

노동정책연구  
2007. 제7권 제4호 pp.165~199  
© 한국노동연구원

연구논문

## 항만노동체제의 전환과 동학

백두주\*

이 논문은 항만노사관계의 변화를 ‘노동체제’의 전환이라는 관점에서 분석한 것이다. 전통적 항만노동체제는 기술적 조건과 시장조건을 내용으로 하는 환경적 조건의 변화에 의해 전환의 압력을 강하게 받아 왔다. 지연되고 있던 체제 전환은 2007년 1월 부산항을 시작으로 ‘노조 독점적 노동공급제도’가 해체되면서 완료되었다. 항만노동체제의 전환은 체제를 구성하는 노동통제, 노동시장, 노동운동 영역의 변화를 모두 포함한다. 노동통제는 국가에 의한 노조의 통제, 노조에 의한 조합원의 통제 메커니즘에서 새로운 제도적 통제와 협약의 정치로 변하고 있다. 노동시장은 체제 전환의 핵심 영역으로 과거 노조에 의한 통제 및 조율되던 노동시장에서 시장 경쟁적 노동시장으로 이행했다. 노동운동 역시 항운노조 독점체제에서 새로운 주체의 성장에 따라 분화와 경쟁을 경험하고 있으며 조직과 교섭도 분권화와 집중화의 이중적 흐름이 형성되고 있다. 기존 항만노동체제의 누적적 전환 과정을 거쳐 형성된 ‘2007년 체제’의 내용과 성격은 환경적 요인이라는 구조적 조건 속에서 주체들의 전략적 상호작용을 통해 지속적으로 변화할 것이다.

핵심용어 : 노동체제, 노동시장, 항만산업, 항운노조, 운수노조

논문접수일: 2007년 11월 20일, 심사의뢰일: 11월 20일, 심사완료일: 12월 20일

\* 본 논문은 한국노동연구원 공모 연구과제에 선정되어 수행된 것이다. 논문작성 과정에서 유의한 토론을 해주신 조성재·은수미 박사께 감사드린다.

\*\* 부산대학교 사회학과 연구교수(daekdoojoo@yahoo.co.kr)

## I. 서론

항만노사관계가 급격한 변화를 경험하고 있다. 기술적 조건과 시장조건 등 환경적 조건뿐만 아니라 노사관계 주체들의 전략적 대응도 이전과 다른 양상을 보이고 있기 때문이다. 1999년 말~2000년 초 부산항 신선대·우암부두 파업 사태, 2003년 이후 진행된 화물연대에 의한 물류마비 사태, 2005년 초 부산항 운노조 비리에 대한 검찰 수사, 그리고 이후 진행된 항만노동공급제도의 상용화 합의 및 2007년 1월 시행까지의 과정은 기존 노사관계의 누적된 모순과 비효율성이 외연적으로 표출된 대표적 사례들이다. 특히 노조 독점적 노동공급제도의 변화는 기존 항만노사관계 구조를 지탱해 왔던 토대의 전면적 해체와 재구성을 요구하는 결정적 사건으로 볼 수 있다.

그동안 항만노사관계는 노조 독점적 노동공급제도로 인해 매우 특수한 발전 과정과 구조를 보여 왔다. 노조는 노동시장 조절과 함께 조합원들에 대한 노동통제의 주체로서 역할을 해왔으며 이 과정에서 매우 높은 수준의 권력자원(power resource)을 유지해 왔다. 그러나 항만노동인력의 상용화는 노동시장의 조절과 노동통제 권한을 시장으로 이전시키기 때문에 노사관계 주체간 권력관계의 급속한 변화를 동반한다.

노동시장의 변화를 통한 항만노사관계의 재구조화는 기존 누적된 ‘모순’을 해소하는 계기가 된다는 평가가 우세하지만 새로운 모순과 불안 요인이 대두되는 계기로도 볼 수 있다. 항운노조의 ‘사용자 대리 기능’은 소멸되었지만 조합원들의 이익대변 기능이 높아지면서 노사간에 갈등이 발생할 수 있으며(김형태·김찬호, 2006) 새로운 노조조직의 성장으로 본격적인 노조간 경쟁체제가 도래하고 있기 때문이다. 이 글은 항만노사관계의 변화를 ‘노동체제(labor regime)’의 전환이라는 관점에서 분석한 것이다. 상용화를 기점으로 전통적인 항만노동체제는 해체되었고 새로운 ‘2007년 체제’가 형성되었다. 체제 전환이란, 체제를 구성하고 있는 요소들의 구조와 특성, 그리고 이들 간의 상호 조응성 등을 체계적으로 분석한다는 의미를 포함하고 있다. 전통적 항만노동체제에서 ‘2007년

체제'로의 이행은 단기간에 이루어진 것은 아니며 비교적 장기간에 걸친 주체들의 전략적 선택과 전략적 상호작용의 결과로 볼 수 있다.

## II. 이론적 검토 및 분석들의 구성

### 1. 노동체제론

노동체제(labor regime)는 노동문제의 제도화를 위해 역동적으로 진행되는 주체들의 전략적 선택 및 전략적 상호작용을 포착하기 위한 개념이다. 노동체제의 개념은 '구조적 조건'과 '주체들의 대응'이 결합하여 비교적 안정적으로 상호작용하는 틀(노중기, 2006: 75)로 노사정의 관계와 구조를 '제도화된 시스템'으로 접근한다(조호래, 2002: 4). 우선 개념 정의와 관련해서 살펴보면, 노동체제 개념은 송호근에 의해 처음 제안되었다. 그에 따르면 노동체제는 '노동문제의 제도화 양식'과 연관되어 있으며, 이는 정치·경제·사회의 각 영역에서 중요한 위치를 차지하기 때문에 제도화의 결과적 산물을 노동체제로 개념화할 수 있다고 본다(송호근, 1994: 41). 반면 노중기는 '노동정치체제(labor regime)'의 개념을 사용한다. 생산의 정치와 대비되는 노동정치(labor politics)가 노사정간 "정치적·전략적 상호작용 일반"을 의미한다면, 노동정치체제는 "노동정치 과정에서 생산되고 구조적으로 응집되어, 일정 기간 동안 안정적으로 재생산되는 상호작용의 틀"(노중기, 1997: 130)이다. 장홍근은 송호근의 노동체제 개념을 보다 발전적으로 확장한다. '노동문제의 제도화 양식'이라는 기본 논지는 받아들이면서 노동체제를 "자본주의 사회에서 상품으로서의 재화 및 서비스의 생산=노동 과정 그리고 노동력 상품의 거래를 규율하는 제반 법·규범 및 관행의 제도화된 양식"(장홍근, 1997: 27)으로 규정한다. 노동체제론에서 사용되는 제도의 내용적 의미는 "공식적으로 규정된 규칙과 규제, 비공식적으로 창출된 협약, 관습, 문화적 이해의 복합체"(조호래, 2002: 82)로 주체들의 전략적 선택과 전략적 상호작용을 제약하고 여과한다.

노동체제의 개념화에서 무엇보다 중요한 것은 노동체제의 구성요소와 관련

된 것이다. 송호근은 노동체제의 구성요소를 노동시장 구조, 노동정치, 노동계급 정치라는 세 요인의 복합적 작용으로 상정한다. 장홍근은 노동체제의 하위 체계를 시장경제 법칙에 의해 작동되는 노동시장체계, 거시정치 및 미시 작업장 정치수준의 노동통제체계, 그리고 노동운동으로 재구성한다. 임영일은 노동체제를 “특정한 자본축적체제에 조응하여 형성되는 노동통제, 노동시장, 노동운동의 특정한 유형들이 서로 유기적으로 결합되어 구성되는 포괄적인 계급(정치)관계”(임영일, 2003: 24)로 정의하며, 각 분야의 행위 주체는 국가, 자본, 노동이 된다. 노동체제를 구성하는 각 분야는 상호 조응관계를 유지하며 지속성을 유지하지만 조응관계에 균열이 생길 경우 체제는 위기에 빠져들 수 있으며 불안정성과 내부 모순이 표면화되기도 한다.

기존 노동체제 연구들의 대부분은 체제의 전환과 동학에 관심을 집중해 왔다. 임영일은 체제 전환의 요인을 기존 체제 내에 행위자들의 전략적 상호작용 과정에서 배태된 모순의 누적, 축적체제(외부환경)의 변화로 제시한다(임영일, 2003: 26). 장홍근은 정치 변동과 축적체제 변동이 계급정치를 활성화시키는 요인인 동시에 체제 전환의 구조적 압력으로 작용한다고 보았으며, 계급정치<sup>2)</sup> 주체들의 전략적 선택 및 상호작용의 결과가 체제 전환의 내용과 특성을 규정한다(장홍근, 1999: 37). 이전 체제와 새로운 체제를 비교하기 위해서는 전환의 기준이 중요하다. 조효래가 제시하듯(조효래, 2002: 84), 노동기본권의 법적 승인과 제도화 여부, 노사간의 권력관계와 주도권의 변화, 노동시장에 대한 노동조합의 사회적 규제의 형태와 정도, 노동조합 및 노사관계의 분권화와 집중성의 정도가 체제 전환의 주요한 기준이 될 수 있다.

체제 전환 기준을 토대로 체제 유형화 연구도 활발히 진행되었다. 1987년 노동자대투쟁은 기존 체제의 해체와 새로운 체제로의 이행을 위한 ‘결정적 국면(critical juncture)’에 해당한다. 노동자대투쟁 이후 형성된 ‘1987년 노동체제’는 제한적이고 불균형한 제도화, 높은 수준의 정치적 산업 갈등, 작업장 수준의 대

2) 장홍근은 노동체제 전환 과정을 설명하면서 임영일의 계급정치 개념을 수용·적용한다. 계급정치(class politics)란 “국가(정부), 자본, 노동의 상대적으로 자율적인 세 계급행위 주체들이 한편으로는 다른 계급행위 주체들을 대상으로, 그리고 다른 한편으로는 다른 두 쌍방의 계급행위 교환의 과정을 대상으로, 상대적으로 특수한 자신의 이해관계 관철을 위해 전개하는 다양한 권력자원 동원과 투입의 과정”(임영일, 1998: 36)으로 정의된다.

립적 노사관계, 분산적인 기업별 노동조합 조직체계를 특징으로 한다(임영일, 2003: 35-37). 이러한 체제하에서 노동운동의 관심은 노사관계의 민주화와 분배의 개선에 집중되었으며, 이를 달성하는 조직구조는 기업별 노조체제였고 수단은 대규모 ‘동원의 정치’에 기초한 대결이었다. 따라서 1987년 체제는 ‘노동조합의 대중투쟁’, ‘기업의 부당노동행위’, ‘정부의 공권력 개입’이 어우러진 매우 불안정적이고 비효율적인 시스템으로 평가된다(최영기, 2004: 18). 체제 전환 유형과 경로는 배제적 권위주의 노동체제에서 배제적 시장권위주의 노동체제로(장홍근, 1999), 권위주의 노동체제에서 과도기적인 1987년 노동체제를 거쳐 시장자유주의적 노동체제(임영일, 2003; 조효래, 2002), 또는 ‘중속적 신자유주의’ 노동체제(노중기, 2006)로의 전환으로 설명되고 있다.

## 2. 분석 틀의 구성

본 연구에서는 ‘분석적 개념’으로서 노동체제의 개념과 체제의 구성요소, 전환의 조건 등을 적극적으로 수용하여 항만산업 분야에 적용·분석하고자 한다. 노동체제 관련 기존 연구들의 대부분은 전국적 수준을 분석 단위로 상정해 왔다. 이는 노동체제가 주로 거시적 노사관계를 설명하기 위해 구상되었기 때문이다. 한국 노사관계 연구는 특수한 상황적 조건으로 인해 거시적(국가적) 수준과 미시적(작업장) 수준에 집중되어 온 경향이 있다. 상황적 조건이라 함은 노동조합조직체계가 고립분산적인 기업별 체제를 근간으로 해왔고 노사관계의 제도화수준도 기업별 수준을 넘지 못한 점을 감안한 것이다. 그러나 산업별 노사관계의 제도화를 위한 노동운동의 주체적 노력이 강화되고 있는 시점에서 ‘중범위 수준’의 노동체제에 대한 연구가 요구되고 있다. 산별 수준의 노사관계 제도화에 대한 노력은 산별노조로의 조직체계 전환과 교섭구조 형성으로 구체화되고 있으며, 이는 노동운동이 환경변화에 대응하기 위한 핵심적 조직전략으로 이해할 수 있다.

한국의 노동체제는 1987년과 1997년을 기점으로 새로운 체제로의 이행 및 전환의 압력을 강하게 받아 온 것으로 설명되고 있지만 이와 같은 이행 과정은 노동체제를 구성하는 요소 혹은 영역별로, 그리고 기업·산업별로 불균등하게

진행되어 왔다(조효래, 2002: 84). 특히 항만노사관계는 국가가 ‘변동의 촉발자(intiator of change)’ 역할을 하면서 매우 높은 수준의 개입력을 보여왔으며, 노동시장 역시 노조 독점적 노동공급제도를 유지하면서 타 산업과 뚜렷한 차이를 나타냈다. 노사관계 제도화 수준도 기업별로 파편화되어 있는 것이 아니라 단체협약과 임금협약이 중앙-지역-기업 수준에서 안정적으로 체결되어 온 거의 유일한 영역이다.

본 연구에서 사용하는 노동체제의 개념은 기존 논의를 받아들여 ‘특정 축적 방식에 조응하여 형성된 노동통제, 노동시장, 노동운동이 상호 유기적으로 결합되어 재생산되는 틀’로 규정한다. 축적방식은 노동체제의 환경적 조건으로 작용하며 기술적 조건과 시장적 조건을 모두 포괄하는 개념이다. 또한 체제 전환 요인은 축적방식과 주체의 권력자원, 전략적 선택, 전략적 상호작용의 변동과 밀접한 관계를 갖는다. 노동체제는 지속적이고 안정적인 재생산 틀을 유지하기 때문에 특정 시점의 노동체제는 비교적 오랜 기간 동안 주체들간 전략적 상호작용을 통해 끊임없이 구조화(structuring)를 거친 결과물이다. 각 주체들은 구조적 조건을 반영한 전략적 상호작용을 한다. 이 과정에서 제도는 전략적 상호작용을 제한하기도 하지만 새로운 전략적 상호작용의 결과로 변형되기도 한다.

연구 목적인 항만노동체제의 전환과 동학을 규명하기 위해서는 환경적 조건과 함께 항만노동체제를 구성하는 노동통제, 노동시장, 노동운동의 형성과 구조 그리고 전환의 요인과 효과에 대한 분석적 이해가 필요하다. 환경적 조건은 컨테이너화에 따른 항만하역작업의 기계화·자동화를 주요 내용으로 하는 기술적 조건과, 항만에서의 초국적 자본의 영향력 증대, 항만간 경쟁체제가 강화되고 있는 시장조건을 포함한다. 노동통제는 산업적(중범위적) 수준과 작업장(미시적) 수준을 구분해서 살펴보고, 기존 노동통제의 특성과 해체요인, 새로운 노동통제의 경향을 ‘제도적 통제’와 ‘협약의 정치’ 출현으로 설명하고자 한다. 노동시장은 ‘노조독점적 노동공급제도’에서 ‘시장경쟁적 노동시장’으로의 이행을 논의한다. 또한 기계화와 생산 과정의 외부화에 따른 분절화 경향도 중요한 변화로 상정하여 검토하게 된다. 노동운동은 과거 항운노조의 독점체제에서 분화와 경쟁체제로의 전환에 주목한다. 새로운 노조조직의 출현 및 성장은 주체

적 조건의 변화를 초래한 핵심적 요인으로 상정할 수 있다. 주체의 변화와 함께 조직과 교섭의 변화 과정도 추적하게 될 것이다.

### Ⅲ. 환경적 조건

#### 1. 기술적 조건

항만운송의 ‘컨테이너화(containerization)’는 항만노동체제의 전환을 초래한 핵심적인 기술적 조건이다<sup>3)</sup>. 운송의 컨테이너화란 단위적재 시스템(Unit Load System)의 일종으로 송화인(送貨人)에서 최종 수화인(受貨人)까지 물류의 전 구성요소를 결합하여 일관수송체계를 구축하는 것이다(하명신 외, 2003: 82).

컨테이너화의 배경은 1970년대 전후를 기점으로 정기 선사들이 직면한 축적 위기와 밀접한 관련이 있다. 정기 선사들은 인력 중심의 하역 과정에 과도한 비용이 소요되자 새로운 축적방식을 모색하게 되었고 그 결과 컨테이너 혁명이 가속화되기 시작했다. 컨테이너화는 항만운송의 전 과정을 새롭게 재구조화하는 광범위한 파급효과를 초래했다. 대표적으로 하역의 기계화 및 자동화, 선박의 대형화를 유도했을 뿐만 아니라 노동절약적 기술의 도입으로 항만하역 작업의 합리화를 빠르게 진행시켰다(Schwarz-Miller · Talley, 2002: 524). 비용의 문제와 함께 또 다른 요인은 정기선 시장 상황에 의한 것이다. 당시 정기선 시장은 만성적인 공급 과잉에 따른 운임 하락으로 큰 어려움을 겪고 있었다. 이에 대해 선사들은 대형선을 투입하여 가격경쟁력을 확보하고, 시장점유율을 높이기 위한 전략을 경쟁적으로 모색하기 시작했다(박태원 · 정봉민, 2002). 기존 벌크화물(bulk cargo)과 달리 컨테이너 화물은 항만산업을 자본집약적인 장치산업으로 변화시켰고, 항만에서의 ‘창조적 파괴’가 이루어지는 계기가 되었다.

3) 컨테이너선이 최초로 국제항로에 투입된 시기는 1966년 시랜드(SeaLand)사가 풀컨테이너 선(full container ship)을 대서양 항로에 투입하면서 시작되었다. 곧이어 주요 선사들이 각 항로별로 컨테이너선을 집중적으로 배선하면서 ‘컨테이너 유통혁명’은 시작되었다. 한국도 대한해운공사가 1976년 태평양 정기항로에 코리아 리더호를 운항하면서 컨테이너 운송 시대를 맞이했다(한국교통연구원, 2006: 241~242).

한국에서도 국가 주도의 경제개발계획이 본격화되고 국내외 물동량이 증가하면서 하역작업의 기계화에 대한 요구가 강하게 제기되었다. 1958년 ICA(International Cooperation Administration) 원조자금으로 도입한 기중기 20대, 지게차(forklift) 230대, 원치 5대가 항만하역 작업에서 기계장비 도입의 출발점이었다(한국항만운송협회, 1997). 이후 1978년 부산항에 최초의 컨테이너부두가 개장되면서 항만하역산업은 일대 혁신을 이루게 된다.

항만하역 작업에서 기계장치의 도입은 노동의 질적·양적 변화를 초래한다(이규창, 1976; 정장우, 1991; 선한승 외, 1995). 노동의 질적 변화로는 육체노동 중심에서 정신(혹은 기술·기능)노동 중심으로 변화하는 경향을 말하며, 이는 기계작동 중심의 노동으로, 나아가 기계감시를 위한 노동으로까지 발전되고 있다는 의미이다. 무엇보다 중요한 것은 노동수요의 축소가 가져오는 극적인 결과이다. 처리능력의 획기적 증대, 작업 단계의 대폭적 축소 등으로 인해 인력 대체효과가 매우 컸다. 전세계 항만에서 기계화의 도입은 노사갈등의 원인으로 작용했지만(Turnbull · Sapsford, 2001) 대폭적인 인력감소 추세를 막을 수는 없었다<sup>4)</sup>. 최근에는 단순한 하역장비의 기계화를 넘어 신규 개장 항만들을 중심으로 자동화 터미널(Automated Container Terminal : ACT)이 보편화되고 있다. 컨테이너부두 자동화 단계는 <표 1>과 같은 진화 단계를 거치고 있다.

ACT는 첨단시설과 장비를 이용하여 화물을 신속·정확하게 처리할 뿐만 아니라 경쟁 항만과의 비교우위적 차별성을 확보하기 위한 합리화 과정이다. 일반컨테이너부두와 비교하면 기존 부두운영비 중 인건비가 차지하는 비중이 49%인 반면 ACT는 27%에 불과하며 운영비도 18% 정도 절감된다. 또한 노동자들의 파업으로 인한 작업손실 가능성을 감소시킬 수 있고, 24시간 무휴 가동으로 생산성도 20~30% 향상을 기대할 수 있다. 이와 같은 비용절감뿐만 아니라 정확성과 신뢰성이 향상되어 화물처리 전 과정에 대해 예측 가능성을 높이기 때

4) 세계 주요 항만들의 노동자수 감소 추이를 살펴보면, 런던의 경우 1960년 23,484명→1980년 4,429명, 뉴욕 1960년 31,000명→1980년 10,000명, 로테르담은 1970년 12,000명→1995년 6,455명으로 줄어들었다(Alderton, 1999: 192). 일본은 1980년 97,201명에서 54,000명으로 감소했으며(김형태, 1999: 41), 호주 역시 1950년대 중반 이후 기계화의 진전, 1960년 대말 컨테이너화 시작과 벌크화물 취급기술의 발달함에 따라 등록 노동자수는 1957년 25,600명→1967년 20,200명→1977년 10,400명, 1987년에는 5,500명까지 급락했다(Svensen, 1998).



〈표 1〉 컨테이너부두의 자동화 단계

단계	연간 컨테이너 처리량(TEU)	통제, 계획 및 문서화시스템	야드장비에 대한 데이터 전송체계	야드장비 운영체계
I	~ 60,000	수동	작업지시서 및 구두전달	
II	60,000~150,000	컴퓨터화		
III	150,000~		실시간 전송	반자동
IV				컴퓨터에 의한 자동화

자료: 한국해양수산개발원(2000), p.49.

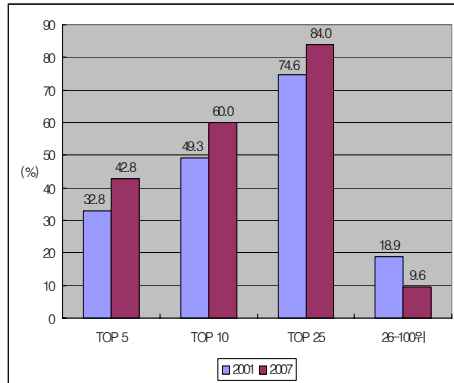
문에 경쟁력이 향상된다는 평가이다(<http://www.kca.or.kr>). 현재 한국의 일부 항만에서도 무인자동화 야드 크레인(ATC)이 설치되어 운영되고 있으며, 신규 도입시설의 대부분은 ACT의 단계적 실현을 위한 첨단장비에 집중되고 있다.

## 2. 시장조건

시장조건은 초국적 자본(선사, 항만운영업체)의 영향력 증대와 항만간 경쟁체제의 강화 측면을 중심으로 살펴본다. 우선 초국적 선사들의 경우 과점화 경향과 함께 강력한 ‘시장지위’를 통한 ‘권력집중화’ 현상이 심화되고 있다(Turnbull, 1994). ‘시장지위’란 항만간의 경쟁이 심화되는 환경 속에서 초국적 선사의 기항 여부가 중추 항만(Hub Port)으로의 성장 여부를 결정하기 때문에, 선사들이 하역요율 인하, 특화된 서비스 등 경쟁 항만과 비교하여 특혜조치가 없다면 기항지를 변경할 수 있는 권한과 관련 있다. 초국적 선사들의 과점화 수준은 세계 100대 선사들의 시장점유율 변화추이를 나타낸 다음 [그림 1]로 확인할 수 있다.

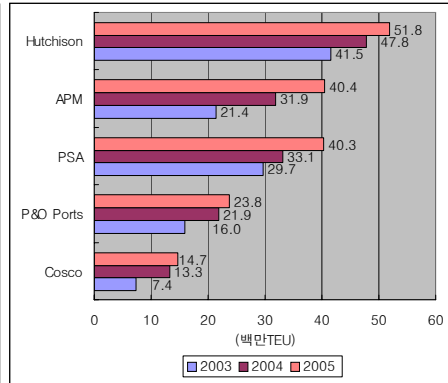
2001년 상위 10대 선사들의 시장점유율은 49.3%였으나 2007년에는 60.0%로 10.7%가 상승했다. 특히 같은 기간 상위 5대 선사의 점유율은 32.8%에서 42.8%로 늘어나 상승률을 주도하고 있는 것으로 나타났다. 반면 26위~100위까지의 선사들의 점유율은 2001년 18.9%에서 9.6%로 오히려 하락하여 ‘선사의 양극화’가 심화되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 선사의 과점화 요인은 초대형선 발주의 증가와 선사의 M&A가 활발히 진행된 결과이다. 1991~2005년 동안 총 27건의 M&A가 진행되었다(김태일, 2006; 최영석, 2006).

〔그림1〕 초국적 선사들의 시장점유율



주: 2001년, 2007년 1월 기준.  
자료: AXS-Alphaliner(2007).

〔그림2〕 초국적 항만운영업체의 처리물동량 변화



주: DPW는 2006년 P&O Ports 인수.  
자료: 해양수산부(2006); 최재선(2006) 참조.

초국적 선사들과 함께 초국적 항만운영업체(GTO : Global Terminal Operator)의 지배력도 강화되고 있다. 세계 10대 GTO의 시장점유율은 2003년 53.4%에서 2005년 57.1%로 증가했으며, 이 중 상위 5대 GTO의 점유율은 같은 기간 36.4%에서 44.9%로 늘어났다. 2006년 2월 DPW가 P&O Ports를 인수함으로써 GTO의 과점화는 가속화되고 있고 그 결과 현재에는 Hutchison, APM, PSA, DPW 4강 체제가 형성되었다. GTO는 글로벌 물류네트워크와 자금력, 최신의 경영기법을 갖추고 있기 때문에 기존 국내 항만하역 업체들에게는 상당한 위기요인으로 작용하고 있으며, 기존 작업방식과 노사관계에 대한 개혁 요구가 보다 강화될 것으로 보인다.

다음으로, 항만간 경쟁체제는 국가간 항만 경쟁과 동시에 국내 항만간 경쟁의 수준도 매우 높아지고 있는 점을 중심으로 살펴본다. 국가간 항만 경쟁은 중국과 일본·한국이 ‘동북아물류중심국가’를 핵심적인 국가발전정책으로 내세우면서 시작되었다. 현재 3국의 상황은 중국 항만의 급성장, 한국 항만의 위기, 일본 항만의 재도약 기회 마련으로 요약할 수 있다. 중국 상하이항과 선전항은 2003년 부산항을 제치고 세계 3위, 4위 항만으로 부상했으며 부산항은 5위로 밀려났다. 2001~2006년 사이 연평균 물동량 증가율도 상하이항 26.4%, 선전항이 32.3%를 보인 반면, 부산항은 9.4%에 그쳤다. 2006년 물동량 증가율

은 상하이항 20.1%, 선전항 14.1%, 부산항 1.6%로 큰 격차를 보이고 있다(한국 컨테이너부두공단, 2007). 중국 정부는 대규모 선석개발계획과 함께 항만간 기능조정 및 중계망을 재정비하는 계획을 추진하고 있으며, ‘양쯔강 삼각주 지역 항만 일체화 사업’을 통해 항만정책의 집중성을 높이고 있다. 일본도 2002년 ‘슈퍼중추항만계획’을 수립한 후 2004년 게이힌항(도쿄항, 요코하마항), 이세만(나고야항, 요카치항), 한신항(오사카항, 고베항) 3개 지역을 통합 조정하여 슈퍼중추항만으로 지정을 완료했다. 또한 ‘지방항만통합계획 2005’를 통해 888개의 지방 항만을 통합하여 5년간 100개항 정도를 줄일 계획이다(정혜원, 2006). 이는 과거 지방 분권의 흐름 속에 항만정책까지 분권화한 결과 나타난 비효율성을 제거하기 위한 노력으로 ‘선택과 집중’의 정책 기조하에 ‘투자의 집중화’, ‘지방항만 행정의 정책적 통합을 통한 비용감소’의 결과를 기대하고 있다.

중국과 일본의 ‘선택과 집중’, ‘통합조정’ 정책과 반대로 한국은 지방분권의 흐름 속에서 항만정책의 분권화를 중심 기조로 하고 있다. 정부의 기본 정책은 부산항 중심의 원-포트(one-port) 시스템에서 투-포트(two-port) 시스템으로 전환하는 것이지만 실제 항만건설계획 등 항만정책의 내용을 보면 멀티-포트(multi-port) 시스템의 성격을 가지고 있어 향후 항만간 경쟁은 보다 강화될 것이 분명하다. 이와 같이 정책의 조정 수준을 ‘하향분권화’하면 지나친 경쟁으로 인해 과잉설비 문제뿐만 아니라 노동조건의 후퇴가 강요될 수밖에 없다는 비판이 제기되고 있다(Turnbull · Weston, 1993). 한국 컨테이너 선석개발계획을 보면(해양수산부, 2006) 2005년 50선석이었던 것이 2015년에는 133선석, 2020년에는 184선석으로 늘어난다. 물동량이 정체되고 있는 현재의 국면을 감안하면 과잉설비 논란이 제기되는 것은 당연하다. 항만정책의 분권화 결과는 ‘컨테이너화물 처리의 집중도’(항만처리물동량/전체물동량×100) 변화에서도 확인된다. 부산항의 경우 2001년 80.8로 ‘독점적’ 지위를 유지했지만 2006년에는 75.4로 낮아졌다. 현재 계획대로라면 2020년에는 48.2까지 떨어지게 된다. 반면 2001~2020년까지 광양항(8.6→25.3)과 인천항(6.3→11.3), 평택·당진항(0.2→8.8)의 집중도는 점차적으로 상승할 것으로 추정된다(해양수산부, 2006b; SP-IDC 참조로 계산).

## IV. 항만노동체제의 구조와 전환

### 1. 노동통제

#### 가. 노동통제 형성과 발전: 산업 및 작업장 수준

국가 주도의 산업화 과정에서 항만의 소유와 운영은 모두 국가가 담당했고(국유국영체제) 안정적인 축적체제 구축을 위해 항만노동 및 노사관계는 국가의 전략적 통제 영역으로 인식되어 왔다. 항만산업의 중요성은 ‘이중적 의미’를 내포한다. 노동계급에게는 파업효과<sup>5)</sup>를 극대화시킬 수 있는 ‘위치적 권력(positional power)’을 부여하는 반면, 국가와 자본은 노사관계의 절대적 안정이 요구되는 통제의 영역이었다. 역사적으로도 국가와 자본에 의해 억압·탄압, 회유 및 개량화가 집중되었던 산업 분야이다. 특히 국가 권력과 자본은 노동조합 간부들을 중심으로 ‘밀월적 공생관계’를 유지하여 ‘밑으로부터의 저항’ 여지를 사전적으로 제어하거나 통제해 왔다(한상근, 1987).

국가조합주의적 노동통제 과정에서 국가는 노동계급에 대해 독자적인 정치 세력화를 저지하는 ‘정치적 탈동원화(political demobilization)’와 ‘경제적 동원화(economic mobilization)’를 동시에 추구하면서 ‘최적의 통제’를 선택한다(최장집, 1988: 21~23). 또한 ‘통제된 노동조직’은 노동대중을 향한 내적 호응성 수준을 낮추는 반면, 국가와 자본을 향한 외적 호응성을 지향하면서 노동자들을 의도적으로 ‘저동원(undermobilization)’하는 구조를 갖는다<sup>6)</sup>(조돈문, 2000).

5) 2002년 10월 가랑 진행된 미국 서부항만 파업 결과 미국에서만 190만 달러가 넘는 경제적 손실을 보였고, 한국도 2억 7천만 달러에 이르는 손실을 본 것으로 파악되었다(전영재, 2002). 2003년 두 차례에 걸쳐 발생한 화물연대 파업으로 부산항을 비롯한 주요 항만물류가 큰 타격을 입었다. 이로 인한 경제적 손실액만 총 695억 2,603만 원으로 추정되었고(부산발전연구원, 2003a; 2003b), 항만물류 전체가 마비될 경우 1조 2,000억 원의 경제적 손실 발생이 예상되는 등(백두주, 2007: 466) 항만산업에서의 노동쟁의는 국가적 수준은 물론 국가간 축적체제에 교란을 야기한다.

6) 제3공화국~제6공화국 기간에 한국노총의 정치참여 특성을 노동복지정책을 중심으로 연구한 김정기(1994)에 따르면, 국가의 배제적 국가조합주의 노동통제하에서 한국노총은 대중

이러한 구조 속에서 ‘주고받는 정치’가 이루어지게 되는데 항만에서의 주요 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다(백두주, 2005: 144). 국가는 하역업체와 노동조합에 대해 각각 면허제와 클로즈드숍에 의한 노무공급 독점권을 부여하여 기득권과 독점적 지위를 인정해 주었다. 이에 대해 자본과 노동은 국가 주도의 산업화 과정에 적극적으로 협조해 왔다. 항만노사간에도 노무공급 독점권을 인정한 토대 위에서 갈등과 대립이 없는 안정적인 노사관계를 유지하게 되었다.

위와 같은 ‘주고받는 정치’의 매개고리는 노조 독점적 노무공급권이다. 과거 항만에서는 십장에 의한 ‘중간착취적’ 노동이 보편화되어 있었다. 그러나 해방 이후 부두노조에 의해 공급권이 행사됨으로써 일종의 관습으로 이어져 왔다. 1961년 직업안정법이 제정되고 1967년 노조법에 의한 노조는 근로자공급사업을 할 수 있도록 예외조항을 둠으로써 ‘관습적 독점’이 ‘제도적 독점(독점의 제도화)’으로 발전하게 된다. 이러한 예외조항은 부두노조를 겨냥한 조치였다. IMF 이후 근로자파견법 제정 과정에서도 항만, 철도, 운송 등의 하역업무는 파견사업을 할 수 없게 하여 항운노조의 독점적 지위는 계속적으로 유지되었다(김승택 외, 2006: 166~168). 그렇다면 노조 독점적 노무공급제도와 노사정 당사자 간에는 어떤 이해관계를 성립해 왔는가를 확인할 필요가 있다(김기래, 2001; 선한승 외, 1995). 국가는 클로즈드숍에 기반을 둔 강력한 리더십의 노조가 조합원을 통제함으로써 핵심 산업에 대한 안정적인 노사관계를 도모할 수 있었다. 자본도 항만산업의 과동성에 대응해 노조로부터 안정적인 인력공급을 받을 수 있다는 장점을 활용했다. 또한 노조에 의한 노동통제로 관리비용 절감은 물론 ‘법적 사용자’ 의무에서 벗어날 수 있었기 때문에 복지후생비용 등에서도 이해관계를 가지고 있었다. 노동조합은 무엇보다 노동시장과 조합원들에 대한 통제력을 높여 조직력과 교섭력을 강화하는 계기로 활용해 왔다.

작업장 수준의 미시적 노동통제도 다른 산업과 뚜렷한 차이를 보였다. ‘자본에 의한 노동통제’가 일반적이지만 항만에서는 ‘노조에 의한 노동통제’라는 특징을 보인다. 항만에서 노동 과정은 노조간부(연락원)에 의한 노동 과정이 통제되는 유일한 분야였다. 하역회사는 본선 작업 이전에 부두별로 설치된 연락소

---

적 기반 확보를 통한 ‘도전전략’을 선택하기보다는 권력(정부와 여당)에 의지하면서 ‘체제 순응’적이고 ‘노동귀족성’ 및 실리주의적인 성격이 뚜렷했다고 지적한다.

에 ‘동원계’를 제출하여 작업인력을 요청하며 연락소에서는 반(gang) 단위로 노동자를 선발하여 작업장에 투입한다(한국해양수산개발원 외, 2002: 47~48). 노조간부인 반장과 조장은 직접 업무에 종사하는 것이 아니라 반에 할당된 업무의 처리 과정을 총괄감독하며 이 과정에서 하역회사는 노조간부들과 업무처리와 관련하여 협의할 뿐 노동 과정에 대한 감독과 통제에는 관여하지 않는다. 노동 과정에 대한 통제권과 함께 인사권 행사도 자본이 아니라 노조가 보유하고 있기 때문에 노조에 의한 조합원 통제력은 배가되었다. 노조간부들은 ‘채용추천권’과 ‘전환배치권’ 모두를 행사하여 노동자들의 노동시장 진입 과정에서 뿐만 아니라 진입 이후 전 과정을 사실상 통제하는 광범위한 권한을 가지고 있었다. 이 과정에서 노조는 ‘기업 특수적 이해관계 및 의식’에서 상대적으로 자유로운 반면 ‘노조 귀속의식’ 및 ‘몰입도’는 매우 높은 수준을 유지할 수 있었다(백두주, 2007). 결과적으로 노조는 ‘자본 대리기능’과 노조기능을 동시에 수행해 온 것으로 평가할 수 있다.

#### 나. 노동통제의 전환: 제도적 통제와 협약의 정치

이전까지 유지·발전되어 왔던 노동통제 방식은 환경적 조건과 주체적 조건들의 변화로 인해 전환의 압력에 직면해 왔다. 이전의 ‘주고받는 정치’의 내용은 2007년 1월 시작된 항만노동공급제도의 변화를 끝으로 효력을 잃었다. 과거 노동통제 구조를 지탱해 왔던 토대의 해체 요인은 다음과 같은 조건 변화로 설명할 수 있다. 첫째, 환경적 조건의 변화이다. 앞에서 살펴보았 듯이 기술적 조건(과 시장조건의 변화는 이전과 다른 통제전략으로의 이행을 촉진시켰다. 기존 통제방식은 과거 항만산업의 특성을 반영하여 형성된 것이다. 항만산업의 구조조정은 효율성과 경쟁력 강화에 초점을 두고 진행되어 왔으며, 과거에는 ‘상호공생적 이해관계 모델’에 기초하여 자연스럽게 형성되었다는 평가(김기래, 2001; 선한승, 1994; 선한승 외, 1995)를 일부 수용한다 하더라도 이는 급변

7) 기술혁신은 항만노동인력의 감소효과 동시에 노동운동의 역량을 손실·통제하는 효과를 나타냈다. 국가의 규제와 함께 컨테이너화와 항만자동화는 운송산업 내 노동쟁의(소요) 동학에 중심적인 역할을 했다. 보다 구체적으로 항공과 해운/항만, 철도의 노동소요 중 해운/항만 노동소요 비중은 1970년대 35%에 달했지만 1990년대(1990~96년)에는 7%로 줄어들었다(Sliver, 2005: 153~154).

하는 환경변화에 조용할 수 있는 모델이 아니다. 즉 과거의 ‘효율성’이 시간이 지남에 따라 ‘비효율의 원인’으로 지목되는 누적적 과정을 거쳐 왔다.

둘째, 국가 주도의 발전모델이 시장 주도의 발전모델로 빠르게 이행하고 있다는 점이다. 과거 모델은 국가 주도의 산업화 과정이라는 조건하에서 성립된 ‘거래관계’이다. 그러나 부두별 운영회사(TOC: Terminal Operation Company)의 도입을 시작으로 항만 운영의 민영화가 진행되어 왔고(정봉민·성숙경, 2003), 최근에는 초국적 항만 운영업체의 영향력이 확대(김형태·백종실·우종균, 2002) 되고 있는 상황이다. 국가 주도의 산업화 과정에 노사가 기득권 보호를 기반으로 적극적으로 협조했다면 이제는 노동 ‘협조 대상’은 국가에서 시장으로 변한 셈이다.

셋째, 국가에 의해 보호되어 왔던 노사의 기득권과 제도들이 해체되고 재구성되었다는 점이다. 과거 모델에 의하면 국가는 면허제를 통해 신규 사업체의 진입을 제한함으로써 자본의 기득권을 보호해 주었고, 노조에게는 노동공급 독점권을 제도적으로 보장해 줌으로써 독점적 지위를 보장해 주었다. 그러나 1993년 이후 정부는 국내 물류시장 개방에 대한 대외압력과 경쟁을 통한 합리화의 필요성을 강조하는 무역업계의 요구에 따라 1997년 항만운송사업법을 개정하기에 이르렀다. 개정의 핵심 내용은 신규 업체의 진입을 보다 용이하게 하기 위해 면허제에서 등록제로 규제를 완화한 것이다(한국항만운송협회, 1997). 이로써 기존 항만운송 자본에 대한 독점적 지위는 상실되었다<sup>8)</sup>. 다음으로 노조 독점적 노동공급제도도 2006년 12월 「항만인력공급체제 개편을 위한 특별법」 제정으로 시장경쟁적 노동공급제도로 변경되었다. 항운노조의 반발에도 불구하고 제도전환에 성공할 수 있었던 중요한 원인은 국가의 강력한 의지 때문이었다(백두주, 2007). 상용화로의 전환은 미시적 수준에서도 통제전략의 변화를 초래한다. 오랜 기간 동안 유지되어 왔던 ‘노조에 의한 노동통제’는 ‘자본에 의한 노동통제’로 이행하게 된다. 채용권과 인사권 모두가 노조에서 자본으로

8) 1997년 법 시행 전후로 탈규제의 효과는 항만하역업체의 빠른 증가 등으로 나타났다. 1998년에는 전년도(170개 업체)에 비해 31개 업체가 신규로 ‘등록’하여 18.2%의 증가율을 보였다. 시기별로 구분해서 보면 1986~90년 6.0%, 1991~95년 10.5%, 1996~2000년 41.0%, 2001~2006년 동안에는 21.3%가 늘어났다(한국항만물류협회, 「항만하역요람」, 각년도). 또한 외국 항만운영업체의 진입 확대에 의해 국내항만하역업체들의 경쟁적 조건은 더욱 강화되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이전되며 노동 과정보다 자본에 의한 ‘경영적 통제’가 이루어진다.

항만에서 노동통제는 새로운 ‘제도적 통제’와 ‘협약의 정치’ 출현으로 나타나고 있다. 제도적 통제의 출현은 기존 방식의 효력이 상실함에 따라 구상되고 있다. 우선 항운노조가 노동공급 기능을 상실하면서 향후 노동쟁의가 활성화될 가능성에 대비한 것이다. 따라서 노동쟁의를 제도적으로 제한할 수 있도록 하는 ‘필수공익사업장’ 지정의 필요성이 제기되고 있다(김형태·김찬호, 2006: 107~108). 이러한 견해는 일반 사업장과 달리 항만 노동쟁의가 갖는 파급력과 항만산업의 특성상 적절한 대체수단이 없다는 점을 염두에 둔 것이다.

2003년 화물연대 파업사태는 항만 및 내륙운송의 마비를 초래하면서 국가 수준의 축적체제를 위협하게 되었다(백두주·윤영삼, 2003). 파업사태 이후 정부는 화물운송사업법을 곧바로 개정하여 ‘업무개시명령제도’를 도입했으며, 같은 시기에 NSC는 ‘국가위기관리기본지침’, ‘위기관리표준메뉴얼’을 발표했다. 이와 같은 일련의 과정은 핵심 산업인 항만물류산업에서의 집단행동을 제도적으로 제약하고 나아가 기간산업의 교란사태를 ‘포괄적인 국가안보’ 차원에서 접근하기 시작하겠다는 전략으로 이해할 수 있다. 그동안 항만 노동쟁의에 대한 제도적 통제가 없었던 이유는 ‘국가에 의한 노조의 통제’, ‘노조에 의한 조합원들의 통제’로 이어지는 유기적인 메커니즘이 작동했기 때문이다. 즉 아래로부터의 저항 가능성을 위로부터 거의 완벽하게 통제해 왔다는 의미이다.

둘째, 기존 노동통제 전략의 전환 과정은 비교적 장기간에 걸쳐 이루어졌으며 쟁점 사안별로 노사정협의체를 구성하여 이해관계를 전략적으로 조정해 왔다. 전략적 조정의 기초는 국가와 자본의 ‘포섭전략’과 노동의 ‘순응전략’이 결합되어 진행되었다. 쟁점 사안은 노조의 핵심적 권력자원을 이루고 있는 노무공급제도의 전환과 관련된 것이다. 우선 1990년대 초반에 있었던 항만운영의 민영화(TOC)제도 도입은 항만인력의 상용화를 전제로 추진되었다. 그러나 노사정협의체를 통해 이해관계를 조정한 결과 노조 독점적 노무공급제도를 유지한 상태에서 TOC제도를 도입하기로 노사정이 합의함에 따라 ‘불완전한 타협’이 이루어졌다. 또한 항만일용인력의 상용화 추진 과정도 2005년 5월 ‘항만노무공급체제 개편을 위한 노사정협약’을 체결한 이후에 노사정이 참여하는 ‘항만인력공급체제개편위원회’라는 법정기구를 통해 세부 협상을 진행시켰다. 항



운노조와 정부·자본의 지속적인 협약의 정치는 항만 구조조정 과정에서 나타날 수 있는 노동쟁의 및 노사관계 불안요인을 제어하는 효과를 보였다.

## 2. 노동시장

### 가. 노동시장의 형성과 분화

부두노동은 근대적 산업이 본격적으로 발전하기 이전부터 다양한 형태로 존재해 왔다. 부두노동자의 기원은 고려·조선 시대의 조운제도(漕運制度)하에서의 조군(漕軍)으로 알려지고 있으며, 17세기 이후부터는 객주(客主)가 운영하는 하역업체에 종사하던 인부들이 최초의 임금노동자로 간주된다(선한승 외, 1995). 무엇보다 부두노동자들이 본격적으로 증가하게 된 계기는 19세기 말 부산·원산·인천 등이 개항되면서부터이다. 개항 이후 대외무역이 확대되고 일본을 비롯한 외국자본 진출의 관문 역할을 하면서 부두노동자도 빠르게 증가했다. 당시 하역작업은 기계화 수준이 전무했기 때문에 물동량의 증가는 곧바로 부두노동자수의 증가로 이어졌다(전국부두노동조합, 1979: 37).

일제 시대에는 일본의 침략정책이 본격화되면서 부두노동자들은 더욱 늘어났다. 특히 일제 시대 ‘토지조사사업’은 대규모 부두노동자들을 창출하는 중요한 계기가 되었다. 이 시기 부두 ‘노동동원’체제는 십장을 중심으로 하는 ‘중간착취적’ 성격을 보였다. 십장은 고용, 작업배치 및 감독, 임금지급 등 하역회사가 담당해야 할 노무관리의 상당 부분을 수행했다. 이러한 구조하에서 도시로 유입된 대다수의 빈곤층이 부두로 가서 부정기적으로 작업을 수행하면서 생계를 이어갔다. 기계화 이전의 ‘전통적’ 부두노동의 특성은 항만산업의 파동성으로 인한 취업의 불규칙성, 특정한 기술과 숙련이 필요하지 않는 단순육체적 노동, 작업반(gang) 단위의 협동노동, 실외 작업과 중량물의 하역으로 인한 열악한 노동조건 등으로 요약할 수 있다(방희석·서수완, 2000; 선한승 외, 1995).

물동량이 늘어나고 운송의 컨테이너화가 진전되면서 항만노동시장은 노조에 의해 공급되는 일용직 노동자와 기계화 작업을 주로 수행하는 하역업체 소속 노동자들로 1차 분절화를 경험하게 된다. 하역작업의 기계화와 대규모 컨테이너부두가 개장하면서 하역업체들은 장비운영과 관리를 담당할 인력 모집에 있

어 ‘자율적인 채용권’을 행사하기 시작했다. 물론 노사간의 갈등이 없었던 것은 아니었다. 노조는 자본의 축적합리화 전략에 대응하여 일종의 ‘보상전략’으로 대응했다. 핵심적인 요구는 기계화부두 개장의 전이 물량에 따른 실업(손실)보상금과 일부 신규 채용 인원에 대한 채용추천권을 보장받는 것이었다<sup>9)</sup>. 부산항을 기준으로 보면, 1978년 양곡부두, 5부두, 7부두, 석탄부두의 기계장비 도입 과정에서 12억 4,700만 원의 실업보상금과 297명의 상용인원 채용추천권 행사를 시작으로 2002년 신감만부두 개장시 실업보상금 30억 원, 채용 추천인원 97명까지 총 261억 7,400만 원의 실업보상금과 790명의 상용인원을 추천하였다(한국해양수산개발원 외, 2002; 한국항만운송협회, 1997, 선한승 외, 1995; 부산항운노조, 2002). 이는 자본의 기계화 도입을 통한 합리화 전략과 노조의 노동시장에 대한 통제력을 제한적이거나 유지하려는 전략이 결합된 결과이다.

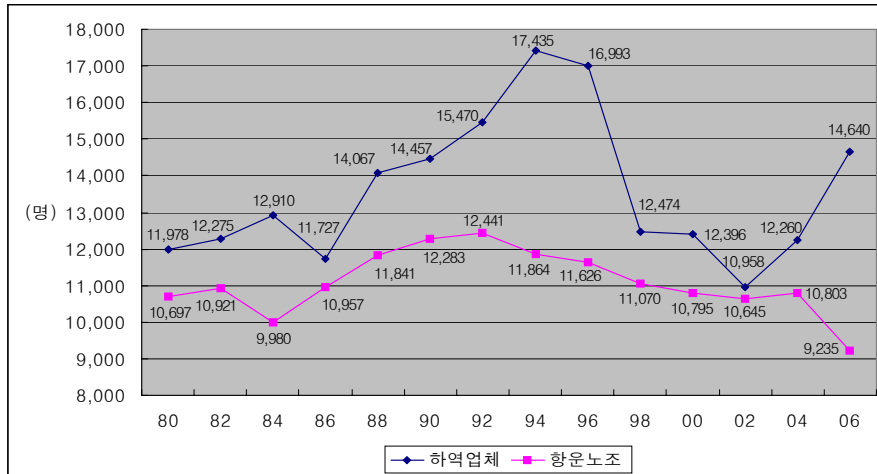
항만노동시장의 2차 분절화는 ‘생산 과정의 외부화’와 관련이 있다(백두주, 2005: 141~143). 이제 기업들은 핵심적인 업무를 담당하는 인력은 상용직으로 직접 고용하지만 필요에 의한 특정 업무는 분사화·외주화 등 아웃소싱을 통해 공급받음으로써 노동시장과 기업관계가 분절화되고 있다. 아웃소싱 분야는 초기 관리·전산 분야에 집중되어 있었으나 최근에는 그 범위가 광범위하게 확대되고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 생산 과정의 외부화는 외부 기업으로부터 장비인력을 공급받는 형태와 특정 장비의 ‘소사장제’ 도입을 통해 이루어지고 있다. 두 가지 형태 모두 일종의 도급제 방식이라 할 수 있다. 후자는 특정 장비를 개인에게 불하하여 생산공정의 일부를 수행하게 하며 시간당 임금이 주어진다(A기업의 경우 특정 장비 12대를 모두 소사장제로 전환). 이들 ‘사업자’

9) 항만하역 작업의 기계화 도입과 관련하여 1960년에 미국서부항만노조(International Longshore and Warehouse Union : ILWU)와 태평양해운연합(Pacific Maritime Association : PMA)은 ‘기계화·근대화 협정(Mechanization and Modernization : MMA)’을 체결했다. 1940년대와 1950년대 항만하역작업을 위해 ‘노동절약적 도구’를 도입해 벌크화물(break-bulk cargo)을 다루는 부두노동자들의 생산성을 향상시키는 노력이 본격적으로 진행되었다. 이에 대해 부두노동자들은 파업과 파업 위협으로 저항하며, 전통적인 육체노동 방법을 고수했다. 그러나 정부가 적극적으로 개입하여 기계화 장비의 도입과 이윤의 공평한 분배에 대해 노사간 합의를 이루었다. MMA에 의하면, PMA는 ILWU에 컨테이너화로 인한 실업보상금으로 1961~71년간 총 2,750만 달러를 지급했다. 이는 기계화로 혜택을 누리는 자본측의 반대로 실업 등의 손해를 보는 노동자들에게 적절한 보상을 마련하는 계기가 되었다. 이후 이러한 보상원칙은 ILO의 대응원칙으로 규정되기도 했다(선한승 외, 1995; 해운산업연구원, 1993: VIII-53; Schwarz-Miller · Talley, 2002: 523~524).

들은 ‘중기협의회’를 구성하고 있으며, 시간당 처리물량은 하역업체로부터 직접 통제를 받는다<sup>10)</sup>. 항만노동시장의 1차, 2차 분절화를 경험하면서 변화해 온 항만노동자수는 [그림 3]과 같다.

1980년부터 2006년까지 항만하역 노동자수의 변화추이를 보면 다음과 같은 몇 가지 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 하역업체 소속노동자수가 비교적 큰 변동 폭을 보이고 있다. 1980년대 이후 상용직 노동자는 빠르게 증가하여 1994년에는 1만 7,435명으로 최고치를 보였다. 증가의 원인은 이 시기에 기계화 부두가 연이어 개장했기 때문이다. 그러나 1997년 IMF 경제위기 전후로 대규모 하역업체들이 본격적인 구조조정에 나서면서 노동자수는 2002년 1만 958명으로 급락했다. 1994년과 비교하면 37.1%나 감소한 수치이다. 2002년 이후 다시 증가 추세를 보이고 있는데 이는 신항만 개장 등이 이루어지면서 새로운 고용창출이 이루어졌기 때문이다. 둘째, 항운노조가 공급하는 노동자들의 경우는 하역업체

[그림 3] 항만하역 노동자수 변화 추이 : 1980~2006년



자료 : 한국항만물류협회, 『항만하역요람』, 각년도

10) 업체에 속한 현장노동자가 회사의 권유로 장비를 불하받는 경우 노동강도가 직영노동자에 비해 매우 높고 노동조건도 열악한 것으로 파악되었다(심층면접 결과). 업체들은 처리물량이 많아 자차로 처리가 어려울 경우 외부 용차를 활용하고 있는 상황이다. 트레일러 등 운송장비 역시 1990년대 이후 ‘위수탁’되어 형식적으로는 개인사업자화되었다. 이들 역시 과잉공급 등의 문제로 시장 상황이 매우 열악하게 되어 있으며 그 결과 2003년 이후 심각한 노동쟁의가 발생하기도 했다.

소속 노동자들에 비해 인원 변동폭이 상대적으로 안정되어 있다. 이는 향운노조가 노동시장을 자체적으로 통제해 왔기 때문이다. 1980년 1만 697명에서 향운노조 비리사태가 발생하기 직전 해인 2004년에는 1만 803명으로 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 2006년에는 9,235명으로 현저히 감소했는데 핵심적인 원인은 2005년 비리사태 이후 부산향운노조를 중심으로 신규채용을 제한했기 때문이다.

#### 나. 시장경쟁적 노동시장으로의 전환

2005년 초 부산향운노조 비리사태가 사회적 문제로 부각되면서 노조 독점적 노무공급제도에 대한 문제점이 전 사회적으로 제기되었다(백두주, 2005b; 백두주, 2007). 노조의 채용추천권이 이권화되면서 ‘비리의 구조화’, ‘불법적 관행의 제도화’가 오랜 기간 유지되어 왔다. 이러한 비리사태 직후 주체들간 권력관계의 ‘절대적’ 불균형 상태가 초래되었고, 정부는 노조의 반대로 지연되고 있던 향만 노동공급제도의 전면적 개편을 단행했다. 향만 노동공급제도의 개편 논의는 1990년대 이후 시작된 탈규제화 정책에 기인한다. 이미 무역업계(화주)를 중심으로 향만 비효율성의 근본적 원인으로 노조 독점적 노무공급제도를 지목했고(전경련, 1997), 기계화의 진전에 따라 단순육체노동 중심의 일용직 노동자들의 시장적 지위는 현저하게 하락했다.

정부 역시 세계화가 빠르게 진행되고 국가간 교역량이 증대하면서 향만노동 개혁을 통한 향만산업 경쟁력 확보는 특정산업 수준의 문제가 아니라 국가경쟁력 향상의 중대한 문제로 인식하기 시작했다. 특히 향만 민영화 정책의 일환으로 추진된 TOC제도 도입은 향만노동자들의 상용화를 전제로 했지만 노조의 반대로 기존 노무공급제도를 유지한 채 도입에 합의함으로써 ‘개혁’은 유보되었다. 그러나 곧이어 IMF 경제위기 이후 개혁 논의가 촉발되었다. 1998년 신정부는 개방화·유연화·탈규제화를 내용으로 하는 신자유주의적 사회경제정책을 추진하였고, 규제개혁위원회에서는 ‘노조에 의해 규제’되는 향만 노동시장의 탈규제화를 개혁과제로 내세웠다<sup>11)</sup>. 이후 노사정간 협의가 진행되었으나 이

11) 노조에 의한 노동공급제도를 둘러싼 ‘유연성 논쟁’은 ‘노조에 의한 탄력적 인력공급론’과 ‘시장에 의한 탄력적 인력공급론’으로 구분할 수 있다. 전자는 노조가 사측의 요구에 따

해관계의 조정에 실패함으로써 개혁은 또다시 지연되었다. 2003년 말 이후에는 노조 독점적 노무공급제도를 ‘노사공동 노무공급제도’로 이행하기도 했으나 형식만 다를 뿐 내용적으로는 별다른 차이를 보이지 않았다.

이와 같은 불안정한 타협 국면이 지속되던 상황 속에서 2005년 2월 부산항운 노조의 비리사태는 노동시장의 전면적 개편을 위한 결정적 계기를 제공하였다. 2005년 5월 사회적으로 고립된 항운노조를 상대로 정부 주도의 노동공급제도 개편을 위한 ‘노사정협약’이 체결되고, 2005년 12월에는 제도 개편을 위한 특별법이 통과됨으로써 노조 독점적 노동공급제도는 해체되었다. 특별법 이후 노사정간 합의를 통해 세부 협약을 체결하고 부산항은 2007년 1월, 평택·당진항은 7월, 인천항은 10월에 항만일용인력의 상용화가 완료되었다. 한국에 앞서 항만노동시장의 상용화를 추진했던 해외 항만에서는 대규모 인력감축 및 노동조건의 하락 효과가 나타난 바 있다<sup>12)</sup>. 한국의 경우도 예외가 아니었으며, 상용화로의 이행 과정에서 발생한 인력구조조정의 규모는 <표 2>와 같다.

2006년 11월 20일 부산항을 시작으로 진행된 희망퇴직자 신청 접수 결과 사실상 대규모 인력구조조정이 발생했다. 부산항의 경우 5개 부두에 종사하는 조합원 1,209명 중 345명이 퇴직을 신청해 희망퇴직 비율이 28.5%에 달한다. 특히 4부두의 경우 거의 절반에 육박하는 48.4%의 조합원이 희망퇴직함으로써 현장의 ‘공동화(空洞化)’ 현상을 초래했다. 인천항과 평택항의 경우 항만 종사

라 인력을 공급하고, 임금 역시 물량 처리에 따른 도급제이기 때문에 유연성과 탄력성이 매우 높다는 점을 강조한다(박승락, 2002). 항만산업의 특성상 일용인력을 하역업체별 정규직화시킬 경우 오히려 유연성을 저해할 수 있다고 본다. 반면 후자는 노조가 노동시장을 경직적으로 통제하고 과다인력을 투입하고 있기 때문에 생산성이 낮아지고 있음은 물론 수량적 유연화가 제대로 구현되지 못한다고 비판한다(김형태, 1999; 전경련, 1997). 이 관점에 따르면 아웃소싱 등을 통해 다양한 인력공급망을 확보하여 항만 노동시장을 더욱 유연화해야 한다고 주장한다.

- 12) 영국의 경우 NDSL(National Dock Labour Scheme)이 폐지된 직후 정부와 자본은 과잉인력을 1,500명이라고 예상했고, 상용화 계획이 실행되는 3년 동안 총 7,200명으로 추정했다. 이는 NDSL 등록노동자의 80%에 육박하는 수치였으며, 개별적인 고용계약이 체결되면서 노동조합의 영향력은 급속히 감소했다(Turnbull, 1994). 대만의 카오슝항이 민영화되었을 때, 40%의 임금 삭감을 강요당했으며 6개월간의 고용안정만 보장되어 이후 1,000여 명이 해고되었다. 국제운송노련(ITF)이 실시한 1994년 조사에 따르면, 노동시장의 유연화·자유화·항만 민영화가 노동자들의 고용조건 및 직무안정성, 미래에 대한 전망을 매우 불투명하게 했다는 결과를 내놓았다(Turnbull, 2000). 대부분 항만에서 상용화 이후 비정규직 노동자들의 급증과 노동조건이 후퇴한 것으로 알려지고 있다.

〈표 2〉 상용화 대상 부두별 인력구조조정 현황

항만	부두별	상용화전 인원	희망 퇴직자	희망퇴직자 비율	상용화 인원	비고
부 산 항	구평	200	54	27.0%	146	부분 상용화
	중앙부두	210	58	27.6%	152	
	3부두	347	59	17.0%	288	
	4부두	339	164	48.4%	175	
	7-1부두	113	10	8.8%	103	
	소계	1,209	345	28.5%	864	
인천항		1,741	834	47.9%	907	전체 상용화
평택항		275	80	29.1%	195	전체 상용화
전 체		3,225	1,259	39.0%	1,966	

자료: 부산항운노조(2007), p.136; 해양수산부 내부자료 참조로 작성.

자 전체가 상용화 대상이 되었으며 인천항은 대상자의 47.9%, 평택항은 29.1%에 달하는 인원이 구조조정되었다. 전체적으로 보면, 상용화 대상 인원 3,225명 중 1,259명이 희망퇴직했고 나머지 1,966명만이 상용화되었다<sup>13)</sup>. ‘정년보장’을 전제로 한 상용화 방식이기 때문에 인위적인 구조조정은 일정 기간 어렵겠지만 신규 인력을 제대로 충원하지 않을 경우 노동강도의 강화가 구조화될 가능성이 크다. 정부와 자본측이 노조 독점적 노무공급제도의 비효율성을 지적하면서 가장 강조했던 것이 바로 과다인력 투입과 관련된 것이었다. 이는 적정 노동인력 산정을 둘러싸고 노사간에 갈등이 첨예화될 수 있다는 의미이다.

13) 정부는 항만노동 ‘개혁’의 효과를 인건비 절감, 항만생산성 향상, 항운노조원의 근로조건 향상, 대외신인도 향상 등으로 지적한다. 희망퇴직에 의한 인력감소, 정년퇴직에 의한 잉여인력 해소, 궁극적으로 시장임금 근로자로 대체되면 향후 731억 원의 인건비가 절감될 것으로 추산하고 있으며, 하역시간 단축 및 해운기업의 선박운항 비용도 202억 원 정도 줄어들 것으로 예상하고 있다(해양수산부, 2007).

### 3. 노동운동

#### 가. 노동운동의 분화와 경쟁: 항운노조 독점체제의 해체

1987년 이전 항만(화물운송)산업에서 노동운동은 독점적 지위를 확보하고 있던 항운노조와 노무관리부서에 불과한 몇몇 대기업 노조가 전부였다. 다만 1986년 최대 컨테이너운송업체인 세방기업에서 노조를 설립한 것이 항만에서 민주노조운동의 시발점으로 알려지고 있다(정호희, 1997). 1987년 이후 항만에서도 새로운 노동운동의 흐름이 형성되기 시작했다. 1987년 노동자대투쟁 시기에도 항운노조의 독점적 지위로 인해 항만에서는 별다른 노동쟁의가 발생하지 않았다. 그러나 1987년 노동자대투쟁의 효과는 항만에서도 새로운 분화와 균열 구조를 만들어냈다. 1988년에는 화물운송노조들이 한국노총 ‘전국자동차노조연맹’을 탈퇴하여 ‘전국화물운송노조연맹’을 결성하기에 이르렀다. 화물연맹에 가입한 노조들은 컨테이너운송과 CY(container yard) 업체들이었고 일부는 하역까지 담당했다. 화물연맹은 1996년 민주노총에 가입하고 1997년에 ‘합법’연맹의 지위를 획득하였다. 1999년에는 연맹 체제를 해소하고 전국운송하역노조를 출범<sup>14)</sup>시킴으로써 항만에서는 전국항운노조연맹과 전국운송하역노조 양단체제로 재편되었다.

항만노동운동의 분화에 따라 경쟁체제의 형성도 가시화되었다. 화물연맹이 산별노조로 전환한 직후 발생한 신선대·우암부두 조직화 사업은 그동안 잠복

14) 전국운송하역노조로의 전환 배경은 대략 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 항만물류산업 전반의 구조조정이 강도 높게 진행된 점을 들 수 있다. 구조조정은 개별적 기업수준을 넘어 ‘부두별도법인화(TOC)’, ICD(Inland Container Depot) 건설로 인한 임항 ODCY(off-dock container yard) 업체들의 위기 등 초기업적 수준에서 진행되었으며 기업별노조의 대응으로는 한계가 있을 수밖에 없었다. 둘째, 기존 노조조직들의 조합원수 감소가 눈에 띄게 증가하고 있다는 점이다. 출범 이전 3년간 핵심 4조직(세방, 고려운수, 국제통운, 천일)의 조합원수는 1996년 1,727명에서 1,377명으로 20.3%가 감소했다. 각 사업장별로 구조조정이 진행되었음에도 불구하고 집단적 조직역량을 동원하지 못한 결과 상당수의 조합원이 줄어들었고, 산별노조로의 전환은 집단적 조직역량을 가능하게 하는 조직형태로 인식되었다. 마지막으로 새로운 조직확대 전략의 일환으로 추진되었다. 기업별노조체제는 기존 조합원들의 고용유지라는 방어적 전략 이외에 새로운 영역으로 조직화 전략을 구사할 수 없는 원천적인 한계를 가진 조직체계이다.

되어 있던 노조간 경쟁체제를 전면화시킨 중요한 사례이다(정재성, 2002; 심충면집). 그러나 장기간에 걸친 노동쟁의에도 불구하고 복수노조 금지라는 제도적 제약과 항운노조의 물리력을 동원한 반대로 인해 조직화는 실패했다. 이 사태는 기존 독점체제를 유지하려는 힘과 새로운 체제를 구성하려는 힘이 충돌한 사례로 볼 수 있으며 비록 실패한 조직화 사례이지만 기존 독점체제의 해체를 알리는 핵심적 사건으로 이해할 수 있다<sup>15)</sup>.

항만노동운동의 경쟁체제는 국가·자본에 대해 ‘순응전략’을 선택해 온 항운노조와 ‘도전전략’을 선택해 온 운수노조 항만조직으로 대별된다. 항운노조는 ‘항만노사정 평화선언’을 주기적으로 반복해 왔고 ‘항만무과업’ 전통을 이어왔다. 화물연대에 의한 초유의 항만마비사태, 비정규직 문제와 임금협상 문제로 노동정국이 심각한 갈등 상황을 맞고 있는 과정에서 발표된 ‘선언문’의 주요 내용은 생산성 향상을 위한 협력, 노동자 복지를 향상을 위한 노력, 모범적 노사관계 홍보를 통한 대외신인도 제고, 항만세일즈 활동, 항만노동제도에 대한 노사정 합의사항 존중 등이다. 항운노조는 항만노동제도의 유지를 조건으로 국가와 자본의 전략적 목표에 높은 통합 수준을 보였다. 정부 역시 불안한 노동정국을 안정화시키는 계기가 마련되었다고 평가했다(해양수산부, 2004). 항만노동인력의 상용화 과정에서도 항운노조의 ‘적극적’ 협조와 ‘규율된 저항’이 교차되면서 정부의 항만노동시장정책은 관철되었다(백두주, 2007).

운수노조 항만조직은 항운노조와 달리 ‘도전전략’을 선택해 왔다. 노동법 개악 이후 1997년 1월 3,000여 명의 조합원이 총파업을 단행하는 ‘동원의 정치’가 실천되었고(정호희, 1997), 연맹체계의 산별전환 직후인 1999년 말~2000년

15) 2006년 이후 시작된 광양항의 신규 조직화 사업도 항만노동운동의 변화 가능성을 보여 주고 있다. 2006년 GICT를 시작으로 2007년 G/C, T/C, Y/T 등 하역장비를 운전하는 노동자들이 가입한 동부익스프레스, 라이싱, 쇼링작업을 담당하는 동성항운, 초국적 항만 운영업체인 허치슨·KIT, 예선업체에서 새로운 노조 결성이 잇따르고 있다. 광양항에서 노조 결성이 활발한 이유는 두 가지 이유가 있다. 첫째, 신규 항만이기 때문에 부산항처럼 오랜 기간 동안 항운노조가 독점적 지위를 누려왔던 항만과는 노조간 관계에서 차이가 있다. 즉 독점적 지위를 누려왔던 항운노조의 영향력이 상대적으로 약하다는 점이다. 둘째, 열악한 노동조건에 따른 자연발생적 조직화의 성격을 갖는다. 그럼에도 불구하고 노조 결성 과정에서 가장 큰 문제는 역시 복수노조와 관련된 것이다. 사측은 복수노조(유령노조)를 이유로 교섭을 거부·지연하는 한편, 노조 결성 자체에 상당한 거부감을 보였다(전국운수산업노조, 2007; 심충면집).



초에는 신선대·우암부두 파업으로 항만이 마비되는 사태가 발생하기도 했다. 이로써 항만무파업 전통은 새로운 노동조직의 성장으로 인해 더 이상 유지되지 못했다. 2003년 이후에는 항만과 연결된 내륙운송 노동자들을 조직하여 대규모 물류마비사태를 초래하기도 했다. 운수노조 항만조직은 국가와 자본의 전략적 목표에 대한 낮은 통합 수준을 보일 뿐만 아니라 불균등한 권력 배열의 교정을 통해 독자적인 계급이익 추구를 시도해 왔다. 항운노조는 신선대·우암부두 파업을 ‘불법적인 조직침탈’로 규정하여 새로운 주체 성장을 저지하였고, 화물연대 파업 시에는 ‘불법파업’으로 인한 조합원들의 생존권 위협 등을 이유로 경쟁조직의 집단행동을 비난했다(부산항운노조, 2005: 138-139).

#### 나. 조직과 교섭: 분권화와 집중화

조직 체계상의 변화 측면에서 살펴보면, 항운노조의 경우 2005년 채용비리사태 이후 조직 민주화와 분권화가 진행되고 있는 반면, 운수노조 항만조직은 산별노조로의 전환으로 조직의 집중성 강화를 빠른 속도로 추진하고 있다. 조직 민주화는 위원장을 비롯한 지부장을 간선제와 임명제 방식에서 조합원들에 의한 직선제로 전환하는 것을 내용으로 하고 있다<sup>16)</sup>. 과거 간선제와 임명제에 비하면 상당한 변화라 볼 수 있다. 조직 민주화는 두 가지 의미를 갖는다. 우선 항운노조 내부에서 ‘경쟁적 선거정치’가 제도화된다는 것은 그동안 잠복되어 있던 계파별 내부 균열구조의 선을 보다 명확히 하는 효과가 있다. 즉 그동안 잠복해 있던 조직내 파벌구조가 선거를 매개로 표면화된다는 의미이다. 다음으로 조합원들을 향한 ‘내적 호응성’이 높아질 가능성도 있다. 이는 기존 ‘간부노조’의 성격에서 벗어나 조합원의 이익대변 기능을 보다 강화한다는 의미이다. 전자의 경우는 조직 민주화의 부정적 효과이고 후자는 긍정적 효과로 이해할 수 있다.

16) 부산항운노조의 경우 2005년 6월, 2007년 5월 실시된 위원장 및 지부장 선거에서 상당한 수준의 리더십 교체가 이루어졌다. 지부장의 경우 2005년 선거에서 58.3%가 교체되었고, 2007년 선거에서는 최초의 위원장 경선을 통해 새로운 리더십을 구축했다. 지부장 선거 역시 26개 지부 중 2명 이상의 후보가 경합을 벌인 지부는 19곳으로 73.1%에 달하며, 이 중에서 지부장 교체가 이루어진 곳은 42.3%이다(부산항운노조, 2007년 “지부장 선거현황”, 내부자료).

조직 분권화는 2005년 이후 두 차례에 걸친 대의원대회에서 단행되었다. 연락소는 지부로 명칭이 전환되었으며 내용적으로도 인사권과 집행체계를 갖추도록 하고 있다. 과거 연락소는 채용 추천과 인력동원을 위해 설치된 노조의 ‘현장 사무소’ 이상의 역할을 하지 못했다. 그러나 조직 개편 이후에는 노조의 기능이 부여되고 있으며 지부에서 인사위원회를 설치하여 인사권을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그럼에도 불구하고 상용화 이후 인사관련 권한 대부분은 사측이 직접 행사하기 때문에 노조나 지부에서의 인사권은 과거처럼 강한 영향력을 행사할 수 없다. 반면 쟁의권과 단체교섭권의 경우 이전에는 전무했으나 조직 분권화의 결과 지부가 새로운 노조활동 주체로 부각되기 시작했다.

향운노조가 분권화의 흐름을 형성하고 있다면 운수노조 항만조직들은 집중화 경향이 뚜렷히 나타나고 있다. 항만산업을 둘러싼 환경과 구조변화가 빠르게 진행되면서 주체들의 대응전략도 다양한 수준에서 모색되었다. 환경적 요인은 항만산업의 재구조화를, 그리고 노동의 재구조화를 위한 압력으로 작용했다. 노동의 재구조화 과정은 노동운동으로 하여금 새로운 조직적 대응전략을 모색하게 하는 요인이 되었다. 특히 파편화되고 고립분산적인 기업별노조 조직체제로는 더 이상 국가와 자본의 재구조화 전략에 적절히 대응할 수 없다고 판단했다(심충면접). 이와 같은 상황에서 새로운 조직발전 전략으로 떠오른 것이 산별노조 체제로의 조직 전환이다. 산별노조 체제는 내부자원의 집중화와 조직자원의 확대를 통해 대정부·자본전략에 효과적으로 대응하기 위한 것이었다. 또한 산별노조로의 이행전략은 조직의 집중성을 높여 권력자원을 확대하는 과정이자 전략적 선택지를 넓히는 과정이기도 했다<sup>17)</sup>. 현재 외형적으로는 상당한 변화가 있지만 내용적으로는 기존 조직들을 운수노조·통합연맹 산하로 느슨하게 결집시켜 놓은 수준을 벗어나지 못해 조직 전환의 효과는 미비한 상태이다(심충면접). 향후 주체들이 어떤 조직 전략을 취하느냐에 따라 상급조직으로의 구심력이 강화될지, 아니면 원심력이 작용할지가 결정될 것이다.

17) 운수노조 항만조직들은 1990년대 중반부터 화물운송연맹의 산별 전환→운수노조→공공서비스 대산별노조의 경로를 조직 발전의 목표로 상정하고, 운수관련 노조들간의 결합력 강화를 추진해왔다. 1999년 산별노조로 전환한 항만조직들은 2004년 이후 운수연대를 결성하여 단절되었던 조직발전 논의를 다시 시작했고, 2006년 12월 운수노조, 2007년 공공운수연맹을 출범시킴으로써 대형 단일노조 건설의 가능성을 높이고 있다(정호희, 2007).

항운노조의 조직 분권화와 운수노조 항만조직의 조직 집중화 경향은 교섭구조 변화에서도 나타나고 있다. 기존 항운노조의 단체교섭구조는 중앙-지역-기업 수준에서 이루어졌다. 중앙-지역 수준의 교섭은 노조가 공급하는 일용직 노동인력을 대상으로 했고, 기업 수준은 기계화부두, CY업체 등에 추천 채용된 인력 등을 대상으로 한다. 기존 단체협약(2006년)에는 ‘고용권’과 ‘작업권’이라는 특수한 규정(제4조)을 통해 노조 독점적 노동공급권을 노사간에 제도화하였다. 이에 따르면 노조가 공급하는 인원에 대해서는 고용권을 회사가 행사할 수 없으며, 노조의 작업권에 속하는 업무에는 노조 조합원 외에는 취업기회를 부여하지 않는다고 명시함으로써 클로즈드숍 제도를 명문화하고 있다. 그러나 일용노동인력의 상용화는 단체교섭구조의 전면적 개편을 초래한다. 상용화된 인력에 대해서는 기업별로 별도의 단체협약과 임금협약을 체결해야 한다. 물론 노사간의 교섭전략에 따라 임단협 구조는 상이해질 수 있다. 현재로서는 지역 수준의 산별(업종) 협약, 기업별 협약 체결의 가능성이 공존하고 있지만 조직 분권화의 흐름 속에서 기업별 수준의 협약으로 변화될 가능성이 매우 높다.

운수노조 항만조직의 경우 1999년 이후 산별노조로의 전환을 빠른 속도로 추진해 왔지만 기업별 교섭 수준을 넘지 못했다. 원인은 사측의 거부 전략과 노조의 주체적 역량의 부족 때문이었다. 물론 사안별로는 노-사, 노-사-정 ‘협약’이 높은 수준에서 진행되긴 했지만 단체교섭의 제도화로는 발전되지 못했다. 그러나 운수노조 출범을 계기로 보다 중층적인 교섭구조 형성을 위한 노력이 본격화될 것으로 보인다. 중앙교섭을 비롯하여 업종별·지역별 공동교섭의 근거를 규약 개정을 통해 구체화했고, 산별적 교섭-조직구조 실현을 위해 인적·물적 자원의 상향 집중화를 핵심적인 사업목표로 선정했다(심충면접, 전국 운수산업노조, 2007). 항운노조와 마찬가지로 운수노조 항만조직 역시 교섭구조의 제도화는 주체들의 교섭전략에 따라 가변적이다. 다만 노조 내부 자원이 상향 집중화 방향으로 나아가고 있는 점을 감안하면 교섭 수준 역시 기업별 수준을 넘어선 다양한 형태로 제도화될 가능성이 더욱 높아지고 있다.

## V. 결론 : 전통적 항만노동체제 해체와 ‘2007년 체제’의 형성

전통적인 항만노동체제는 2007년 1월 부산항의 ‘노조 독점적 노동공급제도’가 상용화를 통해 ‘시장경쟁적 노동공급제도’로의 전환이라는 결정적 국면을 거치면서 해체되었다. 노동체제를 둘러싼 환경적 조건은 기존 체제의 해체 압력으로 작용해 왔으나 항운노조가 노동시장 통제력을 기초로 구조 개편에 강력히 저항하면서 체제 전환은 유보되어 왔다. 이 과정에서 체제내 긴장과 모순은 누적되어 왔고 체제 전환의 압력은 더욱 가중되었다. 항만노동체제의 전환은 비교적 장기간에 걸쳐 진행되어 왔으며 체제를 구성하는 각 부문·영역 간에도 불균등한 이행 과정을 경험해 왔다. 그러나 2007년을 기점으로 전통적 항만노동체제가 새로운 노동체제로의 전환을 사실상 완료했다는 점에서 ‘2007년 체제’의 출현으로 이해할 수 있다. 이와 같은 새로운 항만노동체제는 노동체제를 둘러싼 환경적 조건, 노동통제 양식, 노동시장 구조, 노동운동 등 모든 영역에서 이전과 다른 특성을 보이고 있다. 물론 각 영역의 특성은 사전 결정된 것이 아니라 주체들의 전략적 선택과 전략적 상호작용에 따라 가변적인 성격을 갖는다. 그럼에도 불구하고 이전 노동체제로의 회귀는 불가능하다.

항만노동체제의 환경적 조건에서 기술적 조건 변화의 ‘정수(essence)’는 1970년대 전후로 출현한 컨테이너화와 관련된 것이다. 컨테이너화는 항만하역작업의 기계화를 촉발시켰으며 노동의 양적·질적 변화를 초래했다. 나아가 ACT는 항만노동 수요의 극적인 감소와 함께 항만경쟁력 확보에 필수조건으로 대두되고 있다. 노동의 경우 기술혁신이 초래하는 부정적 효과를 최소화하기 위해 전략적 실천을 모색해 왔으나 과거 인력 중심의 노동 과정은 지속적으로 변화할 수밖에 없었다. 항만경쟁체제에 따른 시장조건의 변화도 행위자들의 전략적 선택을 제한하는 요인으로 작용해 왔다. 항만에서 세계화의 진전은 초국적 선사 및 항만운영업체의 ‘권력 집중화’, ‘과점화’로 나타났다. 초국적 선사의 ‘시장지

위' 강화는 새로운 항만과 노동인력의 재구조화를 요구했고, 초국적 항만운영 업체 진출 확대 역시 국가 및 지역 특수적인 노사관계와 노동관행의 개편을 위한 조건으로 작용하고 있다. 이러한 일련의 환경적 조건의 변화는 시장권력의 강화와 노동의 권력자원 약화로 이어지는 연쇄효과를 보였다.

전통적 항만노동체제에서 노동통제 양식은 '국가에 의한 노조의 통제', '노조에 의한 조합원들의 통제'라는 유기적인 메커니즘이 작동했다. 노조가 독점적 노무공급권을 기초로 자본 대리기능을 수행함으로써 다른 산업과 달리 '자본에 의한 노동통제'가 아닌 노조에 의한 통제가 이루어져 온 것이다. 그러나 환경적 조건의 변화, 국가 주도 발전모델에서 시장 주도의 발전모델로의 이행, 노사정 간 '주고받는 정치'를 지탱해 주었던 조건의 변화에 따라 통제 양식의 변화가 나타났다. 거시적 수준에서 새로운 노동통제는 '제도적 통제'와 '협약의 정치'로 이해할 수 있으며, 미시적 수준에서는 '노조에 의한 노동통제'에서 '자본에 의한 노동통제'로 '정상화'되고 있다. 노동시장의 변화는 새로운 체제 이행의 핵심적 영역이며 변화의 방향을 둘러싸고 각 주체들의 전략적 선택 및 전략적 상호작용이 가장 집중되어 온 분야이다. 항만노동시장은 기계화에 따른 1차 분절화, '생산 과정 외부화'에 따른 2차 분절화를 장기간에 걸쳐 경험해 왔지만 항운노조가 공급하는 노동인력 수는 1980년 이후 별다른 변화를 보이지 않았다. 이는 노조가 노동시장을 자체적으로 통제해 왔기 때문이다. 그러나 노동인력의 상용화는 노조의 노동시장 통제력을 제도적으로 박탈하고 '시장경쟁적 노동시장'으로의 이행을 완료하는 계기가 되었다. 상용화 과정에서 대규모 인력 구조조정이 발생했고 노동시장의 유연성은 보다 확대될 전망이다.

기존 항만노동체제에서의 노동운동은 항운노조 독점체제가 유지되어 왔다. 그러나 1987년 노동자대투쟁의 효과로 인해 분화와 경쟁체제가 형성되면서 항운노조의 독점적 지위와 영향력은 점차 약화되었다. 현재 항만노동운동은 국가와 자본에 '순응전략'을 기초로 하는 항운노조와 '도전전략'을 유지하고 있는 운수노조 항만조직으로 구성되어 있다. 특히 운수노조 항만조직의 경우 항만조직화 과정에서 대규모 파업사태를 초래함으로써 그동안 항운노조-정부-자본 간 협조관계 속에서 유지해 온 '항만무파업' 전통을 깨뜨렸다. 또한 양 조직 모두 항만구조조정 속에서 '위기 국면'을 맞이하고 있으나 노조의 조직과 교섭 수준

은 이전과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 항운노조는 분권화 경향을 보이는 반면, 운수노조 항만조직은 대형 산별노조 창립 등 집중화의 흐름을 강화하고 있다. 교섭구조 역시 항운노조의 경우 중앙-지역-기업별 중층적 교섭구조에서 기업별 교섭으로 중심축이 이동하고 있지만 운수노조 항만조직은 기업별 교섭 중심에서 산별(업종)-지역-기업별로 다양한 교섭 통로 확보를 위해 조직적 노력을 보이고 있다. 노조간 경쟁체제는 기업별 수준에서 복수노조 금지 제한이 해소되는 시점을 기준으로 보다 본격화 될 것이다.

기존 항만노동체제의 누적적 전환 과정을 거쳐 형성된 ‘2007년 체제’의 내용과 성격은 환경적 요인이라는 구조적 조건 속에서 주체들의 전략적 상호작용을 통해 끊임없이 변형될 것이다. 이 과정을 통해 체제 구성요소들의 ‘조응성(correspondence)’을 확보하고 이를 토대로 안정적인 재생산 틀이 마련되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 감정기. “한국노총 정치참여의 특성과 그 영향요인에 관한 연구: 제3공화국~제6공화국 기간의 노동복지정책을 중심으로.” 서울대 박사논문, 1994.
- 김기래. “특수고용형태 근로자의 노사관계에 관한 연구: 항만하역근로자를 중심으로.” 단국대 석사논문, 2001.
- 김승택 외. 「근로자 공급사업 실태조사 및 제도개선 방안」. 노동부, 2006.
- 김태일. 「M&A가 컨테이너선 시장의 과점화에 미치는 영향」. 『지구촌 해양수산: 해운·항만』 347(2006): 1~7.
- 김형태 외. 『한·중·일 항만 및 항만배후단지 노동시장 구조 비교 연구』. 한국해양수산개발원, 2005.
- 김형태. 『항만노동 생산성 향상방안 연구』. 한국해양수산개발원, 1999.
- 김형태·김찬호. 『항만노무공급체제의 개편에 따른 항만운영 효율화 방안』. 한국해양수산개발원, 2006.
- 김형태·백종실·우종균. 『외국 항만운영업체의 국내시장 진입확대에 대한 정

- 책방안』. 한국해양수산개발원, 2002.
- 노중기. 「한국의 노동정치체제변동, 1987~1997」. 『경제와 사회』. 통권 37호. pp.128~156.
- \_\_\_\_\_. 「고도성장 이후 노동운동의 전환과 과제」. 『경제와 사회』. 통권 69호. pp.71~104.
- 박승락. 「우리나라 항만하역물류 효율화를 위한 항만하역노동 유연화 전략」. 『물류학회지』 11 (2) (2002): 49~83.
- 박태원·정봉민. 『컨테이너선 대형화의 경제적 효과 분석』. 한국해양수산개발원, 2002.
- 방희석·서수완. 「한국 항만노동 공급체계 개선방안」. 『한국항만경제학회지』 16 (2000): 177~205.
- 백두주. 「항만산업의 구조와 노동시장의 변화」. 『산업노동연구』 11 (2) (2005a): 119~155.
- \_\_\_\_\_. 「항운노조의 ‘돌연사’와 항만노무공급체계 개편」. 영남노동운동연구소, 『연대와 실천』 131 (2005b): 3~17.
- \_\_\_\_\_. 「항만노동공급제도의 변화와 동학」. 『사회과학연구』 15 (2) (2007): 446~490.
- 백두주·윤영삼. 「특수고용직 노동자의 조직화에 관한 연구」. 『산업노동연구』 9 (2) (2003): 1~35.
- 부산발전연구원. 「화물연대 파업에 따른 부산항의 경제적 손실비용 추정」. 『BDI 현안분석』. 2003a.
- \_\_\_\_\_. 「2차 화물연대 파업에 따른 부산항의 경제적 손실 비용 추정」. 『BDI 현안분석』. 2003b.
- 부산항운노조. 「제22차 정기대의원대회 활동보고」. 2002.
- \_\_\_\_\_. 「제25차 정기대의원대회 활동보고」. 2005.
- \_\_\_\_\_. 「제27차 정기대의원대회 활동보고」. 2007.
- 선한승 외. 『항만하역산업의 구조조정과 정책과제』. 한국노동연구원·숙명여대 경제연구소, 1995.
- 선한승. 「항만하역 노사관계 형성과 발전방향(상)」. 『해양한국』 8 (1994): 87~95.
- 송호근. 『열린시장 단힌정치: 한국의 민주화와 노동체제』. 나남, 1994.
- 이규창. 「항만하역의 기계화와 항만노동」. 『해양한국』. 1976, pp.23~30.

- 임영일. 『한국의 노동운동과 계급정치(1987~1995): 변화를 위한 투쟁, 협상을 위한 투쟁』. 경남대출판부, 1998.
- 임영일. 「신자유주의적 구조조정과 노동체제의 전환」. 『신자유주의적 구조조정과 노동운동: 1997~2001』. 한울, 2003.
- 장홍근. “한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구.” 서울대 사회학과박사논문, 1999.
- 전경련. 『항만의 경쟁력 제고 방안』. 1997.
- 전국부두노동조합. 『한국부두노동운동백년사』. 1979.
- 전국운수산업노조. 『제6차 임시대의원대회 자료집』. 2007.
- 전국항운연맹. 「2006년도 활동보고: 정기전국 대의원대회」. 2006.
- 전영재. 「미국 서부항구 폐쇄의 후유증과 경제적 파장」. 『Issue Paper』. 삼성경제연구소, 2002.
- 정봉민·성숙경. 「우리나라의 항만민영화 추진성과와 정책방향」. 한국해양수산개발원, 2003.
- 정장우. “기술도입이 부두노동에 미치는 영향에 관한 연구: 목포항운노동조합을 중심으로.” 전남대 석사논문, 1991.
- 정재성. 「부산지역의 노동현안: 신선대컨테이너터미널 사건을 중심으로」. 『부산법조』 19(2002): 110~121.
- 정혜원. 「일본, 항만산업 강화 방안 적극 추진」. 『해양수산동향』 1197(2006): 1~9.
- 정호희. 「전국화물운송노련의 현황과 과제」. 영남노동운동연구소, 『연대와 실천』 8(1997).
- \_\_\_\_\_. 「운수산별노동조합 출범의 경과·쟁점·과제: ‘100만 운수산별노조’를 향해 첫걸음을 내딛다」. 한국노동사회연구소, 『노동사회』 2(2007): 93~101.
- 조돈문. 「1950년대 대한노총 노동조합과 계급지배 재생산」. 『산업노동연구』. 6(2)(2000): 139~171.
- 조효래. 『1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계』. 한국노총 중앙연구원, 2002.
- 최영기. “신뢰와 타협의 제도화를 통한 노사관계 혁신.” 「울산지역 노사관계 혁신방안」. 울산지역혁신연구회 제2차 심포지엄, 2004.
- 최영석. 「컨테이너 선사 대형화는 ‘마무리 단계」. 『지구촌 해양수산: 해운·



- 항만』 343 (2006): 1~4.
- 최장집. 『한국의 노동운동과 국가』. 열음사, 1988.
- 최재선. 「세계 컨 터미널 업계, 인수·합병 소용돌이」. 『해양수산동향』. 한국 해양수산개발원, 2006.
- 하명신 외. 『항만물류론』, 다솜출판사, 2003.
- 한국교통연구원. 『교통, 발전의 발자취 100選』. 2006.
- 한국노총. 『한국노총 50년사』. 2003.
- 한국컨테이너부두공단. 「2006년도 세계 주요항만 물동량 현황 및 분석」. 2007. 5.
- 한국항만물류협회. 「항만하역요람」. 각년도.
- 한국항만운송협회. 『한국항만운송협회 20년사』. 1997.
- 한국해양수산개발원 외. 『항만노무 공급체계 개편방안 연구』. 2002.
- 한국해양수산개발원. *A Study on the System Design and Operations of the Automated Container Terminal*, 2000.
- 한국해양수산개발원. 『KMI 세계해운전망』. 2006.
- 한상근. “부두노동자의 노동조건과 노동운동, 1953~1961.” 고려대 석사논문, 1987.
- 해양수산부. “동북아 중심항만은 노사정 평화 구축으로부터”(4. 7, 보도자료), (2004).
- \_\_\_\_\_. 『해양수산백서 2004~2005』. 2006.
- \_\_\_\_\_. 「전국무역항 기본계획 정비(안)」. 2006b.
- \_\_\_\_\_. “항만인력공급체계 개혁 추진경과 및 의의 보고”(청와대 보고자료), 2007.
- 해운산업연구원. 『항만하역사업의 합리적 발전방안에 관한 연구』. 1993.
- Alderton, P. M. *Port Management and Operations*. LLP, 1999.
- AXS-Alphaliner. *Liner Shipping Report: Liner Market Shares*. 2007.
- Paixáo, A. C. & Marlow, P. B. “Fourth Generation Ports: a Question of Agility?”. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 33 (4) (2003): 355~376.
- Schwarz-Miller, A., & Talley, W. “Technology and Labor Relations; Railroads and Ports.” *Journal of Labor Research* 23 (4) (2002): 513~533.
- Sevensen. “The Australian Wharf Lockout.” *Capital & Class* 66 (1999): 1~11.

Sliver, B. J.(백승옥 외 옮김). 『노동의 힘: 1870년 이후 노동자운동과 세계화』. 그린비, 2005.

Stratton, S. “Marxist Theory, the Globalization of Port Development and the Role of Labour.” *Journal of Social Change and Critical Inquiry* 2 (September 2000). <http://www.uow.edu.au/arts/joscci/stratton.html>

Turnbull, P. “Capitalist Restructuring and Socialist Strategies for the Port Transport Industry.” *Capital & Class* 55 (1994): 61~88.

\_\_\_\_\_. “Contesting Globalization on the Waterfront.” *Politics & Society* 28 (3) (2000): 367~392.

Turnbull, P., & Sapsford, D. “Hitting the Bricks: An International Comparative Study of Conflict on the Waterfront.” *Industrial Relations* 40 (2) (2001): 231~257.

Turnbull, P. & Weston, S. “The British Port Transport Industry Part 1. Operational Structure, Investment and Competition.” *Maritime Policy and Management* 20 (3) (1993): 181.

SP-IDC(Shipping & Port Internet Data Center) <http://www.spidc.go.kr>.

노조 내부자료.

부산일보, 2007년 3월 23일자.

한국컨테이너부두공단 <http://www.kca.or.kr>

abstract

---

## The Transformation and Dynamics of the Labor Regime in the Port Industry

Doo-Joo Baek

This paper tries to analyze change in industrial relations by using the concept of 'labor regime'. The constituents of a labor regime include labor control, labor market and labor movement. The traditional labor regime was pressurized into conversion by technological and market conditions. The traditional labor regime in the port industry was dissolved due to government-led port reforms. Labor control changed from a state controlled union and the membership was controlled by the union to an institutional control and politics of agreement. Secondly, the Labor market changed from supply system by union to a competitive market. Finally, according to the growth of new actor, the labor movement became diversified. Environmental conditions and the interaction of actors in the port industry transformed the traditional regime into the '2007 labor regime'.

Keywords : labor regime, labor market, port industry, port transportation union,  
korean transport worker's union.