



인도 경제개혁과 공기업노조의 변화

신진영 (인도 네루대학교 사회학 박사과정)

■ 머리말

최근 인도 각 분야에서 공기업노조의 파업이 연이어 발생하고 있다. 인도는 독립 이후 자급자족적 사회주의 경제 노선을 택하면서부터 국가를 중심으로 경제활동이 이루어졌고, 그 결과 공기업이 방대해졌다. 정치적으로 오랜 민주주의 역사를 가진 인도는 공기업 내에서도 활발한 노조활동을 보장받았으며, 강성노조로 알려지게 되었다. 그러나 인도 정부는 1990년대부터 경제개방 및 개혁정책을 실시했고, 공기업의 민영화와 구조개혁을 감행했다. 이 과정에서 인도의 공기업 근로자들은 기존에 누리던 각종 혜택들이 축소되고, 고용 불안정 상황에 놓이게 되었다.

이 글에서는 인도의 경제개방 개혁정책 이후 정부의 민영화, 구조개혁이 어떻게 이루어지고 있는지 알아보고, 인도 국영은행노조와 인도 공항직원노조의 파업을 통해 인도 공기업 노조가 정부의 개혁에 대해 어떻게 반응하고 있는지 살펴보기로 한다.

인도 공기업과 경제개혁 개방정책

인도 공기업은 기업의 소유권과 운영권이 중앙정부나 지방정부에 있는 기업을 말한다. 2004년 인도 민간 연구소 통계에 따르면 인도 공기업은 약 1,000여 개에 달하며, 이 중 800여 개 지방 정부 소속이고, 나머지는 중앙정부 소속이다¹⁾. 중앙정부 소속의 공기업체는 철도, 체신, 통신 금융업 등이다. 인도의 공기업은 1956년 산업정책 결의에 따라 경제의 핵심 사업을 국가가 담당하면서 확장

되기 시작했으며, 인도 개방개혁 정책 이전까지 양적인 측면에서 인도 공기업은 지속적으로 성장했다²⁾. 그 결과 1990년 초까지 광업(주로 탄광, 철광)을 포함하여, 경공업과 중공업 등의 주요 산업들이 공기업에 의해 운영되었다.

1990년 인도 경제개방 이전까지 공기업의 노사관계는 45개에 달하는 노동법의 적용을 받았고, 그 결과 매우 복잡한 성격을 지니고 있었다. 고쉬(2008)는 인도 경제개방 이전의 공기업 노조는 정부가 노동조합의 활동을 장려하고³⁾, 임금 개선과 고용안전성을 강화한 결과 공기업의 덩치만 키웠다고 비판했다⁴⁾. 이러한 상황을 가능하게 한 것은 인도 노동조합의 특성 때문이다. 인도 노동조합은 각 정당들과 긴밀한 관계를 맺고 있다. 주정부나 정당들은 투표권자인 근로자에게 영향을 미치는 노동조합의 요구를 간과하기 어려웠다. 인도 노동조합은 조합간부의 절반 이하에 대해 외부 인사 영입이 가능하고, 실제로 주요 간부들이 근로자가 아닌 지식인 층으로 충원되었다. 철도, 은행, 교통 항만 등의 주요 공기업 노동조합의 요직에 있는 인사들이 정당의 간부직을 겸하는 경우도 많다. 그 결과 1990년 경제개방 이전의 인도 노동조합은 노동조합 본래의 이념을 잃어버리고, 지도자들의 부패와 파편적이고 파벌적이며 선거 지향적인 경향을 띠게 되었다⁵⁾.

1990년 이후부터 인도 정부는 각종 산업 규제를 완화하고 시장 경제의 원리를 적용하려고 노력하고 있다. 인도 정부는 ① 무역, 자본 유통 개혁, ② 산업규제 완화, ③ 금융개혁, ④ 공기업 축소와 공기업 개혁에 중점을 두고 있다⁶⁾. 인도 정부는 17개 국가 독점산업 분야를 3개로 줄이고 시장경

1) Misra, S.K. & Puri, V.K. (2006), *Indian Economy*, New Delhi : Himalayas Publishing House, p.493.

2) 여기서는 포괄적이고 광범위한 ‘후기 경제 자유화 정책’이 시행된 1990년 이후를 인도 경제개방으로 간주하다.

3) 1926년 제정된 노동조합법은 7명 이상의 인원으로 조합의 구성을 가능하게 하였다. 정부 자료에 따르면 인도 노동조합의 수는 경제개방 이후에도 꾸준히 증가하고 있다. 1990년 등록된 노동조합의 수는 53,535개에서 꾸준히 증가하여 2002년에는 68,544개로 증가하였다. <http://labourbureau.nic.in/TU%20k22%20Statment%202.1.htm>

4) Ghosh, Biswajit (2008), “Economic Reform and Trade Unionism in India—A Macro View” *The Indian Journal of Industrial Relations* 43(3), pp. 355–385.

5) Maheshwari, S.R.(2000), *Public Administration in India*, New Delhi : Macmillan India Ltd, pp. 205–206.

6) Misra, S.K. & Puri, V.K. (2006), *Indian Economy*, New Delhi : Himalayas Publishing House p. 972.

제 원리에 따른 경쟁을 유도하고 있다. 인도 정부는 핵심 산업인 철강, 전력, 항공, 중공업, 금융권을 개방했으며, 일부 방위산업도 사기업의 경쟁을 통해 질적 향상을 꾀하였다.

인도 경영자와 투자자는 경제 개혁을 방해하는 요소로 공기업의 비효율성에 대해 지적했다. 이에 따라 인도 정부는 공기업의 개혁을 시도했다. 정부는 공기업에 대한 투자를 축소하고 공기업의 이윤 획득을 지향하기 시작했다. 인도 정부는 이윤 창출에 필요하다고 인정되거나, 흑자를 내는 공기업에 대해 재정 자치권과 운용의 자율권을 인정하고 있다. 많은 공기업이 매년 적자를 보고 있는 상황에서 인도 정부는 공기업 구조조정의 일환으로 명예퇴직제도(Voluntary Retirement Scheme)의 까다로운 퇴직관련 규율들을 완화했다⁷⁾. 인도 정부 자료(2006)에 따르면 1998년부터 2004년까지 533,000명의 공기업 직원이 명예퇴직했다⁸⁾. 공공부문 금융권에 대한 개혁안은 ‘나라 심함위원회(Narasimham Committee)’의 권고를 중심으로 이루어졌다⁹⁾. 이 위원회는 금융권 개혁을 위해 은행의 합병과 부실은행 철거를 권장했으며, 은행 지점 수와 직원을 축소하여 효율성을 높이는 동시에 외국계 은행과의 합작을 고려하도록 권유했다. 변화하는 환경 속에서 은행권을 포함한 공기업은 더 이상 ‘높은 직위’에서 독자적으로 생존할 수 없었다.

노동조합의 변화

인도 정부는 자유주의 시장경제 환경에서 인도 노동법 개혁의 중요성을 인식하고 1999년 10월 ‘제2차 국가노동위원회’¹⁰⁾를 설립했다. 2002년 7월 국가노동위원회는 노동개혁안을 제출했다. 이 위원회는 ① 기업의 근로자 해고 자율권 인정 ② 300인 이하 기업의 폐쇄 자율권 인정 ③ 노조 파업권 제한 ④ 동일 산업체 내에서 정규직과 계약직 근로자의 동수 인정 등을 노동 개혁의 건의했다.¹¹⁾ 이 안건 적용에 대해 노동조합측은 고용불안 상태와 실업 증가 가능성 등의 문제를 제기했다.

7) 경제 개방 이전, 인도 공기업 명예퇴직에 대한 규정은 의무근무기간을 마친 사람에게만 허용이 되었다. 그러나 2000년 명예퇴직제도를 개정하면서 명예퇴직 요건에서 의무근무기간을 단축, 제외하였다. <http://nic.in/vrs.htm>

8) Government Of India (2006), India 2006-A Reference Annual, Delhi. p. 539.

9) <http://www.iimahd.emet.in/~jrvama/papers/WP1009.pdf>

10) Second National Commission on Labour.

노동개혁 방안의 실행은 정치적으로 민감한 문제였기 때문에 인도 정부는 부분적이고 점진적으로 노동개혁안을 적용하고 있다.

노동조합 내부에서도 경제개방에 대한 압력을 체감하고 있었다. 더구나 경제 개방 이후 인도 정부는 노동조합 활동과 조합원에 대한 규제를 강화하기 시작했다¹²⁾. 인도 노동조합은 조합 내부 개혁의 필요성을 절감했다. 노동조합 자체에서는 조합의 편파성을 감소시키고, 조합 내부 민주성 확보를 목적으로 2001년 노동조합법을 개정했다. 이들은 개별 산업체에 단일 노동조합을 권장했으며, 단일 사업체에 하나 이상의 노동조합이 있는 경우 다수 노동조합을 중심으로 단합하여 교섭력을 강화하는 방안을 모색했다. 또한 노동조합은 경영자와 적대적인 관계에서 대립하는 관계에서 벗어나 고용주와 노동자의 중재자 역할을 하기도 했다. 그러나 이러한 노동조합의 노력에도 불구하고 정부의 개혁 개방정책 실시 이후 인도 노동조합의 질적인 성장의 기미는 보이지 않는다¹³⁾. 정부 자료(2006)에 따르면, 1998-2002년 사이에 구조화된 부분의 노동조합원 수는 40% 감소했다¹⁴⁾. 인도 IT산업과 IT 관련 산업 종사자가 제조업 종사자보다 많은 것으로 알려져 있지만, 전문직 종사자는 조합에 가입하는 비중이 낮다. 또한 인도 정부는 서비스업을 경제발전의 중점 산업으로 간주하고 있기 때문에 이들 산업에서 노조 가입과 노조 활동에 대한 규제가 심하다.

노동조합의 세력 약화에 또 다른 중요한 요인은 공기업의 구조조정이다. 노동조합원의 과반수를 공공부문 근로자가 차지하는 인도의 노동조합 특성상, 국가의 공기업 개혁은 노조의 활동 위축으로 이어진 것이다¹⁵⁾. 이러한 상황에서 인도 노동조합은 관심 대상으로 떠오른 것이 비조직화된 부문에 고용된 노동자였다. 그러나 비조직화된 부분의 노동자들로 조합원을 총당하는 데는 한계가 있다. 2004년 타밀나두(Tamil Nadu) 주에서 일어난 공기업 노조 파업에 대해 인도 대법원이 불법으

11) Shyamsunder, K.R. (2005), "Labour Flexibility debate in India," *Economic and Political Weekly*, May, pp. 2278-2279.

12) Garg, Ajay (2008), *Labour Laws*, New Delhi :Nabhi's Publications. pp. 286-291.

13) 개방정책 이후 10년 동안 25만 개의 공장이 문을 닫았고, 100만여 명의 근로자가 해고되었다. 또한 전체 회비를 납부하는 조합원의 수는 1991년 610만 명에서 10년 후인 2001년에는 587만 3,000명으로 소폭 감소했다. <http://labourbureau.nic.in/TU%202k22%20Statment%202.1.htm>

14) Government Of India (2006), *India 2006 ? A Reference Annual*, Delhi.

15) Misra, S.K. & Puri, V.K. (2006), *Indian Economy*, New Delhi : Himalayas Publishing House.

로 판정하고 파업 직원들에게 업무 즉시 복귀를 명함으로써, 정부의 노조활동에 대한 입장을 확고히 보여주었다¹⁶⁾. 결국 인도 노동조합은 글로벌화되는 경제환경에서 세력의 약화를 인정할 수밖에 없다.

공기업 노조 파업과 그 함의

인도 국영은행 노조 파업

인도 공기업 금융권의 개혁은 나라심함위원회 건의 내용을 토대로 시작된다. 가장 먼저 인도 정부는 퇴직 근로자의 경제적 지원을 줄여갔다. 1995년 이전까지 국영은행의 직원들에게 퇴직 후 경제적 지원책으로 연금이나 퇴직금의 선택권을 주었다. 당시 급여에서 퇴직금으로 적용되는 금액에 대해 높은 이자율의 적용을 받았기 때문에 많은 퇴직자들이 퇴직금을 선택했다. 정부는 퇴직 지원금을 축소하였고, 연금의 적용 범위와 규모를 축소하였다. 또한 국영은행 직원이 퇴직 이전에 사망하는 경우 자녀에게 국영은행 고용의 기회를 주던 제도를 없앴다. 인도 정부는 비용절감 차원에서 직원 수를 점차 줄여나갔으며, 일부 은행 업무를 사기업에 아웃소싱하는 방법으로 국영은행의 규모를 축소했다. 정부는 2007년 7월 금융 통합과 비용절감 차원에서 인도 국영은행(State Bank of India)류의 사우라쉬트라 국영은행(State Bank of Saurashtra)을 합병할 것을 결정했고, 2008년부터 구체적으로 통합 과정을 진행할 계획이었다. 이것이 인도은행직원노조 파업의 직접적인 계기가 되었다. 2008년 1월 인도 전역에 있는 인도 국영은행 직원은 파업에 돌입했다. 이들은 국영은행의 합병을 멈출 것과 기존의 은행 구조조정 과정에서 감소된 직원을 충당할 것, 그리고 줄어든 연금과 혜택들을 은행개혁 이전으로 되돌릴 것을 요구했다. 국영은행노조측은 정부가 그들의 파업에 대해 구체적인 대응책을 마련하지 않자, 2월 25일과 26일 동일한 문제를 놓고 다시 파업을 했다. 26일 저녁 정부와 은행노조측은 상징된 문제를 타협할 것에 동의하고 파업을 철회했다. 정부는 국영은행의 연금 문제에 대해 한 달 반 정도 구체적인 조사를 진행한 후 노조측과 다시 합의할 것을 약속했으며, 은행 합병 진행을 멈추기로 했다.

16) 전통적으로 인도 법원은 약자의 편에서 판결을 내리기로 유명하다. 따라서 이 판결은 인도 사회 전체적으로 이슈가 되었다.

공항직원노조 파업

인도 정부는 민영화·현대화 방안의 일환으로, 소프트웨어와 아웃소싱 산업의 본거지인 하이데라바드(Hyderabad)와 벵갈로르(Bangalore)의 신공항 개발을 사기업에¹⁷⁾ 맡겼다. 또한 정부는 이들 사기업에 공항 운영도 이관하기로 했다. 개발업체와의 계약에 따라, 두 도시의 구공항은 2008년 3월 30일 폐쇄되고, 신공항을 운영하기로 되어 있었다. 구공항의 폐쇄는 기존의 공항 근로자들이 직장을 잃거나 다른 지역으로 전근가야 하는 상황을 야기할 것으로 분석되었고, 공항직원노조(Airport Authority Employee's Union)는 이것을 계기로 파업을 시작하였다. 이들의 파업은 인도 전역 120개 공항에 파급되었고, 14,000명의 조합원들이 하이데라바드와 벵갈로르 구공항 폐쇄에 반대하여 파업에 동참했다. 파업에 참여한 이들은 대개 전기공, 배관공, 청소부 등 공항 운영 지원을 담당하는 직원들이었다. 이들은 구공항의 폐쇄에 강하게 반대하였으며, 그동안 시행되어 왔던 원거리 전근을 중단할 것을 요구했다.

그들의 요구에 대해 정부는 구공항이 완전 폐쇄되는 것이 아니라 개별 민간항공 서비스를 담당하거나 국가 비상사태시 대피소로 이용할 것이며, 신공항 역시 정부의 감독하에 운영될 것이라고 발표했다. 그러나 조합원들은 정부의 온건한 대응과 구공항 소속 직원들에 대한 구체적인 대책 마련이 없자 이를 더 파업을 지속했다. 좌파정당들은 이 문제를 의회에 상정하였다. 정부는 사기업과의 계약에 대해 다시 고려해 보기로 했다. 정부는 대도시를 제외한 35개 중소도시 공항 현대화 진행 과정에 노조측 참여를 허용할 것을 약속했고, 정부는 신공항 개장을 5월까지 미루기로 했다.

공기업노조 파업의 함의

인도 국영은행노조와 공항직원노조의 파업은 크게 3가지 특성으로 요약할 수 있다. 첫째, 파업의 시발이 정부의 민영화 혹은 구조조정 과정에서 시작되었다. 인도 은행원노조의 파업은 자본 통합과 비용절감 차원에서 다른 지역지부 은행 합병이 직접적인 계기가 되었다. 인도 공항직원노조 파업은 인도 정부가 신공항 개발을 사기업에 양도함으로써 기존 직원들의 고용불안을 자극한 것이 문제가 되어 발생했다. 둘째, 인도 노동조합의 파업 방식의 변화이다. 과거 인도 노조들의 파업

17) Greenfield Corporation, Bangalore International Airport LTD.

은 과격하고 전투적인 방식에서 결근이라는 소극적인 방식으로 바뀌었고, 파업 기간도 축소되었다¹⁸⁾. 또한 파업에 참여하는 조합원의 규모와 범위도 축소되었다. 인도 국영은행원노조의 경우 민간은행 조합원들은 파업에 동참하지 않았다¹⁹⁾. 공항직원노조의 경우도 비록 인도 각 지역의 직원들이 동참하긴 했지만, 일부 직종 근로자에게 한정적으로 발생했다. 셋째, 노조의 요구에 대한 정부의 대응이 미진해졌다. 정부는 공기업노조들의 요구를 고려하여 구조조정 과정의 일부를 변경하거나 늦추었다. 그러나 인도 정부는 공기업 구조개혁의 여지를 남겨두었으며, 타협하지 않은 부분에 대해서는 구조개혁을 진행시켜 나가고 있다. 인도 국영은행의 퇴직지원금 축소와 아웃소싱은 시행 중이며, 은행 통합 역시 현재는 보류 중이지만 다시 진행될 수 있는 소지를 남겨 두고 있다. 사기업이 개발한 신공항은 노조의 요구에 따라 개장이 연기되긴 했지만 올해 5월 중에는 운영을 시작할 것으로 알려져 있다.

■ 맺음말

1990년대 초부터 시작된 인도 개방개혁정책은 인도 공기업의 민영화와, 비용절감, 구조조정 형태로 진행되고 있다. 이 과정에서 인도 공기업 근로자들은 과거에 누리던 혜택이 축소되고, 고용 안정성에도 영향을 미치고 있다. 인도 공기업노조는 이와 같은 정부의 구조개혁정책에 반대하여 파업을 감행하고 있다. 그러나 이들의 파업에 대한 외부의 반응은 냉소적이다. 과거 파업을 중요하게 다루던 언론에서도 더 이상 파업을 사회적 이슈로 삼지 않는다. 파업으로 불편을 겪는 고객들은 노조 활동을 비난한다. 노조 자체에서도 시장경제하에서 파업으로 인한 공기업의 경쟁력 상실을 염려하여, 파업의 규모를 축소하거나 사전 공고를 통해 고객의 불편 감소를 위해 노력했다

18) 인도정부 자료(2007)에 따르면, 2003년에서 2005년 사이 중앙정부 소속 공기업 노조파업은 24.34% 증가한 반면, 파업으로 인한 노동손실시간은 오히려 33.70%로 줄었다. [http://www.labourbureau.nic.in/id%202k5%20Part%20I\(A\).htm](http://www.labourbureau.nic.in/id%202k5%20Part%20I(A).htm)

19) 인도정부 자료(2007)에 따르면, 2005년 민간기업 소속 근로자의 파업 참여율은 30%에 불과했다. [http://www.labourbureau.nic.in/id%202k5%20Part%20I\(A\).htm](http://www.labourbureau.nic.in/id%202k5%20Part%20I(A).htm)

20. 정부는 공기업 파업에 대해 적극적으로 해결방안을 제안하기보다는 민영화 과정 유보를 통해 노조측과 합의하고 있다. 경제개방을 통한 시장경제하에서 인도 공기업의 민영화와 구조조정은 피할 수 없다. 인도 공기업노조 역시 이러한 정부의 방침에 대해 반대하고 거부의 의사를 표현하지만, 변화된 환경에서 이들의 대응 역시 소극적으로 변하게 되었다. **KLI**

20) 일부 SBI는 파업 기간 중에 파업 사실을 알리고 가까운 민간은행의 ATM을 이용할 수 있도록 은행 앞에 공고를 통해 알렸다. 이것은 권위적인 국영은행이 고객의 편의를 고려한 이례적인 일로 평가된다.