

경제학석사 학위논문

공공부문 구조조정에 대한 노동조합의 대응



이 논문을 서시헌으로 제출함

2003년 12월

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

구 본 진

구본진의 경제학석사 학위논문을 인준함

2003년 12월

주 심 경제학박사

류 장 수



위 원 경제학박사

홍 장 표



위 원 경영학박사

윤 영 삼



- 차 례 -

* 국문초록

* Abstract

제1장 머리말	1
제1절 문제제기 및 연구목적	1
제2절 연구방법 및 연구체계	2
제2장 공공부문 노사관계에 대한 이론적 검토	4
제1절 공공부문 노사관계의 개념과 특성	4
제2절 공공부문 노사관계의 역사적 변천	8
제3절 공공부문 경영혁신의 배경, 전개과정 및 노조의 대응	10
제3장 공공부문 노사관계의 전개과정 : 구조조정을 중심으로	16
제1절 공공부문 노동자의 규모현황	16
제2절 공공부문 노사관계의 현황	17
제3절 공공부문 노동운동 전개	17
제4절 공공부문 구조조정과 노동조합의 대응	21
제4장 부산교통공단 노사관계의 전개	32
제1절 부산교통공단의 연혁과 동향	32
제2절 부산교통공단 구조조정의 경과	39
제3절 부산교통공단 구조조정에 대한 노동조합의 대응전개	43

제5장	역무민간위탁과 노동조합의 대응	54
제1절	역무민간위탁의 배경	54
제2절	역무민간위탁의 추진경과	63
제3절	역무민간위탁의 문제점	64
제4절	역무민간위탁에 대한 노동조합의 대응	73
제5절	노동조합대응의 문제점과 과제	84
제6장	맺음말	93
참고문헌		95

- 표 차 례 -

<표 1> 공공부문의 고용현황-----	16
<표 2> 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균 임금인상률 비교	17
<표 3> 공기업 인력조정 현황-----	23
<표 4> 공기업의 경영혁신 유형 및 실태-----	24
<표 5> 공공부문 개혁의 단계-----	25
<표 6> 부산교통공단 연혁-----	32
<표 7> 공단 인원 동향-----	35
<표 8> 공단 자산 현황-----	35
<표 9> 공단 영업 현황-----	36
<표 10> 부산지하철노동조합 연혁-----	37
<표 11> 노조 가입현황-----	39
<표 12> 1999-2000년 구조조정 추진내용-----	40
<표 13> 2001년 구조조정 추진내용-----	41
<표 14> 2002년 구조조정-----	42
<표 15> 1988~1993년 임금 및 단체협약 체결결과-----	44
<표 16> 1994년 임금협약 중재재정 결정-----	46

<표 17> 1995년 임금 및 단체협약 체결결과	48
<표 18> 1997년 임금 및 단체협약 체결결과	50
<표 19> 1999년 임금 및 단체협약 체결결과	53
<표 20> 아웃소싱 현황	59
<표 21> 역무민간위탁진행 현황	64
<표 22> 잠정합의안 인준을 위한 조합원 총투표결과	80

- 그림 차례 -

<그림 1> 경영혁신전략의 구성체계	14
<그림 2> 부산교통공단 기구도	34
<그림 3> 부산지하철노동조합 조직도	38
<그림 4> 부문별 주요 경영혁신 실적	56
<그림 5> 경영혁신 추진내용	57
<그림 6> 역사 자위소방대 조직도	67

공공부문 구조조정에 대한 노동조합의 대응

- 부산교통공단의 역무민간위탁 사례연구 -

구 본 진

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

국 문 초 록

‘97년 경제위기 이후 공공부문 구조조정으로 인해 공공부문 노동자들은 커다란 고통과 희생을 당해왔다. 이러한 공공부문 구조조정에 맞선 노동조합의 대응은 대부분 실패하였다. 특히 부산교통공단노동조합도 역무민간위탁이라는 구조조정에 맞서 투쟁을 전개했지만 역시 실패하였다고 보여진다.

본 연구의 목적은 부산교통공단 역무민간위탁사례에 있어서 노동조합의 대응과 그 결과를 분석함으로써 공공부문 구조조정에 대한 노동조합의 효과적인 대응방안을 모색하는 것이다.

본 연구를 통해 도출한 노동조합의 대응의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 구조조정에 대한 사전대응이 미흡했다. 둘째, 투쟁수단이 다양하지 못했다. 셋째, 구조조정에 대한 교육과 선전이 미흡했다. 넷째, 투쟁없이 교섭에만 치중하였다. 다섯째, 노동조합의 전체의 투쟁을 조직하지 못했다. 여섯째, 공공부문 노조와의 연대를 형성하지 못했다. 일곱째, 공공성 확보 투쟁을 위한 시민단체와의 연대를 형성하지 못했다.

이와 같이 역무민간위탁에 대한 노동조합의 대응에서 드러난 문제점을

보완하고 상시화된 구조조정에 대해 앞으로 노동조합이 효과적으로 대응할 수 있도록 노동조합의 당면 과제와 중장기적 과제를 다음과 같이 제시하였다.

당면 과제로는 첫째, 간부 및 활동가들이 갖춰야할 자세의 개선. 둘째, 전 현직 간부의 정기적 간담회 마련. 셋째, 현장조직력 강화. 넷째, 대의원회의 운영 개선. 다섯째, 직렬별 지부조직에서 구역별 지부조직으로 조직개편. 여섯째, 비상대책위원회 조직 강화를 제시하였다.

그리고 중장기적 과제로는 첫째, 공공부문 산별노조 건설. 둘째, 시민대중과의 연대. 셋째, 노동자 정치세력화. 넷째, 공공성확보를 위한 대응논리 개발을 제시하였다.

Trade Union Response to Structural Adjustment in the Public Sector

**- a case study of outsourcing jobs in subway station
in Busan Urban Transit Authority -**

Bon-Jin Koo

Major in Labor Relations
Department of Economics
Graduate School Administration
Pukyong National University

Abstract

Laborers in the public sector have been suffered and sacrificed due to the structural adjustment since the economic crisis of Korea in 1997. All responses of the trade union to the structural adjustment in the public sector almost have been failed. Although trade union in Busan Urban Transit Authority fought against the structural adjustment of outsourcing jobs in subway station, its response also seems to failed.

The object of this study is to grope for the effective response of the trade union to the structural adjustment by analyzing the responses of the trade union and its results in the case of outsourcing jobs in subway station in Busan Urban Transit Authority.

Shortcomings in the responses of the trade union deduced from this study are as follow; first, inadequate prior confrontation for the

structural adjustment. second, lack of diverse methods of strife. third, lack of the education and propaganda against the structural adjustment. forth, concentrating only on negotiation without strife. fifth, failure of organizing strife of all branches in the trade union. sixth, failure in incorporation with other trade unions in public sector. seventh, failure in incorporation with the citizen movement group in the securement strife for the public benefits.

To supplement shortcomings and to response effectively for the trade union to structural adjustment having been regularized, this study proposes the short-term and the middle-long term tasks in future as below.

The short-term tasks are as follow: first, improvement in the attitude of leaders and members in the trade union. second, the regular meeting between former and present leaders of the trade union. third, strengthening organized power of the workplace labor organization. Forth, improvement of the representative committee. fifth, restructuring branch structure of the trade union from job classification unit to regional unit. sixth, strengthening of extraordinary response committee.

The middle and long term tasks are as follow: first, the construction of the industrial union in the public sector. second, solidifying with the citizen. third, strengthening of political power of the laborers. forth, development of the logic of confrontation for the securement of the public benefits.

제1장 머리말

제1절 문제의 제기와 연구목적

이 논문은 부산교통공단에 있어서 구조조정¹⁾에 대한 노동조합의 대응을 규명하는 것을 목적으로 한다.

1997년 IMF 경제위기 이후 신자유주의정책에 따라 공공부문의 구조조정이 추진되어 왔다. 신자유주의정책은 고금리긴축의 단기안정화정책과, 중장기정책으로서 탈조절과 민영화 등 대내적인 자유화, 노동시장의 유연화 및 대외적인 개방과 자유화정책으로 구성되어 금융·기업·공공·노동 등 이른바 4대부문의 구조조정을 추동하였다(김태현, 2002). 한국에 강제된 이 구조조정정책은 공공부문에서 민영화와 조직개편, 인력감축을 통한 비핵심영역의 외부화 및 파견, 각종 복지제도의 축소, 성과급주의 임금체계 유연화 도입 등을 특징으로 하는 정책이었다.

이러한 정부의 신자유주의정책이 공공부문을 대상으로 하여 실시되는 과정에서 정부는 2001년부터 하드웨어 중심의 구조조정뿐만 아니라 소프트웨어 중심의 상시적인 구조조정을 정착이라는 목표하에 구조조정을 일상화시키기 위한 법, 제도적 정비를 진행해 왔다. 그것은 기본적으로 사전경영혁신지침제출 -> 경영혁신 진행 -> 사후감사 결과를 통한 예산배정과 연계로 정부차원의 관리와 함께 각 기관의 '자기검열'을 통해 '자기통제'를 상시적으로 실행할 수 있는 시스템을 구축하는 것, 이것이 바로 2001년 본격화

1) 본 연구가 주된 사례로 삼고 있는 것은 부산교통공단이 '경영혁신'이라는 이름으로 추진했던 구조조정이다. 경영혁신은 구조조정의 일부분이기도 하다는 점에서 본 연구에서는 부산교통공단 등에서 추진된 구조조정이 특별히 경영혁신으로 지칭될 필요가 있을 경우에는 경영혁신이라고 지칭하겠으나 일반적으로는 구조조정이라고 지칭하기로 한다.

된 공공부문의 2단계 구조조정 전략이었다(이황현아, 2002).

이와 같이 구조조정이 상시화 되면서 조합원의 권익이 악화되고 있다. 이러한 악화를 방지하고 나아가 권익향상을 추구하는 것이 노동조합의 역할임에도 불구하고 공단의 구조조정에 대해 노동조합이 효과적으로 대응하지 못해왔다고 지적되고 있다. 특히 공공부문의 구조조정은 국민적 공감을 받기 쉬운 점을 바탕으로 그리고 중앙집중성으로 인해 노동조합의 대응이 민간부분에 비해 대단히 어려운 여건에 있다.

따라서 공공부문의 노동조합, 특히 단위 노동조합의 구조조정에 대한 대응은 보다 체계적으로 전개될 필요가 있다. 그런데, 아직 공공부문 노동조합이 구조조정에 대해서 어떻게 대응해야 하는 것에 대해서는 체계적으로 제시되어 있지 않다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 부산교통공단의 역무민간위탁사례에 있어서 노동조합의 대응과 그 결과를 분석함으로써 공공부문의 구조조정에 대한 노동조합의 체계적인 대응방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구방법과 연구체계

본 연구의 방법은 개념적 연구방법과 경험적 연구방법을 병행하되 주로 경험적 연구를 통해 연구목적을 달성하고자 한다. 개념적 연구는 관련문헌들을 검토하여 공공부문 노사관계의 개념을 정리한다. 경험적 연구는 관계자의 면담결과를 토대로 부산교통공단 역무민간위탁을 둘러싼 노사간 대립과정을 분석함으로써 노동조합의 대응의 문제점과 과제를 규명하고자 한다.

본 연구의 연구체계는 다음과 같다.

2장에서는 기존의 연구결과들을 토대로 체계화한다.

3장에서는 공공부문의 노사관계와 공공부문의 구조조정에 대한 노동조합의 대응을 중심으로 동향과 경과를 살펴본다.

4장에서는 부산교통공단의 현황과 구조조정의 경과를 살펴본다.

5장에서는 역주민간위탁과 노동조합의 대응을 분석하고 이에 대한 문제점과 과제를 도출함으로써 경험적 연구결과들을 제시한다.

6장에서는 맺음말로서 연구결과를 요약하고 향후 과제, 연구의 한계 및 앞으로의 연구방향을 제시한다.

제2장 공공부문 노사관계에 대한 이론적 검토

제1절 공공부문 노사관계의 개념과 특성

지금까지 공공부문 노사관계에 대해서는 비교적 안정적인 노사관계 등의 여러 가지 상황으로 인해 비교적 관심이 적었다고 할 수 있다. 그러나 공공부문 노사관계에 대한 관심은 크게 증가했는데 공공부문이 주로 국가의 경제생활의 주요부분을 차지하고 있기에 사회경제적 파급력이 클 뿐만 아니라 공공부문 노사관계의 쟁점에 대한 정당성 문제도 사회적 의제로 부각되기 시작했기 때문이다. 한국의 공공부문 노사관계에 대한 관심도 1987년 노동법개정으로 인해 공공부문에서도 본격적으로 많은 노동조합들이 결성되면서 사회경제적인 파급력을 전개하였기 때문이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 아직까지 한국의 공공부문 노사관계에 대한 학술적 논의는 거의 체계적으로 제시되지 않고 있으며, 공공부문 노동조합운동 내부진영에서의 논의가 대부분이었다고 할 수 있다. 그러나 IMF경제위기를 거치면서 구조조정개혁의 주된 공격 대상이 공공부문이었고 이에 대해 공공부문 노동조합들이 반발하는 상황에서 공공부문 구조조정과 공공부문 노사관계에 대한 논의들이 활발하게 전개되어 왔다.

1. 공공부문의 정의

일반적으로 공공부문에 대한 정의들은 민간부문과 구분되는 특징을 공공부문 그 자체에서 도출하고 있는데 그 방식은 다양하여²⁾ 다양한 정의들이

제시되었다. 이들에 의하면, 공공부문은 민간부문과 달리 공공 이익³⁾ 또는 공익성(public interest)에 봉사하기 위해 존재하는 영역으로 규정될 수 있다. 이러한 공공부문의 영역은 공공재의 '소비의 경합성'과 '배제불가능성'으로 인해 시장 메카니즘을 통해서도 공공 이익을 달성하기란 힘들다. 따라서 대체적으로 공공재의 성격을 갖은 재화와 서비스 공급의 많은 부분을 국가가 직·간접적으로 담당하게 된다.

이와 같이 공공부문 규정들은 결국 국가가 일련의 제도적 장치들을 통해서 사회의 다른 영역들과 관련을 맺고 있는 상황, 즉 한 사회의 유지에 필요한 제반 필수재를 국가가 주도적으로 생산·공급한다는 전제 위에서 논의되고 있다.

한국에서 공공부문의 정의는 대체적으로 좁은 의미의 공공부문을 소유지배구조의 측면을 기준으로 하는 정의와 광의의 생산되는 재화나 서비스의 성격을 기준으로 하는 정의를 구분하면서도 양자가 서로 배타적이지 않으며 상호 중복되는 측면이 강하다고 보고 있다. 노동운동과 노사관계 측면에서 보는 경우에는 기본적으로 소유지배구조의 측면에서의 공공부문 정의를 기본으로 하되 공공서비스 부문을 염두에 두고 분석하는 것이 옳바르다고 보고 있다.(홍주환·김영두, 2001)

따라서 먼저 좁은 의미의 공공부문은 국가 또는 정부의 활동영역으로 간주하고 따라서 국가가 노사관계상의 사용자의 위치에 있다는 것이다. 이는 정부가 실질적인 사용자의 위치에 있는 정부기관, 공기업 즉 출자자가 중앙정부나 지방자치단체나에 따라 국가공기업과 지방공기업으로 양분되는데, 국가공기업은 다시 투자기관, 출자기관, 출연기관 및 재투자기관을 공공부문으로 포괄하고 있다.(공공연맹, 2002)⁴⁾ 광의의 공공부문은 소유관계를 벗

2) 주요한 제시로는 Beaumont(1992), Rose(1985), Naschold(1996) 등을 들 수 있다.(홍주환·김영두, 2001)

3) 일반적으로 공공 이익이라 하면 사회 구성원들 모두의 이익이 되는 것 또는 사회의 일부 구성원의 이익이 아니라 사회 전체적인 수준에서의 이익을 막연하게 일컫는 것으로 말해지며, 다른 말로는 공공성이라는 개념이 사용되기도 한다(홍주환·김영두, 2001).

4) 투자기관은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 소유하고 있는 공기업으로서 대

고 있지는 않지만 그 사업의 공익적 성격으로 인해 각종 규제 장치들을 통해서 직·간접적으로 관할하는 경우이다.⁵⁾

2. 공공부문 노사관계의 일반적 특성

1) 정부와의 관계

공공부문 노사관계는 정부가 사용자라는 측면에서 민간부문과 분명하게 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영 전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하고 있다. 공무원과는 달리 공기업의 경우, 국가가 일차적인 사용자로 나서지 않는다. 또한 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지도 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법

개 특수공공사업을 수행하기 위해 특별법에 의해 설립되며, 정부투자기관관리기본법에 의해 관리된다. 예외적으로 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행 등과 은행법 제2조의 규정에 의한 금융기관들은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자하였음에도 불구하고 정부투자기관관리기본법의 적용에서 제외되어 정부투자기관으로 분류되지 않는다.

출자기관은 정부가 납입자본금의 50% 미만을 소유하고 있는 기업으로서 개별 설립법이나 사업법에 근거하여 주무부처의 통제를 받는다. 최근 구조조정 과정에서 그간 정부투자기관에 속했던 한국통신, 가스공사, 담배인삼공사 등은 출자기관으로 전환되었다.

재투자기관은 투자기관이나 출자기관이 다시 투자한 기관으로서 각 기관별로 독립된 법령에 의해 설립되었으므로 국가의 직접 통제를 받는 것은 아니나, 투자·출자기관의 통제를 통해 간접 영향을 받는다.

출연기관은 국가 또는 지방자치단체 등의 예산출연으로 설립되고 기관운영에 필요한 상당분의 경비도 예산으로 지원되고 있는 기관을 말한다. 주로 연구기관 등 공익적으로 필요한 서비스이나 수익성이 희박하여 민간기업이 존재하지 않으므로 기관별 설립근거법령에 의해 정부산하기관으로 설립되었다.

위탁기관은 정부를 대신해서 등록, 검사, 허가 등 공공목적을 위해 수행하는 기관, 단체 및 자회사를 말하는데, 법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하거나 특수목적사업을 영위하면서 운영수입을 충당한다.

특수법인 형태의 공공법인체는 관계법에 의해 기관운영에 필요한 재원을 정부의 일부보조 등으로 충당하는 법인들이다.

지방공기업은 대개 지역주민생활에 필수적 재화 및 서비스를 제공하고 있는데, 주로 수도, 가스, 의료, 주택, 운수 등의 사업을 행하고 있다.

5) 공공운수·에너지 사업이나 통신의 경우가 대표적이다.

령에 근거해 각종 지침을 제시하면 경영진은 이를 따를 수밖에 없다. 그 결과, 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다. 이러한 경영책임의 분산성은 공공부문의 단체교섭 전략에서 '다면적 교섭(multilateral bargaining)'이 나타나는 중요한 근거를 제공한다고 한다.(김태현, 2002) 따라서 공공부문 노사관계는 정치환경에 영향을 받으며, 이에 따라 그 성격과 방향이 결정된다.

2) 대중과의 관계

공공부문에서 생산하는 재화와 용역의 성격이 공공성을 띠고 있으며, 일반대중이 그 서비스의 주요 고객이기 때문에 단체행동이 여론에 미치는 영향이 크고, 단체행동권이 제약을 받는다.

3) 단체행동의 성격

공공부문은 일반적으로 전국수준에서 대규모화된 산업의 특성을 가지므로 노동조합의 규모가 크고, 중앙집중성이 높다. 또한 쟁의가 발생하면 전국적인 쟁의로 나타난다. 이것은 공공부문의 노사갈등이 국민생활에 미치는 영향력이 크다는 것을 의미한다. 그 결과 공공부문 노동조합에서 단체행동은 정치적 환경에 영향을 미칠 수 있는 능력에 의존한다. 이러한 정치적 영향력은 정치적인 산수(시민들의 투표성향에 영향을 미칠 수 있는 능력), 공공서비스의 공급중단에 따른 정부의 정치적 타격과 선거구민의 잠재적인 지원축소, 그리고 공공노조 간부들이 가지고 있는 정치적 연결망에서의 위상 등에 좌우된다. 그러나 다른 한편 이러한 정치적 행동에 대한 선호는 노조지도자의 단체행동을 기피하게 만들고, 또한 그것이 발생하더라도 이를 노동자들이 가진 불만에 대한 '정치적' 표현으로 이용하게 만든다.

제2절 공공부문 노사관계의 역사적 변천

1980년대부터 대부분 서구의 국가들을 시작으로 전세계적으로 공공부문 노사관계를 둘러싼 환경이 급격하게 변화했다. 주요 공기업들이 민영화되거나 민영화과정에 들어가 있으며, 여타 공공부문에서는 기존의 '행정(administration)' 개념 대신에 '경영(management)' 개념이 도입되어 민간부문에서의 경영관행이 침투하기 시작한 것이다.

서구의 공공부문에서의 이러한 변화는 1960년대 중반 이후부터 시작된 장기 불황은 70년대부터 공공부문의 재정적자의 악화로 이어졌고, 이는 기존의 복지국가에 대한 새로운, 부정적 평가가 힘을 얻게 한 것이다. 총체적인 경제구조 재편으로 이어진 이러한 위기는 복지서비스에 대한 국가의 역할에 대한 비판으로 이어져 국가의 과부하, 재정위기 등에 대한 논의를 활성화시켰고, 마침내 국가의 철수 내지는 축소를 가져오게 된 것이다.

각국별로 형태나 방식이 다양하고 그 함의가 서로 다를 경우가 많음에도 불구하고, 유럽 차원에서 진행되고 있는 국가부문에서의 변화를 살펴보면(홍주환·김영두, 2001), 우선 의사결정 단위기관 및 그것의 재정적 책임이 하위의 개별적 단위 또는 기구로 하향 이전되었으며, 각각의 하부단위에 대한 책임소재가 더욱 강화되었다. 둘째, 정책결정 단위·기능이 분리되고 있다. 중앙 정부가 결정하거나 부과하는 정책 방향 및 재정 관리의 틀거리 하에서이긴 하지만, 준자율적인 실행 단위들에 경영관리, 자원 운용, 노사관계 등에 관한 책임이 부여되고 있다. 셋째, 보건, 교육 등 비시장적인 공공서비스 부문에 시장경쟁의 요소들을 도입하려는 시도들이 이루어지고 있다. 넷째, 강제적 경쟁 입찰 제도의 도입과 같이, 공공서비스가 민간 사업자에 의해 더욱 싸고 효율적으로 공급될 수 있는 방법에 대한 모색이 꾸준히 이루어지고 있다. 다섯째, 이와 같은 국가의 시장화와 관련된 실험들은 서비스의 제공에 대한 국가의 관여를 완전히 제거하는 것을 궁극적인 목적으로 삼는 경향이 있으며, 공기업들의 민영화가 이의 대표적인 경우라고 할 수

있다. 이러한 변화의 원인으로는 앞서서 언급되었듯이 경제적 환경의 악화를 꼽을 수 있겠지만, 그와 함께 중요하게 고려되어야 하는 것이 경제적 환경의 변화와 유기적으로 결합되어 있다고 할 수 있는 정치적 환경의 변화, 구체적으로는 유럽 정치의 우경화이다.

공공부문 노사관계의 변화를 구체적으로 살펴보면, 먼저 민영화의 경우가 가장 중요한 변화라고 할 수 있는 것은 민영화된 기업 또는 기관에서는 더 이상 공공부문 노사관계가 성립하지 않게 된다는 점이다. 즉 기존에는 국가의 통제 하에 있었던 기업에 대한 소유 및 경영권이 민간부문으로 이전됨으로써 더 이상 국가가 노사관계 상의 사용자가 아니게 되고 민간부문의 노사관계의 틀을 갖추게 되며, 따라서 노사관계 관행에 있어서의 중요한 변화가 불가피하게 되는 것이다.

민영화는 노사관계의 변화에 있어서 무엇보다도 중요한 사안은 고용과 근로조건의 악화 문제이다. 또한 민영화는 노동조합 세력의 약화와도 일정 관계에 있는 것으로 지적된다. 영국의 경우, 민영화가 본격적으로 추진된 후 새로 설립된 사업장에 대해 노동조합을 인정하는 경우가 감소하였고, 조직률도 감소하였으며, 또한 교섭구조의 분권화에 따라서 노동조합의 교섭력이 약화된 것으로 보고되었다.

민영화가 이루어지지 않는 공공부문에서의 노사관계와 관련하여 가장 주목되어야 할 것은 새로운 공적 경영 개념의 도입으로 인한 공공부문 운영 메카니즘 변화의 효과이다. 경제 상황의 악화로 인한 사회적 압력은 필수적 서비스 부문에 대해서도 기존 경영 방식을 변화시키도록 하였다. 무엇보다도 중요한 압력 요인은 재정압력이었으며, 그것은 공공지출의 삭감 압력으로, 더 나아가서 공공서비스 부문의 축소 압력으로 나타났다. 그러나 공공서비스의 특성으로 말미암아, 공공서비스의 축소는 공중의 불만과 정치적 반발을 초래하게 되므로, 정부는 공공지출을 삭감하면서도 공공서비스의 수준은 유지시키기 위해 공공서비스의 생산성과 전반적인 효율성을 제고시키고자 한다. 이러한 맥락에서 각국의 정부들은 공공서비스 생산 및 공급의 생산성을 높이기 위해 공공서비스 부문에서의 성과측정제도의 개발이 시도

하였으며, 또한 단위 생산비용을 낮추기 위해 비용산정 방식의 개발, 인원 감축, 새로운 작업방식의 도입, 경영구조의 개선 등을 시도하였다.

제3절 공공부문 경영혁신의 배경, 전개과정 및 노조의 대응

1. 경영혁신의 등장

경영혁신전략을 제대로 이해하기 위해서는 우선 등장하게 된 역사적인 맥락을 살펴볼 필요가 있다. 1987~88년간에 걸친 노동의 파상적인 공세 앞에 움츠러들었던 국가권력과 자본측은 1989년부터 노동운동에 대해 대대적인 반격을 개시하여 지난 10여년간 노동운동이 강고한 투쟁을 통해 획득한 성과물들을 재탈환하기 위해 집요하게 노력해 왔다. 이러한 노력은 총자본의 수준에서는 노동법과 노사관계제도의 개악 움직임으로 나타났고, 개별 자본 수준에서는 경영혁신전략으로 표출되었다.

한국의 기업과 공공부문에서 경영전략의 변화과정은 역사적으로 다음과 같은 세 단계로 크게 구분해 볼 수 있다.(조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이민영, 1999) 첫째는 1987년 노동자대투쟁 이전까지의 권위주의적 통제의 단계이다. 두 번째 단계는 1987년 대투쟁 이후 1989년까지 노자간의 격렬한 헤게모니 투쟁이 전개되던 시기의 과도기적 시기이다. 이러한 과도적 혼란기를 거치면서 자본은 새로운 경영혁신전략들을 모색하기 시작한 것이 세 번째 단계인 이른바 경영혁신전략의 시기이다. 이는 대략 1990년을 전후로 시작해 현재까지 이어지는 시기이다. 1980년대 말 몇 년간의 노사분규를 거치면서 일부 대기업과 공공부문을 중심으로 새로운 경영전략이 추진되었다. 선진 각국에서 개발된 새로운 경영기법들을 이용해 종래의 전근

대적 경영관리방식을 탈피한 나름대로의 합리성과 체계성을 구비한 새로운 인사조직관리, 노무관리, 임금·직급체계들이 개발되었고 노동자들의 의식구조와 생활양식까지 자본의 해계모니 아래로 포섭하려는 기업문화운동도 광범하게 전개되었다. 이러한 새로운 경영전략은 이후 수많은 기업, 공공부문으로 급속하게 확산되었다.

2. 공공부문 경영혁신의 추진배경

1990년대이래 이처럼 기업과 공공부문에서 경영혁신운동을 활발하게 추진하게 된 배경은 몇 가지로 요약할 수 있다(조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이민영, 1999).

첫째 1980년대이래 국가와 자본의 탄압에도 불구하고 노동운동이 꾸준히 성장해온 결과, 거시적 노사관계에서는 물론 작업장 노사관계에서도 이제는 더 이상 국가와 자본의 일방적인 지배가 관철되지 못하는 상황이 되는 등 노사관계의 구조가 변화했다는 점이다.

둘째 수년간의 대규모 투쟁을 통해 노동자들이 상당한 수준의 임금인상 및 복지제도를 쟁취함으로써, 종래의 저임금·장시간 노동체제가 더 이상 작동할 수 없게 되었다는 점이다.

셋째 노동운동의 사회적 시민권이 어느 정도 확보되고, 비교적 높은 임금상승이 몇 년간 지속된 결과, 노동자들의 의식구조와 생활수준, 욕구가 크게 변화했다는 점이다.

넷째 기업과 공공부문 경영환경의 급격한 변화이다. 세계화에 따라 한편으로 세계시장에 적극적으로 진출할 수 있는 기회가 확대되었다는 것을 의미하면서 국내외적으로 치열하게 경쟁해야 하는 상황으로 내몰리게 되었다.

마지막으로 정보통신기술을 핵심으로 하는 과학기술의 급속한 발전을 들 수 있다. 이에 따른 정보처리 분야의 기술혁신은 오늘날 기업과 공공부문에 고도의 새로운 경영전략을 추진할 수 있게 하는 토대이다.

3. 경영혁신의 전개양상

현재 진행되고 있는 경영혁신전략은 기업과 공공부문이 처한 상황에 따라 다양한 형태로 다양한 양상으로 전개되고 있는데 그 주요한 분야별로 개략적으로 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다.(조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이민영, 1999)

첫째 기업간 관계 합리화전략이다. 오늘날 자본주의 세계시장은 수많은 기업들로 구성되는 긴밀한 네트워크의 형태로 존재한다. 경제의 세계화가 급진전되면서 세계를 무대로 노동력과 자본, 기술을 동원하고 재화와 서비스를 판매하는 글로벌 경영체제가 확산되고 있다.

한편 이러한 상황 아래에서 국내적으로도 시스템적 합리화가 활발하게 추진되고 있다. 기업간의 전략적 제휴가 활발하게 진행되기도 하며, 대기업을 정점으로 하는 중소기업들에 대한 수직적 하청계열화의 방식에 있어서도 적지 않은 변화가 일어나고 있다.

둘째 채용 및 인력활용방식의 변화이다. 이는 고용의 유연성을 증진시키는 방향으로 진행되고 있다. 인력유지비용이 많이 드는 정규직의 채용을 최소화하는 대신 비정규직(임시직, 축탁, 파트타임 등)의 활용을 극대화한다. 법제화와는 무관하게 광범하게 확산되고 있는 파견근로제 역시 주요한 수단으로 이용되고 있다.

최근에는 전반적인 경제위기 속에서 산업과 공공부문구조조정을 활성화한다는 명분으로 정리해고제와 파견근로제까지 도입돼 합법적으로 정규직 인원을 줄이고 비정규직을 늘일 수 있는 길이 열리게 되었다. 뿐만 아니라 변형근로시간제나 배치전환을 통해 노동력을 기업과 공공부문 필요에 따라 유연하게 활용하는 방식도 활용된다.

셋째 임금·직급체계의 대대적인 개편이다. 이는 종래의 연공서열식의 임금체계 및 인사관리체계를 타파하고 능력과 성과에 기초한 임금·직급체계를 만들어나가는 것으로 요약된다. 이른바 신인사제도로 나타나는 이러한 변화는 일정 부분 종래의 임금·직급체계에 내재한 불합리성과 비효율성을

제거하는 긍정적인 측면이 없지 않지만, 노동자들간의 경쟁을 부추기고 노동자계급을 파편화함으로써, 노동조합의 조직과 활동에 심대한 타격을 가하고 있다.

넷째 신기술의 도입과 작업조직의 혁신이다. 신기술의 도입 및 작업조직의 혁신은 일면 개별 노동자의 숙련향상을 가져올 수도 있지만, 현재는 노동강도를 높이거나 작업현장에 대한 자본의 통제를 용이하게 하는 데 활용되고 있다.

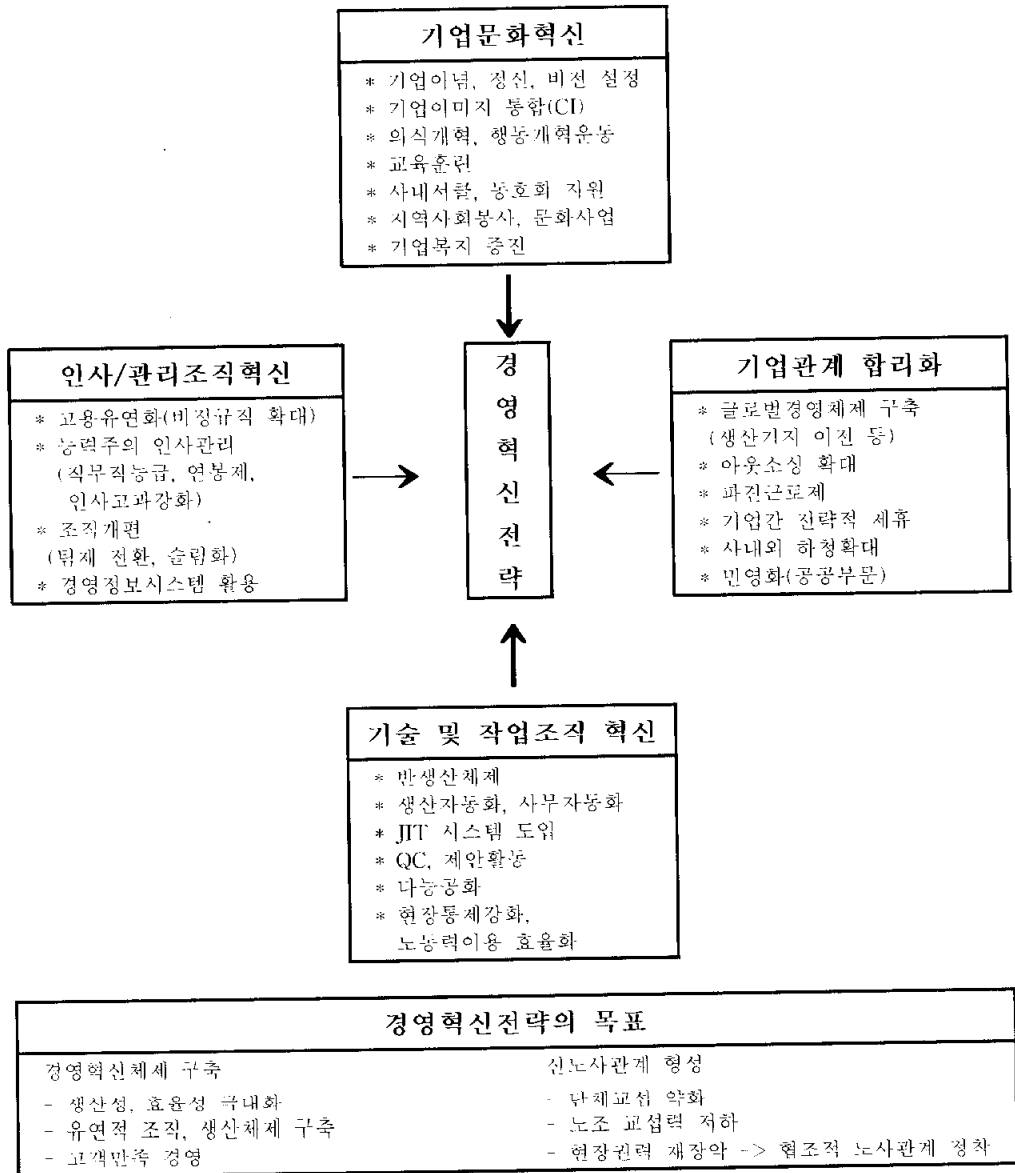
다섯째, 적대적인 대노조정책이다. 기업들에 의해 추진돼온 적대·배제적인 대노조정책들의 주요방향은 노조의 자주성에 대한 봉쇄·훼손과 민주노조 활동에 대한 탄압과 무력화이다. 전자의 경우 자주적인 노조의 존립 그 자체를 부정하거나 노조 민주화를 차단하는 것으로, 후자의 경우에는 노조의 간부들에 대한 전면적인 탄압을 일삼고 현장 조직기반과 활동조직에 대한 통제·개입을 체계적으로 강화하거나, 더 나아가 조합원들의 의식을 개량화하는 것으로 구체화돼 나타나고 있다.

여섯째, 기업문화의 혁신이다. 기업과 구성원의 의식구조와 행동양식을 변화시켜 기업이 원하는 방향으로 다시 만들려는 데 일차적인 목적이 있다.

기업 이념의 재정립이나, 기업이미지 통합작업(CI)은 기업문화활동의 중심이다. 이외에도 각종의 교육훈련 프로그램을 통해 공공부문 내부에서도 기업 중심적 의식을 주입하기도 하고, 취미서클활동 지원 등을 통해 회사와의 일체감을 제고시키기도 한다. 공공부문구성원이나 그 가족 나아가 지역주민들을 대상으로 하는 각종 문화활동이나 행사가 기업문화운동의 일환으로 조직되기도 한다.

이상과 같은 경영혁신전략의 전개양상을 그림으로 간략하게 표시하면 다음의 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

<그림 1> 경영혁신전략의 구성체계



4. 경영혁신의 영향과 노조의 대응

기업과 공공부문의 입장에서는 이와 같은 경영혁신전략이 경영참가, 생산

성을 향상하고, 관리의 효율성을 증진시키며, 인건비를 절감하고 노동력을 유연하게 활용할 수 있게 함으로써 기업과 공공부문 경쟁력을 어느 정도 높이는 데 기여하는 것이 사실이다. 그러나 경영혁신전략은 이러한 부분적인 장점보다 개별 노동자들의 고용불안을 심화시키고, 노동자 개인 혹은 집단간의 경쟁을 심화시켜 노동강도를 높이고, 노동자집단을 과편화시켜 단결의 기반을 약화시킨다는 문제점이 지적되고 있다.(조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이만영, 1999)

이처럼 경영혁신전략의 확산이 개별 기업과 공공부문에서는 물론, 전체 노동운동의 차원에서 심각한 문제들을 던져주고 있음에도 불구하고 노동진영의 대응은 대단히 미흡하고 소극적이었다.

바로 이 점에서 노동조합의 고민은 시작된다. 속수무책으로 당하고 있을 수도 없고 맹목적으로 반대만 할 수도 없다. 작금의 경영혁신전략은 분명히 노조의 약화를 노리고 있음에도 불구하고 어느 정도 과거의 비합리적, 관료제적 경영방식의 폐해를 개선함으로써, 노동자 내의 일부 집단으로부터 적지 않은 지지를 받고 있음을 부정할 수 없다. 결국 경영혁신전략의 도전에 직면하고 있는 한국의 노동운동은 새로운 전략적 선택을 모색하지 않을 수 없는 상황으로 내몰리고 있다.

제3장 공공부문 노사관계의 전개과정

- 구조조정을 중심으로 -

제1절 공공부문 노동자의 규모현황

2002년말 현재 정부기관에는 86만여명, 공기업에는 28만여명, 정부출연·위탁·보조기관에는 7만여명으로 총 122만여명이 고용되어 있다. 세부구분별 고용현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 공공부문의 고용현황

구 분	세부구분	내 용	고용인원	비 고
정부기관	국가공무원	일반행정 및 현업기관	144,680	일반행정 80,529 현업(철도, 체신)64,151
	지방공무원	각 시·도 및 교육청	310,053	지방자체단체 250,445
	공안공무원	법무, 경찰, 소방	115,682	법무 20,514, 경찰 95,011/ 소방157
	교육공무원		289,140	사립학교 교원 제외
	소계		859,550	
공기업	정부투자기관	조폐공사 등 13개	57,183	
	정부출자기관	담배인삼공사 등 13개	150,000	*인원수 추정
	재투자기관	한진기공 등 67개	50,000	*인원수 추정
	지방공기업	서울지하철 등 89개	30,349	지하철 4, 의료원 35, 도시개발 11, 시설관리공단 24, 제3세터형 공사9, 기타6
	소계	182개 기업	287,532	
정부출연·위탁·보조기관	정부출연기관	산업연구원 등 105개	43,503	연구기관55, 비연구기관44, 비연구기관자회사 6
	정부위탁기관	공무원연금관리공단 등 68개	28,000	위탁기관 45, 자회사 23
	보조연구기관	국방안사연구소 등 15개	1,000	진체보조기관수는 27개, 부치산하에 210개
	소계	188개 기관	72,503	
합 계			1,219,590	

출처 : 김성구·심용보, 2002.

제2절 공공부문 노사관계의 현황

우리나라 공공부문의 경우, 현업공무원을 제외한 공무원에 대한 단결권의 금지, 공무원의 노동조합의 교섭권 형해화 및 단체행동권 봉쇄 등으로 공무원의 노동기본권을 극도로 억제해왔다. 이는 ILO의 원칙과 조약에 위배되는 것이며, 수차례에 걸쳐 ILO 권고를 받아왔다. 그동안 정부는 단체교섭권이나 단체행동권에 대한 제약, 가이드라인이나 예산안 통제, 이사회나 사장의 임면권을 통해 공공부문 노사관계에 직접 개입해왔으며, 이로 인해 과행적인 노사관계가 형성되었다. 더욱이 기업별노동조합주의에 의해 대정부 영향력은 극도로 왜소화되어 있으며 기업별 교섭이 일반적이었다. 이로 인해 공무원과 공기업의 임금인상률은 민간부문에 비해 매우 낮은 수준에 머물러 있는 실정이다(<표 2> 참조).

<표 2> 공공부문 임금가이드라인 및 타부문의 평균 임금인상률 비교 (단위: %)

연 도	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
공무원 임금인상률	12.7	9.8	3.0	6.2	6.8	9.0	5.0	(삭감)	-4.5	6.7-7.5
정부 가이드라인	5.0	5.0	3.0	5.4	5.0	8.0	5.0	-4.1	-4.5	5.5
비농전산업	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0	-2.5	12.1	8.0

주: 정부투자기관 임금가이드라인은 95년까지는 기본급기준, 96년부터는 총액기준
출처: 김태현, 2002.

제3절 공공부문 노동운동의 전개

공공부문에서 새로운 노동운동의 흐름이 대대적으로 폭발한 것은 1987년 노동자대투쟁이었다. 노동자대투쟁은 공공부문 노동자의 대대적 노동조합

결성이 되었다. 당시 공공부문에서 노동조합 결성과 파업투쟁의 움직임⁶⁾은 크게는 1987년 노동자대투쟁의 분위기 속에서 민주노조운동을 지향하는 흐름과 자생적인 노동조건 개선 움직임으로 구분할 수 있다.(김태현, 2002)

1987년 이후 공공부문의 주요 투쟁은 새롭게 건설된 민주노조진영에서 나타난다. 정권의 폭압적 탄압을 받는 가운데 연대파업투쟁 등 사회적으로 파급력을 가진 투쟁들이 전개되었다. 또 이러한 연대투쟁은 자주직 산별연맹의 조직화로 발전하였다. 1993년 기존의 연합노련에서 탈퇴한 언론, 전문기술, 병원노련 등의 연맹 합법성 확보에 영향을 받아, 공공부문의 자생적인 노동조합 결성 흐름은 1993년 정투노련 결성 등으로 이어진다. 1991년 이후 본격화한 공공부문 임금 가이드라인정책, 1993년 이후 ‘김영삼정부’의 ‘공기업경영혁신 정책(소위 ‘12대 과제’)’은 이들 부문에서 기존의 전력노조 등과 함께 대항흐름을 형성하나, 곧바로 그 한계를 드러냈다.

1994년에는 지하철노조와 철도부문 전국기관사협의회가 연대하여 전지협(전국지하철노조협의회)이 결성되었다. 또한 1991년 이후 내부에서 노조민주화 노력이 계속되었던 한국통신에서 민주노조의 출범이 있었고, 전국전력노조에서는 노조민주화운동이 일시적으로 고조되었다. 임금 가이드라인과 같은 정부의 지속적 통제를 받고, 연맹별로 투쟁을 전개해오던 공공부문 노동조합은 공무원노조를 제외한 모든 공공부문 노동조합조직을 총망라하여 1994년 11월 공노대를 결성했다. 그러나 결속은 느슨했고, 단결의 수준은 ‘협의체’수준을 넘지 못했다.

1995년 말 민주노총의 출범 이후, 공노대 차원의 단결은 더욱 느슨해졌고, 1998년 초 민주노총 가입노조를 중심으로 공공노동조합연맹(구 공공연맹)이 결성되면서 해산을 맞았으며, 공노대에 참여하고 있던 정투노련 등은 이후 한국노총으로 가입하고, 공익노련 등에서 일부 조직이 이탈하였다.

IMF 상황에서 정부의 공공부문 구조조정정책이 본격적으로 시작되던 98년은 노동조합의 사업장별, 연맹별 투쟁이 속출하던 해였다. 연대투쟁도 있

6) 제3절에서는 공공부문 노동조합의 조직결성에 관한 논의를 전개하고 제5절에서 공공부문 노동조합의 파업투쟁에 관해 상세히 논하기로 하겠다.

었으나, 일시적인 연대집회 이상을 넘지 못했다.

민주노총 공공부문 노동조합들은 1999년 4월 공공연맹, 민철노련, 공익노련을 통합해서 전국공공운수사회서비스노동조합연맹을 결성한다. 이 시기 한국노총 내의 공공부문 노동조합들 역시 정부산하기관노동조합협의회라는 이름으로 초보적인 연대 논의를 계속한다. 1999년 7월, 1989년 이후 범외조직으로 있던 전국교직원노동조합이 합법화되었다. 1999년 1월부터는 초보적인 공무원 단결체인 ‘공무원직장협의회’ 활동이 보장되어, 각 지역별·부처별 공무원직장협의회가 결성되었다.

IMF 상황 이후의 투쟁을 한국노총과 민주노총을 각각의 중심으로 하여 전개해온 공공부문 노동조합들은, 2000년 하반기에 개별적·고립적·분산적 투쟁으로는 정부의 공공부문 구조조정정책을 막아낼 수 없다는 인식 아래, 한국노총과 민주노총을 망라하여 공공부문의 연대투쟁을 전개하자는 취지로 2000년 하반기 공공부문노동조합연대투쟁대표자회의(약칭 ‘공공연대’)를 구성하기에 이른다. 공공연대의 투쟁은 국가기간산업 민영화정책이 본격적으로 전개되던 시점에서 2000년 하반기 전체 노동계 투쟁의 기폭제 역할을 하였으나, 민영화정책에 대한 단위조직별 투쟁의지의 한계(특히 시도부의 취약), 느슨한 단결의 수준 등 한계를 드러냈고, 전국전력노조의 파업 철회 이후 사실상 연대투쟁은 좌초한다. 2001년 들어 연대투쟁은 양대 노총의 내부연대 차원으로 모아지는 경향이 강화되고 있다. 한국노총과 산하 공공부문을 망라하여 공노협을 구성하였다.

이상과 같이 전개된 공공부문 노동운동의 제측면에 대해 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 이념 측면과 관련하여, 공공부문 노동운동에서 가장 큰 화두인 ‘공공성’을 어떻게 바라보고, 이를 노동운동의 주된 동력이자 이념으로 만들어 나갈 것인가가 관건이다. 민영화와 해외매각이라는 초국적 자본의 요구가 일방적으로 관철되는 현실에서 구조조정 저지라는 분명한 전선을 쳐야 한다는 절박성과 근거는 충분하지만, 공공부문 노동조합이 갖는 특성상 국민적 이해와 지지를 획득해내지 않으면 이를 돌파해낼 수는 없다. 따라서 노

동조합은 신자유주의 민영화도 아니고, 과거의 잘못된 관료적 공공성이 아닌 올바른 공공성 확보를 전면에 내걸고, 이를 실현해나가는 전망을 열어나 가야 한다.

그러나 공공부문 구조조정 저지투쟁에 대해 공공부문 노동운동이 과거 관료적 허울만의 공공성을 추구하거나 정경유착과 부정부패를 타파하지 못한 결과 국민적 공감을 받지 못해왔다고 지적되고 있다.

둘째, 조직 측면. 공무원은 그 수가 가장 많으며, 공공부문 노동운동의 중심축이다. 하지만, 현업직을 제외하고는 노동기본권이 보장되어 있지 않다.

또한 공공부문 노동조합은 기업별 교섭체제로 인해 파편적이고 분산되어 있으나 연맹간 통합 및 분열의 움직임이 동시에 나타나고 있으며, 산업별 노동조합을 향한 움직임이 가속화되고 있다는 점이다. 한편으로 노조민주화 운동이 대규모 사업장 노조의 간선제 폐지와 맞물려 활발히 전개되었다. 한국통신과 한전은 이미 직선제 선거를 시행하고 있으며, 철도노조도 직선제로 본조 위원장 선거를 치렀다. 또 한가지 지적할 사항은 연대 움직임이다. '공공부문노동조합대표자회의'나 2000년 말의 '공공연대'가 그 예다.

그러나 공공연대는 내부의 다양한 조직 환경과 현안 차이 때문에 참여수준과 투쟁역량에서 한계가 있었다. 특히 전력노조와 철도노조의 파업철회는 공공연대의 지도력이 갖는 한계와 더불어 기업별 틀을 깨지 못한 지도력의 현주소를 극명하게 드러냈다.

셋째, 투쟁 측면. 공공부문 노동운동은 금융위기 시기에 한국통신, 한국전력, 한국중공업 등 대규모 투쟁을 전개함으로써 조직력을 강화하고 투쟁기풍을 높이는 데 기여했다. 그러나 구조조정 저지투쟁은 결과적으로 정부의 신자유주의 구조조정을 막아내지 못했을 뿐만 아니라, 조합원들의 고용안정 투쟁도 생취하지 못했다. 민영화, 해외매각, 연봉제, 퇴직금누진제 폐지 등 정부정책이 거의 그대로 관철되었다.

노동조합은 투쟁의 시기 분산과 각개격파를 돌파하지 못하고, 고립분산성과 연대의 차단을 극복하지 못했으며, 조직력·투쟁력의 한계를 극복하지 못하는 등 노동운동이 공공부문의 전망을 제기하는 주체로서 부각되지 못하

고 있다는 점이다. 그리고 노동조합은 조합원의 경제적 이익을 보호하는 데 주력한 나머지 공공이나 여타 사회단체(NGO)와 연대할 수 있는 전술적 기제를 창출하지 못하였다. 다만 전력노조에서는 전력의 분할민영화를 저지하기 위해 범대위를 구성하였으나, 그 역할은 보조적인 수준에 머물렀으며 전력노조가 파업을 철회하고 경제적 이익 지키기에 나서는 순간 사실상 와해되고 말았다. 또한 파업투쟁 이외의 다양한 투쟁전술 개발에도 실패했으며, 조직력의 뒷받침이 부족한 가운데 투쟁구호의 전면화는 ‘대중을 볼모로 잡겠다’는 이상의 의미를 갖지 못했다.

넷째, 교섭 측면. 기업별노조주의와 교섭형태를 극복하지 못하고 사업장이기주의를 드러내었다. 이번계약이 성행하였다. 공공부문 노조간의 연대를 자사 이익을 위한 방패막이로 인식했으며, 이를 경제적으로 최대한 활용하겠다는 모습을 보여주었다. 또 다른 한계는 그것이 노조운동 전체로서는 파편적인 분산성을 드러내지만, 기업별노조 자체로는 권한이 위원장에게 집중되는 경향이 크다는 점이다. 또한 대정부 직접교섭을 요구하였으나 실질적으로 이를 쟁취하지 못했으며, 안정적 교섭창구도 마련하지 못했다. 민주노총은 노사정위원회를 박차고 나왔으나 구체적 교섭의 자리조차 마련하지 못했으며, 한국노총은 노사정위원회의 틀을 정당화시키는 ‘들러리’로 전락했고, 실질적 교섭의 장으로 노사정위원회를 활용하지 못하였다. 결국 파업을 무기로 해서야 겨우 사후 보완수준에서 노사정위원회를 매개로 교섭의 자리가 마련되었다.

제4절 공공부문 구조조정과 노동조합의 대응

1. 공공부문 구조조정의 전개

1998년부터 본격적으로 추진되기 시작한 공공부문의 구조조정은 외환경

제위기를 맞아 IMF의 구제금융협약에 따른 신자유주의정책의 일환으로서 추진된 것이었다. 정부의 신자유주의정책이 공공부문을 대상으로 하여 실시되는 과정에서 정부는 하드웨어 중심의 구조조정뿐만 아니라 소프트웨어 중심의 상시적인 구조조정도 해 왔다(김태현, 2002).⁷⁾ 그것은 기본적으로 기간산업의 주요 공기업의 민영화 일정과 대대적인 경영혁신 계획이 완료될 전망 하에서 개별 공기업 수준에서 미시적인 구조조정을 향상화하겠다는 것이다.

1) 민영화(사유화)

정부는 1998년부터 정부투자기관, 출자기관, 자회사, 출연기관 등에 대하여 대대적인 민영화·해외매각을 추진하였다. 11개 공기업을 민영화대상으로 선정하고 2002년 11월 현재 8곳을 완료하고 3곳을 추진중이었다.(기획예산처, 2002)

자회사중 정리하기로 계획된 77개 중에서 2002년 11월 현재 66개사를 정리 완료했었다. 정리 완료된 자회사는 모기업과 함께 민영화된 것이 32개, 독자적으로 민영화된 것이 18개, 청산되거나 모기업에 통합된 것이 16개사이다. 남아있는 자회사는 11개사로 2002년 12월 현재 매각절차를 진행 중이었으며, 시장에서 적정한 가격을 제시하는 매입자가 나타나지 않는 등 여건이 조성되지 않아 일부 지연돼 있었다.

2) 공공부문 경영혁신

정부는 1998년부터 정부투자기관, 출자기관, 자회사, 출연기관 등에 대하여

7) 상시적인 체제란 지속적인 경영혁신을 위해 경영혁신 추진실적을 월별로 점검하고 책임경영체제를 확립하며 이를 정부 예산 및 감사원 감사와 연계시켜 구조조정의 기반을 강화한다는 것이다. 경영혁신은 조직축소, 인력증원 저지, 복지후생의 억제, 경영진단 실시 등을 통해 경영을 효율화를 목표로 하고 있다. 이러한 상시적인 경영혁신은 구조조정의 마무리를 위한 강력한 수단으로 보인다.

여 대대적인 경영혁신을 추진해 왔다.

정부가 공공부문 경영혁신의 추진원칙으로 밝힌 내용을 요약하면 다음과 같다. ① 공공부문의 고유업무와 핵심사업(Core Competence)에 전념, ② 민간부문에 적합한 기능의 민영화 또는 민간위탁(Outsourcing), ③ 유사/중복 기능의 통폐합, ④ 간섭과 규제를 최소화하여 자율/책임경영체제 확립, ⑤ 경영효율성 향상을 위해 운영시스템 개혁.

위의 내용들은 공공부문이 원래목적을 충실히 수행하고, 기존에 방만하게 운영되어온 조직을 정리하려는 목적을 지니는 것이다. 그러면 이를 위하여 실제 추진된 구체적인 내용과 과정을 살펴보자.(김태현, 2002)

첫째, 인력감축. 정부는 1998년부터 2000년까지 3년에 걸쳐 공기업 인력의 약 24%에 달하는 41,200여명의 인력을 감축하는 것을 계획하였다. 인력감축을 원활히 추진하기 위해 경비업무, 식당관리, 주차장관리 등 민간에서 수행하는 것이 효율적인 업무를 발굴하여 외부위탁하고, 불요불급한 자산을 매각토록 유도하였다. 외부위탁 및 자산매각 대상업무에 종사하는 인력도 함께 감축함으로써 공기업 슬림화를 뒷받침하였다.

<표 3> 공기업 인력조정 현황 ('98~'00년)

(단위: 명)

구분	총감축 계획(A)	인력조정 실적			
		1998년	1999년	2000년	계(B)
보기업	35,689	13,378	14,167	8,635	36,180
자회사	5,545	3,154	1,660	710	5,524
계	41,234	16,352	15,827	9,345	41,704

출처: 기획예산처, 2002.

1998년부터 2000년까지 당초계획을 초과하여 41,700여명을 감축하였으며, 이는 전체 공기업 인력의 약 25%에 해당하는 규모이다. 계획된 인력감축외에도 공기업 자체적으로 실시한 추가 인력감축 규모도 2002년 11월까지 3,600여명에 달한다.

둘째, 노동비용축소. 이것은 임금인상 억제와 기업복지 축소를 주된 내용

으로 한 것으로서 정부의 임금삭감 지침에 따라 98년 공공부문 노동자의 임금총액은 4.1% 삭감되었다.⁸⁾ 또한 복지를 축소했는데 대표적인 것이 퇴직금누진제를 폐지했고 대학생 학자금의 용자전환, 주택자금이자율 상향조정, 경조금과 개인연금 등의 축소 내지 폐지하였다.

<표 4> 공기업의 경영혁신 유형 및 실태

과 제	대상	실적	비고
산하기관폐지· 통폐합	22개	22개 (100%)	식품위생연구원+보건의료관리원->보건산업진흥원 등
외부위탁	209건	209건 (100%)	전사, 시설관리, 경비업무 등
자산매각	257건	254건 (99%)	미완료된 대전 열병합발전소 등 3건은 1월 중 자산관리공사에 매각위탁계획
자회사 정리	26개	26개 (100%)	매일유업, 한국통신 CATV 등
출연연구소 연봉· 계약제 도입	61개	61개 (100%)	한국교육개발원, 한국과학기술연구원 등

출처: 김태현, 2002

이와 같은 목표달성을 위해 지난 2001년 1월 정부가 퇴직금 누진제 미폐지, 학자금지원/연월차수당 등 기업복지제도 유지, 감사원 지적사항 미해결 등을 이유로 총 65개 기관에 총 1조 3,122억원의 예산배정을 유보했었다.

셋째, 노동배제적 구조조정. 정부의 구조조정 과정은 이해당사자의 참여나 동의절차 없이 관료적으로 진행되고 있다. 정부는 노사정위원회를 구조조정의 틀러리 역할로만 제한하고, 실질적 교섭이나 협의를 진행하지 않았다. 이 같은 정부의 일방적 구조조정 발표와 해당 노조의 반발과 충돌로 이어질 수밖에 없었다.

이러한 정부의 공공부문 경영혁신 추진의 특징은 다음과 같다(김태현, 2002).

8) 여기에서 1998년 소비자 물가상승률이 7.5%이었으므로 공공부문 노동자의 경우는 실질임금이 11.6%가 삭감된 것으로 계산된다.

첫째, 공공부문 경영혁신의 일방적 성격. 공공부문 경영혁신이 정부에 의해 일방적으로 추진하고 있다는 비판은 수시로 지적되어 왔다. 정부도 이러한 사실을 더 이상 부정할 수는 없는 상황에 이르자 정부가 새롭게 제안하고 있는 것이 '2단계 개혁론'이다⁹⁾. 그런데 2단계 소프트웨어개혁은 공공부문 직원들의 자발적 행위에 기반하는 '자율적/아래로부터의 개혁'이라고 정의하는 것에 반해, 1단계개혁인 구조조정단계에서는 '하향식 추진'을 했다는 것을 정부 스스로 인정하고 있다.

<표 5> 공공부문 개혁의 단계

	1단계	2단계
시기	1998. 2 - 2001. 2	2001. 2 이후
이름	구조조정	소프트웨어개혁
개혁초점	조직, 인원, 후생복지	운영시스템, 의식, 문화
	민영화 --->	
추진방법	하향식	상향식

출처: 김태현, 2002

공공부문의 개혁이 통일성을 가지기 위하여 중앙집중적인 정책추진이 필요한 것은 사실이다. 그러나 이것이 구조조정이 하향식의 일방적 방식으로 이루어져야 한다는 것을 정당화하지는 않는다.

그러나 정부는 공공부문 구조조정을 조직/인력/후생복지의 개혁을 이루는 하드웨어적인 것이라 평가하며 위로부터의 하향식 구조조정이 불가피하였다고 강변하고 있다. 결국 지난 시기 반복되었던 권위주의적이고 관료적인 정부정책의 행사방법에 지나지 않는다.

둘째, 인력감축/노동비용 축소 중심의 경영혁신. 위에서도 살펴보았듯이, 공공부문 구조조정은 인원감축과 노동비용 축소 이상이 아니다. 정부가 경영혁신 추진실적을 평가하는 기준을 살펴보면, 사실상 인원감축에 해당하는

9) 공공부문개혁 1단계는 공공부문조직(하드웨어)에 대한 개혁으로서 '구조조정'이라고 이름 붙이고, 향후 전개될 공공부문개혁 2단계는 공공부문의 운영의 운영시스템/의/문화 등의 개혁으로서 '소프트웨어개혁'이라고 이름 붙였다.

총괄·인력·조직 항목에 무려 55점이 배당되고, 15점이 부여되는 노사관계합리화의 내용도 노동비용축소에 관련된 것이다. 즉 70점이 인력감축 혹은 인건비 축소에 주어지고 있다.

셋째, 정부의 관료적 중앙통제. 정부는 공공부문 개혁의 주요한 목표로 자율책임경영을 내세우고 있으나 실제 자율경영은 이루어지지 않고 있다. 정부는 감사기능을 지배하고 있고 낙하산 경영진이 여전한 가운데 자율적인 경영진이 공공부문을 운영하더라도 사실상 경영의 전반적인 골격은 이미 기획예산처에 의해 마련된 상태이다. 따라서 공공부문 경영진은 기획예산처의 방안을 집행하는 대리자일 뿐이다. 이미 인력감축안이 기획예산처 주도로 확정되고, 후생복지사안에 대해서도 정부지침이 하달되며, 이것을 제대로 실행하지 않았을 경우는 사장의 경영실적 평가뿐만 아니라 예산삭감을 단행하고 있다.

이러한 성격의 경영혁신을 포함한 구조조정 전체의 성격은 다음과 같다.

첫째, 구조조정의 기본 방향은 신자유주의, 국제금융자본에 대한 국민경제의 굴복이다. 김대중 정부가 추진한 공공부문 구조조정은 바로 IMF위기를 이유로, 민영화, 유연화 등 공공부문 구조조정에 관한 IMF의 요구를 고스란히 수용한 신자유주의적 구조조정이었다.

이는 90년 이후 김영삼 정부의 재벌의 '자유시장 경제효율 극대론', '시장 개방론'을 비판없이 수용, 승계한 것으로써 자본이데올로기를 공공부문에 전면적으로 적용하는 과정이기도 했다.

둘째, 군정·개발독재, 비민주적 과거 정권의 유산인 '구조화한 관료주의'를 바로잡지 못했다. 공공부문 혁신은 개발독재로부터 새로운 전망으로 전환해야 할 한국사회의 과제라는 점은 명백하다. 문제는 혁신의 방향이며, 국민적 합의, 내부 주체의 동의 등을 이끌 수 있는 '혁신의 철학'에 대한 것이다. 우리나라 공공부문은 대부분 개발독재 과정에서 형성되었고, 조직 내부적으로 관료화한 의사결정구조(관료에 의한 경영, 경영진 낙하산 인사, 내부 경영진 무책임의 고질화)와 서비스 수혜자에 대한 배려 부족 등 민주적이지 못한 과거 정부가 구조화한 많은 문제점을 안고 있다. 공공부문의

방만 경영은 노동자들의 문제가 아니라 시스템의 문제였으며, 관료들이 거대 공기업을 좌지우지하는 관치경영이 그 주범이다. 당연히 구조조정은 이런 구조를 개혁하는 것이어야 한다.

그런데 정부는 구조조정을 추진하는 과정에서 이런 구조를 개혁하지 못했다. 심지어 대대적인 상업화 전략이 도모하는 것이 과거 관치경제의 누적물인 공공부문을 격렬한 이윤논리, 시장논리에 내던지고, 결국 ‘민주주의에 적대하는 시장경제’로 재편하는 신자유주의적 구조조정이었다.

셋째, 일방적인 노동자 공격, 하위직 위주의 반민주적 구조조정이었다. 정부의 구조조정 정책은 인력감축, 임금삭감, 복지제도 개악 등 사실상 시스템 개혁과제를 외면하고, 노동자 공격에 집중하면서 민주적 원칙을 위반하고, 사회적 형평에 반하는 방식으로 진행되었다.

넷째, 기관의 자율성을 배제한 획일적 구조조정이었다. 정부의 구조조정 작업은 충분한 내부적 논의와 사회적 합의에 기초한 혁신·개혁이 아니라, 선협적으로 설정한 관료적 기준에 각 기관을 끼워 맞추는 획일적, 일방적 구조조정이었다.

다섯째, 공공부문의 사회적 역할을 바로 세우지 못했다. 대부분 대국민 필수서비스 제공을 자신의 목적으로 하는 공공부문이 본연의 목적을 강화하고 내실화하는 방향으로 개혁, 재편되지 못한 것이다. 뿐만 아니라, 고용 완충장치로서 공공부문의 역할이 전혀 도외시되었으며, 실업사태가 전사회적인 문제로 악화되는 상황에서 노동조합은 ‘공공부문의 고용흡수기능’을 정책적으로 구현할 것을 요구했으나 정부는 철저히 외면해 오면서 고용을 끊임없이 파괴해 왔다.

2. 공공부문 구조조정에 대한 노동조합의 대응

공공부문노조는 정부의 비합리적인 정책에 맞서 정책자료 및 대안을 꾸준히 제시하는 한편 각종 집회·성명서 발표·기자회견 등 다양한 수단을 동원하여 강력한 투쟁을 전개하였다. 이와 함께 투쟁동력의 필수적인 원

천인 ‘연대사업’도 다양하게 전개하여 왔다.(김태현, 2002)

1) 98년 투쟁¹⁰⁾

① 5사 공동투쟁 : 민영화 정책이 만들어지던 상반기 중, 전국전력노조 · 한국통신노조 · 담배인삼공사노조 · 한국중공업노조 · 한국가스공사노조 등 5사 노조가 국가기간산업 민영화 · 해외매각 저지를 위한 공동투쟁기구를 구성하고, 기자회견-집회 등을 개최하고, 정부 정책책임자 면담 등을 통해 정책 철회를 요구하였다.

② 총파업 : 민주노총의 전 산업 총파업투쟁 방침에 따라 7월 15일 한국통신노조, 한국조폐공사노조 등이 시한부 전면파업에 돌입하였다. 당시 40,000여 명의 조합원을 포괄하는 한국통신노조의 첫 파업이 주목받았으나, 정부와 사측의 통제로 파업은 파괴되었다. 이후, 인력감축에 반대하는 조폐공사노조의 투쟁은 99년까지 부분파업과 전면파업을 병행하며 계속되었다.

2) 99년 투쟁¹¹⁾

① 공공연맹 출범 : 공공부문 노조에 대한 정부의 탄압에 맞서 조직 강화 및 노동진영의 단결이 우선해야 한다는 문제인식으로 공공연맹, 민주철도지하철노조연맹, 공익노련을 통합해서 공공운수사회서비스노동조합연맹을 출범시켰다.

② 공공연맹 파업 : 공공연맹 출범 이후 첫 투쟁이었다. 2000여 명(전 조합원 10,000명)의 인력감축을 요구받은 서울지하철노동조합은 ‘인력감축 반대, 노동시간 단축, 신규 인력 충원’을 요구하며 전면 파업에 돌입하고, 공

10) 98년은 정권교체(김대중 정부 출범) 상황에서 IMF위기 이후 IMF관리체제가 본격적으로 적용된 것이다. IMF의 감독하에 현 정부의 민영화 정책이 세워진 시기이기도 하다.

11) 99년은 정부산하기관의 인력감축, 임금통제, 복지축소정책이 본격적으로 추진된 해다.

광연맹에 소속한 정부산하기관 노동조합들 역시 민영화 반대, 인력감축 반대, 복지축소 반대 등을 내걸고 연대 파업에 돌입했다.

③ 한전 민영화 저지 투쟁 : 99년 말 정부가 추진 예정이던 ‘전력산업구조개편특별법’ 제정에 반대해서 노동조합은 쟁의행위 결의, 대규모 집회, 시민사회단체 대표자들이 참여하는 ‘범국민대책기구’ 구성, 노조-시민사회단체 지도부 철야 농성 등을 통해 법제정 반대투쟁을 진행한다. 이 투쟁으로 법안 처리를 연기시켰다.

3) 2000년 투쟁¹²⁾

① 병원노조 파업 : 5월 30일 민주노총의 전산업 총파업 투쟁에서 병원노조는 주력대오로 역할하였다. 병원노조는 산별교섭 보장, 인력충원 및 비정규직 정규직화, 임금인상, 직권중재 철폐 등을 요구하며 파업에 돌입하였다.

② 지역의보 파업 : 국민건강보험공단노조가 사회보험 통합, 의료보험에 대한 정부의 재정지원 50% 약속 이행 등을 요구하며 84일 동안 장기적 파업투쟁을 전개하였다.

③ 공공연대 활동 : 정부의 공공부문 구조조정이라는 도전에 맞서 한국노총과 민주노총에 속한 공공부문 노동조합들이 총결집해서 <공공부문노동조합연대투쟁위원회>(약칭 공공연대)를 구성하였다. 공공연대에는 8개 연맹 20만 명이 참가하여 공공부문의 가장 넓은 투쟁대오를 구축하였다. 그러나 공공연대는 98년 정부의 공공부문 구조조정 공세 이후 공공부문노조의 가장 폭넓은 단결이었지만, 내부의 다양한 조직환경과 요구현안 차이 때문에 참여 수준에서 차이를 보였고, 이에 따라 투쟁역량의 한계를 보였다. 특히 전력노조와 철도노조의 파업 유보는 공공연대의 지도력이 갖는 한계를 드러냈다.

④ 통신노조 파업 : 공공연대 활동에 참여했던 전력노조, 철도노조의 총

12) 2000년은 정부의 계획에 따라 민영화·경영혁신 정책이 1차 마무리되는 시기여서, 민영화-경영혁신 등 구조조정의 제반 문제를 둘러싼 투쟁이 가장 폭넓게 전개되었다.

파업투쟁 철회 이후, 공공연대 주도조직 중 하나였던 한국통신노조가 전면 파업에 돌입했다. 노조는 한국통신 민영화 반대, 한국통신 분할·분사 반대, 인력감축 반대 등을 요구하며 파업에 돌입했고, 파업은 5일 동안 이어졌으며, 조합원의 다수(참가인원 23,000여 명)가 파업에 참가하였다.

⑤ 한국통신 계약직노조 파업 : 한국전기통신공사에 고용된 비정규직인 계약직 노동자들에 대해 정부·회사가 비용축소를 이유로 관행적으로 이루어져왔던 고용 재계약을 거부하자 당사자들이 노동조합을 결성하고 정규직화 보장을 요구하며 전면 파업에 돌입했다.

4) 2001년 투쟁¹³⁾

① 6. 13. 병원노조 파업 : 민주노총의 공동파업투쟁에 또다시 병원노조가 주력대로로 투쟁했다. 노조는 산별교섭 보장, 인력감축 반대와 정규직화 쟁취, 일방적인 복지축소 방침의 철회, 국립병원에 대한 예산통제 및 퇴직금 제도 개악 반대 등을 요구하며 파업에 돌입했다.

② 전국교직원노조, 교육시장화 반대 투쟁 : 전교조는 2001년 하반기, 교원에 대한 개인별 차등성과급제 반납투쟁을 시작으로, 교육부문에 경쟁체제 도입, 공교육체제 약화 및 시장화 도입 등을 추진하고 있는 정부의 '7차 교육과정 정책'에 반대하는 전 조직역량을 동원한 투쟁을 전개하였다.

③ 2001년 하반기<국가기간산업 사유화저지 공동투쟁본부> 사업 : 공공연맹이 제안하고, 철도노조, 가스공사노조가 호응하여, 공공연맹 소속의 발전산업노조, 한국전력기술노조, 지역난방공사노조, 고속철도건설관리공단노조 등이 연대해서 국가기간산업 민영화를 저지하기 위한 공투본을 결성하였다. 이 활동을 통해 철도·가스산업 민영화를 위한 법안처리를 저지시키고, 전력공사에서 분리된 발전자회사 매각 일정을 지연시키는 성과를 쟁취했다.

13) 2000년 경영혁신에 맞선 투쟁의 연장선에 있다. 노동계와 정부간 갈등의 골은 더욱 깊어지고, 민영화를 둘러싼 갈등이 여전히 계속되고 있다.

5) 2002년 투쟁¹⁴⁾

① <국가기간산업 사유화저지 공동투쟁본부> 사업 : 2001년 철도·가스 등 관련법안의 입법을 저지시키는데 성공한 공투본은 2002년 2월 철도·가스·발전 3사가 공동파업을 돌입하면서 총자본에 대항하는 총노동의 투쟁을 전개하였다. 그러나 4.2 사태로 인해 사유화저지투쟁은 일시적으로 중단되었고 이후 총연맹과 연맹의 지도력의 재구축과정이 뒤따랐다. 단위노조 조직사수투쟁과 지도부 교체 등을 거쳐서 10월에 2기 공투본을 재결성하여 국가기간산업의 사유화저지투쟁을 지속적으로 전개하였다.

② 병원노조 파업 : 보건의료노조는 UNI KLC 산하 조직으로서 그 동안 국민건강권 실현과 의료의 공공성 강화를 위해 헌신적인 활동을 해왔다. 2002년 투쟁 또한 그 동안 투쟁의 연장에서 산별교섭 보장, 비정규직 정규직화, 모성보호, 사학연금 개선과 집단해고 반대, 연봉 계약직의 고용안정이라는 정당한 요구를 내걸고 보건의료노조 산하 경희의료원, 가톨릭중앙의료원(CMC) 3개 성모병원, 목포 가톨릭병원, 제주 한라병원 등 6개 병원 노동자들이 정부와 사용자들의 노동 탄압과 대화 거부에 맞서 49일째 장기파업 투쟁을 전개했다.

이렇듯, 지금까지 정부의 ‘신자유주의적 경제정책 및 노동정책’에 맞서 공공부문 노동조합의 투쟁이 계속되었다. 그러나 노동조합의 대응투쟁도 약간의 성과를 제외하고는 결과적으로 실패하였다고 할 수 있다.

이러한 실패는 구조조정을 추진하는 정부의 태도가 완강했던 점에도 기인하나 3장 4절에서 살펴보았던 노동운동의 문제점 특히 지도부의 지도력 부재, 제한된 투쟁전술, 실질적인 연대 미흡 등 노동조합의 대응의 한계가 중요한 요인이다(김태현, 2002).

14) 2002년 사유화저지투쟁은 신자유주의 공공부문 구조조정에 파열구를 내었으며, 적어도 정부의 정책을 철회시키지는 못했지만 지연시키는 성과를 낳았다.

제4장 부산교통공단 노사관계의 전개

제1절 부산교통공단의 연혁과 현황

1. 부산교통공단의 연혁

부산교통공단은 부산교통공단법에 따라 부산교통권역내에 대중교통시설의 건설을 촉진하고 운영에 합리화를 기함으로써 시민생활의 편의와 복지의 증진에 이바지함을 목적으로 1988년 설립되었다.

주요사업으로는 부산교통공단법에 제시되어 있는 것처럼 도시철도의 건설 및 운영, 도시철도의 역세권의 개발, 주차장의 건설, 기타 설립목적과 관련되는 개발사업, 도시철도와 다른 교통수단과의 연계수송을 위한 환승시설 등의 건설·운영, 자동차운수사업법에 의한 자동차운송사업중 대통령이 정하는 자동차운송사업, 정부 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업 등이다.

부산교통공단의 주요 연혁은 다음 <표 8>와 같다.

<표 6> 부산교통공단 연혁

연 월 일	주 요 내 용
1981. 1. 1	부산시 지하철건설본부 설치
1985. 7.-1994. 6	1호선 1-4단계구간 개통
1988. 7. 1	부산교통공단 창단
1999. 6. 30	2호선 1단계구간 개통(양산 호포~서면 21.7km)
2001. 8. 8	2호선 2단계 서면~금련산구간 개통
2002. 8. 29	2호선 완전 개통

출처 : 공단 내부자료.

2. 부산교통공단의 현황

1) 공단 조직의 특성

부산교통공단의 조직은 <그림 2>에서와 같이 본사와 현업으로 분화되어 본사는 지하철 사업 기획 및 건설, 지하철 운영 기획 및 통제, 경영지원 기능을 수행하며, 현업은 지하철 운영 및 유지보수 업무를 담당하고 있다.

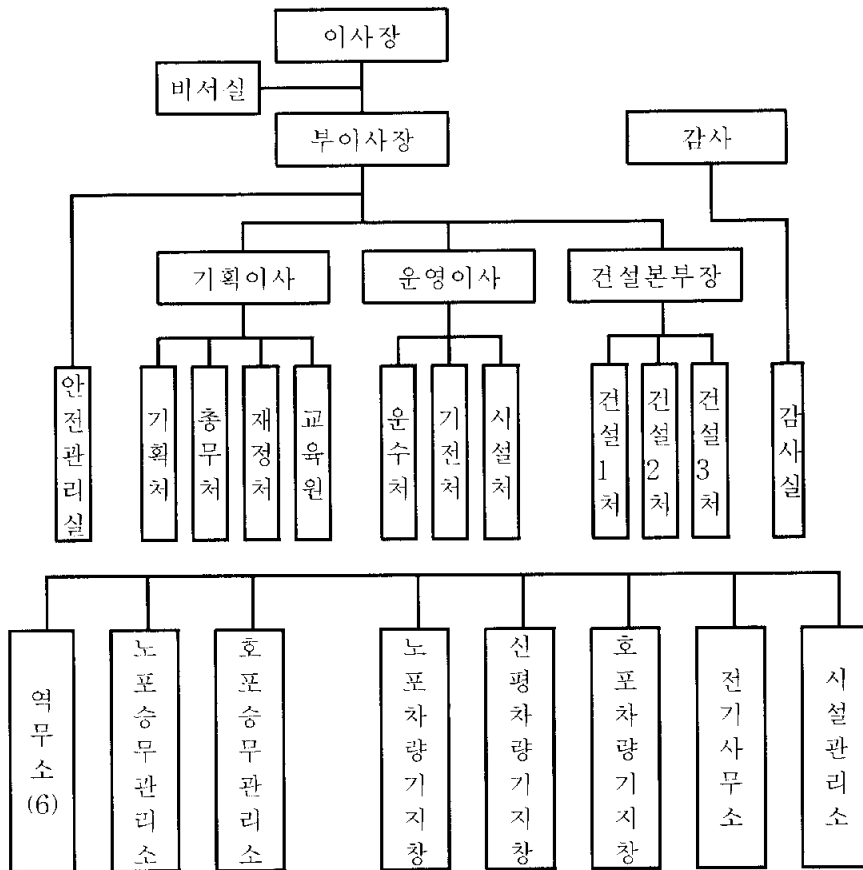
공단의 경영진은 6명이며 전원 외부 인사로 구성되어 있다. 이에 따라 내부 직원의 승진 기회가 적고 경영진과 직원간에 벽이 존재하여 직원의 사기진작과 적극적 업무 처리에 장애요인으로 작용하고 있는 것으로 보여진다.(안전회계법인, 2002) 또한 운영이사는 지하철 운영 관련 업무를 총괄하는 직책이며, 과거 3명의 내부 승진이 있었으나, 현직은 행정관료출신으로 업무상 애로 및 내부 갈등 요인이 될 수 있다.

공단 경영은 공기업의 특성에서도 이미 언급했듯이 규정과 예산에 따라 이루어지며, 주요 의사결정은 위원회의 심의·결의, 이사회 결의 후 건설교통부장관의 승인을 득해야 함으로써 이사장은 제도적으로 독립적이고 책임 있는 경영에 한계가 있다.

공단 직원은 현재 9개 직렬¹⁵⁾로 구분 관리되고 있다. 직렬은 공단 입사와 동시에 정해지며, 공단 근무기간 동안 고정적으로 구분 관리되어 직렬간 전직이 어렵다. 이에 따른 인사 관리상의 애로 및 내부갈등 요인이 되고 있다.

15) 부산교통공단의 직렬은 운영, 업무, 통신, 신호, 전기, 기계, 건축, 토목, 운전으로 구분하여 직렬별 입사, 평정, 승진 등 인사제도 전반을 관리하고 있다.

<그림 2> 부산교통공단 기구도(2002년 기준)



주: 본사 : 9처 3실 1원/ 현업 : 3창 4소 6역무소

출처: 공단 내부자료.

2) 공단 인원의 동향

공단은 지속적인 지하철노선 개통에 따라 지속적으로 인원증가가 있었으나, 구조조정 과정에서 기존 인력의 전환배치를 통해 인원 증가 요인을 억제해왔다. 1997년말 2,172명의 인원이 2호선 개통(30개역)으로 인하여 2001년 9월 2,961명으로 789명 증가했다.

<표 7> 공단 인원 동향(2001년 8월 기준)

구분	1997년	1998년		1999년		2000년		2001년		4년간 (1997~2001)
	인원	인원	증가	인원	증가	인원	증가	인원	증가	
임직원총계	2,172	2,352	180	2,601	249	2,617	16	2,957	340	785
상근임원	6	6	-	6	-	6	-	6	-	-
직원	2,166	2,346	180	2,595	249	2,611	16	2,951	344	789

출처: 공단 내부자료.

3) 공단 재무 및 영업의 동향

공단은 지하철노선 개통에 따른 건설사업비가 지속적으로 증가됨에 따라 건설부채로 인한 거액의 원리금상환규모와 운영수지적자 등으로 항상 자금부족이 발생하여 이러한 부족자금을 공모채로 발행될 수밖에 없는 상황이다. 이러한 공단의 재무악화 원인은 건설부채로 인한 과다한 차입금 및 이로 인한 금융비용, 선투입비용 및 운송수요 증대의 한계로 인한 운영수지적자 등이 그것이다.

공단의 자산 현황(<표 8> 참조)에 의하면 공단이 차지하는 자산 중에서 건설사업과 관련된 고정자산 비중이 대부분 차지하고 있어 경영위험이 확대되고 있다.

<표 8> 공단 자산 현황

(단위: 억)

1999년		2000년		2001년		2002년	
자 산	24,521	자 산	25,800	자 산	27,782	자 산	28,882
부 채	25,047	부 채	26,077	부 채	27,646	부 채	28,414
자 본	△526	자 본	△276	자 본	136	자 본	468

출처: 공단 내부자료.

또한 공단의 영업실적(<표 9> 참조)은 매년 적자를 나타내고 있는데 이러한 적자의 원인은 영업외비용 중 이자비용 즉 건설부채에 따른 직접적인 이자비용 부담이 큰 것으로 지적되고 있다. 최근 공단의 경영진단을 수행했

던 안진회계법인도 정부가 100%의 이자비용에 대한 국고지원율이 이루어질 경우의 부채규모는 2005년까지 감소추세에 있음을 제시하고 있다.(안진회계법인, 2002) 이는 공단부채에 포함되어 있는 부산시 채무부담분의 상황으로 부채는 감소하고 부산시출연금은 증가하기 때문이라고 한다. 현재 이자비용에 대한 정부의 국고지원율이 50%선에 머물고 있어 정부의 적자손실보전 대책이 마련되지 않을 경우 매년 당기순손실은 계속적으로 지속될 수밖에 없다.

<표 9> 공단 영업 현황

(단위: 억)

연 도	1999년	2000년	2001년	2002년
계정과목				
총수익	2,521	2,729	2,690	3,051
영업수익	961	1,168	1,386	1,540
총비용	2,881	3,799	3,671	4,045
영업비용	1,821	1,841	2,060	2,457
영업외비용(이자비용)	990	1,664	1,425	1,491
당기순이익	-	-	-	-
당기순손실	△359	△1,070	△981	△994

출처: 공단 내부자료.

3. 노동조합의 연혁과 동향

1) 노동조합의 연혁

공공부문에 속해 있는 부산지하철노동조합은 87년 노동자대투쟁과 6월 민주화 항쟁을 거치며 고양된 분위기 속에서 88년에 설립되었다.

당시 노조 설립 주축 세력은 철도 출신이었다. 이 때 공채출신도 노조 설립의 움직임이 있었다. 노조설립의 동기는 87년 노동자대투쟁의 영향도 있었지만 신분변경이 큰 영향을 끼쳤다. 87년말 당시 여당인 민정당은 부산지역을 민정당의 표밭으로 만들기 위한 정치적 산수에 의해 부산교통공단법을 제정해 부산지하철을 부산시 산하에서 건설교통부 산하로 넘겼다.

88년 7월 1일부로 부산교통공단으로 전환되면서 부산지하철 직원들은 공무원 신분을 박탈당할 처지에서 신분변경에 따른 고용불안이 높아졌고, 24시간 철야 맞교대근무, 저임금 등 열악한 근무환경에 따른 불만도 노조설립을 재촉하게 되었다.

현재 부산지하철노동조합은 공단창단시기인 1988년 결성된 후 <표 7>과 같다.

<표 10> 부산지하철노동조합 연혁

1988년 02월 16일 08월 19일	부산지하철 노동조합 결성총회 부산교통공단노동조합으로 명칭변경
1991년 01월 25일	제2대 조시제 위원장 집행부 출범
1992년 04월 27일	제3대 김정삼 위원장 집행부 출범
1993년 10월 13일 1994년 06월 25일	제4대 강한규 위원장 집행부 출범 파업돌입
1995년 04월 07일 1996년 09월 30일 12월 29일	제5대 안삼렬 위원장 집행부 출범 94년 해고동지 12인 중 4인 복직 노동법 개악저지를 위한 총파업
1997년 02월 26일 07월 15일 1998년 03월 12일 07월 03일	제6대 김태진 위원장 집행부 출범 직제개편추진방안에 대한 노사합의 노사시민 중재단 3차 합의서 체결 직제개약저지 파업
1999년 01월 23일 2000년 01월8~10일 01월 10일 01월 17일 04월 13일 06월 02일 06월 29일 11월 29일 2001년 01월 01일 01월 19일	제7대 이민현 위원장 집행부 출범 합법파업 지노위 중재 인력감축 및 부서통폐합을 골자로 한 직제 건교부 승인 4·13총선 관련 민주노동당 박순보 후보 지지 6·2탈선사고(구서동역에서 장전동역간의 선로 탈선사고) 2호선 2단계 인력확보, 호포차량기지창 중수선용역철회 투쟁 노동시간단축 투쟁 98파업 관련 13명 복직 보충협약서 체결
2001년 02월 28일 01월-07월	제8대 김광희 위원장 집행부 출범 98파업 관련 20명 복직
2002년 07월 12일	제9대 오영환 위원장 집행부 출범

출처: 노조 내부자료.

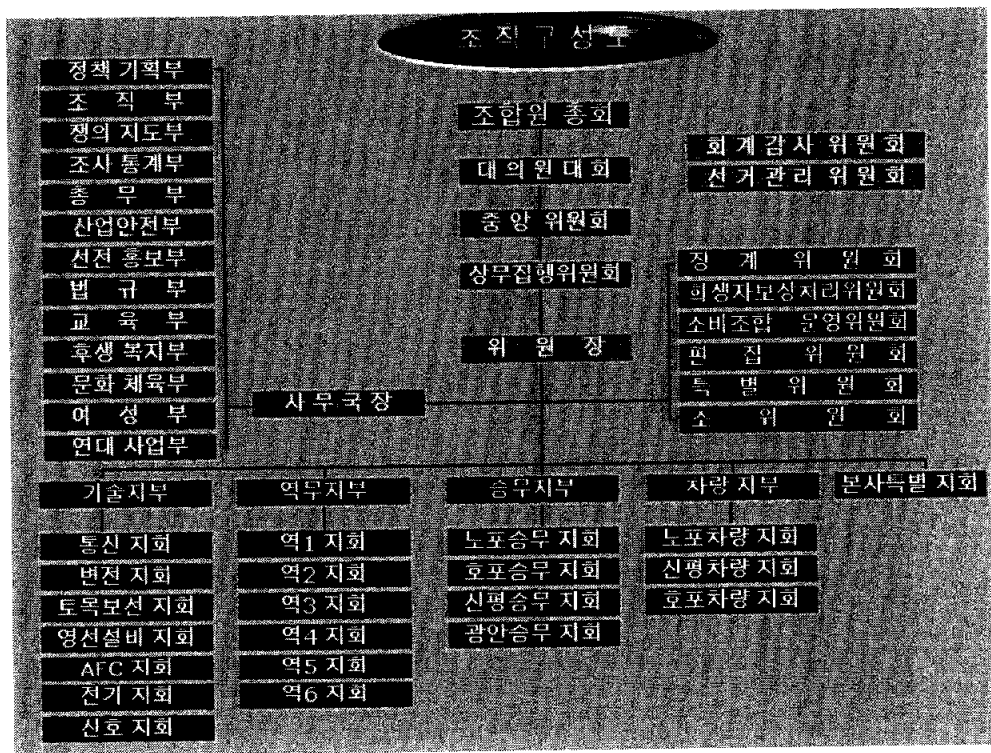
2) 노동조합의 조직과 조합원수 동향

부산지하철노동조합은 위원장을 비롯한 사무국 중심의 본조와 기술, 역무, 승무, 차량 4개 지부와 본사특별지회로 구성되어 있다.

최고의결기구인 조합원총회 및 대의원대회가 있고, 독립기구로 회계감사 위원회가 있다. 그 외 중앙위원회, 상무집행위원회, 각종 위원회가 있다.

노동조합의 조직도는 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 부산지하철노동조합 조직도



출처: 노조 내부자료.

노동조합의 조합원수는 지하철노선의 지속적인 개통에 따라 지속적으로 증가해 왔다.¹⁶⁾ 특히 2000년 이후에는 지하철 2호선 신규개통으로 말미암아

신규조합원들의 가입이 많았다. 특히 관할구역이 6개(2002년 기준)로 나누어져 있는 역무지부의 경우 조합원 수는 역무지부 총 종사원 900명 중 715명이며, 79%에 해당되는 조직률을 나타내고 있다.

<표 11> 노조 가입현황

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
가입인원	1,877명	2,076명	2,017명	2,389명	2,443명

출처 : 노조 내부자료.

제2절 부산교통공단 구조조정의 경과

1. 1998년 구조조정

공단은 1998년 구조조정 대상으로 지하철 2호선 1단계 개통에 대비한 정원 3,219명에서 406명을 인력감축했다. 이러한 구조조정의 내용은 근무형태 변경, 역행정업무통합, 매표소단일화 등의 부서통폐합으로 인력 177명을 감축하였으며, 1인승무, 전동차정비업무 간소화, 시설 및 관리업무 간소화 등의 업무개선으로 인력 229명을 감축하였다. 그 결과 신규채용을 억제함으로써 정원 3,219명에서 2,813명으로 12.6% 감축했다.

2. 1999~2000년 구조조정

1999~2000년 기간 동안 공단은 다음 <표 12>와 같이 대폭적인 조직개편

-
- 16) 2000년에 조합원이 감소한 원인은 경영혁신과제로 선정된 대학생학자금과 퇴직금누진제가 해고자복직과 맞바꿔치기식의 노사합의에 따른 불만을 가진 50대 조합원들 중심으로 노조탈퇴가 이루어진 것으로 보여진다.

등을 통해서 구조조정을 단행했다. 우선 본사 조직개편으로 비상계획실을 안전관리실 비상계획부로 축소하고, 보상부, 교학부, 공무부, 전력2부 총 4부를 폐지하는 대신 비상계획부, 건설관리부, 역무기기부 총 3부를 신설했다. 그리고 영선관리소와 시설관리소를, 역무자동설비관리소와 전기사무소를 각각 통합했다. 현업 조직개편으로 신평검수2부, 호포검수2부, 노포검수2부, 전로부, 서무부 총 5부를 폐지했다. 전체적으로 공단은 구조조정을 이행하기 위한 조직개편으로 1실 2부 2현업소를 폐지했다. 인력감축으로 유사중복기능 부서통폐합, 근무형태변경, 대표소통합운영, 기타 업무개선을 통한 유사업무통합 수행으로 184명을 줄임으로써 정원 2,813명에서 2,629명으로 6.5% 감축했다. 인사·보수·복리후생으로 대학생학비보조폐지, 유급휴가축소, 퇴직금누진제폐지, 명예퇴직제도개선을 통해서 유연화했다. 다만, 연봉제는 임·직원(1급)을 대상으로 1999년부터 도입하고 2000년부터 시행했다.

그리고 공단은 애초 공식화된 구조조정계획과 달리 호포차량기지창 중수선 용역을 기습적으로 강행했다.

<표 12> 1999-2000년 구조조정 추진내용

과 제	추진내용	비고
조직개편	비상계획실 : 안전관리실 비상계획부 부 폐지 : 보상부, 교학부, 공무부, 전력2부 부 신설 : 비상계획부, 건설관리부, 역무기기부 영선관리소 : 시설관리소 통합 역무자동설비관리소 : 전기사무소 통합 부 폐지 : 3개 기지창 검수2부, 전로부, 서무부	△1실 2부 2현업소
인력감축	유사중복기능부서 통폐합 : △34명 근무형태변경(3조2교대→일근) : △13명 대표소통합운영(6개역 2개소→1개소) : △18명 기타 업무개선을 통한 유사업무 통합수행 : △119명	(2,813명 → 2,629명) △184명
인사/보수/ 복리/후생	연봉제도입(직원 1급) 대학생학비보조 폐지 유급휴가 축소(년간 67일→52일) 퇴직금누진제 폐지 명예퇴직제도 개선(기본급 1수당의 60%→기본급의 50%)	연봉제는 99년도입, '00년 시행.

출처 : 공단 내부자료.

3. 2001년 구조조정

2001년 구조조정으로 본사식당 민간위탁과 지하철 2호선 10개 역사 청소 용역을 완료하고 불용강재를 매각했다.

<표 13> 2001년 구조조정 추진내용

과 제	추진내용	비고
식당	식당 민간위탁(△1명)	본사
청소	10개 역사 청소용역	2호선
자산	불용강재 매각	노포차량기지창

출처: 공단 내부자료.

4. 2002년 구조조정

2001년부터 공단은 안진회계법인의 경영진단결과를 토대로 구조조정과제를 선정하고 소관부서별로 세부추진계획을 수립해왔는데, 2002년 현재 다음 <표 14>와 같이 23개 항목 중 정년단축, 급여체계개선을 제외한 21개 항목에 대해 경영혁신을 완료했다.

<표 14> 2002년 구조조정 추진실적

번호	과 세	추진실적
1	노조전임자 축소운영(7명 ->4명)	완료(6.5) : △4명(7명->4명)
2	정년단축(3급이하 60세->58세)	미완료(노조반대)
3	역사 매표소 민간위탁	민간위탁 시행(8.20) : 33개역, 34매표소(인력절감 : 69명)
4	업무효율화를 위한 조직개편	완료(11. 1) : 9처1원3실13현업-> 8처1원3실10현업
5	직군/직급체계 정비	완료(11. 1) : 갑, 을 ->1~9급
6	전결규정개정	완료(12. 13)
7	부채포트폴리오 설계	완료(2002. 12) : 금융비용 16,815백만원 절감
8	전자조달비율확대(전자조달비율 50%)	완료(2002. 12) : 190건(전자입찰비율: 96%)
9	역사상가 개발/임대	완료(2003. 1) : 광안 28, 중동 14, 수영 45개소
10	정보화시스템구축정보화	완료(2002. 12)
11	운임할인율조정	완료(10. 1) : 하향조정(연간46억원 수입증대)
12	급여체계개선(17종 -> 45종)	미완료(2003년도 임금인상과 연계)
13	만원처리공개시스템 도입	완료(10. 1) : 도입 및 운영
14	경영공시제도보완반기회계결산공시	완료(2002. 4, 2002. 8) : 연 1회 -> 2회
15	운영/건설 부문의 회계분리	완료(12. 30) : 예산회계규정 및 내규 정비
16	팀제도입	완료(11. 1) : 부, 과제-> 팀, 담당제(담당 결재권 폐지)
17	영문 인터넷 홈페이지 운영	완료(4. 24) : 홈페이지 구축 및 운용
18	고객 이용 편의시설 개선	완료(2002. 9)
19	고객 불편사항 인터넷/신고센터개설	완료(5. 1) : 336건 접수
20	무인 민원서류 발급기(4대)	완료(12. 26) : 90대 설치 완료
21	화명역 출입구 개설(2개소)	완료(12. 27) : 계약체결(중공예정: 2003. 10)
22	무인 민원서류 발급기(4대)	완료(12. 26) : 부산대학앞역 1대
23	열차도착 경보음 개선	완료(8. 23) : 1,2호선 전역사

출처 : 공단 내부자료.

제3절 부산교통공단 구조조정에 대한 노동조합의 대응전개

1. 제1~3대 집행부(1988~1993)

1988년 6월 초대 이용성 집행부는 초기에 단체협약 체결, 직제 단일화(일반직, 기능직 통합 이전까지 차별 존재), 근무형태 변경(24시간 맞교대->3조2교대) 등을 공단과 합의했다. 이러한 합의는 이전보다는 진일보한 것이기는 하나 당시의 시대적 분위기에 비춰볼 때 만족할만한 수준은 아니었다.

당시 서울지하철과 비교하면 여실히 드러난다. 부산지하철보다 약 반년 앞서 노조를 설립한 서울지하철은 4조3교대와 휴무 쟁취 등 모든 면에서 부산지하철보다 월등히 나은 수준이었다.

초창기 부산노련과 활동을 같이 하는 등 민주적 모습을 보이던 초대 집행부는 해를 거듭할수록 공단과 유착관계를 보이는 등 노사협조주의로 나아갔다. 당시 노조가 운영하던 소비조합을 둘러싼 비리, 역세권 주차장 비리 등 집행부 주위에서 온갖 잡음이 터져 나왔다.

이후 1991년 1월 사실상 첫 위원장 직선에서 공채출신 제2대 조시재 집행부가 출범했다. 그러나 조시재 집행부는 1년만인 92년 3월 조합원 신임투표(공약사항)에 대해 불신임을 당해 4월 사퇴하고 보궐선거를 통해 제3대 김정삼 집행부가 출범했다. 보궐선거를 통해 들어선 김정삼 집행부는 노골적인 어용의 길을 걷게 된다. 그런 가운데 93년초 철도연맹 가입파문과 소비조합 소장의 공금 유용 사건은 김정삼 집행부의 조기 퇴진을 재촉하게 되었다.

이와 같이 제1대 집행부에서 제3대 집행부에 이르기까지는 노조설립의 의의와 다음 <표 15>와 같이 임금 및 단체협약의 성과는 있으나 현장투쟁을 바탕으로 대공단과의 전투적 투쟁노선을 추구하기보다는 노사협조주의

노선을 걸었다고 평가되어지고 있다.

<표 15> 1988~1993년 임금 및 단체협약 체결결과

연 월 일	주 요 내 용
	제1대 이용성 집행부
'88.6.21	단체협약 전문57개조, 부칙 1개조
'88.8.8'88.9.6	단체협약 전문105개조, 부칙4개조
'88.8.8~'89.2.8	직제개편(직급대입 및 승진소요 연수 등 7개항) 합의
'89.3.29~'89.4.12	기본급 8.5% 정율인상 등 4개항 합의
'89.6.12~'89.8.29	현업부서의 직원 근무형태 등 4개항 합의
'90.4.25~'90.5.24	기본급 5% 정율인상 등 5개항 합의
'90.4.25~'90.12.31	단체협약 전문, 본문 119개조, 부칙 9개조
	제2대 조시재 집행부
'91.5.15~'91.6.11	기본급 7% 정율인상 등 10개항 합의
	제3대 김정삼 집행부
'92.6.11~'92.7.15	기본급 정액 28,600원 인상 등 13개 조항 합의
'92.12.22~'93.4.16	단체협약 전문, 본문 125개조, 부칙 8개조
'93.6.28~'93.8.12	기본급 정율 3.1% 인상 등 5개항 합의

출처: 공단 내부자료.

2. 제4대 집행부(1993~1994)

1993년에 들어서서 김영삼 정권의 공기업 구조조정정책과 김창갑 공단이 사장의 노동억압적 경영정책으로 김정삼 어용 집행부에 대한 조합원의 불만이 폭발하기 직전에 있었다. 그러는 가운데 김정삼 어용 집행부가 조기 퇴진하고 10월 제4대 집행부 선거가 실시되었다. 선거결과 강한규 후보가 압도적 지지를 받아 제4대 집행부 위원장으로 당선되었다.

이에 따라 93년 11월 강한규 집행부는 누적된 조합원들의 불만과 요구를 수렴해 간부중심의 조합운영을 배제하고 대중적으로 현안 문제를 해결하려는 의지를 강력히 표방하면서 출범했다. 그러나 출범과 동시에 곧 바로 공단은 노골적으로 노조탄압의 공세를 취해왔다. 공단은 예전부터 노사합의사항인 조합전임자 7명을 4명으로 줄이자며 노조집행부가 요청한 7명 전임발령을 거부하고 나섰던 것이었다. 이러한 공단의 행태는 그 동안 늘 그래왔

던 막 들어선 노조에 대해 자기 입맛에 맞게끔 노조 길들이기식 노동통제 방식이었다. 노조는 이에 굴하지 않고 강력히 대응했다. 11월 10일 공단회의실 점검농성을 시작하여 7일간의 강고한 농성투쟁 끝에 전임자 7명을 확보하는 투쟁성과를 올렸다.

이 때의 전임자 확보 농성투쟁은 이후 강한규 집행부의 민주노조로서의 활동방향에 지대한 영향을 끼쳤다. 이후 노조내부 진영에서 소비조합 비리 척결, 대공단 관계에서 인사제도 개혁투쟁 등 강력하게 민주노조로서의 기풍을 세워나갔다. 이러한 변화는 예전에 지속되어왔던 노사협조주의 관행을 일거에 깨부수고 민주노조의 기틀을 정립해나가는 과도기적 시기였다고 할 수 있다.

한편, 부산지하철노동조합은 94년 3월 서울지하철노동조합, 전국기관차지부협의회(이하 전기협)와 함께 2만 공공부문 궤도노동자들로 구성된 연대조직으로서 전국지하철노동조합협의회(이하 전지협)를 결성했다.

이후 부산지하철노조는 서울지하철노조와 함께 정부의 3% 임금가이드라인 철폐투쟁, 전기협의 변형근로제 철폐 및 8시간 노동제 쟁취 투쟁으로 27일 새벽 4시부터 대규모 연대파업투쟁¹⁷⁾을 전개하기로 했다.

이 때 김영삼 정권의 노동탄압은 더욱 노골적으로 나타나기 시작했다. 수구언론들은 궤도노동자들의 예고된 연대파업투쟁에 온갖 왜곡, 편파보도를 일삼으며 자본의 입장을 대변하는데 열을 올리고 있었다.

그러나 23일을 기해 전기협 용산 농성장을 포함한 전국 14개 지부에 공권력이 침탈했다. 전기협 지도부는 침탈하는 공권력에 맞서 새벽 4시부터 총파업을 선언했다. 서울지하철노조도 같은 날 총파업을 선언했다. 부산지하철노조는 같은날 야간총회를 소집하여 다음날인 25일 총파업을 예고한 가운데 마라톤 교섭에 들어갔다. 그러나 교섭에 진전이 없자 25일 노조는 교섭결렬을 선언하고 비상총회장에 모인 1,000여명의 조합원들을 부산대로

17) 94년 전지협은 대중적 결의로 공동의 집회와 투쟁을 진행하면서 두 가지를 결의했다. 하나는 6월 27일까지 교섭과 투쟁을 병행한 후 타결되지 않으면 연대총파업을 단행한다는 것, 둘째는 당시 법외노조였던 전기협에 정권의 공권력투입시 전지협은 즉각 동맹 총파업에 돌입한다는 것을 대중적으로 천명했다.

이동하여 거점투쟁을 전개하였다. 이와 같이 전지협 의 연대파업투쟁은 개별 단사투쟁으로 전개되었다.

제일 먼저 전지협 KNCC파업농성장이 공권력에 의해 침탈당해 농성조합원들이 연행됐고 서울지하철노조는 공권력 침탈을 피해 고려대, 경희대, 동덕여대로 산개전술로 이동하면서 파업대오가 서서히 무너졌고 결국 28일 승무지부가 복귀선언을 함에 따라 파업은 사실상 종료되었다.

부산지하철노조는 부산대에 집결하고 있었으나 공권력 침탈을 피해 산개하여 동아대로 진입했다. 그러나 그 과정에서 많은 대오가 급속도로 이탈했다. 파업지도부는 흩어진 파업대오를 재정비하기 위해 노포창에서 투쟁을 시도하였으나 공권력 침탈로 인해 거의 전원이 연행되었다. 결국 노조내에서도 파업종료의견이 우세하여 파업지도부는 7월 2일부로 상황종료를 선언하고 경찰에 자진출두하였다. 10명 구속, 13명 해고를 뒤로 한 채 부산지하철노조의 첫 파업은 끝났다.

이처럼 <표 16>에서 볼 수 있듯이, 임금인상이 중재재정형태로 이루어진 성과가 있었지만, 개별 단사투쟁의 결과 대정부 교섭틀을 만들어내는 데는 한계를 벗어나지 못했다.

하지만 전지협의 연대투쟁 정신은 고스란히 이어져 ‘전국민주철도지하철(약칭, 민철노련)을 탄생시키는 전기를 마련했다.

<표 16> 1994년 임금협약 중재재정 결정

주요내용
기본급은 정률로 3%인상
급식보조비는 현행 50,000원에서 25,000원을 인상하여 75,000원으로 지급
조정수당(월20,000-73,000)중에서 30,000원을 기본급화.
기본급으로 하고 남은 조정수당 잔액은 열차운전 및 승무수당에 포함
건강관리비 30,000원을 기본급화
교통공단수당을 현행 15%에서 5%인상하여 기본급의 20%를 지급
신규수습사원에 대한 기본급은 직무급에 호봉급을 합산하여 지급

출처: 노조 내부자료.

3. 제5대 집행부(1995~1997)

공단은 94년부터 98년 상반기 지하철 2호선 개통을 대비한 직제개편을 진행하고 있었다. 95년 각 부서별 직제개편안 진행을 완료하였고 이어 96년까지 직제개편을 진행하기 위해서 1인승무 실시에 따른 시설보완 장치 예산편성, 차량 추상 및 공기압축기 용역계약 등 사전작업이 주도면밀하게 진행하고 있었다.

공단의 일방적인 직제개악에 맞서 안삼렬 집행부는 96년 임단투와 연계하여 본격적으로 직제개악 저지에 맞서 투쟁을 전개하였으나 공공5사투쟁을 통해 임금 3% 인상과 단협갱신 및 '노사직제개편추진협의회' 구성을 합의하는 수준에서 끝났다. 이후 2차례의 직제개편추진협의회가 열렸지만 노사간의 이견을 좁히지 못했다. 결국 공단은 직제개편안에 대한 최종안만 노조로 통보한 채 일방적으로 강행했다. 이러한 직제개편안의 핵심은 1인승무 전환, 외주용역 등 인력감축에 따른 비용절감을 바탕으로 한 구조조정의 일환이었다.

이와 같이 직제개편을 둘러싼 노사간에 첨예하게 대립되면서 안삼렬 집행부는 96년 10월부터 본격적인 직제저지투쟁에 돌입했다.

집행부는 총력투쟁을 결의하고 조합원 조직을 위해 노조 핵심간부진 단식과 천막농성 투쟁을 전개하였지만 조합원들의 투쟁동력을 조직화해내지는 못했다. 그럼에도 불구하고 1인승무 직제개편안에 대한 승무지부의 단독 파업을 전개하였으나 노조 전체의 투쟁으로 조직화하는 데는 역부족이었다.

한편 김영삼 정권은 노동법 개악의 움직임이 있었다. 노동법 개악에 맞서 민주노총을 중심으로 한 노동계 또한 총파업을 예고하고 있었다. 민주노총의 총파업 경고에도 불구하고 김영삼 정권은 12월 26일 새벽 노동법 개악안을 날치기로 통과시켰다. 이에 민주노총은 총파업에 들어갔고 부산지하철노조도 29일 승무지부의 중심으로 파업에 동참하였다. 그러나 파업은 예상과 달리 하루만에 철회되었다. 민주노총의 2차 지침에 따라 총파업을 선언했지만 불발로 끝났다. 특정지부의 조직적 반발 때문이었다. 이에 대한

책임을 지고 안삼렬 집행부는 다음 <표 17>과 같이 임금 및 단체협약의 성과를 남긴 채 총사퇴했다.

<표 17> 1995년 임금 및 단체협약 체결결과

구분	주요내용
임금	기본급 3% 인상 등 4개항 합의
단체협약	전문 부칙포함 135항 합의(신설 1개 조항, 수정합의 21개조항, 현행유지 11개 조항, 보충협약 4개항)

출처: 공단 내부자료.

4. 제6대 집행부(1997~1999)

97년 제6대 김태진 집행부 출범을 맞이하면서 96년 직제개편 투쟁은 노사간의 치명적인 파국으로 치달았다. 97년 9월말 노사협의회에서 1인승무를 포함한 직제개편 추진은 연구용역 결과에 따라 노사합의하에 시행하기로 하고 98년 3월말까지 노사가 선정한 부산대부설경영경제연구소의 연구용역이 진행되었다. 그러나 공단은 연구용역 결과가 공단이 의도한대로 나오지 않자 노사간에 맺은 합의마저 저버린 채 곧바로 1인승무를 추진했다.

노사합의 파기를 둘러싸고 노조는 3월 파업의 배수진을 치고 노조/공단/시민중재단의 최종 담판을 통해 '1호선 1인승무 문제는 부산대연구용역 결과에 따르고, 2호선은 별도의 연구기관에 맡겨 그 결과에 따른다'라는 합의를 도출해냈다.

그러나 이미 5월경 건교부의 직제 승인이 나 있었던 상태이고 더 이상 노조는 공단과 대화로서 문제를 해결할 수가 없었다.

따라서 98년 7월 노조는 노사간에 맺은 합의서 이행과 김대중 정부의 일방적인 구조조정을 철회하기 위해 총파업에 돌입했다. 동래 지하철역 선로를 점거하고 파업투쟁을 전개하였지만, 투입된 공권력에 의해 순식간에 600여명 중 500여명이 연행되고 이중 14명이 구속, 나머지 조합원들은 이틀만에 풀려났다. 노조 지도부가 구속되자 비상대책위원회(이하 비대위)가 가동

되고 교섭을 진행했다. 승무조합원 중심으로 2차 파업을 전개하기 위해 비대위가 마련한 카톨릭센터로 풀려난 조합원들이 속속 모여들기 시작했다. 야간을 틈타 승무조합원 200여명은 열차를 이용하여 상경작전에 돌입했다. 서울에 도착하자마자 조를 짜 택시를 타고 서울지하철노조로 들어갔다. 그리고 직권면직 기한인 무단결근 7일을 넘기며 12일 동안의 강고한 상경투쟁을 전개했다.

그러나 비대위의 협상은 난항을 거듭하고 있었고 상경투쟁을 벌이고 있는 승무조합원들의 기대에 부응하지 못했다. 더 이상 교섭이 진척의 기미가 보이지 않자 비대위는 이후 투쟁하기로 하고 일단 파업을 마무리했다.

노동조합의 복귀명령으로 파업조합원이 현업에 복귀하고 현장 지도부가 감옥에 갇혀있는 등 지도력의 일시적 붕괴현상을 틈타 김창원 이사장은 야만적인 현장 조합원에 대한 초도화 작업에 들어갔다. 현장 조합원 죽이기, 노동조합 죽이기에 가장 앞장섰던 것은 감사실의 강압·밀실조사였다.

감사실은 7월 승무지부 동지들의 복귀과정에서 발생한 조합원간의 사소한 마찰을 이유로 승무관리소의 조합원과 관리소 간부 등 다수를 불러 8, 9시간이 넘는 장시간 동안 조사를 강행하는 등 갖은 협박으로 사건을 침소봉대하려 했다. 이것은 김창원 이사장의 특별지시로 조사를 진행 중인 것으로 알려졌고 파업참가자 조사도 함께 이루어졌다.

7.3파업투쟁은 합의서의 파기, 노동자 희생을 강요하는 김대중 정권의 구조조정을 반대했던 파업으로 노조간부는 물론 일반 조합원까지 연행, 구속시키며 법률위반으로 기소하는 야만적 만행을 저지른 것이 김대중 인권정부, 국민의 정부의 본질이었던 것이다.

지도부가 구속된 상태에서 비대위 중심으로 구속동지 석방과 합의서 이행을 위한 투쟁에 돌입했다. 그리고 7월 비대위는 상무집행위원회를 열어 노동조합을 탄압하고 조합원 죽이기에 혈안이 되어 있는 김창원 이사장을 퇴진투쟁을 벌여나기로 결의하고 적극적인 김창원 이사장 퇴진투쟁에 돌입했다. 김창원 퇴진투쟁에 나섰던 비대위 간부들 역시 공단경영진에게는 해고의 대상이었으며 눈에 가시였다.

공단은 발 빠르게 14명의 구속 동지와 기소된 3명의 동지 등 17명을 기소된 날짜에 맞춰 직위해제시키고, 조합원·간부의 해고 등 징계를 단행했다. 이어 파업관련 손배를 제기하는 한편 조합비와 파업 지도부의 개인에게도 가압류신청을 제기하는 등 악랄한 노동탄압을 자행했다. 당시 손배청구액은 2억 9천 4백만원에 해당하는 금액이었다.

공단의 이러한 징계와 손배청구는 조합활동의 손발을 묶은 뒤 1인 승무를 비롯한 직제개악을 통해 대량 인력감축을 자행할 의도였으며 나아가 부산시 이관시 최대의 걸림돌인 노조를 이 기회에 와해시키려는 것이었다.

구속된 지도부가 전원 석방되고 공단의 탄압이 노골적으로 진행되면서 비대위 체제는 즉각 6대 집행부체제로 복귀했다.

공단은 노조가 조직력을 추스르고 다시 투쟁을 돌입하기 위한 준비에 들어가자 즉각 비대위 노조 간부 14명 해고, 41명 중징계하는 등 본격적인 탄압에 들어갔다. 이처럼 7·3파업투쟁은 구속 14명, 선고유예 2명, 기소유예 491명 그리고 해고 23명, 손배 및 가압류의 상처를 남기고 끝났다.

제6대 김태진 집행부 시기에 이루어진 임금 및 단체협약 체결결과는 다음 <표 18>과 같다.

<표 18> 1997년 임금 및 단체협약 체결결과

구 분	주 요 내 용
임 금	기본급 3% 인상 등 총액 4.75% 인상
단체협약	전문, 본문 126개소, 부칙 8개조 합의

출처: 공단 내부자료.

5. 제7대 집행부(1999~2001)

7·3파업으로 인해 조직력이 대단히 취약해 있는 가운데 1999년 1월 제7대 이민현 집행부가 출범했다. 출범과 동시에 난항이 거듭되고 있었다. 98년말 건설교통부가 임금삭감과 복리후생제도 축소 등 기획예산처의 지침을 공단으로 다시 하달했다. 건설교통부가 공단에 보낸 지침은 임금삭감, 체력

단련비폐지, 보전수당폐지, 대학생학자금대출전환, 퇴직금누진제폐지 등의 대폭적인 구조조정이었다. 부산지하철노조는 대정부 교섭창구를 통해 구조조정을 저지하기 위해 공공연맹에 교섭권을 위임했다.

그러나 기획예산처는 노동법상 사용자가 아니라며 교섭주체로 나서기를 발뺌하고 있었다. 이에 공공연맹 산하노조들은 정부를 교섭틀로 끌어내기 위한 방편으로 쟁의행위찬반투표에 들어가는 한편 국무총리, 기획예산처 규탄집회를 시작으로 전국동시다발 노동청 규탄집회를 가졌다.

서울지하철 공사측으로부터 2000여 명의 인력감축을 요구받은 서울지하철노동조합은 인력감축 반대, 노동시간 단축, 신규 인력 충원을 요구하고 있었으며, 서울지하철 승무지부가 먼저 지시거부투쟁을 전개하는 등 서울지하철 파업의 조짐이 나타나고 있었다. 이에 부산지하철노조도 조합원 총회, 부산역 지역 집회를 갖고 곧바로 상집간부 철야농성에 들어갔다.

부산지하철노조는 19일 서울지하철노조가 전면파업에 돌입하자 전조합원 철야농성에 들어갔다. 공공연맹 산하노조들 역시 민영화 반대, 인력감축 반대, 복지축소 반대 등을 내걸고 연대 파업에 돌입했다. 공공연맹 출범 이후 첫 투쟁이 시작되었다.

그러나 8일간 치열하게 전개된 서울지하철노조의 파업투쟁이 철회되면서 공공연맹의 4-5월 투쟁은 일단락되었다.

한편 부산지하철노조는 건설교통부의 구조조정 지침을 저지하기 위해 임단협 교섭에 들어갔다. 얼마안가 진형구 공안부장의 조폐공사 파업유도 발언이 터져 나오고 곧바로 민주노총의 성명서가 발표되었다. 98년 6월 조폐공사 파업유도발언은 진형구 공안부장의 취중에 의해 촉발되었지만 이러한 배경은 신자유주의 구조조정을 강행하기 위해 공안 차원에서 노조탄압을 통해 노동계를 무력화하고자 하는 의도에서 비롯된 것이었다.

부산지하철노조는 파업유도에 대한 대응 목표를 정하고¹⁸⁾, 노동계, 정부, 언론 등에 파업유도에 대한 의혹을 제기하면서 점차 확대해 나가기 시작했다

18) 첫째, 부산지하철의 파업유도 검찰공작 의혹을 국정감사 조사대상이 되도록 할 것. 둘째, 7·3파업 관련 23명 해고자, 50명 중징계자, 491명 기소유예자 원상회복할 것. 셋째, 7·3파업으로 위축된 조합원정서 반전기회로 삼는다.

다. 그리고 공동 3사 파업유도 규탄집회, 검찰청과 노동청앞 규탄집회, 상집 간부 철야농성, 3차 중식보고(신평, 노포, 호포)를 통해 파업유도 투쟁상황과 교섭상황을 알려냈다. 부산지하철노조 해고자들도 동래역 철야농성, 서울상경투쟁, 국민회의 부산시지부에 농성투쟁을 전개했다. 민주노총은 파업유도와 관련하여 중앙간부 20여명이 명동성당 단식농성에 들어갔고 시민단체 진상조사단도 가동되었다. 공공연맹도 기자회견을 갖고 부산지하철, 서울지하철, 조폐공사 파업유도에 대한 구체적인 자료를 공개하기도 했다.

위와 같은 투쟁을 전개한 결과, 6·25 노정합의, 6·30 김대중 대통령과 양노총위원장의 면담 등을 통해 공동 3사 현안 사항을 해결하는 성과(부산지하철노조는 미지급된 체력단련 지급)를 확보했다.

그러나 부산지하철노조는 7·3파업유도로 발생한 해고자 복직, 손배철회, 조합원 491명 기소유예처분을 구체적으로 해결하지 못했다.

한편, 7·3파업을 유도하여 노동조합을 탄압하고 무력화했던 전 건설교통부 육상교통국장(김석균)이 공단 부이사장으로 내정되자 부산지하철노조는 김석균 부이사장 부임반대투쟁과 부당노동행위 관련자 처벌을 쟁점화하면서 공단의 도덕성 문제를 지적하기도 했다.

그러나 임단협 교섭과정에서 공단은 6·25 노정합의와 6·30 면담을 통해 확보한 체력단련비 지급을 거절하자 노조는 이사장실 점거 농성을 통해 체력단련비 지급을 확보하는데 성공하기도 했다.

이처럼 파업유도에 대한 투쟁의 국면 속에서 40여 차례 진행된 임단협 교섭을 통해 노조의 요구사항을 쟁점화하면서도 지방노동위원회에 조정신청을 거쳐 중앙노동위원회에 중재회부를 통해 중재기간 15일을 도과함으로써 합법적인 쟁의행위의 공간을 확보하는 등 일정부분 성과를 도출해냈다.

해를 넘겨 합법공간을 활용하여 부산지하철노조는 2000년 1월 시한부 파업에 돌입했고 이를 바탕으로 이후 열린 중앙노동위원회에서 소기의 성과를 거두게 되었다.

2000년 하반기 들어서면서 김대중 정권은 롯데호텔 파업 강제 진압에 이어 의보공단에 3천여 경찰병력이 쳐들어가 1천 600여명의 노동자를 무력으로

로 강제 진압하는 등 더욱 반노동자적 구조조정의 공세를 노골적으로 강화하고 있었다. 이러한 구조조정의 공세속에서 공단도 구조조정 계획에 포함되어 있지 않은 호포 중수선용역을 기습적으로 강행했다. 이에 노조는 7·3 파업 이후 막대한 조직력의 손실로 인해 중수선용역저지를 노동조합 전체 대응이 아닌 일부 차량지부의 농성투쟁에 그쳐 조직적 한계를 드러내기도 했다. 이후 2000년말과 2001년초 해고자 20명복직과 장학금신설, 퇴직금누진제 폐지에 따른 손실보전을 조건으로 대학생학자금 폐지, 퇴직금누진제 폐지를 내용으로 하는 보충협약체결을 둘러싸고 소위 보충협약 파동¹⁹⁾을 겪으면서 제7대 집행부가 물러나고 제8대 김광희 집행부가 들어섰다.

하지만 제7대 집행부의 7·3파업유도에 대한 투쟁은 김대중 정권과 검찰 등에 상당한 타격을 주었고 구조조정 국면에서 임금삭감을 막아내고 근로조건개악 공세를 최대한 막아내기 위해 7·3파업 이후 열악한 조직환경 속에서도 최선의 노력을 기울인 결과, 다음 <표 19>와 같이 임금 및 단체협약의 성과와 노동조합을 다시 일어서게 하는 단초를 제공했다.

<표 19> 1999~2000년 임금 및 단체협약 체결결과

연 월 일	주 요 내 용
1999.6.15~2000.1.9	임금: 84,520원을 직무급에 산입 등 총액 2.8% 인상 단체협약: 전문, 본문 14개조 제정
2000.4.25~2000.6.14	기본급 3% 등 총액 5.5% 인상
2000.12.12~2001.1.13	보충협약체결: 퇴직금누진제 폐지, 대학생학자금대출 전환 등 3건, 해고자 24명중 20명 복직

출처: 공단 내부자료.

19) 기획예산처는 구조조정을 아직까지 완료하지 못한 기관에 대해서는 기관장을 무책하겠다는 경고지침을 각 정부산하단체에 하달하였다. 이에 공단이 먼저 노조에 보충교섭을 제의하면서 그 과정에서 몇몇 노조간부의 농락에 의해 원안보다 수준이하의 굴욕적인 보충협약을 체결하고 만다.

제5장 역무민간위탁과 노동조합의 대응

제1절 역무민간위탁의 배경

1. 정부의 동향

정부는 부처·기관별 공공부문 개혁 추진실적을 정기적으로 평가하고 이를 체계적으로 관리할 필요성이 제기됨에 따라 각 부처 기획관리실장회의를 개최(2000. 10. 7)하여 정부혁신추진위원회 산하에 「점검·평가특별위원회」를 설치하기로 했다. 점검평가특위를 통해 국민의 정부 출범 이후 2000년말까지 정부방침으로 확정된 각 부처 및 소관 공기업·산하기관의 경영혁신과제를 종합하여 관리하고, 부처 및 기관별 경영혁신 추진실적을 평가하여 그 결과를 예산편성 및 집행과 연계하기로 했다. 추진실적이 부진한 정부부처의 경우에는 2001년도 사업비 예산을 수시배정 대상사업으로 분류하고 2002년도 기본사업비 예산을 차등 편성하여, 공기업·산하기관에 대해서는 출자금·출연금·보조금 지원과 연계하여 공공부문 개혁에 대한 강력한 추진력을 확보하기로 한 것이다.(기획예산처, 2002, pp. 169~175)

1998년 국민의 정부 출범과 함께 추진해온 공공부문개혁은 기획예산처가 중심이 되어 개혁과제를 제시하고 부처 및 기관은 이를 집행하는 방식으로 추진해왔으며, 그 내용은 조직·인력감축 등 H/W에 중점을 두었다.

H/W적 구조조정이 어느 정도 마무리되면서 개혁초기 불가피했던 기획예산처 주도의 하향식(Top-down) 개혁의 틀에서 벗어나 각 부처 및 기관의 자발적인 계획수립과 참여에 기반하는 상시개혁체제(Bottom-up)로 전환할 필요성이 제기되었다.

2001년 자율상시개혁체제로 전환하여 각 부처와 기관이 자율적으로 경영

혁신계획을 수립하여 정부혁신추진위원회 심의를 거쳐 최종적으로 확장하고, 주무부처 책임하에 추진하되 그 결과는 정부혁신추진위원회에 정기적으로 보고토록 했다.

내용적으로도 운영시스템 혁신 및 경영효율성 제고 등 S/W적 개혁에 주안점을 두어 2001년도의 경우 214개 기관에서 1,906건의 경영혁신계획을 자율적으로 수립하였다. 연말에는 민간전문가 20인으로 구성된 「점검평가단」을 구성하여 2001년도 경영혁신추진계획의 이행실적을 평가하였는데 총 1,906개의 과제 중 1,817개가 완료(95.3%)되어 상시 자율혁신체제가 순조롭게 정착되어가고 있는 것으로 나타났다.

대부분의 기관이 증원소요를 자체 정원 내에서 소화하거나 필요시 계약직 등을 활용하는 등 조직의 핵심역량강화 노력이 정착된 것으로 나타났다. 200개 기관에서 경영공시제를 시행하고, 56개 기관에서 외부회계감사제도를 도입하는 등 투명하고 고객지향적인 경영노력이 강화되었다. 일부기관에서는 임원경영계약제 등 민간기업의 책임경영 기법을 선도적으로 도입하려는 노력이 진행되었고 공기업에서는 반기별로 재무정보 및 연결재무제표를 공시하여 회계투명성을 제고하려는 노력도 강화되었다. 또한 정부의 전자정부 구축 전략에 발맞추어 대부분의 기관에서 시스템 구축과 함께 전자조달의 실적을 지속적으로 높여가고 있다.

그러나 슬림화된 조직의 유연성을 제고하기 위해 팀제도입, 직군통합, 직위·직급 분리제, 상위직급의 보임범위 확대 등이 추가적으로 검토될 필요가 있으며 핵심역량 집중을 위해 단순업무이외에 보다 다양한 분야에 대하여 아웃소싱을 확대하고 지식관리시스템(KMS)·전사적 자원관리시스템(ERP)구축 등 정보화과제는 장기간에 걸친 꾸준한 추진과 이를 위한 단계적 추진계획 실정이 필요하다고 지적되었다. 또한 성과평가시스템제도가 정착되기 위해 직무분석, 객관적 평가방법 보완 등 추가적 노력이 필요하다고 평가되었다.

2002년에는 국민의 정부 공공개혁을 내실 있게 마무리하고 자율 상시개혁체제를 더욱 발전시키기 위하여 조직 및 인력증대를 최대한 억제하고, 방

만경영 및 과도한 복리비 지출 개선 등 그 동안 추진한 개혁성과가 훼손되지 않도록 하는데 중점을 두었다.

<그림 4> 부문별 주요경영혁신 실적

	2001년 추진계획	2002년 추진실적
인력감축	18개기관 2,106명	100% 완료
자산매각	42개기관 114건	31개기관
민간위탁	26개기관 46건	24개기관 44건 위탁
S/W 경영혁신과제	214개기관 1,596건	-178개기관 성과관리시스템 도입 -200개기관 경영공시 시행 -165개기관 여봉제 시행 -55개기관 외부회계감사도입 등

출처: 기획예산처, 2002.

2002년 4월 24일 정부혁신추진위원회를 개최하여 21개 공기업·101개 출연기관·33개 보조기관, 59개 위탁기관 등 214개 기관에 대한 2,880여건의 「2002년도 공기업 및 산하기관 경영혁신 추진계획」을 확정하였는데, 그 주요내용을 살펴보면 한국자산관리공사 등 21개 기관에서 1,166명의 인력감축, 경상비·복리후생비 절감 등을 통해 3,050억원의 예산절감, 한국도로공사 등 7개 공기업에서 약 6,400억원의 자회사 매각, 농수산물유통공사 등 52개 기관에서 약 7,510억원의 자산매각, 전자조달 목표액 15,890억원 등이다.

특히 개혁에 대한 고객만족도를 제고하기 위해서 각 기관의 고유업무와 관련하여 고객이 피부로 느끼는 불편사항을 기관별로 발굴·개선키로 하는 등 고객지향적 개혁에 최대의 역점을 두고 있다. 또한 108개 기관에서 지식·정보·성과경영체제와 관련된 과제를 수립하였고, 이사회 역할강화·임원경

영계약제 도입 등을 통해 경영투명성을 제고토록 했다.

<그림 5> 경영혁신추진 내용

2001년	⇒	2002년
H/W중심 하향식 개혁에서 S/W중심 자율경영혁신으로 전환		상시 자율경영혁신 체제의 발전, H/W와 S/W의 적절한 조화
* 2,106명 감축/46건 민간위탁 * 자산매각 약 8,500억원 * 경상비 등 절감: 약 3,200억원		* 1,166명 감축/54건 민간위탁 * 자산매각 약 7,510억원 * 경상비 등 절감: 약 3,050억원
		* 고객불편해소과제 420건 * 108개 기관 지식경영체제 도입 * 전자조달 목표액 15,890억원

출처: 기획예산처, 2002.

2. 부산교통공단의 아웃소싱 추진연혁

아웃소싱은 80년대 말부터 경영혁신의 주요 수단으로 활용되기 시작하면서 급속하게 확산되고 있다. 최근 이와 관련하여 '전략적 아웃소싱'이라는 개념이다. 전략적 아웃소싱이란 '특정기관·기업이 자신이 수행하는 여러 가지 다양한 활동 중 전략적으로 중요하면서도 자신이 가장 잘 할 수 있는 분야에 자신의 핵심역량을 집중시키고 나머지 일들은 해당 분야에서 가장 뛰어난 전문기관·기업에 맡김으로써 경쟁력을 제고하는 것'을 말한다.(기획예산처, 2002, p53) 이를 통해 외부하청을 통한 인건비 감소, 생산성 제고 및 인력운용의 유연성 확보, 아웃소싱 업체와 네트워크를 통한 핵심역량의 강화 등을 들 수가 있다. 달리 말하자면 기업차원에서는 비용절감이고, 유연성이고, 생산성 향상이지만 노동자의 입장에서는 끊임없는 고용불안과 노동착취의 강화, 임금 및 노동조건의 전반적인 악화, 노동 통제의 강화에 다름 아니다(한국노동이론정책연구소, 2002, p. 35).

이와 같이 공단은 핵심역량 위주로 조직을 운영하기 위해서 전동차 안전 운행과 직접적인 관련이 없고 단순업무이면서 시행효과가 큰 부분의 아웃

소싱의 필요성을 원칙으로 하고 있다. 따라서 아웃소싱이 필요한가에 대한 객관적 검토 없이 비용절감과 유연성만을 위해 비핵심역량 사업의 대상으로 식당(해당인원 7명)과 매표업무(해당인원 114명)²⁰⁾ 아웃소싱²¹⁾을 최종선정하고 절감효과를 20%의 경우 각각 1억원과 8.4억원으로 추정하며 중정비기준인 62%의 경우 1억원과 26억원으로 추정하고 있다.²²⁾ 매표업무의 경우 중정비기준인 62%는 아주 부당한 추정이며 20%를 가정할 때 절감효과 8.4억원은 미미한 효과일 뿐만 아니라 생존성 즉 노동자 삶의 향상까지 고려할 때 아웃소싱을 할 필요가 없는 것이다(윤영삼, 2002). 그리고 공단 본사 기구의 기획, 교육, 안전관리, 총무, 재무, 전산 등의 분야는 핵심역량사업으로서 아웃소싱보다는 조직업무 기능 개선측면에서 검토되어야 하므로 아웃소싱의 대상에서 제외하기로 했다.

이것은 논리적 일관성이 없는 분석이다. 공단이 매표업무 아웃소싱을 해야 할 정도의 재정상태가 악화되었다면 공단의 본사기구들도 아웃소싱을 해야 할 것이다. 현장의 설비, 일반전기, 중정비 업무도 아웃소싱대상업무로 선정되었으나 노사합의사항 위반에 따른 노조의 강력한 반발이 예상된다는 점을 들어 최종선정에서 제외되었다. 하지만 이들 업무도 상황변화에 따라

20) 매표업무의 민간위탁은 역 전체의 민간위탁으로 나아갈 가능성이 있다. 이것은 더욱 심각한 문제를 낳을 것이다.

21) 공단 경영혁신추진계획상의 개선 방안은 다음과 같다.

- 대상 : 59개역 63개 매표소 - 총대상 : 73개역 82개 매표소
 - 대상 제외지역 : 혼잡역 10개역 및 종착역 4개역(19개 매표소)
 - 위탁 대상역에 서비스 질 저하 방지를 위하여 역무인력 1명 보강
- 개선효과 : 인력 130명 감축(연간 30억원 절감)
- 추진시기 : 2002~04년-최초시행의 문제점을 최소화하기 위해 단계적 추진

계	2002년	2003년	2004년
130명	69명	42명	19명

22) 아웃소싱 대상의 경제적 효과 추정액은 다음과 같다.

아웃소싱 대 상	해당인원	직영시 비용	절감효과(단위: 백만원)				중정비기준 (62%)
			5%	10%	15%	20%	
식당	7명	104	104	104	104	104	104
역(매표)	114명	4,223	211	422	633	844	2,618
합계	121명	4,327	315	526	737	948	2,722

중장기적으로 아웃소싱을 할 것을 제안하고 있다. 승무의 경우 장기적으로 분사가 가능하다고 제안했다. 역 전체의 민간위탁 가능성도 존재한다.

따라서 늦어도 2007년 이내에 부산지하철의 부산시 이관과 부산시 재정을 감안하면, 여타 부문의 아웃소싱 가능성은 더욱 높을 수밖에 없다. 이와 같이 공단의 환경변화에 따라 향후 아웃소싱이 추진될 때는 고용불안과 직결될 수도 있다.

이러함에도 불구하고 아래 <표 20>과 같이 부산교통공단에서는 아웃소싱이 계속 추진되어 왔는데 초기에는 대부분 단순반복성 주변업무 위주로 시행되고 있으나, 발매기 분해정비, 전동차중정비, 역무 매표업무 등 중심업무영역의 일부로까지 진전되고 있다.

<표 20> 아웃소싱 현황(2003년 기준)

구분	용역명	해당업무
청소용역	역사청소	* 1,2호선 전 역사청소용역 - 64역사(756㎡)
	전동차청소	* 1,2호선 전동차 청소용역 - 98개 편성(624량)
	본선살수	* 1호선 지하터널 살수 용역 - 1호선 25km
	본사청소	* 본사 8,193㎡ 청소용역
분해정비용역	전동차중정비	* 2호선 전동차 중정비 용역 - 20개편성(120량)
	분해정비(청소)	* 역무기기 분해정비용역 - 1호선: 발매기 등 953대
점검보수용역	승강기등 점검보수	* 1,2호선 승강기/휠체어리프트 점검 보수 - E/S: 90대, E/L: 9대, W/L: 210대
	오수처리 시설관리	* 1,2호선 및 기장창 오수처리시설관리용역 - 30개소
	전차선로 애자정비	* 1,2호선 전차선로애자 정비용역 - 16,651개
	화장실 위생시설 점검	* 1,2호선 역사 및 기지창 화장실 위생기구점검·보수용역
매표업무용역	역사매표업무	* 1,2호선 33위탁역(34매표소) - 1호선 9역, 2호선 24역

출처: 공단 내부자료.

3. 경영진단의 내용

위에서 살펴본 바와 같이 정부의 구조조정의 방침에 따라 부산교통공단의 경영혁신을 위한 핵심추진과제는 2001년 9월 12일부터 12월 11일까지 3개월 동안 안전회계법인이 수행한 경영진단보고서(이하 보고서)의 제안에 토대를 두고 있다. 이 보고서는 기획예산처의 지침으로 제시되는 '김대중정권의 신자유주의적 구조조정정책' 즉 기업형 성과지향형 조직의 구축이라는 김대중정권이 추진해온 공기업 경영혁신계획을 철저하게 따르고 있다.

보고서는 비전·전략 영역, 조직·인사제도 영역, 조직업무기능 영역, 운영시스템 영역, 재무 영역에 대해 진단하고 개선방안을 제시한 다음 총괄적으로 부산교통공단의 경영혁신을 위한 핵심추진과제를 제시하고 있는데 그 특징을 살펴보면 다음과 같다(윤영삼, 2002).

첫째, 공기업이 공공성²³⁾, 생존성²⁴⁾, 효율성을 담보해야 한다는 점에서 볼 때 공공성과 생존성의 희생을 바탕으로 효율성만을 추구하는 관점에서 진단과 개선방안의 모색이 이루어졌다.

보고서는 조직진단의 목적을 환경변화에 적극적으로 대응하고 국가 전반에 걸친 개혁작업에 동참하고자 '고객중심의 서비스를 제공하는 부산 선진교통의 길잡이'로서의 역할을 담당하는 공단 구축으로 설정하고 이러한 목적과 공단의 이해관계자들의 기대수준을 만족시키기 위해 경영진단을 수행하였다고 한다. 그러나 기획예산처, 건설교통부, 공단경영진²⁵⁾의 기대수준 즉 효율성으로 통칭될 수 있는 것은 주로 고려되었으나 생존성 나아가 사기진작과 동기부여라는 직원들의 기대는 거의 고려되지 않았고²⁶⁾ 고객인 부산시민의 기대 특히 안전한 지하철이라는 기대도 별로 고려되지 않았다.

이러한 점은 진단과 이를 바탕으로 한 개선방안의 모색에서 그대로 나타

23) 부산교통공단의 경우 공공성에는 안전성이 중요한 요소로 포함된다.

24) 이것은 직원의 '삶의 질' 또는 '만족도', '사기'라고 이야기되는 것의 총괄적 표현이다.

25) 막대한 규모의 부채처리문제 해결이라는 부산광역시의 기대도 고려되었다.

26) 특히 개선방안의 모색에서 노동자의 삶에 대한 고려가 상당히 미흡하다.

나 있다.

둘째, 효율성을 높이기 위한 진단과 개선방안은 공공성과 생존성의 희생을 바탕으로 하거나 요구하는 것들과 그렇지 않은 것들이 혼재되어 있다.

공공성의 희생을 바탕으로 한 효율성 추구의 내용으로는 할인을 경감, 운임의 현실화(인상) 등을 직접적인 것으로 들 수 있다. 그러나 생존성 즉 직원들²⁷⁾의 사기진작과 동기부여가 없이 공공성 특히 안전한 지하철의 제공이 가능하지 않다는 점을 고려할 때 보고서가 다음과 같이 효율성 향상을 위해 생존성을 희생시키는 내용을 주된 내용으로 하고 있다²⁸⁾²⁹⁾는 점에서 공공성의 희생을 바탕으로 한 효율성 추구의 내용은 상당히 많다고 할 수 있다.

생존성의 희생을 바탕으로 한 효율성 추구의 내용은 다음과 같다. 비핵심 역량사업의 민간위탁, 능력주의형 임금제도, 차등보상시스템(인센티브제도)의 도입, 인재유형을 장기능력활용형(정규직), 전문능력활용형(비정규직), 고용유연형(비정규직)의 3가지로 구분하여 관리함, 승진에 있어서 직능자격제도(능력주의 승진 성과/능력(고과)에 따른 특별승진제, 무보직 유직급).³⁰⁾ 일반적으로 효율성의 향상은 노동자통제를 토대로 하는 경우가 많은데 보고서는 이상과 같이 노동자들을 분열시키고 경쟁시키는 것을 토대로 효율성을 향상시키는 방안³¹⁾을 제시하고 있다.

한편 보고서는 공공성과 생존성을 희생하지 않으면서 효율성을 향상시키

27) 지하철을 움직이는 주체인 지하철노동자의 입장을 고려하지 않았다. 지하근무, 교대(교번)근무, 대민업무에 따른 스트레스 등 지하철에 근무하기 때문에 겪는 고통에 대해서는 진단하지 않았다. 뿐만 아니라 부산지하철이 현재 운영되고 있는 지하철 중 임금과 복리후생 수준이 가장 낮다고 진단하면서도 개선방안을 제시하지 않고 있다.

28) 특히 안전성을 높이기 위한 투자에 대한 언급은 없는 가운데 관리의 부실을 초래할 조직 슬림화를 추구하고 있는 것을 대표적 예로 들 수 있다.

29) 6개의 역부소를 2개의 영업소(내부에 서비스팀 신설)로 통합운영(장기적으로는 폐지) - 이유는 본사와 현업의 중간관리기능을 수행하고 있으며 조직의 수가 많다는 것(향후 업무프로세스 개선과 전자결재시스템의 도입으로 축소 가능).

30) 공단이 추진하는 팀제도 여기에 해당한다.

31) 이것이 추진될 때 노동조합이 적극적으로 대응하지 않으면 직원은 개별화되고 노동조합은 유명무실한 존재가 되는 결과를 낳을 가능성이 많다.

는 방안들도 제시하고 있다. 업무프로세스 개선(결제단계의 간소화, 권한 위임, 전자결재, 본사와 현업간의 업무 명확화, 유사업무의 통합)³²⁾, 이사장 및 임원의 전문경영인 확보와 일부 임원의 내부승진 등 파격적인 인사제도 개선 등³³⁾이 그것이다.

셋째, 직원의 사기진작 및 동기부여와 관련한 진단과 개선방안을 보면, 경영진에의 내부승진 비중 확대, 획일적 강제순환보직제를 대신한 (직무순환제)경력개발제도, 다면평가제도³⁴⁾(공정한 평가체계³⁵⁾), 교육훈련³⁶⁾의 개선(카페테리아식 교육제도 - 교육선택의 자율권 부여)³⁷⁾ 등은 바람직한 제도이다.³⁸⁾³⁹⁾ 이러한 제도들도 그 자체가 사기진작과 동기부여라는 효과를 기본적으로 갖고 있기는 하지만 노동자통제를 위해 악용될 수도 있는 것이다. 특히 노동자를 통제하려는 의도가 개입될 때 그러하다.⁴⁰⁾

또한 이러한 방안들이 부산교통공단의 상황에서 사기진작과 동기부여 효과를 별로 거두지 못할 것으로 보인다.⁴¹⁾ 더욱이 차등성과급제의 개발과 시

32) 보고서는 업무프로세스 개선에 비핵심역량의 외주화를 포함시키고 있으나 이것은 업무프로세스 개선과는 관련이 없는 것이다.

33) 수익성 향상을 위한 수익사업 강화방안(영업부 확대, 계약형태의 변경, 신규 수익사업 발굴)과 부이사장제의 단계적 폐지도 포함시킬 수 있다.

34) 객관적 평가 효과가 있을 것이나 직원 상호간의 분열효과가 발생할 수도 있다. 상향평가는 긍정적 효과를 낼 가능성이 높다.

35) 이것은 성과중심 인사관리를 모색하기 위한 의도를 갖고 있다. 즉 직무분석과 평가요소(능력과 태도 비중 강화)차별화를 바탕으로 한 평가결과를 승진과 보상의 기초로 활용하라고 하고 있다.

36) 교육원 교수부에 있어서 지하철 산업의 전문교육기능 강화가 요구되며 이를 위해 직렬별 전문교수를 8명(운전, 전기, 신호, 통신, 운영, 토목, 건축, 기계 각 1명)으로 운용할 것을 제시하고 있다.

37) 직렬간의 교차업무 수행능력 습득은 바람직하나 노동강도 강화를 위한 다기능교육이 되지 않도록 해야 한다.

38) 이런 제도들은 공단의 경영혁신과제에는 포함되어 있지 않다.

39) 비전수립은 사기진작과 동기부여의 한 방식이 될 수 있다. 그러나 이러한 효과는 비전의 수립시 직원의 참여를 바탕으로 한 수립과정이 있을 때 나타나는 것이지 일방적인 수립과정을 통해서만 나타나지 않는다. 보고서는 비전 수립의 필요성만을 제시하고 있을 뿐 수립과정에 대해서는 제시하지 않고 있다.

40) 고용직의 폐지(이유는 조직관리의 비효율성을 초래하고 있기 때문)와 팀장을 복수직렬로 운영함(보직운영의 탄력성 강화를 위해)에서 보듯이 의도가 중요하다.

41) 수당의 기본급화(기본급 비중의 상승)는 아주 중요한 것은 아니다. 수당의 개

행, 호봉제의 폐지와 연봉제의 전직원으로의 확대 시행, 능력주의 인사관리를 사기진작과 동기부여방안으로 제시하고 있는데 이들이 사기진작과 동기부여를 오히려 크게 낮출 것이라는 점에서 전체적으로 보고서의 개선방안은 사기진작과 동기부여를 낮추는 결과를 초래할 것이다.

전체적으로 보고서는 공단을 합리화, 민주화하기 위한 핵심과제는 빠진 채, 정규직 축소와 비정규직 확대를 통한 인건비 절감과 고용의 유연화, 인센티브제와 성과급제 그리고 연봉제 도입을 통한 임금의 유연화, 능력주의 임금체계와 팀제 도입을 통한 직원 상호간의 경쟁 유도과 노동강도 강화를 통한 노동자에 대한 공격과 희생만을 강요하는 것이다. 결국 공단의 경영진단의 본질은 우리나라 민간기업에서 도입되어 왔던 소위 '신경영전략'을 공공부문인 공단에서 추진할 것을 제안하고 있다.

제2절 역무민간위탁의 추진경과

기획예산처는 2001년 3월 부산교통공단 등 9개 정부산하기관에 대해 경영평가, 감사원 감사의 지적된 사항에 대해 전문적이고 체계적인 개선 방안을 제시하기 위해 경영진단을 실시하고 그 결과를 토대로 구체적인 경영혁신을 추진할 것을 하달했다. 공단은 이러한 기획예산처의 지침을 수행하기 위해 외부용역기관인 안진회계법인을 선정하고 9월~12월(3개월)간 '경영진단'을 실시했다.

이 같은 경영진단 결과를 토대로 2002년 33개역 34개 매표소(69명), 2003년 18개역 20개 매표소(42명), 2004년 8개역 9개 매표소(19명) 총 59개역 63개 매표소를 민간위탁하여 정규직 130명 대신 위탁업체의 비정규직직 인력으로 대체하여 인력절감과 조직을 핵심역량위주로 추진하겠다는 계획을

편에서 임금삭감 가능성(총액임금의 개선이 기대된다고 하고 있음)이 있다. 또한 성과급과 연봉제 도입/시행을 용이하게 할 의도가 유의해야 한다.

세웠다. 다시 공단은 2002년 4월 기획예산처 산하 정부혁신추진위원회에 '부산교통공단 경영진단결과 및 경영혁신추진과제'를 통보하고 2002년 6월 용역입찰 공고, 과업설명회 및 제안설명회를 거치고, 7월 3개 업체를 선정 한 뒤, 8월 대표용역 종사원에 대해 2차에 한해 1주간씩 교육을 실시하고, 22일 34개 배포소에 부일정보링크 등 3개 업체 직원 103명을 투입하여 역 무민간위탁을 완료했다(위탁배포업무용역시행시달, 1100-1734, 2002. 8. 19).

<표 21> 역무민간위탁진행 현황(2003년 기준)

호 선	구역 (33역)	위탁역(34배포소)	용역원가 (연간)	계약기간	용역업체
1호선 (9역)	1구역 (9역)	하단역, 당리역, 사하역, 괴정 역, 대티역, 동대신동역, 토성 동역, 초량역, 좌천역	536백만원	3년 (2002.7.16~ 2005.12. 31)	공항시설 관리(주)
2호선 (24역)	2구역 (12역)	중동역, 동백역, 시립미술관역, 민락역, 남천역, 대연역, 못골 역, 지गत골역, 문현역, 문전역, 부암역, 가야역	751백만원	3년 (2002.7.16~ 2005.12.31)	(주)한마음 서비스
	3구역 (12역)	동의대역, 냉정역, 주례역, 감 전역, 덕포역, 모택역, 모라역, 구남역, 수정역, 울리역, 동원 역, 금곡역	708백만원	3년 (2002.7.16~ 2005.12.31)	부일정보 링크(주)

출처: 공단 내부자료.

제3절 역무민간위탁의 문제점

공단은 경영혁신추진 과정에서도 노동조합을 철저하게 배제하고 있으며 배제할 것을 전제하고 있다. 경영진단을 통해 공단의 문제점을 도출하는 과 정에서도 근거가 약하거나 역지로 문제화하는 점들이 있다.

이것은 미리 주어진 결론(개선방안)을 도출하기 위해서인 것으로 보인다. 진단에서 개선방향제시를 도출하는데 근거가 명확하지 않으면서 편향적으

로 공공성과 생존성을 희생하면서 효율성을 높이는 방향의 개선방안만을 제시했다. 대표적인 것으로서 직원들에 대한 설문조사 결과 중 핵심역량업무의 인식부족을 토대로 매표업무와 식당 등을 비핵심역량사업으로서 민간 위탁해야 하는 근거로 삼고 있다.

이 같은 경영진단에 있어서 평가(문제점 도출)를 위한 비교(대상)의 타당성이 낮다. 많은 타 지하철 중 신설된 대구지하철과 비교하거나 공기업과 비교할 경우에도 경영혁신을 많이 한 다시 말해서 정부의 신자유주의정책이 관철된 공기업과 비교하고 있다. 구체적인 예를 들자면 정원산정(공단경영진단보고서, 2002, p146)에 있어서 기준/방법이 제시되어 있지 않은 가운데 아웃소싱(과 운영효율화)을 전제하고 정원산정을 하고 있다는 점,⁴²⁾ 대표적으로 직원들에 대한 설문조사 결과에 대한 자의적 선택하여 (근거로) 활용하고 있는 점을 들 수 있다.(공단경영진단보고서, 2002, pp165-166) 이 경우 경쟁이 요구된다는 일부의 설문응답에 주로 기대어 경쟁을 촉진시킬 개선방안을 제시했다.

또한 경영진단에 있어서 인원감축을 합리화하기 위해 그 효과를 과장하고 있다. 아웃소싱의 경제적 효과를 추정⁴³⁾하는데 있어서 중정비에서 62%를 절감한 것처럼 62%를 절감할 수 있다고 보고 최대치를 제시했다. 매표업무 민간위탁시 130명 감축으로 연간 30억원을 절감할 수 있다고 공단은 주장하는데 보고서는 222명을 감축할 경우 연간 30억원을 절감할 수 있다고 제시했다. 중정비에서 62%를 절감했는지는 확인해 보아야 할 사항이지만 도대체 공단직원의 38%만의 비용으로 운영이 가능한 것인가? 그리고 비정규직에 대해 이렇게 낮은 보수를 주어도 되는 것인가?

42) 장산직제 개편후의 정원이 3242명임에도 불구하고 개선안으로 제시한 것에는 정원을 3,105명으로 산정하고 있는데 이에 대한 근거가 없다.

43) 공단경영진단보고서에 의하면 2002년 개통되는 장산구간(8역)을 포함시, 130명 절감효과 있다.

대상	해당인원	직영시 비용	절감효과(단위: 백만원)				중정비기준 (62%)
			5%	10%	15%	20%	
역(매표)	114명	4,223	211	422	633	844	2,618

이러한 경영진단은 공공성과 생존성을 전혀 고려하지 않고 경쟁력만을 고려하는 민간기업의 초일류경영방안(best practice)이라는 것을 상황적 요인을 기본적으로 고려하지 않고 도입하려고 하고 있다.

공단이 세계적인 그리고 국내의 치열한 경쟁상황에 있는 것도 아니며 공공성도 추구해야 하는 조직임을 일부러 무시하고 있다. 공공성과 생존성을 희생시키면서 핵심역량 위주로 조직을 운영해야 하는 불가피한 이유가 무엇인가?

이와 같은 김대중 정권의 신자유주의적 공공부분 구조조정의 계획에 의해 추진된 민간위탁의 문제점에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1) 고용불안의 심화

공단의 경영혁신추진계획에 따르면 매표업무의 민간위탁시 약 130명의 인력이 절감된다고 한다. 현재 지하철 신규개통으로 신규채용을 억제함으로써 기존 노동자들에게는 고용조정의 대상으로 지금 당장 눈앞의 현실로 다가오지 않겠지만, 연차적인 민간위탁 확대계획과 부산시 이관에 따른 부산시 재정을 감안한다면, 앞으로 지하철노동자들은 심각한 고용불안 상태에 시달릴 것이고, 향후 민간위탁이 계속 진행된다면 정리대상에 포함될 것이다. 그런데 민간위탁은 고용불안만의 문제에 그치는 것이 아니다.

2) 시민 안전의 위협

민간위탁역의 경우⁴⁴⁾ 오전 5시부터 9시 사이 근무인원⁴⁵⁾이 1명밖에 없어 지하철 안전사고가 발생하면 속수무책인 실정이라서 시민 안전이 크게 위

44) 위탁역의 근무인원은 3조 중에서 2조는 4명에서 3명으로 각각 1명씩 인원이 감축된다.

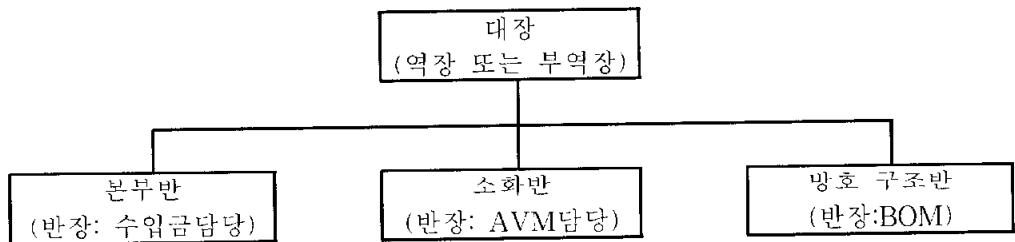
45) 야간근무 시간은 저녁 7시부터 익일 오전 9시까지이며, 그 중간에 새벽 12시 40분부터 새벽 5시까지 수면을 취하고, 당직자는 영업이 종료되는 새벽 12시 30분부터 새벽 5시까지 당직근무를 마치고 새벽 5시부터 오전 8시 30분까지 수면을 취한다.

협을 받고 있다. 이는 지하철 사상사고 등 안전사고가 통계적으로 새벽 취약시간대에 발생빈도가 높은 점을 감안할 때 이에 대한 대비책을 내놓지 않는 가운데 무리하게 민간위탁을 추진하였다.

또한 역사 자위소방대 조직도<그림 6>에서 보듯이, 화재 등 긴급사태에 대비하여 인력감축에 따른 임시방편으로 민간위탁 직원(BOM 담당)을 방호 구조반에 편성하고 있다. 하지만 민간위탁 직원은 용역회사로부터 낮은 임금과 장시간의 노동 등의 열악한 근로조건에 시달리다 못해 회사를 그만두는 경우가 비일비재하고 설사 직장을 다닌다하더라도 회사에 대해 상당한 불만을 가지고 있다. 그런 이들에게 긴급사태가 발생할 경우 회사를 위해 시민들을 위해 적극적인 대처능력을 기대한다는 발상 그 자체부터가 문제가 있는 것으로 보인다.

한편, 부산소방본부가 부산시의회 건설교통위에 보고한 ‘부산지하철 소방안전대책’에 따르면 지하철역에서 근무하는 역무원 4명이 안전요원을 겸임함으로써 화재 등 재난 발생시 대처 능력이 부족하다고 진단한 바 있으며, 전동차량(696량), 지하철역(72개소), 대합실 등에 대해 안전점검을 실시한 결과 지하철 역 72개소 중 63곳의 안전시설에 문제가 있는 것으로 지적되었다.

<그림 6> 역사 자위소방대 조직도



출처: 공단 내부자료.

3) 사회적 비용 증가

이미 앞서 언급한 바와 같이 공단의 민간위탁 대상으로 대표업무(해당인

원 114명)를 최종선정하고 절감효과를 20%의 경우 8.4억원으로 추정하며 중정비기준인 62%의 경우 26억원으로 추정하고 있다. 그러나 매표업무의 경우 중정비기준인 62%는 아주 부당한 추정이며 20%를 가정할 때 절감효과 8.4억원은 미미한 효과이다. 또한 위탁역 비정규직 채용시 정규직 신규직원(9급 3호봉)의 인건비 기준을 적용하지 않고 평균입사 후 7년차인 직원(6급 9호봉)의 기준으로 위탁비용을 산출했다. 오히려 민간위탁으로 비용이 더 들에도 불구하고 공단은 경제적 효율성 논리를 펼치고 있을 뿐만 아니라 생존성 즉 노동자 삶의 향상까지 고려할 때 민간위탁을 할 필요가 없다는 것이다.

이처럼 민간위탁으로 단기적인 비용절감의 효과는 기대하겠지만 이후 사회적 비용부담은 더 치를 것이다. 이는 공공성의 현저한 저하로 말미암아 시민 대중이 직접적으로 부담해야 하는 실질적 비용이 증가할 것이고, 노사관계 악화 등 사회적 비용부담도 늘어날 것이다.

4) 노동조건의 악화

역사 내에서 운영되고 있는 매표업무는 생산현장에서의 여타 기업특수적 업무조건⁴⁶⁾과 밀접한 관련성을 갖고 있기 때문에 업무의 성질상 독립적 사업으로 떼어내어 분리될 수 있는 것은 아니다. 그러함에도 불구하고 공단은 매표업무만 분리하여 민간위탁을 추진한 결과 정규직 노동자뿐만 아니라 비정규직 노동자들까지도 노동조건의 악화를 초래했다. 우선 정규직 노동자의 노동조건이 어떻게 악화되었는지를 살펴보고자 한다.

첫째, 인력감축으로 노동강도가 강화되었다. 민간위탁역의 경우 인력감축에도 불구하고 공공서비스의 생산성과 전반적인 효율성을 유지하려 하기

46) 지하철의 역무의 업무는 매표, 수입금관리 및 잔무처리, 역사내 순찰, 발매기 관리, 안내방송, 부정승객단속, 장애인 이동지원, CC-TV 감시, 야간당직근무, 1인승무로 늘어난 업무 등 4명이 유기적으로 상호협조하여 업무를 담당하고 있다. 그런데 매표업무를 민간위탁함으로써 위탁직원은 매표업무외에는 다른 업무의 지원이 되지 않아 역무인원 3명으로는 턱없이 부족한 실정이다.

때문에 노동강도가 강화될 수밖에 없다. 특히 근무자의 휴가사용 등의 업무 공백기에는 더욱 그러하다. 예컨대, 민간위탁역의 1개조 3명 모두(근무연수 1~2년 기준)가 최소 32일의 휴가⁴⁷⁾를 각각 1명씩 사용한다고 가정할 때 1조개의 연간근무 122일 중 26일은 3명이 근무하게 되고 그 나머지 96일은 2명만이 근무한다는 결론이 나온다. 그런데 역무직렬의 총 종사원 900명 중 근무연수 8년차 이상인 직원이 약 절반 이상에 이르고 있음을 감안할 때, 노동강도는 이보다 더 높을 수밖에 없다는 것이다.

둘째, 민간위탁이 도입되면서 원천 봉쇄된 입직구로 인해 내부노동시장이 단절되었다. 그 결과 신규인력이 비정규직으로 대체되어 기존의 지하철 노동자의 승진 상승에 따른 생활임금이 저하되었다.

셋째, 인력감축에 따른 야간 당직근무가 증가했다. 매표소 민간위탁이 시행된 후 야간 당직근무⁴⁸⁾의 변화를 살펴보면 1개조 3명 중 2명(관리자 1명 제외)이 월 10일의 야간 당직근무 중에서 1인당 월 5회의 야간 당직근무를 하게 되어 민간위탁이 시행되기 전보다 월 2회 정도의 당직회수가 증가되었다. 이는 야간 당직근무 주기가 그만큼 단축되었음을 의미하는 것이다.

최근 야간 근로시간 증대에 따른 사망률 증가, 수명주기 단축, 심장병 발병률이 증가된다는 의학 보고서가 나오고 있으며, 실제적으로도 이와 관련하여 산업 재해로 인정되는 사례가 다수 늘어가고 있다. 특히 역무원 중에서도 3조2교대 근무로 인한 생체리듬의 불균형으로 위암 등 수술환자가 속출하고 있으며, 심장병 등으로 사망한 직원도 있다. 이와 같이 야간 당직근무가 증가됨으로써 정신적, 육체적 생체리듬이 급격하게 변화되어 지하철 노동자 개인의 노동력을 철저하게 파괴할 뿐만 아니라 건강하게 살 수 있

47) 지하철의 역무원의 근무형태는 3조2교대로써 1개조의 연간 근무일수는 122일(365일/3개조)이며 1명당 연간 유급휴가일수는 최소 32일에서 최대 122일이 발생하게 된다. 월차 12일, 연차 10일(24일), 효도휴가 6일, 본인생일 1일, 부모생일 2일 : 32일(46일), 생리휴가 12일 : 44일(55일), 장기근속휴가 7일 : 42일(53일), 결혼 6일 : 38일(54일), 퇴직휴가 60일 : 106일, 산전후휴가 90일 : 122일(32일+90일)

48) 민간위탁이 시행되기 전에는 1개조 4명 중 3명(관리자 1명 제외)이 1인당 월 3.3회(월, 야간 10일)의 야간 당직 근무하게 된다.

는 권리마저 박탈당하고 있다.

5) 노동자간의 분할과 경쟁 강화

정규직 노동자와 비정규직 노동자간에 지배와 피지배 관계가 형성되면서 노동자간의 단결을 점차 약화시킨다. 민간위탁이 확산되면 공단의 정규직 노동자이건 용역회사의 비정규직 노동자이건 단체행동을 하더라도 그 효과는 반감될 수밖에 없다. 결국 자본가들은 노동자들의 분열과 경쟁을 조장하여 노동조합의 단결력을 크게 약화시킬 것이다.

6) 법규 위반

(1) 부산교통공단법 및 공단 계약사무처리내규 위반

대표업무민간위탁을 도입하기 위해서는 부산교통공단법 제23조에 의하여 운영위원회의 심의와 의결을 거쳐 그 도입 여부를 결정해야 한다. 하지만 공단은 민간위탁과 관련하여 위의 운영위원회를 자의적으로 개최하지 않았다. 또한 수탁사와 체결한 위탁계약 내용에 대해서도 공단 계약사무처리내규 제46조와 제124조에 규정된 계약심의위원회의 심사를 거쳐 그 적정성과 타당성을 검토 하도록 되어 있으나 이에 대해 심사가 이루어지지 않아 대표업무민간위탁에 대한 문제점을 내포하고 있다.

(2) 노동법 위반

첫째, 근로자참여및협력증진에관한법률(이하 근로법) 위반. 민간위탁과 관련하여 수차례 노사협의회가 진행되는 과정에서 노동조합은 근로법 제21조 및 같은 법 시행규칙 제6조에 의하여 공단의 경영계획과 실적사항, 기구변경, 인원감원에 따른 인력수급계획, 모집사항 등을 공단측에 보고(와 설명)

및 자료제출을 요구하였으나, 공단은 노동조합의 보고(와 설명) 요구나 자료제출에 일체 응하지 않았다. 또한 같은 법 제19조(협의사항)에 의하여 민간위탁과 관련된 인원조정 사항에 대해서는 노동조합과 협의를 개최하도록 되어 있으나 협의조차도 하지 않았다. 이러한 공단의 태도는 근참법 제19조(협의사항), 같은법 제21조(보고사항등)조항을 위반하더라도 이를 강제하는 벌칙이 없다는 이유로 노동조합과 협의나 보고를 거부한 것으로 보인다.

둘째, 근로기준법 위반. 민간위탁이 도입됨에 따라 기존의 정규직 노동자들에게 중대한 노동조건의 악화를 수반하게 되고 이 같은 노동조건의 변화는 근로기준법 제96조에 기하여 취업규칙의 변경을 해야 한다. 따라서 공단은 같은 법 제97조에 기한 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 노동조합의 의견을 듣거나, 불이익하게 변경하는 경우에는 그 동의를 얻어야 하는데도 이와 같은 법적 절차를 준수하지 않았다. 이로 인해 공단경영진은 지금 편법적으로 민간위탁사항을 공단내규(취업규칙)로 규정하는 것을 방기한 채 직무를 유기하고 있다.

셋째, 근로자파견법 위반. 근로자 파견계약이란 파견사업주와 사용사업주 간에 근로자파견을 약정하는 계약을 말한다(파견법 제2조 제6호), 즉 당사자의 일방(파견사업주)이 그 고용하는 근로자를 상대방(사용사업주)에게 고용시키는 것을 약정하지 않고, 파견사업주와 근로자와의 고용관계하에서 당해 상대방(사용사업주)의 지휘명령하에 상대방을 위하여 근로에 종사시키는 것을 약정하는 계약이다. 반면 업무위탁은 위탁자가 업무나 사무의 처리를 위탁하고 수탁자가 그 처리를 승낙하여 자기의 책임으로 수탁사무(업무)를 처리하되, 어느 정도의 자유재량으로 하는 것을 말한다(이상국·최영우, 1998, p. 58). 따라서 업무위탁은 노무관리상의 독립성과 사업경영상의 독립성이 인정되고, 반면 근로자파견은 위탁자가 수탁자의 근로자를 노무관리상의 독립성과 사업경영상의 독립성이 인정되지 않는다는 점에서 업무위탁과 근로자파견을 구별하는 중요한 기준이 된다.

그런데 공단은 용역회사와 위탁계약을 체결하면서 계약명의를 '업무위탁' 형식으로 계약을 체결하고서는 실제 업무과정에서는 '근로자파견' 형태로

사업을 경영하여 도급(업무위탁)을 가장한 불법적인 근로자파견을 하였다.⁴⁹⁾

(3) 단체협약 위반

민간위탁의 도입은 기존의 인력이나 기구의 심각한 변동을 수반하게 되는데 이러한 노동조건과 밀접하게 관련된 사항은 단체협약 제43조 제2항에 의하여 반드시 노조와 협의사항이며, 나아가 같은 협약 제44조에 의하여 기구의 개편 등으로 부득이한 사유로 인원정리에 대해서는 최대한 자구책을 강구한 후 그 사유를 최소한 60일전에 노동조합으로 통보한 다음 이에 대해 노사합의를 해야 하는데도 공단은 일방적으로 위의 단체협약을 철저히 무시한 채 민간위탁을 강행하였던 것이다.

7) 비정규직 노동자 양산

경제위기 이후 다양한 고용형태의 다양한 비정규직 노동자들이 양산되었다. 특히 간접고용⁵⁰⁾은 1990년대 이후 자본축적 위기에 놓인 한국 자본주의의 폭력적 구조조정 과정에서 양산된 다양한 비정규직 노동자 중의 한 유형이다(조경배, 2001). 지하철 민간위탁의 비정규직 노동자도 간접고용의 고용형태에 속한다. 지하철 민간위탁의 도입은 비정규직 노동자를 통한 비용

49) 지하철시민대책위가 2002년 8월 노동청에 '민간위탁의 근로자 파견법 위반을 제기하자 이에 같은 해 11월 1일 노동청에서는 “공단의 역사 매표소 및 매표소 내 부대시설, 역무자동화 설비, 승차권 등 기초자료와 회전자금, 역무자동화설비 운용에 되는 물품 등을 용역업체 3개사가 계약서에 의거 무상으로 사용하고 있고, 수표조회시 역무실에 의뢰하고, 거스름돈을 역무실에서 교환해주고, 거스름용 회전자금을 업무 종료 후 매일 역무실 금고에 보관하는 점 등을 미뤄 볼 때 사업경영상 독립성이 인정되지 않는 바, 근로자 파견에 해당되어 위 공단(법인)과 이사장, 3개 용역 업체(법인) 및 대표이사를 근로자파견법 위반으로 부산지방검찰청에 고발하였다”고 결정하였다.(노동청, 2002)

50) 간접고용이란 기업의 필요에 의하여 타인의 노무를 이용하지만 노무제공자와 근로계약을 직접 체결하지 않고 타인에게 고용된 노동자를 이용하는 고용형태를 말한다(조경배, 2001).

절감이라는 경제적 측면과 노동자간의 분할통치라는 정치적 측면을 지니고 있다. 후자의 측면을 고려할 때, 공단은 민간위탁을 통한 비정규직을 적극 시도함으로써 직종간의 갈등을 확대시키고 이를 통해 노동자들의 단결력을 해체시켜, 결국 노조무력화의 의도로 활용해 왔다.

결과적으로 민간위탁이 도입되면 공단경영진에게는 비용절감 및 생산성 향상을 가져다 줄 수 있겠지만 다음과 같이 비정규직 노동자의 노동 생활과 삶은 더욱 파괴되고, 심각한 상황에 놓이게 되었다. 첫째, 고용형태의 불안정과 착취의 중층화로 인해 지하철 정규직 노동자의 1/3수준의 낮은 임금준을 점하고 있다. 둘째, 사회적 극심한 차별과 인권침해 등으로 그 지위도 하락하고, 노동조건이 악화될 초래했다. 셋째, 장시간의 노동의 강요로 인한 노동착취가 강화되었고, 각종 4대보험마저도 전면적으로 보장받지 못하고 있으며 또한 복지혜택 역시 열악하다. 넷째, 노동자로서의 노동3권이 박탈되고, 무권리상태에 있다.

위에서 살펴보았듯이 민간위탁의 확산은 노동자들에게 고용불안을 위축시켜 반강제적으로 공단측에의 통합, 공단측의 노동통제 강화, 노조원수를 줄이게 하고, 노동자간의 분할과 경쟁을 조장하여 결국에는 노동조합의 활동이 약화된다.

제4절 역무민간위탁에 대한 노동조합의 대응

1. 준비기

공단은 2001년 11월 안전회계법인의 경영진단 연구용역 중간보고서를 발표했다. 이 중간보고서는 본사의 관리부서인 기획, 총무, 재무 등의 분야를 제외한 대부분의 현업이 민간위탁의 대상으로 선정했다. 특히 역 매표업무

를 최우선적으로 민간위탁 대상으로 제시했다. 그리고 팀제, 연봉제, 성과급제 등 생존성과 공공성을 담보로 희생을 강요하는 것들이 포함되어 있었다.

이 때의 언론들이 ‘부산교통공단 70% 아웃소싱’이란 내용을 전면 기사화했을 정도의 대폭적인 구조조정이었다. 이로 인해 현장은 온통 아웃소싱 담론으로 조합원들의 고용불안을 심화시키고 있었다. 노동조합이 급하게 연일방적인 구조조정 반대 결의대회(서면역)에 800명이 넘는 조합원들이 집결했다. 그 집회에 역무조합원 200명이 넘게 참여하고 있었다. 신참, 고참, 부역장 가릴 것 없었다. 이날 나온 조합원들은 스스로가 놀랄 정도였다. 94년 이후 노동조합의 파업투쟁이나 각종 행사나 집회 때 역무조합원들의 참여가 거의 이루어지지 않고 있었다.

이러한 원인은 94년 당시 전지협 파업투쟁으로 인해 희생을 당했던 대다수의 역무조합원들이 노조에 대한 반감을 가지고 있었다. 얼마안가 공단은 역무민간위탁계획 외엔 다른 현업의 민간위탁을 유보하겠다고며 분리정책을 펴기 시작했다. 여기에는 노조의 약점(4개 지부간의 점철된 갈등과 분열)을 이용하면서 역무조합원들을 고립화시켜 내려는 불순한 의도가 분명히 깔려 있었다. 공단이 의도하는 대로 역무조합원을 제외한 현장의 분위기는 급속도로 가라앉았다.

그리고 공단은 구조조정 과정에서 줄기차게 노조를 배제시켰다. 노조 또한 구조조정에 불참 전략으로 나아갔다. 결국 이것이 서로 맞물리면서 구조조정이 막상 진행되었을 때 노조 집행부는 조합원들에게 어떻게 대응할 것인지에 관한 현실적인 지침이나 선전을 제공할 수 없었다. 이에 따라 현장 조합원, 특히 역무조합원들의 불만은 누적되어 갔고 현장 활동가들의 노조 집행부 타격의 음적임이 곳곳에서 감지되고 있었다.

이처럼 구조조정에 대해 노조집행부가 초기에 적극적으로 대응을 전개했어야 함에도 불구하고 대응이 늦어지고 있었다. 집행부만 모인 회의 때 조합원 의식 낮아서라든가 조합원이 단결이 안 되어서 하면서 발을 빼기에 바빴다. 일부 핵심간부는 구조조정 저지라는 목표를 역무민간위탁저지로 국한시키려는 음모가 줄기차게 진행되어 왔다.

의도적으로 특정지부만의 사안으로 몰고 갔다. 공단이 추진하고 있는 구조조정이 이후 조합원들과 노동조합에 어떠한 영향을 미칠 것이라는 것을 모를 리 없었다. 다만 조합원들에게 가시적인 선전용으로 기획예산처와 건설교통부에 항의 방문 정도의 형식적인 청원투쟁에 그쳤다.

그러는 사이 12월 한달이 그냥 흘렀다. 위기감을 느낀 역무지부는 먼저 12월 투쟁본부체제로 전환했다. 공단의 움직임은 빨 빠르게 진행하고 있었다. 경영진단운영위원회 구성 및 운영, 8월 경영진단 용역설명회 개최, 9월 경영진단 용역기관 선정(안진회계법인) 등 구조조정실시 계획이 차질 없이 일사천리로 이루어지고 있었다.

해를 넘겨 2002년 1월 경영진단 최종 결과가 발표되었다. 이미 중간보고서에서 예고된 역무민간위탁 등의 내용이 포함되어 있었다. 이에 노조는 집행부수련회를 거쳐 2월 대의원대회에서 역무민간위탁 반대를 비롯한 2002년 투쟁계획이 만들어졌다. 이 같은 투쟁계획의 내용에 ‘민간위탁 추진 시 전면파업에 들어간다’는 내용이 포함되었다. 그런데 이런 요구안이 나오기까지는 당시 많은 우여곡절을 겪어야만 했다. 예전부터 공단은 노동조합의 조직의 갈등과 분열을 이용하면서 구조조정을 관철해왔다. 1인승무, 중수선 용역을 강행할 때도 공단은 1개 지부만 집중적으로 구조조정 정책을 폈다.

공단의 노무관리전략에 의해 노동조합은 지부의 갈등과 분열로 인해 현장투쟁 동력을 모으지 못하는 상황에서 구조조정이 들어오는 지부만의 투쟁으로 축소되어 노조전체 사안으로 대응하지 못해왔다. 그 결과 지부간의 갈등과 분열의 골은 더욱 깊어져갔다. ‘첫 난추를 잘못 채운 격’이었다. 이런 노노갈등은 역무민간위탁철회투쟁에서도 그대로 드러났다.

그날 수련회에서 노조활동의 경험이 많은 모 지부장은 역무민간위탁을 전체 사안이 아닌 특정 지부의 사안으로 왜곡하며 역무지부가 해결해야 할 과제인양 치부했다. 그러나 이런 의도는 곧 철회되기는 했으나 예나 지금이나 비뚤어진 부산지하철노동운동의 지형을 감안할 때, 지부간의 반노동자적 갈등으로 점철되어 왔기 때문에 역무민간위탁철회투쟁을 전체사안으로 인식하기에 그다지 쉬운 문제만은 아니었다. 뿐만 아니라, 그 당시 노조 상집

위원들의 대다수가 노조활동의 경험도 전무했다. 그리고 요구안에는 구조조정 반대와 민간위탁 등 공단의 구조조정에 대비한 고용안정 조항이 들어갔다.

2. 투쟁기

현장에서는 역무지부만 신규채용을 하지 않는다는 소문이 곳곳에서 공공연하게 나돌았고 노조 집행부의 느슨한 대응에 역무지부가 상당한 불만을 가지고 있었다. 따라서 2001년 12월 역무지부운영위원회에서 역무지부가 먼저 투쟁본부(약칭, 역무투본)체제로 전환했다.

그도 그럴 것이 12월 역무직렬만 제외한 공채모집 공고가 발표되자 위기를 느낀 역무조합원은 역무민간위탁이 기정사실화 되어가고 있음을 절박하게 인식하고 있었다. 드디어 2002년 1월 역무투본은 본격적으로 깃달기를 시작으로 지부조합원 간담회, 2월 넥타이풀기투쟁, 표어부착⁵¹⁾ 등 투쟁수위를 높여나갔다. 넥타이풀기 투쟁과 표어부착투쟁을 진행하면서 공단과의 마찰이 발생함에도 불구하고 넥타이 반납율은 1호선 84%, 2호선 83%의 조합원들이 동참으로써 대부분 역무투본의 지침을 충실히 이행했다. 이러한 투쟁이 지속되는 과정에서 조합원들은 역무 민간위탁에 대한 인식과 관심을 갖게 되면서 역무지부 조합원총회에 400 가까운 조합원이 모였다. 조합원의 투쟁 참여도가 어느 때보다 높았다.

이즈음 공단도 조합원 회유에 나섰다. “역무민간위탁이 시행되더라도 고용불안은 없다”, “민원 시달리며, 힘든 배표업무를 위탁하는 것이 오히려 낫지 않느냐?”, “직제개정을 통한 직급이 상향 조정되는 등 조합원들에게 이득이다” 등이 주요 논리였다.

결국 공단의 흑색선전 논리가 먹혀들었는지 초반의 치솟던 역무조합원의 열기도 거품이 빠져나갔다. 뿐만 아니라 역무 민간위탁철회투쟁에 애초 호응과 달리 역장, 부역장 등 현업 고참급 직원들이 빠르게 공단 쪽으로 무게

51) 내용 : 저지! 민간위탁/사수! 공공지하철(2002년 역무투본 상황일지 참조).

추를 움직였다. 여기에는 투쟁기간이 늘어지고 지부장이 중도 사퇴하는 등 지부조직의 한계를 드러내고 있었다.

역무투본은 지부간부 교체를 비롯하여 조직을 재정비했다. 현장은 소조장 체제⁵²⁾로 전환해 갔다. D-day가 5월 28일로 잡혔다. 역무지부장의 본사로 비 아침출근투쟁, 2차 역무조합원총회, 민주당대통령후보경선장 선전전 등 D-day에 맞춰 현장분위기를 높여나갔다. 역무투본도 지부간부 중심의 시민 선전을 배치하면서 활동의 무게 중심을 노조 중앙투쟁으로 옮겼다.

한편 2월 공공부문 3사 노조(철도, 발전, 가스)는 기간산업 사유화 저지에 맞서 공동투쟁에 돌입했다. 부산지하철노조도 민주노총의 지침에 따라 연대 파업에 동참하기로 선언했으나 일부 간부선에서 연대투쟁이 마무리되었다.

그리고 노조중앙은 3월 첫 단체교섭을 시작하면서 교섭국면으로 접어들었다. 상견례 이후 노조의 19차례의 교섭이 진행됐지만 공단측의 입장은 요지부동이었다. 결국 5월 28일 노사간 최종잠정합의를 도출해냈다.

잠정합의에 앞서 공공연맹은 5월 공공부문 구조조정 분쇄투쟁을 확대하기 위해서 공공부문 3사 노조에 부산지하철노조, 한국통신 등 공공부문 구조조정 대상 사업장들까지 조직화 방침을 정하고 있었다. 그러나 노조는 교섭을 진행하고 있는 상황에서 공공부문 3사 노조에 결합하기는 어려운 여건이었다.

그러나 잠정합의안은 애초 단체교섭 요구안보다 엄청나게 거리가 멀었다. 수차례의 교섭을 진행하면서도 공단은 노동조합의 요구사항에 대해 수용불가, 재검토, 이사장 불참 등 불성실한 교섭태도를 보여주고 있었다. 더 이상 교섭이 진척되지 않자 노조는 교섭결렬을 선언하고 지방노동위원회에 조정을 신청했다. 지방노동위원회는 노조의 조정신청사건에 대해 '노동쟁의'라고 볼 수 없다는 이유로 당사자에게 성실하고 적극적인 교섭을 통하여 해결할 것을 노사 당사자에게 행정지도를 했다. 행정지도를 거친 파업은 정당한 파업으로 인정하고 있는 것이 최근의 대법원판례의 경향이기도 했다(청주지

52) 소조장 : 73개역을 기준으로 1역사(3개조) 각조에서 1명씩 선임하여 노조집행부와 현장의 연락 담당자.

방법원 2000.6.9 선고 99도534 판결). 따라서 노동조합은 연일 합법파업의 공간을 선전해내기 시작했다. 그리고 특별조정위원회의 권고에 따라 재차 공단과 교섭을 재개했다. 그러나 공단의 교섭태도는 종전의 입장과 달리 변화된 모습을 보이지 않았다. 계속되는 지리한 교섭에 차수만 늘어나고 있을 뿐 역무민간위탁철회를 관철시키지 못한 채 교섭은 교착상태로 들어갔다. 결국 노조는 5월 조합원 쟁의행위 찬반투표를 실시 76%로 찬성으로 쟁의행위를 결의했다.

그런데 승무지부 간부들은 구조조정저지보다는 2호선 장산역 개통과 관련한 추가 인원충원에 무게 중심을 두었고, 실제 공단과 의견접근이 이루어지고 있었다. 기술지부 또한 직제개편에 따른 분소장 직급상향조정에 모든 관심이 쏠려 있었다.

5월 저녁, 비상총회에 800여명의 조합원들이 모인 가운데 풍물패 '소리결'의 길놀이로 힘차게 시작되었다. 이날 총회에서 김광희 위원장은 투쟁사를 통해 무성의한 공단의 교섭태도를 비난하고 계속해서 입장변화를 보이지 않을 경우 28일 새벽 4시부터 파업에 들어갈 것이라고 경고했다.

문화공연이 한창 익어가고 있을 무렵 저녁 9시 이후 노포창 회의실에서 교섭이 재개되었다. 한편 조합원 비상총회장에 조합원 수가 점점 불어나 900여명을 헤아리고 있었다. 쟁대위 지도부의 전술에 따라 10시 이후 농성대오를 교섭장소인 차량 주공장으로 이동시켰다. 교섭장소에서 농성대오의 세를 과시하면서 공단을 압박하는 동시에 교섭력을 높이기 위한 전술이었다. 교섭은 새벽을 넘기면서 본교섭이 재개되었으나 노조는 교섭결렬을 선언하면서 공단의 입장변화가 있으면 교섭을 요청하라고 최후 통첩을 보냈다. 새벽 1시30분경 야간 근무자들까지 속속 모여들기 시작했다. 조직적으로 관광버스를 이용하여 야간근무자들을 동원하기 시작했다. 농성대오는 야간근무자들까지 합류함에 따라 12백 대오에 육박하고 있었다. 역무조합원도 300명을 넘었다. 합법파업 공간과 12백 대오의 집결 어느 하나라도 노동조합이 분리한 조건은 없었다.

그러나 쟁대위 지도부간의 혼선이 빚어지고 있었다. 모 지부장은 행여

‘위원장이 과업선언 할까’ 노심초사했다. 위원장은 이리지도 저리지도 못하고 새벽 4시를 넘겼다. 그 사이 지도부의 지침은 몇 번이나 바뀌었다.

결국 위원장은 매표소 민간위탁 등 아웃소싱에 대해 아무런 소득도 없이, 이보다 더한 중요한 팀제·성과급제·연봉제 도입 저지를 뒤로한 채 잠정합의와 함께 조합원 해산을 선언했다.

3. 1차 마무리

5월 위원장의 해산선언은 역무조합원은 물론 많은 참여 조합원들의 반발을 샀다. 그날 농성장에서는 역무조합원들이 위원장을 향해 물병을 집어 던지며 항의하기도 하였다. 일부 화를 참지 못한 조합원은 노동조합 사무실까지 찾아와 항의하기도 했다.

현장에서는 잠정합의를 부결시켜야 한다는 여론이 거세게 일어나고 있었다. 곧 이어 6월 잠정합의안 승인을 위한 임시대의원대회⁵³⁾와 조합원 총투표가 실시되었다.

하지만 임시대의원대회와 조합원 총투표에서는 지부 사이의 이해와 반목이 뚜렷하게 나타났다. 6·3 임시대의원대회에서 잠정합의안에 대해 가결과 부결에 대한 주장들이 오고 갔으며, 또한 집행부 불신임 건도 안건으로 상정되었다. 부결을 주장하는 분류들은 민간위탁과 관련한 대부분의 역무지부 대의원들이었으며, 그나마 일부 지부의 민주파 세력이 부결을 주장했다.

그러나 다른 지부에서는 이번 잠정합의안을 상당한 성과로 포장해 선전했다. 또한 부결된 뒤 대안이 무엇이나고 나올 것도 예상되었다. 실리를 주장하는 자들에게서 나올 당연한 논리였다. 예상대로 결과는 잠정합의안이 가결되고 집행부 탄핵도 부결되었다. 잠정합의안 인준을 위한 조합원 총투표<표 22>에서도 기술, 승무, 차량지부와 본사지회가 물려있는 선거구(노포, 신평, 호포, 본사 등)에서는 상대적으로 대부분 찬성률이 높고 반대율이

53) 결과는 찬성 22 반대 15로 승인되었다. 임원 불신임 건도 상정되었으나 찬성 16 반대 15로 부결되었다.

낮았다. 반면 역무지부가 있는 선거구(동의대, 부산진, 연산 등)에서는 상대적으로 찬성률이 낮고 반대율이 훨씬 높았다. 전체적으로 잠정합의안 인준과 관련해 역무 대 비역무의 기류가 형성되어 찬성과 반대가 극과 극을 달렸다.

<표 22> 잠정합의안 인준을 위한 조합원 총투표결과

선거구	총원	투표자수	투표율	찬성	반대	무효	찬성률
괴 정	118	100	84.75%	16	82	2	16.00%
구 명	155	147	94.84%	54	93	0	36.73%
남 천	184	124	67.39%	49	72	3	39.52%
노 포	461	331	71.80%	195	129	7	58.91%
동 원	59	52	88.14%	14	38	0	26.92%
동의대	183	148	80.87%	47	100	1	31.76%
본 사	240	153	63.75%	105	48	0	68.63%
부산대	123	108	87.80%	29	79	0	26.63%
부산진	176	167	94.89%	48	116	3	28.74%
신 평	207	173	83.57%	122	49	2	70.52%
연 산	196	164	83.67%	61	101	2	37.20%
호 포	456	358	78.51%	294	63	1	82.12%
총합계	2,558	2,025	79.16%	1,034	970	21	50.06%

출처: 노조 내부자료.

그러나 5·28 투쟁은 대의원대회에서 구조조정에 맞서 투쟁을 결의했고 전술상 단협투쟁을 배치했던 것이다. 다시 말해서 현안사안과 단협은 병렬적으로 놓여진 과제가 아니라 구조조정저지투쟁을 기본과제로 배치된 투쟁이었다.

이렇게 볼 때 단협 요구안에 역무민간위탁은 역무지부에 한정되는 사안이지만 그것이 구조조정이라는 내용 중 하나임을 감안한다면 전체조합원에 해당되는 사안인 것이다.

그러나 대의원들은 노동조합의 운명이 달려 있는 중대한 사안을 결정함에 있어서 명확한 인식이 결여되어 편협한 지부의 이해를 대변하는 지부 해결사로 전락했다. 이 같은 결과가 알려지자, 현장에서 집행부 총사퇴 등

역무조합원들의 불만의 목소리가 들끓었다. 마침내 김광희 집행부는 사퇴의사를 밝히기에 이르렀다. 이처럼 치열한 아픔을 맛본 역무투본 간부 중 많은 사람이 직책을 내놓았다. 노동조합에 대해 불만을 이야기하는 등 불신감을 토로하는 조합원들 또한 늘어났다. 많은 역무조합원들은 더 이상 역무민간위탁 문제를 새삼 거론하지 않았다.

4. 소강기

모두들 “역무민간위탁이 이대로 시행되나 보다” 했다. 그러나 남은 역무지부 간부들은 포기하지 않았다. 역무투본도 해체하지 않았다. ‘부산지하철 안전운행과 시민을 위한 경영제도 도입을 위한’ 부산시민대책위(민주노총지역본부와 시민단체 결합)는 부산노동청에 부산지하철 역사 매표 업무 용역에 대한 근로자 파견법 위반 등을 내용으로 하는 청원을 넣었다. 5월 투쟁의 책임을 지고 제8대 김광희 집행부가 물러나고 새로 들어선 제9대 오영환 집행부가 출범했다. 공단은 집행부 교체기의 공백을 이용하여 매표소 민간위탁을 강행했다. 그리고 강한규 전위원장을 중심으로 한 시민대책위가 만들어지고 시민대책위는 역무민간위탁이 근로자파견법을 위반하고 있다는 점에 중점을 두어 법적인 투쟁을 집중적으로 전개하기 시작했다.

오영환 집행부는 조직을 재정비할 겨를도 없이 9월 역무민간위탁을 포함한 임금투쟁에 들어갔다.

그러나 현장은 여전히 일부 역무투본의 소규모 투쟁을 전개하고 있었으나 지난 5월의 충격이 가시지 않고 있었다. 역무민간위탁은 이미 들어와 33개역 34개 매표소에서 표를 팔고 있었다. 앞서야 할 역무투본 간부진도 수적으로 턱없이 부족한 상태였으며, 의지만큼 현장의 뒷받침이 따르지 않았다. 임금투쟁은 현안문제를 해결하지 못한 채 임금 10% 정도 올리는 선에서 마무리되었다. 한편 노동청은 11월 매표업무 민간위탁을 불법파견으로 판정하고 공단과 해당 수탁사업주를 근로자파견법 위반으로 검찰에 고발하였다.

노조 중앙-역무투본-시민대책위 삼각동맹의 발걸음이 빨라졌다. 먼저 노동청을 압박했다. “고발에 그칠 것이 아니라, 노동청이 직접 행정처분을 내려라”고 요구했다. 부산지하철매표과견근로자저지결의대회⁵⁴⁾, 노동청앞 집회⁵⁵⁾와 면담⁵⁶⁾, 성명서, 기자회견, 시의회 행정감사장 집회, 시민선전전, 뽕박질대회⁵⁷⁾, 역무조합원 총회가 이어졌다.

이즈음 역무투본은 10월 대의원선거를 통해 지부간부들이 대거 모여들었다. 1년의 역무민간위탁저지투쟁 속에 성장한 조합원들의 직접 일선 간부로 나선 것이었다. 한 곳을 제외한 대다수 지회장 자리를 채우지 못한 상태였지만 역무투본은 이전과 달리 활발하게 움직였다.

한편 위의 투쟁에 힘입어 노동청은 11월 최종기한으로 행정처분을 내렸다. 이에 대해 노조와 민주노총은 ‘부산노동청의 행정처분에 따라 공단측은 비정규직을 양산하는 불법과건을 즉각 중단해야 할 것’이라며 ‘전체 매표소의 80%를 민간위탁하려는 계획도 철회하라고’ 촉구했다.(부산일보, 2003년 1월 17일)

그러나 공단측은 ‘지적된 사안 중 상당 부분은 개선했으며, 시설 및 설비

54) 부산시의회 건교위의 부산교통공단 행정사무감사에 맞춰 노조는 공단 앞에서 역무민간위탁과 관련한 불법과견근로중단과 함께 시의원들에게 ‘민간위탁철회 권고 안 채택’을 요구하고 나섰다. 이날 역무지부 김구식 선전부장은 집회를 통해 ‘시의원들이 공단식당용역에는 강력하게 반대하더니 지하철용역에 대해선 눈감아 주고 있다. 민간위탁은 시민들의 혈세 낭비와 안전은 뒤로한 채 결국 용역업체만 배불려주는 꼴’이라 목소리를 높였다(시민의 신문, 사회면, 2002. 11. 30, 469호).

55) ‘불법위탁철회하고 공개채용 실시하라’는 투쟁구호로 시작된 이날 집회는 두산 재벌의 손배 가압류 등 노동탄압에 항거하며 분신한 창원 두산중공업 고 배달 호동지 추모행사도 아울러 진행되었다(시민의 신문, 사회면, 2003. 1. 16, 476호).

56) 송지태 부산지방노동청장, 과장, 담당이 배석한 가운데 가진 면담에서 노조는 “약속한 날보다 한달이 지나서야 행정처분한테 대해 교통공단과의 사전교감설을 제기했고, 이에 노동청 측은 노사간의 문제와 시민들의 불편 등 여러 가지로 고민하다 그렇게 되었다”고 해명했다(시민의 신문, 사회면, 2003. 1. 16, 476호).

57) 2002년 12월 오후 2시 부산역광장에서 모여 공단까지 ‘불법위탁완전분체와 청년실업해소를 위한 범시민 뽕박질대회’를 실시한 후 민간위탁철회 서명용지를 공단에 전달했다(시민의 신문, 사회면, 2002. 12. 12, 471호).

제공은 현실적으로 불가피한 측면이 있다'며 부산노동청의 조치에 대해 3개 수탁사업주와 동시에 '행정처분 집행정지 신청과 행정심판 및 행정소송을 냈고, 행정심판위원회와 법원은 이를 받아들였다. 지루한 법정투쟁이 전개되면서 역무민간위탁 문제는 또 다시 해를 넘겼다.

2003년 2월 대구지하철 화재참사 이후 부산지하철, 대구지하철, 인천지하철로 구성된 궤도연대 3사 노조는 '시민안전확보투쟁'을 결의하고 9년만의 궤도 연대 공동투쟁을 전개했다. 부산지하철 900여명의 조합원이 부산 노포기지에서, 대구지하철 900여명이 대구 월배지에서, 인천지하철 600여명이 인천 굴현기지에서 일제히 거점파업투쟁에 돌입했다.

그러나 부산지하철노조은 역무민간위탁철회를 요구사항으로 궤도연대투쟁을 전개했지만, 내부 반란으로 다시 한번 노동조합은 역무민간위탁을 저지하는데 실패했다.

한편, 역무민간위탁 문제가 행정심판위원회와 법원에 맡겨진 채 소강상태에서 행정심판 및 행정소송이 계속 진행되어 왔다. 그러나 2003년 12월 먼저 행정심판 청구건에 대해 국무총리실 행정심판위원회에서는 부산교통공단과 수탁업체가 맺은 대표업무위탁계약은 '불법 근로자파견'이 아닌 '적법한 도급계약'이라고 결정을 했다.

이는 노동청의 해석과 정반대의 부당한 결정이었다. 이로써 노동청은 상급기관인 위 위원회의 결정에 따라 지난 2003년 2개 수탁업체에 대해 영업정지와 사업장 폐쇄를 명령했던 행정처분을 취소할 수밖에 없음을 노동조합으로 통보해왔다.

이에 노동조합은 성명서를 통해 행정심판 결정의 부당함을 알려내고 2004년 1월 29일 열릴 법원의 행정소송의 선고공판 때까지 노동청이 내린 위의 행정처분취소를 연기하라고 강력히 요구한 상태에 있다.

한편, 지난해 노동청이 근로자파견법 위반 혐의로 공단 및 업체를 검찰청에 고발한 사건에 대해 2004년 1월 검찰청 역시 '혐의없음'이라고 결정했다.

제5절 노동조합 대응의 문제점과 과제

1. 문제점

정부(공단)의 ‘구조조정’에 맞서 노동조합은 저지를 위한 대응을 전개하였지만 실패로 끝났다. 노조의 대응실패는 구조조정저지라는 슬로건만이 부각되는 가운데 정작 투쟁의 동력인 공공성·생존성의 문제가 부차화되면서부터 출발하였다. 구조조정이 진행된 결과, 조합원의 권익이 악화되었다. 이러한 악화를 방지하고 나아가 권익향상을 추구하는 것이 노동조합의 역할임에도 불구하고 공단의 구조조정에 대해 노동조합이 효과적으로 제대로 대응하지 못했다.

이와 같이 구조조정저지투쟁에 대한 노조의 대응의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구조조정에 대한 사전대응이 미흡했다.

노조 집행부가 구조조정저지에 대한 투쟁계획을 논의하는 과정에서 특정 지부만의 사안으로 물고 갔다. 역무지부를 제외한 민간위탁을 비껴나간 지부들은 쟁점을 크게 키우고 싶지 않았던 점이 배경으로 작용하였다. 다시 말해서 구조조정 문제를 대표업무 민간위탁 문제로 축소시키고, 사전에 저지하기보다는 사후 조그만 지부 현안(인원 몇 명 늘리는 것) 등을 해결하는 것으로 조합원들을 현혹시키면서 구조조정의 위기를 모면하려고 했다. 그러나 역무지부의 경우 공단이 역무민간위탁을 강행하기 앞서 공단간부의 현장체험 근무를 통해 역무지부의 조합원들과의 직접 접촉하여 조합원의 고충을 일부 들어주면서 조합원들을 회유·설득하려는 의도로 현장장악을 기도했다. 그때 역무지부에서는 이를 간파하고 발 빠르게 대응하여 공단의 현장장악을 원천봉쇄하기도 했다.

그러나 노동조합은 구조조정에 대해 사후적 대응으로 일관했다. 그렇게

나타나게 된 주요한 요인은 노동조합의 참여를 보장하는 제도적 장치가 마련되지 않은 상태에서 공단이 노동조합을 배제하고 일방적으로 구조조정을 추진한 것도 배경으로 작용했지만 노동조합이 자체 정책적 대안을 개발하는 역량이 부족하기 때문에 보다 적극적이고 체계적으로 사전 개입을 시도하지 못한 측면이 주된 이유라고 하겠다.

이러한 가운데 노조지도부가 실질적이고 내용적이고 운동적 관점에서 구조조정의 심각성을 제대로 인식하지 못함으로써 사전에 적극적 개입을 통한 투쟁의 고삐를 당겨야 했음에도 불구하고⁵⁸⁾ 어쨌든 노조지도부의 지도력 부재가 구조조정저지를 위한 현장전투력을 상실하는 요인으로 작용했을 뿐만 아니라 지부간의 갈등과 분열을 부추기는 주요 요인으로 작용하여 사전대응이 미흡하게 만들었다.

둘째, 투쟁수단이 다양하지 못했다.

공단은 노조에 대한 풍부한 노무관리와 공권력을 바탕으로 확실한 대응 체계를 갖추고 있음에 반해 노조는 투쟁계획을 준비할 때는 ‘어느 한 곳이라도 아웃소싱이 들어오면 전면파업에 들어간다’란 결정만 해놓고 막상 투쟁에 접어들어서는 형식화된 교섭, 집회, 성명서 발표, 항의방문, 깃달기, 대자보 부착 등에 의존하면서 구조조정의 불가피성을 사전적으로 용인하거나, 기획예산처·건설교통부 등의 청원식 투쟁 방식을 구사하였다. 따라서 정부/공단을 상대로 파괴력을 제고할 수 있는 다양한 투쟁수단을 개발하여 활용하지 못했다.

셋째, 구조조정에 대한 교육·선전이 미흡했다.

역무 민간위탁은 공단의 경영혁신과제 중 하나에 불과했다. 역무 민간위탁보다 훨씬 중요한 사안이 있었다. 단협외 고용보장 확보, 경영혁신과제 중 팀제도와 성과급제 도입이 그것이다. 바로 전체 조합원들의 생존권과 관

58) 노조 지도부가 점차 관료화되어 가고 있었다. 이러한 관료주의는 전투적 노선을 추구하기보다는 노사협조주의로 귀결될 수밖에 없었다.

련된 사안들이다. 그러나 집행부는 이런 문제에 비중을 두지 않았다. 집행부가 문제의 심각성을 조합원들에게 설명하고, 쟁점화 시켰어야 했는데도 그러지 않았다. 고용보장 확보 조항은 교섭석상에서 몇 번 언급하는데 그쳤다. 경영진단보고서에도 나왔듯이 공단은 현업 대부분을 아웃소싱하려는 음모를 진행하고 있다. 부산지하철의 부산시로의 이관(늦어도 2007년)이 아웃소싱의 촉발제가 될 것이 예상된다. 그 뿐만 아니다. 팀제 및 성과급제 도입에 대한 문제는 요구안에서도 빠져있었다. 회의체에서는 경영혁신추진과제 전면 거부란 결정은 있었지만 교섭석상에서는 거의 언급조차 되지 않았다. 그런데 이들 사안의 중요성을 조합원들에게 설명하거나 선전하지도, 교섭에서 핵심 쟁점으로 다루지도 않았다. 이밖에 단협갱신요구안에는 자동승진제 확대 등 중요한 사안이 많이 있었다.

이처럼 노조집행부는 구조조정의 실체에 대해 정확하게 조합원들에게 선전해내지 못했다. 심지어 구조조정 대응을 위해 부경대학교에 의뢰한 연구용역 결과물조차도 제대로 정책개발, 조합원 교육 및 간담회, 선전 등에 활용하지 못했다.

넷째, 투쟁 없이 교섭에만 치중했다.

구조조정저지투쟁 시기에 있어서 노동조합에는 지부별로 처한 조건과 서로 다른 이해관계 등이 주요하게 작용하고 있었다. 또한 당시 노조 집행부의 지도력도 상당히 결핍되어 있었다. 이러한 상황하에서 구조조정저지투쟁을 전개하기란 어려운 여건에 놓여 있었다. 결국 4개 지부가 함께 싸울 수 있는 것은 만들어진 교섭틀 밖에 없었다. 그러나 공공부문 노사관계의 이중적 구조, 기업별노조의 한계 속에서 지나치게 교섭에 의존함으로써 노조 지도부가 관료화되어 갔으며, 점차 교섭은 지부이기주의의 교섭형태로 변질되어 갔다. 결국 노조는 교섭을 통해 구조조정을 막아내겠다고 외쳤으나 실질적인 투쟁성과를 쟁취하지 못했다.

다섯째, 노동조합 전체의 투쟁을 조직하지 못했다.

역무민간위탁은 공단이 추진하고 있는 구조조정계획 중 하나이다. 따라서 투쟁의 핵심은 구조조정에 대한 거부투쟁이고, 특정지부가 아니라 노조 전체가 함께 하는 투쟁이 되어야 한다. 그 고리는 단협 43조의 고용보장확보 조항이고, 요구안에 조차 없었던 팀제도입 등 구조조정저지이다. 물론, 투쟁 과정에 처한 조건에 따라 중심대오가 형성되겠지만 그 중심대오가 반드시 역무지부여야 한다는 입장은 달리 해석하면 역무지부의 투쟁 대오가 강고하지 않으면 싸우지 않겠다는 것으로 이런 주장은 당시 노조집행부 내에서도 광범위하게 퍼져 있었다.

“역무지부가 단결되는 모습을 보여달라”. “넥타이 안매기 투쟁 보니까 역무조합원들의 투쟁 의지가 안 보인다”. 따라서 “조합원들 싸우자고 설득 못시키겠다” 등등 이런 식이었다. 이는 우리지부가 어찌되든 상관없는데, “역무지부가 불쌍하니 열심히 하면 도와줄 수는 있다”는 식의 논리였다.

이처럼 구조조정저지투쟁의 정당성에도 불구하고 노동조합의 전체 대응으로 확산되지 못하고 역무투본의 개별적이고 파편화된 산발적 투쟁에 그쳤고, 따라서 노동조합은 투쟁의 주체로서 당당하게 투쟁을 이끌지 못했다.

여섯째, 공공부문 노조와의 연대를 형성하지 못했다.

1996년 부산지하철노조, 서울지하철노조, 조폐공사노조 및 지역의보노조는 공동파업을 전개하여 해고자 복직을 최초로 단체교섭 사항으로 인정받는 등의 성과를 낳기도 했다. 또한 부산지하철의 구조조정이 진행되고 있을 때, 공공부문 구조조정에 대해 공공연맹을 비롯한 철도노조 등 공투본 소속 공공부문 노조가 연대투쟁을 전개하였다. 이 활동을 통해 철도·가스산업 민영화법안 처리 저지 및 전력공사의 발전자회사 매각일정을 지연시키는 등 일정부분 소기의 성과를 얻기도 하였다. 그러나 노조는 이런 기회조차도 등한시했다. 그 만큼 노조집행부의 연대 사업의 고민이 없었다.

일곱째, 공공성확보투쟁을 위한 시민단체와의 연대를 형성하지 못했다.

지하철은 수익성보다는 시민·대중에게 안전하고 쾌적한 대중교통수단으

로서의 공공성이 강조되어야 한다. 단지 수익성 위주로 추진된 구조조정에 맞서 노조는 폭넓은 시민단체와의 연대를 위한 고민, 그리고 이 연대를 형성하기 위한 대응논리를 개발하는데 충분한 관심을 기울이지 못했다.

전체적으로 구조조정의 파상적 공세에 대해 위에서 지적된 문제들로 인해 노동조합은 강고한 현장투쟁을 바탕으로 한 투쟁을 조직하지 못한 결과 교섭은 양보와 타협으로 점철될 수밖에 없었다.

2. 향후 과제

공공기관의 구조조정이 상시화되면서 이에 대한 투쟁이 불가피하다. 부산교통공단의 역무민간위탁 사례를 통하여 드러난 노동조합의 대응의 문제를 보완하는 것이 급선무이다. 이에 대한 당면한 과제는 노조 내부진영을 강화하여 상시화된 구조조정 공세를 막아내는 것이다. 그리고 중장기적 과제로 민주노조운동(노동운동)의 발전을 위한 선구적 주체로 서는 것이다.

(1) 당면 과제

첫째, 간부 및 활동가들이 갖춰야할 자세의 개선. 평상시 일상활동 과정에서도 매한가지이지만, 위기상황에서는 간부 및 활동가들의 자세 또는 마음가짐이 중요하다. 특히 통합의 원칙, 민주집중의 원칙, 행동의 원칙은 반드시 지켜져야 한다.

둘째, 전현직 간부의 정기적인 간담회 마련. 부산지하철노조 10년의 역사 속에서 다양한 직렬과 다양한 분야에서 활동했던 전직간부들의 역량이 개별화된 상태에서 조직적인 역량으로 결집되지 못하고 있는 상태이다. 따라서 노동조합은 단위노조를 넘어서 공공부문 노동운동의 전망과 실천을 담보하기 위해서는 전직 간부들의 풍부한 경험과 현직 간부들의 열정이 함께

공유할 수 있도록 정기적인 간담회를 마련해야 한다.

셋째, 현장 조직력 강화(지회집행회의와 소조장제의 활성화). 지하철노동조합운동의 많은 역량들이 개별화 분산된 채 지부의 조직의 결집이 약화되어 왔다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 노조의 가장 기본단위인 지회단위를 활성화해야 한다. 무엇보다 역무지부와 기술지부 경우 복잡다단한 현장, 3교대근무 등으로 인한 현장활동의 악조건을 극복하는 것이 조직화의 최대 관건이다. 따라서 지회집행회의를 통하여 지회단위에서 일어나고 있는 다양한 문제들을 해결하고, 이와 함께 소조장제를 통해 일상적 현장통제에 맞서 현장투쟁을 조직하면서 현장 조합원들의 다양한 의견과 불만, 요구사항을 수렴하여 집행해 나아갈 때 현장 조직력은 자연스럽게 강화될 것이다.

넷째, 대의원대회의 운영 개선. 대의원들은 노동조합의 중요한 정책을 결정하는 과정에서 자칫 지부의 반목에 편승하거나 지부간의 타협으로 인해 조직의 폐단을 초래해 왔다. 이런 현상의 주요한 원인은 지부 대표로 선출된 대의원들이 그 지부운영위원회의 운영위원이 되기 때문에 노동조합의 중요한 사안을 결정함에 있어서 다소 지부 이기주의에 매몰되어 왔다. 따라서 이러한 잘못된 대의원대회의 운영을 개선⁵⁹⁾하여 철저하게 지부의 반목이나 지부간의 타협을 근절해야 한다.

다섯째, 직렬별 지부조직에서 구역별 지부조직으로 조직개편. 노동조합은 직렬별 지부조직으로 편재되어 있어 지부간 갈등과 분열로 인해 집중성과 현장성을 크게 약화시켰고, 대정부(공단) 관계에서도 불리한 요인으로 작용했다. 그 동안 직렬별 지부조직으로 1인승무저지투쟁, 중수선용역저지투쟁, 역무민간위탁저지투쟁에서 지부간의 갈등과 분열로 조직의 한계를 드러냈다. 따라서 노조의 4개 지부(기술, 차량, 기술, 승무) 조합원들을 일정부분 포괄할 수 있는 구역별 지부조직으로 조직개편을 시도하여 직렬별 지부조

59) 개선점으로 대의원을 지부운영위원회에 배제시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

직의 갈등과 분열을 차단하고 노조중앙의 집중성과 현장성을 강화시키는 방향으로 모색되어야 한다.

여섯째, 쟁의대책위원회 조직강화. 노조 지도집행력을 높이는 방안은 여러 가지가 있겠지만, 당면 과제의 시급성을 감안할 때 특단의 조치가 필요하다. 노조의 공식라인의 조건과 한계를 감안할 때 비상시기에 단시일 내에 지도역량을 강화하기는 어렵다. 따라서 비상시기에 가동되는 쟁의대책위원회의 조직을 보다 강화할 필요성이 있다.

(2) 중장기적 과제

첫째, 산별노조 건설. 지하철노조의 장기적 관점에서 기업별노조로서의 조직발전과 전망을 세우기란 매우 어렵다. 특히 지하철노조가 견지해야 할 공공부문 산별노조 경로의 기본원칙은 그 산별조직을 협의의 개념인 소유·지배 측면에서 공공부문을 조직 대상으로 조직화해서는 안 되며, 적어도 광의의 개념속에서 공공적 성격을 지닌 민간부문 조직도 함께 포괄하는 조직화 방향을 모색해 나아가야 할 것이다. 이것이 현재 진행되고 있는 상시화된 공공부문의 민영화 전략과 대응하는 대안이라 할 수 있다.

둘째, 시민 대중과의 연대. 공공부문은 국민들의 생활과 직결되어 있고 또 그렇게 될 수밖에 없는 필연적 구조이기 때문에 노조의 단체행동은 집단이기주의로 배도되기 일쑤다. 공기업은 민간기업과 같이 이윤을 극대화하기 위해 노력하기보다는 공공서비스라는 설립목적을 실현하도록 요청 받는다. 그러나 경제위기 이후 경제적 이윤과 효율성 중심의 경영성과 기준으로 경영합리화, 민영화, 상업화가 제시되면서 공공부문의 본래 취지인 공공서비스 정신이 쇠퇴하고 있다. 따라서 각계각층의 시민대중세력의 지지와 연대를 통한 사회적 정당성과 당위성 확보가 전제될 때만이 지하철노조의 투쟁은 그 생명력을 발휘할 수 있을 것이다. 그렇다면 시민 대중과의 연대에

대한 고민은 지하철노조의 현안이기도 하며, 풀어 나가야 할 과제이기도 하다는 점에서 그 중요성이 매우 크다 하겠다.

셋째, 노동자 정치세력화. 우리 노동자들이 말하는 정치는 일반적 의미의 정치(정당, 선거 등)에 국한되지 않는다. 노동자 정치는 우리 노동자들이 적극적인 현장투쟁을 통해서 시작된다. 일상적인 노동조합 활동, 임단협, 구조조정 저지 투쟁에서 나아가 사회적 연대 및 투쟁(국민연금, 파병, 제도개혁 등)까지 포함한다. 최근 들어 부산지하철노동조합은 초보 수준의 노동자 정치를 고민하기 시작했다. 지금부터 정치활동의 1차 주체인 정치위원회를 확대 강화하고, 조합원까지 일상적인 정치교육 및 선전활동 사업을 지속적으로 전개해 나아가야 한다.

넷째, 공공성확보를 위한 대응논리 개발. 신자유주의적 구조조정 하에서 공공부문의 서비스조차 민영화하고 해외에 매각하는 이 때 공공부문 노동자는 단호히 공공성의 유지 및 강화에 강조점을 둘 수밖에 없다. 지하철의 경우 공공성 확보, 즉 지하철 안전성 확보는 지하철의 존재조건이기도 하다. 따라서 최근 투쟁의 산물인 지하철 안전자문단을 적극 활용하여 지속적인 지하철 안전성에 대한 연구를 통해 정책적 대안을 도출해내고 이를 바탕으로 상시화된 구조조정을 저지하는데 본격적인 투쟁의 토대를 제공해야 할 것이다. 이것은 곧 시민연대와의 연결고리를 형성하는 단초를 제공하는 것이며 결국 지하철노동자들의 생존성 사수와 함께 공공성을 강화하는 것임을 잊어서는 안 될 것이다.

다섯째, 철도안전법과 부산시이관에 대한 대응. 대구지하철 참사를 배경으로 철도(지하철) 안전운행을 주요 근간으로 제정된 철도안전법은 기관사 면허제 등 현장통제로 악용될 소지가 다분히 많은 조항들을 내포하고 있다.

만약 철도안전법이 국회에서 통과된다면 향후 궤도분야, 특히 지하철 기관사에게는 심각한 고용불안을 야기할 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 충

분한 대비책을 강구하여야 한다. 그리고 부산시 이관에 대한 대책도 철저하게 준비해야 한다. 부산교통공단의 설립근거인 부산교통공단법이 2007년까지 한시적으로 적용되도록 경과규정을 두고 있기 때문에 늦어도 2007년에 부산교통공단법이 폐지된다고 보아야 할 것이다. 이럴 경우 부산지하철의 존재조건은 급격하게 환경 변화를 맞이하게 될 것이다. 무엇보다도 지하철 노동자들이 정리대상으로 고용조정이 예상될 수 있다. 이에 대한 노동조합은 정책위원회를 적극 활용하여 지하철 노동자의 고용안정확보 등에 대해 충분한 대비책을 강구하여야 한다.

제6장 맺음말

제1절 연구결과의 요약

본 연구는 부산교통공단에 있어서 구조조정에 노동조합의 대응을 규명하고, 노동조합의 대응에서 나타난 문제점을 분석함으로써, 상시화된 구조조정에 대해 노동조합의 대응을 강화하기 위해 향후 과제를 제시해 궁극적으로 부산지하철노동조합운동에 도움을 주고자 하였다.

이와 같이 연구목적을 달성하기 위하여 이론적 검토로서 공공부문 노사관계의 특성, 공공부문 노사관계의 역사적 변화, 공공부문 경영혁신의 등장과 형태를 파악하고 구조조정을 중심으로 전개되고 있는 공공부문 구조조정과 노동조합의 대응의 과정을 살펴보았다.

이를 바탕으로 부산교통공단의 동향과 구조조정 경과를 살펴보고 역무민간위탁과 노동조합의 대응을 모색하여 문제점과 과제를 제시하였다.

이러한 역무민간위탁의 문제점으로는 고용불안의 심화, 시민 안전의 위협, 사회적 비용 증가, 노동조건 악화, 노동자간의 분할과 경쟁 강화, 법규 위반, 비정규직 양산으로 나타났다.

역무민간위탁에 대해 노동조합이 대응을 전개하였으나 다음과 같은 문제점이 발생하였다. 첫째 구조조정에 대한 사전대응이 미흡했다. 둘째 투쟁수단이 다양하지 못했다. 셋째 구조조정에 대한 교육·선전이 미흡했다. 넷째, 투쟁 없이 교섭에만 치중하였다. 다섯째, 노동조합 전체의 투쟁을 조직하지 못했다. 여섯째, 공공부문 노조와의 연대를 형성하지 못했다. 일곱째 공공성 확보 투쟁을 위한 시민단체와의 연대를 형성하지 못했다.

이와 같이 역무민간위탁에 대한 노동조합의 대응에서 드러난 문제점을 통해서 상시화된 구조조정에 효과적으로 대응하기 위해서 다음과 같이 노

동조합의 당면 과제와 중장기적 과제를 제시하였다. 당면한 과제는 첫째, 간부 및 활동가들이 갖춰야할 자세의 개선. 둘째, 전현직 간부의 정기적 간담회 마련. 셋째, 현장조직력 강화(지회집행회의와 소조장제의 활성화). 넷째, 대의원대회의 운영 개선. 다섯째, 직렬별 지부조직에서 구역별 지부조직으로 조직개편. 여섯째, 쟁의대책위원회 조직 강화가 그것이다. 중장기적 과제는 첫째, 산별노조 건설. 둘째, 시민 대중과의 연대. 셋째, 노동자 정치세력화. 넷째, 공공성확보를 위한 대응논리 개발. 다섯째, 철도안전법과 부산시 이관에 대한 대응을 제시하였다.

제2절 연구의 한계와 향후 연구방향

본 연구가 갖고 있는 한계점은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 방법론상 내부자료의 수집이 충분하지 못하여 주로 면접 위주로 서술되었기 때문에 면담결과도 주관성을 배제할 수 없다는 점이다.

둘째, 이론적 틀이 미흡하다. 아직 노동조합운동론이 제대로 정립되어 있지 못한 점이기도 하나, 개인적 역량이 크게 부족한 점이 주된 이유다. 따라서 이론적 틀에 맞춰 서술하기보다는 경험 위주의 서술로 인해서 체계적으로 서술되지는 못했다.

따라서 향후 연구에서는 다음과 같은 것이 필요하다.

첫째, 내부자료 수집을 많이 하고 설문조사 등 다양한 연구방법을 통해 객관성을 높여야 한다.

둘째, 이론적 틀을 최대한 정립하는데 노력을 더욱 기울여야 한다.

참고문헌

- 강수돌, 경영과 노동, 2002
- 기획예산처, 국민의 정부 공공개혁백서, 2002
- 김성구·심용보(편), 신자유주의와 공공부문 구조조정 : 공공부문 노동운동의 새로운 지평을 위하여, 문화과학사, 2002
- 김 진, “공기업 등에서의 노사관계에 관한 몇 가지 문제”, 노동법연구, 제12호, 2002, pp.305-334
- 김병섭, “‘공공부문 인력감축’ 합리적 전략과 관리가 필요하다”, 지방자치, 148호, 2001. pp.21-25
- 김영수, “공공부문 노동운동의 ‘민주적 구조조정론’에 대한 비판적 소고: 투쟁과제와 조직과제를 중심으로”, 진보평론, 제13호, 2002, pp.217-241
- 공공부문노동조합대표자회의, 공노대간부 세미나 교육, 1996
- _____, 공공부문 구조조정현황, 2002
- 노동자의힘노동위원회·사회진보연대공공팀·한국노동이론정책연구소공공부문노동운동연구팀, ‘현시기 공공부문 노동운동의 전망과 투쟁과제’ 토론회 발표문, 2002
- 노동조합기업경영분석연구소, 경제위기, 유연화 공세 그리고 노동자, 1996
- _____, IMF 신자유주의 산업구조조정 그리고 노동자 대응, 1998
- 노동정책연구소, 신경영전략에 대응하는 단체협약쟁신투쟁, 1995
- 민주사회정책연구원·공공연맹, 김대중정부 공공부문 구조조정: 평가와 과제, 2001
- 박창범, 김대중정부의 공공부문 구조조정 정책의 성격 :금융위기이후 공기업 및 행정부문을 중심으로, 경희대 대학원 석사학위논문, 2001
- 박태현, 21세기 한국노동운동의 현실과 전망: 공공부문 노동운동의 현황과

- 발전방향, 2002
- 부산교통공단, 2000년도 주요업무종합심사분석보고서, 2000
- _____, 2001년도 주요업무종합심사분석보고서, 2001
- _____, 2001년도 업무현황자료, 2001
- _____, 2002년도 업무현황자료, 2002
- _____, 2003년도 업무현황자료, 2003
- _____, 경영현신추진계획(118-328), 2002
- _____, 위탁매표업무용역시행시달(1100-1734), 2002
- 부산일보, 사회면, 2003. 1. 17
- 부산지방노동청 관리과, 진정사건처리결과통보(68460-9052), 2002. 11. 1
- 부산지하철노동조합, 1999년도 사업보고, 1999
- _____, 2000년도 사업보고, 2000
- _____, 2001년도 사업보고, 2001
- _____, 2002년도 사업보고 및 2003년 사업계획, 2002
- 부산지하철노동조합역무지부, 상황일지, 2002
- 시민의 신문, 사회면, 2002. 11. 30, 469호
- _____, 사회면, 2002. 12. 12, 471호
- _____, 사회면, 2003. 1. 16, 476호
- _____, 사회면, 2003. 2. 27, 481호
- 서형석, 공공부문의 신자유주의적 구조조정을 분쇄한다 :공공연맹 2001년 투쟁의 주요방침과 목표, 현장에서 미래를, 제66호, 2001, pp.40-49
- 안진회계법인, 부산교통공단경영진단보고서, 2002
- 이상국·최영우, 근로자파견의 법률지식, 1998
- 이황현아, “성과급 어떻게 대응할 것인가”, 부산교통공단노동조합 교육자료, 2002
- 이종선, 한국의 신자유주의적 구조개혁과 노동시장제도 변화 연구, 고려대 대학원 박사학위논문, 2001
- 일본노동운동연구회, 일본노동의 새로운 이해, 2001

- 임영일, 한국의 노동운동과 계급정치(1987-1995), 1999
- 오세철·심용보, 신자유주의와 공공부문 구조조정, 연세경영연구, 제38권, 제2호, 2001. 9, pp.169-206
- 영남노동운동연구소, 신경영전략과 노동조합의 대응, 1994
- 윤영삼·허민영, 부산교통공단노동조합의 경영혁신대응 정책기획을 위한 연구결과 보고서, 2002
- (주)중앙경제, 노동법실무소법전, 2001
- 조정배, 간접고용 제한법제의 국제비교, 2001
- 조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이민영, 신경영전략과 노동조합의 대응, 1999
- 청주지방법원, 선고99도534 판결, 2000
- 한국노동이론정책연구소·공공부문노동운동연구팀, “공공부문 구조조정 과정과 그 실태”, 현장에서미래를, 제70호, 2001, pp.36-52
- 홍주완·김영두, 공공부문 노사관계의 구조변화와 노동조합의 정책방향, 2001
- 한국노동이론정책연구소, 공공부문 구조조정현황, 2002
- _____, 국민건강보험공단의 경영혁신계획 분석과 노동조합의 대응전략 연구 보고서, 2002
- 한국노동이론정책연구소·민주와진보를위한지식연대, 한국경제의 현황과 노동운동의 대응방향, 1997
- 한국노동사회연구소·공노대, 공기업 경영혁신, 1996
- 황민호, “신자유주의 저지, 공공부문의 민주적 혁신과 공공성 확대를 위한 사회적 연대 구축해야”, 토론회 발표문, 2001