

연구보고서

2013-06

# 공공운수노조 · 연맹 초기업교섭 실태 연구

2014. 03

이상훈·박선영·김직수

## **<집필진 소개>**

이상훈 | 사회공공연구소 연구위원

박선영 | 중앙대학교 사회학과 박사수료

김직수 | 한국비정규센터 연구위원 / 중앙대학교 사회학과 박사수료

---

# 목 차

---

요 약 .....	i
제1장 서론 .....	1
제1절. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 목적 .....	2
제2절 공공운수노조·연맹의 조직과 교섭; 연구의 대상과 방법 .....	4
1. 공공운수노조·연맹의 조직재편과 교섭구조의 발전과정 .....	4
2. 공공운수노조·연맹의 조직특성 .....	8
3. 공공운수노조·연맹의 교섭전략 개요 .....	9
4. 연구의 대상 .....	12
제2장 지역-업종별 집단교섭 사례 I .....	15
제1절 서울경인공공서비스지부 대학분회 집단교섭 사례 .....	15
1. 서울경인공공서비스지부 일반현황 .....	15
2. 교섭범주의 환경 및 특징 .....	18
3. 교섭진행 과정 .....	30
4. 노조구조 내 초기업적 교섭 .....	43
5. 소결: 대학분회 사례를 통해 본 집단교섭 요인 및 확장의 가능성 .....	47
제2절 인천공항지역지부 집단교섭 사례 .....	49
1. 집단교섭 전략의 집행과정 .....	49
2. 조직화 전략 .....	50
3. 소결: 자원의 집중을 통한 집단교섭의 성공 .....	52
제3장 지역-업종별 집단교섭 사례 II .....	54
제1절 경기도 학교비정규직 연대회의의 교육청 집단교섭 사례 .....	54
1. 학교비정규직 및 교섭 일반현황 .....	54
2. 교섭범주의 환경 및 특징 .....	63
3. 교섭진행 과정 .....	67
4. 노조구조 내 초기업적 교섭 .....	73
5. 소결: 정부를 상대로 한 학교비정규직 교섭의 성공 요인 .....	75

제2절. 전북지역 버스본부 집단교섭 사례 .....	77
1. 전북지역 버스본부 일반현황 .....	77
2. 교섭범주의 환경 및 특징 .....	81
3. 교섭진행 과정 .....	83
4. 노조구조 내 초기업적 교섭 .....	86
5. 소결: 전북 버스사례를 통해 본 집단교섭 요인 및 확장의 가능성 .....	87
제4장 소산별 교섭사례 .....	89
제1절 전국공공연구노동조합 사례 .....	89
1. 조직개요 .....	89
2. 전국공공연구노동조합 활동경과 .....	90
3. 전국공공연구노동조합 현황 .....	92
4. 공동임단협 추진 배경 및 과정 .....	96
5. 공동임단협에 대한 평가 .....	101
6. 최근의 공동임단협 구조 해체 .....	111
7. 최근 공동임단협 과정 및 평가 .....	115
제5장 [보론] 전국민주연합노조 사례 .....	119
1. 조직현황 .....	119
2. 조직자원 및 활동 .....	124
3. 조직화 및 투쟁 .....	126
4. 교섭배경 .....	133
5. 집단교섭 개요 .....	136
6. 경기지역 집단교섭 진행과정 .....	139
7. 최근의 집단교섭 진행상황 .....	153
제6장 초기업 교섭의 쟁점 분석과 해석 .....	155
1. 초기업 교섭의 성공과 한계의 요인들. ....	155
2. 초기업 교섭의 발전전략에 대한 시사점 .....	161
제7장 결론 .....	169
<참고문헌> .....	172

## 표 목 차

<표 2-1> 서경지부 분회현황(2013. 07) .....	16
<표 2-2> 서비스 업종별 임금근로자 고용형태(2009) .....	20
<표 2-3> 서비스업과 제조업의 사회보험 가입률 .....	22
<표 2-4> 분회별 조합원 직종분포(2012.06) .....	27
<표 2-5> 분회별 성별비율 .....	28
<표 2-6> 연령 및 근속년수별 조합원 분포 .....	28
<표 2-7> 집단교섭 분회현황 및 용역업체 수(2013. 07) .....	29
<표 2-8> 우리나라 주요 산업·업종별 간접고용 활용 이유(단위: 개) .....	35
<표 2-9> 사회서비스 간접고용 실태와 현황 .....	36
<표 2-10> 인천공항지역지부 주요 조합원 구성 .....	51
<표 3-1> 교직원 구성으로 본 학교회계직 규모 .....	55
<표 3-2> 학교비정규직 고용형태별 구성 .....	55
<표 3-3> 학교회계직원 현황(2010년 3월 기준) .....	56
<표 3-4> 학교비정규노동자들의 임금 현황(2012년 기준) .....	58
<표 3-5> 경기도 학교회계직원 현황(2011.3.1 현재) .....	66
<표 4-1> 전국공공연구노동조합 지역/부처별 조직현황(2011.10) .....	93
<표 4-2> 초기 집단교섭 참여 지부들의 조직특성 및 교섭특성별 집단분류 .....	102
<표 4-3> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 조직특성 .....	103
<표 4-4> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 교섭특성 .....	104
<표 4-5> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 조직특성 .....	104
<표 4-6> 초기 집단교섭 참여 지부들의 교섭팀별 교섭특성 .....	105
<표 4-7> 초기 집단교섭 참여 지부들의 교섭범주 및 이후 공동협약 여부 .....	107
<표 5-1> 2004년 지역별 지역일반노조 조직현황 .....	122
<표 5-2> 민주연합노조 조직규모 추이, 2000-2012 .....	122
<표 5-3> 민주연합노조 직종별 조합원 현황 .....	123
<표 5-4> 2004년 총선 당시 민주연합노조의 지역별 정치활동 내용 .....	129
<표 5-5> 초기 집단교섭에 대한 조합원들의 평가(2004년 조합원 조사결과) .....	138
<표 5-6> 전국적 공동투쟁과 민주연합노조의 투쟁 연결방안 .....	140
<표 5-7> 시기별 집단교섭 준비과정 및 계획 .....	140

<표 5-8> 정부의 행정기관 주 5일 근무제 시행 지침(2004년) .....	141
<표 5-9> 지방자치단체의 토요일 근무현황(2004년) .....	141
<표 5-10> 초기 집단교섭 시기 교섭차수 및 교섭일 .....	143
<표 5-11> 2005년 집단교섭 노동조합 요구안과 사용자안 .....	146
<표 5-12> 주요 항목별 핵심 요구내용 및 해당지역(2005년) .....	147
<표 5-13> 2005년 집단교섭 주요 합의내용 .....	149
<표 5-14> 2006년 집단교섭 노동조합 요구안과 사용자안 .....	150
<표 5-15> 2007년 집단교섭 사용자 제시안과 노동조합의 문제제기 .....	152

---

## 그림 목 차

---

<그림 1-1> 초기업적 교섭의 개념적 구분 .....	13
<그림 2-1> 서비스 업종별 비정규 고용형태의 구성 .....	21
<그림 2-2> 서비스업 근로자의 평균근속연수(2009) .....	22
<그림 2-3> 서비스 업종별 근로자 직종의 변화(2004-2009) .....	23
<그림 2-4> 공공노조 서울지역 대학 비정규직 전략조직화 사업 .....	31
<그림 2-5> 집단교섭 이전 대학비정규사업장 임금/노동조건 결정 구조 .....	34
<그림 2-6> 서경지부 대학사업장 집단교섭체계 .....	42
<그림 2-7> 인천공항지역지부 투쟁본부 체계 .....	52
<그림 3-1> 전국 학교비정규직 교섭체계 .....	62
<그림 3-2> 하나의 의제에 대한 교섭체계 및 교섭위원 .....	71
<그림 3-3> 참여단위 간 교섭의제 수렴과정 .....	72
<그림 4-1> 전국공공연구노동조합 조직구조 .....	94
<그림 4-2> 초기 집단교섭 참여 지부들의 교섭팀별 교섭특성 .....	106
<그림 6-1> 초기업적 교섭의 교섭군 확장의 개념도 .....	165

---

## 요 약

---

- 현재 공공운수노조·연맹은 당초의 결의와 달리 단일한 산업별노조로의 조직전환이 지연되고 있으며, 이는 기전환 부문과 미전환 부문 사이에서 '실패의 기대의 동시부족' 및 산별전환 동력의 급격한 약화로 나타나고 있음. 이러한 상황에서 산별노조 내 교섭전망의 발전을 도모하는 것은 조직적 구심을 복원하는데 있어 매우 중요함.
  - 본 연구는 공공운수노조·연맹 내에 존재하는 초기업별 교섭의 실태에 대한 사례연구를 통해 해당 교섭이 가능하게 되었던 요인과 현재의 한계요인을 일별함으로써 장차 더 넓은 교섭구조로의 발전가능성을 추적하였음. 결국, 초기업적 교섭과 관련하여 위로부터의 산별화가 아닌 아래로부터의 교섭구조 건설에 대한 사례연구라 할 수 있음.
  - 이러한 구분을 전제로 하여 모두 6개 집단교섭사례를 대상으로 분석을 진행하였음. 검토된 모든 집단교섭사례는 모두 특정한 지역을 근거로 진행되는 공통점을 가지고 있음. 다만, 해당 교섭범주가 초기의 형성 및 발전과정에서 지역적 틀을 중심으로 발전했는가와, 혹은 조직 내의 전국단위 업종본부를 중심으로 일종의 '선택과 집중'을 통해 발전하는 등 업종적 틀을 중심으로 발전했는가는 상대적으로 구분될 수 있음.
- 
- 먼저, 서울경인공공서비스지부 대학비정규사업장 집단교섭의 범주 및 과정, 역사를 통해 대학분회 집단교섭이 가능했던 요인과 교섭범주 확장을 위한 가능성을 분석하였음.
  - 대학비정규직 노동자들은 미화·보안·시설관리 직종의 간접고용 노동자들로 최저임금보다 낮은 수준의 임금, 무급특근, 과도한 초과노동, 매년 반복되는 용역 계약으로 인한 불안정한 고용형태, 중간 관리자인 용역소장 혹은 원청 직원들의 상시적 부당업무지시 하에 있었음. 이에 학생과 지역·사회단체, 서경지부와 연계 속에서 대학노조가 건설되고 2010년 각 용역업체들을 상대로 한 서경지부 대학비정규직 사업장 집단교섭이 추진되었음. 서경지부 대학분회의 집단교섭은 원청 사용자가 대학으로 동일하며, 용역

업체에 의한 간접고용형태, 학교라는 공간에서 청소와 시설관리 등 업무내용이 유사하기 때문에 가능할 수 있었음.

- 또한, 분회간부들과 조합원들을 대상으로 하는 서경지부의 지속적인 교육을 통해 ‘하나의 대학에서 일하는 비정규직은 하나’라는 원칙 속에 청소노동자대학노조가 대학의 전체 비정규직 노조로 확장되고, 집단교섭 역시 대학비정규사업장 전체교섭으로 확대될 수 있었음. 대학분회 이외의 다른 분회들, 특히 업무내용이 같은 빌딩분회들로 집단교섭이 확장될 수 있는 가능성은 대학분회 집단교섭안을 전체 서경지부 분회의 임금·단체협상안으로 공고화시키고 빌딩분회들의 원청과 교섭 주체(실제 사용자 단체)에 대한 연구 및 집단교섭 계획을 바탕으로 빌딩분회들의 집단교섭 투쟁에 대학분회들이 연대할 때 가능해질 수 있음.

○ 인천공항공사 집단교섭의 경우 공공운수노조가 건설되기 이전인 공공운수연맹 시기부터 전략조직화를 추진해 온 바 있음.

- 2009년부터 공공노조는 인천공항지역지부의 인천공항 비정규직 전략조직화 사업을 지원했으며, 운수노조 산하 공항항만운송분부는 물류노동자들을, 화물연대 역시 물류단지를 오가는 화물노동자들에 대해 개별적인 조직화 사업을 추진해 온 바 있음.

- ‘전략조직화’라는 표제 아래 사업의 집행력과 자원의 ‘선택과 집중’이 이루어졌던 사례라고 볼 수 있음. 그러나 하나의 성공사례가 보다 확대된 사례로 연결되기 위해서는 ‘발굴된 모범’이 ‘대상과 경로의 확장’으로 연결될 수 있는가, 그리고 각종 인적/물적 자원과 사업 집행력 등을 포함하는 노조 역량의 집중에 따른 성공사례의 발견이 과연 효율적인가에 대한 이후의 조직적 고민이 진행될 필요가 있음.

○ 경기도 학교비정규직 연대회의의 교육청을 상대로 한 집단교섭의 범주 및 과정, 역사를 통해 대정부교섭이 가능했던 요인을 분석하였음.

- 학교비정규직 노동자는 전체 교직원의 25% 이상(최고 추정비율 50%)을 차지하고 있으나 상시적인 고용불안과 저임금, 열악한 노동조건 등 한국의 비정규직 노동자들이 겪고 있는 모든 문제에 노출되어 있었음. 이에 2012



년 공공운수 노조 전회련비정규직본부와 전국학교비정규직노동조합, 여성노조는 전국학교비정규직 연대회의를 구성하고 교육부와 교육청을 상대로 한 대정부 집단교섭에 대한 논의를 본격화하기 시작하였음.

- 2012년 8월 경기도를 포함하여 진보교육감이 당선된 6개 시도에서 교육청과 집단교섭을 시작으로 현재까지 교육부와 모든 시도의 교육청에서 교섭이 진행되고 있음. 학교비정규직 연대회의와 교육부(청)의 교섭구조는 중앙교섭의 성격을 갖는 교육부와의 교섭과 지역 교육감을 상대로 한 지역교섭으로 이원화되었으며, 각각의 교섭체계 역시 효율적으로 편성되었음. 해당 교섭이 가능했던 요인은 교육청이라는 동일한 사용자, 학교라는 동일한 사업장, 비정규직이라는 동일한 고용형태, 진보교육감의 당선이라는 정치적 조건 등임. 그러나 이외에도 경기도 학교비정규직 연대회의라는 “공동교섭조직”의 성공적인 구성 또한 중요한 요인으로 작동하고 있음.

○ 전북지역 버스본부 집단교섭의 경우, 파업과 조직이동을 통해 자주적 교섭구조를 쟁취해낸 사례라고 할 수 있음.

- 전북지역 내 민주노조의 설립흐름이 진행된 배경에는 무엇보다 전북지역 버스 노동자들의 열악한 근로조건과 함께 기존 한국노총 조직의 근로조건 개선 의지 부재와 친사용자적 태도가 존재했음.
- 전북지역 버스파업과 뒤이은 민주노조의 설립은 민주노총 공공운수노조·연맹 내의 버스본부 및 지역본부의 전략조직화 사업이 그나마 결실을 맺은 결과라고 볼 수 있음. 특히, 버스본부는 버스운수업의 특성을 반영하여 업종구분 없이 지역단위를 골간으로 한다는 원칙을 정한 바 있으며, 이에 더하여 공공운수노조는 버스조직화 중앙대책팀을 구성하여 다각도로 지원하게 됨. 더불어 복수노조에 대한 치밀한 대응은 물론, 조합원 규정에 대한 유연한 적용을 통해 조직확장을 가능케 하였음.

○ 소산별교섭이라 할 수 있는 공공연구노조의 경우, 과거 과기노조시절부터의 상대적으로 긴 노사 간 집단교섭의 관행을 가지고 있었으며, 이는 교섭진행에 있어 관행적 효과를 낳게 되었음.

- 노조는 2005년부터 사측의 이해를 반영하여 4개 권역별 교섭범주를 편성

하게 된다. 사측 역시 부처 및 연구회별 별도교섭을 요구하기도 하였으나, 별도의 개별교섭의 필요성이 크지 않은 상황이었으며, 노조의 이해 역시 가급적 통합교섭을 지향했기 때문에 초기업적 교섭이 진행되었음.

- 교섭이 진행됨에 따라 사측도 새로운 교섭단위 편제로 인해 오히려 부처 및 연구회를 넘어서는 공간을 경험하는 이득을 취할 수 있었으며, 이를 통해 노조는 이후 교섭에서 교섭단위를 또 달리 편제하여 보다 큰 범주의 사용자 공동대응을 유도할 수 있었음. 무엇보다 공동임단협의 체결에는 사용자가 부처 및 이사회별로 각각 다른 입장을 취하지 못하도록 교섭단위를 지역별로 묶은 것이 효과적이었음.

○ 이상의 논의를 통해 검토된 초기업교섭의 사례에 대한 긍정적 요인과 한계적 요인을 구분할 수 있음.

- 먼저, 초기업교섭의 형성과 발전을 가져온 긍정적 요인에는 각종 노조 프로그램을 통한 내적 통합의 문제, 상급조직의 효율적 지원, 사용자의 동일성과 업무공간의 동일성 등 노동조건 유사성, 기존의 교섭경험을 포함한 역사적 요인이 포함되었음.
- 더 넓은 초기업 교섭으로의 확장 등 초기업 교섭의 발전에 대한 한계적 요인으로는 창구단일화 등 제도적 요인, 기획력의 부재, 사용자 속성의 이질성, 공공부문에 대한 정부의 탄압요인 등이 정리되었음.

○ 끝으로, 초기업교섭의 발전에 대한 시사점을 정리하고 있음.

- 먼저, 공공기관을 중심으로 한 대정부교섭이라는 전략을 넘어서는 다양하고 유연한 교섭구조가 정립될 필요성 및 위로부터의 교섭전략과 독립적으로 존재하는 아래로부터의 자발적 교섭구조에 대한 면밀한 검토 및 지원의 필요성임.
- 다음으로 지역에 대한 조직적 고려임. 아래로부터의 교섭구조 건설방식이 의제중심적 성과중심적 특징을 가지는 위로부터의 하향식 교섭구조 건설방식과 다르다는 점은 초기업의 구심점에 대한 현실적 고려를 강제하고 있음. 현재의 상황을 고려할 때, 지역적 편재에서 기획력과 집행력의 강화는 시급히 모색되어야 한다는 점을 강조하였음.

# 제1장 서론

## 제1절. 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구 배경

1987년 노동자 대투쟁 한국의 노동운동이 산별노조건설이라는 조직적 목표를 상정하고 추진하게 된 직접적 배경이었다. 한국 노조운동에서 산별노조 건설은 87년 이후의 제도적 성과를 제도적으로 공고화함은 물론, 노동운동을 질적으로 고양시키고자 했던 노동운동의 주체적 전략 집행 과정이었다. 기존의 기업별 노사관계가 가지는 역사적 한계를 극복하기 위한 시도로서 초기업별 노조로의 조직적 전환은 조직 확대와 권력자원의 제고, 그리고 대안적 단체교섭 제도의 공고화를 모색해 왔다.(이상훈, 2012) 한국의 산별노조는 두 가지 점에서 특징적이다. 한편으로, 중앙집중화된 조직구조와 교섭구조를 향한 한국의 산별노조화는 교섭구조의 분권화와 이에 따른 교섭력의 약화를 경험했던 서구의 사례와 차별적이었으며, 다른 한편으로 노동자 내부의 집합주의의 약화 및 연대성의 위기에 대응하기 위해 노조운동의 재활성화 전략의 일환으로 추진되었다는 것이 그것이다.(Lee & Yi, 2012)

그러나 노동운동 내에서 산별노조 건설운동이 조직적 과제로 정립된 지 20여년이 지난 현재 주요 부문에서 산별노조가 한국 노사관계의 핵심적 행위자로 자리매김했음에도 불구하고, 산별노조건설운동은 다양한 한계지점에 봉착한 것으로 보인다. 여기에는 정부와 자본의 비협조로 인한 교섭구조와 조직구조의 불일치 등 외부적 요인들만큼이나, 다양한 내부적 요인들이 복잡하게 결부되어 있다. 예컨대, 여기에는 현장 공동화와 같은 기초조직의 문제 및 조직자원의 재분배와 같은 조직재편상의 난점들, 의사결정 및 집행체계의 민주성과 효율성과 같은 조직 내 민주적 제도정비의 문제, ‘조직노동의 확대냐, 미조직 노동자의 조직화냐’와 같은 조직화의 방향, 조직구조와 독립된 교섭구

조의 문제, 조직운영 및 효과적 리더십의 확립 등의 문제가 포함된다. 더불어 산별노조운동의 교착은 노조조직물의 전반적 하락 그리고 90년대 말 이후 가속화되는 노동시장의 분절화 경향과 접합되어 있으며, 이로 인해 최소한의 불가역적 특징을 가지는 산별노조 건설운동의 지속적 발전여부는 한국노동운동의 성패를 가름할 수 있는 하나의 중요한 척도로 부상하고 있다. 이 글은 90년대 말 이후 지속되어온 산별노조운동의 흐름을 기업별노조가 광범위한 노조통합을 통해 규합된 조직적 형태로 규정하며, 이러한 통합작업이 야기할 수 있는 조직편제상의 쟁점을 공공운수노조를 사례로 하여 이론적으로 검토하는 것을 목적으로 한다.

공공운수노조는 민주노총 산하 공공서비스노조와 운수노조의 통합을 목표로 2011년 6월 창립되었다. 이는 당초 90년대 중반이후 형성되었던 공공부문 산별노조 기획의 조직적 결실이었다고 볼 수 있다. 그러나 당초의 결의와 달리 지속적으로 지연된 산별전환과 연착된 조직통합은 각 단위들 간 전망의 불일치로 연결되었으며, 이는 현재 통합집행부를 구성한 공공운수노조·연맹 내에서 기대와 신뢰의 동시 부족이라는 현상을 야기하고 있다고 볼 수 있다. 더불어 공공부문의 신자유주의적 흐름에 따른 노동력 구성의 이질성 및 노조통합에 따른 조직내적 이질성의 증가는 산별노조의 조직편제상 어려움을 가중시키고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 연구 목적

본 연구는 공공운수노조·연맹 내 초기업교섭의 실태를 조사하고 초기업교섭의 조직내적 특성 및 초기업교섭의 형성을 가능케 했던 다양한 측면을 검토함으로써 초기업교섭의 발전을 위한 조직 내 지원방향을 구체화하고, 더 나아가 초기업교섭의 조직 내 확장가능성을 가늠하는 것을 그 내용으로 한다. 이를 위해 초기업적 교섭범주의 형성과 변화와 관련하여 산업적·정치적 특성과 사용자 특성 등의 환경적 요인, 단체교섭의 의제 및 교섭진행과 관련된 참여단위 간 수렴과 조율 등 단위 내적 요인, 상급단위와의 관계 등 노조구조 요인, 제도적, 조직적, 개인적 자원 등 조직자원 요인들을 포괄적으로 검토할

것이다.

먼저 본 연구는 공공운수노조·연맹 내 주요 초기업교섭의 실태를 조사한다. 구체적으로, 각 교섭범주 내에서의 교섭진행과정, 초기업교섭의 효과, 해당 교섭범주에 대한 조직구조상 문제 등을 분석한다. 다음으로, 공공운수노조·연맹 내 주요 초기업 교섭범주에 대한 조직자원을 분석한다. 이를 위해 조직적, 인적, 제도적 자원 등 초기업적 교섭범주별 조직자원 분석한다. 끝으로 해당 교섭범주의 확장가능성을 검토한다.

이 연구가 공공운수노조·연맹의 산별운동의 현재적 실태를 검토하면서 그 의미를 추출하고자 했던 보다 실천적인 문제제기는 해당 교섭범주에서 초기업 교섭을 가능하게 한 요인은 무엇인가에 대한 것이다. 그런데 이러한 질문은 다시 두 가지 측면에 대한 검토를 필요로 하는 것이라 볼 수 있다. 즉, 해당 교섭범주를 가능케 했던 요인에 대한 검토, 그리고 해당 교섭범주가 현재의 단위를 넘어 더 큰 교섭범주를 가질 수 없었던 이유에 대한 검토가 그것이다. 이와 관련하여 본 연구가 가정하는 한 가지 전제는 다음과 같다. 즉, 대다수의 경우 초기업교섭이 개시되는 가장 주요한 이유는 단일사용자 특성일 가능성이 높다. 그러나 그러한 교섭이 보다 원활하게 지속되는 이유에는 단일사용자 특성을 제외한 다른 원인들이 있을 수 있다. 예를 들어 최상급단위에서의 구획정리에서부터 아주 미시적인 측면에서 원활한 업무의 협조 정도 등의 의사소통의 측면, 그리고 일상적 조직 편제 및 정파관계에 이르기까지 매우 다양한 수준의 다양한 요인들이 개입될 수 있다. 마찬가지로 더 넓은 교섭단위를 구축할 수 없게 하는 원인들 역시 조직간 경쟁상황, 경쟁조직의 이념 및 조직상황, 규율되는 법제의 차이 등 제도적 요인부터 우연적 계기들까지 나열될 수 있을 것이다. 이를 위해 본 연구는 초기업교섭이 진행되는 현재의 몇 가지 사례들을 귀납적 방식에 의해 검토하면서 이러한 복합요인의 선택지를 줄여나갈 것이다. 이를 위해 인적자원의 특성, 임금 및 노동조건의 특성, 종사상 지위 등 고용지위의 특성, 리더십의 동질성(혹은 이질성)의 특성 등을 모두 포함하여 검토할 것이다.

## 제2절. 공공운수노조·연맹의 조직과 교섭; 연구의 대상과 방법

### 1. 공공운수노조·연맹의 조직재편과 교섭구조의 발전과정

이하에서는 공공운수노조 내 교섭구조의 역사적 형성과 향후의 발전전략에 대해 간략히 소개한다.<sup>1)</sup> 공공부문에서 노정교섭을 목표로 정부를 상대로 교섭을 요구한 것은 90년대 초반으로 거슬러 올라간다. 대정부정책협약에 집중한 한국노총과 달리, 민주노총은 산별노조 건설을 통해 조직적 집중도를 높이고 이를 기초로 대정부교섭을 달성한다는 목표를 세우고 이를 추진해왔다. 그러나 정권의 변화에 따른 신자유주의적 공세와 이에 따른 공공부문 개혁에 대한 수세적 대응에 내몰림에 따라 산별단위 중앙교섭은 달성되지 못해왔다. 2012년 현재 아직까지 산별단위 중앙교섭은 진행된 바 없다. 물론, 조직 내 모든 교섭이 기업별 교섭에 국한된 것은 아니며, 다양한 형태의 초기업적 교섭이 존재한다. 분명한 것은 아직까지 공공운수노조라는 산별조직에 걸맞은 교섭구조의 창출 및 이에 따른 교섭의제의 분할 정립에 대한 경험이 일천하다는 것이며, 교섭에 대한 구체적인 과제에 대한 해법은 여전히 미제의 상태로 남아있다. 이는 물론 주지한 바 있듯이 미진한 조직통합 정도와 이로 인한 조직적 이질성이 상존하다는 측면에서 비롯된 것이라 볼 수 있다.

공공부문에서 대정부 교섭틀 마련을 위해 정부에 교섭을 요구한 시기는 1990년대로 거슬러 올라간다. 정부출연기관의 경우 1993년 인문사회계 17개 노조가 당시 예산당국인 경제기획원(현재는 기획예산처로 이관)에 대해 직접 교섭을 요구하고 연대파업, 과학기술계 역시 전국과학기술노조가 1996년 통일교섭을 요구하며 총파업에 돌입한 바 있다.<sup>2)</sup> 이후 IMF 직후인 1998년, 과학기술노조나 연구전문노조 등 소산별 노조로 전환한 정부출연기관 노조들이 기관장단과 집단교섭을 추진했던 2000년대 초반, 정부출연기관노조들이 사용자 기구인 5개 연합사회와 총리실을 상대로 직접교섭을 요구했던 2003년 등 초기업적 교섭의 시도가 존재했지만, 성공하지 못했다. 요컨대, 민주노총

1) 이에 대해서는 이상훈(2012) 및 공공운수노조 조발특위자료(각회)를 참조하였다.

2) 이후, 출연연구기관(경인사연) 사용자단체를 구성하였으나 이명박 정권 집권 이후 교섭은 난항을 겪은 바 있다.

공공부문 산별노조운동에서 대정부교섭쟁취는 하나의 큰 전략적 목표였다고 볼 수 있으며 이는 기관별 자율교섭쟁취를 관행적인 목표로 정착되어 있던 한국노총 산하 공공부문노조와의 차이를 구성하고 있었다. 다만 2000년대 공공연맹 내에서는 단계적 목표로서 업종별 통일교섭을 추진하기 위한 ‘소산별노조운동’을 진행하자는 주장과 단일한 산별노조(공공노조)를 건설을 통한 직접적 대정부교섭을 쟁취하자는 입장이 내부적으로 논의되기도 하였으나 후자의 입장으로 정립된 바 있다. 더욱이 2006년 공공기관운영에관한법률(이하 ‘공운법’) 제정으로 통합적, 심층적 정부통제가 진행됨에 따라 대정부 교섭쟁취 역시 더욱 중요한 과제로 부각되었다.

이에 따라 2006년 당시 공공노조와 최대 공기업인 철도노조가 소속된 운수노조가 동시 건설되기는 하였으나, 조직통합 논의의 지연 및 3조직으로 분산된 집행체제로 인해 실질적인 공공부문 대표성을 확보하는데 한계를 가졌다. 2011년 이후 통합 운영체제가 정비되면서 ‘공공기관노조협의회’ 등을 구축하고 공공기관 관련 사업이 재개되는데, 이로 인해 복수의 사업으로 분산 배치되어 있던 공공기관 관련 사업을 집중적으로 추진할 수 있는 조직적 근거가 마련되었다. 더불어, 의정포럼 구성과 대국회사업 체계화, 대정당 사업을 통한 정책협약 등 실현, 양대노총공공부문노조공대위 구성과 기획재정부 공동대응, 공운법·노조법 입법발의 사업 추진, 2012년 예산편성지침대응과 신입직원초임삭감 정책철회 등 구체적인 사업이 추진되게 된다.(2012.10.17., 임시대의원대회 자료)

공공운수연맹은 2007년 1월 창립당시 운수노조와 공공노조의 산별노조체계가 한시적 체계임을 분명히 하면서 빠른 조직전환을 통해 2007말까지 공공운수산별노조를 건설하겠다는 계획을 밝힌 바 있다. 그러나 의결체계 구성과 지도부 구성에 있어 연이은 실패로 인해 조직전환이 유예되는 상황이 계속된다. 공공노조의 경우, 2008년 10월 양노조간 조직합병을 자체 결의하기에 이르나, 같은 시기 운수노조는 통합 산별노조에 대한 내부반대와 성원 부족으로 조직전환에 실패하게 된다. 당초 통합 산별노조 건설은 2009년 7월로 연기되었으나, 이 역시 운수노조의 의결실패와 지도부사퇴 등과 결부되어 또 다시 유예된다. 하지만 역설적으로 형식적인 의미에서 조직통합의 호조조건이 형성된다. 즉, 운수노조의 조직적 토대가 크게 손상된 상황에서 87년 직후 민

주노조운동의 전위를 형성했던 서울지하철노조의 실용주의적 변화와 민주노총 탈퇴(2011.5), 그리고 연이은 파업의 실패에 따른 철도노조의 조직력 약화 등이 그것이다.

이러한 상황에서 공공, 운수 양부문은 공공운수노조를 통한 한 대산별 노조 건설을 조직적 발전전망으로 한다는 기존의 조직적 논의결과 확인하면서, 2010년 공공운수노조(준) 구성, 2011년 공공운수노조 건설을 조직적 목표로 재정립하게 된다. 당시 공공운수노조(준)시기인 2010년 10월 임시대대 결정에 따르면 공공운수노조 건설과정은 5단계로 요약되었다. 1단계로 2011년 2월까지 (가)공공운수노조를 설립, 2단계로 2011년 4월 말까지 준비위와 양산업노조의 정기 대의원대회(또는 총회)에서 (가)공공운수노조로의 가입 및 조직전환을 결의, 3단계로 전환된 조직단위별로 4월 30일 이후 (가)공공운수노조 임원선출, 규약 제·개정 및 변경신고 등 행정적 후속조치 진행, 4단계로 준비위(연맹)와 (가)공공운수노조 병존 및 연맹 및 노조의 단일집행체계 운영, 5단계로 2012년까지 준비위(연맹)을 공공운수노조로 완전 전환하는 것이 주요 골자였다. 이러한 과정을 통해 공공운수연맹 내 양 산업노조를 포괄하는 최초의 산별노조로서의 공공운수노조가 2011년 6월 형식적으로 건설되나, 사실상 기존의 공공서비스노조를 중심으로 하여 기존 미전환 노조 및 운수노조 내 일부 지부가 흡수된 형태로 진행되었다. 더불어 공공운수노조로의 조직재편은 기대와 달리 저조했을 뿐만 아니라, 조직재편을 위한 구체적 사업의 부재, 조직 내 산별노조에 대한 조직적 피로의 누적 등으로 인해 2012년 말 현재 당초의 결의와 같은 단일산별노조로의 완전 전환은 사실상 실패했다고 볼 수 있다. 공공운수노조 건설과정에서 산별전환 완성을 전제로 2012년 10월 연맹 해산 여부가 검토된바 있으나, 현재로서는 상당한 규모의 미전환 노조가 잔존하는 상황에서 당장의 실행은 어려울 것으로 판단된다. 현재 조직 내에서는 연맹해산시점과 관련하여 시한을 두어 그 시행을 연장하는 방안이 논의되고 있다.

공공부문 산별노조운동에 대한 몇 가지 평가 지점은 아래와 같이 정리될 수 있을 것이다. 먼저, 초기업적 조직형태로서 산별노조에 대한 대략의 동의가 있었으나, 그 내용과 형식에 대해 이견을 발전적으로 해소하지 못했다는 점이다. 소산별적 전통이 강한 공공부문 내에서 각각의 역사적 관행을 발전적



으로 재편할 수 있는 조직적 기획이 제출되지 못했으며, 이로 인해 업종별, 기업별 이해관계가 대안적 조직형태를 통해 만족스럽게 해소되지 못했다. 공공부문 내 연합조직인 공공연맹, 공공운수연맹 등으로 연합체 조직을 구성하기는 하였으나, 그것이 화학적 융합이었다고 평가하기는 어렵다. 산별전환의 방식에 대해 시기별로 다양한 방안들이 제시되기는 했지만, 주로는 이른바 ‘동시전환론’으로 지칭되는 연맹 전체의 산별전환 방식이 공식화되어 왔다. 그러나 이를 위해 연맹 차원의 기획된 집중투쟁이 충분히 추진된 바 없었으며, 업종별, 부문별 연대투쟁이 간혹 존재했었으나 이것이 대산별 전환의 토대로 연결되지 못했다. 따라서 소산별 노조의 운동도 발전적으로 계승하지도, 산별전환의 물적 토대를 강화하는 데에도 한계를 보였다고 평가할 수 있다. 결국, 산별노조에 대한 업종별 자기이해가 지속적으로 상존하게 되며, 이는 99년 공공연맹의 창립부터, 2011년 공공운수노조의 건설에 이르기까지 공통적으로 볼 수 있다.

다음으로, 산별노조로의 조직적 전환이 본격적으로 추진된 데에는 사실상 외부적 위협요인이 중요했으며, 그것을 내적 동력으로 전환하는 과정들이 수반되었다는 점이다. 실제로 90년대 말 IMF라는 위기적 상황은 99년의 공공연맹 창립으로 연결된 바 있다. 더불어 2007년 공공운수연맹의 건설로 이어진 2005년 4조직 통합 역시 내부의 공통적인 위기의식이 큰 요인이 되었다고 평가할 수 있다. 구체적으로 이는 공공부문 노동자들의 투쟁이 대부분 정부를 대상으로 하며, 따라서 단일연맹이 가지는 힘의 한계를 분명히 인식했다는 점과 함께, 2007년부터 시행되기로 했던 복수노조/노조전임자에 대한 대응의 필요성이 그것이었다. 마찬가지로 2011년 공공운수노조의 건설 역시 공공부문에 대한 신자유주의적 개입이 조직 내 각 부문의 공통된 위기상황으로 인식되었던 측면이 존재한다.

끝으로, 산별노조라는 조직 형태의 업종별, 기업별 분할정립은 한국의 산별노조운동에서 가장 논쟁적 쟁점이었던 업종중심이나, 지역중심이나에 문제가 절충적, 병렬적으로 마무리된 원인이 된다. 실제로 2000년 중반 당시 그간의 산별노조에 대한 평가는 ‘연맹’의 우산 아래 소산별노조의 건설 및 강화운동으로 진행되어 오긴 하였으나, 기업별관성을 벗어나지 못하고 있다는 자체평가가 존재해왔다. 따라서 실제로 인력과 재정 등 모든 권한과 자원이

기초구성단위인 기업별노조에 있으며, 연맹 단위 집행부와 효과적인 전략적인 사업과 투쟁을 실행할 수 없는 상황이 지속되고 있었다. 이러한 상황에서 지역에 대한 당위적 강조와 업종에 대한 현실적 승인은 절충적 방식으로 정리된다. 즉, 업종과 지역이 병렬적으로 재편되게 되는데, 지역본부를 기초조직편제로 하되, 업종본부를 설치한다는 것이 그것이다. 이 양자의 조직은 별도의 대의원을 선출하는 등 실효적 결정권을 가진 것이었으며, 지역단위 교섭과 업종단위 교섭을 둘 다 열어놓게 된다. 이는 2007년 공공운수연맹에도, 냉정하게는 2011년 건설된 현재의 공공운수노조·연맹에도 이어지게 된다. 물론, 노조구조와 교섭구조가 반드시 일치할 필요는 없다. 하지만 산별중앙교섭으로 나아가기 위한 집단교섭의 상이 무엇인가, 혹은 어떤 경우에는 업종교섭과 지역교섭 중 무엇이 유리한가에 대한 면밀한 논의로 나아가지 않았던 원인이 되었다고 평가할 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 공공운수노조·연맹의 조직특성

공공운수노조·연맹 내 조직의 약 60%는 공운법 및 지방공기업법에 의해 설치된 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등이며, 약 20%는 위 법에 따르지 않는 공공기관(지방자치 및 교육행정기관) 및 간접고용에 해당한다. 끝으로 나머지 20%는 소유구조는 민간부문이지만, 사업장은 공공성을 가진 (민간운수를 포함한)사업장들이라고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 살펴보면 공공운수노조·연맹의 조직구성은 아래와 같다.<sup>4)</sup>

먼저, 공운법상 공공기관의 경우 주로 정규직으로 구성되어 있으며, 공운법과 이에 근거한 지배구조(기획재정부 예산편성지침, 경영평가 등)에 따라 임

3) 냉정하게 보면 실제 산별노조 건설운동에서 산별노조의 기초조직을 지역단위로 재편해야 한다는 주장은 조직편제에 대한 내적으로 우월한 방안이 존재했기 때문이라기보다는, 업종별 편제의 위험성에 대한 경계 때문이었다는 평가가 가능하다. 즉, 업종별 단위는 기업별노조의 확장에 불과하다는 점, 업종단위별 조직규모의 편차가 너무 크기 때문에 보다 큰 조직형태라 할 수 있는 산업별 노조편제로의 지속적 조직화를 어렵게 할 수 있다는 점, 그리고 보다 현실적인 이유로, 사용자 특성의 어려움 등으로 인해 업종단위 교섭구조의 제도화 역시 쉬운 것이 아니라는 점 등이 그것이다.

4) 이하는 이상훈(2011) 참조

단협 사항을 비롯한 기관운영 전반이 결정된다. 대표적 사업장으로는 철도본부, 가스공사지부, 사회보험지부, 전력기술공사노조, 서울대병원분회 등이 있다.

둘째, 지방공기업 사업장들이다. 이들 사업장은 ‘지방공기업법’에 의해 규율되며, 행안부의 지침에 따라 기관이 운영되지만, 이는 각 광역·기초자치단체를 통해 수행된다. 대표적 사업장에는 서울도시철도노조, 대구지하철노조, 인천남동시설관리공단지부, 세종문화회관지부 등이 포함된다.

셋째, 정부 직접고용 비공무원이다. 여기에는 지자체, 지방교육청, 국공립학교 등 국가기관(정부)가 직접 고용하는 비공무원노동자로서 무기계약직, 비정규직이 포함된다. 대표적으로는 지자체 무기계약직(상용직), 학교비정규직(회계직 등) 등이 있다.

넷째, 공공부문 간접고용 비정규직 노동자들이다. 이들은 공공부문(정부와 공공기관)의 업무이지만 외주화의 결과로 법적인 사용자는 민간에 해당하는 부문이다. 간접고용비정규직이 대부분이며, 서울지역시설환경지부(구청 환경미화), 가스공사 비정규지회, 서울대병원식당분회 등이 포함된다.

다섯째, 공운법 및 지방공기업 등 비적용 공공기관이다. 주로는 개별법에 근거하여 설치된 기관들로, 국립오페라합창단지부, 서울상공회의소지부 등이 대표적이다.

끝으로, 기타 공공성을 갖는 부문들로, 기관의 소유관계에서는 민간이지만, 서비스의 성격이 공공적이며, 유관 업종이 공공부문에 고용되어 있는 경우가 이에 해당한다. 대표적으로 울산대병원분회, 고려대시설관리분회, KT지부, KT텔레캅지부 등이 있다.

### **3. 공공운수노조·연맹의 교섭전략 개요**

결과적으로 공공운수노조·연맹은 이중적인 조직정의를 보유한다고 정리할 수 있다. 먼저, 공공부문 노동조합의 성격을 가진다. 공공부문은 매우 다면적

인 노사관계의 특성을 공유한다고 볼 수 있는데, 정부가 궁극적인 사용자면서, 사용자가 복합적이고, 이해관계가 다중적인 특성을 가진다. 따라서 공공부문의 교섭구조는 노정교섭의 중심성을 지향하지만, 복합적 사용자와 교섭에 적합한 전략을 필요로 하기도 한다. 즉, 매우 다중적인 이해관계자와 협의구조를 활용할 필요가 있다. 다음으로 현재의 공공운수노조·연맹은 다산업, 다업종적 특징을 가지고 있다. 10개 이상의 업종으로 분류할 수 있으며, 각 업종별로는 노동조건과 교섭의제의 편차가 존재한다고 볼 수 있다. 2013년 말 현재 약 500개 이상의 교섭단위를 가지는 형국이다. 따라서 산별노조에 대한 조직적 상과 관련하여 단일한 전국단위 중앙교섭을 형성하기는 어려우며, 각 업종별, 지역별, 업종-지역별 다층적인 교섭구조 구축이 과제가 될 것이다.

하지만, 적어도 현재까지 조직 내 초기업별 교섭이 그리 만족스러운 결과를 내왔다고 보기 어렵다. 초기업교섭의 발전과 관련하여 몇가지 제한을 상정해둘 필요가 있다. 공공부문 대정부 교섭의 경우, 조직 내 2/3 이상을 차지하는 공공기관 및 지자체 부문에서 대정부 교섭을 쟁취하는 것이 사실상 조직의 중단기적 목표가 될 수밖에 없다. 적어도 노조집행부에 따르면, 공공기관 내 정규직 노조를 중심으로 한 대정부교섭의 실현을 통해 비정규직까지 포함한 교섭구조의 구축으로 확대해나가겠다는 전략이다. 지자체의 경우 상대적으로 친 노조성향의 정치세력이 집권한 지역을 중심으로 노정 교섭 모델을 구축하고 비정규직 및 타 지역, 기초자치단체로 확산한다는 전략을 가지고 있다. 이를 위해 사용자인 정부와 단체교섭과 기타 협의구조를 이원화하여 진행한다는 기획을 가지고 있다. 다른 한편으로 다업종의 조직의 특성상 공공운수노조는 업종별, 지역별복수의 초기업교섭 단위를 복합적으로 추진할 수밖에 없으며, 이들을 가급적 대규모적으로 재통합해 가는 단계적 발전 전략을 세울 필요가 있다. 더불어 조직재편이후 지속적으로 증가하고 있는 비정규직 단위의 경우 지속적으로 교섭과 투쟁의 확대가 전략적으로 모색되어야 한다. 간접고용 비정규직 노동자의 경우 원청사용자 범위에 따라 집단교섭을 시작하고 확대하는 전략이 유의미하며, 전략조직사업 및 사회운동과의 연계가 효과적이라 할 수 있다.

현재 조직 내 구성부문의 내적 특성에 따라 교섭전략은 4개 부문으로 특화되어 있다. 먼저, 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관을 포괄하는 공공기관의 경우, ‘공공기관사업본부’를 중심으로 가장 기초적인 교섭주체를 구성하며, 이를 중심으로 주체의 확장을 도모한다는 계획이다. 구체적으로는 단일 노동조합으로서의 내부적 통일성을 담보하는 동시에 실질적으로 단일한 교섭당사자로 나서기 위해 산별노조의 지속적인 확대, 강화를 통해 대표성과 교섭력을 확보한다는 전략이다. 더불어, 정부를 대상으로 한 노정교섭을 추진하는 과정에서 다양한 대정부협의를 병행한다는 계획을 가지고 있다. 이러한 대정부 협의에는 대정부교섭 실현이전까지의 단계에서 기재부와 의 정책협의 및 국회를 경유하여 정부를 압박하는 전술을 모두 포함한다. 여기에는 공공운수노조의 의정포럼 사업 및 공공기관에 대한 예산편성지침과 경영평가에 대응하는 다양한 사업들이 포함된다. 이를 기초로 민주노총 내 공공부문노조 및 한국노총 소속조직까지 포함한 전략적 연대를 추진하여 공공부문의 통합적 산별교섭을 견인하며, 종국적으로는 공무원을 포함하여 공공부문 전체의 노조결집력을 총화한다는 계획이다.

다음으로, 지방공기업 및 지자체 출연기관의 경우, 1단계로 지방공기업법에 의한 지방공기업, 지자체 출연기관을 묶는 지자체 사용자를 대상으로 한 교섭구조의 실현과 광역단위 지자체와 직접고용 비정규직 교섭이라는 이중 경로를 따라 교섭구조를 발전시킨다는 계획이다.

또한, 공공부문 비정규직의 경우, 직접고용 비정규직은 해당 기관을 상대로 하는 단일한 교섭단위의 구축을 통해서 교섭전략을 발전시키며, 간접고용의 경우 원청사용자를 하나의 단위로 하는 집단 교섭단위를 구축한다는 계획이다. 더불어 이후 직접고용 비정규직, 무기계약직을 포함하여, 공공부문 비정규직을 아우르는 협의구조를 구축/발전시킨다는 것이다.

끝으로, 민간부문의 경우, 지역/업종별 교섭을 통해 돌파한다는 계획인데, 지역별, 업종별 특성에 따라 지역지부 및 업종지(본)부를 구성하여, 이 단위를 중심으로 지역, 업종별 교섭을 추진한다는 것이다. 업종의 성격상 가능한 영역을 중심으로 실현된 모델의 확산을 도모하겠다는 계획이다.

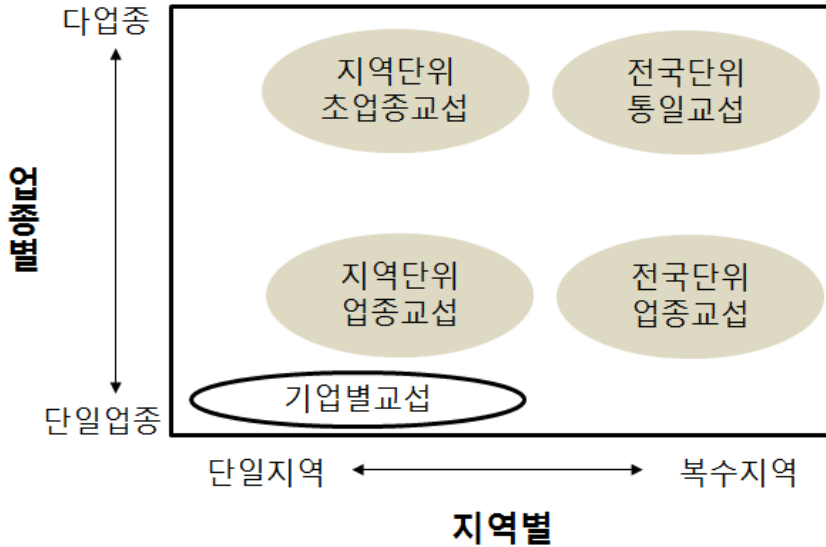
## 4. 연구의 대상

위에서 정리한 조직구조와 교섭전략에 대한 정리는 사실상 조직의 교섭구조 발전과 관련하여 쉽지 않은 여정을 예견하는 것에 다름 아닐지도 모른다. 실제로 2007년 이후 현재까지 공공운수노조·연맹의 산별노조운동은 조직형식 재편 중심의 운동방향으로 인해 조직 내 미전환 노조인 소산별 노조와 기업별노조를 중심으로 공공운수노조로의 전환 동력이 매우 약화되어 온 것이 사실이다. 적어도 이것은 산별노조운동에 대한 당위성의 과잉이 현실의 제 측면을 불투명하게 해 왔던 그간의 과정이 반영된 결과라 볼 수 있다. 또한, 교섭전략의 구상 및 전략화와 관련해서도 조직내 다양한 부문을 나열하고 그 조직특성에 대한 전형적, 일반적 특징에 따라 논리적으로 일반화한 전략일 뿐 현실에 존재하는 초기업적 흐름의 우연적 계기까지 포괄했다고 보긴 어렵다.

다른 한편에서 보면, 주지한 바 있듯이 다업종, 다산업 조직의 특성상, 조직 내 모든 단위가 하나의 교섭구조를 만들어 나간다는 것이 사실상 불가능하다는 점을 인정할 때, 문제는 중단기적 발전과정에서 교섭구조의 구분이 어떠한 틀로 나누어질 필요가 있는가와 이를 위한 효율적 지원방안은 무엇인가 하는 것이다.

이런 이유로 아래에서는 현재 공공운수노조·연맹에 실제로 존재하는 주요한 초기업교섭을 사례별로 살펴보고 이러한 교섭이 가능하게 되었던 요인과 현재의 한계요인을 일별함으로써 장차 더 넓은 교섭구조로의 발전가능성을 추적하고자 한다. 이는 위로부터의 산별화가 아닌 아래로부터의 그것에 대한 사례연구라 할 수 있다. 물론, 이러한 연구의도가 위로부터의 산별조직화 및 이를 위한 조직발전에 대한 의식적인 지향을 거부하는 것은 물론 아니다. 매우 다양한 부문을 조직 구성으로 하고 있는 공공운수노조·연맹의 경우 조직과 교섭의 이러한 의식적 통합노력은 반드시 필요한 작업이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 미약하나마 현재 존재하는 초기업별 구조에 대한 고찰은 조직발전과 관련하여 자칫 '전형성의 늪'에 빠질 수 있는 위험으로부터 자유롭게 될 수 있는 하나의 계기가 될 것으로 기대해본다.

<그림 1-1> 초기업적 교섭의 개념적 구분



본 연구는 기존의 교섭 전략 및 현재 존재하는 교섭구조를 전제로 판단할 때, 현재의 초기업구조는 지역단위와 업종단위를 중심으로 위의 그림과 같은 대략 4개의 영역들로 나누어 질 수 있다고 본다. 초기업적 교섭과 관련하여 아래로부터의 발전을 사고한다는 것은 결국 사분면의 좌하지점에서 우상지점으로 어떻게 상향할 것인가 하는 것이다. 더불어, 기업별 교섭으로부터의 발전을 사고한다고 할 때, 업종중심의 초기업 전략과 지역중심의 초기업 전략 중 어떤 것이 유망한 방식인지에 대한 논의 역시 병렬적으로 진행될 필요가 있을 것이다.

이러한 구분을 전제로 하여 아래에서는 모두 6개 집단교섭사례를 대상으로 분석을 진행하였다. 이하에서 살펴볼 모든 집단교섭사례는 모두 특정한 지역을 근거로 진행되는 공통점을 가진다. 다만, 해당 교섭범주가 초기의 형성 및 발전과정에서 지역적 틀을 중심으로 발전했는가와, 혹은 조직 내의 전국단위 업종본부를 중심으로 일종의 ‘선택과 집중’을 통해 발전하는 등 업종적 틀을 중심으로 발전했는가는 상대적으로 구분될 수 있다고 보았다. 이러한 구분을 전제로 하여 먼저 2장에서는 지역단위의 틀을 중심으로 발전했다고 보이는

서울경인공공서비스지부 대학분회 집단교섭 사례와 인천공항지역지부 집단교섭 사례를 살펴본다. 3장에서는 2장과 다르게 다분히 업종적 구분에 따른 집행력 있는 전국단위 업종본부가 지역적 상황을 고려하여 자원을 집중시켜 발전시킨 두 개의 사례라 할 수 있는 경기도 학교비정규직 연대회의의 교육청 집단교섭 사례와 전북지역 버스본부 집단교섭 사례를 살필 것이다. 이후 5장에서는 공공운수노조·연맹 내 조직은 아니나, 비교적 성공적으로 지역별 교섭을 진척시킨 바 있는 민주연합노조의 초기업교섭 사례를 살필 것이다. 이러한 사례검토를 토대로 6장과 7장에서는 현재의 초기업교섭 구조에서 나타나는 쟁점을 검토하고 결론을 내을 것이다.



## 제2장. 지역-업종별 집단교섭 사례 I

### 제1절. 서울경인공공서비스지부 대학분회 집단교섭 사례

본 절에서는 서울경인공공서비스지부 대학비정규사업장 집단교섭의 범주 및 과정, 역사를 통해 대학분회 집단교섭이 가능했던 요인과 교섭범주 확장을 위한 가능성을 분석하고자 한다.

#### 1. 서울경인공공서비스지부 일반현황

우선 서울경인공공서비스지부의 분회 일반현황과 집단교섭 일반현황을 살펴보자.

##### 1) 분회 일반현황

민주노총 공공운수사회서비스노동조합 서울경인공공서비스지부(이하 서경지부)는 산별노조 소속으로 서울지역을 중심으로 활동하는 지역지부이다. 2007년 기업별노조를 해산하고 산별지부로 전환함에 따라 2013년 7월 현재 25개의 분회로 구성되어 있으며, 전체 조합원 수는 2,100여명이다. 분회별 조합원 구성을 살펴보면, 서울지역대학교의 미화·보안·시설관리 직종의 간접고용 노동자들이 조합원의 78% 이상을 차지하고 있으며, 그 외에는 빌딩의 미화·보안·시설관리 조합원들과 보육교사, 무대관리 조합원들로 구성되어 있다. 조합원들의 고용형태는 대부분 간접고용된 비정규직이며, 최근 정규직으로 전환된 서울시립대 분회와 충무아트홀분회 등 일부 정규직이 존재한다. 직종은 미화·보안·시설관리, 보육, 무대감독 등으로 다양하며, 성별은 대학과 빌딩분회의 미화직종에 종사하는 여성조합원들이 다수를 차지하여 여성이 80%

이상이다.

## 2) 집단교섭 일반현황

<표 2-1> 서경지부 분회현황(2013. 07)

구분	분회	집단교섭	조합원수(명)	직종	구분	분회	조합원수(명)	직종
대학 비정규 사업장 (2014년 상반기 집단교섭 예정/ 2013년 하반기부터 집단교섭 시작)	고려대	상반기 (기존)	363	미화, 주차	빌딩 (개별 교섭)	동아빌딩	25	보안, 미화, 시설
	고려대 병원		104	미화, 보안		마산 백화점	29	시설
	경희대		67	미화		과천 대우증권	16	시설
	연세대		342	미화, 보안, 주차, 차량		대우재단	11	시설
	이화여대		275	미화, 보안, 시설, 주차		세종로 대우	86	미화, 보안, 시설
	인덕대		56	미화, 보안		수출입 은행	26	시설
	한국예술종합학교		82	미화, 보안, 시설		영남지역 대우	16	시설
	홍익대	114	미화, 보안	국가 인권위		15	상담	
	덕성여대	하반기 (기존)	43	미화, 보안, 시설, 차량		프레스 센터	6	미화
	동덕여대		66	미화, 보안		한국전력 본사	43	미화
	연세재단 빌딩	상반기 (예정)	129	미화, 보안, 시설관리, 주차		광고 테크노밸리	147	미화, 시설
합계		1641		총무아트홀	9	무대관리   정규직		
정규직 전환	서울 시립대	54	미화, 시설	학비·보육	파악x	보육		
합계	1,695 (≒77.5%)				합계	492+a		
총합	2,187 + a							

서경지부 집단교섭은 2013년 말 현재 고려대학병원을 포함하여 대학비정규사업장 10개 분회와 23개 용역업체에서 진행되고 있으며, 대학분회를 제외한 빌딩, 무대 관리, 보육 등의 분회는 집단교섭에 포함되어 있지 않다. 집단교섭이 이루어지고 있는 대학분회들은 서경지부 분회의 과반을 차지하며 대학분회들의 집단교섭은 서경지부 조합원의 70% 이상을 포괄한다. 각 대학이 용역회사들과 맺은 재계약시기가 비슷한 대학분회별로 나뉘어 집단교섭이 진행되고 있어 대학관련사업장의 집단교섭은 상반기(고려대, 고려대병원, 경희대, 연세대, 이화여대, 홍익대, 인덕대, 서울예술대)와 하반기(동덕여대, 덕성여대)로 나뉘어 진행되어 왔다. 그러나 2013년부터 대학과 용역회사들 간의 재계약 시기를 옮길 것을 요구하여 대학관련사업장 집단교섭은 하반기에 시작하여 내년(2014년) 상반기에 일괄적으로 진행될 예정이다. 또한, 연세재단 빌딩 분회가 건설되어 11개의 분회가 집단교섭을 일괄적으로 시행할 예정이다.

### 3) 대학분회 건설방식

현재 존재하는 대학분회들은 주로 다섯 가지 방식으로 건설되었다. 우선, 성신여대<sup>5)</sup>(2008년 건설, 2011년 탈퇴)와 덕성여대분회(2008년 건설)와 같이 노동자 스스로가 조합원 조직화의 초동주체가 되어 노조가 건설되거나 고려대(2004년 건설)와 연세대(2008년 건설) 분회의 경우처럼 ‘불철주야’, ‘살맛’ 등 학생모임들의 주된 역할을 통해 노조가 건설된다. 특히 학생모임은 노조 조직화뿐 아니라 노조 안정화와 제도화에도 중요한 역할을 하고 있어 대학 시설관리 미조직 비정규 노동자 조직화 모델 중의 하나로 볼 수 있다(김종진, 2009:56). 대학이라는 공간의 특성상 건설 초동 주체가 청소노동자들일 지라도 학생들과의 긴밀한 연대와 지지 속에서 투쟁이 진행되기 때문에 이

5) 성신여대분회는 원·하청 사측에 의해 수년 동안 지속된 민주노조 파괴 공작으로 2011년 8월 공공운수노조 서경지부를 집단 탈퇴했다. 2008년 노동조합 건설을 이유로 조합원들이 전원 해고되었으나, 이후 투쟁을 통해 원청과 합의서를 작성한 후 전원 원직 복직하였다. 그러나 원하청 사측의 일방 탄압은 2009년부터 회유 작업으로 태도를 바꿔 노조 해산을 유도하였다. 결국 2011년 8월 30일 성신여대 분회장과 현장간부 4명은 전조합원들에게 탈퇴서 작성을 강요하기에 이르렀으며, 이에 성신여대분회는 노조를 집단탈퇴하게 되었다.

두 가지 방식은 대체로 결합되어 노조결성 및 이후에 전개되는 투쟁을 가능하게 한다.

다음으로 홍익대 분회(2011년 건설)와 중앙대 분회(2013년 건설)와 같이 서경지부와 공공운수노조의 대학 비정규직 미조직 사업장의 전략조직화 사업을 통해 노조가 건설되기도 한다. 홍익대분회는 2009년부터 2년간 서경지부와 공공운수노조의 재정과 인력을 집중하여 진행한 “미화 간부교육”과 “따뜻한 밥 한 끼” 캠페인 사업을 통해 결성되었으며, 특히 조직화 과정에서 노동조합 결성을 주저하는 노동자들에게 이미 조직된 서경지부 대학분회 조합원들의 직접적인 개입과 권유로 노조가 건설될 수 있었다. 서경지부와 공공운수노조의 전략조직화 사업은 상급 단체들의 간접적 개입뿐만 아니라 이미 조직된 노동자들이 같은 처지의 타 대학 노동자들에 대한 직접 개입 및 연대를 통해 주로 진행된다.

또한, 드문 사례이긴 하지만 서경지부 대학분회 조합원들의 간접적 영향을 통해 청소노동자 스스로가 초동주체가 되어 노조를 건설한 사례가 있다. 최근에 노조가 건설된 인덕대분회가 이러한 사례에 속하는데 인덕대의 청소노동자가 대학분회의 조합원인 지인을 통해 서경지부 대학분회 등 노동조합을 알게 되면서 자신의 대학 청소노동자들을 조직하여 노조를 건설하게 된 것이다. 마지막으로 동덕여대(2010년 건설)와 같이 대학노조의 정규직 교직원들을 통해 대학의 비정규직 노조가 건설된 사례가 있다.

## 2. 교섭범주의 환경 및 특징

### 1) 미화, 보안, 시설·주차관리업의 산업특성과 고용조건

서경지부 대학비정규사업장의 업종은 앞서 서술하였듯이 주로 미화, 보안, 시설·주차관리업으로서 서비스산업에 속한다. 서비스 산업은 무형의 재화인 서비스를 주로 생산한다는 특징을 공유하고 있다. 그러나 구체적으로는 법률 지원이나 연구개발 등과 같은 전문서비스에서부터 가사도우미와 같은 개인서비스에 이르기까지 매우 다양하고 이질적인 업종들을 포괄하고 있다. 「경제

활동인구조사 부가조사」(통계청) 분류에 의하면, 서비스업은 도·소매업, 운수업, 숙박·음식점업, 문화·정보서비스, 금융보험업, 부동산·임대업, 전문과학기술서비스, 시설관리·사업지원, 공공행정, 교육서비스, 보건·사회복지, 예술·스포츠·여가, 기타 개인서비스, 가사서비스, 국제기관으로 세분화할 수 있다. 이러한 세분화에 따르면, 미화, 보안, 시설·주차관리업은 시설관리·사업지원에 속한다.

시설관리·사업지원 서비스업의 산업 특성을 살펴보기 전에 제조업에서(전체) 서비스산업으로의 구조변화에 대한 한국의 특성과 관련하여, 황수경(2008) 연구에 의하면 서비스업의 경우 제조업에 비해 생산성 증가율이 크게 낮을 뿐만 아니라 구조 변화가 생산성 증가에 기여하지 못하는 방향으로 진행되었다. 특히 외환위기 직후의 조정기에 서비스업에서의 생산성 효과는 그 전 기간에 비해 다소 증가하였지만 고용변동 효과가 마이너스 부호를 나타내 산업구조 변화가 총 생산성 증가에는 부정적인 영향을 미쳤다. 이것은 외환위기 시기 제조업에서의 구조조정 여파로 퇴출된 노동이 대거 단순 서비스업으로 몰려들었던 상황을 반영한 것이다. 즉, 한국의 서비스산업 내에서의 고용 배치는 고부가가치-고생산성 부문으로 원활하게 재배치되지 못하였는데, 서비스산업 내에서 저부가가치-저생산성 부문에서 대부분의 고용이 이루어지고 있는 것이다.

구체적으로 2001년과 2005년에 실시된 「서비스업 총조사」를 살펴보면 2001-2005년 사이 전체 서비스업의 고용 증가에 가장 크게 영향을 미친 업종은 사업지원 서비스업이고 그 다음으로 고용기여도가 높은 업종은 교육 서비스업이다. 이 두 업종의 고용 기여도(20%포인트)는 전체 서비스업 고용 증가의 약 5분의 1을 차지하고 있다. 그러나 이 두 업종이 서비스산업 전체의 생산성 증가에 미친 기여도(6%포인트)는 상대적으로 낮은 수준에 불과하였다. 업종별 특성 및 서비스산업에 대한 기여도를 종합해 보면, 사업서비스업 가운데 기타 사업지원서비스업과 같은 저부가가치 부문의 고용이 빠르게 늘고 있는 반면, 전문·관학기술, 연구개발, 정보처리 및 컴퓨터 운영관련업 등 '혁신을 위한 다리'로 일컬어지는 고부가가치 사업서비스업은 충분히 발달하지 못하고 있는 실정이다(황수경, 2008:45).

따라서 대학비정규 사업장 노동자들은 이러한 서비스 산업 중 고용의 증

가가 가장 큰 시설관리·사업지원 서비스업에 종사하는 것이며 저부가가치의 단순 서비스업의 열악한 고용조건에 놓여 있다. 아래 <표 2-2>와 <그림 2-1>을 통해 시설관리·사업지원 서비스업의 고용형태를 살펴보면, 2009년 현재 비정규직 고용 비중이 78.2%이며, 대부분 한시고용이나 용역의 고용형태를 보이고 있다. 78.2%라는 비정규 고용의 비중은 다른 서비스업과 비교해 볼 때 두드러지게 높은 비율로서 한시적 고용조건에 내몰려 있는 것을 알 수 있다.

<표 2-2> 서비스 업종별 임금근로자 고용형태(2009)

(단위: %)

	구성비 (전산업=100)	임시일용직 <sup>2)</sup> 비중	비정규고용 <sup>3)</sup> 비중	비정규고용		
				한시적근로자	시간제근로자	비전형근로자
제조업	19.9	26.4	16.2	12.2	2.9	3.5
서비스업	69.7	44.9	36.6	23.1	10.3	13.7
G 도·소매업	11.9	58.9	33.1	15.0	12.0	13.6
H 운수업	4.1	27.7	22.0	16.1	3.2	5.7
I 숙박·음식점업	6.7	87.1	38.8	20.1	20.5	7.9
J 문화·정보서비스	3.6	15.9	22.7	18.5	1.9	5.0
K 금융보험업	4.5	36.5	43.1	13.6	1.4	30.7
L 부동산·임대업	1.8	52.5	43.6	30.6	6.7	13.9
M 전문과학기술서비스	4.3	12.4	17.5	15.9	1.5	1.1
N 시설관리·사업지원	5.5	43.5	78.2	53.0	6.1	68.1
O 공공행정	6.4	34.8	36.9	35.1	11.3	1.3
P 교육서비스	8.9	37.1	34.5	22.7	15.2	5.6
Q 보건·사회복지	5.6	29.9	30.6	25.8	10.0	1.5
R 예술·스포츠·여가	1.5	60.3	40.2	24.2	17.0	6.7
S 기타 개인서비스	3.9	57.0	28.3	14.0	9.7	11.5
T 가사서비스	0.9	100.0	68.9	24.8	39.2	35.2
U 국제기관	0.1	6.3	10.0	3.5	6.5	0.0

주: 1) 2009년 3월과 8월의 평균 수치임.

2) 고용지위상 상용직이 아닌 고용형태임.

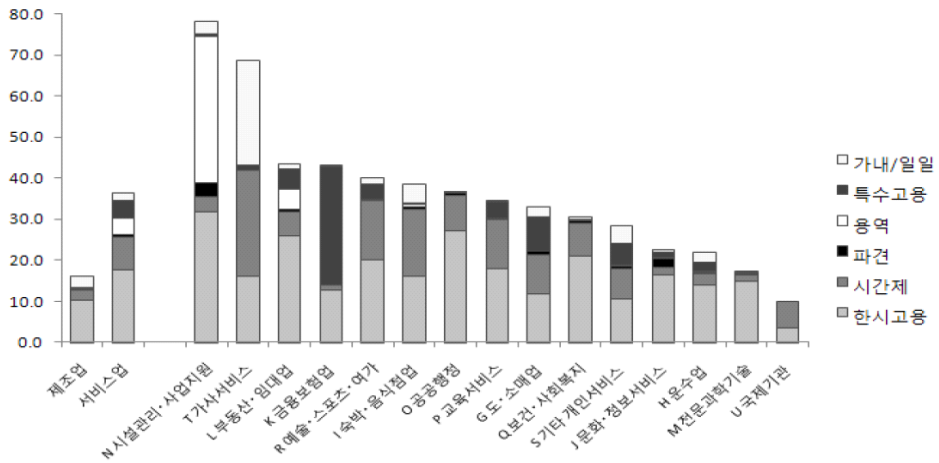
3) 고용형태상 한시고용, 시간제고용, 비전형 근로자(용역, 파견, 특수고용 등)를 포함하며, 각 범주는 중복될 수 있어 합계가 일치하지 않음.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 3, 2009. 8. 원자료.

출처) 황수경(2011) “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, p.11

<그림 2-1> 서비스 업종별 비정규 고용형태의 구성

(단위: %)



주: 비정규 고용형태의 세부 항목은 편의상 업종 전체 비정규직 근로자수를 기준으로 표준화되어 실제 수치보다 적게 표시됨.

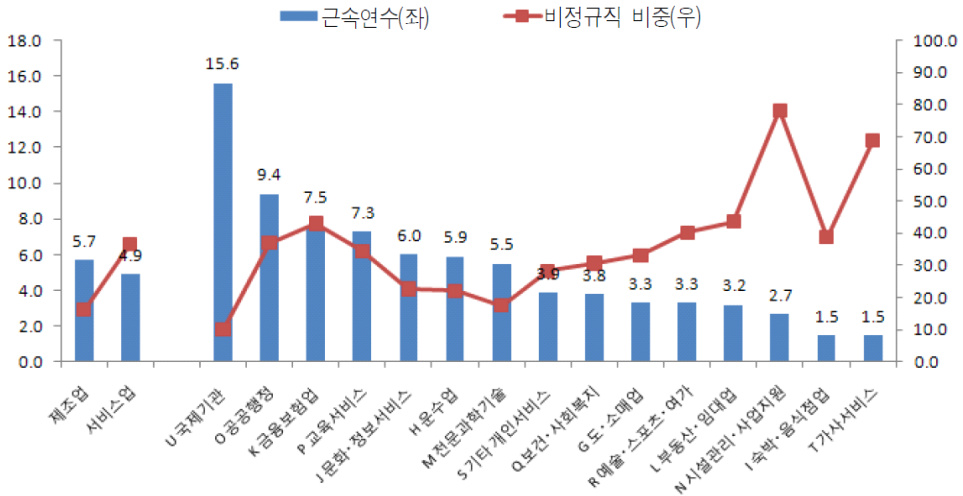
자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 3, 2009. 8. 원자료.

출처) 황수경(2011) “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, p.11

고용안정성과 평균근속연수 및 사회보험 등의 조건을 살펴보면, <그림 2-2>에서 서비스 업종별로 비정규직 비율이 높을수록 대체로 평균근속연수가 줄어드는 양상을 볼 수 있다. 특히 시설관리·사업지원서비스업이나 숙박·음식점업, 가사서비스와 같은 저숙련, 저부가가치 서비스업종에서 근로자의 평균근속연수는 3년이 채 안되어 고용이 매우 불안정하다. 더욱이 <표 2-3>에서 알 수 있듯이 서비스업은 제조업에 비해 상대적으로 고용안정성이 떨어지지만, 서비스업 노동자들은 사회보험과 같은 제도적 안정장치로부터 배제되어 있을 가능성은 오히려 더 높다. 서비스업 노동자의 사회보험 가입률은 제조업에 비해 전반적으로 낮은 수준이며, 대부분 비정규직으로 고용되어 있는 시설관리·사업지원서비스 노동자들의 경우에 고용보험 가입률은 43.5%에 불과하여 근로자의 절반 이상이 노동시장에서 아무런 안전장치 없이 내몰려져 있다. 따라서 저숙련 노동에 의존하는 저부가가치 서비스 업종일수록 직장 내에서의 노동시장 전체로든 근로자의 고용불안은 더 심각한 상황임을 알 수 있다.

<그림 2-2> 서비스업 근로자의 평균근속연수(2009)

(단위: %)



자료: 통계청(2009), 「경제활동인구조사」, 「경제활동인구조사 부가조사」.

출처) 황수경(2011) “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, p.12

<표 2-3> 서비스업과 제조업의 사회보험 가입률

(단위: %)

	서비스업			제조업		
	정규직	비정규직		정규직	비정규직	
건강보험	96.2	97.6	93.7	98.1	98.8	94.4
국민연금	69.2	80.2	50.1	85.3	89.7	62.8
고용보험 <sup>1)</sup>	53.0 (62.7)	58.6 (73.5)	43.5	82.3	87.4	56.3

주: 1) 공무원과 사립학교 교직원 등 고용보험 가입대상이 아님. ( )안은 이들이 고용보험에 가입된 것으로 간주하였을 경우의 가입비율임.

자료: 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 2009. 3, 2009. 8. 원자료.

출처) 황수경(2011) “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, p.12

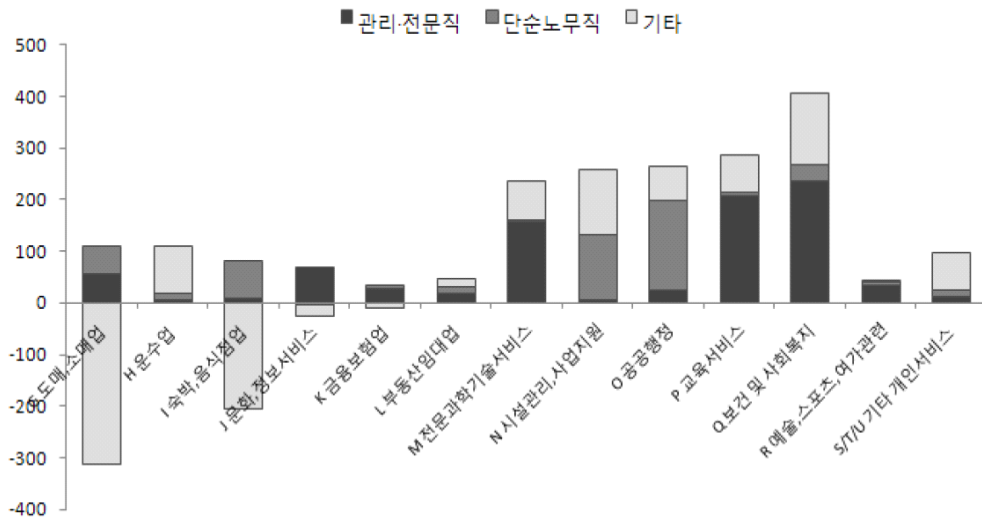
아래 <그림 2-3>은 서비스산업 세부업종별로 2004-2009년 기간 중 직종의 변화를 살펴본 것이다. 서비스업종별로 숙련 수요에서 큰 편차를 보이고 있음을 알 수 있다. 전문과학기술서비스업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지업, 문화·정보서비스업 등에서는 관리자나 전문직과 같은 고숙련직이 크게 늘어



난 반면, 시설관리 및 사업지원서비스, 공공행정, 숙박·음식점업 등에서는 단순노무직과 같은 저숙련직을 중심으로 고용이 크게 확장되었다. 이러한 추세는 시설관리 및 사업지원서비스업의 고용조건 및 노동의 환경을 더욱 악화시키는 요인으로 작용할 것이라고 예측할 수 있다.

<그림 2-3> 서비스 업종별 근로자 직종의 변화(2004-2009)

(단위: %)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사, 2004~2009.

출처: 황수경(2011) “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, p.15

## 2) 간접고용의 법제도적·사용자적 특성 및 문제점

1997년 IMF 외환위기와 2007년 7월 비정규직법 시행을 기점으로 한국은 ‘고용관계의 이중성’(긍정적 현상과 부정적 현상)이 나타나고 있다. 이런 속에서 자본은 법제도의 취지에 부합하는 비정규직을 정규직으로 전환하는 디딤돌을 쌓기보다는, 주로 비용합리성 차원에서 고용관계 단절성(계약 해지, 간접고용 활용)을 선택하고 있다. 즉, 외주화를 통한 간접고용 활용은 ‘산업구조 및 법제도 효과’와 맞물려 기업의 경영전략의 한 측면으로 자리매김하고

있다. 이러한 간접고용의 남용은 노동시장의 급격한 변화를 초래하여 비정규직 증가, 노조 조직력 약화, 사회 불평등 심화 등을 초래한다(김종진, 2012: 106).

간접고용은 주요 산업·업종의 여성 저임금 일자리(청소미화, 룸 메이드, 계산, 조리배식 등)에서 대부분 이루어진다. 서경지부 대학비정규사업장 노동자들 역시 이러한 간접고용의 형태로 고용되어 있다. 따라서 명목상 사용자는 용역업체이지만, 실질적 사용자업주(원청)는 대학이다. 업무는 대학과 용역업체 간에 체결한 ‘용역계약’과 용역업체 노동자 간에 체결한 ‘근로계약’(혹은 단체협약)에 의해 노동조건이 규정된다. 대학은 용역계약에서 간접고용 노동자에 관련한 일체의 책임을 용역업체에 부과하지만, 일상적으로 노동자들의 채용, 인사이동 등에 관여하고 있고, 용역업체가 법적으로 명시되어 있는 대학사업주(원청)의 책임을 이행하도록 감독한다. 따라서 용역업체가 근로계약과 취업규칙 등을 통해서 노동자와 맺는 사용자로서의 관계 또한 용역계약에 크게 좌우된다. 결론적으로 용역업체와 원청의 계약은 노동자들의 임금과 고용에 있어서 절대적인 영향력을 행사하는 것이다. 따라서 집단교섭 시 용역업체와 사용자업주 모두에 대한 이중교섭과 투쟁을 병행해야 한다.

노동자들은 이러한 이중적 계약관계 속에서 매우 복잡한 양상의 문제들을 겪고 있다. 이중적 관계는 대학이 노동자들의 노동조합 설립(혹은 가입) 및 활동을 탄압하는 데 활용되기도 하고, 노동자들의 임금 수준 결정에도 중요한 영향을 미치고 있다. 용역업체들은 대부분 노동자들의 임금 및 복리후생을 자체적으로 향상시킬 만한 여력이 부족하기 때문에, 용역계약의 금액이 노동자들의 임금에 절대적인 영향력을 갖는다. 실제로 노동자들이 임금 인상을 요구할 경우, 원청은 임금 인상을 조건으로 고용인원을 줄이는 경우가 많다(김종진, 2012: 113-114).

또한, 비정규직 간접고용형태를 유지하기 위해 법적 사용자가 1년 내지 2년마다 계속 바뀌고 법적 사용자의 교체와 상관없이 업무는 매년 같은 대학에서 이루어지기 때문에 고용형태는 내용적으로 무기계약직과 다름없다. 따라서 대학비정규사업장 노동자들은 실질적 사용자업주인 대학의 직접 계약을 통해 고용이 매년 갱신될 경우 무기계약직의 형태로 전환되거나 정규직채용의 고용형태가 가능한 업무를 하고 있는 것이다. 그런데 원청과 용역업체 사

이에서 이루어지는 재계약은 노동자들의 근로조건으로 직접적으로 연결되면서, 노동자들의 산업재해 처리, 노동조합 설립(가입) 및 임금 등을 제약하고 있다.

이러한 대학의 간접고용은 97년 IMF 이전에 기능직 직원으로 대학직원이었던 미화·시설관리직을 비정규직법안이 만들어지면서 대학들이 이들을 위탁하기 시작하면서 확대되었고, 그로 인해 청소노동자들은 만성적인 고용불안과 저임금에 내몰리게 되었다. 실제로 모 대학의 조합원은 27년간 같은 대학에서 근무를 했다. 97년까지는 학교 정식직원으로 일반직원들보다 기본급은 적었지만, 일반직원들이 받는 상여금, 점심식대, 각종수당을 모두 적용받았으나 위탁으로 전환된 후 17년 동안 법정 최저임금밖에 지급받지 못했다. 현행 비정규직법은 상시·지속적 업무에 대해서는 정규직으로 고용토록하고 있으나, 간접고용의 경우에는 이를 규정하는 근거가 없다보니 간접고용노동자들은 법의 사각지대에서 고용불안과 저임금을 강요받고 있다(권태홍, 2013:64).

게다가 용역업체들은 대학으로부터 용역비를 받아 이윤을 챙기기 위해 갖가지 방법으로 노동자들의 임금을 착취한다. 예를 들어 1년 이상 근무를 함에도 불구하고 퇴직금 지급을 피하기 위해 11개월까지만 계약을 해서 해고하고 2개월 뒤에 재입사하는 방식으로 퇴직금을 착복하기도 하고, 학교로부터 1인당 연차수당을 모두 지급받더라도 노동자들에게는 방학 중에 휴가를 갖게 하여 연차수당을 지급하지 않기도 한다. 또한, 60세 이상은 국민연금을 납부하지 않는 것을 이용하여 이미 지급된 4대 보험료를 지불하지 않기 위해 60대 이상의 노동자를 채용하는 등 4대 보험료를 착복하기도 하며, 심지어 청소소에 필요한 용품을 저질(底質)의 제품으로 지급하여 재료비를 남기기도 한다. 그러나 이러한 용역업체들의 노동자들에게 지급되어야 할 임금과 보험료, 혹은 물품비 등의 상시적인 착복행위에 대해 현행법은 어떠한 제재를 가할 수 없게 되어 있다.

원청인 대학의 위탁계약방식 또한 문제인데, 대부분의 대학들은 경쟁입찰을 통한 최저낙찰제를 업체선정방식으로 하고 있다. 예정가격을 산정할 때도 노동자들의 인건비에는 최저임금과 연차수당만으로 설정한 예정가격을 100%로 해서 87.7% 수준으로 업체에게 낙찰해 준다. 이러한 방식으로 업체 선정이 이루어지다보니 업체들은 노동자들의 임금을 올려줄 수 있는 여지 자체가

없게 된다. 또한, 용역업체들은 손해를 보더라도 대학 용역실적이 이후 다른 입찰에 응찰할 수 있는 경력이 되기 때문에 경쟁적으로 응찰하게 되며, 이러한 대학의 업체선정방식의 문제는 노동자들에 대한 임금착취로 귀결될 수밖에 없다. 따라서 대학비정규 사업장의 집단교섭 시 용역업체와 대학사용자 모두에 대한 이중교섭과 투쟁을 병행하고 있다.

### 3) 정치적 자원

대학비정규사업장 노동자들은 노조결성 및 집단교섭·투쟁을 전개할 때 대학이라는 노동 공간의 특성상 여러 정치적 자원을 가질 수 있다. 정치적 자원은 노동공간에서 일상적으로 만나게 되는 대학생들과 대학이 위치한 지역의 주민들과의 연대를 통해 발휘되며, 대학이라는 공공재의 특성으로 인해 미디어 및 사회여론에 관심을 통해 발생한다. 또한, 2000년대 이후 본격화된 파견·용역의 확대와 함께 전개된 대학의 간접고용에 대한 투쟁은 고령의 비정규직 청소여성노동자들, 즉 사회적 약자의 열악한 노동조건에 대한 투쟁이라는 점에서 사회문제로 부상하게 되었다. 이에 대학비정규사업장을 둘러싼 노동운동은 전체 비정규직 투쟁의 의제가 되기도 하였다.

실제로 대학비정규사업장 분회의 건설과정을 보면 비정규직 노동문제를 고민하는 대학생 모임(고려대의 “불철주야”, 연세대의 “살맛” 등)이 중요한 역할을 하기도 하였으며, 대학과 용역업체의 노동자들에 대한 탄압 과정에서 학내 구성원의 하나의 집단인 학생들이 보호막이 되곤 하였다. 또한, 집단교섭과 함께 전개되는 집단투쟁에서도 학생들은 학교를 상대로 비정규직 노동자들의 처우개선과 노동조건 개선을 위한 연대투쟁을 형성하고 있다.

대학의 학생들뿐만 아니라 지역의 비정규노동단체 및 불안정노동철폐연대, 인권운동사랑방, 사회진보연대 등 사회단체들의 연대를 동원할 수 있는 사회적 자원을 가지고 있으며, 해당 지역의 진보정당 등 정치적 자원이 존재한다.

### 4) 조직자원

집단교섭이 시행중인 대학분회들의 직중, 성비, 연령 분포 등 분회간 내적

이질성은 크게 존재하지 않는다. <표 2-4>에서 확인되듯이 조합원들의 직종은 각 대학사업장의 미화, 시설관리와 보안 및 주차관리 등의 업무이며, 2012년 현재 미화직(81.7%), 보안직(8.7%), 시설직(8.5%) 순으로 조합원이 분포하고 있다. 또한, 분회들 모두 조합원의 80% 이상이 여성미화직으로 여성조합원 비율이 남성조합원 비율보다 높은 형태의 성비를 보인다.

<표 2-4> 분회별 조합원 직종분포(2012.06)

분회/직종	여성 미화직	남성 미화직	보안직	시설직	기타직종	전체
경희대 분회	26 96.3%	0 0.0%	1 3.7%	0 0.0%	0 0.0%	27 100.0%
고대분회 (병원)	27 77.1%	6 17.1%	2 5.7%	0 0.0%	0 0.0%	35 100.0%
고대분회	136 81.4%	26 15.6%	3 1.8%	0 0.0%	2 1.2%	167 100.0%
연대분회	69 82.1%	4 4.8%	10 11.9%	0 0.0%	1 1.2%	84 100.0%
이대분회	43 74.1%	2 3.4%	11 19.0%	2 3.4%	0 0.0%	58 100.0%
홍대분회	66 84.6%	0 0.0%	12 15.4%	0 0.0%	0 0.0%	78 100.0%
전체	367 81.7%	38 8.5%	39 8.7%	2 0.4%	3 0.7%	449 100.0%

주) 2012년 상반기 지부집단교섭평가 전조합원 설문조사, 응답자 449명

<표 2-6>을 통해 조합원들의 연령 분포를 보면 2009년 현재 50세 이상이 70% 이상을 차지하고 있어 고령의 조합원들이 많은 것을 알 수 있다. 근속년수는 2년에서 5년이 42%를 차지하고 있으나 6년 이상의 근속을 가진 조합원이 37% 이상인 것으로 볼 때 장기근속이 가능한 사업장 특성임으로 조합원들의 근속년수는 계속 늘어날 것이라는 것을 예상할 수 있다. 또한, 대학분회별 연령과 근속년수를 조사한 실제 자료를 찾을 수 없었지만, 사업장 특성과 직종의 동일함을 볼 때 분회간 두드러진 차이는 없을 것이라고 예측

해 볼 수 있다. 집단교섭이 진행되고 있는 대학관련 사업장의 노동자들의 일반적인 특성을 종합해 볼 때, 고령·여성·비정규직·저임금 노동자들로 요약할 수 있다.

<표 2-5> 분회별 성별비율

분회/성	여성	남성	전체
경희대분회	31 96.9%	1 3.1%	32 100.0%
고대분회(병원)	47 81.0%	11 19.0%	58 100.0%
고대분회	161 82.6%	34 17.4%	195 100.0%
연대분회	95 89.6%	11 10.4%	106 100.0%
이대분회	53 76.8%	16 23.2%	69 100.0%
홍대분회	66 84.6%	12 15.4%	78 100.0%
전체	453 84.2%	85 15.8%	538 100.0%

주) 2012년 상반기 지부집단교섭평가 전조합원 설문조사, 응답자 538명

<표 2-6> 연령 및 근속년수별 조합원 분포

연령	조합원 수(비율)	근속년수	조합원 수(비율)
30세 이하	43(5.9%)	2년 미만	142(19.7%)
31 - 40	73(9.9%)	2 - 5년	305(42.4%)
41 - 50	79(10.8%)	6 - 8년	115(16.0%)
51 - 55	90(12.3%)	9 - 10년	55(7.7%)
56 - 60	201(27.4%)	10년 이상	102(14.2)
61 - 65	175(23.8%)	합계	719(100.0%)
66세 이상	73(9.9%)	전체	734(100.0%)

주) 2009년 사업계획 수립을 위한 전 조합원 설문조사, 응답자 734/719명

그러나 <표 2-7>를 보면, 집단교섭을 진행 중인 대학분회별 조합원의 규모가 서로 다를 수 있다. 이것은 대학의 규모에 따라 건물 및 시설의 수와 학생 수가 다르기 때문에 시설관리업무 노동자를 고용하는 인원이 차이가 나게 되고, 따라서 조합원 가입 수가 대학분회마다 차이가 발생하는 것이다. 더욱이 대학 간 재정규모의 차이로 인해 용역회사의 규모도 차이가 난다. 이러한 대학과 용역회사의 규모 차이로 인해 집단교섭 시 분회별 교섭타결 속도와 타결가능성의 정도가 다를 수 있다. 예를 들어 규모가 작은 대학은 영세한 용역회사들과 계약을 맺고 있는데, 이러한 경우 집단교섭 시 동일한 수준의 임금 및 노동조건을 요구할 때 규모가 큰 대학과 용역회사들에 비해 상대적으로 타결이 힘들어지거나 타결 시기가 늦어질 수 있다.

<표 2-7> 집단교섭 분회현황 및 용역업체 수(2013. 07)

분회	조합원수	업체 수	직종
고려대	363	1(2)	미화,(주차)
고려대병원	104	1	미화, 보안
경희대	67	1	미화
연세대	342	6	미화,보안,주차,차량
이화여대	275	2(3)	미화,보안,시설,(주차)
인덕대	56	1	미화, 보안
한국예술종합학교	82	2	미화,보안,시설
홍익대	114	2	미화, 보안
덕성여대	43	1	미화,보안,시설,차량
동덕여대	66	1	미화,보안
연세재단빌딩	129	4	미화,보안,시설관리,주차
합계	1641	27	

이들의 노동과정을 살펴보면, 미화와 주차, 운전직 조합원들은 하루 8시간, 주 40시간 근무이며, 보안직 조합원들은 격일근무, 시설직 조합원들은 맞교대를 하고 있다. 다만 미화업무의 특성상 새벽 6시(7시)에 출근하여 오후

4시(5시)에 퇴근한다. 초과근로는 없으며 야간수업이 있는 건물은 돌아가면서 당번근무를 하고, 야간근무는 보안직과 시설직에 한해서 이루어지고 있다.

그러나 노조가 건설되기 이전의 대학비정규직 사업장의 노동자들은 최저임금보다 낮은 수준의 임금, 무급특근, 매일 한시간 이상의 초과노동, 매년 반복되는 용역계약으로 불안한 고용 형태, 중간 관리자인 용역소장이나 원청 직원들의 상시적인 부당한 업무지시 하에 있었다(이상선, 2011:149). 현재 대학분회가 결성되지 않은 대학의 노동자들의 경우 이러한 열악한 노동조건은 지속되고 있다.

### 3. 교섭진행 과정

#### 1) 교섭의 역사

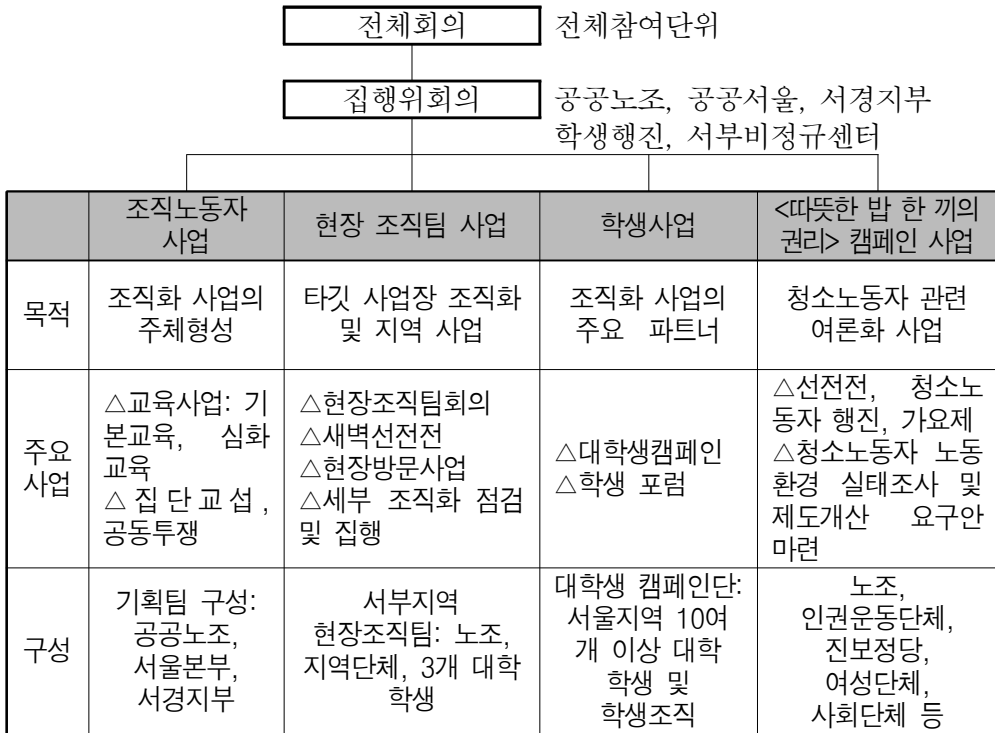
서울지역 대학비정규직 사업장의 집단교섭은 2010년 공공노조 서경지부 고려대·고려대병원·연세대·이화여대 4개 사업장 청소용역사용자를 대상으로 추진되었다. 서경지부는 지난 수년간 고려대, 연세대, 성신여대, 동덕여대, 덕성여대, 이화여대, 홍익대 등 대학의 미화·경비 노동자들을 전략적으로 조직화해왔다. 전략조직화 사업은 집단교섭 사업과 맞물리는 계획으로 진행되었는데, 분회결성과 동시에 집단교섭을 추진함으로써 각 사업장별 임금과 노동조건 편차를 최소화하고 최저임금 이상을 쟁취하는 집단투쟁을 통해 상향평준화된 노동조건을 만들어내기 위함이었다.

청소용역 노동자들은 앞서 서술하였듯이 용역 단가에 따라 해마다 고용여부와 노동 조건, 임금이 바뀌는 매우 불안정한 상태에 놓여있었다. 원청과 용역회사 간의 저단가 덤핑계약은 고스란히 노동자들의 고통으로 이어졌다(이상선, 2011:156). 따라서 각 분회의 조합원들은 모두 용역업체에 고용된 노동자들로 대학이 용역업체와 계약을 체결할 때마다, 또는 용역업체와 매년 근로계약서를 작성할 때마다 임금 중간착취와 고용불안에 맞서 싸워야만 했다. 대학은 용역도급계약서를 통해 노동자들의 임금과 노동조건을 사실상 결정하면서도 임금체불이나 해고가 발생했을 때 모든 책임을 용역업체로 전가



하곤 했다.

<그림 2-4> 공공노조 서울지역 대학 비정규직 전략조직화 사업



출처) 최은계(2011), p.36

이러한 사업장별로 개별교섭을 하고 투쟁해온 한계를 극복하기 위해 서경지부는 산별노조인 공공노조에 “대학 비정규직 노동자의 권리 찾기를 위한 노동조합 조직화 사업”을 주요 전략사업으로 제안하여 2009년부터 인력과 재정을 집중하였다. 그 일환으로 2010년 정기 대의원대회에서 계약 시기와 조건 등이 비슷한 서울 지역 대학 내 현장 분회들을 모아 ‘처음으로’ 집단교섭과 공동투쟁 사업계획을 의결하고, 연초부터 전략조직화사업이 준비되었다. 2년 여 간 진행된 미화 간부 교육을 통해 상반기마다 반복되는 최저임금 투쟁에 대한 문제의식과 더불어 최소한의 생활임금을 요구하는 공동투쟁의 필요성을 집중적으로 교육해 왔다. 이러한 준비를 통해 홍익대 투쟁에 이어 대학 내 비정규직 투쟁의 물꼬를 튼 고대와 연대, 그리고 이화여대 3개 분회 청소

용역노동자들의 공동 임금단체투쟁이 시작된 것이다(이상선, 2011: 154-155).

서경지부 대학비정규직 사업장을 중심으로 한 집단교섭은 각 대학에 나뉘어 있는 조합원들의 힘을 모아서 사용자들을 압박하여 단체교섭을 공동타결함으로써 단체협약을 ‘상향평준화’하고 대학분회별로 진행하던 단체교섭을 집단교섭화하면서 지부의 과중한 업무를 줄여 신규사업장 조직화, 투쟁사업장 지원, 조합원 교육을 진행하기 위한 목표를 지니고 있다. 또한, 타결된 집단교섭 내용은 사용자(하청업체)가 바뀌거나 혹은 새로운 사업장에 조합원이 가입할 경우에도 그대로 적용을 요구하기 쉬우며 ‘업계표준’으로 공고화시켜 원청인 대학에게도 집단협약 내용을 지킬 것을 요구하고자 하는 목표를 가진다. 이는 통일된 단체협약과 임금으로 미화, 경비 노동자들의 최소한의 권리와 생계를 보장하고 더 나아가 아직 노동조합이 만들어지지 않은 다른 사업장의 미화, 경비, 시설 노동자들에게도 적용될 수 있는 하나의 사회적 기준을 만들기 위한 목표를 가진다.

이러한 준비와 목표를 가지고 1차적으로 용역 재계약 시기가 일치하는 3개 분회가 고려대분회(고대안암병원 포함) 2개 업체, 연세대분회 5개 업체, 이화여대분회 2개 업체 등 법률적 교섭 대상인 9개의 용역업체들과 2010년 10월부터 2011년 임금인상 및 단체협약 체결을 위한 교섭을 시작하였다(이상선, 2011:155). 당시에 연세대분회는 4-5개의 용역업체와 작은 집단교섭을 맺고 있었는데 그 경험을 살려 집단교섭 사업이 계획된 것이다. 이후 건설된 대학비정규사업장 분회들이 집단교섭에 들어오게 되어 2013년 상반기에 8개의 대학비정규사업장에서 집단교섭을 실시하였다. 대학과 용역업체와의 재계약 시기가 상반기에 있는 동덕여대와 덕성여대의 경우 2011년 초에 북부 집단교섭으로 시작하여 그 해 9월에 타결되었으며, 2013년부터 대학과 용역회사들의 재계약 시기를 옮길 것을 요구하여 대학관련사업장 집단교섭은 하반기부터 시작하여 내년 상반기에 일괄적으로 진행될 예정이다.

## 2) 교섭초기와 진행의 문제점 및 해결

### ○ 교섭초기의 문제점 및 해결

집단교섭 시작부터 여러 문제들에 부딪혔다. 초기의 가장 큰 어려움은 집단교섭 자리에 사용자 집단인 용역업체를 나오게 하는 것이었다. 집단교섭을 요구하자 용역업체들은 타대학의 용역업체임과 동시에 업종이 다른 용역업체와 교섭을 함께 해야 할 필요성을 부정하고 집단교섭 자체를 무시하였다. 즉, 집단교섭 초기에 용역업체들은 교섭에 응하지 않고 회피하였으며, 다른 대학 사업장 노동자들의 노동조건을 교섭장에서 함께 협상해야 하는 것과 업종이 다른 용역업체와 교섭하는 것에 불만을 나타냈던 것이다. 집단교섭을 무시하는 용역업체를 교섭장에 앉히기 위해서 서경지부와 대학분회들은 원청인 대학을 상대로 집단교섭 투쟁을 전개하였다. 대학의 하청업체인 용역회사가 집단교섭에 응할 수 있도록 대학을 상대로 직접투쟁을 한 것이다. 대학분회들의 집단교섭 투쟁은 대학이라는 사업장의 특성으로 인해 학생들의 연대를 이끌어낼 수 있었으며, 고령의 청소여성노동자들의 저임금과 열악한 노동환경을 알리기 위한 캠페인 사업(따뜻한 밥 한 끼의 권리 캠페인 사업)을 통해 대학 비정규직 노동자의 문제를 사회 의제화 할 수 있었다. 원청을 상대로 한 투쟁과 학생들의 연대, 사회 여론 등 공중전을 통한 압박으로 용역업체들을 집단교섭장으로 끌어낼 수 있었으며, 집단교섭이 성사되고 회수가 계속 될수록 대학과 용역업체들은 임금과 단체협상을 위한 집단교섭을 받아들이기 시작했다.

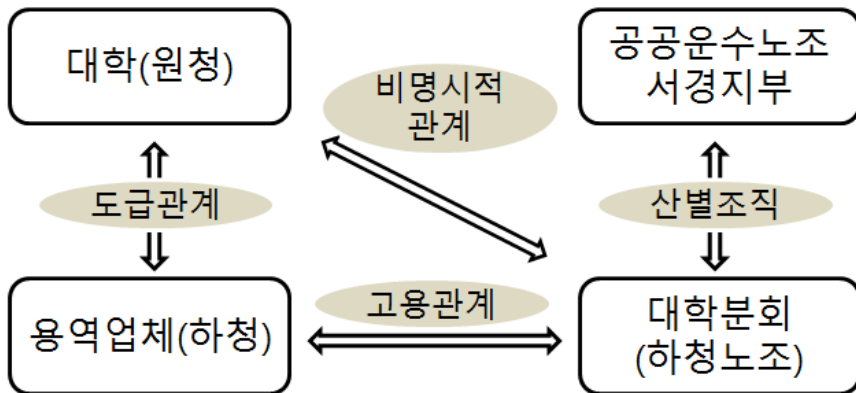
### ○ 교섭과정의 문제점 및 해결

집단교섭 과정에서 발생하는 가장 큰 문제는 교섭장에 나온 용역업체들과 임금을 협상할 수 없다는 것이었다. 용역업체들은 원청인 대학의 용역비 예산액을 알 수 없기 때문에 차기년도의 인건비를 협상할 수 없다고 주장하였다. 따라서 집단교섭이 시작됐음에도 불구하고 용역업체들과 교섭이 원활하게 이루어지지 않았다. 이에 대학분회들은 집단교섭과 동시에 대학을 상대로 한 직접교섭을 시도하였다. 용역업체들과 맺을 수 있는 단체협상의 모든 안건들을 협상하고 난 후 마지막으로 임금협상에 들어가는데, 임금협상의 경우 대학에서 책정한 용역비 단가에 따라 임금이 결정되기 때문에 대학을 상대로 직접 임금교섭을 진행한 것이다. 따라서 대학 비정규직 사업장 교섭은 이중교섭으로서 용역업체와의 집단교섭과 원청 사용자인 대학과의 직접교섭<sup>6)</sup>으로 진행

6) 그러나 서경지부 상근자의 표현을 빌리자면, 학교는 이를 “면담이라고 격하”한다.

된다. 현재까지 대학과의 직접교섭은 임금과 그 해 핵심요구안에 대한 통일된 요구안을 가지고 각 대학별로 이루어지고 있으나 장기적으로 “진짜 사장”인 대학들과 직접 집단교섭을 맺기 위한 목표를 가지고 있다. 서경지부 대학 비정규직 사업장 집단교섭의 1차 목표가 용역업체들과 집단교섭을 하는 것이었다면, 다음 목표는 대학이 실제 사용자임을 인정하고 직접고용을 통해 대학 비정규직 노동자들의 정규직 전환인 것이다. 아직까지 대학들이 집단교섭에 나오고 있지 않지만, 대학이 간접고용 노동자에 대한 원청의 감독기능을 강화하는 한편, 원청의 사용자성 인정을 하고 있으며, 임금 등 주요 사안에 대한 협상을 분회와 진행함으로써 소기의 성과를 거두고 있다.

<그림 2-5> 집단교섭 이전 대학비정규사업장(간접고용) 임금/노동조건 결정 구조



또한, 대학이 용역업체를 변경할 경우 조합원들의 고용을 승계하고 기존에 맺은 임단협을 계승하는 업체와 계약하도록 대학으로부터 합의서 혹은 구두 약속을 받고 있다. 대학은 1,2년 단위로 용역업체와 계약을 갱신하며 빈번하게 용역업체를 교체한다. 이에 대학분회들은 새로운 용역업체가 비정규직 노조를 인정하지 않고 기존의 임단협을 무시하는 것을 예방하기 위해서 대학을 상대로 용역업체 입찰공고 시 대학 비정규직 노조의 존재를 명시하고, 계약시 고용 및 단체협상안을 계승하도록 싸워왔다. 이에 대학들은 조합원들의 고용 보장과 기존의 임단협 보장을 관례적으로 용역업체와의 계약사항으로 포함시키기에 이르렀으며, 이에 대해 노조와 합의서 형태로 약속을 맺은 대학들도

있다.

### ○ 교섭의 목표 및 전망

그러나 앞서 서술했듯이 궁극적인 목표는 원청인 대학을 집단교섭 자리에 끌어내는 것이다. 즉, 공식 원청교섭을 제기하면서 ‘면담’이 아닌 공식 대화 상대임을 인정받고자 한다. 그러나 대부분 대학(원청)은 ‘우리가 교섭상대는 아니다. 공감은 하지만 하청과 해결할 일’이라고 입장을 밝히고 있다. 서경지부는 원청교섭(혹은 미팅형태) 자체를 거부하지 않고 있어 이후 대학과의 집단교섭의 방식을 계속 활용할 방안을 검토하는 것이 필요하다고 평가하고 있다.

<표 2-8> 우리나라 주요 산업·업종별 간접고용 활용 이유(단위: 개)

구분	제조업	서비스업				전체
		사회	유통	개인	생산자	
인건비 절감(비용절감)	44 (32.4%)	29 (36.3%)	14 (38.9%)	10 (32.3%)	5 (20.8%)	102 (33.2%)
고용유연성(일시적 수요, 일시적 공석, 휴직대체, 고용조정 용이)	38 (27.9%)	24 (30.0%)	11 (30.6%)	9 (29.0%)	8 (33.3%)	90 (29.3%)
업무성격(충원 어려움, 숙련 필요, 기피업무 수행)	54 (39.7%)	24 (30.0%)	11 (30.6%)	11 (35.5%)	11 (45.8%)	111 (36.2%)
정원 동결	0 (0.0%)	2 (2.5%)	0 (0.0%)	1 (3.2%)	0 (0.0%)	3 (1.0%)
기타	0 (0.0%)	1 (1.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.3%)
전체	136 (100%)	80 (100%)	36 (100%)	31 (100%)	24 (100%)	307 (100%)

자료) 한국노동연구원 사업체패널(2009) 원 자료 재구성. 김종진(2012), p.114

그러나 아직까지 대학들은 담당자의 구두 약속 또는 확인서 등으로 문제 해결을 약속하고, 용역업체들(하청)을 전면에 내세워 원청과의 공식합의가 아닌 간접적인 방식으로 사업장의 현안문제를 해결하고 있다. 이것은 원청 사용자성 인정을 끝까지 요구하기에 어려운 부분으로도 작용하며, 이후에 ‘직접고

용을 위한 투쟁'을 통하지 않고서는 해결하기 어려운 부분이다.

<표 2-9> 사회서비스 간접고용 실태와 현황

업종		사회서비스업					
		병원		대학	공공기관	지자체	
원청대비 하청노동자 수[300 이상]		8.7%[청소 96% / 조리배식 77%]		14.7% [정규대비]	33.1% [정규대비]	2.7%(11년) [지자체]	
직종		미화 [청소]	조리배식	미화 [청소]	미화 [청소]	미화 [청소]	
직접고용 비교사업체 여부		-	정규직	-	무기계약	무기계약	
직종별 외주화 흐름(시기)		병원 설립 초기	IMF 외환 위기 이후	1980년대 이후	2000년대 이후	IMF 외환위기 이전 시기부터	
외주화 요인 변수	외적	정부 정책	-	식대 건강보험 수기 적용 공공기관 경영평가	퇴역국인 지원 교육개혁	공공기관 선진화(경영 효율화)	총액관리제
		노동 시장	고령 (여성) 노동 시장	대기업 외식업체 진출	외환위기 이후 사회분위기 (구조조정)	외환위기 이후 공공부문 구조조정	외부 위탁 흐름
	내적	자본 경영	비용 절감	비용절감	비용절감 법적 책임 전가	비용절감 법적 책임 전가	비용절감
		노사 관계	노조 회피	노조 조직력 약화	노조회피	노조 회피	노조 조직력 약화
노동 상태	노동조건	-	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	임금-복지 하락	
	업무	업무 강도 강화 (인력감소)	업무강도 강화(인력 감소)	업무강도 강화(업무 범위 확대/인력 감소)	업무강도 강화(업무 범위 확대/인력 감소)	업무강도 강화(연장근무)	

출처) 김종진(2012), p.116

'직접고용'의 가능성은 원청인 대학이 노동자들을 간접 고용함으로써 발생하는 이익이 사라졌을 때 현실화 될 수 있다. 간접고용 활용 실태에 대한 김

중진(2012)의 연구에 의하면 사용자들이 간접고용을 활용하는 이유는 대체적으로 경영전략(합리화, 효율화)과 노사관계에 있다. 사용자는 노동시장 유연화(수량적 유연화와 아웃소싱) 전략에 따라 간접고용을 활용하는데, 비용절감 및 고용유연성을 위한 간접고용의 활용은 제조업보다 서비스업이 더 높다. 서비스업의 경우 각 업종별 간접고용 활용 요인과 특성은 매우 다양하지만, 병원(조리배식), 호텔(룸 메이드), 대학(청소미화) 등의 업무는 외부 요인(IMF 외환위기, 비정규직법) 영향도 있지만, 기업 간 경쟁으로 인한 경영 효율화(비용절감) 요인이 더 크다. 유노조 사업장의 경우 노조 효과성을 약화시킬 수 있다는 부가적인 이유 때문에 간접고용을 선호하기도 한다.

따라서 노조가 건설되고 집단교섭이 시행되면서 임금이 지속적으로 상승할 뿐만 아니라 대학을 상대로 한 직접투쟁 및 직접교섭으로 인해 간접고용의 이유였던 비용절감과 관리용이성의 효과가 점차 사라지게 되면 대학들은 더 이상 노동자들을 간접고용 할 이유를 찾지 못할 것이다. 더욱이 용역업체가 대행하여 관리해오던 임금 및 복지, 노동과정 및 강도에 대한 관리의 용이성이 사라졌음에도 불구하고 용역업체의 이윤까지 지불해야하는 상황은 재정적 낭비로 판단될 수 있다. 또한, 공중전을 통한 대중투쟁은 대학 이미지 실추라는 불명예를 가져오게 되고, 이를 벗어나고자 하는 시도가 더해져 향후 몇 년 안에 대학의 직접고용 가능성을 조심스럽게 예측해 볼 수 있다.

### 3) 현재 교섭의 한계와 원인

#### ○ 대학분회 내부의 문제

최근 들어 발생한 문제점은 집단교섭이 타결되는 시기에 공동 시급요구안에 대한 대학분회 간 타결의 시차가 발생하고, 타결을 앞당기기 위한 공동의 투쟁을 이끌어내기 어렵다는 점이다. 앞서 서술하였듯이 대학의 규모와 재정 규모에 따라 용역업체의 규모가 상이하고 이에 따라 동일한 임금인상 요구안이 타결되는 시점(속도)과 타결을 위한 투쟁 강도가 달라질 수밖에 없다. 따라서 타결이 늦어지고 있는 사업장을 중심으로 공동투쟁을 조직하여 전 분회가 같은 시기에 집단교섭을 마칠 수 있기 위한 투쟁전략이 요구된다. 그런데 문제는 집단교섭 시작 전부터 지속된 투쟁의 피로감으로 인해 조합원들이 많

이 지쳐있는 상황이며, 이미 타결된 대학이 당사 조합원들의 투쟁 참여를 방해한다는 것이다. 또한, 단체협약 타결이 이미 된 대학의 조합원들 사이에서도 “우리 학교는 교섭 내용을 다 들어주었는데, 투쟁을 그만 해도 되는 것 아닌가? 타결 안 된 분회만 투쟁하면 되는 것 아닌가?”라는 생각이 지배적이며 이러한 분위기를 이용해서 사측은 노조를 분열시키기 위한 회유와 협박으로 갈등을 만들어 내기도 한다. 초반에 조합원들은 1,600여명의 집단적 투쟁으로 집단교섭이 진행되고 있으며 교섭의 타결도 집단의 힘인 것을 잘 알고 있지만, 잦은 집회와 농성으로 지쳐있는 집단교섭 후반에는 타결이 지체되고 있는 대학분회만 싸웠으면 좋겠다는 의식이 팽배한 것이다. 서경지부의 한 상근자는 집단교섭 말기에 발생하는 조합원 내부의 이러한 문제가 집단교섭과정과 투쟁에서 가장 힘든 문제였다고 지적한다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 조합원 기본 교육을 강화하고, 사업장에 따라 부분파업을 벌이는 대신 공동의 집단파업투쟁을 전개하고자 노력하였다. 이 같은 공동파업투쟁은 현장 조합원들에게 ‘다른 사업장 지원’이라는 의미를 넘어 다른 사업장의 문제가 바로 나의 문제라는 인식을 강화했고, 이를 통해 공동파업 투쟁이 승리할 수 있게 되었다. 즉, 현장 조합원들에게 집단투쟁의 경험들이 쌓이면서 기존 분회들 간의 공동 교섭타결을 위한 연대투쟁의 필요성과 공감대 등의 유대가 형성된 것이다.

그러나 신규 분회는 공동투쟁의 경험이 없기도 하고 시급과 노동조건이 이미 집단교섭이 진행 된 기존분회들과 차이<sup>7)</sup>가 크게 남으로써 또 다른 문제들이 발생하였다. 신규분회의 열악한 교섭 조건을 해결하기 위해 신규사업장을 대상으로 하는 집중투쟁이 필요한데 기존 조합원 내부에는 이미 차이가 벌어진 임금 및 노동조건을 자신들의 수준으로 높이는 것은 무리라는 생각이 존재한다.

노조는 이를 해결하기 위해서도 마찬가지로 내부 조합원 교육을 계속 진행함으로써 운동의 대의를 설득해 나가고자 하며 공동투쟁의 경험을 많이 만들어감으로써 풀어갈 수 있다고 전망한다. 또한, 매년 집단교섭이 진행될수록 서경지부 대학분회의 집단교섭안이 미조직 대학의 임금 기준선으로 작용하고

7) 앞서 대학비정규사업장의 노동조건에서 서술하였듯이 최저임금을 지키지 않는 사업장들이 존재한다.



있으며, 대학과 용역업체의 관리자들은 노조건설을 막기 위하여 최저임금을 지키기도 하고 노동조건을 앞서 개선하고 있다. 즉, 집단교섭의 힘으로 사업장별 임금과 노동조건 편차를 최소화하고, 최저임금 이상을 쟁취함으로써 대학 비정규사업장 노동자들의 처우조건이 전반적으로 상향평준화<sup>8)</sup>되고 있는 것이다. 따라서 기존 대학분회들과 미조직 대학비정규직 사업장들 간의 격차는 이후 큰 문제로 작용하지 않을 수 있다.

### ○ 복수노조 시행과 창구단일화의 문제

2012년 집단교섭 2년차가 되는 해에 복수노조 시행에 따른 창구단일화체도로 인해 교섭이 위기에 처했다. 간접고용된 비정규직 노동자들이 창구단일화를 거치는 것은 사실상 불가능한데, 용역업체가 일반적으로 여러 개의 원청 사업장과 용역 계약을 맺고 있기 때문에 노조로서는 전국에 걸친 사업장 중 노동조합이 설립된 사업장을 파악할 수 없다. 현 제도에 따르면 노조는 용역업체에 존재하는 각 노조와 창구단일화 절차를 거쳐야 하지만, 업체조차 이를 파악하지 못하고 있는 상황에서 부담은 고스란히 노동조합의 몫이 된다. 또한, 대학 사업장의 용역계약은 1년 혹은 2년마다 갱신되는 형태인데, 용역업체 변경에 따라 수시로 창구단일화의 범위와 대상이 달라지기 때문에 사실상 교섭이 불가능하게 된다.

실제 2012년 집단교섭에 참여하는 13개 업체 중 창구단일화를 거친 곳은 6곳뿐이며, 그 외에는 창구단일화 절차를 진행하지 않았다. 당시 창구단일화를 문제로 10차까지 끌어오던 집단교섭이 끝내 결렬되었고 이에 공공운수노조는 서울지방노동위원회에 조정신청을 냈지만, 1차 조정회의에서 창구단일화 절차를 거치지 않은 사업장에 대해 행정지도를 내리겠다는 결과가 돌아왔다. 용역업체들 역시 복수노조법 시행 이후 조합원의 과반이 넘는 어용노조가 설립된 사업장에서는 집단교섭에 불참하거나 집단교섭 무효의사를 밝히기도 했으며, 심지어 원청의 복수노조 설립에 대한 압박으로 서경지부 대학분회노조들을 탄압하거나 부당노동행위를 자행했다. 더욱이 복수노조로 인해 용역업

8) 2011년 대학분회들의 집단교섭 및 투쟁은 “청소·경비 노동자들이 최저임금 이상의 시급을 쟁취” 했다는 것으로 언론을 통해 널리 알려지게 되었고 이에 따라 2012년 전국적인 최저임금 결정에도 일정 부분 영향을 미치기에 이르렀다.

체가 집단교섭에 응하지 않을 경우 법적으로 대응할 방법이 없는 조건에서 교섭에 나오도록 하는 투쟁을 통한 압박이 요구되었지만 타대학 분회들은 연대투쟁을 벌려내지 못함으로써 개별교섭이 진행되거나 어용노조들이 하나 둘씩 건설되고 집단교섭을 탈퇴하게 되는 상황에 이르렀다. 이와 같이 복수노조 시행에 따른 창구단일화 제도는 법적 문제와 사측의 노조과괴공작과 부당노동행위의 문제, 창구단일화 시행에 대한 노조의 준비부족 등으로 인해 서경지부 대학분회 집단교섭을 봉쇄하는 수단으로 악용되어 노동기본권마저 박탈하였다.

그러나 서경지부의 집단교섭은 ‘하나의 사업 또는 사업장’ 단위를 벗어나는 산별교섭 형태로서, 노조법상 교섭창구 단일화가 적용되지 않으며, 또한 노조는 2011년 4월 체결한 단체협약에서 9개 업체와 교섭권 보장과 산별교섭 참가 내용 등에 합의<sup>9)</sup>했다. 따라서 공공운수노조 서경지부는 서울지방노동위원회가 업체별 창구단일화 절차를 강요하는 것은 결국 사측이 교섭을 거부할 수 있도록 빌미를 제공하는 것으로 최저임금 노동자들의 노동기본권을 제약하는 것으로 판단하고, 노조법 전면 재개정 투쟁을 전개하였다. 또한, 전 사업장에 투쟁 돌입 체제를 만들어 사업장별 릴레이 중식집회 및 타격대상 사업장 집중 결의대회와 파업투쟁에 돌입하는 등 강도 높은 투쟁을 전개하였고, 집단교섭에 이탈한 용역업체가 교섭에 나올 때까지 집단투쟁을 벌임으로써 2013년 교섭에는 모든 업체가 참여하는 성과를 보이기도 했다. 이러한 투쟁은 1,600여명 조합원의 집단투쟁의 힘으로 대학 및 업체를 압박함으로써 단위 노조의 힘을 강화하여 집단교섭을 지켜낸 것으로 평가되어 진다<sup>10)</sup>.

9) 합의 내용은 다음과 같다.

△ 각 회사는 각 작업 현장에서 조합원의 업무를 노조법 상 하나의 사업으로 보며, 조합이 전 조합원을 대표하여 단체협약 및 기타 사항에 대하여 교섭하는 유일한 교섭단체임을 인정한다.

△ 회사는 2011년 7월 1일 이후교섭창구 단일화와 무관하게 별도의 절차 없이 조합과 교섭을 보장한다.

△ 조합이 해당 회사에 집단교섭 등 산별교섭을 요청할 시 회사는 교섭단을 구성하여 성실히 교섭에 응하여야 한다.

이와 같이 조합과 노조법상 자율교섭에 동의한 것으로 간주한다는 교섭권 보장 내용을 체결하였으며, 산별교섭 참가 내용에도 합의하였다.

10) 서경지부 내부 자료 참고, 「2010-2011 대학비정규사업장 집단교섭 투쟁 평가」, 「2012 지부 집단교섭 중간평가」, 「2012년 주요 투쟁 및 영역별 사업평가」

#### 4) 교섭체계와 전개방식

교섭의 체계는 전체 집단교섭, 사업장 보충교섭, 학교와의 직접교섭 등 삼중 교섭으로 이루어진다. 전체 집단교섭에서는 휴가, 경조, 징계 등 대학비정규직 사업장 공통의 의제들이 통일된 80여개 조항으로 결정된다.<sup>11)</sup> 각 사업장의 보충교섭에서는 출퇴근 시간, 각종수당 등 사업장의 상황에 맞게 세부조항들이 결정된다.<sup>12)</sup> 학교와의 직접교섭은 집단교섭과 사업장 보충교섭이 원활히 진행될 수 있도록 원청(대학)을 통해 용역업체를 압박하거나 임금 수준에 대한 협의를 원청과 직접 진행하기 위한 교섭이 진행된다.

집단교섭의 교섭위원은 각 대학분회들과 용역 업체들이다. 대학분회들의 교섭대표는 서경지부 지부장 혹은 민주노총 서울본부 본부장 등 노조 임원이 맡고 있으며, 용역업체들은 교섭 자리에서 처음 보게 되는 경우가 많기 때문에 분회들은 교섭대표를 뽑도록 용역업체들에게 요구한다. 20여개 중 한 업체가 교섭대표를 맡고 다른 한 업체가 실무 간사를 맡게 된다. 교섭시 발언은 주로 교섭대표들이 하되 다른 교섭위원들의 발언의 기회는 열려있다. 교섭의 당사자들을 제외하고 집단교섭을 하고 있지 않은 서경지부 분회들 역시 집단교섭을 참관하기도 한다. 또한, 교섭관련 투쟁이 있을 때 집단교섭 사업장뿐만 아니라 다른 분회들도 투쟁을 함께 하는 등 분회 간 연대·공동투쟁의 분위기가 형성되어 있다.

집단교섭의 시기는 전해년도 10월에 시작해서 당해년도 3월 혹은 4월에 마무리되는데, 용역업체들의 수가 많아 조율 사안이 많기 때문에 장기간 지속된다. 그 회수는 대체로 10회 정도 진행된 후 결렬되곤 하는데, 교섭이 결렬이 되면 지방노동위원회에 쟁의조정을 신청하게 된다. 그 후 파업권을 획득하면 전면적 공동투쟁에 돌입한다. 파업의 방식은 당시의 상황에 따라 매번 달라졌는데, 1회 차 집단교섭 시에는 집단적으로 공동파업을 진행하였고, 2회 차 때는 사업장들이 하루 파업을 맞춰 투쟁하거나 각 대학의 상황에 맞게 “메뚜기 파업”으로 진행되었다. 3회 차인 2013년 초 교섭에서는 교섭 시 문

11) 이에 대해서는 ‘공공운수노조 서경지부 대학사업장 집단교섭 단체협약서’와 ‘공공운수노조 서경지부 대학사업장 집단교섭 임금협약서’를 참고하였다.

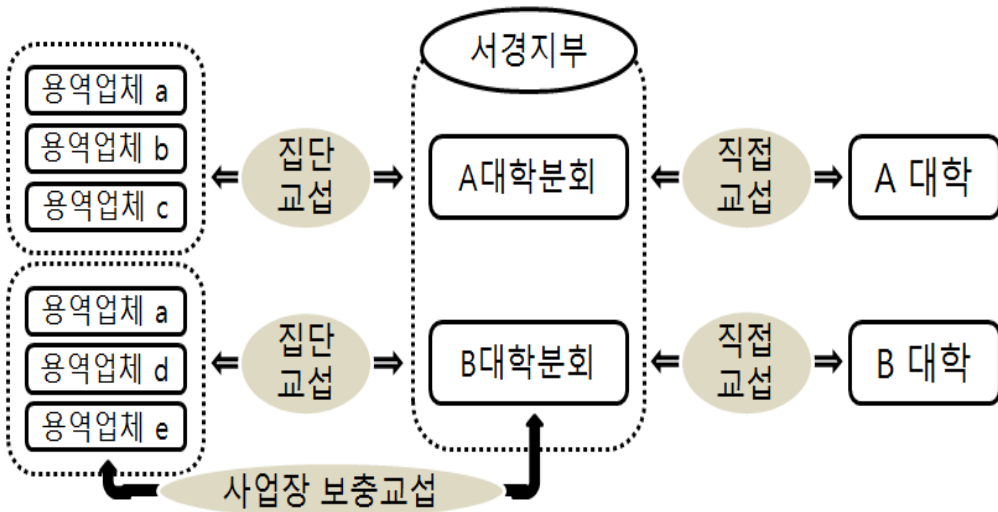
12) 이에 대해서는 ‘연세대분회 사업장 보충협약 합의서’를 참고하였다.

제가 되었던 사업장을 중심으로 과업을 진행하였다. 집단교섭 결렬 당시의 상황에 맞춰 전술적 차원에서 투쟁이 배치되기 때문에 항상 공동과업이 진행되지는 않았다. 그러다 보니 앞서 서술하였듯이 집단교섭투쟁임에도 불구하고 조합원들이 과업을 전개하는 분회만의 투쟁으로 인식하는 문제가 발생하여 4회 차 집단교섭투쟁은 “공동”과업투쟁으로 분회간 연대와 교섭압박에 임하고자 논의 중이다.

집단교섭 참여 대학분회들 사이의 의견 조율은 각 분회의 교섭대표로 구성된 교섭위원단을 구성하고, 주 일회 정기적인 교섭위원회의를 가진다. 이 회의를 통해 집단교섭안과 교섭진행 그리고 공동투쟁 방향을 논의·결정한다. 아직까지 분회 간 갈등은 크지 않은 상황이다.

교섭관련 예산은 지부의 집단교섭 예산과 각 분회 재정에서 통일적으로 지출된 공동기금으로 운영되며, 집단교섭 및 투쟁 시 선전물, 투쟁 준비, 회의비 등으로 사용된다. 또한, 용역업체에게 대학분회의 노조 발전기금을 매달 지급하게끔 압박하여 투쟁자금으로 활용하기도 한다.

<그림 2-6> 서경지부 대학사업장 집단교섭체계



## 4. 노조구조 내 초기업적 교섭

### 1) 상급단위의 관계

#### ○ 공공운수노조의 지원활동

서경지부의 대학사업장 집단교섭은 공공운수노조(이하 노조)와의 일상적인 논의체계 속에서 진행되었다. 초기에는 공공운수노조 서경지부 집단교섭 담당자가 배치되었으며, 대학분회 간부 및 조합원 교육을 함께 준비하는 등 체계적인 지원이 이루어졌다. 특히 2009년 ‘대학 청소 비정규직 노동자 전략사업단’을 노조의 미조직비정규직과 서경지부가 함께 꾸리면서 노조건설사업과 맞물려 집단교섭테이블 구성을 위한 투쟁이 진행되었다. 집단교섭 시작 이후에는 언론선전 등 공중전을 공공운수노조가 담당하는 등 일정한 역할을 수행하였다.

서경지부의 한 상근자는 현재까지도 집단교섭이 시작되면 노조에 필요한 지원을 요청할 수 있으며, 노조 역시 서경지부 집단교섭을 지원해야한다는 공동의 지반은 유지되어 오고 있다고 한다. 그러나 그(녀)는 집단교섭 시행 초기와 달리 지원의 실효성은 미비하며, 중점적 지원을 하고 있지 못한 실정이라고 한다. 서경지부의 집단교섭은 대학사업장을 넘어 미화 및 시설관리 노동자들의 노동조건 및 간접고용에 대한 투쟁으로 확장시켜 나갈 수 있는 투쟁임에도 불구하고 많은 역량투여가 이루어지고 있지 않다는 판단이다. 즉, 대학사업장들의 집단교섭과 투쟁은 사회적으로 이슈화되었고, 많은 지지를 얻고 있기 때문에 하나의 지부에서 매년 이루어지는 집단교섭이라는 개념을 넘어 전사회적 투쟁으로 만들어갈 수 있는 공공운수노조 차원의 지원이 필요하다는 것이다.

이를 위한 지원의 방법은 여러 차원이 있을 수 있는데, 집단교섭과 투쟁기간 동안 파견형태로 담당자를 배치하거나 상근인력의 부족문제가 있다면 지부에서 펼치기 힘든 공중전을 위한 언론선전전을 담당하는 방법이 있을 것이다. 또한, 집단교섭 초기와 같이 교섭 대표를 노조임원이 맡아서 할 수도 있는데, 노조임원이 교섭대표를 맡는다는 것은 교섭을 책임지고 마무리 한다는 것이며, 더 나아가 교섭 앞뒤에 배치된 투쟁을 노조차원에서 이끌어 나간다는

의미가 된다. 따라서 이럴 경우 서경지부 집단교섭에 대한 노조의 밀착도가 높아지고, 진행과정에서 책임감이 형성되어 투쟁에 집중할 수 있는 장점이 생길 수 있다. 집단교섭과 투쟁 시 지부와 노조와의 이러한 유기적 연대가 요구된다.

## 2) 서경지부 대학분회 집단교섭 성공의 내적 요인

### ○ 동일한 사용자와 고용구조 및 업무내용

서경지부 대학분회의 집단교섭이 가능했던 내적 요인은 실제 사용자와 업무공간·업무내용이 동일했기 때문이다. 즉, 실제 사용자가 대학으로 동일하며, 조합원 모두 용역업체에 간접 고용되어 있고, 학교라는 공간에서 청소와 시설관리 등 조합원 업무내용이 비슷하기 때문이다. 그러나 집단교섭 이전에는 고용구조와 업무내용이 같음에도 불구하고 각 분회별 노동조건이 상이했다. 각 분회의 단체협약은 이루어졌지만, 임금은 최저임금 수준에 맞춰 지불되었고, 기타 수당은 개별 분회가 조금씩 쟁취하는 방식이었다. 즉, 대학을 원청으로 하는 간접고용 형태와 업무내용이 같음에도 불구하고 집단화되지 않은 각 분회들의 노동조건 및 단체협약은 각양각색이었던 것이다.

이에 분회 및 지부는 최저임금을 뛰어넘는 시급을 만들기 위한 조직적 힘이 필요하며, 사업장 마다 체결되는 단체협약안을 동일하게 맞추기 위한 계획을 세웠던 것이다. 한 대학사업장 내에서 미화업과 시설·경비업 등의 시급과 수당을 맞추려는 노력은 대학분회 건설이후 있었지만, 사업장 밖으로 넘어가면 같은 서경지부 대학분회임에도 노동조건이 차이가 컸기 때문에 지부차원에서 대학사업장의 노동조건을 맞춰나가기 위한 계획들이 세워진 것이다. 이러한 계획은 상이한 사업장(예를 들어 빌딩 사업장과 대학사업장 등)의 단체협약을 동일화시키는 것이 아니기 때문에 공감대를 쉽게 형성할 수 있었고, 심지어 동일한 용역업체가 각기 다른 대학사업장의 조합원들을 고용하고 있는 경우가 있어 현실가능해보였다.

한편, 대학분회는 건설 초기에 미화업종으로 대표되었던 노조였지만 집단교섭 이후 한정된 직종이 시설관리와 보안, 주차관리, 심지어 조리·배식업(식당업무) 등으로 다양해지고 있으며, 집단교섭의 틀 역시 확장되기 시작했다.

즉, 청소노동자들로 대표되던 대학분회가 대학의 비정규직 노조로 바뀌고, 집단교섭 역시 대학비정규사업장 전체교섭으로 확대되고 있는 것이다. 물론 한 대학사업장 조합원들 내 업무내용(미화, 시설관리, 주차, 보안 등) 및 임금차이가 있긴 하지만 동일한 대학의 간접고용 노동자로, “한 대학에서 일하는 비정규직은 하나”라는 구호 속에서 지속적으로 직종을 망라하여 분회를 확대해 나가고 있다. 이러한 구호가 가능한 것은 실제 사용자가 대학으로 동일하기 때문이지만, 서경지부의 대학분회 간부와 조합원들에 대한 지속적인 교육의 효과라고 할 수 있다.

### ○ 지속적인 교육의 효과

서경지부는 지부의 운영원칙을 조합원 교육을 통해 지속적으로 확인하고 있다. 조직이 확대되어야 비정규직 투쟁이 힘을 받을 수 있으며, 집단교섭 역시 사회적 지지를 받아야만 성공적으로 이끌 수 있다는 것을 매년 조합원 교육을 통해 강조하고 있다. 대학분회 입장에서는 직종이 다양해지고 조합원이 늘어나는 것이 반가운 일만은 아니다. 그 이유는 교섭에서 다루어야 할 내용이 갈수록 복잡해지고, 조합원들을 통일시켜내기 힘들기 때문이다. 기존 조합원들 입장에서도 함께 “싸워줘야” 하는 새로운 조합원들의 가입은 투쟁의 피로도를 높이기 때문에 좋은 일 만은 아니다. 그러나 이러한 문제는 집단교섭이 확대되는 모델을 만들어 가기 위해서는 어쩔 수 없이 거쳐야 할 어려움이다.

따라서 이러한 어려움의 인식적 전환을 위해 서경지부는 각 분회 간부 및 조합원을 위한 교육을 중요한 사업으로 배치하고 있다. 교육의 구체적인 내용은 평조합원들을 위한 집단교섭의 필요성 교육, 미조직 노동자들의 조직화 필요성 및 조직 방법, 비정규직 노동자들의 연대의 필요성 등에 대한 교육이다.

## 3) 더 넓은 교섭범주 확장의 한계

### ○ 초기 계획 자체의 부재

대학분회들만 집단교섭틀로 묶였던 이유는 계획 초기부터 대학이라는 동일사업장을 중심으로 한 조직화 및 교섭 논의가 진행되었기 때문이다. 집단교섭 시행 이후에는 새로운 대학분회가 건설되면 바로 집단교섭틀로 묶기 위한

작업이 진행 중이며, 대학분회로 가입하지 않은 업종의 노동자들을 집중적으로 조직하고 있다. 서경지부의 한 상근자에 따르면, 대학분회 이외의 빌딩분회로 집단교섭이 확장되지 않고 있는 이유는 ‘원청인 대학과의 직접 집단교섭’을 이뤄내는 등 대학사업장 집단교섭의 목표들이 여전히 남아있기 때문이다. 즉, 대학사업장 집단교섭 내부의 전략적이고 조직적인 목표가 아직 달성되지 않았으며, 다른 분회로의 확장은 그 이후 과제라는 것이다.

다만, 그(녀)는 대학분회가 아닌 서경지부 내 주요 빌딩분회들을 집단교섭틀로 묶기 위한 내부논의가 본격화 되지 않고 있지만, 장기적으로 가능할 것으로 예상된다. 왜냐하면 서경지부 대학사업장 집단교섭의 기준은 미화, 경비, 시설관리를 중심으로 한 업무인데, 빌딩분회는 대학분회와 업무내용 및 노동자들의 인적속성이 비슷하여 공동의 임단협을 끌어낼 수 있는 가능성이 있기 때문이다. 실제로 2013년부터 연세재단빌딩분회가 집단교섭에 참여함으로써 빌딩분회로서는 집단교섭에 참여한 첫 번째 사례가 되었다.

### ○ 사용자 속성의 이질성

그런데 연세재단빌딩사업장 역시 실제 사용주가 연세대 재단으로 대학이라는 동일한 사용자 특성을 지닌다. 따라서 대학재단이 원청이 아닌 빌딩분회까지 집단교섭 테이블이 확장될 수 있을지는 또 다른 문제이다. 빌딩은 사용자 속성이 이질적인데, 분회마다 원청인 사용주의 수와 고용구조가 상이하다. 건물주의 수는 분회별로 한명에서부터 상점의 수만큼 다양하며, 고용방식은 건물주가 용역업체와 계약하거나 혹은 상점연합회가 용역업체와 계약을 하기도 한다. 따라서 이 같은 복잡한 고용구조를 분석하고, 원사용자를 명확히 파악하면 집단교섭테이블로 묶을 수 있는 가능성은 커질 것이다.

### ○ 가능성

대학분회들과 집단교섭을 함께 하고 있지 않지만, 빌딩분회는 각 용역업체들과 개별교섭을 진행할 때 서경지부 집단교섭 임금·단체협약안을 기준으로 협상하고 있다. 즉, 빌딩 관련 용역업체들 역시 대학분회 집단교섭의 존재를 알고 있으며, 그것의 협약안은 협상의 제도적 기준으로 작동하고 있다. 따라서 서경지부의 미화·시설관리·보안 등의 노동조건은 상향평준화되고 있고, 이



제 남은 문제는 이들을 집단교섭 테이블로 모아내는 문제이다. 이것은 서경지부 분회 사용자 단체 혹은 용역업체 단체(협회)가 현존하지 않아 현재는 불가능할 수 있지만, 대학의 용역업체들을 집단교섭테이블로 끌어낼 당시의 어려움을 고려해보면 이들 빌딩관련 용역업체들을 상대로 한 싸움을 통해 가능해 질 수도 있다. 그러나 대학과 같이 단일한 사용자인 원청을 압박할 수 있는 방법이 없어 많은 빌딩관련 용역업체에 대한 조사와 더 강한 투쟁이 필요할 것이다.

## 5. 소결: 대학분회 사례를 통해 본 집단교섭 요인 및 확장의 가능성

서경지부 대학분회의 집단교섭이 가능했던 요인은 사용자와 업무공간·업무내용이 동일했기 때문이다. 대학이라는 원청사용자와 용역업체에 의한 간접고용, 학교라는 공간에서 청소와 시설관리 등 조합원 업무내용이 유사하기 때문에 집단교섭이 가능해 질 수 있었다. 물론 건설초기의 대학분회는 청소노동자들로 대표되었으나 대학의 간접고용 노동자로, “한 대학에서 일하는 비정규직은 하나”라는 원칙 속에 청소노동자대학분회가 대학의 비정규직 노조로 확장되고, 집단교섭 역시 대학비정규사업장 전체교섭으로 확대되었다. 이것이 가능했던 이유는 실제 사용자가 대학으로 동일하기 때문이지만, 서경지부의 대학분회 간부와 조합원들에 대한 “지속적인 교육”의 효과라고 할 수 있다.

이러한 간부들과 조합원들에 대한 서경지부의 지속적인 교육은 공동투쟁과 집단교섭을 강화하는 주요한 요인 중 하나이다. 교육의 주요한 내용은 조직확대의 필요성과 집단교섭 및 공동(파업)투쟁의 의미, 비정규직 노동자들의 연대의 필요성 등이다. 주기적인 조합원 교육의 목표는 미조직 대학비정규직 노동자들 역시 조합원들과 같은 노동자라는 의식을 형성시키고, 새롭게 건설된 대학분회들에 대한 연대 및 공동의 투쟁을 모색하여 집단교섭의 힘을 키우고자 하는 것이다. 즉, 공동 투쟁과 조합원 내부의 단결을 높이기 위해 조합원 교육이 중요한 사업으로 배치되어 있다.

대학분회 이외의 다른 분회들, 특히 빌딩분회들로 집단교섭이 확장될 수

있는 가능성은 서경지부 대학분회 집단교섭안을 전체 분회의 임금·단체협상안으로 공고화시키고 미집단교섭 분회 투쟁에 대학분회들이 연대할 때 가능해질 것이다. 이미 대학분회 집단교섭에 대학분회 당사자들이 아닌 분회들이 참관을 하고 있으며, 집단교섭안을 가지고 개별 분회(빌딩분회)에서 교섭을 진행 중이다. 또한, 교섭관련 투쟁이 있을 때 집단교섭 사업장뿐만 아니라 다른 분회들도 투쟁을 함께 하는 등 분회 간 연대·공동투쟁의 분위기가 형성되어 있다. 따라서 대학분회 집단교섭투쟁을 넘어 타분회들의 사측을 압박하는 투쟁을 계획해 볼 수 있다.

이와 함께 빌딩분회들의 원사용자 및 용역업체에 대한 면밀한 연구가 요구된다. 빌딩분회들은 대학분회와 업무의 성격이 비슷하지만 원청 사용자가 다양하며 교섭주체가 불분명하다. 따라서 빌딩관련 사용자들을 하나로 묶어낼 수 있는 방안 및 계획이 동시에 준비되어야 할 것이다.

## 제2절. 인천공항지역지부 집단교섭 사례<sup>13)</sup>

### 1. 집단교섭 전략의 집행과정

공공운수노조가 건설되기 이전인 공공운수연맹 시기부터 공공노조와 운수노조는 공항지역에서의 조직화를 추진해 온 바 있다. 2009년부터 공공노조는 인천공항지역지부의 인천공항 비정규직 전략조직화 사업을 지원했으며, 운수노조 산하 공항항만운송본부는 물류노동자들을, 화물연대 역시 물류단지를 오가는 화물노동자들에 대해 개별적인 조직화 사업을 추진해 온 바 있다. 이러한 사업의 연속선 상에서 공공운수노조(준)는 이전 사업의 성과를 승계하게 되었으며, 이는 ‘공항지역 전략조직화 사업’이 2010년 하반기에 본격적으로 착수된 민주노총 2기 전략조직화 사업의 하나로 진행되게 된 배경이 되었다. 인천공항은 노동자 구성상 정규직과 비정규직, 공공부문과 민간부문이 혼재되어 있어 제반의 노동문제가 집합적으로 드러나는 공간인 동시에 국가 기간산업으로서 노동운동의 과급력이 크게 나타날 수밖에 없는 특징 역시 가지고 있다고 볼 수 있다.

공항지역 전략조직화의 대상은 대략 4개 부문으로 나누어 진행되고 있는데, 공항공사 아웃소싱업체 비정규직 노동자 부문, 물류관련 업체 정규/비정규직 노동자 부문, 항공화물운송노동자 부문, 그리고 김포공항 아웃소싱업체와 민간항공사 비정규직 등이다. 각각의 부문은 조직화 사업의 주요 추진주체라 할 수 있는 노조 내 4개 조직인 인천공항지역지부, 공항항만운송본부, 화물연대본부, 항공연대의 주요 조직화 대상과 일치한다. 현재 인천공항 간접고용 노동자의 경우, 화물청사와 물류단지, 여객터미널 등의 미조직 비정규직을 중심으로 하되 조종사, 승무원, 일반직, 지원부서 등 모든 직종과 정규직에 대한 제한 없는 조직화 활동을 전개하고 있다. 운송, 항공 등의 산업은 전국적인 연관성을 갖고 지속적으로 움직이는 특성이 있다는 점을 감안하여 인천공항

---

13) 3절의 내용은 이상훈(2013), ‘공공운수노조연맹의 지역연대 활동’, “산별노조의 지역활동에 대한 국제 심포지엄”(2013.10.29) 발표문에서 축약 수정한 것이다.

지역을 중심으로 조직하되 김포, 김해, 제주 등 국내 주요 공항과 공항인근지역을 연계한 조직화를 진행 중이다. 이 외에 대한항공 정규직 등 이미 어용노조가 설립되어 있는 일부 조직대상을 중심으로 노조민주화사업을 병행 추진하고 있다.

위 사업을 인천공항지역지부에 한정하여 보면, 교섭과 투쟁, 그리고 정책, 교육, 선전, 조직 사업들을 유기적으로 연결하면서 조직화의 성과로 이어진 측면을 발견할 수 있다. 잘 알려진 바와 같이 인천공항의 유지, 보수, 관리하는 전체 인력은 간접고용노동자들임. 인천공항의 정규직은 위탁업체에 대한 관리업무를 담당하는 소수인력뿐이라고 볼 수 있다. 간접고용의 일반적 특성이 그러하듯 노동조건에 대한 사실상의 모든 결정권한을 원청인 공항공사가 보유하고 있는 상황에서, 인천공항 지역지부는 간접고용 비정규직 노동자의 노동조건 개선을 위해 장기적으로는 원청 교섭으로까지 연결될 수 있는 집단교섭을 전략적으로 시도하게 된다. 공공노조 시기부터 시작된 1기 전략조직화 사업의 경우, 인천본부에 직가입된 여러 협력업체 사업장을 산별노조로 전환시키는 것에 집중했다면, 2010년부터 시작된 2기 전략조직화 사업은 집단교섭 및 이를 통한 조직화라는 보다 확장된 경로를 취하게 된다.

## 2. 조직화 전략

노조조직화의 방식은 구체적으로 다음과 같다. 즉, 승강설비, 탑승교 설비 등의 부문은 이미 노조가 존재했거나, 노조의 필요성을 어느 정도 인지하고 있는 상황이었으므로, 해당 부문은 공공(운수)노조로의 가입이나 조직전환을 유도하는 방식을 진행했다. 반면, 여타 부문의 경우노조의 필요성을 인지하고 있었음에도 불구하고, 노조설립 및 가입에 대한 사용자들의 조직적 대응 및 이에 따른 거부감으로 인해 조직화가 여의치 않은 상황이었다. 이에 따라 지역지부는 조직화를 보다 공세적 방식으로 전환하게 된다. 즉, 이는 해당 사업장에서 투쟁 사안이 발생하고 이것이 조직화로 연결되는 수세적 방식을 넘어 집단교섭과 조직화를 연결시키는 사업을 추진하게 된다. 이를 위해 지역지부는 모든 노동조건 결정권이 원청인 공항공사에게 있는 현재의 상황을 사회

적으로 환기시키는 동시에 이렇게 조성된 사회적 여론화를 통해 협력업체와의 집단교섭을 추진하고 장기적으로 원청 사용자와의 교섭을 추진한다는 목표를 단계적으로 설정하게 된다. 집단 교섭의 주요 요구에는 원청의 위탁업체 변경과 관계없는 고용의 안정, 근속연수에 따른 임금상승, 비정규직 노동자들의 경우 3조 2교대로 진행되어 정규직 노동자(4조 3교대)와 큰 차이를 보이던 교대제의 개편 등이 포함되었다.

<표 2-10> 인천공항지역지부 주요 조합원 구성

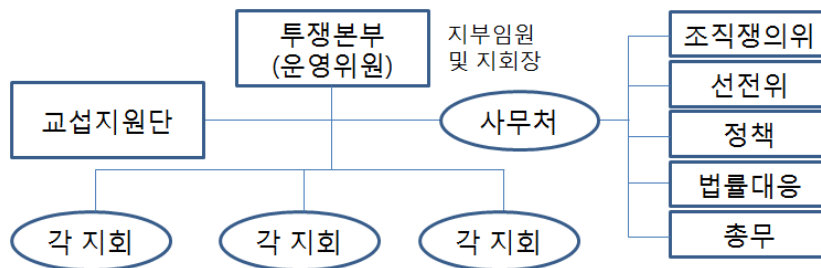
구분	유형	세부 직종(분회)
인천공항공사 협력업체	운영	셔틀버스, 탑승교, 환경미화
	경비 및 보안	소방대, 특경대
	유지보수	전력, 설비, 부대교통, 토목, 탑승교설비, 승강기 설비
인천공항 세관		세관분회

인천공항공사 간접고용문제에 대한 통일적인 의제화와 그 구체적 경로로서의 집단교섭은 실제로 2011년부터 본격적인 사업의 형태로 진행되었으며, 이 과정에서 교육, 정책, 선전, 조직 사업 등이 유기적으로 결합하는 형태를 보이게 된다. 예를 들어, 정책사업에는 전략조직화 계획수립, 인천공사 재무구조 분석, 노동자 건강실태 조사분석, 민간위탁 노동자 실태와 직접고용 정규직화 방안 등이 포함되었으며, 이외에 선전사업, 상담사업 및 각종 매뉴얼 편찬 등의 조직사업, 교육 사업을 중심으로 한 조직문화 혁신사업, 기타 법제도 개선 의제화 및 이를 위한 각종 네트워크 건설 사업 등이 병행 추진되었다.

특히, 2011년 진행된 공항공사의 재무구조 분석은 사실상 공공기관의 노사 관계를 지배/개입하는 경영평가의 권고방향과 달리, 아웃소싱 등을 통한 위탁업체의 증가가 인천공항의 위탁기준과 달리 비정규직에 대한 인건비 불균형, 원하청 간 수익구조의 불균형, 그리고 일반관리비의 낭비를 초래하고 있음을 고발하게 된다. 이러한 정책사업의 결과는 직접고용이 원하청간 재정건전화는 물론 비정규직의 고용조건 개선의 보다 확실한 방안임을 공론화하는 계기가 되었다. 뿐만 아니라, 이러한 요구는 공항 내 다양한 간접고용노동자에게 가

시적인 목표를 제시하는 것이었으며, 이는 조합원 증가의 기폭제가 되었다고 평가할 수 있다. 2008년 700여명 규모로 시작된 인천공항지역지부는 현재 17개 업체 1,900여명까지 확대된 상황이다. 교섭 역시 지역지부에 ‘직접고용 정규직 전환’을 장기적인 공통 목표로 설정하고, 집단 교섭을 통해 △각 사업장별 임금, 고용에 대한 제반 노동조건을 균등화, △근속수당을 설치할 통한 주기적 임금인상, △경조사, 명절휴가비등 정규직과의 차별의 부분적 해소 등을 의제로 2013년도 집단교섭을 진행하고 있다. 또한 이 과정에서 공항신문을 통해 전체 노동자에게 의제를 선전하고 조직가입을 독려하고 있다.

<그림 2-7> 인천공항지역지부 투쟁본부 체계



더불어 사업의 추진주체 내의 효율적 인력배치와 원활하고 빈번한 의견수렴 과정을 지적할 필요가 있을 것이다. 지부는 투쟁본부의 형식으로 운영되고 있는데 열악한 인적/재정적 상황을 극복하기 위해 각 지회 간부들이 투쟁본부의 사무처를 겸임하는 방식을 통해 다양한 사업을 추진하고 있다. 또한, 조직쟁의위, 투본합동회의, 교섭대책회의를 규정보다 빈번하게 매주 진행하는 과정에서 직종간, 사업장간 이해의 차이를 최소화하고 있다.

### 3. 소결: 자원의 집중을 통한 집단교섭의 성공

평가할 수 없는 위 사업의 성과에도 불구하고, 이른바 ‘전략조직화’라는 표현 아래 사업의 집행력과 자원의 ‘선택과 집중’이 이루어졌던 사례라고 볼 수

있으며, 이것이 성공적 전략집행에 대한 한 가지 범형을 제시하기는 하나 일상적인 지역 연대활동으로 일반화하기에는 적지 않은 위험요인이 있는 것도 사실이다. 이는 다시 두 가지 측면을 고려해야 할 것이다. 먼저, 하나의 성공 사례가 보다 확대된 사례로 연결되기 위해서는 ‘발굴된 모범’이 ‘대상과 경로의 확장’으로 연결될 수 있는 추가적인 조직적 고민이 수반되어야 한다는 점이다. 그러나 적어도 인천공항을 넘어서는 전략의 개발이 기대만큼 이루어졌다고 보긴 어려워 보인다. 이는 두 번째 측면으로 연결된다. 즉, 각종 인적/물적 자원과 사업 집행력 등을 포함하는 노조 역량의 집중에 따른 성공사례의 발견이 과연 효율적인가 하는 것이다. 물론, 사회운동의 성과가 대차대조표로 작성될 수 있을 만큼 가시적인 결과로만 환원되는 것은 아니다. 그러나 현재 노조운동은 인적/재정적 자원의 제약, 활동가의 노령화, 지도집행력의 약화 등 비교적 열악한 상황에 처해있다고 볼 수 있다. 특히 이는 ‘지역’ 혹은 ‘비정규’ 관련 사업일수록 더하다. 이렇게 볼 때, 제한된 자원 효율적으로 집행할 수 있는 조직 내적 방안이 긴급하게 모색되어야 할 필요가 있다.

## 제3장. 지역-업종별 집단교섭 사례 Ⅱ

### 제1절. 경기도 학교비정규직 연대회의의 교육청 집단교섭 사례

본 절에서는 경기도 학교비정규직 연대회의의 교육청을 상대로 한 집단교섭의 범주 및 과정, 역사를 통해 대정부교섭이 가능했던 요인을 분석하고자 한다.

#### 1. 학교비정규직 및 교섭 일반현황

##### 1) 학교비정규직 일반 현황

현재 국·공·사립의 초·중·고등학교의 수는 전국적으로 11,000여개가 존재한다. 각 학교에는 정규직 교원(약 40만명)과 행정직 공무원(약 6만명) 이외에 급식업무, 행정, 교육 등을 지원하는 학교비정규직 노동자들이 근무하고 있다. 과거 20년 전까지만 하더라도 학교에는 주로 교사들만 근무하고 있었으며, 극히 소수의 행정공무원과 보조인력이 학교의 업무를 지원하고 있었다. 그러나 산업화와 핵가족화에 따른 복지사회의 대두, 교육업무의 질적 변화와 학교기능의 확대 등에 따라 학교는 교사 중심의 협의의 교육기능을 넘어서 복지기능과 교과외 활동 등 보다 적극적인 기능을 요구받게 되었다(김인재, 2011:264).

이에 따라 오늘날 학교에는 교사와 행정공무원 외에도, 급식관련자(영양사 및 조리사, 급식 조리원), 돌봄강사, 방과후 보육강사, 사회복지사, 교육과 행정의 전문화·다양화를 지원하는 교무·행정보조원, 과학실험보조원, 특수교육보조원, 사서(보조), 학부모회직원, 기간제 교사 및 시간강사 등 60여 직종에 달하는 비정규직노동자들이 근무하고 있다.



<표 3-1> 교직원 구성으로 본 학교회계직 규모

직군		인원	비율
학교 내 정규직	교원	403,830명	65%
	지방공무원 (교육행정직, 기능직)	62,387명	10%
학교비정규직		152,609명	25%
합계		618,826명	100%

주) 학교비정규직 중 기간제교원과 강사직종 및 간접고용(파견, 용역) 노동자 제외  
출처) 이윤재(2012:40) 재인용

<표 3-2> 학교비정규직 고용형태별 구성

고용 형태	학교회계직		비정규 교원	간접고용
직종	급식직(영양사/조리사/조리원/배식보조)	학부모회직원	영어회화 전문강사	미화
	교무보조	방과후학교 운영보조	특기적성강사	경비 (야간당직)
	행정실(전산보조/사무보조)	전문상담원	스포츠강사	
	과학보조	학교보안	초등돌봄 전담강사	
	도서관 사서	시설관리		
	특수교육(보조)	통학차량지도		
	사회복지사	교육복지사		

학교비정규직 노동자는 크게 비정규직 교원과 비정규직 일반노동자로 구분할 수 있다. 비정규직 교원은 기간제 교사, 산학겸임교사, 명예교사, 시간강사, 특기적성담 강사를 포함하는 정규교사가 담당하여야 할 교육을 교원 부족 등 특별한 사정으로 교원이 꺾워된 경우 또는 교원을 확보할 수 없는 경우에 교육을 담당하는 비정규직 교사를 말한다.

비정규직 일반노동자는 학생복지 지원업무를 하는 영양사, 조리사 및 조리원, 사감, 사회복지사 등이 있고 형식적으로 교육을 지원하는 학교도서관 사서, 체육코치, 과학실험보조원과 보육교실보조원, 특수교육보조원 등과 학교 행정업무를 지원하는 교무보조원, 사무보조, 운전원 등에 종사하는 노동자를 포함하는 개념으로 통상적으로 학교회계직원이라고 부른다. 그러나 학교회계 직원도 비정규직 교원과 마찬가지로 정규교과과정의 지원·보조가 아닌 영양교육, 과학실험교육 등 교육 전반을 전담하고 있는 것이 현실이다.

<표 3-3> 학교회계직원 현황(2010년 3월 기준)

직종명	공립			사립			계		
	무기계약직	비무기계약직	소계	무기계약직	비무기계약직	소계	무기계약직	비무기계약직	계
영양사	2,011	1,250	3,261	293	461	754	2,304	1,711	4,015
조리사	4,342	883	5,225	323	375	698	4,665	1,258	5,923
조리원	28,218	12,022	40,240	2,083	3,319	5,402	30,301	15,341	45,642
학부모회직원	3,308	168	3,476	521	570	1,091	3,829	738	4,567
사무·행정보조	2,019	1,850	3,869	333	458	791	2,352	2,308	4,660
전산보조	1,517	680	2,197	141	153	294	1,658	833	2,491
교무보조	5,381	2,724	8,105	339	742	1,081	5,720	3,466	9,186
과학실험보조	3,248	967	4,215	137	324	461	3,385	1,291	4,676
사서	918	1,185	2,103	57	142	199	975	1,327	2,302
특수교육보조	1,741	2,682	4,423	305	400	705	2,046	3,082	5,128
기타*	2,037	23,775	25,812	1,397	2,253	3,650	3,434	26,028	29,462
계	54,740	48,186	102,926	5,929	9,197	15,126	60,669	57,383	118,052
기간제교원			20,378			8,013			28,391

\* '기타' 직종 : 사서보조원, 급식보조원, 유아종일반보조원, 체육(전임)코치, 통학차량보조원, 보육교실보조원, 방과후학교강사, 당직전담(경비)원, 사회복지사, 시설관리(보조)원, 청소원 등.

\*\* 자료 : 교육과학기술부 내부자료(2011).

출처) 김인재(2011:269) 재인용

2012년 현재 교육과학기술부 통계에 의하면 학교비정규직의 인원은 약 15만 2천여 명이며, 통계로 분류되지 않는 기간제 교사, 방과 후 강사 등을 포함하면 20만 명 이상의 규모로 전체 교직원의 25% 이상에 달한다.<sup>14)</sup> 직종별로는 급식종사직이 가장 많고, 주요 12개 직종(교무보조, 과학보조, 전산보조, 사서보조, 사무(행정)보조, 학부모회직원, 특수교육보조, 영양사, 조리사, 조리원, 배식보조, 예·체능 강사)이 전체의 약 77%를 차지한다. 학교 회계직<sup>15)</sup>과 강사직종 이외의 간접고용 형태로 채용된 미화·경비직 노동자들이 존재하나 공식적인 규모가 파악되고 있지 않다. 성비로 살펴보면 여성이 92% 이상을 차지하며, 연령은 평균 43세이다.

## 2) 학교비정규직의 고용 및 근로조건

### ○ 상시적인 고용불안

대다수 학교비정규직의 인건비는 정부 및 지자체 교부금에서 편성된다. 반면 교사와 공무원과 달리 그 신분이 민간인 근로자로서 일반 노동법의 적용을 받는다. 그러나 학교장이 직접 채용함으로써 학교장과 근로관계가 있는 듯이 보이나, 법인격이 없는 학교장은 사용자로서 한계가 있으며, 실제로 대부분의 직종은 정부(교육과학기술부)나 시·도교육청의 사업을 수행하기 위하여 채용되고 그 지침에 따라 근로조건 등이 결정되고 있다. 그럼에도 현실에서 학교회계직원의 고용관계는 구조적으로 불안하고 임금 등 근로조건이 교육기관에 종사하는 다른 노동자, 즉 교원과 공무원에 비하여 상당히 열악한 상태에 있다(김인재, 2011:265). 교원 및 공무원의 경우 임용 및 인력관리를 각종 법률 등을 통해 명확히 규정하고 있지만, 학교비정규직노동자의 경우 교직원지위에 관한 법률적 근거가 없어 오로지 개별학교장에게 인력관리를 맡겨두고 있는 것이다.

14) 교과부 비정규직 통계 및 이윤재(2012) 연구에서 전체 학교비정규직 규모는 2013년 현재 공공 운수노조 학비 파견상근자의 설명과 상이한데, 실무관련자와의 인터뷰에 의하면 급식종사자 14만명, 급식실을 제외한 학교회계직 12-13만명, 강사직종 16만명, 간접고용 노동자들을 모두 합하면 학교비정규직의 규모는 학교정규직의 수와 거의 비슷한 40만명 이상으로 추정된다.

15) 학교 회계직원이란 학교회계직원 계약관리 지침(교육부, 2004)에 따르면, “개별 학교에서 교육, 급식 및 행정업무 등을 지원 또는 보조하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 자로서 공무원이 아닌 자”를 말한다.

현재까지 정부는 2007년도와 2008년도에 일부 학교회계직원을 무기계약직으로 전환한 이후에 더 이상 학교비정규직의 고용안정 조치를 취하지 않고 있다. 따라서 독자적인 고용유지능력이 없는 학교장 채용의 구조에서 정부·지자체의 재정지원 축소, 학생수 감소 등 행정·예산의 변화가 발생할 때마다 고용불안의 문제가 야기된다. 또한 일부학교에서는 재계약시 “떡값”을 돌리기도 하며, 학교장 등의 사적인 업무 지시 등이 일상화되어 있다. 이러한 고용구조 하에서 학교비정규직 노동자들은 매년 2월 내지 3월 재계약 시마다 해고와 재고용의 악순환을 피하기 힘들다.

### ○ 임금수준

<표 3-4> 학교비정규노동자들의 임금 현황(2012년 기준)

해당 직종	임금제	일급액(원)	월급여(세전금액, 원)
영양사, 사서 등	연봉제	50,800	1,545,166(365일 기준)
교무, 과학 등	연봉제	45,500	1,042,708(275일 기준)
전산, 조리사 등	연봉제	47,775	1,035,125
조리원 등	연봉제	45,500	985,833
돌봄강사 등	연봉제 / 시급	45,500	1,042,708
교육복지사 등	연봉제	정규직 7급 초임 호봉	지역에 따라 10급 적용과 최대호봉이 다름
구육성회 등	호봉제	정규직 9급 호봉 적용	지침에 따라 결정

출처) 이윤재(2012:43) 재인용

학교비정규직 임금체계는 근로기준일수에 따른 사실상 일급제로서 대부분의 직종이 월 100만원(4대 보험 포함하여 월 133만원) 내외의 낮은 임금을 받고 있어 임금만으로는 정상적인 생활을 꾸려나가기 불가능한 수준이다<sup>16)</sup>.

16) 2012년 5월 기준 5인 이상 사업장 노동자 1인당 평균임금은 연 2,723만 원, 월급 기준 227만 원이다.

또한, 학교회계직의 임금은 근속연수가 아무리 늘어나도 그대로인 반면에, 정규직 교원과 공무원은 호봉제 적용으로 인하여 별도의 임금 인상이 없더라도 자연적인 임금 상승이 이루어져 근속연수가 길어질수록 임금격차는 심해진다. 게다가 비정규직은 토요일과 방학중의 급여, 상여급, 급식비, 직급보조비, 정근수당, 위험근무수당이 전혀 지급되지 않고 그나마 지급되는 수당들도 정규직과는 상당한 차이가 있다.

### ○ 노동조건

학교비정규직 노동자들은 아이들의 식사와 교육, 학교현장의 환경 개선을 위해서 장시간 강도 높은 노동을 행하고 있다. 특히 급식실 종사자들의 경우 체감온도 50도에 달하는 급식실에서 하루에 1톤 트럭 8대가 넘는 분량인 8.5톤의 무거운 음식재료들을 하루 종일 나르며 휴식시간도 제대로 보장받지 못한 채 숨 가쁘게 일하다 보니 대부분이 근골격계 질환에 시달리고 있으며, 몸이 아파도 산재로 처리하는 비율은 10%에 불과하다<sup>17)</sup>.

### 3) 전국학교비정규직 노동조합 현황

현재 학교비정규직 노동자는 '2+a'의 조직으로 분리되어 있다. 먼저, 자생적인 학교(회계)비정규직 노동자들의 조직인 전국 교육기관 회계직 연합회(이하 전회련)는 조직전환투표결과에 따라 공공운수노조 전회련학교비정규직 본부로 변경되었으며, 광주/전남을 중심으로 조직되어 전국적인 조직으로 확대발전한 학교비정규직노동조합(이하 전국학비)은 민주노총에 직가입되어 있는 상황이다. 이외에 학교비정규직 노동조합 중 전회련으로 통합 및 소속을 변경하지 않고 공공운수노조 지역지부에 남아있는 학교비정규직 지회들이 있다. 또한, 서울지역의 경우, 급식직을 중심으로 전국여성노조에 속해있는 노조와 기타 지역일반노조(민주노총 직가입)로 조직된 사례가 있다.

---

17) EBS, 2011. 12. 6 방송, “하루에 1인당 8.5톤을 옮기는 급식조리원 근골격계 질환 87%, 산재 처리는 10%”

[참고] 전회련 건설 역사와 활동

- 2009년 2월 경기도 급식실 종사자 10여명이 모여 전국교육기관회계직 연합 준비위원회 결성
- 맞춤형복지비 전국시행 및 처우개선 촉구 운동
- 지역별 조직화 사업 및 청원운동 시작
- 경기도교육청 학교회계직 포함 후생복지 조례제정 청원서 제출. 공무원과 동일한 후생복지 적용을 위한 조례 최초 제정
- 교직원 및 지자체 비정규직에게 지급되는 맞춤형 복지비에 상응하는 후생복지비를 매년 15만원씩 지급받게 됨
- 위와 같은 과정 및 성과에 대한 홍보를 통해 전회련이 전국적으로 확산되고 조합원의 규모가 확대됨으로써 학교비정규직 노조의 틀을 만들
- 각 지역의 교육청 비정규직 담당 부서에 학교비정규직 교육사업을 요구하여 함께 교육 시작
- 2011년 조직전환투표를 통해 공공운수노조에 가입.

#### 4) 학교비정규직 교섭의 과정

2012년 교섭 상대를 학교장이 아닌 교육청(공립), 교육부(국립)로 명확히 하고 교섭투쟁을 진행하기 전에 학교비정규직 노동조합(이하 학비노조)은 조직되어 있었지만, 교섭구조는 제대로 갖추지 못한 상태였다. 사용자가 학교일 경우 제도개선 과정은 청원의 형태를 띠게 되어 교섭을 고려할 수 없었으며, 현실적으로도 수천 개의 학교와 개별교섭을 계속 진행하는 것은 불가능했기 때문이다. 즉, 학비노조는 계속 늘어나고 있는 상황이었지만, 교섭의 형태에 대한 정확한 계획을 세우지 못했던 것이다.

물론 교육청·교육부와 집단교섭을 진행하기 전에 학교별 개별교섭을 진행하였으나 시간 및 인력 소모가 심하고, 수천 개의 학교와 각각 교섭을 진행하는 것이 불가능했기 때문에 소지역별로 몇 개의 학교를 묶어서 부분교섭을 하는 등 개별교섭을 집단화하는 시도들이 있었다. 그러나 이러한 시도들과 이후에 진행된 집단교섭은 교섭대상이 개별학교장들이 아닌 교육부 산하 교육청을 상대로 한 대정부 교섭이라는 것에서 질적으로 다른 차원의 교섭이라고

할 수 있다.

2012년 복수노조 교섭 창구단일화 시행을 앞두고 학교비정규직 노조들(공공운수노조 전회련학교비정규직본부, 전국학비, 전국여성노조)은 집단교섭에 대한 논의를 본격화하기 시작했다. 각각의 노조는 조합원 수 경쟁을 통해 교섭대표노조를 뽑는 것은 소모적이라고 판단하여 노조 간의 학교비정규직의 ‘공동교섭테이블’을 구성하고 2012년 4월 ‘전국학교비정규직 연대회의 공동교섭단(이하 전국학비연대회의)’을 세웠다. 공동요구안에 대한 논의 과정에서 노조 간 의견 차이는 있었지만, 공동교섭테이블 및 교섭단위 구성과 교섭규정<sup>18)</sup>을 만듦으로써 노조들 간의 격론은 막을 수 있었다. 또한, 전국학비연대회의는 지역별 학교비정규직연대회의(이하 지역별 연대회의)를 구성하여 해당 교육감과의 교섭을 진행하고자 하였다.

이와 같은 노력으로 교육청과의 집단교섭은 2012년 8월 서울, 경기, 전북, 전남, 광주, 강원 등 진보교육감이 당선된 6개의 시도에서 시작되었으며 2013년 현재까지 교섭을 진행 중이다<sup>19)</sup>. 그러나 6개 시도를 제외한 교육부와 나머지 11개 교육청은 전국학비연대회의 조합원들에 대한 노조법상 사용자성 자체를 부인하면서 교섭요구사실을 공고하지 않았다. 이에 지방노동위원회는 교육감의 실제 사용자성이 인정되니 바로 교섭사실을 공고하라는 판결을 내렸으며 중앙노동위원회 역시 ‘교육감의 사용자성을 인정하고 교섭요구사실을 공고하라’는 재심결정을 내렸다<sup>20)</sup>. 또한, 행정법무부까지 사용자가 교육부와 교육청임을 인정하자 2013년 2월부터 교육부와 나머지 지방교육청도 교섭을 진행하고 있다.

---

18) 다음은 학교비정규직연대회의 시도교육청 교섭 기본협약서의 전문이다.

1. 우리는 공동투쟁을 조직함에 있어 상호협력과 신뢰를 바탕으로 연대의 정신을 드높인다.

1. 우리는 이미 조직된 학교 현장에서 조직가입 사업을 진행할시, 각 조직을 존중하고 비방을 하지 않는다.

1. 우리는 학교비정규직 노동자들이 노조 선택에 대한 결정권이 있음을 인정하고 이를 존중한다.

1. 한 학교에 여러 조직이 있을 경우 소수 조합원을 배려한다.

19) 2013년 9월 현재 강원, 전북은 단체협약이 타결되었으며, 서울은 단체협약과 임금협약 모두 타결된 상태이다.

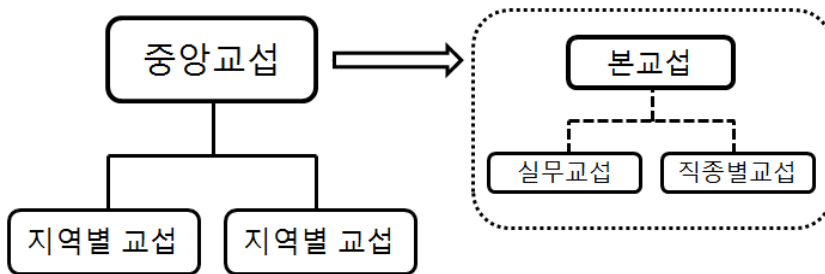
20) 법원의 사용자성에 대한 판결기준은 국립학교는 교육부, 공립학교는 교육청, 사립학교는 각 재단으로 하고 있다. 이러한 판결에 의해 현재 교육부와 교육청은 교섭자리에 나오고 있지만 자신들이 국·공립학교의 사용자라는 것은 인정하고 있지 않다. 교육감들 역시 여전히 학교장이 사용자라고 여기고 있다. 현재 학교비정규직의 사용자에 대한 문제가 고등법원에 계류 중이다.

## 5) 교섭체계 및 교섭요구

교섭구조는 (학교별 개별교섭 없이) 일종의 중앙교섭의 성격을 갖는 교육부와교육감과 지역 교육감과의 지역교섭으로 크게 이원화되어 있다. 이렇게 이원화된 교섭구조를 갖는 이유는 중앙과 지역의 의제가 나뉘지기 때문이다. 전국학비연대회의와 지역학비연대회의가 공동의 요구안을 가지고 교육부와 시도교육청과 교섭하지만 임금 및 처우개선의 요구는 교육부의 재원분배에 의해 결정된다. 교육부는 전국학비연대회의와의 교섭이 전국중앙교섭 성격을 갖는 것을 부정하지만 전국 학교비정규직 노동자들의 재정 및 처우개선 문제는 국가인 교육부를 상대로 한 중앙교섭에서 해결될 수밖에 없다. 지역교섭을 통해서도 고용안정 및 세분화된 단체교섭안이 논의된다.

교육부와 진행하는 교섭의 체계를 살펴보면 일반적인 교섭체계와 같은 본교섭과 실무교섭 구조를 가진다. 또한, 앞서 살펴보았듯이 학교비정규직은 다양한 직종들이 있기 때문에 직종별 교섭을 같이 진행한다. 본교섭에는 교육부장관을 대신하여 기획조정실장이 교섭대표로 참석하며 전국학비연대회의는 조합원 비례로 하되 소수자 우대 원칙하에 소수자 교섭대표가 함께 참여하고 있다.

<그림 3-1> 전국 학교비정규직 교섭체계



교섭의 주요요구는 연봉제(사실상 일당제)를 호봉제로 임금체계를 바꾸고 정규직들과의 차별적인 임금을 개선하는 것과 법원의 판결에 따라 실제 현장에서 교육청이 직접고용하는 등 고용체계를 바꾸는 것에 있다. 현재는 교육부



에서 지자체 교육청으로 교부금을 배분하고 그것이 각 학교로 내려간다. 각 학교에 지급된 교부금은 학교 운영비로 사용되는데, 여기에 학교비정규직의 임금이 포함되어 있다<sup>21)</sup>. 그러나 교육부와 교육청이 학교비정규직을 직접고용할 경우 비정규직 정원 개념이 생기게 되고, 노동자들에 대한 인거비가 중앙정부로부터 직접 내려오게 된다. 따라서 임금체계와 고용체계의 전환은 서로 연동되어 있다.

## 2. 교섭범주의 환경 및 특징

### 1) 사용자 특성

#### ○ 다중사용자성

학교비정규직 노동자들은 공공부문의 노동자라는 특성으로 인해 그들의 사용자는 다중성을 지닌다. 우선 법률상 ‘해당기관(장)’인 각 학교(장)가 학교비정규 노동자들의 사용자이다. 그러나 그 교육기관인 학교는 ‘감독(관련)부처’인 교육청과 교육부의 지시를 받는다. 교육부는 각 학교에게 각가지 통제를 가하고 지휘감독을 하므로 사실상 상당한 권한을 갖고 있다. 그런데 교육부 역시 정부의 한 부분으로서 기능적인 역할을 할 뿐이다. 공공부문 예산 등 운영관련 사항을 총괄하는 ‘기획예산처’가 사실상 정부대표라고 할 수 있고, 실제 각종 지침을 통해 공공부문 노동조건을 사실상 결정짓고 있다. 그러나 기획예산처 역시 자신은 사용자가 아니며 단지 공공부문 운영에 관한 ‘지침’을 정할 뿐이며 지침실행의 여부는 기관인 학교가 자체적으로 결정할 문제라고 주장한다.

---

21) 교육부로부터 내려오는 예산에 포함되지 않은 학교운영의 재정은 소위 수익자 부담에 의해 모아진다. 무상급식 실행(고등학교 제외) 이전에는 급식실도 수익자 부담이었는데, 이 때 급식실의 인건비는 학생들이 지불한 급식비에서 지급되었다. 무상보육 정책이 강화되면서 무상급식을 포함하여 무상보육수당이 교육부 교부금으로 내려오게 되자, 학교비정규직 노동자들의 인건비 역시 교육부 교부금에서 지불되게 되었다. 그러나 정부 예산 없이 시행된 무상교육 정책은 지자체가 예산을 부담하도록 하였으며, 이러한 지자체의 재정부담은 학교비정규직 노동자들의 고용불안과 노동강도 등을 낳아 고스란히 최하층에 놓인 노동자들의 몫이 되고 있다.

학교와 교육청, 교육부, 기획예산처를 모두 아우르는 것은 행정부인데, 행정부 역시 예산관련 사항은 의회의 심의를 거친 예산안을 집행하는 책임을 질뿐이라고 주장한다. 따라서 이러한 주장에 의하면 의회를 포함한 정부가 그리고 그것들이 대표하고 있는 “공공부문의 궁극적인 주인인 국민(시민, 납세자)”이 학교비정규직 노동자들의 사용자라고 할 수 있다. 학교비정규직 노동자들의 사용자가 누구인가에 대한 이러한 논의는 공공부문이 갖고 있는 ‘다중 사용자성’ 때문에 발생한다. 이것은 공공부문의 가장 근본적인 문제이자 근본 조건이다. 따라서 이러한 조건으로 인해 학비노조의 교섭은 ‘중층적 교섭’이 될 수밖에 없다.

### ○ 대정부 교섭(중앙교섭)

공공부문의 실질적인 사용자는 정부이다. 따라서 공공부문노조들이 정부를 상대로 ‘교섭’(혹은 ‘협의’, ‘대화’)을 요구한 것은 1987년 민주노조운동이 활성화되면서부터였다. 그러나 이에 대한 정부의 답변은 “정부는 노동법상 사용자가 아니며, 귀 노조에서 단체교섭을 할 상대방은 해당기관 기관장이다. 또한, 정부가 발행하는 각종 지침은 강제사항이 아니라 해당기관에서 자율적으로 선택할 사항이며 해당 지침이 노동조건과 관련된 경우 노조와 협의 또는 합의를 거쳐야 함을 지침에도 명기하고 있다”는 것이었다(유병홍, 2006). 이러한 공공부문에 대한 정부정책 하에 대정부교섭은 이루어지고 있지 못하다가 2012년 학비노조의 교육부를 상대로 한 대정부교섭이 현실화된 것이다.

대정부 교섭은 일반적인 집단교섭과 달리 중앙교섭의 개념을 내포하고 있다. 교육부는 중앙교섭의 의미를 부정하고 있지만, 현재 진행 중인 학비노조의 집단교섭은 중앙교섭의 의미를 지닌다. 전국의 학교들은 학교비정규직에 관한 대부분의 사항을 교육부의 지침에 따라 시행하기 때문이다. 예를 들어 전반적인 학교비정규직 처우개선안을 교육부가 발표하면 그 지침이 시·도 교육청으로 전달되고, 이것이 전국의 학교들에서 시행되고 있다. 그러나 정부는 이중적인 태도를 지니는데, 교섭은 하지만 기본전제는 정부가 사용자가 아니라는 것이며, 정부가 다루는 대상은 국립학교들만이라고 주장하고 있다. 이러한 정부주장에도 불구하고 사립학교 운영비로 지급되는 정부의 교부금에서 학교비정규직 인건비로 약 70%가 지출되고 있기 때문에 국립뿐만 아니라 전

국의 학교비정규직 사용자는 실질적으로 정부이며, 따라서 임금 및 노동조건 개선에 관한 교섭 역시 정부를 상대로 한 교섭일 수밖에 없다.

## 2) 정치적 및 법제도 특성

대정부교섭은 사회공공성투쟁과 연계되는 특징을 지니는데, 공공부문인 학교비정규직 노동자들의 노동(서비스) 역시 '사회공공성'과 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. 이때 사회공공성투쟁은 사회공공성을 추상적인 선언으로 내거는 것이 아니라 공공부문 노동자의 노동조건과 긴밀한 관련을 갖는 단체협약 사항으로 구체화시키는 투쟁으로 진행되었다. 학교비정규직의 정부를 상대로 한 교섭투쟁 역시 공공부문 종사자로서 열악한 노동조건에 내몰리고 있는 현실을 알리고 교육공공성을 위한 투쟁으로 전개되었다. 이에 시민단체 및 비정규직 관련 단체들의 사회적 지지 및 교육부를 상대로 한 압박이 가해졌다. 또한, 교육개혁은 정치권의 선거공약에 빼놓을 수 없는 정책 사안으로 현 정권의 개혁안의 첫 순위로 강조되고 있기도 하다.

이러한 사회·정치적 특성으로 인해 앞서 서술하였듯이 학교비정규직의 정부를 상대로 한 교섭, 즉 교육부와 교육청을 상대로 한 교섭은 지방노동위원회와 중앙노동위원회, 그리고 행정법무부의 판결을 통해 법적으로 정부(교육부와 교육청)가 교섭 대상임을 인정받았다. 이에 교섭을 거부하던 교육감들도 교섭에 응하게 되었으며 교육부와의 교섭테이블이 마련되었다. 그러나 교섭테이블은 형식적일뿐 임금과 단체협약에 대한 실질적인 교섭은 이루어지고 있지 않아 아직까지 학교비정규직의 대정부교섭이 제도화되지 못한 실정이다<sup>22)</sup>.

## 3) 경기도 학교비정규직 연대회의의 조직자원

경기도 학교비정규직 연대회의는 공공운수노조 전회련학교비정규직본부 경기지부(이하 전회련학비 경기지부) 6,000여명과 전국학교비정규직 경기지

22) 2013년 12월 현재 전국학비연대회의는 교섭에 형식적으로만 대응하고 있는 교육부의 태도를 비판하고 실질적인 단체협상안을 만들기 위해 투쟁 중에 있다.

부(이하 전국학비 경기지부) 5,000여명, 전국여성노조 경기지부(이하 여노 경기지부)에 가입된 500여명으로 총 16,000여명의 학교비정규직 노동자들로 구성된다.

<표 3-5> 경기도 학교회계직원 현황(2011.3.1 현재)

연번	직종	공립	사립	합계
1	과학실험보조원	1,000	3	1,003
2	교무보조원	1,724	69	1,793
3	구육성회직원	598	51	649
4	급식보조(배식)원	564	41	605
5	기록물전산화요원	2	-	2
6	당직전담(경비)원	119	82	201
7	매점관리원	-	1	1
8	방과후보육강사	1,078	11	1,089
9	사감	95	142	237
10	사서	1,298	57	1,355
11	사회복지사	173	10	183
12	시설관리(보조)원	117	48	165
13	실습보조원	5	-	5
14	안내원	6	1	7
15	영상기사	5	-	5
16	영양사	1,124	87	1,211
17	운전원	34	6	40
18	유치원올일반보조원	800	23	823
19	전산보조원	19	1	20
20	조리사	1,455	111	1,566
21	조리원	11,431	929	12,360
22	청소원	393	54	447
23	체육코치	709	81	790
24	통학차량보조원	211	60	271
25	특수교육보조원	764	78	842
26	행정보조원	2,017	142	2,159
합계		25,741	2,088	27,829

출처) 강성태(2011) p.49

전체 경기도 학교비정규직 노동자의 규모는 2013년 현재 29,000명에서

35,000여명으로 파악<sup>23)</sup>되고 있는데, 연대회의를 구성하고 있는 노조에 가입한 노동자는 대략 50-55%정도라고 할 수 있다.

조합원들의 인적 구성은 99%가 여성으로 40대 중반에서 50대 초반의 여성노동자들로 구성되어 있다. 학교별 조합원의 수는 한명에서부터 십여 명에 이르기까지 조합원 가입 분포가 다양하며 조합원이 없는 학교부터 한 학교의 비정규직 노동자들이 모두 가입되어 있는 사업장도 존재한다. 초·중·고등학교별 조합원의 규모는 학급수가 많은 초등학교의 조합원 비율이 가장 높으며, 직종별로는 급식직, 행정교무직, 강사직 순으로 가입되어 있다. 간접 고용된 노동자들은 그 규모가 파악되고 있지 않은 상황이며 청소노동자들의 경우 직접 고용된 노동자들만 가입되어 있어 간접고용 노동자들의 조직률은 매우 낮다. 더욱이 경기도 교육청과 교섭이 진행되고 있지만 현재에도 파악되지 않은 직종들도 존재한다.

### 3. 교섭진행 과정

#### 1) 교섭의 역사

경기도 교육청과의 집단교섭 이전에는 전회련 소속 대표가 각 학교의 학교장과 개별교섭을 통해 학교회계직 노동자들의 임금 및 노동조건에 대한 교섭을 진행하였다. 학교장과의 교섭에서 문제가 생기면 경기도 교육청에 면담을 요청해서 문제를 해결하였으며 이외에 소규모의 직종들로 구성된 조직들이 교육청에 문의·질의하는 방식으로 임금과 노동환경 개선을 위한 움직임이 있었다. 그러나 교섭이 아닌 협의형태의 노력 역시 활성화되지 못한 상황이었다.

앞서 학교비정규직 교섭 과정에서 서술하였듯이 사용자가 학교일 경우 제

---

23) 학교비정규직 노동자들이 최소 29,000명에서 최대 35,000명으로 그 규모가 정확히 파악되지 않는 이유는 학교회계직원 이외에 비정규 교원과 청소 및 시설 관리 간접고용 노동자들, 그리고 새로운 직종의 단시간 노동자들이 존재하기 때문이다. <표 3-5>는 2011년 경기도 교육청의 자료에 의한 것으로 경기도 학교회계직원들의 규모만 나타내고 있다.

도개선 과정은 청원의 형태를 띠게 되어 교섭을 고려할 수 없었으며, 현실적으로도 경기도 내 2,000여개의 학교와 개별교섭을 계속 진행하는 것이 불가능했기 때문에 학교비정규직 노조들(전회련 학비 경기지부, 전국학비 경기지부, 여성노조)은 집단교섭에 대한 논의를 본격화하기 시작했다. 이러한 노력으로 2012년 4월 ‘전국학교비정규직 연대회의 공동교섭단(이하 전국학비연대회의)’의 건설과 동시에 경기도 학교비정규직 연대회의가 세워지고, 경기도 교육감과의 집단교섭을 진행하였다. 경기도의 경우 2012년 8월 진보교육감이 당선되어 순조롭게 집단교섭이 이루어졌으며, 2013년 12월 현재 교섭을 마무리 중에 있다.

## 2) 교섭진행의 문제점 및 해결

### ○ 대정부(교육청)교섭으로 인한 문제점

학교비정규직의 교육청과의 집단교섭에서 발생하는 문제는 정부(교육청)를 상대로 한 교섭이라는 특성 때문에 주로 발생한다. 교육청은 법률이 정한 기본적인 방침을 벗어나려고 하지 않으며, 학교비정규직 노동자들이 고용형태상 비정규직임에도 불구하고 법률에 근거한 공무원 규정과 교사규정에만 근거하여 교섭을 진행하려한다. 학비연대회의는 학교비정규직 노동자들은 근로기준법 대상자라는 전제하에 교섭에 임하지만 교육청의 주무관들은 공공교육법에 준하여 임금 및 단체협약안을 체결하고자 하는 것이다. 교육청 교섭담당자들의 현실과 동떨어진 ‘기본 틀’에서 벗어나려고 하지 않는 이러한 태도로 인해 교섭이 난항에 부딪히게 되며, 이것은 진보교육감이 배출된 경기도 학비 집단교섭에서도 마찬가지이다.

따라서 법조항을 근거로 연대회의의 요구를 일관되게 거부하는 교육청을 상대하기 위해서는 타지역의 선례와 실행가능한 예산계획안까지 구체적으로 제시해야만 하는 어려움이 있다. 이를 위해 교섭준비 과정에서 연대회의 교섭단들은 학교현장과 그것을 잘 반영할 수 있는 법내용을 파악하고 조례 등 법개정을 위한 싸움을 함께 진행해야만 하는 상황이다.

또한, 교섭에 나온 실무자들은 연대회의가 요구하는 교섭안들에 대해 가능성을 검토하고 새로운 계획을 세우기보다는 변화를 거부하고 가장 안전한 정

책 위주로 교섭에 임한다. 그들은 실사 등 조사를 형식적으로 진행하고 요구안이 가능할 수 있는 계획을 내오기보다는 자신들의 담당임기 중에 어떠한 일도 벌이지 않으려는 태도를 보인다. 이것은 교육청의 인사이동 시스템으로 인해 발생하는 문제로 교섭담당이 수시로 바뀌기 때문에 어떤 담당자도 교섭을 책임지려하지 않으며, 후임담당자에게 인수인계도 원활히 이루어지고 있지 않아 교섭이 마무리되는 시점까지도 처음의 논의들을 다시 진행해야하는 문제를 낳고 있다. 이에 연대회의는 교육감에게 교섭위원 및 담당자를 교섭 시작시점과 마무리시점까지 고정시키라는 요구를 하고 있다.

마지막으로 교섭과정에서 항상 제기되는 문제로 단체협약 및 임금협약을 맺더라도 그것을 실제로 이행할 수 있는 예산이 부족하다는 것이다. 경기도 교육청은 차기년도의 예산이 기존에 짜여진 항목에 지불되기 때문에 정해진 재정에서 새로운 항목을 늘릴 수 없다며 재정상의 문제를 제기한다. 따라서 도교육청의 예산 부족은 교육부와 의 중앙정부 교섭과 행정부, 입법부(국회)를 상대로 한 예산 배분 및 비정규직 처우개선 투쟁을 병행해야만 해결할 수 있는 문제이다.

## ○ 학교비정규직의 다양한 직종으로 인해 발생하는 문제

앞서 살펴보았듯이 학교비정규직 노동자들의 직종은 80여개에 이른다. 학교비정규직의 도입 및 증가의 원인<sup>24)</sup>은 교육 서비스가 양적·질적으로 늘어났

24) 학교비정규직 도입배경은 일반 기업체와 다르게 시작되었는데, 먼저 행정업무 경감 및 행정운영을 위하여 육성회비를 징수하는 중·고등학교에 최초로 배치한 구 육성회(학부모회)직원을 시작으로, 다양한 과학행사 업무 보조로 과학교육의 질을 개선하고 탐구·실험중심의 수업 강화를 위하여 1983년 2월 28일 전국 시·도 과학기술담당과장 회의에서 제기된 발병진흥법 제7조 및 같은 법 시행령 제3조, 4조의 규정에 근거를 두고 과학실험보조원을 학교현장에 배치하기 시작한 이래 국민의 정부에서는 초·중학교에 국민기초체력 향상을 위하여 학교급식을 도입함에 따라 조리종사원의 수요가 급증하여 교육기관의 비정규직 노동자가 갑자기 증가하였다. 그 이후 외화위기로 인한 청년실업자가 급격히 발생함에 따라 정부차원의 「고학력 미취업자 실업대책」의 일환으로 교육정보화지원 인력으로 단기간 계약에 의한 전산보조원을 충원하였으며, 2000년대에 들어서 교원안전만 구축 및 교원업무경감 대책이 발표되면서, 당시 교원잡무로 분류된 학사관련 업무들이 행정실로 대거 이관되었고 교무업무지원 인력으로 교무실에 교무보조원을 배치하게 되었다. 또한 정부 정책에 따른 이러한 인력배치 외에도 시·도 교육청 또는 학교단위의 필요성에 의거 체육순회코치, 일용직 영양사, 조리보조원, 청소원, 사서보조원, 행정보조원 등 해마다 계속하여 새로운 직종의 비정규직을 배치하였으며 맞벌이 부부의 증가와 저출산 현상을 극복하고 유아교육기관이 가르침과 돌봄 기능을 보다 강화한다는 명목으로 유아교육기관에서 유치원 종일반 운영에 필요한 유아종일반 보육교사, 과열과외를 방지하고 사교육비 절감을 위해 실시되는 방과

음에도 불구하고 정규교원을 충원하는 대신 늘어난 일과 직무를 비정규직의 채용을 통해 해결해 왔기 때문이다. 게다가 전교조와 공무원 노조의 투쟁에 힘입은 교원들의 노동환경 개선으로 인한 교원업무 경감의 효과는 비정규직 교무노동자들의 증가로 나타나게 되었다.

학교비정규직 증가의 정치적인 배경은 방과 후 학교 강화, 초등교육 강화 등의 교육정책과 복지정책의 확대를 표방한 선거정책이 주요한 당선당락으로 이어지고, 그 자리가 모두 비정규직으로 채워지면서 학교비정규직이 꾸준히 증가하게 된 것이다. 더욱이 이러한 정책은 외환위기로 인해 발생한 실업자의 급격한 증가의 해결책으로 제시되면서 고용창출을 쉽게 늘리기<sup>25)</sup> 위한 고용정책과도 맞물려있다. 그 결과 2013년 현재 공공부문에서 가장 높은 비정규직 비율을 차지하고 있는 영역은 학교가 되었다.

이렇듯 우후죽순 생긴 학교비정규직은 현재까지 파악이 안 된 직종이 있을 정도로 업무가 다양한데 이로 인해 교섭의 적용대상을 정해야 하는 문제가 발생하며 직종별 사안을 정리하는 것에 많은 어려움이 따른다. 특히 강사 직종의 경우 영어전문강사 등 정규교원보다 특화된 전문분야를 가르치거나 정규교원과 비슷한 업무를 수행하기 때문에 학교 내에서 교사대우를 받고 있어 다른 직종의 비정규직 노동자들과 정서적인 결합이 생기기 힘들다. 또한, 예술 강사 등 4만 원 이상의 시급을 받는 시간제노동자들을 일당 4만 6천원을 받고 일하는 급식직의 비정규직 노동자들이 같은 노동자로 생각하기 어려운 점도 있다. 그러나 강사직의 경우 월수입이 100만원 안팎으로 임금 및 고용형태는 비정규직 노동자에 속한다. 따라서 학교비정규직 노동자들 내부의 직종간 정서적 차이를 극복해야하는 문제가 있다.

한편 정부는 강사직종에 대한 정책적 대안을 내오고 있지 않은 상태이다. 다만 집단교섭의 적용대상에서 강사직종을 제외하여 별도로 교섭하기를 주장하고 있다. 그 이유는 교육활동의 유무에 따라 단체교섭안을 다르게 맺어야 한다는 것으로 강사직종은 교육직이며 영양사, 사서, 과학보조 등은 교육활동을 하는 직종이 아니라는 것이다. 그러나 영양사는 영양에 관한 교육을, 사서

---

후 보육 강사 등 교육 및 복지정책의 필요에 따라 최근 급격히 증가되고 있다(강성태, 2011:23)  
25) 만약 특정한 교육서비스 정책이 만들어지면 전국 11,000여개의 학교에서 해당 서비스 담당자를 한명씩만 채용해도 11,000여개의 일자리가 창출되는 효과가 생긴다.

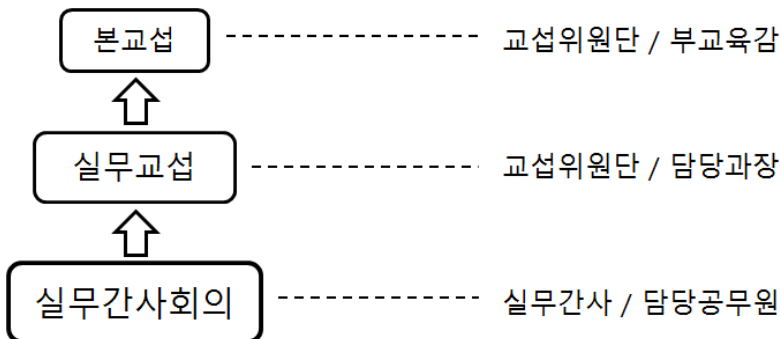


는 독서토론에 대한 교육을, 과학보조는 과학실험에 대한 교육을 맡아함으로써 지도와 보조의 역할이 아닌 수업을 실제로 하고 있다. 그렇지만 그에 대한 처우 및 시간 외 수당은 받지 못하고 있다. 이에 교육청은 각 학교에 강사직이 아닌 비정규 교원은 수업을 못하도록 학교장에게 지침을 내리겠다고 제안하지만 실효성이 없어 보인다. 또한, 교육청은 이들을 선발할 때 교사자격증을 요구하고 있어 비정규 교원이 교사직이 아니라는 주장은 모순적이다.

### 3) 교섭체계 및 참여단위 간의 의견 조율

경기도 학교비정규직의 교섭체계는 본교섭, 실무교섭 두 단위로 이루어진다. 본교섭은 경기도 학비 연대회의 교섭위원단과 부교육감 혹은 경기도 교육청 기획조정실장이 교섭대표로 참석하며 공공운수노조 위원장과 교육감은 교섭 시작 첫 상견례와 마지막 협약안 서명할 때만 참석하고 있다. 실무교섭에는 각 사안의 담당 과장이 교섭위원으로 참석하여 사안별 교섭이 이루어진다. 비공식회의는 따로 존재하지 않으며, 본교섭과 실무교섭 이외에 실무간사회의가 배치되어있다. 교섭이 시작되면 주 2회 실무간사회의를 통해 사안별 구체적인 교섭안이 정리되고 이것을 바탕으로 담당과장들이 교섭대표로 참석하는 실무교섭 회의가 진행된다.

<그림 3-2> 하나의 의제에 대한 교섭체계 및 교섭위원

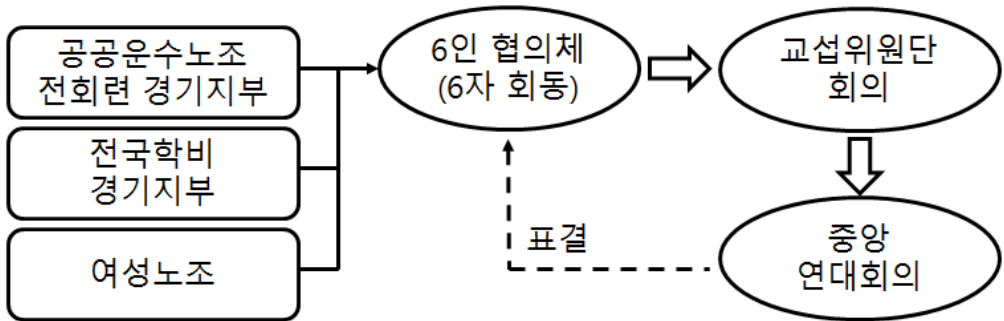


실무교섭회의에서 안건이 정리되면 사안별 교섭안이 마무리되며 그렇지

못한 사안만을 가지고 부교육감을 상대로 한 본교섭이 열리게 된다. 일반적으로 임금 등 중앙의 교육부와 연결된 문제가 아닌 이상 실무교섭을 통해 대부분의 사안은 마무리 된다.

참여단위, 즉 경기도 학교비정규직 연대회의를 구성하고 있는 노조들(공공운수노조 전회련학비 경기지부, 전국학비 경기지부, 전국여성노조 경기지부) 내부의 의견 수렴과정은 각 노조의 운영위원회에서 논의된 사안들을 가지고 세 노조의 대표와 실무간사로 구성된 6인 협의체에서 교섭안에 대한 합의를 한다. 이때 합의가 안 되는 사안에 대해서는 15인으로 구성된 교섭위원단에서 결정을 하도록 되어 있다. 노조들은 최대한 표결이 아닌 논의와 합의를 통해 교섭안을 결정하고자 하는 원칙을 세워놓고 있다. 교섭위원단 회의에서도 합의가 안 되는 사안에 대해서는 중앙연대회의(전국 학비 연대회의)에 안건을 올려 합의하도록 하고 있으나 마지막까지 중앙연대회의에서도 결정이 안 된 사안들은 내부 교섭위원단 회의에서 표결로 결정하고 있다.

<그림 3-3> 참여단위 간 교섭의제 수렴과정



교섭대표로 참여하는 교섭위원단 15명은 세 노조가 5명 씩 동수(同數)로 나누어 교섭단을 구성하고 있다. 이것은 조합원 비율로 각 노조의 교섭단 수를 결정하는 타지역의 방식에 비해 혁신적인 것이며, 이러한 세 노조의 동수 교섭단 구성의 원칙은 경기도 학비 연대회의 내부의 단결과 연대를 지켜내고 교섭안에 대해 표결이 아닌 합의체제로 나아갈 수 있게 하는 밑거름으로 작동하였다.

그러나 노조들은 교섭의제를 합의하고 수렴하는 것은 원활히 진행하고 있지만 교섭의제를 함께 세우고 논의하는 소통구조를 만들고 있지는 못하다. 교섭의제가 많고, 당면한 교섭 자체를 준비하기에도 시간이 빠듯하다보니 경기도 학교비정규직의 노동실태와 다양한 직종에 따른 의제를 함께 준비하고 있지 못한 실정이다. 즉, 6자 회의 이전에 교섭의제 논의 및 직종별 사안 정리 등의 사전소통시간을 갖고 있지 못한 것이다. 그러다보니 치열한 논의 끝에 교섭안이 만들어지기 보다는 제시하는 의견이 많거나 의견을 강하게 주장하는 노조의 교섭내용이 교섭안으로 반영되는 것이 문제로 드러나고 있다.

이러한 문제는 현장과의 긴밀한 소통을 통해 교섭의제가 발의되고 수렴되는 구조가 부재한 것과도 연결된다. 현장노동자들과 노조들과의 접촉이 힘들다<sup>26)</sup>보니 교섭이 실무간사들과 교섭위원단에 의해서 진행되고, 따라서 현장에 기반을 둔 교섭의제 발굴이 이루어지지 않으며 직종별 사안에 대한 의제를 만들어 내기가 힘들다. 현재까지도 교육청과의 교섭을 모르고 있는 학교비정규직 노동자들도 존재하며 설사 안다고 하더라도 단체협약에 대한 설명 및 소통 통로가 없다. 이에 연대회의는 학교별 설명회 및 교육을 통한 일상적 소통에 대한 필요성을 인식하여 분기별 2시간씩의 교육시간을 단체협약으로 맺고자 하고 있다.

## 4. 노조구조 내 초기업적 교섭

### 1) 상급단위와의 관계

전회련은 2011년 공공운수노조를 상급단체로 결정하고 가입하였다. 그러

---

26) 학교비정규직 노조들은 조합원들을 대상으로 일상활동을 하기가 힘든 구조이다. 전국조직임에도 불구하고 노동조합 활동에 대한 보장이 안되어 있기 때문에 재정과 시간이 확보되지 않아 회의(및 모임, 노조활동)를 하기도 힘들며 비정규직이라는 고용형태 때문에 조합원이라는 것을 학교에서 밝힐 수도 없기 때문이다. 또한, 노조의 활동을 소식지를 통해 학교 교무실 팩스로 보내는 것 이외에는 알릴 방법이 없는데, 가장 많은 수를 차지하고 있는 급식실 노동자들은 소식지를 접할 수도 없으며, 비정규 교원이 팩스로 소식지를 받지 않는 이상 각 학교에 보내진 소식지는 쓰레기가 될 수 있다. 더욱이 경기도의 천여 개의 학교가 흩어져 있으며 비정규직 노동자들의 수도 한 학교당 20여명 안팎이어서 노조를 강화하기 위한 조직화도 힘들다.

나 전회련 조합원들은 공공운수노조를 모르는 사람들이 아직까지 많다. 또한, 조합원 구성이 4,50대 여성노동자들이다보니 노조는 가입했지만 조합비만 내고 활동을 하지 못하는 경우가 많아 노동운동 및 상급단체에 대한 인식이 없는 상태이기도 하다<sup>27)</sup>. 따라서 전회련 경기지부의 한 상근자는 상급단체와의 관계에서 지부 내부의 조율 및 교육의 필요성을 인식하고 있다. 또한 내부 교육을 통해 교육의 공공성 문제를 풀어내고 공공운수노조와의 장기적인 관계를 가져 갈 필요성을 강조한다.

한편 경기도 전회련 경기지부에 대한 공공운수노조의 특별한 지원은 없으며 지역에서 자체적으로 준비하여 교섭을 진행하고 있다. 다만 공공운수노조는 전회련본부에 공공운수노조의 상근자를 파견하여 중앙연대회의 및 중앙교섭을 지원하고 있다. 지부의 한 상근자는 현재까지 필요한 지원은 없으며 앞서 서술한 교육사업이 진행될 경우 공공운수노조의 지원이 필요할 것으로 예상하고 있다.

## 2) 집단교섭 가능 요인

소속 노조가 다름에도 불구하고 학교비정규직 노조들이 교육청을 상대로 한 집단교섭이 가능했던 이유는 교육청이라는 동일한 사용자를 기반으로 했기 때문이다. 또한, 학교라는 사업장과 비정규직이라는 고용형태로 묶인 노조들은 공동의 사용자를 상대로 집단교섭을 만들어 낼 수 있었다. 다만 앞서 서술하였듯이 직종의 형태가 다양하고 급식실을 제외하고 학교비정규직 노동자들의 수가 적어 직종별 교섭내용에 문제가 발생하고 있다. 또한, 현재 한 학교에서 연대회의로 묶인 전회련, 전국학비, 여성노조 이외의 개별노조를 건설한 곳이 있어 그들과 함께 해야하는 문제가 앞으로 남아있다.

동일한 사용자와 사업장, 고용형태라는 요인 이외에 진보교육감의 당선 또한 교섭이 가능했던 주요한 요인으로 작용하였다. 그러나 교육감의 성향에 따라 교섭진행 및 수월성 여부가 결정되는 것은 이후 다른 성향을 가진 교육감

---

27) 전회련 경기지부 상근자에 의하면 조합원들은 “적어도 민주노총에 소속된 노조에 가입해야 되는 것 아니냐”는 판단은 하지만 공공운수노조가 민주노총인 사실까지는 알지 못하는 경우도 많다고 한다.

이 당선 될 경우 교섭이 난항을 겪을 수 있다. 따라서 교육청을 상대로 한 교섭은 교섭과정을 넘어 진보교육감을 만들어내는 선거과정의 개입을 필요로 한다. 물론, 현재 교섭중인 단체협약안이 완성되어 이후 그것을 개선하는 작업은 존재하지 않았던 협약안을 만드는 과정보다는 쉬울 수 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 진보교육감일지라도 법률에 지정된 규정 속에서만 교섭이 진행되는 한계가 발생할 수 있다. 따라서 교육감의 성향과 교육청 내부의 보수적 태도에 의해 교섭이 좌우되지 않도록 하기 위한 교육의 공공성 투쟁이 동시에 이루어져야 할 것이다.

## 5. 소결: 정부를 상대로 한 학교비정규직 교섭의 성공 요인

경기도 학교비정규직의 교육청을 상대로 한 교섭이 가능했던 요인은 교육청이라는 동일한 사용자, 학교라는 동일한 사업장, 비정규직이라는 동일한 고용형태, 진보교육감의 당선이라는 정치적 조건으로 요약할 수 있다. 그러나 사용자의 특성, 고용형태와 노동조건 등의 동일성, 그리고 외적인 정치적 요인 외에도 경기도 학교비정규직 연대회의라는 "공동교섭조직"의 성공적인 구성 또한 중요한 요인으로 작동하고 있다.

2012년 복수노조 교섭 창구단일화 시행에 맞서 학교비정규직 노조들(공공운수노조 전회련학교비정규직본부, 전국학비, 전국여성노조)은 집단교섭준비에 나서게 되는데 이때 상호 존중과 신뢰를 바탕으로 한 교섭규정과 공동교섭조직 구성은 이후 집단교섭에서 중요한 역할을 하게 된다. 조합원 규모에 따른 교섭대표노조를 정하는 것을 배제하고, 공동교섭단을 구성하여 교섭안을 만듭으로써 학교비정규직 노조들 내부의 연대와 단결을 도모할 수 있었다. 연대회의 내부의 원칙은 각 노조의 "동수(同數) 교섭단" 구성과 교섭안에 대한 표결이 아닌 "합의"결정으로 요약할 수 있다.

마지막으로 학교비정규직 교섭과정에서 눈여겨 볼만한 것은 조례재정 등 청원투쟁과 정부를 상대로 한 법적 투쟁을 진행한 것이다. 정부를 상대로 한 교섭이기 때문에 이러한 투쟁이 필연적일 수 밖에 없었지만 학교라는 공적 영역을 강조하고 "사회공공성" 투쟁을 통해 정부가 실제 사용자라는 것을 법

적으로 인정받는 것에 성공할 수 있었다.

## 제2절. 전북지역 버스본부 집단교섭 사례

본 절에서는 파업을 통해 기존노조가 새로운 민주노조로 재편되면서 집단 교섭을 쟁취해냈던 전북버스의 사례를 그 형성요인을 중심으로 살펴본다.

### 1. 전북지역 버스본부 일반현황

2010년 초까지 전북지역에서 조직화된 버스노동자는 대략 2,400여명으로, 거의 대부분 한국노총 자동차연맹 전북버스본부에 소속되어있었다. 민주노총 소속 사업장은 2008년 공공운수연맹 운수노조에 가입되어 있던 대한관광리무진지회가 유일했으며, 그마저도 사측의 손해배상 청구(9천만원), 조합원 징계 등으로 인하여 조합원 18명중에서 15명이 해고된 상태였다.<sup>28)</sup>

한국노총 중심의 조직화를 탈피하여 민주노총으로 조직이동이 본격적으로 시작된 것은 2010년으로, 이는 전북고속으로부터 시작되어 임순여객(임실), 제일여객, 전일여객, 신흥여객(익산), 호남고속, 부안스마일교통, 신성여객, 무진장여객 등으로 이어졌다. 이후 2011년까지 지속된 파업투쟁을 경과하면서 총 9개 사업장에 총 조합원 900여명까지 조직 확대되었다. 그러나 무진장여객, 임순여객, 신흥여객은 지회설립을 연기하거나 사측의 회유나 와해 공작으로 지회가 해산되는 등의 내용을 겪은 바 있다.

공공운수노조·연맹 버스본부 전북지부의 주요 7개 지회는 모두 2010년 6월부터 10월까지 설립된 노조들로서 통상임금 소송과 자노련 전북지도부의 노사합의에 대한 불만이 불거지면서 민주버스본부로 가입한 사례라 할 수 있다(이명규, 2011). 7개 지회가 소속된 사업장은 모두 한국노총에서 조직 분리하여 복수노조를 구성하고 있는 상황이며, 7개 사업장 가운데서 전일여객과 호남고속의 경우는 제3의 노조가 설립되었다.

---

28) 이하에서는 이명규(2011)의 내용을 참조하였음.

전북지역에서 민주노조의 설립흐름이 진행된 배경은 다음과 같다. 대한리무진 지회에 이어 전북지역에서 두 번째로 민주노총 운수노조 버스본부에 가입한 전북고속은 2009년에 전북고속버스 위원장 탄핵 및 상급단체 변경 찬반투표를 진행하여 12표 차로 부결된 바 있었다. 민주노총으로 소속을 변경하기 위한 가입 서명이 진행된 것은 부결 직후였다. 그 결과 전북고속의 조합원 340여명 가운데 180명 정도가 서명을 하였으며, 이 가운데 120여명이 1차로 기존 한국노총 자동차연맹에서 탈퇴하여 운수노조 민주버스본부에 가입하고 성실교섭과 노조활동 보장을 주장하며 노동조합 활동을 시작하였다. 사측은 전북고속의 지회 활동이 개시되자, 지시불이행이란 명목으로 조합원 해고 등을 통해 지회를 압박하기 시작하였다. 또한, 단체교섭 요구를 거부하였는데, 여기에는 복수노조 상황이 그 이유로 제기되었다. 결국 이는 법정 투쟁으로까지 이어졌으며, 그러나 전주지법은 민주노총 전국운수산업노조가 전북고속을 상대로 한 ‘단체교섭응낙가처분’ 소송에서 해당 지부가 복수노조에 해당되지 않으며, 따라서 사측의 교섭거부는 불법에 해당한다고 판결하게 된다. 따라서 교섭은 재개되었으나, 이것이 실질적인 교섭으로 이어지지는 않았다.

전북지역 내 민주노조의 설립흐름이 진행된 배경에는 무엇보다 전북지역 버스 노동자들의 열악한 근로조건과 함께 기존 한국노총 조직의 근로조건 개선 의지 부재와 친사용자적 태도가 존재했다. 전북지역 버스노동자들의 노동조건은 상대적으로 매우 취약한 상황이었다. 청주 등 인접지역의 동일한 노동자들과 비교해서도 매우 열악한 상황이라고 볼 수 있다. 파업과 민주노조의 형성이 진행되던 2010년 시내버스의 경우, 종일제 근무로 1일 약18시간 이상을 근무하였으며(1일 근무시 2일근무로 인정), 만근 24일에 5년차 기준 임금 약170만원(임금조건표참조)+상여금 310% 수준으로 동종 사업장의 그것에 비해 매우 취약한 특성을 보였다고 볼 수 있다. 전주 버스 노동자들은 “밥한끼 제대로 먹고, 소변을 제대로” 볼 시간도 없을 정도로 열악한 근로환경 속에서 일하고 있던 것으로 알려졌다. 배차간격이 워낙 좁아서 종점에 왔다가는 땅도 밟아보지 못하고 다시 운행하는 식으로 하루 14시간 정도를 일한다. 월급여도 타 지역에 비해서 낮은 편이어서 평균 120~150만원을 지급받고 있었다.<sup>29)</sup>

29) 2009년 산업 직업별 고용구조조사를 보면, 버스운전원의 월평균임금은 200.2만원이다. 그리고



전북지역 버스노동자들은 고질적인 저임금 구조와 추가근로를 하지 않으면 최소한의 임금을 보전 받을 수 있는 근무형태로 인해 장시간 운전을 강제 받는 상황이었다. 이를 개선할 수 있는 자주적 조직으로서 노동조합은 전북지역의 경우 한국노총 전북지역자동차노조가 존재해 왔으나 임금은 고사하더라도 조합원들의 근로조건 개선을 위한 일련의 조치를 하지 않고 있었으며, 오히려 사용자의 이해에 입각하여 아래로부터의 임금인상요구를 가로막는 역할을 종종 수행했다.

보다 다 구체적으로, 기존의 한국노총 자동차연맹 중심의 조직구조에서 민주노총 소속 노조로 가입변경하거나 별도의 신생노조가 설립되는데 있어 가장 중요한 계기는 통상임금 문제였다. 통상임금과 관련하여 2010년 1월에 호남고속 퇴직자 8명이 통상임금 소송 최종판결에서 승소하자 통상임금 소송을 통하여 열악했던 근로조건을 만회하려는 움직임이 거세게 일어났다. 2010년 5월, 전북지역 자동차연맹 소속 노조들의 공동 임단협 교섭 와중에 제일여객 지부는 공동교섭에서 탈퇴하고 제일여객 재직자 187명의 통상임금 37억 원을 요구하며 법원에 소송을 제기하였다. 통상임금과 관련한 소송은 9개 사업장의 671명이 제기하였으며 그 총액은 77억 원이 넘었다. 제일여객 지회는 7월 29일부터 8월3일까지 통상임금 지급 등을 요구하며 파업을 벌였지만 사용자 측은 차내에 설치된 CCTV를 철거하고 CCTV 수당을 지급하지 않겠다고 응수했다. 이처럼 통상임금 문제가 지역 전역으로 확산되자 한국노총 자동차연맹 전북본부는 당해 임금협상에서 부담을 가질 수밖에 없었다. 그리고 2010년 8월 2일 자동차연맹 전북본부는 임금협약 이외의 별도 협상을 통해 “통상임금 조항 삭제와 조합원들에게 기 발생한 통상임금 3년분(평균 5년 근속자 기준 1500만원)을 100만원의 위로금만 지급하고 포기하고 합의를 거부할 시 근무에 불이익”는 내용을 협약을 체결했다. 물론 여기에는 합의를 거부할 시 근무에 불이익을 줄 수 있다는 내용을 단체협약에 명시하는 동시에 사업주들이 이를 근거로 조합원들에 대한 개별 면담으로 통해 위협하고, 합의서에 서명토록 강요하는 과정이 동반되었다. 조합원들은 불이익을 염려한 나머지

---

2010년 서울 및 광역시 버스 운전직 근로자의 임금이 서울 2,773,231원, 부산 2,752,956원, 대구 2,617,829원, 대전 2,596,734원, 울산 2,451,049원, 인천 2,050,529원, 광주 2,438,260원이었다(오마이뉴스, “준공영제 놓고 인천시-버스회사 정면충돌”, 2010년 9월2일자). 이명규(2011)에서 재인용

지 사실상 강제로 서명하게 되었다. 기대에 부풀어 있던 조합원들에게는 큰 실망만을 안겨다주는 결과였고, 이것은 노총 지도부에 대한 불만으로 변졌다. 그리고 이것은 전주지역에서 폭발적인 민주노총 조직으로의 조직변경으로 이어졌으며, 그간의 열악한 근로조건을 개선시켜 노동의 질을 확보하고자 하는 구체적 흐름으로 이어지게 된다.

추가적으로, 임단협에 포함되어 있던 지부장 임금 인상의 폭이 알려지면서 조합원들의 불만은 배신감으로 확대되었다고 할 수 있다. 2010년 임단협 합의안에 따르면 지부장을 근로시간면제자로 인정하면서 임금을 전년보다 70만원이 많은 320만원으로 인상하였다. 2010년 자동차연맹 전북본부 단협안에 따르면 조합원들은 기본급 4.5% 인상으로 4~5만원 인상에 그친 것과 대조되는 것이었다. 이렇게 되자 한국노총 자노련 전북지도부에 분노한 노동조합들이 한국노총을 탈퇴하거나 조직형태 변경 등을 통하여 하나둘씩 민주노총 민주버스본부에 가입하게 된다.(이명규, 2011)

물론, 이 과정에서 사측의 민주노총 소속 노조에 대한 탄압은 매우 구체적이고 현실적인 형태로 나타났다. 먼저, 전북고속의 경우, 2010년 6월 29일 340명 중 170명이 민주노총에 가입하고 단체교섭을 요구하였으나 복수노조라는 이유로 거부하며 집행부 5명을 해고하고, 간부들에게 특별한 이유없이 근무를 시키지 않으며, 예비기사로 15명을 발령 내는 등의 탄압을 행사하였다. 더불어 개별 관리자들이 민주노총에 가입한 조합원들을 대상으로 사무실로 불러 탈퇴서를 받는 파렴치한 부당노동행위를 하였으며, 조합원들은 최저임금과 통상임금 지급을 요구하자 사측이 이를 거부하여 이에 대한 고발과 소송 등을 진행하였다.

호남고속의 경우, 2010년 8월 15일부터 9월 3일까지 320명 한국노총 조합원 중 210명이 민주노총에 가입하자 조합원 3명을 해고하게 된다. 또한, 사태 이전에 발생되었던 사고 등을 이유로 징계위원회 출석을 통보하는 등 불이익을 주게 된다. 한편으로는 전체직원이 합세하여 민주노총에 가입한 조합원들을 상대로 “하향배차를 하겠다”며 징계를 진행하는 한편, 다른 한편으로는 이를 무마시키는 조건으로 탈퇴서에 대한 서명을 강요하는 등의 전술을 구사하게 된다. 이에 저항한 조합원들, 특히 정비노동자 전원이 민주노총에 가입하고 체불임금 지급을 요구하며 노동청에 고발 조치하는 순서로 이어졌으며, 사

측이 최저임금 차액 지급에 대한 요구를 거부하게 되자 재차 관할 노동청에 고발조치가 이어지게 된다.

제일여객의 경우, 통상임금 소송 등으로 사용자에게 불이익을 받아오다가 독단적으로 2010년 7월29일부터 파업 중 조합원들과 반하는 내용으로 8월2일 한국노총지역노조가 합의하자 지부장이 조직형태를 변경하여 민주노총으로 전환하자 사용자는 새로 선출된 지회장 등 7명을 해고조치하고 근무 불이익을 편법적으로 자행하게 된다. 나머지 전일여객, 신성여객, 시민여객, 부안스마일교통 등도 사용자가 노조탈퇴를 강요하며 통상임금 소송취하를 압박하는 등 불이익 처우를 지속적으로 자행한 바 있다.

요컨대, 노조 설립 이후에 사측과의 2010년 교섭이 진행되지만, 사측은 노조법 상의 사업장 단위복수노조 금지를 들어 교섭을 거부하는 방식으로 대응하였다. 이 때문에 2010년 12월 8일부터 2011년 5월 1일까지 공동파업이 진행되었고, 6개 시내버스는 2011년 5월 2일 기본합의서를 작성하고 업무에 복귀하지만 전북고속은 2011년 말까지 사측과의 합의가 이루어지지 않은 상태에서 파업이 진행되었다. 2010년 약 145일 간의 파업을 거치고 난 후, 그러나 민주버스본부 산하 노조의 조합원 규모는 모든 사업장에서 감소하게 된다. 또한 7개 사업장 이외의 사업장에서 민주노총 민주버스본부 소속의 노조가 설립되는 경우도 없었다. 호남고속은 민주노총 소속 조합원에 대한 탄압이 가장 심한 곳으로 알려져 있는데 그 결과로 조합원 감소폭이 매우 컸고, 파업이 현재도 진행 중인 전북고속도 마찬가지이다. 사측의 노조 탄압과 민주노총 소속 조합원에 대한 불이익주기, 복수노조 허용에 따른 여파 등으로 인하여 전북지역 버스본부의 조직화 사업은 아직도 진행 중이다.(이명규, 2011)

## 2. 교섭범주의 환경 및 특징

버스업종의 노사관계는 다른 업종과 달리 지역별 공동교섭의 성격이 매우 강한 특성을 가진다. 이는 법에 따라 버스 사업주들이 지역마다 사업조합을 결성해서 운영해 왔던 역사적, 제도적 특성이 존재해왔으며, 이에 더하여 노조의 조직구조가 대응해왔기 때문에 이러한 공동교섭의 전통이 안착되어 왔

다.

공공운수노조·연맹 버스본부 소속 노조들이 설립되었던 2010년 현재 전북 지역에는 총 23개의 버스 사업장이 존재하고 있었다. 운행하는 범위에 따라 시내 13개 업체, 시외 5개 업체, 농어촌 5개 업체로 분류할 수 있고, 차량보유 현황을 보면 시내의 면허대수가 820대로 총 1472대의 과반을 넘게 차지하고 있다.

전북지역의 교통은 전주와 익산, 군산을 중심으로 형성되어 있는데, 본 사례에 해당하는 7개 사업장은 모두 전주시에 사업장을 두고 있다. 그리고 전북지역 버스업체의 면허대수가 총 1,472대, 보유대수가 1,469대임을 감안한다면 본 사례의 사업장이 전북 지역 버스사업에서 차지하는 비중이 매우 높다는 것을 알 수 있다. 특히, 7개 사업장 중에서 전주 시내버스 사업장 네 곳이 전주 시내의 교통을 대부분 책임지고 있어 파업의 효과가 매우 컸다고 볼 수 있다.(이명규, 2011; 김진혁, 2011)

전주시의 시내버스는 전주시와 완주군 전역을 비롯해 완주군, 김제시, 임실군 등의 주변 배후지를 연결하는 전주권의 중요한 대중교통 수단이다. 현재 5개의 민간 버스회사가 참여한 시내버스 공동관리위원회에 의해 121개 노선이 운행되고 있으며, 준공영제를 시행하고 있지는 않지만 노선 조정 등의 문제는 시 당국과 공동관리위원회의 협의를 거쳐 결정하는 절충적인 운영 방식을 택하고 있다.

전북 지역의 교통 상황은 자가용 이용자의 증가, 대중교통의 서비스 질 저하와 비효율적인 대중교통 체계로 인하여 시내버스의 이용자가 지속적인 감소 현상을 보이고 있고, 이로 인해 버스회사의 운송 수입 감소가 초래하고 있다. 대중교통이라는 버스의 특성 상 버스 회사의 적자는 전주시에서 버스 보조금을 통해서 지원을 해주고 있다. 2004년 3,366백만원이던 보조금은 2008년 8,726백만원, 2009년 9,536백만원, 그리고 2010년에는 12,347백만원으로 7년 동안 보조금 지원율이 336%가 증가했다. 그러나 전주시의회의 버스 회사 운영에 관한 특별조사에 따르면, “시내버스 보조금 지원 근거가 불명확하고, 전주시와 버스업체 간의 비공식적인 협약을 통해 보조금을 지원하는” 등 많은 문제점이 노출되기도 하였다. 그리고 파업 기간 동안 노동조합과 노동조합을 지지하는 시민단체들의 대책위원회는 보조금 지급의 의혹을 제기하면서

감사원에 감사청구를 하기도 하였다.(공공운수노조 전북지부 내부자료; 김진혁, 2011; 이명규, 2011)

### 3. 교섭진행 과정

공공운수노조·연맹 소속 7개 지회의 설립은 전북지역 버스 노사관계의 전면적인 변화를 의미했다. 체불임금 소송과 근로조건 개선을 즉자적 목표로 조직설립이 진행되었던 지회는 사측에게 노조인정과 한국노총과 다른 별도의 교섭을 요구하게 된다.

전북고속 지회가 2010년 8월부터 열 차례 이상 교섭을 사측에 요구해서 두 차례 정도 교섭이 성사되지만 요구안에 대한 구체적인 협의가 이루어지지 않았고, 나머지 사업장은 아예 교섭 자리에 사측이 나타나지 않거나 교섭을 진행하더라도 한국노총 핑계를 대거나 민주노총과는 교섭을 할 수 없다는 입장을 밝히는 식이었다. 사측의 노조 불인정으로 인해서 교섭이 한 발짝도 못 나가는 상황이었다.(이명규, 2011)

사측에서 부당하게 단체교섭을 거부하거나 성실교섭에 응하지 않자 노조는 쟁의행위에 돌입할 것을 결의했다. 그리고 7개 지회가 시차를 두고 쟁의조정신청을 제출하고, 12월 8일 파업에 들어갔다. 당시의 요구는 주로, △노조탄압 중단, △민주노조 인정, △최저임금·미지급 통상임금 지급, △과도한 노동시간을 근기법에 맞게 주40시간으로 축소, △부당배차 중단, △공정배차 실시, △무리한 운행으로 인한 사고발생 비용 노동자 전가 중단, △식사시간·안전운행 시간 보장 등이었다. 각 사업장에 따른 구체적인 파업돌입과정은 다음과 같다. 먼저, 전북고속의 경우, 단체교섭 응락가처분 결정(2010.09.08)으로 단체교섭 15차례 이상 진행하였으나, 노측 요구안에 대해 사측은 교섭을 해태하면서 시간끌기로 대응하게 된다. 또한 노측이 합의한 6개 조항조차 서명을 거부하여 쟁의조정신청으로 이어지게 된다. 이후, 조정회의와 쟁의행위 찬·반 투표를 거쳐 12월 6일 쟁의발생 신고를 각 기관 등에 하고 12월 8일 쟁의행위에 돌입하게 된다.

호남고속의 경우, 단체교섭을 요구하였으나, 사용자는 조합원 명단을 제출

하면 교섭을 검토하겠다고 하여 조합원 명단을 제출하자 사용자는 탈퇴서를 받으며 해고와 징계가 이어지게 된다. 지회는 추가적인 교섭요구를 6차례 진행하게 되었으나, 사측이 더 이상 교섭에 임하지 않을 것이라고 판단, 조합원들의 피해를 줄이기 위해 쟁의조정신청을 진행하게 된다. 이후 찬·반 투표 후 12월 6일 쟁의발생 신고 후 12월 8일 쟁의행위에 돌입한다. 제일여객의 경우, 집행부 변경이후 사측에 교섭을 요구하였으나, 사용자는 교섭을 수차례 회피하다 통상임금 소송을 취하하면 교섭에 임하겠다는 등 소송 취하를 선결조건으로 내세우며 교섭을 해태해왔다. 다른 한편 지회장을 비롯 조합원들을 해고시키고 근무일수를 줄이는 탄압을 해와 쟁의조정신청을 하고 조합원 찬·반 투표를 거쳐 12월 8일부로 쟁의행위에 돌입하게 된다. 신성여객의 경우, 노측 요구안인 기본협약서를 중심으로 단체교섭을 4차례 진행하였고, 2가지 조항만 본 교섭에서 진행하기로 합의한 바 있었다. 그러나 사측이 “공동교섭이 아니면 교섭에 응할 수 없다”라고 노측에 통보를 해오면서 조합원들을 징계조치하면서 탄압을 해와 노동위원회에 조정신청을 하게 된다. 이후, 쟁의행위 찬·반 투표 후 12월 6일 쟁의행위 발생신고를 각 기관에 하고 12월 8일 쟁위행위에 돌입한다. 전일여객의 경우, 사측은 노측 단체교섭 요구를 조합원 명단을 제출하라면서 교섭을 거부하다, 조합원 명단을 사용자에게 통보하자 관리자들을 주축으로 타사와 마찬가지로 불이익 운운하며 노조 탈퇴서를 강요하여 탈퇴자가 발생하게 된다. 통상임금 소송 제기자들에게 기준 근로일수에만 업무를 할당하여 생계에 타격을 주는 불이익 처우가 진행되자 노측은 조합원들의 탄압을 사측과 교섭을 통해 해결하려고 단체교섭을 수차례 요구하게 된다. 그러나 사측이 이를 거부하여 노동위원회에 조정신청을 하였고, 쟁의행위 찬·반 투표후 12월 6일 쟁의행위 발생신고를 각 기관에 하고 12월 8일 쟁위행위에 돌입하게 된다. 끝으로, 부안스마일교통과 시민여객은 노측의 교섭요구를 거부하다 교섭에 2차례 임하면서 시간을 갖고 진행하자 하며 조합원들에게 탈퇴를 강요하고 불이익을 주고 있어 노동위원회에 조정신청을 하였고, 쟁의행위 찬·반 투표 후 12월 6일 쟁의행위 발생신고를 하는 등 12월 8일 쟁위행위에 돌입한다.

이렇듯 각 사업장에서 공통적으로 쟁의가 개시되기는 하였으나, 전북지방 노동위는 노사 당사자간 근로조건에 관한 실질적인 교섭이 이루어지지 않았

다는 이유로 행정지도 결정을 내리게 되며, 버스회사들과 전주시는 위 결정을 근거로 전북지역 버스노동자들의 파업을 불법으로 몰아붙이게 된다.

파업 이후의 노조와 사측의 대립은 파업의 적법성 여부와 복수노조의 인정 여부를 중심으로 형성되었다.(이명규, 2011) 파업의 적법성에 대해서 사측과 도청 등은 지노위가 교섭 미진을 이유로 행정지도를 결정하였으므로 파업은 불법이고, 불법파업에 대처하기 위해서 대체근로 및 대체버스를 제공한 것은 정당하다는 입장을 피력하였다. 그러나 노조는 이러한 지부의 조치는 월권이라는 입장이었다. 즉, 노조는 이전에 진행되었던 ‘단체교섭응낙가처분’ 소송을 통해서 사측의 교섭참여를 이끌어내고자 하였으며, 실제로 전북고속, 전일여객, 호남고속 등 소송을 낸 지부들에서 모두 승소하였고, 법원의 판결에 따라 사측은 교섭불이행시 이행강제금을 물어야 하는 상황에 놓여있었다. 유사한 측면에서 대법원에서는 “노동위원회에서 행정지도 결정을 내리더라도 조정기간이 끝나면 조정절차를 거친 것으로서 본다”고 한 것에 따라 적법하므로, 이 기간 동안 대체근로를 한 것은 위법하다고 주장하였다.

파업기간 동안 노조의 요구 사항은 대체로 세 가지로 요약된다. △노조인정, △성실교섭, △민·형사 상 책임면책 및 파업 중단이었다. 이에 대해서 사측은 일관되게 교섭 거부의 입장을 유지하였다. 이러한 입장 대립의 지속은 대립의 지형이 단순히 노사를 넘어 지역사회 및 정치권으로 확장되는 결과를 낳게 된다. 즉, 전북지역 버스파업은 노사 간, 노노 간 갈등을 넘어 지역 갈등의 형태까지 보이면서 복잡해졌다. 민주당, 민주노동당, 진보신당을 비롯한 정치권과 전주시의회, 시민단체 등이 버스 파업의 해결을 촉구하며 △사측은 노조를 교섭당사자로 인정할 것, △노조는 사측이 성실교섭 의지 표명하면 즉각 파업 중지, △파업에 따른 민형사상 고소 고발 철회와 신분상 불이익 금지 등이 담긴 중재안을 제시하게 되지만, 사측은 이를 지속적으로 거부한다.

고용노동부의 중재안, 시민사회단체의 사회적 합의안이 모두 사측에 의해서 거부되었지만, 노조의 압박은 더욱 거세었다. 전북의 여당이라 할 수 있는 민주당에 대한 압력을 위한 서울 민주당사 농성, 그리고 지도부의 고공농성이 펼쳐지게 된다. 4월에는 사측(호남, 전일)이 낸 단체교섭 응낙 가처분 이의신청이 기각됨으로써 사측의 교섭 거부의 명분은 더더욱 줄어들게 되었다. 또한, 한국노총의 2011년 임금교섭이 4월부터 본격적으로 가동되자 더욱 사측

에게 불리한 상황이 전개되었다. 민주노총 소속 조합원의 파업과 체불임금 문제 등으로 한국노총 소속 조합원의 기대감이 한껏 높아졌기 때문에 자동차연맹 전북본부 지도부도 이번 임금협상에서 기대 이상의 결과를 내놓지 못한다면 집단적 탈퇴도 배제할 수 없는 입장이었다. 즉, 버스 노동자를 두고 양 노조 간에 ‘경쟁’이 붙은 꼴이 되었고, 한국노총은 작년도 임금인상 폭인 4.5% 대신 15.2%의 높은 인상안을 제시했다.(이명규, 2011)

파업이 해결의 가닥을 잡아가는 가운데 발목을 잡은 것은 전북고속 사측이었다. 4월 27일 비공개로 열렸던 노사정 협의에서 전북고속 사측이 합의를 거부한 것이다. 애초에 시도와 사측이 주장했던 바대로 전주 시내버스와 부안스마일, 전북고속을 나누어 합의가 이루어지도록 노조 측이 양보했지만 전북고속 사측이 이를 거부한 것이다. 결국 4월 26일 전북고속과 부안스마일을 제외한 전주 시내버스 간에 합의문이 작성되었다. 노사는 △노조인정(업무공간제공, 조합비 공제, 전임자 인정), △징계철회, △쌍방간 고소 고발 취하, △단체협약 체결 시까지 한국노총 단체협약 준용, △업무 복귀와 월3회 이상 성실교섭 등에 합의하였다. 이 잠정합의안은 잠정합의한은 6개 사업장 조합원 456명 중 374명(82%)가 참여해 338명(90.4%)가 찬성하였다. 노조 측은 애초에 공동교섭, 공동투쟁을 목표로 하였지만 전북고속을 제외한 채 현장에 복귀할 수밖에 없었다.

전북지역 버스파업은 노사대립상황에서 신설노조가 설립되는 일반적인 상황과 유사하다고 볼 수 있다. 노조인정과 사측의 교섭 거부 간의 대립, 그리고 장기파업과 사회적 합의로 이어지는 과정이 이러한 전형성을 보여준다고 볼 수 있다.

#### 4. 노조구조 내 초기업적 교섭

앞서 서술했듯이, 전북지역 버스파업과 뒤이은 민주노조의 설립은 민주노총 공공운수노조·연맹 내의 버스본부 및 지역본부의 전략조직화 사업이 그나마 결실을 맺은 결과라고 볼 수 있다.

운수노조의 버스본부가 복수노조에 대비하여 조직화 전략을 준비한 것은



2002년도까지 거슬러 올라간다. 2002년, 2007년도에도 버스본부는 복수노조 시대를 대비하기 위하여 복수노조준비위원회를 설치하였고, 2010년도에도 반복되었다. 버스본부는 전국에서 각 지역별로 활동하고 있는 버스노조민주화를 위한 노동자협의회 소속 회원들과 함께 2009년 말부터 여섯 차례 이상 토론회를 열어 구체적인 조직화 방안을 마련했다. 그리고 운수노조 전략조직화위원회의 특별조직이었던 ‘민주버스건설준비위원회(민버준)’를 통해서 조직화되던 버스 운수업의 특성을 반영하여 업종구분 없이 지역단위를 골간으로 한다는 원칙을 정한 바 있다.<sup>30)</sup>

이에 더하여 공공운수노조는 버스조직화 중앙대책팀을 구성하여 다각도의 지원을 하였고, 민주버스본부는 버스조직화 사업단을 따로 꾸려서 복수노조 시대를 대비하는 조직화사업을 집중적으로 전개하였다.

특기할 만한 것은 기존의 노조조직에서 신규 조직으로 조합원 이동이 진행될 때, 일시탈퇴 - 일시가입이 현실적으로 어렵다는 조건을 반영하여, 조합원에 대한 사실상의 이중가입규정을 유연하게 적용했다는 점이다. 버스본부는 2011년 7월 이전 신규가입 하는 조합원들을 조직력에 비례하여, 그리고 이중가입된 조합원에 대해서 ‘차별화된 관리전략’을 구사하였다. 신규가입 조합원 중 기존 노조를 탈퇴하고 가입하는 조합원은 단사조직으로 인준할 정도의 조직세가 형성되어 있을 경우, 산하지회로 인준하고, 단사 지회로 인준하기 여의치 않은 개별조합원과 이중가입 조합원의 경우에는 복수노조가 전면적으로 시행되는 시점까지 본부 산하 ‘버스조직화 사업단’에 편제해 관리하는 방식을 추구하였다. 더불어, 2010년 초 한국노총 소속 조합원의 가입을 배려하기 위하여 준조합원 제도를 도입해 노조 이중가입을 허용하였다. 이러한 노력의 결실로 2009년까지 1,500여명에 불과했던 버스본부의 조합원은 2년 후 두 배 이상 성장하게 된다.

## 5. 소결: 전북 버스사례를 통해 본 집단교섭 요인 및 확장의 가능성

30) 『매일노동뉴스』 인터넷판 “[인터뷰]박사훈 운수노조 민주버스본부장”, 2010년 11월20일자.

전북지역에서 버스노동자의 조직화를 위한 조직전체적인 유기적 협조체계를 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 먼저, 2009년부터 버스본부는 공공운수연맹의 산별조직화 전략에 발맞춰 자신들의 조직을 사업장 단위의 골간체계에서 지역단위의 골간체계로 조직 체계를 변경하게 된다. 이를 통해서 전북 지역의 사례에서 보이듯이 복수노조 도입 이전부터 조직화를 통해서 지회를 설립하고 교섭을 진행시킬 수 있는 기회를 잡게된다. 다음으로, 기존 한국노총 조직에 대한 노조민주화를 사전기획에 따라 치밀하게 진행시켜나갔다는 점이다. 이는 사실상 가장 핵심적인 요인으로, 한국노총 내 민주화를 추진하는 세력과의 연대를 위하여 버스노조민주화를 위한 노동자협의회를 건설하게 된다. 앞서 지적했듯이, 이 조직은 한국노총 소속 조합원의 조직이동을 용이하게 하기 위해 준조합원 제도 등의 이중가입 전략을 활용하게 된다. 결국, 한국노총 내 민주화 세력을 견인하고 이들을 중심으로 조직화를 추동해 넘과 동시에 2011년 이후 조직간 통합을 통해 버스본부는 조직력의 제고를 달성하게 된다. 끝으로, 민주버스본부는 2011년 사업계획을 수립하면서 복수노조 시기 단체교섭 대응방침을 마련하였다(이명규, 2011). 대응방침은 크게 기존 산하조직과 신규 가입조직으로 나누어져 있고, 또 다시 △임단협 체결을 완료한 경우, △임단협 만료를 앞둔 경우, △사측이 교섭요구사실 공고를 이미 한 경우, △교섭, 중재, 쟁의 중인 경우 등에 알맞은 전술들로 체계화하였다. 특히 신규조직의 경우에는 네 가지의 교섭 전술을 세부적으로 제시하고 있다. 이러한 대응방침은 전북고속이 7월 이후 사측의 창구단일화 요구에 대한 대응에서 고스란히 나타났다.

이 밖에도 민주버스본부가 기획력과 조직력의 집중을 통해 ‘사용자 주도’와 ‘한국노총 호응’으로 설명되는 기존의 노사관계 관행에 파행을 야기했다는 것이다. 이를 위해 노조 설립 과정에서 민주버스본부가 전북지역 버스 노동자들의 열악한 근로조건에 대한 불만을 조직화해 내었으며, 최저임금 위반이나 체불임금 소송 등을 통해 기존의 관행이 한국노총과 사측의 기존 야합에 기초하고 있음을 표면화시키고 이에 대한 저항을 조직화해 낼 수 있었다는 점이다.

## 제4장. 소산별 교섭사례

### 제1절. 전국공공연구노동조합 사례

#### 1. 조직개요

전국공공연구노동조합은 노동조합을 처음 만들던 1994년에 전국과학기술노동조합으로 출발하였다. 초기에는 주로 과학기술계 출연연구기관이 중심이 되었으나, 이후 출연연구기관 이외의 연구기관들에서도 조직이 설립되었다. 예컨대 산업통상자원부 산하의 섬유, 패션 등 관련기관은 산업기술촉진법에 의해 설립된 전문생산연구소 형태이다. 산업기술평가원의 경우에도 연구기능은 없지만 연구관련 기관으로서 결합되는 등 조직이 확대되었다. 2007년에는 경제인문사회연구회 산하 연구기관 조직인 연전노조와 통합을 하게 되어 공공연구노조로 전환되었다.

#### 1) 전국과학기술노동조합 설립과정

과학기술계 정부출연기관들 가운데 한국전자통신연구소가 1987년 12월 4일 전격적으로 노조를 결성함으로써 과학기술계 노조운동이 활성화되기 시작하였다. 정부출연기관에서의 노조 결성은 석박사급 연구원도 노동자임을 선언하고 나섰다는 점과 정부의 직접적인 통제하에 있는 공공기관에서 민주적인 노조운동이 활성화되었다는 점에서 사회적인 반향을 크게 불러일으켰다. 이후 과학기술계 출연기관 노조는 1988년 연구전문기술노조협의회(연전노협), 1989년 전국전문기술노동조합연맹(전문노련) 결성에 참여하고 연맹 내 과학기술노조협의회(과기노협)로 연대를 강화하였다. 1988년 이후 최초의 업종별 공동파업과 26개 정부출연기관 노조의 강도 높은 공동 임투 등의 성과를 거두었으나 1991년 이후 정부의 의도대로 통폐합 되면서 조직규모가 축소되었

다. 전문노련 지도부와 과기노협 집행부 일부에서 노조 단일화 추진 필요성이 제기되는 가운데 민주노조운동 내에서 전국노동조합대표자회의(전노대) 결성과 산별전환 움직임이 배경으로 1993년 하반기에 과기노협 소속 단위노조 대표자들이 모여 1994년 임금투쟁 이전에 노조 통합을 이룰 것에 합의하고 연맹과 함께 본격적인 준비에 들어가 1994년 4월 15일 과기노조를 결성하였다.

초기 전국공공연구노동조합이 성공적으로 출범한 이유로는 교섭권, 인사권, 재정, 사업의 중앙집중력 강화, 초기 집행부의 강력한 민주적 리더십, 다양한 인재의 포진, 업종적 동질성 등을 들 수 있다. 또한 설립과정상의 특징에서는 1992년 전자통신연구원, 화학연구원 등에서의 현장 투쟁의 연장선에서 출범하였다는 점, 2년여 간의 조합원 교육 및 홍보 등 충분한 공감대를 형성하며 단일노조에 대한 기대감을 높일 수 있었다는 점 등을 들 수 있다.

## 2) 전국공공연구노동조합 조직전환 과정

전국공공연구노동조합이 현재의 형태를 갖추는 데에는 먼저 연구전문노조와의 통합과정이 있었다. 2006년부터 양측 집행부에서 통합추진 논의가 되어 통합추진위원회가 구성되었는데, 여기에는 정부출연연구기관이 다수를 이루는 등 사용자 특성의 공통점이 크게 작용하였다. 과기노조 내에서는 과학기술 관련 시민사회단체의 부재 등의 상황에서 과학기술계의 특성을 살리자는 입장에서 반대의견도 있었으나, 과기노조가 10여년 이상의 활동과정에서 부딪히는 한계가 컸던 탓에 통합의견이 강화되었고, 공공연맹의 산별전환 논의 및 추진과정이 기폭제가 되었다. 이에 따라 2007년 3월 과기노조와 연전노조가 통합하여 전국공공연구노동조합 출범하였다.

## 2. 전국공공연구노동조합 활동경과

### 1) 주요 투쟁과정

전국공공연구노동조합은 설립 이후 정부출연연구기관 통폐합·민영화 저지 투쟁, 1994-95년 두 차례의 임금단체협약 쟁취투쟁, 낙하산 인사 반대투쟁 등 현안문제에 대한 투쟁, 미조직 사업장의 조직 확대 등 다양한 조직 활동을 벌여 왔다. 1994년 말 정부조직 개편과 개각 이후 출연기관의 축소를 목표로 통폐합·민영화가 추진되었는데, 이에 과기노조는 약 2개월에 걸친 투쟁을 통해 부총리로부터 사실상의 통폐합 철회 발표를 이끌어냈다. 그러나 정부출연 연구기관에 대한 근본적인 정부의 시각은 변하지 않았으며, 연봉제, 계약제 실시, 퇴직금 누진제 폐지도 이의 연장선상에 있다. 과기노조는 2001년 3월 기획예산처의 예산배정유보 방침으로 인해 국무조정실 산하 과학기술계 출연기관의 연구 사업이 파행을 겪으면서, 이를 철회하기 위한 투쟁을 전개하였고, 2002년 시설안전기술공단지부의 단체협약쟁취 민주노조 사수를 위한 94일 파업투쟁을 전개하였다. 2003년부터 2004년 사이에는 정보통신부와 산업자원부의 평가비리와 맞선 투쟁을 전개하였고, 2005년에는 임금제도 개선, 비정규직 확산금지 및 차별철폐, 선택적 복지제도 도입, 과학기술인 공제회 추진, 여성노동권강화와 출산장려 등의 내용으로 10대 제도개선 요구안을 연구회산하 17개기관, 과기부산하 9개기관 등 30여 사용자와 합의하였다. 반면, 2000년대 이후 임금단체협약 과정에서의 투쟁은 거의 없었고, 주로 정부 정책에 대한 대응이 많았다. 2012년 초 과학기술계 27개 법인형태 연구소들을 단일 법인으로 통합하고자 하는 방안을 이명박 정부가 정권 말기에 제출하였는데, 이 방안은 노동조합은 물론 사용자측에서도 반대했던 정책이어서 2012년 2월 여의도에서 500여명 참석하여 집회를 개최하는 등 대응투쟁을 벌였다.

## 2) 지역연대사업

전국공공연구노동조합은 연구기관이 밀집되어 있는 대전지역을 중심으로 활발한 정치활동을 벌여 왔다. 대표적으로 2006년 5.31 지방선거에의 참여를 들 수 있는데, 당시 과기노조 후보로 2인이 출마하여 각각 약10%의 득표율을 보이기도 하였다. 그밖에도 노동조합은 다양한 지역연대사업을 벌이고 있다. 참과학 열린학교 운영, 사랑의 컴퓨터 보급사업, 과학기술자 축제마당 개

최 등을 들 수 있다. 참과학 열린학교는 대전 유성지역 내 어린이들을 대상으로 컴퓨터 교육은 물론 실험실습과 견학, 환경체험 등 다양한 프로그램을 운영하고, 지역 부녀회와의 교류를 통해 지역사회에 내에서 호평을 받았다. 특히 지속적인 운영에 따라 입소문을 통하여 지역주민들의 상당한 관심을 끌어들여 내면서 노동조합에 대한 부정적인 이미지를 개선하고 실험 위주의 학교운영으로 과학에 대한 호기심을 증대하는 효과를 거두었다. 사랑의 컴퓨터 보급사업을 통해서도 기관 또는 노동조합에서 사용하던 컴퓨터 중 사용 가능하나 사용연한이 경과하여 폐기하려는 컴퓨터를 기증받아 단체 또는 개인에게 전달하하였고, 과학기술자 축제마당을 통해서도 미조직 기관 및 미가입 노동자들과의 접점을 확대하면서 연구기관 밀집지역인 대전 유성지역 내에서의 노동조합의 위상을 강화하는 데 기여하였다.

### **3. 전국공공연구노동조합 현황**

#### **1) 조직 일반현황**

전국공공연구노동조합 각각에는 연구기관마다 지부가 설립되어 있는데, 66개 기관이 지역별, 부처별로 나뉘어져 있고 대부분 대전과 서울에 위치한 정부출연연구기관이다. 미래창조과학부 산하 기관이 많으며, 과학기술계 연구기관이 다수이고 일부 총리실 산하 경제인문사회연구회에 속한 연구기관들이 있다. 조합원들은 주로 연구직, 행정직, 기술직이 가입되어 있는데, 연구직이 대부분이고 박사학위 이상 소지자가 많다. 경제인문사회연구회 산하 연구기관들은 대부분 세종시로 이전 예정이며, 그밖에 광역시도별로 지역특화 산업, 중소기업 지원하는 기관인 테크노파크가 있다. 대전에 테크노파크가 들어온 지 3년 되었는데, 그 이후로 광주, 경기 등에서 설립이 되어서 현재 5개 정도 있다. 지구환경연구소의 경우는 경희대학교 부설연구소이며, 대한전자공학회는 학회 형태이나, 규모가 커서 상근자가 6명 수준이다.

<표 4-1> 전국공공연구노동조합 지역/부처별 조직현황(2011.10)

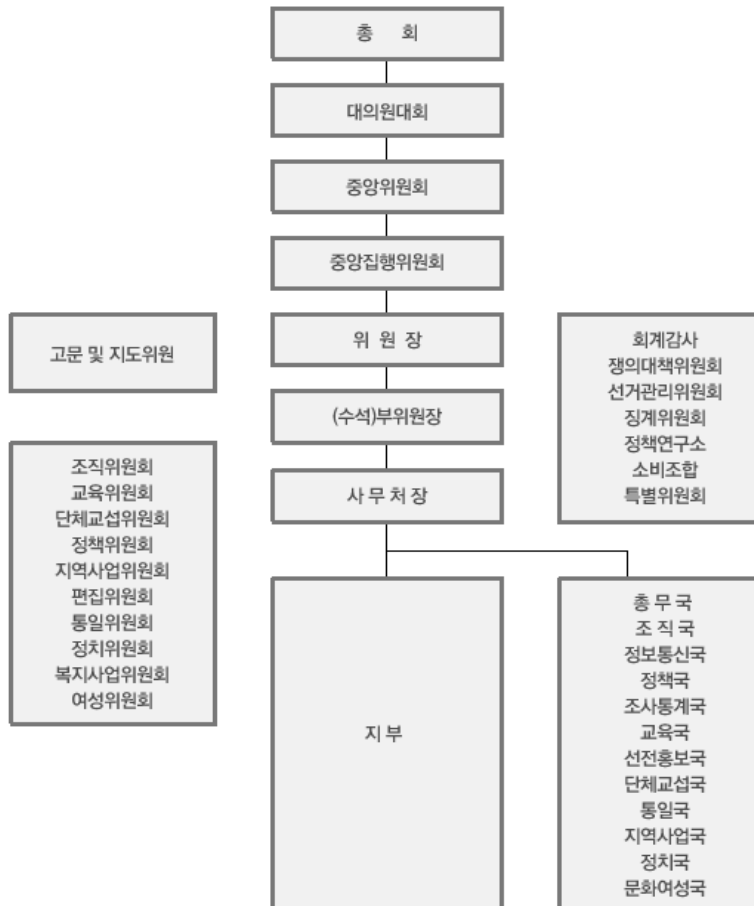
구분	대전/충남	서울/경기/인천	영호남	소계
미래창조 과학부	수리연	과기평, 과총 한림원, 창의재단	광주과기원, 대경과기원	7
	기초기술 연구회	항우연, 생명, 핵융합, 한의학, 과기정보, 기초	과기연	7
	산업기술 연구회	화학	건기연, 식품	전기, 재료
국무 총리실	경제인문 사회연구회	과기정책 직능원 정보통신 농경연 노동연 보사연 여성 환경 통일 조세 국토 건도연 예경연		14
	원자력 안전위원회	원자력안전기술원		1
산업통상자원부		산기평, 건설생활	섬유, 패션 실크, 광기술원	6
교육부		한국학중앙연구원, 교육학술		2
국토교통부		시설안전공단		1
해양수산부		해양과기원, 극지연	한국선급	3
문화체육관광부		콘텐츠, 문화관광 영상자료원, 장애인체육회		4
안전행정부		지방행정		1
여성가족부	청소년진흥원	농어촌육성재단		2
방송통신위원회		전 파진흥원		1
지자체	대전발전, 대전TP, 충남여성정책		대구기계부품, 대경연, 광주TP, 경북TP, 부산TP, 대구TP	8
기타	과기정보비정규	지구환경연구소, 대한전자공학회, 토양환경연구소		4
소계	14	38	14	66

## 2) 조직구조

전국공공연구노동조합으로 조직된 기관들 가운데, 소규모 기관의 경우 분

회 형태로 있다가 2013년 규약개정을 통해 지부 형태로 통일되었다. 지부 수가 많다 보니 2013년 들어 권역별로 지역본부를 설립하고, 과학기술계 등 일부 특성별 본부도 설립하여 운영하고자 하는 방안이 추진되고 있다. 다만 규약개정은 가결되었으나, 본부 운영은 아직 초기단계이다. 지역본부는 가동이 되고 있으나, 특성별 본부는 아직 설치되지 않고 특성별 협의회 수준으로 이루어지고 있다. 과학기술계 출연기관, 경인사연 산하기관, 테크노파크가 각각 지부장 모임 형태로 정기적 또는 현안 발생시 논의하는 구조이다.

<그림 4-1> 전국공공연구노동조합 조직구조





### 3) 고용형태별 구성

산하 지부들 가운데, 과학기술정보연구원 비정규직 지부가 1개 있는데, 간접고용 노동자들로 조합원은 21명으로, 정규직 지부와 통합운영이 어려워 별도 지부를 운영하고 있다. 원자력연구원, 표준과학연구원 등 대전에 위치한 일부 지부들은 수년 전 조직 내부갈등으로 탈퇴하여 현재 상급단체 없는 별도 노조로 존재하고 있다. 대부분이 정규직이고 5% 수준의 소수 조합원이 계약직 형태로 있다. 박사학위 소지자의 경우 기간제법 상 예외인데다가 사업의 완료 기간이 정해진 경우에도 2년을 초과할 수 있다 보니 수행기간이 3-4년 넘는 대형과제 등에 채용된 박사학위 소지자들이 있는데, 그런 경우에도 대부분 2년을 넘기지 않는 것이 관행이다.

### 4) 인력자원

전국공공연구노동조합의 상근인력은 본조 채용직이 6명이며, 각 지부의 경우 기관측으로부터 단협상의 사무인력지원 조항을 바탕으로 채용하여 지원 받는다. 최근에는 정규직 인력지원이 어려워져 각 기관에서 계약직을 채용하여 지부에 지원받는 형태를 띤다. 규모가 있고 역사가 있는 지부들이 주로 인력지원 받는 반면, 신규 소규모 지부들은 인력지원 못 받는 경우가 많다.

### 5) 재정자원

전국공공연구노동조합은 지부마다 조합비가 상이한데, 기업별노조가 통합한 형태이다 보니 조합비 기준 자체가 기본급 기준인 지부도 있고, 총액 기준인 지부도 있다. 최근 들어서는 조합비 기준의 통합을 추진중이나, 아직 미진한 수준이다. 조합비는 평균적으로 월32,000원 정도이며, 매년 대의원대회를 통해서 공공연구노조 사업비를 책정하는데, 2013년에는 공공연구노조 사업비가 15,000원이고, 2012년에는 14,000원이었다. 나머지 금액이 지부로 배정되며, 이를 바탕으로 지부 사업이 이루어진다. 본조 사업비 15,000원 가운데

연명으로 4,000원이 할당되며, 희생자구제기금 2,500원을 적립하고 나머지 금액을 상근자 인건비, 운영비 등으로 집행한다.

#### 4. 공동임단협 추진 배경 및 과정

전국공공연구노동조합의 집단교섭은 과학기술노동조합 시절인 2006년 공동임단협의 형태로 시작되었다. 약30개 기관이 공동단협을 추진하였는데, 그에 앞서 2005년에 10대 요구사항을 걸고 공동교섭을 추진한 바 있다. 임금협상 시기에 10대 요구사항을 포함시켜서 관철시킨 뒤, 공동임단협 가능성에 주목하고 다음 해 본격적으로 추진한 것이다. 2006년 12월 20일에 38개 지부가 공동단협을 체결하게 되었는데, 교섭과정에서는 38개 기관이 수도권과 대전의 권역별로 각각 A팀, B팀 총4개 팀으로 나누어서 팀별 대각선교섭을 진행하였다. 지부들 가운데 역사가 오래된 곳은 1987년에 설립된 곳이 있는 반면, 최근에 설립된 곳도 있다. 규모에 따라서도 큰 지부는 조합원이 400명 이상인 데 반해, 작은 지부는 2-3명에 불과하기도 하는 등 편차가 크다. 따라서 단체협약 내용의 측면에서 역사가 길고 규모가 큰 지부 입장에서는 공동단협의 내용 수준이 낮은 편이다. 기존 단협을 기준으로 지부별 보충협약을 통해 보완되는데, 단협 자체가 없던 지부의 경우에는 갑자기 생겨난 단협이 비교적 높은 수준의 내용을 담고 있어 긍정적으로 보고 있다. 38개 지부들의 요구수준의 중간 수준으로 맞추려다 보니 전반적인 수준은 낮은 편이나, 규모가 작고 조직력이 약한 지부들의 밑바닥을 끌어올리는 연대적 효과는 상당했다고 평가된다.

##### 1) 정부의 공공연구기관 구조조정

정부는 경제위기 이후 2000년대에 이르기까지 다양한 측면에서 정부출연 연구기관 구조조정을 추진해 왔다. 첫째, 정부출연연구기관의 노동자들은 정출연법과 정산법의 근거를 내세우는 연구회, 기획예산처, 정부부처로부터 통제를 받게 되었는데, 특히 기획예산처는 법을 위반하는 지침을 내세워 정부출

연 연구기관의 운영에 개입하였다. 둘째, 정부출연연구기관들은 책임자율경영의 권한을 보유하고 있으며, 정부는 정부출연연구기관에게 예산만을 지원하도록 되어 있으나, 정부는 예산을 무기로 정부출연연구기관의 자율성을 실질적으로 침해해 왔다. 셋째, 정부출연연구기관에 대한 정부의 정책적 개입은 주로 지침으로 이루어졌는데, 특히 기획예산처가 예산지침, 경영지침, 경영평가지침 등을 제시하면서 정부출연연구기관에 대해 일상적으로 통제하였다. 기획예산처는 연구기관에 대한 예산배정에서 지침의 수용 여부를 중심으로 차별화하였던 것이다. 넷째, 연구성과에 대한 생산성 강조로 인해 공공연구정책의 공공성이 침해되어 왔다. 한편, 2000년대 중반까지 전국공공연구노동조합 조직의 주축을 이루어온 과학기술계에서도 환경변화가 가속화되었다. 예산제도 개편이 이루어지면서 5년 단위의 중장기 재정운용 시스템이 도입되었고, 부처별 총괄자율예산제도가 도입되는 한편, 성과관리가 강화되었다. 1990년대 이후 이루어진 PBS(성과연봉제)는 노동조합의 저항으로 인해 경제위기 이후 도입이 본격화되면서 비정규직 증가, 연구원의 '영업사원화' 등의 현상을 가져왔다. 그밖에도 인사 및 예산의 정부 통제가 강화되었고, 기관평가제도의 변화되면서 경영혁신평가 등이 도입되었다.

## 2) 이전 시기 임단협에 대한 평가

노동조합은 2003년 임금교섭 요구안을 놓고 대각선 교섭 형태로, 2004년에는 유사한 임금인상 요구안에 후생복지 회복, 비정규직 처우 개선, 성과급 축소 등의 요구를 추가하여 연구회 및 부처별 교섭단을 구성하여 임금교섭을 추진하였으며, 단체협약은 8개 공동요구안과 주 5일제 시행에 따른 노동조건 저하 금지를 핵심으로 추진하였다. 교섭방식은 2003년에는 대각선 교섭으로, 2004년에는 5개 교섭단별 공동교섭과 지부별 실무교섭을 병행하는 방식으로 진행하였으며 산업자원부 산하 지부는 별도의 투쟁위원회를 꾸려 단체협약 개약 시도와 노조 탄압에 대응하였다. 그 결과, 기관별로 상황에 따라 편차가 있었지만 대체로 평균 6%의 임금인상을 이루어냈으며 주 5일제 시행에 따른 노동조건 후퇴도 거의 없었다. 그러나 산자부 산하 기관 대부분에서 단체협약의 후퇴가 있었으며 타결 및 투쟁 시기를 집중하고자 했으나 통일된 교섭

의 형식과 내용을 실질적으로 이루어내지 못한 채 결국 지부별 교섭으로 돌려져 연말에 가서 타결되었다. 8대 공동요구안에 대한 이슈화와 여론화, 대정부 투쟁이나 교섭도 제대로 진행되지 못했으며 지부별로 차별적으로 마무리되었다. 이 과정에서 집행부의 지도력과 집행력 부족, 지부 사이에 정보의 미공유와 눈치 보기 및 자기 기관 중심주의에 따른 전반적인 대응력과 조직력 약화가 나타났으며, 이것이 교섭 내용의 축소와 교섭 주도권 약화로 이어지기도 하였다.

이에 따라 2005년에는 대정부 통일교섭이 보다 주요한 과제로 떠올랐고, 이에 따라 과학기술계 핵심적인 사안을 교섭의제로 삼아 통일교섭을 통해 사용자의 적극적인 자세를 이끌어내며 대정부 요구 등으로 사회적 의제화에 성공하였다. 또한 지부간 편차와 이질감을 다소나마 극복하고 상향평준화 하면서 통일교섭에 대한 긍정적 전망을 강화하였다. 다만 주요 요구안에 대한 구체적인 대안마련이 부족하였고, 교섭과정 이전에 충분한 준비과정의 부재, 교섭위원으로 속하지 않은 지부장들의 참여와 역할 부재 등의 문제가 나타나기도 하였다. 교섭방식과 진행 측면에서는 과기부 및 이사회별 통일교섭, 산자부 산하 기관 등과의 대각선교섭, 대정부교섭이 병행하여 진행되었다. 본부와 지부 활동 측면에서는 교섭위원을 중심으로 한 교섭진행이 원만하게 이루어졌으나, 실질적이고 안정적인 협의체계 구축까지 이르지지는 못하였다.

### 3) 노동조합의 전략 및 요구안 도출

이상과 같은 배경 하에서 노동조합은 2005년의 10대 제도개선 추진의 연장선상에서 다음과 같은 내용들을 중심으로 사업방향을 설정하였다. 먼저 기능직 명칭폐지, 선택적 복지제도, 여성노동권 강화 등을 지부별로 추진하였고, PBS 제도 개선, 정년연장을 추진하였다. 또한 비정규직 실태조사 및 대정부 요구안 마련을 위해 대책팀 구성을 추진하였다. 조직발전과 관련해서는 공공산별 전환을 추진하며 대의원대회, 중앙집행위원회 등을 통한 내부 의견조율을 계획하였다. 그밖에 기관 비리척결 및 구조혁신을 위한 투쟁, 연구기관 특성화전문화 추진 및 과학기술인 사기진작 방안에 대한 입장마련 및 대응 계획 등이 수립되었다.

임금단체협약과 관련해서는 공동임단협 추진을 위해 다음과 같은 요구안 및 계획이 수립되었다. 먼저 임금협상과 관련하여 임금인상 요구율은 2005년도 총액 임금에 대비하여 정규직은 6% 이상을, 비정규직은 10% 이상을 인상하되 타 기관에 비해 임금 수준이 낮은 지부는 지부의 요청이 있는 경우 달리 정하여 시행할 것으로 설정하였다. 다만 지부교섭을 통해 정년 차별 철폐, 단일등급제 시행, 비정규직 우대 제도를 체결하는 지부에 대하여는 임금인상률을 지부 자율로 시행 가능하도록 방향을 설정하였다. 지부 단체교섭과 관련해서는 통일교섭으로 인해 통일협약에 누락된 사항, 통일요구안의 기준이 기존 지부 협약보다 낮은 사항, 기타 지부의 중요한 노동조건 및 현안 사항을 지부 협약 요구안으로 마련하도록 하였으며, 지부협약 및 임금협약은 통일협약 체결과 별도로 기관별로 위원장이 체결하도록 방침을 정하였다. 교섭 시기와 관련해서는 지부별 여건이 되는대로 즉시교섭을 개시하며 가급적 최대한 이른 시간 내에 체결되도록 하는 방침을 수립하였다.

#### 4) 공동교섭 진행 경과

전국공공연구노동조합의 2006년 공동단체교섭은 공동 단체협약 쟁취 및 과학기술연구기관의 사회공공성 및 민주적 운영 강화, 비정규직 차별의 철폐, 노동조합 무력화 시도 저지를 단체협약을 통해 성취하는 데 목표를 두었다. 노동조합은 2006년 전문 및 부직 5개 조항을 포함한 총 139개 조항을 담은 통일협약 요구안을 마련한 뒤 교섭대상 기관은 부설기관 2곳을 포함한 총 38개 기관으로 이를 4개 교섭팀으로 나눠 교섭을 진행하였다. 노동조합은 2006년 5월 상건례 및 교섭 요구안 전달 후 2006년 6월부터 9월 사이 3차례에 걸쳐 9개 조항 철회하고 25개 조항 양보안을 포함한 수정안을 제시하였으며, 상건례를 포함하여 총 76차례의 단체교섭 진행을 통해 합의에 이르렀다. 합의 조항은 각 교섭단위별로 116개 조항 내지 119개 조항, 공통 합의 조항 116개 조항으로 산별협약이 체결되었다. 지구환경연구소 및 KIST를 제외한 36개 기관이 합의하여 산별협약서에 서명하였으며, 2006년 12월 20일 한국과학기술단체총연합회에서 산별협약 합동 조인식을 진행하였고, 2007년 1월 단체협약 등본 100부 발행하여 지부와 기관에게 배포한 뒤 노동부장관에게 단

체협약 신고를 제출하였다.

## 5) 교섭팀별 공동교섭 진행 경과

노동조합은 공동협약안을 37개 기관에 제출하고 5월말 전국적으로 2006년도 단체교섭을 시작하였으며, 이 과정에서 수도권 A팀, 수도권 B팀, 대전권 A팀, 대전권 B팀의 4개 교섭팀을 교섭범주로 설정하여 운영하였다. 타결 수준이 통일되면 이를 중심으로 통일협약을 체결하고 이후부터는 임금교섭을 병행한 지부교섭을 집중적으로 전개하며, 체결 이후에는 통일협약을 개정하는 방식으로 안정적 교섭 내용 확보하도록 하였다. 반면, 사용자단체 구성은 2006년 교섭이 타결된 이후, 공동교섭 성과에 따라 추진하는 것으로 계획하였다.

먼저 수도권 A팀은 과학기술단체총연합회, 식품연구원, 건설기술연구원, 과학기술기획평가원, 환경정책연구원, 광기술원 등의 기관으로 구성되어 교섭을 진행하였는데, 대부분의 기관이 교섭에 적극적이었던 반면, 식품연구원고 전자부품연구원은 소극적이었다. 교섭방식의 특징은 사용자 통일안 없이 각 기관별 사용자안을 조율하여 타결하는 방식을 취하였다. 교섭팀 내에서 사용자 측의 강경한 태도로 교섭이 진척되지 않았던 전자부품연구원은 5차 교섭부터 교섭팀으로부터 분리하여 별도 교섭을 진행하였다. 이후 진행된 교섭에서는 본교섭만으로 교섭이 진행되었고, 교섭에 기관장이 100% 참석하는 등 비협조적 태도가 약화되어 사용자측이 다른 교섭팀에서 타결된 조항에 관하여는 수용할 수 있도록 노력할 뜻을 밝히기도 하였다. 노동조합에서는 수도권 A팀과 타결 수위를 맞춘 뒤 다시 수도권A팀으로 집단교섭을 진행할 계획이었으나, 교섭과정은 개별교섭으로 마무리되었다.

수도권 B팀은 해양연구원 과학기술정책연구원, 전자재연구원, 전자파연구원, 한국과학기술연구원, 과학문화재단, 지구환경연구소로 구성되어 교섭을 진행하였으나, 기관별 사용자측 요구안 제출이 늦어지는 등으로 인해 교섭이 중단되면서 지연되었다. 또한 해양연구원과 과학기술정책연구원을 제외한 대다수의 기관들이 집단교섭에 부정적인 태도를 취하였다. 결국 9월말 11차 교섭에서 모든 기관이 함께 타결을 위한 노력을 기울이지 않고 가장 보수적 기

관의 기준에 맞춰 사용자안을 제시하여 더 이상 통일교섭을 통한 진전을 기대하기 어렵다고 판단하여 대각선교섭으로 전환되었다.

대전권의 2개 교섭팀은 수도권 교섭팀들에 비해 높은 지리적 인접성과 강한 조직력을 바탕으로 교섭과정이 비교적 수월하게 이루어졌으며, 교섭팀 또한 모두 10개 이상의 기관들로 편성되었다. 대전권A팀은 화학연구원 및 산하 안전성평가연구소, 생명연구원, 표준과학연구원, 원자력연구소, 대덕특구본부, 기초과학 연구원 및 부설 핵융합센터, 에너지연구원, 과학재단, 한의학연구원, 패션연구원, 광주과학기술원으로 구성되었다. 이들 가운데 패션연구원은 기관 측에서 교섭에 불참하였으나, 교섭과정에서 지부교섭을 통해 대전권 A팀에서 타결된 조항을 모두 수용하여 체결하기로 약속하며 조기에 교섭이 종료되었다. 또한 여타 교섭팀들에 비해 대부분의 기관이 교섭에 적극적 태도를 보였고, 사용자 측이 공통 수용안을 내기 위해 노력하는 등 교섭에서 가장 빠른 진척을 보였다. 대전권 B팀은 기계연구원, 항공연구원, 전기연구원, 지질자원연구원, 생산기술연구원, 정보통신진흥원, 견직연구원, 섬유연구원, 대구경북과학기술원 등 11개 기관으로 구성되었다. 교섭과정에서 일부 기관들이 소극적 태도를 보이기도 하였으나, 기관 내에서 일정한 위치를 확보하고 있던 노동조합 간부들의 기관압박이 효과를 보이며 비교적 효과적인 교섭 진행이 이루어졌다.

## 5. 공동임단협에 대한 평가

### 1) 공동임단협에 성과의 지부별 지표 분석

아래의 표는 초기 집단교섭 참여 지부들의 조직특성 및 교섭특성별 지표들을 바탕으로 군집분석을 실시한 결과이다. 모델1에서는 조직특성 변수들만이 고려되었고, 모델2에서는 교섭과정 및 성과와 관련된 변수들만이 고려되었으며, 모델3에서는 조직특성 변수들과 교섭특성 변수들이 모두 고려되었다.

<표 4-2> 초기 집단교섭 참여 지부들의 조직특성 및 교섭특성별 집단분류

구분	모델1 조직특성	모델2 교섭특성	모델3 조직+교섭
그룹1	한국건설기술연구원	한국건설기술연구원	한국건설기술연구원
	한국과학기술연구원	한국과학기술연구원	한국과학기술연구원
	한국식품연구원	한국식품연구원	한국식품연구원
	전자부품연구원	전자부품연구원	전자부품연구원
	한국건자재시험연구원	한국건자재시험연구원	한국건자재시험연구원
	한국과학문화재단	한국과학문화재단	한국과학문화재단
	한국과학기술기획평가원	한국과학기술기획평가원	한국과학기술기획평가원
	한국환경정책평가연구원	한국환경정책평가연구원	한국환경정책평가연구원
	과학기술정책연구원	과학기술정책연구원	과학기술정책연구원
	한국해양연구원	한국해양연구원	한국해양연구원
한국원자력연구소	한국원자력연구소	한국원자력연구소	
그룹2	정보통신연구진흥원	정보통신연구진흥원	정보통신연구진흥원
	한국과학기술정보연구원	한국과학기술정보연구원	한국과학기술정보연구원
	한국기계연구원	한국기계연구원	한국기계연구원
	한국생산기술연구원	한국생산기술연구원	한국생산기술연구원
	한국전기연구원	한국전기연구원	한국전기연구원
	한국지질자원연구원	한국지질자원연구원	한국지질자원연구원
한국항공우주연구원	한국항공우주연구원	한국항공우주연구원	
그룹3	광주과학기술원	광주과학기술원	광주과학기술원
	대덕연구개발특구지원센터	대덕연구개발특구지원센터	대덕연구개발특구지원센터
	한국과학재단	한국과학재단	한국과학재단
	한국기초과학지원연구원*	한국기초과학지원연구원*	한국기초과학지원연구원*
	한국생명공학연구원	한국생명공학연구원	한국생명공학연구원
	한국에너지기술연구원	한국에너지기술연구원	한국에너지기술연구원
	한국화학연구원	한국화학연구원	한국화학연구원
	한국화학연구원안정	한국화학연구원안정	한국화학연구원안정
	한국표준과학연구원	한국표준과학연구원	한국표준과학연구원
	한국한의학연구원	한국한의학연구원	한국한의학연구원
	한국원자력연구소		

\*주: 한국기초과학지원연구원은 안정성센터를 포함한 2개 기관임.

조직특성 변수로는 과기부 산하 기관 여부, 대의원수, 조합원 규모, 기관의 전체 직원수, 해당 기관의 조직대상 대비 조합원수로 파악한 조직률, 기관 내 비정규직 비율, 조합원 중 여성비율이 활용되었고, 교섭특성 변수로는 해당 기관이 교섭팀의 지역범주와 다른 광역시도에 위치하고 있는지의 여부, 교섭기간(일수), 최종 합의조항 수, 교섭횟수, 전체 교섭횟수 가운데 개별교섭



이나 대각선교섭이 아닌 공동교섭이 이루어진 횟수로 파악된 공동교섭 비율이 활용되었다. 분석결과에서 확인할 수 있는 바는, 원자력연구소의 예외를 제외하면 교섭과정 및 성과의 특성에 따른 기관들의 분류와 조직특성에 따른 분류가 일치한다는 것이다. 이는 기관의 조직특성과 교섭과정 및 성과 간에 긴밀한 관계를 지님을 보여준다. 군집분석에 따라 도출된 3개 집단의 조직특성 및 교섭과정 및 성과의 특성 지표들을 정리해 보면 다음의 <표 5-3> 및 <표 4-4>와 같다.

<표 4-3> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 조직특성

조직특성		사례수	비과기부 소속	대의 원수	조합원	전체직원	조직률	비정규직 비율	조합원중 여성비율
모델1 조직 특성	그룹1	11	4	3.6	185.3	588.2	61.4%	46.4%	14.9%
	그룹2	7	1	2.4	124.6	599.6	37.8%	45.5%	8.4%
	그룹3	11	0	1.8	81.4	534.3	33.6%	59.9%	17.9%
	전체	29	5	2.7	131.2	570.5	45.9%	50.9%	14.1%
모델2 교섭 특성	그룹1	13	6	2.3	118.0	415.8	62.9%	49.4%	16.6%
	그룹2	11	3	1.7	86.0	532.8	41.0%	45.2%	7.7%
	그룹3	12	0	2.7	124.7	625.7	40.6%	54.5%	14.2%
	전체	36	9	2.3	110.4	523.7	47.2%	50.6%	13.6%
모델3 조직 +교섭	그룹1	11	4	3.6	185.3	588.2	61.4%	46.4%	14.9%
	그룹2	7	1	2.4	124.6	599.6	37.8%	45.5%	8.4%
	그룹3	11	0	1.8	81.4	534.3	33.6%	59.9%	17.9%
	전체	29	5	2.7	131.2	570.5	45.9%	50.9%	14.1%

한편, 노동조합이 공동교섭을 추진하며 구성한 교섭팀별로 조직특성 및 교섭과정 및 성과의 특성 지표들을 정리해 보면 다음의 <표 4-5> 및 <표 4-6>과 같다. 다만 집단교섭 과정에서 이탈하거나 사용자측의 부정적 태도로 인해 교섭이 지연된 전자부품연구원과 과학기술연구원은 별도 범주로 지표를 분석하였다. 군집분석 결과에 따라 도출된 집단별 지표와 마찬가지로 교섭팀별 지표들을 살펴보아도 주요 지표별로 일정한 차이가 나타남을 알 수 있다.

<표 4-4> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 교섭특성

교섭특성		사례수	타시도 소재기관	교섭 기간	합의 조항	교섭 횟수	공동교섭 비율	1회당 교섭일수	1회당 합의조항
모델1 조직 특성	그룹1	11	0	168.0	115.0	14.5	82.2%	11.7	8.0
	그룹2	7	2	188.0	117.3	13.0	92.3%	14.5	9.0
	그룹3	11	1	192.0	119.0	15.0	99.4%	12.8	7.9
	전체	29	3	181.9	117.1	14.3	91.1%	12.8	8.2
모델2 교섭 특성	그룹1	13	1	163.4	115.2	14.3	83.3%	11.5	8.1
	그룹2	11	5	188.6	117.3	13.1	91.7%	14.4	9.0
	그룹3	12	1	192.0	119.0	15.0	99.4%	12.8	7.9
	전체	36	7	180.6	117.1	14.2	91.2%	12.8	8.3
모델3 조직 +교섭	그룹1	11	0	168.0	115.0	14.5	82.2%	11.7	8.0
	그룹2	7	2	188.0	117.3	13.0	92.3%	14.5	9.0
	그룹3	11	1	192.0	119.0	15.0	99.4%	12.8	7.9
	전체	29	3	181.9	117.1	14.3	91.1%	12.8	8.2

<표 4-5> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 조직특성

조직특성		사례 수	비과기부 소속	대의원 수	조합원	전체 직원	조직률	비정규직 비율	조합원중 여성비율
교 섭 팀	수도권A	6	2	2.5	127.3	258.2	73.5%	37.1%	17.9%
	수도권B	5	3	1.6	84.0	295.3	65.9%	41.7%	13.8%
	대전권A	12	0	2.7	124.7	625.7	40.6%	54.5%	14.2%
	대전권B	11	3	1.7	86.0	532.8	41.0%	45.2%	7.7%
	전자부품 연구원	1	1	4.0	206.0	461.0	85.8%	43.6%	9.2%
	한국과학 기술연구원	1	0	3.0	144.0	1798.0	27.5%	66.6%	27.8%
	전체	36	9	2.3	110.4	523.7	47.2%	50.6%	13.6%

수도권 B팀 가운데 전자부품연구원은 교섭 초기부터 사용자측의 공동교섭에 대한 부정적 태도로 인해 결국 교섭팀에서 분리되어 별도로 대각선교섭이 이루어졌다. 특히 교섭팀 내에서 전자부품연구원은 전자재시험연구원과 더불어 다른 기관들과 달리 산자부 산하의 기관이었는데, 전자부품연구원에 산자부를 대상으로 한 대정부투쟁에 적극적인 노동조합 간부들이 집중되어 있는 등의 특징으로 인해 전자재시험연구원을 비롯한 여타 기관들에 비해 사용자측의 비협조적 태도가 두드러지게 된 것으로 보인다.

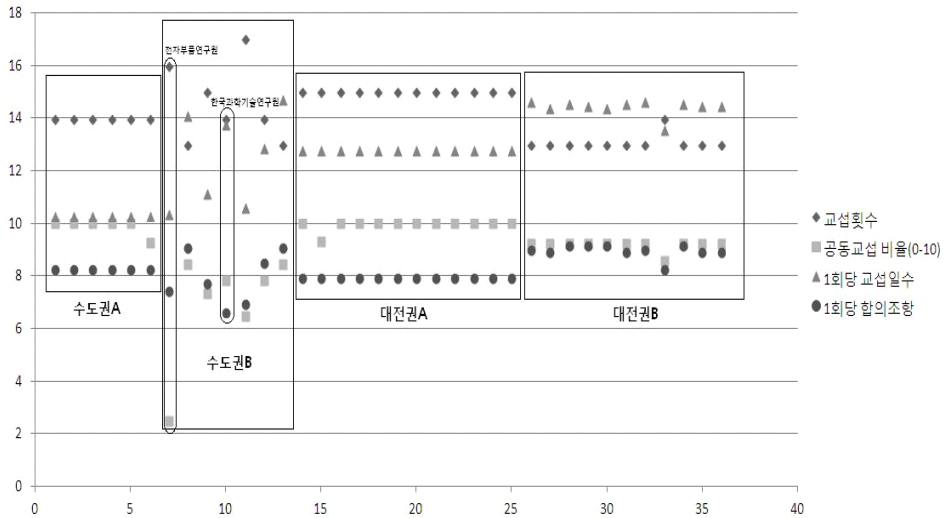
<표 4-6> 초기 집단교섭 참여 지부들의 교섭팀별 교섭특성

교섭특성	사례 수	타시도 소재기관	교섭 기간	합의 조항	교섭 횟수	공동교섭 비율	1회당 교섭일수	1회당 합의조항
수도권A	6	1	144.0	116.0	14.0	98.8%	10.3	8.3
수도권B	5	0	180.2	117.8	14.4	77.2%	12.7	8.3
대전권A	12	1	192.0	119.0	15.0	99.4%	12.8	7.9
대전권B	11	5	188.6	117.3	13.1	91.7%	14.4	9.0
교섭팀 전자부품연구원	1	0	166.0	119.0	16.0	25.0%	10.4	7.4
한국과학기술연구원	1	0	193.0	93.0	14.0	78.6%	13.8	6.6
전체	36	7	180.6	117.1	14.2	91.2%	12.8	8.3

과학기술연구원의 경우 교섭팀 내 여타 기관들과 비교할 때 사용자측이 유독 수용을 거부하는 협약 조항들이 많았으며, 특히 주5일제 관련 내용에 대한 합의도출이 늦어지면서 교섭기간 또한 지연되는 양상이 나타났다. 문제는 수도권 B팀의 경우 전자부품연구원과 과학기술연구원 등 공동교섭 틀에서 이탈한 지부들이 많고, 공동교섭 비율도 낮게 나타난다는 점이다. 이를 확인해 보기 위해 다음에서는 교섭과정 및 성과 관련 지표들 가운데, 교섭횟수, 공동교섭 비율, 1회당 교섭일수, 1회당 합의조항 수를 각 기관별로 나누어 살펴보았다.

<그림 4-2>에서 볼 수 있듯이, 교섭과정 및 성과 관련 지표들 가운데, 교섭횟수, 공동교섭 비율, 1회당 교섭일수, 1회당 합의조항 수를 각 기관별로 나누어 살펴본 결과, 수도권 B팀의 경우 여타 교섭팀에 비해 기관별 이질성이 강하게 드러남을 알 수 있다.

<그림 4-2> 초기 집단교섭 참여 지부들의 교섭팀별 교섭특성



<표 4-7>은 초기 집단교섭 참여 지부들의 조직특성과 교섭과정 및 성과 지표들을 바탕으로 군집분석 결과 도출된 집단들 별로 노동조합 측이 구성한 교섭팀 소속, 해당 정부 관리부처 및 연구회 소속, 2009년 공동협약 갱신 여부 및 2012년 공동협약 체결 여부를 확인해 본 것이다. 먼저 군집분석에 따라 분류된 집단들과 2006년 공동교섭 준비과정에서 노동조합이 구성한 교섭팀이 상당 수준 일치되고 있다는 점이 눈에 띈다. 이는 노동조합의 교섭팀 구성이 매우 효과적이었음을 의미한다. 한편, 2009년의 경우 2006년에 공동협약을 체결한 대부분의 기관들이 공동협약을 갱신한 데 비해, 2012년에는 소수의 기관들만이 공동협약을 체결하고 있다. 이는 2010년에서 2011년 사이 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책 추진 가운데 교섭권 위임 및 공동협약 해지 통보 등이 발생하면서 공동교섭이 틀어지게 된 과정을 반영하는 것이다. 눈여겨 볼 지점은 2006년 최초 공동협약 체결 과정에서 교섭팀 내 강한 이질성을 보인 수도권 B팀의 경우 다른 교섭팀들과 달리 2012년에 공동협약이 체결된 기관이 하나도 속해있지 않다는 점이다.

<표 4-7> 초기 집단교섭 참여 지부들의 집단별 교섭범주 및 이후 공동협약 여부

구분	기관명	교섭팀	관리부처 및 연구회	2009년 공동협약	2012년 공동협약
그룹1	한국건설기술연구원	수도권A	과기부 공공기술연구회	○	○
	한국식품연구원		과기부 산업기술연구회	○	○
	한국과학기술기획평가원		과기부 직할	○	
	한국환경정책·평가연구원		경제인문사회연구회	○	
	전자부품연구원		산업자원부		
	한국과학기술연구원	수도권B	과기부 기초기술연구회	○	
	한국건설자재시험연구원		산업자원부	○	
	한국과학문화재단		과기부 직할	○	
	한국해양연구원(모델1-3)		과기부 공공기술연구회	○	
	과학기술정책연구원(모델1-3)		경제인문사회연구회	○	
한국원자력연구소(모델1,2-3)	대전권A	과기부 직할			
그룹2	정보통신연구진흥원	대전권B	정보통신부		
	한국지질자원연구원		과기부 공공기술연구회		
	한국과학기술정보연구원			○	
	한국항공우주연구원			○	○
	한국기계연구원		과기부 산업기술연구회	○	○
	한국전기연구원			○	○
한국생산기술연구원					
그룹3	광주과학기술원	대전권A	과기부 직할	○	
	대덕연구개발특구지원본부				
	한국과학재단				
	한국기초과학지원연구원		과기부 기초기술연구회	○	
	(핵융합 포함)				
	한국생명공학연구원			○	○
	한국한의학연구원			○	○
	한국화학연구원		과기부 산업기술연구회	○	○
	한국화학연구원				
	안정성평가연구소				○
	한국에너지기술연구원		과기부 공공기술연구회		
한국표준과학연구원					
(한국원자력연구소) (모델2)		과기부 과기부직할			

전체적으로 이상의 분석을 통해 전체적으로 확인할 수 있는 바는 다음과 같다. 먼저 교섭과정의 효율성과 높은 성과를 보이는 기관들의 경우 교섭과정 측면에서는 높은 공동교섭 비율을 보이며, 조합원 규모가 크다는 특성을 보인다.

다는 점이다. 다음으로 교섭과정의 효율성과 성과가 낮은 수준을 보이는 기관들은 교섭과정에 있어 공동교섭 비율이 낮고 교섭기간 또한 길며 과기부 산하 기관이 아닌 경우가 많다는 점이다.

## 2) 공동임단협 체결의 성과

전국공공연구노동조합의 2006년 집단교섭의 의의는 무엇보다 공동협약을 체결했다는 점 그 자체에 있다. 물론 온전한 협약이 되기 위해서는 실질적으로 노동조건 및 노동조합 활동에 관한 내용들을 포괄해야 하나, 형식적으로는 독립된 협약이라고 볼 수 있는 수준의 형식과 분량을 갖추었다. 이를 통해 노동조합은 기관별 노동조건 차이의 축소와 지부간 연대의 강화의 기반을 마련할 수 있게 되었다. 또한 공동협약은 노동조합 중앙이나 지부가 일년 내내 교섭에 매달리게 되는 현상을 일정정도 해소할 수 있게 해주었으며, 사용자인 기관 측에도 교섭비용을 줄이는 기반이 되었다. 무엇보다 공동협약 체결에 따라 개별 기관들의 단체협약 해지가 어렵게 되었고, 장기적으로는 사용자단체 구성을 유도할 수 있게 되었다. 그밖에도 동일 업종 노동조합들에 대해 단체협약의 방향을 제시하여 단기적으로는 협약의 통합, 장기적으로는 조직 통합의 조건을 형성하게 되었다.

## 3) 공동임단협 내용상의 한계

전국공공연구노동조합의 2006년 공동임단협은 상당 수준의 내용들을 담고 있으나, 그럼에도 몇 가지 한계점을 지닌다. 먼저 비정규직 문제를 비롯한 노동조합 차원의 정책적 요구가 단체협약 요구안에 충분히 반영되지 못하였다. 또한 2005년 10대 제도개선 합의사항에 관하여 2006년도 단체교섭 요구안에 정년 차등 철폐 요구를 포함시킨 것 외에 교섭상의 후속조치를 취하지 못하였다. 안정적 인건비 예산 확보 문제, 기관별 임금격차 해소에 있어서도 성과가 미진하였다. 무엇보다 공동임단협의 체결로 인건비를 제외한 많은 노동조건은 통일되었으나, 임금격차는 해소하지 못하였다. 물론 일부 지부에서 임금이 낮은 비정규직 노동자들의 임금을 더 인상함으로써 기관 내의 임금격차

를 줄이는 데 기여한 점은 주목할 만하다. 그밖에도 비정규직 차별, 직급정년, 성별에 따른 차별 등 단체협약상의 차별적 요소들이 충분히 해소되지 못하였다. 비정규직 차별 철폐 관련 조항들은 결국 관철되지 못하였고, 다만 10대 합의사항의 내용을 공동협약안에 포함시키는 수준에 머물렀다. 직급정년 차별은 지부교섭 또는 차기 교섭의 과제로 남게 되었고, 성별에 따른 차별 금지에 관해서는 총칙에 원칙적 수준의 규정만 두었을 뿐 각 기관들에서 성별에 따른 차별이 현실적으로 존재함에도 불구하고 단체협약에 구체적 요구로 담아내지 못하였다.

노동조합 활동과 관련한 주요 성과로는 공동임단협 체결을 통해 복수노조의 출현을 억제하는 반사효과를 기대할 수 있게 되었고, 기관 내 전체직원을 대표한 유일교섭단체 조항을 체결함으로써 사용자가 복수노조의 출현을 조장할 여지를 없앴다는 점을 들 수 있다. 또한 공동협약 체결에 따라 36개 기관의 단체협약 유효기간이 통일됨에 따라, 각 지부의 쟁의행위를 동시에 전개할 수 있는 조건을 갖추게 되었다. 나아가 노동조합의 조직 강화를 위해 노동조합 간부의 근무시간 중 유급조합 활동을 보장한 규정과 노동조합 파견 유급 전임 추가 규정을 합의하였다. 그러나 전임자 처우 규정을 지부 협약으로 이관하였다는 점이 한계로 남았다. 그밖에 기득권 보장, 전임자 및 시설 등 제공 지속, 단체협약 위반시의 조치, 문화활동 및 지역사업 지원, 쟁의중 출입 보장, 쟁의중 신분보장 등 정부의 노동3권 약화 시도에 대응하여 단체협약을 통해서나마 관련 규정을 둔 점은 주요한 성과이나, 쟁의행위에 대한 책임, 대체고용 금지 협약이 일부 교섭단위가 체결하지 못해 산별협약에서 빠지고 지부협약으로 전환되었다는 한계를 보였다.

#### 4) 교섭단위의 편성에 대한 평가

노동조합은 2005년 10대 요구안 교섭시 지리적 불편을 호소한 사용자의 입장을 고려하여 권역별로 4개 단위로 편성하였다. 사용자측은 2005년 부처 및 연구회별 교섭 경험이 있어 이를 교섭단위로 요구하기도 하였으나 교섭의 내용이 부처별, 연구회별로 달리 취급해야 할 특징이 없었고, 과학기술노동조합도 유도해야 할 사용자 단체가 부처별, 연구회별로 구성되어서는 안 된다고

보았다. 교섭이 진행됨에 따라 사용자측도 새로운 교섭단위 편제로 인해 오히려 부처 및 연구회를 넘어서는 공간이 마련하는 이점을 누렸다. 노동조합은 이후 교섭에서 교섭단위를 또 달리 편제하여 보다 큰 범주의 사용자 공동대응을 유도하고 그것이 사용자단체의 범주를 결정하는 기준으로 될 수 있도록 활용하였다. 교섭이 4개 단위로 진행되고 후반기에는 2개 교섭단위가 대각선 교섭으로 전환됨에 따라 교섭규모가 증대하였으나 중앙교섭단 활동을 통해 교섭 마무리되었다. 무엇보다 공동임단협의 체결에는 사용자가 부처 및 이사회별로 각각 다른 입장을 취하지 못하도록 교섭단위를 지역별로 묶은 것이 효과적이었다. 사용자도 교섭단위의 변경에 대하여 초반 이견이 있었을 뿐 큰 거부감을 갖지 않았으며, 오히려 교섭이 기관 사이의 교류를 촉진하는 한 계기로 작용하였다. 공동교섭을 통한 사용자 사이의 공동 대응 필요성을 인식하기 시작했고 또 공동협약이 체결되어 그 유지와 갱신을 위해서는 사용자로서도 동일한 대응이 되어야 할 것이므로 기관 사이의 사용자단체 구성에 관하여 고민을 시작할 계기를 마련하였다. 대정부교섭에 관해서는 공공연맹에 위임하였으나 추진되지 못하였고 노동조합도 공동임단협 교섭에 집중함으로써 독자적인 대정부 교섭을 시도하지는 못하였다.

## 5) 교섭위원 운영에 대한 평가

교섭위원은 중집위원과 일부 중앙위원들로 구성된 중앙교섭단을 구성하여 교섭을 진행하였고 후반에는 마무리 교섭단으로 축소 조정하여 진행하였다. 중앙교섭단이 교섭을 진행하되 교섭위원이 부족한 경우 소속 지부장을 순차적으로 배치하여 교섭 진행하였는데, 중앙교섭위원이 지부장을 겸직하여 지부사업과 중복되는 까닭에 교섭에 빠지는 경우가 많았다. 다만 일부 중앙교섭위원이 그 자리를 꾸준히 채워주어 중앙교섭단을 중심으로 7개월 동안의 76 차례 교섭을 진행할 수 있었다. 그러나 순조로운 교섭이 예상되는 교섭에는 교섭위원이 집중되는 반면, 난관이 예상되는 교섭에는 교섭위원 수를 채우기도 급급하게 되는 현상이 교섭기간 동안 지속되었다. 영호남권 중앙교섭위원이 대전권 및 수도권 교섭에 보다 적극 참가할 필요성이 반복적으로 대두되었다. 교섭 과정에서 중앙교섭위원은 아니었으나 폭넓은 시각, 요구의 핵심에 대한



인지수준, 적절한 대응 능력 등 상당한 교섭능력을 보인 지부장들의 활동이 두드러졌다.

## 6) 단체교섭 진행과정에 대한 평가

노동조합은 교섭 초기에 예년 수준으로 공동협약을 체결할 계획이었으나 교섭의 진전 과정에서 산별협약이 가능하다는 판단을 갖자마자 산별협약 체결로 전술을 과감하게 변경할 것을 결정하고 실행하였다. 요구안 마련과 교섭 과정에서 진전된 기존 협약을 보유한 지부의 양보로 신설지부, 소규모지부의 협약 수준을 제고할 수 있었고, 주무부처의 개입으로 후퇴한 협약을 보유했던 지부의 협약 수준을 회복할 수 있었다. 다만 매회 교섭의 결과가 단체교섭위원회에 충분히 전달되지 않아 집계하고 이를 기초로 차기 교섭 전술을 세우는 데 어려움이 있었다. 특히 교섭단별로 다르게 합의된 사실이 있는 경우 그 사실이 교섭위원회에 전달되지 않는 문제가 나타나기도 하였고, 조직력이 뒷받침되지 않은 채 교섭위원의 교섭력에 의존한다는 내부 비판이 제기되기도 하였다. 한편, 완고한 태도를 보이던 일부 기관에서 해당 지부가 기관을 압박하고 설득하는 노력을 전개하여 변화를 끌어낸 사례들이 두드러졌다.

## 6. 최근의 공동임단협 구조 해체

### 1) 공동임단협 구조 해체의 배경

이명박 정부는 출범 이후 ‘공공기관 선진화’를 추진하며 정원감축, 임금 동결 및 삭감, 각종 복지제도 축소, 연봉제 도입 및 강화, 퇴출제도 강화 등을 통해 노동조건의 심각한 후퇴를 조장하였다. 주요 수단으로는 감사원의 수시 감사를 통한 압박이 활용되었고, 그밖에도 기획재정부, 주무부처가 시행하는 경영성과평가 결과를 기관장 임기(연봉) 연계, 경상운영비와 성과급재원 차등 지원 연계 하는 등 선진화 지침의 추진정도를 관리하였다. 특히 평가에 있어

노사관계 합리화라는 지표를 설정하여 조합원 가입범위 및 가입률, 인사경영 상 노조의 참여, 노동조합 활동의 자율성, 휴일 및 휴가, 각종 복지제도 등 단체협약의 내용을 평가에 상당히 반영하였다. 이로 인해 대부분 공공기관의 사용자들은 불법적인 노조탈퇴 종용을 통해 조합가입률을 낮추고 단체협약을 무력화하기 위한 시도들을 계속하였다.

**[참고] 과학기술계 정부출연연구기관 지배구조 개편 추진과정, 2009-2010**

- 지식경제부, ADL사에 용역 의뢰(2009): 산업기술연구회 구조개편방안
- 교육과학기술부, STPEI에 용역 의뢰(2009): 기초기술연구회 구조개편방안
- 과학기술출연(연) 발전을 위한 민간위원회: 연구보고서(2010.6) 제출
- 출연(연) 개편을 위한 TFT: 출연연 선진화방안(2010.8)  
전국공공연구노동조합의 사전 대응으로 인해 발표하지 못함.  
전국공공연구노동조합 위원장 노숙단식투쟁(2010. 9)
- 과학기술계 현장 의견 수렴(2010.8-9)
- 당정 협의(2010.9)  
국과위가 정부 연구예산의 실제 배분과 조정 기능을 수행  
출연(연) 개편은 의견 수렴을 거쳐 개편된 국과위 주도로 추진
- 관련 법률안 국무회의 통과(2010.11): 과학기술기본법, 성과평가법
- 관련 법률안 국회에서 날치기 통과(2010.12.)

성과연봉제와 이진아웃제 도입 또한 노동조합에 부정적 영향을 미쳤다. 기획재정부는 2010년 공공기관 선진화의 핵심적인 과제로 공기업과 준정부기관에 대하여 성과연봉제 도입을 추진하였는데, 노동조합의 저항으로 인해 2급 이상 간부에 대하여 도입하는 것으로 지침을 변경하였으나 실질적으로는 모든 노동자들을 대상으로 한 도입 추진을 계속하였다. 성과연봉제의 핵심 내용은 구성 항목을 단순화하고 성과연봉의 차등폭을 최고-최저간 2배 이상이 되도록 하며 비중 및 차등폭을 단계적으로 확대하는 것이었다. 기본연봉은 누적식, 성과연봉은 비누적식으로 하고 전체연봉의 차등폭은 최고 20-30% 이상이 되도록 설계되었다. 이진아웃제는 최저 평가를 3년 내 2번 연속 또는 2번 받았을 경우 해고 하는 제도로서, 2009년 이후 과학기술계 연구기관에 대해 집중적으로 도입을 강요하였으나, 2010년 노동조합의 반대로 도입되지 않

있던 것을 2011년 재도입을 시도하였다. 그러나 정부와 각 연구기관들이 성과연봉제 및 이진아웃제를 도입하기 위해서는 단체협약에 동의권이 있는 경우나 과반수로 조직된 경우에는 노동조합의 동의를 반드시 필요했고, 또 전국 공공연구노동조합의 경우 모든 교섭권과 체결권이 위원장에게 있어 사용자측이 노동조합의 동의를 받아야 하는 경우가 대부분이었다. 이러한 배경 아래 2011년 20여개 연구기관들은 교섭권을 노무법인에 위임하였고, 나아가 단체협약 해지를 통보하는 등 2006년 이후 일정 정도 지속되어 왔던 공동임단협 구조가 해체되기 시작하였다.

## 2) 노동조합의 공동교섭 방향설정

이명박 정부 이후 전국공공연구노동조합은 2008년 경제인문사회계 정부출연연구기관에 대한 구조개편 저지투쟁, 2010년 과학기술계 정부출연연구기관에 대한 거버넌스 및 구조개편 추진 대응투쟁, 같은 해 화학연구원 안전성평가연구소 민간매각 저지투쟁 등 대정부투쟁을 계속해 왔고, 일정한 성과 또한 거두었다. 교섭의 측면에서는 2009년 경제인문사회연구회 소속 기관의 지부들이 공동교섭 및 공동투쟁을 통해 공동협약을 시도하였고, 이 과정에서 노동연구원 지부의 100일간에 걸친 투쟁이 있었다. 그 결과 2009년 1월 초 27개 지부가 공동협약을 갱신하였다. 그러나 2010년말에서 2011년 초 사이 한국건설기술연구원을 비롯한 11개 기관 사용자가 협약 해지를 통보하였다. 이러한 흐름 속에서 전국공공연구노동조합은 성과연봉제 및 이진아웃제 저지와 초임삭감 등의 의제를 중심으로 교섭원칙을 재수립하였다. 교섭방식에 있어서는 지부별 상황을 고려하여 대각선 또는 지부교섭을 병행해 진행하되, 교섭권을 위임한 기관은 대각선 교섭을 원칙으로 하고, 단체협약을 해지한 기관은 반드시 본부의 임원이 교섭대표를 맡도록 하였다. 또한 각 지부는 교섭 전 총회를 통해 임금교섭 요구안 등을 설명하고, 교섭과정에 대한 조합원과의 공유를 통해 현장 투쟁력을 조직하도록 하였다.

### 3) 공동임단협 구조의 해체 과정

최초 공동임단협인 2006년 협약이 2008년 12월의 만기를 맞으면서 2009년 1월 단협체결 시 27개 지부가 내용변경 없이 갱신을 하게 되었다. 2006년 이후 동일한 단협안이 4년간 지속된 것이다. 그러나 전국공공연구노동조합은 2011년 1월 단협 갱신에 실패하게 되었다. 그간의 정권교체와 각 지부의 간부교체 등의 과정을 거친 효과가 2011년 1월에 이르러 나타났던 것이다. 노동조합이 적절하게 대응하지 못하는 가운데 유예기간 6개월을 거치면서 2011년 하반기에 이르자 사용자측은 집단교섭을 거부하며 실질적인 단협 해지를 하게 되었다. 지난 2006년 38개 지부가 공동임단협을 체결한 뒤, 내부갈등을 거치면서 2007년에 탈퇴했던 원자력연구원 등 10여개 기관도 공동임단협의 틀을 유지하였으나, 이들의 경우 경영권 및 인사권과 관련되는 내용의 삭제를 요구한 사측 제안에 대부분 응하였다. 이와 달리 노동조합 산하 지부들은 요구에 응하지 않았으나, 현장에서 적절한 대응을 하지는 못하였다. 인사위원회 참여 등의 내용을 제외하면 노동조건 등의 부분은 사용자 측에서 변동 없이 적용하고 있었으므로, 단협이 해지되더라도 조합원들의 노동조건 후퇴가 일어나는 상황은 아니었기 때문이다. 더욱이 다른 내용들과는 달리 타임오프 조항은 협상이 이루어지면서 전임자도 유지되는 상황이었다. 사용자측 또한 노동조합 사무실을 회수한다던지 무리한 탄압을 가하지도 않았다. 정부 지침을 강조하면서 무리한 마찰은 피하다 보니 교섭이 진행되지 않은 채 시간이 흐르며 단협해지에 이르게 된 것이다.

2011년 1월에는 교섭권 위임을 검토하지 않고 있다던 산업기술연구회 소속 5개 기관마저도 단체교섭권과 단체협약 체결권을 노무법인에 위임함으로써 2009년 공동협약을 체결한 교섭 대상기관 27개 중에서 교섭권을 위임한 기관이 19개 기관으로 늘어나게 되었다. 노동관계법에 따르면 교섭 또는 단체협약의 체결에 관한 권한을 제3자에게 위임할 수 있도록 정하고 있는데, 사용자측 기관들은 이를 배경으로 일방적으로 교섭권을 위임하고 직접적인 교섭을 회피한 것이다. 이는 교섭권 위임으로부터 시작된 2009년 노동연구원 지부의 장기파업과도 유사한 상황을 불러일으켰다.

기초기술연구회 소속 기관 사용자들의 경우에는 교섭권 위임을 이유로 상

견례 참석조차 거부했을 뿐만 아니라 연구기관 구조개편, 성과연봉제, 이진아웃제 등 주요 현안에 관해 노동조합이 요청한 간담회도 거부하였다. 나아가 이들 기관은 단체협약 유효기간이 만료됨에 따라 1월부터 적용해야 했던 근로시간 면제제도에 관한 교섭 요구에도 응하지 않았다. 이들 기관의 노동조합에 대한 적대적인 태도는 이명박 정부 출범 이후 지속적으로 추진된 ‘공공기관 선진화’ 정책을 배경으로 하는 것이었다. 감사원과 주무부처를 동원하고 기관평가와 기관장평가를 통해 압박 속에서 임금동결 및 삭감, 정원감축, 초임삭감, 각종 복지제도 폐지 등을 계속했던 것이다. 더욱이 2010년 이후로는 성과연봉제 및 이진아웃제 도입에의 압박이 심화되었다. 일부 준정부기관들이 상위직급자를 대상으로 한 성과연봉제를 이미 도입한 상황에서, 2010년 말 산업기술연구회와 기초기술연구회도 이사회를 통해 성과연봉제 및 이진아웃제 도입을 의결하였다. 이러한 가운데 2011년 하반기부터 다수의 기관들이 일방적으로 단체협약 해지를 통보하였는데, 한두 개 기관에서 시작되었던 단체협약 해지 통보는 12월에 이르면 20여개 지부에 이르게 되었다. 나아가 2011년 12월에는 국가과학기술위원회가 기관통합 방안 발표하였다. 그간 교육과학기술부 소속 기초기술연구회와 지식경제부 소속 지산업기술연구회로 나뉘어 운영되었던 27개 과학기술 관련 정부출연연구기관 가운데 19개를 국가과학기술위원회 소속 ‘국가연구개발원(가칭)’ 산하로 이관하여 정부에 의한 직접적인 통제를 강화하고자 한 것이었다.

2011년 한해 동안 집중적으로 이루어진 주요 기관들의 교섭권 위임 및 단체교섭 해지는 이처럼 이명박 정부의 ‘공공기관 선진화’ 정책을 추진하기 위해, 그에 저항하는 노동조합을 무력화하기 위해 활용되었던 것이다.

## 7. 최근 공동임단협 과정 및 평가

### 1) 최근의 공동임단협 진행과정

전국공공연구노동조합은 2012년 들어 단체협약 해지 상황 하에서 예전과 같이 2개 팀으로 교섭팀을 나누어 공동교섭을 진행하였으나, 교섭은 장기화

되었다. 2011년과 마찬가지로 사용자들이 노무법인에 교섭을 위임하였으나, 노동조합이 이를 거부하면서 교섭이 장기화되기도 하였고, 결국 2012년 하반기에 이르러서야 공동임단협을 체결하게 되었다. 다만, 2006년 공동협약에는 38개 지부가 동일한 협약을 체결한 데 반해, 2012년에는 2개 교섭팀이 각각의 협약을 체결하였다. 또한 2006년과 비교할 때 대다수의 지부들이 공동교섭 틀에서 이탈하게 되었다. 특히 경제인문사회연구회 산하 기관들은 공동교섭에 참여하지 못하였고 과학기술계를 중심으로 공동교섭이 이루어졌다.

경제인문사회연구회 산하 기관들의 경우 연구전문노동조합 시절인 2006년에도 공동교섭을 추진하였으나, 사용자 측에서 응하지 않았다. 마찬가지로 2011년에도 공동교섭 추진 논의가 진행되었으나 과학기술계에 비해 조직력이 약했던 경제인문사회연구회 소속 지부들은 간 내부 의견을 좁히지 못하였다. 결국 과학기술계인 기초기술연구회 산하 7개 지부, 산업기술연구회 산하 6개 지부의 13개 지부만이 공동교섭을 통해 공동임단협을 체결하게 되었고, 여타 지부들은 개별교섭으로 전환되었다. 한편, 규모가 있고 조직력이 강한 항공우주연구원 지부 등은 공동교섭 추진되기에 앞서 공동단협안의 내용을 모두 포함한 데에 내용을 보충하여 이미 단협을 체결하였다. 그리고 이전과 마찬가지로 공동교섭이 약화되면서 단체협약 내용 수준에서 지부간 편차가 발생하게 되었다.

## 2) 소속 지부들의 내적 편차

과학기술계 정부출연연구기관 이외의 지부들은 기관 특성이나 이해관계의 공통성이 적은 편이다. 준정부기관의 경우에도 준정부기관 지정받은 점 이외에는 공통점보다 다양성이 더 크다. 정부지침이 내려와도 기관의 분야나 규모 등에 따라 이해관계가 다르고 기관 간 노동조건 편차도 크다. 예컨대 항공우주연구원의 경우 투입예산 규모가 크며, 그밖에도 과학기술정보연구원, 건설기술연구원, 전기연구원 등은 노동조건이 좋은 편이다. 전기연구원의 경우에도 연구업무 외에 인증업무도 병행하므로 자체 수입이 있다. 반면, 기초과학연구원, 한의학연구원 등의 경우에는 정부예산 이외에 별다른 수입이 없다. 정부발표에 따르면 화학연구원, 전기연구원 등의 급여수준이 높다고 하는데,

그 이유는 평균연령이 높기 때문이다. 반면, 항공우주연구원의 경우엔 젊은 연구자들이 많다.

### 3) 공동교섭 요구안 도출과정

대부분의 개별 지부들이 수년 간 단체교섭을 진행하고 있었고, 해마다 본 조에서 요구안들을 취합 정리하여 지부에 배포하면서 기본적인 공통 요구안이 마련되었다. 사용자측이 얼마나 받아들이는가의 수준 차이가 있던 정도였다. 전체적으로 합의를 이끌어내려다 보니 요구안 수준이 약간 내려갈 수밖에 없었고, 따라서 지부 보충협약이 이루어졌다. 교섭의제의 경우 특별한 내용은 없지만, 기관마다 인사권에 대한 개입 요구가 가장 강하다. 임금의 경우 가이드라인이 있기 때문에 그 선을 넘기 어렵고, 다만 연말에 성과급 배분이 주요 이슈가 된다. 사용자 측에서는 보직자들에게 보다 많이 배분하고자 한다.

### 4) 교섭테이블 구성과 상급단체의 지원

교섭 시에는 팀별로 지부장들이 참석한다. 사측에 대해서는 기관장이 참석할 것을 요구하나, 대부분 참석하지 않으며, 행정본부장 또는 행정부장이 교섭에 참석한다. 교섭추진 과정에서 공공운수연맹의 별도 지원은 없으며, 공공연구노조 자체적으로 이루어지고, 특별히 연맹측에 요청을 하지도 않는다. 과학기술노동조합 및 연구전문노동조합 시절부터의 경험이 쌓이면서 간부층이 형성되어 있기 때문이다. 임단협 과정에서 투쟁을 할 만한 동력이 안 되어 교섭 중심으로 하다 보니 상급단체에 지원을 요청할 사안도 많지 않다.

### 5) 향후 공동교섭 확대 추진계획

향후 전국공공연구노동조합의 공동교섭 전망과 관련해서는 경제인문사회연구회 산하 기관들의 공동교섭 추진이 가장 중요한 과제이다. 이들 기관은 사용자 특성의 공통성도 강하고 지리적 집중도도 높다. 단체협약 내용의 기관

별 편차도 큰 편이라서 수준 낮은 곳들을 좀 더 끌어올릴 필요가 있다. 노동연구원, 보건사회연구원, 국토연구원 등은 단체협약 수준이 높은 반면, 여타 기관들은 많이 떨어지는 편이다. 테크노파크의 경우에는 최근 설립된 4개 기관의 경우 설립된 지 채 1년이 안 되므로 기관들의 안착화와 지부들의 조직구조 형성이 우선 과제이다. 그밖에 기관들의 경우 공동교섭을 추진하기에는 공통성이 약하다. 경제인문사회연구회 산하 기관들은 상대적으로 취약한 조직력을 강화하는 것이 필요한 상황이다. 과학기술계의 경우 교섭참여를 요구하면 기관장까지는 아니더라도 행정본부장급이 참여하지만, 경제인문사회연구회 산하 기관들은 교섭에 불응하는 경우가 많다. 전국공공연구노동조합은 이들 지부들의 특성별 협의회를 활성화하며 공동교섭 추진하되, 조합원들을 대상으로, 특히 단체협약 내용 수준이 낮은 기관의 조합원들부터 공동교섭의 필요성과 장점에 대한 설득과정이 병행되어야 할 것이라고 보고 있다.



# 제5장. [보론] 전국민주연합노조 사례

## 1. 조직현황

민주연합노조는 1999년 의정부 시설관리노조로부터 시작되어 2000년 경기도노동조합으로 전환 후 공공연맹에 편제되었다가 2006년 경기일반노조와 통합하면서 전국민주연합노조로 명칭을 변경 후 현재는 민주일반연맹으로 편제되어 있다. 민주연합노조는 92개 사업장 42개 지부 산하에 3,500여명의 조합원을 두고 있다. 조합원은 환경미화원과 수로(도로보수), 준설(하수도 청소) 공원, 녹지, 공공주차를 담당하는 노동자들로 구성되어 있으며, 조합원 평균연령은 50세로 일반적인 노동조합에 비해 연령대가 높은 편이다.

각 지부는 기초지방자치단체 단위로 편성되어 있으며, 경기도 16개 기초지방자치단체, 강원지역 8개, 그밖에 서울, 충북, 경북, 전남, 부산에 지부를 두고 있다. 중앙-지역 지부 업무 역할분담이 공식적으로 정리된 바는 없으나, 자연스럽게 지역과 중앙의 일이 일정수준 정해진 상태이다. 조합비는 전액 중앙으로 집중된 뒤 약93%가 다시 지부로 배분되며, 전임자는 중앙상근 11명이 있고, 현장 상근자들도 있다.

민주연합노조는 지역일반노조 성격을 지니면서 환경미화, 정화 등 공공부문의 특정 직종을 조직화의 핵심대상으로 분명히 설정하고 그들의 요구를 바탕으로 미조직 노동자 조직화를 전개했다. 또한 지방자치단체의 민간위탁 문제를 중심으로 구조조정 과정에 개입하고 대응함으로써 교섭상대를 명확하게 설정할 수 있었다. 이와 같은 조직대상의 동질성과 교섭대상의 명확함을 바탕으로 민주연합노조는 단기간에 상당한 수준의 조직확대를 이루며 초기업적 노동조합으로서 주목받았다.

### 1) 조직설립 및 초기활동

경기도노조는 1999년 7월 1일 의정부시가 가로청소 업무를 시설관리공단

에 위탁하기로 결정하면서 그 업무를 담당하던 환경미화원들을 시설관리공단으로 강제 전직시키는 과정에서 결성되었다. 당시 환경미화원들은 동등처우를 해준다는 의정부시장의 말만 믿고 시청 공무원에서 민간업체의 비정규직으로 밀려난 데다, 평균 50만원씩 월급이 삭감된 채 갑작스런 정년단축으로 11명의 노동자들이 강제퇴직을 당했다. 여기에 갑작스런 업무변경으로 한 가로미화원 노동자가 작업 도중 교통사고로 사망한 사건을 계기로 8월 9일 의정부 지역 시설관리노동조합이 결성되었다. 이들은 삭감임금 지급과 시청으로의 원상회복을 요구하면서 의정부시청에 대해 항의투쟁을 진행하였다.

투쟁의 결과, 의정부시 측에 의해 삭감임금 지급은 이루어졌으나, 강제퇴직 당한 미화원 노동자들의 복직이 이루어지지 않자 의정부 시설관리노조는 파업에 돌입하였다. 시설관리노조는 파업 과정에서 민간위탁 업체 소속 환경미화원 노동자들의 열악한 노동조건을 인식하게 되었는데, 당시 지방자치단체의 민간위탁 청소업체들은 시간외 근로나 야간근로와 휴일근로에 대한 수당을 제대로 지급하지 않았음은 물론 미화원에게 책정된 임금과 복리후생비를 착복하는 관행이 확산되어 있었다. 이후 시설관리노조는 민간위탁 취소 및 착복임금 반환투쟁을 전개하였고, 이 과정에서 2000년 1월 시설관리공단노조와의 통합을 통하여 지역일반노조인 경기도노조로 조직형태를 전환하였다. 이후 경기도노조는 2006년 경기일반노조와 통합하면서 전국민주연합노조로 명칭을 변경하였다.

민주연합노조는 민간위탁 저지를 핵심 요구로 하며 다양한 투쟁을 전개하였으나, 실제로 민간위탁을 저지하는 성과는 내지 못하였고, 결국 전국적인 수준에서 민간위탁의 문제점을 여론화하고 조직력을 바탕으로 한 대정부 교섭을 통해서만 민간위탁을 저지할 수 있다는 판단 하에 전국조직으로의 조직확대를 시도하였다.

## 2) 조직구조

민주연합노조의 초기 조직구조의 특징은 다음과 같다. 노동조합의 집행위원회 간부와 분회장이 결합하는 중앙집행회의가 중심적인 집행체계로 운영되었다. 일상적 전임자는 총 8명이며, 여기에 해고된 간부가 상근 간부로 결합

하기도 하였고, 전임자가 없는 투쟁 사업장은 조합의 투쟁기금에서 그 곳의 간부에게 임금을 지급하는 한시적 전임자를 두기도 하였다. 조직의 골간은 지역지부 체계로서, 지부는 1년-2년 이상 활동하여 스스로의 능력으로 운영할 만큼 안정적일 때, 또한 2개 사업장 이상을 관할할 수 있을 때에만 조합에서 승인하도록 하였다. 경기도노조 시기에는 의정부 지부만이 지부로서 쟁의와 교섭에 일정한 권한을 부여받았고, 그 밖에는 모두 분회로서 본조에서 모든 일을 직접 총괄하도록 하였다. 각 분회에는 분회장과 부분회장, 조장이 연락 및 소집 집행 체계가 구성되어 있었다. 본조에서는 상집과 부분회장까지 참석하는 중앙집행회의를 매주 1회 개최를 원칙으로 진행하였고, 대의원은 지부 산하사업장 또는 지역에서 조합원 30명당 1명을 배정하고 16명마다 1명씩을 추가하였다.

의결구조는 조합원총회-대의원대회-중앙집행위원회-상무집행위원회로 이루어졌다. 조합원규모의 확대에 따라 연 1회 이상의 총회소집이 어려워지자, 지역별 조합원 교육을 매월 1회이상 진행하고, 사업장별 소규모 간담회 등을 개최하여 조합원의 의견수렴구조는 최대화하였다. 대의원대회는 사실상 주요 결정사항에 대한 의결기구로의 역할을 담당하였다. 월 1회 이상 개최되는 중앙집행위원회는 50여명이상의 지역지부 및 분회간부들이 참가하여 대중적 안전을 처리하였고, 매주 1회 실시되는 상집회의에서는 분회장을 포함한 전임자전원이 참가하는 회의로서 실제 집행점검과 주요한 방침을 논의하였다. 상집회의를 한 후 전임자들을 중심으로 지역지부 및 분회간부회의를 매월 2회 이상 진행하여 실제 노동조합의 모든 사업과 활동내용이 간부 및 조합원들에게 매월 1회 이상 전달되거나 의견수렴이 되도록 하였다. 현재 민주연합노조는 중앙에 총무국, 조직국, 법률국, 선전국 등 4개 부서를 두고 있다.

### 3) 업종 조직현황 및 조합원 규모

조직 초기인 2003년 말 당시 경기도내 자치단체 청소 및 시설관리 노동자 규모는 8,000여명이었으며, 이 가운데 노동조합(한국노총, 민주노총 소속 포함)에 조직된 노동자는 약 3,500여명으로 44%의 노동조합 조직률 수준을 보였다. 이는 지자체 직간접 노동자들이 노동조합을 중심으로 활동해 온 결과

노동자들의 근로조건개선의 중심이 노동조합에 있었음을 보여준다. 그러나 높은 조직률에도 불구하고, 노동조합 활동이 기업별노조 수준에 머물러 왔고, 양대 노총으로 구분되는 상급단체로 인해 단결력을 갖지 못하였다. 그러나 2000년대 초반 전국적으로는 지역일반노조가 활발히 조직되고 조직확대를 거듭해, 상당 규모의 지자체 비정규직 노동자들을 조직하게 되었다.

<표 5-1> 2004년 지역별 지역일반노조 조직현황

구분	조합원규모	상근활동가	전임간부
부산일반	400	4	2
경남일반	900	5	2
충남일반	700	3	
경기일반	200	2	
인천일반	400	3	3
서울일반	200	2	
경기도노조	1,600	4	12
여성노조	5,000	4	30
시설노조	2,000	4	10
서울상용직	1,300		12
대전상용직	250		1
광주상용직	200		3

<표 5-2> 민주연합노조 조직규모 추이, 2000-2012

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2012
조합원수	100	973	1,477	1,500	1,568	1,684	2,500	3,780

주) 2006년 1월 경기일반노조(240명)와 통합

이들 가운데 경기도노조, 즉 민주연합노조는 2000년 1월 의정부 100여명으로 시작하여 2005년에 이르면 1,700여명 규모로 성장하면서 조직 초기 급속한 조직확대 양상을 보였다. 조직 초기에 직종별로는 환경미화원이 대다수를 차지하였고, 도로보수 및 수로 작업, 하수도청소 및 준설 작업, 공원녹지,

주차관리, 매포 등을 담당하는 직종이 조직되었으며, 조합원의 95% 이상이 지방자치단체의 시설관리 업무에 종사하고 있었다.

<표 5-3> 민주연합노조 직종별 조합원 현황

2005년 민주연합노조 조합원 현황		2012년 민주일반연맹 조합원 현황			
구분	조합원수	지역	조직구분	조합원수	
시청	상용직	504	경기	민주연합(18개 시군)	1,547
	미화원	447	서울	민주연합	21
	청사관리	84	충남	공공일반노조	530
	기타(일시사역 등)	81	충북	민주연합	373
	소계	1,116	광주	지역노조	153
	공단	290	전남	민주연합, 지역노조	983
	업체	278	부산	지역노조	173
합계 (19개 시군)	1684	합계		3,780	

주) 012년 민주일반연맹 조직현황에는 강원지역 제외.

#### 4) 임금 및 노동조건

조합원들이 속한 주요 사업장은 지방자치단체의 청소용역업체, 지방공기업, 개별 민간 용역업체 등이며, 조합원들의 주요 업무는 생활폐기물 처리, 도로 보수, 주차관리 등이다. 노동자들의 임금수준은 최근 안정화 된 편인데, 초기 연간 급여수준이 1,700-1,800만원 정도이며, 현재는 근속 20년의 경우 4,000만원 수준이고, 청소미화 직종은 연2,500만원 정도이다. 2011년부터는 경기도 전체에서 상용직(공무직)의 임금을 호봉제로 전환하였고, 추가임금의 경우 근속수당도 기본급에 포함된다. 그러나 호봉제 전환 당시 조합에 가입되어 있지 않았던 직종들이 신규 가입하면서 이들의 문제가 남아 있다. 호봉제 적용은 지방자치단체에 직접고용되어 근로기준법을 적용받는 노동자들에 한정된다.

## 2. 조직자원 및 활동

### 1) 재정자원

조직 건설 후 초기인 2002년 기준으로 재정상황을 살펴보면, 조합비는 규약상 평균임금의 1.5% 이상으로, 미회원의 경우 정액 3만원이며, 다른 직종은 평균임금의 1.5%이었다. 미회원의 조합비가 정액으로 비교적 높은 이유는 행정자치부 지침에 따라 임금수준이 다른 직종보다 높기 때문이었다. 조직 초기에는 예산 가운데 인건비가 전체예산의 35%내에서 신축적으로 운영할 수 있도록 책정되어 있어 위원장을 비롯한 상근 간부 중 4인의 급여가 일반회계, 즉 조합비에서 지급되었다. 따라서 유급 전임자를 갖지 못한 분회에서도 위원장이 나올 수 있었고, 경험이 많고 전문적 역량을 갖춘 간부를 언제든지 채용할 수 있는 기반을 갖추고 있었다. 이후 2000년대 중반을 거치면서는 재정의 집중성이 더욱 강화되었고, 이를 통한 운영은 예산편성을 조직, 교육, 투쟁사업에 전면적으로 배치할 수 있도록 하는 공세적 재정력을 확보하는 성과를 가져왔다. 현재 민주연합노조의 조합비는 월 4만원이고, 그밖에 조합원들은 연 15만원의 특별조합비를 내고 있다.

### 2) 인력자원

조직 초기 중앙 집행부는 전임간부 16명, 비공식 전임4명, 해고전임 2명으로 이루어져 있었으며, 지역간부로는 지부장, 분회장, 대의원, 조장까지 최소 200명의 중간간부를 확보하고 있었다. 실무력은 취약하였으나, 조합원과 밀접히 결합하는 활동을 최우선으로 하는 정책에 의해 일상활동이 활발히 진행되었다. 간부의 수준을 차별화하지 않고, 노동조합 운영에 참여하도록 하여 간부 역량을 강화한 것이다. 일상적 조직활동 면에서는, 먼저 파업 사업장에 집회를 집중 배치하여 조직 단결에 자신감을 갖게 하여 지역별 자체 투쟁에 힘을 실어 준다. 대부분 분회의 교섭이 장기화되기 때문에 노조의 필요에 따라 언제든지 투쟁을 배치할 수 있는 ‘단일조직으로서의 이점’이 있는 것이다.

단체교섭을 통해 확보한 전임자는 해당 분회에 한정된 활동을 하지 않고 조합의 모든 분회와 사업장을 대상으로 활동하며, 이는 기업별 의식을 없애고 다양한 간부 경험을 쌓게 하기 위한 조직운영의 원칙이다.

### 3) 조합원 교육

민주연합노조는 조직 건설 이후 꾸준한 교육활동을 진행해 왔고, 그 결과 진보정당에 대한 적극적 지지와 당원가입을 이루어냈다. 또한 자치단체장과의 투쟁이 지역에서 정치적 투쟁이 되었고, 이러한 활동은 조합원들의 사회정치적 의식수준을 높여 왔다. 민주연합노조의 자체 평가에 따르면, 조합원 교육은 경기도노조 시절에 비해 최근 들어서는 상당히 형식화되었다. 초창기에는 기본적인 근로기준법이나 노동자역사에 대한 교육이 이루어졌다. 최근에는 상반기와 하반기로 나누어 교육을 진행하고 있고, 내용은 노동운동 정세나 요구안에 대한 설명과 토론 등이다.

교육활동에서 가장 두드러지는 점은 간부교육을 내부 교육, 파견교육, 특성별 교육 등 다층적으로 실시한 것이었다. 내부 수련회를 최소 연3-4회 실시하였고, 전임간부들에 대한 파견교육 등이 연간 최소 1회 이상 참가를 하였고, 상급단체에서 실시하는 수련회 참가 등 다양한 형태의 간부교육이 진행되어 왔다. 조합원에게는 월 1회 이상의 교육시간을 활용하여 현안문제와 정세교육을 실시하고, 집회투쟁을 통한 조합원의식을 고취시켰다. 2002년부터는 전조합원 숙박교육이 진행되었다. 전조합원 숙박교육은 조합원에게는 교육이라는 중요성을 깨닫고 하였고, 내부의 결속력을 다지는 중요한 결과를 가져왔다. 또한 임단협 중심의 교육이 아닌 사회정치적 의식교육이 병행되면서 조합원의 정치적 의식을 상당히 높였고, 그 결과 당시 조합원의 40%이 민주노동당에 가입하는 결과를 가져왔다. 또한 투쟁 중심의 활동이 아닌 의식수준을 높이는 투쟁을 만들어 왔다. 2004년부터는 상-하반기 집중교육을 통해 전조합원의 노동조합에 대한 중심성을 강화하고자 하였다. 이처럼 민주연합노조의 교육은 교육사업 따로 조직사업 따로 방식이 아니라, 조직활동과 밀접하게 연관되어 진행되어 왔다. 최근까지도 민주연합노조는 지부별로 매월 조합원교육을 진행하고, 시기별 1박2일 일정으로 집중교육을 배치하고 있다. 매월 진행

되는 정례회의와 시기별 공유하는 사업 시 반드시 교육을 집행함으로써 일상 사업으로 자리잡도록 한 것이 특징이다.

### 3. 조직화 및 투쟁

#### 1) 조직화

조직 초기에 신규조직화를 통한 급속한 조직확대를 이룬 민주연합노조의 조직화 전략으로서 강조된 것은 신규 조합원에 대한 조직화 사업을 조합원 스스로 책임을 지도록 하는 접근이었다. 전체 조합원의 능동적이고 적극적인 역할에 바탕을 두고 새로운 조합원을 확보해 나가는 ‘조직화’ 전략이 실천적인 성과를 가져오게 된 것은 인력과 재정의 효과적 배치, 노조간부 및 조합원에 대한 교육의 일상화를 통해서 전체 조합원이 조합활동의 주체로 설 수 있었기에 가능했다. 단체교섭에 있어서도 정규직 노동조합의 백화점식 요구투쟁의 관행에서 과감히 벗어나 핵심요구의 쟁취를 목표로 하는 단계적이고 실용주의적인 접근법을 취함으로써 조직력의 확대 강화를 최우선적인 과제로 설정하였던 것이다.

조직화의 기초 단위로는 지역지부 및 분회로 설정하였고, 이는 사업장 단위의 운영이 아닌 기초자치단체단위의 집행구조와 운영을 기본으로 하는 조직의 원칙에 따른 것이었다. 1개 사업장 단위가 가입된 지역 조합원이라도 노동조합 전체의 운영과정에서 기업별 활동을 의도적으로 배제하였고, 지역단위의 미조직확대를 진행하여 왔다. 분회 및 지부 간부들 또한 사업장 수준을 넘어 지역단위로 조직화를 추구하는 의식을 가지고 있었고, 그 결과 조직 초기에 조직규모가 급속히 확대될 수 있었다. 조직이 급속히 확대되면서 조합원 규모에 비해 사용자 숫자가 많아져 운영상의 어려움을 겪기도 하였으나, 조합원의 고용형태가 비슷하며 관련 직종이라는 점을 바탕으로 조합원들 간의 결속력을 높일 수 있었다.

조직 초기 민주연합노조의 신규 사업장 조직화 방식은 다음과 같았다. 초기 소수의 구성원을 확보한 후 현장을 장악할 정도로 핵심 조직원을 확보한



뒤 분회결성을 앞두고 예비 조합원을 대상으로 1개월에 걸쳐 주1회 교육을 실시하였다. 교육 내용으로는 ‘노동조합이란 무엇인가’, ‘노동조합 왜 해야 하는가’, ‘조합원의 권리와 의무’, ‘투쟁목표 확인’, ‘현장간부들의 투쟁사례’ 등을 집중적으로 교육하였다. 노조는 교육 후 조합비와 조끼 값, 머리띠 값을 조합원들로부터 미리 받고 은행의 자동납부 이체 확인서를 첨부한 가입원서가 제출이 되면 조합가입을 결정하였는데, 이때 다시 한 번 조직 운영원칙에 대해 분명히 주지시키고, 그에 동의한다면 스스로 가입을 결정하도록 하였다. 가입 이후에도 지속적인 교육과 투쟁으로 조합원의 책임감과 역량을 강화하였다. 이후 조직을 정비하고, 단체교섭 요구안에 대해 교육하고, 현장조합원의 수가 일정 수준이상 도달하면 단체교섭을 요청하였다. 단체교섭은 조합에서 실시하되, 분회간부 및 조합원들은 함께 교섭에 참관하여 교섭경험을 쌓게 한다.

## 2) 투쟁

민주연합노조는 조직 초기 강력한 투쟁력을 보였다. 파업투쟁을 기본으로 하면서, 전조합원이 경기도 전역을 이동하며 이루어진 집회투쟁은 가장 위력적인 힘을 보여 주었다. 천막투쟁의 일상화, 파업투쟁의 유연성을 바탕으로 사용자를 무력화하는 성과를 거두었고, 나아가 임단협 중심의 경제적 이해관계를 중심으로 하는 투쟁활동과 사회정치적 투쟁을 연결하는 투쟁을 의식적으로 진행한 것은 조합원의 의식수준을 상당히 높이는 결과를 가져왔다. 투쟁 일정은 중앙집행위원회 회의를 통해 결정하였으며, 각 부서별로 지원과 역할을 나누었다. 초기 투쟁에는 투쟁 담당자들이 함께 1주 내지 2주 동안 집중 지원관리를 하여 조합원의 정서와 요구를 파악하여 이후 일정을 준비하도록 하였는데, 이 때 파업이 장기화되면 전체 조합원의 집중지원과 각 지역별 투쟁을 적절히 병행하였다. 특히 법률적 문제에 대비한 준비 작업을 미리 진행하여 투쟁 시기와 연결하여 적절히 활용하도록 하였다. 각종의 법률적 사안에 대비하기 위한 사전 교육을 실시하면서 부당노동행위 및 부당해고 등의 법률적 대응도 투쟁과 반드시 연결하여 진행하였다. 조직 초기에 각 분회의 투쟁은 대부분 길게는 1년, 짧게는 8개월 동안 진행되기 때문에 사실상 1년 내내 투쟁이 계속되는 양상을 보였다.

### 3) 최근 조직화 사례

최근의 주요 조직화 사례로는 전남 나주지역의 조직화를 들 수 있다. 전남 나주시의 노동조합 간부들이 인근 지역인 영암, 해남 등으로 영역을 넓혀 자체적으로 조직화를 시도하였다. 이들 지역의 사례는 이후 민주연합노조의 조직확대에 많은 힘을 실어주었으며, 현재까지도 활발한 활동을 이어가고 있다. 경기도 고양시의 경우 2012년 5월부터 현재까지 조직이 16개정도인데, 동일 업종에 종사하는 노동자들 100명 이상이 한꺼번에 가입하여 가장 성공적인 사례가 되었다. 반면, 실패한 사례로는 전남 완도 사례가 있다. 노동자들이 가입한 지 하루 만에 대부분이 탈퇴한 것이다. 사전교육이 이루어지지 못했고, 또 복수노조 문제와 공무원들의 탈퇴 중용이 작용하였다. 여기에 타 조직과의 경쟁구도 속에서 조속히 과반수를 확보해야 한다는 조급함 또한 조직화 실패에 영향을 미쳤다.

노동조합 차원에서 자체 전략조직화를 추진하고 있지는 않다. 행정구역 단위별로 지부, 지부장이 지역에 방문해서 조직화했던 경우가 있는 정도인데, 이 사례가 바로 전남 나주시 사례로서, 전략적 계획이나 지원 방향이 명확하게 있었던 사례는 아니다. 여전히 청소용역업체, 자치단체, 공무원 등 기본적인 근로기준법을 안 지키는 문제가 심각한 가운데, 공무원노조와의 협력은 잘 안 되는 편이다. 조직 설립 초기에만 해도 공무원노조와 부정부패 척결 등 공동사업을 추진하기도 하였으나 최근 들어 협의가 잘 이루어지지 않는다고 한다. 투쟁 사례로는 2003년 평택 미화원 40여명, 도로보수원 20여명의 집단 복직투쟁이 있는데, 2007년에 이르러서야 마무리되었다.

### 4) 정치활동

민주연합노조 조합원들은 그간 정치활동에 적극적이었으며, 그 배경에는 일자리 특성상 노동조건과 고용안정이 법제도 변화에 따라 결정된다는 점이 있었다. 1999년 노동조합 활동의 중심축을 이루던 미화원들이 의정부 시청 소속이었다가 민간위탁 되었는데, 당시는 김대중 정부가 ‘작은 정부’를 선언했던 때였다. 이때 조합원들은 공공기관의 정책방향이 변화하고 있다는 것을

현장에서 절실하게 경험하였다. 이때부터 조합원들은 정책과 제도에 관심 기울이고 문제 해결에 앞장서야겠다는 문제인식을 공유하게 되었다. 2002년부터 조합원들의 민주노동당 당원 가입이 시작되어 2004년부터는 노동조합 공식기구 결의를 통해 민주노동당 가입 사업이 진행되었다. 조합원 집단가입으로 당원이 증가하여 800명 수준에 이르렀으나, 분당 사태 이후 대부분 탈당하였다. 지역 선거 출마나 선거자금 출자 등의 운동에도 참여하였고, 2002년 이후 지방선거에서 기초와 광역에서 후보를 냈으나 당선사례는 없었다.

2002년의 경우 노동조합에서 6명의 후보가 지방선거에 참여하였고, 노동조합 재정이 이를 뒷받침하였다. 나아가 임단협의 파업투쟁과정에서 전조합원의 선거운동참여는 정치투쟁과 경제투쟁의 결합을 만들어낸 중요한 성과였다. 또한 각종 정치사회적 현안에 대한 정세교육은 조합원들을 경제적 이익집단으로 전략하지 않게 하였다. 조합원 및 간부의 개별적 사회정치적 활동은 어렵지만 집단적 표출은 가능하게 전개하였다. 특히 지방정부와의 투쟁은 필연적으로 정치적 투쟁으로 발전하는 과정이었다. 임금착복 등 부정부패 추방 투쟁을 통한 경제적 성과는 당연히 조합원의 사회정치적 활동에 대한 거부감을 없애는 과정이었다. 이후 민주노동당 지구당 활동 참여가 이후 사회정치적 활동의 핵심으로 요구되었다.

<표 5-4> 2004년 총선 당시 민주연합노조의 지역별 정치활동 내용

구 분	활동내용
의정부	매일 7명씩 오전근무를 마치고 오후 조퇴해서 지구당을 방문하여 선거운동을 하였고 업체조합원들은 일요일 전원 참석하여 선거운동을 전개
고양	7명씩(덕양 3명 일산 4명) 연, 월차를 이용하여 선거운동을 전개
안양	청소 업체 조합원들은 매일 돌아가며 10여명이 지구당 사무실을 방문하여 후보자 수행도 하고 전화도 하고 조별 선거운동에도 임했다
수원	4월 8일부터 장안구 권선구 영통구로 나누어 간부 및 조합원들이 각 구별로 2-3명이 연차휴가를 이용해 오전 9시부터 밤 10시까지 선거운동을 했고 퇴근후에는 일부 조합원이 합세하여 지원했다. 14일에는 밤 12시까지 선거운동을 하였다.
부천, 광명	지역간부 위주로 선거운동 전개
평택	선거운동기간동안 지구당과 결합하여 선거운동 전개
오산	수원에 결합
선거당일	수원 15명 의정부 30여명이 투표 참관인으로 참가함

2004년에는 2월 대의원대회에서 ‘2004년 노동자 정치세력화 방침’이 통과 되어 민주노동당에 집단가입하기로 결정되었다. 이에 따라 3월에 20여일 간 당원가입 운동을 전개하여 약 320명이 가입하였고, 이후 계속적으로 민주노동당 가입활동이 이루어졌다. 이를 바탕으로 노동조합은 4.15 총선에 참여할 수 있었다. 분회가 소속된 지구당에서 출마자가 있는 경우 선거운동기간 분회 간부 및 당원들을 중심으로 연월차를 사용하여 적극적으로 선거운동에 결합 하기도 하였다.

최근에는 지역에서 노조활동과 당 간부 활동을 병행하는 경우 또는 노동 조합 임원을 지내면서 참여하는 방식이 주를 이루며, 지역에서의 정당활동을 당연하게 생각하는 분위기가 있다. 청소노동자가 해당 지자체 실제 거주민인 경우가 대부분이라는 특성과 더불어, 지역적 기반과 참여의식이 있었기 때문에 지역선거운동이나 정당활동이 가능하였다. 2012년 5월 통합진보당 사태 이전까지는 조합원들이 개별적으로 지역위원회 당원이나 간부로 가입하여 활동하기도 하였다. 그러나 역으로 지역에서의 정치활동이 조직화로 이어지는 양상은 좀처럼 나타나지 않았다. 특히 최근에는 통합진보당 사태의 정치적 과장이 커 집단 탈당이 이루어졌다. 지역특성에 따라 편차는 있으나, 일반 조합원들의 정당 활동에 대한 거부감도 심화되었다. 지역에 관련 인맥이 있고, 지속적으로 관여했던 당원들이 주로 활동을 계속하게 되는 양상이 나타나고 있다. 부산, 전남, 고양시 등에서 집단 탈당 사태가 있었고, 그 이후로 노동조합 차원에서 정당활동 관련 논의는 이루어지지 못하고 있다.

## 5) 지역연대사업

민주연합노조는 조직 초기부터 공공부문의 조직화에 집중하고 있었기에 주민들을 상대로 하는 활동을 매우 중요하게 생각해 왔다. 특히 지자체의 부패문제와 민간위탁이 밀접하게 연관되어 있었기 때문에 지역의 시민단체들과의 연대를 강조하였다. 2000년 의정부지부 투쟁 당시에도 시민대책위가 구성되었고, 여타 지역에서도 여러 시민단체와 함께 공조체계를 갖추었다. 시민단체와 연대함으로써 투쟁과정에서 조합원을 보호할 수 있고, 행정비리 문제를 효과적으로 제기할 수 있는 여건을 만들어 나갈 수 있었던 것이다. 노동조

합은 지역 시민단체와의 연대 외에도 시민들을 대상으로 직접 선전홍보를 실시하는 데 많은 노력을 기울였다. 조직 초기에 의정부의 공무원과 노조간부들이 함께 낀 낭비성 동남아 해외관광 계획을 의정부 시청과 경기도 청사 집회 투쟁을 통해 무산시킨 사례가 있다.

그밖에 민주연합노조의 지역사회 사업으로는 의정부 지역에서 영구임대아파트 주민들을 대상으로 무료 국수 배식을 한 사업의 사례가 있다. 지역기초 사업인 ‘행복한 국수’ 사업으로, 노동조합이 자본금을 출자한 지역 거주민 사업의 사례이다. 현재는 주식회사로 전환하여 운영 중인데, 2012년 대선 이후 현실적인 어려움이 있어 개별적인 참여 또는 소강상태이다. 행복한 국수 사업의 노동조합 자본금 출자 규모는 6,000-9,000만원 수준이다. 의정부시 측에 마을 기업을 신청하여 1차년도 지원금 받았고, 2차년도에는 의정부시 측에서 법인 형태로의 변경을 요구하였다. 노동조합에서는 이러한 요구를 수용할 수밖에 없었고, 그 결과 지원금이 삭감되어 운영이 어렵게 되었다. 그밖에 장학 사업이 있는데, 장학기금의 80%는 각 지부가 출자하여 운영하고 있다.

지역사업의 효과로는 조합원들의 인식 변화를 들 수 있다. 지역에서 주민들을 도와주고, 주민들과 함께 한다는 자긍심을 느낄 수 있었던 기회로 작용한 것이다. 장학사업의 경우 지역에서 알음알음으로, 또 조합원들과 같이 공개적으로 지원가정을 선정하고 지원한다. 예컨대 해고된 조합원 가정의 자녀들이 지원을 받기도 한다. 그밖에 지역의 낙후된 마을을 방문하여, 마을회관에서 일주일에 한 번 영화를 상영하는 문화 지원사업도 하였다. 하지만 영화 상영의 경우, 워낙 개별 가정들의 경제적인 형편이 어렵다보니 큰 호응을 얻지는 못하였다. 지역별로 시민사회단체와의 연대, 소통은 활발하지 못하는데, 통합진보당 사태 이후 더욱 약화되었다. 고양시에서는 청소노동자 관련 현안이 발생하여 시민단체와 만나 논의를 진행한 적이 있으나, 이는 시의회에 진보정의당 소속 시의원이 있었기 때문이다. 그러나 교류는 정보 교환 수준이었다.

## 6) 대지자체 사업

조직 설립 이후부터 현재까지 노동조합의 주요 사업으로 제기되고 있는

과제는 지자체의 조례개정을 통한 민간위탁의 실질적인 저지이다. 환경미화원들이 시군구청에 고용되느냐 아니면 민간위탁업체에 소속되느냐 하는 문제는 기본적으로 환경미화원들의 담당업무인 폐기물, 즉 쓰레기의 의 수집, 운반, 처리 및 재활용에 관한 법률상의 책임이 원칙적으로 어디에 귀속되느냐 하는 문제에 달려 있다고 할 수 있다. 생활폐기물과 사업장에서 발생하는 무해한 일반폐기물은 수집·운반 및 그 처리에 있어 차이를 두고 있지 않으나 원칙적으로 시장, 군수, 구청장이 관할 지역 내의 폐기물에 대한 수집, 운반, 처리 책임을 갖고 있다. 그리고 폐기물의 안전하고 위생적인 처리를 위한 시설설치, 유지관리와 지원, 기술 개발 및 요원 훈련, 관리체계구성 및 운용 등의 일반적인 관리에 있어서도 일반폐기물의 경우 지방자치단체가, 지정폐기물은 국가가 수행하도록 되어 있다. 따라서 생활쓰레기와 특정폐기물의 처리 책임이 있는 지자체와 중앙정부가 환경미화원들의 업무에 대한 원칙적이고 실질적인 책임주체이며, 민간위탁 문제는 그것이 곤란할 불가피한 경우에 한해 선택할 수 있는 하나의 예산운용 방안에 불과한 것이다. 이에 지방의회에서의 조례개정을 통해 해당 시군이 주민들의 건강과 환경에 중대한 영향을 미치는 폐기물의 수집, 운반문제를 민간에 위탁하지 않는 것으로 규정하도록 하는 운동을 전개해 온 것이다.

한편, 노동조합 중앙의 정책적인 지자체 조례개정 운동 프로그램은 아직 없다. 중앙 차원에서는 입찰상한가 조정이나 근로기준법 위반 사업장에 대한 입찰 참가 제한 등을 준비하고 있다. 단순용역의 입찰 상한가를 고정 가격의 87.7%로 상향조정하고자 하는 것이다. 87.7% 수준은 2006년 12월 투쟁 당시의 현안이기도 하였다. 민주연합노조는 해당 지역에서, 자치단체별 대응을 통해 지방계약법과 관련된 논의들을 만들어가는 게 우선이라고 보고 있다. 그 밖에 전남 2003년 고령 지역에서 청소업무 직영화를 목표로 한 청소용역업체 조례 개정 청구 운동이 있었으나 성공적이지는 못하였다. 2010년 지방선거 당시 지방의회 선거 출마자들을 중심으로 청구운동을 펼쳐 군의원들과 간담회를 진행하며 조례개정을 추진하였으나 결국 부결되었다. 그 밖에 2007년 부산 남구 대학 청소용역 사례는 근로계약서에 명시 의무사항을 추가하는 시도가 있었다. 지자체에서 자체적으로 개선을 시도한 사례로는 여수시에서 2013년 1월부터 청소용역업체를 도시공사로 공영화한 사례가 있다.

## 4. 교섭배경

### 1) 지방자치단체 비정규직의 노동조건

민주연합노조의 조직 결성 및 활동의 배경에는 지방자치단체의 근로기준법 위반 등에 따른 열악한 노동조건이 자리잡고 있다. 먼저 지방자치단체의 근로기준법 위반 대표적 사례로는 생리휴가내지 수당 미지급, 시간외 근로수당 미지급, 일방적 정년 단축 등이 있었다. 더욱이 퇴직금제도 차등제도 또한 유지되어 왔다. 환경미화원은 누진제가 적용되는 한편, 기타 상용직은 단수제가 적용되었던 것이다. 이러한 문제의 발생 원인으로는 먼저 행정자치부의 일방적 지침을 들 수 있다. 예산편성 기본지침 및 각종 지침이 근로기준법을 고려하지 않았던 것이다. 게다가 공무원들은 행정자치부 지침 규정을 중심에 두며 근로기준법에 익숙하지 않는 등 경직성을 보였다. 나아가 지방자치단체간의 노동조건의 차이도 존재하고 있었다. 동일직종의 경우에도 지방자치단체간에 임금수준에 차이가 있었고, 정년의 경우 지방자치단체 간에는 물론 지방자치단체 내에서도 직종간 차이가 있었다. 최저 수준의 임금 외에도 항상 사고위험에 노출되어 산업재해가 빈발하였으며, 명분 없는 민간위탁 추진으로 고용불안 또한 가중되었다.

### 2) 지자체의 인력 구조조정

환경미화원을 비롯한 지방자치단체 비정규직 노동자들은 열악한 노동조건 외에 인력 구조조정 압박 또한 경험하고 있었다. 2000년대 들어 공공부문에서는 중앙정부의 구조조정 지침에 따라 인력감축 위주의 구조조정이 본격적으로 추진되었고, 이는 지방자치단체에서도 동일하였다. 더욱이 지방자치체 하에서의 공공부문 구조조정은 중앙정부의 지침 하에 각 지자체별로 자의적으로 진행됨에 따라 인력감축을 통한 지자체 고용구조의 비정규직화가 무분별하게 진행되었다. 지자체 기관들이 비정규직을 증가시키고 정규직의 업무를 비정규직으로 대체하게 되는 과정이라 할 수 있는 지자체 구조조정 양상은

다음과 같다.

첫째, 행정자치부 또는 기획예산처의 지침에 의한 인력감축이 단행되었는데, 주로 기능직 공무원과 단순노무 종사 비정규직이 감원되거나 민간에 위탁하면서 인력감축이 병행되었다. 둘째, 정원동결 및 억제 지침에 의해 과거 정규직이 담당하던 업무를 수행하기 위해 감축 대상이었던 인원을 비정규직으로 재고용하거나 해당 직무에 비정규직을 신규 채용하면서 과거 정규직 업무가 비정규직으로 대체되었다. 셋째, 신규 사업이 발생하거나 대규모 인력수요가 추가로 발생한 경우에도 정원통제가 계속되면서 해당 사업에 비정규직이 대거 활용되었다. 넷째, 정부 지침의 이행 또는 노동조합 회피 목적으로 민간 위탁 또는 집단해고 단행, 기존의 정규직 또는 상용직이 담당하던 업무를 일용직 또는 용역업체 비정규직을 통해서 수행하게 되었다.

이처럼 경제위기 이후 대부분의 기관이 정부의 구조조정 및 경영혁신 지침에 의해 공통적으로 인력감축, 민간위탁을 추진했고 그 과정에서 정원과 예산을 확보하지 못한 상태에서 필요한 부족인력이 비정규직으로 채워졌다. 공공부문의 구조조정은 기획예산처의 주도로 이루어졌으며, 공무원의 정원관리와 지방 구조조정은 행정자치부의 지침을 통해 추진되었다. 경제위기 이후 공공부문의 구조조정은 최소한 고용구조에서만 본다면 곧 비정규직화라 할 수 있다. 이는 지자체 또한 예외가 아닌 바, 지방자치단체 비정규직의 경우 정원의 상근인력인 상용직과 일시사역인부인 일용직, 공공근로 그리고 민간위탁업체의 용역직 등 다양한 형태의 비정규직이 활용되어 왔다.

### 3) 민간위탁 문제

지방자치단체의 다양한 비정규직 가운데, 경제위기 이후 지자체가 수행하고 있는 업무중 상대적으로 하위 직급이 다수 분포하고 있는 단순 사무 업무를 집중적으로 외주화하기 시작한 것이 바로 ‘민간위탁’ 부문이다. 민간위탁은 통상적으로 과거 중앙 및 지자체 등 국가기관에서 제공해 왔던 공익적 성격의 대국민 업무를 지자체가 아닌 민간이 대신 수행하는 것을 의미한다. 민주연합노조 결성 초기인 2000년대 초반을 중심으로 살펴보면, 행정자치부의 집계자료에 따를 때 1998년 이후 2000년까지 지방자치단체의 시설운영 및



사무 가운데 민간에 위탁된 사업은 총 1,644건에 달하며 이를 통해 해당 사업에 고용되어 있던 인원 가운데 정규직 5,142명 비정규직 2,489명을 감축하여 총 7,631명의 인력감축을 달성한 것으로 나타났다. 민간위탁의 문제점으로는 항시적인 고용불안, 중간착취에 따른 저임금, 예산 낭비와 서비스 질 저하 등을 들 수 있다.

무엇보다 민간위탁은 지자체 사무의 대행의 의미를 지니고 있지만, 본질적으로는 민간 부문에서 간접고용 비정규직 노동자를 활용하는 외주 용역화이다. 즉, 사용사업주로서의 책임을 회피하고 용역업체 소속 노동자의 고용불안을 심화시키고 노동조건을 악화시킬 위험이 강화됨에 따라, 일반적인 간접고용 비정규 노동자의 고용불안의 문제가 고스란히 나타나났다. 대부분의 지자체에서는 민간위탁에 따른 업체와의 계약을 1년 단위로 체결하므로, 계약 체결 여부는 곧 해당 수탁업체 노동자의 고용과 직결될 수밖에 없었다. 나아가 민간위탁을 하면서 최소한의 절차도 무시한채 정리해고를 강행하는 경우도 적지 않았다. 나아가 공공기관이 민간위탁업체와 도급계약을 체결하는 경우 계약서에 “계약상대자는 공무원이 계약상대자가 채용한 노동자에 대하여 당해 계약의 수행상 적당하지 아니하다고 인정하여 이의 교체를 요구할 때에는 즉시 교체하여야 하며, 계약담당공무원의 승인 없이는 교체된 노동자를 당해 계약의 수행을 위하여 다시 채용할 수 없다”는 내용을 대부분 포함시키고 있다. 이러한 계약을 통해 사업주의 책임은 용역업체가 지도록 하면서도 노동자들에 대한 통제권은 행사할 수 있도록 함으로써, 실질적인 사용주로서의 책임은 방기함으로써, 간접고용 비정규 노동자에게 나타나고 있는 노동기본권이 침해받는 것이다.

또한 대부분의 민간위탁 업무, 특히 환경 업무의 경우, 지자체가 지역주민들에게 필수적으로 제공해야 되는 업무중의 하나이지만, 지자체가 직접 수행하는 경우, 또는 공사 및 공단 등에 소속되어 수행하는 경우, 또는 민간위탁되어 수행하는 경우 등으로 나뉘어져 존재하고 있다. 문제는 동일한 대민업무를 수행하고 있음에도 불구하고 이들 사이에서도, 나아가 민간위탁된 지역과 업체에 따라 임금 수준 및 체계가 매우 복잡 다기하게 존재하고 있다는 것이다. 대체로 민간위탁의 경우가 임금이 낮으며, 같은 민간위탁이라고 하더라도 지역에 따라 임금이 차이가 나는 경우도 있다. 심지어는 동일 지자체에서 특

정 지역은 직영이, 또 다른 특정 지역은 민간위탁된 업체가 수행하는 경우도 있는 바, 동일한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 차별적인 저임금을 지급하는 것이다.

나아가 현재의 민간위탁, 나아가 비정규직의 활용이 합리적으로 운영된다고 볼 수는 없다. 일시사역인부의 경우처럼 단기간의 기간제 근로계약을 체결이나 상시업무에 대해 민간위탁 방식의 간접고용 비정규직을 고용하면서 각종 탈법적인 행위를 통해 근로기준법을 비롯한 노동법령들을 위반하고 노동자들에게 차별적이고 열악한 노동조건을 강요하는 문제와 더불어 많은 행정기관들이 근로기준법과 노동관련 법령들을 위반하고 있다는 사실 자체도 문제이지만, 이러한 비정규직 활용을 통해 최소한의 대민 서비스의 질을 장기적으로 담보할 수 없다. 이러한 공공서비스의 질 저하라는 원칙적 문제 이외에도 더욱 심각한 문제는 예산의 구조적 낭비이다.

## 5. 집단교섭 개요

각 기초지방자치단체들과의 집단교섭은 2002년부터 추진되었으나 2006년 이후 약화되었다. 경기도에서 집단 교섭 진행 했다가 이후 개별 교섭으로 후퇴한 것이다. 경기도는 현재 15개 지자체에서 모두 개별교섭을 실시하고 있다. 반면, 경기도의 경험을 살려 추진한 강원도 사례에서는 집단교섭이 성공을 거두었다. 집단교섭의 사용자는 주로 자치단체이다. 경기도의 경우 자치단체와 하다가 교섭틀이 깨진 것임. 지방자치단체와의 집단교섭 외에 민간위탁 업체와의 집단교섭이 있다. 남양주시에서는 직접고용 조합원이 없지만 4개 청소업체에 조합원들이 있어 업체들과 집단교섭을 실시하고 있다. 초기에 집단교섭을 실시할 수 있었던 원동력 또는 배경으로는 무엇보다 집단교섭 실시에 대해 사용자들인 지방자치단체들이 거부하는 움직임이 크지 않았다는 점을 들 수 있다. 한편, 복수노조 문제는 최근 전남지역에서 심각한 수준이며, 일부 지역에서는 노동조합 조직간 경쟁 문제가 나타나고 있기도 하다.

## 1) 교섭구조

민주연합노조는 사업장단위의 교섭을 시작으로 2002년부터 집단교섭으로 환경미화원을 비롯한 조합원에 대한 임금교섭을 진행하였고, 2004년 처음으로 임금과 주5일제 근무제에 대한 지방자치단체 전조합원에게 적용되는 협약을 체결하였다. 사업장단위의 단체협약을 체결하면서도 지역별로 동일협약을 체결한 포천과 의정부지부는 시청과의 비공식교섭을 통한 하청사업장에 대한 근로조건을 결정하도록 하였다. 조직 초기에는 지역단위 교섭구조, 사업장단위 교섭구조, 부서별 교섭구조 등 중층적 교섭형태를 가지며 조합원의 근로조건에 대한 다양한 형태를 진행하였다. 단순한 기업별구조의 교섭이 아닌 주제별, 지역별, 집단적 의제를 결정하는 교섭구조를 발전하게 되면서 노동조합의 교섭력이 확보되었다. 모든 교섭에 대한 체결권이 노조위원장에게 있었기에 단체협약 체결 결과 사업장간의 차별성을 해소하면서 사업장단위의 기업별의식을 약화시킬 수 있었다. 사업장단위의 교섭이 진행되어도 실제 최저 합의기준을 노조의 통제권한으로 또한 전조합원의 동질성을 확보할 수 있었던 것이다.

물론 민주연합노조 역시 다른 비정규직 노조나 지역노조의 경우처럼 단체교섭에 상당한 어려움을 겪었다. 지자체나 민간 청소업체들이 교섭을 회피하는 것은 물론 일부 지역에서는 분회가 결성되자마자 서둘러 유령노조를 만들어 복수노조를 핑계로 교섭권을 부인하는 경우도 있었다. 그러나 민주연합노조는 교섭권보다 조직력 강화를 우선시하는 전략을 바탕으로 이를 돌파하였다. 단체교섭이 시작되면 그 책임은 노조가 협의해서 결정한 교섭위원이 지게 되는데, 이때 사용자들은 노동조합을 배제하고 사업장 안에서만 논의하자고 회유하게 된다. 이런 때에 대비해 민주연합노조는 협상 시기에는 교섭위원을 제외한 어느 누구도 사용자측과 개별적으로 접촉할 수 없도록 엄격하게 통제해 왔다.

## 2) 집단교섭 확대 추진 배경

민주연합노조의 집단교섭은 2004년부터 본격적으로 확대되었는데, 그 배

경에는 당시 정부의 행정자치부 임금편성지침 지방정부 이양 추진이 있었다. 이는 2년에 추가 2년이 유예되어 2008년 3월부터 이양되었으나, 2004년 최초 추진 당시 행정자치부 임금편성지침의 지방정부 이양에 따른 집단교섭체계를 만들어야 한다는 압력이 크게 작용하였다. 당시 행정자치부는 지방분권화 시대를 이유로 예산편성지침의 폐지를 이유로 인해 1988년부터 시행해오던 환경미화원들 임금예산 편성기준을 지방정부에 이양하겠다고 결정하였다. 만약 이문제가 현실화된다면 그동안 안정적 임금체계는 무너지며, 이로 인해 청소업무에 비정규직이 확대될 것이었다. 이로 인해 노동조합의 존립도 위태롭게 될 것이고, 지역별 임금편차가 생기며 지역별로 심각한 노사갈등이 예상되었다. 그밖에도 산별노조 전환이 진행되면서 한국노총의 금융노조, 민주노총의 금속노조, 보건의료노조 등이 산별노조 형태를 갖추어 갔다. 이에 대한 대응으로 집단교섭의 기반을 확보하여 경기도청 및 자치단체협의회를 상대로 한 교섭과 투쟁을 준비하고자 했던 것이다. 특히 조합원들의 집단교섭에 대한 지지도가 매우 높았다.

<표 5-5> 초기 집단교섭에 대한 조합원들의 평가(2004년 조합원 조사결과)

단체협약 내용 중 가장 먼저 개선되어야 할 사항				공동교섭 공동투쟁	
항목	비율	항목	비율	항목	비율
정년연장	14.40%	인력충원	10.20%	적극 찬성	46.30%
주5일제 시행	10.80%	각종 수당 인상	13.90%	찬성하는 편	37.90%
대학생 학자금	9.70%	노동조합 활동 강화	1.40%	적극 반대	6.20%
민간위탁 불가	39.20%	기타	0.40%	반대하는 편	9.40%

기존의 시군별 교섭의 문제점도 크게 작용하였다. 먼저 인력과 시간의 낭비를 들 수 있다. 시군별로 임금인상교섭과 단체협약 체결을 위해서 최소 9개월에서 12개월 간의 교섭을 하므로 시군이나 노동조합이나 많은 인력과 시간이 낭비되었다. 또한 각 시군별로 교섭을 하면 각 지방자치단체들은 상용직의 임금이 저임금임을 인정하면서도 경기도내 다른 시군의 인상폭을 보면서 인상하겠다고 하며 어느 시군도 먼저 인상폭을 앞서 결정하려하지 않는 양상이 계속되었다. 무엇보다 개별 교섭을 통해서도 동일노동에 동일임금을 쟁취

하기 어려워 임금격차도 해소되지 않고 있었다. 이에 더해 교섭이 장기화되고, 지방자치단체들이 다양한 방법으로 노조탄압을 자행함으로써 끊임없이 쟁의가 발생하였다. 반면, 집단교섭은 다양한 장점들을 지니고 있었다. 신속한 교섭으로 인력과 시간이 절약될 수 있었고, 교섭의 전문성을 확보할 수 있었으며, 지방자치단체들이 서로 눈치를 보는 일도 약화될 수 있었다. 일괄적으로 동일 직종의 임금을 동일하게 결정할 수 있어 동일노동 동일임금 실현의 가능성 또한 높았다. 이러한 가운데 노동조합은 교섭과 투쟁에 보다 집중할 수 있었고, 불필요한 쟁의 또한 감소할 수 있었다.

## 6. 경기지역 집단교섭 진행과정

### 1) 집단교섭 전략 형성기, 2002년-2003년

민주연합노조가 집단교섭 실시를 주요 목표로 설정하고 추진하기 시작한 것은 2002년 4대 투쟁목표를 수립하면서부터이다. 4대 투쟁목표와 세부 과제들은 다음과 같다. 첫째는 차별임금 개선이다. 같은 일을 해도 소속 시군에 따라 존재하는 임금격차 해소, 같은 시 소속 상용직간에 존재하는 임금격차 해소가 주요 과제로 제시되었다. 둘째는 공동교섭 추진이다. 차별적인 임금제도 개선을 위해서 교섭창구 단일화가 필수라는 점과 더불어 개별교섭 시 행정력이 낭비되고 투쟁이 장기화된다는 점이 핵심 근거로 제시되었다. 셋째는 청사관리, 제설작업, 준설작업 등 업무의 민간위탁 저지이다. 넷째는 청소비리 해결이다. 이를 통해서만 환경미화원 임금횡령 근절, 적정인원 충원 등이 이루어질 수 있다고 보았다. 나아가 전국 수준에서 지역 수준에 이르는 조직별 투쟁 및 교섭의 연계 방안 등이 명시되었다.

집단교섭 추진 전략을 수립하면서는 교섭원칙 또한 확립되었다. 기본적으로 임금인상 요구안은 하나로 통일하며, 주요한 단협안은 하나로 기타 내용은 분회별로 한다는 원칙이 수립되었고, 교섭위원 구성은 위원장과 6-7명의 소수 정예로 구성하고, 9-10명의 평조합원으로 순회 참관인단을 구성한다는 원칙과 더불어 시기별 추진계획도 수립되었다.

<표 5-6> 전국적 공동투쟁과 민주연합노조의 투쟁 연결방안

구분	전국적 연대투쟁	민주연합노조 투쟁	지역별
투쟁주체	공공시설분과, 일반노조 관련	경기도노조	지부,분회등 권역별
요구사항	주5일제, 민간위탁 중단, 인력충원, 청소업체 문제	민간위탁 중단, 인력충원, 임단협 쟁취	임금수당, 단협 미비사항 등
교섭형태 (4-5월)	대정부(행자부, 환경부), 국회상임위 관련 면담	집단교섭	개별교섭/집단교섭
투쟁시기 (5-6월)	5월초-6월초	5월초- 6월초	
투쟁방법	전국적 집회, 상경투쟁	집회, 여론선전	선전전, 청사내집회등
기타	전국협의회 상설화, 전국단일노조 추진		

<표 5-7> 시기별 집단교섭 준비과정 및 계획

시기	주요내용	비고
전년도 11월말	조합원 의견수렴	설문조사, 간담회
전년도 12월 중순	요구안 초안 마련	중집회의, 분회 간부회의
전년도 12월말	요구안 마련	
1월	교섭위원 선정 및 교육 / 요구안확정	대의원 대회
2월초	교섭시작	
3월	조합원 교육	숙박교육
4월중순	노동쟁의 조정신청	
5월초	단체행동	
6월말	타결	평가와 마무리

## 2) 집단교섭 정착기, 2004-2005

### (1) 2004년 집단교섭

2004년에 이르러서야 집단교섭이 본격적으로 실시된 배경에는 주5일제라는 제도변화가 있었다. 정부의 행정기관 주5일 근무제 시행 지침에 따라 1단계로 2004년부터 토요일 대체 연장근로를 없애고 상용직 및 환경미화원들도 4째주 휴무를 실시할 것, 2단계로 동절기 작업종료 시간을 1시간 연장하고 매월 2회 휴무를 실시할 것, 3단계로 주5일제를 전면시행할 것이라는 계획이 추진되면서 사용자 측에서도 ‘눈치보기’가 아닌 ‘협력’의 필요성이 발생하였다. 2002년부터 집단교섭을 추진해 온 노동조합은 이미 준비가 된 상태였다.

<표 5-8> 정부의 행정기관 주 5일 근무제 시행 지침(2004년)

구분	기간	내용
1단계	2004.1 - 2004.6	보충근무 없이 매주 4째주 토요일 휴무
2단계	2004.7 - 2005.6	매월 2회 토요일 휴무 동절기 종료시간 17:00에서 18:00로 연장
3단계	2005.7 -	주5일 근무제

<표 5-9> 지방자치단체의 토요일 근무현황(2004년)

유형	근무형태	자치단체	비고
월2회 휴무	- 2개조로 나누어 격주 휴무, - 월-화요일 각 30분씩 연장근무	용인시, 화성시	용인: 미화제외 화성: 미화는 읍면별로 제각각
월1회 휴무	- 매주 1시간씩 연장근무 (지역별 편차 있음)	고양시, 수원시, 과천시, 부천시, 안양시, 연장근무: 광명, 포천	
무휴	- 공무원은 휴무하면서 상용직 은 무휴	의왕시	

먼저 2004년 3월 위원장 및 부위원장, 각 지부장 및 분회장의 총9명이 참여하는 임금인상 및 주5일제 교섭팀을 구성하고 교섭팀 회의를 진행하였다. 노동조합은 부위원장을 교섭대표로 정하고 조합원 설문조사를 기초로 한 임금인상 및 주5일제 요구안을 확정된 뒤 1차 교섭에 돌입하였는데, 5월 말 7

차 교섭에 이르기까지 지방자치단체들은 통일된 요구안을 마련하지 않은 채 기본급 3% 인상 이외에 여타 수당 등의 조건은 동결하는 방안을 고수하며 교섭 결렬이 계속되었다. 이후 7월 말에 이르러 10차 교섭에서야 집단교섭이 타결되었다. 주5일제에 대해서는 2째주 및 4째주 토요일을 휴무하는 것을 원칙으로 하되, 특정 부서 등 작업특성을 고려하여 지역별로 별도 협의하기로 하였고, 임금에 대해서는 기본급 5.5%인상 근속가산금 65%로 15%인상으로 타결되었다.

교섭과정에서 성남시 분회, 김포시시설관리공단 분회 등 일부 분회에서는 지방자치단체 측의 교섭거부가 발생하기도 하였다. 성남시의 경우 시청 측이 성남시 분회가 결성되자 유령노조를 결성하고 이를 이유로 교섭을 거부하였다. 이에 노동조합은 법원에 단체교섭응낙가처분신청을 제기하였다. 7월 말 서울고등법원은 성남시청 내에 노동조합이 존재하나 기업별 노조이며 전체 상용직을 대상으로 규약이 정해져 있으나 부서별 단협적용이 안 되고 결정권 또한 없으며 지역별 노동조합인 경기도노동조합을 복수노조로 볼 수 없으므로 10일 안에 교섭에 임해야 한다고 판결하였다.

그러나 성남시는 서울고등법원의 결정을 이행하지 않았고 이에 대해 노동조합에서는 간접강제를 신청하였는데, 이에 10월 초 수원지방법원은 성남시가 10일안에 단체교섭하지 않으면 1일당 20만원씩 노동조합에 지급하도록 결정하였고, 교섭이 재개되었다. 김포시시설관리공단의 경우에도 4월 첫 교섭을 시작으로 주5일제, 시간외 수당, 적정인원 충원 등의 요구를 중심으로 교섭이 진행되었으나, 이후 수 차례에 걸친 교섭이 계속 결렬되며 결국 중단에 이르렀다. 법원 판결에 따라 성남시에서의 교섭이 재개되자, 김포공단 역시 11월 들어 중단되었던 교섭을 재개하면서 타결되어 교섭이 마무리되었다.

최초로 본격적인 집단교섭이 실시된 2004년은 임단협투쟁의 공동교섭쟁취를 통해 조직의 안정화를 가져왔으며 상반기 간부상경투쟁을 시작으로 전조합원의 파업투쟁까지 상반기내에 투쟁을 성공적으로 진행하였다. 하반기 안양 청소업체의 노조탄압에 대응하여 조직적 대응으로 투쟁을 승리하는 등 많은 성과를 보였다. 그러나 2004년 하반기 고양의 노조탄압 대응투쟁이 어려움을 겪었으며, 평택의 해고자 복직이 고등법원의 패소로 인해 어려움을 겪었다. 그밖에도 자치단체와 사용자들의 회유가 노골화 되면서 간부와 조합원들에



대한 노조무력화 작업이 진행되기도 하였다. 그럼에도 집단교섭은 교섭비용을 줄여주며 일정한 조직력 강화 효과를 가져왔다. 대표적으로 교섭기간이 줄어들었다. 첫 교섭에서 합의까지 소요 기간이 2002년에는 5개월 20일이었으나, 2004년에는 4개월 13일로 줄어들었다.

<표 5-10> 초기 집단교섭 시기 교섭차수 및 교섭일

차수	2002년		2003년		2004년	
	교섭일	장소	교섭일	장소	교섭일	장소
1차	03.08	민주노총 경기본부	07.31	민주노총 경기본부	03.10	민주노총 경기본부
2차	03.21	민주노총 경기본부	08.13	민주노총경기본	03.24	과천시청
3차	04.03	파주시청	08.28	화성시청회의실	04.20	부천시청
4차	04.12	수원시민회관	09.08	고양 일산구청	04.27	포천 여성회관
5차	04.30	안양 안양8동	09.24	용인 문예회관	05.07	화성시청
6차	05.15	노동조합사무실	10.07	안양 만안구청	05.19	용인 문예회관
7차	05.18	고양 덕양구청	10.15	파주시청 회의실	05.25	안양 동안구청
8차	05.25	수원 장안구청	10.23	수원 팔달구청	07.07	부천 직장대학
9차	06.18	고양 일산구청	10.30	의왕 농업기술센터	07.14	고양 일산구청
10차	07.10	부천도로과상황실	11.06	광명 평생학습원	07.23	의왕 농업기술센터
11차	07.19	수원시청				
12차	07.26	수원시청	12.05	오산 세무동사무소		
13차	08.14	고양시청 상황실				
14차						
15차						
16차	08.30	안양문예회관				

## (2) 2005년 집단교섭

2005년에는 3월 말 들어 첫 집단교섭이 시작되었다. 최초 교섭에서는 교섭안건과 교섭절차 등과 관련된 사전 실무교섭이 진행되었다. 2004년과 마찬가지로 임금인상 및 주5일제 실시 등이 핵심 요구가 되었고, 개별 단체협약 교섭은 지역별로 별도 진행되었다. 2005년 들어서는 다수의 지역에서 단체협약 갱신이 이루어지면서 통일협약을 마련하는 방안이 검토되었다. 3월 말에서 4월 초에 걸쳐 실무교섭이 진행되었는데, 이 과정에서 노동조합은 주5일제를 교섭안건에 포함하는 것은 법률개정 등으로 인해 교섭해야 할 사안이고 공통적인 것이며, 기타 공통적인 내용 1~2가지를 교섭안건에 제시할 것이고, 분회별 단체협약 갱신은 분회 자체로 병행한다는 내용을 설명하였다. 2차 실무교섭에서는 주1회 교섭, 교섭 전일 당일 유급인정, 교섭단 구성 등이 논의되었다. 교섭주기에 있어서는 일정정도 주1회 교섭에 대해 의견접근이 이루어졌다가 고양시 측에서 강력하게 주2회를 주장하여 합의에 이르지 못하였다. 교섭단 구성과 관련해서는 사용자측에서 14개 시군의 근무환경, 조합원 수, 재정현황의 차이를 들며 특정 지자체가 대표를 맡는 것에 어려움을 호소하기도 하였다.

4월 들어 실시된 1차 본교섭에서는 노동조합 측에서 임금인상, 주5일제, 대학생 학자금, 정년, 민간위탁 중단, 비정규직 감축, 인원충원 등 7가지의 요구안을 제시하였다. 일부 지자체에서 지역별 단협상의 내용까지 집단교섭에서 다루는 것은 어렵다는 의견을 제시하였으나 교섭의제에 대한 구체적인 내용은 추후 논의하기로 합의되었다. 5월 2차 본교섭에는 노동조합측 19인과 15개 시의 교섭위원들이 참석하여 기본급 인상률과 토요일무, 월급제, 월차수당, 비정규직 폐지, 일시사역인부에 대한 상근인력 전환 등을 논의하였다. 사용자 측에서는 수원시 교섭위원이 대표로 사용자 안을 제시하였는데, 기본급은 인상안을 정하지 못하였고, 주5일제의 경우 토요일을 주휴일이 아닌 것으로 하자고 주장하였다. 대학생 자녀학자금과 정년(61세)에 대해서도 유보적 태도를 보였다. 그밖에 교섭주기에 대해 노동조합 측이 주1회 교섭을 원칙으로 정하자고 다시금 제안하였으나, 사용자 측은 2주 1회 개최할 것을 계속 요구하였다.

5월 말 4차 본교섭에서는 사용자 측이 1차 수정안을 제시하였다. 변경되지 않은 내용은 임금인상, 대학생 학자금, 인력충원 내용으로, 이들 내용은 지자체별 개별교섭 다를 것을 요구하였다. 달라진 내용으로는 먼저 주5일제 시행에 따른 임금지급방법을 현재와 같이 임금삭감 없이 365일 지급하되, 토요일 등을 휴무일로 하되, 유급휴일로 명시하는 데에는 반대하였다. 노동조합 요구안에 없는 내용을 사용자 측에서 추가한 것들로 여성 생리휴가 무급화, 하계휴가 6일에서 3일로 축소, 특별유급휴가의 공무원 복무규정 준용 등이 있었다. 사용자 측은 민간위탁은 경영권에 속하기 때문에 교섭에서 다루기 어려움을 재차 강조하였다.

6월 초 5차 본교섭에서는 사용자가 2차 수정안을 노조에 전달하였으나, 1차 수정안에 비해서도 후퇴된 내용에 노동조합 측이 반발하며 교섭이 결렬되었다. 사용자 측이 16개 지자체가 단일 요구안을 만들기 어렵다는 점을 계속 호소하는 가운데, 교섭에 지속적으로 불성실한 태도를 보여 온 성남시 측에서는 계약직으로 채용된 노무사가 참석하기도 하였다. 6월 중순 6차 본교섭에서는 사용자 측이 3차 수정안을 제시하였는데, 주5일제와 관련하여 상용직에 대해서는 토요일을 유급휴일로 하며 임금도 현행과 동일하게 지급하되, 일시 사역인부에 대해서는 토요일을 무급 적용할 것을 제안하였다. 이에 대해 노동조합 측은 월급제 도입, 정년 61세로 연장, 하계휴가 축소 및 특별유급휴가 축소안 삭제 요구를 명확히 하였다. 6월 말 의견조율을 위해 개최된 실무교섭에서는 서로 접근이 용이한 내용부터 교섭하기로 합의하였다. 월급제에 대해서는 무단결근에 대한 대책, 통상임금 산정방법이 구체화되면 시행할 수 있다는 내용의 합의에 도달하였다. 대학생 학자금 대출에 대해서도 사용자측이 조례제정 기금출연 준비 등에 시간이 필요하고 현재 합의한다면 2007년부터 시행할 수 있다는 의견을 제시하였다. 임금인상에 대해서는 사용자측이 월차휴가 폐지로 인한 12일분 임금, 여름휴가 3일 축소로 인한 3일분의 임금 등 15일분을 기본급에 편입시키는 방안을 제시하였으나, 노동조합 측은 기본급 인상액이 적어 무리한 제안이라며 거부하였다. 또한 사용자측은 비정규직 상근인력화 및 주5일제에 따른 토요일 휴무 유급화는 어렵다는 입장을 확인하였다. 민간위탁, 정년 인력충원에 대해서도 의견이 좁혀지지 않았다. 7월 초 7차 본교섭에서는 사용자 입장이 재정리되었는데, 임금인상에 대해서는 기본급

2.4% 인상안과 더불어 월차수당과 하계휴가 6일분을 기본급으로 편입할 것을 제시하는 가운데, 여타 내용들에 대해서는 동일한 입장을 고수하였다. 사용자의 입장에 대하여 노동조합은 일시사역인부 폐지, 민간위탁 중단과 비정규직 고용보장 등이 수용된다면 임금동결을 할 수도 있다는 입장을 밝혔다.

<표 5-11> 2005년 집단교섭 노동조합 요구안과 사용자안

구분	노조 요구안	사용자 원안	1차 수정안	2차 수정안
임금	- 월급제로 전환 - 기본급 ·수로원보다 많은 직종: 2.5% ·수로원 등: 9.3% ·기타직종: 15.6% - 수당 ·위생수당: 월 10만원 ·대외봉사수당: 월 8만원	- 월급제 전환 불가 - 전직종 : 2.4% - 수당 ·신설 또는 증액 불가	동일	동일
주5일제	- 소정근로시간 ·1일 8시간 1주 40시간, ·주5일 근무 - 유급휴일 ·토요일 추가 - 연월차 휴가 ·월차 폐지대신 대체수당 지급 ·연차 근기법대로 부여하되 사용후 여분은 통상임금으로 지급	- 소정근로시간 ·1일 8시간 1주 40시간 - 유급휴일 ·주1일은 휴무일, 무급화 - 연월차 개정근로기준법 적용	- 소정근로시간 ·노조안 수용 - 유급휴일 ·주1회 휴무일을 부여하되 임금보전의 방법으로 기본연액의 지급방법은 현행대로 유지 (직종에 따라 주휴일 다른 날로 지정가능)	- 소정근로시간 ·노조안 수용 - 유급휴일 ·주1회 무급휴무일 부여, 임금보전의 방법으로 휴무일에 해당하는 기본급액을 수당지급 (직종에 따라 주휴일 다른 날로 지정 가능)
생리휴가	없음		무급휴일	무급휴일
여름휴가	없음		3일로 줄이자	3일로 줄이자
학자금 등			개별교섭에서 다룰 것을 요구	

본교섭 시작 이후 사용자측 대표를 선출하지는 않았으나, 규모 면에서나 노사관계 관련 경험의 측면에서 두드러졌던 수원시 측이 사용자 측을 주도하

는 양상이 나타났다. 수원시 측이 기본급 인상안과 휴가 관련 내용에 대한 사용자 안을 완강히 고수하고, 임금 이외의 사안을 개별교섭에서 다룰 것을 강조하면서 결국 조정신청에 들어가게 되었다. 7월 하순경 경기지방노동위원회에서 조정회의를 통해 교섭형식 및 교섭주기에 대해 최종합의를 하였으나, 교섭내용에 대해서는 입장차를 좁히지 못하였다. 다만 노사 각각 5인으로 구성된 대표교섭단을 구성하기로 합의하였고, 16개 시군의 교섭위원들이 교섭단에 참가하지 않더라도 대표교섭단이 합의한 내용에 대해 따르기로 합의하였다.

<표 5-12> 주요 항목별 핵심 요구내용 및 해당지역(2005년)

항목	주요내용	해당지역
노조활동	유니온샵	화성, 광명 등
	전임자 확보	성남
	조합비 징수	포천
	사무실	
	기타사항	
임금관련	퇴직금누진제, 위생수당 및 위험수당	성남, 시흥, 파주, 청소업체
주5일제	인력충원, 완전5일제	전지역 및 청소업체
고용안정	민간위탁 중단, 정년연장	전지역
복리후생	유아 및 대학학자금 지원, 은행용자제도, 야유회 등 체육대회 유급화	전지역

곧 이어 열린 8차 교섭에서는 기본급 인상안을 중심으로 한 임금인상 논의가, 8월에 열린 9차 교섭에서는 연차휴가 수당 지급에 대한 논의가 집중적으로 이루어졌다. 그밖에 정년 61세에 대해 사용자측이 전반적으로 동의한다는 점이 확인되었다. 10차에서 12차에 이르는 교섭과정에서는 사용자 측의 소통구조 부재로 인한 문제가 드러났다. 그간의 교섭에서 16개 시의 교섭위원들 가운데 매회 각 지자체별로 평균 2-3곳이 불참하였는데, 11차 교섭에

서는 지난 교섭에 불참하였던 교섭위원들이 정년 61세 연장안에 곤란함을 다시 표하면서 합의가 후퇴되었다. 반면, 수당 문제에 대해서는 통상임금 산정 내용으로 교섭내용이 진전되었다. 한편, 11차 교섭에 이르러서야 추후 교섭에서 양측 요구안을 문서화하여 교환하기로 합의되었다. 9월 12차 교섭에서는 노동조합 측이 임금 기본급 7% 인상, 수당 10만원 등의 수정안을 제시하였으나 교섭에 진전은 없었다. 사용자 측에서 차회 교섭에는 교섭위원 전원이 참석하는 방안을 제안하였고, 이에 따라 9월에 진행된 13차 교섭에 사용자측 교섭위원 전원이 참석하였으나 노동조합 측의 합의안 가안 내용을 둘러싸고 사용자 측의 거부로 교섭이 결렬되었다. 사용자측은 사용자단체 구성안에 대해서도 불가능하다는 입장을 재확인하였다. 9월 말 14차 교섭 역시 통상임금 산정기준을 둘러싼 논의 끝에 결렬되었다. 노동조합 측이 대법원 판례 등 법적 기준을 제시한 데 반해, 사용자 측은 노동부의 통상임금 예시를 근거로 기준을 제시하였다. 결국 10월 15차 교섭에 이르러서야 잠정합의가 이루어졌다. 사용자 측에서 교섭 대표단인 수원, 안양, 포천, 성남, 부천의 5개 지자체 교섭위원이 참석하였는데, 휴가제도 개선 등 일부 내용에 대해 고양, 성남 등 일부 지자체가 재검토를 요구하여, 이들 지자체의 수용여부를 조건으로 한 잠정 합의가 이루어졌다.

그런데 잠정합의 이후, 사용자 측에서 통상임금 산정기준, 정년 연장 등 15차 교섭에서 잠정 합의된 사항을 번복하며 합의안 수용을 거부하였다. 이에 노동조합 측이 단체교섭을 요청하였으나, 사용자 측에서 불응을 통보하였고, 노동조합 측은 쟁의조정 신청을 제기하고 조정기간을 거친 후 쟁의행위 돌입여부를 결정하기로 하였다. 10여일 뒤, 민주노총의 전국노동자대회 다음 날인 11월 14일 경기지방 노동위원회에서 열린 집단교섭 조정회의에서 장기간 연장되어 온 집단교섭의 최종합의안이 도출되었다.

<표 5-13> 2005년 집단교섭 주요 합의내용

구분	주요 합의내용	비고
협약의 효력	개별 단체협약에 우선 적용, 개별 협약 체결가능	체결일
월급제	(1일기본급×365)÷12월	06.1.1.
통상임금	- 산정기초임금: 기본급,정액급식비,교통보조비,위생수당,위험수당 - 시간급 통상임금: 산정기초임금÷226시간	06.1.1 시행
임금인상	- 1일 기본급 2만원대 조합원 : 기본급 4% - 기타 : 2.4%	05.1.1 시행
월차/하계휴가	- 월차휴가폐지, 하계휴가제도 개선/기본급 편입 상용직 18일분 통상임금÷19.5일 환경미화원: 하계휴가일수 통상임금÷20일 월차휴가는 05.12. 월차수당 6개월분 임금보전	06.1.1 시행
수당	- 안양시,의왕시 ; 월 8만원 신설(고정급 시간외수당에 서 전환) - 파주시: 월 5만원 신설 - 기타 : 위생수당을 지급하는 직종에 한해 9만원으로 증액	05.1.1 시행
임금공제	통상임금을 공제	체결일
소정근로시간	1일 8시간, 1주 40시간, 주5일근무. 직종에 따라 변경 가능	05.7.1 시행
유급휴일	토요일 유급휴일	05.7.1 시행
생리휴가	사용시 유급휴일, 미사용시 수당 미지급	체결일
계절휴가	연차를 사용하여 5일 실시	06.1.1 시행
연차휴가	개정근로기준법 적용. 미사용시 통상임금 지급. 5일에 대해 휴가사용 촉진 가능	06.1.1 시행
정년	△61세-수원, 포천, 용인, 오산, 광명, 성남, 파주, 고양, 안양, 부천 △60세-의정부, 김포, 시흥, 의왕(의왕은 05.12. 퇴직자 확인하기로함)	체결일
대학생학비	07.1.1.부터 대학생자녀 학자금 무이자 대부제도 시행	07.1.1 시행
고용안정	처우를 개선하여 고용불안없이 안정적으로 근무할 수 있도록 함	체결일
인원충원	퇴직등 결원발생으로 업무량 과중시 사용부서와 조합원(노사협의회)의 의견을 수렴하여 인력 충원문제를 해결	체결일
특별유급휴가	본인 생일 삭제/ 정년퇴직휴가 15일로 축소	체결일

### 3) 집단교섭의 약화 및 해체기, 2006년 이후

#### (1) 2006년 집단교섭

2006년의 집단교섭에서 노동조합은 핵심적으로 민간위탁 저지와 인원충원, 일시사역인부의 고용보장을 요구하였다. 그러나 집단교섭은 3월 시작부터 난항을 겪었다. 사용자측이 집단교섭에서 임금만을 협상 내용으로 하겠다고 주장한 것이다. 특히 수원시와 고양시 측에서 집단교섭에서 다루어 졌던 내용이 다시 개별교섭에서 다루어지고 있다며 집단교섭 이탈 가능성을 시사하였다. 먼저 수원시 측에서 집단교섭에서 임금교섭만을 진행하면 집단교섭에 응하겠다는 의사를 표현하였고, 이에 뒤이어 고양시 측이 집단교섭에서 더 이상의 노동조건을 다루지 않을 것이라고 일방적으로 통보한 후 개별교섭에 임하겠다는 의사를 전달하며 교섭석상을 이탈하였다. 노동조합 역시 이처럼 차회 교섭일정을 확정하지 않고 추후 실무교섭을 요구하는 사용자측에 대해 반발하며 교섭은 결렬되었다.

<표 5-14> 2006년 집단교섭 노동조합 요구안과 사용자안

구분	노동조합 요구안	지방자치단체측 제시안
일시사역인부	정년, 임금인상, 휴일보장	제시안 없음
민간위탁	민간위탁 중단	제시안 없음
인원충원	공개채용, 인원감소시 충원(단협이행)	제시안 없음
임금인상	임금차별 철폐, 기본급인상	120만원 이하는 1% 인상, 미만은 동결
미회원 수당보전	월차폐지에 대한 수당보전	불가
민간위탁 업체	동일노동 동일임금	제시안 없음
위생수당	5만원 인상	불가

4월 초에 재개된 실무교섭에서는 교섭방식에 대해서만 일부 합의가 이루어졌는데, 지자체들 가운데 절반 이상이 임금교섭만을 원한다는 의사를 표현



하기도 하였다. 사용자 측에서는 요구안 중 임금인상 1% 인상안만을 내놓은 채 타결에 의지를 보이지 않았다. 결국 3월에 시작된 집단교섭이 10월까지 진행되었으나 계속하여 결렬되었다. 노동조합 측은 10월 초 지방노동위원회에 쟁의조정 신청을 제기하였으나, 10월 하순에 열린 조정회의에서도 합의를 이끌어내지는 못하였다. 노동조합 측에서는 쟁의행위 조합원 찬반투표를 진행하여 가결하는 등 적극적으로 대응하였으나, 사용자 측에서는 지속적으로 입장의 변화 없이 비정규직, 즉 일시사역인부 문제와 민간위탁 중단 및 민간위탁 부문 노동자 고용보장에 대해서는 경영권 침해의 가능성이 있다며 거부로 일관하였다. 결국 민간위탁, 일시사역인부 등 주요 내용에 대해서는 합의를 이루지 못하고 임금인상 중심의 교섭으로 마무리되었다.

## (2) 2007년 집단교섭

2007년에는 3월 말 집단교섭이 시작되었으나, 2006년과 마찬가지로 사용자 측에서 임금 이외의 사안을 교섭의제로 설정하는 것을 거부하며 교섭에 소극적 태도를 보였다. 특히 2007년 들어서는 사용자 측이 노동조합 활동에 문제제기를 하며 요구안에 노동조합 활동을 제한하는 내용을 포함시키기도 하였다. 결국 6월에 경기지방노동위원회에서 조정회의가 진행되었으나, 곧 조정이 중지되었고 9월에 개최된 7차 및 8차 교섭에서도 사용자측은 노동조합 활동과 관련된 사용자측 제시안을 받아들이지 않으면 교섭에 임할 수 없다는 입장을 드러냈다. 나아가 신규 조직 사업장을 중심으로 노동조합에 대한 탄압이 다수 발생하는 가운데, 개별 지부, 분회에서도 단체교섭이 지연되는 상황이 나타났다. 결국 11월 들어 11차 교섭에 이르러서야 합의가 이루어졌으나, 내용은 임금인상에 국한되었다.

<표 5-15> 2007년 집단교섭 사용자 제시안과 노동조합의 문제제기

지방자치단체측 제시안	노동조합의 문제제기
<p>1. 2007년도 자치단체 상근인력 조합원의 임금은 기본급 70만원 미만은 2%, 70만원 이상 120만원 미만은 1%, 120만원 이상은 동결한다.</p>	<p>환경미화원 행정자치부 참고자료 적용하기 어려움. (한국노총사업장과 대부분의 지자체는 적용) 상용직조합원은 70만원~120만원 이 대부분으로 1% 인상한다는 것임.</p>
<p>2. 2008.1.1 이후 입사한 조합원이 1년 이상 근무하고 퇴직할 경우에는 근속연수 1년에 대하여 30일분의 평균임금을 지급한다.</p>	<p>신규입사자 누진제 폐지 주장.</p>
<p>3. 집단교섭에 대하여는 1인의 교섭위원을 인정하며 교섭당일에 한하여 근로한 것으로 간주한다.</p>	<p>자치단체가 사용자단체를 구성하면 인원을 조정할 수도 있지만, 우리 조직 특성상 지부당 1~2명은 적절한 인원임 자치단체 교섭위원들도 매회 전일모임을 진행한 사실이 있음.</p>
<p>4. 여성 조합원인 근로자가 청구할 때에는 월1일의 생리휴가를 주어야 한다.</p>	<p>생리휴가가 유급에서 무급으로 개정되어 휴가 사용일에 대하여 임금을 지급할 의무가 없음. 다만, 단체협약, 취업규칙, 근로계약 등에 노사가 달리 약정한 바가 있으면 그에 따라야 할 것임.</p>
<p>5. 조합원의 업무상 부상 또는 질병으로 인하여 휴업할 때는 산업재해보상보험법을 준용한다.</p>	<p>산재시 30% 차액을 지급하지 않겠다는 것임.</p>
<p>6. 조합원 및 간부의 조합활동은 다음에 한다.</p>	<p>회계감사는 노조법 25조 ①항에 회계감사원이 6개월에 1회이상 하게 되어있음</p>
<p>가. 정기총회 년1회, 임시총회 년 1회</p>	<p>규약상 대의원이 30인에 1인으로 규약개정을 요구하는 것임.</p>
<p>나. 조합원 교육 : 년6회(회당2시간 이내)</p>	<p>조합활동을 50%로 줄이겠다는 이야기기임.</p>
<p>다. 조합원 연수 교육 : 년1회(1박2일)</p>	
<p>라. 간부연수교육 : 년2회(2박3일) 지부장1인, 부지부장1인,대의원(조합원 50인당 1인)</p>	
<p>마. 중집회의 월 1회</p>	
<p>바. 회계감사 년 1회(1일)</p>	

## 7. 최근의 집단교섭 진행상황

### 1) 2008-2010년 집단교섭

경기지역에서 2008년에는 다소간 늦은 4월 하순 집단교섭이 시작되었다. 기존의 16개 지방자치단체에 더해 새롭게 이천시가 참여함에 따라 17개 지방자치단체와 노동조합의 집단교섭이 이루어지게 되었으나, 이천시 측은 교섭 상견례부터 불참이유 통보 없이 불참하였다. 더욱이 사용자 측은 이전보다 더 강경한 태도로 교섭주기 격주간 1회, 기존 방식의 교섭위원 운용 등을 제시하였다. 노동조합은 교섭위원 수련회를 진행한 이후 5월 들어 2-3차 교섭에 참여하였으나, 사용자측의 거부로 교섭이 결렬되었다. 2008년 교섭에서는 특히 인력충원 문제가 두드러졌다. 경기도 지역에는 특히 인력충원이 안 되는 지방자치단체가 많았으며, 특히 고양시는 환경미화원 등의 자연감소 인원이 200여명에 이르기도 했다. 그러나 이명박 정부의 공공서비스 사유화, 시장화 공세가 심화되는 가운데 행정안전부를 통해 각 시도별 지방 공무원 인원 감축이 시도되는 등의 배경 속에서 2008년 집단교섭은 2009년 2월에 이르러서야 타결되었다. 주요 내용은 환경 미화원에 대해 임금 기준으로 2008년도 행정 안전부 인건비 참고자료를 적용할 것, 지역별로 수당 35,000원 인상, 미화원을 제외한 무기계약직 노동자에 대해서는 기본급 2.5% 인상할 것, 가족수당은 지방공무원 수당 등에 관한 규정을 준용할 것, 정액급식비를 월1만원 인상할 것, 2008년 상반기 적용 임금에 대해 노동조합은 통상임금 청구소송 등 이의제기를 하지 않을 것 등이었다.

2009년 집단교섭에서는 수원시의 교섭회피 등으로 인해 집단교섭 틀이 약화되었다. 수원시 측은 수원지부 환경미화원들이 민주노총에 가입했다는 이유로 노동조합 측이 2009년 4월 말부터 요구한 집단교섭에 불응하였다. 수원시는 2009년 7월까지 조합비 일괄공제 등 노동조합 활동을 문제삼지 않았으나, 2009년 8월 이후 노동조합 활동을 인정하지 않기 시작하였다. 더욱이 수원시는 2009년 10월 중앙노동위원회의 판결 및 11월 서울고등법원의 성실교섭 판결을 무시하고 12월에 들어서도 지속적으로 교섭을 거부하였다. 2010년에는 서울남부지방법원에서 간접강제 결정이 받아들여져 교섭 불응시 회당 300

만원을 지급할 것이 결정되었다. 이에 2월 말에 이르러서야 3차 교섭이 이루어졌으나 수원시는 여전히 불성실한 태도로 임하였고, 이에 노동조합 측에서 교섭촉구 1인 시위 등으로 대응하기도 하였다.

## 2) 2011-2012년 집단교섭

2011년 집단교섭에서 핵심 쟁점은 민간위탁 중단이었다. 노동조합은 임금 인상과 더불어 정원 증원, 민간위탁 금지, 자율교섭 인정, 예방접종 실시 등을 요구하였다. 무엇보다 집단교섭 상대인 경기도 17개 지자체 가운데 14곳의 지자체장이 민주당 소속이라는 점에 기대가 컸다. 민주당은 2010년 6월 지방선거에서 환경미화원들의 감염성 질환 예방, 산업재해 예방, 인원 충원, 지자체 사무업무의 민간위탁 금지 조례 제정 등을 약속한 바 있었다. 그러나 경기도 지역 민주당 소속 지자체장들은 이런 사안들이 교섭의제가 아니라며 논의를 거부하였고, 이에 노동조합은 규탄대회 등을 통해 대응하였다. 2012년 들어서도 5월부터 경기도내 15개 지방자치단체를 대상으로 9차례의 교섭과 3차례의 조정회의가 진행되었다. 노동조합 측은 임금 9.3% 인상, 민간위탁 청소용역 중단, 정년차별 금지, 복수노조 사업장 자율교섭 인정, 해고된 청소업체 미화원 복직을 요구하였으나, 교섭은 계속 결렬되었다. 이에 11월 들어 환경미화원, 도로보수원, 청사관리원 등을 중심으로 1천여명이 민간위탁 중단을 요구하며 파업을 벌였다. 그럼에도 사용자 측인 지방자치단체들은 예년과 마찬가지로 교섭에서 임금만을 의제로 다룰 것을 요구하며 집단교섭을 거부하였다.

# 제6장 초기업 교섭의 쟁점 분석과 해석

## 1. 초기업 교섭의 성공과 한계의 요인들.

이상의 사례에 대한 검토를 통해 각각의 초기업교섭에 있어 그것을 가능하게 했던 성공과 한계의 요인들을 병렬적으로 나열하면 아래와 같이 정리할 수 있을 것이다.

### 1) 초기업교섭의 형성 요인

먼저, 지적할 것은 내적 통합의 문제이다. 적어도 위에서 살펴본 다양한 사례들에서 초기업교섭 구조의 정착에 있어 가장 눈에 띄는 요인은 교육, 선전, 투쟁 등을 통해서 진행된 내적 통합의 달성이었다. 실제로 많은 초기업단위 들에서 공동투쟁의 부재와 사업장간 지불능력의 차이는 교섭범주 내에서 작지 않은 난점으로 제기되는 것이 사실이다. 전체 교섭단위 차원의 기획도나 집중투쟁을 만족스럽게 실천해 본 경험이 없을 경우 사업장의 울타리를 넘어서는 초기업적 전환의 토대로 작용하지 못하게 하는 분명한 요인이 된다고 볼 수 있다. 이는 전체적으로 초기업적 조직과 교섭구조로의 전환을 위한 토대의 취약성을 의미하는 것이기도 하다. 이렇게 볼 때, 현재까지 살펴본 초기업구조에서는 다양한 방식을 통해 공동의 투쟁을 진행하고 이를 통한 내적 공감대의 확보가 안정적 교섭구조의 정착을 위해 매우 핵심적인 요인임을 확인할 수 있다. 일례로 서경지부 집단교섭 사례의 경우, 공동투쟁의 부재 & 사업장간 지불능력에 따른 차이가 존재하기는 하였으나, 이를 지속적인 교육을 통해 극복하고자 했다. 물론, 여기에는 최저임금이라는 제도적 요인이 큰 영향을 미쳤다. 즉 적어도 최저임금 이상의 노동조건을 확보하려는 노조의 노력과 법제도 위반을 피하려는 사측의 이해가 맞물려 해당 교섭과 관련된 직간접적 단위가 최저임금이상으로 상향평준화되는 효과를 보였다고 볼 수 있다. 또한, 인천공항공사 집단교섭의 경우에도 매우 빈번한 공동회의와 각 단

위 간부가 공통적으로 참여하는 공동투쟁을 통해 내적 단결력을 도모하는 효과를 확보했다고 볼 수 있다. 업종본부의 기획력을 통한 자원의 집중이 모색되었던 전북버스의 경우도 지역본부 차원의 공동투쟁을 통해 유사한 노동조건에 대한 자각과 이를 통한 범주 내 통일성을 확보하는 계기가 되었다.

두 번째 요인은 상급조직의 효율적 지원이었다. 위에서 살펴보았듯이, 서경지부의 대학사업장 집단교섭 사례는 노조 본부와와의 일상적인 논의 체계 속에서 진행되었다. 이는 집단교섭의 성사를 위한 투쟁의 전-과정에서 상당히 유기적인 형태로 진행되었다. 그러나 일반적인 측면에서 아직까지 사용자의 비우호적 측면과 제도적 억압이 상당한 현재의 시점에서 초기업적 교섭의 건설은 고비용-저효율의 상태를 면키 어려운 것이 사실이다. 이에 대한 합리적 해법의 모색은 차치하더라도 효과적인 사업의 성공을 위해 당분간은 전조직 차원의 언론선전전과 공중전의 집행 등 인력과 재정의 집중적 지원이 필요하다고 볼 수 있다. 또한, 전북지역 버스교섭의 경우 버스본부 차원에서 산별교섭전략의 발전을 위해 자기 조직을 사업장 단위에서 지역단위의 골간체계로 체계 변경을 진행하였으며, 이는 지역단위 업종교섭의 시발점이 된다. 더불어 기존 한국노총 조직에 대한 노조민주화를 사전기획에 따라 치밀하게 진행시켜 나갔으며, 이는 기존의 노조운동에서 민주적 세력을 견인해내는 결과를 낳았다. 또한, 조직이동을 가능하게 하기 위해 기존 규정의 개정을 통해 한국노총 소속 조합원의 조직이동을 용이하게 하였으며, 이는 급격한 조직 발전을 가능케 했던 요인이라고 볼 수 있다.

세 번째 요인은 사용자의 동일성과 업무공간의 동일성 등 노동조건 유사성이라고 할 수 있다. 서경지부 대학분회 집단교섭의 경우 실제 사용자가 대학으로 동일하며, 조합원 모두 용역업체에 간접 고용되어 있고, 학교라는 공간에서 청소와 시설관리 등의 조합원 노동조건이 유사했던 특징이 있었다. 이는 적어도 하나의 원청 사업장 내 비정규직들 사이에서 단일한 교섭구조를 창출하고자 하는 노력으로 외화되었다고 볼 수 있다. 더불어 단일 사업장 내에서의 다양한 직군들에 대한 통합적 교섭틀의 형성에 이바지했다. 즉, 시설관리, 보안, 주차관리, 조리·배식 등 식당업무 등을 포괄하기 시작했던 것이다. 전북지역 버스교섭사례 역시 전북지역 버스 노동자들의 열악한 근로조건과 함께 기존 한국노총 조직의 근로조건 개선 의지 부재와 친사용자적 태도

가 공통적으로 존재했던 점은 교섭구조 건설과 관련하여 이들을 단일한 대오로 묶어냈던 중요한 요인이었다.

네 번째 요인은 기존의 교섭경험을 포함한 역사적 요인이다. 검토한 사례 중 소산별 교섭에 해당하는 공공연구노조의 경우 이러한 특성이 보다 두드러진다고 볼 수 있다. 공공연구노조의 경우 상대적으로 긴 기간 동안 노사 간 집단교섭의 관행을 가지고 있었으며, 이는 교섭진행에 있어 관행적 효과를 낳게 되었다. 노조는 2005년부터 사측의 이해를 반영하여 4개 권역별 교섭범주를 편성하게 된다. 사측 역시 부처 및 연구회별 별도교섭을 요구하기도 하였으나, 교섭의 내용이 부처별, 연구회별로 달리 취급해야 할 특징이 없었으며, 노조의 이해 역시 가급적 통합교섭을 지향했기 때문에 초기업적 교섭이 진행되었다. 흥미롭게도 교섭이 진행됨에 따라 사측도 새로운 교섭단위 편제로 인해 오히려 부처 및 연구회를 넘어서는 공간을 경험하는 이득을 취할 수 있었다는 점이다. 이를 통해 노조는 이후 교섭에서 교섭단위를 또 달리 편제하여 보다 큰 범주의 사용자 공동대응을 유도할 수 있었다. 무엇보다 공동 임단협의 체결에는 사용자가 부처 및 이사회별로 각각 다른 입장을 취하지 못하도록 교섭단위를 지역별로 묶은 것이 효과적이었다.

## 2) 초기업교섭의 한계 요인

초기업교섭의 형성 및 발전에 있어 가장 큰 한계요인은 무엇보다 법제도의 문제라 할 것이다. 그 중에서도 복수노조 창구단일화의 문제는 가장 큰 한계요인이라 할 수 있을 것이다. 일반적으로 교섭창구 단일화는 사용자의 지배개입을 증가시킨다고 볼 수 있다.(이상훈, 2012) 이것은 법원의 판례와 무관하게 현장단위에서 사용자의 권력(leverage)을 매우 증가시키는 요인이기도 하다. 예컨대, 전북버스 사례에서 나타나듯 단체교섭응낙가처분 소송을 진행하고 결국 승소했음에도 불구하고, 창구단일화를 빌미로 민주노조와의 교섭을 거부하고 어용노조와 교섭을 체결하는 행태 등이 발견되고 있다. 결국, 교섭대표권의 승인 혹은 이에 따른 교섭비용의 절감 여부는 창구단일화라는 제도효과라기 보다는 사용자의 선택변수 즉, 지배개입의 결과이거나, 복수의 교섭을 가능케 하는 노조의 조직력 여하에 달려있다는 평가가 가능하다. 전북버

스의 경우 노조 설립 이후에 사측과의 2010년 교섭이 진행되지만, 사측은 노조법 상의 사업장 단위복수노조 금지를 들어 교섭을 거부하는 방식으로 일관되게 대응해온 바 있다. 이 때문에 2010년 12월 8일부터 2011년 5월 1일까지 공동과업이 진행되었고, 6개 시내버스는 2011년 5월 2일 기본합의서를 작성하고 업무에 복귀하지만 전북고속은 2011년 말까지 사측과의 합의가 이루어지지 않은 상태에서 과업이 진행되었다. 더불어 창구단일화는 친사용자적 황색노조의 설립으로 이어져 초기업적 교섭구조가 불안정해지는 매우 직접적인 원인이 된다는 점이다. 서경지부에서 집단교섭을 진행했던 5개 분회에서는 2011년 7월 이후 고려대를 제외한 4개 사업장(연세대, 이대, 홍대, 경희대)에서 복수노조가 발생했다. 그런데 주목할 것은 사실상 원청사용자의 직간접적 지배개입이 분명한 상황에서 설립된 황색노조라고 판단할 수 있다는 점이다. 이는 먼저 각각의 사업장에서 새로이 설립된 노조들이 주로 △‘관리자급이 가입하고 있어 친사용자적 성향을 보이고 있다’는 점, △‘무과업’선언을 통한 조합원 유인을 제외하고는 개별 노조원의 이해증진을 위한 어떠한 가지적 활동을 보이고 있지 않은 점 등에서 확인할 수 있다. 문제는 해고 등을 둘러싼 직간접적 위압 등 사용자의 지배개입에 따라 설립된 황색노조의 경우 사업장 단위 교섭권 찬탈을 배타적인 목적으로 하고 있고 있었다는 점이다. 물론, 서경지부의 집단교섭은 분명한 초기업적 교섭의 형태로서, 2011년 체결한 단체협약에서 9개 업체에 대해 교섭권을 보장하고 산별교섭에 참여하는 내용에 합의하기에 이르렀다는 점에서 제도에 대한 합리적인 해법을 마련한 것으로 평가할 수 있다. 경기 교육청을 대상으로 한 학교비정규직 단위의 집단교섭 역시 서경지부와 유사한 형태로 진행되었다. 2012년 복수노조 교섭 창구단일화 시행에 맞서 학교비정규직 노조들은 집단교섭준비에 나서게 되는데 이때 상호간 존중을 기초로 하여 교섭규정과 공동교섭조직을 구성해 나갔다. 이를 통해 해당 교섭범주 내 실질적 대표로서 승인되는 과정을 거쳐 왔다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 창구단일화 규정과 관련하여 장차적인 법개정이 반드시 수반될 필요가 있는 것은 재론이 불필요할 것이다.<sup>31)</sup> 다만 여기서는 간접 고용노동자들의 집단교섭에 대해 창구단일화가 가지는 한 가지 해악적인 요

31) 이에 대해서는 이상훈(2011, 2012)를 참조할 것.



인을 거론해야 할 필요가 있다. 즉, 초기업교섭을 진행하는 간접고용 노동자들에게 있어 창구단일화 규정은 노무가 제공되는 사업장은 지속됨에도 불구하고 용역업체가 변경으로 인해 수시로 창구단일화의 범위나 대상이 달리 해야 하는 문제가 존재한다. 또한, 사업장 단위(즉, 용역업체)의 창구단일화를 개시한다고 해도, 업종과 지역을 달리하는 완전히 상이한 형태의 노동조합들 사이에 창구단일화가 강제되는 상황이 발생한다. 이는 다양한 노동조건을 가진 노동자의 이해를 증진시키고자 하는 복수노조의 취지를 심각하게 침해한다고 볼 수 있다. 설사 노동조합이 이러한 규정에 따라 창구단일화를 개시하고자 해도 근로계약을 체결한 해당 용역업체가 어느 지역에 어떤 업종의 노조와 별도의 근로계약을 맺고 있는지를 확인하는 것 자체가 요원하기 때문에 창구단일화의 최초 절차인 자율적 단일화 논의자체가 불가능할 뿐만 아니라, 개별사용자는 이를 근거로 의도적으로 교섭을 해태할 가능성이 매우 높아진다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

둘째, 현재의 교섭군을 넘어서는 더 넓은 교섭군의 형성을 위한 초기 기획이 부재했다고 볼 수 있다. 먼저, 서경지부 대학분회 집단교섭의 경우, 사업 초기부터 대학이라는 동일사업장을 중심으로 한 조직화 및 교섭논의가 진행되었던 것은 이후 교섭군의 상대적 안정화에 기여했음에도 불구하고 오히려 교섭군의 더 넓은 확장에 일종의 한계요인으로 작용했던 측면이 존재한다. 물론, 집단교섭들의 확장을 위한 내부적 노력과 이를 위한 선도적 조치로서 대학분회를 넘어서는 업종의 노동자들을 집중적으로 조직하는 사업을 진행한 바 있다. 그러나 이러한 조직화전략은 불가피하게 비용과 시간을 상당히 소모하는 사업이기도 하다. 더불어 기존의 대학분회 내에서도 원청과의 직접 집단교섭을 성공시키고 안정화시키고자 하는 교섭목표가 여전히 남아 있는 상황에서 기초직부문의 자구적 움직임을 이끌어내기 어려운 측면이 존재했다. 대학분회 조합원에 대한 초기의 조직화 과정에서 사업장 내 임금인상 및 노동

---

32) 실제로 이 글에서 검토된 서경지부와 인천공항공사 지부간에 이와 유사한 쟁점이 발생한 바 있다. 즉, 인천공항공사는 공항공사 내 비정규직의 통일교섭을 위한 다양한 파견업체에 걸쳐 교섭권 위임을 강제하였는데, 해당 파견업체에는 서경지부의 일부노동자가 소속된 파견업체가 포함되어 있었다. 따라서 위임을 통한 인천 지역지부로의 교섭권 위임은 교섭대표권과 관련하여 서경지부의 집단교섭을 위협하게 했던 과정이 존재했다. 결국, 이는 지역단위 초기업 교섭에서 교섭권의 위임과 집중에 대한 조직 내 콘트롤 타워의 필요성을 의미하는 것일지도 모른다. 물론, 관련 법 개정이 가장 합리적인 대안인 것에는 변함이 없다.

기본권 확보라는 해당 단위의 단기적 목표달성이 제시되고 이를 빌미로 조직화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 여전히 대학분회의 교섭들이 불안정한 상황에서 더 넓은 교섭군으로의 확장은 해당 분회 조합원들에게 다소 요원한 목표로 인식되었다고 볼 수 있다. 물론, 2013년부터 빌딩 노동자들로 조직화가 직접 추진되었고 지부차원에서 통합적 교섭군의 장단기적 대상으로 설정되었으나, 이것이 기존 분회 조합원들의 충분한 지지를 이끌어 낼 수 있는가는 여전히 지부의 사업집행의 효율성에 종속된다고 볼 것이다.

이러한 교섭군 확장에서 가장 크게 고려될 것은 물론 사용자 속성의 이질성이라 할 수 있다. 용역업체와 근로계약을 맺고 있는 간접고용노동자들의 경우는 원청이라는 우산 아래에서 다양한 용역업체들과의 집단교섭을 강제하고 있다. 이는 현재까지의 한계이자 가능성이라고 볼 수 있다. 쉽게 말해, 원청 사용자성은 그 내부적으로 교섭범주의 통일을 위한 긍정적 요인이지만, 이를 넘어서는 교섭범주의 발전에 있어서는 그만큼 한계요인이 되는 것 역시 사실이다. 즉, 단일한 원청을 넘어서는 교섭군을 형성하는 것에 대해서는 아직까지 본격적으로 고려되고 있지 않다.

여기에는 두 가지 지점을 고려할 필요가 있다. 첫째, 동일한 원청이라 하더라도 업무관련성을 적을 경우에도 동일한 교섭군을 형성할 수 있는가의 문제이다. 한국의 전통적인 기업문화에서 실물연관이 적은 다업종적 사업 확장의 관행은 하나의 사용자가 다양한 자본영역을 소유하는 경우가 적지 않다. 이 경우 실제 하나의 사용자라 하더라도 업종 간 지불능력의 차이가 존재할 수 있으며, 이는 노동조건을 통합을 구성하기 어려운 한계적 요인이 될 수 있다. 이 경우 다양한 용역업체들이 단일한 사용자 아래에 존재한다 하더라도 단일한 교섭군을 형성하기 어려울 수 있다고 볼 수 있다. 결국 문제는 집단적 교섭군을 형성하는데 있어 사용자 단일성과 노동조건 유사성 혹은 기타의 사유 중 어떤 것을 중심적 기준으로 사고할 것인가가 중요해진다고 볼 수 있다. 둘째, 동일업종의 유사사용자들을 하나의 교섭군으로 묶을 수 있는가에 대한 것이다. 이는 금속노조의 산별노조 건설경험에서 드러나듯 노조의 강고한 투쟁과 압박에 따라 달라질 공산이 크다.

끝으로, 공공기관 선진화 방안 등 정권 차원의 공공부문 공세를 들 수 있을 것이다. 일례로, 이명박 정부는 출범 이후 ‘공공기관 선진화’를 추진하며

정원감축, 임금 동결 및 삭감, 각종 복지제도 축소, 연봉제 도입 및 강화, 퇴출제도 강화 등을 통해 노동조건의 심각한 후퇴를 조장하였다. 주요 수단으로는 감사원의 수시 감사를 통한 압박이 활용되었고, 그밖에도 기획재정부, 주무부처가 시행하는 경영성과평가 결과를 기관장 임기(연봉) 연계, 경상운영비와 성과급재원 차등 지원 연계 하는 등 선진화 지침의 추진정도를 관리하였다. 특히 평가에 있어 노사관계 합리화라는 지표를 설정하여 조합원 가입범위 및 가입률, 인사경영상 노조의 참여, 노동조합 활동의 자율성, 휴일 및 휴가, 각종 복지제도 등 단체협약의 내용을 평가에 상당히 반영하였다. 이로 인해 대부분 공공기관의 사용자들은 불법적인 노조탈퇴 중용을 통해 조합가입률을 낮추고 단체협약을 무력화하기 위한 시도들을 계속 진행한 바 있다. 한편으로 이는 노조로 하여금 초기업교섭의 지향을 높이는 측면이 존재하기도 하였으나, 사측에게는 반노조적 공세의 증가와 기존 초기업교섭의 무력화를 도모하게 하는 원인이 되기도 하였다.

## 2. 초기업 교섭의 발전전략에 대한 시사점

위 사례분석을 통해 우리는 노조 내에 존재하는 다양한 형태의 초기업 교섭을 살펴보았다. 일반적인 측면에서 기업별 조직과 교섭체계 낮은 조직률과 대표성, 조직된 대기업과 조직되지 못한 중소기업 간 임금과 근로조건 격차 확대, 교섭비용의 낭비 등의 폐단을 가져온 것은 분명하며 그만큼 한국의 노사관계의 발전을 저해하여 왔던 측면이 존재하는 것은 분명하다. 물론, 한국의 노동운동에서 산별노조 건설운동이 핵심적 목표로 제시되어 온 것 역시 이러한 기업별 체계의 자주적 극복을 목표로 했던 것과 불가분의 관계를 가진다. 그러나 중요한 것은 초기업 교섭은 그 관행과 관련제도, 그리고 역사적 형성과정에 따라 매우 다양한 형태로 분류될 수 있다는 점이다.

초기업적 교섭구조의 건설과 관련하여 적어도 현재 공공운수노조·연맹에 존재하는 양태는 크게 공공부문 대정부교섭이라는 위로부터의 교섭(즉, 하향적 건설방식), 지역단위의 집단교섭이라는 아래로부터의 교섭(상향적 건설방식), 그리고 전국단위의 단일 업종에서 진행되는 업종교섭으로 세분할 수 있

다. 위에서 살펴본 서경지부 집단교섭과 인천공항공사 집단교섭의 경우, 지역적 틀에서 진행된 상향식 건설방식이라 할 수 있으며, 경기도 학교비정규직 교섭과 전북지역 버스교섭의 경우 상대적으로 업종적 특성을 강하게 띠는 상향식 건설방식이라고 대별할 수 있다. 기타 공공연구노조 역시 중장기적으로 공공기관 대정부교섭으로 재편되는 것을 지향하고 있기는 하나, 상대적으로 직종별, 숙련별 고유성을 강하게 가진다는 점에서 소산별 교섭으로 평가할 수 있을 것이다. 어쨌든 초기업별 교섭구조를 건설하고자 하는 노력이 ‘산별노조 건설’운동으로 매우 의식적인 형태로 진행된 한국 노동운동의 경우, 위로부터의 초기업 교섭형성과 아래로부터의 초기업 교섭형성은 사뭇 다른 구조와 동학을 가질 가능성이 높다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다.

전자의 경우, 전국단위의 교섭구조를 건설하여 단위사업장에서 다룰 수 없는 초기업적, 산업, 업종적 의제를 다룸으로 인해 노동의 사회적 개입력을 확장하고자하는 목적을 가지는 반면, 후자의 경우 매우 지역-업종 특수적이며 역사적 과정에서 매우 우연적인 요인들이 조직과 활동의 구심력을 형성하면서 주로는 열악한 노동조건을 극복을 목적으로 한다. 위로부터의 교섭구조 건설의 경우, 전략적, 의식적 개입의 형식을 가지기 때문에 상대적으로 특정 의제가 강조되거나, 단기적 성과에 좌우될 가능성이 큰 편이라고 볼 수 있다. 반면, 아래로부터의 교섭구조 건설은 주로 공동투쟁의 경험을 조직하기가 용이하며, 내적 공감대 등 질적 측면에 따라 그 성공이 좌우될 가능성이 커진다고 볼 수 있다.

위로부터의 교섭은 공공운수노조의 경우 공공부문 대정부교섭이 이에 포함될 것이다. 이는 정부를 사용자로 하는 일련의 노동조합들이 관련한 제도의 합리적 재편과 노동조건을 통합적 규율을 목표로 하는 것으로, 공공부문 혹은 공공기관 전체 노동자를 그 적용대상으로 하는 것이다. 이러한 공공부문 대정부교섭은 공공부문 노동운동에서 매우 중요한 위상을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 공공부문 제도개혁을 주도하는 정부와의 교섭채널이 부재한 상황은 공공부문에서 노동운동에 대한 전면적 배제로 연결되었다. 이와 함께 교섭추진을 위한 정책적 대안의 저발전, 기업별 교섭관행이라는 명백한 한계는 공공부문 노사관계의 발전을 가로막아 왔다고 볼 수 있다. 이에 따라 노정교섭에 대

한 지속적 요구가 있어 왔으나, 여전히 기업별로 나뉘어져 있는 물적/조직적 한계로 인해 ‘목표로서의 대정부 교섭 요구와 실제 현실에서의 기업별교섭의 괴리’(유병홍, 2012)를 넘어서지 못했다. 이러한 상황에서 민주노총 공공운수연맹은 산별노조 건설을 통한 조직 강화와 대정부교섭구조 확보에 조직역량을 투입해 왔다. 민주노총 공공운수연맹의 이러한 노력은 2006년 공공노조 및 운수노조의 건설로, 2011년 공공운수노조의 건설로 이어진 바 있다. 현재로서는 전략적 목표로서 존재하는 이러한 공공부문 대정부교섭은 분명 조직의 명운을 좌우할 매우 중요한 조직적 지향이라고 볼 수 있다.

그러나 문제는 아래로부터의 교섭경로를 어떻게 구축할 것이며, 이를 위한 조직적 쟁점은 무엇인가 하는 것이다. 이는 이글이 보다 중심으로 제기하는 문제제기이기도 했다. 이에 대한 핵심적 쟁점을 두 가지만 병렬적으로 검토하면 아래와 같다.

하나는 대정부 교섭이 가장 중요한 대안인가에 대한 것이다. 물론, 위에서 언급했듯이 공공운수노조·연맹은 공공기관의 대정부교섭을 넘어 지역과 업종을 아우르는 다방면의 교섭구조 건설을 전략적 목표로 정립해 놓고 있다. 그러나 실제 조직 현실에서 공공기관의 대정부교섭이라는 위로부터의 교섭구조 건설방식이 최우선 과제로 인식되고 있다는 점에서는 이견이 존재하기 어렵다 할 것이다. 물론, 여기에는 매우 현실적인 역사적 경로가 존재한다. 예를 들어 공공운수노조가 건설되기 이전인 2009년 공공기관을 중심으로 집단교섭을 통해서 노정간 교섭을 돌파하겠다는 계획을 세운바 있었다. 그러나 이는 공공부문 선진화라는 제하에서 가속화되는 공공부문 통제 하에서 그 의미를 상실했다. 즉, 정부의 노골적 공공기관 통제가 강화되면서 전체가 아닌 일부 공공기관 지부들 간 대응은 그 한계가 명확해 졌기 때문이다. 따라서 그 반작용으로 대정부교섭을 직접적으로 달성해 내며 이를 통해, 각 사업장 간 현안을 대규모적으로 교섭의제화하겠다는 것이다. 이는 분명 조직내적으로 합리적인 판단이었다. 즉, 집단교섭의 실패를 대정부교섭의 안정화를 통해 극복해 나가겠다는 것은 분명 합리적/논리적 해답일 수 있다. 그러나 냉정하게 말해 이는 공공기관 교섭의 경우에만 그렇다고 봐야 한다. 즉, 협의의 공공기관이 아닌 다양한 노동자군을 조합원으로 포괄하고 있는 공공운수노조·연맹의 조직적 특성에서 볼 때, ‘집단교섭의 실패에 따른 합리적 대안으로서 대정부교

섭'이 조직 전체가 우선시할 수 있는 교섭대안이 될 수 있는지에 대한 합리적인 판단이 필요할 것으로 보인다.<sup>33)</sup>

물론, 여기에는 조직의 형태변환 및 그 과정에서의 매우 현실적인 측면이 존재함을 충분히 고려해야 한다. 즉, 현재 공공운수노조·연맹이 공공부문 내 노조의 영향력을 극대화하고 동시에 지연된 조직전환을 보다 빠르게 완수하는데 있어 공공기관의 교섭구조 건설은 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있다. 쉽게 말해 대정부교섭이라는 가시적 성과를 통해 기전환 단위에는 지연된 약속의 이행을 미전환 단위에는 기대의 충족을 달성해야 하는 하나의 전략적 목표인 것은 분명한 사실이다.<sup>34)</sup> 교섭구조 건설 전략이 대정부교섭 중심으로 위계적으로 편성된 것에는 주지한 바 있듯이 공공기관 정규직 중심의 교섭구조를 우선적으로 건설하고 이를 통해 비정규직으로 확장한다는 계획을 통해서도 확인된다. 하지만, 이 과정은 조직구조와 형태에 대비하여 다소 경직적인 교섭구조의 상정으로 이어지고 있다는 평가가 존재할 수 있음에 주목해야 한다. 또한, 이는 조직 내에서 단일한 전국단위 중앙교섭이 건설되기 어렵다는 현실 판단과도 배치된다는 점을 고려할 필요가 있어 보인다.

다른 하나는 지역에 대한 조직적 고려이다. 현재 공공운수노조·연맹의 교섭구조 건설전략에서 공공부문 대정부 교섭을 제외할 때, 나머지 전략은 △업종/초업종 지역지부의 교섭, △지방공기업 등 지자체 단위 교섭, △전국규모의 업종별 교섭으로 구분할 수 있다. 하나씩 살펴보면, 먼저 업종/초업종 지역 교섭과 관련하여 '업종, 초업종 지역지부는 지자체 비정규직 전략조직화 사업과 연계한 대지자체 교섭과 민간사업장 집단교섭을 추진'한다는 교섭전략을 정립하고 있다. 이를 위해 지역본부와 지역지부가 공동의 사업을 집행, 추진한다는 것이다. 다음으로 지자체 단위 교섭 역시 지방공기업은 안전행정부를 대상으로 한 협의와 지역별 공동교섭 대지자체 교섭구조를 이중적으로 구축

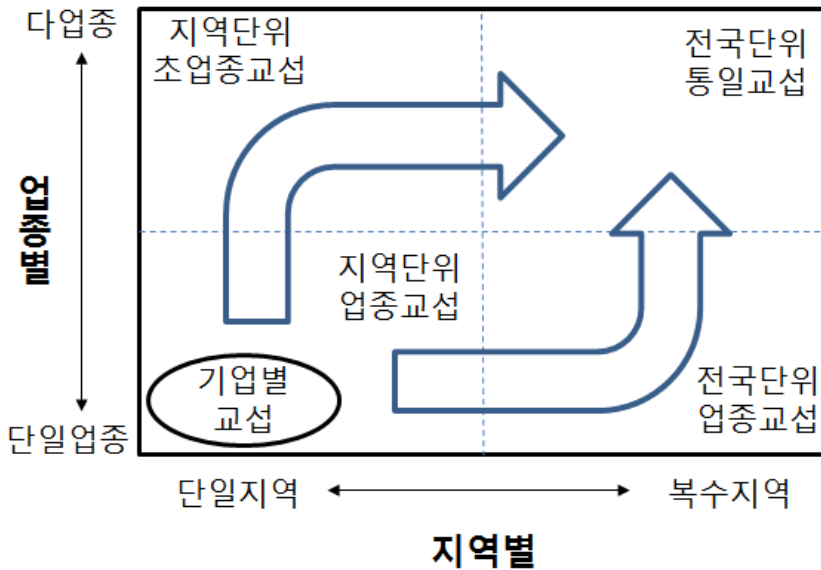
---

33) 더불어 이러한 대정부교섭에 대한 강조는 업종별 교섭에 대해 대정부교섭의 우선성을 확인하는 것에서 또한 쉽게 발견되곤 한다. 즉, 업종본부별 교섭발전 방안과 관련하여 지역별 교섭구조로의 발전방향을 모색할 것인가, 전국단위 교섭구조를 유지하고 대정부 교섭으로 갈 것인가의 논쟁 등도 제기된 바가 있었다. 그런데 중요한 것은 위로부터의 전략적 재단만큼이나 아래로부터의 현실적 움직임이라고 볼 수 있다.

34) 이러한 방향의 구체화된 결과는 2012년 이후 기존의 정책실 폐지, 조직실 축소를 통해 공공기관사업본부로 재편되고, 나머지는 각 단위의 지원부서로 재편된 것으로 나타났다고 볼 수 있다.

하며, 공공기관 사업본부와 해당 지역본부의 공동사업으로 추진한다는 계획이다. 이러한 전략들에서 공통적인 것은 “지역”이다. 전국단위의 업종본부별 교섭 역시 필요한 영역에 대해서는 업종별 중층교섭을 추진하며 그 주체는 업종본부로 규정하고 있으나, 위 사례에서 살펴보았듯이, 이러한 전국단위 업종본부가 주관하는 교섭 역시 지역의 범주에서 현실화된다. 다시 얘기하지만, 키워드는 “지역”이다. 그러나 냉정하게 말해 지역단위의 사업집행 능력은 이미 한계지점에 다다랐다는 평가가 가장 현실적일 것이다.

<그림 6-1> 초기업적 교섭의 교섭군 확장의 개념도



물론, 이 문제와 관련하여 우선 다룰 필요가 있는 쟁점은 두 가지이다. 하나는 교섭구조와 조직구조의 상대적 자율성에 대한 것이다. 우리가 특정한 해외의 노조운동 사례에 집착하지 않는다면, 교섭구조와 조직구조가 상이할 수 있다는 것은 주지의 사실이다. 현재 공공운수노조·연맹 역시 조직편제와는 별도로 매우 복잡한 사업편제를 병렬로 두고 있는 형국이다. 따라서 교섭구조와 조직구조 양자는 당위적으로나 현실적으로 일대일로 대응하지 않는다. 산별노조지부와 미전환 단위가 같은 교섭들에 포함될 수도 있으며, 업종본부 내에도 다수의 교섭구조가 존재할 수도 있다. 그런데 이렇게 다양한 발전가능성이 열려있다는 것이 그러한 발전을 가능케 하는 충분조건인 것은 아니다. 현재 노

조·연맹은 다양한 교섭구조의 발전을 열어놓되, 다만 사업조직의 측면에서 각종 협의회차원에서 단일하게 고섭구조가 관장될 수 있도록 하겠다는 계획이다. 공공기관 대정부교섭은 공공기관 사업본부가, 지역교섭은 지역단위 조직이, 업종교섭은 업종본부의 관할 하에 놓겠다는 것이다. 그런데 다시 말하지만, 사업집행의 통일성 확보가 사업진행을 촉진시키는 것은 아니다. 문제는 지역이든 업종이든 교섭범주에서 특정한 중심성이 기획되고 지향되어야 한다. 이는 일반적으로 자본은 그 원격교섭이 용이하지만, 노동은 그렇지 않기 때문이다. 특히나 위계화된 집행체계를 가진 공공부문의 자본은 더더욱 쉬우며, 산업 다업종의 특징을 가진 노동조직 일수록 더더욱 어려워진다. 따라서 통일적 교섭관리와 별도로 교섭의 구심점을 어떻게 잡을 것인가에 대한 고민이 추가적으로 진행되어야 한다.

다른 하나는 업종단위와 지역단위 중 어떠한 구심점이 보다 중심적으로 모색되어야 하는 것이다. 물론, 업종단위라는 자본의 분할선이기도 하나, 이러한 업종적 구분은 위에서 살펴보았듯이 여전히 초기업교섭의 단초를 형성하는 중요한 요인이다. 주지한 바 있듯이 ‘단일사용자성’이라는 요인은 내적으로 사업장간 굴레를 허물고 분할된 교섭을 통일시키는데 매우 핵심적인 원동력이 되는 반면, 이를 넘어선 초기업적 교섭범주의 형성에는 아직까지 한계요인으로 작용하고 있는 것이 사실이다.<sup>35)</sup> 따라서 현재의 상황을 고려할 때, 지역차원의 교섭범주 건설의 필요성은 그 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다.

현재 공공운수노조·연맹의 지역조직이 가지는 한계는 두 가지로 정리할 수 있을 것이다. 먼저, 위에서 언급했던 조직편제의 혼란이 지역조직의 과부하를 야기하고 있다. 앞서 언급했듯이 공공운수노조·연맹의 지역조직은 지역본부와 지역지부, 그리고 각종 업종본부의 지역조직들로 복잡하게 구성되어 있다. 이

---

35) 위에서 살펴본 서경지부 교섭 역시 이러한 단일사용자성 혹은 유사사용자성을 고려하여 교섭단위의 확장을 시도하고 있다. 아직 구체화되고 있지는 않으나, 유사 사용자로 묶인 집단교섭을 고려하면서 예컨대 전국적인 사립대 비정규 사업장 집단교섭과 국공립 대학 비정규 사업장 집단교섭의 틀 등으로 기획하고 있다. 결국, 사용자와 노동조건 유사성은 교섭확장에 있어 하나의 현실적 조건이 되는 것은 분명해 보인다. 일례로 최순영 국회의원 연구보고서에 2004년 당시 국공립 사립 등 전체 대학의 용역노동자 사용은 86%에 이른다고 보고 한 바 있다. 결국, 유사사용자성에 근거하여 서경지역을 넘어 전체 대학 비정규 사업장으로 확장할 것인가, 유사업종을 근거로 대학사업장이라는 사용자 특성을 넘어 환경미화 노동이라는 업종을 묶어 산업별 교섭으로 갈 것인가가 고민될 수 있을 것이다.



러한 상황에서 조직의 일상적인 조직 관리는 물론이고, 보다 확장적인 의미의 다양한 지역운동을 어떻게 통일성 있게 진행할 것인가가 중요한 문제로 부각된다. 보다 구체적으로 막상 지역별 사업을 편제할 때, 누가 핵심적인 집행단위가 되어야 하며, 이를 위한 사업의 입안과 집행 및 필요예산의 배분은 어떠해야 하는가와 관련된 조직적 난제가 자연스럽게 표면화되는 상황이라고 볼 수 있다. 단적으로 매우 다양한 형태의 업종지부는 물론이고, 미전환 노조들의 조직 관리까지 도맡아야 하는 지역본부의 경우, 투쟁사업장의 관리, 교섭 지원, 상부의 지침하달 등 가장 기본적인 사업집행에 대부분의 조직역량을 투입하고 있으며, 사실상 다업종 지역조직들의 협의체 수준을 벗어나고 있지 못하는 상황이다. 이는 흡사 다양한 산별·연맹의 지역조직들의 횡적 연계에 많은 조직력을 투여할 수밖에 없는 총연맹 지역본부의 협의체적 특징 및 그에 따른 난점이 그대로 반복되고 있다고도 볼 수 있다. 업종별 지역조직들의 경우 업종본부의 고유사업의 지역단위 집행에 집중하고 있는데, 이는 한편으로 업종적 조직의 속성상 지역적 조직에 비해 상대적으로 사용자성에 대한 배타적 고려(중앙정부, 지방정부, 기타 공공기관 및 민간 등)가 강하고 교섭 중심적 특성을 보인다는 점, 다른 한편으로 실무인력의 배치 및 인적/재정적 권한을 업종본부가 고스란히 보유하고 있는 상황을 반영하는 것이다. 이에 따라, 조직화와 지역운동의 활성화라는 보다 확장적 지역운동의 과제는 지역지부의 몫으로 할당되고 있는 실정이다. 현재 조직발전특별위원회 등 조직 내의 다양한 논의를 통해 지역지부 활성화 및 지원방안이 다각적으로 논의되고 있기는 하나, 사실상 인력의 부족 및 그에 따른 지역지부와 지역본부 상근자의 사실상의 업무중복 등의 문제로 인해 현재의 기대와 같이 실현되기는 어렵다는 것이 냉정하지만 현재까지는 옳은 판단일 것이다.

다음으로, 공공운수노조·연맹이 조직내적으로 가지는 대단히 이질적인 특징 즉, 다업종 조직이라는 측면이 지역조직의 발전에 명확한 장애가 되고 있다는 점이다. 지역지부의 조직화 전략과 관련하여 이는 다시 두 가지 쟁점으로 분류된다. 첫째, 공공운수노조·연맹은 지역차원에서의 조직화를 전위조직으로 지역지부를 상정하고 있으나, 실제로 조직화가 이루어진 후 다양한 조직관리와 교섭상의 필요에 의해 해당 신규조합원들이 업종본부의 지부로 재편될 필요성과 압력에 노출되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 지역지부 입장에

서는 척박한 토대에서 가능한 최대한의 인적/재정적 자원의 투자를 통해 조직화를 달성한다 해도, 이것이 막상 지역지부의 조직 확장이나 적절한 재정 건전화로 이어지지 못하고 있다. 또한, 공공운수노조가 공공부문의 단일산별 노조를 지향하고 있기는 하나, 사실상 다양한 업종을 포괄하고 있는 상황이기 때문에 지역지부의 조직화 대상 역시 많은 업종을 그 대상으로 가질 수밖에 없다. 실제로 공공운수노조 건설 이전부터 존재하다가 현재의 형태로 귀결된 다양한 지역지부들은 초업종 지부의 정체성을 가지는 경우가 대부분이다. 이에 따라 지역지부의 조직 확장전략은 (적어도 민주노총으로 한정한다 해도) 다양한 노조조직들과의 조직경쟁이 불가피한 상황이다. 물론, 지역지부가 전략조직화를 통해 학교비정규직, 지자체 간접고용노동자 등 특정한 노동자 군으로 조직 대상을 한정한다고 해도 동일한 상황이다. 즉, 일반노조, 여성연맹, 민주연합노조 등 다양한 미숙련 노동자들을 조직대상으로 하고 있는 여러 노조조직들과의 조직경쟁을 야기할 수밖에 없는 상황이라고 볼 수 있다. 물론, 복수의 노조들 간 조직화 경쟁은 한국의 사례, 혹은 특정 부문 노조에게만 한정될 수는 없는 문제이다. 그러나 민주노조전체로 보았을 때 자원의 배치와 관련하여 조직화의 효율성을 떨어뜨리는 문제를 야기할 수 있을 뿐만 아니라, 공공운수노조·연맹 지역지부로 국한한다 해도, 이미 인적, 재정적 자원이 매우 열악한 상황에서 다분히 업종중심적인 외부노조와 조직화 경쟁은 그리 유리한 결과를 기대할 수 없게 만드는 요인이기도 하다. 결과적으로 이는 다업종의 특징들과 난점이 지역단위로 그대로 전이된 것으로 볼 수 있으며, 조직재편의 한계가 지역운동의 확장적 발전을 제약하는 상황으로 연결된다고 정리할 수 있을 것이다.

요컨대, 지역단위의 집행력과 기획력을 증진시키기 위한 대책이 시급히 모색될 필요가 있을 것이다. 지역단위에서 투쟁과 교섭은 동시에적으로 진행된다는 점, 그리고 교섭과 투쟁의 동시진행은 초기업교섭의 형성과 안정적 발전에 핵심적이라는 점에서 노조운동에서 지역의 복원은 그 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있다.

## 제7장 결론

지금까지 이 글을 통해 공공운수노조 내의 주요 초기업교섭의 형태를 추적해왔으며, 이를 통해 보다 넓은 범위의 교섭범주군을 형성할 수 있는 토대를 검토해 왔다. 적어도 복수업종-복수지역의 광범위한 교섭구조로 가는 경로는 업종별 흐름과 지역별 흐름이라는 두가지 경로가 존재할 수 있으며, 현재의 조직 상황을 고려할 때, 후자의 흐름에 보다 큰 조직적 경주가 필요하다는 점을 지적하였다.

초기업 교섭에 대한 현실적 가능성에 대한 협소한 논의를 넘어 가장 중요하게는 공공부문의 노조통합전략이 통합을 추진하는 과정에서 내부적인 이해를 보다 민주적으로 재구성하는데 성공적이었는가와 관련하여 긍정적인 평가를 내리기 어렵다는 점을 지적해야 할 것이다. 조직규모의 확대를 수반하는 노조통합은 이질성 증가라는 조직 내적 문제와 외연의 확대에 따른 조직경계의 불확실성이라는 조직 외적 문제를 동시에 야기한다고 정리할 수 있다. 따라서 노조 간 조직통합 및 그 과정은 무엇보다 조직 내적인 정치의 문제라고 할 수 있으며, 이는 조직 내에서 자원배분의 새로운 방식을 어떻게 찾을 것인가에 집중된다. 그러나 적어도 현재까지 조직 내 다양한 사업의 추진을 위한 자원의 효율적 배분방안에 대한 해결책의 모색은 여전히 진행 중이라고 보아야 한다. 이론적으로 볼 때, 복수의 노조 간 조직통합은 새로운 지배구조(governance)의 형태를 둘러싸고 자원 및 시간 소모적인 다양한 논쟁을 촉발시킨다고 볼 수 있는데, 문제는 이러한 논쟁이 확장된 조직규모에 걸맞는 확장된 사업의 진행에 대한 충분조건이 아니라는 점이다. 즉, 이것이 조직의 추가적 확장과 정치적 영향력의 재고로 이어질 수 있는가는 여전히 불확정적이라는 점이다. 그 ‘차이’를 생산하기 위한 내부적 민주주의의 확보 및 효과적 리더십의 형성은 여전히 조직내적 과제라는 점에 주의해야 한다. 더불어 노조 간 통합이 조직운동의 혁신을 위한 기회를 만들어내는 반면, 동시에 노조운동이 관여하는 더 넓은 정치적, 경제적, 사회적 맥락의 변화에 둔감하게 할 수 있다는 지적에 충분히 주목할 필요가 있다(Undy, 2008). 현재 한국의 공공

부문 노동운동과 관련하여, 조직의 형식적 통합이 조직의 실질적 통합에 대한 필요조건에 불과하다는 점이 충분히 인지될 필요가 있다. 형식적인 의미에서 조직통합의 속도와 성과가 조합원들 간 기업과 사업장을 넘어선 정체성의 통합 속도 및 성과와 같을 것이라는 기대는 지나치게 순수한 낙관일 수 있다.(Undy, 2008) 이를 위해 조직의 인적, 재정적 자원을 재배치하고 단체교섭을 필두로 한 다양한 사업들을 걸맞게 배치하는 것이 무엇보다 중요하다. 중요하게 지적되어야 할 것은 조직구조와 교섭구조에서 집중화의 정도가 반드시 일치해야 하는 것은 아니라는 점이다. 이러한 측면은 산별중앙교섭의 연착이 산별노조 건설운동을 둘러싼 다양한 회의론으로 연결되는 상황에서 더 더욱 주목할 필요가 있다. 문제는 교섭구조와 조직구조에 대한 상대적 자율성을 어느 정도 인정하며, 그 적절한 결합 형태를 어떻게 찾을 것인가에 있다. 그 적절한 결합은 결국 조율(coordination)의 문제이다. 극대화된 조직이질성을 태생적 조건으로 하는 공공운수노조에서 산별노조의 조직형태에 대한 강조는 상대적으로 더 큰 조직내 혼란으로 연결될 수 있다. 예컨대, '전국단위 중앙교섭, 지역중심 등 특정한 형태의 획일적 산별노조에 대한 강조는 조직전환에 대한 신화적 해석에 불과할 수 있으며, 따라서 분명 경계할 필요가 있다. 그러나 그것이 산별노조 자체의 거부로 귀결되는 것 또한 역사적, 논리적으로 옳은 결론은 아닐 것이다.

요컨대, 산별운동의 가능성은 여전히 유효하다고 볼 수 있다. 한국사회 전반, 특히 공공부문을 둘러싸고 민영화와 비정규직의 확대로 표상되는 신자유주의적 흐름은 보다 대규모화되고 집중력 있는 노동운동의 대응을 필요로 하기 때문이다. 이러한 측면에서, 하이만의 지적은 한국의 노동운동에 있어서 매우 유효한 것으로 보인다. 즉, '새로운 자본주의에 맞서기 위한 리더십과 민주주의라는 쌍둥이 원칙(twin principle)'의 필요성이 그것이다(Hyman, 2007). 노동조합의 조직적 특성상 조직외부의 이질성은 조직 내로 삼입되며 이는 조직민주주의의 위상을 보다 중요하게 하는 특성이 있다는 점에 주목해야 한다. 결국, 노조의 내부민주주의 즉, 숙의적 민주주의의 원칙들에 대한 차용이 필요하다. 또한, 노동조합의 전략능력에 대한 간츠의 깊은 통찰은 현재의 노동운동에 있어 매우 중요한 시사점을 던져준다고 본다.

'resourcefulness'의 개념이 의미하듯, 노조 조직구조와의 상호작용을 통해 제한된 자원(resource)이라는 한계를 극복할 수 있게 하는 리더십의 성찰적이고 정치적인 상상력은 현재의 산별노조운동의 필요충분조건이라고 볼 수 있을 것이다(Ganz, 2000). 노동조합이 그러한 제한된 내적 자원의 한계를 극복할 수 있는 유일한 방안은 조직 내 다양한 부위들 간의 보다 긴밀한 상호작용과 이를 효과적으로 유지할 수 있는 적절한 리더십의 확보에 있다는 점을 주지할 필요가 있다. 산별노조의 온전한 정착은 결국 이러한 성찰적인 민주주의와 리더십에 달려있다고 볼 수 있다. 또한, 내적 이질성의 확대에도 불구하고, 조직확장전략을 동시에 추구할 필요가 있다. 당위적 차원에서 노동조합은 조직된 노동자들의 협소한 이해관계를 대변하는 것을 넘어서 광범위한 노동자들의 이해관계를 대변하는 기구로의 변화를 추구해야하기 때문이다.(Frege & Kelly, 2004) 물론, 이러한 전략은 조직의 포괄도(size)와 내적 이질성을 동시에 증가시킬 수 있기 때문에, 한국의 노조운동에 있어 또 하나의 도전적 질문이 될 수도 있다. 그러나 내적 동질성은 민주주의의 전제가 아니라, 결과일 수 있음에 주목해야 한다. 다시 말해, 민주적 과정에 대한 논리적 전체는 오히려 다원성이다. 결국 중요한 것은 이러한 이질성의 확산을 민주적 과정으로 전환시키려는 리더십의 노력이라고 볼 수 있다. 노동운동에서 '과정'으로서 민주주의에 대한 접근이 그 어느 때보다 시급히 요청된다 하겠다.

## [참고자료]

- Blau, P. M. & R. A. Schoenherr(1971), *The Structure of Organizations*, New York: Basic Books.
- Frege & Kelly(2004), *Varieties of Unionism: Strategies for Labor Renewal in Comparative Perspectives*, Oxford University Press
- Hyman, Richard (2007), “How Can Trade Unions Act Strategically?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 13, No. 2, pp. 193–210.
- Jahn, Detlef (1988), “‘Two Logics of Collective Action’ and Trade Union Democracy” *Organizational Democracy and ‘New’ Politics in Germany and Swedish Unions*”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 9, pp. 319–343.
- Lee, Byung-Hoon & Sang-Hoon Yi(2012), *Organizational Transformation towards Industry Unionism in South Korea*, *The Journal of Industrial Relations*, Vol.54 No.4 Sep. 2012
- Levesque, Christian, Gregor Murray, and Stephane Le Queux (2005), “Union Disaffection and Social Identity: Democracy as a Source of Union Revitalization”, *Work and Occupations*, Vol. 32, No. 4, pp. 400–422.
- Ganz, Marshall (2000), “Resource and Resourcefulness: Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture, 1959–1966”, *American Journal of Sociology*, Vol. 105, No. 4, pp. 1003–1062.
- Griffin, G.(2005), “Top-down Strategic Restructuring”, in J. Waddington(eds), *Restructuring Representation*, Brussels, Peter Lang
- Offe, Claus and Helmut Wiesenthal (1980), “Two Logics of Collective Action: Theoretical Notes on Social Class and Organizational Form”, *Political Power and Social Theory*, Vol. 1, pp. 67–115.
- Peetz, D. & J. Bailey(2012), “Dancing Alone: The Australian Union Movement Over Three Decades”, *Journal of Industrial Relations*, 54(4)

- Rosenkopf, L. & A. Nerkar(2001), "Beyond Local Search: Boundary-spanning, Exploration, and Impact in the Optical Disc Industry", *Strategic Management Journal*, 22: 287-306
- Traxler, F. 1995. "Farewell to labour market associations? Organised versus disorganised decentralization as a map for industrial relations." Crouch, C. and Traxler, F.(eds.). *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot: Avebury.
- Undy, Roger(1999), 'Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public Sector Service Unions in the UK', *British Journal of Industrial Relations*, 37(3), pp.445-463
- Undy, Roger(2008), *Trade union Merger Strategies: Purpose, Process and Performance*, Oxford University Press, 2008.
- 강성태, 2011, "학교 비정규직원의 근로조건 및 노조활동에 대한 인식연구", 한경대학교 노동복지학과 석사학위논문.
- 권태홍, 2013, "대학비정규직 실태와 대안", 『레프트대구』 7호.
- 김인재, 2011, "학교회계직원의 근로관계 쟁점과 고용안정 방안", 『노동법연구』 31호.
- 김종진, 2009, "연세대 시설관리 청소용역 노동자 조직화 사례", 『노동사회』 143호.
- \_\_\_\_\_, 2012, "간접고용 활용 실태와 제도적 개선 방향", 『노동사회』 162호.
- 김진혁, 2011, "전북지역버스노동자들의 145일간의 파업투쟁은 지금도 계속되고 있다!", 『정세와 노동』 제69호, 2011, 노동사회과학연구소
- 민주노동당 최순영 의원실, 정책위원회, 2004, "노동이 아름다운 대학을 위하여 : 대학내 용역노동자 실태에 관한 종합보고서", 대한민국국회.
- 유병홍, 2006, "공공연맹, 정부를 상대로 교섭을 요구하다!" 『노동사회』
- 이상선, 2011, "홍대 청소용역노동자 투쟁을 돌아보며", 『진보평론』
- 이명규, 2011, '전북 버스노조 복수노조 사례', 김종진, 이상훈, 이명규, 이경

- 환, “복수노조 시행 전후 노사관계 변화 연구”, 민주노총.
- 이상훈, 2012, ‘호주 노조통합전략의 과정과 시사점’, 공공운수정책연구원 사회공공연구소 워킹페이퍼 2012-04
- \_\_\_\_\_, 2012, ‘공공운수노조의 진단과 과제’, 이원보 외, “한국산별노조의 문제진단과 발전방안”, 한국노동사회연구소
- \_\_\_\_\_, 2012, “복수노조 교섭창구단일화 제도의 문제점과 대안: 경인지역 간접고용 집단교섭 사례를 중심으로”, 사회공공연구소. 이슈페이퍼 2012-02
- \_\_\_\_\_, 2013, ‘공공운수노조연맹의 지역연대 활동’, “산별노조의 지역활동에 대한 국제 심포지엄”(2013.10.29) 발표문
- 이윤재, 2012, "학교비정규직의 실태와 개선방안", 『월간 복지동향』, 참여연대사회복지위원회.
- 정진상, 이종래, 김영수, 임영일 외(2008), "산별노조운동의 현황과 과제", 경상대학교 사회과학연구원 엮음, 한울 아카데미
- 최은계, 2011, “홍대에 이은 연대, 이대 고대 청소용역 투쟁, 그 다음은?”, 『노동사회』 158호.
- 황수경, 2008, “서비스산업 고용 및 노동생산성 변동의 구조 분석”, 『노동정책연구』 8호.
- \_\_\_\_\_, 2011, “우리나라 서비스업 고용구조의 특징과 문제점”, 『노동리뷰』 76호.