

## | 사회적 대화 논단 |

# 다변화하는 우정사업 노사관계, ‘사회적 대화’에 길이 있다

구은희 경제사회노동위원회 전문위원

### 들어가며

올해 들어서만 12명의 우체국 집배원이 목숨을 잃었다. 이메일이나 문자서비스·사회관계망 서비스(SNS)의 등장으로 서신과 같은 통상우편물이 줄어들고 있지만, 1인 가구 확산과 전자상거래 활성화에 따른 소포우편물(택배) 증가로 집배원 한 명당 실어 나르는 물량이 줄어들지 않은 데 죽음의 원인이 있다. IMF 경제위기 이후 공공부문 구조조정의 일환으로 진행된 인력 감축 역시 죽음의 배경을 이룬다.

집배원 사망이 이어지자 우정노조는 지난 6월 전면파업 카드를 꺼내들었다. 쟁의행위 찬반투표는 92.87%의 압도적인 찬성률로 가결됐다. 135년 우정사업 사상, 노조 출범 61년 만에 첫 파업이 성사될 지 관심이 쏠렸다. 결과적으로 실제 파업까지 이어지지는 않았지만, 집배원 장시간노동의 심각성과 인력충원의 필요성을 환기시킨 계기가 된 것만은 분명하다.

그보다 앞선 지난 1월에는 우체국택배 배송 특수고용직으로 구성된 택배연대노조 우체국 본부의 사상 첫 단체협약 체결 소식이 있었다. 단체협약에는 노조전임자 근로시간면제(타임오

프) 적용과 노조사무실 제공·조합비 원천공제 등이 포함됐다. 개인사업자 신분인 택배배달원들에게 여름휴가를 보장하기로 한 대목도 눈에 띈다. 비록 이들에 불과하지만 노동자 휴식권 보장을 향한 의미 있는 진전으로 평가된다.

이 같은 일련의 흐름은 우정사업 노사관계가 새로운 국면에 접어들고 있음을 시사한다. 노동시장 안에서 좀처럼 조우하기 힘들 것 같은 공무원과 개인사업자들이 같은 사업장에서 노동조건 개선을 외치는 보기 드문 상황이 전개되고 있다.

이 글은 산업구조의 변화가 노사관계에 미치는 영향을 조망하기 위해 기획됐다. 산업구조의 중심축이 제조업에서 공공·서비스 분야로 서서히 이동하면서 노사관계의 모습도 달라지고 있기 때문이다. 특히 공공부분의 경우 예산과 인력 통제권을 쥐 정부가 노사관계의 이해당사자로서 힘을 발휘하고 있다. 정부의 성격과 정책방향에 따라 노사관계의 향방이 좌우되는 상황이다. 동시에 비정규직 증가에 따른 고용형태의 다변화가 노사관계의 재편을 촉진하고 있다.

전형적인 공공서비스업에 해당하는 우정사업은 ‘공익성과 수익성의 조화’라는 모순된 경영 방침 아래 부침을 거듭해 온 케이스다. 정규직을 축소하고 비정규직으로 그 자리를 메운 것이 노사갈등의 씨앗이 됐다. 기존 공무원 중심의 단선적 노사관계가 복잡한 구조로 분할하는 계기가 됐기 때문이다.

노사관계 안정화를 위한 사용자의 역할이 눈에 띄지 않는다는 점도 노사갈등을 부채질한다. 우정사업본부 출범 전후인 1990년대 중반부터 2000년대 초반까지 잘못된 인력수요 예측에 기반해 무리하게 진행된 인력감축은 업무량 폭증과 비정규직 투입의 악순환을 초래했다.

## 우리나라 우정사업의 변화

우리나라 우정사업의 역사는 1884년 우정총국 창설로 거슬러 올라간다. 그 뒤 전보총국·전우총국·농상공부 소속 통신국·통신원 등을 거쳐 광복 후인 1948년 7월 정부조직법에 따라

체신부가 출범하게 된다.

우정사업은 국민의 일상생활에 밀접한 필수공공서비스다. 우편사업·우체국예금·우체국보험 등으로 구분된다. 우편사업은 통상우편(일반우편), 소포·등기, 극제통상·소포, 우체국택배 등 우편물을 접수·운송·배달하는 업무를 총칭한다. 우체국예금과 우체국보험은 금융사업으로 분류할 수 있다.

우정사업은 정부가 직접 서비스를 제공하거나 정부의 관리·감독 아래 서비스 제공이 이뤄진다. 이런 속성에 따라 우리나라에서도 정부가 우정사업을 독점해왔다. 하지만 우정사업을 둘러싼 외부환경이 변하기 시작했다. 우편서비스 관련 수요가 급증하면서 정부가 이를 처리하는 데 어려움을 겪기 시작한 데다, 정부 독점 공공부문에 대한 개방 요구가 커져갔다. 인터넷·이동통신 보급에 따른 전자메일·전자상거래 활성화, 규제 완화와 시장경쟁체제 도입에 따른 고객 수요의 다양화, 세계적인 우정·물류사업체 등장에 따른 세계화와 민영화 역시 우정사업의 변화를 촉진했다.(배규식, 2004)<sup>1)</sup>

이 같은 외부환경 변화는 1980년대 중반 이후 본격화된 공공부문 개혁 논의와 맞물려 국내 우정사업 구조개편 논의를 촉발했다. 우정사업은 1990년대 중반 이미 연간 500억 원에 달하는 적자를 기록, 주요 개혁 대상으로 지목된 상태였다. 따라서 우정사업 구조개편 논의의 초점은 경영 효율성 개선에 맞춰졌다. 특히 정부 규제로 발생하는 경영 전반의 비효율이 부각됐다. 당시 체신부 관할 우정사업은 여러 정부부처의 통제 아래 놓여 있었다. 요금결정과 예산 배분은 경제기획원, 자금배정·회계관리 및 체신금융활동은 재무부, 조직·인사관리는 총무처, 조달활동은 조달청이 각각 관리했다.

논란 끝에 우정사업 구조개편을 위한 세 가지 대안이 제기됐다. 첫째 정부부처형 공기업 체제 아래 인력·조직·예산·회계·요금관리의 경영 자율성과 유연성을 부여하는 방안, 둘째 우정 기능을 전담하는 별도의 우정청을 설치하는 방안, 셋째 우정공사를 설립해 우정사업을 정부

1) 이 글에 등장하는 우정사업 구조조정 관련 내용의 상당 부분은 "우정사업의 구조조정과 노사관계의 변화"(배규식, 2004)를 참조했음을 밝혀 둔다.

부문에서 분리·독립하는 방안이다. 이 중 첫 번째 방안, 즉 정부부처형 공기업 체제 아래 경영 자율성을 강화하는 차원에서 '우정사업본부'를 신설하는 방향으로 논의가 모아졌다. 1999년 4월 우정사업본부 추진단이 발족하고, 2000년 4월 개정된 '우정사업운영에 관한 특별법'에 따라 같은해 7월 우정사업본부가 출범했다. 우정사업의 공익성을 놓치지 않으면서 사업성까지 획득하겠다는 것이 정부의 구상이었다. 하지만 이는 앞으로 전개될 우정사업 전반의 난맥상을 예고하는 서막에 불과했다.

## 우정사업본부 체제의 출범과 비정규직의 증가

우정사업본부는 본부·직할기관·지방우정청으로 구성돼 있다. 본부는 1실(경영기획실)·3단(우편사업단·예금사업단·보험사업단) 27과로, 직할기관은 우정공무원교육원·우정사업정보센터·우정사업조달센터로 구분된다. 지방우정청은 서울을 비롯해 전국 9곳에 설치돼 있으며, 지방우정청 산하 우체국은 2003년 3,724곳으로 정점에 달한 뒤 2018년 12월 말 기준 3,451곳으로 줄어들었다.

우정사업본부 취급 우편물량은 본부 출범 이후 지속적으로 증가하다가 2002년 정점을 찍은 뒤 감소세로 돌아섰다. 2002년 55억 통에 달했던 우편물량은 2017년 35억 통까지 줄어 들었다. 여기서 한 가지 의문이 제기된다. 물량이 줄었는데도 집배원 과로사 문제가 해결되지 않은 이유가 무엇일까.

원인은 선부른 구조조정에서 찾을 수 있다. 우정사업본부와 그 전신인 체신부는 아직 우편물량이 늘어나던 시점에 대대적인 인력 구조조정을 단행했다. 정밀하지 않은 인력 수요예측이 문제였다. 당시 정부는 전자우편의 사용이 늘어나면 우편물량이 줄어들 것이라고 단순하게 예측했다. 하지만 근시안적인 판단이었다. 홈쇼핑의 성장과 신용카드 사용 확대로 카탈로그·고지서·내역서 등이 증가했다. 인터넷쇼핑 확산에 따른 소포·택배시장 확대와 우체국택배 사업 신규진출에 의해 우편물량이 급증했다. 정부는 장시간노동 문제를 해소하기 위한 필요인력도 고려하지 않았다. 주먹구구식 인력예측이 구조조정의 근거가 되면서 상황이 꼬이기 시작했다.

그 결과 1997년 3만5,500명에 달했던 체신인력은 2001년 말 2만9,767명으로 줄어들었다. 물량은 늘어나는데 사람이 줄었으니 결과는 자명했다. 우정사업본부는 무리하게 인력을 감축한 뒤 업무량이 폭증하자 다양한 형태의 비정규직을 투입하는 방식으로 수습에 나섰다. 하지만 미봉책에 불과했다.

업무량 증가는 집배노동자의 노동강도 강화로 이어졌다. 집배원 과로사 문제의 구조적 배경이다. 우정사업본부는 부족한 인원을 메우기 위해 상시위탁집배원·파트타임 집배원·재택집배원 같은 비정규직을 늘려갔다. 한 번 줄어든 공무원 정원을 다시 늘리기 쉽지 않은 상황에서 집배원 고용구조가 왜곡되기 시작했다. 실제 우정사업본부는 중앙행정기관 가운데 비정규직 비율이 높은 기관 중 하나다.

설상가상으로 2000년대 들어 일반우편 물량이 꺾이기 시작하면서 우편사업 부분 수익성 저하가 더욱 심각해졌다. 2011년 이후 우편사업에서 매년 최소 250억 원에서 많게는 700억 원에 달하는 영업적자가 발생했다. 따라서 노동강도 강화와 수익성 악화의 악순환을 끊어 내는 것이 우정사업본부가 풀어야 할 가장 시급한 과제다.

## 공무원 중심의 기존 노사관계

1958년 3월 대한체신노조(현 우정노조) 설립 이후 노조와 체신부는 줄곧 타협적 노사관계를 형성해왔다. 현업 공무원 신분인 노조 조합원들의 노동조건이 법률과 예산에 의해 규정되는 만큼, 단체교섭은 노사 현안을 다루는 보조적 수단에 그쳤다. 매년 진행되는 임금협상도 공무원보수규정의 틀을 벗어나기 어려웠다.

노조는 오히려 예산·인력 담당 부처나 국회를 상대로 로비성 협의와 간담회, 법률 투쟁을 전개하는 데 힘을 쏟았다. 일종의 비공식 교섭을 통해 ▲잡급직을 고용원으로 정규직화 ▲고용직을 기능직으로 공무원화 ▲기능직 공무원 정년 연장 ▲잡급직 조합원의 퇴직금 인정 등 소기의 성과도 거뒀다. 60년대 중반 이후 정부가 주도한 기능직 공무원 신분·고용보장과 임금 인상은 우정사업 노사가 협조적 노사관계를 유지하는 밑거름이 됐다.

하지만 90년대 중반 이후 본격화된 구조조정과 인력감축은 우정사업 노사관계에 긴장감을 불어넣었다. 인력감축에 따른 인력부족과 노동강도 강화, 비정규직 증가에 의한 고용불안 확산은 현장 노동자들의 불만을 고조시켰다. 노조의 타협적 태도를 비판하면서 강력한 투쟁을 요구하는 목소리가 터져 나오기 시작했다.

특히 1999년 5월 확정된 제2차 정부조직 개편안은 노조를 장외투쟁으로 이끈 직접적 배경이 됐다. 앞서 미국계 컨설팅업체 아서앤더슨(Arthur Anderson)이 작성한 체신부문 구조조정 연구용역 결과는 2002까지 우체국 직원 8,500명을 감축해야 한다는 내용을 담고 있었다. 노조는 같은해 5월30일 서울 여의도공원에서 조합원 1만5천여 명이 참가한 가운데 '인력감축 철회 및 생존권사수 결의대회'를 열고 정부 방침에 항의했다. 기능직 공무원 신분인 체신노조 조합원들이 정부 방침에 반발해 대규모 장외집회를 가진 것은 이때가 처음이다.

당시 노조는 장외투쟁과 함께 '사회적 대화'를 병행하는 투 트랙 전략으로 해결책을 모색했다. 노조의 요구에 따라 노사정위원회 '공공부문 구조조정 특별위원회'가 체신부문 인력감축 계획에 대한 재검토에 들어갔다. 노사정의 공감대 속에 정밀직무분석이 진행됐다. 분석 결과 추가 감원은 필요 없다는 결론이 나왔다. 당초 정부 개편안의 절반 수준으로 감원 규모가 줄어들었다.<sup>2)</sup>

이로써 우정사업 노사는 인력감축이라는 민감한 문제를 사회적 대화를 통해 타협적으로 해결한 경험을 공유하게 됐다. 제도적 틀을 활용함으로써 노조는 조합원들의 고용불안을 일정정도 잠재우고, 사용자는 노조가 전투적 방식에 의존해 강경투쟁으로 나아가는 것을 막을 수 있었다. 하지만 문제 해결의 이면에 어둠의 그림자 역시 짙었다. 인력 부족과 우편물량의 증가 속에서 노동자들은 장시간노동에 노출됐다. 기존 정규직 일자리는 비정규직이나 업무위탁으로 대체됐다.

2) 경제사회발전노사정위원회, 2001, 「체신부문 인력감축계획에 관한 합의문」

## 택배노동자 중심의 신규 노사관계

우정사업본부의 인력은 크게 공무원(72.1%)과 비공무원(27.9%)으로 분류된다. 고용형태 별로 나눠보면 정규직(98.3%) 비중이 비정규직(1.7%)을 압도한다. 다만 과거 비정규직으로 분류되던 노동자 상당수가 무기계약직으로 전환된 뒤 정규직으로 분류되고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 이들의 열악한 처우나 차별 문제가 표면화되기 어려운 구조다.

우정사업본부 내 최대 인력인 집배원의 경우도 마찬가지다. 동일 업무를 수행하더라도 공무원 여부나 고용형태에 따라 처우가 달라진다. 집배원의 종류로는 공무원인 '우정직 집배원', 비공무원이면서 정규직인 '별정우체국 집배원', 비공무원이면서 무기계약직 또는 기간제인 '상시계약집배원', 비공무원이면서 무기계약 또는 기간제인 '특수지집배원' 등이 있다. 이 중 상시계약집배원은 정규직으로 분류되지만 정작 임금 등에서 차별을 받는 대표 직군이다. 2016년 기준 상시계약집배원의 월평균 임금은 191만 원으로 정규직(9급 1호봉 기준)의 89.7%에 불과했다(한국노총, 2017)<sup>3)</sup>. 초과근무를 하지 않으면 임금수준이 더 낮아진다.

우정사업본부는 민간위탁의 일환으로 특수고용직을 활용한 우편사업도 수행하고 있다. 개인사업자 형태로 우편물을 배달하는 소포위탁배달원(우체국택배 배달원)이 대표적인 경우다. 소포위탁배달원은 우정사업본부 자회사인 '우체국물류지원단'과 택배물량 위탁계약을 체결하고 개인사업자로 일하는데, 최근 들어 이들로 구성된 노조의 약진이 눈에 띈다.

현재 우체국물류지원단에 설립된 6개 노조 중 2개가 소포위탁배달원을 가입대상으로 하고 있다. 전체 배달원 3천여 명 중 1,200여 명은 민주노총 서비스연맹 소속 전국택배연대노조 우체국본부에, 500여 명은 한국노총 공공산업노련 소속 전국우체국위탁택배노조에 가입한 상태다.

소포위탁배달원은 과거 우체국물류지원단과 위탁계약을 체결한 업체로부터 재위탁을 받

3) 한국노총, 2017, 『한국노총 19대 대통령 선거 정책요구안』

는 다단계 구조에서 일해 오다가, 2018년 이후에는 우체국물류지원단과 직접 위탁계약을 체결하는 개인사업자 형태로 일하게 됐다. 개별 우체국에 마련된 물류지원단 사무실에 출근해 업무를 수행한다.

소포위탁배달원들은 전통적인 표준 고용계약(standard employer contact)으로부터 벗어나 있는 탓에 노후대책·의료문제·산업재해·실직문제에 대한 제도적 보호를 받기 어렵다. 이들이 2013년을 전후해 노조활동을 모색하기 시작한 이유다. 민원에 의한 경고·징계 남발이 초래한 고용불안 역시 이들을 뭉치게 한 사유다. 초기에는 ‘전국우체국위탁택배조합’이라는 명칭의 네이버 밴드 모임으로 활동을 시작했다. 그런 뒤 2017년 11월 정부가 특수고용직인 택배기사들의 노조설립신고를 받아들여 소산별노조인 전국택배연대노조가 정식 출범했고, 기존 네이버 밴드 모임은 2018년 5월 전국택배연대노조 산하 우체국본부로 편재됐다.

곧이어 임금·단체협상이 시작됐다. 택배연대노조 우체국본부와 우체국물류지원단은 2018년 11월 본격적인 협상에 돌입해 2개월 만인 2019년 1월 첫 번째 단체협약(노사협정)을 체결했다. 단체협약에는 노조전임자 근로시간면제(타임오프) 적용과 노조사무실 제공·조합비 원천 공제 등이 포함됐다. 개인사업자 신분인 택배배달원들에게 이들의 여름휴가를 보장하기로 한 대목도 눈에 띈다. 그동안 택배배달원의 휴가 사용은 상상조차하기 힘든 일이었다. 자비로 대체인력을 투입해야 했기 때문이다. 이번 합의가 택배노동자 휴식권 보장을 위한 의미 있는 진전으로 평가되는 이유다. 민간 택배업체에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

## 마무리하며

지금까지 개괄적으로 우리나라 우정사업의 변화와 노사관계의 흐름을 살펴보았다. 요컨대 인력 구조조정 과정에서 비정규직이 늘어난 결과 우정사업 노사관계의 무게중심이 이동하고 있음을 확인했다. 우정업무에서 정규직 집배원이 차지하는 비중이 줄어들면서 우정노조와 우정사업본부 사이의 관계가 약해지고, 그 반대급부로 비정규직 노사관계의 파급력이 커질 것으로 예상된다. 특히 소포위탁배달원으로 구성된 특수고용직 노조의 약진은 우정사업 노사관계의 향방을 가르는 시금석이 될 전망이다.



협력적 관계를 토대로 한 우정사업 노사관계의 속성 역시 달라질 것으로 관측된다. 지난 6월 우정노조가 135년 우정사업 사상, 노조 출범 61년 만에 처음으로 전면파업 카드를 꺼내든 것이 지금의 상황을 암묵적으로 대변한다. 노조가 이례적으로 파업 직전 상황까지 나아간 것은 일차적으로 집배원 장시간노동의 심각성 때문이지만, 우정사업 내 고용구조와 노사관계의 지형 변화를 더 이상 외면하기 어렵게 된 노조의 속사정도 자리 잡고 있다. 우정노조가 변화의 기로에서 어떤 모습을 보일 지 관심이 쏠린다.

우정사업 내 노동문제는 크게 네 가지 유형으로 분류할 수 있다. 장시간노동 등 건강·안전의 문제, 비정규직에 대한 차별, 비정규직의 열악한 처우, 특수고용직의 근로자지위 인정에 관한 사항 등이다.(이정봉, 2017)<sup>4)</sup> 뿐만 아니라 민간과 경쟁하는 택배부문의 특수고용직 증가와 물류지원단이라는 자회사를 활용한 운영방식은 우정사업본부가 노사갈등의 시한폭탄을 품고 있는 상태임을 암시한다. 잠재돼 있는 노사갈등이 언제 어떤 형태로 분출할지 예측하기 어렵다.

갈등의 조짐은 이미 나타나고 있다. 공무원 중심의 단선적 노사관계가 복잡한 구조로 분할하면서 종사자별 이해관계가 맞부딪히기 시작한 것이다. 우정노조는 올해 파업을 접는 대신 위탁택배배달원 750명을 추가로 늘리는 방안을 받아들였다. 10킬로그램을 초과하는 고중량 소포에 대한 영업목표와 실적평가를 폐지하고 요금을 올리는 방안도 수용했다. 집배원 업무 경감을 위해 외부인력을 늘리고 물량을 줄이는 내용이다. 그런데 월급 대신 건당 수수료를 받는 소포위탁배달원 입장에서는 소득 감소가 불가피하다. 이는 앞으로 우정사업 내부의 노-사, 노-노 갈등이 중층적으로 전개될 가능성이 높아졌다는 것을 보여주는 단편적 사례다.

따라서 신(新)-구(舊) 노사관계의 조율을 위한 전략적 수단으로써 사회적 대화를 모색할 필요가 있다. 집배원 노동강도 완화와 비정규직 차별 개선 같은 핵심 의제들은 맞물려 돌아가는 톱니바퀴와 같다. 어느 한 쪽이 고장 나면 전체가 망가지는 구조다. 소포위탁배달원 규모가 3천 명까지 늘어나는 동안 집배원 노동강도가 낮아지지 않은 원인을 촘촘하게 살피고 적

4) 이정봉, 2017, 『우정사업본부 비정규직 실태와 과제』, 한국노동사회연구소

합한 처방을 내려야 할 때다. 우정사업 노사는 인력 구조조정이라는 난제를 사회적 대화를 통해 해결한 경험을 갖고 있다. 예측하기 힘든 노사관계의 변화 속에서 갈수록 첨예해지는 갈등을 조정하기 위한 사회적 대화의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.