산업에서 배출되는 탄소를 2018년 1억 230만 톤에서 2050년 460만 톤으로, 95% 감축하겠다고 밝혔다. 하지만 이러한 감축 목표가 상황의 심각성과 비교할 때 너무 느슨하고 수소환원제철이 상업화되는 시기 이전의 중단기 감축 전략이 없다는 지적이 제기된다. 비영리 싱크탱크인 넥스트는 철강산업에서 더 빠른 속도로 탄소배출을 감축해야 한다며 △고로 수명을 50년 이내로 제한하고 점진적으로 폐기할 것, △철스크랩 및 직접환원철(DRI)을 사용해 용선(쇳물) 생산을 줄여 '저탄소 유연 생산시스템'으로 전환할 것, △수소환원제철의 증설을 2040년 이전으로 앞당겨, 2040년에 1,000만 톤 이상을 수소환원제철 방식으로 생산할 것, △2035년 이후에도 수명이 20년 이상 남은 고로-전로[10]는 CCS(탄소포집 · 저장)를 적용하고 연료

10) 전로(converter furnace)는 고로에서 생산된 쇳물을 용강(불순물을 제거한 쇳물)으로 정련하는 제강로를 말한다.

는 수소로 전환할 것, △고급 강종 중심의 전기로 제강 비중을 확대하고 DRI와 수소 등 글로벌 원재료 및 연료 공급망을 재편할 것 등과 같은 5가지 방안을 제시하였다[11].

둘째, 탄소중립 실현을 위한 제도와 재원이 충분하지 않다는 점이다. 철강산업 탄소중립 전략의 핵심은 수소환원제철 방식을 통한 철강 생산인데, 세계적으로는 수소환원제철 기술은 상용화 단계에 있는 반면 한국은 아직 기술개발 단계에 있다. 수소환원제철로의 설비 전환 및 청정에너지 조달 관련 해외 사례를 보면, 생산량에 동반한 공정의 탄소 배출 감축 목표가 제시되어 있을 뿐 아니라 정부 지원 규모는 한국보다 월등하다(표 1 참조). 한국 정부는 저탄소·친환경 철강 생산을 위해 2030년까지 국비로 1,414억 원을, 수소환원제철 연구·개발에 대해서는 3년간 269억 원을 지원할 계획이다. 하지만 이는 EU의 그린딜 기금, 미국의 리쇼어링과 IRA(인플레이션 감축법) 정책 지원금과 비교하면 턱없이 부족하다고 산업계는 보고 있다.

〈표 1〉 주요 국가들의 수소환원제철 개발 및 생산계획 동향

	설비 전환 계획	자금 지원 규모
독일	- 정부 지원금 및 자체 투자를 통해 2026년까지 연간 10만 톤 규모의 수소로만 환원하는 DRI 제조 설비 준공 예정 - 2030년까지 아르셀로미탈의 함부르크 공장에서 연간 100만 톤의 무탄소 배출 철강 생산 목표	독일 정부 - 약 756억 원(5,500만 유로) - 함부르크 공장 설비 건축 비용의 50%
스웨덴	- 2030년까지 HYBRIT 프로젝트를 통해 스웨덴에서 연간 135만 톤의 무탄소배출 철강 생산	유럽연합(Innovation Fund) - 약 1,967억 원(1억 4,300만 유로)
일본	- ① 2030년까지 500m³급 중규모 검증 실험 고로에서 저탄소 원료 및 외부 수소 등을 활용해 탄소 배출량을 '기존 대비 50% 이상 저감'하는 기술의 실증(생산량 목표 부재) - ② 2030년까지 수소환원제철로 탄소 배출량을 현재 고로법 대비 50% 이상 저감하는 기술의 실증(생산량 목표 부재)	일본 정부 - 약 1조 5,590억 원(2021~2030) 1,559억 엔=11,214억 엔(①) +2,345억 엔(②) - 기술 실증 전체 비용의 약 42.8%
한국	- 2030년까지 HyREX 기술로 연간 100만 톤 철강 생산 (저탄소 철강 생산 공정의 탄소 배출량 감축 목표 부재)	한국 정부 - 269억 원(2023~2025년)

자료 : 기후솔루션(2023), 「한국 정부의 저탄소 철강 생산 전략 : 핵심 과제와 개선 방안」, 『산업동향브리프』 No.1, p.4.

수소환원제철에 필요한 그린수소 생산력도 턱없이 부족하다는 점도 지적할 필요가 있다. 김경식 ESG 네트워크 대표는 다음과 같이 지적한다.[12]: "수소환원제철에 필요한 그린수소는 포스코 350만 톤, 현대제철 150만 톤 정도로 추정된다. 그러나 한국 정부의 장기 수소 전략은 2050년 기준 내에서 그린수소 300만 톤, 블루수소 200만 톤을 생산하고 나머지 2,300만 톤은 수입한다는 것이다. 이 경우 한국 철강산업은 국제적으로 가격 경쟁력을 상실하게 된다."

셋째, 한편에서는 전기로 확대와 수소환원제철로의 전환을 통한 온실가스 배출 감축 목표를

11) 허민호·정세록(2023), 「한국 철강산업의 넷제로 로드맵 및 전략」, 넥스트그룹.
12) 조선비즈(2023. 12. 31.), 「[인터뷰] 김경식 ESG 네트워크 대표 "철강 탄소중립, 그린수소 확대 절실"」.

제시하고 있지만 또 한편에서는 지금의 고로 방식을 더 유지하려는 정책을 펴고 있어 탄소중립 관련 상반된 전략이 공존하는 것 아닌지 의문이 제기된다. 포스코는 탄소중립 전략을 발표하는 것과 별개로 현재 사용 중인 고로 2곳(포항 4고로, 광양 2고로)의 개수 작업을 진행 중이다. 이는 기존 용광로 성능 개선을 위한 작업을 한다는 것인데, 한 번 개수하면 고로의 수명은 10년 이상 늘어난다. 이는 코크스를 원료로 하는 철강생산, 즉 이산화탄소 배출 기조를 계속 유지하겠다는 것을 의미한다. 더군다나 포스코그룹의 계열사인 삼척블루파워[13]는 강원도 삼척에 석탄화력발전소를 신규로 건설 중이다. 2024년 완공되어 가동되면 연간 1,280만 톤의 온실가스를 배출할 것으로 보이는데, 이는 2020년 국내 전체 배출량의 2%에 이른다. 더군다나 신규 석탄화력발전소의 가동 연한은 30년가량인데, 단순 계산으로도 2054년까지 운행되는 셈이다. 유럽 각국이 이미 석탄화력발전소 폐쇄를 완료했거나 늦어도 2035년경에 완료할 예정인 것과 비교하면 시대를 역행한다는 표현도 무색하다. 노조는 "노후한 고로를 없애고 친환경적 생산방식으로 전환해야 한다. 고로를 개보수하면서 철강생산 용량을 늘리고 있는데 이는 그만큼의 온실가스를 더 배출하겠다는 것과 같은 말"이라고 비판하였다(인터뷰, 금속노조 포스코사내하청지회).

넷째, 주요 철강사가 탄소중립 정책을 펴는 과정에서 핵심 이해관계자인 노동자들을 포함하고 있지 않다. 포스코와 현대제철 모두 단체교섭이나 노사협의회에서 관련 내용을 공유하거나 노조의 의견을 청취하고 있지 않았다. "회사는 어렵다, 어렵다고 말만 하지 현재 상황이 어떤지 우리에게 알려주지 않는다. 만약 라인이 줄어든다고 하면 (전환배치 관련) 설명회는 하는데 노조와 상의하는 것은 아니다."(인터뷰, 금속노조 포스코지회). 이는 기존의 노사관계가 기업의 사회적 책임 강화를 위한 생산공정 변화 의제를 포함하지 못한 채 임금과 근로시간과 같은 노동조건 개편 문제에 집중되어 형성·발전되어 온 역사와도 무관치 않아 보인다.

Ⅲ. 철강산업 노동조합의 기후위기 대응

철강산업은 발전산업이나 자동차산업과 비교할 때 생산현장에서 탄소중립 전략 추진에 따른 체감도가 아주 낮다는 특징을 보인다. 철강산업 전환의 핵심이라고 할 수 있는 수소환원제철과 같은 신기술의 검증 및 상업화가 아직 이뤄지지 않았을 뿐 아니라 실현 시기조차 특정하기 어려운 상황이기 때문이다. 이는 노동조합 활동에서 기후위기 대응이 그리 큰 비중을 차지하지 않는다는 점으로 이어진다.

13) 삼척블루파워 지분의 29%는 포스코인터내셔널이, 5%는 포스코이앤씨가 갖고 있다.

1. 철강산업 노동조합 및 노사관계 특징

먼저 철강산업 노동조합 조직 현황을 살펴보겠다. 포스코는 정규직과 사내하청이 별도로 조직되어 있고, 정규직을 조직 대상으로 하는 노조는 복수로 조직되어 있다. 정규직의 경우, 단체교섭권을 행사하고 있는 노조는 한국노총 금속노련 소속의 포스코노동조합이다. 민주노총 금속노조 포스코지회도 별도로 조직되어 있는데, 포항공장과 광양공장이 각각의 지회로 편제되어 있다. 포스코에서는 사내하청 노동자들로 조직된 노조도 있는데, 금속노조 포스코사내하청지회는 포항공장과 광양공장 모두를 조직대상으로 하는 하나의 지회로 조직되어 있다. 이처럼 포스코 내 노조는 정규직과 비정규직(사내하청), 정규직 내에서도 상급단체를 달리하는 복수의 노조, 상급단체가 같은 경우에도 지역별 별도의 조직체계 등으로 인해 이해관계 구조가 다각적으로 형성되어 있다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다.

현대제철에는 민주노총 금속노조 소속 5개 지회가 조직되어 있다. 인천지부 현대제철지회(인천지회), 충남지부 현대제철지회(당진지회), 충남지부 당진하이스코지회(하이스코지회), 광주전남지부 현대제철지회(순천지회), 포항지부 현대제철지회(포항지회) 등 5개 지회가 사업장을 달리하지만, 한 사용자의 경영지배를 받는 동일법인에 속해 있다. 이들 5개 지회는 2019년부터 현대제철을 상대로 공동교섭을 진행하였다. 2020년에도 5개 지회가 공동교섭을 진행하기로 하면서 임금제도와 관련한 임금개편위원회 교섭과 임단협교섭을 이원화했다. 그런데 임금개편위원회 교섭 결과가 조합원 찬반투표에서 부결되면서 공동교섭 틀이 깨졌다. 그로 인해 단체교섭이 지연되는 결과를 낳았다. 2022년에도 노조는 5개 지회가 공동교섭하는 방식을 추진하였으나 하이스코지회, 순천지회, 그리고 인천지회가 조합원 투표 등을 통해 공동교섭을 포기하였고, 이어 포항지회와 당진지회도 개별교섭을 추진함으로써 5개 지회 모두 개별교섭을 진행 중이다.

가. 철강산업 노사관계 최근 이슈

철강산업 노사관계 최근 이슈로는 산업안전보건, 불법파견, 자회사 설립 등을 들 수 있다. 첫째, 산업안전보건과 관련해서는 지속적으로 철강업체의 산재사망사고, 특히 하도급 노동자의 산재사망사고가 문제로 제기되어 온 가운데, 최근까지 큰 개선책은 마련되지 않은 것으로 확인된다. 소비자주권회의에 따르면,[14] 2016년부터 2021년 2월까지 포스코(포항 및 광양 제철소)의 중대재해는 모두 13건이고, 17명의 노동자가 사망하였다. 사망한 노동자 가운데 13명(76%)이 하청업체 노동자로, 죽음의 외주화가 여전하다는 지적을 받고 있다. 둘째, 불법파견과 관련해서

14) 세이프타임즈(2023. 11. 13.), 「여전한 '죽음의 외주화'… 포스코 중대재해 사망 76% 하도급 노동자」.

는 최근 들어 포스코와 현대제철 모두에서 하청업체 노동자에 대한 원청 근로자성 인정 판결이 나왔다. 대법원[15]은 2022년 7월 28일, 포스코 사내하청 노동자들이 포스코를 상대로 제기한 근로자 지위 확인 소송에서 이들을 포스코의 노동자로 판단하였다. 대법원이 인정한 철강업계 첫 불법파견 사례다. 소를 제기한 포스코 하청노동자들은 제철소의 냉연·열연 공정에 필수적으로 수반되는 크레인 운전을 통해 코일을 운반하는 업무를 수행하였다. 대법원은 전사적 전산관리시스템(MES)에 의해 원청과 하청 담당 업무가 긴밀하게 연동되고 원청이 비정규직의 작업 내용을 전산관리시스템상 지시, 작업표준서 관리 등으로 실질적으로 결정해 왔고, 비정규직의 업무는 실질적으로 원청의 설비를 운전하는 수준에 그쳤기 때문에 이러한 제조업 사내하청은 불법파견이라고 보았다. 인천지법[16]은 2022년 12월 1일, 현대제철 당진제철소에서 정비·조업·운송·크레인 업무 등을 수행해 오던 하청업체 노동자들이 현대제철을 상대로 제기한 근로자지위 확인 소송에서 원고 승소 판결을 내렸다. 셋째, 자회사 설립과 관련해서는 이러한 불법파견 판결에 따른 업체 측의 법적 리스크 해소용이라는 비판과 함께 사업장 쪼개기를 통한 중대재해 책임소재 분산용이라는 비판이 제기된다.

2. 철강산업 노동조합 대응에 영향을 미치는 요인 및 분석

아래에서는 정의로운 전환을 위한 철강산업 노동조합의 대응 전략에 영향을 미치는 요인을 살펴보겠다. Kalt(2022)는 업종의 이해관계, 조직의 정체성, 내부 구조와 동맹과 같은 노조 내부 조건과 정치사회경제 구조/환경, 거버넌스 구조, 대중담론과 같은 외부 조건이 노조의 전략적 선택에 영향을 미쳐 정의로운 전환 관련 노조 대응의 유형을 결정한다고 하였다.

가. 내부 조건

첫째, 업종의 이해관계 측면이다. 살펴본 것처럼 대표적인 온실가스 다량 배출 산업인 철강산업에서는 전기로 사용 확대나 수소환원제철로의 전환이 탄소중립 정책의 핵심으로 꼽히는데, 기술과 재정, 시간이 문제로 지적된다. 수소환원제철 기술은 상용화 단계까지 개발 기간과 이를 위한 재원이 막대하게 소요된다는 점이 애로사항으로 꼽힌다. 상용화가 된다고 하더라도 환원제로 사용할 수소를 어떻게 조달할 것인지, 재생에너지 전력을 어떻게 확보할 것인지는 여전히 문제로 남는다. 철스크랩을 녹이는 전기로 방식의 생산은 이미 진행 중인데 전기로를 가동하기 위한 전력을 얼마나, 어느 정도 가격에 공급할 수 있는지, 또한 주원료인 철스크랩을 충분하게

15) 대법원 2022. 7. 28. 선고 2016다40439, 2021다221638 판결.
16) 인천지방법원 2022. 12. 1. 선고 2016가합50814 등 판결.

공급할 수 있는지 등의 문제와 함께 전기로로 생산한 철강의 품질이 우수하지 못해 제품의 활용이 제한된다는 문제가 애로사항으로 지적된다. EU의 탄소국경조정제도(CBAM) 등과 같은 규제의 시행은 국내 철강업계의 탄소중립 정책 추진을 더욱 가속화할 것을 요구하고 있지만 기술개발과 막대한 비용이 소요되기 때문에 업계는 정부를 상대로 재정 지원, 세제 혜택, 규제 개선 등과 같은 지원 방안을 요구하고 있다. 이런 상황이다 보니 노조의 체감도는 상대적으로 낮을 수밖에 없다. "철강산업의 탄소중립 정책이 실현되기까지는 시간이 걸릴 것으로 본다. 발전이나 자동차산업과 차이가 있다. 수소환원제철기술이 핵심이라고 하는데, 언제 상용화될지는 모른다고들 한다. 그러니까 나는 이 회사에서 정년 때까지 일할 수 있다고 보니까 (기후위기 대응에) 관심도 떨어질 수밖에 없다." (인터뷰, 금속노련)

둘째, 조직의 정체성 측면이다. 자동차와 조선 같은 타 제조업과 비교할 때 철강산업 노사관계는 상대적으로 안정적인 것으로 알려져 있다. 장치산업의 특성상 자동차 등 조립업종과 달리 대규모 사업장에서 공간적으로 분산돼 감시업무를 수행하는 작업과정의 특성이 반영된 것으로 보인다. 포스코에 의해 독점적으로 유지돼 온 시장구조는 노사관계에도 영향을 미쳤다. 포스코의 무노조·반노조주의 전략은 연관기업뿐 아니라 전체 철강업계로 확산되어 왔다. 2023년 포스코 노사의 임금교섭에서 노조가 파업을 결의하면서 '창사 55년 만에 첫 파업 갈림길'[17]과 같은 표현도 등장하였으나 파업 없이 교섭을 마무리하였다. 이 같은 포스코 노사관계에 대해 한 피면접자는 이렇게 분석하였다. "포스코 안에서 노사만의 고유한 문화와 인식이 있다. 제철보국 같은. 우리가 (제철사업을 통해) 나라를 일으켰다는 자부심이 대단한 것 같다."(인터뷰, 금속노련). 이와 함께 포스코의 무노조 전략이 오랜 기간 유지되면서 상대적으로 매우 섬세한 노무관리를 해 왔기 때문에 노조의 투쟁적인 성향이 확산하지 않았던 것으로 보인다. 이에 반해 현대그룹은 자동차와 중공업에서 보듯이 '전투적 노조주의'의 상징으로 평가받고 있는데, 같은 현대그룹 안에서도 현대제철은 그 정도에서 차이가 있다. 이는 철강산업에서 압도적인 지위를 갖고 있는 포스코의 노무관리 방식이 일정하게 영향을 끼쳤기 때문인 것으로 보인다. 실제 현대제철 관계자는 노사관계가 업체의 탄소중립 정책 추진에 미칠 영향에 대해 "노사관계가 큰 변수가 되지는 않을 것"이라고 말하였다(인터뷰, 현대제철).

셋째, 내부 구조 측면이다. 철강산업 내 노조는 민주노총의 금속노조, 한국노총의 금속노련 등의 산별노조/연맹으로 조직되어 있지만 기업별 색채가 짙다. 고용형태별로도 정규직과 비정규직(사내하청 및 협력업체) 간 조직이 각각 나뉘어 있다. 금속노조와 금속노련 모두 철강분과를 두고 있지만 기후위기 대응을 위한 공동의 논의와 사업을 적극 추진하고 있다고 보긴 어렵다. 총연맹 가릴 것 없이 금속산업 노동조합 활동이 주로 자동차와 조선 중심으로 이뤄지고 있

17) 조선일보(2023. 11. 10.), 「포스코 55년 만의 첫 파업 피했다… 임단협 잠정합의안 가결」.

고, 철강분과의 활동은 각 사 정보 공유 및 친목 도모에 주로 초점이 맞춰져 있기 때문인 것으로 보인다. 면접조사에서는 심지어 같은 산별노조/연맹에 소속되어 있어도 특정 기업의 노사합의사항을 언론보도를 통해 확인할 정도로 교류가 별로 없다는 것이 확인되었다.

넷째, 동맹 측면이다. 철강산업 내 조직된 노조가 기후위기 대응을 위하여 동맹을 형성하는 사례는 찾기 어려웠다. 산별노조 중앙이나 기업별 노조가 가맹한 산별연맹이 기후운동단체의 토론회나 행사에 참여하는 사례는 있지만 이는 철강산업의 정의로운 전환을 위한 목적성보다는 넓은 의미의 노동운동과 기후운동 간의 연대활동에 더 가깝다고 할 수 있다. 철강산업의 정의로운 전환을 위한 움직임이 더딘 만큼 노조들이 관련 활동을 위해 동맹을 형성하려는 노력이 지체되고 있는 것으로 보인다.

나. 외부 조건

첫째, 정치사회경제 구조·환경 측면이다. 철강산업을 둘러싼 대내외 여건을 감안하면 탄소중립 전략을 더 지체할 시간이 없음을 확인할 수 있다. EU 탄소국경조정제도(CBAM)와 같은 새로운 규제가 등장하여 2023년 10월부터 전환 기간에 돌입하였고, 미국과 EU가 '지속가능한 글로벌 철강·알루미늄 협정(Global Arrangement on Sustainable Steel and Aluminum : GSSA)' 체결을 논의 중이라는 사실은 탄소 감축 없이는 생산도, 수출도 어려운 시대가 도래하고 있음을 보여준다. 이 같은 국제적 흐름은 철강 생산과정에서 탄소 감축이 수출경쟁력이 된다는 점에서 새로운 무역질서의 형성을 의미한다. 최근 글로벌 공급 과잉이 지속되고 있는 상황에서 인도와 같은 신흥국들이 설비증설을 계획하고 있고, 소재산업의 특성상 철강산업이 각국(특히 신흥국)의 정책적 보호·육성 대상이 된다는 점에서 신(新)보호무역주의의 심화와 같은 통상환경의 변동성 확대도 주목해야 할 대외여건이다. 이러한 구조와 환경이 노동조합에게는 노사 공동의 대응이 필요한 외부 조건으로 인식되기보다 기업과 정부가 주도적으로 해법을 찾아야 할 문제로 인식되는 듯하다.

둘째, 거버넌스 구조 측면이다. 한국에서 철강산업 탈탄소 전환과 관련하여 노동자들이 참여하는 거버넌스는 없다. 정부와 철강업계가 참여하는 거버넌스로는 '그린철강위원회'(문재인 정부)와 이를 재편한 '철강생산 저탄소화 얼라이언스'(윤석열 정부)를 꼽을 수 있는데 여기에는 정부와 철강업체, 철강 유관협회 관계자와 전문가만이 참여할 뿐 노동조합의 참여는 보장되어 있지 않다.

셋째, 대중 담론 측면이다. 철강산업 탈탄소 전환에 대해서는 대중적 담론이 형성되어 있다고 보기 어렵다. 당장 발전소 단계적 폐쇄에 따른 일자리 상실, 생산품의 변화에 따른 부품사 고용 조정 등이 발생하고 있는 발전산업과 자동차산업에 대해서는 대중들의 탈탄소 전환에 대

한 체감도가 상대적으로 높지만, 철강산업은 중장기에 걸친 기술적인 이슈 중심으로 탈탄소 전환이 논의되고 있어 대중 담론의 형성을 기대하기엔 이르다.

Ⅳ. 결 론

이 글에서는 철강산업 사례를 중심으로 기후위기 대응을 위한 산업전환의 내용과 쟁점을 살펴보고 노조의 대응 전략을 검토하였다. 내용을 요약하면 다음과 같다.

철강산업에서 온실가스 배출을 감축하는 핵심 방법은 철광석에서 철(Fe)만 분리해 내기 위한 환원제로 현행 탄소(코크스)가 아닌 다른 것을 쓰거나, 철광석 대신 철스크랩(폐고철)을 재활용하는 방식으로 생산과정에서 온실가스 배출을 최소화하는 것이다. 전자의 경우, 환원제로 코크스가 아닌 수소를 사용하는 수소환원제철을 들 수 있는데 상용화 단계까지 기술개발과 이를 위한 재원이 막대하게 소요된다는 점이 애로사항으로 꼽힌다. 상용화가 된다고 하더라도 환원제로 사용할 수소를 어떻게 조달할 것인지는 여전히 문제로 남는다. 후자의 경우, 철스크랩을 녹이는 전기로 방식의 생산은 이미 진행 중인데 전기로를 가동하기 위한 전력을 얼마나, 어느 정도 가격에 공급할 수 있는지, 또한 주원료인 철스크랩을 충분하게 공급할 수 있는지 등의 문제와 함께 전기로로 생산한 철강의 품질이 우수하지 못해 제품의 활용이 제한된다는 문제가 애로사항으로 지적된다. 포스코와 현대제철 모두 2050 탄소중립 실현 시나리오를 제시하였고, 정부 역시 기술개발 지원과 이를 위한 재정 지원 계획을 내놨지만 2050 탄소중립을 실현하기에는 제도와 재원이 충분하지 않고, 따라서 탄소중립 실현의 속도가 더디다는 지적을 받고 있다. 이런 상황에서 포스코가 노후 고로 보수공사를 통해 고로 수명을 연장시키려 한다거나, 계열사 삼척블루파워를 통해 석탄화력발전소를 건설하여 2024년 가동을 목표로 하고 있다는 점 때문에 탄소중립 흐름에 역행한다는 비판을 받고 있다.

특히 주요 철강사가 탄소중립 정책을 펴는 과정에서 핵심 이해관계자인 노동자들은 배제되어 있다는 점은 지적되어야 한다. 포스코와 현대제철 모두 단체교섭이나 노사협의회에서 탄소중립 실현을 위한 관련 내용을 공유하거나 노조의 의견을 청취하고 있지 않았다. 이는 기존의 노사관계가 근로시간과 같은 노동조건 개편 문제와 임금인상 등에 치중되어 형성·발전되어 온 역사와도 무관치 않아 보인다. 앞으로 철강산업의 정의로운 전환을 위해 각 기업 및 산업 내 탄소중립 거버넌스에 노조의 참여, 노조 자체적인 전환 전략 수립 및 정책역량 강화, 전환의 우호적인 동맹자 형성을 위해 노조가 더 적극 나설 필요가 있다. KLI

[참고문헌]

국회 이학영 의원실 보도자료(2023. 10. 11.), 「온실가스 배출량 상위 15개사 현황」.

노용진(2021), 「철강산업 하청협력업체 인적경쟁력 사례연구」, 이성희 외, 『장치산업 인적경쟁력 강화방안 연구 : 철강산업을 중심으로』, 한국노동연구원.

산업통상자원부(2023), 「저탄소 철강생산 전환을 위한 철강산업 발전전략」.

포스코(2021), 「기업시민보고서」.

_____(2023), 「2022 포스코 기업시민보고서 하이라이트」.

한국철강협회(2023), 「철강산업 탄소중립 지원정책」

허민호 · 정세록(2023), 「한국 철강산업의 넷제로 로드맵 및 전략」, 넥스트그룹.

현대제철(2023), 「Beyond Steel : 현대제철 2023 통합보고서」,

뉴스투데이(2023. 8. 15.) 「포스코 최정우 호(號), 전기로 인프라 갖춰 '친환경 제철' 역량 거머쥔다」.

세이프타임즈(2023. 11. 13.), 「여전한 '죽음의 외주화'… 포스코 중대재해 사망 76% 하도급 노동자」.

조선비즈(2023. 12. 31.), 「[인터뷰] 김경식 ESG 네트워크 대표 "철강 탄소중립, 그린수소 확대 절실"」.

조선일보(2023. 11. 10.), 「포스코 55년 만의 첫 파업 피했다… 임단협 잠정합의안 가결」.

대중교통 부문 기후위기 대응 현황과 노동조합의 대응*

김 상 철**

온실가스 배출 부분에서 수송 분야는 18%에서 20%의 비중을 보이고 있으며 특히 도로 교통의 비중이 90% 이상으로 압도적인 규모를 보인다. 이는 내연기관을 이용한 교통수단의 증가가 온실가스 배출에 가장 직접적인 요인이라는 것을 의미하며 특히 개별 교통수단을 집단 교통수단으로 전환하는 모달 시프트(modal shift)가 온실가스 감축 전략에서 핵심적인 수단임을 보여준다. 하지만 한국의 경우 대중교통으로의 수요 전환이라는 온실가스 감축 전략이 효과적으로 제시되지 않고 전기차 도입 등 에너지원의 교체에 집중되는 경향성을 보인다.

그런 점에서 대중교통 분야의 노동조합은 대중교통 인프라의 확대와 더불어 서비스 개선을 통한 교통 수요의 전환을 노동조합의 전략으로 삼을 수 있는 유리한 조건을 갖추고 있다. 하지만 버스 분야에서 준공영제에 기반한 사모펀드의 진입 그리고 철도 분야에서 민간투자사업의 증가는 대중교통에 대한 재정투자를 비용으로 만드는 정책 왜곡이 발생한다. 특히 통합적인 네트워크의 기능이 중요한 교통 분야에서 분절화된 사업구조는 노동구조 내부의 갈등을 촉발시켜서 노동조합의 보편적인 대응을 어렵게 만든다.

이는 기후위기에 맞서는 노동조합의 전략이 불가피하게 기존의 교통 산업에 대한 구조적 변화를 동반할 수밖에 없는 이중적 과제를 가지게 된다는 것을 의미하고 이를 위한 노동조합의 내부적 과제뿐만 아니라 다양한 사회운동 내에서의 연대전략 역시 중요하게 고려할 수밖에 없다는 특징으로 나타난다.

* 이 글은 '탈탄소사회와 노동'이라는 일반사업 내 연구과제로 진행한 이정희 · 박태주 · 한재각 · 김상철(2023), 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응 : 주요 산업별 현황과 과제』 보고서 중 제6장 교통부문 관련 내용을 요약 · 보완한 것이다.

** 공공교통네트워크 정책센터(준) 센터장(kimsangchul75@gmail.com).

Ⅰ. 서 론

이 글은 기후위기 대응을 위한 일반적인 구분에 있어 수송 분야에 대한 산업 특징과 노동조합의 대응에 대해 다룬다. 하지만 몇 가지 한계를 미리 밝히고자 하는데 이를 통해서 이 글이 가진 한계가 해당 분야의 다양한 노동조합이 하고 있는 노력의 한계로 비춰져서는 안 된다는 점이다. 해당 분야에 대한 기존의 연구는 지나치게 사업자 중심의 분석이 주를 이루었고 또한 기후위기에 대한 연구 역시 기술적 서술에 머물러 주요한 사업 내 행위자로서 노동자가 등장한 사례가 별로 없다. 또한 한국의 버스 산업이 가진 독특함은 해외의 수송 분야 연구에서 발견되는 비교 연구를 어렵게 하는 것이어서 개별적인 대중교통에 대한 연구 역시 제도개선 연구에 머물고 있는 실정이다. 이 때문에 이 글에서 다루는 노동조합의 대응은 필자가 구체적으로 활동하고 있는 공공교통네트워크의 정책/연대 활동의 범위에 한정된다. 참고를 위해 다양한 노동조합의 홈페이지를 확인했으나 그 외에 실제로 개별 노동조합이 노력하고 있을 다양한 실천 사례를 살펴보는 데 한계가 있다.

그리고 연구 범위에 있어서도 수송 분야 전반에 대한 분석이 아니라 승객 수송을 목적으로 하는 교통 분야에 한정한다. 일반적으로 수송 혹은 교통에는 물류가 포함되는 것이 일반적이지만 승객 수송으로서 교통과 물류 수송으로서 교통은 형식적 유사함에 불구하고 전혀 다른 제도적, 정책적, 산업적 특징을 지니고 있다. 그런 점에서 교통 분야는 전통적인 의미에서의 대중교통을 의미하고 가장 일반적인 개념으로서 공공 교통으로 한정된다.[1)]

교통 분야는 여타의 산업 영역과는 다른 특징을 지니는데 '공공서비스'로서의 성격이 있다는 점이다. 일반적으로 공공서비스는 시민들이 일상적인 생활을 하는 데 필요한 다양한 자원들을 공공기관이 제공하는 서비스를 의미한다. 구체적으로 공공서비스는 정부가 직접 생산하여 시민들에게 제공하는 재화나 서비스는 물론, 정부가 공급은 하지만 생산은 민간부문이 담당하는 각종 재화나 서비스를 모두 지칭한다(송순영, 2005). 그런 점에서 개별 수송과 대비되는 개념으로서 불특정 다수의 집단 수송을 의미하는 대중교통이라는 개념과 해당 서비스의 성격으로서 사

1) 한국의 경우에는 공공 교통이라는 개념이 사용되지 않고 대중교통이라는 개념을 중심으로 법제화되었고 정책 개념으로 활용하고 있다. 일반적으로 대중교통은 수송의 형식, 즉 집합적(mass) 수송의 방식을 특정하고 공공(public) 교통은 해당 교통수단의 공공성과 제공하는 서비스의 공공서비스로서의 성격에 주목한다. 하지만 국토교통부 등은 정책 대상으로서 대중교통을 public transit으로 번역하고 외국 문헌의 public transit을 대중교통으로 옮기고 있어 개념상의 정합성이 떨어진다. 여기서는 공공서비스로서의 기능에 초점을 맞춰 그에 해당하는 교통 분야를 다루므로 공공 교통이라는 개념을 사용하되, 정부의 법제도나 정책상 표현이 대중교통일 때는 해당 용어를 병용한다.

유재적 성격이 큰 자가용 등 개인 이동수단과 대비되는 개념으로 '공공 교통'을 사용한다. 여기에 특정한 교통수단이 가지고 있는 공공성의 측면에 주목하면 자전거와 보행 역시 공공교통의 범위에 포함시킬 수 있을 것이고 해당 범위는 좀 더 특정한 범주를 가지게 될 것이다.[2] 하지만 여기서는 개인 이동수단과 대비되는 수단으로서의 공공 교통만을 대상으로 삼는다. 다음 장에서는 우선 대중교통의 일반적인 현황을 버스와 지하철로 구분하여 다룬다. 대중교통에 대한 법적 정의는 "대중교통수단 및 대중교통시설에 의하여 이루어지는 교통체계"[3]와 같이 자기 수식적인 표현을 반복할 뿐 승객수송을 통해서 영리 행위를 한다는 특수한 사업구조에 대해서만 언급할 뿐 기타 자가 교통과의 차이를 설명하지 못한다. 이 때문에 상대적으로 중앙정부의 제도 범위에 속하는 항공이나 항만 그리고 철도와 같은 사항이 지방자치단체의 제도 범위에 속하는 버스나 지하철 등과 동일한 선상에서 다뤄지고 또한 어떤 경우에는 명확하게 대중교통이라고 규정되지 않았음에도 택시를 대중교통 논의에 포함하여 진행하는 사례도 발견된다. 이런 상황에서 이 글은 대중교통을 교통수단 이용의 일상성에 초점을 맞춰 좀 더 일반적이고 보편적인 수단에 초점을 맞췄다. 일반적으로 대중적이라는 말은 집단적 수송의 특징을 의미하기도 하지만 좀 더 평범하여 일상적으로 반복하여 경험하는 것을 뜻하기도 한다. 그런 점에서 대중교통의 가장 작은 범위는 버스와 지하철로 보고 이를 대상으로 하였다.

노동조합의 대응과 관련해서는 정의로운 전환에 대한 노동조합의 내부적 대응 방식을 유형화한 토비아스 칼트의 분석을 참조한다. 여기서 참조한다는 것은 해당 입론을 본격적인 분석도구로 사용한다는 것이 아니라, 대중교통 분야의 노동조합이 보인 현재의 대응을 분류하는 데 기준으로 사용한다는 것을 의미한다.[4] 그리고 마지막으로는 기후위기 대응의 여러 분야 중 특히 수송분야에서 대중교통이 가지고 있는 정세적 장점에도 불구하고 개별 교통수단의 영역에서는 수세적인 상황에 놓여 있는지에 대한 역설을 다루면서 '이중적 전환'이라는 개념을 통해서 기후위기 대응이라는 과제가 현행 교통 제도의 변화라는 제도변혁적 과제와 동시에 추진될 수

2) 현행 교통 법제는 대부분 수단별로 나열된 형태이고 교통수단 간의 정책적 위계가 모호하다는 특징을 가지고 있다. 명목상으로는 대중교통에 대한 육성이 명시되어 있지만 실질적으로 대중교통 육성을 위한 제도적, 재정적 구조가 매우 취약하고 해당 법률이 대중교통 이용자에 대한 지원보다는 대중교통으로 간주되는 민간사업자에 대한 지원 구조로 특화되어 있다는 점에서 한계가 있다고 평가할 수 있다.
이 때문에 모창환(2018)의 초기 교통기본법 제정 논의에서부터 최근 공공교통네트워크(2020), 교통기본법 제정을 위한 연속토론회 등 교통 시민사회단체에서는 공공교통이라는 개념을 통해서 이런 법제도적 한계를 극복하고자 하는 노력을 해왔다. 특히 기후위기 대응이라는 관점에서 모달 쉬프트에 대한 논의가 확대되고 공공교통에서의 공공성에 기후위기 대응관점이 강하게 반영되면서 지향으로서의 공공교통이라는 개념 역시 적극적으로 사용하고 있는 편이다.

3) 해당 정의는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」(제2조(정의))에 따른 것으로 그와 다른 「도시교통정비 촉진법」(제2조(정의))에서는 "교통수단이란 사람이나 물건을 한 지점에서 다른 지점으로 이동하는 데 이용되는 버스, 열차, 자전거, 그 밖에 대통령으로 정하는 운반수단"이라는 좀 더 일반적인 사항으로 규정하고 있다.

4) 이에 대한 구체적인 적용 사례는 이정희 외(2023), 『정의로운 전환을 위한 노동조합의 대응』의 제1장과 제2장 그리고 제7장 결론을 참조하면 된다.

밖에 없다는 점을 강조한다.

Ⅱ. 대중교통의 쟁점

현재 버스와 도시철도 산업의 가장 중요한 쟁점은 기후 위기와 같은 환경적 변화와 무관한 특징을 지닌다. 버스 산업의 가장 중요한 쟁점은 기존 민영제의 구조적 한계와 준공영제 도입 확대 그리고 이의 결과로서 사모펀드 등 산업 외 투기 자본의 유입이라는 점을 들 수 있다. 도시철도 산업의 가장 중요한 쟁점은 기존의 통합적인 네트워크 구조가 각종 민간투자 사업으로 분절되고 있고 이 때문에서 도시철도 수단이 가진 전통적인 효과성에 경영상의 효율성과 맞교환이 이루어지고 있는 점을 들 수 있다. 이 둘의 경향성은 모두 기후 위기라는 조건에서 볼 때 상당히 '탈 맥락적 특수성'을 보여주는 것이라 할 수 있다. 여기서 탈맥락적 특수성이라는 것은 기후 위기 시기에 공통적으로 강조되고 있는 모달 쉬프트의 구체적인 양상, 그러니까 재공영화라든지 더 많은 대중교통 인프라의 확대나 마쓰(MaaS : Mobility as a Service)와 같은 통합성의 증대 같은 것들이 한국의 교통 산업 내에서는 구조적으로 저지되고 있는 특징을 의미한다. 이런 특수성은 해외에서는 가장 적극적이고 효과적인 기후 위기 대응전략으로서 각광을 받고 있는 공공 교통 기반의 도시 전략이 왜 한국에서는 찾아보기 힘든지를 보여준다.

1. 버 스

한국의 버스 산업은 구조적 위기에도 불구하고 전 세계에 유례없는 재정보조 제도를 통해서 민영 구조를 존속시키고 있으며 전 근대적인 사업장 내 노동자(조합)와 사용자 간의 관계 형태 역시 유지된다는 특징을 지니고 있다.

가. 준공영제의 확대

버스 산업의 쇠퇴는 외부적 요인과 내부적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 외부적 요인은 1980년 후반 이후 경제성장으로 인한 자가용의 급격한 보급으로 인한 수용량의 감소를 들 수 있다(강상옥 외, 2012). 하지만 이런 외부적 요인이 1990년대 이후 강화될 수밖에 없었던 것은 지역별로 소규모 독점 체계로 운영된 민영 버스체계의 내부적 요인에 의해 더욱 증폭되었다. 실제로 버스업체는 1990년 후반까지 별다른 경영 요인의 혁신이 없어도 안정적인 수익을

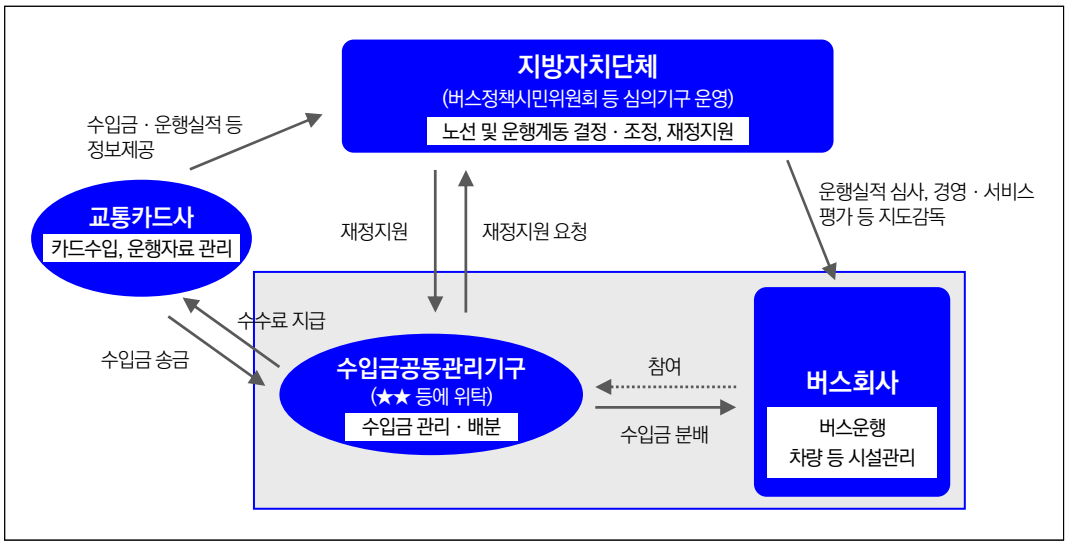
보장받을 수 있는 지대 추구형 사업이었다.

그러다가 1990년을 정점으로 이용 승객 수는 급격하게 줄어들어 2010년에 이르기까지 1980년대 수준에도 못 미치게 되었다. 애당초 승객 개발이라는 것이 불필요한 독점 사업이었던 탓에 이용자들의 교통수단 변화 패턴에 적극적으로 대응하기 힘들었고, 수익이 나지 않으면 노선을 줄이거나 배차를 줄이는 방식으로 비용을 줄이려는 단기적인 경영 방식이 전면화되면서 서비스의 악화가 자가용으로의 수단 전환을 촉진하는 악순환을 가져오게 된 것이다.

이런 경향을 구조화한 것이 1990년대 중반부터 시행된 적자 지원 제도라고 할 수 있다. 한편으로는 반복적인 요금인상을 통해서 단기적으로 재정 지원 부담을 줄이는 대신 장기적으로 자가용 교통과의 가격 차이를 줄이는 대증요법이 반복되었고, 경영상의 어려움을 임금이나 퇴직금과 같은 노동비용 감소로 해결하려는 전근대적인 경영방식으로 인해 산업구조의 문제점을 내부화했다. 실제로 도시화가 급격하게 이루어졌던 1985년에서 1990년 사이에 전국적으로 버스업체가 늘었지만 1995년을 기점으로 급격하게 줄어든다. 흥미로운 것은 1995년 수준의 업체 수가 2010년까지 크게 변동이 없다는 것이다. 반면 차량의 보유대수는 업체 수가 줄었음에도 불구하고 오히려 늘어나는 경향을 확인할 수 있으며 일종의 영업권이라 할 수 있는 노선의 수도 늘어났다. 하지만 고용 인원의 변화는 그에 비례하지 않는다.

즉 정부의 재정지원 제도는 소규모 지역별 독점을 더욱 심화하는 방식으로 나타났는데, 이는 경영의 규모화를 통한 개선이 아니라 오히려 지역의 대중교통 서비스가 민간 사업자에게 더욱 독점화되었다는 것을 의미한다. 이런 상황이 2004년 버스 준공영제의 도입 이후에 완전히 구조화된다. 문제는 이와 같은 준공영제의 문제가 2004년 제도 도입 이후에 지속적으로 반복되고 있다는 것이고, 특히 제도 시행이 10년이 넘어선 시점에도 지속적으로 보조금의 과다 지급이나 오지급 등에 대한 지적이 나오는 것은 단순히 제도 운영상의 미흡이라기보다는 준공영제라는 제도 자체가 내재하고 있는 구조적인 오류로 보는 것이 타당하다. 버스준공영제가 유사한 문제점을 반복적으로 보이는 가장 근본적인 이유는 지방정부와 버스업체 간의 제도적 비대칭성이 해소되지 않았기 때문이다. 2004년 서울시의 제도 도입 이후 반복적으로 인천시나 부산시 등 준공영제를 도입하는 지방자치단체마다 마치 준공영제를 통해서 노선조정 등 버스 운영체계와 더불어 버스업체의 경영구조에 대한 진단을 하는 것처럼 말하지만 이는 사실과 다르다. 왜냐하면 기본적으로 현행 버스준공영제가 협약에 의한 사적 관계를 통해서 형성되었다는 점 그리고 그 협약의 당사자가 개별 버스업체가 아니라 사업자 단체인 지역 사업자조합이라는 점 때문이다. 즉 개별 업체의 책임은 지급받는 보조금의 반대 급부적 성격에 의해 부과되는 것이지만 해당 업체가 책임을 지지 않는다고 해서 결정적인 불이익이 발생하지는 않는다. 부분적으로 보조금 지급에 영향을 미치겠지만 그것은 어디까지나 운영비용의 보전과는 다른 이윤 등 부과적인 요소에 한정될 뿐이다. 이렇게 본다면 지방자치단체가 행사할 수 있다고 말하는 노선조정권

[그림 1] 현행 버스준공영제의 운영 체계



자료 : 감사원(2021), 재인용.[5)]

역시 반대급부로 제공하는 재정 지원의 충분성에 의해 보장되는 것이지 민간 업체에 강제적으로 특정 노선의 운행을 요구할 수는 없다.

특히 사업자 조합을 통해서 간접적으로 지원하는 구조이기 때문에 개별 업체들의 실제 경영 상황 등이 공개되기보다는 사업자 조합을 통해서 '합산되고 조정된 형태'의 총액으로 보조금 지급 요청이 이루어진다. 실제로 서울시 등 각 지방자치단체의 버스준공영제에 따른 보조금 총액의 지급은 개별 적자항목에 대한 지급이 아니라 총액 수준에서의 조정과 지급 방식으로 이루어진다. 특히 [그림 1]에서 보듯이 수입금을 관리하는 기구 자체가 버스 사업자 조합 내부 기구라는 점에서 준공영제가 가지고 있는 한계는 명확하다.

나. 사모펀드의 침투

준공영제 도입 이후 버스 산업에 있어서 가장 중요한 변화는 사모펀드라는 투자 펀드가 버스 업체를 인수하고 있다는 점이다. 실제로 버스 산업은 타 산업 영역에 비해 배타성이 매우 높고

5) 위의 구조는 보조금을 지급하는 지방자치단체가 버스사업자 조합에서 운영하는 수입금공동관리기구와 개별 버스회사를 분리하여 관계하고 있는 준공영제 제도의 특징을 보여준다. 기본적으로 개별 버스회사에 대한 재정지원이 조합을 경유하여 지급되기 때문에 지방자치단체가 버스회사에 대해 행사하는 심사나 지도감독은 직접 관리보다는 간접적인 방식으로 진행된다. 특히 버스 업무를 담당하는 부서의 순환 구조를 고려하면 이런 관리 감독은 형식적으로 이루어질 수 있다는 우려가 생긴다. 실제로 보조금 지급 방식이 집단적 정산 방식이기 때문에 특정한 업체를 규제하기 위한 지급 제한조치를 하기 어렵다.

실제 버스업체의 매각과 매입 등이 비공식적으로 이뤄진다. 현행 법령상 버스업체의 양도와 인수는 사전 신고나 허가 방식이 아니라 사후 신고를 통해서 가능하기 때문에 지방자치단체가 해당 과정을 사전에 파악하는 것조차 쉽지 않다. 그런 면에서 아예 성격을 달리하는 사모펀드가 버스업체를 인수하면서 영향력을 확대하고 있는 것은 매우 이례적인 일에 해당된다. 특히 사모펀드가 준공영제를 시행하는 지역을 중심으로 확대되고 있다는 점에 주목할 필요가 있는데, 실제로 대표적인 버스 사모펀드인 차파트너스는 2023년 상반기 기준으로 서울에 6곳, 인천에 9곳, 대전에 2곳을 인수한 것으로 확인되었고 모두 준공영제를 시행하고 있는 곳이다. 이렇게 준공영제가 시행되는 곳에서 집중적으로 사모펀드 버스업체가 늘어나는 데에는 준공영제가 보장하는 수익이 존재하기 때문이다.

문제는 이런 사모펀드의 진입이 여타 산업에서와 다르게 기존 버스 사업자와의 마찰 없이 등장하고 있다는 점이다. 상식적으로 고정적인 이익이 보장된다면 기존 산업 내 행위자의 입장에서 이를 지키기 위한 저항이 있으리라고 기대할 수 있지만 실제로 그런 일이 가시적으로 확인되지 않는다. 이는 현행 준공영제하에서 사모펀드의 진입이 기존 버스 사업자들의 이해관계에 부합한다는 것을 의미한다. 실제로 차파트너스의 버스업체 인수는 인수 이후 합병 방식이 아니라 기존의 업체를 그대로 유지하는 형태로 투자 펀드의 자회사 형태로 유지되는 방식이다. 자연스럽게 기존 업체의 경영진들이 유입되는 경우가 많고 특정한 업체의 경영진이 사모펀드에 의해 고용된 전문경영인으로서 활동한다. 무엇보다 사모펀드로 인수되면서 오히려 배당성향은 더욱 커져서 기존 사업자와 사모펀드가 모두 윈-윈 하는 단기적 이해 일치가 발생한다.

특히 차파트너스가 재무적 투자자들에게 제공한 투자제안서를 통해서 확인해보면, 이미 기투자한 버스업체의 유보금과 이후 안정적인 재정 지원금을 통해서 최소 15%에서 18%의 배당을 2020년에 시행했으며 2021년 상반기에도 6%에서 8.8%에 달하는 배당을 진행한 것으로 보고하고 있다.

다. 노사담합구조의 고착화

이런 버스 산업의 변화 과정에서 준공영제 전환을 반대하는 노동조합의 대응을 찾아보기 힘들다. 오히려 준공영제 방식의 운영체계 도입을 강제하는 데 더욱 힘을 쏟는 경향이 확인된다. 가장 대표적인 사례가 경기도 버스준공영제 도입 과정이다. 전국자동차노동조합연맹 경기도버스노동조합협의회는 2022년 7월 경기도지사 인수위원회가 버스 준공영제 도입에 대한 공약을 '보류'로 결정하자 파업을 예고했다.[6] 경기도지사가 후보시절에 시내버스 준공영제를 도입하면서 버스요금을 현재 1,450원에서 1,250원 수준으로 낮추는 방안을 내놓았다가, 이것이 비현실

6) 서울신문(2022. 7. 19.), 김중래, 「경기도 시내버스 준공영제 제동 기류… 노조 총파업 예고」.

적이라는 이유로 평가되었기 때문이다. 흥미로운 것은 해당 사항이 노동조합의 요구에 의해 후보자가 공약한 사항이라는 것인데, 이 논란 과정에서 요금 인하라는 정책 목표는 사라지고 준공영제 제도 도입 여부만 남게 되었다.

노동조합이 버스준공영제 도입에 적극적인 이유는 사업자와의 별다른 갈등 없이도 노동조건을 개선시킬 수 있기 때문이다. 즉 준공영제하에서는 버스 산업이 가지고 있는 부실한 노동 구조의 비용을 공공비용으로 손쉽게 전가할 수 있다. 실제로 2019년 전국자동차노동조합연맹 차원에서 전국적인 동시 파업이 진행되었을 때 핵심적인 요구 사항으로 임금인상과 정년연장이 제기되었고 지역별 노동조합의 요구가 수용되어 타결된 곳의 상당수는 준공영제를 시행하고 있는 것으로 확인된다.

이와 같은 현상은 2022년에도 반복되었는데 서울시버스노조의 경우 임금에 대해 기존보다 8.09% 인상을 요구하면서 파업을 예고했다. 특히 해당 시점은 서울시가 대중교통요금 인상 계획을 발표하고 이를 추진하다가 정부의 요구에 의해 요금인상을 보류했던 시기라는 점에서, 사실상 요금인상 불발이 버스 파업의 빌미가 되었다는 평가를 받았다. 즉 서울시로 하여금 요금을 인상하던지 아니면 보조금을 높여서 임금을 인상을 하라는 양자택일을 강제한 것이다. 요금인상이나 보조금 증액은 모두 버스 사업자도 바라는 요구라는 점에서, 실제 버스 노동조합의 요구는 버스 사업자의 이익과 전혀 상충되지 않는 방식으로 반복된 셈이다. 이 과정에서 버스 노동조합은 공공서비스로서의 특징을 강조하면서 이에 대한 임금 보상을 요구할 뿐이고 요금 인상 동결에 대해서는 “정치권의 인기 영합적인 정책기조”[7]라는 입장을 밝혔을 뿐이다.

2. 도시철도

도시철도는 서울 1호선에서 4호선까지의 1기를 거쳐서 2001년까지 완공된 5, 6, 7, 8호선이 신설되면서 도시 교통 내에 가장 큰 비중을 차지하는 교통수단이 된다. 국가 차원에서 건설된 부산 지하철(1985년 개통)을 제외하고 대구 지하철(1997년 개통), 인천 지하철(1999년 개통), 광주 지하철(2004년 개통), 대전 지하철(2006년 개통) 등도 모두 서울 2기 지하철 신설과 겹치는 시기로 볼 수 있는 만큼, 도시 교통에서 도시철도의 비중이 높아진 것은 2000년 이후의 일이라고 볼 수 있다. 이후 지속적으로 노선이 연장되고 신설되면서 지속적으로 국내 여객 수송의 10% 내외를 담당하고 있다.

7) 내일신문(2022. 4. 25.), 한남진, 「전국 노선버스 26일 동시 멈춰서나」. https://m.naeil.com/mnews_view.ph_p?id_art=421274

가. 민간투자사업의 확대

한국의 민간투자사업은 해외의 경향과 다르게 2010년 글로벌 경제위기 이후 더욱 정책적으로 확대되고 강화된다는 특징을 보이는데, 특히 2019년에 사회기반시설에 대한 민간투자법에서 제5조의 규정을 통해 민간투자와 관련한 정책의 수립 및 적정성에 대한 사항을 심의하도록 한 민간투자사업심의위원회를 우회하는 '민간투자활성화 추진협의회'라는 임의조직을 구성하여 운영한 이후부터 이런 경향성은 두드러지게 강화되기 시작했다. 그도 그럴 것이 해당 협의회는 기존 전문가 중심의 심의기구라기보다는 기획재정부 2차관과 관계부처 그리고 광역지방자치단체로 구성된, 사실상 민간투자사업의 특정한 이해관계를 가진 기구였으며 애당초 해당 추진협의회이 목적이 "신규 민자 프로젝트를 발굴 추진하는 것"(기획재정부 보도자료, 2019년 민간투자사업 추진 방향 발표, 2019. 3. 13.)이라고 밝힌 바 있다. 특히 2020년 민간투자사업법의 개정은 도시철도 등 철도 분야의 민간투자사업에도 직접적으로 영향을 미치는데, 같은 해 3월 법 개정안을 발표한 후 바로 같은 해 6월에 '철도 분야 민간제안 민간투자사업 확대 방안'을 별도로 발표했다. 해당 내용에는 민간제안 사업 우선검토 대상 선정 기준이 포함되었는데, 가급적 신규 도시철도 사업은 민간투자사업으로 추진하라는 지침으로 볼 수 있다. 이와 같은 선정기준은 철도 운영의 효율성과 효과성보다는 민간사업의 확대에만 초점을 맞춘 한계를 여실히 보여주는 것으로 간선 기능을 제외한 노선이라면 사실상 도시철도의 경우에는 거의 대부분을 민간투자사업으로 추진하라는 의미가 되는 것이다. 특히 단독운영이 가능해야 한다는 조건은 기존 도시철도망과 네트워크를 공유하지 않는 것을 조건으로 하는 것이어서 사실상 교통정책의 효율성보다는 민간사업자의 사업 분리를 더욱 우선시하는 것으로 이해할 수 있다.

이렇게 추진된 도시철도 분야의 민자 사업은 내부 재정적 측면에서 다음의 공통점을 가진다.[8] 우선, 사업의 유형과 상관없이 부채비율이 악화되고 있어 사실상 부실화되는 구조를 보이고 있다는 것이다. 둘째, 이의 주요한 원인으로는 운영수익 요소보다는 장기차입금과 미지급금과 같은 경영상의 요인에 의한 것이 크고,[9] 셋째, BTL과 BTO 간의 사업구조에서의 특수성이 회계구조에서는 반영되지 않는다는 점이다.[10] 이와 같은 특징은 일반적인 민간투자사업이 가

8) 해당 부분은 필자가 공동연구진으로 참여한 전현우 외(2023)의 내용을 요약한 것이다.
9) 실제 운영수입의 감소가 법인 적자의 표면적인 이유이지만, 구조적으로 보면 사업의 규모에 비해 특수목적법인의 출자자들이 마련한 자기자본이 적어 차입금에 의존할 수밖에 없는 구조가 시행사의 부실화에 더 큰 원인으로 보는 것이 타당하다.
10) 민간투자사업에서 BTL(Bulid Transfer Lease)은 민간투자사업자가 시설을 설치한 후 해당 소유권을 공공으로 넘기되 초기 투자비와 기대이익을 포함한 임대료를 (사실상 사업 자체의 수익성과 상관없이) 장기적으로 보장받아 회수하는 모델이라면, BTO(Bulid Transfer Operate)는 민간투자사업자가 시설을 설치한 후 운영상의 독점권과 자율권을 통해서 일정 기간 동안 영업을 통해 초기 자금과 기대 이익을 회수하는 모델이다. 구조에서 알 수 있듯이 상대적으로 사업 수익보다 공익성이 높은 시설은 BTL로, 사업 운영상의 변동성이 큰 사업은 BTO로 하는

지고 있는 한계를 고스란히 보여준다는 점에서, 특히 회계적으로 장기차입금과 미지급금의 규모화를 통해서 시행사의 구조적 부실화를 만든다는 경로가 공통적으로 나타나는 것을 보여주는 것이다.

문제는 이런 상황은 특수목적법인은 부실하지만 재무적 투자자나 건설 투자자는 전혀 손해를 보지 않는 다는 점이다. 그리고 이 한계 내에서 도시철도에서 일하는 노동자들의 노동조건은 지속적으로 하향하는 경향성을 보인다.

나. 사업장 내 노동구조 단절

이영수 외(2020)에 따르면,[11] 민자 재정 도시철도 사업의 운영구조에서 재정사업과 다른 점은 인력구조에서 특히 두드러진다. 민자사업에 경제적 효율성이 있다고 하더라도, 이는 인건비를 삭감하여 얻은 저품질 일자리에 기반하는 것일 뿐이라는 것인데, 실제로 재정사업으로 건설하고 운영하는 사업장은 단위 Km당 20명 내외의 인력을 운영하지만 민자사업 현장은 10명 내외를 보이고 있다. 민자 도시철도는 1/2 수준의 인력으로 동일한 궤도 사업의 업무를 수행하고 있는 것이다. 구체적으로 용인경전철의 경우 Km당 11.5명의 인원이지만 재정사업으로 운영하고 있는 대구3호선은 21.8명이 운영하는 것으로 나타났다. 특히 대구3호선은 용인경전철과 같은 무인운행시스템으로 운영한다는 점을 고려하면, 운영 형태의 특수성으로 보긴 어렵다. 뿐만 아니라 공기업의 경우에는 동일한 사업장 내에 직무 구분을 통한 외주 사업체가 없는 반면, 민자사업으로 운영하는 용인경전철에서는 기술 분야의 외주화가 확인된다.

이는 결국 도시철도 분야의 민간투자사업 확대가 내부적인 의도적 부실화의 경향에 의해 지속적으로 사업장 내 고용구조를 비롯한 노동구조를 왜곡시킨다고 볼 수 있다. 이런 상태에서 다시 재공영화를 한다는 것 자체가 구조적인 어려움을 만들 수 있다. 이를 가장 잘 보여주는 것이 바로 기존 도시철도 등 철도 분야의 퇴직자로 구성된 촉탁직 직무의 증가다. 실제로 김포골드라인의 경우에는 만 61세 이상의 계약직인 업무직 중 서울교통공사 출신이 80%에 달하는 것으로 조사되기도 했다(이영수 외, 2020). 현행 민간투자사업으로 운영하고 있는 도시철도와 공기업이 운영하고 있는 지하철 사이에는 노동구조 자체가 아예 다르게 편성되는 것이다.

그런데 민간투자사업화된 도시철도 사업은 이보다 더욱 심각한 문제를 만들어낸다. 그것은 동일한 사업장 내에서 유사한 업무를 함에도 불구하고 완전히 다른 노동조건에 놓이게 되는 것

것이 일반적이다. 특히 후자의 경우에는 리스크에 대한 자기책임이 해당 사업자가 사업 운영의 자율성을 보장받는 근거다. 하지만 2019년 이후, 소위 수익이나 비용을 나누는 모델이 일반화되면서 기존 민간투자사업 모델 간의 직접적인 차이가 사라졌다.

11) 이영수 · 김상철 · 변현석(2020), 『궤도 민자사업의 문제점 분석과 공영화 전략 모색 연구』, 사회공공연구원.

으로, 가장 대표적인 것이 서울교통공사가 운영 중인 회사 내 회사 CIC(Company-In-Company)라고 부르는 형태다. 서울 지하철 9호선은 원래 서울시의 제3기 지하철 계획에 포함되었던 것이지만 노선이 분할되어 우선 민간투자사업이 가능한 구간부터 시행된 노선이다. 그래서 연속적인 노선임에도 불구하고 운영사가 3개로 나눠서 운영하는 구조를 가지게 되었다.

지하철 9호선 1단계는 맥쿼리가 투자자로 참여한 대표적인 민간투자사업으로 2012년 서울시와 요금인상 문제를 두고 논란을 빚다가 예상 투자수익을 일시에 보장받는 방식으로 투자자에서 물러나면서 재구조화가 진행된다. 그러면서 이후에 개통된 2, 3단계 구간에 대한 운영을 서울시가 직접 운영하기로 한다. 문제는 이를 기존 서울교통공사가 직접 운영하는 방식이 아니라, 서울시가 서울교통공사를 대상으로 위탁 운영하는 방식으로 했다는 점이다. 이의 직접적인 이유는 지하철 9호선 1단계의 위탁구조와 유사하게 만들고자 하는 것이지만 그보다 더 구조적인 이유는 이미 민간운영사가 운영하고 있는 지하철 9호선 1단계 구간과 서울시가 재정으로 건설하고 운영하는 2, 3단계 구간 사이에 노동조건을 맞추기 위한 목적이 컸다. 서울시는 이런 형태에 대해 직영구조를 유지하기 위한 불가피한 일이라고 했지만 오히려 운영 과정에서 부담해야 할 노동 비용을 줄이기 위한 방편[12]이라고 보는 것이 정확하다. 문제는 이런 구조가 이후 통합적인 교통체계를 도입하는 데 걸림돌이 될 것이라는 점이다.

Ⅲ. 교통 분야 기후위기 대응 현황[13]

정부가 실제 수립한 기후위기 관련 계획의 달성여부를 평가한 보고서는 온실가스종합정보센터가 제2차 기후변화 대응 기본계획[14]에 따라 2020년에 수행한 '2018~2019년 국가 온실가스

12) 서울교통공사 본 조직의 노동조건과 회사 내 회사 형태로 고용된 노동자 간의 차이는 다음과 같다(2020년 기준).
- 직종별 · 분야별 다양한 근무형태에 따른 비숙박 근무, 통섭근무, 1인(역사) 근무 만연.
- 자회사 정규직 정원 대비 업무직(계약직) 고용 비율이 높으며 전체 업무직 중 모기업(서울교통공사) 출신 재직 비율도 높음.
- 이직률과 이직 예고율(이직의지를 의미하며, 다른 궤도공기업 입사시험 당일 유고율)이 높음.
- 연봉제 임금형태이며 모회사(서울교통공사) 대비 저임금.

13) 해당 내용은 상대적으로 교통 분야의 대응 결과가 적다. 이는 성과 자체가 전기차 공급 등 에너지원의 교체에 초점을 맞춘 정책에 집중된 탓에 항목 자체가 매우 적다는 것과 함께 여전히 지방자치단체의 수준에서 구체적인 대응계획이 나오지 않았다는 것에 기인한다.

14) 해당 기본계획은 기존 저탄소녹색성장 기본법 제40조에 따라 수립되는 20년 계획으로 5년마다 수립하여 시행하도록 한 법정 계획으로, 제1차 계획은 2016년에 수립하여 2036년을 계획연도로 하여 수립되었고 이어 2020년에 2030년을 계획연도로 하는 제2차 계획이 수립되었다. 온실가스 감축 이행실적 평가는 제2차 계획을 근거로 시행하는 것이고, 제1차 계획 중인 2018년에 한국의 정부 차원 온실가스 감축 계획이 수립되었다.

감축 이행에 대한 평가'가 전 분야 평가서로서 최초에 해당된다. 그리고 이어서 나온 것이 2022년 12월에 공개된 2021년 온실가스 감축 이행실적 평가인데, 이는 2021년에 상향된 국가감축목표가 아니라 2018년에 발표된 국가감축목표에 따른 연도별 감축목표 기준을 평가한 것이다. 이에 따르면 제1차 계획 기간 중인 2016년부터 2020년까지 대체적으로 늘어난 것을 확인할 수 있다(코로나19 시기였던 2019년과 2020년엔 예외적으로 줄었으나 2021년에 다시 상승 중이다).

실제 이행실적을 보면 교통 전 분야는 2018년 기준 감축목표에 비해 2021년 기준으로 7.4% 초과한 것으로 평가된다. 이는 건물 분야에 이어 가장 높은 초과 수준이다.[15] 즉 수송 분야의 온실가스 배출은 지속적으로 늘어나고 있는 것이고 사실상 기존의 기후위기 대응 계획 상 수송 부분 전략은 실패한 것이다.

흥미로운 것은 이런 결과가 기존의 기후변화 대응 기본계획상에 제시된 목표 사업들을 달성하지 못했기 때문이 아니라, 비교적 달성했음에도 불구하고 나타난 결과라는 점이다. 실제 수송 부문의 이행지표는 정량지표 15개와 정성지표 4개로 구성되어 있는데 이 중 측정 데이터가 없는 경우를 제외하고 측정가능한 정량지표 9개 중 5개를 목표 달성으로, 정성지표(세부지표 포함) 5개 중 3개를 목표 달성으로 평가해 상대적으로 인색한 정부의 온실가스 대응 정책에 대한 평가에 비해 목표 지표의 달성 비율은 높아 보인다.

이는 목표를 달성하지 못했기 때문이 아니라 애당초 개별 사업의 내용 자체가 온실가스 감축이라는 목표에 맞춰 만들어졌다기보다 현재 수용할 수 있는 사업으로 선별화되었다는 것을 의미한다. 즉 현행 온실가스 감축사업 자체가 수송 분야 온실가스 감축 자체에 효과적이지 못하다는 것을 의미한다. 실제로 해당 보고서는 "수송 부문 온실가스 감축은 에너지집약도와 탄소집약도 개선에 집중해야 하며, 특히 수송 부문 전체 배출량의 95% 이상을 차지하는 도로 부문을 대상으로 이루어질 필요가 있다"(온실가스종합정보센터, 2022: 127)라고 하면서도 현재의 지표에서는 "수송 수단별 목표 배출량을 제시하지 않았기 때문에 수송 수단의 전환효과를 분리할 수 없다"(123)라고 언급한다. 이는 현재 수송 부문의 온실가스 감축 지표 자체가 실질적인 온실가스 감축 목표를 달성하는 데 한계가 있음을 보여준다.

하지만 이런 평가에도 불구하고 2023년 3월에 확정 발표된 '국가 탄소중립 녹색성장 기본계획'에는 2021년 상향된 국가감축목표에서 제시하고 있던 핵심적인 지표들 대신 기존의 2018년

15) 해당 지표는 자칫 혼동을 줄 수 있는 표현을 사용하고 있다. 이를테면 감축목표의 초과는 자연스럽게 '더 많이 감축했다'는 인식을 주지만, 오히려 그 반대로 이해하는 것이 맞다. 즉 감축목표 초과율이라는 것은 목표를 달성하지 못하고 배출량이 초과했다는 뜻이다.
"한편, 건물부문은 목표 대비 배출량 6.8%(8.7백만 톤)를 초과하였고 공공기타 부문은 15.8%(2.5백만 톤), 수송 부문은 8.0%(7.4백만 톤), 폐기물 부문은 16.1%(2.3백만 톤), 농축산 부문은 7.6%(1.5백만 톤)를 각각 초과하였다."(온실가스정보센터, 2022: 22).

감축계획과 유사한 형태로 퇴행하고 말았다. 기존의 화석연료를 전기에너지나 수소에너지로 전환하는 것은 두 가지의 전제 조건이 충족되어야 효과적일 수 있다. 하나는 기존 내연자동차를 대체하는 효과인데 실제 EU 등의 국가에서는 내연자동차의 등록 시기를 2030년 전후로 정하고 이를 점차 앞당기고 있는 것은 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 하지만 한국의 대책에서는 내연자동차 등록 제한에 대한 사항은 없다. 그러면 최소한 기존 내연자동차를 전기자동차로 전환하기 위한 조치가 있어야 하는데 이런 조치 역시 없다. 그러다 보니 기존의 내연자동차가 자연스럽게 전기자동차로 전환하는 것을 기대해야 하는데 이럴 경우 전환 속도는 매우 더디게 된다. 그래서 기본계획(2023)상 수송 부문의 경우 2030년까지는 온실가스 배출량이 늘어나는 것으로 추산하고 있을 정도다. 기존 2021년 계획에서는 가장 우선순위에 있었던 자동차 총주행거리 관리가 사라졌다. 이는 수단 간 전환이라는 명시적인 목표가 사라졌음을 의미한다. 대신 대중교통 활성화, 수요관리를 병행하여 자가용 내연차 이용량 감축 추진이라는 목표가 후순위로 반영되었다.

구체적으로 보면 대중교통 경쟁력 강화를 위하여 '지자체별 대중교통 수송분담률 목표설정을 유도하고 지속가능 교통도시평가에서 대중교통 활성화 평가를 강화한다'는 것과 '대중교통 환승할인, 소득공제, 요금제, 탄소중립 포인트 제공 등 인센티브를 다양화하고 이용범위를 확대하겠다'는 계획이 제시되었다. 하지만 이를 실현하기 위한 구체적인 방안들이 제시되지는 못했다. 대표적으로 이런 목표를 달성하기 위한 연도별 계획이나 부문별 계획이 별도로 구체화되지 못한 상태다. 특히 안타까운 것은 해당 계획을 수립하는 과정에서 실제 수송 분야의 주요한 주체들이 논의과정에 참여할 수 없었다는 점인데, 교통수단의 전환을 위해서는 무엇보다 이용자인 시민들의 인식변화와 참여가 중요하고 또 정책의 효과를 극대화하기 위해 기존의 운송 산업 내의 제도적이고 구조적인 문제를 해결하기 위한 논의가 필요하나 이런 사전 과정은 제도적으로 보장되지 못했다.[16)]

Ⅳ. 노동조합의 대응 전략

한국의 운수분야 노동조합은 교통수단별로 구분된다. 대표적으로 철도와 지하철 그리고 버스, 택시가 그것이다. 하지만 법적으로 철도는 「철도산업발전기본법」에 규정되어 있고 도시철

16) 실제로 2021년 국가감축목표를 재설정하기 위한 탄소중립위원회의 구성에서도 교통 분야의 경우 이용자 위원의 위촉이 없었던 것은 물론이고 산업별로 진행한 내부 간담회에서도 사업자나 노동조합에 대한 의견청취는 있었지만 이용자에 대한 조사는 여론조사나 인식조사에서도 단 한 번도 실시된 바 없다.

도는 「도시철도법」, 버스는 「여객자동차 운수사업법」, 그리고 택시는 「택시산업발전법」에 의해 개별적으로 나열되어 있다. 상대적으로 포괄적인 법률로서 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에는 버스, 도시철도, 철도, 여객선, 도선 등으로 나열되어 있어 여기서는 택시와 항공이 제외된다.

이런 특징에 의해 노동조합 역시 개별 법제로 구분된 교통수단별로 구성되어 있는 것이 일반적인데, 통상적으로 육상교통과 그 외 교통 수단별 구분이 대분류라면 육상교통 내에서는 궤도를 이용한 수단들로 철도와 지하철이 전국철도지하철노동조합협의회(공공운수사회서비스노조, 이후 공공운수노조)와 같은 형태로 업종별 노동조합으로 구성되어 있고 버스와 택시가 개별로 연맹(전국자동차노동조합연맹)이나 본부(민주버스본부) 등의 형태로 구성되어 있는 것이 일반적이다. 그러다 보니 교통산업 전반을 아우르는 노동조합 단위는 존재하지 않고 그에 따라 교통산업 내에서의 일반적인 노동조합 전략을 살펴보는 데는 한계가 있다, 그나마 산별 노동조합으로 묶여 있는 공공운수노조의 경우에는 운수협의회를 구성하여 궤도 중심의 업종 노동조합과 버스, 택시 등 도로 중심의 업종 노동조합 그리고 화물과 같은 운송사업 내의 노동조합이 공동의 이해관계를 위해 협의를 하고 있는 수준이다. 공공운수노조는 2021년 9.2 노정합의 이후 적정인력 확보, 의료공공성 확대 등과 관련한 정책이 제대로 집행되지 않아 현장의 어려움이 가중되고 있다고 보고 2023년 2월 정기대의원대회에서 현장의 인력 문제 해결과 노동개악 저지 등을 목적으로 하는 7월 총파업 투쟁을 결의하였다. 공공운수노조는 다음의 7대 요구안을 제시했다.

△비싼 간병비 해결을 위한 간호간병통합서비스 전면 확대
△환자 안전을 위한 간호사 대 환자 비율 1:5 제도화와 적정인력 기준 마련
△무면허 불법의료를 근절하기 위한 의사인력 확충
△필수의료서비스를 책임지는 공공의료 확충
△코로나19 전담병원 정상화를 위한 회복기 지원
△코로나 영웅에게 정당한 보상과 9.2 노정합의 이행
△노동개악 중단과 노동시간 특례업종 폐기

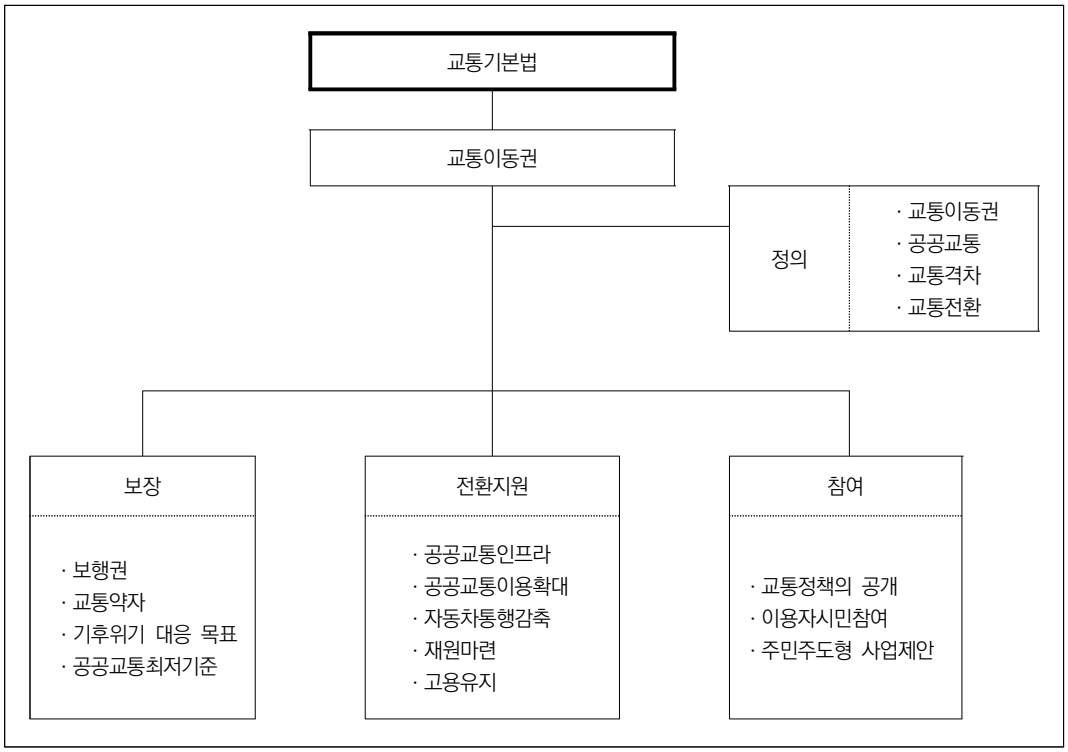
공공운수노조는 이런 요구를 관철하기 위해 정부에 대한 협의요청과 기자회견, 집회 등을 하였으나 이에 대한 상황변화가 없자, 7월 13일과 14일 이틀 동안 총파업을 진행했다. 당초 공공운수노조는 요구안이 관철될 때까지 전면 파업을 하려고 했지만 핵심 의제에 대한 사회적 관심을 촉발시키고 어느 정도 공감대를 형성했다는 판단, 그리고 보건복지부 등 정부와의 협의가 어느 정도 진행되고 있는 점을 고려해 파업 장기화에 따른 환자 안전 우려 등을 고려하여 2일간의 파업을 마무리하였다.

1. 국내 노동조합 대응 사례

가. 교통기본법 제정 논의

교통기본법은 2020년부터 기후위기 문제와 교통 불평등 문제를 해결하기 위한 교통 분야의 종합적인 대응을 위한 방법으로 공공교통네트워크 차원에서 제안된 것이다. 이후, 교통기본법은 공공운수노조 차원에서도 핵심적인 교통 분야 과제로 흡수하였다. 현재 '교통기본법'은 일본과 프랑스에서 제정되었는데 전 세계적으로 보더라도 일반적인 법률이라고 하기 힘들다. 하지만 한국과 같이 교통수단 개별 법제 중심의 교통법률 체계에서 공공 교통 중심의 수단 내 위계 구조를 재편하고 교통 정책의 사회적 목표를 새롭게 설정하는 한편 중앙정부와 지방정부의 교통재원 구조를 통합적으로 활용하기 위해서는 기본법 형태의 법률이 필요하다는 판단이었다.[17]

[그림 2] 교통기본법 제정안 구조



자료 : 공공교통네트워크 정책위원회(2022), 「교통기본법안 성안 제안」, 공공교통네트워크.

17) 김상철(2020), 「코로나19시대, 도시교통의 과제 및 교통기본법」, 『공공운수노조 워크숍 "지속가능한 공공교통 재편 방향"』, 공공운수노조.

교통기본법 논의 과정에서 전국지하철철도노동조합협의회는 교통기본법 제정을 자체의 핵심적인 정책 요구사항으로 반영하고 이후 2022년 공공운수노조 차원의 대선 정책 제안에 교통 분야의 핵심적인 내용으로 교통기본법 제정이 포함되었다. 공공운수노조 차원에서 제시하고 있는 교통기본법은 기존 교통기본법 논의의 한계에서 벗어나 교통수단 간 역할과 더불어 기후위기 시기의 온실가스 감축을 공공교통 활성화를 통해서 추진해나간다는 기본적인 원칙과 더불어 현재 중앙정부가 독점하고 있는 교통 관련 목적 재원을 지방자치단체로 이관하는 내용을 담고 있다. 특히 재원 구조에 있어서 지방 이양을 주장하는 맥락에는, 한국의 교통정책이 인프라 구축은 중앙정부, 인프라 운영은 지방자치단체라는 이상한 역할 분담 구조에 의해 운영부담이 지속적으로 지방자치단체에 전가되어 왔다는 배경이 있다. 특히 이 부분은 지방자치단체의 공사 형태로 운용되고 있는 도시철도의 경우에는 노동 조건의 개선 등에 핵심적으로 영향을 미치는 요인이다.

그 외에 시민들의 공공교통 정책 참여와 같은 거버넌스 구조에 대한 사항이나 플랫폼 사업 내에서의 노동권 보호와 관련한 사항도 중요하게 반영되어 있다.

나. 노동조합 내부 주체화

공공운수노조는 기존의 협의회, 본부 체계로 되어 있던 개별 운수 분야의 노동조합들을 통합하여 운수협의회를 구성하였다. 2021년 조직 내부 논의를 시작하여 2022년에 공식적으로 운수협의회 구성을 완료했다. 여기에 포함된 공공운수노조 가맹조직은 화물연대본부, 공항항만운송본부, 민주버스본부, 철도지하철협의회, 택시지부다. 운수협의회 구성에 맞춰 공공운수노조 차원에서 '공공교통 비전'을 별도로 발표했는데 산별연맹 차원에서 공공교통을 단일 의제로 하여 별도의 비전을 발표한 것은 처음 있는 일이다. 이는 그만큼 노동조합의 전략에서 공공교통 분야가 가진 중요성이 커졌다는 것을 의미한다.

이후 2023년 상반기에는 공공운수노조의 내부 사업으로 '공공교통활동가학교'를 개최하기로 한다. 현정희 공공운수사회서비스노조 위원장은 공공교통활동가학교를 개최하는 배경으로 "팬데믹과 기후위기는 우리뿐 아니라 세계적인 수준에서 공공교통의 중요성을 인식하게 했습니다. 오늘날 우리가 맞닥뜨린 거대한 위기, 사회적 불평등을 해소하고, 기후위기에 대응하는 필수적 수단으로서 공공교통의 중요성을 많은 이들이 인식하고 있습니다. 이러한 시대적 인식에 부응해 지속가능한 공공교통 시스템을 만들고 확대하기 위해 이 자리에 모인 모든 이들이 함께 고민하고 공동실천을 만들어가야 합니다."(공공운수노조(2023), 공공교통활동가학교 자료집)라고 밝혔다. 공공교통활동가학교의 경우에는 일차적인 대상이 교통 수단별 노동조합 내 조합 간부들이었다는 점에서 일반적인 조합원 인식 개선 사업과 결이 다르다. 특히 조합 내 핵심적인 활

〈표 1〉 교통기본법 제정안 구조공공교통활동가 학교 프로그램

시간	4/19	4/20	
09~10	참석자 등록	-	
	입학식	참석자 등록	
10~11	전체 세션 1 (주제강연 : 우리 공공교통의 오늘)	부문 세션 1-1 (해외 활동가 대화 2 : 플랫폼 택시)	부문 세션 1-2 (재공영화 전략)
11~12			
12~13	점심 식사	점심 식사	
13~14	전체 세션 2 (재정 구조 + 요금 제도)	부문 세션 2-1 (교통기본법)	부문 세션 2-2 (모두의 이동권)
14~15			
15~16	휴식	휴식	
16~17	전체 세션 3 (해외 활동가 대화 1 : 9유로 티켓)	전체 세션 4 (공공교통 비전 선언)	
17~18		졸업식	

자료 : 필자 작성.

동가들 간의 교류를 강화하고 공공교통이라는 공동의 개념을 공유함으로써 기후위기 시기에 공동의 노동조합 대응을 구상하고자 한 핵심적인 주체 구성을 위한 전략으로 평가할 수 있다.

특히 2023년 상반기에 시행된 첫 번째 공공교통활동가학교는 전체 프로그램을 마치면서 공공교통 비전 선언을 함께 진행했다. 해당 내용을 통해서 확인할 수 있는 것은 기후위기 시대에 전 지구적 동시대성을 주요하게 파악하고 그 속에서의 의무를 끄집어내는 방식을 주요하게 사용하고 있다는 것이다. 내용에서 볼 수 있듯이 '코로나19' 상황이 공공교통의 공통적인 위기라는 진단 속에서 다시 공공교통이 가지고 있는 전환적 힘과 더불어 필수 공공서비스로의 자기 위상을 확고히 하는 방향성을 살펴볼 수 있다. 특히 개별 내용들의 구체성이 상당히 높아서 기존 운수협의회 구성 과정에서 진행된 워크숍과 공동 의제 발굴 등 과정의 성과로 볼 수 있다.

다. 사회의제와 공동행동

교통기본법에 대한 논의와 공공교통학교의 개최가 공공운수노조 차원의 내부적 전략에 가깝다면, 사회의제와 연계한 활동이 부분적이지만 점차 확대되고 있다는 점은 주목할 만하다. 대표적으로 서울지역을 중심으로 나타난 '1만 원 정기권 운동'에 노동조합이 주도적으로 참여하여 역할을 하는 것이나 2023년 공공교통요금 인상 국면에서 선도적으로 요금 인상 이전에 버스 준공영제 문제해결을 요구한 버스 노동조합의 사례가 그것이다.

우선 '1만 원 교통패스 연대'는 기후위기기독인연대, 녹색교통운동, 녹색전환연구소, 서울기후위기비상행동, 서울환경연합, 환경정의 등 기후위기 대응을 위해 활동하고 있는 전문 시민단

체와 서울지역 주민단체들과 함께 공공운수노조 서울지역본부의 지역조직과 버스노동자로 구성된 민주버스본부, 민주버스본부 서울지부, 지하철노동자로 구성된 서울교통공사 노조가 함께 해서 2022년 12월에 결성되었고 2023년 2월 기자회견을 통해서 본격적인 활동을 알렸다. 이후 기사 연속 기고, 기자회견을 비롯해 서울시에 대한 정책제안서 등을 제안하며 활동을 이어가고 있다. 특히 독일에서 진행된 9유로 티켓[18]의 결과를 실증적인 증거로 하여 활동한다는 점에서 구체적이고 단일한 정책 수단으로 교통요금을 중심으로 활동하는 단체에 교통 노동조합이 함께 하고 있다는 점은 특징적이다. 전통적으로 대중교통 요금은 버스회사나 지하철 공사의 수익성에 직접적으로 영향을 미치고 자연스럽게 임금 인상 등 노동조건 개선을 위한 전제 조건으로 간주해 왔다. 그래서 교통요금 문제에 교통 관련 노동조합이 직접적으로 목소리를 내는 것은 쉽지 않은 일이다. 특히 서울교통공사 노동조합은 2023년 2월 보도자료를 통해서 구체적인 증거를 통해 서울시민들이 부담하는 요금 부담이 낮지 않다는 것을 반박하고 오히려 정부나 서울시가 지하철 운영에 책임져야 하는 공적 투자를 도외시하고 있다고 지적했다.

이런 방식은 교통요금 인상이 직접적인 경제적 이해관계와 연관된 교통노동자의 대응으로는 상당히 이례적인 접근이라고 볼 수 있다. 다만 '1만 원 교통패스 연대'가 기후위기 대응을 위한 교통 수요관리 수단 중 하나로 공공교통을 중심으로 하는 대안으로 모색된 점을 고려할 때 서울교통공사노동조합의 보도자료에서는 기후위기에 대한 언급이나 공공교통의 공적 기능에 대한 접근이 보이지 않는다는 것은 아쉽다. 이는 해당 노동조합의 경제적 이해관계를 객관화하는 데는 주효하나 새로운 사회의제와 결합을 하는 담론 전략에서는 한계가 있음을 보여주는 것이다. 그럼에도 불구하고 버스나 지하철 노동조합이 교통요금 인상에 대한 반대입장을 가지고 지역의 시민사회 특히 기후위기 대응 단체들과 연대를 시작했다는 것은 기후위기 의제의 확대 가능성을 기대할 수 있는 부분이다.

V. 결 론

기후위기 시기에 노동조합의 주요한 전략으로서 '정의로운 전환'은 '환경과 고용 사이의 딜레

18) 2022년 6월에서 8월까지 3달 동안 독일에서 시행한 교통정책이다. 독일과 같이 상대적으로 통합된 교통체계에서는 수단별로 다른 요금을 가진 한국과 다르게 구간에 따라 차등 요금제도를 운영하고 있다. 이 때문에 한 달에 9유로로 이용요금을 한정하여 무제한 이용하도록 한 요금 제도는 상당히 높은 정책적 효과를 낸 것으로 나타났다. 대표적으로 대중교통 이용자가 최대 15% 증가하였고 승용차 이용자의 전환 효과도 커서 3달 동안 온실가스가 180만 톤 절감되기도 했다(이종규, 「한국판 9유로 티켓, 기후정의로 가는 길」, 『한겨레』 2023. 2. 21.).

마'로 표현된다. 이는 기후위기에서 강제된 산업전환이 기존의 전통적인 고용의 안정성에 위협 요인이 되면서 기후위기에 대한 대응이 강화될수록 노동 불안정이 커지는 역설을 의미한다. 하지만 교통 분야, 특히 공공교통 분야의 경우에는 수송부문의 기후위기 대응 과제에서 살펴보았듯이 이런 딜레마가 약하거나 존재하지 않는다. 오히려 자가용 이동을 줄이는 수단으로서 공공교통 활성화를 통한 수요 전환이 중요한 과제로 제시된다. 즉 교통 분야의 경우에는 기후위기 대응과 고용 사이의 딜레마가 존재하지 않는다. 오히려 강력한 연동 구조가 작동한다고 보아도 무방하다.

하지만 교통 분야의 산업적 구조가 가지고 있는 한계가 이런 연동 구조를 취약하게 만든다. 대표적으로 준공영제하의 버스 산업이 사모펀드에 의해 취약해지면서 장기적인 고용 불안정성으로 이어지고 있다. 사모펀드는 단기적인 수익을 중심으로 자산의 건전성을 높여서 환매하는 것이 목적인 만큼 교통 분야에서 가장 비용 비율이 큰 고용 부문에서 비용 감축의 요인이 발생한다. 실제로 현행 버스 산업은 노선에 배차된 차량에 고용이 고정되는 형태이다 보니, 노선이 줄어들거나 감축하게 되면 필연적으로 고용이 줄어들 수밖에 없다. 현행 민영제 기반의 보조금 구조는 버스에 대한 재정투자를 비용으로 인식하게 만든다. 그래서 공공교통 인프라를 적극적으로 확대해서 기후위기 대응을 위한 수요 전환을 이루기보다는 재정 비용을 줄이기 위해 공공교통 투자를 줄이는 방식으로 대응하도록 한다.

비슷하게 도시철도 분야의 민간투자사업 확대는 인프라의 확충이라는 긍정적인 방향성에도 불구하고 민간투자사업이라는 사업구조에 의해 신규 사업일수록 취약한 고용 구조를 가지고 있다. 실제로 신규 민자 도시철도의 경우일수록 퇴직자를 촉탁직으로 고용하는 비중이 높아지고 있으며, 최근 신분당선의 경우에는 비용 절감 목적으로 기존 정규 고용인력을 촉탁직으로 전환하려는 시도를 하고 있는 중이다[19]

이런 상황을 칼트(Kalt)의 모델을 참조하여 분석하면 외부조건으로서 정치/사회경제 구조, 거버넌스 구조의 취약성이 노동조합의 내부조건을 단기적 대응에 치중하게 만들어 기후위기 시기에 유리한 담론적 권력과 연대적 권력을 활용하기 어렵게 만든다고 볼 수 있다.[20] 그리고 이런 한계는 노동조합의 전환적 전략 자체를 어렵게 만드는 요인이 된다. 이를 단순화하면, 기후위기 대응을 위해 공공교통의 인프라 확대 요구가 커지면 커질수록 민영제 중심의 버스 체계가 확대 강화되고 민간투자사업으로 추진하는 도시철도가 늘어날 뿐이다. 즉 전환적 계기가 기존의 구조의 현상유지를 강화한다.

19) 공공운수노조 신분당선지부 사무국장 인터뷰 내용(2023. 10. 20.)
20) 칼트의 모델 적용은 이정희 외(2023)의 제1장과 제2장 그리고 제7장 결론 부분을 참조하여 차용한 것이다. 본 연구는 칼트 모델의 적용이 아니라 대중교통 영역의 노동조합 대응이 가지고 있는 특수성을 설명하는 데 초점이 있어 개념의 전용 수준에 머무르고 있다는 점을 고백한다.

그런데 이런 현상은 교통 분야에서 유독 구체적이고 분명하게 드러나는 것이지 사실은 민영화된 공공부문이 공통적으로 겪는 문제라고 할 수 있다. 그래서 국제공공노련(PSI)의 경우에는 코로나19 국면에서 다시 공공부문의 역할이 커지고 있다고 판단하면서, 기존의 민영화된 공공부문을 다시 재공영화할 필요가 있다는 캠페인을 전개했다. 특히 2020년 '공공서비스를 다시 가져오기(Taking our Public Services Back in-House)'라는 보고서를 통해서 다양한 공공서비스 영역에서 시도되고 있는 재공영화 사례를 적극적으로 발굴했다.[21] 그리고 이는 현재 공공부문이 가지고 있는 모순이 곧 기후위기 대응과정에서 공공부문의 대응이 지체되는 원인이라는 것을, 그리고 이런 현상이 세계적으로 발생하고 있는 것이라는 것을 보여준다.

1. 구조개혁의 전략화

공공교통의 문제가 곧 공공서비스가 가지고 있는 구조적 난맥을 공유하고 있다면, 교통 분야 노동조합의 기후위기 대응은 필연적으로 기존 교통 운영시스템에 대한 구조 개혁의 내용을 담을 수밖에 없다. 즉 기후위기 대응이 공공교통의 확대를 촉진하는 데 유리한 환경이지만, 민영제와 민간투자사업이라는 구조적 한계하에서는 단기적인 고용 불안정성이 확대되기 때문에 기후위기 대응은 산업전환의 과제임과 동시에 현재 구조를 개혁하는 과제와 함께할 수밖에 없다.

그런 점에서 2023년 대중교통 요금인상 국면에서 공공운수노조의 요금인상 반대 주장과 민주버스본부, 부산교통공사 및 서울교통공사 파업 선언 시에 요금인상 반대가 명시적인 요구로 등장한 것은 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 요금인상은 사업의 수익성을 향상시켜 노동조건을 개선시킬 것을 기대하지만 현실적으로는 노동조합 역시 희생을 할 수밖에 없다는 논리를 강화할 뿐이다. 이런 상황은 요금인상 등 생활물가 인상에 불만이 큰 시민들과 노동조합이 공동의 입장을 낼 수 있는 조건을 만든다.

이 과정에서 기후위기 의제와의 결합은 왜 교통 산업 내에서 구조 개혁이 필요한지에 대한 논의를 강화시킬 수 있다. 민영제와 민간투자사업 구조가 공공교통에 대한 투자를 제한하는 구조적 걸림돌이라는 것을 기후위기 대응이라는 관점에서 확대할 수 있는 계기가 만들어지는 것이다. 그런 점에서 한국의 교통 분야 산업 전환 논의에서는 역사적이고 사회적인 교통 산업의 구조적 특징이 중요하게 다뤄질 수밖에 없다. 노동조합이 전략에서도 왜 공공교통을 통한 기후위기 대응이 현재의 구조에서는 한계를 가질 수밖에 없는지를 적극적으로 제시하고 기후위기 대응에 대한 시민적 관심을 교통 산업의 구조적 개혁에 이어지도록 하는 노력이 필요해진다.

21) 이영수 · 김상철 · 김훈배(2022), 『버스공영제 추진 매뉴얼 정립을 위한 연구』, 공공교통네트워크.

이 점에서는 앞서 사례로 든 국제공공노련이 제시한 재공영화를 위한 체크리스트에서도 중요한 단계로 설정한다. 총 9가지로 제시하고 있는 재공영화 단계에서 초기에 지원을 구축하는 과제를 제시하고 있는데, 이는 재공영화를 정치 쟁점화하는 것뿐만 아니라 재공영화 이후 안정적으로 뿌리내리도록 하는 데도 결정적이다. 교통 분야의 경우에는 기후위기 대응이라는 시민적 관심이 그동안 상대적으로 전문적 영역으로 갇혀 있었던 공공교통 분야에 대한 시민적 지지를 확대하는 데 중요한 역할을 할 수 있다.

2. 전 망

교통 분야가 가지고 있는 전략적 난맥과 더불어 현행 교통산업 구조의 지체를 해소할 수 있는 구조개혁을 병행해야 하는 조건에도 불구하고 기후위기 대응에 있어서 교통 분야의 노동조합 역할은 더더욱 커질 수밖에 없는 조건이다. 실제로 2023년 4월 철도 분야의 민간투자사업을 활성화하기 위해 기존에는 정부에서 수립한 국가철도망계획을 바탕으로 민간사업자가 민간투자 사업으로 수정 제안할 수 있도록 했다. 그리고 기존에는 민간투자자가 투자제안서를 제안한 후에 타당성을 검토해서 협상을 진행하도록 한 것을, 사전검증을 바탕으로 사전 절차를 간소화했다. 또한 기존에는 분리되어 있던 철도 민간투자사업과 역세권 사업을 한꺼번에 제안할 수 있도록 했다.[22] 이에 따라 2023년 9월에 접수된 민간제안 철도들은 제2경인선과 지하철5호선 연장 등과 같은 도시철도뿐만 아니라 부산이나 세종 등의 광역 철도망도 포함되었다. 이는 정부가 여전히 철도, 특히 도시철도의 영역에서 민간투자사업을 활성화한다는 목표를 가지고 있다는 것인데, 이는 필연적으로 시행사와 운영사 간의 중층화를 만들어내고 이 때문에 노동조건의 악화가 가속될 가능성이 크다. 더구나 현행 김포골드라인과 같이 운영을 서울교통공사가 맡게 되는 경우 동일한 사업장 내에 서울시 도시철도를 직접 운영하는 노동자들과 운영위탁사업으로 고용된 노동자들로 이원화될 공산이 크다. 현재도 지하철9호선 2, 3단계 등과 같은 사례가 존재하지만 장기적으로는 직영 구조와 비슷하게 규모화가 될 경우에는 내부 갈등이 심화될 공산이 크다.

유사하게 버스산업의 경우에도 기존 준공영제 지역을 중심으로 확대했던 사모펀드가 최근 비준공영제 시행 지역에서도 업체 인수에 나서고 있다.[23] 기존 준공영제하에서의 재정지원금을 안정적인 수입원으로 고려했던 것에서 최근, 수송 에너지의 전환과 맞물리면서 지역마다 독점화되어 있는 충전소를 매입하여 이를 다시 대기업 에너지 회사로 되파는 일이 벌어졌다. 이 과정에서 기존 총전소를 가지고 있던 버스회사는 내무 재무상황이 부실화되고 만다. 장기적으

22) 국토교통부(2023), 민자철도 업계 간담회 발표 자료.
23) 한겨레(2023. 10. 17.), 장필수, 「버스 준공영제 앞두고… 사모펀드, 차고지 팔고 저수익 노선 폐지」.

로 보면 보조금으로 지급하는 연료비가 사모펀드의 자산을 불리는 용도로 활용될 공산이 크다. 이 과정에서 노동조건의 개선보다는 더 많은 이익을 위해 기존 단일한 업무에 배정받았던 노동자들이 '통섭' 혹은 '통합'이라는 이름하에 2개, 3개의 자격을 갖도록 종용하고 있는 상황이다. 이는 궁극적으로 노동조건의 악화로 이어질 수 있는 가능성이 크다.

본문에서 볼 수 있듯이 교통 부문의 경우에는 노동조합의 대응이 기후위기 의제를 수용하고 이를 산업전환 과정에서의 정의로운 전환 과제로 구체화하는 데 매우 초보적인 수준임을 확인할 수 있다. 하지만 이는 지하철이나 버스와 같은 산업 부문 내에 전환 이슈가 존재하지 않아서가 아니라 내부의 전통적인 구조적 동학에서 파생된 현안이 더욱 두드러지기 때문이다. 이는 한편으로 기후위기로 인한 산업전환이 교통 부문에서는 즉각적으로 부정적 혹은 긍정적으로 작동하지 않기 때문에 인식차가 발생한다는 점과 동시에 현안에 대한 중요도가 다른 산업 내 문제를 우선순위에서 밀어내는 구축효과 때문이다. 하지만 민자사업의 확대나 사모펀드의 진입 그리고 코로나19 이후 도드라진 지역 내 교통격차의 문제들은 교통 문제가 지속적으로 중요한 사회의제로 확장될 수밖에 없는 조건이라는 것을 의미하는 것이기도 하다.

즉 현시점에서 교통 부문의 기후위기에 대한 노동조합의 대응은 선제적인 의제 주도권을 행사하면서 공공성과 구조개혁을 동시에 달성하는가 아니면 수동적으로 의제를 쫓으면서 계기적으로만 방어적 의제로 기후위기 의제를 활용하는 데 머물 것인가라는 기로에 놓여 있다고 볼 수 있다. KLI

[참고문헌]

감사원(2021), 『주요 지방자치단체 시내버스 운영실태 감사 결과』.
강상옥 외(2012), 『버스교통의 위기와 대응방안 연구』, 한국교통연구원.
공공교통네트워크 정책위원회(2022), 「교통기본법안 성안 제안」, 공공교통네트워크.
공공운수노조(2023), 『공공교통활동가학교 자료집』, 공공운수노조.
관계부처합동(2019) 『제2차 기후변화대응 기본계획(10. 22)』, 관계부처합동.
_____(2020. 12. 7.) 『2050 탄소중립을 위한 추진전략』, 관계부처합동.
_____(2023), 『국가 탄소중립 녹색성장 기본계획』, 관계부처합동.
국토교통부(2023), 「'민자철도 업계 간담회' 발표 자료」, 국토교통부.
국토교통부 보도자료(2020. 6. 17.), 철도분야 민간제안 민간투자사업 확대된다.
국회 국토해양위 전문위원실(2009), 「지속가능 교통물류 발전법 제정안 검토보고서」, 대한민국 국회.

기획재정부 보도자료(2019. 3. 13.), 「2019년 민간투자사업 추진 방향 발표」.
김상철(2020), 「코로나19시대, 도시교통의 과제 및 교통기본법」, 『공공운수노조 워크숍 "지속가능한 공공교통 재편 방향"』, 공공운수노조.
모창환(2018), 「포용적 교통정책 추진사례와 정책적 시사점」, 『국토』 12월호, 국토연구원, pp.13~19.
서울교통공사노동조합 보도자료(2023. 2. 3.), 「대중교통요금 인상, 시민부담보다 정부 국회 책임이 먼저다」.
송순영(2005), 『요금제 공공서비스의 소비자권익증진 방안 연구』, 한국소비자보호원.
온실가스종합정보센터(2022), 『2021년 온실가스 감축 이행실적 평가』.
이영수 · 김상철 · 변현석(2020), 『궤도 민자사업의 문제점 분석과 공영화 전략 모색 연구』, 사회공공연구원.
차파트너스(2021), 「ESG퍼블릭 모빌리티 사모펀드 투자 제안서」.
탄소중립위원회(2021), 『탄소감축 시나리오(안)』.

[언론보도]
경기신문(2011. 8. 15.), 「성남 버스승객 30% 감소예상 광역버스 정차장 축소안 모색」. https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=279414
내일신문(2022. 4. 25.), 한남진, 「전국 노선버스 26일 동시 멈춰서나」. https://m.naeil.com/m_news_view.php?id_art=421274
뉴스클레임(2023. 8. 8.), 김옥해, 「[서울시 버스요금 인상] 서민 지갑 털어 민간사업자에 혈세 700억 원 배당잔치」.
동아일보(2019. 5. 16.), 주애진 외, 「정치권이 들고나온 버스 준공영제… "제도개선 없인 혈세만 낭비"」. https://www.donga.com/news/article/all/20190516/95544845/1?cm=news_headline
서울신문(2022. 7. 19.), 김중래, 「경기도 시내버스 준공영제 제동 기류… 노조 총파업 예고」.
연합뉴스(2021. 3. 1.), 민경락, 「대법 "정부, 신분당선 운영 손실 286억 원 배상해야"」. https://www.yna.co.kr/view/AKR20210228033000004
_____(2023. 1. 13.), 송정은, 「공공운수노조 "서울시 버스 지하철 요금인상 철회해야"」. https://www.yna.co.kr/view/AKR20230113102700004
한겨레(2023. 10. 17.), 장필수, 「버스 준공영제 앞두고… 사모펀드, 차고지 팔고 저수익 노선 폐지」. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_gene ral/1112371.html
_____(2023. 6. 19.), 장필수 · 이재훈, 「시내버스 먹어치우는 차파트너스… 그들은 왜 버스를 노리나」. https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/1096 483.html

이슈분석

■ 자영업 노동시장의 변화와 특징 (임용빈)

월간 노동리뷰

2024년 4월호

자영업 노동시장의 변화와 특징

임 용 빈*

본고는 자영업 노동시장의 변화와 동향을 다양한 시각에서 살펴보고 몇 가지 특징을 정리하였다. 경제 상황에 따라 고용주에서 자영자로 이동하는 현상은 특정 업종에서만 관찰되며, 도농 지역의 경우 농림어업 자영자와 나머지 임금근로자가 서로 반대되는 움직임을 가지고 있다. 유배우자 여성의 활발한 노동시장 진출과 동시에 무급가족종사자는 감소하고 있으며, 임금근로자에 비해 새로 유입되는 자영업은 감소하고 있다. 장기간의 경력을 가진 고령층의 비중이 크게 증가하고 있고, 자영업은 장기간 경력을 가질수록 근로시간이 길어지는 경향이 있다. 따라서 향후 고령층 자영업자의 건강문제와 급격한 노동이탈 가능성을 우려할 필요가 있다.

Ⅰ. 머리말

우리나라의 자영업자 비중은 전 세계적으로 높은 편에 속한다. 산업화 이전에는 종사자 대부분이 자영업자로 분류되는 농림어업이 생산의 대부분을 차지했다. 그리고 산업화 초기 단계에는 법 제도와 사회보험의 혜택을 받지 못하는 비공식 근로 형태의 자영업자와 고용주가 다양한 부문에 늘어났다. 산업화가 정착되면서 공식적인 고용계약을 통해 근로자의 지위를 보장받는 임금근로자가 늘어나고 자영업자는 감소하는 것이 일반적이지만 우리나라는 여전히 자영업자 비중이 높게 나타나고 있다. 우리나라의 자영업 노동시장은 산업화 이전부터 현재까지의 흐름을 반영하는 다양한 특징이 내재되어 있다.

본고는 경제활동인구자료(본 조사, 8월 부가조사)를 비롯한 다양한 자료를 활용하여 최근 자영업 노동시장에서 발생한 다양한 변화와 특징을 살펴볼 예정이다. 먼저, 자영업자 노동시장과 관련되어 단기적 및 장기적 변화와 비임금근로자에 해당하는 무급가족종사자의 변화를 살펴보

* 한국노동연구원 책임연구원(ybim@kli.re.kr).

도록 하였다. 다음은 농림어업과 건설업 자영업자 변화를 살펴보고, 사회보험의 사각지대에 해당하는 자영업자의 사회보험 가입 추세를 살펴보았다. 자영업의 폐업에 관한 다양한 자료를 비교해보고, 자영업의 고령화 현상과 장시간 노동을 임금근로자와 비교해 살펴보았다. 마지막으로 자영업 노동시장의 변화에서 관찰된 특징들을 종합하여 관심을 제고하고자 한다.

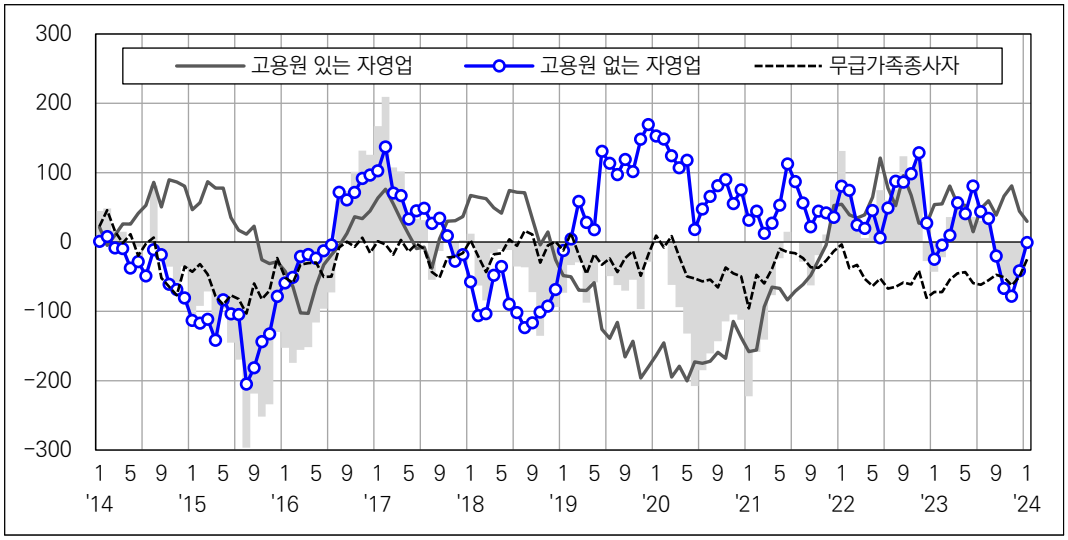
Ⅱ. 자영업 노동시장 변화의 특징

1. 자영업자 증감의 반복

경제활동인구조사 2024년 1월 기준 비임금근로자는 629.3만 명으로 전년동월대비 0.4만 명 증가하여 비슷한 수준이지만 무급가족종사자가 2.5만 명 감소한 것으로 고려하면 자영업자는 2.9만 명 증가하였다. 그중 고용원 있는 자영업자(이하 고용주)는 3.0만 명 증가하고, 고용원 없는 자영업자(이하 자영자)는 0.1만 명 감소하였다. 지난 10년간 비임금근로자의 증감을 살펴보면, 두 번의 증가 시기(2016년 하반기부터 2017년까지, 2022년부터 2023년 상반기까지) 모두 고용주와 자영자가 증가하는 특징을 가지고 있다. 같은 시기 두 번의 큰 감소가 있었는데(2015년부

[그림 1] 비임금근로자 증감 추이

(단위 : 천 명)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

터 2016년 상반기까지, 2020년 하반기부터 2021년 상반기까지), 처음에는 자영자의 감소가 큰 영향을 주었다면, 두 번째는 코로나19로 인한 고용주의 감소가 큰 영향을 주었다. 무급가족종사자는 2022년부터 매월 전년동월대비 5~6만 명 수준의 취업자가 감소하고 있다.

2019 하반기부터 2020년 상반기까지 10만 명 이상 증가했던 자영자는 이후 증가폭이 점차 둔화되면서 2023년에는 감소로 전환하였으며, 같은 기간 20만 명 가까이 감소했던 고용주는 2021년부터 회복하기 시작하면서 2023년은 5만 명 내외의 증가폭을 보이고 있다. [그림 1]에서 자영업자가 증가하던 시기와 감소하던 시기를 나누어 업종별로 어떻게 다르게 나타나는지 살펴보았다.

2014년부터 2016년까지 자영자 중심으로 자영업자가 감소한 것은 자영자의 주요 부분을 차지하고 있는 농림어업의 취업자가 크게 감소했기 때문이다. 3년간 14만 명의 자영자 감소 중에 12.5만 명의 농림어업 자영자가 감소하였다. 같은 기간에 음식숙박업에 종사하는 고용주가 4.6만 명 감소하였다. 이후 2017년에는 고용주와 자영자가 함께 증가했는데, 자영자는 음식숙박업을 중심으로, 고용주는 부동산업을 중심으로 다른 업종도 소폭 증가하는 모습이 보였다.

〈표 1〉 업종별 자영업자 증감 추이

(단위 : 천 명)

	2014~2016년 하락		2017년 증가		2019~2021년 하락		2022~2023 증가	
	고용주	자영자	고용주	자영자	고용주	자영자	고용주	자영자
전 산업	**51**	**-140**	**24**	**44**	**-344**	**219**	**113**	**63**
농림어업	-7	**-125**	-4	17	6	**85**	-2	**88**
제조업	-8	11	0	-2	**-67**	3	**31**	-20
건설업	-13	12	7	8	-55	28	12	11
도소매업	24	**-41**	-6	-13	**-81**	**-29**	-8	**-51**
운수창고	-2	-23	0	-17	-5	**87**	13	**40**
음식숙박	**46**	13	5	27	-49	50	**26**	-15
정보통신	3	20	-3	1	-4	-11	4	12
금융보험	1	4	0	5	-8	-8	4	8
부동산	3	21	11	2	-20	-1	6	-11
전문기술	4	5	-3	10	-9	6	18	1
사업서비스	6	19	2	-3	-9	7	6	11
교육	6	-21	8	-7	**-21**	**-33**	-1	15
보건복지	-4	0	-4	5	-3	-3	-4	7
여가예술	-5	-4	8	3	-16	16	9	4
기타개인	-8	-34	4	9	-3	21	-2	-42

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

2019년 고용주가 크게 감소하고 자영자가 증가하는 흐름은 2020년 이후 팬데믹을 겪으면서 2021년까지 이어졌다. 3년 동안 고용주는 34.4만 명이 감소했는데 도소매업, 제조업, 건설업, 순으로 크게 감소하였다. 같은 기간 자영자는 21.9만 명 증가했는데 운수창고, 농림어업, 음식숙박 순으로 증가하였다. 고용주의 감소폭과 자영자의 증가폭이 장기간 이어지면서, 고용주가 종업원을 줄이면서 자영자로 전환하고 있다고 해석할 수 있지만, 각각 증가하고 감소하는 업종이 다르게 발생하였다. 같은 기간 고용주가 감소하고 자영자가 증가한 업종은 숙박음식점업 5만 명, 여가예술업 1.6만 명 수준으로 전체 증감을 설명하기에는 비중이 크지 않다. 2022년에는 고용주와 자영업자가 모두 증가했는데, 자영자는 농림어업을 중심으로 고용주는 제조업과 음식숙박업을 중심으로 증가하고 있다. 자영업자가 증가하고 감소하던 시기와 상관없이 도소매업은 2017년부터 고용주와 자영자가 함께 감소하고 있는 모습이다.

1981년부터 현재까지의 자영업자 규모를 살펴보면, 먼저 고용주는 1981년 65만 명에 불과했으나 15년간 약 100만 명의 고용주가 증가하였다. 고용주 중 가장 큰 비중을 차지하는 업종이 도소매업과 음식점업으로 약 40~45% 비율을 40년 전부터 현재까지 비슷한 수준을 유지하고 있다. 그다음으로 큰 비중을 차지했던 업종은 제조업(광업 포함)으로 약 20만 명의 고용주가 있었으며 외환위기 전까지 33만 명으로 증가하였다. 주로 섬유, 의복, 가죽제품과 생산하는 사업체가 제조업 고용주의 가장 큰 비중을 차지하였다[1]. 그러나 외환위기로 인한 경기침체가 발생하고 수입품과의 가격경쟁으로 퇴출되거나 해외로 이전하는 사업체가 발생하면서 제조업 고용주는 점차 감소하게 되고 현재는 전체 고용주의 11~12% 수준을 차지하고 있다.

지난 40년간 가장 많은 증가를 보인 업종은 서비스업 자영업자로 10만 명에 불과했던 고용주가 2023년 44.3만 명으로 4배 이상 증가했으며, 자영자는 31만 명에서 177.5만 명으로 5배 이상 증가하였다. 도소매업, 음식숙박업을 제외한 서비스업 자영업자는 1980년대 당시에는 개인가사서비스업, 부동산업, 용역업에 한정되었으나,[2] 최근에는 교육서비스업(과외 및 학원운영), 부동산 관련 서비스업(공인중개사), 스포츠 및 오락 관련 서비스업, 광고업 등 다양한 업종에서 늘어나고 있다.[3]

1) 한국은행에서 발표한 1980년 산업연관표 고용표(소분류) 기준, 제조업 자영업자(당시 무급종사자) 11만 명 중 섬유(모사, 면사 등), 직물, 의복, 피혁제품 등을 생산하는 자영업자는 4만 명으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.
2) 1980년 산업연관표 고용표 기준, 도소매, 음식숙박을 제외한 서비스업 자영업자 중 가장 많은 비중을 차지하는 업종은 개인및가사서비스(23.3만 명), 부동산업(5.9만 명), 용역업(5.9만 명), 사회서비스(4.7만 명), 도로운수(4.4만 명) 순으로 이를 제외한 서비스업 자영업자는 모두 2.7만 명을 넘지 않는다.
3) 2019년 사업연관표 고용표 기준, 도소매, 음식숙박을 제외한 서비스업 자영업자 중 가장 많은 비중을 차지하는 업종은 도로운송(50.7만), 교육서비스업(34.3만), 기타개인서비스업(33.5만), 부동산(16.5만), 스포츠 및 오락 관련(9.9만), 자동차 수리 및 세차(7.9만) 순으로 이를 제외한 서비스업 자영업자는 60만 명 수준이다.

〈표 2〉 업종별 자영업자 규모(1981~2023년)

(단위 : 천 명)

		농림어업	광업 · 제조업	건설업 · 수도 · 전기	도소매 · 음식	서비스업	전 산업
고용원 있는 자영업	1981	40 (6.1)	199 (30.7)	41 (6.3)	267 (41.2)	102 (15.7)	649
	1986	35 (3.9)	235 (26.4)	94 (10.6)	369 (41.4)	157 (17.7)	890
	1991	29 (2.2)	326 (25.3)	173 (13.4)	513 (39.7)	250 (19.4)	1,291
	1996	32 (2.0)	331 (20.6)	233 (14.5)	718 (44.7)	291 (18.1)	1,605
	2001	40 (2.6)	270 (17.4)	189 (12.2)	670 (43.3)	379 (24.5)	1,548
	2006	43 (2.6)	252 (15.5)	235 (14.4)	670 (41.1)	431 (26.4)	1,630
	2011	50 (3.3)	238 (15.6)	174 (11.4)	651 (42.7)	413 (27.1)	1,526
	2016	42 (2.7)	211 (13.3)	153 (9.7)	717 (45.3)	461 (29.1)	1,584
	2021	56 (4.2)	146 (11.2)	106 (8.1)	609 (46.6)	391 (29.9)	1,307
	2023	54 (3.8)	177 (12.5)	118 (8.3)	628 (44.2)	444 (31.3)	1,420
고용원 없는 자영업	1981	2,231 (54.6)	255 (6.2)	16 (0.4)	1,272 (31.1)	312 (7.6)	4,086
	1986	1,846 (46.4)	308 (7.7)	24 (0.6)	1,352 (34.0)	448 (11.3)	3,978
	1991	1,486 (40.3)	218 (5.9)	37 (1.0)	1,272 (34.5)	674 (18.3)	3,686
	1996	1,318 (32.1)	238 (5.8)	109 (2.7)	1,559 (38.0)	881 (21.5)	4,105
	2001	1,265 (28.0)	284 (6.3)	153 (3.4)	1,599 (35.3)	1,222 (27.0)	4,523
	2006	1,053 (23.5)	228 (5.1)	222 (5.0)	1,428 (31.9)	1,549 (34.6)	4,479
	2011	919 (22.3)	217 (5.3)	214 (5.2)	1,158 (28.0)	1,624 (39.3)	4,132
	2016	771 (19.1)	223 (5.5)	254 (6.3)	1,134 (28.1)	1,648 (40.9)	4,030
	2021	886 (21.1)	212 (5.0)	277 (6.6)	1,107 (26.3)	1,724 (41.0)	4,206
	2023	975 (22.8)	193 (4.5)	286 (6.7)	1,041 (24.4)	1,775 (41.6)	4,269

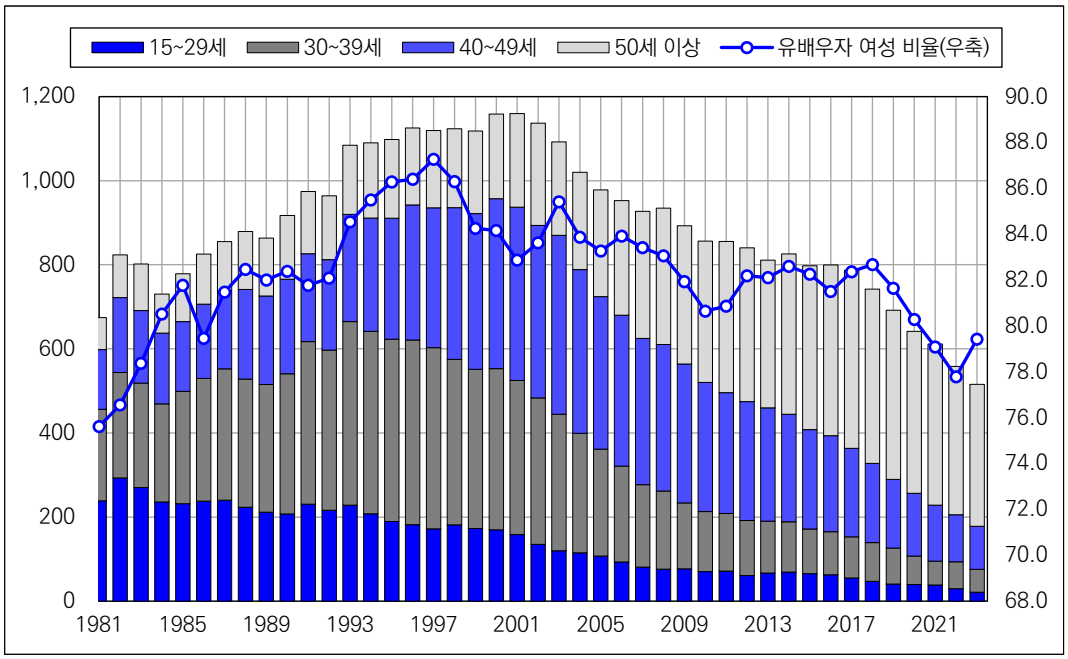
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

2. 무급가족종사자의 감소

무급가족종사자는 함께 사는 가족의 자영업 일을 보수 없이 18시간 이상 일하는 자를 의미한다. 자영업자의 배우자나 성인 자녀가 주로 포함되며, 그중 유배우자 여성 비율이 매우 높게 나타난다. 1980년대와 1990년대에 자영업자가 증가하면서 동시에 무급가족종사자가 증가하였고, 가업을 함께하지 않고 경제적 독립을 이루는 성인 자녀가 증가하면서 유배우자 여성 비율은 1981년 76%에서 1997년 87%로 높아졌다. 따라서 1980~1990년대의 무급가족종사자는 청년층 비중이 점차 감소하고 30대 비중이 증가하는 모습이 나타났다. 그러나 외환위기 이후 2000년대 들어 자영업자 증가도 둔화되고 임금근로자로 취업하는 유배우자 여성이 증가하면서 30대 비중이 감소하기 시작하고 40대와 50세 이상의 비율이 높아지기 시작했다. 2010년 들어서는 40대 비중도 낮아졌고 현재는 무급가족종사자의 절반 이상이 50세 이상 연령대가 차지하고 있다. 무급가족종사자의 규모도 2001년 116만 명에서 2023년 51.6만 명으로 절반 이상 감소했으며, 신규 진입하는 자영업자도 감소하고 있어 무급가족종사자는 앞으로도 감소 추세에서 벗어나기는 어려울 것으로 보인다.

[그림 2] 연령대별 무급가족종사자의 분포와 유배우자 여성 비율

(단위 : 천 명, %)



주 : 농림어업 제외
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

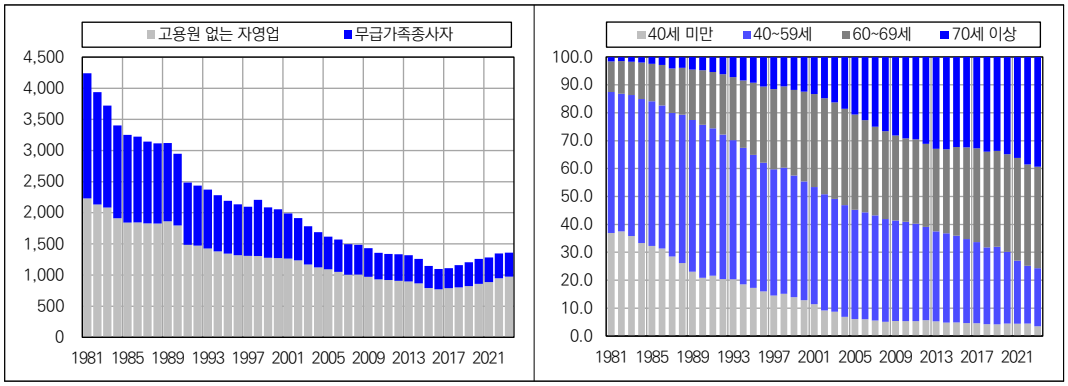
3. 농림어업 자영업의 장기적, 단기적 변화

농림어업은 임금근로자보다 비임금근로자의 비중이 매우 높은 업종으로 1981년 농림어업 취업자 480만 명 중 임금근로자의 비중은 10.8%, 40년이 지난 2023년에도 151.3만 명 중 6.7%가 임금근로자에 해당한다.[4] 농림어업 비임금근로자 중 고용주보다는 자영자와 무급가족종사자의 비중이 높게 나타나고 있으며, 고용원 없는 자영업자는 주로 벼농사를 통해 농업에 참여하고 있는데,[5] 자영농의 가구주, 무급가족종사자는 주로 가구주의 배우자나 성인자녀로 이루어져 있었다. 이후 무급가족종사자로 참여하는 성인자녀가 1981년 47만 명 수준에서 1989년 12.3만 명으로 급격하게 감소하고 현재까지 매우 낮은 비중을 차지하고 있다. 또한 사별 혹은 이혼으로 홀로 농업에 종사하는 고령자가 늘어나면서 자영자의 비중이 더 높아졌다.

농림어업 자영자와 무급가족종사자는 2015년까지 지속적으로 감소하다가 이후에는 다시 반등하여 2010년 수준과 비슷한 모습을 보이는데, 이러한 현상을 귀농귀촌으로 해석하기에는 아직 무리가 있다. 60세 이하 연령대의 농림어업 참여는 30% 이하로 더욱 낮아지고 있는 상황이고 60대 고령층 농림어업은 비슷한 수준을 유지하고 있다. 반면, 70세 이상 초고령층의 농림어업 참여가 2013년까지 꾸준하게 늘어났는데, 이후 둔화하는 모습을 보이지 않고 오히려 비중이 확대되고 있다. 2023년 연평균 70세 이상 농림어업 자영자는 42.4만 명, 무급가족종사자는 11만 명으로 초고령층의 경제활동참여가 활발해진 결과로 보인다.

[그림 3] 농림어업 고용원 없는 자영업과 무급가족종사자 추이(좌)와 연령대별 분포(우)

(단위 : 천 명(좌), %(우))



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

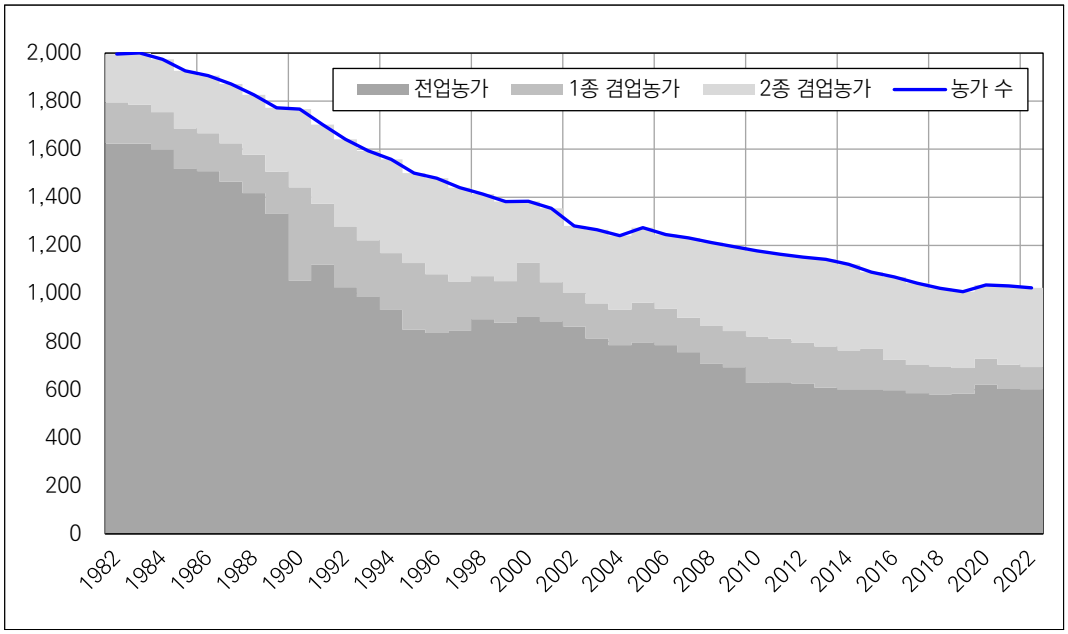
4) 1980년 산업연관표 고용표 기준, 농림어업 피용자는 46.6만 명으로 나타나는데 이 중 벼(8.7만 명) 다음으로 수산어업(8.2만 명)에서 피용자 계약이 발생하였다.
5) 1980년 산업연관표 고용표 기준, 농림어업 자영업자는 342.7만 명으로 나타나는데 이 중 벼(130만 명), 야채(56.4만 명), 축산(53.1만 명), 맥류(18만 명), 임산물(16.9만 명) 순으로 비중이 높게 나타난다.

통계청 농림어업조사 조사한 우리나라의 농가 수는 1982년 기준 200만 가구에서 2022년 기준 약 100만 가구로 절반으로 감소하여 경활과 비슷한 감소를 나타내고 있다. 농림어업조사에서는 농업의 경영형태에 따라 전업농가와 겸업농가로 구분하고 있다. 우리나라의 농가는 전업으로 농업을 경영하는 것 외에 다른 산업이나 직업에 종사하면서 소득을 올리는 경우가 많다. 경영규모가 작은 영세농의 소득을 보전하려는 목적으로 겸업에 참여하고 경영규모가 클수록 전업농가가 많다. 겸업농가는 1종 겸업농가와 2종 겸업농가로 나뉘는데, 1종 겸업농가는 농업경영의 비중이 큰 농가를 의미하고 2종 겸업농가는 농업경영보다 겸업을 통해 얻는 소득이 더 많은 농가를 의미한다. 감소하는 농가의 대부분이 전업농가이며 1종 겸업농가는 지난 40년간 비슷한 규모를 나타내고 있으며, 2종 겸업농가는 점차 비중이 늘어나고 있다. 고령화로 인해 1인 노인가구가 늘어나면서 다른 농가의 농사일을 서로 돕는 과정에서 겸업농가로 구분되는 경우가 있으며 최근에는 노인일자리 및 사회활동지원사업이 확대되면서 공공일자리와 겸업하는 농가도 늘어나고 있다.

경제활동인구조사와 농림어업조사는 농가와 농림어업 취업자를 구분하는 방법이 서로 다르다. 경활조사에서는 주로 농사 일을 하고 농한기에 한시적으로 일용근로자로 다른 일을 하는 경우를 농림어업 취업자로 구분하고 있고, 상용근로자로 다른 일을 하는 경우에는 비농가 취업

[그림 4] 전업농가와 겸업농가 추세

(단위 : 천 가구)

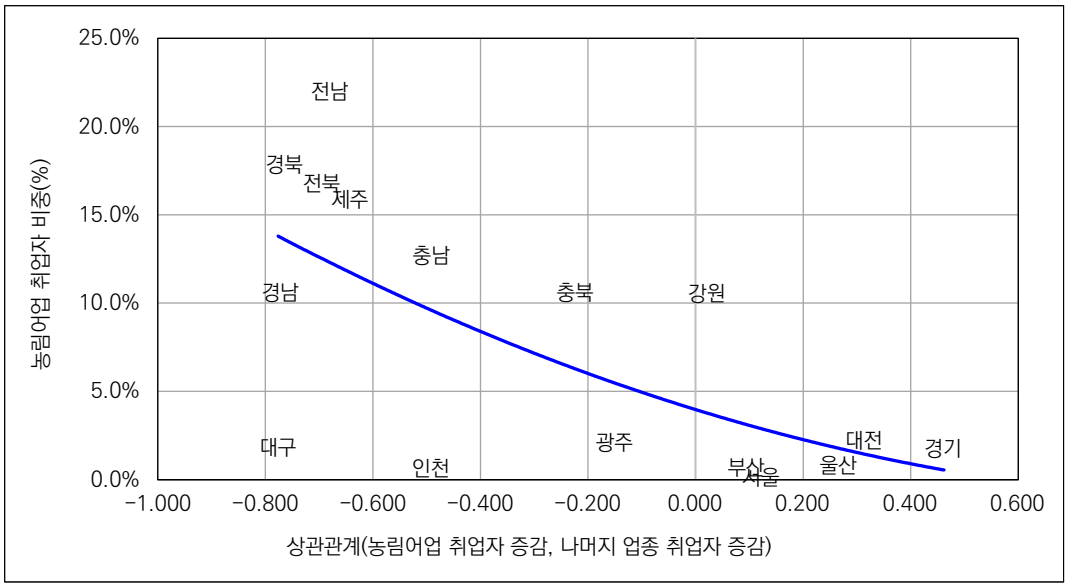


자료 : 통계청, 「농림어업조사」.

자로 구분하고 있다. 반면 농림어업조사에서 겸업농가는 일반적으로 농번기에는 농업에 종사하고 농한기가 되는 겨울에 겸업을 하는 경우를 가리키는데, 농촌지역이 점차 도시화, 공업화되면서 지역 내에 확산되는 업종에 출근하여 퇴근하는 형태의 겸업도 발생하고 있다. 즉 2종 겸업농가는 경활에서 농림어업 취업자가 아닐 가능성이 높다. 또한 경활에서 농림어업 자영자가 급격하게 증가하거나 감소하는 것은 겸업의 근로시간이나 소득의 비중에 따라 주업과 겸업이 다르게 나타나기 때문일 가능성이 높다.

지역별로 농림어업 종사자의 비율이 높은 지역을 살펴보면 농림어업의 취업자가 증가하면 나머지 업종의 취업자가 감소하는 반비례 관계를 가지고 있다. 18개 시도별로 10년간(2014~2023) 농림어업 취업자의 증감과 나머지 업종 취업자의 증감 사이의 상관관계를 X축에 두고, 10년간 농림어업 취업자의 비율(%)을 Y축에 두어 산포도와 추세선을 그려 [그림 5]로 나타내었다. 농림어업 취업자 비중이 낮은 수도권 및 대도시 지역은 농림어업과 나머지 업종과의 상관관계가 나타나지 않는다. 반면, 취업자의 15% 이상이 농림어업에서 종사하고 있는 전라남북도, 경상북도, 제주특별자치도는 농림어업 취업자 증감과 나머지 업종 취업자 증감이 반비례하고 농림어업 취업자 비중이 낮은 지역은 상관관계가 낮다. 주로 도소매업, 숙박음식점업 취업자가 증가한 해에는 농림어업 취업자가 감소하고 반대의 경우가 발생하고 있다. 따라서 농림어업 자영업자의 증가, 감소를 두고 농업경기 흐름에 따라 판단하는 것보다 자료 특성을 감안하여 다양한 시각에서 해석할 필요가 있다.

[그림 5] 농림어업 취업자 비중과 농림어업 취업자와 나머지 업종의 상관관계(2014~2023)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

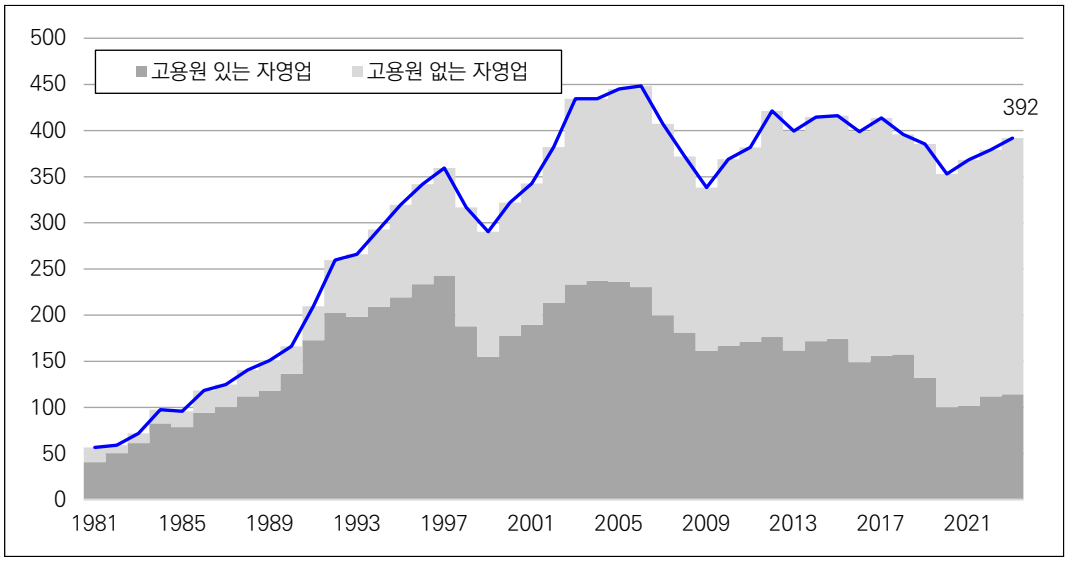
4. 건설업 자영업자의 변화

지난 40년간 건설업 자영업자의 변화를 살펴보면, 건설업종의 변화가 노동시장에 영향을 주는 모습을 알 수 있다. 1981년 6만 명에 불과했던 건설업 자영업자는 건설업 시장이 확대되면서 함께 증가하여 1991년에는 21만 명, 외환위기 직전인 1997년 36만 명까지 급격하게 증가하는 모습이 나타난다. 이 시기에 건설업 자영업자의 60~70%는 고용주가 차지하고 있었다. 고용주 위주로 증가한 것은 건설업에서 필요한 일용직 노동력을 모집하고 관리하여 현장에 투입하는 업무를 맡는 일명 '작업반장', '오야지'의 비중이 대부분을 차지하고 있었기 때문이다.

이러한 고용관계가 1990년대 후반에 시공참여자라는 명칭을 통해 제도로 편입시키고자 시도하면서, 외환위기 이후에도 고용주를 중심으로 증가하는 모습이 나타났다. 시공참여자는 (건설업의 등록을 하지 않았지만) 사실상 건설공사에 참여하는 건설업종사자[6]로 건설업자가 아니지만 공사의 일부를 도급받아 본인의 인부를 꾸려 작업을 수행할 수 있었다. 건설업 현장에서의 임금체불이 발생하는 노동문제를 해소하기 위해서 시공참여자 제도를 도입했으나 실효성이 없어 2007년 폐지되었다. 이후 건설업 고용주는 점차 감소하기 시작하면서 2023년 현재는 20년 전에 비해 절반인 10만 명 내외 수준이다.

[그림 6] 건설업 자영업자 규모(1981~2023년)

(단위 : 천 명)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

6) 당시(2002년 9월) 건설산업기본법시행규칙 제1조의2에서 시공참여자를 정의하고 있으며 현재는 현행법이 아니다.

그러나 여전히 건설업 노동시장은 직접고용이 아닌 하도급 위주의 고용관행이 이루어지고 있다. 굴착기나 덤프트럭과 같은 건설기계기사의 경우 1인 사업자등록 후 임대계약 및 도급계약형태로 계약을 맺고 있다. 또한 개인사업자 등록이 많아지고 1인 수의계약 형태로 계약을 맺는 공사현장이 늘어나면서 자영자가 증가하고 있다. 2023년 기준 건설업 자영업자 39만 명 중에 28만 명이 자영자로 종사하면서 건설업 자영업자는 점차 자영자의 비중이 증가하고 있다.

5. 자영업자의 사회보험 가입 변화

자영업자는 임금근로자에 비해서 소득이 안정적이지 못한 편이지만 국민연금과 고용보험과 같은 사회보험의 사각지대에 위치하여 경제적 위협에 노출되어 있다. 2012년부터 자영업자가 고용보험에 가입할 수 있도록 제도를 변경한 이후 최근 '전 국민 고용보험' 제도를 비롯해 자영업자의 사회보험료 부담을 줄여주는 등 자영업자의 사회보험 가입을 유도하는 정책이 개발되면서 자영업자의 사회보험 가입률이 조금씩 증가하고 있다.

고용주는 2015년까지 직장(사업장)가입자 형태로 국민연금에 가입한 고용주와 지역가입자 형태로 가입한 고용주가 비슷하게 나타났다. 지역가입자 고용주는 2015년 기준 65.1만 명, 국민연금 미가입된 고용주도 28만 명으로 고용하고 있는 직원의 국민연금 보험료 납부가 소홀하게 이루어졌을 가능성이 높다. 그러나 국민연금 미가입 고용주와 지역가입자는 점차 감소하고 상대적으로 직장가입자 고용주의 비중이 늘어나고 있다. 2023년 기준 지역가입자 및 미가입 고용주는 52.1만 명으로 5년 전에 비해 큰 폭으로 감소했다. 산재보험은 근로복지공단 및 지자체의 소상공인지원센터를 중심으로 고용주의 산재보험료를 일부 지원해주는 제도를 통해 고용주의 적극적인 산재보험 가입을 유도하고 있다. 이러한 결과로 2015년 45.3%에 불과했던 산재보험 가입률은 2023년 65.3%로 증가하였다.

자영자의 국민연금 가입률은 높지 않은 편이다. 국민연금을 수급받고 있거나 수급권이 있는 자영자가 2015년에는 15.5%, 2023년에는 24.4%로 비중이 커지고 있기 때문이다. 2015년 기준 수급자를 제외한 자영자 중 40.9%가 국민연금에 가입되어 있지 않았으나 점차 가입자가 증가하면서 2023년은 미가입률이 30.9% 수준으로 감소하였다. 자영자 국민연금 가입자 중 대다수는 지역가입자로 2015년 지역가입자 자영자는 170만 명으로 2023년에는 224.8만 명으로 늘어났다. 국민연금통계에서 파악된 2022년 기준 국민연금 지역가입자는 690만 명 중 소득신고자가 380만 명으로 사업중단, 실직 등으로 소득이 없어 연금보험료 납부를 유예시킨 납부예외자 비중이 높으며, 기준소득액이 100만 원 미만인 저소득 지역가입자는 31.0%로 직장가입자(4.7%)보다 매우 높게 나타나고 있다[7]. 저소득 지역가입자의 보험료 납부를 지원해주는 정책을 시행하

고 있으나 지원 규모 및 홍보가 부족한 상황이다. 제5차 국민연금 종합운영계획(2023.10.30.)에 따르면 자영업자를 대상으로 국민연금 교육 및 보험료 지원사업 등의 홍보를 계획하고 있어, 점차 국민연금 가입 자영자가 늘어날 것으로 예상된다.

〈표 4〉 고용원 있는 자영업자의 국민연금, 산재보험 가입 현황

(단위 : 천 명)

	국민연금 가입				산재보험 가입		고용원 있는 자영업자
	직장가입자	지역가입자	연금수급(권)자	국민연금 미가입	산재보험 가입	산재보험 미가입	
2015. 8	614	651	79	280	735	888	1,624
2017. 8	703	541	87	250	833	747	1,580
2018. 8	763	526	125	236	920	731	1,651
2019. 8	712	501	133	189	852	682	1,535
2020. 8	646	445	118	153	797	566	1,363
2021. 8	633	421	121	127	806	496	1,301
2022. 8	698	398	141	118	872	482	1,354
2023. 8	736	389	156	132	923	490	1,413

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

〈표 5〉 고용원 없는 자영업자의 국민연금 가입 현황

(단위 : 천 명)

	국민연금 가입				고용원 없는 자영업자
	직장가입자	지역가입자	연금수급(권)자	미가입	
2015. 8	322	1,700	630	1,402	4,055
2017. 8	431	1,768	686	1,269	4,153
2018. 8	361	1,771	757	1,141	4,030
2019. 8	347	1,849	776	1,155	4,127
2020. 8	369	1,874	826	1,124	4,193
2021. 8	76	2,148	914	1,111	4,249
2022. 8	31	2,221	1,060	1,025	4,336
2023. 8	35	2,248	1,067	1,020	4,370

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

7) 기준소득월액이 100만 원 이상 110만 원 미만인 지역가입자는 25.3%로 높은 비중을 차지하지만, 소득자료가 없는 지역가입자는 중위수소득(2023년 기준 100만 원)으로 결정하도록 되어 있어 소득자료가 없는 가입자가 포함된 수치이다.

고용보험 피보험자 행정통계를 활용하여 고용형태가 자영업에 해당하는 피보험자를 업종별로 나누어 살펴보았다.[8] 자영업 고용보험 피보험자는 2014년부터 2019년까지 2만 명 미만을 유지하고 있었다. 2020년 이후 고용보험에 가입하는 자영업자 수가 크게 증가하였다. 2023년 12월 기준 자영업 고용보험 피보험자 규모는 4만 8천 명 수준으로 5년 전 보다 두 배 이상 규모로 증가하고 있다. 업종별로 보건 및 사회복지서비스, 교육서비스와 같은 사회서비스와 개인서비스 관련 업종에서 자영업의 고용보험 가입이 크게 늘어나고 있다. 피보험자 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 도소매업, 음식숙박업도 2021년 이후 점차 증가하고 있다. 그 외 제조업이나 건설업에 해당하는 자영업이나 운수창고업 등 기타 업종에 해당하는 자영업은 10년 전 높은 비중을 차지하고 있었으나 현재는 비중이 상대적으로 감소하였다. 2012년 자영업 고용보험이 도입된 이후, 초기에는 근속 3년 미만의 자영업자가 피보험자의 대부분을 차지했으나 점차 3년 이상 근속을 가진 자영업자가 늘어났다. 2020년 이후 신규 자영업자가 매년 1만 명 이상 늘어나고 있다.

〈표 6〉 업종별, 근속연수별 자영업자 고용보험 피보험자 규모

(단위 : 명)

	자영업 고용보험 피보험자	업종별				채용기준 근속연수			
		도소매, 음식숙박	사회,개인 서비스	제조업, 건설업	나머지	1년 미만	1~3년	3~5년	5년 이상
2014. 12	17,199	7,978	2,855	3,172	3,194	3,823	13,375	1	0
2015. 12	16,769	7,555	2,835	3,141	3,238	3,731	4,281	8,757	0
2016. 12	17,910	8,002	3,204	3,216	3,488	4,438	3,935	8,893	644
2017. 12	17,500	7,733	3,076	3,233	3,458	3,414	4,641	2,524	6,921
2018. 12	19,345	8,376	3,422	3,646	3,901	5,650	4,280	2,334	7,081
2019. 12	23,245	10,195	4,044	4,335	4,671	8,175	5,259	2,736	7,075
2020. 12	31,391	14,197	5,773	5,321	6,100	13,390	8,207	2,614	7,180
2021. 12	37,599	17,198	7,138	6,204	7,059	12,696	14,026	3,196	7,681
2022. 12	43,319	18,240	11,203	6,572	7,304	13,467	16,906	5,152	7,794
2023. 12	47,831	20,485	12,197	7,189	7,960	14,088	16,250	9,007	8,486

주 : 사회, 개인서비스는 표준산업분류(9, 10차)의 O,P,Q,R,S를 의미함,
채용기준 근속연수는 고용보험 취득 중인 사업장의 채용일로부터 해당월 말일까지의 근속연수를 의미함.
자료 : 한국고용정보원 EIS 고용행정통계.

8) 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(8월)에서는 비임금근로자에게 고용보험가입 여부를 묻지 않고 있다.

6. 자료형태별 자영업 폐업 현황

자영업 폐업 현황을 파악할 수 있는 자료로는 국세청 국세통계가 있다. 사업자의 과세유형(법인/일반/간이/면세), 업종, 지역별, 폐업사유별(사업부진, 행정처분 등)로 자세하게 파악할 수 있다는 장점이 있으나, 자료 특성상 실시간으로 파악하는 것이 어렵다. 그리고 경제활동인구조사에서 전직 미취업자(실업자+비경제활동인구) 중 1년 전 취업자 정보를 활용하여 전직 자영업 통계를 업종별로 확인할 수 있다.

일반사업자와 간이사업자[9] 중 사업부진을 이유로 폐업한 사업체를 살펴보면 2022년 각각 20.1만 명, 14.6만 명으로 2015년 이후 폐업하는 사업체가 계속해서 늘어나고 있다. 업종별로는 간이사업자은 소매업에서 폐업사업체가 2022년 7.8만 개로 절반 이상을 차지하고 있으며, 일반사업자도 도소매업 5.9만 명 음식숙박업 4.2만 명으로 높은 비중을 차지하고 있다. 전체 도소매업, 음식숙박업 폐업자는 21만 명으로 전체의 65%를 차지하고 있다. 2018~2020년에는 폐업자 4명 중 3명 이상이 도소매업, 음식숙박업일 정도로 높은 비율을 유지하고 있다. 반면, 경제활동인구조사에서 전직 고용주는 2023년 기준 3.6만 명, 전직 자영자는 14.7만 명으로 두 자영업 지위 모두 점차 감소하고 있는 추세이다. 이 중 전직 도소매업, 음식숙박업 자영업자는 2023년

〈표 7〉 경제활동인구조사 전직 자영업자 및 국세청 폐업자 현황

	경제활동인구조사 전직 자영업자(천 명)				국세통계 폐업자 현황(명)			
	고용원 있는 자영업	고용원 없는 자영업	자영업자	도소매 음식숙박 비율	일반사업자	간이사업자	합계	도소매 음식숙박 비율
2015	63	201	264	41.2%	177,355	101,358	278,713	68.2%
2016	64	194	257	39.8%	196,762	104,830	301,592	69.9%
2017	43	179	222	42.5%	192,697	101,453	294,150	72.3%
2018	48	179	227	40.6%	201,544	102,878	304,422	75.8%
2019	64	190	254	38.7%	214,673	108,673	323,346	76.9%
2020	48	196	245	39.5%	211,603	113,594	325,197	76.4%
2021	40	169	210	37.6%	205,985	137,828	343,813	71.7%
2022	28	145	173	37.2%	200,836	145,855	346,691	65.3%
2023	36	147	183	36.7%				

주 : 경제활동인구조사는 농림어업 제외.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 국세청, 「국세통계」.

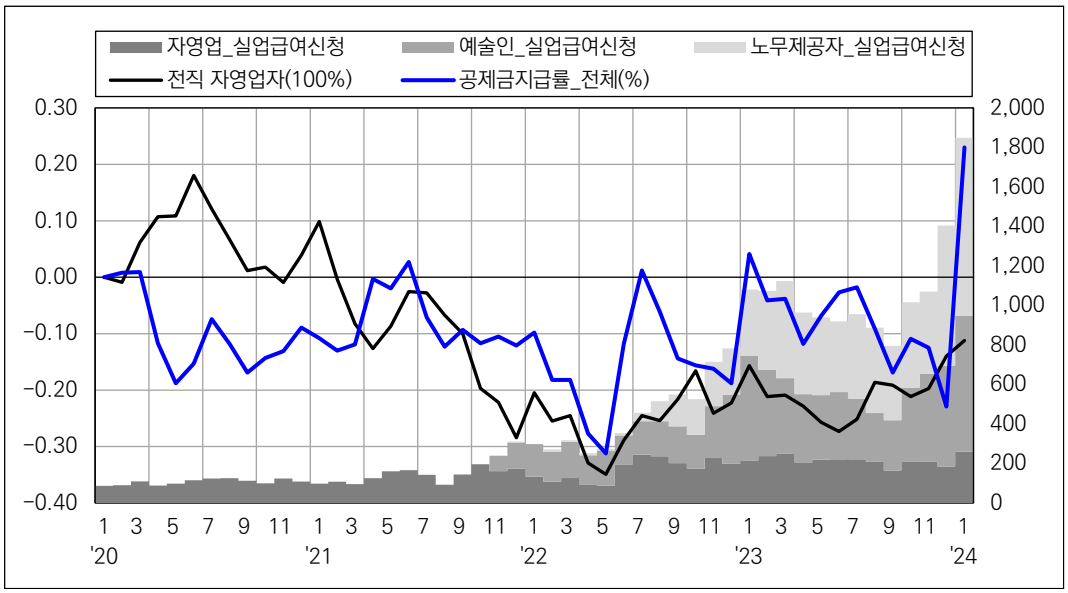
9) 연 매출 8,000만 원 미만 사업자를 의미한다. 연 매출액이 8,000만 원 미만이어도 간이과세 배제 업종(최종 소비자 대상 사업 제외한 제조업, 건설업, 사업시설관리 서비스업, 도매업 등)일 경우 일반사업자로 분류된다.

기준 6.7만 명으로 국세통계에 비해 적게 관찰되고 있다. 도소매업, 음식숙박업을 제외한 폐업자는 연도별로 11.3만~14.4만 명 수준, 경활 전직 자영업자는 10.9만~15.6만 명 수준으로 비슷하게 관찰되는 것과는 다른 양상이다.

통계청이 민간 및 공공데이터를 활용하여 월간 단위로 제공하는 자료 중[10] 중소기업, 소상공인 공제회(노란우산)에서 폐업으로 지급한 공제금(지급회원수, 지급금액 기준) 변화를 통해 폐업 현황을 파악할 수 있다.[11] 2023년 6월 기준 노란우산의 재적 가입자는 171만 명 수준으로 가입자가 지속적으로 증가하고 있으나,[12] 경활조사에서 파악된 자영업자의 1/4 수준으로 자영업자 전체를 대변하지 못한다. 그리고 고용보험 행정통계 중 실업급여 신청자 추이를 임금근로자를 제외한 자영업자, 예술인 고용보험[13] 가입자, 노무제공자 고용보험[14] 가입자로 나누어 경

[그림 7] 자료형태별 자영업 폐업 추이 비교

(단위 : 20년 1월 대비 전직 자영업자 변화율(100%, 좌축), 20년 1월 대비 공제금지급율 변동(%p, 좌축), 실업급여 신청(명, 우축))



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료, 통계청. 빅데이터 활용 나우캐스트(Nowcast), 한국고용정보원 EIS 고용행정통계.

10) 통계청 빅데이터 활용 나우캐스트(Nowcast), https://data.kostat.go.kr/nowcast/bigmain.do
공식 통계와 최대한 상관성을 가지는 민간 또는 공공 데이터를 이용하여 속보성 지표를 개발, 발표하고 있다.

11) 노란우산 공제금 지급률 자료는 중소기업중앙회에서 제공하고 있으며, 소기업 및 소상공인 대상 공제회의 전월 재적건수 대비 해당월 공제금 지급건(폐업사유에 한함)수 비율로 산출되며, 공제금 지급 사유 발생시점과 실제 공제금 수령시점에 차이가 발생할 수 있다.

12) 서울지방중소벤처기업청 보도자료 「노란우산공제 발전방안」 발표(2023. 7. 19.).

13) 2020년 12월부터 예술인 고용보험이 시행되었다.

14) 2021년 7월부터 특수형태근로종사자, 플랫폼종사자 등 노무제공자를 대상으로 고용보험 적용대상을 확대하였으며 고용보험 시행령 제104조의 11항에 따른 노무제공 직종(보험설계사, 방문판매원, 화물차주 등)이 포함된다.

제활동인구 월별 전직 자영업자 규모(2020년 1월=100%)와 함께 비교해보았다.

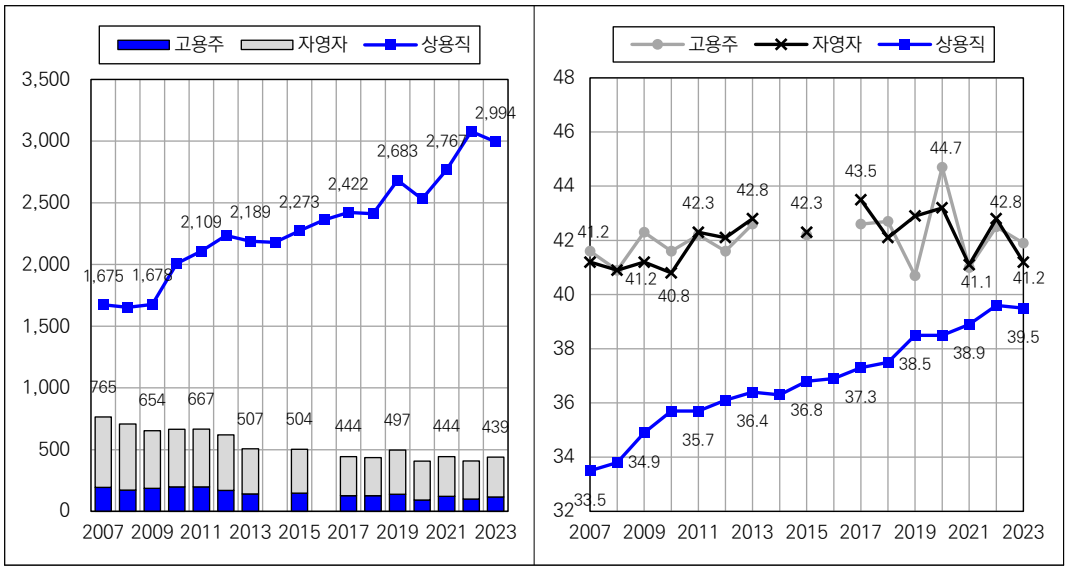
2020년 1월 대비 노란우산 폐업 공제금 지급률(지급회원수 기준)은 2020년 1월 이후 대체로 감소하는 모습이다. 경활로 살펴본 지난 1년 동안 자영업자(고용주+자영자)로 경제활동을 했던 미취업자는 2020년 내내 증가하는 모습이었으나 2021년부터 감소하기 시작해 2022년 최대 30% 이상 감소하는 모습이 나타났다. 경활 기준 전직 자영업 미취업자의 감소폭은 이후 2년 동안 둔화하고 있어 공제금 지급률 통계 및 전직 자영업자 통계와 유사한 부분이 있다. 반면 실업급여 신청자 중 자영업자는 100~200명 수준을 유지하고 있는데 예술인, 노무제공자 실업급여 신청은 2022년부터 증가하여 2023년 동안은 감소하는 모습이 나타났다. 2024년 1월 공제금 지급률이 크게 증가하고 실업급여 신청자도 크게 증가하는 것까지 비슷하게 나타나고 있다.

7. 자영업자의 고령화

상용직 근로자의 경우, 오랜 기간 동안 지속적으로 증가하고 있는데, 그 과정에서 짧은 근속을 가진 근로자가 점차 다양한 연령대에서 증가하고 있다는 특징이 있다. 청년층의 노동시장 유입뿐만이 아니라 30~40대 취업자도 이직이나 재취업을 통해 새로운 직장에 들어오고, 고령층도 은퇴 후 새로운 일자리에 취업하는 등 노동시장의 유입경로가 다양하게 나타나고 있다.

[그림 8] 근속 1년 이하의 상용직, 자영업자의 규모 및 평균연령(8월 부가조사)

(단위 : 천 명(좌), 연령(우))



주 : 농림어업 제외.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

〈표 8〉 근속기간별 자영업자(고용주+자영자)의 규모

(단위 : 천 명)

	2007. 8	2011. 8	2015. 8	2019. 8	2023. 8
전체	4,961	4,678	4,765	4,710	4,684
1년 이하	765 (15.4)	667 (14.3)	504 (10.6)	497 (10.6)	439 (9.4)
1~3년	913 (18.4)	828 (17.7)	691 (14.5)	749 (15.9)	744 (15.9)
3~5년	659 (13.3)	545 (11.7)	608 (12.8)	563 (12.0)	590 (12.6)
5~10년	1,138 (22.9)	935 (20.0)	993 (20.8)	954 (20.2)	1,011 (21.6)
11~20년	1,006 (20.3)	1,104 (23.6)	1,226 (25.7)	1,113 (23.6)	983 (21.0)
21년 이상	480 (9.7)	598 (12.8)	744 (15.6)	834 (17.7)	917 (19.6)

주 : 1) 괄호 안은 비중을 의미하며 농림어업 자영업자는 제외하였음.
2) 근속기간은 조사연월에 자영업을 시작한 연월을 제한 값을 의미함.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

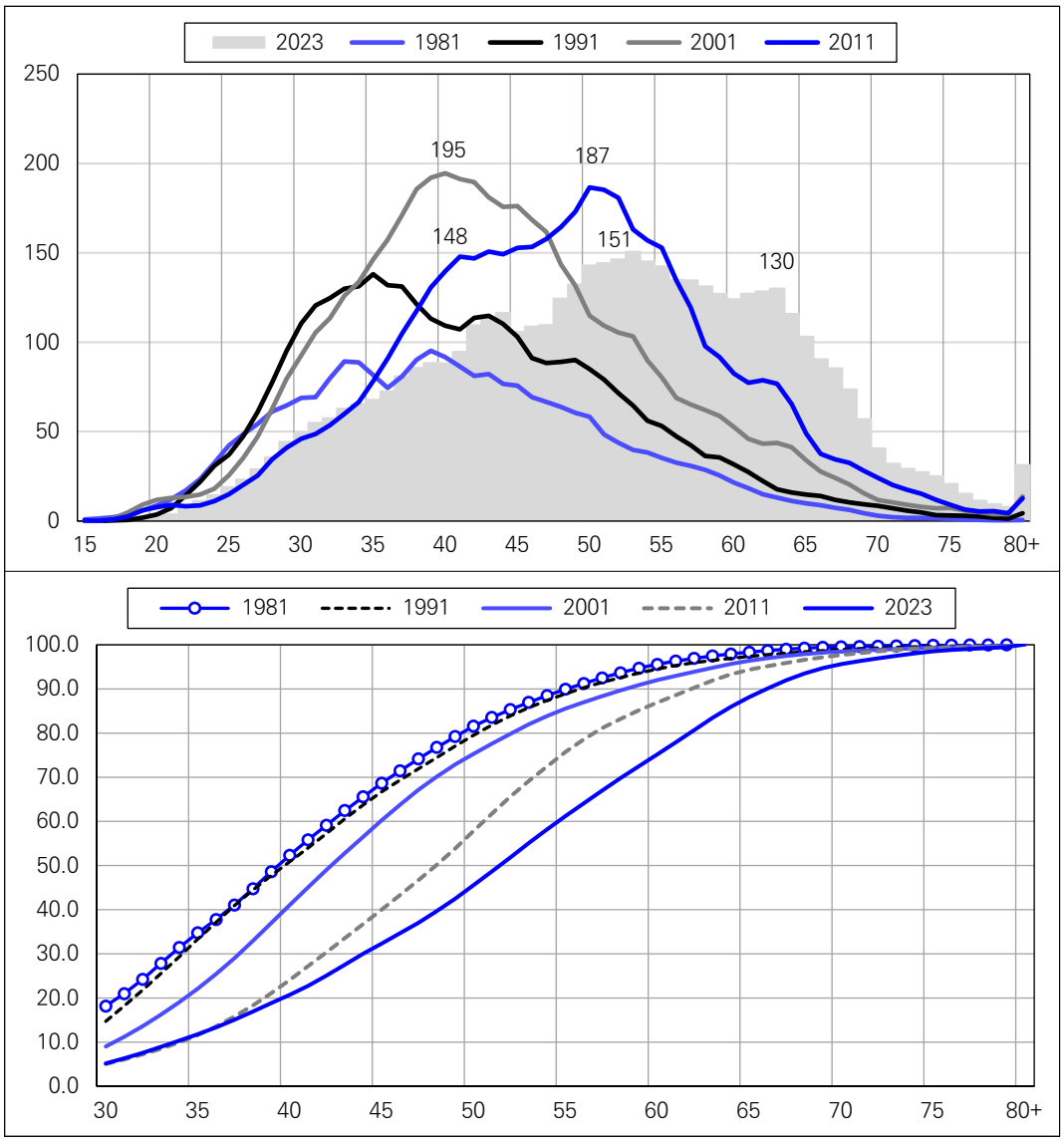
조사시점 기준 일을 시작한 지 12개월을 넘지 않는 상용직은 2007년 8월 기준 167.5만 명 수준에서 2023년에는 300만 명으로 지속적으로 증가했다. 근속 1년 이하의 상용직 평균 연령은 2007년 33.5명으로 20~30대의 비중이 높았으나 2023년은 39.5세로 연령대가 증가했다.

그러나 자영업자(고용주+자영자, 농림어업 제외)는 새로 노동시장에 진입하는 사람들이 감소하고 있다. 근속 1년 이하의 자영업자는 2007년 76.5만 명에서 점차 감소해서 2017년부터 40만 명 수준을 유지하고 있다. 진입 연령대도 2007년과 동일하게 41~43세 수준과 비슷하게 나타나고 있다. 반대로 21년 이상의 오랜기간 근속을 가진 자영업자는 점차 늘어나고 있다. 2007년 기준 자영업자 중 21년 이상 근속기간을 가진 자영업자는 10% 미만이었으나 2023년에는 19.6%로 두 배 이상 증가했다. 자영업자가 상대적으로 긴 경력을 가진 고령자를 중심으로 구성되어 있어 장기간 고령화 상태에 빠져있는 상태라고 볼 수 있다.

[그림 9]를 통해 40년간 자영업자 연령대를 살펴보면 1981년, 1991년은 농림어업을 제외하면 30대가 자영업자에서 가장 많은 비중을 차지하고 있고 지속적으로 유입이 발생하였다. 2001년에 가장 높은 봉우리를 나타냈던 40대 전후에서 오랫동안 자영업의 높은 비중을 차지하고 있다. 2001년 38~42세(95.3만 명), 10년 후 2011년 48~52세 연령대(89만 명)에서 자영업 이탈이 발생하지 않고 높은 수준을 유지하고 있다. 12년 후 2023년 60~64세 연령대 자영업자는

[그림 9] 연령대(1세)별 자영업자 분포 및 누적분포

(단위 : 천 명(위), %(아래))



주 : 농림어업 제외.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료,

62.5만 명으로 약 70%가 남아 있는 상황이다. 2011년 기준 두 번째 봉우리에 해당하는 40세 전후 연령대의 자영업자는 2023년 50~54세 연령대에서 가장 많은 자영업 비중을 차지하고 있다.

연령대(1세)별 누적분포를 살펴보면, 1981년, 1991년 자영업자의 중위연령이 40세였다면, 2023년에는 40세 이하가 전체의 20% 수준에 불과하다. 30세 자영업자도 1980~1990년대 20%

의 비율이었다면 현재는 5% 수준으로 젊은 연령의 비율이 감소하고 있다. 중위연령은 2001년은 42세, 2011년은 48세, 2023년에는 52세로 절반 이상이 50세 이상을 차지하고 있으며 2023년 기준 60세 이상도 30% 가까이 차지하고 있다. 청년층 자영업자 노동시장에서 사라지고 특정 코호트(2023년 기준 60~64세, 50~54세)에 집중되어 있는 상황으로 향후 70세 이상의 초고령층 자영업자의 비중도 늘어날 것으로 보인다. 농림어업을 제외하면 2023년 기준 70세 이상 자영업자는 25만 명으로 전체의 5%를 차지하고 있고 80세 이상 자영업자도 3만 명을 넘어서고 있다. 앞서 설명한 70세 이상 농림어업 자영업이 42만 명을 넘어서고 있어 70세 이상 초고령층 전체 자영업자는 80만 명에 가까워지고 있다.

8. 자영업자의 근로시간 변화

근속기간이 임시일용직보다 긴 상용직은 경력 초기 업무를 익히는 과정에서 근로시간이 길어지지만 점차 근속기간이 늘어나면 업무에 익숙해지면서 근로시간이 점차 줄어드는 경향이 있다. 2007년 8월 기준 상용직의 입직 1년 이하 상용직은 근로하기로 정해진 시간[15]이 주당 47.2시간이었으나 근속 11년 이상, 21년 이상 높아질수록 소정근로시간이 44.5시간, 43.3시간으로 감소한다. 이러한 격차는 점차 완화되어 2023년 8월 기준 평균 소정 근로시간은 주당 41.4시간인데 1년 이하의 근속기간을 가진 상용직과 나머지 근속기간이 긴 상용직 모두 비슷한 소정근로시간이 나타나고 있다.

반면 고용주는 주당 보통 일하는 시간[16]이 2007년 55.3시간에서 48.8시간으로 감소했으나 상용직보다 주당 7시간 이상 근무하는 것으로 나타난다. 사업유지기간이 1년 이하의 경우 52.3시간을 근무하지만 영업기간이 늘어날수록 근로시간이 짧아지는 경향이 있다. 사업유지기간이 늘어나면서 영업과정에서 종업원 수를 늘리고 사업주의 근무시간이 감소하는 것이다.

자영자는 상용직의 소정근로시간보다 2007년 기준 주당 6시간 이상 차이가 나타났으나 2023년 들어 4시간으로 격차가 줄어들었다. 사업유지기간이 1년 이하의 자영자는 근속 1년 이하의 상용직과 근로시간이 크게 차이가 나지 않지만 상용직은 경력이 증가하면서 짧아지거나 유지되고, 자영자는 오히려 근로시간이 증가하는 경향이 있다. 사업유지기간이 21년을 넘어가는 자영자는 주당 46.8시간 근무하고 있는데, 해당 기간에 포함된 자영자의 대부분이 60세 이상 고령층이기 때문에 고령층의 과다한 노동시간으로 인한 건강 악화가 염려되는 상황이다.

15) 지난주에 실제 일한 시간이 아닌, 회사에 고용되어 1주 동안 근로하기로 정해진 시간을 의미한다(초과근무 및 잔업 등 제외).
16) 지난주에 실제 일한 시간이 아닌, 실제적으로 해당 사업체 운영과 관련되어 일한 시간을 의미한다. 예를 들어 가게 문을 열어둔 시간으로 파악하지 않고 실제 가게에 머물러 운영하는 시간을 보낸 경우를 기준으로 파악한다.

9. 5인 미만 소규모 사업체 고용주의 비중 증가

고용주가 운영하고 있는 사업체의 대부분은 1~4인 규모의 소기업이다. 5인 이상의 규모를 가진 고용주(농림어업 제외)의 비중은 2004년 기준 36.3%, 10인 이상의 규모를 가지고 있는 고용주는 11.9%를 차지했다. 그러나 5인 이상 규모를 가진 사업체의 고용주의 비중은 지속적으로 감소하여 2021년 23.3%까지 감소하였다. 10인 이상 규모 사업체 고용주의 비중은 2017년 5.3%

〈표 9〉 근속기간별 상용직과 자영업자의 근로시간

(단위 : 시간/주)

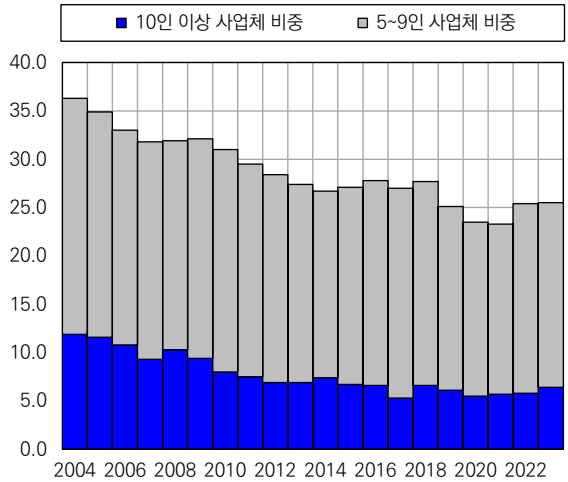
	근속기간 사업유지기간	2007. 8	2011. 8	2015. 8	2019. 8	2023. 8
상용직 소정 근로시간 (농림어업 제외)	**전체**	**46.1**	**43.5**	**43.1**	**42.4**	**41.4**
	1년 이하	47.2	44.2	43.4	42.1	41.1
	1~3년	47.1	43.9	43.7	42.6	41.2
	3~5년	46.7	43.6	43.3	42.3	41.3
	5~10년	46.3	43.6	43.1	42.6	41.5
	11~20년	44.5	42.9	42.7	42.5	41.6
	21년 이상	43.3	42.0	41.6	41.6	41.5
고용원 있는 자영업자 보통 근로시간 (농림어업 제외)	**전체**	**55.3**	**53.7**	**52.2**	**50.2**	**48.8**
	1년 이하	57.0	55.5	54.8	53.4	52.3
	1~3년	56.2	55.1	54.4	52.0	51.2
	3~5년	56.0	54.2	53.1	50.6	48.4
	5~10년	55.1	53.2	52.4	49.2	49.6
	11~20년	54.6	51.9	51.0	49.3	46.8
	21년 이상	52.0	53.4	48.9	48.7	46.5
고용원 없는 자영업자 보통 근로시간 (농림어업 제외)	**전체**	**52.3**	**50.4**	**48.5**	**47.7**	**45.5**
	1년 이하	48.1	47.2	44.5	46.0	42.6
	1~3년	51.6	48.8	47.1	45.8	43.8
	3~5년	52.4	49.3	48.1	47.6	44.9
	5~10년	53.1	51.3	49.4	46.9	46.2
	11~20년	54.8	51.7	48.8	48.6	46.4
	21년 이상	53.8	53.2	50.9	50.0	46.8

주 : 1) 농림어업 자영업자는 제외하였음.
2) 근속기간은 조사연월에 자영업을 시작한 연월을 제한 값을 의미함. 근로시간은 지난주 실제 일한 시간이 아니라 회사에 고용되어 1주 동안 근로하기로 정하진 시간(자영업자는 보통의 경우 일하는 시간)을 의미함.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 원자료, 각 연도 8월.

[그림 10] 5인 이상 사업체 고용주 비율 추이 및 업종별 비율

(단위 : %)



	2004	2013	2023
5인 이상 사업체 비중	36.3	27.4	25.5
제조업	56.3	39.8	38.4
건설업	48.7	27.0	25.1
도소매업	26.2	20.3	14.7
운수창고	41.8	37.1	35.8
음식숙박	23.0	20.3	17.7
정보통신	61.1	33.0	32.2
부동산업	26.8	13.0	12.7
사업시설	60.1	29.2	31.9
고육	31.2	31.2	28.9
보건복지	32.0	51.3	57.0

주 : 농림어업 제외, 2004년은 9차 표준산업분류, 2013, 2023년은 10차 표준산업분류 기준.
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」 원자료.

까지 감소하였고 현재도 6% 내외의 비중을 유지하고 있다. 고용주가 평균적으로 고용하는 인원이 점차 감소하고 있다고 볼 수 있다.

업종별로 살펴보면 2004년 기준 5인 이상 사업체의 고용주가 절반 이상을 차지했던 제조업과 정보통신업, 사업시설 및 관리업이었다. 10년 동안 급격하게 감소한 이후 현재까지 비슷한 비율을 유지하고 있는데 제조업은 40% 수준으로 감소했고 정보통신업은 32~33%, 사업시설 및 관리업은 절반 이하인 30~32% 수준으로 감소하였다. 숙박 및 음식점업 고용주 가운데 5인 이상 사업체는 23%에서 지속적으로 감소하여 현재는 17.7%를 차지하고 있으며, 도소매업은 26.2였던 5인 이상 사업체 비율이 14.7%로 감소하고 있다. 반면, 20년 전에 비해서 5인 이상 사업체의 비율이 증가한 업종은 보건 및 복지서비스업으로 5인 이상 사업체 비율이 2004년 32.0%에서 2013년 51.3%, 2023년 57.0%까지 증가하고 있다.

Ⅲ. 맺음말

본고는 자영업 노동시장이 이어지면서 발생한 변화와 특징을 다양한 시점에서 살펴보았다. 고용주가 감소하고 자영자가 증가하는 현상은 고용주가 직원을 줄이고 자영자로 이동하는

것으로 해석하기 쉽지만 이는 숙박음식점과 같은 업종에 한정적으로 적용되며, 오히려 농림어업의 자영농이 다른 업종 임금근로자로 이동하는 현상이 도농지역을 중심으로 발견된다. 무급가족종사자는 2000년 이후 30대와 40대 유배우자 여성이 가구주의 자영업을 보조하는 형태의 일자리가 아닌 임금근로자로 취업하면서 지속적으로 감소하고 있다.

1980년대 초에는 산업화가 진행되면서 농림어업이 감소하고, 제조업과 건설업을 중심으로 증가하였다. 제조업은 섬유 및 의복, 가죽과 같은 노동집약적 산업을 중심으로 고용주가 늘어났으나 해외 이전 등으로 감소하고 있고, 건설업은 2000년대 초반까지 고용주가 늘어났으나 현재는 건설기계기사, 개인사업자 중심으로 자영자의 비중이 증가하고 있다.

사회보험의 사각지대를 줄이기 위해 자영업자를 대상으로 국민연금과 고용보험 가입을 장려하는 정책이 늘어나고 있는데, 이러한 정책적 노력으로 사회보험에 가입한 자영업자가 늘어나고 있다. 코로나19 이후 폐업하는 자영업자가 늘어나는 현상을 국세통계와 경활자료와 비교해보면 도소매업, 음식숙박업을 제외한 업종은 두 자료가 비슷하게 나타나며 노란우산과 고용보험자료와 비교해보면 최근 폐업 및 실업급여 신청 추이가 비슷하게 나타난다.

신규 입직하는 자영업자는 감소하는 반면, 과거부터 장기간 영업을 이어가고 있는 자영업자는 크게 증가하고 있다. 2000년대 40대를 중심으로 증가했던 자영업자가 현재 60대가 되어 큰 비중을 차지하고 있다. 자영업자는 보통 일하는 시간이 임금근로자보다 높게 나타나는데, 경력이 길어질수록 근로시간이 짧아지는 임금근로자와 달리 자영업은 경력이 길어질수록 오래 일하는 경향이 있다. 마지막으로 고용주가 채용하는 인원의 규모가 과거에 비해 점차 감소하고 있다. 제조업과 건설업을 비롯한 대부분의 업종에서 채용인원이 감소했으며, 유일하게 보건 및 복지서비스업에서의 5인 이상 사업체 고용주 비율이 늘어나고 있다.

입직과 퇴출이 꾸준히 반복되는 임금근로자 시장과 달리 새로 입직하는 자영업자가 감소하고, 장기간 근속을 가진 자영업이 늘어나면서 고령화 문제가 발생할 가능성이 높다. 현재 고령층 중심의 자영업자는 계속해서 경제생활을 이어가면서 장시간 노동이 문제가 발생할 수 있다. 반대로 경력이 많은 자영업자가 한꺼번에 노동시장에서 이탈하게 되면, 상업용 부동산 수요 감소 문제를 비롯한 다양한 분야에 연쇄적인 충격을 줄 가능성이 높다. 자영업자 노동환경 개선을 비롯해 고령층 자영업자의 노동시장 은퇴가 완만하게 이루어질 수 있도록 유인하는 정책적 개발이 필요해 보인다. KLI

통계 프리즘

■ 직종별 AI 노출도 (장지연)

월간 노동리뷰

2024년 4월호

통계 프리즘

직종별 AI 노출도

○ 어떤 일자리가 인공지능(AI) 기술로 대체되는가? 인공지능의 발전으로 인해 고용이 감소할 수 있다는 우려가 팽배하는 가운데, 이 문제를 경험적 분석으로 다루려는 연구도 등장하고 있음.

- AI가 직무 일부를 대체하거나 직무수행의 속도를 높여주는 정도를 'AI 노출도'로 개념화함.
- AI 노출도는 직무를 기준으로 측정되며, 이것을 다시 직종 단위로 변환함.

○ 기존의 AI 노출도 측정방법

① Felten, Raj, and Seamans's (2018, 2019) AI occupational impact measure

- Amazon MTurk를 사용하여 각 애플리케이션 영역과 52개의 O*NET 능력 척도(예: 깊이 인식, 숫자 시설 및 서면 이해)의 관련성에 대한 크라우드 소싱 평가를 수집함. 그런 다음 각 O*NET 직업에 대한 AI의 직업적 영향을 52개의 AI 적용 능력 점수의 가중 합으로 구성함. 여기서 가중치는 각각의 직업에서 O*NET에 보고된 각 능력의 중요성과 동일함.

② Webb's (2019) AI exposure score

- AI 특허의 기능에 대한 기술과 O*NET의 직무 설명 사이의 일치 정도를 식별하여 AI가 어떤 작업을 수행하는지 측정함. 이러한 중복 수준이 높으면 이 직업은 AI에 더 많이 노출된 것으로 분류함.
- 한지우 · 오삼일(2023)의 연구는 이 방법을 한국 노동시장에 적용하여 AI 노출도를 측정함.

③ Brynjolfsson, Mitchell and Rock's (2018) suitability for machine learning (SML) index

- 기계 학습에 대한 모든 작업의 적합성을 채점할 수 있는 23개 항목 채점기준표(루브릭)을 개발함. 크라우드 소싱 플랫폼인 CrowdFlower를 사용하여 전체 O*NET 직업 세트에 대한 텍스트 설명에 이 루브릭을 적용하여 SML 점수를 도출함.

○ GPT-4를 이용한 새로운 측정 방식

- Eloundou et al.(2023)은 GPT-4에게 대규모 언어 모델(Large Language Model : LLM) 활용

시 특정 작업의 소요 시간이 절감되는가를 평가하도록 하였으며, 각각의 응답 결과에 대해 연구진이 고안한 질적 평가 방법(rubric)에 따라 그 영향 수준을 측정함.

- ▸ 미국 'O*NET 27.2' 데이터베이스에서 제공하는 19,265개의 직무(task description)와 2,087개의 세부작업활동(Detailed Work Activities, DWA) 자료를 활용함.
- ▸ '사람'과 'GPT-4'에게 각각 정해진 질문을 던지고 이에 대한 응답을 비교함.

– '사람'과 'GPT-4'가 각각 평가한 LLM이 일자리에 끼치는 영향의 정도가 서로 유사함.

– LLM이 고용과 임금에 미치는 영향 역시 '사람'과 'GPT-4'가 서로 유사하게 평가함.

[그림 1] ChatGPT 평가와 사람의 평가 비교

자료 : Eloundou et al.(2023), 재인용.

○ Gmyrek et al.(2023)은 Eloundou et al.(2023)의 방법을 국제비교 분석에 적용함.

– ISCO-08에 명시된 직업별 세부과업(tasks)을 기준으로 직업별 노출도를 측정함.

– 각각의 직업을 구성하는 과업(tasks) 하나하나에 대해서 'GPT 기반 기술을 통한 자동화 가능성'을 0과 1 사이의 점수로 생성하도록 GPT-4에 요청함.

– 이렇게 해서 얻어진 노출도 점수는 사무지원직이 가장 높았고 전문가와 준전문가의 일부 직종에서도 높았음. 관리자와 서비스직, 판매직의 노출도가 상대적으로 낮음.

– 본 분석에서는 본 연구에서는 Gmyrek et al.(2023)의 AI 노출도 측정 방식을 따름.

{"role": "system", "content": "You are a skills and AI specialist. " + "You will provide a score of potential automation with GPT technology for a given task. Follow instructions closely."},

{"role": "user", "content": "Look at this job task: " + str(Tasks_GPT) + "It is related to ISCO code: " + str(ISCO_08) + "Provide a score of potential automation of this task with GPT technology, given that the job is located in a high[low] income country: " + "The score should range 0-1. Provide a score in one line, and a justification in next line. Do not provide any other commentary, only the score and justification. " + "Do not give any ranges just one score for each task."}

○ 본 분석에서는 '한국의 직업정보(재직자조사자료, KNOW)'를 사용함.
- 이 자료를 이용하는 이유는 각 직종의 특징에 대한 상세한 정보를 제공하기 때문
- 워크넷의 직업정보 사이트에 제공되는 직업을 모두 검색하여 필요한 정보를 수집하였음.[1] 모두 537개의 직업에 대한 정보가 제공됨.
- OpenAI의 GPT4 모델을 사용하여 다음과 같은 프롬프트로 AI 노출도를 구함.

{"role": "system", "content": "당신은 직업의 특성과 각각의 직업이 요구하는 숙련을 잘 아는 전문가입니다." + "당신은 AI의 기능에 대해서도 잘 알고 있습니다." + "어떤 일자리에서는 과업을 수행할 때 AI를 활용하면 생산성을 향상시킬 수 있습니다." + "당신은 특정 과업을 수행할 때 AI를 활용하면 생산성을 얼마나 높일 수 있는지 평가합니다." + "지시를 정확하게 따르세요." },

{"role": "user", "content": "다음 직무를 보세요." + **str(task)** + "이 직무는 직업," + **str(name)** + "을(를) 가진 사람이 수행하는 직무입니다." + "이 직무를 수행할 때 AI를 활용하면 작업시간을 얼마나 줄일 수 있는지 점수로 표현해 주세요." + "점수는 0에서 1 사이의 값으로 표현하되, 소수점 이하 둘째자리까지 표시해주세요." + "AI를 사용해서 작업시간을 줄일 수 없는 직무라면 0 값을 주고, 이 직무를 AI가 전적으로 대체할 수 있다면 1 값을 부여하세요. 점수 이외에 다른 코멘트는 하지 마세요." }

〈표 1〉 직업별 수행직무 및 AI 노출도 결과 예시

코드	직업명	수행직무	노출도
25101	조세행정 사무원	각종 세법에 따라 개인 또는 사업체가 납부하는 각종 세금의 금액을 결정하기 위하여 신고서, 판매영수증, 세금계산서 및 기타 관련 서류를 검토하고, 과세자료를 추적 · 조사한다.	0.75
		세금을 부과, 승인 결정하는 데 관련된 업무를 수행한다.	0.70
		각종 세금의 결정과 납부에 관한 법령의 올바른 해석 및 국민의 권리와 의무에 관하여 단체, 기업, 시민에게 조언한다.	0.75
		법령과 업무처리 규정에 따라 조세행정 업무를 계획하고 시행한다.	0.65
		각종 보고서나 문서를 기안하고 시행하며 기타 조세행정 업무를 수행한다.	0.70
306501	물리치료사	의사의 처방이나 환자의 기록지, 그리고 환자의 환부나 병력 등을 확인한다.	0.60
		근골격계, 신경계, 순환호흡계, 일상생활동작 등을 평가한다.	0.35
		평가를 토대로 치료계획을 수립한다.	0.35
		환자의 상태에 따라 수치료, 전기, 광선치료, 운동치료, 치료적 마사지, 맨손치료 등을 한다.	0.35
		치료과정 등을 기록하고 정리한다.	0.70
		가정환경 개선 등 보호자 교육과 자가치료 등에 대해 환자를 교육한다.	0.35
		의료장비 등 기타 치료와 관련된 장비를 관리한다.	0.35

1) https://www.work.go.kr/consltJobCarpa/srch/jobInfoSrch/srchJobInfo.do

○ '한국의 직업정보(재직자조사자료, KNOW)'를 기준으로 AI 노출도를 분석함.

- 일반적으로 알려진 바와 같이 사무금융직의 일자리와 일부 연구·전문직 일자리에서 AI 노출도가 높았으며, 생산직에서도 장치산업에서의 노출도가 높은 것으로 나타남.
- 측정방법의 일관성과 신뢰도를 가늠해 보기 위해서, 한국의 직업정보(KNOW)와 한국고용직업분류(KECO)에서 매칭되는 직업만 골라서 같은 방법으로 AI 노출도를 측정한 결과 두 지표 간 상관계수는 0.89로 나타남.

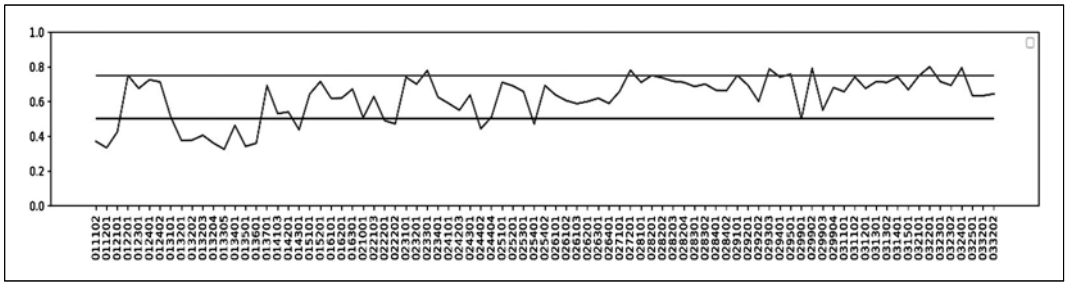
〈표 2〉 주요 직업군별 AI 노출도 상위 5개 직종

경영사무금융보험직	연구직 및 공학기술직	설치정비생산직
증권사무원	대기환경기술자 및 연구원	자동조립라인·산업용 로봇조작원
출납창구사무원	빅데이터분석가	자동차부품조립·검사원
속기사	3D프린팅모델러	섬유제조기계조작원
통계사무원	금속·재료공학시험원	포장원
경리사무원	로봇공학기술자	화학물가공장치조작원

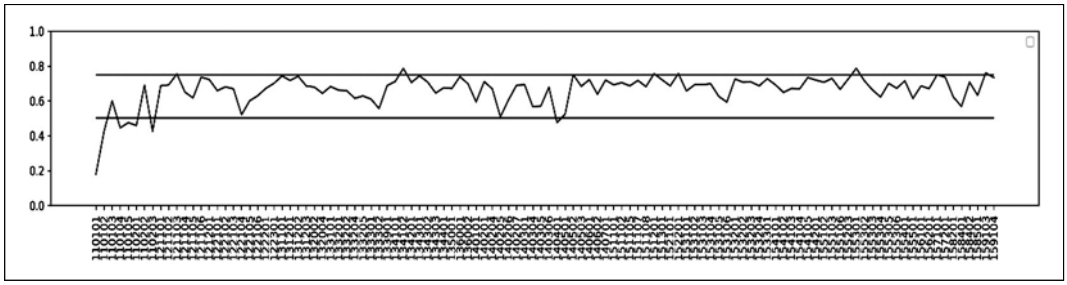
○ 전체 537개 직종의 AI 노출도를 시각화하면 아래 그래프와 같음.

- 그래프 상단의 가로선은 노출도 0.75선, 하단의 가로선은 노출도 0.5선임.
- 가로축의 직업코드는 「2021 한국의 직업정보」(한국고용정보원, 2022) p.101 이하를 참고함.

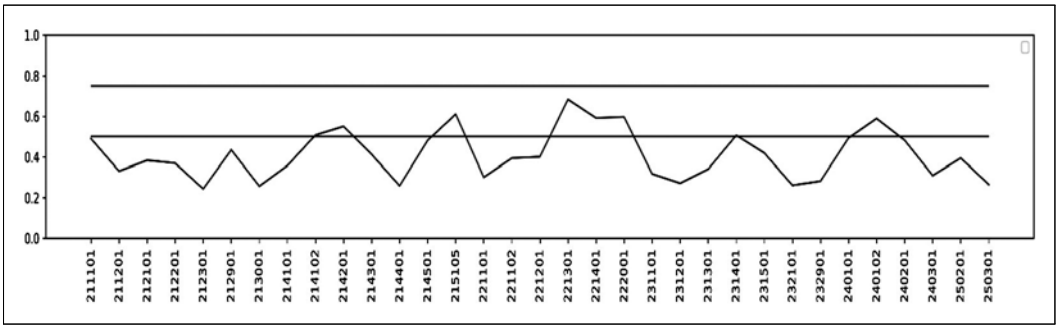
경영사무금융보험직



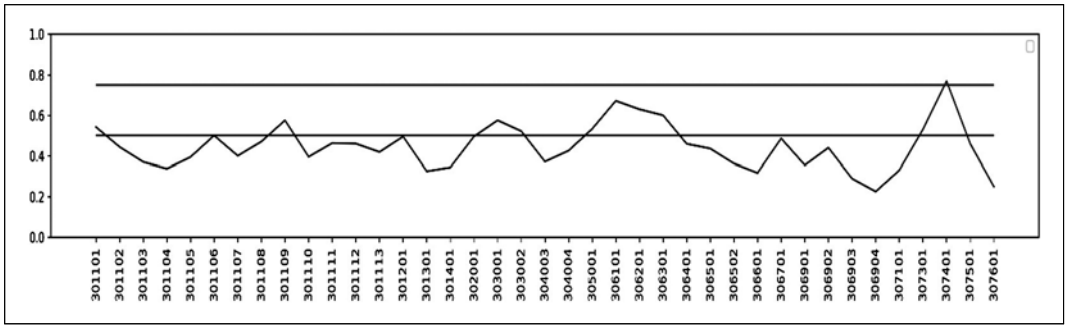
연구직 및 공학기술직



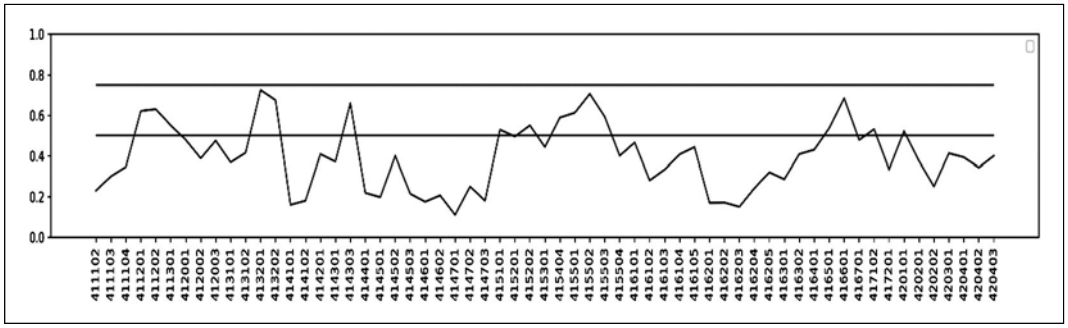
교육 법률 사회복지 경찰 소방직 및 군인



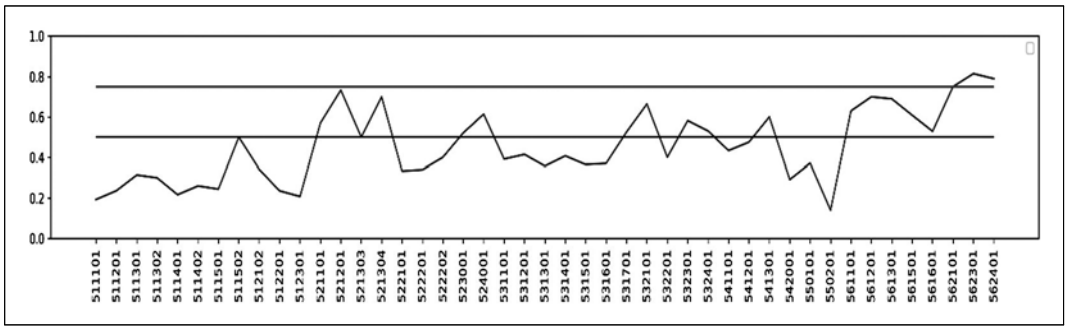
보건 의료직



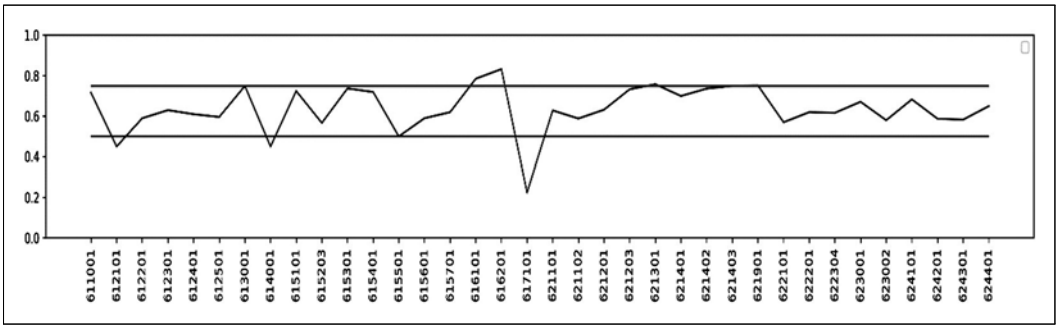
예술 디자인 방송 스포츠직



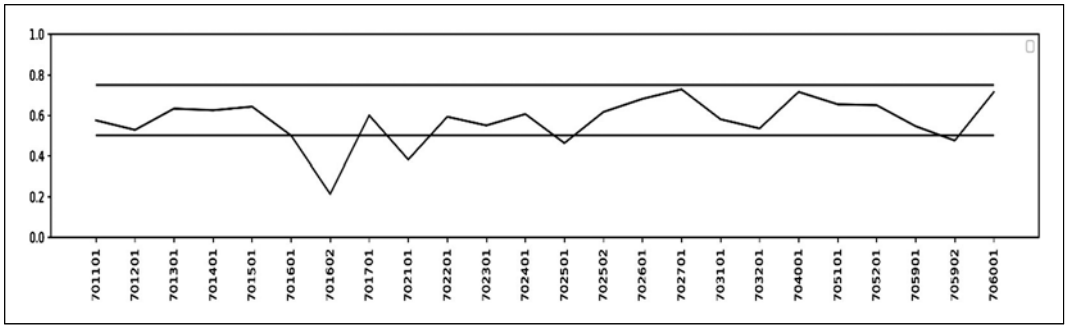
미용 여행 숙박 음식 경비 청소직



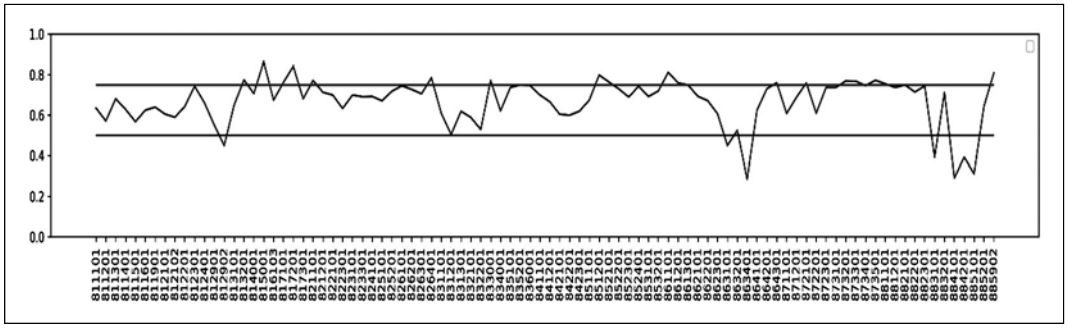
영업 판매 운전 운송직



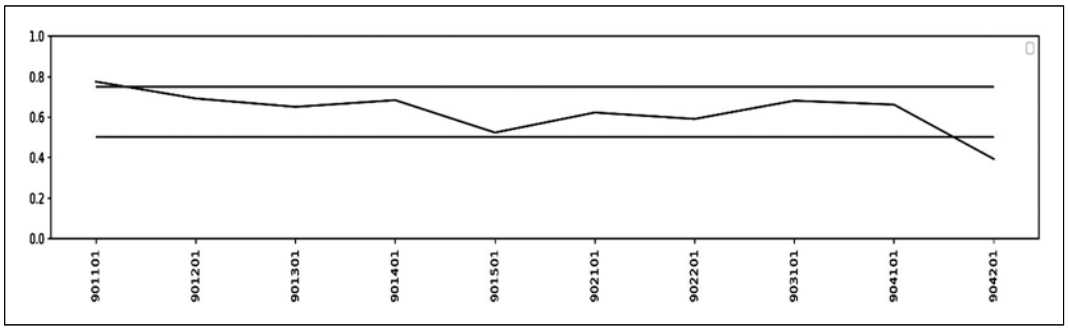
건설 채굴직



설치 정비 생산직



농림어업직



○ 어떤 특성을 가진 직업이 높은 AI 노출도를 보일까?

- 재직자조사에 기반한 '한국직업정보'에 제시된 직업특성은 모두 167가지로 구분됨.
- 각각의 직업을 수행하는 데 필요한 지식과 능력, 업무 환경, 그리고 업무 내용의 특징을 점수화하여 제시하고 있음. 어떤 직업이 경제 및 회계 원리에 관한 지식을 요구하는 정도가 높은 특징을 갖는다면 이 직업은 '경제와 회계' 항목에서 높은 점수를 부여하는 식임.
- 〈표 3〉과 〈표 4〉는 회귀분석을 통해 직업정보에 제시된 점수들과 개별 직업의 AI 노출도 간의 관련성을 살펴본 것임.

〈표 3〉 회귀계수가 양(+)이고 통계적으로 유의한(p<.1) 변수

변수명	설명
건축 및 설계	집, 빌딩, 혹은 도로를 만들고 수리하기 위해 필요한 지식
경제와 회계	돈의 흐름, 은행업무, 그리고 재무자료의 보고와 분석과 같은 경제 및 회계원리에 관한 지식
고객서비스	고객에게 서비스를 제공하는 데 필요한 지식(고객의 욕구평가, 고객의 만족도 평가, 서비스 기준 설정 등)
고지대 작업	높은 곳에서(높은 철골구조 위, 타워 크레인 위, 혹은 고층 빌딩 위 등) 작업하는 빈도
공문, 문서 주고받기	업무 수행하면서 공문이나 문서를 주고받는 정도
마감시간	마감시간을 엄격하게 지켜야 하는 빈도
반복적인 신체행동, 정신적 활동	지속적이고 반복적인 신체적 행동이나 정신적 활동의 중요성
불쾌하거나 무례한 사람 상대	불쾌하거나, 화나거나, 혹은 무례한 사람을 대하는 빈도
상품 제조 및 공정	상품의 제조 및 유통을 효율적으로 하기 위해 필요한 원자재, 제조공정, 품질관리, 비용에 관한 지식
선택적 집중력	주의를 산만하게 하는 자극에도 불구하고 원하는 일에 집중한다
업무, 활동에 대한 일정관리	이벤트, 프로그램, 활동에 대한 일정을 관리하기 활동 수준
영어	영어를 읽고, 쓰고, 듣고 말하는 데 필요한 지식
움직이는 기계	움직이는 기계(자동차, 트랙터 등)에서 근무 정도
인사 업무	조직에서 직원을 모집, 면담, 채용하고 승진시키기 활동 수준
자동화 정도	업무의 자동화 정도
전산	다양한 목적을 위해 소프트웨어나 인터넷을 활용하거나 프로그램을 작성한다
정보 처리	정보 또는 자료를 수집, 분류, 계산, 검증하거나 표로 만들기 활동 수준
컴퓨터 업무	프로그램 제작, 소프트웨어 저작, 기능 설정, 정보 입력, 정보 처리를 하기 위한 컴퓨터 시스템 사용하기 활동 수준

〈표 4〉 회귀계수가 음(-)이고 통계적으로 유의한(p<.1) 변수

변수명	설명
공학과 기술	다양한 물건을 만들고 설계하거나 서비스를 제공하기 위해 필요한 공학적인 원리, 기법, 장비 등을 실제로 적용시키는 지식
다른 사람과 신체적 접촉	업무 수행 시 다른 사람들과 신체적으로 거리 정도
실내 근무	실내에서 근무하는 빈도
실외 근무	바깥공기에 노출되는 실외에서 근무하는 빈도
예술	음악, 무용, 미술, 드라마에 관한 지식
외부 고객 대하기	외부 고객 혹은 민원인을 대하는 것의 중요성
의사소통과 미디어	말, 글, 그림 등을 이메일이나 방송매체를 통해 전달하는 것에 관한 지식
이메일 이용하기	업무 수행하면서 이메일을 사용하는 정도
인사	채용, 훈련, 급여, 노사관계와 같은 인적자원관리에 관한 지식
자원 관리	경비지출과 자원을 관리하고 감독하기 활동 수준
장비 선정	업무를 수행하는 데 필요한 도구나 장비를 결정한다
정보 작성, 기록	정보를 전자 또는 서면으로 작성, 기록, 저장, 관리하기 활동 수준
창조적 생각	새로운 소프트웨어, 생각, 시스템, 제품 등을 설계하고 개발하기 활동 수준
치열한 경쟁	동료 혹은 다른 사람들과의 경쟁 정도

(장지연, 한국노동연구원 선임연구위원)

[참고문헌]

박가열 · 이은수(2022), 『2021 한국의 직업정보 : 2021 KNOW 연구보고서』, 한국고용정보원.

한지우 · 오삼일(2023), 「AI와 노동시장 변화」, 『BOK 이슈노트』, 한국은행.

Brynjolfsson, E., T. Mitchell, and D. Rock(2018, May), "What can machines learn and what does it mean for occupations and the economy?," *In AEA papers and proceedings* Vol.108, pp.43~47. 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association.

Eloundou, T., S. Manning, P. Mishkin, and D. Rock(2023), Gpts are gpts: An early look at the labor market impact potential of large language models, arXiv preprint arXiv:2303.10130.

Felten, E. W., M. Raj, and R. Seamans(2018, May), "A method to link advances in artificial intelligence to occupational abilities," *In AEA Papers and Proceedings* Vol.108,

pp.54~57. 2014 Broadway, Suite 305, Nashville, TN 37203: American Economic Association.

Felten, E., M. Raj, and R. C. Seamans(2019, July), "The effect of artificial intelligence on human labor: An ability-based approach," *In Academy of Management Proceedings* 2019(1), p.15784. Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

Gmyrek, P., J. Berg, and D. Bescond(2023), "Generative AI and Jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality," *ILO Working Paper* 96.

Webb, M.(2019), The impact of artificial intelligence on the labor market, Available at SSRN 3482150.

월간 노동리뷰

2024년 4월호

노동판례 리뷰

- 평균임금에 산입되는 연차휴가미사용수당의 범위
- 사립학교 교원의 해임처분에 대한 소청심사청구 절차 중 당연퇴직 사유 발생과 소의 이익
- 대형마트 의무휴업일의 노동법적 의미
- 계약기간만료 이전 기간제근로자를 '해고'한 경우의 갱신기대권과 구제이익

월간 노동리뷰

2024년 4월호

노동판례리뷰

평균임금에 산입되는 연차휴가미사용수당의 범위

- 대법원 2024. 1. 25. 선고 2022다215784 판결 -

【판결 요지】[1)]

중간정산 퇴직금 산정의 기초가 되는 평균임금 산정기간의 근로에 따라 취득한 연차유급휴가를 사용하지 않아 발생하는 연차휴가미사용수당은 퇴직금 중간정산 당시에는 아직 그 발생 여부가 확정되지 않았으므로 단체협약이나 취업규칙 등으로 달리 정하지 않는 한 이를 평균임금에 산입하여 중간정산 퇴직금을 산정할 수 없다.

대상판결은 정기상여금이 통상임금 해당하고 이를 기초로 임금과 퇴직금의 차액분 지급을 요구하는 것이 신의성실원칙에 위배되지 않는다고 판단하였는데, 중간정산 퇴직금 산정을 위한 평균임금을 계산할 때 산입되어야 할 연차휴가미사용수당의 범위를 재확인하였다.

대상판결의 원심은 기존의 대법원 판례를 준용하면서도 "중간정산 퇴직금을 받은 원고들에 대하여 중간정산이 이루어진 연도에 대한 근로의 대가로 다음 해 주어지는 연차휴가수당 중 원고들에 대한 평균임금 산정기간인 3개월의 근로에 대한 부분인 이 사건 미반영 연차휴가수당은 평균임금을 산정할 때 포함되어야 한다(서울고법 2022. 1. 12. 선고 2018나2072193 판결)." 라고 판단하였다.

원심은 퇴직금 중간정산이 이루어진 '다음 해에 주어지는 연차휴가수당'의 3개월분을 평균임금에 산입하여야 한다고 보았는데, 이러한 방식에 따를 경우 퇴직금 중간정산 시점에서는 중간정산 이후 근로자가 실제 연차휴가를 얼마나 사용할지 몰라 연차휴가미사용수당을 확정할 수 없고 결국 퇴직금 중간정산액을 산정할 수 없는 문제가 발생하게 된다. 대상판결은 이 점을 지

1) 대상판결은 원심판결(서울고법 2022. 2. 16. 선고 2020나2048261 판결)에 법리 오해나 심리 미진, 자유심증주의의 한계를 벗어나는 등 잘못이 없다며 상고를 기각하였으므로, 이 판결 요지는 원심판결의 요지이다.

적하면서 "중간정산 퇴직금 산정의 기초가 되는 평균임금 산정기간의 근로에 따라 취득한 연차유급휴가를 사용하지 않아 발생하는 연차휴가미사용수당은 퇴직금 중간정산 당시에는 아직 그 발생 여부가 확정되지 않았으므로 단체협약이나 취업규칙 등으로 달리 정하지 않는 한 이를 평균임금에 산입하여 중간정산 퇴직금을 산정할 수 없다."라고 보아 이 부분의 원심판결을 파기·환송하였다. 대상판결이 퇴직금 중간정산 시점에 확정할 수 없는 연차휴가미사용수당을 평균임금 산입범위에서 제외시킨 것은 타당하다고 할 것이다. 그러나 연차휴가미사용수당의 평균임금 산입방식에 관한 실무상 관행과의 차이는 여전히 해소되지 않은 채 남아 있어 아쉽다. 연차휴가미사용수당을 평균임금에 산입하는 방법에 대하여 대법원의 판결은 고용노동부 지침과 많은 차이를 보여왔다.[2)]

대법원은 "퇴직금 산정의 기준이 되는 평균임금은 퇴직하는 근로자에 대하여 퇴직한 날 이전 3개월 동안에 그 근로의 대상으로 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 말한다. 그런데 퇴직하는 해의 전해에 일정한 출근율을 충족함으로써 퇴직하는 해에 연차휴가를 부여받고 이를 사용하지 아니하여 그 기간에 대한 연차수당 청구권이 발생하였다 하더라도, 이러한 연차수당은 퇴직하는 해의 전해 1년간의 근로에 대한 대가이지 퇴직하는 그 해의 근로에 대한 대가는 아니므로, 퇴직하는 해의 연차휴가권 부여의 기초가 된 그 전해의 1년간 중 일부가 퇴직한 날 이전 3개월간 내에 포함되는 경우에 그 포함된 부분에 해당하는 연차수당만이 평균임금 산정의 기준이 되는 임금의 총액에 산입될 수 있다(대법원 1996. 12. 23. 선고 95다32631 판결; 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009다86246; 대법원 2015. 11. 27. 선고 2012다10980)."라고 판단하고 있다.

대법원이 제시한 산정방법에 따르면 '퇴직하는 해의 연차휴가권 부여의 기초가 된 그 전해의 1년간'과 평균임금 산정대상기간(퇴직 전 3개월)이 겹치는 기간의 연차휴가미사용수당만이 3개월 임금총액에 산입된다. 근로자의 퇴직일에 따라 연차휴가 산정 대상기간과 겹치는 기간이 달라져 연차휴가미사용수당의 평균임금 산입 여부가 달라질 수 있다는 것이다. 근로자가 연차휴가 발생일로부터 3개월이 지난 시점에 퇴직할 경우 연차휴가미사용수당은 평균임금 산정에서 아예 제외된다. 여기서 평균임금 계산에 포함될 연차휴가미사용수당액은 근로자의 퇴직일을 기준으로 그간에 사용하고 남은 연차휴가일수에 상응하여 확정된다.

이에 반해 고용노동부는 "퇴직 전전년도 출근율에 의하여 퇴직 전년도에 발생한 연차유급휴가 중 미사용하고 근로한 일수에 대한 연차유급휴가미사용수당액(또는 퇴직 전년도에 입사하여 그 당시 1개월 개근 시마다 발생한 연차유급휴가 중 최초 1년의 근로가 끝날 때까지 미사용하고 근로한 일수에 대한 연차유급휴가미사용수당액)의 3/12을 「퇴직금 산정을 위한 평균임금 산

2) 대부분의 사용자는 실무상 고용노동부 지침에 따른 평균임금 산정방식을 적용하고 있다.

정 기준임금」에 포함하고, 퇴직 전년도 출근율에 의하여 퇴직연도에 발생한 연차유급휴가를 미사용하고 퇴직함으로써 비로소 지급사유가 발생한 연차유급휴가미사용수당은 평균임금의 정의상 산정사유 발생일 이전에 그 근로자에 대하여 지급된 임금이 아니므로 「퇴직금 산정을 위한 평균임금 산정 기준임금」에 포함되지 아니함(「연차유급휴가청구권, 수당, 근로수당과 관련된 지침」, 임금근로시간과-2861, 2021. 12. 15.)"으로 정하여 사업장을 지도·감독하고 있다. 이 지침에 따르면 퇴직일 직전연도에 확정된 연차휴가미사용수당 중 3개월에 해당하는 금액 전부가 근로자의 퇴직일에 관계없이 평균임금에 산입된다. 이러한 산정방식은 근로자의 퇴직일에 따라 평균임금 산입에서 제외될 수 있는 대법원의 산정방식에 비해 근로자에게 유리하다고 볼 수 있다. 대법원의 산정방식에 따를 경우 퇴직일이 연차휴가 산정대상기간(1년)의 종료일을 지나면 지날수록 근로자에게 불리해진다.

대법원이 연차휴가미사용수당을 '퇴직하는 해의 전해 1년간의 근로에 대한 대가'로 해석하여 연차휴가와 연차휴가수당을 동일한 실체로 이해하는 것과 달리, 고용노동부는 연차휴가미사용수당을 '연차유급휴가 중 미사용하고 근로한 일수에 대한 대가'로 해석하여 연차휴가와 연차휴가수당의 근원을 다르게 이해하고 있다고 보인다. 고용노동부는 연차휴가미사용수당을 미사용 연차휴가 그 자체가 아니라 연차휴가를 사용하지 않음으로써 제공하게 된 근로의 대가로 이해하는 것이다. 연차휴가미사용수당은 근로자가 연차휴가를 청구하여 휴식을 취할 수 있음에도 휴식을 취하지 못하고 근로를 제공한 것에 대한 대가이면서 연차휴가를 사용할 수 있는 1년의 기간을 정산하여 확정되는 임금이라는 점에서 고용노동부의 입장에서 타당하다고 생각한다. 나아가 대법원의 계산방식을 적용하면 연차휴가일수와 관계없이 퇴직시기에 따라 평균임금이 달라질 수 있어 형평의 문제가 발생하고, 평소의 생활임금 반영이라는 평균임금 산정방식의 취지에도 부합하지 않아 보인다. KLI

이정훈(노무법인 에이치 대표노무사, 법학 박사)

사립학교 교원의 해임처분에 대한 소청심사청구 절차 중 당연퇴직사유 발생과 소의 이익

- 대법원 2024. 2. 8. 선고 2022두50571 판결 -

【판결 요지】

교원소청심사제도에 관한 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 '교원지위법')의 규정 내용과 목적 및 취지 등을 종합적으로 고려하면, 사립학교 교원이 소청심사청구를 하여 해임처분의 효력을 다투던 중 형사판결 확정 등 당연퇴직사유가 발생하여 교원의 지위를 회복할 수 없다고 할지라도, 해임처분이 취소되거나 변경되면 해임처분일부터 당연퇴직사유 발생일까지의 기간에 대한 보수 지급을 구할 수 있는 경우에는 소청심사청구를 기각한 교원소청심사위원회 결정의 취소를 구할 법률상 이익이 있다고 보아야 한다.

1. 사건의 개요

참가인(학교법인)은 원고(교원)에 대하여 학내 연예인 부정입학 및 부정학위수여 등을 이유로 해임처분('이 사건 해임처분')을 하였다. 원고는 이 사건 해임처분에 불복하여 피고(교원소청심사위원회)에게 이 사건 해임처분의 취소를 구하는 소를 제기하였으나 피고로부터 기각결정('이 사건 결정')을 받고 그 취소를 구하는 소를 제기하였다. 한편 소청심사절차 진행 중에 원고에 대한 집행유예의 유죄판결이 확정됨에 따라 당연퇴직사유가 발생하였다.

2. 쟁 점

이 사건의 쟁점은, 사립학교 교원이 해임처분에 대한 소청심사청구 이후 형사판결의 확정 등 당연퇴직사유가 발생하여 원직복직이 불가능해진 경우, 해임처분 시점부터 당연퇴직사유 발생 시점까지의 보수 내지 임금을 지급받을 권리 내지 이익이 행정소송법 제12조[1] 후문의 "법률상 이익"에 해당하여 해임처분 취소를 구할 소의 이익을 인정할 수 있는지 여부이다.[2]

1) 행정소송법 제12조(원고적격) 취소소송은 처분 등의 취소를 구할 법률상 이익이 있는 자가 제기할 수 있다. 처분 등의 효과가 기간의 경과, 처분 등의 집행 그 밖의 사유로 인하여 소멸된 뒤에도 그 처분 등의 취소로 인하여 회복되는 법률상 이익이 있는 자의 경우에는 또한 같다.
2) 사실 대상사건에서 원고의 당연퇴직사유는 행정소송 진행 도중이 아니라 그 전 단계인 소청심사 절차에서 발생하

3. 원심의 판단

원심은 기존 선례인 대법원 2012. 5. 10. 선고 2010두22917 판결[3] 등을 원용하여, 원고는 형사판결의 확정으로 인해 당연퇴직하였고 이로써 이 사건 결정이 취소되더라도 원직복직이 불가능하므로 이 사건 결정의 취소를 구할 법률상 이익이 없다고 보아 부적법 각하하였다.[4]

4. 대법원의 판단 – 소의 이익의 인정 여부

취소소송에서 소의 이익은 계쟁처분의 취소를 구할 현실적 법률상 이익이 있는지 여부를 기준으로 판단된다. 행정소송법 제12조 후문에서 정한 법률상 이익, 즉 행정처분을 다툴 협의의 소의 이익은 개별적·구체적 사정을 고려하여 판단하여야 한다는 것이 판례이다(대법원 2020. 12. 24. 선고 2020두30450 판결). 이에 따르면 대상사건의 쟁점인 소의 이익 존부에 관하여는 부정설과 긍정설로 양론이 가능하고, 각각의 입장은 아래와 같은 논거로 뒷받침될 수 있다. 먼저 부정설의 입장에서는, (1) 교원지위법의 관련 규정과 교원소청심사제도의 목적 등에 비추어 사립학교 교원이 보수 내지 임금을 지급받을 권리나 이익은 사실적·반사적·경제적 이익에 불과하다는 점, (2) 노동위원회와 달리 교원소청심사위원회는 임금 지급의 구제명령을 할 수 없고, 설령 개정 교원지위법에 따라 임금 지급의 구제명령을 할 수 있다고 보더라도 그 부칙 조항상 적용 범위가 한정되어 있다는 점,[5] (3) 민사소송이라는 실효적이고 직접적인 권리구제수단

였으므로, 소의 이익이 문제되는 전형적인 경우(이를테면 교원소청심사위원회의 결정 이후 소송계속 중에 사정변경이 발생하여 해당 결정의 위법성을 다툴 실익이 존재하지 않게 된 경우)는 아니다. 대법원은 '소청심사의 이익'이라는 용어를 사용하고 있지는 않고, 일반 근로자의 부당해고 등 구제절차와 관련하여 '구제이익'이라는 용어를 사용하고 있을 뿐이다. 소청심사청구인이 교원소청심사위원회의 결정에 의한 구제를 받기 위해 가지고 있어야 하는 구체적인 이익 내지 필요라는 의미에서 '소청심사의 이익'이라는 표현을 사용할 수도 있겠지만 이는 '소의 이익'과 실질적으로 그 내용이 동일하고 다만 그 문제되는 시기가 소청심사절차인지 소송단계인지에 따라 구분되며, 이른바 '소청심사의 이익'이 부정되는 경우 교원소청심사위원회의 결정에 대한 취소소송의 소의 이익이 인정되지 않는 관계에 있다고 할 수 있다. 대상판결에서도 대법원은 소의 이익과 소송 전 단계의 구제 절차와 관련한 법률상 이익을 엄격히 구별해서 판단하지 않고 어느 시점에 사유가 발생했는지만 다르다는 전제하에 판단하고 있는 것으로 보인다. 한편 대법원은 부당해고 구제신청절차의 구제이익과 관련하여, 근로자가 부당해고 구제신청을 할 당시 이미 정년에 도달하였다는 등의 사유로 근로계약관계가 종료하여 근로자의 지위에서 벗어난 경우에는 노동위원회의 구제명령을 받을 이익을 부정한다(대법원 2022. 7. 14. 선고 2020두54852 판결).

3) 사립학교 교원이 재임용거부에 관한 교원소청심사위원회의 기각결정의 취소를 구하는 행정소송 진행 중에 정년에 도달하여 대학교원으로서의 지위를 회복할 수 없는 경우 소의 이익이 없다고 한 판례이다.

4) 제1심에서는 피고가 본안전항변을 하지 않았고, 제1심 법원도 이 사건 소의 적법 여부에 대하여 직권으로 판단하지 않았다. 제1심은 이 사건 결정에 재량권 일탈·남용의 위법이 없다고 보아 원고의 청구를 기각하였다.

5) 교원소청심사위원회의 구제명령제도는 2021. 3. 23. 개정되어 2021. 9. 24. 시행된 교원지위법에서 신설·도입되었다. 개정 교원지위법 부칙 제2조는 구제명령에 관한 규정은 법 시행 이후 교원소청심사위원회가 하는 결정부터 적용된다고 규정하고 있다. 위 부칙 조항에 따르면, 대상사건은 임금지급명령을 할 수 없는 경우에 해당한다.

이 별도로 존재한다는 점, (4) 원직복직이 불가능한 경우에도 소의 이익이 인정되는 국공립학교 교원, 일반 근로자 등의 경우에는 저마다 특유의 근거가 있으므로, 국공립학교 교원 등이 원고인 경우와의 균형 내지 형평이 논거가 될 수는 없다는 점, (5) 법원의 부담이 가중될 우려가 있다는 점 등을 논거로 들 수 있다. 반면에 긍정설의 입장에서는, (1) 교원소청심사제도의 목적인 사립학교 교원의 신분보장, 지위향상 등에 비추어 법률상 이익으로 보는 것이 타당하다는 점, (2) 교원소청심사위원회 결정에 대한 취소판결 및 그 취소판결의 기속력에 따른 재결정을 통해 해임기간 동안의 보수를 지급받을 권리를 확보할 수 있는 경우,[6] 행정소송을 통해 보수에 관한 법률관계가 정리될 수 있음에도 굳이 교원으로 하여금 별도의 민사소송을 제기하도록 할 이유가 없다는 점, (3) 국공립학교 교원과 사립학교 교원은 모두 소청심사제도를 통해 징계 등 불리한 처분에 대하여 불복할 수 있도록 통일적 규정이 마련되어 있으므로, 국공립학교 교원과 사립학교 교원 사이에 소의 이익을 달리 취급해야 할 당위성이 없다는 점, (4) 민사소송을 제기할 수 있다는 사정이 행정소송의 소의 이익을 부정할 논리적인 필연관계에 있다고 보기 어려운 점, (5) 사립학교 교원이 미지급 임금에 관한 권리나 이익이 법률상 이익에 해당하지 않는다는 확립된 판례가 형성되어 있다고 단정하기 어렵고, 오히려 법률상 이익을 부정한 선례의 타당성이 재검토될 필요가 있다는 점 등을 논거로 들 수 있다.

앞서 본 것처럼, 대법원은 재임용탈락(재임용취소) 처분에 관하여 교원소청심사위원회의 기각결정의 취소를 구하는 행정소송 진행 중에 정년 도달로 인해 교원 지위 회복이 불가능한 경우 재임용취소 시부터 정년까지 임금을 근거로 한 소의 이익을 부정하는 판결을 한 바 있다(대법원 2012. 5. 10. 선고 2010두22197 판결). 이 사건은 교원소청심사청구 절차 진행 중 형사판결의 확정으로 당연퇴직사유가 발생하였다는 점에서 선례와 사안이 다소 다르기는 하지만, 기본적인 쟁점 구조는 유사하다는 점에서 기존 선례 법리를 확장한다면 원심과 같이 소의 이익을 부정하는 판단이 가능하다.

하지만 공무원의 경우 행정소송 계속 중에 원직복직이 불가능해진 경우에도 해임기간 중 보수를 지급받을 이익을 법률상 이익으로 긍정한 대법원 2009. 1. 30. 선고 2007두13487 판결,[7] 대법원 2012. 2. 23. 선고 2011두5001 판결[8] 등 선례가 존재하고, 최근 대법원의 심리불속행

6) 대상사건의 경우 참가인(학교법인)의 보수규정상 징계처분이 취소될 경우 보수 전액 또는 차액을 소급하여 지급하도록 규정하고 있어 이러한 경우에 해당한다.
7) 지방의회 의원에 대한 제명결의 취소소송 중 의원의 임기가 만료된 사건으로, 대법원은 "원고가 이 사건 제명의결 취소소송 계속 중 임기가 만료되어 제명의결 취소로 지방의회 의원으로서의 지위를 회복할 수는 없다 할지라도, 그 취소로 인하여 최소한 제명의결 시부터 임기만료일까지의 기간에 대해 월정수당의 지급을 구할 수 있는 등 여전히 그 제명의결의 취소를 구할 법률상 이익은 남아 있다고 보아야 한다"고 하였다.
8) KBS 사장이 제기한 해임처분 무효확인의 소 계속 중 임기가 만료된 사건으로, 대법원은 "해임처분 무효확인 또는 취소소송 계속 중 임기가 만료되어 해임처분이 무효확인 또는 취소로 지위를 회복할 수는 없다고 할지라도, 그 무

기각 판결(대법원 2015. 9. 24.자 2015두44677 판결,[9] 대법원 2016. 10. 13.자 2016두44254 판결[10])이나 하급심 판결[11]은 교원으로서의 지위 회복이 불가능하더라도 대체로 소의 이익을 긍정하고 있으며, 대법원 2020. 2. 20. 선고 2019두52386 전원합의체 판결에서 일반 근로자의 부당해고구제 재심판정 취소소송 중 정년 도달 등 근로관계 종료 사유가 발생하였더라도 임금지급명령에 관한 구제이익이 독자적으로 인정되므로 소의 이익이 부정되지 않는다고 보아 소의 이익 인정 범위를 확장하는 판례 변경을 한 바 있다.[12]

대법원은 대상판결에서 이와 흐름을 같이하여, 사립학교 교원의 당연퇴직사유 발생에도 불구하고 해임처분에 대한 교원소청심사위원회의 결정에 대한 취소소송의 법률상 이익을 긍정하는 판결을 한 것으로 볼 수 있다.[13] 불이익한 처분을 받은 공무원, 근로자, 교원 등이 준사법적 구제 절차를 거쳐 소송단계까지 진입하여 다투던 중 원직복직이 불가능해진 경우 그러한 사유만으로 행정소송의 소의 이익을 부정해 버린다면 당사자들의 신속한 또는 일회적인 분쟁 해결은 요원해지고, 민사소송이라는 별도의 구제 절차를 거치도록 하여 분쟁해결이 장기화될 수밖에 없다. 소의 이익을 널리 인정하여야 간이하고, 신속하며, 저렴한 비용으로 불이익처분에 대

효확인 또는 취소로 해임처분일부터 임기만료일까지 기간에 대한 보수 지급을 구할 수 있는 경우에는 해임처분의 무효확인 또는 취소를 구할 법률상 이익이 있다"고 하였다.

9) 사립학교 교원이 학교법인으로부터 해임처분을 받고 교원소청심사위원회에 소청심사를 청구하여 정직 1개월로 처분이 변경되었는데, 이에 대하여 취소소송을 제기하여 다투던 중 정년에 도달한 사건에서, 원심은 교원소청심사위원회의 심사결정 취소 여부가 확정되면 그에 따라 보수 삭감에 관한 법률관계가 정리될 수 있는데도 굳이 삭감된 보수에 관한 별도의 민사소송을 제기하도록 할 이유가 없다는 등의 이유를 들어 소의 이익을 긍정하였고, 대법원의 심리불속행 기각으로 확정되었다.

10) 사립학교 교원이 재임용거부 통보에 관한 교원소청심사위원회의 소청심사청구 기각결정에 대하여 취소소송을 제기하였는데, 원심에서 원고 승소판결이 선고되었으나 상고심 계속 중 원고의 정년이 도달한 사건에서 대법원은 심리불속행을 기각하여 원심판결을 그대로 유지하였다.

11) (1) 대전지법 2019. 6. 17. 선고 2017구합103817 판결 : 사립학교 교원이 파면처분에 관한 소청심사청구 기각결정에 대하여 취소소송을 제기하였는데 소청심사절차 진행 중 형사판결이 확정되어 당연퇴직사유가 발생한 사건에서, 제1심 법원은 소의 이익을 긍정하였다(다만 본안 판단 단계에서 원고의 청구가 기각되어 패소 확정되었다).
(2) 서울행법 2019. 10. 31. 선고 2018구합81066 판결 : 사립학교 교원이 파면처분에 관한 소청심사청구 기각결정에 대하여 취소소송을 제기하였는데 소송 도중에 정년이 도래한 사건에서, 제1심 법원은 소의 이익을 인정하였다.
(3) 서울행법 2021. 8. 26. 선고 2020구합86071 판결 : 사립학교 교원이 해임처분에 관한 소청심사청구 기각결정에 대하여 취소소송을 제기하였는데 소송 도중 정년이 도래한 사건에서, 제1심 법원은 소의 이익을 인정하였다.

12) 기존 판례는 부당해고구제신청을 기각한 재심판정에 대해 근로자가 소를 제기하여 해고의 효력을 다투던 중 정년 도달 등으로 근로관계가 종료한 경우 원직복직이 불가능하고 해고기간 중 미지급 임금은 민사소송절차를 통해 해결할 수 있다는 이유로 소의 이익을 부정하였다(대법원 1995. 12. 5. 선고 95누12347 판결, 대법원 2015. 1. 29. 선고 2012두4746 판결 등). 해당 판결들은 위 전원합의체 판결에 배치되는 범위에서 모두 폐기되었다.

13) 다만 일반 근로자의 부당해고 구제절차와 비교할 때 교원소청심사위원회를 통한 구제절차에서 임금지급명령을 할 수 있는 법적 근거가 명시적으로 마련되어 있지 않고, 실무상 교원소청심사위원회가 임금지급명령을 한 사례를 찾아볼 수 없다는 점(실무상 처분권자인 학교법인이 구제조치 이행계획서 제출 시 임금을 지급한 내역을 첨부하거나 그 계획을 통보하고 있는 것으로 파악된다) 등에서 두 제도의 차이가 분명히 존재하므로 양자의 소의 이익(내지 구제이익)을 완전히 동일한 평면에서 취급하기는 어렵다.

한 구제를 받을 수 있도록 마련된 해당 구제 절차의 도입 취지를 온전히 살릴 수 있게 된다.

5. 평가와 전망

대상판결을 비롯하여 소의 이익에 관한 최근의 대법원 판결들은 앞서 본 합목적적, 사법정책적 고려에 기반하여 공무원, 국공립교원 신분보장에 준하여 사립학교 교원의 지위를 보호하고, 일반 근로자의 부당해고구제 절차상 인정되는 소의 이익 확장에 조응하여 사립학교 교원의 소청심사청구 절차에서도 그와 유사한 취급을 통해 법제도 간 형평과 균형을 도모하려는 노력의 산물이라고 할 수 있겠다. 그 취지와 방향성에 찬동한다.

다만, 사립학교 교원의 당연퇴직 사유 발생과 소의 이익 존부라는 쟁점에 관하여 부정설을 택한 선례(대법원 2012. 5. 10. 선고 2010두22197 판결 등)가 엄연히 존재하고 있는 만큼, 대상판결이 선례와는 반대되는 취지로 소의 이익을 인정하는 판결을 함에 있어서는 일반 근로자의 부당해고구제 재심판정 취소소송의 소의 이익을 확대한 대법원 2020. 2. 20. 선고 2019두52386 전원합의체 판결과 마찬가지로 전원합의체 판결을 통해 기존 선례까지 폐기하는 선언을 하는 것이 바람직하였으리라고 생각한다. 설령 기존 선례와 대상판결의 사안이 달라 엄밀하게 판례 변경이 필요하지 않다고 보는 입장에 서더라도, 하급심과 교원소청심사 실무에서는 소의 이익을 긍정한 대상판결과 소의 이익을 부정한 기존 선례의 관계가 어떻게 되는지 적잖은 혼란이 초래될 수 있다는 점에서, 전원합의체 판결을 통해 양자의 관계를 분명히 하거나, 적어도 대상판결에서 이 부분을 설명하는 판시를 덧붙이는 것이 필요하지 않았나 하는 아쉬움이 남는다. 소의 이익 존부가 문제되는 사안 유형이 매우 다양하게 제기될 수 있다는 점에서 앞으로 관련 판례의 귀추를 주목해 보아야 할 필요가 있겠다. KLI

최정은(서울대학교 법학전문대학원 임상부교수)

대형마트 의무휴업일의 노동법적 의미

- 서울고등법원 2024. 2. 2. 선고 2023나2035761 판결 -

【판결 요지】

'유통산업발전법 제12조의2에 따른 의무휴업일'(이하 "의무휴업일")이라고 하여, 곧바로 근로자들의 근로의무가 없는 휴일에 해당한다고 볼 수 없다. 즉, 의무휴업일은 고객에 대한 영업을 금지함으로써 근로자의 건강권 보호에 기여하는 효과가 있기는 하나, '사용자와 근로자 사이에서' 근로자들의 근로의무를 면제하는 휴일은 아니다.

2012. 1. 17. 개정된 유통산업발전법(이하 "유통법")은 제12조의2를 신설해 시장 · 군수 · 구청장(이하 "지자체장")이 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소유통업의 상생발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대형마트 등에 대해 영업시간 제한을 명하거나 1~2일 이내의 의무휴업일을 지정할 수 있는 제도(이하 "의무휴업제도")를 도입하였고, 2013. 1. 23. 개정 유통법은 매월 이틀을 의무휴업일로 지정하도록 하여 의무휴업 규제를 강화하였다.

이 사건의 피고는 의무휴업제도에 의해 지정된 날짜에 의무휴업을 실시하고 있는 대형유통업체이고, 원고들은 피고에 재직 중이거나 퇴직한 근로자들이다. 피고는 피고 노사협의회의 전사 근로자대표와 2012. 4.경부터 현재까지 매년 근로기준법 제60조에 따른 연차유급휴가와 취업규칙에 의한 유급휴일을 유통법에 의거한 점포별 의무휴업일로 대체하여 사용하기로 하는 내용의 합의(이하 "이 사건 휴일대체합의")를 체결하고 있고, 합의 체결 시 합의 내용 및 공휴일의 대체휴일을 의무휴업일로 지정한 '근태처리기준'을 피고 내 노동조합들 및 각 사업장(점포)에 고지하고 있다.

원고들은 위 공휴일 관련 휴일대체는 부적법하여 무효이므로 2017. 8.부터 2020. 12.까지 원고들이 한 공휴일 근로에 대한 휴일근로수당 미지급금의 지급을 피고에게 청구하였다. 원고들은 휴일대체의 무효를 주장하는 근거 중 하나로 유통법상 의무휴업일은 본래 근로의무가 인정되지 않는 날이므로, 그날로 대체휴일을 지정하게 한 것은 부적법하다는 점을 주장하였다.[1] 이 주장은 유통법에 근거한 의무휴업일이 노동법적 관점에서 휴무일 내지 휴일에 준한다고 볼 수 있는지를 다투는 취지라고 할 수 있다.

1) 이 밖에 원고들은 이 사건 휴업대체 합의가 근로자대표의 자격이 없는 자에 의해 체결되었다는 점, 대체되는 휴일을 특정하여 고지하지 않은 점, 대체휴일 지정을 사실상 강제하여 대체휴일을 정할 자유가 박탈되었다는 점 등을 주장하였다.

이에 대해 대상판결은 판결요지와 같은 결론을 내리며 몇 가지 이유를 제시하였는데 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 의무휴업일은 취업규칙 등에서 약정휴일로 정하지 않았고, 근로기준법도 이를 휴일로 규정하고 있지 않은 점, 둘째, 유통법상 의무휴업의 목적으로 근로자의 건강권이 포함되어 있으나 유통법은 의무휴업일을 휴일로 한다거나 근로자들의 근로의무를 면제한다고 정하지는 않은 점, 셋째, 근로자의 건강권은 반드시 의무휴업일을 '종래 보장받던 휴일 외에 추가적으로 부여되는 법정휴일'로 해석해야만 도모되거나 증진될 수 있는 것은 아니고, 이 사건과 같이 휴일대체를 통해 의무휴업일에 쉴 수 있고, 의무휴업일에 근로한다고 하더라도 고객 상대 영업을 하지 않으므로 그날은 근로의 양과 질이 다른 날보다 적거나 가벼우며, 노사가 합의하여 의무휴업일을 약정휴일로 정하는 방법 등으로도 건강권을 도모하거나 증진할 수 있는 점, 넷째, 대형마트가 아닌 다른 유통업체 종사 근로자와 비교할 때 대형마트 근로자에게만 의무휴업일을 법정휴일로 적용하는 것은 불균형하고 부당한 점, 다섯째, 오전 0시부터 오전 10시까지 사이에 영업금지하는 영업시간 제한은 근로자의 건강권에 주안점이 있으나, 의무휴업제도는 휴업으로 감소되는 대형마트 등의 매출을 지역 전통시장이나 중소유통업자들의 매출로 전환되도록 유도하여 중소유통업과의 상생을 도모하는 데 그 의미가 큰 점(헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2016헌바77 등 결정)이 그것이다.

대상판결이 제시한 주된 논거는 문리해석에 근거한다. 유통법이 근로자에게 적극적으로 '쉴 권리'를 인정하고 있지 않다는 점을 강조한 것이다. 이를 뒷받침하기 위해 제시한 논리 중 가장 설득력이 있는 것은 의무휴업제도의 도입을 노사, 정확하게는 근로자측이 적극적으로 활용할 수 있었다는 부분과 유통업 종사 근로자들 사이의 불균형 문제를 지적한 부분 정도이다. 휴일대체를 통해 근로자들은 의무휴업일에 쉴 수 있었다는 논리나 의무휴업일에 출근하면 속된 말로 편히 일할 수 있다는 취지의 논리는 노동법의 원리는 물론이고 유통산업에 대한 이해 부족을 스스로 드러냈다는 점에서 이 판결의 설득력을 떨어뜨린다.

유통업 종사자의 과로 등은 유통산업의 치열한 경쟁에 기인한 것으로 유통법이 언급하는 근로자의 건강권은 의무휴업제도 실시를 전후하여 근로자의 쉼이 증가해야만 달성할 수 있는 것이다. '휴일대체'로 의무휴업일에 쉬었다고 하나, 휴일대체는 휴일을 증가시키는 것이 아니라 휴일의 배치를 변경할 뿐 휴일의 총량에는 영향을 미치지 못한다. 오히려 근로자가 자신을 위하여 가장 편안하게 쉴 시점의 선택을 방해한다는 점에서 휴일의 질에 악영향을 미친다. 한편, 2018년 근로기준법 개정으로 「관공서의 공휴일에 관한 규정」에 따른 공휴일도 근로자의 입장에서 휴일이 되었다. 이러한 공휴일을 근로자에게도 적용하는 이유는 휴식의 양을 늘린다는 의미도 있거니와 공휴일이 지니는 국가적 · 사회적 · 공동체적 의미를 근로자들도 함께 누려야 한다는 의미도 지니고 있다. 휴일대체는 공휴일 휴일화가 내재한 후자의 의미를 상실시킨다는 점

에서 신중한 접근이 필요하나 대상판결은 휴식의 양에 천착한 나머지 근로자도 공동체의 구성원이라는 점을 간과한다.

대상판결은 유통법상의 의무휴업일은 고객상대 영업만을 금지시킨 것이라며, 근로자의 근로의무는 이와 별개라고 본다. 즉, 의무휴업일에 출근하더라도 저강도 노동을 하므로 건강권에 도움이 된다는 논리이다. 유통업은 경쟁이 매우 치열한 분야이다. 공간적, 시간적으로 불일치하는 재화나 서비스에 대한 공급과 수요를 일치시키고자 노력하고 이를 통한 수익획득을 본질로 하는 유통업은, 시간과의 싸움이 핵심이고 그 싸움은 대체로 노동력에 의해 이루어진다. 효율성을 극도로 끌어올리기 위해 유통업 종사자의 노동은 고강도가 될 수밖에 없다. 의무휴업일에 직원이 출근하여 저강도 노동을 하더라도 유통업체는 평소의 고강도 노동과 동일한 비용을 지급해야 한다. 비용절감을 위해 날이 바짝 서 있는 유통업체의 입장에서 위 논리는 현실성이 없는 극단적 사례라는 점에서 재판부의 유통업에 대한 몰이해를 선명하게 드러낸다. 그런 이유로 원칙적으로 유통업에서 휴업은 근로자의 쉼의 다른 이름일 수밖에 없다.

유통법은 산업통상자원부가 소관부서이다. 산업의 관점에서 법률을 제안하고 집행하는 것이 본업이므로 노동에 대한 이해는 뒷전일 수밖에 없다. 그 결과 이 사건과 같이 의무휴업일이 근로자에게도 휴일이냐의 논쟁이 부상한다. 이 문제를 좀 더 면밀하게 검토하기 위해서는 근로자의 건강권이 이 법률에서 지니는 의미를 살펴보아야 한다.

익히 알려진 바와 같이 의무휴업제도는 대자본의 대형마트와 골목상권 내지 전통시장에 기반한 중소영세 상인 간의 갈등을 완화하여 이른바 상생을 도모하기 위한 취지에도 도입되었다. 우리 헌법은 제119조 제2항에서 시장 지배와 경제력 남용 방지 및 경제민주화에 관해 규정하고 있고, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률과 같은 경제법을 통해 이를 관철하고 있다. 대기업과 중소상인 간의 갈등은 이러한 규범에 의해 조정이 가능하고 일반적으로 그렇게 해오고 있다. 그런데 유통법상 지자체장이 의무휴업일을 지정하기 위해 고려해야 하는 요소는 ① 건전한 유통질서 확립, ② 근로자의 건강권 및 ③ 대규모점포등과 중소유통업의 상생발전으로, 이 중 ①과 ③은 산업에 대한 국가개입의 헌법적, 경제법적 관점의 규제 법리와 일맥상통하며 여타 산업규제법에서 쉽게 찾아볼 수 있는 사항이나 ②는 이질적이다. 이 사건의 논점을 풀기 위해서는 유독 유통산업에 대한 규제사유로 노동보호를 제시하였는지에 대한 배경을 이해할 필요가 있다.

의무휴업제도는 대형마트의 영업의 자유를 부분적으로 제한하는 것이나, 이에 앞에서 유통법은 대형마트를 개설하고자 하는 단계에서부터 등록을 요하고 있다. 이때의 개설등록은 '수리를 요하는 신고'로서[2] 허가제와 같은 방식으로 운영될 소지가 있어 대형마트 출점을 국가가 사실상 제한하는 모양새로 비춰질 수 있다. 그런데 이 등록제에 대해 세계무역기구의 서비스

2) 대법원 2015. 11. 19. 선고 2015두295 전원합의체 판결.

교역에 관한 정부 간 협정인 「서비스 교역에 관한 일반협정」(General Agreement on Trade in Services; 이하 "GATS") 등 국제통상규범과의 충돌이 우려되었다. GATS는 유통서비스에 대한 국제 간의 자유로운 교류를 추구하고 있으므로 위와 같은 등록제는 한국 유통시장에 대한 시장 접근을 제한한다는 점이 문제된 것이다.[3] 대형마트 개설등록에 대해 GATS 위반 소지가 거론된 만큼 여기에서 한걸음 더 나아간 의무휴업제에 의한 영업제한까지 추가된다면 국제통상규범 위반 논란이 더욱 거셀 것은 명약관화였다. 이에 국회와 정부는 유통법 제·개정 시 국제통상규범의 적용 예외에 해당하는 근거를 법률 자체에 두고자 노력하였는데, 경쟁참여자의 자본력 차이를 이유로 하는 제한보다는 근로자의 건강권 내지 휴식권 보장이 국제적으로는 더 강력한 예외사유라는 점이 주목받았다.[4] 즉, 의무휴업제도 실시의 고려사유로 산업규제에 관한 우리 법제의 일반적 태도와 이질적인 ②가 추가된 이유는 대형마트 규제와 관련한 국제통상분쟁이 발생한 경우 그 정당성을 담보하는 데 있는 것이다. 좀 더 쉽게 말한다면 통상분쟁에 대비한 법기술로서 근로자의 건강권이 언급된 셈이다. 산업부로서는 분쟁리스크 없이 산업규제에 성공하는 것이 중요하므로, 의무휴업제도가 그 취지로 제시한 근로자의 건강권이 현실에서 어떤 법리에 의해 보장되는지는 관심이 없었던 것으로 추측된다.[5] 그것은 입법과정에서의 고용노동부의 역할이거나, 당사자인 근로자가 스스로 해결해 나갈 문제일 뿐이다. 어쨌든 이는 입법론이거나 사후약방문일 뿐이었다. 산업적 규제와 노동법의 교착 영역은 이처럼 미봉된 상태이므로 결국 이 사건과 같은 사안으로 불거지기 마련이다.

국제통상을 매개로 한 국내 노동보호 규범의 개선은 낯설지 않다. 최근의 ILO핵심협약 비준이 그러하다. 무역이 우리 경제에서 차지하는 비중이 적지 않고 우리의 세계적 위상 또한 높아지고 있으므로 그에 걸맞은 노동보호가 실질적으로 이루어져야만 한다. 그러나 규범과 현실은 괴리되어 있다. 대상판결은 결론과는 별개로 국제규범을 매개로 그럴싸하게 노동보호라는 가면을 쓴 우리 법제의 민낯을 냉정하게 보여준다는 점에서 의의가 있다. KLI

김 린(인하대학교 법학전문대학원 교수)

3) 이러한 문제에 대한 검토의 예로는 김우형(2012), 「대기업 유통자본 규제를 위한 국내 규제조치와 WTO서비스무역협정에 관한 일반협정(GATS) 불일치 여부에 관한 연구」, 『부산대학교 법학연구』 53(4) 참조.
4) 세 가지 목적 중 근로자의 건강권을 제외하고는 유통법상 영업제한의 직접적 목적으로 삼기가 어려울 것이라는 지적으로는 이혁(2015), 「유통산업발전법상 대형마트 영업규제에 관한 연구」, 『상사법연구』 34(1), 한국상사법학회, p.337 이하 참조.
5) 참고로 유통업 종사 근로자의 건강권과 휴식권 보장을 직접 목적으로 하는 법안(「유통산업 근로자 보호와 대규모 점포 등의 주변생활환경 보호 등에 관한 특별법안」)이 2012년을 전후하여 발의되었으나 임기만료로 폐기되었다.

계약기간만료 이전 기간제근로자를 '해고'한 경우의 갱신기대권과 구제이익

- 서울행정법원 2024. 1. 26. 선고 2022구합84567 판결 -

【판결 요지】

근로계약기간 만료 이전에 해고된 기간제근로자가 근로계약기간 만료 이후 부당해고 구제신청을 하였을 때에는, 먼저 기간제근로자에게 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는지 여부를 살펴야 한다. 그리고 이러한 기대권이 인정되는 경우에는 기간제근로자에게 구제이익이 있다고 보아야 한다.

노동위원회에서 부당해고 구제신청으로 다투는 사건의 유형들은 다양하다. ① 가장 대표적인 것은 사용자의 명시적인 의사표시에 의해 근로자를 '해고'하는 사건이다. 주로 징계해고가 많다. ② 그다음으로 근로계약기간이 만료된 기간제근로자에 대한 근로관계 종료 통보로서, 근로계약 갱신을 더 이상 하지 않는다는 의미에서 '갱신 거절' 사건으로 불리운다. 갱신 거절 사건에서는 이른바 갱신기대권 법리가 늘 주요 쟁점이 된다(그 이외의 유형은 생략한다).

'해고'와 '갱신 거절'은 다른 개념이나,[1] 근로자가 원치 않는 근로관계 종료라는 점에서 노동위원회 실무에서는 모두 부당해고 구제신청 사건으로 다뤄진다. 기간제근로자가 계약기간 만료로 인해 근로관계 종료 통보를 받는 것은 '갱신 거절'인데, 이 경우가 기간제근로자의 부당해고 구제신청 사건에서 거의 대다수를 차지하며, 이 갱신 거절 사건의 주 쟁점은 갱신기대권 법리이다.

한편 기간제근로자를 어떤 징계사유 등으로 근로계약기간 만료 이전에 '해고'하는 경우도 간혹 있다. 이는 '갱신 거절'이 아닌 '해고' 사건이다. 이 경우에는 갱신기대권 법리가 주 쟁점이 아니다. 일반적인 징계해고처럼 징계사유 · 징계양정 · 징계절차 등을 따져 부당해고 여부를 판단한다.

대상판결은 기간제근로자를 근로계약기간 만료 직전(4일 전)에 '해고'(징계해고)한 사안이다. 사용자의 징계해고로 인해 '갱신 거절'의 상황은 발생하지 않았다. 그러나 이 경우 징계사유 · 징계양정 · 징계절차 등의 판단 이외에도, 근로계약기간 만료가 예정된 기간제근로자이기 때문에 실제 갱신 거절이 발생하지 않았어도, 구제이익과 관련된 갱신기대권 여부를 판단해야 하는 경우가 발생한다.

1) 대법원 판례에 따르면, '해고'와 '갱신 거절'은 구별되므로 근로기준법 제27조의 해고의 서면통지 의무 규정은 갱신 거절의 경우에는 적용되지 않는다(대법원 2021. 10. 28. 선고 2021두45114 판결).

대상판결의 사실관계는 다음과 같다. A사(원고)와 근로자 甲(피고보조참가인)은 2021. 3. 1.부터 같은 해 12. 31.까지를 기간으로 하는 근로계약(10개월 기간제 근로계약)을 체결하고, 甲은 A사의 언어교육센터에서 어학강사로 근무하였다.

A사와 甲의 근로계약 기간은 2021. 12. 31.에 만료될 예정이었는데, A사는 甲의 성희롱 발언 등을 징계사유로 하여 같은 해 12. 27. 자로 甲을 해고하였다. 甲은 이 징계해고가 부당하다며 2022. 3. 23. 관할 지방노동위원회(이하 '지노위')에 부당해고 구제신청을 하였다.

관할 지노위는 2022. 6. 9. 甲에 대한 부당해고를 인정[2]하고 해고일(2021. 12. 27.)부터 계약기간만료일(2021. 12. 31.)까지의 4일치 임금상당액을 지급하라는 구제명령을 하였다. A사와 甲의 재심신청에 대하여 중앙노동위원회(이하 '중노위')는 2022. 9. 30. 지노위의 초심을 유지하는 판정[3]을 하였다. 중노위 재심판정에 대해 A사는 행정소송을 제기하였고, 이에 대한 판단이 대상판결이다.

위 행정소송에서는 중노위 재심절차에서 미처 다루지 않았던 새로운 쟁점이 등장했다. 기간제근로자를 계약기간 도중에 해고한 경우의 '구제이익'에 대한 대법원 2022. 7. 14. 선고 2020두54852 판결(이하 '2022년 판례'라 한다) 관련 쟁점이다.

2022년 판례는, 해고를 당한 기간제근로자가 그 해고의 부당성을 노동위원회 구제절차에서 다루려 하는데 그 해고 이후에 근로계약기간 만료 등의 근로관계 종료 사유가 발생한 경우의 구제이익과 관련하여, "근로자가 부당해고 구제신청을 할 당시 이미 정년에 이르거나 근로계약기간 만료, 폐업 등의 사유로 근로계약관계가 종료하여 근로자의 지위에서 벗어난 경우에는 노동위원회의 구제명령을 받을 이익이 소멸하였다"는 법리를 제시하였다.

대상판결 사안에 2022년 판례의 법리를 '기계적'으로 적용하면, 甲이 부당해고 구제신청을 할 당시(2022. 3. 23.)에 이미 근로계약기간이 만료(2021. 12. 31.)되었기 때문에, 甲의 구제신청의 이익은 부정되어 甲의 구제신청은 전부 기각될 것이다.

그러나 2022년 판례의 법리는 '해고' 이후에 발생한 '근로관계 종료 사유'(즉, 당사자의 의사표시와 무관한 근로관계 종료 사유로서 정년, 근로계약기간 만료, 폐업 등을 의미함)가 무엇인지에 따라 달리 볼 필요가 있다. 유효인 정년규정에 따른 정년퇴직, 위장폐업이 아닌 폐업 등의 경우에는 그러한 사유 발생으로 근로관계가 종료[4]되기 때문에 2022년 판례 법리를 그대로 적용하면 될 것이다. 하지만 근로계약기간 만료의 경우에는 그러한 사유 발생만으로 곧바로 근로관계가 종료되지 않는다. 갱신기대권 여부에 따라 근로관계 종료 여부가 달라지기 때문에, 근로

2) 지노위는 징계사유가 모두 인정되며 징계양정도 적정하나, 징계절차에 하자가 있어 부당해고라고 판단하였다.
3) 중노위는 징계절차는 적법하다고 보았으나 징계양정이 과하여 부당해고라고 판단하였다. 부당해고라는 결론에 있어서는 동일하기 때문에 초심판정을 그대로 유지하였다.
4) 만약에 정년규정이 무효이거나 또는 위장폐업에 해당한다면 근로관계는 종료되지 않는다.

계약기간 만료의 경우에는 달리 볼 필요가 있다.

그래서 대상판결은 2022년 판례의 법리는 "기간제근로자에게 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 달리 적용하여야 한다"는 점을 명확히 밝혔다. 즉, 갱신기대권이 인정되는 경우에는 근로계약기간 만료로 근로관계가 종료되지 않을 수 있기 때문에 구제이익을 인정해야 한다는 것이다. 대상판결이 제시한 근거는 다음과 같다.

만약에 2022년 판례 법리를 곧바로 적용하여 구제이익을 부정한다면 "기간제근로자는 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는지 여부를 다툴 기회를 박탈"당하게 되고, "사용자는 기간제근로자의 근로계약기간 만료 직전에 기간제근로자를 해고하는 방법으로 기간제근로자의 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권을 무력화시킬 수" 있기 때문이다.

따라서 대상판결은 "근로계약기간 만료 이전에 해고된 기간제근로자가 근로계약기간 만료 이후 부당해고 구제신청을 하였을 때에는, 먼저 기간제근로자에게 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는지 여부를 살펴야 한다. 그리고 이러한 기대권이 인정되는 경우에는 기간제근로자에게 구제이익이 있다"는 법리를 제시하였다. 즉, '갱신기대권 여부를 먼저 살펴서 구제이익을 판단해야 한다'는 법리를 제시한 것이 대상판결의 큰 의미이다.

다만 대상판결은 구체적 판단에서는 甲에게 근로계약에 대한 갱신기대권이 인정되지 않는다며, 甲에게 노동위원회의 구제명령을 받을 이익이 인정되지 않는다고 판단하였다.[5)]

대상판결은 구제이익 여부에 대해서만 판시했지만, 다음과 같은 설시는 눈여겨볼 만하다. 대상판결은 "기간제근로자에게 근로계약 갱신에 대한 정당한 기대권이 인정되는 경우, 근로계약기간 만료 이전에 이루어진 해고가 부당해고로 인정된다면 기간제근로자는 사용자에 대하여 근로계약의 갱신을 주장할 수 있게 된다"고 하였다.

즉, 갱신기대권이 인정되고, 구제신청 대상인 해고가 부당해고로 인정된다면, 해당 해고로 인해 실제 발생하지 않은 '갱신 거절'의 정당성까지도 쟁점이 된다. ① 만약에 갱신 거절에 합리적 이유가 있다면 근로계약기간 만료 시에 근로관계는 종료되므로, 노동위원회는 (원직복직은 불가능하더라도) 해고일부터 계약기간 만료일까지의 임금상당액을 지급하라는 구제명령을 할 것이다. ② 그렇지 않고 갱신 거절에 합리적 이유가 없다면 근로관계는 종료되지 않고 지속될 것이므로, 노동위원회는 원직복직과 함께 해고기간(해고일부터 복직 시까지)의 임금상당액 지급의 구제명령을 할 것이다.

아울러 실제 발생하지 않은 갱신 거절에 대한 합리적 이유 여부를 어떻게 판단해야 할지도 남은 숙제이다. KLI

방강수(공인노무사, 법학 박사)

5) 피고 측의 항소 제기로 본 사건은 서울고등법원(2024누3502)에 계류 중이다.

월간 노동리뷰

2024년 4월호

주요 노동동향

- 생산 및 물가 동향
- 고용 동향
- 임금 및 근로시간 동향
- 노사관계 및 노동정책 동향

월간 노동리뷰

2024년 4월호

주요 노동동향

생산 및 물가 동향

◈ 2024년 1월 생산은 전월대비 0.4% 증가(전년동월대비 7.3% 증가)

○ 전산업 생산은 광공업, 공공행정에서 줄었으나, 건설업, 서비스업에서 늘어 전월대비 0.4% 증가함.

– 전년동월대비로는 광공업, 서비스업, 건설업, 공공행정 모두 생산이 늘어 7.3% 증가함.

○ 제조업 생산은 통신·방송장비, 의약품 등에서 늘었으나, 반도체, 기계장비 등에서 줄어 전월대비 1.4% 감소함(전년동월대비 13.7% 증가).

○ 서비스업 생산은 도소매 등에서 줄었으나, 정보통신, 부동산 등에서 늘어 전월대비 0.1% 증가함(전년동월대비 4.4% 증가).

◈ 2024년 1월 소비는 전월대비 0.8% 증가, 설비투자는 전월대비 5.6% 감소

○ 소매판매액지수는 의복 등 준내구재(-1.4%), 승용차 등 내구재(-1.0%)에서 판매가 줄었으나, 화장품 등 비내구재(2.3%)에서 판매가 늘어 전월대비 0.8% 증가함(전년동월대비 3.4% 감소).

○ 설비투자는 특수산업용기계 등 기계류(-3.4%) 및 항공기 등 운송장비(-12.4%)에서 투자가 모두 줄어 전월대비 5.6% 감소함(전년동월대비 4.1% 증가).

○ 건설기성(불변)은 전월대비 12.4% 증가, 건설수주(경상)는 전월대비 46.1% 감소함.

〈표 1〉 최근 경제일반 동향

(단위 : %, 전기(월)대비, ( ) 안은 전년동월대비)

		연간			분기				분기				월		
					2022				2023				2023	2023	2024
		2021	2022	2023p	1/4	2/4	3/4	4/4	1/4	2/4	3/4	4/4p	1월	12월p	1월p
생산	전산업	5.4	4.6	1.0	1.2	1.2	0.3	-0.7	0.1	0.6	1.0	0.7	-1.0	0.4(0.4)	0.4(7.3)
	광공업	8.5	1.0	-2.6	2.5	-2.2	-3.6	-4.8	0.4	2.6	1.3	2.1	2.3	-0.5(6.1)	-1.3(12.9)
	제조업	8.8	0.9	-2.6	2.3	-2.2	-3.7	-4.9	0.3	3.0	1.3	2.2	2.4	-0.6(6.6)	-1.4(13.7)
	건설업	-6.7	2.8	7.4	-1.5	1.5	1.5	4.3	2.8	1.1	1.1	-2.2	0.1	-2.9(-2.2)	12.4(17.6)
	서비스업	5.0	7.0	3.1	0.6	3.3	1.6	0.3	1.0	0.0	1.0	0.3	-1.0	1.1(0.9)	0.1(4.4)
소비	소비재 판매	5.8	-0.3	-1.5	-0.9	-0.7	0.8	-1.5	0.6	-0.5	-1.9	0.4	-0.8	0.6(-0.6)	0.8(-3.4)
투자	설비투자	9.6	3.3	-5.4	1.8	-1.5	9.6	-1.5	-8.0	1.0	-3.1	3.1	-4.3	2.3(-5.8)	-5.6(4.1)
물가		2.5	5.1	3.6	1.6	1.9	1.1	0.4	1.1	0.6	1.0	0.7	0.2	0.4(2.8)	0.5(3.1)

주 : 1) 광공업 생산은 광업(B), 제조업(C), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(D)을 포함.
2) 서비스업 생산지수는 한국표준산업분류(제10차 개정)상의 13개 대분류(도소매업(G), 운수 및 창고업(H), 숙박 및 음식점업(I), 정보통신업(J), 금융 및 보험업(K), 부동산업(L), 전문 · 과학 및 기술서비스업(M), 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업(N), 교육서비스업(P), 보건업 및 사회복지서비스업(Q), 예술 · 스포츠 및 여가관련 서비스업(R), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(S), 수도 · 하수 · 폐기물 처리, 원료재생업(E))를 포괄함.
3) 2022년 이후 전산업 연간수치는 농림어업을 제외한 수치임.
4) 물가상승률 월별 자료는 순서대로 2023년 2월, 2024년 1월, 2024년 2월 기준임.
5) p는 잠정치임.
6) 생산, 소비, 투자의 분기 및 월 수치는 계절조정계열 전기(월)대비, 연간 수치는 원계열 전년대비임.
7) ( ) 안은 원계열 전년동월대비임.
자료 : 통계청, 『산업활동동향』, 『소비자물가동향』, 각호.

◈ 2024년 2월 소비자물가지수는 전월대비 0.5% 상승(생활물가지수 전월대비 0.6% 상승)

○ 2024년 2월 소비자물가지수는 113.77(2020=100)로 전월대비 0.5% 상승함(전년동월대비 3.1% 상승).

– 소비자물가지수의 지출목적별 동향을 보면, 전월대비 식료품 · 비주류음료(1.4%), 교통(1.5%), 오락 · 문화(1.0%), 주택 · 수도 · 전기 · 연료(0.3%), 음식 · 숙박(0.3%), 교육(0.1%), 가정용품 · 가사서비스(0.2%), 보건(0.1%)은 상승, 의류 · 신발, 통신은 변동 없으며, 기타 상품 · 서비스(-0.1%), 주류 · 담배(-0.1%)는 하락함.

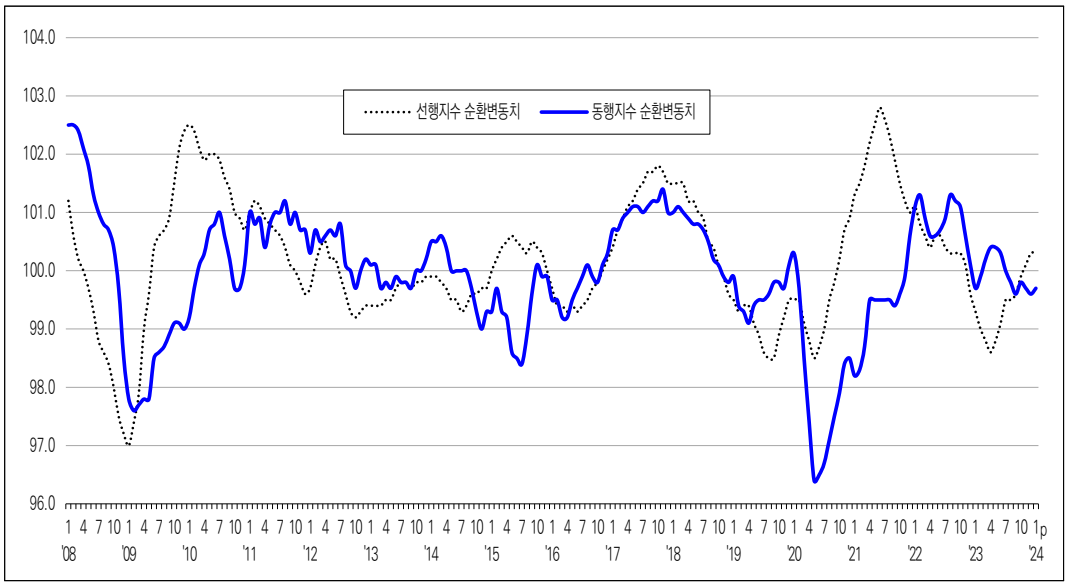
– 생활물가지수는 식품은 전월대비 1.0% 상승, 식품 이외는 전월대비 0.4% 상승하여 전월대비 0.6% 상승함.

◈ 2024년 1월 동행종합지수는 전월대비 0.4% 증가, 선행종합지수는 전월대비 0.3% 증가

○ 현재의 경기상황을 보여주는 동행종합지수 순환변동치는 전월대비 0.1p 상승함.

○ 향후 경기국면을 예고해 주는 선행종합지수 순환변동치는 전월대비 보합.

[그림 1] 경기선행지수 순환변동치 · 경기동행지수 순환변동치 추이



주 : 1) p는 잠정치임.
2) 경기선행지수 및 경기동행지수는 2020년=100이 기준.
자료 : 통계청, 『경기종합지수』, KOSIS.

(이기쁨, 동향분석실 책임연구원)

고용 동향

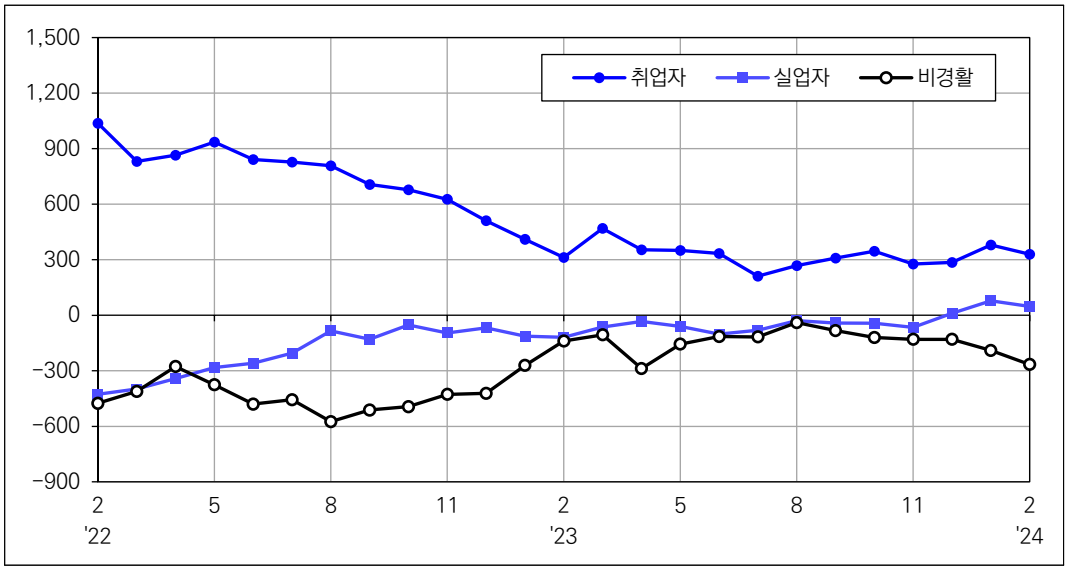
◈ 취업자 증가와 실업자 감소로 양호한 고용 지표 흐름 지속

○ 2024년 2월 취업자 수는 전년동월대비 32만 9천 명 증가하였음(전월대비[1] 11만 3천 명 증가).

- (산업별) 2월 제조업은 고용이 부진한 흐름이 지속됨. 서비스업은 공공행정, 보건사회 복지 등 사회서비스업과 정보통신업, 전문과학기술업의 고용 호조가 지속되는 가운데, 숙박 및 음식점업 취업자 증가는 둔화됨.
- (연령별) 전월대비 40대에서 취업자가 감소함.
- (종사상 지위별) 전월대비 임시직 근로자가 증가함.
- (실업자) 전년동월대비 2월 실업자는 2만 5천 명 증가하였으나 1월 대비 증가폭이 둔화됨(1월 +4만 8천 명). 전월대비 숙박음식점업과 보건사회복지에서 실업자가 감소함. 구직단념자는 소폭 증가함.
- (비경제활동인구) 전년동월대비 2월 비경제활동인구는 18만 3천 명 감소하여 감소폭이 줄어듦(1월 -26만 7천 명).

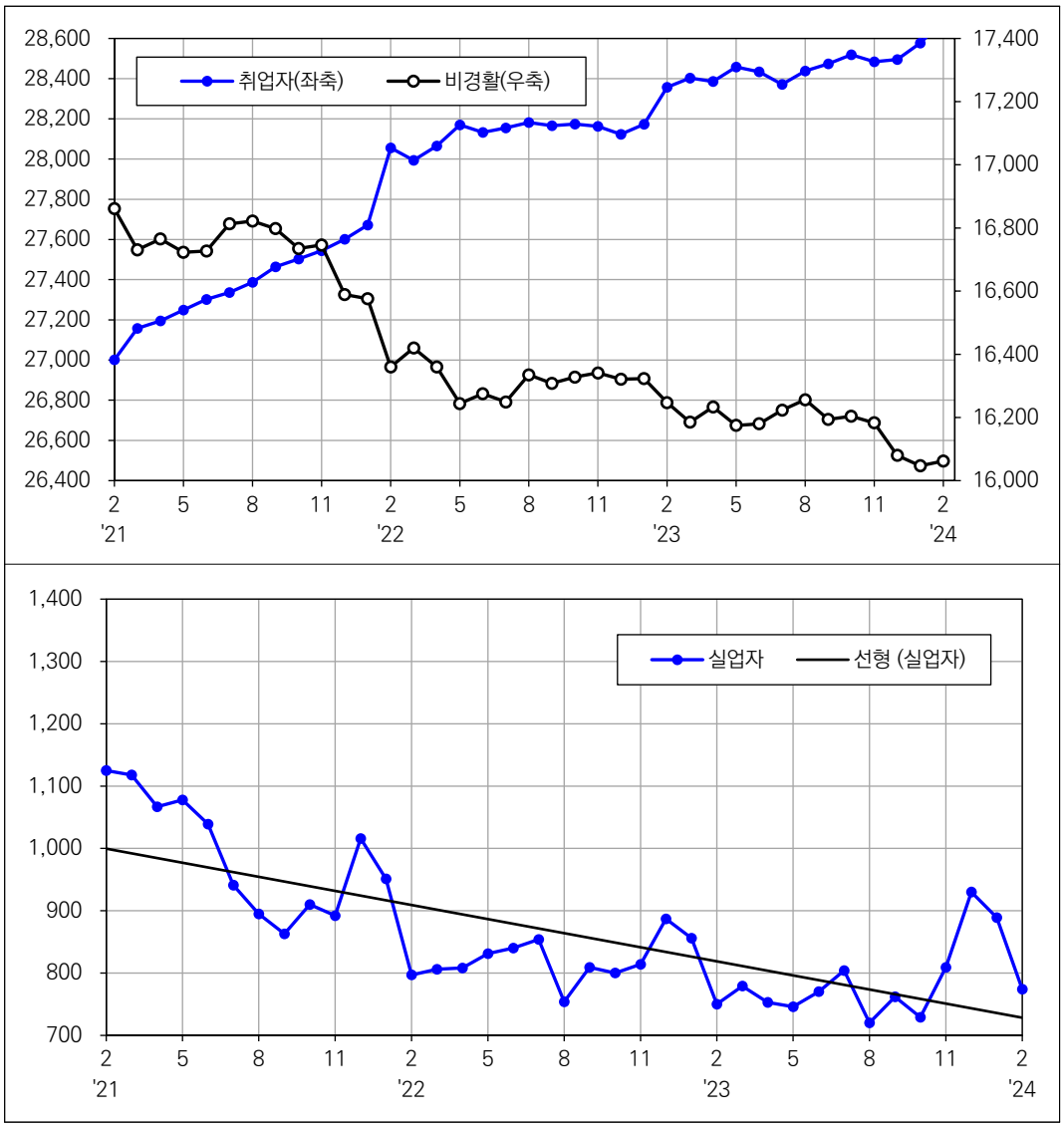
[그림 1] 원계열 취업자, 실업자, 비경활 증감 현황(상) 및 계절조정 취업자, 비경제활동인구(중), 실업자(하) 변화

(단위 : 천 명, 전년동월대비)



1) 본고에서 전월대비 수치는 통계청 계절조정계열 자료를 활용함.

[그림 1]의 계속



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

○ 2024년 2월은 전월대비 40대에서 취업자가 감소하였음.

– 전년동월대비 40대 초반 남녀 모두 고용률이 양호한 반면, 40대 후반 남성 고용률이 감소하였음. 40대 후반 남성은 제조업, 건설업, 숙박음식점업 등에서 취업자가 감소함.

〈표 1〉 연령별 취업자 동향

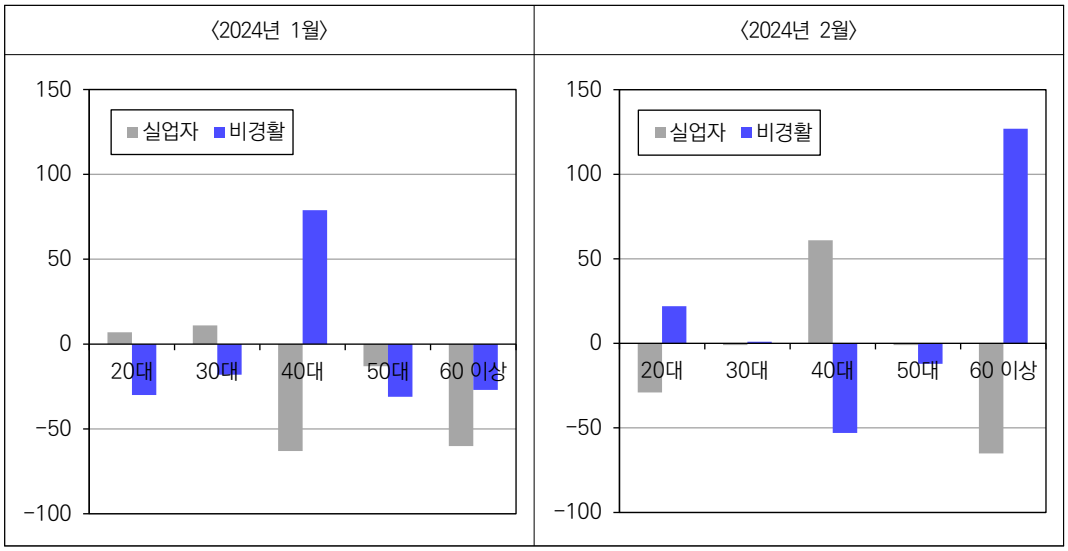
(단위 : 천 명, %p, 전년동월대비, ( ) 안은 계절조정계열 전월대비)

	15~19세				20대				30대			
	12월	1월	2월	(전월비)	12월	1월	2월	(전월비)	12월	1월	2월	(전월비)
취업자	-22	-38	-31	(7)	-51	-48	-29	(19)	64	86	70	(-16)
실업자	1	-6	4	(10)	8	5	-32	(-37)	19	19	26	(7)
비경활	34	24	27	(-18)	-136	156	-163	(19)	-122	-118	-135	(13)
실업률	1.1	-1.1	3.8	(4.9)	0.3	0.1	-0.7	(-0.8)	0.3	0.2	0.4	(0.2)
고용률	-1.1	-1.6	-1.4	(0.2)	1.0	1.2	1.5	(0.3)	1.4	1.4	1.1	(-0.3)
	40대				50대				60세 이상			
	12월	1월	2월	(전월비)	12월	1월	2월	(전월비)	12월	1월	2월	(전월비)
취업자	-19	-41	-61	(-20)	34	71	83	(12)	279	350	297	(-53)
실업자	-12	-2	-6	(-4)	15	-2	-4	(-2)	46	35	36	(1)
비경활	-112	-91	-95	(20)	-9	-18	-38	(-2)	156	94	7	(49)
실업률	-0.2	0.0	-0.1	(-0.1)	0.2	0.0	-0.1	(-0.1)	0.5	0.2	0.4	(0.2)
고용률	1.2	0.8	0.6	(-0.2)	0.0	0.4	0.5	(0.1)	0.5	1.1	0.6	(-0.5)

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

[그림 2] 연령별 실업자, 비경제활동인구 증감 : 계절조정계열

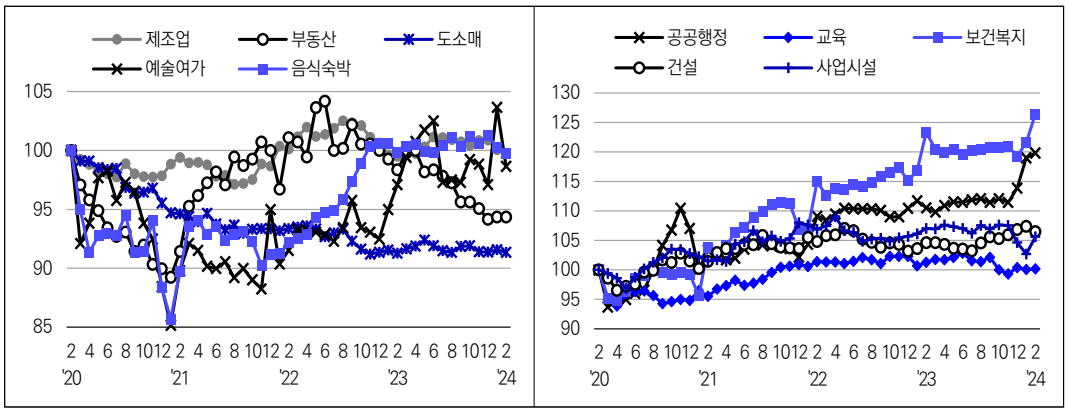
(단위 : 천 명, 전월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

○ (전월대비) 산업별로는 보건복지, 공공행정 등에서 증가하였으며, 예술여가와 건설업에서 취업자가 감소하였음.

[그림 3] 산업별 취업자 수 변화 : 계절조정계열, 2020년 2월을 100으로 정규화



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

〈표 2〉 산업별 취업자 수 증감

(단위 : 천 명, %)

	전년동월대비(원계열)			전월대비(계절조정계열)			3개월 전 대비 (계절조정계열)	
	12월	1월	2월	12월	1월	2월	증감	증감률
농림어업	-25	-7	-33	-24	18	-33	-39	-2.6
광업	1	-1	1	-1	-1	1	-1	-12.5
제조업	10	20	38	1	-36	12	-23	-0.5
전기 · 가스 · 증기	6	9	9	0	4	4	8	8.8
수도 · 원료재생	-3	0	-5	-1	-3	3	-1	-0.7
건설업	71	73	36	18	11	-18	11	0.5
도매 및 소매업	0	0	2	-1	7	-8	-2	-0.1
운수 및 창고업	27	66	54	-9	13	9	13	0.8
숙박 및 음식점업	17	-8	-2	15	-24	-10	-19	-0.8
정보통신업	87	49	80	21	-7	34	48	4.6
금융 및 보험업	1	-13	1	-1	6	0	5	0.6
부동산업	-32	-28	-21	-5	1	0	-4	-0.8
전문 · 과학 · 기술	47	73	78	-23	18	11	6	0.4
사업시설관리지원	-14	-45	-19	-39	-26	39	-26	-1.8
공공행정 · 사회보장	34	71	98	27	57	9	93	7.5
교육서비스업	-35	-13	-22	20	-6	2	16	0.9
보건 및 사회복지	94	104	72	-40	55	115	130	4.5
예술 · 스포츠 · 여가	23	42	8	-9	34	-26	-1	-0.2
협회 · 단체 · 수리 · 기타	-5	8	-21	7	8	-19	-4	-0.4
가구 내 고용 · 자가소비	-15	-18	-23	8	0	-3	5	7.8

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

○ 종사상 지위별로 살펴보면, 2024년 2월은 전월대비 상용직과 임시직이 증가하였음.

– 상용직은 사업관리지원에서 증가로 전환하였으며, 음식숙박과 보건복지에서 감소로 전환하였음. 임시직은 제조업과 음식숙박업에서 증가하였으며, 예술스포츠업은 감소함. 일용직의 경우 보건복지에서 증가하였음.

〈표 3〉 종사상 지위별 취업자 수 증감

(단위 : 천 명, %)

	전년동월대비(원계열)			전월대비(계절조정계열)		
	12월	1월	2월	12월	1월	2월
상용직	390	320	357	4	-34	43
임시직	11	137	207	-47	44	229
일용직	-69	-82	-177	24	-34	-49
고용원이 있는 자영업자(고용주)	45	30	38	-16	2	4
고용원이 없는 자영업자(자영자)	-41	-1	-60	-25	13	-39
무급가족종사자	-50	-25	-36	-26	16	-15

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

〈표 4〉 종사상 지위별, 산업별 취업자 수 증감

(단위 : 천 명, 전년동월대비)

	상용직			임시직			일용직			고용원이 있는 자영업자			고용원이 없는 자영업자		
	12월	1월	2월	12월	1월	2월	12월	1월	2월	12월	1월	2월	12월	1월	2월
농림어업	3	6	10	2	2	2	-8	1	-8	0	5	0	8	7	-7
제조업	-17	-30	8	2	7	27	8	13	0	14	15	8	4	13	2
건설업	35	44	35	20	16	25	-19	-27	-56	15	15	21	16	19	8
도소매	64	71	65	-58	-30	-24	3	-14	-9	-5	-17	-15	-15	-18	-19
운수창고	27	37	44	13	23	15	-15	-11	-11	8	7	4	-4	12	0
음식숙박	14	4	-21	34	8	50	-2	-11	-37	13	10	13	-25	-13	-5
정보통신	44	21	44	26	23	29	0	-1	-1	2	2	-1	16	5	11
금융보험	-19	-19	-18	15	3	17	-1	0	0	1	-1	-1	4	3	2
부동산	-13	-12	-14	-17	-23	-19	-1	3	1	5	3	7	-8	-1	3
전문과학기술	66	89	99	-4	-6	-4	-6	-3	-7	7	11	8	-19	-20	-17
사업관리지원	24	-6	12	-16	-10	13	0	-8	-25	-9	-15	-8	-8	-3	-9
공공행정	22	47	63	13	28	39	-1	-4	-4	-	-	-	-	-	-
교육서비스	40	29	25	-57	-39	-48	-8	3	5	0	1	1	-6	-6	-3
보건복지	58	16	-14	40	90	82	2	4	10	-10	-9	-4	3	3	-1
예술스포츠	15	14	17	16	31	1	-6	-10	-9	0	1	1	-1	5	-5
협회단체	11	-4	-9	7	28	19	-12	-7	-14	1	0	4	-10	-6	-20
가구 내 고용	2	-1	1	-18	-12	-15	0	-7	-0	-	-	-	2	1	0

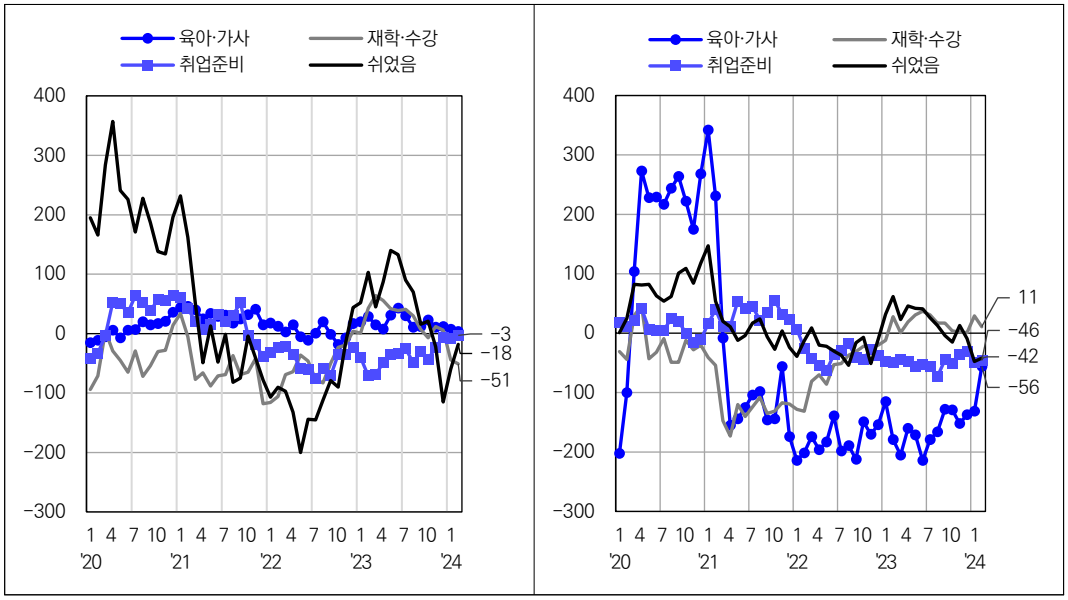
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

○ 2월 비경제활동인구는 전년동월대비 -18만 3천 명으로 감소폭이 줄어듦.

– 남성은 전년동월대비 -8천 명으로 '쉬었음'(-1만 8천 명)에서 감소폭이 줄어들었고, 여성은 -17만 5천 명으로 '육아가사'(-5만 6천 명)에 감소폭이 줄어듦.

[그림 4] 성별(남자 : 좌, 여자 : 우) 비경제활동인구 사유별 증감

(단위 : 천 명, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

◈ 제조업 취업자 증가폭 소폭 확대, 서비스업 취업자 수 증가세 소폭 둔화

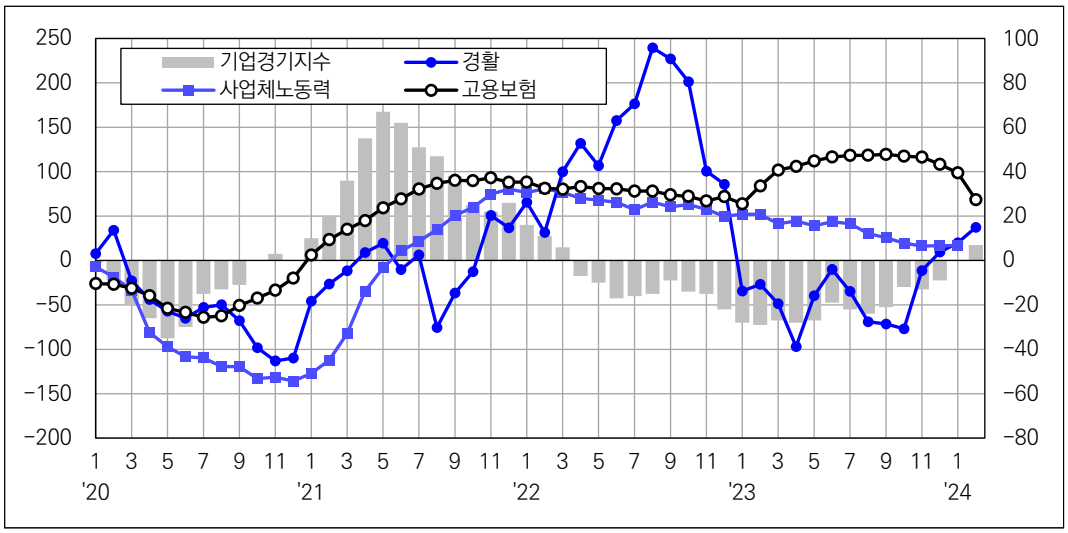
○ 2024년 2월 제조업 취업자는 전년동월대비 3만 8천 명 증가하여 증가폭이 소폭 확대되었으나, 2024년 1월 이후로 두 자릿수 취업자 감소세가 이어져 기저영향이 있을 수 있음(1월 +2만 명).

– 고용보험 피보험자는 외국인을 제외하면 감소세를 이어가고 있으며, 사업체 종사자 수도 증가폭 축소 추세가 지속되고 있음.

– 계절조정 취업자 수는 전월대비 1만 2천 명 증가하였음.

[그림 5] 제조업 고용 증감(좌) 및 기업경기지수(우) 증감

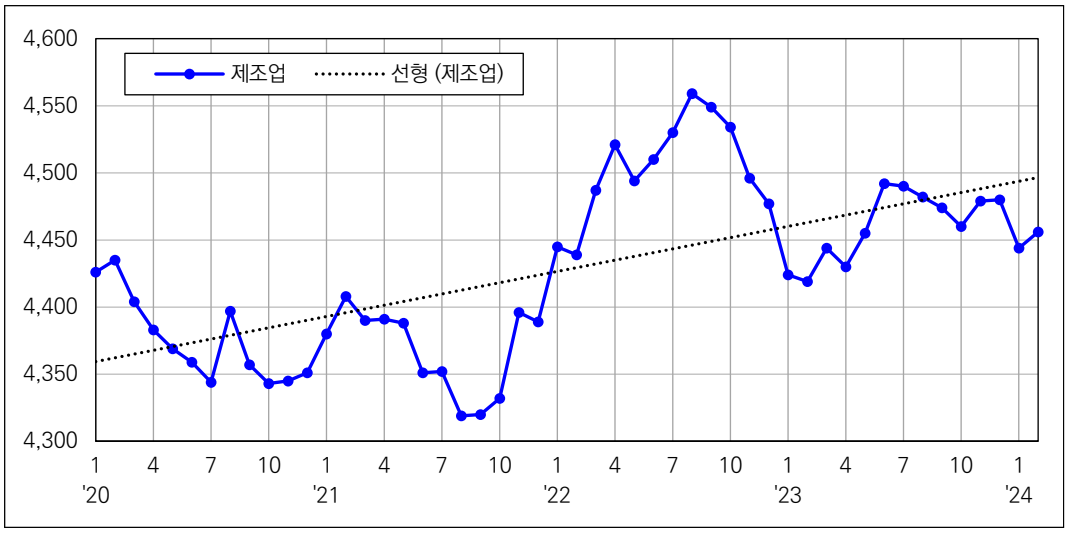
(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」; 한국은행, 「기업경기조사」.

[그림 6] 계절조정 제조업 취업자 수

(단위 : 천 명)



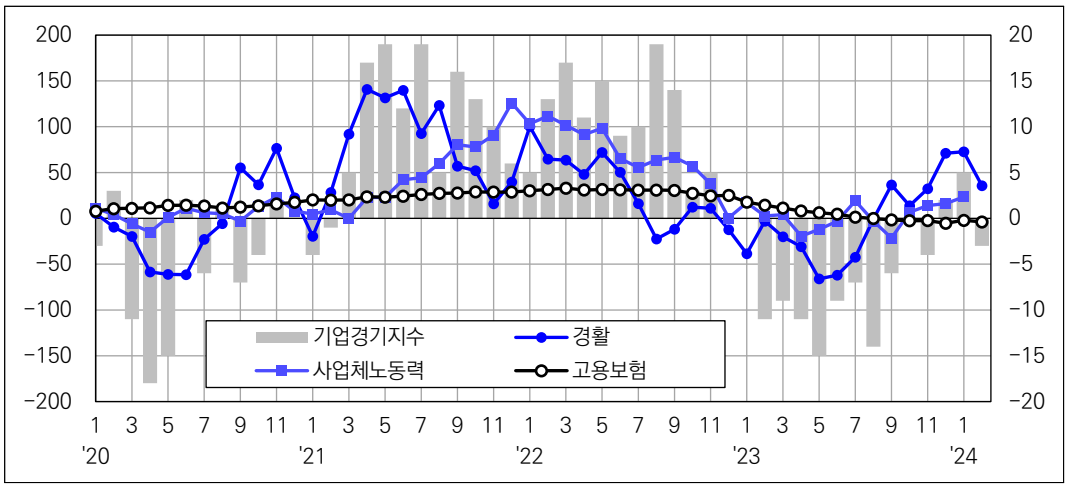
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」.

○ 2024년 2월 건설업 취업자는 전년동월대비 3만 6천 명 증가하여 증가세가 둔화됨.

– 건설업 피보험자는 6개월 연속 감소 중이나, 사업체 종사자는 증가폭이 확대되었고, 경활 취업자는 증가폭이 축소되었음.

[그림 7] 건설업 고용 증감(좌) 및 기업경기지수(우) 증감

(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



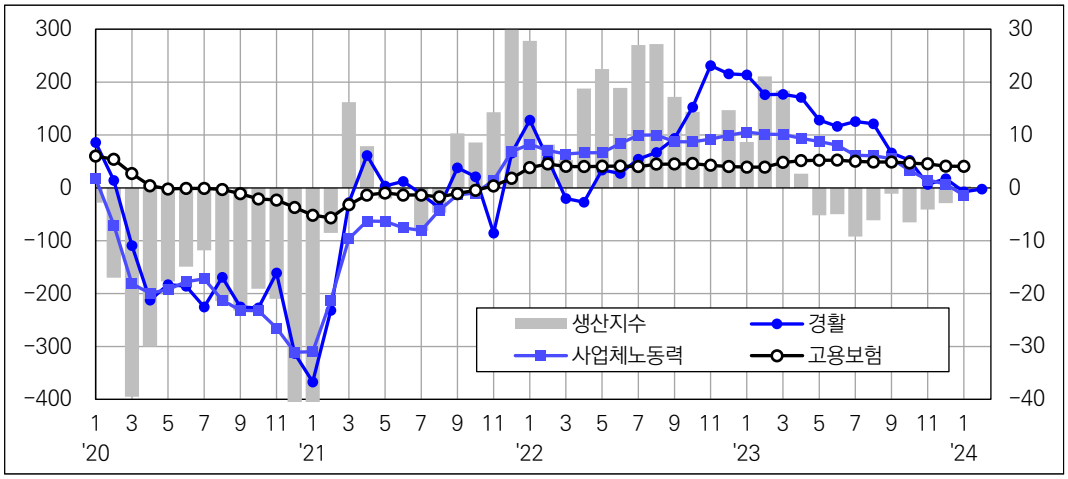
자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」; 한국은행, 「기업경기조사」.

○ 2024년 2월 서비스업은 전년동월대비 28만 7천 명 증가하여 증가세가 소폭 둔화됨(1월 +31만 명).

- (숙박음식) 경활 취업자가 감소로 전환하였으며 생산지수는 정체됨.
- (정보통신) 경활 취업자는 증가폭이 확대되었고, 고용보험 피보험자 증가폭은 둔화됨.
- (교육서비스) 경활 취업자는 감소폭이 확대됨.
- (보건복지) 경활 취업자는 감소폭이 확대됨.

[그림 8] 숙박 및 음식점업 고용 증감(좌) 및 생산지수(우) 증감

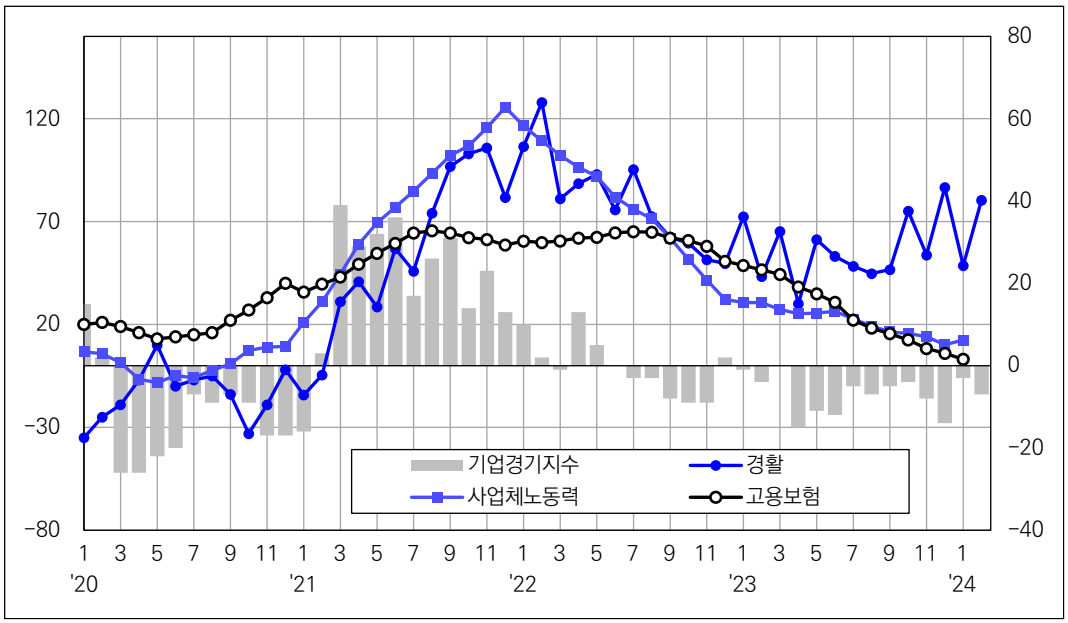
(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「서비스업동향조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」.

[그림 9] 정보통신업 고용 증감(좌) 및 기업경기지수(우) 증감

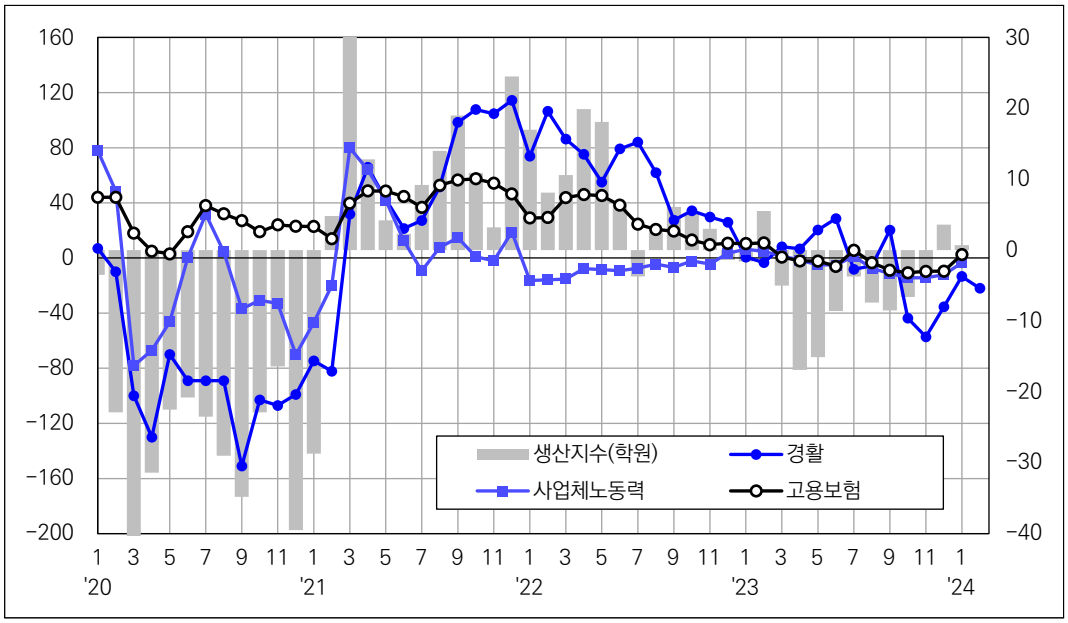
(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」; 한국은행, 「기업경기조사」.

[그림 10] 교육서비스업 고용 증감(좌) 및 생산(학원)지수(우) 증감

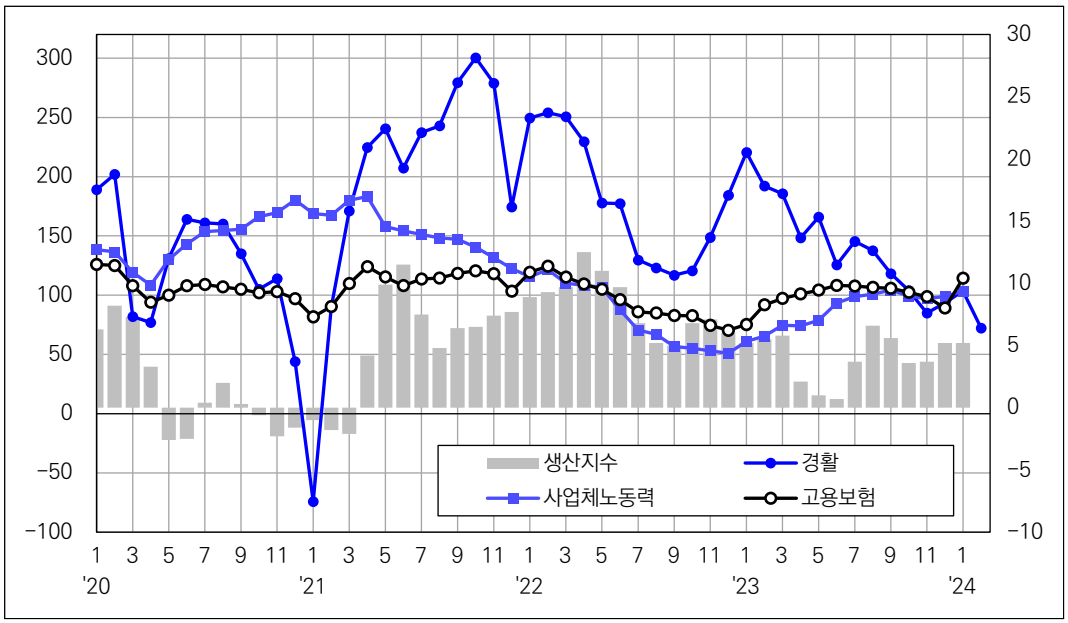
(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「서비스업동향조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」.

[그림 11] 보건업 및 사회복지 서비스업 고용 증감(좌) 및 생산지수(우) 증감

(단위 : 천 명, p, 전년동월대비)



자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 「서비스업동향조사」; 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 한국고용정보원, 「고용행정통계」.

(황지영, 동향분석실 연구원)

임금 및 근로시간 동향

◈ 2023년 12월 명목임금은 전년동월과 유사한 수준

○ 2023년 12월 근로자 1인당 월평균 임금총액은 443만 3천 원(0.0%)임.

- 2023년 12월 상용근로자 임금총액은 472만 2천 원으로 전년동월대비 0.1% 증가, 임시일용근로자 임금총액은 186만 8천 원으로 전년동월대비 3.8% 증가함.
- 상용근로자의 임금 증가폭 둔화는 정액급여증가율 둔화와 특별급여 감소 영향이 큼. 상용근로자의 특별급여는 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업을 제외한 모든 산업에서 전년동월대비 감소함. 특히 도매 및 소매업(-35.8%p), 운수 및 창고업(-29.5%p) 등에서 전년도 증가했던 기저 등으로 특별급여가 크게 감소함.

※ 초과급여 : 연장(야근근로 포함) 및 휴일근로에 대한 수당으로 지급되는 급여
특별급여 : 상여금, 성과급, 임금인상소급분, 학자금 등 정기 또는 비정기적으로 지급되는 특별한 급여

○ 2023년 12월 소비자물가지수(2020=100.0)를 고려한 실질임금은 전년동월대비 3.1% 감소함.

◈ 2023년 연간 명목임금상승률은 전년대비 2.5% 상승(-2.4%p), 물가수준을 반영한 실질임금상승률은 1.1% 하락(-0.9%p)

◈ 2023년 11월 협약임금인상률(4.5%, 임금총액 기준)은 전년동월대비 0.5%p 하락

○ 민간부문의 협약임금인상률은 4.6%로 전년동월대비 0.6%p 하락, 공공부문은 2.2%로 전년동월대비 0.8%p 상승함.

※ 협약임금인상률은 상용근로자 100인 이상 전사업체(농업, 수렵업, 임업, 어업, 국가 또는 지방행정기관, 국·공립 초중등 교육기관은 제외)를 대상으로 근로자와 사용자 간 교섭에 따라 정한 임금인상률로서 초과급여, 특별급여 등 변동성 급여를 제외한 임금인상률임.

〈표 1〉 임금 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

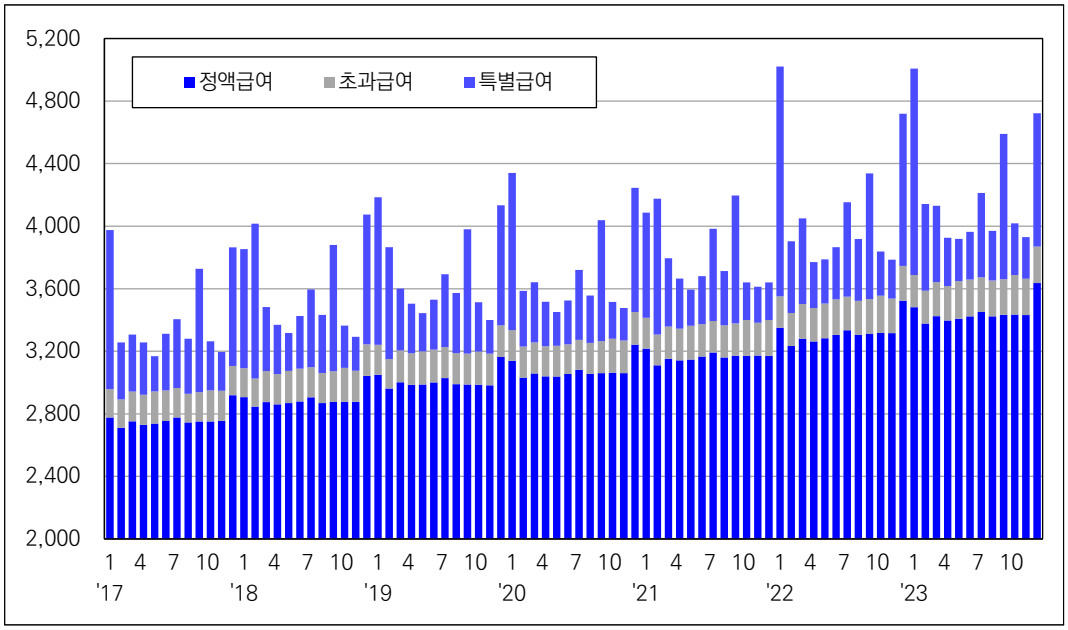
(단위 : 천 원, %, 2020=100.0)

		2019	2020	2021	2022	2022		2023	
						1~12월	12월	1~12월	12월
전체 근로자 임금총액		3,490 (3.4)	3,527 (1.1)	3,689 (4.6)	3,869 (4.9)	3,869 (4.9)	4,434 (3.0)	3,966 (2.5)	4,433 (0.0)
상용 근로자	임금총액	3,702 (3.1)	3,719 (0.4)	3,893 (4.7)	4,095 (5.2)	4,095 (5.2)	4,719 (3.1)	4,211 (2.8)	4,722 (0.1)
	정액급여	3,010 (4.1)	3,077 (2.2)	3,181 (3.4)	3,319 (4.3)	3,319 (4.3)	3,524 (4.5)	3,444 (3.8)	3,636 (3.2)
	초과급여	202 (2.7)	200 (-0.9)	208 (3.7)	220 (5.7)	220 (5.7)	222 (5.9)	227 (3.3)	234 (5.4)
	특별급여	490 (-2.8)	441 (-9.9)	504 (14.3)	556 (10.4)	556 (10.4)	973 (-1.9)	540 (-2.9)	853 (-12.4)
임시일용근로자 임금총액		1,517 (6.2)	1,636 (7.8)	1,700 (3.9)	1,747 (2.8)	1,747 (2.8)	1,799 (2.6)	1,785 (2.2)	1,868 (3.8)
소비자물가지수		105.1 (0.4)	105.7 (0.5)	104.0 (2.5)	109.3 (5.1)	107.7 (5.1)	109.3 (5.0)	111.6 (3.6)	112.7 (3.1)
실질임금증가율		3.0	0.5	2.0	-0.2	-0.2	-1.9	-1.1	-3.1

주 : 1) 임금근로자 명목임금임.
2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」; 통계청, https://kosis.kr/

[그림 1] 상용근로자의 임금 구성

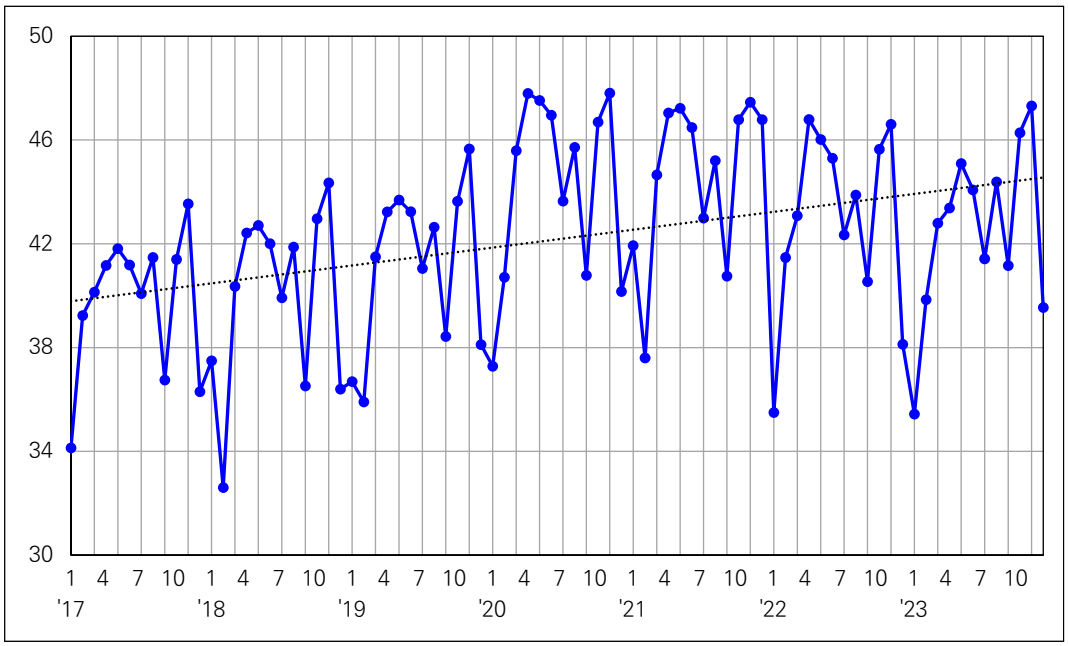
(단위 : 천 원)



자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

[그림 2] 임시 · 일용근로자의 상대임금 비율

(단위 : %, 상용근로자 임금=100)



자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

◈ 2023년 12월 대규모 사업체 전년동월대비 임금감소

○ 2023년 12월 중소규모(상용근로자 1~299인) 사업체의 임금은 393만 8천 원으로 전년동월대비 0.2% 상승, 대규모(상용근로자 300인 이상) 사업체 임금은 686만 원으로 전년동월대비 1.1% 하락함.[2)]

- 중소규모 · 대규모 사업체 모두 특별급여 감소 영향이 큼. 특히 대규모 사업체의 특별급여는 건설업과 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업을 제외한 모든 산업에서 감소하였으며, 정보통신업(-27.4%), 운수 및 창고업(-21.3%) 등에서 감소폭이 컸음.
- 제조업의 경우 중소규모(-9.8%) · 대규모 사업체(-16.8%) 모두 특별급여가 감소함. 중소규모 사업체의 특별급여는 감소로 전환(전년동월대비 -28.4%p)한 가운데 대규모 사업체는 전년동월대비 감소폭이 둔화(16.2%p)됨.
- 중소규모 사업체의 임시일용근로자 임금은 전년동월대비 4.1% 상승한 반면 대규모 사업체의 임시일용근로자 임금은 0.5% 하락함.

2) 「사업체노동력조사」에서는 사업체의 상용근로자 수를 기준으로 사업체 규모를 구분하고 있으며, 중소규모 사업체는 상용근로자가 1~299인, 대규모 사업체는 상용근로자 수 300인 이상 규모를 의미함.

〈표 2〉 사업체 규모별 임금 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

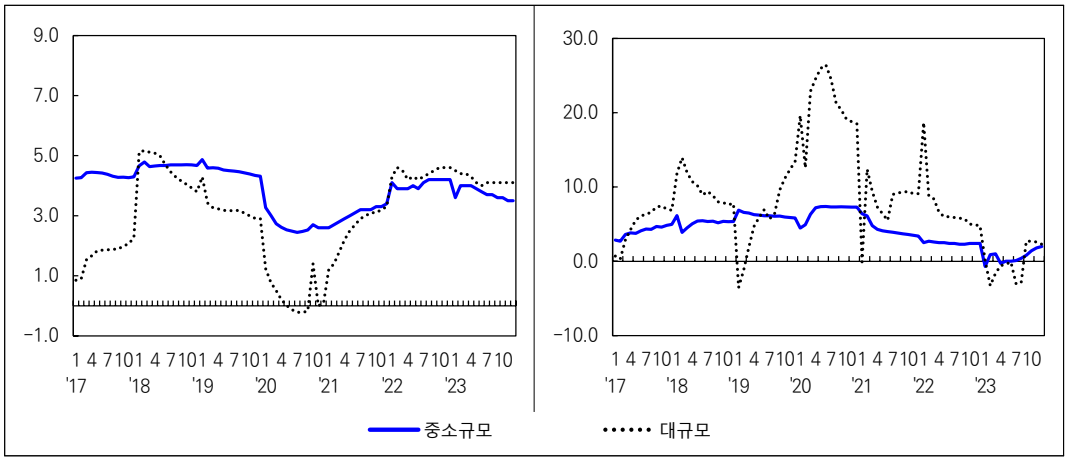
(단위 : 천 원, %)

		2021	2022	2022		2023	
				1~12월	12월	1~12월	12월
중소규모	소 계	3,316 (3.8)	3,462 (4.4)	3,462 (4.4)	3,930 (5.3)	3,537 (2.2)	3,938 (0.2)
	상용임금총액	3,510 (3.9)	3,675 (4.7)	3,675 (4.7)	4,200 (5.6)	3,767 (2.5)	4,210 (0.3)
	정액급여	3,012 (3.4)	3,139 (4.2)	3,139 (4.2)	3,296 (4.4)	3,249 (3.5)	3,392 (2.9)
	초과급여	176 (2.9)	186 (5.7)	186 (5.7)	190 (5.5)	187 (0.8)	195 (2.7)
	특별급여	322 (10.4)	350 (8.7)	350 (8.7)	714 (11.4)	331 (-5.3)	624 (-12.7)
	임시일용임금총액	1,671 (3.4)	1,711 (2.4)	1,711 (2.4)	1,757 (2.4)	1,746 (2.0)	1,828 (4.1)
대규모	소 계	5,582 (6.5)	5,922 (6.1)	5,922 (6.1)	6,939 (-3.5)	6,071 (2.5)	6,860 (-1.1)
	상용임금총액	5,687 (6.6)	6,049 (6.4)	6,049 (6.4)	7,100 (-3.6)	6,212 (2.7)	7,031 (-1.0)
	정액급여	3,973 (3.3)	4,155 (4.6)	4,155 (4.6)	4,569 (4.3)	4,325 (4.1)	4,734 (3.6)
	초과급여	357 (5.1)	377 (5.5)	377 (5.5)	370 (6.1)	406 (7.6)	411 (11.2)
	특별급여	1,357 (18.1)	1,516 (11.8)	1,516 (11.8)	2,161 (-18.0)	1,481 (-2.3)	1,885 (-12.8)
	임시일용임금총액	2,214 (9.1)	2,321 (4.8)	2,321 (4.8)	2,471 (4.3)	2,375 (2.3)	2,459 (-0.5)

주 : 1) 임금근로자 명목임금임.
2) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

[그림 3] 사업체 규모별 상용근로자 정액급여 증가율(좌, 누계)과 임시일용근로자 임금총액 증가율(우, 누계) 추이

(단위 : %)



주 : 1인 기준 상용근로자의 정액급여와 임시일용근로자 임금총액의 월별 누계값 기준임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

◈ 2023년 연간 중소규모 · 대규모 사업체 임금은 특별급여 감소 영향으로 전년대비 각각 2.2%, 2.5% 상승에 그침

◈ 2023년 12월 근로자 1인당 산업별 임금상승률은 편차가 큼

○ 2023년 12월 숙박 및 음식점업(6.0%), 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(5.6%), 사업시설관리, 사업지원 및 임대서비스업(4.1%) 부문에서 전년동월대비 임금이 증가한 반면, 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(-12.5%), 운수 및 창고업(-5.7%), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업(-5.6%) 등에서는 전년동월대비 감소함.

– 전년동월대비 임금이 감소한 산업들은 상용근로자의 특별급여 감소가 상대적으로 컸던 산업들로 나타남(전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업의 특별급여(-35.0%), 운수 및 창고업의 특별급여(-24.3%), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업의 특별급여(-33.0%)).

○ 2023년 12월 임금이 가장 많은 산업은 금융 및 보험업(934만 3천 원)이고, 임금총액이 가장 적은 산업은 숙박 및 음식점업(218만 4천 원)으로 나타남.

〈표 3〉 산업별 임금 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준, 제10차 표준산업분류)

(단위 : 천 원, %)

	2021	2022	2022		2023	
			1~12월	12월	1~12월	12월
전 산 업	3,689 (4.6)	3,869 (4.9)	3,869 (4.9)	4,434 (3.0)	3,966 (2.5)	4,433 (0.0)
광업	4,415 (2.1)	4,608 (4.4)	4,608 (4.4)	4,922 (7.7)	4,636 (0.6)	4,680 (-4.9)
제조업	4,239 (6.2)	4,484 (5.8)	4,484 (5.8)	5,236 (-0.7)	4,633 (3.3)	5,249 (0.2)
전기 · 가스 · 증기 및 공기조절 공급업	6,753 (0.3)	6,907 (2.3)	6,907 (2.3)	9,302 (4.4)	7,188 (4.1)	8,135 (-12.5)
수도 · 하수 · 폐기물처리 및 원료재생업	4,094 (5.3)	4,168 (1.8)	4,168 (1.8)	5,329 (1.0)	4,297 (3.1)	5,222 (-2.0)
건설업	3,106 (2.4)	3,229 (4.0)	3,229 (4.0)	3,419 (2.8)	3,359 (4.0)	3,496 (2.2)
도매 및 소매업	3,551 (3.7)	3,773 (6.3)	3,773 (6.3)	4,433 (8.8)	3,921 (3.9)	4,381 (-1.2)
운수 및 창고업	3,795 (7.5)	4,040 (6.5)	4,040 (6.5)	5,277 (6.0)	4,185 (3.6)	4,975 (-5.7)
숙박 및 음식점업	1,905 (1.4)	2,004 (5.2)	2,004 (5.2)	2,060 (2.7)	2,097 (4.7)	2,184 (6.0)
정보통신업	4,796 (4.0)	4,999 (4.2)	4,999 (4.2)	5,694 (7.6)	5,120 (2.4)	5,808 (2.0)
금융 및 보험업	6,963 (6.7)	7,324 (5.2)	7,324 (5.2)	9,268 (8.2)	7,338 (0.2)	9,343 (0.8)
부동산업	2,954 (3.7)	3,086 (4.5)	3,086 (4.5)	3,359 (1.9)	3,117 (1.0)	3,266 (-2.8)
전문 · 과학 및 기술서비스업	5,106 (4.8)	5,376 (5.3)	5,376 (5.3)	6,560 (1.6)	5,464 (1.6)	6,473 (-1.3)
사업시설관리 및 임대서비스업	2,492 (3.4)	2,584 (3.7)	2,584 (3.7)	2,811 (4.0)	2,687 (4.0)	2,926 (4.1)
교육서비스업	3,355 (-0.3)	3,435 (2.4)	3,435 (2.4)	3,426 (3.6)	3,508 (2.1)	3,446 (0.6)
보건 및 사회복지서비스업	3,014 (2.5)	3,122 (3.6)	3,122 (3.6)	3,256 (2.9)	3,132 (0.3)	3,269 (0.4)
여가 관련 서비스업	2,994 (4.2)	3,077 (2.8)	3,077 (2.8)	3,502 (3.7)	3,058 (-0.6)	3,305 (-5.6)
협회 · 단체 및 기타개인서비스업	2,700 (5.4)	2,832 (4.9)	2,832 (4.9)	3,037 (5.3)	3,009 (6.2)	3,206 (5.6)

주 : 1) 임금근로자 명목임금임.
2) 2020년 1월부터 제10차 표준산업분류를 반영하여 산업별 임금총액을 공표함에 따라 2020년 이전 자료와의 산업별 비교에 유의해야 함.
3) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.

자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

◈ 2023년 임금은 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업, 수도, 하수, 폐기물 처리 및 원료재생업, 정보통신업, 협회, 단체 및 기타 개인서비스업 등 일부 산업을 제외한 대부분의 산업에서 전년대비 임금상승폭 둔화

○ 2023년 임금상승폭이 가장 컸던 산업은 협회, 단체 및 기타 개인서비스업(6.2%)이며, 다음으로 숙박 및 음식점업(4.7%), 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업(4.1%) 순으로 나타난 반면 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업(-0.6%)의 임금은 전년대비 감소함.

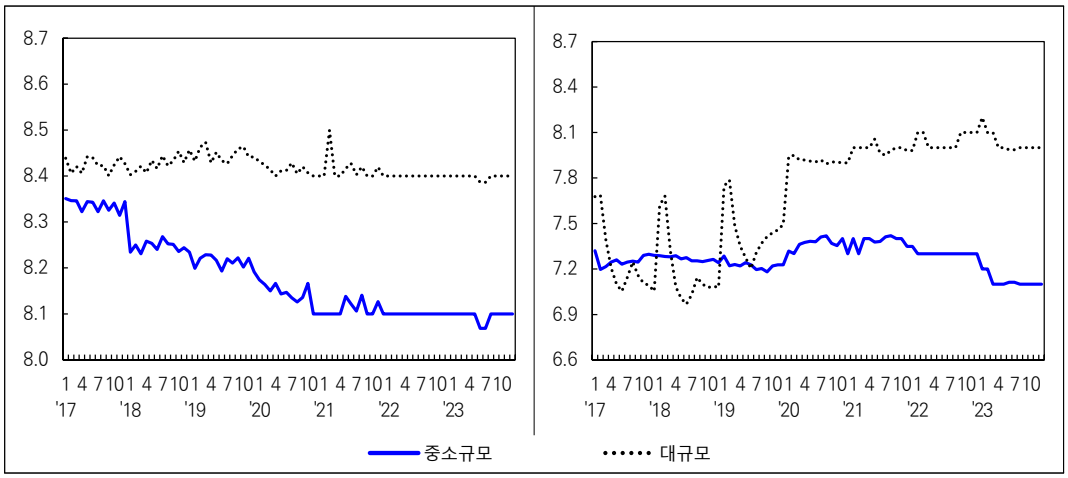
◈ 2023년 12월 상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 월평균 근로시간은 152.8시간으로 전년동월대비 13.8시간 감소(월력상 근로일수는 전년동월대비 2일 감소)

○ 2023년 12월 상용근로자의 월평균 근로시간은 159.9시간으로 전년동월대비 13.9시간 감소, 임시일용근로자의 근로시간은 90.2시간으로 전년동월대비 9.4시간 감소함.

- 상용근로자의 근로시간은 월력상 근로일수 증감에 영향을 크게 받는 편이며, 전년동월대비 근로일수가 감소한 영향이 큼.
- 임시일용근로자의 근로시간 감소는 임시일용근로자의 근로시간이 상대적으로 짧은 보건업 및 사회복지서비스업 등에서 임시일용근로자가 증가한 영향으로 보임.

[그림 4] 사업체 규모별 상용근로자 일일 평균 근로시간(좌, 누계)과 임시일용근로자 일일 평균 근로시간(우, 누계) 추이

(단위 : 시간/일)



주 : 일일 평균 근로시간은 상용근로자, 임시일용근로자 사업체 규모별 전체 근로시간을 상용근로자, 임시일용근로자 사업체 규모별 전체 근로일수로 나눈 것임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

○ 2023년 12월 사업체 규모별 월평균 근로시간을 보면, 중소규모 사업체는 152.2시간으로 전년동월대비 14.3시간 감소, 대규모 사업체는 156.0시간으로 전년동월대비 11.0시간 감소함.

– 중소규모 · 대규모 사업체 모두 근로시간 감소가 가장 컸던 산업은 금융 및 보험업과 보건업 및 사회복지서비스업으로 나타남.

〈표 4〉 사업체 규모별 근로시간 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 시간, %)

		2021	2022	2022		2023	
				1~12월	12월	1~12월	12월
중소규모	전체 근로시간	160.3(0.1)	158.3(-1.2)	158.3(-1.2)	166.5(-3.4)	155.3(-1.9)	152.2(-8.6)
	상용 총근로시간	167.8(0.1)	165.9(-1.1)	165.9(-1.1)	175.0(-3.4)	164.0(-1.1)	160.4(-8.3)
	상용 소정실근로시간	160.1(0.2)	158.2(-1.2)	158.2(-1.2)	167.4(-3.6)	156.7(-0.9)	153.0(-8.6)
	상용 초과근로시간	7.7(-1.3)	7.7(0.0)	7.7(0.0)	7.6(0.0)	7.3(-5.2)	7.4(-2.6)
	임시일용 근로시간	97.4(1.4)	96.4(-1.0)	96.4(-1.0)	98.0(-2.6)	88.2(-8.5)	88.5(-9.7)
대규모	전체 근로시간	162.3(-0.3)	160.4(-1.2)	160.4(-1.2)	167.0(-3.1)	160.5(0.1)	156.0(-6.6)
	상용 총근로시간	163.4(-0.3)	161.7(-1.0)	161.7(-1.0)	168.5(-3.0)	162.1(0.2)	157.5(-6.5)
	상용 소정실근로시간	152.3(-0.5)	150.6(-1.1)	150.6(-1.1)	158.1(-3.2)	150.9(0.2)	146.5(-7.3)
	상용 초과근로시간	11.1(1.8)	11.0(-0.9)	11.0(-0.9)	10.4(-1.0)	11.2(1.8)	11.0(5.8)
	임시일용 근로시간	127.9(2.2)	125.0(-2.3)	124.9(-2.2)	129.4(-1.7)	117.5(-5.9)	121.1(-6.4)

주 : ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

◈ 2023년 12월 산업별 월평균 근로시간은 근로일수 감소 영향으로 모든 산업에서 전년동월대비 감소

○ 2023년 12월 근로시간이 크게 감소한 산업은 금융 및 보험업(-9.8%), 보건업 및 사회복지서비스업(-9.6%), 도매 및 소매업(-9.1%) 순으로 나타남.

○ 2023년 12월 월평균 근로시간이 긴 산업은 광업(168.5시간), 수도, 하수 및 폐기물처리, 원료재생업(168.0시간), 제조업(167.1시간) 순으로 나타난 가운데 근로시간이 가장 짧은 산업은 건설업(127.2시간)임.

〈표 5〉 산업별 근로시간 동향(상용근로자 1인 이상 사업체의 전체 근로자 기준)

(단위 : 시간, %)

	2021	2022	2022		2023	
			1~12월	12월	1~12월	12월
전 산 업	160.7 (0.1)	158.7 (-1.2)	158.7 (-1.2)	166.6 (-3.4)	156.2 (-1.6)	152.8 (-8.3)
광업	179.9 (-0.7)	174.8 (-2.8)	174.8 (-2.8)	181.7 (-5.5)	168.5 (-3.6)	168.5 (-7.3)
제조업	173.5 (0.5)	171.1 (-1.4)	171.1 (-1.4)	180.2 (-3.1)	170.5 (-0.4)	167.1 (-7.3)
전기 · 가스 · 증기 및 공기조절 공급업	161.6 (-1.3)	158.6 (-1.9)	158.6 (-1.9)	166.4 (-1.8)	160.0 (0.9)	161.0 (-3.2)
수도 · 하수 · 폐기물처리 및 원료재생업	176.9 (0.2)	174.4 (-1.4)	174.4 (-1.4)	183.3 (-4.4)	170.0 (-2.5)	168.0 (-8.3)
건설업	135.9 (-0.7)	134.3 (-1.2)	134.3 (-1.2)	139.1 (-4.4)	128.7 (-4.2)	127.2 (-8.6)
도매 및 소매업	163.8 (0.0)	162.3 (-0.9)	162.3 (-0.9)	170.5 (-3.0)	159.2 (-1.9)	155.0 (-9.1)
운수 및 창고업	160.2 (0.8)	160.6 (0.2)	160.6 (0.2)	168.9 (-1.0)	160.6 (0.0)	158.4 (-6.2)
숙박 및 음식점업	148.4 (-0.9)	146.5 (-1.3)	146.5 (-1.3)	151.2 (-3.6)	138.8 (-5.3)	138.0 (-8.7)
정보통신업	164.1 (0.2)	162.7 (-0.9)	162.7 (-0.9)	169.4 (-4.1)	162.2 (-0.3)	156.7 (-7.5)
금융 및 보험업	161.9 (-0.1)	159.8 (-1.3)	159.8 (-1.3)	169.0 (-4.0)	159.3 (-0.3)	152.4 (-9.8)
부동산업	171.8 (-0.8)	169.4 (-1.4)	169.4 (-1.4)	177.7 (-2.7)	167.5 (-1.1)	165.5 (-6.9)
전문 · 과학 및 기술서비스업	161.6 (-0.1)	160.3 (-0.8)	160.3 (-0.8)	167.9 (-3.5)	158.8 (-0.9)	152.8 (-9.0)
사업시설관리 및 임대서비스업	162.1 (0.2)	159.8 (-1.4)	159.8 (-1.4)	168.0 (-3.4)	158.2 (-1.0)	155.5 (-7.4)
교육서비스업	137.2 (0.4)	136.1 (-0.8)	136.1 (-0.8)	144.1 (-3.0)	135.9 (-0.1)	131.7 (-8.6)
보건 및 사회복지서비스업	158.3 (-0.2)	155.3 (-1.9)	155.3 (-1.9)	163.6 (-4.3)	150.7 (-3.0)	147.9 (-9.6)
여가 관련 서비스업	152.7 (2.0)	150.8 (-1.2)	150.8 (-1.2)	155.7 (-3.3)	148.2 (-1.7)	142.9 (-8.2)
협회 · 단체 및 기타개인서비스업	162.4 (1.3)	160.3 (-1.3)	160.3 (-1.3)	170.1 (-3.1)	160.3 (0.0)	158.3 (-6.9)

주 : 1) 임금근로자 근로시간임.
2) 2020년 1월부터 제10차 표준산업분류를 반영하여 산업별 근로시간을 공표함에 따라 2020년 이전 자료와의 산업별 비교에 유의해야 함.
3) ( ) 안은 전년대비, 전년동평균대비, 전년동월대비 상승률임.
자료 : 고용노동부, 「사업체노동력조사」.

◈ 2023년 근로자 1인당 월평균 근로시간은 156.2시간으로 전년대비 2.5시간 감소

○ 2023년 근로일수 감소와 근로시간이 짧은 산업에서 근로자가 증가한 영향으로 근로자 1인당 월평균 근로시간은 156.2시간으로 전년대비 2.5시간 감소함.

– 2023년 근로시간의 감소는 연간 월력상 근로일수가 전년대비 1일 감소한 데다 상대적으로 근로시간이 짧은 건설업, 숙박 및 음식점업, 보건업 및 사회복지서비스업 등에서 근로자가 증가한 영향이 큼.

◈ 2023년 산업별 근로시간은 근로일수 감소 영향으로 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업, 운수 및 창고업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업을 제외한 모든 산업에서 전년대비 감소

○ 2023년 근로시간이 긴 산업은 제조업(170.5시간), 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업(170.0시간) 순이며, 근로시간이 짧은 산업은 건설업(128.7시간), 교육서비스업(135.9시간) 순으로 나타남.

(김복순, 동향분석실 전문위원)

노사관계 및 노동정책 동향

◈ 노동쟁의 조정사건과 조정성립률

○ 2024년 2월 중앙노동위원회에 접수된 노동쟁의 관련 조정사건 건수는 18건
- 2월 노동쟁의 조정사건 접수 건수는 전년 동월 건수(3건)보다 15건 많은 수치임.

○ 2024년 2월 조정성립률 50.0%
- 2월 조정성립률은 전년 동월 성립률 16.7%보다 33.3%p 높은 수치임.

〈표 1〉 2023년, 2024년 2월 조정사건 접수 및 처리 내역별 현황

	접수 건수	처리 건수	조정성립			조정불성립			행정 지도	취하 철회	진행 중	조정 성립률
			소계 A	조정안 수락	합의 취하	소계 B	조정안 거부	조정 중지				
2024. 2	18	13	6	3	3	6	2	4	0	1	5	50.0%
2023. 2	3	7	1	1	0	5	5	0	1	0	3	16.7%

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

◈ 중재사건

○ 2024년 2월 중앙노동위원회에 접수된 노동쟁의 관련 중재사건 건수는 0건
- 2월 중재사건 접수 건수는 전년 동월 건수(6건)보다 낮은 수치임.
- 진행 중인 사건을 제외하고 중재재정, 행정지도, 취하철회 건수는 0건임.

〈표 2〉 2023년, 2024년 2월 중재사건 접수 및 처리 내역별 현황

	접수 건수	처리 건수				진행 중
		소계	중재재정	행정지도	취하철회	
2024. 2	1	1	1	0	0	0
2023. 2	6	0	0	0	0	7

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

◈ 심판사건

○ 2024년 2월 중앙노동위원회에 접수된 심판사건 건수는 946건

- 2월 심판사건 접수 건수는 전년 동월(140건)보다 806건 적은 수치임.
- 진행 중인 사건을 제외하고 전부 및 일부 인정 비율이 28.1%(110건), 기각 · 각하 · 취하 · 화해 비율이 71.9%(281건)를 차지함.

〈표 3〉 2023년, 2024년 2월 심판사건 접수 및 처리 내역별 현황

	접수 건수	처리 내역							진행 중
		계	전부 인정	일부 인정	기각	각하	취하	화해	
2024. 2	946	391	89	21	197	7	40	37	555
2023. 2	140	134	40	9	47	8	10	20	442

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

◈ 복수노조사건

○ 2024년 2월 중앙노동위원회에 접수된 복수노조사건 건수는 12건

- 2월 복수노조사건[1] 접수 건수는 전년 동월(6건)보다 6건 적은 수치임.
- 전부 및 일부 인정 비율이 40.0%(2건), 기각 · 각하 · 취하 · 화해 비율이 60.0%(3건)를 차지함.

〈표 4〉 2021년, 2023년 2월 복수노조사건 접수 및 처리 내역별 현황

	접수 건수	처리 내역							진행 중
		계	전부 인정	일부 인정	기각	각하	취하	화해	
2024. 2	12	5	1	1	2	1	0	0	7
2023. 2	6	1	1	0	0	0	0	0	13

자료 : 중앙노동위원회, 「사건통계」.

1) 복수노조사건은 교섭요구, 교섭대표, 교섭단위, 공정대표 사건 등 복수노조제도와 관련된 사건 일체를 말함.

◈ 금속노조 '회계 공시 거부' 결정

- 2월 28일 민주노총 전국금속노동조합은 정기대의원대회를 열고 '회계 공시 거부와 윤석열 정부 노조탄압 대응 투쟁 결의' 안건을 만장일치로 통과시켰다고 밝혔음.
- 이에 따라 금속노조는 다음 달 1일부터 4월 30일까지 이어지는 2023년도 회계 결산 결과 공시에 응하지 않을 예정임.
- 금속노조는 이날 대의원 대회 결정으로 조합원들이 조합비 세액공제를 받지 못하는 상황을 감수한 채, 정부가 요구하는 회계 공시를 거부하기로 한 것임.
- 자동차 · 조선 산업 노동자 등이 속한 금속노조의 조합원 수는 18만 3천여 명으로 민주노총 산업별 노조 가운데 두 번째로 규모가 큼.
- 노동조합 회계공시 제도는 2023년 10월부터 시행됨에 따라 조합원 1천 명 이상 개별 노조, 총연맹이나 산별노조 등은 정부가 만든 노조 회계 공시 시스템에 회계 결산 결과를 입력해야 함.
- 개별 노조 또는 상급단체 중 한 곳이라도 노조 회계를 공시하지 않으면 소속된 조합원은 15%의 세액공제 혜택을 받을 수 없음.

◈ 유 · 사산 경험 노동자 70% "단축 근무 못했다"

- 2월 14일 한국여성정책연구원이 발간한 『건강하고 안전한 노동환경 보장 연구 : 유산 · 사산을 중심으로』를 보면, 유 · 사산을 경험한 여성 노동자의 하루 평균 노동시간은 8.47시간으로 나타났음.
- '유 · 사산 당시의 업무가 임신 유지에 좋지 않은 영향을 주었는지'에 대해 '매우 그렇다' 9.2%, '그렇다'가 42.3%로 전체의 51.5%가 업무가 임신 유지에 부정적 영향을 미쳤다고 봤음.
- 노동시간이 길수록 '업무가 임신 유지에 좋지 않은 영향을 주었다'는 응답이 높아졌음. '업무가 임신 유지에 좋지 않은 영향을 주었는지' 묻는 말에 '매우 그렇다'고 응답한 이들의 노동시간은 9.38시간이었고 '그렇다'는 8.80시간, '그렇지 않다'는 8.12시간, '전혀 그렇지 않다'는 7.55시간이었음.
- 법이 보장하는 모성보호제도를 사용하기도 어려웠고 임신기 근로시간 단축제도가 시행 중이지만 응답자 72.1%가 유 · 사산 당시 '회사의 근로시간을 변경할 수 없었다'고 했음.
- 근로기준법은 임신기에 연장 · 야간 · 휴일 근무를 제한하지만, '업무가 유 · 사산과 연관성이 있다'에 '매우 그렇다'고 답한 여성 노동자 중 50.9%는 연장근무를 '자주' 혹은 '항상' 했다고 응답했음.

◈ 국민 10명 중 7명 "산업안전보건청 필요"

- 2월 26일 한국보건안전단체총연합회는 전국 만 17세 이상 남녀 1천 명을 대상으로 실시한 산업안전보건 공약에 대한 국민인식도 조사 결과를 발표했음.
- 조사 결과 응답자 66.7%가 '산업안전보건 정책의 체계적 시행을 위해 산업안전보건청 설립이 필요하다'는 항목을 선택했음.
- '산업안전보건청이 설립돼도 중대재해가 감소되지 않을 것 같아 청 설립이 불필요하다'는 항목을 지목한 이들은 24.3%에 불과했음.
- 응답자 82.7%는 우리나라 산재가 심각하다고 봤고 이는 2023년 조사(78.7%)보다 높은 수치임.
- 산재예방을 위한 방안으로는 정부 출연금 확대가 54.8%로 가장 많았고 현재 수준이 적당하다는 답이 17.7%, 경제가 어려운 때이니 산재예방을 위한 정부 출연금도 감소돼야 한다는 답이 16.7%, 잘 모르겠다는 응답은 10.8%였음.
- 올해 총선에서 산재와 직업병 관련 문제가 중요한 공약으로 제시해야 한다는 데 동의한 이들은 77.9%였고 그렇지 않다는 응답이 15.2%, 잘 모르겠다는 응답은 6.9%였음.

◈ 삼성 전자계열사 노동자, 수면장애 경험 평균의 4~5배

- 3월 4일 전국금속노조, 전국삼성전자노조 등은 △삼성전자 △삼성전자서비스 △삼성전자판매 △삼성SDI 등 4개사 노동자 1,801명을 대상으로 '삼성-전자계열사 노동안전 보건실태' 조사 보고서를 발표했음.
- 보고서는 수면장애를 경험한 노동자 비율이 삼성전자 65%, 삼성전자서비스 72%, 삼성SDI 77%, 삼성전자판매 68% 등으로 조사됐다고 밝혔음.
- 2020년 안전보건공단 산업안전보건연구원에서 실시한 제6차 근로환경조사에서 수면장애 경험 비율이 15%인 것과 비교하면 매우 심각한 수치로, 제조 생산직 중심의 교대 근무, 높은 노동강도 등이 수면장애를 유발했을 가능성이 높다는 분석임.
- '최근 1년간 아프지만 일단 출근했다'는 응답 비율은 삼성SDI 64.5%, 삼성전자판매 77.7%, 삼성전자서비스 78.7%로 나타났고 제조 생산직군만 떼어 보면 64.4%였음.
- 일부 계열사는 업무 특성과 맞물려 '근골격계 유증상자' 비율이 높았음. 휴대폰부터 텔레비전, 냉장고까지 각종 전자제품 수리·보수를 맡는 삼성전자서비스 노동자들은 93.1%, 전자제품을 유통하는 삼성전자판매 노동자들은 92.5%가 근골격계 증상을 겪었음.
- 보고서는 "인간공학적 작업 환경 개선뿐 아니라 2인 1조 작업 등 노동강도 완화를 위한 적정인력 충원도 함께 고려돼야 한다"고 제언함.

◈ 10명 중 7명 "노동위 취약계층 구제 강화해야"

- 2월 15일 중앙노동위원회는 일반인과 위원 · 조사관 대상으로 노동위원회 70주년 기념 설문조사 결과를 공개했음.
- 설문조사에 응한 일반인과 조사관은 노동위원회가 취약계층 권리구제 기능을 강화해야 한다는 응답이 높았음. 일반인과 위원 · 조사관은 각 72.5%, 74.8%가 취약계층 권리 구제 강화에 동의했음.
- 디지털 시대로 바뀌면서 직장이동이 더 많아질 것이라고 본 위원 · 조사관은 80.8%로 일반인보다 높았음.
- 채용, 퇴직, 근로조건을 둘러싼 갈등이 더 많아질 것이라는 예측에는 일반인 약 80%가 동의했고 조사관은 92.7%가 동의해 가장 높았음.
- 일반인 응답자 43.3%가 직장 내 갈등 중 'MZ세대와의 갈등'이 가장 많아질 것이라고 꼽았고 해고 · 징계는 30.6%로 뒤를 이었음.
- 위원 · 조사관의 경우 MZ세대와의 갈등(35.5%), 직장 내 괴롭힘(31.9%), 해고 · 징계(28.6%) 순으로 나타났음.

◈ 국가공무원 10명 중 6명 "초과근무 총량제로 초과수당 못 받아"

- 2월 28일 공무원노조 직능본부에 따르면 2023년 말 조합원 500여 명을 대상으로 설문조사한 결과 '초과근무 총량제로 인해 실제 근무하고 수당을 지급받지 못했다'는 응답은 64.8%였음.
- 초과근무 총량제를 폐지해야 한다는 응답은 88%에 달했고 권장연가일수 제도도 폐지해야 한다는 응답이 71.9%였음.
- 조합원 절반 이상(59.4%)이 노조가 미지급 수당 청구 소송에 나선다면 참여할 의향이 있다고 답하기도 했음.
- 초과근무 총량제는 부처별로 최근 3년간 초과근무시간 평균을 고려해 일정한 총량을 부여하고, 일정 수준(10~30%) 유보분을 제외한 뒤 과별 배분된 시간 내에서 부서장이 부서원의 초과근무를 승인하는 제도임.
- 권장연가 일수 제도는 평균 15일 이상 연가를 권장하고 이 중 미사용 연가 일수에 대해 연가보상비를 지급하지 않도록 하는 내용임.

◈ 직장인들 "저출생 해법은 부부 육아휴직 의무화"

- 2월 25일 노동인권단체 직장갑질119는 2023년 12월 4~11일 직장인 1,000명을 대상으로 설문조사를 진행한 결과를 발표하였음.
- 저출생 해결을 위해 필요한 정책이 무엇인지 물어본 결과 '부부 모두 육아휴직 의무화'(20.1%)라는 응답이 가장 높게 나타났음.
- '육아휴직급여 인상 등 현금성 지원 확대'(18.2%), '임신·출산·육아휴직 사용을 이유로 불이익을 주는 사업주 처벌 강화'(16.7%), '근로시간 단축 등 일·육아 병행 제도 확대'(15.2%) 등이 뒤를 이었음.
- 응답자 특성별로 보면 여성은 현금성 지원 확대보다는 불이익 사업주 처벌 강화(21.1%), 일·육아 병행 제도 확대(17.9%) 등의 정책을 남성보다 더 선호했고 특히 불이익 사업주 처벌 강화가 필요하다는 여성 응답은 남성(13.3%)보다 7.8%포인트 높았음.
- 남성은 현금성 지원 확대(19.6%), 주거 인프라 확대(12.4%) 등의 정책을 여성보다 더 선호했음.
- 연령별로 보면 20대는 현금성 지원 확대(22.7%)와 사업주 처벌 강화(19.9%) 응답이, 30·40대는 부부 모두 육아휴직 의무화(27.1%, 22.3%) 응답이 상대적으로 높게 나타났음.

◈ 육아휴직 경험 남성 1,720명 중 85.1%가 정규직

- 3월 6일 민주노총 민주노동연구원이 발간한 '남성 노동자의 육아휴직 사용 격차와 차별' 보고서에 따르면 고용형태에 따른 남성 육아휴직 비율은 정규직 85.1%, 무기계약직 12.8%, 비정규직 2.1% 순으로 나타났음,
- 정규직 남성 노동자는 소득이 늘어남에 따라 육아휴직 사용 비율이 높았다가 월 가구 소득 700만 원 이상부터 감소했음.
- 월 가구 소득 300만 원 미만 5.9%, 300만~400만 원 미만 20.4%, 400만~500만 원 26.4%, 500만~700만 원 미만 30.2%, 700만~1천만 원 미만 12.9%. 1천만 원 이상 4.1%였음.
- 비정규직·무기계약직은 같은 소득 구간별 육아휴직 사용률에서 300만 원 미만 6.6%, 300만~400만 원 미만 13.3%, 400만~500만 원 미만 42.6%, 500만~700만 원 미만 35.5%, 700만~1천만 원 미만 2%였음.
- 고용형태로 살펴보면 정규직 남성 노동자 육아휴직 기간은 7~12개월이 32.9%로 가장 높았지만 1~3개월과 4~7개월은 각각 31.3%, 27.8%로 큰 차이가 없었고 12개월 초과는 8%임.
- 반면 비정규직 남성 노동자 육아휴직 기간은 1~3개월이 56.6%로, 4~6개월 31.3%, 7~12개월은 6.6%로, 12개월 초과는 5.5%로 나타났음.

◈ 돌봄노동자 월 급여, 전체 임금노동자의 42.5% 수준

- 2월 23일 민주노동연구원의 '사회복지 · 돌봄 노동자의 노동 실태와 노동조합 인식' 이슈페이퍼를 발간하였음.
- 돌봄 및 보건서비스 종사자의 경우 19.75일(114.03시간) 일하는데 월 급여총액은 154만 원에 불과함.
- 같은 통계자료에서 조사된 전체 임금노동자 평균 월 급여총액 362만 원과 비교했을 때 사회복지 관련 종사자는 3분의 2 수준이고, 돌봄 및 보건서비스 종사자는 절반에도 미치지 못하는 셈임.
- 사회복지직의 경우 월 소정근로일수가 여성(19.95일)보다 적은 남성(19.63일)의 월 급여총액은 281만 4천 원으로, 215만 3천 원인 여성보다 많고 돌봄직의 경우 노동시간 · 임금 모두 남성이 여성 평균보다 높음.
- 월 소정실근로일수는 남성과 여성 각각 20.04일, 19.73일로 0.31일 차이가 나지만, 월 급여총액은 각각 205만 6천 원, 149만 2천 원으로 56만 4천 원의 격차가 발생했음.
- 노조 가입률은 사회복지직 1.2%, 돌봄직 4.2%로 5%에도 미치지 못하는 것으로 조사됐고 이를 성별로 보면 양 직종 모두 남성이 여성보다 가입률이 높았음.
- 사회복지직의 경우 각각 2.9%, 1%이고, 돌봄직의 경우 7.8%, 3.9%였음. 사업체 규모가 클수록, 경력이 5년 이상으로 길수록 노조가입률도 높았음.
- 이슈페이퍼는 고용노동부의 '2022 고용형태별 근로실태조사'를 분석해 사회복지 관련 종사자와 돌봄 · 보건서비스 종사자의 임금, 노동시간, 노조 가입률 등을 집계했음.

◈ 여성 노동자 10명 중 7명 월급 250만 원보다 적어

- 3월 4일 '2024년 3 · 8여성파업 조직위원회'는 여성노동 실태조사 보고 결과를 발표했음.
- 응답자 고용형태는 비정규직이 44.30%, 정규직이 43.87%였고 연령대는 50대(29.29%), 40대(27.13%), 30대(24.53%) 순으로 많았음.
- 업종은 서비스 종사자가 24.24%로 가장 많았고, 전문가 및 관련 종사자(19.05%), 사무 종사자(18.33%), 단순 노무 종사자(17.32%)가 뒤를 이었음.
- 250만 원 이내 월급을 받는다는 답은 70.71%였고 최저임금(월 환산 206만 740원)에서 250만 원 사이가 26.41%로 가장 많았음.
- 주당 노동시간과 하루 평균 가사노동시간을 분석한 결과, 주당 40시간 일하는 노동자(309명) 중 가사 · 돌봄노동 시간까지 합하면 주 54시간 이상 일하는 여성이 69.9%(269명)에 달했고 주 68시간 노동하는 경우도 12.6%(49명)에 이르렀음.

- 주 52시간 초과 근무자(42명) 중 가사 · 돌봄노동 시간을 합하면 73시간 이상 일하는 여성이 28.5%(12명)로 나타났음.
- 여성 노동자 10명 중 8명(78.3%)이 '여성이라서 저임금을 받는 경향이 있다'고 답했음.
- 저임금 원인으로 '사회와 기업이 여성노동 가치를 낮게 평가해서' 76.21%, '비정규직 등 여성들이 일하는 일자리가 더 불안정해서' 55.61%, '가사나 육아, 가족 돌봄을 주로 여성이 하다 보니 경력이 끊겨서' 37.58% 등이 복수 응답으로 꼽혔음,
- 해결방안으로 '생활임금 수준 최저임금 인상'(37.06%)이 1순위로 두드러지게 높았음. '정규직 · 전일제 등 좋은 일자리 확대'가 1순위(23.63%)와 2순위(24.03%)에서 높은 비중을 차지함. 3순위로는 '경력단절 해소 공공정책 강화'(23.83%)가 높았음.
- 무급 가사 · 돌봄 문제와 관련 여성 노동자 대다수(80.9%)는 국가의 가사돌봄 서비스 강화가 도움이 될 것이라고 기대했음.
- 실태조사는 2023년 12월 20일부터 올해 2월 7일까지 700여 명을 대상으로 진행했으며, 이 중 유효 응답자 693명을 분석했음.

(조규준, 동향분석실 책임연구원)

『노동리뷰』 목차 색인

■ 2023년 4월호 ~ 2024년 3월호

월간 노동리뷰

2024년 4월호

『노동리뷰』 목차 색인

- 2023년 4월호 ~ 2024년 3월호 -

2023년

4월

노동포커스

3 저소득 취업자 대상 사회정책의 성과와 과제 (이승호)

특 집 : 저소득 취업자 대상 사회정책의 과제

7 근로빈곤과 자영 노동 (이병희)
22 취약계층 재해보장 증진을 위한 산재보험제도 개선 방안 (박찬임)
43 고령 저임금 근로자의 현황과 소득 감소에 따른 노동결정 변화 (진성진)

통계프리즘

59 우리나라 여가 시간 사용현황과 삶의 만족도

노동판례리뷰

65 노동판례리뷰

주요 노동동향

91 주요 노동동향

5월

노동포커스

3 노사주도적인 산업안전보건의 필요성 (박종식)

특 집 : 산업안전보건과 노사관계

7 산업안전보건 자율규제 시스템과 노사참여 향상 방안 (류현철)
21 노사의 산업안전보건 관심 정도와 역량 확보의 과제 (박종식)
38 노 · 사 안전보건 담당자의 산업안전과 노사관계에 대한 인식 (오진욱)
63 참여형 노사관계와 산업안전보건 : 보건의료산업 사례 연구 (이정희)

이슈분석

79 한국의 세대 간 교육성과의 이동성 (김종욱 · 이성원)

통계프리즘

95 청년층 '쉬었음' 인구 변화 및 향후 취업 계획 현황

노동판례리뷰

101 노동판례리뷰

주요 노동동향

117 주요 노동동향

6월

노동포커스

3 돌봄서비스와 외국인 노동 (이규용)

특 집 : 돌봄서비스업과 외국인 노동

7 돌봄서비스업 노동시장 구조와 외국인 인력 공급 (이규용)
29 재가서비스 분야의 돌봄노동과 외국인력 수요 (조혁진)
45 시설서비스 분야의 돌봄노동과 외국인력 수요 (양난주)

59 외국인 돌봄 노동시장 특징과 쟁점 (주수인)

이슈분석

75 ChatGPT가 활용될 수 있는 직업에 대한 탐색적 분석 (지상훈)
93 생산이 취업자 수에 미치는 장단기 영향의 비대칭성 분석 (이기쁨)

통계프리즘

111 최근 피용자보수비율과 임금불평등

노동판례리뷰

117 노동판례리뷰

주요 노동동향

137 주요 노동동향

7월

노동포커스

3 한국의 엔지니어, 그들은 누구인가? (조성재)

특 집 : 엔지니어 인사관리

7 제조업 엔지니어의 최근 고용 실태 (정준호)
23 민간 기술연구소의 인사관리와 노사관계 (조성재)
41 연구개발인력 인사관리와 태도 (김동배)
56 공학교육과 엔지니어 역량개발 (이상준)

통계프리즘

69 근로자 특수건강진단 실시결과 통계

노동판례리뷰

79 노동판례리뷰

주요 노동동향

93 주요 노동동향

8월

노동포커스

3 2023년 상반기 노동시장 평가와 하반기 전망 (강신혁)

특 집 : 노동시장 평가와 전망

7 2023년 상반기 노동시장 평가와 하반기 전망 (동향분석실)

이슈분석

63 서비스업 고용동향 파악을 위한 다양한 자료의 보완적 활용 (임용빈)

통계프리즘

103 경제성장률 대비 구인인원 증가율 추이

노동판례리뷰

109 노동판례리뷰

주요 노동동향

127 주요 노동동향

9월

노동포커스

3 가족형성과 노동 (곽은혜)

특 집 : 저출산 시대와 노동

9 자녀가 여성의 노동 공급에 미치는 영향 (노윤재)
21 임금수준별 모성 임금 격차 (곽은혜)
35 유럽의 여성고용정책 : 유럽 4개국의 특성과 시사점 (김영아)

통계프리즘

55 OECD 통계를 통해 살펴본 중학교 교사의 직업 인식 국제비교

노동판례리뷰

61 노동판례리뷰

주요 노동동향

83 주요 노동동향

10월

노동포커스

3 고용률은 노동시장 변화를 잘 반영하고 있는가? (남재량)

특 집 : 전일제 환산 고용지표에 관한 연구
7 근로시간 구성의 급격한 변화와 전일제 환산 고용지표의 유용성에 대한 고찰 (남재량)
22 전일제 환산 고용에 대한 노동시장 정책의 효과 분석 : 주 52시간 근무제와 최저임금 인상의 효과를 중심으로 (최형재)
41 인구구조 변화와 전일제 환산 고용률 추세 (이철인)

이슈분석
55 주 4일 근로제 시행의 한계와 성과 (조규준)

통계프리즘
75 신규 대졸자 전공 계열별 고용률 및 유지취업률 현황

노동판례리뷰
83 노동판례리뷰

주요 노동동향
101 주요 노동동향

11월

노동포커스
3 일자리 및 노동 격차 (홍민기)

특 집 : 격차해소에 관한 연구
7 일자리 분포의 지역격차 : 수도권과 비수도권 간 비교를 중심으로 (강동우)
23 노동자의 여가시간 격차 (손연정)
39 노동조합에 대한 인식의 부문별 차이와 변화 (홍민기)

통계프리즘
51 근로연령층(18~65세) 장애인의 취업여부에 따른 상대적 빈곤율 비교

노동판례리뷰
57 노동판례리뷰

주요 노동동향
73 주요 노동동향

12월

노동포커스
3 테크놀로지 격변 시대의 숙련수요 변화 (장지연)

특 집(Ⅰ) : 기술변화 숙련 영향
7 숙련분류체계 구축을 위한 시론 : IT 직종을 중심으로 (백승렬 · 장지연 · 심지환)
21 구인공고에 나타난 숙련수요 : IT 직종을 중심으로 (장지연 · 심지환)
32 ICT 인력채용과 기업성과 (정준호)

특 집(Ⅱ) : 노동시장 평가와 전망
45 2023년 하반기 노동시장 평가와 2024년 노동시장 전망 (동향분석실)

이슈분석
91 산업별, 직업별, 기업체 규모별 장애인 고용동향 (김종욱)

통계프리즘
109 명절 대목과 고용

노동판례리뷰
119 노동판례리뷰

주요 노동동향
133 주요 노동동향

2024년

1월

노동포커스
3 상생과 혁신으로 채우는 노사관계:법치를 넘어 협치와 자치로 (박명준)

특 집(Ⅰ) : 노사관계 평가와 전망
7 2023년 노사관계 평가와 2024년 전망 (박명준)

특 집(II) : 산업별 노사관계 평가와 전망

33 보건의료산업 노사관계 실태 분석 및 평가 (이정희)
47 건설산업 노사관계 평가와 전망 (박성국)
61 공무원 노사관계 평가와 전망 (채준호)
76 IT산업 노사관계 평가와 전망 (이선미)
92 금속산업과 금융산업 산별교섭 평가와 전망:안정 또는 정체? (유병홍)

통계프리즘

107 산업별 베버리지 곡선

노동판례리뷰

115 노동판례리뷰

주요 노동동향

131 주요 노동동향

2월

노동포커스

3 일생활 균형 실현을 위한 근로시간 정책의 방향 (김근주)

특 집 : 근로시간과 휴식제도의 현황과 과제

7 근로시간과 휴식제도를 둘러싼 최근의 논의 현황 (양승엽)
20 영국의 근로시간 및 휴식제도와 시사점 (남궁준)
40 프랑스 근로시간과 휴식제도 (이은주)
52 근로시간 및 휴식제도의 중장기적 개편 방향 (김근주)

통계프리즘

69 우리나라 장시간 노동 현황과 건강

노동판례리뷰

77 노동판례리뷰

주요 노동동향

99 주요 노동동향

3월

노동포커스

3 고령자 노동시장정책의 개선 방향 (이승호)

특 집 : 고령 노동시장의 현황과 과제

9 고령자 고용 사업체 유형과 특성 (진성진)
27 60세 전후 고령자 노동궤적 유형과 특성 (이승호)
41 고령 취업자 근무환경과 산업재해 현황 (박종식 · 박관성)

이슈분석

61 2023년 비정규직 노동시장의 특징 : 시간제 근로자를 중심으로 (이기쁨 · 황지영)

통계프리즘

87 국세통계를 통해 살펴본 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업 사업자 수 변화

노동판례리뷰

95 노동판례리뷰

주요 노동동향

109 주요 노동동향

[도서회원제 안내]

1. 회원에 대한 특전

▶ 본원에서 발행되는 발간자료를 우송하여 드립니다.
▶ 본원 도서관의 소장도서 및 자료를 열람할 수 있습니다.
▶ 본원에서 주최하는 각종 세미나 및 토론회에 참가할 수 있습니다.

2. KLI 발간자료

▶ 정 기 간 행 물 : 노동리뷰(연 12회), 노동정책연구(연 4회), 국제노동브리프(연 6회)
▶ 부정기간행물 : 연구보고서, 정책연구, 정책자료, 통계자료 등 50여 종

3. 연간회비

▶ 국내 도서회원
가. 일반회원 : 12만 원
나. 기관회원 : 20만 원(연구기관, 기업, 대학 도서관 등 단체)
▶ 해외 도서회원 : 25만 원(회비 12만 원 + 우편료 13만 원)
※ 해외회원의 우편료는 본인이 부담하고 선불제(연 13만 원)로 연 1회 정산합니다.

4. 가입기간

▶ 접수한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격이 유지됩니다(연중 언제나 접수가능).
계속 회원자격을 유지하실 분은 유효기간 종료 이전에 재가입하여 주시기 바랍니다.

5. 가입방법

▶ 한국노동연구원 홈페이지(www.kli.re.kr)에서 도서회원 가입 – 신규회원
▶ 회비는 다음 중 하나로 납입하시면 됩니다.
1) 홈페이지에서 도서회원 가입시 신용카드, 실시간 계좌이체, 온라인 송금 중 선택
2) 직접 본원 학술출판팀 도서회원 담당자에게 납입
3) 농협 301-0319-9823-11(예금주 : 한국노동연구원)로 계좌입금
4) 해외 도서회원의 경우

송금종류	T/T REMITTANCE
Amount	원화 250,000(회비 12만 원+우송료 13만 원)
Address of beneficiary	KOREA LABOR INSTITUTE 370, Sicheong-daero, Sejong-si, 30147, Korea
Paying Bank	NONGHYUP BANK
Name of Beneficiary	KOREA LABOR INSTITUTE
Account No.	301-0319-9823-11
Swift Code	NACFKRSEXXX (※ 8자리 입력 시 NACFKRSE)

6. 문의처

▶ (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 한국노동연구원
▶ 학술출판팀 도서회원 담당자
▶ 전화 : (044)287-6083, FAX : (044)287-6089
※ 가입기간 중 주소변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6603 http://www.kli.re.kr

OPEN 공공누리
출처표시 상업용금지 변경금지
공공저작물 자유이용허락