

복수노조 간 경쟁이 공기업 단체교섭 성과에 미치는 역설적 영향: 공공부문 다면교섭 구조를 중심으로*

허 인** · 임 상 훈***

본 연구의 목적은 사업장 단위 복수노조 허용이 교섭구조 분권화와 맞물릴 경우 공공부문에서 어떠한 효과가 나타날지를 탐색하는데 있다. 국내의 사업장 단위 복수노조의 효과에 대한 연구들은 대체로 사업장 단위 복수노조 제도 실시로 사용자의 주도성이 강화되는 반면, 노동조합의 단결력이 저해되어 교섭력을 약화시킴으로써 교섭 성과가 낮아졌다는 주장을 해왔다. 그러나 본 연구는 업종이 같고 노사관계의 역사가 유사한 서울시 산하 서울메트로공사와 서울도시철도공사의 단체교섭 과정과 결과를 비교 연구한 결과 기존 연구와 다른 점을 발견하였다.

연구 결과 선행연구들의 예측과 달리 거의 단일노조의 위상을 가지고 있었던 서울메트로공사의 노조에 비해 단결력과 교섭력에서 열위에 있었던 서울도시철도공사의 노조들은 복수노조임에도 불구하고 상대적으로 더 나은 교섭성과가 도출되었다는 것이다. 본 연구는 그 역설적 성과의 이유로 공공기관의 ‘다중 사용자성’과 ‘복수노조 간 경쟁의 효과’, 즉 ‘공공기관 노사협상의 다면 구조’의 영향에서 비롯되었다고 주장한다. 서울메트로공사와 달리 서울도시철도공사의 경우 사용자 측면에서 전개된 서울시장과 사장간의 갈등의 영향으로 노사협상 과정에서 긴밀한 의사소통과 일관된 협상전략을 수립하는데 실패하였다. 노동조합 측면에서는 서울메트로공사의

* 본 논문은 제1저자의 박사학위 논문 중 일부를 수정 보완한 것이다. 논문의 완성을 위해 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자들에게 진심으로 감사드린다.

** 한양대학교 경영학 박사, herin307@gmail.com, 제1저자

*** 한양대학교 경영학과 교수, slim@hanyang.ac.kr, 교신저자

초고접수 2019. 5. 13, 심사결과 2019. 6. 14, 게재결정 2019. 6. 14

과반수 노조인 서울지하철노조가 단일노조의 성격을 가지고 교섭을 진행한 것과 달리, 서울도시철도공사의 복수노조들은 어느 쪽도 과반을 점하지 못한 환경에서 조합원 유치 경쟁을 통해 과반수 노조의 지위를 얻기 위한 선명성 경쟁을 벌였으며, 그 과정에서 다양한 조합원 집단의 요구를 관철하는데 더욱 초점을 두었다. 그 결과 더욱 분권적 교섭구조와 복수노조 간 갈등, 그리고 사용자의 노조 선택권이 작동하였음에도 불구하고 서울도시철도공사는 서울메트로공사에 비해 교섭기간은 길어졌지만 오히려 노동조합에 더욱 유리한 협약이 체결되었다. 결과적으로 본 연구는 공공부문노사관계는 민간부문과 달리 교섭의 다양한 다면구조를 밝혀내는 것을 통해 설명력을 높일 수 있다는 점과 복수노조 상황에서도 민간부문과는 다른 양상이 진행될 수 있음을 밝혔다.

주제어: 공공부문 노사협상, 다면교섭, 다중사용자성, 복수노조 간 경쟁, 조직 내부협상

I. 머리말

본 연구는 복수노조 간 경쟁과 교섭구조의 분권화가 교섭성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 기존 논의에 의문을 제기하며 공공부문의 경우 민간부문과 달리 어떤 특이한 양상이 전개될지를 탐색하고자 한다. 지난 2011년 7월 1일부터 사업 또는 사업장 단위의 복수노조 설립이 전면 허용되었다. 이에 대해 다수의 노사관계 연구자들은 복수노조 전면 허용에 따라 예상되는 제도적 문제점부터 노사관계의 변화까지 다양한 영역에서 영향관계를 논의하였다(전명숙 외, 2006; 김태기, 2009; 전 인, 2009; 최영기, 2010; 노용진, 2012; 이성희, 2011; 최용일, 2012; 이원희, 2015). 대체적인 연구결과는 ‘대립적인 노사관계 사업장에서 복수노조가 설립되는 경향이 크고, 신설노조들이 조합원 과반수를 차지해 교섭대표가 됨으로써 협력적인 노사관계로 전환되어 사용자의 주도권은 강화되는 반면 노조의 영향력은 전반적으로 감소할 것’으로 예측하였다(전 인, 2009; 이성희, 2011; 이성희 외, 2012; 이원희, 2015). 즉, 복수노조는 주로 노조집행부 내의

노선 차이에 따른 갈등과 이에 적극적으로 개입하는 사용자의 전략으로 설립된다는 점, 그리고 새로 도입된 교섭창구단일화 제도의 효과로 사용자의 노조에 대한 선택권이 작용한다는 점 등이 노사협상에서 노조의 교섭력을 약화시키고 사용자의 교섭력을 강화시키는 근거가 된다는 것이다.

그러나 이러한 연구들은 주로 민간부문 사업장을 대상으로 연구하였기 때문에 공공부문에도 적용될지는 의문이다. 일반적으로 공공부문 노사관계는 민간부문 노사관계와 대비되어 ‘다양한 이해관계자들’이 관여되어 있다(Freeman, 1984; Lewin 외, 1988; Kearney, 2009). 즉, 공공부문 노사관계에는 사용자와 노동조합 이외에도 정부, 예산을 결정하는 기관, 그리고 정부의 서비스를 제공하는 공중(public) 등 다양한 이해관계자가 영향을 미칠 수 있다. 그리고 이는 민간부문과 달리 공공부문의 교섭이 다면교섭(multi-lateral bargaining)으로 구조화 되는데 영향을 끼칠 수 있다. 이렇듯 다수의 이해관계자가 개입하고 다면으로 교섭이 진행되는 공공부문 노사관계의 특수성이 사업장 단위 복수노조 허용과 교섭창구단일화 제도 도입의 영향으로 교섭성과에 어떻게 반영될지는 불분명하다.

따라서 본 연구는 위와 같은 기존연구의 예측이 공공부문 사업장에서도 유효한지를 살펴보기 위해 단일노조의 성격을 가진 서울메트로공사(이하 메트로 공사)의 단체교섭과 복수노조의 개별교섭이 진행된 서울도시철도공사(이하 도시철도 공사)의 단체교섭을 대상으로 비교연구를 진행하였다. 양 공사는 2017년 통합될 정도로 유사업종이었는데, 본 연구는 2011년 사업장 단위 복수노조제도 시행 후 양 공사가 통합된 시기의 중간에 해당되는 2013년부터 2014년까지 진행된 두 조직의 노사협상을 선택하여 교섭과정과 결과를 분석하였다.

두 조직은 서울시 산하 지방공기업이고 동종의 사업장이다. 양 공사는 최근(2017년 5월) 통합되었는데 그만큼 조직구성과 직무가 유사하고 노사관계의 역사에서도 상호 간에 미치는 영향이 컸으며 노동조건 등 협상이슈가 유사하였다.

2013년에 전개된 노사협상도 정부지침에 따른 ‘임금 인상’, ‘퇴직수당 폐지’, 그리고 ‘정년 연장’ 이슈를 두 조직이 똑같이 다루었다. 하지만 협상 과정과 결과는 차이를 보였다. 먼저 협상과정을 살펴보면, 메트로공사의 경우 협상과정에서 쟁의행위가 이루어지는 등 갈등적 양상을 보였지만 협상 기한 내에 합의가 이루어

어진 것에 비해, 도시철도공사의 경우는 협상과정에서 구체적인 쟁의행위 등 노사 간 집단적 대립행위가 없었지만 쉽게 합의에 이르지 못하고 협상 기한을 넘기게 되었다. 그러나 협상결과는 서울시철도노동조합(이하 도시철도노조)이 서울시하철노동조합(이하 지하철노조)의 협약 수준이외에 교대제의 개선 등 상대적으로 더 많은 것(leap-frogging)을 얻었다. 지난 역사를 보면, 노조의 교섭력과 조직력은 대체로 지하철노조가 도시철도노조보다 우위에 있었다고 할 수 있고, 실제로 지하철노조는 지난 노사협상 과정에서 다수노조로서 교섭대표노조였고 쟁의행위를 진행할 정도의 조직력을 가지고 있었다. 따라서 두 노조의 다른 조건이 같다면 노사협상에서 노조의 조직력과 교섭력이 우위에 있는 조직이 교섭성과도 우위에 있을 것이라고 예측 할 수 있다(Armstrong 외, 1977; Mishel, 1986; Leap & Grigsby, 1986). 그러나 두 조직의 교섭결과의 면만 놓고 본다면 상대적으로 도시철도노조가 더 많은 것을 얻었다는 평가가 일반적이었다. 그렇다면 왜 이러한 결과가 나타난 것일까?

본 연구에서는 이러한 결과의 차이가 민간사업장의 노사관계와는 다른 공공부문의 노사관계 특성이라고 할 수 있는 ‘다면교섭 구조’가 사업장 단위 복수노조 허용 제도에 따른 ‘복수노조 간 경쟁 효과’와 결합한 것에 따른 것으로 추론한다. 본 연구자는 2013년~2014년 노사협상이 진행되던 시기에 내부자로서 협상 과정과 결과를 여러 통로를 통해 세밀하게 지켜보았다. 따라서 연구방법으로 보면 참여관찰이라고 할 수 있다. 그러나 연구의 객관성과 타당성을 위해 Triangulation 방법을 활용하여 관련 문헌, 행위자들에 대한 심층 인터뷰(양 공사 노조위원장, 사측 노무담당자, 서울시 노사관계 담당자 등), 그리고 교섭 동영상 등 다양한 자료를 확보하여 양 공사의 교섭 과정과 결과를 비교 분석하였다.

II. 이론적 논의 및 연구모형

1. 공공부문 다면교섭 구조에 주목한 국외 연구

지금까지 공공부문 노사관계에 대한 많은 연구들은 공공부문 노사협상을 ‘다면교섭(multi-lateral bargaining)’이라는 개념으로 설명해 왔다. 대표적으로 Kochan(1973, 1974, 1975)은 다면교섭을 “노사협상에서 교섭 주체가 노사 양자로 명확히 구분되지 않고 셋 이상의 행위자가 협상에 참여하는 과정”이라고 정의하였다. 그러나 다면교섭을 발생시키는 요인에 대해서는 연구자마다 주장의 차이가 있다. 이는 다면교섭을 어떻게 정의(definition)하느냐와 관련 있다고 할 수 있다.

McLennan & Moskow(1969)는 “다면교섭은 노사가 협약을 체결하는데 어느 한쪽에 비용을 부과할 수 있는 능력이 있는 개인 또는 집단(third parties)이 있는 경우 발생 한다”고 하였다. Feuille(1973)는 “노사관계와 관련이 없는 시 관료의 개입이 다면교섭을 발생시킨다”고 정의하였다. 이에 대해 Kochan(1973, 1975)은 이들이 주장하는 ‘제 3자(third parties)’와 ‘비 노사관계 영역의 시 관료’라는 개념이 노사협상 과정에서 명확하게 구분되지 못해 다면교섭 이론을 발전시키기에는 한계가 있다고 지적하였다. 따라서 Kochan은 먼저 다면교섭과 대비되는 개념으로 양면교섭(bi-lateral bargaining)을 규정하였는데, 양면교섭은 노사 교섭대표가 잠정합의안(tentative bargaining agreement)을 마련한 후 노사 양측의 구성원들로부터 인준(ratification)을 받는 전형적인 상황이라는 것이다. 이에 비해 다면교섭은 노사 양측으로 명확히 구분되지 않는 개인이나 집단이 이 과정에 개입함으로써 일어나는 현상이라는 것이다. 한편, 기존의 논의를 종합한 Lewin(1985)은 공공부문의 다면교섭은 법이나 제도 자체에 의해 발생하기 보다는 사용자 간 권한의 분산에 따른 갈등에 의해서 직접적인 영향을 받는다는 연구 결과를 내놓았다. 즉, 사용자간 갈등이 다면교섭 형성의 주요 요인이라는 것이다.

공공부문 다면적 교섭구조에 대한 의문도 존재한다. Anderson(1979)과 Feuille

& Anderson(1980)은 미국과 캐나다 지방정부의 공공부문 노사협상 비교연구에서 캐나다는 1940년대부터 공공부문 노동조합의 법적 권리가 민간부문과 마찬가지로 대부분 보장되어 왔고, 관료보다는 노사관계 전문가를 채용하여 교섭에 임해 왔으며, 자율성이 일정 정도 보장될 정도로 노사관계가 성숙하여 사용자 내부의 갈등이 미국보다 약하고 철저하게 전문화된 집중적 관리체계를 가지고 있어 다면교섭이 거의 존재하지 않았다고 주장하였다. 이러한 주장은 공공부문 노사협상의 주요 특성으로 거론되는 교섭과정에서의 정치적 제약, 비 시장적인 영향 요인, 다면적인 교섭 등으로 민간부문과는 다른 분석틀을 가져야 한다는 주장(Freeman, 1984)을 반박하는 것이거나, 또는 같은 공공부문의 노사관계라도 각 나라가 처한 상황에 따라 다양한 분석틀이 필요하다는 문제제기가 될 수도 있다.

이외에도 공공부문 노사협상에 대한 다면교섭 관점에서 논란이 되는 것은 공중(public)의 권한과 역할이다. 공중이 공공부문 노사협상에 등장하는 상황은 70년대 미국사회에서 정부와 공공부문에 대한 불신이 커지면서 공공부문의 노사가 공모(collusion)하는 것을 막기 위한 개혁적 조치의 하나였다는 것이다(Bornstein, 1980). 그러나 공공의 참여는 교섭기간을 늘리는 등 부작용을 발생시키기도 하였다(Kearney, 2008).

결론적으로 공공부문 노사협상이 노사 간 '양면교섭'이 아닌 '다면교섭'이 되는 요인은 구체적인 '정치적 상황조건'에서 살펴보아야 한다는 시사점을 발굴할 수 있다. 이러한 논리를 확장하면 첫째, 비교적 초기의 선행연구들은 공공부문의 다면교섭 구조가 지방정부의 사용자 간 갈등에 의해서 나타나는 현상으로 한계 있었지만 후속연구들에서 보면 그럴 필요가 없다는 것이다. 즉, 공공부문의 사용자는 중앙 정부, 주(state), 시(municipal), 공공기관의 장 그리고 의회 등과 같이 다양한 층위에서 상호간에 관계가 있을 수 있으므로 이들이 노사협상의 과정에 개입하게 되는 구체적인 법, 제도에서 다면적 교섭구조의 요인을 찾아야 할 것이다. 둘째, 노조측면에서도 법, 제도적 맥락에 따라 다면교섭 구조의 요인이 발생할 수 있다는 것이다. 이에 대해 Kochan(1973, 1974)은 사용자 간의 갈등과 마찬가지로 노조 내부 측면(intra union)에서도 상황에 따라 갈등관계가 형성될 수 있고, 이는 다면교섭의 한 요인이 될 수 있다는 문제를 제기했지만 후속연구는

향후 과제로 남겨두었다. 이와 같은 시사점을 바탕으로 우리나라의 구체적인 정치적 상황조건에서 공기업의 노사협상은 어떻게 다면교섭 구조를 형성하는지 탐색해 볼 필요가 있다.

2. 한국 공기업 노사협상과 제도적 변화에 관한 연구

1) 복수노조 간 경쟁, 다중사용자성, 그리고 다면교섭

일반적으로 노조 간 경쟁이 노사협상에 미치는 영향에 대한 연구는 크게 두 가지 주장이 존재한다. 하나는, 노동조합의 힘은 단결에서 나오기 때문에 노조의 분열은 노조의 힘을 약화시킨다는 전통적인 주장이고, 또 다른 하나는, 노조 간 경쟁은 조합원을 유치하기 위한 경쟁의 과정에서 노조 민주주의가 발전하는 원동력이 되고 선명성 경쟁을 통해 조합원에 대한 호응성(responsiveness)이 높아지며, 상대 노조 보다 더 많은 것(leap-frogging)을 요구하게 되고 양보 교섭을 회피하는 경향이 있어 결과적으로 교섭성과를 높인다는 것이다(Weber, 1959; Machin 외, 1993; Metcalf 외, 1995; Dobson, 1997; Sinclair, 2006; Akkerman, 2014). 우리나라의 복수노조 경쟁효과에 대한 연구들은 대체로 전통적 관점과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다(전 인, 2009; 이성희, 2011; 이성희 외, 2012; 이원희, 2015). 이들은 기존의 대립적인 노사관계 사업장에서 복수노조가 설립되는 경향이 크고, 신설노조들이 조합원 과반수를 차지하여 교섭대표가 됨으로써 협력적인 노사관계로 전환되어 사용자의 주도권은 강화되는 반면, 노조의 영향력은 전반적으로 감소할 수 있다고 보고 있기 때문이다. 이와 같은 상황이 전개되는 이유는 복수노조의 설립배경이 주로 기존 노조집행부와의 노선차이로 인한 갈등과 이에 적극적으로 개입하는 사용자의 전략에 의해 신설노조가 탄생하고, 교섭창구단일화 제도의 효과로 사용자의 선택권이 작용하기 때문이라는 것이다. 그 결과 노사협상에서 노조의 교섭력은 저하되고 사용자의 교섭력은 강화된다는 것이다.

그러나 이러한 연구들이 간과하고 있는 점이 있다. 첫째, 기존의 대립적인 노사관계 사업장에서 노조의 분화가 이루어지는 것뿐만 아니라, 기존의 협력적인

노사관계를 유지하던 사업장, 또는 사실상 활동이 없는 휴면노조에서도 복수 노조가 설립되는 경우도 있다는 사실이다. 이러한 사업장에서 복수 노조가 형성되면 과반수 대표노조가 되기 위해 노조 간에 조합원 유치 경쟁이 치열해지고 선명성 경쟁이 전개될 가능성이 높다. 그 결과로 노조들은 양보교섭을 거부하고 타 노조보다 더 많은 것을 요구하게 된다(Akkerman, 2008). 따라서 이러한 경우는 사용자의 주도권이 강화 된다거나 노조의 교섭력이 저하된다고 단정하기 어렵다. 둘째, 노조가 분열되어 복수노조가 형성되면 단체교섭 성과도 노조측면에서 저하될 것인지가 분명하지 않다. 사용자는 ‘분할 지배(devide and rule) 전략’을 통해 복수 노조를 활용 하려는 의도를 가질 수 있는 반면, 노조들은 ‘경쟁과 연합 전략’을 통해 교섭결과를 극대화할 수도 있기 때문이다(Akkerman, 2014). 또한, 사용자는 복수노조 간 경쟁체제에서 자신이 선호하는 노조와의 관계를 우호적으로 유지하기 위해 소속 조합원의 선호를 만족시켜줄 비용이 더 필요할 수 있다는 점에서도 그렇다(노용진, 2015).

위의 연구들은 주로 민간부문 사업장을 중심으로 진행되었다. 그러나 공공부문은 예산의 제약성과 다층적 감시체제로 사용자가 노동조합 설립에 개입하거나 친 사용자 노조 설립 후에도 유인할 수 있는 기제가 민간부문에 비해 상대적으로 적다고 할 수 있다. 따라서 민간부문을 중심으로 한 기존의 연구에서 제시하고 있는 경로와는 다른 경향을 보일 가능성도 있다.

우리나라는 공공기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공공기관운영법)」에서 포괄적으로 규정하고 있다. 공공기관은 정원규모와 사업 목적에 따라 공기업, 준정부기관, 그리고 기타 공공기관으로 나눈다. 이 중 공기업이 다른 공공부문과 가장 다른 점은 공공성과 수익성(profitability)을 동시에 추구한다는 것이다(Vining & Boardman, 1992). 다시 말해 예산이 법령에 의해 미리 정해지는 공무원 영역과는 달리 공기업은 기관 간 수익의 차이와 예산집행에 일정 정도 자율성이 있어 기관마다 다른 노동조건을 가질 수 있다(신광영, 2009).

우리나라의 맥락에서 공공기관 사용자의 특성은 크게 보면, 임명권자와 기관장의 관계와 같은 ‘사용자 위계 간의 관계’, 그리고 임원들 간의 관계와 같은 ‘사용자 내부 관계’의 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저, 임명권자와 기관장의

관계를 살펴보면, 공공기관운영법은 공공기관장의 임기를 3년으로 정하고 있고 1년 단위로 경영평가에 따라 연장 가능하도록 명시하고 있다. 또한, 경영평가의 실적이 좋지 않은 경우는 임기 내라도 해임할 수 있도록 하였다. 이 법에서는 절차적 공정성을 위해 공공기관장은 임원추천위원회를 구성하고 공공기관운영위원회의 심의 의결을 거쳐 대통령이 임명하도록 법을 개정하였으나 결과적으로는 대체로 ‘정치적 관계’에 의해 임명되는 것으로 나타났다(박홍엽, 2009; 김병섭 외, 2010; 금창호 외, 2015). 따라서 우리나라 공공기관 경영진의 기본적 동기(motivation)는 Feuille(1973)가 지적한대로 ‘정치적 경력의 극대화’ 경향이 크다고 할 수 있다. 또한, 선거활동의 보은 성격의 인사로 기관장이 임명된 경우에는 위임자와 대리인의 관계가 정치적 종속관계가 되므로 사용자가 자신의 이익을 위해 기회주의적 행동을 할 가능성은 적다고 할 수 있다. 그러나 임명권자와 기관장의 임기가 다를 수 있으므로 정치적 이해관계가 상충되는 경우가 발생하는데, 이 경우에는 임명권자와 기관장은 갈등관계가 형성될 수 있다. 다음으로, 공공기관 사용자 내부의 관계도 갈등이 형성될 가능성이 있다. 공공기관운영법에 따르면 공공기관의 임원은 기관장, 상임이사, 감사, 비상임 이사로 구분된다. 기관장과 감사는 대통령이 임명하고 상임이사는 기관장이, 비상임 이사는 주무장관이 임명한다. 그러나 이들의 임기는 각각 다르다. 기관장의 임기는 3년에 1년 단위의 연임이 가능하고 이사와 감사는 2년에 1년 단위의 연임이 가능하도록 되어있다. 따라서 기관장과 다른 임원 간의 임기가 다르므로 각기 다른 임명권자로 부터 임명받을 가능성이 항상 존재한다. 즉, 임원 각각이 정치적 이해관계가 다를 수 있으므로 기관 운영에서의 각자의 동기가 다르고 때에 따라서는 갈등관계가 형성될 수 있다는 것이다.

이와 같이 정부와 기관장의 갈등, 그리고 공공기관 내 임원의 갈등이 심화되는 경우에는 노사협상에 대한 목표가 각기 다를 수 있다. 정부는 전체 공공부문을 고려하여 노사협상의 목표를 설정하지만, 공공기관 경영진은 소속 기관을 중심으로 협상목표를 정하게 된다. 또한, 임명권자와의 정치적 이해관계에 따라 노사관계에 대한 태도가 달라질 수 있고 임원 간 갈등이 발생할 수 있다. 결과적으로 정부가 개별 공공기관의 노사협상에 대한 결과에 대해 공공기관 임원들에게 책임을

묻는 구조와 임명권자와 공기업 임원들의 갈등 또는 임원들 간의 갈등이 존재하는 경우에 경영진은 신속하고 책임 있는 의사결정보다는 다른 기관의 협상결과를 지켜보거나, 정부의 협상 지침이 바뀔 때까지 협상을 지연시키는가 하면 합의를 위한 노력을 게을리 할 수 있다는 것이다(김태기, 2001). 따라서 우리나라 공공기관의 노사협상 구조는 기존 연구의 다면교섭 관점에서 제기되었던 선출된 기관장 간의 정치적 이해관계와 권한의 분산에 따른 사용자 간 갈등에서 비롯되기보다는 선출된 임명권자와 공공기관의 임원 또는 임원 간의 정치적 이해관계에 따른 갈등 즉, '다중 사용자성(multi-employer)'이 사용자 측면의 다면교섭 구조의 요인으로 나타날 수 있을 것이다.

결국, 현재 기업단위 복수 노조의 설립이 기존의 노조에서 분할되는 형태가 지배적인 상황에서 복수노조가 노사관계나 노사협상에 미치는 영향은 복수 노조 설립의 주도권이 누구에게 있는지, 민간부문인지 공공부문인지에 따라 달라질 수 있다.

2) 노동조합 조직내부 협상, 인준제도, 그리고 다면교섭

Walton & Mckerise(1965)는 협상에서 한 조직은 단일한 선호를 가지고 있다기보다는 다양한 선호가 존재하기 때문에 협상대표자는 조직 구성원과의 협상이 필요하다는 문제를 제기 하였고 '조직내부 협상(intra organizational bargaining)'이라는 개념으로 이러한 현상을 설명하였다. 조직내부 협상은 '조직의 내부 구성원과 협상대표자와의 이해를 조정하는 활동적인 시스템'을 말한다. 이것은 상대적으로 위계적 통제가 분명한 사용자 내부보다는 수평적 운영을 지향하는 노동조합 내부에서 보다 중요한 의미가 있다. 즉, 노사협상에 나서는 노동조합 대표자는 개인이 아닌 집단을 대표하고 있고, 구성원들은 다양한 이해관계를 가지고 있으므로 노조의 협상대표자는 협상 테이블에서의 역할과 노조 내부의 역할에서 갈등 상황을 빈번하게 겪게 된다는 것이다. 특히, 분파(faction)간, 특정 집단 간의 이해관계가 첨예할 경우 갈등이 증폭된다. 인준제도(ratification)가 있는 경우에는 협상결과의 승인여부가 결정된다는 점과 협상대표자의 진퇴가 결정될 수 있다는 점에서 갈등은 더할 수 있다. 노사협상에서 인준제도는 협상대표

자들이 단체교섭을 통해 잠정합의(tentative agreement)를 한 후 조합원들에게 수용여부를 묻는 절차이다. 이러한 노조의 인준제도는 조직 내부협상을 제도화한 것이라고 할 수 있다. 조합원들은 인준과정을 통해 자신들의 선호를 직접적으로 나타내므로 사용자나 노동조합 지도부에게는 단체교섭 전략을 수립하는데 중요한 기제로 작용한다(Cappelli & Sterling, 1988). 인준제도는 노사관계의 양상에 따라 국가별, 시대별로 다양하게 나타났다. 일본의 경우 노조의 교섭대표와 같은 단체교섭 담당자는 단체교섭의 사실행위에 역할이 국한되고, 협약체결과 같은 법률행위는 조합원 총회의 결의 없이는 유효하지 않다는 것이 통례이다(이병태, 2007). Simkin(1968)에 따르면, 1940년대에 미국의 입법자들은 조합원들보다 노조 대표자들이 더욱 강경하기 때문에 인준제도를 통해 갈등을 정착시킬 필요성을 느꼈다는 것이다. 그러나 1960년대에는 오히려 조합원들이 인준제도를 통해 잠정합의를 파기 시키는 일이 많아 인준제도를 폐지할 것을 요청하였다는 것이다. 우리나라의 경우는 구 노조법에서 교섭 당사자와 교섭 담당자를 명확히 구분하고 교섭 담당자는 단체교섭의 사실행위만을 하는 것으로 규정하였다. 하지만, 1980년대 말~1990년대 초 사용자단체에서 인준제도의 부당성을 지속적으로 제기하였고 정부에서도 ‘단체협약 체결절차 지침’을 통해 교섭 담당자의 체결에 대한 법률행위를 인정하도록 압박하였다. 그 결과 1993년에는 대법원에서도 ‘노동조합 규약이나 단체협약으로 노조대표의 단체교섭 및 단체협약체결 권한을 제한할 수 없다고 보고 노조규약에 인준제도가 있는 경우에 사용자는 단체교섭을 거부할 수 있다’고 판시하기에 이르렀다. 결국, 1997년에는 노동법을 개정하여 교섭 대표자의 단체협약 체결 권한을 명시하였다. 그러나 노동계는 이러한 조항이 노조 민주주의를 심각하게 위협하는 것으로 받아들이고 이른바 노조 교섭대표자의 ‘직권조인’을 막기 위한 다양한 활동을 벌여왔으며, 상당수의 노동조합은 여전히 인준제도를 노조규약에 명시하고 있다. 공공부문 노조의 경우에도 <표 1>에서 보는 바와 같이 다양한 방식으로 인준제도를 시행하고 있다.

〈표 1〉 공공부문 노조의 임금 및 단체교섭 시 최종결정 단위 분포

결정 단위	빈도	비중(%)
위원장	5	9.4
교섭위원	9	17.0
운영위원회	4	7.5
대의원 대회	7	13.2
조합원 총회	26	49.1
조합원 의견조사	2	3.8
전 체	53	100.0

출처: 노광표 외(2010).

이상의 내용을 정리하면, 조직 내부협상은 노조와 같은 수평적 조직체계의 의사결정 과정에서 중요역할을 한다고 볼 수 있는데, 노사협상 과정에서 노조의 조직 내부협상은 교섭대표자와 분파 또는 이해관계 집단과의 갈등이 상존한다고 할 수 있다. 인준제도가 있는 경우에는 인준을 둘러싼 의사결정 과정에서 집행부와 분파, 이해관계 집단, 조합원간의 갈등이 집단적으로 표출되므로 협상 결과에도 결정적인 영향을 끼친다고 할 수 있다. 따라서 분파의 형성 및 활동과 인준제도의 존재여부는 노조측면의 다면교섭 구조 형성의 중요한 요인이라고 할 수 있다.

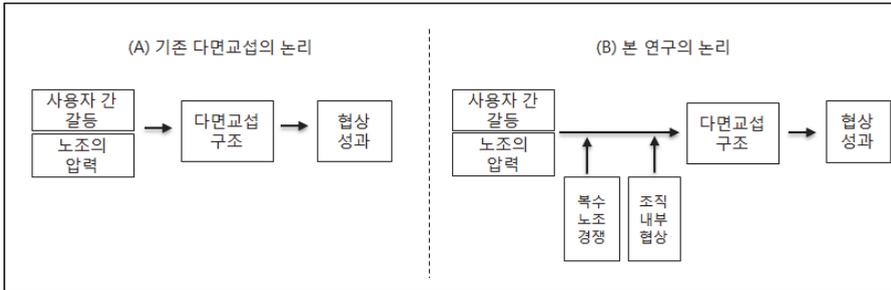
3. 연구모형

앞에서 살펴본 공공부문 및 공기업 노사관계를 둘러싼 국외 및 국내의 논의를 살펴보면, 한국의 공기업 노사협상은 다중사용자성과 다면교섭 구조의 특징이 나타난다. 그리고 한국의 상황에서 공기업 노사협상의 다면교섭 구조는 여러 가지 요인에 의해 형성된다고 할 수 있다. 첫째, 사용자 측면에서 살펴보면, 사용자 간의 관계는 공기업 임원에 대한 현 정부의 임명 여부와 이에 따른 사용자의 갈등/협력관계에 따라 협상구조가 달라질 수 있다. 둘째, 노조측면에서 살펴보면, 복수노조 환경에서 복수노조 설립의 주도권, 협상의 참여형태, 그리고 조합원 수를 중심으로 복수노조 간 경쟁에 따라 노사협상의 구조가 달라질 수 있다. 즉, 복수노

조 설립을 누가 주도했는지, 중복된 대상으로 설립된 노조인지, 노조 간 조합원 수의 차이가 있는지, 그리고 단일 교섭의 형태인지 개별교섭의 형태인지에 따라 협상구조에 영향을 줄 것이다. 셋째, 노조 내부의 분파조직의 영향이나 인준제도 존재 여부에 따라 협상구조는 달라질 수 있을 것이다.

결과적으로 본 연구는 기존의 국외 연구 논의에서 더 나아가 한국의 제도적 변화로 인한 특수성을 반영하여 연구가 진행되어야 한다는 점에 주목하여 아래 [그림 1]과 같은 연구모형을 설정하였다. 즉, 본 연구는 기업 수준 복수노조 허용 및 사용자에 대한 교섭노조 선택권 부여 등의 제도적 변화에 따라 공공부문은 민간 부문과 달리 다면교섭 구조가 형성되고 복수노조 간 경쟁과 조직 내부협상에 따라 교섭성과도 다른 경향을 보일 수 있다고 가정하였다.

〈그림 1〉 공기업 노사협상에 대한 연구모형



III. 서울시 양 지하철공사의 노사협상 사례

1. 양 공사의 지배구조와 2013년의 특성

서울지하철 1호선~4호선(메트로공사)과 5호선~8호선(도시철도공사)을 운영하는 양 공사는 서울시 산하 지방공기업이기 때문에 지방공기업법에 근거한 통제를 받는다. 즉, 기관의 지정과 임원의 임명 등 운영에 관한 사항은 서울시장의 통

제를 받고, 기획재정부(이하 기재부)의 경영지침은 주관부처인 행정안전부(이하 행안부)의 지침에 반영되어 양 공사를 통제하는 구조다. 또한, 감사원도 정부지침 준수여부 등을 감사하여 시정조치를 요구한다. 이러한 내용들의 준수여부는 다시 경영평가의 기준이 되어 연말에 지급되는 기관성과급에 반영되기 때문에 매년 발표되는 예산편성지침은 노사협상의 중요한 조건으로 작용한다. 지방정부인 서울시는 정부의 지침이 산하 기관들에서도 충실하게 집행되는지를 관리 감독하는 역할을 한다. 또한, 성과급의 최종 지급률을 일정 정도 조정하는 권한도 있어 양 공사 노사협상의 과정에서 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

2011년 10월에 실시된 서울시장 보궐선거는 메트로공사와 도시철도공사의 2013년 노사협상과 밀접한 관련이 있었다. 사용자 측은 서울시장의 교체로 주요 임원들이 변경되었고, 일부 노동조합들은 선거 당시 정책연대를 맺은 시장의 당선으로 인해 많은 기대를 가지고 있는 상황이었다. 하지만 서울시와는 정치적 성격이 다른 중앙정부의 지침으로 기존의 단체협약을 변경해야 하는 압력은 여전히 2013년 양 공사의 노사협상은 기대와 우려가 교차하는 지점에 있었다고 할 수 있다. 이와 같은 상황에서 박원순 시장은 당선 직후 양 공사 노사협상에 직접적으로 영향을 끼칠 수 있는 연구용역 세 가지를 지시하였다.

첫 번째는, ‘서울시 최적 근무위원회(이하 최적위원회)’ 활동인데, 박원순 시장은 2011년 10월 당선 직후 메트로공사와 도시철도공사를 방문한 자리에서 지하철 근무환경을 개선하기 위한 종합적인 연구를 진행하도록 지시하였고, 그에 따라 각 분야 전문가가 참여하는 최적위원회의 활동이 2012년 7월부터 시작되었다. 최적위원회는 직원들의 ① 정신건강 ② 안전보건 ③ 근무제도 ④ 작업환경 ⑤ 조직문화의 실행방안을 마련하여 2013년 11월 28일 권고안을 양 공사에 통보하였다. 두 번째는, 2013년 3월 4일 박원순 서울시장의 기자회견을 통해 ‘서울시 및 산하기관들의 채무 감축과 수익 창출 방안을 위한 경영 효율화를 추진’하겠다고 발표하였고, 맥킨지와 삼일회계법인이 참여한 컨소시엄(이하 맥킨지)과 계약을 체결하여 서울시 산하기관의 경영효율화 방안을 마련하도록 한 것이다. 이에 대해 맥킨지는 ① 생산성 개선을 위해 업무량에 따른 인력 배치, 즉 근무형태 변경과 전동차 경쟁입찰을 통한 원가절감 ② 비운임 수익사업 확대를 위해 브랜드

점포 유치 확대와 상가 임대 확대, 그리고 광고 수익의 다각화를 제안하였으며, ③ 양 공사 협력체계 구축을 통한 시너지 창출을 위해 공동발주, 공통 조직 일원화, 신규사업 공동추진 등을 제안하였다. 이와 같은 보고서는 근무형태 등 노동조건 중대한 변화와 인력의 재배치, 그리고 양 공사의 통합 등을 예견하고 있어 노사 모두에게 초미의 관심사가 되었다. 세 번째는, 정년연장과 퇴직수당 폐지¹⁾에 대한 조정을 맡은 ‘서울시노사정모델(이하 서울모델)’이 한국노동연구원에 맡긴 연구용역이다. 이 연구용역은 메트로공사의 2012년 단체협약의 결과에 따른 것이었고 2013년 7월 연구결과 발표가 예정되어 있었다. 당시 메트로공사는 2012년 60세 까지 정년을 연장한다는 노사합의의 이행과 감사원의 퇴직수당 폐지 권고가 핵심 쟁점이었고, 정부가 추진한 60세까지의 정년연장 법이 통과되었기 때문에 연구용역 결과에 노사 모두가 관심을 기울일 수밖에 없는 상황이었다.

2. 양 지하철공사 노사의 변화와 노조의 단체교섭 요구안

1) 노사 상황

2013년 메트로공사는 노사 모두 새로운 변화를 겪었다. 먼저, 박원순 시장은 2월 4일 서울시의회 사무처장이었던 장정우를 사장으로 임명하였다. 노동조합은 2012년 말 온건파 집행부가 단체협약을 체결한 후 진행된 신입투표에서 불신임을 받아 사퇴하게 되었으나 이들은 곧바로 ‘서울메트로노동조합(이하 메트로노조)’이라는 노조를 건설하였다. 따라서 메트로공사에 복수 노조 노사관계가 시작되었고, 기존의 지하철노조는 선거를 통해 2월 21일 신임 위원장을 선출하였다. 그동안 지하철노조는 온건파와 강경파로 구분할 수 있는 세력들이 번갈아가며 집행부를 운영 하는 경향이 있었지만 기업단위 복수노조가 허용되자 각각의 세력으로 복수노조가 설립된 것이다. 결국 복수노조가 설립된 배경은 사측이 복수노조

1) 퇴직수당은 2001년 ‘공공기관의 퇴직금누진제 폐지’라는 정부지침이 발표되자 이를 보전하기 위해 만든 노사합의로 만든 수당이다. 그러나 대상자는 2000년 이전 입사자로 한정되었다. 퇴직수당은 이후에도 감사원의 지적사항, 경영평가에서의 감점요인으로 작용하여 연말 성과급에도 악영향을 끼쳤다.

에 대해 중립적 입장을 가진 상황에서 노조 내 노선 갈등으로 두 개의 노조가 설립되었다고 볼 수 있다. 2013년 협상 시에는 지하철노조의 조합원이 압도적 과반수였고 이에 따라 교섭대표노조가 되었다.

한편, 도시철도공사에도 박원순 시장 당선 후 임원의 구성에 변화가 시작되었다. 2011년 2월에 오세훈 전임 시장이 임명한 사장을 제외한 나머지 임원의 임기 만료가 차례로 도래했다. 결과적으로 2013년에는 전임 오세훈 시장이 임명한 서울시 관료 출신의 김기춘 사장이 임기를 이어가는 가운데, 나머지 주요 임원들은 박원순 시장과 정치적으로 우호적 관계에 있는 인물들로 변경되는 과정이었다고 할 수 있다. 노동조합에도 중요한 변화가 일어났다. 2011년 10월 진행된 총선거에서는 온건파로 분류할 수 있는 일부 전임 간부들이 선거에 불참하고 복수노조를 결성하였다. 이후 도철노조를 제외한 여러 세력들이 이합집산 한 결과 2012년 7월에는 ‘서울도시철도통합노동조합(이하 통합노조)’을 결성하였다. 결국, 2013년도 노사협상 시기에는 도철노조와 통합노조가 존재한 것이다. 도시철도공사에 복수노조가 설립되기 시작한 배경에는 사측의 개입이 있었다.

“복수노조 제도가 시작될 때 전임 사장의 정책적 고려 속에서 복수노조 설립에 관여한 것은 사실입니다. 당시 우려하는 목소리도 많았지만 그때는 워낙 사장이 강하게 의지를 보여 공사의 주요간부를 중심으로 복수노조 설립에 관여를 한 것입니다. 그러나 이후에 사장이 바뀌고 나서는 여러 개의 노조가 생겼고 통합되는 과정에는 관여하지 않았습니다.” - 2013년 당시 서울도시철도공사 노무 담당자 인터뷰 (2015. 12. 29일) -

당시 양 노조의 조합원 수는 전체 조직대상 6천여 명 중 도철노조가 약 2700여명, 통합노조가 약 2500여 명 정도로 추산되었다. 또한, ‘이중 가입자’가 약 200여명이 있어 양측 모두 과반수가 되지 않았다. 따라서 양 노조는 2012년 임금협상의 시작을 앞두고 조합원 확보 경쟁이 치열하였다. 도철노조는 2012년 8월 8일 공사에 임금교섭을 요구하는 동시에 통합노조에 공동 교섭단을 구성하여 임금협상을 진행하고 교섭 후 노조를 통합 하자는 제안을 하였다. 그러나 통합노조 측에서 노조 통합을 전제로 한 공동 교섭단 구성에는 동의할 할 수 없다는 입

장을 표명하였다. 결국, 양 노조의 공동 교섭단 구성 협의는 무위로 돌아갔고 각자 사측에 교섭을 요청하였다. 사측은 9월 5일 양 노조의 개별교섭에 응하기로 하였는데, 그 이유는 '양노조의 규모가 비슷하여 어느 한 쪽을 무시할 수 없고, 노조 간 갈등이 심하여 단일화가 어렵다고 판단했기 때문'이라는 것이었다.

2) 단체교섭 요구안

2013년 2월에 임기를 시작한 지하철노조 집행부에게 가장 시급한 현안은 2012년 합의한 '정년 연장'과 '퇴직수당 폐지에 따른 보전방안'이었다. 집행부는 2013년 임단협의 핵심목표로 '근속기간 반영을 통한 4급 이하 승진 확대', '조건 없는 정년 연장 즉각 실시' 등으로 정하였고, 퇴직수당에 대해서는 구체적인(안)을 거론하지 않은 채 교섭(안)을 확정하여 사측에 단체교섭을 요구하였다. 그러나 당시 지하철노조 조합원들의 이해관계는 참여하게 대립되어 있었다. 그 이유는 조합원들이 처해 있는 조건과 협상(안)의 내용들이 각각 맞물려 있었기 때문이다. 이와 관련한 서울메트로공사 조합원의 현황을 보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 퇴직수당 관련 서울메트로공사 직원의 현황

(단위: 명)

서울메트로공사	총 원 (9,045)	비 조합원	서울지하철 노조 조합원 (5,135)	서울메트로 노조 조합원(2,789)
1955~1959년 출생자	2,212	521	974	717
2000년 이후입사자 (단수제 적용)	944	132	561	251
2000년 이전입사자 (퇴직수당 적용)	8,030	980	4,537	2,513

출처: 서울지하철노조 내부자료(2013년, 12월 기준)

<표 2>에서 보는 바와 같이 상대적으로 정년연장 이슈에 관심이 높은 55년~59년생 조합원의 비율은 총 7,924명 중 1,691명으로 21.3%였다. 반면, 2000년 이후 입사하여 퇴직수당을 받지 못하는 조합원은 총 조합원 7,924명 중 812명으

로 약 10%였다. 이 부류의 조합원들은 퇴직수당 제도의 유지로 경영평가에서 패널티까지 받게 됨으로써 결국 성과급까지 불이익을 당하고 있다며 지속적으로 문제를 제기하고 있었다. 그 외 조합원의 다수를 차지하고 있는 나머지 조합원들은 정년 연장과 퇴직수당 보전에 대한 요구가 혼재되어 있다고 볼 수 있다.

다시 말해 조합원들은 공사가 '정년을 연장하고 대신 퇴직수당을 폐지해야 한다'는 주장에 대해 집단별로 각각의 선호가 달랐다는 것이다. 따라서 조합원들은 각자의 입장에 따라 2013년 단체교섭에 거는 기대와 목표가 달랐다고 볼 수 있다.

“각 사안이 워낙 첨예하게 대립되기 때문에 노조 회의가 열리면 언성이 높아지고 심지어 다툼까지 일어났어요. 한쪽은 이미 합의한 정년연장을 빨리 매듭져야 한다는 것이고, 다른 한쪽은 퇴직수당을 절대 뺏겨서는 안 된다는 것이었습니다. 그러나 대다수 조합원들은 정년연장에 사실 관심 없어요. 이미 법으로 60세까지 연장하도록 되어 있으니까요. 가장 큰 관심은 승진 기회의 확대였어요. 노조 입장에서는 2012년 맺은 정년연장 단체협약을 마무리해야 한다는 것과 공동체 정신에 맞게 어느 한쪽의 이익을 배제하지 않는다는 목표를 가지고 단체교섭에 들어갔어요. 결국 2013년 단체교섭의 목표는 승진 기회의 확대, 정년연장 마무리, 퇴직수당 보전, 그리고 2000년 이후 입사자의 불평등을 해소하는 거였다고 할 수 있습니다.” - 서울 지하철노조 위원장 인터뷰(2014년 2. 10일) -

한편, 도시철도공사 두 노조의 단체교섭 핵심요구는 '4조2교대 근무형태 변경을 포함한 서울시 최적위원회 권고안의 시행', '근속승진 확대 및 승진 T/O 확대 등이었고, 도철노조는 이에 더해 '해고자 복직'이 있었다. 또한 양 노조 모두 퇴직수당의 직원 간 차별에 대해서는 중요한 사안으로 인식하고 있었다. 그 이유는 도시철도 조합원 중 퇴직수당을 받지 못하고 있는 2000년 이후 입사자의 수가 상당히 많았다는 점 때문이라고 할 수 있다. <표 3>에서 보는 바와 같이 정년 연장에 관심이 높은 55년~59년생 조합원은 총 5,555명 중 144명으로 2.59%를 차지한 반면, 2000년 이후 입사하여 퇴직수당의 혜택을 받지 못하는 조합원은 서울도시철도의 경우는 19.2%를 차지하고 있었다. 특히, 이들은 조합원 수가 비슷한 복수노조의 상황에서 세력화하여 각 노조에 압력을 행사하고 있었고, 이 집

단이 이동할 경우 세력의 균형이 무너지는 상황이었기 때문에 양 노조는 2000년 이후 입사자의 요구와 정서를 무시할 수 없었다. 반면, 상대적으로 적은 수의 조합원에게 해당되는 정년연장사안에 관해서는 원론적인 입장만을 언급하였다.

〈표 3〉 퇴직수당 관련 서울시철도공사 직원의 현황

(단위: 명)

서울도시철도공사	총 원 (6,458)	비 조합원	도시철도 노조 조합원(2,730)	통합 노조 조합원(2,825)
1955~1959년 출생자	654	410	144	
2000년 이후입사자 (단수제 적용)	1,178	104	598	471
2000년 이전입사자 (퇴직수당 적용)	5,290	948	1,988	2,354

출처: 도시철도 노조 내부자료(2013년 12월 기준).

3. 노사협상의 진행 과정

1) 서울메트로공사

(1) 단체교섭의 시작

메트로공사 노사는 2013년 7월 25일 단체교섭을 시작하였다. 단체교섭 초기의 양태를 보면, 노측은 ‘승진기회의 확대’와 ‘정원 재산정을 통한 현장 근무인력 확보’를 요구안의 핵심으로 하였고, 사측은 정부지침이나 감사원 감사 지적사항인 ‘휴가 축소’, ‘교대 근무제도 변경’, ‘교통보조비 폐지’ 등을 개선하자는 내용을 제시하였다. 결국, 노사 양측이 각각 안건을 제시하고 협상에 임하였지만 사측의 재량에 의해 해결할 수 있는 과제는 쉽게 의견 접근이 이루어진 반면, 정부 지침이나 서울시 승인사항과 관련한 안건은 쟁점으로 남게 되었다. 더군다나 당시 진행되고 있던 서울시 최적위원회의 연구용역, 서울모텔의 연구용역, 그리고 맥킨지의 연구용역의 내용들이 노사협상의 핵심적인 사안을 다루고 있어 결과 발표 이전까지 각 연구용역에 대한 압력 행사에 노사가 각각 노력을 기울이는 양상을 보였다.

(2) 단체교섭의 쟁점과 결렬

단체교섭이 한창이던 8월말에 노사가 많은 관심을 가졌던 최적위원회의 권고안과 서울모델 조정서가 발표되었다. 최적위원회의 권고안의 핵심내용은, 첫째, 근무형태 개선, 둘째, 도시철도 안전운행을 위한 승무방식의 변경과 교번제로 인한 건강문제 해결, 셋째, 정신건강 증진과 질환예방, 넷째, 안전보건관리 체계 및 건강증진, 다섯째, 작업환경 개선, 마지막으로 조직문화 개선이었다. 다음으로 서울모델은 8월 28일 용역안을 근거로 조정서를 제시하였다. 조정서를 요약하면, ‘2013년 10월 1일 이후부터 퇴직금 누진제를 폐지하여 퇴직수당 산정을 하지 않으며, 이에 따른 임금보전은 1인당 손실액 기준으로 50% 수준으로 한다’는 것이다. 이에 덧붙여 사기 진작을 위해 4급 이하 장기간 승진 적체자의 승진을 조속히 시행한다는 것이다. 최적위원회와 서울모델 조정서에 대해 사측은 최적위원회의 권고안대로 시행할 경우 1천억이 넘는 많은 경비 지출이 예상되므로 당장은 실행이 어렵다는 것이었다. 특히, 서울시에서 진행하고 있는 맥킨지 연구용역 결과가 나오면 종합적으로 검토하여 방안을 마련하겠다는 입장을 밝혔다. 서울모델 조정서에 대해서 사측은 “결국 서울시에서 매듭짓고 타결해야 할 사안”이라며, 소요 재정 산정, 인건비 확정, 그리고 세부 시행방안을 마련해서 다음 교섭에 사측 안을 제시하기로 하였다. 이에 대해 노측은 최적위원회의 권고는 최대한 충실하게 실행되어야 한다는 입장이었으나 서울모델 조정서에 대해서는 우려와 기대를 동시에 표명하였다.

9월 12일 속개된 제 5차 본 교섭에서 사측은 정년연장과 퇴직수당 폐지에 따른 보전 방안에 대한 입장을 제시했다. 정년연장과 관련해서는 55년생 6개월, 56년생 1년, 57년생은 1년 6개월을 연장하고 연차별로 보수를 감액하는 ‘임금 피크제’를 도입하자는 것이었다. 또, 퇴직수당은 총액인건비 범위 내에서 보전하되, 복지 포인트 인상과 교통보조비 평균임금화 등 인건비 외 항목 조정을 조합한 안을 제시했다. 그러나 노조가 안을 수용하지 않았고 결국, 9월 30일에 개선된 안이 제시될 때까지 교섭을 중단한다고 선언하였다. 노조가 교섭 중단을 선언한 배경은 사측이 자율적인 판단을 할 수 없기 때문에 행안부와 서울시를 압박해야 한다고 판단했기 때문이다. 따라서 노조는 10월 2일 서울시를 방문해 책임 당

사자인 서울시가 교섭에 직접 나서야 한다는 내용의 공문을 접수하였고 요구가 받아들여지지 않는다면 서울시를 상대로 투쟁의 수위를 높여가겠다고 통보하였다. 10월 23일 지하철노조는 서울시 행정부시장과 면담을 가졌다. 그러나 이를 계기로 다시 재개된 10월 28일의 7차 본 교섭과 30일 8차 본 교섭도 승진 적체 해소 건에 대해서만 일정 정도 진전이 있었다. 정년 연장에 대해 사측은 임금 피크제와의 연계, 그리고 단계적 시행이 불가피함을 주장하였고, 퇴직수당 보전에 관해서는 행자부의 경영평가 시 지침위반으로 오히려 더 큰 손해를 볼 수 있기 때문에 보전 방안이 쉽지 않다고 주장하였다. 이와 같은 상황에서 노측은 결국, 8차 본 교섭 후 교섭결렬을 선언하였다.

(3) 노동위원회 조정과 쟁의행위

2013년 10월 31일 지하철노조는 임시대의원대회를 소집하여 그동안 진행된 교섭상황을 보고하고 쟁의발생을 결의하였다. 이에 따라 모든 회의기구를 쟁의대책위원회로 전환하고 위원장을 포함한 임원들은 본사 농성투쟁을 시작하였으며, 조합원들에게는 사복착용 근무, 리본 패용, 열차 내 소자보 부착을 지시하였다. 또한, 12월 2일~5일 쟁의행위 찬반투표를 실시하기로 하였다.

한편, 노조법에 따라 노측은 11월 11일 중앙노동위원회에 조정신청을 하였고 조정회의에 여러 차례 참석하였다. 그러나 11월 26일 조정 만료일 까지도 의견 접근은 이루어지지 않았고, 조정위의 권고에 따라 조정기간을 연장하였으며 11월 29일 본 교섭을 개최하였다. 제 9차 본 교섭도 성과 없이 끝나고 조정위는 12월 5일 마지막 조정을 진행하였으며 쌍방 간의 의견접근이 없자 조정서를 제시하였다. 하지만 조정서의 내용은 대부분 서울모델 조정서와 별다른 차이가 없었기 때문에 노측은 조정서를 거부하였다. 같은 날 지하철노조는 메트로노조와 공동으로 쟁의행위 찬반투표를 실시한 결과 재직 조합원 8,075명 중 6,584명이 찬성하여 87%로 쟁의행위를 결의하였다. 투표결과에 따라 양 노조는 12월 18일 09시를 기해 파업에 돌입하기로 하고 농성과 현장 활동을 강화하였다. 지하철노조의 파업 예고는 당시 사회적으로 큰 관심을 불러일으킨 철도 파업이 12월 9일로 예정되어 있어 철도노조와 지하철노조의 연대파업 성사는 국가적 관심으로 떠올랐

다. 실제로 지하철노조는 철도파업에 따라 예상되는 대체인력의 투입을 거부한다는 입장을 밝혔고 12월 14일 철도노조 파업집회에 참여하는 등 연대투쟁의 수위를 높여 나갔다.

(4) 교섭 재개와 타결

파업을 하루 앞둔 12월 17일 사측은 교섭 재개를 노조에 요청하였고 노조는 조합원 총회를 진행하며 교섭위원들은 교섭장에 들어갔다. 11차 본 교섭은 그동안 실무협의회를 통해 사실상 대부분의 쟁점을 정리하였기 때문에 순조롭게 진행되었고 최종합의에 이르렀다.

단체협약 체결의 핵심 내용을 쟁점이었던 사안을 중심으로 살펴보면, 첫째, 임금 인상은 행자부 지침대로 총액대비 2.8%로 합의하였다. 둘째, 승진 기회의 확대는 승진 소요 연수를 4년에서 3년으로 단축하고, 3년 이내에 승진 소요 연수 10년 이상 경과자를 승진시키되 장기근속자 50%를 우선 선발하도록 하였다. 셋째, 정년연장은 기존 사측안의 55년생은 6개월, 56년생은 1년, 57년생은 1년 6월이었던 것을 각각 6개월씩 더 연장하는 것으로 하였다. 넷째, 퇴직수당은 폐지하기로 하고 대상자에게 가산 1호봉 부여, 전 직원 교통보조비 기본급화, 복지포인트 인상 등을 통해 일정부분 보전하기로 하였다. 이러한 내용으로 타결된 것은 서울시와 사측이 일정부분 타결 내용에 대해 교감을 하고 승인을 해주었기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 12월 17일 교섭 타결 직후 교섭장에 박원순 시장이 방문하여 노사협상 타결에 의미를 부여하였다.

“천만 시민의 발인 서울지하철이 파국에 이르지 않고 합의한 것을 다행이라고 생각하고, 노사 양측이 서로 원만한 합의에 이르고 힘의 논리에 좌우되지 않고 이렇게 된 것은 참으로 다행이고 감사드립니다. 서울시와 서울지하철은 앞으로도 안전하고 쾌적한 시민의 발로써 지하철을 만들어 갈 것이고, 또 앞으로 근로자들의 근로조건 향상에도 최선을 다할 것입니다.” - 메트로공사 노사협상 타결 시 박시장의 언론 인터뷰(2013. 12. 27일) -

서울지하철노조 위원장도 이와 같은 서울시와의 관계가 노사협상에 중요한 역할을 하였다고 설명하였다.

“서울시가 공식적으로 교섭에 대해 언질을 할 수는 없죠. 주로 비공식적으로 접촉을 하고 협의를 하는 것이죠. 사측도 서울시와 협의를 하지만 사실 힘이 별로 없어요. 지시를 받는 관계이다 보니까. 결국 노조가 그림을 만들어야 했어요. 그때 철도파업이 한창이었고 박근혜 정부는 철도노조와 대립하던 모습이었는데, 박원순 시장은 좀 다른 그림을 원했다고 봐야죠. 노조도 핵심요구였던 승진기회의 확대가 일정정도 물꼬가 터졌고, 정년연장은 사측안보다 6개월씩 늘어났고 퇴직수당 보전은 이것 저것 따지면 70%이상 보존될 수 있다고 봤기 때문에 타결을 했고 박원순 시장이 교섭장에 직접 온 것이죠. 그 정도면 조합원들도 충분히 인정해줄 거라고 봤어요.” -당시 지하철노조 위원장 인터뷰(2014. 2. 10일) -

(5) 조직내부 평가와 신입투표

합의 안은 12월 17일 노사 양 대표가 서명함으로써 효력이 발생하였다. 하지만 노조 규약에 따라 집행부 신임을 묻는 절차가 있고 이러한 제도는 인준제도와 같이 합의에 대한 효력에 영향을 미치지 않지만 집행부의 진퇴를 묻는 것이므로 조직 내부의 평가가 중요하다. 지하철노조는 기존 단일노조 시기에도 단체협약 체결 후 신입투표가 부결되어 집행부가 총사퇴하는 경우가 종종 발생하였다.

합의안의 평가는 주로 핵심쟁점 사안에 대한 것이었다. 먼저, 정년 연장과 관련한 주요 문제제기는 ‘차별 정년제’를 인정했다는 것이다. 정년연장은 이미 2003년 단체협약에 “정년연장은 향후 공무원의 정년연장과 연동하여 추진한다.”고 되어 있었고, 2007년, 2008년, 2010년 3차례나 단체협약을 한 것이므로 공무원의 정년연장이 시행됨에 따라 차별정년을 합의한 것은 근로조건의 저하라는 것이었다. 이러한 주장은 주로 퇴직이 임박한 직원들이 구성한 일명 ‘서울메트로 정년환원대책위원회’에서 제기하였고, 이들은 단체협약에 대해 법적 소송을 제기할 것을 천명하였다. 두 번째로 퇴직수당 보전에 대해서는 합의 사항이 모호하고 복잡한 계산으로 인해 실제 얼마가 보전되는지 알 수 없다는 주장들이었다. 그러나 12월 27일부터~30일 까지 진행된 신입투표 결과는 총 조합원 5,239명 중

4,358명(83.2%)이 참여하여 찬성 3,067명(70.4%)으로 가결되었다. 이와 같은 결과에 대해 지하철노조 집행부는 '조합원들은 2013년 단체협약에 대해 최선은 아니었지만 그래도 일정정도 성과가 있었다고 판단을 한 것이라고 평가하였다. 또한, 지난 온건파 집행부 시기 승진에 대한 노조의 부당한 개입과 현장에서 벌어지는 관리자들의 부당한 행태에 대해 노조가 적극적으로 대처하지 못한 불만, 그리고 온건파가 복수노조를 만들어 교섭을 더욱 어렵게 만들었다는 비판적 의식이 반영되어 찬성을 한 것이라고 주장하였다.

2) 서울시철도공사

(1) 단체교섭의 시작

2013년 도시철도공사의 단체교섭은 사측과 양 노조 간 개별교섭의 형태로 진행되었다. 공사와 양 노조는 1차 본 교섭 후 주로 실무교섭 위주로 단체교섭이 진행되었는데, 사측은 메트로공사의 협의 결과를 지켜보자는 입장이었고, 양 노조는 조직 내부 정비 등에 집중하였으므로 8월 5일이 되어서야 제 2차 본교섭이 개최되었다. 이날 논의는 12차례에 걸친 실무교섭에도 불구하고 핵심쟁점으로 남아있는 안전에 대한 공방을 벌였다. 첫째, 근무형태 변경에 대해서 노측은 최적위원회 권고안을 시행 할 것을 주문하였지만, 사측은 '공사는 비숙박 근무형태 등 다양한 안을 가지고 있기 때문에 최적위원회 최종안과 서울시의 맥킨지 용역 결과가 나오면 종합적으로 고려하여 교섭을 하겠다'고 답변하였다. 둘째, 정년연장과 퇴직수당 폐지에 대해서 사측은 메트로공사가 합의를 하면 합의안을 참고하여 본격적으로 논의를 하자고 답변하였으며, 셋째, 승진 확대와 승진 T/O 확대는 총액인건비 잠식에 따른 형평성 문제, 승진 T/O 조정의 어려움이 있어 근속 승진 확대를 반대한다는 것이었다. 이외에도 사측은 해고자 복직에 대한 계획을 가지고 있지 않으며, 정부지침, 감사원, 그리고 서울시의 지적 사항인 휴가 축소 등을 교섭에서 반드시 처리해야 한다고 주장하였다.

(2) 복수노조 간 갈등과 경쟁

단체교섭 과정에서 양 노조의 관계는 갈등과 경쟁관계였다. 어느 노조도 과반

수를 차지하지 못한 상황에서 양 노조 간 주도권 경쟁이 어느 때 보다 치열했다. 예를 들면, 기존 단일노조 시절에는 조합원 자격이 없었거나 조합에 배타적이었던 간부급 직원들이 통합노조에 가입해 있었기 때문에 도철노조는 조합원의 가입 범위를 축소하려고 하였다. 이 문제는 단체교섭 안건으로도 제출되었는데, 도철노조는 3급 관리직 직원이 노조에 가입해 있을 경우 근무평가권을 배제해야 한다고 주장한 반면, 통합노조는 그렇게 할 경우는 노조탄압으로 간주하겠다고 하며 반발하였다. 이외에도 통합노조 역무분부는 사측이 도철노조에 각종 편의를 봐줘 노조 간 차별을 하고 있다고 주장하며 노동부에 진정을 넣는 사태까지 발생하였다. 교섭의 과정에서 양 노조나 노조의 직능본부들은 서로에 대해 '사측에 유리하게 합의하려 한다'는 선전을 하는가 하면, 근무형태 변경에 대한 입장 차이로 인해 교섭을 어렵게 한 측면도 발생하였다. 이러한 노조 간 분쟁은 단체협약 체결 때까지 이어졌다.

(3) 단체교섭의 쟁점과 결렬

2013년 8월말에 발표된 최적위원회 권고안과 서울모델 조정서는 서울도시철도공사 노사협상에도 많은 영향을 주었다. 노조들은 최적위원회 권고안에 근거하여 근무형태 개선을 강하게 요구하였지만 서울모델 조정서에 대해서는 반대를 분명히 하였다. 특히, 당시 서울모델의 참여 주체가 아니었던 통합노조의 반발은 더욱 컸다. 이외에도 맥키지 보고서의 최종 내용이 드러나면서 노동조합의 반발을 더욱 불러일으켰다. 도철노조와 통합노조는 여러 차례의 실무교섭 결과에도 불구하고 쟁점이 좁혀지지 않자 서울시를 압박해야 한다는 상황인식에서 노조별로 각각 서울시청 앞 1인 시위와 조합원 총회를 연이어 개최하였다.

단체교섭의 재개는 11월 11일 통합노조가 먼저 시작하였다. 그러나 근무형태 개선, 정년연장, 승진 확대 등 핵심쟁점 사항은 여전히 이견이 존재하였고, 12월 24일 다시 열린 제 5차 단체교섭에서도 핵심쟁점에 대해서는 서로의 입장만 확인하는 자리가 되었다. 도철노조는 12월 24일이 되어서야 제 3차 본 교섭이 진행되었다. 본 교섭 진행결과 일부분에서는 의견이 일치되었는데, 그 내용으로는 '부당노동행위 방지조항 신설', '노조차별 금지조항 신설', '모성 보호제도의 확

대' 등이었고, 그동안 사측의 요구안이었던 휴일축소 및 복지제도 축소 등은 철회하였다. 그러나 정년연장, 퇴직수당, 4조 2교대 실시, 5급까지 근속승진 추진은 여전히 쟁점으로 남았다. 이와 같은 상황에서 사측은 메트로공사 노사의 합의와 똑같은 수준으로 합의할 수밖에 없다고 주장하였지만, 도철노조는 '메트로공사와 도시철도공사는 인적구성이 다르고 정년연장이나 퇴직수당에 대한 기존의 합의 사항이 없었으므로 메트로공사와는 다른 조건이라는 것'을 강조하였다. 따라서 형평성 차원에서 '12월 말까지 단체협약을 맺지 못할 경우 퇴직해야 하는 직원들을 구제하는 차원에서 정년연장은 메트로공사와 같게 하고 세부적인 사항은 추후 논의를 지속하자'고 주장하였다. 하지만 사측은 일괄타결 요구로 맞섰다. 2013년을 단 이틀 남겨놓은 상황에서도 노사 간 양측의 의견은 좁혀지지 않았다. 만일 12월 31일 까지 단체협약이 체결되지 않을 경우 55년생은 2014년 1.1일자로 사규에 따라 정년퇴직을 해야만 했다. 이러한 사안의 다급성 때문에 양 노조는 번갈아 가며 12월 31일 까지 실무교섭과 본 교섭을 진행하였다. 그러나 최종적으로 노사는 2013년 단협을 타결하지 못하였고 해를 넘김으로써 정년퇴직자의 문제, 정부지침 위반에 따른 패널티 부여, 2014년 예산 계획 차질 등 불확실의 상황에 빠지게 되었다. 이와 같이 공공기관의 노사협상이 해를 넘기는 상황은 예산의 삭감 등 여러 가지 불이익이 있기때문에 매우 이례적인 일이었다. 그러자 서울시는 2014년 초 연휴기간 동안 문제를 해결하라고 도시철도 사장에게 지시하였다. 하지만, 노사는 신년사를 통해 전 직원을 상대로 합의 무산 책임을 전가하는 공방전을 벌였다.

“2013년 마지막 날 자정을 넘기면서까지 집무실에 남아 단체교섭 속개를 위해 기다렸으나 노동조합의 불참으로 결국 결렬되었습니다.....(중략). 이제 우리 공사는 전국 공익사업장 중에서 유일하게 퇴직금누진제를 폐지하지 않은 공공기관으로 남게 되어 앞으로 2014년부터 우리는 많은 것을 포기해야 하고 불이익을 받는 현실에 직면하였습니다. 서울시 노사정 서울모텔에서 2013년까지 시한으로 퇴직금누진제 폐지 보전방안으로 제시한 퇴직수당 50% 보전도 앞으로는 기대할 수 없습니다.....(중략). 공사에서는 이번 임금 및 단체교섭이 2013년 12월31일로 종료되나 2014년 1월1일이 휴일인 점을 감안하여 오늘을 시한으로 협상타결을 노력하고 있

습니다. 단체교섭이 오늘을 시한으로 결렬되면 1955년생부터 1957년생 직원들의 정년연장 역시 불가능하게 됩니다. 따라서 공사 창립 초기부터 수차례 개통을 이뤘고 젊음을 바쳐 일해 온 직장이었지만 후배들이 선배들을 몰아내는 안타까운 결과가 발생되게 됩니다.” - 서울도시철도공사 사장 신년사 서신(2014. 1.1일) -

이러한 사측의 주장에 대해 도철노조는 강하게 반발하였다. 노조 집행부 주장의 요지는 정년연장 합의에 이르지 못한 책임은 사측에 있음에도 불구하고 노조에 책임을 전가하는 것이고, 메트로공사와 같은 방식의 합의는 도시철도공사 현실과 맞지 않으며 최소한 근무형태 개선과 같은 핵심 요구 사항이 관철되어야 한다는 것이다. 통합노조도 사장의 신년사에 대해 반박하였으나 도철노조와는 약간 다른 맥락에 있다고 할 수 있다. 이들의 주장은 박원순 시장이 약속한 것과 달리 통합노조는 끝내 서울모텔에 참여하지 못하였기 때문에 서울모텔의 조정안은 통합노조와 무관하다는 것이었다. 이와 같은 사태에 대해 사측 내부에서는 상황에 대한 잘못된 판단과 전략에 대한 오류가 있었다고 인정하였다.

“공사 내부에서는 좀 안일하게 생각한 게 있었죠. 근무형태 변경은 기본적으로 고려대상이 아니었어요. 그 이유는 사장 같은 경우 현재 근무형태도 전혀 무리한 근무가 아니고 기관사 자살과 같은 문제도 결국 야간 근무 때문에 정신적 스트레스가 높아 벌어진 일이라고 생각해서 오히려 비숙박 근무로 가야된다고 생각했으니까요. 문제는 정년연장과 퇴직수당 폐지인데, 노무팀에서는 서울메트로가 합의하면 그대로 노조들도 합의할 것으로 예상했지요. 특히, 12월 24일과 12월 30일 당일 날에도 노무팀은 도철노조는 몰라도 통합노조는 반드시 합의할 거라고 보고를 했으니까요. 연말이 지나고 나서야 아차 싶었던 거예요. 서울메트로와 비교하면 직원들이 바라는 정서가 많이 다르다는 걸 느꼈던 거죠. 그리고 노조들 간에 조합원 수가 비슷하다보니 경쟁이 생겨 조합원들이 손해 볼 수 있는 합의를 쉽게 할 수 없었던 것이라고 생각합니다.” - 서울도시철도공사 K 이사 인터뷰(2014. 3. 27일) -

당시 사측은 메트로공사 노사가 단체협약을 체결하면 그 내용을 도시철도 노조들도 받아들일 것으로 판단하였다. 그러나 메트로공사가 12월 17일이 되어서야

노사합의가 되어 연말까지 시간에 쫓기게 되었고, 도시철도공사 노조들이 오히려 경쟁적으로 메트로공사 노사합의 안을 거부하자 사태 파악과 수습책을 내놓는데 연말까지는 물리적인 시간이 절대적으로 부족했다는 것이다. 또한, 기존까지 사측과 협력적 관계라고 판단하였던 통합노조가 합의를 거부할 것이라는 예상을 전혀 못했다는 것이다.

(4) 교섭 재개와 타결

12월말까지 정년연장에 대한 합의에 이르지 못하자 정년퇴직을 앞둔 55년생 직원들의 반발은 거세었다. 이들은 그동안 ‘정년환원 대책위원회’라는 조직을 만들어 서울시 관계자, 공사 간부, 또는 노조간부들을 만나며 조속한 정년문제 해결을 주장해왔다. 그러나 결국 시한을 넘기고 지위가 불확실해지자 사장실에서 농성을 하면서 직원들에게 다급하게 호소하였다. 이들이 주장한 요지는 퇴직수당은 정부와 서울시의 압박에 의해 폐지될 수밖에 없는 것이고 정년연장과 연계할 문제가 아니라는 것이다. 따라서 단체협약은 정년연장 해결에 우선 목표를 두고, 퇴직수당폐지에 따른 보전책은 노사가 원만하게 해결하기를 바란다는 것이었다. 그러나 이 단체의 대표를 맡고 있던 000은 공사의 간부가 되기 전 노동조합 간부였고, 공사 관리자가 된 후에는 노조탄압과 강압적 노무관리로 직원들의 원성을 사던 인물이었다. 따라서 이들의 호소는 직원들의 공감을 일으키기 보다는 오히려 더 거센 반발을 샀고 내부 갈등을 일으키는 기폭제가 되었다.

55년생의 퇴직문제를 정리하지 못한 상황에서 사측은 서울시로 부터 ‘서울메트로와의 형평성에서 크게 어긋나지 않은 방향에서 조속한 문제해결’을 독촉 받았다(K 이사, 2014. 3.27일 인터뷰). 사태가 장기화될 조짐이 보이자 사장은 1월 13일 도철노조 간부들에게 면담을 요청하였다. 이 자리에서 사장은 정년연장과 퇴직수당 폐지에 따른 보전방안은 메트로공사와의 형평성 차원에서 같은 내용을 제시할 수밖에 없으나 그 외 노조가 요구하는 근무형태 변경 등에는 전향적으로 논의를 하자는 것이었다. 결국, 통합노조를 주요 파트너로 판단하고 합의를 시도했던 전략을 바꿔 도철노조를 주요 협상파트너로 삼겠다는 신호를 보낸 것이라고 할 수 있다. 상황이 급변하는 가운데 도철노조는 통합노조에게 공동투쟁본부

를 구성하자고 제안하였지만 통합노조는 이를 거부하는 한편, 1월 17일 갑자기 임금협약을 독자적으로 체결하였다. 통합노조는 임금협약 체결의 이유를 '예산편성이 지연될 경우 전 직원에게 불이익이 있으므로 임금과 단체협약을 분리하기 위한 것'이라고 주장하였다. 이와 동시에 노조를 투쟁본부로 전환하고 위원장이 삭발을 하는가 하면, 서울시에 대해서도 성명서를 통해 비판의 강도를 높여갔다. 그러나 도철노조는 사측과 여러 차례 실무접촉을 진행하였고 1월 21일 본 교섭을 개최한 후 2013년 임단협에 최종 합의하였다. 합의 시 주요 내용으로는 정년은 60세로 하되 메트로공사 합의 내용에서 논란이 되었던 임금 피크제 관련 문구는 배제하였다. 퇴직수당 보전은 메트로공사가 정액 방식으로 보전방안을 맞춘 것과 달리, 세대별 형평을 위해 55년생~59년생의 퇴직수당 보전은 1호봉을 지급하지 않고, 60년생부터 차등지급하여 근속기간이 길수록 호봉 가산이 높아지도록 하였으며 복지 포인트 지급도 같은 방식으로 계산하였다. 또한, 2000년 이후 입사자에게도 1호봉을 부여하기로 하였다. 승진 부분에서는 4년 내 하위직 장기 근속자에 대한 단계적 승진을 보장하였고, 각종 휴가 일수를 일정 부분 가산하였다. 이외에도 노조의 핵심적인 요구사항이었던 근무형태 변경은 일부 호선에서 4조 2교대를 실시 후, 직원들의 투표를 통해 최종 확정하기로 하였다. 또한, 해고자에 대해서는 신규채용 방식으로 재입사할 수 있도록 한다는 것이었다. 결과적으로 1월 21일 사장과 도철노조 위원장은 합의서에 서명을 하였고 도철노조는 조합원의 50%가 인준투표에서 찬성을 할 경우 효력이 발생한다는 문구를 잠정합의서에 명시하였다.

한편, 통합노조는 사측과 도철노조가 합의한 이후에도 투쟁본부 체제를 유지하며 독자적인 활동을 지속하였지만 사측은 1월 27일 통합노조에 공문을 보내, '1월 29일부터 취업규칙 변경을 위해 직원들의 개별동의를 받을 것이며 통합노조와의 기존 합의사항을 철회한다.'고 통보하였다. 또한, '55년생 중 통합노조 조합원 34명을 제외한 이들에 한해서만 정년연장을 적용하겠다'고 밝혔다. 결국, 통합노조 위원장은 1월 28일 도철노조와 같은 내용으로 단체협약을 체결하였다. 사측은 각각의 단체협약 체결 후 조합원 과반수의 대표자의 합의체결에 따라 단체협약의 일반적 구속의 효력이 발생하므로 사장과 양 노조 위원장 간의 공동 체

결 문서를 1월 21일자로 소급하여 서명할 것을 요구하였고, 이 과정에서 기존 도철노조가 합의할 당시 인준에 따른 효력 요건에 대한 문구를 빠뜨린 채 서명이 이루어짐으로써 노조들은 인준투표 과정에서 ‘직권조인’ 논란에 휩싸였다.

(5) 조직내부 평가와 인준

2013년 단체협약이 2014년 1월 21일자로 체결된 후 양 노조 내부에서는 평가와 비판이 잇따랐다. 비판은 주로 내용적인 면과 절차상에 대한 문제제기였다. 먼저, 합의 내용과 관련된 비판으로는 합의 시기, 보전 방법, 그리고 합의 내용의 불명확성에 대한 것이었다.

“우리는 이번 임단협 합의를 철저히 실패한 합의라고 판단합니다.....(중략). 목표를 100% 관철하지 못해서 실패했다고 하는 것이 아닙니다.....(중략). 노동조합은 자주성을 버렸습니다. 1월21일을 넘기면 안 된다고 했습니다. 그런데, 어쩐 일입니까? 상대노조는 여전히 합의하지 않고 있습니다. 이번 합의서의 효력은 어떻게 됩니까? 도철노조 내부의 인준절차만 거치면 효력이 발생합니까? 아닙니다. 우리는 과반노조가 아닙니다. 상대노조의 합의가 남아 있고, 사측에서 개별동의서를 받는 과정도 남아 있습니다. 당장 오늘이 아니면 안 된다는 요구는 현장조합원들의 요구가 아니라 사장의 요구였습니다. 노동조합은 임기 며칠 남지 않은 사장의 요구에 굴복했고, 새로 올 신임 사장이 부담 없이 들어올 수 있도록 문을 열어 줬습니다. 재선을 앞둔 박원순 시장의 큰 부담을 덜어 줬습니다.” -도철노조 역무본부 성명서 (2014. 1. 23일) -

인준절차에 대한 문제제기는 노조의 규약 위반문제, 그리고 과반수 노조가 없는 상황에서의 근로조건의 불이익 변경에 따른 취업규칙 변경의 절차문제 등과 얽혀 복잡한 양상을 보였다. 통합노조는 과반수가 아닌 도철노조가 사측과 합의 하였고 때문에 효력발생을 위해서는 직원들의 개별동의서를 받는 절차를 별도로 진행해야 한다고 주장하였다. 이러한 논란 속에서 도철노조는 2월 4일~7일 인준투표를 실시하였고, 총원 2,654명 중 2,153(81%)명이 투표하여 찬성 1,324명(62%)로 인준되었다. 통합노조도 결과적으로 2월 18일 부터 21일까지 인준투표

를 실시하였고 총원 2,851명 중 2,367명(83%)이 투표하여 1367명(57.8%)이 찬성하여 인준되었다.

사측은 이해관계가 첨예한 안전을 다루었던 2013년 임단협을 마무리한 후 복수노조에 대한 인식을 바꾸게 되었는데, 사측 입장에서도 복수노조가 도움이 되지 않는다는 인식을 하게 되었다는 것이다. 특히, 개별교섭 방식으로는 더 이상 교섭을 하지 않겠다는 의지를 나타냈다.

“이번 임단협을 끝내고 사장부터 노무실무자까지 하나같이 하는 얘기가 복수노조다 보니까 일하기 너무 힘들다는 거였어요. 더군다나 메트로 같이 한쪽 노조가 다수면 차라리 낫겠는데, 도철은 거의 비슷한 조합원 수에 둘 다 과반이 안 되다보니 힘들어서 못해먹겠다는 거죠. 그래서 앞으로는 절대 개별교섭은 안하겠다고 이 구동성으로 그랬죠.” - 서울도시철도공사 K 이사 인터뷰(2014. 3. 27일) -

4. 이슈별 특징과 교섭성과 비교

1) 다중사용자성과 협상이슈 해결의 권한

2013년 시작된 메트로공사의 단체교섭은 사용자 측면에서 보면, 서울시와 정치적 이해관계가 같은 임원진으로 구성되었고, 노동조합 측면에서는 지하철노조가 다수노조로 교섭대표노조의 역할을 하였으며 박원순 시장과도 정책협약을 맺어 우호적인 분위기에서 교섭을 이어갔다.

“교섭을 하면 사측 교섭위원들은 자기들은 권한이 없다고만 하고 우리는 ‘권한도 없이 여기에 뭐 하러 앉아있냐’고 다그치는 일이 많아졌어요. 교섭 동영상을 본 조합원들이 마치 청문회하는 분위기 같다고 했으니까요. 결국 서울시를 움직이는 게 노조가 할 일이었고 사실 비공식적으로 서울시와 대화를 많이 해가면서 교섭을 진행했죠.” - 서울지하철노조 위원장 인터뷰(2014. 2. 10일) -

반면, 도시철도공사는 사측의 경우 사장은 시장이 바뀌었지만 임기가 유지되면

서 정치적 이해관계가 달랐고, 다른 임원들은 박원순 시장의 임기가 시작되면서 새롭게 임명된 자들로 구성되었다. 노조에 대해 비우호적인 입장을 가진 사장의 임기가 지속됨으로써 협력적 노사관계로의 전환을 위한 노력을 하려는 서울시의 입장에도 불구하고 단체교섭 기간 내내 대립과 분쟁이 지속되었다. 따라서 노조는 사측과는 대립적인 입장을 견지하면서도 서울시와는 우호적인 관계를 유지하며 서울시를 상대로 사측에 대한 문제점의 폭로와 개선책을 요구하는 활동을 해 나갔다.

“교섭을 할 때 사측은 매우 형식적으로 임했다고 봅니다. 정년, 퇴직금 문제는 서울메트로가 합의하면 그때 가서 논의하자고 하고, 근무형태 변경도 1/4분기 후에 논의하자는 입장이었어요. 아무래도 양 노조가 따로 교섭을 하니 나중에 서울메트로가 합의하면 둘 중 하나는 합의를 할 것이라고 본 것 같고, 그 다음에 조합원들을 상대로 개별 동의서를 받아서 정리하려고 한 것 같아요.”- 도시철도노조위원장 인터뷰(2014. 2. 14일) -

이와 같이 메트로공사 노사협상은 의사결정 과정에서 서울시와 사측 간에 이견이 없었다고 할 수 있고, 노측은 사실상 사용자인 서울시를 상대로 협약을 관철하기 위한 노력에 집중했다고 할 수 있다. 또한, 노조의 2013년 단체교섭 핵심 목표가 ‘정년연장’과 ‘퇴직수당 보전’, 그리고 ‘승진기회 확대’였으므로 예산과 직제 조정 등이 수반되는 안건은 서울시의 승인이 필수적이었던 점도 작용한 것이라고 할 수 있다. 이렇듯 2013년 메트로공사의 단체교섭은 기업 내부에서 노사 간 자율적 협상에 의해 해결할 사안이 아니었고 전년도 합의의 영향 때문에 상반기 내내 서울모델을 중심으로 각 주체들은 자신들의 입장을 관철하기 위한 협의를 이어나간 것이었다. 이때 협의의 사실상 당사자는 서울시와 노조였다고 할 수 있다. 즉, 사측은 서울시가 협상안에 대해 승인만 해준다면 노조의 요구를 수용할 수 있다는 입장이었던 것이다. 반면, 도시철도공사 노사협상은 서울시와 사측의 갈등 속에서 의사결정의 혼선 또는 사측의 교섭 태도로 단체교섭이 원활하게 진행되지 못하였다. 즉, 2013년 3월과 4월 통합노조와 도철노조가 단체교섭을 시작했음에도 불구하고 8월말까지 2차 본교섭이 열리지 않았다. 특히, 도시철도공

사 노조들의 단체교섭 핵심요구는 메트로공사와 달리 근무형태 변경에 집중되어 있었다. 이 사안은 기존에 기술직능에서 4조 2교대 근무형태를 시범실시를 했던 경험이 있었고 서울시의 승인 없이도 자율적인 협약에 의해 실시될 수 있음에도 불구하고 사측은 여러 가지 이유를 들어 사실상 교섭을 해태하였고, 교섭 기간 중에도 부당노동행위로 의심되는 사안 등으로 노조와 대립하였다.

“메트로 사장의 경우 의사소통이 긴밀하게 되었지만 도시철도 사장과는 그런 일이 거의 없었어요.....(중략). 연내 타결을 해야 했지만 메트로 끝나면 하겠다는 얘기가 되풀이 했고.....(중략). 2014년이 된 뒤에도 도철 사장이 합의를 위해 특별히 노력한 것은 없었죠.” - 당시 서울시 노사관계 담당자 인터뷰(2015. 12. 24일) -

“메트로 사장은 아마 사장 임기가 끝나면 서울시로 돌아가길 원했기 때문에 시와 원만하게 일을 처리하려고 했죠. 그러나 도시철도 사장은 어차피 박시장과는 생각이 다르기도 했고 정무라인에 대한 거부감이 강했어요. 결국 경영본부장과 기술본부장이 나서서 노조와 적극적으로 협의를 해나갔고 승진문제에서 구체적으로 타협안이 나오자 도철노조하고 먼저 합의를 한 것이죠.” - 당시 서울도시철도공사 노무 담당자 인터뷰(2015.12. 29.일) -

이상의 내용을 중심으로 양 공사의 다중사용자성을 비교하면, 메트로공사의 경우는 사측이 서울시와 정치적 이해관계가 같고 서울시가 협상이슈에 대한 해결 권한을 가지고 있었다고 할 수 있다. 따라서 2013년 단체교섭에서 사실상 사용자는 서울시라고 할 수 있으므로 교섭의 당사자가 되고 사측은 교섭 담당자라고 할 수 있다. 반면, 도시철도공사 사장은 서울시와의 정치적 이해관계가 다르고 핵심 이슈에 대해서도 일정 정도 사측이 해결 권한을 가지고 있었다고 할 수 있다. 따라서 사측과 서울시는 각각이 교섭의 당사자라고 할 수 있고 이해관계의 갈등 속에서 노측에 대해 다중 사용자로 역할 했다고 볼 수 있다. 결과적으로 사용자의 측면에서 비교 해보면, 2013년 단체교섭에서 메트로공사는 다중 사용자성이 약했다고 할 수 있는 반면, 도시철도공사는 노사협상 과정에서 서울시와 사장, 그리고 공사 임원들 간에 갈등관계를 형성하여 다중 사용자성이 강했다고 할 수 있다.

2) 복수노조 간 경쟁 효과

복수노조 간 경쟁의 효과는 앞서 이론적 논의에서 살펴본 것과 같이 복수노조 설립의 주도권이 사용자의 전략에 영향을 받은 것인지, 아니면 노조 내 분파의 노선 차이에 의한 것인지와 복수 노조의 조합원 수, 그리고 교섭형태에 따라 단체교섭의 과정에 영향을 미친다고 할 수 있다. 메트로공사의 복수노조 설립은 전형적으로 노동운동 노선에 의한 차이로 제 2노조가 설립된 유형이라고 볼 수 있다. 그러나 제 2노조가 소수노조였고 2013년 단체교섭에도 참여하지 못함으로써 단체교섭에 직접적인 영향을 주었다고는 볼 수 없다. 반면, 도시철도공사에서 복수노조는 사용자의 전략과 노조 내 한 분파와 이해(interest)가 맞아 제 2노조가 설립된 유형이라고 볼 수 있다. 2013년 단체교섭에서도 사측은 개별교섭을 허용함으로써 양 노조와의 관계를 활용하여 교섭을 유리하게 이끌어 가려는 전략을 가지고 있었다고 할 수 있고 실제로 단체교섭 내내 주요 협상 대상을 바꿔가며 합의를 이루려고 했다. 또한, 사측은 양 노조 모두 비슷한 조합원 수를 보유하고 있음에도 불구하고 전체 조직대상의 과반수를 차지하지 못한 점을 고려하여 일정한 교섭 내용이 도출되면 직원들의 개별 동의를 통해 단체교섭을 마무리하려고 한 것이었다.

“교섭 내내 노무팀의 판단 착오가 있었다고 볼 수 있죠. 우선, 정년이나 퇴직금 문제는 서울메트로가 타결만 하면 통합노조가 합의해 줄 거라고 보고를 했죠. 연말을 넘기리라고는 상상도 안 했어요. 그런데 결국 연말까지 두 노조가 눈치를 보며 합의를 안 하는 거예요. 그때서야 상황파악을 하고 서울메트로하고는 직원들의 정서도 다르고 요구도 다르다는 걸 느낀거죠. 문제를 해결하라는 서울시의 요구도 있었고 그래서 근무형태 변경을 준비하면서 오히려 도철노조하고 적극적으로 타결을 보자는 입장으로 정리하면서 2014년 1월에 합의를 하게 된 것이죠.” - 서울도시철도공사 K 이사 인터뷰(2014. 3.27일) -

이와 같이 사측이 양 노조를 분할 지배하여 교섭을 유리하게 이끌어가려는 전략이 오히려 양 노조 간 경쟁으로 인해 노조들의 입장이 강경해짐으로써 연내에

합의에 이르지 못하게 되었다고 할 수 있다. 노조들은 양보교섭으로 인한 비난으로 조합원의 이탈이 일어날 경우 소수노조로 전략할 것을 우려하여 원칙적인 입장을 고수할 수밖에 없었다. 이러한 조건에서 기존에 협력적 노사관계를 지향했던 통합노조가 연내합의를 할 것으로 기대했던 사측은 전략을 바꿔 2014년 초에 도철노조의 요구안을 중심으로 합의를 했고, 통합노조는 도철노조를 비난하며 합의를 미뤘지만 이미 주도권을 상실하여 사측과 도철노조의 협약 내용에 합의를 함으로써 단체협약이 체결된 것이었다.

“실무진 사이에서는 12월말에 양 노조 모두 합의하는 것으로 얘기가 되었습니다. 그런데 위원장들이 선명성 때문에 버텼다고 봐야죠. 특히, 통합노조는 그동안 도철노조로 부터 어용소리를 들어 왔으니 이번에는 다르다는 걸 보여주려고 한 것이죠. 다른 것 없어요. 노조들 간 선명성 경쟁 때문에 해를 넘긴거지 만약 단일노조였으면 연내에 타결했을 겁니다.” - 당시 서울시철도공사 노무담당자 인터뷰 (2015.12.29.일) -

이상의 내용을 중심으로 양 지하철공사의 단체교섭에서 복수노조 간 경쟁의 효과를 비교해 보면, 메트로공사의 경우는 지하철노조가 절대적 다수노조였고 교섭 대표노조로 단체교섭에 참여함으로써 복수노조 간 경쟁의 효과는 나타나지 않았다고 할 수 있다. 반면, 도시철도공사의 경우는 비록 사측의 전략에 따라 복수노조가 설립되고 양 노조와 개별교섭을 진행하였지만 친 사용자적인 노조가 힘의 우위를 가지지 못하였다. 그 이유는 첫째, 박원순 시장의 당선으로 인해 정책협약을 맺었던 도철노조가 정치적 입지가 높아졌기 때문이라고 할 수 있다. 또한, 새로 임명된 임원들도 박원순 시장과 정치적 이해를 같이 하는 자들로 구성됨으로써 노조 간 차별 정책이 사라질 것이라는 조합원들의 기대감 때문에 통합노조로 이동하는 현상이 차단된 것이라고 할 수 있다. 둘째, 양 노조의 조합원 수가 비슷하게 형성됨으로써 양보교섭에 합의함으로써 벌어질 수 있는 조합원 이탈에 대한 우려가 커 오히려 양 노조 간 선명성 경쟁에 나선 것이라고 할 수 있다. 결과적으로 메트로공사의 지하철노조는 서울시와의 정치적 관계, 절대적 다수의 조합원, 그리고 대표교섭을 함으로써 단체교섭에서 복수노조 간의 효과가 미미했던 반면,

도시철도공사의 경우는 서울시와의 정치적 관계, 비슷한 조합원의 수, 그리고 개별교섭에 따라 단체교섭에서 복수노조 간 경쟁이 치열했고 이는 선명성 경쟁으로 이어져 교섭 기간이 길어졌으며 교섭 결과를 향상시켰다고 할 수 있다.

3) 조직내부 협상과 인준

조직내부 협상은 다양한 이해관계를 가진 구성원 내부의 선호 차이와 교섭 대표자와의 이해를 조정하는 활동시스템이라고 하였다. 2013년 양 지하철공사 노사협상에서 구성원들의 선호 차이를 크게 나누면 두 가지로 분류할 수 있다.

첫 번째는 노조활동 노선에 대한 차이이고 두 번째는 협상안에 대한 선호차이라고 할 수 있다. 그러나 노조활동 노선에 대한 차이는 복수노조가 설립됨으로써 대부분 해소되었다고 할 수 있다. 두 번째의 협상안에 대한 선호 차이는 양 지하철공사 노조들에서 다르게 나타났다고 할 수 있다. 메트로공사의 경우는 정년연장과 퇴직수당 폐지에 따른 보전의 문제에서 정년연장은 60세로 하고 퇴직수당 폐지에 따라 어느 정도 보전이 되는가와 관련하여 선호 차이가 있었지만 선호가 다른 집단 간의 갈등이 표면적으로 활성화되지는 않았다. 반면, 도시철도공사의 경우는 정년연장에 강한 선호를 가진 55년생~57년생 집단과 기존의 퇴직수당 보전율을 최대화하려는 집단, 그리고 퇴직수당에서 소외된 2000년 이후 집단의 선호 차이가 극명하게 달랐고 이로 인해 심한 갈등을 겪었다. 특히, 전체 조합원 약 6천여 명 중 1,178명이 2000년 이후 입사자였고 복수노조 간 조합원 수가 비슷한 상황에서 이들의 이동이 다수노조를 판가름하는 중요한 변수가 되었으므로 노조 집행부들은 이들의 요구에 예민하게 반응할 수밖에 없는 구조였다. 노조 활동에 대한 노선의 갈등은 복수노조로 해소된 상황에서 내부 집단의 선호의 차이는 곧 협약안에 대한 인준을 통해 발현된다고 할 수 있는데, 메트로공사의 지하철노조의 경우는 인준제도가 없고 교섭결과에 대한 신입투표제도만 있었다. 따라서 교섭 결과인 단체협약에 대해서는 공식적으로 구성원들의 선호를 직접적으로 확인할 수 없다. 반면, 도시철도공사의 양 노조는 인준제도를 통해 협약안의 타결여부를 확정짓는다. 또한, 집행부의 신입과도 연계되어 있으므로 조합원들의 선호에 더욱 민감하게 반응할 수밖에 없는 구조라고 할 수 있을 것이다. 결과적

으로 이러한 양 공사 노조들의 차이는 단체교섭 과정에서 구성원들의 이해반영의 정도에서 차이를 보였고 교섭결과에도 영향을 준 것이라고 할 수 있다.

4) 교섭결과의 차이

양 공사의 단체협약 결과의 주요 내용을 비교해 보면 <표 4>와 같다. 첫째 ‘정년 연장은 만 60세가 되는 12월 말일로 한다’는 합의내용은 같았다. 그러나 메트로공사의 합의문은 정년 연장에 따른 임금체계 개편은 관련법에 따라 실시한다고 함으로써 임금피크제 도입 논란의 여지를 남긴 반면, 도시철도공사는 이와 같은 내용이 합의문에 없어 임금피크제에 대한 논란은 발생하지 않았다. 둘째, 퇴직수당 보전에 대해 가호봉을 적용하였는데, 적용 대상에 차이가 발생하였다. 도시철도공사의 경우는 59년생 이하 직원들에게 가호봉을 지급하기로 하여 2000년 이후 입사자에게도 가호봉을 지급하였으나 메트로공사의 경우는 퇴직수당 해당자들에게만 지급되었다. 퇴직금 중간 정산 후 5년 미만자에 대해서도 도시철도공사는 월을 기준으로 정산하기로 한 것에 비해, 메트로공사는 연 단위를 기준으로 정산하기로 함으로써 도시철도공사 구성원들이 보다 유리하게 되었다.

<표 4> 양 지하철공사 단체협약의 차이

합의 내용	서울메트로공사	서울도시철도공사
정년 연장	<ul style="list-style-type: none"> 정년 60세로 연장 임금피크제 관련 논란 문구 삽입 	<ul style="list-style-type: none"> 정년 60세로 연장 임금피크제 관련 내용 없음
퇴직 수당	<ul style="list-style-type: none"> 퇴직수당 해당자에 한해 가호봉 지급 중간정산 5년 미만자 년 단위 정산 	<ul style="list-style-type: none"> 59년 생 이하 직원에게 가호봉 지급 중간정산 5년 미만자 월 단위 정산
휴가 확대	<ul style="list-style-type: none"> 장기근속 20년 자에게 50만원 상당 기념품과 휴가 3일 부여 	<ul style="list-style-type: none"> 장기근속 20년 자에게 20만원 상당 기념품과 휴가 20일 부여
근무 형태	<ul style="list-style-type: none"> 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 4조 2교대제 시범 실시
승진 확대	<ul style="list-style-type: none"> 승진에 대한 구체적인 계획 미정 	<ul style="list-style-type: none"> 3년간 4.5급 T/O확보를 통한 승진 실시
기 타	<ul style="list-style-type: none"> 복지포인트 연간 120만원 	<ul style="list-style-type: none"> 복지포인트 연간 140만원

셋째, 장기근속자에 대한 휴가 확대에 대해서는 도시철도공사가 20년 장기근속자에게 휴가일수를 20일로 확대한 것에 비해, 메트로공사는 3일을 부여하기로 하였다. 넷째, 근무형태 개선에 대해 도시철도공사는 서울시 최적위원회의 권고를 바탕으로 4조 2교대제를 시범실시하기로 합의한 것에 비해, 메트로공사는 근무형태 개선에 대한 합의 사항이 없었다. 이외에도 승진, 복지포인트 인상 등에 있어서도 메트로공사보다는 도시철도공사가 보다 구체적이었고 인상 폭도 컸다.

IV. 맺음말

본 연구는 한국의 공공부문 노사협상의 맥락에서 복수노조 간 경쟁이 교섭성과에 미치는 영향을 탐색하였다. 사례로는 동질의 사업장이라고 할 수 있는 서울 지하철의 양 공사의 단체교섭 과정과 결과를 비교분석함으로써 다양한 영향 요인을 발견하였다.

먼저, 사용자 측면에서 살펴보면, 양 공사의 2013년 단체교섭에서 다중사용자성이 달리 나타났다. 메트로공사는 사용자의 정치적 이해관계가 서울시와 일치함으로써 갈등이 없었던 반면, 도시철도공사는 정치적 이해관계가 불일치함으로써 갈등관계에 있었다고 할 수 있다. 다음으로 이슈해결의 권한은 메트로공사가 서울시의 주요 방침에 따라 충실하게 입장을 전달하는 교섭 담당자의 역할을 한 반면, 도시철도공사는 사안에 따라 서울시와는 독자적인 목소리를 내는 당사자로서 역할을 하였고 볼 수 있다.

한편, 노사협상에서 노조의 핵심 목표는 이슈의 해결권한과 연계되고 이에 따라 다중사용자성에 영향을 미치는데, 지하철노조의 경우는 노조의 핵심목표로 정년연장과 퇴직수당 보전을 설정하였으므로 사실상 이슈해결 권한은 서울시에 있었다고 볼 수 있다. 반면, 도시철도공사 노조들의 핵심목표는 근무형태 개선과 해고자 복직에 무게를 실어 사용자가 해결권한이 있는 이슈가 주를 이루었다. 따라서 지하철노조는 서울시를 협상의 주요 상대로 설정하고 교섭을 진행한 반면, 도시철도노조와 통합노조는 사용자를 주요 상대로 설정하며 부가적으로 서울시를

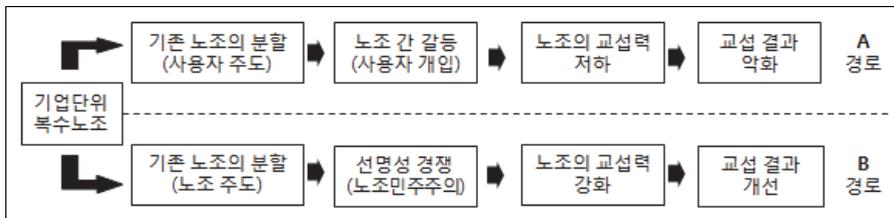
압박하는 교섭행태를 보였다고 할 수 있다.

복수노조 간 경쟁의 효과 차이를 살펴보면, 메트로공사의 경우는 복수노조 설립의 원인은 노조 내 분파의 노선 갈등으로 인한 것이라고 할 수 있고 사용자는 중립적인 입장이었다. 따라서 노조 간 노선 갈등이 첨예할 수 있는 상황이었으나 조합원 수의 차이가 컸고, 지하철노조가 과반수노조로서 교섭대표 노조였기 때문에 2013년 단체교섭에 미친 영향은 미미한 수준이라고 할 수 있다. 반면, 도시철도공사에서의 복수노조 설립의 원인은 대립적인 노사관계 상황에서 노조를 분할 지배하려는 사용자의 전략과 노조 내 분파의 이해가 맞아 복수노조 설립으로 이어진 것이었다. 조합원의 수가 거의 비슷하고 어느 노조도 과반수가 되지 않은 상태에서 사용자는 양 노조와 개별교섭을 진행하였다. 따라서 노조들은 주도권 확보와 조합원 유치를 위해 치열한 경쟁을 벌였고 이러한 복수노조 간 경쟁은 교섭과정과 결과에 여러 가지 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 한 가지 특기할 만한 것은 통합노조의 경우 초기에는 사용자와 협력적 관계를 유지하려는 기초를 가졌고 사측 또한 이와 같은 맥락에서 통합노조가 단체협약에 쉽게 합의해 줄 것으로 예상하였다. 그러나 복수노조 간 경쟁이 치열한 상황에서 양보교섭에 먼저 합의할 경우 노조의 존립이 위태롭다고 느낀 집행부는 사측의 기대와 달리 쉽게 합의에 나서지 못한 것이었다. 이러한 현상은 민간기업과 달리 사측이 협조적인 노조 집행부를 유인할 자원이 부족한 공공부문에서 나타날 수 있는 현상이라고 할 수 있고, 앞에서도 제시하였듯이 서울시장의 선거 결과로 정치적 성격이 바뀐 영향이 컸다고 할 수 있다.

조직내부 협상의 측면에서 비교해 보면, 사업장 단위 복수노조가 시행됨으로써 양 공사의 노조들은 기존에 노조 내 분파를 형성하여 상호견제와 비판을 행하던 경향이 각자 분파별로 노조를 형성함으로써 각 노조 내부의 분파활동은 약화되었다고 할 수 있다. 따라서 노조 민주주의 측면에서 분파활동이 단체교섭의 과정과 결과에 미치는 영향은 미미하다고 할 수 있다. 반면, 인준제도는 단체교섭에 대한 조합원들의 직접 참여 제도로서 존재여부에 따라 사측과 집행부가 인식하는 영향의 강도는 다르다고 할 수 있다. 메트로공사의 노조들은 인준제도가 없고 도시철도노조들은 인준제도가 존재하였다. 또한, 도시철도노조들은 여러 차례 단체협약

합의 시 직권조인 논란이 불거졌고 결과적으로 더 규제력이 높은 인준제도를 만들었다. 따라서 단체협약 결과에 따라 이해관계가 다른 집단들 간의 갈등에서 도시철도공사 노조집행부들은 집행부의 존립을 위해 메트로공사 수준의 내용에 합의할 수 없었고 위험을 감수하면서 까지 합의 기한을 넘긴 것이라고 할 수 있다.

〈그림 2〉 기업단위 복수노조 간 경쟁과 노사협상의 변화



본 연구는 [그림 2]에서 보는 바와 같이 기존의 선행연구들이 제시하는 결과가 주로 A 경로를 일반화하는 데 반해 일정한 조건에서는 비록 기업단위 복수노조라고 할지라도 노동조합 간 경쟁 효과가 작용한다면 B의 경로도 가능할 수 있다는 것을 보여주었다. 특히, 공공부문과 같이 사용자의 주도성이 민간부문에 비해 한계가 뚜렷한 상황에서는 B의 경로로 발전할 가능성도 염두에 두어야 한다.

따라서 본 연구는 국내 공공부문 노사관계 연구에서 본격적으로 논의된 적이 없는 새로운 문제제기라고 할 수 있다. 즉, 기존의 공공부문 노사협상을 설명한 다면교섭 관점이 여전히 적실성이 있는지, 우리나라의 맥락에서 기존의 다면교섭 관점으로 공공부문 노사협상을 설명할 수 있는지, 그리고 복수노조 상황에서 공공부문 노사협상은 어떤 과정과 결과를 만들어 내는지에 대한 문제제기들이었다.

하지만 새로운 문제제기들인 만큼 한계점 또한 여러 가지 존재한다. 먼저, 공공기관(공기업)의 사용자 특성에서 임명권자와 기관 임원들의 정치적 이해관계의 차이로 다중사용자성이 나타날 수 있음을 제기했지만 한국의 정치현실에서 보면 대통령 또는 지자체장이 새로 선출되면 관행적으로 기관의 임원들이 임기가 남았음에도 불구하고 사퇴를 하는 상황에서 서울도시철도공사와 같이 임명권자와 기관장의 정치적 이해관계가 다른 경우를 쉽게 발견하기 어렵다는 문제가 남는다.

또한, 본 연구의 주장은 기존의 연구 시각과 달리 복수노조 간 치열한 경쟁이 노사협상 결과에 긍정적으로 나타났다는 것인데, 한국사회의 맥락에서 공공부문 노조의 양보교섭이 지속적으로 발견되는 상황에서 사업장 단위의 기존 노조에서 분할됨으로써 형성된 복수노조 간 경쟁이 장기적으로도 노사관계 성과를 높이거나 노조 활성화에 기여할 수 있는가라는 규범적 문제가 제기될 수 있다. 한편, 본 연구가 상대적으로 노조 친화적인 서울시장 체제에서 사례의 연구결과를 얻었다는 점에서 노조 배제적인 서울시장 체제에서도 도시철도공사의 노사협상 구조와 노조의 전략적 선택이 협상결과의 우위를 가져 올수 있는지는 의문으로 남는다. 따라서 본 연구의 한계점은 추후 후속연구를 통해 보완해야 할 필요가 있다.

참고문헌

- 금창호, 이지혜, 장지현. 2015. “지방자치단체 산하기관장의 인사관리 공정성 확보 방안: 주인대리인이론 관점에서”. 『지방행정연구』, 29(1): 3-31.
- 김병섭, 박상희. 2010. “공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구”. 『한국행정학보』, 44(2): 85-109.
- 김승호, 김동원, 정홍준. 2015. “금속산업에서의 노조민주주의가 노사관계 성과에 미치는 효과”. 『산업관계연구』, 25(1): 47-76.
- 김태기. 2001. “노사협상이론의 새로운 영역과 적용: 공공부문을 중심으로”. 『노동경제논집』, 24(2):197-225.
- 노광표, 김현준. 2010. 『공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계』. 한국노동연구원.
- 노용진. 2015. “복수노조 형성의 영향 요인”. 한국고용노사관계학회 2015년 동계 학술대회. 3-22.
- 박홍엽. 2009. “공공기관 임원인사 실태 및 개선방안”. 『한국인사행정학회보』, 8(1): 55-92.
- 신광영. 2009. “한국 공공부문 임금 결정에 대한 연구”. 『한국사회학』, 43(5):

62-100.

이병태. 2007. 『노동법』. 중앙경제.

이성희. 2011. “복수노조 제도가 노사관계 변화에 미치는 영향”. 『노동정책연구』. 11(4): 1-28.

이성희, 노용진, 조용만, 진숙경. 2012. 『복수노조시대 노사관계 쟁점과 정책 제도개선 방안 연구』. 한국노동연구원 연구보고서 2012-04.

이원희. 2015. “노사관계측면에서 바라본 교섭창구단일화제도의 현황과 시사점”. 『노동법포럼』. 14: 107-143.

전명숙, 윤문희, 김삼수, 정병기. 2006. 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』. 한국노동연구원.

전 인. 2009. “복수노조 허용에 따른 현장 노사관계의 도전과 기회: 대기업경제주의 노동조합의 의식조사 사례 중심”. 『노동정책연구』. 9(2): 163-198.

최영기. 2010. “복수노조 환경하의 노동운동과 정책과제”. 『정책연구』. 1-79.

최용일. 2012. “복수노조제도 시행 이후 노사정 대응전략의 문제점 및 시사점”. 『산업관계연구』. 22(3).

Akkerman, A. 2008. “Union competition and strikes: the need for analysis at the sector level”. *Industrial & Labor Relations Review*. 61(4): 445-459.

_____. 2014. “Involuntary disputes: When competition for members forces smaller unions to strike”. *Rationality and Society*. 26(4): 446-474.

Armstrong, K. J., Bowers, D., & Burkitt, B. 1977. “The measurement of trade union bargaining power”. *British Journal of Industrial Relations*. 15(1): 91-100.

Anderson, J. C. 1979. “Bargaining outcomes: An IR system approach. Industrial Relations”. *A Journal of Economy and Society*. 18(2): 127-143.

Bornstein, T. 1980. Taxpayer and Other Third-Party Intervention in

- local Government Collective Bargaining. In Third Annual Meeting (p. 278).
- Dobson, J. R. 1997. "The Effects of Multi-unionism: a Survey of Large Manufacturing Establishments". *British Journal of Industrial Relations*. 35(4): 547-566.
- Feuille, P. 1973. "Police labor relations and multilateralism". *Industrial Relations Research Association* (pp. 170-177).
- Freeman, R. B. 1984. Unionism comes to the public sector (No. w1452). *National Bureau of Economic Research*.
- Kearney, R. C., & Mareschal, P. M. 2009. 「Labor relations in the public sector」. *crc Press*.
- Kochan, T. A. 1974. "Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments". *A. Indus. & Lab. Rel. Rev.*, 27: 525.
- _____. 1975. "City Government Bargaining: A Path Analysis. *Industrial Relations*". *Journal of Economy and Society*. 14(1): 90-101.
- Kochan, T. A., & Wheeler, H. N. 1975. "Municipal collective bargaining: A model and analysis of bargaining outcomes". *Industrial and Labor Relations Review*. 46-66.
- Leap, T. L., & Grigsby, D. W. 1986. "A conceptualization of collective bargaining power". *Industrial & Labor Relations Review*. 39(2): 202-213.
- Lewin, D, Feuille, P. & Kochan, T. A. 1988. 「Public sector labor relations: analysis and readings」. 3rd, *Lexington books*.
- Lewin, D. 1985. "The effects of regulation on public sector labor relations: Theory and evidence". *Journal of Labor Research*. 6(1): 77-95.
- Machin, S., Stewart, M., & Van Reenen, J. 1993. "The economic effects of multiple unionism: Evidence from the 1984 Workplace

- Industrial Relations Survey". *The Scandinavian journal of economics*. 279-296.
- Mishel, L. 1986. "The structural determinants of union bargaining power". *Industrial & Labor Relations Review*. 40(1): 90-104.
- Simkin, W. E. 1968. "Refusals to ratify contracts". *Industrial and Labor Relations Review*. 518-540.
- Sinclair, J. 2006. An Obstacle to Management Innovation? Some Myths Uncovered on Multi-Union Workplaces in Ireland.
- Vining, A. R., & Boardman, A. E. 1992. "Ownership versus competition: Efficiency in public enterprise". *Public choice*. 73(2): 205-239.
- Walton, R. E., & McKersie, R. B. 1991. 「A behavioral theory of labor negotiations: An analysis of a social interaction system」. *Cornell University Press*.
- Weber, A. R. 1959. "Competitive unionism in the chemical industry". *Industrial and Labor Relations Review*. 16-37.

<Abstract>

The Paradoxical Effect of Competition among Plural Unions on Bargaining Performance: Focusing on Cases of Public Enterprise Collective Bargaining

Her, In · Lim, Sang Hun

The purpose of this study is to explore the effects of multiple union allowances at the workplace in the public sector when interfacing with bargaining structure decentralization. Studies on the effect of multiple unions in the domestic workplace unit have generally argued that the employer's initiative is strengthened by the implementation of the plural union system at the workplace, while the bargaining power is lowered by weakening the unity of the union and weakening the bargaining power. However, this study is different from previous researches by comparing the collective bargaining process and results of Seoul Metro Corporation(SMC) and Seoul Metropolitan Rapid Transit Corporation (SMRT) under the Seoul Metropolitan Government which have the same industry and similar history of industrial relations.

According to the results of the study, the union of SMRT, which was in a position of unity and bargaining power compared to the union of SMC, which had almost the status of a single union, had relatively better negotiation performance. This study argues that the reason for the paradoxical performance stemmed from the effects of 'multi-employer' and 'competition among multiple unions', 'multi-lateral structure of public sector labor - management negotiations'. Unlike SMC, SMRT failed to establish close communication and consistent negotiation strategies in the process of labor-management negotiation due to the conflict between the Seoul mayor and the president on the employer side. On the side of the labor union, unlike the union of SMRT, the Seoul subway union negotiated with the character of a single union, the multi-union of the SMRT

produced a competition to attract union members, And in the process, they focused more on carrying out the demands of various groups of union members As a result, although the decentralized bargaining structure, conflict between unions, and the union choice of employers worked, the SMRT had a longer negotiation period than the SMC but concluded a more favorable convention for the labor union. As a result, unlike the private sector, public-sector labor relations reveal that it can improve explanatory power through revealing the various aspects of bargaining, and it can be different from the private sector even in the situation of plural unions.

Key words: public sector collective bargaining, multi-lateral bargaining, multi-employer, rival unionism, intra organizational bargaining