

철도산업의 구조개혁에 따른 노사주체의 전략적 선택과 노사관계 변화에 대한 사례 분석

박상건* · 조남신**

The Strategic Choices of the Union, the Management and the Government Facing Structural Reformations of the Korean Railroad Industry and the Consequential Changes in Industrial Relations: A Case Analysis

Abstract

This study examined the structural reformations and the changes of the industrial relations of the Korean railroad industry. It illuminated how strategic choices of the three major players in a public sector, i.e., the union, the management, and the government, interact with one another and resulted in changes in industrial relations. It tried to demonstrate the causes of changing industrial relations in a public sector, and to suggest alternatives to create stable and cooperative industrial relations.

We formulated a research model based on a strategic choice theory by Kochan, Kats, and McKersie (1986). The model is designed to demonstrate strategic choices of the three major players under environmental changes and the following changes of industrial relations. The results of the case analyses on the structural reformation, the strategic choices, and the industrial relations of the Korean railroad industry were as follows:

First, changes in industrial relations were from 'working harmony' in 1980s to 'armed truce' and 'open conflict' over time. Hitting a turning point in the 1990s' economic crisis, and with breaking of the previous 'working harmony' industrial relations, the conflict between labor and management started to rage.

Second, at each time, the leaders of labor, management, and government had chances to transfer to 'working harmony' or 'union-management cooperation.' They, however,

* 한국외국어대학교 경영대학원, 한국철도공사

** 한국외국어대학교 글로벌경영대학 교수

pursued their positions and values every time, and failed to develop to productive relations with the labor.

We suggested, based on the above results, alternative plans for the development of the industrial relations of the Korean railroad industry:

First, a basic strategy to be promoted continuously as the top task by the labor, management, and government was elicited regardless of the developmental stages. The government must push ahead with mid and long term and consistent plans and expanded investment for railroad industry. The management, meanwhile, must be actively involved in improving industrial relations as an independent subject. The labor union must pursue strategic flexibility.

Second, in terms of the 1st stage's developmental plan, the government must reflect opinions of each sector in society considering developmental aspect of industrial relations when legislating or revising labor laws and regulations. They also must establish a research and support center of industrial relations in public sector, and transfer their actual rights to the management to solve labor disputes through negotiations between railroad labor and management. The management after taking over the rights must adjust the speed and amount of structural reformation based on communications and negotiations with the union. The labor union, in the meantime, must find out a political plan on structural reformation of the government and users, and industrial relations. The developmental plan to be pushed ahead by labor and management together is to set up a developmental goal of labor and management. Next, they need to introduce a labor-management consultation system followed by introduction of High Performance Workplace. They, finally, have to provide a basis to settle industrial-level negotiations.

Third, in the 2nd stage, the government must gather the opinions on labor laws and regulations and legislate and revise them. They also have to review financial support to the industrial industry. The management must fully carry out the labor and management agreement using the rights they were entrusted with in the 1st stage, also have in-depth thoughts on improvements for compensation claims and provisional attachment. The developmental plan to be taken into action by labor and management together is to introduce labor-management consultation system for each position, and job, and adjust a negotiation cycle. In the 3rd stage, labor and management must create a railroad advisory committee.

I. 서론

과거 공공부문의 노동자는 안정된 고용

조건과 높은 사회적 신분으로 인해 보수적인 성향을 띠었으며, 이를 기반으로 공공부문 노사관계는 오랜 기간 협력적 특

정을 보였다(심용보, 2010). 그러나 1997년의 IMF 경제위기 이후 본격적으로 촉발된 공공부문의 구조조정은 고용조건의 하락을 가져왔고, 노사관계는 점차 대립적으로 변해갔다. 공공부문 노사관계가 국민경제와 정치사회 전반에 미치는 영향을 감안하면 안정적이고 협력적인 공공부문의 노사관계를 위한 방안 마련에 고민할 필요가 있다. 이러한 현실적인 맥락에서 본 연구는 공공부문 중 한국철도공사의 노사관계를 연구대상으로 선택하여 정부와 사용자의 공공부문 구조개혁 현황을 알아보고, 구조개혁에 대한 노동조합의 대응과 노사관계의 변화에 대해 분석하고자 한다.

공공부문 중 한국철도공사를 연구대상으로 선정할 이유와 연구의 목적은 다음과 같다. 한국철도공사는 1989년 정부의 철도청 공사화 발표 이후 현재에 이르기까지 기존의 공익 중심, 공급자 중심의 운영에서 고객 중심, 수익 중심의 운영으로 변화되어 왔다는 특징을 가지고 있다. 특히 이 기간 중 정부기업인 철도청에서 공기업인 한국철도공사로 조직구조가 변화된 사업장이다. 이러한 변화의 가장 커다란 원인은 신공 공경영의 도입이라고 할 수 있다. 따라서 한국철도공사의 구조개혁 사례를 통하여 신공 공경영이 정부의 공공부문 정책에 커다란 영향을 미치고 있는 현실에서 공공부문 구조개혁이 근로조건 및 노사관계에

미치는 영향을 알아보고자 한다.

다음으로 철도산업은 2001년을 기점으로 노동조합 집행부가 기존의 보수적인 집행부에서 민주노총 계열의 지도부로 교체된 이후 현재에 이르기까지 지속적인 파업투쟁 등을 통하여 정부의 공공부문 구조조정에 대해 강경하고 대립적인 노사관계를 유지해오고 있다. 노동조합 집행부의 변화에 따른 노동조합의 대응방안을 통하여 과거 공공부문의 협력적인 노사관계가 어떻게 현재의 대립적인 노사관계로 변화했는지 알아보고자 한다.

본 연구는 1980년대부터 현재까지 우리나라 철도산업의 구조개혁과 이에 따른 노사문제의 분석 및 해결방안의 탐구를 연구대상과 범위로 하였다. 본 연구에서 분석대상이 되는 철도산업 노사관계의 주체는 공사화 이전의 철도청과 공사화 이후의 한국철도공사, 그리고 전국 철도노동조합이다. 구조개혁의 원인과 진행과정, 결과, 그리고 이에 따른 노사문제의 분석을 통하여 안정적이고 협력적인 노사관계 정립방안을 세우는 것에 연구의 초점을 두었다.

연구의 방법은 문헌연구로서 국내외 학자들의 논문과 저술, 신문보도자료, 관련 인터넷 홈페이지, 학술지, 정기간행물, 철도공사 업무자료 등을 활용하였다. 다음으로 문헌연구가 갖는 자료수집의 한계성을 보완하기 위하여 철도공사

실무담당자 및 노조간부와의 직접면접 · 전화면담 등의 인터뷰, 전자우편, 사례연구 등을 통하여 보완하였다.

II. 연구의 이론적 배경

1. 노사관계 이론의 흐름

노사관계에 관한 이론은 노동문제에 대한 연구로부터 시작되었다. 초기에는 고전과 경제학자, Marx 이론 등 경제이론 속에서 노동문제를 다루었다. 19세기 후반에는 노동문제에 대한 분석을 주요대상으로 하는 노사관계론이 영미권의 제도학과 경제학자들을 중심으로 발전했다. 이후 미국 노동운동의 성장기인 1930년대 말부터 신제도학과라고 불리는 Kerr (1960), Dunlop(1971, 1993), Reynolds (1982) 등이 노동시장에 대한 제도적 연구를 발전시켰다. 이 학자들은 노동시장이 실제로 어떻게 작동되는가에 대한 연구에 관심을 두었고, 친노조적이고 단체교섭의 우월성에 대한 믿음을 가지고 있었다. 최근에는 Kochan, Katz, and McKersie (KKM, 1986)의 전략적 선택론과 Lee (1995)의 PDR 시스템이론 등이 등장하였다.

현재까지 공공부문 노사관계를 설명할 수 있는 이론은 명확하게 정립되어 있지 못하다. 공공부문의 노사관계는 이해와 예

측이 쉽지 않기 때문이다. 또, 공공부문은 국가의 정책과 밀접한 연관성이 있기 때문에 국가별, 산업부문별로 다르게 나타날 수 있다. 따라서 본 연구에서는 대표적이고 일반적인 노사관계 이론인 Dunlop (1971, 1993)의 노사관계 시스템이론과 Kochan, Katz, and McKersie(KKM, 1986)의 전략적 선택론을 통해 철도산업의 노사관계를 설명하고자 한다.

Dunlop(1971)의 노사관계 시스템이론은 그 범위가 하나의 기업으로부터 한 부문 또는 한 나라 전체에 이르기까지 그 영역에 있어서 다양한 노사관계시스템들을 분석하고 있다. Dunlop(1993)에 의하면 노사관계 시스템이론은 행위주체들이 주어진 환경에서 공유된 이데올로기를 전제로 상호작용을 해서 여러 가지의 규칙을 제정한다는 것을 기본개념으로 하고 있다. 노·사·정 등 노사관계의 행위주체는 그들을 둘러싼 경제·기술·정치적 환경과 노사관계의 역사를 기반으로 상호작용하는 가운데 서로의 지위와 역할, 물질 조건을 규정하는 제도(규칙)를 만들어나간다.

시스템이론은 철도산업의 노사관계를 총체적으로 파악할 수 있도록 해준다는 데 의의가 있다. 즉, 철도산업의 구조개혁에 따른 노사문제를 분석하거나 대안을 찾을 때 한 가지 원인만을 고려하는 것이 아니라 철도산업을 둘러싼 정치, 경제, 사회, 노사관계 등 여러 가지 환경

요인들을 함께 고려해야만 총체적인 분석이 가능해진다는 것이다. 하지만 시스템이론만으로 구조개혁에 따른 노사문제를 설명하기에는 어려움이 따른다. 시스템이론의 단점 중 하나는 매우 구조적이고 결정론적인 접근방법이라는 것이다. 즉, 모든 환경의 힘들이 시스템에서 모든 행위주체의 행동에 기계적이고 단일한 효과를 가진다는 비판이다. 또, 공유된 이데올로기와 정태적인 구조 때문에 변화와 갈등을 분석하기에 부적합하다는 비판이 있다. 초기의 Dunlop(1971)은 환경결정론적 접근방법을 취하여 산업화에 가장 잘 조응하는 제도는 하나이며, 따라서 산업화 과정에 있는 여타의 모든 제도는 결국 최선의 제도로 수렴된다고 주장하였다(이효수, 김태진, 1996). 더욱이 Dunlop의 접근방법은 분규의 원인이나 고용관계에 관한 의사결정에 참여하는 당사자들의 역할보다는 규칙을 만드는 여러 제도와 분쟁 해결에 주안점을 두는 경향이 있었다(Hyman, 1975).

시스템이론에 의하면 철도구조개혁이 발생하여 환경에 커다란 변화가 생기더라도 노·사·정의 당사자들은 기존 노사관계제도의 변화에 소요되는 거래비용이 너무 크다는 점에 의하여 과거의 노사문제 해결 방식에 입각한 전략 선택을 통해 기존 제도를 그대로 유지할 것이라는 추정이 가능하다. 이는 노사관계의 시대별 변화 양상과 각 당사자들의

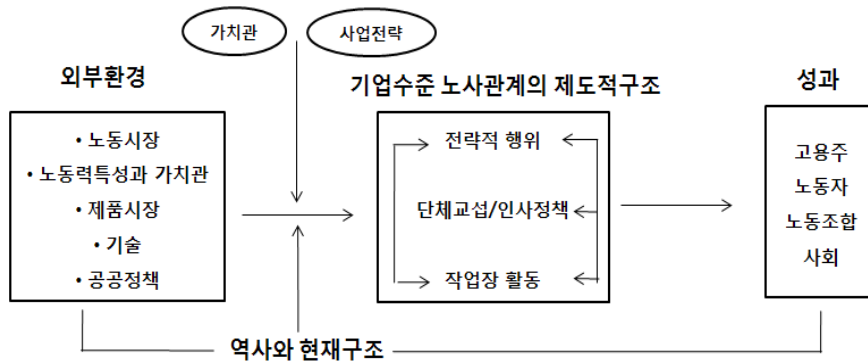
변화의 속도와 깊이의 차이를 설명하기에 한계가 있다. 또한 철도산업의 특성에 맞는 노사관계 발전방안을 도출하는데에도 어려움이 있다. 따라서 노사관계 시스템이론의 이러한 미흡점을 전략적 선택론으로 보완하고, 전략적 선택론을 중심으로 논지를 전개해 나가고자 한다.

2. KKM의 전략적 선택론

2.1 전략적 선택론의 개념

Kochan, Katz, and McKersie(KKM, 1986)의 전략적 선택론은 변화하고 있는 미국의 노사관계를 설명하기 위해서는 동태적인 분석이 필요하다고 주장하면서 시스템이론을 기초로 전략적 선택이라는 동태적요소를 추가하였다. 이들은 노사관계에 대한 전통적인 제한된 분석 시각을 벗어나 계층상의 상위경영층의 활동, 중간계층의 활동, 작업자수준에서의 관계를 명확하게 인식한 3단계 접근틀을 기초로 [그림 1]과 같이 노사관계의 통합적 분석틀을 제공하였다(Chelius and Dwokin, 1990).

위의 분석틀에서 외부환경은 제도적 구조에 영향을 미치고 이는 다시 노사관계 성과에 영향을 미치게 되는데, 결과로서의 성과가 기계적으로 결정되는 것이 아니라 당사자들의 의사결정의 선택이 중요하다고 강조하고 있다(Burton,



자료: Kochan, Katz, and Mckersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: ILR Press, 1986.

[그림 1] 전략적 선택론의 기본 틀

1998).

전략적 선택론의 기본개념은 노사관계 과정과 결과는 환경적 압력과 조직반응 사이에 이루어지는 ‘상호작용’에 의해 결정된다는 것이다. 외부환경의 변화는 기업이 새로운 전략을 선택하고 조정하도록 유도하며, 이 조정과정에서 고려된 선택은 의사결정자의 가치관, 신념, 철학 등과 일치하도록 여과되고 제약된다. 즉, 환경과 경영, 노동조합, 정부 반응의 상호작용이 함께 결과를 결정한다. 이론의 핵심적 전제는 노동자, 경영, 정부의 선택과 자율성이 노사관계 시스템의 과정과 결과에 영향을 미친다는 것이다(Kochan et al., 1986). 따라서 전략적 선택론은 노·사·정의 노사관계 당사자를 환경 변화와 기존 제도에 대해 전략적인 의사결정을 취하는 주체로 바라보았다. 주변 환경이 변화하게 되면 노사관계의 당사

자들은 변화에 따른 자신들의 이해관계를 따져서 자신들에게 유리한 방향의 전략적 선택을 한다는 것이다.

2.2 전략적 선택론의 적용

전략적 선택론의 접근방법을 취하면 1980년 이후 우리나라 철도산업의 구조 개혁에 따른 노사문제는 노·사·정의 당사자가 환경과 제도의 변화에 따라 각자의 입장에 따른 전략을 구사했고, 이에 따라 변화된 상호작용이 진행되면서 나타나는 현상으로 이론적 틀을 제공할 수 있다. 철도산업을 둘러싼 환경변화의 원인으로는 신공공경영의 도입과 유럽 연합의 철도개혁, 정부의 철도산업 투자 정책 및 보상정책, 철도기술의 발전 등을 들 수가 있다. 이 원인들로 철도산업을 둘러싼 노동시장, 노동력 의식구조,

철도정책, 철도기술, 철도산업의 제품과 서비스 시장 등 외부환경은 변화하게 되었고, 이는 새로운 전략적 선택을 노·사·정의 당사자 모두에게 요구하고 있었다. 이에 따라 의사결정의 주체들은 각각의 가치관에 따른 전략적 선택을 하게 되었다.

철도산업 노사관계의 주요한 당사자인 정부가 기존과 다른 전략적 선택을 하면서 새로운 환경변화에 대응하여 변화를 주도하였다. 정부는 외부환경의 변화에 따른 전략적 선택으로 조직의 효율화와 고용축소 등을 통한 비용절감을 주요 도구로 간주하고 이를 적극적으로 추진하였고, 노사관계도 기존의 관행을 벗어나 시장원리에 기초한 노사관계로 그 방향을 전환하였다. 사용자 역시 철도산

업에 민간기업의 경영기법을 도입·적용하여 고용유연화, 조직개편, 인사제도 개편 등의 전략적 선택을 하였다. 이러한 정부와 사용자의 정책, 경영의 변화에 따라 노동조합 역시 기존의 대응 전략을 재검토하고 새로운 전략적 선택을 통해 변화된 상황에 적극적으로 대처해야 할 입장에 처하게 되었다. 이와 같은 노·사·정의 전략적 선택은 궁극적으로 철도산업의 노사관계에 많은 변화를 가져오게 하였다.

민주적 노사관계의 유형을 기준으로 철도산업 노사관계의 변화 양상을 살펴보면 전반적으로 ‘노사조화형’에서 ‘무장휴전형’과 ‘정면대결형’의 노사관계 유형으로 진행되는 모습을 보인다. 4가지 유형의 특징은 <표 1>과 같다. 가장

<표 1> 민주적 노사관계의 유형

노사관계유형	특징
정면대결형	<ul style="list-style-type: none"> • 경영자 : 노동조합과 정면으로 대결하고 양보하지 않는 태도. • 노동조합 : 경영자들의 경영관과 경영활동에 대해 무시하는 태도를 보이며, 파업 등의 극단적인 행동추구.
무장휴전형	<ul style="list-style-type: none"> • 경영자측은 마지못해 노조를 인정. 힘과 힘의 대립관계 속에 있는 노사관계. 단체교섭의 범위와 결정사항에 대한 노사의 의견 불일치. 노사는 협약을 통해 조정방안의 고안을 희망.
노사조화형	<ul style="list-style-type: none"> • 파업을 부정하지 않으면서 노사가 서로 상대방의 입장을 이해하고 타협할 것은 타협한다는 현실적 입장을 취함.
노사협력형	<ul style="list-style-type: none"> • 경영자 : 노동조합이 비용인하와 효율성의 증진을 위해 종업원의 적극적인 협력을 조직화할 수 있는 능력과 의욕이 있는 것으로 확신하고 있으며, 조합대표에게 경영기능의 일부를 분담시킬 용의를 갖고 있음. • 노동조합 : 유형·무형의 혜택을 받는 대신에 사기양양과 생산성 향상을 위한 기관 또는 단체로서 역할을 수행할 수 있도록 노력. • 노사쌍방은 문제의 해결이나 능력증진의 장애제거에 공동책임을 지며, 능력증진을 위한 노사협력을 추구하며, 노사가 상생관계로서 상호 존중.

이상적인 노사관계에 대해서 Mills(1986)는 산업평화를 지속적으로 유지할 수 있어야 하며, 노사쌍방은 상대방 서로가 이미 정해진 체제를 신뢰성 있게 인정해야 하며, 상호관계를 공정하고 정직하게 해야 한다고 하였다. 이를 바탕으로 노사가 추구해야 할 바람직한 유형을 도출한다면 ‘노사협력형’의 노사관계 유형이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 철도산업의 구조 개혁과 노사문제

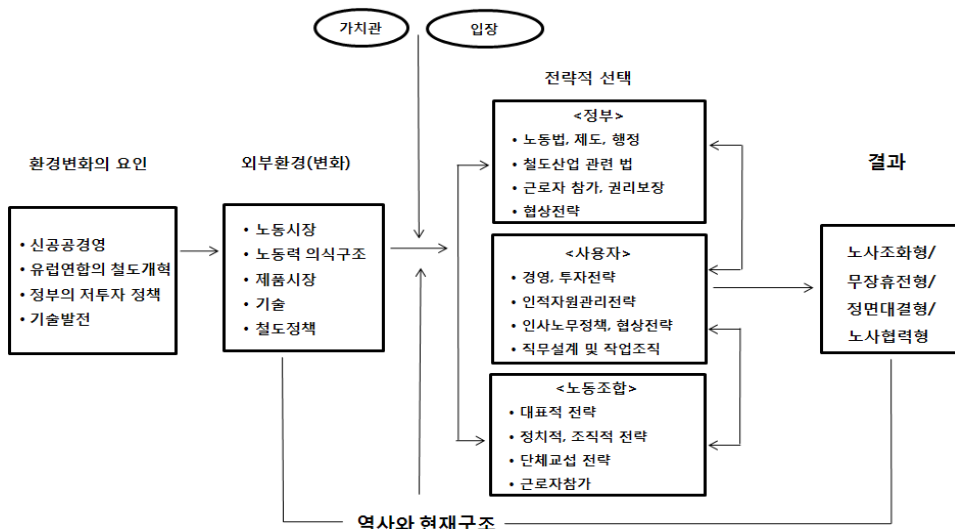
1. 연구모형

본 연구에서는 KKM의 전략적 선택

론을 중심으로 연구모형을 도출하였다. 1980년대부터 현재에 이르기까지 철도산업을 둘러싼 외부환경의 변화와 노·사·정의 전략적인 선택을 기존의 전략적 선택론의 모형을 응용하여 사례에 맞도록 적용시켜 보았다. 이에 따라 아래의 [그림 2]와 같은 연구모형을 도출하였다.

우선 외부환경을 변화시키는 요인으로 철도산업 구조개혁의 배경이 되는 4가지 요소를 도출하였다. 신공공경영, 유럽연합의 철도개혁, 정부의 저투자 정책, 기술발전으로 이 4가지 요소는 각 시기의 외부환경 변화에 선별적으로 영향을 주게 된다.

다음은 철도산업의 외부환경으로써 노·사·정의 전략적 선택에 영향을 주게



[그림 2] 연구모형

되는 요소를 기준으로 5가지를 도출하였다. 철도산업 노동시장의 변화, 철도산업 노동자들의 의식구조의 변화, 철도산업이 제공하는 제품(시설, 차량, 서비스의 질 등)의 변화, 철도기술의 변화, 그리고 정부의 철도정책의 변화로 분류하였다.

다음으로 외부환경의 변화에 따라서 노·사·정의 주체가 취하게 되는 전략적인 선택을 도출하였다. 우선 정부의 전략적 선택을 크게 4가지로 분류하였다. 첫 번째로 노동관련 법, 제도와 행정이다. 정부는 시기별로 노동관련 법과 제도, 행정을 제정, 개정하여 노사관계에 영향을 주었다. 다음으로 철도산업 관련 법안이 있다. 이는 외부환경의 변화 중 정부의 철도정책과 밀접한 관련이 있으며, 정부의 철도정책의 변화에 따라 제정되거나 폐기되게 된다. 세 번째로 근로자 참가와 권리보장이 있다. 본 연구에서는 노동조합의 근로자 참가 등의 활동에 대한 정부의 대응방안을 기준으로 근로자 참가와 권리보장을 기술하였다. 마지막으로 협상전략이 있다. 정부도 노사관계의 한 주체로서 노동조합과의 관계에서 협상과 합의 등의 전략적 선택을 취하게 된다.

사용자의 전략적 선택도 4가지로 분류하였다. 첫 번째로 경영·투자전략이 있다. 이는 사용자가 철도산업의 구조개혁과정에서 선택할 수 있는 기본전략으

로 조직개편과 비용절감 등 경영진의 경영활동으로 설명된다. 다음은 인적자원 관리 전략으로 인원감축 등의 인적자원 관리와 조직원의 의식구조, 인사제도 관련 전략 등을 포함하고 있다. 세 번째로 인사노무정책, 협상전략이 있다. 이는 노사관계에서 사용자가 사용할 수 있는 노무전략, 관리스타일, 단체교섭 전략, 노사합의, 노조활동에 대한 대응방안 등으로 나타날 수 있다. 마지막으로 직무설계 및 작업조직이 있다. 철도산업의 직무와 작업조직을 사용자가 구조개혁 과정에 맞게 변화시키는 것이라 할 수 있다.

노동조합의 전략적 선택 역시 4가지로 분류하였다. 첫 번째는 대표적 전략으로 각 시기별로 노동조합이 중점적으로 추진하려고 했던 목표라고 할 수 있다. 따라서 이 대표적 전략을 기준으로 노동조합은 정치적·조직적 전략, 단체교섭 전략, 근로자 참가 등에 변화를 주게 된다. 두 번째는 정치적·조직적 전략으로 정부와 사용자를 상대로 노동조합이 취했던 정치적인 대응과 조직차원에서의 전략적 선택이라고 할 수 있다. 세 번째로 단체교섭 전략이 있다. 여기에는 노동조합의 직무설계와 작업조직을 포함하게 되는데, 노동조합은 직무와 작업에 대한 내부분석을 통해서 도출된 기준을 가지고 사용자, 정부와의 교섭 및 협상에 임하게 된다. 마지막으로 근

로자 참가가 있다. 본 연구에서는 노동 조합의 단체행동권을 중심으로 근로자 참가를 기술하였다.

연구모형의 결과는 민주적 노사관계의 4가지 유형을 기준으로 시기별 상황에 맞게 도출하였다. 각 시기별 노사관계의 결과는 ‘노사조화형’, ‘무장휴전형’, ‘정면대결형’의 노사관계 유형으로 나타나게 되고, 향후 추구해야 할 바람직한 유형으로 ‘노사협력형’의 노사관계 유형을 제시하였다.

2. 철도산업 구조개혁의 배경

연구모형에서 외부환경을 변화시키는 주요 4가지 요인에 대한 기술을 하고자 한다. 아래의 4가지 요인들은 시기별로 외부환경의 변화에 영향을 주게 됨으로써 궁극적으로 철도산업 구조개혁의 배경이 되었다.

2.1 신공공경영론의 도입

신공공경영론(NPM)은 정부의 역할을 축소시키고 시장의 역할을 증대시키는 신자유주의를 그 이념적 기반으로 삼아 도입되었다. Hood(1991)는 신공공경영론을 ‘모든 종류의 공공부문 개선이나 개혁을 지칭하는 명칭이 바로 신공공경영이며, 새로운 관리구조 메커니즘을 공공부문에 적용하는 것’이라 정의하였다. 또, Kessler and Bayliss(1998)는 ‘자원배

분에 있어 다른 제도보다는 시장이 가장 우월하다는 신념 아래 정부 규모와 정부의 역할, 정부 구조와 운영 등의 혁신을 시장의 조직 원리에 따라 꺾하는 운동’이라고 하였다.

신공공경영론은 공공부문 내에 경쟁 원리의 도입, 성과주의 경영기법 도입 등을 주된 내용으로 조직의 구조개혁을 요구하였다. 신공공경영론에 근거하여 시작된 1980년대 이후의 공공부문 구조개혁은 패러다임의 전환이라 할 수 있을 만큼 이전의 개혁과는 본질적으로 그 차원이 다르게 전개되었고, 서구유럽 및 선진국을 시작으로 아시아와 라틴 아메리카, 아프리카 개발도상국에 이르기까지 세계적인 현상으로 자리 잡기 시작하였다. 특히 공기업 민영화는 1980년대 영국에서부터 촉발되어 전 세계로 확산되어 갔으며, 이후 하나의 뚜렷한 흐름으로 자리 잡고 있다.

우리나라도 1980년대부터 신공공경영이 도입되기 시작하여 정부의 공공부문 구조개혁에 이론적 배경을 제시하였다. 그리고 철도산업에 대한 정부의 정책기조에도 많은 영향을 미치게 되었다. 철도산업에 대한 정부의 관리정책은 기존의 국영체제 유지를 탈피하여 효율성을 중시하는 신공공경영방식으로 변모되기 시작하였다. 이에 따라 1980년대 이후 철도산업은 정부의 신공공경영에 입각한 지속적인 구조개혁의 흐름 속에서 상

시적인 경영혁신을 요구받고 있다. 또, 공공부문의 구조개혁과 효율성 증대 등을 특징으로 하는 신공공경영의 도입은 철도산업에서의 고용 감소, 노동 강도의 강화, 노동자들의 의식변화 등 노동시장과 노동력의 특성 및 가치관에 많은 변화를 주었다.

2.2 유럽연합의 철도개혁과 상하분리 방식

유럽연합에 있어서 철도개혁의 의도는 철도산업의 상하분리 방식을 통해 인프라 부문과 운영 부문을 분리하여 타국의 철도사업자를 포함한 모든 수송주체에게 공정히 선로이용을 개방하여 네트워크의 원활한 상호운용을 촉진하려는 것이었다. 또한 수송주체에 대하여는 인프라 부문으로부터 해방시켜 도로, 항공 등 타 교통수단과의 공정한 경쟁조건을 구현하고 규제완화와 자유화를 추진하여 철도사업자 간의 경쟁을 포함한 공정하고 자율적인 시장체제를 창설하려는 것이었다.

1989년 유럽위원회는 철도산업의 자유화를 위한 제안을 하였다. 1991년에는 ‘91/440지침’(ECC Directive 91/440)으로 철도기반시설과 운송서비스 운영에 대해 별도의 회계처리 방침을 도입하는 등 개방을 위한 준비단계의 조치를 제시하였다. 이어 유럽공동체는 1995년 철도사업의 면허지침(Directive 95/18), 철도

인프라 용량의 분배와 인프라 사용료의 부과에 관한 지침(Directive 95/19), 범유럽 전통적 철도시스템의 상호접속운영(Directive 2001/16) 등의 지침을 통해서 철도 자유화와 개방화를 추진하기 시작하였다. 그리고 2007년 1월에는 유럽연합의 철도화물운송시장의 완전개방화가 이루어졌다.

이와 같은 유럽연합의 철도구조개혁은 비슷한 환경에 처해있던 우리 철도산업에 대한 구조개혁의 필요성을 모색하게 만드는 계기가 되었고, 정부의 철도 정책에 많은 영향을 주게 되었다. 우리 정부도 1991년의 ‘91/440지침’을 전후로 철도산업의 구조개혁을 지속적으로 추진하게 되었다. 특히 유럽 철도선진국들의 상하분리라는 구조개혁 방식은 한국 철도 구조개혁의 모델이 되었다. 2001년의 철도 민영화 추진과 2003년의 공영화 방안은 유럽연합의 철도구조개혁을 모델로 삼아 시설과 운영의 분리를 통한 형태로 이루어지게 되었다.

2.3 철도산업에 대한 정부의 저투자 정책

그동안 다른 교통수단의 발전에 비해 철도산업은 그 투자가 극히 저조하여 선로 개량, 전철화, 시설 현대화가 지체되게 되었다. 그 결과 철도의 수송능력이 한계에 부딪히게 되었으며, 증가하는 수송 수요를 감당하는데 어려움을 겪고 있다.

이는 고객이 표를 구하기 어렵다는 현상으로 나타나며 고객의 이탈로 이어졌다. 또, 철도운임은 물가안정 등을 이유로 현실화되지 못하여 원가에도 못 미치는 수준이다(최연혜, 2004). 결과적으로 수송량의 감소와 정부의 철도운임 억제에 영업수입에서의 지속적인 적자로 이어졌다. 또한 낮은 시설투자는 철도기술의 현대화를 더디게 하여 철도산업에서의 작업이 노동집약적인 특성을 나타내도록 하였다. 따라서 영업비용 중 인건비가 높은 비율을 차지하게 되었다.

하지만 철도 적자의 가장 큰 문제는 공공서비스 의무(PSO)에 대한 국가 보상 부족 및 건설부채와 선로 사용료 부담이라고 할 수 있다. 1995년부터 시작된 정부의 PSO 지원은 세입·세출의 균형적 측면에서 이루어졌고, 재정상황에 따라 그 금액이 일정하지 못하였다. 그리고 PSO 보상은 소액에 크게 미치지 못했다. 미보상금액은 매년 1천 억 원에 달하고 있다. 건설부채와 선로사용료로 인한 적자도 경영악화의 주요 원인이다. 정부는 철도 건설에 소요된 비용을 사회간접자본에 대한 투자로 보지 않고 철도공사와 철도시설공단에 부채로 남겨두고 있다. 공사화 당시에 한국철도공사는 건설부채와 시설사용료를 포함하여 사실상 10조 원에 달하는 부채를 안고 출범하게 되었다.

정부의 저투자 정책은 철도산업에 과

도한 부채를 발생시키게 하였고, 이로 인한 경영적자의 악순환이 반복되게 하는 구조적인 원인이 되었다. 그리고 영업수지 적자 보전에 필요한 지출을 대폭 축소하기 위해 철도산업에 대한 구조개혁의 필요성이 대두되었다. 하지만 구조적인 적자를 배경으로 시행된 구조개혁은 현재까지 노사갈등의 주요쟁점으로 부각되고 있다.

2.4 철도기술의 발전

철도산업의 기술발전은 주로 정부의 철도구조개혁 관련 정책과 함께 진행되고 있다. 우리나라의 철도산업은 신설의 건설, 고속철도의 개통, 복선화, 신사업의 확대 등으로 사업규모가 지속적으로 확장되어 왔다. 특히 2004년 고속철도의 개통은 한국철도의 사업규모 확대에 큰 영향을 미쳤다.

사업규모의 증가는 이를 담당해야 할 인력도 지속적으로 증원되어야 함을 의미한다. 하지만 철도경영진은 구조개혁을 통한 효율성의 증진과 비용요소의 제거 등을 이유로 인력충원의 필요성에 대해 시설장비의 현대화·자동화 등의 방식으로 대응하고 있다. 철도기술의 발전은 철도차량의 고속화·전기화를 통해 왕복 운행시간을 줄임으로써 기관사의 인력감축을 유도할 수 있게 해주고, 역무 자동화의 도입으로 역무원의 수를 줄일 수 있게 해주며, 동력차나 객차·화

차의 부품 모듈화로 인한 검수방식의 변경으로 차량분야의 인력감축을 시도할 수 있게 해주는 등 기존의 노동집약적인 작업구조에 많은 변화를 주었다. 기술의 발전으로 인해 사용자는 운영의 효율성을 극대화 시키려고 하였고, 철도산업의 구조개혁은 좀 더 체계적이고 구체적인 형태로 추진될 수 있었다. 반면 노동조합은 기술발전의 흐름에는 동의하고 있지만 이러한 기술발전이 철도구조개혁과 맞물려 진행됨으로 인한 노동 강도의 강화, 고용불안 증대 등의 변화에 대해서는 우려를 나타내고 있었다. 이에 따라 노동조합의 대응도 고용안정과 추가적인 외주화 차단 등에 맞춰지게 되었다.

3. 철도산업의 구조개혁과 노사 문제

이 절에서는 앞서 살펴보았던 철도산업을 둘러싼 환경변화의 요인 및 외부환경의 변화를 바탕으로 노·사·정의 전략적 선택의 변화를 철도구조개혁 과정을 통해 알아보고자 한다. 정부의 철도정책 변화를 기준으로 총 6단계로 나누어 시기별로 기술하였다.

3.1 1980년대의 노사관계와 공사화 계획(1980년~1989년)

- **1987년 이전의 노사관계:** 1987년 이전까지 철도산업은 정부에 의존적이

고 협력적인 경영진과 순응적인 노동조합을 기반으로 비교적 안정적인 노사관계를 보이고 있었다. 권위주의적인 성향의 경영진은 ‘공무원복무규정상 명령복종의무 조항’ 등을 이용하여 노동통제와 종속적인 노사관계를 유지하여 왔다. 노동조합은 신분상 공무원인 조합원들이 가지고 있는 공복의식과 고용안정, 연공제적 임금과 승급, 공무원 연금제도 등으로 인하여 종속적이면서도 순응적인 특징을 가지고 있었다. 또한 한국노총 산하에서도 이념적으로 가장 보수주의·반공주의 노선을 가지고 있던 철도노동조합은 지도부의 권위주의적인 성향과 더불어 조합원들의 여러 가지 요구를 반영하지 못하는 구조를 가지고 있었다. 이 시기에 노사는 다른 정부 부처나 외부 이해관계자들에 대해서 상호간의 신뢰를 바탕으로 협력적이고 담합적인 모습을 보였다. 경영진은 외부의 압력에 대해서 노동조합의 입장을 일정하게 대변하였고, 노동조합은 경영진의 권위주의적인 노동통제전략에 대해 순응하는 모습이였다. 경영진은 노조간부가 하는 근무시간 중의 비공식적인 노조활동을 묵인해주거나, 노조간부가 경영진을 대신하여 노무관리를 맡아주는 모습도 있었다.

- **철도구조개혁의 대두:** 하지만 1980년대 중반부터 철도산업에 대한 구조개혁이 시작되고, 1987년 전국적인 노동운동이 발생하면서 철도 노사관계에도 변화가 시작되었다. 1980년대 신공공경영(NPM)의 세계적인 흐름은 공기업의 민영화 등을 주요 내용으로 공공분문에 효율성 제고를 요구하였다. 이에 따라 정부의 저투자 정책으로 인한 수송분담률, 수익률 저하와 적자의 누적 등의 원인으로 국가기관이었던 철도청에 대한 구조개혁의 필요성이 대두되기 시작하였다. 노태우 정부는 민간기업의 경영방식을 통하여 철도청의 구조적 적자를 탈피하고자 하였다. 1989년 정부는 공기업 민영화 정책의 일환으로 ‘철도공사화법’을 제정하고, 이듬해부터 공사화를 추진하기 시작했다.
- **노동조합의 파업:** 철도산업에 대한 정부의 구조개혁이 시작될 무렵인 1987년에 우리나라의 노동운동은 급격히 활성화되기 시작했다. 정치민주화를 계기로 노조 조직률과 노조 수가 급증했고, 수많은 노동쟁의가 발생하였다. 이러한 흐름은 철도노조에도 영향을 미치게 되어, 1988년 7월에 노조 내 임의단체인 ‘전국기관차지부협의회(전기협)’에 의해 근로조건 개선 요구하는 파업이 발생하였다. 농성 기관사들은 강제 해산 당했고, 경

찰이 1500여명을 연행해 가면서 채 하루를 넘기지 못하고 그 막을 내리고 말았다. 그러나 이 파업은 철도노동자들의 열악한 노동조건을 사회적으로 알리는 계기가 되었고, 이 파업을 계기로 철도노조 내에서 훗날 노사갈등의 주요 당사자가 되는 민주세력들의 결집이 강화되기 시작하였다. 특히 이 파업은 지금까지의 권위주의적 노동통제전략을 사용하였던 정부와 사용자에게 전략적 선택의 변화를 가져오게 하였다. 경영진은 전기협을 공식적으로 인정하지는 않았지만 활동을 묵인해주는 등 노동조합을 포용하려는 모습을 보였다.

파업 과정에서 노조 집행부는 오히려 이를 방관하거나 강경 일변도의 정부와 경영진에 동조하는 모습을 보이는 등 협조적이고 보수적인 노사관계를 유지했다. 정부의 공사화 방침에 대해서도 노동조합은 전면적인 반대보다는 시설 투자확충, PSO 보상, 세제혜택, 퇴직금 정산, 적정인력 확보 등의 조건을 걸고 수용적인 태도를 취했다(전국철도노동조합, 1995). 하지만 공사화로 인한 임금상승과 노동조건 개선에 대한 노동조합의 기대와는 달리 공사화 준비과정에서 노동조건 악화가 우려되자 노동조합은 공사화 반대 방침을 분명히 하는 것으로 전략을 수정하였다.

3.2 1990년~경제위기 이전까지의
철도경영개선과 노사관계(1990년
~1996년)

- **정부의 공기업 정책:** 1993년에 출범한 김영삼 정부 역시 신공공경영을 토대로 공기업 민영화 등 공공부문 구조개혁에 나섰다. 하지만 정부의 민영화 계획은 경제력의 민간부문 집중 우려와 증시상황, 관계부처와 노사관계 등 이해당사자들의 반발로 인해 제대로 실현되지 못했다. 이에 따라 정부는 민영화의 시기와 방식을 재조정하여 기업성이 강하고 민간에게 매각이 가능한 공기업은 소유·경영권의 실질적 민간이양을 통해 효율성을 제고하고, 그 외의 공기업은 인센티브 도입·경영구조 개선 등 경영혁신을 통한 효율의 제고를 추진하였다(이병훈, 황덕순, 배규식, 심창학, 강수돌, 박은홍, 2000).
- **공사화 철회 및 특례법 제정:** 출범 초기 김영삼 정부는 철도청의 부채 탕감, 경영수지 개선을 위한 요금인상 실시 등 공사화를 위한 기반을 마련했다. 하지만 공사화에 따른 퇴직수당, PSO보상, 추가 재정지원 등 막대한 재정이 부담으로 작용하였다. 또한 철도가 공사화 될 경우 3만 명이 넘는 거대한 강성노조의 출범으로 인한 노사관계의 부담도 있었다. 정치

적으로는 남북한 철도망 연결사업 추진에 대비하여 철도산업을 정부의 통제에 두려는 점도 있었다. 이에 따라 정부는 철도산업의 공사화 방침을 백지화하고, 철도청 체제를 유지하면서 경영의 효율성을 높이는 방향으로 정책을 수정하였다.

대신 정부는 1996년 ‘국유철도의운영에관한특례법’을 제정하여 조직의 형태는 정부기관을 유지하면서도 일반 정부기관과는 다른 기준을 적용하여 경영의 자율성과 효율성을 보장하고, 공사와 같은 수준으로 효율성을 증진시키려 하였다. 정부는 철도산업의 수입증대를 위하여 공적서비스의 무(PSO) 보상, 철도요금의 인상, 정부투자의 확대 등 다양한 정책들을 약속했다. 또한 경영개선 5개년 계획을 수립하여 경영효율 증대와 비용절감을 위한 조직개편과 인력감축, 조직문화와 제도의 개선, 노동관행의 개혁 등을 강력하게 추진하였다.

- **경영진의 경영혁신:** 경영진은 철도산업의 효율성을 추구하는 정부 정책에 따라 조직을 축소개편 했다. 그리고 선로보수의 도급화, 차량정비의 외주화, 승차권 판매업의 민간위탁 등을 통해 1996년부터 2001년까지 7,739명의 대규모 인력감축을 실시했다. 우리나라 어떤 기업도 연간 1,000여명 이상의 인력감축을 5년간 지속적으

로 추진한 사례가 없었음을 감안했을 때, 대폭적인 인원감축이 실시된 것이었다. 또, 경영진은 승차권 구입방법의 다양화, 관광열차 개발, 민자 역사 추진 등 경영수지 개선을 위한 수익증대 전략도 동시에 추진했다. 그 밖에 ‘소프트웨어적인 개혁’의 일환으로 관료제의 비효율적이고 경직된 조직문화, 기술 중심의 공급자 문화, 수익지향성의 부족 등을 변화시키기 위한 경영혁신운동을 시작하였다. 이를 위한 방법으로 고객만족도 조사, 현장 모니터링 실시, 철도고객 서비스 현장 도입 등을 통해 전 직원의 고객가치 마인드 확산을 도모하였다.

경영혁신과 혁신운동은 경영실적의 개선과 기존의 관료체계의 공급자 중심의 조직을 수요자 중심으로 변화시키는 성과를 얻게 되었다. 하지만 경영혁신의 추진과정에서 관료제 조직문화에 익숙했던 노동자들은 혁신 프로그램에 대한 피로감을 호소하기도 하고, 이에 저항하는 모습을 보이기도 했다. 특히 대규모의 인원감축은 철도청과 노동자들 사이에 보이지 않게 형성되어 있었던 ‘암묵적인 유대감’을 사라지게 하였고, 노동조합은 더욱 강경한 방식의 투쟁을 하게 되었다.

● **노동조합의 대응과 민주노총 출범:**

공사화를 통한 노동조건의 악화우려로 인해 노동조합은 공사화의 중단을 정부에 요구하고 대의원대회 결의문 채택, 정책 건의 및 청원, 정부 관련 부처와 국회에 대한 로비활동 등을 전개했다. 또, 경영진과의 노사협의 과정에서 공무원연금, 직원배치, 조직구조 개편, 인사관리 등 주요한 쟁점들에 대한 협의를 추진했다. 특히 1994년에는 ‘전국기관차치부협의회’가 또 다시 공사화 반대를 이유로 6일 간 파업을 감행하기도 했다. 하지만 당시 보수적인 집행부나 조합원은 공사화를 통한 노동·임금조건의 변화에 대한 기대 등으로 적극적인 반대를 하지 않았을 뿐 아니라, 당시까지 협력적이고 순응적인 노사관계 속에서 정부나 경영진에 대해서 위협적이고 극단적인 대응전략을 취하기에는 노조의 한계가 있었다.

이 시기에 철도산업을 둘러싼 노동환경의 큰 변화는 민주노총의 출범이라고 할 수 있다. 1996년 12월 국회에서 노동조합의 단결권과 단체행동권을 제약하는 조항을 담은 노동관계법이 국회를 통과하자 민주노총은 곧바로 총파업에 돌입했다. 강경한 투쟁전략을 취하는 민주노총의 출범은 철도 노사관계에도 많은 영향을 미쳐 현재의 대립적인 노사관계의 주축으

로 등장하게 되었다.

- **노조에 대한 경영진의 대응:** 경영진은 노조의 대응에 대해 공사화 초기에는 이를 포용하는 인사노무정책을 취했다. 1988년 전기협이 파업 후에는 활동을 묵인해주었고, 1990년대 초반에는 노동운동이 격화될 가능성을 막기 위해 단체교섭 관행의 개선과 노사협의회 활성화 및 직원복지제도를 확충하는 등의 조치를 취했다. 하지만 1994년 6월에 전기협이 파업에 돌입하자, 파업지도부와 참가자에 대해 강도 높은 징계조치를 취하고 전기협을 해산시키는 등 포용전략을 탄압전략으로 수정했다. 하지만 전기협은 노조 내에서 당시까지 비주류 세력이었으며, 노조 지도부 역시 전기협에 대해 징계를 내리는 등 경영진과는 기본적으로 협력관계를 유지했다.

2.3 경제위기 이후의 구조개혁과 노사 갈등(1997년~2002년)

- **정부의 공공부문 구조조정:** 1997년 12월 우리 정부는 IMF의 관리체제에 들어가게 되었다. 이듬해인 1998년 2월 노동조합과 정부는 노사정위원회를 통해 정리해고제를 수용하는 합의를 하였고, 그해 7월 근로자파견법이 시행되는 등 노동시장은 빠르게 변화하기 시작하였다. IMF 관리체제에서 출범한 김대중 정부는 시장 주도형

경제로 급속하게 이행하도록 요구받았고, 민간부문의 구조조정에 앞서 공공부문의 구조조정이 선행되어야 한다는 여론도 높았다. 이에 따라 정부의 주도 아래 공기업 민영화를 비롯한 공공부문의 강도 높은 개혁이 추진되었고 담배 인삼공사와 포항제철, 한국통신 등 주요 공기업들의 민영화가 이루어졌다. 또한 철도를 포함하여 전력, 가스, 우정 등은 민영화가 추진되다 구조개혁을 하는 것으로 마무리 되었다.¹⁾ 이렇게 급격한 공기업 민영화와 강도 높은 구조조정이 이어지면서 공공부문에도 노사갈등이 심화되기 시작하였다. 반면 노동조합간의 유대감은 강화되었으며, 여러 노동운동 세력들 사이의 연대나 협의회가 결성되기도 했다.

- **철도민영화 추진:** 정부는 1999년 말에 ‘국가기간 교통망 계획(2000~2019)’을 발표하여 철도를 중심으로 한 교통체계를 구성하는 등 철도산업에 대한 투자를 확대하는 한편, 민영화 방안도 구체적으로 추진하기 시작했다. 철도산업에 ‘건설·운영의 분리 후 운영부문의 민영화’라는 정책을 적용하여 철도청의 독립경영강화 및 책임경영체계 구축을 통해 신공공경영방식을 적극적으로 도입시키고, 그 후

1) 1998년에서 2000년 사이에 공공부문에서 약 70,934명의 인력이 감축되었다(김준, 1998).

운영부문에 대해서는 경쟁을 통해 민간자본에 부여하는 방식을 시도하였다(심용보, 2010). 이에 따라 당시 정부가 벤치마킹했던 영국철도의 민영화를 모델로 삼아 시설부문과 운영부문을 분리한 후, 시설부문은 새로 설립하게 될 공단이 담당하고 운영부문은 민영화시키는 방안이 확정되었다.

- **노사정위원회:** 정부는 공공부문의 구조조정 및 노동유연성 제고정책에 따른 노동자들의 저항을 극복하기 위해 독일 등에서 채택하고 있는 노조·사업자·정부 간의 합의방식을 도입했다. 그리고 철도민영화 문제를 풀어나가는 방식에 있어서도 노사정위원회를 통한 해결방식을 추진했다. 그 결과 철도노조가 전력노조와의 연대파업을 예고한 상황에서 민영화를 제외한 쟁점사항에 대한 일정 수준의 합의가 이루어지면서 노조의 파업은 철회되었다. 공동파업이 무산된 직후인 2001년 1월부터 정부는 철도산업의 민영화를 위한 법안을 입법예고하는 등 민영화를 실질적으로 추진하기 시작했다. 정부가 노사정위원회를 통해 노정타협을 이끌어 내려 하면서도 기존의 민영화 방침을 굽히지 않고 다른 쟁점들로 타협을 하려 함으로써 철도구조개혁 자체에 대한 노정타협이 제대로 이루어질 수 없었다(임상훈, 배규식, 강병식, 2004).
- **노동조합 집행부의 교체:** 이러한 정부정책의 변화에 철도노조는 민영화 방침에 대한 반대를 선언하고 민영화 저지를 위한 대책 위원회를 구성했다. 노조의 전략 변화는 경영혁신에 따른 노동조건 악화와 이에 대응하는 노조의 미온적 태도로 인해 발생된 조합원들의 불만을 반영하지 않을 수 없는 불가피한 선택이었다. 이전과는 달리 전국적으로 조합원을 동원하기 시작했고, 여야 국회의원을 상대로 로비활동도 활발하게 전개했다(배규식, 김철식, 김가람, 2007). 하지만 철도노조는 전력노조와 2000년 12월에 연대파업을 예고한 상황에서 쟁점이었던 인력감축에 대한 타협과 함께 철도민영화에 대해서는 구체적인 합의 없이 파업을 철회했다. 집행부는 보수주의 성향과 경영진에 의존하는 청원과 로비 위주의 전략으로 인해 민영화라는 급격한 상황변화에 대처할 수 없었고, 조합원들의 요구를 제대로 수용할 수 없는 한계를 보여줬다. 집행부의 한계는 노조 내에서 지속적으로 세력을 키워오던 민주세력의 비판과 반격을 받게 되었다. 마침내 2001년 1월 대법원의 ‘다중간선제는 무효’라는 판결을 계기로 철도노조는 사상 최초의 조합원 직선제를 통한 위원장 선거를 실시하였고, 민주노총 성향의 김재길 위원장이 당선되었다.

신임 지도부는 철도민영화 저지를 최우선 추진과제로 삼고 비타협적이고 전투적인 방식으로 민영화 반대투쟁을 전개하기 시작했고, 노사관계는 기존과 달리 대립적인 양상으로 변해갔다.

- **노동조합의 파업:** 2002년 2월 25일부터 3일간에 걸쳐 철도노조는 민영화 입법철회, 인력감축 중단, 해고자 복직 등을 요구하며 파업에 돌입하였다. ‘2.25 파업’은 노동조합 전 직렬을 포함하는 총체적 투쟁의 성격을 띠고 있었다. 파업 이후 노정간 교섭을 통해 민영화에 대해서는 일정한 타협이 이루어졌지만 인력충원과 해고자 복직은 합의에 난항을 겪었다. 그러나 단체교섭을 통한 ‘2·27합의’는 이행되지 않았고, 이로 인해 협약의 불이행 문제가 다음 파업의 빌미가 되는 악순환의 고리가 형성되기 시작했다.

노동조합은 2001년 새로운 집행부의 출범을 계기로 비교적 온건하고 협조적인 관계를 유지했던 경영진에 대해서도 비판과 공세를 취하기 시작했다. 이에 대응하여 경영진도 노사관계 전략을 바꾸어 기존의 노무관리부서를 확대 재편 하였다. 그리고 직선제를 통해 선출된 노조 집행부에 대한 태도도 비협력적이고 공격적인 방향으로 바뀌기 시작했다. 종전까지

는 묵인하였던 작업장에서의 노동조합 교육과 집회에 대해 시설사용을 금지하기 시작했다(임상훈 등, 2004).

- **경영진의 구조개혁:** 경영진은 구조개혁을 요구하는 정부의 지침에 따라 우선 조직구조를 개편하여 조직을 ‘본청-현업사무소’라는 2단계로 축소하였다. 본사는 관료적 조직체계를 민간기업의 사업본부제적 조직으로 개편했고, 현업기관인 역과 사무소는 통합·광역화하여 거점관리체제로 운영했다. 경영진은 조직개편을 통해 1997년에서 2000년 초까지 4,112명을 감축시켰다. 또, 각 부문을 ‘핵심사업’과 ‘주변사업’으로, 인력도 ‘핵심인력’과 ‘주변인력’으로 이원화시켜 경영의 효율성 증대와 민영화를 대비한 사전구조개혁을 실시하였다. 이에 따라 승무직종은 핵심사업으로 규정지어 이익 중심으로 관리하였으며, 역무·차량정비·유지보수 직종은 지원기능인 주변사업으로 설정하여 외주나 하청 등을 통해 분리해내기 시작했다.

구성원들의 의식구조와 가치를 변화시키기 위해 1995년부터 시작된 경영혁신운동은 ‘R-TPM(Railroad-Total Productive Maintenance)운동’과 ‘철도혁신 100&100 활동’으로 이어졌다. 1998년에는 ‘고객중심 경영혁신 기획단’을 설치하고 구성원에

대한 대대적인 인식개혁 교육을 실시했다. 특히 2000년부터는 ‘6 Sigma’를 도입하여 철도산업 전반의 총체적인 품질개선을 위한 경영혁신운동을 추진했다. 또, 경영평가제도 역시 더욱 확대·강화시켜 현업기관을 유사 기능별로 나누어 인원감축, 경상비 절감, 업무효율성 증대에 대한 경영평가를 통하여 특별상여금을 지급하였다. 경영평가제도는 1999년 초 개인별 고과점수를 승진에 반영하는 새로운 인사관리체계가 도입되면서 더욱 강화되었다. 이러한 평가제도의 도입으로 현장 관리자들이 부하들의 고과평가 및 그 결과에 따른 승진의 결정에 보다 많은 권한을 행사할 수 있게 되었다.

- **노사갈등의 심화:** 지속적이고 체계적인 일련의 경영전략들과 경영혁신 운동은 철도청의 경영효율성 증대와 구성원들의 고객 중심의 마인드 향상 및 현장개선 등 적지 않은 성과를 가져왔다. 하지만 일련의 구조개혁들로 인한 대규모 인력감축으로 인해 고용 불안, 노동 강도의 강화, 근로조건의 악화 등이 나타났다. 그리고 이러한 개혁의 추진방식이 정부의 철도정책 선정과 사용자로의 분권화라는 위로 부터의 일방적 방식으로 추진됨으로써 노동조합이 개혁과정에서 소외당하게 되었고, 이는 철도구조 개혁이

진행될수록 노사가 대립적인 관계가 되는 결과를 초래하게 되었다. 이 시기에는 민영화에 대한 노동조합의 반대와 파업이 발생했지만, 노사정위원회 및 노정교섭 등을 통해 합의사항을 도출하기도 하기도 했다. 하지만 이전까지의 ‘노사조화형’의 노사관계 유형은 깨어지게 되었고, 본격적인 갈등유형인 ‘무장휴전형’의 노사관계 유형으로 변화되기 시작하였다.

3.4 철도산업의 공사화 추진 및 노사관계의 진전과 대립(2003년~2004년)

- **정부의 공사화 추진:** 2003년 노무현 정부가 출범하면서 이전 정부에서 추진해오던 철도청의 민영화 대신 공사화로 정책적인 방침이 변경되었다. 정책전환에는 정부가 중심이 된 친환 경적이고 효율성 있는 철도 중심 운송 인프라를 건설하고자 한 경제적 필요성과 더불어 향후 남북한 관계개선 및 유럽-동북아시아 간의 경제교류를 위한 시베리아 횡단 철도를 연계시켜야 하는 정치·외교적 이유가 있었다. 그리고 IMF 경제위기 이후 급증하고 있는 노사갈등을 위기로 파악하고 ‘사회통합적 노사관계 구축’ 정책을 추진한 것도 그 배경이 되었다. 또, 정부는 시장경제의 일방적 도입을 거부하고 철도를 포함한 네트워크산업의 민영화에 대해 신중한 자세

를 보였다. 이는 영국철도시설의 파산과 부실화 경험, 외국에서 철도구조개편 이후 계속 지급되는 국가 보조금, 미국의 캘리포니아 전력산업 구조개편의 부정적 경험이 알려지게 된 것 등이 그 원인이 되었다(배규식 등, 2007).

공사화의 방식에 대해서는 유럽연합의 철도구조개혁을 모델로 삼아 철도시설은 국가가 소유하고 시설공단을 설립하여 그 업무를 위임하며, 고객유치·여객수송·차량관리 등 운영부문은 공사화를 추진하고, 시설유지보수는 시설주체와 운영주체 간의 책임을 법령이나 계약을 통해 명백히 하도록 하는 철도구조개혁 조정방안을 발표하였다. 그리고 6월 30일 철도산업발전기본법과 한국철도시설공단법, 12월 18일에 한국철도공사법이 국회를 통과함으로써 철도구조개편은 공사화로 결론이 나게 되었다. 그러나 이 과정에서 철도공사는 고속철도 건설부채와 운영부채 약 10조 원을 안고 출범하게 되었고, 이 부채는 철도구조개혁 및 노사문제의 주요 원인이 되었다. 이는 철도 선진국 중 부채 없이 완전한 기업적 자율성을 갖고 철도개혁에 나설 수 있었던 독일 철도와 극명하게 비교된다(Chabaliér, 2006).

- **노조의 파업시도:** 2002년 11월에 철도노조는 상급단체를 한국노총에서 민

주노총으로 옮기게 되었다. 이후 더욱 강경해지고 투쟁적인 성향으로 변모된 2기의 천환규 집행부는 신공공경영 반대이슈를 민영화 반대라는 쟁점과 결합하여 2003년 4월에 파업을 시도하였다. 노조는 4월에 국회에서 철도구조개혁 법안이 다루어질 것으로 예상되자, 민영화 방침을 전면철회시킬 수 있는 기회로 보아 강경한 노선을 선택하였다. 참여정부는 네트워크 산업의 민영화를 처음부터 신중하게 다뤄왔고, 이전 정부에서 이어져 온 노사관계의 악화를 중요한 사회적 문제로 보았다. 또, 정부를 완전히 장악하지 못한 상태에서 철도노사문제를 해결해야 한다는 정치적 부담도 작용하였다.

- **노정합의:** 이러한 입장에 따라 파업을 앞두고 노·정 사이에 합의된 내용은 이전의 ‘2·27합의’와 비교해서 대폭적인 진전을 이루었다. 정부는 노조의 요구사항 중 시설·운영의 분리방침을 제외한 거의 모든 요구를 수용했다. 제일 중요한 결과는 철도산업의 민영화 철회였다. 인력증원에 대해서는 부족인력 및 신규인력을 단계적으로 충원하고, 해고자도 특별채용하며, 노조에 대한 손해배상 및 가압류도 철회하기로 하였다. 다만 정부는 시설과 운영의 분리라는 기존 방침은 끝까지 고수했고, 노동조합도

이에 대한 합의를 하였다(임상훈 등, 2004). ‘4·20합의’는 철도산업의 구조개혁에 대해서 정부와 노동조합이 합의를 봤다는 점에서 커다란 의미가 있었다.

- **노조의 파업:** 하지만 4·20합의사항 이행의 처리속도를 놓고 노·정은 시각차를 나타냈고, 다시 대립각을 세우게 되었다. 정부는 고속철도 개통을 앞두고 철도구조개혁을 서두를 수밖에 없었다. 노조는 정부의 조속한 처리방침에 대해 4·20합의사항에 위배된다고 보았고, 세부적인 구조개혁 방안을 이해 당사자와의 합의를 거치지 않은 채 정부가 일방적으로 결정했다고 보았다. 정부는 이러한 노조의 태도에 대해 정부의 급한 일정에 대한 고려가 없고, 구조개혁을 지연시키거나 무산시키려는 의도를 갖고 있는 것으로 보았다. 이러한 노·정의 시각 차이는 결국 ‘6·28 파업’으로 이어졌다. 2003년 6월 28일 4시를 기해 철도노조는 파업에 돌입했다. 하지만 6월 30일 파업의 쟁점이었던 철도구조개혁 관련법이 국회 본회의를 통과하였다. 경영진은 파업참가자 624명을 직위해제 시켰고, 정부는 공권력 투입을 통해 5일 만에 파업대열을 해산했다. 정부는 파업의 책임을 물어 파업을 주도한 79명을 해고시켰고, 고소·고발·정

직·감봉·경고를 포함하여 9천여 명의 징계를 확정했다. 또한 정부는 철도노조를 상대로 97억 5천 850만원의 손해배상 청구소송을 냈다.

- **경영진의 경영혁신:** 이 기간에 경영진은 이전 정부에서 계속 추진되어 왔던 경영혁신을 이어갔다. 경영진은 고속철도 개통·공사화 등 급변하는 경영환경에 능동적으로 대응하고자 조직의 활성화·효율화를 추진했다. 2003년에는 경영진을 50대 초반의 젊은 관료들로 교체하고 조직 혁신에 나섰다. 이와 함께 중요 직위에 대해 행정과 기술 직렬을 구분하지 않고 임용키로 하였다. 또한 ERP의 도입을 통해 공사 체제에 부합하는 경영혁신 체제를 추진하기 시작했다. 2004년 노사는 특별단체협약을 체결하면서 24시간 ‘맞교대’ 근무형태를 ‘3조2교대’로 변경하게 되었다. 하지만 3조2교대 전환은 사실상 인력충원 없이 시행되었고, 노동 강도의 강화로 이어졌다.

이 시기에 철도산업의 노·사·정은 다른 정부에 비해 비교적 노조에 전향적인 노무현 정부의 출범과 ‘4·20 노정합의’라는 새로운 계기를 통해 타협적이고 협력적인 관계가 형성될 수 있는 기회가 있었다. 하지만 노·사·정은 시각과 입장 차이를 좁히지 못했고, 노조의 파업돌입과 참여정부 최초의 공권력 투입을 통한 해산 및

정부의 노조에 대한 손해배상청구라는 극단적인 결과를 낳음으로써 결국 노사, 노정관계는 ‘무장휴전형’을 거쳐 ‘정면대결형’의 노사관계 유형으로 나타나게 되었다. 어렵게 마련된 ‘4·20 합의’라는 노정간 단체교섭의 결과가 깨어지고 만 것이다.

3.5 공사화 이후의 구조개혁과 노사문제(2005년~2007년)

- **정부의 생산성 제고:** 2005년 1월 1일에 한국철도공사가 공식출범하게 되었다. 하지만 철도공사는 출범과 동시에 총 10조 원에 달하는 막대한 부채를 떠안고 출발해야 했다. 정부는 한국철도공사의 사업영역을 확장시킴으로써 이에 필요한 인력증가라는 고용환경을 조성했지만, 인력과 관련된 정부의 정책은 조직축소와 고용규모의 감축이었다. 정부는 2005년 12월에 ‘철도산업발전 기본계획’을 발표하고, 철도공사의 조직·경영혁신을 통한 생산성 제고를 추진하였다.
- **경영진의 구조개혁:** 경영진은 조직개편을 단행하여 본격적인 이익 중심점으로서의 17개 ‘기업형 지사체제’로 분할·통합하였다. 또, 결재라인의 축소, 팀제의 도입, 외부전문가 영입, 정책 실명제 도입, 계약과정의 공개 등 투명경영과 성과주의 체제를 도입했다. 그리고 2005년에 기존의 직급체계를 6단계

로 통합했으며, 2006년에는 2급 이상의 직원, 2008년에는 전문직과 3급 본사 및 지사 근무자에게 성과에 기반을 둔 연봉제를 적용했다. 경영진은 이러한 조치들을 통해 신공 경영성과 경영혁신이 작업현장에 영향에 미칠 수 있는 조직적인 토대를 마련하였다.

2005년 철도공사는 ‘경영개선기본계획(2005~2009)’을 발표하고 공사의 소수정예화·외부화를 천명했다. 이는 단순 업무의 외주위탁, 정직원의 간부화, 주변 업무의 우선적 외주위탁, 핵심 업무의 관리·감독기능 강화, 전략적 주변업무의 자회사화로 정리된다(한국철도공사, 2005). 이에 따라 주변 사업에 대한 외주위탁 및 감축경영이 시행되었다. 또, 통합정보체계 구축과 인사제도의 변화를 위해 추진해온 ERP 사업이 완료되어 2007년에 KOVIS 시스템을 본격적으로 가동하였고, 이를 기반으로 신인사제도(능력주의 인사제도)의 도입을 추진하였다. 경영진은 ERP의 도입을 노조에 제시하고 협력을 요청했지만 노조에서는 노동 강도의 강화, 노동자 통제 수단, 시스템 정착 후의 구조조정 우려 등을 주장하며 거부 의사를 분명히 했다. 그 후 ERP와 신인사제도는 노사갈등의 주요 쟁점이 되었다. 이밖에 경영진은 수익개선을 위한 조치로 공공요금할인에 대한 축소를 단행했다. 또, 2006년부터는 막대

한 부채부담을 덜기 위해 ‘용산역세권 개발’에 본격적으로 착수하기도 했다.

그밖에 경영진은 정부를 상대로 철도 적자의 구조적인 원인이 되는 선로사용료의 면제와 정부역할의 법제화 및 부대사업의 법제도 개정을 요구하였다. 그 결과 정부는 고속철도 운영부채 이자지원과 일반철도 선로사용료 지원 확대, 고속철도 건설비 국고지원을 인상, 시설 자동화·현대화 투자 지원 등의 방안을 내놓았다. 하지만 PSO 보전 등은 기존보다 축소되어 실질적인 지원효과가 적었고, 건설부채와 운영부채 10조 원에 대한 근본적인 해결 방안이 되지 못한 채 기존의 악화된 적자구조를 완화시키는 수준에 머무르게 되었다.

경영진의 자구노력은 그 추진 속도가 상당히 빠르게 진행된 편이었고, 이는 직원들의 변화에 대한 불만과 고용불안으로 인한 위기의식으로 이어졌다. 경영진은 엄청난 부채를 기반으로 공사가 출범한 상태에서 조직 정비, 수익증대, 비용절감을 추진해야 했고, 이러한 경영진의 입장은 신규인력 충원, 해고자복직 등 노동조합과의 합의를 성실히 이행할 수 없게 되는 결과로 나타나게 되었다. 일련의 외주위탁, 무인화·자동화 등을 통한 인력감축 시도는 신규인력을 충원하기 어려운 상황에서 새로운 사업

을 추진해야 하는 경영진의 전략적 선택이었다고 볼 수 있다.

- **노동조합의 파업:** 노동조합은 공사화 이전까지는 민영화 저지 및 철도 공공성 강화가 주요 대응전략이었으나, 공사화 이후에는 구조조정 저지와 근로조건 개선 등으로 그 추진 방향을 옮겨왔다. 김영훈 집행부는 공사화 이후 지속적으로 추진되는 경영진의 개혁에 대해서는 일정 부분 공감대를 형성하면서 협조할 것은 협조하는 비교적 합리적인 자세를 보였다. 하지만 경영혁신이 외주위탁, 비정규직 확산, 인력감축 등의 근로조건 악화로 이어지자 2006년 3월 1일에 파업에 돌입하였다. 하지만 이 과정에서 중앙노동위원회의 직권중재 회부 결정이 노동조합이 파업에 돌입하는 시점에 내려짐으로써 노조의 기본권을 막았다는 논란이 일어났다.

2006년 3월 1일 오전 1시를 기해 철도노조는 전면파업에 돌입했다. 노조는 정부와 경영진의 구조개혁 추진에 대해 정규직 노동자 적정인원 확보와 비정규직 문제를 요구하는 것으로 대응했던 것이다. 경영진은 파업가담자에게 ‘긴급업무복귀명령’을 내렸고, 노조 지도부에 대한 체포영장이 발부되었다. 이후 노사협상이 재개되었으나 결렬되었고, 이철 사장은 노조 지도부와 노조원 약 2,200명을 직위해

제 시키는 등 단호한 대응을 했다. 노조의 파업 복귀 이후 경영진은 위원장 파면 등 230여 명을 대량징계 했다. 또, 노조가 보유한 아파트와 건물에 대해서 가압류 처분을 내렸고, KTX 여승무원들의 무인탑승 시위에 대해서는 탑승비를 노조 측에 청구하였다. 경영진은 배상액에 대해 노조와 합의를 통해 분할 상환하는 방식을 취하는 등 노사관계 개선을 위한 조치를 취하였으나, 파업의 후유증은 이미 노사 양측에게 심각한 불신을 안겨주었다.

- **노동법·제도의 변화:** 2006년 11월에 비정규직 관련 법안이 국회를 통과하였다. 비정규직이 2년간 근무할 경우 정규직으로 전환한다는 법안은 철도노사에도 영향을 미쳐 12월에 철도공사는 외주위탁 전환에 합의하지 않은 새마을호 승무원을 계약해지하였고, 승무원들은 단식투쟁을 전개하였다. 정부는 2007년 6월에 비정규직 보호법의 시행을 앞두고 공공부문 비정규직에 대한 정규직 전환을 시행하였지만 KTX 여승무원의 철도공사 직접고용문제는 경제부처들의 반대로 빠지게 되면서 여승무원들은 지속적인 대정부 투쟁을 전개하였다. 또, 2006년 12월에는 참여정부 초부터 추진했던 ‘노사관계 선진화 로드맵’이 국회 본회의를 통과하게 되었다. 필

수공익사업장에 대한 직권중재제도가 폐지되었고, 필수유지업무제도·대체근로제도·긴급조정 연장 등이 새로이 입법화되었다. 노조는 새로 시행되는 제도에 대해 단체행동권에 대한 근본적인 침해라고 판단하며 강하게 반발했다.

- **노조의 산별 전환, 노사갈등 심화:** 2006년 12월 철도노조는 버스노조, 택시연맹, 화물통합노조준비위원회와 함께 산업별 노조인 ‘운수노조’를 출범시켰고, 2008년 1월에 운수노조와 공공서비스 노조의 통합연맹인 ‘전국 공공운수노동조합연맹’을 출범시켰다. 노동조합은 정부와 경영진의 구조개혁을 기업별 노조로 막기 어렵다고 판단했고, 공공부문의 연대투쟁 강화 및 정부와의 직접 협상을 통한 요구 관철 등을 위해 산별노조 전환을 선택했던 것이다. 또, 새마을호, KTX 여승무원과 연대의 폭을 넓혀오면서 비정규직 문제에 대한 공감대가 형성된 것도 하나의 원인이었다.

2007년 1월에 노조가 지속적으로 요구했던 해고자 문제가 일부분 합의되면서 2002년 2·25파업 당시 해고되었던 김재길 위원장을 포함한 지도부가 5년여 만에 복직되었다. 해고자 복직은 노사·노정의 관계정상화를 위한 새로운 계기가 될 수 있었다. 하지만 정부는 참여정부 출범 이후 해

고된 조합원의 복직에 대해서는 거부 의사를 분명히 함으로써 갈등의 여지를 남겼고, 노동조합에는 강성한 기조의 집행부가 출범하게 되면서 노사·노정은 여전히 대립관계를 유지하게 되었다. 엄길용 집행부는 정부와 경영진이 추진하는 모든 경영혁신과 변화를 ‘신공공경영적 구조조정’으로 인식하며 반대하는 입장을 분명히 하였고, 과거의 노사합의 사항에 대해서도 이의를 제기하는 등 강경한 전략으로 일관하였다. 노조의 비타협적이고 강경한 대응은 노사관계를 더욱 경색시키고 대립적으로 만들었다. 하지만 노사의 대화단절은 경영진이 추진하고 있던 구조개혁 과정에서 노조가 필요한 정보를 얻지 못함으로써 노조의 개입여부와 교섭력을 위축시키는 결과를 낳게 되었다.

- **노조의 대응:** 2007년 노조는 5개 권역 결의대회, 천막시위, KTX·새마을호 승무원 집단단식 돌입, 도보순회투쟁, 비정규직 무기계약 거부지침, 쟁의찬반 투표 등을 이어나갔다. 특히 8월에는 ‘사장 및 여객사업본부장 퇴진 투표’를 실시하여 59.06%의 찬성을 얻어냈다. 하지만 퇴진투표는 노동조합과 경영진이 감정적으로 대립하는 결과를 낳았고, 경영진은 노조가 노사 간의 신뢰를 깨뜨리고 넘지 말아야 할 선을 넘은 것으로 해석

하여 집행부와의 대화와 교섭에 회의적인 시각을 갖게 되었다. 이후 노사는 단체교섭을 통해서 ERP 도입과 신인사제도, 노사합의 미이행 등 쟁점사항을 놓고 대화를 나누었으나 합의점을 찾지 못한 채 대립각을 세워갔고, 노조는 파업을 위한 절차를 진행했다. 하지만 파업은 조합원의 낮은 참여율로 결국 유보되었고, 집행부는 파업유보의 책임을 지고 총사퇴하였다.

노동자들은 경영진의 구조조정이 이어지자, 적극적이고 강한 노동조합에 대한 기대로 엄길용 집행부를 선택했다. 그러나 집행부는 조합원과의 소통부재로 조합을 완벽하게 장악하지 못했고, 노사협의나 단체교섭을 통한 문제해결 보다는 사장퇴진 투표와 같은 감정적인 대결 전략을 펼침으로써 조합원의 공감대를 얻어내지 못했다. 반면 경영진은 노조의 투쟁방식에 대한 대응능력이 크게 향상되어 소송이라는 강경책으로 맞서면서 노조를 압박했다. 엄길용 집행부의 총사퇴는 노조의 비타협적이고 감정적인 대응전략이 갖는 한계와 잦은 파업에 대한 조합원들의 피로감을 보여줌으로써 노동조합에게 좀 더 유연하고 다양한 대응전략이 필요함을 인식하게 하였다.

3.6 공공기관 선진화 정책에 따른
철도구조개혁과 노사갈등
(2008년~ 2010년)

- **공공부문 구조개혁:** 2008년 초에 출범한 이명박 정부는 관료조직과 공기업에 대대적인 구조개혁을 요구했다. 정부는 2008년 7월 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화의 ‘공기업 선진화 4대 원칙’을 발표하고 구조개혁을 추진했다. 이에 따라 주요 공기업 자회사 매각, 산업은행 민영화 및 공적자금 투입기업 매각, 국가 R&D 부문 및 IT기술 부문의 통폐합 및 기능 축소, 공공기관 인력감축 등이 추진되었다. 공기업 선진화 방안 외에도 대졸초임 삭감과 1년 단위의 공공기관 기관장평가 제도 도입, 전 공공기관에 대한 경영평가 인센티브 감소, 노사관계 선진화 방안, 연봉제 및 임금피크제 표준안 마련 등의 다양한 정책을 시행하였다.
- **철도 선진화 방안:** 정부의 선진화 정책은 철도산업에도 적용되어 2차 선진화 방안에서는 철도공사의 자회사인 코레일 애드컴이 폐지되었다. 3차 선진화 방안에서 정부는 철도공사에 2010년까지 영업수지 적자(6,414억원)를 50% 수준으로 축소하고, 2012년에는 흑자 전환을 목표로 외부위탁·구조조정을 추진할 것을 주문했

다. 또, 철도 자회사를 기능별로 묶어 통폐합하였다. 그리고 4차 선진화 방안에서는 철도공사의 정원을 2012년까지 공기업 중 최대 규모인 5,115명 감축하는 것으로 결정했다. 이는 정원의 15.9%에 해당하는 대규모 구조조정이었다.

- **경영진의 구조개혁:** 경영진이 목표달성을 위해 가장 중점적으로 추진한 방안은 인력감축이었다. 경영진은 2009년 4월 이사회에서 5,115명의 정원을 일괄 감축함으로써 정원 기준으로 철도선진화 계획을 조기에 달성했다. 사업 확대와 정부의 인력감축 요구라는 모순된 상황에 처한 경영진은 구조조정을 통한 자구책을 마련하게 되었던 것이다.

경영진은 2009년 3월 신임 사장의 취임이후 조직개편을 단행하여 지사장급 45%, 팀장급 53%를 교체하고 보직이동을 시켰다. 그리고 조직의 운영비용 절감과 효율성 증대를 위해 본사조직을 재편하고, 전국의 지사조직을 영업거점 및 성과관리 단위로 광역화하여 ‘본부’로 변경했다. 또, 비용구조개혁을 실시하여 적자역에 대한 무인화 확대, 대표창구의 단계적으로 폐지, 화물의 거점수송을 위한 일괄 정비, 전동열차 차장업무 생략 등을 추진하였다. 보수와 인사제도의 변화를 위해 연공서열적 연봉제를 직

무가치 중심으로 개편했고, 직무가치 평가에 따라 직무성과급을 차등 지급했다. 또, 2급 이상에 임금피크제를 도입하였고, 2010년 7월에는 현장의 역, 소장, 담당과장으로 연봉제를 확대 시행하였다(한국철도공사, 2010). 이렇게 경영진은 비용절감과 효율성 증대를 통한 자구책을 마련하기 위해 철도산업의 구조개혁을 지속적으로 추진하였다. 그리고 노동조합은 경영진이 추진하는 거의 모든 구조개혁에 반대의사를 분명히 하며 구조개혁을 저지하려고 하였다.

- **노조의 파업 시도:** 노조는 2008년에 황정우 집행부가 출범했다. 집행부는 철도공사의 혁신조치 가운데 중장기적으로 불가피하거나 철도의 발전을 위해 중요한 것은 수용하되 조합원들에게 불이익이나 폐해가 돌아올 이슈들에 대해서는 투쟁하는 입장을 취했고, 경영진도 대화와 협의를 통해 현안쟁점에 대한 타협적 해결을 추구했다(배규식, 심용보, 2008). 그 결과 갈등요인이었던 ERP 입력거부, KTX 승무원 문제를 주요 의제에서 제외하는 등 노사 간에 일정한 타협점을 찾기도 했다.

그러나 철도노사는 2008년도 임금협약과 단체협약 갱신을 위한 교섭에서 좀처럼 합의점을 찾지 못했다. 노조는 협상에 진전이 없자 2008년 10

월 쟁위행위 찬반투표를 실시하였고, 찬성 60.66%로 가결되었다(전국철도노동조합, 2008). 집행부는 11월 20일을 파업일로 정하고 임·단협 교섭을 진행했다. 그러나 사장이 비리혐의로 구속되는 등 교섭은 난항을 거듭하다 파업을 앞두고 노사는 잠정합의문을 마련했고, 집행부는 파업을 유보하였다. 이 잠정합의안은 조합원들의 반발과 함께 확대쟁의대책위원회에서 부결되었고, 집행부는 부결에 대한 책임을 지고 총사퇴를 했다. 이후 위원장 직무대행 체제에서 12월 합의서에 조인을 하였으나, 단체협상은 끝내 합의를 보지 못했다.

- **정부의 노동정책:** 2009년 정부는 ‘불합리한 노사관행 개선’을 중점에 두고 공공부문 노사관계 선진화 정책을 추진하였다. 특히 정부가 개선의지를 보인 부분은 단체 협약상의 불합리한 조항 개선이었다. 이밖에 정부는 노동조합 및 노동관계조정법을 개정하였다. 이에 따라 2008년 1월 1일부터 직권중재제도가 폐지되었고, 필수유지업무제도와 대체인력 투입 등이 새롭게 적용되었다. 이러한 정부의 노사관계 정책과 관련법의 개정은 각 사업장의 노사관계에 영향을 미쳤다. 그 결과 2009년에 철도를 포함한 일부 공기업에서는 ‘단체협약 해지’라는 상황이 발생되었다. 그리고 이

사업장들의 특징은 강성 기조를 유지하고, 정부가 지적하고 있는 단체협상의 문제들에 대해서도 대립양상을 보이고 있는 민주노총 사업장들이었다.

- **노사갈등의 증폭:** 노동조합은 2009년 2월에 김기태 집행부가 출범했다. 2009년 3월의 사장 취임식을 노조가 물리력으로 막고 취임 반대 기자회견을 여는 등 강경하게 반대하면서 경영진의 출범과 동시에 노사갈등은 시작되었다. 그 후 노조의 농성, 항의방문, 규탄대회 등 각종 활동에 경영진이 소송으로 맞서면서 2009년 3월부터 12월까지 수백 명을 고소했고 노사갈등은 증폭되었다. 노사의 단체협상은 2009년 5월에 다시 추진되었으나 합의에 이르지 못했다. 이후 10월에 중앙노동위원회에 조정신청을 하였으나 조정안이 성립되지는 못했다. 이에 노동조합은 쟁의행위 찬반투표에 들어갔고, 72.56%의 찬성으로 가결되었다. 11월에 들어와 노사 간에는 임금협상 집중교섭이 여러 차례 있었으나 의견차를 좁히지 못했다. 노조는 교섭을 진행하면서 안전운행, 휴일·시간외근무 거부, 운전직과 차량검수직의 1일 파업, 지역순환파업 등으로 경영진을 압박하고 성실한 교섭을 촉구하였다. 11월 24일 철도공사는 노조에 단체협약의 해지를 통보했다. 단체협약 해지는 철도노사 60

년 만에 처음 일어난 일이었다. 그리고 철도노조는 2009년 11월 26일 오전 4시를 기해 파업에 돌입했다. 파업은 12월 3일 오후 6시에 철회되었고, 총 8일간의 역대 최장기간 철도 파업이었다.

- **파업에 대한 입장:** 노조는 과거에 파업일자를 확정하고도 노사 간 극적타결이나 파업유보 등 실질적으로 파업에 돌입하지 않았던 선례가 더 많았음을 예로 들면서, 경영진이 교섭을 해태하고 일방적으로 단체협약을 해지함으로 파업을 유도했다고 주장했다. 그리고 필수유지업무 인력이 현장에 남았고, 파업은 집회 등의 평화적인 방식으로 진행된 합법파업이었다고 주장했다. 이에 대해 경영진은 이번 파업이 정부의 노사관계 정책과 배치되고, 임직원의 노동조건 향상과는 관련 없는 요구사항들을 내세워 추진되었다며 불법 정치파업으로 규정하여 대응했다.
- **파업 이후 노사갈등:** 경영진은 간부 이상 조합원들에게 대규모 직위해제 처분을 내렸고 해임, 정직 등 193명에 대한 해고처분을 하였다. 경영진은 파업참가자 11,000여 명에 대해서도 전원 징계방침을 정하고 경고, 견책, 감봉, 정직 등 역대 최대 규모의 징계를 내렸다. 그러나 많은 징계대상자를 처리하는 과정에서 증인신청,

소명권의 제한 등의 논란이 일어나기도 했다. 파업문제는 법정공방으로도 이어져 2010년 2월 노조는 사장과 감사를 상대로 145억여 원의 손해배상 청구소송을 냈다. 또, 사장과 본부장들을 부당노동혐의로 각 관할 지방노동청에 고소하기도 했다. 경영진은 파업을 이유로 노동조합에 87억 원의 손해배상 청구소송을 냈고, 대법원의 판결 전에 100억 원대의 조합비와 조합자산을 압류했다. 이후 핵심쟁점에서 합의가 이루어지면서 2010년 5월 14일에 노사는 ‘2009년 임금 및 단체협약’을 체결했고, ‘철도공사 노사 대타협 단체협약 조인식’을 갖게 되었지만, 2009년 11월의 단체협약 해지와 이어진 노조의 파업은 노사 양측에게 커다란 후유증과 불신을 남기게 되었다.

3.7 전략적 선택과 노사관계의 흐름

지금까지 살펴본 철도산업을 둘러싼 노·사·정의 전략적 선택과 노사관계의 결과를 시기별로 정리하면 [그림 3]과 같이 정리할 수 있다.

철도산업의 노사관계 변화를 정리해보면 크게는 ‘노사조화형’에서 ‘무장휴전형’과 ‘정면대결형’의 노사관계로 나아가고 있음을 알 수 있다. 특히 1990년대의 경제위기를 기점으로 기존의 ‘노사조화형’ 노사관계 유형이 깨어지기 시작

하면서 노사갈등이 본격화되었음을 알 수 있다. 이 시기에 정부는 철도산업의 민영화를 추진함으로써 관료조직에 커다란 변화를 주었고, 경영진 역시 기존의 공무원 체계에서의 안정적인 경영방식을 탈피하여 적극적으로 경영환경의 변화와 정부의 주문에 부응했다. 이와 같은 정부와 경영진의 구조개혁은 노동자들에게 고용안정성의 불안을 느끼게 하였고, 노동자들은 좀 더 강력하게 자신들을 보호해줄 수 있는 조합을 원하게 되었다. 그리하여 노동조합은 2001년 민주노총 계열의 새로운 집행부를 출범시키게 되었다.

하지만 민주노총 계열의 노동조합 집행부의 출범을 계기로 노사갈등은 본격화되었다. 이후에 추진되는 정부와 경영진의 구조개혁에 노동조합은 파업 등의 강경한 투쟁으로 맞서기 시작했고, 정부와 사용자도 노동조합에 대한 대응수위를 높이기 시작하면서 노사관계는 점점 더 ‘정면대결형’의 유형으로 치닫게 되었다. 민주노총 계열의 집행부 출범이후 현재까지 4차례의 총파업이 있었고, 그 과정에서 정부의 공권력 투입과 사용자의 징계 및 손해배상 청구·가압류 등이 이어졌다. 또, 이에 맞서 노동조합도 법정소송을 진행하면서 노사관계는 계속 악화되었다.

특히 아쉬운 점은 1990년대 이후 철도산업의 노사관계를 살펴보았을 때, 시

	환경변화의 요인	외부환경	정부	사용자	노동조합	
1980년대 (1980-1989)	-신공공경영 -저투자정책	-노동집약적, 수송분담저하, 시설노후화 기술개발저하 -공사화 추진	-공사화 추진 -철도공사화법 제정 -파업 강제 해산	-노동통제 노사관계 -중속적 노사관계	-공사화 조건 수용 -정부와 사용자 상대 로비와 정원 -임의단체의 파업	노사 조화형
경제위기 이전 (1990-1996)	-신공공경영 -저투자정책	-공사화기반 -공사화절회, 효율성증대	-공사화 방침 철회 -효율성 증대 추진 -노동관계법 개정 -국유철도 특례법 제정	-조직개편, 비용절감 -수익증대 전략 -인원감축 -경영혁신운동 -포용적 인사노무 정책 -노조활동 묵인 -단체교섭 관행 개선 -파업참가자 징계	-공사화 반대 -결의문, 정책건의 -정부, 국회 상대 로비 -연금, 직위배치, 조직구조, 인사관리 등 교섭 -임의단체의 파업	노사 조화형
경제위기 이후 (1997-2002)	-신공공경영 -저투자정책 -유형철도개혁 -기술발전	-유연화, 노동강도강화 -고객중심, 효율안전증대 -시설현대화 -자동, 고속, 전기화 -투자확대, 민영화 추진	-투자확대, 민영화 추진 -정리해고제 합의 -근로자파견법 시행 -노사정위원회 도입 -구조개혁법 입법 -2.27 노정합의	-조직구조 개편 -업무프로세스 개선 -외주화, 경영평가 제도 -핵심, 주변인력 분리 -인원감축, 경영혁신운동 -노무부서 확대 -노조 교육, 집회 비협조 -특별단체교섭, 2.27합의 -핵심, 주변업무 분리	-민영화 반대 -조합원 동원, 국회 로비 -연대파업 추진, 철회 교섭 -특별단체 교섭, 2.27합의 -2.25 파업	무장 휴전형
공사화 추진 (2003-2004)	-신공공경영 -저투자정책 -기술발전	-핵심, 주변 인력 분리 -투쟁, 대립적 -고속철도개통 -수송량 증대 -공사화 추진	-공사화 추진 -철도구조개혁법 제정 -4.20 노정합의 -파업에 공권력 투입 -참가자 징계 -손해배상소송	-조직혁신 -ERP 추진 -인사시스템 개편 -근무형태 개편 -특별단체협약 체결	-민영화폐기, 공공철도 -4.20 노정합의 -특별단체협약 체결 -6.28 파업	무장 휴전형 정면 대결형
공사화 이후 (2005-2007)	-신공공경영 -저투자정책	-외주화, 무인화 확대 -사업규모확대, 조직축소, 고용규모감축, 효율성 증대	-사업규모의 확대 -조직규모의 축소 -고용규모의 감축 -효율성의 증대 -직권중재 회부 결정 -비정규직 법안 제정 -노사관계선진화로드맵 -파업에 공권력 투입	-조직개편 -투명경영, 성과주의 -외주화 추진 -정부의 투자확대 요구 -인력감축 -ERP 도입 -4.1 단체협약 -파업참가자 징계 -손해배상 청구 -해고자 복직 -쟁점사항 교섭	-구조조정 저지 및 근로조건 개선 -산별노조 전환 -3.1 파업 -4.1 단체협약 -쟁점사항 교섭 -경영진 퇴진 투표 -결의대회, 시위 투쟁 -11.16 파업 유보 -지도부 총사퇴	무장 휴전형 정면 대결형
공공기관 선진화 정책 (2008-2010)	-신공공경영 -저투자정책	-경영효율, 구조개혁, 인원감축	-경영효율 증대 -조직 구조개혁 -인원감축 -노사관계 선진화 정책 -노동조합 및 노동관계 조정법 개정	-조직개편, 비용구조개혁 -인력감축, 보수개편 -인사제도 개편 -단체협약 해지 및 갱신 -법정 소송 -파업참가자 징계	-구조조정 저지 및 근로조건 개선 -기자회견, 농성 -규단체회, 부분파업 -정치권과의 연대 -법정소송 -장정합의문 도출 -단체협약 갱신 -11.20 파업유보 -지도부 총사퇴 -2009. 11.26 파업	무장 휴전형 정면 대결형

[그림 3] 전략적 선택과 노사관계의 흐름

간의 흐름에 따라 노사관계가 일관되게 악화되었던 것은 아니라는 점이다. 노·사·정의 주체들에게는 각 시기마다 ‘노사조화형’이나 ‘노사협력형’의 노사관계 유형으로 전환될 수 있는 계기가 있었

다. 경제위기 때 정부가 추진했던 노사정위원회나 노무현 정부의 출범초기에 이루어진 ‘4·20노정합의’, 2004년 근무형태 변경에 합의한 특별단체협약, 특정 시기 집행부와 경영진의 협조적이고 합

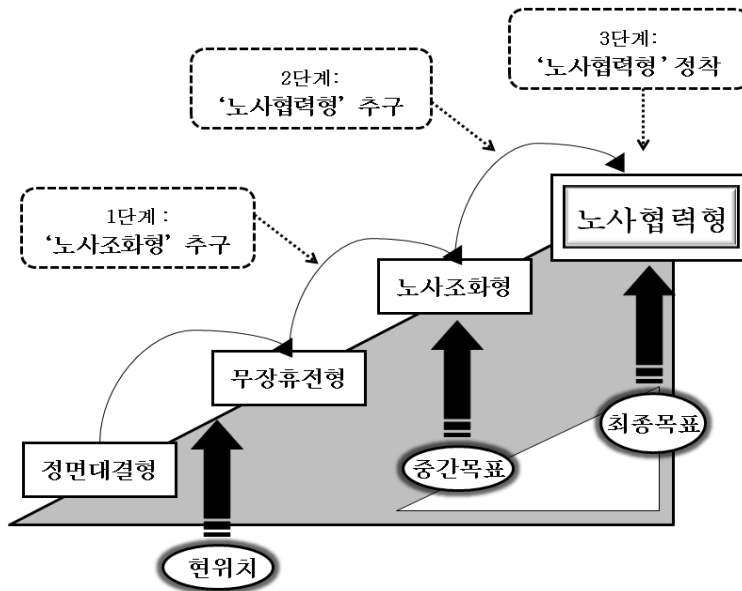
리적인 관계, 2007년의 해고자 복직 등이 있었다. 하지만 이러한 기회가 있을 때마다 노·사·정은 각자의 입장과 가치관에 따라 행동하면서 이를 협력적인 노사관계로 발전시키는 데 실패했다.

IV. 철도산업의 노사관계 발전방안

지금까지 철도산업을 둘러싼 외부환경의 변화와 이에 따른 노사관계 당사자들의 전략적인 선택의 변화를 살펴보았다. 그리고 그 선택의 결과 ‘노사조화형’에서 ‘무장휴전형’과 ‘정면대결형’의 노

사관계 유형으로 바뀌어 왔음을 알 수 있었다. 따라서 현재의 대립적 노사관계를 협력적, 안정적 노사관계로 만들어 궁극적으로 ‘노사협력형’의 노사관계 유형을 구현하기 위해서는 지금과는 다른 노·사·정의 인식전환 및 전략적 선택의 변화가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서 우선 철도산업 노사발전의 추진 단계를 설정해보았다.

[그림 4]와 같이 3단계로 나누어 최종 목표인 ‘노사협력형’의 노사관계 유형을 추구하고자 한다. 현재의 ‘정면대결형’과 ‘무장휴전형’이 혼재되어 나타나는 노사관계 유형에서 최종목표인 ‘노사협력형’의 노사관계 유형으로 곧바로 전환



[그림 4] 철도산업 노사발전의 추진단계

되기에는 노사불신과 갈등상황의 심각성 등 현실적인 어려움이 있다. 따라서 최종목표를 실현하기 위한 중간목표로서 노사가 서로 상대방의 입장을 이해하고 타협할 것은 타협하는 ‘노사조화형’의 노사관계 유형을 설정했다.

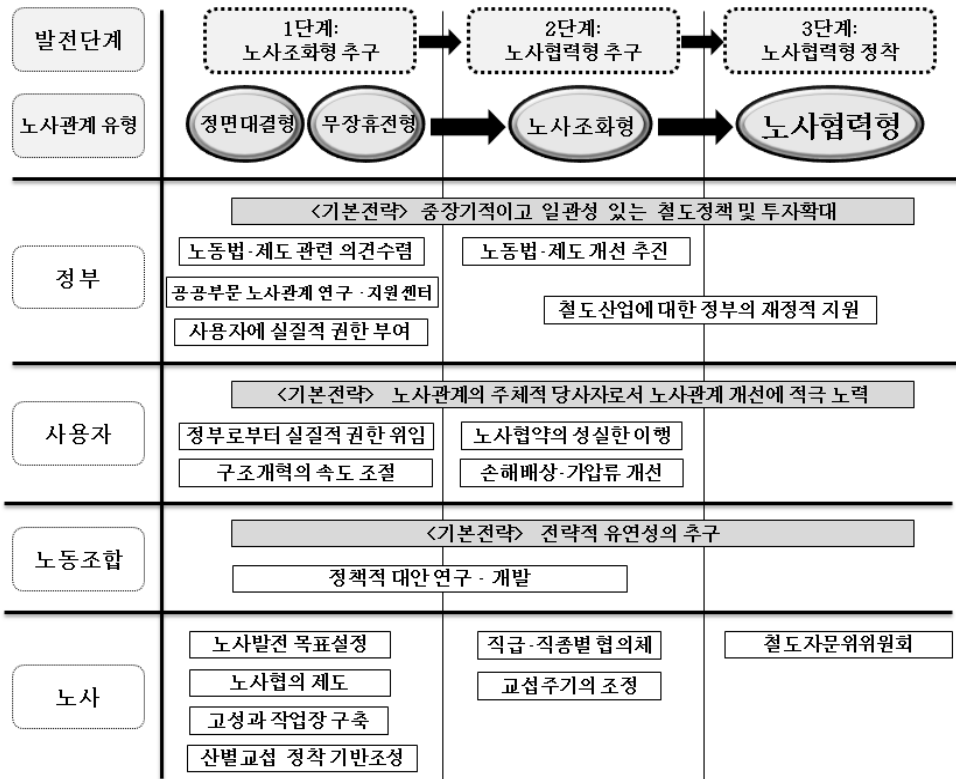
이를 토대로 철도산업의 노사관계 발전방안을 아래의 [그림 5]와 같이 도출하였다. 발전방안을 도출함에 있어서는 향후 노·사·정의 각 주체가 추구해야 할 전략적 선택과 철도노사 차원에서의

발전방안으로 나누어 생각해보았다.

단계별 발전방안을 설명하기에 앞서 노·사·정의 기본전략을 살펴보고자 한다. 이 기본전략은 발전단계에 관계없이 각 주체들이 우선적이고 지속적으로 추진해야 할 과제를 말한다.

1. 노·사·정의 기본전략

우선 정부의 기본전략을 살펴보면 철도산업에 대한 중장기적이고 일관성 있



[그림 5] 철도산업의 노사관계 발전방안

는 정책과 투자확대를 추진하는 것이다. 정부는 철도의 가치가 최대한 발휘될 수 있는 정책을 일관성 있게 추진하여 경영진이 중장기적인 비전을 가지고 경영전략과 인사노무정책, 인적자원관리 전략 등을 실행할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 그리고 노동자들의 정부정책에 대한 불신과 저항을 해소시켜야 한다. 다음으로 정부는 향후 국가의 교통망을 도로중심에서 철도중심으로 재편하고, 철도산업에 대한 투자를 지속적으로 확충해 나가야 한다. 저탄소 녹색성장과 남북 간의 경제협력 확대와 대륙철도를 통한 동북아 물류기지의 거점을 구축하여 경제를 도약시킬 수 있는 새로운 기회를 실현시킬 수 있는 주요수단이 철도라고 할 수 있기 때문이다.

그리고 경영진은 향후의 구조개혁에서 노사관계의 당사자이자 노·정의 중재자로 노사문제의 대안을 제시하고, 노·정의 갈등이 발생할 때 적극적인 중재자의 역할을 해야 한다.

마지막으로 노동조합의 기본전략으로는 전략적 유연성의 추구라고 할 수 있다. 기존의 전투적이고 비타협적인 대응은 자제하고, 대화와 타협을 통한 문제 해결의 추구를 통해 노사갈등을 풀어나가야 한다. ‘투쟁’이나 ‘타협’ 일변도가 아닌 상황에 따라 ‘투쟁’과 ‘타협’을 적절하게 혼용하는 융통성 있는 전략을 통해 급변하는 노동환경과 노사관계에 유

연하게 대처할 수 있어야 한다.

2. 단계별 노사관계 발전방안

2.1 발전방안(1단계): 노사조화형의 노사관계 추구

정부는 노동관련 법·제도의 제정·개정에 있어 노사관계를 고려한 사회 각 분야의 의견을 반영해야 한다. 노사관계와 노동환경의 변화에 비해서 법·제도의 지체는 없었는가를 수시로 검토해야 할 것이며, 향후 노동관련 법·제도의 제정·개정에 앞서 이러한 변화를 충분히 반영해야 한다. 이 과정에서 중요한 것은 사회 각 분야의 의견을 충분히 수렴하는 것이다. 사회 각 분야의 의견을 반영하는 방법은 첫 번째로 ‘노사정위원회’의 활성화이다. 노사정위원회가 제 기능을 발휘한다면 노동관련 법·제도에 관한 노사정 협의 및 사회적 협약 체결을 통해 산업별, 기업별 교섭 수준에서 풀 수 없는 노동현안에 대한 해결책을 마련할 수 있다. 또, ‘노동자문위원회’를 설치하여 노동자 대표, 경영자, 정부 담당자, 시민대표, 비정규직 대표, 관련 정치인 등이 참여하여 노동법·제도의 발전을 위한 다양한 의견을 나누고 합의점을 도출하는 것이다.

다음으로 정부는 ‘공공부문 노사관계 연구·지원센터’를 설립해야 한다. 이를

통해 공공부문 노사문제를 집중적으로 연구하여 철도를 포함한 공공부문 노사관계의 대안과 담론을 생성하고, 각 산업부문에 맞는 노사관계 발전프로그램을 개발하여 제공하는 것이다. 그리고 이 기관을 통해 개별 공공부문의 노동조합, 노무·인사 담당자들을 국가차원에서 전문적으로 교육시킴으로써 철도산업의 노사관계 전문가 육성에 기여할 수 있다.

그밖에 정부는 경영진에게 일정한 권한과 자율성을 부여하여 실질적인 노사협상이 이루어질 수 있는 토대를 마련해 주어야 한다. 경영진은 정부로부터 권한을 위임받아 실용성 있는 노사협상을 이룰 수 있도록 노력해야 한다. 이 과정에서 일어날 수 있는 노사담합 등의 부작용은 교섭결과의 평가 등 각종 체계를 통해서 보완할 수 있을 것이다. 또, 경영진은 향후 구조개혁을 추진함에 있어서 노동조합과의 대화·협상을 통해 그 속도와 정도를 조절할 필요가 있다. 이를 통해 노동자들의 반발을 감소시킬 수 있고, 노사관계 안정화에 기여할 수 있다.

노동조합은 교섭을 통한 타협의 가능성을 높이기 위해 정부·경영진과의 협상이 가능한 논리적이고 현실성 있는 대안을 도출해야 한다. 또, 노사관계에 대한 정책적인 대안을 강구하여 노사발전 방안을 정부와 경영진에 먼저 제시할 수 있어야 하며, 정부·경영진에 대한 대응

방안도 다양성·유연성이 있어야 한다. 다양성·유연성을 추구하기 위한 방법으로는 시민단체·정치권·타 노동조합 등과의 연대나 산업별·기업별 노사정 위원회 추진 건의, 노사협의제도 등이 있다.

다음으로 철도노사가 함께 추구해야 할 발전방안이다. 우선 노사는 공동으로 ‘노사발전 목표’를 설정해야 한다. 노사관계 발전이 철도산업의 성장으로 이어져 추후에 교섭이나 공기업 경영평가를 통한 성과의 분배라는 개념으로 연계시키는 방안이 모색될 수 있다. 또, ‘노사협의제도’의 도입을 통해 단체교섭에 포함되지 않은 제반 경영사항에 대한 노동자대표의 협의·자문·부분공동결정이 이루어지도록 하며, 철도공사에 적합한 노사협력 프로그램을 개발하여 도입하는 방안이 있다. 그리고 철도산업에 맞는 ‘고성과 작업장’의 도입을 통한 노사상생 방안을 생각해볼 수 있다. 고성과 작업조직은 작업현장 근무체계의 혁신을 이루기 위해 작업과정, 작업조직, 기술, 직능에 대한 노사 공동 디자인을 통한 근무제도 개선 및 직원역량 강화를 통해 이루어질 수 있다. 더불어 노사는 ‘산별교섭의 정착을 위한 기반을 조성’해야 한다. 노동조합은 산별노조의 실질적인 정착을 위해 임금 등의 기본적인 사항만 규제하고 나머지는 노사협의 등을 통해 해결해야 한다. 또, 기업별 노조

의 기득권을 포기하고 이중교섭을 방지하는 방안을 내야 한다. 그리고 경영진은 이에 상응하여 사용자단체를 구성하는 것으로 화답해야 한다.

2.2 발전방안(2, 3단계): 노사협력형의 노사관계 추구 및 정착

2단계의 발전방안은 ‘노사협력형’의 노사관계 유형 추구이다. 앞서 기술한 1단계의 발전방안을 토대로 좀 더 깊이 있고 실질적인 노사관계 발전방안을 실현하고자 한다.

정부는 1단계에서의 노동관련 법·제도에 관한 다양한 의견수렴을 바탕으로 이를 제정·개정해야 한다. 개정된 법령·제도를 시행함에 있어서는 유예기간을 주고, 그 기간 동안 발생할 수 있는 문제점들을 보완해야 한다. 그리고 시행 후에 문제가 이어지면 즉시 법안·제도의 재검토를 통해 노사갈등을 최소화시켜야 한다. 또, 구조개혁을 통한 경영수지 개선이 일정부분 달성된 다음에는 경영 및 노사관계 정상화 토대를 마련하기 위한 정부의 재정지원이 이루어져야 한다. 재정지원은 타 공공부문과의 형평성 제고 및 해외의 사례 등을 참고한 적정 수준에서 이루어져야 할 것이다. 그리고 정부는 투자재원과 재정지원금 확보에 있어서 도로통행료 수입과 기금, 철도사업비의 일부를 지방자치단체에서 분담, 역사 신축관련 투자비나 운영적자의 일

부를 지자체가 공동부담, 국채 발행이나 간접세 등의 방법을 고려해 볼 수 있다.

경영진은 정부로부터 실질적인 사용자의 권한을 위임받아 실행 가능성이 있는 단체협약이 체결되도록 하며, 합의된 사항에 대해서는 책임 있는 자세로 성실하게 이행해야 한다. 불이행되는 사항에 대해서는 노사 양측이 불이행에 대한 충분한 설명을 하고 교섭상대의 양해를 구해야 한다. 또, 이 단계에서 경영진은 2000년 이후 급증하고 있는 손해배상청구 및 가압류 등에 대한 개선방안도 고민해야 한다. 노사관계가 안정화되고, 개선되었다는 전제하에 정부는 손해배상·가압류 문제를 처리한 외국 사례 등을 참조하여 관계 법령을 개정할 필요가 있다. 손해배상·가압류의 대상과 범위를 검토하여 기본적인 노조활동은 이루어질 수 있도록 해야 할 것이며, 부당한 손해배상이나 가압류의 경우는 신속하게 구제될 수 있도록 해야 한다. 그리고 경영진은 노동조합에 대한 손해배상청구 및 가압류에 대해 보다 신중할 필요가 있으며, 노동조합의 존속 유지에 필요한 최소한의 재산에 대한 손해배상과 가압류는 제한해야 할 것이다. 또한 기존의 손해배상·가압류 등은 향후 노사협상에서 진척이 있을 경우 상호신뢰 구축이라는 대승적인 차원에서 철회하는 방안을 검토할 필요가 있다. 하지만 노동조합을 회유하는 조건으로의 선별적인 철회는

지양해야 한다. 또, 노동조합 역시 정부와 경영진의 상호신뢰 구축 방안에 대해 협력적인 자세로 화답해야 한다.

다음으로 철도노사가 함께 추구해야 할 발전방안으로 노사 간 협의방식의 확대를 위한 ‘직급별·직종별 노사협의제도’의 도입이 이루어져야 한다. 직급별·직종별 노사협의제도는 더 다양한 수준에서 노동자들의 경영참가가 이루어지게 할 수 있다. 더불어 2단계에서는 노사합의를 통해 교섭주기의 조정을 추진해야 한다. 외국의 경우 5년 마다 임금협상을 하더라도 5년 간 한번 인상하는 것이 아니라 올해 인상하고 내년에는 ‘물가인상분+1.5%’와 같은 식으로 정해지기 때문에 제도의 보완이 가능하다. 또, GM(General Motors)의 단체협약을 보면 ‘COLA(Costs of Living Adjustments)’ 조항이 있다. 생계비 조정을 일정한 공식에 따라 하도록 해서 물가가 크게 오르는 시점이 오면 생계유지, 실질임금 반영을 위한 교섭을 한다. 따라서 몇 년 이상 장기계약의 경우에는 COLA와 같은 공식을 적용해 물가인상과 연동해서 임금을 올리는 방안을 생각해볼 수 있다.

마지막으로 3단계의 발전방안은 ‘노사협력형’의 정착단계이다. 이 단계에서는 노사관계가 성숙해지고 안정화되었다는 전제에서 ‘철도자문위원회’를 설립해야 한다. 노동자 대표, 경영자, 정부 담당자, 시민대표, 비정규직 대표, 관련 정

치인 등이 참여하여 철도 산업의 발전을 위한 의견을 나누고 노사 주요 현안에 대한 합의점을 도출하는 것이다. 철도산업의 노사관계가 노·사·정의 전략적 선택과 일정한 전환점 및 계기를 거치면서 점점 악화되어 왔듯이, 노사관계의 개선 또한 위에서 언급한 3단계 방안을 통해 점진적으로 이루어질 수 있으리라 기대한다.

V. 결론

본 연구는 공공부문 노사관계 악화의 원인이 무엇이었는지를 알아보고자 하였고, 원인에 대한 고민을 통해 안정적이고 협력적인 노사관계를 구축하기 위한 발전방안을 도출하고자 하였다. 따라서 기존의 노사관계 이론인 KKM의 전략적 선택론을 토대로 공공부문 중 철도산업의 구조개혁과 노사관계에 대한 분석을 통하여 공공부문 구조개혁의 원인과 진행과정, 이로 인한 노사관계의 변화 및 노사관계 발전방안을 연구하였다. 철도산업의 구조개혁과 노사문제에 대한 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 노사관계의 변화를 정리해보면 1980년대 ‘노사조화형’의 노사관계 유형에서 시간이 흐름에 따라 ‘무장휴전형’과 ‘정면대결형’의 노사관계 유형으로 변화되어 왔음을 알 수 있다. 특히

1990년대의 경제위기를 전환점으로 노사관계는 지속적으로 악화되었다.

두 번째, 노·사·정의 주체에게는 각 시기마다 ‘노사조화형’이나 ‘노사협력형’의 노사관계 유형으로 전환될 수 있는 계기가 있었다. 하지만 이때마다 노·사·정은 각자의 입장과 가치관에 따른 행동을 추구하면서 발전적인 노사관계로 전환하는 것에 실패했다.

세 번째, 노·사·정의 가치관과 입장을 살펴보면 정부는 신공공경영과 유럽연합의 철도개혁 등에 영향을 받아 철도산업에 대한 정책기조를 기존의 공익성 중심에서 효율성과 경제성의 추구로 전환하였다. 노사관계 또한 관계법령의 개정 등을 통해 이러한 방향으로 유도해나갔다. 정부는 철도산업에 대한 구조개혁을 요구하면서 사업규모를 지속적으로 확장시켜 나갔다. 이에 반해 철도산업에 대한 정부의 재정지원 및 투자규모는 선진국의 철도산업에 비해 낮은 편이었다. 경영진은 효율성을 제고하면서 확장되는 사업을 추진해야 하는 모순된 상황에서 대규모 인력감축을 포함한 강도 높은 자구노력을 추진했다. 경영진의 상황에서는 불가피한 선택이었다고 할 수 있지만, 구조개혁을 살펴보면 그 속도가 상당히 빠른 편이었다. 또, 구조개혁의 추진과정에서 노동조합을 배제하는 경향을 보이면서 노동조합은 구조개혁에 강한 반발을 보이게 되었다. 노동자들은

1990년대 이후의 구조개혁과정에서 공무원이라는 지위가 흔들리게 되고, 고용안정성에 대한 불안감이 커지면서 좀 더 강력하고 적극적으로 자신들을 보호해 줄 수 있는 노동조합을 원했다. 또, 노동조합은 정부의 일관되지 못한 철도정책에 불신을 가지고 있었으며, 합의사항이 잘 지켜지지 않는 경영진과의 대화에도 회의를 갖고 있었다. 이러한 노동자와 노동조합의 입장이 반영되어 노동조합 집행부는 민주노총 계열로 교체되었고, 집행부는 상급단체를 민주노총으로 변경했으며 산별노조를 출범시키게 되었다. 그리고 파업을 요구관철의 주요수단으로 삼는 강경한 투쟁을 전개하였다.

이상의 분석결과를 통해 철도산업의 노사관계 발전방안을 도출하였다. 발전방안은 다음과 같다.

첫째, 철도산업 노사발전의 추진단계를 설정하였다. ‘노사조화형’을 추구하는 1단계, ‘노사협력형’을 추구하는 2단계, 마지막으로 ‘노사협력형’이 정착되는 3단계로 구분하였다.

둘째, 노·사·정이 우선적이고 지속적으로 추진해야 할 과제로 기본전략을 도출하였다. 정부는 철도산업에 대한 중장기적이고 일관성 있는 정책과 투자확대를 추진해야 한다. 또, 경영진은 노사관계에 있어서 주체적인 당사자로서 노사관계 개선에 적극적으로 노력해야 한다. 마지막으로 노동조합은 전략적 유연

성을 추구해야 한다.

셋째, 1단계의 노사관계 발전방안을 살펴보면 정부는 노동관련 법·제도의 제정·개정에 있어 노사발전의 측면을 고려하여 사회 각 분야의 의견을 반영해야 한다. 그리고 공공부문 노사관계 연구·지원센터를 설립하고, 철도노사의 교섭을 통한 노사문제 해결을 위해서 경영진에 실질적인 권한을 위임해야 한다. 경영진은 정부로부터 실질적인 권한을 위임받아 향후의 구조개혁을 추진함에 있어 노동조합과의 대화·협상을 통해 그 속도와 정도를 조절할 필요가 있다. 노동조합은 정부와 사용자의 구조개혁 및 노사관계에 대한 정책적인 대안을 연구해야 한다. 1단계에서 철도노사가 함께 추구해야 할 발전방안으로는 노사발전 목표의 설정이 우선되어야 한다. 다음으로 노사협의제도의 도입을 추진해야 한다. 그리고 고성과 작업장의 도입이 이루어져야 한다. 마지막으로 노사는 산별교섭의 정착을 위한 기반을 조성해야 한다.

넷째, 2단계의 발전방안에서 정부는 노동관련 법·제도에 관한 다양한 의견수렴을 바탕으로 이를 제정·개정해야 한다. 또, 정부는 철도산업에 대한 재정적인 지원을 검토해야 한다. 경영진은 1단계에서의 권한위임을 바탕으로 노사협약을 성실하게 이행해야 하며, 손해배상청구 및 가압류 등에 대한 개선방안도

고민해야 한다. 다음으로 2단계에서 노사가 함께 추구해야 할 발전방안으로는 직급별·직종별 노사협의제도의 도입과 교섭주기의 조정이 있다. 마지막으로 3단계에서 노사는 철도자문위원회를 설립해야 한다.

이상의 단계별 발전방안을 통해 철도산업의 노사관계의 개선은 점진적으로 개선될 수 있으리라 기대한다. 무엇보다 중요한 것은 발전방안의 수립과 계획보다 노·사·정의 노사관계의 개선을 향한 의지와 실천적 행동이라고 할 수 있다. 우리나라 공공부문에서 노사갈등이 가장 높은 사업장 중의 하나인 철도산업에서의 노사관계 발전은 철도산업의 경쟁력 강화 및 생산성의 증대 뿐 아니라 공공부문, 민간부문의 노사관계에도 긍정적인 영향을 끼칠 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 외부환경의 변화에 따른 노·사·정의 전략적 선택이 노사관계에 중요한 영향을 미친다는 것을 밝혔다. 이는 전략적 선택의 변화에 따라 노사관계의 결과가 달라질 수 있음을 의미한다. 또, 기존의 이론을 철도산업에 맞게 적용하여 환경변화의 원인, 외부환경의 변화, 노사주체들의 전략적인 선택이 인과관계로 이어져 노사관계가 도출됨을 밝혔다는 점에서 의미가 있다.

본 연구의 한계점으로는 연구 대상을 철도산업으로 국한시킴으로써 공공부문

구조개혁과 노사문제에 대한 다양한 사례연구를 통해 비교분석할 수 없었다는 점이다.

향후의 연구방향을 제시하면 전략적 선택론을 이용한 노사관계를 분석함에 있어 그 연구대상을 국내외 공공부문으로 확장한 뒤, 이에 대한 비교분석을 통하여 산업부문별, 국가별 특성에 맞는 노사관계 모델을 도출해보는 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- [1] 김준, “공공부문의 구조조정과 고용·노사관계, 국회도서관 입법조사분석실, (1998), p.14.
- [2] 배규식, 김철식, 김가람, “2007년도 노사관계 실태분석 및 평가: 철도공사 노사관계를 중심으로”, 한국노동연구원, (2007), pp.43-120.
- [3] 배규식, 심용보, “2008년도 노사관계 실태분석 및 평가: 철도공사”, 한국노동연구원, (2008), pp.61-73.
- [4] 심용보, “철도산업에서의 신공공경영전략과 노사관계”, 『경제와 사회』, 제86호(2010), pp.267-279.
- [5] 이병훈, 황덕순, 배규식, 심창학, 강수돌, 박은홍, 공기업의 민영화와 노사관계: 5개국의 사례비교연구, 서울: 한국노동연구원, 2000.
- [6] 이효수, 김태진, “노사관계이론의 비교연구: 시스템이론, 전략적 선택이론, PDR 시스템이론을 중심으로”, 한국노사관계학회 정기학술발표회 발표논문집, (1996), pp.106-110.
- [7] 임상훈, 배규식, 강병식, 공공부문 구조조정과 노사관계 안정화, 서울: 한국노동연구원, 2004.
- [8] 전국철도노동조합, “1995년도 사업보고서”, (1995), p.19.
- [9] 전국철도노동조합, “2008년 임단협 특보”, 제4호, 제1호(2008).
- [10] 최연혜, 철도영업개발, 의왕: 한국철도대학, 2004.
- [11] 한국철도공사, “한국철도공사 전략경영 계획”, 2005.
- [12] 한국철도공사, “업무현황보고”, pp.14-15, 2010.
- [13] Burton, J.F., “Review Symposium: The Transformation of American Industrial Relations,” *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.41, No.3(1998), pp.439-445.
- [14] Chabalier, D., “The Europeanization of the railway sectors,” a paper presented at the Third Pan-European Conference on EU Politics, Istanbul: Bilgi University, 2006.
- [15] Chelius, J. and J. Dwokin, “An Overview of the Transformation of Industrial Relations,” *Reflections on*

- the Transformation of Industrial Relations, Institute of Management and Labor Relations, Series, Vol.1(1990), pp.1-18.*
- [16] Dunlop, J.T., *Industrial Relations Systems*, Illinois: Southern Illinois University Press, 1971.
- [17] Dunlop, J.T., *Industrial Relations Systems(1958)*, Cambridge: Harvard Business School Press, 1993.
- [18] Hood, C., "A Public management for all seasons?," *Public Administration*, Vol.69(1991), pp.3-19.
- [19] Hyman, R., *Industrial Relations: A Marxist Introduction*, London: Macmillan, 1975.
- [20] Kerr, C., J.T. Dunlop, F.H. Harbison, and C.A. Myers, *Industrialism and Industrial an: The Problem of Labor and Management in Economic Growth*, Cambridge: Harvard University Press, 1960.
- [21] Kessler, I. and F. Bayliss, *Contemporary British Industrial Relations*. London: Macmillan, 1998.
- [22] Kochan, T.A., H.C. Katz., and R. B. Mckersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, New York: ILR Press, 1986.
- [23] Lee, H., "Theory Construction In Industrial Relations: A Synthesis of PDR Systems," 1995년도 한국경제학회 정기학술대회 발표논문, 1995.
- [24] Mills, D.Q., *Labor Management Relations*, New York: McGraw-Hill Co, 1986.
- [25] Reynolds, L.G., *Labor Economics and Labor Relations*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1982.