

재단 창립 8주년 기념 토론회

복합위기와 노동의 미래

일 시 : 2025년 12월 4일(목) 13:30

장 소 : 프란치스코 교육회관 211호

주 최 : (재)공공상생연대기금



(재)공공상생연대기금

인사말

노광표 (재단법인 공공상생연대기금 이사장)	7
-------------------------	---

축사

이지웅 (한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장)	9
엄길용 (민주노총 전국공공운수사회서비스노조 위원장)	11
정정희 (한국노총 전국공공노동조합연맹 위원장)	13
최희선 (민주노총 전국보건의료산업노동조합 위원장)	15

1부 연구결과보고회 <노동, 시민교육, 공공의 미래와 전략>

좌장: 채준호 교수 (전북대 경영학과)	17
[발표 1] 노동연구(개인) 부문 <‘탁송기사’ 노동실태조사>	19
- 이성일 연구원 (공공&돌봄노동조합 정책실장)	
[토론] 조건준 대표 (아무나유니온)	31
[발표 2] 노동연구(단체) 부문 <인도네시아 여성 폐기물 수거 노동자(waste pickers)의 플라스틱 유래 유해물질 노출 평가>	35
- 최인자 팀장 (노동환경건강연구소)	
[토론] 박정임 교수 (순천향대 환경보건학과)	49
[발표 3] 교육연구 부문 <공공 재생에너지의 확보와 정의로운 전환의 실현을 위한 노동·시민 교육 프로젝트>	53
- 이은주 대표 (와이즈서클)	
[토론] 주은경 소장 (시민교육연구소 또랑)	75
[발표 4] 공공연구 부문 <인공지능혁명과 공공의 미래, 노동의 전략 연구>	79
- 권오성 교수 (연세대 법학전문대학원)	
[토론] 이문호 소장 (워크인조직혁신연구소)	97

2부 기념토론회 <공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상>

좌장: 이병훈 명예교수 (중앙대 사회학과)	101
[발표 1] 공공기관 고용 및 노조 현황: 알리오와 클린아이 공시 자료 분석 결과	103
- 박관성 정책위원 (일하는시민연구소)	
[발표 2] 공공기관 노동운동의 쟁점과 과제: 사회연결망과 권력자원을 중심으로	125
- 이주환 부소장 (한국노동사회연구소)	

지정토론

[토론 1] 정윤희 정책실장 (전국공공노동조합연맹)	145
[토론 2] 공성식 공공기관사업팀장 (전국공공운수사회서비스노조).....	151
[토론 3] 조윤장 기획실장 (전국전력산업노동조합연맹)	163
[토론 4] 박명준 선임연구위원 (한국노동연구원).....	169

SCHEDULE **시 간 표**

구분	내 용	시간		진행
개 회 식	개회 내외빈 소개, 개회 선언	13:30~13:35	5'	사회자
	개회사 재단 및 행사 취지 소개	13:35~13:40	5'	노광표 이사장
	축사 축사	13:40~13:45	5'	양대노총 공대위 위원장
	촬영 주요 참가자 단체 사진 촬영	13:45~13:50	5'	사회자
1부 13:50~15:50 <노동, 시민교육, 공공의 미래와 전략> (좌장) 채준호(전북대 경영학과 교수)				
1 부	발표 ① '탁송기사' 노동실태조사	13:50~14:10	20'	이성일 연구원
	토론	14:10~14:20	10'	조건준 대표
	발표 ② 인도네시아 여성 폐기물 수거 노동자(waste pickers)의 플라스틱 유래 유해물질 노출 평가	14:20~14:40	20'	최인자 팀장
	토론	14:40~14:50	10'	박정임 교수
	발표 ③ 공공 재생에너지의 확보와 정의로운 전환의 실현을 위한 노동·시민 교육 프로젝트	14:50~15:10	20'	이은주 대표
	토론	15:10~15:20	10'	주은경 소장
	발표 ④ 인공지능혁명과 공공의 미래, 노동의 전략 연구	15:20~15:40	20'	권오성 교수
	토론	15:40~15:50	10'	이문호 소장
휴식시간 (15:50~16:00)				
2부 16:00~17:20 <공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상> (좌장) 이병훈(중앙대 사회학과 명예교수)				
2 부	발표 ① 공공기관 고용 및 노조 현황: 알리오와 클린아이 공시 자료 분석 결과	16:00~16:15	15'	박관성 정책위원
	발표 ② 공공기관 노동운동의 쟁점과 과제: 사회연결망과 권력자원을 중심으로	16:15~16:30	15'	이주환 부소장
	지정 토론	16:30~17:00	30'	정윤희 정책실장 공성식 공공기관사업팀장 조윤장 기획실장 박명준 선임연구위원
	종합 토론	17:00~17:20	20'	플로어
폐 회				

인사말



이사장 노 광 표
(재단법인 공공상생연대기금)

반갑습니다. (재)공공상생연대기금 이사장 노광표입니다. 먼저, 추운 날씨와 바쁘신 일정에도 토론회에 참석해 주신 여러분들에게 감사와 환영의 인사를 올립니다.

우리 재단은 2017년 공공기관 노사, 특히 공공기관노동조합의 사회적 책임을 수행하고 한국 사회의 공공성 강화, 노동과 시민사회의 연대, 사회적 약자 보호 및 사회 양극화를 해결하기 위해 출범한 공익법인입니다.

오늘 토론회는 재단 창립 8주년을 기념하여 개최되는 행사입니다. 재단은 창립 이후 많은 일을 수행하고자 노력했습니다. 한국 사회 개혁과 대안 담론을 열기 위한 소셜코리아(Social Korea) 사업, 노동과 시민사회의 연대를 촉진하는 솔라시(Sollaci) 사업, 시민사회의 활력과 사업 촉진을 위한 공모전 사업, 공공 가치를 일반 국민들과 함께 나누는 ‘공공 일터 사진전’ 등이 그것입니다. 이 밖에도 대학생 동아리 지원사업, 청년공익 활동가들의 긴급 생활 지원 사업등이 꾸준히 전개되고 있습니다.

오늘 토론회는 ‘학술 연구 및 교육 분야’ 공모전을 통해 선정되고 추진되었던 주요 연구사업 결과를 여러분들과 함께 나누기 위해 마련되었습니다. 연구 분야는 다르지만, 토론회를 관통

하는 주제는 '복합위기'입니다. 기후 위기, 인공지능의 확산, 저출산, 미중 패권전쟁이라는 복합 위기는 우리들의 일터와 삶을 총체적으로 바꿔내는 변화의 동인입니다. 오늘 토론회가 복합 위기에 대한 해답을 제시하지는 못하지만 사회적 공론화를 위한 논의의 출발점이 되길 기대합니다.

오늘 토론회는 여러분의 도움으로 진행될 수 있었습니다. 먼저, 적은 연구비와 짧은 연구 기간에도 불구하고 값진 연구와 교육사업을 추진해주신 각 연구단체 여러분(발제자)에게 감사의 인사 드립니다. 그리고 오늘 1부와 2부의 토론회를 이끌어 주실 채준호, 이병훈 교수님에게 감사드립니다. 또한 1부와 2부의 각 주제별 토론을 맡아주신 여러 선생님들에게도 감사의 인사 드립니다.

2025년 12월 4일

(재)공공상생연대기금 이사장 노 광 표

축사 1



위원장 이지웅
(한국노총 전국공공산업노동조합연맹)

반갑습니다. 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장 이지웅입니다.

지난 2016년, 박근혜 정부는 공공기관에 성과연봉제를 도입하고자 했습니다. 이를 저지하기 위해 우리 공공노련을 포함한 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회는 68일간 세종시 기획재정부 앞에서 노숙까지 감행해가며 투쟁했습니다. 2017년, 성과연봉제는 끝내 폐기됐고 인센티브 환수금을 활용해 공공노동자의 사회적 책임을 다하기 위해 재단법인 공공상생연대기금을 만들어냈습니다.

(재)공공상생연대기금의 창립 8주년을 진심으로 축하합니다. 지난 8년 동안 (재)공공상생연대기금은 눈부시게 성장했습니다. 공공부문 노동자가 사회적 가치를 구현하는 토대를 다지며 우리 사회의 상생과 연대를 촉진하기 위해 부단히 노력하던 초기 모델을 넘어 지금 재단은 우리 사회의 개혁과 대안 담론의 공론장이자 노동과 시민사회 간 연대의 장으로 자리매김했습니다. 재단의 이사이자, 재단의 창립부터 지금까지의 시간을 함께 해 온 동지로서, 참 뿌듯합니다.

(재)공공상생연대기금과 함께한 지난 8년, 우리는 두 번의 정권교체를 경험했습니다. 그 8년 동안 우리 공공노동자의 삶은 조금도 나아지지 않았습니다. '코로나19'를 이유로 공공노동자

를 향한 불합리한 억압이 이어졌고 '공공기관 혁신'이라는 말로 공공노동자의 정당한 권리 행사를 조차 탄압했습니다. 시민의 힘으로 탄생한 이 정부 역시 공공노동자와의 약속을 점차 미루려는 모습을 보이고 있습니다.

이런 가운데, (재)공공상생연대기금의 창립 8주년 기념 토론회 '복합위기와 노동의 미래' 개최를 매우 환영합니다. 기후위기와 AI 대전환, 인구구조 변화는 우리 사회의 불확실성을 더욱 강화하고 있습니다. 사회를 선도해야 하는 우리 공공노동자는 '불확실한 미래'라는 다리에 조심스러운 걸음을 내딛고 있습니다. 오늘 토론회가 다루는 '노동, 시민교육, 공공의 미래와 전략', '공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상'은 우리의 조심스러움을 담대함으로 바꿀 수 있는 고민이 되리라 생각합니다. 우리가 직면한 기후위기에 따른 정의로운 전환, AI 대전환 및 인구구조 변화로 인한 노동의 미래에 대해 각계각층과 함께 고민함으로써 공공노동자는 앞으로 노동운동의 주역이자 현재의 노동운동의 중심으로서 한 번 더 성장할 수 있을 것입니다.

이 자리를 마련해주신 (재)공공상생연대기금 노광표 이사장님과 (재)공공상생연대기금 사무국 식구들, 양대노총 공대위를 비롯한 노동계 동지들, 또 이 자리에 참석해주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다. 특별히 1부 '노동, 시민교육, 공공의 미래와 전략'의 좌장을 맡아주신 채준호 교수님과 2부 '공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상'의 좌장을 맡아주신 이병훈 전 이사장님께도 거듭 감사의 말씀을 전합니다. 우리 공공노련은 앞으로도 (재)공공상생연대기금 이사회의 일원이자 가족으로서 (재)공공상생연대기금과 함께 하겠습니다.

감사합니다.

2025년 12월 4일

한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장 이 지 용

축사 2



위원장 엄길용
(민주노총 전국공공운수사회서비스노조)

안녕하십니까? 공공운수노조 엄길용 위원장입니다.

재단법인 공공상생연대기금 창립 8주년을 진심으로 축하합니다.

공공상생연대기금은 2017년 6월 성과연봉제 도입 정책이 철회되며 발생한 인센티브 환수금을 활용해 사회적 연대를 도모하자는 공공기관 노동조합의 제안에서 시작되었습니다. 공공성과 연대의 가치가 공공기관 운영의 중심이 되어야 한다는 바램이었습니다. 이후 공공상생연대기금은 한국 사회의 공공성 강화, 상생과 연대를 위해 활발하게 활동해 왔습니다.

8년 전 그때와 마찬가지로 2025년 지금도 공공기관 정책의 대전환이 요구되고 있습니다. 윤석열 정부의 혁신가이드라인, 직무성과급제, 우회적 민영화 등 잘못된 공공기관 정책을 폐기하고 피해를 회복해야 하는 시기입니다. 불평등, 청년 실업, 고령화, 기후 위기 등 복합적 위기에 대응하기 위한 공공기관의 적극적 역할이 요구되고 있습니다. 새로운 정부는 사회대개혁과 민주주의에 대한 국민적 열망을 공공기관에서부터 실현해 나가야 합니다. 공공서비스를 확대하고 공공성을 강화하며, 민주적 운영을 확립해야 합니다. 공공부문에서 양질의 일자리를 늘리고 노동권을 보장하여 민간으로 모범을 확산해야 합니다.

때마침 공공상생연대기금에서 “복합위기와 노동의 미래”라는 주제로 행사를 기획, 주최해 주셔서 감사드립니다. 플랫폼 노동, 공공재생에너지, 인공지능혁명 등 공공기관 노동조합이 고민해야 할 새로운 주제에서 공공의 미래와 노동의 전략에 대해 함께 고민하는 자리가 될 것이라 기대합니다. 공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상을 주제로 진행되는 2부 토론 역시 공공기관 노동운동의 혁신 방향을 함께 논의하는 자리가 되기를 바랍니다.

오늘 행사를 준비해주신 공공상생연대기금 노광표 이사장님과 사무국 여러분, 좌장과 발제, 토론을 맡아 주신 많은 선생님들과 활동가 여러분에게 감사와 연대의 뜻을 전합니다.

감사합니다.

2025년 12월 4일

민주노총 전국공공운수사회서비스노조 위원장 엄길용

축사 3



위원장 정정희
(한국노총 전국공공노동조합연맹)

존경하는 내·외빈 여러분, 그리고 공공상생연대기금의 모든 가족 여러분. 기금 창립 8주년을 진심으로 축하드립니다.

한국노총 전국공공노동조합연맹 위원장 정정희입니다.

지난 8년 동안 공공상생연대기금은 ‘상생과 연대, 그리고 공동선’이라는 쉽지 않은 가치를 우리 사회 곳곳에서 실천해 왔습니다. 노동 현장의 가장 낮은 곳을 살피고, 공공부문 노동과 시민사회의 가치를 잇는 새로운 길을 열어 왔습니다. 오늘 우리가 함께 서 있는 이 자리도 그러한 땀과 헌신의 시간들이 모여 만들어진 것입니다.

특히 공공기관 노동자들의 자발적인 출연으로 만들어진 이 기금은, 그 자체가 하나의 선언이었습니다. “공공의 이름을 가진 노동은, 사회적 책임과 연대를 외면하지 않는다”는 선언이었습니다.

공공연맹은 그 출발부터 지금까지 이 선언에 함께해 왔고, 자부심과 책임을 함께 느끼고 있습니다.

지난 9년 동안 기금은 △ 노동 취약계층을 위한 연대 사업, △ 청년·대학생을 위한 상생 프로그램, △ 공공기관의 사회적 가치 확산, △ 노동·시민사회와 함께하는 담론 형성 등 한국 사회에 꼭 필요한 역할을 꾸준히 수행해 왔습니다.

특히 ‘공공부문 파트너 지원’과 ‘노동연구·교육 사업’, 그리고 공공기관과 시민사회를 잇는 플

랫폼 구축은 지금 우리에게 더욱 절실한 가치이기도 합니다. 이 모든 성과는 기금을 지탱해 온 이사회와 사무국의 노력, 출연기관들의 연대, 그리고 참여해주신 모든 분들이 함께 만들어낸 결과입니다.

공공연맹은 그 일원으로서 깊은 감사와 존경의 마음을 전합니다.

이제 우리는 새로운 10년을 준비해야 합니다.

한국 사회는 지금 공공부문을 둘러싼 수많은 변화의 흐름 속에 놓여 있습니다. 노·정 협의의 제도화, 공공기관 운영체계의 개편, 공공노동의 미래와 사회적 가치의 재정립 등 앞으로 다가올 과제는 결코 가볍지 않습니다.

바로 이 지점에서 공공상생연대기금이 걸어온 길의 의미는 더욱 중요해집니다. 기금이 지난 8년 동안 쌓아온 경험과 성과는, 새로운 시대의 공공 노동과 사회적 연대가 나아가야 할 방향을 밝히는 소중한 자산입니다.

공공연맹은 앞으로도 기금과 함께하겠습니다.

출연기관으로서의 역할을 넘어, 기금이 “다음 10년”의 더 큰 도약을 이룰 수 있도록 적극적으로 조력하고, 연대하고, 함께 고민하겠습니다.

노동과 시민사회, 공공기관과 지역사회, 지금 여기 있는 모든 주체들이 서로에게 손을 내밀어 함께할 때, 우리는 공공의 가치가 더 높은 곳으로, 더 넓은 곳으로 확장되는 것을 보게 될 것입니다.

오늘의 8주년이 지난 시간을 돌아보는 기념식에 그치지 않고,

다가올 10년을 향한 새로운 출발점이 되기를 진심으로 기원합니다.

다시 한 번 공공상생연대기금 8주년을 축하드립니다.

여러분 모두의 건강과 평안을 바랍니다. 감사합니다.

2025년 12월 4일

한국노총 전국공공노동조합연맹 위원장 정 정 희

축사 4



위원장 최희선
(민주노총 전국보건의료산업노동조합)

반갑습니다. 보건의료노조 최희선 위원장입니다.

재단 창립 8주년을 진심으로 축하드립니다. 행사를 준비해 주신 공공상생연대기금, 그리고 공공상생연대기금에 함께 하고 계신 공공운수노조, 금융노조, 공공노련, 공공연맹에도 감사의 인사를 드립니다.

지금 우리는 경제·재정 위기, 불평등의 심화, 기후·돌봄 위기가 한꺼번에 겹쳐 있는 ‘복합위기’의 시대를 살고 있습니다. 이 위기는 숫자와 지표의 문제가 아니라, 공공의 일터에서 시민을 만나는 노동자들의 일상과 건강, 삶의 지속 가능성을 위협하고 있습니다.

보건의료 현장은 그 최전선에 서 있습니다. 병원과 요양·돌봄 시설에서 일하는 노동자들이 지쳐 쓰러지면, 우리 사회의 마지막 안전망도 함께 무너집니다. 그래서 우리는 임금과 노동조건 개선과 공공서비스의 지속 가능성을 사회 연대의 구조를 함께 고민할 수밖에 없습니다.

공공상생연대기금이 지난 8년간 해 온 일은, 그런 점에서 매우 특별합니다. 노사가 함께 적립한 기금을 통해 불안정 노동을 줄이고, 공공성과 상생을 키우는 실험을 꾸준히 이어 왔습니

다. 단순한 '지원 사업'이 아니라, "노동의 힘으로 다른 노동자의 삶을 떠받치는 구조"를 만들어 온 것입니다.

보건의료노조 역시 오늘 토론회를, 우리 운동을 한 단계 더 확장하는 계기로 삼고자 합니다. 병원과 돌봄 현장에서 만들어 낸 경험과 요구를, 사회연대기금·공공정책과 어떻게 연결할 것인지, 공공일터의 좋은 일자리를 어떻게 더 넓힐 것인지에 대해 함께 고민하고 답을 찾아가고자 합니다.

오늘 토론회에서는 재단의 지난 8년을 성찰하고, 앞으로의 10년을 설계하는 다양한 제안들이 나올 것입니다. 그 과정에서 보건의료 현장의 목소리와 노동조합의 역할도 함께 짚어주시길 바랍니다. 위기의 시대일수록, 현장을 아는 노동과 공공성을 지향하는 기금이 만나야 새로운 길이 열릴 수 있다고 믿습니다.

끝으로 바쁘신 와중에도 이 자리를 채워 주신 모든 발표·토론자와 참석자 여러분께 다시 한 번 감사드립니다. 오늘 논의가 재단과 각 단체, 그리고 우리 사회의 상생과 연대를 한층 더 단단하게 만드는 출발점이 되길 바랍니다.

고맙습니다.

2025년 12월 4일

민주노총 전국보건의료산업노동조합 위원장 **최 희 선**

1부

연구결과보고회

좌장: **채준호 교수**

(전북대 경영학과)

1부 연구결과보고회

노동연구(개인) 부문 〈‘탁송기사’ 노동실태조사〉

- 발표: 이성일 연구원 (공공&돌봄노동조합 정책실장)
- 토론: 조건준 대표 (아무나유니온 대표)

『전국 택배기사 노동실태 조사』 결과 보고서

2025. 12. 04

발표 - 연구원 이성일

주요 내용 요약

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

1. 탁송의 종류

구분	차량 출발	탁송대상	차량 도착
1	차량 판매 탁송	고객(판매자)	중고차매매상사(구매자)
2	차량 구매 탁송	중고차매매상사(판매자)	고객(구매자)
3	신차 렌트리스 탁송	렌트리스사 차량 차고지	고객
4	중고차매매 렌트리스	렌트리스사 차량 차고지	고객
5	렌트리스사 차량 반납	고객	렌트리스사 차량 차고지
6	수출 탁송	고객중고차매매상사	수출 보세구역 근처 차고지
7	특수차량 탁송	특수차량 차고지	군부대, 병원, 공업사 등
8		특수차량 제조지	
9	검사·수리 대행	의뢰 고객(일반·중고차 딜러 등)	
10	증전 대행 탁송	의뢰 고객	대상 차량 의뢰 고객

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

2. 탁송시장 운영 시스템 개요



공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

3. 탁송료 분배구조-1

발주회사	유동회사	탁송회사	플랫폼회사	로드 탁송기사
발주 15만원	→ 발주 ← 구매비 용	수주 15만원 구매비용 2만원 회사이윤 1만원	→ 업로드 수수료 11만원 ← 운행수수료 탁송료 →	배차 ← 사용료 20%수수료 8.8만원 수익
발주 15만원	→ 발주	수주 15만원 회사이윤 2만원	→ 업로드 가입비 사용료 ← 월 : 관리비, 탁송보험료, 산재보험료 1회 : 보증금, 탁송수강료	배차 ← 가입비 수수료 20%수수료 9.6만원 수익

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

3. 탁송료 분배구조-2

발주	발주	수주	배차	20%수수료
15만원	발주	15만원 회사이윤 3~4만원 탁송업로드 11~12만원	가입비 수수료 관리비 보험료 탁송 산재 보증금	기사수익 8.8~9.6만원

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

4. 설문 조사 주요 결과 - 개요1

조사대상	전국 택승 기사
조사규모	전국 택승 종사자 212명 - 5개 권역별로 구분 조사
조사방법	현장 설문조사 - 147명 / 온라인 설문조사 - 65명
피조사자 선정방법	주요 대상 광역권 설문조사 진행 후 권역별 비중을 고려해 선정
조사기간	2025년 3월 10일 ~ 5월 20일
조사자	김정렬 외

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

4-1. 설문 참여자 현황

1) 지역별 분포 (총 212명)

- ① 서울·경기권 38명(17.9%)
- ② 대구·경북권 53명(25%)
- ③ 부산·울산·경남권 78명(36.8%)
- ④ 충청권 26명(12.3%)
- ⑤ 호남권·제주 17명(8%)

2) 연령별 분포

- ① 30대 이하 10명(4.7%)
- ② 40대 79명(37.3%)
- ③ 50대 102명(48.1%)
- ④ 60대 21명(9.9%)
- ⑤ 70대 이상 0명(0%)

3) 성별 분포

- ① 남자 ...178명(84%)
- ② 여자 ...34명(16%)

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5. 설문 조사 주요 결과1 (종사 배경 및 현황)

<표1> 로드택승 업무 입직 계기

	퇴직 후 경제활동	구직기간 경제활동	구직포기후 경제활동	자영업 겸직	택승선회
응답자수	51	33	31	30	67
백분율(%)	24.1	15.6	14.6	14.2	31.6

<표2> 로드택승기사 경력

	1년미만	1~3년 이하	4~6년이하	7~9년이하	10년 이상
응답자수	51	87	54	17	3
백분율(%)	24.1	41.0	25.5	8.0	1.4

<표> 로드택승 기사별 업무범위

	법인 택승만	전국 택승	수도권,광역시	기타
응답자수	8	143	61	0
백분율(%)	3.8	67.5	28.8	0

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-1. 설문 조사 주요 결과2 (직업 만족도)

<표> 로드 택승 직업 만족도

	아주만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
응답자수	3	73	116	18	2
백분율(%)	1.4	34.4	54.7	8.5	0.9

<표> 로드 택승직업 만족이유

	택승료 수입	자유로운 근무	취업용이	은퇴 후 적절	기타
응답자수	6	160	21	23	2
백분율(%)	2.8	75.5	9.9	10.8	0.9

<표> 로드택승직업 불만족 이유

	장시간노동	불안정한수입	근로환경	과다한 비용공제	법적보호 없음
응답자수	7	76	53	75	1
백분율(%)	3.3	35.8	25.0	35.4	0.5

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-2. 설문 조사 주요 결과3 (각종 비용)

<표> 로드택송기사 월평균 관리비

	5만원미만	5~10만원 미만	10~15만원 미만	15~20만원 미만	20만원 이상
응답자수	33	142	36	1	0
백분율(%)	15.6	67.0	17.0	0.5	0.0

<표> 로드택송기사의 관리비 금액관련 만족도

	아주적당하다	적당하다	보통이다	적당하지 않다	매우 부적당
응답자수	1	13	63	124	11
백분율(%)	0.5	6.1	29.7	58.5	5.2

<표> 플랫폼 택송프로그램 사용요금

	5만원 미만	5~10만원 미만	10~15만원미만	15~20만원미만	20만원 이상
응답자수	152	60	0	0	0
백분율(%)	71.7	28.3	0.0	0.0	0.0

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-3. 설문조사 주요 결과4 (각 종 비용-2)

<표> 로드 택송기사 보험료

	10만원 미만	10~15만원 미만	15~20만원 미만	20~25만원 미만	30만원 이상
응답자수	4	41	124	33	10
백분율(%)	1.9	19.3	58.5	15.6	4.7

<표> 로드 택송 운행 수수료

	10%	15%	20%	25%	30%
응답자수	0	0	212	0	0
백분율(%)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0

<표> 로드 택송 운행수수료 만족도

	아주 적당하다	적당하다	보통이다	적당하지 않다	아주 적당하지 않다
응답자수	0	2	35	118	57
백분율(%)	0.0	0.9	16.5	55.7	26.9

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-4. 설문 조사 주요 결과5 (근무환경)

<표> 1일 평균 로드 택송 운행시간

	3시간 미만	3~6시간 미만	6~9시간 미만	9~12시간	12시간 이상
응답자수	0	2	73	129	8
백분율(%)	0.0	0.9	34.4	60.8	3.8

<표> 1일 평균 로드 택송 대기, 준비, 이동 시간

	1시간 미만	1~2시간 미만	2~3시간 미만	3~4시간 미만	4시간 이상
응답자수	0	8	111	87	6
백분율(%)	0.0	3.8	52.4	41.0	2.8

<표> 한달 평균 식사를 못하는 경우

	10일 미만	10~15일 미만	15~20일 미만	20~25일 미만	25일 이상
응답자수	4	15	105	80	8
백분율(%)	1.9	7.1	49.5	37.7	3.8

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-5. 설문 조사 주요 결과6 (요금현황)

<표> 주요도시 별 택송요금

택송요금	서울	수도권 주요도시			강원도	대전 등 충청	전주 등 전북	광주 등 전남	대구 등 경북	부산 등 경남
		인천	고양	수원						
서울	20~30	30~40	30~40	30~40	70~100	60~80	60~80	80~100	80~100	110~130
인천	30~40	20~30	30~40	30~40	80~100	60~80	70~80	80~100	80~110	120~130
고양	30~40	30~40	20~30	30~40	80~100	60~80	70~80	80~100	80~110	120~130
수원	30~40	30~40	30~40	20~30	60~900	60~70	60~70	70~90	70~100	100~120
강원도	70~100	80~100	80~100	60~900	30~70	40~60	50~70	60~80	80~100	90~110
충청	60~80	60~80	60~80	60~70	40~60	30~50	40~60	60~80	60~80	80~100
전북	60~80	70~80	70~80	60~70	50~70	40~60	30~50	30~50	40~60	80~100
전남	80~100	80~100	80~100	70~90	60~80	60~80	30~50	30~50	60~80	80~100
경북	80~100	80~110	80~110	70~100	80~100	60~80	40~60	60~80	30~50	40~60
경남	110~130	120~130	120~130	100~120	90~110	80~100	80~100	80~100	40~60	30~50

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

5-6. 설문 조사 주요 결과7 (실질 수입 수준)

<표> 로드택송기사 월평균 수입

	200만원 미만	200~300만원 미만	300~400만원 미만	400~500만원 미만	500만원 이상
응답자수	14	126	59	13	0
백분율(%)	6.6	59.4	27.8	6.1	0

<표> 통상 근로자와 로드 택송기사 실질임금 비교

구분	임금근로자	로드 택송기사
평균임금	3,630,000(23년 평균)	2,800,000
별도 공제 금액	원천징수	9.3%
	4대보험	고용보험 산재보험
	운행수수료 20%	560,000
	택송보험료	177,000
	관리비	76,000
	통행료	350,000
	플랫폼 사용료	15,000
소계		1,178,000
실질임금	소득·4대보험 본인부담금	1,720,000

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

6. : 로드택송 기사 노동조건 분석

- 고용 : 조사에 참여한 로드택송 기사들은 타인에 의해 고용 단절 경험 없음
현행법상 고용관계부담 없음 취업용이
- 근무시간 : 실운전시간 95.2%이상 7.5~10.5시간
대기시간 93.4% 2.5~3.5시간
- 점심식사(휴게시간) : 87.2% 매일 17.5~22.5일 점심식사 못함
발주자 요청시간에 차량인수 및 차량내 음식섭취 금지
- 산재보험 및 고용보험 : 의무가입대상, 산재보험료 50%, 고용보험 100% 로드택송기사 납입
산재보험 51.4% 고용보험73.1% 적용 여부 신청방법 모름 또는 불이익우려(산재보험) 신청 안함

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

7. 실태조사 결과를 통해본 문제점

- 1) 택송수수료 등 공제비용(월평균 수입 280만원의 37.9% 106만원)

택송수수료	수입의 20.0%	56만원
유로도로 통행료	수입의 7.5%	21만원
택송보험료	수입의 6.3%	18만원
산재보험료	50% 로드택송기사 부담	
고용보험료	100% 로드택송기사 부담	

- 2) 택송료 외 노동조건외 문제점

근로시간 : 실운전시간	월평균 9.5시간	주평균 47.5시간
대기이동시간 포함시	월평균 12.4시간	주평균 62.0시간
식사시간(휴게시간) : 87.2% 매일 17.5~22.5일 점심식사 못함		

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

8. 로드택송기사 노동조건 개선방안

- 1) 과도한 공제비용과 근무시간 개선을 위한 표준계약서
로드택송비용과 수수료 및 각종 부담비용, 사고시 처리책임등
- 2) 산재보험 및 고용보험의 보험료 부담과 접근성 개선
산업안전교육 강화, 보험료 사용자부담 또는 지자체나 정부지원, 산재보험과 고용보험 적용관련 홍보와교육 강화
- 3) 퇴직 공제제도 도입을 통한 노후보장
원발주사와 플랫폼운영사 택송회사의 일정기금 적립(정부나 공제회 운영)
- 4) 근로자주정제 도입(특정된 사용자 근로자 아님 증명시 사용자 지위 불인정)
- 5) 노동조합법상 근로자성 인정과 초기업별 교섭 법제화

로드택송 노동조합 ↔ 소속 택송회사와 플랫폼운영사 사용자성 연대책임

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

9. 맺음말

과학기술이 가져온 플랫폼노동이 노동의 배제와 착취의 무기가 아닌 새로운 일자리와 일하고 싶은 국민이 종사할 수 있는 직업이 되도록 보호가 필요합니다.

이번 실태조사가 로드 택송 기사의 열악한 노동 실태에 대해 우리 사회가 관심을 가지고 플랫폼노동에 대한 보호가 필요하다는 공감대를 만드는 계기가 되었으면 좋겠습니다.

감사합니다.

공공상생연대기금 2025 노동 연구 지원사업

로드 택송 기사 노동조건 실태조사에 대한 토론편

- 아유 대표 조건준

“로드 택송 및 택송기사에 관한 선행 연구는 없다”

이번 조사를 맡은 연구자들은 이렇게 밝히고 있다.¹⁾ 선행연구가 없기 때문에 다른 연구를 통해 약간 엿볼 수 있는 정보만 있는 것으로 보인다. 그럼에도 2개월간 택송기사 대기소를 직접 방문해 147명을 만나 직접 조사를 하는 등 설문과 전화를 통해 조사한 노고에 감사드린다.

로드 택송 기사에 대한 아마도 최초의 조사 결과라는 점에서 그 의의가 돋보인다. 오늘 토론자로 참석했지만, 프리랜서 당사자이자 프리랜서를 포함한 독립노동의 권리와 결사에 관심을 가지고 활동하고 있는 상황에서 이런 조사 연구 결과를 접하면 감사하다.

연구자들은 이번 연구의 목적을 세 가지로 삼고 있다. 로드 택송 시장의 구조와 운영시스템 분석, 택송 기사의 노동 형태, 노동시간, 수입구조 등 근로조건 파악, 로드 택송이 안정된 직업으로 가능하기 위한 법·제도적 보호 방안 모색이다. 이 목적에 따라 택송 기사의 노동시간을 비롯해 수입 수준과 고충을 볼 수 있었다.

통계가 없다

이 보고서에는 택송업계에 관한 통계가 별로 등장하지 않는다. 택송 기사의 전체 규모와 캐리어 택송과 로드 택송 기사의 전국적 규모, 택송회사와 플랫폼을 통한 택송의 각각 규모, 지역별 통계를 보기 어렵다.

보고서에 따르면 24년 말 기준 택송업을 하는 대리운전 업체를 통해 산재보험에 가입한 종사자 수는 13,185명이다. 그러나 택송보험에 가입한 규모를 구별해 파악하려 해도 택송 기사는 코드가 없어 특정할 수 없다고 한다. 이를 이번 연구의 한계로 평가할 수 없는 문제가 있다.

연구자들이 밝히고 있듯이 “심각한 것은 플랫폼 노동자 규모에 대한 공식적인 국가 통계 자체가 없다”는 점이다. 노동부와 한국고용정보원은 2021년부터 매년 실태조사를 발표했지만, 공식적으로 승인된 통계가 아니다. 2024년 10월 노동부가 통계청에 국가 통계 승인을 신청하였으나 12월에 불승인 결정이 나서 2025년에는 실태조사를 할 수 없었다고 한다. 노동부는 통계청에 다시 실태조사 승인신청을 통해 실태조사를 할 계획이라고 밝힌 바 있다.

개념이 흔들리는데 공식 통계가 확립될까

보고서가 지적하듯 택송 기사의 법적 분류는 대리운전과 구분되지 않는다. 기본 시스템이 대

1) 오늘 발표 자료는 상세 내용 파악이 어려워 공공상대연대기금에 제출한 텍스트로 된 보고서를 참고해 토론문을 작성했다.

리운전 기사와 유사한 방식으로 플랫폼 시장이 작동하고 노무 제공 행태로 유사하기 때문이다. 그러나 연구자들이 밝힌 대로 대리운전은 고객이 동승해 운행하지만, 택송은 고객 동승이 없고, 주행거리도 대리운전은 주로 지역 내 이동이지만 택송은 전국으로 운행한다는 점에서 다르다.

대리기사와 택송 기사라는 세부 분류에서도 이런 문제가 발생하고 있는데, 좀 더 확장해서 보면 다층적으로 분할된 노동시장에서 개념은 더 흔들린다. 자본주의에서 사용자에게 고용된 노동 형태가 일반적이고 정상적인 것으로 보였지만, 사내하청과 외주화가 확산되면서 비정규직이 등장했다. 여기에 디지털화와 플랫폼 경제의 등장으로 위치기반 플랫폼 노동, 온라인 기반 플랫폼 노동, 독립계약 프리랜서들이 늘었다. 통계청 경향조사에 따르면 2023년 기준 정규직은 1382만 명, 비정규직은 812만 명, 국세청 통계 기준은 3.3 사업소독자는 862만명에 이른다. 3.3% 세금을 내는 소득자 중에 주된 소득을 기준으로 따지면 독립계약 노동자는 최소한 400만 명이 넘을 것으로 보인다.

새로 등장한 플랫폼노동이나 프리랜서에 대한 공식적으로 확립된 개념은 없다. 비전형, 비정형, 비임금 노동자라는 개념은 정규직으로 고용된 노동이 아니라는 잔여적 개념으로서 '무엇이 아니다'는 것이지 그 노동이 '무엇인가'를 보여주는 개념은 아니다. 특수고용직이라는 개념이 사용되기도 하는데 이는 정규직으로 고용만이 일반적이고 정상적이라는 전제 위에서 사용될 수 있으며, 독립노동자(위치기반과 온라인기반 플랫폼노동과 독립계약 프리랜서를 포함한 노동을 의미) 규모가 더 이상 특수하다고 할 수 없을 정도로 늘어난 상황에서 적절한지 의문이다. 국제적으로 종속 또는 의존계약자라는 개념을 쓰기도 하지만, 고용관계, 기업에의 소속, 노동시간, 노동 장소로부터 상대적으로 자율적인 것은 오히려 독립노동이라는 점에서 개념의 적절성을 재검토해야 한다. 이는 추상적 차원의 개념이 아니라 노동을 분류할 때 무엇을 기준으로 판단할 것인지, 세부적인 분류 기준이 달라지는 것을 의미한다. 이에 대해서는 본 토론의 핵심 주제가 아니기 때문에 상세히 다루지 않겠다.

택송 시장 운영시스템에 대하여

이번 연구에 따르면 택송 기사의 소속 형태는 세 가지로 분류되며 조사에 참여한 택송 기사의 유형별 인원은 법인 택송회사 9명, 개인 택송회사 188명, 건당 프리랜서 기사 15명이다. 택송만 아니라 다른 산업에서도 다단계 하청구조가 확산되어 있다는 것은 잘 알려진 사실이다.

보고서의 표3, 표4 등으로 보여주고 있듯이 택송 시장 운영시스템에서 플랫폼 회사가 등장해 있다. 이에 따라서 수수료가 달라지고 택송 기사의 수입에도 영향을 미친다. 이는 이번 연구에서 다루고 있다.

보고서는 택송 시장의 운영시스템 변동에 대해 별도로 다루고 있지는 않다. 디지털 경제와 플랫폼 사업의 확산으로 과거의 그림자 노동, 전통적 노동들이 재구성되는 상황이다. 가사노동이나 돌봄 노동도 이제는 플랫폼 사업자들을 통해서 이루어지는 경향이 강해지고 있다. 비가시적인 노동이 이를 통해 가시적인 영역으로 드러내는 측면도 있지만, 플랫폼을 통한 수수료 착취와 같은 새로운 문제가 발생한다.

로드 택송과 법적으로 잘 구분이 안 되고 실제로 대리기사와 로드 택송을 같이하는 노동자들이 있다. 대리기사 영역에서도 카카오택시를 비롯해 플랫폼 사업자들이 시장을 장악하고 있고 웹기반(온라인기반) 프리랜서의 영역에서도 숏고, 크몽, 크라우드릭스와 같은 플랫폼들이 강력한 영향을 미치고 있다. 이런 추세로 볼 때 택송 시장의 운영시스템은 어떤 방향으로 변할 것인지 예측하면 어떨까. 이는 택송 기사들의 권리 보호를 위한 방향에도 영향을 미칠 수 있다. 개인 택송회사에 소속된 경우와 플랫폼을 통해 택송업무를 수행하는 경우에 따라 쟁점이 달라질 수 있기 때문이다.

제도화 문제

이번 연구에 따르면 택송 기사들의 월 소득은 200~300만 원 구간이 가장 많았다. 이 금액이 각종 수수료를 공제하기 전 수입임을 고려하면 택송 기사들의 월평균 수입은 노동시간에 비해 최저임금에도 미치지 못하는 수준이 대부분이다. 독립노동 영역은 노동법 적용의 밖이다. 따라서 새로운 노동영역의 권리 보호를 위한 법 제도 논의가 이어지고 있다.

보고서에는 오분류에 대한 논의를 언급하면서 노동계 일각에서 노동자와 자영업자 사이에 "제3의 영역을 구성하는 것은 옳지 않다"고 하는 주장"을 언급하고 있다. 이를 근로자임에도 사업자로 오분류하여 근로자성을 부정하고 있는 현실에 근거한 주장이라고 평가한다. 그러나 여기에 머물지 않고 "실제 근로자성을 가질 수 없는 업종이 있기에 노무 제공자에 대한 근로자성 전환이 아닌 그 자체 영역에서의 보호가 필요하다"고 했다.

이런 현실에서 노동계와 관련 연구자 사이에 오분류를 해결하기 위해 '추정제도' 도입을 강조하는 의견과 '일하는 사람 기본법'을 강조하는 의견들이 나타난다. 추정제도 없는 기본법을 반대한다는 입장과 기본법이 우선되어야 한다는 입장, 양자가 같이 가야 한다는 의견이 엇갈린다. 입법을 둘러싼 환경을 고려한다면 주장과 현실은 일치하지 않을 가능성이 높다.

그런데 앞서 언급한 통계를 보더라도 노동시장은 '정규직-비정규직-독립노동'으로 구분된 '노동삼국시대'라고 할 수 있다. 보고서에도 언급하고 있는 ABC테스트는 우여곡절을 거치면서 실효성이 약화된 상태로 확립된 제도로 보기 어렵다. 유럽의 사례를 들고 있지만, 플랫폼노동에 대해 유럽연합은 각국에 오분류를 시정하도록 하는 권고를 채택하고 있는 수준이다. 물론 이는 한국보다 훨씬 더 앞선 것이긴 하다. ILO는 플랫폼노동에 대한 국제기준을 논의해 올해 초안을 채택하고 내년에 협약안을 확정할 계획이지만, 한국의 논의 수준은 그에 비하면 훨씬 낮다.

자력화 문제

입법을 통한 제도를 만드는 것을 '제도화'라고 한다면, 당사자들이 결사체를 형성하고 목소리를 내며 계약주체로서 산업적 사회적 수준에서 협약을 만들어 권리를 확보하는 것을 '자력화'라고 할 수 있다. 로드 택송기사는 물론이고 독립노동 영역에서 결사체를 형성하고 사회적 지위를 획득해 계약의 당사자가 되는 자력화 수준은 매우 낮은 편이다. 노동법적 기준에 따르면

독립노동의 자주적 단결권은 낮은 편이다. 일부 플랫폼노동에서 노조를 만들어 단체교섭을 시도하고 있지만 그 영향력과 대표성은 강하지 않다.

이는 독립노동이 노동법 밖에 있다는 사실 이전에 또 다른 측면이 작용하기 때문이다. 고용계약이 없어 권리를 요구할 대상의 모호함, 기업에 소속되지 않아 집단적 정체성을 형성할 조건이 다른 특성, 출퇴근을 같이하고 같은 시간에 일하는 것이 아닌 노동과정의 특성, 같은 공간에 모여서 일하지 않기 때문에 일상에서 연결되지 않는 공간적 특성 등 전통적 노동과 매우 다른 유체적 노동의 특성이 작용하기 때문이다.

이 때문에 독립노동의 권리 목록은 기존 노동과 다를 수 밖에 없다. 보고서에서 밝히고 있듯이 택송 기사들은 입직이 기존 노동과 다르다. 기존 노동은 입직이 곧 취직이고 입사지만 택송 기사들의 입직은 상이하다. 보고서에서 언급하고 있지만 정년이라는 것이 없고 퇴직이라는 것도 불분명하다. 이렇게 입직에서 퇴직까지 기존 노동과 다르기 때문에 권리 목록이 재구성되어야 하는 영역이다.

택송 기사를 포함한 독립노동의 영역에서 결사체는 결사의 조건과 권리의 목록이 다르기 때문에 다른 결사와 다른 유형의 결사체를 요구한다. 이는 택송 기사들과 유사하거나 겹치는 대리운전기사 노조 사례에서도 드러난다. 대리기사 노조에서는 노조 가입과 탈퇴가 순환하는 모습을 “회전문 조직”이라고 표현한다. 입직에서 퇴직까지 뚜렷한 기존 노동과 같은 고체적 노동이 아닌, 유체적인 노동의 조직이 보여주는 특징이다.

헌법이 노동3권을 보장하고, 법률이 자주적 단결권을 보장한다고 해도 실질적으로 단결권을 확보하는데 넘어야 할 장애물이 있다. 이런 측면에서 독립노동의 영역에 대한 노동 그 자체에 대한 연구를 넘어서, 노동하는 사람들의 특성, 관계의 특성, 결사의 조건과 그에 맞는 적정 결사체에 대한 논의가 이뤄지기를 기대한다. 물론 이는 택송 기사에 대한 거의 최초의 보고서를 낸 연구자들의 몫은 아니다. 이번 연구와 같은 노력들이 더 늘어나 새로운 노동의 출현에 맞는 새로운 논의들이 확장되기를 기대한다.

1부 연구결과보고회

노동연구(단체) 부문

〈인도네시아 여성 폐기물 수거 노동자(waste pickers)의 플라스틱 유래 유해물질 노출 평가〉

- 발표: 최인자 팀장 (노동환경건강연구소)

- 토론: 박정임 교수 (순천향대 환경보건학과)



인도네시아 여성 폐기물 수거 노동자(Waste Pickers)의 플라스틱 유래 유해물질 노출 평가

연구결과보고회

2025. 12. 04

노동환경건강연구소

목 차

1. 배경
2. 연구방법
3. 연구결과
4. 결론
5. 활용방안

1. 배경

연구 배경 및 목적

플라스틱 오염과 유해화학물질로 인한 환경·건강 피해는 전 세계적인 문제로 대두되고 있으며, 특히 플라스틱 폐기물의 주요 수입국의 여성 폐기물 수거노동자들을 대상으로 플라스틱에서 유래하는 유해물질에 얼마나 많이 노출되고 있는지를 평가하였음.

문제	상황	목적
- 플라스틱 생산이 급속하게 늘어나고 있고 그만큼 많은 폐기물이 발생하고 있어 일부는 개도국으로 수출됨 - 가난한 사람들이 특별한 기술이 필요 없는 폐기물 수거 노동자(waste picker)들이 되고 있음 - 여성이 대부분인 폐기물 수거 노동자들이 열악한 작업환경에서 유해물질에 노출될 가능성이 매우 높음	- 플라스틱에는 1.6만개의 화학물질이 사용되고 있으며, 환경호르몬과 같은 유해물질들이 플라스틱에 사용되어 있어 가임기 여성에게 더욱 위험할 수 있음 - 폐기물 수거 노동자들이 열악한 작업환경으로 인해 다양한 질병에 걸리고 있으나, 주요 수거 대상이 되는 플라스틱에서 유래되는 유해물질 노출에 대한자료는 거의 없음	✓ 플라스틱 폐기물의 주요 수입국의 여성 폐기물 수거노동자들을 대상으로 플라스틱에서 유래하는 유해물질에 얼마나 많이 노출되고 있는지를 평가하고자 함 ✓ 평가 결과는 폐기물 수거노동자들의 정당한 전환을 위한 과학적인 근거로 활용될 수 있을 것으로 기대됨

- 기대효과**
- 폐기물 수거 노동 현장에 종사하는 여성의 건강을 지키고, 플라스틱 사용과 폐기가 미치는 영향을 알릴 수 있음
 - 연구 결과를 적극적으로 공유하여 플라스틱을 줄이고 제한하기 위한 노력이 필요하다는 인식을 확산하여 보다 안전한 사회로 나아가기 위한 유해물질에 공동으로 대응할 수 있는 네트워크 구축

1. 배경

플라스틱 화학물질과 유해성

플라스틱 유해 화학물질 중 상당수는 발암성·돌연변이원성·생식독성과 관련성이 있으며, 내분비계교란물질로 알려져 있음.

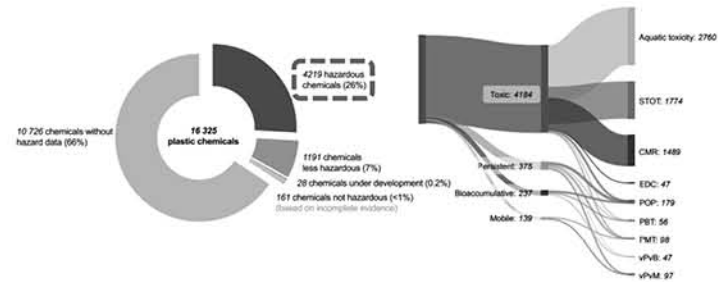


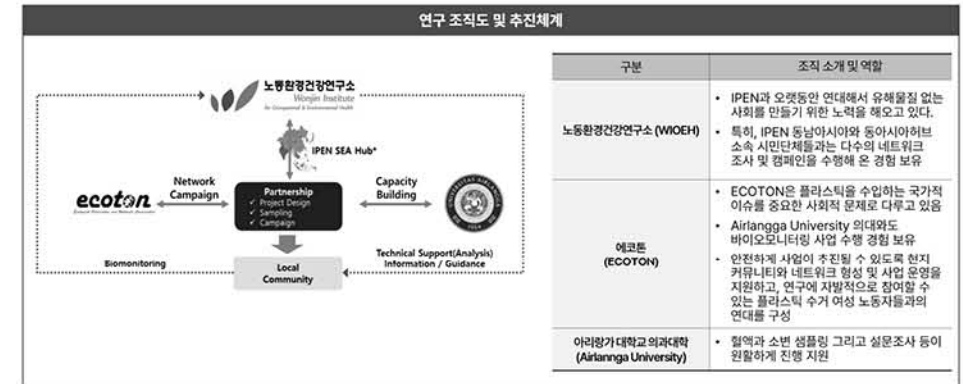
Figure 1: Overview of chemicals classified as hazardous, less hazardous, not hazardous, and with no hazard data. The right-hand side shows which hazard criteria (PBT, CMR, EDC, POP, FMT, vPvB, vPvM) and traits the chemicals of concern fulfil.

Source: Martin Wagner, Laura Menclis, Hans Peter H. Arp, Ksenia J. Groh, Mari E. Laseeth, Jane Munkie, Zhanyun Wang, Raoul Wolf, Lisa Zimmermann (2024) State of the science on plastic chemicals - Identifying and addressing chemicals and polymers of concern, <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10701706>.

2. 연구방법

사업 추진 체계

노동환경건강연구소는 인도네시아의 시민단체 ECOTON, 인도네시아의 Airlangga University 의과 대학과 협력하여 플라스틱 수거 여성 노동자 커뮤니티와 연대하여 본 사업을 추진함.



2. 연구방법

현지 샘플링

현장 샘플링 일정은 현지 연구팀과 긴밀하게 조율을 통해 2025년 4월 21일부터 4월 25일에 진행했으며, 노동환경건강연구소의 김보연 팀장, 정혜영 연구원, 그리고 추후 연구 결과 홍보를 위한 필름고모리 유해민 대표와 경향신문 오경민 기자가 현지 샘플링 일정에 동행함.

Day 1	Day 2	Day 3	Day 4	Day 5
2025. 4. 21 (월)	2025. 4. 22 (화)	2025. 4. 23 (수)	2025. 4. 24 (목)	2025. 4. 25 (금)
노동환경건강연구소 연구진 인도네시아 수라바야 도착	Surabaya 에서 Bawean 섬으로 이동	Bawean 섬에서 Surabaya 이동	- Ngipik 매립지로 이동 - 매립지 사무소에서 대상군 23명 대상 설명회, 설문조사 및 혈액/소변 샘플 채취	최종 자료 및 샘플 확인 및 보관
Gresik에서 이해관계자 컨설팅 진행	Sangkapura 보건소에서 대상군-1 5명 대상 설명회, 설문조사 및 혈액/소변 샘플 채취	Wringinanom 보건소에서 대상군 3명, 대상군-2 3명 대상 설명회, 설문조사, 및 혈액/소변 샘플 채취	Industri 보건소 이동 수 시료 전처리 진행	노동환경건강 연구소 연구진 국내 복귀

- 출장 인원:**
- 노동환경건강연구소 - 김보연 팀장, 정혜영 연구원
 - 필름고모리 - 유해민 대표 (다큐멘터리 촬영)
 - 경향신문 오경민 기자 (기획 기사 작성)

2. 연구방법

현지 샘플링

연구 대상자의 생체 시료 채취와 더불어, 인도네시아 자원순환국 사무관 및 지역 공무원, 연구 참여 기관 인원과 함께 이해관계자 간담회 및 설명회를 진행함

이해관계자 간담회 및 설명회	대상군, 대조군 시료 채취	쓰레기 줄이기 캠페인 참관
- 인도네시아 여성 폐기물 수거 노동자 프로젝트 소개 등 이해관계자 간담회 및 설명회 진행 - 인도네시아 자원순환국 사무관 및 지역 정부 공무원이, 협력 의과대학교와 시료 채취에 참여하는 협력 보건소에서 참석	- Bawean 섬에서 대조군 시료 채취 Wringinanom 폐기물 처리장 대상군 3명 시료 채취 - Ngipik 폐기물 처리장 대상군 23명 시료 채취 - Gresik 거주 대조군 3명 시료 채취	SD Isalmic Terpadu Al-Huda 초등학교 방문하여 교내 쓰레기 줄이기 활동 및 시설 참관
		

(주)공공성생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

7

2. 연구방법

조사지역 및 연구대상

인도네시아 그레스(Gresik) 지역의 응이픽(Ngipik)과 룡이난눔(Wringinanom) 2개의 폐기물 처리장(TPS)을 선정하고, 해당 처리장의 폐기물 수거 작업에 종사하는 여성 노동자 중 참여 희망자를 모집함.

연구대상	시료		계
	혈액	소변	
대상군 (여성 폐기물 수거 노동자; 27)	27	27	54
대조군 (일반 여성; 5)	5	5	10
합계	32	32	64

대상군	대조군
- Ngipik 및 Wringinanom 임시 폐기물 보관소 (그레스 지역) - 폐기물 수거노동 경력자 가진 여성 노동자 - 가임기 여성 (WHO 기준 15-49세) - 작업 지역 인근에 거주	- 그레스의 바위안(Bawean) 섬 거주 - 대상군과 연령대가 유사한 여성 - 폐기물 수거 노동 관련 경력이 없음 - 폐기물 수거시설과 멀리 떨어진 지역에 거주



(주)공공성생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

8

2. 연구방법

시료채취

참가자 설문을 통해 기본 인구학적 정보와 생활습관을 확인하고, 혈액과 소변 시료는 표준화된 프로토콜에 따라 채취·보관·분석함.

1. 참가자 설문	2. 혈액 채취 및 보관	3. 소변 채취 및 보관
- 프로젝트 설명서 - 프로젝트 동의서 - 설문지	- 표준절차서(Standard Operating Procedure, SOP) 마련 및 실행 - 현장에서 혈액 채취 - 혈액 원심분리 및 상층액(혈청) 분리 - 냉장 보관 - 한국 WIOEH에서 분석	- 표준절차서(Standard Operating Procedure, SOP) 마련 및 실행 - 현장에서 소변 채취 - 냉장 보관 - 한국 WIOEH에서 분석
	 10mL Plain tube  3mL EDTA Tube	 50mL Falcon Tube  Urine Cup for Woman

(주)공공성생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

9

2. 연구방법

분석대상물질

6개 화학물질 군, 총 65종을 혈액과 소변시료에서 분석

생물학적 지표 (Biomarker)						
Urine					Blood	
프탈레이트	환경성페놀	중금속	유기인계난연제	다환방향족 탄화수소	중금속	과불화화합물
13 종	10 종	4 종	9 종	8 종	4 종	17 종

(주)공공성생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

10

3. 연구결과

연구참여자의 특징

혈액 및 소변 시료의 인도네시아 반출을 위해 현지 파트너를 통해 관계당국의 허가절차 진행 후 시료 반입하여 분석함.

인구학적 정보			대상군의 직업적 특성		
Characteristics	Case (N=27)	Control (N=5)	Characteristics	n	
Age(Mean±SD), yrs	48.4±12.2	34.8±7.4	Working years (N=27)	11.5±10.3	
Body Mass Index, kg/m ²	Underweight	2	Daily working hours (N=25)	7.72±1.17	
	Normal	9	Working day per week (N=24)	5.63±0.77	
	Overweight	8	Frequency of incineration, times/day (N=25)	0.12±0.33	
	Obese	2	Main work	Waste sorting	13
Current tobacco use	NA*	6		Waste collection	3
	Yes	1		Waste collection + sorting	7
	No	26		Other	1
Alcohol intake frequency	Never	24		Plastic	25
	Everyday	2	Materials	Paper	18
	NA	1		Glass	16
Distance between home and workplace	Within 0.5 km	14		Clothing	1
	0.5 ~ 1.0 km	2			
	More than 1.0 km	11	PPE	Mask	18
	NA	0		Gloves	22
				Boots	16
				Working clothes	2
				Helmet	2

(NA: Not available)

(주)공공상생연대기금

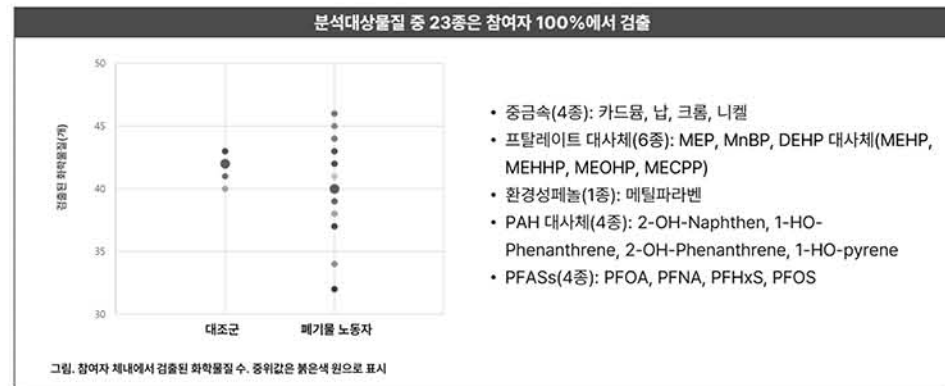
Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

11

3. 연구결과

주요 결과 - (1) 23종 물질 참여자 100% 검출

중금속, 프탈레이트, 다환방향족탄화수소 및 과불화화합물 등 23종은 모든 참여자의 체내에서 검출되었음.



(주)공공상생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

12

3. 연구결과

주요 결과 - (2) 프탈레이트

여성 폐기물 노동자에서 측정된 DEHP 대사체 농도는 대조군에 비해 2배 이상 높게 나타나, 직업적 노출영향이 유의하게 관찰됨.

사례군과 대조군의 소변 중 프탈레이트 대사체 농도(기하평균) 비교 (단위: µg/g crea.)					
Parent compounds	Metabolites	Geometric mean		KoNESH ¹	NHANES ²
		Case(N=27)	Control(N=5)		
Dimethyl phthalate(DMP)	MMP	*	*	3.96	4.4
Diethyl phthalate(DEP)	MEP	392.26	792.97	5.58	34.80
Di-isobutyl phthalate(DiBP)	MiBP	4.96	4.24	-	7.96
Di-n-butyl phthalate(DnBP)	MnBP	68.92	32.81	27.20	10.20
Benzyl butyl phthalate(DBzP)	MBzP	*	*	0.89	3.73
Bis(2-ethylhexyl) phthalate (DEHP)	MEHP	8.36 ⁵	3.64	-	*
	MEHHP	75.05	23.76	9.06	5.05
	MEOHP	31.20	12.55	5.38	3.38
	MECPP	53.10	23.41	12.70	8.31
Di-n-octyl phthalate(DnOP)	MCPP	*	*	0.48	1.28
Di isononyl phthalate (DINP)	MINP	*	*	-	*
	MCIOP	*	*	1.45	5.76
	MHNP	1.77	1.17	-	-

- 한국, 국민환경보건조사 (Korean National Environmental Health Survey) 5기(2021-2023), 여성
- 미국, 국민건강영양조사 (National Health and Nutrition Examination) 2017-2018 (단, MMP, 2011-2012), 여성
- 자료없음
- 검출율 50% 미만인 물질로 기하평균농도 계산 안함.
- 붉은색 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 차이가 있음을 의미(Wald test, 연령, 그룹 및 BMI 등의 요인 보정) (p<0.05)

(주)공공상생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

13

3. 연구결과

주요 결과 - (2) 프탈레이트

본 연구에서의 소변 중 MEHHP 기하평균농도는 PVC 생산 노동자에서 보고된 수준과 유사했으며, 중국의 플라스틱 재활용 노동자에서 관찰된 수준보다 약 2배 더 높은 것으로 나타남.

업무에 따른 소변 중 MEHHP (DEHP의 주요 대사물질 중 1종; µg/g creatinine) 에 대한 바이오모니터링 연구 비교								
참고문헌	국가	업무 내용	n	GM	GSD	Min.	Median	Max.
Hines et al. (2009)	USA	프탈레이트 제조	9	25.4	1.89	10.1	22.1	73
Hines et al. (2009)	USA	PVC 필름 제조	25	151.0	2.31	12	138.0	703
Hines et al. (2009)	USA	자동차 필터 제조	18	34.6	2.29	32.7	32.4	267
Hines et al. (2009)	USA	PVC 컴파운딩	12	102.0	3.05	10.6	164.0	366
Hines et al. (2009)	USA	고무호스 제조	25	25.2	2.45	7.77	21.2	455
Hines et al. (2009)	USA	고무장화 제조	21	59.5	2.47	8.1	69.9	553
Koch et al. (2012b)	Germany	PVC 압출 작업자	5	-	-	5.5	41.4	120
Fong et al. (2014)	Taiwan	PVC 생산, 원료 처리과정	66	97.1	-	10.8	-	677.5
Huang et al. (2014)	Taiwan	PVC 생산 (direct contact with PVC)	36	75.9	1.9	-	78.8	-
Fong et al. (2015)	Taiwan	PVC 생산	82	84.6	2.3	-	78.8	-
Wang et al. (2018)	China	플라스틱 폐기물 재활용 노동자	165	36.8	-	0.28	38.8	2403.5
This study (2025)	Indonesia	Plastic waste workers	27	75.1	1.94	25.20	64.4	481.2

- Wang 등(2018)은 대조군에 비해 노출군의 MBP를 제외한 소변 중 프탈레이트 농도가 높다고 보고하였으며, 개인보호장비의 사용이 프탈레이트 노출을 줄였다고 보고하였다.

[Source: Nadine Frey et al., Biomonitoring of occupational exposure to phthalates: A systematic review. International Journal of Hygiene and Environmental Health 229 (2020) 113548]

(주)공공상생연대기금

Copyright © 2025 노동환경건강연구소 All right reserved

14

3. 연구결과

주요 결과 - (3) 유기인계난연제(OPFRs)

여성 폐기물노동자 요 중 DPHP와 DBuP 농도는 대조군에 비교 각각 2배, 3배 더 높음.

사례군과 대조군의 소변 중 OPFRs 대사체 농도(기하평균) 비교 (단위: µg/g crea.)					
Parent compounds	Metabolites	Geometric mean		KoNESH ¹	NHANES ²
		Case(N=27)	Control(N=5)		
Tris(2-chloroethyl) phosphate	BCEP	*	*	~ ³	0.427
Tris-(1-chloro-2-propyl) phosphate	BCPP	*	*	-	~ ⁴
Tris(1,3-dichloro-2-propyl) phosphate	BDCPP	*	*	-	1.44
Triphenyl phosphate	DPhP	0.280 ⁵	0.125	-	1.14
Tri-n-butyl phosphate	DBuP	0.120	0.042	-	*
Tribenzyl phosphate	DBzP	*	*	-	*
Tri-o-cresyl phosphate	DoCP	*	*	-	*
Tri-p-cresyl phosphate	DpCP	*	*	-	*
2-ethylhexyl-2,3,4,5-tetrabromobenzuate	TBBA	*	*	-	*

1. 한국, 국민환경보건조사 (Korean National Environmental Health Survey) 5기(2021-2023), 여성
2. 미국, 국민건강영양조사 (National Health and Nutrition Examination) 2017-2018 (단, DoCP, DpCP; 2013-2014), 여성
3. 자료없음
4. 검출율 50% 미만인 물질로 기하평균농도 계산 안함.
5. 붉은색 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 차이가 있음을 의미(Wald test, 연령, 그룹 및 BMI 등의 요인 보정) (p<0.05)

3. 연구결과

주요 결과 - (4) 다환방향족탄화수소

여성 폐기물 노동자의 요 중 1-OH-Pyrene 농도는 대조군에 비해 약 2.8배 정도 높음

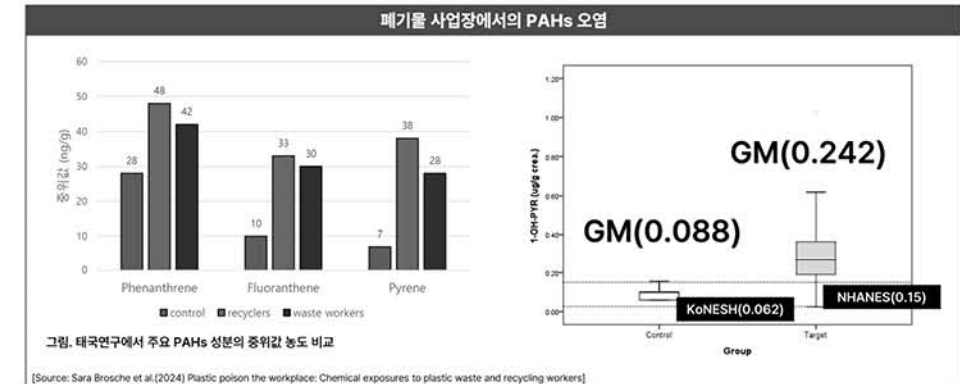
사례군과 대조군의 소변 중 PAHs 대사체 농도(기하평균) 비교 (단위: µg/g crea.)					
Parent compounds	Metabolites	Geometric mean		KoNESH ¹	NHANES ²
		Case(N=27)	Control(N=5)		
Naphthalene	1-OH-NAP	11.76	6.89	~ ³	1.84
	2-OH-NAP	11.11	5.31	2.81	6.14
Fluorene	2-OH-FLU	0.137	0.155	0.147	0.214
	3-OH-FLU	0.037	0.037	-	0.092
Phenanthrene	1-OH-PHE	0.224	0.125	0.069	0.124
	2-OH-PHE	0.187	0.094	-	0.073
Pyrene	1-OH-PYR	0.242 ⁵	0.088	0.062	0.150
	3-OH-BaP	~ ⁴	*	-	-

1. 한국, 국민환경보건조사 (Korean National Environmental Health Survey) 5기(2021-2023), 여성
2. 미국, 국민건강영양조사 (National Health and Nutrition Examination) 2015-2016 (단, 2-OH-PHE; 2011-2012), 여성
3. 자료없음
4. 검출율 50% 미만인 물질로 기하평균농도 계산 안함.
5. 붉은색 굵은 숫자는 통계적으로 유의한 차이가 있음을 의미(Wald test, 연령, 그룹 및 BMI 등의 요인 보정) (p<0.05)

3. 연구결과

주요 결과 - (4) 다환방향족탄화수소

PAHs는 암을 일으킬 수 있는 물질로, 플라스틱에서 발견되거나 플라스틱을 포함한 폐기물 소각 시 발생됨.



4. 결론

플라스틱 유해물질에 대한 직업적 노출

1 여성 폐기물 수거 노동자를 대상으로 한 바이오모니터링 연구를 통해 플라스틱에서 유래한 유해화학물질에 대한 직업적 노출 확인

- 폐기물 노동자에서 DEHP(가소제)와 OPFRs(난연제)의 소변 중 농도가 높음
- 플라스틱 또는 소각 과정에서 발생하는 PAHs의 대사체인 1-OH-pyrene의 소변 중 농도가 폐기물 노동자에서 더 높음

2 적은 시료의 제한에도 불구하고, 본 연구는 인도네시아 여성 폐기물 노동자에서 유해화학물질에 대한 체내 노출을 입증하는 과학적 근거를 마련

3 본 연구는 폐기물 노동자의 보호, 공중보건 그리고 지역사회에서의 화학물질 안전을 위한 정책 수립을 뒷받침하는 자료 제공

5. 활용방안

결과의 활용

국제연대 네트워크 대상으로 웨비나 개최, 기획기사 시리즈 보도, 다큐멘터리 제작 등 다양한 채널과 형식을 통해 본 연구결과를 공유하며 플라스틱 위험성과 관리 필요성 인식 확대하고자 함.

국제 웨비나 컨퍼런스 개최

- 국제연대 IPEN 및 글로벌 시민단체 대상으로 연구 결과를 공개하고 유해화학물질 관련 웨비나 진행



기획 기사 보도

- 시료 채취에 동행한 경향신문 기자의 취재를 기반으로 기획기사 시리즈 보도



폐기를 수거 노동자 다큐멘터리 제작

- 폐기를 수거 노동자의 노동실태를 바이오 모니터링 연구결과와 함께 다큐멘터리 제작



*주후 기획 기사 시리즈 마지막 편 및 다큐멘터리 제작 시 공공생생연대기금 공유 및 보고 예정

감사합니다.

노동환경건강연구소

원진재단부설 노동환경건강연구소
서울시 중랑구 사가정로49길 53 녹색병원 7층

T. 02-490-2280 F. 02-490-2099
H. wioeh.org E. wioeh@wioeh.org

5. 활용방안

결과의 활용

인도네시아 현지 파트너 ECOTON은 생체시료(혈액·소변) 바이오모니터링 결과 기반 정책 추진하고 폐기물 노동자 안전 및 유해물질 노출 감소를 위한 옹호활동 진행 예정임.

폐기를 수거 노동자의 안전한 노동환경을 의무화

- 바이오모니터링 연구 결과를 핵심 근거로 활용하여 법·건강·경제·지역사회 전략이 통합된 시스템적 개선 접근 강화
 - PPE 지급 의무화
 - 선별장 내 세척 시설 (washing facility) 설치
 - 작업 노동자 대상 건강검진 제공
 - 개방형 소각·투기 금지



그림. 폐기를 수거시설에서 개방형 소각(open burning) 모습

바이오모니터링 결과 기반 정책 추진

- 본 연구에서 확인된 EDCs의 여성 노동자의 높은 체내 농도, PAHs 농도 증가 등을 정책 근거로 사용
 - 플라스틱 내 유해 화학첨가제 규제 강화
 - 전국 매립지·재활용 시설의 개방형 소각 (open burning) 전면 금지
 - 여성 노동자의 PAH 노출을 줄이기 위한 과학 근거에 기반한 쓰레기 관리 정책 강화



그림. 정부 및 지자체 공청회를 통한 이해관계자 네트워크 구축

토론문: 순환경제의 그늘, '보이지 않는 위험'을 데이터로 말하다

박정임

순천향대학교 환경보건학과 / 한국산업보건학회

1. 문제 제기: 순환경제의 정의를 다시 묻다 - '보이지 않는 노동'의 안전 없이는 지속가능성도 없다

기후위기 대응과 탄소중립(Net-Zero)이 글로벌 표준이 되면서 자원순환은 선택이 아닌 필수가 되었습니다. 전 세계가 2030년을 기점으로 재활용 확대를 제도화하고 있고, 국내 산업 정책 또한 급변하고 있습니다. 그러나 우리는 이 거대한 전환의 이면에 '밀려난 노동'이 존재함을 직시해야 합니다.

수거와 운반 이후, 자원이 다시 자원으로 태어나는 '선별' 공정은 화려한 순환경제 담론 뒤편에 가려져 있습니다. 특히 여성 선별 노동자의 현실은 공식 통계와 제도적 보호망에서 주변화되어 왔습니다(여성환경연대, 2025). 오늘 최인자 박사님의 발표가 갖는 무게감은 바로 여기에 있습니다. 이 연구는 사회가 외면해 온 '순환경제의 숨겨진 비용'—즉, 노동자의 신체에 축적된 유해물질과 건강 영향—을 과학적 데이터(생체모니터링)로 규명했다는 점에서 시사하는 바가 매우 큼니다.

2. 연구 성과: '추정'을 넘어 '증거'로 - 플라스틱 유해물질의 인체 노출 확인

이번 연구는 사회경제적 취약 계층인 여성 폐기물 노동자가 겪는 플라스틱 유래 유해화학물질 노출 실태를 정면으로 다루었습니다. 연구진은 노동자군(27명)과 대조군(5명)에 대한 정밀한 바이오모니터링을 통해 다음과 같은 결정적 증거를 제시했습니다.

1) 심각한 노출 격차: 폐기물 노동자의 BPA(비스페놀 A) 농도는 대조군 대비 2.3배였으며, 이는 한국 및 미국 일반 여성 평균의 7~10배에 달하는 수치입니다.

2) 직업적 위험의 확인: 프탈레이트 대사체(MEHHP) 농도는 PVC 생산 공장 노동자 수준에 육박했으며, 유기인계 난연제(OPFRs)와 다환방향족탄화수소(PAHs) 또한 대조군 대비 2~3배 높게 측정되었습니다.

3) 복합 노출의 현실: 단일 물질이 아닌, 중금속·프탈레이트·PFAS 등 23종의 화학물질이 모든 참여자에게서 검출되었습니다.

비록 표본의 수는 제한적이나, 이 결과는 인도네시아 여성 노동자의 몸에 새겨진 '내부 피폭'의 실체를 증명하는 "과학적 신호(Signal)"이며, 노동자 보호 정책 수립을 위한 움직일 수 없는 근거를 마련했다는 점에서 그 성과가 탁월합니다.

유해물질	주요 결과 (노출 격차)	정책적 시사점
BPA (비스페놀 A)	폐기물 노동자 소변 농도가 대조군 대비 약 2.3배, 한국 여성(KoNEHS)의 10배, 미국 여성(NHANES)의 7배로 높음.	직업적 노출 수준이 매우 심각함.
프탈레이트 (DEHP)	MEHHP(주요 대사체) 농도가 PVC 생산 노동자 수준과 유사하고, 중국 폐플라스틱 재활용 노동자보다 약 2배 높음.	'직업적 수준'의 DEHP 노출을 강력히 시사함.
OPFR (유기인계 난연제)	DPHP, DBuP가 대조군 대비 각각 약 2배, 3배 높음.	플라스틱 첨가제에 대한 노출이 뚜렷함.
PAHs (다환방향족탄화수소)	1-OH-pyrene이 대조군 대비 약 2.8배 높으며, 플라스틱 및 소각 과정에서 기원할 수 있음을 시사.	복합적 유해인자 노출 가능성 확인.
혈중 납	모든 참여자의 혈중 납이 한국 및 미국의 일반 여성 집단보다 높음.	금속 등 다른 유해물질의 복합 노출도 확인.

3. 한국 사회에 던지는 질문: 우리는 이 위험을 얼마나 인지하고 있는가

이 연구 결과를 남의 나라 이야기로 치부할 수 없습니다. 한국의 재활용 선별 현장은 구조적으로 더 취약할 수 있습니다. 2024년 조사에 따르면, 국내 선별 노동자의 94.8%가 여성이며, 평균 연령은 55.2세에 달하는 고령·여성 집중형 구조를 보입니다. 현장의 노동자들은 이미 분진과 악취를 "심각한 위험"으로 호소하고 있습니다(각각 85.7%, 81.8% 심각 응답). 그러나 현재 우리의 정책은 노동자의 '주관적 불편'을 파악하는 데 머물러 있습니다. 어떤 유해물질이, 호흡기와 피부를 통해, 고령 여성 노동자의 체내에 얼마나 축적되고 있는지에 대한 '인체노출부담' 데이터는 전무한 실정입니다.

최인자 박사님의 연구는 한국에 묵직한 과제를 던집니다. "분진과 악취를 단순한 민원으로 처리할 것인가, 아니면 복합 유해물질 노출의 지표로 해석하고 과학적 개입을 시작할 것인가?"

4. 제안: '현장 사례'를 넘어 '국가표준'으로 - 노출·바이오모니터링·건강지표 통합 연구

이 중요한 연구 성과가 단발성 사례로 끝나서는 안 됩니다. 노동이 보이지 않으면, 그 위

험도 기록되지 않습니다. 우리나라 선별 현장의 특수성(고령·여성·고위험 인식)을 고려할 때, 소규모 연구만으로는 거대한 산업적 위험의 구조를 밝혀내기 어렵습니다. 따라서 저는 본 연구 모델을 국내 자원순환 산업 전반으로 확대 적용할 것을 강력히 제안합니다.

1. 전국적 규모의 실태조사: 개별 사업장이 아닌 전국 단위의 표준화된 노출 평가가 필요합니다.
2. 데이터의 축적 및 표준화: 바이오모니터링을 통해 위험의 규모와 분포, 노출 결정 요인을 규명하는 기초 데이터를 축적해야 합니다.
3. 예방 중심의 정책 설계: 축적된 근거를 바탕으로 공정 개선, 보호구 지급, 작업 환경 기준 마련 등 실질적인 예방책을 수립해야 합니다.

5. 결론: 안전은 순환경제의 전제조건이다

이번 연구는 플라스틱 재활용 현장의 위험을 '막연한 우려'가 아닌 '실증적 데이터'로 입증해 낸 신호탄(Sentinel Study)입니다. 순환경제가 진정으로 지속 가능하려면, 그 시스템을 떠받치고 있는 노동자들의 안전이 담보되어야 합니다. 이 과제를 '보이지 않는 노동'을 '보이는 안전'으로 바꾸는 공공 정책의 핵심 의제로 격상시키고, 즉각적인 후속 연구와 조사 확대를 추진해야 합니다.

1부 연구결과보고회

교육연구 부문

〈공공 재생에너지의 확보와 정의로운
전환의 실현을 위한 노동·시민 교육 프로젝트〉

- 발표: 이은주 대표 (와이즈서클)

- 토론: 주은경 소장 (시민교육연구소 또랑)

공공 재생에너지 확보와
정의로운 전환의 실현을 위한
노동-시민 교육 프로젝트

60플러스기후행동 x 전국전력산업노동조합연맹
발표자 - 이은주 연구위원 (교육전문)

연구의 배경

- 가속화되는 기후위기 → 탄소중립, 에너지 전환, 기후정의 실현
 - 노동 참여의 탄소중립 거버넌스 구축 필요
 - 2040년까지 석탄화력발전소 단계적 폐쇄, '정의로운 전환' 필요성
 - 재생에너지 공공성 높이기 (민간 90% 이상인 상황)
- ⇒ 국내 최초로 시도되는 '노동-시민 교차 운동', '교육'을 매개로 노동-기후 연대의 형성을 위한 '에너지 전환을 둘러싼 공통의 가치'를 발견하는 노동조합-기후단체의 만남
- ⇒ 기후환경 시민단체 : 기후운동의 대중적 기반 확보, 체제 전환을 위한 주체 설정 & 전략/로드맵 설정 가능
- 노동조합 : 노동조합 요구에 대한 사회적 정당성 확보, 녹색 노조주의(green unionism)를 통한 노동운동의 재생가능성 도모

[교육] 을 매개로 노동과 시민이 '만나다'

[교육]에 기대하는 것

✓ 자발적인 변화

✓ 사회를 향한 관대함

[(강의식 아닌) 참여형 방식을 통해]

“자기 발견과 성장로부터 배우다”

“서로가 서로에게서 배우다”

“세상이 나에게 주는 메시지에서 배우다”

진정한 변화를 도모하는 [교육]은



토론회, 강연, 연대집회 등등...



참여형 교육을 통한 배움과 변화

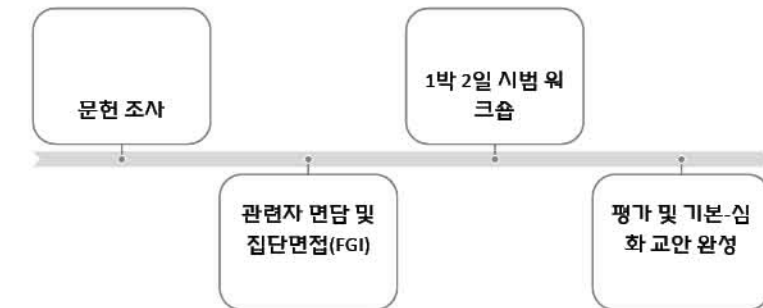


참여형 교육이 적용된 곳들

- 사회 재건을 위한
 - 1990년대 남아프리카공화국
 - 2000년대 아르헨티나
- 전환을 도모하는
 - 1970년대 오일쇼크 이후
 - 시장 변화에 민감한 기업들
 - 기후위기 관련 국민 사회적 대화
- 연대와 통합을 고려할 때
 - 흑인-백인 차별정책 철폐
 - 남성-여성, 정규직-비정규직, ...
 - 조직 내 팀워크 향상



연구 프로세스



[연구진 : 60플러스기후행동, 전국전력산업노동조합연맹, 에너지정의행동(공공재생에너지포럼), 와이즈서울]

기본과정 4 모듈 (12h)

- ▷ 제 1모듈 - 자신을 드러내기, 상대방을 이해하기
- ▷ 제 2모듈 - 노동조합이 바라보는 기후운동, 기후단체가 바라보는 노동운동
- ▷ 제 3모듈 - 노동과 기후는 왜 만나야 하는가, 만날 수 있는가
- ▷ 제 4모듈 - 노동과 기후는 어떻게 만나는가

심화과정 3 모듈 (10h)

- ▷ 제 1모듈 - 공공재생에너지를 어떻게 확충할 것인가
- ▷ 제 2모듈 - 정의로운 전환, 어떻게 실현할까
- ▷ 제 3모듈 - 공공재생에너지 확충 및 정의로운 전환을 위한 노동-기후시민 단체의 연대

기본과정 4 모듈 (12h)

구분	내용
1 모듈	자신을 드러내고 상대방(노동/기후 운동)을 이해하며 공통점을 확인. 중심원 대화, 미싱 대화 활용.
2 모듈	상대방 운동에 대한 인식 공유 및 상호 이해 증진. 내집단 대화 및 어항 대화 (노동-기후 분리 서클에서 상호 질문과 주의사항 공유)를 통해 벽을 뚫는 소통 시도.
3 모듈	연대의 필요성 공동 모색. 스펙트럼 대화로 석탄 발전소 폐지 속도에 대한 각자의 입장을 숫자로 확인. 토론 후 최종 입장을 변화를 관찰.
4 모듈	공동실천 및 연대체 형성 방안 모색. 소그룹으로 가상 석탄화력발전소 폐지 지역(△△) 10년 뒤 정 의로운 전환이 일어난 모습을 구상하는 로드맵 도출.

심화과정 3 모듈 (10h)

구분	내용
1 모듈	기사 함께 읽기 (재생에너지 현황 및 공공성 확보 관련). 월드카페 (재생에너지 확보, 발전사 공기업 통합, LNG 발전 관련 브레인스토밍). 대화의 4 플레이어 (쟁점 이슈를 찬성/반대/중립 입장에서 숙고하며 투표를 통해 최종 합의 확인).
2 모듈	재생에너지 현장 관계자 질의 응답. 현장 다큐 시청, 오픈 스페이스 (사회안전망 확보, 재교육, 하청구조, 민주적 거버넌스 등 관심 키워드별 대화). 동맹 서클 (정의로운 전환 실현 관련 주장 및 동지 확인). 시간관리 매트릭스&만다라트 작성(시급하고 중요한 아이디어에 대한 단계적 목표와 실행 프로세스 구상).
3 모듈	엘리베이터 대화 (일반 시민 대상 캠페인 메시지 전달 연습). 연대시스템 구축 (공동실천 및 캠페인 아이디어 투표 선정, 그룹별 비전 및 첫 행동 구상, 신뢰 관계 구축 논의).

기본과정 시범 운영 (6.12-13, 1박2일)

한전KPS노조 사무처장
한전CSC노조 사무처장
전국전력노조 사무처장
한국중부발전노조 사무처장
한국노동조합총연맹 기후위기부
한전원자력연료노동조합 사무처장
한전KDN노조 정책실장
전력거래소우리노동조합 사무처장
한국서부발전노동조합 사무처장
전력연맹 사무처장

노동
10명

60+기후행동

경남환경운동연합
충남환경운동연합
녹색연합
산과자연의친구
협동조합 자연과공생연구소
인터넷언론 살아지구
청년기후긴급행동
기후생명정책연구원

시민
10명

발제.질의응답 → 대화.개인성찰.소그룹 작업



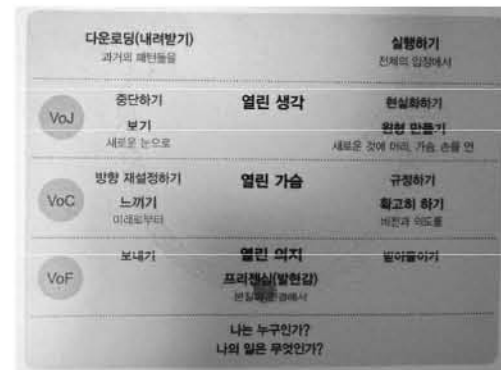
기본 틀 - 서클 프로세스



✓ 원형 자리 배치
(“사물의 배치가 상호작용 방식을 결정한다”)

✓ 모두의 말을 끝까지 듣기
(“진정성”은 잠재성을 향한
인내이자 용기다”)

기본 흐름 - U 프로세스



“내적인 깨달음, 자신에게 무엇이 필요한지 알게 되면 자발적으로 행동하게 된다.”

“세상에 대해서(on the world)가 아니라, 세상 안에서(in the world) 행동한다”

U 프로세스

U의 왼쪽으로 내려가며

- 찾으러 가기 looking for
- 세상을 주어진 것, 저기에 있는 어떤 것으로 경험
- 지금 그대로의 세상, 이때 자아는 부분이 만들어내는 외부 세계의 관찰자

U의 가장 밑바닥에서

- 사람들은 그 순간에 존재할 수 있는 새로운 방법을 자발적으로 정할 때 비로소 드러나는 미래를 보기 시작한다. U의 밑바닥 경계를 가로지르는 사회 영역의 일부분이 되었을 때 마치 새로운 세상의 탄생에 참여하고 있는 것처럼 느낀다. 이럴 때 자신의 고차원적인 자아가 활짝 열리고, 이런 개방을 통해 존재하기 시작하는 무엇이 바로 'U 위로 향하는' 움직임을 불러온다.

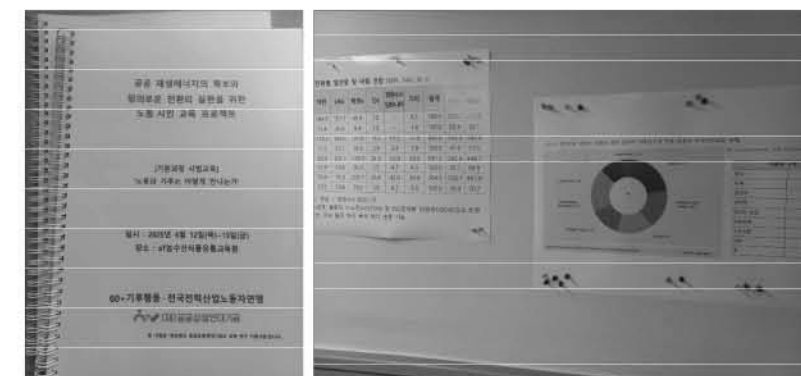
U의 오른쪽으로 올라가며

- 들어오도록 하기 letting come
- 세상이 우리를 통해 펼쳐지는 것으로 경험
- 새로 나타난 세상, 이는 우리를 통해 존재하게 된다. 자아는 미래가 나타나기 시작하는 근원지

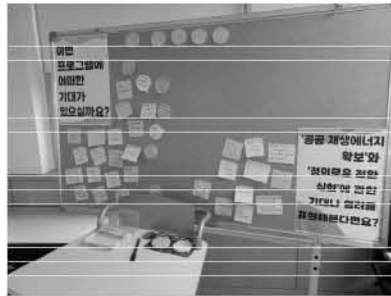
활용 도구들

- 긍정 탐구 인터뷰
- 4명씩 서클 대화
- 몸 지도 작성
- 어항 서클
- 스펙트럼 대화
- 브레인스토밍
- 소그룹 가상도시 그리기
- 월드 카페
- 엘리베이터 대화
- 대화의 4 플레이어
- 동맹 서클
- 매트릭스, 만다라트 작성
- 리딩 서클
- 오픈 스페이스

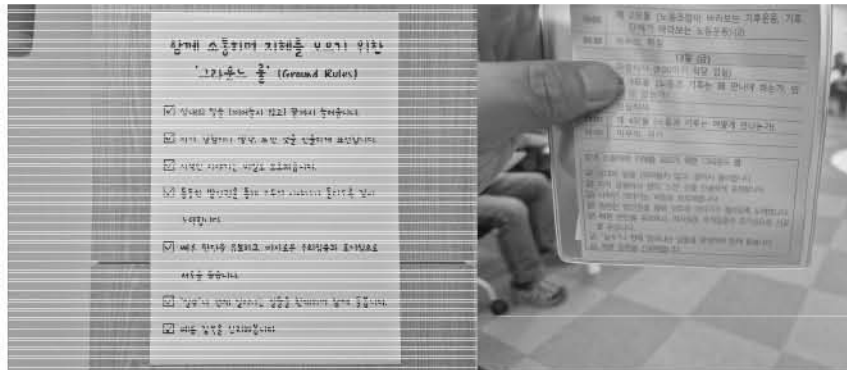
사전 자료집, 교육용 벽보



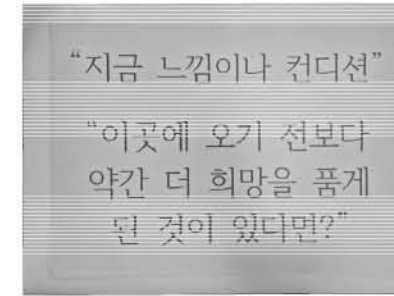
사전 영상(인사말 대체), 사전 설문



안전한 배움의 공간 형성



체크인(마음준비) & 체크아웃(배움수확)



성찰 질문 & 생각할 시간



2명씩 대화



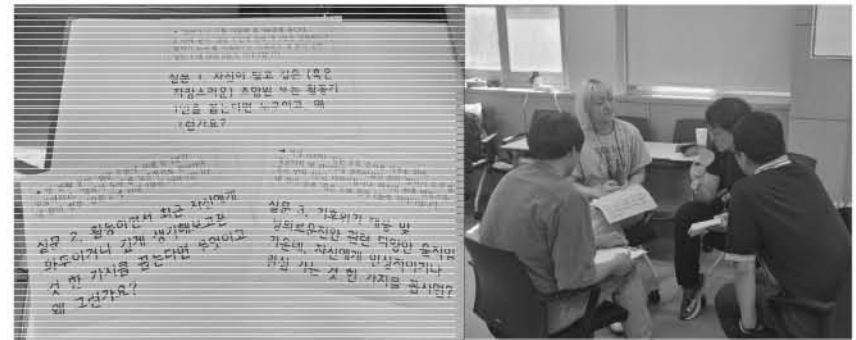
- 질문 1. 최근 자신에게 벌어진 재밌는 일 한 가지는?
- 질문 2. 지금 속해 있는 조직에 진입한 초기를 떠올리면, 어떠한 기대나 흥미가 있었는지?
- 질문 3. 지금껏 조합원/활동가 정체성을 유지할 수 있던 동력은?

2명씩 대화

- 질문 4. 기후위기가 자신 또는 우리 조직에 어떠한 영향을 끼친다고 보는지?
- 질문 5. 자신이 생각하는 '조금 더 살기 좋은 세상'은 어떠한 세상이고, 이를 위해 자신이 기여할 수 있는 한 가지를 꼽는다면?
- 체크아웃 - 방금 대화에서 자기 마음에 와 닿은 것이 있다면?



내집단/외집단 4명씩 대화



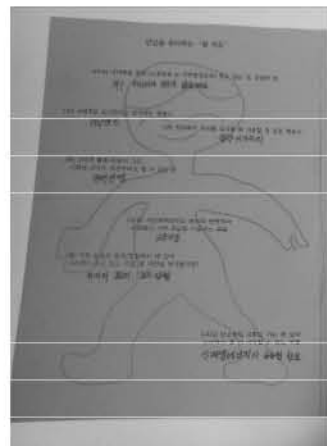
“ 신기한 게 하나 있었어요.
제가 맨 처음에 누군가한테 한 얘기를 마지막 자리 파트너분이 똑같이 저한테 하시더라고요. 그래서 놀랐습니다.

여기서 이렇게 대화를 많이 나누면 상대한테 들은 얘기들이 자기 이야기처럼 전달되며 생각이 통성해지겠구나 생각했습니다.”

“ 저는 전력 분야에 종사하시는 분들은 저하고 다른 분들인 줄 알았어요. 근데 얘기해 보니까 같은 사람들이예요. 이상향이 같고 그걸 위해 실천하려는 생각도 비슷하더라고요. 그래서 놀랐습니다.”

"저는 놀랐습니다. 제가 3년 전 행정쪽에 있을 때 탄소중립 관리소 전체 공직자 교육을 하면서 환경 쪽하고 노조 쪽하고 만나는 자리를 한번 주선했던 적이 있는데, 싸웠다고 표현할 수는 없지만 강한 의견차를 느꼈었거든요.

근데 오늘은 소통이 된다고 많이 느낍니다. 노조 운동하는 분들 좀 세잖아요.(웃음) 오늘 이렇게 보니까 상황을 충분히 공감할 수 있고, 기후 운동하는 분들을 많이 이해하고 있는 점에서 좀 놀랐습니다."



- (머리) 노동운동/기후환경운동을 향해 갖는 질문
- (눈) 상대방을 묘사한다고 생각하는 형용사
- (귀) 상대방이 우리를 묘사할 때 사용할 것 같은 형용사
- (목) 우리쪽 활동/운동이 그간 이뤄낸 것이나 자산이라고 할 수 있는 것
- (심장) 석탄화력발전소 폐쇄 관련하여 우리쪽이 가장 주의를 기울이는 부분
- (팔) 다른 조직과 연대/협업하는 데 있어 우리쪽이 갖고 있는 강점 및 자원을 꼽아본다면?
- (다리) 탄소중립 사회로 가는 데 있어 우리쪽이 좀 더 기여할 수 있는 부분

"제가 어릴 때는 환경활동가분들에 대한 인식이 전사 같은 분들 이미지였는데, 발전사로 오고서부터는 무서운 분들이 돼 있어요. 아까 '상대방을 표현한다고 생각하는 형용사는?' 질문에서 제가 미어캣이라고 적었거든요. 아직 우리도 확인이 다 안 됐는데 언제나 정문 앞에 나타나서 티켓을 이렇게 들고 계시는데... 그러니까 저희는 이제 활동가분들이 정문 앞에 있다 가시면 너무 무서운 존재!

그런데 마찬가지로 상대방도 우리 원자력쪽을 묘사하실 때 '악마' '악당' 모양으로 많이 표현하시잖아요. 서로가 서로를 왜곡된 시각으로 바라보고 있겠구나 싶습니다. 시민 활동가분들도 지구도 살리고 사회 구성원들 행복하게 만들어주시려는 거잖아요. '여기도 사람 살아요'라는 말씀을 드리고 싶습니다. 사회 구성원 모두가 만족할 수 있는 방법과 아이디어를 같이 고민했으면 하는 부탁을 우선 드리고 싶습니다."

어항 서클 (원 안의 원)



- 질문 1. 기후위기 대응 및 정의로운 전환을 향한 활동 가운데, 우리가 지금껏 잘해 왔거나 현재 잘하고 있다고 보는 것 1가지는?
- 질문 2. 향후 상대방과 우리가 더욱 연결되고 활발한 연대를 기대하며, 양쪽이 한마음이었으면 하는 의견이나 사안을 하나 꼽아본다면?

어항 서클 후, 성찰 나눔

- 질문 1. 방금 '어항대화'를 통해 느낀 것은? 우리쪽 또는 상대방에 관해 새롭게 발견하거나 알게 된 것은?
- 질문 2. 기후위기대응 및 정의로운전환 관련 활동/운동이 더욱 성숙해지기 위해 자신 그리고 우리쪽에 필요해 보이는 것은?
- 질문 3. 스스로 삶에서 '전환'(이전과 완전히 결별하고 돌아선)의 주체가 되었던 경험은 언제이고, 이때 어떻게 전환이 가능했는지?
- 질문 4. 정의로운 전환 과정에서 노동+기후가 주체가 될을 우리는 언제 어떤 일이 벌어질 때 눈으로 확인할 수 있을 것이라 보는지? 이를 위해 우리 모두에게 필요해 보이는 것은?

"노동조합은 기본적으로 근로자의 이익을 대변한다는 태생적인 한계 때문에, 국민들에게 이익 집단으로만 비춰져 인식 개선이 많이 됐음에도 아직도 욕을 많이 먹습니다. 거기에 더해 공공기관은 철밥통이라는 오명도 쓰고 있죠. ...환경단체, 오로지 공익으로만 움직이고 있는 여러분의 목소리가 단일된 목소리가 꼭 필요합니다. 공공 재생에너지 확보 그리고 정의로운 전환 실현 부분에 있어서는 한목소리를 낼 수 있었으면 합니다."

"앞으로의 우리 운동도 큰 어떤 지향해야 할 의제가 있다면 그 의제에 동의하는 모든 사람들을 같이 끌어들이고, 서로 차이를 보기보다 서로 같은 점, 동의할 수 있는 점을 먼저 찾아서 함께하려는 노력들이 필요하지 않을까 합니다. 그런 노력들이 결국은 에너지 전환을 성공시킬 수 있을 것입니다."

브레인스토밍, 선호투표



스펙트럼 대화

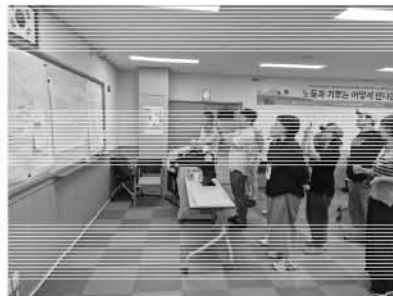


- "현재 11차 전기본에 따르면, 2023년 31.4% 비중이던 석탄에너지를 15년 뒤 2038년 10.1%로 감축할 목표로 정부는 24~36년 석탄화력발전소 노후 28기 폐지를 계획하고 있다. 이는 현재 59기 중 47.5% 비중이다. 정부의 이 정책 속도가 느리다고 보는지 빠르다고 보는지?"
- (숫자 1~10로 표현)

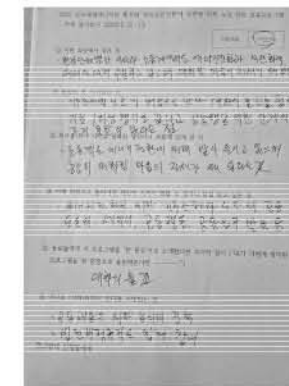
“전체의 이야기를 듣고 난 지금,
다시 종이와 펜을 받아
처음에 본인이 적은 숫자를
바꾸고 싶으신 분이 계십니까?”



가상도시 구상 & 갤러리 투어



참여자 평가서 작성



- ① 이번 과정에서 얻은 것
- ② 좋았던 것, 아쉬웠던 것
- ③ 워크숍 참여 이전과 달라진 생각이나 새롭게 알게 된 것
- ④ 이제 현장으로 돌아가면 자신이 기여할 수 있거나
관심 갖고 싶은 것
- ⑤ 동료들에게 이 프로그램을 '한 문장'으로 소개한다면?
- ⑥ 이다음 (심화)과정이 있다면 기대되는 것
- ⑦ 그밖에 진행팀에게

최종 체크아웃

“이제 현장에 나가서도 나와 다르다는 이유로 해서 눈과 귀를
닫지 않고 가슴을 열어서 모든 걸 들여볼 준비가 되었습니다.”

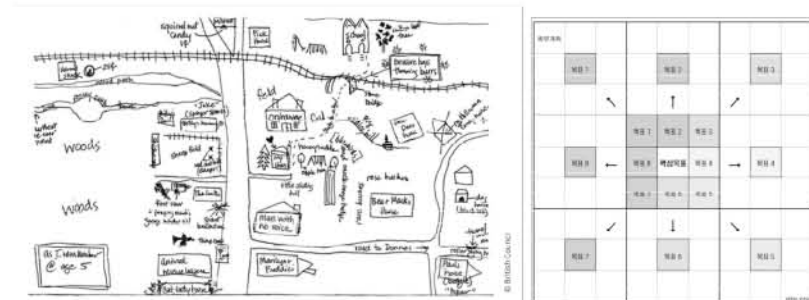
“기후와 노동이 사실은 한 방향을 놓고 있었는데, 여기 와서
서로 구체적인 연결이 됐고 앞으로 더 기회가 있으면
그 연결은 실제 연대로 이어지겠구나~ 그래서 같은 방향으로
나아갈 수 있겠구나~”

“노동하고 기후가 어떻게 만나는가? 이렇게 만나면 됩니다.
이제 실감해요, 서로 이야기를 공유하고 서로의 아픔이나
이런 거 서로 같이 이야기하고 스스로없이 이야기하면서
웃으면서 이야기하는 과정이 좋았습니다.”

“한 분 한 분 말씀 들을 때마다 제가 바뀌었습니다.”

“지역에서 활동하면서 발전 비정규직 노동
자들 만날 때가 꽤 있거든요. 함께 활동하고
집회도 나가지만 실제로는 속 깊은 얘기를
한 적이 없는 것 같아요. 너무 민감한 얘기
를 하면 부딪힐 수 있으니까 서로 피하고
예뻐서 말했죠... 이번 프로그램을 통해 더
깊은 얘기를 할 수 있을 만한 마음의 자세
를 쌓으며, 그간 서로 지레 걸었고 대화할
시도조차 하지 않았던 걸 알게 되었습니다.
앞으로 좀 더 얘기하고 소통해서, 더 많은
교류가 되고 앞으로 공동 행동들도 함께 했
으면 좋겠습니다.”

심화과정 (-> 구체화 작업들)



향후 기대하는 것

- ✓ 본 교육 프로그램은 '정의로운 전환을 위한 연대'가 기후단체와 노동조합이 '기후위기 대응'과 '일자리의 보전'을 충돌하는 개념이 아닌, 공통의 과제로 인식하고 추진하는 것이라는 이해를 도모하고, 연대를 위한 기반(의지) 생성을 지원하였음. (26년도 2박3일 과정 진행)
- ✓ 현재 기후위기 대응 정책이 집중되고 있는 발전부문을 대상으로 구성된 본 프로그램은, 앞으로 기후 대응이 진행될 다른 부문에서도 충분히 적용될 수 있음.
- ✓ 연대를 위한 열린 마음과 의지 생성이 필요한 곳이라면 적용 가능한 교육 프로그램임.

공공재생 에너지 확보와 정의로운 전환 실현을 위한 노동, 시민 교육 프로젝트 토론문

주은경(시민교육연구소 포랑 소장, 전 참여연대 아카데미트리아무 원장)

1. 들어가며

토론문을 쓰면서 고민이 많았습니다. 솔직히 말해 이 거대한(?) 주제에 대해 깊은 이해가 부족합니다. 저는 과거 방송작가로 일했습니다. KBS 추적 60분, 일요스페셜, 시사투나잇 등 시사 프로그램을 할 때 시청자들과 함께 질문하고 생각해봐야 할 점을 제기하는 일을 했습니다. 성공회대학교 사회교육원과 참여연대 아카데미트리아무에서는 시민들이 관심있는 주제에 대해 함께 공부하고 대화하는 프로그램을 기획하고 운영해왔습니다. 어떤 주제에 대해 관심있는 주제들과 어떻게 소통할 것인가, 그것을 주로 고민해왔던 사람입니다. 따라서 오늘 이 토론은 이 주제에 대해 순전히 교육기획자의 관점에서 '프로젝트 보고서를 보면서 느꼈던 점'을 솔직하게 말씀드리겠습니다.

2. 좋았던 점

우선, 공공 재생 에너지 확보와 정의로운 전환의 실현의 중요한 운동의 두 주체가 만나 사회적 대화를 시작했다는 점에서 큰 의미가 있습니다. 사안의 중요성에 비해 볼 때, 이런 종류의 워크숍 기획이 왜 이제야 이뤄졌을까 하는 의문이 생기기도 했습니다. 특히 보고서에 실린 참여자들의 소감문을 읽으면서 이런 대화가 참 중요하다고 생각했습니다.

"지자체 공무원들이 너무 몰라요. 정의로운 전환기금을 60억이나 만들어놓고 어디 썼냐고 물어보면 관련 협력업체에 통근지원비를 썼다 하는데 어이가 없어요. 일자리 지원과나 탄소중립과 공무원들이 이런 거에 대한 지식이 전혀 없어요. ...노동조합도 노력하겠지만, 환경부문에 계신 분들도 노력해주었으면 좋겠습니다."

"...원래 노조운동하는 분들이 좀 세잡아요. 그런데 오늘 보니까 충분히 공감할 수 있구나 하면 좀 놀랍다는 생각을 했습니다." 1)

서로 어떤 정책에서 갈등과 차이점이 있고, 그것을 어떻게 접근하면 공통점과 합의점을 찾아낼 수 있는지 이해하는 것이 이것이 문제해결의 출발이라는 당연한 사실을 확인할 수 있었습니다.

또한 2박 3일 동안 잘 짜여진 참여형 대화프로그램으로 구성된 것도 돋보였습니다. 위에 언급했듯이 참여자들의 진솔한 대화가 보고서에 담긴 것도 좋았구요.

1) <프로젝트 중간 보고서> 76-77쪽에서 발췌.

3. 개선이 필요한 점

1) 좀 더 구체적인 목표가 있어야

“기후위기 대응과 정의로운 전환의 교육이 필요하다.”
“노동조합과 기후시민단체 간 상호이해와 공감대 조성”
“참여형 학습을 통한 연대역량 강화와 공동체 구성”²⁾

이번 기획의 시행 배경과 목표인데요. 처음 시도한 2박 3일 1회의 워크숍 자체는 성공적으로 끝났다고 봅니다. 그러나 여기서 좀 더 구체적인 목표를 추가하면 어땠을까 하는 아쉬움이 있습니다. 앞으로 이 주제에 대해 좀 더 지속적으로 연구하고 대화할 수 있는 방안, 목표에도 나와 있지만 “연대역량을 어떻게 강화하고, 어떤 공동체 구성을 시도하려 하는지”는 교육 참가자들의 이야기에서 잘 보이지 않았습니

다. 물론 한 번의 시도로 이것이 가능하지 않겠지요. 그러나 이 프로젝트가 1회성이 아니라 2026년에도 이어질 것으로 기대한다면, 이 부분은 반드시 강화하길 희망합니다.

예) 이 주제에 대한 지역별 교육 실행을 위한 진행자 워크숍
예) 관련 공부 & 연구모임

물론 여러 시민교육 기획 경험이 있는 저로서도 이것이 얼마나 어려운지 잘 알고 있습니다. 그러나 기획 주체가 이것을 염두에 두고 시도하는가 아닌가는 전혀 다른 결과를 가져온다는 것도 알고 있습니다.

2) 교육 기획과 조직화의 주제

여기서 중요한 문제가 나오는데요. 교육의 안정성과 지속성을 위해 그 주체가 분명해야 합니다. 이 교육의 기획과 조직화의 주체는 누가 되어야 하는 점입니다. 특히 이와 같은 노동, 시민의 연대의 사안은 더 애매할 수 있습니다. 이것을 어떻게 해결할 계획인지 질문하고 싶습니다.

3) 지성, 감성, 영성이 통합된 문화예술적 접근이 필요하다

프로젝트 보고서와 사전 배포 교육자료를 3-4차례 읽어보았는데요. 이런 교육자료가 물론 필요합니다. 그런데 사안에 대한 참여를 확대하려면 앞으로는 더 정서적이고 삶에 다가가는 언어와 문화예술적 접근이 필요하다는 생각이 들었습니다.

2) 위 보고서 9쪽에서 인용.

- 지성의 측면에서

이 워크숍에 사전자료를 읽고 참여한 사람이 몇 명이나 되었을까. 그분들은 이 자료를 얼마나 이해하고 참여했을까 의문이 들었습니다. 상당히 전문적인 내용인데 일방적 전달이 아닌 효율적인 이해 방법은 무엇일까 더 고민해봐야 하지 않을까요?

- 감성과 영성의 측면에서

대화와 표현 방법을 이번 교육에서 많이 시도했던 것이 돋보였습니다. 그러나 좀 더 적극적인 시도를 강화해보면 좋겠습니다. 해당 주제와 관련한 자기 체험 장면 만들기 등 교육연극 방법을 활용해보거나 관련 주제의 회곡의 한 장면을 함께 읽으면서 장면 바꾸기를 해보는 것도 좋습니다.

유튜브, 다큐멘터리 등 참고할 영상자료를 사용하거나 소설, 시, 에세이 등 필독서를 제시하는 것도 방법이라고 생각합니다. 2026년 다음 회차에는 참여자들이 이런 경험을 한 다음, 권역별 등 교육을 재생산할 수 있는 워크숍으로 진행되기를 희망합니다.

4) 소수가 참여하는 1회성 워크숍 이상의 일상적 확산의 방법이 필요하다

더 욕심을 낸다면 관련한 주제에 대해 오마이뉴스 같은 인터넷 매체에 릴레이 상호 교차 인터뷰 같은 것을 시도해보는 것도 가능하지 않을까요? 노회찬 재단의 6411시리즈 인터뷰 같은 것도 참고해보시구요. 물론 이것은 즉흥적으로 생각해본 아이디어라 얼마나 현실 가능한지 잘 모르겠습니다. 핵심은 더 삶에 다가간 진솔한 자신의 이야기를 나누고 표현하고 소통하는 기회를 더 만들어보자는 것입니다. 삶의 이야기가 공감의 힘이 있으니까요.

4. 나가며

이상 부족하나마 교육기획자의 관점에서 말씀드렸습니다.

관련 주제에 대해 더 깊은 이해가 있는 분들의 평가와 현실적인 계획이 보완되어 이 프로젝트가 장기적으로 안정적으로 실행되기를 희망합니다.

감사합니다.

1부 연구결과보고회

공공연구 부문

〈인공지능혁명과 공공의 미래, 노동의 전략 연구〉

- 발표: 권오성 교수 (연세대 법학전문대학원)

- 토론: 이문호 소장 (워크인조직혁신연구소)

인공지능 혁명과 공공의 미래, 노동의 전략

- AI혁명의 세계적 경향과 한국의 공공부문 : 현황과 쟁점 연구(1년차) -

PPiP 사회공공연구원
Public Policy Institute for People

연구진 구성

- 연구책임자 : 송주영 (사회공공연구원 원장, 한신대 교수)
- 공동연구자 : 권오성 (연세대 법학전문대학원 교수)
- 공동연구자 : 오병일 (디지털정의네트워크 대표)
- 공동연구자 : 이상윤 (노동건강연대 대표, 직업환경의학 전문의)
- 공동연구자 : 한인임 (정책연구소 이음 이사장)
- 공동연구자 : 박재범 (사회공공연구원 연구위원)

연구 목적 (2025년 1년차)

- AI 기술에 대한 기술적·이론적 검토와 국가별 AI 전략과 차이점 분석
- AI 도입에 따른 인권·노동·환경 등 문제점 진단과 국제적 규제 흐름
- AI 관련 국내 정부·자본의 전략과 현황 분석
- 국내 주요 공공부문의 AI 도입 실태 및 노동조합의 인식, 대응 분석
- 공공부문 AI 도입에 대한 문제점과 노동조합의 과제 도출

3

연구 주요 내용

제1장. AI 혁명의 진화, 혁신과 그 의미 : 기술적, 이론적 검토

- AI 기술의 역사와 발전, 핵심 기술적 이론 연구
- AI 기술발전예 따른 경제, 사회적 파급효과 진단
- 국가별 AI전략과 차이점 (국가별 패턴 분석)

제2장. AI 문제점과 국제적 규제 흐름

- AI 기술적 문제점 (기술적결함, 불투명성, 편향성 등)
- AI 기술도입에 따른 인권, 노동, 환경 등 문제점
- 국제기구, 유럽, 미국 등 규제 동향

제3장. 주요 공공부문의 AI 기술 도입 변화 : 현재와 미래 경향

- 정부 AI 정책 및 공공부문 도입 전략
- 주요 공공부문 AI 도입현황 및 노동대응 실태 조사

제4장. 공공부문 AI기술도입 문제점, 노동조합 과제

- 주요 공공부문 AI 도입의 문제점 진단
- 공공부문 노동조합의 과제 도출

4

생성형 인공지능과 독점기술기업 : 인공지능에 대한 공공적·민주적 통제의 필요성

5

인공지능에 대한 공공적·민주적 통제의 필요성

1. 문제제기 : 인공지능과 공공부문, 공공부문 노동조합

- 생성형 AI의 등장과 'AI 혁명'의 새로운 단계 : AI Agent(현실화), AGI(다가올 목표)로의 행진
- 일반적 산업 응용과 더불어 공공부문, 사회공공서비스 분야에 AI의 급속한 확산: 노동대체 및 노동의 질/강도와 연관되는 다양한 노동문제 및 차별/혐오, 불평등 재생산 등 사회공공서비스의 질적 문제 등장 가능성
- AI의 문제는 일부산업, 공공부문의 노동에만 국한되는 것이 아니라, 자본주의 시스템의 작동방식, 인간의 삶의 방식과 질, '시민' 존재와 민주주의, 국제적 평화질서 등등에 대해 급격한 변화와 해결하기 어려운 위기적 문제를 야기할 가능성이 매우 큼. 따라서 현대계 노동운동, 시민사회운동 등 사회공공적, 민주적 운동세력들은 이러한 AI 혁명의 본질과 그 여파에 대해 정확히 이해하고, 이에 대한 체계적이고 전략적인, 그리고 발전가능한 대응체계를 구축해야 함.
- 특히 공공문수노조와 공공연명, 공공노련 등 공공부문 노동조합은 (1) AI의 공공부문도입으로 인한 다양한 문제들에 체계적으로 대응해나감과 아울러 (2) AI 산업의 '공공적 본질'에 비추어, AI 기술개발과 산업화·사회적 응용 과정에 대한 민주적-공공적 통제를 구축, 강화하기 위한 노력을 경주할 필요가 있음. 나아가 이를 위한 전략적이고 지속가능한 노동 및 시민사회운동을 구축하기 위해 선조적인 노력을 기울일 필요가 있음.

6

인공지능에 대한 공공적 · 민주적 통제의 필요성

2. 생성형 AI와 AGI를 바라보는 논쟁적 시각들

- (1) Singularity/Transhumanism(Kurzweil, Legg)
- (2) AI 개발주의자(AGI Boomers, 데미스 허사비스, 샘 올트만)
- (3) AI 협력론(파트너론, Mollick)
- (4) AGI 절충적 규제론(Yampolskiy)
- (5) AI 인간 주체적 통제 필요(Vallor)
- (6) 확률적 앵무새론(AI ‘윤리론’ Gebu, Mitchell)
- (7) AI 파국론(AGI Doomers, Yudkowsky, MIRI, LessWrong)

→ 다양한 시각과 논쟁의 존재는 생성형 AI 이후 AGI 개발이 본격적 아젠다가 되었음을 의미,
그리고 그 기술개발 과정에 개발진, 안전팀, 윤리팀 등의 다양한 관점들이 드러나고 있음을 보여주며,
생성형 AI와 AGI에 대해 공공적 민주적 관점의 정립이 시급함을 보여줌.

7

인공지능에 대한 공공적 · 민주적 통제의 필요성

3. 생성형 AI의 그늘 : 노동, 인권, 환경 문제

- AI 기술독점 기업들의 성장의 이면 - 추출기계로서 AI
 - AI의 번영은 글로벌 노동네트워크의 저임금 · 불안정 · 비가시적 노동에 기반
 - 기술 자본주의는 종립적이지 않으며, 새로운 착취 구조를 구축. AI가 발전하면 할수록 빅테크들의 이익은 증가하지만, 저개발국 · 취약계층 노동자들에게 저임금과 위험은 증가.
 - AI는 데이터, 에너지, 하부구조까지 자원을 끊임없이 빨아들이는 거대한 포식자
 - AI는 인간 노동을 완전히 대체하는 것이 아니라, 오히려 인간의 노동력을 은밀하게, 광범위하게 활용하며 그 가치를 착취. 노동의 질의 악화와 위험 노출.
 - 노동존중을 위한 실천과제 “기계를 다시 연결한다”
 - 1) 노동자 권한 강화 (Build Worker Power) / 2) 기업 책임 강화 (Hold Companies Accountable)
 - 3) 정부의 공공적 개입과 빅테크 견제 (Government Intervention) /
 - 4) 노동자 협동조합 및 대안적 거버넌스 (Worker Cooperatives and Alternative Governance)
 - 5) 추출 기계 해체 (Dismantle the Extraction Machine, AI 산업의 자원 · 노동 착취적 구조를 변화)

8

인공지능에 대한 공공적 · 민주적 통제의 필요성

4. 인공지능과 공공부문 : 그 현상과 방향

- 기술주의적 AI 공공부문 도입론과 그 현상
 - 세계적 코로나19로 막대한 재정지출이 이루어지고, 인력감축 및 서비스 질저하 상황 등 공공부문이 처한 상황에서 AI는 공공부문에 적극적으로 도입. 특히 AI, 데이터분석, 고급기술 등이 공공부문 4.0(Public Sector 4.0)을 가져올 것이라는 믿음 하에 공공부문에 AI가 적극적으로 도입.
 - 대표적으로는 1) 재무부서 2) 공공치안/안전 3) 개별적 사회서비스 4) 건강/의료 5) 교육 6) 국방 7) 스마트시티와 교통 8) 주거와 환경 9) 고용, 제조업, 농업 등 거의 전면적으로 도입.
- 공공부문 AI에 대한 윤리적 접근
 - 한편 이와 같은 대대적인 AI의 공공부문 도입에 대해 인간중심적이고 윤리적 입장에서 비판적 경지를 제시하는 입장
 - 이 입장은 기술결정론의 위험성(기술에 종속된 인간)을 지적하면서 1) 공공성과 인권존중, 2) 의사결정과정의 투명성, 3) 책임성과 사회적 신뢰 확보, 4) 다양성과 형평성 등 규범적 프레임워크가 절실함을 지적.

9

인공지능에 대한 공공적 · 민주적 통제의 필요성

5. AI 공공적 · 민주적 통제의 방향 : 노동 · 사회운동 전략에 대한 함의

- 진보적 기술세계의 AI Containment(무스타파 솔레이먼): 10가지 동심원 대책
 - 1) 기술개발단계의 안전강화 2) 외부감사체계 3) 병목지점 개입 4) 비판자의 개발과정 참여
 - 5) 이윤과 사회적 목적을 조화시킨 기업 6) 생존을 위한 정부의 개혁, 규제 7) 동맹을 통한 국제적 규제와 감시
 - 8) 실패를 존중하며 포용하는 문화 9) 시민사회의 적극적 운동 10) 좁은 길(The Narrow Path)
- AI의 현장도입과 노동조합(노동단체)의 대응: 미국과 유럽의 사례
 - UC 버클리 노동센터의 미국노동단체 AI 대응 분석: 1) 책임 있는 기술사용을 위한 규칙설정 2) 노동자중심의 기술거버넌스 3) 고용안정과 생계 향상 4) 사회적 공공선 증진 등을 중심으로 대응 구체적 개시
 - 유럽 : AI 단체협상 데이터베이스, AI 규제입법에 노동권 강화
- AI 기술개발 및 도입, 그리고 거대독점체에 대한 공공적 · 민주적 통제를 향해
 - 솔레이먼의 핵심컨테이너먼트 수용
 - 구미의 노동운동의 경험 : AI 단체협약 표준안, AI 규제입법에 노동권 강화, 공통적 단체협약 사항의 입법 반영
 - 공공부문 AI에 대한 전략 : 노동/시민사회 중심의 공공적-민주적 통제 거버넌스, 국가의 민주적 재정의, 이를 통한 AI 기술기업 및 거대 기술독점체에 대한 효과적 통제의 확립 모색, 공공미션 개발기업의 육성

10

주요국가 · 국제기구 AI 전략 및 규제 동향

11

주요 국가의 AI 전략 및 규제 동향

1. 미국

- 자율규제 중심, 연방 차원 포괄적 AI 법 부재
- 바이든 정부 : AI 위험성 인식, AI의 책임 있는 사용을 위한 대책 발표
 - 2023.10.30. : 안전하고 보장이 되며 믿을 수 있는 인공지능의 개발 및 이용에 대한 행정명령
- 트럼프 정부 : 미국 우선주의, 시장중심 규제완화 추진
 - 2025.1.23. : AI에서 미국 리더십을 위한 장벽 제거 행정명령
 - 2025.7.23. : AI 행동 계획 발표 - AI 혁신 가속화, 미국 AI 인프라 구축, 국제 AI 외교 및 안보 주도 등 3가지 전략
- 주(州) 차원에서 분야별 인공지능법 다수 입법화
 - 콜로라도주 : 미국 최초 포괄적 AI 법 제정, 고위험 AI 중심 위험기반 접근 채택.
 - 캘리포니아주 : AI 학습데이터 공개, 딥페이크 규제, AI 투명성, 프론티어 AI 규제 등 다수의 분야별 인공지능법 입법.
 - 연방이 아닌 주(州) 차원 AI 법 제정으로 복잡성 증가

12

주요 국가의 AI 전략 및 규제 동향

2. 유럽연합

- 2024.5. 세계 최초의 포괄적인 AI법 제정
 - 위험기반 접근 : 허용할 수 없는 위험 AI는 금지, 고위험 AI에 대한 엄격한 규제
 - 딥페이크 등 특정 AI에 대한 투명성 규제
 - 범용 AI 모델(미국의 프론티어 AI와 유사)의 위험에 대한 별도 규제
 - 거버넌스 : EC 산하 AI Office 설치, 회원국 대표로 구성되는 AI 이사회, 각 회원국은 최소 1개의 통치당국과 시장감시당국 지정.
 - 단계적 적용 : 2024.8.1 발효 → 2025.2.2. 금지된 AI 조항 적용 → 2025.8.2 범용 AI 모델 조항 등 적용
- AI 규제 후퇴의 흐름
 - 전 세계적 범용 AI 경쟁 격화, 트럼프 2기 규제완화 기조, AI 산업계 로비
 - AI 피해자의 손해배상 소송 지원을 위한 AI 책임지침(AI Liability directive) 추진 중단
 - 2025.11.19. EU 디지털간소화 규칙 발표 : 고위험 AI 규정 16개월 유예, 개인정보 규제 완화 등

13

주요 국가의 AI 전략 및 규제 동향

3. 중국

- 국가주도 중앙집중식 전략, 대규모 투자와 기술 개발 지원
- 포괄적 AI 규제법은 없지만 국가안보와 사회안정을 위한 분야별 규제
 - 2022.3. : 추천알고리즘 규정 - 알고리즘 투명성, 등록제 도입
 - 2023.1. : 심층합성(Deep Synthesis) 관리 규정 - 딥페이크 및 합성미디어 규제
 - 2023.8. : 생성형 AI 잠정조치 - 핵심 사회주의 가치 준수, 허위정보 조작 금지, 출시 전 보안평가 의무화
 - 2025.3. : 새로운 라벨링 규칙 도입 - 인공지능 생성 합성 콘텐츠 표시 방법 발표

4. 일본

- 민간 자율규제 중심, 처벌없는 협력모델 채택
- 2025.5.28. 인공지능 관련 기술의 연구 개발 및 활용 촉진에 관한 법률 제정
 - AI 전략 회의 구성
 - AI의 연구/개발 및 활용을 위한 핵심 원칙 수립, 정부의 AI 기본계획 수립 등
 - 정부 조사 협조 및 지침 준수 의무 : 제재 규정은 없음

14

주요 국가의 AI 전략 및 규제 동향

5. 한국

- 세계 두 번째로 포괄적인 AI 법 제정, EU 보다는 자율규제에 방점
 - 2019.12. (문재인 정부) 인공지능 국가전략 수립, 우선허용-사후규제를 기본 방향으로 설정
 - 2020.12.23. (문재인 정부) 인공지능 윤리기준 발표
 - 2023.1.26. (윤석열 정부) 인공지능 일상화 및 산업고도화 계획
 - 2023.4.14. (윤석열 정부) 초거대 AI 경쟁력 강화방안 발표
 - 2024.12.26. 인공지능 기본법 국회 통과
 - 2025.9. AI 3대 강국 도약을 위한 국정과제 설정
- 인공지능 기본법
 - 위험기반 접근 채택 : 금지된 AI 규정 부재, 고영향 AI 규정
 - AI의 부정적 영향받는 자의 권리 규제 미흡
 - 2026.1.22 시행 예정, 그러나 별책 규정 미흡, 유예로 실제 집행은 유예될 전망

15

주요 국가의 AI 전략 및 규제 동향 비교

❖ 공통점

- AI 산업 육성을 위한 국가적 지원 → 글로벌 경쟁 격화 → 규제 완화 경쟁
- 대체로 위험기반 접근 : 고위험(고영향) AI에 대한 차등 규제
- 투명성 규제 : AI 사용 고지, 설명가능성 요구

❖ 차이점

- 미국 : 시장주도 최소규제
- 유럽 : 권리중심 포괄적 규제
- 중국 : 국가주도의 선별적 통제
- 일본 : 협력적 자율규제
- 한국 : 자율규제 + 포괄적 규제 혼합

16

국제기구의 AI 규범

1. 유엔

- 특별보고관, 사무총장, 인권최고대표 등 보고서에서 AI에 대한 인권기반 접근 강조
- 2024.3.11. : AI에 대한 유엔 최초의 결의안 <지속가능한 발전을 위한 안전하고 보안이 뛰어나며 신뢰할 수 있는 인공지능 시스템의 기회 포착> 발표
- 2024.9. : UN 글로벌 디지털 협정(Global Digital Compact, GDC) 체결, 5개 목표 중 하나로 인류를 위한 AI 거버넌스 증진 포함

2. OECD

- 2019. 5. 22. <OECD 신뢰할 수 있는 인공지능 원칙>을 채택, 2024.5 업데이트.
- OECD의 AI 정의는 미국, EU, 한국 등의 AI 규범 및 법에 반영

3. 유럽평의회

- 2024.9.5 최초의 AI 관련 국제협약인 <인공지능과 인권, 민주주의 및 법치주의에 관한 유럽평의회 기본 협약> 발표
 - 2025.7. 현재 16개국 서명, (한국은 아직 참가하지 않음)

17

국제기구의 AI 규범

4. 인공지능정상회의

- 2023.11 영국 브레츨리, AI Safety Summit - 최첨단 AI(Frontier AI)의 위험성 환기, AI 위험에 대한 과학보고서 발간 요구
- 2024.5. 한국 서울, AI Seoul Summit
- 2025.2. 프랑스 파리, AI Action Summit - 트럼프 2기 정부 이후 규제보다는 혁신과 투자에 방점을 두는 분위기
- 2026.2. (예정) 인도 뉴델리, AI Impact Summit

5. 국제노동기구 (ILO)

- AI가 노동자에 미치는 영향에 대한 다양한 보고서 출판, 플랫폼 구축
- ILO 독자적인 정책, 권고안, 결의안은 아직 발표하지 않음.

18

AI 기술의 문제점(위험성)과 AI 도입에 따른 노동의 문제

19

AI 기술의 문제점(위험성)

-첨단 AI 안전성에 관한 국제 과학보고서(2025.1.)

1. 악의적 사용으로 인한 위험

- 가짜 콘텐츠로 인한 개인 피해 : 사기, 갈취, 심리조작, 딥페이크, 아동성착화대자료(CSAM)생성 등
 - 유해한 AI 생성 콘텐츠 확산 탐지, 모니터링, 워터마킹 기술 발전도 제한적임
- 가짜 콘텐츠 생성을 통한 여론조작 시도 : 정보 환경의 신뢰 약화가 우려되는 상황
 - AI기술 발전으로 조작사례 탐지 어려움, 콘텐츠 워터마킹 같은 방지기술 우회할 가능성
- AI 기술 통한 사이버 공격 확산 : 사람, 조직, 전력망 등 중요인프라 공격에 활용 가능성 확산
 - 고급 AI기술 갖춘 공격자가 AI도입 속도 느린 기업과 인프라 공격 가능성 커짐 (기술격차)
- AI기술 악용한 생물학적 및 화학적 공격 위험 : 초보자와 전문가 생화학 무기개발 장벽 낮출수 있음
 - 생물학적 위험을 평가하고 관리하기 위한 정책 규제가 필요함

20

AI 기술의 문제점(위험성)

-첨단 AI 안전성에 관한 국제 과학보고서(2025.1.)

2. 오작동으로 인한 위험

- 신뢰성 문제 : AI 기술적 문제(환각), 잘못된 코드생성, 부정확한 정보 제공 등으로 인한 피해
 - 신뢰성 문제를 측정하는 기술의 한계, 예방 및 완화 기술 기술의 한계
- 편향성 문제 : 사회적, 정치적 편견 증폭시킬 가능성(인종, 성별,문화,장애,정치적견해 등)
 - 균형적 수집데이터 등 기술적 완화를 통한 개선에도 완전한 해소는 어려움
- 통제력 상실 : 사람의 통제를 벗어나 작동될 수 있는 위험에 대한 우려 (연구자들 사이 논쟁적)
 - 기업과 국가간 경쟁으로 인한 가능성, 이에 대한 상당한 위험 평가 및 완화작업 필요

21

AI 기술의 문제점(위험성)

-첨단 AI 안전성에 관한 국제 과학보고서(2025.1.)

3. 시스템적 위험 (광범위한 사회적 위험)

- 노동시장 위험 : AI 기술발전으로 기존 노동시장에 미치는 영향은 매우 클 것으로 예상됨
 - 급속한 AI 도입 확산으로 일자리 성격의 변화와 고용에 미치는 영향 완화하기 어려움
- 글로벌 AI R&D 격차 확산: 강력한 디지털 인프라 국가의 대기업 주도로 불평등, 의존도 증가 확대
 - 컴퓨팅 접근성 민주화, 저렴한 AI 모델 오픈소싱 노력에도 격차 줄이는데 한계 존재
- 시장 집중도 및 단일 장애 시 문제 : 소수기업으로의 시장집중 현상은 지속될 것으로 예상됨
 - 해당 시스템 장애는 금융, 의료 및 공공서비스 등 사회전반의 문제를 발생시킬 수 있음
- 환경에 대한 위험 : AI 시스템 운용의 에너지 수요는 크게 증가할 것으로 예상됨
 - 에너지 효율개선, 무탄소 에너지원의 전환으로 온실가스 배출 억제하기 어려운 상황
- 개인정보 보호에 대한 위험 : 개인 등 데이터 무단사용, 민감정보 악의적 유출 등의 문제 확산
 - 개인정보 침해규모나 범위 파악의 어려움, 개인정보보호 규제와 위험평가의 한계
- 저작권 침해 위험 : 방대한 데이터 사용과정에 데이터 권리 및 지적재산권 침해 우려 예상됨
 - 데이터 수집관행에 대한 법적 불확실성으로 데이터에 대한 투명성이 떨어지고 있는 상황

22

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

1. AI 도입에 따른 노동의 주요 문제점

1) 고용상 차별 및 노동배제 문제

- AI는 채용, 배치, 보상, 퇴직 등 고용상 의사결정 전반에 적용되고 있으며, AI 채용 시스템은 빠른 서류 분석 등 효율 증대 효과가 있는 것으로 평가된다. 기술 낙관론자들은 AI가 인간의 '무의식적 편견(unconscious bias)'을 해소할 수 있다고 주장하기도 한다.
- 그러나 AI가 과거의 차별적 관행을 반영한 데이터를 학습하면 결과 또한 차별적으로 귀결될 수 있다. 특히 AI는 대리변수(proxy)를 통해 성별, 인종, 사회적 출신과 관련된 편견을 우회적으로 도입하거나, 기존 차별을 강화할 위험이 크다. 이러한 차별은 노동배제로 이어진다. 비(非)전통적 구직자나 경력단절 여성, 고령자, 장애인 등 취약계층이 알고리즘 평가 과정에서 반복적인 불이익을 겪고 노동시장 양극화가 심화될 가능성이 높다.
- AI에 활용되는 심층학습(deep learning)은 블랙박스 문제를 초래한다. 구직자는 평가 기준을 알기 어렵고, 현행 제도에서는 채용 탈락 등 고용결정의 이의제기가 실질적으로 매우 어렵다. 일부 국가에서는 설명권·이의제기권이 법제화되고 있음을 언급할 필요가 있다.

23

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

1. AI 도입에 따른 노동의 주요 문제점

2) 알고리즘 기반 관리와 노동감시의 강화

- '알고리즘에 의한 관리(management by algorithms)'란, 지시·평가·규율 등 노동과정의 자동화를 의미한다. AI 기반 관리로 인해 다음과 같은 문제가 발생한다.
 - a. 기업의 지배력이 인공지능에 의해 은폐·간접화되어, 근로자의 자율성은 감소하고 종속은 심화된다.
 - b. 성과 기준·의사결정 책임의 불명확으로 사용자 책임 문란·불명확 문제가 대두된다.
 - c. 디지털 감시 및 자동화 결정 시스템이 근로자의 동작·위치·업무 속도·휴식 등을 실시간 감시한다. 유엔 등 국제기구는 직무 관련 행동을 넘어 무관한 개인 데이터 감시의 확장에도 우려를 표명한다. 관련 보고서명과 연도를 각주로 명확히 밝히는 것이 바람직하다.
 - d. 통제 강화는 근로자 스트레스, 업무상 질병, 일과 휴식 경계의 모호화, 위험한 행동의 유발 등 건강·안전 문제로 이어질 수 있다.

24

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

1. AI 도입에 따른 노동의 주요 문제점

3) 고용 및 교육 훈련의 문제

- AI는 고숙련·비일상직까지 대체·보완되며, 고학력·고숙련 직업군에서 '단순작업화(deskilling)'가 심화될 수 있다. 기업의 기술수요 증가에 대한 통계는 구체 출처(연도·기관·표본 등)를 명시해야 한다.
- AI 확산은 근로자에게 새로운 숙련을 요구하며, 기술력이 부족한 노동자와 사용자 수요 간의 '기술불일치(skills mismatch)'가 심화되어 경제 성장 둔화로 연결될 가능성이 제기된다.
- 플랫폼 노동자나 프리랜서 등 비정형 노동자의 사회보험·노후소득 보장 공백도 증대한 사회안전망 문제로 대두되고 있다.

25

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

2. AI 시대의 노동문제에 대한 대응 방안

1) 고용상 차별 및 투명성 확보를 위한 법적 규제

- 고용 영역에서 AI의 차별 강화 방지를 위한 원칙 선언이 필요하며, 간접차별 및 대리변수 차별에 대응할 법제도 모색이 요구된다. 주요 제도적 요구사항은 다음과 같다.
 - a. 법률로 보호되는 특성과 연결된 대리변수 사용 금지
 - b. 소송 시 사용자에게 편향성 제거와 업무관련성 증명책임 부과
 - c. 알고리즘에 의한 고용 결정 시 사전 통지 의무, 근로자의 이의제기권(right to contest) 보장
 - d. 근로자 데이터 최소화·정보통제권 보장
 - e. 근로자 지위에 중대한 영향이 있는 AI 시스템에 대한 알고리즘 차별 감사·시장 진입 제한(또는 도입·운영 제한 등) 가능성
 - f. 전문감사기관 설치

26

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

2. AI 시대의 노동문제에 대한 대응 방안

2) 알고리즘 관리, 감시 문제 대응

- 알고리즘 관리의 통제·책임 불균형 해소를 위한 대응 필요성이 강조된다. 기업은 정보·시스템 내용에 대한 설명 의무를 지고, 단순 공개보다 설명가능성까지 법제화해야 한다. 주요 제도적 요구사항은 다음과 같다.
 - a. 근로자 지위에 영향 있는 시스템에 대해 정기적 '알고리즘 영향평가(Algorithmic Impact Assessment)' 도입
 - b. 쟁송 발생 시 근로자의 알고리즘 증거 접근권 제도화
 - c. 노동관계 특유의 개인정보 보호 영역 형성
 - d. 주요 알고리즘에 대해 제3자 인증과 질적 공시 제도의 도입

27

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

2. AI 시대의 노동문제에 대한 대응 방안

3) 고용 및 교육 훈련 체계 재설계

- AI와 직업구조 변화에 따른 복합 대응이 필요하다. 또한, 주요 알고리즘에 대해 제3자 인증과 질적 공시 제도를 병행해야 한다. 이를 위한 주요 제도적 요구사항은 다음과 같다.
 - a. 동태적 경력권과 공적 사회서비스로서의 직무교육, 직장 내외 개인 주도 훈련을 위한 시간 지원 제도 도입
 - b. 교육 내용의 현대화, 디지털 환경·데이터 보호·정보 리터러시 도입
 - c. 플랫폼 노동자 등 비정형 노동자 대상 고용보험·사회보장 제도 확장, 퇴직연금·퇴직공제 도입 및 사회보험 인센티브 마련
 - d. 노동이동·범용 역량 강화를 목표로 하는 기업 내부 직업훈련 강화

28

AI 도입에 따른 노동의 문제

- 고용 및 교육 훈련, 노동배제, 노동감시 문제 등

4. 결론

- 인공지능 전환은 노동에 효율과 함께 고용상 차별, 비가시적 통제, 감시 강화, 기술 불일치 같은 복합적 도전을 제기하고 있다. 알고리즘 인사관리는 통제력의 비가시성으로 인해 기존 노동법 규율의 한계를 드러낸다.
- 이에 노동법은 인간 통제와 원칙과 데이터 권리 재정의의 바탕으로 새로운 사회적 계약을 설계해야 할 시대적 책무를 가진다. 인공지능 기술 발전의 혜택과 위험을 적절하게 조정하는 책임은 국가에 있으며, 민주적 거버넌스를 통한 조정이 필수적이다.
- 궁극적으로 노동법은 인간의 존엄·자율·공정성 보장을 위한 기술 활용의 방향을 제시하여야 한다.

29

감사합니다.

“인공지능 혁명과 공공의 미래, 노동의 전략” 토론회

이문호(워크인조직혁신연구소)

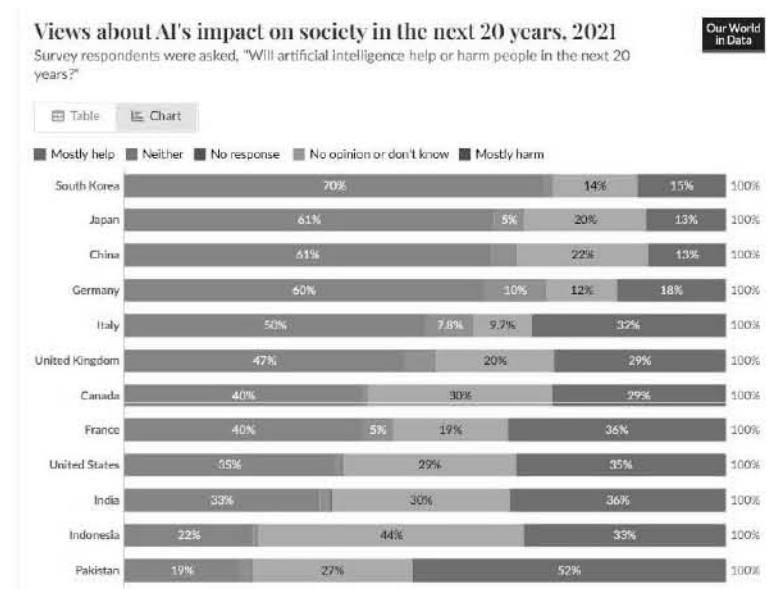
○ 전체적으로,

- 본 연구는 현재 가장 첨예한 사회적 이슈로 시의적절하고, 많은 정보와 이론적, 정책적 시사점을 제공하고 있음
- 주요국가/국제기구의 AI 전략 및 규제 동향을 통해 한국의 위치를 아는 데 도움을 주고 있으며,
- AI의 사회적/생태적 위험성과 노동에 미치는 부정적 영향을 통해 AI의 공공적/민주적 통제의 정당성을 설득력 있게 개진하고 있음

○ 질문/논의

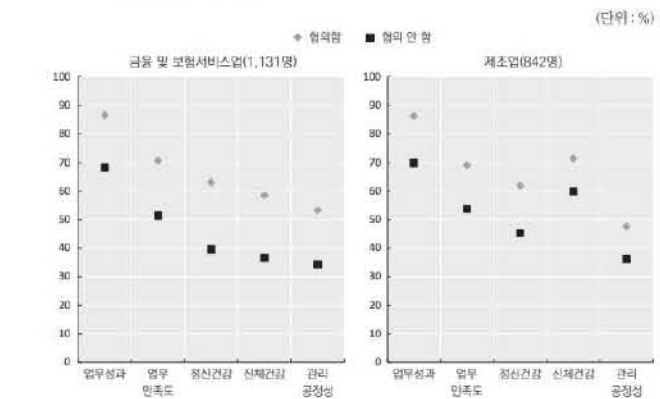
- 연구의 핵심은 공공부문의 AI 도입 실태와 노동조합의 과제로 보이는데(슬라이드 4 “연구 주요 내용”을 보면), 발제문의 대상은 포괄적이고 법적 규제에 치중하는 인상을 줌 ⇒ 공공부문의 경험적 연구는 2차 연도 과제?
- 공공부문의 실태조사를 한다면 어디(어떤 업종)의 누구(어떤 직종)이며, 방법론은 무엇? ⇒ 실태조사 시 아직 AI에 대한 이해/용어가 공유/표준화되어 있지 않아 양적 분석보다는 질적 분석이 더 현실을 잘 드러낼 듯...
- <AI=국력>이라는 프레임 속에 모든 나라가 AI 규제 완화의 추세를 보이고 있는 가운데(EU도 한발 후퇴), 규제 강화로 갈 수 있을까? 한국의 국민 인식도 AI에 매우 우호적 ⇒ 기술과 인간에 대한 윤리/철학적 교육 시급.
- 기술은 양면적(긍정적인 요소와 부정적인 요소 공존), 결과는 인간이 어떻게 활용하느냐에 따라 달라짐. 무조건적 반대(비관론)와 무조건적 찬성(낙관론)을 넘어 기술의 양면성이 구체적으로 드러나야 규제해야 할 것과 살려야 할 요소들이 구분되고, 정책개발에 도움이 됨
- 따라서 본 연구가 지적한 ‘알고리즘 관리’의 문제점과 함께 AI가 실제로 고용(어떤 일자리가 사라지고 어떤 일자리가 생기는지)과 노동조건(노동강도/업무내용의 변화)

- 에 어떤 영향을 미치는지가 중요한 조사영역이 될 것으로 보임
- 참고로 서비스산업과 제조업 노동자를 조사한 OECD의 한 연구에 따르면 기술적 실업은 (아직?) 우려하는 만큼 크지 않고, AI가 노동조건은 개선하지만 관리의 공정성은 해친다는 의견이 많았음.



- AI의 기술적 특성과 사업장의 특수성으로 법적 규제가 어려운 측면이 많음. 이를 해소하기 위해 당사자들의 소통으로 문제를 해결하는 '일터 민주주의'를 강화할 필요가 있음
- OECD의 한 연구에 따르면 AI 도입 전 노동자와 협의한 회사와 그렇지 않은 회사와의 차이가 분명히 나타남(사전 협의한 회사가 업무성과/노동조건 등 모든 면에서 우세) ⇒ 노동참여 확대를 위한 법적/교섭 정책적 대안 모색 필요
- 또한, 참여를 위해서는 노조의 역량이 강화되어야 함. 현재 노조가 AI에 대해 참여/개입하기 어려운 것은 제도적 측면 외에도 기술적 전문성이 부족한 측면도 큼. 이를 해소하기 위한 노동자/노조 대상의 AI 교육 시급
- 독일의 경우, 사업장법(Betriebsverfassungsgesetz)에 사업장평의회가 디지털 전환 관련 AI 등 신기술도입과 영향 평가를 하는 경우 전문가의 도움을 받을 수 있으

며, 그 비용은 회사가 책임진다는 조항을 추가함 ⇒ 디지털 전환과 함께 공동결정 제도가 강화됨



<Lane, 2023>

2부

기념토론회

좌장: 이병훈 명예교수
(중앙대 사회학과)

2부 기념토론회

공공기관 고용 및 노조 현황:
알리오와 클린아이 공시 자료 분석 결과

[발표 1]

- 박관성 정책위원 (일하는시민연구소)

공공기관 고용 및 노조현황: 알리오와 클린아이 공시 자료 분석 결과

발표자: 박관성(일하는시민연구소 정책위원)

제1절 들어가며

1. 분석내용

본문에서는 공공부문 임금근로자 현황과 노동조합 가입 현황을 살펴보았다. 노동조합 활성화에 조직 내부적으로는 조합원 참여-조직 활성화, 조직 외부적으로는 조직화를 통한 교섭력 강화 및 사회연대 구축이 필요하다. 이를 위해 현재 노동조합이 속해있는 분야의 임금근로자 규모와 노동조합 조직률을 살펴보는 것은 중요하다. 노동조합이 활동하는 산업의 동학과 특성을 파악하면 노동조합은 이에 맞추어 노동조합 자원을 효과적으로 분배하여 노동조합 전략을 수립 및 실행할 수 있다.

임금근로자 규모는 노동조합의 잠재적 교섭력 또는 영향력을 보여준다. 노동조합이 활동하고 있는 산업의 규모 증가는 노동조합의 성장과 영향력에 기회가 된다. 그리고 산업 동향을 살펴보면 노동조합은 변화하는 산업 환경에 따라 노동조합 전략을 조정하여 실행하면 해당 산업의 노동자 권리와 권익을 보호하는데 영향력을 강화시킬 수 있다. 무엇보다 노동조합이 활동하는 산업의 노동자들의 특성을 파악하면 특정 노동자 집단의 요구를 파악하고 조정하는 전략을 수립하는데 도움이 될 수 있다.

노동조합 조직률은 현재의 임금근로자들의 지지와 연대 수준을 확인함과 동시에, 미조직 분야를 확인하고 개선이 필요한 조직에 힘을 집중시킬 수 있다. 노동조합 조직률은 오랫동안 노동조합 활동에 중요 자원으로 확인되었다. 노동조합 조직률은 노동조합의 교섭력 밀접한 관계가 있기 때문이다. 노동조합 활성화 전략을 효과적으로 실행할 수 있는 방법을 모색하고, 미조직 노동자들을 조직화 또는 노동운동에 동원할 수 있다면 노동조합 역량을 강화시킬 수 있다.

2. 자료구성 및 한계

자료는 ①통계청-MDIS 자료(「일자리행정통계」, 「경제활동인구조사」, 「지역별고용조사」)와 ②연구진이 알리오(<https://www.alio.go.kr>)-클린아이(<https://www.cleaneye.go.kr>)에서 기관별 현황자료를 다운 받아 구축했다. 중앙정부(알리오)-지방정부(클린아이) 일자리 현황은 '현원' 기준으로 분석했으며, '임원' 직급은 일자리 현황에서 제외했다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 알리오-클리아이 자료의 경우 일부 기관에서 미 입력-오류입력하여 실제 공공기관 인원현황과 다를 수 있음을 밝힌다. 각 기관별 직원현황과 노조원현황을 세부적으로 분석한 결과 일부 기관에서 오류 내용으로 보이는 것이 확인되었다. 각 기관별 입력에 오류가 있다고 생각한 부분은 연구진이 수정했다. 예를 들어 A기관의 경우 3개 년도 직원 규모가 50명이었으나, 1개 년도만 5,050명으로 입력이 되어있었다. 해당 자료의 경우 입력오류로 판단하여 50명으로 수정하여 분석했다.

둘째, 본 연구에서 분석한 공공기관 노동조합 결과는 실제 노동조합 가입 현황 차이가 있다. ①알리오-클리아이 데이터 확인결과 몇 개 기관은 노동조합 가입 대상인원과 노동조합 가입 인원이 전체 근로자 규모를 초과한다. 예를 들어 B재단은 내부인원(정규직+비정규직+외부인원)이 5명 이하 이지만, 노조원수는 10명을 넘는다. 해당 내용은 노동조합이 보고한 노조원수와 노조조직수를 그대로 사용하였다. ②또한 클리아이 자료에서 '지방직영기업'의 모든 기관이 노동조합이 없는 것으로 나타났으나, 연구진이 몇 개 기관을 확인한 결과 노동조합이 있는 곳을 확인했다.

셋째, 본 연구에서 분석한 공공부문 인원 현황은 2020-2023년 자료이며, 노동조합 자료는 중앙정부는 2024년, 지방정부는 2023년 자료이다. 연구진이 데이터 구축 시, 알리오 자료는 2024년까지 자료를 확보했으나, 클리아이는 2023년까지 자료를 제공했다. 또한 노동조합 자료의 경우 알리오는 2024년 1개년도에 대한 자료현황만을 제공했으며, 클리아이는 2020-2023년 자료를 제공했다.

제2절 국가통계 분석: 공공부문 고용 및 노동조합 가입현황

1. 공공부문 일자리

1) 공공부문 일자리

2023년 기준 전체 공공부문 일자리 중 91.1%가 지속일자리이다. 중앙정부는 전체 일자리 중 93.5%가 지속일자리이며, 지방정부는 89%가 지속일자리로 확인되었다. 2016년 이후 공공부문 지속일자리도 증가추세이다. 공공부문 지속일자리는 2016년 213만명에서 2023년 261.7만명으로 증가했다. 2023년 지속일자리 중 지방정부(135.2만명)와 중앙정부(83.6만명) 지속일자리가 가장 많은 부분을 차지하고 있다.

[표 1] 공공부문 지속일자리 현황

(단위:만명,%)

	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2016년 대비
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	----------

										2023년 증가율
전체		213.0 (89.3)	218.9 (90.0)	218.1 (89.0)	225.2 (86.5)	238.7 (86.3)	250.8 (88.3)	257.6 (89.5)	261.7 (91.1)	22.9
일반 정부	합계	181.8 (89.4)	187.7 (90.1)	186.5 (88.9)	192.0 (86.5)	203.6 (85.7)	213.4 (87.9)	219.3 (89.0)	223.2 (90.8)	22.8
	중앙정부	69.2 (91.2)	71.7 (92.3)	71.2 (90.2)	73.2 (88.9)	76.6 (90.1)	79.9 (91.4)	82.2 (91.9)	83.6 (93.5)	20.8
	지방정부	110.2 (88.4)	112.7 (88.7)	111.8 (88.2)	115.1 (85.1)	122.9 (83.2)	129.2 (85.8)	132.7 (87.1)	135.2 (89.0)	22.7
	사회보장기금	2.4 (88.9)	3.3 (89.2)	3.4 (82.9)	3.7 (82.2)	4.1 (85.4)	4.4 (93.6)	4.4 (93.6)	4.4 (93.6)	83.3
공기업	합계	31.2 (89.1)	31.2 (89.9)	31.7 (89.5)	33.3 (87.2)	35.0 (89.5)	37.4 (91.0)	38.2 (92.3)	38.5 (93.0)	23.4
	비금융공기업	28.7 (88.9)	28.7 (89.4)	29.2 (89.0)	30.7 (86.7)	32.4 (89.3)	34.7 (90.6)	35.6 (92.2)	35.9 (93.0)	25.1
	금융공기업	2.4 (92.3)	2.5 (96.2)	2.5 (96.2)	2.5 (92.6)	2.6 (92.9)	2.7 (96.4)	2.7 (96.4)	2.7 (96.4)	12.5

주: 전체 일자리 중 지속일자리 비율
자료: KOSIS, 「일자리행정통계, 공공부문 일자리통계」

2) 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정 산업 일자리

본문에서 공공부문은 한국표준산업분류 대분류 기준 '공공 행정, 국방 및 사회보장 행정' 산업을 대상으로 분석했다. 분석자료는 성-연령별 등 자료는 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」를 이용했으며, 지역별 자료는 「지역별고용조사, 상반기」 자료를 이용했다.

(1) 종사상 지위별

공공행정 산업분야 임금근로자는 2013년 993천명에서 2024년 1,297천명으로 증가했다. 정규직은 2013년(712천명) 대비 2024년(887천명) 24.6% 증가했다. 정규직 비율은 2013년(71.7%) 이후 감소하여 2020년(63.6%) 최저점을 기록하고, 2021년 이후 증가하여 2024년 68.4%를 기록했다.

[표 2] 공공행정산업 종사상지위별 추이

	빈도(천명)			비율(%)		
	정규직	비정규직	합계	정규직	비정규직	합계
2013년	712	281	993	71.7	28.3	100.0
2014년	705	282	988	71.4	28.6	100.0
2015년	690	271	961	71.8	28.2	100.0
2016년	757	268	1,025	73.9	26.1	100.0
2017년	784	318	1,103	71.2	28.8	100.0

2018년	801	331	1,131	70.8	29.2	100.0
2019년	706	373	1,079	65.4	34.6	100.0
2020년	721	413	1,134	63.6	36.4	100.0
2021년	789	392	1,181	66.8	33.2	100.0
2022년	876	376	1,252	70	30	100.0
2023년	891	381	1,272	70.1	29.9	100.0
2024년	887	410	1,297	68.4	31.6	100.0

자료: 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 각년도」 연구진 재구성

(2) 지역별

2003년 6월 정부가 공공기관 지방이전을 발표하고, 2012년부터 지역별 혁신도시로 이전했다. 이에 따라 서울시 '공공 행정, 국방 및 사회보장 행정(이하 공공행정산업)' 취업자 규모는 2013년 187천명에서 2017년(164천명)까지 감소 추세를 보인다. 공공기관 지방이전 전 2013년 대비 2024년 지역별 공공행정 산업 취업자 증가율은 제주 114.3%(14천명→30천명), 전남 86%(50천명→93천명), 울산 58.8%(17천명→27천명), 충북 43.8%(32천명→46천명), 인천 38.1%(42천명→58천명) 순이다. 하지만 2024년 지역별 산업대분류 중 공공행정산업 취업자 규모는 경기(251천명), 서울(173천명), 경남(96천명), 전남(93천명), 경북(80천명) 순으로 여전히 서울-경기 지역이 많은 부분 차지하고 있다.

[표 3] 지역별 공공행정산업 취업자

(단위:천명)

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
전국	1,008	1,038	969	1,025	1,046	1,127	1,117	1,077	1,157	1,248	1,265	1,291
서울	187	184	162	166	164	176	169	170	171	180	176	173
부산	50	60	54	58	56	59	53	56	62	56	58	59
대구	44	47	44	50	48	52	46	37	47	57	57	59
인천	42	50	43	44	45	45	46	39	43	44	55	58
광주	34	35	34	33	35	35	36	38	42	36	41	43
대전	39	35	37	41	33	44	44	45	43	47	53	50
울산	17	16	14	15	17	20	24	20	20	22	23	27
세종	-	-	-	-	20	22	26	32	33	31	38	34
경기	187	178	166	178	184	195	203	205	236	261	242	251
강원	59	63	55	63	63	67	65	61	65	68	66	71
충북	32	35	35	41	37	43	46	43	36	39	41	46
충남	57	57	48	48	45	45	42	45	47	58	65	68
전북	49	60	57	59	54	59	56	46	47	60	52	54
전남	50	58	63	61	60	72	82	78	83	89	101	93
경북	64	65	64	71	77	78	61	59	67	77	76	80
경남	84	80	78	82	86	90	93	78	87	91	94	96

제주	14	17	15	16	23	27	26	26	27	32	28	30
----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----	----

주: 각 년도별 <공공 행정, 국방 및 사회보장 행정> 산업 취업자 규모,
자료: KOSIS, 「지역별고용조사, 산업-직업 구분류, 각 년도 상반기」,

2. 공공 행정, 국방 및 사회보장 행정 산업 노동조합 조직률

2024년 전체 산업 노조조직률은 12.5%이며, 공공행정 산업분야 노조조직률은 30%로 높게 나타났다. 공공행정 산업분야 노조조직률은 2013년 28.8%이며 2015년 30.8% 까지 증가했다가, 2019년(25.7%)까지 감소했다. 2019년 이후 공공행정 산업분야 노조조직률은 지속 상승하여 2024년 30% 기록했다.

[표 4] 공공행정산업 노조 조직률

(단위:%)

	전체	종사상지위별		성별		연령별			
		정규직	비정규직	남성	여성	20대 이하	30대	40대	50대 이상
2013년	28.8	39.0	3.1	29.8	27.2	18.8	39.8	35.4	18.1
2014년	27.7	37.8	2.4	28.2	26.9	29.7	41.0	28.2	19.1
2015년	30.8	42.2	1.7	33.0	26.9	23.5	46.9	34.7	20.9
2016년	31.2	40.9	3.7	31.1	31.5	34.3	40.1	39.5	19.6
2017년	29.8	40.6	3.1	32.0	26.3	25.3	41.4	37.6	18.8
2018년	30.1	41.2	3.2	30.2	30.0	26.7	41.1	43.8	16.9
2019년	25.7	38.5	1.5	26.7	24.2	26.6	32.8	43.3	14.0
2020년	27.2	42.6	0.4	29.0	24.9	29.3	42.0	37.9	16.0
2021년	29.2	42.5	2.4	32.4	24.7	36.8	40.8	34.7	19.6
2022년	28.5	40.2	1.3	30.6	25.7	33.7	34.9	36.8	19.9
2023년	29.3	41.2	1.6	31.4	26.8	29.0	38.1	40.6	19.5
2024년	30.0	42.4	3.0	31.3	28.5	37.3	35.1	43.4	18.5

자료: MDIS, 「경제활동인구조사 근로형태별부가조사, 각 년도」

제3절 알리오 공시 분석: 중앙정부 공공기관 일자리 및 노조 실태

1. 중앙정부 공공기관 일자리

2023년 중앙정부 공공기관은 총 344개이며, 이중 36.3%(125개)가 서울에 위치하고 있다. 344개 공공기관 중 절반에 가까운 49.4%가 300인 이상 사업장이다. 운영형태 중 기타공공기관은 다른 운영형태에 비해서 300인 이상 사업장 비율이 낮다.

[표 5] 중앙정부 공공기관 사업장규모 현황

		99인 이하		100-299인		300인 이상		합계	
		빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
운영 형태별	전체	56	16.3	118	34.3	170	49.4	344	100.0
	공기업	0	0.0	1	3.2	30	96.8	31	100.0
	시장형	0	0.0	0	0.0	14	100.0	14	100.0
	준시장형	0	0.0	1	5.9	16	94.1	17	100.0
	준정부기관	0	0.0	2	3.3	58	96.7	60	100.0
	기금관리형	0	0.0	0	0.0	12	100.0	12	100.0
	위탁집행형	0	0.0	2	4.2	46	95.8	48	100.0
	기타공공기관	56	22.1	115	45.5	82	32.4	253	100.0

주: 사업장규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

2020년 대비 2023년 중앙정부 공공기관 근로자는 증가했으나, 정규직과 자회사 규모가 증가하고 그 외 종사상 지위별 근로자 수는 감소했다. 중앙정부 공공기관 2020년 대비 2023년 고용형태별 증가율은 정규직 3.8%(332,064명→344,660명), 자회사 1%(56,194명→56,778명), 비정규직 -4.1%(25,402명→24,372명), 무기계약직 -4.5%(56,500명→53,943명), 소속 외 근로자 -5.7%(30,528명→28,803명) 순이다.

운영형태별 정규직 증가율은 기타공공기관 7.1%(109,097명→116,849명), 기금관리형 5.9%(23,581명→24,972명), 위탁집행형 4%(67,578명→70,289명), 시장형 0.7%(68,434명→68,880명), 준시장형 0.5%(63,374명→63,670명) 순이다

[표 6] 중앙정부 공공기관 종사상지위별 규모

(단위:명)

		2023년						
		전체	정규직 전체	정규직	무기계약직	비정규직	소속 외 근로자	자회사
운영 형태별	전체	508,556	398,603	344,660	53,943	24,372	28,803	56,778
	공기업	209,458	143,006	132,550	10,456	4,278	16,101	46,073
	시장형	119,335	72,951	68,880	4,071	1,386	13,087	31,911
	준시장형	90,123	70,055	63,670	6,385	2,892	3,014	14,162
	준정부기관	126,385	112,372	95,261	17,111	3,862	4,779	5,373
	기금관리형	34,527	29,477	24,972	4,505	701	671	3,678
	위탁집행형	91,858	82,895	70,289	12,606	3,161	4,108	1,695
	기타공공기관	172,713	143,225	116,849	26,376	16,233	7,924	5,332
사업장 규모별	99인 이하	4,469	3,253	2,812	441	539	195	482
	100-299인	23,037	17,885	14,316	3,569	2,842	1,342	967
	300인 이상	481,051	377,465	327,533	49,932	20,991	27,266	55,329
지역	서울	82,173	61,685	47,530	14,155	6,183	4,234	10,071
	부산	21,589	17,458	15,878	1,580	850	1,422	1,860
	대구	19,806	16,399	15,340	1,059	712	2,077	619
	인천	18,499	8,471	6,684	1,787	584	222	9,222

광주	5,682	5,387	4,959	428	296	0	0
대전	76,658	62,290	54,462	7,828	2,955	850	10,563
울산	20,283	18,064	15,938	2,126	293	1,223	703
세종	7,618	6,587	4,474	2,113	940	91	0
경기	30,115	24,327	20,408	3,919	2,440	702	2,646
강원	51,188	43,483	39,136	4,347	2,969	3,912	825
충북	12,729	10,558	9,438	1,120	967	535	670
충남	5,643	4,132	3,734	398	158	595	758
전북	19,835	18,728	16,728	2,000	472	269	366
전남	57,754	46,974	43,745	3,229	2,044	1,373	7,363
경북	42,604	27,103	22,789	4,314	655	6,975	7,871
경남	32,552	24,134	20,766	3,368	1,732	4,213	2,474
제주	3,827	2,827	2,651	176	122	111	767

주: 각 항목 100% 기준; 사업장규모는 소속 외 근로자/자회사 규모 제외하고 구분;

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

2. 중앙정부 공공기관 노동조합 현황

1) 유노조 기관 현황

중앙정부 344개 기관 중 유노조 기관 비율은 82.6% 이다. 공기업과 준정부기관 유노조 비율은 기타공공기관 비율보다 높다. 사업장규모가 작을수록 유노조 기관 비율이 낮게 나타났다. 운영형태별 유노조 기관 비율은 공기업 시장형-공기업 준시장형-준정부기관 기금관리형은 100%, 위탁집행형 93.8%, 기타공공기관 77.5% 순이다. 사업장규모별 유노조 기관 비율은 300인 이상(95.3%), 100-299인(75.2%), 99인이하(59.3%) 순이다. 역별로는 인천-광주-울산-강원-충남-전북-전남-경북 지역은 모든 기관에 노동조합이 존재하며, 상대적으로 서울(68%), 제주(75%), 경기(82.1%), 대전(84%), 세종(84%) 지역 공공기관에는 노동조합 결성 기관이 낮은 편이다.

[표 7] 중앙정부 공공기관 유노조 기관 현황

		빈도(개)			비율(%)		
		유노조	무노조	합계	유노조	무노조	합계
운영 형태별	전체	284	60	344	82.6	17.4	100.0
	공기업	31	0	31	100.0	0.0	100.0
	시장형	14	0	14	100.0	0.0	100.0
	준시장형	17	0	17	100.0	0.0	100.0
	준정부기관	57	3	60	95.0	5.0	100.0
	기금관리형	12	0	12	100.0	0.0	100.0
	위탁집행형	45	3	48	93.8	6.3	100.0
	기타공공기관	196	57	253	77.5	22.5	100.0
사업장 규모별	99인 이하	32	22	54	59.3	40.7	100.0
	100-299인	91	30	121	75.2	24.8	100.0
	300인 이상	161	8	169	95.3	4.7	100.0
지역	서울	85	40	125	68.0	32.0	100.0
	부산	20	1	21	95.2	4.8	100.0
	대구	12	2	14	85.7	14.3	100.0
	인천	8	0	8	100.0	0.0	100.0
	광주	3	0	3	100.0	0.0	100.0

대전	21	4	25	84.0	16.0	100.0
울산	9	0	9	100.0	0.0	100.0
세종	21	4	25	84.0	16.0	100.0
경기도	23	5	28	82.1	17.9	100.0
강원도	12	0	12	100.0	0.0	100.0
충청북도	14	2	16	87.5	12.5	100.0
충청남도	4	0	4	100.0	0.0	100.0
전라북도	10	0	10	100.0	0.0	100.0
전라남도	17	0	17	100.0	0.0	100.0
경상북도	10	0	10	100.0	0.0	100.0
경상남도	12	1	13	92.3	7.7	100.0
제주	3	1	4	75.0	25.0	100.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장규모는 소속 외 근로자/회사 규모 제외하고 구분;
자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

중앙정부 유노조 기관 284개에 445개 노동조합이 존재하며, 유노조 기관 중 32.0%가 복수노조를 유지하고 있다. 특히, 사업장 규모가 클수록 복수노조 비율이 높음을 확인할 수 있다. 기타공공기관은 복수노조 비율이 다른 운영형태들 보다 낮게 나타났다. 사업장 규모가 클수록 복수노조 비율이 높게 나타난다. 운영형태별 복수노조 비율은 공기업 시장형(64.3%), 준정부 기금관리형(50%), 공기업 준시장형(41.2%), 준정부 위탁집행형(40%) 순이다. 사업장규모별 복수노조 비율은 300인 이상(42.9%), 100-299인(19.8%), 99인 이하(12.5%) 순이다. 지역별 복수노조 비율은 충남(100%), 경북(60%), 전남(52.9%)은 높게 나타났으며, 반대로 전북(0%), 제주(0%), 경기(17.4%), 서울(20.0%), 인천(25%)은 낮게 나타났다.

[표 8] 중앙정부 공공기관 복수노조 기관 현황

		빈도(개)			비율(%)		
		단일노조	복수노조	합계	단일노조	복수노조	합계
운영 형태별	전체	193	91	284	68.0	32.0	100.0
	공기업	15	16	31	48.4	51.6	100.0
	시장형	5	9	14	35.7	64.3	100.0
	준시장형	10	7	17	58.8	41.2	100.0
	준정부기관	33	24	57	57.9	42.1	100.0
	기금관리형	6	6	12	50.0	50.0	100.0
	위탁집행형	27	18	45	60.0	40.0	100.0
사업장 규모별	기타공공기관	145	51	196	74.0	26.0	100.0
	99인 이하	28	4	32	87.5	12.5	100.0
	100-299인	73	18	91	80.2	19.8	100.0
	300인 이상	92	69	161	57.1	42.9	100.0

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

2) 노동조합 조직률

중앙정부 공공기관의 노조조직률은 매우 높은 수준이다. 중앙정부 노조조직률은 70.8%이다. 기타공공기관은 다른 운영형태별 기관보다 노조조직률이 낮다. 사업장규모별로

는 사업장 규모가 클수록 노조조직률이 높게 나타났다. 운영형태별 노조조직률은 기금관리형(81.8%), 위탁집행형(80.2%), 준시장형(77.6%), 시장형(74.8%), 기타공공기관(58.3%) 순이다.

[표 9] 중앙정부 공공기관 노조조직률

		전체 근로자(명)	조합원 수(명)	조직률(%)
운영 형태별	전체	419,457	296,792	70.8
	공기업	146,882	111,902	76.2
	시장형	74,487	55,741	74.8
	준시장형	72,395	56,161	77.6
	준정부기관	116,336	93,785	80.6
	기금관리형	30,198	24,709	81.8
	위탁집행형	86,138	69,076	80.2
사업장 규모별	기타공공기관	156,239	91,105	58.3
	99인 이하	3,706	1,574	42.5
	100-299인	21,444	9,459	44.1
	300인 이상	394,307	285,759	72.5
지역	서울	67,723	43,369	64.0
	부산	18,337	12,519	68.3
	대구	16,802	11,176	66.5
	인천	8,921	7,141	80.0
	광주	5,212	2,434	46.7
	대전	64,708	44,844	69.3
	울산	18,324	15,440	84.3
	세종	7,444	3,571	48.0
	경기	26,204	17,999	68.7
	강원	46,897	36,259	77.3
	충북	11,434	7,260	63.5
	충남	4,302	1,515	35.2
	전북	18,863	15,369	81.5
	전남	48,429	36,886	76.2
	경북	27,699	20,575	74.3
	경남	25,202	18,475	73.3
	제주	2,957	1,960	66.3

주: 각 항목 100% 기준; 사업장규모는 소속 외 근로자/회사 규모 제외하고 구분;
자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

기관별 노조조직률 51% 이상인 기관은 62.5%이다. 운영형태별로는 공기업과 준정부기관은 무노조기관이 0%이며, 준정부기관 중 위탁집행형 기관만 무노조 기관 비율이 6.4%로 나타났다. 이와 반대로 기타공공기관 무노조 비율은 22.5%로 상대적으로 높게 나타났다. 이렇게 기타공공기관의 무노조 조직률이 높게 나타난 이유는 기타공공기관 100인미만 사업장 비율이 다른 운영형태들보다 높다는 것과 연결해서 생각할 수 있다.

[표 10] 중앙정부 공공기관 노동조합 노조조직률

		빈도(개)						비율(%)					
		무노조	20 이하%	21-40%	41-50%	51% 이상	합계	무노조	20 이하%	21-40%	41-50%	51% 이상	합계
운영 형태별	전체	60	15	25	29	215	344	17.4	4.4	7.3	8.4	62.5	100.0
	공기업	0	0	1	1	29	31	0.0	0.0	3.2	3.2	93.5	100.0
	시장형	0	0	1	0	13	14	0.0	0.0	7.1	0.0	92.9	100.0

사업장 규모별	준시장형	0	0	0	1	16	17	0.0	0.0	0.0	5.9	94.1	100.0
	준정부기관	3	0	1	4	52	60	5.0	0.0	1.7	6.7	86.7	100.0
	기금관리형	0	0	0	1	11	12	0.0	0.0	0.0	8.3	91.7	100.0
	위탁집행형	3	0	1	3	41	48	6.3	0.0	2.1	6.3	85.4	100.0
	기타공공기관	57	15	23	24	134	253	22.5	5.9	9.1	9.5	53.0	100.0
	99인 이하	22	2	4	4	22	54	40.7	3.7	7.4	7.4	40.7	100.0
	100-299인	30	8	14	9	60	121	24.8	6.6	11.6	7.4	49.6	100.0
	300인 이상	8	5	7	16	133	169	4.7	3.0	4.1	9.5	78.7	100.0
	서울	40	6	10	14	55	125	32.0	4.8	8.0	11.2	44.0	100.0
	부산	1	1	3	0	16	21	4.8	4.8	14.3	0.0	76.2	100.0
지역별	대구	2	0	1	2	9	14	14.3	0.0	7.1	14.3	64.3	100.0
	인천	0	0	0	1	7	8	0.0	0.0	0.0	12.5	87.5	100.0
	광주	0	1	0	1	1	3	0.0	33.3	0.0	33.3	33.3	100.0
	대전	4	2	0	2	17	25	16.0	8.0	0.0	8.0	68.0	100.0
	울산	0	0	0	1	8	9	0.0	0.0	0.0	11.1	88.9	100.0
	세종	4	4	2	1	14	25	16.0	16.0	8.0	4.0	56.0	100.0
	경기	5	0	3	3	17	28	17.9	0.0	10.7	10.7	60.7	100.0
	강원	0	0	0	0	12	12	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
	충북	2	0	1	1	12	16	12.5	0.0	6.3	6.3	75.0	100.0
	충남	0	0	2	0	2	4	0.0	0.0	50.0	0.0	50.0	100.0
	전북	0	0	0	2	8	10	0.0	0.0	0.0	20.0	80.0	100.0
	전남	0	0	1	0	16	17	0.0	0.0	5.9	0.0	94.1	100.0
	경북	0	0	1	1	8	10	0.0	0.0	10.0	10.0	80.0	100.0
	경남	1	1	1	0	10	13	7.7	7.7	7.7	0.0	76.9	100.0
	제주	1	0	0	0	3	4	25.0	0.0	0.0	0.0	75.0	100.0

주: 사업장규모는 소속외/자회사 근로자 규모 제외하고 구분

주2: 조직별: 각 기관별 내부인원(정규직+비정규직) 대비 전체 노동조합원 비율

자료: 「알리오」 자료 연구진 재구성

제4절 클린아이 공시 분석: 중앙정부 공공기관 일자리 및 노조 실태

1. 지방정부 공공기관 일자리

2023년 지방정부 공공기관은 1,137개 이며, 2020년 1,085개 대비 4.8% 증가했다. 지역별 2020년 대비 2023년 기관 수 증가는 세종(20.0%), 인천(12.9%), 충남(10.8%), 전남(10.3%) 순이며, 이와 반대로 부산(-11.8%), 광주-울산(-4.3%), 충북(-3.8%)은 기관운영 비율이 감소했다. 지방정부 기관 다수가 지방직영기업 형태로 운영되고 있으며, 서울지역만 출연기관 운영비율이 높게 나타났다.

[표 11] 지역별 지방정부 공공기관 현황

(단위: 개)

2020년						2023년					
지방직 영기업	지방공 사	지방공 단	출자기 관	출연기 관	합계	지방직 영기업	지방공 사	지방공 단	출자기 관	출연기 관	합계

전체	248	73	85	68	611	1,085	247	78	86	64	662	1,137
서울	2	5	23	3	57	90	2	5	24	5	54	90
부산	2	3	5	2	22	34	2	3	5	2	18	30
대구	2	2	3	1	17	25	2	2	2	1	18	25
인천	3	3	7	4	14	31	3	3	7	3	19	35
광주	2	2	2	1	16	23	1	2	2	1	16	22
대전	2	3	2	0	15	22	2	3	3	0	16	24
울산	2	1	8	0	12	23	2	1	9	0	10	22
세종	3	1	1	1	4	10	3	1	1	1	6	12
경기	69	31	8	8	121	237	69	33	6	9	136	253
강원	22	3	5	11	57	98	22	3	6	8	67	106
충북	17	1	3	4	27	52	16	2	2	3	27	50
충남	29	2	4	3	45	83	29	3	3	5	52	92
전북	17	2	1	8	44	72	17	2	2	6	45	72
전남	18	1	1	9	49	78	19	1	1	7	58	86
경북	28	5	6	3	55	97	28	6	6	5	58	103
경남	27	5	6	9	44	91	27	5	7	7	49	95
제주	3	3	0	1	12	19	3	3	0	1	13	20

자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

지방정부 기관도 중앙정부와 같이 운영형태별로 사업장규모가 차이가 있다. 지방정부 기관 중 지방공사-지방공단은 100인 이상 사업장 비율이 높으며, 지방직영기업-출자출연기관은 100인 미만 사업장 비율이 높게 나타났다.

[표 12] 중앙정부 공공기관 사업장규모 현황

		99인 이하		100-299인		300인 이상		합계	
		빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)	비율(%)
운영 형태별	전체	873	76.8	175	15.4	89	7.8	1,137	100.0
	지방공기업	254	61.8	98	23.8	59	14.4	411	100.0
	지방직영기업	220	89.1	18	7.3	9	3.6	247	100.0
	지방공사	17	21.8	28	35.9	33	42.3	78	100.0
	지방공단	17	19.8	52	60.5	17	19.8	86	100.0
	출자출연	619	85.3	77	10.6	30	4.1	726	100.0
	출자기관	63	98.4	1	1.6	0	0.0	64	100.0
	출연기관	556	84.0	76	11.5	30	4.5	662	100.0

주: 각 항목 100% 기준; 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

자료: 「클린아이」 자료 연구진 재구성

2023년 지방정부 공공기관 종사자 규모는 165,326명이며 2020년 147,642명 대비 12% 증가했다. 지방정부 운영형태별 종사자 규모는 출연기관(57,492명), 지방공사(57,451명), 지방공단(31,864명) 순이다. 2020년 대비 2023년 전체 종사자 규모 증가는 출자기관(25.2%), 출연기관 (19.4%), 지방공사(10.2%) 순이다.

2023년 지방정부 정규직 규모는 135,860명이며 운영형태별 정규직 규모는 지방공사(50,971명), 출연기관(43,195명), 지방공단(24,713명), 지방직영기업(15,700명), 출자기관(1,281명) 순이다. 2020년 대비 2023년 정규직 증가율은 출자기관(22.7%), 출연기관(17.3%), 지방공사(6.8%) 순이다.

지역별 공공기관 종사자 규모는 서울(42,898명), 경기(35,112명), 부산(12,865명), 인천(11,011명) 순이며, 이와 반대로 세종(1,898명), 광주(2,386명), 제주(3,319명), 울산(3,355명) 지역은 종사자 규모가 낮다. 2020년 대비 2023년 지역별 기관 종사자 규모 증가율은 세종(50.9%), 대전(29.7%), 강원(21%), 충남(19.5%) 순이며, 이와 반대로 광주는 5.1% 감소한 것으로 나타났다.

[표 13] 지방정부 공공기관 종사상지위별 규모

		2023년							
		빈도(명)				비율(%)			
		전체	정규직	비정규직	소속 외	전체	정규직	비정규직	소속 외
운영 형태별	전체	165,326	135,860	26,317	3,149	100.0	82.2	15.9	1.9
	지방공기업	105,815	91,384	13,142	1,289	100.0	86.4	12.4	1.2
	지방직영기업	16,500	15,700	752	48	100.0	95.2	4.6	0.3
	지방공사	57,451	50,971	5,564	916	100.0	88.7	9.7	1.6
	지방공단	31,864	24,713	6,826	325	100.0	77.6	21.4	1.0
	출자출연	59,511	44,476	13,175	1,860	100.0	74.7	22.1	3.1
	출자기관	2,019	1,281	701	37	100.0	63.4	34.7	1.8
사업장 규모별	출연기관	57,492	43,195	12,474	1,823	100.0	75.1	21.7	3.2
	99인 이하	36,396	24,535	10,691	1,170	100.0	67.4	29.4	3.2
	100-299인	38,053	29,840	7,434	778	100.0	78.4	19.5	2.0
	300인 이상	90,877	81,485	8,192	1,201	100.0	89.7	9.0	1.3
지역별	서울	42,898	38,205	4,311	383	100.0	89.1	10.0	0.9
	부산	12,865	10,978	1,884	3	100.0	85.3	14.6	0.0
	대구	7,882	7,118	685	79	100.0	90.3	8.7	1.0
	인천	11,011	8,815	1,444	752	100.0	80.1	13.1	6.8
	광주	2,386	1,985	396	5	100.0	83.2	16.6	0.2
	대전	6,372	3,929	2,404	40	100.0	61.7	37.7	0.6
	울산	3,355	2,374	971	11	100.0	70.7	28.9	0.3
	세종	1,898	1,111	787	0	100.0	58.6	41.4	0.0
	경기	35,112	27,714	6,547	851	100.0	78.9	18.6	2.4
	강원	6,301	5,214	895	192	100.0	82.7	14.2	3.0
	충북	3,785	3,086	589	110	100.0	81.5	15.6	2.9
	충남	5,370	4,526	760	84	100.0	84.3	14.2	1.6
	전북	4,349	3,563	762	24	100.0	81.9	17.5	0.5
	전남	3,836	2,868	871	97	100.0	74.8	22.7	2.5
	경북	7,179	5,506	1,545	128	100.0	76.7	21.5	1.8
	경남	7,407	5,998	1,038	371	100.0	81.0	14.0	5.0
	제주	3,319	2,869	430	20	100.0	86.4	13.0	0.6

주1: 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외

주2: 정규직=일반정규직+무기계약직+청원경찰+기타정규직

자료: 「블린아이」 자료 연구진 재구성

2. 지방정부 공공기관 노동조합 현황

1) 유노조 기관 현황

2023년 유노조 기관 비율은 31%(352개)이며 2020년 28.5%(309개) 대비 2.5%p 증가했다. 2023년 운영형태별 유노조 기관 비율은 지방공단(83.7%), 지방공사(80.8%), 출연기관(31.3%), 출자기관(15.6%), 지방직영기업(0%) 순이다. 2023년 지역별 유노조 기관 비율은 광주(63.6%), 부산(60%), 서울(58.9%), 인천(51.4%) 순이며, 이와 반대로 유노조 기관 비율이 낮은 곳은 충남(15.2%), 전남(16.3%), 강원(19.8%) 순이다.

[표 14] 지방정부 공공기관 유노조 기업 현황

		2020년				2023년			
		빈도(개)		비율(%)		빈도(개)		비율(%)	
		유노조	무노조	유노조	무노조	유노조	무노조	유노조	무노조
운영 형태별	전체	309	776	28.5	71.5	352	785	31.0	69.0
	지방공기업	124	282	30.5	69.5	135	276	32.8	67.2
	지방직영기업	0	248	0.0	100.0	0	247	0.0	100.0
	지방공사	56	17	76.7	23.3	63	15	80.8	19.2
	지방공단	68	17	80.0	20.0	72	14	83.7	16.3
	출자출연	185	494	27.2	72.8	217	509	29.9	70.1
	출자기관	9	59	13.2	86.8	10	54	15.6	84.4
사업장 규모별	출연기관	176	435	28.8	71.2	207	455	31.3	68.7
	99인 이하	121	718	14.4	85.6	139	734	15.9	84.1
	100-299인	121	47	72.0	28.0	138	37	78.9	21.1
	300인 이상	67	11	85.9	14.1	75	14	84.3	15.7
지역별	서울	50	40	55.6	44.4	53	37	58.9	41.1
	부산	20	14	58.8	41.2	18	12	60.0	40.0
	대구	12	13	48.0	52.0	10	15	40.0	60.0
	인천	17	14	54.8	45.2	18	17	51.4	48.6
	광주	11	12	47.8	52.2	14	8	63.6	36.4
	대전	12	10	54.5	45.5	12	12	50.0	50.0
	울산	7	16	30.4	69.6	7	15	31.8	68.2
	세종	3	7	30.0	70.0	4	8	33.3	66.7
	경기	69	168	29.1	70.9	87	166	34.4	65.6
	강원	19	79	19.4	80.6	21	85	19.8	80.2
	충북	10	42	19.2	80.8	10	40	20.0	80.0
	충남	12	71	14.5	85.5	14	78	15.2	84.8
	전북	12	60	16.7	83.3	17	55	23.6	76.4
	전남	14	64	17.9	82.1	14	72	16.3	83.7
	경북	17	80	17.5	82.5	22	81	21.4	78.6
	경남	19	72	20.9	79.1	22	73	23.2	76.8
	제주	5	14	26.3	73.7	9	11	45.0	55.0

주: 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

자료: 「블린아이」 자료 연구진 재구성

2020년 대비 2023년 단일노조 사업장 비율이 소폭 감소했다. 2023년 유노조 기관중 단일노조 비율은 74.7%이며, 2020년 75.7% 대비 1%p 감소했다. 2023년 운영형태별 단일노조 비율은 출자기관(90%), 출연기관(87%), 지방공사(58.7%), 지방공단(51.4%) 순이다. 2023년 지역별 단일노조 비율은 전북(94.1%), 제주(88.9%), 강원(85.7%), 전남(85.7%) 순임. 반대로 단일노조 비율인 낮은 지역은 대전(50%), 세종(50%), 대구(60%), 서울(67.9%) 순이다.

[표 15] 지방정부 공공기관 복수노조 기관 현황

		2020년				2023년			
		기관(개)	비율(%)			기관(개)	비율(%)		
			단일노조	2개노조	3개이상		단일노조	2개노조	3개이상
전체		309	75.7	17.8	6.5	352	74.7	16.2	9.1
운영 형태별	지방공기업	124	58.1	29.8	12.1	135	54.8	25.2	20.0
	지방직영기업	0	0.0	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	56	66.1	17.9	16.1	63	58.7	20.6	20.6
	지방공단	68	51.5	39.7	8.8	72	51.4	29.2	19.4
	출자출연	185	87.6	9.7	2.7	217	87.1	10.6	2.3
	출자기관	9	100.0	0.0	0.0	10	90.0	10.0	0.0
	출연기관	176	86.9	10.2	2.8	207	87.0	10.6	2.4
사업장 규모별	99인 이하	121	91.7	8.3	0.0	139	91.4	7.2	1.4
	100-299인	121	75.2	16.5	8.3	138	71.7	20.3	8.0
	300인 이상	67	47.8	37.3	14.9	75	49.3	25.3	25.3

주: 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

자료: 「블린아이」 자료 연구진 재구성

2) 노동조합 조직률

2023년 지방정부 공공기관 노조 조직률은 50.3%이며 2020년 50.8% 대비 0.5%p 감소했다. 운영형태별 노조 조직률은 지방공사(70.7%), 지방공단(61.3%), 출연기관(39.1%), 출자기관(20% 순이다. 지역별 노조 조직률은 서울(64.8%), 부산(62.6%), 대구(60.7%), 인천(54.9%), 광주(47.5%) 순이다. 이와 반대로 노조조직률이 낮은 지역은 울산(26.5%), 경북(26.7%), 세종(33.2%), 전북(35.6%), 강원(38.8%) 순이다.

[표 16] 지방정부 공공기관 노조 조직률

	2020년			2023년		
	기관내 (명)	현원노조원 (명)	합계 (%)	기관내 (명)	현원노조원 (명)	합계 (%)

운영 형태별	전체	144,377	73,363	50.8	162,177	81,495	50.3
	지방공기업	96,897	53,286	55.0	104,526	59,333	56.8
	지방직영기업	16,505	0	0.0	16,452	0	0.0
	지방공사	51,393	36,581	71.2	56,535	39,984	70.7
	지방공단	28,999	16,705	57.6	31,539	19,349	61.3
	출자출연	47,480	20,077	42.3	57,651	22,162	38.4
	출자기관	1,513	376	24.9	1,982	397	20.0
사업장 규모별	출연기관	45,967	19,701	42.9	55,669	21,765	39.1
	99인 이하	29,496	4,377	14.8	35,226	5,067	14.4
	100-299인	35,424	16,210	45.8	37,275	17,220	46.2
지역별	300인 이상	79,457	52,776	66.4	89,676	59,208	66.0
	서울	39,595	26,063	65.8	42,515	27,533	64.8
	부산	11,634	7,571	65.1	12,862	8,057	62.6
	대구	7,269	3,962	54.5	7,803	4,740	60.7
	인천	8,965	5,221	58.2	10,259	5,627	54.9
	광주	2,419	1,046	43.2	2,381	1,132	47.5
	대전	4,850	3,058	63.1	6,332	2,857	45.1
	울산	2,825	750	26.5	3,344	887	26.5
	세종	1,256	362	28.8	1,898	630	33.2
	경기	29,835	12,423	41.6	34,261	14,246	41.6
	강원	5,100	1,777	34.8	6,109	2,371	38.8
	충북	3,301	1,482	44.9	3,675	1,632	44.4
	충남	4,443	1,903	42.8	5,286	2,336	44.2
	전북	3,851	1,245	32.3	4,326	1,541	35.6
	전남	3,231	1,353	41.9	3,739	1,516	40.5
	경북	6,437	1,291	20.1	7,050	1,884	26.7
	경남	6,323	2,778	43.9	7,036	3,087	43.9
	제주	3,044	1,078	35.4	3,299	1,419	43.0

주: 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

자료: 「블린아이」 자료 연구진 재구성

[표 17] 지방정부 공공기관 노동조합 노조조직률

		2020년						2023년					
		기관수 (개)	비율					기관수 (개)	비율(%)				
			부노조	20 이하%	21-40%	41-50%	51% 이상		부노조	20 이하%	21-40%	41-50%	51% 이상
운영 형태별	전체	1,085	71.5	1.9	4.0	3.9	18.7	1,137	69.0	2.5	5.5	3.6	19.3
	지방공기업	406	69.5	1.2	3.0	3.7	22.7	411	67.2	2.2	3.4	2.4	24.8
	지방직영기업	248	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	247	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	지방공사	73	23.3	0.0	6.8	8.2	61.6	78	19.2	2.6	5.1	5.1	67.9
	지방공단	85	20.0	5.9	8.2	10.6	55.3	86	16.3	8.1	11.6	7.0	57.0

사업장 규모별	출자출연	679	72.8	2.4	4.6	4.0	16.3	726	70.1	2.6	6.7	4.3	16.3
	출자기관	68	86.8	0.0	0.0	1.5	11.8	64	84.4	1.6	4.7	0.0	9.4
	출연기관	611	71.2	2.6	5.1	4.3	16.9	662	68.7	2.7	6.9	4.7	16.9
	99인 이하	839	85.6	2.1	2.7	2.7	6.8	873	84.1	1.9	4.1	2.6	7.2
	100-299인	168	28.0	1.8	8.3	8.9	53.0	175	21.1	6.3	13.1	7.4	52.0
지역별	300인 이상	78	14.1	0.0	7.7	5.1	73.1	89	15.7	0.0	4.5	5.6	74.2
	서울	90	44.4	2.2	6.7	5.6	41.1	90	41.1	1.1	14.4	8.9	34.4
	부산	34	41.2	5.9	8.8	5.9	38.2	30	40.0	10.0	13.3	0.0	36.7
	대구	25	52.0	4.0	8.0	0.0	36.0	25	60.0	0.0	4.0	0.0	36.0
	인천	31	45.2	6.5	6.5	0.0	41.9	35	48.6	5.7	8.6	0.0	37.1
	광주	23	52.2	4.3	4.3	13.0	26.1	22	36.4	0.0	4.5	4.5	54.5
	대전	22	45.5	4.5	4.5	4.5	40.9	24	50.0	0.0	12.5	0.0	37.5
	울산	23	69.6	4.3	4.3	13.0	8.7	22	68.2	4.5	9.1	4.5	13.6
	세종	10	70.0	0.0	0.0	10.0	20.0	12	66.7	0.0	0.0	0.0	33.3
	경기	237	70.9	0.4	6.8	5.5	16.5	253	65.6	2.4	8.3	5.9	17.8
	강원	98	80.6	3.1	3.1	1.0	12.2	106	80.2	2.8	1.9	0.9	14.2
	충북	52	80.8	1.9	0.0	3.8	13.5	50	80.0	2.0	0.0	4.0	14.0
	충남	83	85.5	0.0	1.2	2.4	10.8	92	84.8	1.1	1.1	1.1	12.0
	전북	72	83.3	0.0	1.4	1.4	13.9	72	76.4	2.8	2.8	6.9	11.1
	전남	78	82.1	1.3	1.3	1.3	14.1	86	83.7	1.2	1.2	2.3	11.6
	경북	97	82.5	3.1	3.1	3.1	8.2	103	78.6	4.9	3.9	1.9	10.7
	경남	91	79.1	1.1	1.1	4.4	14.3	95	76.8	2.1	2.1	1.1	17.9
	제주	19	73.7	5.3	5.3	0.0	15.8	20	55.0	0.0	15.0	10.0	20.0

주: 사업장규모는 소속 외 근로자 규모 제외하고 구분

주2: 조직률: 각 기관별 내부인원(정규직+비정규직) 대비 전체 노동조합원 비율

자료: 「블턴아이」 자료 연구진 재구성

제4절 소결: 요약 및 시사점

1. 요약

2023년 중앙정부 기관들은 다수가 300인 이상 사업장이며, 중앙정부 중 기타공공기관만 100인 미만 사업장이 존재한다. 2023년 지방정부 기관들은 다수가 100인 미만 사업장(76.8%)이다. 운영형태별로는 지방공사와 지방공단은 100인 이상 사업장 규모가 상대적으로 높게 나타났다. 지방직영기업과 출자기관은 상대적으로 100인 미만 사업장 비율이 높다. 이와 반대로 지방정부 중 지방공사는 300인 이상 사업장 비율이 높고, 지방공단은 100인 이상 사업장 비율이 높게 나타났다.

2023년 중앙정부 전체 508,556명 근로자 중 기타공공기관(172,713명)과 공기업 시장형(119,335명)에 다수 근로자가 존재한다. 2020년 대비 2023년 전체 근로자 증가는 기타공공기관(4.3%)이 가장 높게 나타났다. 기금관리형과 위탁집행 기관은 전체 근로자 규모는 감소했지만, 정규직 규모는 증가했다. 2020년대비 2023년 정규직 근로자 증가는 기금관리형(4.3%), 기타공공기관(3.9%), 위탁집행형(3.9%) 순이다.

2023년 지방정부 전체 165,326명 근로자 중 출연기관(57,492명), 지방공사(57,451명), 지방공단(31,864명) 기관 근로자가 다수를 차지한다. 지방정부 기관은 2020년 대비 전체 근로자 규모가 증가했다(12%). 운영형태별로 전체 근로자 규모 증가는 출자기관(25.2%), 출연기관(19.4%), 지방공사(10.2%) 기관이 높게 나타났다.

노동조합 조직률은 중앙정부와 지방정부에 상당한 차이가 있다. 중앙정부 노조조직률은 70.8%이며, 기관별 노조조직률 51% 이상인 기관은 62.5% 이다. 중앙정부 운영형태별 노조조직률은 기금관리형(81.8%), 위탁집행형(80.2%), 준시장형(77.6%) 순이다. 지방정부 노조조직률은 50.3%이며, 출자출연 기관들의 노조조직률은 상대적으로 다른 운영형태들보다 낮게 나타났다.

2. 시사점

첫째, 중앙정부 기관 중 기타공공기관 노동조합 조직화에 집중할 필요가 있다. 중앙기관 대부분이 300인 이상 사업장이며, 노조조직률이 높게 나타났다. 하지만 기타공공기관은 100인미만 사업장도 존재하며, 노조조직률도 상대적으로 다른 운영형태별 기관에 비해 낮게 나타난다. 무엇보다 기타공공기관은 정규직 기준 가장 많은 부분을 차지하고 있으며, 2020년 대비 2023년 정규직 증가율도 높다.

둘째, 중앙정부 기관 자회사 조직화와 정보구축이 필요하다. 2023년 기준 중앙정부 기관 자회사 근로자는 56,778명이며 전체 중앙정부 기관 근로자 508,556명 중 11.1%를 차지하고 있다. 하지만 중앙정부 자회사 기관에 대한 노동조합 현황과 운영형태, 근로조건에 대한 정보는 확인할 수 없다. 문재인정부 이후 중앙정부의 자회사 운영은 비정규직 정규직 전환에 대한 대응으로 진행되었다. 또한 중앙정부 자회사는 모기업을 통한 교섭 및 처우개선에 어려움을 경험하고 있다(박용철, 2023)¹⁾. 따라서 중앙정부 공공기관 자회사의 노동조합 조직화는 공공부문 노동조합 활성화와 함께 자회사 근로자들의 처우개선에 도움이 될 것이다(박용철, 2023).

셋째, 지방정부 지역별-운영형태별 노조조직화 활성화를 위해 전통적으로 여겨지던 기관-조직에 대한 지원과 함께 사회인정투쟁이 필요하다. 지방정부 공공기관은 중앙정부와

1) 박용철(2023). "공공기관 자회사 노동자 실태와 문제해결 방안", <이슈페이퍼>, 190호(2023-10호), 한국노동사회연구소.

다르게 100인미만 사업장 비율이 상대적으로 높게 나타난다. 노조조직률이 50.3%로 높지만, 운영형태별-지역별로 살펴보면 '출자기관-울산-세종-경북'의 경우 상대적으로 낮은 노조조직률을 보인다. 지방정부 공공기관 근로자들은 중앙정부 공공기관보다 지역주민들의 생활에 밀접한 사업들을 수행한다. 이는 지역주민들에게 지방정부 공공기관 근로자들의 일이 '공공제'로 인식되게 하는 환경을 조성하고, 사회적 연대로 나아갈수 있게한다. 따라서 지방정부 노동조합 활성화-조직화를 위해서는 지역사회-지역주민과 사회적연대를 구축하는, '사회적 역할을 수행'할 수 있는 전략들을 수립해야 한다(노광표, 2014, p22)2).

넷째, 20-30대의 노동조합 조직화 전략에 대해 고민해야 한다. 20-30대 청년들이 노동조합 가입을 하지 않는 사회경제적 맥락을 고려하여 이에 맞춘 조직화 계획을 수립해야 한다. 공공부문 청년 근로자들에게 공공부문 노동조합은 직업안정성을 바탕으로 한 높은 노동조합 조직률, 이를 바탕으로 한 단체교섭 진행으로 '노조도구성'에 대한 인식은 다른 산업에 근무하는 청년들에 비해 높을 것이다. 따라서 공공부문 노동조합은 지역적인 임금교섭 등을 넘어서서, 청년 근로자들이 가지고 있는 노동조합에 대한 부정적 인식을 개선하고, 청년 근로자들의 직무몰입과 직무만족에 영향을 줄 수 있는 활동을 추진해야 한다. 예를 들어 현재 20-30 청년들을 목표로 한 능동적 참여기회와 리더십 구축 기회 제공(→경직된 노동조합 운동), 노동조합 활동의 공정성 인식(→과격하고 시대착오적 투쟁방식)을 확보할 수 있는 공식-비공식적 시스템들을 마련해야 한다3).

다섯째, 단체교섭 또는 노사협의 이의 업종별-직종별(기관 운영 특성별) 근로자 협의체-정보공유 제도 구성이 필요하다. 노동조합 간 연대는 노동조합 활성화와 단체교섭에 중요한 요인이지만, 노동조합이 존재하지 않거나 활성화가 낮은 기관은 참여가 어렵다. 또한 산업-직종별 특정 이슈에 대한 기관 내-외 노동조합 간 의견통합은 어려운 일이 될 수 있다. 따라서 기관운영 특성별로 산업-직종 수준의 협의체-정보공유 제도 구성하여 각 기관별 근로자들의 목소리를 취합하고, 노동조건 개선을 위한 발판을 마련해야 한다. 이렇게 산업-직종 수준의 연대강화는 해당 기관의 노동자들의 (정보)자원을 강화하여 노동자들의 역량을 강화할 수 있다. 이러한 산업-직종 수준 협의체-정보공유 제도는 기관 내 노동조합 역량 또는 노동자 목소리가 부족한 기관에 도움이 될 수 있다. 그리고 궁극적으로 이러한 산업-직종 수준의 연대강화는 노동조합의 공동목표 수립으로 노동조합 통합적 접근과 산업-직종별 (단체)교섭을 가능하게 할 것이다.

2) 노광표(2014), '공공기관 개혁과 노동조합', 《노동포럼: 공공성 강화를 위한 공공기관 개혁과 공공부문 노동권》, 2014년 6월 16일, pp4-25.

3) 박효령, "새로고침 송시영 부의장 '투쟁조끼 벗고 노조 본질에 맞게 공정·상식·자율 외칠 것', 투데이신문, 2023.03.29., <https://www.noddy.co.kr/news/articleView.html?idxno=96784>

[참조 1] 지역별 공공부문 임금근로자 현황

	2020년						2023년					
	전산업 임금근로자		공공행정산업 임금근로자		중앙행정기관 종사자		지방공기업+출자출연 기관 근로자		공공행정산업 임금근로자		중앙행정기관 종사자	
	빈도(천 명)	비율(%)	빈도(천 명)	비율(%)	빈도(천 명)	비율(%)	빈도(천 명)	비율(%)	빈도(천 명)	비율(%)	빈도(천 명)	비율(%)
전체	19,919	100	500,689	100.0	147,642	100.0	147,642	100.0	508,556	100.0	165,326	100.0
서울	4,105	17.0	80,230	16.0	40,023	27.1	40,023	27.1	82,173	16.2	42,898	25.9
부산	1,196	5.6	19,824	4.0	11,736	7.9	11,736	7.9	21,589	4.2	12,865	7.8
대구	809	3.7	18,822	3.8	7,346	5.0	7,346	5.0	19,806	3.9	7,882	4.8
인천	1,252	3.9	18,387	3.7	9,388	6.4	9,388	6.4	18,499	3.6	11,011	6.7
광주	565	3.8	4,889	1.0	2,513	1.7	2,513	1.7	5,682	1.1	2,386	1.4
대전	606	4.4	74,237	14.8	4,912	3.3	4,912	3.3	76,658	15.1	6,372	3.9
울산	453	2.0	20,438	4.1	2,849	1.9	2,849	1.9	20,283	4.0	3,355	2.0
세종	144	3.2	7,252	1.4	1,258	0.9	1,258	0.9	7,618	1.5	1,898	1.1
경기	5,362	20.5	29,875	6.0	30,837	20.9	30,837	20.9	30,115	5.9	35,112	21.2
강원	533	6.1	53,688	10.7	5,207	3.5	5,207	3.5	51,188	10.1	6,301	3.8
충북	635	4.2	11,997	2.4	3,397	2.3	3,397	2.3	12,729	2.5	3,785	2.3
충남	788	4.5	5,395	1.1	4,495	3.0	4,495	3.0	5,643	1.1	5,370	3.2
전북	584	4.6	19,257	3.8	3,882	2.6	3,882	2.6	19,835	3.9	4,349	2.6
전남	600	7.8	58,645	11.7	3,325	2.3	3,325	2.3	57,754	11.4	3,836	2.3
경북	866	5.9	42,426	8.5	6,504	4.4	6,504	4.4	42,604	8.4	7,179	4.3
경남	1,188	7.8	31,626	6.3	6,892	4.7	6,892	4.7	32,552	6.4	7,407	4.5
제주	231	2.6	3,701	0.7	3,077	2.1	3,077	2.1	3,827	0.8	3,319	2.0

주: 상세 분석 결과는 본문 확인(전산업-공공행정산업 임금근로자 규모는 MDIS 지역별고용조사 상반기 원자료 연구진 재구성)

[참조 2] 지역별 공공부문 노동조합 현황

	무노조 기관 비율(%)			유노조 기관 중 단일노조비율(%)		상급단체 미가입 노동조합			노동 조직률	
	중앙정부		지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부		지방정부	중앙정부	지방정부
	빈도(개)	비율(%)	빈도(개)			빈도(개)	비율(%)			
전체	60	17.4	785	69.0	74.7	136	31.6	129	26.0	70.8
서울	40	32.0	37	41.1	67.9	37	28.1	10	12.5	43.369
부산	1	4.8	12	40.0	83.3	9	47.4	7	26.9	12.519
대구	2	14.3	15	60.0	60.0	9	16.7	6	33.3	11.176
인천	0	0.0	17	48.6	72.2	2	0.0	6	20.7	7.141
광주	0	0.0	8	36.4	66.7	0	42.1	17	63.0	2.434
대전	4	16.0	12	50.0	50.0	16	25.0	4	22.2	44.844
울산	0	0.0	15	68.2	66.7	4	32.1	2	28.6	15.440
세종	4	16.0	8	66.7	71.4	9	28.6	2	22.2	3.571
경기	5	17.9	166	65.6	82.6	10	37.9	35	28.7	17.999
강원	0	0.0	85	80.2	50.0	11	21.1	9	33.3	36.259
충북	2	12.5	40	80.0	71.4	4	36.4	1	8.3	7.260
충남	0	0.0	78	84.8	0.0	4	36.4	3	17.6	1.515
전북	0	0.0	55	76.4	100.0	4	27.6	1	5.6	15.369
전남	0	0.0	72	83.7	47.1	8	30.4	7	35.0	36.886
경북	0	0.0	81	78.6	40.0	7	10.5	7	25.9	20.575
경남	1	7.7	73	76.8	50.0	2	0.0	7	24.1	18.475
제주	1	25.0	11	55.0	100.0	0		5	50.0	1.960
제주	1	25.0	11	55.0	100.0	0		5	50.0	1.960

주: 상세 분석결과는 본문 확인

2부 기념토론회

공공기관 노동운동의 쟁점과 과제:
사회연결망과 권력자원을 중심으로

[발표 2]

- 이주환 부소장 (한국노동사회연구소)

공공기관 노동운동의 쟁점과 과제

- 사회연결망과 권력자원을 중심으로 -

이주환 한국노동사회연구소 부소장

제1절 들어가며

한국 공공부문 노동운동은 지난 수년간 양적 성장을 거듭하며 전체 노동운동의 중요한 축으로 자리 잡았다. 그러나 이러한 외형적 성장 이면에는 실제 사용자인 정부의 통제 기제 - 총액인건비제, 경영평가, 공공기관운영위원회 등 - 로 인해 단위 사업장의 교섭권이 무력화되어 있는 딜레마 상황이 여전히 자리하고 있다. 이에 따라서 공공부문에서는 기업별노조 활동만으로는 조합원의 권익을 보호하고 공공성을 강화하는 데 명확한 한계에 직면하게 된다. 한편, 공공기관 노조 활동가들은 이러한 구조적 제약을 극복하기 위해 다양한 수준에서 관계망을 발전시키고 있다. 이를테면 공공기관 노조들은 수직적 조직구조인 상급단체의 구성원일 뿐 아니라, 기관 유형이나 업종 등을 중심으로 하는 다양한 수평적 협의체의 일원이다. 이는 단순한 친목 도모 차원의 모임이라기보다는 상급단체가 제공하기 어려운 정보와 지식을 공유하고, 공동의 문제에 관한 논의를 개발하여 부족한 교섭력을 보완하려는 전략적 적응의 산물로 볼 수 있을 것이다.

그러나 기존 연구들은 이러한 공공부문 노조 내부의 역동적인 연결망과 그 실질적인 기능을 충분히 주목하지 않았다. 본 연구는 이러한 배경 인식에 기초하여 공공기관 노조운동의 쟁점을 진단하고 과제를 검토하고자 한다. 구체적으로 공공기관 노조 활동가들 14명에 대한 심층 면접조사를 바탕으로, 어떠한 내·외부적 요인이 공공기관 노조조직에 기회와 위기를 제기하고 있는지 공공기관 노조는 생존과 발전을 위해 중층적 관계망(수직적 상급단체, 수평적 협의체, 외부적 지역연대 등)을 어떻게 활용하고 있는지 이러한 연결망이 노사관계와 노경관계에서 어떠한 권력자원으로 전환되고 있는지 등을 분석한다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 현재의 한계를 넘어서 '사회 공공성의 실현 주체'로 발전하기 위해서는 어떤 실천 과제를 추진해야 할지를 모색한다.

제2절 공공기관 노조운동 성장과 확장 요인

1. 공공기관 노조 성장과 쇠퇴에 영향을 준 요인

여기에서는 면접조사에 응한 활동가들이 지목한 공공기관 노조가 성장하거나 쇠퇴하는데 영향을 준 요인들을 정리하여 제시한다. 공공기관 노조 활동가들의 의견을 정책 환경, 조합원 의식, 공공기관 구조, 조직적 실천 등으로 나누어서 살펴볼 것이다.

1) 정부 정책 방향과 그로 인한 노조의 딜레마

면접조사에 응한 활동가 대부분은 공공기관 노조의 성장과 활동에 가장 큰 영향을 미치는 환경 요인을 정부 정책이라고 지목했다. 정부는 공공 서비스 생산과 공급 방향을 결정하는 정책 입안자, 공공기관 노동자들에게 투입되는 예산과 인력을 통제하는 실질적 사용자다. 활동가들은 이러한 정부의 성격 변화가 노조운동의 성장과 쇠퇴, 그리고 노조 간 협력이나 갈등을 유발하는 핵심 기재라고 지목했다.

(1) 공공 서비스 및 산업 정책 변화

면접조사 결과, 정부의 공공 서비스 기조와 산업 정책 변화는 관련 공공기관의 경영 환경을 직접 영향을 주며, 이는 곧바로 노조의 대응 방식과 진로에도 변화를 압박하는 요인이 되고 있다는 걸 확인했다. 예전대 이전 윤석열 정권의 정책 실패로 발생한 '의료 대란'은 공공의료기관 경영을 심각하게 악화시켰으며, 그로 인한 피해가 인력 충원 중단, 무급휴가 강요 등의 방식으로 공공의료기관 노동자들에 전가됐다. 이렇게 악화된 환경은 노조 수세적인 태세를 취하고 활동을 위축시키는 조건이 됐다.

한편, 정부 정책 변화로 인해 노조 간 관계가 영향을 받기도 했다. 최근 정부 에너지 정책 전환 과정에서 그에 대한 의견 차이('탈원전' 대 '친원전')로 인해 발생한 노동조합들의 갈등과 재편 흐름이 대표적인 사례다. 에너지 관련 공공기관 노조들은 문재인 정부의 탈원전 기조와 윤석열 정부의 원전 생태계 복원 기조가 충돌하는 과정에서 '기관의 이해관계'와 '상급단체의 노선' 사이에서 선택의 딜레마에 놓였다. 결국 관련 공공기관 노조들은 종사자들의 이해관계와 결합한 노선을 찾아가기 위해 상급단체를 이동하거나 새로운 상급단체를 건설했다. 이는 공공 서비스 및 산업 정책이 노사관계에 미치는 영향이 공공기관 노조운동의 관심 대상이 되어야 함을 제기한다.

(2) 사용자로서 정부의 노사관계 방침

정부는 공공기관의 실질적 사용자다. 공공기관 경영진이 아니라 정부가 예산지원과 정 원제, 경영평가 등을 통해 공공부문 노사관계를 총괄적으로 통제하기 때문이다. 면접조사에 응한 활동가들은 사용자로서 정부의 방침이 노조운동의 위협 요인으로 제기되기도 하지만, 새로운 조직화 창구를 제공하는 기회 요인이 되기도 했다고 인식했다. 예전대 박근혜 정권의 '방만 경영 정상화' 대책이나 윤석열 정권의 '노조 부패 척결' 기조는 공공기관 노사관계와 노조조직을 위축시켰지만, 문재인 정부 시기에는 상대적으로 유화적인 태도를 바탕으로 노조가 역동적으로 활동하고 성장할 수 있는 공간이 열렸다는 것이다. 특히 일부 활동가는 이 시기 국정 과제에 추진된 공공부문 비정규직 정규직화 대책이 공무직(무기계약직)이라는 직군을 양산하면서 노조운동의 양적 질적 성장 계기가 마련될 수 있었다고 진술했다.

그런 한편, 면접에 응한 활동가들은 구조적 한계에서 여전히 벗어나지 못한 점에 대해서 우려했다. 이를테면 기획재정부의 공공기관운영위원회 가이드라인과 총액인건비제도가 단체교섭권의 실질적인 행사를 무력화하는 상황을 여전히 극복하지 못했다는 것이다. 면접에 응한 이들 중 한 명은 이러한 메커니즘을 조합원들이 인식할 때 노조운동의 효과성에 대한 근본적인 의구심을 자극할 수 있다는 점을 우려했다. 즉, 공공기관 노조운동이 '투쟁해도 바꿀 수 없다면 왜 노조가 필요한가?'라는 질문에 어떻게 대답해야 할지 성찰이 필요하다는 것이다. 노동조건을 바꿀 수 있는 경로를 명확히 하든지, 노동조건 말고도 바꿀 수 있는 것들에 대한 풍부한 해답이 필요하다는 것이다.

2) 내부 결속력 약화: 조합원 인식 변화와 세대 차이

정부의 정책적 통제라는 외부적 요인뿐만 아니라 조합원 내부 인식 변화와 세대 간 경험 차이가 공공기관 노조운동에 영향을 미치는 요인으로 지목됐다. 면접조사 결과에 따르면, 공공기관 노조 활동가들은 '거래적 관점 확산'과 '투쟁 경험 부재'가 맞물려, 단위조직의 재생산 위기가 초래되고 있다고 진단했다.

(1) 조합원 사이 거래적 관점의 확산

먼저, 면접조사에 응한 활동가들은 최근 노조를 가치나 신념, 노동자 연대에 기초한 공동체로 인식하는 경향보다 서비스 제공자로 인식하는 경향이 상대적으로 활성화되고 있다고 지적했다. 당연히 그에 여겨졌던 조합비 납부를 최근에는 본인이 '지불한 비용'으로 인식하는 경향이 강해지고, 그로 인해 상응하는 혜택이 돌아오지 않거나 효능감이 떨어진다고 판단되면 조직을 이탈하는 현상이 빈번하게 발생하고 있다는 것이다. 활동가들은

이러한 타산적 태도가 조합비 납부 방식 변경에 대한 불만 표출, 정부 압박으로 노조 성과가 저조할 때 탈퇴 등의 행동으로 표출되고 있다고 진술했다. 한편, 일부 활동가들은 이러한 경향성이 세대 집단에 따라 다르며, 상대적으로 최근에 입사한 소위 'MZ' 세대 일수록 강한 경향이 있다고 인식된다고 진술했다.

(2) 투쟁 경험의 부재와 재생산 위기

다음으로, 면접참여자들은 과거 이명박 정부와 박근혜 정부 시절 '공공기관 선진화 정책', '성과연봉제 도입 시도' 등 공공기관 노동조건을 개악시키려는 정부의 위협을 겪은 세대와 그렇지 않은 세대 사이 노조에 대한 태도가 극명하게 갈린다는 점을 지적했다. 이를 경험한 기성세대에게 노조는 저하된 임금과 복지를 대정부 투쟁을 통해 복원한 효과적인 수단으로 인식되는 경향이 상대적으로 강하다. 그 때문에 노조는 반드시 존재해야 하며, 이를 위해서는 개인의 손해도 일정하게 감수할 의향이 있다.

그러나 이러한 격렬한 투쟁 시기가 지나고 입사한 최근 세대는 상대적으로 안정적인 고용 환경을 누리면서, 이를 노조의 성과가 아닌 정부와 사용자의 방침에 따른 결과로 인식하는 경향이 있다는 것이다. 면접조사에 응한 활동가들은 이들이 '투쟁하지 않아도 높은 고용안정과 노동조건이 보장된다'라는 안정감 속에서 노조의 필요성에 공감하지 못하고 있으며, 이것이 조직력 약화로 이어지고, 나아가 단위조직 리더십 부재와 재생산의 위기를 야기하기도 한다고 지적했다. 면접참여자 중 일부는 공공기관 노조조직 중 상당수가 아무도 맡고 싶지 않아 해서 대표자를 선출하는 데 어려움을 겪고 있으며, 이는 공공기관 노조운동의 기반이 무너지고 있음을 드러내는 징후일 수 있다고 지적했다.

3) 공공기관 노조들의 이합집산: 각자도생 혹은 연대

정부의 정책적 통제와 내부 결속력 약화라는 어려움 속에서, 공공기관 노조조직들은 생존과 실리 확보를 위해 조직을 재편하는 일이 상대적으로 빈번한 것으로 보인다. 이러한 재편의 흐름은 소속 상급단체를 변경하는 '이동(각자도생)'과 소규모 조직끼리 결속하는 '뭉치기(연대)'의 방향으로 나타나고 있음이 확인됐다.

(1) 이해관계에 따른 상급단체 이동

면접조사에 응한 활동가들은 공공기관 단위노조들은 소속 상급단체를 변경하여 이동하는 일이 상대적으로 잦다고 지적했다. 이는 경권이 교체됐을 때 변화된 공공 서비스 및 산업 정책 기조에 대해서 상급단체가 어떤 전략을 취하는가에 대한 고려에 의한 것일 수도 있고, 혹은 원하청 관계에서 모기업이나 소관 주무 부처의 방침에 종속되는 수동적

인 선택일 수도 있다. 면접참여자 중 일부는 이러한 흐름이 공공기관 노조운동의 구심력과 단결력이 약해지고 있고, 또한 노동운동의 대의보다는 소속 기관의 산업적·행정적 이해관계를 중심으로 재구성되고 있음을 드러내는 것은 아닌지 우려했다.

(2) 생존을 위한 소규모 조직의 뭉치기

한편, 면접조사에 참여한 활동가 중 일부는 소규모 공공기관 노조조직들이 '상호 의존성'을 강화하는 조직형태로 변형한 사례에 주목해야 한다고 지적했다. 종사자 규모 300명 이하 소규모 공공기관 노조 중 일부는 특정한 공통 특성에 기초하여 소산별노조로 변경하고 있다. 이러한 상호 의존적 단결을 통해서 부족한 자원과 문제 해결 능력을 보충하여 조직의 지속 발전 전망을 강화할 수 있었다는 것이다. 한편, 이러한 조직에 속한 활동가들은 업무나 직무의 공통성뿐만 아니라, 지리적 근접성이 소산별노조로 단결하는데 영향을 주는 중요한 조건이라는 점을 강조했다. 상호 의존성을 높이고 시너지를 발휘하기 위해서는 자주 봐야 하는데, 기관이 멀리 떨어져 있으면 쉽지 않다는 것이다.

4) 노조상급단체 전략 조직화와 아래로부터 자발적 조직화

지난 몇 년간 공공기관 노조운동이 상급단체의 전략 조직화 방식과 현장에서 진행되는 자발적 조직화 방식의 교차점에서 외연을 확장했다. 상급단체의 전략 조직화는 경권의 공공부문 비정규직 정규직화 대책과 맞물려 주로 공무원직을 대상으로 전개됐다. 현장 노동자들의 자발적 조직화는 공공기관 중 상대적으로 노조 조직률이 낮고 고용이 안정되지 않은 지방자치단체 출자·출연기관에서 상대적으로 많이 전개됐다. 한편, 공공부문 비정규직 정규직화 정책 추진이라는 정치적 기회는 사실상 종료됐다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 주도적으로 진행했던 공무원직 조직화 추세 역시 거의 중단됐다. 또한 지방자치단체 출자·출연기관 등에서 제기되는 자발적 조직화에 대한 상급단체의 태도는 여전히 소극적이고 대응적이다. 이 측면에서도 주도적 접근을 가능케하는 전략계획이 수립될 필요가 있을 것이다.

2. 공공기관 노조의 관계망과 권력자원

여기에서는 면접조사에 응한 활동가들이 공공기관 노조운동의 조직적, 연합적 권력자원에 대해서 어떤 의견이 있는지 살펴본다. 공공기관 노조 단위조직은 다양한 관계망 속에 놓여 있다. 여기에서는 △상급단체와 그 연합체 △동일 유형이나 업종 공공기관 노조의 협의체 △동일 유형이나 업종 공공기관 노동자들의 소산별노조 △다양한 조직이 참여

하는 지역사회연대 등으로 구분하여, 각 관계망이 공공기관 노조운동에 있어 어떠한 권력자원이 될 수 있는가를 검토한다.

1) 대정부 교섭과 정치적 영향력 통로: 상급단체와 그 연합체

공공기관 노조운동 처지에서 상급단체(산별노조와 산별연맹), 그리고 그 연합체(양대 노총 공대위)는 '대정부 교섭력'과 '정치적 영향력'의 원천이다. 이러한 힘은 개별 단위노조는 구조적으로 확보하거나 행사할 수 없다. 면접조사에 응한 활동가들은 노조상급단체를 단순히 단위노조 활동에 필요한 정보와 서비스를 제공하거나 단위노조 간 관계를 조정하는 기관이 아니라, 실질적인 사용자인 정부와 협상 테이블을 마련하고 입법 과정에 접근하는 통로를 여는 자신들의 '정치적 대표체'로 인식했다.

먼저, 면접조사 참여자들은 상급단체와 그 연합체가 기획재정부의 총인건비 통제로 무력화된 단위 사업장의 교섭권을 보완하는 '우회적 교섭 기제'로 작동한다고 인식했다. 또한 이를 통해서 현장에서 노조 활동의 정당성을 확보하고 있었다. 즉, 공공기관 노조 활동가들은 결정 권한이 없는 기관장과 교섭에서 절벽을 느끼면서도, '진짜 사장인 정부와 협상해야 한다.', '단위노조는 할 수 없지만 상급단체와 양대 노총 공대위를 통해서 할 수 있다.'라는 논리를 통해 조합원들이 노조 활동에 대한 기대와 희망을 놓치지 않도록 북돋웠다. 이러한 논리를 바탕으로, 성과가 즉각적으로 나타나지는 않더라도 상급단체 중심의 활동에 몰입한다면, 장기적 전망이 실현될 수 있다는 기대를 강화했다. 이는 공공부문 노조운동의 주요 명분 중 하나로 작용하고 있었다.

또한, 상급단체와 그 연합체는 국회와 네트워크를 형성하여 입법 및 정책 개입 가능성을 열어주는 정치적 자원의 공급처로 인식했다. 한편, 이러한 정치적 자원의 활용은 입법 과정에서만 한정되지 않았다. 일부 면접참여자들은 상급단체를 통해서 노동계 출신 국회의원과의 핫라인을 가동함으로써 기관 현안 해결에 매우 긍정적인 효과를 봤다고 진술했다. 해당 의원이 현안이 있는 기관과 관련된 상임위원회 소속이 아니더라도, 동료 의원에게 의견을 전달하는 등 연결자 기능을 수행한다는 것이다. 이로써 개별 노조의 실천으로는 작동시킬 수 없는 스케일의 문제 해결 과정이 진행되도록 한다는 것이다. 면접조사 결과에 따르면, 이러한 경험은 특히 상대적으로 규모가 작은 공공기관 노조 활동가들에게 큰 효능감을 주는 걸로 보인다. 또한 이런 경험이 상급단체에 대한 단위노조 충성도를 형성하는 기반이 되는 것으로 나타났다.

2) 유사 조직 간 학습과 전략 공유의 장: 업종·유형별 협의체

한편, 공공기관 노조조직들은 상급단체 경계 내에서 혹은 이를 넘어서 업종이나 유형의 동일성이나 유사성에 기초하여 다양한 협의체를 자발적으로 구성하여 운영하고 있다. 면접조사 결과에 따르면, 이러한 협의체는 일차적으로는 친목을 도모하는 모임 성격이 강하지만, 노조 활동을 위한 실무적 노하우를 전수하는 '학습의 장'이자, 허물없는 소통을 통해 공동의 이해관계를 발굴하고 이를 실현하는 방법을 모색하는 '전략 공유의 장'으로도 기능하고 있었다.

면접조사 결과에 따르면, 동일·유사 공공기관 노조 협의체에서는 경험이 부족한 신생 노조 활동가 등에게 관련 업무를 잘할 수 있는 노하우와 기술을 전수하는 사회적 학습이 진행된다. 면접에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 이러한 협의체를 통해서 직장 내 괴롭힘 사건과 같은 민감한 사안의 구체적인 처리 방법을 배웠고, 총액인건비 통제 아래서도 복리후생 예산을 적극적으로 확보하는 기술을 익혔다고 진술했다. 상급단체는 다양한 업종과 유형의 공공기관 노조에 공통되게 적용되는 지식과 기술을 전달해야 한다. 따라서 특정한 업종과 유형 조건에 맞춘 이러한 지식과 기술의 공유는 유사 기관 노조 협의체를 통하는 경우가 상대적으로 많아질 수밖에 없다는 것이다.

또한, 면접참여자들에 따르면 협의체는 개별 기관 노조 활동가들이 소속 기관의 노동조건을 솔직하게 비교하고 확인하는 과정을 통해 '공동의 이해관계'를 발견하고 이를 집단적 요구로 발전시키는 기능을 한다. 면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 협의체 안에서 다른 기관의 단체협약 성과를 공유하고, 이를 벤치마킹하여 자기 기관 교섭에서 요구안을 마련한 경험을 이야기했다. 또한 여기서 더 나아가 회의체를 통해 동일 유사 기관들이 '공동 요구안'을 마련하여, 단위 기관 교섭에서 제기하는 공동 교섭 전술을 전개했다고 진술했다. 다양한 유형과 업종의 기관이 모여 있는 상급단체에는 이렇듯 특정한 집단의 이해관계에 기초한 요구를 솔직하게 소통하거나 공동 요구로 공식화하기 어렵다. 전체의 이해관계와 상충할 것을 우려하여 단위노조 활동가나 상급단체 활동가나 자제하기 때문이다.

동일 유사 노동조건 노동자들이 모이는 협의체는 이러한 부분에서 좀 더 깊은 소통이 가능하므로, 국지적 이해관계에 기초한 활동의 역동성과 유연성을 생산하는 원천이 되기도 한다. 면접조사에 응한 일부 노조 활동가들은 이러한 맥락에서 협의체가, 공식 요구조건을 확정하는 데 상대적으로 경직될 수밖에 없는 상급단체가 채워주지 못하는 부분을 보완하는 기능을 한다고 진술했다.

3) 실질적 공조를 위한 단일조직: 업종·유형별 소산별노조

소산별노조는 협의체와 마찬가지로 유형·업종의 동일성이나 유사성에 기초하여 여러

공공기관 노조가 결합한 형태지만, '단일조직'이라는 점에서 다르다. 느슨한 형태의 협의체나 포괄적인 특성의 상급단체 지역본부와 달리, 산별노조는 단일조직으로서 실질적인 집단 정체성의 기반이 된다. 하나의 사례에 관한 것이기는 하지만 산별노조 활동가들에 대한 면접조사에 따르면, 이들은 서로를 같은 운명공동체의 구성원으로 인식하며, 가장 밑바닥 실무부터 공동투쟁에 이르기까지 깊은 소통과 실질적인 공조에 기초하여 함께 수행하고 있음이 확인됐다. 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 면접참여자들에 따르면, 소규모 공공기관 노동자들로 구성된 산별노조는 형식적인 공유가 이뤄지는 네트워크가 아니라, 생존을 위해 모든 과정을 공유하는 깊은 소통의 공동체로서 기능했다. 이 조직 활동가들은 산별노조로 뭉치지 않고 개별 기관 단위 노조로 활동한다면 생존이 어려울 거라고 인식하고 있었다. 이러한 공동 인식이 이들을 '운명공동체의 구성원'이라는 공동 정체성을 갖도록 했다. 이에 따라 산별노조에서는 개별 기관의 사안이라도 성명서 초안 컨설팅 잡기부터 인쇄 홍보물의 최종 확인에 이르기까지, 실무의 상세한 부분에 대해서 서로 소통하고 피드백을 주고받는다는 것이다. 이들에게 산별노조는 단순한 정보 교류나 학습의 장이 아니라, 생존에 관한 문제를 함께 고민하고 해결해나가는 공간으로 인식됐다.

다음으로, 조직형태에서 비롯되는 이러한 공동 인식은 투쟁 현장에서 동원의 강도와 질에 큰 영향을 미치는 결과로 확인됐다. 면접조사에 참여한 산별노조 활동가들 다른 조직의 집회에 참여하는 것은 '내용을 정확히 모르지만 연대 정신에 입각해서 머릿수 채우는 행동'으로 인식하는 반면, 산별노조 내 다른 기관 현안과 관련된 집회에 갈 때는 내용을 정확히 파악하고 "제대로 투쟁하러 가는 것"이라 여긴다고 진술했다. 산별노조라는 조직형태에 기초하여 운명공동체 구성원으로서 정체성을 한다는 점이 이렇듯 주체적이고 능동적인 실천의 원천이 된다고 해석할 수 있을 것이다.

4) 호혜적 연대와 사회적 지지 기반: 지역사회연대

면접조사 참여자들에 따르면, 공공기관 노조는 공공부문 내부 연결망뿐만 아니라 지역사회 차원의 다양한 시민사회단체들과도 연대 관계를 형성하고 있다. 이는 공공기관 노조의 현안 투쟁이나 사회적 요구에 관한 외부의 지지 기반으로 기능했다. 면접조사 참여자들은 무엇보다도 지역사회연대가 위기 상황에서 서로를 보호하는 방어적 울타리로서 역할을 한다고 진술했다. 면접에 참여한 어느 활동가는 본인이 속한 개별 공공기관 노조가 투쟁 과정에서 탄압에 처했을 때, 지역시민사회단체들이 지지 기자회견을 열고, 기관장을 항의 방문하거나, 현수막을 걸거나 팩스를 보내 사용자를 압박하여, 문제 해결에 실질적인 도움이 됐다고 진술했다. 또한, 이러한 연대는 어떤 도구적 고려 없이 호혜적

으로 작동하며, 품앗이나 상부상조 형태로 이루어진다고 진술했다.

한편, 이러한 지역사회연대 경험은 공공기관 노조가 지역사회의 일원으로서 사회적 책임을 다하도록 하는 선순환을 작동시키는 계기가 되기도 한다. 면접조사에 참여한 어느 활동가는 기관의 투쟁 과정에서 지역시민사회로부터 도움을 받은 후, 그 효과를 체감한 조합원들이 지역사회 봉사활동이나 지역의 축제 및 행사에 적극적으로 참여하기 시작했다고 밝혔다. 이는 지역사회연대가 단순히 위기에 대비하는 보험이 아니라, 노조운동의 사회적 지지 기반을 넓히고 함께 살아가는 사회적 전망을 공유하게 만드는 중요한 기제가 된다는 점을 시사한다.

5) 상급단체와 협의체의 상호보완적 긴장

지금까지 살펴본 대로 공공기관 단위노조들은 상급단체로 대표되는 수직적 질서와 협의체로 대표되는 수평적 질서의 교차점에 놓여 있다. 이러한 질서는 일반적으로는 서로를 대체하는 게 아니라, 상호보완적으로 기능하는 것으로 보인다. 그러나 부분별 이해관계를 중심으로 한 수평적 결합과 보편적 이해관계를 중심으로 한 수직적 연결구조는 잠재적으로 충돌과 긴장의 요소를 확인하고 있음이 확인됐다.

면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들에 따르면 상급단체와 협의체는 명확하게 기능과 목표가 다르다. 이를테면 공공기관 노조 처지에서 상급단체와 그 연합체는 공운법 개정, 경영평가 개선, 대정부 교섭 등 거시적이고 체계적인 안건의 방향을 정치적으로 다루는 공간이다. 협의체는 기관 내부 고충 처리 방향, 특정한 실무의 노하우 등 미시적이고 유동적인 사안에 관한 의견을 공유하는 공간이다. 면접참여자들은 '노조의 핵심인 교섭과 사회적 영향력 확대는 산별노조나 산별연맹 체계 안에서 이루어져야 한다.'라는 인식을 공유했다. 협의체는 상급단체가 포괄하지 못하지만, 끊임없이 제기되는 사안들을 효과적으로 처리하는 방안을 모색하는 틀이 되어야 한다는 것이다.

그러나 이러한 다층적 네트워크가 항상 상보적으로 작동하는 것은 아니다. 면접조사에 참여한 활동가들은 특히 협의체 활동이 활성화될 때 발생할 수 있는 원심력에 대해서 우려했다. 이를테면 협의체가 보편적인 노동자의 이해관계 실현보다 협소한 집단적 이해관계 실현을 우선으로 추진하도록 해주는 도구가 되어서는 안 된다는 것이다. 일부 면접참여자들은 특히 양대 노총 공대위라는 상급단체 연합체가 존재함에도 하위 단위 협의체들이 별도로 움직이는 상황에 대해서 경계심을 표현했다. 동일한 의제에 대해서 양대 노총 공대위에서 벗어나 독자적으로 정치적 움직임을 추진한다면, 상급단체 연합체의 대표성이 훼손돼 결국 공공기관 노조운동의 교섭력이 약화될 수밖에 없다는 지적이다.

이상의 내용을 종합한다면, 현재 공공기관 노조운동은 다양한 자발적 네트워크의 활력

을 수용하면서도 전체 운동이 중심력을 잃지 않고 전략적 통일성을 확보하도록 하는 과제를 안고 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 방향에 따라 공공부문 노조운동의 장기 전망을 수립하고 공공 정책 개입 전략과 교섭체계 수립 전략을 구축해 나가야 한다.

제3절 공공기관 노조운동 발전 전망과 과제

1. 정책 참가와 임단협 교섭 발전 방향

정부 정책과 지침이 노동조건을 규정하는 공공부문 특성상, 공공기관 노조운동의 가장 기본 방향은 법제를 바꾸기 위한 정책 참가가 될 수밖에 없다. 면접조사에 응한 활동가들은 이와 관련해 '공공 서비스의 질적 제고'와 '교섭구조의 근본적 혁신'을 지향해야 한다고 제안했다. 이러한 방향에서 장기 전망을 구축하고 공공기관 노조운동의 활로를 새롭게 뚫어야 한다는 것이다.

1) '양질의 공공 서비스' 보장을 위한 정책 참가

면접조사에 응한 활동가들은 모두 공공기관 노조운동이 국민의 기본권을 지키는 '필수 공공재 사수'의 주체가 되어 정책 과정에 개입해야 한다는 인식을 공유했다. 활동가들은 공공기관 노조운동이 과거와 같이 정부 정책에 수세적으로 대응하기만 하는 것이 아니라, 주체적으로 국민에게 양질의 서비스 제공하는 정책 대안을 제시하는 역할을 해야 한다고 역설했다. 이와 관련해서 일부 면접참여자들은 공공의료서비스와 에너지 전환 등에 관해서 노조운동의 대안이 필요하다는 점을 강조했다.

면접에 참여한 어느 활동가는 공공의료서비스 부문에서 지역 간 의료 불평등 해소와 공공의료 체계 강화를 목표로 해야 한다고 주장했다. 이를테면 국립대병원이 지역 거점 병원으로서 제 역할을 하고 지방의료원의 지속 가능성을 담보하도록 하는 방안을 노조상 급단체가 주도적으로 제기해야 한다는 것이다. 이러한 방향은 노조운동이 활동 방향을 해당 기관 노동자의 이익을 넘어 국민의 건강권 보장이라는 보편적 가치에 연결함으로써 사회적 지지 기반을 넓히는 전략이다. 이러한 전략의 제시는 그렇게 확보된 사회적 지지 기반이 관련 노동자의 노동조건 개선과 삶의 질 개선 요구를 뒷받침할 것이라는 전제를 깔고 있기도 하다.

다른 노조 활동가는 기후위기로 인한 에너지 전환과 같은 거대한 사회적 전환 과정에

서 공공기관 노조가 주도적으로 나서야 함을 주장했다. 이를테면 공공재생에너지법 제정 등을 통해서 필수공공재로서 에너지의 민영화를 제한하고 에너지 공공성을 법적으로 확립하자는 제안이다. 이 활동가는 공공기관 노조운동은 전기, 수도, 가스 등 국민 생존과 직결된 필수공공재는 일정하게 국가가 통제해야 한다는 점을 분명히 하고, 이를 실현하기 위한 입법 과제와 정책 과제를 수립해야 한다고 주장했다. 이러한 과제 실현 요구를 바탕으로 정책 개입을 추진할 때 국민이 공공기관 노조 활동이 단순히 월급을 지키는 것이 아니라, 삶을 지키는 활동임을 명확하게 인식하게 될 것이라는 주장이다.

면접조사에 참여한 활동가들은 이 외에도 다양한 영역에서 공공 서비스의 질을 높이고 필수공공재의 보장을 확립하는 방안이 마련되어야 한다고 주장했다. 또한 공공부문 교섭체계를 중층화 실질화하고 이러한 방안의 실현을 요구할 때 공공기관 노조운동이 새롭게 도약할 수 있으리라고 주장했다.

2) 공공기관 중층적 교섭구조 구축 전망 구축

면접조사에 응한 활동가들은 한목소리로 공공부문 교섭체계를 중층적으로 재편해야 한다고 강조했다. 그동안 공공기관의 단체교섭권을 실질적으로 제약했던 법제도를 개선하기 위한 움직임이 나타나고 있는바, 이를 정치적 기회를 활용하여 공공의 가치에 기반해 다양한 의제를 포용하면서도 효과적으로 작동하는 교섭체계를 새롭게 건설해야 한다는 것이다. 면접조사에서는 교섭체계 구축 전망과 관련해 크게 두 가지 방향의 의견이 제기됐다. 하나는 공공기관 노조가 '진짜 사장'인 정부와 실질적으로 교섭할 수 있도록 하는 방안이 마련돼야 한다는 것이다. 양대 노총 공대위가 추진하는 공운법 개정 운동은 이러한 문제의식의 산물로 볼 수 있을 것이다.

다른 하나는 국가 수준의 대정부 교섭과 개별 기관 노사교섭 사이에 '중간 단위' 교섭 공간을 마련할 필요성에 대한 제기다. 이를테면 공공기관 노조들이 업무의 유사성이나 동일 부처별로 단결하여 교섭하는 구조를 구축할 필요가 있다는 주장이다. 면접참여자들은 이렇게 할 때 개별 노조가 해결할 수 없지만 또 국가적 과제로 제기하기도 어려운 의제들을 해결해나가는 동력이 형성될 수 있다고 제안했다. 또한 업종이나 부처별로 노조의 요구를 정교화함으로써 사회 공공성 실현을 위한 운동 방향을 다양화할 수 있을 것이라 주장했다.

한편, 한국 노동운동은 공공부문에서 실질적으로 작동하는 초기업 교섭을 진행해본 경험이 많지 않다. 이러한 움직임은 이제 비로소 본격화된 것이라고 볼 수 있을 것이다. 면접참여자들은 이를 감안하면, 앞으로 다양한 나라 사례에 관한 연구와 활동가들의 치열한 논쟁이 필요할 것이라 인식하고 있었다. 특히 어느 면접참여자는 스웨덴 공공기관

교섭 사례에 주목할 필요가 있다고 제안했다. 이를테면 다양한 노동조합상급단체가 평소에는 따로 활동하다가 교섭할 때만 모이는 교섭 카르텔 제도가 한국 상황에도 실천적 시사점을 줄 수 있다는 것이다.

2. 노동자 경영참여와 지역사회운동 강화 방향

면접조사에 참여한 공공기관 노조 활동가들은 앞에서 살펴본 '정책 참가와 교섭체계 발전 방향'에 관한 활동은 '기관의 경영에 대한 견제와 지역사회 참여' 활동과 상호 보완적으로 결합해야 한다고 제안했다. 일상적으로 기관 경영을 견제하고 지역사회에 참여하는 활동이 뒷받침될 때, 사회적 지지를 바탕으로 정책 참가와 교섭체계 개편을 주도할 수 있다는 것이다. 면접참여자들은 노조운동이 일상활동을 통해서 사회적 영향을 확대하고 공공기관 본연의 가치를 실현해 나가야 한다고 주장했다.

1) 공공기관 경영 실질적 견제 장치 마련

면접조사 참여자들은 노조가 다양한 경영참가 제도를 바탕으로 공공기관 내부 감시자로서 기능해야 한다는 인식을 공유했다. 이를 통해서 공익을 지키는 것이야말로 공공기관 노조운동의 본질이라는 것이다. 이러한 맥락에서 우선해서 제기되는 과제로는 '공공기관 노동이사제도의 확대와 안착'이 꼽혔다. 면접조사 참여자들 상당수는 공공기관 노동이사제가 제한적이지만 긍정적인 효과를 발휘하고 있다고 인식했다. 이를 바탕으로 공공기관 노조운동이 현재 일부 기관에만 적용되는 이 제도를 모든 공공기관을 포괄하는 방향으로 전면 확대하도록 하는 흐름을 주도하고, 정부가 노동이사의 권한과 처우에 대한 명확한 가이드라인을 마련하도록 압박해야 한다고 주장했다.

한편, 면접조사 참여자들은 실질적인 경영 견제를 위해서는 노동이사제도 확대·강화뿐 아니라, 경영평가제와 노사협의회제 또한 재편이 필요하다고 강조했다. 일부 면접참여자들은 기획재정부의 경영평가 지침이 때로는 노동법마저 무력화하면서 공공기관 노사관계를 왜곡하고 있다면, 공운법 개정을 통해서 기획재정부의 개입 권한을 축소해야 한다고 강조했다. 또한, 일부 면접참여자들은 노사협의회가 형식적인 기구에 머물지 않도록 하기 위해서는 근로자위원들에게 근로시간면제를 제공하여 안전 준비 및 회의 참여를 실질적으로 보장해야 한다고 제안했다.

2) 공공기관 노조의 지역사회 개입 전략 구축

면접조사 참여자들은 공공기관 노조운동이 지역사회와 연대를 강화하여 고립된 섬에서 벗어날 때 더욱 신뢰받으면서 정치적 영향력을 행사하는 주체가 될 수 있음을 강조했다. 이와 관련해서 일부 면접참여자들은 '양대 노총 공대위의 지역본부'를 확대 개편하는 방안을 제안했다. 양대 노총 공대위의 지역본부가 해당 지역에서 공공 서비스와 관련된 현안을 논의하는 일상적인 협의체로 자리매김하고, 이를 거점으로 지역시민사회단체와 연대를 활성화 한다면, 풀뿌리 시민운동 강화에 기여할 수 있으리라는 것이다.

공공기관 노조운동의 지역사회 개입 전략을 구체화하려면 지난 10년 동안 '혁신 도시 노조운동'의 발전 양상에 주목해야 한다는 의견도 제기됐다. 혁신 도시로 이주한 공공기관 노조 중 일부는 쓰레기소각장(SRT) 반대, 대중교통 노선 확대 등 노동이 아닌 영역에서 지역사회 문제를 제기하고 정책 의제로서 상승시켜 변화를 주도한 경험이 있다. 또한 이러한 과정에서 지역 정치세력과 연결 관계를 강화하고, 참여자 중 한 명이 풀뿌리 정치인으로 당선되기도 했다. 최근 혁신도시노조들은 전국 수준 협의체를 만들고, 자체 정책 역량을 강화하기 위해 노력하고 있다. 이러한 아래로부터 경험을 심층적으로 평가하여 수용한다면 공공기관 노조운동의 발전 방향에 관한 시사점을 도출할 수 있으리라는 것이다.

이 외에도 면접참여자 중 일부는 기관별로 분리되어 진행되는 기관의 사회공헌활동이나 사회적 책임활동을 초기업 단위로 연결하여 강화한다면, 지역사회 개입 전략의 새로운 전형을 만들 수도 있을 것이라 제안했다.

3. 조직 강화와 조직확대 전략 수립 방향

공공기관 노조운동이 전환의 시대, 더욱 발전하기 위해서는 조직혁신을 지속해야 한다. 이러한 조직혁신의 방향은 내부 결속력을 다지는 동시에, 사회적 영향력을 강화하기 위한 교두보를 마련하고, 새로운 영역을 조직 내부로 포괄하는 것이다. 면접조사에 응한 활동가들은 이와 관련해 소규모 공공기관 노조조직 지원, 세대 간 소통과 갈등 해소, 노동정치 강화, 지방자치단체 출자출연기관 조직화 등을 제안했다.

1) 조직 내부 강화 전략 수립

면접조사에 응한 이들은 조직 내부를 강화하기 위해서는 소규모 공공기관, MZ세대를 주목해야 한다고 지적했다. 먼저, 면접참여자 다수는 소규모 공공기관 노조조직은 독립적으로 유지되기에 인원과 자원이 절대적으로 부족한 상황이며, 따라서 상급단체가 이들을 대상으로 하는 맞춤형 지원 체계를 갖추고 이 조직 간 네트워크를 구축해야 한다고

강조했다. 앞에서 살펴본 소산별노조나 협의체 길서는 이러한 사업계획을 세울 때 참고가 될 수 있을 것이다. 면접참여자 중 한 명은 이미 이와 관련된 사업을 추진하고 있으며, 초기업 교섭체제를 구축하는 것을 염두에 두고 있다고 진술했다. 다음으로, 면접조사에 참여한 활동가들은 노조가 이른바 MZ세대라고 호명되는 청년 조합원을 포용하고 대표하기 위해서 소통 방식과 조직문화를 혁신해야 한다고 주장했다. 한편, 이들 제한한 활동가 중 한 명은 '기성세대가 청년을 무조건 이해하고 맞춰야 한다.'라는 태도가 오히려 세대 간 갈등을 키우고 있다며, 세대 간 통합을 위한 조직혁신은 서로 다름을 인정하고 쌍방향에서 소통하도록 하는 방식이어야 한다고 강조했다.

2) 조직 외연 확장 전략 수립

한편, 공공기관 노조운동이 사업장 바깥에서도 영향력을 강화하기 위해서는 노조 활동가들이 정치, 경영, 연구, 교육, 시민단체 등 다양한 분야로 진출하도록 지원할 필요가 있다는 주장도 제기됐다. 면접조사에 응한 어느 활동가는 노동운동 경험을 가진 인재들이 임기를 마치고 현장으로 복귀하는 데 그치지 않고, 다양한 사회 분야로 진출할 수 있도록 상급단체가 안내하고 지원할 필요가 있다고 주장했다. 그럴 때 정책 개입과 교섭체제 구축, 기관 경영 견제와 지역사회 개입 등의 발전 전망도 더욱 효과적으로 실현해나갈 수 있으리라는 것이다. 그와 더불어 일부 활동가는 현재 조합원들에게 '노동 정치'의 필요성을 설득하는 프로그램이 마련되어야 한다고 제안했다. 그렇지 않으면 노조 임원과 간부의 정치 활동을 개인의 영달 등을 위한 것으로 오해할 수 있다는 것이다. 노동 정치의 필요성과 그 진행 과정에 대해서 조합원들이 충분히 이해할 때 공공기관 노조운동에 대한 조합원들의 몰입도 더욱 강화될 수 있으리라는 것이다.

3) 신규 조직화 전략 수립

마지막으로, 면접조사에 응한 공공기관 노조 활동가들은 조직확대의 영역으로 '지방자치단체 출자·출연기관'을 공통으로 꼽았다. 이를테면 활동가들은 이 영역이 다른 유형의 공공기관보다 노조가 덜 진출한 상태라는 인식을 공유하고 있었다. 이 영역에서는 공공기관의 고용 규모가 작고 종사자들의 고용도 비정규직인 경우가 많아 조직화가 쉽지 않기 때문이다. 그런 한편, 이 영역을 조직화하는 방안에 관한 아이디어는 충분히 제시되지 않았다. 다만 기업별노조로 조직하는 건 성과를 거두기 어려우리라는 데는 다수가 동의했다. 이 부문의 노동자들을 조직화하기 위해서는 초기업 단위 조직이나 연결망, 즉 소산별노조나 협의체 길서를 적용하는 방안을 구체화할 필요가 있을 것이다.

제4절 요약과 시사점

1. 공공기관 노조의 다층적 관계망과 권력자원 재구성

공공기관 노조 활동가들에 대한 면접조사 자료를 분석한 결과, 현재 공공기관 노조는 필요에 따라 기능이 분화된 다음과 같은 세 가지 차원의 관계망에 놓여 있으며, 이를 바탕으로 다양한 권력자원을 동원하고 있음을 확인했다.

첫째, 공식 조직구조, 즉 수직적 관계망으로서 상급단체와 그 연합체('양대 노총 공대위')다. 이는 개별 공공기관 노조가 스스로는 근본적으로 생산할 수 없는 제도적, 연합적 권력자원을 공급받는 원천이다. 즉, 공공기관 노조 처지에서는 상급단체와 그 연합체를 통해서만 정치적 교환 과정에 참여할 수 있다. 공공기관 노조가 속한 상급단체들은 서로 협력하여 대정부 교섭 창구를 통해 노동조건 개선을 추구하고, 입법 과정에 개입하여 법제를 개선하고자 시도한다. 면접조사에 응한 활동가들은 공공기관 노조운동이 이러한 수직적 관계망을 활용해야만 '진짜 사장(정부)'과 협상할 수 있고 사회적 의제를 실현하기 위한 영향력을 발전시킬 수 있다고 인식했다.

둘째, 수평적 관계망으로서 업종·유형별 협의체와 소산별노조 등이다. 이는 공공기관 단위노조들이 자생적으로 구축한 조직적 권력자원이라고 할 수 있다. 상급단체가 거시적이고 제도적인 의제를 다루는 공간이라면, 단위노조 간 자율적 협의체는 구체적인 실무적 지식을 공유하고 일상적 소통을 통해 공동의 이해관계를 발굴하는 '사회적 학습의 장'으로서 기능한다. 또한, 유사한 조건 단위노조들이 하나의 조직으로 뭉친 소산별노조는 단순한 정보 교류를 넘어 실무부터 투쟁까지 함께 해나가는 운명공동체로서 인식된다. 소산별노조의 활동가들은 그들의 조직이 집단 정체성의 기반이 된다고 강조하기도 했다. 이러한 수평적 연결망에서 생산되는 지식과 정보는 상급단체의 공식 지원이 닿지 않는 현장의 틈새를 메운다. 또한 활동가와 조합원 개인적인 수준에서도 결속력이 형성되도록 자극한다. 이는 상급단체의 교섭력을 강화하는 방향으로 선순환된다.

셋째, 외부적 관계망으로서 지역사회연대는 공공기관 노조운동이 사회적으로 고립되지 않고 정당성을 획득할 수 있도록 하는 '관념적, 연합적 권력자원'이 생산되는 공간이다. 면접조사에 응한 활동가들에 따르면, 지역사회연대는 노조가 탄압으로 위기에 처했을 때 보호받을 수 있는 방어막이 된다. 나아가 노조는 지역사회연대를 통해 노동 이외 영역에서 공공의 현안 해결에 적극적으로 나서면서, 사회적 정당성을 확보하고 영향력을 강화해나갈 수 있다. 이는 공공기관 노동자들에게 악의적으로 부여되는 '철밥통' 프레임을 깨고, 공공기관 노조운동이 사회적 가치를 실현하는 주체임을 증명하는 기제가 된다.

2. 지속 가능한 공공기관 노조운동을 위한 과제

면접조사에 응한 활동가들은 이상의 진단을 바탕으로, 공공기관 노조운동이 현재의 한계를 뛰어넘어 사회 공공성 실현의 주체로 도약하기 위해서는 다음과 같은 발전 전망과 구체적인 행동계획을 고려해볼 것을 제안했다.

1) 정책 참가와 중층적 교섭체계 제도화

공공기관 노조운동은 임금인상 요구를 넘어 '공공 서비스의 질적 강화'를 핵심 의제로 설정해야 한다. 그 내용은 공공의료, 에너지, 교통 등 필수공공재의 시장화를 저지하고 국가 책임을 강화하는 법안(예: 공공재생에너지법) 등을 제도화하는 것이다. 이를 주도함으로써 정책적 리더십을 확보해야 한다. 그러기 위해서는 현재의 파편화된 교섭체계를 재편해야 한다. 이를테면 업종·부처별 특성을 반영한 초기업 단위의 중간 수준 교섭을 활성화할 필요가 있다. 또한 스웨덴 등 해외사례를 참고하여 정부와 대등하게 협상할 수 있는 제도적 틀을 마련하는 방안을 구체화해야 한다.

2) 사회적 가치 실현을 위한 경영 견제와 외연 확장

공공기관 노조는 기관의 이익만을 대변하는 것이 아니라, 공공기관 운영의 투명성과 민주성을 담보하는 '내부 견제자'이자 '사회적 동반자'로서의 위상을 정립해야 한다. 이를 위한 가장 우선 과제는 노동이사제 전면 확대와 경영평가 제도를 개선하는 것이다. 이를 통해서 정부의 일방적인 지침 하달과 밀실 행정을 감시하고, 기관 운영에 이해당사자의 목소리가 반영될 수 있도록 해야 한다. 또한 지역 밀착형 사회연대를 구체화해야 한다. 노조가 주도하여 지역사회의 실질적 필요(환경, 복지, 교통 등)에 부응하는 공공기관의 초기업 수준 사회공헌 모델을 정립해야 한다. 이를 통해 지역사회와 상시적인 연대체계를 구축하고 그 안에서 지지 기반을 공고히 해야 한다.

3) 조직 내부 혁신과 미래 주체 육성

지속 가능한 운동을 위해 내부적으로는 결속력을 다지고, 외부적으로는 노동 정치 역량을 강화하며, 새로운 영역을 조직화해야 한다. 먼저, 조직 내부적으로 MZ세대와의 쌍방향 소통을 통해 조직문화를 혁신할 필요가 있다. 또한 자원이 부족한 소규모 노조들을

위한 맞춤형 지원 및 네트워크를 상급 단체 차원에서 체계화해야 한다. 다음으로, 노동조합 활동가들이 정치, 연구, 경영, 교육 시민사회 등 다양한 사회 분야로 진출하여 노동의 의제를 사회화할 수 있도록 지원해야 한다. 이를 통해 풀뿌리 노동 정치를 강화해야 한다. 마지막으로, 현재 공공기관 노조운동의 사각지대에 놓인 지방자치단체 출자·출연기관 노동자들을 산별노조 체계로 포괄하는 적극적인 조직화 전략을 추진해야 한다. 이를 통해 노조운동의 대표성을 강화해야 한다.

2부 기념토론회

[토론 1]

- 정윤희 정책실장 (전국공공노동조합연맹)

토론문

전국공공노동조합연맹 경윤희 정책실장

발제에 대해

두 발제자 분들의 발표는 데이터 분석 vs 면접 조사라는 서로 다른 연구방식이지만, 공공부문 노동운동의 구조적 현실과 조직화 조건, 향후 전략에 있어서 거의 동일하게 지적하고 있음.

첫째, 공공부문 노동운동의 구조적 조건에 대해 ▲ “높은 조직률-낮은 영향력”의 구조적 모순을 가지고 있다는 점, ▲ 조직률의 차이는 구조적 약점의 반영이라는 점, ▲ 비정규직·MZ·지역 기반 조직화는 여전히 취약하다는 점을 지적하고 있음.

둘째, 두 발표문이 공통적으로 제시하는 조직화에 대한 전략적 함의로 ▲ 노조의 효능감을 되살리는 제도 개혁이 조직화의 전제라는 점, ▲ “대형기관 중심 조직률”에서 “미조직 영역 조직화”로의 전환, ▲ 다층적 사회연결망을 전략적으로 활용, ▲ 노조 내부의 재생산 위기 대응이 필수라는 점, ▲ 정책과 산업 변화에 대응하는 ‘정책노조’로서의 진화 등을 제안함.

정리하자면 두 발표는 “조직률이 높은 것처럼 보이지만, 실제 영향력을 확보하려면 조직 기반을 확대하고, 상급단체 중심의 대정부 교섭력을 강화하며, 내부 조합원의 세대·의식 변화를 반영한 새로운 조직화 전략이 필요하다”로 요약할 수 있을 것 같음.

공공부문 노동조합의 조직화 현실 및 방향

1. 공공부문노동조합의 조직화 현황

(1) 높은 조직률, 그러나 집중된 조직화

- 중앙 공기업·준정부기관, 대형 지방공기업에 집중되고,
- 많은 지방출자·출연기관, 사회서비스 영역, 그리고 공공부문 공무원 등 비정규직 노동자의 경우는 여전히 저조직·무조직 상태라는 특징을 갖고 있음.
- 조직은 많은데, 모여 있는 곳에만 많은 양극화 구조

(2) 복수노조의 확산과 그 결과

- 2011년 사업장 단위 복수노조 허용 이후 공공기관에서의 변화는 다음과 같음
- 자료에 의하면 유노조 사업장 636개 중 중 180개(28%)에서 복수노조형성
- 복수노조 도입 당시의 기대와 실재를 비교하면:
 - “거대 단일노조 독점 해체” 기대 → 제1노조 비중은 여전히 압도적, 구조는 크게 안 바뀜.
 - “미조직·비정규직 조직화 촉진” 기대 → 신설 복수노조 중 상당수가 기존 정규직의 새 조직이며, 정규직 전환 이후 숫자는 일부 늘었지만, 여전히 비정규·무기계약직 노조 설립은 숫자상 제한적.
 - “조직 간 경쟁을 통한 조합원 확대” 기대 → 공공기관 전체 조합원 수 증가 효과는 미미.
 - 반대로, 조직 갈등 증가, 관리비용 증가라는 우려는 상당 부분 현실화.
- 즉, 공공부문 복수노조는 “새로운 조직화의 촉진 장치라기보다는, 기존 조직의 분할·갈등 요인으로 더 많이 작동했다”고 요약할 수 있음.
- 여기에 더해 상급단체 간 이동으로 조직의 일관적 대응력은 저하.

(3) “지역(지자체)” 영역

- “공공기관” 하면 중앙 공기업·준정부기관만 주로 논의되고, 지방공기업·출자·출연기관은 “무관심 지대”에 놓여 왔음.
- 2016년 서울시 투자기관 성과연봉제 집단교섭 사례
 - 지역 수준 집단교섭의 가능성을 보여준 성공 사례임.
 - 이 집단교섭은 중장기 전략에 기초한 계획의 일부가 아니라 ‘일회성 방어전’에 가까웠고, 이후 다른 지자체·기관으로 확대·정례화되지 못했다는 점에서, 지역 수준 노사관계 전략·컨트롤타워의 부재를 보여주는 사례이기도 함.

- 또한, 공공기관 1차 이전에 이어 2차 이전도 준비 중. 지역의 중요성은 더욱 확대되나, 지방이전 중앙공공기관의 관심은 여전히 수도권에 머물.

(4) 공공부문 노사관계 구조

- 공공기관 노사관계의 특징
 - 노동3권은 필수유지업무 등으로 제약
 - 정부(기재부·주무부처)가 임금·인사·정원·평가를 지침으로 통제
 - 사용자성이 분산·은폐된 “보이지 않는 사용자” 구조
 - 국민 여론과 정치 환경의 영향을 강하게 받는 공공성
- 이 구조 아래에서:
 - 조직률은 높지만, 총인건비·정원·평가지표가 정부 지침으로 묶여 있어 → “노조를 만들어도 실질적인 교섭 성과를 얻기 어렵다”는 인식이 광범위함.
 - 이는 새로운 조직화(비정규직·자회사·사회서비스 영역)나 상급단체 가입의 유인을 약화시키는 요인으로 작동하기도 함.

2. 향후 공공부문 노동운동이 조직화를 위해 나아가야 할 방향

- 이제 “어디를 조직화해야 하는가?”와 동시에 “어떤 구조와 전략으로 조직화의 실익을 되살릴 것인가?”가 핵심 과제

(1) 제도적 권력확보 : 노정협의·정책협의의 제도화

- 2025년 새정부 국정과제와 정책방향
 - 공공부문 노정협의 상설화·법제화(보수위원회 구성)
 - 공공기관운영위·보수위원회에 노동자 대표 참여
 - 총인건비·정원·평가 지표 등을 노정협의 안건으로 가져오는 것이 핵심.
- 이렇게 해야만 “노조·상급단체에 가입하면 실제로 정부 정책을 바꿀 수 있다”는 조직화 유인이 살아날 수 있음.
- 향후에는
 - 전국 단위 정책협의(임금·정원·평가지표 등 거시 의제)
 - 부문(교통·에너지·문화·지방공기업 등) 단위 협의

- 기관별 세부협상 등으로 다충화해 나가야 함.
- 조직화를 “단위사업장에 노조 하나 더 만드는 것”에서 “정책·제도 결정을 함께하는 구조를 만드는 것”으로 재정의할 필요가 있음.
- 이 부분에서 양대노총 공대위의 재구조화가 필요할 것으로 보임.

(2) 조직 분할보다는 통합·포괄 노조 지향

- 정규직 vs 무기계약직 vs 자회사 vs 용역이 따로 노조를 만드는 방식은
→ 교섭력 분산 + 사용자 “분할통치”에 유리
- 가능한 경우 단일 교섭단위, 공동요구·공동교섭, 규약상 “비정규직·자회사도 포괄하는 구조” 설계로 방향을 돌릴 필요가 있음.
- 공무직 조직화의 과제

(3) 지방출자·출연·사회서비스 영역 조직화

- 지방공사·공단 인력뿐 아니라, 출자·출연기관, 복지·돌봄·문화·관광 등 사회서비스 기관이 빠르게 늘고 있으며, 많은 경우 낮은 임금·불안정 고용 상태임.
- 공공부문 산별·연맹은 “서울시형 성과연봉제 저지” 같은 단일 이슈 방어전을 넘어, 지자체 전체 공공서비스 체계를 포괄하는 지역 단위 조직전략을 가져야 함.
- 서울시 집단교섭 모델의 ‘정례화·확산’ - 조직화의 효능감.
- 양대노총 공대위 지방공기업특위에서도 각 지역의 집단교섭 체계를 구축하기 위한 노력을 하고 있음. 서울모델이나 노사민정, 부공노협의 노정협 의제 등등의 사례 연구를 통해 정형을 만들고자 함.

(4) ‘공공성’에 기반한 프레임 재구성

- “공공기관 임금·복지의 방어”를 넘어서 “질 좋은 공공서비스 + 좋은 일자리” 패키지 프레임이 필요
- 시민·지역사회와의 네트워크형 조직화
- 지자체 노동정책(생활임금·노동정책 기본계획 등)에 노조가 주체적으로 참여하면서, 조직화를 제도·정책과 붙이는 전략
- 정보 공개·공론장의 확보

2부 기념토론회

[토론 2]

- 공성식 공공기관사업팀장 (전국공공운수사회서비스노조)

배타적 이익 추구를 넘어 통합적 산별노조운동으로

공성식(민주노총 공공운수노조 공공기관사업팀장)

1. <공공기관 고용 및 노조 현황>에 대한 토론

1) 공공부문 고용 구조

- 여전히 과소한 공공부문 고용 규모
- <일자리행정통계>는 UN 2008 SNA를 기준으로 작성되고 있으며 국내에서 생산되는 통계 중 가장 넓은 범위에서 공공부문을 파악. 정부, 정부가 직접 소유하거나 출연, 직접 지배하는 기관을 총망라. 단, 상당수의 재정을 정부로부터 보조받아 공공서비스를 제공하는 민간기관, 정부/공공기관 업무를 위탁받아 수행하는 민간 업체 등은 제외되어 있음.
- 일자리행정통계에 따르면 공공부문 일자리(지속일자리+신규채용일자리)는 2019~2020년에 크게 증가하는 등 꾸준히 증가해왔으나, 2023년에는 감소하였음. 전체 일자리 중 비중으로 보면 2020년 11.2%까지 늘어났다가 이후 조금씩 감소하여 2023년에는 10.8% 수준. OECD 국가의 공공부문 일자리 비중이 평균 20% 수준인 것과 비교할 때 절반에 불과.

<표1> 전체 일자리와 공공부문 일자리 규모 및 공공부문 일자리의 비중(일자리행정통계, 각년도)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전체(만개)	2,285.4	2,316.3	2,341.9	2,401.9	2,472.5	2,557.8	2,645.2	2,665.5
공공부문(만개)	238.4	243.1	245.1	260.2	276.6	283.9	287.8	287.3
공공부문 비중(%)	10.4	10.5	10.5	10.8	11.2	11.1	10.9	10.8

<그림1> 정부기관(공무원, 비공무원), 공공기관 일자리 규모 추이



- 2019~2020년에는 정부기관·비공무원 일자리가 크게 늘었고 공공기관은 2019~2021년 까지 크게 늘었음. 공공부문 일자리 확대 정책, 비정규직 정규직 전환의 영향으로 추정 됨. 파견, 용역 등 간접고용으로 공공부문 일자리로 분류되지 않던 일자리가 직접고용 으로 인해 공공부문으로 인식되었을 것. 하지만 2022년부터 공무직 일자리가 2년 연속 줄고 있음.

◦ 의료, 사회서비스, 교통, 에너지 등 필수 공공서비스에서 높은 민간 비중

- 공공부문 일자리의 수가 많은 산업은 공공행정·국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업 보건업 및 사회복지 서비스업, 전문·과학 및 기술 서비스업, 금융 및 보험업, 운수 및 창고업 등임. 2016년 이후 보건업 및 사회복지 서비스업이 가장 빠른 증가세를 보임
- 산업별 전체 일자리 중 비중을 보면 공공행정·국방 및 사회보장 행정을 제외하면, 교육서비스업 50.6%, 전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업이 40.1%, 광업이 25% 수준 임. 전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업은 공공부문 비중이 가장 크게 감소하여 최근 산업의 민영화가 빠르게 진행되어 왔음이 확인됨. 또한 공공서비스로 인식되는 보건 업 및 사회복지 서비스업, 운수 및 창고업의 공공부문 비중이 각각 4.4%, 6.3%에 불과

<표2> 산업대분류별 공공부문 일자리 수와 비중(일자리행정통계, 각년도)

산업분류	공공부문 일자리(만개)			전체 일자리 중 비중(%)		
	2016년	2023년	증감	2016년	2023년	증감
농업, 임업 및 어업	0.0	-	-	-	-	-
광업	0.4	0.3	-0.1	25.0	25.0	0.0
제조업	0.2	0.4	0.2	0.0	0.1	0.0
전기, 가스, 증기 및 공기 조절 공급업	5.3	5.9	0.6	63.9	40.1	-23.7
수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업	1.1	1.5	0.4	11.5	12.3	0.8
건설업	1.1	1.5	0.4	0.6	0.7	0.1
도매 및 소매업	0.1	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0
운수 및 창고업	6.8	8.5	1.7	6.0	6.3	0.3
숙박 및 음식점업	0.0	0.0	0	0.0	0.0	0.0
정보통신업	6.4	6.8	0.4	9.2	7.1	-2.1
금융 및 보험업	7.0	8.6	1.6	7.3	8.6	1.3
부동산업	2.2	2.5	0.3	2.2	2.1	-0.2
전문, 과학 및 기술 서비스업	7.5	10.1	2.6	8.8	8.3	-0.4
사업시설 관리, 사업 지원 및 임대 서비스업	3.9	5.7	1.8	2.5	3.7	1.2
공공 행정, 국방 및 사회보장 행정	113.5	139.4	25.9	99.8	99.9	0.0
교육 서비스업	69.5	77.5	8	48.9	50.6	1.6
보건업 및 사회복지 서비스업	7.7	11.6	3.9	4.2	4.4	0.2
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	4.2	4.6	0.4	18.9	15.4	-3.5
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업	1.5	2.1	0.6	2.5	2.6	0.1

◦ 줄어들지 않는 공공부문 비정규직 고용, 기간제 중심으로 확대

- 공공부문 내 고용형태에 따른 일자리 또는 고용인원을 종합적으로 제공하는 자료는 현재 없음. 일자리행정통계는 정부기관 비공무원 규모 정도만을 파악 가능. 고용노동부의 고용개선시스템은 공공부문의 기간제, 파견, 용역(자회사 용역 제외)을 제공. 알리와와 클린아이는 공공기관과 지방공공기관의 고용형태별 인원을 세부적으로 제공. 클린아이는 자회사 용역이 제외되어 있음
- 고용노동부 고용개선시스템 자료에 따르면 공공부문 비정규직(기간제, 파견, 용역, 단 자회사 용역, 민간위탁은 제외) 규모는 2023년 276,216명. 문재인 정부 시기 대대적인 정규직 전환에도 불구하고 전환 이전에 비해 크게 줄지 않았고(자회사 용역으로 전환된 노동자를 고려하면 오히려 늘었고 무기계약직까지 비정규직으로 본다면 크게 늘었음) 2019년 이후 지속적으로 늘어나고 있음. 특히 기간제 노동자가 전일제, 단시간 모두 증가. 단 용역 노동자의 경우 자회사 전환 노동자의 규모를 고려하면 기관 특성으로는 지방자치단체와 교육기관, 지방공공기관에서 비정규직 증가가 많은 편

<표3> 공공부문 기관 특성별 비정규직 규모 추이(고용노동부 비정규직고용개선사이트)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
중앙행정기관	20,888	27,814	15,921	11,723	12,696	11,945	10,134	10,703
지방자치단체	51,010	55,992	50,394	49,549	67,325	79,398	77,010	87,001
공공기관	113,187	136,905	98,528	71,666	49,664	53,974	48,266	44,367
지방공기업	14,626	14,864	11,311	10,957	10,368	9,599	11,369	12,077
교육청	97,089	97,355	75,323	78,147	92,750	109,588	113,988	106,916
국립대학	15,088	16,500	13,552	11,334	11,852	13,377	13,682	15,152
합계	311,888	349,430	265,029	233,376	244,655	277,881	274,449	276,216

<표4> 공공부문 고용형태별 비정규직 규모 추이(고용노동부 비정규직고용개선사이트)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
기간제	191,233	185,283	168,737	167,471	206,473	240,776	236,333	239,130
-전일제	142,815	144,451	120,779	121,258	142,535	158,649	157,139	163,245
-단시간	46,789	40,832	47,958	46,213	63,938	82,127	79,194	75,885
파견	9,363	9,180	4,093	2,322	2,438	2,662	2,894	2,695
용역	111,292	154,967	92,199	63,583	35,744	34,443	35,222	34,391

- 공공기관 알리오 통계에서도 이러한 경향은 동일하게 확인. 정규직 고용이 증가하며 전체 공공기관 고용 중 정규직 비율은 2023년 76.5%로 소폭 개선되었음. 무기계약직 은 2020년 정점을 찍고 줄어들고 있고, 기간제는 다시 늘어나고 있으며 민간 용역에서 자회사 용역으로 전환되었으나 전체 간접고용 규모는 크게 줄어들지 않은 채 유지되고

있음.

<표5> 공공기관 고용형태별 규모 추이(ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템)

연도		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
정규직		318,623	330,042	337,563	342,051	342,278
비정규직 계		162,350	168,658	164,555	164,386	163,752
무기계약직		49,209	52,904	52,405	51,858	50,408
기간제	전일제	17,002	22,304	20,633	20,058	20,486
	단시간	1,245	1,185	1,244	1,316	1,193
	기타	3,662	1,879	1,592	2,517	2,598
	소계	21,909	25,368	23,468	23,891	24,278
간접고용	민간 용역	50,926	30,526	29,001	28,795	28,753
	자회사 용역	36,730	56,192	56,334	56,290	56,781
	소계	87,656	86,718	85,334	85,085	85,534

- 공공부문 내에서 비정규직의 고용 비중이 여전히 높음. 문재인 정부 정규직 전환 과정에서 상당수의 비정규직이 전환되었으나 정규직이 아닌 무기계약직과 자회사라는 '중규직'으로 전환되었고 새로운 기간제 고용도 확대되고 있음. 한편 무기계약직은 인원이 줄어 들고 있어 지난 정부에서 진행된 공공부문 인력 감축의 주된 희생양이 되었음이 확인됨. 공공부문에서 상시지속 정규직 고용을 원칙으로 확립하고, 비정규직을 정규직으로 전환하는 정책이 새롭게 마련되어야 함. 또한 복잡하고 위계화된 다양한 고용형태의 노동자를 통합하기 위한 노동조합의 전략 필요

2) 공공기관 노동조합 조직현황

- 소규모 기관 조직화를 위해서는 산별노조·초기업 교섭 활성화 필요
- 중앙 공공기관의 경우 노동조합원 규모가 2017~2019년에 크게 증가하여 2016년 대비 2023년 조합원 수가 47.5%가 증가.¹⁾ 2021년 이후 증가 폭이 둔화되면서 정체 상태를 보이고 있음. 지방공공기관의 경우에도 2020년 2023년 유노조 비율과 조합원 숫자가 증가하였으나 전체 인원대비 조직률은 소폭 감소하는 등 정체 상황이 확인됨. 2010년대 말 시기 공공기관 노동조합 조직률 확대는 비정규직 정규직 전환 정책에 따른 비조합원의 노조 결성 및 가입 증가, 이명박·박근혜 정부 시기에 정체되었던 신규채용 확대 등이 주된 영향으로 추정됨.
- 추가적인 조직 확대를 위해서는 소규모 기관의 조직화가 중요함. 이를 위해서는 소규

1) 자세한 내용은 이재훈·박용석·박용철·정진화(2024), <공공운수노조 공공기관사업본부 조직진단 연구>, 사회공공연구원, 참고.

모 기관에서 무노조 비율이 높은 원인에 대한 분석이 필요. 사업장 규모가 작을수록 노동조합 조직이 어려운 것은 일반적 사실. 직장갑질 119 설문조사에 따르면 중소기업 직장인이 노조에 가입하지 않은 이유를 물었더니 62.7%가 '노조에 가입했다고 불이익을 줄까 걱정되어서'라고 답변. 정부 차원에서 공공기관 사용자의 노동조합에 대한 인식 개선과 부당노동행위에 대한 강력한 규제와 처벌을 통해 작은 사업장 노동자의 노동조합 권리 보장 필요. 또한 소규모 사업장의 조직이 어려운 이유로 기업별 노동조합 체계의 문제도 있음. 소규모 사업장의 경우 노동조합을 설립, 유지하고 현안 문제를 해결하기 위한 자원이 취약할 수밖에 없음. 소규모 사업장의 조직 확대를 위해서는 기업별 노조를 넘어 산별노조와 초기업 교섭이 활성화될 필요

○ 세대-직종-고용형태에 따른 갈등 확대 속 증가하는 복수노조 사업장

- 공공기관은 복수노조 사업장의 비중이 높음. 복수노조는 다양한 목소리를 반영하고 노동자의 선택권을 보장하며 상호 경쟁을 통한 노동조합 운동의 발전으로 이어지는 긍정적 측면도 있지만, 교섭력의 약화나 세대나 고용형태에 따른 갈등 심화라는 부정적 측면도 존재
- 과거에는 복수노조 설립의 요인이 상급단체 소속에 따른 운동 노선의 분화 측면이 컸음. 하지만 최근에는 무상급 소속의 복수노조가 늘어나며 탈노선화-기업별 노조로의 후퇴 경향도 확인. 또한 최근 복수노조는 세대간, 직종간, 고용형태간 갈등 속에서 만들어지는 경우가 많음. 즉 공공기관의 노동조합이 다양한 이해관계를 통합하지 못하고 있고, 일부 구성원들의 배타적인 자기 이익의 추구 흐름이 강화되고 있음.

○ 비정규직 노동자의 조직화와 실질적 교섭권 강화해야

- 이재훈 외(2024)에 따르면 2023년 중앙 공공기관의 정규직 조합원은 259,576명, 무기계약직은 42,502명, 기간제는 6,258명임. 고용형태별 현원 대비 조합원 비율을 구해보면 정규직 75.2%, 무기계약직 78.8%, 기간제 25.8%임. 기간제 노동자를 포함해 공공기관의 모든 노동자가 자유롭게 노동조합을 가입할 수 있도록 제도와 문화를 개선할 필요가 있음. 나아가 조직화만이 아니라 실질적인 교섭권을 강화할 필요.
- 기간제 노동자의 경우 노동조합 가입률이 매우 낮음. 고용 불안으로 인해 노동조합을 꺼리는 것이 주요 요인임. 무기계약직의 경우 조합 가입률은 높으나 이해 대변 측면에서 보면 매우 낮은 수준임. 그 이유는 정규직과 같은 노동조합에 조직되어 있는 경우 내부 운영에서 무기계약직의 비중이 높지 않은 경우가 많고, 무기계약직이 별도로 조직되어 있는 경우 소수노조인 경우가 대부분이어서(공공기관 무기계약직의 교섭단위 분리)는 대체로 인정되지 않고 있음) 교섭권이 없는 경우가 많음.

- 무기계약직, 기간제 노동자의 경우 기관 내에서 교섭에 참여할 수 있도록 보장해야 함. 기존 노조가 정규직뿐 아니라 무기계약직도 조합원으로 조직하고 교섭 및 노동조합 운영에 참여할 수 있도록 하는 것이 가장 바람직. 불가피하게 복수노조로 조직되어 있는 경우 무기계약직 노조의 교섭 및 다양한 내부 노사 협의기구 참여를 확대할 수 있는 방안 모색이 필요
- 사회사의 경우 조직률이 70% 수준으로 낮지 않지만²⁾ 노동조건에 대한 실질적 지배력을 원청 모회사가 행사하고 있음에도 원청과의 교섭이 보장되어 있지 않아 무기계약직과 마찬가지로 교섭권이 온전하게 보장되고 있지 못함. 내년 3월 시행되는 개정 노조법 취지에 맞게 공공기관에서부터 하청 노동자의 원청 교섭을 보장하고 모범적 모델을 구축해야 함.
- 공무원위원회와 같은 공공부문 비정규직의 노-정 정책 협의 기구를 활성화하는 것도 필요. 기업 수준에서 불충분하게 보장되는 교섭권을 보완할 수 있을 것으로 기대

○ 초기업 노조 현황 등 추가 파악 필요

- <발제1>에서 공공기관 노동조합의 초기업 노조 조직현황에 대한 분석이 다루어졌으면 하는 아쉬움이 있음.
- 전체 노동조합 현황으로 보면 초기업 노조로 조직된 규모가 더디지만 꾸준히 증가해왔음. 2023년 기준 초기업노조는 772개로 전체 조합원의 59.4%가 소속되어 있음. 2016년 기준 초기업노조는 607개 전체 조합원 55.3%를 포괄. 같은 시기 기업별 노조는 5,557개에서 5,397개로 160개 감소.

2. <공공기관 노동운동의 쟁점과 과제>에 대한 토론

1) 공공기관 노동운동의 통합과 분산의 이중적 경향

○ 정부의 정책적 통제와 내부 결속력 약화에 따른 대응

- <발제2>는 정부의 정책적 통제와 내부 결속력 약화 속에서 생존과 실리 확보를 위해 상급단체를 변경하는 이동(각자도생)과 소규모 조직끼리 결속하는 뭉치기(연대)의 방향으로 대응이 나타나고 있다고 분석. 이러한 흐름이 존재하는 것은 사실이지만 이를 공공기관 노동조합의 전반적인 경향으로 볼 수는 없음. 지적하고 있는 현상은 공공기관

2) 박용철(2023), [이슈페이퍼 2023-10] 공공기관 자회사 노동자 실태와 문제해결 방안, 한국노동사회연구소.

노동조합 운동에서 나타나고 있는 통합과 분산의 전반적인 경향의 일부라고 보임

- 정부의 예산지침, 경영평가를 통한 강력한 통제는 기업별 교섭을 무의미하게 만들고 있음. 이에 따라 대정부 교섭과 투쟁 나아가 초기업 교섭과 노조 활동에 대한 필요성에 대한 인식이 높아지고 있음.

먼저, 민주노총 내에서는 공공운수노조, 보건의료노조가 그동안의 산별노조운동을 평가하며 산별노조운동을 발전시키기 위한 사업을 진행해 왔음. 공공운수노조는 2022년 산별노조운동에 대한 전반적인 평가 속 2023년 정기대의원회에서 제3기 산별노조운동을 선언하고 4개년 계획을 수립하여 2026년까지 미전환 조직의 산별 전환 완료, 산별교섭 로드맵 수립과 초기업 교섭 모델 구축, 초기업 조직의 활성화, 조합비 제도의 정률제 개편 등 다양한 사업을 진행해 왔음. 보건의료노조는 2022년 산별 미래전략 수립을 위한 정책대의원회를 개최.

양대노총 공공부문 공대위의 공동 활동도 꾸준히 진행되고 있음. 정권의 성격에 따라 다소 부침은 있지만 2012년 공대위가 복원된 이후 13년째 꾸준히 공동 활동을 이어가고 있음.

2010년대 중반 이후 공공부문을 조직하고 있는 주요 연합단체/산별노조 등이 공공부문 전체, 모든 고용형태를 포괄하는 조직으로 변화하고 있음에 주목해야. 이는 복잡성이 커지는 공공부문의 고용 변동에 대한 노동조합의 대응이었음.

<발제2>에서 주목한 소규모 조직의 연대의 흐름은 소산별노조 건설 이외에도, 대산별노조 내에서의 업종, 부처, 특성별 공동 활동 강화, 지방출연기관의 지역지부 건설과 같은 초기업 조직의 결성 등의 흐름으로 나타남.

- 동시에 업종이나 특정 부문 중심으로 분화하는 경향도 존재. 사업장 수준에서 복수노조의 증가나 상급단체의 분화 등으로 나타남. 이러한 흐름은 <발제2>에서도 주목하고 있는 내부 결속력 약화 현상과도 연계되어 있음.

특히 가장 우려되는 흐름은 특정 고용형태와 직종의 이익을 배타적으로 대변하려는 경향임. <발제1>에서 인용하고 있는 '새로고침 협의회' 소속 노조들이 대표적인 경우. 이들은 정규직이나 특정 직종의 이익만을 추구하며 다른 집단의 이익을 침해하고서라도 자신의 이익을 관철시키려는 배타적 경향을 보임. 정부의 중앙집중적 통제에 대항하는 제도 개선과 대정부 교섭/투쟁과 현장의 내부 결속력과 통합력을 강화하기 위해서 가장 먼저 극복해야 할 공공기관 노동조합 내부의 흐름임.

○ 노조상급단체의 전략 조직화와 아래로부터의 자발적 조직화

- 상급 단체는 공무원 중심의 전략 조직화를 진행하였고 현장 노동자들의 자발적 조직화는 지방출자·출연기관에서 주되게 이루어졌다는 분석은 일면적임.

- <발제1>의 지방정부 공공기관 노동조합 현황을 보면 지방출자·출연기관에서 노동조합이 집중적으로 늘어났다고 분석하기는 어려움. 공공운수노조의 경우 지방출자·출연기관의 조직률이 낮다는 것에 주목하고 이에 대한 조직화 필요성을 인식하고 있었고, 지역본부, 공공연구노조 등 소산별노조 차원에서 조직화 사업을 진행하기도 하였음. 지방출자·출연기관의 조직 확대는 위로부터의 조직화와 아래로부터의 조직화가 모두 작용한 결과라고 보임.

2) 보편적 이해관계와 부문별 이해관계의 상호보완은 어떻게 가능한가?

- <발제2>는 상급단체와 그 연합체, 동일 유형이나 업종 공공기관 노조의 협의체, 소산별노조, 지역사회연대 등을 구분하여 분석하고 상급단체로 대표되는 수직적 질서와 협의체로 대표되는 수평적 질서의 상호보완적으로 기능해야 한다는 결론을 내리고 있음. 하지만 이러한 분석과 평가가 기업별 노조 체제의 전환과 배타적인 이익 추구 경향의 극복이라는 방향에 입각하고 있지 못하다고 보임.
- <발제2>는 업종이나 유형별 수평적 협의체가 소통과 정보 교류 등에 있어 긍정적 기능을 하고 있다고 분석. 이러한 협의체가 가지는 특정 업종과 유형의 배타적 이익의 추구는 부정적 경향에 대해서는 상급단체 활동가의 우려 수준으로만 치부하고 있음. 하지만 이는 주관적 우려가 아닌 객관적 현실임. 현재 존재하는 공공기관의 다양한 협의체 중에서는 특정 규모 이상의 대규모 조직이 참여하는 협의체, 비정규직 노조는 배제하는 협의체 등 배타적 이익 추구 경향이 강한 협의체도 존재. 이 모두를 긍정적으로 볼 수는 없음. 또한 이러한 협의체들이 대부분 위원장 등 상층 중심의 모임이라는 점도 핵심적인 한계임. 상층 수준에서의 정보 교류와 품앗이를 넘어 현장 수준에서 수평적 연대가 확산되는 공간이 되기는 어려움.
- <발제2>는 부문별 이해관계를 중심으로 한 수평적 결합과 보편적 이해관계를 중심으로 한 수직적 단결구조를 분리하고 이원적으로 접근. 이러한 분석틀은 기업별 노조 체제를 전제로 하는 것으로 기업별 체제 안에서 보편적 이해관계와 부문별 이해관계의 상호보완이 가능할 수 있을지 의문임.
- 산업별 노조와 같은 초기업 노조 체계 속에서 부문적 이해를 통합해내고 내부에 다양한 체계와 연결망을 형성하는 것이 해법이 될 수 있음. 앞에서 살펴보았듯 공공부문은 다양한 산업, 업종을 포괄하고 있음. 공공부문의 산별노조운동³⁾이 금속, 건설 등 단일한 산업을 기반으로 출발한 산별노조운동과는 다른 전략, 다른 경로를 고민해야 한다는

3) 엄밀히 말하면 공공부문의 통합적 산별노조는 산업별 노조를 의미하지 않음. 다양한 산업을 포괄하는 공공부문의 통합적-단일노조라고 표현하는 것이 더 정확할 수 있음. 하지만 노동운동 내에서 기업 체계를 넘어 산업, 업종 수준에서의 초기업 노조를 산별노조라는 용어로 지칭해왔고 공공운수노조 역시 스스로의 정체성을 공공서비스(필수서비스) 전체를 대표하는 산별노조로 정의해 온 바 이 토론회에서는 산별노조라는 용어를 그대로 사용

점을 시사. 단일한 조직, 하나의 중앙교섭이 아니라, 매트릭스 구조, 중층적 교섭 구조를 지향해야 함.

공공운수노조는 대정부 교섭-대지자체 교섭-산업/특성별 교섭 등 중층적 초기업 교섭 구조와 이에 조응하는 업종본부, 지역지부 등 초기업 조직을 기본으로 하되, 사업조직으로 공공기관사업본부, 지역본부 등이 결합된 체계를 지향하고 있음.

3. 배타적 이익 추구를 넘어 통합적 산별노조운동으로

- 복합위기의 시기 정의로운 전환을 위한 공공부문의 역할이 중요. 공공서비스를 확대하고 공공부문의 운영을 민주적으로 개혁하며, 공공부문에서 양질의 일자리를 확대해야 함. 공공기관의 노동조건에 대한 관료적인 통제와 일방 결정에 맞서 중층적 교섭 구조를 형성하고 각종 지침을 개정하여, 공공기관 노동자의 노동권이 온전하게 보장될 수 있는 노동체제를 만들어야 함. 공공성과 노동권의 연결 확대 전략은 공공기관 노동조합 운동이 추구해야 할 가장 핵심적 방향임
- 이를 위해서는 기업별 노조 체제를 극복해야 함. 공공운수노조, 금융노조, 보건의료노조 등 산별노조 건설과 초기업 교섭 추진이 지속되어 왔지만 대다수 공공기관 노동조합은 기업별 노조로 남아 있고 기업별 교섭이 다수. 공공부문의 고용구조가 복잡해지고 경쟁과 배제의 이데올로기가 강력해지는 등 사회 환경의 변화와 노동조합 내부 결속력 약화는 직중, 고용형태 등 협소한 부문의 이익을 배타적으로 추구하는 경향의 확대로 나타나고 있음. 이를 극복하기 위해서는 통합적이고 보편적인 가치와 요구를 중심으로 부문별 이해를 종합하는 통합적인 산별노조운동이 필요.
- 공공기관의 산별노조운동은 다산업-다업종의 특성을 반영하여 중층적 교섭구조와 중앙-지역-산업-업종 등 다양한 특성을 교차하는 조직체계와 운영이 요구됨. 공공기관뿐 아니라 공공부문 전체, 모든 고용형태를 아우르는 통합 노조를 지향해야 함. 이는 소규모 기관의 조직을 확대, 비정규직의 대표성 강화로 이어질 것.
- 통합적 산별노조운동은 현장 내부 결속력을 강화하는 길이기도 함. 노동자의 단결의 기초는 노동조합 활동을 경험하며 '중업원'으로서의 정체성을 깨고 '노동자'라는 새로운 보편적 정체성을 습득하는 과정. 현재 공공기관의 경우 기업별 교섭의 역할이 내부 분배 조정이라는 제로섬 게임으로 제한되어 있음. 산별노조운동은 이러한 틀을 깨고 공공부문 노동자 전체의 계급적 이해, 사회 보편적인 공공성의 추구 속에서 자신의 요구를 함께 실현하는 경험을 통해 현장 내부 결속력 강화로 이어지는 선순환을 만들어야 함.

2부 기념토론회

[토론 3]

- 조윤장 기획실장 (전국전력산업노동조합연맹)

공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전 양상 토론문

- 노정교섭을 위한 공공기관 노동조합의 연대 방향 -

전국전력산업노동조합연맹 조운장 기획실장

1. 공공기관 노동조합이 직면한 상황

○ 공공기관 교섭 구조의 한계

공공기관 노동조합이 직면한 가장 본질적 제약은 교섭 대상의 문제에서 비롯된다. 공공기관의 정원과 인력, 예산 집행, 보수체계 등 경영 및 노사관계와 관련한 핵심적인 사항들이 공운법과 각종 시행령·시행규칙 및 행정규칙을 따르게 되어있고 이에 대한 평가로 임금(성과급) 등이 결정되는 다중직 통제를 받고 있다. 이로 인해 노동조합이 사측과 성실히 교섭을 진행하더라도 실제 이행은 정부 승인 여부에 좌우되는 구조적 제약이 발생한다. 또한 공운법에 의거, 공공기관의 기관장은 정부 주무부처의 장과 계약을 체결하여야 하고, 이에 대한 실적을 평가받게 된다. 이러한 구조적인 특성 때문에 공공기관의 실질적 사용자는 정부라고 할 수 있다. 다시 말해 공공기관 노동조합은 노·사교섭에서 노·정교섭으로 관계의 틀을 확장시켜 나가야 하는 상황이다.

○ 조합원의 인식 변화

교섭 구조상의 외부적 요인뿐 아니라 노동조합 조합원들이 갖는 내부적 인식의 변화 역시 최근 노조운동의 변화 요인 중 하나이다. MZ세대로 대변되는 상대적으로 젊은 조합원들은 노동조합을 공동체적 가치나 노동자 연대의 조직으로 이해하기보다는, 급여인상, 복지 향상, 워라벨 등 실질적이고 실용적인 가치와 즉각적인 성과로 노동조합의 가치를 평가하는 경향이 강하다. 이러한 변화 속에서 상급단체와 연합체는 노정교섭의 노조활동에 대한 실질적 효능감을 기대할 수 있게 한다는 점에서 조합원들을 유인하고 유지하는 역할을 하고 있다.

○ 정부 정책의 구조적 변화

이재명 정부의 공공개혁 추진에 따라 공공기관 통폐합·기능조정 논의가 진행되고 있는 상황에서 지난 8월 정부가 공공부문 초기업 교섭 도입을 검토 중이라

는 언론 보도가 있었다. 공공부문에서부터 초기업 교섭이 확대된다면, 노정교섭 체계에 새로운 환경이 만들어질 것이다. 공공기관의 구조개편과 초기업 교섭 이 두 가지 요인은 산별 및 연합체의 역할과 연대의 중요성을 더욱 강화한다.

2. 단위 노조의 한계를 넘어 연대의 확장

공공기관 노동관계의 핵심 의사결정은 정부가 수행하고 있음에도 불구하고, 기관별 노조는 법적으로 기관장과 교섭하도록 되어있어 구조적 제약을 안고 있다. 따라서 개별 노조 단위의 대응은 필연적으로 한계를 가지며, 정부 정책에 실질적으로 대응하기 위해서는 공공기관 노동조합 간 연대가 필수적이다.

총연맹 차원의 노정교섭 창구는 국가 단위의 공통적인 의제를 다룰 수 있다는 장점이 있다. 예를 들어 정년연장과 노동시간 단축 같은 거시적 노동 정책을 개선하고 입법하는 데 있어 강력한 대표성과 힘을 갖고 있다. 하지만, 총연맹 차원에서 전력·금융·SOC·철도·의료 등 각 공공 산업 부문의 정책 특성을 정교하게 협상하고 대응하기에는 한계가 있다고 본다.

이러한 한계를 보완하기 위해 상급단체(산별노조·산별연맹)와 연합체는 공공 부문 노동조합의 정책 대응 역량을 결집시키는 수단으로 중요한 구심점이 될 수 있다. 동일 부문과 유사 정책 영향을 받는 기관 간의 연대를 통해 정책적 역량을 통합하고 노정 교섭력을 증폭시킬 수 있다.

3. 상급단체와 연합체의 역할과 공존 전략

○ 상급단체로서 산별노조와 산별연맹의 역할

산별단위의 노동조합은 산업구조와 정책환경에 대한 특성을 가장 깊게 이해하고 있는 조직으로, 공공기관 개별 노조가 접근하기 어려운 정책 분석·연구·대응 전략을 수립·수행하고 있다. 또한, 이러한 전문성을 활용하여 산업별 의제를 체계적으로 정리해 노조의 의견과 요구를 정부와 정치권에 전달할 뿐 아니라 정책교섭의 주체로서 산업정책과 법제화 과정에도 직접적인 영향력을 발휘한다. 이를 바탕으로 공공기관 노동조합의 교섭력을 강화시키고, 정부의 정책 변화에 선제적으로 대응하는 중추적인 역할과 기능을 담당한다.

○ 연합체의 역할

상급단체가 산업별 전문성을 바탕으로 관계 부처에 대한 정책 대응력을 강화한다면, 연합체는 모든 공공기관을 포괄하는 대표성을 기반으로 공공부문 전체에 영향을 미치는 의제(공공부문의 민영화, 총인건비제도, 공공기관 관리체계 등)에 대응할 수 있다는 장점이 있다. 이런 점에서 연합체는 산업별로 흩어진 노동조합들의 요구를 공공부문 전체를 아우르는 의제로 제편하는 정책 조정 플랫폼 역할을 수행하며, 대규모 조직력과 위상을 바탕으로 공공부문을 대표해 노정교섭을 이끌어 갈 힘을 가지게 된다.

○ 상급단체와 연합체의 유기적 협력

상급단체와 연합체가 각각의 고유 기능과 역할을 유지하면서도 상호 보완적으로 작동하기 위해서는, 산업별 전문성과 공공부문 전체의 대표성을 유기적으로 연결하는 구조적 결합이 필요하다. 이를 위해서는 산별단위에서 생산된 산업별 정책 의제를 연합체가 체계적으로 수용하고 재구성할 수 있도록 하는 체계가 만들어져야 한다. 또한, 상급단체는 연합체 단위에서 추진되는 상위 노정교섭을 뒷받침하기 위해 기술적이고 전문적인 정책 분석과 연구결과를 제공하여야 할 것이다.

공동행동에 있어서도 전략적인 역할 분담이 필요하다. 연합체는 사회적 주목도를 끌어낼 수 있는 전체 공공부문 공동행동·여론전·정치적 행동 전략을 총괄하고, 상급단체는 조직 동원, 현장 의견 수렴과 내부적인 여론 형성 등을 담당함으로써 노정교섭의 힘을 하나로 집중시키고, 불필요한 중복 대응을 방지하여 효율성을 극대화해야 한다.

마지막으로 상급단체와 연합체는 공공기관 통폐합, 초기업교섭 도입, 탄소중립 정책에 의한 산업구조 개편 등 중장기 구조 변화에 대비해 공동 전략 로드맵을 마련해야 한다. 이 로드맵에는 중·장기 전략을 포함하여 각 단계에서 상급단체와 연합체가 맡을 역할과 조정 절차를 명확히 규정해야 한다. 이처럼 산별단위의 깊이 있는 전문성과 연합체의 대표성 및 정치적 위상이 구조적으로 연동될 때, 순환적 대응 체계가 완성되며, 공공기관 노동조합은 정책 변화에 보다 주도적이고 체계적으로 대응할 수 있다.

4. 다층적 연대 체계 구축

공공기관 노동조합이 정부 정책 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 노동조합 내부의 연대를 넘어, 지역사회·시민사회·기타 이해관계자와의 연대가 필요하다.

○ 지역사회와의 연대

공공기관은 지역경제와 직결되는 기능을 수행하며, 지역 일자리·환경·에너지 등과 밀접한 관계를 가진다. 지역사회와의 연대는 공공기관 노동조합의 요구가 지역의 공공성과 맞닿아 있음을 보여주고 정책적 정당성도 강화한다.

○ 시민사회와의 연대

시민사회단체, 에너지·환경단체 등과의 연대는 공공기관 정책의 사회적 감시 기능을 강화하고, 노동조합이 공공성 강화를 위한 사회적 주체임을 보여줄 수 있다는 점에서 전략적 의미를 갖는다. 또한, 시민사회와의 공동 대응은 정책 의제의 폭을 확장하고 사회적 지지와 우호적인 여론을 확보하는 데 결정적 역할을 한다.

○ 기타 이해관계자와의 연대(전문가·정치·언론 등)

정책결정에 영향을 미치는 다양한 주체(전문가, 연구진, 국회, 언론, 학계)와의 연대는 노동조합의 목소리를 정책 과정에 반영시키는 데 있어 핵심적인 기반이 되어주며, 노동조합의 정책 역량과 논리를 강화시키는 역할을 한다. 특히 국회와의 긴밀한 소통과 협력은 정치 차원의 단순한 영향력 행사 차원을 넘어 정책 반영 과정의 설득력과 이행력을 높이는 핵심적 기능을 한다.

5. 향후 과제

- 정책 전문성 및 역량 강화
- 노정교섭 구조의 제도화
- 조합원 인식 변화에 대한 대응
- 공공기관 관리체계 개선(총인건비 제도 폐지, 공운법 개정)

2부 기념토론회

[토론 4]

- 박명준 선임연구위원 (한국노동연구원)

공공상생연대기금 창립 8주년 기념 토론회 \

2025. 12. 4. 프란치스코 회관

제2부 공공부문 일자리 변동 및 노동조합 발전양상 / 지정토론4

박명준

(한국노동연구원 선임연구위원)

I.

- 두 발제문 공공부문 고용 및 노동현황(박관성 저, 양적연구), 공공기관 노동운동의 쟁점(이주환 저, 질적연구)은 현 시기 공공부문 노동시장 및 노사관계의 현황을 이해하는 데에 일정하게 유의미한 내용들을 던져주고 있음.
- 본 토론에서는 각 연구에 대한 의견을 제시하면서 현 시기 공공부문 초기업교섭 활성화라고 하는 국정과제상의 의제와의 접점을 찾아보고자 함.

II.

- 박관성의 작업은 노동조합의 양적현황을 크게 중앙정부와 지방정부 소속으로 나누고 기관의 성격, 기관의 규모 등을 중심으로 다양하게 분석하고 있음.
- 일단 전반적으로 지속일자리가 증가하는 양상이며 그것이 전체평균 90%를 넘어서 있다는 것은 고무적임.
- 2023년 현재 중앙정부의 경우 그것이 93.5%, 지방정부는 89%의 차이를 보이고 있어 여전히 지방정부에 비지속일자리들이 훨씬 많음.
- 상대적으로 보다 지불능력이 크고 양호한 일자리를 지니고 있는 공기업들의 경우 그것은 93%에 달하며, 특히 금융공기업의 경우 96.4%에 달하고 있어 여전히 공공부문 내에서도 일자리의 질에 있어서 일정한 편차가 지속되고 있음을 알 수 있음.
- 공공행정산업 임금근로자와 관련하여 제시한 통계값은 공무원과 비공무원을 통칭하는 것으로 보이는데, 이 부분은 다양한 정책적 함의를 찾기 위해 구별이 필요하다고 보며, 비공무원 내에서도 일정한 균일이 크므로 그에 대한 천착도 있어야 할 것임.
- 오늘날 공무원은 더 이상 청년들이 전폭적으로 선호하는 일자리가 아니게 된 점, 비공무원의 공채정규직과 공무원의 질적 차이가 큰 점, 여전히 기간제 비정규직들이 일정하게 분포하고 있는 양상 등에 대해 좀 더 세심한 분석이 이루어졌으면 하는 아쉬움이 있음.
- 다만 본 연구의 주제가 노동조합 조직화이기 때문에 직종중심적 접근은 아닐 수밖에 없겠으나, 공공부문의 수직화된 신분질서 속에서의 조직화 양태의 차별적 양상에 대한 천착은 필요하지 않나 봄.

- 주지하듯이 오늘날 한국 공공부문 노동시장에서의 노동자들의 지위의 차이는 단지 노조의 유무나 계약의 기간의 정함 유무로만 나누어지지 않음.
- 따라서 노동시장의 지위별로 노동조합의 양적, 질적 존재방식이 어떻게 차이가 나는지에 대한 천착이 필요함.
- 향후 그러한 방식으로 연구가 발전해 나가길 바람.
- 처우와 관련하여 핵심은 임금수준과 복지기회 등이지만, 그와 관련하여 중요한 변수는 입단협의 기회, 즉 교섭기회임.
- 정부가 제시한 초기업교섭 활성화와 관련해서는 일단 적어도 공무원과 자회사 정규직들의 사용자로서 정부가 임해야 하고, 노사가 함께 초기업적, 집단적 교섭과 그에 걸맞은 공동의 처우기준을 마련하며 교섭을 전개해야 함.
- 이때 다 같이 기간의 정함이 없는 정규직이라 하더라도 공무원과 자회사 정규직은 공공기관의 정규직과 향유하는 시민권의 수준이 질적으로 현저히 저하되어 있음.
- 이러한 조건 하에서 일단 초기업수준의 교섭 활성화를 통한 처우개선의 기회 모색은 일단 공무원과 자회사 근로자들에 맞추어져야 할 필요가 있음.
- 그것을 세팅해 가면서 민간위탁부문과 기간제 근로자들까지 고려하며 교섭 기회가 확대되어야 하고, 궁극에는 공공기관 정규직들 역시 초기업적 수준의 교섭기회를 정부와 만들어 갈 수 있어야 할 것임.

III.

- 이주환의 연구는 매우 사회학적 시각에서 현실의 노동운동과 노사관계를 바라보고 있어 흥미로움.
- 특히 다양한 쟁점들과 관련하여 노동조합 간부들의 인식과 태도 및 행위정향의 특성들을 파악하려 했고, 이는 보다 소프트하고 말랑말랑한 시각에서 노사관계 행위자들의 양태를 조망하는 참신한 시도라고 볼 수 있음.
- 연결망과 그에 연계된 권력자원적 측면을 분석하면서 그를 통해 공공부문 노조운동이 사회공공성 실현의 주체로 나아갈 수 있을 여지를 탐구하였음.
- 다만 결론에서 제시한 관계망, 수평적 관계망, 그리고 지역적 연대 등의 측면은 참신한 시도에 비해 덜 참신해 보이는 측면이 있음.
- 그러한 측면들이 실제로 노동운동의 질적 도약을 위해 어떻게 쓰일 수 있으며, 현재는 무엇이 그것의 적극적 활용을 가로막고 있는지에 대한 비판적이고 분석적인 평가가 있었으면 좋았을 듯함.
- 결론의 후단인 지속가능한 공공기관 노동운동을 위한 과제 역시 종래에 지니고 있던 규범적 당위들을 재확인해 주고 있는 정도로 보임.

- 본문에서 주목할 발견은 내부 결속력의 약화임. 조합원 사이에 거래적 관점이 확산되고 있는 점, 투쟁경험의 부재와 재생산의 위기 등의 측면은 매우 의미심장한 변화이며, 이것이 노동운동의 도약과 공공성 실현에 있어서 갖는 함의가 네트워크와 권력자원을 매개로 좀 더 파고들어가 분석되었으면 좋았을 것임.
- 이해관계에 따른 상급단체 이동과 생존을 위한 소규모 조직의 뭉치기 역시 연결망과 권력자원의 측면에서 중요한 측면의 변화들이라고 보여짐.
- 본문의 2절 공공기관 노조운동 성장과 확장요인에서 1번의 발견들과 2번의 발견들이 좀 더 긴밀하게 연계점이 있을 거 같은데 더 파고들지 못한 점이 아쉬움.
- 3절에서 전만과 과제와 관련해 본 논평자가 의미심장하게 보는 것은 11쪽의 중층적 교섭구조 구축에 관한 논의임.
- 그 중에서도 국가 수준의 대정부 교섭과 개별 기관 노사교섭 사이에 중간 단위 교섭공간을 마련할 필요성에 대한 제기는 꽤 의미심장함.
- 이 부분은 노사관계론적으로 조금 더 인식의 심화가 필요하다고 생각함.

- 필자는 이른바 노정교섭과 관련하여, 교섭의제에 따라 정책적 노정교섭과 (노사관계) 시스템적 노정교섭으로 나눌 수 있다고 보여짐.
- 이는 공공부문의 특성상 정부가 사용자라고 하는 측면에서 정책주체로서의 정부와 사용자로서의 정부로 나뉘어짐.
- 이 가운데 정책적 노정교섭은 사회적 대화에 준하며, 시스템적 노정교섭은 단체교섭적 성격을 지닌다고 볼 수 있음.

구분	하위 유형	교섭 성격	주요 교섭 의제	교섭 단위	비고
정책적 노정교섭	거시적 정책교섭	사회적 대화에 준함(정책교섭)	공공부문 전반 정책, 임금·고용, 구조개혁 방향	총연맹 ↔ 정부(정책주체)	정부는 '정책주체'로 참여
	업·직종 단위 중위수 정책교섭	중간 수준의 정책조정 교섭	업·직종별 임금·고용정책, 처우·운영 기준	공공기관운 영위수위원회 등	구조설정교섭과 연계 가능
시스템적 노정교섭	구조설정교섭	단체교섭적 성격(노사교섭)	노동시장 구조(인력체계), 임금·고용체계 등급·직렬 설계	별도 사용자단위(업·직종 단위도 가능)	중위수 정책교섭과 강한 연계성
	처우조정교섭(교섭단위별)	단체교섭(전형적 교섭)	직종·기관별 임금·처우 조정, 세부 근로조건	교섭단위(기관·직종 단위)	실질적 '현장 교섭'

- 정책적 노정교섭은 총연맹들과 정부가 공공부문 전반에 대한 거시적인 정책조율을 도모하는 거시적 정책교섭과 공공기관운영위원회, 공무원 위원회 등의 업직종단위의 중위수 정책교섭으로 나눌 수 있음.
- 시스템적 노정교섭은 사실상 노사교섭이라고 볼 수 있으며, 이는 노동시장구조(인력구조) 및 임금체계를 둘러싼 구조설정교섭과 교섭단위별로 해당 직종들의 처우조정

교섭 등을 구분할 수 있음.

- 위에서 강조한 교섭단위는 처우조정교섭을 의미하며, 그에 더하여 구조조정교섭은 별도의 단위를 구축해서 통일적으로 진행할 수도 있을 것이며, 이는 자연스럽게 업직 종단위의 중위수준 정책교섭과 연계성을 강하게 지닐 수 있음.
- 향후 초기업수준의 정책교섭이나 단체교섭과 관련하여 보다 분화된 인식이 되어질 수 있도록 실천과 정책의 발전이 이루어져야 할 것임.

IV.

- 현 정부 시기 동안 과연 공공부문의 노사관계와 노동운동이 얼마나 도약을 하고 새로운 틀을 만들어 갈 수 있을지 귀추가 주목이 되는 상황임.
- 두 연구는 그와 관련하여 의미있는 지점들을 짚는 연구성과를 보였음.
- 다만 향후 보다 실제적인 정책담론을 만들어 갈 수 있는 한발 더 현실의 노사관계의 양태에 천착한 작업들이 후속으로 이어졌으면 하는 바람임.
- 이는 두 연구자만이 아니라 해당 주제를 다루는 유관연구자들 모두가 함께 애를 써야 할 것이며, 그것을 위해 두 연구자는 이번에 나름 유의미한 기여를 했다고 평가됨.