

연구보고서 2004-13

공공부문 구조조정과 노사관계 안정화

임상훈 · 배규식 · 강병식

책머리에 부쳐

1970~80년대와 비교하여 1990년대와 2000년대에 들어서는 노조의 조직률이 떨어지고 노조가 약화되는 가운데 경쟁의 가속화, 기술발전, 높은 실업률에 따른 고용불안, 사용자들의 인적자원관리 기법의 발전 등으로 노사관계가 상당히 안정화되어 왔다. 지난 2~3년간 서유럽 여러 나라에서 연금제도 개혁을 둘러싸고 파업이 일어났던 것을 제외하면 전 세계적으로 노동자들의 대규모 파업으로 인한 노사간의 마찰은 찾아보기 어려웠다. 이와 같이 전반적으로 노사관계가 안정화되는 가운데에서 각국에서 공공부문에서만은 노사관계가 노동조합의 조직률이 높게 유지되는 가운데 여러 가지 갈등을 낳고 있다. 이에 따라 각국에서도 공공부문의 노사관계는 여전히 노사관계의 중요한 연구주제가 되고 있다.

우리나라의 경우에도 1987년 이후 공공부문에 민주노총 계열의 노동조합들이 결성되면서 기존 공공부문에서 정부와 사용자에 순종적이었던 노조와 안정적·협력적 노사관계를 유지해 온 틀에 중대한 변화가 일어났다. 1987년 이후 1990년대 전반기까지는 주로 민주노총 계열의 공공부문 노동조합들이 임금인상, 단체교섭을 둘러싸고 과거의 노사관계 관행에 익숙해 있던 사용자나 정부와 대립을 하면서 공공부문 노사관계의 변화를 주도해 왔다.

1990년대 중반 이래 한국통신, 지하철, 철도, 전력(발전), 가스, 우정, 공무원 등 공공부문의 노사관계가 전국의 노사관계 분위기를 좌지우지할 정도로 크게 부각되어 왔다. 특히 IMF 금융위기와 더불어 공공부문 구조조정 및 대부분 공기업이 속해 있는 관련 산업의 구조 개편에 따라 기존의 독점적 산업구도가 바뀌면서 급격한 변화를 겪었다.

이에 따라 그동안 안정적인 노사관계를 유지해 왔던 대규모 독점 공기업이 민영화 혹은 경쟁체제로 개편을 겪으면서 이들 공기업에서 안정적이었던 노사관계가 대립적인 구도로 전환하기 시작했다. 근래의 철도, 전력, 발전, 가스공사 등에서 일어난 대규모 파업 등이 이를 입증한다. 이제 민간부문의 노사관계가 상대적으로 안정화되어 가는 시기에 공공부문 노사관계는 새롭게 갈등 국면으로 전환되어 왔다.

더구나 근래 들어 전국교원노조의 설립, 공무원직장협의회 구성, 공무원노조의 결성 등으로 공무원 노사관계가 태동하면서 공공부문에서의 노사관계의 비중이 대폭 확대되고 노사관계에서 차지하는 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 우리의 경우 공공부문 노사관계의 성립 혹은 전환이 공공부문의 구조 개편과 함께 일어나기 때문에 다른 나라보다 더욱 그 갈등의 강도가 높고 노사·노정 대립이 깊은 것으로 보인다.

이와 같은 공공부문 노사관계의 중요성과 비중에 비추어 그동안 공공부문 노사관계 및 인적자원관리에 대한 연구는 매우 산발적이고 탐색적인 수준에 머물렀다. 그러나 그동안 공공부문 노사관계의 연구는 소수의 관심있는 연구자들에 의해 단속적으로, 혹은 대형 노사분규를 전후하여 공공부문 노사관계에 대한 관심이 고조된 시기에 일시적으로 이루어져 왔다.

이에 한국노동연구원에서 2003년부터 정부의 지원과 관심 속에 보다 체계적이고 종합적으로 공공부문 노사관계를 둘러싼 외부환경, 지배구조, 경영전략, 노동조합 등 노사관계의 다양한 측면, 과정, 사례, 외국사례 등을 지속적으로 연구하고자 한다. 본 연구에서는 전반적인 공공부문 노사관계의 변화와 그 특징 및 현황을 민간부문과의 비교 속에서 살펴보고 있다. 또한 대표적 공기업에서의 노사관계가 외부적 환경의 변화 속에서 어떤 과정을 거쳐, 왜 변화했는지를 세 가지 주요 사례연구를 통해 밝히고 있다. 이를 통해 변화의 인과관계 및 공공부문 노사관계의 안정화 방안을 찾고자 했다. 본 연구는 이제 그 하나의 시발점으로서 의미를 가지며 이후 지속적으로 연구소 안팎의 연구자들에 의해 공공부문 노사관계의 다양한 측면, 다양한 부문, 사

례 들이 조명될 것이다.

본 연구는 본원의 임상훈 박사와 배규식 박사가 평소 공공부문 노사관계에 관한 지속적인 관심을 바탕으로 풍부한 자료와 외국 공공부문 노사관계에 대한 이해 및 공공부문 노사관계자들과의 폭넓은 교류를 바탕으로 연구를 수행했다. 아울러 두 박사의 RA로서 연구에 도움을 준 박주영·이명희·원충연·이보경 씨에게도 감사를 드린다. 또한 본 연구의 사례연구에 도움을 준 강충호 박사, 권혜자 씨, 신원철 박사, 김태현 한국노동사회연구소 부소장께도 감사를 드린다. 익명의 논평자들은 본 연구가 보다 풍부하고 논점을 명확히 하며 보고서의 논리적 구성에서 좋은 조언과 평가를 해주셨다. 또한 출판팀의 박찬영 전문위원과 정철 책임연구원은 바쁜 일정에도 불구하고 꼼꼼한 교열과 편집으로 연구 결과를 보기 좋게 만들어 주었다. 그 외에 두 박사의 연구조원 및 본 연구를 위해 협력해 주신 공공부문 노사관계자 여러분들께 깊은 감사를 드린다.

2004년 7월

한국노동연구원

원장 **최영기**

목 차

책머리에 부쳐

요 약 i

제1장 서 론 (임상훈) 1

1. 연구의 목적 1

2. 연구의 방법 4

제2장 연구의 이론적 배경 (임상훈) 8

제 1 절 공공부문 노사관계의 특성 8

제 2 절 공공부문 노사관계의 변화 13

제3장 한국의 공공부문 노사관계 체제 변화와 특징
..... (임상훈) 26

제 1 절 거시 경제·정치적 환경의 변화 26

제 2 절 노사관계 당사자와 전략의 변화 32

1. 정부 32

2. 사용자 39

3. 노동조합 45

제 3 절 공공부문 노사관계 제도의 변화 54

1. 단체교섭 구조와 절차 54

2. 사회적 협의 61

3. 근로조건 및 인적자원관리 70

제 4 절	공공부문 노사관계 현황	77
1.	조사 개요	77
2.	공공부문 노사관계 현황	79
3.	공공부문과 민간부문 간의 비교	103

제4장 우정사업의 구조조정과 노사관계 변화
 (배규식) 116

제 1 절	외부환경의 변화	116
제 2 절	각국의 우정산업의 구조 개편	118
제 3 절	정부의 우정사업개혁 전략과 조직적인 변화	120
1.	국내 우정시장의 변화	120
2.	우정사업의 구조 개편을 위한 논의	122
3.	우정사업본부	124
4.	우정조직의 구조조정	128
제 4 절	우정사업본부의 노사관계	131
1.	우정산업 노사관계의 특징	131
2.	인력감축을 둘러싼 노정간의 대립과 타협적 해결	136
3.	인력부족 문제	139
4.	비정규직의 증가 : 수량적 유연성 추구 혹은 관료적 통제	142
5.	노사관계의 변화	146
제 5 절	소결	150

제5장 철도산업의 구조 개편과 노사관계 변화
 (배규식) 152

제 1 절	철도산업 구조 개편의 배경	152
1.	철도산업의 특징	152
2.	철도산업의 구조 개편 배경	152
3.	철도구조 개편의 방식	157

제 2 절	한국철도의 구조개편 과정(2003년까지)	158
1.	공사화 추진 실패(1990~95년)	159
2.	상업화 시기(1996~98년)	160
3.	민영화 추진 실패, 상하분리와 공사화 재추진 (1999~2003년)	161
제 3 절	철도산업의 구조 개편과 상업화 전략	162
1.	조직구조 개편	163
2.	기업문화운동 : 고객 중심 경영혁신운동	165
3.	철도구조 개혁과 경영진의 노사관계 전략	168
제 4 절	철도 노사관계의 전개	171
1.	기존 철도 노사관계의 특징	171
2.	민주노조진영의 성장	173
3.	철도구조 개혁과 노동조합의 대응전략	176
4.	노사정위원회의 역할과 한계	180
5.	고용 및 노동조건 변화	182
제 5 절	2001년 이후 철도 단체교섭의 쟁점과 전개 과정	188
1.	철도 노정 교섭의 형성(2002년 2·27 합의)	190
2.	철도 노정 교섭의 진전(2003년 4·20 노정합의)	192
3.	철도 노정합의의 이행을 둘러싼 노정대립 (2003년 6·28 파업)	194
제 6 절	요약과 결론	196
제6장	결 론 (임상훈·배규식)	202
보 론 :	공공부문 손배·가압류의 실태 및 개선방안 검토 (강병식)	215
1.	문제의 제기	215
2.	실태 및 문제점	216
3.	개선방안 논의	227
참고문헌		234

표목차

<표 3- 1> 무역수지와 관세율 추이	27
<표 3- 2> 외국자본 유입 추이	27
<표 3- 3> 위기 원인 및 대안에 대한 노사정의 입장	30
<표 3- 4> 정부와 IMF의 공기업 민영화 이행점검 회의결과	34
<표 3- 5> 공공부문 인력감축 계획	36
<표 3- 6> 일반행정기관과 책임운영기관 비교	43
<표 3- 7> 운영시스템 주요 개선내용	44
<표 3- 8> 공공기관 노동조합 현황	47
<표 3- 9> 제2기 노사정위원회 공공특위에 참여한 노사정의 입장	51
<표 3-10> 제2기 공공부문 구조조정특위 위원출석 현황	68
<표 3-11> 제3기 공공부문 구조조정특위 위원출석 현황	69
<표 3-12> 부처별 외부위탁 대상사업	73
<표 3-13> 민영화 및 민간위탁	74
<표 3-14> 법정 퇴직금 지급수준 비교	76
<표 3-15> 노조 설립연도	79
<표 3-16> 노조규모	80
<표 3-17> 노조가입 형태(취제도)	81
<표 3-18> 조합활동에 적극적으로 참여하는 조합원 비중	82
<표 3-19> 노조의 전임자 현황	83
<표 3-20> 단체협약상 전임자수의 분포	84
<표 3-21> 경영자의 대노조 정책에 대한 노조의 평가	85
<표 3-22> 노동조합 활동방침에 대한 조합원과 노조집행부의 관점	86
<표 3-23> 노동조합의 역할과 기능에 대한 경영진의 평가	88

<표 3-24> 사업장 노사관계 평가	90
<표 3-25> 노조 태도에 대한 노조와 사용자의 평가	90
<표 3-26> 경영진 태도에 대한 노조와 사용자의 평가	91
<표 3-27> 노사협의회 기능에 대한 노사평가	91
<표 3-28> 근로자/노동조합의 경영참여에 대한 노사평가	93
<표 3-29> 2003년 임단협 교섭의 가장 우선적인 과제	94
<표 3-30> 노조 협상력에 대한 노사 평가	95
<표 3-31> 사업장의 노노갈등(노동조합 내부의 갈등)	96
<표 3-32> 바람직하다고 생각하는 임금교섭 구조	97
<표 3-33> 비정규직에 대한 노동조합 활동	100
<표 3-34> 비정규직 근로자 채용시 노동조합 협의 정도	100
<표 3-35> 노조의 비정규직 대상 활동에서 가장 시급한 사안	101
<표 3-36> 비정규직 조직방식	102
<표 3-37> 조사 결과	103
<표 3-38> 조사 응답사업장의 중앙노동단체 소속 분포	104
<표 3-39> 조사 응답사업장 노동조합 규모별 분포	105
<표 3-40> 사업장 노사관계 평가	106
<표 3-41> 노사협의회 운영	108
<표 3-42> 노사협의회 운영상 발생한 노사간 의견불일치 경우 조정방식	109
<표 3-43> 임금교섭 구조(2002)	111
<표 3-44> 임금인상방식(2002년)	112
<표 3-45> 임금교섭 구조 선호도	114
<표 4- 1> 연도별 우편물량의 변화	121
<표 4- 2> 소포사업의 매출액 신장	121
<표 4- 3> 우정사업 재정수지	122
<표 4- 4> 우정사업본부의 하부 조직 구성	127
<표 4- 5> 우정사업본부 직원의 구성(2002년말 현재)	128
<표 4- 6> 우편물 자동처리 기계의 도입	128

<표 4- 7> 공무원 및 우정사업 종사자 인원 변화	139
<표 4- 8> 우편물량 대비 집배원수	140
<표 4- 9> 집배원의 구성	140
<표 4-10> 우정사업본부의 비정규직 변화 추이	144
<표 5- 1> 철도의 여객 수송분담률	153
<표 5- 2> 철도의 화물 수송분담률	154
<표 5- 3> 시설투자와 철도 현대화 정도	154
<표 5- 4> 철도청의 영업수지 및 인건비 추이	155
<표 5- 5> 각국의 인건비 비중	155
<표 5- 6> 철도청의 누적부채 및 공공서비스 의무(PSO)에 대한 정부의 지원액	156
<표 5- 7> 한국철도의 구조개혁 추진 과정	159
<표 5- 8> 경영개선 및 민영화를 위한 고용감축	183
<표 5- 9> 연도별 기능직 인력감축 현황	183
<표 5-10> 철도노동자의 교대근무형태 변경(1996년)	185
<표 5-11> 철도노동자와 타부문의 임금인상 비교	187
<표 5-12> 철도구조 개혁 쟁점과 관련된 단체교섭의 단계 구분	189
<표 6- 1> 연도별 한국노총과 민주노총의 조직현황	204
<표 6- 2> 집중화 교섭 장점(이득)과 단점(비용) 비교	207
<표 6- 3> 기업별 교섭 장점(이득)과 단점(비용) 비교	209

그림목차

[그림 1-1] 연구의 방법과 과정	6
[그림 2-1] 노사관계시스템의 전략적 접근방법	17
[그림 3-1] 공공부문과 민간부문 임금인상제시율과 최종타결률 (2002년)	111
[그림 4-1] 우정산업의 외부환경 변화	116
[그림 4-2] 우편물 운송체계의 개혁	129
[그림 4-3] 우정사업본부의 비정규직 고용형태와 민간위탁	145
[그림 5-1] 철도청의 고객 중심의 경영혁신운동	166
[그림 5-2] 프로젝트 추진현황	168
[그림 5-3] 철도 구조조정을 둘러싼 각 이해집단간의 관계 (1990~2001년 중반까지)	174
[그림 5-4] 구조개혁에 대한 철도노조의 대응전략 변화	177

요약

1. 연구의 필요성 및 목적

공공부문 노사관계는 특히 외환위기 이후 규제완화, 시장경쟁, 효율성 요구라는 환경 변화에 따른 구조조정 과정에서 발전, 철도, 가스공사 파업 등에서 보이는 심각한 노사·노정 갈등을 불러일으키면서 우리나라 노사관계의 핵심 현안으로 등장하였다. 공공부문 노사관계의 심각한 대립과 갈등의 표출은 상당한 사회적 비용을 발생시켰고 공공부문의 개혁방향과 방식에 논란을 불러일으켰을 뿐 아니라 공공부문의 개혁에도 장애를 초래하였다. 또한 안정적이었던 공공부문 전통적인 노사관계의 중대한 전환을 드러내는 것이었다. 향후 공무원 노동기본권 보장에 따른 막강한 공무원노조의 등장과 복수노조 허용 등 예상된 변화를 고려했을 때 공공부문 노사관계를 둘러싼 불확실성은 더욱 커진다.

그러나 공공부문 노사관계의 중대한 변화에도 불구하고 기존 공공부문 노사관계의 기반이 무엇이었고, 공공부문 구조조정 과정에서 그 기반이 어떻게, 왜 변화되었는지, 변화의 정도 그리고 변화의 방향에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구는 공공부문 구조조정 과정 속에서 노사관계의 변화를 분석하고 향후 안정적인 노사관계를 위한 정책적 함의를 모색하고자 한다. 구체적으로 보면, 공공부문 구조조정 과정에서 일어나는 조직변화, 고용관계의 변화와 이에 따르는 노사관계의 갈등과 대립을 통해 공공부문 노사관계의 근본적 전환 속에서 새로운 노사관계

의 내용과 성격을 파악하고자 한다. 이를 바탕으로 공공부문 노사관계의 중장기적 안정화 전략을 제시하고자 한다. 더 나아가 공공부문의 노사관계 중장기적 안정화를 가능하게 하는 공공부문의 노사관계 정책방향을 제시한다.

2. 공공부문 노사관계에 대한 이론적 논의

공공부문의 노사관계에 관한 기존 논의는 대개 공공부문 노사관계를 노사관계 시스템 이론에 따라 기술하고 민간부문 노사관계와 다른 특성을 설명하는 데 머물러 있으며 이론적으로 정립되어 있지 못하다 Verma와 Cutcher-Gershenfeld(1996)은 미국과 캐나다의 공공부문 노사관계의 최근 변화를 ‘관료적 공무원형’ 모델로부터 ‘부가가치’ 모델과 ‘비용 중심’의 모델이라는 2개의 대안적 모델로 변화하는 것으로 설명하고 있다.

또한 공공부문 구조조정에 따른 노사관계의 변화는 나라별로 제도의 차이 혹은 정치적 역학관계와 타협의 차이에 따라 유형과 정도에 차이가 나타난다는 주장이 있다(Anderson, Due and Madsen, 1997; Ferner, 1994). 공공부문의 노사관계 변화를 ① ‘법령으로부터 계약으로’의 변화(Sels, 1996), ② 과거의 ‘조합주의적 모델 혹은 모범사용자 모델로부터 시장 중심적 개혁’으로의 변화(Edward, 1995), ③ ‘노사간 신뢰와 합의체제로부터 고객관리와 실적관리 체제’로 변화(Lucio et al., 1999)로 본다. 또한 나라별로 공공부문과 업종별에 따라 구조조정의 유형과 방식에 차이가 있고, 이것이 노사관계의 차이를 낳는다는 주장이 잇달아 제기되었다(Hulsink, 1999; Katz, 1997). 또한 공기업의 노사관계 변화는 복잡한 정치적 역학관계와 환경의 변화와 공기업의 행동논리에 따라 이해될 수 있다고 주장한다(Ferner, 1988).

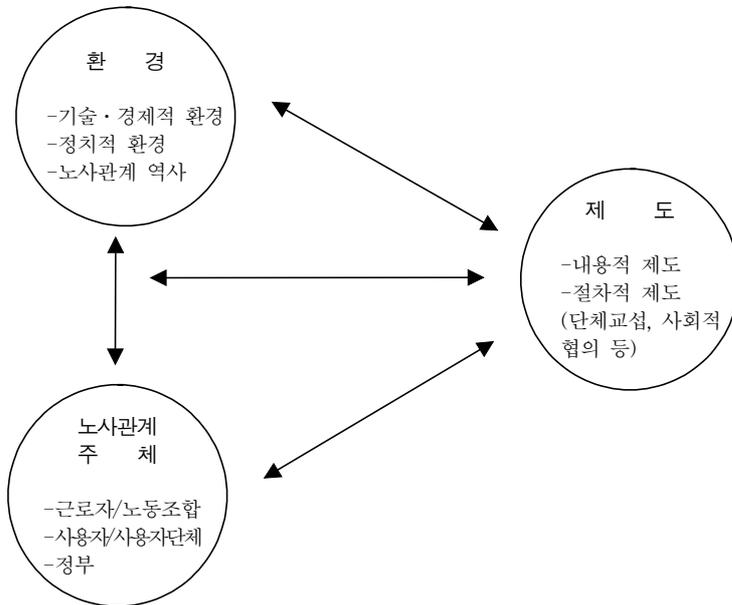
위와 같은 공공부문 노사관계의 변화에 관한 다양한 논의는 체

계적으로 이론화되지 않고 각국의 경험을 부분적으로 설명하거나 혹은 그 특수한 성격 규명, 유형 분류에 그치고 있을 뿐이다. 공공부문 노사관계의 변화는 국가의 정책에 따라 나라별로 혹은 부문별로 다르게 나타나며, 다면적인 성격과 내용을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 선진 각국들이 공공부문 노사관계에서 노동조합의 인정 및 단체교섭의 성립과 공공부문의 구조조정이 시기적으로 분리되어 나타나고 있다.

본 연구에서는 Dunlop의 노사관계시스템론(1958)과 KKM(Kochan, Katz, and Mckersie)의 전략적 선택론(1986)에 근거하여 공공부문 노사관계 체제를 분석하고 체제변화를 설명하고자 한다. 그러나 Dunlop의 노사관계 시스템론은 환경결정론으로 환원되어 산업화를 통해 모든 제도는 최선의 제도로 수렴된다는 주장이 되었다. 또한 Soskice와 Hall의 제도결정론에 따르면 거시환경이 변화하더라도 행위 주체는 기존 제도를 유지하려고 하는데 이는 제도 변화에 따르는 거래비용의 과다(Soskice) 혹은 제도적 관성(Hall)으로 인해 경로종속성(path dependence)을 주장하고 있다. 이들 환경결정론과 제도결정론은 우리 공공부문 노사관계의 특성 및 역동성을 이해하는 데 한계를 드러내고 있다.

노사관계 시스템론과 결합된 전략적 선택론에 입각하여 공공부문 노사관계의 고유성과 변화의 역동성을 파악할 수 있는 이론적 틀은 아래 그림에서와 같이 표시될 수 있다. 전략적 선택론의 접근방법에 따르면, 거시환경이 변화하게 되면 각 행위 주체는 그 변화가 자신의 이해에 미칠 영향을 파악하여 기존의 이해를 유지하고 극대화하기 위한 방안을 강구하게 된다.

노사관계 시스템 전략적 접근방법



3. 연구방법론

본 연구는 노사관계 시스템론과 공공부문 노사관계의 변화를 설명하는 제도주의이론과 전략적 선택이론에 근거하여 공공부문 노사관계 체제의 특성과 변화를 설명하고자 하며, 이를 위해 양적 방법론보다는 질적 방법론을 비중 있게 사용한다. 환경, 제도, 주체 간의 복잡한 상호작용을 수반하는 공공부문 노사관계의 변화를 분석하는 데에는 인터뷰와 문헌연구 및 사례연구 등 질적 연구방법론이 보다 유의미하다고 할 수 있다. 이와 같은 문헌연구, 심층면접 및 간담회를 통해 수집된 자료는 시기별·주체별로 분석·정리되어 공공부문 노사관계의 특성, 변화 과정과 변화 원인과 결과의 인과관계를 파악하고 추적하는 데 이용되었다. 본 연구

는 사례연구, 설문조사 분석, 문헌연구를 통한 삼각대조법(triangulation)을 통해 자료의 객관적 신뢰성을 높이면서 공공부문 노사관계 체제변화 연구를 상호 보완하고 있다.

본 연구는 체신부 우정사업(현 정보통신부 우정사업본부), 철도청의 구조조정의 사례를 심층 분석하였다. 사례연구를 통해 공공부문 노사관계 변화를 외부환경 변화 속에서 노·사·정 주체의 전략, 그리고 기존 노사관계 제도의 상호작용을 보다 상세히 보여준다. 특히, 이들의 경우 공공부문 노사관계의 가장 대표적인 변화의 하나로 도입된 사회적 협의기구를 통해 노사가 구조조정에 관련된 이해를 조정하였다.

한편, 공공부문 노사 주체에 대한 설문조사 분석을 통해 문헌연구, 인터뷰, 사례연구 등 질적 방법론이 보여주기 힘든 일반화에 대한 근거를 마련하고자 하였다. 기존 공공부문 노사관계에 대한 양적인 분석이나 유의미한 통계자료가 거의 존재하지 않다. 이러한 조건하에서 본 연구는 현재의 노사관계에 대한 현황 분석을 통해 변화하였음의 근거를 마련하고자 하였다.

4. 주된 연구 내용

가. 공공부문 노사관계 체제의 변화와 특징

먼저 공공부문의 노사관계를 변화시킨 독립변수로서 거시경제·정치환경의 변화를 논의하고 있다. 1990년대부터 우리나라 경제가 세계경제에 급속히 편입되고 개발연대의 경제성장전략이 한계를 보임에 따라 기존 전략의 수정에 따른 경제적 구조조정이 불가피했다. 특히 1997년 금융위기를 맞으면서 IMF는 정부로 하여금 금융부문, 공공부문, 재벌, 노동부문 등 4대 부문의 구조조정을 신자유주의적 방향으로 보다 근본적이고 신속하게 추진하도록

강제했다. 이러한 요구에 따라 정부는 공공부문에 경쟁원리의 도입을 통해 공공부문의 시장독점적 지위를 약화시켰고 민영화와 경영혁신을 통해 공공부문의 소유 및 지배구조를 바꾸기 시작하였다. 이와 함께 공공부문에서는 정부의 재정긴축에 따른 비용절감, 5대 공기업과 21개 사회사의 민영화, 관련 시장의 개방, 외국인 투자제한의 폐지 및 공공부문의 효율성 제고를 위한 8만 명의 인력감축, 인사와 임금제도 개혁 그리고 보다 엄밀한 평가 제도의 도입 등이 추진되었다.

정부의 공공부문 노사관계에 대한 개입은 법·제도 혹은 관례상의 예산, 인력, 인사 등을 통해 일상적으로 이루어지기 때문에 개별 사용자의 노사관계 문제해결 능력은 매우 초보적인 상태이다. 공공부문 사용자들은 실질적으로 공공부문의 구조조정을 주도하기보다 수동적인 입장에서 정부가 제시하는 개혁방침과 지시에 맞추어 지표관리 중심의 경영을 하는 데 불과했다. 공공부문 사용자들은 자율성이 없기 때문에 구조조정 과정에서 생긴 노조와의 갈등에서 적극적인 문제해결을 하지 못했고 구조조정을 둘러싸고 공공부문의 노사는 갈등관계를 빚거나 혹은 정부 몰래 담합관계를 맺기도 했다. 공공부문 구조조정이 진행되는 와중에 정부의 지나친 간섭과 이에 기인한 사용자의 노동조합에 대한 낮은 교섭력은 공공부문 구조조정을 보다 촉진하는 근거가 되기도 하였다. 공공부문 사용자는 구조조정으로 인해 기존에 사용자가 우위를 점하고 있었던 노동조합과의 역관계가 약세로 변화하는 것을 경험하게 되었다.

공공부문 노동조합들은 정부와 사용자들이 주도하는 공공부문 구조조정의 절차적인 일방성과 구조조정의 내용에 대해 반발을 하며 양 노총이 서로 다른 전략적인 선택을 했다. 먼저 한국노총 산하 공공부문 노동조합들은 노조와 협의없이 공공부문의 일방적 구조조정에 대해 항의를 하면서 사회적 협의를 통해 공공부문 구

구조조정을 할 것을 강조했다. 이에 비해 민주노총 소속 공공부문 노동조합들은 공공부문 구조조정이 신자유주의적으로 추진되는데 반발하여 사회적 협의를 거부하고 노정대립을 통해 민영화 등 신자유주의적 구조조정에 대해 저항을 했다. 한국노총과 민주노총의 조합원수의 추이는 IMF 경제위기와 구조조정을 겪으면서 심한 변동을 보였다. 한국노총의 공공부문 조합원수의 감소와 대비되는 민주노총 공공부문 조합원수의 증가는 철도노조, 가스노조, 발전노조 등이 정부의 민영화 추진 등 구조조정 내용과 방식에 대해 반발하여 한국노총에서 민주노총으로 옮겨간 것과, 전국 교직원노조의 조합원 증가에 따른 것이다. 공공부문의 구조조정을 계기로 공공부문 노동운동에서 조직의 세나 위력에 있어서 민주노총이 한국노총보다 우위에 설 수 있게 되었다.

공공부문 구조조정은 적어도 주요 대상이 된 조직에서 현장 노동자들로 하여금 온건한 노조집행부를 보다 강경한 노조집행부로 바꾸어 공공부문의 구조조정에 대해 노조가 적극 대응하거나 저항하도록 만드는 과정에서 기존의 안정적 노사관계가 뒤흔들리게 되었다. 이처럼 공공부문 구조조정을 계기로 공공부문의 안정적 노사관계 체제는 변화하기 시작하였다. 이제 더 이상 공공부문 사용자가 과거와 같이 독점시장에 의지하여 기관을 운영할 수 없으며, 노동조합과 근로자도 사용자의 제한적 자율권하에서 보장받았던 고용안정과 높은 수준의 복지, 연공형 임금을 누릴 수 없게 되었다. 공공부문의 일부 업무의 외부 위탁, 민영화, 통폐합으로 공무원 8만 명, 공기업에서 15만 명, 정부출연 및 위탁기관에서 2만 명 등 고용규모의 대규모 축소가 진행되면서 장기근속자들의 조기퇴직과 명예퇴직이 추진되었다. 상대적으로 유리했던 복지제도 즉 퇴직금 누진제, 대학생 학자금 지급, 주택자금 무상지원이 폐지되었다. 그 대신 개별 공공기관에서는 비정규직의 증가와 고용불안정성의 증가, 성과급과 연봉제 등 신인사관리 체제가 도입되었다.

공공부문 노사관계, 특히 보다 근본적인 산업구조 개편 속에 휘말린 공기업의 노사관계는 고용안정을 둘러싸고 노정간 갈등이 확대되고 불안정성이 확대되어 갔다. 상대적으로 부분적인 구조조정을 경험한 공공부문에서의 노사관계는 그런대로 일정한 안정성을 유지했다. 정부와 사용자는 노사관계의 불안정성을 완화하기 위한 보상을 노동조합에게 제공할 수 없게 되었다. 공공부문의 구조조정을 둘러싼 노사관계의 악화는 기본적으로 정부가 사용자라는 점에서 노정대립으로 발전했다.

따라서 정부는 공공부문의 구조조정 추진이 낳은 노정간 갈등을 완화하고 보다 노사타협적인 분쟁해결과 구조조정을 위해 공공부문에서 노사정간 사회적 협의를 그 대안으로 제시했다. 사회적 협의의 도입과 확대는 국가 수준의 공공부문 노사관계 체제가 변화하는 데 중요한 역할을 담당했다. 더 이상 구조조정과 같은 정부의 공공정책이 노사의 로비 대상이 될 수 없었고, 노사가 정부정책 결정 과정에 참여하여 정부정책에 대한 의견을 제시하고 함께 결정을 만들어 나가기 시작한 것이다. 노사정위원회 공공특위를 통한 공공부문 구조조정에서 발생하는 제반 문제에 대한 노사정 협의는 노사갈등의 다양한 이슈들을 해결하는 데 기여했다. 그러나 민주노총이 노사정위원회에 참여하지 않고 정부가 합의사항을 성실하게 이행하지 않음으로써 노정갈등을 초래했다.

나. 공공부문 노사관계 현황

공공부문 노사관계의 현황에 대해서 노동조합이 존재하고 있는 모든 공공부문 기관에 대해 2003년 8월부터 2004년 5월까지 설문조사를 실시하여 유효설문지 166개(노무관리자 설문지 75개, 노조 설문지 91개)를 분석했다. 노조와 관련해서는 노조의 규모, 노조 가입형태, 노조활동에 대한 조합원 참여 정도, 조합비, 노조전임

자수, 경영진의 대노조정책에 대한 노조의 평가, 노조활동에 대한 조합원들의 평가 등을 중심으로 분석하였다. 이를 통해 공공부문 노조와 관련하여 예를 들면, 조사 대상의 약 30%가 유니언숍제를 택하고 있었으며, 표본사업장의 노조 규모가 평균 972명으로 꽤 큰 편이고, 노조 조합비는 19,000~21,000원 사이로 90.2%가 체크 오프제로 공제하는 것으로 나타났다.

공공부문 사용자는 노조의 역할과 기능에 대해서 민주적·자주적 운영, 전문성, 노조활동의 활발함과 노조의 안정된 지도력에 대해서는 전반적으로 긍정적으로 평가하면서도 분배교섭과 투쟁적인 점에 대해서는 비판적으로 평가하고 있었다. 그리고 노사의 의식과 태도와 관련해서는 노사관계의 협력성, 정보공유, 노사의 공동해결 노력에 대해 노사가 공감했다. 또한 노사협의회가 정보공유, 조직 개편, 생산성 향상보다는 근로자복지, 인사노무제도 개선을 위한 기능을 하고 있는 것으로 나타났다. 공공부문의 단체교섭과 관련해서는 사용자들은 기업별 교섭을 선호하는 반면, 노조는 업종별·산업별 교섭을 선호했다.

공공부문 비정규직과 관련하여 비정규직은 임시계약직(84.2%), 용역과 파견근로(75.4), 시간제근로(65.4%), 사내하청(54.9%) 등 꽤 광범하게 이용되고 있었으나 노동조합이 비정규직들의 이해를 제대로 대변하고 있지 못했다. 노조는 비정규직 문제에 대해 정규직으로의 전환과 임금과 노동조건을 개선할 대안으로 제시하고 있으며 이를 위해 노조에 가입시켜야 한다고 생각하지만, 실제로는 비정규직 가입을 위한 활동은 별로 이루어지지 않았다.

기타 공공부문(표준 166개)을 민간부문(표본 1,096개)과 비교할 때 사업장수로 한국노총이 민간부문의 65.9%, 공공부문의 36.7%, 민주노총이 민간부문의 27.6%, 공공부문의 62.2%를 차지해 공공부문 노동조합에서는 민주노총이 우세했음을 드러냈다. 공공부문 노사관계가 민간부문과 비교하여 특별히 대립적이거나 협력적

인 점은 없었다. 노사협의회의 운영과 관련하여 민간이나 공공부문에서 마찬가지로 전체의 약 55%에서 노사협의회에서 단체교섭 사항을 다루거나 혹은 단체교섭 예비의견 교환을 하고 있었다. 교섭구조 면에서는 기업별 교섭이 공공부문 82%, 민간부문 75%로 압도적이었으며, 기타가 업종별, 산업별, 대각선 교섭이었다. 공공부문에서는 자율성의 부족으로 민간부문에 비해 교섭 기간이 임금 71일(민간 64일), 단협 86일(민간 53일)로 길었고 교섭 횟수도 많았다.

다. 우정사업의 구조조정과 노사관계 변화

1990년대 중반 이후 규제완화, 경쟁 도입, 신기술의 도입, 소비자들의 다양한 수요 등 우정산업의 구조적 변화와 IMF 경제위기라는 외부적 환경 변화 속에서 우정산업은 민영화, 경쟁적 시장의 급격한 형성, 분할 등 근본적인 변화보다는 점진적인 변화를 겪어 왔다. 특히 IMF 경제위기를 배경으로 정부가 주도적으로 추진한 인력감축으로 우정산업 노사관계는 점진적이지만 중요한 변화의 계기를 맞이하였다. 그동안 정부와 사용자의 하위파트너로서 실리를 추구하던 체신노조가 8,500명의 인력감축에 저항하는 과정에서 기존의 대정부와 국회와의 로비, 설득 등 소극적 방법에 의존하는 것이 한계를 드러냈다. 그러자 체신노조는 내부 조직력의 동원에 의한 투쟁, 정부 정책의 문제점에 대한 홍보, 노사정위원회라는 협상의 틀을 이용하여 정부의 인력감축안을 크게 수정하면서 노조의 요구를 반영시킬 수 있었다. 정부의 인력감원 계획이 추진되는 가운데 우편 물량과 소포 물량이 증가하자 비정규직 집배원을 늘리고, 노동시간을 연장하여 인력부족을 메울 수 밖에 없었다. 노조는 인력감축 반대투쟁과 연계하여 정규직 집배원, 시간제 노동을 늘리고, 일부 업무의 외부 위탁, 집배업무의 부

분자동화를 도입했다. 특히 구조조정을 겪은 우정사업본부는 정부의 예산 통제와 정원 통제를 받는 상황에서 우정서비스 제공을 위한 비전략적이지만 사용 목적과 사용처에 따라 유연하게 비정규직을 사용하였다. 광의의 비정규직은 정규직의 88.2%에 이르렀고 형태도 상시위탁, 별정국 집배, 일용, 시간제, 재택, 청소용역, 공익근무요원, 보험설계사, 사내하청 등으로 비정규직의 전시장이라 할 정도로 다양했다.

체신노조는 한국노총을 앞세워 노사정위원회를 통해 기획예산처의 직접적·확실적 예산 통제와 인력감축 압력 해소, 새로운 인력충원의 기회를 마련할 수 있었기 때문에 대규모 노사·노정 대결을 회피할 수 있었고 인력감축을 일정한 수준에서 타협할 수 있었다. 이와 같이 타협적인 인력감축과 부족인력 확충을 일정한 갈등 속에서도 합의해 낼 수 있었던 것은 우정산업이 한국통신의 민영화, 발전의 분할, 철도의 분리 등과 같은 근본적인 산업구조 개편을 겪지 않았기 때문이기도 하다.

우정사업본부의 구조조정, 인력감축을 둘러싼 노정갈등에서 보이는 바와 같이 정부의 확실적인 방침이 각 조직의 구체적인 조건에 대한 고려 없이 진행되어 기존의 노사관계를 불안정하게 했음을 알 수 있다. 이러한 점에 비추어 공공부문 구조조정에서 국가가 하향식으로 주도하는 방식을 재고하고 전문성 있고 책임있는 경영진이 주도할 수 있도록 바꿀 필요가 있다. 현재 정부가 이사회를 통한 통제, 기획예산처를 통한 예산 통제, 행정자치부를 통한 인력과 인사제도 통제, 중앙인사위원회를 통한 임금 통제 그리고 관련 부처를 통한 일상적인 업무 감독과 통제라는 다중적 통제기제를 포기하고 전문경영진을 선임하여 자율성을 갖고 책임 있게 경영하도록 하되 경영실적에 따라 상벌을 분명하게 하는 방식으로 바꿀 필요가 있다.

라. 철도산업의 구조 개편과 노사관계 변화

철도구조 개편은 1990년대 후반 이래 공공부문 구조조정의 흐름 속에서 각국의 철도구조 개편 등 외부적 환경 변화와 이종교 통수단과의 경쟁에 따른 수송분담률 저하, 적자 누적, 동북아 물류의 핵심동맥으로의 부각 등 철도산업의 내부환경 변화에 의해 지속적으로 추진하게 했다. 철도산업의 구조 개편 모델에 관해서 공공적 소유구조를 유지하면서 철도시설과 운영을 상하 분리하는 유럽식 공공모델과 민영화를 통해 효율성과 생산성을 추구하는 앵글로색슨 국가들의 민영화 모델이 구분되고 있다. 정부는 1990~95년에 철도공사화 추진이 실패한 뒤 1995~98년에는 상업화를 통해 효율개선을 위해 노력했다. 1998~2002년에는 IMF 경제위기 속에서 서두른 철도 민영화가 노조의 반대와 국회의 소극성 때문에 미루어진 상태에서 지속적인 상업화와 인력감축이 이루어졌다. 2003년 이후 논란 끝에 철도 민영화 방침이 철회되고 상하분리와 철도 운영의 공사화가 추진되고 있다.

1990년대 들어 철도청이 추진해 온 상업화(commercialization) 전략은 고객과 수익 중심의 기업문화, 핵심과 비핵심 사업 및 업무의 구분, 비용절감, 외주화로 나타났다. 이러한 상업화 전략은 기존의 안정적 고용관계를 불안하게 하는 인력감축, 노동조건 변화 등을 낳으면서 현장에서는 노조의 강력한 대응을 요구하는 노조 민주화운동과 연계되어 노사관계의 전환을 가져왔다. 철도 경영진은 현장 중심의 노조 민주화 세력을 통제하고 보수적 실리주의를 대표하는 노조집행부를 보호하는 ‘분할지배’ 전략을 사용했으나 2001년 철도노조 위원장 선거를 계기로 철도노조의 보수적 집행부가 투쟁적 집행부로 바뀌는 것을 막지 못했다.

1980년대까지 철도의 기존 고용관계는 현업의 기능직 공무원으로서 신분보장, 고용안정, 연공제적 임금과 승급, 연금제도 등의

처우와 공복의식(public ethos), 조직공동체로서의 직장이 서로 연계되어 심리적 계약관계를 이루고 있었다. 한편 철도노조의 보수적·관료적 집행부는 권위주의, 비민주성을 드러내며 현장 노동자들의 다양한 요구를 수렴하지 못하는 등의 내부 문제를 야기하고 있었다. 철도의 상업화 과정 그리고 구조 개편 과정에서 1996년부터 5년간 7,398명의 인력을 업무프로세스 개선 없이 유사기능을 통·폐합, 단순 외주화, 비정규직화를 통해 감축했다. 업무량의 감소 없는 인력감축으로 노동강도는 강화되었다. 다른 부문에 비해 보수 수준이 정채된 데 비해 내부적으로 평가제도에 따른 인센티브제나 차등상여금 지급으로 직원들의 불만이 커졌다.

1990년대 초반의 공사화 추진에 대해서 보수적인 철도노조는 온건·타협적인 대응전략을 구사하였다. 철도의 공사화와 상업화 전략에 대해 노동조합은 노사협이나 로비를 통해 정부의 호의를 이끌어내는 협력적이고 실용적인 전략의 틀에서 벗어나지 않고 있다. 철도 민영화가 추진되자 철도노조의 대응전략은 조합원을 동원하는 대중투쟁을 통해 이를 저지하는 쪽을 바꾸었으나 파업을 앞두고 정부의 민영화 방침에 대해 투쟁하지 못한 채 해고자 복지 등에 관한 양보를 얻어내며 타협했다. 그러나 구조 개편방식이 철도 현장의 실정에 대한 충분한 고려 없이 위로부터 일방적 할당식으로 진행된데다, 개혁의 프로세스에 대한 세심한 관리와 노조와의 타협적 해결을 위한 대안도 없이 이루어져 결과적으로 철도구조 개편을 계기로 노사관계의 대립구도 악화를 초래하게 되었다.

이에 1990년대 들어 민주노조세력은 선거를 통한 철도노조의 지부장 진출, 철도노조 위원장 직선제운동, 철도 민영화에 대한 독자적인 반대투쟁을 해왔다. 2001년 민주노조 집행부가 들어서면서 민영화와 구조 개편 반대투쟁을 강화하면서 철도 경영진과 날카롭게 대립하게 된다. 2003년 4월에는 철도 민영화를 포함하는

구조개혁법안의 처리를 앞두고 철도노조가 다시 민영화 반대 파업을 선언한 가운데 노정간에 민영화 보류, 상하 분리와 철도 운영의 공사화 등 중요한 합의를 함으로써 철도구조 개편의 방향을 일단락지었다. 철도구조 개편은 2000년 이후 철도 민영화를 포함한 구조 개편을 둘러싼 여러 차례의 파업 등 심각한 노정갈등 속에서도 타협적으로 해결되어 왔다.

이리하여 1990년대 초반 이래 철도의 상업화전략, 철도구조 개편을 둘러싼 노정대립, 철도노조 내부의 민주화 움직임 등이 결합되어 철도 노사관계는 과거 사용자 주도의 협력적인 노사관계에서 대립적인 노사관계로 질적으로 전환되었다. 이는 기존의 공기업 고용모델(고용안정, 연공제 승진과 보수, 내부노동시장의 발달, 상대적으로 좋은 처우와 복지혜택 및 공복의식을 낳았던 장기적 심리적 계약에 기초)이 상당한 인력감축과 상업화 속에서 서서히 변화되고 특히 민영화 등의 시장 중심적 철도구조 개편이 예상됨에 따라 고용불안과 심리적 계약의 파기가 노사관계에 반영된 결과라고 볼 수 있다. 이러한 노사관계의 질적 전환은 공공부문의 구조 개편, 공공부문의 경영 및 지배구조에 상당한 영향을 미쳐서 공공부문 노사관계의 안정적 관리와 제도적 정착을 위한 대안적 정책개발이 요구된다고 하겠다.

마. 결론

1990년대부터 우리나라 경제가 세계경제에 급속히 편입되고 1997년 IMF 경제위기를 맞으면서 공공부문 노사관계 체제는 급속히 변화하기 시작하였다. 구조조정은 공공부문에 경쟁원리를 도입하여 시장경쟁, 민영화와 경영혁신을 통해 공공부문의 소유 및 지배구조를 바꾸기 시작하였다. 시장에서의 독점적 지위를 누리고 중층적 대리인 관계 속에서 형성되었던 공공부문 노사관계

체제는 세계화와 경제위기를 맞아 구조조정의 필요성이 제기되면서 기존 체제에 균열이 일어났다.

공공부문 구조조정을 거치면서 기존의 종신고용과 고복지 혜택, 연공급에 바탕한 임금과 인사관리체계 등을 유지하는 것이 어려워졌고, 비정규직의 증가와 고용불안정성의 증가, 높은 복지혜택의 폐지, 성과급과 연봉제 등이 이루어졌다. 구조조정을 거치면서 개별 공공기관의 노사간 갈등이 노정간 갈등으로 쉽게 전이되었고 기업 상위의 노사단체가 그러한 갈등을 확대하는 데 일조하였다. 특히 민영화나 급격한 산업구조 개편을 경험한 대규모 공기업(한국통신, 철도, 가스, 발전)의 노사관계에서는 고용불안 심화 → 강성노조 집행부의 등장 → 한국노총 탈퇴, 민주노총 가입 → 구조조정에 대한 물리적 반대투쟁 → 노사갈등과 노정갈등의 심화 등의 과정을 거치면서 기존의 안정적 협력구도가 갈등구도로 전환되었다. 정부가 세부적인 구조조정 과정과 내용에 이르기까지 간섭하게 됨으로써 사용자들이 노사관계를 자율적으로 해결할 수 있는 여지를 좁히고 종종 공공부문 개별 조직의 특성과 기존 관행을 무시하는 결과를 가져와 공공부문 노사관계를 악화시켰다. 그리하여 공공부문 노사관계는 과거의 전반적인 안정적 구도가 대규모 공기업을 중심으로 대립구도로 바뀐 가운데, 안정구도가 병존하는 복잡한 양상으로 바뀌었다. 과거에 비해 공공부문 노사관계의 불안정성은 증가했으며, 대립과 안정이 병존하는 복합적인 구도로 바뀌었다.

구조조정 과정에서 비롯된 고용불안정 등의 문제를 해결하기 위해 공공부문 노동조합들은 미약한 사용자의 재량권 때문에 정부와 직접 교섭 혹은 협의의 필요성을 절감하게 되었다. 이에 따라 노동조합은 보다 분권화된 구조 속에서 사용자와의 실효성 없는 협상보다는 중앙집중성을 강화하여 공공부문 구조조정을 주도하는 노정 교섭을 하는 방안을 모색하게 되었다. 정부는 노사간,

노정간 갈등을 확대하고 해결능력이 없는 기존의 분권화된 교섭 체계를 보완하여 갈등을 완화시킬 방안으로, 그리고 공공부문 노조와의 간접적 협상의 장으로서 공공부문 수준의 노사정간 사회적 협의에 응하게 된다. 사회적 협의의 도입과 확대는 공공부문 노사관계가 노사·노정 간의 물리적 대결로 악화되는 것을 막거나 완화하는 기제로서 중요한 역할을 담당했다. 우정산업과 전력산업에서는 구조조정으로 노사관계의 안정적 협력구도가 일시적으로 흔들렸지만, 노사정위원회 등을 통한 구조조정을 둘러싼 노사·노정 간의 대결요소를 타협해 넘으로써 안정적 노사관계가 유지되고 있다. 공공부문의 다른 부문에서도 정도의 차이는 있지만, 구조조정으로 인해 노사관계가 부분적으로나마 악화되어 노사·노정 대결을 경험했다.

이처럼 공공부문 노사관계가 바뀌게 된 근본 원인은 공공부문을 둘러싼 외부환경의 변화와 그 변화에 공공부문이 어떻게 적응하도록 하는가를 둘러싼 이해대립에 있다. 현재의 초점은 불안정의 정도를 얼마나 완화시킬 수 있을 것인가가 아니다. 환경 변화에 적합한 공공부문 노사관계 체제를 구축하는 것이다. 즉 노사정 등 사회 주체의 환경 변화에 대한 대응능력을 제고하고 변화의 전망과 전략을 공유한다는 것을 의미한다. 새로운 환경에 적합한 공공부문 노사관계 체제는 효율성이 제고되고 절차적 민주성이 보장되며, 사회적 형평성이 확보된 체제이어야 한다. 그러기 위해서는 현재 변화를 이미 겪었거나 변화의 와중에 있으며, 복잡화된 공공부문 노사관계 체제에 여러 가지 보완점이 필요하다.

먼저, 공공부문의 부문별로 환경적합성이 있는 지배구조를 구축하여야 한다. 공공부문은 정부나 공공단체가 운영하는 부문으로 특유의 소유와 지배구조, 노사단체 조직구조와 운영, 그리고 정부와 노사간 관계 등으로 인해 민간부문과 다른 지배구조를 갖고 있다. 따라서 공공부문에서 각 소부문별(공무원, 현업공무원,

공기업, 기타 공공기관)로 정부가 직접 책임을 지고 통제하는 당사자가 되거나 또는 개별 사용자에게 상당한 자율성을 부여하는 지배구조로 정비할 필요가 있다. 공무원이 아닌 경우 공공부문 사용자의 자율권, 책임성, 전문성이 강화되어야 한다. 공공부문 사용자들이 공공부문이 속해 있는 산업과 조직의 특성에 맞게 풀어나가야 한다. 이를 위해 정부는 현재 시범 운영하고 있는 책임기관제를 확대 운영하여 개별 공공기관 사용자에게 예산과 인력에 관한 권한을 이양하여야 한다. 또한 공공부문 지배구조에는 노사간의 담합 가능성을 배제하기 위해 공공서비스 이용자의 이익을 대변할 시민단체 등의 제도적 참여나 감시를 수반되어야 할 것이다.

다음으로 변화된 환경에 맞는 공공부문의 경쟁력과 효율성을 제고할 수 있는 고용관계로 재편이 이루어져야 한다. 공공부문의 성장기의 고용관계 모델인 기계적 연공형 임금 대신 직무형, 성과적 임금요소를 도입해야 하며, 동시에 이와 연동된 인사고과 및 승진체계, 전환배치에 있어서의 유연성을 확대하고 이직과 전직에 대비한 체계적인 직업능력개발 체제를 구축해야 할 것이다. 또한, 비정규직과 정규직 간의 임금, 근로조건, 복지상의 차별을 해소할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

세 번째로 이를 뒷받침하기 위해 공공부문 교섭과 사회적 협의 제도가 개선되어야 한다. 단체교섭이 기업(사업장)수준 중심의 분권화되고 조율되지 않은 구조 속에서 산업·업종·지역 수준, 국가 수준별로 선별적으로 이루어지고 있다. 교섭구조를 업종별·산업별로 점진적으로 집중화하여 임금을 경쟁의 대상으로부터 제외시키는 ‘카르텔 효과’와 작업장을 중립화시키는 외부화 효과를 가져올 수 있다. 혹은 기업별 교섭구조의 틀 위에서 사회적 협의를 위한 조율을 강화하기 위해서는 노조의 연대성의 강화와 사용자단체의 강화가 필요하다. 사회적 협의를 강화하고 활성화하는 차

원에서 노사정이 공공부문 구조조정의 원칙, 방향, 절차에 대한 서로의 입장을 교환하고 전체 사회적 이익의 증가를 모색하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 공공부문 사용자가 수동적인 구조조정의 대리인이 아니라 경영자로서 정부와 노동조합에 대해 창의적 대안을 적극적으로 제시할 수 있어야 한다. 정부는 사회적 협의를 통해 구조조정에 대한 사회적 공감대를 확보할 수 있는데 이를 위해 노사의 이해와 공익적 관점을 존중할 필요가 있다. 공공부문 노동조합과 개별 사용자의 정책개발 능력의 제고를 위해 노사정 공동 정책연구 프로그램을 마련하고, 사실조사, 해외 비교연구 등을 통해 노사정 공감대를 확대하도록 한다. 공공부문의 단체교섭이나 노사정간 이해조율을 위한 사회적 협의 과정을 통해 구조조정이나 임금인상과 관련한 공론화를 시도하는 과정에서 공공서비스 소비자나 공익 대변 집단, 공식 단체교섭에서는 제외되는 비정규직 근로자 대변 집단이 참여할 수 있도록 하여야 한다.

네 번째로, 정부도 노사관계 당사자로 자체 노사관계 전문성을 키워야 한다. 정부 각 부처내 노사관계 전문부서를 신설하고 부서원과 공무원 전체의 노사관계에 대한 이해와 전문성 향상을 위한 교육프로그램을 마련하여 시행할 필요가 있다.

제 1 장

서 론

1. 연구의 목적

본 연구의 주요 관심은 공공부문의 구조조정이 공공부문 노사관계에 미친 영향을 분석하고 안정성을 강화하는 방안을 찾는 데 있다. 이를 위해 구조조정 과정에서 구체적으로 공공부문 노사관계가 어떻게 변화하였는지를 검토한다. 또한 그러한 변화 속에서 발생한 불안정성을 어떻게 안정화하여야 하는지를 모색한다. 이 과정에서 어떠한 요인이 기존 노사관계 체제를 변화시키는 중요한 변수로 작용하였는지를 분석하여 이를 중심으로 안정성을 강화하는 방안을 찾고자 한다.

변화의 속도는 부분마다 차이가 나기 때문에 노사관계 체제의 변화라고 해서 반드시 체제 내의 모든 구성 부분의 변화를 의미하는 것은 아니다. 따라서 노사관계 체제의 변화를 언급할 때에는 무엇을 보아야 하는지 혹은 어느 정도를 변화의 기준으로 삼아야 하는지에 대해서 논쟁의 여지가 있게 된다. 그러나 현재 우리나라 공공부문 노사관계에 관한 기존의 연구는 그러한 논쟁 구도를 형성할 정도로 충분하지 않다고 평가된다. 따라서 본 연구를 통해 구조조정이 공공부문 노사관계에 미친 영향에 대한 기존의 연구와 이에 따른 논쟁을 종합적으로 검토하고 평가하는 작업은 한계를 가질 수밖에 없다. 이러한 점에서 본 연구는 그러한 논쟁을 촉발하여 우리나라 공공부문 노사관계 체제에 대한 이론적 틀을 모색하는 데 도움이 되고자 한다.

한편, 공공부문의 변화 속에서 나타나는 노사관계의 불안정성에 대한 대응방안을 찾기 위해서는 정책적인 대응요법보다는 불안정성을 초래한 요인을 근본적으로 해소 혹은 완화하는 길을 찾아야 할 것이다. 특히 공무원 노동기본권 보장이나, 복수노조 합법화와 같은 충격이 목전에 와 있는 시점에서 지금까지 진행된 변화의 충격을 발전적으로 흡수할 수 있는 방안을 모색하는 일이 매우 중요하다고 하겠다.

공공부문 노사관계의 불안정성은 1997년 IMF 경제위기 이후 뚜렷한 사회적 현상으로 나타나고 있다. 1998년 조폐공사와 부산지하철 파업, 1999년 서울지하철과 방송공사의 파업, 2000년 사회보험과 한국전력의 파업, 2001년 서울대병원 파업, 2002년 발전, 철도, 가스공사의 연대파업, 2003년 철도 파업 등에서 보듯이 공공부문은 더 이상 안정적 노사관계의 대명사가 아니다.

물론 1997년 이전의 시기에도 전교조나 서울지하철노동조합, 서울대병원노동조합, 정부출연연구기관노동조합 등의 노정간 혹은 노사간 갈등이 사회적 주목의 대상이 되었던 적이 있었다. 그러나 그 당시 이러한 갈등은 공공부문 노사관계의 불안정성을 보여준다기보다는 공공부문 노동자들의 노동기본권의 제약을 폭로하면서 공공부문 노사관계의 정상화를 촉구하는 특징을 띤 것이었다. 이에 반해 경제위기 이후 구조조정에 의해 촉발된 공공부문 노사관계의 불안정성은 과거의 안정적 노사관계가 근본적으로 변화하여 노사대립과 불안정성을 재생산하고 있다는 점에서 차이가 있다.

이처럼 불안정화된 공공부문 노사관계의 변화 시점은 각 부문마다 산업 구조조정의 시기가 차이가 있어서 일정한 변화 속도와 정도의 차이를 보이고 있다. 예컨대, 경제위기 이전인 1990년대 중반 한국통신 민영화를 둘러싸고 전개된 노정·노사 간 갈등이 일어난 반면, 전력의 경우에는 2000년, 2002년 전력산업의 구조 개편을 계기로 노사·노정 대결이 일어났다. 그럼에도 경제위기 이전과 이후의 공공부문 노사관계에서 분명한 차별성이 나타난다는 사실은 여러 가지 측면에서 지적할 수 있다.

공공부문 노사관계의 변화는 무엇보다도 구조조정을 불가피하게 한

환경의 변화에서 기인한다. 즉 현재 공공부문을 둘러싼 경제·정치·역사적 환경은 이전의 안정적 노사관계를 가능하게 하였던 환경과는 확연히 다르고, 이러한 변화는 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 한국 통신 민영화가 제기된 1990년대 중반은 이러한 환경 변화의 단초를 보여주었으나, 1997년 경제위기는 그러한 변화가 사회의 전면에 나서는 시점이었다.

환경 변화는 공공부문 노사관계 당사자인 정부, 사용자, 노동조합 모두에게 변화에 적응할 것을 요구하였으며, 이에 따라 이들 사회주체들은 기존 전략을 재평가하여 새로운 전략을 만들어 나갔다. 1997년 경제위기 이전부터 정부는 공공부문, 특히 공기업에 시장원리를 도입하여 민영화, 시장개방, 내부경쟁원리를 도입하여 공공부문 개혁을 추진해 왔다. 그러나 IMF 경제위기는 한국 정부로 하여금 공공부문 구조조정을 가속화했을 뿐 아니라 정부의 재정적 수입을 위해 보다 근본적으로 신자유주의적 방향의 개혁을 추진하도록 하는 직접적인 계기로 작용했다. 정부가 공공부문 개혁을 추진하기 위해 시장원리를 도입하는 속도나 정도가 매우 빠르고 근본적이어서 정부는 기존의 통제전략과 노동력에 대한 통합전략을 통해 노동조합을 정부와 사용자와 협력하거나 담합하도록 하는 것이 더 이상 어렵게 되었다.

환경 변화에 따른 노사정 사회주체의 새로운 전략은 기존 공공부문 노사관계 제도상의 변화를 가져왔다. 단체교섭, 정책협의 등 절차적 측면에서의 제도적 변화만이 아니라 근로조건, 고용, 복지 등 내용적 측면에서도 제도적 변화가 나타났다. 기존의 분권적 교섭구조가 유지된 상태에서 노동조합간 연대 강화를 중심으로 한 중앙집중화 경향이 강화되었으며, 정부 정책결정 과정에 노사의 참여가 확대되었다. 또한 노동시장 유연성 확대 등으로 인한 고용불안정의 증가와 복지혜택의 저하 등이 제도화되기도 하였다.

이 연구의 목적은 이상에서 간략하게 설명한 공공부문 노사관계의 변화를 이론적이고 실증적으로 규명하고, 이러한 변화 속에서 향후 새로운 환경에 적합한 안정적인 노사관계를 어떻게 형성할 것인지에 대한 정책적 함의를 찾기 위한 것이다. 이를 위해 이론적 차원에서 공

공부문 노사관계를 시스템적 입장에서 해석하고, 노사관계 시스템(이하 노사관계 체제)의 변화를 환경-노사주체의 전략-제도간 상호작용 속에서 파악하고자 한다. 또한 실증적 측면에서 공공부문 노사관계의 변화를 살펴보기 위해 1997년 경제위기 이후 진행된 철도와 우정산업에서의 구조조정과 이를 둘러싸고 벌어진 노사간 전략과 제도의 상호작용을 검토할 것이다. 결론에서는 현재의 변화가 공공부문 노사관계의 과도기적 현상이라는 점에 착안하여 현재 노사관계의 불안정성을 해소하고 생산적이고 안정적인 노사관계를 구축하기 위한 정책적 함의를 구체화할 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구에서는 전략적 선택론에 입각한 접근방법으로 공공부문 노사관계 체제의 고유성과 변화를 설명하고자 하며, 아울러 양적 방법론보다는 질적 방법론에 비중을 두고 있다. 왜냐하면 여러 가지 복합 요소로 구성되어 있는 공공부문 노사관계 체제에서 소수의 객관적 수치로 변화를 측정해 내기란 거의 불가능하기 때문이다. 체제의 변화에 대한 연구는 일반화가 목적이 아니라 변화가 어떻게, 왜 일어났는가를 설명하는 것이 주된 목적이다. 앞서도 지적한 바와 같이 체제를 구성하고 있는 다양한 요소간의 상호작용을 통해 변화가 발생하기 때문에 그러한 상호작용의 배경과 흐름을 이해할 필요가 있으며, 이를 분석하는 데에는 문헌연구와 인터뷰 등 질적 연구방법론이 보다 유의미하다고 할 수 있다. 특히 공공부문 노사관계 행위자인 노동조합, 사용자, 정부가 어떠한 전략을 사용하면서 상호작용하는가는 공공부문 노사관계 체제의 변화를 이해하는 데 있어 필수적이다. 문헌연구와 인터뷰 등 질적 연구방법론은 각 행위주체의 전략을 유형화하고 전략 변화의 기제를 추적할 수 있게 한다. 따라서 본 연구에서는 공공부문 수준, 공공부문 내 업종 수준의 노사정, 그리고 사회적 협의기구인 노사정위원회에 대한 인터뷰 및 간담회 등의 질적 연구의 방법을 사용하고 있다.

이와 같은 문헌연구, 심층면접 및 간담회를 통해 수집된 자료는 시기별, 주제별로 분석·정리되어 공공부문 노사관계의 고유성을 파악하고 변화를 추적하는 데 이용되었다. 이러한 과정을 통해 노사정 사회 행위자를 둘러싼 환경, 기존의 제도, 그리고 행위주체들간의 상호작용이 보다 체계적으로 파악되었고 변화의 단서와 발전이 공공부문 노사관계 전체적인 시각에서 조명될 수 있었다.

본 연구는 사례연구와 설문조사 분석을 통해 문헌연구와 인터뷰에 의한 공공부문 노사관계 체제 변화 연구를 보완하고 있다. 문헌이나 인터뷰에 의한 공공부문 노사관계 체제 변화 연구는 자칫 개념간 연결에 의한 추상적 논리 체계의 형성으로 끝나는 오류를 범하거나, 한 측면만 과도하게 강조하고 다른 주요한 측면을 무시할 수 있기 때문이다. 그러나 주요한 사례를 연구함으로써 구체적인 변화를 기술하고 변화 내부의 상호작용을 드러냄과 동시에 변화의 제 측면을 간과하지 않으려 하였다.

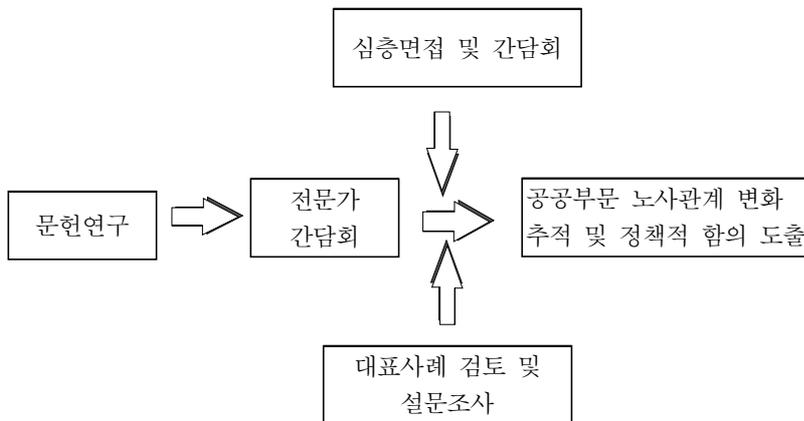
본 연구는 체신부 우정사업(현 정보통신부 우정사업본부)와 철도청 철도사업의 구조조정의 사례를 심층 분석하였다. 이들 사례연구를 통해 공공부문 노사관계 변화를 일반화하기보다는 환경 변화와 노사정 주체의 전략, 그리고 기존 제도의 상호작용을 보다 상세히 보고자 하였다. 우정사업의 구조조정은 역사적으로 협력적인 노사관계를 유지하여 온 공공부문 노사가 구조조정 요구를 맞이하여 어떠한 전략을 취하고 상호작용을 하면서 과거와는 사뭇 다른 노사관계를 형성하였는지를 보여준다. 특히, 우정사업의 경우 공공부문 노사관계의 가장 대표적인 변화의 하나로 도입된 사회적 협의기구를 통해 노사가 구조조정에 관련된 이해를 조정하였다. 이들은 사회적 협의와 교섭을 병행하여 환경 변화에 적극적으로 대응하면서 구체적인 노사관계 변화들을 만들었다. 철도사업의 구조조정은 우정과는 대조적인 사례로 분석되었다. 철도의 경우, 기존 협력적인 노사관계가 경쟁적인 관계로 변화하였고 사회적 협의 과정이 이러한 변화에서 초래된 여러 갈등과 문제를 해결하기보다는 증폭하는 방식으로 기능하였다.

한편, 공공부문 노사주체에 대한 설문조사 분석을 통해 문헌연구,

인터뷰, 사례연구 등 질적 방법론이 피하기 힘든 일반적 현상에 대한 묘사를 시도하였다. 기존 공공부문 노사관계에 대한 양적인 분석이나 유의미한 통계자료가 거의 존재하지 않는다. 이러한 조건하에서 본 연구의 설문조사는 노사관계에 대한 현황 분석을 통해 공공부문의 노사관계가 변화하였는지를 검토하고자 하였다.

앞에서 서술한 연구 방법과 연구 과정을 정리하면 [그림 1-1]과 같이 정리될 수 있다.

[그림 1-1] 연구의 방법과 과정



이하 본 연구는 크게 4부분으로 나뉘어졌다. 우선, 다음 제2장에서는 본 연구의 이론적 배경을 살펴보았다. 공공부문과 민간부문 노사관계를 이론적으로 비교 분석하여 공공부문의 특징을 정리하고 공공부문 노사관계를 변화하는 요인과 변화의 모습에 대한 이론적 검토가 이루어졌다. 제3장에서는 우리나라 공공부문 노사관계 체제의 변화와 특징을 살펴보았다. 노사관계 체제를 구성하는 환경, 노사관계 당사자 전략, 그리고 제도별로 정리되었다. 또 공공부문 노사관계에 대한 설문조사 결과를 분석하였으며 공공부문과 민간부문 간의 비교도 시도되었다. 제4장과 제5장에서는 사례연구로 우정사업과 철도사업의 구

조조정 사례로 본 공공부문 노사관계 체제 변화가 검토되었다. 마지막으로 제6장 결론에서는 앞에서 살펴본 바를 근거로 구조조정으로 인한 공공부문 노사관계의 변화를 정리하고 향후 공공부문 노사관계 안정화를 위한 정책적 함의를 도출하였다.

제 2 장

연구의 이론적 배경

제 1 절 공공부문 노사관계의 특성

공공부문은 소유와 지배구조의 측면에서 볼 때 정부나 공공단체가 운영하는 부문으로서 사적 부문과 대별되는 것으로 정의할 수 있으며, 한편 생산되는 재화나 서비스의 성격을 기준으로 볼 때 공공재를 생산하는 공공서비스 부문을 의미한다(김태현, 2002). 각국마다 공공부문으로 규정하는 대상이 조금씩 다르지만 OECD는 “공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지급되거나 혹은 중앙정부로부터 예산을 배정받은 조직이 담당하는 영역”이라고 정의하고 있다(오건호, 2001). 우리나라의 경우 위의 두 가지 측면에서 공공부문을 정의하더라도 실제로는 중복되는 부분이 많기 때문에 공공부문이란 소유와 지배구조의 측면에서 국가예산과 정부의 관리를 받는 부문으로 정의할 수 있다.

공공부문도 민간부문의 지배구조와 마찬가지로 주인-대리인 문제를 안고 있다. 즉 민간부문 기업에서 소유자인 주주와 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 인해 주인-대리인의 문제가 나타나는 것처럼 공공부문도 소유자인 국민과 관리인인 경영자 사이의 이해관계 차이로 인해 주인-대리인의 문제를 가지게 된다. 이러한 대리인의 문제는 여러 가지 비효율성을 발생시키는데 공공부문도 민간부문과 마찬

가지로 경영인의 사적이익 추구, 단기 업적주의 위주의 경영, 위험 회피 및 성과증진 노력회피 위주의 경영에서 비롯되는 비효율성의 문제가 나타나고 있다.

그러나 공공부문에서 나타나는 주인-대리인 문제는 민간부문과 차이점도 가지고 있다. 우선 공공부문은 민간부문과는 달리 주인-대리인 관계가 중층화되어 있다. 공기업의 경우를 예로 들면, 국민과 경영자 사이에 정부와 정치인이 개입하여 주인-대리인 문제가 복잡하게 얽히게 되며, 이에 따라 국민의 이해가 제대로 반영되기 어렵고 대리인에 대한 감시와 견제가 실패할 가능성이 매우 높다.

다음으로 공공부문은 공적 소유권과 독점적 시장구조로 인해 비효율성의 증가 가능성이 높은 지배구조를 가지고 있다. 공적 소유권은 외부 자본시장과 금융시장으로 하여금 공공부문의 경영을 감시하지 못하도록 한다. 그리고 제도적으로 독점적 시장이 형성되어 생산시장에서의 경쟁을 통한 경영 감시의 가능성도 매우 제한되어 있다. 또한 공공부문 최고경영자의 선임이 정치적 과정을 통해 이루어지기 때문에 경영자 노동시장의 기능을 통한 경영 감시도 거의 불가능하다. 따라서 공적 소유권과 독점적 시장구조의 환경 속에서 구조화된 지배구조는 경영효율성 향상, 새로운 기술혁신, 원가절감, 공공서비스 개선 등에 대한 동기를 생성하지 않고 경영 감시기능이 거의 작동되지 않는 가운데 공공부문의 비효율성을 증가시키게 된다.

우리나라 공공부문 지배구조의 특징은 정부투자기관의 예에서 뚜렷하게 나타난다. 정부투자기관에서는 정부가 기관 주무부처 장관의 주주권 행사를 통해 투자기관 경영기능과 해당 산업정책의 집행 및 집행을 감시기능을 모두 수행하고 있다. 비록 1999년 법개정으로 주무부처가 차지하였던 당연직 이사제도가 폐지되었지만 사장 이외의 상임이사를 결국 주무부처 장관이 임명하기 때문에 담당 정부부처의 경영개입이 가능하고 이는 사장의 경영상의 재량권을 제한함으로써 해당 산업 정책의 자율적 집행을 제약하게 된다. 또한 법개정시 투자기관의 자율성 강화를 위해 정부의 예산편성지침 제시권한이 임의사항으로 되었지만 그렇다고 투자기관의 예산편성 권한이 보장되고 있는

것은 아니다. 오히려 투자기관 사장은 예산편성의 자율권을 가지지 못한 채 기업경영을 담당하면서 동시에 정부부처가 일방적으로 제시한 산업정책을 집행하고 그 책임을 지도록 되어 있다. 더불어 정부투자기관의 경영과 산업정책 집행상황이 기획예산처에 의해 제시된 기준에 따라 평가되고, 감사원에 의한 감사가 이루어짐으로써 정부투자기관의 자율성은 극도로 제약될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 우리나라 공공부문의 지배구조의 특징으로 정부가 사실상 소유권, 지배권 및 경영권을 모두 독점하고 있다는 점이 지적되고 있다(이영면, 2004 예정).

반면 선진국에서는 비효율성의 억제와 공공부문 경영 및 산업집행 자율성의 실질적 보장이라는 두 가지 목표가 동시에 성취될 수 있도록 제도적 장치를 두고 있다. 미국 연방정부의 독립법인인 우정공사의 예를 보면, 먼저 경영의 자율성과 비효율성 억제를 위해 소유와 경영을 분리하고 있다. 즉 이사회와 최고경영자를 분리하여 최고경영자인 총재는 행정부와 의회의 간섭으로부터 독립적이고 자율적으로 우정성을 경영할 권한을 부여받으며, 대통령이 임명하는 이사회 의장은 총재의 경영에 대한 지도·감시활동을 전개한다. 비록 총재가 이사회에서 선임되고 대부분의 이사 역시 대통령에 의해 임명되지만 이사의 시차임기제도와 9년 임기만료 전 해임면제 등의 제도에 의해 총재와 이사가 행정부로부터 독립해 활동할 수 있다. 우편요금의 결정에 대해서 우정성은 최종결정 권한을 가지며 다만 행정부는 우편요금 개정안을 권고할 수 있다. 소비자 권익의 보호와 경영감시를 위해 소비자와 일반국민대표가 다수를 차지하는 소비자보호기구가 설치되어 있으며 노동조합의 참여(13명 중 4명)도 제도화되어 있다. 이러한 제도적 보완을 통해 우정공사는 정치권과 행정부로부터 독립성을 유지하고 전문성과 자율성을 제고할 수 있는 지배구조를 구축하고 있다.

공공부문 특유의 소유와 지배구조는 노사단체의 조직구조 및 운영, 그리고 정부와 노사간 관계에 영향을 미쳐 공공부문 노사관계가 민간부문과 다르게 형성되도록 한다. 대표적으로 임금결정 방식에서의 민간부문과 공공부문 간의 차이점을 들 수 있다. 민간부문의 경우 임금은 기본적으로 노사간 자율적인 교섭으로 결정되며 이러한 자율적 결

정은 기업의 경영성과에 대해 노사가 가장 많은 정보를 가지고 있다는 것을 근거로 합리화된다. 또한 이러한 자율적 임금결정은 노동시장에서의 효율적인 노동력 배분을 가져올 것으로 기대된다. 반면에 공공부문에서는 사용자가 중층적 대리인 관계 속에서 궁극적인 주인인 국민의 이익을 대변하지 않게 된다. 즉 민간부문의 사용자와 달리 기업수익에 대한 잔여수익 청구권을 가지고 있지 않기 때문에 공공부문의 사용자는 근로자/노동조합의 과도한 임금인상 요구에 대해 적극적으로 대응하지 않는다. 더욱이 독점적인 시장구조 속에서 안정적인 수입이 보장되므로 적극적으로 대응할 유인 또한 미약하게 된다.

이와 같은 공공부문 사용자의 대응 때문에 국민의 입장에서 본다면 공공부문 노사간의 자율적 임금결정이 바람직하지 않다고 인식할 수 있다. 근로자/노동조합의 임금요구를 충족시킬 수 있는 자원은 독점적 렌트에서 비롯되고 그 렌트는 국민의 세금에서 나오기 때문에 임금상승을 요구하는 근로자/노동조합과 대리인의 입장에 안주한 사용자 사이에 자율적인 교섭을 통한 임금결정이 정당성을 가지기 어려운 것이다. 따라서 일반적으로 공공부문의 임금은 민간부문의 자율적인 교섭과는 달리 개별 국가의 법규정과 정치적 환경에 따라 구체화되기는 하지만 대부분 단체교섭과 사회적 협의가 혼용되는 방식으로 결정된다. 그 결과 임금교섭과 노사단체조직이 민간부문에 비해 중앙집권화되어 있는 것이 일반적이다.

우리나라의 공공부문 노사관계도 위에서 지적한 특징을 가지고 있으나 교섭과 사회적 협의에 있어서 여러 특이성을 가지고 있다. 우선 우리나라 공공부문 노사관계는 예산 제공의 주체인 국민이나 공공서비스 소비자의 이해를 대변하는 집단이 제외된 상태에서 사용자와 노동조합이 노사관계의 당사자로 활동하며, 정부는 사용자의 성격을 지니고 있음에도 당사자이기보다는 공익의 대표자라는 측면에서 공공부문 노사관계에 개입하고 있다는 점이 지적되어야 한다. 이러한 좁은 범위에서 노사 당사자가 규정되기 때문에 공공부문의 단체교섭 및 사회적 협의의 내실화가 어려울 뿐만 아니라 개별 공공기관 노사간 담합의 가능성이 발생한다.

그러나 협의의 노사 당사자 규정에도 불구하고 교섭과 협의 과정에서 분쟁이 발생할 경우 공공부문의 정치적 속성과 시장에서의 독점적 지배의 속성으로 말미암아 국가적 분쟁으로 비화되는 경우가 많다. 분쟁 발생시 공공서비스의 제한적 제공으로 인해 국민 불편을 초래하게 되며, 노사간 갈등이 노정간 갈등으로 비화되어 협의의 노사 당사자 범위를 넘어서는 이해 당사자가 공공부문 노사관계의 당사자로 등장하게 된다.

노동법상의 지위와 소속 사업장의 성격을 기준으로 할 때 우리나라 공공부문의 노사관계는 다양한 형태로 나타난다. 먼저 중앙행정기관과 지방행정기관의 일반직 공무원은 『공무원직장협의회법』에 의거하여 노조와 유사한 조직을 결성할 권한이 있을 뿐 아직까지 노동조합 결성권, 단체교섭권 그리고 단체행동권을 보장받지 못하고 있다. 한편, 교육직 공무원 중 공공교육기관의 교원은 특별법(교원의노동조합설립 및운영에관한법률)에 의하여 노동조합 결성권을 보장받고 있으나 교섭권은 제한적으로 허용되고, 쟁의권은 전혀 인정되지 않고 있다.

현업 공무원(사실상 노무에 종사하는 공무원으로 철도, 체신, 국립의료원 소속)의 경우 형식적으로는 민간부문 노동자와 마찬가지로 노동삼권을 보장받고 있으나 필수공익사업으로 지정되어 있기 때문에 사실상 단체교섭권과 쟁의권이 제한되고 있다. 한편, 비정부 공공기관 소속 노동자의 경우도 민간부문처럼 노동삼권이 허용되는 것을 원칙으로 하나 이 가운데 필수공익사업으로 지정된 사업장 노동자들(예, 전력과 한국은행)은 사실상 단체교섭권과 쟁의권을 제약받고 있다.

공공부문의 노사관계 당사자는 기업(사업장) 수준과 국가 수준에서 단체교섭과 사회적 협의를 선별적으로 수행하고 있다. 기업(사업장) 수준에서는 노사 당사자간 단체교섭을 통해 임금 등의 근로조건을 결정하는 한편 상시 노사협의회(30인 이상의 근로자를 사용하는 ‘근로조건 결정권이 있는 사업 또는 사업장’)에서 해당 기업의 특수한 사안을 논의하고 있다. 산업·업종·지역 수준에서는 노사정간 혹은 노사간 사회적 협의회가 거의 이루어지지 않고 있으며, 임금 등의 근로조건에 대한 노사정간 혹은 노사간 단체교섭 역시 일부를 제외하고는 시

도조차 안 되는 상황이다. 국가 수준에서는 노사정위원회를 통해 사회적 협의가 부분적으로 이루어지고 있으나, 노정간 혹은 노사정간 임금 등의 근로조건에 대한 단체교섭은 진행되지 않고 있다.

절차적인 측면에서 볼 때 공공부문의 단체교섭과 사회적 협의는 사후적 성격을 강하게 띠기 때문에 실질적인 논의의 범위와 논의 결과의 이행보장 측면에서 논쟁을 불러일으키고 있다. 즉 예산이 결정된 이후 기관별로 노사가 임금교섭을 진행하지만 이 때 정부가 임금 가이드라인을 제시하기 때문에 교섭의 실효성에 대하여 회의적인 시각이 많다. 또한, 공공부문 구조조정 등 정부정책이 마련된 이후에 사회적 협의가 진행되는 경우가 대부분이므로 사회적 협의 과정에서 정책변경의 여지가 그리 크지 않기 때문에 실질적인 논의와 관련된 부정적 시각이 존재한다. 한편, 이상의 교섭과 협의 과정에서 어렵게 합의에 도달하더라도 이미 다수의 관련 정부기관의 집행이 이루어진 이후이기 때문에 합의이행이 부정되는 경우가 빈번하게 발생하여 실질적 합의이행에 대한 회의가 존재한다.

한편, 우리나라 공공부문 노사관계의 또 다른 특징으로 노사주체 모두 전문성과 정책개발 능력이 부족하며, 공공부문 노사관계를 체계적으로 연구하는 전문가 집단이 이루어지지 않는 등 공공부문 노사관계와 관련된 인프라 구축이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 공공부문 노사분쟁이 대형화되는 추세임에도 노사단체와 정부에서는 공공부문 노사관계 발전을 위한 투자를 거의 하지 않고 있다. 또한 공공부문 분쟁해결 방식의 시스템화가 미흡한 가운데 노사 당사자의 경력관리 체계 개발과 같은 장기적인 전망 속에서 노사관계 당사자의 분쟁해결 능력을 제고하려는 노력이 부족하다.

제 2 절 공공부문 노사관계의 변화

앞에서는 지배구조를 중심으로 공공부문과 민간부문의 노사관계의

차이를 설명한 이론적 시도를 검토하였다. 그러나 이러한 시도는 공공부문 노사관계의 변화를 설명하는 데까지 발전되어 있지 못하다. 여기에서 알 수 있듯이 현재까지 공공부문 노사관계의 변화를 설명할 수 있는 이론은 명확하게 정립되어 있지 못하다. 공공부문 노사관계 일반에 대한 이론조차 체계화되어 있지 않은 상태에서 그간 공공부문 노사관계는 국가 수준의 노사관계 체제 속에서 한 유형으로 분류되어 민간부문과의 비교를 통해 언급되어 왔을 뿐이다.

공공부문의 노사관계에 관한 기존 논의는 대개 공공부문 노사관계를 노사관계시스템 이론에 따라 기술하고 민간부문 노사관계와 다른 특성을 설명하는 데 머물러 있으며 이론적으로 정립되어 있지 못하다(Lewin et al., 1988; Beaumont, 1992; Treu et al., 1987; Blyton, and Turnbull, 1998). 공공부문 노사관계의 변화단계를 구분하여 집단적 구걸(collective begging)의 제1단계, 단체교섭의 성립과 노조 조직화의 제2단계, 국가의 집단적 규제에 따른 단체교섭 무시의 제3단계, 국가에 의한 일방적 고용조건 결정이라는 제4단계로 구분하여 공공부문 노사관계의 성격을 국가의 정책에 따라 구분하고 있다(Gunderson, 1996: 272-273). Verma와 Cutcher-Gershenfeld(1996)은 미국과 캐나다의 공공부문 노사관계의 최근 변화를 ‘관료적 공무원형’ 모델로부터 ‘부가가치’ 모델과 ‘비용 중심’의 모델이라는 2개의 대안적 모델로 변화하는 것으로 설명하고 있다.

또한 공공부문 구조조정에 따른 노사관계의 변화는 나라별로 제도의 차이 혹은 정치적 역학관계와 타협의 차이에 따라 유형과 정도에 차이가 나타난다는 주장이 있다(Anderson, Due and Madsen, 1997; Ferner, 1994). 공공부문의 노사관계 변화를 ① ‘법령으로부터 계약으로’의 변화(Sels, 1996), ② 과거의 ‘조합주의적 모델 혹은 모범사용자 모델로부터 시장 중심적 개혁’으로의 변화(Edward, 1995), ③ ‘노사간 신뢰와 합의 체제로부터 고객관리와 실적관리 체제’로 변화(Lucio et al., 1999)로 본다. 또한 나라별로 공공부문과 업종별에 따라 구조조정의 유형과 방식에 차이가 있고, 이것이 노사관계의 차이를 낳는다는 주장은 잇달아 제기되었다(Hulsink, 1999; Katz, 1997). 또한 공기업의

노사관계 변화는 복잡한 정치적 역학관계와 환경의 변화와 공기업의 행동논리에 따라 이해될 수 있다고 주장한다(Ferner, 1988).

위와 같은 공공부문 노사관계의 변화에 관한 다양한 논의는 체계화으로 이론화되지 않고 각국의 경험을 부분적으로 설명하거나 혹은 그 특수한 성격 규명, 유형 분류에 그치고 있을 뿐이다. 공공부문 노사관계의 변화는 국가의 정책에 따라 나라별로 혹은 부문별로 다르게 나타나며, 다면적인 성격과 내용을 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 선진 각국들이 공공부문 노사관계에서 노동조합의 인정 및 단체교섭의 성립과 공공부문의 구조조정이 시기적으로 분리되어 나타나고 있다.

이 연구에서는 Dunlop의 노사관계시스템론(1958)과 KKM(Kochan, Katz, and McKersie)의 전략적 선택론(1986)에 근거하여 공공부문 노사관계 체제를 분석하고 체제 변화를 설명하고자 한다. 노사관계시스템론에 따르면 노사정 등 노사관계 행위주체는 그들을 둘러싼 경제·기술·정치적 환경과, 노사관계의 역사를 기반으로 상호작용하는 가운데 서로의 지위와 역할, 물적 조건을 규정하는 제도(규칙)를 만들어나간다. 이와 같은 제도는 크게 임금, 근로조건, 고용, 복지, 내부노동시장 등과 관련되어 노사의 물적 조건을 규정하는 ‘내용적 제도’, 그리고 단체교섭, 분쟁조정, 정책참여 등 ‘내용적 제도’를 산출하는 과정과 조직을 규정하는 ‘절차적 제도’로 구분된다. 노사관계시스템론은 공공부문 노사관계 체제 변화를 분석하는 데 있어서 관련 요소를 총체적으로 파악할 수 있게 한다는 점에서 유용성이 있다. 예를 들어, 한국의 노사관계 체제 변화를 설명하는 데 있어 경제위기만을 고려하는 것이 아니라 다른 환경요인들을 함께 고려해야만 설득력 있는 설명과 총체적인 분석이 가능해지는 것이다.

그러나 노사관계시스템론을 적용하더라도 자칫하면 결정론적인 해석에 빠지는 오류를 범하기 쉽다. 즉 초기 Dunlop은 환경결정론적 접근방법을 취하여 산업화에 가장 잘 조응하는 제도는 하나(the best system)이며 따라서 산업화 과정에 있는 여타의 모든 제도는 결국 최선의 제도로 수렴된다고 주장하였다. 환경결정론과 유사한 접근방법을 취하는 것으로 제도결정론적 접근방법이 있는데 Soskice와 Hall이 대

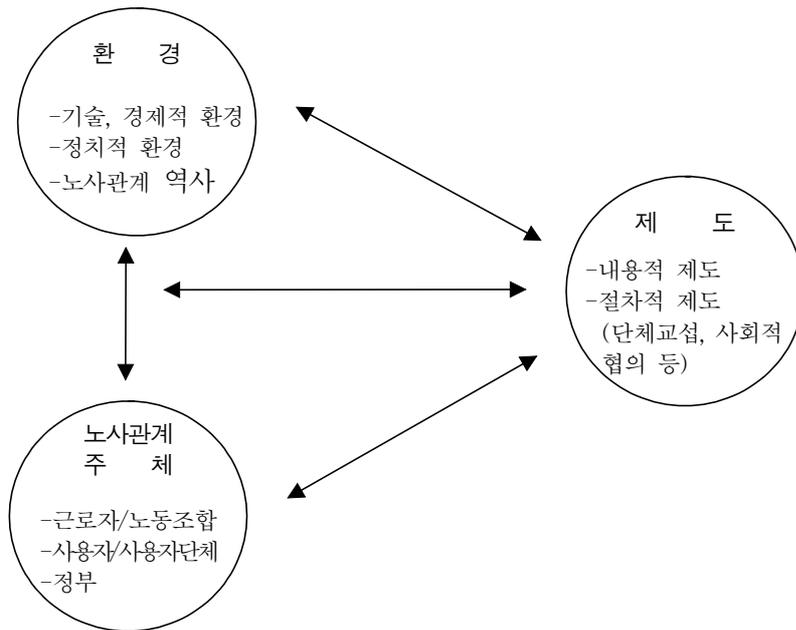
표적이다. 이들에 따르면 거시환경이 변화하더라도 행위주체는 기존 제도를 유지하는 것이 최선이라고 한다. Soskice는 기존 제도의 변화에 소요되는 거래비용이 너무 크다는 점을, Hall은 관성에 의해 제도가 그 자체로 유지되는 속성이 있다(path dependence)는 점을 이유로 들고 있다.

이러한 결정론적 접근방법은 공공부문 노사관계 체제의 고유한 특성과 변화의 역동성을 이해하는 데 많은 문제를 노정하고 있다. 예컨대, 결정론적 접근방법에 따르면 경제위기가 발생하더라도 노사정 사회주체가 개발연대로부터 이어져 내려온 기존의 권위주의 방식에 입각한 전략 선택을 통해 기존 제도를 유지할 것이라는 추정을 가능케 한다. 그러나 이와 같은 접근방법으로는 왜 경제위기 이후 공공부문 노사관계가 급격하게 변화하였는지를 제대로 설명하기 힘들다. 또한 공공부문을 구성하고 있는 부분들간에 왜 변화의 속도나 깊이의 차이가 발생하는지 근거를 밝혀내기가 어려워진다.

이 연구는 노사관계시스템론에서 발전된 전략적 선택론에 입각하여 공공부문 노사관계의 고유성과 변화의 역동성을 파악하고자 한다. [그림 2-1]에서와 같이 전략적 선택론의 접근방법에 따르면, 거시환경이 변화하게 되면 각 행위주체는 그 변화가 자신의 이해에 미칠 영향을 파악하여 기존의 이해를 유지하고 극대화하기 위한 방안을 강구하게 된다. 행위주체들은 기존 제도의 틀을 염두에 두고 최선, 차선, 최악 등의 방안을 비교하여 자신의 이해를 극대화하기 위한 전략적 선택을 하는 것이다. 이와 같은 전략적 선택에 따라 행위주체들이 상호작용하는 가운데 이해의 조정이 이루어지고 나아가 구체적인 제도의 변화를 가져오게 된다. 이와 같이 변화된 제도가 다시 행위주체의 전략적 선택과 상호작용에 영향을 미치는 것은 물론이다.

전략적 선택론의 접근방법은 노사정 등 노사관계 행위주체를 환경 변화와 기존 제도에 대해 적극적으로 대응하는 주체로 바라보기 때문에 공공부문 노사관계의 고유성과 변화의 역동성을 이해하는 데 유용한 분석적 도구가 된다. 전략적 선택론의 접근방법을 취하면, 경제위기 이후 두드러진 공공부문 노사관계의 불안정성은 규범적인 의미에

[그림 2-1] 노사관계시스템의 전략적 접근방법



서 부정적인 것이 아니라 노사정 사회행위자가 환경과 제도의 변화에 대응하여 전략을 재구성하고 이에 따라 변화된 상호작용이 진행되면서 나타나는 자연스러운 현상으로 볼 수 있다. 따라서 병리적인 현상으로 불안정성을 바라보는 것이 아니라 사회적인 현상으로 분석의 대상이 되는 것이다.

전략적 선택론에 입각한 접근방법은 공공부문 구조조정을 둘러싸고 제기되어 온 기존의 결정론적 주장의 문제점을 파악할 수 있게 한다. 즉 전략적 선택론은 공공부문 노사관계가 변화된 환경에 유효하게 대응할 수 있는 유연한 체제가 되어야 한다고 보고, 이를 위한 발전방안을 도출할 수 있도록 한다.

일례로 공공부문 구조조정과 관련된 사회적 협의에 대한 시각 차이를 살펴보자. 정부나 공공부문 사용자 가운데 일부는 환경결정론적 접근방법을 취하여 세계화가 진전되고 세계시장에서의 경쟁압력이 가중됨에 따라 공공부문에서 시장원칙이 보다 확립되어야 한다는 견해

를 가지고 있다. 이들의 주장은 노사정 행위주체의 시장에 대한 규제나 개입이 축소되어야 한다고 보고, 구조조정과 관련한 사회적 협의는 또 다른 규제를 만들거나 특정 집단의 이익을 보호하기 위해 시장 질서를 왜곡하기 때문에 불필요하다는 것이다. 반면 일부 노동계는 세계화란 글로벌한 차원에서 자본계급이 계급 이해의 극대화를 추구하는 과정에서 야기되는 현상이며, 구조조정 또한 자본계급의 이해 충족을 위한 방식으로 추진되기 때문에 체제의 근본적인 변화가 수반되지 않는 한 신자유주의 방식이든 사회합의주의 방식이든 결국 자본계급의 이해를 위한 도구에 지나지 않는다는 견해를 가지고 있다. 이들의 주장은 공공부문의 구조조정과 관련한 사회적 협의는 이러한 근본적 문제를 포장하는 것에 불과하기 때문에 협의에 나설 필요가 없다는 것이다. 그러나 위의 대립적인 시각에도 불구하고, 공공부문 구조조정과 관련된 사회적 협회가 그 자체로 시장질서의 왜곡이거나 자본의 이익을 위한 도구라고 단정지을 수는 없다.

또 다른 예로, 제도결정론적 접근방법을 취할 경우 한국에서는 사회적 협회가 실질화되기 위한 조건(좌파정부, 중앙집권성이 강한 노사)이 갖추어져 있지 않기 때문에 사회적 협의는 실패할 수밖에 없다는 주장에 이르게 된다. 이러한 견해에 따르면 사회적 협회가 성공할 수 있기 위해서는 노조의 산별 조직화를 통한 중앙집권성의 강화와 노동자의 정치 세력화와 같은 조건이 우선 갖추어져야 한다. 그러나 반드시 조건이 갖추어져야만 사회적 협회가 가능하다는 주장이 타당하지 않다는 것은 사회합의주의 방식을 전략적으로 선택하고 있는 서구의 예에서 분명하게 드러난다.

이러한 논의에 기초하여 우리 공공부문 노사관계의 변화를 잘 설명할 수 있는 이론적 틀을 정리해 보자. 우선, 공공부문 노사관계가 민간부문보다 늦게 발전하여 공공부문에서도 일원주의적(unitarist) 접근에서 다원주의적(pluralist) 접근으로 변화하고 발전한다. 또한 외부환경 변화에 대응하는 국가의 전략적 선택에 따라 기존의 독점적 공공부문이 가격과 서비스에서 효율적인 공공부문으로 혹은 민영화를 통해 구조 개편되면서 공공서비스 노사관계 모델(고용안정, 내부노동시

장 등 모델사용자)은 상업주의적 노사관계 모델(유연성, 수익 중시)로 변화한다. 이런 공공부문 노사관계 성격의 변화는 ‘위계조직·법령에서 계약으로’, ‘노사간 합의와 신뢰에서 통제로’, ‘모범사용자에서 계산적인 사용자로’ 등으로 표현되기도 한다. 이러한 구조 개편 유형과 노사관계의 변화는 나라별로 각국의 정치 세력간의 역학관계나 상호타협질서, 기존의 사회적 제도 등에 따라 다른 유형으로 나타날 수 있으며, 업종별로도 기술적 특성, 시장개방과 경쟁의 정도 등에 따라 달라질 수 있다. 공공부문 구조조정과 노사관계의 변화에서 일정한 구조적 제약 속에서 정부와 노동조합의 전략적 선택이 일정한 영향을 미친다.

이러한 연장선상에서 공공부문 노사관계의 변화도 전체 노사관계 체제의 변화를 초래한 세계화와 신자유주의와의 관계 속에서 설명될 수 있다. 세계화는 전체 노사관계 체제뿐만 아니라 공공부문 노사관계의 변화를 요구하였고 이러한 요구에 대해 재창조된 정부(Osborne and Gaebler, 1992) 내지 성과주의 정부(Warrian, 1995)는 공공부문 구조조정을 진행하면서 공공부문 노사관계 변화를 촉발하였다.

우선 세계화의 진척으로 정부의 거시경제정책 결정 권한이 축소되면서 공공부문에 대한 개혁의 필요성이 본격적으로 제기되었다. 이전에 공공부문의 존립 근거나 비교우위를 설명하기 위해 이용되었던 시장실패의 논거¹⁾가 변화하여 시장원리의 우월성이 강조되었다. 예로, 민간부문의 경영능력 향상과 자금조달 능력의 제고 등을 통해 민간부문이 정부의 직접 통제나 공기업보다 비교우위에 있다고 주장되었다. 종전의 정부 개입과 공공부문의 존립 근거였던 시장실패가 해소되었다거나, 시장실패가 계속 존재하더라도 정부실패로 인한 자원배분의 비효율성이 시장실패로 인한 자원배분의 비효율성을 능가한다는 주장

1) 시장실패는 일반적으로 자연독점과 같이 자연스럽게 경쟁의 진화가 독점으로 가는 경우와 경쟁시장이 존재하더라도 외부효과, 공공재, 정보비대칭성 등으로 인해 사회적으로 효율적인 자원배분이 이루어지지 않은 경우를 뜻한다. 이러한 시장실패를 해소하기 위해 정부가 기업을 직접 소유하거나 경영함으로써 시장실패에 대응하고자 하는 정책의 결과가 공공부문의 형성 혹은 공기업의 형태로 나타난다.

이 많은 곳에서 점차 대세를 이루게 되었다.

1970년대나 1980년대와 달리 1990년 이후 공공부문에서도 조직 축소, 고용불안정, 비정규직 근로, 생산성 교섭, 하청, 민영화, 고용 승계가 일상화되었으며, 적자 예산의 문제해결 차원에서 구조조정이 추구되고 이는 공공부문 노사관계를 변화로 이끌게 하였다. 공공부문 노사관계에 대한 1990년대 이후의 논의는 이전 시대의 단체교섭의 성숙과 연관된 논쟁과는 내용을 완전히 달리하게 되었다. 이제 과거에 고민해 온 논제들— 예를 들면, 공공부문의 단체교섭 과정에서 일어나는 과업을 대신할 다른 분쟁해결 방식은 무엇인가, 혹은 공공부문 노동조합 조직 성장의 정체는 어떻게 보아야 하는가—은 더 이상 주요 관심사가 되지 않았다.

서구의 경우 세계화가 보다 구체적인 모습으로 나타난 것은 유럽 단일경제 혹은 유로화로 대변되는 유럽통합²⁾이며 이는 공공부문 구조조정을 촉진시켰다. 1989년의 마스트리히트조약은 유럽통합을 획기적으로 촉진하였는데 이 협약은 유럽연합에 가입할 국가들이 지켜야 할 기준을 마련한 것이었다. 이 기준 가운데 국가 재정적자 축소의 지표와 일정이 구체화되었고, 연합에 가입한 국가는 이 지표를 충족하여야 했다. 이러한 요구는 유럽국가들로 하여금 공공부문 구조조정에 나서지 않을 수 없게 하였다. 공공부문은 국가 재정적자의 주요 요인이었기 때문이다.

새로운 환경 변화와 관련하여 공공부문 노사관계 당사자들은 과거와 다른 전략을 선택하게 되었다. 특히 공공부문 노사관계의 주요한 당사자인 정부³⁾가 기존과는 다른 전략적 선택을 하면서 새로운 환경

2) 세계화와 유럽통합 간의 관계는 여러 연구문헌에서 정리되었다. 혹자는 유럽통합이 세계화가 구체화된 1970년대 말보다 훨씬 이전에 시작되었기 때문에 세계화와는 별도로 취급되어야 한다고 주장하기도 하지만 대부분의 논자들은 유럽통합이 1980년대 말 마스트리히트조약 이후 급속히 진행되었고 그러한 진행이 세계화에 대응하여 이루어졌다는 점을 근거로 세계화와 완전히 다른 현상으로 보지 않는다. 유럽통합과 같이 세계화에 대응한 지역통합 시도로는 NAFTA(북대서양자유무역협정)를 들 수 있다.

3) 물론 정부의 전략 변화는 1970년대 말/1980년대 초 좌파정부의 몰락과 이를 대체한 우파정부의 등장에 기인한 바 크다. 영국과 독일이 그 대표적인 예

변화에 대응하여 변화를 주도하였다. 정부는 공공부문의 효율성 제고를 위해 과거의 관료주의에서 벗어나 시장원리에 기초한 혁신적 노사관계 관행을 추구하게 되었다. 또한 예전과 달리 공공서비스의 수혜 확대보다는 비용절감이 가장 중요한 전략적 선택의 기준이 되었다. 결국 공공서비스의 질 제고나 효율적인 공공서비스 제공에 대한 고민보다 비용절감에 우선순위가 주어지 있었던 것이다. 그러나 공공부문의 구조조정을 통해 비용을 절감하여야 한다는 당위 속에서도 정부 앞에는 두 가지 선택이 놓여져 있었다. 즉 정부는 근로자를 효과적으로 활용할 수 있는 자원으로 보고 비용을 어느 곳에서 어떻게 절감할 것인지에 대해 결정하는 과정에 참여하도록 할 수 있었다. 또 다른 한편으로는 고용축소를 비용절감의 주요 도구로 간주하고 적극적으로 근로자의 고용규모를 축소할 수 있었다. 이들 선택지 가운데 정부는 대부분의 경우 후자를 선택하게 된다(Pendleton and Winterton, 1993).

이러한 정부의 전략적 선택에 대해 공공부문 노사는 수동적으로 정부주도의 변화에 대응하면서 기존 공공부문 노사정간 협력을 지탱하였던 공공부문 근로자의 고용안정과 복지 수준의 유지에 대해 새로운 전략을 모색하게 되었다. 공공부문 사용자도 더 이상 민간부문 사용자와 같은 시장원리의 도입과 탈규제의 필연성을 외면할 수 없게 되었고, 구조조정 와중에 사용자의 자율성 제고를 피하게 되었다.

노동조합 역시 민간부문에서 급속도로 진행되는 노동시장 유연성 증가 경향으로부터 공공부문 근로자를 보호만 할 수 없게 되어 새로운 전략의 수립이 요구되었다. 정부의 경우에서처럼, 노동조합도 두 가지 선택의 기로에 놓이게 되었다. 하나는 더욱 투쟁적인 분배 위주의 대응전략이며, 또 다른 하나는 보다 협력적인 그리고 상호 이득을 취할 수 있는 전략이었다. 많은 나라에서 노동조합은 후자를 선택하

이다. 그러나 이러한 변화가 단순히 우파정부로의 전환에 의한 것인지는 불분명하다. 왜냐하면 영국과 독일에서 좌파정부가 다시 등장한 이후에도 이러한 전략기조가 지속되었기 때문이다. 또한 영국이나 독일과 달리 계속 좌파정부가 집권하였던 오스트리아나 스웨덴 등과 같은 나라에서도 전략적 변화가 발생하였던 것을 볼 수 있다.

었는데, 영국과 같이 대립적 노사관계의 특성을 보이고 있는 경우에도 노동조합이 공공부문 근로자의 고용안정을 위해 정부와 사용자의 민영화 과정에서 구조조정 자체에 대한 거부보다는 협력적인 전략에 입각해 감원의 폭을 줄여나가는 전략을 사용하였다(배규식, 2000).

대부분의 국가에서 민영화가 공공부문 구조조정의 대표적인 방법으로 취해졌는데 Vickers Yarrow(1998)가 지적하였듯이 민영화는 공공부문에 대한 정부의 재정지원 및 예산 부담 감축, 공공부문 경영효율성 제고, 공기업 매각을 통한 재정자금의 확보 등을 목표로 하였다. 정부는 공기업의 정책 결정에 대한 정부의 개입 중단, 공공부문의 임금 결정에 대한 부담 해소와 더불어 정부에 대한 정치적인 지지기반 확보 등을 추구하였다. 또한 공공서비스의 질적 향상과 가격 인하가 민영화 선택에 있어 합리화의 근거가 되기도 하였다⁴⁾.

비록 정부가 민영화를 추진하기로 결정하더라도 그 구체적인 추진 방식은 공공부문 특유의 소유지배구조와 시장에서의 독점성을 어떻게 처리하는가에 따라 다양하게 나타난다. 예를 들면, 정부는 공기업의 지배구조를 정부 소유로부터 민간 소유로 어느 정도 변화시킬 것인가에 대해 고민할 뿐만 아니라 시장을 독점 체제에서 어느 정도로 경쟁 체제로 만들 것인지를 선택하여야 한다. 따라서 공기업의 완전 사유화와 시장에 완전 경쟁 체제를 도입하는 것은 다양한 민영화 추진방식 가운데 하나에 불과하다.

위와 같이 동일한 민영화에서도 다양한 추진방식이 나타날 수 있다는 사실은 공공부문 구조조정이 새로운 환경 변화에 대한 노사정간 새로운 전략의 수립과 그들간 상호작용의 결과임을 시사한다. 더불어 기존의 단체교섭 구조나 사회적 협의 체제도 노사정간 상호작용에 영향을 미치게 되므로 그 결과 공공부문의 구조조정은 더욱 다양한 모

4) 민영화가 반드시 효율성을 높이지는 것은 아니다. 예컨대 민영화를 통해 생산부문에서 효율성이 개선될 수 있지만 민간 독점으로 이어질 경우 배분적 효율성이 크게 낮아져 전체적인 효율성이 오히려 감소할 수도 있다. 여기에 공공서비스의 민간서비스화로 말미암은 서비스 소비의 사회적 불균형이나 종종 발생하는 서비스 가격의 추가 상승을 고려하면 민영화가 공공부문의 개선을 위한 유일한 해법이 되지 않음을 알 수 있다.

습을 띠고 전개된다.

여기서 다시 한번 언급되어야 할 사안은 동일한 환경 변화 속에서 구조조정이 절실히 요구되었음에도 공공부문이 민간부문과 다른 대응을 만든다는 것이다. 이는 공공부문의 근로자가 민간부문에 비해 높은 교육적 배경과 고급의 직업 분포를 가지고 있고, 정치적 영향력이 사적부문에 비해 공공부문에서 훨씬 강하게 작용하기 때문이다. 또한 민간부문에 비해 높은 노동조합 조직률과 제도적으로 보장된 단체교섭은 공공부문 노동조합으로 하여금 고용안정성의 변화를 동반하는 구조조정에 대해 민간부문의 노동조합보다 훨씬 강한 교섭력을 갖게 한다. 한편, 공공부문에 대한 국민 여론이 노사정의 힘의 관계에 큰 영향을 미친다. 여론은 정부의 문제해결 능력을 회의적으로 평가하면서 지지를 유보하는 경향을 보이기도 하지만 한편으로 공공서비스의 질 제고를 위해 공공부문에서 향유하던 높은 근로조건과 고용의 안정성을 잠식하더라도 정부가 구조조정을 시행하도록 하는 경향성을 동시에 가지고 있다. 따라서 노사정은 여론을 자신에게 우호적으로 이끄는 데 관심을 가지지 않을 수 없다. 이와 같은 특이성으로 인해 공공부문 구조조정의 진행 및 결과에서 민간부문과 차이가 나타나는 것이다.

공공부문 구조조정을 둘러싼 환경 및 전략 변화, 노사정의 상호작용은 단순히 공공부문 단체교섭 구조 또는 분쟁해결의 변화만을 초래한 것이 아니라 사업장 내에서의 고용관계의 변화까지 포함하는 전방위적 변화를 불러일으켰다. 공기업의 민영화가 공공부문 노동조합 운동의 약화를 목적으로 하기도 하였다는 주장(Vickers Yarrow, 1998)에서 보듯이 환경 변화와 노사관계 당사자들의 전략 변화는 공공부문 노사관계 전반의 변화를 초래하였던 것이다.

공기업 민영화를 예로 들어 서구의 공공부문 구조조정을 살펴보면, 먼저 독일은 절차적 제도 부분은 변하지 않았으나 고용안정과 임금과 같은 성과 측면에서는 큰 변화를 겪은 것으로 나타난다. 노동조합은 시민당과 연대하여 우파정부 및 사용자 주도의 공공부문 구조조정에 대해 저항하였는데 이러한 저항으로 인해 공공부문의 구조조정이 단

체교섭과 사회적 협의제도의 틀을 변화하는 데까지 이르지 않도록 하였다. 도리어 노동조합은 민영화 정책 결정 및 실행 과정에서 정부와의 정책협의를 원활하게 진행하였다. 제도적 틀이 여전히 강력히 유지되었음에도 불구하고 구조조정의 부정적인 영향은 근로자에게 나타난 것으로 보인다. 즉 구조조정으로 인해 독일의 공공부문은 고용의 감소와 소득의 저하가 발생하였다(강수돌, 2000).

독일 이외의 대다수 유럽국가들도 민영화를 중심으로 한 공공부문 구조조정을 경험하였으며, 이는 기존의 노사관계에 새로운 변화의 징후를 가져왔다. 민간부문에서와 마찬가지로 성과급 임금과 같은 새로운 인사관리제도가 도입되었고, 단체교섭의 분권화 경향성이 나타났다. 공공부문 비용절감을 위해 임금억제와 동결, 그리고 물가상승에 연동한 자동적 임금인상제도의 제한 등이 거의 모든 나라에서 도입되었다. 네덜란드와 같은 경우 명목임금의 하락도 발생하였다. 그러나 이러한 변화의 정도는 나라마다 다르게 나타났으며, 영국에 비해서 변화의 폭이 훨씬 제한적이었다. 이는 구조조정이 공공부문 근로자/노동조합과의 협의 과정을 거쳐서 진행되었기 때문이다. 사회적 협의 과정과 더불어 변화의 폭을 조정할 수 있었던 또 다른 이유는 이들 국가의 노동조합에게는 과도한 고용조정을 반대할 수 있는 힘과 의지가 있었고, 이러한 힘과 의지를 이데올로기가 아닌 현실적인 해결책을 모색하는 데 사용하였기 때문이다(Beaumont, 1996).

반면에 영국에서는 신인적자원관리의 전면화와 단체교섭의 분권화, 사회적 협회가 축소되는 가운데 노동유연성의 증가로 인한 고용불안정이 확산되었다. 1990년대 진행된 영국통신과 전력산업의 구조조정을 보면 이러한 현상이 분명하게 나타난다. 영국통신의 경우 비용절감과 서비스 질 개선 요구, 그리고 컴퓨터 기술의 발달에 따른 '린(Lean) 서비스 생산' 원리 등을 배경으로 하여 성과급제 임금과 개별계약제, 직무통합과 다기능화, 유연적 근무형태 등의 신인적자원관리 제도가 도입되었다. 임금과 관련된 단체교섭은 여전히 중앙집중적으로 이루어지나 근무시간과 형태, 작업조직의 개편 등은 사업본부별 혹은 사업단위별 교섭으로 전환되었다. 고용규모는 민영화를 거치면서 거의

절반으로 감소하였으며, 비정규직이 두 배로 증가하였다. 영국 전력산업의 경우도 근무형태의 유연화나 성과급제 임금 등 신인사관리 관행이 도입되었다. 단체교섭은 분권화가 급속히 진행되어 민영화 이전의 산업별 직업그룹 단위교섭 체제로부터 민영화 이후 기업별교섭 체제로 전환되었다. 또한 고용 수준이 감소하는 동시에 종신고용제가 폐지되면서 내부노동시장이 붕괴되었다(배규식, 2000).

미국에서도 광범위하게 새로운 인사관리제도가 도입되었다. 즉 공공서비스 효율성 제고를 위해 전사적 품질관리방식(Total Quality Management: TQM)이 도입되었으며, 직무확대, 다기능화, 성과급제 임금, 유연적 근무시간제 등이 확산되었다. 이러한 변화 속에서 작업장 수준에서 근로자의 경영참여 확대라는 긍정적인 변화가 나타나기도 하였다(Verma and Cutcher-Gershenfeld, 1996). 그러나 기존의 공공부문 분쟁해결 방식이나 단체교섭은 침식되는 경향이 두드러졌다. 즉 법원의 결정에 의해 이익분쟁과 고충처리와 관련한 중재가 법에 어긋난다고 하여 폐기되거나(네브라스카 주), 혹은 단체협약이 부정되는(임금사항의 경우, 플로리다주) 사태가 발생하기도 하였다(Lund and Maranto, 1996).

우리나라의 경우, 구조조정으로 인한 공공부문 노사관계의 변화는 기업별 수준과 국가 수준에서 찾아볼 수 있다. 기업별 수준에서는 기존 노사관계를 지탱하여 온 기업별노조주의, 발달된 내부노동시장, 높은 수준의 기업복지, 노사간 협력과 담합의 특성 등이 모두 변화되기 시작하였다. 즉 구조조정이 분권화를 촉진시킴에도 기업별노조간 연대를 통해 중앙집권성 강화를 도모하였고, 내부노동시장의 이원화 및 기업복지 수준의 저하가 수반되었고, 노사간 대립과 경쟁이 치열해졌다. 국가 수준에서는 정부주도의 안정적 노사관계가 노정 갈등을 축으로 한 불안정한 노사관계로 변화되었다.

제 3 장

한국의 공공부문 노사관계 체제 변화와 특징

제 1 절 거시 경제·정치적 환경의 변화

우리나라의 공공부문 노사관계 체제의 변화를 보기 위해서는 거시 경제·정치적 환경 변화와 이에 대한 노사정 사회주체의 대응을 검토하여야 한다. 먼저 거시경제적 환경 변화를 살펴보면 세계화는 공공부문 노사 주체를 포함한 우리나라 노사정에게 기존 방식과는 다른 새로운 접근방식을 모색하도록 하였다.

우리나라는 1990년대 들어 급속하게 세계경제에 편입되었다. 1989년 고정환율제의 폐지와 변동환율제의 도입을 시작으로 한국경제는 본격적으로 세계경제에 편입되었고, 1990년대에는 해를 거듭할수록 무역자유화와 자본시장 자유화가 확대되었다. <표 3-1>과 <표 3-2>에서 보듯이 무역에서 관세장벽은 점차 낮아졌으며, 해외 자본의 국내 투자가 확대되었다.

이 과정에서 특이한 현상으로 눈여겨보아야 할 것은 외환 차입의 급속한 증가이다. 이는 재벌과 은행의 대규모 차입에서 연유한 것이었는데 재벌은 이를 통해 과다투자과 과잉생산의 문제에 직면하게 되었으며, 이는 1997년의 경제위기를 초래하였다. 한편, <표 3-2>에 나타나는 것과 같이 포트폴리오 투자의 증가는 외국인의 국내 기업에 대한 경영권 확보 요구를 강화하였다. 이러한 요구는 1997년 경제위

기 이후 외국자본의 한국기업의 주식에 대한 과반수 확보 자유화로 현실화되었고, 이에 따라 국내기업의 소유권이 점차 외국인투자자에게 이전되었다.

<표 3-1> 무역수지와 관세율 추이

(단위: 10억달러, %)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
무역수지(10억달러)	8.9	0.9	-4.8	-9.7	-5.1	-1.6	-6.3
평균 관세율	18.1	12.7	11.4	11.4	10.1	8.9	7.9
제조업 생산품	16.9	11.2	9.7	9.7	8.4	7.1	6.2
농업 생산품	25.2	20.6	19.9	19.9	18.5	17.8	16.6

출처: 한국은행(www.bok.or.kr).

OECD(1996), 『OECD 경제조사 1995-1996』.

<표 3-2> 외국자본 유입 추이

(단위: 100만달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
외국인 직접 투자	788	1,180	728	588	809	1,776	2,325
포트폴리오 투자	217	2,338	953	10,552	8,148	13,875	21,183
차입	5,500	7,001	4,924	-1,455	13,632	21,450	24,571
전 체	6,506	10,519	10,605	9,685	22,590	37,100	48,079

출처: 한국은행(www.bok.or.kr).

한국이 세계경제에 더욱 더 편입되어 갈수록 노사정은 새로운 도전에 처하게 되었다. 무역과 자본의 자유화는 한국 정부가 외환을 조작할 수 있는 역량을 제한하였고, 금융·재정정책을 자의로 운영할 수 있는 여지를 제약하였다. 사용자 또한 세계시장에서 한국 상품의 경쟁력이 점차 약화되는 것을 목격하게 되었다. 노동자와 노동조합 역시 사회복지 안전망이 발달되어 있지 않은 상태에서 점차 고용불안정성을 의식하게 되었다.

또한 세계화로 상징되는 한국의 세계경제로의 편입은 노사정에게

재벌 개혁과 노동시장 유연성을 확대할 것을 더욱 요구하였다. 한국 경제가 이 두 부분의 개혁을 간과하기에는 그 비용이 지속적으로 증가하였기 때문이다. 특히, 재벌들 입장에선 그간 해당 노동자·노동조합과 기업 차원의 타협을 유지하는 데 물적 조건으로 작용했던 과잉 투자와 과잉생산이 역으로 저이윤과 대규모 부채의 원천이 되었다. 즉 세계시장에서의 경쟁격화와 국가 경쟁력의 약화는 사용자가 해당 기업의 정규직 노동자로 구성된 기업별노조에 고용안정과 기업복지를 제공할 능력을 약화시켰던 것이다.

이러한 상황에서 한국의 노사정은 경제 구조조정을 위한 전략을 개발하고 기존의 타협을 재평가하여야 하는 압박에 처했다. 특히 정부의 국가경제 주도 능력의 축소는 정부가 조직 사용자 및 노동자와 맺은 기존의 관계를 재검토하게 하였다. 한편으로 정부는 국가의 경쟁력을 높이기 위하여 노동조합 — 후에는 심지어 적대적이고 독립적인 민주노총(혹은 전신) 계열의 노동조합 — 으로부터 협력을 얻어내야만 했다. 또 다른 한편으로 정부는 경제 구조조정과 재벌 지배구조 개선을 위해 사용자들과 갈등관계에 빠지게 되었다.

결국 한국의 노사정은 1990년대 세계화에 대응하여 새로운 실험 — 사회적 협의 — 를 도입하기에 이른다. 임금, 노사관계, 그리고 경제정책에 대한 국가차원의 토론을 실험해 오면서 정부의 공공정책 조정 경험을 축적하였다. 즉 1990년대가 진행되는 동안 한국의 노사정은 국가경쟁력, 한국경제 구조조정, 그리고 노동기본권 보장을 둘러싼 국가 차원의 논의를 지속적으로 실험하게 되었고, 재벌 개혁과 노동시장 유연성이 점차 논의 중심에 자리잡게 되었다.

새로운 실험과 더불어 한국의 노사는 세계화가 급속히 진행된 1990년대 동안 조직적 변화를 축적하였다. 사용자와 노동자는 한국의 재벌 체제를 활용하면서 중앙조직의 영향력을 확대하였다. 비록 중앙 사용자단체와 노동조합연합회가 기업별노조주의로 인해 형식적으로는 중앙집권적인 조직구조와 교섭구조를 갖추지 못했으나, 이들은 재벌의 한국경제에 대한 영향력과 재벌 특유의 지배구조(재벌가족이 다각화된 그룹소속 회사들에 대해 배타적인 통제장악력을 행사)를 이용하여

회원간의 다양한 목소리를 조율하고 중앙조직과 기층 일반회원 간의 사회 이슈에 대한 선호의 차이를 조정할 수 있었다.

경총과 전경련 등 중앙 사용자단체는 재벌을 주요 회원으로 하고 있기 때문에 국가경제의 생산과 고용에서 재벌의 영향력을 확대 유지하도록 조력하면서 사용자로서의 대표성을 증대시킬 수 있었다. 또한 재벌이 산별·지역별로 산재한 소속 기업들의 다양한 목소리를 여과함에 따라 사용자단체의 조직적 영향력이 강화되었고, 이로 인해 중앙 사용자단체는 사용자간 응집력을 기를 수 있었다. 노동조합 또한 국가경제에 전략적으로 중요한 대규모 사업장을 편입하고, 흩어진 기업별노조를 재벌그룹별로 조직함에 따라 조직적 자원을 확대하여 갈 수 있었다. 이와 동시에 민주노총(전신 조직들 포함)은 한국의 세계시장 편입 과정에서 수반되었던 ILO 가입, 블루라운드(Blue Round) 교섭, OECD 가입 등을 적극적으로 활용하여 중앙노사단체로 성장할 수 있었다.

그러나 노사단체의 증가한 조직적 역량이 단체교섭과 조직의 중앙집권화라는 형태로 전환되지는 않았다. 대신 기업별노조주의를 강제하는 노동법상의 제약을 극복하는 한편, 재벌 지배구조를 활용하여 비공식적인 형태로 조직적 역량을 키워 왔다. 이처럼 전경련과 민주노총에서 보이듯 재벌과 재벌노조는 중앙노사단체의 핵심 활동세력으로 자리잡아 왔다. 사용자와 노동자의 중앙조직은 물적·인적 자원이 풍부하지 못한 상황에서도 재벌과 재벌노조를 활용하여 국가 차원의 주요 행위자로 자신들의 영향력을 행사할 수 있었으며, 한편 재벌과 재벌노조는 중앙노사단체가 정부의 공공정책에 지속적으로 주의를 기울이도록 이끌었다. 특히, 중앙노사단체는 정부의 국가경쟁력 강화정책 및 구조조정정책에 적극적으로 대응하였는데 이는 두 정책이 재벌과 재벌노조의 핵심 관심사항인 재벌 지배구조 개혁, 노동시장 유연성과 밀접한 연관성이 있었기 때문이다.

1997년의 경제위기는 노사정에게 한국경제의 지속적 성장과 고용안정을 기반으로 한 기존의 접근방식이 더 이상 가능하지 않다는 것을 확인하였다. 1990년대 초반 3%, 1995~96년 2%대의 실업률은 노사정에게 실업문제를 경제위기 이전의 정부 정책의 중심에 세우지 않도록

하였다. 그러나 1997년 말의 외환위기는 한국인들에게 마이너스 경제 성장과 대량해고 사태라는 현실을 받아들일 것과, 더 이상 기존의 방식을 고수하고 새로운 접근방식을 외면하지 않도록 하였다.

새로운 접근방식에 대한 모색은 노사정 행위주체에게 경제위기 원인에 대한 상이한 해석과 그에 따른 서로 다른 대책간의 조정을 요구하였다. 노동계는 경제위기의 원인을 재벌 체제와 정경유착에서 찾는 반면, 경영계는 경기적 요인과 기업 외적인 요인에서 찾았다. 상이한 진단은 상이한 대책으로 귀결되었다. 노동계는 재벌 체제의 개혁과 정치구조의 개혁을 대안으로 제시하였고, 재계는 노동시장의 유연화를 대안으로 제시했다. 정부는 이러한 상이한 입장을 조율하면서 한국경제의 위기를 극복해야만 했다.

<표 3-3> 위기 원인 및 대안에 대한 노사정의 입장

	노동계	재계	정부
경제위기 원인	- 구조적 요인: 재벌 체제, 정경유착	- 경기적 요인, 기업 외적 요인	- 사회 시스템 및 재벌행태
구조조정 방안 (대안)	- 재벌 체제 개혁, 정치구조 개혁	- 노동시장 유연화	- 재벌 개혁과 노동시장 유연화 조치 등을 포함한 사회 시스템의 전반적 개혁
노동법 개정방향	- 노동기본권 및 사회보장제도 도입	- 노동시장 유연화: 정리해고 유예조항 삭제 및 근로자파견제 도입	- IMF요구의 수용: 노동시장 유연화와 사회안전망 구축

자료: 유범상(2003).

경제위기와 이에 대한 상이한 시각 및 대안이 존재하는 상황에서 김대중 정부가 등장했다. 김대중 후보의 당선은 최초의 여야 정권교체라는 역사적으로 중요한 정치적 사건이었다. 그러나 김 후보자가 지역주의에 기반하고 소수파 정권이라는 점에서 일관된 정책 결정에 한계를 가지고 있다고 평가되었고, 따라서 개혁정책은 초기부터 일정한 한계를 갖고 있는 것으로 받아들여졌다.

한국의 노사정 세 사회행위자는 경제위기와 IMF의 개입에 대응하여 그동안 축적해 온 조직적 역량과 사회적 협의의 경험을 활용하면서 재벌 개혁과 노동시장 유연성을 위한 삼자교섭 전략을 선택하였다. 노사정은 이 전략이 경제위기와 IMF 구조조정이라는 외적 제약이 있는 상황에서 두 가지 이슈를 처리하기 위해서 최선은 아니나 정부의 독자적 입법 또는 노사, 노정 쌍방교섭과 같은 다른 방안보다는 낫다고 판단한 것이다. 정부로서는 재벌 개혁과 노동시장 유연성 제고를 독자적으로 입법화하는 것이 최선이나 이로 인해 노사의 반발이 거세게 일 경우 IMF 구조조정 프로그램을 시행하지 못하게 될 위험성을 안고 있었기 때문에 삼자교섭에 의해 재벌 개혁, 유연성 제고를 합의하는 것이 차선책으로 등장하게 되었다. 사용자의 입장에서 보면 재벌 개혁을 제외하고 노동시장 유연성을 얻는 것이 최선이었으나 노동조합은 물론이고 IMF와 정부가 이를 받아들이지 않을 것이 분명하다고 판단되었다. 따라서 사용자로서도 삼자교섭에 참가하여 노정간의 교섭에 의해 재벌 개혁이 강화되는 것을 경계하고 노동시장 유연성을 확고히 하는 방안이 차선책으로 취해진 것이다. 한편, 노동조합으로서 재벌 개혁은 하되 노동시장 유연성을 배제시키는 것이 최선이었으나 IMF, 정부, 그리고 사용자의 반대를 혼자서 극복할 수 없다는 사실 또한 명확하였다. 따라서 삼자교섭 참여를 통해 사용자·정부 양 당사자에 의한 노동시장 유연성 제고를 억제하고, 노동기본권 신장, 사회복지의 제고 등 사회개혁을 꾀하는 것이 차선으로 나타나게 되었다.

정부는 IMF와 국제투자가들로부터 받고 있던 외적 압력을 재벌 개혁과 노동시장 유연성 교섭으로 전환하면서 동시에 간헐적으로 실험하여 왔던 공공정책 조정의 경험을 노사정위원회로 제도화하여 국가차원의 삼자간 교섭을 주도하였다. 이전의 경우와 달리 정부는 사용자가 재벌 개혁을 인정하도록 하는 한편 노동조합에게 여러 가지 사회개혁 프로그램을 제안하여 노동시장 유연성을 받아들일 것을 요구하였다. 마침내 한국의 노사정은 재벌 개혁, 노동시장 유연성, 정부 공공정책 결정권의 이양을 둘러싼 합의를 통해 사회협약을 만드는 데 성공하였다. 양 노총은 노동시장 유연성 제고를 위해 정리해고제를

조기 도입하는 데 동의하였고, 두 사용자단체는 재벌 개혁을 시행하기로 하였고, 정부 또한 자신의 공공정책 결정 권한을 조직사용자와 노동자가 나눌 것을 약속하였다. 이들은 또한 사회복지제도를 개선하고 노동기본권을 향상시킬 것을 합의하였다. 이로써 노사정은 한국 노사관계 역사상 처음으로 교섭을 통하여 국가 차원의 합의를 체결하였다.

이러한 거시환경의 변화와 국가 수준에서의 노사정간 새로운 접근 방식의 모색은 공공부문 구조조정을 둘러싸고 노사정에게 기존과는 다른 대응을 요구하였다.

제 2 절 노사관계 당사자와 전략의 변화

1. 정부

서구의 경우와 마찬가지로 우리나라 정부도 IMF 경제위기 이후 공공부문 구조조정을 지속적으로 주도하였다. 물론 1997년 말 경제위기 이전에도 정부는 구조조정 정책을 추진한 경험이 있었으나 경제위기 이전과 이후의 공공부문 구조조정은 여러 가지 면에서 차이를 보인다. 우선, 구조조정에 대한 외부 압력의 존재 여부가 다르다. 즉 이전의 민영화는 한국 정부의 자체적인 판단에 의해 진행되었으나 경제위기 이후의 민영화는 IMF와의 협의를 거쳐 진행되었다. 또한 이전의 구조조정은 일부에 한해서 선택적으로 이루어진 반면에 이후의 구조조정은 공공부문 전반에 걸쳐 진행되었다. 구조조정의 영향 면에서도 이전의 구조조정은 그 영향이 정부재정의 확충과 같은 제한적인 영역에 그쳤으나 이후의 구조조정은 재정확충을 넘어 개별 기관의 경영혁신은 물론 완전 민영화와 같은 지배구조의 변화를 초래하였다. 이와 더불어 중요하게 언급되어야 할 것은 정부가 사회적 협의를 통해 공공기관 노사의 의견을 듣고 정책결정 과정에 이들의 참여를 허용하였다는 점이다.

민영화를 중심으로 이전의 공공부문 구조조정의 경험을 검토하면,

우리나라의 민영화는 1960년대 말부터 시작하여 1990년대에 이르기까지 정부주도하에 선택적이고 간헐적으로 진행되었음을 알 수 있다(이병훈·황덕순, 2000). 1960년대 말부터 1970년대 말까지 진행된 민영화는 경제성장 5개년 계획의 일환으로 대한항공, 조선공사, 대한통운 등 일부 공기업에서 선택적으로 이루어졌고, 경제개발 과정에서 더 많은 공기업이 설립되어 공공부문의 확대로 이어졌다. 1980년대에는 국민은행, 외환은행 등의 시중은행과 포항제철, 한국전력, 통신공사와 같은 일부 공기업에서 민영화가 진행되었으나 이는 정부재정확충이 주요한 목적이었기 때문에 일부 주식매각과 함께 정부통제의 제도화⁵⁾가 병행되었다. 1990년대에도 130개가 넘는 공기업 가운데 채 20여 기업이 안되는 곳에서만 제한적으로 민영화가 추진되었으며, 이 또한 경영구조 개선과 공기업 자율성 제고의 측면이 강조되었다. 이 기간에는 우리나라 경제가 세계시장에 더욱 편입되고 자본시장의 개방이 확대되어갔음에도 공기업에 대한 외국인의 투자를 제한하였으며, 구조조정에 대한 접근방식은 경제위기 이후와는 전혀 다른 것이었다.

경제위기 이전과 달리 이후의 구조조정은 해외투자자와 IMF 등 외부 기관이 우리나라 정부의 공공부문 구조조정에 간여하면서 진행되었다. 특히, IMF는 경제위기를 맞은 정부로 하여금 공공부문에서 지속적인 구조조정을 진행할 것을 요구하였으며 정부는 이러한 IMF의 요구를 거절하기 힘든 상황에 있었다. 당시 IMF의 경제 전반의 구조조정에 대한 개입은 단순한 의견 제시를 넘어 명령에 가까운 것이었다.⁶⁾

5) 예로 1981년 정부투자관리기본법의 제정을 들 수 있다.

6) 외환과 투자 여력이 부족한 상황에서 경제의 회생을 위해서는 해외투자자의 투자확대와 우리나라 기업 및 은행에 대한 해외은행의 대출 연장이 필수적이었는데 이는 IMF의 외환대출의 순조로운 이행과 밀접한 연관이 있었기 때문에 IMF의 지도와 간섭을 우리나라 정부가 거부한다는 것은 거의 불가능했다. IMF가 우리나라 정부에 요구한 합의준수의 강도는 1997년 12월 당시 대통령후보들의 합의이행 서약서 작성에서도 잘 알 수 있다. 집권당인 이회창 후보나 제3당인 이인제 후보가 신속히 이행합의 서약서를 작성하였던 것과 달리 당시 제1야당의 김대중 후보는 선거후 합의 재검토 가능성을 제기하고 서약서 작성을 유보하였다가 IMF와 사회적 압력에 굴복하여 곧 재검토 포기과 합의준수를 위한 서약서 작성에 나설 수밖에 없었다.

<표 3-4> 정부와 IMF의 공기업 민영화 이행점검 회의결과

	1998년 7월	1999년 3월	1999년 11월	2000년 7월
내	- 5개 공기업 즉각 민영화와 이들의 21개 자회사 즉각 민영화 - 6개 공기업 2002년까지 민영화	- 국정교과서, 한국기술금융, 남해화학 민영화 완료	- 국정교과서, 한국기술금융, 남해화학 민영화 완료	- 국정교과서, 한국기술금융, 남해화학 민영화 완료
		- 1998년 정부의 포항제철 주식 점유율 20.8%로 5.8% 감소	- 포항제철 정부지분 20.8% 중 8% 해외투자자 매각 (1999년 7월), 나머지 1999년 말까지 국내 투자자에게 매각	- 포항제철 잔여 정부지분 9.84% 해외 및 국내시장에서 매각, 2000년 내 민영화 완료
용		- 한국중공업 1999년 초반 매각 예정	- 한국중공업 매각 협상타결단 구성 (삼성, 현대 인수), 1999년 말까지 완료 예정	- 한국중공업 분할 매각 추진중
		- 한국종합화학 1999년 말 매각 예정	- 한국종합화학 매각중	
		- 정부보유 한국전력주식 5% 1999년 초반중 매각	- 한전으로부터 발전부분 분할예정, 이후 1999년 하반기 중 3개 회사 매각	- 발전사 한국전력에서 분할되어 2000년부터 민영화 시작
		- 한국통신 상장 완료 및 정부지분 2000년까지 33.4%로 축소	- 한국통신 정부지분 14% 매각완료, 2000년까지 나머지 지분 33.4%로 축소	- 한국통신의 정부지분 58.4%에서 33.4%로 감소 예정
		- 이외 4개 공기업 (담배인삼공사, 가스공사, 대한석유송유관, 한국지방난방) 4년 내 민영화 완료	- 이외 4개 공기업 (담배인삼공사, 가스공사, 대한석유송유관, 한국지방난방) 3년 내 민영화 완료	- 담배인삼공사의 정부지분 감소 예정 - 한국가스공사의 정부지분 신주발행으로 2000년 감소, 이후 2001년 3개로 분할 완료, 이후 민영화 완료

IMF는 1997년 말 외환위기가 우리나라 정부에 대해 강력하고 지속적인 구조조정 시행, 강한 긴축재정정책의 유지, 외국인투자 개방 확대를 요구하였고, 정부는 12월 5일 구체금융 합의의향서 및 양해각서를 통해 그 이행을 합의하였다. 이 합의에 따라 IMF는 1997년 말과 1998년 초에는 2주에 한 번씩 그리고 이후에는 분기별로 한 차례씩 우리나라의 구조조정을 심사할 수 있는 권한을 부여받았다. 이러한 IMF의 개입은 우리나라 공공부문 구조조정의 진행 속도와 깊이, 그리고 진행방식이 이전과 다른 모습을 지니도록 하였다.

IMF의 감독하에 우리나라 정부는 재정감축과 공공부문 구조조정, 그리고 공공부문 민영화 과정에서 외국인 투자 제한의 폐지에 대한 구체적인 실행 프로그램을 시행하였다. 의향서 및 각서 합의 이후 열린 1998년 2월의 첫 분기별 점검회의에서 정부는 모든 정부부처의 예산(국방 예산 포함, 그러나 1998년 2월 사회협약 사항 제외)과 일반행정 경상비용을 삭감하고 공무원 임금을 동결할 것을 약속하였다. 또한 모든 자본시장에서의 외국인 투자를 자유화할 것도 약속하였다. 1998년 7월 점검회의에서는 공공부문 구조조정의 일환으로 5개 공기업과 이들의 21개 자회사를 즉각 민영화하고, 이외 6개 공기업은 2002년까지 민영화하겠다는 약속을 제시하였다. 이러한 민영화 규모는 공기업 전체 고용과 예산에서 각각 75%, 60%를 차지한 것이었으며, IMF는 이후의 점검회의에서 한국 정부로부터 진행상황을 보고받고 차후 진행상황에 대한 의견을 제시하였다.

위에서 보듯이 1998년 2월의 사회협약과 1998년 7월 점검회의 사이에 정부의 공공부문 구조조정에 대한 원칙이 마련되었으며 정부는 경제위기를 극복하고 IMF 체제를 졸업한 2001년 이후에도 계속 이 원칙을 지켜나갔다. 사회협약 이후 공공부문 구조조정을 위해 1998년 3월에 출범한 신정부는 기획예산위원회(현재의 기획예산처)를 설치하고 구조조정을 전담하도록 하였다. 이러한 구조조정 전담기구의 설치 이전에 개별 관련부처가 추진하였던 공공부문 구조조정의 경험과는 전혀 다른 것이었다. 이 기구는 민간부문의 컨설팅 전문가, 회계사, 변호사, 연구원 등 관련 전문가들을 대거 영입하여 공공부문 구조조정에

새로운 원칙이 원활히 도입되도록 하였다. IMF 경제위기가 진행될수록 신정부의 ‘작은 정부 구축’과 ‘공공서비스 효율성 제고’의 명분은 공공부문 구조조정에 있어서 인력감축과 민영화를 그 원칙으로 삼게 만들었다(기획예산처, 2002. 12).

<표 3-5> 공공부문 인력감축 계획

(단위: 천명)

	1997년 현원/정원	인력감축계획	증가율
공무원			
- 중앙정부 ¹⁾	161.8	-26.0	-13.8%
- 지방 ²⁾	290.9	-56.63	-15.5%
공기업	214	-115	-61.7%
정부산하기관	80.9	-18.8	-25.5%
- 출연위탁기관	62.4	-16.2	-28.1%
- 출연연구기관	18.0	-2.5	-17.2%

주: 1) 교육, 경찰,公安직 공무원 제외(일반행정 분야만이 인력감축 대상이었음)

2) 교육자치단체 소속 공무원 제외

3) 계획이 아닌 실제 감축 결과임.

출처: 기획예산처(2002), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』.

정부의 인력감축은 공공부문 구성 부분에 따라 달리 나타나지만 자연감소분을 훨씬 뛰어넘는 대규모로 계획되었다. 위의 표에서 보는 바와 같이 공무원의 경우 관련 대상 45만 명 가운데 8만 명 이상이 퇴출되어야 했다. 공기업의 경우는 종사자 절반 이상이 민영화 정책의 영향을 받게 되었다. 한편, 정부출연기관과 정부출연연구기관도 8만 명 가운데 2만여 명이 감축 대상이 되었다.

정부의 인력감축과 민영화 원칙은 고용조정을 둘러싼 노정간 대립의 여지를 확대하였고, 전담 부서인 기획예산위원회의 구성과 IMF의 분기별 이행점검 체계는 정부주도의 신속한 구조조정의 기획과 집행을 초래하여 사회적 협의 과정을 무기력하게 하였다. 정부 입장에서는 인력감축을 하더라도 공공근로자를 공공서비스 효율성 제고의 자원으로 사용할 수 있기 때문에 인력감축을 둘러싼 노정간 대립을 축

발하지 않고 노정간 협력을 촉진할 수 있는 방안을 선택할 수도 있었다. 그러나 기획예산위원회가 행정적 편의성을 내세워 사회적 협의 과정을 무시함으로써 노정간 협력을 통한 공공부문 구조조정의 전개가 어렵게 되었다. 이에 따라 인력감축을 두고 구조조정 과정에서 벌어질 수밖에 없는 노정간 대립은 사회적 협의 과정에서 순화되지 못하고 사회적 갈등으로 표면화되기에 이르렀다.

정부는 신속하고 대량규모의 구조조정 방식을 채택하였으나 경제위기가 점차 극복되어감에 따라 완만하고 소규모의 구조조정 방식으로 전환하였다. 이러한 변화가 나타나기까지는 사회적 협의의 역할이 중요하게 작용하였다. 즉, 노사정위원회를 통한 노동조합과 공익위원과의 협의 과정에서 정부가 구조조정 추진방식을 점차 수정하였던 것이다. 2001년 이전 시기인 IMF 체제하에서도 사회적 협회가 정부의 구조조정 정책에 미친 영향력이 적지 않았다. 예컨대 1998년 2월 사회협약 중의 하나인 고용불안에 대비한 사회안전망 구축에 대해서는 IMF도 이를 존중하여 우리나라 정부의 구제금융 합의의향서 및 양해각서 이행을 점검할 때마다 예외로 두거나 관련 예산지출이 확대되더라도 이를 인정하였다. 따라서 사회적 협의를 통해 공공부문 구조조정의 일반 원칙과 세부방침에 대하여 노사정간 합의가 이루어지고 이에 따라 정부의 공공부문 구조조정 이행상에 변화가 나타나더라도 IMF가 이를 문제 제기할 가능성은 낮았다고 할 수 있다. 그러나 기획예산위를 주축으로 한 정부의 일방적 구조조정 방침과 일정의 결정, 그리고 이에 대한 노동조합의 반발 과정에서 나타난 민주노총의 노사정위원회 탈퇴는 사회적 협의를 약화시켰다. 이에 따라 공공부문의 구조조정은 정부(와 IMF간 협의)가 주도하고 약화된 사회적 협회가 이를 조정하는 형식으로 진행된 것이다.

정부는 비록 약화된 형태이기는 하나 사회적 협의 과정을 아예 무시할 수는 없었다. 인력감축에 대한 노동조합의 반발을 완화하고 공공부문 구조조정의 정당성을 확보하여 사회적 수용성을 높이기 위해서는 구조조정의 절차적 민주성을 과시할 필요가 있었으며, 사회적 협의는 그러한 절차적 민주성을 대변하는 것이었다. 사회적 협의 과정

에서 정부의 일방적인 대규모 공공부문 구조조정 방안은 노동조합의 강력한 이의 제기에 직면하였고 정부는 노동조합 배제 전략 대신 부분적 수용과 대화의 전략을 사용하였다. 이러한 전략에 따른 사회적 협의는 정부로 하여금 공공부문 구조조정의 속도를 늦추고 인력감축의 규모도 줄어나갈 것을 요구하였으며, 정부는 경제회복에 따른 IMF 체제 졸업 과정에서 이러한 요구를 수용하여 구조조정을 점차 완만하고 소규모로 추진하였던 것이다.

정부는 인력감축 규모의 축소 또는 공기업 민영화의 속도를 늦추는 대신 공공부문의 경영혁신을 꾀하였고, 공공기관 사용자의 자율성 제고를 주요한 원칙으로 삼았다. 사용자 선정시 민간으로부터의 인적자원 공급을 확대하였고, 사용자의 인사 및 예산운영에 있어서 자율성 제고를 위한 조치를 도입하였다. 자율성을 촉진하기 위해 예산절약 부분에 대한 인센티브제를 도입하고 성과주의를 강화하기도 하였다. 이러한 자율성 제고가 공공부문의 대리인 관계나 특유의 지배구조를 본질적으로 변화시키는 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 제한적이거나 사용자 자율성을 제고하는 여러 조치의 도입은 공공부문 노사관계 변화의 단초를 마련할 가능성을 제공하였다.

또한 정부는 공공기관의 효율성 제고와 공공서비스 질 향상의 명목하에 공공부문에 성과와 능력 중심의 신인사제도의 도입, 서비스 제공의 외주화, 복리후생의 삭감 등을 추진하였다. 경쟁원리를 공공부문에 확산하기 위해 기존의 연공급 임금 체계를 대신하여 성과상여금과 연봉제가 도입되었다. 또한 서비스 제공의 외주화에 의해 비정규직 증가와 같은 노동시장 유연성 강화를 초래하였다. 이러한 임금 체계의 변화나 노동시장 유연성 강화는 기존 공공부문의 노사관계를 특징지었던 고용안정을 위협하고 내부노동시장의 소멸을 초래할 가능성을 높였다. 한편, 퇴직금 기준의 저하와 같은 복리후생의 삭감은 민간부문에 비해 상대적으로 낮은 공공부문의 임금에 대해서 근로자의 불만을 완충할 장치가 사라진다는 것을 의미하였다.

그러나 정부의 구조조정 정책이 공공부문 전체에 통일적으로 적용되고 추진되었던 것은 아니다. 공공부문을 구성하는 중앙정부, 지방정

부, 공기업, 지방공기업, 기타 정부 산하기관별로 다양한 모습을 나타냈으며 또한 중앙정부 내에서도 관련 부처에 따라 다른 방식이 채택되었고 공기업 가운데에서도 다른 방식의 구조조정이 적용되기도 하였다. 앞의 인력감축 계획에서도 구성부분별 구조조정 방식과 속도의 차이를 보여주고 있다. 철도와 우정, 그리고 한국전력공사와 한국도로공사의 경우를 비교하면 공공부문 구조조정의 다양성을 보다 용이하게 파악할 수 있다. 건설교통부 산하 철도의 대규모 인력감축과 달리 정보통신부 산하 우정에서는 소규모의 인력감축이 이루어졌고, 한전의 분할 민영화와 달리 한국도로공사는 모기업 존속, 자회사 민영화로 구조조정이 전개되었다. 한편, 공공부문 구조조정의 추진 과정에서 전담 부서인 기획예산위원회와 해당 구조조정 기관의 관련 부처간의 경쟁도 다양성을 낳은 요인으로 작용하기도 하였다.

2. 사용자

구조조정을 앞두고 우리나라 공공부문의 사용자 역시 기존의 전략에 대한 재점검을 하지 않을 수 없었다. 이들은 정부와 노동조합의 구조조정을 둘러싼 상호작용에 때로는 제삼자로 방관하곤 하였지만 지속적으로 정부의 개입을 빌미로 구조조정에 소극적으로 대응할 수 없었다. 점차 구조조정의 대상이 되기도 하고 노동조합의 구조조정에 대한 반발 속에 정부를 대신하여 노동조합과 갈등하지 않을 수 없었다.

공공부문 사용자는 정부에 의해 선임되며 선임 이후에도 경영상의 자율성을 보장받지 못하고 있었다. 경제위기 이전에도 공공부문 사용자는 극히 제한적인 자율성을 가졌는데 이는 정부가 사용자를 자주 교체한 데서도 알 수 있다. 1980년대 이후 1990년대 중반까지 정부투자기관의 사용자가 법에 보장되어 있는 3년 임기보다 오랫동안 기관에 머물렀던 경우는 23개 가운데 겨우 3곳에 불과하였다. 이러한 정부의 잦은 사용자 교체는 정부의 과도한 경영개입을 뜻하는 것일 뿐만 아니라 공공부문 경영의 비효율성을 증대시켰다고 평가된다. 즉 충분한 시간을 임기로 보장받지 못할 경우 공공부문 사용자는 경영의

효율성 제고를 위한 구체적이고 실질적인 지식을 갖지 못하게 될 뿐만 아니라 단기적인 지표관리 중심의 경영을 하게 되어 공공부문의 비효율성이 더욱 커지게 된다(이종훈, 1997.5).

표면적으로는 기관장이 공공부문 사용자가 되지만 실질적인 사용자가 누구인지에 대해서는 여러 가지 해석이 나올 수 있다. 법령 등에 의거하여 개별 사업장의 예산과 인원은 기획예산처와 행정자치부의 지도하에, 그리고 사업장의 구체적인 사업이나 조직구조 개편 등은 관련 정부기관의 지도하에 관리되고 있기 때문에 사용자 규명이 모호한 상태이다. 따라서 노사관계가 예산, 인원, 조직구조와 밀접히 연결되어 있는 것을 감안하면 개별 사업장 노사관계의 당사자로서 최소 3개의 정부기관이 등장할 수 있다.

이와 같이 정부의 공공부문 노사관계에 대한 개입은 법·제도 혹은 관례상의 예산, 인력, 인사 등을 통해 일상적으로 이루어지기 때문에 개별 사용자의 노사관계 문제해결 능력은 매우 초보적인 상태이다. 특히 비정부부문 공공기관의 경우, 노동조합은 개별 사업장 노사문제의 해결을 위해 정부와의 교섭이 불가피하다고 보고 있으며, 사용자는 스스로 자신이 문제해결의 당사자가 아니라고 주장하고 있다. 반면에 기획예산처, 행정자치부, 관련 정부부처⁷⁾는 실질적인 영향력을 행사하고 있으나 자신들이 직접적인 고용관계를 갖고 있지 않다고 주장하면서 노조와 교섭하거나 협의하는 것을 꺼리고 있다.

현재 공공부문의 사용자를 대변하는 사용자단체는 존재하고 있지 않으며 다만 전경련과 경총에 개별 기관이 참여하는 경우가 있으나 전경련과 경총이 공공부문 사용자의 이해를 대변하는 것은 아니다. 전경련에는 산업연구원, 에너지관리공단, 중소기업진흥공단, 한국과학기술원, 한국생산성본부 등이 단체회원(총 61개/2001년)으로 가입하여 있으며, 고속도로관리공단, 대한주택공사, 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국조폐공사, 한국증권거래소 등이 보통회원(총 200개

7) 개별 기관의 인사, 조직 등 주요 사안에 대해 관례 혹은 법·제도 규정에 따라 국무총리실, 산업자원부, 건설교통부 등이 개입하고 있다.

/2001년)으로 활동하고 있다. 한편, 한국통신은 정부 공공기관의 분류에 속해 있지는 않지만 정부가 주식을 소유하고 있는 제일은행, 조흥은행, 하나은행, 산업은행, 수출입은행 등과 함께 이사회원(총 78개/2001년)으로 활동하고 있다. 경총에는 중소기업진흥공단, 한국생산성본부가 단체회원(총 40개/2002년)으로, 고속도로관리공단, 근로복지공단, 인천국제공항공사, KTF, 한국공항공사, 한국산업안전공단, 한국조폐공사 등이 일반회원(총 159개/2002년)으로, 한국마사회가 이사회원(총 108개/2002년)으로 활동하고 있다. 그러나 개별 공공기관이 이사회원으로 활동하는 경우라 하더라도 공공부문 노사관계 당사자나 혹은 공공부문 사용자의 대표자로서 참석하는 것이 아니기 때문에 전경련과 경총이 공공부문 사용자의 이해를 대변한다고는 볼 수 없다.

공공부문 사용자의 제한적 자율성과 사용자단체의 부재는 사용자가 노사관계 관련 전문성을 제고하는 데 많은 어려움을 가져다주며, 이는 더 나아가 사용자의 분쟁해결 능력을 크게 제약하는 결과를 초래한다. 정부 역시 사용자의 성격이 있음에도 불구하고 노사관계 담당 전문인력의 양성은 차치하고 전담부서 설치에 있어서도 미흡한 실정이다. 이러한 상황에서 공공부문의 사용자(대부분 기관장)는 기관의 예산 및 인력규모 운영의 제한성과 자신의 고용안정성의 제약이라는 한계 속에서 단기적 성과에 급급하기 쉬어 장기적 관점에서 노사관계의 정상화를 바라보기 어렵다. 인력양성과 전담부서 설치 등 장기적 관점에서 노사관계에 대한 투자 없이 기업과 사업장 수준에서 사용자의 노동조합에 대한 힘의 열세가 변화되기는 어려우며, 힘의 열세 속에서 사용자는 단기적 성과주의에 매몰되어 분쟁 발생시 정상적 해결방법에 의지하는 것이 어렵게 된다.

공공부문 사용자의 정부에 대한 종속성은 IMF 이후 정부가 공공부문 효율성 제고라는 명목하에 구조조정을 시행할 때 민간부문에 비해 공공부문의 효율성이 낮지 않다는 점을 제시하면서 인력감축과 민영화를 중심으로 한 정부의 구조조정 원칙에 대해 문제를 제기하지 않았던 데서도 분명하게 나타난다. 예로 우리나라의 공기업이 외국의 시각이나 일반적 인식과 달리 민간부문에 비해 비효율적이지 않다는

연구가 적지 않다(Jones, 1975; Rowthorn & Chang, 1993; 황덕순, 2000).⁸⁾ 공기업의 민영화와 관련하여 보면 공기업 관련 부처의 관료들도 민영화 계획 결정과 추진 과정에서 전담 부서인 기획예산위원회에 자신들의 입장을 뚜렷이 제기할 수 있는 상황이 아니기 때문에 공기업 사용자가 정부에 대해 공기업의 의견을 전달하기란 거의 불가능하였다.

공공부문 구조조정이 진행되는 와중에 정부의 지나친 간섭과 이에 기인한 사용자의 노동조합에 대한 낮은 교섭력은 공공부문 구조조정을 보다 촉진하는 근거가 되기도 하였다. 정부는 공공부문의 방만한 경영상태를 여론에 알림으로써 구조조정의 당위성을 강조하는 동시에 사용자와 노동조합의 담합을 견제하기도 하였다. 방만한 경영상태는 공공부문 사용자의 낮은 대노동조합 교섭력을 반증하는 것이었다. 예로 감사원은 공공부문 구조조정이 진행되던 2000년 공기업의 누적적 자에도 불구하고 사용자가 정부의 재정지원을 근거로 노동조합과 편법적인 임금인상, 성과급 지급, 퇴직금 과다정산 등을 하였다는 감사 결과를 발표하면서 이와 대조적으로 민영화가 진행된 기관에서는 보다 효율적 경영이 이루어졌음을 지적하기도 하였다(동아일보·중앙일보, 2000.9.17).

공공부문 사용자는 구조조정으로 인해 기존에 사용자가 우위를 점하고 있었던 노동조합과의 역관계가 약세로 변화하는 것을 경험하면서 점차 집단적 이해 형성의 필요성을 인식하게 되었다. IMF 이후 공공부문 구조조정 와중에서 정착되기 시작한 사회적 협의는 공공부문 사용자의 집단적 이해의 형성에 주요한 단초를 제공하였다. 서울시 부시장이 정식 구성원으로 참석하고 서울시투자기관노동조합협의회 의장이 참석하는 ‘서울시노사정 서울모델’에 서울시투자기관사용자협의회 의장이 참석함으로써 공공부문 사용자 모임이 만들어지기 시작

8) 민간부문에 비해 공기업의 효율성이 낮지 않다는 주장은 대체로 수익성과 성장성 지표를 사용하고 있는데 이러한 지표는 공기업의 시장에서의 독점성에서 기인하기 때문에 부적합하다고 주장하는 연구도 있다(송대희·송명희, 1994; 유승민, 1998).

하였다. 비록 이러한 사회적 협의 기구가 노동조합의 주도로 만들어 지고 기관의 주관 부서장인 서울시장의 승인하에 사용자 모임이 구성 되어 협의 기구에 참석할 수 있다고 할지라도 사회적 협의 과정을 통해 공공기관 사용자가 집단적인 이해를 형성할 수 있는 계기가 마련되었던 것이다.

한편, 구조조정 과정에서 정부에 의해 도입된 공공기관 책임경영과 자율경영 방식의 실시는 제한적이기는 하지만 공공부문 사용자가 이전과 달리 노사관계에 전문적으로 대응할 수 있는 계기를 마련하였다. 우선 정부기관의 경우 2000년 처음 책임운영기관제도가 도입되기 시작한 후 조달청 산하의 중앙보급창, 통계청 산하 충남 통계사무소, 보건복지부 산하 국립의료원 등 23개 기관에 확산되었다. 이들 기관은

<표 3-6> 일반행정기관과 책임운영기관 비교

구분	일반행정기관	책임운영기관	
인사관리	<ul style="list-style-type: none"> - 장관(청장)이 행사 - 제한없이 실시 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관장이 모든 임용권 행사. 다만, 차하위 계급에 대하여는 전보권만 행사 - 기관장과 협의하여 실시 	
예산회계	<ul style="list-style-type: none"> - 회계방식: 철도·통신·양곡관리·조달사업에 한하여 기업예산회계 방식 적용 - 예산안 편성지침: 기획예산처에서 동일기준을 적용, 일괄작성 시달 - 초과수입금 직접 사용: 초과수입에 직접 관련된 비용에 사용 가능(대통령 승인) - 예산의 이·전용: 기획예산처장관 승인하에 제한적으로 이·전용 허용 - 예산 이월: 경상적 경비의 5%이하 이월 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업예산회계방식 적용. 책임운영기관특별회계 실시 - 관계기관의 의견을 들어 별도 작성 가능(책임법34조) - 초과수입에 직접 관련된 비용과 간접경비에도 사용 가능(사용후 통보) - 기획예산처장관과 협의하여 이·전용 확대 - 경상적 경비의 20% 이하 이월 가능 	
	성과상여금	- 공무원보수규정에 따른 동일기준 적용	- 소속 장관이 성과에 따라 별도 책정 가능

자료: 기획예산처, 『2002 공공개혁백서』.

<표 3-6>과 같이 예산과 인사에 있어서 자율성이 확대되고 임금에 대한 결정 권한도 가지게 되었다. 이 과정은 정부기관의 자율적 운영과 더불어 공무원 노동조합의 합법성에 대비하여 노사관계의 경험을 쌓는 것이었다.

공공부문 사용자의 책임경영과 자율경영을 위한 제도는 정부투자기관과 출연기관, 출자기관, 보조기관 등에도 도입되었다. 정부투자기관이 대표적인데, 기존에 논란이 되어 왔던 주무부서와 예산당국이 당연직으로 맡아온 정부이사제도를 폐지하고 민간 비상임이사의 역할을 대폭 확대하여 투자기관의 최고의사결정기관인 이사회에 자율적 결정 권한을 강화하였다. 즉 이사회가 정부의 개입에도 불구하고 인사, 예산, 조직운영상의 주요사항을 의결할 수 있는 여지를 제공하였다. 이와 같은 정부투자기관의 자율성을 보장하는 제도는 정부출연연구기관 등에도 공통적으로 적용되었다.

<표 3-7> 운영시스템 주요 개선내용

구분	종전	개정
이사제도	비상임이사 체제	상임·비상임이사 병존체제
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사의 수	10인 이내	15인 이내(비상임이사 과반수)
사장추천위원회	없음	비상임이사와 이사회 추천 민간위원으로 구성
사장임명 절차	주무부장관 제청→대통령 임명	사장추천위원회 추천→주무부장관 제청→대통령 임명
경영계약제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입
직원임용제도	집행간부 내부 임용	상임이사에 외부인사 임용가능
경영공시제도	없음	도입
소수주주권제도	없음	도입
인센티브 지급률	125~425%	0~500%
해임건의 대상	사장	사장 및 상임이사
해임건의 요건	경영평가결과 중대한 책임	경영실적이 저조한 경우

자료: 기획예산처, 『2002 공공개혁백서』.

그러나 여전히 투자기관에 대한 사업인가권 통제, 감사원 감사, 예산편성지침 편성 및 준수감시, 경영평가 등의 권한을 정부가 보유할 수 있도록 함으로써 자율성에 대한 논쟁의 여지를 남겨두었다. 논쟁에도 불구하고 분명한 점은 공공부문 사용자의 인사나 예산과 관련한 권한을 강화함으로써 노사자치주의의 기반이 마련되고 공공부문 노사관계의 파행성의 책임을 정부에게만 떠넘기는 사용자의 기존의 노사관계 대처 방식에 변화가 불가피하게 되었다는 것이다.

3. 노동조합

정부나 사용자에 구조조정 추진에 맞서 공공부문 근로자와 노동조합도 과거와는 다른 전략을 사용하면서 이에 대응하였고 그러한 과정에서 조직적 역량을 보전하고 발전하고자 하였다. 1997년 이전에도 공공부문 노동조합은 민간부문에 비해 상대적으로 높은 조직률을 가지고 있었으며 이러한 경향은 구조조정을 거치면서 더욱 뚜렷해졌다(김태현, 2001; Lim, 2002). 공공부문 종사자의 대부분을 차지하는 공무원은 2003년 현재 90만여 명으로 파악되고 있으나, 이들 중 5급 이상 공무원, 경찰청과 같이 조직상 노동조합 가입이 제한된 공무원, 그리고 인사와 보안업무 등 업무상 가입이 금지된 공무원을 제외하면 실제 조합 가입 대상자는 35만여 명에 불과한 것으로 집계된다(행정자치부, 2003. 3). 이들 가운데 전면적인 노동삼권이 보장되지는 않으나 노조와 유사한 조직을 결성할 수 있는 공무원직장협의회 경우 현재 가입대상자의 46%를 조직하고 있는 것으로 파악되는데, 이는 전체 노조 조직률 12%에 비해 매우 높은 수준이다. 중앙행정기관의 경우 전체 5만여 명 가입대상자 가운데 22%를 포괄하고 있으며, 지방행정기관의 경우 전체 24만여 명 가입대상자 가운데 51%를 조직하고 있다(행정자치부 복무과, 2003. 3).

제한적이거나 노동기본권이 주어진 현업 공무원과 교원의 경우 노조조직률은 전체 조직률에 비해 월등하게 높은 것으로 추정된다. 현업공무원의 경우 전체 5만여 명 가입대상자 가운데 97%(체신노조

98%, 철도노조 93.5%, 국립의료원노조 69.1%)가 조직되어 있는 것으로 집계된다(행정자치부 복무과, 2003. 3). 또한, 교원의 경우 공무원 신분을 가진 가입대상자와 그에 따른 조직률이 파악되지는 않으나 민간과 공무원 전체를 대상으로 할 경우 전체 30만여 명 가운데 노동조합의 형태로 12만여 명이, 교원단체의 형태로 17만여 명이 조직되어 있는 것으로 추정된다(노동부 내부자료, 2003. 6).

공무원과 달리 노동기본권이 보장된 비정부 공공기관의 경우 70%에 가까운 조직률을 보이고 있는 것으로 파악된다. 1998년 32만 2천 명의 공공부문 종사자 중 민주노총 12만명, 한국노총 13만명, 독립연맹(정부투자기관연맹) 1만 4천명으로 26만 4천명 정도가 조직되어 있는 것으로 보이며, 1998년 이후 대규모의 구조조정이 지속적으로 진행된 2001년의 경우 36만여 명(공기업 29만명, 정부산하기관 7만명)의 종사자 중에서 민주노총과 한국노총이 비슷하게 12만명 정도의 조합원을 포괄하고 있는 것으로 나타난다(한국노총, 민주노총 내부자료).

전체적으로 보면 공공부문 전체 가입대상 70만여 명(교원 제외) 가운데 42만여 명이 조직되어 조직률이 60%에 이르는 것으로 나타나며, 이는 민간부문에 비해서 월등히 높은 조직률이다.

공공부문의 노동조합은 사업장 수준에서 독점적 지위를 향유하고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체의 경쟁으로 인하여 대표성의 문제가 발생하고 있다. 다수의 개별 기업과 사업장에서 유니언숍제도가 채택되고 있으며, 오픈숍이라고 하더라도 유니언숍제도에 버금가는 조직률을 보이고 있는 경우가 대부분이어서 노동조합은 사업장 수준에서 독점적 지위를 향유하고 있는 것으로 나타난다. 그러나 사업장 수준을 넘어서면 다양한 상급단체가 경쟁하여 대표성의 문제가 발생하고 있다.

공공부문 노동조합 대표성의 파편화를 가장 뚜렷하게 보여주는 것은 비정부 공공기관의 경우인데 이를 표로 정리하면 <표 3-8>과 같다. 공공기관의 기업별노조(지부)는 한국노총 산하 7개 산별연맹과 민주노총 산하 5개 산별연맹에 소속되어 있어 이들의 대표성을 놓고 한국노총과 민주노총, 각 산별연맹이 경쟁하고 있다. 정부의 동일한 관

<표 3-8> 공공기관 노동조합 현황

	민주노총 소속	한국노총 소속	기타(무노조 또는 독립노조)
공기업	정부투자기관	공공연맹(한국조폐공사, 한국관광공사)	전국전력(한국전력공사) 정투연맹(대한광업진흥공사, 한국석유공사, 대한무역투자진흥공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지공사, 농산물유통공사) 공공건설(한국도로공사) 광산노련(대한석탄공사) 연합노련(농업기반공사)
	정부출자기관	공공연맹(한국가스공사, 한국중공업, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 대한송유관공사, 한국화학) 언론노조(한국방송공사, 대한매일신보사)	담배인삼노조(담배인삼공사)
정부산하기관	정부출연기관	공공연맹(한국공항공단, 중소기업진흥공단, 소비자보호원)	
	정부위탁기관	공공연맹(국민체육진흥공단) 언론노련(방송광고공사)	공공서비스연맹(마사회)
	정부보조연구기관		평화문제연구소, 국방군사연구소, 문화정책개발원
	정부출연연구기관	공공연맹(한국과학기술연구원, 한국보건사회연구원, 한국노동연구원, 한국노동교육원, 한국개발연구원 등)	
지방공기업	공공연맹(서울지하철공사, 대구지하철공사, 서울도시철도, 인천지하철공사, 부산교통공단, 구리농수산물도매시장관리공사, 서울도시개발공사, 서울시설관리공단, 서울농수산물공사, 대전도시개발공사)	도시철도연맹, 정투연맹(대구시설관리공단, 대구도시개발공사, 대구의료원)	
총계	공공연맹(70개), 대학노조, 보건의료노조(3개), 사무금융(22개), 언론노련(9개) 등	정보통신연맹(6개), 담배인삼, 전국도시철도, 공공서비스(11개), 공공건설(3개), 정투연맹(16개), 연합(42개) 등	

리지침을 받는 정부투자기관이라 하더라도 기업별노조들은 민주노총과 한국노총에 달리 소속되어 있을 뿐만 아니라 동일한 중앙조직에 속해 있는 경우에도 서로 다른 산별연맹에 널리 분포되어 있다.

이러한 파편화 속에서 두 가지 경향성 — 기업별노조(지부)의 상부기관에 대한 독자성 유지 경향과 상부기관의 기업별노조에 대한 지도력 강화 경향 — 이 부딪히면서 공공부문 노사관계의 불안정성이 증폭된다. 또한 상급단체의 하급단체에 대한 리더십과 노조집행부의 현장조함원에 대한 리더십 부족 현상이 구조화되었다.

공공부문 노동조합은 고용안정을 원칙으로 정부와 사용자의 구조조정 전략에 대응하였다. 노동조합으로서도 경제위기 와중에서 구조조정의 명분으로 제시되었던 공공서비스 질과 공공부문 효율성 제고 자체에 대해 반대하기는 어려웠다. 따라서 노동조합은 구조조정의 방식 및 과정과 관련한 이슈를 제기하면서 고용안정을 피하고자 하였다. 예컨대 한국노총과 민주노총의 구별 없이 공공부문 노동조합이 참여하였던 『공공부문 구조조정 및 민영화 공동대책위원회(이하 공대위)』는 구조조정과 관련한 건의서를 신정부에 제출하였는데 여기에서도 민영화 및 구조조정 방안의 결정 과정에 노동조합이 참여할 것과 해외매각의 철회를 요구하면서 구조조정 와중에 고용이 보장되어야 한다고 주장하였다. 즉 이 정책건의서의 핵심 내용은 고용보장이지 민영화를 비롯한 구조조정 자체의 반대는 아니었다(황덕순, 2000). 기업별노조 체계를 넘어 공공부문 노동조합이 구조조정에 연대하여 대응한 이유는 개별 노동조합으로서는 공공부문 구조조정에 대항하기가 불가능하다는 점이 명백하였기 때문이며, 경제위기 이전부터 축적되어 온 공공부문 노동조합의 연대활동 경험도 이러한 공동 대응을 용이하게 하였다.

9) 민주노총이 설립될 당시인 1994년부터 활동해 온 공공부문노동조합대책회의(이하 대책회의)는 한국노총이나 민주노총 소속에 상관없이 공공부문의 노동조합이 참여해 온 연대기구이다. 반면 정부투자기관노동조합연맹(이하 정투노련)은 두 중앙단체에 소속하지 않은 독립단체로 존재하면서 대책회의에 참석하였다. 그러나 1998년 4월에 민주노총 산하 공공연맹이 설립되면서 대책회의는 해체되고 정투노련은 한국노총에 가입하였다.

공공부문 노동조합 사이에 정부의 구조조정 정책에 대응하여 공공부문 노동조합간 연대가 필요하다는 공감대는 형성되었으나, 사회적 협의에 대해서는 두 가지 전략적 선택을 놓고 의견이 나뉘어졌다. 민주노총 산하 공공연맹은 1998년 6월부터 12월까지 6개월간의 참여 경험을 바탕으로 사회적 협의기구인 노사정위원회를 신자유주의 구조조정을 위한 허위적 기구로 간주하고 사회적 협의 활용론을 폐기하였다. 이에 반해 정투노련을 중심으로 한 한국노총 산하 공공부문 노동조합은 노사정위원회를 활용하여 구조조정의 속도를 조정하고 인원감축의 폭을 축소하는 전략을 선택하였다.

민주노총과 한국노총 소속 공공부문 노동조합의 전략에서 전자는 사회적 협의의 폐기와 노정 대립으로, 후자는 사회적 협의의 활용과 노정 협력으로 왜 나뉘어졌는가를 추적하는 것이 필요하다.¹⁰⁾ 두 노총 소속 노동조합의 전략상의 분기는 제2기 노사정위원회가 가동된 6개월간의 활동에 대해 서로 다른 평가를 내리는 데서 연유한다. 따라서 이 기간 동안에 구조조정이 어떻게 진행되었고 구조조정의 내용이 어떠하였는지를 살펴볼 필요가 있다.

먼저 구조조정의 진행과 관련하여 보면, 구조조정의 기획과 집행과정에서의 노사 참여 여부와 구조조정의 순서가 주요한 논란거리가 된다. 정부는 공공부문 구조조정과 관련하여 해당 기관 노사의 의견을 참조하겠다는 점을 제2기 노사정위원회가 가동되기 전에 밝혔고¹¹⁾ 개별 노동조합은 기획예산위원회와의 간담회에서 자신의 입장을 전달하였다.¹²⁾ 만일 노사정위원회가 없었다면 정부는 이러한 절차로 의견 청취가 끝났다고 판단했을 것이고, 기획예산위원회은 원안의 일정대로 구조조정을 진행했을 것이다. 그러나 제2기 노사정위원회 공공부문특위에 한국노총과 민주노총 산하 공공부문노동조합 대표자가 참여함으

10) 이는 이 두 노총 소속 노동조합이 1998년 이후 5년이 지난 현재까지도 같은 전략을 고수하고 있으며, 공공부문 노동조합의 조직체계와 활동방침을 이해하기 위해서도 필요한 작업이다.

11) 조선일보(1998. 4. 23).

12) 노사정위원회 공공부문구조조정특별위원회 1차 회의(1998. 6).

로써 노동조합과 정부 간의 협의가 재개되었다. 그리고 사회적 협의 과정에서 노동조합은 기획예산위원회의 구조조정안에 대해 수정을 요구하고 이에 따라 일정상의 변화가 수반되었다. 즉 6월과 7월로 예정된 공기업 민영화 방안 발표가 7월과 8월로 늦춰진 것은 연장 기간의 장단이나 효과성에 대해 논쟁거리가 될 수도 있으나, 노동조합이 구조조정의 기획과 집행의 과정에 참여하여 구조조정의 순서에 변화를 가져온 것임은 분명하다.

한편, 구조조정에 대한 사회적 협의의 영향이 어떠하였는가를 보기 위해서는 정부의 안이 얼마만큼 변화하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 기획위원회의 원안은 전체 공공기관을 구조조정 대상으로 하여 가급적 단기간 내에 공기업을 민영화하거나 통폐합한다는 것이었다. 이에 대해 노동조합은 노사정위원회 회의 과정에서 구조조정을 단계적으로 시행하고 민영화 대상은 축소하며 구조조정 와중에 고용감축의 규모를 최소화할 것을 요구하였다. 이러한 과정을 거치면서 기획예산위원회의 구조조정 방안은 1단계와 2단계 민영화 방안으로 현실화되었고 그 대상 역시 전체가 아닌 절반 수준으로 확정되었다. 또한 노동조합의 요구안 중 일부는 <표 3-9>에서 보는 바와 같이 정부안에 반영되었다.

따라서 사회적 협의의 영향력이 정부의 구조조정 방안을 어느 정도 변화시켰는가는 논란거리가 될 수 있으나 사회적 협의의 영향력이 존재하였음은 부정할 수 없다고 하겠다.

결국 민주노총과 한국노총 산하 공공부문노동조합은 정부 입장에서의 변화가 있었는지 여부보다는 그 규모나 영향력을 놓고 노사정위원회 활용 전략에 대한 내적 논쟁을 전개했다고 할 수 있다. 당시 민주노총의 공공연맹은 한국통신을 제외하면 민영화의 직접적인 대상이 되는 정부투자기관을 주요한 소속 사업장으로 두지 않았다.¹³⁾ 한국통신노동조합은 민영화 자체를 반대하지 않았고 여기에 노동조합 집행

13) 공공연맹의 정부투자기관 민영화의 대상으로는 한국통신을 들 수 있으나, 이를 제외하고는 서울지하철과 정부출연연구기관이 주요한 사업장이었다.

<표 3-9> 제2기 노사정위원회 공공특위에 참여한 노사정의 입장

구분	최초 입장(1998년 6월 말, 7월 초)			결과(1998년 12월 31일까지)
	기획예산위	민주노총	한국노총	
추진 속도	<ul style="list-style-type: none"> -정부계획 발표 시기 · 1차 공기업 민영화 계획 : 1998년 6월 말 · 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획 : 1998년 7월 중순 -추진원칙 · 기업성이 강한 공기업은 원칙적으로 민영화 · 조기 민영화를 원칙으로 하되, 조기 민영화가 곤란한 경우 강도 높은 구조조정을 추진한 후 단계적 민영화 	<ul style="list-style-type: none"> -정부의 민영화 및 경영혁신 방안 발표 연기를 전제로 구조조정의 긍정적·부정적 측면을 신중히 검토하여 중장기적 프로그램을 가지고 일관성 있게 추진 	<ul style="list-style-type: none"> -정부의 민영화 및 경영혁신 방안 발표를 유보한 상태에서 협의를 통해 속도 조절 	<ul style="list-style-type: none"> -민영화 계획 발표시기 다소 연기 · 1차 공기업 민영화 계획 발표('98.7.3) · 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획 발표('98.8.4) · 정부출연·위탁기관 경영혁신 추진계획('98.8)
추진 방안	<ul style="list-style-type: none"> -노동계 의견을 반영 가능한 경우 우리사주·국민주방식 등 근로자에게 일정 지분 우선매각 -경제 영향과 고용 안정을 감안하여 단계적 민영화도 병행 -관리직·지원부서 인력을 우선 구조조정 -공기업 노사간의 충분한 협의 -자율·책임경영 확립을 위해 법·제도 개선 	<ul style="list-style-type: none"> -노·사·공익(전문가)·정부의 충분한 사전 검토를 통해 추진(노사정위원회 등) -불가피한 민영화의 경우에도 공공특위의 논의를 거쳐야 하며, 이해당사자들의 불안요인에 대한 대안이 동시에 협의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> -공공특위에서 정부안을 토대로 구체적인 민영화 방안을 성실히 협의하여 결정 -모든 공기업에 대한 논의가 어렵다면 주요 공기업에 대해서 협의 	<ul style="list-style-type: none"> -노사정위 공공특위 등에서 노조와 협의를 통해 일부 의견 반영 ※정책반영 사례 · 우리사주 우선매정(한국통신, 담배인삼공사) · 분할매각방식 제외(담배인삼공사) · 농협에 우선적으로 수의계약 추진(남해화학) -노사정위 공공특위 건의문(2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획에 대한 건의문) 일부 반영 · 인력관련 조정을 요청한 14개 기관 중 10개 기관에 대하여 노조의 의견을 수렴하여 3개 기관은 감축인원을 변경, 7개 기관은 인력조정기간을 연기·조정

부가 1998년 7월의 임단협 이후 내용을 겪고 있었기 때문에 정부의 구조조정에 반대할 세력이 약화된 상태였다. 이 상황에서 공공연맹 집행부는 금속산업노동조합 위주로 전개된 민주노총의 노사정위원회 활용 폐기론에 맞서 사회적 협의를 통해 구조조정의 피해를 최소화하는 주장을 전개하지 않았다. 결국 공공연맹은 민주노총의 탈퇴 결의에 동조하여 노사정위원회를 떠났고, 정부는 보다 강도 높은 한국통신 민영화를 전개하였다.

이에 반해 한국노총은 정부투자기관을 주요한 소속 회원으로 두고 있었기 때문에 노사정위원회를 떠나 자신의 힘만으로 공공부문 구조조정을 막아내기보다는 노사정위원회를 활용하여 구조조정의 속도를 늦추고 고용감축의 규모를 최소화하는 전략을 취하는 것이 보다 매력적이었다. 따라서 한국노총은 정부측에 보다 신뢰성 있는 사회적 협의의 이행을 촉구하며 노사정위원회 탈퇴 결정을 번복하고 다시 제3기 노사정위원회에 참여하면서 정부의 공공부문 구조조정 방안에 대처하였다.

이러한 민주노총과 한국노총 소속 공공부문 노동조합의 구조조정에 대한 서로 다른 전략적 선택은 성공과 실패사례를 만들면서 양 노총 간 조직경쟁을 초래하기도 하면서 조직원 수를 비롯한 조직적 변화를 가져왔다.

한국노총 소속 공공부문노동조합의 노사정위원회 활용 전략은 우정산업의 구조조정의 경우 성공적인 결과를 가져온 것으로 평가된다. 구조조정의 속도도 조절하였으며 고용조정의 규모도 정부의 최초 목표보다 하향 조정되었다. 그러나 이러한 활용 전략이 늘 성공한 것은 아니었다. 우정산업의 구조조정이나 우량 정부투자기관의 구조조정에서 해외투자자본 매각의 원칙이 세워지지 않은 경우, 정부와 노동조합은 노사정위원회에서 일정 정도의 타협을 볼 여지가 있었다.

그러나 재정적자가 누적되고 있었던 철도산업의 구조조정이나 해외 매각의 원칙이 세워져 있었던 전력산업의 발전부문 구조조정의 경우, 노동조합과 정부가 노사정위원회에서 상호 이해를 조정할 수 있는 여지가 매우 적었다. 따라서 이와 같은 부문에서 구조조정의 속도를 지

연하고 고용조정을 막기 위해 한국노총 산하 공공부문 노동조합이 사용하였던 노사정위원회 활용은 매우 제한적이었다. 철도노조와 한국전력 산하 발전부문 노동조합의 민주노총으로의 이전은 노사정위원회 활용 전략의 한계를 보여준 것과 동시에 공공부문의 경우 한국노총과 민주노총 간의 조직경쟁을 유발하였다.

한편, 민주노총 소속 공공부문노동조합은 노사정위원회 활용 전략을 폐기하면서 기업별 노동조합간 연대를 보다 강화하여 갔다. 정부출연연구기관노동조합의 소산별 노동조합 건설과 지방정부 산하 공기업 노동조합간 연대 그리고 지하철과 철도와 같은 궤도 관련 업종 노동조합간 연대가 본격화되었다. 이러한 민주노총 산하 노조의 연대 강화 움직임은 한국노총 산하 공공부문노동조합이 구조조정 과정에서 분열되었던 경험과 대비되는 모습을 보인다.

이러한 전략적 선택과 그 성과에 따라 조직 규모의 변화가 나타나기도 하였다. 1997년 이전과 이후를 비교하여 볼 때 민주노총 소속 공공부문노동조합과 한국노총 소속 공공부문노동조합의 조합원 수가 한국노총 우세에서 평형 내지 민주노총 우세로 기울어졌다. 노동부의 연맹별 조합원 수 자료를 기준으로 산정하였을 때 1996년 말 한국노총의 경우 28만명, 민주노총의 경우 11만명을 공공부문 조합원으로 두고 있었다고 추정된다(Lim, 2002). 그러나 교원을 제외할 경우 2001년 말 기준으로 한국노총과 민주노총의 조합원은 12만여 명으로 추정되어 한국노총과 민주노총의 조직원 수는 비슷해졌다(한국노총·민주노총). 민주노총 소속 전교조가 한교조에 비해 공립학교교원을 6대1 정도로 조직하고 있다는 것을 감안하면 조직원 수를 기준으로 할 경우 민주노총 우세가 추정되기도 한다.¹⁴⁾

14) 이러한 분석이 완전한 수적 변화를 설명할 수는 없다. 예로, 전교조의 조직 정도는 1998년 사회협약의 이행으로 합법화되기 이전에 가입한 경우가 공식화되었던 데 기인한 바 크다. 또 한국통신이 독립되어 존재하고 있다가 1997년 경제위기 이후 민주노총 공공연맹에 가입하여 민주노총의 조직원 수를 증가시키기도 하였다.

제 3 절 공공부문 노사관계 제도의 변화

공공부문의 구조조정은 임금이나 복리후생 등 근로조건 결정에 있어서 정부의 영향력이 축소된다는 것을 의미하였다. 공공부문을 대표하는 정부투자기관을 예로 들면, 구조조정 이전에는 정부가 법규정과 예산편성권을 근거로 투자기관의 근로조건 결정에서 실질적인 사용자 역할을 해온 것으로 평가되었다(홍주환, 1996). 그러던 것이 구조조정이 진행되면서 근로조건 결정에 있어 정부의 정책이나 지침이 아니라 공공부문 기관의 생산성, 경영실적, 노동시장의 상황이나 타업체의 수준 및 노동조합의 교섭력이 보다 직접적인 영향을 미칠 것으로 예견되었다.

그러나 현실에서는 이러한 예상이 실제로 맞아떨어지지 않는 데, 이하에서는 공공부문 구조조정을 거치면서 교섭구조나 정책을 둘러싼 사회적 협의에 있어 어떠한 변화가 일어났는지를 검토하고 그 이유를 찾아내고자 한다.

1. 단체교섭 구조와 절차

공공부문의 단체교섭은 기업별 교섭이 완전히 주류를 형성하고 있어 분권형 교섭의 정형을 보이며 존재해 왔다. 단체교섭권을 행사할 수 없는 공무원직장협의회를 제외하면 공공부문의 단체교섭은 현업 공무원노조와 교원노조, 기타 공공기관노조와 그들의 상대방인 사용자 사이에서 진행된다. 현업 공무원노조(체신노조, 철도노조, 국립의료원노조)의 경우 해당 사용자(정보통신부, 철도청, 국립의료원)와의 단체교섭에서 노조활동과 관련된 부분은 상대적으로 실질적인 교섭을 행하고 있는 반면 임금교섭은 해당 사용자를 통해 정부에 의견을 전달하는 방식의 제한적인 분권형 교섭을 진행하고 있다. 비정부 공공기관(정부투자기관, 정부출연기관, 지방공기업) 노동조합의 경우에는 개

별 기관장과 단체협약 및 임금에 관해 교섭한다. 물론 이들 비정부 공공기관에서 행해지는 임금교섭이 실질적 자율성을 가지고 있는가에 대해서는 노사정간에 이견이 있다.

그간 공공부문에서 산업별 교섭이 이루어진 사례는 거의 없었으나, 2003년 정부출연연구기관노조(과학기술노조와 연구전문노조)의 대각선 교섭(노조와 지부기관장 간 교섭)으로 산업별 교섭의 시초가 마련되고 있다. 한편, 교원노조(전교조, 한교조)는 해당 사용자(교육인적자원부, 시도교육청)와 노조활동과 관련된 부분에 대해 상대적으로 실질적인 교섭을 진행한다. 그러나 임금은 국가예산 사항이 된다는 이유로 사용자의 임금협약 이행의무를 법적으로 규정하지 않고 있기 때문에 임금교섭은 정부에 의견을 전달하는 방식의 제한적인 교섭이라고 할 수 있다.

단체교섭제도와 노사협의회제도는 각각의 입법 취지에 따라 이원적으로 운영되어야 함에도 공공부문 사업장의 경우 단체교섭과 노사협의회 간에 역할 구분의 모호성이 존재한다. 임금의 자율적 교섭 여부를 두고 노사정간 이견이 표출되는 가운데 노사는 노사협의회를 통해 단체협약의 내용을 포괄한 광범위한 사안에 대해 논의하고 있어 교섭과 협의 간의 구분이 모호한 상황이다.

이러한 불분명한 역할 구분은 이중교섭의 문제를 발생시키게 되어 향후 사업장 단위 복수노조가 허용되고 산별노조 건설과 산별 교섭 경향이 강화될 경우 교섭 중복성 문제가 더욱 심화될 수 있다. 또한 공공부문의 독점적 시장지배에도 불구하고 소비자의 입장을 반영할 수 있는 기제가 미흡한 상태에서 단체교섭과 노사협의회 간의 역할 구분의 불명확성이 심화된다면 노사간 담합이 구조화될 가능성이 매우 높다.

공공부문의 사용자는 예산, 인력, 평가, 감사와 관련된 여러 정부기관, 그리고 정책 관련 상급 정부기관의 지시를 받아 노동조합과의 단체교섭에 임하기 때문에 자율권이 부족하며, 노동조합에 비해 힘의 열세에 놓이게 되는 경향이 나타난다. 이러한 힘의 열세 때문에 사용자는 쉽게 노동조합의 요구를 받아들이거나 반대로 정부에 책임을 돌리

게 된다. 이것은 노사자치주의라는 명목에도 불구하고 단체교섭이 대안 개발과 토론을 통해 종료되는 것이 아니라 힘 대결 방식에 의존하여 종료되도록 한다. 결과적으로 힘 대결 방식은 노사가 분쟁해결 능력이나 정책개발 능력을 제고할 수 있는 여지를 축소시키고 있다.

전체적으로 정부나 개별 사업장 사용주의 책임회피가 관례화되는 가운데 노동조합 역시 개별 사업장이 담당할 공공서비스 제공 역할을 고민하기보다는 조합원의 경제적 이익을 대변하려고 하는 경향이 강하게 나타난다. 개별 사업장의 투쟁이 연대활동을 통해 국가 수준의 문제로 비화되는 반면 조합원과 개별 노조의 이해는 사업장에 국한되는 경우가 대부분이다. 이러한 상반된 경향으로 인해 노사분쟁이 증폭되는 동시에 정부나 정치권의 개입을 통해서 임시해결 형태로 종결하게 되는 것이다.

요약컨대 우리나라 공공부문 교섭구조는 분권화되어 있으며, 성과면에서 볼 때 거래비용의 증대, 분배적 기능의 중시(경제주의), 고빈도 파업과 내부 담합(이면계약)의 강화, 임금 및 근로조건의 격차 확대, 노동조합의 교섭력 약화 등의 특징을 가지고 있다. 공공부문 교섭구조의 분권화는 실질적인 사용자인 정부가 빠짐으로써 ‘사용자 없는 교섭’으로 특징지어지고 있으며 이러한 교섭구조의 문제점을 개선하기 위한 다양한 제안이 제시되고 있다. 아직까지 뚜렷하게 공감대를 형성한 제안이 존재하는 것은 아니지만 중앙집중화를 위한 전제조건을 충족시켜 ‘사용자 있는 교섭’을 만들자는 제안(박태주, 2002)은 눈여겨 볼 만하다.¹⁵⁾

우리나라 공공부문 교섭구조에서 분권성 못지않게 특이한 점은 임금 및 단체교섭에 있어서 노동조합 내부 및 사용자 내부, 그리고 노사단체간 조율기제가 미약하다는 것이었다. 공공부문 노동조합이 파편화되어 있어 공공부문 전체 노동자의 이해를 모으기가 힘들 뿐만 아니라 상급단체의 기업별 노동조합에 대한 지도력의 미비로 말미암아 기관별 이해의 차이를 조정하기가 어렵다. 사용자의 경우는 더욱 파편성

15) 이는 결론의 정책적 제안 부분에서 타제안과 함께 검토될 것이다.

이 심각하며 공공부문 사용자단체를 구성하지 못하고 있으며, 개별 공공기관이 기존 사용자단체에 가입한 경우도 그 단체가 공공부문 사용자간 이해를 조정하거나 이해를 대변하는 경우는 거의 없다. 사용자의 미조직화는 공공부문 노사단체간 이해 조정을 불가능하게 하고 있다.

정부는 공공부문 노사관계의 외부 당사자로서 역할하려고 하나 실제로는 정부의 예산 확정 전 공무원 임금인상안과 정부투자기관에 대한 임금 가이드라인을 제시하면서 공공부문 임금교섭을 주도적으로 조율하는 기능을 수행하고 있다. 비록 단체교섭권을 인정받고 있는 교원과 현업직 공무원의 경우라 할지라도 임금은 국회에서 확정된 예산과 공무원 임금인상률을 기준으로 결정되기 때문에 국회에서 통과되기 전의 정부 제시안이 사실상 임금 결정의 주요 기제가 된다. 공무원을 제외한 비정부 공공부문의 경우 정부의 정부투자기관에 대한 임금 가이드라인이 개별 기관의 노사간 단체교섭시 임금결정의 기준으로 작동한다.

이러한 외부 당사자 주도의 조율기제는 공공부문 노사 자율성에 대한 노사정간 갈등을 유발하여 노사관계가 불안정성을 띠게 만들었다. 노동조합은 임금에 대한 노정간 직접 교섭을 주장하지만 정부와 사용자는 노사자치주의에 입각하여 현행의 임금에 대한 기관별 교섭을 주장하며 대립하고 있다. 사용자 없는 공공부문의 노사자치주의와 외부 당사자 주도의 조율기제의 충돌은 기관 내 노사간 분쟁이 국가 수준의 노정간 분쟁으로 쉽사리 전환되도록 한다. 그러나 노정 교섭을 주장하는 노동조합도 대표성의 문제를 가지고 있어 노정간 교섭이 이루어진다고 하더라도 내부 갈등을 조정하기가 어렵다. 또한 노사자치주의를 주장하는 정부와 사용자가 정부의 개입에 대한 불가피성을 인정하고 있어 공공부문 노사 자율성과 관련한 논쟁은 지속될 전망이다.

결국 개별 기관에서의 갈등이 쉽사리 국가 수준으로 이전되어 증폭되는 불안정성을 대체할 조율기제가 발굴되기 어려운 실정이었다. 그러나 공무원노동조합이 합법화되면 더 이상 정부는 외부 당사자로 존재할 수 없다. 따라서 정부는 노사관계의 한 주체인 사용자로서 정부 내부의 다양한 이해를 조정하고, 더 나아가 공공부문 사용자 전체의

이해를 조율할 체계를 준비하여야 할 것이다.

위에서 우리나라 공공부문의 교섭구조의 분권성, 미조율성에 대한 분석과 더불어 교섭 절차에 대한 검토도 필요하다. 임금교섭과 관련한 절차는 일반적으로 정부의 예산편성지침 작성 → 지침을 반영한 기관별 차기 회계연도의 예산편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정, 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 임금 가이드라인 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약체결 → 기관별 보수 및 복리규정 등 내부규정 확정 → 전년도와 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급 등의 단계를 거치게 된다.

이러한 교섭의 전 과정은 공공부문 노사의 자율성을 제약하는 정부의 구체적인 기제를 드러내주는 것이다. 즉 정부는 앞의 개별적인 절차마다 노사의 의견을 듣기보다는 자신의 정책을 먼저 결정하고 이를 노사에게 전달할 뿐만 아니라 각 절차의 순서를 고정하여 노사로 하여금 이전 단계에서 규정된 한계 내에서 합의를 하도록 함으로써 노사의 자율적인 결정이 실질적으로 이루어지기 어렵게 한다. 또한 노사간 합의가 이루어진다고 할지라도 그 합의가 내부 규정의 확정 과정과 기관별 상여금 차등지급 과정에서 조정될 가능성이 남아 있어서 사용자측의 교섭 책임과 재량권이 제약받게 된다. 결국 공공부문의 임금교섭은 정부의 실질적인 영향력 안에서 노사간 자율교섭이 이루어지기 어렵고 사용자의 의결권과 집행권이 분리되어 있다고 할 수 있다(이중훈, 1997. 5).

한편, 교섭 절차에 대한 문제점과 함께 정부가 결정하는 임금 가이드라인의 기준에 대한 문제도 검토하여야 할 필요가 있다. 정부의 임금 가이드라인은 일반적으로 노사의 임금 교섭시 준거가 되고 있는 경제성장률, 물가상승률, 경영성과, 생산성증가율 등을 기준으로 결정되지 않는다. 다만, 정부는 거시경제 전반과 관련한 동향에 대한 고려 속에서 당해 연도 대비 차기 연도의 예산 증가율을 선택하고 임금 가이드라인이 이러한 예산증가율을 따르도록 한다. 따라서 정부의 자의적인 예산 증가율 선택과 이에 따른 임금 가이드라인은 합리적인 임

금인상 근거가 되지 않으며 또한 일반적으로 예산 증가율은 민간부문 임금인상률보다 낮기 때문에 민간과 공공 간의 임금격차가 비합리적인 기준에 의해 강요되는 문제도 발생한다. 더욱이 이러한 임금 가이드라인은 공공부문의 각 기관마다 다른 공공서비스의 성격이나 경영성과 등과는 상관없이 일률적으로 적용되기 때문에 가이드라인 기준의 합리성 결여라는 문제는 더욱 심각해진다.¹⁶⁾

공공부문의 교섭 절차와 관련한 노사정간 갈등은 오랫동안 존재하였으며 실질적인 교섭을 위한 개선이 모색되어 왔다. 이러한 모색 속에서 1990년대 초 서울지역의 많은 정부출연기관연구소노동조합들은 정기국회 이전 노경간 직접 교섭에 의한 차기 연도 임금 결정의 방식을 주장하기도 하였다.

그러나 교섭제도 변화는 1997년 경제위기 이후 공공부문 구조조정 의 와중에 본격화되었다. 노사정위원회라는 사회적 협의기구의 활동과 연계한 교섭의 모색은 그 대표적인 변화이다. 정부투자기관의 경우, 노동조합이 노사정위원회 산하 공공부문특별위원회에서 정부의 임금 가이드라인이 확정되기 전에 자신의 의견을 전달할 수 있게 되었다. 이러한 변화는 교섭 절차의 문제 개선과 더불어 임금 가이드라인 결정시 합리적인 기준 설정의 단초를 마련한 것이다.

교섭과 사회적 협의의 연계 모색은 공공부문의 임금 및 단체교섭에서 정부라는 외부 당사자 개입의 문제와 노사자율권 한계를 극복하기 위한 시도였다(정부투자기관노조 활동보고). 이러한 시도는 교원이나 현업 공무원, 그리고 공공기관의 임금이 정부의 공무원 임금인상안과

16) 임금 가이드라인을 담당하고 있는 기획예산처에 의하면, 임금 가이드라인은 임의적 규제로서 공공부문에 강요되는 사항이 아니라고 한다. 즉 정부투자기관의 경우 임금 가이드라인을 준수하지 않더라도 정부에서 이를 강제할 방도가 더 이상 존재하지 않으며 실제로 가이드라인을 지키는 정부투자기관은 없다는 것이다. 오히려 임의적 가이드라인이라 하더라도 이의 존립은 반드시 필요하다고 주장한다. 왜냐하면 업종과 제공하는 서비스의 성격상 경영실적이 마이너스일 수밖에 없는 공공기관에서는 임금 가이드라인이 해당 기관 근로자들의 최저 임금상승을 보장하는 기능을 하기 때문에 기관간 임금격차 확대를 완화한다고 주장한다(기획예산처 간담회, 2003. 9).

정부투자기관 임금 가이드라인에 직접적인 영향을 받고 있기 때문에 정부가 이들 안을 확정하기 전에 노사정이 사회적 협의를 통해 조정할 필요가 있는 데서 비롯한다.

이러한 연계 모색은 사회적 협의 과정에서 노사정이 합의에 도달하지 못하더라도 정부주도의 공공부문 임금 조율 체계의 투명성과 정당성을 보장하는 기능을 하기도 한다. 노사 역시 공론의 과정에서 자신의 이해를 사전에 대변할 수 있고, 정책역량을 강화할 수 있으며, 향후 확정된 임금인상안이나 가이드라인에 대한 노사정간 분쟁의 여지가 감소할 수 있다. 이런 점에서 정부투자기관에 대한 임금인상률과 관련하여 노사정위원회에서 정부 제시안이 논의되고 보다 높은 임금인상률이 합의되는 관계가 마련되고 있는 것은 긍정적으로 평가될 수 있다.

그럼에도 불구하고 지금까지 마련된 공공부문 교섭방식은 공공서비스의 소비자나 국민의 공익을 보장한다고 평가하기 어렵다. 공공부문 교섭 과정에서 공공의 이해를 포용하는 절차가 특별히 마련되어 있지 않으며, 정부의 개입과 노사간 교섭 와중에 결정된 임금 및 근로조건에 대한 평가는 공공부문의 일부분에 불과한 정부투자기관의 기관 평가에만 포함되어 공익전문가의 검토를 받게 되어 있다. 이는 교섭을 둘러싸고 발생할 수 있는 기관 내 담합의 문제나 기관간 차별확대의 문제를 공익의 입장에서 조율할 수 있는 기회가 거의 없다는 것을 의미한다.

또한 현재의 교섭방식하에서는 정규직과 비정규직의 갈등과 같은 인사이드와 아웃사이드 간의 갈등을 조정하는 기능을 수행하기가 어렵다. 우선, 공공부문의 노동조합이 주로 정규직 노동자를 중심으로 운영되고 있어서 임금과 단체협약 교섭에 있어 비정규직의 이해가 충분히 반영되지 않는 문제점이 발생한다. 공공부문의 구조조정으로 비정규직이 급속히 확산되고 있는 현실에서 점차 노노간의 갈등이 증가될 여지가 많으며, 이러한 갈등은 공공부문 노사관계의 불안정성을 심화할 것이다. 정규직과 비정규직 간의 갈등을 해소하기 위해서 개별 공공기관의 노력도 중요하지만 전체 공공부문 차원의 문제해결을 위해서는 교섭과 사회적 협의가 보다 긴밀히 연계될 필요가 있다.¹⁷⁾

결국 우리나라의 경우 구조조정 과정에서 해외의 일반적인 경향인 교섭구조의 분권화의 현상이 나타나기보다는 단체교섭구조의 중앙집중화 경향을 보이고 있다는 차별성이 존재한다. 즉 1997년 이후 지속적인 구조조정과 경영혁신 과정에서 노동조합의 파편성과 낮은 지도력과 관련하여 약간의 변화의 조짐이 감지되고 있다. 산별노조 건설이나 소업종 중심의 노조활동의 경향성이 보다 강화되리라 예상되는데 실제로 공공연맹 내 전국궐도노조연대 활동의 독자성 강화나 한국노총 내 공공서비스연맹, 정투연맹, 공공건설연맹의 연대 강화¹⁷⁾ 등이 나타나고 있다. 이와 더불어 2000~2001년 양대 노총 소속 연맹간 ‘공공부문 노조 연대투쟁 대표자회의(공공연대)’ 결성과 2001~2002년 ‘국가 기간산업 민영화 저지를 위한 공동투쟁본부’의 출범 및 활동, 2002년 이후 정부 산하기관관리기본법의 개악 저지를 위한 연대와 공공부문 비정규직 대책 공동연대 활동이 지속되고 있다. 이러한 움직임이 현재 공공부문 교섭구조에서 나타나고 있는 개별 갈등의 사회적 갈등화 경향성과 맞물리면서 공공부문 노사관계에 얼마나 큰 파장을 가져올지는 재단하기 어려우나, 급속한 변화의 가능성은 잠재되어 있다.

2. 사회적 협의

1997년 IMF 경제위기 이후 공공부문 노사관계의 가장 큰 변화는 노사정간 사회적 협의가 제도화되었다는 점이다. 노사정위원회에서 진

17) 한편, 공공부문의 분권적인 단체교섭 구조가 중앙집권성이나 조율성 측면에서 문제를 발생시키고 있으나, 현재 교섭구조에서 연유하는 장점도 무시될 수 없다. 즉 정부투자기관에 대한 정부의 임금 가이드라인 정책과 공공기관 노동조합을 중심으로 한 교섭기간 및 투쟁시기의 집중은 산발적인 교섭을 억제하는 효과를 낳는다. 즉, 극단적인 형태의 분권화된 기업별 교섭에서 야기될 수 있는 임금 널뛰기에 의한 임금상승을 억제하는 한편 연중무휴의 돌발적 분쟁 발생의 가능성, 그리고 기업간 임금격차와 이로 인한 노동자계층의 내적 분화 등의 문제점을 완화하는 장점을 가지고 있다.

18) 아직까지는 민주노총과 한국노총 간의 연대가 느슨하게 유지되고 있으나 활동가들 사이에는 두 노총간 결합에 관한 공감대가 서서히 형성되고 있는 것으로 보인다.

행되었던 사회적 협의는 지난 IMF 이후 유지되어 온 정부의 구조조정 정책의 사회적 수용성을 높이는 한편 구조조정 과정에서 노동조합과 노동자의 이해가 배제되지 않고 변호될 수 있는 기회를 제공하였다.

공공부문에서 쌍방(노사 또는 노정, 사정간)교섭이나 협의 대신 노사정간 정책협회가 필요한 이유는 전자의 문제해결 방식만으로 해결하기 어려운 의제가 많이 존재하기 때문이다. 또한 공공부문 정책협회가 기존의 교섭을 보다 효과적으로 진행하도록 보완적 역할을 한다는 점도 지적될 수 있다. 개별 기관 사용자의 예산, 인력, 인사의 결정 권한이 제약되어 있기 때문에 노사간 교섭이나 협의로 풀기에 많은 한계가 존재한다. 또한 개별 기관의 이해가 직접 노정 혹은 사정간 교섭이나 협의로 관철될 경우 전체 공익의 이해가 침해될 수 있는 소지가 많다. 이와 더불어 개별 기관의 노사자치주의와 문제해결 능력이 신장되면서 전체 공익의 이해가 존중되기 위해서는 기존의 방식을 조정하고 보완할 노사정간 정책협회가 필요하다.

현재 공공부문의 노사관계의 문제점으로 인한 노정간 갈등 사안을 교섭과 정책협의로 분리하여 논의를 다층화할 경우 실질적인 문제해결과 소모적 노정 분쟁을 피하고, 공공부문의 공공서비스 제공의 질 향상을 도모할 수 있다는 장점이 있다. 교섭의 경우 기관 내 현안과 국가 수준의 현안을 분리하여 기관 내 현안의 경우 해당 기관의 노사 문제해결 책임을 제고하고, 국가 수준의 현안의 경우 정부 내 책임당사자 체제를 구축하도록 해야 한다. 또한 사회적 협의라는 공론의장에서 정부공공기관 노사관계의 당사자인 정부, 기관 사용자, 노동조합간 역할을 분명히 함으로써 당사자 각각의 개별 이익을 최대화하기보다는 공공부문의 공공서비스의 질을 높이는 데 보다 관심과 배려가 집중될 수 있도록 하여야 할 것이다. 반복되는 분쟁 요인에 대해서도 노사정이 사회적 협의를 통하여 그 원인을 찾아내고 공동의 해결방식을 만들도록 한다면 갈등과 소모적 비용을 최소화할 수 있다.

공공부문의 사회적 협의는 1998년 6월 제2기 노사정위원회에서 공공부문 구조조정특별위원회가 발족되어 현재에 이르기까지 5년이 넘

게 진행되고 있다. 그간의 경과를 살펴보면, 제2기 노사정위원회는 출범과 동시에 노사정위원회 위원장과 민주노총 간의 8개항 합의를 만들어내었고 이에 따라 민주노총이 대의원대회에서 노사정위 참가를 결정하게 되어 공공부문 노사관계 당사자 모두가 참여하는 가운데 사회적 협의가 본격적으로 가동되었다. 제2기 노사정위원회 동안 공공부문 구조조정특위는 29차에 걸쳐 진행되다가 1998년 12월 21일 회의를 끝으로 민주노총과 한국노총이 참여를 거부하게 됨에 따라 종료하게 되었다. 이후 1999년 9월 제3기 노사정위원회가 출범하여 다시 공공부문구조조정특별위원회가 설치되었으나 민주노총이 불참하여 노동측에서는 한국노총만 참여하게 되었다. 특위는 4년이 지나는 동안 60여 차례 사회적 협의를 지속하였다.

공공부문 구조조정특별위원회의 위원은 노사정과 공익대표로 구성되어 있다. 제2기 동안 위원회는 노 2(한국노총 1, 민주노총 1), 사 2(전경련 1, 경총 1), 정부 3(기획예산위원회 1, 재정경제부 1, 노동부 1), 정당 3(국민회의 1, 자민련 1, 한나라당 1), 공익전문가 2, 위원장은 공익대표 1(윤성천 교수)로 구성되었고, 2인의 전문위원(책임전문위원 1, 전문위원 1)이 위원회 활동을 지원하였다. 제3기 동안 위원회는 노 1(한국노총 1, 민주노총 불참), 사 2(전경련 1, 상의 1), 정부 3(기획예산처 1, 재정경제부 1, 노동부 1), 공익 3(학계 3인), 위원장은 공익대표 1(김수곤 최저임금심의위원회 위원장)로 구성되었고 1인의 전문위원이 위원회 활동을 지원하였다.

공공특위의 의제는 공공부문 구조조정 과정에서 제기되는 제반 문제로 국한하였다. 제2기의 경우 공기업 민영화 및 경영혁신, 비연구정부출연기관 경영혁신, 정부출연기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 제정, 지방공기업구조조정 및 경영혁신, 정부투자기관관리기본법 개정, 서울지하철 부문(서울지하철공사, 서울도시철도공사) 구조조정, 구속자 석방, 합의사항 이행 등과 관련한 논의가 진행되었다.

한편, 제3기에서는 구조조정(전력산업, 가스산업, 철도 및 체신, 기타 공기업 및 환경미화원 등 지방자치단체), 공공부문 임금 및 근로조건(예산편성지침사항, 출연기관 가계보조비 지급, 체신근로자 처우개

선, 지방자치단체 환경미화원 처우개선, 해직자 복직(철도), 개별사업장 현안(마사회 사업수익률, 조교사협회 사업수익률, 전국농조노조 고용안정협약, 석탄공사 미판매석탄 정부비축, 지방도시철도 건설부채 중앙이관) 등이 논의되었다.

제2기 동안 공공특위는 구조조정과 관련하여 대정부 건의문 5회, 합의문 1회, 권고문 1회, 긴급성명서 1회, 입장표명 1회의 결과를 만들면서 공공부문 구조조정의 기본원칙,¹⁹⁾ 각 기업별 특수성을 감안한 구조조정 방식과 일정의 변경허용,²⁰⁾ 부문별 구조조정 세칙방안²¹⁾ 등에 대한 노사정간의 사회적 협의를 이끌었다. 한편, 제3기 동안 공공특위는 구조조정의 원칙이나 일정뿐만 아니라 노사관계에 관련하여 대정부 건의문 1회, 합의문 4회²²⁾의 결과를 만들어 냈다.

-
- 19) 사정공익위원회 합의로 정부에 ‘공공부문 개혁추진의 기본원칙(공익성, 투명성, 고용안정, 자율경영, 민영화)’을 따를 것을 건의하였다(7.2).
- 20) 사정공익위원회 합의로 정부측에는 ‘제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획’의 발표를 최대한 연기할 것을 요청하고, 노동계에는 조속히 특위에 다시 참여할 것을 요구하는 입장을 표명하였다(7.20). 또한 노사정공익위원회 합의하에 특위위원 명의로 정부의 일방적인 ‘제2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획’ 발표에 항의하고, 특위의 협의 결과를 반영하라는 내용의 긴급성명서를 채택하였다(7.29).
- 21) 노사정공익위원회 합의로 정부에 ‘기본원칙을 준수하고, 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 추진 중 제기된 현안에 대해 고용조정기간의 연장, 인력감축 규모 축소, 구조조정 과정의 근로조건 변경에 대한 개별 사업장의 노사합의를 존중할 것’을 건의하였다(8.2). 노사정공익(민주노총 거부)은 정부출연 비연구기관의 경영혁신이 자율과 책임경영체제 정착, 인사와 예산집행의 독립성과 자율성 보장, 기관 이사회 구성과 기능의 개선, 신속적인 구조조정, 노사합의를 통한 근로조건 변경, 실직자 생활안정 및 조기재취업 지원이라는 방향 속에 추진되어야 함을 합의하였다(8.14). 노사공익(정부위원 제외)은 ‘정부출연연구기관들의 설립 운영 및 육성에 관한 법률안’과 시행령의 감사, 원장 선임, 이사 선출에 관한 건의문을 채택하였다(10.2). 노사정공익은 정부투자관리기본법 개정관련 경영평가위원회(운영위원회), 이사회, 감사, 사장 선임, 예산편성지침 등에 관한 건의문을 채택하였다(11.3). 특위는 지방공기업법 개정관련 지방공기업의 자율책임경영이 정부투자기관과 유사한 수준이어야 한다는 점에서 기관장추천위원회제도 도입, 이사제도 개편, 경영공시제도 도입 등에 관한 건의문을 채택하였다(11.12). 노사정공익은 서울지하철부문 구조조정이 충분한 연구와 협의를 통해 이루어져야 하며 이를 위해 기존 구조조정의 일정변경 가능성도 검토되어야 한다는 점을 권고하였다(12.11).

사회적 협의가 진행되면서 임금교섭과의 연계가 모색되기도 하였으며 또 개별 사업장 현안에 대한 문제해결이 모색되기도 하였다. 먼저 임금 등의 근로조건과 관련하여 보면, 공공특위는 2000년 공공부문 예산편성지침과 관련하여 2차 회의(1999. 11.2)부터 3차 회의(1999. 11.9)까지 논의하였고, 2001년 정부투자기관 예산편성지침과 관련하여 23차 회의(2000. 10.17)에서 협의하였다. 2002년 정부투자기관 예산편성지침과 관련하여 42차(2001. 10.26), 43차 회의(2001. 10.30)에서는 협의 결과 임금인상률을 기존 5%에서 6%로 상향조정하는 성과를 내기도 하였다. 이러한 협의는 계속되어 2003년 정부투자기관 예산편성지침과 관련한 논의가 56차(2002. 10.25), 57차(2002. 11.21)에서 진행되었다. 특히, 3차 회의에서는 공기업 노사간 공동교섭 문제가 논의되기도 하였다.

개별 사업자의 노사관계와 관련해서는 철도 해직자 복직(5차 1999. 11.30), 향운 및 철도 하역노동자 실업대책(48차 회의 2002. 3.8), 발전 및 하역 기계화에 따른 실업대책(52차 회의 2002. 7.18) 등이 논의되었다.²³⁾ 이러한 논의는 합의로 발전하기도 하였는데 담배인삼공사 민영화와 관련하여 노사 정원조정 합의를 존중할 것을 정부에 권고(24차 2000. 10.31, 25차 2000. 11.10)한 것이 그 대표적인 예이다.

공공부문 노사관계의 가장 큰 변화로 여겨지는 사회적 협의의 제도화가 항상 긍정적인 결과를 가져오는 것은 아니며 여러 가지 문제점이 지적되기도 한다. 사회적 협의가 노사로 하여금 정부정책 결정 과

22) 이를 열거하면, 전력산업구조 개편 관련 대정부 건의문(17차, 2000. 6.20), 체신부문 인력감축 계획에 관한 합의문(20차, 2000. 8.4, 38차 2001. 7.10), 철도 구조조정 계획 관련 합의문(27차, 2000. 12.9), 공기업 자회사 정리 관련 합의문(뉴하우징, 한국건설관리공사 민영화 관련 합의서 43차, 2001. 10.30, 고속도로관리공단, 고속도로정보통신공단 민영화 관련 합의서 44차, 2001. 11.20), 그리고 하역근로자 실업대책 관련 합의문(48차 회의 2002. 3.8, 52차 회의 2002. 7.18)이다.

23) 마사회 사업수익률, 조교사협회 사업수익률, 전국농조노조 고용안정협약, 석탄공사 미판매석탄 정부비축, 지방도시철도 건설부채 중앙이관 등과 같은 개별 사안에 대한 논의는 사회적 협의가 민원성 사안을 처리하는 데 급급하다는 비판을 불러일으키기도 하였다.

정에 참여하도록 하였으나 정책결정 제 국면의 특수성과 정책 협의의 기능에 대한 노사정간 이해차를 해소하지는 못한 것으로 보인다. 정부는 정책결정 과정을 크게 개별 정부기관의 정책결정과 정부 차원의 정책조정이라는 두 국면으로 나누어 전자의 국면에선 특수 집단의 이해를 대표하는 노사단체의 의견을 수렴하며, 후자의 국면에선 전체 집단의 이해를 대표하는 노사단체의 입장을 듣고자 한다. 사용자의 경우 사용자단체의 미형성으로 인해 개별 정부기관의 정책결정 과정에만 의견을 제시하며 이 때에도 노사정간 이슈의 공론화보다는 로비의 형식을 주로 택하고 있다. 이에 반해 노동조합의 경우, 두 국면의 차별성을 인정하나 상급단체의 대표성과 지도력의 부족으로 인해 개별 집단의 이해가 두 국면 모두에 관철되도록 하며, 정책결정 과정에 대한 참여와 노정간 교섭을 동일시하는 경향을 보인다.

정책결정 과정 국면과 사회적 협의 방식에 대한 오해는 시의성과 참여 확보를 둘러싼 노사정간 갈등을 유발하여 왔으며, 정부의 정책결정과 노사정위원회 논의 순서가 뒤바뀐 가운데 갈등이 보다 확대되기도 하였다. 제2기 노사정위원회의 경우, 기획예산위원회 등 경제관련 부처에서 논의가 먼저 이루어지면서 노조측을 자극하여 노정간 불신을 키우게 되었다. 즉 공기업 경영혁신 및 민영화 방안 마련과 관련하여 기획예산위원회는 노사정위원회 일정과 상관없이 부처별·기관별 설명회(1998. 4~6), 공청회(6.9), 행정개혁위원회 및 공기업분과위원회 개최, 세계은행 기술지원 협의(6.15~20), 노조대표 면담 등을 추진하였으며, 노사정위원회 공공특위는 1998년 6월 27일에서야 1차 회의를 개최하게 되었다. 또한 공공특위에서 기획예산위원회에 7월 20일로 예정되어 있던 공기업 경영혁신 및 민영화 최종방안 발표를 연기해 줄 것을 요청하였으며, 정부측 위원도 7월 27일 공공특위 회의에서 3~4일 연기가 가능하다고 하였음에도 7월 29일 공공특위 회의가 진행되는 동안 기획예산처의 발표가 있었다.

한편, 노동조합도 구조조정을 신중히 논의하자는 주장 속에 노사정위 공공특위가 개별 사업장의 의견을 취합하는 데 많은 시간과 노력을 할애하도록 함으로써 정부측에 시간 끌기나 뒷북치기의 인상을 심

어주게 되었다.²⁴⁾

정부정책의 성격에 따라 노사정간 정보공유, 사실검토, 정책논의, 정책결정 등 다양한 방식으로 사회적 협의가 내실화될 수 있음에도 불구하고 노사정위원회 논의가 일부 의제에 집중되고 토론 대신 교섭의 방식이 주로 채택됨으로써 노정간 갈등이 과다하게 표출되는 결과를 야기하기도 하였다. 또한 의제가 중장기 사안(예, 공공부문 구조조정 계획), 중단기 사안(예, 구조조정 세부지침), 일회성 사안(예, 예산편성제도 개정), 반복되는 사안(예, 연도별 예산편성지침)으로 다양화되어 있었으나 이들을 체계적으로 구분하여 논의하지 못하였고 전체 공공부문에 적용되는 사안과 개별 사업장에 국한된 사안의 구별도 불분명했다.

노사정위원회의 위원 선정의 기준이 모호하여 공공부문 현안별로 전문적인 토의가 이루어지기 어려우며, 공공부문이 여러 하위 부분으로 나뉘어짐에도 불구하고 특위가 일원체제로 구성되어 있기 때문에 사회적 협의가 다양한 의제를 대상으로 깊이 있게 진행되기 어려웠다. 이러한 측면은 특위위원의 구성과 출석 정도를 보면 짐작할 수 있다.

공공부문 사용자를 대신하여 경총, 전경련, 대한상의의 대표자가 출석하였지만 이들이 실질적으로 사용자 대표성을 가지고 있는가는 회의적이다. 또한 재정경제부의 높은 불참률은 정부 대표성에 의문을 제기할 수 있다. 여기에 공익, 정당 대표가 공공부문 전문가이기보다는 사회적 명망가인 경우가 대부분이다. 이러한 상황은 사회적 협의의 의제가 집중화되기보다는 개별화되어 사회적 협의를 통해 결실이 축적되기 어려운 구조적 제약을 보여주는 것이다.

결국 교섭구조에서도 언급되었던 문제가 사회적 협의에도 그대로 적용된다. 즉 노사 참여자가 전체집단의 이해를 대변할 정도의 대표성을 갖추고 있지 않고 정책결정 국면별로 정부의 정책제시안에 대해 대응할 능력이 부족하다. 정부도 너무 시급히 마련된 정책을 최종안

24) 제2기 기간 중 기획예산위원회가 7월 29일 최종안을 발표하고 세부계획을 마련하고 있는 동안 노사정위는 해당 기관 노조의 의견청취를 계속하였을 뿐이며, 자체 건의안을 8월 2일에야 정부에 전달하였다

<표 3-10> 제2기 공공부문 구조조정특위 위원출석 현황

		출석횟수	대참횟수(총 인원)	불참횟수	전체회의수(참석률)
노동 조합	민주노총	25	25 (6)	4	29 (86.2%)
	한국노총	23	9 (3)	6	29 (79.3%)
사용자 단체	경총	26	10 (2)	3	29 (89.7%)
	전경련	22	7 (3)	7	29 (75.9%)
정부	기획예산위원회	27	7 (4)	2	29 (93.1%)
	재정경제부	24	14 (4)	5	29 (82.8%)
	노동부	28	4 (2)	1	29 (96.6%)
공익	한국노동연구원	23	0	6	29 (79.3%)
	대학교수	26	0	3	29 (89.7%)
정당	국민회의	29	0	0	29 (100%)
	한나라당	23	12 (1)	6	29 (79.3%)
	자민련	6	3 (1)	23	29 (20.7%)

으로 제시하여 불신을 조장한 측면이 있다. 또한 노사 상급단체의 하급단체에 대한 리더십이 취약하고 특히 노조집행부의 현장조합원에 대한 리더십의 부족으로 의사결정의 지연 현상이 발생하여 신속한 사회적 협의가 이루어지지 않고 있다.

단체교섭에서와 마찬가지로 사회적 협의 과정에서 공공서비스 소비자의 권익 등 공익의 이해가 대변되지 못하였고 비정규직 등 아웃사 이더 집단의 배제로 인하여 노노간 갈등의 소지를 배태하였다. 그러나 사회적 협의를 통해 구조조정의 일정과 폭을 조정하는 성과를 거둔 체신노조의 경우, 이 과정에서 비정규직을 조합에 가입시키는 결정을 내렸는데 이는 노노간 갈등 해결의 가능성을 보여주는 사례가 되고 있다. 다만, 비정규직의 정규직화를 둘러싸고 기획예산위원회와 행정자치부의 부정적 태도가 우정부문의 노사갈등을 증폭시킬 수 있다. 이는 공공부문의 사회적 협의가 논의-합의-이행의 전 과정에서 지속적으로 진행되어야 한다는 점을 다시 한번 상기시켜 주는 것이다.

공공부문 사회적 협의의 가장 큰 애로는 부실한 합의이행과 이로 인한 신뢰구축의 어려움이다. 예를 들어 노사정위원회에서 합의된 건의문이 관련 당사자에 의해 묵살되는 경우가 빈번하게 일어났다.²⁵⁾

<표 3-11> 제3기 공공부문 구조조정특위 위원출석 현황

		출석 횟수	대참횟수 (총 인원)	불참 횟수	전체회의수 (참석률)
노동 조합	한국노총1(전력노조) (2000.10.31부터)	29	3 (3)	0	29 (100%)
	한국노총2(정투연맹)	42	7 (4)	10	52 (80.8%)
사용자 단체	대한상의	44	6 (3)	8	52 (84.6%)
	진경련	46	28 (2)	6	52 (88.5%)
정부	기획예산위원회	50	19 (7)	2	52 (96.2%)
	재정경제부	31	31 (4)	21	52 (59.6%)
	노동부	51	19 (4)	1	52 (98.1%)
공익	H대→K대 교수 (2000.10.31부터)	45	0	7	52 (86.5%)
	S대교수	50	0	2	52 (96.2%)
	H대교수	39	0	13	52 (75.0%)

또한 철도산업 구조조정의 예에서 나타나듯이 합의문이 만들어져도 세부 합의를 해나가는 과정에서 반복되는 상황이 발생하였다. 이러한 예에서 보듯이 합의가 된 이후 상대방에게 충분한 설명 없이 합의이행이 되지 않아 노사정간 신뢰를 약화시키게 되었고, 약화된 신뢰는 이행에 대한 부담감을 떨어뜨려 합의 미이행과 저신뢰의 악순환이 발생하였다. 특히, 사회적 협의를 있어서 정부 내 이견 조정과 합의이행을 책임질 책임 당사자가 부재하여 정부가 사회적 협의의 장애가 되는 경우도 빈번하게 발생하였다. 향후 공공부문의 사회적 협의회가 보다 제도화되고 활성화되어 기존 공공부문 노사관계의 변화를 주도할 수 있을지는 상당 부분은 정부의 합의이행 준수 의지에 달려 있다고 평가된다.

25) 1998년 7월 20일 공공특위는 공기업 경영혁신 및 민영화 최종 방안 발표와 관련하여 노동계의 불참에 대해서는 참여를, 기획예산위원회에 대해서는 발표 연기를 요청하였으나 노동계는 참여 연기를, 기획예산위원회는 일방적 발표의 태도를 취하였다. 1998년 11월 3일의 정부투자관리기본법 개정관련 경영평가위원회(운영위원회), 이사회, 감사, 사장 선임, 예산편성지침 등에 관한 건의문에 대해 기획예산위원회는 일주일 후 답신에서 수용하지 않겠다는 의사를 전달하였다.

3. 근로조건 및 인적자원관리

정부가 공식적인 혹은 실질적인 사용자로서의 역할을 하는 공공부문에서 구조조정이 발생할 경우, 공공부문의 상대적으로 안정된 고용과 양호한 근로조건(임금 제외)이 더 이상 유지되기 어렵게 된다. 그간 정부는 공공부문의 사용자로서 민간부문의 모범을 보이는 노사관계와 근로조건을 형성할 책임을 가졌고 이에 따라 공공부문 근로자의 고용안정과 높은 수준의 근로조건을 보장함으로써 협력적인 노사관계를 유지하였다. 그러나 구조조정의 우선 목표인 효율성 제고, 경영혁신의 이면에는 비용절감이 놓여져 있기 때문에 고용조정의 필요성이 제기된다. 따라서 반드시 고용규모의 축소가 이루어지는 것은 아니지만 과거의 정년보장과 같은 고용보장이나 민간부문에 비해 높은 수준의 근로조건을 유지하기 어렵게 되고, 고용불안정과 관련한 노사정간 갈등이 발생하여 노사관계의 변화가 촉진된다.

가. 임금

공공부문의 임금과 관련하여 평균임금 인상률에 훨씬 못미치는 획일적인 임금 가이드라인의 제시로 인해 공공과 민간 간의 임금격차가 크게 벌어지는 반면 공공기관간에는 임금격차가 거의 없어질 것이라는 주장이 제기되어 왔다. 그러나 이러한 주장이 실제로 현실에서 증명되는지는 노사정 사이에 지속적인 관심사로 남아 있다.

1990년대 중반의 한 연구에 의하면(이종훈, 1997.5), 예상과 달리 공공기관간 임금격차가 크다는 점이 밝혀졌다. 남성 대졸 근로자를 표준 근로자로 선정하여 근속연수에 따른 임금을 계산하고 이를 각 기관별로 비교하였을 때 업종 차이와 수익성 추구 정도에 따라 40% 가까이 임금격차가 발생하였다.²⁶⁾ 한편, 민간부문과 공공부문의 임금

26) 이러한 격차는 노동부 『임금구조기본통계조사』의 분석을 통해서도 확인되었다. 또한 근속연도별 임금곡선의 기울기 차이로 인해 25년 근속의 경우 최대 60%까지 임금격차가 발생하였음이 밝혀졌다.

을 비교했을 때에는 위의 예상과 같이 임금격차가 존재하기는 하나 대졸에 비해 고졸의 격차가 훨씬 좁다는 사실이 확인되었다. 그러나 이러한 격차는 업종과 임금기준에 따라 다르게 나타나지만 일반적으로 공공부문에서 가장 임금이 낮은 업종이 가장 높은 업종에 비해 민간부문과 임금격차가 적으며, 월임금 총액이 아닌 시간당 임금을 기준으로 할 경우 공공부문 대 민간부문의 임금격차는 훨씬 적은 것으로 파악되었다.

향후 공공부문 근로자의 임금은 공공부문 구조조정이 인상과 삭감 양방향의 경향성을 지니고 있기 때문에 구체적으로 어떻게 현실화될 것인지 불분명하다. 즉 임금인상 요인으로 공공부문 구조조정 결과 재정적인 효율의 증대, 생산성 향상, 고용규모의 감축, 그리고 임금인상에 대한 정부규제의 폐지 등이 작용한다. 반면 임금감축 요인으로 임금의 효율성 제고를 위한 시장원리의 도입, 고용유연성의 확대, 그리고 노동조합의 영향력 감소 등을 들 수 있다.

이렇듯 임금수준이 어떻게 변할 것인가는 불확실하지만 분명한 것은 구조조정으로 인해 임금격차의 확대 경향성이 강화되었다는 점이다. 1997년 경제위기 전에는 공공부문 내에서의 성별·학력별 임금격차가 민간부문에 비하여 훨씬 적었으며, 하후상박의 임금구조를 가지고 있는 것으로 조사되었다(이종훈, 1997.5). 그러나 구조조정이 진행되면서 저임금 비정규직 근로자 수가 증가한 반면 구조조정에서 생존한 정규직의 임금상승이 이루어져 이들간 임금격차의 확대가 발생하였다. 또한 노동시장 규제완화와 더불어 임금유연성의 증대도 병행하여 생산성이나 성과에 연계된 임금제도의 도입으로 임금격차가 확대될 가능성이 높아졌다.

구조조정 이후 나타난 또 다른 중요한 변화는 공공부문에 새로운 임금제도가 도입되었다는 것이다. 즉 기존의 연공급에 기초한 임금체계에 성과급과 연봉급 제도가 도입되어 노사관계에 영향을 미치게 되었다. 기존의 계급과 연공에 기초한 연공서열식 임금체계는 공공부문 근로자의 평생고용 제도와 더불어 안정적인 공공부문 노사관계의 틀을 마련하여 왔다. 그러던 것에서 정부는 정부기관에 성과상여금제(3

급 이하 공무원)와 연봉제(과장급 이상, 계약직 공무원)를 도입하였고 공공기관에도 이들 제도의 확산을 장려하였다. 이에 따라 공공부문 노사관계의 한 축을 형성해 왔던 연공형 임금체계가 변화의 와중에 놓이게 되었다. 노동조합은 이들 제도의 도입과 확산에 대해 부정적인 입장을 표명하면서 공정하고 객관적인 성과평가가 전제되어야 함을 강조하는 한편, 차별지급을 최소화함으로써 이들 제도가 기존의 연공형 임금체계 내에서 정착되도록 하였다. 노동조합의 저항과 함께 정부나 사용자도 이러한 임금체계의 변화가 궁극적으로 공공부문 전반의 인력관리, 직무, 운영체계의 변화를 수반하는 것임을 인식하고 점차 직무와 성과평가 등 전제조건 마련을 이유로 성과급과 연봉제 도입의 속도를 조절하게 되었다(기획예산처, 2002. 12).

나. 고용

고용의 변화(고용조정)는 크게 고용규모의 축소와 고용구조의 변화로 나타난다. 특히 정부의 입장에서 고용규모의 축소는 공공부문의 비용감축과 생산성 제고를 신속하게 이룰 수 있는 매력적인 방안이다. 비용감축은 차치하더라도 조직 내부의 관료주의와 인적자원의 역량 및 작업 인센티브 부족으로 인한 공공부문의 비효율성을 제거하기 위해 고용조정이 신속하고 광범위하게 이루어졌다. 선진국의 경우, 신규 채용 억제와 자연감소의 유도, 명예퇴직제의 도입, 직무전환 및 재배치 등과 함께 정리해고의 확대 등이 사용되었고, 이러한 결과 공공부문 고용규모의 축소는 세계적인 현상으로 확산되었다. 예로, 영국의 전력산업의 경우 1990년대 10년에 걸쳐 45%의 고용감소가 기록되었다(UNISON, 1998).

우리나라의 경우 IMF와의 합의로 공공부문의 구조조정이 지속적으로 진행될 수밖에 없는데 이러한 구조조정의 방향은 수량적 유연성의 확대로 나타났다. 노동법에 정리해고 도입에 관한 사항이 구체적으로 명시되어 유연성 제고를 제도적으로 보장하였다.

<표 3-12> 부처별 외부위탁 대상사업

부처명	1999년 예산편성	1999년 제2차 정부개편
재정경제부	(1개) 재정정보시스템 운영	
행정자치부	(6개) 청사조경관리, 전산프로그램개발, 광과일시스템 구축(2000년 추진), 소방시설관리사 시험, 정부전자정보관리소 자료입력, 정부청사 안내실 운영	
법무부	(2개) 법무연수원 시설관리, 출입국관리 전산자료 입력	
교육부	(3개) 재외동포용 교재개발·공급, 외국인 장학생 초청사업, 유학시험관리	
문화관광부	(8개) 국립중앙극장 운영, 정부간행물제작, 국립영상제작, 도서관정보화(2000년 추진), 국립현대미술관, 공·능원관리, 국립박물관 시설관리, 중앙도서관 분관 시설관리	
농림부	(1개) 농산물 검사	(1개) 종자관리소의 종자생산보급
산업자원부	(4개) 수출자유지역 투자유치 홍보, 광업권 설정 조사, 마산수출자유지역 관리, 익산수출자유지역 관리	(2개) 광산보안사무소의 광해방지 관련 기능, 요업기술원
보건복지부	(5개) 국립보건원의 국가고시 관리, 국립목포결핵병원 운영, 사회복지연수원의 사회복지사 양성, 국립암센터 운영, 국립망향의동산 관리	(1개) 국립의료원 등 소속기관의 식당운영·시설관리·위생관리 및 방호업무
노동부	(1개) 노동통계전산화	(3개) 지방노동청과 지방노동사무소의 고용보험 징수업무, 지방노동청과 지방노동사무소의 산업상담 기능, 중앙고용정보관리소 운영(2000년)
건설교통부	(5개) 건설공사 시험·조사, 항공무선표지소 운영, 국도유지보수, 자동차종합전산, 토지종합전산	(1개) 국립지리원의 지도 인쇄·공급 기능
해양수산부	(7개) 인천감문관리소 감문수리·유지관리, 항로표지 제작 및 수리, 선박검사, 해기사 시험관리, 항만청 소선 운영, 전자해도 보급, 항만운영정보화	
과학기술부	(3개) 서울과학관 운영, 대덕연구단지 관리, 국립중앙과학관 시설관리	
중소기업청	(2개) 국립기술품질원의 계량기 검증, KS표시 인증	(2개) 중소기업 실태 및 애로조사 기능, 중소기업 자금지원 기능

주: () 숫자는 각 부처별 외부위탁 대상 사업수.

자료: 기획예산처, 『2002 공공개혁백서』.

공공부문의 구조조정은 정규직 고용의 대규모 축소를 야기했다. 먼저 중앙정부에서는 인력감축의 대상이었던 일반직 공무원의 경우 1997년 말 16만 명 가운데 2만여 명이 직장을 떠났고, 지방자치단체에서는 29만 명 가운데 6만 명에 가까운 일반직 공무원이 직장을 잃었다. 공기업의 경우 8개가 민영화되고, 66개의 자회사가 통폐합 과정을 거치면서 전체 21만 명이었던 규모가 8만 명으로 감소하였다. 정부출연기관과 정부출연연구기관의 경우에는 8만 명 가운데 2만여 명이 기관을 떠나게 되었다(기획예산처, 2002. 12).

또한 구조조정의 와중에서 공공부문 기능의 외주화와 시장규제, 공공기관간 통폐합과 사업정리 등을 통해 노동시장의 수량적 유연성이 확대되었고 이는 노사관계에도 영향을 미쳤다. 먼저 정부부문에서 기

<표 3-13> 민영화 및 민간위탁

출연·위탁기관	대상사업
공무원연금관리공단	- 상록회관(서울, 부산, 광주, 제주), 수안보호호텔 외부위탁 - 천안리조트 시설관리 매각 또는 민간위탁
사립교원연금관리공단	- 부산·대구·광주 등 5개 회관 직영업장 폐지 - 오색그린야드호텔(매각)
국민체육진흥공단	- 올림픽파크텔 민간위탁
체육산업개발(주)	- 일부 민영화·민간위탁
방송광고공사	- 남한강수련원 민간위탁
에너지관리공단	- 대전 열병합발전소 매각 - 강서·노원 집단에너지사업 이관
산업디자인진흥원	- 시범사업본부(매각)
산업단지공단	- 종합운동장 등 부동산(매각) - 열병합발전소(매각)
(주)환경시설관리공사	- 민영화(매각)
근로복지공단	- 스포츠센터 민간위탁
한국공항공단	- 인천국제공항 급유시설(주), 인천공항에너지(주) 민영화
교통안전공단	- CATV(리빙TV, 매각)
공항주차관리(주)	- 민영화(매각)
(주)한국항만기술단	- 민영화(매각)

자료: 기획예산처, 『2002 공공개혁백서』.

존에는 단순기능 위주의 외부위탁이 이루어졌던 데 반해 경제위기 이후의 구조조정을 통해 외부위탁의 범위가 청소, 시설관리, 검사, 검정에서부터 전산기능, 그리고 특정기관의 운영에까지 대폭 확대되었다.

외부위탁은 기획예산위원회와 각 부처간의 협의와 심의 과정을 거쳐 체계적으로 진행되었고 위탁기관은 공공부문이 아닌 민간부문까지 포함하는 것이었다. 정부투자기관·출연기관·위탁기관·보조기관의 경우도 구조조정 과정에서 인력감축을 원활하게 하기 위해 경비, 식당, 주차장 관리 등의 업무를 민간에 외부위탁하도록 하였다.

이러한 외부위탁과 하청화는 공공부문에서 비정규직 근로자의 수를 갑자기 확대하였고 비정규직에 의한 정규직 대체효과가 발생함과 동시에 공공부문 근로자의 고용보호조항의 약화, 단체교섭의 범위 및 적용 대상의 축소 등이 진행됨으로써 노정간·노노간 갈등이 격화되었다.

다. 복지

공공부문에서 복지 수준의 저하는 분명한 사실로 나타나고 있으며 다만, 그 속도가 어떠한지에 대한 이견이 있을 뿐이다. 1990년대 중반까지는 민간부문에 비해 낮은 임금을 보충하기 위해 공공부문에서 고용보장과 더불어 높은 수준의 복지를 유지하였다. 이러한 평가는 정부의 문서에서도 확인할 수 있다. 즉 공공기관에서는 법으로 규정한 기준 이상의 사내복지기금을 출연하는 사례가 빈번하였으며, 재정수지 흑자가 있을 경우에 한에 출연하도록 되어 있었음에도 적자인 기관에서도 출연한 경우가 존재하였다. 또한 종업원 자녀가 대학에 다니는 비용까지 무상지원하거나 주택구입자금을 무상 또는 저리로 융자해주는 제도를 운영하였다. 특별한 법적 근거 없이 노동조합과 합의하여 특별성과금, 특별격려금, 기타 보조금을 지급하는 것도 정부에 의해 지적된 바 있다(기획예산처, 2002).

퇴직금누진제도는 공공부문의 고복지 수준을 상징하는 것이었다. 대부분의 공기업과 정부산하기관에서는 법정 퇴직금제도²⁷⁾보다 훨씬

높은 수준의 퇴직금이 지불되었다. 또한 근속연수가 길어질수록 지급률이 높아 10년의 경우 5.5개월분, 20년의 경우 13개월분을 추가로 지급하는 사례가 대부분이었다. 그 결과 공공기관에서는 공무원보다 1.7~1.8배, 민간 대기업에 비해 1.3~1.8배 높은 퇴직금이 지급되었다.

한편, 장기근속자의 조기퇴직을 촉진하기 위한 명예퇴직금제도의 경우 퇴직금 산정에 포함되는 수당이 과다하게 계상되고 적용률도 법정 퇴직금보다 훨씬 높아 공공기관의 방만한 경영 혹은 도덕적 해이의 예로 비판받기도 하였다(기획예산처, 2002. 12).

그러나 구조조정과 병행하여 진행되었던 공공부문 경영혁신으로 이러한 복지혜택이 점차 감소하였다. 특히, 퇴직금과 명예퇴직금 누진율의 저하는 공공기관 종사자의 급격한 복지 수준의 저하를 보여주는 것이다. 정부는 산하 공공기관으로 하여금 사내복지기금 출연을 축소하도록 하고 대학생 자녀학자금 보조 폐지, 주택자금 무상지원 폐지 등을 시행하도록 하였다. 한편, 명예퇴직금 누진율을 공무원 수준으

<표 3-14> 법정 퇴직금 지급수준 비교

(백만원)

근속연수	10년	15년	25년
민간대기업 ¹⁾ (A)	22	41	87
공무원 ²⁾ (B)	16	30	76
공공기관 ³⁾ (C)	29	55	154
C/A(배)	1.3	1.4	1.8
C/B(배)	1.8	1.7	1.7

주: 1) 민간대기업은 종업원 500인 이상 기업의 퇴직금.

2) 공무원은 퇴직수당과 연금일시금(본인 기여분 제외)의 합계.

3) 공공기관은 주택공사, 한전, 한국통신, 국민은행 등 24개 기관의 평균.

자료: 한국노동연구원(용역보고서), 공무원연금관리공단. 기획예산처, 『2002 공공개혁백서』.

27) 근로기준법 제34조 제1항은 “사용자는 계속근로연수 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직금으로서 퇴직하는 근로자에게 지급할 수 있는 제도를 설정하여야 한다”고 규정하고 있다.

로 축소하고 퇴직금제도를 변경하여 높은 복지 수혜를 감소시켰다.

공공부문 노동조합은 정부의 복지 수준의 저하 의도에 항의하여 하락 속도를 늦추고 하락의 폭을 축소하고자 노력하였다. 퇴직금제도만 하더라도 기존 퇴직금 누진율의 폐지는 4분의 1 정도의 퇴직금 감소를 가져오는 것이었기 때문에 정부의 일방적인 폐지 방침을 허용하기가 어려웠다. 한국노총 소속 공공부문 노동조합의 경우 노사정위원회를 활용하여 퇴직금제도 변경에 대한 노동조합의 집단적인 의견을 대변하여 정부의 원안을 변경할 것을 요구하기도 하였다. 이러한 노동조합의 노사정위원회 활용에 맞서 정부는 공공여론을 동원해 자신의 방침을 유지하였다.

제 4 절 공공부문 노사관계 현황

1. 조사 개요

공공부문 사업장 수준의 노사관계를 검토하기 위하여 한국노동연구원 공공부문노사관계연구센터(이하 공노연)는 노동조합이 존재하고 있는 모든 공공부문 기관에 대해 2003년 8월부터 2004년 5월까지 기업체 설문조사를 실시하고 있다. 이 연구는 지난 8월부터 10월까지 실시된 1차 기업체설문 전수조사(이하 1차 조사)의 결과를 분석하였다.

전수조사 실시에 앞서 공노연은 공공부문 모집단을 추정하였다. 이를 위해 공노연은 공무원 현황뿐만 아니라 기획예산처를 비롯한 모든 중앙정부 부처로부터 산하 공공기관 명단을 수집하였고 행정자치부의 협조로 지방공기업 명단을 얻었다. 한편, 공노연은 이들 기관에서 노동조합이 존재하고 있는지의 여부를 확인하기 위해 한국노총과 민주노총 산하 관련 연맹으로부터 받은 회원 노동조합 명단과 노동부가 발표한 노동조합 명단을 조합하여 공공부문 노동조합으로 추정되는

목록을 작성하였다. 공노연은 이렇게 추정하여 작성된 공공부문 모집단과 공공부문 노동조합 목록을 비교하였다. 그 결과 공공부문은 공무원과 786개 공공부문 기관으로 구성되어 있고 노동조합은 429개(413개 기업·지부 노동조합, 12개 산업·업종노동조합, 그리고 4개 비정규직노동조합)가 조직되어 있는 것으로 조사되었다.

1차 조사는 기업·지부 노동조합이 존재하고 있는 전체 413개 공공부문 기관 가운데 125개 기관을 대상으로 진행되었다. 사용자를 대신하여 노무관리 담당자가 설문서를 작성하였고 노동조합의 경우 전임간부가 설문서를 작성하도록 하였다. 최종 수집 결과 유효한 설문지는 총 166개로 이 가운데 노무관리자 설문지는 75개, 노동조합 설문지는 91개가 회수되었다.

1차 설문조사에 대한 분석은 공공부문에 대한 최초의 통계적 분석이 된다는 의의를 가짐과 동시에 공공부문과 민간부문 노사관계의 객관적 비교를 가능하게 한다. 공공부문의 정의에 대한 불명확성이 존재하는 것에서도 알 수 있듯이 공공부문 노사관계에 대한 통계적 조사는 존재하지 않았다. 공노연의 1차 조사는 공공부문의 정의에 대한 공론화를 촉진할 뿐만 아니라 이러한 공론화에 최초로 통계적 분석을 가미하여 객관적인 논의를 가능하게 한다. 이와 더불어 동일한 설문지에 대한 민간부문의 조사 결과와 비교가 가능하여 민간부문과 공공부문의 공통점과 차별성을 이해하고 각 부문에 적합한 노사관계 개선 방안을 도출하는 데 도움을 줄 수 있다.

또한, 공통의 질문에 대해 노무관리 담당자와 노동조합이 대답하게 함으로써 이들의 노사관계에 대한 평가와 태도 가운데 공통점과 차이점을 파악하게 한다. 이는 향후 공공부문 노사관계의 개선과 관련하여 주요한 실제적 함의를 제공할 수 있게 한다. 한편, 비정규직에 대한 질문과 근로자의 경영참여에 대한 질문을 포함하여 1997년 경제위기 이후 진행된 공공부문 구조조정 과정에서 발생한 공공부문 노사관계의 변화를 파악하고 이러한 변화에 대한 사용자와 노동조합의 평가를 알 수 있도록 한다. 이후에서는 공공부문 노사관계 현황 편에서는 공공부문 노사관계는 노동조합 조직 및 전략, 사용자 전략, 노동조합

과 사용자의 주제별 평가비교, 그리고 비정규직 노동자에 대한 노사 인식 순으로 분석이 이루어진다.

2. 공공부문 노사관계 현황

가. 노동조합

공공부문 노동조합의 설립 연도를 보면 <표 3-15>와 같이 쌍봉 형태를 나타내고 있는 것을 알 수 있다. 즉 1987~89년까지 신생노조 탄생기와 1998년 IMF 이후 구조조정기에 노조가 집중적으로 설립된 것으로 조사되었다. 1987~89년 동안 42%에 해당하는 노동조합이 설립되었고 1998~2003년 동안 33.7%의 노조가 만들어졌다. 이는 공공부문 노동조합이 갈등의 와중에서 설립되었다는 것을 뜻하며 과거와 같이 사용자 온정이나 정부의 보호가 제공되기만 하면 노사간 협력이 가능해지기 어려운 경향성을 가지게 한다.

노동조합의 조직형태는 본조가 거의 80%를 차지하고 산별노조의 지부 형태를 가진 경우는 20%에 불과하여 공공부문 노조는 대부분 기업별노조라 할 수 있다. 이는 임금교섭의 유형에서도 나타나는데 2002년 공공부문의 임금교섭은 82%가 기업별 교섭으로 이루어졌다고 조사되었다.

한편, 사업장 내 복수노조 존재 여부에 대해 노동조합 유효응답 66개 중 4개와 노무관리 유효응답 60개 중 2개가 그렇다고 응답하는 데서 나타나듯이 공공부문에 있어 사업장 내 복수노조는 극히 예외적

<표 3-15> 노조 설립연도

시기	노조수	비율
1980 이전	6	7.2
1987~89	36	41.9
1990~97	15	17.5
1998~현재	29	33.7
전 체	86	100.0

으로 존재하고 있다. 그러나 이러한 복수노조의 출현은 1997년 IMF 위기 이후 구조조정 과정에서 비정규직 노조가 발생한 최근의 현상으로 비정규직 문제가 해결되지 않는 경우 점차 복수노조가 증가할 것이며 노노간 갈등이 증폭할 뿐만 아니라 노사간 갈등 해소의 어려움을 높일 것으로 예상된다.

노조의 규모를 살펴보면 공공부문 노조는 대규모로 조직되어 있다고 할 수 있다. <표 3-16>에서 보이듯이 300인 이상 조합원을 가진 노조는 과반수를 넘는 것으로 조사되었고 1,000인 이상 대규모 노조도 15%를 넘어서는 것으로 나타났다. 공공기관이 우리나라 경제와 정치에 미치는 효과와 더불어 공공기관 노조의 대규모 조직화는 이들 노조의 사회적 영향력을 강화하게 된다. 한국노총과 민주노총이 공공부문 구조조정 과정에서 보인 경쟁은 이러한 공공부문 노조의 영향력에 대한 고려에서 비롯된 것으로 보인다.

공공부문 노동조합의 지난 3년간 조합원 수는 예상과 달리 증가하였다고 대답한 사례가 감소하였다고 대답한 사례에 비해 많은 것으로 나타났다. 매우 증가하거나 감소한 경우는 비슷한 것으로 나타났으나 약간 증가하였다고 한 경우가 변화가 없거나 약간 감소하였다는 대답보다 많았다. 이에 따라 증가하였다고 대답한 비중이 56%로 조사되었다. 이러한 특이성은 2000년 IMF 체제 졸업 이후 인원감축 위주의 구조조정이 일단락되면서 나타나는 것으로 보인다. 이러한 경향성은 공공부문의 확대와 효율적 관리의 미비로 인해 국민 부담의 증가로 나타날 여지가 있지만 향후 노사관계 안정성을 가져올 수 있는 조건을 형성하기도 한다. 특히, 구조조정이 진행되지 않는 경우 공공부문

<표 3-16> 노조규모

	노동조합	노무관리자
1~99	18 (28.1)	9 (15.5)
100~299	14 (21.9)	16 (27.6)
300~999	19 (29.7)	23 (39.7)
1,000 이상	13 (20.3)	10 (17.3)
전 체	61(100.0)	58(100.0)

노사관계는 대체로 안정화되는 것을 볼 때 지속적인 조합원 증가와 구조조정이 지연은 안정성을 강화하리라 예상된다.

노동조합의 가입은 자유의사에 따르도록 한 오픈숍제도가 대다수를 차지하고 있다. <표 3-17>에서 보듯이 사업장 근로자의 조합 가입을 강제하는 유니언숍제도는 이제 공공부문에서 30%에 불과한 것으로 나타났다. 공공부문에서 유니언숍제도 활용의 축소는 지속적으로 진행되다가 1998년 이후 구조조정 과정에서 가속화된 것으로 보인다. 이러한 가운데 노동조합은 근로자의 자발적 참여를 위해 조합 내부민주주의의 강화와 조합원 이익의 적극적 대변, 조합원의 노조활동 참여 강화가 더욱 요구되고 있는 상황으로 보인다.

먼저 조합 내부민주주의와 관련하여 철도노조의 사례에서 보이듯이 공공부문 노동조합의 특징으로 지적되었던 간선제는 거의 사라지고 있는 것으로 조사되었다. 노동조합 대표가 직선제를 통해 선출되는 경우는 94%로 나타나, 노동조합 내부 민주주의가 급격하게 강화된 것으로 나타났다. 과장·차장급에서 위원장으로 선출되는 경우가 거의 과반수를 차지하지만 위원장에 대한 대우는 취임 전과 동일한 경우가 90%를 차지하고 있어, 과거와 같이 위원장 당선으로 인하 경제적 프리미엄은 확연히 줄어든 것으로 보인다.

한편, 공공부문 노동조합의 활동에 아직은 평조합원이 적극적으로 참여하고 있지 않은 것으로 나타났다. <표 3-18>에서 보면, 조합활동에 적극적으로 참여하는 조합원이 4분의 1 이하인 노동조합이 40%를 넘는 것으로 조사되었다. 사업장 노동조합 중 조합간부를 역임한 경험이 있는 조합원의 비율은 평균 19%으로 나타나, 이러한 조합원 참여 미흡 현상이 확인되고 있다.

<표 3-17> 노조가입 형태(숍제도)

	빈도	비율
오픈숍	60	68.2
유니언숍	26	29.5
클로즈드숍	2	2.3
전체	88	100.0

<표 3-18> 조합활동에 적극적으로 참여하는 조합원 비중

비중	조합수	비율
1/4 이하	35	42.0
과반수 이하	27	31.4
3/4 이하	15	17.4
모두	8	9.4
전 체	86	100.0

노동조합 대표성과 리더십과 관련하여 보면 공공부문 노동조합 지도부의 리더십이 낮은 것으로 나타났다. 평조합원에서 대표로 취임한 경우가 40%가 되며, 임원으로 활동하다가 대표로 취임한 경우는 27%에 불과하여 어느 정도 조합활동에 전문성을 갖추고 나서 노동조합 대표직을 수행하고 있지 못한 경우가 다수인 것으로 나타났다. 이는 리더십의 부족으로 연결될 가능성이 매우 높다. 한편, 노동조합 대표의 임기를 살펴보면 노동조합 지도부의 리더십이 부족하다는 사실을 추정할 수 있다. 즉 공공부문 노동조합 위원장의 평균 임기가 3.21년으로 나타나, 규약상 평균 임기인 2.41년과 비교하면 위원장은 단명으로 끝나고 있음을 알 수 있다. 전문성이 부족하고 안정적 임기가 보장되지 않은 가운데 노동조합 지도부가 현장 조합원에 대한 리더십을 갖기란 매우 어렵다.

여성의 노동조합 참여 정도는 낮은 것으로 조사되었다. 공공부문 노동조합 규모가 평균 972명이고 여성 조합원 수가 평균 254명으로 조사되어 여성 비율이 26%를 기록하였다. 그러나 공공부문의 위원장, 부위원장, 사무국장, 상집부장 등 노동조합 간부 수가 평균 12명으로 나타난 데 비해 여성 간부의 수는 평균 2명으로 조사되어 간부 중 여성의 비율이 15% 정도에 불과한 것으로 나타났다. 이에 따라 여성 조합원의 조직화와 활동참가를 촉진하기 위한 특별 대책을 마련하거나 마련할 계획으로 있는 노동조합이 3분의 2가 넘는 것으로 조사되었다.

노동조합의 활동과 관련하여 주요한 부분이 노동조합비를 어떻게 징수하느냐와 그 규모이다. 공공부문에서 노동조합비는 정률 방식에 의해 조합비가 징수되는 것이 가장 일반적(87.6%)이어서 조합원은 조합비

납부와 관련하여 직종과 직급에 상관없이 동일한 정도의 의무를 가지고 있다. 공공부문 조합원의 월평균 조합비는 노조 응답에 따르면 평균 20,841원이고 노무관리자 응답에 따르면 평균 19,092원으로 조사되었다.

공공부문 노동조합 평균 규모가 972명이라 할 때 월평균 조합비 수입은 2천여 만원에 이르고 연간 2억 4천만 원으로 추정된다. 따라서 조합비 자체만으로 볼 때 공공부문의 경우 기업별 노동조합으로 존속하고자 하는 유인이 크다고 보여진다. 산별 노동조합에 소속될 경우 이 조합비가 본조로 직접 이전되고 일정 비율에 따라 활동비를 타서 써야 하는 번거로움과 활동비 규모의 축소에 따른 활동 제약은 기업별 노동조합 활동가의 입장에서 볼 때 그리 달가운 것은 아니라 할 수 있다. 한편, 단체협약서상에 체크오프(월급에서 조합비를 일괄징수) 제도가 규정되어 있는 경우가 90.2%인 것으로 나타나, 공공부문에서 조합비 징수와 관련한 노사간 갈등은 그리 크지 않으며 노동조합의 조합비 수입은 상당히 안정화되어 있다고 보여진다.

공공부문 노동조합의 전임자 현황은 <표 3-19>에서 보는 바와 같이 단체협약 외의 전임자와 부분 전임자를 포함하면 그리 적지 않은 수준으로 조사되었다. 모두 포함하여 부분 전임을 완전 전임의 반으로 하여 계산할 경우 노조에 따르면 7.7명의 전임자가 근무한다. 이는 평균 조합원수가 997명임을 고려하면 130명당 1인으로 높은 수준이다. <표 3-20>의 단체협약상 전임자수의 분포에서도 이러한 경향성은 확인된다.

<표 3-19> 노조의 전임자¹⁾ 현황²⁾

(단위: 명)

	완전 전임		부분 전임	
	노조	노무	노조	노무
단체협약상의 전임자	4.9	2.6	2.1	0.9
단체협약 외의 전임자	1.1	0.3	1.3	0.4

주: 1) 노조 전임자란 종업원 신분을 유지한 채 상시 또는 일시적으로 노동조합의 업무에만 전념하는 자를 말함. 단체협약 외의 전임자는 단체협약에 규정되어 있지 않지만 업무협조의 방식으로 사실상 전임자로서 노동조합 일을 담당하는 경우를 말함.

2) 응답 평균 전임자수.

<표 3-20> 단체협약상 전임자수의 분포

(단위: 응답수, %)

	노조	노무
0~2명	43 (56.6)	42 (64.6)
3~5명	22 (28.9)	18 (27.7)
6~10명	5 (6.6)	4 (6.2)
11~30명	4 (5.3)	1 (1.5)
31명 이상	2 (2.6)	-
전 체	76 (100.0)	65 (100.0)

전임자 현황을 볼 때 한편에서는 공공부문의 노동조합이 정책을 개발하고 노사간 논의와 대화의 여지는 매우 높을 것으로 예상되는 등 긍정적인 면이 부각된다. 그러나 또 한편에서는 전임자의 도덕적 해이나 공공기관의 과다한 부담 등의 부정적인 면이 지적될 수도 있다. 이러한 부정적인 시각 등의 이유로 공공부문의 노사가 답한 전임자수는 매우 달리 나타나고 있다. 노동조합에 따르면 7.7명이지만 노무관리자의 응답에 따르면 전임자는 3.6명으로 절반에도 미치지 못한다.

한편, 전임자와 조합비와의 관계를 살펴보면 공공부문 노동조합의 경우 전임자를 지원할 경제적 여력을 가지고 있는 것으로 보인다. 만약 노무관리자의 응답에 따르면 월평균 조합비는 2천여만 원이며 전임자는 4명이 채 되지 않는다. 따라서 전임자 임금에 대한 사용자의 지원이 없다는 치더라도 공공부문 노동조합은 전임자를 현재의 규모로 유지할 여지가 있다. 노동조합의 경우를 따르다고 하면 2천여만 원으로 8명의 전임자를 지원하여야 하는데 이는 어느 정도 부담을 갖지 않을 수 없다. 따라서 전임자수를 축소하게 될 가능성이 높다. 만약 200명당 1인으로 줄인다면 전임자가 5인으로 줄어들게 된다. 이 경우 노동조합은 2천여만 원의 조합비로 5인을 지원하게 되어 전임자를 지원할 경제적 여유가 적지 않다고 보여진다. 따라서 공공부문의 경우 2007년 복수노조 금지와 전임자 임금지급 금지에 대해서 전자에는 대립적으로 후자에는 전향적으로 접근할 가능성이 크다.

<표 3-21> 경영자의 대노조 정책에 대한 노조의 평가

(단위: %)

	응답 평균 ¹⁾	긍정적 응답	부정적 응답 ²⁾
1) 노동조합을 파트너로서 인정하고 그 활동을 적극 후원하고 있다	2.80	43.6	21.9
2) 전반적으로 노동조합의 힘을 약화시키는 정책을 실 시하지 않는다	2.93	43.3	30.2
3) 전반적으로 노동조합의 강성화를 막는 정책을 실 시하지 않는다	3.28	32.6	48.8
4) 노동조합에게 기업경영정보를 제공하고 있다.	3.42	22.1	48.9
5) 노동조합 대표를 이사회에 참석시켜 고급 경영정 보를 공유하고 있다	3.93	10.6	67.0
6) 노동조합 대표를 간부회의에 참석시켜 경영정보를 일상적으로 공유하고 있다	3.93	17.5	52.3
7) 노동조합에게 제공하는 기업경영정보의 신뢰성이 높다	3.28	23.3	39.5
8) 임금협상 및 단체교섭시 주요 현안과 관련된 회사 의 실제 방침 및 기업경영에 관한 정보를 있는 그 대로 노동조합에게 제공하고 있다	3.09	33.0	35.3
9) 기업의 의사결정 과정에 노동조합을 참여시키고 있다	3.23	32.2	40.2
10) 기업 구조조정 과정에 노동조합을 참여시키고 있다	2.81	47.7	24.4
11) 노동조합과 주요 사안에 대해 논의하는 책임있는 당사자간 비공식적인 의사통로를 갖고 있다	2.47	65.1	15.1

주: 1) 1. 매우 그렇다 2. 그렇다 3. 중간 4. 그렇지 않다 5. 전혀 그렇지 않다
2) 긍정적 응답 : 1과 2 비율 합계, 부정적 응답 : 4와 5 비율 합계

대사용자 전략과 관련하여 보면 공공부문 노동조합은 전반적으로 경영자의 노사관계를 풀어 가려는 노력에 대해 긍정적인 평가를 내렸지만 노조의 경영참여에 대해서 경영자가 부정적인 태도를 갖고 있는 것으로 평가하고 있는 것으로 조사되었다. <표 3-21>에서 보듯이 사용자가 노동조합을 파트너로 인정하는가 여부, 노동조합과 주요 사안에 대해 비공식적이거나 책임있게 논의하는가 여부에 대해 노동조합은 부정적인 답변보다 긍정적인 답변을 훨씬 많이 표시하였다.

이러한 사용자에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 사용자가 노동조합의 경영참여를 제한하고 있다고 강하게 주장하고 있다. 특히 경영상의 고급 정보뿐만 아니라 일상적인 정보에 대해서도 공유가 이루어지지 않고 있다고 매우 부정적인 답변을 표시하고 있다. 다만, 구조조정 과정에서는 사용자가 노동조합의 참여를 보장하고 있다고 답하였다. 이는 1998년 사회협약에 따른 구조조정 과정에서의 노조 참여의 법제화, 공공부문 구조조정에 대한 사회적 협의의 발전, 그리고 노동조합의 강한 저항 등으로 인한 것으로 보여진다.

공공부문 노동조합 집행부와 조합원은 주요한 조합활동 방침에 대해 비슷한 의식을 공유하고 있는 것으로 나타났다. <표 3-22>에서 보는 것처럼 정치적 영향력 확보와 경영참여가 경제적 이익이나 고용보다 중요하다는 부분에 대해서는 조합원과 집행부 모두 절대적인 수준에서 반대 의견을 표시하고 있다. 이는 공공부문 노사관계의 파트너십 형성이 부족한 상황에서 노조 역시 장기적인 정책 비전을 통한 참여적 노사관계보다는 단기적 이익추구 극대화 전략을 선호하는 데서 기인한 것으로 보인다. 이러한 단기 이익 중심의 조합활동 방침은 공공기관 개별 노조의 활동과 공공부문 전체 차원의 노동조합 활동간 연계의 어려움이 상당 기간 존재할 것이라는 예상을 가능케 한다.

<표 3-22> 노동조합 활동방침에 대한 조합원과 노조집행부의 관점

(단위: %)

질 문	조합원		노조집행부	
	긍정적	부정적	긍정적	부정적
- 전체 근로자의 이익이 우리 조합원의 이익을 우선한다	42.3	47.1	50.0	38.1
- 정치적 영향력 확보가 경제적 이익보다 우선한다	7.1	87.1	10.8	76.2
- 경영참여가 임금 및 고용보다 우선한다	13.1	75.0	16.7	64.3

한편, 전체 근로자의 이익이 우선이라고 하는 부분에 대해서는 조합원과 노조집행부 간에 이견이 존재하는 것으로 조사되었다. 이는

노조집행부의 경우 노동운동적 지향이 강하다는 점, 공익과 조합원 이익의 조화를 통해 노동조합 활동의 정당성 확보에 대한 관심도가 높다는 것을 반영하는 것으로 보인다. 덧붙여 일반 조합원과 달리 조합 활동을 수행하는 데 있어서 개별 공공부문 노조의 문제해결 능력이 정부의 개입과 사용자의 비자율성이 제약됨에 따라 집행부는 전체 근로자 이익해결 차원에서의 문제해결 방식의 중요성을 인식하게 된다는 점도 지적되어야 한다. 따라서 정치적 영향력 확보와 경영참여에 대한 조합원과 조합집행부 모두의 부정적 인식에서 보이는 단기적 경제이익 중심의 노조활동 방침과 전체 근로자 이익과 관련한 조합원과 집행부 간의 이견 차이가 어떠한 방향으로 전개될지가 주목된다.

나. 사용자

공공부문 사용자는 비록 정부의 인사, 예산, 정책수행상의 개입으로 인해 기관 내 노사관계에 대한 자율권을 제한받고 있기는 하지만 여전히 노동조합에 대응하여 노사관계를 형성하고 있는 법적 당사자이다. 따라서 향후 공공부문 노사관계의 자율성 제고의 주요한 당사자로서 설문조사 분석의 대상이 된다.

공공부문 사용자를 대신하여 노무관리자가 응답한 바에 따르면 공공부문 사용자는 노동조합에 대해 전반적으로 긍정적인 평가를 내리고 있는 것으로 조사되었다. 먼저, 노동조합의 운영과 관련한 응답에 따르면 사용자는 노동조합이 민주적이고 자주적으로 운영되고 있다고 평가하고 있다. <표 3-22>에서 보듯이 민주적이고 자주적인 운영에 대해 응답자의 절반 이상이 긍정적이라고 대답하였고, 비민주적이고 의타적이라고 대답한 비율은 불과 10%에도 미치지 못하였다. 이러한 평가는 공공부문 노조가 대부분 1987년 노동자 대투쟁 당시 설립된 노조이거나 구조조정 와중에 생긴 신규 노조라는 점이 주요한 요인이 된다고 보여진다.

이러한 조합의 민주성과 자주성에 대한 사용자의 긍정적인 인식은 노동조합 간부들의 지도력과 조합원의 노조활동에 대한 평가가 극히

긍정적인 데서도 추정될 수 있다. 다만, 공공부문 노사관계 전문가들이나 노동조합 활동가들이 노조 집행부의 지도력과 조합원 활동에 대해 회의적인 입장을 가지고 있는 것을 고려한다면 공공부문 사용자들의 긍정적인 평가는 노동조합의 임금협상과 관련하여 사용자들이 갖는 만족감이 덜해진 것으로 분석된다.

공공부문 사용자들은 노동조합의 임금교섭에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. <표 3-23>에서 보는 바와 같이 사용자들은 노동조합이 임금협상 및 단체교섭에서 기업의 사정을 충분히 감안하고 있고 투쟁적이지 않다고 평가하고 있다. 이러한 평가는 1998년 이후 지속된 공공부문 구조조정을 통해 공공부문 노동조합이 임금인상보다 고용안정에 관심이 높고 단체교섭시 임금 위주로 교섭이 이루어지지 않는다는

<표 3-23> 노동조합의 역할과 기능에 대한 경영진의 평가

(단위: %)

	평균 ¹⁾	긍정적 ²⁾	부정적
1) 경영진의 일방적인 결정을 잘 견제하고 있다	2.34	59.7	3.2
2) 민주적으로 운영되고 있다	2.52	53.2	9.7
3) 자주적으로 운영되고 있다	2.42	58.1	8.1
4) 조합활동에 필요한 전문적 능력을 갖고 있다	2.69	45.2	14.5
5) 간부들이 안정된 지도력을 행사하고 있다	2.71	85.5	14.5
6) 조합원의 노조활동이 왕성하다	2.97	79.0	21.0
7) 임금협상 및 단체교섭에서 기업의 사정을 충분히 감안하고 있다	2.84	41.9	24.2
8) 지나치게 임금 위주의 단체교섭에 빠져 있다	3.03	30.6	40.3
9) 지나치게 투쟁적이다	3.05	32.3	40.4
10) 경영참여에 대한 요구가 강하다	2.95	35.5	30.6
11) 기업경영정보 공유에 대한 요구가 강하다	2.59	44.3	8.2
12) 회사의 경쟁력 제고에 부정적인 역할을 수행하고 있다	3.51	42.2	57.8
13) 임금인상보다 고용안정에 관심이 높다	2.78	35.6	15.6

주: 1) 1. 매우 그렇다. 2. 그렇다. 3. 중간. 4. 그렇지 않다. 5. 전혀 그렇지 않다

2) 긍정적 : 1과 2의 비율합계, 부정적 : 4와 5의 비율 합계

데서 비롯된 것으로 보인다. 사용자들이 노동조합이 투쟁적 여부에 관한 질문에 부정적인 응답을 많이 보인 것은 공공부문 노사관계의 안정화 가능성을 높인다. 특히, 노동조합이 임금 위주의 단체교섭을 하지 않고 임금인상보다 고용안정에 관심이 높다고 보는 공공부문 사용자들의 의견이 많다는 점은 구조조정에 따른 노조의 고용안정 요구에 사용자도 높은 공감을 보이고 있는 것으로 추정된다.

노동조합 민주성과 자주성, 그리고 임금교섭에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 공공부문 사용자들은 노동조합의 경영참여에 대해서는 회의적인 인식을 가지고 있는 것으로 조사되었다. 일단 사용자들은 노동조합이 기업경영과 관련된 정보를 공유하고자 하는 요구가 강하다는 것을 부정하지 않는다. 그러나 노동조합이 경영참여에 대해 진실성을 보이고 있다는 질문이나 노조가 회사의 경쟁력 제고에 긍정적 역할을 하는지의 여부에 대해서는 애매한 입장을 보이고 있다.

노동조합의 경영참여 의도에 대한 회의와 노조의 경영참여 효과에 대한 낮은 신뢰는 앞에서 검토되었던 바와 같이 공공부문에서 노사협의회가 활성화되지 못하는 한 요인이 되고 있다.

다. 노동조합과 사용자의 의식과 태도 비교

공공부문 노사관계의 안정화 가능성을 전망하기 위해서는 노동조합과 사용자의 상호 공감대가 형성되었는지를 분석하여야 한다. 만약, 노동조합과 사용자 사이에 공감대가 존재하지 않고 상호 불신의 벽이 높다면 공공부문 노사관계가 안정화되기는 매우 어렵기 때문이다.

우선 공공부문 노동조합과 사용자는 사업장 노사관계가 협력적이라는 데 공감하고 있는 것으로 나타났다. 즉 <표 3-24>에서 보는 것처럼 노사가 서로를 이해하려고 노력한다는 점에 노동조합과 사용자의 70% 이상이 긍정적이라고 대답하였으며, 노사가 서로 적대적이라는 질문에 대해서는 75% 이상이 부정적이라고 대답하여, 노사간 공감대가 형성되어 있음이 확인되고 있다. 다만, 노동조합의 경영참여에 대해서는 노사간 이견이 존재하고 있음은 향후 공공부문 노사가 함께

<표 3-24> 사업장 노사관계 평가

(단위: %)

	노동조합		노무관리자	
	긍정적	부정적	긍정적	부정적
1) 노사는 서로를 이해하려고 노력한다	69.7	16.9	85.1	1.4
2) 노사는 서로 정보를 공유한다	49.4	28.0	75.7	6.8
3) 노사는 회사의 문제를 공동으로 해결하고자 노력한다	64.0	20.3	81.1	5.4
4) 노사는 서로 적대적이다	14.6	75.3	6.8	85.1

풀어야 할 과제이다. 노사가 서로 정보를 공유하고 있느냐의 여부에 대해 사용자측은 4분의 3 이상이 긍정적으로 대답한 반면 노동조합측에서는 과반수에도 미치지 못하였다.

노동조합과 사용자의 노사관계 전반에 대한 공감대는 노조의 대사용자 태도에 대한 노조와 사용자의 평가가 각각의 항목에서 큰 차이를 보이고 있지 않은 데서도 확인되고 있다. <표 3-25>에 나타나듯이 노동조합측뿐만 아니라 사용자측도 노동조합이 회사 경영진을 이해하고 협력하려 하며 경영진이 옳으면 양보하려고 한다고 보고 있다.

<표 3-25> 노조 태도에 대한 노조와 사용자의 평가

(단위: %)

	노동조합		노무관리자	
	긍정	부정	긍정	부정
1) 근로자측(대표조직)은 회사경영진을 이해하려고 노력한다	78.7	4.5	63.5	13.5
2) 근로자측(대표조직)은 경영진과 협력하려고 노력한다	82.0	2.2	66.2	10.8
3) 근로자측(대표조직)은 경영진이 옳은 경우 양보한다	94.4	0.0	75.7	12.2
4) 근로자측(대표조직)은 힘으로 주장을 관철시키려 한다	5.7	77.3	16.3	56.8
5) 근로자측(대표조직)은 경영권을 약화시킨다	2.2	94.4	16.3	66.2

노동조합의 경우 82%가 노조가 경영진과 협력하려고 노력한다고 보며 사용자의 3분의 2 역시 이에 동의하고 있다. 한편, 노동조합은 물론이고 사용자측 역시 노동조합이 경영권을 약화하려고 하거나 힘으로만 주장을 관철하려 한다는 주장에 크게 동의하고 있지 않다.

<표 3-26> 경영진 태도에 대한 노조와 사용자의 평가

(단위: %)

	노동조합		노무관리자	
	긍정	부정	긍정	부정
1) 경영진은 근로자측(대표조직)을 이해하려고 노력한다	46.1	25.8	87.8	0.0
2) 경영진은 근로자측(대표조직)과 협력하려고 노력한다	48.3	24.7	91.9	1.4
3) 경영진은 근로자측(대표조직)이 옳은 경우 양보한다	48.3	25.8	81.1	5.4
4) 경영진은 힘으로 주장을 관철시키려 한다	28.1	59.6	2.7	89.2
5) 경영진은 근로자측(대표조직)을 약화시키려 한다	25.9	53.9	2.7	91.9

<표 3-27> 노사협의회 기능에 대한 노사평가

(단위: %)

	노조 동의율 ¹⁾	사용자 동의율
1) 경영계획, 경영실적에 관한 정보를 공유하는 통로로 활용	35.8	52.3
2) 회사의 조직 개편을 논의하는 기구로 활용	27.6	22.4
3) 고용조정을 논의하는 기구로 활용	24.4	31.4
4) 생산성 향상에 관해 논의하는 기구로 활용	32.5	46.3
5) 인사노무제도에 관한 논의하는 기구로 활용	54.8	51.8
6) 안전·보건 및 작업환경에 관한 논의하는 기구로 활용	53.8	61.8
7) 임금협상 및 단체교섭의 사전 조율기관으로 활용	44.4	47.1
8) 근로자 복지 개선을 위한 협의기구로 활용	80.6	89.3

주: 1) '매우 그렇다'와 '그렇다' 응답자 합계 비율.

노동조합은 절대다수가 노조가 경영권을 약화시키지 않다고 보고 있으며, 사용자의 3분의 2 역시 경영권에 대한 노동조합의 부정적 영향에 대해 부인하고 있다.

그러나 경영진의 대노사 인식에 대한 노동조합과 사용자의 평가는 앞과는 달리 공감대 형성 강도 면에서 약간의 차이를 보이고 있다.

즉 경영진이 노동조합을 이해하고 협력하며 양보한다는 질문에 노동조합이 쉽게 수긍하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 이는 사업장에서 노사관계의 주도권을 보다 많이 가지고 있는 것은 사용자이고, 노동조합은 주로 요구를 하는 입장이기 때문에 노조의 사용자에 대한 우호도가 높게 나타날 수 없는 구조적 여건에서 기인하기도 하지만 공공부문 구조조정 과정에서 사용자가 노동조합의 신뢰를 많이 잃은 때문이기도 한 것으로 보인다.

사업장 수준에서의 노사 협력을 도모하고 근로자의 경영참여를 보장하기 위한 노사협의회에 대한 평가를 살펴보면 <표 3-27>에서 보는 것처럼 노사가 노사협의회가 수행하는 다양한 기능에 대해 비슷한 의견을 보이고 있는 것으로 나타난다. 이러한 공감대는 향후 노사협의회 활성화에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다.

한편, 노동조합과 근로자의 경영참여에 대한 노사간 평가는 앞에서 거론된 것과는 달리 이견이 존재하고 있는 것으로 나타났다. 즉 <표 3-28>에서 보는 바와 같이 경영참가의 정도가 어떠한지는 13개의 항목에 대해 노조와 사용자가 동의하고 있는 사항은 4개에 불과하다.

투자·인력·생산 등 주요한 경영계획에 대해 노조는 사용자로부터 정보만 제공되고 있다고 응답하는 반면 사용자는 노동조합이 사전에 정보제공과 더불어 의견 개진할 기회를 가지고 있다고 응답하는 등 노동조합의 참여 정도에 대해 약간의 차이를 보이고 있다. 이러한 약간의 차이는 경영혁신운동, 생산성향상운동, 근로자 훈련에 대한 노동조합의 참여 정도에 대한 노사간 인식에서도 발견된다.

앞과는 달리 인식의 차이가 많은 사항도 발견된다. 특히, 신기계·설비의 도입과 공정 및 작업조직의 개편은 근로자참여촉진법에 의한 노사협의회 협의사항임에도 불구하고 노조는 사전 정보제공조차 없

<표 3-28> 근로자/노동조합의 경영참여에 대한 노사평가1)

	사전에 정보 제공 없음	사전에 정보만 제공 받음	사전 정보 제공 및 의견 개진할 수 있음	사전 정보 제공, 의견 개진 및 의견이 의사 결정에 고려됨	사전 정보 제공, 의견 개진, 의사 결정에 고려됨과 함께 거부권을 행사할 수 있음	노사간 합의에 의한 공동결정
1) 경영계획(투자·인력·생산)		노조	사용자			
2) 회사 조직 개편		노조/사용자				
3) 경영혁신운동			사용자	노조		
4) 생산성향상 운동			사용자	노조		
5) 신기계 및 설비의 도입	노조		사용자			
6) 공정 및 작업조직 개편	노조		사용자			
7) 각종 소집단 활동	노조			사용자		
8) 인사노무제도 개선			노조/사용자			
9) 근로자훈련			사용자	노조		
10) 성과배분			사용자			노조
11) 복리후생						노조/사용자
12) 분사나 하청의 결정	노조		사용자			
13) 감원 등 고용조정						노조/사용자

주: 1) 최다 응답의 경우를 선정하였음.

다고 보는 것으로 나타났다. 이러한 인식간 괴리는 분사나 하청의 결정에서도 나타나며 특히 성과배분과 관련하여서는 노조는 노사합의에 의한 공동결정사항이라고 보는 반면 사용자는 사전에 정보를 제공하고 노조가 의견을 개진할 정도의 사항으로 보고 있어 갈등요인을 제공하고 있다.

공공부문 노사는 개별 사업장의 임단협 교섭에 대한 공감대가 형성되어 있는 것으로 나타났다. <표 3-29>에서 나타나듯이 노동조합과 사용자는 2003년 임단협 교섭의 우선과제를 선정하는 데 있어서 거의 동일한 의견을 가지고 있다. 제1의 빈도를 가진 우선과제는 노사협력 강화로 노조의 경우 43.9%, 사용자의 경우 43.3%가 이를 선택하였다. 이외에 인건비 상승 억제, 노사합심 의욕 높이기, 생산성 향상의 순으로 선택되었는데, 노사 모두 동일한 순위로 이들 과제가 2003년 임단협 교섭에서 중요하게 고려되어야 한다고 대답한 것이다.

이러한 높은 공감대는 임금협약과 단체협약의 처리에 있어서도 동일하게 나타났다. 즉 노조의 64.4%, 노무관리자의 61.4%가 임금협약과 단체협약을 동시에 진행하는 것이 바람직하다고 응답하였다. 이렇게 공공부문에서 개별 사업장의 노사가 임단협의 과제나 진행방식에 대한 높은 공감대를 가지고 있다는 사실은 개별 사업장의 노사간 담합의 가능성을 보여주고 있는 것이다. 담합관계와 협력관계의 구별은 개별 사업장 내부만의 눈으로 이루어지기 힘들다. 내부 노사관계가 외부에 투명하게 공개되고 평가될 수 있는 체계가 마련되어 담합이 협력으로 전환될 수 있도록 하여야 할 것이다.

공공부문 개별 사업장의 임단협에 대한 노사 사이의 높은 공감대는 이들이 서로에 대한 협상력에 대한 인식에 있어서도 나타나고 있다.

<표 3-29> 2003년 임단협 교섭의 가장 우선적인 과제

(단위: 명, %)

	노조	노무	전 체
1) 인건비 상승 억제	13(22.8)	15(25.0)	28(23.9)
2) 노사 협력관계 강화	25(43.9)	26(43.3)	51(43.6)
3) 작업규율 확립	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
4) 생산력 향상	5(8.8)	7(11.7)	12(10.3)
5) 노조조직력 약화	4(7.0)	0(0.0)	4(3.4)
6) 노사합심 생산의욕 높이기	9(15.8)	12(20.0)	21(17.9)
7) 무응답	1(1.8)	0(0.0)	1(0.9)
전 체	57(100.0)	60(100.0)	117(100.0)

<표 3-30>에서 나타나듯이 노동조합이나 사용자 모두 노조가 자신의 요구를 관철하기 위해 파업에 돌입할 만한 조직력을 가지고 있지만 그 파업효과가 제한되어 있다고 인식하고 있다. 또한 노사 모두 회사 역시 노조 파업시 행사할 수 있는 대체근로나 외주하청의 능력이라든지 회사 조직을 이용하여 노조의 단체행동을 억제할 수 있는 힘이 있다고 보지 않는다.

따라서 노사 모두 서로의 협상력이 제한되어 있다는 데 공감하고 임단협에 임하게 되어 교섭에서 합의에 이르게 될 가능성을 높이게 된다. 다만, 파업에 대한 여론과 관련하여 사용자는 불리한 여론이 형성될 것으로 평가하고 있고 노동조합은 그렇지 않을 것으로 평가하는 것으로 나타나 이는 노사의 객관적인 평가라기보다는 기대로 보여진다. 한편, 노동조합의 쟁의시 상급단체의 지원에 대해서는 노사 모두 가능성이 높다고 평가하고 있는데 이는 개별 사업장의 문제를 상부단체에 이양하는 경향성을 반증하고 있다.

<표 3-30> 노조 협상력에 대한 노사 평가¹⁾

	노동조합 응답평균	노무관리자 응답평균
1) 회사는 노조가 파업에 돌입하더라도 생산손실로 인한 타격이 크지 않을 것이다	3.31	3.40
2) 회사는 노조가 파업에 돌입했을 경우 대체근로, 외주하청 등으로 대응할 수 있는 능력이 있다	3.69	3.35
3) 회사는 회사조직을 활용하여 노조의 단체행동을 억제할 수 있는 힘이 있다	3.55	3.47
4) 노조는 자신의 요구를 관철하기 위해 파업에 돌입할 수 있는 조직력이 취약하다	3.21	3.23
5) 노조는 쟁의행위에 돌입할 경우 상급단체 등 외부 노동단체의 지원을 받을 가능성이 적다	3.75	3.63
6) 노조가 파업에 돌입할 경우 노조에 불리한 여론이 형성될 것이다	3.22	2.60

주: 1) 1. 전적으로 그렇다 2. 그렇다 3. 보통이다 4. 아니다 5. 전혀 그렇지 않다.

* 위 수치는 응답 평균값임.

<표 3-31> 사업장의 노노갈등(노동조합 내부의 갈등)

(단위: 명, %)

	노조	노무	전 체
1) 노노갈등이 존재하지 않는다	39(44.3)	31(45.6)	70(44.9)
2) 노노갈등이 존재하지만 주도세력이 확실하 여 큰 문제가 되지 않는다	14(15.9)	12(17.6)	26(16.7)
3) 노노갈등이 존재하지만 정상적인 의결과정 을 통해 해결한다	33(37.5)	23(33.8)	56(35.9)
4) 노노갈등이 심각한 상태에 있다	2(2.3)	2(2.9)	4(2.6)
전 체	88(100.0)	68(100.0)	156(100.0)

개별 사업장 임단협 교섭의 과제나 진행, 그리고 노조 협상력에 대한 공공부문 노사의 높은 공감대는 교섭을 둘러싼 사업장 내 노노갈등에 대한 인식에서도 나타나고 있다. 민간부문의 경우 사업장 내 노노갈등은 임단협 교섭시 노사간 갈등을 증폭시키고 노사간 해결을 지연시키는 역할을 한다. 따라서 공공부문의 경우 노노간 갈등이 어떻게 나타나고 있는지는 공공부문 임단협의 안정성이나 임단협에 대한 노사의 공감대의 정도를 평가하는 데 주요한 근거가 된다. 공공부문 노동조합이나 사용자 모두 사업장 내 노노갈등이 현재 그리 큰 문제가 아닌 것으로 인식하고 있다. <표 3-31>에서 보이는 것처럼 과반수에 가까운 노동조합이나 사용자는 노노갈등이 존재하지 않고 있다고 보고 있다. 심각한 수준에 와 있다고 대답한 경우는 불과 2~3%에 머물고 있다. 노노갈등이 존재하고 있지 않는 사업장이 많을 뿐만 아니라 노노갈등이 존재하더라도 그리 큰 문제가 되지 않는다고 노사는 보고 있다. 즉 공공부문 노사는 주도세력이 확실하여 노노갈등이 주변화되거나 정상적인 의결 과정을 통해 노노갈등을 해결한다는 데 의견을 함께 하고 있다.

그런데 주목할 사안은 공공부문 노사가 위에서 보듯이 개별 사업장의 임단협 교섭에 대해서는 거의 동일한 의견을 가지고 있음에도 불구하고 향후 어떤 임금교섭구조를 만들어가야 할 것인가에 대해서는 큰 이견을 가지고 있다는 사실이다. <표 3-32>에서 나타나는 것처럼, 공공부문 노동조합은 산업별 교섭을 가장 많이(37.5%) 선호하며 그

다음으로 기업별 교섭(36.3%), 업종별 교섭(13.8%)을 선호하고 있는 것으로 나타났다. 만약 대각선 교섭이 산업별 교섭의 한 유형으로 간주한다면 노동조합의 산업별 교섭에 대한 선호도는 과반수에 거의 육박한 49%를 차지하고 있다. 이러한 노동조합의 산업별 교섭에 대한 높은 선호도는 공공부문 노사의 임금교섭 자율권이 제약되고 있다는 것을 노조가 인식하고 있기 때문이다. 즉 공공부문 예산결정 구조 속에서 한 개별 기관의 예산 관련 자율성이 극히 제약되게 되고 정부가 임금 가이드라인과 사후 점검 등을 통해 공공부문 노사의 임금결정권을 제한한다는 사실이 노동조합에게 기업별 교섭보다 산업별 교섭을 선택하도록 하고 있다.

<표 3-32> 바람직하다고 생각하는 임금교섭 구조

(단위: 명, %)

	노조	노무	전체
1) 기업별 교섭	29(36.3)	54(79.4)	83(56.1)
2) 업종별 공동교섭	11(13.8)	8(11.8)	19(12.8)
3) 지역별 공동교섭	1(1.3)	2(2.9)	3(2.0)
4) 대각선 교섭	9(11.3)	1(1.5)	10(6.8)
5) 산업별 교섭	30(37.5)	3(4.4)	33(22.3)
전체	80(100.0)	68(100.0)	148(100.0)

공공부문 노동조합의 산업별 교섭에 대한 높은 선호도와 대조적으로 공공부문 사용자는 기업별 교섭에 대한 압도적 지지를 표시하고 있다. 즉 사용자는 기업별 교섭을 79.4%로 선호하는 반면에 산별 교섭은 4.4%만이 지지하고 있을 뿐이다. 대각선 교섭을 산업별 교섭에 포함시켜 계산한다고 하더라도 사용자가 산별 교섭을 지지하는 정도는 6%에 불과할 뿐이다.

따라서 임금교섭구조의 개선과 관련하여 나타난 공공부문 노사의 선호도 사이의 큰 괴리는 향후 노사간 갈등을 불러일으킬 가능성이 많다는 점을 시사한다. 특히, 공공부문 노동조합의 경우 아직은 기업별 교섭이 90%에 이를 정도로 높긴 하지만 점차 산별 교섭에 대한 공론화가 진행되고 있으며, 일부 정부출연연구기관노동조합은 산별 교섭의

실험들을 만들어 나가고 있어서 산별 교섭에 대한 문제 제기가 곧 있을 것으로 보여진다. 이에 반해 사용자의 경우 공공부문 사용자단체도 조직되어 있지 않아 공공부문 노사간 산별 교섭이 이루어질 가능성은 낮을 것으로 예상된다. 따라서 산별 교섭을 둘러싼 노사간 이견을 쉽사리 노정 교섭을 중심으로 한 노정갈등으로 전환될 수 있다.

위의 분석을 근거로 할 때 향후 임금교섭구조에 대한 논쟁은 사용자나 정부의 기업별 교섭에 대한 지지와 노동조합의 산업별 교섭에 대한 지지가 대치하면서 지루하게 진행될 것이다. 그러나 노사정 모두 공공부문 임금교섭구조에 대한 논의를 진지하게 진행하고자 한다면 앞의 표에 나타난 선호도를 자세히 볼 때 제3의 방식도 가능하리라 여겨진다. 즉 노동조합과 사용자 모두 업종별 공동교섭에 대해 상당한 선호도를 보이고 있다. 만약, 업종별로 공공부문 사용자단체가 만들어지고 이 단체와 노동조합이 임금교섭을 진행한다면 정부로서도 노정간 직접 교섭보다 이 방식을 선호할 수 있다. 공공부문 사용자나 노동조합도 노정 직접 교섭과 개별 사업장 교섭이라는 이중 교섭 대신 업종별 교섭이 보다 합리적인 방식일 수 있다.

한편, 앞의 표에서 볼 때 지역별 교섭은 공공부문의 경우 대안이 되지 않는 것으로 나타나고 있다. 이는 공공부문의 예산이 국회나 기획예산처 등 중앙에서 결정된다는 이유에서 비롯되는 것으로 보인다. 그러나 점차 지방정부가 인사, 예산, 정책상 권한을 중앙에서 이양받게 되면 지방정부와 지방공무원 간, 그리고 지방정부와 지방공기업 간 지역별 임금교섭도 현실화될 것으로 기대된다. 따라서 선호도에서 보이듯이 공공부문 노사의 향후 노사관계 변화에 대한 예견 능력은 아직은 충분히 개발되어 있지 않다. 향후 지역별 교섭에 대한 진지한 논의가 공공부문 노사와 정부, 전문가 사이에 이루어져야 할 것으로 보인다.

라. 비정규직

공공부문에서의 비정규직 근로자를 둘러싼 노사관계를 점검하는 일은 비정규직의 확대 경향에 맞추어 중요한 함의를 발견할 수 있는 작

업이다. 여기에서는 노동조합의 비정규직 대상 활동, 비정규직 채용에 있어서 노사협의 현황, 그리고 비정규직 근로자의 조직화에 대한 노동조합의 태도를 검토하였다.

조사 결과 공공부문 사업장에서 비정규직은 광범위하게 활용되고 있는 것으로 나타났다. 임시계약직은 응답 사업장의 84.2%, 용역 및 파견근로는 75.9%, 시간제 근로자는 65.4%, 그리고 사내하청은 54.9%에서 사용되고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 비정규직의 문제가 어느 한 사업장에 국한된 것이 아니라 1998년 이래 본격적으로 추진된 공공부문 구조조정의 와중에 발생한 전체 공공부문에 걸친 일반적인 문제임을 뜻한다. 그런데 공공부문 구조조정을 거치면서 비정규직이 정규직을 대체하는 기능을 한다는 인식이 정규직 근로자 사이에 형성되었다고 평가된다. 노동조합은 사용자에게 비정규직의 정규직 전환을 요구하고 있으나 이는 정부의 합의 없이 거의 불가능하기 때문에 향후 노동간 갈등으로 발전할 여지가 매우 높다.

공공부문 조사 결과 현재 노동조합은 비정규직의 낮은 근로조건과 복지에 대해 온정적인 입장을 견지하고 있지만 적극적으로 이들의 권리를 향상하고 이해를 대변하는 데까지 나아가지 못하고 있는 것으로 나타났다. 조사 결과 노동조합은 비정규직의 임금과 근로조건을 개선하는 데 중점을 두고 비정규직 대책을 마련하고 있다. <표 3-33>에서 보는 것처럼 전체 응답한 노동조합 중에서 비정규직의 임금과 근로조건을 개선하기 위해 항상 혹은 가끔 활동을 전개하고 있는 노동조합은 70.8%에 이르고 있으며, 비정규직이 정규직의 복리후생 혜택을 누리도록 노력하고 있는 경우도 69%에 달한다. 그러나 이러한 경제적 이해를 대변하려는 노력과 대조적으로 비정규직을 포용하려는 노력은 매우 미흡해 노동조합 가입을 권유하는 경우는 불과 30%에 머물고 이들에 대한 노동법 등 교육활동은 응답자의 20%에도 미달하고 있다.

이러한 노동조합의 이중화된 대응은 구조조정 과정에서 비정규직이 정규직의 고용을 불안정하게 한다는 부정적인 인식에서 비롯된 면도 있지만 제도적으로 비정규직의 채용과 관련하여 노동조합이 배제되는 데서 기인한 바도 있는 것으로 나타났다.

<표 3-33> 비정규직에 대한 노동조합 활동

(단위: %)

	항상	가끔	안함	해당 없음	전체
1) 노동조합 가입을 권유	17.1	12.9	34.3	35.7	100.0
2) 법률상담과 고충처리 개입	22.5	29.6	18.3	29.6	100.0
3) 노동법 등 교육활동	5.6	14.1	49.3	31.0	100.0
4) 정규직과 같은 복리후생의 적용노력	31.0	38.0	7.0	23.9	100.0
5) 임금과 근로조건 개선노력	31.9	38.9	8.3	20.8	100.0
전체					

<표 3-34>에서 보는 바와 같이 비정규직 활용에 대한 경영자의 재량권은 매우 높으나 이에 반해 노동조합의 개입 정도는 매우 낮은 것으로 보인다. 임시계약직, 용역 및 파견근로, 시간제 근로자, 사내하청의 경우 사용자가 노조의 참여를 허용하는 경우는 22.9%, 22.2%, 9.5%, 15.6%에 불과한 것으로 조사되었다. 이나마 사전협의를 통해 의견을 청취한 경우가 대부분을 차지하고 있다. 이러한 결과는 노동조합의 비정규직 보호에 대한 기여도가 낮은 상황을 반증하는 것이나 사용자의 재량권 강화 방침 속에 노동조합의 비정규직 채용에 대한 참여를 제도적으로 제한하는 것을 보여준다.

<표 3-34> 비정규직 근로자 채용시 노동조합 협의 정도

(단위: %)

	전체	회사 일방적 결정	사후 통보	사전 통보	사전 협의	노사 협의	해당 없음
임시계약직	100.0	35.1	26.3	1.8	19.3	1.8	15.8
용역 및 파견근로	100.0	33.3	20.4	3.7	14.8	3.7	24.1
시간제 근로자	100.0	38.5	17.3	3.8	3.8	1.9	34.6
사내하청	100.0	21.6	17.6	3.9	7.8	3.9	45.1

노동조합의 참여가 배제된 가운데 광범위하게 도입되어 활용되고 있는 비정규직에 대해 노동조합은 여러 각도에서 비정규직 문제를 해

결하기 위한 방안을 선택하고 있다. 조사에 따르면 그 가운데 비정규직의 정규직 전환이 가장 시급하다고 보는 노동조합이 가장 많은 것(46.1%)으로 나타났다. 이는 비정규직의 정규직 전환이 다른 사안들을 동시에 해결하는 효과를 지닌다는 점과 그리고 임금 등의 부분적인 개선으로는 사업장 내 비정규직 문제해결이 어렵다는 판단에 따른 것으로 보인다.

정규직화 뒤를 이어 임금 및 근로조건 개선, 동일노동 동일임금 원칙의 실현 등의 해결방법이 제시되고 있다. 임금 및 근로조건 개선이 가장 시급하다는 응답이 두 번째로 많았는데, 이는 공공부문 기관의 예산과 인력의 자율성이 부족하기 때문에 노조에서도 비정규직의 정규직 전환은 개별 사업장 수준에서 단기간에 달성하기 어려운 목표라는 것을 알고 있고, 따라서 임금 등의 차별부터 줄여나가는 것이 필요하다는 현실주의적 접근을 반영한 것으로 보인다. 한편, 거의 대부분의 노동조합은 비정규직의 노동조합 가입으로 비정규직의 문제를 해결하여야 한다는 데 회의적인 것으로 나타났다. 비정규직의 노동조합 가입을 가장 시급히 해결하여야 한다는 데 단지 7%만이 동의할 뿐이었다.

<표 3-35> 노조의 비정규직 대상 활동에서 가장 시급한 사안

	응답수(%)
비정규직원의 정규직 전환	35(46.1)
임금 및 근로조건 개선	28(36.8)
동일노동 동일임금 원칙의 실현	8(10.5)
비정규직의 노동조합 가입	5(6.6)
전 체	76(100.0)

위와 같이 우선순위에 관련하여 노동조합 상호간의 통일된 의견의 부재는 비정규직의 문제를 해결하기 어렵게 한다. 또한 비정규직의 문제를 해결하는 데 노동조합이 적극적으로 나서지 못한 데에는 개별 노동조합 내부적으로 통일된 의견이 없기 때문인 탓도 있는 것으로 나타났다. 조사에서 비정규직 보호와 정규직 조합원 이익우선 선택에서 노조집행부는 단지 33%만이 정규직의 이익이 우선한다고 보고 있

으나, 조합원의 경우 56%가 우선한다고 보고 있어, 이와 관련한 집행부와 평조합원 간의 태도 차이가 존재하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 애로점으로 말미암아 노동조합이 비정규직의 문제를 적절하게 해결하고 있는가에 대한 내부의 평가도 부정적으로 나타났다. 상급단체의 비정규직 대책에 대해서는 적절하게 대응한다는 긍정적 평가는 4분의 1에도 못 미치고 있는 것으로 조사되었다. 결국 공공부문 개별 노동조합은 사업장 단위에서 비정규직의 문제해결 가능성에 회의적이며 이에 따라 상급단체가 정규직 문제에 보다 적극적으로 노력할 것을 요구하고 있으나 이들에 의한 해결도 아직 미흡한 것으로 평가하고 있다.

한편, 공공부문 노동조합은 비정규직의 노동조합 가입 혹은 조직화의 문제에 대해 이분화되어 있는 것으로 나타났다. <표 3-36>에서도 나타나듯이 공공부문 정규직 노동조합은 비정규직 독자 조직에 대해 부정적인 입장을 가지고 있다. 이는 비정규직이 독자 노조를 건설할 경우 노노간의 갈등이나 이익충돌 현상이 발생할 것을 우려하는 한편, 권력 자원의 불균형 때문에 비정규직 노조의 생존 가능성이 매우 낮을 것으로 판단한 데에 따르는 것으로 보여진다. 따라서 정규직 노조의 흡수를 통한 비정규직 이익 대변과 정규직과 비정규직 간의 이익 조율을 점진적으로 추구하려는 방안이 주도적인 방안이 된다. 여기에는 기업별노조의 비정규직 조합원 가입 허용과 산별 노조를 통한 비정규직 조직화라는 두 가지 방안이 가장 대표적으로 나타났다.

조사 결과 비록 기존 기업별 노조에 가입시키려는 노력이 부족하였

<표 3-36> 비정규직 조직방식

	응답수(%)
비정규직은 조직할 필요가 없다	3(3.8)
우리 기업의 정규직 노조에 가입시켜야 한다	36(46.8)
비정규직으로 구성된 별도의 노동조합을 만들어야 한다	9(11.7)
산별 노조로 전환하면서 가입시켜야 한다	29(37.7)
전 체	77(100)

음에도 불구하고 기존 정규직 노조에 가입시켜야 한다는 의견이 거의 과반수를 차지한 것으로 나타났다. 그러나 산별 노조로의 전환 과정에서 비정규직을 노조에 가입시켜야 한다는 의견도 3분의 1 이상을 차지하여 고민과 이견이 존재하고 있음을 알 수 있다. 후자의 산별 노조로의 전환 과정에서 노조 가입이 필요하다는 응답은 당장 정규직 노조에 비정규직 가입을 허용할 경우, 정규직 노조가 갖게 되는 정치적 부담을 덜고, 동종 사업장과 공동 보조를 맞추어가는 과정에서 정규직 조합원 설득 등의 시간적 여유를 갖기 위한 것으로 보인다.

3. 공공부문과 민간부문 간의 비교

가. 비교조사 대상의 특성

동일한 조건에서 공공부문과 민간부문 간의 노사관계를 비교하기 위하여 노동조합이 조직되어 있는 민간부문 사업장에 대한 사업체 설문조사 결과를 선택하여 공공부문 1차 조사 결과와 비교하였다. 원래 한국노동연구원은 전국의 1만여 사업장을 대상으로 사업체 설문조사를 실시하였으며 이 가운데 2천여 개의 유효한 응답 결과가 수집되었다. 이 연구는 공공부문 1차 조사와 비교를 위하여 총 유효 결과 가운데 노동조합이 조직되어 있는 민간부문 사업장의 응답지만을 선택하였다. 이러한 결과 노무관리 담당자 설문지 648개, 노동조합 설문지 448개가 선택되었다. 공공부문 1차 조사와 민간부문 조사 결과의 대체적인 윤곽은 <표 3-37>과 같이 정리될 수 있다.

<표 3-37> 조사 결과

(단위: 개)

	민간부문	공공부문
응답사업장수	648	91
노무관리자 응답수	648	75
노동조합 응답수	448	91
총 유효 응답자수	1,096	166

공공부문과 민간부문의 노사관계를 비교하기 전에 한국노총과 민주노총의 소속 여부를 부문별로 볼 필요가 있다. 설문 결과 부문별 중앙노동단체 소속 현황은 <표 3-38>과 같이 나타났다. 공공부문의 경우 민주노총과 한국노총에 대한 소속 비율 6대4로 나타나는 반면, 민간부문의 경우는 이와 반대로 한국노총과 민주노총의 소속 비율이 7대3으로 나타났다. 이러한 결과는 현실에서의 경향성이 약간 더 강화된 것으로 추정된다. 즉 국가 수준의 전체 현황에서는 한국노총과 민주노총의 조직 수준은 2001년 12월 말 기준으로 5.6 대 4.1로 조사되었으며 공공부문의 경우는 민주노총의 약간의 우세와, 민간부문의 경우 한국노총의 약간의 우세가 추정되고 있다.²⁸⁾

<표 3-38> 조사 응답사업장의 중앙노동단체 소속 분포

(단위: 개, %)

	민간부문	공공부문 ¹⁾
한국노총	427(65.9)	33(36.7)
민주노총	179(27.6)	56(62.2)
비 가 맹	42(6.5)	1(1.1)
전 체	648(100.0)	90(100.0)

한편, 조사 응답사업장 노동조합의 규모는 민간부문이 평균 916명이고 공공부문이 평균 972명으로 나타났다. 이러한 결과는 우리나라의 노동조합운동이 대규모 노동조합 중심으로 이루어지고 있는 것을 시사하고 있으며 이러한 점은 민간부문뿐만 아니라 공공부문에서도 동일하게 적용되고 있다는 점을 보여주고 있다. 보다 구체적으로 규모별 분포를 살펴보면 <표 3-39>와 같이 정리될 수 있다. 보수적인 산업을 위해 노무관리자의 응답을 사용하였는데 이를 보면 공공부문 사업장이 민간부문에 비해 대규모 노동조합 위주로 구성되어 있는 것으로 나타났다. 즉 민간부문은 300인 이하의 중소규모 노동조합이

28) 이러한 추정은 공노연의 전수조사가 끝나는 2004년 중반에 확인될 것이나 공공부문 노사관계 전문가들의 연구에서 종종 지적되곤 한다. 가장 최근의 대표적인 공공부문 노사관계 연구인 박태주 외(2001.12)에서도 한국노총과 민주노총의 평형이 추정되고 있다.

70%가 넘는 것으로 조사되었으나 공공부문의 경우 300인 이상 대규모 노동조합이 57%에 이른 것으로 나타났다. 이러한 조사 결과는 대규모 사업장 중심의 민주노총과 중소기업 중심의 한국노총이라는 분석이 민간부문과 공공부문에 동일하게 적용될 수 있다는 것을 시사한다.

<표 3-39> 조사 응답사업장 노동조합 규모별 분포

(단위: %)

	민간부문	공공부문
1~99	28.1	15.5
100~299	42.7	27.6
300~999	22.4	39.7
1000 이상	6.8	17.3
전 체	100.0	100.0

위에서 검토한 대로 조사 응답사업장의 노동조합 규모나 중앙노동단체 소속 분포를 볼 때 이 조사가 일정의 한계를 가지고 있기는 하지만 큰 편차 없이 전반적으로 민간부문과 공공부문 노사관계를 비교할 수 있는 근거를 마련할 수 있다고 보여진다. 따라서 이하에서는 공공부문과 민간부문 노사관계를 비교하고자 한다. 비교는 크게 노사관계에 대한 전반적 평가, 노사협의회, 근로자의 경영참여, 임금인상과 임금교섭구조를 중심으로 이루어졌다. 이러한 비교는 공공부문과 민간부문 간의 차별성 존재 여부를 가늠하고 각 부문에 적합한 노사관계를 형성하는 데 필요한 시사점을 제공한다.

나. 노사관계에 대한 전반적 평가

공공부문과 민간부문 노사관계 당사자는 우리나라 사업장의 노사관계가 대립적이기보다는 협력적이라고 평가하고 있다. <표 3-40>에서 보는 것처럼 공공부문의 경우 중간이라는 평가를 포함하여 대립적이라고 응답한 경우를 계산하면 총 응답자의 40%를 약간 상회하는 수

준이 대립적이라고 보고 있다. 이에 반해 민간부문의 경우 40%에 미달하는 것으로 나타난다. 이러한 협력적이라는 응답은 평균치를 보더라도 분명하게 나타나는데 공공 평균은 중간 3과 협력적 4 중간인 3.52를 기록하였고 민간 평균은 보다 협력적인 편에 가까워 3.66을 기록하였다.

<표 3-40> 사업장 노사관계 평가

	공공		민간	
	응답자수	비율	응답자수	비율
1. 매우 대립적	4	2.5	11	1.0
2. 대립적	14	8.6	67	6.1
3. 중간	48	29.4	321	29.3
4. 협력적	88	54.0	593	54.1
5. 매우 협력적	9	5.5	104	9.5
전 체	163	100.0	1,096	100.0

이 조사 결과의 의외성은 공공부문의 노사관계가 민간부문에 비해 협력적인 정도가 약하다는 점이다. 통상 민간부문의 노사관계는 우리나라 노사관계의 대립성을 상징하는 것이었다(정이환, 2003). 그러나 공공부문이 민간부문에 비해 대립적인 정도가 결코 약하지 않다는 점이 응답 결과 분석되었다. 이는 공공부문과 민간부문의 노사를 각각 나누어 비교하여 보았을 때도 드러난다. 사용자만 보았을 때는 공공부문과 민간부문 간의 차이가 그리 크지 않은 것으로 분석되었다. 대립적이라고 대답한 공공부문 사용자와 민간부문 사용자는 6.8%와 5.9%이고, 협력적이라고 대답한 공공부문과 민간부문 사용자는 70.3%와 68.3%로 차이가 거의 없다. 그러나 노동조합의 경우를 보면 민간부문에 비해 공공부문이 협력적인 정도가 낮다. 대립적이라고 대답한 공공부문 노조는 민간부문 노조의 8.9%보다 높은 14.6%으로 나타났고 협력적이라고 한 공공부문 노조는 민간부문 노조의 56.7%에 비해 낮은 50.5%로 분석되었다.

이러한 결과의 의외성은 공공부문 구조조정의 결과로 인한 것이 아

년가 추정된다. 만약 1998년 이전에 유사한 조사가 이루어졌다면 보다 분명한 근거를 가지겠지만 그러한 조사가 없기 때문에 추정에 미칠 뿐이다. 그러나 이러한 추정은 1998년 이후의 공공부문 구조조정을 둘러싸고 지속적으로 발생하였던 노정간 노사간 갈등을 고려한다면 어느 정도 근거가 있다고 할 수 있으며 IMF 이후 진행된 구조조정 와중에 공공부문 노사관계가 변화하고 있다는 것을 시사한다.

다. 노사협의회

노사협의회는 사업장 수준에서 노사간 협력을 도모하는 기제로서 근로자와 노동조합의 경영참여를 촉진한다. 따라서 노사협의회는 활성화는 노사관계의 대립성을 완화하는 기능을 할 것으로 예상된다. 노사협의회 운영과 관련된 조사 결과 공공부문은 민간부문에 비해 활성화의 정도가 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 결과는 앞 부분에서 노사관계에 대한 노사 당사자의 평가가 민간부문에 비해 공공부문의 협력적인 성격이 약하다는 점과 일관된다.

사업장 노사협의회는 공공부문의 경우 1년에 4.04회 열리고 민간부문의 경우 이보다는 약간 많은 4.73회가 개최되는 것으로 나타났다. 이러한 정도는 분기별 노사협의회가 정례화되었다는 것을 뜻한다. 다만, 민간부문의 경우 단체교섭과 밀접하게 연계되어 노사협의회가 활용되거나 혹은 경영상 주요한 문제가 발생하여 임시회의가 열리는 등으로 하여 노사협의회가 민간부문이 공공부문에 비해 보다 활용 정도가 높은 것으로 조사되었다. 이는 <표 3-41>에서 알 수 있는데 공공부문의 경우는 노사협의회가 단체교섭과 분리되어 운영될 뿐만 아니라 교섭과 연계되더라도 예비적인 의견 교환과 절충의 성격이 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 민간부문의 경우 노사협의회가 단체교섭 사항도 함께 다루게 되어 있어, 교섭과 긴밀하게 연결되어 있는 것으로 나타났다.

공공부문의 낮은 활용성은 공공부문의 임금 등 근로조건이 정부에 의해 조율되는 경향이 강하다는 점을 고려할 때 공공부문 사업장 노사에 의해 노사협의회가 무시되고 있다는 점을 드러내 준다. 즉 공공

<표 3-41> 노사협의회의 운영

	공공		민간	
	응답자수	비율	응답자수	비율
-노사협의회와 단체교섭 사항을 분리해서 다룬다	69	45.4	493	45.1
-노사협의회에서 단체교섭사항에 예비적인 의견 교환/절충을 다룬다	60	39.5	333	30.5
-노사협의회에서 단체교섭사항도 함께 다룬다	22	14.5	259	23.7
-무응답	1	0.7	7	6.4
전 체	152	100.0	1,092	100.0

부문 노사는 정부의 임금, 인사, 경영상의 개입이라는 현상에 대해 노사 자율성을 높이기 위해 노사협의회를 활성화하여 스스로 현실적으로 가능한 대안을 적극적으로 모색하여야 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 민간부문 노사 당사자에 비해 활용 정도가 낮다는 점은 공공부문 노사 당사자가 정부의 개입을 소극적으로 바라보고 있다는 것을 뜻한다.

한편, 노사협의회 운영상 발생한 노사간 갈등을 처리하는 문제에 있어서도 공공부문은 민간부문에 비해 효과적인 갈등해소 방식을 마련하지 못하고 있는 것으로 드러났다. <표 3-42>에 나타난 것처럼 우리나라의 경우 노사협의회가 의결한 사항을 해석하는 데 이견이 생기거나 이행방법에 대해 노사간 갈등이 발생할 경우 이를 해소하기 위한 특별한 중재제도가 마련되어 있지 않은 것으로 나타났다. 그러나 민간부문의 경우 이러한 한계 속에서도 노사협의회 내 마련된 중재기구나 제3자에 의한 중재를 통해 노사간 갈등을 해소하려는 경향이 강하다. 이에 반해 공공부문의 경우 단체교섭에서 해결하려고 하는 경향이 높아, 노사협의회 운영과 관련된 노사간 갈등을 보다 증폭하게 된다.

위와 같은 분석 결과 노사관계의 대립성을 보다 협력적으로 개선하고 노사 당사자의 분쟁해결 능력을 제고하기 위해 노사협의회가 적극

<표 3-42> 노사협의회 운영상 발생한 노사간 의견불일치 경우 조정방식

	공공		민간	
	응답자수	비율	응답자수	비율
-노사협의회 내의 중재기구	15	12.5	242	22.1
-노동위원회 중재	6	5.0	57	5.2
-제3자에 의한 중재	1	0.8	15	1.4
-특별한 중재제도가 없다	49	40.8	398	36.4
-단체교섭에서 해결한다	49	40.8	381	34.9
전 체	120	100.0	1,093	100.0

적으로 활성화되어야 한다는 점이 드러났다. 특히, 공공부문 노사 당사자는 외부 당사자인 정부의 개입에 대해 노사협의회를 보다 적극적으로 활용하고 교섭 중심으로 되어 있는 현재의 분쟁갈등 해소 방식을 보다 다양화할 필요가 있다.

라. 근로자의 경영참여

기업과 사업장 최고 수준에서의 근로자 경영참여는 공공부문과 민간부문 모두 매우 미흡한 것으로 나타났다. 조사 결과 사업장의 근로자 대표(노조위원장 또는 노사협의회 근로자측 대표)가 회사 이사회에 매번 혹은 가끔 참석하는 경우는 공공부문은 15.5%, 민간부문은 20.9%에 불과한 것으로 나타났다. 이 결과는 민간부문에 비해 공공부문의 근로자 경영참여가 최고 수준에서 보다 제약되고 있다는 것을 말해 주는데 이는 공공부문 이사회가 제도적으로 노동조합의 참여를 배제하고 있는 데서 기인한다. 즉 정부 기관이든 비정부 기관이든 공공부문 기관의 이사회는 관련 정부 부처와 관련 민간기관, 혹은 전문가를 중심으로 구성되어 있을 뿐 노동조합의 참여는 공식화된 경우는 찾아보기 어렵다. 이러한 최고 수준의 경영상의 주요한 의사결정기구에 대한 참여의 제한은 공공부문 노사간 장기 전략의 공유를 어렵게 한다.

한편, 근로자 대표가 이사회에 참석한다 하더라도 공공부문은 3분의 2의 경우, 민간부문은 3분의 1의 경우 투표권과 발언권 없이 그냥

참관만 하도록 되어 있어 참석을 통한 근로자의 경영참여의 유효성이 크게 제약되고 있다. 특히, 민간부문에 비해 공공부문의 경우 참석한 근로자 대표의 주요 사안에 대한 결정 권한이 제약된 경우가 흔히 나타난다. 이에 따라 공공부문 근로자 대표 혹은 노동조합이 이사회에서 타참석자와 동등한 자격을 가지고 주요 경영사안에 대하여 논의하고 결정에 참여하는 경우는 거의 없다.

그러나 이사회 이외의 작업장 수준의 회의나 기업 운영 관련 회의에 대한 근로자 대표의 참여는 확대되어 있는 것으로 나타났다. 조사에 따르면 이사회 이외의 주요 회의에 근로자 대표가 항상 혹은 가끔 배석하고 있는 경우는 공공부문이 53.5%, 민간부문이 52.9%로 나타나 이사회 수준에서의 낮은 참여와 대비되고 있다. 공공부문의 이사회에서의 낮은 경영참여와 기타 회의에서의 높은 참여라는 조사 결과는 공공부문 노사관계의 갈등구조의 한 면을 보여준다. 즉 공공부문 노동조합은 사용자의 작업장이나 사업장의 일상적인 업무와 관련한 경영에 대해 실질적인 영향력을 행사하고 있지만 기관 수준의 주요한 결정은 정부의 영향력 안에 있어 노사간 갈등이 쉽사리 노정 갈등으로 이전되게 된다.

마. 교섭구조

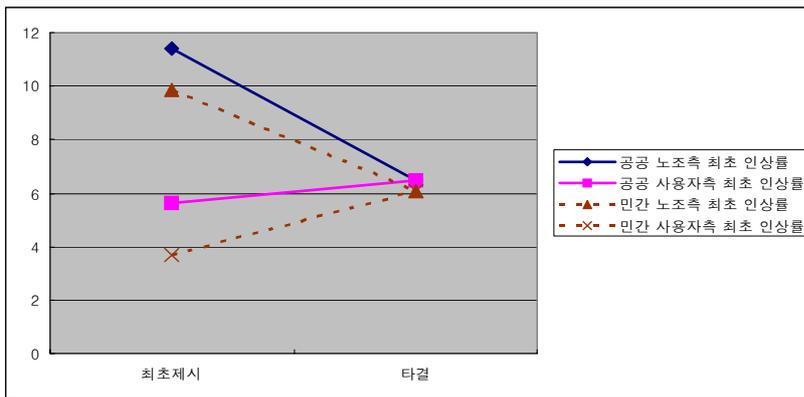
우리나라 임금교섭구조는 기업별 교섭이 압도적 다수를 차지하고 있다는 사실이 조사 결과 다시 한번 확인되었다. 공공부문의 경우 그 정도가 높아 응답사업장의 82%에서 기업별 교섭이 이루어졌으며 민간부문의 경우 약간 낮기는 하지만 기업별 교섭이 75%로 여전히 절대 다수를 차지하고 있다. 특히, 민간부문은 업종별 공동교섭이 11%를 차지하고 있어 비기업별 교섭형태가 하나의 유형으로 자리잡고 있다고 할 수 있다. 공공부문의 경우도 대각선과 산업별 교섭 등의 시도가 13%로 나타나 새로운 교섭방식에 대한 실험이 진행되고 있다.

<표 3-43> 임금교섭 구조(2002)

	공공		민간	
	응답자수	비율	응답자수	비율
기업별 교섭	121	81.8	761	74.8
업종별 공동교섭	3	2.0	113	11.2
지역별 공동교섭	4	2.7	50	4.9
대각선 교섭	13	8.8	60	5.9
산업별 교섭	6	4.1	33	3.2
전 체	147	100.0	1,017	100.0

우리나라 노사는 임금교섭을 전형적으로 힘의 관계 속에서 진행하고 있는 것으로 나타났다. 이는 [그림 3-1]에서 보듯이 2002년 임금교섭에서 노사의 최초 임금제시율의 차이는 높았으나 최종 타결률은 대체로 중간 수준에서 결정되었던 데서도 추정될 수 있다.

[그림 3-1] 공공부문과 민간부문 임금인상제시율과 최종타결률(2002년)



[그림 3-1]에서 보듯이 공공부문 노사는 최초 임금인상제시율로 각각 11.4%와 5.6%를 제시하였고, 민간부문 노사는 각각 9.9%와 3.7%를 내놓았다. 그러나 최종 타결된 인상률은 공공부문이 6.5%, 민간부문이 6.1%였다. 민간부문의 경우 최종 타결률은 최초 제시안의 거의 평균과 일치하는 것으로 노사는 힘으로 진행하다가 중간 지점에서 합

의하는 모습을 보인 것이다. 공공부문의 경우 민간에 비해 사용자의 편에 보다 가까이 최종 타결되었지만 타결률이 민간부문에 비해 높은 데서도 알 수 있듯이 이는 노동조합이 의도적으로 최초 제시율을 높게 내놓은 결과라 할 수 있다.

한편, 민간부문과 공공부문의 최종 임금인상률이 비슷하게 나타나고 있다. 이는 우리나라의 임금교섭이 가장 분권적이기는 하지만 부문간, 사업장간 임금교섭이 조율되고 있다는 점을 시사한다. 만약 이에 대한 보다 체계적인 분석 결과가 제시될 수 있다면 우리나라의 교섭이 조율화된 분권적 교섭구조를 가지고 있다고 주장될 수 있다.

공공부문과 민간부문 모두 정률 위주의 임금인상이 이루어지고 있다. 특히 공공부문은 <표 3-44>와 같이 정률로 임금인상을 하는 경우가 3분의 2에 달하고 있다. 이러한 정률 인상은 직업능력이나 연령, 성 등과 같은 개인적 요인간 차이나 직종과 직무간 차이, 직급간 차이와 상관없이 임금이 전체적으로 동일하게 상승하게 한다. 즉 공공부문과 민간부문 모두 일률적으로 임금인상이 이루어지는 사업장이 60%가 넘고 있다. 민간부문의 경우 개인별로 차등을 두어 임금이 상승되는 경우가 14%의 사업장에서 나타나고 있으나 공공부문의 경우 단지 5%의 사업장에서 목격되고 있을 뿐이다. 이러한 공공부문 사업장에 있어서 개인별 차등 존재의 미비라는 결과는 1998년 이후 전개된 공공부문 구조조정과 경영혁신 차원에서 전개된 신인사제도의 도입이 노동조합이 존재하는 사업장에서는 거의 도입되고 있지 않다는 것을 보여주고 있다.

<표 3-44> 임금인상방식(2002년)

	공공부문		민간부문	
	응답자수	비율	응답자수	비율
정률	113	74.8	561	57.5
정액	7	4.6	224	23.0
양자 병행	31	20.5	190	19.5
전 체	151	100.0	975	100.0

우리나라 임금교섭은 거의 대부분 매년 진행되고 있는 것으로 나타났다. 조사에 따르면 임금협약 유효 기간이 1년인 경우는 공공부문의 91.6%, 민간부문의 96.2%에 해당된다. 이러한 짧은 기간을 가진 임금협약의 경우와 마찬가지로 단체협약 역시 단기간 동안만 유효하게 되어 있다. 이에 따라 단체협약의 유효 기간이 2년인 경우가 공공부문 80.8%, 민간부문 68.1%를 차지한다.

짧은 유효 기간을 갖는 임금협약과 단체협약에도 불구하고 우리나라의 교섭 기간은 상당히 긴 것으로 나타났다. 조사 결과 공공부문의 경우 임금협약의 횟수가 8.7회로 민간부문의 8.9회와 거의 비슷한 수준으로 나타났다. 그러나 소요 기간은 공공부문이 71일로 민간부문 64일에 비해 일주일 정도 더 긴 것으로 나타났다. 한편, 단체협약은 민간부문의 경우 7.5회 단체협약 교섭을 하며 그 기간은 53일 동안 계속된다. 공공부문은 평균 10.1회 교섭을 하고 이에 따라 교섭기간도 거의 3달에 가까운 86일 동안 지속되는 것으로 조사되었다. 이러한 공공부문과 민간부문의 교섭 횟수와 교섭 기간의 차이는 공공부문 노사관계의 특징을 보여주고 있다. 즉 임금지침 등 정부의 교섭에 대한 개입으로 인해 공공부문 노사 당사자는 교섭에서의 자율성이 제약당한 상황에서 눈치보기식 교섭을 진행하게 되고 이에 따라 교섭 횟수와 기간이 늘어나게 된다.

임금협약과 단체협약의 짧은 유효 기간과 이에 대조되는 긴 교섭 기간은 노사 당사자로 하여금 많은 시간을 교섭에 할애하게 함으로써 노사간 갈등을 증폭시킬 여지를 높인다. 반면 노사가 정책개발이나 경영합리화를 위한 만남과 논의의 기회를 제약하게 된다. 이는 공공부문의 경우 더욱 경향성이 강하게 나타난다. 평균으로 계산하였을 경우 공공부문 노사 당사자는 2년 동안 두 차례의 임금교섭과 한 차례의 단체협약 교섭을 진행하여야 하는데 이에 소요되는 시간은 임금교섭에 약 5달 그리고 단체교섭에 약 3달로 2년 24개월 중 3분의 1인 8개월이 교섭에 쓰이게 된다.

<표 3-45> 임금교섭 구조 선호도

	노동조합		사용자	
	공공부문	민간부문	공공부문	민간부문
기업별	36.3	44.8	79.4	72.5
업종별	13.8	23.2	11.8	16.7
지역별	1.3	4.9	2.9	4.3
대각선	11.3	6.8	1.5	2.1
산업별	37.5	19.7	4.4	4.3
전 체	100.0	100.0	100.0	100.0

이러한 임금교섭의 문제점은 노사 당사자의 교섭에 대한 불만을 키우고 새로운 방안을 모색하도록 하게 되는데 그 방안에 대한 노사 당사자간 공감대는 물론이고 노사 내부의 공감대 역시 부족한 실정이다. 조사 결과 공공부문 노동조합을 제외한 노사 당사자 모두 현재의 문제점에도 불구하고 기업별 임금교섭구조를 유지하자고 하자는 의견이 제1의 자리를 차지하고 있다. 특히 사용자의 경우는 공공부문과 민간부문 모두 4분의 3이 넘도록 현행 교섭구조를 유지하는 데 동의하고 있다. 민간에 비해 공공부문 사용자의 선호도는 약간 높은 것으로 조사되었다. 한편, 민간부문 노동조합 가운데 기업별 임금교섭을 유지하자는 비율도 44.8%를 차지해, 업종 혹은 산업별 교섭에 비해 훨씬 높게 나타난다.

주목할 사항은 공공부문 노동조합의 경우 민간부문과 달리 산업별 교섭을 기업별 교섭보다 선호하고 있다는 사실이다. 따라서 임금교섭 구조에 대한 선호도에 대한 노사간 차이는 민간부문보다 공공부문의 경우가 훨씬 크게 나타났다. 즉 기업별 교섭과 관련, 노사간 선호도가 민간부문이 불과 28%의 격차를 보이는 반면 공공부문의 경우 43%에 이르고 있다. 산업별 교섭에 대한 노사간 선호도 차이는 민간이 15%에 불과한 반면 공공부문의 경우 33%에 이른다. 따라서 민간부문보다 공공부문에서 임금교섭구조의 변화와 관련한 노사간 갈등이 발생할 여지가 높은 것으로 보인다. 다만, 공공부문 노동조합이나 사용자 모두 비슷한 정도로 업종별 교섭구조를 선호하고 있다는 점에서 교섭구

조를 둘러싼 공공부문 노사간 갈등은 기업별 교섭에서 산업별 교섭으로의 급진적인 변화 대신 기업별 교섭에서 업종별 교섭구조로 완만한 전환을 만들어 나갈 것으로 보인다.

제 4 장

우정사업의 구조조정과 노사관계 변화

제 1 절 외부환경의 변화

국가가 독점하던 우정사업에서의 변화를 촉진한 것은 기술발전, 미국과 유럽을 중심으로 하는 규제완화에 따른 시장경쟁체제의 도입에 따른 고객들의 수요의 다양화, 세계적인 우정과 물류사업체의 등장에 따른 세계화와 민영화라고 할 수 있다. 우정산업의 세계적인 환경 변화를 간략하게 표현하면 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 우정산업의 외부환경 변화



우선 기술발전은 전자메일의 빠른 보급, 인터넷에 따른 우편 주문의 급증, 우편분류기술의 발전, 이동통신의 급속한 보급에 따른 정보이용행태의 변화 및 기업의 전자고지서 발급 등을 들 수 있다. 전자메일의 빠른 보급은 개인간, 조직 내부, 조직간의 의사소통에서 혁신을 가져오면서 기존 우편사업을 대체하거나 보완해 왔으며, 인터넷과 유로화의 사용에 따른 전자상거래 발전에 따른 새로운 사업기회가 증가하였다. 기타 전자우편을 통한 각종 서비스가 가능해지고, 우편 주문의 혁신을 통해 소포가 급증했으며, 우편분류기술 발전에 따라 우편국의 집중화가 가능하게 되었다.

유럽연합은 1997년 우정부문 자유화에 관한 법령(Postal Directives)을 채택하여 유럽연합 소속 국가들이 우정시장을 의무적으로 개방방침을 정하고 2001년 10월 우편시장의 개방 일정에 대한 합의를 보았다(Directive 97/67/EC, 2002/39/EC). 이에 따르면, 350g 이상의 우편과 소포에만 개방된 시장을 2003년 1월초부터 100g 이상의 서장우편시장을 개방하고, 국제우편은 전면 개방하기로 했다. 또한 2006년부터는 개방 범위를 50g 이상의 서장우편으로 확대하기로 하고 했다. 독일과 네덜란드는 전체 우정사업 가운데 소포, 특송 등의 시장을 개방하여 경쟁적인 우정서비스의 비중을 50% 수준으로 높였다. 스웨덴, 핀란드는 우정 독점권을 제거하였고 다른 나라들도 독점권의 범위를 단계적으로 축소하여 민간사업자의 시장 진입을 완화하고 있다. EU 역내에서는 이미 경쟁체제로 돌입한 특송 및 소포를 포함하면 2006년에는 총 550억달러로 추산되는 EU 우편시장의 50% 이상이 개방되는 것이다. 각 나라별로 신규 민간우정사업자들이 국영우정사업자들의 독점 영역이 아닌 일정한 무게 이상의 소포, 물류, 특급우편 등에 진출하여 국영우체국들과 경쟁을 개시하고 있다. 이미 독일우정주식회사(Deutsche Post)는 2002년에 해외시장에서의 매출액이 전체 매출액의 41.2%를 차지할 정도가 되었다(Deutsche Post 2002 Annual Report).

한국에서도 민간택배사업자들과 다국적 우정물류회사들이 우정시장에 진출하여 영역을 확장해 나가면서 경쟁구조를 만들어 나가고 있다. 또한 WTO를 중심으로 한 우정시장의 개방 압력과 민간업체의 활발

한 사업참여로 소포 및 국제우편시장에서는 경쟁사업자가 시장 점유율을 높여가고 있다. 이와 함께 기존의 독점적 우편사업자들이 우정 시장에서 약탈적 가격정책이나 횡적 보조금으로 경쟁사업자를 몰아내려고 하거나, 지배력을 남용하는 행위에 대한 감시와 규제를 강화하여 경쟁체제를 만들어 가고 있다.

고객들의 우정서비스 수요는 다양화되고 고도화되고 있다. 우정서비스 수요 변화는 홍보, 고지서, 내역서 등 우편의 고속 성장, 개인용 맞춤 카탈로그 우편, 전자상거래의 성장, 특히 인터넷 쇼핑에 따른 소포 및 택배시장의 빠른 증가 등으로 나타나고 있다. 또한 소포 방문 접수 요구, 원스톱(one-stop) 서비스 요구, IT기술을 활용한 신규서비스 요구 등 맞춤서비스의 요구가 높아지고 있다. 기술발전과 고객들의 수요 다양화에 따른 새로운 서비스의 등장으로 기존의 표준화된 우정서비스 중심의 우체국은 생활 속의 편의점이나 정보통신의 중요한 거점으로 바뀔 것을 요구받고 있다. 이런 속에서 기존의 개인 대 개인의 우편보다 기업 고객들의 우정서비스(기업-개인, 기업-기업) 이용 비중이 크게 증가하고 있다. 미국의 경우 현재에도 80%가 전체 고객의 20%에 해당하는 다량 우편 발송주에게서 나오고 있는 실정이다. 이에 따라 독일우정주식회사(Deutsche Post)에서는 2002년 매출액 가운데 우편사업 27.7%, 특급우편 29.6%, 소포 등 물류 21.7%, 금융서비스 21.0%를 차지하는 식으로 소포 등 물류의 비중이 커지고 있다 (Deutsche Post 2002 Annual Report).

제 2 절 각국의 우정산업의 구조 개편

이러한 우정시장의 변화에 맞추어 각국의 우정사업은 상업화, 공기업화, 민영화의 유형으로 구조 개편을 하고 있다. OECD 29개국 가운데 우편사업을 정부조직 형태로 운영하는 나라는 미국, 한국, 일본, 멕시코, 러시아, 중국, 대만, 인도 등이다. 공사(공기업) 형태로 운영하는

나라는 영국, 프랑스, 독일,²⁹⁾ 이탈리아, 오스트리아, 벨기에, 아일랜드, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 캐나다, 브라질, 호주, 태국, 인도네시아, 태국 등이다. 미국은 국영우정사업자(USPU) 이외에도 1907년부터 민간 우정회사들이 우정사업을 해 왔다. 네덜란드의 TNP Post Group가 민영화되었고, 아르헨티나 우정도 민영화 과정을 밟았다.

각국은 유럽 우정시장에서의 경쟁에 앞서 국내적인 우정시장 경쟁 구도를 만들어 나가고 있다. 영국은 공공독점 우정사업자인 Post Office(Consognia) 이외에도 헤이즈사와 영국메일(UK Mail Ltd)에 우편사업권을 부여했다. 미국에서는 미국우정공사(USPS) 이외에도 일찍부터 UPS, Fedex, DHL이라는 세계적인 대형 우정물류사업체가 등장하였다. 이들 경쟁사업자들은 국내시장에서 항공우편, 소포 등 수익성이 높은 사업에 집중하여 수익을 높이는 소위 알짜배기사업 챙기기(cream-skimming)에 나서면서 수익성이 떨어지는 보편적 서비스 의무를 피하고 있다. 한편 각국 정부는 기존의 공공독점우정사업자로 하여금 새로운 경쟁적 서비스시장에 진입하지 못하도록 하고 민간우정사업자들이 새롭게 성장하는 서비스를 하도록 함으로써 기존 사업자에게 상당히 파별적인 결과를 낳고 있다.

국제시장에서도 미국의 UPS(United Parcel Services Inc.)와 Federal Express Corp는 유럽의 빠르게 성장하는 270억 달러의 소포 시장을 차지하기 위해 유럽의 국영우정사업자들과 경쟁중이다. 유럽에서는 독일의 Deutsche Post와 네덜란드의 TNT Post group, 영국의 Consignia, 프랑스의 La Poste 등이 유럽에 자국 내에서는 물론 다른 유럽국가에도 진출하여 다국적 우정사업자로서 경쟁을 벌이고 있다. 이와 같이 우정사업을 둘러싼 구조 개편으로 기존의 독점적 서비스 제공 구조가 점차 무너지고 국내적·국제적 경쟁이 확대되면서 사업

29) Deutsche Post는 2000년 11월 주식의 29%를 56억달러(66억 유로)에 매각하는 것을 시작으로 2001년 6월 말 현재 31%의 주식이 매각됨으로써 민영화되면서 주식회사로서 상당한 경영의 자율성을 가지며 민간기업처럼 운영되고 있다. 그러나 아직도 정부가 Deutsche Post의 지분을 69% 소유하고 있는 공기업이다.

의 목표가 공익성과 보편적 서비스를 강조하던 것에서 점차 효율성과 수익성을 중시하는 쪽으로 옮겨가고 있다.

제 3 절 정부의 우정사업개혁 전략과 조직적인 변화

국내 우정산업의 구조 개편은 우정사업본부의 민영화, 분할, 빠른 경쟁구도로의 진입 등 근본적인 것이라기보다 점진적인 것이었다. 우정사업본부는 정보통신부에서 작은 자율성과 책임경영체제를 갖지만, 여전히 정부 부처형 공기업으로 남아 있다. 경쟁의 도입도 시장별로 편차가 있지만, 점진적으로 이루어지고 있다. 다만 빠르게 성장하고 있는 택배시장은 과당경쟁이라고 할 정도로 거의 완전경쟁에 가까운 상태이며, 우정사업본부가 택배시장에서 차지하는 시장점유율도 10%에 머물고 있다.

1. 국내 우정시장의 변화

우편산업에서 신서(信書)의 송달은 국가독점으로 하되 우편창구 업무의 일부나 우편물 방문접수, 특정 지역에서 우편물의 집배 또는 운송을 위탁할 수 있게 되어 있다.³⁰⁾ 소포우편물에 대해서는 국가의 독점권이 인정되지 않고 있어 경쟁에 노출되어 있다. 정보화의 흐름 속에서도 <표 4-1>에서 보는 것처럼 우편물은 연도별로 지속적으로 증가추세에 있다. 1983년에서 2002년까지 20년간 우편물의 양은 약 4.9배 증가했으며 2002년에는 전년 대비 9%의 증가를 보였다.

전반적 우편물의 증가 속에는 서장의 증가세 둔화와 소포우편물의 빠른 증가가 함께 포함되어 있다. 전화, 전자메일, fax 등의 우편대체적 매체의 발달로 시장 대체가 가속화되면서 우정사업본부가 시장을

30) 체신창구 업무의 위탁에 관한 법률 제4조와 우편법 시행령 제4조.

<표 4-1> 연도별 우편물량의 변화

(단위 : 100만통)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
우편물	1,130	1,199	1,296	1,381	1,614	1,860	2,124	2,358	2,614	2,842
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
우편물	2,989	3,157	3,456	3,804	3,942	3,609	3,820	4,517	5,056	5,536

자료: 정보통신부, 『정보통신백서』, 2002.

독점하고 있는 일반 우편물(서장)의 증가세가 연평균 2.5%로 감소하고 있다.

소포우편시장은 민간택배업체의 난립 속에 가격구조의 문란, 과당 경쟁으로 시장규모는 급격히 확대되었으나 수익성이 악화되었다. 인터넷 전자상거래의 확산에 따른 배송 수요의 빠른 증가로 향후 소포 등 우편물량의 증가 전망이 밝은 편이다. 시장의 새로운 추세로서 우정사업본부의 소포우편(우체국택배)은 매년 30% 이상으로 <표 4-2>와 같이 지속적으로 증가하고 있다(정보통신부, 2002). 국내 택배시장의 규모는 연평균 34.6% 정도 성장하여 2002년 현재 약 1조 6,900억원에 이른다. 우정사업본부의 국내 택배시장 점유율은 2002년 9.9%에 불과하며, 2001년 3대 택배사들의 시장점유율은 32.5%로 경쟁이 심한 상황이다(정보통신백서, 2002).

국제특급우편의 경우 전 세계 140개국을 대상으로 서비스를 제공하고 있는데 운송편 구성이나 우편물의 행방조회 시스템의 미비로 인해 다국적 민간업체인 DHL, TNT, UPS, Fedex에 비해 서비스 수준이 낮은 편이다. 이미 1993년 외국 주요 사업자(DHL, Fedex)들의 국제

<표 4-2> 소포사업의 매출액 신장

(단위: 백만원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
매출액	-	-	56,724	64,064	83,301	123,317	161,097

자료: 우정사업본부, 『2002년 연차보고서』.

특급우편의 시장점유율이 59.3%나 되었다. 이들 다국적 특송업체들과 치열한 경쟁을 벌이고 있는 국제특송시장 매출액(2003년 규모 4,056억원) 가운데서 우체국의 시장점유율은 2001년 25.3%, 2002년 28.7%에서 2003년 30.1로 점차 높아가고 있다(이용수·김윤희, 2003).

향후 WTO에서 우편 분야의 개방협상이 본격화됨에 따라 우정사업 본부의 신서(信書) 독점권이 축소되면서 우정시장에서 민간업체와의 경쟁이 더욱 심화될 것이다. 현재 이미 진행되고 있는 소포우편시장에서의 경쟁과 향후 서장사업에서의 경쟁 도입에 따른 기존 우정사업 본부는 시장의 변화에 맞추어 스스로를 변화시키는 구조조정을 행해야 할 필요성이 대두되었다.

뒤에서 논의할 우정사업에서의 다양한 구조조정을 통해 우정사업의 수지는 1998년 이후 크게 개선되었다. <표 4-3>에서 보는 바와 같이 1997년까지 상당한 누적적자를 기록하던 우정사업은 우정사업본부의 지배구조에서 오는 구조적 한계에도 불구하고 비용절감 등 지속적인 경영혁신 및 서비스 품질개선과 확대되어 가는 신규 시장의 적극 참여를 통해 적자규모를 매년 축소시켜 1998년부터 흑자로 돌아선 이래 2002년에는 779억원의 흑자를 기록했다.

<표 4-3> 우정사업 재정수지

(단위: 억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
우편경상수지	-1,390	-794	-428	-545	72	125	191	358	779
금융경상수지					1,137	499	89	642	860
총 수지					1,209	624	280	1,000	1,639

자료: 우정사업본부, 참고: 1997년까지 적자액은 금융사업수익, 통신공사주식 배당금으로 보전

2. 우정사업의 구조 개편을 위한 논의

이와 같은 외부환경 변화와 국내 우정시장의 변화에 발맞추어 우정사업의 구조 개편을 위한 논의가 1980년대 중반 이후 공기업 민영화

와 효율성 개선을 위한 공공부문의 일반적 개혁 속에 포함되어 진행되었다. 1980년대 이후 우정사업의 공사화 등 운영체제 개편 방안도 사업예산, 집행 및 결성 과정과 조직운용 및 인사제도 그리고 요금 결정과 상품 편성 등 경영 전반에 걸쳐 정부의 규제를 받으면서 발생하는 내부비효율 때문에 지속적으로 제기되었다.³¹⁾ 그리하여 우정사업의 공사화를 통해 효율성을 제고함으로써 지속적인 적자를 해소해야 할 필요성이 제기되었다(김병근, 1994). 정부의 직할사업으로서 우정사업의 구조 개편을 위한 대안으로 ① 정부 부처형 공기업 체제하의 인력, 조직, 예산, 회계, 요금 관리 등에서 경영자율성과 유연성 부여 방안, ② 우정기능을 전담하는 별도의 우정청 설치방안 ③ 우정공사를 설립하여 우정사업의 정부부문에서 분리·독립하는 방안 등이 그것이었다.

1990년대 초반 체신부는 인원 및 예산의 자율성과 유연성을 갖는 정부 부처형 공기업 체제를 위한 『체신현업관서 운영효율화를 위한 특례법』의 제정을 추진했으나 실패했다. 경제기획원의 예산편성권, 총무처의 공무원 인사조직 운영권과 상충되는 측면이 있어 수용되기 어려웠다. 체신부는 1994년부터 우정사업을 공사화하기 위한 노력으로 1995년 체신공사 설립 추진위원회가 구성되고 그 해 12월에는 공사설립법안의 입법예고까지 되었다. 노조는 확고한 자율성 보장, 조합원의 신분보장, 획기적 처우개선 및 제도개선 등을 공사화의 전제조건으로 요구했다. 인건비 상승 등 약 1조원에 이르는 재원 마련, 공무원들의 신분 변경에 따른 동요 등 공공부문 노사관계 등을 둘러싼 부처간의 협의에 실패하여 1996년 7월 우정공사 방안은 보류되었다.

우정공사화가 실패로 돌아가면서 다시 정부 부처형 공기업 체제하에 경영 자율성을 강화하는 방안으로 우정사업본부를 수립하는 쪽으로 논의가 모아졌다. 그리고 1996년 12월 말 이를 구체화하는 『우정

31) 1997년까지 체신부하의 우정사업은 요금결정 및 예산배분은 경제기획원, 자금배정 및 회계관리는 재무부, 체신금융활동은 재무부, 조직과 인사관리는 총무처, 조달활동은 조달청 등 직접 관할부처인 체신부 외에도 여러 정부 부처의 통제와 조정 아래에 놓여 있었다(곽재기, 1994).

사업운영에 관한 특별법』이 제정되었다. 이런 가운데 1998년 1월 1차 정부조직 개편 논의에서 우정사업의 갑작스런 민영화가 시장경제에 도움이 되지 않을 수도 있다며 2001년까지 공사화를 추진한 뒤 우정사업 경영합리화를 통해 인력을 감축하고 궁극적으로는 민영화를 추진하기로 했다. 1998년 4월 17일 정보통신부 업무보고에서 대통령은 ‘우정사업의 민영화’ 지시를 내리고 1998년 7월 10일 국정과제 점검회의에서 ‘우정사업은 장차 민영화를 추진하되 민영화 전이라도 경영혁신 등을 철저하게 추진할 것’을 추가 지시했다. 1999년 초 2차 정부조직 개편 논의에서 우정사업은 사업성은 강하나 공공성이 커서 조기에 민영화하기 어려운 기관으로 책임운영 기관화(agency)하는 것이 바람직하다고 판단되었다(1999 정부개혁백서).³²⁾ 1999년 4월에는 우정사업본부 추진단이 발족되고 2000년 4월 12일 우정사업본부의 설립을 위한 『우정사업운영에 관한 특별법』 개정이 이루어진다.

3. 우정사업본부

앞서 논의한 외부환경의 변화와 국내 우정시장의 변화에 적응할 수 있도록 하기 위해 정부 부처가 직접 관할하는 데서 오는 경직성을 벗어나 우정사업의 특수한 운영이 가능하도록 1996년 12월 말 『우정사업운영에 관한 특별법』이 제정되었다. 이 법에 기초하여 정부는 1997년 5월 『우정사업경영합리화 기본계획 1997-2000』을 세웠다. 이에 따르면, ① 우정사업 발전을 위해 책임경영체계의 확립, ② 우정사업의 경쟁체제 도입 및 경쟁력 제고, ③ 우정사업의 서비스 공급능력 확대, ④ 우정사업 수요시장의 창출 및 확대, ⑤ 직원만족 경영체제 강화 등을 제시하고 있다. 이런 방침에 따라 사업이 일정하게 추진되는 가운데 이 법은 제정된 이래 8차례나 개정되었다. 2000년 4월 법개정은

32) 2차 정부조직 개편에 앞서 우정사업의 경영진단은 안전회계법인과 아더엔더슨코리아에 의해 이루어졌다. 이들은 우정사업에 대해 정부부처형 공기업 형태를 유지하면서 경영의 책임성과 자율성을 강화하는 방향으로 조직을 개편하되 중장기적으로 민영화 준비와 인력감축 방안을 제시했다(정보통신부, 『경영진단보고서』).

공사화와 민영화 논란 속에 책임경영체제를 강화하는 방향으로 이루어졌다. 이리하여 우정사업본부는 개정된 『우정사업운영에 관한 특별법』을 근거로 하여 2000년 7월 1일 성립되었다. 이 법에는 ① 우정사업운영위원회의 설치와 경영개선 체계의 구축, 특히 우정사업본부장의 정통부 장관과 경영합리화를 위한 경영계약 ② 조직 및 인사 등에 관한 특례의 인정³³⁾ ③ 우정사업의 탄력적 운영을 위한 예산 및 수수료 제도상의 특례인정³⁴⁾ ④ 인센티브제로서 상여금 차등지급제도 도입 ⑤ 민간 위탁사업의 확대³⁵⁾ 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 우정사업본부 및 본부장 경영실적 평가는 ‘우정사업평가위원회’가 경영목표 추진실적과 본부장 채용계약 이행실태를 사업연도별로 평가하여 그에 따른 상여금을 지급한다.³⁶⁾

1997년부터 우체국 경영평가제도의 도입으로 공공서비스 제공은 물론 수익성 강화를 위해 민간기업의 경영기법과 마인드를 도입하기 시작했다. 우정사업본부에서 책임경영제가 도입되면서 우정사업의 수익

-
- 33) 우정사업조직 소속 공무원에 대한 임용권을 정통부 장관이 갖되 우정사업본부장에게 위임할 수 있도록 하고 있다. 법 제7조에서는 조직 및 인사 등에 관한 특례규정으로 정부조직법 관련 규정에 구애되지 않고 시행령에 의거하여 우정사업의 소속기관 및 현업기관에 대해서 6급 이하 일반직 공무원의 채용시험을 실시할 수 있도록 전문직 공무원 채용 면에서도 자율성을 부여하였다. 이런 규정들은 우정사업에서 조직운영의 자율성과 효율성을 높여주는 것으로 여겨지고 있다.
- 34) 예산 및 수수료 제도상의 특례와 관련하여 우정사업부문의 독립채산제 원리를 도입하여 사업운영에서 자율성과 책임성을 높이고자 하는 조치로 보인다. 우편요금 이외에 등기나 내용증명과 같이 추가적인 수수료에 대해서는 이를 『물가안정에 관한 법률』의 적용이나 재정경제부 장관과의 협의없이 우정사업운영위원회의 심의를 거쳐서 결정할 수 있게 하였다. 또한 1998년 12월 30일 법개정을 통해 정통부 장관이 국내외 소포우편요금, 국제특급우편요금을 결정할 때도 재정경제부 장관과의 협의없이 할 수 있게 되었다.
- 35) 기존에는 우편취급소에 의한 창구업무, 우정사업진흥회에 의한 운송업무, 조폐공사에 의한 우표제조 등만이 위탁의 대상이었는데 여기에 집배 등 기본 업무까지도 위탁 대상으로 검토되고 있다.
- 36) 예를 들면 평가등급이 A등급으로 나올 경우 본부장은 성과연봉으로 기본 연봉액의 20%를 추가로 받으며 산하 직원들은 상여금 100%를 받는다. B등급은 본부장이 성과연봉으로 10%를 추가로 받으며 직원들은 상여금 85%를 받게 된다.

성을 강화하기 위한 여러 조치가 취해졌다. 각 체신청별, 각 우체국별 경쟁이 도입되고 이들 실적이 상여금 차등지급과 연계되었다. 경영평가에서 우수한 성적을 올리기 위해 처리물량 증가와 인력절감을 위한 노력을 한 결과, 그리고 다음에서 논의할 일선 우체국에서 다양한 개선, 합리화 조치 및 예산과 인력의 증원없이 소프트웨어적 구조조정을 통해 상당한 성과를 볼 수 있었다. 또한 이러한 변화와 개혁은 큰 무리가 없이 추진할 수 있었고 갈등을 내재화할 수 있었다. 시장의 빠른 변화 특히 기존 일반 서장시장의 정체와 소포와 택배시장의 빠른 증가 등 신규사업 기회에 민감하게 적응하기 위한 조직적인 대응과 서비스 제공시스템의 구축 및 변화도 진행되어 왔다.

또한 우정서비스의 질 개선과 맞춤서비스 제공을 위한 노력이 다각도로 이루어져 왔다. 2000년 10월 고객만족을 최고의 가치로 내세우는 <우체국 서비스 헌장>을 공포하여 우정서비스의 처리 기준, 잘못된 서비스에 대한 보상조치를 구체적으로 정하고, 서비스 질 보장, 고객 위주의 편리한 서비스를 약속했다(2003년 우정사업연차보고서). 우정사업본부, 각 지방체신청, 주요 우체국 등 236개 기관에서 고객대표자회의를 구성하여 다양한 고객들의 불편과 의견을 수렴하여 서비스 개선에 반영해 왔다. 또한 우체국 보험 분쟁의 공정한 해결을 위해 분쟁조정위원회를 설치하여 고객들의 불편 해소와 권익보호를 위해 노력해 왔다. 우체국 전자상거래의 활성화와 소포서비스 물량의 증가에 발맞추어 방문접수 서비스 확대 실시 등으로 고객 수요와 요구에 따른 맞춤형 서비스를 개발하기 위해 노력해 왔다.³⁷⁾ 또한 2002년부터 『우편소통 품질경영제』를 도입하여 우편물의 송달 지연 원인을 분석하여 송달 속도와 송달 이행률을 개선하였다. 고객의 대기 시간을 단축하고 편리한 서비스 이용을 위해 하나의 창구에서 모든 업무를 처리하는 원스톱 창구시스템(다기능 사무기기 : 1999년 3,018개에서

37) 이와 같은 고객만족을 위한 서비스 질 개선과 맞춤서비스를 위한 노력을 통해 우정사업본부는 한국능률협회의 고객만족도 조사에서 공공부문 4년 연속 1위를 차지했고 2001년 행정자치부 주관 2001년도 행정서비스 현장추진 종합평가에서도 대통령 표창을 수상했다.

2002년 5,891개)을 전국의 모든 우체국에 설치하여 운영하고 있다. 이러한 고객만족을 지향하는 서비스 질 개선 전략은 기존의 관료적이며 공급자 중심이었던 문화를 상업적, 수익 중심의 기업문화로 바꾸는 데 상당한 기여를 한 것으로 보인다.

그러나 우정사업본부의 발족과 더불어 강화된 우정사업본부의 인사, 예산에서의 일정한 자율성에도 불구하고 그 자율성은 정부투자기관이나 정부출자기관보다 못할 정도로 근본적으로 제한적이었다. 각종 정부의 편의적 규제와 다양한 간섭을 받고 있는 상황에서 시장의 변화에 맞게 우정사업을 해 나가는 데 필요한 유연성을 발휘하는데 장애가 되고 있다.

우정사업본부의 주된 업무는 ① 우편물(소포우편물 포함)의 접수, 배달 ② 부가우편서비스(등기, 우편물 방문접수, 우편주문판매, 민원우편 등) 접수 ③ 우체국예금, 우편환, 우편대체 업무 ④ 우체국보험 업무 등 네 가지인데 크게 체신 업무와 금융 업무로 구분할 수 있다. 우정사업본부는 2003년 현재 1실(경영기획실), 2단(우편사업단, 금융사업단) 1관(감사담당관), 12과 등의 행정조직과 정보통신공무원교육원, 전산관리소, 조달사무소 등의 직할관서 그리고 8개 지방체신청으로 구성되어 있다. 각 청 아래 4~5급 우체국 235국, 6~7급 우체국 1,715국, 별정우체국 774개 등 총 2,823개 우체국 있고, 872곳의 우편취급소가 있다.

<표 4-4>는 우정사업본부의 하부 조직의 구성과 직원들의 구성을 나타낸 것이다.

<표 4-4> 우정사업본부의 하부 조직 구성

총관서수	일반국	별정우체국	우체국 분국	군사우체국	직할관서 등
2,891개	1,556개	777개	441개	91개	26

주: 위의 숫자에는 우편취급소(600여 개)는 제외됨(2001년 현재), 별정우체국에는 약 4,978명이 근무하고 있고 우체국 창구망 가운데 별정우체국이 점유하는 비율은 21%에 달함(정보통신백서, 2002).

<표 4-5> 우정사업본부 직원의 구성(2002년말 현재)

	전체	국가공무원					별정국	집배보조 (상시도급)	공익 요원
		계약직	일반직	기능직	별정직	소계			
전체	41,660	57	10,328	18,490	14	28,889	4,976	5,270	2,525

자료: 이용수·김윤화(2003년).

4. 우정조직의 구조조정

1997년 우정사업 경영합리화 계획에 따라 우정사업의 구조조정의 일환으로 인력운영의 효율화를 위한 자원의 재배치, 조직의 통합과 합리화를 통한 개편, 민간위탁 확대, 우정사업의 종합정보화, 사무업무의 자동화와 개선 등이 추진되었다.

우정사업의 조직의 통합과 합리화 방안의 하나로 우체국의 창구, 구분, 집배의 기능 분리를 추구하였다. 창구국은 우정서비스에 대한 고객의 접근성과 효율성을 높이기 위해 소형화·세분화하고 행정구역 중심의 획일적인 우체국 설치 원칙을 탈피하되 우편집중국을 설치해 필요한 기능들을 집중해 왔다. 별정우체국 및 우편취급소의 경영을 개선하여 우편취급소를 1995년 647개에서 1998년 811개 2001년 891개로 늘려 활성화 및 민간위탁을 모색해 나갔다. 우편물 자동처리 실현을 위해 각종 우편물 자동화기기를 도입하거나 늘렸다.

<표 4-6> 우편물 자동처리 기계의 도입

	우편물자동구분기	자동소인기	자동과속기
1995	15대	213대	1,557대
2001	68대	325대	2,447대

우편물 처리의 자동화와 우편운송체계의 선진화를 위해 1995년부터 2002년 10월까지 1조 680억원을 들여 전국의 주요 거점별로 22개의 우편집중국을 건설했다. 우편집중국을 중심으로 하는 우편물 운송체계의 개혁은 [그림 4-2]와 같이 진행되었다. 우편집중국망의 완성으로

[그림 4-2] 우편물 운송체계의 개혁

자료: 정보통신부, 『2001 정보통신백서』, 2001.

2003년 현재 매일 접수되는 1,700만 통의 우편물을 자동판독, 처리하는 대량집중처리체계를 마련하여 우편물의 신속한 처리를 보장하는 우편물처리 자동화시대를 열었다(2003년 우정사업연차보고서). 우편물 구분 업무의 자동화·기계화를 통한 작업인력 감소로 연간 1,383억원의 처리비용 절감과 기존 우체국의 작업공간 부족 해소도 되었다. 2001년 연간 우정세입이 2,000만원 미만인 30개 우체국은 폐국하여 그 대신 우편취급소나 출장소를 설치하였다.

집배국은 집중국과 연계, 운송망 정비계획 등을 고려하여 광역화하여 재배치해 왔다. 우편집배권역의 광역화를 위해 시군 집배구역을 광역 집배구로 개편하고 별정우체국 직원을 정규직으로 흡수하는 방침이 취해졌다. 이에 의하면 1997년 1월 현재 창구국 3,521개소가 2000년에 4,500개소로 늘어났고, 우편집중국 건설과 연계하여 우편 집배권 광역화를 추진하여 집배국수를 1,517개소에서 438개소로 통합했고, 그리고 구분국(집중국) 221개소가 22개소로 통합되었다. 이와 더불어 무인우편창구(2000년 56개, 2002년 136개)를 설치하여 고객의 편의를 도모하였고, PDA(2000년 168대에서 2002년 1,965대)를 집배원들 사이에 보급해서 집배업무에 도움을 주고 있다.

주로 인력감축의 필요, 비용절감 혹은 인력증원의 곤란 때문에 일부 업무의 외부위탁제가 계속 확대되어 왔다. 145쪽의 [그림 4-3] 우정사업본부의 비정규직 고용형태와 민간위탁에서 보는 바와 같이 2001년 4월부터 우편집중국 사이의 우편물 운송사업 10구간 31편을 경쟁입찰에 의해 민간위탁(현대택배(주))에 맡김으로써 운송비용을 절약하고자 했다. 2002년도에는 우편집중국의 기계시설 유지보수 및 우편물 구분 보조업무의 외부위탁이 실시되었다. 또한 집배원들의 업무 부담을 줄이기 위해 대도시 소포우편물 배달업무 위탁(600명 업무량), 대단위 아파트단지 통상우편물 배달업무도 외부위탁(305명 업무량)을 했다.

변화하는 환경에 적응하고 우정서비스 개선과 생산성 향상, 경영혁신을 위한 사업기반 강화를 위한 가치창조의 촉진제로서 우정사업의 종합정보화가 필요했다. 기업경영부문에서 재무 등 경영상태의 실시간 파악 및 전략적 경영정보의 제공 및 업무재설계(BPR)을 통한 업무개선 등 통합경영관리를 위해 2002년 9월 말 전사적 자원관리시스템(Enterprise Resource Planning: ERP)의 1단계로 우정사업본부, 체신청 및 총괄우체국을 대상으로 세입, 세출, 물품, 기업회계, 원가계산 등 경영성과 관리시스템을 구축했다. 뿐만 아니라 우정사업본부의 통신인프라인 정보통신부 기반망의 증속, 건축물 설계도서 데이터베이스 구축, 정보화 교육장의 설치(2000년 66곳, 2002년 116곳), 인터넷 플라자(2000년 1,170개, 2002년 2,758개) 등 고객들을 위한 우편인프라를 구축해 왔다. 다기능 창구시스템을 개발하여 전 우체국에 보급하여 하나의 창구에서 모든 우편서비스를 제공하는 원스톱 서비스 체제를 만들고 우체국 창구전산화, 우편전산망 시스템 개선으로 서비스 개선을 꾀했다. 2001년부터 우편물류통합정보시스템(e-logistics)의 구축을 추진하여 우편물 및 차량의 이동상황을 실시간으로 감시할 수 있도록 함으로써 자원관리 및 사업의 효율성을 개선할 수 있게 되었다. 이와 더불어 금융부문에 우체국 금융분산 시스템을 구축하여 지역별·업무유형별로 신상품 개발 및 첨단금융기법 도입체제를 구축할 수 있게 되었다.

우정사업본부는 과거 독점적 시장에서 형성된 관료적·위계적 조직 속의 경직된 조직문화를 바꾸기 위해 경영실적 평가, 고객서비스 개선 운동을 지속적으로 해왔다. 우정사업본부는 지방체신청, 총괄우체국, 우편집중국들을 수익성, 생산성, 목표달성도, 고객가치, 종합경영 등의 지표를 갖고 경영평가를 실시함으로써 상호 실적경쟁을 하도록 했다. 경영실적을 상여금 및 표창에 연계시켜 1위를 한 서울체신청은 상여금 87.8%, 최하위를 한 전남체신청은 62.2%, 총괄우체국은 실적을 5등분하여 각 청별로 1위를 한 우체국에는 127.5%, 각 청별로 5등급에 속하는 최하위 우체국에는 25.5%의 상여금을 지급했다. 이를 통해 과거의 관료적 기업문화를 수익성을 높이기 위해 노력하는 기업문화를 바꾸어 나갔다. 1998년 7월부터 <OPEN 2001운동>을 통해 고객 위주의 업무수행체계 구축, 실천가능한 품질향상운동(TQC) 추진, 다양한 고객만족 경영기업의 도입 등 성과 중심의 경영혁신과 고객서비스 질 향상운동을 전개해 왔다. 고객 위주의 서비스 개선을 위해서 금융서비스 제공시간을 연장했다. 우편서비스 분야에서도 송달소요시간을 공표하여 우편물 송달기간을 단축시킬 수 있었다. 다양한 고객만족 경영은 상당한 성과를 보아 내부 조직문화의 개혁은 물론 서비스 개선에도 효과를 거두어 한국능률협회의 국가고객 만족도 조사에서 4년 연속 공공부문 1위를 차지했다. 이와 같은 고객서비스 중심의 경영은 공무원의 관료적, 공급자 위주의 조직문화를 서서히 수익 중심, 고객 위주의 조직문화로 바꾸었다.

제 4 절 우정사업본부의 노사관계

1. 우정산업 노사관계의 특징

우정산업의 노사관계는 먼저 직접 사용자가 정부라는 점과 철도 등과 함께 현업 공무원의 신분을 가지고 있기 때문에 임금과 노동조건

이 우정사업본부장이나 정통부 장관이 아니라 법률과 예산에 의해 규정된다는 면에서 민간부문은 물론 일반 공기업과도 구분된다. 즉 공무원은 정부 예산에 따라 조정되는 ‘공무원보수규정’에 의해, 노동조건의 대부분도 ‘공무원복무규정’에 의해 정해진다. 공무원 보수체계는 공무원법과 그를 바탕으로 한 ‘공무원보수규정’과 ‘공무원수당규정’에 의해 규정된다.³⁸⁾ 노동조건의 법정화와 예산의 국회 결정이라는 조건은 우정산업 노사관계를 근본적으로 규정하고 있다. 임금협약은 매년 12월 국회에서 예산이 통과된 뒤 다음해 초에 임금교섭을 벌이지만, ‘공무원보수규정’의 틀을 벗어날 수 없다.³⁹⁾ 심지어 비정규직 집배원, 대무사역도 행자부와 기획예산처의 승인이 있어야 쓸 수 있다.

둘째로, 우정부문에서 노사간의 단체교섭은 이를 보충하는 성격을 띠고 있다. 체신노조는 우정사업본부와 단체교섭을 벌이지만, 단체교섭의 주된 내용은 노동조합 활동에 대한 보장과 조합원들의 노동조건 등에 관한 내용을 중심으로 하고 있다.⁴⁰⁾ 단체교섭의 당사자인 우정사업본부나 정보통신부가 예산, 인사, 노동조건에 관한 결정권을 갖지 못하고 있다. 따라서 중요한 인사, 노동조건, 인력감축 등에 관한 사항에 대해서 체신노조는 우정사업본부나 정통부가 아닌 기획예산처, 국회, 행정자치부를 상대로 단체교섭이 아닌 로비성 협의, 간담회나 법률적 투쟁을 벌여 왔다.⁴¹⁾ 체신노조는 공무원노조협의회를 통해 의장

38) 공무원보수의 구체적인 결정 절차는 중앙인사위원회가 작성한 처우개선안을 관계기관과 협의한 후 국무회의의 심의와 국회의 예산심의를 거쳐 확정한다. 임금은 중앙인사위원회가 복무규정은 행정자치부가 관할하고 있다.

39) 신원철·김태현(2003)은 유럽의 공공행정서비스부문의 추세는 법에 의해 일방적으로 결정되는 것에서 단체교섭이 중시되는 방향으로 변화해 오면서 고용의 제반조건을 결정함에 있어서 탈집중화, 민간부문에 적용되는 것과 비슷한 법적 제도, 노동조합의 권리와 파업권의 인정 움직임 등이 나타나고 있다고 지적한다. 그러면서 우리나라 현업 공무원인 체신노동자들의 노동조건이 법과 예산에 의해 일방적으로 결정되는 방식은 시대의 변화추세와 동떨어진 구조라고 주장하고 있다.

40) 2003년 현재 체신노조의 조합원은 24,519명으로 남자가 19,165명, 여자가 5,354명이며, 비정규 상시위탁집배원들도 노동조합에 가입하여 약 3,000명에 이르고 있다.

41) 체신노조는 1960~80년대 법률적 투쟁과 정부 부처와의 협의, 로비 등을 통해서 잠급직을 고용원으로 정규직화, 고용직의 기능직 공무원화, 기능직

단, 행자부, 기획예산처, 재정부, 중앙인사위원회의 관계관 등이 참여하는 중앙노사간담회를 개최하여 현안을 논의하며 비공식 교섭을 해 왔다. 그러나 대정부를 상대로 하는 로비활동만으로는 한계가 있었기 때문에 유사한 입장에 있었던 철도, 전매노조와 공동투쟁을 하기 위해 전국공무원노조협의회를 구성하여 활동해 왔다. 경직적으로 운영되는 단체교섭에서 다루지 못하는 주요한 노사현안(임금, 보건복지, 안전, 근로조건)을 다루는 체신노사협의회는 노사 대표(사용자측 대표로 정통부 장관, 기획관리실 담당관, 과장 등이 참석) 각 10명 정도가 참석한 가운데 1년에 2회 개최된다. 체신노사협의회가 사실상 단체교섭의 중요한 보조적인 수단으로 활용되어 왔다.⁴²⁾ 그러나 실질적인 의사결정의 주체인 기획예산처와 행정자치부가 단체교섭의 상대가 아니기 때문에, 단체교섭 구조상 실질적인 의사결정 주체와 형식적 의사결정의 주체 사이의 괴리 문제를 해결하기 위해 체신노조는, 2001년 이후 인력감축 문제를 노사정위원회를 통해서 간접적인 방식으로 교섭을 했다. 이처럼 임금과 노동조건 결정에서 단체교섭이 보충적인 성격을 갖고, 단체교섭의 주체(실질적 주체와 형식적 주체)의 애매함으로 인해 민간부문이나 일반 공기업과 달리 단체교섭이 처음부터 왜곡될 가능성이 존재한다.

셋째로는, 우정부문에서는 일찍부터 기능직 공무원들에게 노동조합

공무원의 정년연장, 잡급직 조합원들의 퇴직금 인정이라는 중요한 성과를 거둘 수 있었다. 또한 잡급직의 정규직화, 고용직의 기능직 공무원화로 비정규직을 정규직화하는 데 큰 계기를 만들었다. 1987년에는 전체 고용원 3,500명 중 1,506명이 기능직으로 전환했다. 잡급직의 퇴직금 소송을 위해 잡급직 노동자들을 먼저 노동조합에 가입시키고 신분보장과 처우개선활동을 통해 잡급직 규정의 제정으로 처우개선을 할 수 있었고 잡급직 퇴직금 소송에서 승소하여 당시 체신부만 아니라 모든 행정관서와 지방자치단체에 근무하는 잡급직 모두에게 혜택이 돌아가게 했다.

42) 체신노사협의회를 통해서 1999년 8월 4일 노사협의회를 예로 들면, 구조조정과 관련된 인력감축철회, 비정규직의 정규직화 문제, 외부위탁, 시간제 근로자확충, 조직통합 등이 논의되고 노사합의가 이루어지고 있으며, 노사합의가 이루어지면, 협정서라 하여 노사협의위원이 서명하며 노사협의회에서 합의된 사항은 단체협약에 준하는 효력을 갖는 것으로 체신단체협약 제13조에 명시되어 있다. 또한 각 지방본부별로 지방체신노사협의회를 통해 현안 고충처리를 해 오고 있다.

의 결성이 인정되어 실리에 기초한 협조주의 노사관계의 안정적인 구조가 유지되어 왔다.⁴³⁾ 체신노동자들은 현업 공무원으로서 과거 권위적인 정치질서 아래에서 정부라는 사용자의 도전할 수 없는 권위와 힘, 안정적 독점시장환경, 1990년대 중반까지 단체행동의 금지, 상명하복 의식, 공복 의식 등도 협조주의적 노사관계에 기여를 한 것으로 보인다. 1960년대 중반 이후 기능직 공무원에 대한 정부의 신분과 고용 안정, 임금인상 및 노동조건 개선 등도 협조적 노사관계의 형성과 유지에 밑거름이 되었다(신원철·김태현, 2003).⁴⁴⁾ 체신노조도 실리주의 노선 아래에서 정부와 사용자의 하위파트너로서 투쟁보다는 건의, 로비, 협의를 통해 이익을 관철하는 데 익숙해 있다. 정부도 노동조합의 실리적 협조주의를 고려하여 정부 정책의 방향에 거스르는 것이 아니면 노동조합의 일정한 요구는 수용하는 태도를 보였다. 노동조합 집행부도 현장 노동자들도 심각한 집단적인 움직임은 거의 보이지 않았다. 이와 같은 안정되고 협조적인 노사관계구조는 사회적 격변기인 1987년 6·29 선언 이후에도 체신노조가 다른 공무원노조와 함께 좀더 적극적인 투쟁에 나섬으로써 현장 노동자들의 불만과 요구를 반영하려 노력했다.⁴⁵⁾ 그러나 실리에 바탕을 둔 협조주의적 노사

43) 한국전력, 발전회사나 가스공사 등에서는 일반 사무직(전력은 과장 이하, 가스공사는 과장 포함)이 노동조합 조합원이지만, 우정사업본부와 철도청에서는 기능직 공무원들만 노동조합에 가입할 수 있어, 일반 사무직은 노동조합에 가입할 수 없도록 되어 있다. 또한 승진에서도 한국전력과 가스공사에서는 개방되어 있지만, 기능직 공무원들은 승급은 있으나 관리직으로의 승진은 막혀 있다. 이와 같이 우정부문에서 승진 기회의 폐쇄와 기능직 공무원 중심의 노동조합은 경영진과의 사이에 심리적·정서적 거리감이 있어 노사관계에 일정하게 부정적으로 영향을 미칠 수 있다.

44) 1960년대 초까지만 하더라도 체신노조의 조합원들은 비정규직인 일급제나 기간제 임시직 노동자로서 일반 행정직 공무원과 달리 처우에서도 신분적 차별을 받았다. 1963년 정부가 이들을 새로 만든 기능직 공무원으로 전환하면서 신분보장과 처우개선을 했다. 1972년 임시 또는 시한부로 채용된 노동자들은 잠급직으로 분류되어 잠급직-고용원-기능직 공무원으로 구성된 현업 공무원의 구조를 이루고 있었다(신원철·김태현, 2003).

45) 1987년 6·29 선언 이후 노동자 대투쟁의 분위기는 체신노조, 철도노조, 국립의료원노조 등 3개 공무원노조에도 영향을 미쳤다. 체신노조는 1988년 월급 18% 인상과 각종 수당 포함 24% 인상, 초과근무수당의 현실화, 기능직 승진제도 개선을 요구하며 단체교섭을 하는 가운데 11월 11일 파업을

관계의 구조는 쉽게 흔들리지 않았다. 노동조합 내부적으로도 이중간선제의 선거제도 아래에서 노조 위원장이 다양한 방법으로 사실상 노조 대의원들을 장악하여 장기 집권을 할 수 있는 위원장의 과두적 지배체제로 유지되어 왔다.⁴⁶⁾ 이런 노조의 질서에 대해 도전하는 것은 같은 노조 집행부 내부에서 위원장 자리를 둘러싼 노조간부들 사이의 경쟁 이외에는 없었다.

넷째로, 우정부문의 구조조정은 담배인삼공사의 경우와 같이 노사, 노정 타협적인 방식으로 이루어졌다. 체신노조는 정부와 우정사업본부의 구조조정이 효율성과 경쟁력 강화에 도움이 되고 노동자들의 고용과 노동조건에 악영향을 끼치지 않는 한, 대체로 수용하는 편이었다. 우정사업본부의 우체국 광역화, 고객서비스 개선, 신기술 도입, 조직개편 등 다양한 활동에는 노동조합도 협력을 하며 조직문화의 변화를 위해 함께 노력하기까지 했다. 다만, 정부의 지나친 통제와 개입으로 조직의 자율성과 유연성이 떨어지는 점에 대해서는 비판적이었다. 우정사업본부와 정보통신부는 체신노조의 합리적 요구를 수용하여 기획

예고하고 각 지방별 농성 돌입 등 투쟁의 수위를 높여갔다. 이에 정부는 11월 1일 체신노조에 양보를 해서 월급 9% 인상, 각종 수당 신설 및 인상, 1992년까지 국영기업체 보수의 90% 수준으로 단계적 인상 등에 합의할 수 있었다. 또한 이 투쟁 과정에서 체신노조는 공무원노동조합의 이름으로 공무원 쟁의행위를 금지하는 노동쟁의조정법 제12조 제2항을 헌법에 위배되는 조항이라며 위헌심판을 청구하여 1992년 헌법불합치 판정을 이끌어냈다. 1995년 12월부터 현업공무원들은 단체행동권을 회복하게 되었다.

46) 이중간선제란 과거 체신노조 규약 제12조와 지방조직운영규정 제8조와 제18조에 따라 체신노조의 위원장을 선출하는 전국대의원들을 조합원들의 직접 선거로 뽑는 것이 아니라, 각 지방본부 및 직할지부의 대의원들이 선출하도록 되어 있으며, 다시 지방본부 대의원은 지부에서 조합원들이 선출하도록 되어 있다. 결국 조합원-지방본부 및 직할지부 대의원--전국대의원--체신노조 위원장이라는 이중적인 간선제로 되어 있었다. 이러한 선거 제도는 현직 위원장이 지방본부나 직할지부 대의원 혹은 전국대의원 선거에 직간접으로 개입하여 자기파 대의원 후보자들이 선출될 수 있도록 함으로써 노조위원장의 과두지배체제를 공고하게 하는 비민주적인 선거제도로 비난을 받아 왔다. 2000년 1월 14일 대법원이 철도노조의 이중간선제 규약, 규정의 무효판결을 내림에 따라 체신노조의 위 규약과 규정들도 무효가 되었다. 이에 따라 2000년 2월 17일 체신노조는 지방조직 운영규정을 개정하여 지부 단위에서 전국대의원들을 조합원들이 선출하도록 했다.

예산처에 예산과 인력에 관한 요구를 일정하게 전달했다. 우정사업본부, 정통부와 체신노조는 긴밀한 협력적 노사관계를 유지하면서, 기획예산처나 행정자치부에 대해서는 때로는 일시적 담합관계를 맺기도 했다.

2. 인력감축을 둘러싼 노정간의 대립과 타협적 해결

이와 같은 안정적 노사관계에 서서히 일정한 긴장을 가져온 것은 정부가 IMF 경제위기 속에서 추진한 인력감축이었다. 정부는 공공부문의 구조조정을 4대 부문 개혁의 하나로 추진해 왔는데, 특히 우정사업은 1990년대 중반까지 매년 적자가 500억원씩 발생하는 등 만성적인 적자 상황을 벗어나지 못하고 있어 주요 개혁 대상이 되었다. 제1차 정부조직 개편에 따라 2000년까지 정원 4,048명 감축계획을 수립했으나 제2차 정부조직 개편에 따라 2002년까지 8,500명으로 인력감축 규모가 확대되었다. 인력감축 규모가 제2차 정부조직 개편에서 8,500명으로 늘어난 것은 아더앤더슨(Arthur Anderson)의 체신부문 구조조정 연구용역 결과에 따른 것이었다. 이 연구 용역의 결과에 따른 구조조정은 기능직 공무원을 중심으로 한 우체국 직원 8,500(98년 정원의 25%)를 2002년까지 감축하도록 하되 일반직은 11,000명 가운데 겨우 400명으로 단 5% 미만의 감축이지만 기능직의 경우 23,000명 가운데 6,700여 명을 감축하도록 되어 있었다. 집배와 우편운송의 경우 업무 위탁으로 2,308명, 우편발착과 창구에서는 시간제 노동자로 대체 고용함으로써 3,542명, 우편국 통폐합, 다기능창구, 관리분야 감축으로 2,550명의 인력을 감축하는 것으로 되어 있었다. 이리하여 1999년까지 감축한 3,396명(1998년 2,184명, 1999년 1,212명)⁴⁷⁾ 이외에도 2000년 1,674명, 2001년 1,806명, 2002년 1,950명을 줄이도록 계획이 세워져 있었다. 분야별로는 창구영업에서 11,000명 가운데 2,105명, 집배에서 9,900명 가운데 2,600명, 우편발착은 4,500명 중 2,895명, 우편

47) 2년간 감축된 인력은 집배원 1,160명(34.2%), 우편 1,007명(29.7%), 계리 714명(21.0%), 운전원 250명(7.4%), 기타 265명(7.8%)로 구성되어 있다.

운송은 712명 중 700명을 감축하게 되어 있었다. 이러한 과정에서 실제로 2000년 말까지 기능직 공무원인 집배원 중심으로 4,744명이 감축되었다. 주된 인력감축은 정년을 58세(실제로는 61세)에서 57세로 1년(사실상 4년) 단축함으로써 이루어졌다. 당시 정년은 58세였으나 실제로는 3년간 연장할 수 있도록 되어 있어 대부분의 기능직 공무원들이 61세까지 근무가 가능했으나 57세로 정년을 단축함으로써 상당수의 고령자들이 퇴출되었다. 또한 이들 고령자들은 장기근속의 고호봉자들이었기 때문에 이들이 퇴직하자 인건비 절감에도 상당한 도움이 되었다.

상당한 인력감축과 그로 인한 인력부족, 비정규직 증가로 인해 고용이 불안해지고 노동강도가 강화되자, 현장의 기능직들을 중심으로 노조가 강력하게 투쟁할 것을 주문하기 시작했다. 또한 비정규직들은 정규직화 혹은 정규직과의 차별철폐를 요구하며 민주노총을 상급단체로 하는 비정규직 노조를 결성하였다. 이에 체신노동조합은 기존의 협력적인 태도를 바꾸어 정부의 인력감축 계획이 비현실적이며, 잘못된 것을 지적하는 다양한 캠페인을 벌였다. 정보통신부, 기획예산처, 여야 국회의원 등 관련 정부 부처와 국회, 특히 노사정위원회에 이 문제를 상정함으로써 이를 바로잡고자 했다. 체신노조가 노사정위원회를 통해 보다 타협적인 방식으로 인력감축 문제를 풀 수 있게 된 것은 보수적 실리주의의 입장에 맞는 것이었다.

1999년 5월 말 확정된 제2차 정부조직 개편 중 아더앤더슨의 체신 부문 8,500명 인력감축계획에 대해 체신노동자들 2만여명이 모여 인력감축저지 집회를 열고 투쟁을 개시했다. 인력감축에 반대하는 체신노조의 투쟁방식은 전투적 투쟁방식과는 구분되는 것이었다. 체신노조는 2만여명 집회를 통해 인력감축에 항의하기도 했지만, 집회가 파업을 하기 위한 예비 단계로서의 의미를 갖는 것은 아니었다.

이런 투쟁과 함께 체신노조는 노사정위원회 『공공부문 구조조정 특별위원회』를 통해 인력감축 문제를 논의하도록 했다. 노사정은 체신 부문 인력감축 계획의 재검토 필요성에 대해 공감하고 2000년까지는 당초 계획대로 감축하되, 2001년 이후 3,756명에 대해서는 정밀 직무

분석 후 감축 규모와 실시 시기를 정하며, 인력감축과 관련된 정밀한 직무분석 용역을 의뢰하기로 했다. 노사정위원회의 합의에 따라 진행된 한국행정연구원의 인력 정밀진단의 결과가 2001년 4월 정부의 기대와 다르게 나왔다. 연구팀에서는 우편집중국 및 우체국의 적정 증원 요인은 4,457명으로 나와 감원 요인은 3,600명이므로 더 이상의 인력감축은 없다는 내용으로 결론이 나왔다. 그러나 정부에서는 진단 결과를 발표하지 않고 편법을 쓰다가 노조의 반격을 받아 결국은 진단 결과를 수용하는 등 일관되지 못한 태도를 보였다.⁴⁸⁾ 정부의 인력감축 추진 당시에는 우편물량 증가, 우편집중국 및 우체국 신설에 따른 증원 소요(약 5,289명 - 행정연구원의 정밀인력진단 결과) 및 지니치게 긴 장시간노동을 해소하기 위해 필요한 인력(1,558명)을 고려하지 않았다. 기획예산처가 공공부문 구조조정의 핵심 내용으로 일정 숫자의 인력감축 목표를 정해 놓고 획일적인 감축정책을 추진하면서 현장의 사정을 고려하지 않아 문제점이 발생한 것이다.⁴⁹⁾

2001년 6월 말 용역 결과 보고는 2000년까지 감축된 인력을 고려할 때 현재의 과도한 초과근무시간을 50% 줄일 경우 223명의 증원이 필요하며, 초과근무를 그대로 할 경우에도 3,756명의 감원 대신 310명의 감원만 하면 된다는 결론이었다. 용역보고 결과를 바탕으로 노사정이 논의한 결과 2001년 이후 3,756명의 감원 대신 2001년의 우편집중국 신설 소요인력 688명과 직무분석 결과 310명을 합하여 998명으로 하

48) 2001년 6월 1일 체신노조의 성명서(정부 관료의 노사정 합의 위배행위를 규탄한다!)

49) 당시 체신부문 구조 개편 관련 연구용역을 담당했던 황성돈 외대 교수는 2000년 7월 18일 노사정위원회 연구용역 결과를 보고하는 자리에서 정부의 인력감축계획에 대해 문제점을 지적하고 있다. 즉 실질 업무수행에 필요한 적정인원을 산출하는 미시적인 방법으로 수립된 것이 아니라 생산성 목표를 정해 놓고 이에 필요한 인원만을 인정하는 거시적 방법으로 인력감축 규모를 추정한 것이며, 또한 인력감축계획 수립시 증원 수요는 고려하지 않고 당시 수요를 고정적인 것으로 가정했다고 주장하면서 아더앤더슨 용역 결과 8,500명의 감축계획의 일부 수정 필요성을 제기하면서 2000년까지는 당초 계획(4,744명 감축)대로 감축하고, 2001년 이후부터의 감축계획은 정밀 직무분석 실시 후 조정하는 것이 바람직하다는 결론을 제시했다.

되 실제 감원은 310명이며 우편집중국 신설소요인력은 기존 조직에서 다른 인력을 배치하기로 했다.

이리하여 체신부문의 경우 노사정위원회를 통해서 노사간에 매우 민감한 인력감축 문제를 타협적인 방식으로 해결함으로써 현장 노동자들의 고용불안 우려를 잠재우면서 노조가 전투적인 방식에 의존하여 투쟁하는 것을 막을 수 있었다. 이와 같이 제도적 틀을 통해 인력감축이라는 민감한 문제를 해결함으로써 노사관계, 노정관계가 악화되는 것을 막을 수 있었다. 그러나 인력감축에 반대하는 투쟁을 거치는 동안 체신노조는 과거의 보수적 실리주의에 머무는 노동조합이 아니었다. 이미 현장 노동자들이 과거와 같이 단순히 노조 집행부만 쳐다보는 것이 아니라 노조 집행부에 적극적인 행동을 할 것을 주문하고 있었다. 또한 노동조합도 우정산업의 외부환경 변화를 이해하고 대정부 교섭과 투쟁을 벌이며 그리고 노사정위원회를 통한 교섭과 해결을 하는 동안 노동자들의 실리가 임금인상으로 확보되는 것이 아니라 사회운동적 요소를 가미하여 교섭과 투쟁을 해야 한다는 점을 배우게 되었다.

<표 4-7> 공무원 및 우정사업 종사자 인원 변화

	전체	국가공무원					별정국	집배보조 (상시도급)	공익 요원
		계약직	일반직	기능직	별정직	소계			
2001	40,166	1	10,743	18,581	14	29,339	4,983	3,319	2,525
2002	41,660	57	10,328	18,490	14	28,889	4,976	4,805	2,525
2003. 6	41,609	51	10,334	18,490	14	28,889	4,976	5,270	2,474

자료: 기획예산처.

3. 인력부족 문제

우정사업의 상당수 업무, 특히 집배업무가 노동집약적인 업무로 자동화에 따른 합리화가 매우 곤란하다. 1990년대 후반 이래 우정조직의 통합, 효율적 운영, 신기술의 도입에 따른 설비자동화, 체계적인 정

보관리시스템의 설치, 작업조직의 합리화를 통해 상당한 생산성 향상을 이루어낼 수 있었다. 이를 통해 우편물량의 증가를 노동강도가 일정하게 강화되기는 했으나 관련 인력의 증원 없이 흡수할 수 있었다. IMF 경제위기 이후 정부의 할당식 인력감축 계획에 따라 추가적인 인력감축이 진행되었다. 이로 인해 우편물량에 비해 이를 담당할 인력수준이 매우 낮아 다양한 방법으로 이를 해결하다 보니 상당한 문제점이 나타나기 시작했다. 특히 노동집약도가 높고 신기술에 의한 자동화가 어려운 집배분야에서의 인력부족 현상은 심각했다. <표 4-8>과 <표 4-9>에서 보는 바와 같이 1997과 2002년 사이에 우편물량은 40.1%가 증가했고, 소포물량은 164.0% 증가한 데 비해 정규직 집배원은 10.0% 감소했고, 비정규직까지 포함하면 21.8% 증가했다.

이리하여 인력부족을 메우기 위한 가장 주된 조치는 비정규직 집배원, 특히 상시위탁 집배원수를 대폭 늘리는 것이었다. 2003년 6월 말

<표 4-8> 우편물량 대비 집배원수

	우편물량	소포물량	집배원수
1997	39.4억통	20,335천통	13,404명(9,925명)
2002	55.2억통	53,693천통	16,320명(8,932명)

자료: 정보통신부, 2002. 『2002 정보통신백서』, 우정사업본부, 2003. 『2002년 연차보고서』.

<표 4-9> 집배원의 구성

	전체 집배원	정규직	비정규직 총원	비정규직 집배원		
				별정우체국	상시위탁	특수지위탁
1997년 말	13,404명	9,925명	3,479명	2,465명	709명	305명
1999년 5월	13,429명	8,932명	4,517명	2,329명	1,900명	288명
2001년	13,924명	8,185명	5,739명	2,038명	3,469명	232
2003년 6월	16,320명	8,932명	7,388명	2,118명	4,106명	도급 228명 시간제 936명

자료: 정보통신부, 『2002 정보통신백서』, 2000. 우정사업본부, 『2003년 우정사업 합리화 시행계획』, 2003.

비정규직은 7,388명으로 1997년 말의 3,479명에 비해 112.4%가 늘어났다. 기획예산처의 예산통제와 행정자치부의 정원통제를 받고 있는 상황에서 부족한 인력을 비정규직으로 채용할 수밖에 없었다. 다음 조치로는 집배원들의 노동시간 연장으로 인력부족을 메우는 것이었다. 2003년 현재 대도시 지역 집배원은 월 124시간(일평균 4.8시간)의 초과근무로 07시 30분에 출근하여 21시 30분에 퇴근하는 등 중소도시·농어촌에 비하여 장시간 격무에 시달리고 있다. 장시간 노동에서 오는 과로가 누적되어 사망자, 중경상자가 늘어나고 있다.⁵⁰⁾ 이와 같은 인력부족 사태에 직면하여 장시간 노동, 과로 노동이 가중되자 노동조합은 이를 인력감축 반대투쟁과 연계시키면서, 정규직 증원을 위한 노력을 기울이게 되었다. 특히 집배업무의 인력부족을 집중적으로 부각시키면서 비정규직 집배원의 축소와 정규직 집배원의 증원을 주장하였다.

체신노조의 집요한 노력과 현실적인 집배원 부족사태를 해결하기 위해 우정사업본부는 2002년과 2003년 상반기에 1999년 수준으로 정규직 집배원 약 750명을 증원했다. 이와 더불어 집배원들의 업무부담 경감을 위해 대도시 소포우편물 배달업무 위탁(600명 증원효과), 대단위 아파트단지 통상우편물 배달업무 위탁(305명 증원효과)을 했고 집배원의 우체국 내부 작업을 지원하기 위한 파트타임 1,827명(4시간 기준)을 배치했다. 또 우편물량 증가 등에 대비하여 점차 집배원 모두에게 PDA를 지급하고(2004년까지 완료 예정) 집배원의 배달순별로 구분 업무의 자동화를 추진해 왔다. 이처럼 인력부족에서 오는 우편 집배 업무의 곤란은 서비스의 질 악화로 이어져 우정사업본부에서 추진해 온 고객서비스 개선, 고객관계 관리 등과 배치될 여지가 많아 정책상 모순을 낳고 있다.

50) 1996년과 2001년 사이에 과중한 노동과 피로 누적으로 발생한 안전사고로 사망 및 순직자가 211명, 2001년 한 해 동안만 중경상자는 508명에 이르러 1998년 대비 중상자와 경상자가 각각 118%, 225% 증가했다(체신노조, 2002, 광고)

4. 비정규직의 증가 : 수량적 유연성 추구 혹은 관료적 통제?

우정산업에서 임시직 노동자들은 1950년대와 1960년대 초에 이미 고용되어 있었다. 체신노조 창립시 조합원들은 모두 고용원 신분이었다. 1963년 국가공무원법이 개정되어 기능직 공무원제도가 만들어지면서 체신부에서는 8,894명의 고용원이 기능직 공무원으로 전환되었다. 그 후 체신노조의 요구로 1971년에는 13,000여명의 고용원이, 1987~88년 고용원 전원을 기능직 공무원으로 전환되었다. 1972년 11월 당시 현업 공무원의 고용구조는 기능직 공무원-고용원-잡급직(임시직)의 위계를 갖고 있었는데 잡급직은 정규직 공무원의 인력수요를 충당하는 정원 외의 사역요원이었다. 당시 체신부 소속 잡급직원은 9,647명에 이르고 있었다. 1970년대 중반에는 임시직이 정규직의 절반에 이를 정도로 증가했고 이들은 체신부문의 기본 업무를 수행하면서도 정규직의 50%에 불과한 임금을 받고 있었다(신원철·김태현, 2003).⁵¹⁾ 1973년부터 임시직(잡급직)의 조합 가입을 추진하여 1974년 9월까지 7,255명의 임시직(잡급직)이 노조에 가입하는 성과를 올렸다. 이어 1979년에는 체신노조가 2,700여 건의 잡급직 노동자 퇴직금소송을 제기하여 법원으로부터 잡급직원에게도 퇴직금을 지급하라는 판결을 이끌어내, 정부가 잡급직의 양성화를 추진하도록 했다. 이에 따라 1980년과 1981년 잡급직의 정규직화를 위한 기능직 공무원 채용시험에서 상용잡급직 이상의 근무경력자에게만 응시 기회를 부여하여 제한경쟁시험을 치렀다. 체신부 잡급직 직원 7,169명이 응시하여 5,106명이 합격되어 기능직으로 전환했고 불합격자 가운데 1,814명은 고용원으로 임용되었다. 이와 같이 1970~80년대에 걸쳐 체신노조의 노력으

51) 당시 체신노조는 임시직 고용의 문제점을 ① 계속 근무에도 불구하고 3개월마다 형식상 해임, 재임명으로 신분상 불안 ② 정규직의 퇴직시에는 미숙련의 신규 정규직이 채용되어 업무 미숙 ③ 연가, 병가가 없어 과로로 건강 위협 ④ 숙련된 임시직이 정규직보다 월등한 숙련을 갖고도 정규직 임용이 되지 않아 사기 저하 ⑤ 임시직이 정규직 채용시험에 학과시험 때문에 낙방 ⑥ 퇴직금이 없어 퇴직후 대책 막연 등으로 요약하고 있다(체신노조, 『체신노동조합운동사』, 1990).

로 고용원이 세 차례 대규모로 기능직 공무원으로 전환하고 잡급직은 법원의 판결에 따라 고용원이 되었다.

IMF 경제위기에 따른 공공부문의 구조조정으로 우정분야에서 상당수 기능직 공무원들이 감축되었는데 이때 우편물량은 지속적으로 증가하고 있었다. 우정사업본부는 2000년 말까지 기능직 공무원인 집배원 중심으로 4,744명의 인력감축을 단행했다. 이러한 인력감축은 조직과 업무의 합리화·자동화, 업무개선을 통해 자연스럽게 인력의 수요가 줄어든 가운데 이루어졌다기보다 비용절약을 위해 인력감축을 하는 식이었다. 따라서 정규직을 감축한 빈 자리에 상시위탁집배원, 단시간 근로자, 재택근무자 등 비정규직으로 2,000여명을 보충했다. 정규직 기능직 공무원들이 떠난 자리를 상시위탁집배원, 일용직, 파트타임, 도급근로자 등으로 채웠다. 이리하여 2000년 이후 비정규직은 지속적으로 증가해 왔다. 앞의 <표 4-9>의 집배원의 구성에서 보는 바와 같이 1997년과 2003년 6월 사이에 정규직은 1,000명 줄어든 반면 비정규직 집배원 수는 두 배 이상 늘었다.

<표 4-10>에서 보는 바와 같이 우정사업본부에서 사용하는 비정규직은 2003년 6월 말 현재 그 규모가 적게는 정규직 28,900명의 57.0%, 크게는 정규직의 88.2%에 달한다. 2001년 5월 말에서 2003년 6월 말 사이의 2년 동안 약 3,500여 명이 늘어날 정도였다. 우정사업본부의 비정규직 고용형태는 비정규직의 전시장이라 할 수 있을 정도로 다양하다. 우정산업에서 사용되는 포괄적인 비정규직을 고용형태별로 나누어 보면 [그림 4-3]과 같다. 우정사업본부가 직접 고용한 비정규직은 상시위탁집배원, 별정우체국 직원, 일용직, 시간제, 재택 및 도급근로자들이다. 우정사업본부가 직접 고용하지는 않았으나 직접 감독을 담당하는 노동자들로는 청소용역과 경비직이 있다. 우정사업본부에 파견되어서 일하는 공익근무요원들은 국방부 파견직 노동자라고 할 수 있는 특이한 고용형태로 우정사업이 보편적 서비스 의무를 이행하는 데 따른 것으로 해석할 수 있다. 우정사업본부와 일정한 계약을 맺고 있는 보험설계사는 특수고용관계에 있고, 우정사업본부로부터 우편접수를 하청받아 수수료를 받고 있는 우편취급소 직원들이 있다. 이들 보

<표 4-10> 우정사업본부의 비정규직 변화 추이

비정규고용형태		2001.5월말	2001.12월말	2002. 6월말	2003. 6월말
비 정 규 직	상시위탁집배원	3,078	3,677	3,899	4,106
	별정국(집배)	4,900 *	4,983	4,976	4,976
		(2,041)	(2,118)	(2,038)	(2,118)
	일용직	1,354	1,354	2,406	3,032
	시간제	2,039	2,039	2,390	2,741
	채택 및 도급	771	771	773	822
	청소용역/경비원	829	829	800 *	800 *
소 계		12,971	13,653	15,244	16,477
공익근무요원		2,400	2,400	2,525	2,474
특수고용	보험설계사	3,800	3,800	4,422	4,553
사내하청 직원	우편취급소 요원	2,000	2,000	2,042	2,000 *
전 체		21,171	21,853	24,233	25,504

자료: 우정사업본부(2003), 『2003-2005년 우정사업 경영합리화 기본계획』, 『비정규직 인력운영현황』.

참고: *표는 자료가 없어 추정된 것임, 공익근무요원은 1995년부터 병무청으로부터 3,000명을 지원받아 우편발착분야 업무를 보조해 왔음.

협설계사나 우편취급소 직원들은 광의의 비정규직에 들어간다고 할 수 있으나, 협의의 비정규직으로 간주하기에는 곤란하다.

비정규직이 가장 많이 사용되는 업무는 집배업무로 2003년 6월 현재 정규직 8,900명에 약 7,400명의 비정규직 집배원이 있다. 우편발착 분야에도 일용직과 시간제 근로자 약 3,000여명이 일하고 있다. 먼저 별정우체국이나 우편취급소 같은 업무위탁의 관행은 과거부터 전해 내려오고 있었다. 여기에 비정규직의 고용형태가 더욱 다양화한 것은 우정사업본부 내 각 업무의 목적과 사용처가 서로 다르기도 하지만, 정원 통제와 예산 통제를 받는 상황에서 사용 목적과 사용처에 따라 비정규직을 필요에 따라 유연하게 사용한 측면과 동시에 비정규직 사용에서도 전략적인 접근을 하지 못하고 있다는 측면이 동시에 지적될 수 있다.

[그림 4-3] 우정사업본부의 비정규직 고용형태와 민간위탁

민 간 위 탁	우편물 수집 (우정사업 진흥회, 민간업체)	직 접 고 용 비 정 규 직	상시위탁 집배원	특 수 고 용 / 보 험 설 계 사
	우편물 운송 (우정사업 진흥회, 민간사송업체)		별정우체국 직원	
	집배 (대단위 아파트 단지 체성회, 부녀회)		일용직 노동자	
	건물관리분야 (방호, 전기 난방)		시간제 노동자	
	우편창구 (우편취급소확대)		재택 및 도급노동자	
	소포배달 (대도시 소포 위탁배달)		파견노동-청소용역과 경비원	
			공익근무요원	

우정사업본부에서 비정규직을 사용하는 주된 이유는 오랫동안 누적적자를 보여온 우정사업을 IMF 경제위기를 맞아 비용, 특히 인건비를 줄일 필요가 다른 분야보다 컸기 때문이다. 정규직의 사용보다 비정규직의 사용이 인건비의 절감에 큰 도움이 되었다. 비정규직의 임금수준은 집배분야의 상시위탁집배원의 경우 정규 집배원의 90.72% 수준이었고, 우편발착분야의 시간제 근로자의 경우 임금이 2000년 현재 정규직의 86.73% 수준으로 낮은 수준은 아니나 복지비 등 비임금 인건비를 포함할 경우 비정규직의 인건비는 정규직 인건비보다 훨씬 낮다. 정규직 집배원 500명을 순증원할 때 약 400억원의 인건비가 추가되며, 상시집배원 500명을 정규직 집배원으로 전환할 때도 약 130억원이 추가되는 점을 고려하면 정규직과 비정규직을 사용하는 데 따른 인건비의 차이를 알 수 있다.

우정사업본부가 비정규직을 사용함으로써 얻는 인건비 절약과 더불어 비정규직 사용에 따른 문제점도 여러 가지로 발생하고 있다. 우선, 비정규직들의 이직률이 높아 채용, 훈련 등 추가적인 인력관리 비용 이외에도 서비스의 안정적 제공이라는 측면에서 문제를 낳고 있다.⁵²⁾

52) 이직률은 정규집배원이 1998년, 1999년에 각각 10.8%, 3.6%였던 반면, 상시위탁 노동자는 45.2%, 43.5%였고 우편발착의 정규직이 16.9%, 3.7%인데 비해 시간제 노동자들은 163.9%, 69.8%로 훨씬 높았다.

다음으로 비정규직들의 고용불안에 따른 사명감 미흡, 높은 이직률, 무단결근으로 인한 업무의 불연속성, 불안정성이 높아져 우편서비스 신뢰도가 저하될 가능성이 높다. 업무처리에서도 임시직 수준에 불과해 상시직배원의 경우 집배업무 외의 부가업무(예금, 보험모집 등 기타 부대업무)실적을 저하시키고 있다. 세 번째로 정부가 비정규직을 과도하게 사용하고 동일노동에 대해 차별대우를 하는 것 아니냐는 비판이 제기되고 있다.

이와 같이 우정사업본부가 광범위하게 비정규직을 사용하는 데 대해 체신노조는 한편으로는 정규직 채용을, 다른 한편으로는 비정규직들의 처우개선을 요구해 왔다. 체신노조는 집배원들의 장시간 노동과 과로를 개선할 필요성에서 정규직 집배원 채용을 지속적으로 주장하여 기획예산처와 행정자치부로부터 정규직 집배원 700명을 신규채용할 수 있었다. 추가로 정규직 집배원 800명 채용을 주장하고 있다. 2002년 8월에는 정보통신부와 비정규직이 정규직의 10%를 넘어서는 안 된다는 점에 원칙적인 합의를 보고 개선방향을 논의해 왔다. 이와 더불어 비정규직 노동자들의 처우개선과 차별시정을 요구해 온 결과 상시위탁집배원들이 1999년 국민연금 가입, 오토바이 보급, 예비군훈련 및 의료보험 가입 및 정규직 집배원의 초임의 95% 수준으로 임금을 인상할 수 있었다.

5. 노사관계의 변화

우정사업에서 노사관계의 변화는 근본적으로는 내외부적 환경 변화를 일정하게 반영하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 규제완화와 더불어 독점시장의 개방과 경쟁적 시장의 출현, 정보통신기술의 발달, 고객들의 수용의 다양화, IMF라는 경제위기 및 누적적자가 그것이다. 이들 내외부적 변화의 압력은, 정부가 주도하는 우정산업의 구조 개편 특히 우정사업본부의 인력감축을 통한 우정사업본부의 효율화·상업화 요구로 변화했다. 외부적 환경 변화는 소포시장에서의 경쟁 도입을 제외하면 우정사업의 점진적인 구조 개편으로 구체화되었기 때문

에 우정사업본부의 고용시스템을 뒤흔들 정도는 아니었다. 외부환경 변화에 고용시스템이 탄력성을 발휘하여 적응하면서 서서히 변화해 왔다. 우정사업의 누적적자를 개선하고 IMF 경제위기에 따른 구조조정에 부응하여 1997년 말 체신노사는 약 4,000~5,000명의 인력을 감축하기로 내부적으로 합의한 바 있었다. 정보통신부는 1998년 정원을 기준으로 2000년까지 인력 4,048명 감축과 기능직 공무원들의 정년 4년 단축, 초과근로 축소, 상여금과 체력단련비 축소 등 인건비 절감을 중심으로 하는 구조조정안을 추진했다. 경제위기에 따른 공공부문 개혁에 대한 국민적 공감 때문에 체신노조는 일방적 임금삭감 등을 막기 위해 노력할 뿐이었다. 1997년 말부터 1998년까지 체신노조의 활동은 단체행동보다 대정부 건의와 협의활동을 중심으로 소극적인 활동이었다.

1999년 5월 정부는 제2차 정부 구조조정안으로 아더앤더슨의 용역 결과를 수용한 8,500명(기능직 6,611명)의 우정인력 감축방안을 제기하여 고용안정을 당연히 해온 우정노동자들에게는 큰 충격을 주었다. 이에 체신노조도 그동안의 대정부 로비와 협의활동 등 소극적 반대에서 벗어나 1999년 5월 말 사상 최대 규모인 2만 명의 조합원들이 모여 '일방적 구조조정 저지' 특히 인력감축 철회를 요구하는 투쟁을 개시했다. 체신노조는 정부를 상대로 한 다양한 협의와 항의를 보다 강력하게 전개하기 위해 상급단체인 한국노총을 앞세워 끈질긴 문제 제기를 했다. 또한 설득력 있는 정책활동 및 홍보활동을 조직하여 노조의 인력감축 반대투쟁에 정당성을 부여했다. 특히 노사정위원회를 통해 실질적인 의사결정의 주체인 기획예산처를 끌어들여 대정부 교섭을 수행할 수 있었다. 이러한 다양한 반대투쟁을 통해 2001년 7월에는 체신부문 기능직 공무원들의 인력감축을 중단하기로 합의했다. 이런 과정을 통해 체신노조 집행부와 노조 조합원들이 기존의 보수적 실리주의에서 좀더 적극적으로 바뀌지 않을 수 없었다.

2001년 7월 인력감축의 중단합의 이면에 우정사업의 구조조정 과정 속에서 감축된 정규직 대신 비정규직은 늘어나고, 인력부족으로 정규직들의 노동조건도 악화되었다. 당시 비정규적이던 상시위탁집배원들

은 체신노조에 가입되지 않은 상태에서 열악한 노동조건과 4대 보험 미적용에 대해 법적인 문제를 제기하여 개선을 해 나갔다. 이 과정에서 상시위탁집배원들의 노조가입 신청에 대해 체신노조 거부, 3,800여 상시위탁집배원들의 '정보통신부 계약직 노동조합' 결성 및 민주노총 가입과 설립신고서 반려, 체신노조의 규약 개정에 따른 상시위탁집배원들의 흡수를 거쳐 상시위탁집배원들은 체신노조로 흡수되었다. 그러나 이 과정에서 정규직, 비정규직 집배원들이 2001년 10월 전국집배원노동자협의회를 구성하여 장시간 노동 철폐, 민간위탁 저지, 비정규직 전원 정규직화, 체불임금 지급, 부당해고 철회, 체신노조의 민주화 등을 내걸고 2002년 초 전국우체국 순회투쟁을 전개했으나 대중적 공감대를 갖는 움직임으로는 발전하지 못했다.

인력부족과 우편물량의 증가 속에서 정규직 집배원들이 장시간의 중노동으로 건강악화와 사고 발생이 속출하였다. 이에 체신노조는 2002년 1월 정부에 부족인력 충원과 비정규직의 정규직화 등 5대 요구(장시간 중노동의 철폐, 적체된 상위계급 확보, 주5일 근무제 실시)를 제시했다. 정통부, 행자부 등 부처 장관들과의 면담 및 노사교섭에도 불구하고 요구가 수용되지 않자, 2002년 9월 1일 전국체신노동자대회를 내걸고 투쟁을 단계적으로 높여 나가면서 인력증원의 필요성을 홍보하기 시작했다. 그리하여 2002년 8월 24일 체신노사는 인력증원과 비정규직의 정규직화에 합의했다.⁵³⁾ 이러한 합의에 대해 합의 내용이 구체적 실현 약속이 없는데다 9월 1일 전국체신노동자대회를 유보시킨데 대해 체신노조 직선제추진협의회와 집배원노동자협의회가 체신노조의 집행부를 질책하며 체신노조의 민주화, 직선제 도입을 주장했다. 이에 따라 노사가 다시 교섭을 재개하여 2002년 10월 5일 정

53) 합의한 내용은 ① 정규직 공무원의 증원을 위해 정통부는 관계 부처와 적극 협의하여 증원인력을 최대한 확정 ② 상시위탁집배원은 체신청별 시정에 맞게 증원 추진 ③ 분야별 부족인력 및 집배원의 내부업무 지원을 위해 대무사역을 충분히 확보 배정 ④ 도시지역의 소포위탁배달 추진 ⑤ 대단위 아파트 지역 통상우편물 배달 위탁 시범 추진 ⑥ 관계 부처와 협의, 상시위탁집배원이 전체 집배원의 10% 이내 유지되게 3년 이내에 정규직화 추진 ⑦ 적체된 상위계급 확보노력 등이었다.

통부는 노동조합과 비정규직 500명 정규직화, 파트타임 집배원 1,800명 투입, 민간위탁 추진안을 노조와 추가로 합의하여 발표했다.

이와 같이 체신노조와 정통부는 인력감축 반대, 상시위탁집배원들의 처우개선, 인력충원과 비정규직의 정규직화라는 현장 노동자들의 요구를 보다 타협적으로 해결하기 위해 노력을 했다. 그러나 이러한 전통적인 타협적 해결책이 체신노조 조합원들을 만족시키지 못했고 정통부 이외의 다른 부처들은 타협적 해결책을 수용하는 데 인색했다. 이리하여 체신노조는 현장 조합원들의 압력, 체신노조 내부의 민주화 요구에 따라 좀더 강력한 투쟁, 집회 등 기존의 협의, 면담 등과는 다른 투쟁방법을 선택했다. 이런 투쟁이 아니고는 정통부 이외의 다른 부처들이 노사타협적 해결책이나 노조의 추가적인 요구를 수용하지 않았다. 이 과정을 거치면서 체신노조는 투쟁과 타협을 병행하여 비교적 타협적인 방식으로 노동자들의 불만과 요구를 상당부분 해결해왔다. 그러나 적지않은 현장 노동자들은 인력감축, 처우개선, 인력충원, 비정규직 문제에 대한 체신노조 집행부의 타협과 투쟁이 타협으로 기울어 문제해결이 미흡하다며 체신노조의 민주화를 요구하게 된다.⁵⁴⁾ 2003년 3월 체신노조 위원장 선거를 겨냥하여 체신노조 직선제 추진협의회와 집배원노동자협의회가 연대하여 ‘민주체신’이라는 조직을 결성했다. 이들은 ‘노조위원장 직선제’, ‘노조민주성과 투명성 확보’, ‘비정규직의 정규직화’, ‘구조조정 저지’를 내걸고 여기에 부합하는 후보를 밀기로 했다. ‘민주체신’이 밀어준 후보가 10대 공약을⁵⁵⁾ 내걸고

54) 이에 앞서 2000년 1월 대법원의 이중간선제의 무효판결 이후 노조민주화를 요구하며 노조위원장 직선제를 추진하던 체신노조 내부의 민주파들은 2000년 3월 서울지방본부 43명의 지부장들로 『전국체신노조위원장 직선제 추진협의회』를 구성하여 조합원들에게 규약 개정의 필요성을 알리고 위원장 후보 추천활동을 전개했으나 선거에서 패배했다. 그러나 이들의 활동은 소수 간부 중심이었고 대중화되지 못했다.

55) 10대 요구에는 ① 비정규직 제도 철폐와 전원 정규직화 ② 과원자 문제의 시급한 해결 ③ 노조위원장 직선제 ④ 체신노조 공제조합 설립 ⑤ 경영평가 제도 전면개선 ⑥ 근로기준법에 의한 임금인상과 부족인력 충원으로 삶의 질 향상 ⑦ 노동조합의 외연확대 ⑧ 주5일 근무제 도입 ⑨ 우정사업의 분야별 위탁 및 민영화 저지 ⑩ 조직 안정 후 단일 실천 등이다.

선거에 출마하여 기존 집행부 출신 후보를 누르고 당선됨으로써 체신노조는 적지않은 변화의 계기를 맞은 것으로 보인다.

이러한 과정을 거치면서 체신노조는 과거 정부와 사용자의 하위 파트너로서의 노동조합에서 서서히 벗어나고 있다. 우정사업의 노사관계는 기본적으로는 여전히 협조적 노사관계를 유지하고 있으나 기존의 정부 종속적 노사관계에서 일정하게 벗어나고 있다. 인력감축과 부족한 인력증원을 둘러싸고 다중의 노정관계에서, 특히 정보통신부를 제외한 다른 부처와의 관계에서 과거와 비교할 때 대립적 요소들이 더 많아지고 있다.

제5절 소결

1990년대 중반 이후 규제완화, 경쟁 도입, 신기술의 도입, 소비자들의 다양한 수요 등 우정산업의 구조적 변화와 IMF 경제위기라는 외부적 환경 변화 속에서 우정산업은 민영화, 경쟁적 시장의 급격한 형성, 분할 등 근본적인 변화보다는 점진적인 변화를 겪어 왔다. 특히 IMF 경제위기를 배경으로 정부가 주도적으로 추진한 인력감축을 중심으로 한 우정사업본부의 구조조정 과정에서 우정사업본부에서의 노사관계는 점진적이지만 중요한 변화의 계기를 맞이하였다. 기존의 정부 종속적이며, 협조주의적 노사관계 아래에서 정부와 사용자의 하위 파트너로서 실리를 추구하던 체신노조가 8,500명의 인력감축에 저항하는 과정에서 기존의 실리적 이익을 추구하기 위해 의존했던 정부 부처와 국회와의 협의, 로비, 설득 등의 방법이 한계를 드러냈다. 그러자 체신노조는 내부 조직력의 동원에 의한 투쟁, 정부 정책의 문제점에 대한 홍보, 노사정위원회라는 협상의 틀을 이용하여 정부측의 원래 인력감축안을 크게 수정하면서 노조의 요구를 반영시킬 수 있었다. 체신노조는 한국노총을 앞세워 노사정위원회를 통해 기획예산처의 직접적·확실적 예산통제와 인력감축 압력 해소, 새로운 인력충원의 기회

를 마련할 수 있었기 때문에 대규모 노사·노정 대결을 회피할 수 있었고 인력감축을 일정한 수준에서 타협할 수 있었다. 이와 같은 타협적인 인력감축과 부족인력 확충을 일정한 갈등 속에서도 합의해 낼 수 있었던 것은 우정산업이 한국통신의 민영화, 발전의 분할, 철도의 분리 등과 같은 근본적인 산업구조 개편을 겪지 않았기 때문이기도 하다.

우정사업본부의 구조조정, 특히 인력감축과 부족한 인력증원을 둘러싼 노정갈등에서 보이는 바와 같이 정부의 획일적인 방침에 따른 구조조정 정책이 조직에 미칠 충격 및 각 조직의 구체적인 조건에 대한 고려없이 진행되어 기존의 노사관계를 불안정하게 하고 있음을 알 수 있다. 정부 내부에서도 우정사업본부 인력감축 및 부족인력 충원 정책에 대해 정통부와 기획예산처의 입장이 다른 것은 고용관계의 관리를 책임지고 있는 직접적인 사용자와 예산통제만을 담당하고 있는 간접적인 사용자 사이에 고용 및 노사관계 현실 및 변화 관리에 대한 인식의 차이를 보여주고 있다. 이러한 점에 비추어 공공부문, 특히 공기업의 구조 재편에서 기존의 국가가 하향식으로 주도하는 방식을 재고하고 전문성있고 책임있는 경영진이 주도할 수 있도록 바꿀 필요가 있다. 이는 곧바로 공공부문, 특히 공기업의 지배구조 개혁문제로 연계된다. 빠른 외부적 환경 변화에 유연하게 적응하지 못하고 정부의 법과 각종 규칙에 따른 의사결정 과정을 거치면서 시장의 변화에 적절하게 대응하지 못하는 한계를 노출해 왔다. 현재 정부가 이사회를 통한 통제, 기획예산처를 통한 예산통제, 행정자치부를 통한 인력과 인사제도 통제, 중앙인사위원회를 통한 임금통제 그리고 관련 부처를 통한 일상적인 업무 감독과 통제라는 다중적 통제기제를 포기하고 전문경영진을 선임하여 자율성을 갖고 책임있게 경영하도록 하되 경영 실적에 따라 상벌을 분명하게 하는 방식으로 바꿀 필요가 있다. 이와 같은 공기업 경영에 재정, 인사문제에 관한 광범위한 자율성이 부여될 때 공기업도 경쟁, 신기술, 고객 등 시장 변화에 신속하게 대응할 수 있으며, 구조조정에 따른 노사관계의 변화에도 좀더 유연성 있게 대응함으로써 노사관계의 악화를 막을 수 있을 것이다.

제 5 장

철도산업의 구조 개편과 노사관계 변화

제 1 절 철도산업 구조 개편의 배경

1. 철도산업의 특징

철도산업은 막대한 설비투자가 소요되는 자본집약산업일 뿐만 아니라 규모가 클수록 고정설비 투자비의 비중이 경감하는 ‘규모의 경제 (economies of scale)’가 적용되는 산업이다. 따라서 철도산업은 대부분의 나라에서 자연독점을 형성하거나 단일한 통합체계로 운영되어 왔다. 또한 철도산업은 전국을 연결하는 네트워크산업으로, 서비스 이용에 관계없이 모든 사람들에게 편익 혹은 피해를 끼칠 수 있는 외부 경제효과(external economic effects)를 지니고 있다(Shires 등, 1994). 이러한 특징들로 말미암아 철도산업은 초창기부터 사업진입, 요금구조와 수준, 안전과 양질의 서비스 등에 관하여 다양한 규제와 통제가 행해졌으며, 이와 함께 공적서비스의무(Public Service Obligation: PSO)의 부과에 대한 반대급부로서 막대한 재정지원도 이루어졌다. 우리나라에서 철도산업은 국가가 직접 철도를 소유하여 운영해 왔다.

2. 철도산업의 구조 개편 배경

우리나라 철도산업의 구조 개편은 공공부문 구조 개편의 일환으로

신공공경영의 이념 보급, 이종교통수단과의 경쟁에 따른 수송분담률 저하, 적자 누적, 철도의 중요성 재대두, 1991년 유럽연합의 철도개혁 지침(EEC Directive 91/440)⁵⁶⁾ 및 각국의 철도구조 개편 등으로부터 시장의 압력 및 정부의 정책에 따라 지속적으로 모색되어 왔다. 먼저 철도는 주요 교통수단으로서 그동안 민간기업이 운영하는 항공, 고속버스 등 다른 교통수단과의 경쟁 속에서 점차 그 편리성, 접근성, 유연성 등에서 밀리고 그리고 자가용의 보급에 따라 점차 수송분담률이 저하되어 왔다. 이는 그동안 도로시설에 대한 투자에 비해 철도에 대한 시설확충 투자나 시설 현대화를 위한 투자가 별로 이루어지지 않고 현상유지 수준에 머물렀던 데서도 기인된다.⁵⁷⁾ 이와 같은 철도에 대한 투자 부진은 철도 노선의 증설 부재와 철도의 현대화(복선화, 전철화, 자동화)의 지연으로 철도 여객과 화물의 수송분담률 제고의 곤란과 전체 영업비용 가운데 인건비가 높게 나타나 영업적자와 만성적인 부채 누적의 증대한 원인이 되어 왔다.

<표 5-1> 철도의 여객 수송분담률

(단위: 인 km 기준)

	1960	1970	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001
철도	51.0	32.3	24.8	21.2	22.1	25.5	25.3	23.8	27.9	21.0	19.2
전철	n.a	n.a	1.1	4.2	8.2	9.5	10.6	10.4	9.4	15.9	19.9
도로	47.5	66.0	73.2	73.0	66.3	60.8	58.7	58.7	56.5	56.5	55.3
해운	1.4	0.9	0.6	0.5	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.5	0.4
항공	n.a	0.1	0.5	1.1	3.0	3.8	5.1	6.7	5.8	6.1	5.2

자료: 건설교통부, 『건설교통통계연감』, 각년도.

56) 유럽 철도지침인 EEC Directive 91/440의 주요 내용은 ① 상하분리 즉 철도시설과 운영부문의 분리, ② 횡적 보조(cross-subsidisation) 금지, ③ 제3자에 대한 선로개방과 차별금지이다.

57) 교통부문에 대한 시설투자에서 철도, 도로, 항공이 차지하는 비중은 각각 1972~76년 39.46%, 32.02%, 22.21% 1977~81년 41.57%, 30.92%, 19.30%, 1982~86년 27.7%, 43.9%, 18.5%, 1987년~91년 22.0%, 57.8%, 16.5%, 2000년 5.3%, 57.3%, 5.3%, 기타 26.8%을 차지하여 철도의 시설투자 비중이 점차 현저하게 감소해 왔음을 알 수 있다.

철도의 수송분담률은 1970년 43%에서 1990년 18%, 2000년에는 13%로 하락하였다. 그러나 최근 들어 철도의 중요성이 재인식되며 철도의 부흥을 위한 정부의 투자 증가의 필요성이 증대되면서 아울러 철도구조 개편의 요구도 함께 제기되고 있다.

<표 5-2> 철도의 화물 수송분담률

(단위: 톤 km 기준)

	1960	1970	1980	1985	1990	1992	1994	1996	1998	1999
철도	88.2	56.6	46.6	39.6	30.9	23.1	21.8	16.4	19.4	18.9
도로	8.2	12.3	21.2	22.8	21.1	18.4	23.9	24.3	17.6	17.4
해운	3.6	31.1	32.2	37.5	47.8	58.3	54.1	59.1	62.7	63.4
항공	n.a	n.a	n.a	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3

자료: 건설교통부, 『건설교통통계연감』, 각년도.

수송분담률 저하에 따라 철도여객의 경우 1997년 이후 크게 감소하던 여객수가 2001년, 2002년에 큰 폭으로 늘어났음에도 불구하고 여객수-거리를 곱한 여객수송실적은 IMF 경제위기 전보다 여전히 밀돌고 있다. 철도화물수송의 경우에는 1993년 이후 지속적으로 감소하여 2000년, 2001년 경기회복에 따른 약간의 회복세에도 불구하고 1997년의 84.5% 수준에 머물고 있다.

철도의 영업 수지를 고려하지 않은 철도요금에 대한 정부의 억제로 인해 영업 원가에 비하여 영업 수입에서의 지속적인 적자가 발생해 왔다.

<표 5-3> 시설투자자 철도 현대화 정도

	한 국	일 본	독 일	프 랑 스
총연장/면적(천km ²)	3.14	53.4	221.11	58.17
복선화율(%)	29	40	43	50
전철화율(%)	21	60	49	45
열차 중앙제어장치 설치구간 비율(%)	28	67	56	66

자료: 건설교통부, 『국가기간교통망 계획』, 1999. 12.

이를 반영하여 철도의 영업수지적자는 줄어들 줄 모르고 오히려 확대가 되어 1997~2001년까지 5년간 3조 194억원의 영업 적자가 발생했다.

<표 5-4> 철도청의 영업수지 및 인건비 추이

(단위: 억원)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
영업수입(A)	12,155	13,038	13,822	14,642	13,662	14,025	14,575	15,270	15,336
영업비용(B)	13,646	15,749	17,828	19,534	19,937	19,493	21,053	22,350	23,645
영업수지 (A-B)	-1,491	-2,711	-4,006	-4,892	-6,275	-5,468	-6,478	-7,080	-8,279
인건비(C)	n.a	n.a	10,095	10,750	11,119	10,080	10,112	11,520	n.a
C/A	n.a	n.a	73.0%	73.4%	81.4%	71.9%	69.4%	75.4%	n.a
C/B	n.a	n.a	56.6%	55.0%	55.8%	51.7%	48.0%	51.5%	n.a

자료: 건설교통부, 『FAQ-철도산업구조개혁 왜 필요한가?』, 2002. 12.

<표 5-5> 각국의 인건비 비중

(단위: %)

	한국 (철도청)	프랑스 (SNCF)	독일 (DBAG)	일본 (JR-East)	스웨덴 (SJGroup)
인건비/ 영업수익	81.4	47.9	42.6	36.2	40.9
인건비/ 영업비용	55.8	49.0	43.5	43.2	37.3

자료: 각국의 1998년 Annual Reports.

물론 철도시설 투자의 부진으로 인한 수송능력의 한계, 보편적 서비스나 공익을 위한 적자노선, 적자 역(驛)의 불가피한 운영 등 공공 서비스 의무(public service obligation)에 대한 국가의 보상 부족, 철도요금의 미현실화로 원가보상 미흡 등이 중요한 경영적자의 원인이 되기는 했다. 그러나 큰 폭의 경영적자에다가 부분적인 개선에도 불구하고 <표 5-5>에서 보는 바와 같이 영업수입이나 영업비용 가운데

인건비가 차지하는 비중이 여전히 높은 비율을 차지하고 있다. 이와 같은 높은 인건비 비중은 시설투자가 제대로 이루어지지 않아 철도기술의 현대화가 다른 나라에 비해 매우 낮기 때문에 그만큼 철도산업에서의 작업이 여전히 노동집약적으로 이루어지기 때문이다. 철도에 대한 시설투자의 확대와 함께 생산성을 높이고 인건비의 비중을 낮추기 위한 노력이 절실히 필요하다. 이리하여 공공부문에 대한 강화된 예산통제라는 일반적 경향에 철도의 영업수지 적자 보전에 필요한 지출을 대폭 축소하기 위해 철도구조 개편 필요성이 제기되었다.

<표 5-6> 철도청의 누적부채 및 공공서비스 의무(PSO)에 대한 정부의 지원액 (단위: 억원)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
누적부채	7,902	10,745	10,827	13,110	15,291	n.a	n.a	n.a
PSO지원금	537	2,706	5,671	2,255	1,960	6,401	6,462	
정부지원금	n.a	2,706	7,494	4,909	3,624	7,787	7,570	9,502

주: PSO(Public Services Obligation) 지원금은 철도가 상업적인 목적으로만 따지자면 제공하지 않을 수 있는 서비스를 공공의 이익을 위해서 적자를 보면서 제공하는 서비스의 예를 들면 장애자와 노약자 할인, 적자노선 운영이라는 서비스를 제공하는 대가로 정부가 철도청에 지원하는 금액.

자료: 건설교통부, 『FAQ-철도구조개혁 왜 필요한가?』, 2002. 12.

여기에 1980년대 들어 신공공경영(New Public Management)이라는 수익지향적인 경영이 확산됨에 따라 효율성과 시장성의 논리가 전면에서 대두되면서 그동안 자연 독점과 철도서비스의 공공성 때문에 국가가 소유·운영하는 것이 좋다는 인식이 바뀌기 시작했다. 더구나 철도가 매년 상당한 적자를 내고 있었으며 다른 교통수단에 밀려 왔다는 인식으로 인해 철도시설의 공공성을 인정한다고 하더라도 철도 운영은 수익지향적으로 개혁되어야 한다는 공감대도 형성되었다.

그러한 상황에서 유럽을 중심으로 국제적인 철도 연계를 통한 철도에서의 경쟁을 촉진하기 위해 철도시설과 운영을 강제로 분리하고 다른 철도 운영 사업자들이 시설에 동등하게 접근하여 이용할 수 있게

해야 한다는 유럽철도지침이 발효되었다. 여기에 따라 유럽 각국은 철도시설과 철도 운영을 분리하면서 다양한 방식으로 철도산업의 구조 개편을 추진하게 되었다. 일본과 미국도 1980년대 동안 철도개혁을 서두르면서 철도산업의 구조개혁 역시 세계적인 현상으로 나타나게 되었다. 이런 세계적인 철도산업의 구조 개편은 우리의 철도산업을 되돌아보게 하는 계기가 되어 철도구조 개편 논의를 촉발시켰다.

3. 철도구조 개편의 방식

전반적인 철도산업의 구조개혁의 흐름 속에서도 철도구조 개편의 방식은 크게 두 가지 모델, 즉 민영화모델과 공공모델로 구분될 수 있다. 어떤 모델로 결정되느냐는 그 구체적인 해당 국가의 지배 정당의 성격, 경제사회적인 조건과 정부의 정책 의지, 그리고 철도산업이 처한 상황에 따라 결정된다. 먼저 민영화모델은 매각 수준과 범위, 나아가 시설과 운영의 분리 여부에 따라 다시 전체적인 민영화와 부분적인 민영화로 나뉘질 수 있다. 각각의 경우는 다시 상하(시설과 운영) 분리형 민영화, 지역별 혹은 기능별(여객과 화물) 분리형 민영화, 통합형 민영화 등 다양한 방식으로 이루어져 왔다. 공공모델은 공공적 소유구조를 유지하면서 철도시설과 운영을 상하분리하면서 효율성과 생산성을 추구한다는 점에서 민영화모델과는 구분되고 있다. 그 구체적인 내용으로는 정부의 재정지원 감축, 철도산업 내 각 부문별로 행해지는 교차보조(cross-subsidization) 금지, 수익부문 창출을 통한 조직 개편, 인력감축을 동반하는 사업규모 축소, 청소, 식당, 매표 등 비핵심사업부문의 외주용역 등 다양한 상업화 혹은 경영개혁정책 등이 있다.

일반적으로 민영화모델은 신자유주의의 영향이 강한 영국, 캐나다, 호주 등 앵글로색슨 국가에서 채택된 반면, 공공모델은 사회민주주의적인 전통과 세력이 강한 유럽 대부분의 국가에서 채택되었다. 이는 특정 국가에서의 철도산업 구조개혁의 구체적인 방식이 나라의 정치적 지형과 이해집단 간의 역관계를 반영하여 결정된다는 점을 보여주

고 있다. 그러나 철도시설과 운영의 상하분리를 채택한 나라들에 있어서도 세부적으로는 인터페이스 문제의 해결방법이나 상부와 하부의 범위 결정과 같은 중요한 문제들에 있어서는 나라마다 그 조건에 따른 상당한 차이를 보이고 있다(최연혜, 2002).

최근 들어서는 시설부문은 공공소유로 두고 열차운영부문만 민간자본에 매각하는 부분적인 민영화 방식이 세계적으로 유행하고 있는데, 이는 막대한 철도시설을 민간자본에 매각하는 것 자체가 쉬운 일이 아닐 뿐더러 철도 민영화에 대한 노동자와 국민들의 반발을 최소화할 수 있기 때문이다.

제 2 절 한국철도의 구조개편 과정(2003년까지)

우리의 철도산업 구조개편도 개편 방식을 둘러싸고 정부 내부의 상당한 혼란과 노정간의 대립 속에 진행되어 왔다. 정부의 철도구조 개편 방침은 2002년까지 크게 공사화 추진과 실패(1990~95), 상업화(1996~98), 민영화 추진 실패 속 상하 분리와 공사화 재추진(1999~2003)의 세 단계를 거쳐왔다(표 5-7 참조).

위와 같이 철도구조 개혁 과정을 살펴보면, 정부가 바뀔 때마다 그 기본 방향이 바뀌는 등 일관성이 결여되어 있음을 알 수 있다. 그러나 전체적으로 한국철도의 구조개혁은 단순히 소유권만 민간에게 이양하는 과정뿐만 아니라, 넓게는 구조개혁, 규제철폐, 상업화 등의 과정들을 선행 단계로 포함하고 있다는 점에서 전체적으로 민영화를 추구해 온 과정이었다고 할 수 있을 것이다.

<표 5-7> 한국철도의 구조개혁 추진 과정

구분 (추진 연도)	정부	관련법령(제정년도)	비고
공사화 추진 실패 (1990~95)	노태우 정부	철도공사화법(1989)	- 1992년 김영삼 정부가 공사 전환 시기를 1993년에서 1996년으로 연기 - 1993년 철도청 장기부채 1조 5천억원 탕감
상업화 (1996~98)	김영삼 정부	국유철도경영개선에 관한 특별법(1995)	- 1998년 초 김대중 정부가 공사화를 재검토하였다가 민영화로 결정
민영화 실패 (1999~2002)	김대중 정부	철도산업 구조개혁 기본법(2001년 입법 예고)	- 노동조합의 반대투쟁으로 2002년 말까지 민영화 추진 차질
공사화 (2003년 이후)	노무현 정부	철도산업 구조개혁 기본법(2003. 6.)	- 2003년 노무현 정부가 철도구조개혁의 방향을 민영화에서 공사화로 다시 변경 - 2003년 7월, 12월 철도구조개혁 관련법 국회 통과

1. 공사화 추진 실패(1990~95년)

철도의 공사화가 처음 제시된 것은 1960년대 말의 국제개발은행(IBRD) 등이 한국 정부에 차관제공 과정에서였는데, 정부가 이를 현실적으로 검토하기 시작한 것은 도로운송이 급성장하면서 철도의 수송분담률과 수익률이 저하되고 적자폭이 누적되던 1985년부터였다. 노태우 정부는 공기업 민영화정책 추진의 일환으로 1989년에 『철도공사화법』을 제정하고, 이듬해인 1990년부터 공사화를 본격적으로 추진하였다. 그 내용은 1993년까지 정부가 100% 지분을 갖는 한국철도공사를 설립하고, 열차 운영, 건설 등 모든 사업분야에서 수익률 극대화를 위한 자율적인 경영을 보장하며, 아울러 일부 사업부문이나 자산을 민간기업에게 매각하거나 사업다각화를 도모할 수 있도록 한다는 것이었다(철도청, 1993). 그러나 이 계획이 현실적으로 불가능한 것으로

판단되자 정부는 1992년 말에 공사 전환 시기를 1996년으로 연기하였다. 이후 김영삼 정부는 공사화의 기반조성을 위하여 1조 5천억원에 달하는 장기부채를 탕감하고 경영수지 개선을 위해 철도요금의 지속적인 인상 등 여러 가지 정책을 실행하였다. 그럼에도 불구하고 공사화에 따른 퇴직수당과 인건비 증가(4,394억원), 공공목적의 철도 운영 손실보상(1,294억원), 조세부담(547억원) 및 경영자립기반의 취약성(1,000억원 이상의 적자), 단체행동권이 보장되는 거대노조의 탄생 등으로 인해 공사화가 비현실적임이 드러났다. 남북한간의 철도망 연결 사업 추진에 대비하여 철도산업을 정부의 통제하에 두는 것이 유리하다는 점도 있었다(철도청, 1999; 김연규·양근율, 1998). 이에 정부는 1995년 말에 철도공사화 방침을 백지화하고 철도청 체제를 유지하되 자율경영체제를 도입하여 철도 경영의 합리화를 도모하기로 했다.

2. 상업화 시기(1996~98년)

철도 공사화 추진이 어렵게 되자 정부는 1996년 기존의 『철도공사화법』을 폐지하고 이를 대체하는 『국유철도의운영에관한특별법』을 제정하였다. 이 특별법에 따라 정부는 철도청을 정부기관으로 소유 및 지배구조를 유지한 채 경영개선을 통한 상업화를 추구하게 된다. 즉 철도청의 운영, 조직, 재정에 있어서 일반 정부기관과는 다른 기준을 적용함으로써 경영의 자율성과 효율성을 보장하고, 이를 통해 공사와 같은 수준으로 효율성을 증진시킨다는 것이었다(재정경제원, 1995).

이러한 상업화를 추진하기 위하여 정부는 1996년에 ‘국유철도의 경영개선 기본계획(1997~2001)’을 수립하여, 경영의 자율성과 책임을 보장함을 통한 수익성 극대화를 추구하게 된다. 정부는 철도사업의 수입 증대를 위하여 공적서비스의무(PSO)에 대한 전면적인 보상, 철도요금의 점진적인 인상, 철도시설의 증축과 개선을 위한 정부투자의 확대 등 다양한 정책수단들을 약속하였다. 또한 철도경영의 혁신을 위해 경영개선 5개년 계획을 수립하여 민자 역사의 설립, 경영효율 증대를 위한 조직 개편과 인력 감축(약 6,300명을 줄여 영업수익 대비

인건비 비율을 60%에서 2001년 38%까지 낮춤) 계획을 세웠을 뿐 아니라 비용절감을 위한 조직구조 개편, 조직문화와 제도의 개선, 노동관행의 개혁 등의 방식으로 철도청의 경영수지의 개선을 강력하게 추진하게 된다(철도청, 1996). 이에 따라 1999년까지 인력감축, 선로 보수의 도급화, 차량정비 업무의 외주 및 승차권 판매업의 민간위탁 확대 등이 이루어졌다.

3. 민영화 추진 실패, 상하분리와 공영화 재추진(1999~2003년)

그러나 1997년 말부터 시작된 외환위기 속에 공기업의 대규모 민영화와 기업 구조조정 정책이 강도 높게 실행되면서, 정부는 기존의 철도청 구조 아래에서의 경영합리화 계획을 전면 수정하여 민영화를 추진하기로 결정했다. 정부는 1999년 중반부터 철도청 내에 민영화추진기획단 발족, 민간전문기관에 철도 민영화 실행방안 연구용역 발주, 철도구조개혁심의위원회 설치 운영, 공청회 개최 등 민영화 추진작업을 구체화했다. 그 결과, 시설과 운영부문의 조직을 분리한 후, 시설부문은 기존의 고속철도 건설공단을 통합하여 새로 설립하게 될 공공기관(공단)이 담당하고 열차 운영부문만 민간자본에게 매각하는 방식의 부분적인 민영화 방침을 최종 확정하기에 이른다. 정부는 상하분리와 철도 운영의 민영화를 통해서 ① 여타의 교통수단과의 공정 경쟁조건 창출, ② 시설부문에 대한 정부의 투자책임 명확화, ③ 철도 운영의 책임성 제고를 통해서 경영의 자율성 보장, ④ 민간부문의 경영기법 도입으로 경영의 효율성 제고를 달성할 수 있다고 보았다. 민간 열차 운영회사의 효율적인 경영과 경쟁력 강화를 통해 그동안의 적자경영으로 인한 정부의 재정부담도 줄일 수 있을 것으로 전망하였다(삼일회계법인, 2000; 철도청, 2000a).

그러나 민영화 계획은 철도노동자의 거센 저항에 직면하게 되면서 2000년 말까지 별다른 진전을 이루지 못했다. 그러다가 2000년 말에 들어서, 전력노조와 철도노조의 공동파업이 무산되고 철도노동자들의

강한 반대 속에 노조 상층간부들에 의해 철도 민영화에 대한 노정합의가 이루어졌다. 이리하여 2001년 초에 정부는 「철도구조개혁기본법」안을 마련한 데 이어 같은 해 7월에는 「철도시설공단법」안까지 마련하고 2001년 12월 초 법률안의 국무회의 통과, 2001년 12월 중순에 법안을 국회에 제출했다. 그 후 2002년 1월 한나라당 공청회, 3월 KBS 심야 토론, 7월과 9월 소비자단체 토론회와 경실련 주관 공청회를 거쳐 2002년 10월 21일 한국철도주식회사 법안의 국회 제출로 철도산업구조 개혁3법이 완료되었다. 그러나 노조 집행부가 바뀐 철도노조에서 공공성 결여와 고용불안 초래 등을 이유로 이의를 제기함에 따라 국회에서 심의가 지연되었다.

2003년 들어 참여정부가 기존 철도구조 개편방침 특히 철도 운영의 민영화에 대한 재검토를 거쳐 민영화 방침을 폐기하고 2003년 4월 상하분리 및 철도 운영의 공사화와 유지보수의 운영공사 귀속 등을 철도노조와 합의한 뒤 새로운 정책결정에 따라 2003년 6월 새로운 철도 3법(철도산업발전기본법안, 한국철도시설공단법안, 한국철도공사법안)이 국회에 상정되었다. 철도노조의 파업 속에 6월 30일 철도산업발전기본법과 한국철도시설공단법이 국회를 통과되었고, 한국철도공사법도 12월 18일 국회를 통과함으로써 철도구조 개편은 1990년 공사화 방침이 결정된 지 13년 만에 일단락되었다.

제 3 절 철도산업의 구조 개편과 상업화 전략

민영화가 철도산업의 소유구조의 변화를 추구한 반면에, 공사화는 소유는 국가가 전부 혹은 일부를 갖되 공기업의 지배구조를 바꾸어 정부의 개입과 간섭을 줄이고 경영의 자율성을 크게 확대하는 것으로 볼 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 신공공경영(New Public Management)의 도입에 따라 1990년대 들어 정부 부처형 공기업 형태인 철도청 아래에서도 기존의 공익 중심, 공급자 중심의 운영에서 고객 중심의 운

영, 수익 중심의 운영을 지향하는 상업화(commercialization) 전략이 추진되어 왔다. 경영의 효율성을 추구하는 상업화 전략은 고객 중심의 기업문화, 핵심사업, 업무와 비핵심사업, 업무를 구분하는 조직구조 개편, 비용절감, 수익 중심의 활동 강화 등으로 나타났다. 상업화 전략은 기존의 안정적 고용관계와 노사관계의 질서를 뒤흔드는 고용감축, 노동조건 변화 등의 노사관계 전략으로 표출되어 나타나면서 하부로 부터 추진되어 오던 철도노조의 민주화 운동과 연계되어 노사관계의 전환을 가져왔다.

1. 조직구조 개편

철도청의 상업화 전략은 먼저 효율성 제고를 위한 조직구조의 개편으로 나타났다. 조직구조 개편은 크게는 새로운 기술, 시장, 서비스의 도입에도 불구하고 기존 조직구조가 유지됨에 따른 경직성을 없애고 유연성을 높이는 방향으로 추진되었다. 또한 조직과 인사가 철도산업의 특수성과 변화를 반영하지 못하고 법령과 정부 방침에 따른 획일적인 관리체제와 철도 운영의 안정성 및 이를 위한 시설관리에 초점을 둔 공급자 중심의 조직, 영업, 시설, 전기, 차량 등 기능 단위로 세분화된 기능별 조직, 지방청으로 조직된 지역조직 등이 갖는 중복적이며 관료적 조직구조도 개혁의 대상이 되었다.

초기에는 비수익 노선과 이용률이 낮은 역(驛)의 폐지에 집중하다가 점차 철도청의 조직구조 자체의 개편으로 초점이 옮겨갔다. 1999년 10월에 단행된 조직 개편은 조직의 안정적 전환을 도모한다는 목적에서 현업 역이나 사무소를 통폐합하여 광역거점 관리체제를 구축하는 것이었다. 그 결과 기존에 34개였던 지역관리역을 통폐합하여 17개로 줄이고, 85개 사무소를 72개 사무소로 통합하였다. 그동안 열차·기관차·동차·전동차·객화차 사무소 등으로 나누어져 있던 것을 승무사무소와 차량사무소로 개편하는 동시에, 보선사무소와 전기사무소를 통합하고 기계사무소는 폐지하였다. 정비본부의 궤도과, 장비과, 선로용품공장 및 장비공장을 시설장비사무소로 통합했다. 기능별

로 세분화되어 있던 조직을 더 큰 단위로 통합하여 조직의 유연성을 강화하고자 했다. 업무 효율성의 제고를 위한 본격적인 조직 개편은 2000년 1월에 이루어졌다. 우선 기존의 5개 지방철도청을 폐지하여 그 기능을 본청, 지역사무소, 지역관리역 및 각 현업 기관으로 분산·이관함으로써 본청-지방청-현업 사무소 등 3단계로 이루어졌던 철도청의 조직구조를 본청에서 현업 사무소로 직접 이어지는 2단계로 축소, 슬림화하였다. 아울러서 본청의 조직에 대한 개편도 단행되었는데, 그 핵심은 행정기관의 전통적인 기능별 ‘국’, ‘과’ 체제를 사업 중심의 기업형 체제인 ‘사업본부제’로 개편하는 것으로서, 기존의 9개 국·실을 재편하고 고속철도본부와 조달본부를 신설하여 총 10 본부·1 실로 재편하였다.

다음으로 철도청의 조직구조 개편의 방향은 각 기능별로 가치창출 프로세스와 상호의존성을 중심으로 기존의 비수익적 활동, 감사 대비 활동을 줄이고 현업활동의 효율성을 높이는 쪽으로 업무 프로세스의 재구축이 이루어졌다. 업무 프로세스를 가치창출 중심의 활동을 축으로 개편하고 합리화하는 노력은 여객과 화물운송의 영업부문, 경정비와 중정비 부문, 시설의 유지와 보수부문, 건설과 운영부문 등에서 각각 이루어 왔다.

이와 더불어 철도산업의 각 사업부문을 열차운송 등 가치창출의 핵심사업과 차량의 유지·보수와 역무 등과 같은 주변 사업으로 구분했다. 핵심사업부문은 ‘사업부제’화하여 중점적으로 관리해 나가되 주변 사업부문은 외주나 하청 등의 형태로 분리해 냈다. 이러한 조직 개편은 철도의 구조개혁 방향이 기존 철도청 체제 아래에서 경영개선을 위한 상업화에서 민영화로 바뀌면서 경영상의 효율성 제고뿐만 아니라 민영화로의 전환을 보다 용이하게 한다는 목표하에 추진되었다. 이에 따라 역무, 차량정비, 보선 등 비핵심사업부문에 대한 외주화가 체계적으로 진행되어 왔다. 승차권 발매, 레일 및 침목 교환, 정비창의 주물공장과 청소 및 수선, 전산정보사무소, 사무관리원, 철도청의 전기설비, 병점기지 등 시설기지의 차량부문, 정비창의 무개화차, 운수분야 대매소, 운전분야 구내 기관사 등의 외주화가 이루어졌다. 이와 더불어 핵

심인력과 주변 인력을 분리하여 핵심인력은 적극 양성하고 확보하며, 인건비를 줄일 수 있도록 주변 인력은 축소하여 탄력적으로 운용해 왔다.

또한 '부대사업으로의 경영 다각화'를 통해 신규 성장사업 분야로 진출함으로써 혹은 연계사업 중 유망 분야에 투자함으로써 수익증대를 추구해 왔다. 구체적인 사례로서는 역세권 및 철도연변 개발사업을 들 수 있는데, 특히 역세권 개발사업은 타사업에 비하여 파급효과가 커서 경영 다각화의 기초전략사업으로 선정된 바 있다.

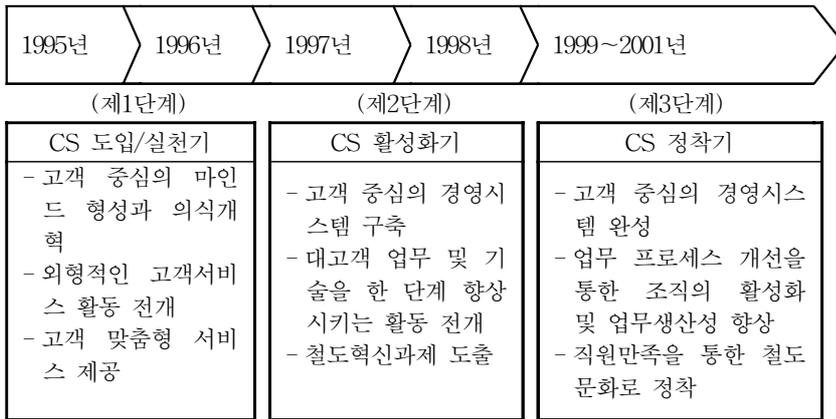
이러한 조직구조 개편은 공사화→공사화 포기→민영화→민영화 포기와 공사화 재추진 등의 복잡하고 일관되지 못한 과정을 밟아 왔지만, 큰 틀에서 철도 경영진의 수익 중심의 상업화 전략이라는 점에서는 일관성을 갖고 있었다.

2. 기업문화운동 : 고객 중심 경영혁신운동

조직구조 개편이 고용감축과 노동조건의 변화 등 가시적인 변화와 직결된다는 점에서 하드웨어적인 구조조정이라 한다면, 기업문화 혁신은 철도청 직원들의 가치, 의식구조, 기존의 관행개혁을 추구한다는 점에서 상업화의 소프트웨어적 수단이었다고 할 수 있다. 철도청에서 '고객 중심의 경영혁신운동'이 입안된 것은 공사화가 추진되던 1994년으로, 공사화에 대비하여 정부기관 내 관료적이고 기술 중심의 공급자 문화, 수익성 마인드 부족 등 안일한 풍토를 제거하기 위해서였다. 이러한 기업문화전략은 공사화가 철회되고 경영개선으로 구조개혁의 방향을 바꾸면서도 보다 강력하게 추진되었다.

고객 중심의 경영혁신운동은 최고경영자부터 일선 노동자들까지 모든 철도종사원들의 가치, 의식과 관행, 제도와 설비를 개혁하여 고객 만족을 실현한다는 목표하에 [그림 5-1]과 같이 3단계에 걸쳐 시행되었다. 고객을 외부 고객과 내부 고객으로 구분하여 철도이용 승객을 외부 고객이라 하고 내부 고객은 업무상 서로 협력과 정보교환, 공동작업 등을 해야 하는 관계에 있는 철도청의 타부서에서 근무하는 직원을 말한다.

[그림 5-1] 철도청의 고객 중심의 경영혁신운동



출처 : 건교부·철도청, 『국유철도의 경영개선에 관한 기본계획』, 2000.

먼저 제1단계(1995~96)는 고객 중심의 경영혁신의 도입기로 최고 경영진을 비롯한 관리자와 일선 노동자의 의식과 행동을 고객 중심으로 개선하여 수익성을 극대화할 수 있는 토대를 마련하고자 하였다(심용보, 2000: 112~114). 이를 위해 고객만족도의 정기적 조사, 직원들의 직무태도의 모니터링을 통해 고객서비스 개선을 도모하였다. 고객서비스 향상을 위한 구체적인 수단으로서는 열차와 역사의 시설 개선, 고객을 위한 정보제공, 매표방식 등 영업체계의 개혁, 패키지여행 등 다양한 여행상품을 개발하는 등 많은 가시적인 변화가 이루어졌다. 또한 1998년 7월에는 ‘철도고객 서비스헌장’을 도입하여 편리하고 친절한 철도서비스 제공을 약속하기도 했는데, 헌장을 공포함으로써 대외적으로는 고객서비스 개선이라는 이미지 제고와 동시에 내부적으로는 철도청 직원들에게 고객서비스 개선을 위해 고객 중심의 사고와 행동을 보일 것을 요구하는 것이기도 했다. 이런 고객서비스 향상을 위한 영업강화 전략은 고객의 필요에 맞춘 맞춤화 전략으로 기존의 공급자 중심으로부터 수요자 중심으로 관점의 변화를 의미한다.

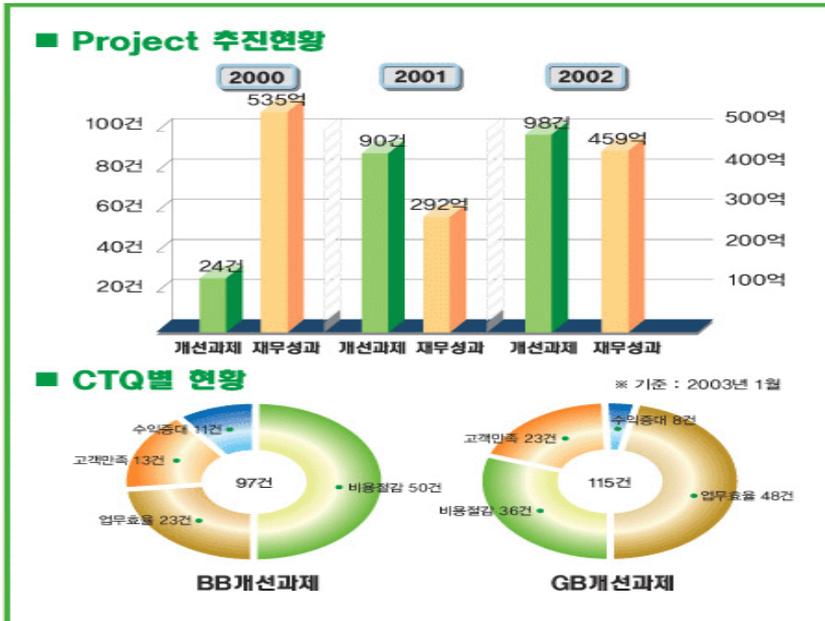
제2단계(1997~99년)는 내부고객 중심의 서비스 개선기로 전사적인 생산보전활동인 ‘R-TPM (Railroad-Total Productive Maintenance)은

동'과 '철도혁신 100 & 100 활동'을 중심으로 이루어졌다. 철도노동자들의 품질 마인드, 다양한 제안을 포함한 개선활동으로 기술수준 향상, 부서간의 협력 증진을 통해 서비스 질을 높이고 생산성을 향상하는 데 초점이 맞추어졌다. 현장 직원들에게 철도시설의 유지·보수에 만전을 기하여 고장이나 사고 발생을 미연에 예방하는 등 작업장 단위별로 생산성 향상을 위해 노력할 것이 요구되었다(이우방). 1998년에 철도청에 『고객 중심 경영혁신기획단』을 설치하고 현장 노동자와 관리자들에 대한 대대적인 의식개혁 교육, 현장 관리자들을 상대로 한 핵심리더 교육을 실시했다. 전 직원을 대상으로 철도의 혁신과제와 근무환경 개선과제에 대한 제안을 받아서 각각 100가지씩의 과제를 선정하는 '철도혁신 100 & 100 운동'을 전개하기도 하였다.

마지막 제3단계(1999~2003년)는 고객 중심 경영혁신의 정착기로서 그동안의 기업문화운동을 완성하기 위하여 대외적으로는 고객만족을 지속적으로 추구하면서 대내적으로는 직원 상호간의 벽을 허물고 신속한 고충처리를 통해 직원만족을 실현해 나가고자 하였다. 1999년 지식경영기법의 도입을 통한 고품질서비스의 지식기반을 확충하는 것을 목표로 하였다. 특히 2000년부터 시작된 6 Sigma는 총체적 품질을 높이려는 경영혁신운동으로 단순히 고객관계 강화, 고객지향의 상품개발에 그치지 않고, 자원관리와 지원 프로세스의 혁신, 의식개혁과 학습조직화 등의 인적 혁신 등 포괄적인 목표를 지향해 왔다. 철도청 프로세스 표준방법론 개발, 시범개선과정 선정, best practices 보급, 성공사례의 전사적 공유, 지속적인 개선활동이 이어졌다. 6 Sigma 관련 프로젝트의 추진에 따라 [그림 5-2]에서 보는 바와 같이 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 그리하여 2001년과 2002년 6 Sigma 경영품질 최우수상 및 대상을 받기도 했다.

이처럼 고객 중심의 경영혁신 움직임이 철도청의 구조 개편과정에서 체계적이고 지속적으로 전개됨으로써 서비스 개선과 직원들의 고객 중심의 사고와 행동, 현장개선 등 적지않은 변화를 가져왔다. 그러나 고객 중심의 경영혁신이 다분히 형식적 혹은 구호 차원에서만 추진되어 내실 없는 이벤트적 동원이나 혹은 합격증을 따기 위한 것으

[그림 5-2] 프로젝트 추진현황



로 전략되거나 아니면 강압적인 방식에 의해 추진된 경우도 적지 않았다(심용보, 2000: 114). 더욱이 구조 개편이 노동자들의 불만 속에서 진행되어 대립적인 노사관계가 형성되면서 고객 중심의 경영혁신 운동이 실효성과 설득력을 상당 부분 상실할 수밖에 없었다.

3. 철도구조 개혁과 경영진의 노사관계 전략

1987년 이전 철도청의 노사관계는 공공부문 일반에서 그러하듯이 국가에 의한 노동통제, 권위주의적 현장질서와 종속적인 노사관계를 그 특징으로 하고 있었다. 구조개혁이 시작되기 이전인 1980년대 말 까지 철도청 경영진의 노무관리는 정부의 노동정책에 전적으로 의존하였다. 즉 ‘공무원 복무규정’상의 명령복종의무 조항을 이용하여 고분고분한 하위 파트너인 노동조합만을 인정하는 권위주의적인 전략으로 일관하였다. 철도청은 공무원 신분인 직원들의 고용안정과 복지제도

개선, 연금제도 등 상대적으로 유리한 처우, 공복(公僕) 의식을 통해 노동자들을 조직 내부적으로 통합할 수 있었다.

1987년 6·29 이후 노동운동의 파고는 철도 노사관계에도 영향을 미쳤다. 1988년부터 기관사들이 중심이 된 전국기관사협의회가 철도 노조를 제쳐두고 특별단체협약을 요구하며 근로조건 개선투쟁을 벌였다. 1990년대 들어서면서부터는 노동운동 전반의 활성화와 공공부문의 구조개혁정책을 반영하여 기존의 권위주의적 노동통제전략에 일정한 변화가 나타나기 시작하였다. 이에 철도청 경영진은 전기협을 공식적으로 인정하지는 않았지만 활동은 묵인해 주며, 1990년대 초부터는 전기협 대표를 노사협의 과정에 참여시키고자 하였다. 하지만 이러한 경영진의 시도는 전기협에 대해 반감을 갖고 있던 당시 노동조합 지도부의 반대로 실현되지 못하였다.

공사화가 추진되던 1990년대 초반에는 철도청은 공사 전환시 노동운동이 격화될 가능성을 막기 위해 ① 노사협의회 활성화를 통해 안정적·협력적 노사관계 구축, ② 철도노동자의 집단행동을 금지하고, ③ 직원복지제도의 확충을 꾀했다. 아울러 공사화에 맞춰 근무제도의 개선방안도 마련하여 24시간을 격일제로 근무하는 2조 2교대제를 3조 2교대제로 변경하는 내용도 포함하고 있었다.

이처럼 노동조합 내 반집행부 세력에 대해 일시적으로 포섭전략을 시도하였던 철도청 경영진은 1994년에 전기협이 공사화에 반대하며 또다시 파업을 감행하자, 파업지도부와 참가자들에 대해 강도 높은 징계조치를 취하고 전기협을 해산시키는 등 강력한 탄압정책을 실시하였다. 이와 함께 노동조합 지도부 역시 파업에 참가한 전국기관사협의회 간부들을 징계했다. 이처럼 노동조합 내 반대파에 대한 경영진과 노동조합 지도부의 이해관계가 일치함에 따라, 철도에서 노조 상층부와 철도청 간의 노사관계는 공사화를 둘러싼 이해대립에도 불구하고 기본적으로는 협력적인 관계가 지속되었다.⁵⁸⁾ 경영진은 협력적인

58) 경영진은 당시 노사관계 안정화 수단으로 노조 지도부에게 철도사업 관련 이권이나 혜택을 부여하는 회유책을 구사하였다. 당시 2명의 전임 노조 위원장을 신설 민자역사의 고위간부로 특채한 것이 그 대표적인 예이다. 이

노사관계 구축을 위해 유명무실해 있던 단체교섭 관행을 개선하고 노사협의체도의 내실화를 도모하는 한편, 공사화를 추진할 때 복지제도와 노동조건을 개선할 것을 함께 추진해 왔다(철도청, 1996).

그러나 노조 하부인 조합원들과 철도청 간의 노사관계는 철도구조 개편에 대해 우려와 반대를 매개로 하여 표면화되지 않았으나 점차 잠재적인 대립을 품고 있었다. 2001년에는 철도청과 철도노조가 노사정위원회를 통해서 철도구조 개편에 관해 타협을 하는 모습을 보여주기도 했다. 결국 철도 경영진의 노사관계 전략은 현장을 중심으로 자주적 노동운동을 추구하는 노조민주화 세력과 보수적 실리주의를 대표하는 노조 집행부의 분열과 갈등을 반영하여 전자에 대한 억제 및 탄압과 후자와의 공조를 내용으로 하는 전형적인 ‘분할지배’ 전략을 사용하였다.

철도의 상업화전략과 구조 개편이 수익 중심의 경영, 비용절감을 위한 인력감축, 비핵심사업의 외주화, 더 나아가 민영화를 포함하게 되자 철도의 기존 고용시스템(고용안정과 평생직장)의 근간이 흔들리면서 현장에서는 노조의 강력한 대응을 요구하게 되었다. 그러나 철도노조는 보수적 실리주의 이념과, 청원과 로비 위주의 활동을 해온 경험 때문에 현장 노동자들의 요구를 반영하여 철도구조 개편 특히 민영화에 대한 대안과 투쟁을 조직해 낼 수 없는 한계를 안고 있었다. 분할지배전략에도 불구하고 철도 민영화 등 구조 개편의 흐름이 가속화될수록 철도노조가 현장 노동자들의 요구를 제대로 대변하지 못하게 되자, 철도노조 내부의 민주노조 세력이 강화되었다. 2001년 철도노조 위원장 선거를 계기로 노조집행부가 노동계 내 보수적 세력으로부터 투쟁적인 민주노조 세력으로 바뀌었다. 이 때부터 철도 경영진은 한편으로 2002년 2월 철도산업의 구조 개편을 반대하는 철도노조와 물리적 대결을 벌이며, 다른 한편 노사정위원회를 통해 구조 개편에 관한 타협을 모색하기도 했다. 2003년 참여정부 들어서는 철도구

는 그들이 임기 동안 협력적 노사관계 유지를 위해 노력해 준 것에 대한 일종의 보상이었다.

조 개편의 방향을 놓고 노사정이 철도 시설과 운영 분리와 철도 운영의 공사화로 일시적으로 타협하면서 노사관계 전략이 바뀌는 것처럼 보였으나 6월 28일 철도노조의 파업으로 다시 대결구도로 되돌아갔다.

전체적으로 철도청과 정부의 노사관계 전략은 과거의 안이한 통제 중심의 전략에서 노조 내부의 변화 특히 구조 개편을 앞둔 노동자들의 우려와 고용불안에 따른 반발과 저항에 대해 초기의 구속과 해고 등 강경한 압박 전략, 2001년~2003년 노사정위원회 등을 통한 노조와의 불완전한 타협전략 그리고 다시 노조와의 대결전략으로 회귀하는 등 일관성을 갖지 못했다. 즉 정부와 경영진의 노사관계 전략은 철도구조 개편에 따른 노사관계의 질적 변화 및 노동자들의 저항을 고려한 대안적인 전략을 마련하는 데 실패했다. 이는 정부와 경영진이 정부 주도적 구조 개편 방향과 내용 결정, 노사정 타협을 위한 진지한 노력 부재, 노동운동 내부의 전투주의 노선이 상승작용을 일으켜 만들어낸 결과라고 할 수 있다. 이러한 실패는 향후 철도구조 개편의 이행 과정에서 철도 노사관계가 여전히 갈등과 대립으로 이어질 것임을 예고하고 있다.

제 4 절 철도 노사관계의 전개

1. 기존 철도 노사관계의 특징

철도의 고용관계는 철도노동자들이 현업의 기능직 공무원으로서의 지위와 처우에 따라 규정되어 왔다. 즉 공무원으로서의 신분보장에 따른 고용안정, 연공제적 임금과 승급, 연금제도 등의 처우와 공무원으로서 공복 의식(public ethos), 공익 우선, 조직 공동체로서의 직장이라는 심리적 기반에 근거하고 있었다(김영수, 2003). 이와 같이 안정된, 상대적으로 좋은 고용에 근거를 둔 철도의 노사관계는 종속적인 상태에서 협력적이었다. 철도 노사는 다른 정부 부처, 다른 외부 이해

집단에 대해서 일정하게 담합적인 관계를 형성하여 내부자의 이익을 옹호하는 역할을 해 왔다. 철도청은 다른 부처와의 관계에서 철도노조의 입장을 옹호하는 식이었고, 철도노조는 철도청의 방침에 대해 순응하는 식이었다. 이처럼 한편으로는 노조가 철도청에 종속적이면서도 협력과 담합의 특징을 안고 있는 노사관계로 인해, 철도노조의 지부간 부들은 비공식적으로 근무시간 중에 노조활동을 하는 것을 눈감아 주었다. 철도노조는 철도청을 대신하여 노무관리를 해주기까지 했다. 적어도 1980년대 중반까지 이러한 종속과 담합상태에서 협력적인 철도 노사관계는 현장 노동자들의 고충과 요구를 반영하는 데는 미흡했으나 비교적 순기능을 발휘해 왔다고 할 수 있다.

기존의 철도노조는 해방 후 좌우 대립의 과정에서 좌파들의 근거지 역할을 했다가 패배했던 역사적 사실 때문에 반공주의적·보수적 실리주의 이념을 뚜렷이 갖고 있었다. 그리하여 한국노총 산하 노동조합 가운데서 이념적으로 가장 보수적인 원조의 역할과 위치를 차지하고 있었다. 이러한 철도노조의 이념적 보수주의·반공주의는 노조 내부의 권위주의, 현장 노동자들의 다양한 요구 수렴의 부족 등의 내부 문제를 안고 있었다. 이와 같은 철도노조의 이념과 역할이 철도 노사관계의 주요한 특징을 이루고 있었다.

철도청에서는 고용이나 노사관계와 관련하여 다른 공공기관과 마찬가지로 의사결정권이 있는 사용자들이 분산되어 있다. 먼저 철도청은 정부기관이기 때문에 정부가 곧 사용자라고 할 수 있으며, 실제로 철도청의 경영 전반에 걸쳐 주무부처인 건설교통부의 입장과 관련된 정책에 종속되어 있다. 경영진으로서 정부의 경우, 일반적인 철도 노사관계에 있어서 해당 주관 부처인 건설교통부가 그 구체적인 역할을 담당하지만, 민영화를 비롯한 구조 개편 추진 과정에서는 정부정책 전반의 기본 방향 수립에 결정적인 역할을 하고 있는 기획예산처가 그 역할을 맡기도 한다. 인력의 증원과 운용과 관련해서는 기획예산처와 행정자치부의 승인을 받도록 되어 있다. 정부와 철도청 경영진은 때로는 철도 운영의 민영화와 같은 철도구조 개편의 방향, 인력의 감원 및 증원을 둘러싸고 그 이해나 입장이 대립할 수도 있다.⁵⁹⁾ 실제로

정부가 노사관계의 전체적인 방향과 방침을 정하지만, 이를 이행하고 구체화하며 일상적인 운영을 담당하는 것은 철도청 고위관료들이다. 이와 같이 의사결정 주체의 분산성(철도청, 건설교통부, 기획예산처, 행정자치부)은 의사결정의 지연, 상호 대립적인 견해, 경영진의 자율성의 제한 등으로 소프트웨어적인 구조 개편에 지장을 줌은 물론 단체교섭구조(실질적인 의사결정권자와 형식적인 교섭대표와의 괴리)와 관련하여 노사대립의 주요 요인이 되기도 했다.

2. 민주노조진영의 성장

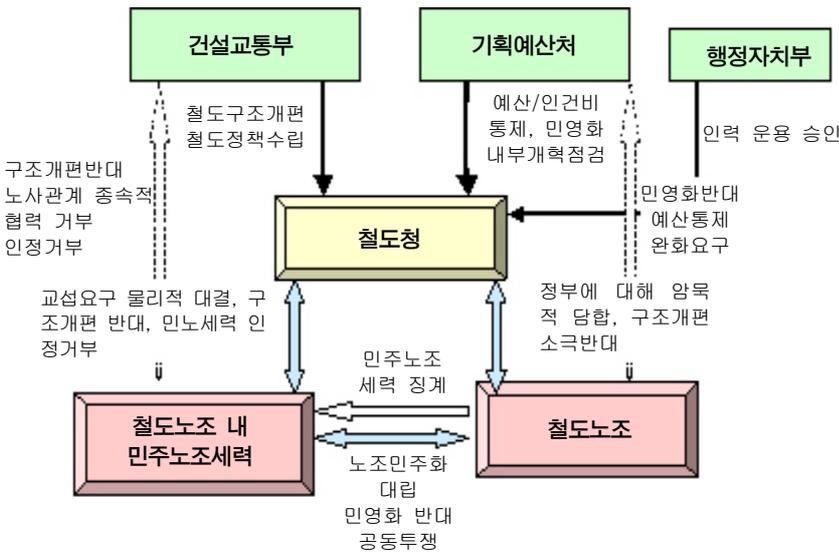
1988년 철도기관사협의회가 만들어져 철도특별단체협약 체결 투쟁을 벌인 이래 1990년대 들어 철도구조 개편을 추진하는 과정에서 철도노조 내부의 민주노조 세력이 철도노조 집행부와 대립하면서 독자적인 활동을 지속적으로 전개해 오면서 하나의 세력으로 등장했다. 이와 같은 철도노조 내부의 민주노조 세력은 사용자의 의사결정 주체(철도청, 건설교통부, 기획예산처, 행정자치부)의 분산성과 더불어 노조 내부의 이원적 대표성을 갖는 구조를 형성하여 철도 노사관계를 복잡하게 만들어 왔다. 이와 같이 정부, 경영진, 노동조합, 그리고 노동조합 내부의 반대파 등이 구조개혁 시기 철도산업 노사관계를 구성하는 4가지 축이라고 할 수 있으며, 이들은 구조개혁 과정에서 서로 갈등과 대립을 보이게 된다(그림 5-3 참조).

정부의 민영화를 포함한 철도구조 개편 정책을 기획하고 추진하는 기획예산처와 건설교통부 및 철도청 경영진은 노조 내 민주노조세력에 대한 인정 거부와 압박 등 노동통제전략에 있어서 동일한 입장을

59) 철도청은 철도구조 개편에서 철도 운영의 공사화를 선호한 반면, 건설교통부의 고위관료들은 철도 운영의 민영화를 주장하여 상당한 의견 차이를 보이고 있었다. 그러나 김대중 정부 때 건설교통부의 고위관료들이 주도하고 철도청에서는 자기의 의견을 내세우지 못하고 건설교통부 방침에 따라 추진되던 철도 운영의 민영화가 참여정부 들어선 뒤 재검토되면서 철도청의 철도 운영의 민영화 주장이 강하게 제기되어 건설교통부의 민영화 주장을 누르게 되었다.

취한다. 하지만 철도청의 경영진은 자신들의 고용불안, 지위불안 등 기득권 상실을 우려하여 민영화 추진에 소극적이었으며 때로 정부의 정책에 대해 철도노조와 담합적인 관계를 맺어 반대하기도 했다. 정부와 보수적 노동조합의 관계도 오랫동안 협조적인 관계를 지속해 왔지만, 민영화와 구조 개편이 추진되면서 양자간에는 갈등과 대립이 나타나기 시작하여 시간이 갈수록 점차 심화되어 갔다. 구조개혁 과정에서 지속적으로 성장한 노조 내부의 민주노조세력들은 자신들을 인정하지 않는 정부와 경영진에 대해서 날카롭게 대립하였다. 철도노조와 그 내부의 민주노조세력은 1999년부터 민영화 등 구조 개편 반대 에 대해서는 일시적으로 공동투쟁을 하기도 했지만 노조의 민주화와 정책을 둘러싸고 지속적인 대립과 내부투쟁을 벌여 왔다. 노조세력의 이원화로 정부와 경영진은 철도노조와의 합의(임금, 단체협약, 구조 개편 등)에도 불구하고 현장 노동자들이 반발하는 것을 막기 어려운 노사관계의 불안정화가 초래되었다.

[그림 5-3] 철도 구조조정을 둘러싼 각 이해집단간의 관계(1990~2001년 중반 까지)



철도 경영진과 철도노조는 오랜 기간 동안 협력적 노사관계를 기본 축으로 하였으며, 노조 내부의 민주노조세력에 대한 인정 거부와 징계에 대해서는 공동대응을 해왔다. 또한 정부의 일방적인 민영화 방침에 대해 이를 내심 반대하는 경영진과 노동조합 사이에는 이른바 암묵적인 담합이 형성되기도 하였다. 그러나 철도노조 집행부는 이중간선제라는 비민주적 선거제도에 의지하여 노조 내부의 권력을 지키고 있었으나 보수적 실리주의라는 이념으로는 현장 노동자들의 구조 개편에 대한 강력한 대응 요구를 수용할 수 없었다. 철도노조 내부의 민주노조세력은 선거를 통한 철도노조의 지부장 진출, 철도노조 위원장 직선제운동, 철도민영화에 대한 독자적인 반대투쟁을 해오던 중 대법원에서 이중간선제에 의한 철도노조 선거 무효판결을 계기로 2001년 노조위원장 선거에서 기존의 보수적인 구집행부 세력을 누르고 철도노조의 집행부를 장악한다. 이는 해방 이후 한국노총의 보수적 노동운동노선이 2001년 중반에 이른바 민주노조 집행부가 들어서면서 민영화와 구조 개편 반대를 위하여 정부뿐만 아니라 경영진도 공격하는 강경투쟁을 전개하는 양상으로 변모하였다. 이에 대응하여 경영진도 노사관계 전략을 바꾸어 기존의 노무관리 부서를 확대 재편하였다. 새로운 노조 집행부에 대한 경영진의 태도 또한 비협력적이고 공격적인 방향으로 바뀌었다. 가령 종전에는 묵인 내지 허용하였던 작업장 내에서의 노동조합 교육과 집회들에 대해 시설사용을 금지하기 시작한 것이다. 그 결과 민영화 추진 초기에 나타났던 노사간의 암묵적 동맹관계는 사라지게 되고 대립적이고 상충적인 관계가 형성되었다.

이와 같이 복잡한 정부 관련 부처, 철도청, 철도노조, 철도노조 내 민주노조세력 사이의 복잡한 관계가 일시적 동맹, 지배, 지지, 동맹, 대립, 배제 등의 관계를 매개로 얽히면서 철도 노사관계는 불안정하고 대립화되어 왔다. 이러한 복잡한 노사정 사이의 관계도 2001년 중반 강성노조 집행부의 등장과 함께 노조의 이원화가 완화되었지만 이제 노사·노정 사이에 크고 작은 마찰과 충돌이 계속되면서, 2002년, 2003년 연이어 파업이라는 극한 대립양상으로 치닫게 된다.

3. 철도구조 개혁과 노동조합의 대응전략

한국철도 구조개혁에 대한 노동조합의 대응전략은 구조개혁의 내용과 특히 노동조합 지도부의 관계 및 성격 변화 속에 역동적으로 전개되며 차이를 나타내고 있다(그림 5-4 참조). 먼저 1990년대 초반의 공사화 추진에 대해서 보수적인 철도노조는 반대보다는 조합원의 권익 보호를 위한 몇 가지 전제조건 제시와 시행 시기의 조정을 요구하는 온건·합리적인 대응전략을 구사하였다. 그리고 1990년대 후반에 철도노조는 인력감축 등 경영진의 공세를 일정 정도 수용하면서 양보하는 전략을 구사하고 있다. 철도의 공사화 추진에 따른 철도청의 상업화전략에 대한 노동조합의 대응전략은 기본적으로 노사협의 과정에서 정부와 경영진의 호의를 이끌어내려는 협력적이고 실용적인 전략의 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

하지만 정부가 철도 민영화를 추진하게 되자 철도노조의 대응전략은 조합원을 동원하는 대중투쟁을 전개하는 식으로 바뀌었다. 그러나 그동안 정부와 경영진의 강력한 통제에 순응해 왔던 노동조합 지도부로서는 전투적인 대중투쟁을 조직하는 데 한계를 보일 수밖에 없었고, 이는 그동안 강고하게 진행되어 오던 노조 민주화운동과 결합되면서 전투적인 강성 지도부가 등장하는 결정적인 조건이 되었다. 그 결과, 노동조합 지도부의 교체는 민영화에 대한 노동조합의 대응전략을 근본적으로 변화시키는 계기가 되었는데, 이는 새로운 집행부의 투쟁방식이 이전 집행부와는 달리 비타협적이고 전투적인 방식으로 진행된 데서 확인되고 있다.

가. 제1기 공사화 추진 시기(1990~95년)

1989년 정부의 철도청 공사화 발표에 대해 철도노조는 전면적으로 반대하기보다는 시대적인 대세라는 판단하에 조건부 수용이라는 입장을 견지하였다(강익구, 2000). 이 때, 노동조합이 공사화 수용의 전제조건으로 요구한 것은 ① 시설에 대한 투자확충, ② PSO에 대한 보

[그림 5-4] 구조개혁에 대한 철도노조의 대응전략 변화

구조개혁의 단계	대응전략의 특성	비고
공사화 추진 (1990~1995)	온건, 타협적	공사화 방침에 대한 소극적인 반대 공사화 시행시기 연기 요구
↓	↓	노동조합운동 전반의 새로운 환경 적응 위한 철도노조 차원의 변화노력 없음
공사화 포기/상업화 (1996~1998)	협력적	철도노조, 구조개혁정책에 대한 우호적 입장 대량해고 묵시적 동의
↓	↓	1997년 경제위기 조합원의 불만과 반대파의 도전 고조
상하 분리와 민영화 추진 (1999~2002)	전환	투쟁노선으로의 철도노조, 조직을 동원한 민영화 반대 투쟁 공언 2000년 민영화 반대 목소리를 죽인 채 타협 철도노조 지도부 교체 (2001년 5월)
↓	↓	
민영화 철회와 공사화 재추진 상하 분리(2003 -)	전투적, 비타협적 노선 (2001년 중반 -)	2002년 2월 25일 조합원들의 조직적 동원 파업 감행, 2003년 4월 민영화 철회, 상하 분리 노정타협 6월 28일 노정합의 이행을 둘러싸고 파업

상 현실화, ③ 세제혜택 부여, ④ 전 직원에 대한 퇴직금 정산, ⑤ 합리적인 인력정책 수립을 통한 적정인력 확보, ⑥ 철저한 안전대책 강구 등이었다(철도노조, 1995년도 사업보고서). 나아가 현장의 조합원

들과 노조 지도부까지도 공사화에 따른 임금과 노동조건이 최소한 공기업 수준으로는 개선될 수 있다는 기대 때문에, 공사화 추진을 내심 선호하는 분위기도 없지 않았다.

그러나 이러한 기대와는 달리 공사화 준비 과정에서 노동강도 강화 등 노동조건 악화에 따라 철도노동조합은 공사화 반대 방침을 정하고 앞의 전제조건이 선결될 때까지 공사화 추진을 중단할 것을 요구하였다. 이러한 전략 변화에 따라 철도노동조합은 대의원대회 결의문 채택, 정책 건의 및 청원, 정부 관련 부처와 국회에 대한 로비활동을 통해 정부에 간접적 압력을 가했다. 이와 함께 철도청의 경영진과의 정기적인 노사협의 과정에서 공사화에 따른 공무원연금, 직원의 재배치, 조직구조 개편, 인사관리 등 주요한 쟁점들에 대한 협의를 추진하였다(철도노조, 1995). 하지만 이러한 노동조합의 대응은 정부의 기존 철도구조 개편 방침을 바꾸거나 철회토록 할 만큼 강력하지는 않았다. 왜냐하면 당시 지도부나 조합원 모두 공사화를 필사적으로 반대하지는 않았을 뿐 아니라, 그때까지만 해도 기존의 협력적 노사관계 분위기 속에서 정부나 경영진에 대해서 보다 위협적이고 대립적인 행동을 취하는 데 조심스러워 했기 때문이었다. 당시 철도노조 지도부가 1994년에 기관사들이 주도한 파업을 불법파업이라고 비난하면서 이를 주도한 전기협 간부들에 대한 징계를 단행했던 것도 그러한 입장에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다.

이와 같이, 정부의 철도청 공사화에 대한 철도노동조합의 대응전략은 기존의 협력적인 관계에서 벗어나지 못한 채 경영진과의 노사협이나 소극적인 캠페인 등을 위주로 타협적인 태도를 취했다. 철도노조의 소극적인 입장은 반대 세력들에게 노동조합의 지도체제를 비판하고 도전할 명분을 제공함으로써, 이후 노조 민주화운동이 활발해지는 계기가 되었다.

나. 제2기 상업화 시기(1996~98년)

정부가 철도청 공사화 방침을 폐기하고 기존 조직구조 아래에서 경

영개선을 통한 상업화를 추진하기로 결정하자, 철도노조는 반대운동이 결실을 거둔 것이라고 평가했다. 따라서 상업화 추진이 비용절감과 인건비 절감을 중심으로 추진되어 철도노동자들의 고용 및 노동조건이 악화됨에도 불구하고 철도노조는 제대로 대응하지 못했다. 경영진과의 정기적인 노사협의를 통해서 인력감축의 최소화에만 주력하였다(철도노조, 1996년도 사업보고서). 1996년부터 대규모 인력감축이 현실화되면서 현장 노동자들의 불안과 불만이 증폭되고 있었음에도 표면적으로는 안정적이고 협력적인 노사관계가 유지될 수 있었다.

반면 철도노조 내 세력을 확대해 가고 있던, 민주노조세력들은 경영진의 상업화 추진에 따른 노동조건 악화에 대해 노조 집행부가 미온적으로 대처하고 있다고 노조 집행부를 강하게 비판했다(철민주, 1996). 게다가 1997년 말에 접어들어 외화위기와 이로 인한 경제침체와 고용불안 등이 가중되면서 철도노동자들의 불만은 더욱 커져 갔으며, 이에 따라 경영개선에 대한 철도노조의 대응전략에 대한 불신도 커졌다. 하지만 김대중 정부 출범 직후 다시 정부가 철도 민영화로 정책을 바꾸면서, 철도노조는 상업화보다는 민영화에 대한 철도노조의 새로운 전략과 대응방식을 개발해 내야만 했다.

다. 민영화 추진 보류 및 공사화 재추진 시기(1999~2003년)

철도노조는 공사화나 상업화 때와는 달리 철도 민영화에 대해서는 즉각적인 대응을 보여 곧바로 민영화 반대를 선언하고 민영화 저지투쟁을 위한 대책위원회를 구성하였다. 철도노조의 이 같은 민영화 반대투쟁 선언은 상업화에 따른 전반적인 노동조건 악화와 이에 대한 노조의 미온적 대응에 대해 조합원들의 고조된 불만을 일정하게 반영한 것이다. 하지만 철도노조의 대응은 민영화 그 자체보다는 철도산업의 분할매각 반대에 초점을 맞추어 노사협조주의에 기초한 온건한 방식으로 전개되었다. 그러나 2000년 초기에 정부가 상하분리, 민영화 방침을 최종 확정하자, 노조는 민영화 반대에 대한 국민적 지지를 확보하여 민영화 정책을 철회하도록 압력을 가하는 등 민영화 저지투쟁

의 수위를 높이게 된다.

민영화 반대투쟁은 민영화를 앞둔 다른 공기업 노동조합들과의 공동투쟁으로 발전하면서 새로운 단계로 접어들게 된다. 즉 김대중 정부가 추진하는 공공부문 개혁의 일환으로 민영화가 예정되어 있던 한국전력, 가스공사 등 공공부문 노동조합들이 2000년 9월부터 민영화 저지를 위한 공동투쟁을 시작하여, 같은 해 12월 철도노조와 전력노조가 민영화 방침 철회를 요구하며 공동파업을 선언하기에 이르렀다. 그러나 조합원들의 압도적인 지지로 결정되었던 공동파업은, 파업 돌입 직전에 이루어진 교섭에서 민영화를 제외한 쟁점사항에 대한 일정 수준의 합의가 이루어지면서, 양 노동조합의 지도부에 의해 전격 철회되었다. 그리하여 2001~2002년 사이에 철도 민영화가 추진되었지만, 노조 집행부를 민주노조 출신으로 바꾼 철도노조의 조직적인 반발과 법안 처리 지연으로 철도 민영화 문제는 차기 정부로 넘어갔다.

2003년 참여정부의 출범과 함께 철도 민영화 및 상하분리가 재검토되어 상하분리하되 민영화는 보류되고 공사화를 재추진하는 것으로 노정간에 큰 틀의 합의를 보았다. 공공부문의 구조 개편을 노정합의를 통해 구조 개편의 방향과 내용을 정한 것은 기존의 공공부문 구조 개편이 정부의 일방적 결정에 의해 이루어진 것과는 크게 달랐다. 그러나 철도구조 개편에 관한 노정합의를 이행하는 과정에서 2003년 6월 28일 철도노조가 파업에 돌입하고 정부가 강경하게 대응함으로써 노사타협적 구조 개편이 다시 노정의 물리적 대결로 회귀하고 말았다.

4. 노사정위원회의 역할과 한계

철도 민영화를 둘러싼 노정갈등이 격화되자 정부는 노사정위원회에 설치된 '공공부문구조조정 특별위원회'(약칭, '공공특위')를 활용하여 노사간 혹은 노정간의 타협을 모색하게 되었다. 철도노동조합의 투쟁이 본격화되기 이전인 1999년 말에 철도 민영화 문제가 다른 공공부문과 함께 노사정위원회의 공공특위 의제로 상정되었다. 2000년 9월부터 철도노조 차원에서 연대파업을 포함한 강력한 투쟁을 전개하자

노사정위원회 차원에서 철도 민영화에 대한 집중적인 논의를 함으로써 문제해결방안을 모색하였던 것이다.

이러한 노사정위원회에서는 민영화에 대한 논의보다는 인력감축과 기관사 1인 승무제가 주요 쟁점이었기 때문에 노사간 타협의 여지가 상대적으로 많았다. 그 결과 전력노조와의 연대파업을 예고한 상황에서 주요 쟁점이었던 인력감축에 대한 타협과 함께 철도 민영화에 대해서는 합의없이 파업은 철회되었다. 하지만 노사정위원회의 합의문의 수준과 내용이 민영화 저지라는 목표를 관철하지 못한 것이었기 때문에 조합원들의 기대를 만족시킬 수가 없었다. 따라서 현장 노동자들의 불만은 파업 철회 속에 노사정위원회에서의 협상에 매달렸던 철도노동조합 집행부에 대한 비판과 반감으로 이어졌다. 특히, 그동안 노조 집행부에 대한 도전을 잠시 접어두고 그들과 협력하면서 민영화 저지투쟁을 함께 했던 노동조합 내 반대세력들은 다시 노조 집행부와 결별하고 노조에 대한 비판과 공세를 강화하기 시작하였다.

한편, 공동파업이 무산된 직후인 2001년 1월부터 정부는 철도산업의 민영화를 위한 법안(철도산업 구조개혁기본법 등)을 입법예고하는 등 민영화를 실질적으로 추진하기 시작하였다. 그러나 2001년 5월에 철도노조 사상 처음으로 치러진 조합원 직선체에 의한 노조 위원장 선거에서 기존 집행부 세력이 교체되었다. 위원장 선거를 계기로 철도노동조합의 민영화 반대투쟁이 재개되면서 정부의 철도 민영화 추진은 새로운 국면을 맞게 된다. 신임 철도노조 집행부는 민영화 저지를 최우선 과제로 삼고 조직 동원에 기초한 강력한 민영화 반대투쟁을 전개함으로써 철도 노사관계에 있어서 대립과 갈등은 더욱 심화되었던 것이다.

이러한 과정은 정부가 노사정위원회를 통해 노정타협을 이끌어 내려 하면서도 기존 민영화 방침을 굽히지 않고 다른 부분적인 이슈들로 타협을 하려 함으로써 구조 개편 자체에 대한 노정타협이 제대로 될 수 없었고 당시 보수적인 철도노조도 민영화 방침의 타협을 이끌어 낼 역량도 의지도 없었다. 따라서 노사정위원회에서의 2000년 9월 노정합의에도 철도 노사간의 대립이 계속된 것은 노사정위원회의 한

계와 운영상의 문제점을 그대로 드러내었다. 그러나 노사정위원회의 문제는 근본적으로 민영화 등 구조 개편의 의사결정권을 쥔 정부가 타협을 할 의지가 없었기 때문에 발생한 것이다.

5. 고용 및 노동조건의 변화

가. 고용감축

철도청에 종사하는 노동자들은 일반적으로 사무직과 기능직으로 구분된다. 사무직은 관리나 행정업무에 종사하는 노동자들로 노조에 가입할 권리가 없는 공무원이다. 이에 비해 전체 인원의 다수를 차지하는 기능직은 기관차 운전, 선로나 차량의 유지·보수 등 다양한 현업직에 종사하면서 노조에 가입할 권리가 보장되어 있다. 철도노동자들은 국가공무원법의 적용을 받는 공무원으로서 신분보장과 함께 매우 안정적인 고용상태를 유지해 왔으며, 철도산업의 지속적인 성장으로 인해 1990년대 초반까지는 전체적인 고용인원도 꾸준히 증가해 왔다.

이처럼 안정적인 고용상태가 유지되어 오던 철도청에서 고용인원이 큰 폭으로 감소하기 시작한 것은 상업화를 통한 내부 개혁작업이 진행되던 1990년대 중반부터였다. 인력감축을 통한 비용절감을 위해 1996년부터 5년에 걸쳐서 총 7,398명의 고용을 감축해 왔다. 고용감축을 위해 업무프로세스 개선 없이 유사기능을 통·폐합, 단순 외주화, 비정규직화에 의거했기 때문에 인건비 개선의 효과는 별로 없었다. 1996년부터 1998년까지 3년 동안에 감축된 3,546명은 대부분 종전 58세였던 기능직의 정년을 57년으로 단축하면서 발생한 자연적 감소였다. 즉 1998년까지는 강제해고와 같은 인위적인 수단을 동원하지 않고도 인원감축 목표를 달성할 수 있었다.

이처럼 1998년까지 노동조합의 암묵적 협조하에 비교적 용이하게 인력감축 목표를 달성할 수 있었다. 경영진의 상업화전략에 따른 인력감축은 민영화 등 구조개편시 고용안정이 위협받을 것이라는 우려 때문에 1999년부터는 노사간에 많은 갈등과 논란이 야기되면서 민영

<표 5-8> 경영개선 및 민영화를 위한 고용감축

(단위: 명, 백만원)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	전체
전 체	36,816	35,876	34,640	33,270	31,764		-
감축된 인력	940	1,236	1,370	1,506	2,346		7,398
인력감축으로 인한 비용절감 목표	-	16,373	19,597	20,753	10,999		97,308

출처: 건설교통부, 『100년 철도 이제는 변해야 합니다』, 2001. 12.

<표 5-9> 연도별 기능직 인력감축 현황

(단위: 명)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	감축 인원
기능직 인력	31,424	31,031	30,063	30,078	27,811	28,219	27,723	27,617	23,246	-8,177

자료: 철도청.

화에 대한 철도노동자들의 저항이 고조되었다. 더군다나 그동안의 인력감축이 <표 5-9>에서 보는 바와 같이 주로 노조 조합원인 하위직 기능직에 집중되어 있어서 그러한 불만은 더욱 증가했다. 기관사 1인 승무를 전제로 하여 1,481명을 감축한 뒤 이를 시행하지 않아 인력이 부족하게 되었다. 특히 상업화를 위한 경영개선전략에 협조적인 태도를 유지해 왔던 노동조합이 정부와 경영진의 민영화 정책에 대한 반대투쟁에 나서게 되면서 더 이상의 인원감축에 강력히 반발하였다.

비록 인위적인 정리해고는 없었으나 이와 같은 대규모 인력감축이 철도 고용관계의 핵심적 기반이었던 고용안정을 뒤흔들어 버림으로써 철도노동자들이 철도청에 대해 갖고 있었던 조직공동체적 가치와 의식, 공복(公僕) 의식 등 심리적 계약의 기반을 상당 부분 파괴했다. 철도구조 개편이 가속화되는 가운데 심화된 고용불안의 우려 때문에 철도노동자들은 기존의 보수적 철도노조보다는 노동자들의 요구와 이익 대변에 열성적인 철도노조 내 민주노조세력에 기대를 갖게 되었다. 결국 한국노총 내부의 보수주의 노동운동의 원조였던 철도노조가 위원장으로 구집행부 세력 대신 민주노조 세력을 선택하게 되었다. 새

로운 철도노조 집행부는 인력감축과 관련된 고용불안을 매개로 이후 철도구조 개편, 특히 민영화와 상하분리에 대해 강한 반대투쟁을 전개하게 된다.

나. 노동강도 강화

주야를 가리지 않고 운행해야 하는 철도교통의 특성으로 인하여, 철도노동자들의 근무형태는 매우 독특하면서 직종별로 다양한 형태를 보이고 있다. 즉 사무직이나 행정직 종사자들은 주로 낮 시간대에 8시간을 기준으로 일하는데 비해, 기능직 종사자들은 주야간 교대제로 근무하고 있다. 이러한 기능직 노동자들 중에서 특히 기관사들의 경우에는 이른바 ‘다이아(Diagram)’라고 하는 순환근무표에 의해 교대근무를 하는데, 격일제로 24시간을 연속해서 근무하는 데다가 철야나 휴일근무가 잦을 뿐 아니라, 급작스럽게 근무조가 변경되는 경우도 많아서 열악하고 불규칙한 조건에서 일을 하고 있다.

1990년대 초 공사화를 추진하는 과정에서 이를 근로기준법의 8시간 노동제에 맞추기 위하여 교대제의 변경이 시도되었는데, 그 내용은 ‘2개 근무조에 의한 격일 2교대제’를 ‘3개 근무조에 의한 주야 2교대제’로 바꾼다는 것이었다. 즉 이들에 한 번씩 24시간을 연속해서 근무해야 하는 기존의 교대근무제도를 이들 동안 12시간씩 근무하고 하루를 쉬는 방식으로 개선한다는 것이었다. 그러나 이러한 시도는 1995년 말 공사화 방침이 철회되면서 자동적으로 폐기되었다.

그 대신에 장시간 노동을 개선하는 차원에서 <표 5-10>과 같이 근무형태와 실근무시간 산정방식에 있어서 부분적인 변경이 이루어지게 되었다. 하지만 표에서 확인되는 것처럼 변경된 근무방식도 여전히 근로기준법상의 월간 노동시간인 192시간은 물론이고 철도청의 자체 규정에서 정하고 있는 기관사들의 기준 노동시간인 217시간보다도 훨씬 초과하는 장시간 노동을 전제로 하고 있어서, 노동자들은 실질적인 노동시간 단축보다는 연장근로수당을 줄이려는 의도라고 비판받고 있다(철민추, 1996).

<표 5-10> 철도노동자의 교대근무형태 변경(1996년)

	종전의 교대근무 형태		새로운 형태	
	A조	B조	전일제 근무	단축 근무
작업장 체류시간	24시간	24시간	24시간	22시간
실근무시간	18시간	17시간	17시간	16시간
비 실근무시간	수면 4시간 휴식 2시간	수면 4시간 휴식 3시간	수면 4-5시간 휴식 2-3시간	수면 4시간 휴식 2시간
수당산정 연장근무시간	6.2시간	5.2시간	4.7시간	3.7시간
월간 휴가일수	없음	없음	1근무(2일)	1근무(2일)
월간 노동시간	270시간	255시간	238시간	224시간
월 연장근로수당	413,612원	362,852원	317,056원	269,680원

출처: 철도노조민주화추진위원회(1996), 11쪽.

실제로 근무형태의 변경이 상업화전략에 따른 대규모 인력감축과 맞물려 단행되었기 때문에, 과도한 인력감축으로 인한 노동력 부족으로 남아 있는 노동자들에게 종전보다 더 많은 업무를 부과하여 오히려 노동시간이 늘어나게 되는 경우도 없지 않았다. 대표적인 사례가 기관사들이었는데, 인력감축이 본격화된 1996년 이후 여러 차례 이루어진 ‘다이아’ 변경을 통해서 운전 전의 대기시간과 운전 후의 정리시간을 줄이고 실제 운전시간을 늘렸다. 따라서 노동강도가 종전보다 강화된 가운데 여전히 월 250시간이 넘는 장시간 노동에 시달리고 있는 것으로 조사되었다(강충호, 2002). 기관사들의 실제 운전시간을 이처럼 늘릴 수 있었던 것은 종전에는 운전 전후에 기관사들이 했던 차량점검과 조차(操車) 업무 등 일부 업무를 비용절감 목적으로 외부 업체에 용역을 주었기 때문이었던 것이다.

뿐만 아니라 ‘경영개선기본계획’에 입각하여 1996년부터 1인 승무제(여객과 화물을 막론하고 그동안 2명의 기관사가 운행하던 것을 1명의 기관사만으로 운행)의 도입을 추진하면서 2000년까지 5년 동안 전체 기관사의 약 3분의 1에 달하는 1,759명의 기관사를 감축한다는 목표를 수립했다. 이에 해당 기관사들뿐만 아니라 노동조합 차원에서 1

인 승무제 도입을 격렬하게 반대하는 데다가, 1인 승무에 따른 열차 안전문제가 제기되는 등 논란이 계속되자 전체적인 시행은 보류되었다. 그러나 기관사 1인 승무제를 기준으로 하여 이루어진 인력감축으로 여기에 해당되는 인력 1,841명이 부족하게 되었다.

한편, 기관사 이외에 차량검수원의 경우, 종전에는 3명으로 구성된 작업조별로 하루에 열차 4~5대 정도를 맡았으나 대대적인 인력감축 이후에는 2인 1조를 이루어 하루에 6대에서 많게는 8대의 열차 검수를 맡았다. 한편 선로보선원들도 종전에는 2명 이상이 팀을 이루어 작업을 하였지만, 1990년대 중반 이후 혼자서 선로 점검을 해야 하는 경우가 늘어나게 되었다. 따라서 상업화전략이 본격적으로 추진된 시기에 차량검수원이나 선로보선원들의 안전사고가 빈발하였던 것도 이러한 사정과 무관하지 않다.

다. 보상체계

철도노동자의 직제와 임금체계는 공무원들에게 일반적으로 적용되는 직급에 따른 엄격한 위계와 호봉에 의한 연공서열형 임금체계로 특징지어져 왔다. 그런데 철도산업의 구조개혁은 임금체계와 승진기준 등을 포함하는 보상체계에 있어서도 일정한 변화를 가져왔다. 먼저 『국유철도의운영에관한특례법』 제정으로 경영실적에 대한 평가제도를 강화하였다. 즉 1989년 ‘철도청 경영종합평가규칙’을 통해 도입된 경영평가제도를 1996년부터 더욱 확대·강화시킨 것이다. 그 내용은 현업 기관인 역, 사무소 등 108개 기관을 유사기능별로 9개의 그룹으로 설정하여 각 그룹에 대한 실질적인 경영평가를 실시하고, 경영평가 결과가 우수한 그룹에 소속된 노동자들에게는 특별상여금을 지급함으로써 평가의 실효성을 높이려 하였다. 인력감축을 위한 기관사 1인 승무제를 촉진하기 위하여 2000년 초부터 1인 승무수당을 신설한데 이어, 영업실적이나 근무태도가 우수한 모범종사원으로 선정된 사람에게는 월 3만원의 포상금을 3년 동안 지급하는 인센티브제도를 도입하고 있다. 이러한 경영평가제도는 1999년 초, 개인별 고과점수를 승진에 반

영하는 새로운 인사관리체계가 도입되면서 더욱 강화되었다. 이러한 중업원평가제도의 도입은 현장 관리자들이 부하들의 고과평가 및 그 결과에 따른 승진의 결정에 보다 많은 권한을 행사할 수 있게 되었다.

한편, 철도노동자의 임금은 ‘공무원보수규정’에 의해서 일괄적으로 정해지는데, 전술한 대로 공무원의 임금조정은 정부의 임금정책뿐만 아니라 국회의 승인을 받아야 하는 국가예산의 제약을 받고 있다. 그러한 공무원의 임금조정은 하후상박이 일반적인 형태이며, 이는 철도노동자들도 예외가 아니어서 철도 내 직급간 임금격차는 다른 업종에 비해 그리 크지 않다. 하지만 임금수준은 상대적으로 상당히 낮은 편이다. 이처럼 공무원의 낮은 임금수준은 1990년대 초 이래 정부가 민간기업의 임금인상을 억제하기 위한 수단으로서 공무원들의 임금인상을 낮게 유지해 온 정부의 임금정책 때문이었다. <표 5-11>에서 보듯이 공무원이나 공기업 노동자의 임금억제가 일반노동자의 임금인상을 억제하는 데 그다지 효과적이지 못하였으며, 오히려 임금격차만 벌려 놓음으로써 공무원들의 상대적인 박탈감만 가중시켰음을 보여주고 있다.

공무원의 임금결정이 예산에 의해서 결정된다는 점이 공기업의 구조개혁을 강요하는 수단으로서 활용되기도 하는데, 그 대표적인 사례

<표 5-11> 철도노동자와 타부문의 임금인상 비교

(단위: %)

	철도노동자(공무원) 임금인상	공기업 임금인상 가이드라인	비농 전산업 평균	도매물가 인상률
1992	9.8	5.0	15.2	6.2
1993	3.0	3.0	12.2	4.8
1994	6.2	5.4	12.7	6.2
1995	6.8	5.0	11.2	4.5
1996	9.0	8.0	11.9	5.0
1997	5.0	5.0	7.0	-
1998	0.0	-4.1	-2.5	-

출처: 강충호(2000) 14쪽; 철도노조, 『사업보고서』, 각년도.

가 철도구조 개혁 과정에서 나타나고 있다. 즉 정부는 2001년도 예산 편성 과정에서 철도청의 인건비를 당해 연도 인력감축 목표인 1,173 명분을 삭감하는 것으로 편성하였다. 이는 철도청의 경영진에게 재정적인 압박을 가하여 계획된 인력감축을 강제하겠다는 정부의 의도가 반영된 것이다.

이리하여 정부와 철도청은 철도의 상업화전략 혹은 구조 개편의 일환으로 진행된 대규모 인력감축, 그로 인한 노동강도의 강화, 보상수준의 정체나 상대적 저하로 외형적으로 인건비를 줄일 수 있었다. 그러나 그 추진방식이 정부가 철도청이나 철도 현장의 실정에 대한 충분한 고려없이 위로부터 일방적 할당식으로 진행된 데다, 개혁의 프로세스에 대한 세심한 관리와 노조와의 타협적 해결을 위한 대안도 없이 이루어져 결과적으로 철도구조 개편을 계기로 노사관계의 대립구도 악화라는 비용을 치러야 하게 되었다. 이와 같은 대립적 노사관계의 구도는 2003년 철도구조 개편 법안을 둘러싼 노정타협과 노정 대결 및 파업과 공권력 투입에서 보듯이 철도구조 개편에서 과거와는 다른 노사·노정 사이의 타협적 해결방안을 찾기도 어렵게 만들고 있다.

제 5 절 2001년 이후 철도 단체교섭의 쟁점과 전개 과정

2001년 5월 직선제로 선출된 철도노조의 김재길 집행부는 과거 보수적이며 주로 로비나 청원에 의존했으며 정부와 사용자의 하위파트너 역할을 했던 구 노조 집행부와는 질적으로 다른 이념과 지향을 갖고 있었다. 이념적으로 개혁적·진보적이며, 정부와 사용자에 대해 자주적임은 물론 철도노조와의 협의나 합의 없는 정부의 일방적 철도구조 개편에 대해 저항할 것을 명확하게 천명하고 선출된 투쟁적인 노조 집행부였다. 이러한 새로운 노조 집행부는 현장 조합원들의 많은 지지 속에, 그리고 철도노조 내부의 민주화를 위한 많은 노력, 특히

1988년, 1994년 철도노조 집행부와 관계없는 현장 철도노동자들의 투쟁이 구속과 해고 속에 실패로 끝난 좌절 끝에 선출되었다.

신임 김재길 집행부는 정부가 일방적으로 추진해 온 철도구조 개편에 대한 저항과 대안 제시, 45명에 이르는 해고자 복직, 노동조건 개선이라는 무거운 과제를 안고 출발했다. 신임 철도노조가 가장 먼저 부딪친 과제는 철도구조 개편 문제였다. 신임 김재길 집행부가 들어선 이후 철도노조는 세 번의 파업 혹은 파업 위기를 겪었다. 첫 번째는 2002년 2월 25일 직선제 제1기 집행부의 파업(2.25 파업)이었으며, 두 번째는 2003년 4월 20일 직선제 제2기 집행부에 의해 수행되었으나 4월 20일 합의로 철회되었다. 그러나 4월 20일 합의이행 문제를 둘러싸고 2003년 6월 28일 세 번째 파업(6.28 파업)이 발생하게 된다.

이 세 차례의 파업 및 파업 위기는 철도노조 집행부의 두 차례 구속으로 인한 지도부의 변화에도 불구하고 모두 동질적 집행부에 의해 진행되었으며, 그 쟁점이 모두 철도의 구조 개편을 둘러싼 것이었다는 특징을 갖는다. 따라서 이 두 번의 파업과 한 번의 파업 위기를 동질

<표 5-12> 철도구조 개혁 쟁점과 관련된 단체교섭의 단계 구분

단계 구분	1단계 (2·27 합의)	2단계 (4·20 합의)	3단계 (6·28 파업)
성격	노정 교섭의 형성기	노정 교섭의 진전기	노정합의 이행을 둘러싼 노정대립기
민영화	철도의 공공적 발전을 위한 공동노력에 합의	정부의 민영화 방침 철회	-
쟁점	시설/운영의 분리론과 통합론의 갈등	철도시설의 공단화와 철도 운영 공사화에 합의 (사실상 공무원 신분의 포기)	정부에 의해 2개 구조 개혁법안 통과 및 6.28 파업
비고	민영화 및 구조조정이 교섭 쟁점으로 인정됨	민영화 및 구조개혁방향에 대한 합의 도출	4.20 합의의 해석에 대한 갈등과 구조개혁 관련 세부적 쟁점의 충돌

적 집행부에 의한 1단계, 2단계, 3단계의 단계교섭으로 구분할 수 있다. 세 번의 파업이 모두 동질적 집행부에 의해 진행되었음에도 불구하고, 철도의 구조개혁 방향의 수정과 진전을 가져왔다는 점에서 노정 교섭의 변화 단계로 파악될 수 있다(표 5-12 참조).

철도구조 개편을 둘러싼 노사·노정 갈등 속에 노정 교섭은 2002년 김대중 정부, 2003년 노무현 정부가, 과거 정부의 노동배제적 정책과 달리 노사정위원회를 통해 혹은 정부가 노조와 직접 교섭을 하는 형식으로 노동조합의 주장을 일정하게 수용하겠다는 태도를 보임으로써 가능했다. 그러나 정부가 기존의 정부 입장(정부가 구조 개편의 방향과 방식에 대해 결정하고 추진하는)에서 벗어나 노조와의 교섭에서 노조의 요구를 어느 정도까지 수용할 것인가 그리고 노조의 요구가 얼마나 합리적이고 대안적인 주장을 담고 있느냐, 노정 각각 교섭에서 얼마나 유연성을 보이느냐에 따라 노정 교섭의 성패 여부가 결정되었다. 이 과정에서 철도노조는 대정부 교섭력을 극대화하기 위해 다른 공공부문 노조와의 공동파업을 하기도 했고, 혹은 파업을 걸어놓고 교섭을 하기도 했다.

1. 철도 노정 교섭의 형성(2002년 2·27 합의)

2002년 2월 25일, 철도노조는 발전산업노조, 가스공사노조와 공동투쟁본부를 구성하고 구조 개편을 반대하며 예정대로 파업에 돌입하였다. 당시 철도노동조합의 요구사항은 ① 민영화 관련 법안을 폐기할 것, ② 구조개혁에 대해서는 철도 소유 및 운영의 공공성을 유지하고 공공철도의 발전방안을 마련할 것, ③ 시간 단축 및 근무형태 변경에 따라 9,572명의 인력을 증원할 것, ④ 해고자 전원을 기능직 10급으로 특별 채용할 것 등으로 집약된다. 직선제로 선출된 노조 집행부가 등장하면서부터 파업가능성은 이미 예상되었으나 실제로 파업에 돌입할 것인가에 대해서는 반신반의한 상태였다. 더구나 조합원 파업 찬반투표의 투표율이 과반수를 약간 넘는 정도로 비교적 저조한 상태였기 때문에, 파업을 강행하더라도 조합원 참여를 적극적으로 기대하기 어

려운 상태였다. 뿐만 아니라 파업의 최대 쟁점인 민영화 법안도 연내 처리가 불가능해진 시점이었다. 따라서 파업 직전에 진행된 교섭에서의 쟁점은 민영화보다는 인력충원의 규모와 해고자 복직의 문제로 집중되었다. 그 결과, 민영화에 대해서는 “철도가 주요 공공 교통수단임을 인식하고, 향후 철도의 공공적 발전에 대해 공동 노력”한다는, 다소 애매한 표현으로 합의하였다. 그러나 인력충원과 해고자 복직의 문제에 대해서는 합의에 난항을 겪었다. 3일간의 파업기간 동안 교섭을 진행한 결과, 근무형태 변경에 대해서는 3조 2교대 근무제를 2003년부터 2004년까지 시행하도록 하고, 인력충원에 대해서는 경영진단 용역 결과에 따라 단계별 계획을 수립하여 시행하도록 하는 것으로 합의하였다. 해고자 복직에 대해서는 “2000년 말 노사정위원회의 합의 정신에 따라 복직을 위해 최선의 노력을 경주”하는 것으로 일단락되었다.

그러나 결국 단체교섭을 통한 노정합의는 이행되지 않았고, 이로 인해 협약의 불이행 문제가 다음 파업의 빌미가 되는 악순환의 고리가 형성되기 시작했다. 철도노조는 2·25 파업에서 해고자 복직과 관련한 2000년 말 노사정위원회의 합의를 지키라고 요구했으며, 2003년 4월 20일 예정된 파업을 앞둔 교섭에서는 다시 2·27 합의 준수를 요구했다. 또한 2003년 6·28 파업에서는 4·20 합의의 이행을 다시 요구하게 된다. 이러한 과정은 노조가 파업 위협을 해야 단체교섭이 이루어지고, 단체교섭의 결과인 합의의 이행을 위해서 다시 파업을 선언하게 되는 관행이 형성된 것이다.

그럼에도 불구하고 2002년 2·27 합의는 철도 역사상 처음으로 노사 당사자간 대등한 관계에서 단체교섭구조가 확립되기 시작했다는 데 의의를 가진다. 2002년 2·27 합의 결과와 파업 중단 결정에 대해서 노동조합 내부의 거센 반발이 있었으나, 뒤이은 신임 투표에서 72%의 지지를 얻음으로써 직선제로 선출된 노조 집행부의 지위를 더욱 공고히 하는 계기가 되었다. 파업 도중 그리고 파업 이후 구 노조 집행부와 그 지지세력으로부터 도전이 있었으나 철도노조는 2·25 파업 이후 상대적으로 안정화되기 시작한다. 이리하여 2002년 11월 6일

철도노조는 조합원들의 53.7% 찬성으로 상급단체를 한국노총에서 민주노총으로 변경할 것을 결의하였다.

2. 철도 노정 교섭의 진전(2003년 4·20 노정합의)

2002년 2·27 합의에서 철도의 민영화 및 구조 개편 방침이 다소 불분명하게 단체교섭 의제로 다루어진 반면, 2003년 노사, 노정교섭 과정에서는 직접적인 의제로 다루어져 4·20 노정합의에 이르게 되었다. 또한 노정단체교섭을 통해서 철도의 민영화 방침과 구조개혁 방침에 대한 합의가 이루어졌다는 점에서 4·20 합의는 노정 교섭에서 상당한 진전을 이루었다고 평가할 수 있다.

2002년 2·27 합의와 2003년 4·20 합의 사이에는 정권이 바뀌고 철도 경영진이 바뀌는 정치적 변화가 있었다. 노무현 후보는 이미 대선 공약에서 철도 등 네트워크 산업의 민영화 정책을 재검토하겠다고 밝혔고, 실제로 대통령직 인수위원회에서도 철도구조 개혁방안으로 철도공사화 안을 발표한 바 있었다. 또한 새 정부가 임명한 철도청장에 대해 노동조합이 환영 성명서를 발표하는 등 화해 분위기도 조성되기도 했다. 이리하여 새 정부 아래에서는 김대중 정부 때보다 민영화와 구조 개편을 둘러싸고 노사정간에 타협할 수 있는 분위기가 형성되었다. 이에 따라 새 정부의 등장 이후 철도구조 개혁의 문제는 김대중 정부에서 마련된 민영화 및 구조개혁법안의 문제와는 다른 양상을 보였다. 2003년 4월 국회에서 민영화를 포함한 철도구조 개편 법안이 다루어질 것으로 예상되자 철도노조는 정부의 기존 민영화 방침을 철회시킬 수 있는 기회로 판단했다. 새 정부 또한 민영화 방침의 철회에 대하여 기존 정부의 입장을 반드시 고수해야 할 부담은 크지 않았다. 그러나 새 정부의 입장에서는 정권 초기에 정부를 완전히 장악하지 못한 상태에서 철도의 노사관계 문제를 해결해야 한다는 정치적 부담이 있었다.

철도노동조합은 2003년 4월 국회를 앞두고 2003년 4월 20일로 파업을 예고하고 파업 준비에 들어갔다. 4월 파업의 요구사항은 ① 국회

에 계류중인 철도 민영화 법안의 폐기, ② 시설과 운영의 분리 방침 철회, 공공철도 건설에 관한 사회적 합의, ③ 1인 승무 철회, 부족인력 및 신규인력 4,661명 충원, ④ 철도 안전을 위협하는 외주용역화 철회, ⑤ 해고자 복직 및 손해배상, 가압류 철회 등을 요구하였다. 이러한 요구는 앞의 철도구조 개편 요구가 명확화된 것 이외에는 2002년 2·25 파업 당시의 요구와 크게 달라진 바가 없었다. 그러나 4·20 파업 돌입을 앞두고 노정 사이에 타결된 합의 내용은 2·27 합의와는 달리 대폭적인 진전을 이루었다. 먼저, 정부가 민영화 방침을 철회하였다. 철도의 구조개혁 방향에 대해서는 시설과 운영은 분리하되, 철도의 유지·보수 기능은 운영 부문과 통합하는 방향을 모색하기로 하였다. 또한 철도의 개혁은 충분한 사회적 합의를 거쳐 추진하되, 관련 법안이 성안될 경우 국회 통과를 위해 공동노력한다는 문구가 삽입되었다. 인력 증원에 대해서는 1인 승무 철회를 위한 부족인력 충원 및 신규인력을 단계적으로 충원하고, 해고자도 특별채용의 방법으로 신규채용하며, 노조에 대한 손해배상 및 가압류도 적절한 절차를 거쳐 철회하기로 하였다.

이러한 합의 내용은 철도의 시설과 운영의 분리방침을 제외한다면 노동조합의 요구조건을 거의 다 수용한 것이었다. 정부는 기존의 민영화 방침을 철회하는 대신에, 시설과 운영의 분리라는 조직구조 개편을 관철시켰다. 철도구조 개편에 대한 노동조합의 기본 입장은 시설과 운영을 분리할 수 없다는 것이었으나, 4·20 합의에서는 유지·보수 기능을 운영 부문에 포함시키는 것을 조건으로 하여 시설과 운영의 분리라는 구조개혁의 골격에 합의하였다. 이에 따라 철도의 조직구조는 정부의 방침대로 시설 부문을 공단화하고 운영 부문을 공사화하는 것으로 확정되었다.

2003년 4·20 합의는 민영화 방침의 철회와 철도 조직구조의 개편에 대해서 노정이 합의했다는 점에서 그 의의가 있다. 정부는 철도 민영화 방침을 양보하고, 노조는 공무원 신분을 포기하면서 조직분리를 통한 공사화 방침을 받아들였다. 이러한 합의 결과에 의거하여 남은 철도구조 개혁의 쟁점들은 사회적 합의 절차에 따라 순조롭게 정

리될 것으로 기대되었다.

3. 철도 노정합의의 이행을 둘러싼 노정대립(2003년 6·28 파업)

4·20 노정합의 후 두 달도 지나지 않아 정부가 철도구조 개혁법안을 조속처리하겠다는 방침을 세우고 추진하는 데 대해 노조는 점진적 처리를 주장했다. 철도노조는 6·28 파업을 통해 정부의 철도 구조개혁법안의 조속처리 방침에 맞서면서 철도 노사관계는 또다시 새로운 국면에 접어들었다. 철도노조는 6·28 파업을 통해서 구조개혁법안이 국회 본회의에서 통과되는 것을 막고자 했다. 당시 노조의 핵심 요구는 이 두 가지 내용과 기타의 세부적 쟁점으로 구성된다. 먼저 ① 철도구조 개혁법안의 조속입법 중단, 7~8월 노정협상 및 사회적 합의를 통한 철도개혁 입법, ② 4·20 노정합의 파기 책임자 처벌, ③ 연금 및 퇴직금 불이익 방지, ④ 고속철도 건설 부채 정부 인수, ⑤ 개량 부분을 운영 부문에의 통합 등을 요구하였다. 여기에서 철도노동자들의 불만과 우려를 한 쟁점은 철도 운영공사로 개편시 기존의 공무원 연금상에서 불이익이 발생할 수 있다는 점이었다. 그러나 철도노동조합이 파업에 돌입하였음에도 불구하고, 정부의 공권력 투입을 통해 노조의 파업대열을 해산했고 동시에 철도구조 개혁법안은 국회 본회의를 통과하였다.

이렇게 해서 국회에서 통과된 법안 내용은 철도구조 개혁의 방향에 있어서는 철도산업의 공공적 성격을 일정하게 부각시키면서 4·20 노정합의의 기본틀을 지켜서 철도시설공단이 철로의 소유와 투자 책임을 맡고, 철도 운영과 관련해서는 철도 운영공사가 맡도록 했다. 철도노조는 이에 대해 관련 법에서는 유지·보수 부분을 공단 소유로 결정한 뒤 그 시행 주체를 운영공사에 위탁하는 것으로 되어 있는데, 이는 철도 유지·보수 부분을 철도 운영에 편입시키기로 한 점이 4·20 노정합의와 다르며, 운영공사의 정부투자기관관리기본법 적용에 대해서도 KBS와 같은 공익특수법인으로 만들자는 노조의 주장과는 다르

다며 반발했다. 또 하나, 공무원연금 등을 포함한 세부적인 구조개혁 방안이 이해 당사자 및 사회적 합의 절차를 거치지 않은 채 정부가 일방적으로 결정했다는 것이다. 이 두 가지 문제가 6·28 파업의 직접적인 원인이 되었다.

철도구조 개편과 관련하여 2004년 4월 고속철 개통을 앞두고 철도구조 개편을 서두를 수밖에 없었던 정부와, 정부의 급한 사정을 고려하지 않고 구조 개편과 관련된 세부적 사항들에 대해서까지 노정합의를 통해 철도구조 개편의 점진적 추진 혹은 노조의 요구를 최대한 반영한 철도구조 개편을 주장한 노조와의 심각한 견해 차이로 4·20 노정합의의 틀은 깨어지고 말았다. 철도노조는 정부의 조속한 구조 개편 방침이 4·20 노정합의 사항인 “이행당사자와의 충분한 논의와 공청회 등 사회적 합의를 거쳐 추진”한다는 데 위배되므로 정부가 약속을 어겼다고 주장했다. 반면 정부는, 철도노조가 내부 사정을 이유로 정부의 급한 일정에 대한 고려 없이 철도구조 개혁안에 대한 노조 입장을 밝히지 않았을 뿐 아니라 세세한 사항에 대해서까지 노정합의를 요구함으로써 철도구조 개편 자체를 지연시키거나 혹은 무산시키려는 의도를 갖고 있는 것으로 보았다.

결국 철도노조의 6·28 파업은 4·20 합의를 통해서 철도산업에서 노정, 노사타협적 노사관계가 정착될 수 있는 기회를 놓친 것이었다. 철도노조의 6·28 파업은 2003년 노사관계에서 보수언론과 사용자들의 공세 속에 신정부가 펼쳐 온 노동친화적 노사관계 정책의 인내심을 한계까지 몰아서 결국 파탄으로 몰아간 측면이 있다. 철도노조의 6·28 파업에 대해 정부가 어떻게 대응하느냐에 따라 신정부가 중요한 정치적 위기에 몰릴 수 있는 계기가 된 것이다. 결국 신정부는 철도노조 파업의 불법성, 4·20 합의에 대한 노조의 약속 파기에 책임을 물어 공권력을 동원하여 파업을 무산시켰다. 6·28 파업 이후 10월 말 현재 79명의 해고, 1,040명의 고소·고발, 정직, 감봉, 경고를 포함하여 9천여 명의 징계가 확정되었다. 결국 노정간의 단체교섭을 통해서 어렵게 마련된 합의의 틀이 깨지게 된 것이다.

제 6 절 요약과 결론

철도구조 개편은 1990년대 후반 이래 추진된 공공부문 구조조정의 흐름 속에서 신공공경영(New Public Management)의 이념이 보급되는 가운데 1991년 유럽연합의 철도개혁지침(EEC Directive 91/440), 각국의 철도구조 개편과 친환경 교통수단으로서의 철도의 중요성 재대두 등에 자극받아 추진되어 왔다. 국내적으로는 이종교통수단과의 경쟁에 따른 수송분담률 저하, 적자 누적, 동북아 물류의 핵심 동맥으로의 부각 등 철도산업의 내부환경 변화와 시장의 압력도 정부로 하여금 철도구조 개편 정책을 지속적으로 추진하게 했다. 이러한 환경 변화에 따른 철도산업의 구조 개편을 위해 어떤 모델이 적당할 것인가는 정부의 자유로운 선택이라기보다 지배 정당의 성격, 경제사회적인 조건과 정부의 정책 의지, 그리고 철도산업이 처한 상황에 따라 결정된다. 크게 공공적 소유구조를 유지하면서 철도시설과 운영을 상하분리하는 유럽식 공공모델은 민영화와 경쟁을 통해 효율성과 생산성을 추구하는 앵글로색슨 국가들의 민영화모델과는 구분되고 있다. 정부는 철도구조 개편을 위해 1990~95년에 철도 공사화를 추진했으나 준비 부족으로 실패한 뒤, 1995~98년에는 기존 틀에서 상업화를 통해 효율개선을 위해 노력했다. 1998~2002년에는 IMF 경제위기 속에서 철도 민영화를 서둘렀으나 노조의 반대와 국회의 미온적 태도로 법안 통과가 미루어진 상태에서 철도의 지속적인 상업화와 인력감축이 이루어졌다. 2003년 이후 철도 민영화 방침을 철회하고 상하분리와 철도 운영의 공사화를 결정하여 추진하고 있다. 결국 우리의 철도개혁 모델은 앵글로색슨 국가의 민영화모델보다는 유럽식 공공모델을 선택한 것이다.

한편 신공공경영(New Public Management)의 도입에 따라 1990년대 들어 철도청은 기존의 공익 중심, 공급자 중심의 운영에서 고객 중심의 운영, 수익 중심의 운영을 지향하는 상업화(commercialization)

전략을 추진해 왔다. 경영의 효율성을 추구하는 상업화 전략은 고객 중심의 기업문화, 핵심사업과 업무와 비핵심사업 및 업무를 구분하는 조직구조 개편, 비용절감, 외주화, 수익 중심의 활동 강화 등으로 나타났다. 업무프로세스를 가치창출 중심의 활동을 축으로 기존의 비수익적 활동, 감사를 위한 업무를 줄여 현업 활동의 효율성을 높이는 합리화하려는 노력은 여객과 화물운송의 영업 부문, 경정비와 증정비 부문, 시설의 유지와 보수 부문, 건설과 운영 부문 등에서 각각 이루어졌다. 상업화전략은 기존의 안정적 고용관계를 뒤흔드는 인력감축, 노동조건의 변화 등의 노사관계 전략으로 표출되어 나타나면서 하부로부터 추진되어 오던 철도노조의 민주화 운동과 연계되어 노사관계의 전환을 가져왔다. 1995년부터 3단계로 고객 중심의 경영혁신운동을 전개하여 외부 고객과 내부 고객을 상대로 하는 고객 중심의 서비스 제공과 품질혁신운동 및 총체적 품질을 높이려는 6 Sigma는 단순히 고객관계 강화, 고객 지향의 상품개발에 그치지 않고, 자원관리와 지원 프로세스의 혁신, 의식개혁과 학습 조직화 등의 인적 혁신 등 포괄적인 목표를 지향하여 추진되어 왔다. 그리하여 고객 중심의 경영혁신운동은 철도의 관료적, 공급자 중심의 기업문화를 일정하게 혁신하는 데 매우 효과적인 역할을 했다.

이와 같이 상업화가 진행되고 철도구조 개편이 논의되는 가운데 철도노조 내부에서 자주적 노동운동을 추구하는 민주노조세력이 기존 노조 집행부에 도전하며 구조 개편에 대해서도 저항했다. 더구나 철도의 상업화전략과 구조 개편이 수익 중심의 경영, 비용절감을 위한 인력감축, 비핵심사업의 외주화, 더 나아가 민영화를 포함하게 되자 철도의 기존 고용시스템(고용안정과 평생직장)의 근간이 흔들리면서 현장에서는 노조의 강력한 대응을 요구하게 되었다. 철도 경영진의 노사관계 전략은 현장을 중심으로 철도노조 내 민주노조세력에 대해서는 억제와 탄압을 통제하고, 보수적 실리주의를 대표하는 노조 집행부에 대해서는 보호를 하고 공조를 하는 방식의 전형적인 '분할지배' 전략을 사용하였다. 경영진의 분할지배전략에도 불구하고 철도 민영화 등 구조 개편의 흐름이 가속화될수록 철도노조가 현장 노동자들의 요

구를 제대로 대변하지 못하게 되자, 철도노조 내부의 민주노조세력이 강화되었다. 2001년 철도노조 위원장 선거를 계기로 철도노조가 보수적 노동조합에서 투쟁적인 노동조합으로 바뀌었다.

철도의 고용관계는 현업의 기능직 공무원으로서 신분보장, 고용안정, 연공제적 임금과 승급, 연금제도 등의 처우와 공무원으로서 공복의식(public ethos), 공익 우선, 조직 공동체로서의 직장이 서로 연계되어 심리적 계약관계를 이루고 있었다. 철도의 노사관계는 종속적인 상태에서 협력적인 관계로 다른 정부 부처, 다른 외부 이해집단에 대해서 일정하게 담합적인 관계를 형성하였으며 철도노조는 철도청을 대신하여 노무관리를 해주기까지 했다. 적어도 1980년대 중반까지 이러한 종속과 담합상태에서 협력적인 철도 노사관계는 현장 노동자들의 고충과 요구를 반영하는 데는 미흡했으나 일정하게 순기능을 발휘해 왔다. 한편 철도노조의 이념적 보수주의, 반공주의는 노조 내부의 권위주의, 비민주성, 현장 노동자들의 다양한 요구 수렴의 부족 등의 내부 문제를 야기하고 있었다.

1988년 철도기관사협의회 특별단체협약 체결 투쟁 이래 철도노조 내부의 민주노조세력은 집행부와 대립하면서 철도구조 개편 과정을 거치면서 지속적으로 성장해 왔다. 철도노조와 그 내부의 민주노조세력은 1999년부터 민영화 반대를 위해 일시적으로 공동투쟁을 하기도 했지만 지속적으로 대립해 왔다. 철도노조 집행부는 이중간선제라는 비민주적 선거제도에 의지하여 노조 내부의 권력을 지키고 있었으나 보수적 실리주의로 인해 구조 개편에 대해 제대로 대응할 수 없었다. 이들 민주노조세력은 선거를 통한 철도노조의 지부장 진출, 철도노조 위원장 직선제운동, 철도 민영화에 대한 독자적인 반대투쟁을 해오던 중 대법원에서 이중간선제에 의한 철도노조 선거 무효판결을 계기로 2001년 노조위원장 선거에서 기존의 보수적인 구집행부 세력을 누르고 철도노조의 집행부를 장악한다. 민주노조 집행부가 들어서면서 민영화와 구조 개편 반대투쟁을 강화하면서 철도 경영진과 날카롭게 대립하게 된다.

노동조합의 철도구조 개혁에 대한 대응전략은 먼저 1990년대 초반

의 공사화 추진에 대해서 보수적인 철도노조는 반대보다는 몇 가지 전제조건 제시와 시행 시기의 조정을 요구하는 온건·타협적인 대응 전략을 구사하였다. 1990년대 후반에는 정부의 인력감축 등을 일정 정도 수용하면서 양보하는 전략을 구사하고 있다. 철도의 공사화 추진에 따른 상업화전략에 대해서는 노동조합은 기본적으로 노사협이나 로비를 통해 정부와 경영진의 호의를 이끌어내는 협력적이고 실용적인 전략의 틀에서 벗어나지 않고 있다.

철도 민영화가 추진되자 철도노조의 대응전략은 조합원을 동원하는 대중투쟁을 통해 이를 저지하는 쪽을 바꾸었으나 파업을 앞두고 다시 정부의 민영화 방침을 철회하지 못한 채 해고자 복직 등에 관한 양보를 얻어내며 타협했다. 보수적인 철도노조 집행부에 의한 민영화 반대 대중투쟁이 이렇게 쉽게 타협으로 끝나자 철도노조 내부에서는 노조 민주화운동이 더욱 힘을 얻어 2001년 5월 민주노조 계열의 철도노조 집행부가 등장하게 된다. 철도노조 지도부의 교체로 민영화에 대한 노동조합의 대응전략은 근본적으로 변화하여 비타협적이고 전투적인 방식이 되었다. 2002년 2월 25일 발전노조, 가스공사노조와의 공동 파업에서 민영화를 철회시키지는 못했으나 노사정위원회를 경유한 협상을 통해 해고자 복직, 격일제 근무를 3조 2교대로의 개편 등 중요한 합의를 얻어냈다. 2003년 4월에는 철도 민영화를 포함하는 구조개혁법안의 처리를 앞두고 철도노조가 다시 민영화 반대 파업을 선언한 가운데 노정간에 민영화 보류, 상하분리와 철도 운영의 공사화 등 중요한 합의를 함으로써 철도구조 개편의 방향을 일단락지었다. 그러나 6월 28일 노정합의의 이행을 둘러싼 노정간의 견해 차이와 불신으로 철도노조가 파업에 들어가자 정부가 공권력으로 파업을 무너뜨림으로써 타협은 짧게 끝나고 다시 노정 대결의 구도로 되돌아갔다.

이와 같이 철도의 상업화 과정 그리고 구조 개편을 둘러싼 노정간의 대립과 논란 속에 철도의 내부적인 개혁작업은 진행되어 1996년부터 5년간 7,398명의 인력을 업무프로세스 개선 없이 유사기능을 통·폐합, 단순 외주화, 비정규직화를 통해 감축했다. 업무량의 감소 없는 인력감축으로 노동강도는 강화되었다. 또한 철도청에서는 다른 부문에

비해 보수 수준이 정체된 데 비해 내부적으로 평가제도에 따른 인센티브제나 차등상여금 지급으로 직원들의 상대적 박탈감이 커졌다. 철도의 상업화전략 혹은 구조 개편의 일환으로 진행된 대규모 인력감축, 그로 인한 노동강도의 강화, 보상 수준의 정체나 상대적 저하로 외형적으로 인건비를 줄일 수 있었다. 그러나 그 추진방식이 철도 현장의 실정에 대한 충분한 고려 없이 위로부터 일방적 할당식으로 진행된 데다, 개혁의 프로세스에 대한 세심한 관리와 노조와의 타협적 해결을 위한 대안도 없이 이루어져 결과적으로 철도구조 개편을 계기로 노사관계의 대립구도 악화를 초래하게 되었다.

철도 노사관계를 철도구조 개편과 노정 교섭이라는 측면에서 볼 때 2000년 이후 철도 민영화를 포함한 구조 개편을 둘러싼 노사정 사이의 갈등을 노정 교섭을 통해 점차 타협적으로 해결하는 방향으로 진행되어 왔다. 노정 교섭은 노사정위원회를 통하거나 혹은 청와대의 조정 아래 진행되었는데 내용상으로는 민영화 보류, 상하분리, 철도 운영의 공사화 등 타협이 이루어졌다. 그러나 구체적인 합의이행 문제를 둘러싸고 2002년 2월 25일 파업, 2003년 4월 20일 파업 위기, 6월 28일 파업 등이 일어났다.

이리하여 1990년대 초반 이래 철도의 상업화전략, 철도구조 개편을 둘러싼 노정대립, 철도노조 내부의 민주화 움직임 등이 결합되어 철도 노사관계는 과거 순종적 협력적인 노사관계에서 대립적인 노사관계로 질적으로 전환되었다. 이는 기존의 공기업 고용모델(고용안정, 연공제 승진과 보수, 내부노동시장의 발달, 상대적으로 좋은 처우와 복지혜택 및 공복 의식을 낳았던 장기적 심리적 계약에 기초)이 상당한 인력감축과 상업화 속에서 서서히 변화되고 특히 민영화를 포함한 향후의 철도구조 개편으로 시장형 고용모델(유연한 고용, 외부노동시장의 의존 강화, 수익모델의 서비스)로 바뀔 것이 예상되면서 고용불안과 심리적 계약의 파기가 노사관계에 반영될 결과라고 볼 수 있다. 현상적으로는 과거 사용자의 하위파트너로서 종속적인 위치에서 보수적 실리주의 노선을 취했던 노조가 투쟁적·사회운동적 조합주의와 자주적인 입장에 선 새로운 노조로 바뀐 것에서 출발하고 있다. 이러한 노

사관계의 질적 전환은 공공부문의 구조 개편, 공공부문의 경영, 지배 구조에 상당한 영향을 미쳐서 공공부문 노사관계의 안정적 관리와 제도적 정착을 위한 대안적 정책개발이 요구된다고 하겠다.

제 6 장

결 론

1990년대부터 우리나라 경제가 세계경제에 급속히 편입되고 1997년 IMF 경제위기를 맞으면서 공공부문 노사관계 체제는 급속히 변화하기 시작하였다. 시장에서의 독점적 지위를 누리고 중층적 대리인 관계 속에서 형성되었던 공공부문 노사관계 체제는 세계화와 경제위기를 맞아 그간 체제를 유지하였던 근거들에 균열이 일어났고, 변화의 필요성이 더욱 커져 갔다. 세계화와 경제위기는 보다 효율적이고 저비용의 공공부문을 요구하였고, 이러한 요구에 따라 구조조정이 수반되었다. 구조조정은 공공부문에 경쟁원리를 도입하여 이제까지 가지고 있던 시장에서의 독점적 지위를 약화시켰고 민영화와 경영혁신을 통해 공공부문의 소유 및 지배구조를 바꾸기 시작하였다.

이에 따라 개별 공공기관에서는 기존의 종신고용과 고복지 혜택, 연공급에 바탕한 임금과 인사관리체계 등을 유지하는 것이 어려워졌고, 비정규직의 증가와 고용불안정성의 증가, 높은 복지혜택의 폐지, 성과급과 연봉제 등 신인사관리체제가 도입되었다. 한편, 공공부문 사용자의 책임과 권한이 강화되면서 사용자는 정부의 개입에 전적으로 의존하였던 관행에서 벗어나 점차 자율권에 바탕을 두고 노사관계 전문성을 갖추어야 할 필요성을 체감하게 되었다.

기업별 노동조합도 이러한 변화를 거부할 수 있는 조직력을 가지고 있지 않았다. 또한 구조조정 과정에서 비롯된 고용불안정 등의 문제를 해결하기에는 미약한 사용자의 재량권 때문에 정부와 직접 교섭

혹은 협의의 필요성을 절감하게 되었다. 이에 따라 노동조합은 보다 분권화된 교섭과 조직을 만들기보다는 중앙집중성을 강화하는 방안을 모색하기에 이른다.

공공부문 노사관계는 구조조정을 거치면서 고용안정을 중심으로 노정간 갈등이 확대되고 불안정성이 확대되어 갔다. 정부는 세계화와 경제위기 속에서 거시경제정책 재량권이 점차 제약되었으며 이에 따라서 불안정성을 완화하기 위한 보상을 노동조합에게 제공할 수 없게 되었다. 따라서 정부는 노정간 갈등을 확대하는 기존의 분권화된 교섭체계를 보완하여 갈등을 완화시킬 방법을 찾아야만 했는데 공공부문 수준의 노사정간 사회적 협이가 바로 그 대안으로 부상했다. 사회적 협의의 도입과 확대는 국가 수준의 공공부문 노사관계 체제가 변화하는 데 중요한 역할을 담당했다. 더 이상 구조조정과 같은 정부의 공공정책이 노사의 로비 대상이 될 수 없었고, 노사가 정부정책 결정 과정에 참여하여 정부정책에 대한 의견을 제시하고 함께 결정을 만들어 나가기 시작한 것이다.

위와 같은 움직임은 공공부문 노사관계 체제가 변화하였다는 것을 뜻한다. 이제 더 이상 공공부문 사용자가 과거와 같이 독점시장에 의지하여 기관을 운영할 수 없으며, 노동조합과 근로자도 사용자의 제한적 자율권하에서 보장받았던 고용안정과 높은 수준의 복지, 연공형 임금을 누릴 수가 없게 되었다. 또한 정부도 과거와 같이 거시경제 정책의 재량권을 가지고 개별 기관의 노사관계를 통제할 수 없게 되었다. 그럼에도 불구하고 현재 변화된 노사관계가 안정적으로 정착되어 있는 체제인가라는 질문에는 긍정적인 답변을 하기가 어렵다고 평가된다.

구조조정을 거치면서 개별 공공기관의 노사간 갈등이 노정간 갈등으로 쉽사리 전이되었고 기업 상위의 노사단체가 그러한 갈등을 확대하는 데 일조하였다. <표 6-1>과 같이 한국노총과 민주노총의 조합원수의 추이는 IMF 경제위기와 구조조정을 겪으면서 심한 변동을 보였다. 한국노총의 조합원 수의 감소와 대비되는 민주노총 조합원 수의 증가는 기업 상위의 노사단체가 개별 공공기관에서 구조조정을 둘

<표 6-1> 연도별 한국노총과 민주노총의 조직현황

(단위: 개, 명)

	한국노총					민주노총				
	산별 연맹	노조 수	조합원 수	연맹당 조합원 수	노조당 조합원 수	산별 연맹	노조 수	조합원 수	연맹당 조합원 수	노조당 조합원 수
1995.12	20	5,874	1,208,052	60,403	206	6	862	418,154		485
1996.12	20	5,616	1,159,906	57,995	207	6	828	479,218		579
1997.12	22	3,216	1,015,766	46,171	316	20	1,147	525,325	26,266	458
1998.12	24	4,185	886,696	36,946	212	17	1,283	535,203	31,483	417
1999.12	27	4,501	888,503	32,908	197	16	1,256	564,774	35,298	450
2000.12	28	3,754	872,113	31,147	232	15	1,362	614,951	40,997	452
2001.12	28	3,940	877,827	31,351	223	14	1,513	643,506	45,965	425

주: 1) 한국노총과 민주노총 1999년 이후는 노동부 조사임.

2) 민주노총 1995~98년은 자체 조사로, 1995년 11월, 1996년 11월, 1997년 5월, 1998년 4월 조사 결과임.

자료: 김유선(2003).

러싸고 벌어진 노사간 갈등에 무관심할 수 없다는 것을 시사한다. 실제로 철도와 발전, 가스 노동조합의 한국노총 탈퇴, 민주노총 가입은 두 노총간 경쟁을 심화시켰으며, 2002년 발전파업의 경우 그 종료 과정에서 민주노총 집행부 사퇴와 공공연맹 집행부 사퇴 파동을 가져오기도 하였다. 이러한 갈등의 전이는 공공부문 노사관계를 보다 불안정하게 한다. 또한 현재의 정부와 사용자가 정부의 노사문제 개입을 어느 정도 인정하고 있고 노동조합은 실질적인 노사자치주의와 노정 교섭을 동시에 요구하고 있어 노사간·노정간 갈등은 상당기간 지속될 전망이다.

따라서 공공부문 노사관계의 변화는 현재에도 진행중이며 이와 관련된 불안정성은 불가피하다고 하겠다. 현재의 초점은 불안정의 정도를 얼마나 완화시킬 수 있을 것인가가 아니다. 우리나라나 세계의 노사관계 역사를 검토하면, 불안정 요인을 억압하여 한동안 안정을 보이는 듯하다가도 근본적인 문제를 해결하지 않으면 불안정성은 증폭되어 나타난다는 것을 쉽게 알 수 있다. 따라서 보다 중요하게 관심을

가지고 보아야 할 점은 환경 변화에 적합한 공공부문 노사관계 체제를 구축하여야 한다는 것이다. 이미 변화된 환경을 반영한 노사관계 체제는 이전과 다른 체제이어야 하며, 그것이 보다 적합성을 지닌 노사관계 체제라면 현실에서 안정화되는 경향을 보일 것이다. 그렇다고 이러한 체제가 불변의 모습으로 고정되어 있는 것은 아니며, 지속적인 환경 변화에 따른 제도적 변화가 불가피할 것이다. 다만, 적합하고 안정적이라 함은 노사정 등 사회 주체의 환경 변화에 대한 대응능력을 제고하고 변화의 전망과 전략을 공유한다는 것을 의미한다.

새로운 경제·정치·역사적 환경에 적합한 공공부문 노사관계 체제는 효율성이 제고되고 절차적 민주성이 보장되며, 사회적 형평성이 확보된 체제이어야 한다. 그러기 위해서는 현재 변화의 와중에 있는 공공부문 노사관계 체제에 여러 가지 보완점이 필요하다.

먼저, 공공부문의 구성 부분별로 환경적합성이 있는 노사관계 체제를 구축하여야 한다. 공공부문은 정부나 공공단체가 운영하는 부문으로 특유의 소유와 지배구조, 노사단체 조직구조와 운영, 그리고 정부와 노사간 관계 등으로 인해 민간부문과 다른 노사관계를 형성한다. 우리나라의 공공부문 노사관계는 예산 제공의 주체인 국민이나 공공서비스의 소비자가 당사자에서 제외되고 정부 역시 사용자의 성격을 가지고 있음에도 당사자이기보다는 공익의 대표자라는 측면에서 공공부문 노사관계에 개입하고 있어 공공부문의 단체교섭과 사회적 협의의 내실화가 어렵다.

따라서 공공부문을 구성하는 각 부분별(공무원, 교원, 현업공무원, 공기업)로 정부가 노사관계에 개입하는 양태나 역할을 달리하여 부분에 따라 직접적인 당사자가 되거나 또는 개별 사용자에게 상당한 자율성을 부여하여 단체교섭과 사회적 협의가 내실화되도록 하여야 한다. 정부는 책임있는 교섭 당사자 혹은 책임있는 사회적 협의 당사자로 나서기 위해서 각 부처의 이해관계를 조율할 책임자를 지정하여 이행까지 책임질 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 단체교섭과 사회적 협의 과정에서 시민단체 등 공공서비스 소비자를 대신할 그룹의 목소리가 반영될 수 있는 기제가 필요하며, 비

조직화로 인해 기존 활동 주체에서 배제되어 있는 공공부문 비정규직의 이해 역시 대변될 수 있도록 하여야 한다.

한편, 공공부문의 경쟁력과 효율성을 제고할 수 있는 노사관계가 형성되기 위해서는 노사가 개별 기업과 사업장 단위에서 연공형이 아닌 직무형, 성과형 임금체계를 도입하면서 동시에 이와 연동된 인사고과 및 승진체계 등 인적자원관리 시스템을 구축하여야 할 것이다. 또한, 비정규직과 정규직 간의 임금, 근로조건, 복지상의 차별을 해소할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 한편, 전환·배치에 있어서의 유연성을 확대하고 이직과 전직에 대비한 체계적인 직업능력개발체제를 구축할 필요가 있다. 공공부문 수준에서 노사정은 사회적 협의를 통하여 노동시장 유연성과 고용안정성 간의 형평을 맞추면서 앞에서 지적한 신인사관리체제에 대한 논의를 공론화하여야 할 것이다. 동시에 사회적 협의를 통해 기관 실적과 공공서비스 질 제고에 대한 비교평가 시스템을 개발하고 평가를 지속적으로 반영하도록 해야 할 것이다.

공공부문 노사관계가 환경 변화에 적절히 대응할 수 있는 유연한 체제가 되기 위해서는 공공부문 교섭과 사회적 협의 제도가 개선되어야 한다. 공공부문의 노사관계는 노동법상의 지위와 소속 사업장의 성격에 따라 다양한 형태로 존재하며 노사관계 주체들이 기업(사업장) 수준, 산업·업종·지역 수준, 국가 수준별로 단체교섭과 사회적 협의를 선별적으로 수행하고 있는 가운데 분권화되고 조율성이 약한 교섭 구조를 형성하고 있는 것으로 평가된다.

특히, 공공부문에서 특징적으로 보이는 높은 노조조직률에도 불구하고 노동조합이 과편화되어 있으며, 예산과 인력 등 경영상의 자율성 제약 등으로 인해 현재 개별 사업장에서의 사용자의 힘이 노동조합에 비해 열위에 처해 있는 경우가 많다. 이에 따라 공공부문의 임금 및 근로조건이 노사보다는 정부 주도로 조율되어 결정되는 특징이 나타나고 있다.

따라서 조율을 강화하기 위해서는 공공부문 노동조합측에는 부문내 근로자/노동조합 연대성의 강화와 상급단체의 지도력 제고가 필요하고, 노사 모두에게는 내부 지도력과 민주성의 제고가 요청된다. 개별

<표 6-2> 집중화 교섭 장점(이득)과 단점(비용) 비교

	장점	단점
노	<ul style="list-style-type: none"> - 임금 등 근로조건의 균등화 - 교섭수단의 다양화(사회적 여론동원, 정치적 쟁점화 등 다면적 교섭전술 사용가능) - 교섭대상이 협소한 기업별 사안에서 산업 전체의 현안문제로 확장되기 때문에 노사가 산업정책을 공동준비(박태주, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙집중적 조직체계로 인해 상급조직의 지도부가 관료화될 수 있는 위험, 현장 조직이 공동화될 수 있는 가능성 증가(김태현, 2003)
사	<ul style="list-style-type: none"> - 임금을 경쟁의 대상으로부터 제외시키는 ‘카르텔 효과’ 형성(노동시장 내 단일임률과 표준화된 근로조건 설정) - 분배를 둘러싼 갈등을 외부화시킴으로써 단체교섭과 관련된 거래비용 감소(작업장 중립화 효과) - 정책대결 위주로 교섭문화가 전환되어 필요 이상의 감정대립과 눈치보기식 교섭문화 지양 	<ul style="list-style-type: none"> - 이중교섭으로 인한 교섭비용의 증가(이주희, 2003) - 타사업장의 분규가 자사에 영향을 미칠 가능성 증가 (이주희, 2003)
정	<ul style="list-style-type: none"> - 거시경제적 통제수단을 제공(임금인상률을 정부의 거시정책과 연계) - 분산된 교섭구조에서 발생하는 정보의 비대칭성이 완화되어 정부도 다양한 수단을 추구 - 노사관계 안정과 노동자들의 참여를 통한 사회적 파트너십의 형성 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업경영 의사결정의 자율성을 저해하여 노동시장의 경직성 초래(김삼수·노용진, 2002.12) - 임금인상 관련 예산안 국회 통과 등 법, 제도, 정치적 부담 감소
공익	<ul style="list-style-type: none"> - 기업별 임금격차 축소를 통한 사회통합의 실현 - 교섭단위가 대규모화될수록 노동조합의 사회적 책임이 증가하기 때문에 노동조합에서도 임금협약이 거시경제에 미치는 효과를 고려하여 요구수준 조정 - 분규의 대형화는 노동조합에 대해 엄청난 비용을 요구하기 때문에 파업억제 효과 발생 	<ul style="list-style-type: none"> - 노조단결력의 강화로 연대투쟁시 분규가 거대화되어 공공서비스 수요자의 불편 초래(박태주, 2002)

사업장에서 사용자의 교섭력을 강화하기 위해 인력과 예산상의 자율성이 보장되어야 할 것이며 이와 동시에 그 결과가 외부자의 비용만을 증대시키는 것으로 귀결되지 않기 위해 교섭 결과 평가체제의 구축 등 경영투명성 제고방안이 병행되어야 한다.

또한 정부 주도의 외부 조율성의 문제를 극복하기 위해 임금 가이드라인의 역할과 결정방식에 대하여 노사정간 공감대가 마련되어야 한다.

이와 같은 개선방안을 보다 구체화시켜 보면 향후 공공부문 단체교섭구조는 현재의 기업별 교섭과 집중화된 산별 교섭체제 가운데 하나를 선택하거나, 아니면 분권화 자체를 문제시하기보다는 조율성이 약한 부분을 강화시키는 제3의 길을 선택하여야 할 것이다.

이제까지 교섭구조 논쟁에 참여해 온 주요 논자들의 요점을 노사정 각각의 입장에서 정리하면 다음의 두 가지 표로 요약할 수 있다. 먼저 노사단체간 산별 교섭이나 노정간 직접 교섭과 같은 집중화 교섭은 노사정 모두에게 장점이거나 단점만 부여하는 것이 아니라 각자에게 장단점을 동시에 제공하는 것으로 나타난다.

집중화된 교섭체계에서 공공부문 노동조합은 산하 근로자의 임금 등 근로조건을 형평성을 제고하고 공동에게 적용될 수 있는 정부의 정책에 적극적으로 대응할 수 있는 반면, 현장 근로자와 노동조합의 연결이 약화될 수 있다는 단점도 가지고 있다. 반면 공공부문 사용자는 분배를 둘러싼 갈등을 외부화할 수 있으나 자칫 이중교섭의 부담을 질 수 있다. 정부는 거시경제 환경이나 공공의 이익을 들어 임금인상을 억제하고 안정화의 필요성을 보다 강하게 요구할 수 있는 반면, 노정간 교섭시 임금인상과 관련한 예산안의 국회 동의 등 법·제도·정치적 갈등을 부담하여야 한다.

기업별 교섭 역시 공공부문 노사정 모두에게 장단점을 제공한다. 노동조합은 기관별 특수성을 반영하여 근로자의 이익을 대변할 수 있는 반면, 실질적 결정권자인 정부를 상대로 하지 않기 때문에 단체교섭이 실질적으로 제약되는 결과가 나타난다. 사용자의 경우 노동자간 단결을 기관 단위로 분산하고 기관의 특수성을 반영할 수 있는 반면,

<표 6-3> 기업별 교섭 장점(이득)과 단점(비용) 비교

	장 점	단 점
노	<ul style="list-style-type: none"> - 단체교섭에 해당 기업의 근로조건 등 특수성을 반영(김삼수·노용진, 2002.12) 	<ul style="list-style-type: none"> - 공무원의 임금 등 근로조건이 입법적 결정기제를 따르기 때문에 현업직 공무원의 경우 단체교섭이 사실상 유명무실 - 교섭대상이 조합원의 경제적 사안에 한정 - 단체교섭과 관련된 거래비용의 증가(파업과 교섭의 양자택일 구도 등)
사	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자간 단결을 기업단위로 분산시켜 연대 약화(김태현) - 단체교섭에 해당 기업의 특수성을 반영(김삼수·노용진, 2002.12) 	<ul style="list-style-type: none"> - 단체교섭 비용의 증가(항상적인 교섭기구의 유지, 파업으로 인한 노동손실 등) - 기업별 임금부상(wage drift) 초래 - 교섭구조 집중화에 대한 노동조합의 요구가 거세질수록 사용자가 방어적인 입장을 고수하는 데는 현실적인 어려움 증가
정	<ul style="list-style-type: none"> - 공공부문 단체교섭의 경우 노사당사자가 다면적이므로 정부의 책임회피 가능(박태주, 2002) 	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙의 일률적인 통제로 인해 기업 차원에서 '이면교섭'이라는 미시적·비공개적 합의가 등장 - 주요 의사결정 과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 국가정책에 공공부문 종사자의 역량을 동원하는 데 취약
공익	<ul style="list-style-type: none"> - 개별 사업장 단위로 쟁의행위가 발생하기 때문에 상대적으로 사회적 파급효과 미약 	<ul style="list-style-type: none"> - 임금격차의 확대, 이중노동시장의 형성으로 인한 사회통합의 약화 - 정치경제적·사회적 비용의 증가(산발적 노사분규에 의한 경제적 손실의 확대 등) - 사회보장이나 제도개선 등 사회적 교섭에 취약

교섭의 비용을 해당 기관에서 감당하여야 하고, 타기관보다 더 높은 임금인상 요구에 처하게 된다. 정부의 경우 쉽사리 정부 책임을 사용자에게 전가할 수 있으나 공공부문 내 기관별, 근로자 지위별 임금격

차의 확대와 관련된 갈등을 부담하게 된다. 위에서 언급하였듯이 산별 교섭과 같은 집중화된 교섭과 기업별 교섭은 노사정 모두에게 장단점을 동시에 제공하기 때문에 노사정은 자기에게 보다 보다 유리한 교섭체계를 구축하고자 한다. 그러나 노사정이 자신의 유불리를 떠나 중요하게 고려하여야 할 부분은 어떠한 교섭체계가 급속한 환경 변화 속에서 노사정의 이해를 보다 더 유연하게 조율할 수 있는가 하는 점이다.

현재 공공부문의 기업별 교섭은 기대되는 바와 달리 기업별 노사가 환경 변화에 자율적으로 대응할 수 있게 하지 못한다. 정부가 임금 가이드라인을 제시하여 준수할 것을 요구하며 대부분의 경우 공공기관의 예산·인력과 관련한 최종 결정권을 유지하고 있다. 한편, 공공부문 노동조합이 주장하는 노정 직접 교섭 역시 유연성을 확보하지 못할 것으로 평가된다. 노동조합의 심한 파편성과 노동조합의 취약한 지도력이 경직적인 이중교섭의 문제를 초래할 것이라는 점이 현재의 상황에서는 충분히 예견되기 때문이다.

한편, 절차적인 측면에서 볼 때 단체교섭과 사회적 협의가 사후적으로 이루어지는 성격을 강하게 가지고 있어, 실질적 논의와 결과의 이행보장 측면에서 노사정간 다툼이 빈발하고 있다. 따라서 단체교섭과 관련해서 국회의 예산결정 전 노사정간 임금 가이드라인에 대한 합의가 마련되어야 할 것이고, 사회적 협의와 관련하여 정부의 정책입안 과정에서부터 노사정간 협의가 이루어질 수 있도록 하여 노사가 적극적으로 사회적 의제를 개발할 수 있어야 한다.

따라서 기업별 교섭이나 혹은 산별/노정 직접교섭이나 식의 이분법적 논쟁보다는 유연성을 보다 확보할 수 있는 현실적인 방안을 찾으려는 노력이 경주될 필요가 있다. 여기에서는 구조조정 과정에서의 노사정간 이해조율의 경험을 살펴보면서 단체교섭과 사회적 협의를 통합 운영하는 방안을 소개하고자 한다. 즉 사회적 협의 과정을 통해 노사정이 전체 임금인상과 관련한 공론화를 시도하고 이 사회적 협의 과정에 공공서비스 소비자와 공익 대변집단, 공식 단체교섭에서는 제외되는 비정규직 근로자 대변집단이 참여할 수 있도록 하여야 한다.

사회적 협의가 실효성 있게 개선될 수 있도록 공무원, 교원, 현업 공무원, 정부투자·출자·출연기관, 지방공기업별로 진행되어야 한다는 점은 앞에서 강조한 바와 같다.

노사정을 포함한 사회 주체들은 차기 연도 예산을 확정하는 정기국회가 열리기 전에 충실히 사회적 협의를 시행하고 종료하여 예산에 사회적 협의 결과가 반영될 수 있도록 하여야 한다. 이후 개별 공공 부문 기관 노사는 사회적 협의에서 정해진 범위 내에서 재량권을 가지고 기관의 실적이나 특수성을 반영하여 임금과 근로조건, 복지, 인력활용에 관해 합의하도록 한다. 이러한 공론화와 교섭을 거친 결과에 대한 평가가 필요하며, 이는 노사정 등이 참여하는 사회적 협의에서 기존에 합의한 기준에 따라 이루어져야 할 것이다.

이와 같이 단체교섭과 사회적 협의를 종합적으로 연결하여 운용하는 방식은 이전의 이분법적 접근방법에서 가져오는 경직성을 뛰어넘어 공공부문 노사관계 변화를 위한 유용한 대안을 제공하게 된다. 현재 공공부문의 노사관계는 법제도적 특성뿐만 아니라 노동조합이 추구하고 있는 산별(업종)노조/교섭 건설의 움직임 때문에 노사관계의 중앙집권성을 무시할 수 없다. 또 한편, 개별 공공부문 기관들이 수행하는 공공서비스의 특수성이나 이미 기업 수준에 구축되어 있는 특유한 노사관계 문화도 현실적으로 존재하고 있다. 따라서 공공부문 노사관계 변화의 방향은 분권화 대 중앙집권화 또는 기업별 교섭 대 산업(업종)별 교섭으로 단순화될 수 없다. 단체교섭과 사회적 협의의 차이를 구분하고 두 영역 속에서 중앙집권성과 분권성의 문제를 조정하는 방안이 더 유용할 것이다. 예로 이러한 방식은 한국노총 공공부문 노동조합이 사회적 협의에 치중한 나머지 개별 노동조합의 이해를 충분히 대변하지 못하고 그 과정에서 기층 노조원과 상층 지도부 간의 결속도가 낮아지는 문제점을 개선할 수 있다. 또한 이 방식은 민주노총 공공부문 노동조합이 교섭으로 현안을 해결하는 데 치중하는 동안 사회적 이슈를 제기하고 제도적 해결방안을 찾는 데 미진하였던 것을 보완할 수 있다.

그러나 단체교섭과 사회적 협의 양 측면을 결합하여 공공부문 노사

관계의 변화를 만들어 가기 위해서는 두 가지 최소 요건이 충족되어야 한다. 먼저, 공공부문 사용자의 자율권이 강화되어야 한다. 이를 위해 정부는 현재 시범 운영하고 있는 책임기관제를 확대 운영하여 개별 공공기관 사용자에게 예산과 인력에 관한 권한을 이양하여야 한다. 정부도 공공부문 구조조정 과정에서 책임운영기관의 업무 효율성과 서비스의 질이 시행 이전에 비해 향상되었다는 긍정적인 평가를 내리고 있다(기획예산처, 2002. 12). 따라서 사용자의 자율권 확대를 위한 정부의 확고한 방침을 정하고 노사와 더불어 구체적인 방안을 모색하여야 할 필요가 있다.

다음으로 노사단체는 정책역량을 강화하고 상급단체의 하급단체에 대한 지도력을 강화하여야 하며, 이와 동시에 정부도 노사관계 당사자로 자체 노사관계 전문성을 키워야 한다. 정부 각 부처 내 노사관계 전문부서를 신설하고 부서원과 공무원 전체의 노사관계에 대한 이해와 전문성 향상을 위한 교육프로그램을 마련하여 시행할 필요가 있다. 공공부문 노동조합과 개별 사용자의 정책개발 능력의 제고를 위해 노사정 공동 정책연구 프로그램을 마련하고 사실조사, 해외 비교연구 등을 통해 노사정 공감대를 확대하도록 한다.

공공부문 노사관계의 합리적 변화 방향을 모색하기 위해 단체교섭과 사회적 협의를 종합적으로 고려하는 것은 공공부문 노사관계 예측력을 높이는 길이기도 하다. 현재 공공부문이 안고 있는 비정규직의 증가 문제나 이른 미래에 도입될 공무원 노동조합 합법화나 복수노조 허용 등의 문제는 개별 노사나 단체교섭만으로 해결하기 어려울 뿐만 아니라 향후 공공부문 노사관계의 불안정을 증폭할 수 있다. 이러한 불안정 가능성을 사전에 제어하기 위해서는 개별 노사와 전체 공공부문 노사정 대표가 해결하여야 할 사안을 구분하고 노사정이 단체교섭과 사회적 협의를 통해 적합한 문제해결방안을 찾는 것이 필요하다. 이러한 종합적인 접근방식은 공공부문 노사관계 예측력을 증대시킬 것으로 기대된다.

위에서는 유연화된 공공부문 노사관계 체제 구축을 위한 정책적 제언들이 소개되었다. 이외에도 노사관계에 미치는 영향을 고려할 때

공공부문 구조조정에 관해 몇 가지 제안들이 마련되어야 한다.

두 가지 차원에서 향후 공공부문의 구조조정이 구체화되어야 할 것이다. 우선, 사회적 협의를 강화하고 활성화하는 차원에서 노사정이 공공부문 구조조정의 원칙, 방향, 절차에 대한 서로의 입장을 교환하고 전체 사회적 이익의 증가를 모색하는 노력이 필요하다. 공공부문 노동조합은 시장에서의 독점적 지위에서 비롯되는 기득권에 연연하지 않고 공공부문의 비효율성을 제거하기 위한 방안을 개발하여야 한다. 이를 위해 정책개발능력의 제고가 필요하다. 또한, 노동조합은 구조조정의 비용이 사회 취약계층인 비정규직 등 미조직 근로자 집단에 집중되는 현상을 개선하는 한편, 구조조정의 이익이 공공부문 전체에 공평하게 배분되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해 기존 노동조합이 미조직 근로자를 조직화할 뿐 아니라 미조직 노동자가 사회적 협의 과정에서 자신의 이해를 대변할 수 있도록 하여야 할 것이다.

공공부문 사용자 역시 구조조정에 대한 정책적 능력을 제고하여 적극적인 당사자로 등장할 필요가 있다. 정부와 노동조합의 힘 겨루기에서 한 발 물러선 수동적인 구조조정의 대리인이 아니라 경영자로서 창의성과 자발성에 기초해 정부와 노동조합에 대해 제3의 대안을 적극적으로 제시할 수 있어야 한다. 인력감축 목표치를 달성하기 위해 정규직의 비정규직 대체라는 임기응변식의 방식을 채택하기 전에 질 높은 공공서비스 제공을 위해 근로자의 숙련과 직무 성취를 높일 수 있는 방안을 적극 개발하여야 할 것이다. 그러나 공공부문 구조조정 과정에서 사회적 협의를 강화하는 데 있어 누구보다도 중요한 몫을 담당하는 것은 정부이다. 정부는 사회적 협의의 활성화에 필요한 노사의 정책적 역량 제고를 위해 행정적·재정적 측면에서 실질적인 지원을 할 수 있다. 정부는 사회적 협의를 통해 구조조정에 대한 사회적 공감대를 확보할 수 있는데 이를 위해 노사의 이해와 공익적 관점을 존중할 필요가 있다. 특히 지금까지 진행된 공공부문 구조조정이 취약계층 및 사회 소외 부문에 대한 보편적 서비스의 감소를 초래하였다는 비판도 있는 만큼, 구조조정의 성과를 재정적자 해소나 인력감축과 같은 양적 지표로만 측정하지 말고 사회복지의 증가나 사회적

분배 형평성 제고 등의 질적 지표로도 측정할 수 있어야 할 것이다. 위와 같이 노사정 모두 전체 사회적 이익을 증가하는 방향에서 구조조정이 진행될 수 있도록 하며 이 과정에서 사회적 협의가 강화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

둘째, 공공부문의 노사자치주의 강화 차원에서 노사가 구조조정 과정 중 발생하는 문제에 대한 해결능력을 제고할 필요가 있다. 공공부문에 속한다 할지라도 개별 공공기관이 제공하는 서비스의 성격, 시장 구조, 인력구조 등에 의해 구조조정의 모습은 다양할 수밖에 없다. 따라서 원칙이나 방향과 같은 기준이 사회적 협의 과정에서 마련되었다 하더라도 구체적인 구조조정은 개별 기관 노사의 유연한 대응 속에 진행되도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 정부가 모든 사안에 대해 개입하는 것보다는 개별 기관 노사가 자율적으로 책임지고 진행할 수 있는 여지를 마련하는 것이 바람직할 것이다. 물론 정부는 구조조정을 입안하는 과정에서 개별 기관 노사의 의견을 청취하기는 하지만 이는 사전적 조치의 성격이 강하다. 양대 노총과 산하의 연맹이 개별 공공기관 구조조정을 둘러싸고 경쟁하는 와중에 노정간 갈등이 표면화되는 것을 고려하면 구조조정 진행 과정에서 발생할 문제들을 개별 노사가 협력을 통해 해결할 수 있도록 유도하는 것이 사회적 비용을 최소화하는 방안이 될 것이다. 따라서 사전적 조치 차원에서의 개별 노사의 의견 청취뿐만 아니라 과정 관리의 차원에서 개별 노사가 문제해결을 위한 자율성과 책임을 가질 수 있도록 정부가 인력과 예산에 관한 권한을 노사에게 이양할 필요가 있다. 한편, 개별 기관 노사가 구조조정 비용과 부담은 정부나 사회 전체에 전가하고 구조조정의 이득만을 취하지 않도록 하기 위해서는 구조조정 진행과 결과에 관한 평가체계가 마련될 필요가 있다. 정부투자기관 평가의 경우와 같이 정부가 선임한 전문가 중심으로 평가하기보다는 사회적 협의 기구에서 공론화하여 투명성과 사회적 책임성을 제고하는 방안이 더욱 유익할 것이다.

보론

공공부문 손배·가압류의 실태 및 개선방안 검토

1. 문제의 제기

최근 잇따른 노동자 자살·분신사태와 관련하여 일부 노동단체에서 강경한 대응방침이 제시되고 있는 가운데, 정당성을 상실한 쟁의행위에 대응하여 제기되는 손해배상 및 가압류의 문제는 우리나라 노사관계에서 시급하게 풀어야 할 노사정간의 핵심적인 쟁점사안으로 부각되고 있다.

현행법상 정당한 쟁의행위에 대해서는 책임을 부과하지 않지만 불법쟁의행위에 대해서는 그 책임을 지우는 것이 원칙이다(노동조합및노동관계조정법 제3조, 제4조). 그러나 노동계와 시민단체는 사용자측의 가압류와 손해배상청구 소송 제기가 조합원 및 그 가족의 생계를 위협하여 노동조합의 단체행동을 위축시키는 ‘신종 노동탄압’이라고 주장하며, 손배·가압류 전면 취하와 입법을 통한 제도개선을 촉구하고 있다. 반면, 경영계는 불법과업에 대한 사용자의 손배·가압류는 실정법에 따른 정당한 권리이며 최소한의 자구조치라고 강조하면서, 이를 제한할 경우 노동조합의 불법쟁의행위를 부추길 우려가 있다며 정부의 신중한 접근을 요구하고 있다. 이와 관련 정부는 최근 특별담화를 발표, 향후 손해배상청구와 가압류 제도의 남용을 막기 위한 법

를 개정을 조속히 추진하겠다고 밝혔다. 국회에서도 지난 5월 오세훈 의원 등 국회의원 42인이 신원보증법(신원보증인의 책임을 강도·절도·사기·횡령·배임에 한정) 및 민사집행법(급여채권 압류시 최저임금은 보호) 개정안을 발의하였다. 아울러 『노사관계제도선진화연구위원회』에서도 사용자측의 손배·가압류 범위와 신원보증인의 책임을 일부 제한하는 등의 구체적 방안을 논의하고 그 결과를 조만간 공개할 예정이다.

2. 실태 및 문제점

가. 실태

2000년 이후 노동조합의 불법쟁의행위에 대한 손해배상 청구 및 가압류가 매년 증가하고 있다. 현재 38개사에서 진행중인데 그 규모는 손해배상 314억8천만원, 가압류 549억8천만원에 달하고 있다(표 1 참조).

공공부문에서도 손배·가압류의 문제가 큰 쟁점으로 부각되고 있다. 현재 공공부문은 발전산업, 철도청, 서울지하철공사, 인천지하철공사 등 4개사에서 손배·가압류가 진행되고 있다. 이들 4개 사업장의 손해배상 청구금액은 약 179억1천만원이며, 가압류 금액은 약 206억3천만으로 집계되고 있다(표 2 참조).

〈표 1〉 손해배상 및 가압류 현황(2003. 11. 15 현재)

(단위 : 백만원)

구 분	2000년		2001년		2002년		2003년		전체	
	업체	금액	업체	금액	업체	금액	업체	금액	업체	금액
<손해배상>										
청구액	15	16,498	20	21,906	26	21,485	15	11,312	76	70,701
취하·종결	15	16,498	13	8,863	20	11,766	2	1,592	50	38,719
진행중	-	-	7	12,043	6	9,719	13	9,720	26	31,482
<가압류>										
신청액	15	21,079	19	40,515	33	56,454	17	14,850	84	132,898
취하·종결	14	21,067	11	10,075	27	42,981	3	3,789	55	77,912
진행중	1	12	8	30,440	6	13,473	14	11,061	29	54,986

자료: 노동부 노사정책국 내부자료(2003.11), 『2000~2003년 손배·가압류 현황』.

〈표 2〉 공공부문 손해배상 및 가압류 현황

(단위: 백만원)

사업장명	손해배상		가압류	
	신 청	진 행	신 청	진 행
발전산업	4,509	- 동서: 1심 패소, 항고 준비 - 남동: 소송 제기 검토중 - 3개사: 소송 계류중	47,130	- 90억 6천6백만원으로 변경 - 조합비 8억 5천만원 집행, 현재 중단
철도청	7,518	- 1심 계류중	7,518	- 노조 부동산은 가압류 결정 - 조합비 가압류는 기각 (소 진행중) * 철도청이 상계처리한 조합비 18억 6천만원 중 8억 5천만원은 11월 7일 반환함.
인천 지하철	120	- 1심 계류중	120	- 노조에서 5천만원 공탁으로 집행정지
서울 지하철	5,770	- 1심에서 15억 1천만원 선고 - 항소심 진행중	3,930	- 노조간부 가압류 집행유보 - 현재 조합비 5억 6천만원 집행

자료: 노동부 노동정책국 내부자료(2003.11), 『2000~2003년 손배·가압류 현황』.

이하에서는 이들 4개사에서 진행되고 있는 손배·가압류의 현황을 사업장별로 보다 구체적으로 살펴보고 문제점 및 개선방안을 검토해 보고자 한다.

1) 발전산업

먼저, 가압류 현황을 살펴보면 다음과 같다. 5개 발전회사는 발전노조의 2002년 2월 파업으로 인해 전력거래 손실 및 고가연료 사용 등에 따라 총 523억 3천만원의 손실이 발생하였다고 추산하고,¹⁾ 손해보

1) 당시 5개 발전회사가 추산한 손해발생액 내역은 다음과 같다.

전과 채권확보 및 직원들의 조기복귀를 유도하기 위해 동년 3월 가압류를 신청하였다. 회사는 사업소별로 각 법원에 3회에 걸쳐 신청하였고, 이에 대해 법원에서는 조합원 3,172명에 대하여 총 471억 3천만원의 가압류를 결정하였다(표 3 참조).

〈표 3〉 가압류 신청 및 결정

(단위: 백만원)

구분	1차	2차	3차	비고
신청	일자 2002. 3. 9	2002. 3. 15	2002. 3. 22~3. 25	
	대상 발전노조 및 핵심 노조간부(109명)	2002. 3. 13 24:00 미복 귀 직원 전원(4,808명)	2002. 3. 21 24:00 미복 귀 직원 전원(3,819명)	
	금액 6,225	14,820	50,731	
결정	일자 2002. 3. 21	-	2002. 4. 3~5. 3	
	대상 발전노조 및 핵심 노조간부(109명)	-	2002. 3. 21 24:00 미복 귀 직원(3,063명)	3,172명
	금액 6,225	-	40,905	47,130

주: 2차 가압류는 서울지방법원에서 기각하였음.2)

자료: 발전회사 노사공동업무실(2003. 11), 『가압류 및 손해배상 청구소송 현황』.

(단위 : 백만원)

구분	남동	중부	서부	남부	동서	전체
손해발생액 합계	21,240	11,220	7,753	4,367	7,752	52,332
전력거래 손실비용 소계	18,391	7,640	4,111	1,340	5,248	36,730
-기회비용	16,428	6,930	4,071	1,340	5,248	34,017
-대체연료비	1,963	710	40	-	-	2,713
기타 손해비용 소계	2,849	3,580	3,642	3,027	2,504	15,602
-비상근무에 따른 경비	660	690	991	548	639	3,528
-신문광고료	124	130	120	128	128	630
-대체인력 등 인건비	1,512	2,170	1,971	1,815	1,320	8,788
-파업관련 교육비	330	270	271	397	251	1,519
-정보시스템 추가비용	-	60	62	62	62	246
-기타	223	260	227	77	104	891

자료: 발전회사 노사공동업무실(2003.11), 『가압류 및 손해배상 청구소송 현황』.

그러나 파업 종료 이후 발전회사에서는 노사관계 안정 및 개인 가압류에 대한 사회적 공론에 대응하여 노동조합의 핵심간부와 조합원에 대한 가압류는 2003년 1월까지 단계별로 전원 취하하였고, 조합비의 40%만 가압류하고 있는데 현재는 집행이 중단된 상태다. 이에 따라 현재 가압류 결정 잔존금액은 90억 6천만원으로 줄어들었고, 조합비 가압류 적립금액은 8억 5천만원으로 집계되고 있다(표 4 참조).

〈표 4〉 발전회사별 가압류 현황

(단위: 백만원, 명)

	남동	중부	서부	남부	동서	계
최초 가압류 결정금액(인원)	12,372 (664)	10,263 (1,067)	8,808 (492)	6,123 (232)	9,474 (717)	47,130 (3,172)
현 가압류 결정금액 ⁽¹⁾	회사측 2,580	1,586	2,820	1,119	961	9,066
	노조측 6,240	1,586	2,820	1,119	2,807	14,570
조합비 가압류 적립액	144.9	212.5	165.9	157.3	169.7	850.3
손해배상 청구금액	-	357	464	520	3,168 ⁽²⁾	4,509
손해배상 소송대상 ⁽³⁾	-	· 노조 · 간부9명	· 노조 · 간부10명	· 노조 · 간부9명	· 노조 · 간부4명	· 노조 · 간부32명

주: 1) 현 가압류 결정금액에 대해서는 노사의 주장이 상이함.

2) 처음에는 대체인건비 등 279백만원에 대해 소를 제기하였으나 소송 진행 과정에서 영업손실비용 2,889백만원을 추가, 총 청구금액은 3,168백만원으로 늘어남.

3) 소송 진행 과정에서 회사측에서 취하한 간부에 대해서는 소송대상에서 제외하였음.

자료: 발전회사 노사공동업무실(2003. 11), 『가압류 및 손해배상 청구소송 현황』; 민주노총 보도자료(2003. 10.29), 『분신부른 손배가압류 비정규차별 정부기관 공공부문 더 심각하다』.

2) 당시 서울지방법원은 “위법한 쟁의행위를 기획, 지시, 지도하는 등으로 쟁의행위를 조직, 집단화하는 행위 부분에 주도적으로 참여한 자 또는 그 행동대원 등 폭력을 행사하여 당해 쟁의행위를 위법하게 만든 자에게만 그 책임을 귀속시키는 것이 상당하고 단순히 위법한 쟁의행위에 참가하여 노무를 정지한 것에 불과한 일반근로자에 대하여는 특별한 사정이 없는 한 그로 인한 불법행위 책임을 인정하지 아니한다”고 기각사유를 판시하였다.

한편 5개 발전회사는 2003년 3월, 불법파업으로 인한 손해에 대해서는 법에 따라 엄정하게 배상책임을 지운다는 원칙하에 손해배상청구 소송을 진행하고 있다. 남동발전은 민영화 논의가 진행중인 관계로 제소 여부를 검토중이고, 중부·서부·남부발전은 소송 계류중인 상황이다. 그러나 동서발전의 경우 10월 17일에 있었던 1심에서 파업손실보다 무노동 무임금으로 인한 이익이 많다는 이유로 회사측이 패소, 11월 12일에 항고했으나 11월 14일에 이를 전격 취하였다.

2) 철도청

철도청의 파업 관련 손해배상 청구 및 가압류는 2002년 2월의 철도노조 파업으로 인해 진행되었다. 전체적인 진행 경과를 요약·정리하면 <표 5>와 같다.

당시 철도노조는 2월 25일부터 2월 27일까지 정부의 철도민영화 정책에 반대하고 제반 근로조건의 개선을 요구하며 파업을 전개하였다. 철도청은 이 파업으로 인한 영업손실에 대해 손해배상을 요구하는 민사소송을 제기,³⁾ 4월 20일에 서울고등법원으로부터 가압류 결정을 받아 2002년 3~12월분 조합비의 33%(8억 5천만원 상당)는 압류하여 보관하고 있었다. 참여정부 출범 이후 철도청은 노조와의 4·20 합의에 따라 지난 5월 27일, 위 민사소송과 가압류를 취하하기에 이르렀다. 그러나 6월에 접어들어 건교부와 여당이 국회에서 철도구조개혁 관련 법안의 입법화를 추진하고자 하였고, 이에 철도노조가 강력 반발하면서 6월 28일부터 7월 1일까지 파업이 일어났다.⁴⁾ 하지만 정부의 ‘법과 원칙’에 기초한 노동정책 기조가 변함없이 유지되고 급기야 6월 30일 국회에서 관련법안이 통과되자 노조는 7월 1일 파업을 철회하였다.

3) 철도청은 당시 2002년 2월 25일 파업으로 인한 영업손실액이 약 64억원에 이른다고 추산하였다.

4) 당시 노조는 정부가 4·20 합의를 어기고 일방적으로 국회에서 입법화하고자 하는 데 반발하였으며, 특히 철도관련 법안은 “철도의 대국민 서비스 저하, 무리한 상하분리, 철도시설에 대한 국가책임 결여, 철도노동자의 기본적 노동권 보장 부재 등 심각한 문제를 안고 있는 졸속 법안”이라고 비판하였다.

〈표 5〉 철도노조 파업 및 손해배상·가압류 진행경과 요약

	내용	비고
2002. 2.25 파업관련	- 2. 25~2. 27일까지 전개 - 3~12월분 조합비의 33%(8억5천만원) 가압류 결정	서울고법
2003. 4.20 노정합의	- 가압류 해제 합의	
2003. 6.9 입법발의	- 철도구조개혁 관련법안 입법발의	
2003. 6.13 파업예고	- 노조 6·28 파업 예고	
2003. 6.28 파업관련	- 6. 28~7. 1일까지 전개 - 철도구조개혁 관련법안 국회 본회의 통과 - 노조 파업철회 - 가압류 조합비를 파업에 따른 영업손실 채권과 상계처리 방침 공표 - 철도청의 손배·가압류 신청(각각 75억 1천만원) - 조합 부동산에 대한 가압류 결정 - 조합비에 대한 가압류 신청 기각 - 철도청 조합비 가압류 항고 - 7~10월분 조합비의 67%(10억 1천만원)를 파업에 따른 영업손실 채권과 상계처리 - 2002. 2. 25 파업관련 압류 조합비(8억 5천만원) 반환	서울지법 서울지법 서울고법

파업 종료 이후 철도청은 노조가 가압류 해제 시점에 철도구조개혁 관련법안의 입법 저지를 위하여 불법파업에 돌입하였다고 판단하면서, 가압류 보관중인 노동조합비 반환을 보류하고 6·28 파업에 따른 손실액과 상계처리하겠다고 방침을 밝혔다.⁵⁾ 또한 철도청에서는 6·28

5) 영업손실 채권과 조합비 상계처리에 대한 노사양측은 첨예하게 대립하고 있다. 철도청에서는 서울고법의 판시(4월 19일자 2002라163결정 “파업으로 인한 손해배상채권과 노조비 지급청구권은 상계할 수 있다”)를 예로 들면서 법리적으로 정당하다고 주장하고 있다. 반면 노조에서는 서울지법에서 2003년 9월 8일 노조비 가압류 신청을 기각했을 뿐만 아니라 철도청이 노조에 갖는 손해배상채권과 노조측이 철도청에 대하여 갖는 조합비 지급채권은 다른 종류의 채권이므로 상계할 수 없다고 주장하고 있다.

과업에 따른 영업손실액을 약 75억원으로 추산하고, 이에 따라 7월 31일에 노조를 상대로 손해배상소송 및 조합재산·조합비에 대한 가압류 절차를 진행하면서 2003년 7~10월분 조합비의 3분의 2(10억1천만원)를 압류하고 있다.⁶⁾

현재 노동조합을 상대로 제기한 75억1천8백만원에 대한 손해배상 청구소송은 1심에 계류중이다. 8월 22일에는 서울지법으로부터 노조 부동산에 대한 가압류가 인용결정되었으며,⁷⁾ 9월 8일 판결에서는 조합비에 대한 가압류는 채권확보의 시급성에 대한 소명이 부족하여 기각되었으나 9월 19일 즉시 항고하여 현재 항소심이 진행되고 있다.

한편 노동조합에서도 철도청을 상대로 소송과 고소고발을 진행하고 있다. 7월 28일에는 위에서 언급한 조합비 미지급분에 대해서 철도청장을 대전지방검찰청과 대전지방노동청에 각각 횡령혐의와 부당노동행위로 고소하였고, 동시에 조합비지급가처분을 신청하였다. 아울러 4·20합의를 정부가 위반하였다는 취지의 손해배상(10억원) 소송을 제기하였다.

3) 인천지하철공사

인천지하철공사의 경우 2003년 8월 말 손해배상 청구 및 가압류 신청을 하였고, 손해배상 청구소송은 진행중이나 현재 가압류는 집행정지한 상태이다.

공사 노동조합은 올해 6월에 접어들어 대구지하철·부산지하철노동조합과 공동으로 임단협과 연계한 ‘안전운행 공동요구안’을 갖고 공사측과 협상을 진행, 6월 24일부터 28일까지 과업을 전개하였다.

6) 철도청은 11월 7일 가압류 보관하고 있던 2002년도 조합비 8억5천만원 상당은 고속철 개통 준비 및 구조개혁 등 현안문제 해결에 노사 상호 협력분위기를 조성하기 위하여 조합에 반환하였다. 또한 철도청은 노동조합의 기본적인 활동보장을 위해 조합비의 3분의 1을 지급하고 있으며, 인도적인 차원에서 조합원 개인급여와 재산에 대한 가압류는 신청하지 않았다고 밝히고 있다.

7) 서울지법이 8월 22일 가압류 인용결정한 노조 부동산은 건물 1채와 아파트 4가구이다.

공사측은 노동조합의 파업으로 인해 손실액이 1억 2천만원에 이르고 추산하고, 8월 26일에 가압류를 신청하고 8월 28일에는 손해배상 청구소송을 제기하였다. 공사측은 8월 28일 법원으로부터 가압류 결정을 통보받고 노동조합비와 파면자 퇴직금 50%를 가압류하였으나, 노동조합에서 5천만원을 공탁하고 10월 14일 법원의 채권가압류 집행 취소 결정 후 현재는 가압류 집행을 정지하고 있다. 그렇지만 노동조합과 간부 4명(위원장, 사무국장, 조직부장, 총무부장)을 대상으로 한 손해배상 청구소송은 진행중인 것으로 확인되고 있다(표 6 참조).

<표 6> 인천지하철공사 손해배상청구 내역

(단위: 백만원)

구 분		금 액	
총 청구금액		119.12	
세부내역	운수수입결손금	54.26	
	대체투입비용	직원초과근무수당	138.48
		운영경비	58.06
		임금 미지급액 (‘무노동무임금’ 적용으로 공제)	△131.68
손해배상 소송대상		노동조합 및 노조간부 4명	

자료: 인천지하철공사 손해배상 소송 자료.

이에 노조측은 공사측이 6월 28일의 노사합의를 통해 정계와 민형 사상 책임을 최소화한다고 약속하였음에도 불구하고 대량정계와 민사 소송을 제기하여 노동조합을 탄압하고 있다고 강력 반발하고 있다.

4) 서울지하철공사

서울지하철공사는 공사 노동조합이 지난 1999년 4월에 벌인 파업으로 인한 손실을 보전하고자 손해배상 청구소송 및 가압류를 신청하였다. 그 진행 경과를 요약하면 <표 7>과 같다.

공사 노동조합은 1999년 4월 19일부터 4월 26일까지 8일간에 걸쳐 파업을 전개하였다. 당시 노조가 내세운 파업의 명분은 우선, 정부의 일방적 구조조정에 의한 정원축소 방침을 저지하고 노동시간 단축을

통한 일자리 창출 등을 관철하는 것이었다. 또한 체력단련비 및 대학생 자녀학자금 등과 같은 복지혜택을 계속 유지·관철하고자 한 것이었다.

〈표 7〉 서울지하철공사노동조합 파업 및 손해배상·가압류 진행경과 요약

		내 용
1999. 4. 19~4. 26		공사 노동조합 파업 돌입
손해배상	1999. 5. 14	노동조합 및 간부 68명을 대상으로 57억 7천만원의 손해배상 청구소송 제기
	2001. 2. 14	1심 선고 공판에서 공사측 일부승소 판결 (노조측은 공사측에 15억 1천만원을 배상하여야 함.)
	2001. 3. 6 현재	노·사 모두 항소 제기 항소심 진행중
가압류	1999. 5. 14	노동조합비 및 노조간부 68명의 급여·퇴직금등 총 39억 3천만원에 대해 신청
	1999. 5. 15/18	법원으로부터 총 39억 3천만원에 대한 가압류 인용결정
	1999. 5. 19	노조간부 68명에 대한 가압류는 유보 조치
	2003. 5.	노사합의에 따라 1999. 5.~2003. 5.까지 집행되었던 조합비를 노조에 반환
	현재	2003. 6~현재까지 조합비 5억 6천만원 가압류중

이에 공사는 동년 5월 14일, 이 파업으로 인한 손실을 보전코자 손실액을 57억 7천만원으로 추산하고 노동조합과 노조간부 68명(지회장급 이상 노조간부 전원)을 상대로 손해배상 청구소송을 제기하였다 (표 8 참조).

〈표 8〉 서울지하철공사 손해배상청구 내역

(단위: 백만원)

		금 액
총 청구금액		5,770
세부내역	운수수입손실금	2,130
	직통은행손실금	140
	대체투입비	1,280
	직원초과근무수당	2,220
손해배상 소송대상		노동조합 및 노조간부 68명

자료: 서울지하철공사, 『노동조합외 68인 손해배상 소송』 자료.

법원은 2001년 2월 14일, 1심 선고공판에서 노동조합측에 대해 15억 1천만원에 대한 손해배상을 인정하는 공사 일부승소 판결을 내렸으나 공사측은 이에 만족하지 않고 동년 3월 6일 항소를 제기하였다. 노조측도 1심 판결에 불복, 항소하였으며 현재 항소심이 진행 중이다.

한편 공사측은 당초 1999년 5월 15일에는 노동조합비 및 노조간부 68명의 급여·퇴직금을 합쳐 총 39억 3천만원에 대해 가압류를 신청하였다. 그러나 공사측은 법원의 가압류 인용결정 직후 노조간부 68명의 급여·퇴직금에 대한 가압류는 유보하였고, 조합비 가압류에 있어서도 1999년 7월 16일에 있었던 노조측과의 합의를 바탕으로 조합비 50%를 해제하는 조치를 취했다. 아울러 공사측은 2003년 5월의 노사합의로 1999년 5월부터 2003년 5월까지 집행되었던 조합비를 노동조합에 지급하였다. 대신 올해 6월부터 현재까지 조합비 5억 6천만원에 대해서 가압류를 집행하고 있는 것으로 밝히고 있다. 이에 노조측은 공사측과 단체교섭이 있을 때마다 계속 가압류를 해제하고 손해배상 청구소송 취하를 요구하고 있는 것으로 확인되고 있다.

나. 문제점

정당한 쟁의행위에 대해서는 민·형사상 책임이 면제되는 반면, 불법쟁의행위에 대해서는 그 책임이 따른다는 것을 확고히 정착시킬 필요는 있다. 가압류의 사전적 의미⁸⁾를 고려하더라도 사용자가 노동조합의 불법행위로 인한 손해를 보전하기 위하여 손해배상을 청구하고 가압류를 신청하는 것을 문제삼을 수는 없다. 또 손해배상 청구와 가압류 신청은 노동사건에 특유한 제도가 아니라 민사법상 제도이므로 노동사건에서만 손배·가압류를 금지하기도 어려울 것이다.

그러나 최근 사용자측은 기존의 업무방해를 이유로 한 형사제재·

8) 가압류는 통상 “금전 또는 금전으로 환산할 수 있는 청구권을 그대로 두면 장래 강제집행이 불가능하게 되거나 곤란하게 될 경우에 미리 일반담보가 되는 채무자의 재산을 압류하여 현상(現狀)을 보전하고, 그 변경을 금지하여 장래의 강제집행을 보전하는 절차”를 의미한다고 개념규정하고 있다.

정계, 해고 대신 민사책임을 묻는 손배·가압류를 적극 활용하고 있다. 노동문제에 있어 손배·가압류가 증가하면서 조합원 및 그 가족의 생계를 곤란케 하고 노동조합의 기본활동을 침해한다는 논란이 제기되고 있다. 이에 따라 손배·가압류는 개별 사업장의 노사관계 측면뿐만 아니라 사회·경제적인 차원에서 많은 문제점을 야기하고 있다.

일반적으로 손배·가압류는 노동조합, 조합간부 및 불법행위에 적극 가담한 조합원에 대해 이루어지고 있으나, 노사분규 타결시 또는 조합활동 정도에 따라 노사화합 차원에서 선별적으로 취하하는 경우가 많아 노동조합 및 개별 근로자에 대한 회유 목적으로 민사책임을 악용한다는 비난이 제기되고 있다. 또한 손배·가압류를 취하하는 과정에서 개별 근로자의 노동조합 탈퇴를 유도하거나 협상 타결의 조건을 내세우는 등 회사측의 부당노동행위가 다수 발생하고 있다는 비판에 직면해 있다.

두 번째로 제기되는 문제점은 손배·가압류의 대상 및 범위의 측면이다. 과거 위법한 쟁의행위로 인한 손해배상 책임의 주체는 노동조합 또는 조합간부로 한정하였던 반면, 최근에는 그 대상을 일반 조합원 및 가족(신원보증인)으로까지 확대하고 있는 실정이다. 가압류의 범위도 조합비에 한정되었던 과거에 비해 최근 들어서는 임금, 퇴직금, 부동산에까지 확대되고 있어 사실상 정상적인 생활을 힘들게 하고 있다는 비판이 제기되고 있다.⁹⁾ 더불어 가압류는 일반적으로 사용자 일방의 소명만으로 결정되는 것으로서, 불법파업으로 발생한 손해 및 책임 정도에 비해 가압류 금액이 과도할 수 있다는 우려도 제기되고 있다. 동시에 본안소송이 확정될 때까지는 가압류의 효력이 장기간 지속되고 그 취소소송도 용이하지 않아 근로자·가족의 생계유지 및 노동조합의 존립에 심각한 압박요인으로 작용하고 있는 것으로 지적되고 있다.

9) 한국노총 정책본부(2003. 11), 『노동분쟁에 대한 손해배상 및 가압류의 문제점과 대안』.

이와 같이 가압류의 대상 및 그 범위가 무분별하게 확대되어 이루어지는 경우 사용자의 채권확보를 위한 보전조치가 아닌, 개별 근로자 및 가족의 생존권을 침해함은 물론 노동조합의 정상적인 활동을 저해하여 노동삼권의 본질까지 침해한다는 우려가 제기되고 있다. 불법쟁의행위에 대해서는 엄격하게 민·형사상 책임을 묻는 것이 당연한 법리이지만, 헌법에 보장된 노동삼권을 행사했다는 이유로 그 책임을 과도하게 지우고 또한 이 권리를 남용하는 것은 근로자의 단결권, 단체행동권 및 단체교섭권을 심각하게 제약할 우려가 매우 높아질 수 있다. 아울러 노동쟁의의 본질과 무관하게 손배·가압류의 취하 여부가 새로운 쟁점으로 부각되어 분규 장기화의 원인이 되고 노사간 자율적인 해결의 가능성이 점차 줄어들고 있어 이 문제를 해결하기 위한 정부 차원의 대책 마련이 시급한 실정이다.

3. 개선방안 논의

손배·가압류는 ‘신중 노동탄압 수단’으로 정상적인 노사관계를 해결 뿐만 아니라 이로 인해 노사관계가 악화되는 요인을 제공하고 있다. 지금까지 살펴본 공공부문 4개 기관의 경우도 손배·가압류가 진행되면서 내부 노사관계가 불안한 양상을 드러내 보이고 있으며, 이에 대한 합리적 개선방안이 마련되지 않으면 향후 정부의 공공부문 구조개혁전략을 추진함에 있어 큰 걸림돌로 작용할 수 있다.

노동계는 공공기관에서 진행되고 있는 이러한 손배·가압류가 일반 기업의 손배·가압류를 부추길 우려마저 있다고 지적하면서 정부 스스로 먼저 문제해결에 앞장설 것을 요구하고 있다. 민변·참여연대·경실련 등 시민단체에서도 “사회통합을 위해 지난 5년간 노사관계와 관련한 손배·가압류 일괄 취하, 부당한 손배·가압류 남발 방지를 위한 법제도 개선” 등을 촉구하고 있다. 반면, 경영계는 불법과업에 대한 사용자의 손해배상·가압류는 ‘방어권’ 행사 차원에서 유일한 대항수단으로 실정법에 따른 정당한 권리이며 최소한의 자구 조치라고 주장하고 있다. 즉, 법적 조치 이외에는 노동조합에 대응할 수 있는 수

단이 없는 기업으로서는 정부와 노동조합 사이에 줄타기를 해야 할 형편이라고 토로하고 있다¹⁰⁾. 이와 관련해 정부는 헌법상 노동삼권 보장 범위를 일탈한 불법쟁의행위에 대해 책임을 묻는 것을 불가피하지만 다만, 손배가압류가 무분별하게 사용되지 않도록 관계법령 및 법원의 운영절차에 대한 개선은 추진할 필요성이 있다고 역설한다.

이하에서는 손배·가압류 문제를 해결하기 위한 각계의 의견을 검토하면서 이의 합리적 개선방안을 위한 시사점을 도출해 보고자 한다.

가. 쟁의행위 정당성의 인정범위

노동계와 시민단체는 현행법상 쟁의행위와 관련된 여러 가지 제약으로 인해 사실상 합법적인 쟁의행위 자체가 불가능하므로 대폭적인 법제 개선이 필요하다고 하면서 현행 『노동조합및노동관계조정법』의 쟁의행위 제한규정을 삭제하여야 한다고 주장하고 있다. 노동조합은 근로조건 유지·개선과 근로자의 사회·경제적 지위 향상을 목적으로 하고 있으므로 노동조건과 관련성이 있는 경우에는 단체교섭 및 쟁의행위의 대상사항에 포함하도록 법 개정이 이루어져야 한다는 것이다. 쟁의행위에 대한 민·형사상 면책의 범위를 확대함으로써, ‘불법 쟁의행위’를 줄이고 ‘자유로운’ 단체행동권의 행사가 가능할 수 있어야 한다는 것이다.

반면, 경영계는 ‘정당한’ 파업에 대하여만 법에서 민사면책을 두어 보장하고 있음에도 불구하고 현장에서는 적지않게 불법파업이 자행되고 있다고 본다. 결국 현행법상 합법적 쟁의행위의 대상이 좁다고 해석하는 것은 무리라고 주장하며, 만약 이를 확대할 경우 불법노사분규가 급증할 것임은 너무나 자명하다고 보면서 법의 개정을 반대하고 있다.

이에 대해 정부는 노조법상 쟁의행위 제한규정들이 지나치게 제한적이고 경직적으로 운영되고 있다는 비판을 고려하되, 각계 전문가들

10) 이승길, ‘손해배상·가압류 범위제한에 대한 소견’, 한국노동연구원(2003.11), 『불법쟁의행위와 민사책임에 관한 정책토론회』.

의 의견과 외국사례 등을 종합적으로 검토하여 개선을 추진하겠다고 밝히고 있다.

나. 불법쟁의행위에 대한 민사책임

노동계와 시민단체에서는 “폭력·과과 행위로 인한 직접 손해에 한해 노동조합을 상대로 책임을 부과”하는 내용으로 법 개정이 필요하다고 주장한다. 즉 노조법 제3조에 폭력이나 과과행위를 수반한 단체교섭, 쟁의행위 기타 조합활동 이외에는 민사상 책임을 부과하지 않도록 규정하고, 손해배상의 범위는 폭력·과과행위로 인한 직접 피해에 한정하며 책임의 주체도 노동조합에 한정하는 방안을 제시하고 있다. 즉 쟁의행위는 원칙적으로 헌법상 보장된 기본권의 행사로서 원칙적으로 정당한 행위이며, 폭력이나 과과행위와 같은 행위가 수반되는 경우를 제외하고는 민사상 책임이 면제되는 것으로 보아야 한다는 것이다. 따라서 민사상 책임 또한 폭력·과과행위와 직접적인 인과관계가 있는 손해로 한정하여야 하고, 근로자 개인에게는 책임을 묻지 않고 노동조합에게만 그 책임을 부과하여야 한다고 주장한다.

그러나 경영계는 실정법상 규정을 위반한 쟁의행위임에도 불구하고 그 책임을 면제하는 것은 사용자의 재산권 보호에 심각한 문제가 발생할 수 있다는 입장이다. 나아가 ‘민사책임원칙’은 당연히 노동법에도 적용되어야 하는 것으로서, 노동계의 주장은 민사책임의 일반원칙을 부정하며 전체 민사법 질서의 근간을 흔드는 것이라고 크게 반발하고 있다.

정부는 폭력·과과행위 외의 불법행위에 대한 책임을 면제하고 불법쟁의행위를 주도한 노조간부의 책임까지 면제하는 모순이 있을 뿐만 아니라 노동조합에 대한 과도한 보호라는 비판이 가능하다고 보고 있다. 또한 직접 피해에 한정하여 책임을 부과하는 것은 책임의 범위가 재판 과정에서 구체적으로 확정되는 것이므로 이를 사전에 법률적으로 규정하는 것은 입법 기술상 곤란하다는 입장이다. 책임의 주체에 있어서도 개별 근로자의 행위와 매개된 불법행위 전반을 면책하는

것은 타당하지 않은 결과를 초래할 수 있다고 본다.¹¹⁾

다. 가압류 관련 제도·관행의 개선

노동계에서는 쟁의행위와 관련된 가압류의 전면 금지를 요구하고 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 손배·가압류 청구는 손실을 보전하기 위해서라기보다는 근로자와 그 가족의 생계를 곤란케 하고 노동조합에 대한 탄압수단으로 악용되고 있는 현실을 고려해 볼 때, 노동조합의 단체교섭, 쟁의행위 및 기타 노동조합 활동으로 인한 손해배상과 관련한 가압류는 금지되어야 하고 이를 위한 특례규정을 신설해야 한다고 주장하고 있다. 아울러 노동계는 가압류 개선을 위한 단기적인 과제로서 몇 가지를 제시하고 있다.¹²⁾ 현행 민사집행법(제280조)에 의하면 가압류 절차는 채무자의 변론 없이 결정할 수 있으므로, 이에 대한 개선책으로 근로자나 노동조합에 대한 변론의 기회를 부여하든지 아니면 최소한의 심문 절차를 경유하는 것이 필요하다고 한다. 또한 소득 수준이 낮은 근로자의 생계문제를 고려해 볼 때, 근로자의 급여채권에 대한 압류 범위를 제한하는 방안도 모색되어야 하고,¹³⁾ 동시에 노동조합의 존립에 심대한 영향을 끼치는 조합비에 대한 가압류도

11) 불법쟁의행위에 대한 민사책임과 관련하여 외국의 사례는 단순가담자의 책임에 대해서는 논란이 있으나 손해배상액을 제한하거나 민사집행상의 특례를 인정하는 입법례는 잘 발견되지 않고 있다. 독일은 노동조합과 조합간부에 대해 연대책임을 인정하고 있으며, 프랑스와 영국은 불법쟁의행위에 대한 개별 근로자 책임만 인정되지만 불법파업을 노동조합이 주도·지시한 경우 예외적으로 그 책임을 인정하고 있는 추세다. 미국에서는 전국노사관계법(NLRA)에 의해 정당한 쟁의행위에 의한 조합활동은 보장되지만 노조의 내부문제, 명예훼손, 고의에 의한 정신적 고통을 야기하는 악질적 사례에 대해서는 주 법원에 의해 금지명령이나 손해배상명령이 인정된다. 일본의 경우 개인책임부정설이 학계의 다수설을 형성하고 있으며, 정당하지 못한 쟁의행위에 대한 책임이 개인과 단체에 경합하는 경우라 하더라도 노동조합의 단체책임만을 인정하는 경향이다.

12) 이에 대해서는 한국노동 정책본부(2003.11), 『노동분쟁에 대한 손해배상 및 가압류의 문제점과 대안』을 참조.

13) 현행 민사집행법(제246조 4호)은 근로자의 생계보호 취지를 반영하여 급여채권의 1/2까지만 압류할 수 있도록 규정하고 있다.

엄격히 제한하는 방안도 고려되어야 한다고 주장한다. 노동계는 일본의 경우를 언급하면서, 급여채권의 4분의 3까지 압류를 금지하되 저임금노동자의 생계보호를 위하여 급여의 4분의 3에 해당하는 액수가 전체 임금노동자 평균임금의 50%에 미치지 못하는 경우 전체 평균임금의 50%까지 보호하는 방안을 제시하고 있다.

경영계는 노동삼권 보장 차원에서 파업참가자의 생계보장 및 노동조합의 존속 유지에 필요한 최소한의 비용·경비에 대해서는 민사소송법상의 가압류 조치를 제한할 필요는 검토할 수 있다고 인정한다. 그렇지만 원칙적으로 손해배상과 관련한 가압류 조치는 노동조합의 불법파업에 맞설 수 있는 정당한 권리이자 최소한의 자구책이라고 거듭 밝히면서 현행법의 유지가 필요하다고 주장한다. 아울러 최근의 현장 분위기를 감안해 볼 때, 불법파업에 대한 형사책임이나 회사 차원의 징계로서는 불법쟁의행위에 대한 예방책으로서의 의의가 미약하므로 회사에서는 손·가압류를 활용할 수밖에 없다고 강변한다.

정부의 기본적인 입장은 현행법상 노동삼권 보장범위를 벗어난 불법쟁의행위에 대해 책임을 묻는 것을 불가피하며, 또한 가압류 제도는 채권자의 손해를 보전하기 위한 민사상의 일반적인 절차이므로 노동쟁의와 같은 특정사안에 대해서만 가압류를 금지하는 것은 곤란하다는 것이다. 다만, 손배·가압류가 무분별하게 남용되지 않도록 하기 위한 몇 가지 개선방안을 추진하고 있다.¹⁴⁾ 우선, 가압류 결정 및 구제절차를 개선하는 것이다.¹⁵⁾ 법원 운영절차의 개선을 통해 쟁의행위 관련 손해에 대한 가압류 결정시 근로자에게 진술기회를 부여하고자 한다. 또한 현행 민사집행법은 이의소송의 재판을 ‘판결’로 하고 있으나, 이를 보다 간이하고 신속한 방법인 ‘결정’으로 변경하여 부당한 가압류에 대해 근로자의 신속한 권리구제가 가능하도록 개선할 수 있는

14) 노동부 노사정책국(2003.10), 『손배·가압류 관련 제도개선 방안』을 참조.

15) 이와 관련하여 법원에서는 지난 9월 22일 전국법원신청담당판사회의를 개최하여 10월 20일부터 가압류 요건심사를 엄격하게 실시하고 있다고 밝혔다. 서경환, 『지정토론문』, 한국노동연구원(2003.11), 『불법 쟁의행위와 민사책임에 관한 정책토론회』.

법개정을 추진하고 있다. 그리고 정부는 저임금근로자의 급여채권과 관련해서는 조합원의 최저생계 보장을 위해 국민기초생활보장법상의 최저생계비를 보호하는 방안을 적극 입법추진하고 있다. 아울러 노동조합비에 대한 압류를 일방적으로 제한한다면 사용자측의 재산권, 재판청구권을 지나치게 제한하여 위헌 소지가 있으나, 관계 부처의 협조를 통해 노동조합의 기본적인 활동이 가능할 수 있도록 조합비의 3분의 1을 압류금지 채권으로 명시하는 방안 등을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁶⁾

라. 신원보증제도의 개선

현행 신원보증법에서는 신원보증인은 ‘피용자의 고의 또는 중과실로 발생한 손해’에 대하여 배상할 책임을 부과하고 있다. 노동계와 시민단체에서는 ‘고의와 중과실’이라는 요건으로 인해 신원보증인이 무한정 책임지는 것을 방지하기 위한 것이지만 쟁의행위로 인한 손해배상 책임을 면하기는 어렵다고 항변한다. 신원보증인이 대개 개인적 친분관계로 인해 불가피하게 이루어지는 현실을 감안해 볼 때 본인의 과실과 관계없이 경제적 파산상태에 처하게 하는 것은 너무나 큰 폐해라는 지적하면서 신원보증법 폐지를 주장하고 있다.

이에 대해 경영계는 한편으로는 신원보증으로 인한 폐해와 문제점에 대해서는 인정하고 있으나, 다른 한편으로는 이미 현행법상으로도 신원보증인의 책임을 제한할 수 있는 방안이 있을 뿐만 아니라 최소

16) 참고로 외국의 임금채권 보호 및 압류금지 범위에 관한 입법례를 살펴보면 다음과 같다. 일본의 경우 급여의 4분의 3에 해당하는 부분에 대해서는 압류가 금지되어 있다. 다만, 4분의 3에 해당하는 금액이 시행령으로 정하는 금액(21만엔)을 초과하는 경우에는 21만엔을 초과하는 부분에 대해서는 압류를 금지하고 있다. 독일의 경우 월소득이 930유로를 넘지 않는 경우 압류를 금지하고 있고, 부양가족이 있는 경우 최저 2,060유로에서 가족수에 따라 압류금지 한도액을 증액한다. 부양가족이나 소득수준 등을 고려하여 압류 한계를 설정하는 것은 프랑스와 미국 등에서도 유사한 입법례가 발견된다. 영국의 경우에는 조합비와 관련하여 조합의 재산 중 정치기금 및 일부 공제기금의 강제집행은 금지하고 있다.

한의 생계유지는 보장하고 있다고 반박하고 있다.

정부는 노동계와 시민단체의 견해를 충분히 반영하여 신원보증제도에 대한 전반적인 검토와 개선방안을 마련하고 있다 한다. 이미 알려진 바와 같이 국회에서도 지난 5월 신원보증인의 책임을 5대 범죄(강도·절도·사기·횡령·배임)에 한정하는 신원보증법 개정안이 계류 중이다. 정부는 이에 더해 ‘신원보증인은 노동조합 활동으로 인한 손해는 책임지지 않는다’는 취지를 명시하는 방안 등을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

참고문헌

- 강수돌(2000), 『독일 공기업의 민영화와 노사관계』, 이병훈·황덕순 편, 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원, pp.121-170.
- 강충호·권혜자(2004), 『철도구조조정과 노사관계의 변화』, 발간 예정, 한국노동연구원.
- 건설교통부(2000.12), 『100년 철도, 이제는 변해야 합니다』.
- _____ (2003), 『FAQ-철도산업 구조개혁, 궁금한 점은 이렇습니다』.
- _____ (2003.4), 『철도산업구조개혁 토의자료』.
- _____ (2003.4), 『철도산업구조개혁 추진』.
- _____ (2001.12), 『100년 철도, 이제는 변해야 합니다?』
- 기획예산처(2002. 12), 『2002 국민의 정부 공공개혁백서』.
- 김삼수·노용진(2002.12), 『산업별노조로의 전환에 따른 단체교섭구조의 현황과 정책 방안』, 국회환경노동위원회.
- 김영수(2003), 『현업공무원 노동자의 형성-철도산업 노동자의 사례를 중심으로』, 미발표 원고.
- 김유선(2003), 『변화된 정세와 민주노동운동의 과제』, 미발표 논문.
- 김태현(2004), 『산별노조운동의 현단계』, 기타자료, 한국노동연구원.
- _____ (2002), 『공공부문 노동운동의 현황과 발전방향』, 『21세기 한국 노동운동의 현실과 전망』, 한울아카데미.
- 김태현·신원철(2004), 『우정산업의 노사관계』(발간예정 원고), 한국노동연구원.
- 박태주(2002), 『공무원 단체교섭 구조의 설계-‘집중되고 조정된 모델’

- 을 향하여, 『동향과 전망』 제53호, pp.207-236.
- 박태주 외 3인(2001.12), 『공공부문의 노사관계에 관한 연구: 단체교섭 구조를 중심으로』, 산업연구원.
- 박태주(1996), 『공공부문 노동조합 운동의 현황과 과제』, 『노동사회연구』 제6호, pp.11-22.
- 배규식(2000), 『영국 공기업의 민영화와 노사관계』, 이병훈·황덕순 편, 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원, pp.19-88.
- 삼일회계법인(2000.6), 『철도구조개혁(민영화) 실행방안 개별용역 최종 보고서』.
- 신광영(2003), 『공무원노조의 기반과 방향 모색』, 한국노총중앙연구원 주최 워크숍, 『한국 공무원노동조합운동, 무엇을 할 것인가?』, 서울 2003.10.21, pp.218-221.
- 심용보(2000), “공기업에서의 상업주의적 관리전략과 노사관계”, 연세대학교 대학원 경영학과. 박사학위 논문.
- 송대회·송명희(1994), 『우리나라 공기업 책임경영제도 운영에 대한 평가 및 정책방향』, 유훈·강신택 편, 『전환기의 정책과 재정관리』, 법문사, pp.309-339.
- 오건호(2001), 『공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제』, 『김대중 정권 공공부문 구조조정: 평가와 과제 특별토론회』, 민주사회연구원·공공연맹.
- _____(2001.3), 『철도산업구조개혁 기본법 무엇이 문제인가?-철도민영화 방안과 노동권 보장을 중심으로』.
- 우정사업본부(2003), 『2003년 우정사업 경영합리화 시행계획』.
- _____(2002). 『2002년 우정사업 경영합리화 시행계획』.
- 우정사업본부 홈페이지(www.koreapost.go.kr)
- 유범상(2003), 『사회적 합의』, 이원덕 편, 『한국의 노동』, 한국노동연구원, pp.124-149.
- 유승민(1998), 『1998년 민영화 계획의 평가와 제언』, 한국경제학회 주최 토론회 발표문.
- 이민영(1995), 『한국통신사태를 통해 본 공공부문의 노사관계』, 『노동

사회연구』 제2호.

이병훈·황덕순(2000), 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원.

이용수·김윤화(2003 여름), 『환경 변화에 대비한 우편시장의 경쟁력 비교분석』, 『우정정보』 제53호, 정보통신정책연구원.

이종수(2002), 『비정규직 고용 및 관리에 있어서 노동법 위반사례』, 한국비정규노동센터.

_____(2002), 『우정사업 환경 변화에 따른 체신노조의 대응방안』, 『한국노동연구원 고위지도자과정 제13기 논문집』.

이종훈(1997.5), 『공기업 노사관계의 주요쟁점과 정책대응』, 한국노동연구원.

이주희(2003), 『산별 교섭의 현황과 과제』, 한국노동연구원 주최 토론회, 『산별 교섭에 관한 토론회』, 서울 2003.5.21, pp.3-24.

전국철도노동조합, 『사업보고서』, 각년도.

전국철도노동조합(1997), 『철도노동조합 50년사』.

_____(1999), 『철도민영화에 관한 대정부 정책건의서』.

_____(2001), 『철도민영화에 대한 정책자료집』.

_____(2002), 『한국철도 민영화(사유화) 반대와 공공철도 건설을 위한 연구, 제1권: 한국철도 민영화·인력정책 비판』.

_____(2003), 『철도발전방향의 새로운 모색』.

_____(2003.4.9), 『인력충원 및 해고자 복직 등 철도노조 현안 및 요구』.

_____(2003.4), 『공공철도의 이론적 근거와 정책적 과제』.

_____(2003.6.28), 『총파업 투쟁관련 주요쟁점 정리』.

_____(2003.6), 『공공철도 건설을 위한 철도노조 요구안』.

_____(2003.6), 『철도구조개혁 입법 절차의 문제점』.

전국철도노동조합민주화추진위원회 (철민주)(1996), 『철도청의 구조개혁과 노동자의 대응』.

_____(1999), 『2000년 철도 분할 민영화(안)에 대한 진단과 전망』.

_____(2000), 『철도 민주노동운동의 역사』, 인터넷 자료 (<http://raillabor>).

nodong.net)

- 전국철도노조 정책기획실(2001.7), 『2001년 하반기 정세와 투쟁방침』.
- 전국철도노조 & 철도청, 『철도노사협약서』 (각년도).
- 전국철도노조 & 철도청(1999), 『성과상여금 지급에 관한 노사합의서』.
- 전국철도노조 & 철도청(2000), 『노사단체협약서』.
- 전국철도노조 & 한국노총 중앙연구원(2000), 『철도산업 민영화에 대한 연구용역 최종보고서』.
- 전국체신노동조합(1990), 『체신노동조합운동사』.
- _____ (2001), 『인력감축저지 투쟁자료집(1999. 5. 19- 2001. 7.31)』.
- 정보통신부 우정사업본부(2000. 9), 『우정사업경영합리화 계획(2000.7-2002. 12)』.
- 정부개혁백서(1999).
- 정보통신부(2003), 『2003-2005년 우정사업경영합리화계획』.
- 정보통신부 우정사업본부(2000-2003), 『우정사업연차보고서』.
- 정보통신부(2002), 『2002 정보통신백서』.
- _____ (2001), 『2001 정보통신백서』.
- 정이환(2003), 『민간부문 노사관계 및 사회적 대화 진단 보고서』, 내부자료, 노사정위원회.
- 조돈문·노광표(2001), 『초국적 기업의 구조조정과 노사관계: 자동차 부품산업을 중심으로』, 『동향과 전망』 제51호, pp.90-120.
- 철도청(1993), 『철도공사화 대비 용역 (종합)』.
- _____ (1995), 『한국 철도 100년 자료집』, 철도청 공보담당관실.
- _____ (1996), 『국유철도의 경영개선에 관한 기본계획(1997~2001)』.
- _____ (1999), 『경영진단보고서』.
- _____ (2000), 『민영화에 대한 이해』.
- _____ (2001), 『국영철도의 경영개선을 위한 자구노력 추진』, 철도경영개선위원회 회의결과 홍보자료.
- 최연혜(2002), 『한국철도 구조개혁의 실천방안 모색-해외사례를 중심으로 실천방안 모색』, 『2002년 한국철도대학 논문집』, 75-150쪽.
- 한울합동법률사무소·한울노동문제연구소(2001. 4), 『공기업에서 노동

- 법의 적용, 『한울노동법 강좌』 제35호.
- 홍주환(1996), 『정부투자기관 임금 가이드라인 정책』, 『동향과 전망』 제30호 pp.155-171.
- _____ (2003), 『공공서비스(부문)노동조합운동에 대한 이론적 검토』, 한국노총중앙연구원주최 워크숍, 『한국 공무원노동조합운동, 무엇을 할 것인가?』, 서울 2003.10.21, pp.164-197.
- 황덕순(2000), 『한국 공기업의 민영화와 노사관계』, 이병훈·황덕순 편, 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원, pp.211-265.
- Bartle, Ian, M. Mueller, R. Sturm, and S. Wilks(2002), “The Regulatory State: Britain and Germany Compared”, *Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society*.
- Beaumont, P.B.(1996), “Public Sector Industrial Relations in Europe,” in Dale Belman, etc. (eds.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison: IRRA, pp.283-307.
- Bruno, Michael and Sachs, Jeffrey D.(1985), “Labor Markets and Comparative Macroeconomic Performance”, in *Economic of Worldwide Stagflation*, MA: Harvard University Press, pp. 217-247.
- Calmfors, Lars, and John Driffill(1988). “Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance”, *Economic Policy*, 6: 13-61.
- Cameron, David R.(1984), “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society,” in J.H.Goldthorpe, eds., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford: Oxford University Press, pp. 143-178.
- Capelli, Peter(1997), “‘The Pressures to Restructure Employment’ and ‘The Effects of Restructuring on Employees’”, in Peter Cappelli et al. (eds.), *Change at Work*, Oxford:Oxford University Press, pp.15-65, pp. 173-207.
- Christtensen, T., and P. Laegreid. 2001. *New Public Management:*

- The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershop, Hants, England: Ashgate.
- Crouch, Colin(1990), "Trade Unions in the Exposed Sector: Their Influence on Neo-corporatist Behavior", in Renato Brunetta and Carlo Dell' Aringa, eds., *Labour Relations and Economic Performance*, London: Macmillan, pp. 68-91.
- Deutsche Post(2003), *2002 Annual Report*.
- EdF.(2002), *Annual Report*.
- Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner, and L. Fitzgerald(1996), *The New Public Management In Action*, Oxford: Oxford University Press.
- Hancke, Bob(2002), *Large Firms and Institutional Change: Industrial Renewal and Economic Restructuring in France*, Oxford: Oxford University Press.
- Hirst, Paul(1998), "Can the European Welfare State Survive Globalization: Sweden, Denmark, and the Netherlands in Comparative Perspective", UW-Madison, European Studies Working Paper, Vol. 2, No. 1, <http://polygot.lss.wisc.edu/eur/works/Hirsttitlepg.html>
- Konig, Klaus(2000), "The Administrative State in Germany", in *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, edited by Hellmut Wollmann and Eckhard Schroeter, pp. 47-66, Adershot, Hants, England: Ashgate.
- Jones, L. P.(1975), *Public Enterprise and Economic Development: The Korean Case*, Seoul: Korea Development Institute.
- Lange, Peter and Geoffrey Garrett(1985), "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974-1980", *Journal of Politics*, 47 (3) : 792-827.
- Lee, Joohee(1996), "Micro-Corporatist Class Compromise and Democratic Stability: the South Korean Case", dissertation thesis at the

University of Wisconsin-Madison.

- Lim, Sang-Hoon(2002), "Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact", dissertation thesis at the University of Wisconsin-Madison.
- Lund, John and Maranto, L. Cheryl (1996), "Public Sector Law: An Update," in Dale Belman, etc. (eds.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison: IRRA, pp.21-58.
- Paloheimo, Heikki(1990), "Between Liberalism and Corporatism: The Effect of Trade Unions and Governments on Economic Performance in Eighteen OECD Countries", in Renato Brunetta and Carlo Dell' Aringa, eds., *Labour Relations and Economic Performance*, London: Macmillan, pp. 114-136.
- Pendleton, Andrew and Winterton, Jonathan, "Introduction: Public Enterprise Industrial Relations in Context," in Andrew Pendleton and Jonathan Winterton (eds.), *Public Enterprise in Transition: Industrial Relations in State and Privatized Corporations*, London: Routledge, pp.1-21.
- Pochet, P. and G. Fajertag, eds.(2000), *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI.
- Regini, Marino(1997), "Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations* 3: 259-278.
- Rhodes, Martin(1997), *Globalization, Labor Market and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?*, Florence: EUI.
- Rodnik, Dani(1997), "Sense and Nonsense in the Globalization Debate", *Foreign Policy*, Summer, 107: 19-37.
- Rousseau, Denise M.(1995), *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*. London: Sage.
- Rowthorn, B. and Chang, H.J. (1993), "Public Ownership and the

- Theory of The State”, in Clarke, T. and C. Pitels (eds.), *The Political Economy of Privatization*, London: Routledge, pp. 54-69.
- Schregle, J.(1987), “Labour Relations in the Public Sector”, edited by R. Blanpain et al., in *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, pp. 503-516, London: Kluwer Law and Taxation.
- Soskice, David(1990), “Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries”, *Oxford Review of Economic Policy* 6 (4): 36-61.
- Soskice, David(1999), “Divergent Product Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies: the 1980s and 1990s,” in Herbert Kitschelt et. al., eds., *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 101-134.
- UNI.(2000.5), “Postal-Changes in the Postal Industry-Multinationals, Technology, New Trends”.
- Verma, Anil and Cutcher-Gershenfeld, Joel (1996), “Workplace Innovations and Systems Change”, in Dale Belman, etc. (eds.), *Public Sector Employment in a Time of Transition*, Madison: IRRA, pp. 201-242.
- Vickers, J. and Yarrow, G. (1988), *Privatization: an Economic Analysis*, Cambridge: IT Press.
- Visser, J. and Anton Hemerijck(1997), ‘A Dutch Miracle’: *Job Growth, Welfare Reform And Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wollmann, Hellmut(2000), “Comparing Institutional Development in Britain and Germany: (Persistent) Divergence of (Progressing) Convergence” edited by Hellmut Wollmann and Eckhard Schroeter, in *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*, pp. 1-26, Adershot, Hants, England: Ashgate.