



# 항만노무공급체제 100년만에 획기적으로 개혁 항운노조, 동북아물류중심국가 건설에 적극 동참

인천항 항만인력 상용화가 7월5일 실시된 인천항운노조원 찬반투표에서 가결됨에 따라 확정되었다. 이번 인천항 체제 개편은 부산항과 평택당진항(평택지역) 상용화에 이은 세 번째 성과로 인천노조 항만분야 노조원 전체(1,741명)가 상용화되어 그 인원이 역대 최대규모(부산 1,224명, 평택 275명)이다. 이에 따라 인천을 비롯하여 부산, 평택 당진항에서 100년만에 항만에서의 노무공급체제가 획기적으로 개편된다. 다음은 항운노무인력 상용화에 따른 의의 및 추진상황, 경제적 파급효과 등을 정리한 것이다.(편집자주)



서울 종로에서 역사적인 만민공동회가 열린 해인 1898년 47명의 부두하역근로자들이 함북 성진에서 최초로 부두노조를 결성한 후 1900년대에 들어와 원산, 진남포, 목포, 군산, 장항항에서 근로자들이 잇따라 노동조합을 결성, 이를 통해 하역회사에 집단적인 노무공급을 하게 된다.

하역업체는 이들을 고용하기 위해 항운노조측에 작업에 필요한 인력을 건마다 수시로 요청해야 하는 불편을 겪어왔다. 이 같은 항운노조의 노무공급

독점권이 100년이 지난 참여정부에서 역사의 뒤안길로 사라지게 됐다. 철저히 항운노조에 귀속된 일용직 인력은 노·사·정 합의를 통해 지난해 부산항에 이어 평택, 인천항에서 항만운송사업자가 정규직으로 고용하는 제도로 바뀌게 되는 '항만노무인력 상용화'가 실현된 것이다.

### ▶ 노무공급 독점권 100년만에 퇴장

노무현 대통령은 7월24일 항만노무공급체제를



성공적으로 개편한 항운노조, 물류기업, 항만이용자 및 해양수산부 공무원 등 관계자들을 청와대로 초청해 오찬을 함께하며 그동안의 노고를 치하하고 격려했다.

노대통령은 이날 “이번 항만노무공급 체제 개혁이 외국과 달리 인위적인 구조조정, 파업 없이 사회적 갈등을 최소화한 한국형 개혁모델을 제시한 대표적인 개혁사례”라며 개편과정에 참여한 노사정 관계자들을 격려했다.

정부는 항만인력 상용화가 기업의 고용자율권을 보장하고 항만생산성 향상을 통한 물류비 절감으로 국민경제 전반에 긍정적인 영향을 미치고 동북아 물류중심으로 나아가는 데 든든한 토대가 될 것으로 보고 있다.

▶ **항만노무인력 상용화 배경**

항운노조의 독점적 인력공급체제는 우리 항만 100년의 역사와 뿌리를 같이 하는 것으로 과거 인력위주의 하역 환경에서 비롯됐다.

기존 인력공급체제는 기계화되고 자동화된 현대 항만환경에서는 적합하지 않으며, 주변 항만과의 경쟁이 치열해져 감에 따라 시급한 개선 과제로 대두됐다.

특히 2005년 초 항운노조 채용비리 사건을 계기로 기존 항운노조의 항만근로자 독점공급체제에 대한 개혁요구가 다양하게 표출되기 시작한 것이 결정적인 계기가 됐다.

그동안 전국항만에 종사하는 근로자는 하역업체 소속의 근로자와 항운노조 소속의 근로자 등 2원적인 구조로 공급되고 있다. 항만근로자 중 약 절반수준은 하역업체 소속으로 장비운전이나 현장 관리업무를 담당하고, 나머지 절반정도는 항운노조 소속으로 단순 노무작업에 종사하고 있다.

이들을 하역업체가 고용하기 위해서는 항운노조

측에 작업에 필요한 인력을 건마다 수시로 요청해야 한다.

항운노조가 조합원에 가입해야만 일할 기회를 부여하는 클로즈드숍(closed shop) 형태로 운영되고 있는 만큼 사실상 항운노조는 독점적 지위를 확보한 인력공급회사 역할을 하고 있다.

법률상으로는 복수 항운노조 설립도 가능하지만 현실에서는 기존 노조의 막강한 영향력 등으로 지난 1898년 성진항에서 노조가 결성된 이후 100년간 이같은 노무공급체계가 유지돼 왔다.

이처럼 철저히 항운노조에 귀속된 일용직 인력을 노·사·정 합의를 통해 항만운송사업자가 정규직으로 고용토록한다는 것이 바로 ‘항만노무인력 상용화’다.

▶ **항만노무인력 상용화 왜 필요한가**

현행 항운노조의 가장 큰 문제점은 비효율성이다. 현행 항만노무공급체제는 상용화된 컨테이너전용터미널 등 일부 부두를 제외하고는 항운노동조합이 사실상 독점적인 노무공급권을 행사하고 있어 항만물류기업의 자율적인 고용권이 제한되고 합리적인 경영이 곤란한 상황이다.

또한 항운노동조합의 우위적 지위로 합리적인 노사관계가 형성되지 못해 신설부두에 대한 노무공급권·손실보상금 주장, 현대화 및 자동화를 위한 장비 도입 시 실업보상금 요구 등 비합리적인 관행이 지속돼 왔다.

이로 인해 항만의 현대화 및 기계화가 지연되고 과잉인력이 하역작업에 투입됨으로써 우리 항만의 생산성을 저하시키고 경쟁력을 약화시키는 주요한 원인이 되고 있다. 나아가 이러한 문제점은 우리 항만에 대한 부정적인 이미지를 형성시키고 외국자본의 투자매력도를 떨어뜨림으로써 외국선사 및 다국적 물류기업 유치에 걸림돌로 작용할 수 있다.



### ▶ 한국형 항만개혁 모델 제시

항운노조의 인력공급독점 문제는 정부 출범 때부터 주요 개혁과제로 선정돼 추진되었으나 항운노조의 강력한 반발, 국민적인 공감대 부족, 추진력 저하 등으로 좌초됐다.

이번 추진 과정 중에도 무산될 위기가 있었으나 정부가 일관된 개혁의지를 보여줌으로써 우리 항만역사의 기념비적 성과를 이뤄냈다.



우리나라보다 앞서 상용화를 도입한 나라에서는 기존 체제를 강제 폐지하고 인위적인 구조조정으로 인해 대규모 파업, 장기간 항만폐쇄 등 사회적 갈등이 컸으나, 우리나라는 기존 체제에 대한 이해를 바탕으로 노·사·정 합의절차를 거쳐 사회적 갈등이나 인위적인 구조조정 없이 이뤄냈다는 데 의미가 크다.

특히 여러 당사자 간의 갈등을 대화와 타협, 그리고 합의라는 민주적이고 투명한 절차를 통해 해결하는 실제 사례를 제시하고, 어느 일방 당사자에게 유리한 방식(zero-sum)인 아닌 노·사·정 모두에게 이익이 되는 상생(win-win)의 갈등해결 시스템을 제시했다.

### ▶ 항만인력 상용화를 위한 추진방향

이번 항만노무공급체제의 개편은 항만물류기업이 항운노동조합원을 정규직원으로 채용하는 방식(상용화)으로 진행된다.

상용화 대상은 항운노동조합 업무영역 중에서 항만분야로 한정해 추진하고, 철도·농수산물·보세창고 부문은 이번 상용화 대상에서 제외된다.

전 항만에 상용화 체제를 도입할 계획이나 우선 부산항, 평택항, 인천항에서 실시하고 그 외의 항만에는 물동량 추이, 항만인력 운영여건 등 항만별 상용화 여건에 따라 노·사·정간의 협의를 통해 상용화 논의를 확대해 나갈 계획이다.

또한 상용화에 의한 대규모 실업 등 사회적인 파장을 최소화하기 위해 취업을 희망하는 모든 노조원을 고용하고, 기존 정년 및 임금수준을 보장하며, 항만물류기업에 고용되지 않고 퇴직을 희망할 경우에는 생계안정을 위한 지원금을 지급하게 된다.

이러한 전반적인 개편방안은 근로조건 보장사항, 재정지원근거 등을 담은 '항만인력공급체제의 개편을 위한 지원특별법'을 근거로 추진된다.

**[부산항]** 항만분야 전체 노무인력 8,650명 중 5개 TOC(부두운영회사) 부두의 노조원 1,224명이 상용화 대상이며, 공용부두·창고·CY 노조원은 제외된다. 부두별로 노조원 및 하역회사가 고정되어 있고 임금수준도 상이(평균 292만원)하여 체제개편이 상대적으로 용이하다. 희망퇴직(28.2%)을 포함하여 상용화 인력의 16%가 55세 이상의 고령자로서 향후 5년간 45%의 인력에 대해 구조조정이 가능하다.

**[인천항]** 전체 노조원(2,700명) 중 항만분야 전원(1,741명)이 상용화 대상으로 포함되었으며, 철도·농수산물 분야 노조원은 제외된다. 전체 부두에 전 노조원이 순환 배치되는 인력운영체제로서 임금도 전체 노조원에게 균등배분(평균 월 370만원)된다. 부

두별 인력배분, 근로시간, 공동인력관리기구 등은 타 항만의 상용화 시행지침이 될 정도로 상세한 부분까지 합의한 상태이다.

**[평택항]** 전체 노조원(275명)이 모두 상용화 대상에 포함됨으로써 개별 단위노조의 노무공급권이 완전 소멸되는 첫 번째 사례이다. 기아차부두 개장(2007. 7)에 따른 물량감소를 우려한 노조가 자발적으로 협상을 제안하고 임금도 하향조정(월 500만원 → 372만원)하였다. 실제 상용화 시점보다 빨리 도입을 확정하여 지리적으로 근접하여 경쟁관계에 있는 인천항 상용화를 촉발하는 계기가 되었다.

### ▶ 상용화를 위한 정부의 재정지원

현행 항만노무공급체제는 항만생성 초기부터 자생적으로 정착된 것으로 법률상 사용자가 없어서 정부의 재정지원 없이는 개혁 추진이 불가능한 특성을 갖고 있다.

정부는 상용화를 경제적인 측면에서 물류비 절감 및 국가 경쟁력 강화 등 그 효과가 국민경제 전반에 미친다는 점을 고려할 때 재정지원을 통해서라도 가능한 한 빨리 추진할 계획이다.

또한, 사회적인 측면에서도 상용화 과정에서 실업 등에 따른 사회적 충격을 완화하고 항만근로자의 생계를 안정화하기 위해서는 최소한의 국고 지원이 불가피하다고 보고 있다.

우리나라에 앞서 상용화를 도입한 나라에서는 항만 개혁을 성공시키기 위해 국가에서 필요한 재원의 50%이상을 부담했다.

국내에서도 항만분야는 아니지만, 석탄산업 합리화(1989)시 석탄산업 종사자에 대해 퇴직금과는 별도로 정부에서 근로자 대책비 형식으로 보상한 사례가 있다.

### ▶ 외국의 노무공급제도 현황

외국 주요 항만의 노무공급체제는 일반 노사관계와 같이 항만하역업체가 자율적으로 하역근로자를 고용해 하역작업에 투입하는 방식이다.

항만 근로자의 노동조합은 기업별 노조로 오픈숍(open shop) 형태로 운영되고 있고 단체교섭 등 근로조건 개선을 위한 일반 노조의 역할만을 수행토록 하고 있다.

항만인력의 직종마다 차이가 있으나 장비운영인력, 검수검량 인력 등은 하역업체에서 고용하고 신호수(signal man) 등 단순 인력은 인력시장으로부터 공급받고 있다. 주요 항만의 전체 현장인력대비 상용인력은 80 ~ 90% 정도다.

### ▶ 외국의 항만노무관련 개혁사례

영국, 프랑스, 호주 등 주요 선진국가들은 1980년대 말부터 90년대 중반에 국가 및 중앙정부의 강력한 의지로 항만노무 관련 개혁을 통해 상용화를 도입했다.

영국은 정부가 강력한 의지를 가지고 1989년 '항만노무법(Dock Labour Act)'을 제정한 후, 항만노조 위주의 노무공급 체제를 폐지하고 상용화를 실시했다.

아시아에서는 대만이 1997년 항만민영화 정책을 추진하면서 항만노조의 노무공급 독점권을 전격적으로 폐지하고 민간 하역회사에 의한 상용화를 도입했다.

이 국가들은 대부분 정부 주도로 특별법을 제정해 상용화를 추진했으며 개혁과정에서의 마찰을 최소화하기 위해 노·사·정 합의를 바탕으로 개혁을 추진했다는 특징을 보이고 있다.

소요비용 중 많은 부분을 중앙정부가 부담했으며, 항만노무개혁을 위한 국민적지지 및 공감대 형성이 성공의 필수요건이었다.

상용화를 도입한 국가들은 물류비 절감 등 큰 효



과를 나타내고 있다. 영국, 프랑스 등 항만노무공급 체제 개편을 실행한 선진국들은 항만생산성이 향상되고 물류비용이 절감되는 등 개편으로 인한 혜택을 향유하고 있다.

상용화 이후 영국 52%, 호주 50%, 뉴질랜드 33%의 인력절감 효과를 나타내고 있다. 또한 항만 시설 확충과 장비 현대화로 생산성이 증대되어 선박의 항내 체류시간이 최소 14%(대만)에서 최대 100%(호주)까지 단축된 것으로 나타났다.

▶ 상용화에 따른 기대효과

항운노조원은 일용직 근로자에서 항만물류기업의 정규직원으로 바뀌게 되어 근로기준법 등 노동 관련 법령의 적용을 받게 되고, 그로인한 안정적인 소득보장 및 고용보험 등 4대 보험, 유급휴가 혜택 등 법적·사회적·경제적 지위가 향상된다.

항만물류기업에게는 인력관리 등 부두운영에 대한 자율성이 확대되어 물류비가 절감되고, 장비현대화를 촉진할 수 있는 여건이 조성되어 항만생산성 향상 및 서비스의 질을 높일 수 있게 됐다.

국가 전체적으로는 우리항만에 대한 대외신인도가 향상돼 외국선사의 신규유치는 물론 다국적 물류기업의 투자유치에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

**[인건비 절감효과]** 하역업체의 자율적인 인사권이 확보되어 신규채용·투입인력에 대한 조정이 가능

해 투입인력이 감소하고 임금의 하향조정 효과가 나타날 것으로 분석된다. 단기적으로는 희망퇴직으로 연간 약 332억원, 중장기적으로는 자

**[인건비 절감효과]**

(단위 : 억원)

구분	내 용	부산항	평택항	인천항	합 계
도입기(즉시)	· 희망퇴직에 의한 인력감소	132	50	150	332
정착기(10~15년)	· 정년퇴직에 의한 잉여인력 해소	158	22	-	180
안정기(20년~)	· 시장임금 근로자로 대체	33	51	135	219
합 계		323	123	285	731

연감소·인력대체 등으로 연간 731억원 절감될 것으로 분석된다.

**[생산성 향상 효과]** 하역업체의 부두운영 자율성이 확보됨에 따라 인력운영이 일원화되고 장비 현대화가 촉진되어 하역시간 단축 등 하역생산성이 향상된다. 외국항만의 경우 상용화 이후 선박의 항내 체류시간이 감소된 것으로 조사됐는데, 대만은 14%, 호주는 50%, 뉴질랜드는 60% 가량 감소되었다. 부산·인천·평택항에서 하역시간 단축으로 해운기업의 선박운항비용이 증장기적(10~15년)으로 연간 202억원정도 절감될 것으로 예상된다. 특히 근로자의 근로시간 증가, 장비 현대화 등으로 항만 하역시간 단축될 전망이다. 부산항은 19%, 평택항은 32%, 인천항은 17% 가량 단축될 것으로 분석된다.

**[생산성 향상효과]**

(단위 : 억원)

구분	생산성 향상	접안료 절감	용선료 절감	합 계
부산항	19%	4	50	54
평택항	32%	2	113	115
인천항	17%	12	21	33
합 계		18	184	202

또한, 하역시간 단축으로 인해 해운기업의 선박 운항비용 절감될 것으로 예상된다. 부산·인천·평

택항에서 하역시간 단축으로 해운기업의 선박운항비용이 증장기적(10~15년)으로 연간 202억원 절감될 것으로 전망된다.

**[항운노조원의 근로조건 향상]** 항운노조원은 일용직 근로자로서 근로기준법 조항이 대부분 적용되지 않으며, 특히 4대 보험 혜택 모두를 부여받지는 못하는 실정이다. 4대 보험 중 국민연금·건강·산재보험은 노사간 협의에 의해 적용된다. 이번 상용화로 인하여 항만 물류기업의 정규직원으로 전환됨에 따라 근로기준법 등 노동관련 법령이 적용되고 4대 보험 혜택을 모두 받게 된다.

**[대외 신인도 향상]** 해외선사 및 물류기업이 우리 항만에 기항이나 투자를 고려할 때 우려하던 항운노조 문제가 해결됨으로써 대외 신뢰도가 향상될 것으로 기대되고 있다. 외국 주요 선대의 기항, 다국적 물류기업의 유치 등을 위한 걸림돌이 해소되어, 동북아 물류중심 실현이 가속화될 수 있을 것으로 예상된다.

### ▶ 항만노무개혁의 의의

항만노무개혁은 참여정부의 대표적인 개혁사례로 평가되고 있다. 항운노조의 인력공급독점 문제는 우리 근대 항만역사와 뿌리를 같이 하는 100년 동안 유지되어 온 고질적인 관행으로서 정부 출범 때마다 주요 개혁과제로 선정되어 추진되었으나 항운노조의 강력한 반발, 국민적인 공감대 부족, 추진력 저하 등으로 좌초되었다.

이번 추진과정 중에도 무산될 위기가 있었으나, 정부가 일관된 개혁의지를 보여줌으로써 이루어낸 우리 항만역사의 기념비적 성과로 길이 남을 전망



이다.

**[한국형 항만개혁 모델 제시]** 외국의 항만개혁시 기존체제를 강제폐지하고 인위적으로 구조조정하여 대규모 파업, 장기간 항만폐쇄 등 사회적 갈등이 발생하였다. 그러나, 우리나라의 경우는 기존체제에 대한 이해를 바탕으로 노·사·정 합의절차를 거쳐 사회적인 갈등이나 인위적인 구조조정 없이 이루어 냄으로써 그 성과가 돋보이고 있다. 특히, 강제적 구조조정에 따르는 비용(보상금 등) 등이 발생하지 않아, 과거 연구용역에서 제시되었던 비용보다 훨씬 적은 비용으로 개혁이 가능, 한국형 항만개혁 모델을 제시했다는 점에서 국내외에서 높은 평가를 받고 있다.

**[새로운 갈등해결 모델제시]** 여러 당사자 간의 갈등을 대화와 타협, 그리고 합의라는 민주적이고 투명한 절차를 통해 해결하는 실제사례를 제시했다는 점에서 후한 점수를 받고 있다. 어느 일방 당사자에게 유리한 방식(zero-sum)인 아닌 노·사·정 모두에게 이익이 되는 상생(win-win)의 갈등해결 시스템을 제시했다는 것이다.