이슈페이퍼 2021-29

코로나 시기, 취약 노동자 보호에 실패한 문재인 정부: 항공운송 산업 사례

이승우 민주노동연구원 연구위원

2021. 12. 27

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.
자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· i

1. 들어가며 ····· 1

2. 항공운송 산업의 정의 및 고용 구조
   1) 항공운송 산업의 정의 ····· 2
   2) 항공운송 산업의 고용구조: 아웃소싱으로 인한 중층적 고용관계 심화 ·· 3

3. 코로나 시기 항공운송 산업의 위기와 취약 노동자들의 고용 실태
   1) 코로나 시기 항공운송 산업 위기와 정부 지원 정책 ····· 11
   2) 코로나 시기 항공운송 산업 취약 노동자의 고용 실태 분석 ····· 12

4. 결론 ····· 17

요약

□ 코로나 팬데믹이라는 미증유의 사태 속에서 그로 인한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해 정부는 역량을 총동원해 대응해 옴. 더욱이 코로나 팬데믹의 직격탄을 맞은 산업에서의 고용과 실업 문제는 각별한 정책적 대응이 필요한 영역임. 이 글은 코로나 팬데믹 시기 동안 정부의 고용 정책이 과연 적절했는지를, 코로나 팬데믹의 직격탄을 맞은 항공운송 산업 사례를 분석함으로써 살펴보고자 함. 특히나 산업의 침체기에 더 악영향을 받는다고 알려진 취약 노동자의 고용 실태를 중심에 놓고 검토할 것임.

□ 이 글에서는 항공운송 산업을 "여객과 화물을 대상으로 한 항공 운송이 체계적으로 작동하도록 하기 위한 제반 산업"으로 규정함. 이에 근거해 항공운송 산업에 항공운송업(항공사), 항공기의 운송을 위해 직접적 지원 역할을 하는 공항 운영(공항운영업)과 지상조업 서비스(기타항공운송지원서비스업)를 포함시킴.

□ 항공운송 산업의 고용구조는 소수의 중심부 노동자와 다수의 주변부 노동자가 포진한 형태임. '항공 자유화'라는 신자유주의적 탈규제로 인해 경쟁이 격화되면서, 항공운송 산업에서는 아웃소싱이 주된 경영기법을 자리잡음. 항공운송 기업들은 소위 소수의 '핵심' 업무를 제외하고는 계속해서 아웃소싱을 진행해 옴. 그 결과, 항공사-지상조업사-외주업체로 이어지는 수직적 다단계 하청관계가 형성되어 있음. 공기업 체제로 운영되고 있는 공항 부문도 소수 정규직 중심의 공항공사와 수많은 외주 용역업체들로 구성되어 있다가, 문재인 정부의 정책에 따라 용역업체가 양대 공항공사의 자회사로 편입됨. 아웃소싱에 기반한 균열일터 속성이 공공, 민간을 떠나 산업 전반에 강고하게 뿌리내림. 그 과정에서 고용, 임금, 노동안전 측면에서 차별 당하는 주변부 취약 노동자 집단의 규모가 부단히 커지고 있음이 통계적으로 확인됨.

□ 코로나 팬데믹으로 인한 항공운송 산업의 위기 국면에서 주요 항공사, 지상조업사, 유

관 외주업체의 고용 실태를 분석한 결과, 2019년 대비 2021년에 기간제 노동자, 아웃소싱 노동자 상당수가 일자리를 잃었음. 전체가 아닌 주요 사업장들만 취합해 보더라도 얼추 수천명에 가까운 노동자가 실직으로 내몰림. 항공운송 산업에 대한 정부의 특별고용지원업종 지정 및 그로부터 강화된 고용유지지원금으로 인해 '원청'이라 할 만한 사업체에서는 정규직 고용이 거의 유지되고 있음. 결국 경영 위기 상황에서 항공운송 기업들은 주변부 취약 노동자들과의 고용 관계를 먼저 종료하는 방식으로 대응함.

□ 고용유지지원금이 정규직 노동자 보호에만 기여한다는 비판 속에 정부가 하청 및 파견 노동자에게까지 적용할 수 있도록 시행령을 개정하였으나, 제도의 한계로 인해 그다지 활성화되지 못함. 2021년에도 정리해고는 계속해서 이어짐. 2008~2009년 세계 경제 위기와 같이 항공운송 산업이 침체기에 빠졌을 때에도 항공사나 공항보다는 지상조업 분야 아웃소싱 노동자들이 가장 큰 피해를 입었음. 금번 코로나 팬데믹에서도 이러한 양상은 반복되었으며, 피해의 범위는 더욱 확대됨. 평상시에도 고용과 임금, 복지, 노동 안전 등에서 차별받아왔던 취약 노동자들은, 코로나 팬데믹이라는 비상사태에서 이루어진 국가의 공적 지원에서도 차별을 당하면서 이중적 차별을 당했으며, 생존 위기에 내몰림.

□ 코로나 팬데믹 전후 항공운송 산업의 고용 실태를 분석하였는데, 중층적 고용관계라는 특성 때문에 고용 구조의 가장 말단에 위치한 아웃소싱 노동자, 그리고 원청의 기간제 노동자가 산업의 구조적 위기에 가장 취약한 집단임을 규명함. 하지만 코로나 팬데믹 시기에 펼쳐진 문재인 정부의 고용 정책에는 취약 노동자까지 보호하겠다는 노동정책 철학이 없었음. 아웃소싱 고착화되어 중층적 고용관계가 자리잡은 항공운송 산업에 기존 정책의 맹점을 보완하지 않은 채, 제도를 적용함으로써 기업들이 정규직 고용 유지만 해도 무방하도록 길을 터줌. 결국 항공운송 산업이 시작된 이래로 가장 가혹했던 고용 충격이 주변부 항공 노동자에게 그대로 덮쳤으며, 이를 방치한 책임은 바로 정부에게 있음.

□ 나아가 극소수 기업에 적용된 기간산업안정기금을 제외하면, 항공 자본 생존을 위한 공적 자금을 대폭 지원하면서도 사회적 규제의 수용을 지원 요건으로 부과하지 않았음. 정부가 규제 없이 지원만 한 결과, 코로나 팬데믹으로 인한 위기가 절정에 달하고, 노동자

들이 생계의 고통에 시달리던 2020년에 대한항공은 조원태 대표의 연봉을 63.7%(12억)나 인상함. 이러한 '도덕적 해이'는 정부의 분별 없는 친기업 정책이 자초한 결과로서, 항공 자본은 사회적 규제도 받지 않으면서 공적 혜택은 누림.

□ 이러한 논의를 토대로 다음과 같은 제도 개선 과제를 제시함. 첫째, 기간제 노동자와 파견 및 하청 등 간접고용 노동자의 고용 보호를 위하여 고용유지지원 제도의 획기적으로 개선되어야 함. 둘째, 노동자가 직접 고용유지 지원금을 신청할 수 있도록 제도 개선이 이뤄져야 함. 셋째, 산업 위기 시 노동자의 고용 유지, 노동권 보호, 사용자의 도덕적 해이 방지 등 사회적 규제 강화를 모든 공적 자금 지원 제도와 연계시켜야 함.

1. 들어가며[1)]

항공운송 산업은 코로나 팬데믹 발생 이후 가장 먼저 타격을 받은 산업이자, 또한 가장 큰 피해를 입은 산업이기도 하다. 2020년에 국제선 여객은 전년에 비해 84.2%나 급감하였고, 국내선은 23.7% 줄어들었다. 화물 물량도 국제선이 23.5%, 국내선은 29.7% 감소하였다. 전 세계적 상황도 유사했다. 국제항공운송협회(IATA)에 따르면, 2020년 전 세계 항공운송 산업의 순손실액은 1264억 달러(약 141조 2,500억원)였다. 2001년 9/11 테러, 2003년 사스 팬데믹, 2009년 세계 경제 위기처럼 코로나 팬데믹 이전에도 항공운송 산업의 침체를 촉발시킨 여러 사건들이 있었지만, 그것들과 비교해 코로나 팬데믹은 단기간에 가장 격심한 공급 충격을 일으켰을 뿐만 아니라, 가장 장기간에 걸쳐 침체기를 초래할 것으로 관측된다. 이전까지는 2009년 경제위기로 인한 18개월 정도가 최장기 침체기였으나, 코로나 팬데믹은 최장 5년 이상 영향을 미칠 것이라 추산된다(IATA, 2020).

미증유의 사태 속에서 각국 정부는 코로나 팬데믹으로 인한 사회경제적 충격을 최소화하기 위해 역량을 총동원해 대응했다. 더욱이 코로나 팬데믹의 직격탄을 맞은 산업에서의 고용과 실업 문제는 각별한 정책적 대응이 필요한 영역이었다. 한국에서도 코로나 팬데믹 시기 동안에 '한국판 뉴딜'이라는 명명 하에, 각종 고용 대책이 쏟아져 나왔다.

이 글은 코로나 팬데믹 시기 동안 정부의 고용 정책이 과연 적절했는지를, 항공운송 산업 사례를 통해 짚어보고자 한다. 특히나 산업의 침체기에 더 악영향을 받는다고 알려진 취약 노동자의 고용 실태를 중심에 놓고 검토할 것이다. 취약 노동자란, "고용에 대한 권리를 행사하지 못할 위험성이 큰 환경에서 일하면서, 동시에 그와 같은 권리 침해로부터 자신들을 보호할 능력 또는 수단을 가지지 못한 노동자"(DTI of UK, 2006), 혹은 "고용에 대한 권리를 침해당할 위험성이 큰 상황에서의 불안정 노동 및 저임금 노동을 하는 노동자"(TUC, 2008)로 정의할 수 있다. 여기서는 항공운송 산업에서의 기간제, 파견, 용역 노동자 등을 취약 노동자 집단으로 규정하고 있다.

글의 구성상 우선 항공운송 산업의 정의와 고용 구조를 다룬 후, 코로나 시기 항공운송 산업 내 취약 노동자 고용실태를 분석한다. 결론에서는 시사점과 정책 과제를 도출한다.

1) 이 글은 민주노총 부설 민주노동연구원이 2021년 수행한 『코로나19와 산업 변화, 노동조합의 대응』(정경은·이승우·이종수·정경윤·허인) 보고서 중 일부를 재구성 및 보완한 것임을 밝힙니다.

2. 항공운송 산업의 정의 및 고용 구조

1) 항공운송 산업의 정의

이 글은 항공 산업 가운데 특히 '항공운송 산업'을 논의 대상으로 삼고 있다. 즉 항공기 제작, 생산, 유통 등의 산업 활동은 제외한다는 의미이다. 또한 통계청 분류 방식 및 항공사업법에서는 항공운송 분야(항공운송업 혹은 항공운송사업)를 "항공기를 통한 여객 및 화물 운송" 정도로 국한하고 있다. 하지만 여기서는 항공운송 산업을 "여객과 화물을 대상으로 한 항공 운송이 체계적으로 작동하도록 하기 위한 제반 산업"으로 정의한다. 항공운송 산업은 항공기를 통해 여객과 화물을 수송하는 상업활동, 즉 "직접적인 항공 운송"을 넘어서서 "항공 운송과 관련된 발권, 예약, 수속, 지상조업, 창고 물류 등 항공 운송 보조 서비스업을 망라"하고 있기 때문이다(한재현 외, 2018). 따라서 항공운송업(항공 여객 운송업, 항공 화물 운송업)뿐만 아니라 항공기의 운송을 위해 직접적 지원 역할을 하는 공항 운영(공항운영업)과 지상조업 서비스(기타항공운송지원서비스업)가 모두 항공운송 산업에 포함된다.

구체적으로 살펴보자면, 항공운송업은 정기적 또는 부정기적으로 운행하면서 국내외 항공여객 및 화물을 운송하는 활동을 의미한다. 통상적으로는 항공사의 제반 생산활동이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 현재 한국에는 대한항공과 아시아나항공이라는 2개의 레거시(legacy) 항공사 외에 10개의 저가항공사(LCC) 등 총 12개의 국적항공사가 존재한다. 다른 국가들과 비교해 특징적인 부분은 한국에는 국영항공사가 하나도 없이, 12개 항공사 모두 민영이라는 점이다. 국적 항공사 외에 90여 개의 외항사들이 한국 국제노선에 취항하고 있다.

다음으로 공항운영업은 비행기가 이·착륙하기 위한 시설을 운영하는 활동을 말하는데 크게 여객의 출국과 입국 과정에서 행해지는 업무와 공항시설과 항행안전시설을 유지하고 관리하는 데에 필요한 업무로 구분된다. 특히 이 업무들 중에는 항행 안전에 결정적 역할을 하는 관제도 포함된다. 대표적으로 인천국제공항과 김포국제공항이 있는데, 이들 외에도 한국공항공사가 관리하는 여러 국내, 국제공항이 있다. 현재 한국공항공사는 국제선 8개, 국내선 6개 등 총 14개의 공항을 관장하고 있으며, 2001년 개항한 인천국제공항은 인천국제공항공사가 맡아 운영하고 있다. 공항운영업에서는 △ 착륙료, 정류료, 탑승교 사용, 수하물 처리시설 사용료, 계류장 사용료 등의 항공 수익, △ 국제, 국내, 환승 공항 이용료 등의 여객 수익, △ 토지 임대료, 면세점, 식당 등 상업 시설 임대료, 유틸리티 사용료, 체크인카운터 사용료 등이 주요 수입원이다.

마지막으로 지상조업 서비스는 표준산업분류에서 기타 항공 운송지원 서비스업으로 분류되는데, 지상조업에는 △ 항공기급유업: 항공기에 연료 및 윤활유를 주유하는 사업, △ 항공기하역업: 화물이나 수하물을 항공기에 싣거나 항공기에서 내려서 정리하는 사업, △ 지상조업사업: 항공기 입항·출항에 필요한 유도, 항공기 탑재 관리 및 동력 지원, 항공기 운항정보 지원, 승객 및 승무원의 탑승 또는 출입국 관련 업무, 장비 대여 또는 항공기의 청소 등을 하는 사업, △ 기타서비스: 기내식 제공, 운항관리 지원, 지상조업 장비 수리 및 지원, 기내 제반 관리(모포, 베개 정리 및 기내 화장실 청소 등), 기내 물품 세탁 등이 해당된다. 쉽게 말해 항공기가 착륙한 뒤 이륙하기까지 요구되는 모든 업무를 지상조업 서비스가 포괄한다.

2) 항공운송 산업의 고용 구조: 아웃소싱으로 인한 중층적 고용관계 심화

항공운송 산업이 현재와 같이 다수 항공사들의 경쟁 체제로 전환된 데에는 1978년 미국의 '항공 자유화' 정책에서 기인한 바가 크다. 이전까지는 국가에 의한 "규제된(regulated) 경쟁 체제"였으나, 국가 규제에서 벗어난 시장 경쟁을 신봉하던 카터 행정부 내 관료들이 항공 산업을 신자유주의의 시험 무대로 삼게 된다(Avent-Holt, 2012b). 신자유주의 논리 속에서 배태된 항공 자유화는 항공사 경쟁 체제의 심화 현상뿐만 아니라 항공운송 산업 전반에 걸쳐 경제적 효율성과 생산성을 가장 중요시 하도록 만들었다. 그 결과 오래 전부터 항공사들은 비용을 줄이고, 효율성을 높이며, 수익성을 늘리기 위한 수단으로서 아웃소싱을 사용해 왔다(Feldman, 1992). 아웃소싱은 항공사라는 비즈니스를 영위함에 있어서 공인된 수단이 되어 버렸다(Rutner & Brown, 1999).

예컨대 미국 기반 항공사들은 지난 수십년 동안 하청업체를 통한 아웃소싱을 늘려왔다. 특히 가장 낮은 임금으로 노동자들을 고용해왔다. 2011년까지 전체 항공 분야 고용의 26%가 아웃소싱되었는데, 1991년의 16%에서 크게 늘어난 수치이다. 아웃소싱은 자연스

럽게 항공 노동자의 임금 하락으로 이어졌다. 수십년 동안 공항 운영 부문에서의 임금 성장률은 다른 산업에 비해 감소되었다. 1991년과 2011년 사이에 14%나 하락한 것이다(Dietz et al., 2011). 영국 저가항공사인 EasyJets의 사장은 "우리는 우리가 아웃소싱할 수 있는 모든 것을 아웃소싱한다… 우리가 관리할 수 있고, 통제할 수 있다면, 그건 아웃소싱될 수 있다"라고 발언하기도 했다(Wild, 2014).

그러한 경향은 항공사만이 아닌 공항과 지상조업 분야까지 확장되었다. 수하물 카운터 업무부터 상하역 작업, 그리고 조종사 업무까지 항공사들은 비용을 줄이고, 이윤을 키우기 위한 수단으로서 자신들의 노동자들을 계속해서 외부의 하청업체들로 이전시키고자 한다. 그 결과 항공운송 산업 노동자들은 더 낮은 임금과 수당, 그리고 경제적 불안정에 시달리고 있다(Brown, 2017). 항공 자유화라는 신자유주의 산업정책과 그로부터 초래된 경쟁체제가 일터의 노동 질서와 항공 노동자에게 심대한 영향을 미친 것이다.

2014년부터 시작된 고용노동부의 고용 형태 공시제도를 통해 주요 항공운송 사업장의 고용 실태를 분석한 결과, 아웃소싱을 극단적으로 활용하는 경영 패러다임은 한국에서도 동일하였다. 분석 대상은 대한항공과 한국공항, 그리고 아시아나항공과 아시아나에어포트이다. 먼저 대한항공의 고용 변화를 살펴보자면, 아래 표에서처럼 소속 외 노동자(파견, 용역, 도급 등)의 비중은 부단히 확대되어왔다.

〈표 1〉 대한항공 고용 변화(2014~2019)

(단위 : 명)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
상시 노동자		19,304	19,666	20,087	19,885	19,701	20,486
	정규직	17,962	18,166	18,240	18,388	18,851	18,922
	기간제	1,342	1,500	1,847	1,497	850	1,564
단시간노동자		114	114	54	43	35	10
소속 외 노동자		4,900	4,958	5,204	5,322	5,403	5,454
상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율		25.4%	25.2%	25.9%	26.8%	27.4%	26.6%

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료

2014년에 이미 상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율은 25.4%였는데, 이 비율은

2018년에 27.4%까지 늘어난다. 특히 이때는 항공 수요가 계속해서 확장되던 시기인데, 대한항공은 정규직보다는 아웃소싱 인력을 더 늘림으로써 대응한 것이다. 내부 자료에 따르면, 아웃소싱 인력들의 다수는 항공기 정비직이 차지했고, 그 외에 객실 승무, 공항 내 여객 취급, 화물 처리 등의 업무도 아웃소싱되고 있었다. 동일한 제복을 입고 일을 하더라도 아웃소싱 고용형태 속에 일하는 노동자 규모가 2019년에는 5,500명 정도에 달했다. 대한항공의 업무 외주화는 한진그룹 내 자회사를 통해서도 이루어져 왔다. 예컨대 한진그룹 산하 에어코리아는 공항 내 제반 여객 서비스 업무를 하고 제공하는 전문 조업업체로, 대한항공뿐만 아니라 대한항공의 또 다른 자회사인 진에어의 업무도 위탁받아 수행한다.

다음으로 대한항공의 자회사인 한국공항은 사실상 지상조업 부문에서 아웃소싱된 회사이다. 한국공항의 고용 변화 양상 역시 대한항공과 유사했다. 2014년에 상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율은 94% 가량이나 되었다. 상시 노동자 수에 육박할 만큼 많은 아웃소싱 인력을 쓰고 있었다. 아웃소싱된 자회사가 다시금 상당한 업무를 아웃소싱하고 있는 것이다. 대한항공이 2018년에 가장 많은 소속 외 노동자를 활용한 것처럼, 한국공항 역시 2018년에 소속 외 노동자 규모가 가장 커졌다. 이때 상시 노동자 규모를 초과하여 아웃소싱 비율은 105% 수준이었다.

〈표 2〉 한국공항 고용 변화(2014~2019)

(단위 : 명)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
상시 노동자		3,051	3,131	3,279	3,087	2,994	3,024
	정규직	2,592	2,555	2,550	2,591	2,645	2,635
	기간제	459	576	729	496	349	389
단시간노동자		0	16	15	27	0	0
소속 외 노동자		2,881	2,918	2,992	2,794	3,142	3,107
상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율		94.4%	93.2%	91.3%	90.5%	104.9%	102.7%

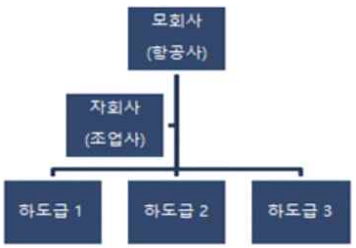
출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료

한국공항은 자사의 지상조업 업무를 위탁해서 수행하도록 하는 여러 협력업체를 두고 있다. 여기에는 기내청소, 수화물 조업, 세탁, 장비 운전, 기내식 탑재 등 다양한 분야의

업무가 협력사라는 이름으로 12개 업체에 아웃소싱되어 있었다. 한국공항은 모회사인 대한항공으로부터 일감을 받아 경영 활동을 하고, 다시 한국공항은 파견 등의 형태로 소속 외 인력을 쓰는 동시에, 협력사에 업무를 아웃소싱한다. 나아가 이러한 협력업체들도 업무를 다시 아웃소싱한다. 결국 협력업체 12곳을 포함해 대략 25개 이상의 외주업체가 한국공항의 지상조업 작업에 투입된다.

이처럼 기업 간 수직적인 위계 구조 속에서 중층적 하청 관계가 형성되어 있다. 항공사 혹은 항공사가 소속된 재벌 그룹사가 자회사를 만들고, 해당 자회사는 다시 아웃소싱하는 방식으로 중층화되어 있다. 모회사(항공사)-자회사(지상조업 전문회사)-1차 지상조업 외주업체-2차 지상조업 외주업체로 이어지는 식으로 중층적인 하청구조로 이루어져 있는 것이다. 대한항공의 지상조업 구조가 대표적 사례다. 한국공항에는 대한항공의 부장급 관리자가, 그리고 한국공항의 관리자들은 협력사의 임원으로 내려가는 식으로 기업 간 지배 관계가 형성되어 있다. 4, 5단에 걸친 아웃소싱 구조를 통해 기업의 법적 경계 너머로 노동자들을 계속해서 추방함으로써 '경영 효율'을 꾀하고, 수익을 창출하면서도 이들에 대한 법적 책임은 지지 않는 '균열일터'(Weil, 2014)가 공고히 뿌리 내렸다. 아울러 제주항공, 티웨이항공, 이스타항공 등 저가항공사 역시 지상조업 자회사를 설립해서 운영하고 있다.

[그림 1] 지상조업 하청 구조



출처: 최유진 외(2019).

다음으로 아시아나항공과 그 자회사인 아시아나에어포트 역시 유사한 고용 구조를 지니고 있다. 아시아나항공은 2014년부터 2019년 사이 대략 17~18% 정도의 인력이 아웃소싱하고 있다. 같은 시기에 아시아나에어포트는 평균 38.2%의 아웃소싱 고용 비율을 보이고 있었다. 가장 비중이 커진 2017년에는 약 40%가 아웃소싱 인력이었다.

〈표 3〉 아시아나항공 고용 변화(2014~2019)

(단위 : 명)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
상시 노동자		8,717	8,968	9,000	8,826	8,880	9,039
	정규직	7,997	8,431	8,492	8,557	8,544	8,673
	기간제	720	537	508	269	336	366
단시간노동자		-	96	70	28	17	11
소속 외 노동자		1,491	1,593	1,610	1,558	1,520	1,554
상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율		17.1%	17.8%	17.9%	17.7%	17.1%	17.2%

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료

〈표 4〉 아시아나항공 고용 변화(2014~2019)

(단위 : 명)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
상시 노동자		1,662	1,735	1,753	1,898	2,012	2,201
	정규직	1,454	1,499	1,527	1,556	1,600	1,852
	기간제	208	236	226	342	412	349
단시간노동자		-	0	0	0	0	0
소속 외 노동자		630	655	675	747	791	798
상시 노동자 대비 소속 외 노동자 비율		37.9%	37.8%	38.5%	39.4%	39.3%	36.3%

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료

아시아나항공과 아시아나에어포트의 아웃소싱 인력 비율이 대한항공과 한국공항, 즉 한진그룹 계열보다 상대적으로 작은 것으로 확인된다. 그런데 한진그룹과 비교해 아시아나항공(금호아시아나그룹)의 하청 구조는 상당한 차이가 있다. 한진그룹은 소수의 항공 계열사를 소유하면서 그룹 경계 외부의 협력업체에 업무 위탁을 하고 있다. 반면 금호아시아나그룹은 산하에 있는 금호문화재단이 다수의 항공 관련 용역회사를 소유, 운영하고 있다.

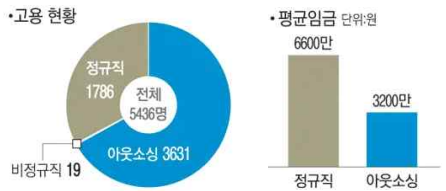
금호문화재단은 비영리 공익법인임에도 KA, KF, KR과 같은 상업적 자회사를 설립하였고, 아시아나항공과 아시아나에어포트는 이들 회사에 여객운송서비스부터 지상조업서비스

까지 제반 항공 업무를 몰아주었다. 나아가 AH, AQ, AO 등의 손자용역회사까지 설립해서 운영 중이다. 금호문화재단 산하 용역회사들은 아시아나항공과 아시아나에어포트의 업무뿐만 아니라, 아시아나항공의 운송 분야 자회사인 에어부산, 에어서울, 그리고 아시아나항공이 외항사들(동방항공, 캐세이 퍼시픽 등)과 계약한 여객운송서비스 업무까지도 하청받아 일을 해왔다.

요컨대 금호아시아나그룹은 계열사 내부에 아웃소싱 업무를 수행할 다수의 용역회사를 설립하고는 계열회사 간 하청-재하청의 방식으로 일감 몰아주기를 자행해 왔다. 그렇게 하청회사들이 벌어들인 이익은 박삼구 총수 일가의 그룹 지배력 강화를 위해 활용되어 왔다. 이런 배경 때문에 아시아나항공과 아시아나에어포트의 내부 노동시장에서 아웃소싱 비중이 한진그룹과 비교해 낮은 편이나, 일감 자체를 아예 자신들 계열사에 위탁하는 방식으로 아웃소싱을 확장해 왔다. 넓게 보면 아웃소싱 노동자들 모두 금호아시아나그룹의 소속임에도 수익 극대화를 위한 기업 간 경계 짓기를 통해 노동 비용의 지출은 최소화하고, 또한 내부 거래를 통해 그룹사 전체 수익은 최대화하는 경영 전략을 취해 온 것이다.

아웃소싱 경영 전략은 민간 항공사와 지상조업사만이 아니라 공기업인 양대 공항공사도 유사하게 실행해 왔다. 아웃소싱이 전체 인력의 90% 정도까지 차지했던 인천공항공사 사례가 악명 높은데, 한국공항공사도 외주화 비율이 70%에 육박할 만큼 만만치 않았다. 임금은 업무에 따라 최저임금 수준(청소직)이거나, 공사 정규직의 절반도 안되었다. 청소직은 30년을 일했어도 신입 노동자와 동일한 급여를 받았다.

[그림 2] 한국공항공사 고용 및 임금 현황(2016년)



출처: 경향신문(2016년).

공항공사들의 차별적 행태는 오랜 기간 사회적 지탄을 받았다. 2017년 들어선 문재인 정부의 공공부문 고용 정책에 따라, 양대 공항공사도 외주 용역업체들을 자회사로 전환하는 방식의 정규직화를 실행했다. 하지만 무늬만 용역의 신분에서 벗어났을 뿐, 신분과 노동 처우 등에서 여전히 차별적 요소가 잔재하고 있다. 아울러 자회사의 하청업체들이 상존하기에 중층적 고용 관계가 사라졌다고 볼 수 없다.

통상 그렇듯이 중층적 고용 관계는 고용 신분과 저임금의 문제로만 끝나지 않는다. 자회사나 용역업체 노동자들은 장시간 노동에 시달리며, 작업 과정상의 다양한 위험에 노출된 채 일한다. 예를 들어 지상조업 서비스의 경우, 항공운송 산업의 폭발적 성장 시기에 인력 규모가 그만큼 확대되지 않았다. 지상조업회사들은 작업 물량이 늘어났음에도 인력 충원보다는 작업조당 인원 감축과 노동시간 증대로 대응했다(수열, 2020). 결국 지상조업 노동자들은 유동적인 비행 스케줄 때문에 휴게시간을 제대로 보장받지도 못하면서 장시간 노동을 감내하고 있다. 2017년 12월에 한국공항 소속 49세 남성 노동자가 유명을 달리한 사건이 있었는데, 고인은 13주 연속 연장근무를 하면서 월 평균 50시간 이상의 연장 근무를 하였다. 인천공항으로의 출퇴근 시간을 감안하면 4시간 미만으로 잠을 자며 장기간 고된 노동을 한 것으로 추정되었다. 지상조업사의 외주 협력업체 소속 노동자들 역시 생명과 건강을 위협받으며 일하기는 마찬가지다. 한국공항의 협력업체 이케이맨파워 노동자들은 사전에 어떠한 산업안전 교육도 받지 못한 채, 1급 발암물질이 함유된 약품으로 기내 청소를 해왔음이 드러나기도 했다. 금호아시아나그룹 산하의 용역업체 KO 노동자들은 전기 비용 절약이라는 명목 때문에 불커진 기내에서 청소하다가 수많은 타박상을 경험했다. 다른 곳과 유사하게 유독 화학세제의 위험성도 알지 못한 채 일했으며, 작업 중 혼절하기도 했다. 노동 강도가 세고, 위험 작업도 많다보니 이들 지상조업 하청업체는 10명이 들어오면 2, 3명만 남을 정도로 이직율도 높다.

이처럼 항공운송 산업에서는 아웃소싱 심화로 인해 오래 전부터 균열 일터 피라미드의 아래쪽에 위치한 노동자들의 노동 환경이 대단히 열악해진 상태이다. 고용, 임금, 노동안전 등 다양한 노동 문제가 아웃소싱 구조로부터 초래되고 있는 것이다.

한편 앞서의 논의를 통해 항공운송 산업에서 특히 아웃소싱으로 인한 폐해가 집중된 분야가 지상조업 서비스임이 확인되었는데, 지상조업 노동자들은 과거 항공운송 산업이 침체기에 빠졌을 때에도 가장 먼저 피해를 보았다. 또한 산업의 회복기에는 가장 느리게 이들의 고용 수준이 개선되어왔다. 전국사업체조사에서 항공운송 산업 종사자의 변동 추이를 분석한 결과, 2007년과 2019년 사이에 전체 인력 규모는 두배 가량 증가했다. 특징적

인 양상은 항공운송지원서비스업에서 확인된다. 2008~2009년 전 세계적 금융위기 시기에 2,600명 정도가 줄어든 것이다. 이 시기에 국제 여객 및 국제 화물 운송량 모두 대폭 감소했는데, 그 영향이 항공운송업보다는 아웃소싱 고용 형태가 편만한 항공운송지원서비스업에 크게 나타났다. 더욱이 공항운영업에서 100명 정도 줄어든 반면, 기타항공운송지원서비스업(지상조업 분야)에서는 2,500명 가량이 감축되었다. 또한 항공운송업보다 더 느리게 고용이 회복되는 양상을 보이다가, 2012년 유럽발 재정위기로 항공운송 산업이 약간의 침체기를 맞았을 때, 다시 큰 폭으로 감원(2012~2013년 사이 2,837명)이 이루어졌다. 지상조업 분야가 항공운송 산업의 구조적 위기에 더욱 취약하다는 점이 여실히 드러난다.

〈표 5〉 항공운송 산업의 종사자 수 변화(2007~2019)

(단위: 명)

			2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총계			25,073	22,932	26,059	33,922	38,119	35,281	34,543
항공운송업	계		16,976	17,448	18,393	25,804	28,003	26,701	27,293
	항공여객 운송업		-	-	-		-	-	-
	항공화물 운송업		-	-	-		-	-	-
창고 및 운송 관련 서비스업	계		8,097	5,484	7,666	8,118	10,116	8,580	7,250
	항공운송지원서비스업	계	8,097	5,484	7,666	8,118	10,116	8,580	7,250
		공항운영업	1,799	1,684	1,840	2,486	2,442	2,555	2,413
		기타항공운송지원서비스업	6,298	3,800	5,826	5,632	7,674	6,025	4,837
			2014	2015	2016	2017	2018	2019	-
총계			38,988	44,104	43,004	46,819	45,568	46,245	-
항공운송업	계		28,766	33,774	31,240	34,094	31,979	32,587	-
	항공여객 운송업		-	32,298	29,772	32,778	30,748	31,565	-
	항공화물 운송업		-	1,476	1,468	1,316	1,231	1,022	-
창고 및 운송 관련 서비스업	계		10,222	10,330	11,764	12,725	13,589	13,658	-
	항공운송지원서비스업	계	10,222	10,330	11,764	12,725	13,589	13,658	-
		공항운영업	2,758	2,777	5,126	5,275	5,422	6,041	-
		기타항공운송지원서비스업	7,464	7,553	6,638	7,450	8,167	7,617	-

출처: 통계청 전국사업체조사.

주: 표준산업분류의 변화에 따라 업종 수치가 빠져있기도 함.

3. 코로나 시기 항공운송 산업의 위기와 취약 노동자 고용 실태

1) 코로나 시기 항공운송 산업 위기와 정부 지원 정책

코로나 팬데믹 시기에 항공운송 산업은 전례 없는 위기에 직면했다. 대면 서비스를 기본으로 하는 산업 특성으로 인해 2020년에 국제선 여객은 전년 대비 84.2%나 급감하였고, 국내선은 23.7% 줄어들었다. 화물 물량도 국제선이 23.5%, 국내선은 29.7% 감소하였다. 국적항공사만이 아닌 외항사까지 포함한 국제선의 공항이착륙 대수는 전년 대비 66.1%나 감소하였고, 전체 항공교통량은 반토막났다.

항공 교통량 감소는 항공사만이 아닌 지상조업사와 공항공사의 재무 여건에도 연쇄적으로 영향을 미쳤다. 운항 편수 감소는 지상조업 물량 축소로 이어지며, 공항 수입과도 직결되기 때문이다. 지상조업사인 한국공항은 2020년에 431억원, 아시아나에어포트는 285억의 당기순손실을 기록했다. 인천국제공항공사와 한국공항공사는 각각 4,268억, 148억의 당기순손실을 내면서, 양쪽 다 16년 연속 흑자 행진이 깨졌다.

〈표 6〉 항공운송 산업 주요 사업장의 당기순이익(2019~2020년)

(단위: 억원)

		당기순이익	
		2019년	2020년
항공사	대한항공/아시아나	△13,316	△5,921
	전체 저가항공사	△3,544	△8,933
지상조업사	한국공항	164	△431
	아시아나에어포트	82	△285
공항공사	인천국제공항공사	8,660	△4,268
	한국공항공사	188	△148

출처: 금융감독원 전자공시 시스템, 공공기관 경영정보공개 시스템.

이러한 상황에서 대형 항공사들은 급감한 여객 수요에 대응해 화물 운송량을 늘림으로써 전년보다 되려 적자 폭(△13,136억원 → △5,921억원)을 줄였다. 때마침 반도체(IT), 바이오 등의 화물 운송 수요가 급증했다. 반면 저가항공사들은 한정적인 국제 노선, 여객

중심의 중소형 항공기종 보유 등으로 인해 그러한 전환이 어려웠고, 전체 저가항공사의 당기순손실 평균은 2019년에 비해 2.5배(△3,544 → △8,933) 이상 늘어났다.

하지만 화물 중심 전환만으로 대형항공사들의 손실이 줄어든 것은 아니었다. 자구책 외에 △ 대형항공사 영구채 인수 등의 정책금융 지원 △ 공항시설사용료 감면(착륙료:10~20%, 정류료: 100%, 계류장 사용료: 100%) △ 특별고용지원업종 지정기간 연장, 고용유지지원금 장기 지원(기존 180일 → 300일) 등 정부의 각종 지원으로 재무 상태가 호전되었다. 2020년 3월부터 2021년 6월까지 약 1,223억원의 공항시설사용료가 감면되었고, 2020년 한해에만 2,262억 가량의 고용유지지원금이 지원되었다. 휴업 수당의 90%까지를 고용유지지원금으로 받으면서 인건비라는 고정 지출항목이 대폭 줄어들었다. 아시아나항공과 제주항공은 기간산업안정기금에서 각각 3천억원과 1천821억원을 추가 지원받았다. 국가기간산업 보호라는 명목 하에 엄청난 세금이 항공 자본에 대폭 투입된 것이다.

2) 코로나 시기 항공운송 산업 취약 노동자의 고용 실태 분석

그렇다면 과연 항공운송 기업들에 대한 정부 지원은 어떤 효과를 냈을까. 정부의 공식 발표 자료에 따르면, 대형 및 저가항공사들의 고용 규모는 대체로 유지(현원 대비 91%)되고 있다고 명시한다(관계부처합동, 2021). 그러나 고용노동부의 고용 공시제도에 등록된 대형항공사 및 지상조업사들의 고용 실태를 분석한 결과, 코로나 팬데믹 이후 기간제 및 소속 외(아웃소싱) 인력들이 큰 폭으로 감소하였다. 정부의 발표 자료는 항공사 정규직 고용을 중심으로 한정된 것이었을 뿐, 항공사 내 취약 노동자 집단과 지상조업 분야에서의 인력 감축 양상은 대단히 극심했던 것으로 나타났다.

먼저 한진그룹 산하 항공운송 기업들의 고용 현황을 취합하였다. 대한항공의 경우, 코로나 팬데믹이 발생한 이후 소속 외 노동자(2019년 5,454명 → 2021년 2,520명)가 3,000명 가량 줄었다. 절반 이상이나 감원된 것이며, 상시 노동자 대비 비율은 27%에서 13%로 바뀌었다. 기간제 노동자 역시 1,564명에서 452명으로 크게 줄었다. 언론 보도에 따르면, 이 중 일부(인턴 등)는 정규직으로 전환되었다고 하는데, 18,922명에서 19,155명으로 증가한 정규직 숫자를 고려하더라도, 기간제 노동자 870명 정도는 감축되었다고 추정된다. 결국 정규직 고용은 유지되었으나, 기간제 및 아웃소싱 노동자는 4,000명 가까이가 줄어

든 것이다.

다음으로 대한항공의 자회사이자 저가항공사인 진에어에서는 기간제 노동자가 608명(2019년)에서 86명(2021명)으로 약 86%가 감축되었다. 또한 자회사 지상조업사인 한국공항에서는 소속 외 노동자 숫자가 2019년에 비해 1,595명이나 줄어들어 2021년엔 1,512명이었다. 상시 노동자 대비 비율은 103%에서 54%로 하락했다. 기간제 규모 역시 2/3나 축소되었다.

한진그룹 산하 3개 사업장 모두에서 정규직 노동자 숫자는 조금씩이나마 늘어났다. 정부의 고용유지지원금을 통해 비록 휴업을 하더라도 정규직의 고용 관계는 유지하고 있으며, 기간제나 소속 외 노동자들은 별다른 보호 장치 없이 일자리를 잃었음을 뜻한다.

〈표 7〉 코로나 팬데믹 시기 한진그룹 계열사의 고용 현황

(단위 : 명)

	대한항공			진에어			한국공항		
	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외
	정규직	기간제		정규직	기간제		정규직	기간제	
2019	18,922	1,564	5,454	1,342	608	42	2,635	389	3,107
2020	18,740	1,636	4,565	1,546	374	24	2,652	389	2,134
2021	19,155	452	2,520	1,747	86	8	2,661	132	1,512

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료

두 번째로 금호아시아나그룹 산하 사업장의 고용 현황이다. 〈표 8〉에서처럼 아시아나항공은 2019년과 비교해 2021년에 소속 외 노동자는 441명, 기간제 노동자는 122명이 줄어들어, 각각 28.4% 및 33.3%로 고용 비율이 하락하였다. 자회사 저가항공사인 에어부산에서는 소속 외 노동자가 대략 40%(183명), 기간제는 80%(181명) 정도나 감소되었다.

다음으로 자회사 지상조업사인 아시아나에어포트에서는 소속 외 노동자가 42%(334명), 기간제는 96%(336명)나 감축되었다. 이처럼 금호아시아나그룹 계열사에서는 소속 외 노동자보다 기간제 노동자의 감원 비중이 더 컸다. 소속 외 노동자 감축 비중이 훨씬 컸던 한진그룹과 다른 모습이지만, 정규직 노동자들의 고용은 별로 변화가 없고, 기간제를 비롯한 취약 노동자들이 크게 감소되었다는 측면에서는 유사하다.

〈표 8〉 코로나 팬데믹 시기 금호아시아나그룹 계열사의 고용 현황

(단위 : 명)

	아시아나항공			에어부산			아시아나에어포트		
	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외
	정규직	기간제		정규직	기간제		정규직	기간제	
2019	8,673	366	1,554	1,059	227	468	1,852	349	798
2020	8,833	286	1,602	1,198	152	431	1,997	218	723
2021	8,626	244	1,113	1,248	46	285	1,847	13	464

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료.

세 번째로, 지상조업 분야에서 일감 계약을 하고 현장에 투입되거나, 혹은 원청에 인력을 파견하는 용역업체들의 고용 현황이다. 먼저 대한항공 쪽인 한국공항의 외주업체를 짚어보자면, 이케이맨파워, 선정인터내셔널, 한성엠에스는 기내 청소 내지 수하물 조업 업무를 맡고 있으며, 다단계 하청구조 맨 아래에 위치하고 있기에 소속 외, 즉 아웃소싱 인력은 없다.

〈표 9〉 코로나 팬데믹 시기 지상조업 용역업체의 고용 현황

(단위 : 명)

한국공항 외주	이케이맨파워			선정인터내셔널			한성엠에스		
	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외
	정규직	기간제		정규직	기간제		정규직	기간제	
2019	64	2,190	0	226	200	0	39	1,330	0
2020	58	1,732	0	160	150	0	34	1,065	0
2021	51	1,271	0	113	140	0	31	729	0
아시아나 에어포트 외주	아시아나KA			아시아나KO			아시아나AH*		
	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외	상시노동자		소속 외
	정규직	기간제		정규직	기간제				
2019	433	104	0	450	30	0	380	-	-
2020	439	102	0	342	20	0	388	-	-
2021	325	14	0	220	2	0	83	-	-

출처: 고용노동부 고용 형태 공시 자료 및 금융감독원 전자공시 시스템.
* 아시아나AH는 고용 형태 공시 자료가 부재하여 전자공시 시스템 자료를 취합.

이케이맨파워는 소수의 정규직과 다수의 기간제로 구성되어 있는데, 코로나 팬데믹 이후 기간제 노동자 절반 정도(2019년 2,190명 → 2021년 1,271명)가 감원되었다. 지상조업 물량 자체가 끊긴 상황에서 이케이맨파워는 2020년 3월에 단기계약직을 정리해고했다. 이후 여타 기간제 노동자들에게 무급휴직에 찬성하지 않을 경우 정리해고를 하거나, 사업권을 반납하겠다고 엄포를 놓았으며, 이후 무급휴직에 돌입했다. 정부의 고용유지지원금을 받기는 했으나, 휴직 수당은 50만원만 지급하는 것에 노조의 합의를 종용했다. 급여도 받지 못하는 상황에서 노조가 동의하기는 했지만, 결국엔 1,000명 가량의 노동자들이 계약해지를 당하거나, 자발적으로 그만두었다. 선정인터내셔날의 경우 정규직의 절반인 113명이, 기간제에서는 60명이 감원되었다. 선정인터내셔날 역시 코로나 발생 직후 무급휴직을 시작했고, 개인별 권고사직을 통보했다. 한성엠에스는 이케이맨파워와 마찬가지로 소수 정규직과 다수의 기간제 노동자가 일하는 사업체인데, 2019년에 1,330명이었던 기간제 고용인원이 2021년에는 729명으로 감축되었다. 기간제 노동자가 601명이나 줄어들었고, 감원 비율로는 45%였다.

다음으로 아시아나에어포트의 외주 하청업체인 KA, KO, AH의 사례를 보자면, 이들은 모두 금호문화재단 산하 용역업체로서 2020년 3월부터 감원 계획에 착수했다. 여객탑승권 확인 업무를 하는 KA의 경우, 전 직원 무급휴직을 통보하고 권고 사직을 강요하였다. 2019년 대비 기간제 노동자의 87% 가량(90명) 감원되었으며, 전체 대비 25% 수준인 100명 이상의 정규직 역시 권고사직 등의 방식으로 해고되었다.

기내 청소업무를 수행하는 KO는 코로나 사태 직후인 2020년 3월에 이미 희망 퇴직을 공고한 이후 무기한 무급휴직을 실시했는데, 무급휴직동의서를 제출하지 않은 노동자들에게 해고를 통보하였다. 2019년과 비교해 2021년까지 230명 가량(51.1%)의 정규직 노동자와 28명의 기간제 노동자(93.3%)가 감원되었다. 공공운수노조 아시아나KO지부에서는 사측에 고용유지지원금 신청을 요구했으나, KO는 고용유지에 따른 10% 가량의 재정 지출조차 하지 않기 위해 고용유지지원금을 신청하지 않은 채, 구조조정을 선택했다. 무급휴직에 동의하지 않아 해고된 노동자 8명은 지방노동위원회, 중앙노동위원회로부터 부당해고 판정을 받았으며, 사측이 이에 불복하여 제기한 행정소송에서도 승소하였다. 하지만 사측은 곧바로 항소하였고, 여전히 소송은 진행 중이다. 사측은 소송 비용과 노동청에 납부하는 이행강제금으로 수억원을 지출하면서도 현재 남아 있는 5명 해고 노동자의 복직은

거부하고 있는 상황이다.

마지막으로 AH는 아시아나항공이 다른 외항사와 계약한 탑승수속 조업 물량을 위탁받아 왔는데, 다른 금호문화재단 산하 용역업체들과 비슷하게 코로나 사태 발생 직후 50% 정리해고를 위한 희망 퇴직을 종용하였다. 2019년 380명이던 상시 노동자는 2021년에는 83명으로 줄었다. 80% 가량의 노동자를 감원한 것이다.

지금까지 다룬 사례 외에도 외항사 대상 지상조업사 등 크고 작은 지상조업 사업체에서 코로나 팬데믹의 영향으로 수많은 노동자들이 실직하였다. 더불어 진에어와 에어부산 외에 다른 저가항공사들도 일시적 무급 휴직이나 단축 근무를 실시하기도 했다. 제주항공은 고용유지지원금을 통해 2019년과 비교해 2021년 현재 변동 없이 3,000명 가량의 정규직 노동자를 고용하고 있다. 그러나 기간제 노동자는 545명(2019년 대비 70% 수준)을 감축하였다. 저가항공사들에서도 기간제나 소속 외 노동자들이 큰 피해를 겪고 있는 것이다.

정부는 항공 여객운송업과 항공운송지원서비스업(지상조업) 등을 특별고용지원업종으로 지정하고, 고용유지지원금의 지원 기간 및 지원 액수를 크게 늘렸다. 그러나 정규직 고용유지에만 활용된다는 비판이 제기되자, 2021년 1월부터 파견 노동자의 사용사업체가 고용유지 조치를 실시할 경우, 파견 및 용역(도급)업체도 해당 노동자에 한해 고용유지 조치를 할 수 있도록 고용보험법 시행령을 개정하였다. 하지만 앞서의 고용 실태에서 확인되듯, 시행령 개정 이후인 2021년에도 제도의 한계로 인해 항공운송 산업의 수많은 파견 및 용역노동자들이 일자리를 잃었다.

다른 한편 항공사나 지상조업 분야와 달리 공항공사나 그 자회사와 용역업체 등 공항운영업에서는 '코로나 해고'의 여파가 크지 않았다. 코로나로 인해 아무리 항공 운항 편수가 적어졌다 하더라도 공항 유지 업무는 계속해서 수행되어야 하기 때문이다. 다만 마른 수건 쥐어짜듯 적게 설계된 인력 규모 속에서 코로나 때문에 더욱 늘어난 부가 업무를 수행하느라 노동 피로도가 극에 달하고 있다. 이는 양대 공항공사의 자회사들에서 두드러졌다.

이상의 내용을 정리하자면, 코로나 팬데믹으로 인한 항공운송 산업의 위기 국면에서 항공운송업 및 기타항공운송지원서비스업의 기간제 노동자, 아웃소싱 노동자 상당수가 일자리를 잃었다. 주요 항공사 및 지상조업 사업장들만 취합해 보더라도 얼추 수천명에 가까운 노동자가 실직으로 내몰린 것이다. 원청이라 할 만한 사업체에서는 정규직 고용 비중이 그다지 축소되지 않았음을 감안하면, 경영 위기 상황에서 항공운송 기업들은 주변부

취약 노동자들과의 고용 관계를 먼저 종료하는 방식으로 대응했다.

2008~2009년 세계 경제 위기와 같이 항공운송 산업이 침체기에 빠졌을 때에도 항공사나 공항보다는 지상조업 분야 아웃소싱 노동자들이 가장 큰 피해를 입었다. 금번 코로나 팬데믹에서도 이러한 양상은 반복되었으며, 피해의 범위는 더욱 확대되었다.

정부는 코로나 위기로부터 항공 노동자를 보호하겠다며, 특별고용지원업종으로 항공 산업을 지정하고, 고용유지지원금의 지원 기간이나 금액도 늘렸으나, 제도적 한계로 인해 고용 관계가 유지된 집단은 거의 정규직 노동자에게 국한되었다. 아시아나항공과 제주항공에 지원된 기간산업안정기금의 경우, 특별 약정에 따라 인력의 90% 이상 고용 유지 의무와 함께 사내 협력업체 고용 유지가 권고사항으로 들어가 있으나, 의무가 아니었기에 아웃소싱 노동자의 고용은 전혀 보호되지 않았다. 한편 고용유지지원금이 정규직 노동자 보호에만 기여한다는 비판 속에 정부가 하청 및 파견 노동자에게까지 적용할 수 있도록 시행령을 개정하였으나, 제도의 한계로 인해 그다지 활성화되지 못했다. 결과적으로 문재인 정부는 취약 노동자까지를 포괄하는 충분한 고용안전 대책을 수립하는 데 실패한 것이다.

4. 결론

항공 자유화라는 신자유주의적 탈규제가 가장 먼저 도입된 항공운송 산업에서는 상당 기간 경쟁이 격화되었고, 사업장 단위에서는 아웃소싱이 주된 경영 기법으로 자리잡아왔다. 항공운송 산업에서 인건비가 전체 고정비용에서 차지하는 비중이 상당히 높은 편이며, 동시에 인건비는 사용자가 직접 통제할 수 있는 지출 항목 중 하나라는 배경 역시 아웃소싱 확산을 부채질하였다. 그 결과, 한국 항공운송 산업에는 다단계 수직 하청구조에 기반한 노동시장이 하나의 커다란 묶음으로 구축되어 있으며, 그로 인해 균열 일터 양상과 중층적 고용관계가 고착화되어 있다.

이 글은 코로나 팬데믹 전후 항공운송 산업의 고용 실태를 분석하였는데, 중층적 고용관계라는 특성 때문에 고용 구조의 가장 말단에 위치한 아웃소싱 노동자, 그리고 소위 '원청'의 기간제 노동자가 산업의 구조적 위기에 가장 취약한 집단임을 규명하였다.

하지만 코로나 팬데믹 시기에 펼쳐진 문재인 정부의 고용 정책에는 취약 노동자까지 보호하겠다는 노동정책 철학이 없었고, 결국 기업들이 정규직 고용 유지만 해도 무방하도록 길을 열어주었다. 본문에서 다루었듯이 일부 항공운송 사업장들의 사례만 보더라도 어림잡아 수천명이 실직하였는데, 이러한 항공운송 산업의 취약 노동자 고용 실태가 문재인 정부의 실책을 여실히 보여주고 있다. 중층적 고용관계로 인해 다시금 주변부 취약 노동자가 극심한 피해를 입을 것임이 명약관화한 상황에서 정부는 정규직에 치우친 기존 고용유지 제도의 맹점을 충분히 보완하지도 않았다.

요컨대 항공운송 산업이 시작된 이래로 가장 가혹했던 고용 충격이 주변부 항공 노동자에게 그대로 덮쳤으며, 이를 방치한 책임은 바로 정부에게 있다. 평상시에도 고용과 임금, 복지, 노동 안전 등에서 차별받아왔던 취약 노동자들은, 코로나 팬데믹이라는 비상사태에서 이루어진 국가의 공적 지원에서도 차별을 당했고, 생존의 위기에 내몰렸다. 정규직 노동자들이 어려움을 겪지 않았다는 것은 아니며, 다만 취약 노동자들이 상대적으로 더욱 고통스런 처지에 놓였다는 것이다.

나아가 극소수 기업에 적용된 기간산업안정기금으로 인한 규제를 제외하면, 공적 혜택에 걸맞는 사회적 책임을 항공운송 기업들에게 요구하지도 않았다. 기간산업 보호라는 미명 아래 항공 자본 생존을 위한 공적 자금을 대폭 지원하면서도 사회적 규제의 수용을 지원 요건으로 부과하지 않았다. 미국 공화당의 트럼프 행정부조차 코로나 구제 금융 지원 과정에서 △ 90% 이상의 노동자 고용유지, △ 노동조합과의 단체협약 유지, △ 노동조합에 대한 중립적 태도 견지, △ 임원 급여 인상 금지, △ 주주 배당 및 자사주 매입 금지, △ 아웃소싱 확대 금지, △ 오프쇼어링 금지 등 다양한 사회적 규제의 준수를 내걸었다(이승우 외, 2020).

반면 문재인 정부가 규제 없이 지원만 한 결과, 대한항공은 코로나 팬데믹으로 인한 위기가 절정에 달했던 2020년에 조원태 대표의 연봉을 63.7%(12억)나 인상했다. 자사 노동자들은 휴업수당을 받으며 생계 유지의 고통을 겪거나, 아예 실직하는 와중에 벌어진 일이다. 이러한 '도덕적 해이(moral hazard)'는 정부의 분별 없는 친기업 정책이 자초한 결과이다. 항공 자본은 사회적 규제도 받지 않으면서 공적 혜택은 누리고 있는 셈이다.

이상과 같은 논의를 토대로 다음과 같이 몇 가지 제도 개선 과제를 도출하였다.

첫째, 기간제 노동자와 파견 및 하청 등 간접고용 노동자의 고용 보호를 위하여 고용유지지원 제도가 획기적으로 개선되어야 한다. 현재의 고용유지지원금 제도는 일률적, 계획적 인력 관리가 가능한 제조업 중심의 단일 사업체 단위를 기본으로 발전해 왔는데(윤자영, 2021), 아웃소싱 기반의 중층적 고용 관계가 공고화된 항공운송 산업에서는 제도 적용에 따른 사각지대가 넓어졌다. 그로 인해 다수의 취약 노동자들은 정부의 고용유지 지원에서 소외되고, '원청' 사업체의 정규직 노동자에게만 적용되는 한계가 존재했던 것이다. 비록 정부가 고용보험법 시행령을 개정하여 파견 및 용역업체에서도 신청 가능하도록 변경되었으나, 항공운송 산업 사례에서 확인되듯, 시행령 개정 이후인 2021년에도 다수의 감원 조치가 이루어졌다. 파견 및 용역업체가 신청할 수 있다 해도, 여전히 휴업·휴직 수당 지출을 감수해야 하기에 제도 활용을 촉진시키가 쉽지 않다. 따라서 사용자의 비용 부담이 전혀 없도록 고용유지 지원 제도를 운영하는 해외 여러 국가들의 사례처럼 개선이 필요하다(오상봉, 2020; 윤자영, 2021). 또한 사용사업체가 고용유지지원금 신청 시, 간접고용 노동자까지 포괄할 수 있도록 의무화하는 방안도 검토해야 한다(이창근, 2021).

둘째, 노동자가 직접 고용유지 지원금을 신청할 수 있도록 제도 개선이 이뤄져야 한다(이창근, 2021; 윤자영, 2021). 앞서 언급한 아시아나KO의 사례에서 노동조합은 고용유지 지원금 신청을 사용자에 요청했으나, 사용자는 이를 수용하지 않고, 폐업도 하지 않은 채 일부 인원의 정리해고를 강행했다. 특별고용지원업종으로 선정되어 휴업·휴직 수당의 90%까지를 정부가 지원하겠다고 했음에도 해고를 선택한 것이다. 재무 여력이 있으면서도 고용유지 조치보다는 정리해고를 결정하는 사용자의 횡포를 제어하기 위해서라도 노동자 직접 신청제도를 도입해야 한다(민주노총법률원, 2020).

셋째, 산업 위기 시 노동자의 고용 유지, 노동권 보호, 사용자의 도덕적 해이 방지 등 사회적 규제 강화와 모든 공적 자금 지원 제도와 연계시켜야 한다. 국가로부터 1.2조원의 정책금융(영구채 인수 등)을 지원받고, 각종 공항시설사용료 감면, 고용유지지원금 장기 지원 등 다양한 공적 혜택을 받던 대한항공에서 벌어진 도덕적 해이(조원태 대표의 급격한 연봉 인상) 사례는 공적 자금 지원에 따르는 사회적 규제 제도의 불비를 고스란히 보여준다. 소수 사업장에만 지원된 기간산업안정자금의 경우, 그나마 자금 지원 요건에 90% 이상 고용 유지, 임원 성과급 인상 금지 및 배당·자사주 취득 금지 등의 규제 항목이 존재한다. 그러나 이 역시 파견 노동자 고용 보호는 권고 사항에 그치는 한계가 있다. 현재 기간산업안정자금을 제외하고, 코로나 시기 추진된 거의 대부분의 공적 자금 지원제도는

별도의 사회적 규제 요건이 결부되어 있지 않다. 향후 고용유지지원금 제도를 비롯해 산업적 위기와 고용 상황 악화 시 추진되는 모든 유형의 공적 자금 지원에는 고용 유지(정규직, 기간제, 파견 노동 포괄), 노동권 보호(단체협약 유지, 노동조합에 중립적 태도 견지), 아웃소싱 확대 금지, 도덕적 해이 방지(임원 급여 인상 금지, 주주 배당 및 자사주 매입 금지) 등의 의무 준수 요건을 부과하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다.

참고문헌

경향신문(2016), 공피아가 만든 '노동 지옥'.

민주노총법률원(2020), 논평: 고용유지지원금 제도 획기적인 개선이 필요하다.

수열(2020), 코로나19 위기와 항공산업의 방향, 인천공항·항공·면세점 노동자 고용위기 대안 모색 토론회 자료집.

오상봉(2020), 코로나19 대응 고용유지지원금 개편방안, 고용·노동브리프 제99호(2020-06), 한국노동연구원.

윤자영(2021), 코로나 19 대응 한국 고용유지지원정책 현황과 개선 과제, 코로나19와 고용유지정책 토론회 자료집, 한국노총중앙연구원

이승우·류미경·정경은(2020), 코로나19 대응 해외 사례 분석, 민주노동연구원.

이창근(2021), '코로나19시기 정부의 고용·실업대책의 내용과 과제', "코로나19 위기와 대응", 사회공공연구원.

최유진 · 강용규 · 박규선(2019), 해외사례를 통한 지상조업 품질 개선방안 연구, 한국항공운항학회.

한재현 · 정수진 · 임재진(2018), 항공산업 일자리 통계조사, 한국교통연구원.

Avent-Holt, D. R.(2012), The Political Dynamics of Market Organization: Cultural Framing, Neoliberalism, and the Case of Airline Deregulation, Sociological Theory 30(4): 283-302.

Brown, S.(2017), Working too hard for too little: A Plan for Restoring the Value of Work in America, United States Senator Sherrod Brown's Report.

Department for Trade and Industry of UK(2006) "Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers".

Dietz, M., Hall, P., Jacobs, K.(2013), "Reversing Wage Erosion to Restore Good Jobs at American Airports", Center for Labor Research and Education, University of

California, Berkeley.

Feldman, J. M.(1992), Airlines lighten the Load, Air Transport World, Vol. 29, No. 11.

IATA(2020), Air Passenger Market Analysis- December 2020.

Rutner, S.M. and Brown, J. H.(1999), Outsourcing as an airline strategy, Journal of Air Transportation World Wide, Vol. 4, No. 2.

TUC(2008), "Hard work Hidden lives".

Weil, D.(2014), The Fissured Workplace: Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It, Cambridge, MA: Harvard University Press.

Wild, J.(2014), Airlines turn to outsourcing to keep lid on costs, Financial Times, April 21.