

공공부문 정규직 내의 사회적 배제: 별정우체국 직원에 대한 사례 연구*

이승준** · 김주리***

요약

이 연구는 공공부문 정규직 일자리 내의 사회적 배제의 사례로 별정우체국 직원들이 경험하는 고용상의 불이익이 어떠한 것인가를 탐구하였다. 별정우체국(이하 별정국)은 이를 설치하고자 하는 자가 본인의 부담으로 청사, 시설 등을 갖추고 과학기술정보통신부장관의 지정을 받아 우편, 금융 등 일반우체국과 동일한 업무를 국가로부터 위임받아 수행하는 특수한 형태의 우체국이다. 별정국장은 공무원사인의 신분이며, 직원들은 공무원이 아닌 별정국직원이라는 별도의 정규직 신분을 갖고 있다. 본 연구는 일반우체국(이하 일반국)과 동일한 업무를 수행하면서도 공무원신분을 보장받지 못하는 별정국사무직 직원들의 고용형태와 법적 지위, 그리고 업무경험을 토대로 정규직으로 고용되어 있지만 여전히 사회적 배제를 경험하는 이들에 대한 사례연구를 하였다. 별정국직원 23명이 참여한 네 차례의 초점집단인터뷰와 여섯 차례의 심층인터뷰를 통해 이들이 겪는 사회적 배제는 어떠한 것인지를 일자리의 질을 중심으로 탐색하였고, 이러한 배제는 어디에서 기인하는지를 논의하였다. 분석결과 별정국직원들은 임금과 사회보장수준, 업무내용, 직장 내 인간 관계, 그리고 근무환경의 차원에서 사회적 배제를 경험하고 있었다. 첫째, 별정국직원들은 일반국직원들과 동일한 업무를 수행하면서도 승진이 제한되어 있고, 그로 인하여 경력대비 보수와 연금이 적다. 둘째, 별정국 직원의 복무규정은 공무원법에 준하지만, 만약 근무지 별정국이 폐지되면 직원은 당연 퇴직하게 되는 규정으로 인하여 고용 안정성을 보장받지 못하는 모순적인 지위에 있으며, 동시에 고용보험의 사각지대에 있다. 셋째, 별정국 직원들은 공공부문의 정규직에서 통상적으로 보장되는 복지들에서 상당히 배제되어 있다. 본 연구는 별정국이 설치된 이후 제도적, 학술적 사각지대에 있었던 별정국직원들의 사회적 배제의 경험을 탐구하였다. 이 사례를 통하여 정규직과 비정규직의 이분법적인 노동시장 담론으로 이들이 겪는 배제의 현상에 접근하기에는 한계가 있음을 확인하였다.

주요어: 별정우체국, 사회적 배제, 일자리의 질, 불안정 고용, 질적 사례연구

* 이 논문은 2018 사회정책연합공동학술대회에서 발표한 원고 '별정우체국 직원들의 배제적 고용에 대한 사례 연구'를 수정·보완한 것이다.

** 제1저자, University of Bristol 사회정책학 박사과정(likejune61@gmail.com)

*** 교신저자, University of Bristol 사회정책학 박사과정(jrkim28@gmail.com)

1. 서론

이 연구의 대상인 별정우체국 사무직 직원들(이하 별정우체국 직원)은 정규직으로서 일반우체국과 동일한 우편, 금융, 보험 등의 공공업무를 수행하고 있다. 우체국 서비스 이용자의 입장에서 본다면 별정우체국은 외견까지 일반우체국과 동일하여 이 두 형태의 우체국을 구별하기가 어렵다. 우정사업본부의 통계에 따르면 2018년 현재 전국에는 3,460여개의 우체국(우편취급국 포함)이 있고, 그중 별정우체국은 730여개로 전체 우체국의 21%를 넘는다. 하지만 별정우체국에서 이용할 수 있는 서비스와 외관의 동질성으로 인하여 그 존재를 모르는 채 서비스를 이용하는 사람들도 많을 것으로 짐작된다.

동일한 업무에도 불구하고, 별정우체국 직원들의 고용관계에서 드러나는 근로조건은 한국사회에서 공공부문의 정규 고용관계에서 기대할 수 있는 일반적인 수준보다는 상당히 낮다. 이들은 『별정우체국법』에 따라 공무원이 아닌 별정우체국 직원이라는 별도의 신분을 갖는데, 최근 이들의 고용관계와 처우를 중심으로 언론에 간헐적으로 드러난 쟁점들은 다음과 같다. 첫째, 직원들의 직급정체는 별정우체국이 설치된 이후부터 해결되지 않고 있는 해묵은 과제이다(박대성, 2015.1.15). 공무원 신분인 일반우체국 직원들과는 달리 별정우체국 직원들은 8급에서 7급으로 승진하는 데에 통상 20~30년이라는 긴 시간이 걸린다. 이들이 정년퇴직 할 때에 기대할 수 있는 가장 높은 직급은 7급에 머무르며, 이마저도 모든 직원들이 기대하기 어려운 높은 직급에 해당된다. 둘째, 별정우체국 직원들의 인사권에 대한 별정우체국장의 영향력이 직원 채용비리 의혹을 불러일으키고 있다(권순재, 2018.1.21). 별정우체국 직원에 관한 신규채용 및 인사권은 해당 지방 우정청에 있으나, 사실상 지방 우정청은 채용절차를 대신 하는 역할밖에 하지 못한다. 오히려 신규채용 및 전보에 대한 동의권을 가진 국장의 영향력이 실질적으로 더 강한 것으로 알려져 있다. 이로 인하여 별정우체국의 채용비리와 인사의혹 등이 빈번하게 제기된다. 셋째, 별정우체국장직의 승계제도와 해당 우체국의 지정해지(폐국) 시 직원들의 당연 퇴직 규정이 논란이 되고 있다(장세훈, 2017.10.30.; 최현석, 2018.8.20). 2012년 감사원의 지적에 따르면 별정우체국장의 지위를 자녀 등에게 승계하거나 후임자를 추천하는 과정에서 국장 및 관련된 인사 15명이 1,300만원부터 1억 8,500만원에 이르는 금품을 수수한 사례도 있다. 또한 이와 같은 국장의 비리나 귀책사유로 인하여 해당 우체국이 지정해지(폐국)되면 폐국 사유와 무관한 직원들도 규정에 따라 당연 퇴직되는 것이 원칙이다. 별정우체국 직원들의 고용관계와 처우에 관련된 이러한 쟁점들은 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있다. 현재 관련법 개정이 검토되고 있으며, 일부는 국회에 계류 중에 있으나 제도가 개선될 시기를 예측하기는 어렵다.

이와 같은 문제인식에서 시작한 이 연구는 별정우체국 사무직 직원들(이하 별정우체국 직원)이 공공부문의 정규직 고용관계에서 경험하고 있는 사회적 배제의 사례를 탐색하고, 그 인과요인을 분석하기 위한 탐색적 연구이다. 별정우체국 직원들의 고용형태와 법적지위, 그리고 근무경험에 대한 질적자료를 토대로 이들이 경험하는 배제는 어떠한 형태인지를 기술하고, 이와 같은 배제는 어디에서 비롯되었는지를 분석하고자 한다. 이들의 존재가 일상에서 잘 드러나지 않는 것처럼, 별정우체국 직원에 대한 연구는 기존의 사회적 배제, 노동시장, 일자리의 질 등을 주제로 하는 연구들에서 거의 주목받지 못한 독특한 집단에 대한 사례연구이기도 하다. 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 첫째, 별정우체국 직원들의 경험을 이해하기 위하여 선행연구를 탐색한다. 이 연구는 사회적 배제와 일자리의 질 개념을 중심으로 이들의 경험을 이해하고, 자료를 분석한다. 둘째, 본 연구는 질적 사례연구로서 4회의 초점집단인터뷰와 6회의 심층인터뷰를 진행했다. 참여자들로부터 자료를 수집한 방법과, 이들로부터 얻은 질적 자료를 분석한 방법론을 제시한다. 셋째, 자료를 분석한 결과를 일자리 질의 주요 지표에 따라 기술한다. 넷째, 분석 결과를 요약하고, 정책 제언을 제시한다.

2. 선행연구 검토

1) 별정우체국

별정우체국은 1961년 제정된 『별정우체국설치법』에 근거하여 ‘벽지’에도 보편적인 우편서비스를 제공할 목적으로 설치되었다. 동법 제2조에 의하면 자기의 부담으로 청사와 기타 시설을 갖추고 체신부장관(현재의 과학기술정보통신부장관)으로부터 별정우체국의 지정을 받은 자가 국장이 된다. 별정우체국장은 공무수탁사인의 신분으로서 체신업무를 국가로부터 위임받아 자기계산하에 우체국을 경영하게 된다. 별정우체국설치법은 1981년 현재의 『별정우체국법』으로 개정되었다. 이후 1991년 12월 별정우체국장의 지위와 관련하여 주요 개정이 있었는데, 개정된 별정우체국법 제2조에 의하면 별정우체국장은 우체국을 경영하는 지위에서 체신업무를 위임받아 수행하는 지위로 바뀌게 된다. 즉, 별정우체국은 더 이상 국장의 자기계산하에 운영되는 개인사업체가 아니라 공적서비스를 제공하는 국가의 대리기관으로서의 성격을 더욱 강하게 가지게 된 것이다. 하지만 그로부터 27년의 시간이 지나는 동안 국장 및 직원의 신분 등 주요 조항의 본질적인 내용은 상당부분 유지되고 있다.

별정우체국의 설립 배경은 1948년 대한민국 정부수립과 함께 체신부의 설립에서 시작된다.

1948년 체신부가 정부기관으로 조직되고 보편적인 서비스로서의 우편기반을 확보하는 과정에서 부족한 예산 문제에 직면하였다. 당시 전국에 692개국에 불과했던 우체국으로는 우편서비스망 확보에 한계가 있었다(법무법인 광장, 2012: 2). 1961년 제3공화국정부는 제1차 경제개발 5개년 계획과 함께 체신사업 5개년 계획(1962-1966)을 수립하여, 전국의 각 읍·면에 1개의 우체국을 설치한다는 목표 하에 우체국 확충을 시작하였다(김명수 외, 1995: 89; 법무법인 광장, 2012: 2). 1962년부터 5년 동안 전국 800여개 면에 별정우체국이 설치되었고, 체신사업 계획의 마지막 해인 1966년을 기점으로 별정우체국의 신설은 중지되었다(박성종·한경일, 2012: 92). 별정우체국의 수는 1966년 말 843개국을 정점으로 조금씩 감소하여 2018년 734개국이 운영되고 있으며, 시 지역에 약 40여개, 읍·면 지역에 약 700여 개의 국이 위치해 있다(법무법인 광장, 2012: 3; 감사원, 2018: 4).

50년이 넘는 상당히 오래된 제도임에도 불구하고 별정우체국에 관한 연구는 많지 않다. 우정사업 운영의 현안 진단 및 정책대안에 대한 연구(김명수 외, 1995; 최순영·배귀희·문명재, 2009; 법무법인 광장, 2012), 우정사업 종사원의 직무만족에 대한 연구(김준희, 2007), 우정사업의 민영화 방안 및 대안의 탐색(조임곤, 2008) 등 우정사업 전체를 대상으로 한 연구들이 주를 이루고 있다. 이들 연구에서 별정우체국 직원은 초점밖에 있다. 별정우체국이라는 제목 또는 단독 주제 하에 진행된 연구는 별정우체국의 운영합리화를 전제로 하는 원가산정의 방법을 제시한 연구(박성종·한경일, 2012)가 있다. 별정우체국 직원들은 고용관계가 정규직으로 분류되기 때문에 이들이 겪는 문제는 우정사업종사자의 비정규직 실태에 대한 연구(이정봉, 2017)에서도 논의되지 못하였다. 최근에는 별정우체국이 폐지되었을 때 이로 인하여 별정우체국장에 초래되는 손실을 보상하기 위한 법적 근거에 대한 연구(이준형, 2019)가 수행되기도 하였으나, 해당 연구는 별정우체국 직원들의 현재 처우와 이와 관련된 제도 검토, 그리고 별정우체국의 폐지 이후 직원들에 대한 구체적인 손실 보상에 대한 논의를 담고 있지는 않다. 즉, 별정우체국 직원의 고용관계, 처우, 업무 경험 등에 관하여 심층적으로 다룬 연구는 찾아보기 어렵다.

2) 사회적 배제와 일자리의 질

별정우체국 직원들이 경험하는 고용상의 어려움을 분석하기에 앞서 노동시장에서 ‘배제된’ 또는 ‘고용의 질이 낮은’ 근로자를 조명한 연구를 중심으로 선행연구를 검토해 보았다. 먼저 중심 노동시장(core labour market)에 포함되지 못하고 주변적 일자리에 남게 된 노동자가 직면하는 위기에 대한 논의는 사회적 배제 개념을 중심으로 이루어져 왔다(Atkinson & Hills, 1998; Bhalla & Lapeyre, 1999; Levitas et al., 2007; Bailey, 2016). 유럽에서 먼저 발전해온 이 논의를

살펴보면, 한국보다 복지국가로서의 역사가 훨씬 긴 유럽의 복지국가들은 세계 2차 대전이후 장기호황과 완전고용, 그리고 복지국가로서의 전성기를 누려왔다. 그러나 1970년대의 오일쇼크와 이후의 기술 및 자본, 노동시장의 세계화를 경험한 서구 복지국가들은 더 이상 완전 고용에 가까운 실업률을 기대하기 어려웠다. 또한 이 시기를 거치며 노동자들이 대면한 새로운 세상도 그들이 고용되기만 하면 빈곤을 탈출할 수 있었던 예전의 복지국가가 아니었다. 자본의 세계화 및 노동시장의 구조조정과 동반한 불안정성이 예전의 노동시장에서 안정적인 일자리와 좋은 사회적 관계를 누렸던 사람들에게도 영향을 미치게 된 것이다. 이에 따라 기존의 노동을 통해 해소할 수 있었던 빈곤 문제를 넘어서, 불안정한 직업과 구조적 실업, 이로 인한 노동자의 사회적 지위 상실 등과 같은 다차원적인 문제가 대두되었다(Bhalla & Lapeyre, 1999). 즉, 이전에는 고용을 매개로 사회의 안전망에 속해있던 사람들(노동자)이 점차 사회에서 주변화 되어가면서, 이 같은 현상이 위기로 인식되기 시작한 것이다. 그리고 이러한 문제를 개인의 행태나 특성보다는 사회경제의 구조적변화와 관련지어 설명하려는 개념으로서 사회적 배제의 중요성은 커져갔다. 따라서 노동자가 노동시장에서 경험하는 불이익과 배제는 곧 이들이 겪는 사회적 배제의 원인으로 지목된다. 최근 논의가 급증하고 있는 ‘프리케리아트(precariat)’, ‘워킹푸어(working poor)’, ‘불안정 고용’ 등의 개념이 보여주듯이, 일터에 고용되어 있더라도 개인의 노동시장 내 주변적 지위는 배제의 가능성을 내포하고 있다. 따라서 실업/고용에 대한 이분법적 논의를 넘어서, 고용된 이후에도 일자리로부터 기대되는 혜택의 결핍을 의미하는 노동시장 내에서의 배제 가능성이 조명받기 시작하였다(Atkinson & Hills, 1998; Levitas et al., 2007; Bailey, 2016). 고용 중에 경험할 수 있는 배제는 여러 차원이 있을 수 있으나, Levitas et al.(2007)과 Bailey(2016)은 지속적인 노동시장 참여(participation), 적정 수준의 임금(resources), 고용으로부터의 혜택을 통한 삶의 질(quality of life) 보장 등의 영역을 제시한 바 있다.

한국에서는 1990년대 후반 외환위기와 경제시스템의 대규모 구조조정으로 새롭게 대두된 신빈곤(일하지만 가난한)의 문제가 사회적 배제로 진단되기 시작하였다(박능후, 1999; 신명호, 2004). 유연한 노동시장정책은 대량실업 및 비정규직으로 대표되는 주변적 일자리를 급증시켰다(강신욱 외, 2005: 38-39). 이에 따라 노동시장에 참여하고 있음에도 불구하고 불안정한 고용과 저임금 근로의 문제에 직면한, 즉 사회적으로 배제될 가능성이 높은 집단이 주목받기 시작하였다(박능후, 1999; 신명호, 2004; 정미숙, 2007). 이 과정에서 여성(배미애, 2007; 정미숙, 2008; 김정현, 2012; 이승윤·안주영·김유휘, 2016), 노인(박미란·최정원, 2015), 장애인(신동환, 2014), 청년(박수명, 2013, 이승윤 외, 2017), 이주민(홍이진, 2016) 등과 같은 인구학적 집단뿐만 아니라, 비정규근로자(장지연·양수경, 2007; 이호연·양재진, 2017)와 같은 특정 고용계약관계에 있는 집단이 한국 사회에서 배제된 집단으로 조명되었다.

중심 노동시장에서 벗어난 개인이 주변적 일자리에서 경험하는 배제는 일자리의 불안정성 뿐만 아니라 낮은 임금, 직장에서 제공되는 휴가와 사회보험 혜택의 부족과 같은 고용의 질적인 측면을 모두 포함하고 있다. UNECE(2015)의 통합된 개념체계에 따르면, 일자리의 질(quality of employment)은 ‘고용의 안전성과 윤리성, 임금과 복지혜택, 노동시간 및 일과 삶의 균형, 고용의 안정성과 사회보장, 사회적 대화, 교육훈련, 직장 내 인간관계와 직무 동기’ 차원으로 구성된다(김아래미, 김민정, 김영우, 김진석, 2019:10). 이 개념 또한 근로빈곤의 확대, 노동의 불안정성 증대와 같은 전지구적 이슈에 대응하여 고용의 양적 증가뿐만 아니라 노동자의 삶의 질을 고려하면서 주목받게 된 개념이다(김아래미 외, 2019). 일자리의 질이 높은 ‘괜찮은 일자리’ 종사자의 경우 노동시장에 포용(inclusion)된 것으로 간주될 수 있으나, 반대로 고용안정성과 임금 및 다른 측면에서 일자리의 질이 낮은 경우 낮은 고용지위로 인해 노동시장에서 ‘배제’된 노동자를 의미할 수 있다. 이렇듯 낮은 고용의 질과 관련한 최근 한국 연구 동향은 ‘불안정 노동’에 주목하고 있는 것으로 보인다(백승호, 2014; 서정희·박경하, 2015; 이승윤 외, 2017, 이호연·양재진, 2017; 김정규·김교성, 2019). 불안정 노동은 ‘고용조건뿐만 아니라, 소득이나 사회적 임금에서의 배제를 포함하는 전반적인 노동조건의 불안정성을 언급할 때 사용하는 개념’이다(백승호, 2014: 58). 예를 들어, 서정희와 박경하(2015)의 연구는 불안정 고용을 구성하는 영역으로 계약기간 및 고용관계의 불안정, 저임금, 해고에 대한 보호 부족, 사회보장급여의 제한, 노동권 행사의 부족 등의 차원에 주목하였다. 또한 불안정 노동자들은 표준적 고용관계를 벗어나 고용지위 및 임금 측면에서 열악한 처우에 노출되며 대체로 외부 노동시장을 구성하고 있다(이호연·양재진, 2017; 김정규·김교성, 2019). 외부 노동시장을 정의하는 핵심 개념은 내부노동시장의 안정적인 고용관계, 상대적으로 높은 수준의 임금과 근로조건으로부터 ‘배제’된 곳이라는 점이다. 즉, 기존에 논의되어 온 불안정노동자 및 외부노동시장 종사자의 개념은 비표준 고용계약관계, 열악한 처우 등을 포함한 낮은 일자리의 질 문제와 닿아 있으며, 이는 곧 노동시장에 참여하는 과정에서 경험하는 불이익과 배제의 문제로 확장되어 논의될 수 있을 것이다.

이 연구는 별정우체국 직원들의 낮은 고용지위를 분석하는데 있어 사회적 배제의 개념에 주목한다. 사회적 배제의 개념은 학자마다 다른 방식으로 정의되고 있기 때문에 명확하게 정의내리기가 쉽지 않다(Room, 1995; Atkinson & Hills, 1998; Sen, 2000; Hills, Le Grand & Piachaud, 2002; Millar, 2007). 하지만 이 개념이 물질적인 빈곤이나 자원의 부족뿐만 아니라 개인이나 집단이 사회 내에서 주변화되는 과정에 관한 것이라는 해석은 일반적이다(Millar, 2007, 장지연·양수경, 2007). 이 개념은 노동시장에서 발생하는 배제의 다양한 차원을 조명할 수 있을 뿐만 아니라 상대성, 동태성, 그리고 행위자라는 속성을 반영하여 근로자가 주변화되어가는 과정을 설명할

수 있다는 장점이 있다(Atkinson & Hills, 1998; Sen, 2000; Millar, 2007). 다차원성은 개인들이 이용할 수 있는 자원의 범위에 관한 문제로, 소득뿐만 아니라 다른 재화나 서비스, 지역기반 시설, 정치적 참여, 여가와 사회활동 등을 포함한 다양한 영역의 배제를 강조한다. 이는 좁은 의미에서 소득의 결핍을 의미하는 빈곤의 개념과 구분되는 사회적 배제의 포괄적인 특징이기도 하다. 다음으로, 상대성은 특정 시기와 장소, 특정 사회 내에서 배제가 발생할 수 있음을 의미한다. 사회적 배제의 동태성은 배제가 단순히 현재 상황에 관한 것이 아니라 위에서 언급한 다양한 자원의 혜택을 누릴 수 있는 미래의 기회나 가능성까지 포함하여 장기적인 관점에서 접근되어야 함을 의미한다. 마지막으로 행위자에 대한 고려는 사람들이 다른 사람이나 제도의 행위로부터 배제된다는 점을 강조하는 것이며, Atkinson & Hills(1998)와 Sen(2000)은 특히 배제를 야기하는 주체로서 국가를 강조하였다. 그동안 다수의 한국 연구들은 사회적 배제의 관계성, 다차원성, 역동성을 경험적 연구에 반영해 왔으나(박능후, 1999; 신명호, 2004; 장지연·양수경, 2007; 정미숙, 2008), 배제를 야기하는 주체로서 행위자에 대한 논의는 상대적으로 소홀하였다. 배제되어 있는 집단의 관점에서는 의도했든, 의도하지 않았든 필연적으로 이러한 상태를 가져온 주체가 있다. 따라서 배제의 원인을 탐색하는 데 있어 이를 야기한 주체에 대한 논의가 함께 이루어져야 하며, 이 주체의 의도에 관한 분석이 필요할 것이다.

Sen(2000)은 개인들이 국가로부터 의도적이거나 혹은 의도적이지 않은 방식으로 배제될 가능성을 제시하면서 적극적 배제(active exclusion)와 수동적 배제(passive exclusion)를 구분하였다. 그에 따르면, 적극적 배제는 의도된 사회적 절차로부터 배제되는 것을 의미하는데, 어떤 정책이 의도적으로 이민자에게 특정 혜택을 부여하지 않도록 규정을 마련하는 경우를 예로 들고 있다. 반대로 수동적 배제는 경기둔화와 같은 의도적이지 않은 결과로부터 발생하는 배제로서, 거시경제 상황이 나빠지면서 실업률이 높아지면 취약계층들이 노동시장으로부터 배제될 수 있다(Sen, 2000: 12-18). 이와 유사한 배제의 두 가지 가능성은 Atkinson & Hills(1998)에 의해서도 지적된 바 있다. 그는 1974년 당시 프랑스 인구의 1/10이 사회보험으로부터 보호를 받지 못하였다는 Silver(1994)의 글을 인용하면서 개인이 복지국가로부터 배제될 가능성과 연결시켰다. 사회보험은 보통 공식부문의 근로자를 포함하도록 설계되기 때문에 비공식부문의 근로자들은 제도에 의해 의도적으로 사회안전망으로부터 배제되는 경우가 많고, 이는 곧 Sen(2000)의 적극적 배제의 맥락에서 이해될 수 있다. 또한 자산조사를 통한 공공부조 정책은 의도치 않은 배제를 가져올 수 있다. 공공부조의 수급자라는 낙인을 피하고 싶은 사람들이 국가로부터 도움을 회피할 수 있기 때문이다. 즉, 낙인이 두려운 개인들은 경제적으로 취약한 계층을 사회적으로 포용하기 위한 공공부조 정책의 의도에도 불구하고 이 정책으로부터 배제될 가능성이 있다(Atkinson & Hills, 1998: 5). 이러한 방식으로 국가는 개인을 배제할 수 있으며, 사회

적 배제는 개인의 통제를 넘어서는 결과물이 된다. 그리고 배제된 사람들은 그들이 놓인 상황을 해결할 수 있는 기회를 만들기 어렵다(Hills et al., 2002: 4). 배제를 야기할 수 있는 주요 주체인 국가는 의도적으로 또는 우발적으로도 노동자의 사회적 배제를 야기할 수 있기 때문에, 국가는 적극적으로 배제의 문제에 관심을 가져야 할 당위성이 여기에 있다.

3) 별정우체국 직원의 독특한 고용지위

이 연구는 별정우체국 직원이 경험하는 사회적 배제 현상을 이해하기 위해 일자리의 질에 초점을 맞추어 이들의 경험에 접근한다. 그리고 동일한 업무를 수행하는 공공부문 내에서 이들을 상대적으로 배제시킨 행위자로서 국가의 의도를 해석해 본다. 별정우체국장은 전형적인 공무원수탁사인에 해당되며, 별정우체국 직원은 각 해당 우체국장의 동의하에 국가가 임용하고 관리 및 감독하고 있다. 따라서 위탁인인 국가는 공법상 위임인에 해당되기 때문에, 국가는 공무원위임관계가 지속되는 동안에는 공무원수탁사인인 별정우체국장을 지시, 감독하여야 할 책임이 있다(이준형, 2019: 433). 별정우체국 직원이라는 일자리가 공공부문의 정규직에 속하여 있음에도 같은 부문에서 통상적으로 기대되는 ‘좋은 일자리’에 포함되기 어려운 속성들을 가지고 있다면, 이들을 주변적 지위에 머물도록 한 행위자로서 국가의 역할이 어떠한지를 들여다볼 필요가 있다. 만약 국가가 별정우체국장과 직원들의 근무 및 고용 감독에 소홀하였거나 의도적으로 직원들을 주변적 지위에 머물도록 하였다면, 국가는 이와 같은 배제를 야기한 적극적인 행위자로 해석될 수 있을 것이다.

별정우체국 직원의 고용지위와 근무경험의 사례는 그동안 한국 노동시장의 고용관계 및 일자리의 질과 관련된 여러 집단에 대한 연구와 유사한 듯 보이면서도 상당히 다른 차원들을 갖고 있다. 선행 연구들을 살펴보면, 비정규근로자(장지연·양수경, 2007; 서정희, 2015; 이호연·양재진, 2017), 청년(이승윤 외, 2017), 여성(신경아, 2019), 중고령자(최혜지, 2018), 서비스업 종사자(이주희·정성진·이다은, 2019), 자영업자(서정희·박경하, 2015)가 전반적으로 임금 및 사회보험 등의 혜택이 적어 고용지위가 낮은 집단으로 거론된다. 특정 직업군으로는 사회복지 및 돌봄서비스 종사자(문순영, 2008; 김아래미 외, 2019), 초등학교 돌봄교사(김현미·신지연, 2016), 게임산업 종사자(이상규·이용관, 2019), 사교육 강사(조혁진, 2019) 등의 사례가 연구되었다. 이들 중 초등 돌봄교사가 공립교육기관에 종사하는 비공무원이라는 점에서 별정우체국 직원의 사례와 유사한 고용지위로 이해될 수 있으나, 돌봄교사는 비정규 시간제 근로자라는 점에서 정규직 전일제인 별정우체국 직원과는 다르다. 또한 별정우체국 직원은 정규직 사립학교 교원과 유사한 법적 지위로 여겨질 수도 있으나, 현행 법규범은 사립학교 교사의 지위를 형식

면에서 공직자로서 강조하고 있기 때문에(이인수, 2017), 민간인 신분을 갖는 별정우체국 직원과는 차이가 있다. 별정우체국 직원은 파견·도급·하청 등의 방식으로 같은 사업장 내의 유사한 일을 하는 불안정 노동자에도 해당되지 않는다. 이들은 선행 연구들이 정의하는 불안정 노동자인 비정규직도 아니며, 여성, 청년, 노인 등 인구학적인 접근법에도 해당되지 않는 독특한 집단이다.

별정우체국 직원들의 사례는 한국노동시장에서 공공부문의 정규직 일자리가 ‘괜찮은 일자리’로 여겨져 왔던 기존의 시각을 상당부분 반증하는 사례이기도 하다. 별정우체국 직원은 정규직 신분을 보장받고 있다. 일반적으로 정규직근로자는 안정적 고용, 고임금, 높은 수준의 사회적 보호를 특징으로 하는 내부노동시장에 있다고 간주되므로(황수경, 2003; 김정규·김교성, 2019), 노동시장에서 배제된 집단으로 여겨지지 않는다(Bailey, 2016). 분석부분에서 상세히 기술하겠지만, 별정우체국 직원들이 노동시장에서 경험하는 고충들은 정규직의 고용관계에서도 공공부문의 다른 직종 또는 일반우체국 공무원으로부터 상대적으로 이들이 배제되는 현상들을 드러내고 있다. 이들은 다른 우체국으로의 전근이 거의 불가능하고, 승진이 매우 제한적이며, 따라서 경력에 비하여 임금도 낮다. 이들이 소속된 우체국이 폐지될 경우 이들은 당연 퇴직 처리되는 것이 원칙이며, 이들은 고용보험의 사각지대에 있어 고용 및 실업과 관련된 사회적 안전망의 외부에 있다. 별정우체국 직원들이 그들의 경험에서 문제로 인식하고 있는 사건 또는 현상은(정규직인 그들이 위치해 있는 내부 노동시장이 아닌 외부노동시장에 속한) 비정규직의 불안정성에서 언급되는 개념들과 상당부분 겹친다. 그럼에도 이들은 여전히 고용관계상 내부 노동시장에 있는 정규직이다. 따라서 내부자와 외부자, 또는 정규직과 비정규직의 이분법적 개념은 이들의 노동경험에 대한 사례를 분석하기에는 적합하지 않다.

마지막으로, 별정우체국 직원은 공공부문 종사자이기 때문에 이들의 고용계약관계에서 배제를 야기하는 주요 행위자로서 국가의 역할을 들여다볼 필요가 있다. 이들은 한국 사회에서 가장 안정적인 일터로서 청년들의 구직희망 1순위에 드는 공공부문의 정규직 근로자이다. 그러나 이들이 경험하는 주변적 지위는 이들이 근무하고 있는 곳이 내부노동시장인지, 아니면 외부노동시장인지 명확한 구분을 어렵게 한다. 또한, 불안정 고용의 개념만으로는 별정우체국 직원과 같은 고용형태를 만들고 유지해 온 주체인 국가와 이들과의 관계를 조명하는 데 한계가 있다. 사회적 배제는 고용형태 또는 내부/외부 노동시장의 구분을 넘어서 노동자가 경험하는 다양한 차원의 불이익에 대하여, 이 같은 배제적 요소를 초래한 행위자를 동시에 고려하기에 보다 적절한 접근법이 될 수 있다. 부연하면, 별정우체국 직원들이 경험하는 배제는 한국의 비정규직 또는 불안정노동자들이 경험하는 배제와는 발생 기원이 다르기도 하다. 이들의 배제적 경험은 경제와 사회의 세계화에서 비롯된 것이 아니라, 국가사업으로 별정우체국 조직이 생긴

시점부터 이미 그 가능성을 내포해왔다.

3. 연구방법

이 연구는 별정우체국 직원들이 경험하고 있는 사회적 배제의 사례를 분석하고, 그 인과요인을 탐색하기 위한 연구이다. 또한 사회적 배제 또는 불안정 고용, 일자리의 질 등을 주제로 다룬 선행연구에서 알려지지 않은 독특한 집단에 대한 사례연구이기도 하다. 따라서 법적, 제도적 시각지대에 있는 한 집단에 대한 알려지지 않은 현상을 탐구하기 위하여 질적 사례연구방법을 선택하였다. 질적 연구는 자료에 발견되는 특정한 현상의 양식(patterns)과 결과(outcomes)가 왜 발생하였는가를 설명하고자 한다. 이와 같은 설명을 시도하는 작업은, 때로 느슨하거나, 보편적이지 않거나, 비결정론적인(non-deterministic) 인과 논리를 사용하기 한다(Spencer, Ritchie & O'Connor, 2003: 216). 그럼에도 불구하고 질적 연구는 경험 연구의 바탕을 이루는 연구로서(윤건수, 2013: 164), 연구자가 특정한 사례에 초점을 맞춤으로써 전체론적이고(holistic) 현실 세계적 시각을 유지한 채 복잡한 사회현상을 이해하기에 적합한 연구방법이다(Yin, 2014: 4). 또한 질적 연구방법은 오랫동안 침묵해온 집단의 목소리를 연구 참여자의 주관적 경험을 통하여 들을 수 있는 기회를 제공하며(이윤경, 2017: 317-318), 사례연구는 기존의 이론 또는 가설, 사회통념의 반증에 적합한 방법이기도 하다(윤건수, 2008: 70-72). 즉, 이 연구는 오랫동안 사회로부터 주목을 받지 못한 별정우체국 직원들의 경험을 통하여, 별정우체국은 일반우체국과 같은 근로조건을 갖고 있다는 가정에 대해 반증의 사례를 제시하고자 한다.

학계에서도 거의 주목받지 못한 별정우체국 직원들의 경험에 접근하기 위해서 연구자들은 어떤 연구 질문을 만들어야 하며, 자료를 분석하기 위한 이론 또는 개념을 어떻게 탐색해야 할지에 대한 고민을 해야 했다. 연구 참여자에게서 얻은 경험적인 자료로부터 연구 질문을 만들어야 할지, 아니면 연구자가 나름의 질문을 만들고 그에 따라 자료를 수집하고 분석을 수행할지에 대한 선택이었다. 이러한 고민은 질적 연구를 수행하는 연구자가 항상 직면하는 딜레마이기도 하다(윤건수, 2013: 169). 별정우체국이라는 조직의 특성과 직원들의 행태에 대한 사전 지식이 거의 없는 상태에서, 이 연구는 연구 참여자들이 말하고 싶어 하는 이야기의 주제를 먼저 파악하는 것에서 시작되었다. 또한 이야기의 주제에 대한 이들의 인식과, 이를 설명하기 위해 사용된 언어를 탐색하여 분석틀과 연구 질문을 만들어가는 방향으로 연구가 진행되었다. 연구자들은 먼저 별정우체국 직원 2명과 사전인터뷰를 진행했다. 인터뷰의 질문은 정하지 않은 채, 이들이 무엇을 이야기하고 싶어 하는지를 충실하게 기록하고 이해하는 방식으로 인터뷰가

진행되었다. 연구자와 초면이었고, 따라서 서로 신뢰할 수 있는 관계가 형성되어 있지 않은 참여자들에게 자신의 이야기를 자유롭게 할 수 있는 상황을 열어주기 위하여 사전인터뷰는 녹음을 하지 않고 메모로 기록하였다. 이야기를 통하여 이들이 드러내고자 하는 경험과 그 것에 대한 이들의 인식을 탐구하고, 이를 토대로 이 사례를 (잠정적으로) 설명할 수 있는 분석틀을 모색하면서 키워드와 개념, 연구주제를 창출(generating)하였다. 이 방법은 연구자와 연구 참여자가 연구과정에서 상호작용을 통하여 연구를 구성하고 수행해 나간다는 관점을 수용한 것이다 (Charmaz, 2006).

사전인터뷰를 통하여 이들이 자주 언급한 사건들과, 이 사건들 속에서 자신을 묘사한 개념들은 주로 부당한 근로조건과 처우, 그리고 특수한 법적 지위로 인하여 발생하는 고충과 관련된 것들이었다. 이 고충은 이들이 사용하는 언어를 그대로 인용하자면 ‘(고용안정과 처우를 보장하는 제도적) 사각지대에 놓인’, ‘(시대가 변함에도 제도적 개선 없이) 소외된’, ‘동일(가치)노동 동일임금의 원칙에서 제외되어 부당한, 불공평한’, ‘(상급자의) 갑질에 시달리는’ 이라는 개념들로 수식되었다. 또한 이들이 원하는 것은 ‘(일반우체국에 견주어) 동일(가치)노동 동일임금의 원칙을 적용한 공평한’ 대우, ‘법적으로 보장된’ 고용안정성과 처우, 그리고 ‘(갑질 및 부당한 업무로부터 보호받는) 정의로운’ 근로조건 등으로 요약되었다. 연구자들은 사전인터뷰 참여자들을 다시 만나 이렇게 간추린 개념들이 그들이 의미 있게 생각하는 경험들을 제대로 표현하였는지를 확인하였다.

연구자들은 별정우체국 직원들의 경험을 듣기 위하여 2018년 4차례에 걸친 초점집단인터뷰(Focus Group Interview: FGI)와 6차례의 전화 심층인터뷰를 진행하였다. 연구자들은 별정우체국 직원들이 경험한 부당하다고 느낀 사례들이 전국에서 발견될 수 있는 사례인지, 또한 각 지역의 사례가 유사한지를 파악하고자 하였다. 이를 위해 별정우체국이 설치되어 있지 않은 대도시 권역을 제외한 전국 각 도 및 주요 시·군에서 가급적 연구 참여자들이 고르게 참여할 수 있도록 모집하였다. 이와 같은 방식으로 연구 참여자들을 모집하였기 때문에, 다수의 참여자들은 먼 거리를 이동해와 FGI에 참여하였고, 먼 거리와 개인 일정의 사유 등으로 FGI에 참여하지 못한 참여자들 6명은 전화 심층인터뷰에 응하였다.

연구주제는 별정우체국 직원들이 경험하는 사회적 배제의 사례로서, 다소 큰 범위의 주제를 설정함으로써 FGI 참가자들이 이와 관련된 이슈에 대하여 자유롭게 논의할 수 있도록 했다. FGI는 참여자들의 상호작용을 통하여 자료가 생성되는 인터뷰이다. 참여자들은 연구 질문에 대하여 자신들의 관점과 경험을 표현하고, 또한 다른 참여자의 관점을 듣는다. 그렇게 함으로써 참여자들은 서로의 생각과 관점에 대해 묻고 답하는 과정을 거쳐 연구 질문에 대한 생각과 답변을 가다듬고, 깊이를 더하며, 더 명확하게 표현해 나간다(Finch & Lewis, 2003: 171). 이러

한 방법은 참여자들과 함께 연구 과정을 이끌어 가면서 시너지효과를 내어 통찰력이 담긴 자료를 생성해 낼 수도 있으며, 주제와 관련된 풍부한 이슈들이 제기될 수 있도록 하는 장점이 있다 (Finch & Lewis, 2003: 171). 심층인터뷰는 질적 연구의 대표적인 자료수집 방법으로서 참여자의 시각을 파악하고, 언어의 의미를 밝혀내는 데에 가장 적합한 방법이다(Legard, Keegan & Ward, 2003: 138). 인터뷰를 통하여 얻어진 다양한 사회적 배제의 경험과 이에 대한 관점들은 관련법 및 제도의 탐색과 해석을 통하여 분석되었으며, 일자리 질의 주요 차원으로 분석결과가 제시된다.

초점집단인터뷰와 심층인터뷰에서 활용된 질문은 반 구조화 된 형태로, 다양한 경험을 이끌어 내기 위하여 다소 넓은 범위의 답변을 요구하는 형태로 구성하였다. 한편으로 질문이 참여자들에게 막연하게 느껴질 것을 대비하여 연구 질문과 관련된 구체적이고 중첩적인 개념을 나열하여 [표 1]과 같이 하위 질문을 제시하였다. 이렇게 함으로써 참여자들의 연구주제와 관련된 경험을 떠올리는 데에 도움을 주고자 했다.

[표 1] 연구 질문

<p>1. 별정우체국 직원이 업무현장에서 겪는 문제 현상 - 법적 지위, 신분, 처우, 근로조건, 인간관계, 일자리의 복지 등과 관련하여 어려움 경험 여부 - 이러한 어려움에 직면하였을 때 자신의 생각, 감정, 상황 변화 - 이러한 어려움에 직면하였을 때 대처 방법과 그 결과</p>
<p>2. 자신이 생각하는 위 문제점들의 원인 - 관련법, 제도, 사회구조, 조직문화, 상급자, 동료, 개인적 문제 등</p>
<p>3. 이와 같은 문제점의 개선방법에 대한 의견</p>
<p>4. 참여자들이 별정우체국에 입사하기 전에 이 직업이 가진 문제점을 알고 있었는지 여부 - 입사 동기 - 입사 경로</p>

[표 2]에서와 같이 각각의 인터뷰에는 6명의 별정우체국 직원들이 참여하였으며, 각 인터뷰는 약 2시간 동안 진행되었다. 한 그룹의 인터뷰 구성원은 별정우체국이 설치되지 않은 대도시 권역을 제외하고 전국적으로 고르게 선발되도록 하였다. 3차 인터뷰에는 2차 인터뷰에 참여했던 2명의 참여자가 다시 참여하였고, 4차 인터뷰에는 2차 또는 3차 인터뷰에 참여하였던 5명의 참여자가 다시 참여하였다. 초점집단인터뷰를 이러한 방식으로 진행한 이유는 첫째, 연구 참여자들이 추가로 이야기 하고 싶은 쟁점들이 있어서 재차 참여를 요청하였기 때문이다. 둘째, 3차, 4차 연구를 앞두고 연구자들의 추가적인 질문사항이 발생하였기 때문이다. 연구자들의 추가질문은 [표 1]의 4번 질문과 같으며, 연구자들의 궁금함이 해소되었을 때 모든 인터뷰는 종료되었다.

[표 2] 연구 참여자의 정보

코드	경력	근무 지역		지역코드 (광역+기초)	인터뷰 유형
		광역	기초		
P1	27년	R10	A	R10_A	1차 FGI
P2	36년	R6	A	R6_A	
P3	33년	R3	A	R3_A	
P4	33년	R1	A	R1_A	
P5	24년	R7	A	R7_A	
P6	23년	R7	B	R7_B	
P7	19년	R6	B	R6_B	2차 FGI
P8	19년	R9	A	R9_A	
P9	21년	R5	A	R5_A	
P10	23년	R5	B	R5_B	
P11	20년	R6	C	R6_C	
P12	5년	R5	C	R5_C	
P18	19년	R2	A	R2_A	심층인터뷰 (전화인터뷰)
P19	17년	R1	B	R1_B	
P20	19년	R8	A	R8_A	
P21	23년	R10	B	R10_B	
P22	24년	R9	B	R9_B	
P23	20년	R9	C	R9_C	
P9	21년	R5	A	R5_A	3차 FGI
P13	4년	R4	A	R4_A	
P14	17년	R3	B	R3_B	
P15	23년	R5	D	R5_D	
P16	25년	R7	C	R7_C	
P12	5년	R5	C	R5_C	
P7	19년	R6	B	R6_B	4차 FGI
P13	4년	R4	A	R4_A	
P17	25년	R5	E	R5_E	
P14	17년	R3	B	R3_B	
P11	20년	R6	C	R6_C	
P16	25년	R7	C	R7_C	

인터뷰 참여자들의 동의서를 얻은 후 인터뷰는 음성 녹취되었고, 인터뷰가 종료되면 음성기록의 전사작업을 통하여 분석에 활용하였다. 전사된 자료들은 일자리 질의 주요 지표에 따라 구조화되었다. 연구진은 인터뷰 참여자들의 개인정보 및 음성기록과 전사된 문서가 외부로 유출되지 않도록 자료 관리를 엄격히 하였다. 인터뷰는 학술적인 목적으로만 진행되며, 녹취록에

포함된 모든 개인정보는 익명화되어 분석결과물에 활용됨을 참여자들의 동의서에 서면으로 명시하였고, 이들의 서명을 모두 받았다. 전체 참여자의 성별은 남성 18명, 여성 5명으로 구성되었다. 이 연구의 인터뷰를 통해 얻은 자료에는 내부 고발적 성격의 내용이 다수 포함되어 있다. 따라서 연구 참여자의 신분이 노출되었을 때 이들이 조직 내에서 잠재적으로 겪게 될 수도 있는 인사상의 불이익이 예상된다. 연구 참여자가 이와 같은 위험에 노출될 가능성이 있어 이 연구에서는 성별, 연령에 대한 정보를 [표 2]에서는 표기하지 않았다. 또한 이들의 근무 지역도 식별이 되지 않도록 다음과 같이 광역과 기초자치단체의 조합으로 이루어진 코드를 부여하였다. 코드 R1~10은 10개의 광역자치단체를 의미하고, 코드 A~D는 각 광역자치단체 내 기초자치단체를 의미한다. 예를 들면, R10_A 지역은 10번째 도(또는 광역시)의 A시(또는 군, 구)를 의미하며, R7-A 지역은 7번째 도(또는 광역시)의 A시(또는 군, 구)를 의미한다.

4. 분석결과

이 절에서는 초점집단인터뷰와 심층인터뷰 내용을 토대로 별정우체국 직원들이 경험한 사회적 배제의 경험을 일자리 질의 주요 지표인 1) 임금, 2) 사회보장수준(연금, 고용안정성과 고용보험, 휴가), 3) 업무내용, 4) 직장 내 인간관계, 5) 근무환경으로 나누어 기술하고, 이를 야기하는 원인을 탐색한다. 이를 통해 공공부문의 정규직 고용관계에서 별정우체국 직원이 경험하는 사회적 배제 현상이 복잡하고 다차원적인 영역에서 동시에 발생하는 상대적인 박탈감과 관련되어 있음을 보여주고자 한다. 또한 이들의 배제 경험이 어디에서 비롯된 것인지, 특히 국가의 의도적인 혹은 의도적이지 않은 개입의 결과인지를 조명해보고자 한다. 그리고 이 절의 마지막에서는 이들이 경험하는 사회적 배제와 관련된 정부의 역할에 대해 논의한다.

1) 임금

별정우체국 직원들이 경험하는 임금과 관련된 문제는 빈곤을 벗어나기에 불충분한 적은 임금과 같은 경제적 취약성을 의미하기 보다는 동일 직종의 다른 근로자들과의 비교를 통해 나타나는 상대적인 박탈감과 관련된다. 즉 동일한 업무를 수행하는 동일한 경력의 일반우체국 공무원들뿐만 아니라 별정우체국 직장 내 집배 업무직에 비하여 상대적으로 적은 임금을 받고 있다는 인식을 말한다. 인터뷰에 참여한 일부 직원은 자신의 급여 자체가 적은 것이 문제가 아님을 밝히면서 오히려 한국 사회의 전반적인 근로자들의 급여에 비해 낮은 수준이 아님을 인정하기

도 하였다. 실제로 2018년 조사에서 경력 10년 이상 근로자의 월 평균 임금이 491만원 수준인 것으로 미루어 볼 때(통계청, 2018), 경력이 20년 정도 되는 별정우체국 직원들의 임금은 한국 사회의 보통 근로자들보다 적은 수준은 아니라고 판단된다. 그러나 연구 참여자들이 주장하는 바와 같이 동일한 업무를 수행하는 일반우체국 공무원들과 비교했을 때, 이들의 경력대비 보상 수준이 적절하지 않다고 느끼는 것은 상대적 박탈감과 연결되어 있다.

“연봉으로 우리가 또 인정할 건 인정해야 되는 게 우리가 연봉으로 따지면 (경력 20여년 차가 되면) 대부분 5-6천은 다 넘어가는 사람들이예요.” (P18)

“별정우체국이라는 특수한 조직 안에서.. 일반국들 직원들하고 동등하게 아니면 더 열심히 일하는 직원들도 분명히 있는데, 여기에 대한 처우라든지 뭐 상징이랄지 이런 부분에 대해서 (별정우체국은) 많이 미약한 부분이 많이 있거든요.” (P19)

별정우체국 직원들의 상대적으로 느끼는 사회적 배제에 대한 인식은 ‘박봉’ 또는 ‘임금착취’의 표현을 통해 드러나고 있다. 이는 우정사업본부 소속이라는 동일한 직장 내에서 별정우체국(사무직) 직원에게만 적용되는 승진 제약으로부터 초래되는 문제로 보인다. 별정우체국 직원들의 인사관리에 적용되는 『별정우체국법』 및 『별정우체국 직원 인사규칙』은 공무원복무규정과 수당지급 규칙을 준용하고 있지만, 현행 규정상 이들의 승진은 사무원에 한해서 7급‘상당’¹⁾까지만 제한되어 있다. 또한 근거 법령의 미비로 인하여 근무경력에 따른 근속승진 또한 불가능하다는 점이 이들로 하여금 (경력대비)임금이 적다는 인식을 가지게 하는 것으로 보인다.

“급여체계 같은 경우도 그것도 (공무원 규정에)준했다고 할 수 없는 게.. 저희 사무원들 같은 경우는 7급이 한계고요...(중략)... 저 같은 경우는 (경력을 고려할 때) 못해도 7급 이상은 달아야 되는 데.. 8급으로 지금 싼 값에 (19년 경력인) 저를 부려 먹는 거예요. 저임금으로 어떻게 보면 임금착취에 해당하는 거죠.” (P18)

“저처럼 20년 넘어가지고 아직도 8급 월급 받으면서 박봉에 시달리는 직원도 많습니다.” (P22)

직급에 기반 한 보수체계에서 승진에 제한을 두는 규정은 인력활용의 효율성을 강조하는 우정사업본부의 경영합리화 전략과 별정우체국 정원의 작은 규모와 관련되어 있어, 상대적으로

1) 7급 공무원에 준하는 직급을 일컫는 것으로, 공무원 직급체계에서의 7급과는 다름을 강조하는 표현으로 보인다. 『별정우체국 직원 인사규칙』 제11조의3에 따르면 별정우체국장은 정원의 범위 내에서 직원을 승진임용한 후 그 결과를 총괄우체국장에게 보고하도록 되어 있다. 2018년 기준, 별정우체국 직원(국장 포함)의 규모는 3,791명이며(감사원, 2018: 4), 이는 우정사업본부 총인원의 약 8.7%로 정원의 규모가 작아 승진대상자의 숫자 또한 상당히 적은 것으로 추정된다. 정원은 작은 반면에, 별정우체국장의 직급은 6급이므로 일반사무직 직원이 승진 가능한 최고 직급은 7급에서 제한된다.

별정우체국 직원들이 낮은 임금체계에 속해 있는 구조로 보인다.²⁾ 낮은 직급은 임금 이외의 수당 및 상여금 등에서도 차이를 만들어 내어 이들이 체감하는 보상 수준의 차이는 더 큰 것으로 해석된다.

“심지어는 1년에 한 번 받는 성과급도.. 7급하고 (8급인) 저하고 거의 100만 원 가량 차이가 나는 데. 그렇죠. 명절휴가비며 뭐며.. 다 기본급에 준해서 하기 때문에, 기본급이 기초가 되기 때문에 연간 (금액으로) 따지면 금액이 어마어마하게 차이가 납니다.” (P18)

“거기(일반우체국)는 근속승진도 할 테고, 승진이 단계적으로 계속 올라가는 반면에 별정직원들은 근속승진도 없고 승진이 더 느리잖아요. 그래서 그 호봉제도 아니고. 등급으로 주기 때문에 항상 손해를 보면서 일은 많이 하고 있다는 생각이 듭니다.” (P15)

“저도 지금 23년을 넘게 근무했는데도 사무주임 8급을 달고 있습니다. 그래서 지금 뭐 승진 문제라든가 적체된 부분이라든가 그런 어려움들이 많죠, 사실은.” (P21)

승진적체로부터 발생하는 임금 부족과 관련한 박탈감은 일반우체국 공무원들과의 비교에서 뿐만 아니라 신규 임용된 별정우체국장들과의 형평성의 문제로 지적되기도 하였다. 연구 참여자들은 20년 이상의 경력에도 불구하고 직급이 8급인 경우가 다수였으며, 비슷한 시기에 입사한 일반우체국 동료들의 승진을 지켜보면서 상대적 박탈감을 느껴온 것으로 여겨진다. 또한 『별정우체국법』 제3조의3에 따라 신규 임용된 젊은 별정우체국장의 경우, 이들은 부모로부터 국장직을 승계 받은 경우가 대다수여서 우체국 업무에 대한 지식이 결핍되어 있음에도 불구하고 공무원 행정직 6급(상당)에 임용된다. 부모로부터 국장직을 승계 받는 것만으로 공무원에 준하는 급여를 국가로부터 받는 것이 부당하다고 여겨질 뿐만 아니라, 연구 참여자들이 소속된 별정우체국의 국장들(신규 임용된 국장 포함) 가운데 업무를 소홀히 하거나 업무를 거의 수행하지 않는 이들이 많아 이들이 겪는 박탈감이 큰 것으로 해석된다. 20년이 넘는 경력의 7급 직원들조차 이 직급에는 승진이 불가능한 점도 이들에게는 납득하기 어려운 규정인 것으로 보인다.

“저는 25년 근무해서 7급 15호봉 받고 (있는데), 작년에 입사한 별정국장은 6급 대우를 받으니까 저보다 (월 급여) 100만원을 더 받더라고요.” (P16)

“이제 (국장이 젊은 나이에 승계 받아) 오셨으면 지금 일을 (국장이 앞으로) 20년 넘게 이제 근무해야 되는데, (국장이 실무지식이 없어서 연구 참여자가 국장에게) 일 좀 배워서, 일을 좀 하세요.. 그런 말을 했는데, 젊은 국장이 하는 말이 왜 국장이 일을 해야 되냐고.. 국장이 왜 일을 해야 되냐고..(반문 했다)” (P8)

2) 우정사업본부의 경영합리화 전략에 대해서는 연구 참여자들의 경험과 우정사업본부 관계자와의 면담, 그리고 우정사업본부가 발간한 경영합리화 계획(2017; 2019)을 통하여 확인하였다.

“대부분 별정우체국장들께서 (승계 받아) 임용하게 되면 6급으로 임용하게 되잖아요. 일반행정직 같은 경우는 9급으로 들어와서 30년 가까이 해야지 6급을 달 수 있는데...(중략)... 임용 되자마자 6급으로 임용 되는 것은.. 정말 어찌 보면 너무 혜택이다 보니까.. 납득하기 어렵습니다” (P19)

“제가 지금 (근무한지) 25년 되어 가고 있는데, 같이 입사했던 계리원이나.. 같은 고향이니까 다 알죠. 그 친구들은 이제 6급 주사예요. 심지어는 5급도 있어요. 같이 근무를 시작했는데.. 그 괴리감이 어떻겠어요.” (P16)

별정우체국 직원들의 임금과 관련된 문제는 일 한만큼 추가수당을 받지 못하기 때문에 발생하기도 한다. 초과근무시간이 발생했을 때 시간 외 근무수당을 받을 수 있는지의 질문에 일부 직원은 가능하다고 응답하였으나, 다수의 직원들은 시간 외 수당을 청구하는 것은 사실상 어렵다고 이야기하였다. 이는 직원들이 소속된 별정우체국의 국장의 재량에 달려있는 것으로 확인되었으며, 이들은 초과근무 경험을 노동착취로 인식하고 있었다.

“시간 외 수당을 아예 안 주려고 계속 노력을 하더라고요. 계속 점검하고.. CCTV (확인 하면서)..(중략).. (시간 외 수당을) 인정 안 해주려고 하고 있습니다.” (P20)

“저희가 (수당 신청을) 올리면요, 달지 말라고 해요. ...(중략)... 국장님이 그렇게 말하면 못 달아요. 그러면 한 달에 10만원씩 손해 보는 거예요. 그것도 노동력 착취예요.” (P9)

임금 문제와 관련된 경험에 대하여 별정우체국 직원들은 ‘국가에 의한 임금착취’로 표현하였으며, 이는 곧 직원들이 경험하는 상대적인 배제 현상에 국가가 중요한 행위자로 개입되어 있다고 인식하는 것으로 보인다. 그리고 이와 같은 배제는 『국가공무원법』의 적용을 받는 일반우체국과는 명확하게 구분되는 『별정우체국법』에 의하여 이루어지고 있다는 점에서 국가에 의한 의도적인 배제의 사례로 해석될 여지가 있다. 『남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률』의 제8조1항에서는 동일한 사업 내의 동일한 가치 노동에 대해서는 동일한 임금을 지급하도록 규정하고 있고, 동법 제8조3항에서는 사업주가 임금차별을 목적으로 설립한 별개의 사업은 동일한 사업으로 보도록 규정하고 있다. 비록 별정우체국 직원의 직급별 보수 수준은 국가공무원에 준하고 있지만, 승진 및 후술하는 연금기금 운영, 기타 수당의 지급에서 차등을 두어 이들이 실제 (경력대비) 수령하는 급여에서 차이가 나는 상황은 동일가치노동 동일임금의 원칙에 위배되는 측면이 있는 것으로 보인다. 결국 이들이 겪는 이와 같은 경험들은 국가의 적극적인 개입으로 해소될 수도 있음을 의미한다.

2) 사회보장수준(연금, 고용안정성과 고용보험, 휴가)

(1) 연금

별정우체국 직원의 연금기금은 공무원연금과는 독자적으로 운영되고 있다. 정원이 공무원보다 적은 구조 하에서 신규인력충원까지 지속적으로 제한되는 상황은 향후 별정우체국연금의 재정난을 가져올 수밖에 없는 것으로 보인다. 연구 참여자들의 증언에 따르면 우정사업본부와 각 지방우정청은 경영합리화의 목표아래 별정우체국을 축소하는 방향으로 정책을 추진하고 있다. 실제 우정사업본부의 보고서에서는 지속적으로 조직 및 인력운용의 효율화가 강조되어 왔으며(우정사업본부, 2017; 2019), 별정우체국의 적정 규모 조정에 대한 검토가 포함되어 있다(우정사업본부, 2019: 33-34). 이러한 상황은 직원들의 미래 소득, 즉 연금 수급의 안정성에 대한 불안감을 야기하고 있다. 이와 더불어 기대 연금수금액 또한 직급에 연동된다는 점에서 이들의 은퇴 후 소득 역시 동일한 근무 경력을 가진 일반우체국 직원들 보다 상대적으로 적어질 것으로 예상된다. 별정우체국 직원의 신분에서 비롯되는 경력대비 적은 임금은 미래의 기대되는 연금 수령액과도 관련되므로, 이 문제는 미래의 안정적인 소득 확보에 대한 부정적인 전망과 연결되어 있기도 하다.

“연금이 문제가 되지 않습니까? 지금 사무장까지 (승진해도 별정우체국 직원의 최고 직급인) 7급 대우까지밖에 안 되니까.. 그런데 (6급과 비교하면) 연금에서는 엄청나게 차이가 나 버릴 거예요 나중에. 똑같이 33년을 근무해도 급여차이가 나니까..” (P16)

“제가 들어올 때부터 사람을 충원을 안 시켜주고 그랬거든요. 결국에 2025년도 넘어가면 연금이 고갈된다고 하더라고요.” (P20)

(2) 고용안정성과 고용보험

별정우체국 직원들은 정규직이며, 특별한 징계의 사유가 발생하지 않는 한 이들의 해고가 불가능하다는 점에서 고용안정성이 보장되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 비정규직이 겪는 한정적인 계약기간으로 인한 고용불안정의 위험으로부터는 자유로워 보인다. 그러나 『별정우체국 직원 인사규칙』 제8조1항에 명시된 직원들의 ‘당연 퇴직’에 대한 규정은 고용불안정과 연결될 여지가 있다. 이 규정에 따르면 국장의 위법한 행위나 기타의 사유로 별정우체국이 폐국되면, 이에 귀책사유가 없는 직원까지 당연 퇴직된다.

“우체국이 문을 닫게 되면, 아무런 이유 없이 열심히 근무를 잘 해도 우체국이 문을 닫는다는 명분하에 같이 당연 퇴직이라고 하는 부분이 되어있다 보니까, 사실 근무를 하면서도 웬지 이제 불

안한.. 어떤 그런 고용 형태라고 봐야 될 것 같고요.” (P21)

“일반공무원과 제일 큰 차별을.. 아까 말씀드린 당연 퇴직하고 그 다음에 승진 제한.. 이런 문제로 고용불안에 허덕여야하고, 차별에 마음 상해야 하고..” (P22)

우체국이 문을 닫게 되는 폐국의 사유는 다양하지만, 우체국이 지정 해지되는 경우가 대표적인 예이다. 직원들의 근무행태와는 상관없이 별정우체국장의 해임사유가 발생한 경우 해당 우체국은 문을 닫아야 한다. 또한 국장의 정년퇴직 시기에 배우자 또는 자녀가 없는 등의 사유로 우체국의 승계가 불가능할 경우 소속 직원들은 해당 우체국의 폐국과 함께 원칙적으로 당연 퇴직하게 된다. 구체적으로, 국장의 갑작스런 사망으로 자녀에게 승계가 불가능한 경우, 또는 금융사고 및 음주운전 등과 같은 국장의 비위행위로 인한 지정취소의 사례가 폐국의 실제 사례로 언급되었다. 직원들은 이와 같은 폐국의 위험을 예측하기 어렵기 때문에 자신의 갑작스러운 퇴직 위험에 대비하기 어렵다. 일부 직원은 이러한 규정을 두고 순장제도에 비유하기도 했다.

“당해 국장이 사고를 치는 경우도 많고, 사고가 아니더라도 승계제도에 준해서 승계해 줄 자녀가 없을 때 (국장이) 자진 반납을 하여 폐국이 되는 경우도 많거든요. 이럴 경우에는 직원이 당연 퇴직 사유에 해당하니까 문제가 많다는 건데.” (P22)

“자녀랄까, 누가 승계를 받지 않으면 지정취소가 되도록 되어 있다보니까 항상 직원들은 고용보장에 불안한 위치에 놓여있다 이렇게 보여집니다.” (P21)

“(일례로) 국장이 이혼을 했어요. 얘기는 이제 초등학교 4학년인데, (승계 받을 수 있는 가족이) 애기만 있는 거예요. 그런데 국장님이 교통사고로 죽어버렸어요. ...(중략)... 이렇게 되면 사무원들은 갈 데가 없어요. 사실상 폐국 밖에 방법이 없잖아요.” (P11)

“(R3지역의 한 별정우체국에서) 2010년 국장이 금융사고 쳐가지고.. 국은 당연 폐국 되고 ..” (P14)

“(R7지역의 한 별정우체국에서) 국장님이 음주를 해서 폐국이 돼버렸거든요. 그래서 직원이 당연 퇴직조항에 걸리니까..” (P16)

국장들의 입장에서는 직원들 사이에 형성되어 있는 당연 퇴직에 대한 불안감을 직원을 장악하기 위한 수단으로 이용할 수 있다는 의견도 제기되었다. 직원들이 인식하고 있는 별정우체국장의 지위는 소위 ‘유지’라고 일컬어지는 지역사회에서도 우월적인 지위에 있는 사람이라는 것이다. 이는 국장이 별정우체국을 본인의 의지에 따라 언제든 반납할 수 있기 때문이다. 자진 반납의 경우 스스로 우체국을 반납하는 것을 말하는데, 이 규정이 직원들을 통제하기 위한 하나의 수단으로 사용되면서 고용불안과 함께 국장의 부당한 지시에도 종속되도록 하는 것으로 보인다. 별정우체국은 공공서비스 공급의 목적으로 국가에 의하여 설치된 기관이며, 기관의 운영

모든 부분에 공적자금이 사용된다. 그럼에도 불구하고, 국장들의 의지에 따라 폐국될 수 있다는 점은 직원들의 불안정한 고용의 문제뿐만 아니라 공공서비스 공급의 보편성과 안정성 문제와도 연결된다.

“자진 반납이라고 있어요. 직원들 마음에 안 들면, (국장이) 자진 반납하고 나 폐국 시켜버리겠다 이걸로 협박을 합니다 요즘은... (중략)... 나 (우체국 운영) 안 해도 먹고 사니까. 나 이거 폐국 시켜버릴 거니까. 자진 반납하고.. (국장이) 이런 말도 하나까. 직원들이.. 안 그래도 저희 같은 경우는 당연 퇴직되는 그런 조항도 들어서 알고 계시죠? 그러다 보니까 굉장히 불안해 하죠.” (P18)

“우리 국이 폐국이 되어가지고 제가 다른 지역으로 (전보 처리되었고).. (국장이) 지정 반납을 했고, 그런 상태에서 직원들은 다 뿔뿔이 헤어지고.. (폐국 된 지역) 거기는 이제 면사무소 한 쪽 귀퉁이를 (자리마련) 해가지고 출장소로 운영을 하고 있죠.” (P15)

연구 참여자들은 과거 별정우체국 폐국으로 인하여 실제 직원들이 퇴직된 사례들을 열거하기도 하였다. 한편, 우정사업본부 관계자와 연구 참여자들의 증언에 따르면 최근에는 특정 지역의 별정우체국이 폐지된 경우, 해당국의 직원들을 결원이 발생하는 다른 별정우체국에 필요 시 전보하는 방식으로 이들의 고용을 유지하는 것으로 나타났다. 별정우체국 직원들의 고용안정과 관련된 구체적인 규정이 없는 상황에서 우정사업본부는 임기응변식의 대처를 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 현재는 별정우체국의 폐국이 곧바로 이들을 실업자로 내몰게 된다고 보기에는 어려운 측면이 있다. 하지만 별정우체국 직원들은 고용보험의 대상에서도 제외되어 있다는 점은 이들이 고용 및 실업과 관련된 사회보장의 사각지대에 있음을 보여준다. 직원들은 자신들의 귀책사유가 아님에도 해당 우체국이 폐국되어 당연 퇴직될 때에도 실업수당과 같은 사회보험의 혜택을 받을 수 없다.³⁾ 만약 이들이 공무원의 신분이라면 이들이 근무하는 해당우체국이 폐지되더라도 다른 지역의 우체국으로 전보될 것이기 때문에 고용보험의 적용을 받지 않는 것이 당연할 것이다. 그러나 이들은 공공부문에 정규직으로서 일반우체국의 공무원들과 동일 한 업무를 수행하고 있지만, 신분은 민간인 신분이다. 즉, 고용보험의 적용대상에서 제외되는 공무원이 아니다. 그럼에도 이들은 민간기업의 정규직 직원들에게 적용되는 고용보험의 혜택에서도 제외되어 있어 고용보호와 관련되어서는 그 어느 집단에서도 제도적으로 배제되어 있다. 이로 인하여 고용보험에 의해 보장되는 일반 근로자의 고용 불확실성에 대한 대비는 별정우체국 직원들에게는 불가능한 일이다. 별정우체국 직원들은 당연 퇴직에 대비한 근로자의 고용보장의 권리도, 공무원으로서의 신분보장 혜택도 누리지 못하는 지위에 놓여 있는 것이다.

3) 고용보험은 별정우체국법에 따른 별정우체국 직원을 적용 제외 대상으로 명시하고 있다(고용보험공단. 적용 대상 및 가입. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEminsR/retrieveEi0102Info.do>. 2020. 1. 30. 접속).

현행 규정은 별정우체국 폐지 시 직원을 보호하기 위하여 3개월 전에 이를 고시하고 정당한 보상을 제공하도록 규정하고 있으나(『별정우체국법』 제15조4항), 보상의 기준은 제도적으로 명시되어 있지 않다. 별정우체국이 신규 인력의 충원을 최소화하고 있는 상황에서 본인의 귀책이 아님에도 당연 퇴직당할 경우, 직원의 다수를 차지하고 있는 40~50대가 공공부문의 정규직과 유사한 조건의 일자리를 다시 구하기는 현실성이 낮을 것이다.

직원들의 당연 퇴직 조항이 『별정우체국법』에 명시되어 있다는 점에서 직원들의 잠재적 고용불안은 국가에 의한 의도적인 배제 현상으로 해석된다. 한편으로 국가는 별정우체국의 승계 제도를 유지하고, 국장 개인의 임의 반납 등을 허용함으로써 의도치 않게 직원들의 고용에 대한 불안감(그것이 곧 바로 닥칠 위험은 아니라도)을 방치하고 있는 것으로도 해석된다. 마지막으로, 별정우체국 직원은 공무원의 신분보장이 허용되지 않은 민간인의 신분이지만, 민간부문에서 일반 근로자들이 누릴 수 있는 고용보험의 혜택마저 차단당함으로써 고용보호의 제도적 사각지대에 놓이게 되는 의도된 배제를 경험하고 있는 것으로 해석된다.

(3) 휴가사용의 어려움

일자리 참여를 통해서 얻을 수 있는 개인의 삶의 질 향상은 일과 생활의 균형(work-life balance)의 개념으로 대변되고 있으며, 휴가를 의도한 대로 사용할 수 있는지 여부로 논의되기도 한다. 별정우체국 직원의 경우 개인의 필요에 따라서 자유롭게 휴가나 연가를 사용하고 있다고 밝힌 연구 참여자도 있었으나, 상사의 눈치나 동료들에게 업무를 전가한다는 부담 때문에 휴가 사용이 어렵다는 의견이 지배적이었다. 여성 직원들에게 휴가의 사용은 가정 내 돌봄의 수요가 있는 시기에 일-가정양립을 위한 중요한 수단이기도 하다. 특히 출산휴가나 육아휴직의 사용은 저출산고령사회의 국면을 벗어나기 위한 하나의 전략으로 국가에서 적극적으로 장려하고 있음에도 불구하고 별정우체국 직원들은 이를 적극적으로 이용하는 데에 제약이 많다고 한다. 일반적으로 묘사되는 민간기업의 직장분위기처럼, 업무 공백을 메워 줄 대체인력 확보가 어렵기 때문에 국장뿐만 아니라 동료들조차 휴가사용을 반기지 않는 문화가 자리 잡고 있는 것으로 해석된다.

“(육아휴직을 사용 안한다고) 별정국 직원들 대부분이 그러시더라고요. ...(중략).. (이 지역에 육아휴직) 쓴 직원이 없대요.. (제가) 좀 할려고 그러니까 옆에 직원분들한테 너무 피해가 가서 실제적으로 쓸 수가 없더라고요. ...(중략)... (국장에게서) 그냥 사표 쓰라는 말까지도 (들었어요).. 그러려면(휴직하려면) 사표 쓰라는.. 그 말을 들었어요.” (P9)

“(여직원) 육아휴직을 간다고 했다면, (여직원의 공백으로 인하여) 국장님이 (직접 우편물) 픽업을 나가야되는 상황이니까, 좀 어려운 상황이 되죠. ...(중략).. 여직원이 얘기를 낳고... (중략).. 육

아휴직은 그냥 안 하는 식으로..” (P15)

“(해당 우체국 직원이 2명인 상황에서) 여직원이 출산휴가 갔잖아요.. 3개월을 나 혼자 금융업무.. 다 하는 거예요. 우편 금융 다..” (P16)

출산휴가나 육아휴직은 업무 공백이 3개월 이상으로 길기 때문에 인력충원이 어려운 상황에서 해당 별정우체국의 국장과 다른 직원들의 부담으로 연결될 것은 자명해 보인다. 그러나 월차나 연차, 병가 등의 단기 휴가 사용조차도 별정우체국 직원들에게는 어려운 일이다. 다음의 분석에서 다루어질 내용이지만, 특히 외근 업무를 주로 수행하는 사무직원의 경우, 무거운 택배를 수거하다가 부상을 당하는 사례가 빈번하지만 이를 치료하기 위한 연가나 병가 사용에 제약이 많다고 한다. 육아휴직 사용의 어려움과 같은 맥락에서, 택배 수거 담당자가 휴가를 사용하면, 이 (불법)업무를 대신 해야 하는 다른 직원이나 국장에게 부담이 될 수밖에 없다.

“무거운 물건을 많이 취급하는 취급 관서 직원은.. 개인적으로 허리 장애가 있다든가.. 그런 부분도 다수 있다고 생각합니다. ...(중략)... (연가나 병가 사용은) 꺼끄럽죠. ...(중략)... 정확히 어디 부러졌다. 그런 경우는 보이니까 그나마 나은데, 허리 통증 이런 경우는 보이지 않으니까, 본인만 아픈거예요. 그래서 그런 부분이 참 대부분인데.. 그런 부분에서 문제가 발생하죠.” (P17)

“저 같은 경우는 디스크 수술을 했어요. ...(중략).. 그런데 말하기 진짜 애매한 게 뭐냐면은, 내가 빠지면 다른 직원들이.. (택배 픽업을) 나간다고 했잖아요. 다른 직원들이 해야 돼요. ...(중략).. 혼자 하기엔 벅찬 상황이었거든요.” (P14)

“저는 몸이 안 좋아져서, 관절이 안 좋아져서.. 신체의 OO도 안 좋고, OO도 안 좋고.. 병원을 한 번씩 가려고.. ...(중략)... 이런 것을 또 국장님이 보기 싫어해요.” (P9)

업무공백의 우려 때문에 휴가사용이 어려운 근본적인 원인은 대체 인력의 부족에 있기도 하다. 기본적인 별정우체국의 인력규모는 업무량에 근거하여 우정사업본부가 할당하는 구조이다. 인력규모산정에서 별정우체국장이 제외되는 것이 아니므로, 국장도 직원과 동일한 업무량을 소화한다는 가정 하에 별정우체국의 인원이 할당된다. 그러나 상당수 별정우체국장들은 일을 하지 않는 것을 관행으로 여긴다고 한다. 또한 연구 참여자들에 따르면 일부 국장들은 취임하면서 실무를 공부하거나, 배우려고도 하지 않는다고 한다. 국장 몫의 일까지 도맡아서 하는 상황에서, 동료직원의 휴가로 인한 공백은 필연적으로 다른 직원들의 과중한 업무부담으로 이어질 것이다. 따라서 휴가 사용의 여부는 국장이 휴가 간 직원의 업무 공백을 메워줄 수 있는지 아닌지에 달렸다고 여겨지기도 한다.

“(국장님 일은 안 합니다) 그런데 인력 산출은 국장님까지 들어가서 인력산출이..” (P9)

“국장이 일을 안 해요. 그러니까 우리는 말은 4인국(국장 포함 4인 관서)인데, 일 하는 사람은 (직원) 3인이예요. 이게 (이런 상황에서 한 명이 휴가 등으로) 빠져버리면 당장 2인국이 되버리는 거예요. 그래서 휴가도 갈 수 없다.. 그런 식으로 제약을 뒤킨다(휴가를) 들어갈 수가 없는 거예요.” (P10)

“(제가) 연가라든지.. 쓸 수 없는.. 심지어는 (휴가가 절실해서) 피눈물 나는 현실입니다. 그게 (제가 휴가간 사이에) 국장이 일을 (대신) 처리할 수 있으면 되는데, 우리도 3세대 국장(승계 받은 지 얼마 안된 젊은 국장)이 되어 가지고.. 일을 처리를 못해요.” (P20)

『별정우체국법』 제7조 공무원의 배치규정에 따르면 과학기술정보통신부장관은 필요에 따라 소속 공무원을 별정우체국에 근무할 수 있게 하도록 하고 있다. 즉, 별정우체국에서 인력이 부족한 경우, 해당 지역의 총괄우체국(이하 총괄국)으로부터 인력지원을 받을 수 있는 법적 근거가 있다. 그러나 인력 지원요청을 하지 않는 국장들이 상당 수 있으며, 현실적인 가용 인력의 제약으로 지원 또한 쉽지 않은 것으로 보인다. 반대로 별정우체국 직원은 공무원 신분이 아니기 때문에 원칙적으로 총괄국에 지원근무를 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 별정우체국 직원들의 총괄국 파견근무는 사례는 공공연하게 발생하고 있는 것으로 보인다. 결국 별정우체국 직원들의 휴가사용은 인력의 순환배치를 현실화해야 가능할 것으로 보인다.

“(별정우체국에서 휴가사용 등으로 결원이 발생 시 해당 지역) 총괄국에 (인력)지원을 받아야 되는 데도 (국장이) 이제 갖 들어오다 보니까 그런 말도 못 하는 거예요. ...(중략)... 일반국직원이 별정국에 와서 근무할 수 있기 때문에 총괄국장이 지원근무를 가라고 하면 올 수 있는 거지요. ...(중략)... 그런데 이거 별정국에서는 일반직 총괄국에 들어갈 때는 국가 공무원이 아닌 자가 공무를 수행을 들어와서 일을 못한다고(하면 안 된다고) 또 이야기를 했고요. 그것도 엄청 모순인(규정인) 거지요.” (P20)

3) 업무의 내용

별정우체국 직원들은 규정외의 업무를 강요받는 경우가 상당히 많다. 연구 참여자들은 모두 사무원으로서 창구근무를 하고 있으나, 사무업무와 함께 이들에게 허용되지 않는 외근 업무가 강요되고 있었다. 직원들 사이에서 이른바 ‘택배픽업’이라고 불리는 외근 업무는 별정우체국 사정에 따라 다소 차이는 있으나, 연구 참여자들은 이를 다수의 지역에서 볼 수 있는 보편적인 현상으로 인식하고 있었다. 택배픽업은 우편이나 택배물품을 해당 우체국이 계약한 사업장에 직접 방문하여 수거해오는 것으로, 우정사업본부에서 원칙적으로 금지하고 있다. 별정우체국

의 사무원들이 해당 업무를 수행하기 위해 외근을 할 법적근거가 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 택배픽업의 외근 업무는 공공연하게 이루어지고 있으며, 직원들 또한 국장과의 관계에서 해당 업무를 거부할 수가 없다고 한다.

“우리는 업무분장에서 사무원이라 원래 (우편물을 수거하러) 나가면 안돼요.” (P7)

“원칙적으로는 (우편서비스를 이용하려는 각) 업체(서비스 이용자)가 (우편물을) 가지고 와야 되는 거였는데 우리가 각 업체를 방문해서 수거해 옵니다.” (P10)

“(택배픽업은) 각 국가마다 (방식이) 틀리긴 한데, 아마도 보편적일 거예요.” (P14)

“별정우체국들은 거의 다 (직원들의) 자차 또는 우체국 보유 차량으로 거의 다 (수거하러) 나가더라고요.” (P13)

“(택배픽업은) 당연히 (국장의 지시를) 받을 수밖에 없는, 거부할 수가 없지 않습니까.” (P20)

규정상 금지된 사무직원의 택배 수거 업무는 별정우체국의 실적과 직결되는 문제이므로 국장들에 의해 독려될 수밖에 없는 구조로 보인다. 사업실적이 좋은 별정우체국의 경우, 『별정우체국법 시행규칙』 제17조에 따라 경비지급의 명목으로 지방우정청에서 해당 별정우체국장에게 취급수수료가 지급되고 있다. 따라서 택배 수거를 통한 해당국의 실적 증가는 직접적으로 해당 국장이 지급받는 취급수수료의 증액과 연결된다. 이러한 경제적 유인은 우편사업 실적향상에 긍정적인 요인으로 작용할 수 있으나, 별정우체국장들이 인센티브에 집착하는 경우 직원들은 과도한 규정 외의 업무에 노출된다. 심지어 사무원들은 정해진 업무 이외에도 택배 실적을 올리기 위해 계약업체 발굴을 위한 영업에 내몰리기도 하는 것으로 나타났다.

“(사무원이지만) 픽업을 나가게 된 거죠. 승합차를 타고 다녔는데, 오전에 한 번, 오후에 한 번 픽업을 다녔어요. ...(중략)... 그 일로 사무실이 매출이 올라가고 그런 형태로 돌아갔죠.” (P15)

“(연구 참여자가 근무하는 해당국의) 국장 자체가 배우자도 능력있는 곳에 다니고 하다 보니까 (취급) 수수료라는 그 자체 내에서 막 목숨 걸고 달려들고 그러지는 않거든요. 다른 국 같은 경우는.. 사업 자체가 나한테 실질적인, 금전적으로 도움이 되다 보니까 아무래도 상위 관서에서 이렇게 좀 해라고 (실적을 올리라고) 몰아붙이게 되면 당연히 (사무원들에게 택배 픽업을) 조금 더 독려를 하게 되고, 그런 경우는 분명히 있죠. ...(중략)... 실질적으로 국장들은 아까 얘기했듯이 (취급) 수수료나 그런 것을.. (사무원들에게 독려) 해야지 자기들 돈이 생기니까.. 시키는 것 그냥.. 직원들한테 너희들 나가서 어디든 뭐 계약을 해 오든지.. 뭐든 해오라..” (P18)

영업실적 향상을 위한 직원들의 노력과는 별개로, 성과에 대한 보상인 취급수수료는 별정국장의 개인성과급으로 간주될 뿐 직원들에게 지급되지는 않는다. 그러므로 취급수수료를 수입

증대를 위한 부당한 업무지시와 높은 업무 강도는 직원들이 착취당하고 있다고 느끼게 만드는 것으로 보인다. 이들은 스스로를 수년전 서해안에서 이슈가 되었던 '염전노예'라 칭할 정도로 심한 박탈감을 느낀다고 했다. 일부 직원들은 규정 밖의 외근을 통한 취급수수료 수입증대를 지목하며, 별정우체국장이 국가로부터 부당하게 수당을 지급받는 사례로 국가의 예산 낭비를 우려하기도 하였다.

“인근 우체국에서는 (국장이) 취급수수료를 많이 벌어서 염전노예처럼 일하는 분들도 계시고.. 저도 하여튼 그런 (상황이 비슷한) 형식이지요.” (P20)

“쉽게 말해서 지역에 특산물 많은데.. ..(중략).. (동료한테 거기는 상황이 어떤지) 전화를 해봤더니, 자기는 죽겠대요. 자기네 특산물이 나가는데 어마어마하게 나간다는 거예요. 밤 새서 (픽업, 상·하차) 근무하고, 또 (일찍) 나가서 근무하는데 새벽 2시까지 근무했다나?” (P14)

“문제는 그 취급수수료(수입)가 많은 국은 그 우체국에 물론 국장님도 바쁘겠지만.. 직원들이 혹사당한다는 거죠. 그렇다고 해서 취급수수료에 대해서 직원들이 어떤 인센티브나 그런 거는 있는 거 아닌데, 월급도 더 나오는 것도 아닌데 혹사당하는 거죠 사실은.” (P17)

“원래는 국 운영을 하면서 이 사업을 했기 때문에 취급수수료가 나오니까.. 일정부분 직원들에 대한 (직원들의) 기여도도 분명히 있는 부분인데, 그런 거를 전혀 국장들이 반영을 하지를 않죠.” (P18)

“별정직원들의 노동력 착취죠. 노동력 착취고 우편세입 나가니까 국가세입 낭비고.” (P9)

취급수수료를 목적으로 외근을 독려하는 과정에서 직원에게 유류비의 부담을 전가하고, 어떠한 보상도 없이 직원들로 하여금 자차를 운행하도록 하는 경우도 다수 있었다.

“차는 우체국 관용차고, 매일 운행을 해야 되니까 연료비가 드니까.. ...(중략)... 지난 8년을 내가 내 돈으로 (기름) 넣고 다녔어요.” (P16)

“직원(직원인) 너는 월급을 주는(받는) 거니까 네 차로 가는 것은 네가 알아서 해라. (이렇게 이야기 하면서 국장이) 기름 값을 한 번도 준 적이 없어요.” (P10)

“제 개인 차로 택배 수거하러 가는 거지요. 택배에 대한 일반(외근)직 같은 경우는 수당을 준단든지 기록을 한하지만, 아무 수당도 없고 우리가 (택배를) 하나 더 가져오면 (국장 본인은) 취급수수료 하나 더 먹는 것 아니겠습니까?” (P20)

외근을 주로 맡은 사무직원의 경우 부상이나 사고의 위험에 노출되어 있다. 실제로 몇 명의 연구 참여자들은 무거운 택배 물품을 처리하는 업무로 부상을 당한 경험을 이야기하였다. 이들의 외근은 규정을 벗어나는 업무이기 때문에, 택배픽업 중에 사고가 발생하여도 업무수행 중에 발생한 사고로 인정받고 보상받는 데 어려움이 있다는 점이 지적되었다. 택배픽업은 이들의 취

약한 고용상의 지위를 다시 한 번 부각시키는 사례로 해석된다.

“(지역특산품이) 하루에 약 200개 300개 400개 이렇게 계속.. ...(중략)... 수십킬로(그램)짜리를 (업체에 가서) 받아와서.. ...(중략)... 이렇게 포장을 하면서 내려놓고 다시 실어 올리는 작업을, 이것을 하루에 몇 번을 해야 되는지.. ...(중략)... 그러다보니까 그 때 당시에 제가 어깨와 허리에 탈이 났어요. 그래서 수술 받고..” (P11)

“사실은 저희가 밖에 나가서 어떤 픽업을 한다든지, 택배물량을 접수해 오는 건 안 되게 되어 있거든요. 만약에 그런 과정에서 사고가 난다든지.. 사고의 개연성이 충분히 있기 때문에.. 사고가 나면은.. 사실은 업무의 연장이라고 볼 수 없는 부분이 생길 수도 있어요.. ...(중략)... 사실은 그런 리스크를 안고 직원들이 가는 거기 때문에.” (P21)

4) 직장 내 인간관계

직장 내에서의 위계적인 관계 또한 직원들의 일자리의 질을 떨어뜨리는 요인으로 보인다. 대체로 직원들은 국장에게 종속되어 있다고 인식하고 있으며, 이러한 관계는 통상적인 우체국 업무 이외의 여러 가지 부당한 업무지시를 감내할 수밖에 없도록 만들고 있었다. 주로 일과시간 이후에 발생하는 국장들의 사적인 지시사항들을 거절할 수 없었던 경험은 이들과 국장들 사이에 형성된 종속관계의 단면을 보여주는 사례이다.

“제가 좀 일찍 자는 편이에요. 밤 10시나 11시쯤 자는 편인데, (밤 늦게 운전해달라고) 전화가 와요 국장님한테. ...(중략)... OOO으로 가자고 하더라고요. 아 엄청 급한 상황인거구나 이렇게 봤더니.. (목적지에) 가서 차에서 내려서 잠깐 들어갔다 나오더니.. 잠깐만 기다려봐 이렇게 하고서, (자기의 사적인 용무를 보고 나와서) 나 다시 집에 데려다 달라고.” (P13)

“우리 국장님 술 드신다하면, 우리 직원을 (국장 개인의 술자리에) 당연히 데려가야 된다고 생각을 하고 있고. 아침에 출근길에 (직원이 국장을) 데리러 와야 된다고 생각하고 있고. 자기 건강 검진하러 가도.. 직원에게 운전해. 자기 뭐 행정업무 보러 서류 하나 떼러 갈 때도 절대 혼자 하는 법이 없어요.” (P12)

별정우체국은 우체국이라는 공공기관의 외견을 가지고 있지만, 소규모 민간기업의 고용주와 직원들 사이의 관계에서 드러나는 강압적인 위계관계가 이들의 경험에서 드러났다. 이들의 관계는 소위 ‘갑을관계’로 묘사되며, 직원에 대한 인사권과 전보권에 대한 영향력을 담보로 국장이 직원들의 행위를 구속하는 경우가 많다. 별정우체국 직원의 공개채용제도가 도입되기 이전인 1993년까지는 별정우체국장이 임의로 직원을 채용하였으나(『별정우체국 직원 인사규칙

』, 1991, 제3조), 1993년 이후 인사채용규칙에 개정되면서 국장의 직원채용 권한은 점차 공개 채용 방식으로 변화하였다. 그러나 국장이 최종 선발된 직원에 대해 임용동의를 하지 않을 경우 직원의 임용은 여전히 불가능하다.⁴⁾ 국장들은 이와 같은 ‘동의권’을 근거로 직원을 자신이 직접 채용해서 월급을 주는 피고용인으로 여기는 경향이 있다. 즉 직원들의 생계를 책임지고 있는 고용주로서의 권한을 강조하면서 절대복종을 요구하기도 하는데, 이러한 수직적인 관계에 대하여 어떤 직원은 스스로를 ‘국장의 부속품’으로 묘사하기도 하였다. 별정우체국의 설립 초기, 별정우체국장들이 국가로부터 취급수수료를 지원 받아 직원들을 채용하고 직접 급여를 지급하는 방식이 지금까지 유지되었다면, 민간의 고용주와 피고용인의 관계와 유사한 관행이 별정우체국 내에서 고착화되었을 것이다. 연구 참여자의 선배들인 20~30년 전의 별정우체국 직원들은 이러한 관계를 당연하게 받아들였다고 한다. 그러나 현재의 별정우체국 직원(국장 포함)은 정부기관인 우정사업본부로부터 급여와, 업무지시, 감사를 받고 있기 때문에 이들은 이와 같은 조직문화 속에서 소속감의 혼란을 경험하고 있다. 즉, 정부기관의 소속이면서 동시에 민간인으로서의 신분을 갖는 이들은 국장들과의 일방적이고 수직적인 관계에서 비롯되는 지위에 대한 상대적 박탈감을 느끼는 것으로 해석된다.

“국장이 (영향력을 행사하여) 직원을 (실질적으로) 채용을 하게 되니까, 사실 이게 뭐 국장이 어떻게 보면 갑질의 요인으로도 작용될 수 있을 개연성을 부여하고 있다라고 보여 지거든요.” (P21)

“국장들 같은 경우는 (자신들을) 개인 사업자로 생각을 하다 보니까 과거에는 이 직원들 자체를 거의 일반 기업체에서 뭐 직원들을 부리듯이, 일반 사기업 같은 경우에는 뭐.. 내가 네 월급 주니까 내 말 잘 따라라.. 또는 내가 월급 주니까 내가 좀 시키는 일 다 해라.. 좀 부당한 일을 해도.. (국장이) 시켜도 아무 말 하지 말고 다 해라..” (P18)

“(국장들은) 기본적으로 (그들의) 생각이 너는 나 덕분에 먹고 사는 거다, 이런 생각을 가지고 있기 때문에.. 직원들이 내 부속품이라고 생각을 하는 거예요.” (P11)

전보권에 대한 별정우체국장의 영향력도 종속적인 조직문화를 고착화시키는 것으로 보인다

4) 국장의 직원 채용 동의권은 종종 왜곡되어 행사되기도 한다. 가족이나 친인척을 채용하는 경우도 있고, 내정자가 최종 선발되지 않을 경우 채용절차를 무효화하는 경우도 있다고 한다. 한 연구 참여자는 다음과 같은 사례를 듣기도 하였다.

“그리고 (실질적인) 채용권이 국장한테 있다 보니까, 이게 자기 가족들을 다 채용을 해요. 이따금 보면은 국장이 아버지 본인이 하고 있고, 엄마가 사무장 하고 있고, 자녀 중에 한 명이 사무주임.. 직원으로 있고. 또 사촌누구는 집배원으로 있고.. 그러니까 가족 안에서 다 해먹는 그런 경우도 있죠. ...(중략)... 요즘은 (지방우정)청에서 일정부분 심사를 해서 세 명을 그 국장한테 내려 보내죠. 그러면 그 중에 한 명을 뽑아야 되는데, 내 친인척이 거기에 포함이 안 되어 있으면 아예 채용을 안해버려요. 이런 경우도 있습니다.” (P18)

다. 별정우체국 직원들의 전보에 대한 명목적인 권한은 『별정우체국 직원 인사규칙』 제11조의 5에 따라 소속 별정우체국장에게 있는 것이 아니라 그 지역을 총괄하는 우체국장에게 있다. 그럼에도 불구하고, 직원이 다른 별정우체국으로 전보를 희망하더라도 직원을 보내는 국과 직원을 받는 국의 두 별정우체국장 모두가 동의하지 않는 한 전보가 불가능하다. 직원의 인사이동에 대한 동의뿐만 아니라, 직원들에 대한 평판을 형성할 수 있는 중요한 위치에 있다는 점에서 별정우체국장의 지위와 영향력은 전반적으로 직원들을 위축시키고, 부당한 업무지시조차 거절하지 못하도록 종속시키는 것으로 보인다. 직원들 중 일부는 전보권에 대한 영향력과 관련하여 국장들에게 예측된 자신의 관계를 ‘물건’이나 ‘장난감’ 등으로 묘사하기도 한다.

“(총괄국의) 인력조정과가 (전보와 그에 따른 인력배치를) 임의로 조정할 수가 없어요. (해당 별정우체국의) 국장의 허락 없이는.” (P12)

“대부분 (별정우체국이 있는) 시골이 좁잖아요. 쉽게 건너서 한 다리 두 다리 건너면 다 아는 관계란 말이에요. 그런 상태에서 다른 데(우체국)를 가요. 그러면 국장들이 대부분 아는 관계고, (국장들 끼리) 모인다고요 (모임을 가져요). 그러면 소문을 내죠. 아 이 직원은 안 좋다. 그렇기 때문에 (직원이 국장에게 좋은 인상을 주기 위해) 종속되는 것도 있고.” (P14)

“저희 직원은 움직일 수 없어요 (일반적으로 별정우체국 직원은 전보가 극히 제한적임). 그러니까.. 만약에 A국에 내가 가고, (언제든 내 의사가 반영되어) 전보가 된다고 하면, 솔직히 말해 갑질의 행태가 일어날 수 없을 거예요. 그런데 한 곳에 머물러 있을 수밖에 없으니까..” (P16)

“국장 허락을 무조건 받아야 되는 거예요. 우리는 뭐 그냥 장난감.. 애들 장난감이라고 해야 하나. 사고 싶은데 (인력을 두 우체국 사이에서 주고받고 싶은데) 장난감은 뭐 주고 뭐 이런 물건 같은..” (P8)

5) 근무환경

연구 참여자들은 근무환경의 열악함을 토로하기도 하였다. 국가가 운영 주체인 일반우체국과는 달리 별정우체국은 국장 개인 소유의 건물을 국가가 임차해서 공공서비스를 제공한다는 특징이 있다. 따라서 우체국 청사나 직원들의 근무환경 개선에 대한 국가의 직접적인 개입은 불가능하며, 별정우체국장 개인의 의지와 관심 없이는 직원들이 근무하기 좋은 물리적 환경이 만들어지기 어려운 구조이다. 다수의 참여자들은 탈의실⁵⁾ 부재나 공용화장실 사용 등 시설 구조상의 문제와 함께 냉난방 설비의 노후로 인한 여러 가지 어려움을 이야기하였다. 이들의 열악한 근무환경은 일차적으로 오래된 청사 건물의 유지 보수가 잘 이루어지지 않는 것에서 비롯

5) 우체국 사무원의 경우 유니폼을 착용하기 때문에, 직장 내에 유니폼을 갈아입을 수 있는 공간이 필수적이다.

된다. 별정우체국장의 입장에서는 시설 개선을 위한 투자가 개인의 비용부담으로 연결되므로 직원들을 위한 근로환경 개선에 대한 유인이 낮을 것으로 짐작된다. 그러나 직원들의 근로환경 개선은 우편서비스를 이용하는 시민들에게 더 좋은 공공서비스를 제공하기 위한 시설 개선의 의미도 함께 가진다.

“겨울이면 온수 안 나오고, 옷 갈아입을 데 없고. 회의실에서 밥먹고.. 화장실 남녀공용 쓰고..”(P9)
 “대부분 20년에서 30년 되지 않았어요? 우리 국은 80년대 후반에 지었는데.. 지을 때부터 부실공사를 했는지.. ...(중략)... 지금도 비 오면 물 좀 세고 겨울에도 눈 녹으면 물 푹푹 떨어지고 난리도 아니에요. ...(중략)... 온풍기 트나 에어컨 트나 다 새어나가니까..”(P14)
 “우리 국장님.. (건물)밖에만 리모델링 했지요. 외벽만 짝 바꿔버리니까.. ...(중략)... 아까 화장실 얘기했는데, 우리 국도 몇 년 전에 남녀 공용이긴 하지만 바꿨는데, 푸세식에서 그때까지만해도 푸세식에서..”(P16)

일반우체국의 경우 시설개선을 위한 별도의 예산이 편성되기 때문에 지속적인 청사환경 개선이 이루어진다. 그러나 별정우체국의 경우 청사와 관련된 모든 권한과 책임은 별정우체국장에게 있으므로 국장의 의지가 없다면 시설개선은 현실적으로 어려울 것이다. 그러나 다른 한편으로는 취급수수료 수입이 시설개선의 재원으로 활용될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 별정우체국장에게 지급되는 취급수수료 중 일부는 청사개선의 목적으로 사용 가능하지만, 이러한 목적으로 사용되는 경우는 거의 찾아볼 수 없다는 것이 연구 참여자들의 의견이다. 앞서 기술한 것처럼, 직원들은 규정상 금지된 택배픽업이나 보험, 예금 모집 등의 과도한 성과의 압박 속에서 취급수수료 수입에 상당부분 기여하고 있지만, 정작 이 재원이 직원들의 근로환경 개선에 활용되기를 기대하기는 어려운 것으로 해석된다.

“(취급수수료) 집행용도는 일용직 인건비, 업무용 차량 유지비, 유류비, 기본 운영경비 부족액 지출, 간담회 또는 사업설명회 개최, 홍보 선장비, 지역사회 활동비, 내부 직원 포상, 청사시설 유지비 등 업무 수행에 필요한 경비라고 (규정에서) 뜻을 박아놨어요.” (P16)

요약하면, 별정우체국 직원들의 고용지위는 이들의 일자리의 질을 상당히 떨어뜨리고 있는 것으로 보인다. 원칙적으로 금지된 외근 업무를 강요당함으로써 업무에 대한 만족감이 떨어지고, 휴가사용이 어렵기 때문에 충분한 휴식을 통한 재충전과 일과 가정의 균형을 맞출 기회를 갖기 어렵다. 또한 낙후된 시설로 인한 열악한 근무환경은 직장에 대한 만족감을 저해하는 동시에 준거집단(일반 우체국)과의 차이에 의한 상대적 박탈감을 야기하는 것으로 보인다. 1992

년 이전의 『별정우체국법』 제2조에서는 국가가 별정우체국장에게 운영에 대한 전반적인 권한을 부여함으로써 직원들의 일자리 질 측면에서의 다수의 배제적인 사례들이 국가에 의해 의도된 것으로 해석될 여지가 있었다. 그러나 1992년 이후 개정된 『별정우체국법』 제2조는 별정우체국장의 지위를 국가로부터 위임받은 업무에 대한 관리자로서의 역할로만 한정하고 있다. 즉, 현재의 별정우체국법은 국가의 의도와는 다르게 국장과 직원들의 위계관계를 만들고, 휴가 사용을 어렵게 만들며, 이들을 열악한 근무환경에 방치한 측면이 있는 것으로 해석된다. 이러한 별정우체국 직원들의 사회적 배제 경험에 국가의 직접적인 의도가 없었다고 하더라도, 별정우체국 운영에 대한 국가의 소극적인 태도가 이와 관련이 없다고 보기는 어려울 것이다. 인터뷰를 통하여 드러난 상당수 국장들의 의식수준은 92년 이전의 법에서 규정하는 운영자로서의 지위에 여전히 머물러 있는 것으로 보인다. 따라서, 공공부문의 정규직으로서 별정우체국 직원들이 경험하는 사회적 배제 문제를 해소하기 위해서는 국가의 대처가 적극적으로 전환될 필요가 있다.

6) 공공부문 정규직 내의 사회적 배제와 정부의 역할

별정우체국 직원들은 공개경쟁채용제도를 통해 임용되는 일반우체국 공무원들과는 자신들의 채용 경로가 다르며, 그에 따른 근로조건이나 처우가 일반우체국과 차이가 날 수 있음을 인정하기도 한다. 이 연구의 네 번째 질문이 그와 관련된 것으로, 이들의 입사과정 및 입사전 근로조건이나 처우에 관하여 인지하고 있었는지에 대한 질문이다. 연구의 분석에서 이 질문에 관하여 상세하기 다루지 못한 것은, 개개인의 입사과정을 기술하는 과정에서 이들의 신분이 노출될 가능성이 있기 때문에 이들의 입장을 간략히 전달하는 것에서 분석을 마치고자 한다. 연구 참여자들이 별정우체국에 지원을 하게 된 계기는 주로 별정우체국장의 친·인척이거나 지인의 소개를 통하는 경우가 많았고, 또 다른 다수는 각 지역별로 모집공고를 접하여 지원하는 경우에 해당되었다. 그리고 이들의 대부분은 별정우체국의 근로조건이나 처우에 대해 미리 알지 못하였으나, 이들은 동일한 책임에 비하여 상대적으로 배제된 조건에서 근무를 해오면서 일반우체국 직원들과의 비교를 통하여 점차 부당함을 느끼게 된 것으로 보였다. 하지만 채용과정의 차이를 인정하더라도, 이들이 채용된 이후 동일한 업무에서 쌓은 경력과 전문성은 부정하기 어렵다고 할 것이다.

“(별정우체국 직원들은) 일반국 같이 열심히 공부해서 시험보고 들어온 경우는 대부분 없다고 봅니다. 대부분 인맥으로 인해서 이렇게 아니면.. 이제 모집 공고를 이렇게 했는데 (지원했거나)..

...(중략)... 우리가 열심히 일 한 부분은 당연한 거지만.. 그 부분에 대해서 많이 일반국과 차별된 (일반국에 비해 차별받은) 부분은 있다고 생각을 하거든요.” (P19)

“직원들한테 일을 시킬 때 는 공무원의 신분으로 모든 사항을 제한하면서, 급여나 승진 등 복지 측면에서 보면 완전 일반 회사 취급밖에 안 한다는 것이..” (P22)

별정우체국이 처음으로 설치되었던 1960년대에는 일반우체국과 별정우체국에서 공공서비스를 동시 공급하던 체계가 보편적인 우편서비스망의 확보에 있어서 상당히 효과적인 정책 수단이었을 것이다. 그러나 이와 같은 분절화된 서비스 제공방식이 오히려 동일한 공공서비스 제공자 사이의 계층을 나누면서 배제된 ‘정규직’ 근로자를 만들어내는 현상이 조명될 필요가 있다. 한국사회에서는 비정규직의 정규직화를 통해 노동시장의 이중구조와 이로 인한 사회적 배제의 문제를 해소하기 위한 노력이 하나의 정책 의제로 형성되어 있는 것으로 보인다. 그러나 별정우체국 직원들이 경험하는 공공부문 정규직 일자리 내의 사회적 배제 현상은 이 담론에서도 제외되어 있다. 최근 이와 같은 사회적 배경에서 우정사업본부는 일반우체국에서 채용되었던 비공무원 신분의 상시계약직 집배원들의 공무원 전환 발표를 하였고(최현석, 2018.8.20), 이들의 일부가 실제 국가직 공무원이 되기도 하였다. 하지만 여기에서도 별정우체국 직원들은 비정규직의 신분이 아니기 때문에 배제되었다.

결국 별정우체국 직원들이 경험하는 배제의 문제를 해소하기 위해서는 국가가 별정우체국의 지위와 역할을 어떻게 재정립하느냐가 중요할 것이다. 별정우체국이 설치되기 시작했던 초기에는 국가의 재정이 열악하였던 만큼 공공서비스 공급을 사인(별정우체국장)의 재산과 노력에 의지할 수밖에 없었던 시대적 배경을 상기할 필요가 있다. 그렇기에 공공서비스 공급을 수입할 유인이 되도록 별정우체국장들에게 우체국의 운영 전반에 대한 많은 권한을 부여했던 것으로 보인다. 당시의 취급수수료는 이러한 유인의 중요한 한 축으로 보이며, 여기에 직원에 대한 인사권 또한 포함되었을 것이다. 그러나 별정우체국이 설치된 지 반 세기가 넘은 현재, 과거와는 비교할 수 없을 정도로 커진 국가의 재정규모를 고려할 때 전체 우체국의 21~22%에 해당되는 별정우체국을 일반우체국으로 전환하는 데 드는 경제적 비용에 관하여 검토할 시기가 도래한 것으로 보인다. 이미 별정우체국의 운영비와 국장을 포함한 직원들의 급여를 모두 국가가 부담하고 있는 상황에서, 별정우체국장들의 지위와 승계문제, 그리고 이들의 건물보상에 관련된 정치적 쟁점은 타협점을 찾기 어려운 난관일 지도 모른다. 그럼에도 국가는 별정우체국 직원들에게 상대적 박탈감을 일으키는 과거의 조직 문화와 관행을 묵인하고, 다른 방식의 채용, 동일한 책임, 다른 처우 등 모순을 안고 있는 이원화된 공공서비스 공급 방식을 고수하는 것이 타당한지에 대한 질문에 다시 해답을 모색해야 할 것이다.

5. 결론

이 연구는 별정우체국 직원들이 정규직의 고용관계에 있음에도 불구하고 공무원에 준하는 임금 및 사회보장수준과 기타 복리후생의 혜택에서 상당히 배제되어 있음을 보여주고자 하였다. 이와 같은 상대적인 배제의 사례들은 이들이 외부에서 보는 것처럼 '좋은' 공공부문 일자리에 포함될 수 있는지에 의문을 갖게 한다. 이들은 정규직이기 때문에 비정규직의 열악한 처우 개선을 요구하는 한국의 노동시장을 둘러싼 담론 밖에 있으며, '공공부문 비정규직 제로' 정책에서도 사각지대에 놓여 있다.

이들의 고용 관계는 비정규직이 아니지만 여러 측면에서 비정규고용에서 발생하는 배제의 양상과 유사한 점들이 이들의 경험에서 발견되었다. 동일한 업무를 수행하는 일반우체국 직원들에 비해 승진이 어렵고, 이로 인해 기대되는 임금 및 연금수령액도 상대적으로 적어진다. 고용계약기간을 정하지 않는 상용직 근로자이지만 예측할 수 없는 폐국의 위험으로부터 고용을 제도적으로 보장받을 수 없기 때문에 고용안정성도 상대적으로 떨어진다. 또한 부당한 업무지시, 위계적인 조직 문화, 휴가 사용의 어려움, 열악한 물리적 근무 환경까지 고려할 때, 별정우체국 직원들은 정규직임에도 불구하고 노동시장에서 주변적인 지위 걸쳐 있는 것으로 추정된다. 이를 종합하면 별정우체국 직원은 공공부문의 정규직에 비하여 고용혜택이 낮은 사회적배제의 영역에 위치하고 있는 것으로 해석된다. 그럼에도 불구하고 정규직의 고용관계, 공무원 보수체계의 준용, 실제 이용 가능성은 낮을 지라도 법적으로 보장하는 휴가 및 수당이 존재하여, 이들은 선행연구들에서 지적하는 고용불안정에 놓인 집단들에 비하여 상대적으로는 나은 수준의 고용혜택을 얻는 집단이기도 하다. 물론 이들이 구체적으로 어느 위치에 있는지는 이들의 실제 급여수준과 휴가사용 시간, 직무 만족도 등을 조사하여 일반우체국 직원들과의 비교를 통해서 추정해 볼 수밖에 없을 것이다. 이러한 작업은 후속 연구에서 수행되기를 기대한다.

별정우체국 직원들의 배제적인 경험은 국가가 설계한 별정우체국제도의 특수한 구조에서 발생한다. 일반우체국 공무원과 동일한 업무 및 그에 대한 책임을 이들에게 부여 하면서도, 일반 공무원과는 다른 차별적 지위를 줌으로써 공공부문의 정규직 일자리 내에서 또 다른 배제를 야기하고 있다. 별정우체국 직원들은 스스로 공무원규정의 적용을 받아야 되는지 민간인에게 고용된 직원의 신분으로 인정되어야 할지 자신의 신분에 혼란을 느끼기도 한다. 별정우체국과 일반우체국의 업무에 관한 운영지침은 동일하기에 이들은 성과평거나 인력산출 등에 있어서 동일한 기준의 적용을 받고 있다. 그러므로 이들은 일반우체국 공무원들과 업무의 내용과 성과, 급여체계, 승진체계 등을 같은 기준으로 바라본다. 그러나 실제 고용 관계에 따른 처우와 근로환경은 일반우체국 공무원들에 비해 상당히 열악한 측면이 있기 때문에 이들의 상대적 박

탈감이 큰 것으로 해석된다. 이는 곧 별정우체국 직원들의 신분 또는 고용지위를 동일한 공공 서비스를 제공하는 일반우체국 직원들과 유사한 수준으로 개선시킬 경우 이들의 박탈감은 대부분 해소될 수 있음을 의미하기도 한다. 가장 시급한 과제로는 일반우체국과 유사한 보상체계를 정립하는 것이다. 여기에는 직급체계 개선을 통해 승진 기회를 동등하게 보장하고, 직급 향상에 따른 급여 및 연금 향상이 모두 포함되어야 할 것으로 판단된다. 또한, 정해진 업무를 벗어난 부당한 업무 수행의 관행을 개선하고, 직원들의 휴가사용 권리를 보장하며, 보다 나은 우체국 청사 환경을 유지할 수 있도록 국가(우정사업본부)의 적극적인 사업관리가 요구된다.

만약 별정우체국이 국유화되고 직원들이 모두 공무원이 되는 경우를 가정하면 지금까지 논의한 배제의 문제는 쉽게 해소될 수 있을 지도 모른다. 그러나 이는 정부의 장기적인 우편/금융 서비스공급 계획 또는 공공부문 인력 운용 계획, 정부의 재정 여건이 함께 고려되어야 하는 문제이다. 이와 같은 정책방향은 별정우체국 직원의 '공무원화'에 대한 사회적 합의까지 이끌어내어야 가능한 것으로, 현실적으로는 어려운 과제이기도 하다. 더욱이 별정우체국직원들의 처우 개선을 위한 과제는 다수의 관련 주체들이 참여하면서 복잡한 이해관계가 충돌하며 표류될 우려도 있을 것이다. 직원들의 처우 개선과정에는 실질적인 인사권자인 별정우체국장과 별정우체국 운영 및 관리 주체인 우정사업본부, 직원 처우 개선을 위한 예산 소관 부처인 기획재정부, 직원단체 등 여러 주체들이 관여하게 될 것이다. 이들 사이의 지속적인 대화와 타협을 통해 별정우체국 직원의 신분보장 및 처우 개선의 방향이 모색되기를 기대한다.

■ 참고문헌 ■

- 감사원 (2018). 감사보고서 -우정사업 경영관리실태-. 감사원.
- 강신욱, 김안나, 박능후, 김은희, 유진영 (2005). 사회적 배제의 지표개발 및 적용방안 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 고용보험공단. 적용대상 및 가입. <https://www.ei.go.kr/ei/eih/eg/ei/eiEmins/r/retrieveEi0102Info.do>. (2020년 1월 30일 접속)
- “국가공무원법”. <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EA%B5%AD%EA%B0%80%EA%B3%B5%EB%AC%B4%EC%9B%90%EB%B2%95>.(2020년 2월 3일 접속)
- 권순재(2018. 1. 21). 별정우체국 인사 권한 조정 필요. 전라일보. <http://www.jeollailbo.com/news/articleView.html?idxno=532162>. (2018년 9월 11일 접속)
- 김명수, 이봉형, 문태훈, 박경효, 이창원, 조이현, 김영평, 유홍림(1995). 우정사업 주요정책에 관한 연구. 한국정책학회 기타자료.
- 김아래미, 김민정, 김영우, 김진석 (2019). 사회복지 종사자 처우의 재개념화: 일자리 질을 중심으로. 비판사회정책. 65. 7-42.
- 김정규, 김교성 (2019). 일자리 이동 여부에 따른 불안정노동 상태 변화. 한국비교정부학보. 23(2). 201-229.
- 김정현 (2014). 저소득 여성가구의 노동이행과 배제. 한국가족복지학. 43. 61-85.
- 김준희 (2007). 우정사업종사원의 직무만족과 고객지향성에 관한 연구. 서비스경영학회지. 8(4). 59-88.
- 김현미, 신지원 (2016). 초등돌봄교사의 고용형태와 노동경험에 관한 연구: 광주광역시 사례를 중심으로. 한국사회정책. 23(2). 141-172.
- “남녀고용 평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률”. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=210287&efYd=20191001#0000>. (2020년 2월 3일 접속)
- 문순영 (2008). 돌봄노동 일자리의 일자리 질 (quality of job) 에 대한 탐색적 연구. 사회복지정책. 33. 207-237.
- 박능후 (1999). 사회적 배제 극복을 위한 근로연계복지정책의 효과성. 한국사회보장학회 추계학술발표대회논문집.
- 박대성 (2015.1.15). 50년 헌신 ‘별정우체국’이야말로 가장 성공한 제도. 프라임경제. <http://www.newsprime.co.kr/news/article.html?no=296848>. (2018년 9월 11일 접속)
- 박미란, 최정원 (2015). 사회적 배제에 나타난 노년기 경제적 배제에 관한 연구. 한국복지실천학회지. 7. 85-104.
- 박성종, 한경일 (2012). 공공기관의 운영합리화를 위한 원가산정 방안에 대한 연구-별정우체국을 중심으로. 디지털융복합연구. 10(8). 91-96.
- 박수명 (2013). 청년계층의 사회적 배제에 관하여. 한국정책연구. 13(3). 113-131.
- 배미애 (2007). 여성의 사회적 배제와 지역 차에 관한 연구. 여성학논집. 24. 151-191.
- 백승호 (2014). 서비스경제와 한국사회의 계급, 그리고 불안정 노동 분석. 한국사회정책. 21(2). 57-90.
- 법무법인 광장 (2012). 별정우체국 운영합리화를 위한 제도개선 방안 연구. 서울:법무법인 광장.
- “별정우체국법”. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=202814&efYd=20180921#0000>. (2020년 2월 3일 접속).

- “별정우체국법시행규칙”. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=196131&efYd=20170726#0000>. (2020년 2월 3일 접속)
- “별정우체국설치법”. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=54098&viewCls=lsRvsDocInfoR#>. (2020년 2월 3일 접속)
- “별정우체국 직원인사규칙”. <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=207613&efYd=20190129#0000>. (2020년 2월 3일 접속)
- 서정희 (2015). 비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제. 노동정책 연구. 15(1). 1-41.
- 서정희, 박경하 (2015). 비정규 근로자와 자영업자의 불안정 노동: 불안정 노동 지표 구성과 고용형태별 추이. 한국사회정책. 22(4). 7-42.
- 신경아 (2019). 노동의 불안정성과 젠더: 시론적 접근. 페미니즘 연구. 19(1). 173-206.
- 신동환 (2014). 임금근로 장애인의 사회적 배제에 미치는 영향요인 연구. GRI 연구논총. 16(3). 71-96.
- 신명호 (2004). 한국사회의 새로운 빈곤 혹은 사회적 배제. 도시와 빈곤. 67. 160-170.
- 우정사업본부 (2017). 우정사업 경영합리화 기본계획(2017~2019년). 우정사업본부.
- 우정사업본부 (2019). 우정사업 경영합리화 기본계획(2019~2021년). 우정사업본부.
- 윤건수 (2008). 사례 연구: 분석의 세계에서 집필의 세계로. 한국정책학회. 17(4). 63-87.
- 윤건수 (2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정. 한국정책과학학회보. 17(2). 163-200.
- 이상규, 이용관 (2019). 게임 생산자의 노동 불안정성 연구: 보상 및 경력전망을 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 19(11). 337-352.
- 이승윤, 안주영, 김유희 (2016). 여성은 왜 외부자로 남아 있는가?: 한국과 일본의 여성노동시장 비교연구. 한국사회정책. 23(2). 201-237.
- 이승윤, 백승호, 김미경, 김윤영 (2017). 한국 청년노동시장의 불안정성 분석. 비판사회정책. 54. 487-521.
- 이윤경 (2017). 과학적 지식, 인식론, 질적연구방법. 한국사회학회 사회학대회 논문집. 356-368.
- 이인수 (2017). 사립학교 교원의 법적 지위에 대한 비교법적 고찰: 한국과 미국의 사례를 중심으로. 교육법학연구. 29(4). 147-176.
- 이주희, 정성진, 이다은 (2019). 서비스업 불안정 노동 재생산 기제: 최저임금과 노동조합에 대한 인식을 중심으로. 산업노동연구. 25(3). 239-289.
- 이준형 (2019). 별정우체국 폐국에 따른 손실의 보상 기준-공무위탁관계에 대한 민법상 위임규정의 유추 적용-. 법학논총. 36(4). 423-449.
- 이호연, 양재진 (2017). 퍼지셋 분석을 통해 본 한국 노동시장의 이중구조와 불안정 노동자. 한국정책학회보. 26(4). 65-104.
- 이정봉 (2017). 우정사업본부 비정규직 실태와 과제. KLSI Issue Paper. 9. 1-21.
- 장세훈 (2017.10.30). ‘세습’이 관행인 별정우체국, 운영 개선 없이 처우만 개선?. 서울신문. http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20171031022012&wlog_tag3=naver. (2018년 9월 13일 접속)
- 장지연, 양수경 (2007). 사회적 배제 시각으로 본 비정규 고용. 노동정책연구. 7(1). 1-22.
- 정미숙 (2008). 성별화된 빈곤과 사회적 배제. 여성학논집. 25. 3-44.

- 조임곤 (2008). 우정사업 민영화 방안: 우편과 금융 통합 문제를 중심으로, 한국공공관리학보. 22(3), 191-206.
- 조현진 (2019). 칠할 앞의 삶: 사교육 강사의 불안정 노동. 산업노동연구. 25(2) 87-121.
- 최순영, 배귀희, 문명재 (2009). 공공성 혹은 효율성?: 우정사업본부 체제개편에 관한 연구. 한국공공관리학보. 23(4) 149-180.
- 최현석 (2018.8.20). 우체국 택배원·계약직배원 2천 여명 4년 내 공무원 전환 추진. 연합뉴스. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/08/17/0200000000AKR20180817152800017.HTM?input=1195m>. (2018년 9월 16일 접속)
- 최혜지 (2018). 중고령자의 불안정 노동: 세대 비교적 관점으로. 노인복지연구. 73(2) 249-272.
- 통계청 (2018). 2018 고용형태별근로실태조사. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=118&tblId=DT_118N_PAYM36&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=101_ATITLE_10_A002_B001&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE# (2020년 2월 2일 인출)
- 홍이진 (2018). 한국의 이민자들의 고용, 복지접근 및 사회적 배제에 관한 연구: 서울과 경기 지역을 중심으로. 다문화와 평화. 12(1). 1-30.
- 황수경 (2003). 내부자 (Insiders) 노동시장과 외부자 (Outsiders) 노동시장의 구조 분석을 위한 탐색적 연구. 노동정책연구. 3(3) 49-86.
- Atkinson, A. B. & Hills, J. (1998). *Exclusion, employment and opportunity*. LSE STICERD research paper no. CASE004.
- Bailey, N. (2016). Exclusionary employment in Britain's broken labour market. *Critical Social Policy*. 36(1). 82-103.
- Bhalla, A. S. & Lapeyre, F. (1999). *Poverty and Exclusion in a Global World*. London.
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis*. CA: Sage Publication.
- Finch, H. & Lewis, J. (2003). Focus Groups. In Ritchie, J. & Lewis, J.(eds). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: SAGE Publications.
- Hills, J., Le Grand, J. & Piachaud, D. (2002). *Understanding social exclusion*. Oxford: Oxford University Press
- Legard, R., Keegan, J. & Ward, K. (2003). In-depth Interviews. In Ritchie, J. & Lewis, J.(eds). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. London: SAGE Publications.
- Levitas R, Pantazis C, Fahmy E, Gordon D, Lloyd E. & Patsios D.(2007). *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*. Bristol: University of Bristol.
- Millar, J. (2007). Social exclusion and social policy research: defining exclusion. *Multidisciplinary handbook of social exclusion research*. 1-16.
- Room, G. (1995). *Beyond the threshold: the measurement and analysis of social exclusion*. Policy Press.
- Sen, A. (2000). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. Asian Development Bank.
- Silver, H. (1994). Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *Int'l Lab. Rev.* 133. 531.
- Spencer, L., Ritchie, J. & O'Connor, W. (2003). Analysis: Practices, Principles and Processes. In Ritchie, J. & Lewis, J.(eds). *Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science*

Students and Researchers. London: SAGE Publications.

Yin, R. K. (2014). *Case study research design and methods*. Los Angeles: Sage Publication.

◀ Abstract ▶

Social Exclusion in Public Sector: A Qualitative Case Study of Employees of Special Post Offices

Seungjun Lee* · Juri Kim**

Special post offices are private establishments providing public postal services. A postmaster or postmistress of a special post office is a private person entrusted with public postal services, and his or her employees are permanent full-time regular workers. When the government had financial difficulties in the 1960s, establishment of special post offices were promoted, and 843 branches were founded in South Korea as a result. In 2018, approximately 730 branches are providing postal services mostly in rural areas. By using a qualitative case study method, this research explores diverse dimensions of social exclusion that employees of special post offices are experiencing: salaries, levels of social security, and other employment benefits. The researchers have conducted 4 focus group interviews and 6 in-depth interviews with 23 people working in special post offices. The research findings show that the level of their salaries and expected pension income is lower than those of public officials doing identical postal services. In addition, they are facing instability of employment although their legal status is a regular worker, and they are substantially excluded from employment benefits such as autonomy at work, using leaves, and decent working environment enjoyed by the public officials.

Keywords: special post office, social exclusion, quality of job, qualitative case study

◆ 2020. 2. 4. 접수 / 2020. 4. 30. 1차수정 / 2020. 5. 28. 게재확정

* First Author, PhD candidate, The school for policy studies, University of Bristol(likejune61@gmail.com)

** Corresponding Author, PhD candidate, The school for policy studies, University of Bristol(jrkim28@gmail.com)