

공공부문 조직현황과 단체교섭 실태 조사 연구

2008.08.07

연구기관 : (사)한국노동사회연구소

<연구진>

노광표(한국노동사회연구소 부소장)

이정봉(한국노동사회연구소 연구원)

〈 제 목 차 례 〉

제1장 머리말	1
제2장 공공부문 노사관계의 환경 변화	4
1. 공공부문의 정의	4
2. 공공부문 노사관계의 특징과 공공기관 노조 조직 현황	11
1) 공공부문 노사관계의 특징	11
2) 공공기관 노조 조직 현황	14
3. 공공기관의 관련 법률	16
1) 공운법 제정 이전	16
2) 공운법의 제정과 시행	19
제3장 공공부문 노동조합의 조직실태와 현황	24
1. 한국노총의 공공부문	24
1) 개요 및 통합과정	25
2) 조직	30
(1) 조직 구성	31
(2) 조직 형태 및 구조	34
(3) 예산	37
(4) 이념 및 운동노선	38
3) 단체교섭과 사회적 협의	40
(1) 단체교섭	40
(2) 사회적 협의(정책 협의)	45

4) 주요 활동	49
2. 민주노총 전국공공운수노동조합연맹	52
1) 연맹 중앙	52
(1) 개요	52
(2) 조직	55
(3) 재정	59
(4) 주요 사업	61
(5) 교섭방침	62
2) 산업노조	64
(1) 전국공공서비스노동조합	64
(2) 전국운수산업노동조합	79
제4장 공공부문의 노사관계와 단체교섭 사례	91
1. 전국공공서비스노동조합	91
1) 교섭구조 발전방안	91
2) 2007년 임단협	93
(1) 교섭현황	93
(2) 요구 내용	94
3) 2008년 임단협	96
(1) 요구 내용	97
(2) 공공기관운영법 적용 사업장 집단교섭	100
4) 소결	103
2. 전국과학기술노동조합	105
1) 개요	105
2) 조직현황	105
3) 노사관계 및 단체교섭	106
(1) 2006년 통일교섭 경과 및 의의	106

(2) 단체교섭 구조	108
(3) 단체협약 수준 및 내용	109
4) 소결	110
3. 공공연맹 A사업장	112
1) 개요	112
2) 노조 조직 현황	112
3) 단체교섭 및 노사협의회	113
(1) 단체교섭	113
(2) 노사협의회	118
4) 필수유지업무협정 체결	120
제5장 결론 : 요약 및 함의	123
참고문헌	135

〈표 차례〉

<표 2-1> 한국의 공공기관 현황 (2005.04 현재)	5
<표 2-2> 2005년 8월 현재 321개 공공기관 현황	6
<표 2-3> 공공기관운영법에 따른 공공기관 분류	8
<표 2-4> 공기업과 타부문의 조직 성격 비교	11
<표 2-5> 공공기관 노동조합 조직현황 (2006년 말 현재)	14
<표 2-6> 각종 공공기관에 적용되는 법률	16
<표 2-7> 공공기관 관리운영 법안 비교	18
<표 2-8> 공공기관 유형 및 분류기준	20
<표 2-9> 공공기관 지배구조 개편안 주요 내용	22
<표 3-1> 한국노총 비정부 공공부문 노동조합 현황 (2003년 기준)	25
<표 3-2> 통합협상 주요 의제 및 합의안	27
<표 3-3> 공공부문 3조직 통합	28
<표 3-4> 공공연맹 조직 현황	30
<표 3-5> 분과위원회별 조합원 분포 현황	31
<표 3-6> 공공연맹 산하 조직 현황	32
<표 3-7> 사무처 인력 현황	37
<표 3-8> 수입 예산 (08년 기준)	37
<표 3-9> 지출 예산 및 비중 (08년 기준)	37
<표 3-10> 공공특위 주요의제 및 논의결과	47
<표 3-11> 공공운수연맹 설립경과 및 주요결정	54
<표 3-12> 공공운수연맹 조합원 현황	56
<표 3-13> 직할협의회 구성현황(2008년 2월)	56
<표 3-14> 공공운수연맹 사무처 인력현황	59
<표 3-15> 2007년 공공운수연맹 수입 결산	60
<표 3-16> 2007년 공공운수연맹 지출 결산	61
<표 3-17> 공공운수연맹 사업목표	62
<표 3-18> 2006년 공공연맹 대정부 및 대지자체 요구안	63

<표 3-19> 공공노조 조직 및 인원현황	67
<표 3-20> 공공노조 업종 본부별 조직현황	67
<표 3-21> 전국공공서비스노동조합 지부현황(2008. 1. 31 기준)	68
<표 3-22> 공공노조 사무처 인력 현황	72
<표 3-23> 공공노조 2007년 수입 결산	74
<표 3-24> 공공노조 2007년 지출 결산	74
<표 3-25> 공공노조 2007년 사업목표	75
<표 3-26> 공공노조 2007년 단체교섭 요구안 마련 주체 및 교섭주체	79
<표 3-27> 운수노조 조합원 현황	80
<표 3-28> 운수노조 2008년 수입 예산	84
<표 3-29> 운수노조 2008년 지출 예산	84
<표 3-30> 운수노조 대선 10대 정책과제	85
<표 4-1> 공공노조 중장기 교섭구조 발전 방안(초안)	92
<표 4-2> 공공노조 시기별 교섭진행 현황	94
<표 4-3> 교섭주관 본부 현황	94
<표 4-4> 공공노조 2008년 요구안	98
<표 4-5> 공공노조 소속 공공기관운영법 대상 사업장	101
<표 4-6> 공공기관운영법 적용대상 사업장 집단교섭 과정	102
<표 4-7> 과기노조 조직현황(2007. 3월 기준)	106
<표 4-8> 과기노조 2006년 통일교섭 주요 경과	107
<표 4-9> 과기노조 2005년 10대 교섭 요구안	110
<표 4-10> 조합원 구성 및 현황 (2007년 8월)	112
<표 4-11> 2007년 임금인상 상세현황	115
<표 4-12> 평가유형별 지표 및 가중치 : 공기업	116
<표 4-13> 노사공동 전담반 추진실적	119
<표 4-14> GWP 구현 방안	120
<표 4-15> 필수유지업무의 유지비율	121
<표 4-16> 긴급상황시 업무복귀기준	121
<표 4-17> 필수유지협정 체결 추진경과	122

〈그림 차례〉

<그림 2-1> 공운법에 따른 공공기관 재분류(2007년 기준)	20
<그림 3-1> 공공연맹의 조직도	34
<그림 3-2> 공기업·준정부기관의 임금결정시스템	41
<그림 3-3> 공공운수연맹 조직도	58
<그림 3-4> 통합산별 건설 경로	65
<그림 3-5> 공공노조의 조직도	71
<그림 3-6> 2008년 공공노조 사업방향	77
<그림 3-7> 운수노조 조직도	82
<그림 3-8> 운수노조 2008년 3대 사업목표	88
<그림 4-1> 공공노조 요구안 틀 변경	97
<그림 4-2> 과기노조 교섭단위 변화	109
<그림 5-1> 비정부 공공부문 단체교섭 모델	129

제1장 머리말 : 연구내용 및 방법

공공부문노사관계¹⁾에 대한 관심이 새롭게 조명되고 있다. 그 동안 노동조합 결성권이 박탈당해 왔던 일반직공무원의 노동기본권이 2006년 1월부터 일부 보장됨에 따라 공공부문노사관계의 비중이 한층 더 커지고 있는 상황의 반영이라 할 수 있다. 또한 새정부 출범이후 10년 만에 다시 공공부문에 대한 대대적인 구조개혁 정책이 준비되고 있는 가운데 노사관계 갈등의 진원지로 공공부문이 지목되고 있는 정치적 상황도 공공부문노사관계에 대한 관심을 높인 원인이라 할 수 있다.

이처럼 노사관계에서 공공부문노사관계가 차지하는 비중이 높아지는 현상은 우리나라뿐 아니라 선진 각국의 공통적인 특징이라 할 수 있다. 민간부분의 노사관계는 상대적으로 안정화되고 조직율이 약화되는 것과는 달리 공공부문노사관계는 높은 조직율과 함께 노사관계의 영향력과 파괴력이 국민생활에 직접적으로 미치고 있다는 점에서 공공부문노사관계의 중요성이 한층 강조되고 있다.

그러나 공공부문노사관계가 갖고 있는 비중과 중요성에도 불구하고 공공부문노사관계의 특성, 단체교섭 구조, 공공부문 노조조직에 대한 연구는 상대적으로 취약하다고 할 수 있다. 이렇듯 공공부문노사관계 연구가 활발하게 진전되지 못한 원인은 공공부문노사관계의 구조적인 문제점이 지속된 결과 그 해결 방안이 쉽게 찾아지지 않는 데도 그 이유가 있다 할 것이다.

하지만 외환위기 이후 지속적으로 추진되었던 공공부문 개혁 작업은 그 외형상 큰 변화가 없는 것처럼 보이지만 조직 대내외적으로 큰 변화 양상을 보이고 있다. 먼저, 공공부문노동조합들의 조직 통합 작업이 2004년 이후 지속적으로 이루어지면서 공공부문노동조합들의 조직 규모 및 형태상의 변화가 나타나고 있다. 이는 2004년 한국노총 산하 공공부문 3개 조직의 통합에 따른 ‘전국공공노동조합연맹’, 2005년 민주노총 4개 공공부문의 통합으로 ‘전국공공운수노동조합연맹’의 설립을 가져왔다. 또한 조직통합과 함께 ‘전국공공서비스노조’와 ‘전국운수산업노조’라는 산별노조가 건설되었다.

한편 공공기관의 규제, 감독 법규가 2006년 ‘공공기관운영법’의 제정과 2007년 4월 시행으로 전면 개편되었다. 이에 따라 ‘정부투자기관관리법’과 ‘정부산하기관관리기본법’은 폐지되었다. 그 동안 공기업과 정부산하기관들은 ‘민영화법’과 ‘정부투자기관관리

1) 이번 연구에서 다루는 공공부문은 “비공무원 부문 공공기관”을 의미한다.

기본법', '정부산하기관관리기본법' 등 3개의 법으로 관리 운영되다가 '공공기관운영법'의 시행으로 단일 법률 아래 놓이게 되었다. 공공기관운영법 시행에 따라 정부는 '공공기관운영위원회'를 통해 공공기관의 외부지배구조(소유권 기능)를 일원화함은 물론 사장과 이사, 감사 등 임원 임면권을 행사해 내부지배구조까지 장악할 수 있으며, 더불어 각 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검해 공공기관 통폐합, 기능 재조정, 민영화 계획 등을 수립할 수 있는 근거도 확보하였다.

이상과 같은 공공기관을 둘러싼 대내외적인 환경 변화에 따라 공공기관노사관계의 불안정성은 커지고 있으나 노사관계의 안정화와 발전적 패러다임 구축을 위한 세부 방안은 마련되고 있지 않은 상태이다.

본 연구의 주된 관심은 외환위기 이후 변화된 공공부문노사관계의 실태와 현황을 파악하는데 있다. 이를 위해 본 연구는 다음과 같은 세부 연구를 진행하고자 하였다.

첫째, 양 노총 산하 공공부문 연맹 소속 노동조합들의 조직 실태를 파악한다. 여기에는 조합원 구성에 관련된 사항, 조직 운영 및 주요 사업에 관한 사항, 임금 및 단체교섭에 관한 사항 등 기초적인 내용이 포함된다.

둘째, 기업별 노동조합에서 산업별 노동조합으로의 전환 또는 전환 방침과 관련된 조직 내부의 변화를 파악한다. △먼저 산업별 노동조합으로의 조직형태 전환을 마친 민주노총 공공운수연맹 산하 공공서비스노조 및 운수산업노조 하부 조직들에 대해서는 조직 전환 과정, 조직 통합 후의 조직 운영 방식, 발생하는 문제점, 향후 전망 등에 대한 내용을 파악한다. 또한 △산업별 노동조합으로의 조직형태 전환을 시도하고 있는 한국노총 공공연맹 산하 조직들에 대해서는 산업별 노동조합으로의 조직 전환 계획과 향후 전망 등에 대한 내용을 파악한다.

셋째, 기관 특성별로 2007년도 단체교섭 전개 상황을 파악한다. 여기에서는 특히 '공공기관 운영법'의 발효에 따른 공공기관 운영 환경의 변화와 더불어 단체교섭 과정에서 발생한 문제점에 주로 초점을 맞춘다.

이상과 같은 연구 목적을 위해 사용한 주된 연구 방법은 문헌조사와 노조 조직 및 간부들에 대한 면접조사이다. 문헌 조사에서는 기존 공공부문노사관계에 대한 문헌 및 자료 등을 검토하며 공공부문 노조들의 사업보고서 및 대의원대회 자료 등 노조의 회의 자료를 검토한다. 면접조사는 문헌조사에서 확인되지 않는 공공부문노조들의 조직 통합 및 산별전환, 단체교섭 실태에 대한 의견을 구하기 위해 간부 면접조사를 실시하

였다.

본 연구의 내용 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 공공부문 노사관계를 검토하기에 앞서 공공부문의 정의, 공공부문 노사관계를 규정하는 법제도의 변화 과정, 공공부문 노조 현황 등을 개괄적으로 살펴본다. 3장에서는 ‘공공부문노동조합’의 조직실태와 현황을 파악하기 위해 양 노총의 양대 공공부문노조인 공공연맹, 공공운수연맹의 조직구조와 형태, 이념과 노선, 단체교섭, 재정운영, 일상활동 등으로 구분하여 비교 검토한다. 4장에서는 공공부문 단체교섭의 실태 파악을 위해 공공서비스노조, 전국과학기술노조, A공사노조 등 사례조사 결과를 요약한다. 사례조사를 통해 공공기관 단체교섭의 법적 제약 요소, 예산편성지침의 문제점, 기업별교섭구조의 한계점을 확인할 수 있다. 마지막으로 5장에서는 공공부문 조직현황과 단체교섭 실태 연구의 내용을 요약하고 공공부문 노사관계 발전을 위한 몇 가지 함의를 제시하는 것으로 한다.

제2장 공공부문 노사관계의 환경 변화

1. 공공부문의 정의

일반적으로 공공부문(Public Sector)은 시장경제원리가 전면적으로 작동하는 민간부문(Private Sector)에 대비되는 개념으로 국가가 소유하거나 통제(지배)권을 행사하는 부문을 말한다. 그러나 해당기관의 구체적인 설치목적과 기능에 따라서 ‘소유와 통제’의 정도에 대한 명확한 기준을 확정하기 어렵기 때문에 공공부문에 대한 정의도 분분하다²⁾. OECD는 ‘공공부문’을 “공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지급되거나 혹은 중앙 정부로부터 예산을 배정받은 조직이 담당하는 영역”이라고 정의한다.

노사관계 측면에서 보면 공공부문은 “정부가 사용자 역할을 하는 기관”이라 할 수 있다. 정부의 사용자 역할을 좁게 해석하면 공공부문은 정부기관에 한정되며 그 소속 노동자는 일반적으로 공무원의 신분을 갖게 된다. 반면 정부의 사용자 역할을 넓게 해석하면 정부가 실질적인 사용자 역할을 할 수 있는 기관, 그리고 특정 법률에 의해 규제되는 공익사업까지도 공공부문의 범위에 포함되며, 이러한 광의의 개념으로 이해되는 경우가 일반적이다.

우리나라 공공부문노사관계의 주요 대상 부분은 정부기관, 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 특수재단·사단·학교법인 형태의 공공법인이체가 포함된다. 이 가운데 정부가 주식의 50% 이상을 소유한 정부투자기관, 정부의 주식소유비율이 50% 미만인 정부출자기관, 정부투자기관이나 정부출연기관이 출자한 재투자기관, 지방공기업 등을 일반적으로 공공기관이라 말한다³⁾.

본 연구에서 공공부문은 정부가 직접적인 사용자로 나타나는 정부기관을 제외한 공

2) ‘공공부문의 개념 및 범위’에 대한 보다 자세한 논의는 정재하(2005)를 참고할 것

3) 기획예산처는 정부지원 규모 및 소유권 현황을 기준으로 다음과 같이 공공기관을 분류한다. ①출자기관: 정부가 최대 지분을 소유하는 기관으로 한국농촌공사, 한국전력공사 등 31개 기관, ②출연기관: 법률에 정부 출연 근거가 있는 기관으로 교통안전공단, 신용보증기금 등 111개 기관, ③보조 위탁기관: 정부지원(정부보조+ 위탁수입+독점수입)이 총수입의 50% 이상인 기관으로 사학진흥재단, 대한체육회 등 97개 기관, ④자회사: 출자, 출연, 보조 위탁기관이 최대지분을 소유한 기관으로 한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등 59개 기관, ⑤재출연기관: 출연기관의 부설기관으로서 정부출연을 받는 기관으로 극지연구소, 학교법인기능대학 등 10개 기관, ⑥ 경영혁신 대상기관: 기타 정부산하기관 운영위원회가 정하는 기관으로 예술의 전당, 한국언론재단 등 6개 기관으로 분류한다.

공부문 특유의 소유·지배구조로 인해 정부가 직접적인 사용자는 아니나 실질적인 영향력을 미치고 있는 비정부 기관으로 정의한다.

비정부 공공부문은 시장실패가 심각할 경우 이에 대응하는 하나의 중요한 수단으로서 존재의 경제적 필요성이 있다. 공적소유를 통해 시장실패를 극복한다는 논리는 소유(ownership)와 지배(control)의 관계에서 출발한다. 사적소유의 민간 기업이 이윤극대화를 추구하여 기업소유주 즉, 주주의 이익을 극대화하는 것이 시장실패 때문에 사회 후생을 극대화하지 못할 경우 정부는 기업을 공적으로 소유하고 이에 근거한 지배권을 행사함으로써 민간의 이기적인 목적을 배제하고 사회전체의 이익을 극대화하는 것이다.

과거 기획예산처는 2005년 현재 213개 기관을 경영혁신 대상으로 삼아 관리하고 있다. 그 유형을 보면 한국전력공사 등 14개 정부투자기관, 국민연금관리공단 등 88개 정부산하기관, 한국개발연구원 등 47개 출연연구기관 그리고 64개 주무부처 중점관리기관으로 분류되고 있다.

<표 2-1> 한국의 공공기관 현황 (2005.04 현재)

구분	정부투자기관	정부산하기관	출연연구기관	부처 중점 관리기관	합 계
기관수	14	88	47	64	213
예산(조원) (정부지원액)	69.8 (6.6)	63.5 (11.6)	2.5 (0.9)	43.7 (1.8)	179.5 (20.9)
예산의 GDP점유율(%)	9.7	8.8	0.3	6.1	24.9
인원(만명)	7.5	6.1	1.0	5.3	19.9

자료: 기획예산처(2005.5), 재정운용 방향 및 공공기관 혁신 추진계획 p.13

이들의 현황을 보면 예산은 179.5조원으로 국내총생산(GDP)의 1/4인 24.9%를 차지하고 있으며 직원도 19.9만 명에 이르고 있다. 179.5조원에서 약 20.9조원(11.6%)은 정부가 예산을 직접 지원하고 있고, 나머지 158.6조원은 공공기관들이 각종 공공사업을 시행하면서 확보하는 예산이다.

이들 기관들을 포함하여 우리나라의 공공기관 총 321개의 세부적인 현황을 보면 <표 2-2>와 같이 분류할 수 있다.

〈표 2-2〉 2005년 8월 현재 321개 공공기관 현황

기준	해당기관
정부출연금이연 간50억원이상 (정산법§3①1)	교통안전공단, 시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 도로교통안전관리공단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 근로복지공단, 산재의료관리원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 영화진흥위원회, 한국보건산업진흥원, 산업기술시험원, 석탄산업합리화사업단, 에너지관리공단, 요업(세라믹)기술원, 한국수출보험공사, 한국원자력문화재단, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 한국소비자보호원, 한국주택금융공사, 정보통신연구진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국전산원, 한국정보문화진흥원, 한국정보보호진흥원, 전국신용보증재단연합회, 한국컨테이너부두공단, 국립공원관리공단, 한국환경자원공사, 환경관리공단
정부최대지분보유(정산법§3①2)	대한주택보증, 한국감정원, 88관광개발주식회사, 한국자산관리공사, 한국지역난방공사, 부산항만공사
출연금과보조금의합계가50% & 50억 (정산법§3①3)	부산교통공단, 제주국제자유도시개발센터, 한국과학문화재단, 사립학교교직원연금관리공단, 한국사학진흥재단, 한국보훈복지의료공단, 가축위생방역지원본부, 축산물등급판정소, 한국농림수산정보센터, 마사회, (재)한국방송영상산업진흥원, 공무원연금관리공단, 국민생활체육협의회, 국제방송교류재단, 대한체육회, 독립기념관, 대한지적공사, 한국게임산업개발원(재), 한국문화콘텐츠진흥원, 한국영상자료원, 국민체육진흥공단, 한국문화예술진흥원, 한국방송광고공사, 한국청소년수련원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국민연금관리공단, 한국가스안전공사, 민주화운동기념사업회, 한국광기술원, 한일산업기술협력재단, 한국산업단지공단, 한국승강기안전관리원, 한국전력거래소, 한국석유품질검사소, 한국디자인진흥원, 한국산업기술평가원, 한국소방검정공사, 예금보험공사, 증권, 예탁결제원, 별정우체국연합회, 전기안전공사, 한국무선국관리사업단, 한국인터넷진흥원, 선박검사기술협회, 한국해양수산연수원
정부출연금미만 간50억원미만	과학기술단체총연합회, 과학기술연합대학원대학교, 군사문제연구원, 한국패션센터, 농림기술관리센터, 대한보건의학회, 국제한국입양인봉사회, 한국정밀화학공업진흥회, 한국정보통신공사협회, 소프트웨어공제조합, 한국지방자치단체국제화재단, 자치정보화조합, 과학기술원공제회, 정보통신기술협회
총수입50% & 50 억미만보조기관	중소기업정보화경영원, 중소기업연구원, 한국여성벤처협회, 한국창업보육센터협회, 민문화추진회, 대한민국무공수훈자회, 대한민국상이군경회, 한민족전물군경미망인회, 대한민국전물군경유족회, (재)서울예술단, 국립발레단, 국립오페라단, 국립합창단, 저작권심의조정위원회, 한국청소년상담원, 정동극장, 한국간행물윤리위원회, 한국문화관광정책연구원, 언론중재위원회, 장애인복지관협회, 한국의류산업협회, 한국건설직연구원, 대한염업조합, 한국학교발명협회, (재)해상왕장보고기념사업회, 특수법인한국어항협회
총수입50% & 50 억미만위탁기관	(사)종합금융협회, (사)한국선물협회, 사단법인보험연수원, 한국여성전문금융업협회, (재)부품소재통합연구단, 한국공인회계사회
정부투자기관	대한주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 농업기반공사, 농수산물유통공사, 한국관광공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국조폐공사
한국방송공사등	한국방송공사, 한국교육방송공사, 중소기업은행, 한국산업은행, 수출입은행
한국은행 등	한국은행, 금융감독원
정부출연금및 연구회	공공기술연구회, 기초기술연구회, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국법제연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품

	연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국화학연구원, 경제·인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 교통개발연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국형사정책연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성개발원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년개발원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국환경정책평가연구원
중소기업청장지원기관	한국생산성본부, 한국표준협회, 중소기업협동조합중앙회, 중소기업진흥공단
철도청장이출자한회사	대구북합화물터미널(주), 브이캐시(주), 인터내셔널패스엔커머스(주), 철도개발(주), 철도광고(주), 철도산업개발(주), 코레일로직스(주), 코레일서비스넷(주), 코레일엔지니어링(주), 파발마(주), 한국철도시설산업(주), 한국철도유통(주), 한국철도전기시스템(주), 한국철도종합서비스(주), 한국철도통합지원센터(주), KTX 관광레저(주), 경인ICD
대학병원등	강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원
민영화법대상	인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국가스공사
외교·안보, 학술연구, 준사법적기능 (정산법§323)	(사)한국과학기술한림원, 대구경북과학기술연구원, 광주과학기술원, 국립암센터, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술원, 한국원자력연구소, 한국학중앙연구원, 대한법률구조공단, 한국생생보호공단, 정보통신윤리위원회, 프로그램심의조정위원회, 한국국제교류재단, 한국국제협력단, 재외동포재단, 국방과학연구소, 한국국방연구원
철도청장이출자한회사이외의자회사	건설관리공사, 주택관리공단, 한국토지신탁, 학교법인기능대학, 한국기술교육대학교, 한국문화진흥(주), 한국체육산업개발(주), 남동발전(주), 산은캐피탈(주), (주)기은캐피탈, 남부발전(주), 경북관광개발공사, 동서발전(주), 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), 한국중부발전(주), 한전기공(주), 한전원자력연료(주), 한전KDN(주), 안산도시개발(주), 한국가스기술공업(주), 한국지역난방기술(주), 서부발전(주), 기은신용정보(주), 한국자산신탁, 산은자산운용, 한국인프라자산운용아이비케이텍, 기은SG자산운용, 수은영국은행, 수은인니금융, 수은베트남리스금융, 수은아주은행, 신보창업투자, 한국기업데이터, 기보캐피탈, 정리금융공사, 예가람 상호저축은행, 아리랑TV, 농지개발, 한국가스기술공업, KORAS, KOLNG, 인천종합에너지, 중소기업인증센터, 한국벤처투자, 중소기업유통센터, 한국물류정보통신
출연연부설기관	고등과학원, 원자력의학원, 국가보안기술연구소, 극지연구소, 안전성평가연구소, 국가원자력통제관리소, 국방품질관리소
기타1*	대덕전문연구단지관리본부, 전쟁기념사업회, 영상물등급위원회, 한국언론재단, 한국문화재보호재단, 한국소방안전협회, 대한지방행정공제회, 한국지방재정공제회, 한국지방행정연구원, 예술의전당, 대한상공회의소
기타2**	한국투자공사(KIC)

주: 1. 음영은 정부산하기관법 적용대상 88개, 정부투자기관법적용대상 14개, 나머지는 법적용 배제.

2. * 상기요건에는 해당되지않으나 종래 경영혁신대상기관으로 중점관리하던 기관.

3. ** 특별법으로 정산법, 정투법적용 배제기관.

자료 : 정부산하기관관리정책에관한연구(2005)

이상과 같은 법 적용에 따른 공공기관 분류 방안은 2007년 ‘공공기관운영법’ 적용에 따라 큰 변화를 보이게 된다. 기획재정부는 공공기관운영법에 기초하여 공공기관의 정의를 “법상요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관”으로 한정하고 있으며, 시장형공기업, 준시장형공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타 공공기관 등 5가지 유형으로 분류하고 있다. 공기업은 상업성과 공공성을 기준으로 하여 상대적으로 상업적 성격이 강하다고 판단되는 기관으로서, 그 구체적 기준은 총수입에서 자체수입이 차지하는 비율이 50퍼센트 이상으로 하고 있다. 세부적으로 기관 재원에 있어 ‘자체수입/ 총수입’이 85퍼센트 이상이고 자산이 2조원 이상인 기관을 시장형공기업으로, 그 외 나머지 공기업은 준시장형공기업으로 분류한다. 준정부기관은 총수입에서 자체수입이 차지하는 비율이 50퍼센트 미만인 기관으로서 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관을 기금관리형 준정부기관으로, 그 외 나머지 준정부기관을 위탁집행형 준정부기관으로 세분화하고 있다. 공공기관운영법에 따른 공공기관 현황 분류는 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 공공기관운영법에 따른 공공기관 분류

주무부처	시장형 공기업(6)	준시장형 공기업 (18)	기금관리형 (14)	위탁집행형 (63)	기타공공기관(204)
기획재정부(3)		한국조폐공사 (1)			한국수출입은행, 한국투자공사(2)
교육과학기술부 (44)			사립학교교직원 연금관리공단 (1)	한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학문화재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원(5)	강릉대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 고등과학원, 광주과학기술원, 국제과학기술협력재단, 극지연구소, 기초기술연구회, 대구경북과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력통제기술원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국과학기술연구원, 국가핵융합연구소, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력연구원, 원자력의학원, 공공기술연구회(폐지)(38)
외교통상부(3)					재외동포재단, 한국국제교류재단, 한국국제협력단(3)
법무부(2)					대한법률구조공단, 한국更生보호공단(2)
국방부(3)					대한법률구조공단, 한국更生보호공단(2)
행정안전부(4)			공무원연금관리 공단(1)	한국정보문화진흥원, 한국정보사회진흥원(2)	민주화운동기념사업회(1)
문화체육관광부 (35)		한국관광공사, 한국방송광고	국민체육진흥공 단, 한국문화예	한국방송영상산 업진흥원, 국제	(사)전국문화예회관연합회, (재)국립발레단, (재)국립오페라단, (재)국립합창단, 경북관광

		공사(2)	술위원회, 영화진흥위원회(3)	방송교류재단, 한국문화콘텐츠진흥원(3)	개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육협의회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 신문발전위원회, 신문유통원, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)서울예술단, (재)정동극장, 저작권위원회, 한국간행물윤리위원회, 한국게임산업진흥원, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국연론재단, 한국영상자료원, 한국체육산업개발(주), 컴퓨터프로그램보호위원회(27)
농림수산식품부(9)		한국마사회(1)		농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농촌공사(3)	(주)농지개발, 가족위생방역지원본부, 농림기술관리센터, 한국농림수산정보센터, 한국어촌어항협회(5)
지식경제부(70)	한국가스공사, 한국전력공사(2)	대한광업진흥공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사(4)	한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원(2)	한국석유품질관리원, 광해방지사업단, KOTRA, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국가스안전공사, 한국디자인진흥원, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국승강기안전관리원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국원자력문화재단, 우정사업진흥회, 우체국예금보험지원단, 한국소프트웨어진흥원, 한국우편사업지원단(20)	기초전력연구원, 안산시개발주식회사, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국기술거래소, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국서부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전력기술주식회사, 한국전자거래진흥원, 한국전자파연구원, 한국중부발전주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 별정우체국연합회, 국가보안기술연구소, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 한국화학연구원부설안전성평가연구소 (08추가) 한국기계연구원부설재료연구소, (재)한국에너지자원기술기획평가원, 전략물자관리원, (재)우정복지협력회(42) 정보통신국제협력진흥원(미정)
방송통신위원회(4)				한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보보호진흥원(3)	정보통신윤리위원회(1) (폐지)
보건복지가족부(14)			국민연금공단(1)	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원(5)	국립암센터, 대한결핵협회, 대한에이즈예방협회, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인복지진흥회, 한국청소년진흥센터(8)
환경부(6)				국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단(4)	수도권매립지관리공사, 친환경상품진흥원(2)
노동부(10)		산재의료관리원(1)	근로복지공단(1)	한국고용정보원, 한국노동교육원, 한국산업안전공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단(5)	학교법인기능대학, 노사발전재단, 한국기술교육대학교(3)
국토해양부(37)	인천국제공항공사, 한국공항	대한주택공사, 대한주택보증(주), 제주국		교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국	(주)코레일개발, (주)코레일애드컴, (주)코레일엔지니어링, (주)한국건설관리공사, 코레일유통(주), 코레일투어서비스(주), 주택관리공

	공사. 부산항만공사 인천항만공사(4)	제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단(9)		시설안전기술공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원(7)	단(주), 코레일네트웍스, 코레일로지스주식회사, 코레일트랙(주), 코레일전기(주), 한국토지신탁, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사, (08추가) 울산항만공사, 인천항만보안(주), (주)부산항보안공사(17)
국무총리실(24)					경제인문사회연구원, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원(24)
국가보훈처(3)				독립기념관, 한국보훈복지의료공단(2)	88관광개발(주)(1)
문화재청(1)					한국문화재보호재단(1)
산림청(1)					녹색자금관리단(1)
중소기업청(6)					시장경영지원센터, 전국신용보증재단연합회, 중소기업기술정보진흥원, 중소기업유통센터, 중소기업진흥공단, 한국벤처투자(6)
특허청(2)					한국발명진흥회, 한국특허정보원(2)
금융위원회(19)				증권예탁결제원(1)	금융감독원, 한국자산신탁(주), (주)기은캐피탈, 기보캐피탈, 기은신용정보(주), 산은자산운용주식회사, 산은캐피탈주식회사, (주)아이비케이시스템 (주)정리금융공사, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국산업은행(13)
방위사업청(2)					국방과학연구소, 국방기술품질원(2)
공정거래위원회				한국소비자원(1)	
경찰청(1)				도로교통안전관리공단(1)	
소방청(1)				한국소방검정공사(1)	

자료 : 공공기관 알리오시스템(www.alio.go.kr) 자료 재구성

공공기관 운영법에 따르면 공공기관의 총 수는 305개이며, 정원 기준 총 직원 수는 258,180명이다. 기획재정부가 2008년 4월 발표한 302개 공공기관들의 “2007년 경영 실적 정보”에 의하면 302개 공공기관의 임직원 총 수는 25만 9,000명이며, 총자산 규모는 490조 8,000억원, 부채는 276조 3,000억원, 당기순이익은 17조 4,000억원이었다. 최근 공공기관 종사자 수는 2003년 19만 3천명에서, 2004년 20만 3천명, 2005년 24만 3천명, 2006년 24만 9천명, 2007년 25만 9천명으로 5년 평균 7.7%가 증가하였

다4). 종업원 증가 중 특징적인 것은 07년 신규채용 인력 1만 3,947명 중 여성 및 장애인 채용인원이 5,512명에 달해 전체 공공기관 신규채용의 39.6%를 차지하고 있다는 점이다.

2. 공공부문 노사관계의 특징과 공공기관 노조 조직 현황

1) 공공부문 노사관계의 특징

공공부문은 민간부문과는 달리 그 재정운영이나 시장관계, 조직구성원에 대한 통제와 관리방식 등에서 여러 가지 차이점을 지니고 있다. 특히, 공공기관은 일반 민간기업과 구분됨과 동시에 정부를 비롯한 여타 공공부문과도 상이한 조직적 특성을 갖고 있다. <표 2-4>은 몇 가지 기준에 의해 공공기관을 타기업·타조직과 구분해 본 것이다.

<표 2-4> 공기업과 타부문과의 조직 성격 비교

구분		기준 요소			
		재정의 정부 예산의존도	공적소유정도와 주인의 불명확성	공익성의 정도	독점 여부
I	정부	○	○	○	○
II	정부투자기관	△	○	△	△
III	정부출연기관	○	○	○	△
IV	민간기업	×	×	×	×

* 주 : ○는 높다, △는 중간적인, ×는 없다는 의미 임.

<표 2-4>을 보면 공공부문과 민간기업과의 가장 큰 차이는 기관(조직)의 공적 소유 정도, 달리 말하면 정부소유로 인한 ‘주인의 불명확성’이라는 요소임을 알 수 있다.

4) 지난 5년 동안의 공공기관 인력 증가를 공기업의 방만한 경영으로 이해하는 인식이 있으나 이는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 즉, 공공기관의 인원 증가는 단순히 인원이 늘었다는 사실이 중요한 것이 아니라 공공기관이 왜 인력을 늘렸는지, 늘어난 인력은 어떤 일에 종사하는지를 세밀하게 따져보아야 한다. 예컨대 의료서비스 공급, 취약계층 지원 등 대국민 서비스 개선에 필요한 인력까지 포함하여 공공기관 인력 증가가 바람직하지 않다는 지적은 타당하지 않다.

이른바 공공부문으로 분류될 수 있는 기관의 공통된 특징은 공적소유이고 예산(재정)의 정부의존도, 생산재화 및 서비스의 공익성은 공공부문내의 기관에 따라 다르다.

재정의 정부예산 의존도 기준으로 볼 때 공기업은 정부 및 정부출연기관과 구분된다. 먼저 사회적으로 필수불가결한 공익성이 매우 큰 재화나 서비스의 공급 사업이면서 시장에서 수익성을 갖기 어려운 부문에서는 자체적으로 기관운영 수입을 확보하기가 용이하지 않으므로 기관예산을 정부에 의존하게 된다. 이러한 기관의 설립과 운영을 위해 정부가 예산을 출연한다는 의미에서 정부출연기관으로 분류된다. <표 2-4>에서 보면 예산독립여부와 기관 서비스의 공익성의 정도가 밀접한 연관관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 따라서 정부투자기관은 종업원에게 분배할 임금 파이를 정부예산 지원 없이 스스로 창출할 수 있다는 점에서 정부출연기관과 기본적으로 상이한 기관특성을 갖게 되고 이는 노사관계의 특성으로 연결된다. 한편 자체 수입 조달능력으로 인해 정부투자기관은 기업경영목표에서 공익성 추구하고 수익성 확보를 동시에 달성해야 하는 어려움이 존재한다.

이러한 공공부문 조직의 성격 및 차이점은 다시 노사관계에 영향을 미치게 된다. 민간기업 노사관계와 구분되는 공공부문노사관계의 특징을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 노동3권과 관련하여 살펴볼 경우 노동자들의 노동3권 행사가 자유로운 민간부문과는 달리 대국민 공공서비스 또는 국민경제적인 필수기능을 수행하는 공공부문에서는 일정하게 단체행동의 노동권을 제한하는 제도적 여건에 의해 제약받고 있다. 과거 직권중재제도가 존재하였으며 현행법에서도 필수공익사업장에 한해서는 ‘필수유지업무제도’를 통한 단체행동권의 제약이 이루어지고 있다.

둘째, 사용자성과 관련한 정부와의 관계이다. 공공부문노사관계는 정부가 사용자라는 측면에서 민간부문과 명확하게 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영 전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하고 있다⁵⁾. 공공기관의 경우, 국가가 일차적인 사용자로 나서지는 않으며, 또한 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지도 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침(invisible employer guideline)을 제시하면 경영진은 이를 따를 수밖에 없다. 결과적으로 공공부문 노사관계는 정치 환경에 영향을 받으며, 이에 따라 그 성격과 방향이 결

5) 공공부문의 노사관계를 전통적으로 민간부문의 그것과 구별 짓는 특성은 사용자로서 정부가 가진 독특한 역할에서 비롯된다. 즉 ‘정치적 상황성’(political contingency)이라고 부를 만큼 공공부문 단체교섭은 강한 정치적 성격을 띤다. 이는 단체교섭의 주체로서 정부가 직간접으로 교섭 과정에 개입함으로써 사용자가 불명확해진다는 점, 단체교섭의 과정에 다양한 정치적 과정이 전개된다는 점, 단체교섭 결과가 법률의 형태를 띠거나 정치적 결정의 한계 안에서 이루어진다는 점, 그리고 노동조합의 단체행동 역시 사용자에 대해 경제적 압력보다는 정치적 압력을 가하는 형태로 이루어진다는 점 등으로 나타난다(박태주, 2004).

정된다. 사실 공공기관의 경영은 항상 경영상 문제를 안고 있다. 특히 통제와 책임의 소재 문제는 대표적이다. 공공기관은 정부의 직접 통제로부터 자율적인 구조를 갖도록 한다는 의미에서 의도적으로 설립된 기관이다. 만일 통제가 지나치게 엄격하면 독립 기관으로 설립한 이점이 사라진다. 역으로 통제가 지나치게 느슨하면 공공기관으로 유지할 유인이 없어지고 만다. 이러한 특징들은 책임성 측면에서 혼란을 가져온다. 공공 기관은 정부 부문일 뿐 아니라 상업적으로 활동하는 조직이기 때문이다.

이상에서 공공부문은 사용자 개념이 불분명하다는 특징을 가진다. 즉 공공부문에서 경영의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나뉘이기도 한다. 그 결과, 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 “일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다.” 이러한 경영책임의 분산성은 공공부문의 단체교섭 전략에서 ‘다면적 교섭’(multilateral bargaining)이 나타나는 중요한 근거를 제공한다.

셋째, 일반 국민과의 관계이다. 공공부문 노사관계가 갖는 또 다른 특성은 공공부문에서 생산하는 재화와 용역의 성격이 공공성을 띠고 있으며, 일반 대중이 그 서비스의 주요 고객이라는 점이다. 이 때문에 단체행동이 여론에 미치는 영향이 크고, 때로는 단체행동권이 제약된다⁶⁾. 노조의 단체행동은 집단이기주의로 매도되기가 쉽다. 많은 경우, 공공기관은 민간기업과 같이 이윤을 극대화하기 위해 노력하기보다는 공공서비스라는 설립 목적을 실현하도록 요청 받는다. 그러나 최근 들어 공공부문 경영의 주요 평가기준으로 경영합리화, 민영화, 상업화가 제시되면서 공공부문의 본래 취지인 공공 서비스 제공이 약화되고 있다.

넷째, 기관 거버넌스와 관련하여 주인-대리인(Principal-Agent) 문제이다. 민간기업과 같은 ‘사용자와 피고용인’이라는 명확한 대결 양상이 공공부문노사관계에서는 약하게 나타난다. 물론 공공기관 내에서도 관리층과 비관리층(非管理層)이 서로 대립하는 입장을 취하나 그 양상은 민간기업과 구분된다. 어떤 의미에서는 지위 고하의 차이 없이 모든 공공기관 종사자는 ‘피고용인’이라 할 수 있다. 그러므로 공공부문노사관계는 민간의 노사관계에 비해 노사 대항적 요소가 약하다고 할 수 있다.

민간부분 기업에서 소유자인 주주와 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 주인-대리인 문제가 나타나는 것처럼 공공부문도 소유자인 국민과 관리인인 경영자 사

6) 공공부문 노사관계의 형성 및 발전에 있어서는 무엇보다도 일반 국민들의 여론이 중요하다. 노사관계의 전 과정은 누가 국민 여론을 획득하고 이끌어 가느냐에 따라 그 결과가 달라진 모습을 띠게 된다. 이 결과 민간기업의 노사관계와는 달리 공공부문노사관계에서 다루어지는 각종 현안은 국민적 관심사가 되고 사회적인 의제로 급부상하는 강한 사회성을 띤다.

이의 이해관계의 차이로 인해 주인-대리인 문제를 갖게 된다. 그러나 공공부문의 주인-대리인 문제는 민간부분과는 사뭇 다른 양상을 띠게 된다. 우선, 공공부문은 민간부분과는 달리 주인-대리인 관계가 중층화(中層化)되어 있다. 예를 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 있다.

2) 공공기관 노조 조직 현황

공공부문 사업장에서 노동조합이 광범위하게 결성되기 시작한 것은 1987년 노동자대투쟁 시기였다. 공공부문 사업장 중 방송, 대학병원, 정부출연기관 등에서 노동조합이 설립되었으며 정부투자기관 등 대표적인 공기업사업장에서도 노동조합이 건설되었다. 당시 공공부문 사업장에서 노조 결성의 기폭제가 되었던 것은 공공부문의 흑심한 노동통제, 인사제도의 불투명성·불공정성 등이었고 정부산하기관 경영진들의 권위주의적 정권과의 연계가 그 요인으로 작용하였다.

87년 노동자대투쟁을 통해 성장한 공공부문노동조합들은 양대 노총으로 분화되어 발전하였다. 공공부문노동조합들은 한국노총에 소속된 금융노련, 정투노련, 광산노련, 연합노련, 전력노조, 철도노조, 통신노련 등과 민주노총에 속한 전문노련, 병원노련, 사무노련, 언론노련, 전교조, 전지협 등으로 구분되어 활동하였다.

외환위기를 맞으면서 공공부문 노동자들은 정부와 사용자의 구조조정 조치에 맞서 과거와는 다른 전투적 대응으로 맞섰고 이러한 과정에서 공공부문 노조의 조직 역량은 비약적으로 발전하였다. 1997년 이전에도 공공부문 노동조합은 민간부분에 비해 상대적으로 높은 조직율을 갖고 있었으며 이러한 경향은 외환위기 시기 구조조정 과정을 거치면서 더욱 뚜렷해졌다.

〈표 2-5〉 공공기관 노동조합 조직현황 (2006년 말 현재)

	연맹	조직규모	조직대상
한국 노	전력노조	16,126	한국전력, 한일병원 등
	금융(일부)	8,000	산업은행 등
	공공연맹	49,326	정투, 정산 및 재투자기관

총	체신	24,977	
	연합(일부)	5,000	
	철도산업노조연맹	1,503	
	소계	104,932	
민주노총	전국공공운수사회서비스노동조합연맹	115,122	정산, 연구기관, 발전노조, 국립대병원 등
	보건의료노조	6,500	국립대, 지방공사의료원 등
	사무금융(일부)	2,750	
	언론연맹(일부)	7,000	KBS 등
	소계	131,372	
기타	한수원 등		
합계		236,304	

* 주 : 일반직공무원 및 교원은 포함하지 않음.

* 자료 : 노동부(2007. 11) "2006년 전국 노동조합 조직현황", 양대노총 조직 현황 참고

공공기관의 경우 노조 조직률은 약 60%에 이르는 것으로 파악된다. 2006년 현재 약 36여만 명의 종사자 중 한국노총이 10만 5천명, 민주노총이 13만 1천명의 조합원을 포괄하고 있다.

한국 공공부문노동조합들은 높은 조직률이라는 장점과 함께 '조직 대표성'의 파편화라는 취약점을 갖고 있다. 공공부문노동조합들은 사업장 수준에서 독점적 지위를 향유하고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체 간 경쟁으로 '대표성'의 문제를 안고 있다. 노조 대표성의 문제를 '공공기관 노조'에 한정하여 살펴보면 공공기관노동조합의 기업별 노조는 한국노총 5개 산별연맹과 민주노총 산하 4개 산별연맹에 소속되어 있어 이들의 대표성을 놓고 한국노총과 민주노총, 각 산별연맹이 경쟁하는 양상을 보이고 있다.

2004년 이후, 공공부문노동조합에서 변화 흐름들이 나타나고 있는데, 2004년 11월에는 한국노총 산하 공공건설연맹, 공공서비스연맹, 정부투자기관연맹 등 3개 연맹이 '전국공공노동조합연맹'으로 통합되었다. 공공연맹은 정부투자기관(재투자기관, 출자기관 포함), 정부산하기관(출연, 위탁, 보조기관), 지방공기업과 기타 공공기관과 유관단체로 구성되어 있다. IMF 이후 조직력과 교섭력, 그리고 정치력의 한계를 절감하여 대표성의 확보와 집중성 및 정책역량의 강화를 위해 '2006년까지 유사산별 통합과 산별노조 건설'이라는 조직노선 하에 통합을 한 것이다.

또한 민주노총 산하 공공연맹은 2006년 '기업별노동조합'의 연맹체를 산별노조로 전환하기 위한 조직형태 전환 운동을 왕성하게 전개하고 있다. 이에 따라 2007년 1월

‘민주버스’, ‘민주택시’, ‘화물통준위’, ‘공공연맹’ 4개 조직이 통합한 ‘공공운수연맹’이 설립되었으며 연맹 산하에 ‘전국공공서비스노동조합’과 ‘전국운수산업노동조합’이 산별 노조로 출범하였다.

3. 공공기관의 관련 법률

공공기관의 운영 및 관리에 관련 법률은 2007년 4월부터 시행되고 있는 ‘공공기관 운영에 관한 법(이하: 공운법)’의 제정을 계기로 큰 변화를 보이고 있다. 공운법 제정 이전까지 공공기관에 대한 규율은 ‘한국철도공사법’과 같은 개별 설립법들이 있었고 ‘정부투자기관관리기본법(1983년)’, ‘정부산하기관관리기본법(2003년)’, ‘공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률(1997년)’, ‘정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률(1999년)’ 등 여러 특정기관의 관리운영에 관한 일반사항을 규정하는 기본법이 존재하였다.

1) 공운법 제정 이전

공공기관들은 <표 2-6>에서 보는 바와 같이 기관별로 적용되는 법률적 근거와 분류도 매우 다양하다. 1984년부터 시행중인 정부투자기관관리기본법(약칭 정투법⁷⁾)은 정부소유 지분이 50% 이상인 기관을 정부투자기관으로 분류하여 적용하고 있다. 이 법은 정부투자기관의 자율 책임경영체제에 관한 기본 사항을 규정함으로써 투자기관의 경영합리화와 정부출자의 효율적 관리를 도모하기 위하여 제정된 법률이다. 전문 31조와 부칙으로 구성된 이 법은 목적, 적용범위, 정부투자기관경영평가위원회, 경영목표의 설정, 경영실적보고 및 평가, 정관의 기재사항, 이사회 임원의 임면과 직무, 사장추천위원회, 비상임이사의 임면에 관한 사항, 회계 및 예산편성에 관한 사항, 경영공시 감사 등에 대하여 규정하고 있다.

<표 2-6> 각종 공공기관에 적용되는 법률

7) 1983년 12월 31일 법률 제3690호로 제정되었고, 2000년 1월 28일 법률 제6256호로 6차 개정되었다.

구 분	근거법령	시행	개수	비고
정부투자기관	정부투자기관관리기본법	1984	14	한전 등 정부소유 지분이 50% 이상
정부산하기관	정부산하기관관리기본법	2004	87	매년 50억원 이상 재정지원 받는 기관 등
출연연구기관	정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률	1999	24	경제 인문 사회연구회와 소관 연구기관
	과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률	2004	25	기초기술 산업· 기술공공기술 등 3개 연구회와 소관 연구기관
주무부처중점 관리기관	공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률	1999	3	가스공사, 인천공항공사, 한국공항공사
	각종 개별법	-	61	산업은행, 중소기업관리공단 등

2004년 4월 시행된 정부산하기관관리기본법⁸⁾은 ‘정부산하기관’의 운영 관리에 관한 기본적 사항 및 자율 책임경영체제에 관한 사항을 규정함으로써 정부산하기관의 경영 합리화와 운영의 투명성을 도모함을 목적으로 제정되었고 목적, 정의, 적용범위, 이사회 기관장의 선임과 책무 정부산하기관운영위원회 경영목표 및 사업계획, 경영실적보고 및 평가 기능 및 규제의 주기적 점검, 조직 정원의 조정, 외부감사, 예산관리기준, 고객헌장 등 전문 17조와 부칙으로 구성되어 있다. 정산법은 정부가 출연 위탁 보조 및 독점적 사업권을 부여하면서 매년 50억원 이상의 재정을 지원하는 87개 기관을 대상으로 하고 있다.

1997년에 제정된 공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률은 국민경제에 중요한 영향을 미치는 공기업에 대하여 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하여 경영의 효율성을 향상시키며 조속한 민영화를 추진하는 한편 이를 추진함에 있어 경제력 집중을 방지할 수 있도록 함으로써 건전한 기업문화의 창달과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 제정되었다. 전문 21조와 부칙으로 구성된 이 법은 적용 대상기업 사장과 이사의 임면 및 보수, 이사회, 비상임이사, 사장추천위원회, 주주협의회, 정부의 주주권행사, 외국인의 주식소유제한, 주식의 매각방법 등을 규정하고 있다. 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률의 적용대상기업은 한국가스공사, 인천공항공사, 한국공항공사 등 3개이다.

8) 2003년 12월 31일 법률 제7057호로 제정되었고, 2004년 4월 1일 대통령령 제18355호로 그 시행령이 제정되었다.

1999년에 제정된 ‘정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률’은 정부출연연구기관의 설립·지원·육성과 체계적인 관리 및 책임경영에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 합리적인 국가연구체제의 구축과 정부출연연구기관의 경영합리화 및 발전을 도모함을 목적으로 제정되었고, 목적, 정의, 연구기관의 설립 및 설립제한, 운영재원, 정관, 임원의 임면과 직무 예산 및 사업계획의 승인, 연구회에 관한 사항, 이사회, 기획평가위원회 및 경영협의회, 연구기관의 평가, 감독관청 등 전문 35조와 부칙으로 구성되어 있다. 이 법률에 의해 관리되던 정부출연 연구기관 중 과학기술분야 정부출연연구기관은 2004년에 제정된 ‘과학기술 분야 정부출연연구기관 등의 설립 운영 및 육성에 관한 법률’에 의해 국무총리 산하에서 과학기술부로 이관되어 관리되고 있다. <표 2-7>은 2007년까지 공공기관의 관리운영에 적용되었던 3개 법안을 비교 검토한 것이다.

<표 2-7> 공공기관 관리운영 법안 비교

구분	정투법	정산법	출연연구기관법
경영목표제출	사장이 예산처장관과 주무부처장관에게 10월 30일까지 제출	기관장이 주무기관장에게 회계연도 개시 전까지 제출	원장이 연구회에 제출(3월), 연구회 승인
예산관리기준	예산처장관은 투자기관 사장에게 예산편성에 관한 지침 통보	예산처장관은 예산운영의 적정성을 위한 일반기준을 수립하여 운영위의결을 거쳐 주무기관장에게 통보	국무총리는 예산요구기준(예산요구 시 적용기준을 4.15까지) 연구회통보 (연구회는 연구기관에 통보)
의사결정구조 및 의결사항	투자기관운영위원회 -경영실적 평가 -사장과이사장 해임건의 -비상임이사 임면 -감사 임면 제청 -경영 공시 -경영평가단 운영 가능	산하기관운영위원회 -경영실적평가방법과 평가기준 -경영실적 평가결과 -예산관리기준 -경영공시사항 -고객만족도조사 실시기관 등	연구회이사회 -예산 및 사업계획 승인 -원장 및 이사 임면 -경영목표의 승인 -신설 및 기능조정 -연구실적 경영 내용 평가
경영실적보고	경영실적보고서와 사장과 계약 체결이행보고서를 국회, 주무장관, 예산처장관에게 익년 3.20까지 제출	경영실적보고서와 결산서, 재무제표 부속서류를 주무기관장에게 차년도 3월 말까지 제출	익년도 3.31까지 결산서 제출 (연구기관은 연구회에 연구회는 국무총리에 제출)
경영실적평가	예산처장관이 경영실적보고서 토대 평가 -관련자료 요청 가능 -평가방법은 예산처장관이 결정하되, 운영위 의결 -예산처장관이 평가단 구성 -경영실적 저조시 사장과 상임이사해임건의 가능	주무기관장이 경영실적보고서 토대로 평가 -소관기관장 의견을 들어 평가방법과 기준을 정하되, 운영위원회 의결 -공동평가단 구성가능 -주무기관장은 예산과 인사상 조치 건의 가능 -주무기관장은 운영위의결 거쳐 경영실적 평가결과 공표	연구회는 소관 연구기관의 연구실적, 경영내용을 공정하고 객관적으로 평가 -연구회는 평가결과를 국무총리, 예산처장관에게 제출
조직·정	정관 사항	법률 사항	정관사항

원조정	정관 변경시 이사회 의결과 주무부장관 인가를 받음	기관장은 주무기관장에게 통보 주무기관장은 행자부와 예산처장관에 통보	정관변경은 연구회 승인을 받고 연구회는 이사회 의결을 거쳐 국무총리 인가
외부 감사	외부감사는 감사원이 실시하고 필요시, 외부감사 (대통령령이 정하는 기관의 장)	대통령령으로 정하는 기준의 기관은 사업연도마다 공인회계사의 회계감사를 받고 결과를 공표	연구회가 지정하는 공인회계사의 회계감사를 받고 그 결과를 공표

2) 공운법의 제정과 시행

정부는 2006년 상반기부터 공공기관의 관리 운영에서 나타난 방만 경영과 도덕적 해이를 해결하기 위한 방안의 일환으로 ‘공공기관 지배구조’ 개편 작업에 착수하였고 이를 법률적으로 뒷받침하기 위해 2006년 12월 “공공기관 운영에 관한 법”을 제정하였고 2007년 4월부터 시행하고 있다. 이에 따라 그 동안 공공기관 관리를 위한 법률적 제도였던 ‘정투법’과 ‘정산법’은 폐지되었고 공운법으로 통합된 상태이다.

공운법 제정 배경에 대해 정부는 다음과 같이 주장하고 있다. “현재의 상황은 정부의 공공기관에 대한 시장 감시(공기업 통제) 기능이 제 역할을 수행하지 못하고 있는 상황으로, 정부부처와 산하기관과의 유착관계의 문제점이 발생하고 있고, 이사회 및 감사 등 견제 균형 장치가 존재하나 이것이 형식적인 것이므로 실효성 있는 대안을 마련하는 것”이 핵심과제라는 것이다. 그러므로 이를 해소하기 위해 공공기관의 지배구조(Governance) 혁신이 필요하다는 것이다. 이 법은 OECD의 공기업지배구조에 대한 가이드라인에 기초해 있다고 주장한다⁹⁾.

공운법은 공공기관 관리 운영에 대한 포괄적인 내용을 담고 있는데 먼저, 공공기관에 대한 개념, 새로운 유형 및 분류기준을 제시하고 있다.

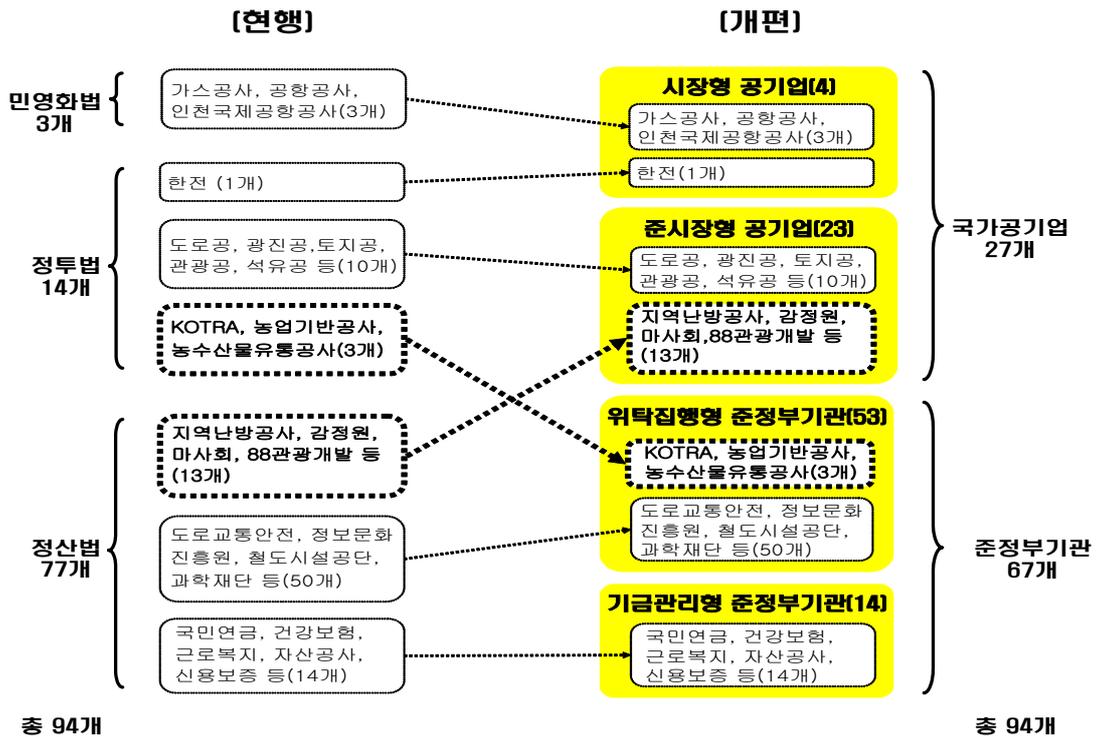
9) '02.2월 OECD 기업지배구조 조정위원회(Steering Group on Corporate Governance)는 산하 공기업 민영화 및 공공기관 지배구조 작업단(OECD Working Group on Privatization and Governance of SOEs)에 회원국들의 공기업 지배구조의 모범사례(Best Practice)를 조사분석하여 『공기업 지배구조 가이드라인』을 제정할 것을 지시하였다. 이에 기초하여 '04.10월 『가이드라인』 초안을 발표한 후 각국의 공기업 경영관리 총괄기관, 의회, 지배구조 전문가, World Bank-IMF 등 국제기구, 다수 공기업 등 의견을 수렴하여 지침(안)을 확정하였고, 2005년 4월 OECD 이사회(Council Meeting)는 가이드라인을 공식의결하고 이를 대외공표 하였다.

〈표 2-8〉 공공기관 유형 및 분류기준

유형	분류 기준
국가공기업(상업성>공공성)	▪ 자체수입/총수입 ≥ 50%
① 시장형	- 자체수입/총수입 ≥ 90% & 자산 2조원이상
② 준시장형	- 나머지 국가공기업
준정부기관(상업성<공공성)	▪ 자체수입/총수입 < 50%
③ 기금관리형	- 중앙정부 기금을 관리하는 기관
④ 위탁집행형	- 나머지 준정부기관
기타공공기관	▪ 공기업·준정부기관이 아닌 기관

먼저 공운법은 공공기관을 다음과 같이 규정하고 있다. 공공기관이란 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 1항의 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관”을 의미한다. 이에 따라 현재 우리나라의 공공기관은 08년 기준으로 총 305개이며 이 가운데 ‘공공기관기술위원회’, ‘정보통신윤리위원회’ 등 폐지된 2개의 위원회를 제외하면 총 303개 기관이다.

〈그림 2-1〉 공운법에 따른 공공기관 재분류(2007년 기준)



공공기관들은 정투법과 정산법에 따라 구분되는 방식에서 벗어나 <표 2-8>에 보는 것처럼 ‘공기업과 준정부기관¹⁰⁾’으로 분류되며 공기업은 다시 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액중 자체수입액이 85% 이상인 시장형 공기업(한국전력공사, 인천공항공사 등 6개 기관)과 시장형 공기업이 아닌 공기업으로서 한국관광공사, 한국마사회, 한국토지공사 등 18개 기관을 준시장형공기업으로 분류한다. 또한 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관(신용보증기금, 근로복지공단 등 14개 기관)과 기금관리형 준정부기관이 아닌 위탁집행형 준정부기관(한국가스안전공사, 한국노동교육원, 한국소비자원 등 63개 기관)으로 구분된다¹¹⁾. 그리고 공기업과 준정부기관에 포함되지 않은 공공기관들은 ‘기타공공기관’으로 분류된다.

둘째, 공운법은 공공기관 관리를 위한 차별화된 내·외부 지배구조의 변화를 포함하는데 외부 지배구조의 핵심은 공공기관 외부평가감독기능의 집중화의 권한을 갖는 ‘공공기관운영위원회’의 신설이다. 공공기관운영위원회는 기획재정부장관이 위원장이 되며 민간위원이 과반수 이상을 차지하며 총 20명 이내로 구성된다. 공공기관위원회의 역할은 “①공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정, ②기관의 신설 심사, ③공공기관의 경영공시, ④공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치, ⑤공공기관의 기능조정, ⑥공공기관의 혁신지원, ⑦시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, ⑧공기업·준정부기관의 임원 임명, ⑨공기업·준정부기관의 임원에 대한 해임이나 해임 건의, ⑩비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가, ⑪공기업·준정부기관의 경영실적 평가, ⑫공기업·준정부기관의 경영지침, ⑬공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부의 점검과 개선” 등 막강한 권한을 부여 받고 있다.

내부지배구조의 강화 방안은 첫째, 기관장의 책임경영체제 강화, 둘째, 이사회 의 견제감시기능 강화, 셋째, 내부 감사기능 강화로 구분된다. 먼저 기관장의 책임경영체제를 확립하기 위해 ①공기업의 CEO에게 조직·인사·예산 등 경영자율성을 부여하며, 공기업운영위의 경영감독은 목표설정·사후평가를 중심으로 운영, 경영관련 예산·정원·보수·채무 관리 등에 대한 최소한의 가이드라인을 제시한다. ②공기업의 경영성과를 기관장 연임·보수에 연계하여, CEO의 성과책임성을 대폭 강화하여 경영실적이 우수한 CEO의

10) 공기업이란 직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다. 준정부기관이란 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다.

11) 영화진흥위원회는 2008년에 "위탁집행형 준정부기관"에서 "기금관리형 준정부기관"으로 변경 지정되었다.

연임을 적극 추진한다. ③준정부기관은 정부위탁업무를 추진하는 기관이므로 주무부처의 기관통제권한 현행 유지하고, 다만, 정부의 과도한 일상적 경영간섭은 배제한다.

이사회의 견제감시기능의 강화를 위해, ①이사회의 독립성을 제고하여 경영진 견제감시 기능을 대폭 강화한다. 경영자율성을 최대한 보장하는 시장형 공기업은 이사회의 장기관장을 분리, 견제기능을 더욱 강화한다¹²⁾. ②이사 총수를 15인 이내로 하여 이사회 운영의 효율성을 제고한다. ③이사회(비상임이사)의 책임성 강화에 맞추어, 기관 경영 감시에 필요한 실질적 권한을 부여한다. 이사회에 기관장·상임이사 해임건의권을 부여한다.

공운법 시행에 따른 공공기관의 운영 및 관리의 변화 양상을 요약하면 <표 2-9>와 같다. 공운법 제정 및 시행에 대해 공공기관노동조합들은 “특정 부처인 기획예산처(現 기획재정부)가 각 부처 산하의 공기업에 대해 인사·감독·심사 등 강력한 통제수단”을 갖도록 한 악법이라고 주장한 반면 정부는 공공기관에 대한 방만경영과 자율경영을 보장하는 합리적인 지배구조 개편방안이라고 맞서고 있다.

<표 2-9> 공공기관 지배구조 개편안 주요 내용

	과거(정투법, 정산법)	현재 (공운법)
관리대상	투자, 산하기관(101개)	전체 공공기관(314개)
정보공개	해당 기관 홈페이지에 자율공개	표준화된 정보를 통한 통합 공개
기관유형	투자기관, 산하기관, 민영화법 기관 등 다양	공기업, 준정부기관으로 재분류
관리체계	정부투자기관관리기본법, 정부산하기관 관리기본법, 공기업의 구조조정 및 민영화에 관한 법률 등을 원칙없이 적용	동일 유형의 기관에 동일법령을 적용해 체계적으로 관리
관리주최	주무부처	기획재정부 산하에 관리감독 총괄기구
비 상 임 이 사 , 감사평가	-	신규 도입
내부 견제시스템	비상임이사: 과반수 이하 많음	이사회에 상임이사 해임건의권 부여 비상임이사에 감사요청권 신설 비상임이사 비율 : 과반수-2/3
임원 임명	기관장만 추천위원회제도 운영 기관장만 공모제 대상	모든 임원에 대해 추천위원회 제도 운영 모든 임원이 공모제 대상

12) 시장형 공기업의 이사회 의장은 선임비상임이사가 된다(공운법 제18조).

	주무장관이 주된 인사권 행사	국가공기업운영위가 주된 인사권 행사
관리감독 총괄기구 구성및기능	정부위원 과반수	민간위원 과반수 기관의 신설여부 통제 감사 비상임이사 평가 관리감독 실적 국회보고
기관 신설 존치 통제	특별한 장치 없음	국가공기업·준정부기관운영위가 심사

제3장 공공부문 노동조합의 조직실태와 현황

공공부문은 민간부문과 구분하는 의미에서 그 특징을 도출할 수 있지만, 실제 두 부문을 명확히 나누기는 쉽지 않다. 공공부문을 정의하는 방식은 크게 세 가지로 요약할 수 있다(홍주환김영두, 2001). 첫째, 국가가 조직체도로써 존재하고 그 기능을 수행하면서 재정지출을 기준으로 범위를 설정하는 방식이다. 둘째, 고용 측면에서 공적 고용이 발생하는 영역을 공공부문으로 정의하는 방식이다. 셋째, 공공이익 또는 공익성(public interest)에 대한 규정을 통해 공공부문을 규정하는 것이다. 이처럼 공공부문의 영역은 정의하는 방식에 따라 범위가 달라지고 그에 따른 성격도 달리 규정될 수 있다.

공공부문 노동조합 역시 앞의 정의 방식에 따라 분류가 가능하나, 노동조합에서 정의하는 ‘공공부문’은 공익성을 주된 기준으로 삼고 있다. 즉 소유 형태에 있어 정부 혹은 정부에 통제를 받는 기관은 물론 노동자들이 생산한 재화나 서비스의 성격으로 공공부문을 규정하고 있다. 이러한 이유에서 공공부문 노동조합은 연맹 혹은 산별노조 내에서도 다양한 기준으로 재분류되는 게 현실이다.

본 장에서는 공공부문 노동조합을 설정함에 있어 국가가 운영에 직간접적으로 관여하고 있고, 노동자들이 생산하는 재화와 서비스의 성격이 공공성이 높다고 평가할 수 있는 사업장을 고려하였다. 이에 한국노총의 전국공공노동조합연맹과 민주노총의 전국공공운수노동조합연맹, 전국공공서비스노동조합, 전국운수산업노동조합을 중심으로 공공부문의 조직실태 및 주요사업 등을 살펴본다.

1. 한국노총의 공공부문

한국노총 산하 공공부문노동조합들은 철도산업노조, 전력노조, 체신노조 등 공공성을 띠고 있는 노동조합조직들이 다양하게 존재하고 있지만 비정부 공공부문의 노동조합을 포괄하고 있는 대표적인 노동조합 조직은 2004년 11월 공공건설노련, 공공서비스연맹, 정부투자기관노동조합연맹 등 3개 연맹이 통합한 “전국공공노동조합연맹(이하: 공공연맹)”이라 할 수 있다.

한국노총 산하 공공 3개 연맹이 ‘공공연맹’으로 통합을 모색하게 된 배경에는 IMF 경제위기 이후 공공부문에 가해진 신공공관리주의 정책에 대항하기 위한 자구책에서 비롯되었다. 외환위기 이후 몰아닥친 민영화와 인력감축, 아웃소싱 등 각종 구조조정 정책은 개별 노동조합(연맹)으로 하여금 조직력과 교섭력, 그리고 정치력의 한계를 절감하게 하였고, 대표성의 확보와 정책역량의 강화를 위한 조직수준의 발전을 모색하게 만들었다. 이 글에서는 공공연맹의 조직실태와 활동을 중심으로 한국노총의 공공부문 노조에 대해 살펴보는 것으로 한다.

1) 개요 및 통합과정

한국노총 산하 공공부문의 노동조합들은 철도, 전력, 공공서비스연맹, 공공건설연맹, 정부투자기관노동조합연맹 등으로 분산되어 조직 활동을 수행하고 있었다(<표 3-1> 참조). 그러나 외환위기 이후 몰아닥친 구조조정과 노동운동의 위기상황은 공공부문노동조합들의 조직 재편과 조직 통합을 가속화하였다. 또한 2007년부터 예정되어 있던 ‘복수노조 허용’과 ‘전임자 임금지급 금지’ 등 노사관계로드맵의 시행은 기존의 기업별 노동조합 활동에 사활적인 문제로 다가왔다. 특히 이 부분에 영향을 가장 크게 받았던 공공부문노동조합들은 조합원 수 규모가 1만명 내외였던 공공서비스연맹, 공공건설연맹, 정투연맹 등 3개 연맹이었다. 철도산업노조나 전력노조 등은 단일노조의 조직형태였으며 조합원 수가 2만명이 넘어 상대적으로 안정적 조직 규모를 갖고 있는 반면 공기업노동조합들은 ‘서비스, 건설, 정투’ 등 3개 연맹으로 분산되어 있었으며 ‘연맹’으로서 규모에 걸 맞지 않은 조합원 수를 갖고 있었다.

<표 3-1> 한국노총 비정부 공공부문 노동조합 현황 (2003년 기준)

연맹	조합 수	조합원 수	조직 대상
철도노조	1	25,816	
전력노조	1	24,367	
공공서비스	11	10,745	
공공건설	3	4,922	
정투연맹	16	16,247	
체신	1	23,492	체신공무원

3개 연맹은 98년 이후 양대노총의 ‘공공부문노조연대투쟁집행위원회(이하: 공공연대)¹³⁾’ 및 한국노총 내 공공부문노동조합협의회¹⁴⁾(이하: 공공노협)활동 과정에서 공공부문의 동일직종인 공기업 및 산하기관을 조직대상으로 하며, 때로는 경쟁적으로 때로는 중복적으로 사업을 전개하는 방식이 너무도 비효율적인 것임을 차츰 깨닫게 되었다. 이에 연맹체로서 적절한 사업과 투쟁을 전개하기 위해서는 분산된 연맹의 자원과 인력을 집중하여 규모의 확대와 이에 기반한 집행력의 강화가 절실함을 인식하게 된 것이다. 당시 민주노총 산하 공공부문조직들의 조직통합도 자극제가 되었다. 실제 1999년 민주노총 내 공공연맹과 공익노련, 민철노련 등이 통합된 ‘전국공공운수사회서비스노동조합연맹’이 출범하면서, 이 조직이 대정부투쟁 및 노동기본권과 공공적 의제 제기 등에 있어 공공부문의 대표적 조직으로 발돋움하는 상황이었다. 또한 당시 2007년부터 예정되어 있었던 ‘노조전임자 임금지급 금지’와 ‘복수노조 허용’을 고려할 때, 분산된 조직 구조의 한계는 더 이상 유지될 수 없는 상황이었다.

이를 반영하여 2003년 한국노총 대의원대회에서 채택된 개혁특위의 권고사항인 ‘2006년까지의 유사산별 통합과 산별노조 건설’이라는 노총의 조직노선은 통합추진의 중요한 지침 역할을 하였다. ‘노동운동 역량강화 및 한국노총 개혁 방안에 관한 보고서’에서 한국노총이 밝힌 핵심적인 조직 방침은 “조합원 5만명 미만의 유사산별통합을 통해 10만 이상의 대산별노조 전환 추진”이었다. 이 보고서에서 한국노총은 산하 산별노련을 ‘제조, 공공, 금융서비스, 운수, 일반’ 등 5개 부분으로 통합할 것을 제안했다. 유사산별 통합과 산별전환을 동시에 추진하되, 각 조직 현실에 맞게 경로는 자유롭게 택하도록 했다. 그리고 그 시한은 복수노조가 전면적으로 도입되기 이전인 2006년 12월말이었다. 이외에도 정부산하기관관리기본법이 정부투자기관관리기본법을 모범으로 제정되어 국회에서 통과됨에 따라 공기업과 산하기관의 구분 경계가 사라진 점도 통합논의를 가속화시키는데 일조하였다.

이렇듯 공공부문 3조직 통합 논의는 2003년 2월, 한국노총 대의원대회에서 개혁특위의 권고사항인 ‘2006년까지의 유사산별 통합과 산별노조 건설’이 채택되면서부터다. 대의원대회 이후 3개 연맹은 상근간부 공동 워크숍을 개최하였고, 통합추진의 방향과 주요 의제를 설정하기 위한 준비위원회 수준의 실무단위 논의기구를 띄웠다. 이와 동

13) 공공연대 이후에도 2001~2002년 ‘국가기간산업민영화저지를위한공동투쟁본부’의 출범 및 활동 2002년 이후 정부산하기관관리기본법의 개악저지를 위한 연대와 공공부문비정규직대책공동연대활동, 2006년 ‘공공기관 운영민주화 사회공공성 강화를 위한 공공부문노조 공동대책위’ 활동으로 지속되고있다.

14) 공공노협은 2000년 7월 13일 한국노총 산하 공공부문 9개 회원조합(철도노조, 체신노조, 전력노조, 담배인삼노조, 정보통신노련, 도시철도노련, 공공건설노련, 정투노련, 공공서비스노련)이 모여 결성한 단체이다.

시에 공동 임단투를 위한 대응 팀을 구성, 운영하여 연구조사를 통해 공동요구안을 확정 발표하였다. 그리고 실무 팀은 3개월가량의 논의과정을 거치면서 통합추진위원회의 공식출범과 집행위원회의 상시 운영을 합의하였고, 마침내 2003년 9월22일 한국노총에서 3개 연맹 통합추진위원회 출범 기자회견을 가졌다.

통합협상의 주요 의제는 금속·화학연맹 통합사례를 조사하여 확정하였는데 총 13개 핵심사항을 중심으로 결정되었다. 이후 집행위원회는 5차례의 집행위원회 회의 및 워크숍을 통해 통합연맹의 세부적인 모습과 추진방안을 만들었고, 이는 2004년 3개 연맹의 정기대의원대회에 보고되었다. 이후 3월 연맹 사무처 합동수련회를 통해 통합의 시기에 대한 논의가 가닥이 잡히면서 협상 의제가 정리되어 갔다(최동민, 2004).

<표 3-2> 통합협상 주요 의제 및 합의안

연맹	조직 대상
명칭	공공부문노동조합연맹
통합대회	2004년 11월 내
입원	초대(과도기): 1년 임기, 공동위원장제(총괄위원장 대외대표성 부여) 규약상 3년 임기, 러닝메이트 방식
조직 구조	총회(대의원대회)-중앙위원회-집행위원회, 분과 및 본부 상설화
대의원 및 중앙위원	대의원 200명당 1명, 중앙위원 1,000명당 1명
분과위원회	정부투자기관, 정부산하기관, 지방공기업
지역본부	광역단위 구성, 현재의 본부 인정
사무처 직제	5실(정책, 조직, 교선, 대협, 총무) 11국
사무소	2005년 노총회관 입주
로고 및 마크	시안마련 후 조합원 의견조사
통합 홈페이지	통합 전 인트로 활용, 통합시작과 함께 운영
홍보 및 교육	포스터 및 책자 배포, 상근 간부 교육추진

통합협상 과정의 가장 큰 쟁점은 초대 지도부의 구성과 조직 대상의 범위 문제였다. 특히 지도부의 경우 ‘공동위원장과 단일위원장’ 안을 놓고 상당한 기간 논의를 하였는데, 결국 과도체제 1년의 한시적인 공동 위원장제로 절충되었다. 또한 대외 대표성을 갖추기 위해 총괄 위원장을 두기로 하였다. 조직범위는 통합연맹의 정체성(공공부문의

정의)과 대표성 그리고 운영상의 효율성을 중심으로 논의되었는데, 기존에 각 연맹에 가입되어 있는 조직 중 공공성이 다소 약한 노조의 가입 제외 문제가 관건이었다. 이에 대해 우선은 큰 틀에서 통합을 완성하는데 주안점을 두고, 관련 연맹의 내부 의사 결정을 존중키로 하였다. 이렇게 3개 연맹 상호간의 토론과 협상 그리고 절충과 합의를 통해 만들어진 ‘통합협상 기본합의서’가 각 연맹의 중앙위원회에서 보고되었고 일부의 미비한 부분은 규약 및 규정 제정과정에서 완성키로 하였다. 그리고 이러한 노력들을 바탕으로 3연맹 통합추진위원회는 2004년 7월27일 합의서에 서명하고 통합을 공식 선언하였다¹⁵⁾.

〈표 3-3〉 공공부문 3조직 통합

일시	내용
2003년 09월22일	한국노총 공공3연맹 통합추진위원회 발족식
2004년 07월27일	공공 3연맹 통합 조인식
2004년 10월23일	공공 3연맹 통합간부교육
2004년 11월4일	정투노련 8차 중앙위원회에서 해산 결의
2004년 11월5일	공공서비스연맹 중앙위원회에서 해산 결의
2004년 11월23일	3연맹 통합 이행 결의대회
2004년 11월23일	전국공공노동조합연맹 창립발기인대회 (장대익·김중훈·오현수 공동위원장)
2004년 12월13일	전국공공노동조합연맹 양재동 사무실 현판식
2005년 1월 14일	전국공공노동조합연맹 1차 중앙위원회
2005년 1월 28일	2005년 정기대의원대회
2005년 12월16일	2005년 제1차 임시대의원대회(제2대 배정근 위원장, 한정애 수석부위원장 당선)
2006년 01월20일	제2대 배정근 위원장 취임식 및 2006년 정기대의원대회
2006년 02월08일	2006년 제1차 임시대의원대회

* 자료 : 공공연맹 홈페이지

이후 공공연맹은 2004년 11월 23일 양재동 농수산물유통공사 aT센터에서 창립 발기인대회를 통해 조직을 출범시켰다. 공공연맹은 58개 조직 4만8천여명의 조합원을 포괄하는 조직으로 확대되었다¹⁶⁾. 공공연맹은 통합대의원대회의 통합선언문을 통해 “공공부문 노동운동의 전면에 등장한 장애와 위기를 극복하고, 국민의 삶의 질 향상을

15) 공공연맹의 영문 명칭은 Federation of Korean Public Trade Unions(약칭: FKPU)이다.

16) 당일 창립 발기인대회에는 전(前)정투노련 소속 대의원 90명, 공공서비스연맹 78명, 공공건설연맹 35명 등 203명의 발기인이 참석한 가운데 진행됐으며, 3개 연맹은 이날 오전 임시 대의원대회를 통해 연맹 해산을 마무리했다

위한 공공서비스 확충 및 노동자와 서민을 위한 사회개혁에 기여하고자 전국공공노동조합연맹 출범을 공식 선언한다.며 “강한 연맹, 정책 연맹의 기초 아래 공공노동자의 노동기본권을 제약하는 불법적 예산지침과 형식적 노사교섭, 일방적 경영평가 등을 개선하기 위한 대정부 교섭 및 투쟁을 전개할 것”이라고 밝혔다. 공공연맹은 전 세계 154개국 651개 노조 2천만명 이상의 공공부문 노동자들이 참여하고 있는 국제공공노련(PSI: Public Services International)에 가입하여 활동하고 있다.

연맹의 위원장 임기는 규약상 3년으로 돼 있으나 2005년 12월31일까지는 한시적으로 김종훈, 오현수, 장대익 3개 연맹 위원장들이 공동위원장을 맡았으며, 장대익 정투노련 위원장이 총괄위원장으로 대외적인 대표성을 부여 받았다. 공공연맹의 조직 구성은 “정부투자기관(재투자, 출자기관 포함), 정부산하기관(출연, 위탁, 보조기관), 지방공기업과 기타 공공기관 및 유관단체”로 이뤄졌으며, 가맹 조직의 다양한 업종과 특성 등을 보장하기 위해 “△정부투자기관 △정부산하기관 △재투자기관 △지방공기업 △공공서비스 등” 5개의 분과위원회를 구성하기로 했다. 또한 연맹의 임원, 대의원, 중앙위원, 중앙집행위원회에 대해서는 여성의 참여를 보장하기 위해 여성할당제를 실시하기로 했다.

그러나 통합이후 초기 목표로 하였던 ‘산별노조 전환 논의’는 더 이상 진행되지 않는 등 답보상태에서 벗어나지 못하고 있다. 여기에는 다음과 같은 3가지 이유를 꼽을 수 있다.

첫째, 공공연맹 설립이후 통합 조직의 안정화가 ‘산별노조 건설’이라는 조직 과제보다는 당면 과제로 부각되었다. 이에 따라 산별노조 건설은 장기 과제로는 제시되어 있지만 구체적인 후속작업 및 계획은 나타나지 않고 있다.

둘째, ‘전임자 임금 금지’, ‘복수노조 허용’ 등 이른바 기업별노조의 산별노조 전환을 가속화시켰던 외부 환경의 변화이다. 한국노총은 조직 확대전략의 일환으로 산별노조의 건설을 공식적으로 추진하고 있으나 가시적인 성과를 보이지 못하고 있다.

한국노총 산하노조들의 산별노조 전환은 전임자임금 지급금지와 깊이 연관되어 있다. 한국노총의 상층간부들은 1970년대 산별노조의 부정적 측면들에 대한 경험을 가지고 있었고 대체로 신중한 태도였던 반면 중소기업노조들은 전임자임금 지급금지문제와 관련하여 심각한 위기감을 갖고 있었고 구조조정과정에서 개별사업장들이 각개격파를 당했던 경험 때문에 구조조정 쟁점을 기업단위투쟁으로 돌파할 수 없다는 생각을 갖고 있었다(배규식 외, 2007). 그러나 2007년 예정되었던 동 정책이 2010년 이후로

연기되면서 산별노조 전환의 대중적 동력이 약화되었다. 이는 한국노총 산하 조직에서 일반적으로 확인되는 공통점인데 공공연맹에서도 동일한 현상이 나타나고 있다.

셋째, 산별노조의 조직발전 전망에 대한 이견이다. 공공연맹의 산별전환은 단지 공공연맹의 ‘조직형태’ 전환에 국한되지 않는 전력노조 등 여타 한국노총 산하의 공공노동조합과의 통합산별노조 건설로 준비되어야 하는데, 현재 단일한 기업노조로 운영되고 있는 전력노조는 에너지 산업을 중심으로 한 ‘전력산별노조’ 건설 방향에 더 큰 방점을 두고 있다. 이에 따라 공공연맹의 향후 산별노조 건설은 한국노총 산하 조직들의 ‘산별노조 건설’ 로드맵 작업과 병행되어 추진될 것으로 판단된다¹⁷⁾.

2) 조직

3개 연맹을 통합한 공공연맹은 58개 산하조직과 4만 4000명의 조합원을 갖는 규모 있는 노동조합으로 재탄생하였다. 2004년 통합 당시 3개 연맹의 조합원 수는 정투노련 2만여명, 공공서비스노련 1만6400여명, 공공건설노련 8500여명 등 64개 조직 4만 4000여명이었으나 2007년 12월 말 현재 공공연맹의 조직 수와 조합원 수는 <표 3-4>와 같다. 조직 통합 초기보다 산하 조직 수는 4개, 조합원 수는 약 4,500명 감소한 결과를 보여주고 있다. 조합원이 감소한 원인은 2007년 하반기 비정규직법 시행으로 신분이 전환되는 과정에서 해산 및 이탈 조직이 발생하였고, 노동부직업상담원 노조의 다수 조합원이 공무원으로 신분전환된 것이 큰 원인이었다(2008년 정기대의원대회 자료집).

<표 3-4> 공공연맹 조직 현황

	조직 수	남(%)	여(%)	계
2007	60개	33,191명 (84.1%)	6,260명 (15.9%)	39,451
2006.12.31	57	33,563명	8,061명	41,624

17) 공공연맹 배정근위원장은 산별노조 건설에 대해 다음과 같은 입장을 표명하고 있다. “한국노총 내에는 공공노련과 체신노조, 한전노조, 담배인삼공사노조 등 공공성을 띠는 조직들이 있지만 산별 전환에 대한 조직적인 논의는 이루어지지 않고 있다. 산별노조를 통해 공공부문의 힘을 강화시켜야 하기 때문에 산별노조 전환은 시급하다. 우선 공공연맹은 1차적으로 회원조합을 정부 주무부처별로 분과위원회로 편재해 소산별의 형태를 갖추려고 한다. 산별노조는 단일업종일 때 교섭을 극대화시킬 수 있는데 공공노련의 회원조합들은 주무부처별로 교섭창구가 달라서 산별로 가는데 걸림돌이 된다. 1차적으로 분과위원회별로 소산별을 만들고 점진적으로 대산별로 전환하는 체계를 갖출 필요가 있다.”

		(80.6%)	(19.4%)	
2005.12.31	55	36,253명 (79.04%)	9,614명 (20.96%)	45,869

(1) 조직 구성

공공연맹은 규약 제2장 조직-제6조 【구성】에서 “연맹은 연맹의 선언, 강령 및 규약에 찬동하는 다음 각 호의 업종 또는 기관의 노동조합으로 구성한다(개정 2007. 11. 23)”며 “㉠공공기관의운영에관한법률을 적용받는 기관, ㉡지방공기업, ㉢사회보장 등 공적서비스 수행관련 단체 및 기관, ㉣기타 공공업무수행 유관기관”을 조직 대상으로 하고 있다. 그러나 조직 내부적으로는 현재의 공공부문의 조직 상황을 감안할 때 정규직 중심의 조직 확대는 한계점에 도달한 것으로 판단하고 있으며, 이를 보완하기 위한 방안으로 비정규직 조직화의 필요성에 주목하고 있다. 다른 한편 연맹의 조직 대상을 현재와 같이 형식적인 공공, 민간기관으로 한정 구분할 것이 아니라 독일의 사례처럼 그 사업내용이나 특성을 고려하여 공익성, 공공성 측면에서 판단하여 이에 해당하는 조직을 포괄할 수 있도록 규약 변경 및 조직 사업의 방향을 재정립할 필요성도 제기되고 있다(사업보고서, 2005)

연맹은 조직통합이후 첫째인 2005년의 경우 가맹조직을 분과위원회 체제로 편제 운영하였다. 당시 편제기준은 정부투자기관, 정부산하기관, 재투자기관, 지방공기업, 공공서비스 등 5개 분과로 각 회원조합이 적용받는 법률에 따른 것이었다(<표 3-5> 참조). 그러나 2007년 1월 유사한 성격의 회원조합간 연대를 강화하고 정부부처 및 국회의와의 교섭력을 높이기 위해 회원조합 편제방식을 국회 소관 상임위원회 기준으로 변경하였다. 새로운 편제 기준은 국회 상임위원회 기준으로 “건설교통, 농림해양문화, 산업자원, 사회복지환경노동, 경제행정외교분과” 등 5개 분과였다. 이는 2007년 4월 1일부터 정투법과 정산법이 폐지되고 이를 통합한 ‘공공기관운영법’이 시행되기 때문이었고, 공공부문노사관계의 특성상 정부 소관 부처가 직접적인 교섭과 투쟁의 대상이 된다는 점이 크게 작용한 결과였다.

<표 3-5> 분과위원회별 조합원 분포 현황

분과위원회	조직수	조합원 수
정부투자기관분과위원회	9	18,564

정부산하기관분과위원회	15	14,126
재투자기관분과위원회	8	6,960
지방공기업분과위원회	7	820
공공서비스분과위원회	16	5,399
합계	55	45,869

<표 3-6>은 2007년 12월 말 현재 공공연맹 가입 조직 현황이다. 가맹 노동조합의 총수는 60개 노동조합이며 조합원 수는 39,451명이다. 공공연맹 산하 조직들의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조합원 수를 기준으로 1,000명 이상의 조합원 수를 갖고 있는 조직은 '대한주택공사노조' 등 9곳으로 조합원 수는 24,359명으로 전체 조합원의 61.7%를 차지하고 있다. 반면 조합원 수 300인 이하 조직은 '전국도로관리노동조합' 등 35곳으로 조합원 수는 3,510명으로 전체 조합원의 8.9%이다. 가맹 조직간 조직 편차가 크며 노동조합의 기본 운영 및 활동이 힘든 소규모 사업장(조합원 수 300인) 노조의 비중이 약 58%의 비중이다.

둘째, 노동조합 설립년도를 기준으로 보면 '한국마사회노조'를 제외한 모든 노조가 1987년 노동자대투쟁 이후에 설립된 곳이며 외환위기 이후에 노동조합이 설립된 곳은 한국건설관리공사노동조합 등 35곳이다. 대다수 공공부문노동조합들은 1987년을 경과 하면서 공공부문의 혹심한 노동통제, 인사제도의 불투명성·불공정성 등이 노동조합 결성의 기폭제가 되었고, 정부산하기관 경영진들의 정권과의 연계(군출신 또는 집권정당 연계 등)가 주요한 공격 대상이었다(김태현, 2001).

셋째, 소속 조직 조합원 수의 성별 구분을 보면 여성 조합원은 총 6,260명으로 전체 조합원의 15.9%를 차지하고 있다. 분과별로 보면 '사회복지환경노동분과위원회'에 소속 된 노조들의 여성 조합원 비중이 27.2%로 높은 특성을 보이고 있다.

<표 3-6> 공공연맹 산하 조직 현황

구분	노동조합명	설립일	조합원 수		
			남	여	계
건설 교통 분과 위원 회	고속도로관리공단노동조합	1989.7.3	428	102	530
	대한주택공사노동조합	1987.8.8	2,785	620	3,405
	전국도로관리노동조합	2001.9.12	163	0	163
	주택관리공단노동조합	1998.11.5	1,220	290	1,510
	한국건설관리공사노동조합	1999.10.1	363	0	363
	한국도로공사노동조합	1987.7.25	3,151	350	3,501

(10)	한국수자원공사노동조합	1987.11.12	2,494	306	2,800
	한국토지공사노동조합	1987.9.1	2,093	300	2,393
	DB정보통신(주)노동조합	1999.10.6	415	17	432
	한국도로공사현장직원노동조합	2007.7.16	250	0	250
소계		13,362	1,985	15,347	
농림 해양 문화 분과 위원회	농수산물유통공사노동조합	1989.1.28	367	92	459
	(주)디지털미술센터노동조합	2005.6.15	32	0	32
	선박안전 기술공단노동조합	1988.7.10	120	30	150
	전국경마장마필관리사노동조합	2002.11.14	553	2	555
	전국산림조합노동조합	2002.1.19	165	15	180
	한국농촌공사노동조합	2002.12.28	4,420	580	5,000
	KBS방송전문직노동조합	2000.3.16	30	29	59
	KRA(한국마사회)노동조합	1970.4.16	591	72	663
소계		6,278	820	7,098	
산업 자원 분과 위원회	대한광업진흥공사노동조합	1988.12.19	250	51	301
	한국기기유화시험연구원노동조합	1989.10.22	31	9	40
	한국생활환경시험연구원노동조합	1988.12.22	70	10	80
	한국석유공사노동조합	1988.10.19	638	45	683
	한국의류시험연구원노동조합	1989.11.4	37	37	74
	(재)한국전기전자시험연구원	1992.9.3	65	5	70
	한국화학시험연구원노동조합	1991.4.24	55	5	60
	한전KPS노동조합	1987.10.30	3,061	49	3,110
	FITI(한국원사직물시험연구원)노조	1989.12.6	50	70	120
	KOTITI(한국섬유기술연구소)	1990.8.29	47	70	117
KOTRA노동조합	1988.4.29	244	106	350	
소계		4,548	457	5,005	
사회 복지 환경 노동 분과 위원회	국립공원관리공단노동조합	1988.12.27	606	104	710
	국민건강보험공단직장노동조합	1998.6.27	2,171	879	3,050
	근로복지공단노동조합	1987.9.14	1,785	915	2,700
	노동부직업상담원노동조합	2002.7.15	42	108	150
	대한상의인력개발사업단노동조합	1996.5.26	194	10	204
	중부지역공공노동조합	2007.2.13	14	-	14
	지방공사대구의료원노동조합	1995.7.24	50	70	120
	학교법인기능대학노동조합	2000.6.28	208	132	340
	한국산업안전공단노동조합	2000.10.17	759	144	903
	한국산업인력공단노동조합	1988.7.25	437	160	597
	한국환경자원공사노동조합	1988.7.10	630	20	650
	대한법률구조공단노동조합	1988.12.21	257	125	382
소계		7,157	2,667	9,820	
경제 행정 외교 분과 위원회	경기지방공사노동조합	2006.8.27	167	33	200
	경상북도개발공사노동조합	2007.1.23	15	3	18
	광주지방공사노동조합	2000.5.2	53	3	56
	대구광역시도시개발공사노동조합	1997.8.18	72	8	80
	대구광역시시설관리공단노동조합	1993.5.3	111	9	120
	대구광역시환경시설공단노동조합	2000.7.26	180	20	200
	(19) 대한민국재향군인회노동조합	2003.1.23	60	8	68

	대한지방행정공제회노동조합	2002.4.30	50	15	65
	안양시시설관리공단노동조합	1998.12.22	100	17	117
	(재)세계도자기엑스포노동조합	2006.10.26	20	17	37
	중부일반노동조합	2001.11.12	40	10	50
	한국국제협력단노동조합	1991.9.20	87	33	120
	한국소방검정공사노동조합	1998.11.9	74	4	78
	한국자산신탁(주)노동조합	2002.10.1	56	10	66
	한국토지신탁노동조합	1996.9.11	103	10	113
	세이러스상록노동조합	1998.10.15	20	13	33
	SH공사관리원노동조합	2000.4.8	152	54	206
	SH공사재개발임대주택관리원노동조합	2004.4.9	100	43	143
	코스콤노동조합	1987.8.14	390	21	411
소계			1,850	331	2,181
총계			33,191	6,260	39,451

자료: 사업보고서(2007)

(2) 조직 형태 및 구조

공공연맹은 기업별노동조합의 연합체라는 조직구조를 갖고 있다. 조직의 기본 골격은 ‘공공연맹-단위노조’라는 2중 구조를 갖고 있다. 기본 조직구조이외에 연맹 업무의 효율적인 집행을 위하여 분과위원회와 지역본부를 두고 있다.

<그림 3-1> 공공연맹의 조직도



자료 : www.public.inochong.org(공공연맹 홈페이지 참조)

<그림 3-1>은 공공연맹의 조직도이다. 공공연맹의 최고 의결기구는 전체 조합원으로 구성되는 총회이나, 사실상은 총회를 가름하는 ‘대의원대회’가 사실상 최고 의결기관으로 기능하고 있다. 규약 제4장 제2절 제19조 대의원대회 【구성】에 따르면 “①대의원대회는 총회에 갈음하는 최고 의결기관으로서 가맹 조직에서 선출된 대의원으로 구성”되는데 대의원의 배정 기준은 “조합원 수 200명 이하 1명, 201명 이상은 200명 단위로 1명을 추가 배정하며, 단수 101명 이상의 경우 1명을 추가 배정한다(규약 23조)”. 대의원대회는 정기대의원대회와 임시대의원대회로 구분되며 정기대의원대회는 매년 1월 말 개최되고 있다. 대의원대회는 “①규약의 제정 및 개폐에 관한 사항, ②임원의 선출, ③사업계획 및 예산안 승인, ④사업보고 및 결산 승인, ⑤필요한 관련 단체의 가입, 탈퇴에 관한 사항, ⑥상급단체 파견대의원, 임원 선거인 및 파견 중앙위원 선출(개정 2007. 11. 23), ⑦연맹 중앙위원 인준(개정 2006. 2. 8), ⑧임원의 징계 및 탄핵에 관한 사항, ⑨연맹의 해산 및 분할, 합병 및 기타 조직형태 변경에 관한 사항, ⑩자산의 관리 및 처리에 관한 사항, ⑪기금의 설치·관리 및 처분에 관한 사항, ⑫기타 중요한 안건에 관한 사항” 등의 기능과 역할을 담당한다.

다음으로 중앙위원회는 대의원대회에 다음가는 의결기관으로서 “회계감사를 제외한 연맹의 임원과 가맹 조직에서 선출된 중앙위원”으로 구성된다. 중앙위원의 선출 방법 및 임기를 보면 “가맹 조직에서 선출되는 중앙위원은 대표자를 포함하여 연맹비 납부 조합원 수를 기준으로 조합원 1,000명당 1명씩 배정하며, 단수 501명 이상에 대해서는 추가 1인을 배정”하며 중앙위원의 임기는 “1년으로 하되 차기 정기대의원대회에서 중앙위원회가 구성되기 전”까지로 한다(규약 제26조). 중앙위원회의 기능은 “①임시대의원대회의 소집 요청, ②총회 또는 대의원대회 수임사항 처리, ③제 규정의 제정 및 개폐에 관한 사항, ④추경예산에 관한 사항, ⑤총회(대의원대회)의 상정안건 심의, ⑥각종 위원회의 설치 및 운영·폐지에 관한 사항, ⑦선거관리위원회의 위촉에 관한 사항, ⑧지역본부의 설치·운영 및 상벌에 관한 사항, ⑨연맹 임원의 전원 유고시 직무대행 선임에 관한 사항, ⑩예산의 항간 전용, 특별 분담금의 결의, 예비비 사용, 기금의 사용에 관한 사항, ⑪가맹 조직의 제명제청에 관한 사항, ⑫기타 연맹 사업상 중요한 사항” 등이다.

중앙집행위원회는 공공연맹의 일상적인 업무의 집행기관으로 “회계감사를 제외한 연맹의 임원과 사무처장 및 각 부서장으로 구성”하며 위원장이 소집한다. 중앙집행위원회의 기능은 “①총회(대의원대회) 및 중앙위원회 수임사항 집행에 관한 건, ②규칙 제

정, 개폐에 관한 사항, ③대의원대회 및 중앙위원회 준비일체에 관한 사항, ④가맹 조직의 가입 인준 및 탈퇴에 관한 사항, ⑤당면 정치정세 및 노동정세에 관한 검토 및 대책수립, ⑥가맹 조직의 운영 실태 조사 및 조직 강화 지원에 관한 사항, ⑦규약 및 규정, 규칙의 해석에 관한 사항, ⑧기타 연맹운영에 관한 중요한 사항” 등이다.

다음으로 임원은 “위원장 1명, 수석부위원장 1명, 부위원장 약간 명, 회계감사 약간 명”으로 구성되며 선출은 대의원대회의 직접, 비밀, 무기명 투표에 의하며, 위원장, 수석부위원장은 동반 출마하여야 한다. 2008년 2월 현재 공공연맹의 임원을 보면, 위원장에 배정근, 수석부위원장(한정애), 상근부위원장(박좌진), 부위원장(문명훈 외 14명), 회계감사(최홍목, 이대훈) 등이다.

특징적인 것은 임원, 대의원, 중앙위원 구성에 있어 2008년부터 ‘여성할당제’가 적용되고 있다는 점이다. 여성할당제는 “연맹의 대의원, 중앙위원, 중앙집행위원, 임원에 대한 여성조합원 비율에 근거한 할당을 시작으로 향후 대의원, 중앙위원, 중앙집행위원, 임원의 30% 이상 실현을 목표로 하며 이를 위해 교육, 연수, 교류, 각종 기구 참여 등에 여성할당 30% 이상 참여¹⁸⁾”를 그 목적으로 한다(여성할당제 규정, 2007년 3월 21일 제정). 여성할당제 시행 시기를 보면 연맹 임원(위원장과 수석부위원장은 제외)에 대해서는 2009년 정기대의원대회에서 선출되는 임원부터 여성할당을 시행하며, 연맹 대의원, 중앙위원에 대해서는 2008년 정기대의원대회 및 1차 중앙위원회부터 회원조합의 여성조합원 비율에 의거한 여성 할당을 시행한다.

집행기구를 보면 사무처 산하에 5실 1국 체제를 두고 있다. 조직실, 정책실, 대외협력실, 교육문화실, 홍보선전실 등 5개 실과 총무국이 있다.

이상과 같은 조직 구조를 갖고 있는 공공연맹은 기업별노동조합의 연합단체의 성격을 띠고 있기 때문에 본부의 역량이 상대적으로 취약하다. 2008년 1월말 현재 본부에는 위원장을 비롯하여 현장 출신 전임자가 총 10명이며, 채용직 전문위원 5명이 일하고 있다. 2007년 초 연맹 본부의 전임자의 수는 총 10명이었으나 정책실의 보강으로 인력이 증가하였다. 정책실과 조직실을 제외한 다른 실(국)의 경우 담당자가 1인으로 구성되어 있어 원활한 활동을 수행하기에는 인력자원이 대단히 부족한 상태라 할 수 있다.

18) 여성할당비율은 다음과 같다. “1. 여성조합원 비율이 30% 미만인 회원조합은 여성조합원 비율에 따라 선출한다. 2. 여성조합원 비율이 30% 이상인 회원조합은 최소 30% 이상 선출한다. 3. 회원조합은 공공연맹 전체 여성조합원 비율 이상 여성할당 대의원과 여성할당 중앙위원을 선출한다.”

<표 3-7> 사무처 인력 현황

	인력	전문위원
사무처장	1	
조직실	3	1
정책실	5	1
대외협력실	1	
교육문화실	1	1
홍보선진실	1	1
총무국	1	1
계	12	5

(3) 예산

공공연맹의 재정 운영 현황을 표면 <표 3-8>와 <표 3-9>와 같다. 1년 수입 예산 총액은 8억 7천4백만원으로 조합원 1인당 1,800원을 연맹비로 걷고 있다. 연맹비는 원래 1,750원이었으나 06년 1차 임시대의원대회 의결 사항에 따라 50원 인상되었다. 이는 한국노총의 의무금 인상에 따른 것이었는데, 한국노총 의무금이 2006년 7월부터 12월까지 100원 인상되었고, 07년부터 2009년까지 매년 50원이 인상될 예정이다. 연맹의 수입은 의무금 이외에는 별도로 존재하지 않는다.

<표 3-8> 수입 예산 (08년 기준)

구분	2008년 예산	비고
의무금	874,130,400	1,800(1인당)×40,469×12월
이월금	34,151,487	
계	908,281,887	

<표 3-9> 지출 예산 및 비중 (08년 기준)

예산과목		2008년 예산	비중
목	세목		
의무금	노총의무금	243,000,000	26.8%
	PSI분담금	10,150,000	1.1%
	PSI-KC분담금	2,400,000	0.2%
	계	255,550,000	28.1%

인건비및 상여금		133,670,000	14.7%
복리후생비		39,056,200	4.3%
유지관리비		146,992,800	16.2%
사업추진비	직무활동비	97,200,000	10.7%
	업무추진비	12,000,000	1.3%
	대외지원비	14,000,000	1.5%
	회의비	33,800,000	3.7%
	출장비	10,000,000	1.1%
	행사비	3,000,000	0.3%
	조직사업비	30,470,000	3.4%
	정책사업비	23,500,000	2.6%
	대외협력사업비	24,800,000	2.7%
	교육문화사업비	15,300,000	1.7%
	홍보선전사업비	32,000,000	3.5%
	계	296,070,000	32.6%
퇴직충담금		12,751,873	1.4%
예비비		24,191,014	3%
합계		908,281,887	

(4) 이념 및 운동노선

공공연맹은 조직통합이후 확정된 선언과 강령을 통해 공공연맹의 운동노선을 밝히고 있다. 먼저 공공연맹은 선언과 강령에서 공공부문노동운동의 방향으로 “국민과 함께하는 노동운동을 전개하며, 국민을 위한 양질의 공공서비스 확충을 위해 적극 노력한다.”고 밝혀 노조운동의 주요 목표를 “양질의 공공서비스 확보”을 주장하고 있다. 이를 실현하기 위한 구체적인 방향으로는 공공부문의 분산된 노조조직과 단체교섭을 극복하기 위한 방안으로 “산별노조 건설”이라는 조직 방향을 제시하고 있다.

공공연맹 선언(2004. 11. 23)
<p>우리 공공부문 노동자들은 국민과 함께 사회발전과 역사진보를 위해 투쟁하는 건강한 사회주체로서 공공성을 강화하기 위한 양질의 공공서비스 확보에 각고의 노력을 다할 것을 밝힌다. 우리는 선배 노동자들이 쌓아온 노동운동의 자주적 민주성과 노동권을 지키고 더욱 고양시키기 위해 사업장과 직종, 각종 차이를 뛰어넘는 대동단결의 연대의식으로 산별노조 건설에 매진해 나갈 것이다. 아울러 우리는 공공부문을 포함한 전체 노동운동의 발전을 위해 공동실천하고, 국내외 양심적 민주세력과 연대를 강화하여 사회개혁과 민족</p>

의 평화통일, 인류평화 실현을 위해 전진해 나갈 것을 선언한다.

공공연맹 강령 (2004. 11. 23)

1. 우리는 국민과 함께하는 노동운동을 전개하며, 국민을 위한 양질의 공공서비스 확충을 위해 적극 노력한다.
2. 우리는 공공부문 노동자의 연대와 단결로써 고용안정과 노동권의 확보 및 삶의 질을 개선하기 위한 제도개혁에 매진하고 강력히 투쟁한다.
3. 우리는 대등한 노사관계 및 합리적 노정교섭을 바탕으로 자율경영 및 책임 경영을 구현하고 대국민 서비스의 개선에 기여한다.
4. 우리는 공공부문에 종사하는 모든 노동자의 대동단결을 위해 실천하고 공공부문 노동운동의 통일과 산별노조의 건설을 위해 총력 매진한다.
5. 우리는 여성, 비정규, 장애인, 빈곤과 인종 등으로 인한 차별을 폐지하고 이들의 권익 옹호와 평등대우 확보를 위해 연대하고 투쟁한다.
6. 우리는 국내외 양심적 민주세력과 연대하여 나라의 자주, 민주, 통일과 인류의 영속적 평화를 구현하기 위해 노력한다.

한편 공공기관의 노사관계 발전을 위한 가장 시급한 과제를 “대등한 노사관계 및 합리적 노정교섭을 바탕으로 자율경영 및 책임 경영의 구현”을 꼽고 있는데 이는 민주노총 산하 공공운수연맹과는 일정 상반된 내용을 갖고 있다. 즉 공공운수연맹은 공공연맹이 주장하는 공공기관의 “자율경영”을 요구하고 있지 않으며 공공기관 지배구조의 민주화를 더욱 더 중요한 과제로 판단하고 있다.

이상과 같은 공공연맹의 선언과 강령은 한국노총 산하 조직과 특별한 차이를 보이고 않고 있다. 다만 “양질의 공공서비스 확충”이라는 조직의 목표가 현실 운동의 과정에서 어떻게 반영되어 나타나고 있는지 뚜렷하지 않은 한계가 지적될 수 있을 것이다. 공공연맹의 그 동안의 활동은 경제적 조합주의 즉 조합원들의 고용안정, 임금인상, 구조조정 반대 등 조합원들의 당면한 실리적 이익 획득에 치중해 왔다는 비판적인 평가도 지적되고 있다. 특히 연맹체 조직의 한계상 상급 단체의 이념과 노선이 단위노동조합에 대한 규정력은 상대적으로 떨어지는 편이다. 이 결과 비정규직 정규직화 및 차별철폐운동에 대한 활동력은 취약한 편이라 할 수 있다.

3) 단체교섭과 사회적 협의

(1) 단체교섭

가. 개요

공공연맹에 속한 비정부 공공부문(정부투자기관, 정부채투자기관, 정부출연기관 및 지방공기업 등) 사업장의 단체교섭은 기업별교섭이 주류를 형성하고 있어 분권형 교섭의 전형을 보이고 있다. 특히 정부는 정부투자기관 예산편성지침이나 임금가이드라인, 단체협약에 대한 사전 승인 및 사후 감사, 행정지침 등을 통해 대부분 기업별로 이루어지는 단체교섭을 통제하고 있어 노동조합들은 사실상 자율적인 단체교섭 권리가 박탈당하고 있다고 주장한다(박영범: 2003, 노광표: 2006).

이렇듯 공공연맹 산하 단위노동조합들은 기업별노조 체계와 정부의 보이지 않는 통제장치로 인해 ‘내부화되고 고립된 시스템’(internalized and isolated system)을 벗어나지 못하고 있다¹⁹⁾. 이에 따라 이를 극복하기 위한 산별노조로의 전환과 대정부직접 중앙교섭을 요구하고 있으나 실현되지 않고 있는 상황이다.

나. 단체교섭의 실태 및 현황

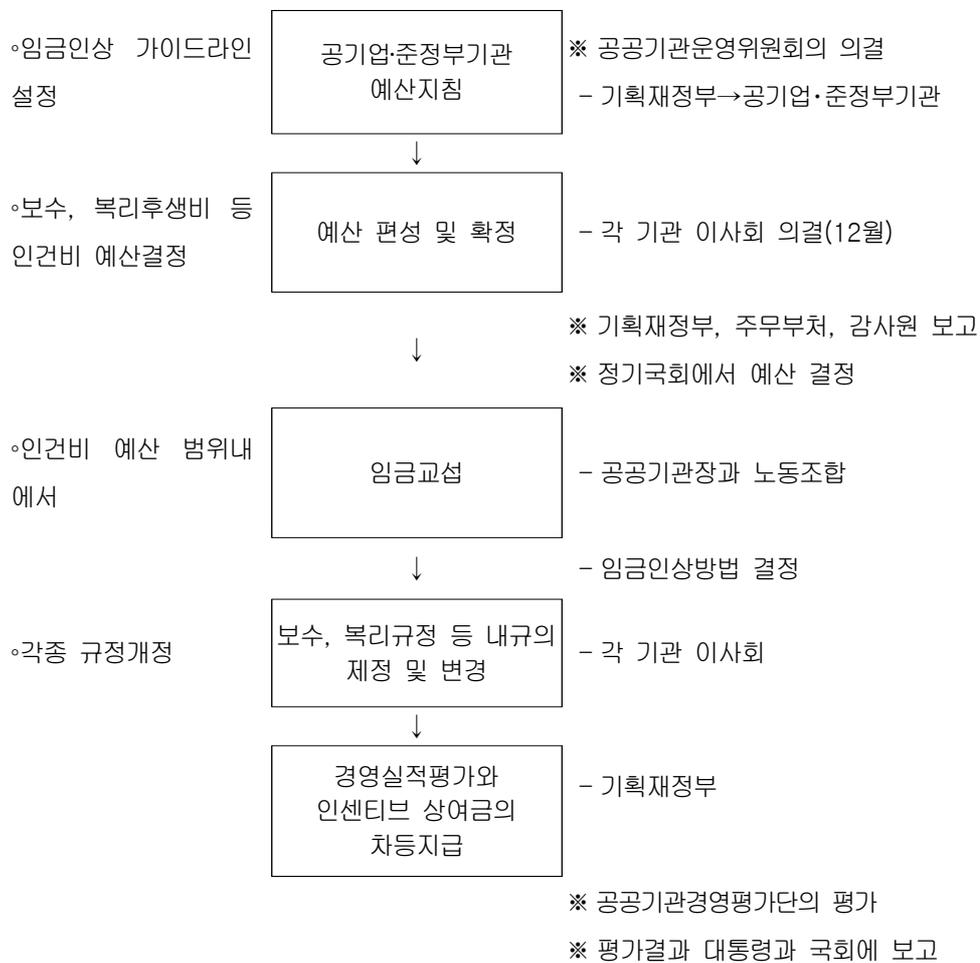
공기업 지배구조 개편에 따라 ‘공공기관운영법’이 2007년 4월부터 시행되고 있으나 정부의 산하 공공기관에 대한 임금 및 근로조건에 관리(가이드라인)는 예전과 큰 차이가 없다. 기획예산처는 공공기관에 대해 매년 인건비에 관한 인상율과 사용 방법을 명시한 ‘예산지침’을 각 공공기관에 시달하여 이를 준수하도록 하고 있고, 공공기관운영법을 통해 정부의 임금정책을 관철하고 있다. 2007년까지 정투법과 정산법에 기초하여 정부투자기관은 ‘예산편성지침’을 통해 정부산하기관은 ‘예산관리기준’을 통해 공공기관운영의 가이드라인을 제시하였던 기획예산처는 2008년부터는 전체 공공기관 298곳에 대하여 ‘공기업·준정부기관 예산지침’을 통해 통합하여 지침을 제시하고 있다.

공공기관의 임금 및 근로조건 결정은 ‘공공기관운영법’에 의거해서 다음과 같이 다섯

19) 외환위기 직후인 1999년 정부투자기관노동조합연맹은 소속노조 12개 단위노조로부터 교섭권을 위임받아 집단교섭을 추진하여 성사시켰으나, 정부의 예산편성 지침을 돌파하지는 못하였다.

단계로 이루어지며, 각 단계별 세부 과정과 내용은 다음과 같다. 그 동안 예산과 재정에 관한 사무를 관장했던 기획예산처는 2008년 2월 정부조직법 개정에 따라 재정경제부와 통합, 기획재정부로 개편되었다. 따라서 현재 공공기관에 대한 예산, 관리운영에 대한 주무부처는 기획재정부이다. 기획재정부는 ‘예산지침’을 통해 사실상 공공기관의 임금 및 예산편성권을 결정하는 권한을 갖고 있는데 그 세부 사항 및 절차는 다음과 같다²⁰⁾.

〈그림 3-2〉 공기업·준정부기관의 임금결정시스템



자료: 황선자(2004) 수정 보완

20) 이 부분은 황선자(2004)의 글을 참조하여 작성하였음. 다만 2007년 ‘공공기관운영법’ 시행이라는 조건을 감안하여 수정 보완 함.

〈1단계 : 공공기관 예산지침의 작성과 통보〉

1단계는 정부가 사전적으로 공공기관의 임금인상 수준을 일정 한도 내로 제한하는 단계이다. 기획재정부는 ‘공공기관운영법’에 의거하여 ‘공공기관운영위원회’의 의결을 거쳐 매년 공공기관의 예산지침을 확정하여 공공기관에 통보한다(공공기관운영법 제 50조 경영지침²¹⁾) 예산지침은 예산편성 기본방향을 비롯해서 정원, 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비, 예산의 집행 등 주요 항목에 대한 구체적 지침을 정하고 있다. 이 가운데 인건비 항목에 대한 지침에서 임금인상률이 제시된다. 예컨대 2007년 11월 6일 제정된 “2008년도 공기업·준정부기관 예산지침”에 따르면 “2008년도 총인건비 예산은, 2007년도 총인건비 예산의 3%이내에서 증액하여 편성한다.”고 규정하고 있다.

〈2단계 : 공공기관별 차기회계연도의 예산편성〉

2단계는 기관 자체의 다음 회계연도 예산편성 및 이사회 의결에 의한 확정단계이다. 각 기관장은 기획재정부의 ‘예산지침’에 따라 다음 회계연도의 예산(안)을 편성한다. 편성된 예산(안)은 이사회 심의·의결을 거쳐 12월말까지 확정되고, 확정된 예산은 당해 회계연도 개시 전까지 기획재정부, 주무부처, 감사원에 보고된다(공공기관운영법 제40조 6항). 공공기관들은 예산 편성시 인건비 항목에 대해서는 예산편성지침에서 제시된 임금가이드라인을 기준으로 작성하게 된다. 2008년도의 경우 공공기관의 기관장은 ‘예산지침’에 따라 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다(공공기관운영법 제40조 2항). 편성·제출한 예산안은 이사회 의결로 확정된다²²⁾.

〈3단계 : 기관별 임금교섭 및 협약의 체결〉

매년 노사 양측은 기관별로 임금교섭을 추진하지만, 예산지침에 의거하여 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지기 때문에 임금협상은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하므로 단체교섭은 제한적인 영역에서 진행될 수밖에 없다. 공공기관 노조들은

21) 공공기관운영법 제50조(경영지침)은 다음과 같다. “기획예산처장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일차적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 "경영지침"이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항, 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획예산처장관이 필요하다고 인정하는 사항

22) 다만, 다른 법률에서 공기업·준정부기관의 예산에 관하여 주주총회나 출자자총회 등 사원총회의 의결이나 제 23조의 규정에 따른 기금운용심의회 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관의 장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관의 장의 승인을 얻어야 한다.

‘예산지침’에서 벗어나기 곤란하므로 대부분의 경우 명목적인 임금가이드라인은 지키면서 보충협약을 통해 각종 수당, 급여성, 비급여성 복리비를 올리는 방향으로 교섭전략을 추진한다. 즉 대부분의 경우 본 협약에서 임금은 이미 예산에 의해 짜인 임금가이드라인에 의해 타결되고 각종 수당 및 복리비의 신설이나 금액인상 등에 대한 보충협약을 통해 추가적인 임금인상을 하는 것이다.

〈4단계 : 기관별 보수·복리규정 등 내규 개정〉

임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭결과에 따라 임금인상 협약안의 내용을 현실화시키기 위한 보수·복리규정 등을 이사회를 통해 내규로 개정한다. 즉 보수규정 개선안을 작성하여 이사회에 상정하고, 이는 이사회회의 검토·의결을 거쳐 시행된다. 이 단계에서 보충협약도 동시에 검토된다.

〈5단계 : 경영실적평가와 성과상여금의 차등 지급〉

전년도와 당해연도 임금인상에 대한 감사 및 평가가 이루어진다. 이를 위한 제도적 장치로 공기업경영평가제도가 있는데, 기획재정부장관이 전년도 말 ‘공공기관운영위원회’에서 확정된 경영평가편람에 기초하여 당해연도에 사업을 수행하고, 다음 연도에 기관장은 경영실적보고서를 작성하여 3월 20일까지 국회, 기획재정부장관과 주무부장관에 제출한다(공공기관운영법 제47조 1항). 기획재정부장관은 각 공공기관장이 제출한 경영실적보고서를 토대로 경영실적을 평가한다(공공기관운영법 제48조 1항). 경영평가결과는 매년 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하고 있다(공공기관운영법 제48조 5항). 임금인상 수준의 정부방침 준수 여부 등이 평가의 주요 지표가 되는데, 이러한 절차에 따라 수행된 경영실적 평가결과에 의해 기관별 인센티브 상여금이 차등적으로 확정되어 지급된다. 그리고 기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 기관에 대해서는 사장 및 상임이사의 해임을 건의할 수 있다(공공기관운영법 제28조).

또한 감사원 감사나 부처 감사를 통해 ‘예산지침’의 이행여부가 집중 점검되고, 감사결과가 경영평가나 예산의 편성 및 배정시에 반영되므로 공기업에서 예산지침이 가진 영향력은 매우 크다. 예산지침을 어겼을 경우 경영평가에서 감점을 받게 되고 경영평가가 안 좋으면 인센티브 상여금까지 낮아지고, 사장이 경질까지 될 수 있다. 또한 예산의 편성 및 배정시에 제재를 받게 되므로 예산편성지침은 경영자나 공기업 노동자들에게 절대적인 영향을 미친다. 예를 들면 공공연맹은 정부가 매년 실시하는 공공기관

경영평가와 관련해 “정부가 2006년 경영평가 항목에 퇴직연금제를 포함시켜 법이 보장한 노사자율 결정권을 박탈했고, 이런 문제점을 지적한 노사정위 권고사항마저 무시했다”며 반발하고 있다.

다. 단체교섭의 특징 및 문제점

앞에서 보았듯이 공공연맹 산하 ‘공기업 및 준정부기관’의 임금 결정 절차는 다음과 같이 요약할 수 있다. “정부의 공기업 예산지침 작성 → 지침을 반영한 기관별 차기 회계연도의 예산편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정, 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 임금가이드라인 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약 체결 → 기관별 보수 및 복리규정 등 내부규정 확정 → 전년도 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 차등적 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급” 등의 단계를 거치게 된다.

이상과 같은 임금결정 구조는 공공부문 노사의 자율성을 제약하는 공공부문 단체교섭의 특징을 극명하게 보여주는 사례이다. 공공부문 단체교섭의 특징 및 문제점으로는 다음과 같은 내용이 공통적으로 지적되고 있다.

첫째, 공기업과 준정부기관의 단체교섭은 기관별 노사의 자율성을 확보하고 있지 못한 상황이다. 현행 공기업 임금결정체계는 노동삼권이 보장되는 노동조합이 임금결정에 대한 실질적인 권한을 가질 수 없고 임금교섭에 있어 사용자의 재량권이 거의 없어 임금교섭의 실효성이 떨어진다는 문제점을 가지고 있다. 이는 정부의 예산편성지침으로 인한 것이며, 공기업의 임금결정과정은 정부의 임금정책을 구체화시키기 위한 절차라고 볼 수 있다(황선자, 2004). 즉 정부는 임금교섭의 각 절차마다 노사의 의견을 듣기보다는 자신의 정책을 먼저 결정하고 이를 노사에게 전달할 뿐만 아니라 사실상 강제하여 노사의 자율적인 결정이 실질적으로 이루어지는 것을 어렵게 한다. 또한 노사간 합의가 이루어진다고 할지라도 그 합의가 내부 규정의 확정 과정과 기관별 상여금 차등지급과정에서 조정될 가능성이 남아 있어서 사용자측의 교섭 책임과 재량권이 제약받게 된다. 결국 공기업과 준정부기관의 임금교섭은 정부의 실질적인 영향력 안에서 노사간 자율교섭이 이루어지기 어렵고 사용자의 의결권과 집행권이 분리되어 있다고 할 수 있다(임상훈, 2004).

둘째, 임금가이드라인의 타당성 문제이다. 공기업의 임금은 노사자율적인 교섭의 외

양을 띠고 있지만 사실상 정부는 ‘예산 지침’상의 인건비 기준을 통해 매년 ‘가이드라인’을 제시하고 있다. 문제는 정부의 ‘가이드라인’이 현실에서는 사실상 임의적 규정이 아닌 임금 인상의 상한선 기준이 되고 있다. 정부의 임금 가이드라인은 일반적으로 노사교섭의 준거가 되는 경제성장률, 물가상승률, 경영성과, 생산성증가율 등을 기준으로 결정되지 않는다. 다만 정부는 거시경제 전반과 관련한 동향에 대한 고려 속에서 당해년도 대비 차기 년도의 예산 증가율을 선택하고 임금가이드라인이 이러한 예산증가율을 따르도록 한다. 따라서 정부의 자의적인 예산 증가율 선택과 임금 가이드라인은 합리적인 임금인상의 근거가 되지 않으며 또한 일반적으로 예산 증가율은 민간부문 임금 인상률보다 낮기 때문에 민간부문과 공공부문 간의 임금격차가 비합리적인 기준에 의해 강요되는 문제도 발생한다(임상훈외, 2004). 더욱이 이러한 임금가이드라인은 각 기관마다 다른 공공서비스의 성격이나 경영성과 등과는 상관없이 일률적으로 적용되기 때문에 가이드라인 기준의 합리성 결여라는 문제가 제기된다.

셋째, 기관별 분산된 단체교섭구조는 기관별 임금격차의 확대 및 정규직노동자의 이해만을 대변하는 한계가 나타나고 있다. 일률적 임금인상 가이드라인과 기업별 노동조합체계에 기초한 단체교섭의 결과, 소속기관의 정부 내에서의 영향력, 노조의 교섭력 등에 따라 동일한 공공부문 내에서도 임금격차가 발생하고 있다. 또한 공기업 노동조합이 주로 정규직노동자를 중심으로 운영되고 있어 임금 및 단체협약 교섭에 있어 비정규직노동자의 이해가 반영되지 않는 문제점이 발생하고 있다. 결과적으로 공공부문의 분산된 단체교섭 구조가 중앙집권성이나 조율성 측면에서 많은 문제점을 야기하고 있다.

(2) 사회적 협의(정책 협의)

가. 개요

한국노총 공공부문노동조합들은 대(對)정부 교섭구조의 통로로서 외환위기 이후 제도화된 사회적 협의 기구인 “노사정위원회²³⁾” 활동에 적극적이다. 공공부문의 사회적 협의는 1998년 6월 제2기 노사정위원회에서 “공공부문구조조정특별위원회(이하: 공공

23) 노사정위원회는 출범에서 현재(2008년 2월)까지를 4기로 시기 구분하고 있다. 제1기는 98.1.15-98.02까지, 2기는 98.6.3-99.8.31일까지, 제3기는 99.9.1-07.4.26까지이고 마지막으로 4기는 07.4.27이후부터 현재까지이다.

특위)가 발족되어 현재에 이르기까지 10년을 경과하고 있다. 2006년 11월까지 운영되었던 공공특위는 2007년 9월 21일 ‘공공부문위원회’로 새롭게 발족하였다. 공공부문위원회는 노사정위원회법 개정이후 최초의 업종별위원회로 운영되고 있다.

그 동안 공공특위 활동은 초기 양대노총의 공동 참여가 이루어져 왔으나 1999년 9월 3기 노사정위원회부터는 민주노총의 거부로 한국노총 공공부문노동조합들만이 참여하고 있다. 공공특위의 위원은 노·사·정과 공익대표로 구성되어 운영되고 있다. 제2기위원회는 노동조합측 2인(한국노총1, 민주노총1), 사용자측 2인(전경련1, 경총1), 정부 3인(기획예산위원회1, 재정경제부1, 노동부1), 정당 3인(국민회의1, 자민련1, 한나라당1), 공익위원 2인, 위원장은 공익대표1인(윤성천 교수)로 구성되었다. 제3기위원회는 노동조합측 1인(한국노총1, 민주노총 불참), 사용자측 2인(전경련1, 대한상의1), 정부 3인(기획예산처1, 재정경제부1, 노동부1), 공익 3인(학계3인), 위원장은 공익대표(김수곤 최저임금심의위원회 위원장)로 구성되었다. 2008년 2월 현재 공공부문위원회의 구성을 보면 위원장에 문형남, 노동계대표로 공공연맹 배정근위원장, 전력노조 김주영위원장, 경영계 대표로는 최재황, 이상호, 정부대표로는 류성걸, 송봉근, 공익대표로는 박영범, 반병길, 정진호, 이병훈 교수 등이 참여하고 있다.

나. 주요 활동

공공부문 단체교섭의 보완적 기능을 갖고 있던 공공특위의 활동은 구체적으로 어떻게 진행되었는가? 공공특위의 의제는 먼저 공공부문 구조조정 과정에서 제기되는 제반 문제에서 출발하였다. 제2기의 경우 공기업 민영화 및 경영혁신, 비연구정부출연기관 경영혁신, 정부출연기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 제정, 지방공기업구조조정 및 경영혁신 정부투자기관관리기본법 개정, 서울지하철 부문 구조조정, 구속자 석방, 합의사항 이행 등과 관련한 논의가 진행되었다.

제3기에서는 구조조정(전력산업, 가스산업, 철도 및 체신, 기타 공기업 및 환경미화원 등 지방자치단체), 공공부문 임금 및 근로조건(예산편성지침사항, 출연기관 가계보조비 지급, 체신근로자 처우개선, 지방자치단체 환경미화원 처우개선), 공공기관운영법률 제정 관련, 해고자 복직(철도), 개별사업장 현안(마사회 사업수익률, 조교사협회 사업수익률, 전국농조노조 고용안정협약, 석탄공사 미판매석탄 정부비축, 지방도시철도 건설 부채 중앙기관) 등이 논의되었다(임상훈, 2004).

<표 3-10> 공공특위 주요의제 및 논의결과

구분	특위개최	주요 의제	논의 결과
2기 (98.6-98.12)	1차-29차	1)제1차 공기업 민영화 계획 2)제2차 공기업 민영화 및 경영 혁신 계획 3)비연구 정부출연기관 경영혁신 추진계획 4)정부출연기관 등의 운영 및 육성에 관한 법률안 5)정부투자기관관리기본법개정안 6)지방공기업 구조조정 및 경영혁신 계획	1)대정부 건의문 채택 2)대정부 건의문 채택 3)합의문 채택 4)대정부 건의문 채택 5)대정부 건의문 채택 6)권고문 채택
3기 (99.9-06.11)	1차-57차	1)전력산업 구조개편 2)철도산업 구조개편 3)채신부문 인력감축 4)공기업 자회사 정리방안 5)정부투자기관관리기본법개정안 6)담배인삼공사 구조조정 7)가스산업 구조개편 8)항운하역질서 개선 및 철도하역근로자 실업대책 등 9)전력산업 배전 분할 10)정부투자기관 명예퇴직제도 11)전력산업 구조 개편 12)2006년 정부투자기관 예산편성지침 13)공공기관의 운영에 관한 법률 제정 14)퇴직연금제도 경영평가지표 도입 15)DB정보통신(주) 민영화 관련	1)대정부 건의문 채택 2)합의문 채택 3)2개 합의문 채택 4)6개 기관 합의문 채택 5)의견수렴, 사전조정 6)합의(회의록 기록) 7)의견 수렴 8)합의문(부속합의문 포함) 채택 9)결의문 채택 10)합의문 채택 11)건의문 채택 12)권고문 채택 13)권고문 채택 14)공익위원 권고문 채택 15)권고문 채택

자료: “경제사회발전노사정위원회 10년사”, 노사정위원회(2008)

2기 공공특위는 29차례의 회의를 개최하여 대정부 건의문 4회, 합의문 2회, 권고문 1회, 기타(긴급 성명서, 특위 입장 표명) 2회의 문건을 채택하였고, 3기 공공특위는 건의문 2회, 합의문 5회, 권고문 3회, 기타(공익위원 권고문, 결의문 1회, 사전 조정)의 문건을 채택하였다(<표 3-10> 참조).

공공특위 활동에서 특징적인 것은 공공부문의 임금교섭 논의가 ‘사회적 협의’의 의제로 논의되었다는 점이다. 공공특위는 2000년 공공부문 예산편성지침과 관련하여 2차 회의(199.11.2)부터 3차 회의(1999.11.9)까지 논의하였고, 2001년 정부투자기관 예산편성지침과 관련하여 23차 회의(2000.10.17)에서 협의하였다.

2002년도 정부투자기관 예산편성지침(안)은 2001년 42차 회의(2001.10.26)에서 정

부가 사전에 설명한 후 노조측의 의견을 수렴하였으며, 43차 회의(2001.10.30)에서 재논의하여 노조측 요구사항을 청취하고 운영위원회 의결시 인상율을 당초 5%안에서 6%로 상향 조정하였다. 제58차 회의(03.3.28)에서 노동계는 공기업 운영의 자율성을 침해하는 정부투자기관의 예산편성지침을 폐지할 것을 주장했으나, 기획예산처는 지침 폐지는 어려우며 지침 시달 전 노조측과 충분히 협의할 것을 제안하였다. 2004년도에는 9월부터 당사자간 논의와 2차례의 공공특위 전체회의(제74, 75차)를 개최하여 호봉승급분을 제외한 임금 2% 인상 등에 대해 의견 접근이 이루어졌으며 2005년도 정부투자기관 예산편성지침에 반영되었다. 2006년도에도 2차례의 전체회의(제103, 104차)에서 논의하였으나, 노정간 입장이 맞서 합의점을 찾지 못하고 2007년도 정부투자기관 확정 일정이 임박한 점을 감안하여 노정간 2차례의 실무협의를 거쳐 임금인상율을 당초 3% 내외에서 2% 이내로 편성하는 대신 호봉승급분을 별도 예산으로 책정토록하였다.

'2006년 정부투자기관 예산편성지침' 관련 대정부 권고문

노사정위원회 “공공부문구조조정특별위원회”는 정부측으로부터 2006년 정부투자기관 예산편성지침(안)을 청취하고 이에 대한 노조측의 의견을 듣는 등 진지한 논의를 진행하였다. 동 지침안에 대하여 특위 위원들은 대체적으로 공감하였으며, 노조측이 이견을 제시한 인건비 2% 인상률과 2005년도 현원 기준 인건비 편성 기준에 대하여 집중적이고 심도있는 토론을 하였다.

이러한 논의를 통해 노·사·정은 인건비 예산 편성에 있어서 전년도와 동일하게 정원을 기준으로 할 것을 요구하는 노조측안과 현원을 기준으로 하는 정부측안을 절충하여 수정할 필요가 있다는 데 인식을 같이하고 다음과 같이 수정할 것을 권고하기로 합의한다.

《다음》

2006년도 총 인건비 예산은

- 인건비 예산은 원칙적으로 2005년말 현원을 기준으로 편성한다.
- 인건비 예산은 원칙적으로 2005년말 정원을 기준으로 편성한다. 다만 정원 및 현원 차이에 따른 총인건비 재원은 인건비 인상 재원으로 활용하지 못한다.

2005년 11월 10일

노사정위원회 공공부문구조조정특별위원회

노사정위원회가 2007년 4월 27일 “경제사회발전노사정위원회”로 개편되면서 공공특위는 해산되고 업종별위원회 산하의 “공공부문위원회”로 재설치되었다. 공공부문위원회는 업종별위원회 중 “하역부분위원회”와 함께 설치되어 있는데 그 목적은 “공공기관에 대한 국민의 요구에 대해 노사정이 함께 고민하고 그 해결책을 마련, 추진함으로써 공공기관에 대한 국민 신뢰를 회복”하는데 있으며 주요 논의 사항으로는 “공공기관 경영 합리화 방안 : ①투명, 윤리경영 강화, ②서비스 향상 및 사회적 책임성 강화, ③임금 합리화 및 경영 효율화 방안 등”이다.

공공부문위원회에서는 2008년 1월 “공공기관 임금 합리화 방안”과 “공공기관 투명·윤리경영 강화²⁴⁾”에 관한 기본 합의문이 채택되었다.

『공공기관 임금 합리화 방안』 기본 합의문
<p>공공기관 노사정은 양질의 공공서비스 제공 및 근로생활의 질 향상을 추동(推動)하기 위하여 다음과 같이 노력한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 공공기관의 임금은 생산성과 연계된 직무, 성과, 숙련 등에 따라 책정함을 원칙으로 한다. 2. 공공기관의 노사는 생산성, 물가, 국가재정 등 경제 여건을 고려한 사회적으로 허용되는 범위 이내에서 임금을 자율적으로 조정하도록 노력한다. 3. 공공기관의 노사 및 정부는 유능한 인력을 확보·유지하고, 동기유발 효과를 제고시키는 보상제도를 설계·운영하기 위하여 공동으로 노력한다. 4. 공공기관은 임금을 포함한 금전적 보상을 투명하게 관리하고, 이를 노사당사자 및 일반 국민에게 정확하게 공지하도록 노력한다. <p>2008년 1월 14일 경제사회발전 노사정위원회 공공부문위원회</p>

4) 주요 활동

3조직 통합이후 공공연맹이 핵심적으로 추진한 활동은 다음과 같은 5가지로 요약할 수 있다.

24) “공공기관 투명·윤리경영 강화”을 위한 기본 합의문의 내용은 다음과 같다. ①공공기관은 경영정보를 투명하게 공개하고, 공정·투명한 모범적 거래관행을 정립한다. ②공공기관은 투명·윤리경영을 실천할 수 있는 전략적 계획을 수립하여 시행하고, 민간기업의 모범이 되는 윤리강령과 행동규범을 정립하여 불합리한 의식·형태·제도를 자율적으로 개선한다. ③구성원은 자신의 투명·윤리경영의 실천자로서 투명·윤리경영이 공익증진과 기관발전에 도움이 된다는 점을 인식하고 함께 노력한다. ④정부는 공공기관의 투명·윤리 수준 향상을 위하여 지원한다.

첫째, 공공기관의 단체교섭권을 실제로 회복하기 위한 대(對)정부(기획예산처) 직접교섭의 쟁취 및 ‘예산 지침’ 철폐 활동이다. 공공연맹은 조직 결성 직후부터 대정부 단체교섭을 요구하고 있는데 이는 공공부문의 불구화된 교섭구조를 바로잡기 위한 활동이라고 주장한다. 공공연맹은 성명서(2007년 9월 10일)를 통해 “공공기관의 예산 및 경영혁신 지침이 공공기관 노동자들의 단체교섭권을 침해하는 수준을 넘어서 아예 박탈하고 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이것은 헌법이 보장하는 노동기본권을 부정하는 것이다. 단체교섭을 통해 결정해야 할 임금을 비롯한 노동조건과 집단적 노사관계와 관련된 사항들이 모두 지침에 의해 일방적으로 결정되고 있다. 지침을 수용하지 않을 경우 경영평가를 통해 성과상여금으로 보복하고, 사후적으로 감사원 감사를 통해 통제하고 있다는 사실은 이제 더 이상 비밀이 아니다. 차라리 기획예산처가 지주회사의 자격으로 공공기관 노조와 교섭에 나서는 것이 바람직할 것이며, 이것은 공공기관 노사관계를 안정화 시키는 동시에 산별노조가 일반화되고 있는 시대적 상황에도 부합하는 것이다.” 이상과 같은 활동을 통해 공공연맹은 기획재정부(과거: 기획예산처)와의 ‘정책 협의’ 틀이 마련되었으며 정례화되어 있다고 말한다.

둘째, 공공기관 운영의 자율성 확보와 민주적 경영 지배구조 마련을 위한 ‘공공기관 운영법’ 입법 저지 및 시행령 개정 운동이다²⁵⁾. 공공연맹이 동법에 대해 반대하는 이유는 크게 2가지로 요약된다. 먼저, 06년말 제정된 동법이 공공기관에 대한 주요정책과 방침을 총괄하는 기능을 갖고 있음에도 불구하고 이해관계자의 목소리를 담아낼 수 있는 민주적인 지배구조를 갖추고 있지 않다는 점이다. 동법의 가장 핵심적인 기능을 담당하는 ‘공공기관 운영위원회’의 구성을 보면 민간위원이 위원회의 과반수를 차지하도록 되어 있으나, 민간위원에 대한 선정 권한이 사실상 기획재정부에 있다. 이 결과 동법은 기획재정부의 전횡을 제도적으로 보장한 대표적인 악법으로 판단하고 있다.

또한 공공연맹은 ‘공공기관 운영위원회’의 노동계의 직접 참여를 배제하는 기획예산처의 법 운영 과정에 반발하고 있다. 운영위원회 전체 위원 20명 중에 노동계 대표 2

25) 2007년 9월 공공연맹은 배일도 의원 대표발의로 "공공기관운영법 개정안"을 국회에 제출했다. 개정안은 공기업·준정부기관 이사회와 임원추천위원회에 노동계가 참가할 수 있는 명확한 근거를 만드는 것을 핵심으로 하고 있다. 개정안에 의하면 공공기관운영법의 이사회 구성(18조) 조항, 즉 ‘이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성한다’에 ‘공기업·준정부기관의 노조 또는 노사협의회 근로자 대표가 추천하는 비상임이사 1인이 포함되어야 한다’를 추가해 노동계의 이사회 참가를 이사회 구성의 필수요건으로 만들었다. 또한 노동계 추천 비상임이사의 임명 과정은 25조(공기업)와 26조(준정부기관)에 ‘기획예산처장관은 공기업(준정부기관) 노조 또는 노사협의회 근로자 대표가 복수로 추천한 사람 중에서 1인을 비상임이사로 임명한다’는 조문을 신설해 규정했다. 이것은 기존 비상임이사 임명 규정, 즉 ‘공기업(준정부기관) 비상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획예산처 장관(주무기관의 장)이 임명한다’는 규정의 예외를 인정하는 것이다(매일노동뉴스, 2007.10.5).

명의 참여가 보장되어 있으나 기획예산처는 노동계의 직접 참여가 아닌 노동계 추천인사의 참여를 주장하여 사실상 노동계 인사의 참여가 이루어지지 않고 있다. 즉 기획예산처는 노동계 현직 인사의 직접 참여는 공공기관운영위의 중립성을 해칠 수 있다는 이유였다. 이에 따라 현재 공공기관운영위는 노동계의 거부로 노동계 인사가 배제된 채 운영되고 있다.

한편 공공연맹은 공공기관운영법이 제17조에 이사회의 기능을 규정하면서 공기업과 준정부기관의 기관장에게 ‘단체협약 결과와 그에 따른 예산소요 추계’를 이사회에 보고하도록 강제화하는 것에 반대하고 있다. 이에 대해 공공연맹은 단체협약 등 노조와 약속한 사항을 공시하게 하는 것은 헌법에 보장된 단체교섭권을 침해하고, 공공기관의 ‘도덕적 해이’라는 여론몰이를 통해 통제를 강화하는 수단이라 비판한다.

셋째, 고령화 시대에 조응하는 정년연장 운동이다. 공공연맹은 2007년부터 공공기관 종사자의 정년연장 운동을 전개하고 있다. 공공연맹이 기관별로 자율적으로 결정할 수 있는 ‘정년 연장’ 활동에 나선 이유는 고령화 사회²⁶⁾를 대비하여 고령자의 고용기회를 확대해야 한다는 판단에 근거한 것이다. 이를 위해 공공연맹은 07년 배일도 의원의 대표발의를 통해 정년연장을 핵심내용으로 하는 「고령자고용촉진법」 일부개정법률(안)을 국회에 제출하였다. 공공연맹이 정년연장 활동에 나선 것은 고령화사회에 대한 대안이라는 점과 함께 공무원노조가 주장하고 있는 ‘정년단일화’운동의 흐름과 유사하다. 공무원의 경우 “6급이하 57세, 5급이상 60세”라는 차등적인 정년제도를 운영하고 있는데 공공기관의 경우도 공무원 사회와 동일하게 직급별 차등정년제가 유지되는 경우가 많았다.

넷째, 공공기관 강제적 이전 반대 활동이다. 참여정부는 국토 균형발전을 위한 하나의 방안으로 수도권에 집중되어 있는 공공기관의 지방이전 정책을 추진하였고 이는 공공기관노조의 반대에 직면하였다. 공공연맹은 ‘국토 균형발전 정책’에 동의하지만 공공기관 이전에 따른 조합원의 불이익을 방지할 수는 대안을 요구하였다. 이에 정부(건설교통부 장관)는 공공연맹과 2005년 6월 노정협약을 체결하였고, 7월 중앙노정협의회를 통해 혁신도시 입지선정지침과 ‘공공기관 지방이전 이행 기본협약’을 확정하였다. 공공기관 이전 반대 활동을 통해 중앙정부와의 대정부 직접 교섭의 틀과 관행을 확보할 수 있었다. 연맹은 대정부 직접 교섭을 통해 혁신도시지원특별법을 갈등 없이 협상

26) 우리나라는 평균수명 연장에 따라 노인인구가 2019에는 14% 이상이 되는 고령사회로 진입하고, 2026년에는 20%를 넘어서는 초고령사회가 될 것으로 전망되고 있다. 이에 2005년 생산가능인구 8.2명이 노인(65세 이상) 1명을 부양하나, 2020년에는 4.6명, 2050년에는 1.4명이 부양할 것으로 예측된다. 그 결과 저출산·고령화로 인한 사회적 지출이 확대되면서 생산가능 인구에 대한 조세 및 사회보장비 부담이 가중될 것이다.

을 통해 마무리하였다.

다섯째, 공공기관 민영화 및 통폐합 등 구조조정 저지 투쟁이다. 외환위기 이후 지속 되어 왔던 공공부문 개혁 작업은 이명박 정부의 출범이후 새로운 국면을 맞이하고 있다. 참여정부의 공공부문 개혁이 민영화 없는 소프트한 개혁이었다면 이명박 정부의 개혁은 “민영화, 인력감축, 기관 통폐합” 등을 주요 방향으로 실시되고 있다. 이러한 개혁 방향에 대해 공공연맹은 “공공부문 노동자들은 국민에 대한 공공서비스 제공을 책임지고 있다. 신자유주의의 정책으로 인해 경제가 불안하고 국민들의 생활이 어려워 질수록 공공부문의 역할을 넓혀 사회안전망을 강화하는 것이 순리적인 것이다. 공공부문 노동자들을 해고하는 등 구조조정과 민영화를 강행하여 경제를 살기겠다는 발언은 언어도단이고 적반하장의 극치인 것이다.”며 적극 반대 의사를 제시하고 있다.

2. 민주노총 전국공공운수노동조합연맹

1) 연맹 중앙

(1) 개요

전국공공운수노동조합연맹(이하 ‘공공운수연맹’)은 2007년 1월 19일 전국공공운수 사회서비스노동조합연맹, 전국민주버스노동조합, 전국민주택시노동조합연맹, 화물통합 노조준비위원회가 통합하여 설립되었다. 공공운수연맹의 설립은 2005년 7월 5일 <4 조직 통합과 산별노조 건설을 위한 추진기구(준)>이 꾸러지면서 점차적 진행이 시작 되고, 2006년 2월 13일 ‘4조직 통합과 산별건설을 위한 추진기구(준)’ 제7차 회의에서 4조직 통합과 공공운수 통합산별노조 건설 일정이 확정되면서 본격화되었다.

공공운수연맹의 창립주체 중 하나인 전국공공운수사회서비스노동조합연맹(이하 ‘공공연맹’)은 2006년 2월 23일 임시대의원대회에서 2007년 이전까지 공공운수산별노조를 건설하기 위해 결의했고 이를 집행하기 위해 두 가지 방향으로 사업을 진행하였다²⁷⁾. 하나는 공공연맹의 운수분과에 소속되어 있는 노조와 운수 3조직의 노조를 통

27) 한국노총의 전국공공노동조합연맹이 현재 약칭으로 ‘공공연맹’으로 사용하고 있지만, 본 장 2절에서는 ‘공공연맹’은 전국공공운수사회서비스노동조합연맹을 지칭하는 것으로 한다.

합시키면서 운수산별노조를 건설하는 것이었고, 다른 하나는 공공연맹의 운수분과 이외의 노조들을 공공서비스산별노조로 전환시키는 것이었다(김영수, 2008). 이에 따라 공공연맹 소속 노동조합은 2006년 10월 23일부터 11월 18일까지 산별전환 투표를 진행하였다. 전국사회보험노동조합, 사회연대연금노동조합, 한국가스공사노동조합, 한국전기안전공사노동조합, 의료연대노동조합 등 45개의 노동조합이 산별전환을 이루면서 약 3만 명 규모의 전국공공서비스노동조합(이하 ‘공공노조’)을 만들었고, 공공연맹 내 운수분과에서는 전국철도노동조합과 아시아나항공노동조합이 운수산별노조로의 전환을 이루었다. 공공부문과 운수부문을 하나로 묶는 통합산별 건설은 현재 두 산업노조를 건설하는 것까지 이루어졌고, 2008년 2월 공공운수연맹 대의원대회에서 2009년 5월 1일 공공운수 통합산별노동조합 건설 방침을 확정지었다²⁸⁾.

공공부문의 조직발전 전망 논의는 1990년대 중반으로 거슬러 올라간다. 공공부문노동조합대표자회의(이하 ‘공노대’)는 1994년 11월 임금가이드 라인 철폐, 임금 결정구조의 개선과 노동 3권 보장을 내걸고 약 80개 노동조합이 협의체를 구성하였다. 공노대에는 한국노총과 민주노총(당시 ‘민주노총(준)’) 소속 노동조합과 그리고 어디에도 소속되어 있지 않는 노동조합 등 다양하게 분포하고 있었고, 노동조합들 간의 조직발전 전망도 다양하였다. 하지만 실질적인 사용자가 정부임에도 불구하고 의사결정 및 투쟁단위는 기업별로 분산되어 있어 공노대에 참여한 조직들은 이런 조건을 극복할 필요성을 가지고 있었다(박태주, 1995). 이후 전국공공노동조합연맹, 전국공익·사회서비스노동조합연맹, 전국민주철도지하철노동조합연맹 이상 3연맹은 정부의 구조조정에 맞서는 공동투쟁을 이루어냈다. 3연맹이 1999년 3월 통합을 하면서 120여 개 단위노조의 9만여 명의 조합원을 보유한 공공연맹이 출범하게 되었다. 공공연맹은 공공부문과 항공, 철도, 지하철을 포함하는 운수부문 노동조합을 포함하고 있어 산별노조 건설에 대한 전망이 일치하지는 않았다. 이런 상황에서 2005년 7월 공공연맹, 민주버스, 민주택시, 화물통준위 각 대표가 논의를 통해 공공과 운수를 포괄하는 공공운수 산별노조를 건설한다는 합의를 이끌어 내면서 징검다리의 성격을 갖는 공공운수연맹이 탄생하였다.

공공운수연맹의 설립은 공공부문과 운수부문의 조직발전 전망과 대외적 환경 변화가 결합되어 있다. 공공부문과 운수부문의 조직발전 전망은 공공산별과 운수산별이라는

28) 공공운수연맹은 규약에서 전국공공서비스노동조합과 전국운수산업노동조합을 지칭하는 의미에서 ‘산업노조’를 사용하고 있다. 따라서 본 장에서 산업노조라고 사용할 때는 일반적 의미의 산업별 노동조합(산별노조)이 아닌 공공운수연맹에 가맹되어 있는 두 노조를 지칭한다.

두 개의 경로가 형성되었지만, 운수부문 내에는 공공부문과 공통성을 갖는 사업장이 다수 포함되어 있는 상황이다. 한편 공공부문과 운수부문의 대정부 교섭의 필요성은 더욱 높아감에 따라 이 분야 노동자들의 전체를 대표하는 조직형태에 대한 공감대는 커져갔다. 하지만 공공노조와 전국운수산업노조(이하 '운수노조')가 설립된 상태이고, 현재 두 산업노조의 산별 교섭 마련 등 산별 토대를 강화하고 있는 과정이기 때문에 통합산별이라는 목표는 상황에 따라 변경될 가능성을 내포하고 있다.

〈표 3-11〉 공공운수연맹 설립경과 및 주요결정

일시	설립경과 및 주요결정
2005.07.05	민주버스, 민주택시, 화물통준위, 공공연맹 4조직 대표 회합
2005.09.23	4조직의 운수와 공공을 포함하는 산별노조 건설 및 통합논의 시작
2005.11.21	◆4조직 제1차 사무처장단 회의 - 05년 말까지 기본방향 설정, 06년 내 산별건설을 완료 계획 수립
2005.11.28	◆4조직 제2차 사무처장단회의 연맹 통합과 산별 건설 동시 추진 원칙 동의
2005.12.19	◆4조직 통합과 산별 건설을 위한 추진기구(준) 제1차 회의 - 4조직은 공공운수 통합산별 건설에 동의하나 시기와 방법에서 입장 차이를 보임
2006.01.23	◆4조직 통합과 산별 건설을 위한 추진기구(준) 제4차 회의 - 각 단위 의견 제출 [버스]06년 말까지 4조직이 통합된 공공운수산별 건설, [택시]독자적 운수산별→통합연맹 내 운수산별→공공운수산별 내 운수본부 [화물]06년 말까지 운수산별, 08년 이내에 공공운수산별 [공공]추진위 구성하여 공동투쟁, 산별기획 등의 실무단위 설치. 산별방침 결정
2006.02.13	◆4조직 통합과 산별 건설을 위한 추진기구(준) 제7차 회의 - 4조직 통합과 공공운수 통합산별노조 건설 일정 확정 - 통합연맹추진위원회 구성 결정
2006.03.22	◆4조직 통합연맹추진위원회 제1차 집행위원회 - 통합을 위한 규약, 재정, 인력 등 조직실태 조사 작업 착수 및 강규소위 구성
2006.11.15	철도, 버스, 택시, 화물연대 모두 산별투표 가결
2006.11.30	전국공공서비스노동조합 출범
2006.12.25	◆4조직 통합연맹추진위원회 제5차 운영위원회 - 12. 26일 통합대대 개최 최종합의
2006.12.26	전국운수산업노조 출범
2007.01.19	공공운수연맹 통합 창립

(2) 조직

가. 조직 구성

공공운수연맹은 2008년 2월 현재 두 개의 산업노조를 포함하여 103개의 노동조합이 가맹되어 있다. 공공운수연맹은 설립 기본방침에서 그 위상과 역할을 “운수와 공공을 포괄하는 하나의 산별노조를 추진하는 <산별추진위원회>의 위상을 가지며, 산업노조의 강화와 확대, 하나의 산별노조 추진 사업을 주요 임무로 한다.”고 밝히고 있다. 이에 따라 연맹은 기본 편제 단위인 산업노조와 지역조직 이외에 미전환노조를 산업노조로 전환시키는 목표를 가지고 있다.

공공운수연맹은 “연맹의 선언, 강령, 규약에 찬동하는 공공, 운수, 통신, 사회서비스와 유관업종 노동조합과 그에 준하는 조직”을 조직대상으로 하고 있다. 공공운수연맹은 ‘조직운영규정’ 제1장제6조에 의해 연맹에 가맹을 신청한 조직은 산업노조에 우선 가입을 원칙으로 하여 연맹 직접 가맹은 제한하고 있다. 하지만 2007년 1월 공공운수연맹 출범 이후 추가로 산업노조로의 전환이 이루어진 노조는 소수에 불과하고, 대한지적공사, 가스안전공사 등 일부 노조는 산별 전환을 조합원 총회에 상정했으나 부결되는 등 미전환노조의 산별 전환 실적은 부진하다(공공운수연맹, 2008a: 28)

산업노조에 속해 있지 않는 미전환노조는 산업노조의 참관을 원칙으로 하는 한편 직할협의회를 구성할 수 있어 현재 4개의 분과(운수분과, 공공서비스분과, 환경에너지분과, 사회서비스분과)로 운영되고 있다. 2008년 2월 현재 공공운수연맹 조합원은 약 14만 여명으로, 직할협의회 소속 조합원이 약 5만 7천여 명으로 가장 큰 규모를 차지한다. 직할협의회 중에서 운수분과가 가장 많은 인원을 차지하고 있고, 주요 노동조합으로는 서울지하철노조, 서울도시철도노조, 부산지하철노조, 대한항공조종사노조 등이 있다. 사회서비스분과에는 26개의 노동조합으로 구성되어 있고, 정보통신노동조합이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 환경에너지분과는 운수분과와 함께 업종의 유사성이 높은 분과 중 하나이고, 공공노조의 환경에너지 본부에 유일하게 참관을 하고 있다. 환경에너지분과는 한국발전산업노조와 한국전력기술노조가 조합원 규모의 약 70%를 차지한다.

직할협의회에 소속된 노동조합은 연맹 내 가장 큰 비중을 차지하고 있지만, 자체적인 운영이 활성화되어 있지는 않다. 공공서비스분과는 공공기관노조 중심의 정례적 회

의구조를 지속하는 수준이고, 환경에너지분과는 공공노조의 환경에너지본부와 참관관계를 유지하고 있고, 운수분과와 사회서비스분과는 대다수 노조의 참여 부족으로 상설적 분과 운영이 어려운 상황이다(공공운수연맹, 2008a: 28).

직할협의회 내 분과체계는 외부적 환경 변화에 적용이 되는 사업장과 적용이 되지 않는 사업장이 혼재되어 있고, 직할협의회 운영 역시 안정되어 있지 못하다. 결국 직할협의회 내 분과 단위에서 논의를 걸쳐 조직적·정책적 결정을 내리기 어려운 구조이고, 공공기관운영법 시행 등에 따른 대응도 쉽지 않다.

<표 3-12> 공공운수연맹 조합원 현황

구분	공공노조	운수노조	직할협의회	계(인원)
2007. 4	32,986	50,362	56,133	139,481
2008. 2	34,906	49,821	57,117	141,844

<표 3-13> 직할협의회 구성현황(2008년 2월)

구분	노동조합 수	인원
사회서비스분과	26	4,454
운수분과	9	21,627
환경에너지분과	19	11,487
공공서비스분과	47	19,549
계	101	57,117

공공연맹은 산별노조 건설을 결의하고 공공노조 출범을 위해 부단한 노력을 하였지만 산별전환 과정에서는 많은 한계점을 드러냈다. 현재 공공운수연맹에서 직할협의회로 구성된 노동조합이 상당수를 차지하고 있는 상황에서 알 수 있듯이 산별노조 건설의 의미와 현실적 과제는 일정한 괴리를 드러냈다.

공공부문의 산별노조 건설은 정부의 공공부문 통제 강화, 앞으로 예정된 복수노조 허용·전임자 임금지급 금지 등 다양한 요인들이 상존한 가운데 진행되었지만, 단위 노동조합(개별 노동자)은 산별노조를 통해서 이와 같은 문제를 해결할 수 있을 것이라는 전망이 부재하였다. 더불어 공공부문에 대한 정부의 시장화 기조에 따른 공공성 약화와 비정규직 노동자 등의 사회적 문제를 노동조합의 중요 과제로 인식하면서도 실천적 과제로 구체화시키는데 한계를 보였다. 한편 조직운영에 있어서도 기존 기업별 노동조합을 운영하던 관성에서 벗어나지 못해 노동조합 운영을 위한 인력 및 재정에 대한 이

견이 존재하였고 이는 현재의 위기의식을 상쇄시키지 못할 만큼 크게 작용했던 것으로 보인다.

현재 직할협의회에 소속된 노동조합이 공공운수연맹 내 양 산업노조와 맺고 있는 관계가 사업적 측면에서 긴밀하지 못한 점과 앞에서 언급한 산별노조의 건설의 의미와 현실적 과제가 괴리되고 있는 상태를 고려할 때, 향후 추진될 공공운수 통합산별건설 일정이 변동될 가능성을 배제하기 어려울 것으로 보인다.

나. 조직 형태

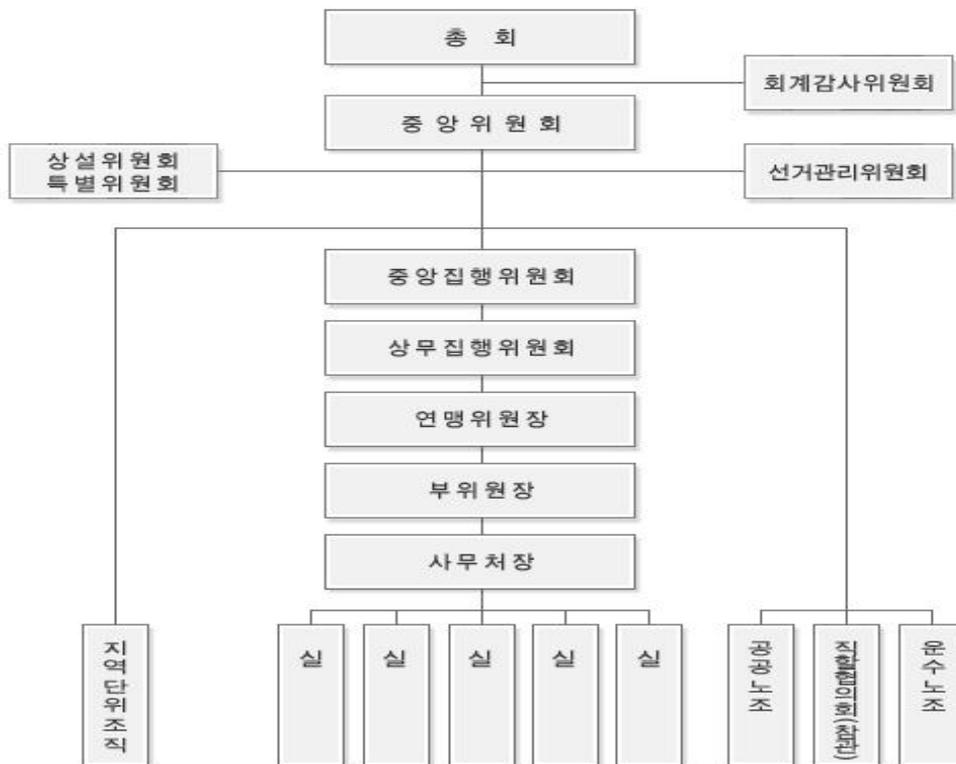
공공운수연맹의 회의 및 기구는 총회, 대의원대회, 중앙위원회로 대표되는 의결단위, 집행단위, 각종 위원회로 구성된다. 총회는 전체 조합원으로 구성하는 최고의결기구이지만, 그 기능은 대의원대회에서 같음한다. 대의원 선출은 가맹조직의 조합원 200명당 1인(단수 151인 이상의 경우 1인 추가)이 기준이고, 200인 미만 사업장의 경우 직할 협의회 분과단위로 선출하도록 되어 있다. 2008년 2월 기준 대의원 수는 526명이다. 대의원대회는 ①규약의 제정, 개정, 유권해석에 관한 사항 ②임원의 선출과 해임에 관한 사항 ③단체협약에 관한 사항 ④예산·결산에 관한 사항 ⑤기금의 설치·관리 또는 처분에 관한 사항 ⑥연합단체의 설립·가입에 또는 탈퇴에 관한 사항 ⑦합병·분할 또는 해산에 관한 사항 ⑧조직형태의 변경에 관한 사항 ⑨부설기관 설치·운영에 관한 사항 ⑩상급단체 파견대의원·파견중앙위원 선출에 관한 사항 ⑪징계에 관한 사항 등을 심의 의결한다.

중앙위원회는 반기별 1회 위원장이 소집하여 정기회의를 갖고, 필요시 임시 중앙위원회를 개최하게 된다. 중앙위원은 회계감사를 제외한 임원, 산업노조 임원, 직할노조 협의회 의장, 선출 중앙위원으로 구성된다. 중앙위원 선출은 조합원 1000명 당 1인이 기준이고, 단수 751인 이상에 대해서는 1인을 추가 배정한다. 2008년 1월 기준 중앙위원 수는 116명이다. 중앙위원회는 ①총회(대의원대회)의 수입사항 처리 ②각종 규정의 제정, 개정, 유권해석에 관한 사항 ③연맹 가맹 조직 정권, 경고에 관한 사항 ④경정예산에 관한 사항 ⑤총회(대의원대회) 안전상정에 관한 사항 ⑥임원 직무대행 선임에 관한 사항 ⑦각종 위원회의 설치와 해산에 관한 사항 ⑧각종 위원회(선거관리위원회 제외) 위원장 선출에 관한 사항 ⑨부서장의 인준에 관한 사항 ⑩선거관리위원회의 위촉에 관한 사항 ⑪지도위원 위촉에 관한 사항 ⑫예산의 전용, 예비비 사용, 기금의

사용에 관한 사항 ⑬상급단체 상근자 파견에 관한 사항 ⑭가맹조직 제명제청에 관한 사항 ⑮지역조직 설치운영에 관한 사항을 심의 의결하는 기능을 갖는다.

중앙집행위원회는 회계감사를 제외한 연맹 임원, 산업노조 임원 중 각 3명, 직할노조협의회 의장, 3000인 이상 가맹조직 대표자, 위원회 위원장, 부서장으로 구성된다. 중앙집행위원회는 ①총회(대의원대회), 중앙위원회의 수입사항 집행에 관한 사항 ②규칙 제정, 개정, 해석에 관한 사항 ③대의원대회, 중앙위원회 안전 상정에 관한 사항 ④가맹조직 가맹, 탈퇴에 관한 사항 ⑤가맹조직 파견자 심의에 관한 사항 ⑥미전환 노조의 산업노조 참관에 관한 사항 등의 기능을 갖는다. 다만 2007년 9월 임시대의원대회에서 연맹은 ‘통합산별노조 건설추진위원회’(이하 ‘산별추진위’) 설치를 결의함에 따라 산별추진위가 중앙집행위원회의 기능을 대체하게 된다. 산별추진위의 구성은 연맹 중집위원, 산업노조의 중집위원(단, 운수노조 규모에 맞춤), 미전환 노조 중 연맹 중집에 참여하고 있는 노동조합을 제외하고 분과별로 2000인 당 1인으로 하고 있다.

〈그림 3-3〉 공공운수연맹 조직도



출처: 공공운수연맹 홈페이지(<http://public.nodong.org/index.htm>)

각종 위원회는 회계감사위원회, 선거관리위원회, 정책위원회, 교육위원회, 정치위원회, 통일위원회, 여성위원회, 국제위원회가 있고, 중앙위원회의 결의로 특별위원회를 설치할 수 있다. 이 중 회계감사위원회는 대의원대회에서 선출·구성되고, 나머지 위원회는 중앙위원회에서 선출된다.

공공운수연맹은 총무실, 교육선전실, 정책위원회, 대외협력실, 조직실로 구성되는 5실 체계로 사무처를 운영하고, 연맹은 장기적으로 연맹의 ‘법률원’ 건설을 통해 노동관련 각종 법안 및 제도를 분석하고 대안을 제시한다는 목표 아래 법률지원센터를 운영하고 있다. 공공운수연맹에 채용된 상근자는 총 35명이지만, 현재 연맹 사무처에서 일하고 있는 인원은 15명이고, 산업노조 확대 강화 차원에서 인적·재정적 지원을 추진한다는 방침에 따라 나머지 20명은 공공노조와 운수노조에 파견된 상태이다.

공공운수연맹은 2007년에 초대(1.19~4.30)과 2대(5.1~) 집행부 선출이 있었는데, 초대의 경우 운수노조 임원들의 연맹 임원 겸직으로 상근 임원은 3인에 불과했고, 2대의 경우 위원장-수석부위원장-사무처장을 제외하고 부위원장 7인중 1인밖에 선임되지 못하였다. 상설위원장 역시 임원 겸직(교육위원장), 사무처 채용 상근자 임명(정책위원장, 정치위원장) 등을 제외하고 현장에서 파견된 조합원이 임명되지 못하고, 2007년 11월에 이르러 통일위원장이 임명되는 수준에 그쳤다(공공운수연맹, 2008a: 26).

<표 3-14> 공공운수연맹 사무처 인력현황

구분	인원	비고
임원	6	위원장, 수석부위원장, 사무처장, 부위원장3
총무실	3	
교육선전실	2	
정책위원회	3	
대외협력실	2	
조직실	4	
법률지원센터(준)	1	
총인원	21	

(3) 재정

공공운수연맹의 회기는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로, 연간 예산 규모는 2007

년 기준으로 약 42억 원 정도이다²⁹⁾. 자산관리 및 회계업무 처리는 사무처장의 책임 하에 이루어진다.

수입내역에는 전기 이월금과 수입금이 있고, 항목에는 연맹비, 이자수입, 잡수입 등이 있다. 조합비는 전체 수입의 99% 이상을 차지한다. 각 노동조합에서 납부하는 조합비(연맹비)는 2007년 조합원 1인당 2,600원이었지만, 민주노총의 의무금 인상 방침에 따라 2008년부터 2,900원으로 300원이 인상되었다. 의무금 납부 평균 조합원 수는 연간 10만 5천 여명 정도로서, 2007년 12월 조합원 146,831명 기준으로 납부율은 약 72% 정도이다. 직할협의회 중 운수분과와 사회서비스 분과 소속 노동조합의 연맹비 납부율이 매우 낮게 나타나고 있고, 산업노조인 공공노조와 운수노조도 80% 전후로 높지 않다.

〈표 3-15〉 2007년 공공운수연맹 수입 결산

관	항	금액	구성비
이월금	전기이월금	14,862,882	0.49%
수입	연맹비	3,004,503,000	99.27%
	잡수입	6,622,126	0.22%
예수금		695,960	0.02%
수입총계		3,026,683,968	100%

출처: 공공운수연맹(2008a)

지출내역에는 상급단체 의무금, 운영비 사업비, 적립금이 있고, 기타 항목으로 예비비가 있다. 운영비는 인건비, 복리후생비, 관리비, 유지비, 업무추진비, 경조비로 구성되고, 사업비는 회의비, 지원비, 행사비, 사업비로 나뉜다. 적립금은 적립금과 충당금으로 구성되어 있다.

지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 상급단체 의무금으로 전체 예산 중 38.8%를 차지한다. 연맹은 각 연맹에서 의무금으로 납부하는 2,600원 중 1,000원을 민주노총 의무금으로 납부한다. 사업비 역시 약 32.94%로 큰 비중을 차지하고 있는데, 이는 연맹이 산업노조에 인적·재정적 지원을 한다는 방침에 따라 운수노조에 사업비를 지원하고 있기 때문이다.

29) 단, 2007년 회기는 2007년 2월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

〈표 3-16〉 2007년 공공운수연맹 지출 결산

관	항	금액	구성비
의무금	의무금	1,174,385,550	38.80%
운영비	인건비	461,471,576	15.25%
	복리후생비	7,067,560	0.23%
	관리비	51,837,998	1.71%
	유지비	34,580,564	1.14%
	업무추진비	28,572,750	0.94%
	경조비	3,150,000	0.10%
	운영비 소계	586,680,448	19.38%
사업비	회의비	8,411,020	0.28%
	지원비	818,193,668	27.03%
	행사비	18,675,521	0.62%
	사업비	151,669,262	5.01%
	사업비 소계	996,949,471	32.94%
적립금	적립금	115,557,800	3.82%
	충당금	87,258,704	2.88%
	적립금 소계	202,816,504	6.70%
지출합계		2,960,831,973	97.82%
이월금	이월금	65,851,995	2.18%
총계합계		3,026,683,968	100%

출처: 공공운수연맹(2008a)

(4) 주요 사업

2007년 공공운수연맹의 주요 사업은 조직 내부적인 사안과 대외적인 사안(투쟁사업)으로 양분할 수 있다. 우선 조직 내부 사안을 살펴보면, 2007년 1월에 공공운수 연맹이 새로이 건설된 만큼 연맹은 각종 회의를 정례화하고 제 규정 및 규칙을 제정함으로써 조직체계를 안정화하는 작업이 조직 내부적으로 시급한 과제였다. 또한 연맹은 2006년 하반기에 건설된 양 산업노조를 지원하고, 미전환노조를 산업노조로 전환시킴으로서 산업노조를 확대 강화하는 사업을 연맹의 역할로 상정하고 있다.

각종 투쟁에 대한 지원과 조직화는 조직 내부적인 성격이 전혀 없는 것은 아니지만 관련된 주체를 고려할 경우 상대방이 존재한다는 의미에서 대외적인 사안으로 분류할 수 있다. 공공운수연맹의 2007년 투쟁사업은 임금 및 단체협약 투쟁을 제외하고 5개

의 영역으로 대표된다. 공공기관운영민주화 투쟁은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 중심으로 시행령 개정안 재검토, 2008년 예산지침과 경영평가 지표에 대한 대응으로 모아졌다. 필수유지업무와 관련한 투쟁은 필수공익사업장 노동조합을 중심으로 공동 대응을 만들어 내기 위해 노력한다는 계획을 세웠다. 사회공공성 투쟁과 비정규 투쟁은 그 동안 연맹이 지속적으로 제기했던 의제로서 2007년에 변화된 상황은 두 투쟁의 주체를 산업 노조를 중심으로 계획하고 연맹은 지원하는 것으로 역할을 상정한 점이다. 연맹은 운수노조의 철도·화물 공동투쟁 지원을 연맹의 여타 투쟁과 연결함으로써 상승효과를 만들고, 통합산별 건설에서 화학적 결합력을 만들어 낼 수 있는 성격을 부여했다.

〈표 3-17〉 공공운수연맹 사업목표

구분	2007년	2008년
사업목표	<ul style="list-style-type: none"> - 산업노조 확대강화 지원 - 산별 전환 - 통합산별노조 건설 추진 - 미조직비정규사업 - 연맹 조직체계의 안정화 - 주요 투쟁 지원 및 조직화 	<ul style="list-style-type: none"> - 공공운수부문 구조조정 저지 및 공공서비스 기반 사수 - 산별적 교섭투쟁의 집중 및 공공 운수산별노조 건설 - 공공운수부문 연대전선 구축

공공운수연맹은 정세적 요인과 조직적 요인을 고려하여 2008년 사업목표로 ▲‘공공 운수부문 구조조정 저지, 공공서비스 기반 사수, 공공부문 대정부 직접교섭 쟁취’를 목적으로 한 총력 투쟁 ▲산별적 교섭투쟁의 집중, 공공부문의 총력투쟁으로 발전된 공공운수산별노조 건설 ▲공공기관의 민주적 운영, 운수 및 공공서비스의 공공성 강화를 위한 사회적 연대전선 구축을 제출하고 있다.

(5) 교섭방침

공공부문 노사관계의 특징은 교섭의 핵심사항들이 별도의 정부기구가 행사하는 예산 편성권 또는 관련 지침에 의해 일방적으로 결정됨에 따라 해당 기관 사용자의 교섭권이 매우 제한되어 있고, 그 결과 단체교섭이 형식화(형해화)된 상태이다(이병훈 외, 2005: 133). 결국 공공부문 노동조합의 독자적인 교섭은 불가능한 구조로서 그 동안 공공부문 노동조합은 연맹이 교섭권을 위임받아 집단교섭을 추진하려는 노력을 하였

다. 특히 2007년 1월에 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’(이하 ‘공공기관운영법’)이 제정됨에 따라 조직형태와 업종을 뛰어 넘는 공공부문 조직들 간의 연대의 흐름이 형성되었다.

공공운수연맹 이전의 공공연맹은 역시 2006년에 대정부 중앙교섭과 지역 및 업종단위의 집단교섭을 기본으로 하는 교섭방침을 추진하였다. 단위노조는 공동요구(안)에 관한 (대정부)교섭권을 자체 의결단위의 의결을 통하여 연맹(중앙교섭단)에 위임을 하도록 하는 방식이다. 중앙교섭단은 중앙집행위원회로 구성해서 대정부 교섭을 추진하고, 지역과 업종 단위는 해당 부처와 지자체를 상대로 교섭을 한다는 계획이다. 교섭방침을 교섭 상대별로 정리해보면, 연맹 중앙은 기획예산처를 중심으로 교섭을 추진하고, 업종본부는 구 건설교통부, 구 산업자원부, 구 행정자치부 등을 대상으로 교섭을 추진하고, 지역본부는 민간위탁 저지 등 지방자치단체를 대상으로 교섭을 추진하는 방식이다.

〈표 3-18〉 2006년 공공연맹 대정부 및 대지자체 요구안

구분	협약(안)
대정부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공공서비스부문 사회공공성 강화를 위한 사회적 기반 구축 2. 공공서비스부문 고용안정과 적정인력 확보 3. DDA, 한미FTA 저지와 공공서비스 기반 사수 4. 정부의 예산편성지침, 경영평가지침 철폐와 민주적 지배구조 확보 5. 공공서비스부문 이용자와 생산자가 참여하는 ‘공공참여이사회’ 구성 6. 기관장 임명과 기관 운영의 민주적 보장 7. 공공부문 민간위탁 제한과 비정규직 철폐 8. 노사관계로드맵 중단과 공공서비스부문 노동기본권 완전 보장 9. 공공부문 산업, 업종별 통일교섭 보장 10. 공공서비스부문 해고자 원직복직
대지자체	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공공서비스부문의 사회공공성 강화를 위한 사회적 기반 구축 2. 공공부문의 대지자체 통일교섭 보장 3. 지방자치단체가 모범 사용자로서 정규직 고용, 양질의 공공부문 일자리 창출 4. 중간착취와 비리를 불러오는 공공서비스업무 민간위탁과 외주용역 확산 중단 5. 공공성 강화, 비정규직 노동자 권리 보장을 위해 노동자 시민의 참여 보장 6. 지역복지 강화를 위한 공공적 기반 구축 7. 버스와 지하철 등 대중교통 공공성 가화, 통합운영 추진 8. 문화예술 공공성 강화, 창작환경 개선과 문화예술노동자 처우 개선

공공연맹은 공공부문의 실질적 사용자로서 정부가 교섭 상대자로 나설 것을 촉구하며, 10대 요구안을 마련하였다. 대정부 요구안은 공공서비스부문 사회공공성 강화와 한미FTA 저지, 공공부문 지배구조 민주화, 공공부문 민간위탁 저지와 비정규직 철폐, 공공서비스부문 노동기본권 보장 이상 네 가지 영역에서 정부의 역할을 다루고 있다. 대지자체 교섭의 의의는 대정부 교섭의 일환으로 지방자치단체가 관장하는 영역에서 사용자성을 인정하고 지역 차원의 접근이 강조되었다고 할 수 있다. 대 사용자 협약(안)의 의제는 대정부 협약(안)과 동일하되 세부 사항은 단위 사업에 초점이 맞춰져 있다.

2007년 공공운수연맹은 ‘공공기관운영민주화’ 의제로 2월초에 입법예고 된 공공기관 운영법 시행령에 대해 개정, 공공기관 운영개선 등 요구하며, 공공기관 민주화를 요구하는 간부결의대회를 기획예산처 앞에서 개최하는 등의 전술을 사용하기도 하였지만 공공운수연맹의 요구가 반영되지는 못하였다. 공공운수연맹의 2007년 교섭방침은 공공노조와 운수노조의 산별교섭과 대정부 교섭을 지원하는 것으로 방침을 세운 가운데 필수유지업무 사업장에 대한 교섭권 위임전술을 시도하였다. 하지만, 연맹으로의 교섭권 위임 이후 대정부, 대 사용자 교섭과 관련해서는 기본 방침만 정리된 채 통일된 방침이 정리되지는 못하였다(공공운수연맹, 2008a: 34).

2) 산업노조

(1) 전국공공서비스노동조합

가. 개요

전국공공서비스노동조합(‘공공노조’)은 2006년 11월 30일 공공연맹 소속 45개 노동조합이 산별 전환을 통해 창립되었다. 공공연맹은 2006년 2월 23일 연맹 임시대의원대회에서 통합산별 건설에 관한 시기와 전개과정을 결정하며 공공노조 건설의 토대를 마련하게 된다. 이에 따라 산별기획단이 확대·재편되어 규약 제정을 위한 작업이 이루어지는 한편, 연맹과 단위노조에서는 산별전환 투표를 위한 각종 사업이 진행되었다.

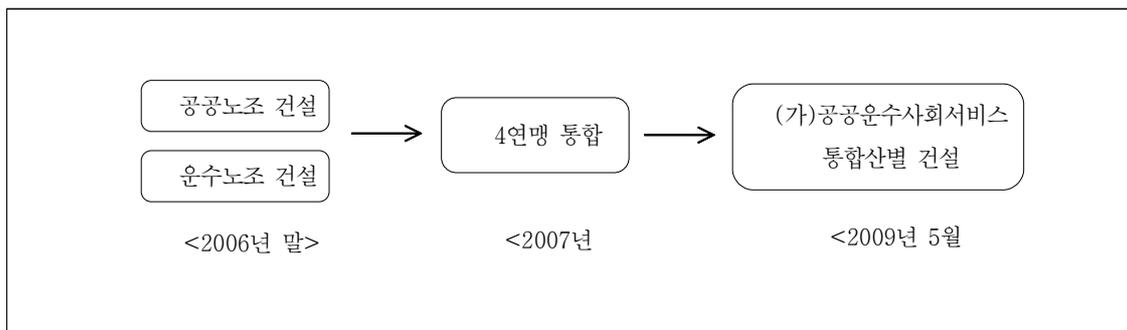
공공노조 건설을 위한 사업은 연맹과 단위노조로 사업 주체가 구분되어 각각의 역할

과 사업일정을 가지면서 진행되었다. 연맹은 산별기획단을 재편하여 공공노조의 조직 체계, 운영, 재정 등의 설립 안을 마련하고, 동시에 교육선전사업, 현장토론 등을 병행 하였다. 단위노조는 산별담당자를 선정하여 연맹의 산별사업에 참여하였고, 단위 차원의 교육, 선전, 조직화 작업을 수행하였다.

공공연맹 산별기획단은 공공노조 출범을 위한 조직체계, 운영, 재정 등의 안을 마련 하기 위해 각각의 소위원회를 구성하여 산별노조 출범을 위한 세부안을 마련하였는데, 그 내용은 2006년 9월 27일 대의원 대회에서 ‘공공산별노조(안) 기본방침’으로 요약 된다. ‘공공산별노조(안) 기본방침’에서는 단위노조의 산별전환을 위한 총회 기간, 4연 맹 통합 일정, 공공노조의 조직체계, 교섭권의 문제 등을 명기하고 있다. 공공노조는 조직체계를 ‘노조중앙-지역·업종본부-지부’ 형태로 하되, 지역본부에 인력, 재정, 의결 권 등을 가중 배증하는 방식을 취하면서 지역본부를 중심적 체계로 갈 것을 상정하였 다.

공공노조의 설립 배경은 두 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫 번째는 ‘공공산별노조 (안) 기본방침’에서 확인할 수 있듯이 (가)공공운수산별노조를 건설한다는 계획 속에 서 과도기적 성격을 갖는다. 공공노조의 설립을 위한 논의를 역사적으로 추적해 보면 2006년 9월 공공연맹 임시대의원대회의 결정사항이 산별노조 건설을 본격화 했다고 할 수 있지만, 공공노조의 설립 논의는 1999년 공공연맹의 설립에서 그 기원을 찾을 수 있다. 1999년 공공연맹의 “통합은 단지 3연맹만의 통합이 아니라 넓은 의미의 공 공서비스를 포괄하는 통합이 되어야 하고 따라서 이번 3연맹 통합은 이후 2차3차 통 합을 전제하는 통합”으로 그 성격을 부여하고 있다. 즉 공공연맹은 설립 당시부터 공 공대산별을 지향하고 있었고, 공공노조는 공공대산별의 절차적 과정으로 이루어진 것 이기 때문이다.

<그림 3-4> 통합산별 건설 경로



공공노조의 출범은 통합산별 건설의 과정이기도 하지만 두 번째로 내외부적 환경변화에 대한 공공부문 노동자(노동조합)의 대처이기도 하다³⁰⁾. 공공부문의 산별노조 건설을 촉진하는 노동조합의 환경은 ▲사회적으로 고립되는 노동조합 ▲노동자 내부의 분단화 ▲공공부문에 대한 상시적 통제 강화 ▲교섭의제와 교섭구조의 불일치 ▲복수노조 허용·전임자 임금지급 금지 등이 있다(공공연맹, 2006b). 1997년 이후 4대 부문 구조조정의 하나로 공공부문에서는 인원감축, 외주화 등이 전격적으로 실시되었고, 다른 한편에서 정부는 ‘경영혁신지침’과 ‘예산편성 및 집행지침’을 통하여 상시적인 통제 시스템을 마련하였다. 이러한 환경은 기업단위의 교섭구조를 무력화시키는 동시에 실질적인 사용자인 정부와 교섭구조를 형성할 필요성이 높아진 것이다. 또한 교섭의제에 있어서도 공공부문노동조합이 요구하는 공공성 강화는 사회 전반에 영향을 미치는 요인으로 해당 기관 차원의 실행 범위를 벗어나는 등 정부를 상대로 하고 있다.

나. 조직

① 조직 구성

공공노조는 2008년 1월 현재 87개 지부가 소속되어 있고 조합원 규모는 33,367명이다. 노동조합의 설립 초기 조합원 수의 증가보다 소속 지부의 숫자는 큰 변화를 보이고 있는데, 이는 노동조합의 신규가입 보다는 공공노조 내에서 지부체계가 변화하였기 때문이다. 예를 들어 (구)전국문화예술노동조합은 소산별 노조로 운영되다 공공노조의 전국문화예술지부로 산별전환을 이루었지만, 과거 소산별에 소속되었던 개별 사업장이 지부로 전환하였다.

공공노조의 과거 천 명 이상 사업장을 기준으로 조합원을 재분류할 경우 7개의 지부에 소속된 조합원의 규모가 약 2만 2천여 명에 이르러 전체의 76.5%(2006년 11월 기준)를 차지한다³¹⁾.

공공노조는 조합원 자격을 “공공·사회서비스산업의 모든 노동자와 공공·사회서비스산업에서 일한 경력이 있는 실업자, 퇴직자, 해고자, 조합 임용자 또는 예비 노동자”(규

30) 공공노조는 통합산별 건설을 위한 과정이기 때문에 당연히 공공부문 노동조합이 처한 정세적 배경은 통합산별 건설의 배경으로도 거의 동일하게 적용될 수 있다.

31) 공공연맹에서 공공노조로 전환한 1000명 이상 사업장의 노동조합은 사회연대연금노동조합, 서울지역상용직노동조합, 의료연대노동조합, 전국사회보험노동조합, 전국시설관리노동조합, 한국가스공사노동조합, 한국전기안전공사노동조합 이상 7개이다.

약제2장제7조)로 규정하고 있다. 공공사회서비스에 관련한 노동자를 포괄하고 있는데, 이는 ‘공공영역’에 종사하는 노동자로 한정하지 않고, 민간 기업에 종사하고 있더라도 공공서비스를 제공하는 노동자는 가입 대상으로 한다는 점을 담고 있다.

〈표 3-19〉 공공노조 조직 및 인원현황

구분	조직수	남	여	계
2006. 11. 30	45개 지부	23,758(79.8%)	6,026(20.2%)	29,784(100%)
2008. 01. 31	87개 지부	24,297(72.8%)	9,070(27.2%)	33,367(100%)

〈표 3-20〉 공공노조 업종 본부별 조직현황

구분	사회연대	공공시설환경	통합	환경에너지	합계
지부 수	20	13	42	12	87
조합원수	17,901	4,163	3,470	7,833	33,367

공공노조의 산하조직은 크게 본부-지부 체계를 갖는다. 지역본부는 광역자치단체 구역을 기준으로 설치하고, 조합원 수는 2,000명을 넘어야 설치할 수 있다. 업종본부는 노동의 생산과정, 교섭효율성, 효율적인 연대단위, 조직확대발전 가능성을 근거로 설치할 수 있고, 조합원 수는 10,000명을 넘어야 한다.

지역본부는 ▲조직강화를 위한 사업 ▲관련 단위 교섭 책임 ▲지역 조직활동, 정치활동, 연대활동을 그 기능으로 하고 있고, 업종본부는 앞의 두 가지 기능은 동일하게 수행하되 ▲해당 업종 관련 정책사업 기능을 주요 기능으로 하고 있다. 즉 공공노조는 지역본부를 골간조직으로 하여 노조의 일상적인 조직활동을 수행하는 것을 방향으로 설정하고 있다. 다른 한편 업종본부는 업종과 관련된 정책사업을 주요하게 수행하는 체계임을 알 수 있다.

공공노조의 조직체계는 지역본부와 업종본부 체계가 동시에 구성되어 있는 매트릭스 구조를 띤다. 전국 16개 광역시·도 중 12개의 지역지부가 설치되어 있고, 이와 동시에 4개의 업종본부가 구성되어 각 지부는 두 개의 본부에 교차로 편재되어 있다. 지역본부는 행정구역을 기준으로 단일 행정구역 또는 인근 지역을 통합하여 운영하고 있지만, 업종본부의 경우 단일한 기준으로 구분하기는 어렵다. 사회연대본부는 의료와 복지 분야 및 지역공공서비스 지부가 포함되어 있고, 공공시설환경본부는 시설관리 및

상용직 노동자들이 다수를 차지하고 있고, 환경에너지본부는 업종 특성이 가장 유사한 본부로서 에너지 관련 사업장들이 대부분을 차지한다. 통합본부는 정부 공공기관운영 법 대상 기관에서부터 민간기업 사업장까지 다양한 특성을 가진 지부들이 소속되어 있다.

〈표 3-21〉 전국공공서비스노동조합 지부현황(2008. 1. 31 기준)

업종	소속조직	조합원	업종	소속조직	조합원
사회연 대 본부	노동부비정규직지부	106	통합본 부	국립극장지부	167
	민주노동당지부	86		국립발레단지부	47
	사회복지지부	833		국립합창단지부	5
	사회연대연금지부	3,414		낙농진흥회지부	15
	서울경인공공서비스지부	879		대한축구협회지부	49
	의료연대서울지역지부	585		서울상공회의소지부	102
	전국사회보험지부	5,514		서울예술단지부	32
	전국자활지부	261		서울지역통신산업비정규직 지부	8
	인천지역지부	27		세종문화회관지부	121
	대구경북지부	3,214		씨큐리티코리아서비스지부	276
	의료연대대구지부(준)	1,626		애니메이션지부	1
	부산공공서비스지부	354		연맹사무처지부	28
	부산지역지부	252		전국건설엔지니어링지부	325
	충북양로원지부	1		중소기업진흥공단지부	547
	충북지역지부	55		케이티하이텔지부	236
	대전지역일반지부	107		코리아심포니오케스트라지 부	56
	전북평등지부	110		한국물가협회지부	40
	광주전남지부	154		한국발명진흥회지부	11
	목포농아원지부	2		한국생산성본부지부	158
	의료연대제주지역지부	321		한국승강기안전관리원지부	368
공공시 설환경 본부	서울지역상용직지부	1,400	한국표준협회지부	190	
	서울지역정화환경지부	87	A.C닐슨지부	65	
	서울지역환경관리지부	408	경기도립예술단지부	51	
	경기일반지부	290	경기도수원월드컵경기장관 리지부	0	
	과천환경관리지부	80	경기문화재단지부	2	
	구리시지역지부	100	경기중소기업종합지원센터 지부	37	

환경 에너지 본부	의왕시환경관리지부	47		경기지역문화예술지부	15
	전국시설관리지부	1,003		인력개발사업단지부	6
	인천지역공공기관지부	460		전국미술인지부	30
	용신환경개발지부	9		인천상공회의소지부	23
	울산지역공공기관지부	201		인천시립예술단지부	57
	죽암(하)휴게소지부	25		부산신발산업진흥센터지부	14
	큰길지부	53		울산시립예술단지부	13
	광해방지사업단지부	131		울산중앙케이블방송지부	30
	대한국도가스지부	202		영동난계국악단지부	13
	서울도가스지부	395		청주시립예술단지부	13
	한국가스기술공사지부	940		충주우륵국악단지부	7
	한국전기안전공사지부	2,473		한국갱생보호공단지부	80
	한진도가스지부	161		전북도립국악원지부	122
	SH공사집단지부	197		전주시립예술단지부	68
	한국가스공사지부	2,372		광주시립예술단지부	18
	한국지역난방기술지부	60		순천시립예술단지부	24
	환경관리공단지부	728			
	대구염색공단지부	124			
	부산염색공단지부	50			
	총계				

지역본부와 업종본부에 동시 편제로 조직체계를 갖춘 공공노조는 2007년 한해 각 본부의 위상을 확립하고 그에 따른 역할을 수행하는데 한계를 보였다. 예를 들어 업종 본부의 정책적 사업은 본부 자체적으로 수행하는데 한계가 있고, 노조 중앙의 정책 사업이 인력과 재원의 측면에서 원활하지 않는 가운데 역할 분담은 현실적 어려움을 발생시켰다. 또한 지역본부의 경우 “단순 조직관리 이상의 일상 활동의 구심으로서 전망을 구체화하지” 못하는 한계를 보였다.

공공산별노조를 건설하는 과정에서 산별노조에 대한 조직체계에 대한 논의는 ‘지역 중심’과 ‘업종 중심’으로 양분되었다. 결국 공공노조의 본부 체계가 지역과 업종으로 공존하는 방식으로 설계되어 장기적으로 지역본부를 체계로 전환한다는 방침을 결정하였다³²⁾. 공공노조의 본부 체계는 2007년 운영과정에서 일정 부분 평가가 가능하겠지만,

32) 공공연맹은 2006년 9월 27일 임시대의원대회에서 산별노조의 건설과 관련된 기본방침을 확정하였는데 그 내용은 다음과 같다. “(가)공공서비스노조의 조직체계로서의 업종본부는 업종별 교섭의 집중정도, 인력과 재정의 집중도에 따라서 3년내 단계적으로 지역본부로 전환하는 로드맵(이행계획)을 설정하되 (가)공공서비스노

건설 초기 상황에서 각 본부가 역할을 수행하면서 위상을 확립하는 과정이었기 때문에 2006년 공공산별노조 건설 ‘기본방침’을 변경시킬 만한 논의는 형성되고 있지 않다.

다만 현재 다음에서 다룰 공공노조의 교섭현황에서 확인할 수 있듯이, 지역본부의 교섭 판장 비율이 높게 나타나고 있고 업종의 특성을 띠는 ‘공공기관 운영법’ 적용 사업장의 집단교섭의 경우 노조 중앙에서 맡고 있는 점은 업종본부의 기능이 정책사업을 강화하는 방향으로 전개될 가능성을 짐작케 한다.

② 조직 형태

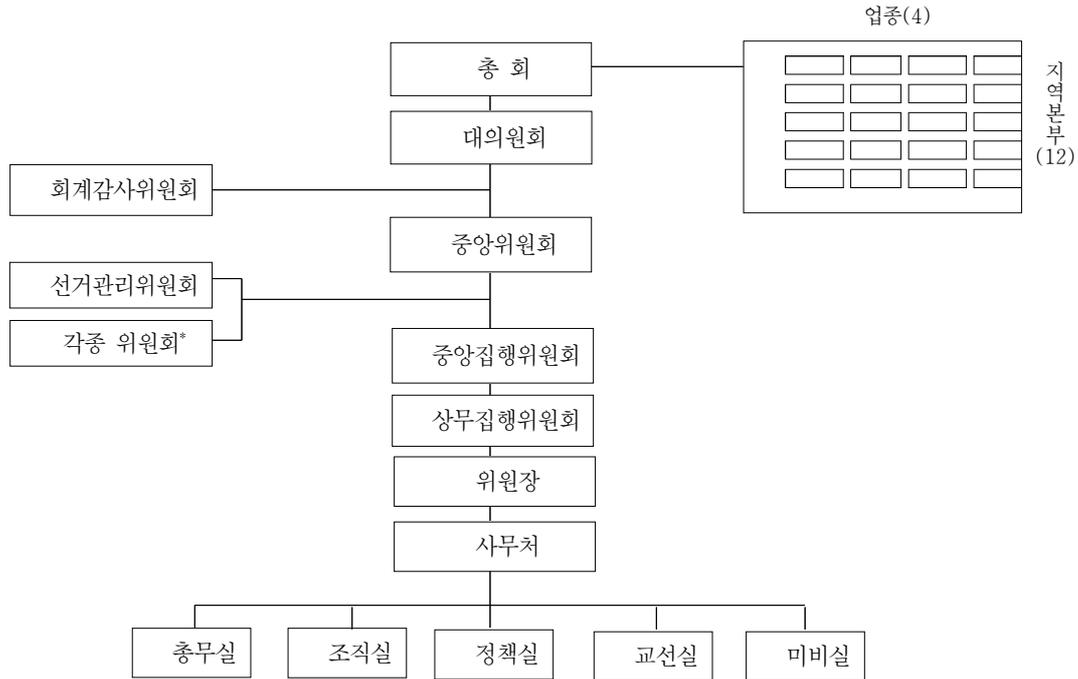
공공노조의 회의 및 기구는 크게 의결·집행 회의체, 기능별 위원회, 상설위원회, 특별 위원회로 구분할 수 있다. 의결·집행 회의체는 총회, 대의원회, 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상무집행위원회로 이루어지고, 기능별로 단체협약위원회, 예산결산위원회, 회계 감사위원회, 선거관리위원회, 징계위원회, 희생자구제심사위원회, 조직발전위원회가 있다. 상설위원회는 여성위원회, 정치위원회, 통일위원회, 노동안전보건위원회, 미조직비 정규직위원회가 있다.

총회는 노동조합 최고의결기구로서 전체 조합원을 구성원으로 한다. 총회의 심의 의결 사항은 대의원회에서 그 기능을 대부분 같음한다. 다만 ▲위원장, 사무처장 선출과 탄핵에 관한 사항 ▲중앙단체협약체결에 관한 사항 ▲전국쟁의행위 의결에 관한 사항 ▲조합 합병, 분할, 조직형태 변경 또는 해산에 관한 사항은 총회에서 의결한다.

최고의결기구인 총회보다 매년 정기적으로 개최되는 대의원회가 총회의 기능을 대부분 같음하고 있어, 대의원회가 실질적인 최고의결기구의 역할을 하고 있다. 대의원은 지역본부에서 조합원 200명 당 1인, 업종본부에서 조합원 400명 당 1인이 선출되고, 임기는 1년이다. 대의원회는 ①규약 제정, 개정에 관한 사항 ②임원 선출과 탄핵에 관한 사항 ③조합임원(회계감사 제외) 전원 유고시 직무대행자 지명 승인에 관한 사항 ④단체협약에 관한 사항 ⑤쟁의행위에 관한 사항 ⑥예산,결산에 관한 사항 ⑦기금설치, 관리 또는 처분에 관한 사항 ⑧연합단체 설립, 가입 또는 탈퇴에 관한 사항 ⑨조합 합병, 분할, 조직형태 변경 또는 해산에 관한 사항 ⑩징계에 관한 사항 ⑪각종 특별부과금 부과에 관한 사항 ⑫사업계획수립에 관한 사항 ⑬상급단체 가입과 탈퇴에 관한 사항 ⑭상급단체 파견 대의원, 중앙위원 등 선출에 관한 사항 등을 의결할 수 있다.

조의 의결단위에서 최종 결정한다.”(공공산별노조 건설 ‘기본방침’)

〈그림 3-5〉 공공노조의 조직도



중앙위원회는 회계감사를 제외한 임원, 지역·업종 본부장, 그리고 각 본부에서 대의원에 의해 선출된 위원으로 구성된다. 중앙위원은 각 지역본부에서 조합원 1000명 당 1인을 선출하고, 업종본부에서는 조합원 2000명 당 1인을 선출한다. 중앙위원회는 ①총회 또는 대의원회의 수입사항 ②각종 규정 제정, 개정에 관한 사항 ③본부의 설치, 분할, 합병에 관한 사항 ④징계에 관한 사항 ⑤예산의 경정에 관한 사항 ⑥총회 또는 대의원회의 안건 상정에 관한 사항 ⑦조합임원(회계감사 제외) 전원 유고시 직무대행자 지명에 관한 사항 ⑧각종 위원회 설치와 해산, 위원 위촉에 관한 사항 ⑨각종 위원회(선거관리/회계감사위원회 제외) 위원장 인준에 관한 사항 ⑩부서장, 부설기관장 인준에 관한 사항 ⑪지도위원 위촉에 관한 사항 ⑫예산 전용, 예비비 사용, 기금 사용에 관한 사항 ⑬상급단체 상근자 파견에 관한 사항 ⑭산하조직에 대한 업무조사와 회계감사에 관한 사항 ⑮중앙쟁의대책위원회의 구성과 해산에 관한 사항 등을 의결한다.

중앙집행위원회는 노조 임원, 지역·업종본부장, 위원회 위원장(회계감사, 징계위원회, 선거관리위원회, 희생자구제심사위원회 위원장 제외), 부서장으로 구성되어 있고, 단 부서장은 발언권은 가지나 표결에는 참여할 수 없다. 중앙집행위원회는 ①총회, 중앙

위원회 수입사항 집행에 관한 사항 ②규칙 제정, 개정에 관한 사항 ③지부 설치, 분할, 합병에 관한 사항 ④임금·단체협약에 관한 사항 ⑤대의원회, 중앙위원회 안건 상정에 관한 사항 ⑥파견자 심의에 관한 사항 ⑦업종본부와 지역본부 역할 조정, 배분에 관한 사항 ⑧노동쟁의조정신청에 관한 사항 등의 기능을 수행한다. 위원회 중 회계감사위원회만 대의원회에서 선출·구성되고, 선거관리위원회를 비롯한 각종 위원회는 중앙위원회에서 선출된다.

사무처 인원은 총 43명이고 조직실이 가장 많은 수를 차지한다. 사무처의 구성은 임원, 채용 상근자, 단위 사업장 파견 상근자로 구분할 수 있다. 채용 상근자는 산별 전환 전에 각 단위노조에 소속되어 있던 활동가와 공공연맹 소속의 채용상근자 중 파견되어 있는 활동가가 있다. 공공운수연맹에서 공공노조로 파견되어 있는 인원은 18명으로 거의 절반을 차지하고 있는 반면 각 지부 전임자 중에 노조 중앙의 사무처로 역할을 수행하는 인원은 매우 미미하다.

사무처는 운영규정 상에는 총무실, 정책기획실, 조직실, 미조직비정규실, 교육선전실, 대외협력실 6실 체계 구성되어 있으나, 현재 대외협력실은 운영하지 않고 사안에 따라 관련 부서에서 담당하고 있다.

〈표 3-22〉 공공노조 사무처 인력 현황

구분	인원	비고
임원	5	위원장, 수석부위원장, 사무처장, 부위원장2
총무실	3	
조직실	25	중앙 6, 지역 17, 업종2
정책실	5	
미조직비정규실	2	
교육선전실	3	
총계	43	

다. 재정

공공노조는 매년 정기 대의원대회에서 당해년 예산(안)을 확정짓고 다음 해 정기 대의원대회에서 결산 및 회계감사 보고를 실시한다. 공공노조의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 되어 있고, 성격 상 일반회계와 특별회계로 구분되어 있다. 회계 책임자는 사무처장으로서 자산의 관리와 회계업무 처리를 관장한다.

수입내역에는 크게 이월금과 수입금이 있고 수입 항목에는 조합비, 교부금, 기부금, 이자수입, 잡수입이 있다. 조합비는 수입의 98% 이상을 차지한다. 조합비는 “전년도 임금총액을 임금을 지급받는 기간으로 월할 한 전년도 임금월액에 100분의 1(1%) 이하의 범위에서 총회에서 결정한 비율(조합비율)을 곱한 금액”으로 하고 있다. 실제 예산 편성에 있어서 수입예산은 납부 가능한 조합원 수를 3만 3천명으로 상정하고, 1인 당 월 18,455원으로 계산하여 설계한다.

지출내역에는 교부금, 의무금, 운영비, 사업비, 적립금이 있고, 기타 항목으로 선거에 사용되는 비용, 예비비가 있다. 운영비에는 유지비, 업무추진비, 경조비, 복리후생비, 인건비로 구성되고, 사업비에는 출장비, 회의비, 수련회비, 행사비, 사업비, 연대사업비로 구성된다. 적립금(관)에는 적립금(항)과 충당금으로 나뉜다. 지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 항목은 교부금으로서 60.45%를 차지하고, 상급단체 의무금이 14.15%로 두 번째로 큰 비중을 차지한다. 다음으로 적립금, 운영비, 사업비에 지출되는 비중이 각각 10.30%, 9.32%, 3.85%이다.

노동조합의 예산은 조직체계, 사업방향 등과 맞물려 있고, 이러한 내용을 확인할 수 있는 항목이 교부금과 사업비이다. 교부금은 지역본부교부금, 업종본부교부금, 지부교부금으로 구성되어 있는데 지부교부금이 전체 예산의 52.07%이고, 교부금의 86.14%로 절대적인 금액을 차지하고 있다. 그리고 지역본부에 대한 교부금은 업종본부교부금보다 약 2배 정도 높게 배정되어 있다. 사업비는 2007년 2억 1,400만원이 조금 넘고, 2008년 예산안에는 3억 6000만원을 보이고 있다. 2008년은 전년에 비해 약 70%를 인상할 만큼 2007년 사업비는 낮게 책정되었고 동시에 활동 수준이 크지 않았음을 보여준다.

조합비 징수율은 약 85%로 비교적 양호한 편이지만 애초 조직설계 상 조합원 5만 명 이상을 전제로 조직체계, 인력배치, 사업계획 등을 수립하였으나 조직규모가 이에 크게 미치지 못하면서 재정부족 상태가 조성되고 있다(공공노조, 2007a).

공공노조의 조합비 배분 방식은 “10%의 적립금(투쟁기금, 희생자구제기금)을 제외하고 1차 년도에는 중앙/본부와 지부가 4(36%) : 6(54%)으로 하되 2차 년도에는 4.5:5.5, 3차 년도에는 5:5로” 하고, “중앙과 본부의 배정비율은 따로 정하되, 본부 교부금에 있어서는 지역본부에 가중치를” 두고 있다. 조합원 수가 규모의 경제를 실현할 만큼에 이루지 못한 상황에서 이와 같은 구조는 노조 중앙에서 연맹비를 납부하는 내용을 포함하고 있기 때문에 중앙에서 집행되는 예산이 절대적으로 부족한 상황을 만든

다. 이에 공공노조는 재정 부족을 해소하기 위한 방안으로 2008년 정기대의원대회에서 “적립기금 비율을 조합비의 10%에서 7%로 축소”하는 방침을 결정하였다³³⁾.

〈표 3-23〉 공공노조 2007년 수입 결산

관	항	금액	구성비
수입	조합비	5,481,550,804	98.26%
	기타수입	97,210,542	1.74%
수입합계		5,578,819,395	100%

〈표 3-24〉 공공노조 2007년 지출 결산

관	항	금액	구성비
교부금	교부금	3,372,126,019	60.45%
의무금	의무금	789,133,800	14.15%
운영비	유지비	54,258,302	2.64%
	업무추진비	26,310,000	0.63%
	경조비	2,650,000	0.05%
	복리후생비	4,858,324	0.09%
	인건비	312,622,582	5.91%
	운영비 소계	519,699,012	9.32%
사업비	출장비	35,230,794	0.63%
	회의비	9,137,060	0.51%
	수련회비	7,373,300	0.13%
	행사비	3,333,900	0.06%
	사업비	61,598,620	2.50%
	연대사업비	200,000	0.01%
사업비 소계	214,579,959	3.85%	
적립금	적립금	4,500,000	9.81%
	충당금	22,500,000	0.48%
	적립금 소계	574,345,502	10.30%
선거	선거	76,137,540	1.36%
예비비	예비비	8,209,500	0.15%
이월금	이월금	24,588,063	0.44%
지출총계		5,578,819,395	100%

33) 공공노조는 전국사회보험지부의 해고자가 많은 상황을 고려하여 “해고자가 절반(6명) 이하로 줄 때까지 사보 지부가 납부하는 총조합비의 50%를 감면”해 주고 있었다. 2008년 조합비 관련 방침에서 공공노조는 전국사회보험지부의 조합비 감면규모를 현재의 50%에서 40%로 축소하는 방안도 동시에 결정하였다.

라. 주요사업

① 2007년 주요사업

공공노조는 2006년 11월 30일 출범하여 1대 집행부에서 규약 확정과 임원 및 대의원 등을 직선으로 선출하는 사업을 추진하였고, 2007년 3월 2대 집행부가 선출되면서 노조의 사업을 본격적으로 진행하였다. 공공노조는 2007년 한 해를 “출범 1년 차로서 매우 어려운 조건에서 조직안정화에 집중하여 제도를 구축하고 정비하는 등의 성과를 있었지만, 개발 지부들을 산별적 운영으로 결집할 수 있는 방향제시와 세부적인 추진 계획과 실행능력이 전반적으로 미흡함을 드러냈다(공공노조, 2008c: 9).

공공노조는 운영적인 측면에서 조직운영, 제도 등을 정교화하고 동시에 내용적인 측면에서 교섭전략을 갖추는 것을 초기의 과제로 인식하고 하면서, ‘조직안정화와 현장강화’, ‘교섭전략 개발’이라는 사업기조를 바탕으로 2007년 사업목표를 수립하였다. 공공노조는 ▲산별 조직역량 강화 ▲노동권 보장과 대정부 교섭력 확보 ▲사회공공성 강화를 2007년 사업목표는 수립하고 각각의 세부사항을 수립하였다. ‘산별 조직역량 강화’를 위해 조직운영을 위한 각종 기구 및 제도를 정비하는 작업은 일정 정도의 성과를 보였지만 조합원 확대에서는 공공운수연맹 소속 노동조합의 산별전환이 진전을 보이지 않으면서 한계를 보였다. ‘노동권 보장과 대정부 교섭력 확보’를 위한 공공노조의 사업은 공공운수연맹 사업에 결합하는 방식이 주를 이루었었고, 다만 산별교섭을 위해 요구안 마련과 각 지부에 대한 조사 작업 등이 실행되면서 2008년 교섭을 위한 토대를 마련하였다.

〈표 3-25〉 공공노조 2007년 사업목표

사업영역	세부 영역
산별 조직역량 강화	1. 산별 조직안정화 2. 5만 조합원 확보로 노조 안정화 3. 공공부문 비정규직 조직화와 조직 확대 4. 중장기 노조발전계획(안) 마련
노동권 보장과 대정부 교섭력 확보	1. 공공기관 지배구조 민주화 2. 로드맵 투쟁 -복수노조/전임자 임금지급 금지 대응 -필수유지업무 사업장 대책

	3. 산별 교섭 준비 4. 공공부문 해고자 원직복직
사회공공성 강화	1. 공공기관 각급 운영기구 참여와 감시 2. 사회서비스 상업화 저지와 질적 확대 3. 공적연금 개혁 투쟁 4. 사회복지 공공성 확보

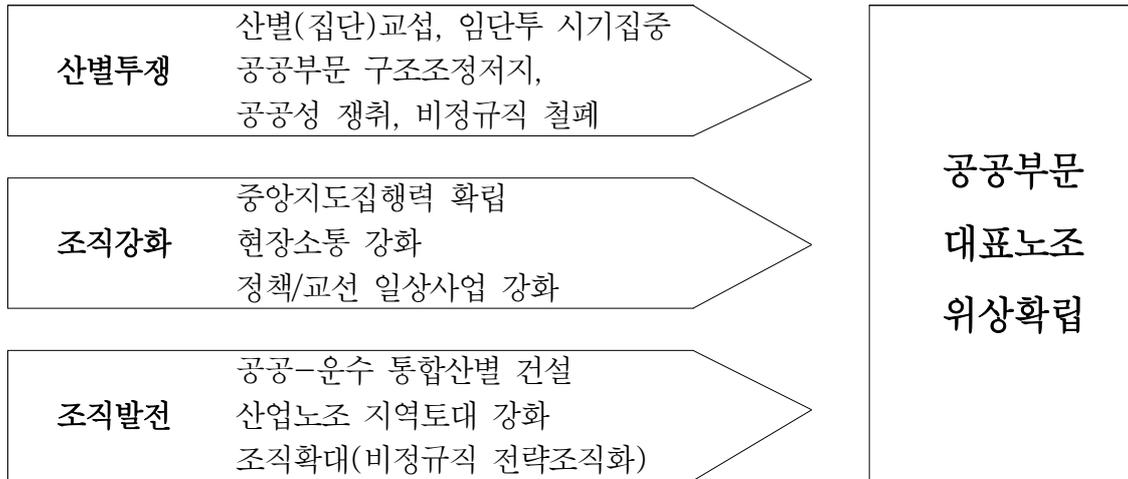
‘사회공공성 강화’를 위해 ‘공공기관 각급 운영기구 참여와 감시’, ‘사회서비스 상업화 저지’, ‘공적연금 개혁 투쟁’ 등을 세부적으로 기획했으나 가시적인 성과를 보이지는 못하였고, 시민사회단체들과 ‘사회서비스 시장화저지를 위한 공동대책위원회’를 꾸리는 정도의 사업을 진행하였다³⁴⁾. 또한 ‘공적연금 개혁 투쟁’이라는 의제는 공공노조의 소속 지부 사업장과 직접적인 관련이 있는 사안으로서, 이후 공공노조의 사회적 의제를 소속 조합원들이 현장에서 어떻게 실현할 것인가의 과제를 남긴 것으로 평가된다.

② 2008년 주요사업

공공노조는 출범 첫 해 산별노조로서의 사업을 펼칠 수 있는 기반을 조성하였다는 평가 속에서 2008년 사업계획을 2008년 정기대의원회(6차 대의원회)에서 주요 사업 방향을 확정하였다. 2008년 공공노조 사업방향은 ▲산별투쟁 ▲조직강화 ▲조직발전에 방점을 두었다. 2007년에 교섭과 공공부문의 대정부 투쟁이 활발히 이루어지 못했던 경험 속에서 2008년에는 ‘산별투쟁’ 영역에서 산별교섭과 공공부문 구조조정 저지를 위한 투쟁을 강조하고 있다. 또한 공공운수연맹이 공공과 운수를 아우르는 통합산별노조 건설을 본격적으로 추진함에 따라 공공노조 차원에서의 준비 작업을 주요 사업 방향에 포함시키고 있다.

34) ‘사회공공성’이라는 용어는 공공영역의 확대와 공공부문의 공공적 성격 강화라는 의미에서 공공연맹에서부터 사용되었지만, “시민들은 물론 조합원에게도 잘 이해되지 않는 생소한 개념어로, 이 투쟁이 이해되고 대중화 되는데 장애가 되었다고 판단”하고 공공노조는 2008년부터 ‘공공성’으로 용어를 변경하였다.

〈그림 3-6〉 2008년 공공노조 사업방향



출처: 공공노조(2008c: 18)

‘산별투쟁’은 ▲산별교섭 및 임단협 투쟁과 ▲공공성 쟁취를 위한 대정부 투쟁을 핵심으로 하여 사업계획을 수립하였다. ‘산별교섭 및 임단협 투쟁’은 산별교섭 방침을 수립하고, 전략교섭단위를 설정하여 실질적인 성과를 통해 대정부 교섭의 기틀을 마련한다는 목표 아래 주요사업 계획에 포함되었다.

‘조직강화’는 2007년 조직안정화 차원에서 진행되었던 각종 사업의 연장선에서 일상 사업을 통한 현장 강화가 핵심적인 내용으로 담겨있다. 또한 산별노조의 정책의제 개발 등을 추진함으로써 각 지부와 노조 중앙이 사업에 대한 결합력을 높인다는 목표가 주요하게 자리 잡고 있으며 이를 위해 ‘공공정책연구소’ 설립을 진행 중이다.

‘조직발전’에서 논의되는 사업은 통합산별노조 건설과 미조직비정규직 조직화이다. 공공운수연맹에서 2009년 5월 초 공공운수노동조합을 출범시킨다는 일정이 잡히면서, 공공노조와 운수노조 통합을 실현할 수 있도록 공공노조 차원의 계획을 수립하는 의미를 갖는다. 다른 한편으로 미조직비정규직 조직화 사업은 전략조직화 사업을 추진하고, 비정규직 간부 및 활동가를 육성하여 비정규직 조직화에 집중함으로써 외연 확대 뿐만 아니라 내용적으로 조직 발전을 추구한다는 전략이다.

마. 교섭방침³⁵⁾

35) 본 장에서는 공공노조의 교섭과 관련하여 절차적 과정만을 간략히 살펴보고, 5장의 사례분석 교섭 구조, 전략, 의제 등을 살핀다.

공공연맹은 공공노조를 준비할 당시 산별교섭의 핵심을 정부와의 직접교섭으로 설정하였다. 물론 이것은 출범과 동시에 이루기는 어려울 것으로 상정하고, 단기적으로는 기업별노동조합 교섭형태를 극복하면서 노동자들의 노동조건을 개선하는 목표로 대각선 교섭, 지역·업종별 교섭 등 다양한 교섭방식을 예상하였다. 그리고 산별노조 중앙교섭을 중장기 과제로 배치하면서 ‘단체교섭위원회’를 설치하여 지역, 업종, 지부별 교섭방안과 교섭수준을 기획·총괄할 계획을 제시하였다.

현재 공공노조는 단체협약위원회가 설치되어 ①임금·단체협약(안)과 그에 준하는 성격을 각종 요구안 작성 ②임금·단체협약계획(안) 작성 ③임금·단체협약 잠정합의안 심의 ④임금·단체협약평가(안) 작성 ⑤임금·단체협약 결과보고서 작성과 중앙위원회 보고 ⑥ 그밖에 임금·단체협약 정책과 관련한 업무 전반에 관한 사항을 담당한다.

공공노조의 임금 및 단체협약 교섭 과정 전반은 요구안 작성, 교섭 및 체결, 쟁의행위 과정으로 나눌 수 있다. 요구안 마련은 노조 중앙, 지역본부, 업종본부, 지부 단위로 준비가 이루어진다. 지역본부 차원에서는 대지자체 요구안 마련에 집중하고, 업종본부는 업종과 업종 내 분과의 요구를 담아 요구안을 마련한다. 노조 중앙에서는 각 지부의 사업장별 교섭에서 관철해야 할 공동요구안을 확정과 대정부 요구안 마련, 그리고 현장 단위의 의제를 공동으로 묶어 요구안에 반영한다. 요구안은 일반적인 경우 정책실에서 검토를 하고, 추가 논의가 필요할 경우 단체협약위원회에서 심의한다.

다음으로 교섭 및 체결과정에서 이루어지는 중요한 절차는 교섭요청 및 교섭권 위임과 체결에 관한 사항이 있다. 교섭 요청과 관련하여 교섭단위에서는 교섭요청을 본부에 요구하고, 본부에서는 중앙 조직실에 위임장 처리를 요청하며 교섭요청 공문은 본부에서 처리한다. 교섭권 위임 절차는 지부가 해당 본부와 논의를 한 후 서식을 작성하여 본부에 요청한다. 그런 후 해당본부는 중앙 조직실에 요청하고 중앙 조직실은 본부에 위임장을 전달하게 된다. 교섭 후 체결과정을 살펴보면 잠정합의 초안이 작성되며 해당 본부에서 1차 검토를 하고, 다음으로 중앙의 단체협약위원회가 심의하여 위원장이 최종 체결승인을 한다. 협약 체결 역시 위임이 이루어지는데, 교섭단위는 해당 본부에 총회결과를 포함한 위임관련 자료를 첨부하여 체결 위임을 본부에 요청하고 본부는 중앙 조직실에 위임을 요청한다. 이 때 체결 위임에 대한 수임은 중앙임원, 본부임원 이상으로 하고 있다.

공공노조의 쟁의 행위 결의는 “조합 중앙집행위원회의 심의를 거쳐 해당 교섭단위 조합원들의 직접, 비밀, 무기명 투표로 결정”(규약제79조)하도록 되어 있다. 구체적으

로 살펴보면, 우선 교섭단위가 본부 및 중앙 조직실과 논의 과정을 갖고 위원장이 사안을 확인하고 중앙집행위원회에서 승인을 한다. 그런 후 교섭단위에서 파업 찬반투표를 진행하고 투표 결과와 본부와 중앙 조직실에 보고된 후 파업에 돌입하게 된다.

<표 3-26> 공공노조 2007년 단체교섭 요구안 마련 주체 및 교섭주체

구 분	요구안 마련 주체	교섭 주체
대정부 요구안	노조 중앙	노조 중앙
대지자체 요구안	지역본부	지역본부
업종별 요구안	업종본부	업종본부
지부 공동요구안	노조 중앙	본부+각 지부
지부교섭	각 지부	본부+각 지부

자료: 공공노조(2007a)

(2) 전국운수산업노동조합

가. 개요

전국운수산업노동조합(‘운수노조’)은 공공연맹 내의 철도노조, 화물연대, 민주버스, 민주택시연맹 등이 산별노조로 전환하여 2006년 12월 26일 창립하였다. 운수노동자들은 폭넓은 의미에서 ‘운수산별’을 오래 전부터 지향해 왔지만 조직조건과 전망에 대한 차이로 인해 운수산별 건설을 본격화하기까지 상당한 기간이 소요되었다.

이런 가운데 2003년 제3차 운수노동자학교를 마치며 운수노동자들은 “그동안 수많은 위력적인 투쟁에도 불구하고 개별투쟁의 한계를 여실히 보여왔다. 때로는 서로의 투쟁을 파괴해왔으며 개별적인 이해관계의 틀을 벗어나지 못함으로써 결국 투쟁도 패배하는 뼈아픈 아픔을 겪기도 한 것이다. 지난 투쟁과 그 패배로부터 피눈물로 획득한 개별투쟁에 대한 뼈아픈 자성 위에서 우리는 연대의 필요성을 이번 운수노동자학교에서 다시 한 번 분명히 확인하였다.”라고 결의문에서 밝히면서 이후 사업방향으로 운수노동자들의 동질성을 강화하기 위해 노력하고 각 조직간 깊이있는 이해와 연대를 실현하며 운수노동자들의 연대를 현실화시키기 위한 ‘운수노조연대회의’를 결성할 것을 제

안했다(운수공동투쟁본부, 2004). 2005년 결성된 운수연대회는 2006년 운수노조추진 위원회로 전환하면서 운수노조 출범을 위한 작업들을 진행하였다.

나. 조직

① 조직구성

운수노조는 “운수산업 및 관련 분야에 종사하는 모든 노동자”와 “운수산업 관련 해고자, 실업자, 퇴직자, 예비노동자 및 조합에 임용된 자”를 조직대상으로 하여, 2007년 8월 현재 6개의 업종본부에 조합원 45,120명이 소속되어 있다.

2007년 4월에 비해 조합원 수가 감소한 것으로 나타나고 있는데, 이는 두 가지 점에서 접근이 가능하다. 첫 번째는 항공본부의 아시아나항공 지부 조합원이 대폭 감소한 것에 기인한다. 두 번째는 운수노조 출범 이전 각 연맹이 조합원을 집계함에 있어 사고 지부 등을 고려하여 실제 조합비를 납부하는 인원을 정확히 반영하지 못한 측면 때문이다.

각 업종본부별 조직 현황을 살펴보면, 항공본부는 아시아나항공지부 하나로 구성되어 있고 앞에서 언급한 것처럼 조합원이 급감하고 있다. 버스본부는 대전, 울산, 경인(준)으로 구성되는 3개의 지부 체계로 운영된다. 택시본부는 13개 지역지부와 1개의 분회로 구성되어 있고, 공항항만운송본부는 경인지역협의회와 부경지역협의회로 운영된다. 화물연대는 지역지부를 중심으로 한 14개의 지부와 1개의 지회를 운영하고 있고, 운수노조에서 두 번째로 큰 규모이다. 운수노조에서 전체 조합원 대비 철도본부 조합원은 약 56%, 전체 조합비 비중의 약 65%를 차지한다.

〈표 3-27〉 운수노조 조합원 현황

구분	항공본부	버스본부	택시본부	운송본부	화물연대본부	철도본부	계
2007.4.30	1,510	1,700	7,300	3,700	10,500	25,652	50,362
2007.8.31	513	1,241	4,736	3,929	9,4831)	25,218	45,120

주: 1) 2007년 평균 조합원 수

조직체계는 조합 산하에 업종본부-지부-지회-분회로 편성하도록 되어 있다. 업종 본부는 조합의 골간체계이며 이에 대한 설치 및 재편은 대의원대회 의결로 한다. 지부는 업종본부 산하에 지역지부를 편제하는 것을 원칙으로 하며 설치 및 운영은 지부의 편제는 업종본부 규정에 따른다. 운수노조의 조직구성은 구(舊) 공공연맹의 아시아나 항공노조, 철도노조, 민주버스연맹, 민주택시연맹, 화물통준위 등 다양한 조직이 하나의 노동조합으로 운영되는 만큼 업종본부 중심으로 조직이 운영되고 있는 실정이다. 이에 운수노조는 2008년 대의원대회에서 지역본부 건설방침을 결정하였다³⁶⁾. 결국 공공노조의 조직체계와 같이 모든 지부는 업종본부와 지역본부를 동시에 편재하여 운영하는 구조로 만들 계획이다.

② 조직 형태

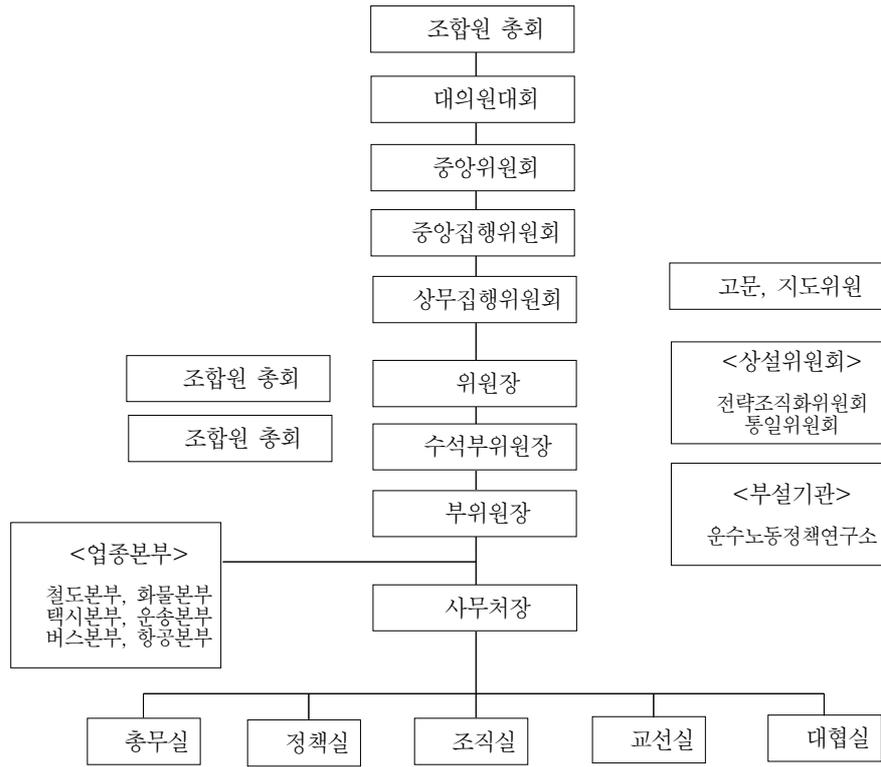
운수노조의 회의 및 기구는 총회, 대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상무집행위원회, 회계감사위원회, 선거관리위원회 등으로 구성된다. 총회는 조합의 최고의결기구로서 전체 조합원으로 구성한다. 조합원 총회에서는 ①위원장-수석부위원장-사무처장의 선출 및 불신임에 관한 사항 ②조합 해산에 관한 사항 ③조직형태 변경에 관한 사항 ④전국쟁의행위에 관한 사항 ⑤산별협약 체결에 관한 사항을 할 수 있고, 7일 이내의 기간을 정하여 실시하는 조합원 투표방식으로 대체할 수 있다.

대의원 대회는 선출 대의원으로 구성되어 조합원 총회를 갈음하는 의결기구로 위상을 갖는다. 대의원대회는 매년 2월 중에 개최되는 정기대의원대회와 필요시 소집되는 임시대의원대회로 구분된다. 대의원 배정은 업종본부를 기준으로 200명 당 1인으로 하고, 단수 101명 당 1명을 추가한다. 2008년 2월 기준 대의원은 215명이다. 대의원 대회는 ①규약의 제정과 개폐에 관한 사항 ②부위원장 및 회계감사의 선출 및 불신임에 관한 사항 ③예산심의 및 결산 승인에 관한 사항 ④특별부과금의 부과 및 특별예산의 승인에 관한 사항 ⑤사업계획의 수립에 관한 사항 ⑥업종본부 및 지역본부 설치 및 재편에 관한 사항 ⑦조합의 단체교섭 및 쟁의에 관한 사항 ⑧기금의 설침 처리 처분에 관한 사항 ⑨상급단체 파견대의원 선출에 관한 사항 ⑩상급단체 및 국제노동단체 가입 및 탈퇴에 관한 사항 ⑪조합의 합병, 분할에 관한 사항 ⑫조직형태의 변경에

36) 운수노조는 12개의 지역본부를 준비하고 있고, 시도 구획은 서울, 인천, 경기, 광주전남, 제주, 전북, 강원충북, 대구경북, 부산, 대전충남, 경남, 울산으로 한다.

관한 사항 등을 심의 의결하는 기능을 갖는다.

〈그림 3-7〉 운수노조 조직도



출처: 전국운수산업노조(2007a)

중앙위원회는 대의원대회 다음 가는 의결기구로서 총회에 선출된 임원(회계감사 제외)과 업종본부장 및 업종본부에서 선출된 중앙위원으로 구성된다. 중앙위원은 업종본부를 기준으로 조합원 1,000명 당 1명이 선출되고 단수는 501명 당 1명으로 한다. 중앙위원회는 분기별로 개최되는 정기중앙위원회와 필요시에 소집되는 임시중앙위원회가 있다. 중앙위원회는 ①임시대의원대회 소집 요청에 관한 사항 ②제 규정 개폐에 관한 사항 ③대의원대회 상정안건 심의에 관한 사항 ④선거관리위원 선출에 관한 사항 ⑤각종 위원회 설치 및 위원장 인준에 관한 사항 ⑥사무처 실장 인준에 관한 사항 ⑦중앙집행위원 추가에 관한 사항 ⑧고문 및 지도위원 승인에 관한 사항 ⑨조합 임원의 전원 유고시 직무대리 결정에 관한 사항 ⑩회계감사 요청에 관한 사항 ⑪규약 및 규정의 해석에 관한 사항 등을 심의·의결한다.

중앙집행위원회는 위원장, 수석부위원장, 부위원장, 사무처장, 업종본부장, 지역본부

장, 각종 위원회 위원장, 사무처 실장으로 구성되고, 매월 1회 이상 개최된다. 중앙집행위원회는 ①대의원대회 또는 중앙위원회 수임사항 집행에 관한 사항 ②중앙위원회에 상정할 안건 작성에 관한 사항 ③대의원대회 및 중앙위원회 준비에 관한 사항 ④당면 현안에 관한 심의 및 대책 수립에 관한 사항 ⑤각 업종본부 및 지역본부 업무지시와 지도에 관한 사항 ⑥조합 고문 및 지도위원 추천에 관한 사항 ⑦단체교섭 및 노동쟁의에 관한 사항 ⑧제 규칙 개폐에 관한 사항을 수행하는 기능을 갖는다.

위원회 중 회계감사위원회만 대의원대회에서 선출되고, 선거관리위원회를 비롯한 각종 위원회의 위원은 중앙위원회에서 선출된다.

운수노조의 채용된 상근자는 총 31명이지만 각 업종본부에 파견된 인원이 약 20여명에 이른다. 공공운수연맹 소속 상근자 2명과 지부 조합원 2명과 파견되어 노조 사무처에서 상근을 하고 있다. 부위원장은 선출되지 못한 상태이고, 사무처 부서 역시 처무규정에서 기획된 미조직비정규실과 대외협력실은 운영되고 있지 않다.

다. 재정

운수노조는 정기 대의원대회에서 당해년 예산(안)을 확정짓고, 다음 해 정기대의원대회에서 결산 및 회계감사 내용을 보고 한다. 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 하고, 일반회계와 특별회계로 구분하여 재정을 운영하고 있다. 회계 책임자는 사무처장으로서 자산의 관리와 회계업무 처리를 관장한다.

수입은 크게 이월금과 당해년 수입으로 나뉘고, 조합비 이외에 창립기금, 쟁의기금, 산별지원금 등의 항목이 있다. 2008년 전체 예산은 약 32억 9천만 원이고, 이 중 조합비가 72.76%를 차지한다.

운수노조는 2008년 정기대의원 대회에서 ▲조합비의 통일 ▲조합비 배분비율 ▲조합비 중앙 직접수납을 주된 내용으로 하는 ‘조합비 방침’을 안건으로 제출하였다. 이는 운수노조 내 업종에 따른 임금방식이 다르고 이에 따른 업종본부 간 조합비 기준이 달리 설정되어 있어 조직적·재정적 문제를 야기해 왔다. 대의원대회에서 조합비를 통일시키는 내용으로 조합비를 보수월액의 0.6%로 하며, 최저 조합비는 1만원으로 결정하였다. 하지만 조합비 납부를 중앙 직접수납 방식하는 계획은 부결되고 “조합비의 중앙 직접수납 이행계획은 2009년 정대에서 확정한다”는 수정안이 통과되었다.

〈표 3-28〉 운수노조 2008년 수입 예산

관	항	예산	구성비
이월금	전기이월금	7,213,502	0.22%
수입	창립기금	56,030,452	1.70%
	조합비	2,397,533,490	72.76%
	쟁의기금	325,281,870	9.87%
	산별지원금	508,740,000	15.44%
	잡수입	396,000	0.01%
수입합계		3,295,195,314	100%

지출내역에는 의무금, 운영비, 사업비, 적립금이 있고, 기타 항목으로 예비비가 있다. 의무금은 전체 예산의 44.77%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 운영비는 유지비, 관리비, 인건비가 주요 항목으로 구성되고 전체 예산의 27.57%를 차지한다. 사업비는 각 실과 위원회 사업비로 구성되어 있고 전체 예산의 14.85%이다. 의무금과 운영비 중 인건비가 차지하는 예산 비중은 약 67%로 절대적인 반면, 사업비의 비중은 매우 낮은 수준이다.

운수노조의 재정구조는 상급단체 의무금과 운영비가 예산의 상당 부분을 차지하는 연맹 단위와 유사한 특징을 보이고 있다. 특히 앞에서 언급했듯이 조합비가 산별중앙으로 직접 납부가 이루어지지 않고 있기 때문에 ‘교부금’ 항목이 존재하지 않는다. 결국 노조 중앙이 사업을 추진하기 어려운 구조이고 이는 업종본부의 운영체계가 강하게 나타나고 있음을 반증한다.

〈표 3-29〉 운수노조 2008년 지출 예산

관	항	금액	구성비
의무금	상급단체의무금	1,475,346,000	44.77%
운영비	유지비	44,160,000	1.34%
	관리비	38,400,000	1.17%
	인건비	754,966,200	22.91%
	복리후생비	9,600,000	0.29%
	업무추진비	61,200,000	1.86%
	수수료	120,000	0.00%
	운영비 소계	908,446,200	27.57%
	사업비	여비	25,980,000
	회의비	24,000,000	0.73%

	사업비	426,600,000	12.95%
	행사비	12,600,000	0.38%
	사업비 소계	489,180,000	14.85%
적립금	적립금	325,281,870	9.87%
	충당금	48,000,000	1.46%
	적립금 소계	373,281,870	11.33%
예비비	예비비	48,941,244	1.49%
지출 총계		3,295,195,314	100%

라. 주요사업

① 2007년 주요사업

운수노조는 공공노조와 동일하게 1기 집행부를 과도기적 시기에 산별노조의 체계를 최대한 정비하는 역할이 주어졌다. 하지만 2기 집행부를 선출하기 위한 선거가 연기되는 상황이 발생하면서, 산별노조의 사업을 본격화하기 위한 준비 기간이 길어지게 되었다.

운수노조는 2006년 12월 26일에 창립하여 설립 후 2007년 정기 대의원대회까지 1기 집행부가 과도적 사업을 수행한다는 계획이었다. 조직운영체계 완성, 업종 및 기업 조직의 청산 및 산별노조로의 재편, 2007년 산별교섭 투쟁 준비를 사업 목표로 설정하고 사업영역을 7가지로 세분화하였다. 운수노조는 첫 번째 사업으로 ‘운수산별 전환 완성 및 발전계획 수립’을 설정하고, ▲노조 중앙 조직강화, ▲각종 규정 제정, ▲조합비 통일안 및 중앙직접 수납 이행계획 마련 ▲지역본부(준) 건설과 지역조직 발전방안 마련 등을 추진하였다. 이 중 조합비에 관련한 사항과 지역본부(준) 건설은 2007년에 가시적인 성과를 얻지 못하고 2008년으로 미뤄지게 되었다.

〈표 3-30〉 운수노조 대선 10대 정책과제

10대 과제	세부 요구
운수산업 소유 및 운영 공공성 강화	교통물류기반시설 사유화 금지 및 교통시설 민자건설 금지 대중교통 공영화 국가의 궤도부문 건설부채 해소 및 공익서비스의 의무

	확대
운수정책 및 경영참여 확대	정부 위원회와 기관운영이사회에 노조 및 시민참여 의무화
정부조직 교통부분 독립	건교부에서 교통부 분리 교통시설회계특별법을 공공교통회계법으로 전환
한미FTA 철회 및 FTA 반대	한미FTA 비준안 폐기, 운수산업의 대외 개방 반대
대중교통 및 교통약자 지원 확대	대중교통 투자 확대 안전한 교통체계 확립 및 지원 교통약자 지원과 대중교통요금 인하
전근대적 교통물류체계 혁파	화물 표준운임제, 주선료 상한제 폐지 다단계 착취구조 혁파, 물류업체의 대형화·직영화 공영차고지 확충, 교통물류 수송용 연료 면세 및 유가 인하 택시·화물 감차 등 수급개선
생존권 보장	구조조정 중단 및 적정인력 확충 노동안전 강화 및 노동시간 단축 운수산업최저임금제 도입
노동기본권 강화	비정규직 철폐, 특수고용노동자 노동기본권 보장 산별교섭 제도화 및 협약 효력 확대 단체행동권 보장
환경친화적 교통물류 구현	대중교통 중심의 도시교통체계 구축 및 중전철 추가건설 억제 철도중심의 국가기간교통체계 구축 및 도로 추가건설 억제 천연가스 차량 전환 지원 및 오염배출 허용 기준 강화 개인자동차 교통수요 억제
운수의 통일지향성 강화	남북 철도 및 도로연결 재정 우선확보 남북 운수노동자 자주적 교류협력 지원

두 번째 사업은 ‘업종 공공투쟁 등 하반기 총력투쟁 전개’이다. 사회적으로 주목을 받았던 화물-철도 공동투쟁은 철도공공성 강화와 물류제도개혁 및 생존권 쟁취를 목표로 기획단을 꾸리며 사업을 진행하였다. 정부의 화물-철도 공동투쟁 분리 대응을 극복하고 공동파업 전야제까지 조직하고, 정부와 철도공사의 교섭태도와 교섭안의 진전을 이루어냈으나, 파업 동력을 제대로 조직하지 못하고 투쟁동력에 걸맞는 교섭 전술을 구사하지 못하고 파업 유보의 선택을 한 후 조직적 소통과 현안 투쟁을 통해 조직적 퇴각을 이루어내지 못하면서 운수노조는 사업의 일정이 순연되고 집중성이 떨어지게 되었다(전국운수산업노동조합, 2008a: 56).

운수노조는 세 번째 사업으로 ‘교통 물류 정책 법·제도 개선 투쟁’을 설정하였다. 2007년 대통령 선거를 겨냥해서 ‘운수노동자 10대 정책과제’를 발표하며, 주요 의제를 사회적으로 쟁점화 시키기 위한 사업을 전개하였다.

네 번째 사업으로 ‘산별조직 확대 강화사업’과 ‘산별교육 토론사업’을 전개하였다. 공공운수연맹 내 운수분야 미전환노조를 산별로 전환시키는 작업과 신규조직화 사업이 배치되었으나 실제 실행에는 한계를 보였고, 운수노동자학교도 개최되지 못하였다.

② 2008년 주요사업

운수노조는 2007년 조직안정화 및 산별사업체계 구축이 지연되었다는 평가 속에서 2008년 사업으로 ▲산별교섭투쟁 쟁취 ▲산별조직 사업체계 구축 ▲조직확대라는 3대 사업목표를 제출하였다³⁷⁾.

운수노조는 ‘산별적 사업체계 구축’을 위해 첫째, 조합비 통일과 중앙 직접납부 계획을 이행하고, 둘째, 상근인력 운영체계를 개편하고, 셋째, 지역본부(준) 건설을 추진하고, 넷째, 공공운수통합산별 건설을 준비한다는 계획이다. 운수노조는 “기존 업종 및 기업 조합비를 인정한 상태에서 의무금 형식으로 산별 조합비가 이루어짐으로써 업종본부 및 사업장 단위에서 조합비 회계를 변경시키면 산별 조합비를 축소시킬 수 있는 등의 문제점”을 안고 있었다. 이에 일차적으로 조합비를 통일시키고 조합비의 배분 비율을 조정하여 교부금을 내리는 방식으로 재정을 운영하여 산별적 사업체계를 구축한다는 계획이다.

또한 현재 상근인력 운영에 있어 노조 중앙에 인원이 부족하고, 노조의 지역인력 부재와 업종별 지역조직 관리라는 비효율성이 상존하고 있다. 이에 노조 중앙과 업종본부의 업무를 일부 통합하고 채용인력을 확대한다는 계획이다.

지역본부 건설은 2008년 상반기까지 지역본부(준)을 건설하고 하반기부터 지역본부로 전환하여 운영한다는 방침이다. 이는 일차적으로 운수노조 조직체계 변경에 관한 사항이지만, 공공운수 통합산별노조 건설과 연동된 성격을 갖는다.

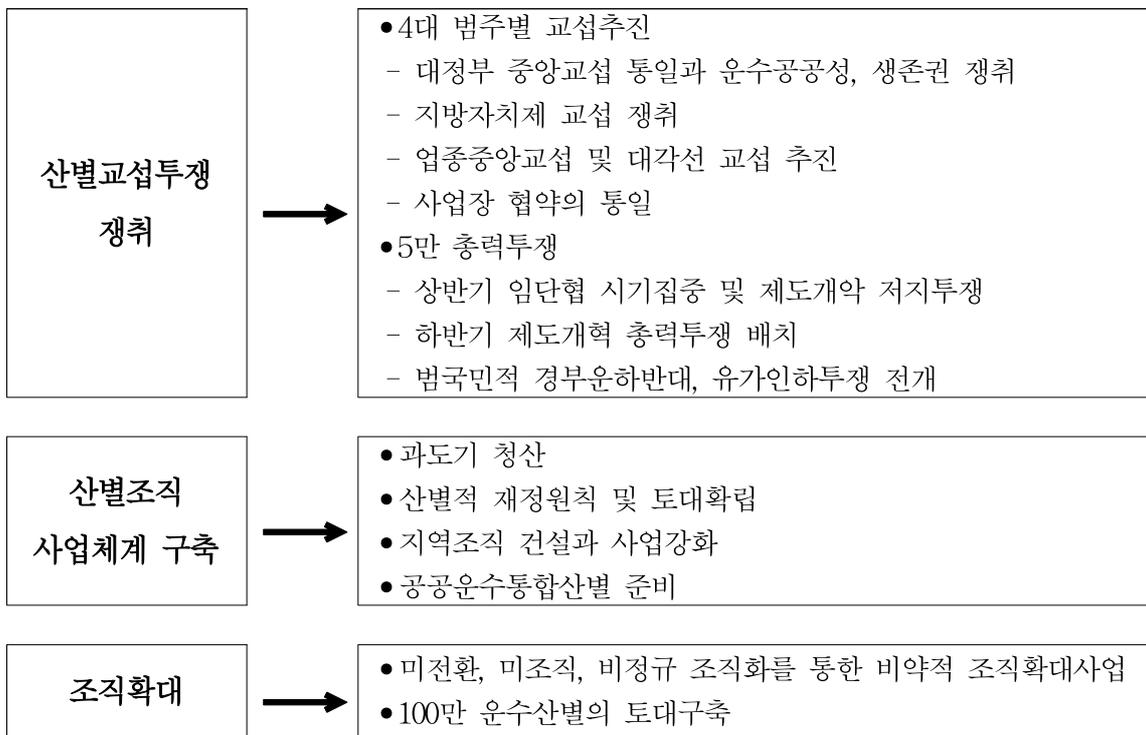
운수노조는 운수산별노조 건설과정에서 ‘운수노동자는 하나’, ‘공공운수 통합과 운수노조 건설의 동시추진 상호추동’, ‘과정으로서의 산별노조 운동’이라는 방향성을 가졌던 것으로 평가하고 있다(전국운수산업노동조합, 2008a: 112). 이상의 세 가지 원칙을

37) 운수노조의 2008년 산별교섭 방침은 다음 절에서 다룬다.

바탕으로 공공운수 통합산별노조를 건설하고, 2008년 정기대의원대회에서 공공노조와의 의견을 조율한 통합산별노조 건설 방침을 확정지었다.

운수노조의 '조직확대' 목표는 2007년과 동일하게 공공운수연맹 내 미전환 조직의 전화와 미조직 비정규노동자 조직화를 중심 사업을 배치되어 있다. 또한 복수노조 시대를 대비하여 조직적 우위를 선점하는 차원에서 업종별 조직확대 사업에 더욱 강화한다는 계획이다.

〈그림 3-8〉 운수노조 2008년 3대 사업목표



마. 교섭방침

운수노조는 2007년 산별교섭 투쟁을 준비하는 시기로 설정하고, 조합원 설문조사와 대전정책공약 마련 등을 실시하였다. 하지만 노조 중앙은 임단협을 포괄적으로 업종분부에 위임하여 교섭을 관장하지는 못하였다.

① 교섭과정

운수노조는 단체교섭권은 조합에 단체교섭의 대표자는 위원장으로 하고 있다. 위원

장은 교섭권을 위임할 수 있고, 위임범위는 지부까지 하는 것을 원칙으로 한다. 위임을 받은 산하조직이나 교섭단위는 교섭단을 구성하고 단체교섭 개시 전에 위원장에 보고해야 한다. 그리고 산하조직(업종본부, 지역본부) 간 공동교섭 기구를 구성하여 교섭권을 위임받은 경우 공동교섭단을 구성하고 단체교섭 개시 전에 위원장에게 보고해야 한다.

운수노조는 교섭단위를 중앙, 업종, 지역, 지부(지회, 분회)로 구분하고 있다. 노조 중앙은 산별교섭 의제를, 업종본부는 업종교섭 의제를, 지역본부는 지역교섭 의제를, 그리고 지부(지회, 분회)는 해당 지역, 직종, 사업장별 교섭 의제를 다룬다. 단 산하조직에서 직접 교섭을 요청한 의제는 노조 중앙, 지역·업종본부에서 직접 다룰 수 있다.

운수노조는 중앙교섭 타결 전 업종 및 지회의 교섭을 타결하지 않는다는 방침이다. 중앙교섭은 중앙집행위원회에서 타결방침을 결정하고 조합원 인준투표 후 위원장이 체결하는 과정을 밟는다. 업종 및 지부교섭은 잠정 합의안을 업종별 각급 기관에서 심의 후, 위원장의 사전 승인을 받은 다음 업종별 체결절차를 거쳐 위원장 체결로 이루어진다.

운수노조의 쟁의행위 결의는 현장에서의 투쟁을 상당히 열어놓은 것으로 볼 수 있는데, “산하 조직의 교섭단위별 쟁의행위 결의는 해당 교섭단위 조합원들의 직접, 비밀, 무기명 투표로 결정”(제8장제55조)하도록 규정하고 있다³⁸⁾.

② 요구 내용

운수노조는 교섭 단위에 따라 대정부 중앙교섭, 지자체 교섭, 업종 중앙교섭, 사업장 교섭으로 나뉜다. 운수노조가 2008년 교섭방침은 정부를 상대로 통일교섭을 추진하고, 업종은 중앙교섭단이 대각선 교섭을 실시한다는 계획이다.

운수노조는 “운수공공성 강화, 제도개혁 쟁취, 생존권 쟁취”를 기조로 세 범주에서 ‘2008년 운수노조 대정부 요구(안)’을 제시하였다. 첫 번째인 운수산업 공공성 강화에서는 정부의 사유화 계획에 대한 저지와 운수정책 및 기관운영에 대한 노동조합의 참여를 보장하는 내용을 주되게 담고 있고, 한미FTA 및 경우운하 추진 반대 등 정부의 핵심적 사업과 정면으로 부딪히는 내용을 포함하고 있다. 두 번째 영역인 제도개혁의 내용으로는 택시와 화물과 관련된 사항을 주되게 담고 있다. 예를 들어 교통물류 수송

38) 공공노조의 경우 “교섭단위별 쟁의행위 결의는 조합 중앙집행위원회의 심의를 거쳐 해당 교섭단위 조합원들의 직접, 비밀, 무기명 투표로 결정”하도록 되어 있어 현장에서의 투쟁이 절차적 상 제한적인 성격을 갖는다.

용 연료 유가 인하, 표준요율제 및 주선료 상하제 법제화, 다단계알선, 불법도급 등 불법행위 처벌강화 등이다. 세 번째 생존권 및 노동기본권 강화에서는 최저임금, 비정규직, 특수고용노동자 등의 문제를 다루고 있고, 더불어 산별교섭 제도화를 요구하고 있다.

이상의 대정부 요구안은 정부를 상대로 한 정책요구의 성격을 갖고 있고, 다른 한편으로 각 교섭 단위에서는 대사용자 기본요구(안)을 통해서 산별노조로서 협약을 통일하기 위한 교섭이 진행된다. 대사용자 요구는 ▲명칭변경 ▲산별교섭 참가 ▲조합의 가입범위 및 협약의 적용 ▲조합비 등 일괄공제 ▲노동시간 제한 ▲교대노동 ▲조합원 교육시간 ▲근무시간 중의 활동보장 ▲최저임금 ▲시설편의 제공 이상 10가지이다³⁹⁾. 명칭변경은 협약의 전무에서 협약의 주체를 ‘전국운수산업노동조합’으로 하는 것을 의미한다.

산별교섭 참가 조항은 운수노조를 유일한 교섭 단체로 인정하고 조합이 해당 회사에 집단교섭 등 산별교섭을 요청할 시 회사는 교섭단을 구성할 것을 요구하고 있다. 조합원 교육시간은 연간 6시간 이상을 유급으로 한다는 내용을 핵심으로 하고 있고, 신입직원 교육 시 노동조합 소개시간을 2시간 이상 부여할 것을 요구하고 있다. 최저임금과 관련한 요구내용은 공공노조와 동일하게 ‘법정최저임금 + 50,000원’ 이상을 적용할 수 있도록 하고 있다.

39) 운수노조는 “2008년도의 기본요구는 교섭단위에서 반드시 합의되어야” 하는 것으로 방침을 정하고 있다.

제4장 공공부문의 노사관계와 단체교섭 사례

정부는 1997년 경제위기 위기 이후 ‘경영의 효율성과 투명성’ 개선이라는 명분으로 공공부문에 대한 구조조정을 강력하게 추진하였다. 김대중 정부에서 실시된 공공부문의 인력감축, 민영화(사유화), 외주화 등을 공공부문 축소 과정으로 평가한다면, 노무현 정부에서는 공공부문의 운영 및 지배구조 개편이 핵심을 이루었다. 특히 2007년 시행된 ‘공공기관 운영에 관한 법률’(이하 ‘공공기관 운영법’)은 공공기관에 대한 통제를 강화하면서, 그 동안 제한된 노동기본권과 단체교섭 구조를 더욱더 형식적으로 만들 가능성을 보이고 있다. 이와 같은 환경변화는 공공부문 노동조합의 과제로 중요한 과제로 인식되면서 정부를 상대로 하는 공동대응의 필요성을 높이며, 새로운 노사관계를 설정하기 위해 단체교섭 전략을 발굴하는데 역량을 투입하게 만들고 있다.

본 장에서는 주어진 환경 속에서 공공부문의 단체교섭이 실제 어떻게 작동하는지를 사례를 통해서 살펴보고자 한다. 전국공공서비스노동조합은 2006년 11월에 출범하여 단체교섭의 경험이 많지는 않지만, 공공부문의 산업별 노동조합의 대응과 교섭과정을 살펴봄으로서 공공부문의 단체교섭에 대한 이후 방향을 모색하는데 기초로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 전국과학기술노동조합은 정부 출연연구기관이 다수를 차지하고 있는 소산별로 2006년 우리나라 최초의 실질적인 산별협약을 체결하였다. 전국과학기술노동조합의 산별협약 체결과정과 과제들을 검토하면서 공공부문의 단체교섭의 방향을 모색하는데 기여할 수 있을 것으로 보인다. 개별 공기업의 사례로는 한국노총 공공연맹 A사업장의 사례를 다룬다. A사업장 사례를 통해 분권화된 기업별 교섭 실태와 ‘예산지침’에 의한 공공부문 단체교섭의 불구화 현상을 확인할 수 있다.

1. 전국공공서비스노동조합

1) 교섭구조 발전방안

전국공공서비스노동조합(‘공공노조’)은 2006년 11월 30일에 출범하여 2007년 교섭과 관련된 제도와 기구를 정비하고 그 동안 각 사업장의 임단협 실태를 조사하는 작업

을 중점적으로 진행하였다. 하지만 출범 첫 해에는 산별노조로서 실질적인 교섭을 관장하지 못하였고, 2차년에 장기적으로 대정부 교섭 및 부처별 정책협의 구축이라는 목표 하에 중장기 교섭구조 발전 방안을 수립하였다.

교섭 상대와 교섭 방식에 따라 대정부교섭, 대지자체 교섭, 사업장 교섭, 집단교섭으로 구분된다. 2008년은 대정부교섭에서 기획재정부와 공공기관운영위원회를 상대로 교섭틀을 구축하고 각 부처에 정책협의를 요구하고, 지자체에서는 전략지역을 선정하여 집단교섭을 요구한다는 계획이다. 2009년은 기획재정부 및 공공기관운영위원회 교섭방안을 협의하여 2010년에 대정부 교섭틀을 구축하고 기본협약을 체결을 장기적인 전략으로 제시하고 있다. 공공노조의 대지자체 교섭전략은 2008년에 지자체를 직간접 사용자로 하는 단위를 중심으로 대지자체 교섭을 진행한다는 계획이다. 지자체에 대한 교섭과 투쟁은 지역별 공동교섭단을 구성하면서 지역본부가 관장하는 방식을 취한다.

집단교섭은 여러 개의 노동조합이 이에 대응하는 사용자측 집단과 교섭하는 형태로써 공공노조는 지역, 업종, 의제별로 공통성을 갖는 사업장을 하나로 묶어서 사용자측과 교섭을 추진한다는 계획을 가지고 있다. 2008년에는 집단교섭을 요구하고 장기적으로 집단교섭이 안착화되면 기본협약을 체결하면서 교섭구조를 완성시킬 목표를 가지고 있다. 사업장 별 교섭은 요구 내용의 성격을 필수와 권고로 구분하여 각 사업장이 최대한 반영하도록 강제하고 있다.

〈표 4-1〉 공공노조 중장기 교섭구조 발전 방안(초안)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년
대정부 교섭	기획재정부/공운위에 교섭요구, 협의 틀 구축, 전략 부처 정책협의 요구	기획재정부/공운위협의 틀에서 교섭방안 협의 전략부처 정책협의 실현	대정부 교섭틀 구축, 기본협약 체결 전략부처 정책협의 안착화 기타 부처 정책협의 요구	대정부 교섭틀 운영, 정부지침 교섭 부처별 정책협의 확대
대지자체 교섭	전략 지자체 집단교섭 요구	전략 지자체 집단교섭 실현	지자체 직간접 사업장 집단교섭 확대, 의제확장	지자체 직간접 사업장 집단교섭 안정화, 공공성 의제 교섭대상화
집단교섭	기업별교섭 이상 지역/업종/의제별 집단교섭	지역/업종/의제별 집단교섭 안	지역/업종/의제별 집단교섭 전	지역/업종/의제별 집단교섭 전

	섭	착화, 기본협약 체결	면화	면화
사업장 교섭	필수, 권고요구 제기 필수요구안 쟁취,	필수요구안 확 대	필수요구안 확 대	필수요구안 확 대
기타	개정노동법 대응정책수 립 (복수노조, 교섭구조, 전임 자임금)	개정노동법대응 방향 (산별)단체 협약에 반영		

자료: 공공노조(2008a)

2) 2007년 임단협

공공노조는 2007년 조직안정화에 주력하여 노조로 힘을 집중할 수 있는 임단협 교섭방침을 실행하기 어려웠고, 약 200여 개의 교섭단위는 1년 내내 교섭을 진행하였다(공공노조, 2008a: 6). 하지만 교섭과 관련하여 2007년에는 사업장 단위 단체교섭에 대해 노조 중앙이 관장하는 관행과 제도를 마련하였고, 지부(지회, 분회 포함)가 이러한 절차를 이해하는 단계까지 발전한 것으로 공공노조는 평가하고 있다(공공노조, 2008c: 11). 실질적으로 산별노동조합의 첫 해의 과제로서 각 사업장의 기존 교섭 형태 및 현황 분석 작업과 산별노조의 교섭 틀을 마련하기 위한 기초 작업을 수행했다고 볼 수 있다.

(1) 교섭현황

공공노조의 2007년 교섭 현황을 간략히 살펴보면, 209개 사업장 중 81.3%에 해당하는 170개가 2007년 임단협 대상 사업장으로 집계되었다. 교섭이 진행되지 않은 사업장은 임단협이 어렵거나, 임단협이 없거나 혹은 노조 중앙에서 파악이 안 되는 사업장 등에 해당된다. 교섭사업장에 소속된 조합원 수는 약 32,362명으로 전체 조합원 대비 약 97%이지만, 약 39개에 달하는 미교섭 사업장의 존재는 산별노조 중앙의 과제로 남아있다.

교섭 타결 현황은 2007년 말 교섭이 진행된 사업장 169개 중 69.8%가 교섭이 타결되었고, 교섭이 진행 중인 사업장은 26.0%를 차지하고 있다. 시기별로 살펴보면, 5월

말 교섭이 타결되었거나 진행되고 있는 사업장은 35.5%이고 교섭에 돌입하지 못한 사업장이 다수를 차지하고 있다. 8월에는 교섭진행 사업장이 53.2%, 교섭타결 사업장이 25.5%로서 교섭이 가장 활발히 이루어지고 있지만 9월까지도 교섭에 돌입하지 못한 사업장이 약 15%에 이른다. 2007년 12월 말까지 교섭이 계속 진행되고 있는 사업장이 많을 뿐 만 아니라 교섭에 돌입하지 않는 사업장도 일부 남아 있다.

<표 4-2> 공공노조 시기별 교섭진행 현황

날짜	교섭진행	교섭타결	미돌입	사업장 수
5월 31일	28.0%	7.5%	64.5%	93
7월 12일	48.9%	19.9%	31.2%	141
8월 20일	53.2%	25.5%	21.3%	141
9월 30일	48.9%	36.2%	14.9%	141
10월 31일	47.4%	42.9%	9.7%	154
11월 30일	47.5%	45.6%	7.0%	158
12월 31일	26.0%	69.8%	4.1%	169

자료: 공공노조(2008b)

공공노조의 단체교섭과 체결권은 노동조합에게 있고 모든 단체교섭 대표자는 위원장이 된다. 지역본부와 업종본부는 관련 단위의 교섭을 책임지도록 하고 있는데, 2007년 사업장 교섭은 지역본부가 106곳, 업종본부가 53곳을 맡아 진행하였다. 본부별 교섭주관 비율은 지역본부 65.4%이고, 업종본부는 32.7%로 지역본부가 다수를 차지하고 있다. 본부별 교섭주관은 기본적으로 전국 단위 사업장과 업종의 특성이 강할 경우에는 업종본부에서 주관하고, 지역단위 사업장을 포함한 기타 지부의 교섭은 지역본부 관장하에 이루어진다.

<표 4-3> 교섭주관 본부 현황

구분	지역본부	업종본부				미정
		소계	공공시설	사회연대	통합	
교섭단위	106	53	32	5	16	3
조합원 수	19,481	12,200	1,220	9,243	1,737	275

자료: 공공노조(2008b)

(2) 요구 내용

공공노조는 2007년 정부, 지자체, 사업장 등 교섭 상대별로 요구안을 마련하여 교섭을 진행하였다. 공공노조 대정부 요구안은 공공부문 노동자, 공공기관 사업장, 산별교섭, 공공서비스 이상 네 가지 차원에서 접근할 수 있다. 첫째, 공공부문에 종사하는 노동자를 대상으로 공공서비스부문 비정규직 노동기본권 확보와 공공부문 노동3권 보장을 요구하고 있다. 둘째, 공공기관 사업장을 대상으로 예산편성지침, 경영평가지침 철폐와 민주적 지배구조 확보를 요구한다. 셋째, 산별교섭의 구축을 위해 정부의 교섭책임 인정과 사용자 단체를 구성할 것을 요구한다. 넷째, 공공서비스 시장화 반대와 공공성 강화 차원에서 공적연금제도 개혁, 사회복지시설 민주화, 장기요양제도 공적 인프라 구축, 사회복지재정 지방이양 문제점 개선, 자활 참여노동자 노동권과 예산확보, 보육 예산 확충, 의료시장화 반대 및 건강보험 보장성 강화를 요구하고 있다.

공공노조의 대지자체 요구안은 7가지로 구성되어 있고, 공공부문 노동자에 관한 사항, 교섭 구조 확립, 공공성 강화 부분에서는 대정부 요구안 유사한 성격을 갖는다. 공공노조는 ▲공공서비스부문의 사회공공성 강화를 위한 사회적 기반 구축 ▲공공부문의 대지자체 통일교섭 보장 ▲정규직 고용, 양질의 공공부문 일자리 창출 책임 ▲중간착취와 비리를 불러오는 공공서비스 업무 민간위탁과 외주용역 확산 중단 ▲공공성 강화, 비정규직 노동자 권리 보장을 위해 노동자, 시민의 참여 보장 ▲지역복지 강화를 위한 공공적 기반 구축 ▲문화예술 공공성 강화, 창작환경 개선과 문화예술노동자 처우개선을 대지자체에 요구하고 있다. 대지자체 요구안의 특징은 노조의 지역차원의 개입을 높이기 위한 내용들이 다수 포함되어 있고, 이것은 대부분 ‘위원회 구성’으로 표현되어 있다. 예를 들어 고용보장을 위해 비정규직차별시정 기구를 지자체 차원에서 설립하고 관련노동자 대표와 시민사회단체 참여를 보장하도록 요구한다.

공공노조의 2007년 지부 필요 요구안은 장기적으로 통일교섭을 목표로 현실 가능한 교섭구조를 이행하겠다는 계획의 첫 단계로 볼 수 있다. 즉 2007년에 지부공동 요구안을 만들고, 2008년에는 지부 기본협약안을 통해 임단협에 대응하고, 2009년에는 지역별 통일단협안을 가지고 교섭에 나선다는 계획 속에서 진행되었다. 이러한 계획에 따라서 2007년에는 각 사업장의 협약주체를 ‘공공서비스노조 위원장’으로 하는 것을 지부 단체협약의 핵심으로 제시하였다. 내용적으로는 비정규직에 관한 사항을 담고 있는데, 지부 필수 요구안에는 협약 적용대상을 “00기관(회사)에서 근무하는 모든 노동자에게 적용한다.”로 하여 사업장의 비정규직 노동자를 포함하도록 강제하고 있다. 또한 사업장에서 비정규직 사용과 관련하여 우선 비정규직의 범위를 규정하고 고용사유

를 제한하는 조항을 담고 있다. 다음으로 비정규직 노동자의 정규직화(1년 이상 근무한 자)와 차별금지, 외주화 금지, 간접고용 노동자 고용보장 등의 요구안으로 제시하고 있다.

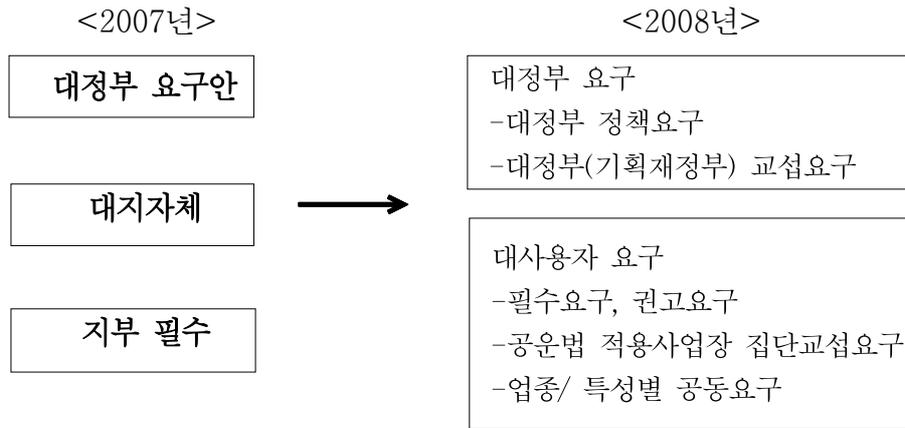
3) 2008년 입단협

공공노조는 2008년 교섭은 산별교섭의 실현을 위해 집단교섭 중심으로 진행하며 기업별 개별교섭은 지양하는 방침을 갖고 있다. 특히 공공기관운영법 적용 사업장을 묶어서 집단교섭을 추진하는 교섭방침은 이후 대정부교섭을 실현하기 위한 중요한 과정으로 볼 수 있다.

공공노조의 2008년 요구안은 교섭상대에 따라 대 정부 요구와 대 사용자 요구로 구분된다. 대정부 교섭은 중앙정부와 지자체로 구분하고 2008년은 교섭이 현실적으로 어렵다는 판단 하에 대정부 공동요구를 중심으로 대정부 투쟁을 진행할 계획하고 있다. 지자체 교섭은 지역별 공동 교섭단을 구성하고 요구를 공동화하며 지자체 교섭을 이루는 것을 목표로 하고 있다. 대 사용자 교섭은 공공기관운영법 적용 사업장 혹은 지자체 직간접고용 사업장과 같이 지역, 업종, 의제별로 공통 성격을 갖는 사업장이 주로 집단교섭을 수행하고, 사용자 단체가 구성되지 않는 곳에는 대각선 교섭을 진행할 방침이다.

공공노조는 2007년 교섭 상대에 따른 요구안을 대정부, 대지자체, 지부 차원에서 수립하면서 당시 “업종본부별 요구안은 성격상 노조 중앙에서 공통적으로 정할 수 있는 사항이 아니므로 공통사항을 제시하지 않고 각 업종본부별로 논의를 통해 마련”하도록 하였다(공공노조, 2007a: 30). 이에 반해 2008년 공공노조의 요구안은 의료분야와 예술분야에서 업종별 요구안을 담아내고 있다. 또한 공공노조는 교섭구조와 교섭방식에 대한 중장기 계획을 바탕으로 정부와 지자체에 대한 교섭 틀을 마련하기 위해 ‘대정부 교섭요구’와 ‘공운법 적용 사업장 집단교섭’을 요구하고 있다.

〈그림 4-1〉 공공노조 요구안 틀 변경



(1) 요구 내용

가. 대정부 요구안

공공노조는 ‘공공성 강화’를 의제로 9개 영역에서 정부에 대한 정책요구안을 발표하였다. 이와 같은 내용은 그 동안 공공부문 노동자들이 신자유주의 정책으로 인한 공공성 후퇴에 맞서 싸워왔던 흐름에서 이명박 정부의 공공부문 구조조정에 대한 대응의 성격을 갖는다.

2008년 공공노조는 대정부 요구 내용으로 ①공공서비스부문 비정규직 차별철폐와 정규직화 ②의료와 건강보험 공공성 강화 ③국민연금 및 기초연금 제도개선 방향 ④천연가스산업 공공성 강화 ⑤안전관리 공공성 강화 ⑥복지서비스 공공성 강화 ⑦노인요양제도의 공적 인프라 구축과 간병노동자의 노동권 보장 ⑧사회서비스 공공성 강화 ⑨문화예술 공공성 강화, 창작환경 개선과 문화예술 노동자 복지제도 수립을 제시하고 있다. 이상의 요구 내용은 포괄적으로 비정규직, 사회보험과 사회복지서비스, 사회시설 안전, 에너지, 문화예술로 재분류할 수 있고, 서비스의 공공성 강화와 공공부문 노동자의 생존권 보장이 복합되어 있다.

‘공공서비스 부문 비정규직 차별철폐와 정규직화’는 공공부문에서 상시적으로 일하는 노동자에 대한 정규직화 및 직접고용과 간접고용에서 원청의 책임을 부과하는 것을 핵심으로 하고 있다. ‘의료와 건강보험 공공성 강화’는 노무현 정부의 의료서비스 선진화 방안에서 이어지는 각종 정부 정책에 대한 저지 내용을 담고 있다. 의료상업화를 반대

하고 현 건강보험의 보장성을 높이는 것을 핵심으로 하고 있다. ‘복지서비스 공공성 강화’와 ‘사회서비스 공공성 강화’에는 보육, 자활, 사회복지시설에 종사하는 노동자들의 처우 문제를 중심에 놓고 있으며, 복지시설의 민간위탁으로 발생하는 문제를 제기하고 있다.

〈표 4-4〉 공공노조 2008년 요구안

<p>◆ 대정부 요구안</p> <p>1. 대정부 정책요구</p> <p>1) 공공서비스부문 비정규직 차별철폐와 정규직화</p> <p>2) 의료와 건강보험 공공성 강화</p> <p>3) 국민연금 및 기초연금 제도개선 방향</p> <p>4) 천연가스산업 공공성 강화</p> <p>5) 안전관리 공공성 강화</p> <p>6) 복지서비스 공공성 강화</p> <p>7) 노인요양제도의 공적 인프라 구축과 간병노동자의 노동권 보장</p> <p>8) 공공성 강화! 노동권 확보! 제대로 된 사회서비스를 위해서</p> <p>9) 문화예술 공공성 강화, 창작환경 개선과 문화예술 노동자 복지제도 수립</p> <p>2. 대정부 교섭요구(# 별첨1 참조)</p> <p>◆ 대 사용자 요구</p> <p>1. 필수요구, 권고요구</p> <p>1) 필수요구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 단체협약 전문 통일 - 산별교섭 참가 요구 - 조합비 등 일괄공제 요구 - 조합원 교육시간 확보 요구(조합원 16시간, 신입직원 교육시간 2시간 이상) <p>2) 권고요구</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최저임금을 법정최저임금 + 50,000원 이상 적용 - 협약 체결일 조정 - 급식 재료 국산품 이용 - 비정규직 관련 <ul style="list-style-type: none"> · 비정규직의 조합원의 범위 제한 문구 삭제/ 비정규직 정규직화/ 비정규직 고용안정 - 노조 주요 회의 참여 보장 - 노동통제 및 감시 관련 <ul style="list-style-type: none"> · 신기술 및 자동화 도입시 노조와 합의/ 조합원 감시 장치 설치 금지 - 노동안전 관련 <ul style="list-style-type: none"> · 의무실 설치 및 구급시설 비치 · 산업안전보건법에 따른 건강진단 실시 및 직업병 예방 대책 마련
--

- 2. 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 요구(# 별첨2 참조)
- 3. 업종/ 특성별 공동요구
 - 1) 의료연대분과
 - 2) 문화예술분과

공공노조는 정부에 대한 정책요구와 함께 정부와 교섭들을 마련하기 위한 기획재정부를 상대로 교섭요구는 요구하고 있다. 공공노조는 대정부 교섭요구에서 협약의 성격을 노동조합 및 노동관계조정법 상의 “단체협약”에 준하는 것으로 의미를 규정하고 있어 정부의 사용자성 인정 및 교섭 상대자로 정부가 나설 것을 요구하고 있다. 정부와의 교섭 내용은 ▲공공기관 예상편성지침 및 경영혁신지침의 내용 중 조합원의 임금, 처우, 노동조건 등 정부가 노사관계상 사용자 책임이 있는 사항 ▲공공기관운영위원회에 노동조합 참여 등 구성과 운영 등에 관한 사항 ▲공공기관의 민영화, 분할 혹은 통폐합, 인력과 예산의 구조조정 등에 관한 사항이다. 공공노조는 2009년 협약 체결을 목표로 우선 노동조합, 기획재정부, 관련 전문가가 참여하는 (가칭)‘공공부문 산별교섭 발전위원회’를 구성하여 논의를 본격화 할 것을 제안하고 있다.

공공노조의 ‘대정부 교섭요구’는 산별노조로서 정부와의 교섭들 마련을 이루기 위한 실행과정으로서 의미를 부여할 수 있다. 또한 ‘공공부문 산별교섭 발전위원회’라는 논의 구조를 제안한 점은 일방적 요구가 아닌 논의의 시작이라는 점에서 정부의 유인효과를 높일 수 있을 것으로 보인다.

나. 대사용자 요구

공공노조의 대사용자 요구는 개별 사업장의 필수요구 및 권고요구, 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 요구, 업종특성별 공동요구로 구성되어 있다.

대사용자 요구 중 필수요구에는 첫째, 협약의 주체를 통일시키는 내용을 담고 있다. 즉 2007년에 실시했던 것과 동일하게 협약 주체를 ‘전국공공서비스노동조합’으로 하고 있다. 둘째, 산별교섭 참가를 요구하고 있다. 산별노조로서 개별 사업장을 단위로 교섭을 하기 보다는 요구 수준과 교섭비용 측면에서 집단교섭을 추진하기 위한 사항으로서 “조합이 해당 회사에 집단 교섭 등 산별교섭을 요청할 시 회사는 교섭단을 구성하여

성실히 교섭에 응하여야 한다.”는 조항을 제시하고 있다. 셋째, 조합비 일괄공제를 필 수요구에 포함시키고 있다. 넷째, 조합원 교육시간 확보이다. 공공노조는 조합원 교육 시간을 최소 16시간 이상을 유급으로 확보한다는 방침이다. 이는 기본적으로 노동조합의 일상 활동을 담보하고 나아가 노동조합의 투쟁 등에 조합원이 다양한 방식으로 활용할 수 있는 자원이 된다.

대사용자 요구 중 권고요구는 ▲최저임금 ▲단협 유효기간 ▲우리 농축수산물 사용 ▲비정규직 관련 ▲조합활동 ▲노동통제 및 감시관련 ▲노동안전 관련된 내용을 포함하고 있다. 최저임금 관련 내용은 공공노조의 각 사업장에서는 법정최저임금보다 50,000원 이상의 수준이 되도록 한다는 방침이다. 임단협 유효기간은 임금협약은 1년 단체협약은 2년(혹은 1년)으로 하고 가급적 시기를 9월에 집중할 것을 권고하고 있다. 2008년 권고 요구 중 ‘비정규직 관련’ 권고사항은 2007년 ‘지부 필수안’에서 간접고용에 관련된 내용을 제외하고는 내용적으로 거의 흡사하나, 2008년에는 권고안으로 전환되었다. 이는 2007년의 경우 지부 필수 요구안 작성을 노조 중앙에서 수립하여 각 사업장에서 그 내용을 최대한 반영하도록 진행하였다. 하지만 2007년의 ‘비정규직 관련’ 요구는 내용 수준이 매우 높아 각 사업장에서 반영하기 어려운 상황이었다. 이와 같은 조건을 반영하여 노조 중앙은 2008년 ‘비정규직 관련’ 지부 권고요구를 권고사항으로 전환하고, 대의원 대회 결의를 통해 각 사업장에서 최대한 반영할 수 있도록 한다는 방침을 세웠다.

(2) 공공기관운영법 적용 사업장 집단교섭

가. 집단교섭 추진 경과

공공노조는 집단교섭 등 공동교섭을 진행하며 기업별 개별교섭은 지양하는 것을 2008년 교섭방침으로 수립하고, 21개 집단교섭 단위를 설정하였다. 집단교섭은 대정부 교섭에 힘을 싣는 것은 물론, 기관별로 진행되는 임금체계 개악 및 노동통제를 막아내고 교섭력과 투쟁력을 극대화하기 위한 전략적 의미를 갖는다(공공노조, 2008d: 39). 이 중 대표적인 집단교섭 단위는 ‘공공기관운영법 대상 사업장’로서 노조 중앙이 10개의 지부를 묶어 교섭을 관장하고 있다. 공공기관운영법 대상 사업장 집단교섭은 공공노조의 21개 해당 지부(지회, 분회) 중 참여가 가능한 사업장만 결합하고 있다.

참여 사업장은 ‘공공기관 운영에 관한 법률’에 근거하여 공기업인 한국가스공사, 준정부기관인 환경관리공단, 전기안전공사, 광해방지사업단, 승강기안전관리원, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 기타공공기관인 한국갱생보호공단, 중소기업진흥공단, 가스기술공사가 있다.

〈표 4-5〉 공공노조 소속 공공기관운영법 대상 사업장

구분	지부(지회/분회)	조합원	비고*
공기업(1)	한국가스공사지부	2,372	○
준정부기관 (6)	사회연대연금지부	3,414	○
	광해방지사업단지부	131	○
	진국사회보험지부	5,514	○
	한국승강기안전관리원지부	368	○
	한국전기안전공사지부	2,473	○
	환경관리공단지부	728	○
기타공공기관 (14)	중소기업진흥공단지부	547	○
	한국가스기술공사지부	940	○
	한국갱생보호공단지부	80	○
	국립발레단지부	47	
	국립합창단지부	5	
	서울예술단지부	32	
	의료연대서울지부서울대병원분회	2,058	
	의료연대제주지역지부 제주대병원분회	120	
	의료연대지부 강원대분회	225	
	의료연대지부 충북대분회	458	
	의료연대대구지부(준) 경북대병원분회	848	
	한국발명진흥회지부	11	
	한국생산성본부지부	158	
	한국표준협회지부	190	
조합원 수		20,719	

* 비고에 표시된 사업장은 공공기관운영법 대상 집단교섭에 참여하고 있음

공공노조는 공공부문의 투쟁이 공공연맹 시기부터 기획예산처에 대한 공동투쟁 등이 진행되었으나 실질적으로 각 사업장의 힘을 모아내지 못하고 상징적인 저항에 그친 것으로 평가하고, 공공부문의 산별교섭 구축을 위한 전략적 발판으로 공공기관운영법 대상 사업장 공동교섭단을 기획했다.

공공노조의 집단교섭 진행은 우선 노조 내부에서 교섭단을 구성하여 교섭을 위한 교섭을 실시하고 운영체계 등을 조정한다. 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 대표는 노조 위원장이 맡고, 교섭단은 노조 부위원장, 공공기관운영법 집단교섭 참가 지부장,

노조 정책실장이 당연직 교섭위원으로 구성된다. 집단교섭 단위의 교섭위원은 해당 단위 대표자회의를 거쳐 노조 중앙집행위에서 인준을 하게 된다.

다음으로 집단교섭 실행을 위해 사측 실무단위에 대한 설명회를 개최한 후 사용자 대표가 출석하는 대표교섭 상견례를 요구하는 과정으로 이어진다. 하지만 2008년 공공기관운영법 집단교섭 과정에서는 사측 실무단위에 대한 설명회만 개최되었고 사측의 거부로 상견례를 진행하지는 못했다. 이에 공공노조는 교섭의 시작으로 볼 수 있는 교섭 대표자 상견례를 성사시키기 위해 ‘공공기관운영법 집단교섭단 투쟁지침 1호’를 각 지부에 하달하였다. 하지만 사측 실무회의에서는 집단교섭을 거부한다는 결정을 내림에 따라 부분적인 노조는 부분적인 투쟁에 들어가게 된다.

〈표 4-6〉 공공기관운영법 적용대상 사업장 집단교섭 과정

일시	주요 일정 및 결정사항
2008. 1. 31	공공기관운영법 적용대상 사업장 지부 1차 대표자 간담회
2008. 1. 31	공공노조 2008년 정기대의원회
2008. 2. 12	공공기관운영법 적용 사업장 정책담당자 회의
2008. 2. 15	공공기관운영법 적용 사업장 지부 2차 대표자 간담회
2008. 2. 21	공공기관운영법 적용 사업장 정책담당자 2차 회의
2008. 3. 3	공공기관운영법 적용 사업장 정책담당자 3차 회의
2008. 4. 3	공공기관운영법 적용 사업장 인사노무담당자 대상으로 1차 간담회 개최
2008. 4. 4	공공기관운영법 집단교섭단 투쟁지침 1호 전달 - 4월 15일 상견례 참석 촉구 - 지부별로 실무책임자 및 기관장 면담 진행
2008. 4. 8	공공기관운영법 적용 사업장 사측 실무회의(집단교섭 거부 결정)
2008. 4. 8	공공기관운영법 집단교섭단 투쟁지침 2호 전달 - 각 지부는 집단교섭 참여 촉구 플래카드 게시 - 각 지부 교섭위원과 상집간부는 근무시간 중 등벽보가 부착된 쟁의복 착용 - 공운법 집단교섭단 지부는 해당 사업장에서 4월 14일 중식집회 개최
2008. 4. 15	공공기관운영법 적용 사업장 사측과 노조 상견례 무산
2008. 4. 21	공공기관운영법 적용 사업장 실무 2차 간담회 무산

나. 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 요구내용

공공기관운영법 적용사업장 집단교섭에 참여하고 있는 공공노조 내의 각 지부(지회, 분회)는 공공기관운영법에 따라 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관 등 분류되어 운영에 있어 약간의 차이를 갖는다. 공기업과 준정부기관은 기획재정부가 공공기관운영위

원회를 통해 기관장 및 상임이사 임명 등 일상적 운영에 직접적인 개입을 하고 있는 반면, 기타공공기관으로 분류된 기관은 경영지침을 통해 기획예산처가 간접적으로 통제한다. 하지만 결국 기획재정부에 영향 아래 있고 예산지침과 경영평가(혹은 경영지침)로 부터 구속을 받고 있다. 이와 같은 상황은 공공노조 내 각 지부(지회, 분회)의 현안이 다를지라도 공통성을 형성시키면서 노조 차원의 대응을 필요로 하고 있다. 이와 같은 배경에서 공공노조의 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 요구 내용은 ▲협약의 성격 ▲산별교섭 ▲고용안정 및 비정규직 보호 ▲임금과 최저임금 ▲노동조건 및 최저임금 ▲공공기관의 공공성 강화 이상 6개의 조항으로 이루어져 있다.

공공노조는 ‘협약의 성격’을 대상 사업장의 노동자를 대상으로 근로기준법 및 사업장의 단체협약에 우선하는 것으로 제시하고 있다. 다만 집단교섭에서 맺은 협약은 최저기준협약으로서 사업장 단체협약에서 이미 확보된 수준보다 저하되는 것은 방지하고 있다. ‘산별교섭’은 대정부 교섭요구와 유사하게 “공공부문 산별노사관계의 발전을 위하여 ‘실무위원회’를 구성하여 산별교섭추진 방안, 교섭방식과 의제 등”을 협의할 것을 제안하고 있다. 교섭의 전체적인 방향과 절차에 관련 사항이 ‘협약의 성격’과 ‘산별교섭’에서 담겨져 있다면, 제3조, 제4조, 제5조에서는 기획재정부의 예산지침과 경영평가로 인한 공공기관 노동자이 겪는 문제점을 담고 있다. ‘고용안정 및 비정규직 보호’에는 기관의 구조조정 및 예산편성안을 노조와 협의하도록 하고 있다. 또한 비정규직 문제와 관련해서 우선 간접고용이 확대되는 것을 막고, 현재 간접고용되어 있는 노동자에 대한 원청의 책임성을 강조하고 있다. ‘임금과 최저임금’에서 핵심적인 내용은 협약을 통해 정부의 예산지침 통제를 무력화시키겠다는 것이다. ‘노동조건 및 조합활동’에서는 균형성과평가(BSC: Balanced Score Card), 전사적 자원관리(ERP: Enterprise Resources Planning) 등 평가제도와 업무수행방식을 교섭에서 합의할 것을 요구하고 있고, 더불어 지부 필수요구에서 제시된 것과 같이 조합원의 교육시간 보장을 요구하고 있다. 이상의 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭 요구는 공공부문의 구조조정, 예산지침으로 통제된 임금, 경영평가로 제약되는 노동조합 활동에 관한 사항을 핵심적 내용으로 하고 있다.

4) 소결

본 절에서 살펴본 공공노조의 단체교섭 현황은 크게 교섭구조와 교섭의제의 측면에

서 평가해 볼 수 있다. 공공노조는 정부, 지자체, 업종지역·의제별 대상 집단, 개별 사업장을 상대로 교섭을 추진하는 가운데, 장기적으로 대정부 교섭을 실현하기 위해 단계적으로 의제별 집단교섭을 성사시킨다는 전략이다.

공공노조는 정부 특히 공공기관 운영 전반을 관장하고 있는 기획재정부에 교섭을 요구하고 있지만 교섭틀을 마련하고 있지는 못하다. 이에 공공기관운영법 적용 사업장을 중심으로 한 집단교섭을 추진하였지만 해당 기관들의 거부로 대각선 교섭으로 방향을 바꾸었다. 결국 정부의 일방적인 구조조정 및 공공성을 약화시키는 지침에 반대하는 투쟁이 정부와의 교섭구조를 구축하는 출발점으로 공공노조는 인식하고 있다.

표면적으로 드러나는 상황은 과거 연맹 단위의 공공기관 단위노조의 대응과 별 차이가 없어 보이지만 공공부문 노동조합 내부의 구도변화는 존재한다. 이는 다름 아닌 산별노조로서 공공노조가 존재함으로써 과거보다 더욱 집중된 대응이 가능하다는 점이다. 특히 정부의 경영평가 및 경영감독 등의 지침은 기존의 단체협약은 물론 노동조합 활동 전반을 통제하는 효과를 발휘함으로써 공공부문 노동자들의 집단적 대응이 확대될 가능성을 내포하고 있다. 공공노조 조합원 의식조사 결과에서도 2007년 주요 사업 중 ‘정부지침철폐투쟁’에 대한 불만이 가장 높게 나타나고, 2008년 주력 사업으로 조합원들은 ‘공공부문 구조조정 저지’를 일순위로 꼽고 있다. 또한 현재의 공공부문 전체의 환경변화는 ‘공공부문의 시장화·사유화 저지 및 사회공공성 강화를 위한 공동투쟁본부’와 같이 민주노총 내의 공공부문 노동조합의 연대로 나타나고 있다. 이와 같은 흐름은 공공부문의 대정부 교섭구조를 마련하는데 토대로 작용할 것으로 보인다.

교섭의제에 있어서 공공노조는 정부와 사용자를 대상으로 요구 내용을 구분하고 있다. 이 중 산별노조 초기 교섭 과제로 개별 사업장을 대상으로 하는 공공노조의 ‘공동요구’ 관철 수준은 중요한 평가지점이 될 수 있다. 공공노조는 협약주체 통일, 조합비 일괄공제, 산별교섭 참가, 조합원 교육시간 확보를 협약의 필수내용으로 설정하고 있다. 하지만 비정규직 관련 내용과 산별교섭 요구 등의 내용을 담은 필수요구 사항은 조합원 실태조사에서도 “반드시 요구하지만 관철이 어려울 것”이라는 분위기가 상당한 비율(43%)을 차지하고 있다. 이 같은 점은 공공기관 사업장의 경우 현재 교착상태인 대정부 교섭 상황에 영향을 미치고 있기 때문이다. 결국 정부를 상대로 하는 의제 뿐만 아니라 단위 사업장의 교섭 의제 역시 대정부 교섭과 맞물려 있다고 볼 수 있다.

2. 전국과학기술노동조합⁴⁰⁾

1) 개요

전국과학기술노동조합(이하 ‘과기노조’)은 1994년 4월 15일에 창립하여 2007년 3월 27일 전국공공연구·전문노동조합과 통합하면서 전국공공연구노동조합으로 거듭났다. 과기노조는 우리나라 최초로 기업별 노조에서 초기업단위 노조(‘소산별 노조’)로 조직 형태를 변경한 노동조합으로서 단체협약과 조합원의 승계 등 기존 기업별노조의 성과들을 보존한 채 초기업단위 노조로 전환이 가능하게 된 모범으로 주목을 받았다(고영주, 2005). 하지만 초기 소산별 노조로서 통일된 교섭의 형식과 내용은 실질적으로 이루어내지 못하고, 재정과 인력이 중앙으로 집중되지 못한 상황에 직면하면서 조직형태에 대한 불만들이 제기되었다(유병홍, 1998: 86). 결국 초기업 형태의 노동조합은 노동조합의 가장 중요한 기능으로 꼽을 수 있는 단체협약을 얼마만큼 통일시키고 교섭을 이루었는지가 중요한 평가지점으로 작용한다.

2) 조직현황

과기노조는 1994년 설립 당시 14개 지부의 3,251명에서 2007년 2월 현재 44개 지부의 조합원이 4,929명으로 구성되어 있다. 과기노조의 회의 및 기구는 조합원 총회, 대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회로 구성된다. 총회는 조합원 전원으로 구성된 최고 의결기구이지만 대의원대회가 그 기능을 갈음한다. 대의원대회는 정기대의원대회와 임시대의원대회로 구분하여 운영되고 정기대의원대회는 매 회계연도 마지막 달에 소집된다. 대의원은 각 지부단위로 조합원 50명 당 1인이 선출되고, 그 임기는 차기 정기대의원대회 전일까지이다.

상설위원회로는 조직위원회, 교육위원회, 단체교섭위원회, 정책위원회, 지역사업위원회, 편집위원회가 있고, 이에 대한 운영과 평가는 중앙위원회에서 심의·결정하도록 되어 있다. 이상의 규약 상 기구 이외에 원활한 조직 운영을 위해 임원회의, 권역별 지

40) 전국과학기술노동조합은 2007년 3월 27일 전국공공연구·전문노동조합과 통합하여 전국공공연구노동조합으로 조직변경이 이루어졌지만, 본 사례에서는 과기노조가 소산별노조로서 2006년에 수행한 통일교섭을 소개하는데 초점을 맞추고 있기 때문에 분석대상을 통합 전 과기노조로 삼는다.

부장/사무국장/전임자 회의, 전체 전임자 수련회, 기타 여성간사 모임 등이 운영되고 있다.

과기노조의 각 지부는 과거의 단위노조로 있었을 때에 비해 중앙 집중적인 조직체계를 설정하였다. 지부의 일상운영에 관련해서 과기노조 규약을 살펴보면, 지부 혹은 분회는 “지부 및 분회 활동 사항과 수지결산보고를 소정양식에 의하여 6개월에 1회씩 조합에 보고하여야” 하고, “지부 및 분회의 중요 업무는 조합의 지시에 따라 집행하며 일상업무라 하여도 조합에 보고할 의무가 있다.” 이는 기업별 노조와 그 상급단체인 산별 연맹의 관계에서는 기업별 노조가 산별 연맹에 의해 의무금 납부와 대의의원회 결의 사항 준수 이외에는 거의 의무가 없는 것과 크게 차이가 다르다(유병홍, 1998: 68-9).

과기노조의 각 지부가 직접적인 통제를 받는 기관은 아래 <표>에서 보는 바와 같이 크게 10곳으로 분산되어 있다. 구 과학기술부에 영향을 받는 기관이 11개 지부로 가장 많고, 조합원 기준으로는 공공기술연구회 소속 기관이 1,525명으로 가장 큰 비중을 차지한다.

<표 4-7> 과기노조 조직현황(2007. 3월 기준)

구분	지부 수	조합원수	구분	지부 수	조합원수
경제·인문사회연구회	2	80	산업자원부	9	426
공공기술 연구회	7	1,525	건설교통부	1	141
기초기술 연구회	5	356	정보통신부	1	48
산업기술 연구회	5	782	해양수산부	1	229
과학기술부	11	1,324	기타	2	18

3) 노사관계 및 단체교섭

(1) 2006년 통일교섭 경과 및 의의

과기노조는 2006년 5월 24일부터 통일교섭을 진행하여 당해 년 12월 20일에 전체 38개 기관이 동일하게 적용하는 하나의 산별협약을 체결하게 되었다. 과기노조는 설립 초기부터 소속 지부 기관장들에게 ‘통일교섭 요구서’를 보내는 등의 통일교섭을 시도

하였지만, 대각선 교섭이 주를 이루었고 부분적으로 집단교섭이 진행되었다.

과기노조는 2004년에 5개 교섭단별 공동교섭과 지부별 실무교섭을 병행하는 방식으로 교섭을 진행하는 한편 산업자원부 산하 지부는 별도의 투쟁위원회를 꾸려 단체협약 개약 시도와 노조 탄압에 대응하였다. 하지만 산업자원부 산하 기관 대부분에서 단체협약의 후퇴가 있으면서 노조로서의 실질적인 통일교섭 전략에 대한 요구가 더욱 커졌다(전국과학기술노동조합, 2005a: 17). 특히 2005년부터 예산제도에서 국가과학기술위원회의 연구개발예산 조정권 강화, 정부출연연구기관 운영에서 기관평가제도가 변화되는 등 단체교섭에 많은 영향을 미칠 수 있는 요인들이 변화하였다⁴¹⁾. 2005년 정기대의원대회에서 노조는 “대사용자 교섭은 통일교섭, 그룹별 교섭, 대각선 교섭 등 교섭행태와 무관하게 본부의 교섭팀이 10대 요구안을 중심으로 실질적인 통일교섭으로 진행하며 지부별 추가 요구안도 본부 교섭팀이 담당하여 교섭하는 것을” 방침으로 설정하고 교섭을 진행하였다.

2006년 교섭 초기에는 예년 수준으로 공통협약을 체결할 계획이었으나 교섭의 진전 과정에서 산별협약이 가능하다는 판단을 하면서 방향을 선회하였다(전국과학기술노동조합, 2007a). 결국 2006년 단체교섭에서 “산별협약 쟁취”가 그 중심에 서게 되었고, 통일단체협약안 가지고 통일교섭을 실시하였다. 노조는 제1차 임시대의원대회에서 교섭요구(안)을 확정짓고, 5월 교섭팀별로 상견례 및 교섭 요구안 전달을 수행하였다. 산별협약을 조인하기까지 약 6개월에 걸쳐 총 76차례의 단체교섭을 진행하였다.

〈표 4-8〉 과기노조 2006년 통일교섭 주요 경과

일시	주요 일정
2006. 2. 16	2006년도 정기 대의원대회 및 확대간부수련회
2006. 4. 25	2006년도 제1차 임시대의원대회 2006년 교섭요구(안) 및 투쟁계획 확정
2006. 5. 24	상견례 및 교섭 요구안 전달
2006. 6. 18 ~ 9. 18	3차례에 걸쳐 노동조합 수정안 제시
2006. 12. 14	상견례를 포함하여 총 73차례 단체교섭 진행
2006. 12. 20	산별협약 합동 조인식

41) 과기노조는 2005년 과학기술 영역의 환경변화로 과학기술행정체제 개편(국가과학기술위원회 개편과 과학기술장관회의 신설, 이공계 3개 연구회 과기부 혁신본부 이관 등), 예산제도 개편(성과관리 강화, 국가위의 연구개발예산 조정권 강화 등), 운영방식 변화(인사, 예산의 정부 통제 강화, 기관평가제도의 변화 등) 등을 주요하게 지적하였다.

과기노조의 2006년 ‘통일단체협약’ 체결은 크게 4가지의 의미를 갖는다(전국과학기술노동조합, 2006a). 첫째, 노동조건 및 제도 개선에 관한 규범적 부분, 노동조합과 사용자 사이의 권리의무를 규정한 채무적 부분, 노사 간 조직에 관한 조직적 부분을 모두 포함한 우리나라 최초의 실질적인 산별협약이다. 둘째, 38개 기관 공통의 정책, 제도적 문제점들을 내외부적으로 해소해 가는 계기가 마련되었다. 셋째, 집단적 통일교섭의 형식을 통해 교섭의 효율성을 높이고 한 단계 발전한 산별교섭의 전형을 만들었다. 넷째, 산별교섭 과정에서 노사 간 신뢰와 이해가 증대되고 기관 간 기관 구성원 간에 상호 교류와 협력의 가능성을 높였다.

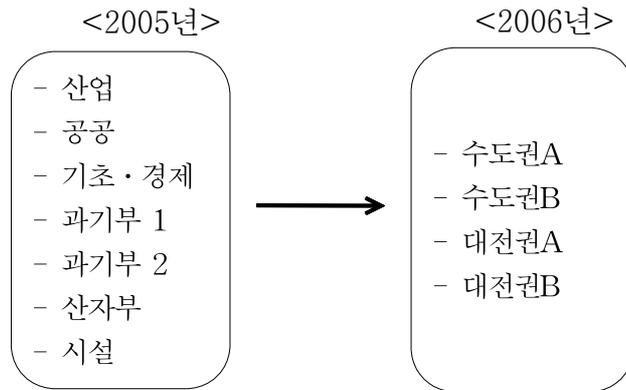
이와 같은 산별협약 체결은 기관에 따른 소속의 차이를 단일한 협약 체결을 통해 조합원으로서의 일체감을 높였다는 점에서 조직적 차원의 접근이 가능하다. 교섭 전략 차원에서는 이후 통일교섭과 통일협약이 반복될수록 사용자단체 구성이 촉진될 수 있을 것이라는 전망이 가능하다.

(2) 단체교섭 구조

과기노조의 2006년 교섭 진행은 중앙 차원의 통일교섭이 이루어지고 다음으로 지부별 교섭이 진행된다. 지부별 교섭에서는 지부 단체협약 및 임금교섭이 이루어지고, 지부교섭에서 합의가 도출되지 못할 경우 노동조합은 해당 기관을 상대로 대각선 교섭을 실시한다.

교섭구조를 살펴보면 과거 연구회 혹은 정부 부처를 상대로 교섭단을 운영하였으나, 2006년은 지역별 교섭단으로 전환하였다. 연구회는 기관의 정체성이나 특성에 따라 분류·구별된 것이거나 특정 공통점이 있는 것이 아니며 단지 시행 당시 규모, 예산에 따라 짜집기 된 구도일 뿐이어서 연구회, 부처별 교섭의 필요성이 존재하지 않고, 통일 요구안의 내용이 기관, 부처, 연구회별로 달리 취급해야 할 까닭이 전혀 없다는 점이 그 이유이다(전국과학기술노동조합, 2007a: 12). 교섭위원회는 중앙교섭위원, 권역별 중앙교섭위원, 교섭위원으로 분류되고, 중집위원과 중앙위원 중 일부로 중앙교섭단을 구성하고, 필요시 소속 지부장이 포함된다.

〈그림 4-2〉 과기노조 교섭단위 변화



(3) 단체협약 수준 및 내용

과기노조의 산별 통일협약(안)은 애초 총139개 조항으로 구성되었으나 교섭과정에서 107개 조항(전문, 본문 101개 조항, 부칙 5개 조항)으로 최종 확정되었다. 단체교섭은 4개 교섭팀에서 동시에 이루어지되, 한 팀에서 일정 수준의 합의가 이루어지면 다른 교섭팀은 타결 수위를 조정하게 된다. 그리고 지부 또는 기관에서 노사 갈등의 현안이 되는 사안, 기존 지부협약에 있는 조항이 산별협약에서 누락되거나 저하된 조항, 산별협약이 지부별 협약에서 별도로 정하도록 위임한 내용, 기타 지부에서 필요한 사항은 지부협약 요구안으로 마련하여 지부교섭으로 진행한다(전국과학기술노동조합, 2006b: 5).

2006년도 통일 단체협약에서 몇 가지 특징적인 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 조합 활동과 관련하여 “전임자 또는 조합원이 조합 또는 상급단체 등에 상근으로 파견되었을 때에는 추가로 1명에 한하여 전임함을 인정”하는 내용을 담았으나 전임자 처우에 관한 내용은 빠지게 되었다.

2006년 산별 통일협약(안)에서 신설조항이 많은 부분 중에 하나는 ‘경영’에 관한 영역이다. 노조는 기관의 이사회를 재구성할 수 있도록 다양한 내용을 포함시켰으나 교섭과정에서 수용되지 않았고, 특히 정부의 예산편성지침, 경영혁신지침, 경영평가 등에 따른 단체협약 침해를 막기 위한 조항을 포함시켰으나 최종 협약에는 담기지 못했다.

비정규직 문제와 관련해서 노동조합은 비정규직 사용사유 제한, 비정규직에 대한 동일노동 동일임금 적용, 민간위탁 철폐, 간접고용 노동자 직접고용 정규직화 등의 내용

을 제시했으나, 민간위탁과 간접고용에 관한 사항은 수용되지 않았다. 다만 “비정규직 노동자의 임금, 복지, 휴가 등 노동조건을 차별을 철폐하기 위해 동일노동 동일임금 적용을 원칙으로 한다.”는 명시함으로서 2005년 10대 교섭요구안의 수준에서 협약이 체결되었다.

임금 부분에서 노조는 기존 “임금을 노사합의 없이는 종전보다 저하시킬 수 없다.”에서 “어떠한 명목과 이유로도 종전보다 저하시킬 수 없다.”로 변화시켰다. 하지만 임금 지급에 관한 사항은 지부별 협약에 따르도록 결정되면서 애초의 임금격차 해소를 위한 취지는 살리지 못했다.

<표 4-9> 과기노조 2005년 10대 교섭 요구안

- ◆ 임금 체계의 개선
 1. 단일호봉제 도입
 2. 성과급 비중 및 차등 폭 축소와 평가제도 노사합의
- ◆ 비정규직 제도 개선
 3. 비정규직 채용제한(비율 및 채용 방식 노사합의)-정규직 채용 대폭 확대
 4. 동일노동 동일임금 원칙 적용 및 정규직화 제도 마련
- ◆ 후생복지 제도 개선
 5. 선택적 복지제도 도입 및 활성화
 6. 과학기술인 공제회에 대한 실질적이고 안정적인 재정 지원
- ◆ 안정적이고 좋은 일자리 창출
 7. PBS의 점진적 폐지
 8. 정년 환원(연장) 및 환원된 정년에 대한 노사합의 임금 조정
 9. 계약제 및 기능직의 실질적 폐지
 10. 여성노동권 강화, 모성보호, 출산장려를 위한 실질적 지원 확대

자료: 전국과학기술노동조합(2005a)

4) 소결

과기노조는 2006년 단체협약 과정에서 소속 지부의 단체협약을 동일하게 함으로서 그동안 산별노조(소산별)가 지향한 교섭의 형태를 더욱 발전시킬 수 있는 토대를 만들었다.

과기노조의 산별 공동협약은 기관 경영, 비정규직 문제, 임금 등에 관한 사항에서 협

약(안)에서 담아낸 내용을 관철시키지는 못했지만, 산별교섭을 발전시킬 수 있는 가능성을 만들어냈다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 우선 조직 내부적으로 조합원들을 하나의 협약으로 묶음으로서 유대감을 높이고, 공공노조에서 살펴보았던 것처럼 거의 1년 동안 단체협상이 지속됨으로서 조직의 역량이 단체협상에 과도하게 투입되는 것을 막을 수 있다. 이는 정부의 지침과 같은 외부적인 환경변화에 노조 차원의 단일한 대응을 가능케 함으로서 이후 단체협약이 후퇴되는 것을 막거나 향상시키기 위한 노조 차원의 응집된 행동이 가능하도록 한다.

교섭구조와 관련해서는 현재 사용자 단체가 구성되어 있지는 않지만 산별협약이 반복될수록 협약에 구속력을 갖는 기관들은 사용자단체를 구성할 필요성이 커지게 될 것이다. 물론 현재의 각 기관들이 사용자단체를 구성한다고 해서 협약의 내용을 실질적으로 담보할 대표성을 갖기 어려운 상황이고 결국 정부 차원의 대응을 이끌어 낼 수 있는 단초가 될 것이다.

과기노조는 통일협약은 앞에서 언급한 것처럼 임금, 비정규직 등의 쟁점에 있어서는 지부협약을 통한 교섭이 진행되고 있다. 이러한 점은 노조 차원에서 '산별협약 체결' 자체를 우선으로 하는 전략적으로 평가할 수 있지만 분명한 한계이자 과제임은 분명하다. 이러한 문제는 교섭구조와 맞물려 협약의 내용을 이행할 만한 교섭주체가 존재하지 않고, 정부의 지침에 구속되는 조건 속에 있기 때문이다. 결국 '자율적인 노사관계'의 전제는 교섭구조의 존치에 있고, 공공부문 노동조합의 노사관계는 정부가 교섭주체로 나설 것인지의 문제로 귀결된다.

3. 공공연맹 A사업장

1) 개요

A사업장은 수자원을 종합적으로 개발·관리하여 생활용수 등의 원활한 공급과 수질 개선을 목적으로 1967년 설립되었으며, 주요 사업내용은 수자원개발 및 발전 사업, 댐 관리사업, 수도시설 건설 및 운영·관리사업, 신도시 건설사업, 상하수도 분야에 관한 지방자치단체 및 관련 사업자에 대한 기술지원과 교육사업 등이다. 2007년 결산 기준 총자산 11조 4438억 원, 자본금 9조 8682억 원, 매출액 2조 1752억 원이다. 공공기관운영법에 따른 분류에 의하면 '준시장형 공기업'으로 주무기관은 국토해양부이다. 2008년 1월 기준 인력 현황을 보면 총 4,249명으로 임원은 7명, 일반직 3,544명, 전문직 116명, 특정직 582명이다.

2) 노조 조직 현황

A사업장에 노동조합이 설립된 시기는 정부투자기관 등 우리나라 공기업에 노동조합이 대거 설립된 1987년이다. 당시 노동조합은 “우리 조합원은 모두 주체가 되어 자주적으로 단결하여 우리의 정당한 권리와 복지를 증진함으로써 경제적 사회적 지위를 향상시키고 공사와 국민생활 향상에 기여하기 위하여 열과 성을 다한다.”는 선언을 통해 노동조합의 설립 취지와 목표를 제시하였다.

A노동조합은 3급 이하 직원을 가입대상으로 하고 있으며, 입사와 동시에 자동으로 조합원이 되는 Union Shop 체제이다. 전체 직원의 78.4%가 조합원이며 조합원 수는 3,143명(2008년 1월 현재)이다.

〈표 4-10〉 조합원 구성 및 현황 (2007년 8월)

구분	현원	가입 인원	제외 대상	가입 비율
2급이상	331	-	331	-
3급	824	809	15	98.2
4급-8급	2,179	2160	19	99.1

9급(별정직)	139	137	2	98.6
청원경찰	309	-	309	-
전문직	125	37	88	29.6
기타	65	-	65	-
계	3,972	3,143	829	79.1

자료 : 노동조합 홈페이지

A노동조합은 과거 한국노총 산하 ‘정부투자기관노동조합연맹’ 소속이었다가 2004년 11월 노총 산하 3개 공공연맹의 통합으로 현재는 ‘공공연맹’을 상급단체로 하고 있다. 또한 A노동조합은 정부투자기관 공기업들의 현안 문제에 공동 대응하기 위하여 ‘공공기관노동조합협의회’(과거: 정부투자기관노동조합협의회)에 가입하여 활동하고 있다.

A노동조합의 조직체계는 일반노동조합과 동일하게 “대의원총회-중앙위원회-운영위원회”로 구성되어 있으며 전국에 산재된 조합원을 고려하여 본사를 비롯하여 8개 지방본부 체제로 운영되고 있다. 대의원 선출 단위인 지부의 총 수는 88개이다. A사업장의 노동조합 전임자는 본부에 5명이 활동하고 있으며, 지역본부에는 ‘전임자’를 두지 못하고 있다.

A노동조합의 활동 중 특징적인 것은 ‘공기업노동조합’의 특성을 반영한 다양한 사회봉사활동을 추진하고 있다는 점이다. 노동조합은 노조 사업비 중 1,000만원을 사회단체협력비로 시민단체를 지원하고 있으며, A공사의 국제적인 이미지 제고와 신규 사업추진을 위한 현지화전략으로 몽골, 캄보디아, 동티모르 등 “해외사회공헌 활동”을 추진하고 있다.

3) 단체교섭 및 노사협의회

(1) 단체교섭

‘공공기관관리운영법’에 근거한 ‘예산지침’에 따른 임금가이드라인으로 개별 공공기관들의 단체교섭 활동은 많은 제약을 받고 있다. 이에 따라 공기업노동조합들은 ‘예산편성지침’의 가이드라인에 따른 임금인상과 함께 비급여성 복리후생 제도의 확충을 통해 조합원들의 급여 및 복리후생 증진 활동에 주력하고 있다.

2007년의 단체교섭을 보면 A노동조합은 ‘예산편성지침’이 규정한 “2007년도 인건비

예산은 2006년도 총인건비의 2% 증액 편성, 기본급 비중은 2006년도 수준 유지토록 통제”한다는 방침을 수용하여 임금인상 요구안을 설정하였다. 07년 노동조합의 임금인상 요구안은 “예산 2%+호봉승급분 2.6%+비급여성복리비”을 합하여 약 8.5% 수준으로 확정하였다. 사실상 이상과 같은 요구안은 민간사업장과 비교할 경우 4.6%의 임금요구안으로 노동조합은 조합원 홍보용으로 ‘비급여성복리비’를 노동조합 임금요구안에 포함하여 제시하고 있다. A노동조합은 임금요구안 확정시 한국노총의 ‘생계비’와 경제성장을 및 물가상승율을 고려하여 임금요구안을 확정하고 있는데, 상급단체인 공공연맹은 별도의 임금인상 권고(안)을 제시하지는 않고 있다. 결과적으로 공공연맹 산하 조직들의 교섭은 기관별로 분산된 형태를 띠고 있다.

물론 이상과 같은 목표안은 지침에 따른 현실적인 교섭(안)이며 노동조합이 보다 더 주력하고 있는 것은 ‘예산지침’에 따른 임금가이드라인 철폐운동이다. 면접조사에서 확인하였듯이 공기업의 임금교섭은 “예산지침이 발표되면 끝이다”고 말할 정도로 ‘예산지침’에 크게 적용을 받을 수밖에 없는 노동조합은 예산지침의 임금가이드라인 인상 또는 폐지운동에 나서고 있다.

A노동조합은 07년 노동조합의 임금투쟁 방향을 다음과 같이 제시하고 있다. “①경영참여를 통하여 임금목표액 쟁취 및 신성장 동력사업 창출전개, ②공공부문 단체와 공동투쟁 등으로 정부의 임금가이드라인을 철폐한다.” 이러한 목표를 관철하기 위해 노동조합은 사업장 임금 교섭에 앞서 투쟁을 전개할 것을 결의하고 있는데, 그 내용은 “①공공부문 단체와의 연대투쟁을 통한 07년도 인건비 예산의 확대 추진, ②노동조합에서 대정부를 상대로 상급단체와 연대하여 교섭과 투쟁을 병행하여 전개, ③퇴직급여 보장법의 도입과 퇴직금의 안정적 확보, ④내부 격차 완화 해소를 위한 상급단체연대 실현” 등이다.

그러므로 A노조의 임단협 교섭은 2단계로 구분된다고 할 수 있다. 1단계는 상급단체인 한국노총 공공연맹을 중심으로 대정부교섭(협의를) 통해 ‘예산지침’의 철폐 및 인건비 예산 확대운동이며, 2단계는 이에 기초하여 추진하는 “기관별 단체교섭” 활동이다.

먼저 대정부직접교섭(협의)들은 공기업 관리 주무부처인 기획예산처(현재: 기획재정부)와 이루어지고 있다. 공공연맹은 교섭이라고 하지만 정부의 입장은 ‘정책협의’이며, 노동조합의 의견 수렴이라고 한다. 공공연맹은 2007년 4월 5일 기획예산처 앞에서 ‘예산지침 철폐와 퇴직연금 강제도입 저지를 위한 공공노동자 총력투쟁 결의대회’를

회원조합 3000여명의 조합원들이 참가한 가운데 진행하였고, 대중집회를 통해 기획예산처를 압박한 후 ‘정책협의’를 개최하였다⁴²⁾. 정책협의에는 정부측 대표로 기획예산처의 차관이 참석하며, 노동조합에서는 연맹위원장과 정책담당자가 참가한다.

특히 07년 대정부교섭에서 핵심적인 ‘이슈’가 되었던 것은 정부의 ‘퇴직연금제’ 강요에 대한 대응책이었다. 정부는 퇴직연금제도의 활성화를 위해 2006년 정부투자기관 경영평가지표에 ‘퇴직연금제’를 추가하여 퇴직연금제도의 도입을 강제적으로 유도하고 있었다. 이에 대해 노동조합들은 “2006년 정부투자기관 경영평가에 퇴직연금제 도입 여부가 평가항목으로 도입되면서 기획예산처가 법과 노사 자율결정권을 무시하면서 경영평가를 정부 정책을 강제하기 위한 수단으로 악용하고 있다”며 경영평가지표에 ‘퇴직연금제’ 도입 여부를 점수화한 것을 폐지할 것을 요구하였다. 기획예산처는 이후 노동조합의 주장을 받아들여 ‘경영평가지표’에서 퇴직연금제 가산점 부과라는 정책을 철회하였다.

이상과 같은 대정부 직접교섭이후 A공사 노사는 2007년 9월부터 기관별 단체교섭을 실시하였다. 기관별 교섭은 일반적으로 “본교섭과 실무교섭”으로 이루어지는데 07년의 경우 본교섭(2회), 실무교섭(5회)가 진행되었다. 본교섭에는 노사 대표를 비롯하여 각 8명씩 교섭위원들이 참여하는데 노동조합에서는 “위원장+수석부위원장+기획홍보국장+총무국장+복지국장+정책국장+조직국장+여성국장” 등 노조의 임원과 집행국장이 참여한다. 실무교섭은 노사대표를 제외한 본교섭위원 각 2명을 포함하여 8명으로 구성된다. 07년 A공사의 단체교섭은 9월 19일부터 11월 28일까지 진행되었으며 임금 인상 상세 현황은 <표 4-11>와 같다.

<표 4-11> 2007년 임금인상 상세현황

구분	인상율(%)	비고
인건비	2.0%	정부평가 기준 2.0%
	2.2%	자연승호분
시내교통비 인상	1.2%	시내교통비(60만원/년)

주 : 복리비 및 특별격려금은 포함하지 않음
 자료: 2007 활동보고 (노동조합)

42) 공공연맹은 당초 2007년 3월 29일 기획예산처 앞 집회를 계획했으나 기획예산처의 협의 요청으로 집회를 일주일 연기한 바 있다. 기획예산처가 먼저 협의를 요청하긴 했으나 공식적인 만남은 일주일 동안 이뤄지지 않았다. 공공연맹과 기획예산처는 결의대회 다음날인 다음달 6일 공식적인 협의를 갖기로 한 상태다(매일노동뉴스 2007, 3.30)

<표 4-11>에서 확인할 수 있듯이 임금인상 타결액은 “정부가이드라인+자연승호분분”을 합한 “4.2%”이다. 역설적으로 기획예산처의 ‘예산지침’이 그대로 관철된 노사 자율교섭이었다. 연도별 임금인상률 상한선은 2003년 5%, 2004년 3%, 2005년 2%, 2006년 2%, 2007년 2% 였다. 2006년의 경우 정부투자기관 14곳 중 7.2%의 임금인상률을 기록했던 대한광업진흥공사 한 곳을 제외하고 모든 기관이 예산지침을 따랐다. 이렇듯 정부의 임금 가이드라인을 노사 모두 수용할 수밖에 없는 가장 큰 이유는 공기업에 대한 각종 경영평가 및 감사제도를 통한 사후통제 장치가 잘 작동하고 있기 때문이다.

먼저 정부투자기관 종사자들은 경영평가에 따라 “200~500%”사이의 성과급⁴³⁾을 받게 되는데 경영평가의 지표에서는 “계량인건비” 항목 점수가 3점이며, 비계량지표 점수가 5점으로 사실상 경영평가지 가이드라인 준수 여부가 ‘핵심’ 점수 항목으로 되어 있다.

<표 4-12> 평가유형별 지표 및 가중치 : 공기업

평가범주		평가지표	점수
리더십/전략	리더십	경영층 리더십	3
		이사회·감사기능	4
		CS경영	3
		윤리·투명경영	2
	전략	비전 및 전략개발	3
		사업 추진계획	5
소계			20
경영시스템	주요 사업활동	주요 사업활동	15
	경영효율화	조직관리	3
		재무예산관리	3
		인적자원관리	3
		보수관리	3
		노사관계 합리성	3
		성과관리 체계	3
소계			35
경영성과	주요 사업성과	주요 사업성과	15
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5

43) 정부투자기관 직원들은 기관별 순위에 따라 성과급으로 기본급의 200~500%, 산하기관 직원들은 100~200%를 받는데, 이는 경영평가 결과에 의해 결정된다.

	경영효율 성과	노동생산성	5
		자본생산성	5
		계량인건비	3
		계량 관리업무비	4
		총인건비 인상율	4
		채무예산 성과	2
		정부권장정책이행	2
소계			45
전체 합계			100

또한 공기업에 대한 ‘감사원 감사’가 정기적으로 진행되고 있는데 감사원 감사를 통해 지적된 사안은 다음 년도 기관의 ‘예산 배정’에 큰 영향을 미친다. 또한 감사원의 감사결과는 기획재정부(공공기관운영위원회)에 통보되며 기관별 경영실적평가 및 임원 평가 등에 반영된다.⁴⁴⁾

이렇듯 공기업에 대한 ‘정부경영평가’와 ‘감사원’의 수시 감사를 통해 인건비 가이드라인 준수 여부 및 편법 임금인상에 대한 규제 장치가 작동하므로 노사는 과거 공기업에서 나타났던 담합적인 임금인상을 더 이상 할 수 없는 조건이다. 예를 들면 2005년 경영평가에서 8위를 차지한 Z공사는 연봉제 도입과정에서 정부의 임금인상 가이드라인(2%)을 초과하는 3%의 임금인상을 노사 단체협약으로 체결하였다가 경영평가단으로부터 지적을 받았고, 이에 따라 경영 평가 순위가 떨어졌다.

물론 공기업의 임금인상율이 정부 가이드라인을 우회하는 다양한 방법이 존재한다며 이를 비판하는 사례도 확인된다. 대표적인 예로는 ‘사내근로복지기금’을 통한 ‘복지비용’의 확대 그리고 임금 항목 중 기본급의 비중 확대 등이 그 내용이다⁴⁵⁾. 그러나 임

44) 2008년 3월 31일 감사원의 공기업 감사 중간결과는 감사원의 공기업 감사시 인사운영 및 복리후생비 등에 대한 지적사항이 다수를 점한다. “S공사는 업무구조조정을 위해 기존 102개 팀을 85개 팀으로 축소 개편했으나 오히려 팀장급 인사는 176명에서 196명으로 20명 더 늘었다. W공사와 P공사는 인사청탁을 받고 자격증 점수 등을 조정해 탈락될 가능성이 높은 자를 부당채용했다. 시간외 근무수당을 기본급에 포함시키거나 인건비를 편법 인상한 사례도 다수 확인됐다. Y회는 직원들의 실제 초과 근무시간에 따라 시간외 근무수당을 지급해야 하지만 정액으로 부당지급했고 ‘시간외 근무수당’을 나중에는 기본급에 편입해 인건비를 편법인상했다. Q은행은 2006년 12월에 50억원, 2007년 8월 및 12월에 200억원을 ‘시간외수당’ 명목으로 전직원에게 나눠 먹기식으로 지급했다. U공사도 사기진작 명목으로 지난 2005년 총 2억9600만원을 ‘시간외근무수당’으로 일률지급했다. F공사는 미실현이익을 제외한 순이익을 사내근로복지기금으로 출연해야 하지만 현금유입이 없는 미실현 이익을 기준으로 2005~2006년 39억원을 사내근로복지기금에 출연했다.” (감사원, “공공기관 경영실태 중간점검결과 보도자료” 2008년 3월 31일)

45) 동아일보(08. 5)가 보도한 증권예탁결제원의 사례는 공공기관의 임금교섭의 왜곡 사례를 잘 보여주고 있다. “2006년 12월 26일 증권예탁결제원 9층 회의실. 이사회에 참석한 사외이사 한 명이 “직원 임금을 2% 올리

금인상율에 비급여성 복지예산까지 포함하는 것은 민간기업노사관계와 비교할 때 형평성이 떨어진다고 할 수 있다.

한편, 정부는 ‘2008년 공기업·준정부기관 예산지침안’에서 보다 강화된 임금 통제 방법을 제시하고 있다. 기획예산처는 지침에서 “2008년 공공기관 임금인상률 상한선을 3%로 책정하였으며, 여기에는 호봉승급분이 포함”한 것으로, 상한선을 넘긴 공공기관은 경영평가 등에서 불이익을 받는다. 결과적으로 호봉승급분을 3% 가이드라인에 포함시킨 가장 큰 원인은 정부의 공공기관에 대한 “성과형임금체계 도입-연봉제” 도입을 강제하기 위해 기존 ‘연공형 임금체계’를 압박하기 위한 방침으로 판단된다⁴⁶⁾.

결론적으로 가이드라인에 의한 임금통제는 공기업노사관계의 자율성을 약화시키고 있으며 이는 특정 공기업의 문제가 아니라 우리나라 공공부문 전체사업장 임단협 교섭에서 나타나는 일반화된 문제점이라 할 수 있다. 더욱이 ‘공공기관운영법’의 시행으로 이제 법률적으로 임단협의 결과를 ‘이사회’에 의무적으로 보고해야하는 조항을 강제화하고 있다.

이러한 상황에서 공기업 노동조합들은 기업 내부적으로는 ‘임금 협상’보다는 ‘노사협의회’를 통한 경영 참여 및 인사승진제도 개선, 복리후생 제도 개선에 주력하는 양상을 보이고 있다. 한편 기업 외부적으로는 정부와의 직접 교섭 요구와 제도 개선을 위한 정치적 로비 활동을 수행하고 있다고 평가할 수 있다.

(2) 노사협의회

제한적인 단체교섭 기능을 보완하기 위한 노사협의회는 분기당 한번씩 1년에 4회가 공식적으로 진행되며 활성화되어 있다. A공사 노사관계에서 특징적인 것은 일회적인 ‘노사협의회’ 틀을 보완하기 위해 2006년부터 추진되고 있는 “노사공동 전담반” 활동이다.

“노사공동 전담반”이 발족하게 된 것은 06년 2/4분기 노사협의회 결과에 따른 것이었다. 노사 양측은 노사협의회 합의를 통해 “중대 현안 해결을 위한 노사공동의 전담

면서 매달 지급하는 업무수당도 5만 원씩 인상한 이유가 뭐냐”고 물었다. 담당 부장이 답했다. “과거에는 임금협상을 할 때 정부 가이드라인을 어길 수 없어 (임금은 많이 못 올려주는 대신) 특별상여금을 줬다. 그러나 작년부터 정부산하기관관리기본법 적용을 받으면서 이 제도가 폐지됐다. 그래서 업무수당을 5만 원 올리기로 임단협에서 결정했다.” 정부가 정한 한도 이상으로 임금을 편법 인상하는 수단이 ‘특별상여금’에서 ‘업무수당’으로 바뀌었다는 얘기다.

46) 호봉상승분이 가이드라인에 포함된 것은 특징적인데 기획예산처 담당자는 그 이유를 “기관별로 호봉승급분이 차이가 커 인건비 인상률에 격차가 발생하고, 연봉제 기관과의 형평성 유지를 위한 것”이라고 설명했다.

반을 발족하고 4개의 추진반을 구성 운영한다. 06년 10월 15일까지 최종안을 마련하여 노사협의회를 통하여 확정한다.”고 합의하고 그 활동을 추진하였다. 전담반 구성은 “기존 제도개선협의체 미흡사항인 협의체 활동 실효성 및 개선력 부족을 노사협의회를 통해 확보하고, 이를 통해 누적되어 온 조직 내 갈등·불만해소 및 근로조건 개선을 목표로 한 것이다.

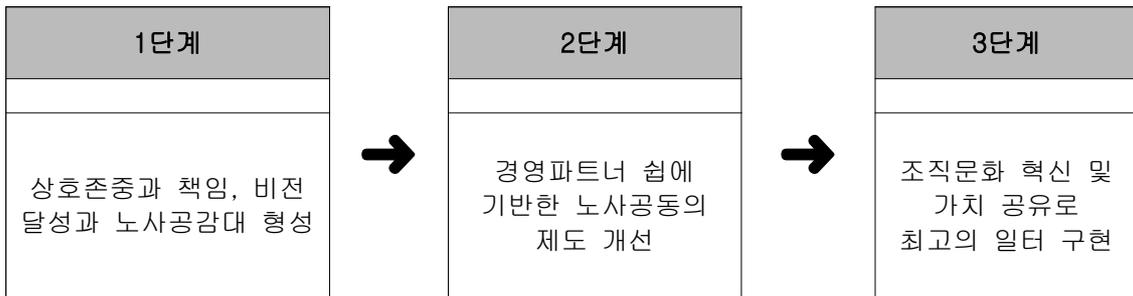
〈표 4-13〉 노사공동 전담반 추진실적

	주요 내용
인사조직	<ul style="list-style-type: none"> ○승진적체 해소 및 승진전보제도 개선⇒ 자격승진제 도입, 권역별전보제 정착 등 ○내부임용확대 및 임금피크제 개선⇒ 시험가목 조정, 호칭 개선, 직무경쟁체제 도입 등 ○직위직급분리제 도입 ⇒ 직위경쟁체제, 승진후계자제도 등 인력운영 유연성 확보 등 ○외부외탁제도 및 사내교육(MBA)개선⇒ 학위과정수혜대상 확대, 실무중심 코스 운영 등 ○지방상하수도 근무자 처우 개선⇒ 현장근무경력 가산, 포상 및 해외연수 기회 확대 등
조직문화	<ul style="list-style-type: none"> ○갈등해소를 위한 커뮤니케이션 활성화⇒ “부서장 및 팀장 메일보내기 운동, 본사/현장 교류 프로그램 마련 등 ○윤리의식 제고 방안⇒ “기본 지키기 운동” 전개(차량 5부제 준수, 타인 배려하기) 등 ○평가제도 개선⇒ 전직급 다면평가제도 도입(평가가중치 조정, 하위평가 직원 유형별 조치) 등, ○조직문화수준 진단⇒진단시스템 구축(전담부서 신설, 체계적·주기적 평가) 등
복지제도	<ul style="list-style-type: none"> ○생활기반 안정 및 삶의 질 향상⇒ 주택구입대출자금임차사택(전세)지원금 인상, 직원자녀 영어캠프 확대, 직원건강관리프로그램(EAP) 운영 등 ○생산적 복지구현을 통한 일하는 문화조성⇒ 쾌적한 근무환경 표준모델 마련, 매주 수요일 직장체육시간 운영방법 개선, 연구시설 보완(수련원 신축) 등 ○계층별 복지강화⇒ 본사/현장간 복지형평성 제고, 출산보조금 지급 등 ○기타 선진복지제도 구축⇒장레토타ل 서비스 도입, 재해부조금제도 개선(단체보험 가입 등), 전문가 상담제도 운영(법률, 세무, 재테크 등), 제휴 서비스 지원(전자제품 대리점 등)
노사관계법	<ul style="list-style-type: none"> ○노조 재정자립 방안 및 노사관계법 개정 대비⇒ 노조전임자 급여지급 금지 3년 유보에 따라 추후 논의하기로 함.

자료: 20년차 정기대의원대회 자료집(2007.3)

이상과 같은 활동은 2007년에도 지속되고 있는데 먼저 활동 목적을 보면 “참여와 협력을 통한 ‘위대한 일터’(GWP: Great Work Place) 구현을 목표로 하며 그 추진 단계는 다음과 같다.

〈표 4-14〉 GWP 구현 방안



노사공동의 추진반 운영을 보면 그 대표를 노동조합은 수석부위원장, 경영측은 관리본부장이 맡고 있으며 인사제도개선전담반(16명), 복지제도개선전담반(14명), 수도권시선통합운영개선 전담반(24명)으로 구성되어 있다. 각 전담반은 직종직급근무경력 등을 고려하여 노사동수로 위원을 구성하였고 매월 정례회의를 통해 공통의 인식 및 문제 해결 방안을 강구하고 있다. 이상과 같은 노사 공동활동은 그 동안 진행되었던 단기적, 대립적인 단체교섭의 틀을 바꾸는 방안이라는 점에서 노사 모두 긍정적으로 평가하고 있다.

4) 필수유지업무협정 체결

2007-08년 공공부문노사관계에서 큰 쟁점으로 부각되고 있는 것이 ‘필수유지업무협정’이다. ‘필수유지업무협정’은 노동조합의 파업권을 제약한다고 그동안 지적 받아온 ‘직권중재제도’를 폐지하고 대신 필수공익사업장에서 파업을 하더라도 필수업무는 계속하도록 2008년부터 시행되는 제도이다. 필수업무 유지 수준과 필요 인원은 노사가 자율적인 협정을 통해 정하도록 했지만, 자율교섭에 따른 협정이 이루어지지 않으면 노동위원회가 결정할 수 있다.

A공사 노사는 2007년 11월 28일 필수공익사업장⁴⁷⁾ 중에서 최초로 ‘필수유지업무협

정'을 체결하였다. 협정안에 따르면, 노동조합이 파업을 하는 경우에도 수돗물 공급 및 수력발전은 정상적으로 이루어지도록 한다는 전제 아래, 취수·정수시설의 운전업무 및 발전설비의 운전업무 등은 63%, 수도시설 긴급복구 등은 40%, 발전설비의 안전관리는 30%로 필수유지인력을 유지하여야 한다. 한편 재난발생의 경우에는 태풍, 호우, 가뭄 등 기상이상의 경보지역은 파업참가인원의 100%, 주의보지역은 50%가 업무에 복귀하여야 한다.

<표 4-15> 필수유지업무의 유지비율

필수유지업무	유지비율(%)	비고
취수정수가압배수시설의 운전업무	63	2.5조 2교대 수준
통합시스템과 계측제어설비 운전업무	63	2.5조 2교대 수준
수도시설 긴급복구 등	40	
법정규제의 준수를 위한 업무	40	
발전설비의 운전업무	63	2.5조 2교대 수준
발전설비의 안전관리	30	

<표 4-16> 긴급상황시 업무복귀기준

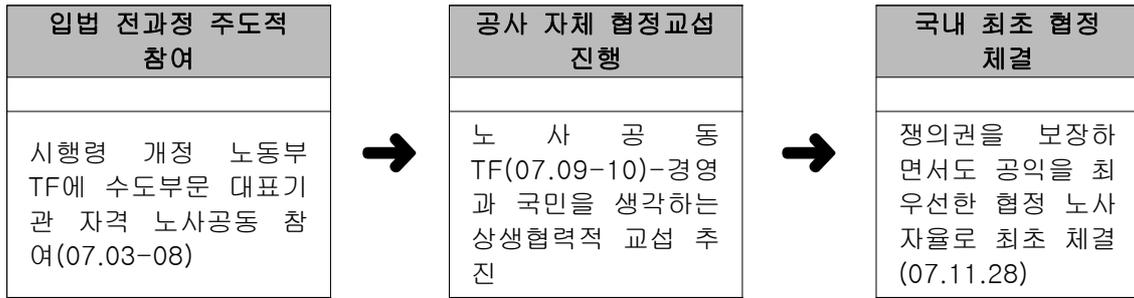
구분	업무복귀 기준
기상이상(태풍, 가뭄 등)	경보지역 100%, 주의보지역 50% 인원 대기 또는 복귀
상수도 오염	취수중단 취수원 관리부서 100% 복귀
지진	리히터 규모 4.0-4.9 50% 복귀, 5.0이상 시 파업 중지
특별재난지역선포	특별재난지역 파업참가인원 100% 복귀
수도시설 사고(화재, 붕괴등)	수돗물 공급 제한 시설물에 파업참가인원 100%

A공사 노사는 필수 유지업무협정 체결을 위해 2007년 9월~11월까지 다섯차례 교섭을 거쳤고 쟁의권과 공익의 보호의 조화라는 필수유지업무제도의 취지를 충분히 살리는 방향으로 필수유지업무협정을 체결한 것이라고 말하고 있다.

A공사 노조가 '필수유지협정'을 다른 사업장에 비해 빠르게 도입할 수 있었던 이유는 협조적인 노사관계가 밑바탕을 이루었다고 평가할 수 있다. 또한 노조 창립이래 '전면 파업'과 같은 대립적 노사관계를 경험하지 않은 노동조합의 성격 그리고 공익 보호라는 공공부문노조운동의 정책성과 결합된 것이라 판단된다. 이러한 특성은 민주노총 산하 공공사업장 대다수가 이 제도 자체에 대해 반대하는 것과는 대조적이다⁴⁸⁾.

47) 필수공익사업(노조법 제71조제2항) : 철도·도시철도, 항공운수, 수도, 전기, 가스, 석유, 병원, 혈액공급, 한국은행, 통신, 우정사업

〈표 4-17〉 필수유지협정 체결 추진경과



48) 민주노총 산하 공공노조들은 필수유지업무 협정이 마무리되는 6월 이후 헌법소원을 내기로 했다. 현행 노동법에서 필수유지업무 조항이 당초 입법취지인 쟁의권과 공익보호의 조화를 실현하고 있지 못할 뿐만 아니라 단체행동권을 지나치게 제약한다는 점을 제기할 예정이다. 또한 이와 별도로 국제노동기구(ILO)에 필수유지업무 협정을 제소하고, 대체입법안을 마련해 6월 국회를 통해 입법요구활동을 전개할 예정이다.

제5장 결론 : 요약 및 함의

공공부문노사관계가 다시 전체 노사관계의 ‘태풍의 눈’으로 부상하고 있다. 공공부문 노사관계가 전체 노사관계에서 차지하는 비중이 점차 높아지는 것은 우리나라뿐 아니라 선진 각국의 공통적인 특징이라 할 수 있다.

일반적으로 노동조합운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직노동자를 중심으로 발전해 오다가, 산업구조의 고도화와 정부 비중 강화에 따라 점차 사무직노동자 및 공공부문노동자가 중심이 되는 양상을 보이고 있다. 선진국가의 노동조합운동은 20세기 초반 제조업노조 중심에서 20세기 후반에는 공무원 및 공기업 등 공공부문노조 중심의 노동자운동으로 전개되어 왔다. 조직적인 측면에서 볼 때에도 민간부문의 노조조직률은 20-30% 정도로 축소되는 반면 공공부문의 노조조직률은 60-70% 대에 도달해 있다.

공공부문 노사관계는 민간부문에 비해 높은 조직률이라는 특징과 함께 사회경제적 측면에서 공익서비스 제공의 독점적 지위로 인해 국가경제·국민생활에 지대한 영향을 미치고 있다는 노사관계의 중요성은 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다.

그러나 공공부문노사관계가 갖는 사회적 파급력과 중요성에도 불구하고 우리나라 공공부문노사관계의 현실은 과거와 다른 뚜렷한 질적 변화 양상을 보이지 않고 있다. 이번 연구는 외환위기 이후 변화된 공공부문노사관계의 성격 및 특징을 규명하기 위해 공공부문노동조합의 조직변화와 단체교섭 실태를 검토한 연구이다.

‘공공부문노동조합의 조직 현황 및 단체교섭 실태’ 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 외환위기 이후 공공부문노동조합들은 양대노총 동일하게 ‘조직통합’으로 조직 규모를 확대하였다. 한국노총 산하 ‘공공서비스연맹’, ‘공공건설연맹’, ‘정부투자기관노동조합연맹’은 2004년 11월 ‘전국공공노동조합연맹’으로, 민주노총 산하 ‘전국공공운수사회서비스노조연맹’, ‘전국민주버스노동조합’, ‘전국민주택시노조연맹’, ‘화물통합노조준비위’는 2007년 1월 ‘전국공공운수노동조합연맹’으로 통합하였다. 조직통합을 통해 공공연맹은 64개 노조 4만4000명으로, 공공운수연맹은 103개노조 13만 9481명으로 조직 규모를 확대하였다.

양대노총 산하 공공연맹과 공공운수연맹의 조직 통합의 원인은 동일하게 외환위기

이후 분산된 연맹의 자원과 인력을 집중하여 대외적인 환경 변화에 대한 대응력을 높이기 위함이었다. 이는 외환위기 이후 구조화된 정부의 공공부문 구조개혁 조치에 맞서기 위한 노동조합 조직들의 자구책이라 할 수 있다. 조직 통합과정에서 나타난 차이점은 공공운수연맹의 경우 조직통합의 목표가 ‘산별노조’건설이라는 보다 근원적인 조직발전 전략에 기초한 점이다.

이에 따라 공공부문 양대 조직들은 조직통합의 역사가 일천한 관계로 노동조합 조직의 내부 통합성은 높지 않은 한계점이 지적되고 있다. 공공연맹의 경우 단위기업별노동조합과 연맹과의 결합력이 높지 않으며, 공공운수연맹의 경우 산별노조 전환조직과 미전환조직간의 활동 편차가 크게 나타나고 있다.

이러한 한계점에도 불구하고 양대노총 산하 공공연맹과 공공운수연맹의 조직통합은 그 동안 지적되어왔던 비정부부분 공공부문노동조합의 분산성을 극복하고 조직대표성을 높인 성과를 긍정으로 평가 할 수 있다.

둘째, 공공운수연맹의 경우 조직통합과 함께 산별노조로의 조직전환이 이루어진 반면 공공연맹은 산별노조 전환이 사실상 중단된 상태이다. 공공운수연맹의 산별노조 조직 전환이 가속화되었던 요인은 4대 조직 통합의 원칙에서 찾을 수 있다. 4대 조직 통합의 목표는 공공부문의 ‘단일산별노조’ 건설 방침이었다. 즉, 공공연맹, 민주버스, 민주택시, 화물통준위 각 대표들은 공공과 운수를 포괄하는 ‘공공운수 산별노조’를 건설한다는 목표 아래 조직 전환의 이행을 위한 징검다리의 위상으로 공공운수연맹을 설립하였다. 이에 따라 공공운수연맹 산하에는 현재 ‘전국공공서비스노동조합’과 ‘전국운수산업노동조합’이 산별노조로 설립 운영되고 있다.

하지만 이러한 성과에도 불구하고 공공운수연맹의 산별노조 전환은 아직 미완성의 현재 진행형의 모습을 보이고 있다. 공공운수연맹 전체 조합원 141,844명(08년 2월 기준) 중 산별노조로 전환하지 않은 ‘직할협의회’ 소속 기업별노동조합에 소속된 조합원 수는 57,117명으로 전체 조합원의 40.3%라는 적지 않은 비중을 차지하고 있다. 직할협의회 중에는 운수분야의 주요 노동조합인 서울지하철, 서울도시철도, 부산지하철, 대한항공조종사노조 그리고 사회서비스 분야의 정보통신노동조합이 대표적인 미전환사업장이다.

반면 한국노총 공공연맹의 산별전환은 조직통합 시기 주요한 과제로 제기되었으나 현재는 산별전환보다는 조직안정화에 집중하는 상황이다. 공공연맹의 산별전환이 더디게 진행된 원인은 노조대표자들의 ‘산별노조’에 대한 거부감 그리고 이른바 ‘전임자 임

금금지, 복수노조 허용' 등 노사관계로드맵이 시행되지 않는 환경 변화에 따른 것으로 판단된다. 공공연맹의 산별전환은 2010년 복수노조 허용, 전임자 임금금지 등 노사관계법 변화와 밀접하게 연관되어 있으며, 전력노조 등 한국노총 소속 공공부문의 산별노조 건설 방향과 연동된 문제로 이들 요인이 향후 진전의 핵심적 변수로 판단된다.

셋째, 공공부문노동조합들의 활동·운영·운동방향은 양대노총 사이에 일정한 편차를 확인할 수 있다. 공공연맹의 경우 노동조합운동의 방향으로는 “국민과 함께하는 사회개혁적노동조합” 운동노선을 제시하고 있지만 실제 노조운동의 방향은 현장조합원의 경제적 이익, 고용안정 보장 등 전통적인 노조활동의 영역을 크게 벗어나지 못하고 있다⁴⁹⁾. 반면 공공운수연맹의 노동조합활동은 “사회공공성 강화”, “비정규직 철폐” 투쟁 등 사회연대적 운동노선이 지배적이다.

물론 양대 조직 모두 주된 활동은 공공기관 운영의 민주화, 예산지침 및 경영평가 지표, 민영화 저지 등에서는 공통점이 확인된다. 이를 반영하듯 양대 공공부문노동조합들은 2007년 9월 10일 금융노조, 사무금융연맹과 함께 “공공기관 운영민주화 및 사회공공성 강화를 위한 노조 공동대책위원회(이하: 공공 공대위)”를 구성하였다. 공공공대위는 주요사업으로 “△공공기관 운영법 및 시행령 개정 투쟁 △경영평가에 대한 공동대응 △공공기관 사회공공성 강화투쟁 △공공기관 노동자 노동기본권 쟁취투쟁 △저출산·고령화사회 대비 정년연장 쟁취투쟁 △공공기관 비정규직 철폐 및 인력충원 등”으로 확정했다. 그러나 동년 11월 공공운수연맹은 사업방향 차이를 이유로 공대위를 탈퇴하여 현재는 양대노총 공공부문간 상설적인 연대기구는 작동하지 않고 있다. 반면 공공운수연맹과 공공연맹은 공히 국제공공노련(PSI)에 가입하여 활동하고 있다. 2008년 1월 19일 국제공공노련 한국가맹조직협의회(PSI-KC)는 대표자회의를 열어 사업계획을 확정하였는데, 이날 회의에서 새 정부 출범으로 예상되는 공공부문 구조조정에 대해 공동 대응해 나가고 공공부문 의제를 중심으로 연대를 강화하기로 했다.

넷째, 공공기관 단체교섭 구조의 특징은 통제의 중앙집중화와 노동조합 대응의 분권화로 요약된다. 정부는 임금, 구조조정과 관련하여 기획재정부가 중심이 되어 ‘공공기관운영위’를 지침을 통해 일률적으로 통제하고 있지만 단체교섭 구조는 기업별 시스템에서 벗어나지 못하고 있다.

49) 공기업의 존재 이유는 국민들에게 자본으로만 해결되지 않는 부분들에 대한 공공서비스의 제공에 있다. 따라서 공공부문 노동운동은 조직 내 기본적인 노동권과 생존권을 지키는 것만이 아니라 국민을 위한 올바른 서비스를 제공하기 위해 노력하고 국민과 함께 할 때 그 명분을 찾을 수 있는 것이다. 사실 지금도 공공노동자들은 그들의 수행하고 있는 다양한 긍정적 공적서비스 업무에 비해 국민들로부터 잘못된 평가를 받고 있는 경우가 많다. 따라서 공공노련은 이러한 오해를 불식시키기 위해 더욱 적극적이고 공세적으로 사회공공성 강화투쟁을 전개해 나갈 것이다(장대익 ; 2005)

기업별로 분산된 교섭체계를 집중시키고자하는 노력들은 공공서비스노조, 운수노조의 설립에 따라 보다 가속화되고 있지만 그 성과가 가시화되고 있는 것은 아니다. 2008년 ‘공공서비스노조’의 경우 산별노조 전환과 함께 공공기관운영법 사업장을 중심으로 ‘집단교섭’을 통한 단체교섭 구조의 변화를 요구하고 있지만 정부와 공공기관의 반대로 성사되지 않고 있다. 공공기관운영법 대상 사업장의 집단교섭은 08년 4월 15일 상건례가 예정되어 있었으나 공공기관 사측은 “집단교섭으로 인한 이중교섭의 부담, 노사교섭만으로 풀 수 없는 교섭의제 때문에 집단교섭이 아직은 시기상조”라는 입장을 제시하며 집단교섭을 거부하였다. 이후 공공서비스노조는 대각선교섭을 통해 산별노조의 기본 교섭 의제와 내용⁵⁰⁾을 추진하려는 전략을 수행하고 있다.

이상과 같은 단체교섭의 기업별 분산구조와는 달리 연맹 수준의 정책협의 활동은 그 이전에 비해 부분적인 개선점이 나타나고 있다. 예컨대 공공기관 이전을 둘러싸고 양대노총 공공노동조합들과 건교부 사이에 추진된 협상 및 협약 체결, 공공기관운영 및 예산지침에 대한 기획예산처와 공공부문노조들간의 정책협의를 진전된 모습이라 할 수 있다. 다만 정책협의를 통로는 유지되고 있지만 그 구조와 내용에 대한 노사 당사자들의 입장은 뚜렷이 구분된다. 정부는 이를 노동조합에 대한 의견 청취라는 입장을 갖고 있는 반면 노동조합은 단체교섭(정책협의)라고 주장한다. 결과적으로 공공부문노동조합들의 정책협의 틀은 정기성을 띠지 않고 있으며 일회적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

결론적으로 임금 통제와 구조조정을 통한 정부의 공공부문 노조에 대한 압박에 대해 노동조합의 대응은 노동조합의 조직 및 단체교섭구조를 반영하는 고립분산성을 벗어나지 못하였다. 개별기관의 이해관계에 머무르는 분산적인 대응은 자체 대응력의 한계뿐 아니라, 이데올로기 투쟁에서의 열위와 공공부문 개편방향에 대한 대안의 부재로 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

다섯째, 공공기관 중앙단체교섭이 부재한 상태에서 ‘사회적 협의’ 기구로 노사정위원회 산하에 ‘공공부문협의회’가 운영되고 있다. 외환위기 이후 설립된 노사정위원회 활동에서 보이는 특징은 공공부문의 특위활동이 활발하게 운영되며 일정한 성과를 보이고 있다는 점이다. 이러한 상황은 공공부문의 중앙단체교섭이 없는 상태에서 추진되었던 민영화 및 인원감축 등 공공부문 구조작업이 노동자의 저항을 동반하였고 이에 따라 이를 조정할 수 있는 메카니즘이 노사 양 당사자 모두 필요한 상황의 반영이었다.

50) 공공기관운영법 적용 사업장을 대상으로 요구하는 집단교섭 협약안은 △협약의 성격 △산별교섭 △고용안정 및 비정규직 보호 △임금과 최저임금 △노동조건 및 조합활동 △공공기관의 공공성강화 등 총 6개 조항이다.

초기 양대노총 공공부문을 모두 포괄하였던 노사정위원회 특위 활동은 ‘민주노총’의 불참에 따라 현재는 한국노총 공공연맹과 전력노조의 참여만으로 운영되고 있다.

중앙단위의 공공부문 교섭구조가 부재한 공공부문 노사관계의 특징을 고려할 때 노사정위원회를 통한 사회적 협의의 진전은 일정한 의미를 갖는다고 할 수 있다. 예컨대 전력산업 구조조정의 하나인 배전분할의 경우 사회적 협의과정을 통해 정책이 과기되었고, 공공부문의 임금결정기준인 ‘예산편성지침’의 부분적 개정작업이 이루어진 점 등이 그 예라 할 것이다.

이렇듯 사회적 협의는 기업별노조체제가 다수를 점하고 있는 상황에서 기업별교섭으로 해결할 수 없는 다양한 사회적 이슈를 다루도록 하는 장점을 갖는다. 다만 사회적 협의기구가 ‘산별교섭’을 대체하거나 ‘교섭’에 대한 정부의 책임을 회피하는 방안으로 사용된다면 그 의미는 더욱 퇴색될 수밖에 없을 것이다. 단체교섭과 사회적 협의의 영역을 분명히 하면서 이 두 영역을 조정할 때 보완적 관계를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

이렇듯 비정부 공공부문의 단체교섭구조, 노사관계는 노동조합이 설립되었던 87년 이후 지난 20년 동안 뚜렷한 변화를 보이지 않고 있다. 이는 공기업들이 시장경쟁에 노출되어 있지 않은데다 정부의 경영개입으로 자율적인 노사관계의 발전이 지체되어 왔기 때문이다. 정부의 공기업 최고책임자의 선임과정은 흔히 노사갈등의 원인이 되었고 기획예산처의 예산편성지침은 산하 기관의 자율적인 인사방침 수립이나 임금결정을 어렵게 하였다(최영기, 2004).

이상과 같은 공공부문 조직실태와 단체교섭에 대한 연구 결과에 기초하여 공공부문 노사관계의 발전을 위한 몇 가지 정책대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 공공부문노사관계에 대한 역할 정립이다. 공공부문노사관계는 정부가 실질적인 사용자라는 측면에서 민간부문과 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하고 있다. 물론 공무원의 경우와는 달리 비정부 공공부문의 경우, 국가가 일차적인 사용자로 나서지는 않으며, 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침을 제시하면 경영진은 이를 수용할 수밖에 없다.

이에 따라 공공부문노동조합들은 공무원노조(교원노조)와 같은 대정부 직접교섭 창구를 요구하고 있으나 정부는 이에 대해 지속적으로 교섭 불가 방침으로 맞서고 있으

며 이는 공공부문노사관계의 반복적인 갈등 원인이 되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 무엇보다도 정부의 공기업 정책 수립, 예산편성치침 확정 이전 단계에 공공부문노동조합과의 공식적인 교섭(또는 협의틀)이 마련되어야 한다. 이는 단체교섭과는 달리 기업별교섭에서 해결할 수 없는 교섭 의제 및 정부의 정책에 대한 노동조합의 참여 및 개입 전략으로 ‘사회적 협의’ 영역이라 할 수 있다. 정부가 공공기관에 대해 법률적으로는 1차 사용자로서의 위치에 있지 않으나 실질적인 사용자라는 점에서 역할이 부정되지는 않는 것이다. 정부의 사용자로서의 자각과 역할 정립이 공공부문노사관계 발전의 관건적인 요소이다.

둘째, 공공부문단체교섭 구조의 재설계가 필요하다. 공공부문단체교섭 구조는 ‘중앙집중화된 통제와 분권화된 교섭’으로 요약된다. 기업별로 분권화된 교섭구조는 공기업간 임금격차 확대 및 거래비용의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기업간 담합 구조 등 부정적인 결과 등을 초래한 핵심적인 원인이다. 노동조합 또한 기업별 교섭구조를 탈피하기 위해 ‘조직통합’ 및 ‘산별노조’ 전환 등을 통해 집중화된 교섭 구조를 요구하고 있다. 결론적으로 그 동안 유지되었던 분권화된 기업별 교섭구조의 순기능은 약화되고 있으며, 현재와 같은 교섭구조의 유지는 노동간 갈등 및 사회경제적 비용 증가라는 문제점만 양산할 것으로 판단된다. 그렇다면 정부가 1차적 사용자가 아닌 비정부 공공부문의 단체교섭 구조는 어떻게 설계되고 운영될 수 있는가?

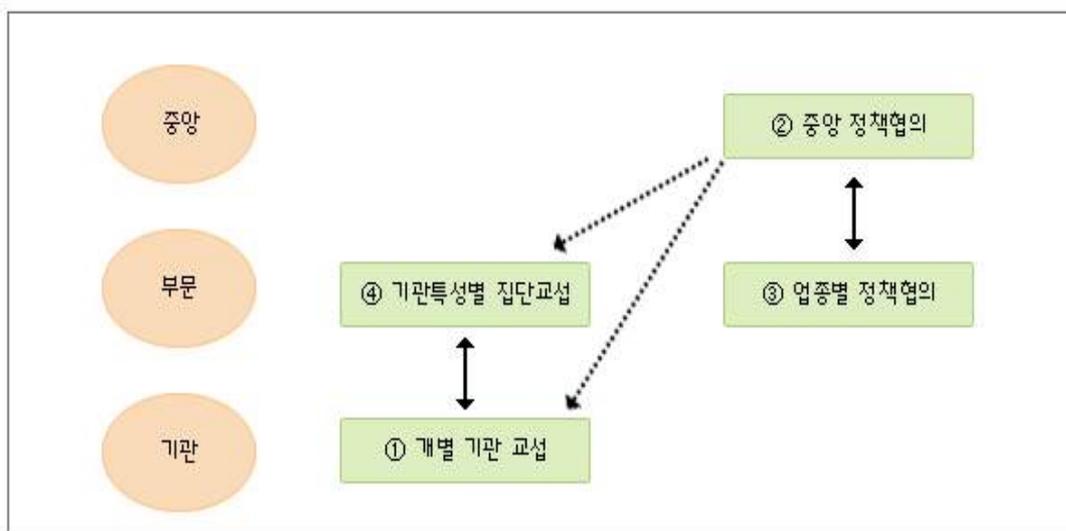
비정부 공공부문은 정부투자 및 재투자 기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 지방공기업 그리고 정부위탁·보조기관 등으로 구성되는데 정부의 간접적인 통제를 받는다고는 하지만 임금 및 근로조건의 결정에서 개별 기관이 갖는 자율성은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 형식적으로는 정부가 직접 사용자로서의 의무를 해야 하나 정부는 실질적인 사용자여부와는 무관하게 사용자의 역할을 하지 않고 있으며 기관별 ‘자율교섭’이라는 이름 아래 스스로 사용자의 지위를 인정하지 않고 있다.

그러므로 이상과 같은 비정부공공부문의 특성을 반영한 단체교섭의 방안은 “정책협의를” 제도적으로 보장하고 기관별 특성을 반영한 ‘집단교섭과 보충교섭’을 병행하는 단체교섭 구조를 설계할 수 있다⁵¹⁾(<그림 5-1>). 이런 점에서 07년 공공서비스노조에서 추진된 ‘공공기관 운영법 적용’ 사업장들의 집단교섭은 기업별교섭 구조를 대체할 수 있는 대안으로 적극 추진될 필요가 있다. 이 경우 쟁점은 기관별 사용자단체 구성의 문제와 단체교섭에 참가할 노동조합들의 대표권 문제가 제기될 수 있다. 현재 기

51) 이병훈(2004)의 “공공부문 단체교섭구조의 개선방안”을 기초로 재구성 함.

관의 사용자들은 ‘집단교섭’을 거부하고 있으며, 교섭단위에 포함된 노동조합들은 ‘공공서비스노조’와 공공연맹의 노조들로 분산된 상태이다. 사용자들의 거부는 보건 의료 노조나 금속노조의 사례처럼 조합원의 조직행동력의 수준 및 기관 및 정부 정책 방향에 따라 그 여부가 결정될 것으로 판단되며, 노동조합의 대표성 문제는 노동조합 연맹간 통합을 통해 단일한 교섭기구를 구성하는 방식과 관련 노동조합이 공동교섭기구를 구성하는 방안이 제시될 수 있다.

<그림 5-1> 비정부 공공부문 단체교섭 모델



<그림 5-1>에서 제안된 비정부 공공부문 단체교섭 모델을 보다 세부적으로 설명하면 다음과 같다. 먼저, 중앙 정책협이는 공공부문 종사자 처우 관련 기본 방침과 공공정책의 추진 방향 등에 대한 실질적인 이해 조율이 이루어지기 위해 정부 대표로서 공공예산기관 조직인력을 관장하는 부처 장관들(기획재정부 행정안전부 등 포함)으로 구성된 정부대표와 비정부 공기업을 망라하는 노조대표들이 참여하는 협의체로 설립-운영되는 것이 바람직하다. 또한 부문 수준에서는 단체교섭과 정책협이가 보완적인 관계로 설정-운영되도록 하며, 부문별 단체교섭은 주된 논의 사항이 임금보수 및 조직인력에 관한 것인 만큼, 해당 기관들의 법적 지위와 예산지원방식을 기준삼아 편성하는 것이 적절하겠다. 예를 들면 부문별 단체교섭은 공공기관운영법 적용 대상 사업장을 기관 성격에 따라 시장형 공기업(6), 준시장형 공기업(18), 기금관리형(14), 위탁집행형 (63), 기타공공기관(204) 등으로 구분하여 설정할 수 있을 것이다.

셋째, 비정부 공공부문노동조합의 조직대표성이 강화되어야 하며 조직의 집중성(통합성)이 높아져야 한다. 비정부 공공부문 노사관계 및 단체교섭 구조에 대해 그 동안 지속적으로 제기되었던 문제에도 불구하고 변화하지 않은 원인은 정부의 역할 부재가 핵심 원인이지만 노동조합 조직에도 일정한 책임이 있다고 할 수 있다. 비정부 공공부문노동조합들은 2005~07년 조직통합과 산별 전환에도 불구하고 기업별조직 구조의 관행과 조직 운영 패턴을 크게 벗어나지 못하고 있다. 정부의 공공부문에 대한 통제는 지속되고 있음에도 불구하고 노동조합의 대응은 기업별 대응을 벗어나지 못하고 있다. 특히 공공연맹은 조직통합의 목표로 제기되었던 ‘산별 전환’의 움직임이 없으며, 공공운수연맹도 전체 조합원의 46%의 조직들이 산별 전환을 이뤄내지 못하는 ‘연맹과 산별노조’라는 이중적 조직 구조를 벗어나지 못하고 있다.

이런 점에서 비정부 공공부문의 단체교섭 구조의 발전 및 재설계를 위한 노동조합 조직의 조직통합성 강화와 산별 전환 과제가 지속적으로 요구되고 있다 할 것이다. 한편 비정부 공공부문 노동조합들의 활동과 투쟁은 기업별 수준을 뛰어 넘는 연대투쟁으로 확대되지 못한 상태이므로 공공부문 전체의 연대성 강화가 주요 과제로 제기된다. 외환위기 이후에 진행되었던 공공부문의 주요 투쟁⁵²⁾을 보더라도 거의 매년 공공부문 투쟁이 전개되었으나 투쟁은 개별 사업장 단위로 진행됨으로써, 대다수의 경우는 큰 성과 없이 마무리되는 문제점이 나타났다.

넷째, 공공부문노동조합의 이념 정립의 과제이다. 비정부 공공부문노동조합들은 선언과 강령을 통해 ‘사회개혁적’ 또는 ‘사회공공성(연대적)’ 노동조합운동⁵³⁾을 제기하며 공공부문노동조합운동의 이념 및 활동 방향을 민간부문노동조합운동과 분리 정립하고자 한다. 그러나 이상과 같은 노동조합의 이념과 활동이 운동의 현장에서 얼마나 실현되고 있는가라는 점에서는 비판적인 성찰이 요구된다.

공공연맹의 경우 사회개혁적 노동운동은 대중적 논의의 부재 및 주장과 실천상의 괴리라는 점에서 운동노선으로서의 정합성(整合性)을 갖고 있지 못하다. 즉, 밑으로부터의 실천에 기초하여 광범위한 조직적 기반위에서 형성된 노선이라기보다는 상층 지도부를 중심으로 위로부터 ‘고안된 담론(invented discourse)’이라는 취약점을 보이고 있

52) 공공부문의 대표적인 투쟁으로는 1998년에는 한국통신, 조폐공사, 부산지하철노조의 파업투쟁, 1999년에는 서울지하철의 파업투쟁, 2000년에는 사회보험과 한국통신노조의 파업, 2002년에는 철도, 발전, 가스 등 3조직 연대파업, 2003년 철도노조의 파업, 2004년 지하철노조들의 연대파업, 2006년 철도노조 및 발전노조 파업, 2007년 사회연대연금노조(지부) 등의 파업 등을 꼽을 수 있다.

53) 이는 공공운수연맹의 다음과 같은 선언에서 구체적으로 확인된다. “우리 공공·운수부문 노동자들은 우리 노동이 사회발전과 역사진보에 필수적임을 깊이 인식하고 우리 노동이 소수 지배집단을 위해서가 아니라 공공의 보편적 이익 증대를 위해 이용되어야 함을 밝힌다. 이는 “사회공공성 투쟁”과 동일한 개념으로 이해할 수 있다.

다(박준식, 2007). 또한 공공운수연맹의 “사회공공성 투쟁”은 ‘구호’에 걸 맞는 실천 활동으로 정형화되지 못한 한계점이 나타나고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

별첨1. 대정부(기획재정부) 교섭요구

[전문] 민주노총 전국공공운수노동조합연맹 전국공공서비스노동조합(이하 ‘조합’이라 한다)과 기획재정부는 공공부문 노사관계의 발전과 공공성 강화를 위하여 이 협약을 체결한다.

1조 [협약의 성격] 본 협약은 노동조합및노동관계조정법 상의 “단체협약”에 준하는 효력을 갖는다.

2조 [교섭대상] 조합과 기획재정부는 아래와 같은 사항을 대상으로 성실히 교섭한다.

1. 공공기관 예산편성지침 및 경영혁신지침의 내용 중 조합원의 임금, 처우, 노동조건 등 정부가 노사관계상 사용자 책임이 있는 사항
2. 공공기관운영위원회에 노동조합 참여 등 구성과 운영 등에 관한 사항
3. 공공기관의 민영화, 분할 혹은 통폐합, 인력과 예산의 구조조정 등에 관한 사항

3조 [공공부문 산별교섭의 발전] 공공부문 노사관계의 발전을 위한 산별교섭 구조를 조속히 확립하기 위하여 (가칭)“공공부문 산별교섭 발전위원회”(이하 ‘위원회’)를 조합과 기획재정부, 관련 공익·전문가로 구성하여 2009년 00월 00일까지 한시적으로 운영하며, 위원회의 보고서를 존중하여 2009년 협약을 체결한다. 위원회는 “공공부문 산별교섭 발전방향과 법제도 개선 과제”에 대해 협의하여 보고서를 제출한다.

4조 [실무협의 및 추가교섭] 조합과 기획재정부는 2008년 중 실무협의를 통하여 2009년 교섭에서 다룰 교섭의제 관련사항을 사전에 협의한다. 다만 2008년 중에도 지침의 변경, 기관의 구조조정 등 교섭의제와 관련된 중요한 사항이 발생할 경우에는 조합과 교섭을 통해 결정한다.

별첨2. 공공기관운영법 적용사업장 집단교섭요구

[전문] 민주노총 전국공공운수노동조합연맹 전국공공서비스노동조합(이하 '조합'이라 한다)과 “공공부문 집단교섭 참가 사용자”(참가 사용자 목록 명시, 이하 '사용자')는 헌법과 노동관계법의 기본정신에 따라, 노동조건과 생활조건을 유지·개선하여, 조합원의 정치·경제·사회·문화적 지위를 향상하고 나아가 사회의 민주화, 공공성 강화를 하고자 이 협약을 체결하며, 상호 신의와 성실로써 준수·이행할 것을 약속한다.

1조 [협약의 성격] 본 협약은 조합과 공공부문 사용자들이 맺은 기본협약으로서 조합에 가입되어 있는 사업장의 노동자를 적용범위로 하며 근로기준법, 회사의 취업규칙과 제 규정, 여타의 개별적 근로계약 및 사업장 단체협약에 우선한다. 다만 본 협약은 최저기준협약으로서, 이 협약을 이유로 사업장 단체에 이미 확보되었거나 관행으로 실시해 온 조합 활동 권리와 기존 노동조건을 저하시킬 수 없다.

2조 [산별교섭] 조합과 사용자는 공공부문 산별 노사관계의 발전을 위하여 아래와 같은 사항을 함께 실행한다.

1. 조합이 해당 사용자에게 집단교섭 등 산별교섭을 요청할시 사용자는 교섭단을 구성하여 성실히 교섭에 응하여야 한다.
2. 조합과 사용자는 공공부문 산별노사관계의 발전을 위하여 “실무위원회”를 구성하여 산별교섭추진방안, 교섭방식과 의제 등에 대하여 협의한다.
3. 조합과 사용자는 정부가 공공부문의 실질적인 사용자로서 책임있는 교섭에 임할 수 있도록 공동으로 노력한다.

3조 [고용안정 및 비정규직 보호] 아래와 같은 조치를 통해 조합원의 고용을 보장하며 비정규, 저임금노동자 등의 취약계층노동자를 보호하고 차별을 개선하는 등 사회적 책임을 다한다.

1. 사용자는 상시업무 또는 직접고용업무를 외주, 용역, 도급으로 전환해서는 안 되며, 불가피할 경우 노사합의하여야 한다.
2. 구조조정 관련 사업계획, 예산편성안을 정부에 제출할 경우에는 노조의 동의를 얻어야 한다.
3. 조합과 사용자는 정부의 2007.8 “공공부문비정규직종합대책”에 따른 실행결과를 공동으로 점검하고 개선한다.
4. 사용자는 원·하청(과건, 용역) 계약을 해지하거나 업체를 교체할 경우 기존 노동자에 대한 고용, 임금 및 근로조건 단체협약 등을 승계토록 한다.

4조 [임금과 최저임금] 조합과 사용자는 다음과 같은 항목을 2008년 사업장별 교섭의 최저기준으로 한다.

1. 사용자는 정부의 예산지침 등에도 불구하고 총액기준 임금을 5% 인상하고, 추가적인 인상과 배분에 관해서는 사업장 보충협약으로 처리한다.
2. 사용자가 조합원에 대해 연봉제 도입 등 임금체계를 변경하고자할 경우에는 산별교섭

에서 합의하여야한다.

3. 사용자는 기관에 직접고용 혹은 간접고용된 비정규직노동자에 대하여 법정최저임금보다 5만원 이상이 지급될 수 있도록 보장한다.

5조 [노동조건 및 조합활동] 조합과 사용자는 다음과 같은 항목을 2008년 사업장별 교섭의 최저기준으로 한다.

1. 사용자가 균형성과표(BSC), 전사적자원관리(ERP) 등 평가제도와 업무수행방식을 변경하거나 새로운 제도를 도입하고자 할 경우에는 산별교섭에서 합의하여야한다.

2. (조합비 등 일괄공제) 사용자는 조합비 및 조합이 결의하여 요청한 항목을 일괄 공제하여 급여일 다음 날까지 공제 명세서와 함께 조합(공공노조 조합계좌)에 인도하고, 동일 이 휴일일 때는 그 다음 날까지 인도한다. 단, 조합은 신규 조합원 명단을 급여일 ()일 전까지 사용자에게 통보하여야 한다.

3. (조합원 교육시간) 조합원 교육시간이 없거나 [연간]16시간에 미달하는 기관은 [연간]16시간 이상의 조합원 교육시간을 유급으로 부여한다. 단, 조합은 이를 분할하여 사용할 수 있다. 신입 직원 교육시에는 노동조합 소개시간을 2시간 이상 부여한다.

6조 [공공기관의 공공성 강화] 공공기관의 공공적 운영을 강화하기 위하여 아래와 같은 사항을 합의한다.

1. 각 기관의 임원추천위 구성 시 노조가 추천하는 인사를 1인 이상 포함한다.

2. 조합과 사용자는 기관 운영과 사업의 공공성을 강화하기 위해 함께 노력하며, 구체적인 방안은 “실무위원회”에서 협의하여 2009년 교섭의 대상으로 논의한다.

<참고 문헌>

- 강충호. 2000. 『공공부문 단체교섭에 관한 실태조사』 . 한국노총중앙연구원
경상대 사회과학연구원. 2008. 『산별노조운동의 현황과 과제』 . 한울
고영주. 2005. “과기노조, 소산별노조운동 11년의 평가와 전망”. 『노동사회』 9월호.
한국노동사회연구소.
- 공공노조. 2007a. 『전국공공서비스노동조합 3차 대의원회 자료집』 (2007. 3. 30)
공공노조. 2008a. 『2008년 투쟁지침서: 공공노조 요구와 투쟁』 (2008. 4)
공공노조. 2008b. 『2007년 공공노조 임단협 진행경과 보고』 (2008. 1. 31)
공공노조. 2008c. 『2008년 정기대의원회: 6차 대의원회』 (2008. 1. 31)
공공노조. 2008d. 『2008년 3차 중앙집행위 회의』 (2008. 3. 7)
- 공공연맹. 2006a. “산별노조건설 특별위원회 2차 보고서: 공공산별노조로의 이행 계
획(안)”. 『전국공공서비스노동조합 발기인대회 보고자료』 .(2006. 11. 30)
공공연맹. 2006b. “공공연맹 산별노조 건설 계획(안)”. 『전국공공서비스노동조합 발
기인대회 보고자료』 .(2006. 11. 30)
- 공공운수연맹. 2007a. 『(가)공공운수연맹 통합 대의원대회 회의자료』 (2007. 1. 19)
공공운수연맹. 2008a. 『2008년 정기 대의원대회(4차 회의) 자료집』 (2008. 2. 27)
- 김영수. 2008. “전국공공운수사회서비스노동조합연맹의 산별노조 건설운동”. 『산별
노조운동의 현황과 과제』 . 한울아카데미
- 김인재. 2004. “공공부문의 단체교섭제도의 법정책에 관한 연구”. 『민주법학』 . 24
호, 4
- 김정한·박태주·김현준·김재훈. 2006. 『공무원 노사관계-단체교섭구조를 중심으로』 .
한국노동연구원.
- 김정한·오학수·이상민·채준호. 2007 『신공공관리와 공무원 노동운동』 . 한국노동연구
원
- 김태현. 2002. 『공공부문 노동운동의 현황과 발전방향』 . 한국노동사회연구소.
- 노광표·박장현·인수범. 2003 『외국 공무원노조의 조직과 교섭』 .한국노동사회연구소
- 노광표. 2006. 『예산편성지침 및 예산관리기준의 문제점과 노동의 대응 방안』 . 공
공연맹

- 박영범. 2003. “공기업 교섭체계 및 고용시스템 개선 방안” 『노사관계발전을 위한 정책과제』 . 노사정위원회 노사관계발전추진위원회 실무연구반
- 박영범·박용승. 2004. 『공공부문 노사관계의 민간부문 선도방안에 관한 연구』 . 노동부.
- 박영범·배손근·이병훈. 2002 『공공부문노사관계 발전방안 연구』 . 노사정위원회
- 박준식, 2007. “산업화와 민주화를 넘어서: 민주화 시대의 노조운동과 미래의 선택”, 한국노총 토론회자료집.
- 박태주. 1995. “공공부문 노동조합의 조직 발전 전망”. 『노동사회』 9월호. 한국노동사회연구소.
- 안병연. 2007. 『한국의 공공부문-이론, 규모와 성격, 개혁방향』 .한림대학교출판부
- 유병홍. 1998. 『한국 노동조합 조직형태의 변경에 관한 사례연구: 전국과학기술노동조합을 중심으로』 . 고려대학교 노동대학원 석사학위논문.
- 이미경. 2007. “공공부문 비정규 조직화와 투쟁”. 운수노동정책연구소.(2007.05.25)
- 이병훈·황덕순. 2000. 『공기업의 민영화와 노사관계』 . 한국노동연구원.
- 이병훈 외. 2005. 『공공부문 노사관계의 개선방안 연구』 . 노사정위원회.
- 임상훈·배규식·강병식. 2004. 『공공부문 구조조정과 노사관계 안정화』 . 한국노동연구원
- 임상훈·최영기 외. 2005. 『한국형 노사관계 모델(I)』 . 한국노동연구원
- 임병연. 2004. “외국의 정부산하기관 평가실태와 시사점”. 『사회과학연구』 제11권 제2호.
- 전국과학기술노동조합. 2005a. 『2005년도 정기대의원 대회 자료집』 . (2005. 5. 3)
- 전국과학기술노동조합. 2006a. “정부출연연구기관 등 산별단체협약 조인식” 보도자료. (2006. 12. 20)
- 전국과학기술노동조합. 2006b. 『2006년 3차 임시 대의원대회 자료집』 (2006. 12. 19)
- 전국과학기술노동조합. 2007a. 『2007년도 정기 대의원대회 자료집』 .(2007. 2. 2)
- 전명숙. 2003. 『미국 공공부문 노동운동과 단체교섭 및 분쟁해결방식에 관한 연구』 . 한국노동연구원.
- 정이환·임상훈. 2003 『노사정위-ILO 공동 노사관계 및 사회적 대화 진단 보고서』 . 노사정위원회

- 정재하. 2005. 『공공부문의 범위와 고용변화 분석』 . 한국노동연구원.
- 조경호·하재룡·주재복. 2002 “공공부문의 단체교섭과정과 동반자적 협력규치 모색”.
『정부학연구』 제8권 제1호.
- 최동민. 2004. “[산별로 간다] 4만5천 공공노동자들의 연맹이 만들어진다”. 노동사
회 제91호. 한국노동사회연구소
- 한국노동연구원. 2002. 『정부출연(연)의 바람직한 노사관계 설정에 관한 연구』 . 국
가과학기술자문회의.
- 홍주환·김현우. 2007. 『거버넌스 구조변화와 공공부문 노사관계』 . 한국노동사회연구
소.
- 홍주환·김영두. 2001. 『공공부문 노사관계의 구조변화와 노동조합의 정책방향』 . 한
국노동사회연구소·프리드리히에베르트재단.
- 황선자. 2004. 『공공부문의 임금결정체계와 개선방안』 . 한국노동중앙연구원.