

KLSI

ISSUE PAPER

제 98 호
2018-13호
(2018.09.07.)

www.klsi.org

공공부문 노조의 오래된 새 영역 : 지역

- 부분적인 성과와 노조의 전략 부재 -

유병홍 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

[목차]

- I. 서론
- II. 지방자치단체 수준의 노사관계 고찰 필요성
- III. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 진행 경과
- IV. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭이 갖는 의미
- V. 결론

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/klsiedit

< 요약 >

지방자치에 대한 관심이 높아지고 있는 가운데 노조는 지방자치제도, 지방자치단체 수준 노사관계와 관련해서 어떤 견해를 가지고 어떤 준비를 하고 있는가? 또한 한국 노조들은 오랜 기간 기업별 노조의 한계를 탈피하고자 노조 조직과 교섭의 집중화를 추구해왔는데 기업별 교섭의 한계 극복에서는 어떠한 성과를 거두고 있는가? 이 글에서는 지방공기업이 공공부문 노조운동에서 갖는 의미를 간단하게 살펴보면서 지방공기업 노사관계에 대해 노조가 더 많은 관심을 기울일 필요성을 제기하고 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례를 통해 노조 조직과 교섭의 집중화라는 노조의 목표가 어떤 성과와 한계를 보이고 있는지를 살펴보았다.

중앙정부의 성과연봉제 권고안(2016. 05. 12)에 맞서 서울시 5개 투자기관 노조들이 사측과 집단교섭을 통해 성과연봉제를 저지하는 내용의 노사합의에 이르고 최종적으로는 [집단교섭 합의에 따른 서울시 노사정합의(2016. 10. 10)]까지 도출한 바 있다. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례는 해당 투자기관 노조만이 아니라 공공기관 노조들이 문제로 삼고 있던 성과연봉제를 일정 수준에서 저지했다는 점, 그럼으로써 중앙 정부의 일방적인 공공기관 지침을 저지했다는 점, 제한적인 범위이기는 하나 공공부문의 사실상의 사용자가 누구인가를 보여주었다는 점에서 뚜렷한 성과를 냈다고 할 수 있다.

그러나 동시에 한계도 뚜렷하다. 서울시 성과연봉제 집단교섭 자체가 노조의 중장기 교섭 계획에서 한 부분으로 설정된 것이 아니라는 점에서 공공부문 노조의 중장기 교섭 계획 설정을 위한 치밀한 논의가 결여되어 있다. 이후 이에 대한 심도 있는 고민이 필요하다. 다음으로 조직 확대와 교섭형태 발전을 고민한다고 해도 지방공기업 수준에 머물고 있다. 지방자치단체의 노사관계는 지방공기업에 국한한 문제가 아니다. 그 외곽으로 출자·출연·유관기관이 있고 그다음으로는 지방정부가 이미 담당하고 있거나 앞으로 담당하게 될 각종 사회서비스 기관들이 있다. 이들을 어떻게 조직하고 교섭을 통해 노동조건을 개선할 것인가 하는 커다란 그림, 즉 전략을 구상하여야 하나 현재 지방공기업을 조직하고 있는 공공부문 노조 조직에서는 이와 관련하여 전략적으로 큰 그림을 그릴 수 있는 컨트롤타워가 없다.

이와 같은 노조의 현재 상황은 전략의 부재를 보여준다. 집단교섭 사례가 이후 지속, 발전되지 못한 것은 단지 우연적인 결과로 나타난 것은 아니고 노조의 조직 집중화·교섭 집중화에 대한 전략의 부재, 지역 수준 노사관계형성 전략의 부재로 나타난 것으로 보인다. 유리한 여건을 토대로 성사된 서울시 집단교섭 사례를 발전시켜서 정례화하고 다른 지방자치단체, 공공기관 단체교섭에도 적용하는 문제에 대한 고민을 거친 중장기 교섭 발전계획이 필요한 데 이를 구체화하지 못했다는 점에서 노조의 전략 부재를 보여주고 있다.

집단지침 성사에서 나타났듯이 서울시장의 호의적 반응, 다양한 이해관계자들의 호의적인 관여 등 비교적 좋은 여건에서도 노조의 주체 역량의 미비로 교섭의 집중화를 이루어나가지 못한 것은 단지 교섭만의 문제가 아니라 노조의 전략적 대응 능력의 부재, 혹은 미비를 보여주고 있다. 이런 상황이 지속된다면 급변하는 노사·노정관계에서 노조의 대응능력이 따라가지 못해서 이후 노조 재활성화와 발전이 쉽지 않을 것임을 시사하고 있다.

공공부문 노조의 오래된 새 영역 : 지역

- 부분적인 성과와 노조의 전략 부재 -

유병홍 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

1. 서론

오래된 농담 하나. “문: 한국에서 가장 높은 곳에 있는 도시는? 답: 서울, 지방에서 서울 갈 때 다들 ‘서울로 올라간다’고 하니까.” 꽤나 오래된, 그리고 썰렁한 농담이었다. 현재 시점에서 이런 농담을 늘어놓는다면 어떨까? 썰렁하다기보다는 으스스한 농담이 될 것이다. 지역(지방) 소멸, 지자체 위기 나아가 지방자치제도의 위기 문제는 예전보다 더 심각하게 다가오고 있기 때문이다. 그렇다면 노조는 지방자치제도, 지방자치단체 수준 노사관계와 관련해서 어떤 견해를 가지고 어떤 준비를 하고 있는가? 이에 대한 전반적인 얘기를 하려면 무척 많은 사항을 검토하여야 할 것이다. 그러나 공공부문 노조들의 지방공기업 노사관계에 국한해서 살펴본다면 비교적 논점이 명확하게 드러나면서 노조에서 이에 대한 준비를 어떻게 하고 있는가를 고찰하는데 도움이 될 것이다.

또한 한국 노조들은 오랜 기간 기업별 노조의 한계를 탈피하고자 노조 조직과 교섭의 집중화를 추구해왔다. 크게 말하면 노조 조직의 집중화에는 일정한 성과를 거두어서 민주노총의 경우 대부분이 초기기업별 노조(민주노총 인터넷 홈페이지 소개 자료 기준 80%)로 전환하고 있고 한국노총도 그에 미치지 못하는 못 하지만 초기기업별 노조에 대한 관심을 기울이고 있다. 그러나 산별교섭을 통한 교섭의 집중화에는 그만큼 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있어 조직 형태와 교섭 구조의 부조화를 보이고 있다. 이에 따라 원래 노조들이 목표로 내걸었던 기업별 노조의 한계 극복이라는 목표 달성과는 거리가 있다는 평가를 받고 있다.

여기에서는 지방공기업이 공공부문 노조운동에서 갖는 의미를 간단하게 살펴보면서 지방공기업 노사관계에 대해 노조가 더 많은 관심을 기울일 필요성을 제기하고 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례를 통해 노조 조직과 교섭의 집중화라는 노조의 목표가 어떤 성과와 한계를 보이고 있는지를 살펴보고자 한다¹⁾. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례는 중앙정부의 [지방공기업 성과연봉제 권고안(2016. 05. 12)]에 맞서 서울시 5개 투자기관 노조들이 사측과 집단교섭을

1) 이 사례는 “유병홍·이정봉·허인(2017), 지방공공기관 노사관계 발전방안-주요 지방자치단체의 공공기관 사례 비교를 중심으로, 한국노총 중앙연구원”과 “박태주·이종선·노광표·유병홍(2017), 공공부문 노정교섭(정책협의) 제도화 방안, 고려대학교 노동문제연구소”에서도 연구 사례로 다룬 바 있다. 이 글은 이들 연구를 토대로 하고 있다.

통해 성과연봉제를 저지하는 내용의 노사합의에 이르고 최종적으로는 [집단교섭 합의에 따른 서울시 노사정합의(2016. 10. 10)]까지 도출한 사례이다. 이 사례는 중앙정부의 권고안에 맞서 지방공기업 노사와 지방자치단체가 중앙정부 권고안과 다른 내용의 합의를 이끌어 냈다는 점에서 주목을 받았다. 이 사례에서 주목할 사항은 이것만은 아니다. 집단교섭 방식이라는 초기업별 교섭 구조를 띤 것, 교섭 과정에 단위노조만이 아니라 상급단체가 참여한 것, 집단교섭에 따른 노사 합의 이후 서울시 노사정 합의를 이루어낸 것은 공공부문 노사관계 발전과 기업별 교섭 탈피를 위한 교섭 집중화에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 동시에 이 사례가 갖는 의미에 대해 적극적인 평가가 부족했다는 점, 이후 지속적으로 진행되지 못했다는 점에서 일정한 한계를 갖는다. 이 글은 한계의 원인으로 노조 전략의 부재라는 측면을 주목하고자 한다. 즉 이 사례를 단지 2016년 성과연봉제에 국한한 개별사례가 아니라 노조가 추진해온 조직과 교섭의 집중화, 지역 수준²⁾ 노사관계 형성이라는 중장기 발전 방향이란 점에서 어떤 한계가 있는지에 주목해서 검토하고자 한다.

이런 문제의식을 가지고 아래에서는 다음과 같은 순서로 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단 교섭 사례를 살펴본다. 먼저 지방공기업 노사관계가 갖는 의미와 간략한 현황³⁾을 살펴보고, 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례 진행 경과를 개관하고, 다음으로 이 사례가 갖는 중요한 의미들에 대해 살펴보고, 이후 지속되지 못한 이유를 노조의 전략부재라는 측면에서 살펴본다. 사례연구를 위한 자료는 주로 교섭 관련 참여조직·기관의 문건자료, 교섭 참가 노조인 민주노총 공공운수노조 간부와 노사정서울모델협의회 관계자 면담자료이다.

II. 지방자치단체 수준의 노사관계 고찰 필요성

1. 노사관계의 새로운 영역- 지방자치단체 수준의 노사관계

최근 수년간 노사관계 분야에서 나타나고 있는 변화 중 하나는 지방자치단체 수준 노사관계 분야에 대한 관심이 높아지고 있는 것이다. 이는 먼저 지방자치단체가 고용·노동 문제에 대해 관심을 기울이는 것에서 나타나고 있다. 예를 들면, 몇 년 전부터 일부 지방자치단체에서 공공부문 종사자를 대상으로 생활임금제를 도입하는 것뿐만 아니라 취약계층 보호를 위한 개별 조례까지 제정하고 있다. 특히 최근 몇 년 사이에는 서울시 등 여러 지방자치단체에서 노동정책기본계획을 발표하고 시행하면서 지방자치단체 차원에서 고용·노동 문제가 중요한 정책 사안 중 하나로 부각되었고 일회성 사업, 개별 조례 제정을 넘어서서 중장기 계획으로 발전해 가고 있다.

이런 현상은 다음과 같은 이유 때문에 나타난 것으로 보인다. 첫째, 지방자치단체가 공공부문에서는 직접적인 사용자이거나 간접적으로 노동조건에 영향을 미치고 있어 모범적인 사용자로서 합리적이고

2) 여기에서는 지역 수준 노사관계, 지방자치단체 수준의 노사관계라는 말을 혼용한다.

3) 이와 관련해서는 유병홍·이정봉·허인(2017)을 참조할 수 있다.

모범적인 노사관계를 정립해 나갈 필요가 있기 때문이다. 둘째, 중앙정부가 노동문제를 관장하면서 고용노동부가 지방까지 행정체계를 갖추고 있지만, 포괄 범위가 넓고 인력은 부족해서 세부적인 부분을 잘 살피지 못하고 있어 지방정부에서 보완할 필요가 있기 때문이다. 셋째, 지방자치단체가 해당 지역 사정을 잘 알고 있기 때문에 고용·노동문제와 관련하여 세부적인 사항을 반영할 수 있기 때문이다. 넷째, 해당지역 노동자는 많은 경우 해당 지방자치단체의 주인이기도 하다는 점에서 지방자치단체가 고용·노동 문제에 관심을 가져야 함은 당연하다.

노조들도 지방자치단체 수준의 노사관계에 대해 관심을 기울이기 시작했다. 하지만 아직까지 실제 지방자치단체 수준의 노사관계에 대한 노조 대응은 그다지 활발하지는 않다. 그 이유 중 하나는 지역 수준을 관장하는 상급단체나 지역본부가 신자유주의 정책에 따른 비정규직 확산 이후 오랜 기간 비정규직 문제에 관심을 기울여왔음에도 불구하고 제한된 인적·물적 자원으로 인해 비정규직 문제 대응조차도 힘든 상황에서 다른 문제에 대한 접근은 쉽지 않은 한계가 있었다. 노조에서는 지역, 지방자치단체 수준의 노조활동을 하기 위한 조직 체계를 갖추고는 있지만 실제 지방자치단체 수준 노사관계에 대해서는 많은 관심을 기울이지 못하고 있다. 이는 노조 활동이 총연맹, 연맹 수준에서 중앙정부의 노사관계 정책에 대한 대응에 집중하다보니 지방자치단체 수준 노사관계에 대해서는 상대적으로 관심이 떨어졌기 때문이라고 할 수 있다.

그러나 최근 들어 상급단체들은 지방자치단체 수준 노사관계에 좀 더 관심을 기울이기 시작했다. 예를 들면 민주노총 공공운수노조는 2017년 사업계획에서 “지역운동 발전을 위한 방안을 구체화하고 조합비 인상과 연계하여 지역본부, 지역지부 등에 투자를 확대한다”는 방침을 수립하고 산별강화 조직발전 세부 계획 중 하나로 “지방공기업사업본부 신설, 설치 시 공공기관사업본부 및 지역본부와 공동사업 등”을 수립한 바 있다. 2018년 사업기조와 방향에서 “2. 전략이 있는 산별노조에서 ‘지역운동의 체계적 전개’ 추진 목표 설정” 등 일정한 관심을 기울이고 있다.

이렇듯 노사 모두 최근 들어서야 지방자치단체 수준 노동문제, 노사관계에 대한 관심을 기울이기 시작하고 있기 때문에 많은 경험이 축적되어 있지는 않다. 하지만 지방자치단체 수준 노사관계에서 특징적인 사례들도 나타나고 있다. 2016년 7월 29일 서울시 5개 투자기관 노사가 중앙정부가 추진하고 있는 성과연봉제와 관련하여 ‘성과연봉제 도입 시 노사합의 없이 이사회 결정 등을 통해 일방 도입하지 않기로 합의’했고, 같은 주제를 놓고 대구에서도 노사민정협의회 공공분과에서 대구형 성과연봉제 노사민정 특별위원회를 구성해서 논의를 진행하였다. 이와 같은 사례는 중앙정부의 정책 이행을 위한 지방공기업 노사 단체교섭의 한계를 인정하고 지방정부인 서울시와 대구시가 간접적으로 참여하는 노정교섭의 토대를 마련하였다는 점에서(김태영, 2017) 의미 있는 사건이라고 할 수 있다. 이러한 사정을 고려한다면 지방자치단체가 고용·노동 문제에 관심을 기울이기 시작하는 것은 당연하고, 오히려 때늦은 감이 있다(유병홍·김가람·김윤숙, 2016).

2. 고찰 필요성

한국사회에서 지방자치제도는 국가 운영, 지방행정, 시민의 일상생활에서 중요한 역할을 하게 되었다. 이런 추세는 지방분권화에 대한 요구에 따라 앞으로 더욱 커질 것으로 보인다. 그에 따라 지역 주민의 생활복지 서비스를 담당하는 지방공기업의 역할은 더 중요할 수 있다. 지방공기업중 지방공무원 신분인 직영기업을 제외하고 지방공사·공단 직원 현황을 살펴보면 다음과 같이 지속적으로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 이에 더하여 지방공사·공단 비정규직, 출자·출연 법인, 유관기관까지 포함하면 그 규모는 더욱 늘어날 것이다. 더 나아가 지방자치단체가 담당하고 있는(앞으로 담당할 것으로 예견되고 있는) 사회서비스 영역까지 염두에 두면 그 포괄범위가 더욱 늘어날 것이다.

[표 1] 지방공사·공단 직원 현황(2017. 12. 31기준)

지방공사 공단	2013	2014	2015	2016	2017
도시철도공사	7,880	8,021	8,351	8,683	24,813
도시개발공사	3,065	3,078	3,128	3,293	3,503
기타공사	3,114	4,241	4,555	5,076	5,173
지방공단	9,221	10,053	10,887	11,663	12,158
소계	23,280	25,393	26,921	28,715	45,647

주) 직원수는 일반정규직 기준임.

출처: 지방공기업 경영정보공개시스템(www.cleaneye.go.kr).

그럼에도 지방자치단체 산하 공공기관 즉 지방공기업, 출자·출연 법인, 유관기관은 일종의 무관심 지대에 놓여 있고, 통상 공공기관이라고 할 때는 대부분 중앙정부 산하 공공기관에 관심이 집중되어 있으며 지방공기업은 고려대상에서 빠져 있거나 부차적인 관심 대상이 되고 있다. 무관심, 또는 과소 평가는 지방공기업 노사관계에 대해서도 마찬가지이다. 공공기관 노사관계라고 하면 통상 중앙정부 공공기관 노사관계를 염두에 둔 것이고 지방공기업 노사관계는 관심 대상이 되고 있지 않다. 지방공기업 노사관계는 해당지역별, 기관별 특성이 고려되기보다는 공공부문 노사관계의 한 부분으로 해석되고 있는 실정이다. 그러나 중앙공공기관과 지방공기업간 지배구조, 운영방식에는 여러 가지 점에서 차이가 있어 공공부문 노동자 전체의 노동조건 유지·개선과 합리적 노조활동에 장애로 나타남은 물론 공공부문 노동자 내 양극화의 원인이 되기도 한다. 이처럼 지방공기업 노사관계는 상대적으로 무관심 지대에 놓여 있어 실태파악조차 잘 이루어지지 않고 있어 조직, 교섭과 관련해서는 어떠한 상황에 놓여 있는지 단편적인 정보밖에 알려져 있지 않다. 앞으로 중앙-지방의 분권화와 지방자치제의 확충에 따라 지방공공기관의 기능과 규모 확충이 불가피할 전망이고, 또 사회복지서비스 등 공공서비스 기능의 확대 등을 고려하면 지방공기업의 중요성은 강화될 것으로 보인다. 따라서 지방공공기관 노사관계의 실태와 노사관계 개선에 대한 관심과 연구 필요성이 확대되고 있다.

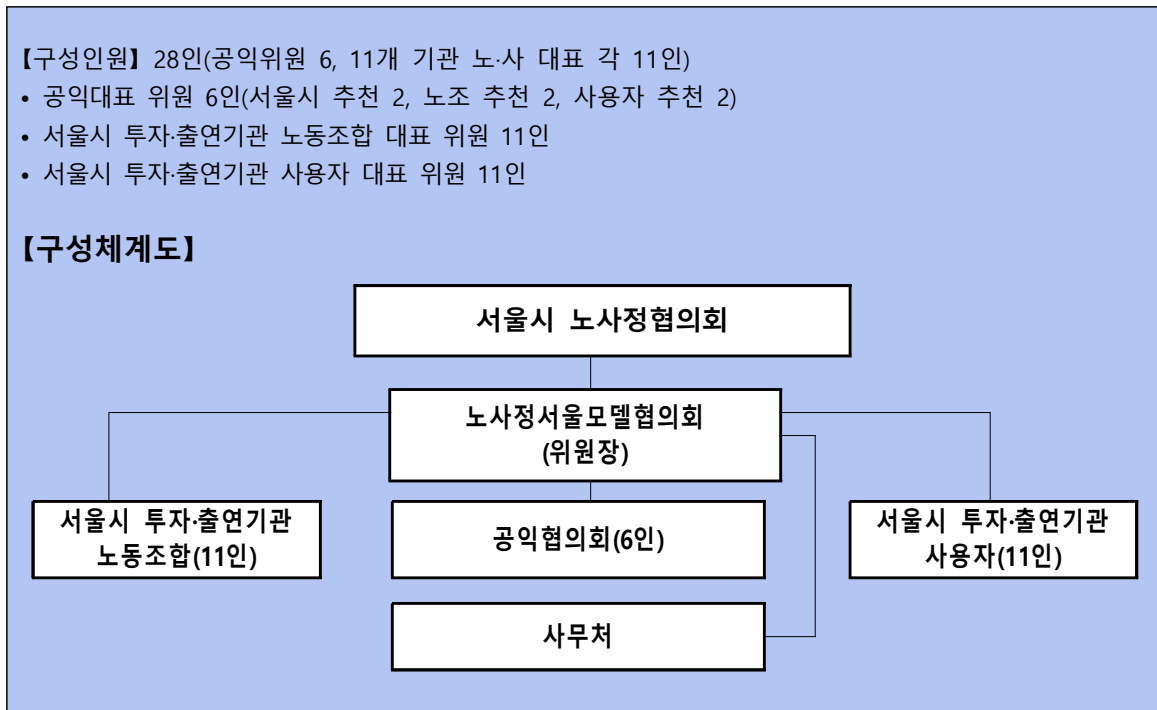
III. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 진행 경과

1. 집단교섭 진행 경과

1) 노사정서울모델협의회

서울시 5개 투자기관 노동조합⁴⁾은 2000년부터 서울시투자기관노동조합협의회(이하 ‘서투노협’)로 연대하여 공동 노사 쟁점에 대한 공동 대응, 서울시를 상대로 한 정책 활동을 통해 △2000년 노사정 서울모델협정서, △2001년 퇴직금누진제, △2013년 퇴직수당 폐지와 정년연장, △2015년 일자리 창출을 위한 노사정 서울협약 등 공동 합의를 이끌어낸 바 있다. 또한 서울시와 투자·출연기관 노사는 1995년 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」과 2000년 「서울특별시 노사정협의회 설치 및 운영조례」 제정에 따라 노사정서울모델협의회를 설치하여 현재까지 운영 중에 있으며 구성인원과 구성체계도는 다음과 같다.

(그림 1) 노사정서울모델협의회 구성 인원과 체계도



출처: 김태영(2017).

4) 서울시 5개 투자기관 노동조합은 서울지하철공사노동조합, 5678서울도시철도공사노동조합, 서울특별시시설관리공단노동조합, 서울특별시농수산물공사노동조합, 서울도시주택공사노동조합이다. 이중 서울도시주택공사 노동조합은 전국지방공기업연맹 소속이고 다른 4개 노조의 상급단체는 민주노총 전국공공운수노동조합이다. 서울교통공사 출범 이후 노조에도 일정한 변화가 있었으나 여기에서는 2016년 기준으로 서술한다.

2) 집단교섭 추진 배경

2016년 서울시 투자기관 집단교섭 추진 배경에는 정부의 공공부문 구조조정이 있었다. 2016년 2월부터 정부는 2대 지침(취업규칙 해석 및 운영지침, 공정인사 지침)을 발표하며 성과연봉제 도입과 저성과자 퇴출제를 추진하였는데 양대 노총 공공부문노조공동대책위원회(공대위)는 정부 지침에 맞서 저지투쟁을 진행하였다.

정부의 성과연봉제 도입 시도에 대해 공공부문 노조들은 상급단체별로, 개별노조별로 조금 차이가 있기는 하지만 대체로 상급단체에 교섭권을 위임하거나 또는 상급단체 수준에서 정부에 대응하기로 했다. 이는 한편으로는 정부지침에 대해 단위노조가 대응해서는 협상력이 떨어지기 때문에 상급단체 나아가 공대위에서 공동으로 대응해야 한다는 현실적인 필요성에 따른 것이고, 다른 한편으로는 노조가 추진해온 조직과 교섭의 집중화 방향에도 일치하기 때문이다.

공공부문 노조들, 특히 민주노총 공공부문 노조들은 과거부터 기업별 교섭 구조를 벗어나기 위한 다양한 노력을 해온 경험이 있다. 공공운수노조 경우는 성과연봉제와 관련한 단위노조 교섭권이 이미 공공운수노조로 위임되어 있기 때문에 형식적으로는 공공운수노조가 알아서 하면 되는 상황이었다. 그렇지만 기업별 노조 체계인 한국 노조 현실에서 교섭권 위임을 한다고 해도 모든 권한이 집중화되는 것은 아니기 때문에 집단교섭과 관련한 진행은 공공운수노조 중앙이 했지만 교섭 준비·진행, 쟁의, 마무리 단계까지 모두 단위노조들 역할이 컸다.

3) 집단교섭 진행 경과

5개 서울시 투자기관 노조의 집단교섭 경과는 다음과 같다.

[표 2] 집단교섭 관련 진행 경과

- 서울시 투자, 출자·출연기관 일자리 창출을 위한 노사정 서울협약서(2015. 12. 15)
 - 제7조: 투자, 출자·출연기관은 공공기관 취업규칙, 근로계약 변경 등 사항에 대해 노사합의를 중시하고 임금 및 고용안정 관련 단체협약을 준수한다.
- 집단교섭 요구와 결정
 - 2016. 07. 20: 집단교섭 요구(노조 ⇒ 서울시·투자기관 사용자)
- 집단교섭과 사적 조정에 대한 사전 검토와 준비(7~8월)
- 공공운수노조, 노정교섭(기획재정부, 행정자치부, 고용노동부) 무산(09. 01)
- 본교섭(3회)과 실무교섭(3회)
- 사적 조정(3회)
- 공공운수노조 파업과 성과연봉제 관련 노동계 시기집중 파업
- 박원순 서울시장, 성과연봉제 노사 자율교섭에 의한 해결 필요 언급(09. 26~27)
- 쟁의 후 추가 교섭 진행, 노사합의(09. 29)
- 중앙정부, 집단교섭 합의에 대해 우려 표명(09. 30)
- 서울시 노사정 성과연봉제 관련 후속 합의(10. 10 서울시장 간담회시)
- 집단교섭 합의와 후속 합의 후 이행을 위한 노사정 TF 가동

출처: 관련 회의자료, 성명서·보도자료, 김태영(2017) 등을 참조하여 연구자 작성.

4) 집단교섭 과정에서 나타난 주요 요구안과 합의안

노측 요구안에서 핵심적인 사항은 “성과연봉제, 퇴출제 관련 사항은 노사합의가 필요한 교섭대상임을 확인”하는 것이다. 사용자 요구안에서 핵심은 “성과연봉제는 행자부 권고안대로 노사가 합의”하자는 것이다. 또한 사용자 요구안에서 특징적인 것으로 “집단교섭기간 내 합의에 도달하지 못할 경우, 각 단사별 개별교섭을(으로-인용자) 전환”하자는 것으로 사측에서는 집단교섭보다는 개별교섭을 선호한다는 것을 드러내고 있다.

노사는 집단교섭을 앞두고 8월 31일 [서울특별시투자기관 성과연봉제관련 집단교섭 운영합의서]를 체결한다. 그 주요 내용은 “성과연봉제, 퇴출제 관련 사항은 노사합의가 필요한 교섭대상”임을 확인한 것과 “집단교섭 기간 중 교섭에서 이탈하지 않는다”는 것이다.

9월 29일 [서울시 투자기관 성과연봉제 관련 집단교섭 노사합의]의 핵심은 “성과연봉제의 도입여부는 노사합의로 결정”한다는 것이나 그에 더하여 “지방공기업의 자율경영 확대 및 중앙정부 공공기관과의 처우 격차 해소”를 위해 노력하고 이 과정에서 “서울시, 노사정서울모델협의회에 적극적인 지원을 요청”하는 것도 이후 발전방향과 관련해서 중요한 의미를 갖는다.

집단교섭이 합의에 이른 이후 10월 10일 박원순 서울시장, 서울시 산하 5개 지방공사·공단(투자기관)의 노사대표 등은 9월 29일 성과연봉제 관련 합의에 이어 “서울시와 투자기관 노사는 성과연봉제 관련 집단교섭 합의 정신을 존중”하고 “중앙정부 공공기관과 지방공기업의 처우 격차 해소”와 “공공기관에 대한 평가제도를 개혁”하기 위해 노력한다는 내용에 합의하였다. 노사만이 아니라 서울시장이 참여하였다는 점이 큰 특징이다.

[표 3] 집단교섭 합의에 따른 서울시 노·사·정 합의(2016.10.10.)

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시와 투자기관 노사는 성과연봉제 관련 집단교섭 합의 정신을 존중하고, 이행하기 위해 성실히 협의한다. ○ 서울시와 투자기관 노사는 중앙정부 공공기관과 지방공기업의 처우 격차 해소를 위해 노력하고, 공공기관에 적합한 임금체계 개선 방안을 논의하기 위한 공동 연구사업을 진행한다. ○ 서울시와 투자기관 노사는 시민의 안전 및 공공성을 강화하기 위해 공공기관에 대한 평가제도를 개혁하기로 하고 세부적인 개혁방안을 마련한다. |
|---|

2. 집단교섭 경험의 의미

이 사례연구는 ‘집단교섭’ 경험과 그것이 갖는 의미를 살펴보는데 의미가 있다. 따라서 여기에서는 먼저 교섭형태에 대한 일반적인 고찰을 한 후 집단교섭이 공공부문 노사관계에서 갖는 의미가 무엇인가를 살펴보고자 한다.

1) 교섭형태에 대한 일반적인 고찰

노사 간 교섭은 다양한 형태로 진행할 수 있다. 기업별 교섭은 특정기업 또는 사업장 노동조합과 그 상대방인 사용자 간에 단체교섭이 이루어지는 것으로 대단히 분산된 교섭구조이다. 한국에서는 대부분 기업별 또는 사업장별로 교섭이 행해지고 있다. 통일교섭은 산별노조 또는 직종노조와 그에 대응하는 사용자간 교섭으로, 집중된 교섭구조이다. 대각선 교섭은 산별노조와 개별사용자가 하는 교섭으로 현행법상으로는 산업별 연합단체도 단체교섭 당사자가 될 수 있으므로 대각선 교섭도 가능하다. 공동교섭은 지부교섭에 산별노조가 참가하는 것을 말하며 현행법상 산업별 연합단체와 단위노동조합인 기업별 노조도 단체교섭 당사자가 될 수 있고 단위노조가 상부단체인 연맹체에 교섭을 전부 또는 일부를 위임한 경우에도 공동교섭으로 진행할 수 있다. 집단교섭은 여러 노동조합이 공동으로 이에 대응하는 사용자 측 집단과 교섭하는 형태로 기업별 단위노조 대표자들이 연명으로 다수 사용자와 공통된 사항에 관하여 단체교섭을 하는 경우이다(김형배, 2010).

교섭형태 분류에 따라 살펴본다면 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭에는 상급단체인 공공운수노조와 지방공기업연맹 대표자, 단위노조 대표자가 함께 참여하였으므로 공동교섭 성격도 띠고 있다. 실제로 기업별 노조가 중심인 한국 노사관계에서 기업별 교섭 이외 교섭에 대해서는 세부적인 차이가 있음에도 불구하고 엄밀한 개념 규정 없이 집단교섭, 공동교섭 또는 초기업별 교섭이라고 쓰고 있다. 이 사례연구에서는 교섭형태의 명칭이 쟁점이 될 사항은 아니므로 이 사례 관련 노사당사자들이 쓰는 용어법대로 집단교섭이라고 쓴다. 그러나 일반적인 집단교섭과 달리 상급단체 대표자가 교섭에 함께 참여하였다(공동교섭 성격 포함)는 점에 주목한다.

2) 집단교섭이 갖는 의미

중요한 것은 집단교섭(또는 공동교섭)이 공공부문 노사관계에서 갖는 의미이다. 첫째, 교섭 집중화를 위한 공공부문 교섭형태 발전으로서 의미가 있다. 공공부문 노조를 포함한 한국 노조들은 오랜 기간 기업별 노조 탈피, 연장선상에서 기업별 교섭 탈피를 통한 교섭 집중화를 추진해왔다(유병홍·박용철, 2014). 교섭 집중화를 위한 노력의 하나로 노조들은 특정 연도 임금단체협약 또는 특정 사안에 대해 상급단체 교섭권 위임전술을 구사하기도 했다. 집단교섭은 기업별 교섭을 넘어서는 초기업별 교섭으로서 의미, 나아가 통일교섭을 통한 교섭 집중화를 위한 중간 단계로서 의미를 갖는다. 또한 사례에서 살펴본 집단교섭은 실제로는 산별조직 대표자가 함께 참여하는 공동교섭 성격을 띠고 있다는 점에서 기업별 노조들 대표만이 참가하는 원래 의미의 집단교섭보다 교섭 집중화로 한 걸음 더 나간 형태라는 점에서 의미 있다. 이와 관련하여 공공운수노조 관계자는 “2016년 투쟁에서 공공운수노조의 기본 기조가 교섭권의 공공운수노조 중앙 집중이었던 만큼 교섭의 집중화와 산별중앙의 교섭대표권에 대해서도 이견이 없었던 상황으로서 집단교섭을 추진하기 용이”하였다는 점을 들고 있다.

둘째, 집단교섭은 노동조건 평준화라는 점에서도 의미 있는 시도이다. 성격상 집단교섭은 공동사안

을 다루기 때문에 도출된 결과는 여러 사업체에 집단적으로 적용되는 공동의 노동조건으로서 작용한다. 즉 노동조건을 평준화를 가져올 수 있다. 산별노조 전환, 통일교섭이 단지 조직형식, 교섭형태의 전환을 의미하는 것이 아니라 노동조건을 평준화를 전제로 하고 있다면 집단교섭이 갖는 노동조건 평준화는 의미 있다.

셋째, 집단교섭을 통해 노사 간 담합(Katz and Kochan, 1992)을 줄일 수 있는 개연성이 있다. “주인 없는 공공기관”이란 특성상 공공기관에서는 노사 간 담합 가능성에 대한 우려가 많이 있다. 담합이란 특성상 외부 관계자가 찾아내기는 어렵기 때문에 논의는 무성한데 실제 사례를 찾기 힘들지만 끊임없이 의심을 받아온 것은 사실이다. 그런데 기관별 노사 둘(2)이 담합을 하기는 쉽지만 5개 기관 노사 열(10)이 담합을 하기는 쉽지 않다는 점에서 집단교섭은 노사 간 담합 가능성을 줄일 수 있을 것이다. 같은 맥락에서 공공기관의 투명성을 높일 개연성이 있고 개별 기업별 교섭에서 나타나는 기관 간 눈치보기(이문호, 2016)를 감소시킬 수 있다는 점도 집단교섭이 갖는 장점으로 들 수 있다.

넷째, 집단교섭은 ‘집중교섭·집중쟁의’ 가능성보다는 파업 가능성을 줄여줄 가능성이 더 클 것이다. 집단교섭을 하다가 결렬될 경우 집단쟁의(다수 노조 집중 쟁의)로 들어갈 가능성이 있는데 이 경우 쟁의규모가 커지기 때문에 사측 또는 정부에서는 부담을 느낄 수 있다. 그러나 이럴 가능성보다는 노조 측에서 파업을 결행하기가 더 어려워서 결과적으로는 파업을 줄일 가능성이 더 크다. 그럼에도 노조가 집단파업에 돌입할 가능성은 여전히 살아 있다. 이 경우에는 파업의 규모가 개별 기업별 노조 파업과 비교해서 크기 때문에 즉각 사회적 관심사로 바뀌어 시민여론이 결론을 내리게 될 것이다. 노조 요구가 무리하다면 시민여론이 파업을 정리해줄 것이고 노조 요구가 정말 타당하다면 시민여론을 따라서 노조 요구 수용 쪽으로 결론이 날 것이다. 어느 경우든 정부와 사측 부담은 줄어들고 노조의 책임성은 더 커져서 노조가 파업에 들어가는 데는 신중한 결정을 내려야 할 것이므로 파업가능성은 줄어들게 될 것이다.

다섯째, 기업별 노조의 공동 행동을 통한 연대 강화로서 의미가 있다. 노조들은 집단교섭 또는 집단교섭 준비과정에서 공동 관심사에 대한 논의와 실행을 통해 연대를 강화할 수 있다. 집단교섭 성격상 노동조건만이 아니라 공공성 의제까지 포함될 가능성이 높기 때문에 노조내부만이 아니라 사회적으로도 의미 있을 수 있다. 공공부문 경우 정부에 대한 공동의견 제시에도 유용할 것이다.

3) 집단교섭 운영합의가 갖는 의미

이 사례 경과 과정에서 노사는 “서울특별시 투자기관 성과연봉제 관련 집단교섭 운영합의(2016. 08. 31)”를 했다. 이는 집단교섭을 진행하기 위한 약정으로서 단체교섭 절차를 단체교섭을 통해 규정한 것이다. 공공부문 노조들은 오랜 기간 “노정교섭요구”(양대 노총 공공부문노동조합 공동대책위원회, 2012) 또는 “초기관별 교섭법제화”(김기우·조영임·김영미, 2017) 요구를 내걸어 왔다. 즉 공공기관 노조들이 연합하여 교섭을 신청할 경우 사용자들이 이에 응할 의무를 법제화하자는 것이다. 법제화라는 용어 대신에 제도화라는 용어를 사용하기도 한다. 세부사항에 대한 타당성을 논하기 전에 큰

틀에서 생각해 볼 때 노사자율주의를 주장해온 노조들이 이런 사항까지 법제화 또는 제도화를 내거는 것이 타당한가 의문이다. 이에 대해서는 자칫 하면 정부 만능론, 입법 만능론으로 가는 것 아닌가 하는 비판이 있을 수 있다. 물론 노조에서 이런 문제점을 몰라서 법제화 요구를 내건다기보다는 교섭형태 전환과 안정화를 위해서 이런 요구를 내건다고 보이지만 비판의 소지를 내포하고 있다. 해결책은 “노동조합 및 노동관계 조정법은 단체교섭의 대상에 관하여 구체적인 규정을 두고 있지 않으나 근로자들의 근로조건의 결정에 관한 사항과 단체협약의 체결 기타 이와 관련된 사항이 본래적인 교섭대상이 된다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없다”(김형배, 2010)는 점에서 찾아야 할 것이다.

즉 단체교섭 관련 사항은 법이나 제도로 정하는 것이 아니라 단체협약으로 정하는 것이 노사자율주의이다. 초기업별 교섭으로 전환하고 정부와 교섭(협약)을 안정시키려는 노조의 노력과 역원은 그 방향성을 법제화가 아니라 단체협약으로 규정하는 것으로 잡아야 할 것이다. 이런 의미에서 서울특별시 투자기관 성과연봉제 관련 집단교섭 운영합의(2016. 08. 31)에서 “성과연봉제, 퇴출제 관련 사항은 노사합의가 필요한 교섭대상이므로 사측은 집단교섭 기간 중 이사회 일방 통과를 시도하지 않는다. 상호 합의한 교섭 일정은 다른 일정에 우선하여 준수하고, 집단교섭 기간 중 교섭에서 이탈하지 않는다.”고 규정한 것은 의미 있다. 위 내용은 일회성이지만 이것이 시사하는 바는 집단교섭을 지속적, 상시적으로 활용할 수 있도록 하기 위해서는 법제화나 정부 의지가 아니라 단체교섭을 통한 단체협약 체결로 규정할 필요가 있다는 점이다.

이번 사례를 토대로 이후 단체교섭으로 단체교섭 절차를 규정할 때, 즉 집단교섭에 대한 운영합의를 할 때 포괄할 내용은 교섭 시작에서 체결까지 교섭원칙, 교섭방식, 절차, 조정절차, 협약체결, 공공부문이 갖고 있는 특성을 고려한 특이사항 등이 될 것이다. 구체적으로 서울시 투자기관 사례를 중심으로 살펴본다면 다음과 같이 할 수 있을 것이다. 즉 “(가)서울시 투자·출연기관 집단교섭·사적 조정과 이행보장을 위한 협약”으로 명칭을 정하여 교섭과 조정 그리고 공공부문 특성을 고려한 이행보장까지 포괄범위로 할 필요가 있을 것이다.

4) 서울시 노사정 성과연봉제 관련 후속 합의가 갖는 의미

5개 투자기관 노사가 성과연봉제와 관련하여 합의를 한 이후 서울시 노사정 성과연봉제 관련 후속 합의(10월 10일)가 이루어졌다. 이 합의는 노사만이 아니라 서울시장이 참여했다는 점이 특징이다.

(1) 노정교섭인가 노정협의인가?

공공부문 노조는 오랜 기간에 걸쳐 노정교섭을 요구해왔다(양대 노총 공공부문노동조합 공동대책위원회, 2012). 공공부문의 노동조건은 사실상 정부지침에 의해 결정되고 있기 때문에 실질적인 사용자인 정부와 노조가 직접 교섭을 하자는 것이다⁵⁾. 지방공기업의 경우 “정부”는 중앙정부(행정자치부)일

5) 예를 들면 한국노총, 민주노총이나 민간부문 산별조직에서도 정부에 대해 ‘노정교섭’을 요구하기도 한다. 그러나 그 내용을 보면 교섭이 아니라 면담이나 협의를 의미하고 있다. 부적절한 용어 사용이라고 보인다.

수도 있고 지방자치단체일 수도 있다는 점에서 조금 차이가 있기는 하지만 노정교섭 요구라는 점에서는 같다. 그러나 얼핏 당연해 보이는 이 요구가 과연 타당한가는 검토를 필요로 한다. 원론적으로 접근해보자면 단체교섭은 ‘노사’가 하는 것이다. 물론 그 사용자가 정부라면 결과적으로는 노정교섭일지 모르지만 이때 정부는 사용자 자격으로 나오는 것이므로 결국 노사교섭이다. 단체교섭 기본에 충실하다면 노정교섭이란 말을 쓰는 것이 과연 타당할지 의문이다. 단체교섭 당사자는 노와 사다. 단체교섭, 단체교섭 당사자에 대해서는 이와 같은 기본에서 출발해야 할 것이다.

공공부문 노조가 정부와 대화를 할 일은 아주 많기 때문에 노정교섭 요구는 일면 이해가 가는 측면이 있다. 그러나 노조가 정부와 대화를 하려고 하는 것이 임금 등 노동조건 관련사항이라면 단체교섭 대상이 될 것이므로 사용자와 단체교섭을 하여야 할 것이다. 그리고 그 사용자가 정부라면 정부와 교섭을 하여야 할 것이다. 그런데 만일 노조에서 관심을 갖는 요구사항이 단체교섭 사항이 아니라면 그에 맞는 논의를 해야 할 것이다. 즉 노조가 정부와 대화를 하려는 의제가 노동조건 관련 사항이 아니라면 교섭대상이 아니라 협의 대상일 것이다. 따라서 이때 형식은 노정협의를 될 것이다(유병홍·박용철, 2014).

(2) 사실상의 사용자인 정부와 사실상의 교섭

노정교섭이 필요한 이유에 대해 노조 측은 정부가 사실상의 사용자라는 것을 들고 있는데 이는 타당한 문제의식이라고 보인다. 그러나 사실상의 사용자라면 형식상의 사용자는 아니라는 것이 전제되어 있다. 단체교섭 당사자, 과정, 절차가 나뉠 형식을 갖추고 있다는 점을 고려한다면 그 형식을 존중할 필요가 있다. 노조가 요구하는 노정교섭은 법률상 당사자 개념이나 교섭 사안을 놓고 볼 때 형식적인 타당성을 갖기 힘들다. 그러나 현실을 놓고 본다면 노조가 정부와 교섭을 요구하는 내용상 이유, 즉 정부지침이 사실상 노동조건을 결정한다는 점을 부인할 수 없다.

그렇다면 공공부문 노조가 추구해야 할 방향은 사실상의 사용자인 정부와 사실상의 교섭을 이끌어내는 것으로 잡아야 할 것이다. 노조로서는 정부를 상대로 대정부 교섭을 요구하고 있으나 법률상 사용자가 아닌 정부가 법률상의 교섭에 응할 가능성은 현실적으로 높지 않기 때문에 협의를 하면서 실제 교섭과 같은 효과를 추구하는 유연성을 발휘할 필요가 있다(유병홍·박용철, 2014).

(3) 사실상의 사용자 찾기와 교섭의 집중화

위와 같은 문제의식에서 본다면 서울시 집단교섭 합의 이후 이루어진 “서울시 노사정 성과연봉제 관련 후속 합의”는 사실상의 사용자 찾기라는 점에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있다. 이 합의에서는 첫째 “서울시와 투자기관 노사는 성과연봉제 관련 집단교섭 합의 정신을 존중하고, 이행하기 위해 성실히 협의한다”고 하여 노동조건에 대한 합의는 노사가 한다는 것, 둘째 동시에 그에 대해 서울시의 역할을 인정한다는 것, 셋째 노사와 서울시는 “협의를” 한다는 것을 잘 드러내고 있다. 또한 개별 지방공기업 수준의 노동조건을 뛰어넘는 “중앙정부 공공기관과 지방공기업의 처우 격차 해소, 공공기관에 적합한 임금체계 개선, 시민의 안전 및 공공성 강화” 방안을 공동으로 마련하기 위한 노력을 기

을이기로 했다. 이는 노사 간 교섭으로 풀 교섭 사항과 노사정이 함께 노력해야 할 협의사항을 구분하고 있고 노조가 요구하는 노정교섭 내용을 사실상 채우고 있다는 점에서 내용, 형식 모두 타당하다.

집단교섭 이후 서울시 노사정합의는 공공부문의 사용자 찾기와 확인이란 면에서 의미 있다. 즉 공공기관의 사실상의 사용자가 누구인가 하는 오랜 논쟁에서 한 획을 긋는 중요한 의미가 있다.

IV. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭이 갖는 의미

1. 집단교섭이 갖는 성과 : 교섭의 집중화

2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭이 갖는 의미에 대해서는 앞에서 살펴본 바와 같다. 다시 한 번 정리하면 다음과 같다. 첫째, 집단교섭 경험은 공공부문 노조를 포함한 한국 노조들이 오랜 기간 추구해온 기업별 노조 탈피를 통한 산별노조 전환, 연장선상에서 기업별 교섭 탈피를 통한 교섭 집중화에 도움이 될 수 있다는 점에서 교섭형태 발전으로서 의미가 있다. 둘째, 노사가 단체교섭을 통해 “서울특별시 투자기관 성과연봉제 관련 집단교섭 운영합의(2016. 08. 31)”를 한 것은 집단교섭 제도화를 법제화나 정부 의지가 아니라 단체교섭을 통한 단체협약 체결로 규정할 필요가 있다는 점을 다시 한 번 상기시킨 점에서 의미 있다. 셋째, 서울시 노사정 성과연봉제 관련 후속 합의는 공공부문 노조의 오랜 바람인 사실상의 사용자 찾기라는 점에서 의미 있는 진전이라고 할 수 있다.

위와 같은 의미에 더하여 또 하나 살펴볼 것이 다양한 이해관계자의 참여 문제이다. 노사교섭 당사자는 노조와 사용자이다. 집단교섭도 교섭이므로 직접적인 법적 당사자는 5개 투자기관 사측과 해당 기관 노조이다. 그러나 서울시 투자기관의 집단교섭에는 더 많은 이해관계자들이 직·간접적인 역할을 했다. 첫째, 노사정서울모델협의회를 들 수 있다. 집단교섭을 사전논의하고, 진행하는 과정에서 서울모델협의회가 일정한 역할을 했다. 둘째, 노조 상급단체의 역할을 들 수 있다. 공공운수노조 위원장과 지방공기업노조연맹 위원장이 공동대표교섭위원이고, 교섭요구안을 산별노조·연맹에서 만들었다. 셋째, 사적 조정 위원들의 역할이 있었다. 노조와 사측은 집단교섭 준비과정부터 교섭 결렬시 공적 조정이 아니라 사적 조정을 하기로 논의를 모았고 실제 교섭 결렬 후 조정과정에서 노사정서울모델협의회 공익위원들과 갈등조정 전문가가 나서서 사적 조정을 했다. 넷째, 서울시 또는 서울시장의 역할을 들 수 있다. 서울시측에서는 2015년 일자리창출을 위한 노사협약(서울서 투자, 출자·출연기관 일자리 창출을 위한 노사정서울협약서, 2015년12월 15일)에서 향후 노사합의를 중시한다는 합의를 한 바 있었고 또한 시장과 정무라인 쪽에서 노조와 협의를 통해 성과연봉제 논의를 할 필요가 있다는 견해를 보였다. 이를 토대로 노조에서 집단교섭을 요구했고 서울시장이 긍정적으로 수용하겠다는 의지가 있었기에 집단교섭이 가능했다.

이를 종합하여 본다면 집단교섭에는 노사 당사자만이 아니라 다양한 이해관계자들이 직·간접적으로 참여했다. 이들 모두의 노력과 참여를 통해 위에서 검토한 사안들이 일정한 진전을 보여서 한국 공공

부문 노사관계에서 의미 있는 성과, 교섭의 집중화를 이끌어 냈다.

2. 검토 사항

1) 서울시 경험이 다른 지방자치단체에 미칠 영향에 대한 검토

한국 현실에서 서울시는 여러 지방자치단체 중 하나가 아니다. 오랜 기간 서울이 사실상 ‘중앙’과 같은 역할을 해왔기에 서울에서 이루어진 바는 다른 지방자치단체들에 대해서 상대적으로 큰 영향을 미치고 있다. 이는 지방공기업 운영, 노사관계에서도 비슷하다. 서울시 성과연봉제 집단교섭 경험이 다른 지방자치단체에 미칠 영향이 무엇일지, 그리고 그 강도와 방향이 무엇일지를 종합적으로 평가하기에는 아직 이르다. 여기에서는 “이런 집단교섭 사례가 다른 지방자치단체에도 확산될까”에 집중해서 살펴본다.

확산을 예견하게 하는 요인들이 있다. 첫째, 공공부문 노사관계 주요 사안의 공통성이다. 그런데 지방공기업 노사가 직면하고 있는 문제들 중 상당부분이 마찬가지로 중앙정부 권고안(지침, 기준 등 포함)에 따른 공통사안이다. 따라서 모든 지방자치단체에서 노사정 모두 동일한 사안에 직면하게 될 것이므로 이런 사안에 대해서는 공통으로 고민을 하게 될 것이다. 둘째, 노조쪽 공동 대응이다. 노조들은 공대위를 통해 공동 행동을 하고 있다. 또한 개별 기업별 노조의 상급단체인 연맹이나 산별노조 중앙에서 가맹/산하 조직들에 대해 공통으로 적용되는 방침을 제시하고 있다. 셋째, 사용자측 또는 지방자치단체쪽 모방전술이다. 사안의 공통성, 선행 사례를 좋아하는 공무원들의 행태, 지방자치단체 간 눈치보기가 결합되어 다른 지방자치단체들도 서울시 사례를 모방 또는 참조할 개연성이 있다. 실제로 2016년에 다른 지자체에서도 집단교섭 시도가 있었다. 대구는 한국노총 공공연맹 소속 6개 조직, 민주노총 공공운수노조 소속 1개 조직이 참여해서 관련 사측, 대구시와 협의를 했다. 대전에서도 시도가 있었으나 성사는 안 되었다. 이런 사례를 보면 서울시 집단교섭 사례, 더 나아가 조금 일반화한다면 특정 지방자치단체 수준에서 이루어진 새로운 교섭방식 등 노사관계 변화가 다른 지방자치단체에도 확산될 개연성이 있다(유병홍·이정봉·허인, 2017).

그러나 그와는 다른 요인으로 확산을 저해하는 요인도 있다. 구체적인 예를 들어보자면 2016년도 성과연봉제를 둘러싼 집단교섭의 확산도 제한적이었다. 첫째는 노조 요인으로 지역별로 지방공기업노조모임 운영 차이, 의지와 역량의 차이가 있어 일부 지자체산하 노조는 집단교섭을 감당할 의지 또는 역량이 부족하다. 둘째는 상대방인 사측 요인이다. 서울시 투자기관 사측이 집단교섭에 우호적이었던 데는 서울모델협의회를 통한 과거 논의 경험이 작용했다. 그런데 다른 지역 경우 이런 경험이 없거나 부족하다. 셋째는 지방자치단체쪽 요인이다. 서울에서 집단교섭이 가능했던 것이 서울시장이 의지를 갖고 있다는 요인이 일정 영향을 미친바 있으나 모든 지방자치단체장이 동일한 것은 아니다.

2016년 경험을 놓고 볼 때 지방공기업 노조들이 연대경험이 축적되어 있고, 상대방인 지방자치단체가 어느 정도 수용 여지가 있어야 집단교섭(노사민정협의) 요구가 나올 수 있었던 것이다. 이를 조

금 더 세부적으로 살펴보면 노조 요인, 사측 요인, 지방자치단체 요인으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 이에 대해 노조관계자는 다음과 같은 제시하고 있다. “모든 요인이 작용하겠지만 노조요인이 더 크다고 보고 있다. 지역별 노조협의회들 활동력에서 차이가 있다. 많은 지방공기업노조협의회들이 활동력이 크지 않고 준비가 안 되어 있고 취약하다. 지방자치단체와 집단교섭이란 생각 자체가 없는 노조도 있다. 서울에서 집단교섭이 이루어진 것, 대구에서 부분적이거나 협의가 진행된 것, 대전에서 노조 요구는 있었으나 진행이 안 된 것, 다른 지역에서 집단교섭 시도조차 없었던 것에는 지방공기업노조들의 과거 활동 경험과 준비 정도가 영향을 미쳤다.” 이런 점을 고려해서 이후 노조 활동 방향과 강도를 지방자치단체별로 나누어서 살펴볼 필요가 있다.

또한 전국학교비정규직연대회의(공공운수노조 교육공무직본부, 여성노조, 학교비정규직노조 등 9만 명을 대표하는 3개 노조)와 교육부·교육청이 2017년 8월 18일 집단교섭에 합의하고 이후 교섭을 진행한 것도 2016년 서울시 집단교섭 사례의 직·간접적인 영향을 받았다고 할 수 있다. 학교비정규직 집단교섭에서는 학교비정규직노조들의 공통요구인 근속수당제 도입과 차별적 수당·복리후생제도개선을 다루고 있고 임금단체교섭과 직종별 교섭의제는 각 교섭단위 개별교섭에서 다룰 예정이다. 노사는 단체교섭 절차 및 방법 등에 대한 합의를 통해 사용자와 노동조합 간 단체교섭을 효율적으로 진행하기 위하여 교섭 내용, 교섭위원 수, 교섭 일시, 교섭 장소와 기타 교섭에 필요한 사항을 정하였는데 이는 서울시 집단교섭 운영합의와 마찬가지로 단체교섭을 통해 단체교섭 절차를 결정한 것이다. 학교비정규직 집단교섭은 지역별로 제각각인 처우에 관한 기준을 통일하는 계기가 될 것으로 보여 동일직무 동일임금으로 형평성을 제고하고 동일 노동을 하는데 지역별로 처우가 차이가 나는 불합리성을 개선하는 계기가 될 것이다. 이 사례는 앞으로 공공부문 노사교섭에서 집단교섭이 확산될 개연성을 보여주고 있다.

2) 사례에서 드러난 주요 쟁점과 검토사항

여기에서는 사례에서 드러난 쟁점 중 위에서 검토하지 않은 일부 사항에 대해 살펴본다. 다양한 주제가 있을 수 있으나 조직과 교섭 집중화 측면에 주목한다.

첫째, 전략과 일치하는 조직의 집중화가 필요하다. 한국 노조들은 오랜 기간 조직의 집중화를 추진해왔고 구체적으로 산별노조 전환을 꾀해왔다. 그러나 실제 현실을 놓고 본다면 형식적으로만 산별노조 전환을 해놓고 실제로는 기업별 노조와 같이 운영하는, 이른바 ‘무늬만 산별노조’ 현상이 나타나고 있어 전략과 실행의 불일치를 보이고 있다. 심지어 일부 노조는 전략으로는 조직의 집중화를 내세우면서 실제로는 기업별 노조를 유지하면서 상대측인 사용자에게 대해서는 ‘노정교섭’ 등 교섭의 집중화를 요구하고 있어 심각한 괴리를 보이고 있다. 전략과 일치하는 조직의 집중화를 내세우고 실행하지 않는다면 노조 조직 내부적으로나 대 사용자 측면에서 모순에 처하게 될 것이다.

둘째, 전략에 일치하는 용어 사용 등 전략 수립과 실행의 구체화가 필요하다. 예를 들면 노조는 흔히 ‘노정교섭’을 요구하고 있다. 그러나 예를 들면 실제 요구로는 지방공기업 사용자들에 대한 집단교

섭을 요구하면서 ‘노정교섭’이라는 용어를 사용하거나 ‘협의’를 요구하면서 ‘교섭’이란 용어를 사용하기도 하는 등 전략 수립과 실행에서 정교하지 못한 측면이 있다. 이는 단지 용어 사용상 혼선의 문제가 아니라 전략의 미비라고 보인다.

셋째, 복수노조 문제에 대한 검토가 필요하다. 이 사례에서 서울메트로는 복수노조인데 한국노총 공공연맹 소속 서울메트로노조는 집단교섭에 참가하지 않았다. 법적으로는 대표교섭 노조가 참여하였기에 문제가 될 것이 없으나 두 노총이 복수노조 문제와 관련하여 모든 노조에게 교섭권을 주어야 한다고 주장하고 있고, 집단교섭의 취지를 놓고 볼 때 복수노조를 포괄하는 방안을 찾을 필요성이 더 높다. 또는 교섭 적법성 문제 때문에 어렵다면 적어도 노조들 내부에서 의견조율을 하기 위한 장치를 마련해야 할 것이다. 그밖에도 집단교섭 등 새로운 교섭 구조 모색에서 포괄 범위 문제, 교섭과 협의 의제와 관련한 검토 등 다양한 검토가 필요하다.

3) 후속 조치

2016년 성과연봉제 집단교섭은 좁게는 해당 노조는 물론 넓게는 공공부문 노조 대부분이 문제로 여기고 있던 성과연봉제를 일정 정도 저지했다는 점에서 성과를 가져왔다. 또한 공공부문 사실상의 사용자 찾기라는 점에서도 성과가 있었다. 이러한 성과가 1회성 성과로 그치지 않으려면 지속적인 후속 조치가 있어야 한다.

그러나 2017년 해당 노조들과 사측, 서울시에서는 집단교섭과 관련한 뚜렷한 진전을 보지 못했다. 서울시와 관련 사측들이 이미 선행사례를 통해 집단교섭에 응한 바 있으므로 노조에서 이와 관련한 적극적인 노력을 기울였다면 성과를 내거나 적어도 집단교섭이라도 성사를 시켰을 수 있었을 것이다. 해당노조나 그 상급단체에서는 집단교섭 또는 교섭형태는 다를지라도 교섭의 집중화를 위한 가시적인 노력을 기울인 바 없다. 이런 상황은 2018년 현재 지속되고 있다.

이 사례 집단교섭 참가 노조들 중 4개 노조의 상급단체인 공공운수노조는 2017년 사업 평가를 통해 “공공부문 노정교섭(협의) 공론화에 따라, 이를 추진하기 위한 정책 쟁점별 내부 합의 증진 및 정책방향 수립, 조직적·정책적 역량 투자(강화) 대책 시급히 필요”라고 하고 있어 교섭 정책 구체화가 미흡함을 지적하고 있다. 또한 2018년 사업계획(안)으로 ‘전략이 있는 노조’를 내걸고 있으나 이제까지 추진해온 조직과 교섭의 집중화를 위한 구체적인 전략 수립은 보이지 않고 “○ 부처별 대응을 통한 중장기 산별(초기업) 교섭 발전을 위한 영역별 전략 마련 ○ 현장과 소통하여 공감대 확산과 이에 대응할 수 있는 조직적, 정책적 역량 대책 마련” 수준의 원칙적인 수준에 머물고 있다. 또한 노정교섭이란 용어를 사용하고 있는데 그 내용을 보면 협의 또는 면담 수준이어서 용어 사용에서 부적절함을 보이고 있다. 이는 단순히 용어 사용 문제가 아니라 전반적인 전략 가운데 대 사용자 교섭과 대 정부 협의를 구체화하지 못한 전략 설계상의 미비로 보인다.

공공운수노조가 가맹하고 있는 민주노총은 정부에 대해 다층적·중층적 교섭을 제안하고 있다. 그 내용은 다음과 같다. 틀은 노정교섭·협의로 교섭과 협의를 나누었고, 중앙/산업·업종/지역으로 구분하

고 있어 형태를 비교적 잘 갖추고 있다고 할 수 있다. “○ 민주노총은 새 정부 출범이후, 민주적 노정·노사관계 구축을 위해 다층적·중층적 노정교섭·협의 정례화를 제안함. 구체적으로 △ 중앙 노정교섭(정책협의) △ 산업·업종별 노정교섭·협의 △ 지역 노정교섭 △ 투쟁사업장 문제 등 현안 해결을 위한 노정협의 등임. ○ 다층적·중층적 교섭 제안은 △ 악화될 대로 악화된 불평등·양극화를 해결하기 위해서는 기업단위 노사관계 구조 극복하는 산업·업종별 협의구조 마련, 산별교섭 등 초기기업단위 단체교섭 활성화가 절실하다는 점 △ 파탄에 이른 노정·노사관계 복원은 노정간 직접 교섭·협의의 정례화에서부터 출발해야 한다는 점 △ 노사정 간의 신뢰가 허약한 상황에서 노사정위원회 등 중앙 차원의 상설적 사회적 대화기구 재편은 실효적이지 않다는 점 등을 고려한 결정이었음.”

[표 4] 다층적·중층적 교섭

	교섭/협의	의제
중앙	○ 중앙 노정교섭(협의) 분기별 정례화	○ 노동정책 방향 ○ 노동법 개정 등
산업·업종	○ 산별교섭 등 초기기업단위 교섭 활성화 ○ 산업·업종별 협의 정례화	○ 산업·업종별 임금·고용 조건 ○ 산업·업종별 정책방향
지역	○ 지역 차원의 노정교섭(협의) 정례화	○ 지역별 고용 ○ 지역별 현안 등

출처: 민주노총 공공운수노조 2018년 정기대의원대회 자료집.

이를 이어받아 공공운수노조는 다음과 같이 2018년(이후 중장기 포함) 사업계획을 설정하고 있다.

[표 5] 공공운수노조 2018년 노정교섭(협의) 계획

- 중장기적으로 공공기관의 노정교섭(협의)의 제도화 추진으로 산별교섭 실현
 - 노사, 노정관계의 새로운 틀의 제도적 보장 촉구
 - 현장/업종/중앙과의 관계설정
- 부처별 정책협의 정례화와 의제 확장
 - 민간부문 및 사회서비스 영역 포함
- 공공부문의 각종 적폐청산과 사회공공성 강화의 계기 형성
- 노동부문을 제외한 복지 등 재분배 영역(주거, 돌봄, 교육, 의료, 교통 등)에 대한 사회적 대응은 시민사회 단체와 공동 대응
- 산하노조 간부의 중앙파견을 통한 노정 교섭(협의) 공동실현 등 다양한 방안 모색
- 전략조직화와 연동된 영역의 경우 초기기업단위 교섭을 위한 대 정부, 지자체와의 교섭창구 마련 주력

출처: 공공운수노조 2018년 정기대의원대회 자료집.

사업계획에서는 “전략조직화와 연동된 영역의 경우 초기기업단위 교섭을 위한 대 정부, 지자체와의 교섭창구 마련 주력”이라고 하고 있으나 2018년 중반기 현재 뚜렷한 성과는 보이지 않고 있다.

서울시투자기관 집단교섭에 국한한 실제 진행경과를 보면 공공운수노조는 2017년에 서울시 투자기관 집단교섭에 대한 논의를 한 바 있으나 단위노조들이 진행하기 어렵다고 해서 진행이 안 되었다.

2018년에도 약간씩 논의가 있지만 현장에서는 집단교섭을 성과연봉제처럼 개별적으로 풀기 어려운 문제를 풀기 위한 수단으로 바라보는 경향이 있고 교섭구조의 발전이나 지방자치단체 수준 노사관계 형성에 대해서는 고민이 적다. 이런 문제는 노조 중앙에서 제기하고 전망을 제시해야 하는데 자기의 제로 가져가야 하는데 제 역할을 못하고 있다⁶⁾.

이는 한국노총 소속 공공산업노동조합연맹의 경우도 큰 차이가 없다. 공공노련은 ‘2018년 지방선거 정책요구’를 내걸었는데 그 중 교섭·협약과 관련해서는 ‘지방정부와 지역 공공기관 노동조합의 상설 <정책협의기구> 설치’를 앞세웠다. 그러나 실제로 이를 실현하기 위한 전략 계획과 노력은 2018년 중반기 현재 뚜렷하게 보이지 않고 있다.

[표 6] 공공노련 2018년 지방선거 정책요구 중 교섭·협약 관련 내용

지방정부와 지역 공공기관 노동조합의 상설 <정책협의기구> 설치
<p>1) 현황 및 문제점</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부의 정책 수립과정 및 지방공기업 등 공공기관 운영과정에서 핵심 이해당사자인 당해 지자체 소재 공공기관 노동조합 및 노동계의 참여가 배제되어 옴. ○ 이로 인해 지방정부의 핵심 정책과 이를 뒷받침하여야 할 지자체 소재 공공기관의 운영방향 간 엇박자가 발생하고, 지역내에서 불필요한 사회적 갈등을 야기해 옴.
<p>2) 정책 및 제도개선 요구</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체 소재 공공기관의 노동조합이 지방정부의 정책 수립 과정에 적극 참여할 수 있는 지방정부와 지역 공공기관 노동조합간의 상설 <정책협의기구> 신설
<p>3) 기대효과</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 지방정부와 지자체 소재 공공기관의 협력관계를 강화함으로써 지방정부의 정책 이행, 동력을 적극 확보함과 동시에 핵심 이해관계자인 노동조합의 의견을 정책 수립 과정에서부터 반영함으로써 지역사회의 불필요한 사회적 갈등을 최소화

3. 한계 : 전략 부재

공공부문 노조가 교섭구조 발전과 관련해서 중장기 전략과 계획을 가지고 있는가 하는 문제가 있다. 구체적으로 접근하자면 2016년 집단교섭이 성과연봉제, 서울시하고만 관련이 있는 것인가 아니면 중장기적인 큰 교섭방향이 설정된 가운데 일부분으로 진행된 것인가 하는 문제이다. 공공운수노조 관계자는 “주된 추진 동기는 단기적인 투쟁전술 측면이었으나, 산별 중앙 차원에서는 교섭구조 발전까지 염두에 둔 접근이었다. 다만 단위노조도 이러한 중장기적 교섭 발전 방향에 동의하여 추진되었다고 보기는 어렵다.”고 하고 있다. 공공부문 산별조직으로서는 큰 틀에서는 교섭구조 발전이라는 요구가 있지만 이 사례에 대해서는 주로 단기적인 투쟁전술 측면에서 접근하였고 또한 산별조직과 단위노

6) 발전된 형태에서 실제 역할은 지역본부가 담당해야 할 것이다. 그러나 초기단계에서는 지역본부가 이런 역할을 해야 한다는 과제를 제기하는 것, 즉 전략적 구상은 노조 중앙의 역할이다.

조 사이에서 인식의 차이가 있을 수 있다는 점에서 많은 논의가 필요했다. 그러나 이후 진행경과를 보면 “중앙 차원에서는 교섭구조 발전까지 염두에 둔 접근”이었는데 의문이다. 관련한 내용이 실제 진행된 바가 없고 인용문과 관련한 내용도 사업담당자 수준의 문제의식에 그치고 있다.

서울시 투자기관 집단교섭 경험을 어떻게 발전시켜야 할 것인가에 대한 노조들의 계획에 대해 노조 관계자는 두 가지를 얘기하고 있다. 첫째, 노조는 같은 형식의 집단교섭을 지방자치단체별로 요구하려고 한다. 그러나 지방자치단체별로 노조 활동 경험, 준비 정도가 다르기 때문에 일률적으로 시도를 하기는 어렵고 먼저 지방공기업노조 조직이 어느 정도 힘이 있는 지역부터 요구해야 한다고 생각한다. 둘째, 노조는 서울에서 집단교섭을 제도화해야 한다는 고민을 하고 있다. 공통의제와 관련해서 매년 진행하는 것을 검토하고 있다.

그러나 위와 같은 노조들의 고민과 검토는 이후 경과를 놓고 볼 때 현실화되지 못했다. 첫째, 위와 같은 노조관계자의 발언은 “검토중”이지 사업계획으로 구체화되지 않았다. 이는 서울시 성과연봉제 집단교섭 자체가 노조의 중장기 교섭 계획에서 한 부분으로 설정된 것이 아니라는 점에서 이미 어느 정도는 예견된 것이었다. 서울시 투자기관 집단교섭 사례에 대한 평가와 함께 중장기 교섭 계획 설정을 위한 치밀한 논의가 필요하다고 보인다.

둘째, 집단교섭을 제도화한다는 것의 의미가 무엇인지에 대한 검토도 필요하다. 단체교섭 제도화는 헌법과 노조법상 보장되어 있다. 조금 더 세부적으로 집단교섭으로 할지, 통일교섭으로 할지 등 세부적인 교섭형태는 노조형태, 노사 간 협의, 노사 간 나아가서는 여러 이해관계자간 힘의 균형에 따라 달라질 것이다. 집단교섭을 제도화한다는 것이 관행화 또는 단체교섭을 통한 단체교섭 절차와 조정 관련 사항합의를 의미한다면 있을 수 있는 표현이라고 보이지만 그와는 달리 일부 노조에서 요구해왔던 통일교섭 법제화와 같은 의미로 제도화를 의미한다면 과연 타당한 방향인가에 대한 근본적인 검토가 필요할 것이다. 이는 단지 법률 검토문제라고 볼 수는 없고 첫째 검토사항에 살펴본 것의 한 부분으로 노조의 중장기 교섭계획으로 검토할 문제라고 보인다.

셋째, 조직 확대와 교섭형태 발전을 고민한다고 해도 지방공기업 수준에 머물고 있다. 지방자치단체의 노사관계는 지방공기업에 국한한 문제가 아니다. 그 외곽으로 출자·출연·유관기관이 있고 그다음으로는 지방정부가 이미 담당하고 있거나 앞으로 담당하게 될 각종 사회서비스 기관들이 있다. 이들을 어떻게 조직하고 교섭을 통해 노동조건을 개선할 것인가 하는 커다란 그림, 즉 전략을 구상하여야 한다. 그러나 현재 공공부문 노조에서는 지방공기업이 중앙 공공기관에 견주어 중요성이 떨어지고 규모도 작다고 보고 있다. 또한 사업 담당별로 파편화되어 있어 공공기관 사업을 담당하는 부서는 중앙정부 공공기관 중심으로 보고 있어 지방공기업에 대한 고민이 적고, 지역본부에서는 지방공기업이 차지하는 비중이 작기 때문에 관심을 덜 기울이고 지방정부를 상대로 해서 교섭을 해야 한다는 데까지 인식이 미치지 못하고 있다. 또한 지방정부가 담당하는(앞으로 담당할) 사회복지 분야는 사회서비스분야로 보기 때문에 지방공기업들은 관심이 없고, 지역본부나 지방공기업 사업담당자도 관여를 안 하고 있고 사회서비스 분야 담당자는 지방정부와 교섭에 대한 고민이 없는 상태이다. 즉 전략적으로 큰 그림을 그릴 수 있는 컨트롤타워가 없다.

V. 결론

한국 노조들은 조직과 교섭의 집중화를 위한 노력을 기울여 왔다. 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례는 해당 투자기관 노조만이 아니라 공공기관 노조들이 문제로 삼고 있던 성과연봉제를 일정 수준에서 저지했다는 점, 그럼으로써 중앙 정부의 일방적인 공공기관 지침을 저지했다는 점, 제한적인 범위이기는 하나 공공부문의 사실상의 사용자가 누구인가를 보여주었다는 점에서 뚜렷한 성과를 냈다고 할 수 있다. 그러나 이런 성과가 이후 지속되지 못한 것은 개별 성과가 중요한 것이 아니라 전략이 중요하다는 것을 보여 주고 있다. 조직과 교섭의 집중화라고 하는 커다란 노조 전략 가운데 이 사례가 차지하는 위치가 무엇인지, 그에 따른 성과가 무엇인지를 알기 어렵다는 노조 전략의 부재를 보여주고 있다. 이는 실제로 후속 사업의 부재로 나타나고 있다. 또한 지방자치단체의 노사관계에 대한 상을 지방공기업에 국한한 문제로 보고 있어 출자·출연·유관기관, 지방정부가 이미 담당하고 있거나 앞으로 담당하게 될 각종 사회서비스 기관들까지 바라보지 못하고 있다. 이 때문에 공공부문 노조들은 지역 수준의 노사관계 형성이라는 커다란 과제를 놓고 있다.

노조의 현재 상황은 전략의 부재를 보여준다. 집단교섭 사례가 이후 지속, 발전되지 못한 것은 단지 우연적인 결과로 나타난 것은 아니고 노조의 조직 집중화·교섭 집중화에 대한 전략의 부재, 지역 수준 노사관계형성 전략의 부재로 나타난 것으로 보인다. 유리한 여건을 토대로 성사된 서울시 집단교섭 사례를 발전시켜서 정례화하고 다른 지방자치단체, 공공기관 단체교섭에도 적용하는 문제에 대한 고민을 거친 중장기 교섭 발전계획이 필요한 데 이를 구체화하지 못했다는 점에서 노조의 전략 부재를 보여주고 있다.

이 사례 집단교섭 성사에서 나타났듯이 서울시장의 호의적 반응, 다양한 이해관계자들의 호의적인 관여 등 비교적 좋은 여건에서도 노조의 주체 역량의 미비로 교섭의 집중화를 이루어나가지 못한 것은 단지 교섭만의 문제가 아니라 노조의 전략적 대응 능력의 부재, 혹은 미비를 보여주고 있다. 이런 상황이 지속된다면 급변하는 노사, 노정관계에서 노조의 대응능력이 따라가지 못해서 이후 노조 재활성화와 발전이 쉽지 않을 것임을 시사하고 있다.

【참고 문헌】

- 김기우·조영임·김영미(2017), 사회공공성 제고를 위한 [공공기관의 단체교섭에 관한 법률] 제정에 관한 연구, 한국노총 중앙연구원·전국공공노동조합연맹·전국공공산업노동조합연맹 공동연구용역.
- 김태영(2017), 서울시 5개 투자기관 2016년 성과연봉제 관련 집단교섭 사례 발표, 고려대 노동대학원·노동문제연구소·전국공공운수노조 공동주최 제4회 노동학 콜로키움 공공부문 노정교섭 방안 자료집.
- 김형배(2010), 노동법 제19판, 박영사.
- 박태주·이종선·노광표·유병홍(2017), 공공부문 노정교섭(정책협의) 제도화 방안, 고려대학교 노동문제연구소
- 서울시, 서울모델협의회, 전국공공산업노동조합연맹, 전국공공운수노조, 성명서, 보도자료, 회의자료
- 양대 노총 공공부문노동조합 공동대책위원회(2012), 공공기관 임금정책 연구.
- 유병홍·김가람·김윤숙(2016), 고양시 노동정책 수립 계획(안) 연구, 한국노동사회연구소.
- 유병홍·박용철(2014), 공공부문 및 민간서비스산업 작업장규칙 형성실태 연구(Ⅱ), 한국노총 중앙연구원.
- 유병홍·이정봉·허인(2017), 지방공공기관 노사관계 발전방안- 주요 지방자치단체의 공공기관 사례 비교를 중심으로, 한국노총 중앙연구원.
- 이문호(2016), 서울시 투자출연기관의 집단교섭 및 사적 조정 도입방안 모색, 노사민정 서울모델 포럼 제1회 발제자료.
- 전국공공운수노조, 서울모델협의회 관계자 면담자료
- Katz, H. C. and Kochan, T. A. (1992). An Introduction to collective bargaining and industrial relations, McGraw-Hill, Inc.