

공공부문 정책 이슈 보고서

제4호 · 2015년 4월

목차

공공부문 정책이슈 보고서
제4호 · 2015년 4월

공공부문 동향

공공기관 정상화 정책 대응에서 공공기관 노사관계의 변화로 5
공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과 14

이슈 분석

공공노련·공공연맹 통합의 원칙과 방향 23
전력산업 분할-경쟁체제와 전력노조의 대응 34

■ 공공부문 동향

- 공공기관 정상화 정책 대응에서 공공기관 노사관계의 변화로
- 공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과

■ 이슈 분석

- 공공노련·공공연맹 통합의 원칙과 방향
- 전력산업 분할-경쟁체제와 전력노조의 대응



전국공공산업노동조합연맹
Federation of Korean Public Industry Trade Unions

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2015년 4월 28일

주소 서울시 영등포구 국제금융로
6길 26 한국노총 909호
전화 02-6277-2180
팩스 02-6277-2190

공공부문 동향

- 공공기관 정상화 정책 대응에서
공공기관 노사관계의 변화로
- 공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과

공공기관 정상화 정책 대응에서 공공기관 노사관계의 변화로

전국공공운수노동조합
박준형 정책기획실장

공공기관 정상화 정책이 지난해 ‘방만경영 정상화’를 거쳐, 성과주의 임금체계 등을 도입하는 2단계 정책으로 추진되고 있다. 공공기관 노조와 노동자들의 반대에도 불구하고, 지난해 1단계 정책은 연말까지 대부분의 기관에서 관철되었다. 1단계 정상화 대책에 끝까지 맞선 국립대병원과 일부 출연연구기관에서는 최근 서울대병원 파업 등 어려운 투쟁이 진행 중이다. 공공부문 노동조합들은 올해 2단계 정상화 정책에 대한 대응 전선을 양대노총 공공부문 공대위를 중심으로 형성하고 있다. 그러나 지난해 경험을 볼 때, 보다 다른 결의와 투쟁방향이 없이는 정부의 일방적 정책을 막아내는 것이 쉽지 않을 것이라는 평가가 많다. 올해 공공기관 2단계 정상화 정책 대응을 위해 필요한 과제를, 지난해 평가와 올해의 전체 노동계 정세를 감안하여 검토해보고자 한다.

지난해 1단계 공공기관 정상화 대응

양대노총 공공부문 공대위는 올해 투쟁을 준비하면서, 지난해 평가 토론부터 진행한 바 있다. 지난 2월말 진행된 공대위 대표자, 정책담당자 합동 워크숍(2.26.)에서는 각 산별노조(연맹) 내부의 평가 논의를 반영하여 다음과 같은 의견들이 제시되었다.

결과적으로 정부의 공세를 대부분 저지하지 못했다는 점에 대해 반성적 평가를 전

제한 가운데, 정부 논리에 맞서는 설득력 있는 대국민 여론프레임이 취약하였다는 점이 가장 먼저 평가되었다. 다만, 부채 원인에 대해서 활발하게 제기하였으며 이는 최근 국정조사 등 성과로 이어졌다는 점은 긍정적으로 평가되었다. 이와 함께 일정 기간 단절되었던 양대노총의 공동투쟁전선을 복구, 활성화하였다는 의미가 있었다. 그러나 결과적으로 경영평가를 통해 각 단위노조가 분할 격파되었으며 실리주의로 경도되었다는 점, 이에 대한 충분한 예상과 사전 조직화가 부족하였다는 점을 확인했다. 특히 지난해 1단계 정상화 정책의 추진 구조 상 중점기관/비중점기관 분할 속에서 모든 공공기관노조의 집중 투쟁이 어려웠던 상황이었다.

이러한 조건에도 불구하고 공대위 각 산별노조(연맹) 간에도 중앙 지도력이 강한 조직과 취약한 조직의 편차가 있으므로 이를 감안하여 현장의 참여를 이끌어내는 투쟁전략 수립 필요했다는 점, 대정부 교섭 추진에서 시기를 놓친 측면이 있었다는 점 역시 지적되었다. 단위노조의 상호 결의가 상정적이어서, 공개적 결의와 교섭권 위임까지 진행했음에도 실질적 강제력이 낮았다는 점도 지적되었다. 전반적으로 투쟁-교섭을 연계한 전략이 부족했던 것이다. 그밖에 총연맹 차원의 역할도 취약하였다고 평가되었는데, 공대위 대표로 참여했으나 대정부 투쟁-교섭을 총연맹이 주도하지 못했기 때문이다.

이러한 평가는 각 산별노조(연맹)별로 비슷하게 진행되었을 것이다. 문제는 이 평가에 기반한 전략의 개선이 없이는, 올해 말에도 비슷한 평가를 반복할 수도 있다는 점이다. 이러한 평가에 따라 몇 가지 올해 투쟁에 반영해야 할 방향을 검토해볼 수 있다.

크게 세 가지다. 첫째, 전체 노동계(양대노총) 투쟁과 긴밀히 연계할 필요가 있다는 점, 둘째, 공세적인 대국민 여론전력이 필요하다는 점, 셋째, 공공기관 단체교섭 제도 변화의 대안을 일관되게 제기해야한다는 점 등이다.

과제1) 전체 노동계(양대노총) 투쟁과 연계가 우선 과제

지난해 평가에서도 각 총연맹과 긴밀한 공조가 필요했다는 점이 평가되었다. 그러나 올해에는 좀 더 다른 의미에서 전체 노동계 투쟁과 긴밀한 공조, 전체 정세를 반영하는 대응이 필요한 상황이다.

우선, 공공기관 2단계 정상화 대책 자체가 독자적인 프로그램이라기보다는 전체 노

동자를 대상으로 하는 노동시장 구조개혁의 연장선에 있다. 공공기관에서부터 노동시장 구조개혁의 여러 내용을 선제적으로 시행하는 것이 목적이기 때문에 이들 정책은 정책의 내용과 시기 등이 일치한다. 아래 표를 통해 비교해볼 때, 정부가 전체 노동시장 구조개혁을 추진하는 내용과 일정이 공공기관 2단계 정상화와 매우 긴밀히 연결되어 있음을 확인할 수 있다.

<표 1> 노동시장 구조개혁, 2단계 정상화 정책 추진일정

시기	노동시장 구조개혁	공공기관 2단계 정상화 정책
4월	■근로소득 상위 10% 임직원 임금동결 방안 (청년고용 재원)	■임금피크제 지침(세부방안 5월)
5월	■임금체계 개편을 위한 취업규칙 변경절차 가이드라인 ■사업장 단체협약 개선지도 ("인사·경영권"조항 중심)	■임금피크제 지침, 성과연봉제(퇴출제)지침, 공공기관 기능조정 방안
6월	■일반해고 기준·절차 가이드라인	
하반기	■노동시간, 통상임금 법안 개정, 비정규직 관련 제도개선	

<표 2> 노동시장 구조개혁 쟁점과 공공기관 정상화 정책

노사정위 쟁점(한국노총5대 불가사항)	공공기관 2단계 정상화 정책
비정규직 사용기간 연장 및 파견대상 업무 확대	(허구적인 공공기관 비정규대책)
휴일근로를 연장근로에 포함시키는 주 52시간제 단계적 시행	-
정년연장 및 임금피크제 의무화	임금피크제 도입
임금체계 개편	성과연봉제 도입
일반 해고 및 취업규칙 불이익 변경 요건완화	저성과자 퇴출제(2진 아웃제)
-	공공기관 기능조정(우회 민영화)

위에 표에서 보는 바와 같이 정부는 5~6월을 거치면서 법개정 사항을 제외한 내용에 대해 가이드라인 발표, 시행령 개정, 공공기관에 대한 지침으로 일방적으로 정책을 추진한다는 계획이다. 양대노총은 정부의 일방적인 노동시장 구조개혁 강행에 맞서 투쟁계획을 수립하고 있다. 민주노총은 4월 1차 총파업 이후 6월을 집중점으로 하여 투쟁을 조직하고 있으며, 한국노총도 6월까지 쟁의권을 확보하고 총력투쟁에 나선다는 계획이다. 양대노총 제조부문 공통본에서도 이러한 투쟁을 함께 할 것을 공공부문 공대위에 제안하기도 하였다. 공공기관에 대한 공세도 다르지 않을 것

이기 때문에 각 공공기관노조들도 이러한 계획에 따라 교섭, 쟁의권 확보 등의 일정을 맞추어갈 필요가 있다. 이러한 대응 전선의 형성은 현재 논의가 진행되고 있는 공공기관 경영평가 유형별 대표자회의 등과 같은 부문별 연대구조를 통해 강화될 필요도 있을 것이다.

2단계 공공기관 정상화 대책의 내용 중 상당 부분은 전체 노동정책의 영향을 받는 것이기 때문에, 정부 의도대로 가이드라인, 시행령, 법 개정 등이 진행될 경우 공공기관에서 이러한 정책을 막아내는 것은 매우 힘들어질 수밖에 없다. 따라서 올해 쟁점의 성격 상 총연맹과 긴밀한 공조로 힘을 집중하는 것이 중요한 상황이다. 이러한 공공과 제조, 양대노총의 공동 투쟁을 통해 일방적인 노동시장 구조개혁 정책을 막아낼 때, 각 공공기관 현장에서 기업별 교섭에서도 실질적인 방어가 가능하다. 아울러, 총연맹과 함께 하는 투쟁은 공공기관 노동조합들이 자신들의 노동조건을 방어하는 것만이 아니라, 전체 노동자와 함께 한다는 점에서도 중요하다.

과제2) 공세적인 대국민 여론전략

지난해 양대노총 공공부문 공대위 투쟁에서 가장 많이 지적된 것이 대국민 여론전에서 밀렸다는 평가였다. 정부의 논리는 이렇게 전개되었다

①공공기관에 부채 문제 심각 ⇨ ②공공기관 과도한 복리후생(방만경영)이 원인 ⇨ ③복리후생은 단체협약에 보장 ⇨ ④공공기관노조가 체결한 단체협약 개정 필요

대부분의 언론은 이러한 정부의 논리를 그대로 받아쓰기 급급했다. 양대노총 공대위는 부채의 원인에 대한 폭로를 통해 이를 극복하고자 했으나 한계가 많았다. 위의 논리구조에서 ②번까지는 비판할 수 있었지만, 그 이후의 정부 주장을 이것만으로 넘어서는데 한계가 있었다.

올해 정부의 여론전은 “청년 일자리 창출을 위해서는 노동시장 구조개혁이 필요하다”로 집약된다. 공공기관에 임금피크제를 강요하는 것도, 청년일자리 창출을 명분으로 한다. 노동유연화(퇴출제 등)도 마찬가지로 ‘일부 정규직에 대한 과도한 보호 때문에 일자리 창출이 어렵다’는 주장에 바탕을 둔다. 정부는 이러한 논리를 바탕으로 대대적인 광고에 나서기도 했다. 공공기관에는 이에 대해 ‘효율화’를 위해서는 성과연봉제 등 성과주의 임금체계를 도입해야한다고 주장한다.

올해 정부 정책에 대응하는 과정에서도 이러한 논리를 완전히 분쇄하고 여론의 우위를 차지하는 것은 만만치 않은 것도 사실이다. 기본적으로 한국의 노동시장이 정규직-비정규직, 대기업(공공기관 포함)-중소기업 등으로 분화된 것이 사실인데다가, 정부와 언론이 수년 간 중소기업·비정규직 노동자의 열악한 처우의 원인을 왜곡해왔기 때문에 국민들의 의식이 이를 뿌리깊게 받아들이고 있기 때문이다.

하지만 그렇다고 해서 설불리 포기할 일은 아니다. 이번에 정부가 노사정위에서 노동계를 압박하여 추진하려고 했던 내용 중 해고요건완화와 같은 정책에 대해서는 노동조합으로 조직되지 않은 노동자들의 거부감도 상당하다. 청년유니온 등 청년단체에서도 정규직 고용 유연화가 청년 일자리 창출로 이어지지 않는다는 점에 공감하고 있다.

이러한 상황에서 청년 일자리 창출이나, 공공서비스 확대에 대한 대안을 공공부문 노동계가 제시한다면 상당한 국민적 호응을 얻을 수 있을 것이다. 정년연장과 신규 채용의 부담을 현재 근무하는 노동자들의 임금(총인건비)에서 부담하라는 기획재정부의 임금피크제 방안을 대신하는 노동자의 대안이 제시될 필요가 있다. 예를 들어 기존 노동자는 임금 대신 경영평가 성과급을 일부 출연하고, 정부와 사용자는 총인건비 증액으로 부담을 분담하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 공공기관 노동자들의 경쟁을 부추기는 성과급제에 대한 대안을 일자리 창출로 연결하자는 것이다. 공공기관이 상대적으로 '좋은 일자리'로 평가받는 상황에서, 현재의 임금·고용을 유지하는 것 외에, 새로운 일자리 자체를 확대하는 대안을 제시하지 못한다면 집단 이기주의라는 비판을 받을 우려가 크다.

한편, 공공기관에 대한 성과주의 임금체계(성과연봉제)에 대해서는, 최근 파업 중인 서울대병원분회(공공운수노조)의 대응이 시사점을 준다. 노조는 여러 보건의료단체, 사회운동단체와 연구소 등과 연대하여, 국립대병원에서 성과주의를 도입할 경우 공공의료가 훼손된다는 점을 설득력 있게 홍보하고 있다. 다른 공공기관에서도 가능하다. 예를 들어 성과주의가 원자력발전소, 철도, 병원, 안전관리 기관 등 생명-안전에 관련된 공공기관에서는 부작용이 크다는 점을 홍보하는 등 각 기관에 맞는 정책 대안을 만들어낼 수도 있다. 국민적 공감을 위한 여론전력은 양대노총 공대위 차원의 정책적 준비와 현장의 구체적인 사례가 함께 모아질 필요가 있다. 다만 정부의 여론공세가 5~6월 집중될 것이라는 점에서 하루빨리 대안을 제시하고 대대적으로, 공세적으로 사업에 나설 때 효과가 있을 것이다.

이러한 대응은 전술적인 것을 넘어, 공공부문 노동조합 운동의 지향으로서 '공공성

강화'라는 사회운동적 방향이라는 점에서도 의미를 찾을 수 있다. 앞서, 노동시장 구조개혁에 반대하는 투쟁을 총연맹을 중심으로 펼치는 것과 같이, 노동조합이 공공기관 노동자 자신의 이해관계만을 위한 투쟁이 아닌, 전체 국민과 함께 하는 운동 방향이 될 것이다.

마지막으로, 정치 정세를 순발력있게 활용하는 것이 필요하다. 공공기관에 대한 정부 정책은 정권의 정책 추진동력과 관련이 깊다. 최근 성완종 게이트를 시작으로 정치권의 부정부패에 대한 국민적 공감대가 높다. 개별 공공기관 노조 차원의 대응은 한계가 있겠지만, 상급단체와 양대노총 공대위 차원에서는 이러한 정치적 조건을 활용하는 방안을 고민할 필요가 있다.

과제3) 공공기관 단체교섭 제도의 대안 제시

지난해 1단계 정상화 정책 대응투쟁 과정에서 양대노총 공대위는 "노정교섭"을 초반부터 요구해왔다. 공공기관 노동자의 임금·노동조건을 직접 다루는 정상화 대책의 성격 상, 정부가 직접 노동조합과 교섭하지 않고서는 문제 해결이 어렵다고 보았기 때문이다. 실제로 임금동결 등 구체적인 임단협 사항을 모두 지침에 담은 상황에서 개별 기관 노사 간의 교섭은 상당히 형해화되고 말았다.

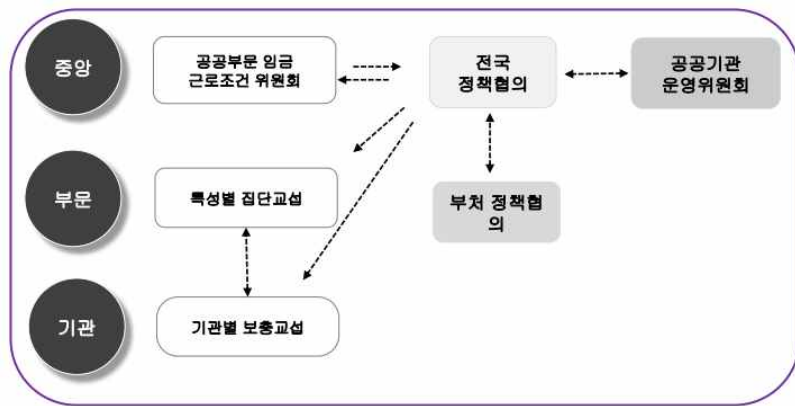
그러나 정부는 노정 교섭, 대화 요구를 계속 무시하다가, 공공기관 정상화 대책이 상당수 기관에서 관철되었다고 판단한 하반기에나 노사정위 산하 공공부문발전위원회(이하 공발위)를 구성하고 참여하는 입장을 정했다. 정부는 공발위 구성 이후에도 공공기관 정상화 대책은 논의 의제로 삼는 것을 거부했을 뿐 아니라, 예산편성 지침 논의 과정에서도 의견 접근된 내용마저 합의서로 서명하지 않는 등 책임을 회피했다. 공공기관 기능조정 등 민감한 사항에 대해서는 협의 대상으로 삼는 것도 거부감을 보였다. 더구나 공발위는 운영 기간이 제한된 한시기구였다는 점, 노사정위 산하 기구라는 문제 때문에 민주노총 소속 노조들을 포괄하지 못했다는 점 등 한계가 있었다.

공공기관 노사관계에 있어서, 노동조합과 정부의 직접적인 교섭구조가 필요하다는 것은 외국의 사례를 보나, 학계의 논의를 보나 당연시 된다. 심지어 개별 공공기관의 사용자들도 공개적으로는 밝히지 못하지만 상당수의 노사 간 쟁점이 '노정교섭'으로 풀려야 하는 성격이라는 것을 인정하는 실정이다. 정부 안에서도 고용노동부 등 관계부처도 이러한 구조에 대한 공감대가 있다. 이를 외면하는 것은 정부, 특히

기획재정부 뿐이다.

임시기구였던 공발위 논의시한이 끝나면서 다시 노정 간 협의 구조가 부재한 상황이 다시 조성되고 말았다. 공공부문 노동조합들은 노정교섭 혹은 협의구조를 다시 요구하는 투쟁을 전개해야하는 상황이다. 다시 노정교섭을 제기하는 과정에서는 공공부문에서 올바른 단체교섭 구조에 대한 입장을 수립하고 장기, 단기적 정책대응을 병행할 필요가 있다. 공공부문 단체교섭 구조에 대한 학계와 전문가들의 논의는 상당히 많이 축적되어 있지만, 양대노총 공대위도 일관된 입장에서 이를 추진해오지 못하고 단기적 대응에 몰두해온 것도 사실이기 때문이다. 올해 대응과정에서 단기적 대응이 필요한 것은 당연하다. 하지만, 공공부문 노사관계 제도화의 대안에 대한 일관된 입장을 가진 상태에서 추진하는가는 여부에 따라 장기적으로 다른 결과를 낳을 수밖에 없다.

공공기관에서 단체교섭 구조의 개선방안은 예를 들어 아래 그림과 같은 노광표(한국노동사회연구소 소장) 등의 제안이 잘 알려져 있다.



출처: '공공기관 정상화와 노사관계 쟁점(1차년도 평가와 2차년도 전망) 발제문' 노광표

공무원을 포함한 공공부문의 단체교섭은 여러 나라에서 중립기관 주도형, 노사 간 직접 교섭형, 인사기관주도형, 정부주도형 등 다양한 유형이 발견된다. 많은 나라에서 공무원에 대해서도 단체교섭권을 보장하는 등, 정부가 권한을 갖는 만큼 책임있는 교섭과 협의에 나서는 구조를 갖고 있다. 그런데 한국에서 공공기관에 대해서는 정부가 권한은 막강하게 갖고 있지만 단체교섭 책임은 전혀 지지 않는 기형적인 구조로 되어 있다. 심지어 공무원노조의 참여가 제도적으로 보장된 공무원보수민관심

위원회와 같은 구조조차 마련되어 있지 않다. 정부는 지침을 실질적 강제력이 있는 것이라고 주장하고, 법원(헌법재판소)은 이러한 지침이 '권고사항'에 불과하다며 정부에 면죄부를 주는 이상한 상황이다. 위의 노광표의 그림은 교섭구조의 하나의 예시이겠지만, 공공기관노조가 일관된 입장으로 정부와 법원의 허구적인 논리를 넘어서는 정책대안을 요구하고, 이후 총대선 시기를 앞두고 정치적인 대응을 해갈 필요가 있다. 올해는 공공기관 정상화 대책이 가진 문제점, 노사관계에 대한 직접 개입의 강도를 생각해볼 때 이러한 요구를 확대하기에 더욱 의미도 있고 효과도 클 것이다.

한편, 위의 그림에는 제시되어 있지 않지만, '노조 측 교섭당사자' 주체를 어떻게 형성할지에 대해서도 공공부문 노동조합들의 합의가 필요하다. 이런 점에서 지난 수년간 공공기관 노동조합의 연대활동 기구로 발전해온 '양대노총 공공부문 공대위'는 중요한 의미가 있다. 소속 상급단체를 넘어, 대부분의 공공기관 노동조합을 포괄하는 대표성을 강화해왔기 때문이다. 아직은 공대위가 연대기구, 협의체 정도의 위상을 갖고 있으나 앞으로 노동조합 측 교섭대표기구로 발전해가는 방향을 검토할 수 있다. 올해 2단계 정상화 정책 대응 과정에서도 실질적인 성과를 얻는 것도 중요하지만, 공대위를 강화해간다는 전략적 방향에 합의하는 것이 필요할 수 있다. 그렇다면 긴밀한 공동논의를 통해 투쟁과 기업별 교섭, 대정부 협상에서 산별노조(연맹)와 단위노조 간의 신뢰를 강화하는 것이 매우 중요한 것이다. 당장은 교섭에 미달하는 '정책협의'를 진행하는 정도일 수 있으나, 향후 공공기관 노조의 연대 틀의 발전과 정세의 변화에 따라 '교섭기구' 지위를 구축할 수도 있다.

이 과정에서 양대노총 산하의 공공기관노조들이 산별노조 체제로 변화해가는 노력도 필요하다. 중앙 집중화된 교섭이 가능하려면 노동조합의 내부 통제력이 일정하게 확보되어야 가능한 만큼, 산별노조로의 조직발전은 노동조합의 교섭대표성을 강화하는 중요한 방안이다.

공공기관노조, 위기를 기회로

지난해 1단계 공공기관 정상화 정책부터, 최근 2단계 정상화 공세까지, 정부는 공공기관 노사관계를 정치적으로 활용하는 입장을 견지하고 있다. 정부와 공공부문 부채 책임이 정치적으로 불거질 위험이 있자, 이를 과다복지, 방만경영으로 몰아 공공기관 노조에 전가한 것이 지난해 정책이었다. 올해에는 정권의 중점사업인 노동시장 구조개악을 관철하고자 공공기관을 먼저 압박하는 것이 2단계 정상화 정책의

핵심이다. 공공기관에 대해 정부가 정치적, 더 노골적으로 말해 ‘정략적’으로 대응하면서 노사관계는 완전히 왜곡되고 말았다.

이러한 왜곡된 노사관계를 바로 잡고, 책임과 권한을 가진 만큼 정당한 교섭 당사자를 가리는 노력이 필요하다. 또한 왜곡된 공공기관 운영원리를 바꾸는 역할도 노동자의 몫이다. 전체 노동자, 국민과 함께 하는 투쟁은 이 과정에 힘을 보태줄 것이다.

공공기관 노동조합의 투쟁은 당면한 부당한 정책에 대한 대응은 물론, 노사관계와 단체교섭 구조를 바로잡는 것—진정한 “정상화”—에까지 연결되는 것이 필요하다. 공공기관에서 노사관계의 “정상화”는 기관의 공공적 운영은 물론, 민간 부문까지 포함한 노사관계의 민주화를 앞당기는 첫걸음이 될 것이기 때문이다.

공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과

1. 경제사회발전노사정위원회 노동시장구조개선특별위원회 협상결렬(4.8)

- 한국노총 긴급중앙집행위원회 개최 : '15. 4. 8(수) 오후 2시
- (한국노총 협상결렬 선언) 아래 5대 수용불가 사항에 대한 정부와 재계 입장변화가 전혀 없고, 노동시장 하향평준화 시도가 계속되고 있는 상황에서 더 이상의 협상은 무의미함. 다만, 정부와 재계가 5대 수용불가사항을 완전히 철회하고 한국노총의 요구사항을 수용할시 조직의 결의를 통해 언제라도 협상에 응할 것임.

※ 5대 수용불가 사항 및 반대이유

1. 비정규직 사용기간 연장 및 파견대상 업무 확대	•사용기간 연장시 기간제일자리의 고착화, 기존 정규직 일자리의 기간제 전환 우려, 비정규직법상의 기간제한 규정 무력화 •노무도급에 대한 규율없이 파견규제 완화시 파견·간접고용 오남용 확산
2. 휴일근로의 연장근로 포함(주52시간제) 단계적 시행 및 특별추가 연장	•2020년까지 노동시간을 1,800시간대로 줄인다는 노사정 합의 및 박근혜 대통령의 국정과제(임기내 OECD 평균 1700시간대)에 역행 •규모별 주52시간의 단계적 시행은 기업규모에 따른 임금 및 노동시간 격차 심화
3. 정년 연장 및 임금피크제 의무화	•현행법상 임금피크제 의무 실시 사항 아니며 노사자율에 맡길 문제 •공공기관의 임금피크제 강제 도입 방침 철회
4. 임금체계 개편	•직무·직능 기준 및 공정한 평가체계 확립이 전제되어야 하나 우리 현실에 맞지 않음. 직무성과중심의 임금체계 적용가능 직종도 한정 •산업특성에 맞게 생성된 현행 임금체계를 무시한 채 직무·성과급 중심의 임금체계로 반강제적 유도시 장기근속자 임금삭감 논리로만 악용
5. 일반해고 및 취업규칙 불이익변경 요건완화 위한 행정개입	•일반해고의 기준·절차 및 취업규칙 불이익변경 관련 지침마련은 저성과자 퇴출, 우회적 정리해고, 근로조건 하향변경 수단으로 악용 우려 •공공기관 저성과자 2진 아웃제 방침 철회

2. 경제사회발전노사정위원회 공공부문발전위원회 운영경과

당초 3.16일이 마감시한이었으나 노-정간 입장이 상이하고 의제별 추가 논의가 필요하다는 의견에 따라 4.30일로 기한 연장

- '14.9.17 발족하여 4월 현재까지 11차례 전체회의를 통해 논의의제 선정 및 의제검토
 - * (주요의제) ① 2015년 예산편성지침 관련 이슈, ② 공공기관 관리제도 개선방안, ③ 인력운용 및 임금체계 합리화 방안 등
- 제1차 ~ 제5차 전체회의 : 논의의제 선정 및 예산편성지침 관련 노동계 요구안 검토
 - * 인건비 인상기준 포함여부에 대해 노동계와 기재부간 견해의 차이로 최종 합의에 이르지 못함
- 제6차 ~ 제8차 전체회의 : 공공기관 관리제도 개선방안 관련 노동계 요구안 검토
 - * 노동계 요구안에 대해 공익위원들(박진, 권순원)의 검토자료 보고 등 노사정간의 입장 표명 수준으로 진행
- 제9차 ~ 제10차 전체회의 : 정년연장과 임금체계 관련 공익위원(이영면, 라영제) 발제와 노동계 의견 제시
 - * 노동계의 논의기간 6개월 연장요구 제기(공발위 운영기간 : 2014.9.17 ~ 2015.3.16)
 - ** (연장사유) 핵심논의 의제인 경영평가제도개선, 정원확대 및 인력충원, 비정규직제도개선, 정년 연장, 기능조정 등 노동계 요구에 대한 정부측의 구체적 답변 청취
- 제11차 전체회의(3.16) : 공발위 의제별 논의결과 정리, 4월말까지 기한연장(당초 3.16)
 - * 노동계의 6개월 연장 요구에 대해 기재부는 "4월말까지 연장하되, 전향적 자세(의지)를 가지고 집중적 논의를 통해 성과창출을 도모"할 것을 제안. 제안을 받아들여, 공공기관 관련 정책의 일방적 추진 자체를 전제로 4월말까지 연장하는 것에 동의.
 - ** (3.19 간사회) 연장된 기간동안 공발위 운영계획 논의. 노동시장특위 논의시한(3월말)을 고려 1단계(3월말)와 2단계(4월말)로 나누어 진행. 기재부 실무협의와 간사회의를 집중개최하여 의제별 방안 및 쟁점에 대한 합의도출 시도.
- 노-정간 실무협의 개최
 - 기재부 실무협의 3회 개최 : 1회(3.26), 2회(4.7), 3회(4.16)
 - (노동계) 11차 전체회의시 논의결과중 '수용 및 검토가능 의제'에 대한 구체적인 대안 마련과 공공기관 기능조정 공론화, 노-정간 협의체 운용 정례화, 1단계 정상화대책에 따른 임금동결 철회 요구.
 - ※ 성과연봉제 확대는 대국민 공공성 훼손으로 공공서비스의 저하가 예상되며, 정년연장

에 따른 임금피크제는 기관의 자율교섭과 인건비 예산의 증액이 필요하며 안전·생명 등 분야 신규채용 확대가 요구됨.

- (기재부) 성과연봉제 확대는 공공기관 생산성·효율성 향상을 위해 반드시 필요 임금피크제는 정년연장의 결과 청년실업 문제가 가중될 것으로 예상됨에 따라 총인건비 범위 내에서 기존 직원들이 임금피크제를 도입하여 신규채용과 정년연장에 따른 재원마련 불가피함.

3. 공공부문발전위원회 논의결과(11차 전체회의 결과)

대주제	소주제 내용	논의 결과	비 고
①경영평가	피 평가자 의견수렴	수용	■ 노동계: 구체적인 방안 마련을 위한 실무협의 필요 - 비정규직의 실질적 정규직화(처우개선 등)를 위한 구체적 방안 마련
②경영평가	경영평가 사전 설명 기회 부여		
③경영평가	경영평가단 구성기준 공개		
④인력충원	인력 선순환을 위해 탄력정원 확대(한시적 정책사업, 대외파견, 육아 및 군 휴직 등)		
⑤비정규직	상시작·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환		
⑥비정규직	공공부문이 비정규직 문제해결 선도		
①경영평가	전문성 강화(평가위원 임기제 운영, 교육강화 등)	검토 가능	■ ⑨번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요 ■ ⑪번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요 ■ ⑬번의제: 노동계의 논의에 의견이 있지만, 정부가 관련 내용을 제시한 후 검토하기로 함 ■ 노동계: 지속 논의 필요 - 구체적 대안모색을 위한 실무협의 등 필요
②경영평가	경영평가 양식 개발, 평가지표 입력시스템 구축 등		
③경영평가	기관의 실정을 고려한 정부권장정책의 이행실적 평가		
④경영평가	경영평가방법 개선		
⑤경영평가	- 평가편람의 수정을 엄격하게 관리 - 주요사업 계량지표의 목표설정방식 개선		
⑥경영평가	평가기관 재분류(공운법상의 기관분류와 평가대상 유형 재검토)		
⑦공공기관 운영	법적 요건을 충족하는 모든 기관을 공공기관으로 지정하되 공공기관에서 제외되는 기관 유형, 판단기준 등을 법령으로 명확히 규정		
⑧공공기관 운영	공운위에 노동계 및 시민사회단체 인사 포함		
⑨외주용역	외주용역업무의 계약기간 연장을 통한 고용안정(3+2년 등) 및 최고가치 낙찰		

대주제	소주제 내용	논의 결과	비 고
	제 도입		
⑩인력충원	안전 부문 인력 증원		
⑪인력충원	적극적 인소싱 정책		
⑫비정규직	무기계약직 전환절차의 공정성, 객관성 확보		
⑬임금체계 개편	성과연봉제 대상 확대 및 임금피크제 도입		
①경영평가	공공기관 운영부처와 독립된 별도의 경영평가 전담기구(기관) 도입	수용 곤란	■ 노동계: 지속 논의 필요 - 경영평가는 공공기관 지배구조의 핵심이므로 공공기관 지배구조 개선을 위해 지속논의 필요
②경영평가	단기 및 중장기 지표 분류를 통한 평가주기 조정		
③경영평가	경영평가단 검증과정 공개		
④경영평가	관리성 정부지표(경영효율화 부문의 비계량 지표, 국민평가 지표, 노사차지 등 관련 법령을 위반하고 있는 지표 등) 폐지 또는 축소		
⑤경영평가	정부정책에 따른 경영실적 악화를 대비한 제도적 안전장치 마련		
⑥경영평가	정상화 대책 완료에 따라 관련 평가지표 폐지		
⑦경영평가	총연봉 및 성과급 차등폭 축소		
⑧경영평가	공공기관 관리 및 평가 전담기구 활용		
⑨경영평가	성과급 이외에 다양한 인센티브 개발 등		
⑩인력충원	공공기관별 중기 인력운영계획 적극수용		
⑪인력충원	교통 등 사회서비스 부문 인력 증원		■ 노동계: 지속 논의 필요 - 비정규직 증가의 핵심은 외주/사내하청 등 고용구조의 왜곡에서 발생 - 비정규직 해소/청년일자리 창출을 위해 공공부터 모범을 보여야하므로 정원 및 예산확대와 더불어 실질적 대책으로써 지속 논의 필요
⑫공공기관 운영	대규모 공기업의 장 임명시 인사청문회 실시		■ 노동계: 지속 논의 필요 - 낙하산 방지 등 공공부문 정상화의 필수조건이므로 지배구조 개선을 위해 지속 논의 필요 - 특히, 기능조정 관련하여 의제 채택 시 합의 한대로 반드시 심도 깊은 논의가 필요함
⑬공공기관 운영	공기업 및 준정부기관의 비상임이사 및 임원추천위원회에 근로자대표 및 시민단체 추천 인사 각각 1인 이상 포함		
⑭공공기관 운영	대통령 또는 국무총리 직속 독립위원회로 변경		
⑮공공기관	민간위원 자격요건을 법률에 명시		

대주제	소주제 내용	논의 결과	비 고
운영			
⑯공공기관 운영	공공기관 기관통합 및 민영화 등 계획 수립 시 국회에 보고하고 이해당사자의 의견 청취		
⑰공공기관 운영	공공기관 지정 또는 지정 해제시 해당 기관 근로자의 고용보장을 법에 명시		

이슈 분석

- 공공노련·공공연맹 통합의 원칙과 방향
- 전력산업 분할-경쟁체제와 전력노조의 대응

공공노련·공공연맹 통합의 원칙과 방향

한국노동사회연구소
노광표 소장

1. 들어가는 말

한국노총 산하 공공부문노동조합의 양대 산맥인 공공노련과 공공연맹의 통합 논의가 본격화되고 있다. 노련과 연맹은 4월 17일 양 연맹의 통합을 2016년 상반기까지 완료할 것을 약속하는 통합추진 합의서에 서명하였다. 양 연맹의 통합 움직임이 시작된 때는 2014년 봄이었다. 박근혜정부의 초법적인 공공기관 정상화 조치에 맞서 노련과 연맹은 각각 사력을 다했으나 투쟁과정에서 조직역량의 한계를 절감하였고 이를 극복할 수 있는 조직 통합의 필요성을 절감했다. 공공노련의 김주영위원장은 2대 집행부 선거에서 ‘공공대산별 건설’을 공약으로 내걸었으며, 작년 12월 재선한 공공연맹의 이인상위원장도 ‘양대 조직의 통합’을 공약으로 내세웠다. 이런 흐름은 '15년 2월 5일 “공공연맹·공공노련 회원조합 대표자간담회”로 연결되었고, 마침내 4월 17일 통합 선언으로 귀결되었다.

양 연맹의 통합은 더 이상 그 필요성과 의의를 이야기할 필요 없는 오래된 밀린 숙제이다. 두 조직의 소속 대다수 노동조합들은 과거부터 ‘남’이 아니라 한 술밥을 먹던 식구였기 때문이다. 유사연맹 간 통합은 한국노총의 조직발전 및 혁신 논의가 제기되면 항상 식탁에 올랐던 단골 메뉴였다. 2014년 4월부터 약 8개월 동안 운영되었던 한국노총 조직발전특별위원회도 ‘유사산별의 통합과 산별노조 추진’을 조직혁신 과제 중 핵심으로 제기하고 있다¹⁾. 하지만 조직통합은 그리 만만한 과제가 아

1) 한국노총 조직발전특별위원회(2014.12.31)은 『조직발전특별위원회 활동보고서』에서 “산별통합 및 산별추진 지원을 위해 5대(제조, 공공, 금융사부, 운수, 연합·서비스) 산별 분과회의를 설치, 공식기구화(규약 제39조 개정)”할 것을 제안하고 있다.

니다. 유사산별의 통합이라는 목표에도 불구하고 산별연맹의 수는 과거보다 더 증가하고 있는 것이 한국노총의 현재 상황이기 때문이다. 그러므로 조직 통합에 대한 뜨거운 열정만큼이나 냉정한 현실 진단과 로드맵 마련이 필요한 시점이다. 이 글은 공공부문 양 조직의 통합을 위한 기본 방향과 원칙을 검토하고자 한다. 이를 위해 2장에서는 조직 통합의 의의와 필요성을 살펴보고, 3장은 조직 통합에 대한 이론적 논의와 함께 쟁점을 검토한다. 마지막으로 4장은 성공적 조직 통합을 위한 몇 가지 제언을 담고자 한다.

2. 조직 통합의 의의와 필요성

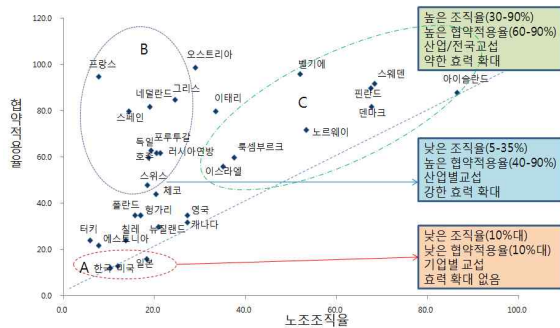
공공노련과 공공연맹은 왜 통합해야 하는가? 통합의 필요성은 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 노동조합의 힘을 키우기 위함이다. 노조의 힘을 키우기 위해서는 동일산업 내 연맹은 하나가 되어야 한다. 둘째, 노동조합 조직형태의 발전 요구에 따르기 위함이다. 기업별노동조합은 우리나라를 비롯한 일부 국가에 남아있는 조직형태로 전체 노동자들의 계급 이익을 지켜나갈 수 없는 조직이다. 기업별노조의 산별노조로의 전환은 노동조합 조직형태 발전을 위한 핵심과제이다. 셋째, 조직 통합은 공공부문단체교섭의 집중화를 위해 요구된다. 공공부문 조직 발전에 있어 핵심은 대정부 직접 교섭 구조를 실현하는 것이다. 이를 위해서는 교섭창구의 집중화를 위한 노동의 단일대오를 확보해야 한다. 각각의 내용을 보다 자세히 살펴보자.

첫째, 양 연맹 통합의 가장 으뜸 이유는 노동조합의 힘을 키우기 위함이다. 공공기관노조 간부들은 정상화 투쟁 과정에서 분산되고 취약한 조직 역량을 절감하였으나 분산된 조직체제와 기업별노조는 오래전부터 공공부문노조운동의 아킬레스건으로 지목되어 왔다. 한 나라 노동조합의 역량을 가늠하는 여러 요인 중 핵심 요소는 ‘노동조합 조직률’과 ‘노동조합의 조직형태상의 집중성’이다. 노동조합의 영향력은 일차적으로는 노동자의 노동조합 가입 정도, 즉 노동조합 조직률(union density) 여하에 따라 좌우된다. 선진자본주의 국가 중에서 노동자의 영향력이 가장 약한 나라로 간주되는 미국과 일본의 경우 노조조직률은 대다수의 유럽국가에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있으며, 노동자의 영향력이 큰 것으로 알려진 스웨덴, 노르웨이 등 복지국가의 노조조직률이 높은 사실을 통해서 이것을 확인할 수 있다. 다음으로 노동조합 조직 형태상의 집중성(centrality) 여부이다. 분산된 노동조합은 사용자와의 개별적인 교섭을 통해 자신의 이익을 추구하려는 경향을 갖기 때문에, 상급 노동조합은 정치적이고 계급적인 주체로서 국가 및 사용자와 맞서서 효과적인 협상을 벌일 수 없는 것이다. 노조의 중앙집중성은 노동자의 연대의식과 역량의 수준을 의미

하게 된다. 노동자가 완전히 개인으로 파편화되어 있거나 기업의 테두리 속에서 회사와 자신을 일체화하고 있다면 노동자는 가장 낮은 수준의 조직력을 갖게 될 것이고, 그와 반대로 기업규모·임금수준·고용형태·성(性)의 경계를 넘어서서 다른 노동자와 연대의식을 느낄 때 노조의 파편성과 분산성은 극복될 것이며, 그에 해당하는 집단적 영향력을 발휘하게 된다.

결국 노동조합의 힘을 가능하는 지표로서 조직률, 조직형태 및 노동조합의 활동노선은 분리된 것이 아니라 대부분 상호 결합되어 있다. 조직률이 높을수록, 조직이 중앙집중적일수록, 노동조합이 협소한 경제적 이익의 추구에 만족하지 않고 정책적 정치적 사안으로 관심의 폭을 넓힐수록 노조의 힘은 강하다고 할 수 있다. 반면에 조직률이 낮고, 노동조합이 분산·파편화되어 있고, 오직 조합원의 협소한 단기적인 이익 확보에만 치중하는 경우 노조의 힘은 대단히 약하다고 할 수 있다. 낮은 조직률과 분산성을 보면 노동조합의 성격과 활동 방향을 알 수 있게 된다(김동춘, 1995).

[그림 1] 노조 조직율과 단체협약 적용율의 국제비교



자료: 이병훈(2015)

이와 같은 점에서 한국 공공부문노동조합 조직은 상당한 취약점을 갖고 있는데 상대적으로 높은 조직률에 비해 노조가 분산·파편화 되어 있다는 점이다. 2013년 말 기준을 할 때 민간부문의 조직률이 9.2%(2012년 기준)인 반면 공공부문 노조 조직률은 50%를 상회하고 있다.²⁾ 이 중 공공기관의 조직현황을 보면 <표 1>과 같다. 2013년 말 현재 465개 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른

2) 공공부문 노조조직률은 공무원이 60.9%, 교원이 16.8%, 공공기관이 59.8%로 민간 부문 9.2%(2012년 기준)보다 훨씬 높은 수준이며, 조합원 수도 총 457,209명(공무원 179,606명, 교원 68,748명, 공공기관 208,855명)으로 우리나라 전체 조합원(12년, 1,781,339명)의 25.6%에 이른다.

중앙공공기관 및 지방공기업 포함) 중 305개 기관에 노조가 설립되어 있으며, 조합원 수는 208,855명으로 노조가입율은 59.8%에 이른다. 이 중 지방공기업을 뺀 공공기관노동조합의 조직 현황을 보면 <표 2>와 같다. 2013년 말 기준으로, 공공기관 295개 공공기관 중 노조가 설립되어 있는 곳은 213개, 노조수는 264개, 조합원 수는 173,913명이다.

<표 1> 공공기관노동조합 현황

구분	기관수	근로자수	유노조기관수	조합원 수	노조조직률
총계	465	349,256	305	208,855	59.8%

자료: 고용노동백서(2014) 재구성

<표 2> 상급단체별 공공기관노동조합의 현황

구분	합계	한국노총	민주노총	국민노총*	미가입
노조수	264 (100.0)	80 (30.3)	117 (44.3)	1 (0.4)	66 (25.0)
조합원수	173,913 (100.0)	70,071 (40.3)	76,907 (44.2)	19 (-)	26,916 (15.5)

주 : * 국민노총은 2014년 한국노총과 통합함.

자료: 노사정위원회 내부워크숍 자료(2014)

공공기관노동조합들은 민간부문에 비해 월등히 높은 노조조직률을 보이고 있지만, '조직 대표성'의 파편화와 기업별노조에 따른 '조직 분산성'에 직면해 있다. 먼저, 공공기관노동조합들은 사업장 수준에서 대부분 독점적 위상을 갖고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체 간 경쟁으로 '대표성'의 문제를 안고 있다. 공공기관노동조합들은 한국노총 소속 3개 산별연맹(전국공공노동조합연맹, 전국공공산업노동조합연맹, 전국금융산업노동조합)과 민주노총 소속 2개(전국공공운수사회서비스노동조합·연맹, 전국보건의료산업노동조합)으로 분산되어 있다(노광표·이정봉, 2008). 한국노총 공공서비스연맹·공공건설연맹·정투연맹 등 3개 상급단체는 2004년 '전국공공노동조합연맹'으로 통합하였으나 6년만인 2010년 공공연맹과 공기업연맹으로 분리되었고, 이후 공기업연맹과 전국전력노조가 2012년 통합해 공공노련을 설립했다. 이렇듯 분산된 상급노동조합들은 노동조합의 대표성을 약화시키고, 상급단체간 소모적 조직 경쟁을 촉발하는 요인이 된다.

둘째, 산별노조 건설 과제이다. 한국노총 소속 공공기관노동조합들은 기업별노동조합이다. 기업별노조는 노동계급의 연대를 억제하고 기업별의식을 강제한다. 매년 경영평가와 연동된 경영평가성과급에 속수무책으로 당할 수밖에 없었던 이유도 속내를 보

면 기관별 경쟁의식을 극복하지 못한 결과이다.

일반적으로 노동조합의 조직구조는 산업별, 직업별, 기업별 노동조합 등으로 구분되는데, 노동조합이 어떤 조직구조를 취하느냐에 따라 노조의 교섭력과 투쟁력, 임금·노동시간 등 근로조건, 노조의 파업성향 등에 많은 영향을 미친다. 한국과 일본 그리고 일부의 아시아 국가에서 지배적인 기업별노동조합은 노사협조주의, 실리주의, 경제주의 등이 표출될 가능성이 큰 조직형태이다. 기업별노조는 기업 내부 문제에 매몰되어 노동계급 전체의 문제나 공통 쟁점에 대한 대응력이 취약하다. 기업별노조는 임금 및 근로조건 개선 활동에는 적극적으로 나서지만 전체 노동자의 공통 과제를 해결하기 위한 투쟁과 정치적 요구의 해결을 위한 투쟁에는 둔감하다. 조세문제, 부동산 문제, 연금 문제 등 노동자들에게 공통적으로 영향을 미치는 중요 문제들을 해결하는 데 기업별노조는 무력하다. 반면 산업별노동조합은 기업별노조가 만들어 낸 기관(사업장) 간 경쟁을 해소하고, 노동자의 단결을 촉진하는 조직형태이다. 이런 이유로 양대노총 모두 산별노조 건설 및 강화를 주요 조직 목표로 내세우고 있다. 노련과 연맹의 통합선언문에서도 “한국노총의 조직 발전방안인 ‘산별통합 및 산별노조 추진전환’ 방침을 적극적으로 이행하여 노동운동 발전의 중심에 설 것”임을 밝히고 있다.

셋째, 대정부 직접 교섭구조를 실현하기 위함이다. 민간이나 공공부문노동조합 구분할 것 없이 산별노조 전환이 추진되고 있지만 공공부문의 경우 대정부 직접 교섭구조를 현실화하기 위해서도 전국 차원의 노조 통합과 산별노조 건설이 요구된다. 공공기관노사관계를 보면 정부는 공공기관 운영에 대한 실질적인 결정권을 행사하면서 단체교섭의 당사자로서 나서지 않고 있다. 정부는 예산편성지침이나 임금가이드라인, 단체협약에 대한 사전 승인 및 사후 감사, 행정지침 등을 통해 단체교섭을 통제하여 왔다. 이 결과 우리나라의 공공기관 단체교섭은 정부의 보이지 않는 개입(invisible employer guideline) 속에서 분권화된 기업별교섭이 진행되고 있다³⁾. 이 결과 공공기관 단체교섭은 노사 이해 조절(labor-management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사관계의 갈등구조가 지속·심화되는 비정상적 상태라는 평가를 받고 있다. 그러므로 공공기관 단체교섭의 정상화를 위해서는 대정부 직접교섭 구조가 마련되어야 한다. 중앙집권화된 교섭구조를 위해서는 정부의 사용자로서의 역할 자각과 인식이 관건이지만 노동조합의 조직

3) 분권화된 교섭구조의 문제점으로는 “①공공기관 단체교섭에서는 실질적인 사용자로서 정부의 역할이 불분명하다는 점, ②교섭의 대상이 임금 및 근로조건 등 물질적인 사안에 한정되어 있을 뿐 아니라 교섭구조의 분권화로 인해 정부의 거시경제적 통제가 불가능해진다라는 점, ③기업간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④ 중앙으로부터의 일률적인 통제에 직면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의’가 기업차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤공공부문의 노사관계가 갈등적인 관계로 변화하고 있다는 점, 마지막으로 주요 의사결정과정에 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역할을 동원할 수 없다는 점” 등이 제기된다(박태주, 2001).

체계 정비도 필수요인이다. 현재의 분열되고, 중앙이 취약한 노동조합 조직체계를 유지해서는 중앙교섭의 장이 열린다고 해도 조직 내 다양한 이해관계 조율이나 산하조직에 대한 통제권을 가질 수 없기 때문이다.

3. 조직 통합의 이론과 쟁점

1) 조직 통합의 이론

노조통합은 노조의 규모뿐만 아니라 노조의 지배구조(governance), 노조운동의 세력판도, 나아가 노사관계 전반에 큰 영향을 미친다. 이런 점에서 노사관계 및 노동운동의 주요 연구 과제라 할 수 있다. 특히 1990년대 이후 노조 통합은 예외적인 현상이 아니라 노동조합운동의 위기 극복 및 활로 찾기 방안으로 추진되는 공격적인 전략이라 할 수 있다. 기업별로 파편화된 조직체계를 갖고 있는 우리나라의 노사관계 현실에서 노조통합은 예외적이었다. 하지만 90년대 중반이후 상급단체의 복수노조가 허용되고, 2007년부터 사업장 단위 복수노조가 허용됨으로써 노동조합 통합은 다반사로 발생하고 있다.

해외의 노조통합에 대한 연구를 보면 크게 ‘노조통합의 요인’과 ‘통합의 효과’에 대한 연구로 구분할 수 있다(안정화 2002; 권순미, 2011). 먼저, 노조통합 요인 연구는 외인론과 내인론으로 구분된다. 외인론은 노조통합에 영향을 주는 주된 요인을 경제적, 정치적, 제도적 환경 등 노동조합의 외부 변수에서 찾는다. 외부 요인을 강조하는 대표적 연구자인 와딩턴(Waddington, 2005)은 일정한 주기로 등장하는 노조통합은 여러 요인 가운데 특히 경제적 순환주기와 밀접한 관련이 있다고 보았다. 외부 요인에 의한 통합의 대표적 예로는 기업 합병에 따른 노조통합이 있다. 우리나라의 경우 대부분의 통합사례가 기업 합병에 따른 것으로 금융권노조에서 많은 사례를 확인할 수 있다. 그러나 외인론은 노조 통합의 내적 동학을 과소평가하는 경향이 있다. 언디(Undy, 1981)는 통합의 원인으로 외적 요인보다는 내적 요인에 초점을 둔다. 조합원 감소나 재정적 어려움 그리고 제도적, 정치적 환경변화와 같은 외부로부터의 충격에 따라 반드시 노조통합이 이루어지는 것은 아니며 노조 지도자들은 다양한 선택지를 갖고 대응한다는 것이다. 즉, 외부 요인들이 노동조합으로 하여금 현재의 구조에 변화를 가하도록 영향을 미치지만 그것이 통합을 촉발하는 충분조건은 아니다. 오히려 문제에 직면한 노조지도자들이 문제를 어떻게 평가하는지와 그 해법으로서 노조통합을 얼마만큼 비중 있게 고려하는지가 핵심 관건이다.

다음으로, 통합 효과에 관한 연구들이다. 초기 통합 연구들이 통합과정에 관심을 두었다면, 최근에는 통합 후의 효과에 주목하는 연구들이 주목된다. 기존 연구들은 노조통합을 주로 외형적 통합이 조직통합이 완성되는 단계까지로 상정하고 통합의 성과를 가능해왔는데 사실 통합 자체는 하나의 계기에 해당한다. 오히려 실질적인 완전한 조직통합은 제정, 조직구조, 그리고 거버넌스의 문제뿐 아니라 통합 전 노조 조합원들이 통합노조의 조합원으로서 정체성을 가지고 조합활동에 주도적으로 참여할 때 성공하였다고 볼 수 있다. 연구자들이 통합 후의 효과에 관심을 갖게 된 이유 중 하나는 통합노조가 다시 과거로 돌아가거나 해체되는 경우가 발생하고 있기 때문이다. 예컨대 체이슨(Chaison, 2010)은 영국의 UNITE HERE가 통합 후 5년 만인 2009년에 내부 불만으로 해체수준을 밝은 것에 대해 연구하였다. 이 연구를 통해 하향식 통합 방식은 조합원의 새 노조 구성원으로서의 정체성을 성장시키지 못하며 애착을 감소시킨다고 주장하였다(윤정향, 2014).

2) 조직 통합의 몇 가지 쟁점

노조통합은 하나의 까다로운 과정으로 섬세한 협상과 인내 등이 요구된다(Chaison, 1996). 이런 점에서 조직 통합의 필요성과 목표 그리고 과정 관리(process management)가 어떻게 되느냐에 따라 통합의 성과가 결정된다. 많은 경우 통합은 노동조합 조직력 강화로 귀결되지만 한편에서는 노조 내 뿌리 깊은 파벌적인 갈등 요인이 될 수도 있다. 더 나아가 조직 통합이 이뤄진다고 해서 통합의 효과가 자동적으로 담보되는 것은 아니다.

첫째, 통합의 목표이다. 선행연구에서도 확인되듯이 조직 통합의 요인은 각각의 통합 사례마다 다르다. 통합의 목표가 분명할 때, 통합을 가로막는 장벽을 뛰어 넘을 수 있다. 현재 노련과 연맹은 통합의 필요성을 “경제적 이익 중심의 활동, 공공성의 위기” 등에서 찾으면서 통합의 목표를 “한국노총 전체 공공부문을 하나로 조직”하고자 함을 제시하고 있다. 하지만 경제적 이익 중심의 활동과 공공성의 위기를 가져온 기업별노조에 대한 진단, 노동계급의 연대성의 위기, 공공부문노조운동 방향에 대해서는 뚜렷한 방향을 제시하지 못하고 있다. 이런 상황에서 통합이 ‘노련과 연맹’의 기계적 결합을 뛰어넘어 화학적 결합 더 나아가 조직형태 변경에 대한 목표와 비전을 달성하기 쉽지 않다는 점을 보여 준다. 노동운동과 공공부문노조의 위기는 연대성의 위기에서 발현된 것임을 감안할 때 노동조합 조직형태의 변경을 보다 목적의식적으로 추진해야 할 필요성을 제기한다. 예컨대 영국의 UNISON⁴⁾은 통합

4) Unison(www.unison.org.uk)은 조합원 130만 명의 영국 최대 노조다. 지방정부·대학·학교·전기·가스·상하수도·교통 등 공공 서비스를 제공하는 공공 및 민간부문의 노동자들로 구성되어 있으며, 노조 산하에 지방정부, 보건, 고등교육, 에너지, 상하수도, 교통 등 6개의 업종그룹(service groups)이

논의 초기에서부터 이들 여성 및 비정규 노동자들이 적절히 대표될 수 있는 구조를 논의하고 추진하였던 대표적인 사례이다. 기존 남성, 정규직 중심의 지배구조에 여성, 비정규 노동의 적절한 대의제를 마련함으로써 어떻게 민주주의를 확대시키고 새로운 노동조합을 창조하였는지를 보여준다.

둘째, 능동적인 조직통합의 추진이다. Undy는 노조 통합의 동기와 전략 차이에 따라 노조통합의 유형을 ‘수세적 통합’(defensive merger), ‘자기강화적 통합’, ‘공세적 통합’(aggressive mergers)으로 구분한다. ‘수세적 통합’은 주로 통합 당사자들 중 상대적으로 규모가 작은 노동조합들이 이에 해당한다. ‘자기강화적 통합’은 통합의 목적이 해당 산업 또는 직종에서 노동조합으로서의 자신의 지위를 보다 공고히 하려는데 있다. 마지막으로 ‘공세적 통합’은 세력의 확장과 발전, 새로운 조직영역의 개척을 목적으로 한다.

이런 점에서 노련과 연맹의 통합은 방어적이거나 현상유지 전략이 아닌 능동적이고 공세적인 통합 전략을 추진할 필요가 있다. 능동적인 전략의 확립은 호주의 노조통합 사례에서 많은 시사점을 얻을 수 있다. 호주노총(ACTU)은 1990년대 초중반 산하 조직들의 통합을 결정하고 추진하였는데, 그 원천은 1987년도에 만들어진 ‘호주 재건(Australia Reconstructed)’이라는 보고서였다. ‘호주 재건’은 임금과 노동조건이라는 협소한 주제를 넘어선 새로운 노동조합의 역할로서 전략적 조합주의(strategic unionism)라는 개념을 정식화한다. 전략적 조합주의의 근본적인 전제는 ‘노동조합이 사건에 반응하기보다는 의제를 제출하고 주도권을 쥐는 보다 능동적인 모습으로 전환해야 한다’는 것이었다. 그 내용으로서 완전고용, 고생산성, 보다 우호적인 무역 및 산업 정책, 사회적대화에의 참여, 작업장에서의 노조의 적극적인 역할, 경제성장을 위한 노력 등을 위한 노동조합의 발전 전략을 담고 있다. 동 보고서에서는 전략적 조합주의를 실천하기 위해 광범위한 노조통합을 제안한다. ‘호주는 소수의 대규모 노조들로 재편될 필요가 있다. 이를 통해 보다 많은 자원들이 조합원들에게 제공할 서비스의 양과 질을 높이는데 이용되어야 한다. 또한 노조통합은 보다 많은 연구와 교육을 가능하게 하며, 불필요한 노조간 영역중복을 피할 수 있다. 호주노총이 대규모 노조를 건설하려 했던 이유는 바로 적극적인 방향전환을 통한 전략적 조합주의의 실현이었던 것이다.

이렇듯 노련과 연맹의 통합은 그 동안 끊임없이 제기되었던 ‘사회공공성’ 실현을 추진하는 통합이어야 하며, 기업별노조를 극복하고 산별노조 건설을 목표로 하여야 한다. 능동적이고 공세적인 통합 전략의 수립은 공공기관 정상화에 대한 대응이라는 방어적이고 수세적인 통합목표를 극복하는 것이어야 한다.

있다. 또한 Unison은 여성, 흑인, 장애인, 동성애자 등 사회적 약자를 위한 자치그룹(self-organised groups)을 두고 있다. Unison은 COHSE(보건서비스연맹), NALGO(공무원노조), NUPE(공공노조)가 통합하여 1993년 출범했다

셋째, 조직통합은 관료주의 극복과 민주주의의 확대로 나아가야 한다. 테리(Terry, 2000)는 ‘노동조합간 조직통합은 조직의 지배구조와 민주주의에 대한 서로 다른 견해와 철학의 만남이자 이 차이의 해결과정’이라고 말한다. 또한 통합논의는 그 시작부터 조합원과 조직구조의 단순한 혼합이 아닌 새로운 노동조합의 창조과정이어야 한다. 이를 위해 조직 통합은 상층 간부들의 합의를 뛰어넘어 현장 조합원에 기반을 둔 조직 통합이 되어야 한다. 물론 조직 통합에 있어 노조 리더십의 역할이 통합운동의 성패를 좌우하는 중요한 변수임을 부정할 수는 없다. 다만 그 리더십의 방향이 현장 조합원의 동력을 이끌어내고 양 조직간 신뢰 관계를 굳건히 하는 방향으로 나아가야 한다. 통합과정의 민주성은 향후 통합된 조직의 관료주의를 극복하고 민주주의로 나가는 버팀 목이 될 수 있기 때문이다. 또한 통합과정의 현장 민주주의 심화는 조직 통합에 따른 조합원의 동의를 얻는 과정이기도 하다.

4. 성공적 조직 통합의 길

공공노련과 공공연맹의 통합은 더 이상 미룰 수 없는 조직과제이다. 양 조직이 분화된 가운데 발생했던 조직 경쟁 및 갈등은 공공기관노동조합의 조직 역량을 취약하게 만들었고, 공공기관 정상화 투쟁을 힘 있게 추진하는데 있어 걸림돌로 작용했다. 그러므로 향후 양 연맹의 통합은 조직물의 상승, 교섭력의 확대, 정치적 영향력의 제고로 나타날 것으로 예상된다.

하지만 통합자체가 곧 현재의 어려움을 극복할 수 있는 해결책을 가져다주지는 못한다. 노조통합은 위기에 대응한 자구책이자 변화를 위한 발판임을 인식해야 한다. 따라서 노조통합이라는 발판을 딛고 위기를 극복하기 위해서는 노조통합이 주는 성과뿐 아니라 한계를 명확히 인식하는 것이 필요하다. 통합노조의 탄생은 사용자에게 맞설 교섭력과 조직력 그리고 정치적 영향력을 가져다 줄 것으로 기대된다. 그리고 이러한 기대는 ‘큰 노동조합이 좋은 노동조합’이라는 신념을 형성시키곤 한다. 그러나 좋은 노동조합은 통합노조 자체가 만들어 주는 것이 아니라 위기의 원인을 해소시키기 위한 노조운동의 전략을 통합노조의 지배구조와 전략 속에 담아내야만 가능하다(안정환, 2002).

양 연맹의 통합이 성공하기 위해서는 2004년 3개 연맹의 통합과 2010년의 분열과정을 성찰하여 반면교사(反面敎師)로 삼아야 한다. 상층의 논의를 뛰어 넘는 하층연대의 강화, 기업별노조의 해산과 산별노조의 건설, 사회연대적 노동운동의 실현,

대정부 직접교섭창구의 마련 등은 통합의 출발점이자 미래의 지향점이다.

이제 통합의 활시위는 떠났다. 통합을 위한 내부 조직의 정비와 함께 통합의 상대방에 대한 신뢰와 동지애적 접근이 필요한 때이다. 통합은 미래를 위한 전진이며, 새로운 거듭남이다.

참고문헌

- 권순미, 2011, 「내인론의 관점에서 본 노동조합 통합운동 : 2009년 '전국공무원노동조합'의 통합 사례를 중심으로」, 한국정치연구 제20집 제3호.
- 김동춘, 1996, 『한국사회 노동자연구 - 1987년 이후를 중심으로』, 역사비평사.
- 노광표·이정봉, 2008, 『공공부문 조직현황과 단체교섭 실태 조사 연구』, 한국노동연구원
- 박태주, 2001, 「현장으로부터 현장을 넘어: 영국 유니슨(UNISON)의 상호결합 노동주의를 중심으로」, 산업노동연구, 제7권 제1호.
- 윤정향, 2014, 「정부의 공공부문 개입이 노동조합의 조직전략에 끼친 영향-국민건강보험공단의 노조통합 합의결정을 중심으로」, 산업노동연구, 제20권 제2호.
- 윤효원, 1999, 「전략적 조합주의 : 21세기 호주 운동노선」, 『전략적 조합주의』, 한국노동사회연구소.
- 안정화, 2003, 『해외 노조통합 연구』, 한국노총 중앙연구원
- 이병훈, 2015, 「노사관계와 노조운동의 평가와 과제」, 한국노동사회연구소 창립 20주년 토론회 발제문 .

- Chaison, G. 1986. When Unions Merge, Lexington Books.
- Chaison, G. 1996. Union Mergers in Hard Times: The View From Five Countries, Cornell University Press.
- Chaison, G. 2010. "Union Mergers: The New Interest and Some Old Questions", Employee Responsibilities and Rights Journal, Vol.22. pp.149-156.
- Terry, Michael, 2000, UNISON and public service trade unionism, in Michael Terry(ed.), Redefining public sector uionism : unison and the future of trade union, London: Routledge.
- Undy, Roger. 1999. "Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public-Sector Service Unions in the UK." British Journal of Industrial Relations 37 Issue 3, 445-463.
- Waddington, Jeremy. 1995. The Politics of Bargaining: The Merger Process and British Trade Union Structural Development, 1982-1987. London: Mansell Publishing.

전력산업 분할-경쟁체제와 전력노조의 대응

【2010년 전력산업 구조개편 재추진을 위한 KDI 연구용역 대응을 중심으로】



전국전력노동조합
신동진 위원장

1. 연구용역 배경

1990년대 말 외환위기 이후 공기업을 팔아 외화를 마련하려 했던 정부는 한전을 분할한 후 단계적으로 민영화하려는 밀그림을 그렸다. 정부는 1999년 초 '전력산업 구조개편 기본계획'을 세운 이후 2001년 한전 발전부문을 6개 자회사 형태로 분할 하였고, 이후 발전 자회사 매각 및 배전부문 분할을 추진했다. 하지만 2003년 발전 자회사의 하나인 남동발전사 매각이 불발되고, 2004년에는 노사정 합의에 의해 배전분할 중단 결정이 내려지면서 전력산업 구조개편 및 민영화 정책은 전면적인 재검토의 필요성이 제기됐다.

당초에 계획된 한전의 배전·판매부문 분할이 중단되고 전력산업 구조에 관한 명확한 정책방향도 없이 과도기적인 상태가 지속된 가운데, 2000년대 후반 전력 예비율이 급감하는 등 전력산업에서의 모순점들이 하나둘씩 나타나기 시작하면서 전력산업 구조개편에 대한 회의론이 다시 고개를 들기 시작했다. 이런 상황에서 2009년 하반기 정기 국정감사에서 지식경제위 소속 여야 국회의원들이 발전 분할체제가 오히려 비용증가 요인만 있고 규모의 경제논리에 맞지 않는다면 전력산업을 과거의 한전 중심으로 재통합해야 한다는 주장을 제기하면서 전력산업에 대한 논란이 다시

일었다.

이에 따라 지식경제부는 국정감사 논란 직후인 2009년 말 전력산업에 대한 사회적 인 논란을 종식시키고 전력산업이 나아갈 방향을 명확히 제시하겠다는 명분으로, 전력산업 발전 방안에 대한 연구용역을 기획재정부 산하 KDI(한국개발연구원)에 맡기게 된다.

2. 전력산업 구조개편 추진경과

1990년대 후반 IMF 외환위기 이후 김대중 정부는 한전을 포함한 공공기관들의 구조개편 및 매각을 강력하게 추진했다. 1999년 초 정부에 의해 마련된 ‘전력산업구조개편 기본계획’에는 1999년부터 2002년까지 발전부문 분할을 통한 발전 사업자 간의 경쟁과 2008년까지 배전부문 분할 및 2009년부터 배전/판매회사와 신규 판매 업체들이 참여하는 소매경쟁 실시가 계획되었다. 기본계획에 따라 많은 갈등 끝에 2001년 한전의 발전부문이 1개 원자력, 5개 화력발전 자회사 형태로 분리되었고, 이후 화력발전 자회사 중의 하나인 남동발전사의 우선 매각이 추진되었지만 국부유출 논란 등으로 매각은 결국 실패로 끝났다.

이후 배전분할 정책도 노무현 정부 시절인 2004년 6월 ‘기대편익이 불확실한 반면 전기요금 폭등의 위험이 있다’는 노사정위원회의 분할중단 권고가 내려지고 정부가 이를 받아들이면서 적극적으로 중단되었다.

2008년 이명박 정부는 출범 직후 기존 전력산업 구조개편 방안을 전면 재검토하고 전력산업 민영화를 재추진하려 했으나, 미국산 쇠고기 파동으로 정책 추진력이 급격하게 약화되었고 이의 영향으로 결국 전력·수도·가스의 민영화를 임기 중에 추진하지 않겠다고 발표하기에 이른다. 그러나 2009년 말 국회의 국정감사 중에 전력산업 재통합 필요성이 제기됐고, 이를 계기로 정부가 KDI에 전력산업 연구용역을 발주함에 따라 전력산업에 대한 사회적 논란이 재 점화되었다.

<표 1> 전력산업 구조개편 추진경과

년월	내 용	비 고
'99.01	'전력산업구조개편 기본계획' 수립	■ 발전경쟁('99.1-'02.12) : 발전분할을 통한 발전사업자간 경쟁 ■ 도매경쟁('03.1-'08.12) : 배전분할, 발전회사와 양방향 경쟁입찰 ■ 소매경쟁('09.1월 이후) : 배전/판매회사, 신규 판매업체들 참여의 소매경쟁 실시
'00.12	전력산업구조개편촉진법 제정 및 전기사업법 전부개정	
'01.04	발전회사 분할, 전기위원회·전력거래소 설립	발전자회사 : 5개 화력, 1개 원자력
'02.04	발전회사 민영화 기본계획 수립 및 민영화 추진 지연	'02.7월, 남동발전 매각 시장여건 악화로 중단
'04.06	노사정위의 배전분할 중단 및 독립사업부제 도입 권고	한전 독립사업부제를 시행하고 구조개편은 중단
'08.06	MB정부, 전기·수도·가스 민영화 임기 중 추진 않기로 결정·발표	
'08.10	공기업 선진화 방안에 따라 한전·발전사의 경영효율화 추진	
'09.10	KDI의 연구용역 및 공론화를 거쳐 Zero-base에서 재검토 결정	전력산업구조를 둘러싼 사회적 갈등과 논쟁 불식 목적
'10.07	KDI 연구용역 결과 발표	

3. 연구용역 발표와 사회적 파장

연구용역 이듬해인 2010년 7월 지식경제부는 서울 양재동 에이티(aT) 센터에서 사회적으로 뜨거운 관심 속에 ‘바람직한 전력산업구조 모색을 위한 정책토론회’를 개최하고 전력산업 발전방향에 대한 KDI의 연구용역 결과를 발표했다. 이날 KDI의 전력산업 연구용역 결과는 전력노조가 우려했던 대로 ‘발전경쟁 확대와 판매부문의 경쟁도입’이 주 내용으로 제시되었다.

전력노조는 강력하게 반발하고 발표회를 물리적으로 저지하려고 시도했다. 논란은 엉뚱한 곳에서도 불거졌다. 당초 방사선폐기물처리장 유치 조건으로 한수원 본사를

경주로 유치기로 한 경주시민들은 연구용역 결과에 한전과 한수원의 통합 내용이 포함됐다는 소식을 접하고 반발한 것이다. 한수원이 한전과 재통합할 경우 한수원 본사의 경주 이전이 물거품 된다는 우려 때문이었다.

경주 시의회 의원 및 시민단체 회원들은 발표회 당일 단체로 발표장이 있는 서울로 상경하여 격렬하게 항의했다. 이에 따라 연구용역 발표장은 전력노조 조합원들과 경주 시민들의 반대 목소리로 아수라장이 되었고 발표회가 도중에 중단되는 사태로 이어졌다.

<표 2> KDI 연구용역 결과

구 분	내 용	비 고
원자력	(복수안) ①한전-한수원 통합 ②한수원 유지, 해외사업 조정기능 강화	①안 : 원전수출역량 강화에 유리 ②안 : 방폐장·원전건설 차질 없는 시행에 유리
화 력	회력발전사의 자율·책임경영 보장하여 발전경쟁 강화	
판 매	요금현실화 등 제반여건 조성에 맞춰 판매경쟁 도입	한전 판매부문 독립공기업 전환 또는 자회사로 분리
계통·시장운영	(복수안) ①계통운영 한전으로 이관 : 한전 화력발전·판매부문의 소유분리 전제 ②현행유지 : 소유분리 없을 경우	계통운영 주체인 전력거래소 한전으로 통합

4. 전력노조의 대응

2009년 국정감사 논란 당시 전력노조는 정부가 전력산업의 수직 재통합을 염두에 두고 연구용역을 발주한다고 기대했는데, 연구용역이 반대의 결과로 나오자 강력하게 반발하고 대응에 나섰다.

전력노조는 즉각 대응성명을 내고 KDI 원장과 연구 책임자들에게 연구용역의 문제점에 대한 공개서한을 발송했다. 또한 발표 2주 후인 7월 24일에는 중앙위원회 및 중앙집행위원회를 긴급 소집하여 총력 투쟁을 결의했다. 국회 지식경제위 소속 의원들에게는 전력산업 구조개편에 대한 소신을 묻는 질의서를 발송하고, 주요 일간지와 에너지전문지들에 KDI 연구용역의 문제점과 모순점들을 지적하는 내용의 기고문과 광고도 냈다.

5. 정부의 전력산업 정책방향 발표

KDI 연구용역 결과에 대한 논란이 지속되자 공청회 약 50여일 뒤인 8월말 최경환 당시 지식경제부 장관은 기자회견을 열고 정부의 공식입장을 밝혔다. 전기요금에 원가가 반영되지 않고 있는 현실을 들어 한전 판매분할 및 경쟁은 당장 실시하지 않고 중장기 과제로 넘기겠다는 내용이었다. 당초의 경쟁확대와 시장화정책 추진 연구용역 결과에서 한발 물러난 것이다. 또한 한수원의 한전과의 재통합도 추진하지 않고 현 체제를 유지하겠다고 밝혔다.

최경환 장관은 특히 판매경쟁은 현재와 같은 원가이하의 전기요금 수준 및 정책적인 용도별 요금체계 하에서는 경쟁이 불가능하므로 전기요금 현실화와 함께 연료비 연동제, 전압별요금제 도입 등으로 요금체계를 개편하고 원가산정의 객관성을 확보하기 위해 발전·송전·배전·판매 등의 부문별 회계분리를 강화한 후 제반여건이 충분히 조성된 이후에 검토하겠다고 중장기 과제로 돌렸다.

정부는 당초 KDI의 연구결과를 토대로 전력시장이 가장 효율적이고 합리적으로 운영될 수 있는 쪽으로 정책을 결정할 것이라고 했지만, ‘분할경쟁과 시장화’ 방향의 연구결과가 이렇게 큰 사회적 논란으로 이어질지는 미처 예측하지 못한 것으로 보인다.

6. 전력산업에 대한 논란의 지속

2010년 KDI 연구용역 논란이 있는 지 3년이 지난 2013년 9월, 박근혜 정부는 국무총리실 산하 에너지경제연구원에 ‘전력산업 발전방안’이란 연구용역을 다시 발주해 전력산업 시장화 정책의 불씨를 되살렸다. 대표적인 시장론자가 원장으로 있는 에너지경제연구원에 전력산업 연구용역을 발주하면서 판매경쟁이 이루어지고 있는 프랑스전력공사(EDF)의 모델을 참조하라는 지침도 내린 것으로 알려졌다. 하지만 연구용역이 끝난 2014년 2월 이후에 연구용역의 결과발표가 예고됐으나 발표되지 않았고, 이후 발표는 몇 차례 연기된 후 아직까지도 이루어지지 않고 있다.

이런 가운데 2014년 말 연구용역의 중간보고서 일부내용이 유출되었는데, 중간보고서에는 당초의 우려와 예상대로 ▲한전 발전자회사의 민영화를 포함한 발전부문의 경쟁확대 ▲판매경쟁을 대비한 송배전 부문의 독립성 및 중립성 강화 ▲신규 판매

사업자의 진입을 허용하는 판매부문의 단계적 개방(안)이 포함되었다.

<표 3> 한전과 EDF의 전력산업 구조 비교

구분	한전 (대한민국)	EDF (프랑스)
구조	■ 발전부문 자회사 분리 (경쟁) - 한수원(31%), 5개 화력발전(51%), 기타 민간발전(18%) ■ 송/배전부문 - 송전 : 한전(100%) - 배전 : 한전(100%) ■ 판매부문 - 한전 (100%)	■ 발전부문 원자력 등 EDF 소유 (경쟁) - EDF(79%), GDF와 E.on(9%), 기타(12%)로 상위 3개사가 지배 ■ 송/배전부문 자회사 분리 - 송전 : RTE(100%, EDF 자회사) - 배전 : ERDF(95%, EDF 자회사) ■ 판매부문 소매시장 자유화(경쟁) - EDF(77%) 등 4개 대규모판매사(83%), 14개 대체판매사(17%)
현재 상황	■ 발전부문 자회사 분리·경쟁 도입 - 정부가 직접 경영관리 ■ 발전과 판매 겸업 원칙적 불허 ■ 송전, 배전, 판매부문 한전 소유	■ 발전, 배전(일부) 및 판매부문 소매시장 자유화 등 경쟁 도입 ■ 발전과 판매 겸업 허용 ■ 송전 및 배전부문 자회사 분리·소유
장단점	■ 민간발전 진입허용으로 발전부문 일부 경쟁 유도 ■ 한전의 송전, 배전, 판매부문 효율적 운영으로 수요측 전력위기 효과적 대응 ■ 판매 신규진입이 제도적으로 허용되어 있어 점진적 판매개방 가능 ■ 계통운영 분리로 공급위기 대처능력 저하	■ EDF는 원자력, 화력 등 발전사업 수행으로 글로벌 경쟁력 보유 - 기저발전과 판매 통합으로 전력 가격 안정 및 해외매출 40%이상 달성 - 브랜드 가치 향상, R&D 역량 강화 ■ EU 에너지 지침으로 EDF 분할 등 구조 개편·개방 압력 지속

하지만 연구용역의 공식적인 발표는 아직까지 이루어지지 않고 있고, 이런 와중에 최근 연구용역을 맡고 있는 에너지경제연구원 원장이 사퇴하는 상황이 발생했다. 일부 언론은 전력산업시장화 정책에 대한 정부와의 이견이 사퇴의 주요 원인인 것으로 보도하기도 했다.

이렇듯 판매부문의 경쟁을 포함한 ‘전력산업 시장화 정책’은 정책 입안자들의 서랍 속에 들어간 폐기된 정책이 아니라 아직도 검토되고 있는 진행형의 정책인 것이다. 전력노조는 현재 대응체계를 갖추고 정부의 연구용역 결과발표를 예의 주시하고 있다. 전력산업의 분할경쟁과 시장화가 아닌 통합과 공공성 강화를 위해 전력노조는 앞으로도 지속적으로 노력할 것이며, 감시자로서의 파수꾼 역할도 충실히 할 것이다.

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2186, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락주십시오.