

# 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

노광표 · 김현준

본 보고서는 한국노동연구원의 2008년도 '공공부문 노사  
관계연구 및 안정화 사업'의 일환으로 연구되었음

## 목 차

I. 머리말 : 문제 제기 .....	(노광표) .....	1
II. 공공부문 노사관계의 환경 변화와 노조의 대응 .....	(노광표) .....	6
1. 공기업·공공기관 선진화 정책 .....		6
2. 공공부문 노동조합의 대응 전략 및 방향 .....		36
III. 공공부문 노동조합 조직 현황 : 설문조사 .....	(김현준) .....	54
1. 조사 개요 .....		54
2. 공공부문 노동조합 현황 .....		55
3. 공공부문 노사관계 진단 .....		66
4. 공기업 구조조정 정책 및 대응 .....		70
5. 공공부문 단체교섭의 구조 및 실태 .....		74
6. 공공부문 노사관계 전망 .....		82
7. 요약 및 함의 .....		85
IV. 공기업 선진화 대응 사례 .....	(노광표·김현준) .....	88
1. 공공연맹 A공사 사례 : 통폐합 .....		88
2. 공공노조 A사업장 사례 .....		100
V. 요약 및 결론 .....	(노광표) .....	111
참고문헌 .....		119

## 표 목 차

<표 II- 1> 공공기관장 변동 현황(2008년 10월 초 기준) .....	11
<표 II- 2> 변동된 공공기관장 중 낙하산 논란 .....	12
<표 II- 3> 공기업 선진화 추진원칙 .....	17
<표 II- 4> 제1차 공기업 선진화방안 .....	18
<표 II- 5> 제2차 공기업 선진화방안 .....	21
<표 II- 6> 제3차 공기업 선진화방안 .....	23
<표 II- 7> 제4차 공기업 선진화방안 .....	25
<표 II- 8> 공기업 기관별 정원 조정안 .....	27
<표 II- 9> 제5차 공기업 선진화방안 .....	30
<표 II-10> 출자회사 정비 전후 모습 비교 .....	32
<표 II-11> 공기업 선진화방안 종합(1~3차) .....	34
<표 II-12> 기관별 정원 감축률 .....	36
<표 II-13> 공공부문 선진화 정책 대응을 위한 주요 활동 .....	40
<표 II-14> 연맹의 3대 사업 목표 및 5대 투쟁과제 .....	46
<표 III- 1> 설문조사 대상 사업장 현황 .....	54
<표 III- 2> 상급단체별 노조 현황 .....	55
<표 III- 3> 노조 상급단체 및 조직형태 .....	55
<표 III- 4> 노조 설립연도 .....	56
<표 III- 5> 노조규모 .....	56
<표 III- 6> 노조 조직률 .....	56
<표 III- 7> 노조가입 형태(습제도) .....	57
<표 III- 8> 조합비 산정방식 .....	58
<표 III- 9> 노조 전임자 현황 .....	58
<표 III-10> 단체협약상 전임자 수의 분포 .....	59

<표 III-11> 조합원의 노조활동에 대한 참가 평가 .....	60
<표 III-12> 사업장의 노노갈등(노동조합 내부의 갈등) .....	63
<표 III-13> 비정규직 노조의 설립 여부 .....	65
<표 III-14> 비정규직의 노조가입 자격 .....	65
<표 III-15> 비정규직 가입대상 제외 이유 .....	65
<표 III-16> 단체협약을 통한 비정규직 이해대변 여부 .....	66
<표 III-17> 사용자의 대노조 정책에 대한 노조의 평가 .....	68
<표 III-18> 노조 의사결정에 영향력 있는 그룹 .....	69
<표 III-19> 노조 의사결정에 영향력 있는 그룹(상급단체별 비교) .....	69
<표 III-20> 현 정부의 공기업 정책에 대한 반대 이유 .....	71
<표 III-21> 인력감축 사업장에서의 인원조정 방법 .....	73
<표 III-22> 공기업 선진화 정책에 대한 상급단체별 노조의 대응 .....	74
<표 III-23> 공공부문 노조의 단체교섭 방식 .....	75
<표 III-24> 상급단체별 소속 노조의 단체교섭 방식 비교 .....	76
<표 III-25> 상급단체별 소속 노조의 바람직한 단체교섭 방식 비교 .....	76
<표 III-26> 2008년 노조의 임단협 시 핵심 과제 .....	77
<표 III-27> 노조 내 임금요구안의 결정 단위 .....	78
<표 III-28> 임금 및 단체교섭 시 최종결정 단위 .....	78
<표 III-29> 임금 및 복리후생 수준 판단 시 비교 대상 .....	79
<표 III-30> 노조의 협상력 및 단체행동에 대한 의견 .....	81
<표 III-31> 노사협의회 운영상황 .....	82
<표 III-32> 노사협의회 기능과 역할 .....	82
<표 III-33> 2009년 공공부문 노사관계 전망 .....	83
<표 III-34> 2009년 노사관계의 쟁점 .....	83
<표 III-35> 상급단체별 노조의 핵심 과제 .....	84
<표 III-36> 양대 노총 공공부문 노조의 통합에 대한 의견 .....	85
<표 IV- 1> A공사의 임직원 수(2008. 06. 30 기준) .....	88
<표 IV- 2> 'A공사와 B공사' 통합 관련 사항 논의 과정 .....	91

<표 IV- 3> 국회에 제출된 양 공사 통합 방안 비교 .....	93
<표 IV- 4> A사업장에 대한 필수유지업무 결정 내용 .....	102
<표 IV- 5> 노사 간 2008년 임단협 쟁점 현황 .....	104
<표 V- 1> 공기업 선진화방안 종합(1~5차) .....	112

## 그림목차

[그림 II-1] 공기업 선진화 추진체계 .....	14
[그림 II-2] 공기업의 비중 .....	33
[그림 III-1] 여성조합원의 조합활동 참여 여부 .....	61
[그림 III-2] 남성조합원과 비교 시 조합활동 참여 .....	61
[그림 III-3] 조합 내 여성의 리더십 부족에 대한 의견 .....	62
[그림 III-4] 여성간부 할당제도에 대한 의견 .....	62
[그림 III-5] 비정규직 채용의 단체교섭 사항 여부 .....	66
[그림 III-6] 노조의 노사관계에 대한 의견 .....	67
[그림 III-7] 현 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 의견 .....	71
[그림 III-8] 현 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 상급단체 의견비교 .....	71
[그림 III-9] 각 사업장별 구조조정 내용 .....	72
[그림 IV-1] A노조 조직체계 .....	90

## 요 약

이명박 정부는 선진 일류국가로의 도약을 위한 ‘규제 개혁, 공공 부문 선진화, 능동적 개방’ 등 3대 실천 과제를 제시하고 있는데, 이에 따라 공공부문 구조개혁 및 노사관계에 대한 관심이 높아지고 있다. 역대 정부들이 집권 초 공공부문 개혁을 국정 의 주요 과제로 제기하였다는 점에서는 큰 차이가 없지만 현 정부의 공공부문 개혁은 ‘작은 정부’에 뿌리를 둔 시장경제 활성화 방안으로 추진되고 있다는 점에서 과거 어느 때보다도 개혁의 추진 속도나 폭이 클 것으로 예상된다.

이에 따라 공공부문 노사관계는 새로운 변화와 도전 상황에 직면해 있다. 공기업 공공기관 노동조합들은 ‘공기업 선진화’라는 구조개편 상황에 놓여 있으며, 내적으로는 조직 역량을 강화하기 위한 산별노조 전환과 사회 공공성 강화라는 공공부문 노조운동의 정체성 확보를 위해 분투하고 있는 상황이다.

본 연구는 2008년 수행된 「공공부문 노동조합 조직 현황과 단체교섭 사례 연구」의 후속 연구이다. 당시 연구는 공공부문 노동조합의 변화된 조직 현황과 단체교섭의 실태와 개선방안을 다루었는데, 노조조직 현황이 산별연맹(산별노조) 등 상급단체를 중심으로 다루어 소속 단위노동조합(지부)의 기초 실태를 파악·분석하지 못한 점이 한계로 지적되었다.

그러므로 본 연구는 2008년 연구에 기초하여 다음과 같은 네 가지 사항을 주된 연구 방향으로 설정하였다. 첫째, 새 정부의 공기업 선진화 정책의 목표와 내용 그리고 추진 상황을 파악한다. 둘째, 공기업 선진화 정책이 공공부문 노사관계에 미친 영향을 검토한다. 외부 환경 변화가 가져온 공공부문 노사관계의 변화 양상과 추이를 토대로

ii 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

향후 공공부문 노사관계를 전망한다. 셋째, 공공부문 구조 개편에 대한 공공부문 노동조합들의 입장과 활동을 파악한다. 이를 위해 양대 공공부문 노동조합인 한국노총의 '공공연맹'과 민주노총의 '공공운수연맹'의 대응 전략 및 활동 사례를 검토한다. 넷째, 공공부문 노동조합의 조직 상황을 설문조사를 통해 파악한다. 이를 통해 공공부문 노조의 기초 실태 및 노사관계에 대한 인식 그리고 단체교섭의 현황과 노조 운영 상황을 파악한다.

'공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계' 실태조사에서 확인된 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2008년 8월 11일 1차 방안 발표 이후 2009년 1월 15일 5차 방안까지 5회에 걸쳐 발표된 '공기업 선진화' 방안은 참여정부에서 추진되었던 공기업에 대한 '소프트웨어' 개혁 방식을 탈피하여 김대중 정부와 유사한 공기업의 '민영화, 통합, 폐지, 기능조정, 경쟁 도입, 효율화' 등 강력한 구조개편 방안이라 할 수 있다. 공공부문 노동조합들은 공기업 선진화 정책이 가져올 인력감축과 고용불안, 공공기관의 위상 및 공공서비스의 질(質) 약화를 이유로 대(對)정부 투쟁과 교섭을 전개해 왔다. 한국노총 공공연맹은 투쟁보다는 '교섭'을, 민주노총 공공운수연맹은 교섭보다는 집회와 시위 등 '투쟁'에 중점을 두면서 대응한 점이 차이점이다. 하지만 공공부문 노동조합들은 정부 정책에 효과적으로 대응하지 못하였으며 정부의 공기업 정책은 부분적인 변화는 있었지만 기본 방향은 원안대로 추진되고 있다.

둘째, 설문조사 결과를 통해 본 공공부문 노동조합들의 조직 운영 실태와 현황은 다음과 같다.

1) 공공부문 노동조합들은 높은 조직률과 노조 운영에 필요한 안정적인 물적 조건을 갖추고 있다. 사업장 단위 조직률은 평균 64.1%이며, 월평균 조합비는 27,646원, 평균전임자 수는 3.2명이다. 높은 조직률과 안정적인 재정은 노조 활성화를 위한 내적 자원이지만 다른 한편으로는 '산별노조'로의 이행을 가로막는 요인이 될 수도 있

다. 보다 대담한 구상과 적극적인 사업 모델이 구축되지 않으면 현재의 ‘기업별 조직형태’는 고착화될 가능성이 높다.

2) 공공부문 노동조합의 내부 운영의 특징은 다음과 같다. ① 여성조합원의 참여 및 의사 반영이 원활하지 않다. 여성 조합원의 의사를 대변할 수 있는 여성 대의원의 비중이 매우 낮으며 여성의 활동 참여가 남성에 비해 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 남성 대의원의 경우 남성 조합원 20.7명당 1명이 대표하는 반면, 여성 대의원의 경우 63.8명당 1명이 대표한다. ② 공공부문 노동조합은 사업장 내 비정규직 노동자의 노조 가입에 대한 제도적 장벽은 없으나 이들의 이해를 대변하고 차별을 해소하기 위한 활동은 미흡하다.

3) 공공부문 노동조합은 공공서비스의 특성상 단체행동(파업 등)을 통해 사업장의 생산능력에 대한 타격이 가능하고 사용자의 이에 대한 역지력이 낮다고 인식하고 있다. 반면 노조의 파업에 대한 집행부의 리더십 취약, 국민의 일상생활에 대한 영향으로 인한 부정적 여론 등은 노동조합의 주장 관철의 수단으로서 파업이 활용되기 쉽지 않은 것으로 나타났다.

4) 공공부문 노동조합들은 ‘공기업 선진화 방안’에 대하여 대부분 반대 입장을 취하고 있다. 하지만 2008년의 경우 공공부문의 구조조정이 강압적인 인력감축이 아니라 노사 간의 협의를 통한 정년, 희망퇴직 등의 자연 감소의 방식으로 이루어지고 있어 공공부문 ‘인원 감축’을 둘러싼 갈등은 크게 확대되지 않은 채 개별 노사관계 차원에서 해소되고 있다.

5) 공공부문 노동조합 간부들은 2009년 공공부문 노사관계의 전망을 부정적으로 인식하고 있다. 이는 정부의 공공부문 구조조정이 본격적으로 추진되는 2009년의 경우 공공부문의 노정 갈등이 커질 가능성을 보여준다.

이상과 같은 연구 결과에 기초하여 공공부문 노사관계의 발전을 위한 정책 대안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, ‘공기업 선진화’가 공공부문 노동조합들과의 협의 구조 없이 정부 주도로 일방 추진됨으로써 노사갈등의 요인으로 확대되고 있다. 공기업 선진화 방안은 공기업 종사자들의 입장에서 볼 때 해당 기관 폐지, 통폐합, 인력감축 등을 동반하므로 노동조합과의 협의 및 의견을 반영하는 통로가 필수적으로 요구된다. 과거에는 ‘노사정위원회’를 통해 공기업 종사자들과 이해관계자들의 의견을 취합하고 정책 참여를 보장하는 사회적 대화 기구가 존재하였으나 현재에는 이러한 제도적 틀이 전무하다고 할 수 있다.

둘째, 공기업 개혁의 목표와 방향성의 문제이다. ‘공기업 선진화’ 방안은 공기업이 비효율과 방만 운영의 온상이라는 기본 전제 아래 시장경쟁이 개입할 수 있도록 민영화, 폐지, 통폐합, 인원 감축, 아웃소싱 등을 주요 내용으로 하고 있다. 과거 공공부문에 대한 수혜적 체험이 부재한 탓에 공기업하면 떠오르는 ‘철밥통, 비효율성’이라는 공기업 운영에 대한 불신을 근거로 공공부문 자체를 부정하는 경향이 강한 정책이라 할 수 있다. 하지만 근래 들어 공기업의 개혁은 요구되지만 그 대안이 반드시 시장 기업에 맡기는 것은 아니라는 생각도 폭 넓게 확대되고 있다. 이런 점에서 진정한 공기업의 개혁을 위한 충분한 사회적 공론화 작업이 요구된다. 시일에 쫓기듯 추진되는 정책은 단기적으로 효율적일지 몰라도 장기적으로는 더 큰 사회적 비용을 감내할 수밖에 없다는 점을 고려할 필요가 있다. 공기업 개혁의 진정한 목표인 ‘국민의 보편적 편익 증대, 즉 공공서비스의 증진’을 위한 방안이 시급히 마련되어야 한다.

셋째, 공공부문 노동조합의 활성화를 위한 ‘조직 혁신’과 노동조합 간 연대의 실현이다. 양대 노총 공공부문 노조들의 노력에도 불구하고 공공부문 구조개편에 대한 공공부문 노조들의 대응 및 활동에는 많은 한계점이 지적되고 있다. 이는 공공부문 노동조합의 취약한 조직역량 및 투쟁역량이 그 핵심 원인이라 할 수 있다. 공공부문 노동조합들은 공공부문 노사관계의 발전과 중앙집중화된 단체교섭 구조의 확립을 위해서도 노동조합 조직의 확대와 통합 그리

고 산별노조 건설에 매진해야 한다. 지난 몇 년 동안 양대 공공부문 노조들의 산별 전환이 지지부진한 가장 큰 원인은 기업별 노동조합의 '관성'을 탈피하지 못한 결과이며, 단위노조의 활동도 '간부' 층원이 쉽지 않고 소수 간부 중심의 노조 운영 및 활동의 문제점이 지적되고 있다. 이를 극복하기 위한 대담한 발상과 함께 실천활동이 뒷받침되어야 할 것이다. 또한 공공부문 노동자들 내부의 연대와 노동조합 간 연대를 보다 확고히 구축해야 한다. 여기에는 정규직과 비정규직, 여성과 남성 그리고 양대 노총 공공부문 노동조합 간의 연대가 요구된다 할 것이다.

## I. 머리말 : 문제 제기

이명박 정부가 들어선 후 선진 일류국가로의 도약을 위한 ‘규제 개혁, 공공부문 선진화, 능동적 개방’ 등 3대 실천 과제를 제시함에 따라 공공부문<sup>1)</sup> 구조개혁 및 노사관계에 대한 관심이 높아지고 있다.

우리나라 역대 정부들이 집권 초 공공부문 개혁을 국정的首要 과제로 제기하였다는 점에서는 큰 차이가 없지만 이명박 정부의 공공부문 개혁은 ‘작은 정부론’에 뿌리를 둔 시장경제 활성화 방안의 일환으로 추진된다는 점에서 과거 어느 정부보다도 개혁의 추진 속도나 폭이 클 것으로 예상된다. 현 정부의 공공부문 정책은 세계 각국이 민영화를 포함한 공공부문 개혁을 통해 국가경쟁력을 크게 강화한 반면, 우리나라는 지난 참여정부 5년 동안 공공부문 개혁이 지속되지 못한 상태에서 공공기관의 규모가 오히려 확대되는 추세라는 현실 인식에서 출발하고 있다. 2008년 현재 공공기관 운영법상 공공기관 총수는 305개, 예산 338조 원(2008년), 종사자 26만 명(2007년 말)으로 국가경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 증가하는 추세지만 공공기관은 ‘낮은 생산성, 과도한 임금·복지후생’에 따른 방만 경영, 민간역량 성숙으로 역할이 줄어들어야 함에도 불구하고 기존 역할을 계속 유지하여 시장 마찰 및 민간경제 발전 저해, 동일 산업 분야에 지원 기관이 다수 존재, 중복지원, 과잉지원, 기관 간 갈등 등 비효율적 운영을 보이고 있다고 진단하고 있다. 이러한 인식에 기초하여 현 정부는 공기업·공공기관에 대해 임기 내에 민영화, 독점 해제 후 장기적 민영화, 통폐합 및 구조조정 등 네 가지 기본 틀로 분류하여 개혁을 추진할 것을 밝혔다. 이상과 같이 역대 정부에서 공기업 부문에 대한 개혁의 시급성이 부각된 가장 큰 이유는 공기업 부문이 국민경제에서 차지하는 비중이 큰데다가 ‘방만 경영’에 대한 국민의 시각이 매우 안 좋은 데서 기

---

1) 이번 연구에서 다루는 공공부문은 ‘비공무원부문 공공기관’을 의미한다.

## 2 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

인한다(이관섭, 2007).

공기업의 민영화 및 구조개편에 대한 논의는 외환위기 이후 한국 사회의 주요 쟁점으로 부각된 의제 중 하나로 그 맥락은 ‘공기업’의 필요성 논의와 맥락을 같이한다. 공기업의 필요성에 관한 논의는 대부분 사회적 공익의 추구라는 공공성에 기초해 있다. 민간기업은 공공의 복리를 위한 필수 재화를 안정적으로 공급하기 어려울 수 있으며, 규모의 경제가 존재하여 자연독점이 발생하기 쉬운 산업의 경우 독과점의 폐해를 방지하기 위해 국가가 개입해야 한다는 주장이다. 그러나 정보의 비대칭성(asymmetric information), 계약의 불완전성(incomplete contract) 및 이와 관련된 유인체계의 역할을 고려할 때 공적 소유권(public ownership)으로 시장실패를 해결함으로써 얻어지는 사회적 후생보다 그에 수반되는 효율성의 상실이 더 클 수 있다는 반론도 제기된다. 특히 국제무역이 증가하고 시장규모가 커지면서 경쟁의 범위가 넓어질수록 정부 개입을 발생시키는 비효율이 증가하고 있다(김지영, 2008).

이상과 같이 이명박 정부 등장 이후 강력하게 추진되고 있는 공공부문의 구조개혁에 대한 사회적 논란과 함께 공공부문 노동조합들의 움직임도 빨라지고 있다. 먼저, 공공부문 노동조합들의 조직 통합 작업이 2004년 이후 지속적으로 이루어지면서 공공부문 노동조합들의 조직 규모 및 형태상의 변화가 나타나고 있다. 2004년 한국노총 산하 공공부문 3개 조직의 통합에 따른 ‘전국공공노동조합연맹’, 2005년 민주노총 4개 공공부문의 통합으로 ‘전국공공운수노동조합연맹’이 설립되었다. 또한 조직 통합과 함께 ‘전국공공서비스노조’와 ‘전국운수산업노조’ 등 산별노조가 건설되었으며, 2008년 2월 공공운수연맹 대의원대회에서는 2009년 5월 1일 ‘공공운수 통합산별노조’ 건설 방침을 확정하였다.

둘째, 공공부문 선진화 정책에 대한 노동조합의 반대와 저항이 가시화되고 있다. ‘공공운수연맹’은 2008년 공공기관 기관장에 대한 강제 사퇴와 비전문가의 공기업·공공기관 기관장 임명에 대한 반대 투쟁, ‘국민생존권 보장과 공공성 사수를 위한 가스·전기·철도·지하철·공항 공동투쟁본부’의 결성 및 활동을 전개하였으며 총괄적으로 현 정부의 공공부문 선진화 정책에 대한 전면 반대 입장을 견지하였다. 한국노총 ‘공공연맹’도

정부의 일방적 구조조정 및 민영화·통폐합 저지를 위한 반대 활동을 전개하였으나 공공운수연맹과 달리 대통령선거 당시 정책연대 파트너로서 정부 정책의 직·간접적 참여와 협의를 통해 문제를 해결하려고 했던 점이 차이점이다.

한편 정부의 공기업 선진화 정책은 경제위기 상황으로 보다 강화될 것으로 보인다. 정부는 제9차 국가경쟁력강화위원회(2008. 12. 12)를 통해 공공기관의 구조조정을 상시화하는 ‘공공기관 운영체계 개편방안’을 확정하였는데 이에 따르면 “공공기관들은 주기적(3~5년 단위)으로 점검받아, 민간에서 수행 가능한 영역은 민영화되고, 존치 기관은 경영 효율화가 추진된다. 정부의 통합 관리(임원 선임 등) 대상기관이 현재 전체 공공기관에서 공기업·준정부기관으로 축소되고, 기타 공공기관에 대해선 경영공시 등 국민·언론에 의한 간접관리 방식으로 전환된다. 또한 준정부기관 상임감사 임명권은 기획재정부 장관에서 주무부처 장관으로, 상임이사 임명권은 주무부처 장관에서 기관장으로 이관된다.” 이와 함께 공기업과 금융기관 종사자의 임금과 대졸 초임이 너무 높다고 판단하여 임금을 줄여 일자리를 나누는 ‘잡세어링(job sharing)’과 ‘대졸 초임 연봉 삭감’을 추진하고 있다.

이상에서 볼 수 있듯이 공공부문 노사관계는 이명박 정부 등장 이후 새로운 변화와 도전에 놓여 있다. 공기업·공공기관 노동조합들은 ‘공기업 선진화’라는 구조개편 상황에 놓여 있으며, 내적으로는 조직역량을 강화하기 위한 산별노조 전환과 사회 공공성 강화라는 공공부문 노조의 정체성 확보를 위해 분투하고 있는 상황이다.

본 연구는 2008년 수행된 「공공부문 노동 조합 조직 현황과 단체교섭 사례 연구」의 후속 연구 작업으로 추진되었다. 당시 연구는 공공부문 노동조합의 변화된 조직 현황과 단체교섭의 실태와 개선방안을 다루었는데, 노조조직 현황이 산별연맹(산별노조) 등 상급노조단체를 중심으로 다루어 소속 단위노동조합(지부)의 기초 상황을 분석하지 못한 점이 한계로 지적되었다.

이번 연구는 1차년도 연구 성과에 기초하여 다음과 같은 네 가지 사항을 주된 연구 내용으로 설정하였다. 첫째, 새 정부의 공공부문 선진화 정

#### 4 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

책의 목표와 내용 그리고 추진 상황을 요약 정리한다. 새 정부의 공공부문 구조 개편은 외환위기 당시인 1997~98년에 추진되었던 구조개혁에 버금갈 정도로 높은 강도로 추진되고 있는데 세부 내용을 검토한다. 둘째, 공공부문 선진화 정책이 공공부문 노사관계에 미친 영향을 검토한다. 외부환경 변화가 가져온 공공부문 노사관계의 변화 양상과 추이를 요약하며 이를 토대로 향후 공공부문노사관계를 전망하고자 한다. 셋째, 공공부문 구조개편에 대한 양대 공공부문 조직인 '공공연맹'과 '공공운수연맹'의 대응 전략 및 활동 사례를 비교 검토하고자 한다. 여기에는 대(對)정부 협의 및 교섭 틀이 어떻게 작동하고 운영되었는지를 살펴본다. 넷째, 공공부문 노동조합의 조직 상황을 설문조사 결과를 통해 파악한다. 이를 통해 공공부문 노조의 기본 사항 및 노사관계에 대한 인식 그리고 단체교섭의 실태와 운영을 파악한다.

이상과 같은 연구 목적을 위해 사용한 연구 방법은 문헌조사와 노조 조직 및 간부들에 대한 면접조사 그리고 공공기관 노조 전임자를 대상으로 한 설문조사이다. 문헌조사에서는 공공부문 노사관계에 대한 문헌 및 자료 등을 검토하며 공공부문 노조들의 사업보고서 등 노조의 회의 자료를 검토한다. 면접조사는 문헌조사에서 확인되지 않는 공공부문 노조들의 공기업 정책에 대한 대응 전략, 단체교섭 실태에 대한 의견을 구하기 위해 간부 면접조사를 실시하였다. 마지막으로 설문조사는 공공기관운영법 적용대상 기관 사업장 총 305개 중 노조가 결성되어 있는 기관 150여 곳에 설문지를 배포하여 노동조합의 기본 실태, 노조 운영, 단체교섭, 운동 방향 등에 대한 의식조사를 실시하였다.

본 연구의 내용 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 공공부문 선진화 정책에 따른 공공기관 구조 개편의 특징과 내용을 개괄적으로 살펴봄으로써 이에 대한 노동조합의 대응 전략을 검토한다. 제Ⅲ장에서는 '공공부문 노동조합'의 조직 실태와 현황을 설문조사 결과를 중심으로 파악한다. 공공기관 노동조합의 기본 실태를 상급 조직별·소속 기관별로 조직구조와 형태, 노조 운영, 단체교섭, 재정 운영, 일상활동 등으로 구분하여 비교검토한다. 제Ⅳ장에서는 공기업 선진화 정책에 대한 단위노동조합의 대응 사례를 살펴본다. 사례조사 대상 사업장은 통폐합이 논의 중인 한국노총

공공연맹 사업장 1곳과 민영화가 논의 중인 민주노총 공공서비스노조 소속 사업장 1곳 등 2개 사업장 사례를 다룬다. 사례조사를 통해 공기업 선진화 정책에 대한 단위노동조합의 대응 및 문제점 그리고 노사관계 갈등 요인을 확인할 수 있다. 마지막으로 제V장에서는 공기업 선진화와 공공부문 노사관계 연구 내용을 요약하고 공공부문 노사관계 발전을 위한 몇 가지 함의를 제시하는 것으로 한다.

## II. 공공부문 노사관계의 환경 변화와 노조의 대응

공공부문 노사관계를 규정하는 외부환경의 급격한 변화는 새 정부 출범과 함께 시작되었다. 외환위기 이후 공공부문 구조개혁은 매번 국정의 핵심 과제로 제기되었는데, 김대중 정부는 공기업의 전면적 민영화와 인력감축을 통한 구조 개편을 단행하였고, 노무현 정부는 공기업의 민영화 등 소유구조 개편보다는 운영시스템의 혁신 등에 중점을 둔 개편 작업을 추진하였다. 이에 따라 참여정부에서는 구조조정보다는 운영시스템 혁신을, 조직 개편보다는 기능 중심의 조직 재설계를, 인력감축이 아닌 인사 개혁을 추진하였다.

이명박 정부는 참여정부의 공기업 정책을 ‘구조조정’의 포기론으로 진단하면서 김대중 정부와 유사한 ‘민영화’ 중심의 공기업·공공기관의 전면 개혁론을 추진하고 있다. 현 정부의 공기업 정책은 대통령선거 당시 ‘공공부문 관련 10% 세출예산 축소, 공기업 민영화’ 등으로 제시되었고 대통령직인수위원회 경제1분과 업무보고(2008. 1. 8)에서 기획예산처는 ‘△ 2009년 세출예산 10%(24조 원) 감축 △ 305개 공공기관에 대한 경영 효율화(민영화, 매각, 통폐합 등) 추진 △ 신규 국책과제의 민간 참여 확대’ 등을 뼈대로 하는 공기업 구조조정 방안을 제시하였다. 이후 2009년 2월말까지 ‘공기업 선진화’ 계획이 5차까지 발표되어 추진 중에 있다. 제II 장에서는 이명박 정부 출범 이후 추진되고 있는 공기업·공공기관 선진화 정책을 시기별로 살펴보고 이에 대한 노동조합의 대응을 검토하는 것으로 한다.

### 1. 공기업·공공기관 선진화 정책

새 정부 출범 후 공기업·공공기관 정책은 2008년 3월 10일 기획재정부의 업무보고<sup>2)</sup>를 통해 그 윤곽이 제시되었다. 기획재정부의 업무보고는

새 정부의 경제정책의 총괄 방향을 제시하는 것이었는데 공기업·공공기관 정책에 대해서는 ‘(공기업 혁신) 공공부문에도 민간 경영기법을 도입함으로써 경영혁신을 유도하고 민간부문과 경쟁하는 분야는 민영화를 통해 민간부문 활력 제고’라는 기본 방향을 제시하는 것으로 세부 내용은 2008년 6월까지 기본 계획을 마련하여 추진할 것을 천명하였다.

하지만 공기업·공공기관 정책은 소관부서인 기획재정부보다는 청와대의 주도로 기본 방향이 결정되는 상황이었다. 청와대 박승준 국정기획수석은 4월 29일 매경이코노미스트클럽 강연을 통해 “공기업 개혁에 내념은 없고, 올해 안에 성패가 갈릴 것”이라며 공공부문 개혁 의지를 분명히 하면서 “공공부문 개혁은 경제 활성화, 좋은 일자리 제공을 위한 국가적 리모델링이며, 7%대 잠재성장률을 위한 필요조건으로 이명박 정부는 반드시, 확실히 추진할 것”을 분명히 하였다. 박승준 수석은 당일 강연을 통해 공공기관 개혁의 4대 원칙을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 공공기관 개혁은 596개 공기업·산하기관을 대상으로 모든 기관에 적용된다. 다만 ‘공공기관운영법’에 지정된 305개 기관을 우선 점검하되 추후 여타 기관으로 확대한다는 입장이다. 중요한 것은 “어떤 공공기관도 예외는 없다”는 것이다. 둘째, 민간이 더 잘할 수 있는 분야는 과감히 민영화한다는 방침이다. 공기업 민영화에 있어 ‘네거티브’ 원칙을 적용한다. “원칙이 민간이고, 예외적으로 공공부문이라는 뜻”이다. 해당 공기업이 공적 형태로 운영되는 것을 전제로 이후 공기업 개혁의 방향이 정해지는 것이 아니라, 민간이 수행할 수 있는 영역인가 아닌가에 따라 민영화가 결정된다는 것을 밝혔다. 이에 덧붙여 “선진국은 망·사회간접자본(SOC)산업 등 공공성이 강한 분야도 민영화에 성공해 서비스를 개선하고 경제 회복에 기여했다”고 평가한다. 셋째, 공공기관 개혁은 국가경쟁력 강화 차원에서 추진한다. “(공공기관 개혁은) 단순한 비용절감 차원이 아닌 관련 산업의 경쟁력 향상을 유도하기 위한 것”이며 “공공부문 영역이 확대돼 민간의 창의력 발휘 공간까지 구축(驅逐·crowding out)하는 것은 문제”라고 지적한다. 넷째, 공공성이 인정돼 존치될 공공기관도 △

2) 2008년 기획재정부 업무보고 「7% 성장능력을 갖춘 경제-2008년 실천계획(Action Plan)」.

## 8 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

지자체에 넘길 기관은 중앙정부 간섭을 배제하고 지자체에 이관하고 △ 유관기관과 통폐합으로 ‘시너지 효과’를 발휘할 수 있는 때에는 적극적으로 통폐합하는 것이 필요하다. 또한 “△ 목적 달성 등 역할이 불분명한 때에는 폐지·정산도 불사하고 △ 현재처럼 유지되는 일부 기관도 과감한 구조조정을 추진”하겠다고 입장을 제시하였다.

이상과 같이 이명박 정부는 집권 초 민영화 중심의 공기업 구조개편 방안을 마련하는 한편, 공기업·공공기관 구조개편 추진을 위한 사전 정비 작업을 병행하였다.

### 가. 공기업 정책 추진을 위한 사전 정비작업

이명박 정부의 공기업 정책은 공기업·공공기관 운영의 방만성과 비효율성에 대한 인식으로부터 시작되었다. 다음과 같은 대통령직인수위의 공공기관에 대한 이해와 평가는 향후 정부의 공기업 정책의 기본 방향을 암시하는 것이었다. “공공기관은 공공성을 유지하면서도 효율적으로 운영되어야 한다. 그러나 공공기관은 감시와 견제의 부족으로 ‘신이 내린 직장’이라 불리며 방만한 운영의 대명사가 된 지 오래됐다(제17대 대통령직 인수위 백서 2008. 3).” 본격적인 공기업 선진화 정책 추진에 앞서 공기업의 방만 경영에 대한 감사원의 특별감사와 공기업 경영진에 대한 교체 그리고 공공기관 개혁을 위한 자문기구가 출범하였다.

#### 1) 감사원의 특별감사

감사원은 2008년 3월부터 5월까지 공기업 및 준정부기관에 대한 특별감사에 돌입한다. 감사원이 밝힌 감사 이유는 “공기업·공공기관이 국가 경제에서 차지하는 막대한 비중에도 불구하고 공기업·공공기관의 비대화는 심화되고 있으며 재무건전성은 악화되고 있다. 공공기관의 경영 전반을 점검하여 방만 경영을 개선하고 구조조정을 지원할 필요가 있다고 판단하여 감사를 실시한다”고 밝히고 있다. 이에 따라 은행 및 주요 공기업(31개)에 대한 1차 감사(3. 24~4. 18)가 실시되었고, 준정부기관 70여 곳에 대한 2차 감사(5. 6~6. 4)가 추진되었다.

감사원의 특별감사는 감사 대상 공기업 및 준정부기관 대부분이 이미 2005년, 2006년에 걸쳐 기획감사를 받은 바 있어 감사의 성격을 둘러싸고 노동조합과 갈등을 빚었다. ‘공공운수연맹’과 ‘공공연맹’은 감사원의 감사에 대해 “공기업의 민영화와 구조개편”을 위한 사전 정지작업의 성격을 띤 정치감사”라 주장하며 감사의 부당성을 지적하였다. 2008년 3월 25일 한국노총 성명서(「정치적 목적의 공기업 표적감사를 즉각 중단하라!」)는 당시 감사의 부당성을 다음과 같이 지적하고 있다.

“이번 감사활동은 공기업 길들이기, 신정부 코드인사 등 감사 본연의 역할을 넘어서는 것이 아닌가 하는 우려를 갖지 않을 수 없다. 공기업은 연중 내내 감사에 시달린다. 감사원 또한 정기감사는 물론 특별감사 형태로 공기업을 검사하고 있다. 공기업 통제경영에 기획재정부 못지않은 역할을 감사원이 수행하고 있는 것이다. 특히 대통령 취임 이후 발 빠르게 특별감사에 들어간 것은 공기업에 대한 정부의 무분별한 사기업화, 통폐합 등 구조조정의 사전 정지작업뿐 아니라 소위 새 정부의 인적 청산과 공기업 길들이기를 위한 정치적 목적이 아닌가 하는 의심을 받고 있다. 혹시 감사원은 고유 업무를 마비시킬 정도로 강도 높은 감사를 통하여 ‘과도한 복지후생’, ‘높은 임금수준’, ‘폐쇄적인 노사관계’ 등 사실을 왜곡한 자극적인 발표로 국민들을 선동하려는 것은 아닌가. 공기업이 진정 국민의 봉사자로 기능하기 위한 본질적인 고민은 없이 피상적이고 왜곡된 이유를 들어 민영화 등을 운운하려는 것은 아닌가.”

감사원은 이례적으로 감사가 마무리되기 전인 2008년 4월 1일 중간발표 성격의 「‘공공기관 경영개선 실태’ 감사 진행상황 발표」를 통해 공기업의 경영 비리 및 방만 운영 사례를 발표하였다. 산업은행, 한전 등 31개 공공기관에 대한 조직, 인력, 예산 운영, 자회사 설립·관리 등 경영실태 결과에 대한 감사를 통해 “방만한 기관 운영 무분별한 외연확대 등 3대 분야 10대 유형에 약 300여 건의 위법 부당사항을 지적하였으며 유형별로는 ‘인건비성 경비 편법 과다지급(80여건 3,300여 억원), 자회사 부당지원 및 감독 소홀(20여건 2,600여 억원), 복리후생비 편법 조성 및 집행 부적정(20여건 1,400여 억원), 계약 업무 부당처리(30여건 1,000여 억원), 이사회 경영평가 등 외부감독 회피(20여건 900여 억원), 기강해이 등 기타

## 10 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

(130여건 800여 억원)” 등이 발생했다고 밝혔다.

‘공공운수연맹’은 감사 결과에 대해 2008년 5월 28일 「감사원은 표적감사, 정치감사를 중단하라!」는 성명서를 통해 “이번 감사는 사실관계를 왜곡함으로써 공공기관의 방만 경영을 부각시켰다. 철도청의 공사화, 발전회사, 도로공사, 토지공사 등의 설비 확대에 따른 인력 증가 요인은 밝히지 않은 채 막연히 공공부문 노동자가 대폭 늘어났다는 식의 감사 결과를 발표했다. 또한 이미 앞선 감사에서 지적해야 할 사항을 이제야 지적하고, 공공기관의 경영정보 중 필요한 부분만을 골라 왜곡하여 발표함으로써, 공공기관에 대한 도덕적 타격에만 몰두했다. 이번 감사는 노조활동에 대한 직접 개입까지 포함하고 있어, 이후 노사관계법 위반의 법적 논란을 일으키고 있다. 직접 체크리스트를 통해 노조의 가입 범위, 활동 내용을 조사하는가 하면, 심지어 현재 진행 중인 단체협약이나 노사합의서 체결 조차 중단시키는 초법적 행태를 자행하고 있다.”

한편 감사원은 결과 발표에서 “모회사 기능과 관련이 없는 자회사는 매각을 통한 민영화 대상으로, 모회사와 기능이 유사하여 유지 필요성이 낮은 자회사는 폐지 후 모기업 흡수 또는 청산 대상으로, 조직 인력이 비대한 자회사는 조직 및 기능 슬림화 대상 등으로 분류하는 등의 통폐합 구조조정 방안”을 감사 결과와 함께 관계 기관에 통보할 계획이라고 밝힘으로써 감사원의 고유 역할을 뛰어넘어 공기업 구조조정을 주도하려는 포석이라는 논란이 제기되기도 하였다<sup>3)</sup>.

### 2) 기관장 교체와 낙하산 인사 논란

새 정부가 등장할 때마다 논란이 된 문제는 공기업의 ‘낙하산’ 인사이다. 이명박 정부는 공기업의 구조개혁을 위해서는 해당 분야의 전문성과 대통령의 국정철학을 실현할 수 있는 인물이 임명되어야 하고 이를 위해서는 이전 정부에서 공기업의 임원으로 선출된 사람들의 자진사퇴가 필요하다고 주장하였다. 더불어 현재 공기업의 임원들은 전문성을 가진 사

3) 특별감사의 목적은 감사원의 고유 역할을 넘어 공기업 구조조정을 주도하겠다는 포석이란 것이 일반적인 평가이다. 2008년 3월 19일 남일호 감사원 사무총장은 기자회견을 자청해 “민영화와 통폐합 대상기관을 분류해 내겠다”고 했다.

람들이 아니라 노무현 정부의 코드 인사이므로 이들의 교체 없는 공기업 개혁은 가능하지 않다는 입장을 주장하였다.

이상과 같은 공기업 임원의 교체 요구는 대통령이 공기업까지 포함한 국정 최고책임자인 만큼 대통령이 임명권을 지닌 공기업 기관장은 자진 사퇴하는 것이 타당하지 않느냐는 의견도 제기될 수 있지만, 지난 2007년 4월에 제정된 ‘공공기관운영법’에는 이전의 낙하산 인사, 밀실 인사를 방지하기 위해 세부적인 임명 절차가 규정되어 있기 때문에 이전의 정권 교체기와는 다른 조건이 있었다<sup>4)</sup>(박용석, 2008). 정부의 공기업 임원의 교체는 3월 하순에 들어 전체 공공기관으로 확대되었으며 감사원은 공기업 및 준정부기관 특별감사에서 사퇴를 거부한 기관장들에 대해 별도의 비리 감사팀까지 파견하였다<sup>5)</sup>.

이에 따라 이명박 정부 출범 후 8개월간 총 303개에 이르는 공공기관 중 39%(119개)의 공공기관장이 중도 하차하였다. 2008년 10월 현재 전체 공공기관장 중 63.0%인 191개의 공공기관장이 교체되었으며, 이 중 23.7%

〈표 II-1〉 공공기관장 변동 현황(2008년 10월 초 기준)

	공기업 (24)	기금관리형 (14)	위탁집행형 (63)	기타 공공기관 (202)	총 공공기관 (303)
임기 중 교체	12	6	21	57	96
임기 만료 교체	8	3	20	41	72
사표수리 후 공석	1	0	6	16	23
임기 지속	3	5	16	79	103
기타(신설·분사)	0	0	0	9	9

4) 공공기관에 대한 법적 근거는 지난 2007년 1월 여야합의로 제정된 「공기관 운영에 관한 법률」이다. 공공기관 운영에 관한 법률에는 임명된 기관장의 임기는 3년으로 하고, 공기업과 준정부기관의 장은 법률이 정한 규정에 의해 해임하거나 정관으로 정한 사유가 있는 경우를 제외하고는 임기 중 해임되지 않는다고 정하고 있다.

5) 기관장의 사퇴가 자진 사퇴가 아닌 정부의 강요에 의한 강제 사퇴였다는 대표적인 예는 한국산재의료원의 심일선 이사장의 사례이다. 심일선 전(前) 한국산재의료원 이사장은 2008년 10월 6일 국정감사에서 “지난 4월, 노동부로부터 4차례 사퇴 압력을 받았고, 이를 거부하자 기획재정부로부터 예산 삭감 통보도 받았다”라고 주장했으며, 7월에는 정부를 상대로 ‘해임처분 무효확인 소송’을 제출하였다. 중도 사퇴한 공공기관장 중에 유일한 복직 소송이다.

12 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

는 임기 만료에 의한 정상적인 교체이며, 31.6%는 일괄 사표 강요에 의한 임기 중 교체이고, 사표 수리 후 아직까지 기관장이 공석인 공공기관은 전체의 7.5%인 23곳이다(백재현 의원실 보도자료, 2008. 10. 06).

〈표 11-2〉 변동된 공공기관장 중 낙하산 논란

공공기관 명	이 름	정치 관련 이력
건강보험공단	정형근	15~17대 국회의원
국민생활체육협의회	이강두	14~17대 국회의원
과학기술정책연구원	김석준	17대 국회의원
신용보증기금	안택수	총선 낙선, 이명박 후보 대구선대위원장
부산항만공사	노기태	15대 국회의원, 18대 총선 공천 탈락
한국조폐공사	전용학	16대 국회의원, 18대 총선 낙선
한국농촌공사	홍문표	17대 국회의원, 18대 총선 낙선
한국청소년수련원	김동훈	18대 총선 한나라당 공천 탈락
국립공원관리공단	엄홍우	18대 총선 한나라당 공천 탈락, 이명박 후보 상임특보
한국철도시설공단	조현용	17대 대선 한나라당 교통분과위원회 부위원장
한국도로공사	류철호	17대 대선 선대위
코스콤	정연태	17대 대선 중앙선대위원
한국철도공사	강경호	17대 대선 친MB단체 서울경제포럼 공동대표
국제방송교류재단	정국록	17대 대선 한나라당 선대위 방송특보
한국방송광고공사	양희부	17대 대선 대통령 후보 TV토론대책위 부위원장
재외동포재단	권영건	17대 대선 친MB조직 선진국민연대 공동상임의장
중소기업진흥공단	이기우	17대 대선 한나라당 선대위 재정금융위원회
올림픽기념국민체육진흥공단	김주훈	17대 대선 한나라당 체육청소년 분야 선대위원장
한국한의학연구원	김기욱	17대 대선 한나라당 대통령후보 상임특보
한국조세연구원	원윤희	17대 대선 대통령후보 조세정책자문
한국여성정책연구원	김태현	17대 대선 한나라당 중앙선대위 양성평등본부장
한국환경정책평가연구원	박태주	17대 대선 선대위 운하정책 환경자문 교수단
한국교통연구원	황기연	17대 대선 한반도대운하연구회, 이명박후보 정책 자문단 참여
한국시설안전공단	신방웅	대통령 인수위 자문위원
대한주택공사	최재덕	대통령 인수위 경제2분과 위원
환경관리공단	양용운	대통령 인수위 자문위원
기초기술연구회	민동필	대통령 인수위 과학비즈니스벨트 TF팀장
국토연구원	박양호	대통령 인수위 기획조정분과 자문위원
통일연구원	서재진	대통령 인수위 자문위원
한국교육과정평가원	김성열	대통령 인수위 사회교육 문화분과 자문위원
한국보건사회연구원	김용하	대통령 인수위 상근 상임자문위원

자료: 백재현 의원실 보도자료, 2008. 10. 06.

기관장이 중도 사퇴한 공공기관에는 새로운 기관장이 선임되었는데, 이전 정부와 동일하게 ‘낙하산 인사’ 논란이 제기되었다. 정부는 공공기관 기관장 임명에 대한 낙하산 논란에 대해 “일부 공기업 기관장 선정에 있어 정치인 및 대통령 측근 등이 포함되어 논란이 발생할 수는 있지만 능력 있는 전문가가 기관장으로 영입될 수 있도록 공개 모집을 통하여 외부 간섭 없이 공정하고 투명하게 선임하고자 하는 것”이 정부의 일관된 입장이라고 말하고 있다.

하지만 새 정부 들어서서 공기업 기관장 선임에 있어 비전문가 및 정치인 출신이 대거 진출함에 따라 노동조합과의 갈등이 발생하였으며 사회적 논란이 제기되었던 점은 분명하다. “낙하산 인사 등 정부의 정치력 남용은 공기업의 효율성을 떨어뜨리고 국민경제에도 부담을 준다”는 낙하산 인사의 폐해를 극복할 수 있는 대안 마련이 여전히 여전한 공기업 개혁의 과제로 제기되고 있다.

### 3) 공공기관 개혁을 위한 추진체계 구성

현 정부의 공기업 정책은 2008년 5월 대통령 직속 자문기구로 설립된 ‘공공기관개혁자문위원회(위원장, 오연천)’를 통해 세부적인 내용이 입안되었다. 자문위원회는 5개 분과(에너지, SOC, 산업-IT, 문화관광-체육, 금융)별 민간전문가 7~8명으로 구성되었으며, 여기에는 국가경쟁력강화특위, 기획재정부가 참여하였다. 자문회의는 596개 공공기관의 구조조정 방안(민영화, 통폐합 대상 공공기관 선정, 각 공기업 및 공공기관의 구조조정 내용)의 내용을 사전 검토하여, 5월 17일 2차 회의 후 1차 대통령 업무 보고를 거쳐 이후 구조조정 추진을 발표하도록 계획되었다(박용석, 2008).

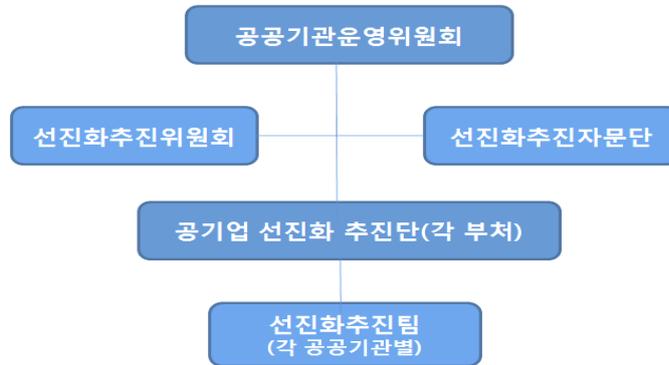
하지만 정부의 공공부문 개혁은 ‘촛불집회’를 통해 표출된 민심 이반에 직면하여 그 계획이 수정될 수밖에 없었다. 초기 미국산 쇠고기 수입 반대에서 촉발된 촛불시위는 이후 대운하, 교육 및 의료정책 그리고 공기업의 민영화 문제로 확대되었으며 정부는 민영화 중심의 공기업 정책을 일정 부분 수정하지 않으면 안 되는 상황에 직면하게 되었다. 5월 22일 기획재정부 공공정책국은 「공기업 민영화 관련 보도 참고자료」를 통해 건강보험, 수돗물 등의 민영화 추진을 검토한 바 없다는 발표를 했고, 전

#### 14 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

기·가스 등의 민영화 역시 신중하게 추진하겠다는 의사를 표시하였다. 또한 이명박 대통령은 6월 19일 쇠고기 파문과 관련한 사과와 해법, 향후 국정쇄신을 담은 특별기자회견을 통해 국민이 바라지 않는 정책은 포기하겠다는 기존 정책 추진의 전환을 밝혔다<sup>6)</sup>. 이후 공기업 정책의 일정한 방향 선회가 있었으나 ‘촛불시위’가 소강 국면에 접어들자 공기업 개혁 작업은 다시 ‘원안’을 토대로 추진되었다. 정부는 7월 22일 ‘공공기관운영위원회’ 산하에 ‘공기업선진화추진위원회<sup>7)</sup>’를 발족하면서 공기업 구조개선 작업을 본격적으로 추진하게 된다.

[그림 II-1]은 공기업 선진화 추진체계를 도식화한 것이다. 공공기관운영위원회는 ‘기관별 선진화 방안’을 최종 의결하는 기구이며, 이를 뒷받침하는 기구로 ‘공기업선진화추진위원회’와 ‘공기업선진화추진자문단’이 구성되었다. ‘공기업선진화추진위원회’는 민간위원장과 공공기관운영위원

[그림 II-1] 공기업 선진화 추진체계



- 6) 2008년 6월 18일 대국민 담화에서 대통령은 기존 정책에 대한 반성과 함께 국민의 뜻을 존중할 것을 다음과 같이 밝혔다. “인사에 대한 국민의 따가운 지적을 겸허히 받아들여서 국민의 눈높이에 모자람이 없도록 인선에 최선을 다하겠습니다. 대선 공약이었던 대운하 사업도 국민이 반대한다면 추진하지 않겠습니다. 어떤 정책도 민심과 함께 해야 성공할 수 있다는 것을 다시 한번 절실히 느꼈습니다.”
- 7) ‘공기업선진화추진위원회’의 위원장은 공공기관개혁자문위원회의 위원장이었던 오연천 교수가 선임되었고, 위원회는 총 7인(민간 4인+정부 3인)으로 구성되었다. 민간 4인은 위원장과, 현오섭(무역연구원 원장), 심의표(육아방송 고문), 강훈 변호사이며, 정부 측 인사는 배국환(기획재정부 제2차관)이 고정 위원이며, 안전에 따라 부처 차관 2명이 특위 위원으로 구성된다.

(관계부처 차관+민간위원)으로 구성되며 “공기업 선진화방안 추진과 관련하여 공공기관운영위를 실무적으로 뒷받침하며 선진화 방안 마련, 진행상황을 점검한다.” ‘공기업선진화추진자문단’은 학계, 언론계 등 각계 민간전문가 위주로 구성되며 에너지, SOC, 산업, 문화 등 분야별로 선진화관련 전문가의 의견을 수렴하는 역할을 담당하였다. 각 부처별로는 ‘공기업선진화추진단’이 구성되어 소관기관별 추진계획을 마련하였고 별도 전담기구를 차관을 단장으로 하여 설치하였다. 마지막으로 공공기관별로는 ‘선진화추진팀’이 마련되어 기관별 선진화 방안을 추진하였다.

이상과 같은 공기업 선진화 추진체계는 공기업 선진화를 둘러싼 효율적인 집행체계라 할 수 있으나 실제 그 운영이 민간부문을 배제하고 정부 주도의 일방통행 방식으로 진행되었다는 문제점이 지적되기도 하였다<sup>8)</sup>.

정부와 여당은 7월 22일 당정협의를 통해 그 동안의 공기업 선진화 방안을 둘러싸고 나타났던 내부 혼선을 정리하고 ‘공기업 선진화’에 대한 세부 방안을 다음과 같이 확정하였다.

1. 공기업 개혁은 선진 일류국가 도약을 위한 핵심 과제로 차질없이 추진해 나간다.
2. 공기업 선진화 추진방향은 다음과 같다.
  - ① 경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁 가능성이 높아 민간 수행이 바람직한 경우는 민영화한다.- 6월 18일 당·정 간의 협의 결과에 따라 ‘전기, 가스, 수도, 건강보험’은 민영화 대상에서 제외한다.
  - ② 업무가 상호 유사, 중복되는 공공기관은 기관을 통폐합한다.
  - ③ 여건 변화로 기관의 기능 또는 역할의 재정립이 필요한 경우는 기능을 재조정한다.
  - ④ 공기업 선진화의 일환으로 모든 공공기관에 대한 경영효율화를 지속적으로 추진한다.

8) “공기업 선진화 방안이야 정부가 다 마련하고 발표해서 추진하면 그대로 가겠죠. 공공기관운영위원회는 법적 절차를 마무리하는 요식행위에 불과합니다.” 공공기관 운영위는 공기업 임원 인사, 공공기관의 경영평가, 기능조정 등을 심의·의결하는 기구. 당연히 정부가 추진하는 공기업 선진화 방안도 공공기관운영위의 심의·의결을 거쳐 확정된다. 하지만 위원회 내부에서부터 ‘정부의 들러리 같다’는 불만이 새나오고 있다. 우선 인적 구성부터 현 정부의 거수기 노릇에 충실할 수밖에 없게 돼 있다. 정부위원이 절반을 차지하고 그나마 민간위원 9명 중 6명은 새 정부 들어 임명된 사람들로 구성돼 있기 때문. 비판적 목소리를 낼 만한 노무현 정부의 민간 위원들은 공기업 개혁을 전담하는 소위인 공기업선진화추진위에서 완전히 배제되는 등 의사결정 과정에서 ‘왕따’까지 당하고 있는 상황이다(한국일보, 2008. 08. 14).

## 16 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

3. 공기업 선진화는 혁신도시 건설에 차질이 없도록 추진하고 고용안정에 대한 대책을 강구하여 추진한다.
  - 특히 혁신도시 문제는 ‘혁신도시 건설촉진 국회의원 모임’ 및 국가균형발전위원회 등 관계기관과 긴밀히 협의하도록 한다.
4. 각 부처별로 준비되는 대로 공론화 과정을 거쳐 기관별 선진화 실행계획을 수립, 추진해 나가되 사전에 기획재정부와 협의한다.
  - 공기업 선진화의 체계적인 추진을 위해 기획재정부 공공기관운영위원회 산하에 ‘공기업선진화추진특별위원회’를 설치, 운영한다.

### 나. 공기업 선진화 정책

현 정부의 공기업 선진화 정책은 5~6월의 ‘촛불시위’로 인해 기본 계획 및 일정이 부분 수정되는 양상을 보였다. 정부의 공기업 선진화 방안은 8월 11일 1차 발표 이후 2009년 1월 15일 5차까지 총 다섯 차례의 발표가 있었는데, 1차부터 3차까지가 공기업의 민영화, 통폐합(108개 기관) 등의 하드웨어적 구조개편 방안이었다면 4차는 공공기관의 경쟁력을 높이기 위한 경영효율화 계획이 주된 내용이라는 특징을 갖는다. 세부 사항을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 제1차 선진화 방안

‘촛불시위’로 인해 잠시 중단되었던 공기업 구조개편 정책이 본격적으로 추진된 것은 8월이다. 기획재정부는 8월 11일 제1차 ‘공기업선진화추진위원회’ 회의를 통해 ‘공기업 선진화 추진방향(안)’ 및 ‘공기업 선진화 1차 추진계획(안)’을 심의 후 41개 공공기관의 민영화, 통폐합, 기능 조정 방안을 발표하였다.

정부는 공기업 선진화 추진 원칙으로 “첫째, ‘작은 정부, 큰 시장’으로 전환, 둘째, 국민 편익 증대, 셋째, 사회적 비용 최소화, 넷째, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진한다”는 4대 원칙을 제시하였다(표 II-3 참고).

1차 공기업 선진화 방안은 ‘촛불시위’에서 불거진 필수공익사업(전기, 가스, 의료보험, 수도)의 민영화 유보 정책을 반영한 것이었지만 초기

〈표 II-3〉 공기업 선진화 추진원칙

원칙	세부 내용
‘작은 정부, 큰 시장’으로 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민간이 창의력을 발휘할 공간을 확대, 활력 있는 시장경제 구현</li> <li>- 공공부문이 국민경제에서 차지하고 있는 비중을 지속적으로 축소</li> <li>○ 금융 등 민간의 역량이 성숙한 분야는 공공 역할 조정</li> <li>- 관련 산업의 세계적 추이와 미래비전에 입각하여 판단</li> </ul>
국민 편익 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공기관의 선진화를 통해 질 좋은 공공서비스를 제공</li> <li>* KT 민영화(02) → 상품의 다양화 및 전화료 인하 등 국민후생 증대</li> <li>○ 공공기관에 대한 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감</li> <li>* 경영효율성 향상을 통해 재정지원 10% 축소시 연간 약 2조 원 절감</li> </ul>
사회적 비용 최소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (요금) 국민 기본생활과 직결되고 요금 인상의 우려가 있는 ‘전기, 가스, 수도, 의료보험’은 민영화 대상에서 제외</li> <li>○ (고용안정) 민영화 기관은 ‘고용승계’ 원칙, 통폐합 등 인력조정이 불가피한 경우에는 다양한 대책 강구</li> <li>* 자연감소분을 우선 활용하고, 명예·희망퇴직제 및 배치전환·전직지원 등 검토</li> <li>○ (혁신도시) 공기업 선진화에도 불구하고, 혁신도시는 차질 없이 추진</li> <li>- 기(既)수립된 공공기관 이전 계획의 기본 골격을 최대한 유지하면서 보완대책을 강구                         <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 이전대상 공기업의 민영화는 지방 이전을 조건으로 추진</li> <li>▪ 통폐합 기관의 입지는 지자체간 협의, 균형위 조율을 통해 결정</li> </ul> </li> <li>- 보완대책 수립 시 관련 지자체 및 기관 등의 의견을 적극 수렴</li> </ul>
기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공개토론회 등 공론의 장(場)에서 각계각층의 의견을 수렴, 투명한 절차를 통해 선진화 방안 마련</li> <li>○ 공공성, 경쟁성 등 공공기관 서비스 특성, 시장 상황에 따른 합리적 기준을 제시, 대상 기관에 적합한 선진화 방안 마련</li> <li>- 경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁 가능성이 높아 민간 수행이 바람직한 경우 → 민영화</li> <li>- 업무가 상호 유사·중복된 기관 → 통폐합</li> <li>- 여건변화에 따라 기능·역할 재정립이 필요한 경우 → 기능 조정</li> <li>- 공공성이 있어 존치되는 모든 공공기관 → 경영효율화</li> </ul>

공기업 개혁의 기본 원칙 및 방향은 관철되었다. 1차 선진화 방안은 41개 공기업에 대해 민영화 27개, 통폐합 2개, 기능 조정 12개의 개편 방안이었다(표 II-4 참고). 1차 대상 공기업은 초기 33개였으나 한나라당과의 협의 과정에서 대상기관이 8개 늘어나 41개로 확대되었다<sup>9)</sup>.

9) 정부와 여당이 이날 협의를 통해 41개 기업을 선진화하기로 당초 계획을 급작스럽게 바꾼 것은 “광우병 쇠고기 파동으로 이명박 정부의 공기업 민영화 의지가 대폭

## 18 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

1차 방안에서는 이미 발표되었던 산업은행의 민영화를 포함하여 인천국제공항공사의 49%의 지분 매각, 대우조선해양, 쌍용건설 등 공적자금 투입기관 등의 매각 등 27개 사업장(기관)의 민영화 조치가 포함되어 있다.

이 중 특징적인 것은 세계적 수준의 허브공항 육성을 위해 전문 공항운영사와의 전략적 제휴(15%)를 포함, 지분 49%의 매각 방침이 결정된 ‘인천국제공항공사’이다. 인천공항은 세계 공항서비스 평가에서 3년 연속 1위인데다, 연간 당기순이익 2,000억 원이 넘는다는 점에서 국가 자산 매각이 바람직하지 않을 뿐 아니라, 다른 국가들의 경우 서비스 순위 1~5 위까지의 공항이 모두 공공부문에 의해 운영하고 있다는 점에서 허브 공항을 육성하기 위해서는 현재의 공기업 소유구조가 바람직하다는 반론이 제기되었다<sup>10)</sup>.

### <표 II-4> 제1차 공기업 선진화 방안

#### ① 민영화(27개 기관)

- ① 산업은행은 산은 지주회사와 KDF로 분할 후 산은지주회사는 민영화하고, KDF는 중소기업 정책금융기관으로 특화하고 자회사(캐피탈, 자산운용)도 모회사와 동반 민영화(6. 2 기 발표)
- ② 기업은행은 증시 상황을 보아가며 지분을 매각함으로써 민영화하고, 자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템)도 모회사와 동반 민영화
- ③ 인천국제공항공사는 세계적 수준의 허브공항으로 육성을 위해 전문 공항운영사와의 전략적 제휴(15%)를 포함, 지분 49% 매각
- ④ 대우조선해양, 쌍용건설 등 공적자금 투입기관 등 구조조정 기업은 조속한 매각 추진
- ⑤ 뉴서울CC(한국문화진흥), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발공사, 건설관리공사 등 5개 공공기관은 민영화

후퇴한 것 아니냐”는 보수 언론 등의 비판적 시각을 감안한 것으로 풀이된다. 정부의 1차 계획안의 윤곽이 언론 보도 등을 통해 알려지면서 ‘공기업 민영화’를 강력하게 요구해 왔던 보수 쪽에서는 강한 실망감을 표출하고 있다. 이에 따라 당초 정부안에서는 빠졌던 인천공항공사가 최종 발표에는 포함됐고, 이미 민영화 계획이 별도로 발표된 산업은행도 ‘재탕’ 발표에 포함됐다(프레시안, 「김빠진 ‘공기업 선진화’ 1차 방안 발표」, 2008.08.11)

- 10) 인천공항의 2008년 예상 당기순이익은 2,634억 원이고 2010년에는 3,991억 원이 예상된다. 3년 연속 세계공항협회(ACI)가 선정한 서비스 1위 공항이다. 2006년도 세계공항협회(ACI) 서비스 순위를 보면 1위부터 5위까지의 공항이 모두 공공부문이 운영하고 있는 반면에 민영화된 코펜하겐은 32위, 시드니는 45위, 영국 BAA는 78위에 해당한다.

<표 II-4>의 계속

- 
- ② 주·토공 통합(2→1개)
    - 주택공사, 토지공사는 택지개발기능 중복, 분양주택 부문이 민간과 경합하는 점 등을 감안하여 통폐합 및 기능 조정
  
  - ③ 기능 조정(12개 기관)
    - 관광공사는 면세점, 골프장, 관광단지 등 비핵심 사업 매각
    - 석유공사, 광업진흥공사는 자원개발 기능은 육성하되, 비축사업 관리, 지원 조직 등 비핵심 업무의 조직·인력은 감축·효율화
    - 국민체육공단의 스포츠센터(분당, 일산, 올림픽선수촌) 매각
    - 전기안전공사는 저압부문의 전기안전관리 업무를 민간에 이양
    - 산업기술시험원은 정부출연금을 점진적으로 폐지하여 민간기관으로 전환
    - 3개 공단(국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단)에서 중복하여 수행하고 있는 4대 사회보험 징수업무는 건강보험공단으로 통합
    - KOTRA, 중진공, 정보통신국제협력진흥원에서 중복 수행하고 있는 중소기업 수출지원 업무는, 국내에서의 수출지원 기능은 중진공으로, 해외에서의 수출지원 기능은 KOTRA로 일원화
  
  - 향후 계획
    - 주·토공, 관광공사, 인천공항, 기업은행에 대해 공개토론회를 거쳐 의견수렴
    - 재투자, 재출자기관에 대해서도 실태를 파악하여 모기업 및 해당 기관의 경영효율화 차원에서 지분매각 등 방안 검토
    - 그동안 쌓아온 공기업의 노하우를 적극 활용하여 해외에 진출하는 방안을 전향적으로 검토
    - 앞으로 다른 공공기관에 대하여도 준비되는 대로 선진화 방안을 발표
    - 2차 발표에서는 통폐합 기관을 중심으로 검토할 예정이며
    - 3차 발표에서는 시장경쟁 등 여건 조성이 필요한 기관, 선진화 방안에 이견이 있는 기관 중심으로 검토할 계획
    - 아울러, 모든 공공기관을 대상으로 경영효율화 방안을 금년 내에 마련해 추진키로 하였음.
- 

2) 제2차 선진화 방안

8월 26일 발표된 제2차 공기업 선진화 방안은 “부처 통폐합, 산업간 융합 추세 등 여건 변화에 맞춰 분야별로 중복 설치된 공공기관을 통합하는 등 40개 기관의 통합, 기능조정” 등이 중심 내용이었다.

2차 선진화 방안은 첫째, 국가 R&D 부문 및 IT기술 부문의 통폐합, 둘째, 환경, 노동, 청소년 부문 등의 통폐합 및 기능 축소, 셋째, 예금보험공

사, 자산관리공사, 한국감정원 등 기관의 업무 조정 및 폐지, 넷째, 공항공사의 지방공항 일부 매각 등으로 구성되어 있다.

2차 방안에서는 ‘정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일애드컴’ 등 3개 기관의 폐지가 결정되었는데, 그 이유는 “다른 공공기관 또는 민간이 공급 가능한 서비스를 제공하고 있으며, 계속 공공기관으로 존치할 필요성이 낮은 기관”의 성격에 따른 것이라 설명하고 있다. 이에 따라 ‘정리금융공사’는 현재 보유하고 있는 자산을 2009년까지 매각·위탁하고 폐지, 한국노동교육은 주된 기능인 공무원 등에 대한 노동교육 기능을 한국기술교육대학으로 이관하고 폐지, 코레일애드컴은 모회사와 수의계약에 의존하고 있는 광고 업무를 민간 대행사로 넘기고 폐지된다.

2차 방안에서는 주로 “동일한 정책 목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우와 동일 분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우” 이를 통합하여 단일 통합 조직으로 재설계하고, 관리조직, 비핵심 사업 등은 슬림화하고, 고유 목적 사업 중심으로 기능·인력을 재배치하는 방안을 제시하고 있다. 통합에 따른 구체적인 실행방안이 제시되지 않아 통합에 따른 국가 재정의 지원 수준이나 고용조정은 예단할 수 없지만 시너지 효과를 확대하기 위해서는 국가 재정의 지원 축소나 고용조정은 필연적으로 수반되는 조치로 판단된다.

한편, 2차 방안에서 ‘공항’의 민영화 방침이 제시되었는데, ‘공항’의 일부 매각의 필요성은 “공공기관에서 14개 공항을 일괄 독점 운영하고 있어 운영 효율성 및 서비스 개선 노력 미흡함”과 “14개 공항 중 9개 공항의 적자 상태”를 원인으로 지적하고 있다. 하지만 공항의 매각에 대해 국가의 지역균형발전과 안보적 기능도 수행하는 공적 자산임을 인정하지 않은 단견이며, 이는 매각이 아닌 통합 운영의 효율성을 통해 극복해야 할 과제라는 주장도 강하게 지적되고 있다<sup>11)</sup>. 2009년 현재 어느 공항을 매각할 것인지에 대한 실행 방침은 마련되지 않고 있다.

11) 우리나라 국내 공항은 운항거리가 500Km 미만으로 대부분 규모의 경제를 이룰 수 없는 소규모 공항이다. 따라서 일괄 통합 운영을 통해 낭비요인을 최소화하고 시너지 효과를 높이는 효율적인 운영이 필요하다(공공운수연맹 「국민에게 비용과 불편을 더하는 공항 민영화를 중단하라」 성명서(2008. 08. 29) 참고.

〈표 II-5〉 제2차 공기업 선진화 방안

구분	분야	세부 방안		
통합 (29→13개)	R&D (9→4개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국산업기술평가원</li> <li>· 한국산업기술재단</li> <li>· 한국부품소재산업진흥원</li> <li>· 한국기술거래소</li> <li>· 정보통신연구진흥원</li> <li>· 한국에너지기술기획평가원</li> </ul>	⇨	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산업(1)</li> <li>· 에너지(1)</li> <li>· 중기정책(1)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국과학재단</li> <li>· 국제과학기술협력재단</li> <li>· 한국학술진흥재단</li> </ul>	⇨	· 연구재단(1)
	정보통신 (10→4개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국소프트웨어진흥원</li> <li>· 한국전자거래진흥원</li> </ul>	⇨	· 정보통신(1)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국인터넷진흥원</li> <li>· 한국정보보호진흥원</li> <li>· 정보통신국제협력진흥원</li> </ul>	⇨	· 방송통신(1)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국문화콘텐츠진흥원</li> <li>· 한국게임산업진흥원</li> <li>· 한국방송영상산업진흥원</li> </ul>	⇨	· 콘텐츠(1)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국정보사회진흥원</li> <li>· 한국정보문화진흥원</li> </ul>	⇨	· 정보사회(1)
	환경 (4→2개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 환경관리공단</li> <li>· 한국환경자원공사</li> </ul>	⇨	· 환경관리(1)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국환경기술진흥원</li> <li>· 친환경상품진흥원</li> </ul>	⇨	· 환경기술(1)
	근로·산재 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 근로복지공단</li> <li>· 한국산재의료원</li> </ul>	⇨	· 근로복지공단(1)
	저작권 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 저작권위원회</li> <li>· 컴퓨터프로그램보호위원회</li> </ul>	⇨	· 저작권(1)
청소년 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 한국청소년수련원</li> <li>· 한국청소년진흥센터</li> </ul>	⇨	· 청소년진흥(1)	
폐지(3개)		· 정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일에드컴		
기능조정 (7개)	기능축소	· 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국감정원		
	R&D관리 기능이관	· 한국생산기술연구원, 한국디자인진흥원, 에너지관리공단, 한국전력공사		
민영화 (1개)		· 한국공항공사		

3) 제3차 선진화 방안

10월 10일 발표된 ‘3차 선진화 방안’은 “10개 기관의 민영화, 경쟁도입 2개, 통합(7→3개), 폐지 2개, 기능 조정 1개, 경영효율화 8개” 등 30개 기관의 구조개편 방안을 제시하고 있다. 세부적으로 보면 “△ 가스공사의 천연가스 도입 부문의 민간시장 참여 및 자회사(가스기술)의 기능 조정, △ 지역난방공사의 지분(49%) 매각 및 자회사(안산도시개발 등)의 매각, △ 방송광고공사의 방송광고 대행시장의 경쟁체제 도입, △ 한전 자회사(한국전력기술, 한전KPS)의 지분 매각, △ 철도공사의 영업수지 적자 해소를 위한 ‘경영효율화’ △ 전력공사(5개 발전회사 포함), 도로공사의 경영효율화” 등이다.

3차 방안에서 주목되는 것은 ‘촛불시위’ 이후 정부가 중단 방침을 밝혔던 ‘전기, 가스, 수도, 의료보험’의 민영화 불가 방침이 일정한 변화를 가져왔다는 점이다. 3차 방안에서는 “49%의 지분 매각을 통한 지역난방공사의 민영화<sup>12)</sup>, 발전 설계를 담당하는 한전기술과 유지보수를 담당하는 한전 KPS도 민영화 대상에 포함되었다. 또한 그 동안 독점권이 보장되었던 가스공사의 천연가스 도입 및 도매 부분에 민간사업장의 진입을 허용하고, 독점인 방송광고대행 시장을 경쟁체제로 전환하는 방침을 담고 있다.

한편 크게 논란이 제기되지는 않았지만 ‘그랜드코리아레저’의 민영화 방침이 결정되었는데, 그랜드레저코리아(GKL)는 외국인 관광객 전용 카지노 업체로 ‘세븐 럭’을 운영하는 공공기관으로 민영화될 경우 필연적으로 특혜 ‘시비’가 발생할 수밖에 없어, 소유구조 개편이 쟁점으로 부각될 것으로 예상된다<sup>13)</sup>.

12) 공기업 노조들과 시민단체들은 안양열병합발전소의 민영화 뒤 발생하였던 요금 인상을 지적하며 지역난방공사 민영화 방침의 문제점을 지적하였다. 필수적인 공공서비스를 지역 독점적 형태로 사기업이 운영하면 결과적으로 국민 피해가 커질 수밖에 없다는 것이 주된 이유였다. 즉 “공공서비스는 이윤을 창출이 최우선의 목적이 아니라 안정적이고 안전하게 보편적으로 서비스를 제공하는 것이 목적”이 되어야 한다는 주장이다.

13) 그랜드코리아레저는 한국관광공사 자회사로서 서울의 코엑스와 힐튼호텔, 부산 등 3곳에 외국인 전용 카지노 ‘세븐 럭’을 운영하고 있다. 2007년 77만 명의 고객을 유치해 411억 원의 영업이익을 거뒀으며 2008년은 80만 명 유치, 영업이익 600억 원이 목표다. 경영진은 다음과 같은 이유로 민영화 정책에 반대 의사를 표

〈표 II-6〉 제3차 공기업 선진화 방안

- 
- ① 민영화: 10개 (지분 일부 매각 3개 포함)
- (지역난방공사) 공공지분을 51% 이상 유지하면서 상장을 통해 지분 매각
    - 특정 지역에 지역난방 공급을 담당하는 자회사는 민영화(안산도시개발, 인천중합에너지)
  - (한전기술) 발전설비 설계회사로서 민간 참여를 통한 핵심기술 조기 확보, 경영투명성 제고 등을 위해 2012년까지 지분 40% 매각
  - (한전KPS) 발전설비 유지보수 회사로서 민간에서 수행가능한 분야인 점을 감안, 2012년까지 지분 40%(기 상장 20% 포함) 매각
  - (대한주택보증) 외환위기지 공공기관화된 기관으로 민간 환원 차원에서 2010년부터 주택분양보증 독점 폐지 및 민영화 추진
  - (88관광개발) 골프장 운영 회사로 민간부문이 기활성화된 분야인 점을 감안, 88골프장 매각과 함께 민영화
    - 매각대금은 전액 보훈기금으로 전입, 국가유공자 재활체육활동 지원 등 유공자 지원에 활용
  - (그랜드코리아레저) 외국인 전용카지노 운영기관으로 민간부문이 기활성화된 점을 감안, 2010년까지 49% 지분 우선 매각하고, 소유구조, 운영상황을 점검한 후 추가 매각
    - 다만, 1인당 지분매수 한도를 부여하여 소유구조를 분산
  - (농지개발) 농업용 수로관 생산기관으로 민간부문이 활성화된 점을 감안, 매각 추진
- ※ 매각이 어려울 경우 청산
- (한국기업데이터) 중소기업 관련 신용정보를 수집·판매하는 기관으로 민간이 수행 가능한 업무인 점을 감안하여 민영화
    - 다만, 중소기업 인프라 구축, 기업데이터 경영 정상화 추이 등을 고려하여 2010년부터 매각에 착수하여 2012년까지 완료
- ② 경쟁 도입(2개)
- (한국가스공사) 가스공사가 독점하고 있는 천연가스 도입·도매부문에 2010년부터 신규 민간사업자도 진입할 수 있도록 허용
    - 발전용 물량에 우선 경쟁도입 후 산업용으로 경쟁범위 확대
  - (방송광고공사) 독점인 방송광고대행 시장을 경쟁체제로 전환하되, 구체적인 방안은 각계 의견을 들어 2009년 말까지 마련
    - 특히, 종교방송 등 취약 매체에 대한 다양한 지원방안을 사전에 강구
- ③ 통합(7→3개)
- (신보·기보) 신보·기보 통합은 최근 금융시장 상황을 감안하여 연말에 결정
  - (5개 철도자회사) 유사 기능을 수행하는 자회사를 기능별로 2개 회사로 통합
    - \* (정비보수 분야) 코레일엔지니어링+코레일트랙+코레일전기
    - \* (역무·회원관리) 코레일개발+코레일네트워크
- 

시하고 있다. “민영화 핵심은 효율성·생산성 등에 있는데 창립 이래 3년간 최대 영업이익을 실현해 굳이 민영화를 안 해도 훌륭히 경영할 수 있음을 보여주고 있다. 외국인 고객들이 공기업이라서 믿고 신뢰하는 면이 크고 경영도 더욱 투명해지는 것 같다”고 이해하고 있다.

## 24 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

### <표 II-6>의 계속

#### ④ 폐지(2개)

- (부산항·인천항 부두관리공사) 2008년부터 항만경비·보안 등 주 기능이 항만보안공사로 이관되어 별도 기관으로 존치할 실익이 크지 않아 기관 폐지

#### ⑤ 기능 조정(1개)

- (가스기술공사) 고유 설립 목적인 가스설비 유지보수 업무와 무관한 집단에너지 사업 등을 폐지하고 핵심 사업에 역량 집중

#### ⑥ 경영효율화(8개)

- (한국전력) 유지보수 민간위탁, 지점 광역화를 통한 인력 절감, 내부경쟁 강화를 위한 독립사업부제 개편 등
- (5개 화력발전자회사) 발전경쟁 강화방안, 전략적 연료 구매, 공통 지원조직 슬립화, 토목·건설 인력의 운영 효율화 등
- (철도공사) 2010년까지 영업수지 적자(2007년 △6,414억 원)를 50% 수준 축소하고, 2012년 흑자 전환을 목표로 외부 위탁·구조조정 등 추진
- (도로공사) 순찰업무, 영업소 운영 등에 민간위탁 확대, 지방조직 축소, 휴게소 일괄임대 또는 매각 등

### 4) 제4차 선진화 방안

정부는 8월 11일, 8월 26일, 10월 10일 세 차례에 걸쳐 민영화, 통폐합 등 108개 기관의 선진화 추진계획을 발표한 후 12월 19일 「공공기관의 경쟁력을 높이기 위한 경영효율화 계획」이 중심이 된 제4차 선진화 방안을 발표하였다. 69개 공공기관에 대한 효율화 방안을 담은 제4차 방안은 “기능 정비를 통한 정원 축소 19,000명, 예산 절감 1.7조 원, 자산 매각 8.5조 원”을 목표로 제시하고 있다.

4차 방안에서 제기되는 쟁점은 “69개 공공기관의 19,000여 명을 2011년까지 감축하겠다”는 인력감축 정책이다. 이는 공기업 노동조합의 전면 반대와 반발을 가져왔는데 ‘공공운수연맹’은 4차 방안에 대해 “경기 불황이 엄습한 상황에서 ‘양질의 일자리’로 인정받는 공공부문의 일자리를 먼저 없애면서 10% 이상의 공공부문 노동자들을 해고하고, 청년실업이 사회적 문제로 제기되자 다시 인턴 채용을 강요하는 상식 이하의 정책이 결국 이 명백 정부가 추진해 온 소위 ‘공공기관 경영효율화’의 실체였다. 노동자의 피가 묻은 손으로 민생을 돌보고, 경제를 살리겠다는 이 정부는 어떤 정부인가? ‘모범적 사용자’로서 불황기에 공공부문이 선도적으로 일자리를

확대하고 민간부문을 추동해 내는 것이 현 시기 정부의 역할임에도 불구하고, 10% 이상의 공공노동자를 해고함으로써 예산을 절감하겠다는 이명박 정부는 아예 정부의 역할을, 민간부문을 선도하는 공공부문의 역할을 포기하겠다고 공언하는 것이나 다름없다”고 주장하였다.

이에 대해 청와대는 “참여정부 기간 공기업 정원을 너무 많이 늘려서 생산성이 굉장히 낮아졌다는 판단이라면서 지금 공기업의 경우 정원을 더 늘리는 것은 명분이 없다고 본다. 공기업의 상위직 정원을 줄이고 임금을 낮추는 한편 대졸자 초임 등을 낮춰서 생긴 인건비 여유분의 일부로는 청년인턴 채용을 대폭 늘렸다. 2009년만 1만 2천 명의 청년인턴을 채용한다”는 계획을 재차 강조했다<sup>14)</sup>.

한편 4차 방안에서는 공기업의 경쟁력 향상을 위한 성과관리 시스템의 구축과 도입이 예정되어 있다. 즉 상시적인 자체 효율화 노력이 가능하도록 성과관리 등 운영시스템을 개선하는데 “성과에 따라 봉급이 결정되도록 연봉제를 전 기관에 도입 유도, 성과 부진자 퇴출 프로그램 도입” 등이 준비되고 있다.

〈표 II-7〉 제4차 공기업 선진화 방안

㉠ 기능 조정 및 정원 감축

- 공공기관이 수행하는 세부 기능의 적정성을 분석, 불필요한 기능, 효율화가 가능한 기능 등을 정비하고, 해당 기능과 관련된 정원 19천 명을 축소
  - 민간과 경합하여 민간을 위축시키는 기능은 민간으로 이양하거나 민간위탁 추진(39건, △45백 명)
    - \* 한국감정원: 민간부문이 기활성화된 부동산 가격조사, 감정평가 등 축소
    - \* 한전KDN: 전력산업과 관련이 없으면서 민간이 수행 가능한 일반IT 업무 폐지
    - \* 도로공사: 통행료 징수·단순 유지보수·안전순찰 업무의 민간위탁
  - 여건 변화로 업무량이 줄어든 기능, 고유 설립 목적과 관련이 적은 비핵심 기능 등 정비(79건, △59백 명)
    - \* 수자원공사: 댐·광역상수도 신규 건설 감소→건설인력 축소
    - \* 농촌공사: 경지정리, 농촌수리시설 등 건설 감소→건설인력 축소
    - \* 보훈복지의료공단: 고유 설립 목적과 무관한 세관 물수품 유통사업 폐지

14) 청와대는 ‘주요 공기업 가운데 69곳에서 약 1만 9천 명이 인력 구조조정 대상’이라면서 “향후 3~4년에 걸쳐 순차적으로 정원을 줄이도록 하되 인위적 정리해고가 아닌 자연감소와 명예퇴직 등을 충분히 활용할 것”이라고 밝혔다(연합뉴스, 2009년 2월 2일).

26 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

<표 II-7>의 계속

- 
- 전산화·자동화 등 업무프로세스 개선, 관리체계 개편 등을 통한 업무 효율화 등(143건, △90백 명)
    - \* 조폐공사: 수작업→자동검사기계 도입으로 인력절감
    - \* 철도공사: 소규모 역사관리 무인화, 매표자동화 등에 따른 인력절감
    - \* 한국전력: 9지역본부 7지사 11전력관리처 체계를 13개 통합사업부제로 전환
    - \* 국민체육진흥공단: 경륜사업단, 경쟁사업단의 관리조직 통합
  
  - 인력의 감축은 최근 경제여건 등을 감안, 자연감소·희망퇴직 등을 활용하여 3~4년 동안 단계적으로 축소
    - 또한, 금번에 정원 감축으로 절감되는 예산은 향후 국민들에게 필요한 필수 공공서비스 확충과 청년인턴 확대 등에 활용
      - \* 2009년 중 공공기관 인턴 1만 명 활용 예정
    - 자연감소되는 인력 등의 일정 비율은 신규 채용을 병행
  
  - 법 개정으로 새로 부여된 기능, 해외 수출 및 자원개발, 필수시설 준공에 따른 운영인력 등 불가피한 향후 증원 소요는 내년 이후 기관별로 심사하여 별도 반영
- ② 자산 매각 및 예산절감
- 불요불급한 자산 매각, 불필요한 기능 정비에 따른 인건비 등 예산절감을 통해 10조 원 수준의 재무건전성 확보
    - 핵심 업무와 무관한 자산, 활용도가 없어진 유휴 부동산 등 매각
    - 기관별로 2008년 인건비 상승분 반납, 경상경비 절감, 과도한 보수수준 조정, 과도한 복리후생제도 정비 등 예산절감 노력
      - \* 농촌공사: 2008년 임금인상분 40억 원, 2급 이상 간부 10% 반납
      - \* 도로공사: 전 직원 2008년 임금인상률 동결
      - \* 증권예탁결제원: 2008~2009년간 총 인건비 17.4% 삭감 (임원 32%, 간부급 5.1%)
      - \* 상임이사 보수 감축: 기조정된 기관장·감사 보수 수준에 맞춰 축소
- ③ 성과관리시스템 구축
- 상시적인 자체 효율화 노력이 가능하도록 성과관리 등 운영시스템 개선
    - 성과에 따라 봉급이 결정되도록 연봉제를 전 기관에 도입 유도
      - \* 금번 대상 69개 기관 중 68개 기관이 연봉제를 도입하였거나 도입 예정
    - 성과 부진자 퇴출 프로그램 도입 등
      - \* 농촌공사·농수산물유통공사: 성과평가 3회 부진시 퇴출제도 도입
      - \* 전기안전공사: 성과평가 하위 1% 퇴출제 도입
-

<표 II-7>의 계속

4] 조직 효율화

- 과도한 상위직, 지원인력 운영 등 방만 경영 요인을 지속 점검하여 제거함으로써 조직 운영의 효율성 제고
  - 금번 조직 분석 과정에서 간부직 비율, 기획·감사·인사·홍보 등 지원인력 비율이 과도하거나, 팀당 인원을 과소하게 하여 많은 팀을 운영하는 등 방만하게 조직을 운영하는 사례 발견
  - 일부 기관에서는 ‘이사대우’ 제도 등을 통해 직급 상향 운영
- 앞으로 비효율적인 조직 운영에 대해서는 지속 점검하여 효율화 추진
  - 이를 위해 전체 공공기관을 대상으로 점검 후 유형별 조직효율화에 대한 공통 기준을 마련할 계획(2009년 1월)

공기업의 인력감축에 대한 반발은 두 가지 차원에서 지적되었는데, “첫째는 인력감축의 규모가 전체 인력의 13%에 달할 정도로 규모가 크다는 점(표 II-7 참고), 둘째, 경제위기 상황에서 정부가 공공부문과 사회서비스 분야의 적극적인 고용확대 정책을 추진해야 함에도 불구하고 공기업의 인력감원 정책을 추진하고 있다는 잘못된 경제 인식에 대한 비판이다.” 공공운수연맹은 「공공부문 인력, 10% 확대가 경제위기 극복의 지름길이다」라는 성명서(2009. 1. 07)를 통해 “공공부문의 노동조합으로 구성된 우리 연맹은 공공부문과 사회서비스 분야의 적극적인 고용 확대야말로 경제위기 극복의 지름길이라는 점을 주장하며, 사회서비스 영역에서 85만개의 일자리와 더불어 공공부문(행정기관과 공공기관)에서 10%의 인력증원을 통한 16만 5천개의 일자리 창출이 가능하다는 점을 주장한다”고 반대 입장을 밝히고 있다.

<표 II-8> 공기업 기관별 정원 조정안

(단위: 명, %)

	기 관	정원(2008. 11)	감 축	감축률
1	한국철도공사	32,092	5,115	15.9
2	한국수자원공사	4,249	475	11.2
3	한국도로공사	4,559	507	11.1

28 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

〈표 11-8〉의 계속

	기 관	정원(2008. 11)	감 축	감축률
4	한국공항	2,001	305	15.2
5	인천국제공항공사	933	102	10.9
6	부산항만공사	155	19	12.3
7	인천항만공사	127	14	11.0
8	컨테이너부두공단	80	12	15.0
9	제주국제자유도시개발센터	257	26	10.1
10	한국감정원	850	102	12.0
11	대한지적공사	3,988	402	10.1
12	건설교통기술평가원	87	9	10.3
13	시설안전공단	207	21	10.1
14	해양수산연수원	145	15	10.3
15	코레일유통	578	217	37.5
16	한국전력	21,734	2,420	11.1
17	서부발전	1,985	211	10.6
18	남동발전	2,146	236	11.0
19	동서발전	2,186	241	11.0
20	중부발전	2,410	508	21.1
21	남부발전	2,058	374	18.2
22	전력거래소	329	39	11.9
23	한전KDN	1,329	133	10.0
24	한국전력기술	1,910	195	10.2
25	한전KPS	4,514	460	10.2
26	한국수력원자력	8,127	1,067	13.1
27	가스공사	2,848	305	10.7
28	가스기술공사	1,067	107	10.0
29	대한석탄공사	2,391	384	16.1
30	한국지역난방공사	1,116	123	11.0
31	산업단지공단	452	50	11.1
32	수출보험공사	515	79	15.3
33	원자력문화재단	68	17	25.0
34	한국전기안전공사	2,876	289	10.0
35	한국광해관리공단	194	22	11.3
36	요업(세라믹)기술원	132	38	28.8
37	강원랜드	3,227	436	13.5
38	한국자산관리공사	827	144	17.4
39	한국산업은행	2,370	237	10.0
40	예금보험공사	614	69	11.2
41	중소기업은행	7,392	740	10.0
42	증권예탁결제원	510	90	17.6

〈표 II-8〉의 계속

	기관	정원(2008. 11)	감축	감축률
43	한국주택금융공사	455	61	13.4
44	수출입은행	735	74	10.1
45	한국조폐공사	2,006	222	11.1
46	한국관광공사	765	221	28.9
47	한국방송광고공사	381	77	20.2
48	국제방송교류재단	164	17	10.4
49	국민체육진흥공단	857	105	12.3
50	영화진흥위원회	110	11	10.0
51	문화예술위원회	125	14	11.2
52	한국농촌공사	5,912	844	14.3
53	농수산물유통공사	605	64	10.6
54	마사회	861	108	12.5
55	사립학교교직원연금공단	208	21	10.1
56	한국과학창의재단	89	9	10.1
57	한국교육학술정보원	177	23	13.0
58	보건산업진흥원	159	24	15.1
59	한국청소년상담원	62	7	11.3
60	건강보험심사평가원	1,744	178	10.2
61	한국산업안전공단	1,376	140	10.2
62	한국산업인력공단	1,158	116	10.0
63	한국장애인고용촉진공단	658	66	10.0
64	국립공원관리공단	1,184	121	10.2
65	공무원연금관리공단	567	57	10.1
66	독립기념관	93	10	10.8
67	한국보훈복지의료공단	3,333	383	11.5
68	전파진흥원	245	27	11.0
69	한국소비자원	274	28	10.2

주: 2008년 중 자체 정원을 감축한 남동발전, 자산관리공사, 증권예탁결제원, 방송 광고공사는 2007년 말 정원 기준.

5) 제5차 선진화 방안

2009년 1월 15일 발표된 제5차 선진화 방안은 “공공기관(모기업) 경영 효율화의 지속 추진 차원에서 공공기관이 출자한 회사 중 ‘공공기관으로 지정되지 않은’ 273개 출자회사(출자액 5.8조원)에 대한 지분 정리계획 및 관리제도 개선방안”이 주된 내용이다.

30 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

정부는 출자회사에 대한 개혁방안을 제시한 이유를 다음과 같이 제시하고 있다. “그동안 역대 정부에서 수차례 공공기관 개혁이 있었으나 공공기관의 출자·재출자(손자) 회사까지 개혁의 대상을 확대한 것은 금번이 처음으로, 그간 출자회사들은 사실상 국민의 감시 및 관리의 사각지대에 놓여 있어 모기업의 방만 경영을 심화시키는 요인으로 작용한 측면이 있었다.” 이러한 출자회사의 정리 및 관리제도 개선을 위해 정부는 “민간 기능 침범 성격이 강한 경우, 고유 목적 미적합, 수익성 없이 유지되는 경우 등 검토 대상 회사의 48%에 해당하는 131개(출자액 3.1조원)를 과감히 정비하는 방안 마련하여 지분 매각(111개), 폐지·청산(17개), 모기업에 흡수·통폐합(3개)을 단행할 뿐 아니라, 출자회사 관리제도 개선방안 및 출자유형별 향후 출자회사 관리 방향 등을 포함한 출자회사 관련 정책적 방향을 제시하고 있다.

〈표 II-9〉 제5차 공기업 선진화 방안

---

<p>① 매각 등 정리(131개, 3.1조원(2007년 말 출자액 기준))</p> <p>→민간영역 확대, 공공기관은 핵심 업무에 집중</p> <p>① 민간 수행이 바람직→지분 매각(111개, 3조436억 원)</p> <p>* 대한생명(예보 49%, 13,615억 원), LG파워콤(한전 43.1%, 2,588억 원), GM대우오토엔테크놀로지(산은 27.9%, 2,132억 원), 부산신항만(컨부두공단 9%, 445억 원), 벅스코(코트라 26%, 309억 원), STX에너지(산업단지공단 24%, 150억 원) 등</p> <p>○ 매각 대금은 모기업의 해외사업 진출 등 국가전략사업 및 핵심 기능 경쟁력 강화, 재무건전성 제고 등을 위한 재원으로 활용</p> <p>○ 매각 시기·물량은 시장 상황에 따라 탄력적으로 추진</p> <p>② 당초 설립 목적 달성 및 경영부실 누적→폐지·청산(17개, 742억 원)</p> <p>* KEPCO Asia Int'L(한전 58%, 11억 원), 산업기술인터넷방송국(산업기술재단 91.84%, 15억 원), 중앙FMC(정리금융공사 100%, 1억 원), Metropolitan Industrial Leasing(산은캐피탈 49%, 1억 원), 사업 기한이 도래되는 주네브, 펜타포트 등 주·토공의 출자회사(11개, 522억 원) 등</p> <p>③ 기능 중복 등으로 별도 존치 불필요→모기업에 흡수·통폐합(3개, 27억 원)</p> <p>* 부산북항재개발(부산항만 100%, 10억 원), 코트렌스(우정사업진흥회 100%, 10억 원), 일양식품(코레일유통 100%, 7억 원)</p>
--

---

<표 II-9>의 계속

- 
- ② 존치되는 출자회사에 대한 관리 강화(142개, 2.7조 원)→ 투자성과 제고 및 조기매각 유도
    - ① 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업 수행을 위한 경우(64개, 1조 346억 원)
      - \* 한전 및 발전사 19개, 광진공 13개, 석유공사 20개, 수출입은 4개 등
      - 정상 영업 또는 건설·개발 등 투자 단계에 있고, 장래 수익성이 기대되는 해외사업 법인은 유지
      - 현지 경영여건 악화로 수익성 확보가 어려운 경우는 신속히 사업 철수
    - ② 법령·정부 정책상 혁신형·기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 경우(6개, 145억 원)
      - \* 출연(연)의 연구소 기업 5개, 신·기보의 보증연계 투자 등
      - 창업 또는 창업 초기(5년 내) 기업 중심으로 운영하고 원칙적으로 투자일부 터 5년 내 매각 또는 투자금 회수
    - ③ 민간 수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를 위해 분사, 한시적 운영 회사 설립이 바람직한 경우(7개, 16억 원)
      - \* 아리랑TV미디어, 독립기념관사업단, 케이아이비보험중개 등
      - 민간참여 원활시 또는 사업 기간 도래시까지 운영 후 정리
    - ④ 기관 고유 업무를 민자를 유치하여 수행하는 것이 바람직한 경우(60개, 9,526억 원)
      - \* 민자역사 및 역세권 개발 20개, 주·토공 건설 14개, 도로·항만·수자원 4개 등
      - 건설 등 사업 정상 준공 후 사업 운영 단계에서 민간의 자체 수행 역량을 감안하여 단계적으로 매각 정리
    - ⑤ 투자 협약상 매각 및 사업 철수 제한으로 당분간 존치 불가피(5개, 7,140억 원)
      - \* 한누리, 행담도개발, 인천공항에너지, 지역난방기술 등
      - 협약상 요건 충족, 협약 변경 노력 등을 통해 단계적으로 매각 등 정리
  - ③ 제도개선을 통한 출자회사 관리 강화→ 남של 억제 및 자발적 정리 노력에 대한 인센티브 부여
    - ① 공기업·준정부기관의 출자회사 신설시 협의(주무부처 및 재정부)해야 하는 대상 확대
      - (현행) 지배력 있는 자회사(30% 이상 지분 보유)
      - (개정) 1대 주주인 자회사 및 지배력 있는 재출자회사
      - \* 공기업·준정부기관 경영 및 혁신지침 제18조 개정
      - 신설이 가능한 경우를 「지침」에 열거(Positive System)하여 무분별한 신설 추진을 억제
-

32 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

<표 II-9>의 계속

- ② 공기업·준정부기관의 출자회사에 대한 출자금(출자지분) 확대 억제
  - 일정 규모 이상의 출자(10% 이상 지분 취득 또는 30억 원 이상 출자)에 대하여는 원칙적으로 공기업·준정부기관 이사회에서 심의·의결토록 규정
    - 이사회는 모기업 경영에 대한 부담 및 향후 처분시 불합리한 조건 등에 대해 중점 심의
- ③ 공기업·준정부기관 경영평가시 출자회사 관리부분 평가 강화
  - 2009년도 경영평가지표부터(10년 평가시행) ‘출자회사 등 관리’에 대한 사항을 공통 평가 내용으로 반영
    - 이에 따라 ‘출자회사 관리’에 대한 평가대상 기관이 확대\* 되고 평가 내용도 투자성과와 함께 출자회사 정리 노력을 반영
  - \* (2008) 19개 기관→(2009 전망) 29개 기관
- ※ 2009 공기업·준정부기관 경영평가편람에 반영('08.12.23, 운영위 의결)
- ④ 경영공시 강화를 통한 외부 감독(통합공시 기준 별표 14 개정)
  - 공시 대상이 되는 출자회사 범위 명확화\* 및 공시 내용의 구체화\*\*
    - \* 1% 이상 지분 보유기관(재출자회사 포함)
    - \*\* 출자 목적, 출자 내용, 모회사에 대한 매출, 모회사 퇴직자의 고위직 임용 내용, 출자 성과를 나타내는 수익성 등의 지표 등

이상과 같이 출자회사에 대한 매각 및 지분 정리가 마무리되면 공기업의 출자회사는 <표 II-10>과 같이 변화하게 된다.

<표 II-10> 출자회사 정비 전후 모습 비교

	정비 전(A)	정비 후(B)	증감(B-A)
출자회사 수	273개	142개	△131개
공기업	146	100	△46개
준정부기관	64	8	△56개
기타 공공기관	63	34	△29개
출자액	58,380억 원	27,173억 원	△31,207억 원
공기업	20,234	14,364	△ 5,870
준정부기관	30,356	8,012	△22,344
기타 공공기관	7,790	4,797	△ 2,993
매각가치(추정)	45,881억원(2007 순자산가치 기준)		
공기업	7,728		
준정부기관	26,319		
기타 공공기관	11,834		

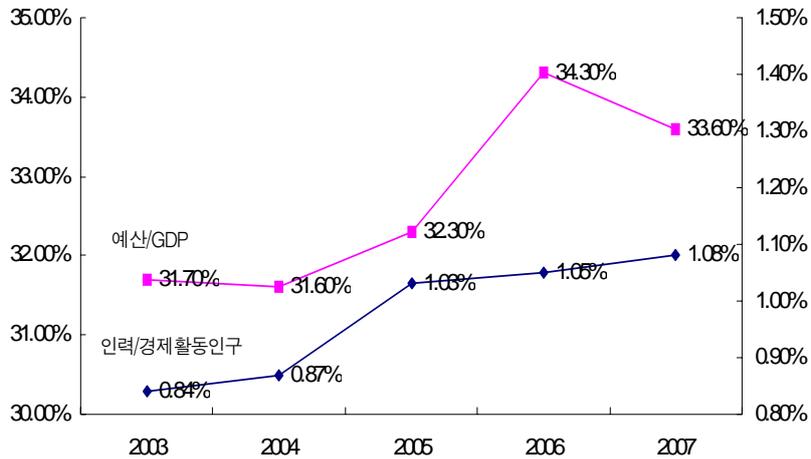
6) 공기업 선진화 정책의 성격 및 특성

1차에서 5차까지 발표된 공기업 선진화 방안은 지난 참여정부에서 추진되었던 공기업 구조개편과는 근본적으로 다른 시각과 관점에서 추진되고 있는데 그 내용과 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, ‘작은 정부’에 입각한 공기업의 인력감축, 통합 그리고 폐지 등 하드웨어적 개편이 추진되고 있다. 공기업 선진화 정책은 ‘참여정부’의 공기업 구조개편의 실패에 대한 교훈에서 시작되었다고 한다. 즉 지난 5년간 공기업 규모가 과도하게 팽창(2002~2007년)하여, 기관 수는 45개 신설(260→305개), 인력은 4만 명<sup>15)</sup> 증원(18.8→22.8만 명, 21% 증가), 예산은 98조 원 증가(205조 원→303조 원, 48% 증가)하여 국가 경제에서 차지하는 비중도 지속적으로 증가하고 있는데 이는 민간의 시장경제의 활력을 저해하고 있다고 판단하고 있다.

이를 해결하기 위해서는 공기업의 부분적인 시스템 개편이 아닌 폐지, 통합 그리고 민영화 등이 적극 요구된다는 것이다.

(그림 II-2) 공기업의 비중



자료: 기획재정부(2008).

15) 2005년에 공사로 전환된 철도공사 포함 시 71천 명 수준 증가.

34 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

<표 II-11> 공기업 선진화 방안 종합(1~3차)

선진화 계획	민영화	통합	폐지	기능조정	경쟁도입	효율화	전 체
1차 ( 8.11)	27	2→1	-	12	-	-	41
2차 ( 8.26)	1	29→13	3	7	-	-	40
3차 (10.10)	10	7→3	2	1	2	8	30
전 체	38	38→17	5	17*	2	8	108*

주: \* 3개 기관(한진, 정보통신국제협력진흥원, 근로복지공단)은 2개 유형에 중복.

둘째, 선진화 방안은 제시되었지만 구체적인 실행 성과는 미비하며 2009~2011년에 본격적으로 추진될 것으로 예상된다. <표 II-11>는 1차부터 3차까지의 공기업 선진화 방안을 종합한 것인데, 108개 공공기관 중 38개 공공기관을 민영화하고 38개 기관은 17개로 통합한다. 또 5개 기관은 폐지하고 나머지 기관들은 기능 조정, 경쟁 도입, 효율화 등을 추진하는 방안으로 요약된다. 하지만 민영화를 비롯하여 공기업의 통합, 폐지, 기능조정은 쉽게 추진되지 않고 있다.

먼저, 경제위기의 여파로 민영화 대상 기업들의 매각은 거의 이루어지지 않고 있으며, 통합대상 기관으로 지목되었던 ‘신용보증기금’과 ‘기술보증기금’의 통합은 당분간 보류됐고 ‘주택공사’와 ‘토지공사’는 법 개정이 이루어지면서 통합작업이 잠정 중단된 상태이다. 또한 15만 명 정원 중 1만9,000명을 3~4년에 걸쳐 줄이고 8조 5,000억 원의 자산을 매각하는 방침도 성과는 미미하다. 이렇듯 실행 방안에 비해 공기업 선진화의 실행 성과가 미미한 원인으로는 다음과 같은 세 가지 요인을 꼽을 수 있다.

① 공기업 선진화의 목표 및 방향성의 문제이다. 이명박 정부는 공기업 개혁의 목표를 국민의 보편적 편익 증대, 즉 공공서비스의 증진보다는 시장경제의 활성화, 국정과제 실현을 위한 자원 확보 차원에서 추진함으로써 공기업 개혁의 목표와 방향성에 대한 혼란이 발생하였다. 이 결과 공기업의 ‘방만 경영’은 부각되었지만 이를 해결하는 방안이 민영화 또는 민간 경영원리 확대에만 초점이 맞추어져 있어 국민 일반과 공기업 종사자들의 자발적 동의를 이끌어 내지 못하였다. 덧붙여 경제위기 상황은 선진화 방안과는 거꾸로 정부 및 공기업의 기능 확대를 요구하고 있다.

② 공기업 개혁 추진을 위한 민주적 의사 수렴의 부족이다. 공기업 개

혁을 위한 국민적 공감대가 형성되었음에도 불구하고 공기업 선진화를 위한 추진방안이 행정부 일방으로 추진되는 한계를 노정하였다. 공기업 선진화를 위한 추진위원회 및 자문위원회가 구성되었음에도 불구하고 공기업 개혁을 위한 다양한 이해당사자의 목소리(voice)를 담아내기에는 역부족이었다. 특히 시민사회단체 및 노동단체의 참여가 배제됨으로써 공기업 개혁 성공에 필수적 요건이라 할 수 있는 사회적 합의가 동반되지 않았다.

③ 공기업 개혁에 대한 지난 정부의 성과와 한계를 극복할 수 있는 비전과 실행체계를 확보하지 못하였다. 참여정부의 공기업 개혁이 구조개편보다는 ‘경영효율화’에 초점을 둔 미시적 정책이라고 비판할 수 있지만 「공공기관운영법」의 제정을 통한 책임경영 제도의 도입 등 공기업 개혁을 위한 제도적 장치를 마련하였다는 성과가 있음을 부정할 수 없다. 하지만 이명박 정부의 공기업 개혁의 목소리는 크지만 공기업(공공기관) 기관장의 강제적 퇴출과 함께 또 다시 기관장 및 임원에 대한 정치적 보은 인사(낙하산 인사)가 반복됨으로써 개혁의 신뢰성과 국민적 동의를 획득하지 못하는 한계를 노정하였다.

셋째, 공기업 인력감축은 정규직의 감소와 비정규직 노동자의 확대를 가져왔다. 정부는 공기업의 인력 과다를 이유로 기관별로 인력감축률을 할당하였는데 이는 당장의 인력감축이 아닌 2~3년 동안 추진될 것으로 보인다. 한편 정부는 101개 공공기관에 대한 경영평가 때 인력감축 등 ‘경영효율성’과 청년 일자리 확대를 주요 내용으로 하는 ‘정부 시책’ 방향을 제기하고 점검키로 하였다. 이 결과 ‘경영효율성’은 주로 정규직의 감원과 근무 기간이 3~6개월인 비정규직의 채용 확대를 가져왔다. 한국농촌공사는 정규직 인력의 15%(844명)를 감축하고, 청년인턴사원 79명을 채용하였으며, 한국마사회는 정규직 111명을 줄이는 대신 인턴사원 200명, 아르바이트생 800여 명 등 단기 계약직 1,000여 명을 채용할 계획이다. 가스안전공사도 정규직 10%(119명)를 감축하고, 인턴직원 8명을 채용키로 했으며, 한국수력원자력은 오는 2012년까지 정원의 13% 가량인 1,000여 명을 감축키로 하고, 2009년 정규직 150명과 300명 안팎의 인턴사원을 뽑을 계획이다. 공기업들이 정규직을 감축하고, 비정규직 인턴사원을 대거 채

〈표 11-12〉 기관별 정원 감축률

기능·인력 감축률	기관 수	기관명
20% 이상	6	코레일유통(37.5), 관광공사(28.9), 방송광고공사(20.2) 등
15~20%	9	증권예탁결제원(17.6), 철도공사(15.9), 한국공항공사(15.2) 등
12~15%	9	농촌공사(14.3), 마사회(12.5), 감정원(12.0) 등
10~12%	45	수자원공사(11.2), 도로공사(11.1), 한국전력(11.1) 등
전 체	69	

용하기로 한 것은 40~50대 정규직 1명을 줄이면 인턴사원 2~3명을 채용할 수 있기 때문이다. 공기업들이 뽑는 인턴사원은 3~6개월간의 한시적 일자리로 월 급여는 100만~150만 원 수준이다.

## 2. 공공부문 노동조합의 대응 전략 및 방향

‘공기업 선진화’로 집약되는 공공부문 구조개편에 대한 공공부문 노동조합의 대응 전략을 살펴보면 다음과 같다. 양대 공공부문 노동조합인 민주노총의 ‘공공운수연맹’과 한국노총의 ‘공공연맹’은 아래와 같은 정세 판단에 기초하여 정부의 공기업 선진화 정책에 대해 비판적인 입장을 갖고 대응 전략을 구체화하였다. 하지만 신정부의 공기업 선진화 정책이 초기 구상과는 달리 하반기에 구체화됨에 따라 노동조합의 대응은 주로 국민의 여론을 선도하기 위한 정책토론회 및 홍보활동에 집중되었으며 사업장 단위에서의 갈등은 크게 발생하지 않았다. 공공운수연맹의 경우 신정부의 공기업 선진화 정책에 대한 전면 반대와 이에 대응하기 위한 시위 집회 등이 추진되었다면 한국노총 공공연맹은 정부와의 ‘정책협의’ 또는 ‘노동교섭’에 주력하여 문제를 해결하려는 차이점이 특징이라 할 수 있다.

### 가. 공공연맹

2008년 공공연맹은 공공부문 노동자의 노동권 확보를 위한 연대와 단결, 질 높은 공공서비스 확충을 목표로 한국노총 내 공공부문을 주도하여

대내외적 위상을 정립하고, 전 조직의 힘을 모아 ‘공공기관 선진화 추진 계획’에 맞서 노정교섭과 투쟁을 병행하여, 조직의 단결과 연대를 공고히 하는 기본 사업계획을 설정하였다.

이러한 사업계획에 기초하여 공공연맹은 ‘자율책임 경영 및 공공성 강화’라는 공공부문의 본질을 배제한 정부의 공기업 선진화 추진계획으로 인해 공공기관 훼손과 일방적 구조조정 음모 등에 대하여 공공기관 노동자의 생존권을 확보하기 위한 대정부 교섭과 투쟁을 전개해 왔다.

공공연맹의 공기업 선진화 정책에 대한 기본 입장은 2007년 12월 31일 개최된 정기대의원대회에서 확정되었다. 대의원대회에서 공공연맹은 “참여정부 이후 중단되었던 공기업 민영화와 구조조정이 새 정부 출범 직후 빠르게 진행될 것으로 판단하고, 상반기 중 산업은행과 우리은행 등에 대한 민영화 추진과 병행하여 모든 공공기관을 대상으로 한 경영혁신 압박이 나타날 것이며, 기획예산처가 공기업 민영화와 구조조정의 첨병 역할을 떠맡을 것으로 판단”하고 이에 대응하기 위한 연맹의 기본 방향을 다음과 같이 설정하였다. 공공연맹은 “고용안정 쟁취와 사회공공성 강화를 2008년 전략적 목표로 제시하면서 이를 위해 “△ 공공부문 구조조정 및 민영화 저지, △ 불합리한 제도개선 및 사회 양극화 해소, △ 사회연대성 강화 및 사회적 대화체제 구축, △ 현장성 강화를 위한 통한 조합원의 안정 쟁취” 등을 결의하였다.

이상과 같은 공공연맹의 공기업 선진화에 대한 기본 입장은 ‘정책 반대’에 기초해 있지만 사회적 대화를 통해 현 정부의 정책 강행을 저지하겠다는 특징을 갖고 있었다. 이러한 입장은 공공연맹의 상급조직인 한국노총이 대통령선거 당시 신정부와 체결한 ‘정책연대’ 대상이라는 특수한 상황을 반영한 것으로 판단된다.

#### 1) 한국노총 공공부문대책기구의 출범과 대응

공공연맹의 공기업 선진화 정책에 대한 대응은 한국노총 산하의 공공부문 노동조합들과의 연대로 시작되었다. 한국노총 산하 10개 연맹들은 새 정부 들어 감사원의 예비감사 결과 발표에 이어 본격화되고 있는 공기업 민영화, 구조조정, 인력감축, 노사관계 개입 등에 전면 대응하기 위하

여 2008년 4월 2일 “공공연맹, 금융산업노조, 전력노조, 체신노조” 등 공공부문 10개 회원조합을 망라한 ‘한국노총 공공부문대책기구(위원장: 장대익)’ 출범시켰다. 공공부문대책기구의 공기업 구조개편에 대한 기본 입장은 출범식에서 배포된 「무분별한 공기업 구조조정, 반드시 저지한다!」는 기자회견문에 잘 나타나 있다.

<무분별한 공기업 구조조정, 반드시 저지한다!>(2008년 4월 2일)
<p>1. 정부는 또 다시 공기업을 난도질하려고 한다. 장기적인 국가경제와 국민생활의 필수 기본 인프라 구축에 대한 차분하고 치밀한 계획도 없이 ‘폭주 기관차’ 행태로 밀어붙이려 하고 있다.</p> <p>2. 공기업에 대한 무분별한 민영화, 통·폐합으로 대변되는 구조조정은 신자유주의가 사회 전반에 확대된 ‘80년대 이후 술하게 진행되어 왔다. 특히 ‘97년 경제위기 이후 대규모 구조조정이 시도되었고 실제 민영화 대상 11개 공기업 중 8개가 재벌·외국인들에게 넘어갔다. 보수 언론은 민영화의 ‘찬란한 효과’만 앵무새처럼 되뇌고 있지만 그 이면에 질게 드리워진 그림자에는 전혀 무관심하다. 일방적인 공공부문 구조조정이 노무현 정부 들어 이미 실패한 정책임이 입증되어 중단되거나 수정되었음에도 불구하고, 현 정부는 그것을 마치 ‘좌파적 시각’에 입각한 것이라고 폄하하면서 대대적인 민영화, 통·폐합 등을 예고하고 있다.</p> <p>3. 한국노총은 이명박 정부가 최근 정신없이 쏟아내는 일련의 공기업 대책, 그리고 앞으로 급속하게 추진을 예고하고 있는 무분별한 공기업 구조조정에 대해 다음과 같은 심각한 문제점을 지적하고자 한다.</p> <p>첫째, 공기업에 대한 기본 철학이 빈곤하다. 준정부기관은 물론 공기업은 기본적으로 국민세금 지원 없이 정부 정책을 집행한다. 공기업은 국민들의 직접적인 부담 없이 정부 정책을 집행 또는 지원하는 데 충실한 역할을 해왔고, 앞으로도 변함이 없을 것이다.</p> <p>둘째, 맹목적으로, 급박하게 밀어붙이고 있다. 이명박 대통령은 노동계와 ‘충분히 협의하겠다’고 누누이 밝혀 왔으나, 대통령 당선 후 4개월이 지나가는 현재까지도 공기업 문제는커녕 노동계 현안에 대한 그 어떤 협의 요청도 없었다. 아니, 노총의 협의체 구성 요구에도 일절 응하지 않고 있다. 기껏 내놓은 것이 우리 실정에는 전혀 맞지 않는 소위 싱가포르 데마섹 방식 민영화이다.</p> <p>셋째, 민영화 이후 참상에 대하여 국민들을 호도하고 있다. 자본의 국제간 이동이 자유롭고 세계경제가 이미 글로벌화되어 있는 지금, 우리나라 우량 공기업은 국제투기자본의 좋은 먹잇감이 될 것이다. 이들이 세계 무대에서 ‘눈부시게’ 누비고 있을 때 세계 각국의 공공성은 심각하게 후퇴되고, 정부 정책은 무력화되고 있다.</p> <p>4. 한국노총은 2007년 대선 공간에서 전국 조합원의 직접 투표로서 이명박 후보를 지지하기로 하고 실제로 당선시켰다. 노총의 정책 요구안에 대하여 이명박 후보는 “공기업 지배구조 개선, 사회공공성 확보 등을 위한 대책 마련 적극 검토”라고 회신한 바 있다. 이제 정부는 다음과 같은 우리의 요구에 진실되게 답변해야 한다.</p>

첫째, 공공부문은 일방적 구조조정과 무리한 민영화 추진 등 시장만능주의가 아니라 국민 전체의 삶의 수준을 더욱 윤곽하게 하는 기본 인프라 구축, 즉 사회공공성의 확대 강화에 초점을 맞추어 추진되어야 한다.

둘째, 그동안 공공부문에 가장 큰 폐해로 지적되어 온 정치권의 낙하산 인사와 관료들의 과도한 지배개입에 대한 개선 의지는 보이지 않고, 정권이 바뀔 때마다 인기영합주의적으로 공공부문을 난도질하고 그동안의 정책을 송두리째 흔들어대는 행위를 즉각 중단해야 한다.

셋째, 대선 정책연대 당시 약속한 정례적인 정책협의체를 조속히 구성하고, 동 협의체에서 공공부문 문제를 포함한 노동계 현안을 논의해 나가야 한다.

넷째, 정부는 충선을 앞두고 정치적 목적을 달성하기 위해 국민 감정을 부추기는 행위를 즉각 중단하고, 공공부문이 대국민 필수서비스라는 본연의 역할을 다할 수 있도록 차분하고 진지한 자세로 사회적 대화를 시작해야 한다. 우리의 이러한 충정을 끝내 외면하고 밀어붙이기를 강행한다면 한국노총 전 조직을 동원한 강력한 투쟁으로 맞설 것이며, '정책연대'는 심각한 '파국'으로 치달을 것임을 경고한다.

2008. 4. 2 한국노동조합총연맹

(전력노조, 정보통신노련, 금융산업노조, 연합노련, 체신노조, 철도산업노조, 공공연맹, 의료산업노련, 사립대학노련, 한국공무원연맹)

한국노총 산하 10개 회원조합들의 공동 대응은 현 정부와 체결한 '정책연대'가 '공기업 선진화' 정책으로 파기될 수 있음을 천명한 것으로 그 정치적 효과는 무시할 수 없는 것이었다. 한국노총의 입장에서도 공기업 선진화 정책에 대한 회원조합들의 반대 의견을 수용하지 않을 경우 발생할 조직 혼란을 수습하기 위한 대응책이라 할 수 있다. 한국노총의 적극적인 행보는 공기업 선진화 정책의 내용도 문제지만 공기업의 이해당사자인 노동조합을 배제하면서 추진되는 정책에 대한 반발이 더 컸다고 할 수 있다. 이러한 한국노총의 입장은 2008년 1월 18일 「이명박 정부는 우정사업 공사화를 통한 민영화 방침을 철회하라.」, 3월 25일의 「정치적 목적의 공기업 표적감사를 즉각 중단하라!」라는 성명서에서도 잘 드러나 있다. 이후 상반기 중 확정될 것으로 예정되었던 공기업 선진화 방침이 '촛불시위'로 그 시기가 연기되고 강도가 약화되자 '공공부문대책회의'의 활동도 개별 산별연맹의 대응으로 사실상 전환되었다.

## 2) 정책협의 및 노정교섭

공공연맹은 한국노총이 현 정부와 체결한 '정책연대'를 통해 공기업 선

40 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

진화 방안의 문제점을 해결하고자 하는 기본 방침을 갖고 있었다. 공공연맹 배정근 위원장의 노동연론 인터뷰 내용은 정부의 공기업 선진화 방향에 대한 공공연맹의 대응 기초를 잘 표현하고 있다<sup>16)</sup>(매일노동뉴스, 2008. 2. 19). “우선은 정책연대 틀 속에서 해결하도록 노력할 것이다. 한국노총이 이명박 당선자와 맺은 정책협약에는 조합원의 고용안정이 포함되어 있다. 새 정부와 충분한 협의를 통해 절충안을 만들 수 있다고 생각한다. 물론 새 정부가 노동계 요구를 다 받아줄 수는 없을 것이다. 한국노총 위원장과도 공공연맹 현안에 대해 충분히 논의하고, 새 정부와 협상 창구를 만들어 현안을 풀어낼 것이다. 하지만 정부가 일방적으로 공공기관 구조조정을 단행할 경우 투쟁으로 전환할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 한국노총에서 공공부문이 차지하는 비중을 생각할 때 한나라당과의 정책연대 유지 자체가 어려워질 것이다.”

이상과 같은 ‘선(先) 대화 후(後) 투쟁’이라는 대응 기초에 따라 정부 및 국회와의 정책 대응 활동이 추진되었다. <표 II-13>에서 보듯이 1월 이명박 대통령 당선자와의 정책간담회를 시작으로 노동부, 지식경제부, 국도해양부 등 정부부처 장관들과의 정책간담회를 실시하여 정부의 공기업 정책에 대한 우려와 문제점이 지적되었다.

<표 II-13> 공공부문 선진화 정책 대응을 위한 주요 활동

	내 용
1월 14일	경제사회발전 노사정위원회 공공부문위원회 참석
1월 23일	한국노총-이명박 대통령 당선인 간담회 참석
4월 2일	한국노총 공공부문대책기구 출범 참석
4월 8일	공기업 표적감사 관련 감사원 항의 방문
4월 15일	공공혁신본부 면담
5월 2/6일	청와대 정무수석비서관 정책협의

16) 월간 <노동세상> 2009년 1월호에서 연맹 배정근 위원장은 “공공연맹은 노동조합이 투쟁을 위한 투쟁, 노사관계를 약화시키는 맹목적 반대투쟁의 방향으로 가지 않을 것이다. 투쟁은 노동자의 요구사항을 관철시키기 위한 협상 카드로 가져가야 한다. 노동조합은 힘의 논리로 할 수 없다. 노사는 영원한 평행선이다. 노사관계에서 승자 패자란 없다. 노사, 노정 간의 협상을 잘해서 노동자의 요구사항을 관철시키고 고용안정을 이루어야 한다.”

〈표 II-13〉의 계속

	내 용
5월 9일	공공부문 정책방향 제시에 관한 토론회 개최
5월 13일	한국노총 공공부문 대책위원회 참석
5월 20일	노동부 정책간담회 참석
5월 28일	청와대 국정기획수석비서관 면담
5월 30일	한국노총 공공부문 구조개혁 저지 비상대책위원회 참석
6월 18일	지식경제부 정책간담회 참석
6월 25일	국토해양부 정책간담회 참석
6월 26일	한국노총·당·정 정책협의 참석
7월 8일	행안부 지방공기업팀 방문 협의
7월 11일	기획재정부 예산팀 정책협의
7월 21일	국회 공기업 특위관련 이석현, 김재경, 박영선 국회의원 면담 기획재정부 공공혁신팀 업무 협의
8월 12일	한국도로공사 관련 청와대 협의(국정기획수석비서관 면담)
8월 13일	한국도로공사 선진화 관련 기획재정부 협의
8월 28일	공기업 선진화 관련 기획재정부 업무 협의
8월 28일, 9월 4일	경영평가 인센티브 평균임금 산정의 적정성에 대한 노동부 업무 협의
9월 25일	산하기관 임금 가이드라인에 대한 기획재정부 업무 협의
10월 21일	2009년 공기업 준정부기관 예산편성지침 관련 기재부 업무 협의
10월 30일	2009년 공기업 준정부기관 예산편성지침 관련 기재부 업무 협의
11월 4일	2009년 예산편성지침 관련 기재부 실무 협의
11월 5일	2009년 예산편성지침 관련 기재부 배국환 차관 면담
11월 6일	기획재정부 차관 간담회 참석
11월 14일	청와대 국정기획수석비서관 업무 협의
12월 3일	공기업 선진화 관련 기재부 항의 방문
12월 17일	공기업 선진화 관련 이해관계자 협의 기획재정부 차관 면담, 기획재정부 노정교섭 실시
12월 18일	공기업 선진화 관련 기획재정부 업무 협의

특히 공공기관 선진화 방안 확정에 앞서 실시된 감사원의 공기업 감사와 관련하여 연맹은 한국노총 위원장 및 임원과 감사원을 항의 방문하였으며, 이번 감사의 성격을 우량공기업의 사기업화, 통폐합 등 구조조정의 사전 정지작업 및 공기업 길들이기식의 표적감사로 규정하고 이에 대한 철회를 요구하였다. 또한 88관광개발 등 민영화 및 통폐합 기관에 대하여는 민영화 시기의 조절과 노동자들의 고용안정을 확보하는 방안을 중심으로 대정부 협상을 진행하였으며, 사회보험 징수 통합의 문제, 지방공기

## 42 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

업 등 현안문제 해결을 위해 대(對)국회 활동을 전개하였다(사업보고서 2009).

하반기에는 공기업 및 준정부기관에 대한 기획재정부의 2009년도 ‘예산편성지침’ 시달과 관련하여 정부와 공공기관 임금인상 동결 및 주요 쟁점사항에 대한 협의를 통해 공기업의 특성과 환경을 무시한 채 일방적인 가이드라인 제시 및 지침 하달 등은 단체협약 위반이나 노사 간의 갈등을 유발할 수 있고 이에 대한 책임이 정부에 있음을 경고하는 등 정부 정책에 대한 대응 활동을 폈다. 10월 청와대 사회정책수석 등 정부관계자와 한국노총의 간담회시 공공연맹은 노사관계 및 공공기관 선진화와 관련하여 고용안정은 물론 공공성 강화를 통한 양극화 해소에 주력해 줄 것과 공공기관의 완전한 자율책임경영 보장 및 노동조합의 경영참여 보장 등을 요구하는 한편 예산편성지침 철폐, 노조전임자 임금지급 금지 조항 삭제 등을 요구하는 등 정책협약 틀을 이용하여 정부의 공기업 정책에 관한 대응 활동을 전개하였다.

이상과 같은 연맹의 공기업 대책 활동에 대해 연맹은 “대정부 교섭을 통해 공공기관 자율책임경영 및 노사 자율교섭 쟁취를 위해 공기업 선진화 추진계획의 부당성을 전파하였고, 공공노동자의 목소리를 반영함으로써 조직역량과 위상을 정리하였다”고 긍정적으로 평가하고 있다.

하지만 공기업 선진화 과정에서 노출된 공공기관의 ‘낙하산 인사’ 논란에 대한 뚜렷한 방침 및 대응 부재와 함께 주공과 토공의 통합에 대한 산하 조직의 이견을 해소하지 못하는 등의 한계도 노정하였다<sup>17)</sup>. 덧붙여 공기업 선진화에 대한 대응 방침이 ‘교섭과 투쟁’의 병행임에도 불구하고 하부 조직의 조직 역량을 바탕으로 한 교섭 전략이 얼마나 추진되었는가에 대해서는 비판적인 평가도 제기되고 있다.

### 3) 정책토론회

공공연맹은 정부의 선진화 정책에 대한 대응 방안의 일환으로 5월 9일

---

17) 토지공사노조는 2008년 8월 13일 한국노총이 정부의 ‘주공-토공’ 통합 방침에 반대한다는 입장을 밝히지 않는 데 대해 항의하고 공공대책위원장실 점거농성에 들어갔다.

「양질의 공공서비스 제공을 위한 공공부문 정책방향 제시 토론회」를 개최하였다. 이 토론회는 신정부 출범과 함께 추진되고 있는 공공부문 구조개편과 민영화 등 정부의 개혁과제에 대하여 각계각층의 전문가를 초청하여 올바른 공공부문의 정책 방향성 제시를 통한 사회공공성 강화를 목적으로 개최하였다. 동 토론회에서는 “신정부에서 구상하고 있는 ‘싱가포르 테마섹’ 방식 공기업 개혁의 본질 및 양질의 공공서비스 제공을 위한 진정한 공공부문의 개혁 방향”에 대한 논의가 전개되었는데, 공공부문 민영화 방식으로 거론되고 있는 ‘싱가포르 테마섹’ 방향은 우리나라에는 부적합한 방식이라는 점을 확인하였다. 또한 참석자들은 신정부의 공공부문 개혁 방향이 “공공부문의 공공성을 크게 축소할 우려가 있으며 현재의 상황은 공공서비스를 강화하는 방향으로 구조개편이 진행되어야 할 필요성”에 한 목소리를 냈다.

이에 앞서 연맹은 정책자료집으로 「공기업 표적 감사 관련 감사원장 전달사항(2008. 4. 8)」을 발표하였으며, 12월에는 공공기관의 일방적 구조조정 중단 촉구를 위한 「공공기관 일방적 구조조정 중단 촉구 대정부 건의문」을 제작 배포하였다.

#### 4) 투쟁 사업

공기업 선진화에 맞서 공공연맹은 연맹의 독자적인 집회 및 투쟁 사업을 진행하지는 않았다. 반면 한국노총 주최의 11월 12일 ‘전국단위노조대표자대회’ 및 11월 29일 ‘전국노동자대회’ 참가를 통해 공기업 선진화 정책의 문제점을 지적하고 공공부문에 대한 일방적 구조조정에 대한 반대 활동을 전개하였다. 전국노동자대회에는 공공연맹 소속 조합원 10,000명이 참석하는 성과를 거두기도 하였다. 한편 연맹과는 별도로 한국토지공사노동조합은 ‘주공-통합’ 반대 조합원 집회를 과천청사 앞에서 수 차례 개최하였다.

#### 5) 평가

공공연맹은 2008년 공기업 선진화 정책에 대한 대응 및 활동 평가에서 “정부의 공기업 선진화 정책의 부당성을 전파하였고, 공공노동자의 목소

#### 44 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

리를 반영함으로써 조직역량과 위상을 높였다”고 긍정적으로 평가하고 있다. 자체 평가에서 지적하고 있는 것처럼 공공연맹은 정책연대를 기반으로 연맹 소속 사업장의 피해를 최소화하기 위한 적극적인 노정 협상과 여당과의 정책협의를 통해 일정한 성과를 획득한 것으로 보인다. 하지만 이상과 같은 긍정적 평가에도 불구하고 몇 가지 한계점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 공공연맹은 초기 ‘협상과 투쟁’의 병행이라는 전략을 설정하였지만 대정부 협상(협의) 전략 이외에는 가시적인 아래로부터의 집합행동을 이끌어 내지 못하였다. 이 결과 노정협상이 개별 사업장의 ‘고용안정성’ 유지 등 피해 최소화라는 점에서는 성과가 있었으나 연맹이 천명하였던 정부의 공기업 선진화 방안이 갖고 있는 문제점 공론화와 공공서비스의 확충이라는 목표를 이끌어내지는 못하였다.

둘째, 산하 조직인 ‘토공과 주공’의 통합 방침에 대한 연맹의 독자적인 정책 대안을 마련하지 못함으로써 산하 노조들은 통합을 둘러싼 적지않은 갈등을 노정하고 있다. 상급단체의 책임 있는 정책대안 마련이 필요함을 확인하게 하는 지점이다.

셋째, 3조직의 통합 이후 공공부문의 대정부 교섭 및 협상을 위한 교두보로 산별노조 건설이 계획되어 있으나 지난 몇 년 동안 세부 방안이 마련되지 않았으며 사업으로 추진되지 못하고 있다. 공공부문의 특성을 감안할 때 ‘산별노조’ 건설을 위한 로드맵을 마련하지 못할 경우 연맹의 집중성과 통일성은 갈수록 약화될 위험성까지 내포하고 있다고 평가할 수 있다.

#### 나. 공공운수연맹

노무현 정부의 공운법 시행 등의 구조개혁에 대해 노동계는 공공부문의 소유구조의 개혁은 배제한 내부 운영구조의 혁신을 통해 결국 공공부문 노동자들의 고용, 임금 및 복지 등 노동조건이 후퇴로 귀결될 것이라는 문제를 지속적으로 제기해 왔으나 개별 사업장 차원의 파편화되고 단발적인 대응 이상의 활동을 전개하지는 못하였다. 이러한 조건하에서 신

정부가 인수위 시기부터 발표한 공공부문 구조개혁의 방향 및 내용은 노동계에게 임박한 구조조정에 대한 대응계획을 수립할 것을 요구하는 동시에 이전 시기의 한계적 대응의 양상을 극복해야 하는 이중 과제를 요구하는 상황이었다. 여기에서는 공공부문 구조개혁에 대한 공공운수연맹(‘연맹’)의 정세 인식 및 대응계획의 내용 및 특징 등을 시기별로 살펴보고자 한다.

1) 신정부의 구조조정의 사전작업 진행 및 촛불 국면으로 인한 구조조정 유예

가) 정세 인식

① 신정부 출범 이후 구조조정 저지투쟁의 준비 시기

연맹은 이명박 정권이 출범하는 2008년은 공공서비스 기반의 대폭 축소를 주요 내용으로 하는 공공부문의 전면적인 구조개혁이 이루어질 것으로 예상되며, 이는 △IMF 시기 이후 지난 10년간 지속적인 신자유주의적 구조개혁의 흐름으로 공공부문 구조개혁에 대한 제도적 기반이 어느 정도 갖추어져 있다는 점, △신정부의 소위 ‘747 공약’, 한반도운하계획, 기업의 투자환경 제고 등의 정책 공약의 시행에 비해 공기업 민영화, 통폐합 등의 공공부문 구조개혁은 상대적으로 용이하다는 점 등에 근거하고 있다고 할 수 있다(2008a). 이러한 정세 인식하에서 연맹은 2008년 1월 14일 산별추진위원회(‘산별추진위’) 및 동년 2월 27일 정기대의원대회를 통해 ‘2008년 사업계획’을 확정하게 되며, 여기서 연맹의 3대 사업목표와 5대 투쟁과제를 설정하였다.

세부 사업계획의 내용 및 특징을 살펴보면 △정부의 공공부문 구조조정에 대한 대응으로 6~7월 총력투쟁, △산업별 노조인 공공서비스노조(‘공공노조’) 및 운수산업노조(‘운수노조’)와 기업별노조인 미전환 노조의 이원화된 구조 속에서 산업노조 중심투쟁을 토대로 한 연맹 중앙 집중 투쟁, △‘공공기관의 구조조정 저지 및 공공서비스기반 사수 투쟁’, 사업 내용으로 ‘언론 대응→정책적 대응 공론화→총력투쟁’의 단계별 세부 투쟁 계획으로 정리할 수 있다(2008b).

〈표 II-14〉 연맹의 3대 사업 목표 및 5대 투쟁과제

분류	내 용
3대 사업목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘공공부문 구조조정 저지, 공공서비스 기반 사수, 공공부문 대정부 직접교섭쟁취’를 목적으로 한 총력투쟁</li> <li>- 산별적 교섭투쟁의 집중, 공공부문의 총력투쟁으로 발전된 공공운수산별노조 건설</li> <li>- 공공기관의 민주적 운영, 공공서비스에서의 공공성 강화를 위한 사회적 연대 전선 구축</li> </ul>
5대 투쟁과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공부문 구조조정 저지</li> <li>- 공공운수연맹 노동기본권 쟁취</li> <li>- 공공기관 운영 민주화 쟁취</li> <li>- 비정규직 철폐 및 정규직화</li> <li>- 공공성 강화 및 공공서비스 기반 확대</li> </ul>

② 촛불집회에 대한 조합원 동원 및 공공성의 사회적 의제화 시기

2008년 5월을 경과하며 미국산 쇠고기 수입계획에 대한 대중적 공분으로 시작한 촛불문화제는 가두시위로 전환되며 광범위한 저항이 조직되기 시작하였으며, 대중의 요구와 의제 또한 미국산 쇠고기의 위협으로부터 대운하, 교육 및 의료 정책 그리고 공기업 사유화의 문제까지 이어지며 5월 22일로 예정된 공기업 민영화에 대한 1차 기본계획 발표가 연기되었으며, 6월 10일 대규모 촛불집회 이후 정부는 6월 19일 청와대 수석 교체 발표, 6월 22일 전기, 가스, 물, 건강보험 등의 민영화 유보 및 7월 중 공기업 민영화 기본계획 발표 등의 입장을 발표했다.

연맹은 5월 29일 제8차 긴급 산별추진위를 통해 촛불집회 등을 통한 대중적 저항이 광범위하게 이루어지고 있으나 이러한 상황에서 노동조합의 주도적이고 책임 있는 역할이 없을 경우 촛불정세 이후 공공부문 노동조합만의 고립된 투쟁을 전개하게 될 것을 우려하였으며, 또한 촛불집회에 대한 연맹 소속 조합원의 대중적 동원뿐만 아니라 촛불집회의 의제로서 광우병 쇠고기 반대와 사유화(민영화) 저지를 결합시킬 것을 주요한 과제로 도출하고 있다(2008d). 한편 6월 9일 개최된 9차 산별추진위에서 결정한 「6월 당면 정세와 연맹 6~7월 투쟁기조 및 실행계획 변경」을 통해 현재의 촛불정세의 확산을 통해 정부의 정책기조의 수정을 최우선적

과제로 설정하고, 연맹 차원의 당면한 구조조정 대응투쟁을 현재의 촛불 정국에 결합시키는 것으로 투쟁 기조를 변경하여 6말 7초를 총력투쟁의 집중시기로 상정하였다(2008e).

이후 정부는 6월 28일 촛불시위에 대한 진압 및 원천봉쇄, 광우병대책 위지도부에 대한 체포영장 발부와 수배, 민주노총 총파업 총력투쟁에 대한 불법규정 및 사법처리 기도 등 탄압 국면으로 전환되었으며, 예정되어 있던 공공부문 구조조정 및 민영화 계획 발표는 7월 말 구조조정 발표, 8월 민영화 기본계획 발표로 조정되게 된다.

이러한 변화된 정세하에서 연맹은 촛불집회에 대한 지속적인 동원으로 인한 산하 조직의 피로도 증가 및 일부 공공기관 노조의 사업장단위에서의 노사관계 악화 등의 조건하에서 본격적인 공공부문에 대한 구조조정과 사유화 공세가 진행되는 8월 이후 투쟁을 준비하기 위한 사전 준비단계로 7월 투쟁계획을 설정하게 된다. 당시 연맹은 촛불집회의 의제 자체가 ‘공공부문 사유화 저지’로 확산되고 있기는 하나 대중동원 양식은 ‘미국산 쇠고기 재협상’ 의제를 중심으로 이루어지고 있는 한계점을 인식하고 있었으며, 따라서, 이러한 촛불 국면에서 최대한 연맹 산하 조합원의 동원을 통해 정부의 예정된 공기업 구조조정의 기조와 내용을 전면적으로 선회시키는 것을 목적으로 설정했다(2008f).

#### 나) 대응계획 및 실행

##### ① 대정부 투쟁 선포 집회 및 연대활동

연맹은 별도의 독자 사업을 시행하는 것보다는 동년 3월 11일 출범식을 통해 총연맹 차원에서 구성된 ‘공공부문 시장화·사유화 저지, 사회공공성 강화 공동투쟁본부’(‘투쟁본부’)18)의 활동에 주력하게 되며 5월 1일 노동자대회, 5월 24일 투쟁본부 결의대회를 공동으로 개최하게 된다.19)

18) 투쟁본부는 사무금융연맹, 공무원노조, 보건의료노조, 전교조, 공공노조, 공공운수연맹을 참가단위로 하여 신정부 출범 이후 공공부문의 공동투쟁을 목적으로 구성되었으며 이후 대중투쟁 및 교육선전사업을 공동 진행을 예정하고 있었다.

19) 연맹은 2008년 사업계획에 따라 2008년 1/4분기 투쟁방침으로 ‘6말 7초 연맹총력투쟁 성사로 수렴되기 위한 사전적 기획 투쟁 및 신정부 초 공공부문에 가해질 전방위적 공격에 대응하는 경고투쟁’ 차원에서 2008년 3월 22일자로 소속노조 확

② 산하 조직에 대한 회의 운영, 교육 및 선진사업

연맹은 2007년 10월부터 기존의 의결논의기구인 중앙집행위원회의 참가대상을 확대한 '통합산별추진위원회'(‘산별추진위’)를 운영하여 사실상의 의결기구로서의 위상을 부여하였으며, 미전환 노조 일부가 계속 불참하는 문제를 제외하고는 안정적으로 운영되었다. 또한 2008년 4월부터 공공기관 노조 및 양 산업 노조의 공공기관 산하 조직을 참가대상으로 한 '공공부문노조대표자회의'를 통해 공공부문 구조조정 상황에 대한 사전 정보공유, 정부의 공세에 대한 대응 및 사업 점검 등을 수행하였다(2008c). 또한 소속 조합원들에게 6~7월 총력투쟁에 대한 의제 확산을 목적으로 4월 18~19일 양일간 현장간부 합동수련회를 배치하였으나 참석률은 저조하였다.

③ 기관장 사퇴 강요, 감사원 특별감사 및 경영정보 왜곡 등에 대한 대응

정부는 공기업 민영화 추진에 앞선 사전 정지작업으로서 △ 공기업 등 공공기관 경영진의 물갈이, △ 감사원을 동원한 방만경영 사례 부각, △ 재정부처의 공공기관 경영정보 왜곡 등의 조치를 시행하였으나, 이에 대하여 연맹은 위력적인 대응을 조직하지는 못하였다.

우선, 감사원의 1, 2차 감사 및 공기업의 경영비리 및 방만 운영 사례에 대한 발표에 대해 연맹은 3월 20일 성명서 발표, 5월 28일 규탄기자회견 등을 진행하였을 뿐이며, 공공기관 경영정보 왜곡에 대해서 5월 7일 규탄 기자회견 외에 별다른 활동이 없었다. 또한 경영진 물갈이에 대해서는 출연연구기관장 사퇴건에 대해 국무조정실장을 고발하는 사업만이 진행되었으며, 기관장 사퇴 및 임명 과정 등에 대해 간헐적으로 존재한 단위노조의 대응을 연맹 중앙으로 집중시켜 내지는 못하는 한계를 보였다(2008c).

④ 총연맹 중심의 총파업 찬반투표 및 촛불집회 조직

총연맹은 당면 쇄고기 정국에서의 민주노총의 역할, 당면 정세에 대한 총력 투쟁 차원에서 긴급히 총파업투쟁의 필요성을 제기하였고, 이에 근

---

대간부 2,000명 이상을 조직 목표로 한 결의대회를 개최하기로 하나 이는 동년 2월 20일 연맹 4차 산별추진위에서 본 집회의 취지에 대해서는 공감하나 개최 시기에 대해서는 별도 논의하지는 제출된 의견에 따라 결국 취소되게 된다.

거하여 「미국산 쇠고기 재협상! 한반도대운하 반대! 전기, 철도, 가스, 물 등의 사유화 중단! 유가 대책 및 물가 폭등 저지!」 등을 내용으로 위원장 명의로 총파업 찬반투표 지침을 내리게 된다. 연맹 또한 당면 정세 속에서 총연맹의 총파업투쟁 방침을 이행하기 위한 방안을 모색하지만 ㉠ 소속 단위노조들의 총파업 찬반투표에 대한 준비 부족, ㉡ 필수공익사업 소속 노조의 필수유지업무제도의 문제 등의 어려운 조건하에서 총파업 찬반투표가 가능한 조직의 경우 예정된 시기에 투표를 진행하되, 조건상 투표가 어려운 조직은 별도의 시기에 2차 투표를 진행하는 것으로 계획을 확정해 시행한다.<sup>20)</sup>

한편 2008년 5월을 경과하며 전개된 촛불집회 초기의 경우 연맹 산하 조합원의 결합도는 매우 낮은 편이었으나 6월 10일 조합원 총회(1차 촛불 총회)를 상정하였고, 연이어 6월 27일 2차 촛불 총회, 7월 17일 3차 촛불 집회 등을 경과하며 산하 조직의 조합원 동원이 꾸준히 증가하였다.

⑤ ‘국민생존권 보장과 공공성 사수를 위한 가스, 발전, 철도, 지하철, 공항 공동투쟁본부’의 발족 및 활동

연맹은 2008년 5월 14일 7차 산별추진위를 거쳐 ‘(가)국가기간산업 공공성 강화와 운영 민주화 쟁취를 위한 공동투쟁본부’(‘공투본’)<sup>21)</sup>의 구성을 기획하여 이의 사업계획으로 6월 13일 워크숍 및 수련회, 18일 출범 기자회견 및 7월 5일 출범식 등을 확정하였다. 이를 통해 연맹은 산하 노조 내 투쟁의 핵심 동력을 조직하고 이러한 가운데 산업별노조의 중심적 역할을 포함시킴으로써 하반기 공공부문 구조조정 저지투쟁 및 통합 산별노조 건설의 견인 역할을 할 것으로 기대하였다(2008c).

20) 결국 1차 투표 시 공공노조, 운수노조 업종본부 일부, 사학연금관리공단노조, 공항공사노조 등 일부 노조 조합원 25,937명이 참가하여 찬성 77.41%(20,078명), 반대 22.13%(5,741명)의 결과를 보였으나 참가 노동조합들이 실제 파업에 돌입하지는 않았다.

21) 이는 하반기 구조조정 대상으로 예상되는 사업장의 노동조합들의 공동투쟁을 조직하기 위해 구성되었으며 우선 1차로 철도, 발전, 가스, 지하철 소속 노동조합을 중심으로 하되 유관조직 노동조합도 참가는 가능하되 재정분담, 교섭권 집중, 파업투쟁 결의 등을 전제로 할 것으로 의견을 확정하고 명칭은 ‘국민생존권 보장과 공공성 사수를 위한 가스, 발전, 철도, 지하철, 공항 공동투쟁본부’로 확정하였다.

그러나 공투본은 참가조직 간의 공동투쟁의 기초 및 조직운영 구조에 대한 내부 논란을 겪으며 7월 5일, 25일 두 차례의 총력결의대회를 진행하였으나 집회동원 자체가 공투본 소속 사업장에 국한되며 연맹 산하 조직의 전체 투쟁으로 확산되지 못하였고, 공투본 참가조직 간의 파업투쟁에 대한 인식의 상이함과 파업 찬반투표 시기에 대한 차이 등으로 인하여 공동투쟁의 시기를 조율하지 못한 채 이완된 구조로 유지되었다.

## 2) 정부의 1~3차 공기업 선진화 방안 발표와 '공투본'의 대응

### 가) 정세 인식

#### ① 1, 2차 공기업 선진화 방안

연맹은 정부가 8월 11일 1차 공기업 선진화 방안, 8월 26일 2차 공기업 선진화 방안에 이어 9월 말 3차 공기업 선진화 방안의 발표를 앞두고 형태, 내용 및 시기를 달리하는 다양한 형태의 사유화(경영권 매각, 지분 매각) 및 구조조정(통폐합, 기능 조정 및 경영효율화 등)의 강력한 공세가 하반기에 정국을 주도할 가능성이 있다고 판단했다. 이에 연맹은 9~11월 투쟁계획을 통해 사업목표로 “△ 공공부문 구조조정 및 사유화 저지를 위한 총력투쟁 실천, △ 통합 공공운수노조 건설을 위한 실천사업 강화”를 설정하고 이를 위한 주요 사업과제로 “△ 기간산업 공투본의 지원 및 전 공공기관 노조의 연대투쟁 강화를 통한 구조조정 저지 총력투쟁, △ 노사관계 개악 저지투쟁 및 산하조직의 투쟁지원, △ 통합 공공운수노조 건설에 대한 현장 공감대 확산 및 힘 있는 의결단위 결의 추진”을 상정하였다. 이를 위해 4차에 걸친 결의대회 및 이명박 정부 정책 찬반투표 추진사업을 연맹 중앙사업으로 배치하고 구조조정 대상 사업장들에 대한 공투본 및 공공기관 노조의 투쟁을 지원할 계획을 수립하였다(2008g).

#### ② 3차 공기업 선진화 방안 이후

9월 말에 발표될 것이라는 예상보다 늦은 10월 10일에 발표된 3차 공기업 선진화 방안에 대하여 연맹은 정부의 '민영화' 중심의 공기업 구조개편이 여전하게 기초로 작용하고 있으나 전반적으로 촛불정국 이전의

흐름에 비해 후퇴된 수준이라고 평가하며, 이러한 배경에는 “△ 촛불집회 정국에서의 주요 국가기간산업의 매각에 대한 ‘자신감’의 후퇴, △ 치밀한 준비없이 1998년 수준의 강행에 대한 정부부처 간, 당청 간 이견, △ 국내 외 경기후퇴로 인한 공기업 매각의 부정적 전망, △ 대통령 측근의 ‘자리 마련’을 위한 정치적 포석” 등이 복합적으로 작용한 결과로 판단하면서도 이러한 공기업 선진화 구상이 곧바로 강도 높은 ‘경영효율화 공세’로 전환될 흐름으로 구체화될 것을 우려하고 있다(2008h).

나) 대응계획 및 실행

① 연맹 차원의 대응

가) 분쟁 사업장 지원: 연맹은 공투본 외 공공기관의 구조조정 저지투쟁을 지원하기로 하고 현안이 존재하는 사업장을 중심으로 ‘공공기관노조 대표자회의’를 활성화하여, 해당 노조들에 대한 투쟁을 지원하고 연맹 차원의 일상적 투쟁 점검 및 지원체계를 구축하기로 한다.<sup>22)</sup> 또한, 총연맹의 하반기 주요 사업 의제인 사회보장투쟁과 관련하여, 현재 공기업 선진화 및 투자공사 분리 등의 구조조정 현안이 집중된 공공노조 사회연대연금지부의 투쟁에 대해 연맹이 총연맹, 공공노조와 협의하여 별도의 지원방안을 검토하기로 한다(2008g).

나) 기타: 상반기를 경과하며 공투본의 구축으로 연맹 내 주요 노동조합의 공동투쟁의 기반을 확보했음에도 불구하고 공투본 외 사업장들의 경우 연맹의 중앙사업에 결합도가 상대적으로 낮은 문제점을 극복하기 위하여 공기업 선진화 관련 정책토론회(9월 26일), 소책자 발행, 합동교육 등의 교육선전사업 및 문화예술제(10월 하순) 등을 추진하기로 했으며 정부가 개최하는 가스, 발전, 철도 등과 관련한 공청회에 대한 대응활동도 전개하기로 한다. 또한 7월을 경과하며 진행된 정부의 탄압으로 위축된 촛불집회 등을 재활성화하기 위하여 각 노조가 주 1회 단위로 정기적으

22) 이에는 △ 한국공항공사, 인천공항공사, 관광공사, 안산도시개발 등 선진화 대상 사업장, △ 사회연대연금, 환경관리공단 등 공공노조의 투쟁사업장 지부, △ 노동교육원, 산업기술평가원, 방송영상진흥원, 학술진흥재단 등 공공연구노조의 선진화 대상 사업장 지부 등이 해당된다.

로 촛불집회를 조직하기로 결정한다(2008g).

② 노조 차원의 대응

정부의 구조조정 대상으로 선정된 사업장으로 구성된 ‘공투본’은 애초 공동투쟁의 집중 시기로 9월을 상정했지만 구조조정 속도의 편차와 각 사업장 현안과 맞물리며 사업장별 투쟁으로 전개된다. 연맹은 이러한 흐름에 대하여 기간산업 공투본을 중심으로 주관하되, 기타 공공기관 노조의 투쟁사업장의 투쟁 시기와 요구를 집중하여 연맹 사업의 흐름으로 조성하며, 정책 및 선전사업을 총력 지원하고 이러한 투쟁을 통해 공투본 외 노조의 활동을 견인하는 것을 내용으로 하는 지원체계를 수립하기로 한다.

4) 평가

가) 이원화된 조직구조로 인한 집행력 약화 및 집중된 대응계획의 부재

연맹의 산하 조직에 대한 지도력 및 집행력의 약화 흐름이 지속되며 정부의 공공부문 구조조정의 기초 및 내용을 반전시킬 정도의 강력한 대응을 조직하지 못했다고 평가할 수 있다. 공투본 및 공공기관노조 대표자 회의의 운영에도 불구하고 2008년 내내 조합원이 대규모로 참여하는 가두시위 등을 조직하지 못하였고, 더욱이 11월로 예정하였던 공공노조와 운수노조의 합병 결의를 통한 ‘통합산별노조 준비위원회’ 출범이 운수노조의 대의원대회 유회를 통해 무산되는 조건하에서 연맹 중앙의 산하 조직에 대한 지도력 및 집행력이 크게 훼손될 수밖에 없었다. 결국 이러한 구조적 조건하에서 연맹은 상반기 내내 한계점으로 지적되었던 중앙으로의 집중화된 투쟁사업을 기획하지 못하였던 점을 하반기에도 극복하지 못하고 개별 사업장의 분산화된 투쟁을 지원하는 수준에서 그치고 말았던 것이다.

나) 구조조정에 대한 인식 수준의 차이 및 개별 사업장 단위의 대응

촛불 국면으로 유예되었던 정부의 공기업 선진화 방안이 8월부터 연이어 발표되었지만 그 대상과 내용에 따라 사업장별로 인식하는 위기의 수

준은 편차가 있었고 이는 결국 연맹 산하 노동조합들의 각 사업장 수준에서 분산되고 파편화된 대응으로 귀결되었다. 특히 정부의 구조조정 기조와 수준이 촛불 국면을 경과하며 일정 정도 축소 내지 유예되자 이러한 경향은 더욱 강화되었으며 신정부의 공공부문 구조개혁에 대한 집중화되고 광범위한 대응의 흐름을 형성하지 못하며 결국 개별 사업장 노사관계 속에서 해소되는 결과로 귀결되었다고 평가할 수 있다.

### Ⅲ. 공공부문 노동조합 조직 현황 : 설문조사

#### 1. 조사 개요

공공부문 노동조합의 사업장 수준에서의 조직 현황 및 단체교섭 구조 등을 파악하기 위해 연구진은 공공기관 노동조합을 대상으로 2009년 1월 중순부터 2월 초순까지 노동조합 설문조사를 실시하였다. 이 설문조사는 공공기관운영법상 공공기관으로 지정되어 있는 사업장 302개 중 노동조합이 조직되어 있는 150여 개를 대상으로 진행되었으며, 지부장, 사무국장 등 전임간부가 응답하도록 하였다. 설문지는 초안을 연구진이 작성하여 우편을 통해 배포하여 수거하는 방식이었으며, 자기기업식으로 실시되었다. 설문지는 총 150부를 배포하였고 53부가 수거되어 35.33%의 응답률을 보였다. 수거된 설문지는 SPSS 12.0을 이용하여 코딩 및 분석을 완료하였다. 설문 문항의 주요 내용은 ‘사업장 및 노조관련 기초 사항, 노조의 노사관계에 대한 의견, 공기업 구조조정 정책에 대한 의견, 단체교섭 및 노사협의회의 구조 실태, 공공부문 노사관계 전망’ 등으로 구성되었다.

설문조사에 응한 사업장을 유형별로 분류해 보면 시장형 공기업 1개, 준시장형 공기업 9개, 기금관리형 3개, 위탁집행형 10개, 기타공공기관 28개, 지방 공기업 2개 등 총 53개 기관이다. 또한 이를 각 노조가 속한 상급단체별로 구분해 보면 한국노총 소속 사업장이 19.9%, 민주노총 소속 사업장이 79.2%, 상급단체가 없는 사업장이 1.9%를 차지하고 있다(표 III-2).

〈표 III-1〉 설문조사 대상 사업장 현황

	공기업		준정부기관		기타공공기관	지방공기업
	시장형	준시장형	기금관리	위탁집행		
빈도	1	9	3	10	28	2
비율	1.9	17.0	5.7	18.9	52.8	3.8

<표 III-2> 상급단체별 노조 현황

	빈 도	비 중
한국노총	10	18.9
민주노총	42	79.2
무소속	1	1.9

## 2. 공공부문 노동조합 현황

### 가. 노동조합 조직 현황

공공부문 노동조합의 조직형태는 한국노총 공공연맹이 기업별 단위 노동조합으로만 이루어진 상급단체임에 반하여 민주노총의 경우 전체 42개 노동조합 중 38.1%가 산별노조인 ‘공공노조’와 ‘보건의료노조’ 소속 지부이다. 이는 민주노총 소속 각 연맹들의 지속적인 산업별 노동조합으로의 전환 시도의 결과이다. 다음으로 공공부문 노동조합의 설립 연도를 보면 <표 III-4>와 같이 쌍봉형태를 나타내고 있다. 즉 1987~89년까지 신생노조 탄생기와 1998년 경제위기 이후 구조조정 시기에 노조 설립이 집중된 것으로 나타났다. 1987~89년 동안 47.2%에 해당하는 노동조합이 설립되었고, 1998~2008년 동안 30.2%의 노조가 설립되었다. 전자의 경우 80년대 말 민간부문에 비해 낮은 근로조건 및 강압적 공기업 통제구조에 대한 반발로 노조가 설립된 것으로 해석될 수 있으며, 후자의 경우 김대중 정부부터 본격화된 구조조정에 대한 대응과정에서 설립된 것으로 보인다.

<표 III-3> 노조 상급단체 및 조직형태

	노조수	비 율
한국노총 공공연맹	10	18.9
민주노총 공공운수연맹	24	45.3
민주노총 공공운수연맹 공공노조	14	26.4
민주노총 서비스연맹	2	3.8
민주노총 보건의료노조	2	3.8
상급단체 없음	1	1.9
전 체	53	100.0

〈표 III-4〉 노조 설립 연도

	노조수	비율
1987 이전	3	5.7
1987~89	25	47.2
1990~97	9	17.0
1998~현재	16	30.2
전체	53	100.0

노조 규모를 살펴보면 공공부문 노조는 300인 이상의 조합원을 가진 노조가 반수에 해당하며 1,000인 이상 대규모 노조도 30.2%를 넘어서는 것으로 나타나 대규모로 조직되어 있다고 할 수 있으며, 각 기관별로 노조 규모가 다양한 것으로 나타났다. 또한 사업장 단위 노조 조직률을 보면 평균 64.1%의 수준을 보였으며 76%의 노조가 사업장 단위 조직률이 과반수를 넘어 민간부문에 비해 높은 조직률을 보이고 있다. 이러한 공공부문 노조의 대규모 조직과 높은 조직률이라는 요인은 이들 노조의 강한 대(對)사용자 및 사회적 영향력을 나타낼 수 있는 조직 자원을 가진 것으로 판단할 수 있다.

〈표 III-5〉 노조 규모

	노조수	비율
1~99인	13	24.5
100~299인	14	26.4
300~999인	10	18.9
1,000인 이상	16	30.2
전체	53	100.0

〈표 III-6〉 노조 조직률

	노조수	비율
1~30	6	12.0
31~50	6	12.0
51~70	12	24.0
71~100	26	52.0
전체	50	100.0

〈표 III-7〉 노조 가입형태(습제도)

	노조수	비율
오픈 습	37	71.2
유니언 습	15	28.8
전 체	52	100.0

다음으로 노조의 가입형태를 보면 개인의 노조 가입 탈퇴가 자유로운 오픈 습 제도가 71.2%로 대다수를 차지하고 있으며, 반면 사업장 근로자의 조합 가입을 강제하는 유니언 습 제도는 28.8%에 불과한 것을 알 수 있다. 이와 같이 노조의 조직률을 제도적으로 보장하는 유니언 습의 적용 비율이 낮음에도 불구하고 노조 조직률이 높은 것을 통해 신규 직원의 노조 가입비용 대비 편익이 큰 것으로 판단할 수 있다.

#### 나. 노동조합의 운영 및 내부민주주의

공공부문 노조의 조합비 산정(징수) 방식과 조합비 규모를 살펴보면 다음과 같다. 공공부문 노조의 조합비는 정률 방식에 의해 징수되는 비율이 94.3%로 나타나 조합원은 조합비 납부와 관련하여 사업장 내 직종과 직급에 상관없이 동일한 정도의 의무를 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 공공부문 조합비 수준은 월평균 27,646원으로, 공공부문 노동조합의 평균 규모를 1,037명이라 할 때 월평균 조합비 수준은 2,800여 만 원에 이르고 연간 3억 4,000여 만 원으로 추정된다. 이와 별도로 지회, 분회 등 하부기구에서 별도로 납부하는 기금을 포함할 경우 높은 조합비 규모는 산업별 노조로 이행보다는 기업별 노조로 존속할 유인이 크다고 할 수 있다. 산업별 노동조합에 소속될 경우 조합비가 본조에 일괄 징수되어 일정 비율에 따른 교부금을 받아 사용해야 하기 때문에 기존의 기업별 노조에 비해 예산 규모를 축소해야 하며 이로 인해 독자적인 사업 규모도 축소되기 때문이다. 또한 산업별 노조로 전환할 경우 납부하는 조합비 수준에 비해 낮게 예상되는 본조의 서비스 기능도 기업별 노조로 존속하게 하는 요인이라 할 수 있다. 특히 사업장 단위 조합원의 수가 상대적으로 많은 한국노총 공공연맹 산하 노조의 경우 이러한 상황은 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

〈표 III-8〉 조합비 산정 방식

	조합수	비율
정액 방식	2	3.8
정률 방식	50	94.3
정액+정률 방식	0	0
기타	1	1.9
전체	53	100.0

한편, 공공부문 노사 간에 월급에서 조합비를 일괄 징수하는 체크오프 제도의 운영을 살펴보면 체크오프 제도가 단체협약 등으로 규정되거나 관행적으로 시행되고 있다는 비율이 98.1%로 공공부문에서 조합비 징수와 관련한 노사 간 갈등은 거의 없으며 노조의 조합비 수입이 안정적으로 보장되고 있다고 보여진다.

다음으로 공공부문 노동조합의 전임자 현황은 <표 III-9>에서 보는 바와 같이 전체 평균전임자 수는 3.2명, 단체협약상의 평균 전임자 수는 2.8명으로 단체협약으로 보장하지는 않지만 관행적으로 인정하는 전임자 수가 적지 않음을 나타내고 있다. 또한 평균 조합원 수가 1,037명이라 했을 때 전임자 수는 324명당 1인의 수준이라 할 수 있다. 단체협약상 전임자 수의 분포를 보면 5명 이하가 89.6%를 차지하고 있으나 6명 이상의 사업장 또한 10.4%를 차지하여 사업장 규모 및 노조의 교섭력에 따른 전임자 수의 편차가 큼을 확인할 수 있다. 이러한 전임자 현황을 볼 때 전임자들의 원활한 조합활동 및 노사관계 안정화의 여지가 매우 높다는 긍정적인 측면을 발견할 수 있으나 공공기관의 전임자 급여 지급으로 인한 재정적 부담이 부정적인 면으로 지적될 수 있다(임상훈, 2004). 또한 ‘전임자의 임금 지급’이 법제화될 경우 이것이 공공부문 노동조합에 미치는 영향은 민간부문 못지 않다 할 것이다.

〈표 III-9〉 노조 전임자 현황

	전체 전임자	단체협약상의 전임자
평균 전임자 수	3.2	2.8
빈도	50	48

〈표 III-10〉 단체협약상 전임자 수의 분포

	빈도	비율
0~2명	28	58.3
3~5명	15	31.3
6~10명	4	8.3
11~30명	1	2.1
전체	48	100.0

다. 조합원 및 여성 참여

공공부문 노동조합의 조합활동에 대한 조합원 참여 여부를 살펴보면 일상 활동뿐만 아니라 파업 참가 또한 대체로 긍정적 응답이 높음을 확인할 수 있으나, 평조합원의 ‘노조 간부’ 진출 의사가 낮아 이는 향후 노조 운영에 부정적 요인으로 작용할 가능성이 크다 할 수 있다. 우선, <표 III-11>을 살펴보면 조합원들은 노조가 주관하는 일상적 활동에 대부분 참여하며 이는 ‘소식지 구독’에 대한 높은 긍정적 응답률을 통해 확인할 수 있다. 이러한 일상 활동에 대한 높은 참가율은 사용자와의 적대적 관계 하의 집회 및 파업 참가 여부에 대한 높은 긍정적 답변으로 이어지고 있으며, 특히 파업에 대한 높은 긍정적 답변은 공공부문 노동조합이 노동3권 행사에 있어서 예산 지침으로 인한 단체교섭권의 제약, 필수유지업무 제도 및 각종 법령으로 인한 단체행동권의 제한이라는 제도적 요인에도 불구하고 노조의 사용자와의 관계에서 높은 교섭력을 나타내준다고 볼 수 있다.

한편, 일상 활동 참가에 대한 높은 긍정적 답변은 노조 투표에 대한 참여에 대해서도 긍정적 응답이 81.1%을 차지할 정도로 높게 나타나고 있으나 조합원 본인이 조합 간부직이 제안되었을 때 수락하는지 여부에 대해서는 부정적 응답이 37.8%로 긍정적 응답 24.5%를 상회했다. 이는 노조 민주주의의 측면에서 조합원들의 노조활동에 대한 총회, 투표 등의 일상적 제도를 통한 참가가 원활히 이루어지고 있다는 긍정적 평가가 가능하게 하지만 반면 조합원들이 노조 운영의 기반인 대의원 선출에 대한 긍정적 판단과 함께 간부직으로 진출이 원활히 이루어지지 않는다는 부정

〈표 III-11〉 조합원의 노조활동에 대한 참가 평가

	응답 평균	긍정적 응답	부정적 응답
1) 노조가 주관하는 일상적 활동에 대부분 참여한다	2.68	43.4	17.0
2) 노조가 발간하는 소식지를 대부분 구독한다	2.69	36.8	10.2
3) 노조 투표에 대부분 참여한다	2.06	81.1	0
4) 노조 집회에 대부분 참여한다	3.02	30.2	28.3
5) 파업 발생시 대부분 참여한다	2.83	43.8	27.1
6) 조합간부직 제의를 대부분 수락한다	3.17	24.5	37.8
7) 대의원 선출이 어렵지 않다	2.78	43.2	23.5

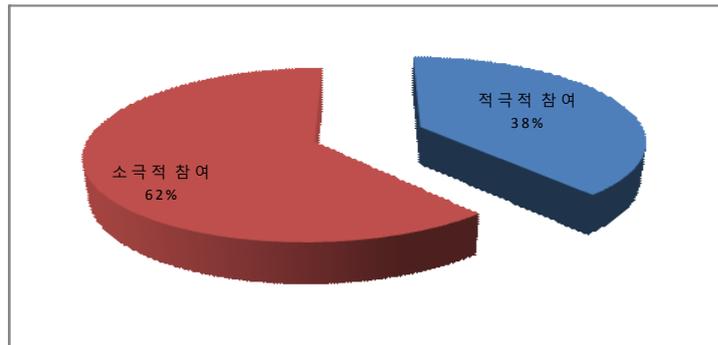
적 평가도 가능하다 할 수 있다.

다음으로 여성 조합원의 조합활동 참가와 관련하여 여성 대의원 수를 살펴보면 공공부문 노동조합의 평균 대의원 수는 약 41.6명이며 이중 평균 남성 대의원 수는 35.2명, 평균 여성 대의원 수는 5.1명으로 나타났으며 이는 남성 대의원의 경우 남성 조합원 20.7명당 1명이 대표하는 반면, 여성 대의원의 경우 63.8명당 1명이 대표한다고 할 수 있다. 즉 공공부문 노동조합에서 여성의 대의원 선출을 통한 노조활동에 대한 참가는 남성에 비해 상대적으로 원활히 이루어지지 않고 있으며 이는 결국 노조 의사결정 시 여성 조합원의 의사를 반영하기 어렵게 만들 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

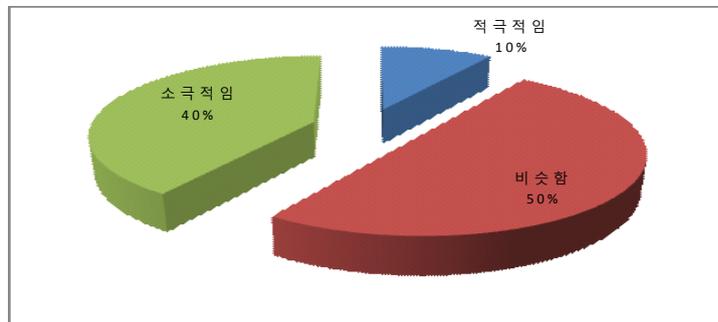
또한 여성 조합원의 조합활동 참여에 대해서는 참여수준이 낮다는 소극적 참여의 응답이 61.5%로 참여수준이 높다는 적극적 참여의 응답률 38.5%를 크게 상회했으며, 남성 조합원과 비교했을 때 여성 조합원의 조합활동에 대한 참여에 대해 남성 조합원과 비슷하다는 응답이 50.0%에 달했으나 남성 조합원보다 적극적이라는 응답률이 9.6%인 반면에 남성 조합원보다 소극적이라는 응답률은 40.4%에 달하고 있다. 이러한 결과는 여성 조합원이 조합활동에 있어 소극적으로 참여한다는 측면을 표면적으로 보여준다. 그러나 남성 조합원과 비교했을 때 여성 조합원의 활동이 비슷하다는 응답률이 반수에 이르는 사실을 고려할 때 여성 조합원의 낮

은 대의원 진출 비율과 같은 노조 내 여성 조합원의 노조간부 진출에 대한 제도적 또는 관행적 장벽이 여성 조합원의 노조활동 참여를 가로막는 요인으로 작용할 가능성이 크다고 할 수 있다. 이러한 지적은 조합 내 여성의 리더십에 대한 의견에서도 확인된다. 여성은 조합원을 이끌어 갈 수 있는 리더십이 부족하다는 의견에 대하여 75.7%가 반대하는 것으로 조사되었으며, ‘여성간부할당제도’에 대해서는 83%의 응답이 찬성한다는 답변을 하였다. 이를 통해 노조 내 여성의 리더십에 대한 긍정적인 인식에도 불구하고 노조 내 제도적 및 관행적 장벽으로 인한 여성 조합원의 간부직으로의 진출이 원활히 이루어지지 않고 있으며 이러한 문제를 해소하기 위한 정책적 수단으로서 ‘여성간부할당제도’의 도입을 매우 긍정적으로 인식하고 있음을 확인할 수 있다.

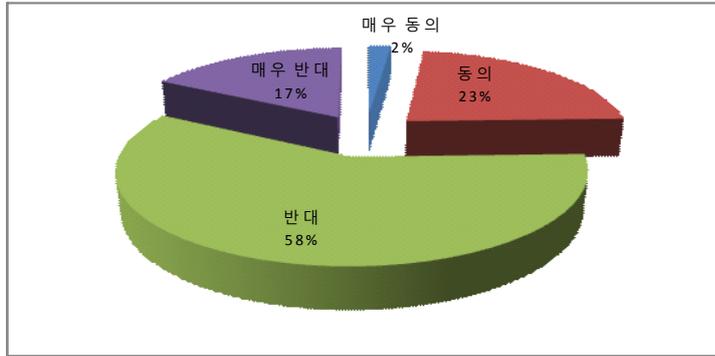
(그림 III-1) 여성 조합원의 조합활동 참여 여부



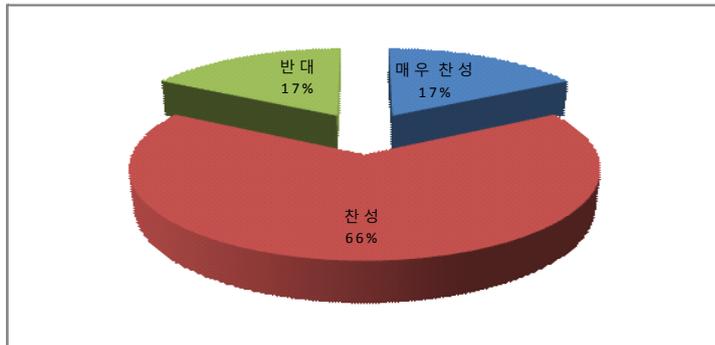
(그림 III-2) 남성 조합원과 비교 시 조합활동 참여



(그림 III-3) 조합 내 여성의 리더십 부족에 대한 의견



(그림 III-4) 여성간부할당제도에 대한 의견



마지막으로 <표 III-12>에서 나타나는 것처럼, 사업장 내 노노갈등의 존재 여부에 대하여 살펴보면 공공부문 노동조합은 노노갈등이 존재하지 않는다는 응답이 39.6%, 노노갈등이 존재하지만 한 그룹의 주도력이 확실하여 큰 문제가 되지 않는다는 응답이 15.1%로 공공부문 노동조합의 경우 노노갈등이 존재하지 않거나 존재한다 해도 제도적이거나 관행적인 의결과정을 통해 해소되어 조직 내 분란을 발생시킬 소지가 적은 것으로 나타나고 있다. 이는 노조의 제도적인 의견 개진 및 의사결정 과정이 정상적으로 운영되어 조합 내부의 직종, 직급 또는 특정 집단 간의 갈등이 증폭될 가능성이 적다는 점을 확인한다. 이는 앞서 확인된 공공부문 노동조합의 큰 조직 규모 및 높은 조직률과 함께 조합원들이 노조 일상활동에 대한 높은 참여로 귀결된다고 평가할 수 있다.

〈표 III-12〉 사업장의 노노갈등(노동조합 내부의 갈등)

	빈도	비중
1) 노노갈등이 존재하지 않는다	21	39.6
2) 노노갈등이 존재하지만 한 그룹의 주도력이 확실하여 큰 문제가 되지 않는다	8	15.1
3) 노노갈등이 존재하지만 정상적인 의결과정을 통해 해결되어 큰 문제가 되지 않는다	23	43.4
4) 노노갈등이 심각한 상태에 있다.	1	1.9
전체	53	100.0

라. 비정규직

공공부문에서의 비정규직 활용추세는 지속적으로 증가해 왔으며, 2007년 7월 비정규직법의 우선적용대상이었던 공공부문의 경우 기간제 근로자의 무기계약직으로의 전환 등의 공공부문 비정규직 대책을 마련하여 시행하였다. 조사 결과 총 40개의 공공부문 사업장의 전체 근로자 중 비정규직 근로자는 33.6%를 차지하였으며 이는 IMF 이후 본격적으로 추진된 공공부문 구조조정의 결과로서 비정규직의 활용이 공공부문 전반에 걸쳐 이루어지고 있다는 사실을 확인케 한다. 이러한 비정규직의 확대 경향은 향후 공공부문 노사관계에서 중요한 함의를 갖기 때문에 이에 대해 주목해야 할 것이다. 여기에서는 공공부문 노동조합의 비정규직 가입 허용 여부 및 이해대변 활동 등에 대하여 검토하였다.

우선 사업장 내에 별도의 비정규직 노조의 설립 여부에 대하여 별도의 비정규직 노조가 존재한다는 응답이 11.5%에 불과하며 현재 공공부문 대부분의 사업장에 정규직 노조와 별도의 비정규직 노조는 설립되어 있지 않다고 할 수 있다. 이는 정규직 노조가 비정규직 근로자를 적극 조직하여 이해대변 활동을 충실하게 하고 있다는 평가도 가능하지만 반면 노조 활동으로 인한 계약 해지 등 대(對)사용자와의 관계에서 열위에 처한 비정규직 근로자들이 근로조건 향상 및 이해대변의 수단으로서 노조 설립이 용이하지 않다는 측면도 간과할 수 없을 것이다.

조사 결과에 따르면 정규직 노조의 비정규직들에 대한 노조 가입자격

에 대한 규정에 있어서 규약 또는 단체협약 등에 비정규직 근로자를 가입 대상으로 명시하고 있다는 응답이 20.8%를 차지하고 있으며, 규약이나 단협 등으로 명시되어 있지는 않으나 특별하게 비정규직 근로자를 가입 대상에서 제외하는 규정은 없다는 응답이 50.9%에 이르렀다. 이러한 표면적 결과를 통해 대부분의 공공부문 노동조합들이 비정규직 근로자에 대한 별도의 가입 장벽을 설정하고 있지 않다는 해석도 가능할 것이다. 그러나 규약이나 단협 등에서 비정규직 근로자를 가입 대상에서 제외하는 규정이 없다 하더라도 정규직 노조의 관행이나 관련 규정에 대한 해석 등을 통해 비정규직 근로자를 가입 대상에서 배제할 가능성이 존재한다 할 수 있다.<sup>23)</sup> 또한 명시적으로 비정규직을 가입 대상에서 배제하는 규정이 있는 노동조합의 비율도 28.3%에 달해 공공부문 사업장에서의 낮은 비정규직 노조 조직률이 정규직 노조의 비정규직에 대한 집단의사대변 기능으로 인한 것이라는 설명은 설득력이 적다고 할 수 있다.

한편, 정규직 노조가 비정규직을 가입 대상에서 제외하는 이유로는 비정규직의 정규직 전환이 노동조합의 기본 정책이기 때문이라는 응답이 35.3%로 가장 높았으며, 다음으로 정규직 조합원들이 비정규직의 노조 가입을 꺼리기 때문이라는 응답이 29.4%로 뒤따랐다. 즉 공공부문 정규직 노조는 비정규직의 상대적으로 낮은 근로조건과 복리후생에 대한 격차 해소를 위해 정규직화를 추구하는 등 온정적인 입장을 견지하고 있지만 비정규직을 노조에 직접 가입시켜 이들의 근로조건상의 차별을 해소하고 집단의사를 대변하는 수준에는 이르지 못하고 있다. 이에 대해 조합 내 조합원들의 비정규직에 대한 정서가 주요하게 작용하고 있는데 이는 다음과 같다. 우선, IMF 이후 공공부문 구조조정을 거치면서 정규직 근로자들에게 비정규직이 고용안전판의 역할을 하고 있다는 인식이 형성되었을 가능성이 있다. 다음으로 직접고용 기간제 근로자의 경우 민간부문과 달리 별도의 직급으로 분류되고 외형상 주변적 업무를 수행하는 것으로 구

23) 도시철도공사노동조합은 2006년 10월 지하철 지역 식당에 근무하는 직접고용 비정규직 근로자들의 노동조합 집단가입 신청을 거부하였다. 이에 대해 도시철도노조는 규약상 조직 대상이 '도시철도공사에 종사하는 자'로 폭넓게 규정되어 있음에도 불구하고 대의원 표결을 거쳐 '비정규직은 노조가입 대상이 아니다'라는 규약 해석을 내렸다.

〈표 III-13〉 비정규직 노조의 설립 여부

설립 여부	빈 도	비 율
비정규직 노조가 있다	6	11.5
비정규직 노조가 없다	46	88.5
전 체	52	100.0

〈표 III-14〉 비정규직의 노조가입자격

내 용	빈 도	비 중
1) 비정규 직원을 가입 대상으로 명시하고 있다	11	20.8
2) (명시되어 있지는 않지만) 그렇다고 비정규직을 가입 대상에서 제외하는 규정은 없다	27	50.9
3) 비정 규직원을 가입 대상에서 제외하는 규정이 있다	15	28.3
전 체	53	100.0

〈표 III-15〉 비정규직 가입 대상 제외 이유

	빈 도	비 중
1) 비정규직이 가입하면 회사로부터 (재계약 거부 등) 불이익을 당하기 때문에	1	6.7
2) 정규직 조합원들이 비정규직의 가입을 꺼리기 때문에	4	26.7
3) 노동조합이 비정규직의 이해를 대변할 능력과 의사가 없기 때문에	2	13.3
4) 비정규직의 정규직 전환이 노동조합의 기본 정책이기 때문에	5	33.3
5) 기타	3	20.0
전 체	15	100.0

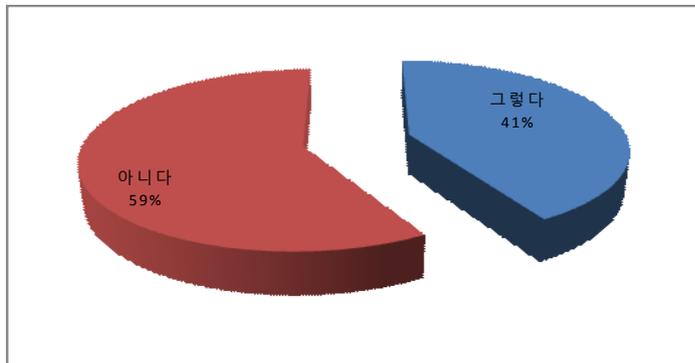
분되어 있는 공공부문의 특성이 정규직 근로자들이 비정규직과 동질감을 형성하는 데 장애로 작용하고 있다는 해석도 가능할 것이다.

마지막으로 공공부문 노동조합의 단체협약을 통한 비정규직 근로자의 이해대변 여부를 살펴보면 ‘단체교섭 시 거의 매번 비정규직의 근로조건 및 복리후생 등에 대하여 의제로 상정한다’는 응답이 43.4%로 가장 많았고 ‘가끔 다룬다’는 응답도 30.2%로 상당수 노조들이 단체교섭 시 비정규직과 관련된 사안을 교섭 의제로 상정하고 있음을 알 수 있다. 이는 정규직 노조가 그동안 사업장 내 비정규직의 확산에 대하여 정규직 근로자의

〈표 III-16〉 단체협약을 통한 비정규직 이해대변 여부

	빈도	비중
1) 거의 매번 다루고 있다.	23	43.4
2) 가끔 다룬다.	16	30.2
3) 단체협약에서 비정규직 문제가 논의된 적이 없다.	14	26.4
전체	53	100.0

(그림 III-5) 비정규직 채용의 단체교섭 사항 여부

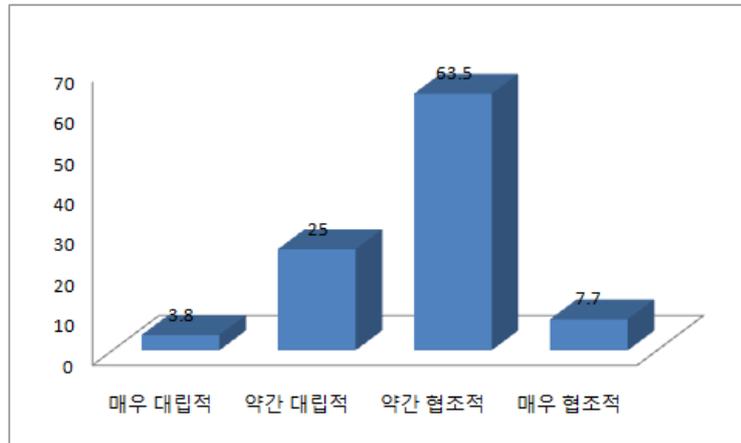


고용문제와 관련하여 인식하고 있으며 비정규직의 노조가입 여부와 상관 없이 비정규직의 근로조건 및 복리후생에 있어서의 상대적 열악함의 문제를 해소하기 위하여 노력하고 있다고 할 수 있다. 그러나 공공부문의 경우 비정규직의 정규직 전환은 정부의 승인 내지 노정 간의 합의에 의해서만 가능하기 때문에 이는 향후 공공부문 노사관계의 악화 요인으로 작용할 여지가 높다고 할 수 있다. 한편, 비정규직 근로자의 채용 사안이 단체교섭 사항인지 묻는 질문에는 과반수가 넘는 응답이 교섭사항이 아니라고 하여 비정규직 채용에 있어서 제도적으로 노동조합이 배제되어 있다는 것을 알 수 있다.

### 3. 공공부문 노사관계 진단

공공부문 노동조합은 사업장 수준의 노사관계에 대하여 ‘약간 협조적’

(그림 III-6) 노조의 노사관계에 대한 의견



이라는 의견이 63.5%, ‘약간 대립적’이라는 의견이 25%, ‘매우 협조적’이라는 의견이 7.7%, ‘매우 대립적’이라는 의견이 3.8%의 순으로 나타났다. 이를 통해 71.2%의 상당수 공공부문 노동조합이 각 사업장 수준에서의 노사관계에 대하여 비교적 협조적이란 답변을 했다. 이를 사용자 측 요인인 사용자의 대노조 정책에 대한 노조의 평가를 통해 살펴보면 다음과 같다. <표 III-17>을 통해 알 수 있듯이 공공부문 노동조합은 사용자의 노동조합과의 파트너십의 형성 및 노사관계 안정화 노력에 대해서는 긍정적인 평가를 내렸지만 경영정보 제공 및 경영참여에 대해서는 부정적인 평가를 내리고 있다. 우선, 사용자가 노조를 파트너로 인정하는가 여부, 노조 약화 정책을 실시하는지 여부에 대하여 긍정적인 답변을 훨씬 많이 답하였다. 다만, 공공부문 사용자의 노조에 대한 일반적인 기업경영정보의 제공을 제외하고는 기관의 이사회 및 간부회의 등 공식적인 의결기구에 대한 노조의 참가에 대해서는 부정적인 답변이 훨씬 많았으며 이는 노조가 기관의 의사결정 과정에 참가하는 경영참여에 관해서도 마찬가지라 할 수 있다. 다만, 기관의 구조조정 과정에서는 사용자가 노조의 참여를 보장하고 있다고 답하였다.

다음으로 노동조합의 의사결정에 있어서 가장 큰 영향력을 발휘하고 있는 그룹에 관한 질문에 대해 ‘사업장 노조의 집행부’ 및 ‘대의원’이 가장

68 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

〈표 III-17〉 사용자의 대노조 정책에 대한 노조의 평가

	응답 평균	긍정적 응답	부정적 응답
1) 노동조합을 파트너로서 인정하고 그 활동을 적극 후원하고 있다.	2.66	45.2	18.9
2) 전반적으로 노동조합의 힘을 약화시키는 정책을 실시하지 않는다.	2.64	49.1	13.2
3) 전반적으로 노동조합의 강성화를 막는 정책을 실시하지 않는다.	2.81	37.7	17
4) 노동조합에게 기업경영정보를 제공하고 있다.	2.53	58.5	11.3
5) 노동조합대표를 이사회에 참석시켜 고급 경영정보를 일상적으로 공유하고 있다.	4.09	7.6	77.3
6) 노동조합대표를 간부회의에 참석시켜 경영정보를 일상적으로 공유하고 있다.	3.62	20.8	64.2
7) 노동조합에게 제공하는 기업경영정보의 신뢰성이 높다	2.64	49.1	13.2
8) 임금협상 및 단체교섭 시 주요 현안과 관련된 회사의 실제 방침 및 기업경영에 관한 정보를 있는 그대로 노동조합에게 제공하고 있다.	2.72	39.6	9.5
9) 기업의 의사결정 과정에 노동조합을 참여시키고 있다.	3.28	20.8	41.5
10) 기업 구조조정 과정에 노동조합을 참여시키고 있다.	2.75	49.1	21.5

영향력 있는 그룹이라고 응답하였다. 우선 가장 큰 영향력을 행사하는 그룹에 대해서는 사업장의 집행부 69.8%, 노동조합 대의원 17.0%, 평조합원 11.3%, 상급단체 1.9%로 나타나 사업장 수준에서의 노조의 의사결정 시 집행부의 영향력이 강한 것으로 나타났으며 상급단체의 영향력은 매우 미미하게 나타났다. 그 다음을 영향력을 발휘하는 그룹에 대한 질문에서는 노동조합 대의원 41.2%, 평조합원 33.3%, 사업장의 집행부 13.7%, 상급단체 11.8%로 나타나 노조 대의원이 가장 큰 영향력을 행사하는 것으로 나타났는데 이는 대의원 제도가 노조의 효율적이고 민주적인 의사결정 기구임과 동시에 집행부에 대한 견제 역할도 지니고 있는 요인도 작용했을 것이라 할 수 있다. 또한 대의원 다음으로 평조합원이 영향력 있는 그룹이라 응답해, 노조 내 각종 대의기구 및 일상활동을 통해 평조합원의

<표 III-18> 노조 의사결정에 영향력 있는 그룹

	1위		2위	
	빈도	비율	빈도	비율
상급단체	1	1.9	6	11.8
사업장의 집행부	37	69.8	7	13.7
노동조합 대의원	9	17.0	21	41.2
평조합원	6	11.3	17	33.3
전체	53	100.0	53	100.0

의사가 반영되고 있음을 확인할 수 있다. 한편 <표 III-18>에서와 같이 상급단체별로 노조 의사결정에 가장 영향력 있는 그룹을 살펴보면 한국노총 소속 노조의 경우 사업장의 집행부 80.0%, 사업장의 집행부 및 노조 대의원 각각 10.0%로 나타났으며, 민주노총 소속 노조의 경우 사업장의 집행부 69%, 노조 대의원 19.0%, 평조합원 9.5%, 상급단체 2.4%로 나타났다. 이를 통해 한국노총 소속 노조에 비해 민주노총 소속 노조의 경우 비교적 노조 의사결정 시 노조 대의원 및 평조합원의 의견이 더 반영되고 있다고 할 수 있다. 또한 양 노총 소속 노조 모두 상급단체의 역할이 미미한 것을 알 수 있는데 이는 노조 규모 및 조직물의 높은 수준으로 인한 재정 등의 자원 확보의 용이함이 상급단체에 의존할 필요가 없도록 작용하고 있다는 사실과 함께 그 동안 각종 ‘임금 가이드라인 및 경영지침’으로 인해 노사 간의 자율적 단체교섭이 제약받아 온 조건 속에서 이를 개별 노사관계 속에서 해소하기 위한 일종의 담합구조가 형성되었다는 지적도 가능할 것이다. 이를 통해 현재 민주노총 공공운수연맹의 경우 공공노조, 운수노조의 설립을 시작으로 산하 기업별노조를 산업별노조로 전환하기

<표 III-19> 노조 의사결정에 영향력 있는 그룹(상급단체 별 비교)

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
상급단체	0	0	1	2.4
사업장의 집행부	8	80.0	29	69.0
노동조합 대의원	1	10.0	8	19.0
평조합원	1	10.0	4	9.5
전체	10	100.0	42	100.0

위한 시도를 지난 몇 년 동안 지속하고 있지만 ‘공공운수노조’로의 전환이 쉽지 않을 것으로 판단된다. 한국노총 공공연맹의 경우도 동일하게 ‘산별노조’ 전환을 조직 방침으로 갖고 있지만 지난 몇 년 동안 산별노조 조직 전환 논의 및 실천은 사실상 중단된 상태이다.

#### 4. 공기업 구조조정 정책 및 대응

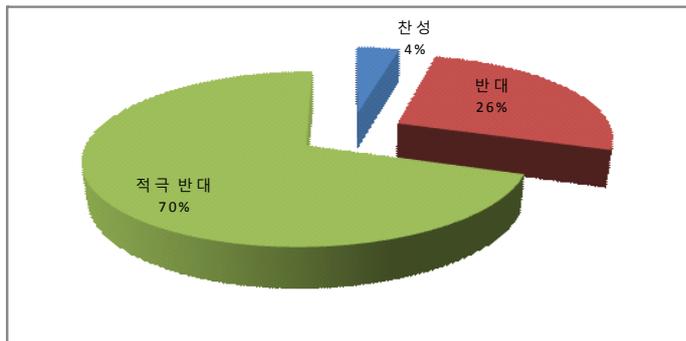
##### 가. 현 정부의 공기업 선진화 방안에 대한 의견

공공부문 노동조합의 현 정부가 추진하는 ‘공기업 선진화’ 정책에 대한 의견을 살펴보면 ‘적극 반대’ 69.8%, ‘반대’ 26.4%로 반대 의사가 96.2%에 달해 거의 대부분의 공공부문 노동조합이 현 정부의 공기업 선진화 방안에 반대하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이러한 현 정부의 공기업 정책에 대한 노동조합의 의견을 상급단체별로 분류해 보면 민주노총 노조의 경우 ‘적극 반대’ 76.2%, ‘반대’ 23.8%이고, 한국노총 노조의 경우 ‘적극 반대’ 50%, ‘반대’ 40%, ‘찬성’ 10%로 양 노총 모두 대다수 노조들이 현 정부의 공기업 정책에 대해 반대한다는 응답을 하였으나 한국노총의 경우 ‘찬성’한다는 의견이 일부 존재하고 있다. 한국노총이 현 정부와 ‘정책연대’를 맺고 있다는 사실을 감안하면 한국노총 ‘공공연맹’ 노조들의 정부 정책에 대한 비판적 평가는 향후 ‘단위노조와 상급단체’ 사이의 갈등 국면으로 확대될 가능성이 크다고 할 수 있다.

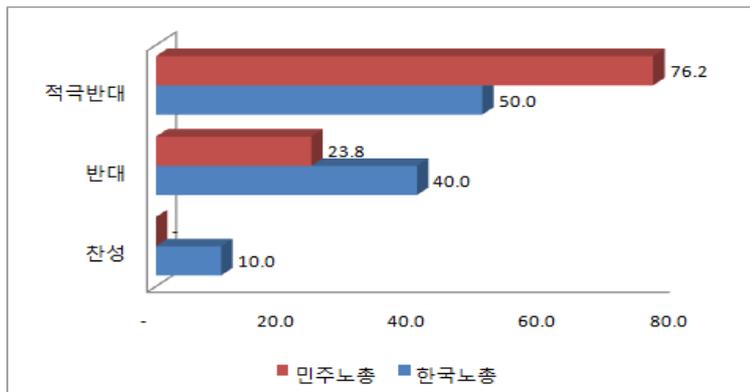
공기업 선진화 방안에 대한 반대 이유로는 ‘공기업의 특성을 무시한 정책’이기 때문이라는 응답이 64.7%에 달했고, 이어 ‘노조와의 협의없이 일방적으로 추진’되기 때문이라는 응답이 19.6%, ‘조합원들의 고용 불안성이 높아지기 때문’이라는 응답은 11.8%로 나타났다. 이는 현 정부의 공기업 선진화 방안이 과거와 달리 민영화, 중복기관 간의 통폐합 및 인력감축 등 일률적인 구조조정을 내용으로 하며 추진 과정에서 이해당사자인 공공부문 노동조합과의 협의 없이 일방적으로 이루어진 것에 대한 불만을 나타낸 것이라 할 수 있다. 또한 현 정부의 구조조정 정책이 2008년의 경우 기본 방안만 설계되었을 뿐 올해부터 본격적으로 추진될 것이라는

사실을 고려한다면 앞으로 공공부문 구조조정을 둘러싼 노정 또는 노사 간의 갈등이 커질 것으로 예상된다.

(그림 III-7) 현 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 의견



(그림 III-8) 현 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 상급단체 의견 비교



<표 III-20> 현 정부의 공기업 정책에 대한 반대 이유

	빈도	비중
1) 노조와의 협의없이 일방적으로 추진되기 때문에	10	19.6
2) 조합원들의 고용 불안정성이 높아지기 때문에	6	11.8
3) 공기업의 발전에 도움이 되지 않기 때문에	2	3.9
4) 공기업의 특성을 무시한 정책이기 때문에	33	64.7
전체	51	100.0

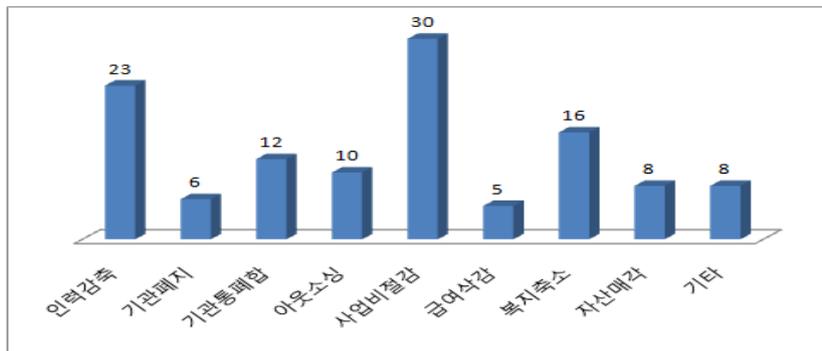
나. 공기업 구조조정의 내용

[그림 III-9]에서와 같이 현 정부의 공기업 선진화 방안에 따른 각 사업장 수준의 구조조정의 내용을 살펴보면 ‘사업비 절감’ 30건, ‘인력감축’ 23건이 가장 많이 이루어졌고, ‘복지제도 축소’ 16건, ‘기관 통폐합’ 12건, ‘아웃소싱’ 10건, ‘자산 매각 및 기타’ 각 8건, ‘기관 폐지’ 6건이 뒤를 이었다. 기타로는 기능 폐지, 간부직 축소, 물자 절약, 주식 공개 등이 포함되었다. 이를 통해 현 정부가 2008년 추진한 공기업 선진화 정책은 주로 사업비 절감 및 인력감축의 방식으로 진행되었음을 알 수 있다. 향후 공기업 선진화 정책의 추진 양상을 더 지켜봐야 할 것이지만 2008년 진행된 구조조정의 내용을 통해 공공부문 노동조합이 상급단체 등을 통한 공동 대응보다는 개별 사업장 수준에서의 노사협의를 통해 사업비 및 인건비 축소 등을 진행하는 것을 선호한 것으로 보여진다.

다음으로 인력감축이 있었던 사업장의 경우 가장 두드러진 인원조정 방법이 무엇인지 묻는 질문에 대해 <표 III-21>과 같이 ‘자연감원’ 56%, ‘희망·명예퇴직’ 32%로 인원조정의 방법으로 88%인 대부분의 사업장이 정년 등의 자연감원 및 희망·명예퇴직을 이용한 인력감축 방법을 활용하고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 앞서 지적된 ‘사용자가 구조조정 과정에서 노동조합의 참여를 보장하고 있다’는 공공부문 노사관계의 특

(그림 III-9) 각 사업장별 구조조정 내용

(단위: 건)



주: 응답은 사업장 단위에서 진행되고 있는 구조조정의 내용을 모든 포함한 것임.

〈표 III-21〉 인력감축 사업장에서의 인원조정 방법

	1위		2위	
	빈도	비율	빈도	비율
자연감원	14	56.0	4	23.5
희망·명예퇴직	8	32.0	8	47.1
정년단축	0	0	1	5.9
자진·권고사직	1	4.0	0	0
정리해고	1	4.0	0	0
징계 등에 의한 부당해고	0	0	0	0
비정규직 감원	0	0	1	5.9
비정규직 확대	1	4.0	2	11.8
기타	0	0	1	5.9
전체	25	100.0	17	100.0

성이 다시금 확인된다고 할 수 있다. 즉 공공부문 노사는 정부의 인력감축 지침에 대하여 자연감원 및 희망·명예퇴직 등의 갈등을 최소화하는 방안으로 해결하고 있으며, 이는 자진·권고사직 및 정리해고 등 사용자의 일방적 조치로 인력을 손쉽게 감축할 수는 있으나 노조의 반발을 불러 일으킬 수 있는 방법들이 거의 활용되지 않고 있다는 사실을 통해 알 수 있다. 하지만 2009~2012년까지 기관할당식 인원조정이 예정되어 있어 ‘인원감축’을 둘러싼 노사갈등은 피할 수 없는 핵심 쟁점으로 부각될 것으로 판단된다<sup>24)</sup>.

#### 다. 공기업 선진화 정책에 대한 노조의 대응

공기업 선진화 정책에 대한 상급단체별 노조의 대응방안에 대한 의견을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 한국노총 소속 노조의 경우 ‘상급단체(연맹)를 중심으로 한 공동대응’이 50%, ‘중앙노총 중심의 공동대응’ 30%, ‘상급단체 구분없는 공공기관 노조의 공동대응’이 20%의 순으로 나타난 반면, 민주노총의 경우 ‘상급단체 구분없는 공공기관 노조의 공동대응’이 38.1%, ‘상급단체를 중심으로 한 공동대응’이 33.3%, ‘중앙노총 중심의 공

24) 한국발전산업노동조합(2009. 2. 23)의 「‘희망퇴직’을 가장한 ‘정리해고’, 강제퇴직 결사 반대한다!」 성명서를 참고할 것.

74 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

〈표 III-22〉 공기업 선진화 정책에 대한 상급단체별 노조의 대응

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 상급단체를 중심으로 한 공동대응	5	50.0	14	33.3
2) 중앙노총 중심의 공동대응	3	30.0	11	26.2
3) 상급단체 구분없는 공공기관 노조의 공동대응	2	20.0	16	38.1
4) 기업(기관)별 노조의 대응을 중심으로	0	0	1	2.4
전체	10		42	100.0

동대응' 26.2%, '기업(기관)별 노조의 대응' 2.4%의 순으로 나타났다. 한국노총의 경우 총연맹 수준의 현 집권여당과의 정책협의체의 운영과 함께 상급단체인 공공연맹의 노정협의(교섭)가 지속적으로 이루어진 요인이 함께 작용한 것으로 보인다. 반면 민주노총의 경우 현 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 전면 반대의사를 표명하는 가운데 상급단체 수준의 노정교섭이 원활히 이루어지지 않으며 단위노조들의 경우 상급단체 구분없는 공공기관 노조끼리의 공동대응의 필요성을 강하게 요구하는 것으로 확인되고 있다. 이러한 결과는 향후 민주노총의 경우 정부의 공공부문 구조조정에 대한 총연맹 및 연맹 수준의 공동대응의 구심력을 형성하는 것이 원활하지 못할 것으로 예상할 수 있다. 또한 양대 노총을 뛰어넘는 '공기업 정책'에 대한 노동조합의 연대 전선 구축이 과제로 제기됨을 확인할 수 있다.

## 5. 공공부문 단체교섭의 구조 및 실태

### 가. 단체교섭

공공부문 사업장의 임금협약 유효기간은 평균 1.02년이며, 단체협약의 경우 평균 1.84년으로 나타나, 임금협약은 매년 체결하는 한편 단체협약은 대략 2년마다 체결하고 있음을 알 수 있다. 이는 민간부문과 달리 매년 “예산편성지침(임금가이드라인)”에 의해 임금인상 수준이 결정되는 공공부문의 임금결정 구조의 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다. 또한

〈표 III-23〉 공공부문 노조의 단체교섭 방식

	빈 도	비 중
1) 기업별 교섭	30	56.6
2) 업종별 공동교섭	5	9.4
3) 지역별 공동교섭	0	0
4) 대각선 교섭	7	13.2
5) 집단 교섭	4	7.5
6) 산업별 교섭	7	13.2
전 체	53	100.0

공공부문 노동조합의 단체교섭 방식을 살펴보면 기업별 교섭이 56.6%로 과반수를 넘게 차지하고 있으며, 이어서 대각선 교섭 및 산업별 교섭이 각각 13.2%를 차지하고 있으며, 업종별 공동교섭 또한 9.4%를 차지하고 있다. 이를 상급단체별로 구분하여 보면 한국노총의 경우 기업별 교섭이 80.0%로 거의 대부분을 차지하고, 다음으로 집단교섭이 20.0%를 차지하는 것을 확인할 수 있다. 반면에 민주노총의 경우 기업별 교섭이 52.4%로 과반수를 넘지만 대각선 교섭이 16.7%, 산업별 교섭이 14.6%를 차지하고 있으며, 업종별 교섭이 11.9%를 차지하고 있다. 이는 상급단체의 지속적인 산업별 노동조합으로의 전환 시도의 결과라 할 수 있을 것이나 아직까지 기업별 교섭형태가 지배적이라고 할 수 있다.

이와 함께 <표 III-24>를 통해 공공부문 노동조합의 향후 바람직하다고 판단되는 교섭형태가 무엇인지에 대한 응답을 확인해 보면 우선 한국노총의 경우 기업별 교섭 80.0%, 집단교섭 20.0%를 보이고 있어 기업별 교섭형태를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 한편, 민주노총의 경우 기업별 교섭 52.4%, 대각선 교섭 16.7%, 산업별 교섭 14.6%, 업종별 공동교섭 11.9%, 집단 교섭 4.8%로 한국노총에 비해 다양한 교섭형태를 선호하는 것으로 나타났다. 한국노총의 경우 기업별 교섭형태를 가장 선호하는 한편, 집단교섭의 필요성을 느끼고 있는 점을 확인할 수 있다. 반면, 민주노총의 경우 역시 기업별 교섭형태에 대한 선호가 과반수를 넘고 있으나 대각선 교섭, 산업별 및 업종별 교섭 등 다양한 교섭형태를 모색하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 III-24〉 상급단체별 소속 노조의 단체교섭 방식 비교

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 기업별 교섭	8	80.0	22	52.4
2) 업종별 공동교섭	0	0	5	11.9
3) 지역별 공동교섭	0	0	0	0
4) 대각선 교섭	0	0	7	16.7
5) 집단 교섭	2	20.0	2	4.8
6) 산업별 교섭	0	0	6	14.6
전체	10	100.0	42	100.0

이를 통해 향후 공공부문 노사관계에서 산업별 노조가 갖는 함의가 커질 것으로 보이나 다음과 같은 점을 고려하여 이를 판단해야 할 것이다.

우선, 현재 공공부문 노동조합은 각종 법령 및 지침에 의해 단체교섭권 및 단체행동권이 민간부문과 달리 제약받고 있는 조건으로 특히 임금의 경우 매해 정해지는 임금 가이드라인에 의해 노사교섭을 통해 결정할 수 있는 영역이 매우 협소하다 할 수 있다. 이러한 조건하에서 공공부문 노동조합은 산업별 노동조합을 통해 교섭력을 극대화하고 이를 바탕으로 한 노정 교섭을 통해 제도적 제약을 해결하려는 유인이 존재한다고 예상할 수 있다. 그러나 반면에 공공기관들의 규모의 차이, 지배구조의 차이 및 기간 노사관계의 역사를 고려한다면 사업장 수준에서의 개별 노사관

〈표 III-25〉 상급단체별 소속 노조의 바람직한 단체교섭 방식 비교

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 기업별 교섭	3	30.0	5	11.9
2) 업종별 공동교섭	0	0	9	21.4
3) 지역별 공동교섭	0	0	1	2.4
4) 대각선 교섭	0	0	4	9.5
5) 집단 교섭	1	10.0	6	14.3
6) 산업별 교섭	6	60.0	17	40.5
전체	10	100.0	42	100.0

〈표 III-26〉 2008년 노조의 임단협 시 핵심 과제

	빈 도	비 중
1) 임금인상	14	26.4
2) 고용보장	21	39.6
3) 생산성 향상	0	0
4) 복리후생의 확충	6	11.3
5) 낙하산 인사 반대	0	0
6) 인사 및 직급제도	8	15.1
7) 기타	4	7.5
전 체	53	100.0

계를 통한 해결방식을 선호할 유인도 존재한다고 할 수 있을 것이다. 결국 이는 향후 정부의 공기업 선진화 방안의 방향 및 구조조정의 양상, 이를 둘러싼 노사 간의 대응 구도 속에서 결정될 것이다. 또한 업종별 공동교섭에 대한 선호가 21.4%를 차지하는 반면 지역별 공동교섭에 대한 것은 2.4%에 불과하여 민주노총 공공운수연맹의 경우 이후 산업별 노조의 조직운영 및 교섭체계를 설계하는 데 있어서 산하 노조의 이와 같은 요구를 적극 고려해야 할 것으로 보인다.

다음으로 공공부문 노동조합의 2008년 임금 및 단체교섭 시 노조가 추진한 핵심 과제에 대해서는 ‘고용보장’이 39.6%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘임금인상’ 26.4%, ‘인사 및 직급제도’ 15.1%, ‘복리후생의 확충’ 11.3%, 기타 7.5%를 차지했다. 기타로는 정년차별 폐지, 사회공공성 강화 등으로 나타났다. 현 정부 출범 이후 인력감축을 내용으로 한 공공부문에 대한 구조조정이 추진되었고 이를 반영하여 공공부문 노동조합이 ‘임금인상’보다는 ‘고용보장’을 핵심 요구로 설정하였다는 판단이 가능하다.

다음으로 공공부문 노동조합의 임금 및 단체교섭 과정에서 임금요구안의 결정 단위에 대해서는 ‘대의원대회’라는 응답이 35.8%, ‘조합원총회’ 22.6%, ‘교섭위원’ 18.9%, ‘조합원 의견조사’ 15.1%, ‘위원장’ 1.9%로 나타났다. 이를 통해 공공부문 노조의 경우 대의원대회 및 조합원총회 등의 조직 내 의결기구를 통해 임금요구 수준을 결정하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 III-27〉 노조 내 임금요구안의 결정 단위

	빈 도	비 중
1) 위원장	1	1.9
2) 교섭위원	10	18.9
3) 운영위원회	3	5.7
4) 대의원대회	19	35.8
5) 조합원총회	12	22.6
6) 조합원 의견조사	8	15.1
전 체	53	100.0

〈표 III-28〉 임금 및 단체교섭 시 최종결정 단위

	빈 도	비 중
1) 위원장	5	9.4
2) 교섭위원	9	17.0
3) 운영위원회	4	7.5
4) 대의원대회	7	13.2
5) 조합원총회	26	49.1
6) 조합원 의견조사	2	3.8
전 체	53	100.0

또한 임금 및 단체교섭 시 노사 간의 최종적인 의견접근이 이루어질 경우 노사합의 여부를 결정하는 단위를 묻는 질문에는 ‘조합원총회’가 49.1%로 가장 높았고, ‘교섭위원’이 17.0%, ‘대의원대회’ 13.2%, ‘위원장’ 9.4%, ‘운영위원회’ 7.5%, ‘조합원 의견조사’ 3.8% 순으로 나타났다. 이를 통해 공공부문 노동조합은 임금 및 단체교섭 시 대의원대회 및 조합원총회 등의 노조 내 의사결정기구를 통해 임금수준을 정하고 최종적인 노사합의 여부를 결정한다고 할 수 있으며, 최종적인 노사합의 시 위원장이나 교섭위원 등의 판단에 따라 신속하고 효율적으로 결정하는 경우도 있음을 확인할 수 있다.

한편, 공공부문 노동조합은 임금 및 단체교섭 시 임금 및 복리후생 수준을 판단할 경우 기준이 되는 비교 대상에 대하여 ‘동종의 공공기관’을 기준으로 삼는다는 응답이 83.0%로 대부분의 공공부문 노동조합은 동종

〈표 Ⅲ-29〉 임금 및 복리후생 수준 판단 시 비교 대상

	빈도	비중
1) 공무원	4	7.5
2) 동종의 공공기관	44	83.0
3) 동일 업종 민간 대기업	5	9.4
4) 동일 업종 민간 중소기업	0	0
전체	53	100.0

의 공공기관을 준거집단(reference group)으로 하여 임금 및 복리후생을 비교하고 있음을 확인할 수 있다.

#### 나. 노조의 협상력

과거 공공부문 노동조합의 단체행동권은 직권중재제도에 의해 제도적으로 제약되었다. 즉 공공부문 노사의 경우 임금 및 단체교섭 시 의견의 불일치로 분쟁 상태가 되어 노동위원회의 조정절차를 거치더라도 강제중재절차를 통해 분쟁이 종료되기 때문에 노조가 합법적인 쟁의행위를 하는 것은 불가능한 구조였다. 이러한 직권중재제도에 대해 ILO의 지속적인 권고 및 노동계 등의 비판이 지속되어 왔으며 이후 2007년 1월 1일부터 시행된 ‘필수유지업무제도’에 의해 대체되었다. 필수유지업무제도는 노조법상 지정된 필수공익사업의 필수유지업무에 대하여 노조의 쟁의행위 시라도 이의 정당한 유지·운영을 정지·폐지 또는 방해할 수 없도록 정하고 있다. 즉 공공부문 노조는 쟁의행위에 돌입할 경우 노사 간의 필수유지업무 협정 내지 노동위원회의 필수유지업무 결정에 따라 필수유지업무를 유지해야 하는 것이다. 본 제도가 시행된 지 오랜 기간이 경과하지는 않았으나 본 제도가 공공성과 파업권의 조화를 취지로 하고 있다는 정부의 입장에 대해 노동계는 실질적으로 본 제도하에서는 쟁의행위가 불가능하다는 비판을 제시하고 있는 상황이다.

공공부문 노동조합의 대사용자 협상력을 살펴보면 우선 공공부문 노조는 노사 간 분쟁으로 파업에 돌입한다 해도 생산 손실로 인한 타격이 크지 않을 것으로 판단하고 있다. 그러나 긍정적 응답이 41.5%, 부정적 응

답이 41.5%에 달해 사업장별로 노조의 파업 시 생산 손실로 인한 타격의 수준이 편차가 큼을 확인할 수 있다. 노조법상 필수공익사업장인 철도, 가스, 발전 등 기간산업의 경우 전국적 네트워크 사업장으로 파업의 위력이 상당히 크다 할 수 있으나 그렇지 않은 사업장도 상당수 존재한다는 점을 고려할 수 있을 것이다. 반면, 노조 파업 시 사측의 대체근로, 외주 하청 등의 대응능력의 여부에 대해서는 부정적 응답이 64.1%에 달했다. 이는 공공부문의 업무 특성상 업무수행 능력이 단기간에 숙련되기 어렵다는 점과 노조의 높은 조직률로 인해 사용자가 대체근로인력을 확보하는 것이 용이하지 않다는 점에서 기인한다고 할 수 있다. 또한 사용자의 노조에 대한 단체행동 억제력에 대해서도 부정적 응답이 47.2%를 차지할 정도로 컸다. 이는 대체인력의 활용도 용이하지 못하며 아웃소싱 또한 민간사업장에 비해 활용 가능성이 낮은 요인에서 기인한다고 할 수 있다.

그러나 노조가 파업에 돌입할 수준의 조직력을 확보하고 있는지 여부에 대해서는 조직력이 취약하다는 응답이 41.5%에 달했다. 이는 국민생활과 직결된 공공부문의 서비스 성격으로 인해 노조가 파업에 돌입할 경우 사용자의 억제력이 약한 조건에서 파업으로 인한 타격이 클 수 있으나 반면 노조 집행부가 이를 감수하고 파업에 돌입하는 것은 쉽지 않다는 판단을 하고 있다는 것이다. 이는 노조가 파업에 돌입할 경우 노조에 불리한 여론이 형성될 것이라는 43.4%의 응답률에도 확인할 수 있어 파업 시 부정적 여론 형성은 노조의 단체행동을 억제하는 측면이 있음을 알 수 있다. 한편, 노조가 파업에 돌입할 경우 상급단체 등 외부 노동단체의 지원 여부에 대해서는 64.2%의 비율로 상급단체의 지원을 기대하고 있는 것으로 나타났다. 이는 앞서 노조의 의사결정 시 상급단체의 영향력이 미비하다는 결과와 병존하기 어려울 듯하나 공공부문 노조는 파업 시 노정 교섭이나 여론 대응 등에 있어서 상급단체의 지원에 대한 일정한 기대를 가지고 있는 것으로 해석이 가능할 것이다. 정리하자면 공공부문 노동조합은 민간부문과 달리 필수유지업무제도와 같은 공공부문의 단체행동권을 제약하는 제도적 조건하에서 단체행동을 전개하는 것이 쉽지 않으며 국민생활과 직결된 공공서비스의 특성상 파업 시 부정적 여론 또한 이를 억제하고 있다고 할 수 있다.

〈표 III-30〉 노조의 협상력 및 단체행동에 대한 의견

	응답 평균	긍정적 응답	부정적 응답
1) 회사는 노조가 파업에 돌입하더라도 생산 손실로 인한 타격이 크지 않을 것이다.	3.04	41.5	41.5
2) 회사는 노조가 파업에 돌입했을 경우 대체근로, 외주하청 등으로 대응할 수 있는 능력이 있다.	3.55	17	64.1
3) 회사는 회사 조직을 활용하여 노조의 단체행동을 억제할 수 있는 힘이 있다.	3.43	7.5	47.2
4) 노조가 요구를 관철하기 위해 파업에 돌입할 수 있는 조직력이 취약하다.	2.83	41.5	28.3
5) 노조가 정의행위에 돌입할 경우 상급단체 등 외부 노동단체의 지원을 받을 가능성이 적다.	3.57	13.2	64.2
6) 노조가 파업에 돌입할 경우 노조에 불리한 여론이 형성될 것이다.	2.79	43.3	30.2

#### 다. 노사협의회

공공부문 노사관계에 있어서 노사협의회의 운영에 대해 살펴보면, 사업장 수준에서 노사협의회가 ‘원활하게 운영되고 있다’는 응답이 62.3%, ‘별다른 효과가 없다’는 응답이 24.5%, ‘자주 개최되지 않아서 잘 모르겠다’는 응답이 13.2%의 순으로 나타났다. 공공부문의 경우 임금 및 단체협약의 체결에 있어서 민간부문과 달리 상당 부분 정부의 통제를 받게 된다. 이러한 구조하에서 공공부문에서 노사협의회는 임금 및 단체교섭을 보완하는 기능을 한다고 할 수 있다. 또한 전국 규모의 네트워크 사업장의 경우 주기적이고 상대적으로 신속한 노사협의회를 통해 노사 간 주요 현안을 협의할 수 있다는 장점을 갖는다고 평가할 수 있다.

다음으로 공공부문 노사관계에서 노사협의회와 기능과 역할에 대한 응답을 살펴보면, 노사협의회를 다음과 같은 의제를 논의하는 통로로 활용했다. 즉 ① 근로자 복지 개선, ② 인사노무제도, ③ 안전보건 및 작업환경, ④ 경영계획, 경영실적에 관한 정보, ⑤ 회사의 조직개편, ⑥ 임금협상 및

〈표 III-31〉 노사협의회 운영 상황

	빈도	비중
1) 원활하게 운영되고 있다.	33	62.3
2) 별다른 효과가 없다.	13	24.5
3) 분쟁의 소지만 생긴다.	0	0
4) 자주 개최되지 않아 잘 모르겠다.	7	13.2
전체	53	100.0

〈표 III-32〉 노사협의회의 기능과 역할

	응답 평균	긍정적 응답	부정적 응답
1) 경영계획, 경영실적에 관한 정보를 공유하는 통로로 활용	2.73	50	19.2
2) 회사의 조직 개편을 논의하는 기구로 활용	2.90	40.4	25
3) 고용조정을 논의하는 기구로 활용	2.98	36	30
4) 생산성 향상에 관해 논의하는 기구로 활용	3.04	32.7	30.8
5) 인사노무제도에 관해 논의하는 기구로 활용	2.56	59.6	13.4
6) 안전보건 및 작업환경에 관해 논의하는 기구로 활용	2.71	43.1	15.7
7) 임금협상 및 단체교섭의 사전 조율기관으로 활용	2.96	38.4	32.7
8) 근로자 복지 개선을 위한 협의기구로 활용	2.29	69.2	7.7

단체교섭의 사전 조율기관, ⑦ 고용조정, ⑧ 생산성 향상 등의 순으로 활용하고 있었다. 이를 통해 공공부문 노사관계에서 노사협의회는 단순히 임금 및 단체교섭의 보조적 역할만을 하는 것이 아니라 복지 개선을 협의하는 등 임·단협과 중첩되는 기능도 수행하는 한편 임·단협의 사전 조율기관으로서의 역할도 수행하였다. 또한 조직개편, 고용조정 및 인사노무제도 등에 관해 논의하는 역할을 통해 조합원의 고용 및 근로조건에 영향을 주는 경영상의 결정에 개입하고 있다고 할 수 있다.

## 6. 공공부문 노사관계 전망

공공부문 노동조합의 2009년 공공부문에 대한 전망을 상급단체별로 구

<표 III-33> 2009년 공공부문 노사관계 전망

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 매우 불안해질 것	4	40.0	29	69.0
2) 다소 불안해질 것	6	60.0	12	28.6
3) 안정화될 것	0	0	1	2.4
4) 매우 안정화될 것	0	0	0	0
전체	10	100.0	42	100.0

분하여 살펴보면 <표 III-33>과 같다. 우선, 한국노총 소속 노조 및 민주노총 소속 노조 모두 각각 100.0%, 97.6%로 거의 대부분의 노조가 2009년의 경우 공공부문 노사관계가 불안해질 것이라 예상했다. 다만, 한국노총에 비해 민주노총의 경우 상대적으로 더 비관적인 전망을 가졌다.

다음으로 2009년 공공부문 노사관계에서 가장 큰 쟁점에 대한 응답으로는 ‘인력감축’ 등 구조조정 정책이 81.1%로 거의 대부분을 차지하였으며, ‘전임자 임금지급’ 문제가 18.9%로 뒤따랐다. 이는 현 정부의 공기업 구조조정 속도가 2009년부터 경제위기 상황과 맞물려 보다 가속화될 것으로 예상되는 상황을 반영한 것이라 할 수 있다. 또한 2009년 법제화가 논의 중인 비정규직법 개정, 복수노조 허용 및 전임자 급여지급 금지에 대해서는 전임자 임금지급 문제만 18.9%의 응답이 나왔는데 이는 공공부문의 경우 사업장 수준에서의 높은 조직률로 복수노조의 출현에 대한 우려가 적다는 사실과 함께 공공부문의 경우 비정규직의 확대 경향이 지속적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 공공부문 노조의 이에 대한 인식이 낮다는 사실을 확인하고 있다.

<표 III-34> 2009년 노사관계의 쟁점

	빈도	비율
1) 전임자 임금지급 문제	10	18.9
2) 복수노조 허용	0	0
3) 인력감축 등 구조조정 정책	43	81.1
4) 비정규직 노동자의 권리보장	0	0
5) 실업 확대 등 일자리 문제	0	0
전체	53	100.0

〈표 III-35〉 상급단체별 노조의 핵심 과제

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 기업별 노조의 산별 노조로의 전환	3	30.0	11	26.2
2) 양대 노총을 뛰어넘는 공공부문 노동자의 단결	4	40.0	12	28.6
3) 기획재정부 등 대정부 교섭창구 확보	3	30.0	13	30.9
4) 비정규 노동자와의 연대	0	0	2	4.8
5) 노동조합의 정치 세력화	0	0	4	9.5
6) 기타	0	0	0	0
전체	10	100.0	42	100.0

다음으로 상급단체별 공공부문 노조의 핵심 과제에 대한 응답으로 양대 노총 소속 노조 모두 ‘양대 노총을 뛰어넘는 공공부문 노동자의 단결’이 최우선으로 나타났다. 다음으로 ‘기획재정부 등 대정부 교섭창구 확보’, ‘기업별 노조의 산별 노조로의 전환’ 등이 뒤를 이었다. 양 노총 소속 노조 모두 파편화되고 개별화된 노조의 대응에는 한계가 있다는 것을 인식하고 타 노조와의 공동 대응을 바라고 있는 것으로 나타났다. 또한 현재의 제한된 단체교섭구조의 문제점을 해결하기 위하여 산별 노조로의 전환과 대정부 교섭창구 확보를 역시 주요한 과제로 선정하고 있다. 공공부문 단체교섭구조의 제도적 제약과 정부 통제의 문제를 둘러싼 노정 간의 갈등이 향후 발생할 소지가 높다고 할 수 있다. 민주노총 소속 사업장의 경우 ‘노동조합의 정치 세력화’를 핵심 과제로 제기한 응답은 공공부문 노동조합 운동의 특성이라고 이야기되는 정치적 성격과 연동하여 판단할 필요가 있다.

마지막으로 양대 노총 공공부문 노동조합의 통합에 대한 의견을 묻는 질문에 한국노총의 경우 100.0%가 찬성했으나, 민주노총은 67.5%가 찬성한 반면 32.5%의 반대 응답 또한 존재했다. 이를 통해 향후 공공부문 노동조합의 구조조정에 대한 대응 과정에서 양대 노총 소속 노동조합 간에 공동대응 활동이 전개되거나 통합을 위한 흐름 또한 배제할 수 없을 것으로 예측할 수 있다.

〈표 III-36〉 양대 노총 공공부문 노조의 통합에 대한 의견

	한국노총		민주노총	
	빈도	비율	빈도	비율
1) 적극 찬성	1	10.0	7	16.7
2) 찬성	9	90.0	21	50
3) 반대	0	0	11	26.2
4) 적극 반대	0	0	3	7.1
전체	10	100.0	42	100.0

### 7. 요약 및 함의

공공부문 노동조합의 조직 현황, 단체교섭 및 노사협의회 기능과 구조, 공기업 선진화 정책 및 노사관계에 대한 의견에 대한 설문조사 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문 노동조합의 높은 조직률과 조합 재정의 풍부함은 노동조합의 안정적인 운영 및 조합원의 일상 활동 참여를 증대시키는 요인으로 작용한다고 할 수 있다. 사업장 수준에서의 노사관계 안정화 및 노조의 물적·인적 자원의 풍부함에 기반한 조합의 대내외 활동은 사회적 영향력을 강화시켜 주며 사업장 내 노노갈등을 약화시키는 것으로 나타났다. 반면 이러한 사업장 수준에서의 자원의 집중화는 산업별 노조로의 이행을 가로막는 요인으로도 작용함을 확인할 수 있다. 공공부문 노동조합의 경우 단체교섭의 실질적 사용자가 정부임을 감안하면 ‘기업별 노조’ 체제를 극복할 수 있는 보다 적극적인 대안 마련이 필요함을 확인할 수 있다.

다음으로 공공부문 노동조합의 내부 운영 및 민주주의 측면에서 다음과 같은 내용을 확인할 수 있다.

우선, 공공부문 노동조합 내에 여성 조합원의 조합활동 참여 및 의사반영이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 설문조사 결과 여성 조합원의 의사를 대변할 수 있는 여성 대의원의 진출이 매우 낮게 이루어지는 것으로 나타났으며 여성의 조합 내 활동 참여가 남성에 비해 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 따라서 ‘여성간부활당제’에 대한 조합 내 높은 선호도를

통해 확인할 수 있듯이 여성 조합원의 조합활동 참여를 높일 수 있는 ‘여성친화적’ 정책 대안과 ‘조직문화’의 형성이 시급하다 할 것이다. 다음으로 공공부문 노동조합은 사업장 내 비정규직의 노조 가입에 대한 제도적 장벽이 존재하지는 않으나 이들의 이해를 대변하고 차별을 해소하기 위한 활동은 미흡한 것으로 나타났다. 공공부문 비정규직 확대 경향이 지속되는 상황에서 이에 대한 공공부문 노동조합의 적극적인 인식 전환과 활동은 반드시 필요로 한다 하겠다.

둘째, 공공부문 노동조합은 공공서비스의 특성상 파업을 통한 사업장의 생산능력에 대한 타격이 가능하고 사용자의 이에 대한 억지력이 낮다고 인식하고 있다. 반면 노조의 파업에 대한 집행부의 리더십의 취약함, 국민의 일상생활에 대한 영향으로 인한 부정적 여론 등은 노동조합의 주장 관철의 수단으로서 파업이 활용되기 쉽지 않은 것으로 나타났다. 또한 단체교섭이 제도적으로 제약되어 있는 조건에서 노사협의회가 단체교섭을 일부분 대체하거나 보완하는 기능을 하고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 공공부문 노동조합은 현 정부의 공기업 선진화 방안에 대하여 공공부문의 특성을 무시하고 노조와의 협의절차 없이 진행된다는 점에서 대부분 반대 입장을 취하고 있다. 반면 향후 공공부문 구조조정 방향의 추이에 따라 달라질 수도 있지만 공공기관의 구조조정 양상이 강압적인 인력감축의 방식이 아니라 노사 간의 협의를 통한 정년·희망퇴직 등의 자연감소 방식으로 이루어지고 있어 공공부문 ‘인원감축’을 둘러싼 갈등은 크게 확대되지 않고 개별 노사관계하에서 해소되고 있음을 알 수 있다. 또한 이러한 정부의 공공부문 정책에 대한 한국노총 소속 사업장의 경우 총연맹 및 연맹을 중심으로 한 대응에 대한 선호가 큰 것으로 나타났으나, 민주노총의 경우 상급단체와 상관없는 ‘공공부문노조협의체’를 통한 대응을 선호하고 있었다. 이는 전자의 경우 한국노총의 지난 대선 시기부터 이어져 온 노정 간 교섭 채널의 운영으로 인해 단위노조가 정보의 확보나 의사전달의 경로로 총연맹 내지 연맹에 대한 의존도가 높은 것으로 해석할 수 있으며, 후자의 경우 정부의 공공부문 정책에 대한 원칙적 반대 입장의 표명 속에 별도의 독자적인 대응을 하지 못했던 상황을 반영한다 할 것이다.

넷째, 2009년 공공부문 노사관계에 대한 전망에 관하여 상급단체와 상관없이 대부분의 노동조합은 부정적인 입장을 취하였다. 이는 현 정부의 공공부문 구조조정이 본격적으로 추진되는 2009년의 경우 공공부문에서의 노정갈등이 커질 가능성을 보여준다 할 수 있다. 또한 공공부문 노동조합은 2009년 노사관계의 핵심과제로 ‘인력감축’ 등 구조조정과 ‘전임자 급여지급 금지’ 문제를 최우선으로 선정했다. 복수노조에 대한 관심이 적은 것은 공공부문 노동조합의 경우 노노갈등이 적고 조직률이 높아 사업장 수준에서의 노동조합의 분화 가능성에 대한 우려가 적은 상황을 반영한다 할 것이다. 한편, 최근 공공부문 신규채용 동결 및 초봉 삭감 등 청년실업에 대한 공공부문의 고용창출에 대한 문제가 제기되고 있는 상황임에도 불구하고 이에 대한 노동조합의 인식은 매우 낮았다.

다섯째, 향후 정부의 공공부문 선진화에 대한 양대 노총의 공동행동 가능성을 보면 공동대응이 이루어질 가능성이 있으며, 양대 노총 간의 통합 논의 또한 제기될 가능성도 확인되는 것으로 나타났다. 특히, 민주노총 소속 사업장의 경우 정부의 공기업 선진화 정책에 대하여 상급단체와 상관 없는 공공기관 노조들 간의 공동대응을 선호하고 있고 양대 노총의 공공부문 노동조합 간의 통합에 대해서도 긍정적인 입장이 높게 나왔음을 확인할 수 있다.

## IV. 공기업 선진화 대응 사례

### 1. 공공연맹 A공사 사례 : 통폐합

#### 가. 개요

A공사는 토지를 취득·관리·개발 및 공급함으로써 토지자원의 효율적인 이용을 촉진하고 국토의 종합적인 이용 개발을 도모하여 건전한 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 1975년 4월 1일 ‘토지금고’ 설립으로 발족하였다가 1979년 3월 27일 ‘한국A개발공사’로 확대 개편되었으며

〈표 IV-1〉 A공사의 임직원 수(2008. 06. 30 기준)

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	
임원	기관장	1	1	1	1	1	1	
	이사	상임	5	5	5	6	6	6
		비상임	7	7	7	8	8	8
	감사	상임	1	1	1	1	1	1
		비상임	-	-	-	-	-	-
기타 상임임원 계(A)	7	7	7	8	8	8		
직원	정원(B)	2,210	2,417	2,669	2,797	2,974	2,974	
	현원	2,020	2,191	2,411	2,643	2,833	2,803	
임직원 총계(A+B)		2,217	2,424	2,676	2,805	2,982	2,982	
비정규직		359	374	401	458	399	503	

주: 1) 임원(기관장, 이사, 감사): 입력일 현재 직제상 정원 기준으로 작성.

2) 직원: 임원을 제외한 인력(지사 및 해외 조직에서 근무중인 직원 포함)

- 정원: 직제상 정원(정규직 외 위촉직, 계약직(비정규직) 등은 정원에 미포함)

- 현원: 정원에 의한 현원(정규직)

- 비정규직: 총 인력 중 비정규직 직원수(근로계약기간이 정해져 있는 근로자, 근로시간이 정해져 있는 근로자 등 노동관계법상의 비정규직을 의미, 예) 기간제근로자, 시간제근로자, 파견근로자, 용역근로자 등).

자료: A공사 홈페이지.

1996년 1월 1일 현재의 명칭인 A공사로 사명이 변경되었다. 2007년 결산 기준 총자산 33조 3,399억 원, 자본금 6조 3,046억 원, 매출액 6조 8,063억 원, 당기순이익 9,692억 원이다. 공공기관운영법에 따른 기관 분류에 의하면 ‘준시장형 공기업’으로 주무기관은 국토해양부이다. 2008년 6월 기준 인력 현황을 보면 총 2,982명으로 임원 8명, 직원 2,803명, 비정규직 503명이다(표 IV-1 참고).

나. 노조 조직 현황

A사업장에 노동조합이 설립된 시기는 우리나라 공기업에 노동조합이 대거 설립된 1987년 9월이며, 1996년 6월 21일 A공사노조로 명칭을 변경하였다. A공사노조는 과거 한국노총 산하 ‘정부투자기관노동조합연맹’ 소속이었다가 2004년 11월 노총 산하 3개 공공연맹의 통합으로 현재는 ‘공공연맹’을 상급단체로 하고 있다. A공사노조는 3급(차장) 이하 직원을 가입 대상으로 하고 있으며, 입사와 동시에 자동으로 조합원이 되는 유니언 슝 체제이다. 2008년 12월 현재 전체 직원의 85.6%가 조합원이며 조합원 수는 2,400명이다. 전체 조합원 중 여성 조합원 수는 348명으로 14.5%이다. 2007년 7월 제9대 집행부가 출범하여 활동하고 있는데 다음과 같은 사명·선언, 실천강령, 행동지침을 갖고 있다.

사명선언	<p>우리 A공사노조는 국가토지정책의 전문집행기관인 공사의 주역이며, 경영혁신, 인사개혁, 조직개혁, 복지향상을 통한 국가발전의 주체로서 30여년에 걸친 선배 노동자들의 자주적이고 민주적인 활동성과를 계승하여 개방적이고 실용적이며 실사구시적 A공사 노조활동에 임하고자 한다.</p> <p>우리 A공사노조는 노조 깃발을 높이 들고 조직·인사·임금·복지의 정의실현을 위해 넓은 공감대와 깊은 동지애로 굳게 뭉쳐 조합원의 경제적·사회적 지위를 향상시키고 노동조합원들의 삶의 질을 개선하여 웰빙 시대에 동참할 수 있게 하며 인간의 존엄성과 평등을 보장하는 매력있는 A공사로 우뚝 솟는 그 날까지 실현가능한 대안을 모색하고 합리적으로 협상하고 힘차게 투쟁할 것이다. 우리 A공사노조는 노동조합이 바로서야 공사가 건강하게 발전할 수 있다는 신념하에 공사의 글로벌 일등기업 도약과 영속적 발전의 토대를 닦는 데 이바지할 것임을 선언한다.</p>
------	---

90 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

실천강령	<p>우리는 순수를 바탕으로 투명한 노동조합을 만든다.                  우리는 열정을 바탕으로 최고에 도전하는 노동조합을 만든다.                  우리는 정직을 바탕으로 신뢰할 수 있는 노동조합을 만든다.                  우리는 대화를 바탕으로 민주적인 노동조합을 만든다.                  우리는 인간존중을 바탕으로 복지향적인 노동조합을 만든다.                  우리는 개인역량을 바탕으로 조직발전을 선도하는 노동조합을 만든다.                  우리는 독립성과 자율성을 바탕으로 영속적으로 발전하는 노동조합을 만든다.                  우리는 자발적 참여를 바탕으로 깨어있는 노동조합을 만든다.                  우리는 A공사적 노사관계 모델 정립으로 세계적으로 인정받는 노동조합을 만든다.</p>
행동지침	<p>우리 A공사노조는 조합원의 발전이 공사와 국가 발전의 기본임을 분명히 하여, 자아실현, 조직발전, 국민경제기여를 위한 다음과 같은 행동지침을 제정하고 실천한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 우리는 노동기본권을 완전히 쟁취하여 쾌적하고 안전한 작업환경을 확보한다.</li> <li>- 우리는 투명경영, 윤리경영에 기초한 경영참가를 확대하고 노동현장의 비민주적 요소를 척결한다.</li> <li>- 우리는 생활 기본임금과 주 40시간 노동제를 준수하고 사회보장제도와 주택, 교육, 의료제도를 개혁하여 조합원의 인간다운 삶을 쟁취한다.</li> <li>- 우리는 남녀, 학력, 직종별 모든 차별을 철폐하고 정년제를 개선한다.</li> <li>- 우리는 남녀평등을 실현하고 모성보호를 확대하여 여성의 쾌적한 근무환경을 쟁취한다.</li> <li>- 우리는 정부정책을 적극적으로 지원하되, 비합리적이고 부당한 간섭에 대해서는 단호히 배격하는 이상적인 노조를 만든다.</li> </ul>

(그림 IV-1) A노조 조직체계



A공사노조의 조직체계는 일반노동조합과 동일하게 ‘대의원총회-중앙위원회-운영위원회’로 구성되어 있으며 노동조합 전임자는 10명이다. [그림 IV-1]은 A노조의 조직체계이다.

다. 통폐합과 A공사노조의 대응

1) 정부의 통폐합 방침

2008년 8월 11일 정부가 1차 ‘공기업 선진화 방안’ 발표를 통해 ‘A공사와 B공사’의 통합 방안이 확정됨에 따라 A공사노조는 전면 반대 입장을 발표하고 투쟁에 돌입하게 된다. 공기업 선진화 1차 방안에서는 ‘A공사와 B공사’의 통합은 결정되었지만 구체적인 ‘통폐합 문제, 추진 방식 등에 대한 폭 넓은 의견을 수렴하기 위해 공개토론회 개최’를 통해 세부 방안을 확정하기로 하였다.

A공사노조는 A공사에 대한 통폐합 방침이 논의되었던 ‘대통령직 인수위’ 시기부터 반대 입장을 견지하였다. 물론 ‘A공사와 B공사’의 통합은 신정부에서 처음 제기되었던 것은 아니며 외환위기 시기에도 공기업 개

<표 IV-2> “A공사와 B공사” 통합 관련 사항 논의 과정

일시	내용
1998년 9월	국민의 정부 양 기관 통합하기로 결정
2001년 4월	국토연구원 등 양 기관 통합에 관한 연구용역 결과 -“통합에 따른 문제점이 많다. 다만 통합한다면 구조조정후 통합하는 것이 바람직하다”로 결론
2001년 10월	건설교통부, 통합법안 국회 제출
2002년 9월	국회 통합의 타당성 연구용역 결과 -“A공사는 국토균형발전, B공사는 서민주거복지 향상에 목표를 두고 있어 통합 대상으로 부적합하다”고 결론
2003년 5월	정부, 국회 의견 받아들여 통합 논의 중지
2004년 5월	통합법안 자동 폐기
2008년 5월	정부 양 기관의 통합 재추진 방침
2008년 10월	정부여당안으로 홍준표 의원이 대표 발의한 ‘통합법안’ 국회 제출

자료: 신문 자료 수정 보완.

혁방안으로 제기되었던 대표적인 사안이었다. 즉 정부는 1998년에 ‘A공사와 B공사’의 통합을 결정했고, 2001년 통합법안이 국회에 제출되었지만, 논의 과정을 거친 후 2004년 5월 통합법안이 자동 폐기되었던 선례가 있었다.

신정부는 지난 10년 동안의 공기업 정책이 ‘실패’라고 주장하면서 진정한 공기업의 선진화를 위해서는 공기업의 특성별 구조개편이 필요하며 통폐합 검토 대상으로 “동일한 정책 목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우”이며 그 추진방향으로는 “동일 분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우”로 규정하며, ‘A공사와 B공사’의 중복기능 해소와 효율성 증대를 위해 통폐합이 필요함을 제기하고 있다.

## 2) 통폐합의 추진 과정

1차 선진화 방안을 통해 ‘A공사와 B공사’의 통합 방침을 확정된 후 정부(국토해양부)는 8월 14일 공개토론회를 개최하였다. 국토연구원에서 개최된 토론회에서 정부 측 입장을 대변한 국토연구원 연구위원은 ‘B공사·A공사의 선진화 방안’에 관한 발표를 통해 “두 공사의 ‘통합’과 ‘구조조정 후 기능조정’이라는 두 가지 방안을 제시하며 “통합법에 따라 설립 위원회를 구성하고 정관과 내규를 작성하고 세부 조직 편성과 인적·물적 구조조정을 해야 한다”고 주장했다(2008. 08. 26, 뉴스메이커 789호). 또한 그 근거로 양 공사의 업무 중복성을 다음과 같이 제기하였다. “현재는 B공사의 국민임대주택 건설·관리와 주거환경개선사업, A공사의 토지비축·관리 및 개성공단·경제자유구역개발사업 등을 제외한 대부분의 영역에서 업무가 중복된다. 택지개발 부분은 2000년에 매출액에서 차지하는 비중이 B공사 6.7%, A공사 76.0%였으나 2007년에는 B공사가 매출액의 31%, 매출이익의 65%를 차지하고 A공사는 각각 85%를 차지한다.”

이에 대해 A공사노조는 “우리도 공기업의 출범 취지에 맞고 효율성을 제고하는 통합에 반대하지 않는다”면서 “현재 추진되고 있는 통폐합 방안처럼 두 기관이 합쳐질 때 시너지 효과는 전혀 발생되지 않고 오히려 거대 공룡기업이 됨으로써 기본적인 공기업의 역할마저 못하게 될 것”이

라고 반대 입장을 표명하였다. 반면 B공사노조는 “국토자원은 정치 논리가 아닌 계획 논리에 따라야 한다. 통합한다면 택지비와 주택비 가격을 낮출 수 있다. 통합에 따른 간접비용만으로도 아파트 공급원가의 7~8%를 절감할 수 있다”면서 중복기능 정비를 통한 시너지 효과를 제기하며 찬성 입장을 표명하였다.

토론회 이후 정부는 정부 입법안을 9월 정기국회에 제출할 것을 약속하였으나 양 공사의 통폐합 법안은 여당인 한나라당의 홍준표 입법안으로 10월 30일 제출되었다. 토론회 이후 양 공사의 통폐합 방안에 대한 사회적 논란이 확대되면서 입법안은 국회로 공이 넘어가 있는 상태이다.

<표 IV-2>에서 확인할 수 있는 것처럼 2008년 말 현재 국회에는 ‘통합’ 관련 4가지 법안이 제출되어 있다. 먼저, 홍준표 의원이 대표발의한 법안은 정부·여당 안으로 명칭은 ‘한국A·B공사법’이며, 양 공사의 통합 법안을 2009년 10월 1일 출법을 상정하고 있다. 이 법안은 “두 공사를 합하여 택지개발사업 등 상호 중복되는 기능을 해소하여 경영효율성을 제고”할 것을 목적으로 하고 있다.

이에 맞서 야당은 3개의 별도 법안을 제출하고 있는데 이 중 김성곤 의원이 대표 발의한 법안은 “양 공사를 자회사로 하는 지주회사를 설립하여 통합하는 방안”으로 “지주회사는 중복 유사기능 조정, 경영목표의 배분관리 및 감독기능 등의 통합적 업무를 수행하고 자회사는 경영인사 및 회계상의 독립성을 유지하는 방안”이다. 노영민 의원이 대표 발의한 법안은

<표 IV-3> 국회에 제출된 양 공사 통합 방안 비교

	법안(명칭)	대표 발의자	특 징
단순통합 방안	한국토지구택공사법(안)	한나라당 홍준표 (2008. 10. 13)	토공과 주공을 현재의 상태 그대로 단순히 선통합
기능별통합 방안	토지구택공익지주회사법(안)	민주당 김성곤 (2008. 11. 13)	토·주공을 자회사로 하는 지주회사를 설립하여 통합하는 방안
	한국국토도시공사법-주거복지공단법(안)	민주당 노영민 (2008. 11. 11)	토공·주공·주택관리공단을 전문영역별로 통합하는 방안
기능조정 방안	토공주공법 일부 개정법(안)	민주당 김세웅 (2008. 11. 11)	토공은 토지, 주공은 주택으로 명확히 기능 분리하는 법안

자료: 제출 법안 재정리.

“토공·주공·주택관리공단을 전문 업무 영역별로 통합 정비”하는 방안으로 “건설 공기업간 중복되는 기능을 전문기관별로 일원화함으로써 경영효율성 제고 및 주거복지 서비스 향상” 목적으로 하고 있다. 마지막으로 김세웅 의원이 대표 발의한 법안은 “A공사는 토지, B공사는 주택으로 명확히 기능 분리”하는 법안으로 “업무 범위를 설립목적 범위 내에서 한정하여 양 공사의 역할을 명확히 하고, 중복 기능을 해소하여 효율성을 높이는 것을 목적으로 한다.

정부 여당은 ‘A공사와 B공사’의 통폐합 필요성을 적극 제기<sup>25)</sup>하면서 2008년 정기국회 통과를 목표로 하였으나 통합방안을 둘러싸고 야당의 반대에 부딪혀 통과시키지 못한 상태이며 늦어도 2009년 상반기까지 법안을 통과시켜 10월 통합공사의 출범을 계획하고 있다.

### 3) A공사노조의 반대투쟁

‘A공사와 B공사’의 통폐합 방안은 A공사노조의 전면 반대에 직면해 있다. A공사노조는 대통령직 인수위와 감사원 발표<sup>26)</sup>를 통해 ‘양 공사의 통폐합’ 방안이 정부의 공식 입장으로 굳어지자 2008년 5월 14일 본사 내 천망농성을 시작으로 2009년 2월 말 현재까지 300여 일째 줄속통합의 비효율성과 부당성을 알리는 활동을 전개하고 있다.

1인 시위와 본사 내 천망농성 투쟁이 외부의 투쟁으로 확대되었던 시기는 정부의 공기업 선진화 방안이 발표되었던 8월 11일 이후였다. A공사노조는 8월 12일 정부과천청사에서 전국 각지의 1천여 명의 조합원이 참석한 가운데 ‘A공사와 B공사 통합 결사저지’ 총력투쟁 대회를 열었다. 동 대회에서 노조는 “통합시 부채규모 100조가 넘는 거대 공룡기업이 탄생하는데도 불구하고 아무런 검토 및 검증도 없이 현 정부의 보여주기식 통합이 얼마나 위험한 발상인지 정부 관계자 및 국회에 알리기 위함”이라고 대회 개최 이유를 밝혔다.

25) 국토해양부 관계자는 “두 공기업을 통폐합하면 택지 개발과 도시환경 정비사업 등 중복된 업무를 조정하고 지원부서 인력을 줄이는 방법으로 최소 2,000명 정도는 구조조정해야 할 수 있다”는 입장을 표명하고 있다.

26) 2008년 4월 감사원은 양 기관을 감사하고 “양 기관 단순 선통합” 안을 기획재정부와 청와대에 보고하면서 통폐합의 필요성을 공식적으로 제기하였다.

<“정녕 망국의 길로 갈 것인가! 국민경제 파탄내는 졸속통합 즉각 중단하라!”>  
(2008년 8월 11일 성명서)

A공사 2,800여 전 직원은 ‘A공사와 B공사’를 통폐합한다는, 선진을 가장한 망국적인 방안을 발표한 기획재정부 공기업선진화추진위원회의 망동에 대하여 치밀어 오르는 분노를 참을 수 없다.

‘택지개발기능 중복’이라는 이유만으로 통합을 결정한단 말인가? 그 무식함과 용감함에 치가 떨린다. 우리나라 최고의 두뇌를 가졌다는 집단들이 아직도 택지개발의 진정한 의미를 모른 채 자체적 공급을 위해 일부 기관에서 부수적으로 시행하던 택지개발기능을 기관통합의 근거로 내세우는가? 오히려 주택공사에서 택지개발기능을 삭제하는 것이 훨씬 합리적인 방안 아닌가?

또한 스스로 방만경영, 민간과 경합, 유사 중복기관이 문제라고 하여 민영화, 통폐합 등을 한다면서 민영화가 상식인 ‘분양주택부분 민간과 경합’의 해결책이 어떻게 통합이란 말인가?

게다가 무엇이 두려워서 이런 졸속적이기만 한 방안을 스스로 발표하지도 못하고 일부 관변 학자들을 들러리 세워 자신의 책임을 방기하려 하는가? 그렇게도 정책대안이 없고, 국민들이 무섭더라 말인가? 이런 관료들의 손에서 진행될 우리나라 경제정책이 과연 어디로 갈 것인가 우려스럽기 그지없다!!

(중략)

수많은 연구 결과 이미 국회가 두 번이나 통합입법을 철회한 마당에 통합할 명분이 어디 있던 말인가? 정말 통합이 필요하다면, 정부는 그 근거와 검토자료 그리고 기존 모든 연구보고서, 용역 결과 그리고 국회 전문위원의 검토보고서 등에 대한 명확한 반대 논리를 제시하라. 그리고 한국노총과의 정책협의회에서 분명히 밝힌 ‘충분한 검토와 충분한 협의 선행’ 원칙을 지켜야 한다.

(중략)

또한 A공사노조는 8월 13일 노조간부 40여 명이 한국노총을 방문, “한국노총 공공부문대책위원장이 B공사 출신이라 그런지 통합 반대를 기치로 내걸고 있으면서도 정부의 입장에 중립을 지킨다는 이유로 침묵을 지키고 있는데 이는 자칫 찬성으로 오해 받을 수도 있다”며 항의하고 사퇴를 요청했다<sup>27)</sup>.

이상과 같이 A공사노조가 통폐합 방안에 대해 전면 반대투쟁을 전개하는 이유는 다음과 같이 요약할 수 있다<sup>28)</sup>.

첫째, 양 공사의 통합의 필요성으로 지적되는 ‘기능 중복’과 통합 추진

27) “일부 한국노총 임원들은 비겁한 침묵에서 깨어나, 노동운동의 순수성을 지켜라!(A공사노조 성명서, 2008. 08. 26)”

28) 한국A공사노조(2008. 11), “공기업 선진화: 왜 통합해서는 안되는가?”

방식의 적정성 문제이다. 이에 대해 노조는 “양 공사는 설립 목적과 기능이 명확히 구분되어 있다. A공사는 국토의 종합적 이용과 개발, B공사는 주택의 건설·공급·관리이다. 양 공사의 택지개발 중복 문제는 B공사의 중복 회책과 정부 차원의 관리 소홀에 따른 것이다.” 또한 “통합이 경제적 논리보다는 정치적 상징성 측면에서 추진되고, 타당성 검증도 없이 급하게 추진되고 있다.” 국회 공기업관련대책특별위원회(2008. 08)에서도 “여야 합의로 경제적 관점에서 분석 검토 후 신중하게 추진할 것을 제시하고 있다.” 하지만 통합의 추진 과정은 타당성 조사도 없이 일방적으로 추진되고 있다.

둘째, 통합시 효율성 증대보다는 국가적 손실과 사회적 갈등만 양산할 것이다. A공사노조는 “통합공사는 결국 동반 부실화되어 국민 부담은 물론, 국가와 국민의 소중한 자산과 성장엔진 상실이 될 것이며, 이는 과도한 부채를 안고 있는 B공사의 재무 상태를 감안할 때 필연적이다.” 또한 통합은 온갖 갈등과 대립으로 부작용만 양산할 것이라고 판단하고 있다. 특히 공기업 지방이전과 연계된 전북·경남의 유치 대결로 지역 갈등이 심화되고 이질적인 조직간 인위적 통합으로 복수노조 탄생 등 극심한 조직 갈등이 나타날 수밖에 없다. 특히 과거 국회, KDI, 감사원 등이 실시한 많은 연구 용역에서도 통합 시너지는 없는 것으로 판단되었으며, 일본의 경우 주택정비공단의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 주택정책에 초점을 두고 분리와 통합을 거듭했지만 결국 재정만 투입(1999년 기준 14.3조 원)한 것을 반면교사로 인식해야 한다는 입장이다.

마지막으로, 노조는 통합이 필연적인 인력감축으로 귀결될 수밖에 없다고 판단하고 있다. 2008년 8월 29일 MBC 보도에 의하면 국토해양부가 작성한 ‘A공사와 B공사’의 통합 방안은 통합공사가 출범하면 A공사 직원 2,982명 중 490명 감축, B공사 4,385명 중 591명 감축 등 총 1,081명(14.8%)이 인원 조정 대상인 것으로 파악되었다. 정부는 강제적인 인력감축은 없다고 이야기하지만 노동조합은 인력 구조조정이 수반되지 않는 통폐합은 가능하지 않다고 판단하고 있다.

노동조합은 8월의 대규모 집회 개최 이후 대(對)국회 활동을 통해 국회 의원들에게 통합의 불필요성과 부적절성에 대한 홍보활동을 전개하고 있

다. 또한 A공사노조는 국회 논의 일정에 맞추어 대규모 통합 반대 집회를 연속적으로 개최하고 있다. 2008년 12월 22일 여의도에서 ‘통폐합 저지 결의대회’, 2009년 2월 8일에는 조합원과 가족 2,000여 명이 참여한 가운데 대규모 집회를 가졌다. 동 대회에서 노동조합은 “두 기관의 통폐합을 힘으로 밀어붙여선 안 된다. 양 기관의 경영진단과 함께 통폐합 효과에 대한 전문기관의 연구 및 검토 후에 통폐합을 추진해야 한다. 국민이 비난하는 공기업의 잘못된 부분에 대해서는 제도를 개선해야 하는데, 문제점은 고치지 않고 껌데기만 통합하는 것은 잘못되었다”고 통폐합 방침에 반대 의사를 명확히 하고 있다. A공사노조의 적극적인 통폐합 반대 활동과 경제위기에 따른 부담으로 양 공사의 통합법안은 2008년 정기국회에서 통과되지 않았으며 2월 국회에서 논의되고 있지만 법안의 통과 여부는 아직 불투명한 상태이다.

A공사노조는 자신들의 투쟁방법을 ‘주경야투’라고 표현한다. 근무시간 전에 그리고 근무시간 후에 투쟁한다. 근무시간 중에 하는 것은 자해행위라고 보고 자제한다며, 합법적인 투쟁을 중심으로 투쟁을 지속할 것을 계획하고 있다.

한편 양 공사의 통합에 대해 B공사노조는 적극적 찬성 입장을 갖고 정부의 선진화 방안에 대해 동의하고 있다. B공사노조가 통합에 찬성하는 이유는 다음과 같이 요약할 수 있다<sup>29)</sup>.

첫째, 양 기관의 업무가 중복되어 있어 통합할 경우 효율성을 높여 시너지 효과를 확대할 수 있다. “양 기관의 업무가 택지개발이라든가 신도시, 혁신도시, 심지어 임대주택건설사업까지 중복되고 있는 실정이며, 같은 업무를 수행하는 기관이 두 개의 기관으로 있을 필요가 없다는 것이다. 통합이 될 경우 주택 분양원가를 3% 정도 낮출 수 있다”고 판단하고 있다. 또한 “택지 등 수익 중심과 주거복지 등 비수익사업을 통합 운영하여 정부 부담을 해소할 수 있다. 예컨대 주거복지사업에 매년 1조 원의 재정 절감이 가능하다”고 주장한다.

둘째, 통합은 정책여건 변화 및 세계적 추세에 부합하는 방안이다. 택지개발 민간참여 허용 및 도시 재생으로 정책방향 전환 등 공공택지 개발

29) <http://www.tonghab.co.kr>.

은 단일 기관으로 충분하며, 다른 국가들의 경우 A공사와 같이 토지개발만 담당하는 기관은 존재하지 않는다. 영국·일본 등도 주택 도시개발기관을 통합하였거나 통합을 추진 중이다.

이상과 같은 A공사노조와 B공사노조의 ‘통합’ 안에 대한 입장 차이는 노동조합 간의 갈등으로 비화되었다<sup>30)</sup>. 2008년 8월 9일 B공사노조는 A공사노조를 출판물에 의한 명예훼손 등의 혐의로 수원지방법검찰청 성남지청에 고소하였다. B공사노조가 고소장을 접수한 이유는 “A공사노조가 현 정부의 공기업 선진화 계획의 일환으로 추진하고 있는 A·B공사통합을 저지시키고자 B공사의 위상과 실상을 악의적으로 왜곡하고 공격 기능을 다한 부실 공기업으로 매도하는 내용을 중앙 일간지, 인터넷, 현수막 등을 통하여 계속 광고하여 B공사의 업무를 방해하는 한편 정부 주택정책의 수행기관으로서 국민의 주거생활 안정과 복지향상을 위해 주어진 업무를 성실하게 수행해 온 B공사와 B공사 직원의 명예를 심각하게 훼손했다”고 판단한 결과이다. 이후 A공사노조도 B공사노조 위원장 등 3명을 출판물에 의한 명예훼손 혐의로 8월 25일 수원지방법검찰청 성남지청에 고소했다. 이는 B공사노조가 A공사노조를 출판물에 의한 명예훼손 등의 혐의로 고소한 데 대해 맞대응한 것이다. A공사노조는 “B공사노조가 허위 사실이 기재된 인쇄물, 신문광고, 성명서 등을 통해 A공사의 이미지를 훼손하고 정상적인 업무 수행에 지장을 줬기 때문”이라고 고소 이유를 설명하고 있다. 결과적으로 정부의 공기업 정책에 대하여 양 노조의 상급단체는 이를 조정하지 못하였고 노조 간 갈등으로 비화되었다.

한편 양 기관의 통합은 단지 공기업의 통폐합 문제가 아닌 지역 갈등으로도 확대되고 있는데, 이는 지난 정부에서 확정되었던 ‘공기업 지방이전’ 정책과 맞물려 있다. A공사는 전북 진주로, B공사는 경남 진주로 본사를 2010년 이전하기로 결정되어 있었는데, 양 기관의 통합에 따라 한 쪽 지역은 공기업 지방이전 계획이 철회될 수밖에 없는 상황이기 때문이

30) 양 기관 노조는 국민 여론을 선점하기 위해 정책 홍보 사업에 많은 비중을 두고 있다. A공사노조는 41회에 걸쳐 8억 8,400만 원의 광고비, B공사노조는 13회에 걸쳐 1억 1,500여만 원을 집행한 것으로 알려지고 있다(국정감사, 한나라당 백성운 의원).

다. 이에 따라 양 기관의 통폐합 정책에 대해 전북 지역주민들은 A공사 노조와 동일하게 반대 입장을 취하고 있으며 ‘통합 반대를 위한 100만인 서명운동’을 전개하는 등 지역균형발전에 지장을 줄 수밖에 없는 두 기관의 통합에 반대 입장을 표명하고 있다.

#### 라. 요약 및 함의

‘A공사와 B공사’의 통폐합은 현 정부가 추진하고 있는 공기업 정책의 상징으로 부각되고 있다. 촛불시위를 통해 초기 ‘민영화’ 중심의 공기업 정책이 부분 수정되면서 두 기관의 통합은 현 정부의 공기업 정책 성공 여부를 가름하는 핵심 의제로 부상하였다. 특히 경제위기 상황과 맞물리면서 ‘기술보증기금과 신용보증기금’의 통합이 장기 과제로 후퇴한 상황에서 양 기관의 통폐합은 정부의 공기업 정책의 추진을 가름할 수 있는 정치적 사안으로 부각되었다. 하지만 양 기관의 통폐합은 통합의 필요성, 효과성, 추진 과정의 투명성 등과 연동되면서 이해당사자들의 반발에 직면해 있다. A공사 사례를 통해 확인할 수 있는 함의를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공기업 선진화를 위한 ‘통폐합’ 정책이 노조 및 해당 기관의 반발로 사회적 갈등으로 확대되고 있다. 이는 현 정부의 공기업 선진화 정책이 이해관계자들의 목소리를 수렴하여 진행되지 않은 결과에서 비롯된 것이다. 기관의 폐지 및 통폐합 등은 해당 기관의 존폐를 다루는 만큼 시기가 걸리더라도 국민적 동의와 사회적 합의가 필요하다 할 것이다. 이를 위한 ‘토론회’와 ‘공동 연구조사’ 등은 노정 간의 인식 차이를 줄이고 보다 합리적인 대안을 마련할 수 있는 지름길이라 할 것이다.

둘째, 양 공사노조 모두 한국노총 ‘공공연맹’의 소속 사업장임에도 불구하고 기관의 이해를 뛰어넘어 공기업의 사회적 역할과 공공성 확대라는 점에서 통일적 대안을 마련하지 못하였다. 결과적으로 대(對)정부와 정치권에 대한 요구의 차이는 결과적으로 현재 공기업들의 투쟁이 기관별 이기주의의 발로라는 비판을 뛰어넘지 못하게 하는 요인이었다.

## 2. 공공노조 A사업장 사례

### 가. 개요

A사업장은 청정에너지인 천연가스의 공급을 통한 국민생활의 편익 증진 및 복리 향상을 위하여 1983년 8월에 설립되었으며, 주요 사업 내용은 천연가스의 제조·공급 및 그 부산물의 정제·판매, 생산기지와 공급망의 건설·운영, 천연가스와 액화석유가스의 개발, 수출입 등이다. 또한 2007년을 기준으로 매출액은 14,260,834백만 원이며 순이익은 364,760백만 원으로 공운법에 따른 분류상 '시장형 공기업'으로 주무기관은 '지식경제부'이다. 2008년 1월 인력 현황을 보면 A사업장의 임직원은 총 2,848명으로 임원 7명, 경영임원 4명, 일반직 직원 2,354명, 별정직 직원 483명이다.

### 나. 노동조합의 조직 현황

A노동조합은 1985년 설립신고되었으며 1987년 한국노총 전국화학노동조합연맹에 가입하여 활동했다. 이후 2002년 민주노총 공공운수연맹으로 상급단체를 변경하였으며, 2006년 11월에는 기업별 노조에서 산업별 노조로의 조직 전환을 통해 공공노조의 지부로 편제되게 된다. 또한 A노동조합은 정부투자기관 공기업들의 현안 문제에 공동대응하기 위하여 '공공기관노동조합협의회(과거: 정부투자기관노동조합협의회)'에 가입하여 활동하고 있다.

A노동조합은 3급 이하 일반직 직원 및 3급대우 이하 별정직 직원을 조직 대상으로 하고 있으며, 입사와 동시에 자동으로 조합원이 되는 유니언숍 체제이다. 전체 직원의 86.9%가 조합원이며 조합원 수는 2,449명(2008년 기준)이다.

A노동조합의 조직체계는 '총회-대의원대회-운영위원회-집행위원회'로 구성되어 있으며 전국적인 네트워크 사업장의 특성으로 조합원이 각 지역에 산재되어 있어 본사를 비롯한 14개의 지회로 구성되어 있다. 또한 A사업장의 노동조합 전임자는 10명을 두고 있다.

## 다. 정부의 공기업 선진화 정책 및 노조의 대응

### 1) 정부의 가스산업 구조개편 시도 및 노조의 대응

현 정부의 A사업장에 대한 구조조정 논의는 2008년 초인 인수위 시기부터 시작되었다. 2008년 1월 초 기획예산처는 과거 추진되었던 분할 매각 방식을 통한 A사업장의 민영화에 대해 공식적으로 언급하였으며, 인수위 내부에서는 A사업장이 민영화 1순위로 거론되기도 하였다.<sup>31)</sup> 당시 A노동조합은 가스산업 개편과 관련한 노동조합의 입장을 반영한 정책 제안서를 인수위에 제출하였고 인수위 출입기자들과의 간담회 등을 진행하며 새 정부의 동향을 예의주시하였다. 이후 3월 초 지식경제부는 대통령 업무보고를 통해 총선 이후 정부 내 가스산업 구조개편 TFT를 구성하며 5월 중 민간기업의 직도입 본격 추진을 위한 ‘직도입 활성화 대책’을 수립하여 현재 민간의 직도입량 4%(2007년 기준)에서 이를 2014년에는 20%까지 확대하겠다는 내용의 계획을 보고하였다. 또한 에너지 시장 여건의 개선이 예상되는 2014년을 목표로 신규 진입방식의 가스산업 구조개편을 더욱더 확대 추진하겠다는 의지를 강력히 표명하였다.

정부는 지식경제부의 직도입 확대 등 가스산업 개편안을 반영한 「도시가스사업법 시행령」의 개정을 추진한다. 이는 곧바로 A노동조합의 반발을 일으키게 되며 노조는 4월 16일 지식경제부 출입기자와의 간담회 및 지식경제부와의 공식 면담을 추진하려 하나 정부의 간담회 장소 봉쇄와 공사 측의 방해로 이는 무산되게 된다. 당시 공사 측은 정부의 부분적인 구조개편을 수용할 수 있다는 입장을 취함과 동시에 노조의 반대 의견에 대해서는 일부 동조하는 모호한 입장을 취하였다. 결국 A노동조합은 정부의 시행령 개정 추진에 대한 조합 내부의 요구로 5월 1일 과천 정부종합청사 앞에서 조합원 2,000여 명이 참가한 ‘가스노동자 총력결의대회’를 진행한다.<sup>32)</sup>

31) 산업자원부(현 ‘지식경제부’의 전신)는 인수위에 대한 업무보고에서 “가스산업은 단계적으로 경쟁을 도입하되 가스공사를 세계적인 메이저 기업으로 육성하겠다”는 로드맵을 보고했다.

32) 당시 노동조합은 2002년 파업 이후 노사정 간에 합의된 ‘구조개편과 관련하여 이후 노사정 논의체를 통해 의견을 정리하겠다’는 내용을 근거로 정부가 노사정의

〈표 IV-4〉 A사업장에 대한 필수유지업무 결정 내용

필수유지업무 종류	필요최소한의 유지·운영수준	대상 직무	필요 인원
천연가스의 인수	100%	LNG 선박 입·출항, 하역, 통관 가스 열량 및 성분 분석 수급일정 조정	9 12 5
천연가스의 제조 및 저장	100%	제조시설 통제 제조시설 운전	90 158
천연가스의 공급	100%	공급시설 통제 공급시설 운전 충전설비운전	110 468 26
천연가스시설의 긴급정비	100%	제조시설 긴급정비 공급시설 긴급정비	18 32
천연가스 시설의 안전관리	100%	법정안전관리 제조시설 소방 충전시설 안전관리	74 23 7
전 체			1,032

한편, A노동조합의 단체교섭은 공공노조의 2008년 1월 개최된 대의원 대회에서 결정된 공운법 적용사업장들에 대한 집단교섭 방식으로 진행되게 된다. 공공노조는 4월 3일 각 기관의 인사담당자들에 대한 설명회를 시작으로 집단교섭을 개시하나 기관들의 거부로 사실상 무산되게 되며 A사업장 또한 집단교섭에 대해 부정적 입장을 표명하고 불참하게 된다. 이와 함께 5월 8일경 A공사 사측은 A노동조합의 7월 초 쟁의행위가 예상된다는 경기지방노동위원회에 필수유지업무 결정 신청을 일방적으로 진행하였으며, 경기지노위는 6월 30일 필수유지업무 결정을 하게 된다. 또한 A사업장의 유사시 대체근로인력으로 투입할 군병력에 대한 생산 및 공급설비 운영 교육을 추진하였으며, 관련 기관 소속 직원들의 현장 대체인력 투입계획을 수립하였는데, 이는 노사관계 악화의 요인으로 작용하게 된다.

## 2) 촛불 국면으로 인한 구조조정의 유예

정부의 미국산 쇠고기 개방정책에 대해 촛불시위를 중심으로 한 대중

로 구성된 협의기구를 통해 정책을 추진할 것을 요구하였다.

적 저항이 확산되며 공공부문 민영화에 대한 부정적 여론이 형성되는 상황에서 정부는 6월 중순에 전기, 가스, 수도, 의료보험 등 4대 부문은 임기 중 민영화하지 않겠다고 발표하게 된다. 당시 A노동조합을 포함한 공공부문 노동조합들은 당시 촛불 국면이 정부에 대해 정치적 부담으로 작용해 애초 예정된 공기업 구조조정의 속도는 지연될 것으로 예상하였으나 향후 이러한 정세의 진행 방향에 따라 다시 정부의 공공부문에 대한 정책이 추진될 것이라는 우려를 가지고 있어 다소 유보적인 태도를 보였다. A노동조합은 상급단체인 민주노총의 지침에 따라 △ 광우병 쇠고기 전면 재협상, △ 가스산업 사유화 저지, △ 신자유주의적 구조조정 정책폐기를 목표로 한 파업 찬반투표를 진행할 것을 결정하고 촛불집회에 대한 조합원 참여를 독려하기로 한다.

한편, A사업장의 신입사장 공모절차가 진행되고 서류심사를 통해 8명의 공모자의 윤곽이 드러나게 되었으며 사표를 제출하고 사임한 A공사의 전 사장이 다시 사장 공모절차에 응해 임원추천위원회를 통과하게 된다. 이에 대해 A노동조합은 A사업장의 신입사장이 현 정부의 공공부문 구조조정을 추진할 인물로 선임될 우려가 높으며 이럴 경우 공기업 사유화 저지를 위한 정치파업을 전개하겠다는 성명서(6월 20일자)를 발표하나 특별한 대응을 하지는 않았다. 또한 상반기 추진했던 집단교섭을 산업별 노조의 대각선교섭으로 전환하여 임금 및 단체교섭을 진행하기로 한다.

A노동조합은 향후 정부의 A공사에 대한 구조조정을 포함한 가스산업 구조개편의 시도가 재추진될 것이라 예상하며 대의원대회를 통해 향후 구조조정에 대응하는 과정에서 발생하는 파업 소요비용, 파업 종료 후 조합원 임금보전분, 관련 법적 소송비용 등의 명목으로 투쟁기금 마련을 결정하나 향후 이 결정은 조합 내 갈등의 계기가 된다. 이는 주로 사무직에 종사하는 조합원들로 이루어진 ‘본사지회’와 주로 공급과 생산설비에 종사하는 조합원들로 이루어진 ‘지사지회’ 간의 의견 대립으로 나타났다. 전자의 경우 현 정부의 A사업장에 대한 구조조정 시도가 조합원들의 고용안정에는 별다른 영향을 주지 않을 것이라는 판단을 하고 있었으며 또한 투쟁기금이 과다한 것에 대해 불만을 갖고 있었다. 반면 후자의 경우 정부 정책에 따른 고용불안에 민감했으며 집행부의 결정에 동조하지 않는

본사지회의 입장에 대해 수용할 수 없었다. 결국 이 사건으로 인해 당시 집행부의 집행력이 부족하다는 비판이 제기됨과 함께 노조 내부에 정부의 구조조정 방향에 대한 이견이 존재한다는 점을 확인하는 계기가 된다.

A공사는 7월 31일 임시주주총회를 통해 기존의 감사 직무를 대신할 감사위원회 3인(비상임 이사 2인, 상임이사 1인)을 선임할 예정이었으며, 예상되는 상임이사 감사위원 후보 중 집권여당의 의원보좌관 출신 인사가 유력한 후보자로 거론되는 상황이었다. A노동조합은 이에 대해 “전문성과 도덕성을 확보하지 못한 인사가 감사위원회에 참가하는 것에 반대하며, 만약 선임될 경우 총력투쟁할 것”이라는 성명서(7월 21일자)를 발표하였으며, 이후 임시주주총회를 통해 집권여당과 관련된 인사가 상임감사위원으로 선출되자 상임감사위원 출근저지투쟁을 전개하게 된다. 한편, A노동조합은 대각선교섭 형식으로 전환하여 임금 및 단체교섭을 진행했으나 A공사 측과 의견의 불일치로 9월 3일 중앙노동위원회에 임금 및 단체협약에 대한 조정 신청을 하게 되며, 조정 기간 연장을 통해 10월 6일 노사 간의 의견 차이가 현격하게 커 조정안 없이 조정이 종료되게 된다.

〈표 IV-5〉 노사 간 2008년 임단협 쟁점 현황

당사자 주장 내용	
노동조합	사용자
<p>【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 확약한다.</p>	<p>○ 교섭 대상 아님 - 비임금 분야로 교섭 의무 없음 - 집단교섭은 이종교섭 문제 등이 있음</p>
<p>제1조 [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 단협에 이미 확보되었거나 관행으로 실시해 온 조합활동 권리와 기존 노동조건을 저하시킬 수 없다.</p>	<p>○ 교섭대상 아님 - 전문과 연계 조항으로, 교섭 의무 없음</p>

〈표 IV-5〉의 계속

당사자 주장 내용	
노동조합	사용자
<p>제2조 [산별교섭] 조합과 사용자는 공공부문 산별노사관계의 발전을 위하여 아래와 같은 사항을 함께 실행한다.</p> <p>1. 조합이 해당 사용자에게 집단교섭 등 산별교섭을 요청할시 사용자는 교섭단을 구성하여 성실히 교섭에 응하여야 한다.</p> <p>2. 조합과 사용자는 공공부문 산별노사관계의 발전을 위하여 '실무위원회'를 구성하여 산별교섭추진방안, 교섭방식과 의제 등에 대하여 협의한다.</p> <p>3. 조합과 사용자는 정부가 공공부문의 실질적인 사용자로서 책임있는 교섭에 임할 수 있도록 공동으로 노력한다.</p>	<p>○ 교섭 대상 아님 - 교섭 의무 없음 - 집단교섭 필요성에 대해 장기적 검토 필요</p>
<p>제3조 [고용안정 및 비정규직 보호] 아래와 같은 조치를 통해 조합원의 고용을 보장하며 비정규, 저임금 노동자 등의 취약계층 노동자를 보호하고 차별을 개선하는 등 사회적 책임을 다한다.</p> <p>1. 구조조정 관련 사업계획, 예산편성안을 정부에 제출할 경우에는 노조의 동의를 얻어야 한다.</p>	<p>○ 교섭 대상 아님 - 교섭 의무 없음</p>
<p>제4조 [임금과 최저임금] 조합과 사용자는 다음과 같은 항목을 2008년 사업장별 교섭의 최저기준으로 한다.</p> <p>1. 사용자는 정부의 예산지침 등에도 불구하고 총액기준 임금을 5% 인상하고, 추가적인 인상과 배분에 관해서는 사업장 보충협약으로 처리한다.</p>	<p>○ 수용 불가 - 예산지침 미준수 불가능 - 지부 임금요구안과 별도 처리 필요성 없음</p>
<p>제5조 [노동조건 및 조합활동] 조합과 사용자는 다음과 같은 항목을 2008년 사업장별 교섭의 최저기준으로 한다.</p> <p>1. (조합비 등 일괄공제) 사용자는 조합비 및 조합이 결의하여 요청한 항목을 일괄 공제하여 급여일 다음 날까지 공제 명세서와 함께 조합(공공노조 조합계좌)에 인도하고, 동일일이 휴일일 때는 그 다음 날까지 인도한다. 단, 조합은 신규 조합원 명단을 급여일 ( )일 전까지 사용자에게 통보하여야 한다.</p> <p>2. (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.</p>	<p>○ 교섭 대상 아님 - 교섭 의무 없음</p>
<p>제6조 [공공기관의 공공성 강화] 공공기관의 공공적 운영을 강화하기 위하여 아래와 같은 사항을 합의한다.</p> <p>1. 각 기관의 임원추천위 구성 시 노조가 추천하는 인사를 1인 이상 포함한다.</p> <p>2. 조합과 사용자는 기관 운영과 상업의 공공성을 강화하기 위해 함께 노력하며, 구체적인 방안은 '실무위원회'에서 협의하여 2009년 교섭의 대상으로 논의한다.</p>	<p>○ 교섭 대상 아님 - 교섭 의무 없음</p>

## 3) 3차 공기업 선진화 방안 및 노조의 사장 출근저지투쟁

A사업장은 상반기 신입사장에 대한 1차 공모를 진행한 후 4개월이 지나 2차 공모를 진행하며 3인의 후보로 압축하였는데 이 과정에서 지식경제부가 1차 공모를 통해 추천된 5명의 사장 후보를 거부하고 2차 공모가 진행되었으며 ‘인원추천위원회’ 위원 전원이 교체되게 된다. A노동조합은 정부가 특정 후보를 내정하고 형식적으로 공모제를 진행하고 있다는 의구심을 갖고 특정 후보를 신입사장으로 선정하는 과정을 통해 향후 가스 산업 구조개편과 공사 구조조정을 정권의 의도에 맞게 수행하려는 의도라며 반발하였다. 9월 29일 임시주주총회를 통해 11대 사장 선임이 이루어지고 주주총회 장소에서 경찰 및 A공사 측이 동원한 용역 직원들과 A노동조합의 조합원 간의 충돌이 발생하였으며, A노동조합은 10월 6일부터 신입사장의 출근저지투쟁을 전개하기로 한다. 또한 10월 7일 노동조합 임시대의원대회를 통해 쟁의발생을 결의하고 10월 20~22일 사이에 쟁의 행위 찬반투표를 진행하기로 결정한다.

한편, 정부는 10월 10일자로 3차 공기업 선진화 방안을 발표하며 이 중 A사업장과 관련된 내용으로는 “△ 2010년까지 도입·도매 사업자의 신규 진입 허용, △ 2015년 신규 도입물량 전부를 국내 사업자 간 도입경쟁을 통해 대량 수요처에 경쟁 공급, △ 도입 경쟁과 연계하여 소매경쟁 조기 도입 등으로 결국 가스 도입·도매·소매 전 부문에 걸쳐 경쟁체제를 구축”하는 것을 골자로 했다. A노동조합은 이에 대해 10월 10일자 성명서를 통해 정부의 구상에 따라 가스사용 용도별로 가스요금을 현실화하기만 해도 동절기 가정용 요금은 2배 이상 상승할 것이며, 경쟁체제하에서는 구매 협상력의 저하로 가스 구매가가 인상되며, 궁극적으로 이번 정부의 선진화 방안은 특정 민간 기업들에 대한 특혜에 불과하다며 반대 의견을 표명하였다.

A공사 측은 A노동조합의 사장 출근저지투쟁에 대하여 이는 불법 폭력 행위이며 이후 책임을 묻겠다는 취지의 입장을 발표했으나 노조는 조합원들을 동원하여 사업장 출입구를 봉쇄하는 사장 출근저지투쟁을 지속한다. 이러던 중 10월 17일에는 A공사 측 간부 및 경찰과 A노동조합 조합원들 간의 충돌이 발생하여 중앙간부 5명, 지회간부 13명 등의 연행되었

으며, 같은 달 22일에는 25명이 연행되는 등 노사 간 갈등이 증폭되게 된다.<sup>33)</sup> 동시에 A공사 측은 이전 시기와 다르게 사장 출근저지투쟁에 대하여 업무방해로 고소·고발 조치를 취하였으며 A노동조합이 시행한 9월 24일, 29일 자체 간부교육에 대하여 무노동 무임금을 적용하였다.<sup>34)</sup> 또한 A노동조합에 대해 임금피크제 도입, 인력조정 및 교대근무형태 변경 등을 요구하였으며, A노동조합의 문화제 및 추계체육대회에 대해 과거와 달리 지원을 중단하겠다는 의사를 통보하는 등 노사갈등이 증폭되게 된다.

A노동조합은 사장 출근저지투쟁 과정에서의 조합원 연행과 A공사 측의 강화된 노무관리정책에 대한 대응 수위를 높이기 위하여 필수유지업무인원을 제외한 전 조합원을 동원한 조합원총회를 10월 30일에 개최하기로 예정한다. 그러나 A노동조합의 예정된 조합원총회에 대하여 A공사 측은 이는 실질적으로 조합원들의 집단적인 노무제공 거부로 쟁의행위로 간주할 것이며 당일 근무지를 이탈하는 조합원에 대해서는 징계조치를 취하겠다는 입장을 밝히며 조합원들을 압박했다. 결국 A노동조합은 A공사 측의 지속적인 대(對)노조 강경정책, 경기지노위에 의한 6월 30일 필수유지업무 결정으로 인한 필수유지인력의 지정 문제, 사장 출근저지투쟁으로 인한 조합원들의 피로도 누적 등의 대내외적 요인으로 인하여 10월 30일로 예정했던 조합원총회를 유예하기로 한다.

A노동조합의 조합원총회가 유예된 이후 A공사 신입사장은 지원인력

33) 10월 21일 개최된 지식경제위원회 국정감사에서는 A공사 신입사장에 대한 낙하산 인사 논란이 벌어졌으며, 민주당 등 야권은 1차 공모에서 서류심사에 탈락하고도 2차 공모에서 사장으로 선임됐다는 점과 주 사장의 출근을 저지한 노조원들을 강제적으로 연행했다는 점 등을 거론하며 주 사장 임명절차의 문제점을 제기했다(아시아투데이 10월 21일자).

34) 이에 대하여 A노조는 10월 20일자 성명서를 통해 간부교육은 단체협약 제11조에 근거하여 시행한 것이며, A공사 측의 임금공제 조치는 노동조합 무력화 공세라고 비판하였다. 관련 단체협약을 살펴보면 다음과 같다.

제11조 (근무시간 중 유급조합활동) ① 조합활동은 지부전임자를 제외하고는 근무시간 외에 함을 원칙으로 한다. 다만, 다음 각호의 사항은 근무시간 중에 행할 수 있다.

1. 공사에 사전 통보로 행할 수 있는 사항

마. 조합활동 관계로 지부장이 인정하는 출장·교육 또는 파견시

② 조합원의 제1항 각호의 규정에 의한 활동시간은 근무한 것으로 간주하며, 공사는 이를 이유로 어떠한 불이익 처분도 할 수 없다.

을 중심으로 한 270명의 정원 축소를 통해 조직개편, 인력재배치 사업 및 공급관리소 무인화 등을 내용으로 한 구조조정 방안을 추진하기로 한다. A노동조합은 곧바로 11월 19일 무기한 천막농성에 돌입하였으며, A공사 측의 조직개편안은 정부의 공공기관 경영효율화 방침에 입각한 것이며 단체협약 제7조에 따라 A공사의 조직개편은 사전에 노조와 충분한 협의 과정을 거쳐야 함에도 불구하고 일방적으로 시행하는 것은 문제가 있다고 주장했다.<sup>35)</sup> 또한 A공사 측에 무능간부 영구퇴출, 임원 물갈이 등 A공사 혁신을 위한 과제로 설정하여 요구하였으며 앞서 단체협약 제7조 위반에 관련된 인사에 대한 중징계, 향후 구조조정 방지를 내용으로 하는 노사합의를 요구하였다. A노동조합은 만약 이러한 요구사항에 대한 A공사 측의 전향적 입장 표명이 없을 경우 조직개편안 심의가 다루어지는 11월 A공사 이사회를 전면 저지할 것을 통보하였다. 한편, A노동조합과 A공사의 2008년 임금 및 단체협약의 경우 조정 종료가 된 이후로도 교섭이 원활히 진행되지 않았다. A공사 측은 2008년 임금협약이 체결되지 않을 경우 예비비를 포함한 예산 중 인건비 항목을 불용 처리하여 2008년 임금 인상을 하지 않겠다는 입장을 표명하였고, A노동조합은 12월 1일자 성명서를 통해 이러한 조치는 조합원을 위축시키고 노조를 굴복시키려는 시도라며 반발하였다.

12월 2일 정부는 국무회의에서 공기업 구조조정을 재촉하였고 이에 지식경제부는 「공공기관 비상경영체제 확립 협조 요청」 공문을 통해 정부 산하 각 공공기관에 기관별 경영효율 10% 이상 제고할 것을 통보하였으며 이를 위해 조직, 예산 및 인력을 감축하라고 지시하였다.<sup>36)</sup> A공사 측은 이에 따라 같은 달 12일 288명을 감축하겠다는 구조조정 계획안을 제출하였다. A노동조합은 정부의 구조조정 정책에 따라 아웃소싱, 명예퇴

35) 제7조 (제사규의 제정 또는 개폐시 합의) ① 공사는 인사·정원 등 조합원의 권익과 관련되는 제사규를 제정 또는 개폐하고자 할 때(형식을 불문하고 제사규의 내용을 사실상 제정 또는 개폐하는 경우도 포함한다)에는 사전에 지부와 충분히 협의하여야 한다. 단, 취업규칙 등 근로조건 관련 사규는 사전에 지부와 합의한다. ② 공사는 조합이 제사규의 제정, 개폐를 요구할 시에는 성실하게 협의한다.

36) 본 공문은 지식경제부 69개 공공기관장들을 대상으로 하고 있으며 “보수, 복리후생 방만경영 요인의 제거 및 불필요한 조직·예산·인력의 감축을 통해 기관별 경영효율성을 10% 이상 제고” 등을 내용으로 하고 있다.

직, 희망퇴직 등을 통해 전체 정원의 10.7%인 305명이 강제퇴출 대상으로 될 것으로 예상하고 같은 달 16일 사장 항의면담 및 23일 결의대회 등을 통해 대응하나 이에 대한 노사 간의 접점을 찾기는 힘들었다.

#### 라. 요약 및 함의

2008년 정부의 공기업 선진화 정책에 대한 A노동조합의 대응의 특징 및 함의는 다음과 같다.

첫째, 공공부문 노사관계에 있어서 갈등구조는 노사정 각 이해관계자 간의 역학관계에 따라 중층적으로 전개되었다. 우선, 정부의 가스산업 구조개편의 윤곽이 드러나는 2008년 초의 경우 노정 간의 갈등이 증폭되었으며 A노동조합은 관련부서인 지식경제부를 대상으로 한 협의를 시도하는 한편 정부의 A사업장에 대한 구조조정 정책이 가스산업의 공공성을 훼손할 것이라는 내용을 중심으로 언론 및 정책 사업을 전개하는 데 무게를 두었다. 이후 신입사장의 선정 문제에 대해서는 사장 출근저지투쟁을 통해 대외적으로 정부의 구조조정 정책에 대한 여론전을 전개하는 한편 사업장 수준에서의 구조조정을 유예시키기 위한 대(對)사용자 압박전술을 전개하였다. 이를 통해 공공부문 노사관계의 경우 정부의 공공부문 정책의 내용 및 방향에 따라 그 양상이 크게 달라지며, 갈등구조가 노정 및 노사 간에 중층적으로 이루어져 있음을 알 수 있다. 따라서 노동조합의 대응 또한 사업장 수준에서의 조합원 동원을 통한 대응뿐만 아니라 대정부 정책사업 및 언론사업의 전개에도 역점을 두었다.

둘째, A노동조합은 정부의 감사위원 및 사장 선임에 대한 개입에 대하여 사장 출근저지투쟁, 간부 철야농성 등을 전개하기는 했으나 조정절차가 종료된 상황에서 실제로 파업에 돌입하는 등 강력한 대응을 조직하지는 못했다. 현 정부의 공기업 선진화 방안에 대해 A노동조합의 조합원들은 고용불안으로 귀결될 것이라는 우려를 갖기는 했으나 과거와 같이 자연감소 인력을 통해 인력감축이 이루어질 것이라는 분위기도 상당 부분 있었으며 사무직과 현장직 조합원 간에 일정 부분 입장차도 존재하였다. 또한 예상과 달리 장기간 높은 수위로 진행된 사장 출근저지투쟁이 조합

110 공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계

내 피로도를 가중시킨 요인도 작용했다고 할 수 있다. 공공부문 노동조합의 경우 사업의 성격상 파업 시 사회적 파급력이 큰 반면 노조의 주장을 관철하는 수단으로서 파업의 활용도가 매우 낮기 때문에 향후 정부의 공공부문 선진화 정책에 대해 타 노동조합 또는 시민단체와의 정책 및 여론 사업을 통한 공동대응 방식을 선호할 것으로 보여진다.

## V. 요약 및 결론

이명박 정부의 ‘공기업 선진화’ 정책으로 공공부문 노사관계를 둘러싼 외부환경이 급격한 변화를 보이고 있다. ‘촛불시위’로 초기 공공부문 개혁 구상이 일정 부분 수정되었지만 ‘작은정부’론에 기초한 공공기관의 민영화, 통폐합 및 인력감축 등을 중심으로 한 공기업 선진화 정책의 기본 방향은 완성되었고 2009~2012년까지 그 실행이 예정되어 있는 상황이다 (표 V-1 참조).

2008년 8월 11일 1차 방안 발표 이후 2009년 1월 15일 5차 방안까지 5회에 걸쳐 발표된 ‘공기업 선진화’ 방안은 참여정부에서 추진되었던 공기업에 대한 ‘소프트웨어’ 개혁 방식을 탈피하여 김대중 정부와 유사한 공기업의 ‘민영화, 통합, 폐지, 기능 조정, 경쟁 도입, 효율화’ 등 강력한 구조개편 방안이라 할 수 있다. 이와 더불어 공기업 구조개편은 ‘인력감축’ 방안을 포함하고 있는데, 향후 3~4년에 걸쳐 69개 공공기관에서 1만 9천명을 감축하는 내용을 포함하고 있다. 최근에는 ‘경제위기’ 극복과 일자리 창출을 이유로 공기업 신입사원들의 임금을 평균 16% 삭감하는 정책이 강제적으로 추진되고 있다<sup>37)</sup>.

이상과 같은 공기업 선진화 정책에 맞서 공공부문 노동조합들은 현 정책이 가져올 ‘고용불안’ 및 공공기관의 위상 및 사회공공 서비스의 질(質) 약화를 이유로 대(對)정부 투쟁과 교섭을 추진하여 왔다. 특히 공공부문 노동조합의 양대 산맥이라 할 수 있는 한국노총 공공연맹은 투쟁보다는

37) 기획재정부는 “공공기관 초임 인하를 통해 과도하게 공기업으로 몰리는 인력 편중현상을 완화하고 민간기업의 초임 인하도 유도해 전반적으로 채용이 확대되는 효과를 기대한다”고 말하고 있다. 공공기관의 초임 인하가 필요한 이유로는 민간기업보다 높은 임금 수준을 꼽고 있다. “2008년 기준으로 116개 공공기관의 대졸 신입사원 평균보수는 2,936만 원으로 민간기업 평균인 2,441만 원의 1.2배 수준이다. 24개에 달하는 공기업이 2,855만 원, 80개 준정부기관은 2,935만 원, 12개 기타 공공기관은 3,019만 원 등이다.”

〈표 V-1〉 공기업 선진화 방안 종합(1~5차)

선진화 계획	민영화	통합	폐지	기능조정	경쟁도입	효율화	계
1차 (2008. 8. 11)	27	2→1	-	12	-	-	41
2차 (2008. 8. 26)	1	29→13	3	7	-	-	40
3차 (2008. 10. 10)	10	7→3	2	1	2	8	30
4차 (2008. 12. 22)	-	-	-	-	-	69	69
5차 (2009. 01. 15)	111***	2→0	17				130
전 체	149	40→17	22	17*	2	77	238**

주: 1) \* 3개 기관(한전, 정보통신국제협력진흥원, 근로복지공단)은 2개 유형에 중복

2) \*\* 합계가 다른 것은 여러 계획이 중복되어 있기 때문임.

3) \*\*\* 5차 계획 중 민영화 대상 111곳은 미지정출자회사임.

자료: 기획재정부 보도자료 종합.

‘교섭’을, 민주노총 공공운수연맹은 교섭보다는 집회와 시위 등 ‘투쟁’에 방점을 두면서 대응하였던 점이 차이점이라 할 것이다. 하지만 공통적으로 공공부문 노동조합은 정부의 정책 추진에 효과적으로 대응하지 못하였으며 정부의 공기업 정책은 부분적인 수정은 있었지만 기본 방향은 원안대로 추진되고 있는 상황이다.

공공부문 종사자들의 ‘고용불안’ 및 민영화와 통폐합 등 구조개편 작업이 강력하게 추진되고 있음에도 공공부문 노동조합의 대응이 효과적으로 전개되지 못한 이유는 무엇일까? 다음과 같은 몇 가지 원인을 꼽을 수 있을 것이다.

첫째, 정부의 공기업 선진화 정책의 골격은 2008년 형성되었지만 그 구체적인 실행은 2009~2012년까지 본격적으로 진행된다. 결과적으로 공기업 선진화를 둘러싼 정책 공방과 대립은 있었지만 2008년에는 사업장 차원의 갈등으로 크게 확대되지 않았다. 하지만 2009년부터 통폐합 법안이 마무리되고, ‘인력감축’이 본격적으로 추진될 경우 공공부문 노사관계의 갈등은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 2008년은 공기업 선진화 정책의 기반 형성 단계로 공공부문 노사갈등은 수면 아래에 잠복해 있다고 평가할 수 있다<sup>38)</sup>.

38) 2009년 2월 25일부터 공공노조 ‘사회연대연금지부’는 4대보험 징수업무를 건강보험에 통합하는 내용의 국민연금법, 국민건강보험법 개정안이 23일 국회 보건복지가족위 법안소위에서 처리된 것에 항의하여 총파업에 들어갔다. 지부는 또한 총

둘째, 공기업 선진화 정책은 민영화를 포함한 구조개편을 동반하는 하드웨어 개편 작업이지만 이의 추진이 시기별로 분산되어 진행됨으로써 공공부문 노동조합들의 집단적인 저항이 형성되지 않았다. 결과적으로 공공부문 노동조합들의 투쟁은 정부의 ‘공기업 선진화’ 반대라는 전체 전선의 구축보다는 개별화되고 분산적인 성격을 띠었다.

셋째, 공기업, 공공기관 노동조합들의 조직역량 및 투쟁력 약화이다. 현재 공공부문에 적용되고 있는 ‘필수유지업무협정’ 등으로 공기업의 단체행동권이 상당 부분 제약되고 있다. 반면 공공부문 노동조합들의 대다수는 1987년 노조 건설 이후 노조의 권력자원을 집중화할 수 있는 ‘산별노조’로의 전환을 이뤄내지 못함으로써 조직역량의 한계를 노정하고 있다. 또한 공공기관에 덧씌워진 ‘방만경영·비효율’의 굴레를 효과적으로 극복할 수 있는 ‘사회공공성’ 담론을 사회화·여론화하지 못한 한계를 드러냈다고 평가할 수 있다. 마지막으로 1990년 중반까지 유지되었던 공공부문 노동조합들의 상설적인 연대체의 붕괴는 공공부문 노동조합들의 투쟁을 효과적으로 표출할 수 있는 자원의 약화를 의미한다.

설문조사 결과를 통해 본 공공부문 노동조합들의 조직 실태와 현황을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공부문 노동조합들은 높은 조직률과 노조 운영에 필요한 안정적인 물적 조건을 갖추고 있다. 사업장 단위 노조 조직률은 평균 64.1%이며, 월평균 조합비는 27,646원, 평균 전임자 수는 3.2명으로 이러한 높은 조직률과 안정적 재정은 노조 활성화를 위한 내적 자원을 갖추고 있음을 알 수 있다. 하지만 사업장 수준의 높은 조직률과 노조 자원의 안정화는 산별 노조로의 이행을 가로막는 요인이 될 수도 있다. 공공부문 노동조합의 조직 규모가 민간 대기업 노조와 유사한 조직 자원을 갖고 있다는 점

---

파업의 이유로 ‘국회에서 논의 중인 국민연금기금운용체계 개편안을 꼽고 있는데 이는 ‘국민연금기금운용위원회를 민간금융투자전문가만 참여하는 민간상설위원회’로 전환하는 내용이다. 이렇게 되면 기금 운용의 민간위탁을 통해 국민의 노후보장이 사실상 붕괴된다고 판단하고 있다. 한편 발전노조는 2월 24일 사측의 구조조정에 반대하는 집회를 개최하며 구조조정 분쇄투쟁을 준비하고 있다. 발전노조는 “회사는 부서 통폐합을 통해 외주 업무로 인원을 전환배치하는 방식으로 15%의 인원을 감축해 비용을 절감하려 한다”며 “이 과정에서 강제적인 명예퇴직과 조기퇴직이 시행되고 있다”고 주장했다(<http://public.nodong.org>).

을 고려하면 ‘산별노조’ 이행이 쉽지 않음을 확인케 한다. 보다 대담한 구상과 적극적인 사업 모델이 구축되지 않으면 현재의 노조 조직형태는 고착화될 수도 있다.

둘째, 공공부문 노동조합의 내부 운영의 특성은 다음과 같다. ① 공공부문 노동조합 내에 여성 조합원의 활동 참여 및 의사 반영이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 설문조사 결과 여성 조합원의 의사를 대변할 수 있는 여성 대의원의 비중이 매우 낮으며 여성의 조합 내 활동 참여가 남성에게 비해 상대적으로 저조한 것으로 나타났다. 남성 대의원의 경우 남성 조합원 20.7명당 1명이 대표하는 반면 여성 대의원의 경우 63.8명당 1명이 대표한다. 여성 조합원의 조합활동 참여를 높일 수 있는 ‘여성친화적’ 정책 대안과 ‘조직문화’의 형성이 시급하며, 여성 간부의 진출을 촉진할 수 있는 ‘여성간부할당제’의 도입이 요청된다. ② 공공부문 노동조합은 사업장 내 비정규직의 노조 가입에 대한 제도적 장벽은 존재하지 않으나 이들의 이해를 대변하고 차별을 해소하기 위한 활동은 미흡한 것으로 나타났다. 정규직 노조가 비정규직을 가입 대상에서 제외하는 원인으로는 ‘비정규직의 정규직 전환이 노동조합의 기본 정책이기 때문(35.3%)’, ‘정규직 조합원들이 비정규직의 노조 가입을 꺼리기 때문(29.4%)’ 등으로 나타났다. 즉 공공부문 정규직 노조는 비정규직의 낮은 근로조건과 복리후생 해소를 위해 정규직화를 추구하는 등 온정적인 입장을 견지하고 있지만 비정규직을 노조에 직접 가입시켜 이들의 차별을 해소하고 집단의사를 대변하는 수준에는 이르지 못하고 있다. 공공부문 비정규직 확대 경향이 지속되는 상황에서 이에 대한 공공부문 노동조합의 적극적인 인식 전환과 활동이 요구되고 있다 하겠다.

셋째, 공공부문 노동조합은 공공서비스의 특성상 단체행동(파업 등)을 통해 사업장의 생산능력에 대한 타격이 가능하고 사용자의 이에 대한 억지력이 낮다고 인식하고 있다. 반면 노조의 파업에 대한 집행부의 리더십의 취약함, 국민의 일상생활에 대한 영향으로 인한 부정적 여론 등은 노동조합의 주장 관철의 수단으로서 파업이 활용되기 쉽지 않은 것으로 나타났다. 또한 단체교섭이 제도적으로 제약되어 있는 조건에서 노사협의회가 단체교섭을 일부분 대체하거나 보완하는 기능을 하고 있는 것으로

나타났다.

넷째, 공공부문 노동조합들은 ‘공기업 선진화 방안’에 대하여 공공부문의 특성을 무시하고 노조와의 협의절차가 없이 진행된다는 점에서 대부분 반대 입장을 취하고 있다. 하지만 2008년의 경우 공공기관의 구조조정이 강압적인 인력감축의 방식이 아니라 노사 간의 협의를 통한 정년·희망퇴직 등의 자연감소의 방식으로 이루어지고 있어 공공부문 ‘인원감축’을 둘러싼 갈등은 크게 확대되지 않고 개별 노사관계하에서 해소되고 있다. 한편 공공부문 노동조합들의 바람직한 대응방안을 보면 한국노총 ‘공공연맹’ 소속 사업장의 경우 ‘총연맹 및 연맹’을 중심으로 한 대응에 대한 선호가 큰 것으로 나타났으며 민주노총 ‘공공운수연맹’의 경우 상급단체와 상관 없는 ‘공공부문노조협의체’를 통한 대응에 대한 선호도가 높았다. 이러한 차이점은 전자의 경우 현 정부와 대선 시기부터 이어져 온 노정 간 교섭채널의 운영으로 인해 단위노조가 정보의 확보나 의사전달의 경로로 총연맹 내지 연맹에 대한 의존도가 높은 것으로 해석할 수 있으며, 후자의 경우 정부의 공공부문 정책에 대한 원칙적 반대 입장의 표명 속에 별도의 독자적인 대응을 하지 못했던 상황을 반영한다 할 것이다.

다섯째, 2009년 공공부문 노사관계에 전망에 대하여 공공부문 노동조합들은 부정적인 입장을 취하였다. 이는 현 정부의 공공부문 구조조정이 본격적으로 추진되는 2009년의 경우 공공부문의 노정 갈등이 커질 가능성을 보여준다. 또한 공공부문 노동조합들은 2009년 노사관계의 핵심 과제로 ‘인력감축’ 등 구조조정과 ‘전임자 급여지급 금지’ 문제를 최우선으로 꼽았다. 복수노조에 대한 관심이 적은 것은 공공부문 노동조합의 경우 노노갈등이 적고 조직률이 높아 사업장 수준에서의 노동조합의 분화 가능성에 대한 우려가 적은 상황을 반영한다. 한편, 최근 공공부문 신규채용동결 및 초봉 삭감 등 청년실업에 대한 공공부문의 고용창출에 대한 문제가 제기되고 있는 상황임에도 불구하고 이에 대한 노동조합의 인식은 매우 낮았다.

이상과 같은 ‘공기업 선진화와 공공부문 노사관계’에 대한 연구 결과에 기초하여 공공부문 노사관계의 발전을 위한 몇 가지 정책 함의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, ‘공기업 선진화’가 공공부문 노동조합들과의 논의 구조 없이 정부 주도로 일방 추진됨으로써 노사갈등의 요인으로 확대되고 있다. 1차부터 3차까지 발표된 공기업 선진화 방안은 ‘108개 공공기관 중 38개 공공기관을 민영화하고 38개 기관은 17개로 통합한다. 또 5개 기관은 폐지하고 나머지 기관들은 기능 조정, 경쟁 도입, 효율화 등을 추진하는 방안’이다. 공기업 종사자들의 입장에서 볼 때 해당 기관 폐지, 통폐합, 인력감축 등을 동반하는 방안이므로 노동조합과의 협의 및 의견을 반영하는 통로가 필수적으로 요구된다 할 것이다. 과거 외환위기 당시에는 ‘노사정위원회’를 통해 공기업 종사자들과 이해관계자들의 의견을 취합하고 정책참여를 보장하는 사회적 대화 기구가 존재하였으나 현재에는 이러한 제도적 틀이 전무하였다고 할 수 있다. 이 결과 공공부문 노동조합들의 공식적 참여는 사실상 배제되었고 이로 인한 노사갈등은 확대되는 추세이다. 공기업 개혁이 일시적인 방편이 아닌 실천적인 성과를 이뤄내기 위해서는 국민과 이해당사자들의 의견을 모으고 민주적으로 논의할 수 있는 ‘사회적 대화’ 기구의 설치와 운영이 필수적으로 요구된다 할 것이다.

둘째, 공기업 개혁의 목표와 방향성의 문제이다. ‘공기업 선진화’ 방안은 공기업이 비효율과 방만운영의 온상이라는 기본 전제 아래 시장경쟁이 개입할 수 있도록 민영화, 폐지, 통폐합, 인력감축, 아웃소싱 등을 주요 내용으로 하고 있다.

과거 공공부문에 대한 수혜적 체험이 부재한 탓에 공기업 하면 떠오르는 ‘철밥통, 비효율성’이라는 공기업 운영에 대한 불신을 근거로 공공부문 자체를 부정하는 경향이 강한 정책이라 할 수 있다. 하지만 근래 들어 공기업의 개혁은 요구되지만 그 대안이 반드시 시장 기업에 맡기는 것은 아니라는 생각도 폭 넓게 확대되고 있다. 즉 시장만능주의의 폐해가 커지면서 국민들에게 ‘공공성’에 대한 요구가 조금씩 확산되고 있다(강철승, 2008).

이런 점에서 현재 추진되고 있는 공기업 개혁의 목표와 방향성을 둘러싼 논의가 공기업 내부뿐 아니라 사회적인 쟁점으로 확대되고 있다. 여기서 진정한 공기업의 개혁을 위한 충분한 사회적 공론화 작업이 요구된다. 시일에 쫓기듯 추진되는 정책은 단기적으로 효율적일지 몰라도 장기적으로는 더 큰 사회적 비용을 감내할 수밖에 없다는 점을 고려할 필요가 있

다. 공기업 개혁의 진정한 목표인 ‘국민의 보편적 편익 증대, 즉 공공서비스의 증진’을 위한 방안이 시급히 마련되어야 한다. 이를 위한 정부의 인식 전환과 함께 노동조합의 책임 있는 정책대안 마련과 활동이 요구되는 시점이다.

특히 공기업 선진화 정책으로 추진되고 있는 ‘인력감축’ 방안은 양질의 일자리는 감소되고 임시직·비정규직 일자리는 확대되는 모순적 성격을 띠고 있다. 현 정부는 공공부문 1.9만 명 인력감축, 지방자치단체에 총 인건비 5% 절감 등 공공부문 인력조정 방침을 실행하고 있다. 동시에 경제 위기하의 고용대란에 대응하기 위해 정부지원 청년인턴제에 1,591억 원, 공공기관 인턴제에 1,019억 원 등을 투입해 일자리를 창출하겠다는 정책을 병행하고 있다. 결과적으로 정규직과 같은 양질의 일자리는 줄어들면서, 실업대책의 일환으로 임시직·비정규직은 확대되고 있다.

공공부문 개혁의 경우 공공부문의 방만한 경영과 비효율성을 개선하고 경쟁력을 키우는 것은 필요한 일이다. 대량해고와 비정규직 사용을 독려하는 방식의 구조조정은 진정한 공공부문의 개혁이 될 수 없다. 따라서 임금구조 개편과 기능 재편 등을 통하여 공공부문의 효율성을 제고하는 동시에 의료, 교육, 주택부문 등과 같은 사회서비스 일자리의 확충을 통하여 공공부문의 양질의 일자리 창출과 국민에 대한 양질의 서비스를 모색하도록 하여야 할 것이다(참여연대 노동사회위원회, 2009).

셋째, 공공부문 노동조합의 활성화를 위한 ‘조직 혁신’과 노동조합 간 연대의 실현이다. 양대 노총 공공부문 노조의 대응에도 불구하고 ‘공기업 선진화’ 정책은 초기 구상대로 추진되고 있다. 결과적으로 공공부문 노조들의 대응의 효과성은 취약했다고 평가할 수 있다. 여러 가지 원인에도 불구하고 이는 공공부문 노동조합의 취약한 조직 및 투쟁역량이 그 핵심 원인이라 할 수 있다.

공공부문 노동조합들은 공공부문 노사관계의 발전과 중앙집중화된 단체교섭 구조의 확립을 위해서도 노동조합 조직의 확대와 함께 산별노조 건설에 매진해야 한다. 지난 몇 년 동안 양대 공공부문 노조들의 산별 전환이 지지부진한 가장 큰 원인은 기업별 노동조합 운동의 ‘관성’을 탈피하지 못한 결과이다. 단위노조의 활동도 ‘간부’ 층원이 쉽지 않고 소수 간

부 중심의 노조활동의 문제점이 제기되고 있다. 이를 극복하기 위한 대담한 발상과 활동의 전환이 요구된다 할 것이다. 또한 공공부문 노동자들 내부의 연대와 노동조합 간 연대를 보다 확고히 구축해야 한다. 여기에는 정규직과 비정규직, 여성과 남성 그리고 양대 노총 공공부문 노동조합 간의 연대를 포함한다.

마지막으로 지난 몇 년 동안 공공부문 노동조합의 방향성으로 제기되고 있는 ‘사회공공성’ 투쟁이 실제 활동 과정에서 얼마나 실현되고 있는가에 대한 성찰적 평가와 반성이 요구된다. 어느 연구자의 다음과 같은 주장은 공공부문 노동조합 운동이 외면할 수 없는 현실적 과제로 제기되고 있는 것이다.

“공기업 노동자가 생산하는 생산물의 공공적 가치와 서민의 생활을 연계해 사고하고 그 공공적 고리를 시민들과 공유해 왔는지 반성해야 한다. 왜 공기업인 토지공사, 주택공사에 시민들의 원성이 그리도 큰지 과연 (중소)기업은행은 중소기업, 자영업자를 주인으로 섬겼는지 되물어야 한다. 이제 노동자 스스로 개별 공기업별로 ‘공공성 방치 백서’라도 만들어 자기혁신의 증거로 삼아야 한다(강철승, 2008).”

## 참고문헌

- 강철승(2008), 「신정부 공기업 경영혁신 방안」, 한국행정학회, 『2008년도 하계학술대회 발표논문집』 4.
- 기획재정부(2008), 「‘활기찬 시장경제 구현’을 위한 공기업 선진화 추진방향(안)」, 기획재정부.
- 김동열(2009), 「역성장과 공공기관의 역할-일자리 나누기(job sharing)와 재민영화(re-privatization)」, 『경제주평』 통권 337호, 현대경제연구원.
- 김지영(2008), 「공기업 민영화의 현황과 과제」, 『한국의 조세·재정정책』, 조세연구원.
- 노광표·이정봉(2008), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원.
- 박용석(2008), 「공공부문노조의 공공성 투쟁, 어떻게 풀어나갈까」, 『월간 노동사회』 통권 제113호, 한국노동사회연구소.
- \_\_\_\_\_ (2008), 「공기업 선진화의 허와 실」, 『이명박 정부의 공기업 선진화 정책, 개혁인가 후퇴인가?』, 토론회 자료집.
- 백재현(2008), “MB정부 강요로 인한 중도하차 공공기관장 39%” 국회의 원실 보도자료.
- 이관섭(2007), “공공기관 방만경영의 원인과 근원적 대응과제,” 서울대학교 행정대학원 제342회 정책&지식포럼 발표문.
- 임상훈·배규식·강병식(2004), 『공공부문 구조조정과 노사관계 안정화』, 한국노동연구원.
- 전국공공노동조합연맹(2008), 「양질의 공공서비스 제공을 위한 공공부문 정책방향 제시」, 토론회 자료집.
- \_\_\_\_\_ (2009), 『2008 활동보고』, 전국공공운수노동조합연맹.
- 전국공공운수노동조합연맹(2008a), 「2008년 공공운수연맹 3차 산별추진

- 위원회 회의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008b), “2008년 사업계획 및 예산안”, 「2008년 공공운수연맹 정  
기대의원대회(4차 회의) 회의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008c), “상반기 사업평가”, 「2008년 공공운수연맹 2차 투쟁본부  
(12차산별추진위) 회의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008d), 「2008년 공공운수연맹 8차 긴급 산별추진위원회 회의자  
료」.
- \_\_\_\_\_(2008e), 「2008년 공공운수연맹 9차 산별추진위원회 회의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008f), 「2008년 공공운수연맹 1차 투본(11차 산별추진위원회) 회  
의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008g), 「2008년 공공운수연맹 4차 투본(14차 산별추진위원회) 회  
의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008h), 「2008년 공공운수연맹 7차 투본(17차 산별추진위원회) 회  
의자료」.
- \_\_\_\_\_(2008), 「이명박정부의 공기업선진화 정책, 개혁인가 후퇴인가?」,  
토론회 자료집.
- 참여연대 노동사회위원회(2009), “잘못 끼워진 노동정책 첫 단추 5년 내  
내 갈까 두렵다.” 이명박 정부 1년 평가-노동부문, 참여연대.
- 최용진(2007), 「공공기관운영법의 제정과 공기업법제의 변화」, 『공법학  
연구』 8(4).
- 기획재정부 홈페이지([www.mosf.go.kr](http://www.mosf.go.kr)) 및 공공기관 홈페이지([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)).