이슈분석

공공부문 민영화 관련 파업의 원인과 파급효과

배규식*

◈ 문제 제기

○ 공공부문에서 노사관계의 대립이 심화될 것으로 예상됨.

- 이번 파업은 민간부문에서 1987년 폭발했던 노동운동이 15년 후 동일한 패턴으로 공공부문에서 뒤늦게 재연된 것으로 해석되며 향후 공공부문노조들이 한국노동운동을 주도할 것임을 예고하는 신호탄으로 해석됨.
- 이번 공공부문 파업은 관련 3개 노조들이 기존의 '협상' 위주의 방식에서 벗어나 '투쟁을 통한 교섭력 확보'라는 노선을 선택함으로써 대립적 노사관계가 공공부문에 확산된 것임.
- 파업에 이르는 과정에서 정부와 경영진의 예방적 노사갈등 관리의 미흡, 가스공사의 조기타결, 철도의 협상을 통한 마무리, 발전파업의 장기화라는 파업진행 과정에서 정부의 강경기조, 한국노총의 '협상 노선', 민주노총의 '투쟁 노선'이 결합되어 공공부문 노사관계의 갈등과 대립을 확대시켜 기존 노동계의 커다란 지형변화를 가져올 것이라는 예측이 대두됨.

○ 3개 부문 공동파업의 교훈은 정부와 경영진의 공공부문 노사관계 대응능력을 제고시켜야 한다는 것임.

- 2000년 이후 이들 3개 노조에서 민주파 노조 집행부의 등장, 여러 파업돌입 조짐과 경고에도 불구하고 경영진은 노사관계에 대한 구태의연한 시각으로 파업돌입 가능성을 안이하게 예측하고, 현안 쟁점 등에 대해 적극적으로 교섭에 임하지 않았으며, 파업돌입시 교섭대책과 수습대책 등을 준비하지 않은 것으로 드러남.

* 한국노동연구원 연구위원(baekiusik@kli.re.kr).

- 공공부문 파업 수습방안이 중재재정과 구속 등 공권력에 의한 개입과 징계 등 주로 외과적 방법에 의존함으로써 정부의 의도와는 달리 공공부문 노조운동의 '투쟁노선' 강화와 경영진의 권위적 노사관계 운영방식을 개선하지 못하고 있다는 비판도 제기됨.

◈ 공기업의 환경과 노사관계

○ 철도, 발전, 가스부문은 산업특성상 공공독점적인 영역으로 간주되어 옴.
- 철도, 전력, 가스부문은 필수서비스(essential utilities)를 제공하는 네트워크 산업으로 국가 안보와 전략적 중요성 및 시장실패를 감안하여 국가에 의한 인프라 건설 및 서비스 제공의 독점이 당연시되었음.
- 인프라 건설에 소요되는 막대한 자본, 긴 자본회수 기간, 비용에 관계없이 제공해야 하는 보편적 서비스 의무 때문에 자연독점 영역으로 간주되어 왔음.

○ 공공독점적 환경에서 안정적 고용관계와 사용자 주도의 노사관계가 형성되어 왔음.
- 공공독점적 환경에서 고용관계의 안정적 유지는 암묵적인 사회심리적 계약(social, psychological contract), 즉 사용자는 평생직장과 승진기회를 보장해 주고, 근로자들은 공공서비스 정신(public ethos)으로 봉사한다는 계약을 기반으로 한 것임.
- 근로자들은 일정한 수준의 대우와 복지를 보장받는 대신 권위주의적 경영진 아래 기존 노조가 협력하는 사용자 우위의 '담합적 노사관계'라는 비교적 안정적 구도가 형성되었음.

○ 공공부문의 구조조정은 기존의 공공독점적 환경에 근본적 변화를 야기시킴.
- 신기술에 따른 규모의 경제논리 약화, 시장거래 기법의 발달로 네트워크와 서비스 운영의 분리, 네트워크의 공동사용을 통한 서비스 공급에서의 경쟁도입, 규제기관의 설립 등으로 공공부문에서의 시장경쟁구도의 적용이 가능해짐에 따라 민영화가 추진됨.
- 공공부문의 비효율을 제거하고 고객들에게 싼 가격으로 질 높은 서비스를 제공하기 위한 시장중심적 개혁과 민영화의 필요성이 강하게 제기되고 추진되어 왔으나, 이들 공공부문 비효율의 정도와 원인, 구조개편 유형, 민영화의 정당성에 대한 국민적 공감대가 부족한 상태에서 구조조정 작업이 추진됨으로써 노조의 반발은 이미 예상되었던 것임.

◈ 파업은 왜 일어났는가?

○ 파업이 일어난 근본원인은 무엇인가? – 신뢰의 붕괴

– 민영화를 위시한 구조개편 정책은 철도, 발전, 가스 등 공공부문 노동자들이 딛고 있는 사회심리적 기반과 신뢰를 송두리째 뒤흔들어 안정적·사회심리적 계약을 파기함으로써 노동자들에게 심한 배반감, 불안감을 가져다 줌.

– 공공부문 노동자들은 심리적 계약의 파기에서 오는 신뢰의 배반, 심한 혼란을 '한(恨)'으로 받아들였으며 이번 연대파업은 노동자들의 이와 같은 공통적인 정서를 바탕으로 '한풀이'를 한 것으로 평가됨.

– 발전노조의 '산개(散開)파업'이 낮은 복귀율 속에 장기간 지속되고 있는 것도 파업의 이해득실에 따른 실리적 계산보다도 이들 노동자들의 가슴 속에 응어리진 '한'의 정서가 있기 때문으로 보임.

○ 그런 점에서 파업의 원인은 단순한 단체협약이나 노동조건 개선 혹은 고용안정의 확보 문제가 아니라 보다 포괄적인 민영화와 구조조정에 대한 반발로 해석됨.

※ 가스공사 파업타결 후 노조원들의 노조 집행부 불신임, 발전노조의 중재재정 후 파업의 지속이 이를 입증함.

– 발전노조의 경우 2000년 12월 전력노조의 파업결의가 노조 위원장의 파업 유보 선언으로 무산된 이후 민영화에 따른 노조원들의 위기감과 배반감으로 새로 선출된 노조 집행부의 강력한 매각반대 투쟁에 적극 호응하게 됨.

○ 파업을 촉발시킨 요인은 무엇인가? 민주파 노조 집행부의 등장

– 공공부문의 급격한 환경변화와 구조개편에서 오는 노동자들의 혼란, 배반감, 불안감 등은 먼저 과거의 보수적·수동적 노조 집행부를 투쟁적 집행부로 교체하는 것으로 표출되기 시작함.

※ 전력노조의 2000년 노조 집행부 교체, 철도노조의 노조 민주화투쟁과 2001년 노조 집행부 교체, 2001년 발전노조의 한국전력노조로부터의 분리, 설립, 2000년 가스공사노조 집행부 교체

– 민주파 노조 집행부는 민영화에 대한 반대, 노동조건 개선 및 고용보장 요구 등을 중심으로 노조원들을 새롭게 조직하여 강력한 투쟁을 준비해 옴.

○ 경영진의 권위주의적 노사관계 시각과 분규 예방노력 미흡

– 파업을 앞두고 경영진은 파업의 정확한 원인을 파악하지 못하고 있었고 노동자들의 불만에너지를 어떻게 해소, 관리해 낼 것인가에 대한 고려도 없이 노조를 '구조개혁의 한심한 방해꾼' 정도로 여김.

- 철도와 발전회사 경영진은 노조 집행부가 민주파로 바뀌었음에도 불구하고 사실상 노조인정을 거부하거나 혹은 적대시하여 권위적·관료적인 태도를 벗어나지 못하고 노사간의 갈등과 불신을 키워 옴.

※ 발전회사 사장들은 2001년 7월 노조설립 후 7개월 만인 2002년 2월 19일 중앙노동위원회 조정회의에서 중앙노동위원회의 요구로 1명의 사장이 참석한 자리에서 처음으로 노조 대표자들을 만날 정도로 노조에 대해 비협력적 권위주의적 태도를 견지함.

※ 발전회사의 경우 민주노총에 가입을 유보한 한국수력원자력노조와 달리 민주노총에 가입한 발전노조에 대해서 노조전임자, 노조사무실, 조합비 일괄공제 등의 기본적인 협조와 한국전력 단체협약의 승계를 모두 거부하여 발전노조의 투쟁적 노선을 강화시키는 결과를 초래

※ 철도청도 노조에 대해 적대적인 시각에서 노사의 요구, 특히 노사정위원회의 해고자 복직권고에 성의 없는 태도를 보이는 등 노조의 불만을 누적시킴.

○ 3개 노조의 연대파업 결정으로 노조원들의 파업 자신감이 배가됨

- 공공부문의 연대파업으로 3개의 노조들은 독자적으로 실정법을 위반하면서 파업하는 데서 오는 부담감을 줄이고 민영화를 반대하는 파업의 정치적 효과를 높일 수 있었기 때문에 더욱 자신감을 가짐.
- 3개 노조의 연대파업에 한국노총과 민주노총이 일시적으로 연합하여 경쟁적으로 투쟁을 지원한 것도 파업노조들에 큰 힘이 됨.

◈ 발전노조파업의 지속 요인

○ 발전사 매각이 임박함에 따라 노조원들의 불안심리가 가중됨.

- 철도청과 가스공사의 민영화에는 법안 통과라는 시간적 여유가 있으나 발전은 올 상반기에 1개 회사 매각절차를 앞두고 있어 노조원들의 불안감이 심하고 노조의 저항도 가장 큼.
- 발전노조원들은 2000년 말의 한전노조 파업유보로 민영화를 막지 못했다고 판단, 파업을 통해 매각유보 혹은 최소한 단협상 고용문제의 노사합의 규정 명시를 목표로 완강하게 파업을 지속하고 있음.

○ 파업과정에서 급격히 변화된 발전노조의 투쟁목표와 자신감

- 파업돌입시 발전노조는 파업 초기에 매각철회 가능성을 확신할 수 없는 상황에서 외부적으로는 이를 요구조건으로 내세웠으나 내부적으로는 노조활동 보장,

고용안정 규정 확보, 해고자 복직 등을 주요 목표로 삼으며 발전회사 매각반대 자체를 위한 장기투쟁을 계획한 것은 아닌 것으로 보임.

- 파업진행과정에서 발전노조원들은 높은 파업참여와 낮은 복귀율로 파업에 자신감을 갖게 되었고 초기의 매각철회 가능성에 대한 회의감이 투쟁과정 속에서 점차 당위적이고 맹목적인 요구로 바뀜.
- 발전노조원들의 산개장기투쟁은 발전소별로 같은 거주지에서 공동체를 이루며 상호간 끈끈한 연계를 갖고 있는 특성상 조별 행동통일에 유리한 조건이 작용한 것으로 보임.

○ 발전회사 경영진의 미온적 교섭태도와 취약한 노사관계 대응능력

- 발전 경영진의 미온적 교섭태도 때문에 조정이 시작될 때까지 단체교섭에서 노사간에 의견접근된 조항이 거의 없어 미합의된 다수의 조항들에 대해 노사의견을 접근시키는데 상당한 시간이 소요됨.

※ 발전회사 경영진의 권위주의적 태도와 취약한 노사관리 능력은 노조가 2001년 10월 15일 단체교섭을 요청한 이래 2월 19일 중앙노동위원회에서 조정회의가 열리기 전까지가 156개 조항 가운데 매우 형식적인 조항 13개를 제외한 143개 조항에 대해 노사간에 의견접근이 전혀 이루어지지 않았음.

- 발전노조의 높은 단결력과 낮은 복귀율에도 불구하고 발전 경영진은 적극 교섭대책을 세우기보다 중앙노동위원회의 직권중재와 징계에 의존하며 중재재정 후 복귀율이 높아질 것이라는 막연한 기대만 갖고 있음.

○ 노조 집행부의 유연한 지도력 부족

- 발전노조는 한국전력노조에서 분리되어 설립된 신생노조로서 노동조합 활동경험이 매우 적고 노조원들의 강한 요구로 노조 집행부의 의욕은 크게 앞서나 협상에서 유연한 태도를 발휘하기 어려운 처지임.
- 민주노총과 공공연맹 등 발전노조의 상급단체들도 발전회사 매각을 반대하는 노조원들의 완강한 태도와 정부의 발전회사 매각에 대한 원칙적인 입장 때문에 타협점을 찾기가 어려워 지도력을 발휘할 여지가 매우 적었음.

◈ 양노총의 파업지원과 동조파업 문제

○ 한국노총과 민주노총은 경쟁적으로 3개 노조의 파업을 지원하거나 개입함으로써 파업효과의 확산을 꾀함.

- 한국노총은 산하 조직인 철도노조와 가스공사노조가 연대파업에 돌입한 뒤 '협상

노선'에 따라 파업의 조기타결을 꾀한 반면, 민주노총은 파업중인 노조, 특히 발전노조의 투쟁을 동조파업으로 지원함으로써 투쟁을 통한 대정부 교섭력 강화를 꾀함.

- 2월 26일 민주노총의 동조파업은 철도노조와 발전노조의 투쟁 지원과 투쟁을 통해 민주노총의 '투쟁노선' 관철과 조직적인 자신감 회복과 내부 지도력 회복을 꾀하며 공공부문에서의 조직영향력 확대, 공무원노조 결성 및 2002년 임단협과 연계될 수 있도록 활용하고자 함.

◈ 파업의 파급효과

○ 이번 파업을 통해 공공부문 노사관계의 갈등과 대립이 심화됨.

- 노정대결국면 장기화에 따라 교섭을 중시하는 '협상노선'의 입지가 좁아진 반면, 3개 노조 파업을 중심으로 노사간에 투쟁과 대립이 더욱 강조됨.
- 발전노조의 장기파업은 전력산업과 연관된 한국수력원자력노조, 한국전력노조 및 다른 공공부문 노조에도 영향을 미쳐 공공부문에서 노사관계의 갈등과 대립 경향을 증대시킬 가능성이 큼.
- '협상노선'과 '투쟁노선'을 둘러싼 노동계의 지형변화는 향후 노사관계의 안정성 및 '협상'을 중요시하던 노조들을 주요 파트너로 삼아 노사관계를 풀어나가려던 정책에 중대한 변화로 작용

○ 노사/노정 대결과 강경대치로 전체 노사관계의 대립구도가 심화될 것임.

- 노사/노정 대결과 강경대치 국면의 장기화로 공공부문 노조에서 협상보다는 투쟁이 확실한 우위를 점하여 향후 공공부문 노조에서 투쟁 중심의 활동에 힘이 실릴 것으로 보임.
- 이번 파업에 국한하여 보면 파업노조의 패배로 종료될 것으로 보일 수 있지만, 정부의 의도와는 달리 장기적으로 노동운동에서 특히 공공부문 노동운동에서 갈등적·대립적 노사관계의 확대와 심화로 귀결되어 갈 것이 예상되며, 전국적 수준에서도 노사관계의 대립구도가 심화될 것으로 우려됨.

○ 공공부문 노동운동이 노동운동의 전면에 나서면서 정치화될 것임.

- 이번 파업으로 노동조합들에게는 공공부문에서 노조간 연대활동의 중요성과 효과가 확인되어 향후 공공부문 노조들의 연대활동, 연대투쟁을 통한 노조의 대정부 교섭력 증대 노력이 강화될 것으로 보임.
- 구조개편에 반대하는 공공부문 노조의 저항, 공무원 노조의 합법성 및 노동기본

권 요구투쟁, 공공부문 노조들의 노정교섭 주장 등의 움직임이 결합되어 공공부문 노동운동이 전체 노동운동의 전면에 나설 가능성이 있음.

- 공공부문 노동운동은 주로 정부를 상대로 한 교섭, 투쟁을 하게 될 것이므로 쉽게 정치화되고 나아가 정치투쟁으로 발전될 수 있음.

○ 철도, 가스, 발전에서 노사관계가 악화될 가능성이 커짐.

- 향후 철도, 특히 발전 파업의 장기화에 따라 파업이 노사간의 합의로 종료되지 않는 한 파업해결 이후 해고자와 징계자가 양산되고 해고노동자들의 조직화, 강경한 상근활동가화되어 관련조직에서 노사관계의 악화를 심화시킬 우려가 있음.
- 이번 파업에서 얻은 노조원들의 내부 결속력 강화, 의식 변화, 투쟁경험 축적 등으로 가스, 발전, 철도노조가 '투쟁노선'을 추구하는 강력한 노조로 변신할 것으로 보임.

○ 3개 강력한 노조의 탄생으로 민영화를 포함한 향후 구조개편에 중대한 장애가 발생함.

- 이번 파업으로 철도청, 가스공사, 발전회사 등에서 강한 노조가 등장할 가능성이 높아졌고 노사갈등이 증폭되면서 민영화를 포함한 구조개편 추진에 중대한 장애로 등장할 것임.
- 향후 5년 이상 걸릴 수 있는 발전회사의 매각, 배전분할과 매각, 철도 민영화, 가스민영화 등에서 잠재적 구매자들이 노사갈등을 우려해 민영화를 포함한 구조개편에 상당한 차질을 빚을 것으로 예상됨.

※ 대우자동차 매각에서 대우자동차노조의 투쟁 때문에 GM이 보이는 조심스런 태도와 유사한 상황이 예상됨.

- 공공부문 파업으로 여야 정당들이 민영화에 대한 신중한 접근과 국민적 공감대 형성의 필요성을 제기하는 등 공기업 민영화 관련 법안 통과에도 상당한 진통이 따를 것으로 예상됨.

○ 2002년 임단협과 노사관계에 미칠 영향

- 공공부문 3개 노조의 파업 특히 발전노조의 장기파업은 민주노총의 조직적인 지원에 의해 2002년 임단협에 연계되어 투쟁적인 분위기를 전국적으로 확산시키는데 기여함.
- 발전 파업을 둘러싼 노정대립으로 월드컵 시기를 전후한 노사정간의 협력선언 가능성은 매우 멀어졌지만, 민주노총이 국민적 고립을 자초해 가면서 월드컵 기간 중 무리한 노사분규를 유도하지는 않을 것으로 보임.
- 3월 11일~13일 철도노조의 노사합의안에 대한 찬성으로 철도의 재파업 가능성

및 발전노조와의 연계투쟁 가능성은 줄어들었지만, 3월 22일 서울지하철노조 선거와 3월 16일, 24일 공무원노조 설립 등의 일정이 맞물려 있어 발전노조 파업이 어떻게 해결되느냐에 따라 2002년 임단협에 투쟁적 분위기가 확대 혹은 축소의 영향을 줄 수 있음.

◈ 공공부문 노사관계 안정화 방안

○ 예방적 노사관계 관리의 강화

- 공공부문 구조개편에서 과정관리(process management)의 핵심적 중요성에 비추어 노사갈등의 최소화를 위한 노사타협 방식에 의해 구조개편이 성공적으로 이행될 수 있도록 공공부문 경영진의 노사관계에 대한 이해, 전문적 대응능력제고가 필요함.
- 향후 강화될 공공부문 노동운동에 대비하여 정부와 공공부문 경영진은 구조개편의 계획단계부터 노사관계 전문가의 자문, 공공부문노조와의 협의를 통한 노사갈등의 원인 해소, 노사갈등의 관리와 노사분규의 사전예방에 노력하여야 함.

○ 노정간 대화채널을 적극 가동할 필요가 있음.

- 공공부문 노조들에서 '투쟁노선'이 부상한 상황에서 노사정위원회라는 채널만을 통해서는 공공부문, 민간부문의 현안 주요 노사관계 이슈의 해결에 한계가 존재하는 만큼 노정간 다양한 비공식 대화채널을 통해 노사갈등의 원인 해소, 타협점 모색, 노사갈등 관리 등을 해나가는 것이 필요함.
- 가스, 철도, 발전노조 파업과정에서 보듯이 한국노총과 민주노총이 상급단체로서 협상에서 보인 중요한 역할에 비추어 이들 상급단체와의 다양한 비공식 대화채널을 가동하여 노사갈등을 줄이고 타협과 조정의 여지를 키워 나가야 할 것임.
- 이를 통해 1~2개의 전략사업장에서의 노사분규 혹은 국지적 파업이 전국적인 투쟁으로 확산되는 등 전국적 노사관계에 미치는 파급효과를 최소화할 수 있을 것임.

○ 철도청, 발전회사의 노사관계 안정화 대책

- 파업 이후 처벌과 징계 위주로 노사관계에 접근할 경우 노조의 투쟁적 기조를 강화시켜 노사관계를 악화시키며, 배반감을 느끼는 노조원들의 사기를 저하시켜 중장기적으로 조직의 건강한 발전을 크게 저해할 수 있음.
- 가스공사와 철도청이 노조와 합의한 내용 그리고 노사정위원회에서 권고한 해고자 복직문제 등을 성실히 수행해 나가야 노사간의 무너진 신뢰회복, 그리고 노조

내에 투쟁노선보다는 협상노선의 입지가 확보될 수 있을 것임.

– 권위주의적인 경영진의 노사관계 이해, 관리능력 제고를 위한 대책(특별교육, 전문가 보강) 및 철도청과 발전회사 노사관계의 갈등요인에 대한 조사, 진단과 노사관계의 개선방향을 도출해 내기 위한 특별대책이 긴요함.