

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.

1. 서론

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(hanck@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 더해 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

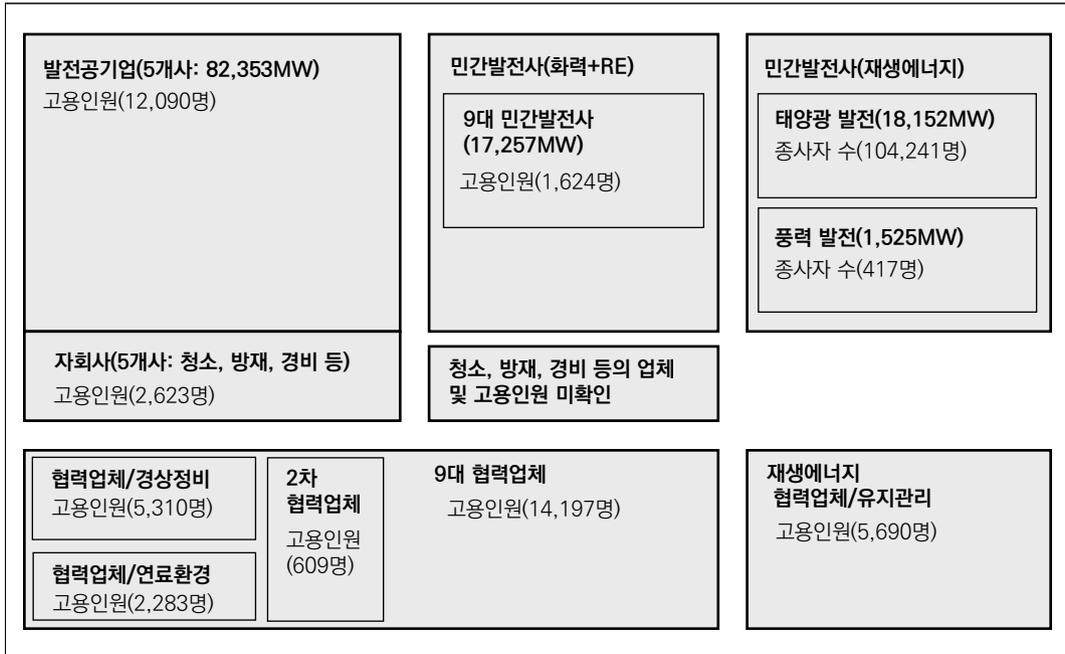
발전공기업의 발전소에서 일하고 있는 노동자의 고용 규모와 달리, 민간발전사의 고용 규모에 대해서는 알려져 있는 것이 많지 않다. LNG 및 석탄 발전소를 운영하고 있는 9대 대형 민간발전사의 기업공시 자료 및 취업정보 제공업체 등의 자료를 검색하여 종합해 보면, 대략 1,600명이 민간발전사에 정규직으로 고용되어 있는 것으로 추정된다. 발전공기업에 비해서 발전용량 대비 고용 인력이 적는데, 추후에 세밀한 검토가 필요하다.

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 운전이 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

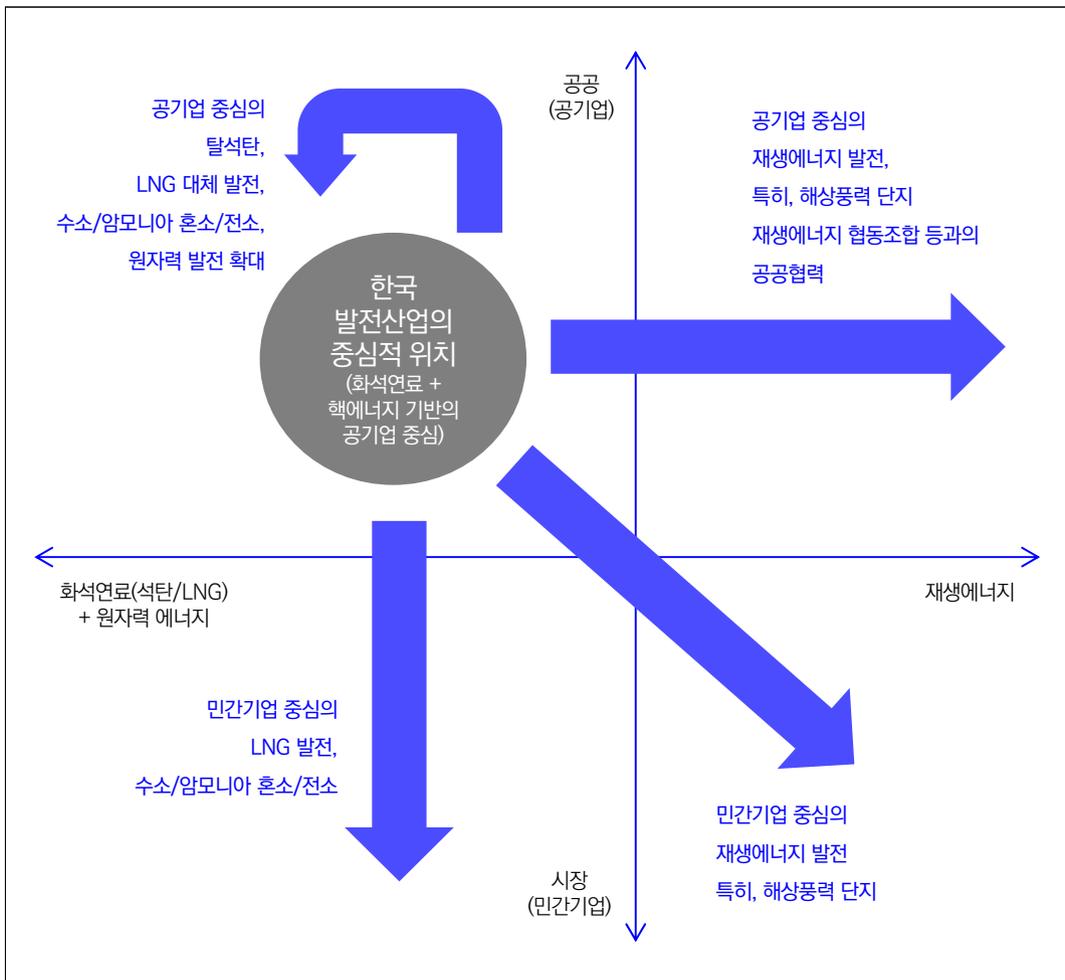
발전산업계는 대안적 발전원으로 태양광과 풍력과 같은 재생에너지에 무게를 싣고 있지만, ‘무탄소 전원’의 개발에도 관심을 쏟고 있다. 우선 원자력을 무탄소 전원으로 재규정하는가 하면, 수소를 가스과 함께 태우는 혼소 방식 그리고 암모니아를 석탄과 함께 태우는 방식에도 주목하고 있다. 물론 수소와 암모니아 생산 과정에서 탄소 배출을 제거할 수 있는지가 쟁점이 된다. 하지만 현재로서는 부정적으로 평가되고 있다(한겨레, 2022. 10. 4.). 기존 발전기업들이 화석연료 기반 기술을 유지하며 온실가스 배출을 줄이려는 노력은 신속하고 전면적인 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 간하게 될지, 아니면 발전공기업은 LNG 발전 등에 간하고 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 민간발전사에서 노조가 조직되어 있다(표 1 참조).

〈표 1〉 발전산업 노동조합 현황 종합

상급단체		노조명	
한국 노총	공공노련	남동발전노조 / 남부발전노조 / 코엔서비스노조(남동) / 제이비시도서발전노조 / 동두천드림파워노조 / 공공산업희망노조/ EWP서비스(동서) / 코스포서비스(남부)	
	전력연맹	동서발전노조 / 서부발전노조 / 중부발전노조 / 한전KPS노조	
	연합노련	한전산업개발노조	
	화학노련	포스코인터내셔널노조	
민주 노총	공공운수노조	발전산업노조 (초기업노조)	5개 발전공기업 / 한전산업개발 / 도서전력 / 한국발전인재개발원 / EWP서비스(동서)
		발전HPS지부 / 한국발전기술지부 / 금화PSC지부 / 일진파워지부 / 수산인더스트리지부 / KPS비정규직지회 / 남부발전운영관리지부 / 서부발전운영관리지부	
	민주일반연맹	공공연대노동조합	옵티멀에너지서비스지부
	화섬식품노조	씨지엔대산전력지회 / 씨지엔울촌전력지회	
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 된다면, “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 탄핵위가 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. 발전 정비산업의 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 유희 인력들을 통합적으로 관리하여 능동적으로 대응할 수 있다고 주장한다. 노조들은 발전공기업들이 재생에너지 사업에 적극적으로 참여하라고 요구하고 있다. 이때 발전공기업들의 통합은 재생에너지에 대한 중복 투자와 불필요한 경쟁을 막고 역량을 확충하는 데 도움이 될 것이라고 생각한다. 비슷하게 발전비정규직 노동자들도 통합된 발전공기업들이 LNG 전환과 재생에너지 사업의 확대 속에서 일 자리를 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

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

공공재생에너지 확대가 노조의 핵심적인 요구로 자리 잡기 위해서는 토론해야 할 중요한 쟁점이 있다. 앞서 검토한 발전공기업을 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 노동조건이 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 기후위기가 등이 부각되고 발전산업이 그 원인 제공자로 지목되면서 과거와 같은 직업 자긍심이 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」, 기준모 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’」.