

공공부문 민영화

민영화의 전초전이었던 한국전력노조 파업은 수포로 돌아갔고, 이와 더불어 한국전력노조 투쟁으로 열기를 더해가던 공공부문 노동조합 연대전선도 빠르게 이완되고 있다. 한국노총이 철도노조 문제로 노사정위원회로 복귀하면서 공공부문을 중심으로 전개될 것으로 예상되던 양대노총의 '동투' 역시 종이호랑이로 전락하고 있다. 반면, 레임덕에 걸린 정부가 승기를 잡는 역설적인 상황이 전개되고 있다.

국민들은 공공부문의 개혁을 바래왔다. 공공부문이 국민 위에 군림하던 자세에서 벗어나 국민에게 봉사하는 기관으로 진정 거듭나기를 바래왔다. 공공부문 노동자들이 누리는 상대적으로 나은 고용안정과 근로조건이 국민서비스 질의 향상으로 되돌아오기를 기대했다. 사실 공공부문이 국내외 독점자본에 팔려나기기를 바라는 국민은 소수다.

하지만, 지금 공공부문을 바라보는 국민들의 눈은 싸늘하다. 중앙노동위원회에서 보인 전력 노조 지도부의 행태는 국민들의 기대감을 무너뜨렸다. 국민들은 국민에 봉사하는 공공부문이 아닌 '해당 노동자들'에게 봉사하는 공공부문임이 드러났다고 느끼고 있다. 노동조합이 그토록 목놓아 외쳤던 '신자유주의 반대, 해외마각 반대, 공공성 강화'는 노동자들의 단기적인 이익에 밀려버렸다. 노사정위원회에서 보여준 철도노조의 '합의' 역시 국민들의 기대와는 거리가 멀다.

이번 호는 공공부문 민영화에 대한 노동조합의 내용을 다뤄보았다. 노항래 국장의 글은 올 하반기 노동조합의 민영화 반대투쟁을 짚어보면서 노동조합운동의 원칙과 방향을 제시하고 있다. 배규식 연구원의 글은 국내외 통신산업 비교를 통해 노동조합의 방향을 살펴보고 있으며, 김성희 연구원의 글은 철도산업 민영화의 문제점과 노동조합의 대안을 제시하고 있다.

- 하반기 공공부문 연대투쟁의 성과와 한계
통신산업 구조조정과 노조대응
철도산업 구조개편의 쟁점과 대안

- 노항래
배규식
김성희

하반기 공공부문 연대투쟁의 성과와 한계

노항래

공공연맹 정책국장
LHNH@chollian.net

1. 공공부문 구조조정과 민영화 문제

정부는 지난 상반기부터 4대 부문(기업, 금융, 공공, 노사) 개혁을 연내(후에는 2001년 2월까지) 완료하겠다는 공언을 거듭했고, 그 일환으로 공공부문에 대해서 '2차 구조조정'을 독려했다. 그 내용은 △ 공기업의 조속한 민영화, △ 인력감축 지침의 책임있는 이행, △ 아웃소싱, △ 스플오프 등 경영혁신 가속화, △ 퇴직금누진제 폐지, △ 연봉제 확대, △ 계약제 확대, △ 개방형 임용제 도입 등 공공부문 지배구조 개혁과 인사제도·고용관행·근로조건 개혁(정부측 표현대로!)을 목표로 하고 있다.

물론, 현 정부는 지난 3년 동안 위와 유사한 내용의 공공부문 경영혁신 및 민영화 정책을 구조조정이라는 이름으로 추진해 왔다. 정부당국이 거듭 공언한 공공부문 구조조정방침은, 지난 3년 동안의 구조조정이 '개혁'이라는 이름에 값할 수 없는 것이었다. 특히 국가기간산업 민영화 정책은 '신자유주의 경제정책'의 핵심 중 하나였다. 당연히 우리는 이 정책을 국민 토론의 의제로 삼아야했다. 그리고 진정한 개혁을 포기하고 자본의 논



12월 5일 광대노총 공공부문 노동자들이 서울역 광장에서 연대집회를 가졌다.

조리국 미술노동뉴스

리에 굳복한, 심지어 국제자본의 투기욕에 굳복한 현 정부의 정책에 파열구를 내는 투쟁이 절실했다.

정부는 DJ 집권 이전부터 공기업 민영화 정책을 계속해왔다. 특히 김영삼 정부의 소위 '세계화론'은 '공기업 민영화가 세계적 추세이며, 공공부문의 효율성을 높 수 있는 유일한 대안'이라며, 통신·가스·철도·담배·포항제철 등 주요 공기업 민영화정책의 대강을 기획해서 97년 10월 <공기업 경영구조 개선 및 민영화 특별법>을 법제화했다가(철도는 별도의 법률로, 전력은 급년 말 입법화 쟁점이 되었던 법으로 이 법 제정 방향은 김영삼 정부에서부터 기획되었음) IMF 사태와 함께 좌초했다. 현 정부는 98년 정권 인수 후 6개월 여만에 공기업 구조조정 계획을 통해 이전 김영삼 정부의 정책을 고스란히 계승했다. 단적으로 말하면 IMF 위기를 불러온 '실패한 관료들'의

정책이 정권교체 후에도 고스란히 계승되었다.

특히 IMF 관리체제 하에서 IMF를 앞세운 국제자본은 자본시장 개방을 요구했고, 자본시장 개방의 정도를 세는 것대인 듯 인식된 공기업 민영화를 강력히 요구했다. 현 정부는 지난 3년 동안 포함제철을 완전 민영화했고, 한국통신·담배인 삼성공사·가스공사·한국증공업·국정교과서 등의 정부지분을 해외DR 발행, 국내 공모 등으로 매각해왔으며, 지역난방공사·산업단지공단·에너지관리공단·한전기공·한국전력기술 등 주로 에너지분야 관련 기업들의 민영화 일정을 재촉하고 있다.

2. 왜 반대해야 하는가

'노동조합과 사회단체들이 주장하는 공기업 민영화 정책의 문제점은 몇 가지로

집약된다.

① **국부유출** 문제다. 국민 혈세로 구축한 국가기간산업을 헐값에 외국자본에게 넘겨주고 있다는 지적이다. 실제 자산 가치 수십 조에 달하는 기간산업을 인수할 수 있는 국내자본은 없다. 결국 포함 제철 민영화 과정에서 확인되듯 외국자본이 인수하게 되는데, IMF 위기 이후 평가액이 급락한 채로 팔려나가고 있다. 주식시장의 냉각 등 자본시장의 여건이 변화해도 일정을 정해두고 추진하는 민영화 정책은 계속된다.

② 국내 시장에 대한 **외국자본의 지배**(자본철수 협박 등 포함)에 대한 우려다. 어찌면 미군정의 적산불하가 한국경제의 기틀을 왜곡하고 천민자본주의의 출발이 되었던 것처럼, 현재의 국가기간산업 민영화 정책이 국민경제의 기초를 허물고 말 것이다.

③ 필수공공서비스사업이 자본(해외자본, 국내재벌)의 이윤추구 수단으로 전락해서 공공서비스 이용요금은 폭등하고, 이윤을 창출할 수 없는 공공재 공급(산간·도서지역 서비스, 서비스 기반시설의 정비 등)은 중단되거나 서비스체계 유지를 위한 안정적 투자가 왜곡될 것이라는 우려다. 공공서비스체계가 이윤논리에 압도되면 사회통합도 위기에 처할 것이다.

④ 민영화를 전후해 해당 사업체에서 발생할 심각한 고용조정에 대한 우려다. 실제로 모든 나라에서 민영화는 대규모

인력감축을 불러왔고, 민영화 과정에서 인력감축 및 노조 무력화는 기업가치 증식을 위한 매우 일반적인 과정으로 시행하고 있다.

당연히 국민적 논의가 필요하다. 그러나 관료적 정체당국은 토론을 거부한다. 자본 논리에 압도된 여론은 '공공부문 개혁을 위한 민영화'를 지지한다. 몇몇 여론 조사를 보면, 민영화 찬성 60% 내외, 전력산업 해외매각 반대 70% 내외 등 자기 분열적인 반응을 확인할 수 있다. 지금 국가기간산업 민영화는 곧 해외매각임이 명백한데도 여론조사 결과는 그렇게 분열한다. 국민 여론이 정부와 자본의 여론 플레이에 놓아난 꼴이다. 노동조합은 민영화 정책의 전면적인 재검토를 요구해 왔다. 정부는 묵묵부답이다. 아니 여론을 '빌미'로 '집단이기주의' 저항이라고 매도한다.

11월말 이후, 전력노조의 투쟁이 노정 간 초점으로 부상했던 것은 전력산업 분할·해외매각이 소위 '공공부문 구조조정'의 시급석임이 분명했기 때문이었다. 신자유주의 편향의 경제정책이 지난 3년과 같이 미미한 저항을 압도하면서 고스란히 관철되는가, 아니면 사회적 쟁의의 장에 오르는가. 그 초점이 여기에 있기 때문이었다.

3. 공동투쟁의 필요성과 기본 동력의 한계

지금 노동조합과 사회운동세력을 규합한다 하더라도 정부의 민영화 정책에 맞

설 수 있는 대응력의 한계는 처음부터 뚜렷했다. 더구나 공기업 민영화를 공공부문 개혁으로 이해하는 국민 여론 역시 폭넓다. 하지만 이런 역량의 한계 때문에 민영화 문제를 회피한다면, 노동조합의 미래는 불투명하다. 민영화라는 대전제를 승인한 위에서 고용승계 문제나 조합원에 대한 금전보상으로 문제를 풀어나가려는 한, 공공부문 노동조합의 미래는 어둡다.

적어도 국가기간산업인 전력·철도·통신·가스·에너지산업 등의 민영화 문제는 이전까지 지속된(현재도 계속되고 있는) 공공부문 경영혁신 논의와 구분되어야 한다. 경영혁신은 혁신 방향에 대한 노동조합의 참여, 단체협약의 실효성 확보, 사회통합적 혁신 등의 문제다. 이에 비해 민영화 문제는 국가경제의 진로, 경제정책의 큰 방향에 관한 문제다. 민영화 문제야말로 전체 공공부문의 진로와 관련한 중대한 문제이고, 전 역량으로 사회적 쟁점화에 나설 문제였고, 지금도 여전히 그러하다.

이런 인식에 비추어 볼 때, 2000년 하반기 공공부문 공동투쟁은 처음부터 매우 취약한 인식 위에서 출발했다. 공공부문 공동투쟁은 전력·통신·철도 등 기간산업 노동조합이 해당 사업장의 민영화 문제로부터 출발해서 주동적으로 공동투쟁을 선도해갔다. 그러나 이들 노동조합이 얼마나 민영화 문제의 본질에 입각했는지는 매우 의심스럽다. 우리 사회

의 모든 진보 역량을 동원한다 하더라도 현 정부의 정책 방향을 바꾸기에 역부족인 현실을 냉정하게 인식하면서, 정책의 기본방향에 대한 문제제기를 위한 폭넓은 대오 형성에 과연 얼마나 충실했던가. 더구나 이들 사업장의 내부 조직문제까지 겹쳐, 지도부의 행보는 여전히 불투명했고, 이런 지도부 행보는 전체 대오를 끊임없이 취약하게 하는 방향으로 작용하곤 했다.

여타의 공공부문 노동조합들 역시 준비되어 있지 않기는 마찬가지였다. 대다수 공공부문 노동조합들은 “우리 사업장은 구조조정(주로 인력감축을 말함)이 끝났다”며 국가기간산업 민영화 문제를 해심 쟁점으로 하는 전체 공공부문 노동조합들의 투쟁을 자신의 문제와 무관한 사안으로 판단하는 인식의 제한성이 일반적이었다.

4. 공동투쟁 결과

공공부문 노동조합의 공동투쟁은 8월 말 경 공공연맹이 발의했고, 처음에는 더디게 부정적으로 진행되던 논의가 전력·통신·철도 등 기간산업 부문 대형 공공부문 노동조합들이 자체 역량의 한계를 보완할 수 있으리라는 기대 등으로 공동투쟁의 취지에 공감하면서 급류를 타기 시작했다. 그리고 9월 말에 이르러 공공부문 연대투쟁 4대 요구(목표)를 확정할 수 있었다. △ 전력·통신·철도·



11월 29일 공공부문 노조대표자들이 노동부장관을 만나고 있다.

노사관계의 개혁에 대한 기대를 고무시켰다. 처음의 논의에 비추어 대중적 인 힘의 집결 때문에 11월 말 전력노조의 투쟁이 초읽기를 하던 시점에서는 '노동계 동계투쟁의 선봉'으로 지목되기도 했다.

5. 공동투쟁의 성과와 한계

가스 등 국가기간산업 민영화 저지, △ 공공부문 관치경영 분쇄, △ 무모한 인력 감축 등 일방적 구조조정 저지, △ 공공부문 노동조합의 실질적인 교섭권 확보를 위한 중앙노사교섭기구 구성 등이다.

연대는 분명 힘으로 나타났다. 10월 8일 여의도 집회 4만 명, 11월 26일 서울역 집회 2만 명 등 결코 무시할 수 없는 대오가 조직된 힘을 과시했으며, 4대 요구를 중심으로 공동의 요구를 함께 제기 할 수 있었다. 10월 말 대국민선전전, 11월 중순 간부결의대회, 11월 말 국회 앞 농성 투쟁, 11월 30일 '공동행동의 날 투쟁' 등 공동의 요구를 사회적 쟁점으로 부각시키기 위한 크고 작은 사업들 역시 거듭되었다. 스스로 놀랄 만큼 넓은 대오는 IMF사태 이후 권력(결국은 공공부문을 통제·관리하는 관료들)에 주눅들었던 노동조합들에게 상당한 자신감 회복을, 관료통제식 경영구조의 문제점에 대한 새삼스러운 인식을, 그리고 공공부문

성과는 요구의 관철 여부와 관계없이, 고무되고 있는 공공부문 노동조합들 자신에게 각인되었다. 무엇보다 공공부문 노동조합의 과제가 어디에 있는가를 확인한 성과가 명백하다. 공공부문의 개혁 논의가 공공부문의 부실, 부패, 비효율, 도덕적 해이 등을 내용으로 하는 관료·권력 집단의 공격으로부터 출발하고 있음이 명백한 만큼, 관료 통제의 현실에 대한 폭로, 그리고 관료적 개혁의 비민주성·반사회성을 사회적 담론으로 만들어 가지 못하는 한, 공공부문 구조조정의 큰 줄기는 결국 정부의 요구대로 관철될 수밖에 없다. 이 점을 제기할 수 있으려면 기본 대오가 폭넓어야 한다.

99년 초 서울지하철노조가 앞장섰던 '4.19 과업'과 같이 과거력 있는 한 두 노조의 투쟁력에 의존해서 공공부문 전체의 문제를 제기하는 것은 기본 투쟁대오와 요구·내용의 불일치로 해서 그 한계를 드러낼 수밖에 없다. 이 점에서 하

반기 공동투쟁의 의미, 성과는 이전까지 있었던 공공부문 노동운동의 여러 사건들에 비교할 수 있다. 실제로 이토록 넓은 공공부문 노동조합들의 공동투쟁은 96년 상반기 공공부문 5사(서울지하철·한국통신·부산교통공단·지역의보·한국조폐공사 노조 등) 공동투쟁을 제외하고는 없었다고 해도 과언이 아니다. 이 성과를 이어가는 것이 과제다.

한국노총과 민주노총에 사이에 동일 산업 부문 사이의 연대 역시 처음이었고, 그 의미도 적지 않아 노동계의 우려와 격려도 엇갈렸다. 그러나 적어도 공동 요구를 관철하기 위한 연대의 정당성은 부정 할 수 없다. 우리 투쟁이 정부정책을, 또는 노동정책을 바꾸고자 하는 것이라면 소수의 투쟁이 아니라 다수의 투쟁이어야 하고, 암도적 다수를 조직해서 정책당국을 위협할 수 있어야 한다. 실제 연대 투쟁에서 그에 상응하는 실천이 조직되었다 할 수 있으나, 이번 공공부문 연대 투쟁이 '다수의 투쟁'을 추구한 것은 정당한 것이다.

적어도 공공부문에서 한국노총 소속 조직과 민주노총 소속 조직간의 이해관계의 불일치는 사실상 없다. 이 점에 충실하고자 했던 것이다. 더구나 공공부문 연대투쟁이 양대 노총의 공동투쟁 논의를 촉발시켰다는 점 역시, 실제 공동투쟁이 '허장성세'(虛張聲勢) 이상이지 못했다는 한계에도 불구하고 노동계 전체의 연대투쟁에 대한 고민을 촉발시켰다는

점만으로도 그 의미가 작지 않다. 다만, 연대투쟁에 참여하는 조직 사이에 기본적인 신뢰 등이 충분하지 않고, 충실했던 내부 조직사업을 선행하기 어려운 급박한 일정 등에 밀려 실제의 투쟁이 문제의식에 상응하지 못한 점은 여전히 반복되었다.

한편, 이 점에서 지난 수 년 간 민주노총(또는 한국노총 역시)에서 남발된 '총파업투쟁' 전술의 매우 단순한 맹점을 인식할 수 있어야 한다고 본다. 노동정책을 바꾸자면서, 구조조정의 총론에 대한 문제를 제기하면서 총파업은 번번이 몇몇 노조의 투쟁을 조직하는 것으로 전락해 왔다. 물론, 이것을 '지도부의 투쟁의지문제'로 단순화시키는 것은 사실과 다르고 정당하지도 않다. 차라리 전술운용의 제한성(상투적인 총파업 전술 의존), 조직사업의 부재, 정확한 상황분석 미비 등 매우 구조적인 문제가 자리하고 있는 듯하다.

공동투쟁의 문제점이 없지 않았고, 또 너무도 극명했다. 11월 말 이후 결국 세 차례 전력노조의 파업 유보와 그와 연계해서 전체 투쟁 일정 중 매우 중요한 '11.30 공공부문 공동행동의 날' 투쟁이 사실상 유실되다시피 한 점이 문제점을 확인해 준다. 실제로 11.30 투쟁의 경우, 연대투쟁을 이끌었던 〈공공부문 노동조합 연대투쟁 대표자회의〉는 거듭 "암도적 다수가 참여하는 대중투쟁의 모범"을 공언해왔으나, 조직은 그에 부합하지 않았

다. 대중투쟁에 대한 보다 성실한 모색보다는 끊임없이 대규모 집회, 또는 한 두 사업장의 파괴력 있는 투쟁에 의존하는 우리 노동조합운동의 판성 역시 거듭되었다.

물론, 전력노조 집행부의 불투명한 행보(실은 전력노조만이 아니라, 공동투쟁의 핵심대오인 통신·철도·도시철도 등이 대부분 그려졌다) 등 전체 투쟁을 견인하는 핵심대오의 부실은 이 투쟁의 가장 큰 한계였다. 결국 핵심대오의 부실, 명실상부한 폭넓은 공공부문 공동투쟁의 무산 등이 공동으로 작용하면서, 연대투쟁은 공공부문의 실질적 개혁과 노사관계의 일대 혁신 과제를 '공동투쟁 4대 요구'에 담고 있음에도 이를 관철할 수 없었고, 여전히 권력에 순치된 공공부문 노동조합의 고질적 한계를 확인시키는 것으로 끝났다.

결국 현상적으로 드러난 몇몇 대형 사업장 노조 지도부의 투쟁의지 문제, 파업 철회 등이 아니라 전체 공공부문 노동조합들이 자신이 몸담고 있는 공공부문의 실질적 개혁 의지와 구조조정 정책의 총론에 대한 집단적 투쟁 의지가 빈약했고, 대중적인 문제인식의 한계가 처음부터 이 투쟁의 가능성을 제한했고 결과 역시 그려졌다. 되돌아보건대 스스로를 개혁하고자 하지 않는 한, 노동조합운동은 우리 사회의 어느 것도 개혁할 수 없다. 그리고 공공부문에 한정해서 말한다면, 결국 우리 자신을 향한 자본과 권력의 공격

을 감당할 수 없다.

6. 과제

문제점은 바로 곁으로 드러나고, 성과는 오랜 기간 침복한다. 그래서 곁으로 드러난 문제 때문에 성과와 긍정성은 쉽게 보이지 않는다. 어쩌면 '투쟁의지 부족'이라는 매우 상투적인 교훈으로 되돌아가기 십상이다. 그러나 가장 큰 교훈은 공공부문에서 자그마한 개혁을 위해서라도 거대한 관료집단(또는 권력)에 맞선 대중투쟁이 필수적이라면, 그것을 위한 노력으로 하반기 공공부문 노동조합 연대투쟁의 의미는 결코 작지 않다.

때로는 잠복하고, 때로는 후퇴하지만 마침내 성과가 이어질 수 있기를. 그래서 공공부문 개혁의 주체로 노동조합이 바로 설 수 있기를, 또한 '투쟁의지 부족'으로 표현되듯 권력에 순치되고 관료화한 상투적인 집단으로 전락해 가는(또는 매우 오랫동안 그려했던) 공공부문 노동조합이 구태의연한 모습을 벗고 조합원의 열망과 국민적 기대에 부응하는 노동조합으로 우뚝 서 갈 수 있기를 기대한다. 그리고 그 힘으로 공공부문 개혁에 관한 사회적 재논의를 성취하고 민영화 문제 등 공공부문과 관련한 핵심적 쟁점을 대중적 투쟁으로 바꿔 갈 수 있기를 바란다. 이것이 공공부문 노동조합 모두의 과제로 남아있다. ♦