

공기업 노조에 불어닥친 노조 전임자 축소

김 영 두(한국노동사회연구소 연구위원)

공공부문 노사관계가 재정경제원의 정부투자기관 노동조합들에 대한 노조 전임자 축소 계획으로 다시 들끓고 있다.

공공부문은 노동3권의 제약으로 가장 규모가 큰 구성부분인 공무원 대부분의 단결권이 부인되고 있고, 나머지 부문도 단체교섭권이나 단체행동권이 제약되어 있는 등, 노동자들의 근로조건에 대한 자결권이 많은 제약을 받아 왔다. 이를 개선하기 위한 공공부문 노동자들의 문제제기가 90년대 들어와 꾸준히 증가해 왔음은 익히 알려진 사실이다. 게다가 정부가 근거조차 불투명한 임금가이드라인을 공공부문에 강압적으로 강요하거나, 졸속적으로 공기업 민영화를 추진함으로써 공공부문 노동자들의 정부정책에 대한 공분은 눈덩이처럼 불어났고, 공공부문 노동조합들은 급기야 공노대라는 거대한 공동투쟁체로 결집하였다. 그리고 이러한 과정을 거쳐 공공부문은, 노사관계에 있어서 외양적으로나마 가장 안정되어 보였던 과거와는 판이하게, 최근에는 어떻게 전개될 지 귀추를 예상하기 힘든 대표적 부문으로 등장한 것이 사실이다.

이런 가운데서, 최근 들어 재정경제원이 정부투자기관 노동조합들에 대한 전임자 축소계획을 발표함으로써, 공공부문의 노정간 대결구도는 더욱 격화될 조짐을 보이고 있다.

전임자 축소 문제의 최근 경과와 배경

먼저 이번에 터져나온 정부투자기관 노동조합들에 대한 전임자 축소 방침에 국한하여 그 경과를 살펴보도록 하자.

1995. 12. 20, 96년도 '정부투자기관 예산편성 및 정부투자기관 경영쇄신과제 추진현황 및 향후 추진계획'을 협의하고자 열린 정부투자기관 기획본부장 회의에서 재경원은 정부투자기관 노동조합들의 전임자수를 현재의 291명에서 132명으로 축소하고, 이를 이행 난재협약 만료일 후 3개월부터 적용하며(단, 축소인원 10명 이상인 경우 3개월내 50%, 6개월내 50% 감축), 이 기간 이후에는 기준이의 전임자에 대한 임금지원은 불허하며, 노조전임자축소 노력을 투자기관경영평가에 반영토록 하겠다는 계획을 전달했다. 또한 회의에서는, 노조 전임자 수 기준에 대해 선진국의 노조 전임자 인정기준을 참조하여 기존 경총의 전임자 인정기준을 대체하는 새로운 기준을 마련할 필요성이 제기되었고, 전임자축소 과제가 정부투자기관뿐 아니라 타부문에 대해서도 지속적으로 추진될 것이 언급되었다.

<표 1> 재경원의 전임자 축소 계획

기관명	노조원수	노조 전임자 수		단협기간 (년)	단협만료일
		현행	변경		
산업은행	2,100	10	3	1	96. 04. 20
기업은행	8,358	18	9	1	96. 07. 31
주택은행	10,655	14	11	1	96. 04. 20
남해인삼공사	8,611	40	9	2	95. 11. 22
조폐공사	2,214	20	3	1	95. 10. 30
한국전력	25,583	*64(23)	23	2	95. 10. 31
석탄공사	5,086	*28(6)	6	1	95. 06. 30
광업진흥공사	362	2	2	2	96. 05. 05
석유개발공사	558	2	2	2	97. 03. 17
가스공사	1,490	3	2	2	96. 08. 31
부역공사	310	1	1	1	95. 09. 15
도로공사	4,412	*14(5)	5	1	96. 06. 23
주택공사	3,276	10	5	1	95. 11. 30
수자원공사	2,630	10	4	2	96. 03. 26
토지개발공사	1,988	8	3	2	95. 12. 31
농업진흥공사	2,375	5	3	1	96. 03. 31
유통공사	772	3	2	1	96. 06. 30
한국통신공사	49,594	*37	37	2	95. 07. 28
관광공사	735	2	2	2	96. 09. 21
투자기관 계	131,109	291	132		

출처: 재정경제원, 정부투자기관 기획본부장 회의, 1995.12.20

주: *표의 4개 공사는 재경원에 의해 전임자가 이미 축소되었다. ()안의 수자는 축소된 현재 전임자 수이다.

이러한 계획에 대해 노동운동측이 보일 반응은 자명한 것이었다. 이 계획이 발표되자 마자 공노대를 비롯하여 민주노총, 한국노총 등이 즉각 반대성명을 발표했고, 정부투자기관 노동조합들은 정부투자기관노동조합연맹을 중심으로 대책을 서둘러 진 투자기관노동조합들을 대상으로 <정부투자기관노동조합대표자회의>를 소집하였고, 지난 1월 4일 15개 투자기관노동조합이 모인 대표자회의를 통해 <생존권 수호 및 노조말살 정책 분쇄를 위한 투자기관 노동조합 공동대책위원회>(가칭)를 구성하기로 결의했다. 한편 공노대도 1월 10일 민주노총 및 한국노총과 각 공공부문 노동조합들에 <전임자 축소 저지를 위한 공공부문 공동대책위원회>(공대위) 구성을 제안키로 하고, 1월 11일 민주노총과 한국노총에 제안서를 발송하는 등, 전체 노동계가 전임자축소 문제에 대해 단호한 대응을 서두르고 나섰다.

한편, 1월 8일 열린 '96년도 제1차 중앙노사협의회에서 진 념 노동부장관은 "정부투자기관은 국민의 세금으로 운용되고 있어 정부에서 관여할 수 밖에 없으며", "생산보다 투쟁만 하려는 사람, 즉 노조전임자가 많다는 것은 비효율적"이고, "단계적으로 전임자를 축소해 나가는 것이 바람직한 방향"이라고 재경원의 입장을 옹호하고 나섬으로써, 전임자 축소에 관한 한 정부가 통일된(?) 입장을 지니고 있음을 과시했다. 이로써, 노동조합들과 정부간의 전임자 축소문제를 둘러싼 대립과 충돌은 피할 수 없게 되었다.

<표 2> 경제단체 및 정부의 노조전임자 축소 기준

'94 경단협 단협지침 및 경총기준	'95. 12.20 재경원 전임자 축소 기준
노조원 1천 미만 : 500명 당 1인	노조원 100 이하: 반전임 1명
노조원 1천~5천 미만: 700명 당 1인	노조원 101~300명: 전임 1명
노조원 5천~1만 미만: 1천 명 당 1인	노조원 301~1,000명: 전임 2명
노조원 1만 이상: 1천 5백명 당 1인	노조원 1,001~10,000명: 2명+천명 당 1인
	노조원 10,001명 이상: 전임 11명+1,500명 당 1인

그런데 노조 전임자 축소문제는 이번에 처음 불거진 것은 아니다.

공공부문에서 노조 전임자 축소문제의 유래는 1993년 10월에 천명된 정부의 공기업 경영개혁계획에서 찾을 수 있을 것이다. 당시 정부는 국민경제 운용에 있어서 민간부문 주도에 의한 경제운용이 불가피하기 때문에 공기업의 역할은 이에 맞게 재정립될 필요가 있고, 이러한 공기업의 역할 재정립을 위해 공기업 경영개혁이 필요하며, 그 방향으로 공기업의 경영쇄신, 민영화, 기능정비 등을 제기한 바 있다. 그런데 당시 경영쇄신 방안으로 제시된 주된 내용은, ① 조직 및 정원의 축소, ② 보수관리의 강화, ③

명예퇴직제, 사택 지급, 주택자금 융자, 사내복지기금 등 복지제도 축소 재조정, 그리고 ④ 노조 전임자의 단계적 감축 등의 과도한 노조 지원 축소 등, 주로 노동자 및 노동조합을 그 대상으로 하였던 것이다. 이러한 경영쇄신 방안은 당시에도 관리제도와 정부측의 지나친 간섭으로 인해 생긴 비효율의 측면은 무시하고 모든 비효율의 원인을 노동자와 노동조합에 돌려버린 노동자탄압책의 일환이라는 비판과 반발을 불러 일으킨 바 있었으나, 정부는 별다른 수정없이 이러한 방안을 지속적으로 추진해 나갔다. 이번 문제의 발단이 된 95년 12월 20일의 재경원회의도 경영쇄신과제의 추진현황을 점검하고 향후 계획을 협의하기 위한 것이었다.

한편, 95년 1월 초 노동부는 청와대 업무보고를 통해, “과다한 노조 전임자 등 불합리한 의식과 관행을 시정해 나갈” 것이며, 그 구체적인 시행방안으로 정부투자기관 및 정부출연기관의 노조 전임자 수를 현행의 1/4로 대폭 축소하며, 장기적으로는 민간기업의 노조 전임자도 감축해 나갈 것임을 천명한 바 있다. 또, 95년 9월에도 정부는 차관회의를 통해 정부출연기관을 포함한 공공부문 87개 노조의 전임자 수를 축소하겠다는 방침을 재차 천명하고, 뒤이어 한국통신에 대한 직권중재를 통해 한국통신노조의 전임자 수를 87명에서 37명으로 축소시키고, 11월에는 한국전력공사노조의 전임자 수를 77명에서 23명으로, 12월에는 도로공사노조의 전임자 수를 14명에서 5명으로, 석탄공사는 28명에서 6명으로 각각 축소시킨 바 있다. 또 최근에는 근로복지공단의 전임자가 8명에서 2명으로 대폭 감축되었다.

이번 투자기관 전임자 축소문제에 대해 공노대, 민주노총, 한국노총이 각각 대책위 구성을 서두르고, 나아가 3개 조직의 공동대책위까지 구성할 태도를 보이는 것은, 일차적으로는 급변 정부의 공세가 비상식적이면서도 강력하게 집행되리라는 판단 때문이지만, 정부가 공공연히 전임자축소 계획이 공공부문뿐만 아니라 장차는 전부분 전 노동조합을 대상으로 하고 있다고 천명하고 있기 때문이기도 하다.

조직력과 재정력이 취약할 수 밖에 없는 현행의 기업별노조체제 하에서 노조활동의 반의 비중을 차지한다는 전임자 수를 축소하는 것은 산별체제로의 전환 이전에 노조활동을 급속히 약화시킬 수 있으며, 따라서 단호히 대응해야 한다는 것이 노동조합들의 입장이다.

2. 노조 전임자 축소방침의 문제점

그런데 왜 정부는 노동조합측의 대대적인 반발을 뚫히 예상하면서도 전임자축소를

강행하려는 것인가?

과거부터 경총 등 경제단체들은 단체협약 체결지침 등을 통해 한국 노동조합들의 전입자 수가 국제적으로 비교해도 과다하며, 전입자에 대한 임금지급도 유례가 없는 일이기 때문에 이를 시정해야 한다는 주장을 해 왔다. 그리고 신국제경제질서 시대에 국가경쟁력 강화를 위해 총력을 경주해야 한다는 이데올로기로 무장한 현 정부가 경제단체들의 이러한 주장속에서 국가경쟁력 강화를 위한 '산업평화와 경제적 효율'의 요소를 발견했으리라는 추측도 쉽사리 가능하다.²⁾ 그리고 이러한 자본과 정부의 유착관계는 신정부출범 이후 재벌에 대한 정부의 개혁입장이 계속 후퇴하고, 반면 노조에 대한 공격은 변함없음이 확인되면서 노동자들에게는 아주 쉽게 '체감'되고 있기도 하다.

문제는 왜 공공부문, 특히, 정부투자기관이나 출연기관이 정부의 전입자 축소 계획의 집행에서 최우선 대상으로 잡혔는가 하는 것이다.

그것은 단적으로 공공부문이 가장 약한 고리이기 때문일 것이다. 정부투자기관과 출연기관은 정부가 운용하는 예산과 계획에 직접적으로 규제받는 부문이다. 또한, 공격대상인 노조의 응집력이나, 전체적인 역량도 민간부문 노조보다는 취약한 것도 사실이다. 정부의 임금 가이드라인 정책과 같은 맥락에서, 공공부문이 또다시 희생양이 되고 있는 것이다.

금번 사태를 보면서 먼저 지적되어야 할 점은 정부가 노사관계, 특히 공공부문 노사관계를 바라보는 시각에 관해서이다.

앞의 노동부장관의 언급에서도 드러나지만 정부는 노조 전입자를 '생산보다 투쟁만 하는, 기업활동에 비효율적'이라는 시각에서 보고 있다. 만약 이러한 시각이 정부의 통일된 입장이라면 정부는 그들이 주장해 온 '공정한 조정자'로서의 입장을 포기한 것이나 다름없다.

한편, 공공부문의 노사관계가 노정 간의 대등한 교섭관계로 발전해 온 것이 세계적 추세임에도 정부는 이를 부정해 왔다. 그렇다고 노사관계를 규율하는 데서 합리적 기준을 제시한 것도 아니었다. 금번에도 정부는 임금 가이드라인으로 임금교섭을 유린한 것처럼, 단체협약을 부정하고 일방적으로 전입자 축소를 '명'하고, 말을 듣지 않으면 전입자임금을 지급하지 않겠다고 하고 있다. 정부의 방침은 최소한의 절차적 합리성도 지니고 있지 않은 것이다.

다음은 전입자 수에 대해서인데, 전입자 수에 대해서 많고 적음의 판단은 평조합원

2) 실제로 노동부나 재정원칙이 기준에 가지고 있던 전입자 축소 기준은 경총의 그것을 그대로 따르고 있었다.

에 대한 상대비율로 판단할 수는 없는 것이다. 전임자 수의 적정함 여부는 기본적으로 조합활동의 객관적 요구에 의해 판단될 수 밖에 없다. 다만 한 명의 전임자가 어느 정도로 효율적인 활동을 할 수 있는가에 따라 전임자 수는 달라질 수 있을텐데 여기에는 노조 외적인 문제가 있다. 먼저 노조조직 형태의 기업별 강제와 노동권의 광범위한 제약 등으로 인해 전임자들은 정부나 자본측이 생각하는 식의 '효율적 활동방식'을 발전시킬 체계적인 숙련의 기회도, 그걸 시간도 갖지 못했다. 한국의 노조 전임자들은 정부나 자본측이 예로 들기 좋아하는 서구 노조의 전임자들 같으면 문제도 안되었을 정부와 자본의 공세에 시달려 왔다. 이런 사정은 노조의 탓이 아니다. 그래서 노조운동은 기업별 노조조직형태를 극복하고자 하는 노력을 기울이고 있고, 민주적 노사관계를 보장하라는 요구를 줄기차게 제기하고 있는 것이다.

또한, 전임자 활동에 대한 유급처리는 비정상적인 것이 아니다. 한국의 경우 노조형태 자체가 기업별 형태를 취하고 있어서 대부분의 전임자가 기업에 고용된 상태에서 전임활동을 하며, 또, 그 활동이 유급처리된다는 특징이 있지만, 설혹 산업별 노조체제로 전환한다 하더라도 사업장에서의 노조활동에 대한 보장 차원에서 현재의 관행은 유지될 필요가 있다. 독일의 경우를 예로 들어 보자. 독일의 경우, 전임하는 노동자들의 회원들의 전임자 수 기준은 현재 재정경제원이 잠정적으로 제시하고 있는 노조전임자 기준과 흡사하다. 다른 점은 재경원의 기준이 상한의 규제선인데 반해 독일 총업원평의회 기준은 하한선, 즉, 법정 최소 기준이라는 점이다.

정부의 방침은 '경제적 효율'의 논리로 윤색되어 있지만, 그 동안 역대 군사독재 정권이 취해 왔던, 노동조합 운동에 대한 적대적 태도의 연장선상에 있다. 진실로 '경제적 효율'을 바란다면 먼저 재벌중심의 소유 및 경영구조에 칼을 대는 것이 훨씬 필요하고 '효율'적인 일이다. 한발을 양보해서, 정부가 공기업의 소유주로서 정부투자기관 노조들에 국한해서 그런 주장을 하는 것이라면, 정부는 먼저 사용자임을 분명히 하고, 노조에 교섭 요청을 한 후 이런 주장을 해야 할 것이다. 물론 그 과정은 단체협약 갱신을 위한 단체교섭의 틀 속에서 이루어져야 한다.

마지막으로 노조에 대해서도 문제제기가 가능하다. 이번에 문제된 투자기관의 경우 민간기업들과는 달리 사업장이 전국에 수십개씩 산재해 있는 경우가 많다. 이런 경우 의견 수렴의 구조나 전임자 배치는 조금 달라져야 할 것이다. 그런데 많은 노조들이 대의원체제가 허술하고(아예 없는 경우도 있다), 일부 노조를 제외하면 지부전임자들이 턱없이 부족하거나 아예 없는 경우도 있다. 일상 실무에 비해 정책역량이 취약한 점도

눈에 띄는 약점이다. 또한 상급단체 전임자가 매우 적다. 이런 문제들은 노조활동이 더욱 성숙해지고, 활동의 지평이 더욱 넓혀지면서 자연스럽게 해결되기도 하겠지만, 노조집행부의 주체적 노력도 필요한 것이다. 따라서 노조로써는 전임자 배치를 합리적으로 하는 것을 검토할 필요가 있다. 물론 이는 정부의 전임자축소 주장과는 무관한 것이다. 판단하건데, 현재 노조 전임자 수는 노조활동의 '정상화'를 위해서는 턱없이 부족하다.

■