

공공부문 노사관계의 구조변화와 노동조합의 정책 방향

홍주환 · 김영두

한국노동사회연구소
프리드리히에베르트재단

.....

떠난이 · 이원보

전 송 · 02)393 · 4449

E - mail • klsi21@chollian.net

책을 내면서

한국 노동조합운동은 지난 세기말에 불어닥친 경제위기의 여파로부터 아직 벗어나지 못하고 있다. 경제위기는 현재의 사회체제 하에서는 일상적인 것일 수도 있겠지만, 현 김대중 정부가 경제위기라는 환경 하에서 밀어붙이고 있는 전 사회적인 구조재편은 기존의 한국사회 체제의 구도를 뒤흔들만한 것이라는 점에서 노동조합운동에 대해 완전히 새로운 상황을 조성하고 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 결국 한국 노동조합운동은 “기존의 시스템이 더 이상 작동하지 않는 상황에서 새로운 대안을 통일적으로 제시하고 이를 사회적인 의제로 만들어내지 못하고 있다”는 점에서 중요한 기로에 서 있는 셈이다. 이 보고서에서 다루어지고 있는 공공부문 노동조합운동도 이러한 상황에서 크게 벗어나지 못하고 있다고 하겠다.

본문에서 다루어지고 있듯이 이 보고서는 공공부문 노동조합운동이, 전 사회적인 시스템이 변화하고 있는 과정에서 전개되고 있는, 공공부문의 재편 또는 역할과 기능의 재조정이라는 큰 흐름 속에 처해 있다고 보고 있다. 이러한 판단의 결론적 함의는 공공부문 노동조합운동이 사회적인 발언권을 획득하고 진보적 방향으로 시스템을 전환시키는 데에 있어서 주도적인 역할을 담당할 수 있기 위해서는 자신의 존재 기반의 변화를 있는 그대로 정당하게 파악하고 그 위에서 공공부문의 사회적 기능과 역할을 진보적으로 자리매김할 수 있는 운동방향을 모색·정립하는 것이 반드시 필요하다는 것이다. 이러한 맥락에서 이 보고서는 공공부문 노사관계의 지형의 변화를 국가론적 접근을 통해 분석하면서, 국가를 공공성의 확대·강화를 담지한 제도적 틀로 변화시키는 것을 공공부문 노동조합운동의 과제로 제시하고 있다.

이 보고서의 주된 내용은 다음과 같다. 2장에서는 서구와 한국에서의

공공부문 노사관계에 대한 논의들을 검토하고 이를 국가론적 관점에서 재조명하고 있다. 3장에서는 한국의 공공부문 발전과정을 발전국가의 전개와 공공부문의 역할 변화라는 맥락에서 추적하고 있다. 4장에서는 한국의 국가-사회관계의 변화와 공공부문 노사관계의 구조변화를 공공부문의 민영화와 구조조정 과정 속에서 살펴보고 있다. 5장과 6장은 한국의 주요 기간산업에서의 구조조정·민영화와 노사관계의 변화를 통신산업과 철도산업의 사례를 통해서 구체적으로 검토하고 있다. 7장에서는 이상의 논의를 토대로 공공부문 노동조합운동의 정책 방향을 제시하고 있다.

이 보고서를 위한 연구·조사 작업은 프리드리히 에베르트 재단의 후원으로 2001년 한해동안 연구소의 홍주환 연구실장, 김영두 연구위원의 담당 하에 진행되었다. 연구를 담당한 연구원들과 자료수집 및 면담 과정에서 적극적으로 협조하여 준 많은 노동조합 간부들, 그리고 물심양면으로 후원을 아끼지 않은 프리드리히 에베르트 재단에 깊이 감사드린다.

2001. 12. 15.

한국노동사회연구소 소장 이원보

< 목 차 >

| | |
|------------------------|---|
| 머리말 - 연구의 목적과 의의 | 9 |
|------------------------|---|

공공부문 노사관계의 구조 변화

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. 서론 | 15 |
| 2. 공공부문 노사관계에 대한 기존 논의 검토 | 16 |
| 가. 공공부문의 정의 | 18 |
| 나. 공공부문 노사관계의 정치적 성격 | 25 |
| 다. 공공부문 노사관계의 변화 | 32 |
| 라. 한국의 공공부문 노사관계 논의 검토 | 40 |
| 1) 한국에서의 공공부문 정의 | 41 |
| 2) 공공부문 구조조정과 공공부문 노사관계에 대한 논의 .. | 44 |
| 3) 평가 | 51 |
| 3. 공공부문 노사관계에 대한 국가론적 접근의 모색 | 54 |
| 가. 국가론적 접근의 필요성 | 54 |
| 나. 국가-사회관계의 변화와 공공부문 노사관계 | 57 |
| 4. 공공성의 정치의 제도화 | 64 |

한국 공공부문의 발전과정

: 발전국가의 전개와 공공부문의 역할 변화

| | |
|---------------------------------------|----|
| 1. 서론 | 71 |
| 2. 발전국가론에 대한 간략한 검토 | 72 |
| 3. 한국의 발전국가의 전개와 신자유주의 국가형태의 등장 | 78 |
| 4. 발전국가의 딜레마와 국가-사회관계, 공공부문의 재편 | 85 |

| | |
|-------------|----|
| 5. 결론 | 88 |
|-------------|----|

한국의 국가-사회관계 변화와 공공부문 노사관계 구조변화

| | |
|---|-----|
| 1. 서론 | 91 |
| 2. 한국의 국가-사회관계의 변화 | 92 |
| 3. 국가-사회관계의 변화의 양상 : 공공부문 민영화와 구조조정 ... | 99 |
| 가. 공공부문 구조조정 추진 과정 | 99 |
| 나. 국가주도적 공공부문 구조조정 | 103 |
| 4. 결론 | 108 |

통신산업 구조조정과 노사관계

| | |
|--------------------------|-----|
| 1. 서론 | 111 |
| 2. 통신산업 구조조정 | 112 |
| 가. 구조조정의 내외 환경 | 112 |
| 나. 통신 구조조정의 전개 | 116 |
| 3. 한국통신 구조조정과 노사관계 | 122 |
| 가. 한국통신 노사관계 환경 | 122 |
| 나. 구조조정과 노사관계 | 123 |
| 4. 요약과 함의 | 139 |

철도산업 구조조정과 노사관계

| | |
|-------------------------------|-----|
| 1. 서론 | 143 |
| 2. 구조조정과 노사관계의 환경 | 145 |
| 가. 구조조정의 환경: 산업환경과 철도정책 | 145 |
| 나. 노사관계 환경 | 150 |
| 3. 철도 구조조정과 노사관계 변화 | 157 |
| 가. 경영합리화와 노사관계 변화 | 157 |
| 나. 철도 민영화와 노사관계 변화 | 161 |

| | |
|--|-----|
| 4. 요약 및 함의 | 166 |
| 결론 : 공공부문 노사관계 구조변화와 노동조합의 정책방향 | |
| 1. 공공부문 노동조합운동의 현 상태 | 169 |
| 2. 공공부문의 사회적 의의와 공공부문노동조합 목적의 양면성 .. | 171 |
| 3. 공공부문 노동조합의 정책방향 | 173 |
| <참고문헌> | 179 |
| Abstract | 188 |

< 표 목차 >

| | |
|--|-----|
| <표 2-1> 민영화된 기업의 고용 변화 (단위 : 천명) | 36 |
| <표 2-2> 공공부문 인력감축 총괄표 (1998-2000) | 48 |
| <표 2-3> 공공서비스 공급에 대한 두개의 경합적인 철학적 접근 | 58 |
| <표 3-1> 국가-사회 관계로 본 국가의 유형 | 74 |
| <표 3-2> 경제성장과 공기업 : 한국 공기업의 설립 목적 | 79 |
| <표 3-3> 공기업 고정자본형성의 설비유형별 구성비(1986년) | 80 |
| <표 3-4> 공기업부문의 산업연관효과 | 81 |
| <표 3-5> 산업별 공기업부문의 부가가치 비중(1972) | 81 |
| <표 5-1> 한국통신 민영화 추진현황 | 119 |
| <표 5-2> 통신서비스산업 시장구조(2000년 6월 현재) | 120 |
| <표 5-3> 구조조정 이슈와 노정의 입장 | 125 |
| <표 5-4> 한국통신 민영화 및 구조조정 추진 현황(1999-2001) | 135 |
| <표 6-1> 철도 노동자 휴일 및 노동시간 비교 | 151 |
| <표 6-2> 철도청과 그 소속기관 공무원 정원표(2000.12.30 현재) | 155 |
| <표 6-3> 철도청 연도별 인력변화 | 159 |

< 그림 목차 >

| | |
|--|-----|
| <그림 5-1> 통신산업 주요 사업부문의 업체별 시장점유율 | 121 |
| <그림 5-2> 1995~98 한국통신 경영상태 | 132 |
| <그림 6-1> 철도산업 수송분담률 추이 | 148 |
| <그림 6-2> 정부의 철도민영화방안 | 164 |

제1장

머리말 - 연구의 목적과 의의

김대중 정부는 우리나라 역사상 전례 없는 공공부문 구조조정을 단행하고 있다. 특히 80년대 중반 이후 노태우 정부 및 김영삼 정부가 민간시장 위주의 경제구조 재편을 줄곧 경제정책의 기조로 삼고, 특히 대기업의 민영화 등 공공부문 구조조정을 지속적으로 추진해 왔음에도 불구하고 그 성과가 매우 미미했던 것에 비하면, 김대중 정부 하에서의 공공부문 구조조정은 그 양적 규모와 질적 성격에서 매우 뚜렷한 차이를 보이는 것이라고 할 수 있다. 물론 경제위기에 따른 IMF 구제금융체제가 그러한 상황을 강요한 측면이 없지는 않다. 그럼에도 불구하고 구조조정은 단순히 공공부문에만 국한된 것이 아니었으며, 정부의 “4대 부문 구조개혁”이라는 표어가 말해주듯이, 우리나라의 경제사회 시스템을 완전히 새로운 시스템으로 전환시키고자 하는 전략적 목표 하에서 진행되고 있는 것이다. 따라서 정부의 공공부문 구조조정 추진은 그만큼 강력하게 진행되어가고 있다.

그런데 이렇게 진행되고 있는 강도 높은 구조조정이, 그것이 아무리 필요하다고 하더라도, 일정 수준 이상의 전 사회적 합의를 전제로 하여 진행되고 있지 못하고, 국가의 거의 일방적인 주도 하에, 그리고 재벌 등 독점자본의 이해관계의 “고려” 하에 진행되고 있는 한계로 인해서, 구조조정의 부담이 거의 전적으로 노동자들의 어깨 위에 얹어지고 있다. 한편의 노동자들은 눈물을 머금고 저항다운 저항 한번 해보지 못하고 실직 상태에 처해질 수밖에 없었고, 또 한편의 노동자들은 자신의 생존권을 지키기 위해 피눈물 나는 투쟁을 전개하였거나 또 그렇게 하

고 있음에도 불구하고 별무 성과인 상태에 처해있고, 또 다른 한편의 노동자들은 자신이 구조조정의 희생양이 되지 않은 것에 안도의 한숨을 쉬고 있으면서도 앞으로 어떻게 전개될지 모르는 “항상적인 구조조정” 위협 앞에서 노심초사하고 있고, 또 다른 노동자들은 새로운 돌파구 마련을 위해 머리를 싸매고 있지만 뾰족한 수를 발견하지 못하는 상황이다. 이러한 상황에서 전체 노동자의 10%여밖에 조직하지 못하고 있는 노동조합운동은 이러한 구조조정 상황에 대해 수세적으로 대처하거나, 또는 공세적으로 대결할 수 있는 조직역량을 갖추지 못하고 있다. 더욱 심각한 문제는 노동조합운동이 이러한 상황을 돌파할만한 분명한 정책적 대안들을 제출·토론·합의하고 그것을 중심으로 대동단결하여 연대·투쟁하지 못하고 있는 상황에 처해 있다는 것이다.

공공부문에서도 상황은 거의 다르지 않다. 김대중 정부는 공공부문에서 생산·공급되는 것이 국가 경제나 국민 생활의 편익 증진에 효과적이라고 할 수 있는 전기·가스·철도 등 필수적 서비스를 현실적 근거 없이, 특히 사회적인 토론과 합의도출이 실질적으로 생략된 상태로, 민영화하거나 또는 민영화를 강력하게 밀어붙이고 있으며, 그로 인해 즉각적으로 발생하는 부작용에 대한 노동조합·시민사회의 문제제기를 외면하고 또한 서비스 질의 악화, 고용의 질 악화 등의 문제에 반발하는 노동조합의 저항을 억누르면서 민영화를 강행하고 있다. 뿐만 아니라 공공부문의 효율화라는 명분 하에 2000년도 한해만해도 약 20,000명이 넘는 인력을 감축하는 등 효율화=인력감축이라는 틀에서 크게 벗어나지 못하는 내실없는 구조조정이 지속적으로 진행되고 있다. 그런데, 이에 대한 공공부문 노동자·노동조합의 대응, 즉 대안제시와 그것을 근거로 한 강력한 투쟁은 매번 실패로 돌아가거나 수세를 면치 못하고 있는 실정이고, 최근에는 교육의 공공성 확보를 위한 교사들의 대정부 투쟁도 그 투쟁의 정당성과 강고함에도 불구하고 정부의 일방적인 밀어붙이기 식 “교육개혁”의 방향을 전환시킬 수 있을지는 미지수인 상태이다.

.....

이러한 상황에서 우리는 공공부문 민영화와 구조조정이 공공부문 노동조합운동에 대해 갖는 함의가 무엇인지를 진지하게 검토할 필요가 있다. 공공부문 구조조정이 최근 2-3년 동안 왜 그렇게 “급진적”으로 진행되었는지에 대한 대답을 준비하는 것과 함께 공공부문 구조조정이 공공부문의 사회적 지위를 어떻게 변화시켜가고 있으며, 그에 따라서 국가-사회관계가 어떻게 변화되고 있는지 분명하게 파악하여야 한다. 만약 지금까지 공공부문 노동조합운동이 수세적일 수밖에 없었다면 이제 새롭게 형성된 조건에서 공공부문의 올바른 위상을 정립하고(이것은 일정 수준 이상의 사회적 함의를 전제로 한다), 그것을 구체적으로 제도화하기 위한 공공부문 노동자·노동조합들의 대안 전략과 그에 걸맞는 투쟁 전술을 준비하여야 하기 때문이다. 지금 현재에도 투쟁이 진행되고 있고 그것을 내일을 위해 막무가내로 접을 수는 없지만, 그럼에도 불구하고 현재에 충실하는 것 못지 않게 중요한 것이 미래의 전략적 상황 변화에 대한 판단과 그것에 근거한 현재 투쟁의 방향과 수위의 조절일 것이기 때문이다.

공공부문 민영화와 구조조정이 한국 사회에서만 나타나고 있는 것이 아니라는 점을 분명히 할 필요가 있다. 자본주의화는, 그것이 국민국가의 틀거리를 완전히 벗어나는 것은 아니었으되 그럼에도 불구하고, 그 자체로 이미 전지구적인 차원에서 진행되어 왔으며, 따라서 공공부문의 사회적 위상과 그것의 변화가 국민국가별로 특수한 양상을 보이고 있었음에도 불구하고 마찬가지로 유사한 방향으로 수렴되고 있는 것도 무시할 수 없는 현실이기 때문이다. 글로벌라이제이션 담론은, 그 내부의 다양한 견해들에도 불구하고, 공공부문 및 그 노사관계에 대해 중요한 의미를 내포하고 있다. 글로벌라이제이션은, 그것의 원인이 무엇이든지간에, 국민국가의 대내·외적 위상에 변화를 가져왔으며, 국민국가 차원의 자율적인 사회발전의 가능성을 분명히 위축시키고 있다. 물론 그것은 국민국가의 자체를 소멸시키는 것은 아니며 단지 국민국가가 글로벌라이제이션이 전면화되기 이전에 담당하고 있던 기능과 역할이

조정되도록 강하게 압력을 가하고 있을 뿐이다. 그렇지만 국민국가의 기능과 역할, 그것을 수행할 수 있는 역량의 변화는 각 나라별 국가-사회관계의 변화를 불가피하게 수반하며, 특히 공공부문의 사회적 위상의 변화를 초래하는 것이다. 그것은 공공부문 노사관계가 서 있는 구조, 즉 공공부문 노사관계 구조의 변화를 의미한다. 따라서 공공부문 노사관계의 구조 변화를 명확하게 포착하지 못한다면, 공공부문 노동조합운동은 전망을 갖기가 어렵다. 새로운 환경 하에서 기존의 방식을 고수하는 운동은 실패할 수밖에 없기 때문이다.

이러한 논지 위에서 이 연구는 공공부문 노사관계 구조의 변화와 그에 따른 공공부문 노동조합운동의 정책적 대응방향을 다루고자 한다. 여기에서 말하는 공공부문 노사관계 구조는 공공부문 노사관계가 서 있는 틀거리, 즉 공공부문의 사회적 위상, 국가-사회관계의 양상을 일컫는 것이다. 공공부문 노사관계의 변화는 공공부문을 둘러싼 정치·경제·사회적 상황의 변화를 그 배경으로 하며, 후자는 공공부문의 사회적 위상의 재정립과 국가-사회관계 구조의 재편을 통해서 공공부문 노사관계에 영향을 미치는 것이다. 서구에서 20세기 말 20여년간 급속하게 진행되었던 공공부문 노사관계의 변화는 공공부문의 사회적 위상의 변화 없이 고립적으로 이루어진 것이 아니라 전사회적 시스템의 변화와 그 위에서 전개된 공공부문의 재편 또는 역할과 기능의 재조정이라는 커다란 맥락에서 이루어진 것이다. 한국 사회가 겪고 있는 공공부문 구조조정도 마찬가지로 맥락에서 논구되어야 하며, 따라서 공공부문 노동조합운동이 이러한 틀거리를 무시한 채로 전략·전술을 채택하는 경우 그 목적을 달성할 수 없는 것은 물론이고 운동역량의 쇠퇴를 초래할 가능성마저 존재한다고 보아야 한다.

결국 이 연구는 현재 공공부문에서 발생하고 있는 제반 문제들, 또는 공공부문 노동조합운동이 직면하고 있는 제반 과제들이 전체 사회의 시스템의 변화라는 맥락 안에서 도출되고 있는 것이라는 기본 전제 위에 있다. 따라서 우리는 공공부문 노동조합운동이, 그것이 스스로 조성

.....

한 것이고 또한 바람직스러운 것으로 평가할 만한 것이든지 아니면 전 세계 초국적 자본운동의 결과이고 또한 자신에게 억압적인 것으로 평가될 수밖에 없는 것이든지, 자신의 존재 기반의 변화를 있는 그대로 정당하게 파악하고 그 위에서 공공부문의 사회적 기능과 역할을 진보적으로 자리매김할 수 있는 운동 방향을 모색하는 것이 옳바르다고 본다.

제2장

공공부문 노사관계의 구조 변화

1. 서론

머리말에서 지적되었듯이, 공공부문 노사관계에 대한 논의는 기본적으로 공공부문의 사회적 성격에 대한 논의를 기반으로 하여야 하며, 근본적으로는 국가-사회 관계(형성)의 특질 및 그것의 변화라는 맥락에서 이루어져야 한다. 이것은 공공부문 노사관계를 국가론 또는 국가-사회 관계론의 범주 내에서 다루어야 함을 의미한다. 국가와 사회의 관계는 고정되어 있는 것이 아니며 그 관계의 성격은 역사적으로 변화되어 왔다고 할 수 있다. 그렇다면 국가-사회 관계의 주요한 한 측면인 공공부문 또한 그 성격이 역사적으로 변화하여 왔으며, 그것은 지금도 여전히 진행 중에 있다고 할 수 있다.

공공부문 노사관계를 민간부문 노사관계와는 대응되는 별개의 영역으로 간주하여 다루는 것 그 자체가 공공부문 노사관계의 정치적 성격, 즉 국가와의 직·간접적인 관련성을 생각하는 것이긴 하지만, 기존의 대부분의 공공부문 노사관계에 대한 논의는 한국의 공공부문의 사회적 지위 변화라는 포괄적인 맥락 위에 공공부문 노사관계를 위치지우는 것에서는 조금 미흡하였다고 판단된다. 기존의 논의들은 공공부문 노사관계·노동조합운동의 특성을 그것에 대한 국가의 직·간접적인 개입에서 올바르게 찾았음에도 불구하고 공공부문 노사관계의 동태적 측면에 대한 강조가 조금은 부족하였고, 그 결과 공공부문 노사관계·노동조합운동의 구조 변화에 대한 논의가 불충분하였다고 보는 것이다.

이러한 문제제기에서 출발하여, 이 장에서는 공공부문 노사관계에 대한 기존의 논의들을 정리하고, 그것을 좀 더 폭넓은 틀거리에 위치시키는 시도를 제시해보고자 한다.. 그것은 새롭게 공공부문 노사관계론을 구성하는 것으로까지 나아가지는 못하겠지만, 공공부문 노사관계론이 어떠한 관점에서 조명되어야 하는지, 그리고 그것이 공공부문 노동조합 운동, 더 나아가 전체 노동조합운동의 전망과 관련하여 어떠한 함의를 갖는지를 재검토해보는 것이 될 것이다. 우선 공공부문 노사관계·노동조합운동에 대한 기존의 논의를 대략적으로 살펴보고, 그 다음으로 공공부문에 대한 국가론적 접근의 필요성을 제시하는 순서로 논의를 진행하도록 한다.

2. 공공부문 노사관계에 대한 기존 논의 검토

공공부문 노사관계에 대한 관심은 민간부문 노사관계에 비해 상대적으로 적었다고 할 수 있다. 그것은, 각 나라들마다 사정이 다르기는 하지만, 전국적 수준에서의 공공부문 노사관계 성립 즉 공공부문에서의 노동조합의 결성, 단체교섭 관행의 확립 등의 역사가 상대적으로 짧을 뿐만 아니라 여러 가지 상황으로 인해 공공부문의 노사관계가 상대적으로 안정적이었기 때문이다. 따라서 공공부문 노사관계에 대한 관심은 공공부문 노사관계가 파행적으로 전개되고, 그것이 민간부문 노사관계가 해당 사회에 미치는 부정적 효과에 못지 않게 커다란 파급력을 갖게 되면서부터라고 할 수 있다. 즉 공공부문 노사관계의 불안이 국가의 사회적 역할과 기능을 멈추게 하여, 결국 해당 사회의 전체적인 불안정으로 이어지게 되는 상황까지 이어질 수 있다는 것이 분명해졌기 때문이다. 예를 들어 공공부문의 확대에 의한 고용의 증대는 국가의 재정 부담을 가중시킬 수밖에 없는데, 전체 사회적인 수준에서 경제가 안정

적으로 성장하고 있는 경우에는 문제가 발생하지 않지만 지속적인 불황상태에 직면하게 되는 경우에는 재정 부담이 재정 위기로 이어질 수도 있으며, 특히 공공부문 노동자들에 대한 임금 보전이 쉽지 않은 재정 상황에서 공공부문 노동조합이 임금인상을 목적으로 파업에 돌입하게 되는 경우 한편으로는 국가 재정 상태가, 다른 한편으로는 국가의 사회적 역할 및 기능이 정지하는 것의 정당성 문제가 사회적인 의제로 부각될 수밖에 없는 것이다.

영국의 경우 1960년대까지만 하여도 공공부문 노사관계는 영국 노사관계 개혁의 방향과 관련된 논의에서 거의 거론되지 않는 부문이었다. 그것은 영국 노사관계의 특징이었던 전국수준-작업장수준의 이원적 구조가 공공부문에서는 미약하였고 따라서 상대적으로 안정적인 틀을 유지하고 있었기 때문이다. 그러나 공공부문의 고용 증가와 상대적으로 높은 수준의 조직률이 기존의 노사관계 관행으로 해결할 수 없는 문제들을 유발하고, 고용안정과 같이 전통적으로 공공부문 고용의 장점으로 인식되었던 것들을 침해하는 법률이 제정되며, 고인플레이를 해결하기 위한 방안으로 소득정책 또는 임금억제정책이 시행되면서 임금 불만이 제시되기 시작하는 70년대부터는 공공부문 노사관계가 불안정하게 진행되었고, 그것은 공공부문에서의 잦은 파업 발생으로 이어졌다. 특히 1979-80년의 불만의 겨울을 거친 후 등장한 보수당 정부 하에서는 공공부문의 고용이 감소하기 시작하고 기존의 노사관계 제도들에 대한 개폐가 시도되는 한편 성과배분제 등 민간부문 고용관행들이 도입되고 더 중요하게는 정부가 노골적으로 노동조합을 공격하기 시작하면서 공공부문 노사관계의 불안정성이 더욱 악화되었다. 공공부문 노사관계에 대한 관심의 증대는 이러한 상황 전개를 배경으로 한 것이었다 (Beaumont, 1992).

미국에서의 공공부문 노사관계에 대한 관심의 증폭도 1970년대 공공부문 노동조합들의 조직률 및 전투성의 급속한 증가와 밀접한 관련이 있다. 1970년대 중반 이후 민간부문에서보다 공공부문에서 더 많은 노

동자들이 조직되었다. 이것은 2차세계대전 이후 정부의 경제적 활동이 증대한 결과로서, 그에 따라 공공부문 고용이 민간부문과 비교하여 상대적으로, 절대적인 수준에서 모두 급속하게 증가하였을 뿐만 아니라 또한 급진화하였던 것이다(Johnston, 1981; Yates, 1981). 그러나 1980년대에 들어와서 재정위기가 발생하고 공공부문에 대한 재정압박 및 공공부문 노동조합에 대한 정부의 온건한 태도에 대한 비판 등이 이어짐에 따라서 기존의 안정적이었던 공공부문 노사관계의 구조에 변화가 발생하기 시작하였다. 그리고 공공부문 노동조합 및 단체교섭에 대한 논의들이 급증하기 시작하였다(Kearney, 1992).

이렇게 70년대 말, 80년대를 거치면서 새로 부각되기 시작한 공공부문 노사관계에 대한 논의는 공공부문 노사관계가 서 있는 공공부문이 민간부문과는 여러 가지 측면에서 중요한 차이를 보인다는 것에서 출발하였다.

가. 공공부문의 정의

공공부문 노사관계에 대한 논의가 제대로 이루어지기 위해서는 먼저 공공부문의 특징에 대한 논의가 필요하다. 따라서 공공부문 노사관계에 대한 논의들은 공공부문 노사관계가 민간부문과 구분되는 특징을 자연스럽게 공공부문 그 자체에서부터 도출하고 있다.

그런데, 공공부문에 대한 논의는, 이 글의 주장의 출발점인 국가-사회관계, 즉 국가의 사회적 역할과 기능에 대한 논의와 불가분의 관계에 있다고, 아니 그 자체에 대한 논의라고도 할 수 있다. 사실 공공부문과 민간부문이 분명하게 구분될 수 있는 것은 아니다. 무엇보다도 각국마다 공공부문과 민간부문의 경계가 서로 다르기 때문에 일반적으로 적용될 수 있는 공공부문의 경계를 설정하는 것 자체가 쉽지 않다는 현실적인 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 대체적으로 우리는 공공부문을 국가(정부)의 존재와 그것이, 국가 스스로가 설정하고 있는, 전체 사

회와 관계를 맺는 방식에서 발견할 수 있으며, 그로부터 공공부문을 민간부문과 다양한 방식으로 비교하면서 정의할 수 있다.

일반적으로 공공부문에 대한 정의들은 다음과 같은 방식들로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 우선, 조직·제도로서 국가가 존재하고 또한 그것이 사회적 기능을 수행한다는 것은 국가가 그것을 위해 필요한 고용을 하고 또한 재정 지출을 하는 것을 의미한다. 따라서 공공부문을 공공지출과 관련하여 정의할 수도 있다. 공공지출은 크게 세 가지 영역으로 구분될 수 있다. 첫째는 국방, 치안과 같이 국가의 전통적인 활동 영역이고, 둘째는 다양한 형태의 복지지출이며, 셋째는 혼합경제라고 불리는 영역이다(Naschold, 1996).¹⁾ 이렇게 정의하는 경우 공공지출의 대상이 되는 모든 영역이 공공부문으로 정의될 수도 있을 것이므로 한 사회에서 차지하는 공공부문의 범위는 매우 광범위한 것으로 파악될 것이다.

한편, 공공부문을 고용 측면에서, 즉 공적 고용(public employment)이 발생하는 영역을 공공부문으로 정의하는 방법도 가능하다. 그런데 이 경우 공적으로 고용을 담당하는 공적 조직이 전제되어야 하고, 어디까지를 공적 조직 또는 집합적 의미의 정부 조직으로 한정할 것인가 하는 문제가 발생한다. Rose(1985)는 공공부문 고용의 규모를 측정하기 위해 공공부문을 확정하면서 공공부문 고용을 집합적으로 정부를 구성

1) 이들 영역의 발전이 동시적으로 이루어진 것은 아니며, 또한 각국마다 동일한 발전 양상을 보인 것도 아니지만, 분명한 것은 국방과 치안 등과 같이 근대국가의 형성 초기부터 존재하였던 국가 활동 이외의 영역이 지속적으로 확대되어 왔다는 점이다. 그리고 대체적으로 1980년대를 거치면서 공공지출의 규모와 공공부문의 규모가 상대적으로·절대적으로 정제되기 시작하였다. 이에 대한 구체적인 내용은 Naschold(1996)을 참조하시오. Naschold는 위와 같은 전통적인 국가 활동의 영역이 재정되는 추세를 살펴보면, 국가 기업들의 민영화, 경제성 효율성과 복지 증진의 만병통치약이 아니라는 점을 확인하고, 그것을 위해서는 공공부문과 민간부문 중에서 어느 하나를 획일적으로 선택하는 것이 아니라 양자의 보완적인 관계를 확립하는 것이 필요하다고 주장한다.

하는 조직들의 특성으로부터 유추하여 정의하고 있다. 이에 따르면, 정치적, 경제적 역할을 수행하는 정부 조직들(government organizations)에는 선출직 관료나 정부에 의해 임명된 관료들이 수반으로 있는 조직들 또는 정부가 소유하고 있거나 정부가 출연한 기금에 주로 의존하는 조직들이 있다. Rose는 이와 같이 공공부문 고용을 정부의 제 수준 및 제 형태를 포괄하는 방식으로 정의함으로써, 첫째, 공공부문의 일부분에 불과한 공무원들만을 공공부문 피고용자로 파악하는 오류를 피할 수 있고, 둘째, 영리를 추구하지만 실질적으로 정부에 의해 통제되는 공기업 또는 정부의 재정적 지원으로 운영되는 공공기관들을 법률적 형태만을 기준으로 하여 공공부문에서 제외하는 오류로부터 벗어날 수 있으며, 셋째, 공공부문을 폭넓게 정의함으로써 정부 조직에서 제외되었지만 정부가 그 자산을 소유하고 있는 경우 실질적으로 정부가 이사 임명권을 갖고 있고 투자 자금 조성 및 경영손실에 대한 책임을 지고 있다는 것을 분명히 함으로써 공공조직들 사이의 다양한 유형들 사이의 경계를 과도하게 강조하는 것을 피할 수 있고, 넷째, 조직의 본래적인 특성에 의해 공공부문을 정의함으로써 정부에 직·간접적으로 의존하거나 또는 정부와 거래관계에 있는 조직들을 공공부문에 포괄하는 문제를 벗을 수 있다고 주장한다.

조직이론의 맥락에서 공공부문 조직과 민간부문 조직의 특성을 비교함으로써 공공부문의 특성을 파악하기도 한다. 첫째 공공부문 조직들에 있어서는 시장 정보나 인센티브들이 상대적으로 결여되어 있고, 둘째, 공공부문 조직들은 민간부문의 조직들보다 외부의 감시나 책임에 보다 더 노출되어 있으며, 셋째, 공공부문 조직들의 목표는 민간부문에서보다 더 그 수가 많고 불분명하며 갈등적이고, 넷째, 공공부문 경영진들은 공무규칙 등과 같은 제약들로 인해 덜 자율적이며, 다섯째, 공공부문 조직들은 상대적으로 더 복잡하고 형식적인 규칙에 의해 운영되며 또한 더욱 엄격한 위계질서를 갖추고 있다(Beaumont, 1992).

한편, 공공부문에 대한 논의에서 무엇보다도 중요한 것은 공공부문이

존재하는 이유로 가장 앞서 제시되는 공공 이익 또는 공익성(public interest)에 대한 규정이다. 공공부문은 민간부문과 달리 바로 그 공공 이익에 봉사하기 위해 존재하는 부분으로 규정될 수 있기 때문이다. 일반적으로 공공 이익이라 하면 사회 구성원들 모두의 이익이 되는 것 또는 사회의 일부 구성원의 이익이 아니라 사회 전체적인 수준에서의 이익을 막연하게 일컫는 것으로 말해지며, 다른 말로는 공공성이라는 개념이 사용되기도 한다. 그런데, 공공성 또는 공공 이익 개념은 그것이 모든 사회구성원에게 직접적으로 적용되지 않는 경우에도, 예를 들어 사회적 약자로 인정되는 사회 구성집단을 보호하기 위한 공공서비스의 제공이 이루어지는 경우에도 사용되므로, 비록 어떠한 사회적 행위가 직접적으로는 사회 구성원들의 일부분의 이익을 보호하기 위한 것일지라도 결과적으로 또는 간접적으로 나머지 모든 사회 구성원들의 궁극적인 이익에 도움이 되는 것일 때에는 그것을 공공 이익에 부합하는 것으로 인정될 수 있다고 하겠다.

Winch는 공공 이익(이해관계)과 단체교섭의 관계를 다루면서, 공공 이익(이해관계)을 “특정한 노동시장 구조의 결과에 대해 사회 구성원들이 갖는 이익(interest, 이해관계·관심)”을 일컫는 개념으로 사용한다. 그에 따르면, 노동시장 참가자들은 노동시장이 작동하는 방식에 매우 중요한 이해관계(interest)를 갖고 있으며, 따라서 공공 이익(이해관계)은 (노동시장에의) 직접적인 참가자들 이외의 사람들에게 미치는 결과를 말하는 것이다. 결국 어떤 것이 공중(the public)과 이해관계를 갖는다고 말하는 것은 그것이 이득이 되든지 아니면 해가 되든지 불문하고 상당한 정도로 제3자에게 영향을 미친다는 것을 의미한다는 것이다. 그 영향 또는 효과는 매우 광범위해서 사실상 모든 시민들이 영향을 받거나 또는 사회의 특정한 부분에 집중될 수도 있다. 상당수의 사람들이 그들이 통제할 수 없거나 또는 영향력을 미칠 수 없는 사건들에 의해 상당한 정도로 영향을 받게 되는 경우에 공공 이익(이해관계)이 문제제시되는 것이다. 따라서 공공 이익과 관련된 많은 사업들이 공공부문

의 영역에서 이루어지는 것이며, 공공 이익이 보호되는 방식은 국가 소유 또는 국가 규제를 통해서이다(1989: 84).

이러한 논거에서, Winch에 의하면, “공공부문은 정부에 의해서 또는 정부의 보호 하에서, 또는 공적 소유의 정부 기관이나 공공 기금을 상당한 정도로 재원으로 충당하는 정부 기관에 의해서, 또는 정부 기관에 의해서 규제되는 기업에 의해서 시민들에게 제공되는 재화와 서비스를 생산하는 활동”으로 정의될 수 있다. 민간부문과 공공부문의 차이는 공공부문에서 경영상의 결정이 선출된 정치인이나 또는 그들에 의해서 직·간접적으로 임명되거나 또는 그들에 대해 책임을 지는 인사들에 의해서 이루어지며, 재화와 서비스가 소비자가 직접 그 요금을 지불하지 않아도 또는 정부에 의해서 직·간접적으로 결정된 재정적 목표를 달성하기 위한 목적으로 책정된 가격에 의해서 공급된다고 하는 점이다. 이 때 정부의 역할은 “민간부문을 지배하는 이윤 동기를 공공 이익에 봉사할 것을 목적으로 하는 다른 목표들로 대체하는 것”이다(1989: 104).²⁾

한편, 신고전파 경제학에서는 공공부문의 존재 이유를 시장 실패에서 찾고 있다. 이러한 이론적 관점에서는 완전한 경쟁시장 모델이 전제된다면 경제적 효율성이 극대화될 것이라고 본다. 그러나 그 전제가 암시

2) Winch의 공공부문 정의와 앞의 Rose식의 공공부문 정의의 중요한 차이는 공익성 또는 공공이익(public interest)의 영역과 공공부문의 관계를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제와 관련된다. 사실 이 문제는 쉽게 해결될 수 있는 것은 아니며, 분명히 공공성을 갖는 활동임에도 불구하고 사회에 따라서 민간부문에서도 수행되고 있는 것이 현실이다. 따라서 이철수·강성태(1997)는, 이와 관련하여, “공공부문은 사용자가 정부인 점을 기준으로 판단하며 사업의 공익성을 기준으로 판단하지 않는다. 그러나 특정 사업에 있어서 그 사업의 공공성(공공부문)과 공익성(공익부문)은 뚜렷하게 구별되는 것이 아니어서, 각국의 상황이나 시대적 변화에 따라 특정 사업이 공공부문에 해당되는지 또는 공익부문에 해당되는지는 서로 교차되는 모습을 보인다. 이러한 점 때문에 공공부문의 고찰에서는 공익부문의 고찰을 함께 하여야 할 필요성이 발생한다”고 하고 있다.

하듯이 완전한 경쟁시장을 위한 제반 조건들 중에서 어떤 하나라도 충족되지 않으면, 경제적 효율성에 문제가 발생한다. 이러한 시장 실패 문제를 보완하기 위해서는 불완전 경쟁 시장에 국가가 직·간접적으로 개입할 필요가 있다.³⁾ 특히 공공재, 즉 “한 집단의 어떤 사람을 위해, 혹은 어떤 사람에 의해 생산되는 즉시 그 집단의 모든 구성원이 소비의 혜택을 공유할 수 있는 재화나 서비스”의 경우 “어떤 사람이 공공재의 소비에 참여한다고 해서 다른 사람의 소비가능성이 줄어들지 않는다”는 소비의 비경합성과 “대가를 치르지 않고 그것을 소비하려는 사람을 배제할 수 없다”는 배제불가능성으로 인해 시장 메카니즘을 통해서 효율적으로 생산·공급되기 힘들다. 그렇기 때문에, 엄밀하게 말하면 모든 공공재를 국가가 공급하는 것은 아니지만, 대체적으로 공공재의 성격을 갖는 재화와 서비스 공급의 많은 부분을 국가가 담당하게 된다. 또한 공공재가 아닌 일반 재화나 서비스 중에서 의료서비스나 주택서비스와 같은 가치재(merit goods)의 경우에는, 그것의 혜택이 국민 모두에게 최소한 어느 수준 이상으로 돌아가는 것이 바람직하다는 관점에서 정부가 직접 생산해서 공급하기도 한다. 결국 이러한 활동들이 이루어지는 영역이 바로 공공부문인 것이다(이준구, 2001: 제4장).⁴⁾

3) 시장 실패의 원인으로는 불완전경쟁, 공공재, 외부성(어떠한 사회적 행위가 당사자가 아닌 사회구성원들에게 미치는, 의도하지 않은 이익이나 손해를 주는 상황에서 이익을 보는 사람은 대가를 지불하지 않고, 손해를 끼치는 사람은 그에 대한 보상을 제공하지 않는 것), 불확실성(시장에서의 행위의 결과를 확실하게 알 수 없는 것. 보험은 앞으로 일어날 수 있는 상황을 미리 예상하고 그에 대비하기 위한 장치이며, 불확실성을 보완하기 위한 수단의 한 예에 해당함), 시장불비(특정한 시장 수요에 대해 적절한 공급이 이루어지지 않는 경우, 즉 특정 재화나 서비스의 생산 및 판매가 이루어지는 시장이 완비되지 못한 상황), 불완전정보 등이 지적된다. 이에 대한 간략한 설명은 이준구(2001: 제3장, 제4장)를 참조하시오.

4) 이러한 이론적 전제 아래, 재정학은 국가 경제를 민간부문과 공공부문(정부부문)으로 크게 구분하고 ‘정부가 공공욕구를 충족시키기 위해 수행하는 모든 경제적 활동’으로 정의되는 넓은 의미의 재정(public finance)과 공공부문을 연결시키고 있다. 공공부문은 다시 정부가 예

이상과 같은 공공부문 규정들은 결국 국가가 일련의 제도적 장치들을 통해서 사회의 다른 영역들과 관련을 맺고 있는 상황, 즉 한 사회의 유지에 필요한 제반 필수재를 국가가 주도적으로 생산·공급한다는 전제 위에서 논의되고 있다. 이로부터 분명해지는 것은, 각 사회마다 공공부문의 영역이 구체적으로 어떻게 자리 잡고 있는지 하는 점과는 별개로, (동어반복이긴 하지만) 공공부문이 본래적으로 국가 활동의 영역이라고 하는 점이다. 따라서 당연히 공공부문에 대한 논의는 국가에 대한 논의를 (암묵적으로라도) 전제하는 것일 수밖에 없으며, 위에서 살펴본 여러 방식의 공공부문 정의들도 이로부터 크게 벗어난 것은 아니라고 할 수 있다.

그러나 공공부문을 국가 활동의 영역으로, 따라서 본래적으로 정치적인 수밖에 없는 영역으로 간주하는 것은 그 자체로 올바른 것임에도 불구하고 한 사회에서 공공부문이 차지하는 범위 또는 사회적 지위, 즉 국가의 사회적 역할 및 기능의 변화 양상을 정확하게 포착하는 데에서는 일정한 한계가 있는 것으로 생각된다. 그것은 공공부문에 대한 정의가 공공부문의 사회적 지위를 공식적·정태적으로뿐만 아니라 통시적·동태적으로 동시에 포착할 수 있는 방식으로 이루어질 필요가 있다는 것을 의미한다. 특히 1970년대 중반 이후 국가의 사회적 역할의 범위 및 그 한계에 대한 다양한 주의·주장들이 현실적인 정치적 논의로 전화하기 시작하여 구체적으로 국가의 기능에 대한 재조정이 이루어지고 있는 현실에 비추어볼 때 공공부문의 구조뿐만 아니라 변화를 통일적으로 파악하기 위한 이론적 틀을 마련하는 것이 무엇보다도 중요해지고 있다고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때, “공기업과 그것을 둘러싼 정치적 환경”을 국가이론을 매개로 논의한 Ferner의 시도는 중요한 함의를 지닌다고 할

산에 의하여 경제적 활동을 수행하는 좋은 의미의 정부부문과 예산에 의하지 않고 정부가 경제적 활동을 수행하는 부문인 공공기관(여기에는 공기업 등이 포함됨)으로 구분된다(이준구, 2001: 제2장).

.....

수 있다. 그에 따르면, 1980년대 서유럽에서 지속적으로 주요 공기업들에서 노사관계 갈등이 발생하고 있는 것은 공기업들이 운영되고 있는 정치적 환경이 변화하고 있기 때문이다. 1970년대 중반 이후 정부의 지출을 통제하고 국가 활동의 효율성을 증진시키는 방식으로 공공 정책이 추진되어 왔으며, 그것은 자본주의 경제 시스템의 심각한 위기를 배경으로 하고 있다는 것이다. 이러한 문제의식은 그로 하여금 공기업을 국가의 한 부분으로 간주하고, 국가의 조직형태나 행위의 전형들이 공기업 안에 투영되어 있는 것으로 보게 하고 있다(Ferner, 1988). 그에 앞서 Batstone 등은 "정치적 상황성"(political contingency)⁵⁾이라는 개념을 사용하여, 그것이 공기업의 전략 구성을 민간부문의 기업들에서보다 훨씬 더 복잡하고 불확실하게 만들지만, 결국 그것을 통해서 공기업의 행위 논리가 결정된다고 주장하였다(Batstone, et al., 1984). 이러한 논의들은 공기업을 포괄하는 공공부문에 대한 논의가 결국 국가론의 영역에 속하는 것임을 단지 확인하는 것에서 더 나아가 국가에 대한 논의 속에서 구체적으로 본격화될 필요가 있다는 것을 함의하고 있다.

나. 공공부문 노사관계의 정치적 성격

위에서 살펴본 바와 같이 공공부문은 민간부문과는 중요한 차이를 보이고 있다. 민간부문 노사관계와 구분되는 공공부문 노사관계의 특징은 바로 이러한 차이에서 비롯된 것이다. 이제 공공부문 노사관계에 대한 논의가 공공부문의 특징을 기초로 어떻게 전개되고 있는지 간단하게 살펴해보도록 하자.

5) 이 개념은 "각 공기업들의 목표와 그것의 운영 규칙, 정부 부처의 개입, 정당들의 정책, 대중의 여론, 여타 국가기구들의 요구, 그 공공기관이 생산하는 재화 및 서비스를 사용하는 공적 기구들 및 민간부문의 이익집단들의 제반 압력 및 요구 등"을 포함하는 개념으로서, 공공부문을 둘러싸고 있는 구체적인 조건들이 계속적으로 영향을 주고 받는 상황을 의미한다.

.....

던롭의 노사관계체제론을 기초로 하여 공공부문 노사관계를 검토하고 있는 Horowitz(1994)는 노사관계를 둘러싸고 있는 세 가지 환경, 즉 시장상황, 기업의 기술, 정부 권한의 작업장에 대한 규제라는 맥락에서 볼 때, 공공부문은 일반적으로 민간부문과 비교하여 기술 측면에서는 비슷하지만, 시장 및 권력관계의 맥락에서는 차이가 있다고 주장한다. 우선 일반적으로 시장이라고 일컬어지는 것이 공공부문에서는 발견되지 않고, 그 대신 정부의 행정적, 법률적으로 결정되는 예산이 시장을 대체하고 있으며, 또한 공공부문은 일반적으로 경쟁의 형태로서가 아니라 독점의 형태로서 존재한다. 권력관계의 맥락에서 보면, 주권이라는 개념은 정부가 고용한 노동자들과 정부 사이의 교섭을 인정하지 않는 경향이 있으며, 따라서 교섭은 주권 또는 책임의 포기로 받아들여지게 되는 것이다.

Coleman(1990)은 주권 또는 정부 경영권(Management's Authority)의 문제를 특히 부각시키고 있다. 그에 따르면 공공부문 노사관계를 이해하는 데에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 공공부문 노동조합들이 정부의 경영권, 즉 주권에 대한 도전이 될 수 있다는 점이다. 공공부문에서 노동조합이 결성되기 이전에는 공공부문 사용자들이 거의 모든 측면에서 전권을 유지하고 있었으며, 정부의 권한이 제한되는 것은 스스로의 필요에 의해서나 또는 스스로 확립한 법률과 규제에 의한 경우에 한해서였던 것이다. 따라서 공공부문의 노동조합들에게 교섭권을 부여하는 법률을 제정한 것은 결국 정부 경영권의 권한을 일정 수준 축소시키게 되는 역설적인 결과를 가져오게 된 것이다.⁶⁾

6) 이와 관련하여 공공부문의 존재 이유 중의 중요한 하나인 공공 이익(public interest)이 노사관계에 의해서 직접적으로 영향을 받을 수 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 첫째, 공공부문 노동조합들의 요구수용은 불가피하게 추가적인 재정 지출을 전제로 하는데, 그것은 여타의 공적 필요를 충족시키기 위한 정부의 재정적 능력에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다. 둘째, 공공부문 노동조합만이 유일하게 (파업 등이 정부의 기능을 마비시킬 수 있다는 점에서) 정부 운영에 개입함으로써 자신의 요구를 관철시킬 수 있는 권력을 보유하고 있는데, 이

이러한 사정은 공공부문 및 공공부문 노사관계 그 자체의 정치적 성격에서 비롯되는 것이다(Troy, 1994; Freeman & Ichniowski, 1988).⁷⁾ 그리고 그것은 공공부문 노사관계·노동조합운동의 역사를 통해서 대체적으로 파악될 수 있다.

미국의 경우, 19세기 말 AFL이 결성된 후 노동조합의 인정 및 단체교섭권 쟁취를 위한 지난한 투쟁이 전개되어 마침내 1차대전 중 전국적인 노동협약이 체결되고 1920년대에는 철도부문(민간부문)에서 단체교섭을 인정하는 연방법률이 제정되었으며, 마침내 1935년 전국노동관

것 또한 공적 이익을 위한 정부 활동을 교란시킬 수 있는 것이다(Coleman, 1990). 물론 이러한 지적은 공공부문 노동조합이 “이기적인 집단”이라는 전제하에서 주로 성립하는 것이라고 할 수 있고, 또한 그것은 별도의 논의가 필요한 부분이긴 하지만, 공공부문에서 노동조합이 존재한다는 것 자체가 위와 같은 정치적 함의를 지니고 있다는 점은 분명하다. 따라서 공공부문 노사관계와 민간부문 노사관계를 비교할 경우 공공부문 노사관계의 정치적 성격이 크게 부각되는 것이다.

- 7) 공공부문 및 공공부문 노동조합운동·노사관계의 이러한 정치적 성격에 대한 특히 주목하고 있는 학자 중에서 Troy는 단순히 공공부문 노사관계와 민간부문 노사관계의 차이를 언급하는 것에서 더 나아가 민간부문 노동조합에 대한 정의와 공공부문 노동조합에 대한 정의를 서로 달리 내리고 있다. 생산수단의 국유화를 구사회주의(Old Socialism)로, 소득의 국유화를 신사회주의(New Socialism)로, 또한 민간부문에서의 노동조합운동을 구노동조합운동(Old Unionism)으로, 공공부문에서의 노동조합운동을 신노동조합운동(New Unionism)으로 정의하고, 신사회주의와 신노동조합운동을 서로 연결시키고 있는 그는 민간부문의 노동조합을 ‘단체교섭을 통해서 민간부문의 사용자들로부터 그들의 피고용자들에게 소득을 재분배하기 위해 조직된 임금 및 봉급 노동자들(wage and salaried workers)의 지속적인 결사체’로 정의하고, 공공부문의 노동조합을 ‘정치적, 경제적인 수단을 통해서 공공부문 사용자들로부터 그들의 피고용자들에게 소득을 재분배하고, 또한 민간 경제(private economy)로부터 공공 경제(public economy)로 소득을 재분배하기 위해 조직된 봉급 및 임금 종업원들(salaried and wage employees)의 지속적인 결사체’로 정의한다. 그가 이렇게 공공부문 노동조합과 민간부문 노동조합에 대한 정의를 달리 내리고 있는 이유는 민간부문 노동조합과는 달리 공공부문 노동조합은 본질적으로 정치적 결정과 공공정책의 산물이라고 파악하기 때문이다. 자세한 내용은 Troy(1994)를 참고하시오.

계법(일명 와그너법)이 통과되는 등 민간부문에서는 노동조합이 법률적인 지위를 보장받게 되었다. 그러나 공공부문에서 노동조합이 인정되고 단체교섭권을 획득하게 된 것은 훨씬 이후인 1950년대의 일이다. 1912년 체신노동자들의 노동조합이 인정되어 국회청원권이 부여되었으나 단체교섭권은 부정되었으며, 1950년대까지 체신노동조합은 유일한 공공부문 노동조합이었다. 공공부문 노동조합운동의 발전에 있어서 주요한 논쟁거리 중의 하나가 주권(sovareignty) 문제였다. 그것은 공공의 안전을 침해하는 파업권에 대한 불허, 단체교섭의 금지 등으로 구체화되어 나타났다. 한편 공무원제도의 발전은 공공부문에서 노동조합 결성 의지를 약화시키는 역할을 하였다. 20세기 전반기에 노동조합운동의 주된 이슈였던 임금, 노동시간 및 근로조건 등에 대한 협상을 통한 고용안정 확보 문제가 정부 부문에서는 공무원제도의 발전에 의해 일정 수준 해결되었던 것이다. 국가 활동을 위해서는 부패와 정치적 영향력으로부터 자유로운 중립적이고 효율적인 인력이 더욱 필요해지기 시작하였고, 이를 보장하기 위한 신분보장 및 각종 복리제도들이 1950년대에까지는 거의 확립됨에 따라서, 노동조합 결성 및 교섭의 필요성에 대한 인식이 상대적으로 적었다(Dickerson & Cayer, 1994: 1-3).

1960년대에 미국 공공부문 노동조합이 급성장하게 된 것은, 공공부문 노동자들의 그동안의 지속적인 투쟁의 결과이긴 하지만, 무엇보다도 정부가 공공부문 노동조합을 합법화하기 시작한 것과 깊이 관련되어 있다고 할 수 있다. 1962년 케네디 행정부가 행정명령으로 연방정부 공무원의 단결권을 허용하였고, 닉슨 정부와 포드 정부 하에서도 연방정부 공무원의 단체행동과 관련된 제반 권리 문제를 다루는 행정명령이 발효되었으며, 1978년에는 공무원서비스 개혁법이 통과되어 연방정부 수준에서의 단체교섭을 관장하는 포괄적인 법률이 시행되기 시작하였다. 그리고 연방정부 수준에서의 노동조합 인정은 주정부 및 지방정부 수준에서의 노동조합 인정으로 확대되었고, 그에 따라서 노동조합 조직률도 크게 증가하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 주권 또는 통

치권의 문제가 완전히 해소된 것은 아니어서 1990년대 초반 현재 약 10개주가 공공부문 노동조합의 단체교섭권을 불허하고 있는 상태이다 (Dickerson & Cayer, 1994: 4-5).

영국의 경우에는 공공부문 노사관계가 일찍 틀을 갖추고 발전하였다. 영국에서 공공부문 노사관계가 1960년대까지 유지하고 있던 골격이 형성된 것은 1차대전 중에 설립된 휘틀리위원회와 깊이 관련되어 있다. 전전 영국의 노동조합운동은 생디칼리즘적 성향을 보이고 있었으며, 노사관계는 매우 불안정하였다. 노사관계의 안정을 위해 정부가 자유방임의 전통을 깨고 직접 개입하면서 전국적인 수준의 노사 협의기구의 구성을 지속적으로 시도하였다. 전쟁에 개입하기 시작하면서 전 산업부문에 걸쳐서 정상적인 단체교섭 기제가 지속될 필요가 절실해지고, 또한 전쟁이 끝난 후에는 정부의 산업통제를 중단하고 평시체제로 전환한 후에도 안정적인 노사관계가 유지하여 전전의 노사분규 상태로 회귀하지 않도록 할 필요가 있었다. 그러한 상황에서, 노사관계의 지속적인 개선을 확립하기 위한 방안을 제안하고, 노사관계에 영향을 미치는 제반 조건들이 이해당사자들에 의해 체계적으로 검토될 수 있도록 하는 수단을 권고하도록 할 목적으로 휘틀리위원회가 1916년에 발족된 것이다. 따라서 원래 휘틀리위원회는 공공부문만이 아니라 전 산업부문에서의 산업평화를 목적으로 한 것이었다. 위원회의 최초 보고서는 조선, 석탄 등 노사가 잘 조직된 산업 및 주요 수출산업을 대상으로 한 것이었으나, 그 보고서의 권고는 이들 산업에 영향을 미치지 못했으며, 내각의 직접 개입에 의해 수정된 형태로 철도산업에 적용되었고, 그 이후의 보고서는 덜 조직화된 산업부문인 공공부문에 최초 보고서의 내용들이 확대 적용되어야 할 것으로 권고하였다. 결국 휘틀리위원회 보고서들이 가장 큰 영향을 미친 영역은 공공부문이었으며, 권고 내용들은 공공부문 노사관계의 골격을 이루게 되었다. 민간부문에서는 전통적으로 작업장 수준에서의 노사관계가 전국수준에서의 노사관계보다 활성화되어 있었으며, 휘틀리위원회가 발족하여 활동을 개시한 후에도 노사

분류는 인정되지 않았다. 더구나 위원회의 보고서들은 안정적 노사관계, 강력하고 규율있는 노동조합들의 참여를 전제로 한 것이었으나, 대규모 영향력있는 노동조합들은 휘틀리위원회의 보고서들에 대해 호의적이지 않았다. 이에 반해 공공부문에서는 정부의 주도 하에 적극적으로 휘틀리위원회의 교섭틀이 적용되었고, 결국 이것이 이후 약 4-50여년 동안 공공부문에서 중앙교섭의 관행, 높은 조직률, 상대적 안정성을 특징으로 하는 노사관계의 틀을 구조화하였다고 할 수 있다(Sheldrake, 1988).

미국의 경우에 “정상적인” 공공부문 노사관계의 확립은 기본적으로 공공부문 노동자·노동조합의 지속적인 투쟁에 크게 힘입은 바가 있다고 할 수 있으나, 무엇보다도 통치권 또는 주권 문제와 관련된 정부 태도의 변화, 즉 공공부문에서 노동조합의 법률적인 인정이 없었더라면 불가능하였다고 할 수 있을 것이다. 따라서 미국 공공부문 노동조합운동의 역사는 노동조합 인정 및 교섭권 쟁취를 위한 투쟁의 역사라고 할 수 있으며, 민간부문과는 분명하게 다른 정치적 조건 하에서 전개되었던 것으로 파악될 수 있다. 반면, 영국의 경우에는 전쟁수행을 위해 산업평화가 무엇보다도 중요한 정치적 상황에서 노사관계의 안정화를 꾀하기 위해 정부가 주도적으로 공공부문의 노사관계 시스템을 구축하려고 하였다는 점이 특징이다. 따라서 미국과는 전혀 다른 맥락에서이긴 하지만, 영국에서도 마찬가지로 공공부문 노사관계 구조의 형성은 정치적 상황이 무엇보다도 중요하였다고 할 수 있다.

결국 공공부문 노사관계의 정치적 성격은 공공부문 노사관계의 안정성에 대한 필요성과 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다. 이와 관련하여 공공부문의 임금결정 문제를 대표적으로 간단히 살펴보고자 하자. 노사관계에서 무엇보다도 중요한 것은 임금결정 문제라고 할 수 있다. 임금은 노동자의 기본적인 생활조건을 결정한다고 할 수 있을 만큼 노사관계에서 중요한 사안인 것이다. 따라서 임금결정은 노사간의 단체교섭의 주요 의제이며 노사분규, 파업 등의 주된 원인이 되기도 한다. 공

공부문 노사관계에서도 이러한 사정은 다르지 않다. 그런데, 그것이 공공부문인 한 임금결정 과정에 국가가 직접 개입할 가능성이 크고, 그 개입 방식이나 결과가 공공부문 노동자·노동조합의 불만족의 원인으로 작용할 경우 공공부문 노사관계는 불안정해지며, 공공부문이, 즉 국가가 사회적 기능을 제대로 수행할 수 없게 되는 것이다.

영국을 예로 들어 보면, 1950년대까지만 해도 공공부문의 임금결정 과정에서 민간부문과 공공부문 임금의 대등성 원리가 대체적으로 관철되어 왔다고 할 수 있다. 영국의 공공부문에서는 휘틀리즘의 영향을 받아 전통적인 중앙집중적 단체교섭구조가 확립되어 있었고, 50년대의 정치경제적 안정, 케인즈주의적 거시경제정책과 복지국가의 확립 등에 따라 공공지출이 확대되고 있었으며, 또한 전통적으로 확립되어 있었던 “모범적 사용자(model employer)로서의 국가” 개념 또는 “선량한 사용자(good employer)로서의 정부” 개념이 노동조합 결성 및 가입, 임금 및 근로조건, 고용안정성 등에 긍정적으로 작용하고 있었고, 또한 노사 양측의 호혜적인 관계를 보장하는 중재제도가 유지되고 있었다. 이러한 상황에서 1956년 프리스틀리 위원회는 “민간부문의 비슷한 일에 종사하고 있는 노동자의 보수와, 서비스 업무의 조건의 차이를 고려하여, 공정하게 비교하여” 공공부문의 임금을 결정하여야 한다는 원리를 적용하도록 권고하였다. 그에 따라 물가상승률이 상대적으로 낮은 시기 동안에는 관대하고 공정하게 임금이 결정되어 공공부문 내에서 받아들일 수 있을 만한 임금격차 유형이 확립되고, 공공부문과 민간부문에서의 임금 변동이 비슷하게 유지되었으며, 또한 생활조건에서도 점진적인 개선이 이루어졌다. 결국 공공부문에서의 노사갈등은 대체적으로 회피되었으며, 상대적으로 안정적인 노사관계가 유지되어, 공공부문의 사회적 역할의 제공에 큰 문제가 발생하지 않을 수 있었다(Winchester, 1987).

그러나 1960년대부터 영국 경제가 어려워지기 시작하면서 물가상승률의 폭이 커지고 민간부문에서의 임금결정 방식이 변화하기 시작하면

서 임금대등성 원리의 적용이 점점 더 어려워지기 시작하자, “임금물가 위원회”가 공기업에 대한 일련의 보고서를 통해서 임금대등성 원리로 부터의 후퇴를 권고하고, 그에 따라서 정부는 소득정책을 강화하기 시작하였다. 정부의 소득정책은 민간부문에서보다 공공부문에 적용하기가 훨씬 쉬웠고, 특히 1970년대 초반부터는 공공부문만을 대상으로 하는 소득정책이 실시되기도 하였다. 더 나아가 1970년대 중반부터는 물가 관리 등 거시경제정책적 목표를 달성하기 위해, 또는 노동입법 등과 같은 노사관계 정책상의 목적을 달성하기 위해 정부가 점점 더 공기업에 개입하기 시작하였다. 이러한 사정은 공공부문에서의 안정적인 노사관계를 교란시키는 것이었고, 마침내 1979-80년의 “불만의 겨울”이라는 공공부문 노동조합들이 주도하는 전국적인 수준의 노사분규로 이어졌다(Pendleton & Winterton, 1993).

70년대 이후 영국 공공부문 노사관계의 불안정화는 공공부문 노사관계에 대한 정부의 기존 정책기조가 변화하면서 즉 임금대등성 원리를 포기하고 공공부문을 사회적, 경제적 관리의 도구적 영역으로 활용하면서 공공부문 노동자·노동조합의 불만을 불러일으키게 된 것과 깊이 관련되어 있는 것이다. 이렇게 공공부문 노사관계가 불안정해지고 분규가 지속적으로 발생하는 경우 공공부문의 사회적 서비스가 안정적으로 제공될 것으로 기대할 수 없게 된다. 1979년 이후 보수당 정부의 연속적인 등장은 공공부문에 대한 “근본적인 처방”으로 이어졌고, 그러한 정치적 환경 하에서 공공부문은 새로운 사회적 위상을 갖도록 거의 완전히 재편되었다. 임금결정 원리로서 임금대등성 원리는 포기되고 예산 제약에 따른 지불능력 원리로 대체되었고, 성과급 등 유연성에 기초한 임금체계가 도입되었다.

다. 공공부문 노사관계의 변화

1980년대 이후 공공부문 노사관계를 둘러싼 환경이 급격하게 변화하

였다. 주요 공기업들이 민영화되거나 민영화 과정에 들어가 있으며, 여타 공공부문에서는 기존의 “행정(administration)” 개념 대신에 “경영(management)” 개념이 도입되어 민간부문에서의 경영관행이 침투하기 시작한 것이다.

공공부문에서의 이러한 변화는 거의 모든 유럽 국가들에서 나타났다. 1960년대 중반 이후부터 시작된 장기 불황은 70년대부터 공공부문의 재정적자의 악화로 이어졌고, 이는 다시 기존의 복지국가에 대한 새로운, 부정적 평가가 힘을 얻게 한 것이다. 총체적인 경제구조 재편으로 이어진 이러한 위기는, 복지 서비스에 대한 국가의 역할에 대한 비판으로 이어져 국가의 과부하(overloaded state), 재정위기 등에 대한 논의를 활성화시켰고, 마침내 국가의 철수 내지는 축소를 가져오게 된 것이다. 국가의 후퇴는 두가지 형태로 나타났다. 첫째는, 국가의 활동 영역에 대한 재규정과, 민영화, 각종 서비스의 외주화 등의 방식을 통한 기존의 특정 국가 활동의 철수가 그것이다. 둘째는 공공서비스 공급의 개혁이다. 이것은 기존의 공공 행정이 관리되는 방식의 근본적인 변화를 초래하였는데, 특히 국가의 핵심 영역에 소위 “새로운 공공부문 경영(new public management)” 방식이 도입되면서 “시장”이 침투하기 시작한 것이다. 그리고 이러한 양상은 공공부문의 사회적 기능이 수행되는 방식, 즉 국가가 사회적 서비스를 제공하는 방식에서의 변화로 요약될 수 있으며, 그것은 또한 국가의 내부 조직 및 관리방식에서의 변화에 영향을 미쳤다(Ferner, 1994: 53-4).

각국별로 형태나 방식이 다양하고 그 함의가 서로 다를 경우가 많음에도 불구하고, 유럽 차원에서 진행되고 있는 국가부문에서의 변화를 살펴보면, 우선 의사결정 단위기관 및 그것의 재정적 책임이 하위의 개별적 단위 또는 기구로 하향 이전되었으며, 각각의 하부단위에 대한 책임소재가 더욱 강화되었다. 관리 업무가 관료적 절차를 제대로 준수하는가의 여부를 기준으로 하던 것에서 분명히 드러나는 결과를 생산하는가의 여부를 기준으로 하는 것으로, 즉 미리 설정된 목표의 달성 여

부를 판단하고 그에 대한 책임을 묻는 식으로 변화되었다. 둘째, 정책 결정 단위·기능과 실행 단위·기능이 분리되고 있다. 중앙 정부가 결정하거나 부과하는 정책 방향 및 재정 관리의 틀거리 하에서이긴 하지만, 준자율적인 실행 단위들에 경영관리, 자원 운용, 노사관계 등에 관한 책임이 부여되고 있다. 결국 국가 내부의 경영관리의 분권화가 진행되고 있는 것이다. 셋째, 보건, 교육 등 비시장적인 공공서비스 부문에 시장경쟁의 요소들을 도입하려는 시도들이 이루어지고 있다. 넷째, 강제적 경쟁 입찰 제도의 도입과 같이, 공공서비스가 민간 사업자에 의해 더욱 싸고 효율적으로 공급될 수 있는 방법에 대한 모색이 꾸준히 이루어지고 있다. 다섯째, 이와 같은 국가의 시장화(marketization of the state)와 관련된 실험들은 서비스의 제공에 대한 국가의 관여를 완전히 제거하는 것을 궁극적인 목적으로 삼는 경향이 있으며, 공기업들의 민영화가 이의 대표적인 경우라고 할 수 있다(Ferner, 1994: 54-6).

이러한 변화의 원인으로는 앞서서 언급되었듯이 경제적 환경의 악화를 꼽을 수 있겠지만, 그와 함께 중요하게 고려되어야 하는 것이 경제적 환경의 변화와 유기적으로 결합되어 있다고 할 수 있는 정치적 환경의 변화, 구체적으로는 유럽 정치의 우경화이다. 영국은 그 선두주자인데, “불만의 겨울”을 거치고 등장한 영국의 보수당 정부는 거의 20여년간 정권을 잡고 있으면서 기존의 노사관계의 일반적·제도적 관행들을 근본적으로 변화시키고자 하였다. 특히 보수당 정부, 또는 영국의 신우익의 노동조합에 대한 태도가 주요 정책으로 구현되기 시작하면서 노동조합운동은 전혀 새로운 환경에 처하게 된 것이다.⁸⁾

8) 유럽의 정치사회가 전반적으로 우경화되고 있는 것은 비단 보수주의적 또는 우익 정부의 등장하고만 관련되어 있는 것은 아니다. 우익 정부가 들어서는 경우 기존의 노사관계에 대한 우익적 재편이 시도되고, 일정 정도 관철된 것은 사실이지만, 최근의 유럽 상황이 보여주고 있듯이 좌익 정당이 정권을 잡는다 하더라도 기존 우익정부의 정책 기조를 완전히 돌려놓지는 못하고 있는 것이다. 이러한 사정은 무엇보다도 경제적 환경 변화로 인해 좌익 정부라고 하여도 정책 결정 및 실행의 선택 폭이 매우 좁아져 있다는 것을 보여준다. 그럼에

1980년대 이후 영국 보수당 정부는 노동조합을 시장의 원활한 작동을 방해하는, 그리고 경제적 효율성을 저해하는 존재로 바라보는 시각을 견지하고 있었고, 기존의 “모범적 사용자로서의 국가” 개념은 심각하게 훼손되었다. 보수당 정부는 노동조합 가입을 노동자의 중요한 권리로 취급하지 않았고, 더 나아가 정부의 주요 핵심기관의 노동자들의 노동조합 가입을 금지하였다. 조합원만을 고용하거나 또는 노동조합을 인정하는 것을 조건으로 해서만 기업간 계약관계가 가능하도록 하는 노동조합의 요구를 불법화하는 법률을 제정하였고, 중등학교의 단체교섭 기제를 법으로 폐지하고 문교성에서 교사의 임금 및 근로조건을 결정하도록 하였으며, 차등적 임금체계를 도입하여 임금 유연성을 제고하였다. 보수당 정부의 이러한 조치들은 기존의 노사관계 관행들을 근본적으로 뒤엎는 것이었으며, 노동조합들은 전혀 새로운 조건에 직면하게 된 것이다(Bridgford & Stirling, 1994).

여타 유럽 대륙 국가들에서는 영국에서와 같은 극단적인 방식으로서는 아니었지만, 그럼에도 불구하고 성과급, 개별 임금체계의 도입, 유연한 고용구조의 확대 등 공공부문 노사관계 구조의 변화가 발생하였다. 그러나, 유럽 대륙에서의 국가 영역의 변화는 실용적이고, 점진적이며, 노동에 적대적으로가 아니라 노동과 함께 진행되었다는 특징을 보이고 있다. 대부분의 나라들에서 국가의 재구조화는 국가의 사용자로서의 역할이 갖는 중요성, 즉 국가가 사회적, 정치적 동맹관계와 제도들의 연

도 불구하고 영국 및 아일랜드와 유럽 대륙은 그 노사관계 전통의 차이로 인하여 노사관계 변화의 양적·질적 폭이 크게 다르게 나타나고 있다. 이것은 자원주의적 전통(voluntarism)과 법률주의적 전통(legalism)의 차별적 효과라고 할 수 있다(Bridgford & Stirling, 1994: 52). 자원주의적 전통이 강한 영국과 같은 경우 정부가 기존의 틀을 깨고자 하는 전략적 선택을 하고, 일단 최초의 거대한 저항을 제압한 후(실제로 대처정부는 1984-5년의 탄광파업을 “성공적으로” 제압하였다), 주도권을 쥐고 기존 제도의 전환을 상대적으로 쉽게 이루어낼 수 있었다면, 유럽대륙의 경우 노사관계와 관련된 제도들이 법률적으로 보호받고 있는 상황에서 영국과 같은 방식의 제도 변화가 쉽지 않았다고 할 수 있다.

결망의 중심에 놓여 있다는 상황 자체에 의해서 계속 지연되어 왔다. 즉 국가의 재구조화 문제를 둘러싸고 교섭하고, 그것이 동맹 관계에 미치는 영향을 완화시키고, 체제의 안정성을 유지시키기 위한 노력이 경주되어 온 것이다(Ferner, 1994).⁹⁾

여기에서는 국가 또는 공공부문의 재편 과정에서 나타난 대표적인 현상인 민영화와 새로운 경영방식의 도입을 중심으로 그것이 공공부문 노사관계에 어떠한 변화를 가져오게 되는지를 간단하게 살펴보자.

<표 2-1> 민영화된 기업의 고용 변화 (단위 : 천명)

| 기업 | 1980년 | 민영화시점 | 1993년 |
|--------------------------------|-------|--------------|-------------|
| British Airway | 56.9 | 40.7 (1987) | 49.0 |
| British Gas | 104.4 | 89.8 (1986) | 74.5 |
| British Steel | 166.0 | 53.7 (1988) | 46.0 |
| British Telecom | 240.1 | 241.1 (1984) | 170.7 |
| National Power | - | 14.5 (1991) | 7.4 |
| PowerGen | - | 8.8 (1991) | 4.9 |
| Regional electricity companies | 95.7 | 82.4 (1990) | 82.3 (1992) |

출처 : Colling & Ferner (1995: 497)

민영화와 관련해서 보면, 가장 중요한 변화라고 할 수 있는 것은 민영화된 기업 또는 기관에서는 더 이상 공공부문 노사관계가 성립하지 않게 된다는 점이다. 즉 기존에는 국가의 통제 하에 있었던 기업에 대한 소유 및 경영권이 민간부문으로 이전됨으로써 더 이상 국가가 노사관계 상의 사용자가 아니게 되고 민간부문의 노사관계의 틀을 갖추게 되며, 따라서 노사관계 관행에 있어서의 중요한 변화가 불가피하게 되는 것이다. 특히 기업을 둘러싼 시장상황이 기업 경영에서 무엇보다도 중요한 지표가 될 것이므로, 고용관행, 임금결정방식에 근본적인 변화

9) 유럽 대륙 여러 나라들의 국가부문 개혁과 공공부문 노사관계의 변화 사례에 대한 간단한 서술로는 Ferner(1994: 65-75)를 참조하시오.

가 발생하게 된다. 임금과 관련해서는 위에서 보았듯이 국가의 영향력이 거의 축소되기 때문에 기업 차원에서의 자율적인 교섭 결과에 따라서 임금이 결정되며, “생산성이나 경영실적, 노동시장의 상황이나 타업체의 수준 및 노동조합의 교섭력이 보다 직접적으로 임금수준의 결정에 영향을 발휘”하게 되는 것이다. 이러한 사정은 기업운영이 “국가의 관료적 조직과 공공부문의 정치적 힘”에 영향을 받기 보다는 “시장의 힘이나 가격 메카니즘, 그리고 이윤동기”에 기초하게 되는 구조변화의 결과이다(박태주, 2001).

민영화와 노사관계의 변화에 있어서 무엇보다도 중요한 사안은 고용문제이다. 민영화가 가장 강력하게 추진되었던 영국의 경우를 보면, <표 2-1>에 나타나고 있는 것처럼 민영화를 거치면서 해당 기업의 고용규모가 급격히 축소하였다.¹⁰⁾ 또한 민영화의 노사관계에 미치는 영향으로서 중요하게 지적될 수 있는 것은 근로조건의 악화 문제이다. 일반적으로 민간부문에 비해 공공부문 노동자들의 근로조건이 고용안정성이나 기타 복지후생 측면에서 상대적으로 좋았던 것으로 알려져 있고, 따라서 민영화는 그러한 고용조건의 후퇴를 가져올 가능성이 크다는

10) <표 2-1>을 단순히 민영화에 의한 고용규모의 축소를 보여주는 것으로 해석할 수는 없다는 주장도 있다. 즉, <표 2-1>이 보여주듯이 대부분의 공기업들이 민영화 이전부터 고용규모를 축소해오고 있었던 것이며, 민영화 그 자체가 고용규모 축소의 주된 원인이라고 볼 수는 없다는 것이다. 그러나 민영화와 고용규모의 관계는 민영화 시점을 전후로 한 고용규모 비교만으로는 판단될 수 없는데, 그것은 민영화가 “한 순간에 이루어지는 것이 아니라 몇 년의 사전준비 후에 이루어질 수 있”기 때문이다. “민영화의 선행조건으로 시장의 경쟁성 확보가 중요한데 이는 수년의 기간을 필요”로 하고, 따라서 영국통신을 제외한 영국의 다른 공기업들은 그러한 수순을 밟아 온 것으로 판단하여야 할 것이다. 물론, 민영화가 고용규모에 미치는 영향과 관련해서는 분명한 답을 정하기 쉽지 않은 것은 사실인데, 그것은 민영화가 일반적으로 경제구조의 재편과정에서 진행되며, 민영화되는 기업이 일정한 기간 동안 고용규모를 유지하고자 하는 경우도 있고, 또 한 단기적으로는 고용규모를 축소시킬지라도 장기적으로는 고용규모가 확대될 수도 있을 것이기 때문이다(김우영, 1996).

.....

점에서, 물론 공공성의 후퇴라는 문제와 결합되어서, 민영화 대상 공공 기관 노동자·노동조합의 반대에 직면하여 왔던 것이다. 또한 민영화는 노동조합 세력의 약화와도 일정한 관계에 있는 것으로 지적된다. 영국의 경우, 민영화가 본격적으로 추진된 후 새로 설립된 사업장에 대해 노동조합을 인정하는 경우가 감소하였고, 조직률도 감소하였으며, 또한 교섭구조의 분권화에 따라서 노동조합의 교섭력이 약화된 것으로 보고되었다. 그리고, 민영화는 노동시장의 유연화를 공공부문에 속해 있을 때보다 상대적으로 쉽게 만드는 것으로 알려져 있다(김우영, 1996: 27-9).

민영화가 이루어지지 않는 공공부문에서의 노사관계와 관련하여 가장 주목되어야 할 것은 새로운 공적 경영 개념의 도입으로 인한 공공 부문 운영 메카니즘 변화의 효과이다. 경제 상황의 악화로 인한 사회적 압력은 필수적 서비스 부문에 대해서도 기존 경영 방식을 변화시키도록 하였다. 무엇보다도 중요한 압력 요인은 재정압력이었으며, 그것은 공공지출의 삭감 압력으로, 더 나아가서 공공서비스 부문의 축소 압력으로 나타났다. 그러나 공공서비스의 특성으로 말미암아, 공공서비스의 축소는 공중의 불만과 정치적 반발을 초래하게 되므로, 정부는 공공지출을 삭감하면서도 공공서비스의 수준은 유지시키기 위해 공공서비스의 생산성과 전반적인 효율성을 제고시키려고 한다. 이러한 맥락에서 각국의 정부들은 공공서비스 생산 및 공급의 생산성을 높이기 위해 공공서비스 부문에서의 성과측정제도의 개발이 시도하였으며, 또한 단위 생산비용을 낮추기 위해 비용산정 방식의 개발, 인원 감축, 새로운 작업방식의 도입, 경영구조의 개선 등을 시도하였다(Flynn & Strehl, 1996).

영국의 경우를 예로 들면, 대처 정부 시기는 공공부문에서 새로운 경영기법의 형성에 있어서의 전환점이었다. 특히 공공부문의 여타 부문들보다 정부와 더욱 직접적인 관계에 있는 공무원 부문에서 새롭게 등장한 신경영주의(new managerialism)는 공무원 서비스 부문에 대한 효율

.....

성 프로그램과 정치적 통제를 통합시키고 제도화시키기 위해서 고안된 보수당 정부의 전략이었다. 그것은 한편으로는 핵심적인 정책 결정과정이나 전략적 부문에 대한 경영에 대한 정부의 강력한 통제 즉 중앙집중화와 다른 한편으로는 하부의 일선 관리자의 부서 운용상의 결정의 분권화, 즉 일선 관리자들의 자원관리상의 재량권의 확대를 동시에 꾀하고 있는 것이었다. 그것은 결국 제한적인 자원을 가장 효율적으로 사용할 수 있는 경영기법을 도입하고자 하는 것이었고, 구체적으로는 인력감축과 효율성 제고를 위한 관리로 나타났다(Blackwell & Lloyd, 1989). 이와 함께 대처 정부는 “소비자 헌장”을 통해서 공공서비스가 소비자로서의 공중의 요구에 적지 적소에서 반응하고 그에 대해 책임을 지도록 강제하였다. 또한 공공서비스의 공급자들 간의 경쟁을 더욱 강화하기 위해 공공부문 내에 내부 시장을 도입하는 등 성과주의를 강화시켰다(Winchester & Bach, 1995).¹¹⁾

이상에서 간단하게 살펴본 공공부문 노사관계의 변화가 갖는 함의를 간단하게 요약해보자. 무엇보다도 먼저 지적되어야 할 것은, 각국별로 나타나는 구체적인 양상의 다양성에도 불구하고, 공공부문 노사관계 변화의 근본적인 원인이 공공부문 또는 국가의 사회적 역할 및 위상의 재조정에서 찾아질 수 있다는 점이다. 국가의 사회적 역할의 조정은 글로벌라이제이션의 심화, 그에 따른 사회적, 경제적 시스템의 변화 압력, 공공부문의 비효율성에 대한 정치적 공격 등을 배경으로 하고 있으며, 그에 따른 공공부문의 효율적 운영에 대한 압력이 공공부문 경영방식과 공공부문 노사관계 구조의 변화로 이어지고 있는 것이다. 문제는 공공부문 노사관계의 변화를 둘러싼 이러한 압력들이 공공부문 노동조합 운동의 자체 동력만으로는 제어하기 쉽지 않은 것이라는 점에 있다. 물론, 노동조합운동이 사회 운영 시스템의 변화를 추동할 수도 있고, 공

11) 영국에서의 새로운 공적 경영을 “품질의 정치학(politics of quality)”이라는 맥락에서 구체적으로 논의하고 있는 연구로는 Kirkpatrick & Lucio(1995)를 참조하시오.

공공부문의 경우에도 공공부문 노동조합운동이 공공부문의 합리적 재편을 주도할 수 없는 것은 아니다. 그러나 20세기 말의 사회구조 변화에 대한 노동조합운동의 대응은 대체적으로 수세적인 것이었다고 할 수 있고, 그것은 공공부문 노동조합운동에서도 예외는 아닌 것으로 판단된다. 따라서 공공부문 노동조합운동이 공공부문 노사관계 구조의 변화 속에서 사회적 역할을 주도적으로 담당하기 위한 노력이 필요한 바, 그것은 무엇보다도 변화의 내용과 방향을 정확히 이해·공유하고, 그것을 근거로 공공부문 노동자들의 이익뿐만 아니라 공공부문의 사회적 역할을 보호할 수 있는 시스템의 구축·제도화가 요구된다고 할 수 있다.

라. 한국의 공공부문 노사관계 논의 검토

한국에서 공공부문 노사관계에 대한 관심이 “공공대중”에게 일기 시작한 것은 80년대 말 전국적인 노동자 대투쟁을 거치면서 공공부문에서도 본격적으로 노동조합이 결성되고, 그 과정 및 결과로서 공공부문 노동조합들의 행동이 사회적인 파급력을 가지면서 전개되기 시작하였기 때문이라고 할 수 있다.

공공부문의 노동조합들은 전반적으로 경제주의에 입각한 보수적인 성향을 보여왔음에도 불구하고(박영범, 1990: 141), “자주적·민주적 노동조합운동”을 표방하는 신생 노동조합들 또는 “노조민주화”를 거친 노동조합들은 “진보적 노동조합운동”을 전개하기 시작하였다. 그리고 그 과정에서 철도 및 지하철 노동자들의 파업, 교사들의 (법외)노동조합(전국교직원노동조합) 결성과 국가의 탄압 등이 전사회적인 이슈로 등장하였다. 민간부문에서의 수많은 분규들이 사회적인 이슈가 되었지만 그것이 “무관심한 공공대중”에게 직접적으로 영향을 미치는, 즉 소위 공공성(publicness) 또는 공적 이익(public interest)에 심각한 영향을 미치는 것으로 간주되는 것은 아니었다고 할 수 있는 반면, 공공부문 노동자들의 파업은 공공대중의 일상생활이 직접적인 영향을 끼치기에 충

분하였고 어떠한 방식으로든지 공론의 대상이 될 수밖에 없었다.

이러한 상황 전개는 민간부문의 노동조합운동 또는 노동조합운동 일반에 대한 관심에서 더 들어가 공공부문 노동조합운동에 대한 관심을 불러일으키게 하는 배경이 되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국에서 공공부문 노사관계·노동조합운동에 대한 학술적인 논의는 거의 이루어지지 않았으며, 공공부문 노동조합운동에 대한 운동진영에서의 논의가 대부분이었다고 할 수 있다.

그러나 1990년대 말 IMF 구제금융시기를 거치면서 공공부문이 구조개혁의 주된 부문이 되어 공공부문이 유지하고 있던 기존의 구조적 기반이 흔들리고 이에 대해 주요 공공부문 노동조합들이 강력하게 반발하는 상황에서 공공부문 구조조정과 노사관계에 대한 논의들이 급증하기 시작하였다. 이하에서는 이들 논의를 중심으로 살펴보도록 한다.

1) 한국에서의 공공부문 정의

한국에서 공공부문의 정의는 대체적으로 소유지배구조의 측면에서 이루어지고 있다. 대표적인 예는 박영범 외(1990), 이철수 외(1997), 강충호(2000) 등인데, 이 경우 정부가 실질적인 사용자 역할을 하는 모든 기관을 포괄하여 공공부문에 포함시키고 있는 것이다.

한편, 김태현(2001)은 소유지배구조의 측면을 기준으로 하는 정의와 생산되는 재화나 서비스의 성격을 기준으로 하는 정의를 구분하여, 전자의 경우 공공부문은 정부나 공공단체가 운영하는 부문으로 좁은 의미의 공공부문에 해당하며, 후자의 경우 생산되는 재화와 서비스의 특성이라는 측면에서 공공재를 생산하는 공공서비스부문을 광의의 공공부문으로 정의할 수 있다고 하면서, 양자가 서로 배타적이지 않으며 상호 중복되는 측면이 강하다고 보고 있다. 그런데, 그는 공공부문을 노사관계라는 측면에서 보는 경우에는 기본적으로 소유지배구조의 측면에서의 공공부문 정의를 기본으로 하되 공공서비스 부문을 염두에 두

고 분석하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

장수돌(1997)은 공공부문을 정의하는 이론적 관점을 다음의 세가지로 구분한다. 첫째는 소유·지배의 측면에서 여러 수준의 정부(즉 중앙정부나 지방정부)나 이로부터 권한을 위임받은 공공단체가 운영하는 부분이 공공부문이며, 이러한 입장은 다시 소유주체설과 지배주체설로 구분된다. 둘째는 노사관계의 측면에서 사용자가 누구인가를 기준으로 공공부문을 정의하는 것이고, 이 때 공공부문은 사용자가 정부나 공공기관인 부문이다. 셋째는 사업 내용의 공공성, 즉 공공재를 생산하는 부문이 공공부문이며, 이에겐 국가행정관리부문, 공공복지 및 서비스부문, 사회간접자본부문이 포함된다. 이 때 공공성이 반드시 공익성을 의미하는 것은 아니다.

한편, 김세균(2000)은 통신, 전기, 수도, 철도, 교육, 의료 등과 같이, 이들 산업부문에서 제공하는 “재화가 사회적 생산과 소비 전체를 연결시키고 사회구성원 모두의 생활에 필수적으로 요구되는 하부구조 산업(infrastructural industry)”을 공공부문으로 규정하고, 그러한 재화들은 “비상품”으로서 보편적 서비스의 원칙에 입각해 사회구성원 모두에게 그 혜택이 골고루 주어져야 하는 공공재에 속한다고 본다.

오건호(2001)는 “공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 주어지거나 혹은 중앙정부로부터 예산배정을 받은 조직에 의해 주어지는 영역”이고 구체적으로 중앙정부, 지방정부, 공기업으로 크게 구분된다고 보고 있는 OECD의 공기업 정의를 참고로 하여, 공공부문을 중앙행정기관, 지방·기초자치체, 교육청 및 지자체 산하기관, 정부공공기관으로 구분하고, 정부공공기관을 협의의 공공부문으로, 나머지를 다 포함하여 광의의 공공부문으로 부르고 있다.

그런데, 위의 공공부문 정의들의 공통점은 공공부문을 국가 또는 정부의 활동영역으로 간주하고 따라서 국가가 노사관계상의 사용자의 위치에 있다는 것이다. 결국 공공부문 노사관계의 구체적인 분석에 있어서는 대체적으로 정부가 실질적인 사용자의 위치에 있는 정부기관, 공

기업, 정부출연·위탁·보조기관을 공공부문으로 포괄하고 있다.

어떠한 정의를 사용하든지 이 연구의 관점에서 중요한 것은 공공부문의 범위가 고정되어 있는 것이 아니라고 하는 점이다. 공익부문을 포괄하는 넓은 의미의 공공부문과 국가가 관계를 맺는 것은 결국은 다음의 두 가지 방식을 통해서이다. 하나는 국가가 소유관계를 통해서 각 기관·기구·기업들을 직접 관할하는 경우이고, 다른 하나는 소유관계를 맺고 있지는 않지만 그 사업의 공익적 성격으로 인해 각종 규제 장치들을 통해서 직·간접적으로 관할하는 경우이다. 한국의 현 상황은 양자의 측면 모두에서 공공부문의 규모가 축소되고 있는 추세라고 할 수 있다. 전자의 경우에는 최근의 공공기관 민영화가 공공부문의 규모를 축소시키고 있으며, 후자의 경우에도 탈규제 정책이 기존의 정부의 역할을 민간영역으로 이전시킴으로써 공공부문의 규모를 축소시키고 있는 것이다. 현재의 신자유주의적 정책기조가 단시일 내에 해소될 것으로 기대하기 힘든 상황에서, 이와 같은 추세는 한동안 지속될 것으로 예상된다.

문제는 공공부문 규모의 축소 및 확대 그 자체가 아니다. 공공부문은 국가가 담당해야 할 일정한 사회적 기능이 수행되는 영역이므로, 그것의 범위와 역할이 사회전체적인 차원에서 어떻게 합의되고 제도화될 것인가가 무엇보다도 중요하다. 따라서 현재의 공공부문 구조조정에 대한 평가도 위와 같은 관점에서 이루어져야 할 것이다. 한국의 공공부문은 한편으로는 경제개발 과정에서 그리고 다른 한편으로는 경제규모의 확대와 그에 따른 국가 역할의 확장에 따라서 지속적으로 질적·양적으로 확대되어 왔다고 할 수 있다. 따라서 현재의 공공부문 구조조정은 발전국가 시기를 거치고 한국사회가 글로벌화된 세계체제에 더욱 깊숙이 편입되면서 조성된 새로운 환경 하에서 국가 스스로 자신의 사회적 역할을 재조정하고자 하는 전략적 선택의 결과라고도 평가할 수 있다. 문제는 그러한 전략적 선택의 목표가 무엇이고 어떠한 방식으로 실행에 옮겨지고 있는가 하는 점에 있다. 물론, 그것이 국가의 일방적인, 노

동배제적인 전략 선택이었음은 재론할 여지가 거의 없다.

2) 공공부문 구조조정과 공공부문 노사관계에 대한 논의

IMF 위기 이후 공공부문의 구조조정·민영화가 본격적으로 진행되고 공공부문 노동조합들이 개별적으로 또는 연대하여 이에 적극적으로 대응하는 상황에서 공공부문 구조조정의 의미와 공공부문 노동조합운동의 발전방향에 대한 논의들이 여러 방향에서 진행되었다. 그 논의들은 대체적으로 두 가지 방향에서 같이 진행되었다고 할 수 있는데, 하나는 구조조정 및 민영화가 공공부문 노동자들의 노동생활에 미칠 부정적 효과에 대해 반대하는 논리를 토대로 한 것이고 다른 하나는 구조조정 및 민영화가 공공부문의 사회적 역할 즉 “공공성”의 심각한 훼손으로 이어질 것이라는 논리를 토대로 한 것이다. 최근 민영화 일정에 올려져 있는 기간산업의 국영·공기업들을 소재로 한 연구들도 여기에서 예외는 아니다. 철도산업과 전력산업의 민영화 추진에 대한 이론적인 대응의 경우¹²⁾, 각 산업들의 민영화 논리에 이론적·실증적으로 접근하여 그 문제점을 제기하는 한편, 외국의 사례들에 대한 연구를 통해서 민영화가 노사관계에 미치는 영향에 대해 폭넓게 소개한 바 있다. 이에 비해, 민영화 이외의 구조조정, 특히 여전히 공공부문에 속해 있으면서 상업주의적인 경영전략이 도입되고 있는 현실에 대한 폭넓은 연구는 상대적으로 미약한 실정이다. 이하에서는 민영화와 관련된 논의를 중심으로 간단하게 정리해보도록 한다.

12) 전력산업의 경우 민주화를위한전국교수협의회와 전국전력노동조합이 공동으로 「전력산업 민영화 정책에 대한 비판과 대안」(2001)이라는 연구보고서를 제출하였고, 철도산업의 경우 한국노총중앙연구원과 전국철도노동조합이 공동으로 「철도산업 민영화에 대한 연구용역 최종보고서」(2000)를 제출한 바 있다. 이들 연구는 특정 산업의 구조변화(민영화)와 노사관계에 대한 집단적인 조사연구의 대표적인 사례가 될 것이다.

민영화에 대한 문제제기는 공공부문의 사회적 의의, 즉 국가의 시장 개입에 대한 평가와, 민영화를 옹호하는 제반 이론들의 문제점에 대한 지적에서 출발하고 있다. 우선, 공공부문의 형성, 즉 경제에 대한 국가의 개입은 자본주의적 시장질서가 사회 전체의 복리 증진에 실패하게 됨으로써 나타나는 문제를 국가가 나서서 해결하기 위한 것이었다는 점이 강조된다. 자본주의의 발전과 독점의 등장에 따른 가격기구와 자원배분의 왜곡이 시장의 일시적인 실패 정도로 평가될 수는 없게 되고, 따라서 개별 기업 차원에서의 이윤 극대화가 사회 전체 차원에서의 후생 극대화로 연결되지 않는 상황에서 자본주의의 생산력 발전이 사회 전체의 이익에 합치될 수 있도록 관리될 필요가 발생하고, 이에 따라서 국가가 경제개입을 하면서 공공부문이 확대되기 시작한 것이다. 결국 공공부문의 존립 근거는 “시장 실패”에 있게 되는 것이다. 시장 실패에 대한 각국 정부의 개입은 다양하게 나타났으나, 그럼에도 불구하고 각국의 공통점은 “보이지 않는 손”의 마술에 시장을 더 이상 맡겨놓을 수 없는 상황에 처하게 되었다는 것이고, 그것은 결국 국가가 일정 수준 이상으로 경제에 직·간접적으로 개입할 수밖에 없게 된 것을 의미한다. 따라서 국가의 경제개입은, 시장 실패에 대해 정부 실패가 문제시 되는 경우에도 여전히 유의미한 것으로 설정된다. 즉, 주인-대리인 문제 등 정부 실패의 구조적 요인이 지적되고, 그것이 공공재라 하여도 비순수 공공재의 비중의 증가함에 따라서 정부가 반드시 모든 공공재의 공급을 책임질 필요는 없다는 문제제기가 등장하고, 또한 자연 독점 역시 기술 및 산업여건의 변화에 따라서 국가독점 형태로 유지될 필요가 없게 되는 상황의 전개에도 불구하고 여전히 시장의 불완전성이 존재하며, 이를 보완하는 “투명하고 개방적인 감시와 견제의 사회적 장치를 통하여 효율성과 민주성의 시너지효과를 극대화”할 필요가 있으며, 이를 위해서는 공공부문의 존립이 일정 수준 이상으로 불가피한 것이 된다. 특히 민영화의 대상이 되는 공기업들의 경우 그것의 독점성으로 인해 그 자체로 사회적 규제를 필요로 하며, 만약 국가독점적인 기업을

민영화함으로써 민간독점기업화 한다면 그것은 공공부문 민영화의 목적으로 주장되는 경쟁 도입과 그에 따른 효율성 증진에도 부합하지 못하는 것일뿐더러 공공성의 심각한 훼손으로 이어질 것이 분명하다는 논리인 것이다(김대환 외, 1996: 8-9; 김윤자, 2001, 1-3).

한편, 민영화 논리 그 자체에서도 많은 문제점이 노출된다. 특히 중요하게 지적되는 것은 민영화, 시장 또는 경쟁만이 효율성을 극대화시킬 것이라는 소위 “시장 만능주의”의 문제이다. 즉, 민영화가 이루어지면 경쟁이 도입되고 따라서 효율이 증진될 것이라는 “근거 없는” 선험 논리가 강하게 전제되어 있어, 이론 자체의 논리적 한계뿐만 아니라 그것의 현실 적합성에도 문제가 있다는 것이다. “민간기업과 경쟁시장의 이념형적 유형을 기준으로 삼아 현재의 공공재 공급상태와 공기업 조직의 비효율성을 진단하고, 공기업 구조조정 수단으로 민영화를 제시하는 것은 타당한 접근방법이 아”니라는 것이다(김 군, 2000). 결국, 민영화를 추진하는 논리는 공기업이 비효율적이라는 것인데, 구체적인 이론적 근거들 중의 하나로 대리인 문제에 대한 지적을 꼽을 수 있다. 대리인 문제는 소유자와 경영자가 분리되는 주식회사 형태의 기업에서도 존재하지만, 공기업의 경우에는 주주에 의한 감시가 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 파산의 위험과 경영권 상실위험이 존재하지 않기 때문에 경영진이 효율성을 추구할 동기가 낮아지는 대리인 문제가 발생한다는 것이다. 또한 공기업의 경우 주인-대리인 관계가 국민-정치인-관료-정부로 이어지는 복수의 대리인 관계로 구성되어 있기 때문에 민간기업보다 훨씬 복잡할뿐더러 실질적으로 주인이 없는 상태와 동일하다는 문제를 제기한다. 뿐만 아니라, 공기업의 경영에 국가가 개입하는 경우, 효율성이라는 단일한 가치에 근거하여 개입하는 것이 아니며 다양한 목표를 동시에 추구하기 때문에 비효율적으로 운영된다는 점도 지적된다. 이러한 이론적 근거는, “주인 없는 공기업에 주인을 찾아줌으로써 공기업의 효율성을 높이자”는 정부의 주장에서 분명하게 드러나고 있다. 그렇지만 소유권 문제는 기업의 성과에 영향을 미치는 여러

요인들 중의 하나에 불과하며, 특히 일정한 조건 하에서는 공기업이 더 효율적이라는 주장이 제기된다. 즉 “공기업에 대한 평가는 자본주의의 발전단계, 공기업을 통해 달성하고자 하는 사회적 목표와 효율성을 모두 고려해야 하며, 생산 및 배분 영역에서의 효율성은 소유권과 시장구조 및 시장에 대한 규제 메커니즘, 기업 내에서의 인센티브 메커니즘에 의존”한다는 것이고, 이렇게 본다면 민영화가 모든 공기업을 대상으로 항상 추진되어야 할 과제는 아니라는 것이다(이병훈 외, 2000).

이와 같은 주장들은 공공부문, 특히 기간산업 공기업의 민영화가 반드시 바람직한 것은 아닐 뿐더러, 그러한 공기업들이 우리 사회에서 차지하고 있는 공적 역할에 비추어 보았을 때 매우 위험한 결과를 가져올 가능성도 있다고 본다. 기존의 공기업들이 보여주었던 문제점들, 즉 “공기업에 부여된 인위적 독점으로 인한 자원배분의 왜곡, 공기업의 대형 장기투자 결정 및 집행상의 문제점, 공기업에서 사업계획과 결과의 부조응, 공기업 실패의 재정으로의 전가, 전문경영인에 의한 책임경영의 부재로 인한 조직 및 관리의 후진성 등”(김 균, 2000: 31)의 해결이 필요하다는 것은 분명함에도 불구하고 그것이 공기업이 민간기업이 아니었기 때문에 불가피하게 발생하는 문제가 아니라는 점이 강조되는 한편, 민영화로 인한 경제시스템의 왜곡이 초래할지도 모르는 파국적인 상황(영국 철도의 대형사고나 부실화, 미국 캘리포니아지구의 전력문제 등이 그러한 사례에 해당할 것이다)을 회피하기 위해서도 민영화를 만병통치약으로 처방하는 것이 아니라 새로운 방식의 해결책을 모색하여야 한다는 점이 주장되는 것이다.

한편, 공공부문의 민영화와 구조조정은 불가피하게 공공부문 노사관계의 변화를 초래한다. 가장 중요한 문제는 공공부문 민영화 및 구조조정 과정에서 발생할 대량의 고용조정의 효과이다. 공공부문 구조조정 정책에 대한 가장 중요한 비판은, 그것이 “노동력 사용의 이른바 수량적 유연화의 극대화 및 노동강도의 강화 등을 가장 중요한 목표로 하는, 그리하여 최종적으로는 노동자·서민에게 위기부담을 전가”하는 신

자유주의적 산업구조조정의 성격을 띄고 있다는 점에 맞추어지고 있다. 정부는 첫째, 공공부문 노동자들의 대량감원을 추진하고, 둘째, 공공부문을 대대적으로 민영화하여 축소시키고, 셋째, 공공부문으로 남겨지는 부문 역시 통폐합과 경영혁신 등을 추진하여 경쟁과 효율성 및 수익성의 원리에 따라서 운영하는 것을 공공부문 구조조정의 주요 방침으로 정하여 추진하였다(강익구, 2000: 62). 그 구체적인 결과를 보면, 정부는 1998년도부터 2000년도 말까지 3년간 총 13만여명의 공공부문 인력을 감축한 것으로 나타났다(<표 2-2> 참조). 또한 공공부문의 경영혁신은 노동자 복지의 축소 및 임금통제 등을 통한 비용축소, 인사 및 경영 관련 유연성의 제고 등으로 나타났는데, 복지 축소와 관련해서 보면 퇴직금 누진제 폐지, 대학생 학자금 지원의 용자 전환, 주택자금 용자 등의 기업복지 악화 등이 진행되었고 또한 체력단련비 폐지, 연월차 휴가 및 휴가수당의 축소, 명예퇴직 기준 급여의 하향조정, 성과연봉제의 실시 등을 추진하였다(황민호, 2001).

<표 2-2> 공공부문 인력감축 총괄표 (1998-2000)

| | '98-'00 감축계획(A) | '99까지 실적(B) | '00 | | '98-'00 총감축 실적(D) | 초과감축 (D-A) |
|------|--------------------|----------------|--------|--------|----------------------|---------------|
| | | | 계획 | 실적(C) | | |
| 계 | 130,278 | 108,076 | 22,793 | 23,006 | 131,082 | 804 |
| 중앙정부 | 21,858 | 17,057 | 4,801 | 4,299 | 21,356 | △502 |
| 지자체 | 49,506 | 42,553 | 6,953 | 6,953 | 49,506 | - |
| 공기업 | 41,234 | 32,359 | 8,875 | 9,345 | 41,704 | 470 |
| 산하기관 | 17,680 | 16,107 | 2,164 | 2,409 | 18,516 | 836 |

출처 : 기획예산처(2000)

이상과 같은 공공부문 민영화 및 구조조정에 대한 평가는 부정적일 수밖에 없다. 우선, 공공부문 경영혁신이 일방적인 정부 주도하에 이루어졌다는 점이 지적된다. 즉 구조조정이 체계적으로 진행되기 위해서

중양집중적인 정책 추진이 필요함에도 불구하고 정부의 일방적인 결정이 하향식으로 관철되면서 이해당사자들, 특히 공공부문 노동자들과 국민 대중의 이해관계를 고려하고 의견을 수렴하는 절차를 제대로 밟지 않았으며, 특히 밀어붙이기 식의 인력감축으로 인해 발생하는 실업문제에 대한 아무런 사회적 조치가 없이 “신속하게” 인력을 감축시키는 등의 문제점이 분명하게 존재한다는 것이다. 이러한 상의하달식의 구조조정이 특히 인력감축·노동비용 축소를 중심으로 이루어졌다는 것에서 심각성이 더하다고 평가된다. 정부는 공공부문의 경영혁신 추진실적을 평가하는 기준으로 인원감축과 관련된 부분의 비중을 전체 평가총점의 절반이 넘는 55%를 할당하고 있으며, 또한 노사관계 합리화(예산편성 지침상의 임금·경상비 삭감 이행여부, 퇴직금·명예퇴직금 지침 이행 및 제도개선, 기타 불합리한 노사협약 개정 등)와 관련된 부분의 비중을 15%로 할당하는 등 실질적으로 공공부문 구조조정이 인원감축과 노동비용 축소를 중심으로 진행된 것이다(오건호, 2001). 또한 공기업의 민영화와 관련해서는, “민간부문의 투명경영과 전문책임경영이 여전히 요원한 채 재벌의 경제력 집중이 오히려 강화되고 있는 한국의 현 상황”에서 국가 기간산업에 속하는 공기업들을 민간부문에 소유권을 이전하는 방식의 구조조정이 현존하는 공공부문의 문제점들을 해결할 수 없으며, “공공참여적 전문책임경영 모델에 따른 지배구조개선”을 통해서 공익기간산업의 경영효율을 향상시켜야 하는 것으로 평가한다(김윤자b, 2001). 즉, 공공부문 또는 공기업의 비효율성과 경직성, 관료주의 그리고 부정부패라는 현실의 폐해를 극복해야 하고 따라서 그에 대한 개혁과 구조조정이 필요하다는 것은 분명함에도 불구하고 “그러한 폐해들이 공공부문 또는 공기업 형태 그 자체에서 비롯되는 내재적인 것”이며 따라서 시장주의방식의 구조조정 외에는 대안이 없다는 주장은 주장일 뿐 사실이 아니”라는 것이다(김성규, 2001)..

한편, 김대중 정부 하에서의 공공부문 구조조정에 대해 신자유주의적 질서의 확립을 위한 정부의 계획에 의거하여 추진된 것으로 평가되어

왔다. 그동안 김영삼 정부의 세계화 담론과 김대중 정부의 경제구조조정을 신자유주의 정책으로 평가하고 비판하는 논의들이 지속적으로 제기되었고, 공공부문 민영화와 구조조정에 대해서도 같은 맥락에서의 비판적 논의·주장들이 제출되었다. 특히 김성구(2001), 김세균(2000) 및 심용보(2001)는 이러한 신자유주의적 공공부문 구조조정의 계급적 본질을 탐색한 바 있다. 이에 따르면, “민영화와 조직통폐합, 그리고 경영혁신으로 요약”되는 공공부문 구조조정은 “공공부문의 구조적 폐해들이 공공적 형태 그 자체에서 비롯된 것이고 사기업형태로의 전환과 시장 경쟁 원리의 도입 속에서만 시정될 수 있다는 시장주의 이데올로기의 전형에 근거”하고 있다. 그 이데올로기는 경쟁 강화 또는 효율성 증대를 내세워 민영화 과정 및 그 결과로 나타날 것으로 예상되는 “시장경쟁과 사적 경영의 부정적인 문제들, 즉 자본집중의 강화, 대량실업의 발생, 공공성의 상실, 가격 등귀, 초국적 자본의 지배와 기술 및 생산력의 대외종속 심화 등”의 심각한 문제들을 은폐하는 역할을 한다. 그런데 그러한 신자유주의는 단순히 일국적인 차원에서 접근되어 파악될 성질의 것은 아니며, 전 세계적으로 1980년대 이래 자본주의 세계의 지배적 경제정책으로서 “긴축과 탈조절, 유연화, 대내·외적 자유화의 프로그램”을 갖추고 있는 것이었다. 이 신자유주의는 결국 독점금융자본의 반동적 경제정책이며, 그러한 기조 하에서 진행되고 있는 공공부문의 구조조정은 단순히 “공기업의 효율성 향상을 위한 경제적 논리가 아니라 자본가 계급과 노동자 계급간의 국가기구 운영을 둘러싼 정치적 계급투쟁”의 한 양상이 된다. 1970년대를 거치면서 세계적 수준에서 축적위기가 발생하자 1980년대 이후에 등장한 신자유주의적 국가들은 자본축적촉진기능을 한층 강화하기 시작하였으며 이를 위해 공기업의 “사유화”와 “상업주의적 관리 정책”을 추진하였던 것이 된다. 또한 공기업은 전기, 통신, 교통 등 공공재를 사적 자본에 저가로 공급함으로써 자본 축적을 촉진시키는 과정에서 공기업 노동자들을 착취하고 있다. 공기업은 “공공성”의 외피를 쓰고 한편으로는 공기업 노동자들의

착취를 은폐하고 다른 한편으로는 공공 대중에게 자본주의 국가의 정당성을 확보하는 역할을 수행하는 것이다. 따라서 공공부문 일반의 사회적 의의를 단순히 그것이 수행하는 공공성에서만 찾는 것은 문제이며, 공공부문의 계급적 본질을 파악하는 것이 필요하다는 점이 강조된다. 공공부문이 공급하는 재화와 서비스의 공공재적 성격에도 불구하고, 첫째, 그러한 공공재의 공급을 요구하는 자본의 요구에 일차적으로 대응하여 이루어지며, 따라서 공공재의 공급과 관련된 노동자·민중의 요구는 “자본의 요구가 기본적으로 관철되는 한계 내에서 충족”된다는 점, 둘째, “자본주의 사회에서 공급되는 공공재가 지닌 계급적 성격, 즉 공공재가 일차적으로는 그 개념의 진정한 의미에 합당한 공공재 그 자체가 아니라, ‘자본주의적 생산의 일반적인 물질적·비물질적 조건’에 속한다는 사실”을 분명하게 인식하여야 한다는 점 등을 분명하게 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 공기업 부문에는 자본주의적 생산의 일반적인 물질적·비물질적 조건에 속하기 보다는 이윤창출 그 자체를 목적으로 하는 기업들이 다수 존재하는데, 이러한 공기업들이 ‘형태적으로 사적 자본의 이윤증식 요구를 지양’한 것으로서 존재하며, 따라서 ‘미래사회 건설의 토대로서 기능할 맹아적인 요소’가 된다는 점에서 공기업 민영화에 반대하고 공기업을 유지·확장하는 것이 노동자계급의 이익에 부합하는 것이라고 주장된다.

3) 평가

최근 한국에서 진행되고 있는 공공부문 노사관계에 대한 논의들은 IMF를 계기로 급속하게 진행되어 온 김대중 정부의 공공부문 구조조정 정책에 대한 대응으로 제출된 것들이다. 그리고 그것들은 한편으로는 구조조정 정책의 내용과 드러난 또는 예상되는 문제점에 대한 지적, 공공부문 노동조합운동의 대응과 같은 정책적인 차원에서의 논의들과 다른 한편으로는 김대중 정부 공공부문 구조조정 정책의 신자유주의적

본질에 대해 이론적으로 접근하고 그것을 바탕으로 공공부문 노동조합 운동의 대응 원칙을 제출하는 논의들로 구분된다고 할 수 있다. 이 글이 주로 관심을 갖는 것은 후자의 논의들이라고 할 수 있는데, 이를 간단하게 논평하고 넘어가자.

앞 절의 마지막 부분에서 검토하였던 공공부문 구조조정에 대한 신자유주의적 성격 규정과 그에 대한 “노동자계급의 올바른 대응”과 관련된 논의들은 기본적으로 공공부문의 (부르주아)계급적 성격에 크게 주목하고 있다는 특징을 지닌다. 공공부문의 계급적 성격은 곧 국가의 계급적 성격에 근거하고 있는 것이며, 따라서 이들 논의는 현 국가를 근본적으로 (부르주아)계급 국가로 파악한다. 한편, 이들 논의가 공공부문 구조조정 정책을 비판하는 논지의 핵심은 “경쟁과 효율성”을 “노동자·민중의 이익”과 대립하는 것으로 보는 데에 있다. 전자의 국가론과 관련된 내용은 다른 곳에서 다루도록 하고, 여기에서는 후자와 관련해서만 간단하게 살펴보자.

민영화 정책에 대한 가장 중요한 비판은 그것이 시장만능주의적 이데올로기에 근거하고 있다는 것이었다는 점은 주지하는 바와 같다. 그런데 문제는 그 논의들이 효율성에 대한 논의와 신자유주의 이데올로기를 거의 등치시키는 논리를 취하고 있다는 점에 있다. 우리는 반대로 경쟁과 효율성이 근본적으로 노동자계급과 민중의 이익에 배치되는 것은 아니며, 양자는 서로 다른 차원의 문제라는 관점을 취하고자 한다. 스스로 “임금, 근로조건의 개선이란 어디까지나 노동자의 단결과 투쟁의 성과로서 달성될 수 있는 것이지, 민영화가 되느냐 아니냐에 의해 결정되는 문제는 아니라는 점”(김세균, 2000:213-4)을 강조하고 있듯이, 만약 임금 및 근로조건, 고용안정 등과 같은 생존권이 문제라면 그것은 민영화와는 별개의 차원의 문제일 수 있고, 따라서 민영화 문제는 민영화 대상이 되는 공기업·공공기관이 수행하고 있던 기능이 어떻게 “효율적”으로 수행될 수 있느냐 하는 점에서 평가되어야 하는 것이다. 이렇게 본다면, “공기업 민영화는 그것이 어떠한 형태로 이루어지든 노동

.....

자계급과 다수대중의 희생을 요구”하기 때문에 “민영화문제와 관련하여 노동자계급은 결단코 민영화에 반대하고, 공기업 형태의 유지를 지지하는 입장을 취해야 한다”는, 즉 “그것이 어떠한 형태의 민영화이든 노동자계급은 모든 형태의 민영화에 단호하게 반대해야” 한다고 주장하는 것(김세균, 2000: 212-3)은 반대로 공공부문 유지 만능론, 민영화 반대 만능론이 될 위험이 있다. 위에서 간단히 언급되었지만, 이들 논의가 공기업의 민영화에 반대하는 이유는 “민영화가 노동자계급과 다수대중의 희생”을 초래할 위험성에 대해 비판하기 때문만이 아니라 “미래사회 건설의 토대로 기능할 맹아적인 요소”로서 공공부문을 바라보고 있기 때문이다. 따라서 이들 논의의 민영화 반대의 근거는 서로 다른 차원의 주장의 결합에서 찾아지고 있는 것인데, 그 결합의 적실성, 또는 “미래사회의 건설 문제”에 대한 토론은 차치하고서라도, 그러한 근거에서 민영화 자체가 노동자계급과 민중의 이익에 적대적인 것으로 보는 것은 옳바르지 않다고 판단된다. 특히 위의 공기업 민영화 반대 주장은 공공부문 구조조정 반대투쟁이 “공기업 운영의 민주화와 공기업에 대한 사회적 통제의 강화”를 중요한 요구조건으로 제출하여야 한다(김세균, 2000: 214)고 보고 있는데, 공기업 운영의 민주화와 공기업에 대한 사회적 통제는 공기업의 공공성을 실질적인 근거로 하여 주장되는 것인 바, 첫째, 공공성과 공공부문의 밀접한 관계에도 불구하고 반드시 공공부문에서 공공성을 갖는 모든 재화와 서비스의 공급을 담당해야 하는 것은 아니라는 점(이것은 현실적으로도 그렇다)에서, 둘째, 공공성을 담지하는 공공부문의 규모 자체가 중요한 것이라기보다는 공공부문과 민간부문이 어떻게 유기적으로 결합되고, 그 위에서 공공부문이 자기의 역할을 얼마나 충실히 수행하는가가 문제의 핵심이라는 점에서, 이와 같은 주장은 공공부문 민영화의 무조건적인 반대 논리와는 일정하게 괴리될 수밖에 없는 것이라고 판단된다. 더 나아가, “노동자계급의 이익”(그것이 무엇으로 정의되는가가 중요하지만)과 기존 공공부문의 유지 및 확대(그것이 “내부적”으로 얼마나 민주적으로 운영되

든지와는 상관없이)가 서로 모순되지 않는다고 주장할 수 있는 어떤 “자연적인” 근거는 존재하지 않는다. 현실적으로는 공공부문의 “합리적”인 구조조정이 필요하다는 것과 공공부문 구조조정 및 민영화의 폐해를 반대하고 또한 공공성을 유지·확대하여야 한다는 것이 무모순적으로 결합되어 있다고 볼 수는 없기 때문이다. 오히려 공공부문 노동조합운동은 “전통적”인 공공부문의 비효율성과 폐해를 극복함과 동시에 (“민영화 무조건 반대”보다는) 공공성의 확보를 위한 장치를 사회적 토대 위에 구축하여야 하는 일정 수준 다른 차원의 문제를 결합시켜야 하는 과제를 해결해야 하는 상황에 처해 있다고 보는 것이 정확한 지적일 것이다.

따라서 공공부문 구조조정과 그에 대한 대안을 제출함에 있어서 공공부문 및 공공부문 노사관계 그 자체에 매몰되지 않고 전 사회적인 관점을 상실하지 않는 것이 필요하다. 그리고 이것은 구체적으로 공공부문 노동자들의 현재의 이익과 공공부문의 효율적인 운영에 대한 (신자유주의적인 정부정책 및 독점자본의 요구가 아닌) 전체 사회의 노동자·대중의 요구를 유기적으로 결합할 구체적인 방법을 모색하는 것과 관련되어 있다. 이와 관련하여 오건호(2001)가 제시하고 있는 “기간산업의 공공운영체제”, 즉 기간산업이 생산하는 공공사회재를 사회가 관리하는 공공운영체제 모델은 공공부문 및 공기업의 민영화 반대 논리와 공공부문의 규모 확대 주장의 한계를 넘어서고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

3. 공공부문 노사관계에 대한 국가론적 접근의 모색

가. 국가론적 접근의 필요성

지금까지 논의된 바와 같이 한 사회(넓은 의미의)에서 공공부문은 그 자체로 국가 활동의 영역에 속한다고 할 수 있다. 그것이 어느 정도의 폭과 깊이로 존재하는가 하는 점은 별개로, 국가의 경제적·사회적 기능과 역할이 수행되는 영역이 공공부문이며, 이것의 사회적 지위는 결국 국가-사회관계의 양상을 통해서 표출된다. 예를 들어, 정부의 재정, 즉 공공지출의 제반 양상은 국가가 여타 사회영역에 대해 기능하는 방식의 구체적인 형태라고 할 수 있는 것이다. 따라서 공공부문에 대한 논의는 국가에 대한 논의의 연장선상에서 모색되어야 한다. 공공부문에 대한 논의는 암묵적이든 또는 명시적이든 국가 그 자체에 대한 논의를 전제로 하지 않을 수 없는 것이다. 마찬가지로 공공부문 노사관계도 국가의 활동 영역인 공공부문 위에 서 있으며, 공공부문의 사회적 위상, 즉 국가-사회관계의 양상에 의해 영향을 받지 않을 수 없는 것이다. 따라서 공공부문 및 공공부문 노사관계에 대한 논의는 국가에 대한 논의와 연결되어야 할뿐만 아니라 전체 사회의 시스템과의 관련성 하에서 진행될 필요가 있다.

국가-사회관계라는 맥락 하에서 국가(및 공공부문)를 바라보는 것은 국가가 한 사회의 영역으로서 그 사회의 분업구조 하에서 일정한 역할을 수행한다는 것을 전제함을 의미한다. 국가가 한 사회에서 완전히 분리되어 독자적으로 존재하는 별도의 영역이 아니라는 것은 두말할 필요가 없다. 문제는 국가가 여타 사회 영역(좁은 의미의 사회)과 구체적으로 어떠한 관계를 설정하고 있는가가 분명해질 필요가 있다는 점에 있다. 여기에서 이 점이 중요한 것은 그러한, 계속적인 발전·변화 과정 속에 있는, 유기적 관계망 속에서 국가가 차지하는 위상이 어떠한가에 따라서 국가의 사회적 기능과 역할이 일정 수준 규정되며, 그에 따라서 공공부문의 지위도 같이 확정되기 때문이다.

국가-사회관계는 국가-노동관계, 국가-자본관계 등과 같은 하위적인 관계의 망으로 구성되어 있다고 할 수 있는데, 그 관계망들은 국가-시장관계 또는 국가-경제관계 등의 형태를 통해서 구체화된다고 할 수

있다. “국가가 수행하는 경제적 역할” 또는 “국가의 시장 개입”과 같은 것들은 국가-사회관계의 구체적인 현상태인 것이다. 이 때 공공부문의 각 기관들은 국가-사회관계 제도화의 구체적인 형태들이고, 최근 진행되고 있는 공공부문 구조조정 및 민영화는 이러한 국가-사회관계 변화의 구체적인 양상들이었다. 대처리즘과 같은 정치적 이데올로기들의 중심 의제는 바로 이러한 국가-사회관계, 특히 국가의 경제적 역할을 구조적으로 변화시키고자 하는 것이었다고 할 수 있다. 즉 국가의 경제적 역할의 범위, 또는 국가의 경제적 경계를 축소시키고 대신에 자원의 할당에 있어서 개인의 선택과 시장의 역할을 강조하고 정치적으로 실현시키고자 하는 것이었다(Helm, 1989). 영국에서의 공공부문 구조조정과 민영화는 바로 이러한 국가 역할의 변화, 즉 국가-사회관계의 구조 변화와 밀접히 관련되어 있었던 것이다.

한국의 경우, 공공부문 노사관계·노동조합운동에 대한 논의들이 공공부문 또는 공공부문 노사관계를 명시적으로 국가론과 연결시켜서 논의하는 시도가 별로 없었다고 해도 과언이 아니다. 대체적으로 국가에 대한 질문은 공공부문 노사관계에 대한 논의들에서 상대적으로 중요하지 않게 다루어졌으며, 설사 언급된다고 하더라도 공공부문 노사관계에 대한 국가(론)의 함의에 대해 명확한 인식을 하고 있는 것이었다기보다는, 기존의 여러 이론적·실천적 논의·입장들이 “당연히 그 무엇으로 여기는 어떤 국가”를 전제로 하는 것이었다고 판단된다. 특히 (정통)맑스주의적 국가론을 전제로 하는 경우에는 그에 입각한 국가론 또는 국가관이 공공부문 노동조합운동에 구체적으로 어떠한 관계를 맺고 있는지에 대해 비판적으로 재검토하는 경우는 별로 없었다. 공공부문 구조조정 및 민영화에 대한 논의들은 공공부문의 사회적 위상 또는 국가-사회관계의 변화를 대체적으로 신자유주의적 정부의 등장과 관련하여 논의하였다. 특히 IMF 위기 이후 급변하는 공공부문의 사회적 지위에 대한 비판적 평가의 대부분이 김대중 정부의 신자유주의적 정책에서 찾아진 것이었다. 그렇지만 신자유주의적 정책을 국가론적 관점에서 본

격적으로 검토하고, 그것을 공공부문 및 공공부문 노사관계 분석을 위한 이론적 토대로 삼았던 것은 아니었던 것으로 보인다.

그런데, 공공부문 및 공공부문 노사관계를 국가론적 관점에서 살펴본다는 것은 단지 공공부문 및 공공부문 노사관계를 국가론적 관점에서 이해한다는 것만을 의미하지 않으며, 공공부문 노사관계 및 공공부문 노동조합운동의 존립근거를 마련한다는 의미를 함께 갖는 것이라는 점에서 또한 중요한 일이다. 공공부문 노동조합운동이 사회적 합의를 통한 공공성의 확대·강화를 위한 투쟁을 자신의 존립근거로 할 수밖에 없다고 한다면, 구체적으로 그것은 국가를 공공성의 확대를 담지한 주요한 틀로 변화시키는 것이어야 할 것이다. 특히 공공부문 노사관계는 그러한 틀거리 내에서 한편으로는 공공부문 노동자들의 임금 및 근로조건 기타 고용조건을 보호함과 동시에 다른 한편으로는 공공성 확대·강화의 제도화를 끊임없이 모색하는 장이 되어야 하는 것이다.

나. 국가-사회관계의 변화와 공공부문 노사관계¹³⁾

위에서 살펴보았듯이 공공부문 노사관계가 주목을 받기 시작한 것은 상대적으로 안정적이었던 공공부문 노사관계가 “갈등적 노사관계”의 핵으로 등장하면서부터라고 할 수 있다. 주로 2차세계대전 이후 서구 선진자본주의 사회들에서 케인즈주의적 복지국가의 등장에 따라 공공부문이 확대되고, 그 위에서 공공부문은 안정적인 노사관계를 유지하여 왔다고 할 수 있다. 하지만 케인즈주의적 복지국가의 위기와 신자유주의적 국가형태의 등장에 따라 기존의 공공부문의 사회적 지위가 흔들리면서 공공부문 노사관계의 안정성에 균열이 발생하게 된 것이다. 따라서 공공부문 노사관계에 대한 논의는 결국 한 사회에서 공공부문이 차지하는 위상의 변화에 대한 추적을 토대로 하여야 한다. 공공부문의

13 이 부분은 홍주환(2001)을 수정·보완한 것이다.

위상의 변화는 곧 국가-사회관계의 변화를 의미한다.

<표 2-3> 공공서비스 공급에 대한 두개의 경험적인 철학적 접근

| 이론적 정당화의 항목 | 복지국대화 국가의 공공이익론 | 민간시장과 공적제도의 경쟁이론 |
|-------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
| 정당성의 중심 근거 | 민주적 기제를 통한 정부 선출. 정부는 포괄적인 관할권을 갖는다. | 시장 및 선거경쟁. 양자의 책임 영역이 서로 다르다. |
| 주인-대리인 관계 | 행정부 내 대리인들이 정치적으로 결정된 목표들을 내부화함 | 정치적으로 결정된 목표를 대리인이 실현하도록 하는 인센티브 구조 |
| 중요한 조종기제 | 공공부문, 정부 규제, 공적 사회보장 | 재화 시장 및 제도 시장에서의 효율적 경쟁 |
| 국가활동 범위 | 확장적-적극적 | 최소주의적 |
| 구조적 결함 | 정부실패 | 시장실패 |

출처 : Naschold(1996: 14)

사실상 그 동안 공공부문의 존립근거에 대한 논의는 주로 국가와 시장과의 관계의 문제, 즉 국가의 경제적 역할 문제를 중심으로 이루어졌다고 할 수 있다. 그리고 국가의 경제적 역할 또는 시장 개입에 대한 논의는 <표 2-3>에서 나타나는 바와 같이 주로 “시장의 실패” 또는 “국가(정부)의 실패”라는 문제를 둘러싸고 이루어졌다고 할 수 있다. 케인즈주의 복지국가의 등장 및 발전은 1930년대를 휩쓸었던 경제공황이 보여준 “시장 실패”를 국가의 개입을 통해서 극복하고자 한 것이었다고 한다면, 신자유주의 국가의 등장은 케인즈주의적 복지국가가 1970년대 이후의 경제위기에 적절히 대응하지 못한 “정부 실패”를 근거로 시장으로의 복귀를 목표로 한 것이었다고 할 수 있다. 국가형태의 이러한 변화, 즉 케인즈주의적 복지국가형태에서 신자유주의적 국가형태로의 이러한 변화는 한 사회의 공공부문의 지위에 대한 새로운 평가를

요구하는 것이었으며, 특히 신자유주의 국가는 기존에 공공부문을 통해서 국가가 수행하던 경제적·사회적 역할을 상당한 수준 철회하는 것이었고, 따라서 공공부문 노사관계는 새로운 조건에 처하게 된 것이다.

케인즈주의 국가의 위기와 함께 국가의 경제적 역할 또는 국가의 경제개입에 대한 좌우에서의 비판적 논의가 전개되었다. 두 진영의 비판들은 이론적·이데올로기적 토대가 서로 분명하게 다름에도 불구하고 동일한 문제를 제기하고 있었는데, 그것은 바로 국가 역할의 한계에 관한 것이었다.

한편의 맑스주의적 입장에서 케인즈주의 국가의 위기를 살펴보고 있는 이론들은 대체적으로 국가의 경제 개입을 자본주의 재생산이라는 관점에서 살펴보고 있다. 이에 따르면 자본주의 국가는 원활한 자본축적과 사회적 불안정의 해소라는 두 가지 기능을 주로 담당한다. 즉 국가는 축적기능과 체제 정당화의 기능을 담당하는 것이다. 그런데, 현대 자본주의의 독과점화는 시장의 원활한 작동을 방해하며(시장의 실패), 따라서 국가가 등장하여 시장에 개입함으로써 자본주의의 원활한 작동을 가능하게 한다. 예를 들어 공기업의 등장은 시장의 실패를 보완하기 위해 국가가 직접 생산자로서 경제에 개입한 결과인 것이다. 한편 자본주의 사회는 본질적으로 계급갈등을 내포하고 있다. 계급갈등은 자본주의의 재생산에 필요한 정치적·이데올로기적 정당성에 대한 위협요소이며, 따라서 국가는 이 문제를 해결하기 위해서 여러 가지 방식으로 경제에 개입하여 체제정당성을 확보하는데 기여한다. 예를 들어 복지국가의 등장에 따른 비기업적 공공부문의 확대는 국가가 체제 정당화를 위해 경제·사회에 개입한 결과인 것이다. 그러나 국가의 경제개입의 케인즈주의적 형태는 국가의 재정위기를 불가피하게 낳고, 경제 활성화에 크게 기여하지 못하는 등 항상적인 문제에 직면하게 되는 것으로 파악된다.

한편의 신자유주의적 사회·경제이론의 케인즈주의적 개입국가에 대한 비판도 매우 강력하게 대두하였다. 그리고 이들의 반국가주의적 관

.....

점은 1980년대 신자유주의 국가의 표상인 대처리즘과 레이거노믹스의 이론적·철학적 근거가 되었다. 신자유주의의 핵심은 반국가주의적 시장중심주의인데, 이에 따르면 시장은 경제적으로 효율적일뿐만 아니라 윤리적으로도 정당화된다. 시장은 개인들의 자유와 평등, 그리고 정의를 실현시킬 수 있는 유일한 장이 되고, 또한 가격기구를 통해서 가장 효율적으로 사회적 자원들을 배분한다. 이러한 관점에서 보면 국가는 반드시 실패하도록 되어 있다. 국가를 운영하는 정치인들과 관료들은 공공의 이익보다는 자신들의 사적 이익을 극대화시키고자 하기 때문에, 그들의 사적 이익 추구의 통로가 되는 국가의 경제에 대한 개입은 경제 전체의 이익을 증대시키기보다는 일부 집단의 이익만을 위한 것이며, 낭비적인 독점적 지대만을 발생시킬 뿐이다.¹⁴⁾

따라서 좌우 양극단에 위치하고 있는 정치적으로 서로 다른 이론·실천이 모두 케인즈주의적 복지국가에 대해서 비판적인 입장을 취하고 있었다. 물론 반대의 근거는 서로 달라서, 맑스주의자들은 자본주의 국가가 자본주의 사회의 문제를 근본적으로 해결할 수 없기 때문에 근본적으로 다른 계급적 기반을 갖는 국가로 대체되어 궁극적으로는 국가 그 자체가 소멸되어야 하는 것으로 보았던 반면, 신자유주의자들은 이 자본주의 국가가 다른 자본주의 국가로 전환되어야 하는 것으로 본 것이다. 이 연구가 취하고 있는 “공공성의 확장·제도화 전략”의 관점에서 볼 때, 신자유주의 국가론은 이론적으로뿐만 아니라 실천적으로도 공공부문 노동조합운동으로부터 공공성의 정치¹⁵⁾의 공간을 박탈해버리고자 하였고, 영국에서와 같이 일정 정도 일시적으로나마 성공적인 경우도 있었다. 문제는 노동조합운동과 친화력이 강한 맑스주의의 국가론이 현존 국가를 궁극적으로 자본주의적인 것으로 상정함으로써 현존

14) 그런데, 신자유주의의 이러한 최소 국가론은 아이러니컬하게도 강한 국가를 제안한다. 왜냐하면 기존의 비효율적인 케인즈주의적 복지국가를 해체하기 위해서는 작지만 강한 국가가 필요한 것이다.

15) 공공성의 정치 개념과 관련해서는 뒤에서 자세하게 다루기로 한다.

.....

국가가 노동자계급·대중의 관점에서의 공공성을 궁극적으로 담보할 수 없다고 보는 점에 있다. 결국 이러한 관점은 논리적으로 공공부문 노동조합운동의 근거를 이론적으로 빼앗아버리는 것으로 귀결될 가능성이 큰 것이다.

대부분의 맑스주의 국가이론의 특징은 무엇보다도 기능주의적이라는 데에 있다. 즉, 자본주의는 유지되어야만 하는 것이었고, 그 필요는 국가의 기능에 의해서 충족되어 왔다고 보는 것이다. 웨보르스키(1999)에 의하면 기존의 대다수의 맑스주의 국가론들은 “국가 이론”이었다기보다는 “자본주의 재생산 국가이론”이었다. 공공부문 노동조합운동은 “공공성”의 사회적 제약 하에 놓여 있다. 그리고 그 공공성 유지·확보의 제도적 장치는 기본적으로 국가에 있다고 할 수 있다. 그런데, 맑스주의 국가론에 따르면 그 국가는 본질적으로 자본주의적 질서의 유지를 자신의 기능으로 하기 때문에 “공공성”은 기본적으로 자본주의 사회의 지배계급인 자본가계급의 관점에서만 승인될 수 있는 공공성일 수밖에 없다. 그렇지만, 현실적으로 이 사회에서의 “공공성”은 노동자계급·대중의 관점에 의해서 주도적으로 요구되고 있으며, 따라서 “공공성”이 자본가계급만의 것이라고 인정될 수는 없다. “공공성”의 확대, “공공부문”의 확대가 자본주의적 질서를 유지·강화하기 위한 자본주의 국가(또는 자본가계급의 국가)의 기능이 외화된 결과로만 볼 이유는 어디에도 없으며, 오히려, 공공성의 확대는 사회의 여러 세력들의 갈등·타협의 결과로서, 국가 활동에 제도적으로 반영된 것으로 보는 것이 옳을 것이다. 이 때 국가는 사회의 분업적 발전의 제도화된 결과물로서, 사회의 계급적·비계급적 갈등의 제반 양상들과 상호작용하면서 해당 사회의 한 영역으로서 존재하는 독자적인 객관적인 실체로 파악될 수 있을 것이다.¹⁶⁾

16) 물론 이러한 판단은, 국가에 대한 맑스주의적 이론에 문제가 있다고 해서 맑스주의의 사회이론이 모두 틀린 것이고 따라서 폐기되어야 한다는 주장에 기초하고 있는 것은 아니다. 자본주의 사회의 계급갈

따라서 공공부문 노사관계·노동조합운동에 대한 논의에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 그것의 구조적 기반인 공공부문의 사회적 위상이 사회발전 과정에서 어떻게 변화하여 왔는지, 현재에는 어떠한지를 분명하게 파악하는 것이다. 이것은 한편으로는 공공부문 노동조합운동의 주의주의적 편향을 다른 한편으로는 토대·구조결정론적인 편향을 모두 벗어나기 위해서도 매우 중요하다.

한편, 1990년대 이후 급진적인 시장지향적 전략들이 약화되기 시작하면서 <표 2-3>에 제시된 공공부문의 역할에 대한 두가지 패러다임 사이의 갈등의 시대가 정치, 규제 및 경쟁 사이의 관계에 있어서 새로운 갈등적인 양상을 보이는 시대로 넘어가고 있다는 논의가 제기되고 있다(Naschold, 1996: 15-6). 첫째, 위의 두가지 경합적인 철학들의 이론적 기초가 그것들의 규범적 전제와 관련해서는 더 이상 확실성을 보증하지 못하게 되었고, 그것들의 가정 및 결론과 관련해서는 이론적으로 너무 단순하다는 점이 지적되기 시작하였다. 둘째, 그간의 경험들이 구조적인 정부 실패와 구조적인 시장 실패 그리고 지속적인 시장의 불완정성에 대한 수많은 사례들을 보여주고 있다. 셋째, 국가와 공공부문을 공공선(the common good)의 최상의 후견인으로 간주하는 사회민주주의적인 이상이 더 이상 정치적으로 받아들여지기 힘들게 되었다. 공산주의적인 지시경제(command economy)의 실패와 고전적인 국가 개입주의의 몰락은 시장 메카니즘을 재평가하게 하였으며, 이러한 사정은 정부와 행정에 대한 이해를 새롭게 하도록 만들었다. 넷째, 시장 지향적인 관점 내부에서의 논의도 더 이상 진전이 보이지 않고 있는데, 그것은 공산주의 계획경제의 몰락이 소위 “자본주의의 승리”를 가져온 것

등에 대한 분석에 있어서 맑스주의 사회이론이 갖는 함의는 여전히 유효하고 또한 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 추상적 “계급”개념에 함몰되어 버리는 이론적·실천적 오류가 맑스주의 진영 내에서 쉽게 발견되는 것이 문제이다. 따라서 맑스주의 이론은 구체적인 실천에 제대로 복무할 수 있는 구체적인 이론으로 발전해 나가야 할 것으로 보인다.

.....

으로 보였을 뿐만 아니라 다양한 “자본주의들(capitalisms)”간의 경쟁이 심화되고 전 지구적 규모에서의 공산주의 이후의 재건에서도 많은 문제들이 발생하였기 때문이다. 이러한 상황 전개는 정부, 행정 및 공공부문이 민간 경제 및 사회의 존재조건이 되는 틀거리일 뿐만 아니라 국가가 새로운 시장의 발전의 조성자로서 발전을 촉진하고 기존의 시장을 안정화하거나 재편하는 역할을 한다는 것을 분명하게 보여주었던 것이다. 공공부문의 이러한 중요성에 대한 인식은 신자유주의적 이데올로기가 묘사하였던 국가의 역할의 한계를 넘어서는 것이다.

이러한 논의에 따르면 20세기 후반 국가와 경제 사이의 관계 설정에 대한 두 가지 서로 대립적인 관점의 갈등적인 전개가 더 이상 유용하지 않다는 결론에 도달하게 된다. 즉 이제 필요한 것은 한 사회의 “관리 구조(governance structure)” 즉 사적 재량권(처분권), 시장의 힘, 정부의 규제 등의 전체적인 조합을 재조정하는 것, 다시 말해서 다양한 인과 메카니즘에 대한 복잡한 규제의 틀을 새롭게 발전시키는 것이다. 구체적으로는, 첫째, 최소국가론 및 고전적 국가 개입주의 양자를 모두 뛰어넘는 방식으로 사적(민간) 부문과 공공부문의 책임을 재정의하는 것, 즉 공공부문과 국가 규제의 범위를 다른 관점에서 결정하는 것, 둘째, 공공부문 및 정부 규제의 현대화에 있어서 고전적 행정주의적 원리와 새로운 공적 관리(New Public Management)의 원리 사이의 기능적 관계를 극대화하는 것이 필요한 것이다(Naschold, 1996: 16).

이렇게 본다면, 한편으로는 신자유주의적 공공부문 구조조정 및 민영화의 논리적·현실적 문제점에 대한 비판에서 그치는 것이 아니라 다른 한편으로는 신자유주의적 구조조정 이전의 국가 및 공공부문의 운영 방식에 대한 철저한 반성을 모색함으로써 국가 및 공공부문의 사회적 역할 및 위상을 새로운 방향으로 자리매김하는 것이 필요하게 된다. 공공부문 노동조합운동의 과제는 결국 국가 및 공공부문의 사회적 역할 및 위상에 대한 새로운 차원에서의 논의를 주도함으로써 한편으로는 공공부문이 공공성을 실질적으로 담보할 수 있도록 국가의 역할이

재조정될 수 있도록 하면서 다른 한편으로는 그 안에서 공공부문 노동자들의 이해관계를 관찰시킬 수 있는 전략을 개발하고 실천해 나가는 것이 될 것이다. 이 때 공공부문 노사관계는 공공부문 노동조합운동이 자신의 목표를 실현하기 위한 제도적 매개가 될 수 있을 것이다. 공공부문 노동조합운동은 국가의 사회적 위상을 재정립하기 위한, 즉 국가의 성격을 변화시키기 위한 전략적 선택을 해야 하는 시점에서 있다고 할 수 있는 것이다.

4. 공공성의 정치의 제도화

케인즈주의 국가형태 또는 개입주의적 국가의 등장에 대한 맑스주의적 국가이론의 설명은 공공부문의 그동안의 급속한 성장에 대한 하나의 설명으로 가능하다. 공공부문의 성장은 자본주의의 원활한 재생산을 위해서 국가가 직접 사회·경제에 개입한 결과물인 것이다. 그러나 케인즈주의적 국가개입은 본래적으로 실패를 내포하고 있었기 때문에 공공부문의 사회적 지위는 항상 확고한 것이 아니었다. 케인즈주의적 국가개입이 일시적인 성공을 구가하고 있을 때에는 공공부문이 안정적으로 유지·확대되었고 그에 따라서 공공부문 노사관계도 안정적일 수 있었지만, 그것의 한계·실패는 국가 개입의 중요한 한 축인 공공부문의 사회적 지위의 불안정화를 의미하는 것이었고 그것은 바로 공공부문 노사관계의 불안정화로 이어졌다고 볼 수 있는 것이다. 결국 공공부문 노사관계의 불안정성은 자본주의 국가의 본래적인 한계로부터 비롯된 것이 된다.

이와 같은 논리의 연장선상에서 보면, 신자유주의 이데올로기의 국가장악, 즉 신자유주의적 국가형태의 등장은 공공부문의 사회적 지위의 약화로 이어질 수밖에 없는 것이었다. 국가의 경제적 역할의 축소, 시

.....

장으로부터의 철수는 개입의 직접적인 수단이었던 공공부문의 축소 및 민영화, 더 나아가 잔존 공공부문에 대한 민간 경영기법의 도입을 가져왔고, 결국 공공부문은 새로운 사회적 지위를 강요받게 되었던 것이다.

Naschold(1996)의 주장에 따르면, 케인즈주의적 국가형태나 신자유주의적 국가형태 모두 공공부문의 사회적 역할과 기능에 대한 적합한 대안이 될 수 없는 상황이 도래하게 되었다. 즉 케인즈주의적 개입주의적인 국가나 신자유주의적 국가의 “사회 관리 능력”이 의문시되고 있으며, 따라서 국가 및 공공부문의 역할과 지위에 대한 사회적인 차원에서 재조정이 필요하게 되었다. 하나의 공식 또는 공리으로서 “공공부문의 핵심 활동”이라는 개념은 더 이상 유용하지 않게 되었으며, 그것은 일종의 민주적 정치결정 과정의 결과로서만 의미를 갖게 된다. 그리고 그것은 분석적이고 경험적인 현대 과학의 여러 방법들을 동원하여 뒷받침되어야 하는 것이다.

그렇다면, 적어도 서구 사회에서 공공부문이 성장하고 쇠퇴하는 과정에 대한 검토를 통해서 우리는 어떠한 함의를 도출하여야 하는 것인가. 더 구체적으로는 “공공성”, 국가, 공공부문에 대해 공공부문 노동조합운동은 어떠한 관점을 취해야 하는 것인가. 분명한 것은 무엇보다도 국가에 대한 규정(그것이 실체적 규정이든, 규범적 규정이지간에)이 중요하다. 국가에 대한 규정, 국가-사회관계에 대한 규정은 그 사회의 공공부문의 지위 및 공공부문 노사관계의 안정성의 폭 또는 공공부문-민간부문의 유기적이고 균형 있는 결합의 상에 대한 규정을 포함하며, 이것은 공공부문 노동조합운동의 목표 설정에 매우 중요한 근거가 된다. 민간부문과 달리 공공부문은 넓게는 해당 사회의 국가형태가 무엇인가, 좁게는 집권 정부의 성격이 무엇인가에 따라서 그 규모와 역할이 규정되어 왔다. 따라서 만약 공공부문의 지위가 사회적으로 안정되고 그에 따라서 공공부문 노동조합이 그 틀 위에서 자신의 명확한 정책목표를 갖고 활동할 수 있다면, 공공부문 노동조합운동은 사회발전의 중요한 동력이 될 수 있을 것이다. 그러므로 이를 위해서는 무엇보다

다도 공공부문 및 국가의 역할에 대한 사회적 합의, 또는 민주적 정치 과정을 통한 결정이 필요하게 된다.

전 세계적으로 자본주의 사회의 국가 역할의 구조에 중요한 변화가 이루어지고 있다고 할 수 있다. 그 변화의 궁극적인 원인은 소위 글로벌라이제이션의 심화에 있으며, 공공부문과 관련해서 그것은 민영화와 민간 경영기법의 적극적 도입으로 나타나고 있다. 서구 선진자본주의 사회들의 경우 좌파 정부들이 들어섰음에도 불구하고 기존의 우파 정부들이 틀잡아 놓았던 국가의 경제적 역할의 변화 방향은 그다지 크게 바뀐 것으로 보이지는 않는다. 이러한 상황은 기존의 개입주의적 국가 형태들에서 나타났던 국가-사회관계를 우파 정부들이 신자유주의적으로 재편하려고 했던 것이 단순히 이데올로기적 공세로만 볼 수 있는 것이 아니라 모종의 물적 근거를 갖고 있었던 것이 아닌가 하는 판단을 조심스럽게 제기할 수 있는 근거가 될 수도 있을 것이다. 어쩌면, 기존의 전통적인 개입주의적 국가-사회관계가 더 이상 제대로 작동하기 쉽지 않은 시스템상의 변화가 전지구적으로 이루어지고 있는 것일 수도 있는 것이다.

한국의 경우에는 국가-사회관계의 변화가 1980년대 후반부터 시작되었으며, 최근의 외환위기는 그 변화를 급속도로 빠르게 진행시키는 계기로 작용하였다고 볼 수 있다. 60년대 중반 이후 형성된 발전국가 주도의 국가-사회관계가 “국내 민간자본의 성장, 민주화와 시민사회의 강화라는 국내적 요인과, 글로벌화 경향성 및 경제자유화·개방화 압력이라는 세계적 요인으로 인해 발전국가 운용의 전제조건이었던 국가의 정책적 자율성과 정책도구들이 상당부분 침식”(윤상우, 2001)됨에 따라서 새로운 형태의 국가가 등장하고 있는 것으로 판단된다. 공공부문의 축소(민영화)와 기업적 경영기법의 급속한 도입은 그러한 국가-사회관계 변화의 한 양상이라고 할 수 있을 터인데, 문제는 공공부문에서 발생하고 있는 그러한 변화가 단지 정치적·이데올로기적 공세에 의한 일시적인 것이라기보다는 글로벌라이제이션을 배경으로 한 사회구조적

변화에 의한 것일 가능성이 크다는 점에 있다. 따라서 국가-사회관계의 변화, 구체적으로 공공부문의 구조조정은 일정 정도 불가피한 것일 수도 있다. 문제는 구조조정의 범위, 속도 및 방법 등에 대한 사회적 합의 과정이 생략된 채로 국가에 의해서 일방적으로 특히 노동배제적인 방식으로 구조조정이 추진되고 있다는 점이다. 한국 사회의 통치 구조 또는 지배 구조(governance structure)에 대한 성찰이 제대로 이루어지지 못하고 있었던 것이다.

상황이 이러하다면 공공부문 노동조합운동은 공공부문 구조조정과 민영화를 무비판적으로 대세로 인정하여 그 과정에서 실리를 추구하려 하거나, 또는 반대로 구조조정 및 민영화를 무조건적으로 반대하는 것이 아니라, 공공부문의 구조 변화라는 상황을 구체적으로 정확하게 포착한 위에서 사회적인 차원의 정책적 대안을 제시하고, 그것의 관철을 위해서 실천하여야 한다. 이러한 관점에서 우리는 공공부문 노동조합운동이 “공공성의 정치”의 주도권을 확보해야 한다고 본다.

앞서 살펴보았던 공공부문 노사관계의 “정치적 상황성(political contingency)”¹⁷⁾ 개념은 공공부문 노사관계의 구조변화와 관련하여 매우 중요한 의미를 갖는다. 이에 따르면 공공부문의 지위 변화는 이 정치적 상황성의 변화와 밀접히 관련되어 있는 것이다. 따라서 공공부문 노사관계를 다루는 경우 공공부문을 둘러싼 구체적인 맥락을 구체적으로 검토하지 않으면 안되는 것이다. 그럼에도 불구하고 이 개념은 공공부문 노동조합운동의 관점에서 볼 때 일정한 한계를 갖는다. 공공부문 노동조합운동에 있어서는 목적의식적인 활동을 통해서 정치적 상황을 주도해 나가는 것이 무엇보다도 중요한데, 정치적 상황성 개념은 공공부문 노동조합의 능동적·주체적인 측면을 적극적으로 포착하는데에는 부족한 점이 있다. “공공성의 정치” 개념은 공공성 개념을 진보적 사회발전의 관점에서 노동자계급·대중의 사회적 지위 향상을 보장하는 내

17) 이 개념에 대해서는 각주 5)를 참조하시오.

용으로 채우고, 이렇게 구성된 공공성을 통해서 정치적 상황을 진보적 방향으로 형성해 나가는 것이 필요하다는 것을 함축한다.

공공성의 정치가 제대로 이루어지기 위해서는 한편으로는 공공부문 노동조합들이 공공성을 담보할 수 있는 공공부문 노사관계의 형성에 매진하여야 하고, 다른 한편으로는 공공부문 노동조합·노동자들의 자기혁신이 이루어져야 한다. 공공부문 노동조합의 자기혁신에 대해서 “(공공기관) 경영구조의 약점이 조합원의 실리와 교환되는 구조”로부터의 개혁이 필요하였으며, 공공부문 노동조합은 공공부문 개혁에 대한 사회적 요구를 자기혁신의 기조로 삼아야 하는 것이다. 이것은 공공부문 노동조합운동이 “공공성”의 정치를 실현해 나아가기 위한 필요조건인 것이다.

한편, 공공성의 정치는, 해당 사회의 현실적인 조건을 충분히 고려하여, 공공부문의 범위를 설정하고, 그것의 운영을 민주적으로 변화시키는 것을 포함한다. 공공부문 노사관계에 있어서 국가의 사회적 역할들 중에서 “공적 재화 및 서비스의 생산” 및 “그것을 직접적으로 담당·수행하는 노동자의 고용”이라는 두 가지 역할이 무엇보다도 중요하다. 이것은 구체적으로 어떠한 재화 및 서비스를 공공부문에서 사회에 제공할 것인가 하는 공공부문의 사회적 범위의 문제와 우선 관련되고, 또한 이것의 확정 및 변화는 공공부문 고용의 규모에 중요한 영향을 미친다. 따라서 민간부문과는 달리 공공부문에서는 “공공성”의 정치가 다른 무엇보다도 선차적인 중요성을 갖게 된다. 한편으로, 구조조정의 시기에 무엇보다도 중요한 쟁점이 되는 “고용안정”의 문제는 공공부문의 사회적 지위의 변화에 따라서 유동적일 수밖에 없으며, 다른 한편으로, 공공성의 정치가 허용하는 한계 이상의 공공부문 노동조합·노동자의 요구는 공공성의 정치가 노동조합·노동자에게 불리한 것으로 진행될 가능성을 높이기 때문이다.¹⁸⁾

18) 예를 들어 전력, 철도, 통신 등의 민영화 반대 투쟁은 바로 이러한 공공성의 범위 확정의 문제와 관련된다. 물론, 공공성의 정치를 주도

공공부문 운영의 민주화는 공공성의 정치를 제도화하는 것과 관련된 다. 공공성의 정치의 제도화는 구체적으로는 공공부문의 각 기구들의 존재 목적을 “공적”으로 설정하고, 그것의 운영이 민주적으로 이루어지도록 하는 “공공참여적 전문책임경영체제” 또는 “공공운영시스템”을 확립하는 것, 공공부문 노사관계가 그러한 틀 안에서 형성되는 것, 공공부문 노동조합이 공공기관의 운영에 적극적으로 개입하는 것 등을 의미하는 것이되, 그러한 제도적 틀이 “공공성의 정치” 안에 묶이는 것을 의미한다. 단순히 “책임자율경영”이 공공부문에 도입되어야 한다는 것의 한계가 계속적으로 지적되는 것은 바로 공공부문 노사관계 등 공공부문을 둘러싸고 있는 제반 제도적 틀이 “공공성의 정치”로부터 벗어나 “공공성” 그 자체를 훼손할 가능성이 크기 때문이라는 것을 분명히 하여야 한다. 결국, 정부에 의해서 공공부문의 일방적인 구조변화가 이루어지고 있는 이 상황을 공공부문 노동조합운동이 올바르게 돌파할 수 있는 거의 유일한 길은, 공공성의 정치를 활성화시킴으로써 공공부문의 범위를 확장하는 문제를 사회적인 의제로 설정하고 대중적 토론을 불러일으킴으로써 공공부문을 둘러싼 정치적 상황을 변화시키는 것이다.

그렇다면, 이러한 공공성의 정치와 공공부문 노사관계에 대한 국가론적 접근의 필요성은 구체적으로 어떠한 관계에 있는가. 우리의 주장은 공공성의 정치가 국가라는 제도적 틀 속에 각인되는 것이 필요하다는 것이다. 이 때 공공부문은 공공성의 정치가 제도화된, 국가의 한 부분이 되는 것이다. “사회주의로의 민주적 길”을 제기하였던 후기 폴란차스의 말처럼 “국가가 정치권력 행사의 중심”이라면, 그리고 또한 “국가가 계급들 사이의 세력관계의 응축”이라면, 그 연장선상에서 공공부문은 제도화된 정치권력으로서의 국가의 한 부분이며, 그 안에는 공공성의 정치를 통한 세력관계가 응축되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇다

하고자 하는 공공부문 노동조합·노동자의 “공공성” 문제도 이와 밀접하게 관련되어 있다.

면, 공공부문 노사관계는 공공성의 정치가 구체적으로 이루어지는 제도적 장치이며, 공공부문 노동조합운동은 그 공간에 참여하는 주요한 세력이 되는 것이다. 이 때 국가는 새로운 내용으로 채워지는 제도적 응축물이 된다.

한편, “공공성의 정치”는 다른 한편 사적 영역을 인정하는 논의와 논리적으로 연결된다. 이 때 사적 영역이란 시장의 영역을 말하는데, 국가가 일정 정도 이상으로 개입하는 것은 필요하겠지만 직접 모든 것을 관장하지는 않는, 그러한 시장을 통한 경제활동은 인정되어야 한다는 것을 의미한다. 즉 국가와 시장이 유기적으로 결합되는 것이 필요하다는 것이다. 시장만능주의적 입장에서 국가의 필연적인 실패, 즉 국가의 경제적 역할의 한계를 주장하는 것도 잘못이지만, 시장을 자본주의의 전유물로만 보는 것은 불합리한 발상이다. 시장도 이 사회를 구성하는 하나의 중요한 제도이며, 따라서 새로운 규칙이 적용되는 제도로서의 시장을 형성해 나가는 것이 필요하다.

따라서 상황에 따라서는 기존의 공공부문의 범위는 규모상으로 축소될 수도 있다. 그렇지만 그것이 공공성의 질적 약화로 자동적으로 이어지는 것은 아니다. 공공성의 정치의 결과, 공공부문의 범위가 규모상으로 축소될 수도 있고 확대될 수도 있다. 그러나 공공성의 정치는 단지 “공공부문”에서만 이루어지는 것이 아니므로, 공공성의 정치 그 자체는 공공성의 사회적 영향력의 강화, 질적 측면에서의 심화를 가져올 수밖에 없다.

제3장

한국 공공부문의 발전과정

: 발전국가의 전개와 공공부문의 역할 변화

1. 서론

지금까지의 논의는 공공부문 노사관계·노동조합운동이 서 있는 구조적 틀의 변화에 대해 국가론적인 접근, 즉 국가-사회관계의 변화에 대한 토론이 공공부문 노사관계에 대한 이해를 위해서 반드시 필요하다는 것이었다. 그것은 구체적으로 공공부문이 한국 사회에서 어떠한 역할을 구체적으로 수행하였는가, 특히 국가-사회관계의 설정과 관련하여 기존의 한국 정부들은 어떠한 역할을 하였는가를 파악하는 것이 될 것이다.

서구 선진자본주의 국가에서의 공공부문 발전은 한국과 같이 후기후발자본주의 국가들에서의 공공부문 발전과는 다른 궤적을 밟았다. 서구의 경우 공공부문의 발전은 “시장의 실패”와 결부되어 있었다면, 한국의 경우에는 “시장의 실패” 자체가 논의될 수 없을 정도의 “시장의 부족”이 공공부문 발전의 중요한 계기가 되었다고 할 수 있기 때문이다. 한국의 자본주의적 산업화 과정은 국가 주도하의 압축적 경제발전 과정이었으며, 따라서 국가 주도 하의 국가-사회관계, 구체적으로는 국가 주도하의 국가-자본관계, 국가-노동관계의 형성 및 전개에 대한 이해가 전제되지 않으면 한국의 자본주의적 산업화에 대한 이해가 불가능하다고까지 말할 수 있다. 그렇기 때문에 한국 등 동아시아의 경제발전을 논함에 있어서 서구 선진자본주의의 국가와는 다른 특징을 갖는 개

발국가 또는 발전국가를 발견하게 되는 것은 너무나도 당연한 일이다.

한국의 발전국가에 대한 관심은 1990년대 후반 경제위기와 관련된 논의에서도 발견된다. 그것은 기존의 발전국가 주도의 산업화가 “경제구조의 변화, 경제활동의 다양화 및 다기화, 그리고 제도, 관행 및 의식의 변화를 수반”하였고 또한 “세계경제의 역동적 변화와 특히 최근의 경제위기(가) 한국경제가 처한 거의 모든 환경조건을 급속도로 변화”시켰는데, 이것은 “한국경제가 새로운 발전단계로 접어들었음을 의미하며, 동시에 과거 개발연대의 ‘국가주도형’ 발전전략이 더 이상 유효하지 않음을 의미”한다는 것이다(장하원, 2000). 이러한 관점의 연장선상에서 김대중 정부의 경제정책도 같이 평가될 수 있다. 즉 IMF 구제금융 도입 이후 김대중 정부에 의해 추진되고 있는 구조개혁은 그 포괄범위의 폭과 강도에 비추어 볼 때 한국사회가 1960년대 이후 급속한 경제발전을 이루면서 형성해 온 사회경제의 기초적 토대를 거의 완전히 흔들어 버릴 정도의 근본적인 것이라고도 할 수 있을 터인데, “신자유주의적 구조조정”으로 특징지워지는 김대중 정부의 구조조정 정책은 한국의 발전국가가 그 동안 산업정책을 중심으로 금융부문 및 공공부문을 양날개로 하여 사회경제의 발전에 깊숙이 개입하여 왔던 기조를 근본적으로 재편하는 것이었다고 할 수 있는 것이다.

따라서 공공부문 노사관계의 정치적 상황이 중요하다면, 한국의 공공부문 노사관계에 대한 논의는 발전국가로 불릴 수 있는 국가를 중심 고리로 하는 정치적 상황에 대해, 그리고 발전국가의 쇠퇴와 새로운 국가형태로의 전환에 따라 새롭게 편성되어 온, 그리고 계속 재편될 정치적 상황에 대한 이해를 전제로 하여야 하는 것이다. 3장에서는 이러한 관점에서 먼저 발전국가의 전개과정을 간략하게 검토한 후 한국에서 공공부문의 지위와 역할을 공기업을 중심으로 구체적으로 살펴본다.

2. 발전국가론에 대한 간략한 검토

발전국가론은 동아시아 사회의 급속한 경제성장을 설명하던 기존의 근대화이론, 신고전학파의 발전론, 종속이론 등의 문제점을 지적하면서 후발 산업화 과정에서 국가의 전략적 시장개입의 중요성을 부각한, 국가중심적 접근법에 의한 이론틀이다. 발전국가론의 핵심적인 명제는 다음과 같다. “첫째, 동아시아 국가들은 소비 및 분배와 구분되는 성장, 생산성, 경쟁력의 측면들, 즉 경제발전에 정책의 최우선권을 두었다. 둘째, 이 목표를 성취하기 위하여 국가는 적극적으로 시장에 개입하였고, 자원의 전략적 할당과 다양한 정책도구를 통해 민간부문을 지도하고 규율하며 조정하였다. 셋째, 국가의 전략적 개입과 그 성공은 정치적·사회적 압력으로부터 자율적인 합리적이고 유능한 관료들에 의해 보증되었다”(윤상우, 2001). 이러한 발전국가론은 동아시아 경제의 급속한 성장에 주목하여 기존의 경제성장론들에 대한 비판적 토론을 거치면서 형성된 것으로서 “국가가 국내적 및 국제적 시장의 힘을 억제시키면서 일국의 경제적 이익에 도움이 되는 방향으로 이용하는 전략적인 역할을 수행”(White & Wade, 1988)하는 것을 포착하기 위한 이론적 관점이라고 할 수 있다. Coates(2000: 9-10)에 따르면, 2차대전 이후 자본주의 사회들은 그것들의 경제 성장의 유형에 따라서 시장주도 자본주의(market-led capitalism), 국가주도 자본주의(state-led capitalism), 교섭 또는 합의 자본주의(negotiated or consensual capitalism)의 세 가지 유형의 자본주의로 유형화될 수 있다. 이 때 국가주도의 자본주의의 특징은, 자본축적과 관련된 제반 결정이 주로 민간 기업의 권리와 책임 하에 있는 것으로 보이지만 그러한 결정들은 거의 반드시 공공 기관들과의 밀접한 연계 하에서 이루어지며, 종종 행정 지도나 은행의 주도 하에서 간접적으로 결정되기도 한다는 점에 있다.¹⁹⁾ 대체적으로 한국의

19) “시장 주도의 자본주의” 하에서 자본축적과 관련된 제반 결정은 거의 전적으로 민간 기업들에 의해서 이루어지는데, 이 민간기업들은 개방적인 금융시장에서 단기적인 이윤동기를 추구하거나 자본을 증식하는 데에 있어서 자유롭게 행위한다. 미국, 영국 등이 포함되는 이러한 자본주의 유형은 자유주의적 자본주의(liberal capitalisms)라고

발전국가는 이 세 가지 유형의 자본주의 중에서 국가주도의 자본주의 유형에 속한다고 볼 수 있다.

<표 3-1> 국가-사회 관계로 본 국가의 유형

| | | 국가의 조정 능력 | |
|----------------------|----|-----------|------|
| | | 약함 | 강함 |
| 국가개입에 대한 사회의 저항능력 | 약함 | 약탈국가 | 발전국가 |
| | 강함 | 시장국가 | 복지국가 |

출처 : 박은홍 (1997: 36)

따라서 발전국가론은 국가-사회관계의 제반 유형들 중의 하나라고 할 수 있는데, 박은홍(1997)은 국가의 조정 능력의 강·약, 국가의 개입에 대한 사회의 저항 능력의 강·약에 따라서 국가의 유형을 약탈국가, 발전국가, 시장국가, 복지국가로 구분한 바 있다. 약탈국가는 국가가 사회에 대해 전제적 자율성(despotic autonomy)을 누리고 있지만 국가의 정책결정 과정이 분파적인 이익에 지배됨으로써 장기적 발전 프로그램

볼릴 수 있는데, 이들 사회에서 노동자들은 제한적으로만 법률적으로 인정되는 노사관계적·사회적 권리를 누리고 있으며 또한 전반적으로 규제가 이루어지지 않는 노동시장 하에서 사용자로부터 추출해낼 수 있는 만큼만 소득을 얻으면서 생활한다. 경제 관리에 대한 국가의 개입은 주로 시장의 창출과 보호로 제한되어 있으며, 사회 전반적으로 정치와 도덕에 대한 지배적인 이해는 형태상으로 개인주의적이거나 자유주의적인 경향이 있다. “교섭형 자본주의” 또는 “합의적 자본주의” 하에서 자본 축적에 대한 국가의 직접적 규제의 정도는 적지만, 그 사회의 정치 시스템이 일련의 강력한 노동자의 권리와 복지제도를 갖추고 있어서 노동시장에서 조직된 노동자들이 강력한 영향력을 발휘하고 있으며 또한 노사관계의 결정에 있어서 노동자들이 직접적으로 참여할 수 있다. 독일 경제나 스칸디나비아 경제가 포함되는 이러한 유형의 자본주의를 유럽 복지형 자본주의 또는 라인 모델이라고도 일컬어진다. 한편 아시아 자본주의 모델 또는 발전국가 모델로 명명될 수 있는 “국가 주도형 자본주의” 하에서 노동운동은 강력한 정치적·사회적 권리를 확보하지 못하고 있지만, 기업 복지를 통해서 민간 기업 차원에서의 노사관계 형성의 여지는 존재한다.

을 마련하기에는 국가 내부의 응집력이 취약하다. 약탈국가는 사회를 단순히 갈취의 대상으로만 여기는 약탈자에 불과한데, 구체적으로 국가 관료들은 민간자본부문의 생산적인 활동을 지원하기보다는 비생산적인 지대추구행위를 부추겨서 지대수입을 확보하거나 공금을 유용하는 집단이며, 따라서 정책결정 과정은 관료들이 지대수입 확보를 위한 파벌 경쟁의 장이 된다. 결국 이러한 약탈국가는 사회에 대한 침투력이나 자원 추출능력이 제한적이기 때문에 공공경제의 효율성과 역동성을 조성할 능력이 없는 국가이다.²⁰⁾ 발전국가는 사회에 대해 관계적 자율성을 유지하며 적극적으로 개입하는 국가이다. 이것이 가능한 것은 발전국가가 효과적인 개입, 목표가 분명한 산업정책, 구체적인 표준적인 성과의 원칙 등을 제시하는 기술관료집단과 관료체제를 보유하고 있기 때문인데, 이 때 자본부문은 이러한 응집력 있는 관료체제의 지도를 받게 된다. 따라서 국가는 효율적인 성장의 조정자로서의 역할을 수행할 수 있는 것이다. 물론 발전국가는 권위주의적일 가능성이 크다. 시장국가는 사회, 특히 자본부문에 포획된 국가로서, 사회와의 관계망을 유지하고 있지만 국가가 자본에 대해 누리는 자율성의 정도가 현저히 낮은 국가, 즉 자본에 포획된 국가이다.

국가-사회관계의 한 유형으로서의 발전국가에 대한 논의는 주로 국가-자본 또는 국가-기업 관계의 특징에 대한 논의를 중심으로 전개되었다고 할 수 있다. 문정인(1998)에 따르면 한국의 국가-기업관계를 설

20) 김윤태(1999)는 “과대성장”한 이승만 정권 하의 국가가 개입주의적 국가권력, 국가 주도의 수입대체 산업화, 정부와 기업 사이의 정치적 유착관계의 형성 등의 요소들의 결합을 통해서 약탈국가로 전환하였다고 본다. 윤상우(2001)는 약탈국가와 발전국가의 차이를 “국가의 정책지향성과 정당성의 근거의 존재 여부”, “규율기제의 존재 여부” 등에서 찾으면서, 이승만 정권은 그 자체로도 발전국가의 요소들을 상당한 정도로 구비하고 있음에도 불구하고 “경제성장에 정책의 최우선권을 두는 체제가 아니었다는 것”, 즉 기본적으로 전쟁동원체제였다는 것, 또한 “민간자본으로 하여금 지대추구행위가 아닌 생산적인 투자활동에 주력하게 만드는 일련의 유인과 규율체계”가 존재하지 않았다는 점에서 약탈국가에 머물렀다고 평가한다.

명하는 패러다임으로 국가중심적 개발국가론(발전국가론), 기업중심적 사회적 포획 관점, 네트워크 패러다임, 전략적 상호작용모델 등의 네가지가 존재하였는데,²¹⁾ 한국의 경제개발 시기의 국가-기업관계를 설명하는 대표적인 패러다임은 발전국가론이다. 한국의 경제개발 시기의 발전국가는 “스스로의 정책목표·이념 그리고 선호도를 가지고 기업을 포함한 사적 부문을 국가가 원하는 방향으로 지휘·동원·규율시키는 주도적 실체”였다는 것이다. 발전국가론의 관점에서 볼 때 국가와 기업의 관계는 상호의존적이고 유기적이었음에도 불구하고 국가 우위의 수직적이고 비대칭적인 관계였다. 한국의 발전국가는 관료의 힘, 효율적인 정책수단, 조정과 차단능을 가능하게 하였던 정치적 능력, 인프라스트럭처의 힘 등과 같은 행태적·구조적 힘을 바탕으로 사적 부문을 지휘·통제·관리하고 이들을 국가의 개발목표를 위해 동원·활용할 수 있었던 특징을 가진다.

발전국가론이 대체적으로 위와 같은 내용을 담고 있다면, 구체적으로

21) 기업 중심적인 “사회적 포획” 관점에 따르면, 사적 부문에 대한 국가의 지배는 일종의 허상이다. 한국의 경제개발은 사실상 친기업적으로 전개되었으며, 이것은 자본주의 국가의 구조적인 한계이다. 분배보다는 축적의 중시, 대기업에 대한 특혜 대우, 물리적 억압과 이데올로기 조작을 통한 민중부문의 배제 등을 한국의 국가가 자본주의 사회의 지배계급 즉 자본가계급에 의해서 포획되었음을 보여준다. 한국의 경제발전이 심화되고 대기업의 경제적 역할이 증대되면서 사적 부문의 정치적 영향력이 같이 커짐으로써, 사적 부문 특히 대자본이 국가에 영향을 끼치고 국가를 조작할 수 있는 자원을 갖게 되었다는 것이다. “네트워크” 패러다임에 따르면, 한국의 국가-기업 관계는 국가가 사적 부문을 지휘할 수 있는 능력을 갖고 있었다는 점에서는 국가 우위의 수직적 관계라고 할 수 있지만, 그것은 공식적·비공식적·유기적 네트워크와 같은 수평적 유대에 의해서 보완된다. 결국 정부와 기업은 불가분의 유기적 연계에 의해서 상호의존적 공생관계를 유지하고 있는 것이다. “전략적 상호작용” 모델에 의하면 국가-기업 관계는 다양한 정책적 이슈들을 둘러싼 정부-기업 간의 지속적인 협상 과정이다. 국가와 기업은 각자의 이익을 극대화하기 위해 전략적 행동을 취하고 양자 간의 관계는 이러한 전략적 행동을 통해서 결정된다고 보아야 한다.

발전국가는 어떠한 기제를 통해서 그러한 급속한 경제성장을 가져올 수 있었을까. 이 근(1995)은 동아시아 발전메커니즘을 구성하는 세 가지 요소로서, 첫째, 동아시아의 적극적인 국가개입은 실질적으로 국가의 실질적인 경제적 소유관계에 근거하고 있었으며, 둘째, 기업들이 한편으로는 세계시장의 규율, 다른 한편으로는 국가관료와 기업간의 장기에 걸친 긴밀한 관계에 기반하는 시장순응적 네트워크에 의한 규율이라는 이중의 규율기제에 종속되어 있었고, 셋째, 국가의 적극적 활동이 주로 전략적 부문과 대기업 부문에 집중되어 있었다는 점을 지적하고 있다. 이러한 발전메카니즘의 구성요소들 중에서 한국의 경우 무엇보다도 중요한 것은 첫 번째 요소, 즉 국가의 실질적인 소유관계이다. 구체적으로 발전국가가 국가 주도의 산업화를 추진하는데 있어서 활용된 기제는 국유기업 및 공기업 운영, 그리고 재정·금융정책이었다고 할 수 있다(김호기, 1985). 한국의 발전국가는 한편으로는 국유기업 또는 공기업을 통해서 인프라스트럭처를 충실하게 구축하였으며, 다른 한편으로는 국유화된 은행을 매개로 하여 금융자원을 효율적으로 배분하였던 것이다.

그런데, 그 동안 한국의 발전국가와 관련된 논의들은 주로 정책금융을 매개로 한 국가와 사적 자본, 특히 재벌의 관계에 집중되어 있었다고 할 수 있다. 그러나 “한국의 경제개발에 관한 하나의 역설적인 측면은 사기업위주경제체제를 표방하고 있으나, 실제에 있어서는 상당한 정도로 ‘사회주의형태의 사회’를 내세우고 있는 많은 국가들의 경제체제에 버금가는 정도로 정부의 기업소유를 통한 개입 메커니즘을 활용하여 왔다”(사공 일 외, 1981)는 점이 주목될 필요가 있다.²²⁾ 한국의 발전

22) 개발도상국의 대부분이 이와 동일한 양상을 띄고 있었다고 할 수 있다. 시장의 발달이 미숙한 개발도상국의 상황에서 급속한 산업화를 추진하기 위해서는 처음부터 국가가 경제에 깊이 개입할 수밖에 없었고, 공기업이 중요한 역할을 수행하였다. 선진국의 경우 주로 민간기업의 국유화 조치를 통해서 공기업이 생겨난 반면, 개발도상국의 경우에는 처음부터 국가에 의해 공기업으로 설립된 경우가 많았다(박

국가를 분석함에 있어서 공기업 내지 국가기업의 역할에 대한 논의가 상당한 수준으로 비중있게 다루어져야 할 필요가 있는 것이다.

3. 한국의 발전국가의 전개와 신자유주의 국가형태의 등장

한국의 발전국가가 수출주도의 중화학공업화를 기치로 경제성장을 달성하고자 하는데 있어서 핵심적인 정책은 “한국형 산업정책”, 즉 “국가의 모든 자원과 시스템을 특정 업종 또는 기업에 집중하는 중앙집중적, 불균형적 경성 산업정책”이었다. 이 산업정책의 “핵심적인 정책수단은 특정 산업의 선별적 육성을 추구하는 투자정책”이었는데, 이에 대한 보조적인 정책수단이 금융정책, 무역정책, 조세정책 등이었다. 그리고 특히 정책금융은 이러한 산업정책을 실현하기 위한 기본 동력이었다(이일영 외, 2000). 그런데, 이러한 산업정책을 핵심 정책으로 하는 발전국가의 경제에 대한 적극적인 개입이 성공적일 수 있기 위해서는, 그것이 촉진적이든 지시적이든 상관없이²³⁾, 국가가 보유·공급하는 물적 토대가 필요하다고 할 수 있다. 그것이 바로 공기업을 통한 정부의 산

노영, 2001).

23) Luedde-Neurath(1988)은 한국의 국가개입이 주로 “지시적”(directive) 형태를 띠고 있었다고 본다. 그에 따르면, 촉진적(promotional) 개입은 무차별적인 유인 제공을 통해서 시장이 제 기능을 회복하는 것을 목적으로 한다. 촉진적 개입은 인프라스트럭처나 교육과 같이 시장이 스스로 효율적으로 공급할 수 없는 공공재를 공급하기 위한 것이다. 반면, 지시적 개입은 시장에 대한 의식적인 개입과 유인 또는 통제의 선택적인 적용을 통해서 미리 설정된 결과를 달성할 것을 목적으로 한다. 촉진적 개입은 산업발전이 어떠한 형태와 방향을 취해야 하는지에 대해 왜곡되지 않은 시장의 힘이 가장 잘 알고 있다는 전제에 기초하고 있는 반면, 지시적 개입은 시장이 반드시 그러한 능력을 보유하고 있는 것은 아니라고 전제한다(103). 그렇지만 한국의 발전국가는 양 측면을 다 갖고 있었다고 볼 수 있다. 다만 경제개발 초기에는 발전국가가 지시적 개입에 주안점이 두어졌던 반면, 점차적으로 촉진적 개입형태로 전환해 갔다고 보는 것이 옳을 것이다.

업기반 구축인 것이다.

<표 3-2> 경제성장과 공기업 : 한국 공기업의 설립 목적

첫째, 국가경제 발전을 위하여 사회간접자본의 확충은 긴요하지 만 이에 막대한 자본이 소요될 뿐만 아니라 외부경제가 큰 사업 이기 때문에 민간부문의 상업적 운영이 불가능하고 정부가 공기업 을 통해서 운영할 수밖에 없었다. (한국도로공사, 산업기지개발공사)

둘째, 민간자본시장이 성숙되지 않은 경제에 있어서 민간기업이 참여하기 곤란한 대규모 프로젝트 사업은 불가피하게 정부가 공기업으로 설립·운영할 수밖에 없으며 민간경제규모가 성숙됨에 따라 점차 민영화되는 경향이 있다. (한국석유공사, 인천중공업, 대한항공 공사)

셋째, 정부는 특정기간산업분야에 있어서 국민경제의 파급효과가 매우 크기 때문에 이러한 부문에 대한 공공통제를 통하여 국민경제에 대한 영향력을 제고시킬 목적으로 공기업을 운영하는 경우가 있다. (대한석탄공사, 포항제철)

넷째, 민간기업은 수익성 제고를 위하여 자체기술개발보다는 기술제휴나 기술도입 등으로 통하여 위험부담을 극소화하려는 경향이 있으므로 정부는 기술국산화, 자립화 등 특수목적에 위하여 공기업 을 설립 운영함으로써 장기적인 연구 및 개발투자를 강화하는 경 우가 있다. (대한기술개발(주))

다섯째, 경제개발과정에 있어서 일부 민간기업의 도산은 국민경 제에 막대한 피해를 줄 수 있기 때문에 정부는 이를 방지할 수 없 으며 이에 따라 부실기업을 인수, 공기업화하는 경우가 있다. (산업 은행 산하 출자회사)

여섯째, 국민경제에 긴요하고 국민생활에 필수적인 공공서비스는 장기 안정적으로 공급될 필요가 있기 때문에 정부가 공기업으로 운 영하는 경우가 많다. (한국전력공사, 한국전기통신공사, 지방상하수 도사업, 철도청)

일곱째, 경제발전에 있어 정부는 공공투자수요가 증대하고 있으 나 조세증가 등 세수확보에 어려움이 있을 경우 안정적 재정수입을 확보하기 위하여 공기업을 설립·운영하는 경우가 있다. (전매공사)

여덟째, 정부는 수출증대, 물가안정, 중소기업지원 및 서민보호 등 전략적 경제목적에 수행하기 위하여 공기업을 설립운영하는 경 우가 있다. (대한무역진흥공사, 농수산물유통공사, 중소기업은행, 주 택은행)

출처 : 경제기획원(1988: 15-7)

한국에서 공기업 설립의 가장 중요한 동기는 경제발전의 촉진에 있었다. 즉 “경제개발의 초기 단계에서는 엄청난 사회간접자본의 투자와 민간자본으로는 해낼 수 없는 많은 사업들에 정부가 공기업을 신설하여 참여”한 것이다. 한국의 경제개발 관련 핵심 부서였던 경제기획원은 이를 <표 3-2>와 같이 세부적으로 서술하고 있다. 결국 한국의 발전국가는 한국의 경제성장에 필요한 거의 모든 하부구조를 직접 조성한 셈인데, 사회간접자본의 확충, 민간자본시장의 보완·지원, 기간산업의 육성, 연구 및 개발, 필수적 공공서비스의 제공 등의 분야에 있어서 공기업 또는 국유기업을 통해서 직접 생산자 및 공급자의 역할을 수행하였던 것이다.²⁴⁾

민영화 논의가 본격화되기 이전 경제기획원에서 스스로 평가하고 있는 공기업 부문의 국민경제적 위치를 고정자본형성 및 산업연관효과를 예로 들어 살펴보자. 우선 고정자본형성 측면에서 보면, 공기업부문은 1960년대 중반 이후 국내 총고정자본형성의 30%를 담당하였는데, 특히 <표 3-3>에서 알 수 있듯이 공기업의 고정자본형성이 기계설비 분야에 집중되어 있어서 공기업이 자본집약적인 전략산업부문을 주도적으로 선도하고 있었다는 것을 알 수 있다.

<표 3-3> 공기업 고정자본형성의 설비유형별 구성비(1986년) (단위 %)

| | 건물 | 구축물 | 기계설비 | 차량운반구 | 계 |
|-----------|------|------|------|-------|-------|
| 국내총고정자본형성 | 33.3 | 22.7 | 21.8 | 12.2 | 100.0 |
| 공기업고정자본형성 | 11.0 | 15.7 | 70.7 | 2.6 | 100.0 |

출처 : 경제기획원(1988: 83)

24) “한국 경제가 경험한 경이적인 발전은 자유방임의 결과라기보다는, 시장기구와 비시장기구의 실용적인 非이념주의 정책의 결과라고 볼 수 있을 것이다. 즉 한국정부는 시장기능에 맡긴 결과가 적절하지 못하다고 생각될 때는 공기업으로부터 각종 압력에 이르는 다양한 개입수단도 불사하는 태도를 취하여 왔다”(사공 일 외, 1981: 27-8).

<표 3-4> 공기업부문의 산업연관효과

| | 전방연관효과 | | 후방연관효과 | |
|------|--------|--------|--------|--------|
| | 공기업부문 | 전 산업 | 공기업부문 | 전 산업 |
| 1980 | 0.6202 | 0.5144 | 0.5579 | 0.6622 |
| 1984 | 0.6708 | 0.5122 | 0.5471 | 0.6508 |

출처 : 경제기획원(1988: 83)

<표 3-5> 산업별 공기업부문의 부가가치 비중(1972)

| | 각 산업별 공기업부문의 비중 | 공기업부문의 산업별구성비 |
|------------|--------------------|------------------|
| 농림어업 | 0.20 | 0.68 |
| 광업 | 31.01 | 3.63 |
| 제조업 | 15.00 | 34.92 |
| 건설업 | 5.44 | 2.98 |
| 전기·수도위생업 | 66.19 | 13.66 |
| 운수·보관·통신업 | 30.51 | 18.95 |
| 도·소매업 | 2.35 | 4.10 |
| 금융·보험·부동산업 | 86.95 | 19.28 |
| 주택소유 | 0.40 | 0.09 |
| 공공행정 및 국방 | 0.00 | 0.00 |
| 서비스업 | 1.70 | 1.72 |
| 합계 | 9.07 | 100.00 |

출처 : 사공 일 외(1981: 186)

특히 주요한 것은 공기업부문의 산업연관효과인데, <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 전 산업 대비 공기업부문의 전방연관효과가 상당한 수준으로 높아서 공기업부문의 경영수준과 제품의 질이 민간부문의 제품의 질에 큰 영향을 미쳐 왔다는 것을 확인할 수 있다.

공기업부문의 경제성장에 대한 기여는 그것의 전략적 중요성에서도 확인될 수 있다. <표 3-5>에서 확인할 수 있는 바와 같이, 공기업은 중화학공업화의 전략산업 부문에서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다.

특히 금융·보험·부동산업, 전기·수도위생업, 광업, 운수·보관·통신업, 제조업 등 산업부문에서 공기업의 비중이 특히 높게 나타났다.

사공 일 외(1981)에 따르면 1960년대를 거치는 동안 각 산업부문에서 공기업이 차지하는 비중이 커다란 변화가 없었는데, 공기업 부문은 몇몇 산업부문에 국한하여 그 비중이 확대되었다기보다는 대규모산업이나 고도성장산업 내에서의 비중이 유지되거나 점차로 증가함으로써 확장되었다. 특히 전기, 철도, 통신업과 같은 산업들에서 공기업부문은 전체적인 경제개발의 애로를 회피하기 위한 수단으로서 성장하였다. “공기업부문으로 선정된 산업은 전방연관효과가 높고 자본집약도가 높으며, 규모가 크고 산출물시장집중도가 크며, 비교역품의 생산 또는 수출품보다 수입대체품의 생산부문으로 특징지어진다”(191). 즉 한국의 공기업은 경제개발 시기 고도성장의 선도부문으로의 역할을 수행해 왔던 것이다. “공기업부문의 성장은 전체 경제성장보다 훨씬 빨랐으며 그 성장효과를 여타 부분에 연결시키는 메카니즘이 있었다. 또한 한국의 공기업은 경제성장에 장애가 되는 시장불완전요소의 제거를 위해 적극적인 개입 메카니즘을 활용하려는 실용주의적인 정부의지의 결과로 채택된 정책수단이었다”(200).²⁵⁾

25) 경제기획원(1994a)의 다음과 같은 언급들은 구체적으로 경제개발 시기에 한국의 공기업들이 점하고 있었던 전략적 지위를 잘 보여준다. “1960년대 들어서 정부투자기관은 경제개발계획을 수행하는데 있어서 그 역할이 점차 중요시되어 양적, 질적인 발전이 이루어진 시기였다. 이 기간에는 많은 주요정부투자기관이 설립되어 경제개발의 촉진제로서의 기능을 본격적으로 수행해 나갔다.” “급격히 늘어나는 정부투자기관의 기능이 효율적으로 수행되도록 하기 위하여 「정부투자기관 예산회계법」이 제정되었다. 이로써 정부투자기관의 독립채산제 운용과 예산의 탄력성 및 결산을 통한 사후관리의 법적근거를 마련함으로써 정부투자기관의 합리적인 운영을 기하도록 하였다. 그런데 이러한 공기업은 정부대행기관으로서의 성격을 갖고 각 부문의 공공투자활동을 수행하기 위하여 막대한 자금이 소요되었는데, 이에 소요되는 자금은 아직 자체조달이 부족하여 정부로부터 출자나 보조 등의 지원이 불가피하였다. 이 당시 공기업부문에 대한 정부의 재정지출상황을 보면, 영월, 삼척 등의 화력발전소 건설 등 전원개발에 소요되

이와 같이 공기업을 주요 수단으로 하여 경제발전을 주도하여 온 한국의 발전국가는 주지하듯이 1980년대 이후 약화되기 시작하였다. 한국의 발전국가 약화의 요인은 크게 두 가지 방향에서 찾아질 수 있는데, 대내적으로는 발전국가의 선별적 국가-기업관계가 결과적으로 소수 재벌의 경제력 집중이 점점 심화되는 결과를 낳았다. 이러한 과정에서 형성된 소위 독점재벌은 한국에서 가장 강력한 경제집단으로 성장하였고, 이는 1980년대 이후 발전국가가 약화되고 재벌의 자율성이 강화되는 국가-기업간 관계의 질적 변화를 가능하게 하였던 것이다(김운태, 1999). 대외적으로는 글로벌라이제이션의 심화와 경제자유화 그리고 신자유주의의 압력이 개입주의적 국가의 약화 및 재편을 강요하였다고 할 수 있다.²⁶⁾

발전국가의 약화 내지 쇠퇴에 대한 논의들은 대체적으로 세 가지 흐름으로 진행되고 있다. 첫째는 탈발전국가론의 관점으로, 발전국가들은 대내외적인 조건의 변화로 인해 발전국가적인 특성을 벗고 규제국가적 성격으로 전환될 것이라는 것이다. 둘째는, 제한적인 발전국가론의 관점으로, 이에 따르면 전통적인 발전국가가 약화되는 것은 사실이지만, 발전국가적 특성이 완전히 없어지는 것은 아니며 여전히 약한 형태로나마 유지되고 있다는 것이다. 셋째는, 사회조합주의적 발전국가의 가능성을 제기하는 관점으로서, 지금까지 국가-사회관계가 여타 부문은

는 한전의 자금부족액의 일부를 거의 매년 정부예산에서 지원하여 왔으며, 대한석탄공사, 한국관광공사, 수산개발공사, 대한조폐공사, 대한해운공사 등에 대해서도 매년 정부예산을 통하여 지원하였다.”

26) 이와 관련하여 Laux & Molot(1988)는 1970년대 후반 이후 선진자본주의 국가들은 국제 정치경제의 변화, 특히 생산의 국제화에 의한 압력 아래 놓이게 되고, 그에 따라서 자본축적의 기초가 변화하였고 또 한 일국 정부가 정책적 결과를 통제할 수 있는 능력이 축소되었다고 보면서, 그에 대한 선진 자본주의 국가들의 대응의 하나로 각국 공기업들의 상업주의적 지향성의 강화를 지적한다. 이러한 논의를 인정한다면, 한국의 최근의 민영화 정책은 서구의 선진자본주의 국가들이 국가의 소유권을 기초로 외적 압력에 적극적으로 대응하고 있는 양상과는 정반대의 방향을 취하고 있는 셈이 된다.

배제된 채로 국가-자본 또는 국가-기업간의 관계에 국한되어 있던 것에서 사회 전반의 주요 세력들을, 특히 노동 등 민중부문을 모두 포괄하는 국가-사회관계가 형성된다면 긍정적인 발전국가로 전환될 수 있다는 것이다(윤상우, 2001: 176-177).²⁷⁾ 어떠한 관점이 사실에 부합하든지 분명한 것은 한국의 국가가 1960년대 이후 약 20여년간 유지하여 왔던 발전국가 형태를 계속 유지하고 있지 않다는 점이다. 현 정부가 천명하고 있는 신자유주의 기조는 전혀 다른 국가형태를 지향하고 있는 것이기 때문이다.

발전국가가 약화·쇠퇴하고 신자유주의 국가형태가 가시적으로 등장하기 시작한 것은 김영삼 정부 때부터이지만, 그것이 “범지구적 수준의 자본축적 기제에 통합된 전형적인 신자유주의적 국가형태의 모습”을 띄게 된 것은 IMF 위기 이후에 등장한 김대중 정부 때부터라고 할 수 있다. 김대중 정부 하의 신자유주의 국가는 국가의 정치적·이데올로기적 기능의 측면에서, 그리고 국가의 경제적 기능의 측면에서 이전과 커다란 차이를 보이고 있는 것이다(구갑우, 1998). 그 세부적인 내용들 중에서도 공공부문의 구조조정 특히 인력 및 예산감축을 중심으로 한 국가장치의 재편과, 공기업의 민영화 등을 통한 국가의 공공재 생산·공급의 최소화는 이전과 급진적인 차이를 보이고 있는 점이라고 할 수 있다.

27) 세 번째 입장에서 서 있다고 할 수 있는 에반스(P. Evans)는 이와 관련하여 다음과 같은 진단을 내리고 있다. “발전국가가 산업화 이후에도 계속 효과적이라고 가정할 수는 없다...발전국가가 향후에도 효과적일 수 없는 이유는 초기의 자본축적과 산업전환의 결과로 국가-자본가의 권력구도가 재편되었고 다시 그것으로 인해서 발전국가에서 볼 수 있는 자율성이 침식되었기 때문이다...자본축적이나 산업전환이라는 측면에서도 국가개입이 효력을 계속 발휘하기 위해서는 국가-사회의 상호관계를 재정하여 발전체적이 초래한 변화를 반영시켜야만 한다...이를 위해서는 ‘연접된 자율성’(embedded autonomy)을 좀더 포괄적으로 만들어서 국가와 타 사회집단 간에 새로운 관계가 구축되는 방안을 모색해야 한다...향후 발전국가론이나 사회-국가 관계의 초점은 이러한 관점에서 분석되어야 한다” (에반스 외, 1997).

4. 발전국가의 딜레마와 국가-사회관계, 공공부문의 재편

위에서 우리는 한국의 발전국가의 전개과정과 그것의 쇠퇴에 대해 간략하게나마 검토하였다. 그렇다면 이 시점에서 우리는 다음과 같은 질문들을 던져볼 수 있다. 한국의 국가는 이제 기존의 발전국가적 속성을 완전히 탈각한 것인가. 그리하여 한국의 국가는 완전히 새로운 형태의 신자유주의국가로 탈바꿈한 것인가. “신자유주의적”인 김대중 정부는 이제 발전국가의 핵심적인 특징인 국가주도의 경제 개입주의와 완전히 단절하고 경제 영역을 자유로운 시장에 내맡겨버렸는가, 또는 앞으로도 계속 그렇게 할 것인가. 공공부문, 특히 공기업은 더 이상 경제부문의 선도주자의 역할을 부여받지 않고, 단지 시장의 원활한 작동을 위한 보조적인 역할만을 수행하게 될 것인가.

이 글에서 이러한 질문에 대한 명확한 답을 내릴 수는 없다. 그러나 분명한 것은 한국의 발전국가가 공기업을 통해서 수출지향적 중화학공업화를 추진하면서 전제로 하였던 것은 한국의 경제 질서·기조가 기본적으로 민간중심적이어야 한다는 점이었다. 따라서 한편으로는 발전국가의 경제정책의 결과로 민간부문이 자율적으로 국가경제를 담당할 수 있을 정도로 성장하였다고 판단되고, 다른 한편으로 글로벌라이제이션이라는 말로 압축적으로 표현되는 세계적인 규모의 경쟁 심화에 적극적으로 대처하기 위해서 한국 경제의 세계시장 적응력이 제고되어야 한다고 판단되는 경우, 국가는 기존의 발전국가적 경제개입주의를 스스로 약화시키고 새로운 역할을 담당하고자, 구체적으로 그 내용이 무엇이든간에, 경제개발 전략을 수정할 개연성이 적지 않다. 이 때, 이러한 전략 수정은 정치경제적 상황조건의 변화에 “순응”하는 것이 아니라 “대응”하는 것이었다는 점이 주목되어야 한다. 즉 한국의 발전국가의 약화의 이면에는 국가의 자율적인 판단에 따른 전략수정이라는 측

면에 존재한다고 하는 점이다.

한국 정부는 1980년대에 들어와 “정부주도의 개발전략에서 민간주도의 개발전략으로” 경제개발전략을 수정한다. 정부의 공기업 민영화정책은 바로 이러한 전략수정의 맥락에서 이해될 수 있다. 즉 정부의 공기업 운영은 정부주도의 개발전략의 일환이었던 것이고, 따라서 민간주도의 개발전략으로 경제개발전략이 전환되는 경우 기존의 공기업 운영 목적은 더 이상 유효하지 않게 되고, 공기업 운영 방식에 있어서도 불가피한 변화가 필요하게 되는 것이다.²⁸⁾ 구체적으로 경제기획원의 「공기업 민영화추진계획과 실적」(경제기획원, 1994b)에 따르면, 정부는 당초의 설립목적이 달성되었거나 여건변화로 인하여 공기업으로서의 존속 필요성이 상실된 기관 그리고 민간부문과 기능이 결합되는 기관에 대해서는 정부지분의 완전매각 대상기관으로 분류하고, 국민경제적 영향이 매우 커서 정부가 경영권 행사에 필요한 지분을 보유할 필요가 있는 기관 그리고 경영상황이 양호하여 안정적 배당이 가능하여 국민주 보급이 가능한 기관에 대해서는 정부지분의 일부매각 대상기관으로 분류하며, 결합되는 일부 업무를 민간부문에 이전하거나 유사기능을 수행하는 기관간의 기능 재조정이 필요한 기관에 대해서는 기능조정 대상기관으로 분류하고 있다. 이러한 경제개발전략의 변화는 한국경제가 “개발연대에서 자율개방시대로” 접어들고 있으며, 따라서 시대적

28) 경제기획원(1994b)은 이와 관련하여 다음과 같이 말하고 있다. “공기업이 국민경제에서 차지하는 비중이나 파급효과가 매우 크다는 점에서 공기업 경영효율성 제고는 국민경제 전체의 능률향상에 필수적이라는 인식을 갖게 되었다. 그러나 경영평가제도를 통한 공기업능률향상에는 한계가 있었으며, 공기업의 근본적인 혁신은 민영화를 통해서 가능한 것이다. 공기업 민영화 또는 공기업에 대한 민간부문 참여 확대는 경쟁유인이 결여되고 경직적으로 운영되기 쉬운 공기업 경영에 새로운 활력을 부여할 뿐만 아니라 사회적 감시기능을 강화할 수 있는 토대가 되었다. 또한 부수적으로는 우량주 공급 확대, 주식보유분산 및 시중유동자금의 산업자금화를 통한 자본시장 및 통화의 안정적 관리, 정부출자부담 축소와 정부보유주식 매각에 의한 재정수입의 확보 등의 효과를 거둘 수 있는 기초가 되었다”(262-3).

조건의 변화에 한국경제가 적절하게 대응하여야 세계적 경쟁 속에서 살아남을 수 있다는 정부의 판단에 따른 결과였던 것으로 간주될 수 있을 것이다.²⁹⁾

따라서 우리는 한국에서의 국가-사회관계 또는 공공부문의 지위 변화가 일차적으로는 정부의 개발전략의 수정에 기인하는 것으로 판단할 수 있다. 문제는 한국사회의 진보적 발전에 이러한 전략변화가 유효한가 하는 점에 있다. 이 시점에서 우리는 소위 “발전국가의 딜레마”(이병천, 1998)에 대해서 짚고 넘어갈 필요가 있다. 시장경제와 민간부문의 행위자들의 역량이 미성숙한 “약한 사회”의 상황에서 경제·사회의 발전의 주도적인 역할을 국가가 담당하는 것이 필요하고 또한 국가에 의한 사회의 동원과 규율 행사가 불가피하다고 하더라도, 이 발전국가는 “그 정당성 원리를 민주적 절차에 두지 않고, 산업화와 대북 체제경쟁에서의 승리라는 목표에 두고 있어서 이 목적 달성을 위해서는 어떠한 수단 방법도 정당화”하는, 따라서 결과적으로 시민사회의 민주주의적 발전과 발전국가가 대체관계에 있게 되는 문제를 안고 있었다. 또한 한국의 발전국가는 “노동의 참여를 배제한 국가-자본(재벌)의 권위주의적인 발전지배연합의 구조” 위에 있었고 결과적으로 “자본을 규율할 수 있는 국가의 능력이 침식”되었다는, 따라서 발전국가 이후의 신자유주의적 국가형태의 도래를 내적으로 배태하고 있었다는 문제가 있었다.

그렇다면, 그동안 지속적으로 운위되어 왔던 공공부문의 비효율과 폐해는 결국 “발전국가의 딜레마”에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 김대중 정부의 급진적인 신자유주의적 구조조정은 이러한 발전 딜레마에 대한 대안이 될 수 없다. 기존의 발전국가의 국가-사회관계가 국가 주

29) 그렇다면 한편으로는 정부 정책에 대한 내재적인 접근을 통해서 이러한 전략수정의 방향이 올바른가 하는 점과 수정된 전략의 기본적인 목표가 구체적인 추진과정에서 제대로 달성될 것인가 하는 점을 살피는 것이, 그리고 다른 한편으로는 외재적인 접근을 통해서 국가-사회관계가 어떠한 틀거리로 형성되어야 하는지를 근본적으로 검토하는 것이 필요할 것이다.

도적인 국가-자본(재벌) 유착관계에 집중되고 노동 등 여타 부문을 배제하는 또는 이 유착관계에 부수적인 것으로 삼는 틀거리 위에 있었다면, 반대로 김대중 정부의 신자유주의적 국가-사회관계는 시장 또는 자본 중심의 국가-사회관계, 즉 또 다시 노동 등 여타 부문을 배제하는 자본의 자유로운 이윤추구 활동만을 보장하는 틀거리 위에 놓이게 될 가능성이 크다.

5. 결론

우리는 이 장에서 국가-사회관계가 구체적으로 한국의 발전국가 시기 동안 어떻게 편성되고 또 발전국가의 약화 과정에서 어떻게 변화하였는지 간단하게 살펴보았다.

한국의 발전국가는 “시장은 사회가 개인들과 공공재 사이의 갈등을 어떻게 조화시킬 것인가에 대한 어떠한 목표도 어떠한 청사진도 갖고 있지 않다”(Chaudhry, 1993: 266)는 주장을 경험적으로 뒷받침하고 있다. 한국의 발전국가는 스스로 사회의 발전 방향과 목표를 설정하고 가능한 모든 자원을 동원하고자 하였다. 한국의 발전국가의 등장 배경에는 시장의 실패가 아니라 시장의 미성숙이라는 상황이 존재하였다. 물론 그것은 남북간의 체제 경쟁뿐만 아니라 세계 시장에서의 경쟁이라는 상황을 돌파하여야 한다는 발전국가 스스로의 판단에 근거한 것이었다. 그리고 발전국가는 “한강의 기적”을 낳는 것에 일단은 성공적이었던 것으로 평가된다. 그러나 발전국가는 이 성공의 한계를 포착하고 스스로 기존 전략을 수정한다. 그런데 이 전략 수정은 주지하듯이 시장 중심주의적 신자유주의를 기조로 하는 것이었고, 공공부문 구조조정과 민영화 정책은 그 하나의 결과이다.

한국의 공공부문 노동조합운동은 발전국가의 약화와 신자유주의적

재편의 과정에서 그 모습을 드러냈다. 발전국가는 독점재벌의 경제적 자율성을 신장시켰을 뿐만 아니라 시민사회의 활성화, 노동조합운동의 발전을 위한 토대도 또한 마련하였다. 공공부문 노동조합운동의 사회적 등장은 이러한 상황 전개를 배경으로 하고 있는 것이다. 따라서 공공부문 노동조합운동의 과제는 그동안 발전연합에서 배제되어왔던 시민사회의 각 부문과, 특히 노동조합운동과의 유기적인 결합 위에서 신자유주의적인 국가-사회관계 재편이 아니라 진보적인 방향의 국가-사회관계 재편을 위한 동력이 되는 것이다.

제4장

한국의 국가-사회관계 변화와 공공부문 노사관계의 구조 변화

1. 서론

한국의 공공부문 노동조합운동은 1990년대 중반 이후, 특히 IMF 위기 이후 급격하게 변화하고 있는 공공부문 노사관계의 구조 변화에 직면하고 있다. 공공부문 노사관계의 구조변화는 궁극적으로 한국의 국가-사회관계의 변화와 그에 따른 공공부문의 사회적 위상의 변화와 관련되어 있다고 할 수 있는데, 그렇다면 이 국가-사회관계의 변화를 가져온 주요한 힘이 무엇인가가 논구되어야 한다.

이 장에서는 그것을 한편으로는 국내 독점재벌을 중심으로 한 자본의 경제적 자립화와 다른 한편으로는 글로벌라이제이션의 심화에서 찾고, 그에 따른 공공부문 구조조정과 노사관계의 구조변화의 양상에 대해서 간략하게 살펴보고자 한다. 특히 우리는 자본의 경제적 지위의 강화와 글로벌라이제이션이 곧바로 공공부문 구조조정으로 이어진 것이 아니며, 그 사이에는 김영삼 정부 및 김대중 정부의 경제구조 재편을 위한 전략적 선택이 매개적 변수로 존재하였다는 것을 강조하고자 한다.

한 사회의 국가는 그것이 토대로 하고 있는 사회와 외부의 국가사회를 연결하는 결절점이다. 즉 국가는 자신의 전략적 선택을 통해서 대외적인 압력이 직접 해당 사회로 관철되는 것을 막거나 또는 그 영향력을 약화시키고 또는 그 방향을 굴절시킬 수 있다. 따라서 한국 정부의

신자유주의적 구조조정 특히 공공부문의 민영화와 구조조정을 세계적 수준의 신자유주의 세력의 압력의 단순한 반영이라고 치부할 수는 없다. 물론 국가의 전략적 선택의 가능성은 내외적인 상황조건에 의해서 제한적이라고 할 수 있으며, 따라서 국가는 그 상황조건의 틀 위에서 일정한 방향의 정책을 선택하는 것이다. 문제는 어떤 선택지가 존재하며 각각의 구체적인 함의가 무엇인지에 대해 해당 사회의 구성원들이 적극적으로 참여하는 적극적인 토론이 이루어지고 그것을 토대로 정부의 정책이 사회적인 정당성을 확보한 위에서 결정될 수 있어야 한다는 점이다. 바로 이 점에 있어서 한국 정부의 신자유주의적 정책기조는 분명히 문제제기의 대상이다. 특히 공공부문 민영화와 구조조정 문제에 대해 정부가 갖는 시각은 너무나도 일면적이고 일방적이어서 공공부문의 운영을 둘러싼 이해당사자들인 전 국민의 의견수렴이 거의 이루어지지 못하고 있는 실정인 것이다.

이하에서는 한국의 국가-사회관계의 변화에 대한 주요한 압력에 대해 검토한 후 구체적으로 공공부문 민영화 및 구조조정 과정을 통해서 구체적으로 국가-사회관계가 어떤 방식으로 재편되고 있는지, 그리고 이러한 공공부문 민영화 및 구조조정이 공공부문 노사관계의 구조 변화로 어떻게 연결되고 있는지를 간단하게 살펴보도록 한다.

2. 한국의 국가-사회관계의 변화 : 개발국가의 약화와 시장력의 강화, 글로벌라이제이션의 심화

에반스에 따르면 “산업전환과 경제가 성장함에 따라 국가-자본관계가 변하고 자본을 규율할 수 있는 국가의 힘도 약화된다...그렇게 된다면 과거에는 산업전환을 성공적으로 이끌었던 제도형태의 유효성이 훼손된다...그래서 새로운 산업발전을 유도하기 위해 이러한 과거의 국가-

자본관계가 어떤 새로운 관계로 전환되어야 하는가 하는 문제가 제기된다”(에반스 외, 1997).³⁰⁾ 그런데, 한국의 국가는, 결론적으로 말하자면, 여전히 노동부문을 배제하고 자본과의 관계를 우위에 두는 신자유주의적인 정책을 경제발전의 전략 기조로 삼았다.

한국 정부는 1979년 초 「경제안정화 종합대책」을 마련하였는데, 이것은 그 동안의 정부의 경제정책의 기조를 전환하는 것을 내용으로 하고 있다. 이 대책의 핵심은 “안정, 자율, 개방을 경제운용의 기본방향으로 설정”하는 것으로, 구체적으로는 “경제운용방식을 민간주도로 전환하여 민간의 자율과 창의를 최대한 존중하는 방향으로 정책을 추진”하고자 한 것이다. 이러한 정책기조 전환의 배경은 정부 스스로 1970년대까지의 국가 주도의 경제개발이 낳은 부작용 특히 “정부주도에 의한 경제운영 방식이 성장을 효율적으로 뒷받침했으나, 경제규모가 커지고 민간부문의 사업영역이 확대됨에 따라 경제활동에 대한 정부의 직접적인 개입이 그 효과 면에서 한계”가 있었다³¹⁾는 점을 인식하고, 또한 1970년대 후반의 국제경제의 위기, 즉 “제2차 석유파동과 국제금리의 상승이 경제에 커다란 부담”을 안겨주게 됨으로써 “대외지향적 성장정책을 통해서 고도성장을 이룩해 왔던” 한국 경제를 더욱 어렵게 하였

30) 에반스는 이러한 맥락에서 “국가와 다른 사회집단과의 관계가 바로 국가의 힘을, 즉 국가가 자본가들이 꺼리지만 택해야 하는 바람직한 투자형태를 유도할 수 있는 힘을 강화시킨다”고 주장한다. 즉 기존의 발전국가의 노동배제적이고 자본친화적인 사회관계를 벗어나서, 사회의 주요 세력들과의 적절한 관계를 유지하는 것이 발전국가의 긍정적인 전환에 필수적이라고 보는 것이다.

31) 이에 대해 경제기획원은 구체적으로 다음과 같이 지적하고 있다. “정부는 80년대 들어서면서 안정화시책을 기초로 하여 경제 체질을 개선하기 위한 노력도 다각적으로 추진했다. 그것은 경쟁력 향상보다는 규모의 확장만을 추구하며, 이를 위해서는 정부의 지원을 독점적으로 누리고자 하는 지대추구적 기업경영 풍토를 쇄신하는 것과 이러한 기업경영풍토를 낳은 정부의 경제개입방식을 수정하는 것을 의미했다. 이에 따라 정부는 80년대 들어서 대외개방의 추진과 함께 종전의 정부주도 경제운동방식을 민간주도로 전환하기 시작했다”(경제기획원, 1994b: 18).

다는 것과 관련되어 있다(경제기획원, 1994b: 13-4).

이러한 맥락에서 1980년대 들어와 정부는 경제운용의 기초를 정부주도에서 민간주도로 전환할 것을 천명함과 동시에 기존의 산업육성정책 위주의 산업정책도 산업조정정책과 산업조직정책을 양대 축으로 삼는 산업정책으로 방향을 전환한다. 특히 1986년의 공업발전법에 의해 대규모의 부실기업이 정리되는 과정에서 재벌들은 상당한 부를 축적할 수 있었다. 무엇보다도 중요한 것은 금융산업의 자율화조치였는데, 이 과정에서 재벌들이 금융기관을 인수 또는 설립할 수 있게 됨으로써 특히 자금조달의 측면에서 독점 재벌들은 정부로부터 어느 정도의 자립성을 확보할 수 있는 기반을 마련하게 되었다(장지상, 2001: 12-3). 1980년대 초의 금융자유화는 경제위기 하에서 외자의 유입을 확대하기 위해 정부의 주도 하에 추진된 것인데 반해 1980년대 후반의 자유화는 정부주도가 아니라 재벌을 중심으로 논의되기 시작하였고, 은행의 대형화 문제, 은행의 주인 찾아주기 문제가 핵심의제로 제기되기 시작하였다. 이와 같은 독점재벌의 자립성의 확대는 80년대 후반 3저 호황을 분기점으로 확고해지기 시작한다. 이것은 1960년대 경제개발 이후 국가-자본(독점재벌) 관계의 질적인 변화를 의미한다. 즉 발전국가 중심의 경제가 재벌 중심의 경제로 전환되면서 “조정자로서의 관료·국가가 재벌에게 포획”된 것이다(정태인, 1998: 241-2).³²⁾

정태인(1998: 242-3)에 따르면, 한국경제의 이러한 전환은 크게 세 가지 요인에서 비롯되었다. 첫째, 국가가 재벌을 통제할 수 있는 강력한 수단이었던 자금 배분 권한이 약화되었다는 것이다. 즉 기존에는 국가 소유의 금융기관을 통한 자금배분 권한을 통해서 재벌을 직·간접적으로 통제하여 왔었지만, 3저호황 이래 재벌 내부에 막대한 유희자금

32) 발전국가의 약화와 기존의 국가-사회관계 재편을 한국에서 자본가계급이 발전국가의 헤게모니 집단이었던 군부가 역사적으로 퇴각하고 새롭게 자본가계급이 그를 대체하는 헤게모니 집단으로 등장하는 과정을 분석한 글로는 정대화(1997)가 있다.

이 형성되어 국가에 기대지 않고 독자적으로 투자계획을 수립할 수 있게 됨에 따라 국가의 통제력이 제대로 작용할 수 없게 된 것이다. 둘째, 1987년 노동자 대투쟁 이래 노동조합의 교섭력이 강화됨에 따라서 기존의 국가·독점재벌 체제의 재생산에 핵심적이었던 노동의 강제동원이 더 이상 불가능하게 되었다. 이에 따라서 독점재벌들은 국가에 물리력에 의존한 저임금 체제의 유지가 이전처럼 가능하지 않게 되었고, 결국 그만큼 국가에 대한 재벌의 의존도가 떨어지게 되었던 것이다. 셋째, 정부의 개방정책 자체의 효과가 지적될 수 있다. 즉 금융의 자유화에 의해서 독점재벌들이 스스로 외국의 자본시장을 이용할 수 있게 됨으로써 국가의 재벌에 대한 통제능력이 더욱 약화되었다. 또한 시장주의와 결합한 개방이데올로기 그 자체도 역으로 국가관료에 대한 압박이 되었는데, 즉 기존의 국가의 역할을 스스로 포기하고 재벌중심의 경제논리에 포섭되어 버리게 된 것이다.

주지하듯이 한국의 국가·사회관계는 1960년대 이후 국가 주도의 국가·독점재벌(자본) 관계를 중심으로 전개되었다. 즉 한국의 발전국가는 한국의 경제성장의 주요 파트너로 대기업·자본·재벌을 선택하였으며, 국가 금융을 매개로 한 재벌의 유인과 제재의 시스템과 다른 한편으로 노동의 배제 및 억압 기제를 경제성장의 주요 동력으로 삼고 있었던 것이다. 그러나 이러한 국가·자본관계에서 자본 즉 독점재벌이 이탈할 수 있는 조건이 형성되었다는 것은, 또는 더 이상 국가의 유인 및 제재의 기제에 독점재벌이 순응하지 않고 그로부터 이탈할 수 있는 시장력을 확보하게 되었다는 것은 발전국가가 스스로를 실현할 수 있는 구조적 기반을 상실한 것을 의미한다.

또 하나의 중요한 사실은, 발전국가 전개의 다른 한 측면·결과인 시민사회의 성장, 노동조합운동의 성장으로 기존의 발전국가, 특히 노동배제적인 발전국가가 더 이상 효과적으로 작동할 수 없게 되었다는 점이다. 이것은, 여전히 한국의 국가가 제반 정책, 특히 노동정책을 수립·추진함에 있어서 노동배제적인 측면이 강하지만, 그럼에도 불구하고

고 국가가 노동을 허위적인 형태로나마 (잠재적인) 파트너로 인정하지 않을 수 없게 되었다는 것을 의미한다.³³⁾

이상과 같은 국가-사회관계의 전개와 결과, 한국의 국가는 발전국가적 특징을 벗어났었다. 우리는 이에 대해 “완전히 그렇다”고 대답할 수 없다. 적어도 그간의 공공부문의 민영화 및 구조조정 과정을 살펴보면, 그것이 장기적인 시야에서 준비되고 추진되지 못함으로써 제대로 성과를 거두지 못하는 경우가 많았지만, 그럼에도 불구하고 한국의 국가는 발전국가 시기의 경제 운용 과정에서 보여주었던 “국가의 경제적 역할의 주도성”에 대한 관점을 포기한 것으로 보이지 않는다. 물론 그것이 발전국가가 계속 유지되었기 때문인 것은 아니다. 우리는 한국의 발전국가가 가졌던 경제에 대한 국가의 주도적 역할이라는 화두가 김영삼 정부 시기를 거치면서 등장한, 그리고 김대중 정부 시기에 뚜렷하게 표출된, 신자유주의 국가에서 변형된 형태로 유지되고 있다고 본다. 그것은 아래에서 볼 수 있듯이 공공부문의 민영화와 구조조정과 관련된 한국의 경제정책 수립 및 추진 과정에서 뚜렷하게 드러난다. 비록,

33) 이와 관련하여 이우진(1999)은 평등주의적 관점에서 발전국가를 고찰하면서, 개발독재 시대에 평등화를 위한 조직적인 정책기조가 단 한 번도 없었다고 지적한다. 따라서 한국 사회의 “평등주의적 전환”이 없이는 발전국가적 전략은 성공하기 힘들며, 따라서 “국가 개입의 성공을 보장하기 위해서는 평등주의적 개혁”이 필요하다고 주장한다. 그는 현대 국가의 역할에 따라서 국가를 다음의 네 가지 형태로 구분한다. ①시장실패를 보정하고 공공재를 공급하는 공공재 제공국가, ②경기변동을 억제하고 필요시 경기부양책을 실시하는 거시경제 안정화국가, ③산업정책의 입안과 계획을 통해 자원을 전략적으로 배분하는 발전국가, ④시장에서 발생한 불평등을 시정하는 재분배기구로서의 사회권리국가. 그에 따르면, 자본주의의 불균등한 소유권이 낳는 정치적·경제적 불평등이 가장 중요한 시장실패이며, 따라서 사회의 진보적인 발전을 위해서 필요한 국가 형태는, 자원배분과 그 조정을 핵심적인 역할로 담당하는 공공재제공국가·거시경제안정화국가·발전국가도 필요하지만, 무엇보다도 정치적·경제적 자원의 재분배의 문제를 자신의 중요한 역할로 담당하는 사회권리국가라고 주장한다. 이러한 주장은 신자유주의적 국가형태에 대한 반대논리로서 매우 중요한 함의를 갖는다고 판단된다.

더 이상 기존의 발전국가 형태로 존재할 수 없게 상황조건이 변화하였다고 하더라도, 한국의 국가는 “신자유주의 국가형태”로 재편되어, 강력한 추진력을 가지고 한국 경제구조의 재편을 주도해가고 있는 것이다.

우리는 글로벌라이제이션의 심화 과정에서 “세계화”에 적극적으로 대응하여야만 한국경제가 산다고 주장하였던 김영삼 정부 하에서 초기의 “민주적 개혁의지”가 “국가(규제)가 배제된 재벌-금융의 유착관계를 유지하면서 자신들의 자유로운 활동 공간을 창출하려는 재벌의 저항”에 부딪혀 좌절하고 말았으며, 이에서 더 나아가 결국 “국가의 축적전략을 재벌의 축적전략에 종속시키는 방식”으로 후퇴하고 말았던 것을 목격한 바 있다(구갑우, 1998: 128). 1980년대 초반 설정된 “개방” 전략의 궁극적인 귀결이었다고 평가될 수 있는 자본자유화 정책, 즉 “금융 및 외환거래의 자유화와 외환집중제의 폐지”는 결국 IMF 구제금융이라는 신자유주의의 파국으로 이어졌다.³⁴⁾

그러나 역설적으로 IMF 위기는 독점 재벌의 위기, 즉 국가로부터 자유로워진 금융-재벌체제의 위기이기도 하였고, 이 와중에서 등장한 김대중 정부 하에서 국가는 IMF 프로그램을 배경으로 하여 다시 자본(독

34) 물론, 김영삼 정부의 초기 개혁은 소위 “국가경쟁력 강화”라는 세계화 담론 아래에 있었다. 그리고 김영삼 정부 초기에 단행되었던 행정개혁 또는 정부기구개편의 내용에서 유추할 수 있듯이, 그것은 기존의 “국가의 시민사회에 대한 규제와 통제의 해소” 즉 발전국가의 국가-사회관계의 재편이라는 맥락을 같이 하고 있는 것이었다. 그 정부기구개편의 내용은, “행정채신위를 구성하여 것으로 하여금 ‘국가의 시장에 대한 군림의 상징’인 경제기획원을 폐지하고, ‘중앙의 지방에 대한 군림의 상징’인 내무부를 지방자치부로 축소하여 인사권의 일부를 지방자치단체로 이관하며, 한국개발원 등 23개 정부출연기관을 민영화 내지 폐지하고, 안기부와 기무사 등 권력기관의 권한을 축소하여 본래의 목적으로 전환시키는 등의 ‘획기적인’ 개혁” 내용을 담고 있었다. 특히 우리가 주목하는 것은, 그 정부조직개편안이 “기구와 기능의 축소를 목표로 하여, 경제기획원이 가지고 있던 ‘기획’기능과 여러 경제부처가 가지고 있던 기업활동·금융·외환에 대한 ‘규제’기능을 포기하는 것에 중점”을 두고 있었다는 점이다. 정영태(1995: 34-37) 참조.

점재벌)과의 관계에서 우위에 설 수 있게 되었다. 이러한 사정을 배경으로 김대중 정부는 소위 4대부문을 중심으로 강도 높은 구조조정 정책을 수립·관철시켜 갔다.

문제는 이러한 “신자유주의적 경제정책” 또한 발전국가가 내포하고 있었던 딜레마와 유사한 딜레마에 빠질 수밖에 없다는 점에 있다. 발전국가는 국가 주도의 국가-자본관계를 주축으로 여타 사회부문을 배제하면서 자신의 경제개발 계획을 추진해 갈 수 있었다. 그런데, 발전국가의 전개는 스스로 국가-자본간 파트너십의 해소를 위한 조건을 형성하였으며, 또한 노동부문 및 시민사회의 활성화를 초래함으로써 스스로의 한계에 봉착하였다. 그 위에서 새로 등장한 신자유주의 국가의 딜레마는, 스스로가 설정한 계획을 추진하기 위해서는 사회의 제반 세력들과의 유기적인 관계를 형성하는 것이 필요한데, 신자유주의적 성격 자체가 이것을 사실상 불가능하게 한다는 점에 있다. 한편으로 국가는 기존과 같은 국가 지시적인 국가-자본(독점재벌) 관계를 유지하는 데에 한계가 있으며, 다른 한편으로 신자유주의 자체가 노동의 배제를 중요한 구성요인으로 하고 있기 때문에 노동과의 유기적인 관계를 형성하기도 쉽지 않은 것이다. 따라서 국가가 만약 경제전략을 수립·추진하고자 하고 또한 그것이 성공적이기 위해서는 자본 및 노동과의 유기적인 관계를 형성하기 위한 기제를 마련하고, 그것을 통해서 자신의 전략을 관철하는 방식을 모색하여야 하며, 결국 자본 및 노동 어느 일방 편향적인 방식으로가 아니라 양자 모두를 대상으로 양보하고 견인할 수 있는 역량을 확보하는 수밖에 없는데, 신자유주의적인 정책은 이것을 원초적으로 불가능하게 하고 있는 것이다. 따라서 김대중 정부 하에서와 같이 국가의 “경제적 개입”이 신자유주의를 기조로 하는 한, 국가는 결국 김영삼 정부 시기에서와 같이 자본에 포획되는 길을 걸을 수밖에 없을 것으로 판단된다.

이하에서는 구체적으로 공공부문 민영화와 구조조정 과정에서 국가가 어떠한 역할을 하였는지 살펴보도록 하자.

3. 국가-사회관계의 변화의 양상 : 공공부문 민영화와 구조조정

가. 공공부문 구조조정 추진 과정

1960년대 이후 한국의 공기업 부문은 경제개발전략의 수단의 하나로 팽창해 왔다. 이들은 사기업이 담당할 수 없는 영역에서 사기업 활동에 필요한 생산요소나 사회간접자본을 공급하고 또한 산업생산을 주도하기도 했다. 이는 국가주도적 경제성장 정책에서 국가가 경제에 개입하는 중요한 수단이었다. 그러나 국가주도적 성장정책 하에서도 정부는 수시로 공기업들을 민영화했는데, 이는, 이미 서술한 바와 같이, 정부가 공기업 문제를 어떻게 바라보았는지에 대한 단서를 제공한다. 즉 사경제부문의 성장에 따라서는 공기업의 시장화와 민영화를 충분히 고려했던 것이 정부의 기본적인 태도였던 것이다.³⁵⁾

1980년대 들어와 국가주도의 중화학공업화에 따른 문제점을 반성하는 과정에서 민간주도경제를 주장해 온 직업적 경제관료들의 입장이 결정적으로 강화되었고, 1980년대 말부터 산업구조조정의 필요성과 경제개방이 구체화되면서 경제자유화의 관념과 함께 공공부문의 재조정

35) 이에 대해 경제기획원(1988)은 다음과 같이 쓰고 있다. “이 당시 공기업민영화는 외국자본도입에 따른 원리금상환문제 등과 관련하여 외자도입을 통하여 설립된 공기업의 경영성과에 대한 관심이 크게 증가되었을 뿐만 아니라 민간경제가 공기업의 인수할만큼 성장하고 공기업의 민간이 경영함으로써 효율성을 제고시킬 수 있다는 판단아래 추진되었던 것이다”(66). “민영화된 공기업들은 민영화당시 대부분 적자를 시현하고 있었으나, 민영화 이후 수년내에 거의 흑자로 반전하였으며, 대한해운공사, 조선공사, 대한염업 등 일부 공기업의 제하고는 대체로 민영화의 성과를 보였다. 이는 민영화계획 자체가 자립의 가능성이 예상되는 공기업의 대상으로 한 것이기는 하나 민간에 의한 자율경영에 따라 효율성이 제고된 간접 증거로 파악될 수 있다”(67).

에 대한 관념이 구체화되었다. 그에 따라 1987년 정부는 공기업 민영화를 추진하기 위해 「공기업민영화추진위원회」를 구성한다. 이 당시 정부는 공기업 민영화 추진의 필요성을 첫째, 국민경제운용에 있어서 공기업역할의 재정립, 둘째, 공기업에 대한 민간참여확대로 경영효율성 제고, 셋째, 일부공기업의 기능재정립 필요성 대두, 넷째, 자본시장 및 통화의 안정적 관리에 기여, 정부출자부담의 축소 및 재정수입의 확보 등 민영화의 부수적 효과에서 찾고 있었는데(경제기획원, 1998: 271-3), 그 중에서도 가장 핵심적인 이유는 첫 번째 이유, 즉 “경제가 발전함에 따라 민간부문의 자본·경험 축적으로 사업수행능력이 크게 확충되어 왔고, 또한 산업구조가 고도화되고 대내외 환경이 급변함에 따라 이에 대한 탄력적 어려움으로 정부의 공기업 운용방식에 대한 재고도 요청됨에 따라서 경제운용에 있어서 민간부문의 역할이 증대”하고 있다는 점이라고 할 수 있다. 이에 따라서 정부는 정부투자기관 및 정부출자기관에 대한 민영화 방안을 마련하여 추진하였다. 그러나 국민주 방식을 주요 민영화 방식으로 채택한 이 계획은 증권시장의 침체로 제대로 진척되지 못하였다.

김영삼정부는 「신경제 5개년계획」을 통해서 자신의 경제노선을 밝혔는데, 이는 “민간주도의 자유시장경제 구축을 통하여 경제의 국제경쟁력을 발전시킨다”는 것으로 요약된다. 공기업 구조조정의 논리는 민간주도의 자유시장경제 구축을 위해서 공공부문과 민간부문의 역할 재조정이 필요하고, 이는 규제완화와 공공부문 기능축소를 통해 가능하다는 논리로 집약되었다. 이를 위해서 김영삼 정부는 저효율 상태에 있는 국가부문 기업들의 경영방식을 민간형으로 쇄신하거나 민간부문으로 소유권을 이전시킴으로써 효율성과 경쟁력을 제고한다는 계획을 구상하였으며, 이는 공기업 경영쇄신을 통해 경영효율성을 제고하고, 133개 공기업 중 58개를 민영화하며 10개를 통폐합한다는 「공기업 경영쇄신, 기능조정 및 민영화계획」으로 구체화되었다. 이 계획은 민영화 대상 기업의 범위를 훨씬 폭넓게 잡았으며, 특히 1987년도 민영화계획의 국

민주방식 대신 일반경쟁입찰을 통한 경영권의 실질적인 민간이양에 초점을 맞추고 있다는 점이 특징인데, 후자와 관련해서는, “민간으로 경영권을 이양함으로써만 실질적으로 경영효율성을 제고할 수 있다고 판단했기 때문이다”(황덕순, 2000: 222).

이 계획에 따르면, 경영쇄신은 공기업의 방만한 경영과 비효율적 경영을 개선하기 위한 것으로, 단기적으로는 일률적으로 인사·고용·임금·노조지원 등에서의 지출 축소와 효율화를 강제하는 한편, 기업 차원에서는 수익성 기준 경영관리의 강화, 사업구조와 조직개편, 능력주의 인사관리 도입과 노동조직제도 개편, 기업문화운동 등을 유도하고, 그 실적이 해당 기관의 경영평가 결과에 반영되도록 되어 있다. 이에 따라 1995년 이후부터는 대부분의 공기업에서 수익성과 효율성을 강조하는 민간기업식의 경영관리가 나타나게 되었다.

한편, 공기업 기능조정 및 민영화는 각 공기업의 특성에 따라 경영권의 민간이양, 지분매각, 통폐합 등의 방식으로 1994년부터 1998년까지 총 68개의 대상기업을 처리한다는 목표를 가지고 추진되었다. 그러나 가장 핵심적인 사안이었던 민영화 계획은 추진이 부진했다. 이는, 민영화계획이 수년의 준비기간 혹은 점진적 추진과정을 특징으로 하는 외국의 전례로 볼 때, 계획이 준비기간 없이 제기되어 추진 과정에서 필수적인 다양한 이해집단의 이익, 증권시장의 반응, 경쟁촉진 방안과 사후 규제제도의 재정립 등의 문제들에 대한 대응방안을 결여하고 있었던 데에 그 원인이 있었다(김대환, 1995: 21-22).

결국 민영화정책은 추진과정에서 “졸속적 준비, 행정편의적 추진, 제벌에의 경제력 집중” 등의 문제가 부각되어 비판을 면치 못하고, 증시 상황마저 여의치 않아 그 실적이 부진하였다. 결국 정부는 1996년 11월 「공기업 경영효율화 및 민영화 추진방안」을 통해 민영화 추진방향을 전환한다. 그 기본방향은 “기업별 특성, 해당 산업의 경쟁 여건을 고려하여 민영화의 시기와 방식을 재조정한다는 것, 기업성이 강하고 민간에게 매각이 가능한 공기업은 소유·경영권의 실질적 민간이양을 통해

효율을 제고하고, 그 외의 공기업은 인센티브 도입, 경영구조 개선 등 경영혁신을 통하여 효율을 제고”(황덕순, 2000: 224)하는 것이었다.

김대중 정부에 들어와 공공부문 구조조정은 4대부문 구조조정 과제의 일부로 다시 제기되었다. IMF 관리체제라는 비상한 환경에서 벌어진 공공부문 구조조정의 초점 역시 김영삼 정부 시기와 다르지 않게 “민영화와 경영혁신”으로 압축되었다. 또한 구조조정을 둘러싼 논리 역시 시장주도형 경제로의 급속한 이행을 위해 민간부문의 강력한 구조조정과 함께 공공부문에서도 구조조정이 필요하다는 논리가 동원되었다. 그리고 그에 덧붙여 경제위기라는 특수한 상황 속에서 경제 전반의 강력하고 신속한 구조조정을 선도하기 위하여 공공부문에서의 모범이 필요하다는 논리가 추가적으로 도입되었다.

2단계로 나뉘어 수립된 공공부문 구조조정 추진 계획은 기획예산처³⁶⁾를 중심으로 한 민영화추진위원회와 정부혁신추진위원회를 축으로 하여 강력히 추진되어, 그 실적도 이전 정부보다 급진전되었다. 이중 민영화정책은 주로 공기업을 대상으로 했는데, 포항제철 등 5개 기업이 완전민영화 대상으로, 한국통신 등 6개 기업이 단계적 민영화 대상으로 분류되었으며, 이들의 자회사 대부분을 민영화 대상으로 선정하였다.

이와 같은 민영화 계획의 추진 결과, 2001년 1월 현재 5개 완전민영화 대상기업 및 대한송유관공사의 민영화가 완료되었으며, 단계적 민영화 대상 기업들도 2002년까지 매각 완료를 앞두고 있었다. 이중 한국통신은 정부지분이 40%로 낮아졌으며, 한국전력은 발전부문 분할이 완료되었다. 한편, 1999년 3월에는 민영화 추진 계획에서 빠져있던 철도청의 반(半)민영화 계획이 추가되었다. 그리고 김대중 정부의 민영화 정책의 특징 중 하나는 민영화 방식에서 해외매각이 가장 적극적인 민영

36) 기획예산처는 예산 편성권과 함께 재정개혁과 정부개혁을 추진하는 것을 임무로 삼았던 부처로, 김대중 정부에서 새로 만들어졌다. 따라서 공공부문 구조조정은 기획예산처의 주도로 이루어졌다. 그러나 그 조직과 인맥은 과거의 경제기획원에서 파생된 것으로 거의 다르지 않다고 볼 수 있다.

화 방법으로 채용되었다는 점인데, 1998-9년 동안의 민영화로 인한 재정수입이 총 9조 3천억원에 이르고 있다.³⁷⁾

한편 경영혁신 정책은 단계적 민영화 대상 기업 6개 및 공기업으로 유지되는 13개 기업과 그 자회사들을 대상으로 한 것으로, 이것에 대해서는 민영화를 대비한 기업 경쟁력 강화 차원에서였고, 후자에 대해서는 조직운용의 효율성 제고를 위한 것이었다. 경영혁신 추진원칙으로는 핵심사업에의 전념, 가능한 기능의 민영화 내지 아웃소싱, 유사·중복기능의 통폐합, 자율·책임경영체제의 확립, 효율제고를 위한 운영시스템 개혁 등이 제시되었으며, 추진전략으로는 첫째, 비핵심분야나 비관련 다각화 자회사의 정리 및 민영화와 조직슬림화 및 인력감축 등을 통한 핵심사업 위주 사업재편, 둘째, 경영계약제, 경영자율권 확대, 성과 평가 및 인센티브제도 도입 등을 통한 책임·자율경영체제 확립, 셋째, 규제완화·경영공시제도·국제기준 회계관리 등을 통한 경쟁촉진 및 경영투명성 제도 등이 제시되었다.

한편 노동부에서는 인력감축과 인건비 축소가 강력히 추진되었다. 이에 따라 19개 공기업의 인력규모는 정원 기준으로 1998년 3월에서 2000년 말까지 41,269명이 줄었으며, 퇴직금 누진제 폐지, 명예퇴직수당 축소, 자녀학자금제도의 사실상 폐지, 연월차 및 휴가수당 축소, 체력단련비 등 각종 수당 폐지 등 복지 및 수당제도의 폐지와 축소, 임금가이드라인의 엄격한 실시를 통한 임금인상의 강력한 억제가 이루어졌다 (오건호, 2001).

나. 국가주도적 공공부문 구조조정

서구 선진자본주의 국가들의 경우 공공부문 구조조정은 대체적으로

37) 그러나 이러한 해외매각 방식은 혈값 매각 및 기간산업 부문의 해외 종속의 문제로 인해 비판에 직면해 왔다. 이에 대한 구체적인 내용은 오건호(2001: 21-23)을 참조하시오.

신자유주의 정책이념을 바탕으로, 특히 보수주의 정치세력의 집권 시기에 추진되었고, 그 주된 내용으로 민영화와 상업주의적 경영방식이 활용되었다. 한국에서 추진되어 온 공공부문 구조조정 역시 이러한 점에서 큰 차이가 없다. 그러나 한국의 경우, 공공부문 민영화와 구조조정이 발전국가의 전통 하에서 국가의 거의 일방적인 주도하에 전개되었다는 특징이 매우 강하다.

민영화 등 공공부문 구조조정은 경제적 과정이라기보다는 정치적 과정이라고 할 수 있다(Savas, 1987). 이는 공공부문 구조조정이 제 계급 집단의 이해관계가 충돌하는 국가부문에서 발생하는 일이기 때문이고, 그 결과 또한 자칫하면 특정 계급계층의 이해관계 충족에 치우칠 수 있기 때문이다. 따라서 민영화 등 공공부문 구조조정은 추진체제와 과정이 매우 중요하며, 그렇기 때문에 공공부문 구조조정을 위해서는 이해관계를 갖는 계급 세력관계를 조율할 기구와 프로그램을 수립하는 것이 매우 중요하다(임휘철, 1995).

그러나 한국의 경우 공공부문 구조조정의 주요 추진 주체는 국가(관료)였으며, 전문가나 이해관계자들과의 협의는 극히 제한적이었고, 이러한 양상은 제도적으로 그리고 관료들의 행태를 통해서 보장되었다. 예를 들어 1987년, 1993년, 1998년 세 차례에 걸쳐 대규모적으로 민영화가 추진되었지만, 모두 민영화에 대한 관련 법률의 제정 없이 추진되었다. 이에 따라 민영화의 법적 근거는 「국유재산법」상의 “잡종재산 매각에 관한 규정” 이외에는 사실상 존재하지 않은 것으로 보이는데, 이에 따르면, 매각 주무부처인 재정경제원은 매각결정이나 추진 과정에서 광범위한 재량권을 가질 수 있는 것으로 되어 있다. 세 차례의 민영화 추진과정에서 정부는 「공기업민영화추진(대책)위원회」를 추진 주체로 삼았는데, 이 조직은 경제기획원 혹은 기획예산처 차관을 수장으로 하여 관련 공무원과 약간 명의 민간인 위원이 포함되어 있었으나, 민간인 위원들의 수도 적었을 뿐만 아니라 정부로부터의 독립성은 전혀 유지될 수 없는 것이었다. 따라서 민영화 및 구조조정은 사실상 “대통령(청

와대)⇒경제기획원장관 내지 기획예산처장관⇒차관⇒각부처 담당공무원”의 위계구조에 의해서 계획되고 실행되었다고 할 수 있다.

한편, 정부 내에서 핵심 주체는 집권세력과 더불어 경제기획원 혹은 기획예산처 등의 핵심 관료집단이었다. 이들은 주무부처들과는 달리 정부 안에서도 이해관계 집단들의 입김에 대해 독립성이 높았으며, 이 때문에 거시경제정책 추진에서도 독자성과 강력한 권한을 행사해 왔으나, 다른 한편으로는 집권 정치세력의 “개력 드라이브”에 가장 유연하게 적응해 온 집단이었다. 또 이들은 이미 박정희 정권 말기부터 민간주도 경제에 대한 강한 믿음을 지니고 있었고, 개방 압력과 노동운동의 진출이 강화되면서 신자유주의적 경제구조 개혁에 대한 믿음을 강하게 지니고 있었다.

결국 한편으로는 민영화와 구조조정이 집권세력의 강력한 “신자유주의적 개혁 드라이브”와 경제기획원(기획예산처)의 관료집단³⁸⁾을 핵심주체로 하여 추진되었고, 다른 한편으로는 민영화 과정에서 정부와 민간이 상호작용하는 것을 규정하는 제도적 틀거리가 존재하지 않은 상황에서 관료들이 고도의 재량권을 행사할 수 있었다는 점에서, 한국에서의 민영화는 프랑스 우파정부가 1986년과 1993년에 실시한 “국가지시형 민영화”(박재정 외, 1997)와 유사한 방식으로 추진되었던 것이다. 실제로 정부는 1998년 공공부문 구조조정에서 ‘이해당사자 및 해당 공기업의 강력한 저항’, ‘강력한 리더십 부족’ 문제를 주요한 추진 장애요인

38) 역사적으로 경제기획원은 각 정권의 행정부처 내에서도 독자성과 권한이 매우 강한 집단이었다. 민영화 계획을 입안한 것은 이들이었으며, 주무부처들은 해당 공기업에 대한 관리책임만을 갖고 있었을 따름이었다. 물론 주무부처들의 책임이 부정될 수는 없지만, 경제기획원은 주무부처의 정책 아이디어를 수렴하여 자신의 거시경제정책 운용기조에 맞게 조정하는 권한을 지니고 있었으며, 특히 민영화와 관련해서는 그것이 두드러졌다. 예를 들어 정보통신부는 통신부문 산업 구조조정을 관장하지만 한국통신 민영화는 경제기획원(후에는 기획예산처와 재정경제원)에 의해 주도되었으며, 국유철도 민영화 역시 건설교통부안은 애초에 “철도공사화”였으나 이들에 의해 민영화로 바뀌었다. 물론 이들 핵심 관료집단 위에는 청와대가 있다.

.....

으로 꼽으면서 정부 주도로 신속하게 계획을 추진하였고,³⁹⁾ 노동조합의 반발을 적극적으로 분쇄하며 추진된 대처 집권시절 영국의 민영화 정책을 “가장 성공한 민영화 모델”(기획예산처, 1998)로 여겼다.

이러한 국가주도적·국가지시적 공공부문 민영화와 구조조정 과정을 통해서 우리는 한국의 국가가 여전히 한국의 경제·사회의 발전에 대한 “기획”의 주체로서 기능하고자 하고 있음을 알 수 있다. 물론 그것의 성공 가능성은, 위에서 지적하였듯이, 매우 희박하다. 그렇다면 이와 같은 국가주도적 경제구조 개편은 어떠한 국가-사회관계를 형성해가고 있는가.

다. 공공부문 구조조정과 국가-사회관계의 변화 : “작고 강한” 신자유주의 정부의 등장과 공공부문의 축소

김대중 정부 하의 국가는 전형적인 신자유주의 국가의 특징을 보이고 있다. 신자유주의 국가의 핵심은 “작고 강한 국가”에 있다고 할 수 있다. 이 국가의 “작은 국가”적 면모는 이미 언급하였듯이, 김대중 정부가 들어선 1998년부터 2000년 말까지 3년 동안 공공부문의 인력을 대규모로 감축한 것(약 20%를 감축하였다), 포항제철을 위시한 공기업의 민영화를 이미 완료한 것을 비롯하여 김대중 정부 임기동안 공공부문의 기관수를 312개에서 195개로 축소시킬 계획을 추진하고 있는 것 등

39) 예를 들어 정부는 1998년 7월 3일 1차 공기업 민영화 계획을 발표한 지 꼭 한달만인 8월 4일, 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획을 발표하는 등 발빠르게 움직였다. 정부는 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획을 발표하는 보도자료를 통해 “기획예산위원회는 행정개혁위원회의 자문과 공청회 개최 및 노조대표 등 이해 관계자들과의 면담을 통하여 각계 각층의 의견을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 1차 공기업 민영화 계획에 이어 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획을 확정”하였다고 밝히고 있다. 그러나 정부의 발표와는 달리 각계 각층의 의견이 제대로 수렴되지 않았고, 적어도 그러한 시간적 여유도 갖고 있지도 않았다는 것은 주지하는 바와 같다.

.....

에서 분명히 드러나고 있다. 한편 이 국가의 “강한 국가”적 면모는 소위 “4대부문 12대 핵심 개혁과제”를 강력하게 추진하는 과정에서 엿볼 수 있다. 김대중 정부는 노동조합의 반대에도 불구하고 스스로 수립한 개혁과제를 실행에 옮기고 있다. 김대중 정부는 예를 들어 공공부문의 인력감축의 경우 3개년도간 인력감축 계획을 이미 초과달성하는 “성과”가 “선진국의 공공부문 개혁 추진시 인력감축 규모보다 훨씬 높은 수준”인 것으로 선전하고 있으며, 기업·금융부문 구조조정의 경우 “금융·자본시장의 정상화 및 시장기능 작동을 위한 제도정비 등을 통해서 시장시스템의 기본틀을 마련함으로써 대부분 마무리”되었다고 스스로 평가하고, 앞으로는 “기업·금융부문에서 자기혁신에 의해 구조조정이 이루어지는 상시시스템이 본격 작동될 수 있도록 할 계획”임을 밝히고 있을 정도로 강력하게 경제구조를 개편해 나가고 있다.

이렇게 “작고 강한 국가”는 기본적으로 “시장시스템” 위주의 경제구조의 확립을 목표로 하고 있는데, 이것은 궁극적으로 자원배분과 그것의 조정을 시장에 내맡기고자 하는 것을 의미한다. 이러한 기조 하에서는 “정치적·경제적 불평등”이라는 시장 실패를 기껏해야 사후적으로 미봉하는 수준의 보완책 밖에 제출할 수 없다. 특히 작고 강한 국가의 시장중심적 경제 정책은 “사회적 공공서비스”의 생산과 공급도 시장에 의존하는 것을 기조로 하는데, 이것은 결국 그 “시장시스템”의 실패를 예비하고 있다는 점에서 사후약방문적인 정책의 남발을 초래하게 될 가능성이 크다.

무엇보다도 중요한 것은 이러한 공공부문의 축소가 어느 정도까지 사회적 정당성을 확보할 수 있을 것인가 하는 점이다. 공공부문의 사회적 의의는 사실상 “사회적 공공서비스”의 원활한 공급에 있으며, 따라서 공공부문의 축소가 이러한 공공서비스의 원활한 공급에 장애가 된다면 공공부문의 축소는 재고되어야 마땅하다. 이것은 국가의 기본적인 역할의 방기이며 따라서 공공대중의 저항을 불러일으킬 수밖에 없고, 결국 그러한 정책을 기조로 하는 정부는 사회적 정당성을 상실할 수밖에

에 없는 것이다.

4. 결론

공공부문 민영화와 구조조정은 기존의 공공부문 노사관계의 구조를 재편한다. 민영화는 대상 공공기관이 더 이상 공공부문에 존재하지 않게 된다는 것을, 즉 민간부문으로 이전된다는 것을 의미하고, 그에 따라서 노사관계가 이제는 더 이상 공공부문 노사관계가 아닌 민간부문 노사관계의 틀에 편입된다는 것을 의미한다. 민영화에서 제외된 공공부문의 경우에도 구조조정은 기본적으로 해당 기관의 효율적 운영을 목표로 하고 있는 것이기 때문에, 민간부문에서와 같이 “경쟁압력에 의한 효율적 경영의 필연성”과 같은 메카니즘의 적용을 받는 것은 비록 아닐지라도, 구조조정 이전과는 매우 다른 환경에 처하게 된다.

민영화에 따른 공공부문 노사관계 구조변화의 핵심은 공공부문 노사관계가 민간부문 노사관계로 대체되는 것에 있다. 박태주 외(2001: 19-21)에 따르면, 공공부문에서 민간부문으로의 전환은 첫째, 고용상의 지위 변화를 의미한다. 특히 고용안정성을 둘러싼 환경에 큰 변화가 발생하는데, 민영화된 기업은 이제 시장상황에 따라서 민감하게 고용조정 압력을 받게 되는 것이다. 둘째, 민영화는 근로조건의 결정과 관련하여 정부의 영향력이 축소되는 것을 의미한다. 결국 임금 결정기제의 경우를 예로 들면 이전에는 임금이 관료적 기구에 의해 결정되었다면 이제는 노사간의 자율적 교섭에 의해서 결정된다는 것을 의미한다. 따라서 다른 조건이 동일하다면 이제는 노동조합의 교섭력이 가장 중요한 임금수준 결정 요인이 될 것이다. 민영화 과정에서 노동조합이 약화된다면 민영화된 기업의 임금 및 근로조건이 대체적으로 악화될 것이라고 예상할 수 있다. 셋째, 민영화는 정부에 의한 정치적 통제 고리

가 끌어짐을 의미하므로 이제는 노사관계가 기업의 시장 지위나 가격 메카니즘, 이윤 동기에 의해 강하게 영향을 받게 된다. 넷째, 기업의 목표가 시장경쟁을 통한 이윤 확보에 있게 됨으로써 노동자들의 의식에서 기존의 “공공서비스 정서”가 사라지게 된다. 따라서 민영화된 기업이 여전히 공공성을 갖는 재화와 서비스를 생산하는 경우라면, 공공성의 훼손이라는 결과가 초래될 수 있다.

한편, 공공부문 구조조정은 공공부문의 효율적 운영을 목표로 하고 있음으로, 민영화 대상이 아닌 공공기관들의 경우에도 노사관계의 구조적 틀거리에 변화가 발생한다. 이것은 이미 한국의 공공부문들이 경험하고 있는 바라고 할 수 있는데, 효율성의 추구란 무엇보다도 최소한의 비용으로 최대한의 성과를 낳으려 하는 것이기 때문에 공공기관들에 대한 중앙 정부 차원에서의 예산 제약이 더욱 강화되고, 따라서 공공부문의 임금 수준 결정은 관료적 성격을 더욱 강하게 띠게 될 것이다. 또한 내부 경쟁의 도입은 공공부문 노동자들의 노동강도의 강화로 이어질 가능성이 크며, 그 과정에서 “공공서비스 의식”이 훼손될 가능성도 커진다. 품질경영의 도입, 고객중심주의 경영의 도입은 한편으로는 공공성의 확보를 위한 기제로 작용할 수도 있지만 다른 한편으로 공공부문 노동자들에 대한 통제의 강화를 의미하기 때문에 노동자들의 노동생활의 질이 저하될 가능성을 높이는 것이다.

공공부문 민영화 및 구조조정은 기존의 국가-사회관계의 변화, 즉 국가의 경제적·사회적 역할의 축소 또는 변화를 의미하는 것이다. 따라서 한 사회가 민주적 절차가 제대로 마련되어 있는 사회에서, 그리고 국가-자본-노동이 서로 대등한 역관계를 형성하고 있는 사회에서 그러한 변화 또는 기능의 축소는 간단하게 이루어질 수 있는 일이 아니다. 1980년대 이후 세계적 수준에서의 공공부문의 지각변동에도 불구하고 영미권 국가와 유럽대륙의 국가들에서의 구체적인 공공부문 구조조정 양상들이 크게 다르게 나타났던 것은 바로 그 사회들의 제도적인 배열에 차이가 있었기 때문이다. 우리 사회의 경우 현재 이루어지고 있는

공공부문 민영화와 구조조정이 IMF 이후 전개된 자본의 위기 상황 및 그에 따른 노동의 위기 상황에서 국가 주도의 “신자유주의적인 기조” 하에서 진행되었다는 것은 위에서 살펴본 바와 같다. 따라서 무엇보다도 공공부문 노사관계의 구조변화는 그것이 신자유주의적인 경제 질서 위에 서 있게 된다는 것을 의미하는 것이다. 한국의 공공부문 구조조정이 영국식 모델을 답습하고 있는 것은 한국의 국가-자본-노동관계를 둘러싼 제도적 틀이 영국식 구조조정 모델이 도입될 수 있는 환경이었기 때문이라고도 할 수 있다. 결국 새로운 제도적 환경이 정착되지 않는 이상 현재의 구조조정이 빠른 시일 내에 신자유주의적인 성격을 탈각하고 공공성을 제대로 담보할 수 있는 방향으로 전환될 것으로 기대하기는 쉽지 않다.

따라서 현재 진행되고 있는 공공부문 노사관계 구조의 변화는 한국 사회의 신자유주의적 질서의 제도화 과정과 결합되어 있다고 보아야 한다. 그것이 긍정적인 방향이 아님에도 불구하고 현재 상황은 이 방향에 저항할 뿐만 아니라 그 힘을 굴절시킬 수 있는 사회 세력이 분명하게 존재하지 않는 상황이다. 특히 노동조합운동은 여전히 한편으로는 국가의 신자유주의적인 노동정책에 대해 다른 한편으로는 여전히 노동을 자신의 파트너로 인정하지 않고 있는 자본에 대해 열세를 면하지 못하고 있다.

결국 한국의 노동조합운동 및 진보적 시민사회운동은 신자유주의 국가가 “사회권리국가”로 전화할 수 있도록 연대의 틀을 통해서 대안을 모색하여야 할 것인데, 이 때 공공부문 노동조합운동은 현재의 수세적 상황을 돌파하기 위해서 한편으로는 공공성의 사회적 의의를 확고히 하기 위한 내부 개혁에 충실하고 다른 한편으로는 민간부문 노동조합운동 및 시민사회운동과의 연대의 틀을 강화해야 할 것이다.

제5장

통신산업⁴⁰⁾ 구조조정과 노사관계

- 한국통신을 중심으로 -

1. 서론

한국의 통신산업 구조조정은 1987년 한국통신 민영화를 기점으로 시작되었다. 구조조정은 그 후로 꾸준히 진행되어 이제 각 사업 부문에서 시장경쟁 구도가 마련되었으며, 한국통신은 상법상 주식회사로 전환하여 완전 민영화를 눈앞에 두고 있다. 구조조정은 경쟁시장 형성(규제완화)과 민영화가 동시에 진행되는 ‘자유화’ 과정이었는데, 이는 ‘개방된 시장주도 경제’를 경제 구조조정 방향으로 정했던 국가가 통신산업 구조고도화와 통신개방 압력에 대한 대응 필요성 속에서 선택한 산업정책의 결과이기도 했다. 구조조정의 속도와 방식에 결정적인 영향을 준 것은 통신 글로벌라이제이션(globalization)의 진전이었으며, 특히 한미통신협정('92, '96)과 WTO기본통신협정(1998년 발효)의 영향이 컸다. 한편, 통신산업 구조조정 과정에서 내외(독점)자본의 잠재적 영향력이 증대하였는데, 김영삼 정부 시기에는 국민주 방식을 배제한 민영화와

40) 정보통신부의 통일분류체계에 의하면 우리나라 정보통신산업은 정보통신서비스산업, 정보통신기기산업, 소프트웨어산업 등의 3산업으로 구성되어 있고, 이밖에 정보통신기기유통업, 정보통신공사(工事)업 등이 정보통신관련산업으로 별도 분류된다. 이 글에서 지칭하는 통신산업이란 주로 정보통신서비스업을 지칭한다. 한편 정보통신부는 정보통신서비스업을 기간통신서비스, 별정통신서비스, 부가통신서비스, 방송서비스 등으로 분류하고 있다.

.....

신규 사업자 선정을 통하여, 김대중 정부 시기에는 WTO기본통신협정 비준과 경제위기에 따른 재정압박으로 소유지배의 ‘개방’이 이루어지면서 그러하였다.

구조조정은 통신산업 노사관계에도 큰 변화를 야기하였다. 개방 및 경쟁구도와 민영화가 대세로 굳어지면서 한국통신은 개방 및 경쟁제도 정비과정 개입을 통해 기득권 보존과 새 사업권 획득에 노력을 경주하는 한편, 경쟁력 향상을 위한 사업구조 고도화와 민간기업형 경영체제로 전환을 서둘렀다. 정부주도로 시작된 이 과정은 90년대 중반 이후에는 기업에 ‘내부화’되기 시작했으며, 1997년부터는 제도적으로도 경영진이 구조조정을 주도할 환경이 조성되었다. 그러나 1998년 김대중 정부가 공기업 구조조정을 추진하면서 다시 정부 주도적 성격이 완전해졌다. 정부주도 구조조정은 그 방향과 내용에 서 한국통신 경영진의 계획과 다르지 않았으나, 이를 급진화했고, 노동조합의 참여를 배제한 가운데 정부 강권력이 구조조정을 둘러싼 노사관계 과정을 지배했다는 특징을 지녔다. 결국, 민영화·사업구조 재편·조직 및 인사 재편 등으로 이루어진 구조조정 과정에서 한국통신 노동자 약 1/4가 고용조정을 당하고 상당 수준의 임금과 복지 축소가 이루어졌다. 노조는 격렬하게 저항했으나 그 성과는 크지 못했고 격돌 후에는 여지없이 노조에 대한 공격이 가해졌다. 결국 한국통신 구조조정을 둘러싼 노사관계는 정부 개입에 의해 대립성이 심화되었으며, 노동자들은 고용 축소 및 근로조건 악화, 노조 조직 약화를 감수해야 했다. 대략 이런 흐름 속에서 한국통신 노사관계 변화 과정을 살펴 볼 것이다.

2. 통신산업 구조조정

가. 구조조정의 내외 환경

.....

세계적으로 통신산업 구조변화의 기점은 미국 AT&T가 분할되고 영국텔레콤(BT)이 민영화된 1980년대 초이다. 이들의 구조조정 이후 각국은 통신부문의 규제완화와 민영화를 확대해 나갔다. 그런데 (공공)독점체로 운영되는 것이 당연한 것으로 여겨졌던 통신산업에서 이러한 극적인 변화가 이루어진 데에는 당시부터 두드러지기 시작한 기술혁신과 시장환경 변화, 그리고 신자유주의 경제정책의 등장 등 몇 가지 새로운 환경이 배경으로 작용하였다.

첫째, 통신부문의 빠른 기술혁신, 특히 디지털기술의 도입은 통신서비스의 다양화와 상호융합, 글로벌화를 촉진하였다. 통신기술은 과거에 음성정보만을 전달하던 데서 문자와 화상정보를 전달하는 데로 발전했으며, 나아가 음성·문자·화상정보의 융합(multimedia), 각종 정보의 축적·처리·전송 등으로 발전되었다. 서비스분야도 과거의 시내·시외·국제 전화 등에서 광통신, 이동통신, 위성통신 등의 새로운 통신서비스가 등장하였다. 또한 광케이블과 신교환기(SPC교환기, ATM교환기 등)의 개발에 의거한 통합서비스디지털망(ISDN)의 구축도 가능해졌다. 이와 같은 기술 발전은 통신산업의 투자·제품·영업에 변화를 촉진하였으며, 공공독점체제로의 대응이 비효율적이게 하는 수준까지 도달케 하였다. 더 나아가 IT기술과 여타산업과의 융합의 확대는 정보통신기술과 그를 채용한 산업 하부구조가 새로운 생산력체계 형성의 핵심적 역할을 한다는 ‘정보화사회론’을 정립시켰다.

둘째, 시장환경도 현저히 변화하였다. 우선 경제의 국제화가 진전되면서 경쟁적이고 전문화된 다양한 정보통신서비스에 대한 수요가 증가하였다. 특히 다국적기업들과 금융기업 등 국제화가 현저한 기업과 산업부문들에서 저렴하고 통합적인 통신서비스제품들에 대한 수요가 증가하였다. 이러한 새롭고 다양한 수요의 확대는 새로운 서비스를 공급하는 통신기업들의 등장을 낳았다. 한편 정보통신부문의 다국적 기업들도 세계적인 시장을 필요로 하게 되었다. 예를 들어 미국의 AT&T, IBM 등뿐 아니라 일본, 유럽의 다국적 통신기업들은 전세계의 VANS

.....

및 ISDN시장 진출을 위해 시도해 왔는데, 이들에게 있어서 각국 통신 시장의 규제완화는 이러한 국제적 진출의 필수적 전제일 수밖에 없다.

이러한 기술과 시장환경 변화는 공공독점체제 유지의 논리적 지지축이었던 ‘자연독점설’의 약화를 초래하였다. ‘자연독점설’은, 한편에서는 기술혁신이 급격한 비용 하락과 함께 기존의 고정된 네트워크를 통하지 않고도 최종 소비자에게 통신서비스를 제공할 수 있는 가능성을 제공함으로써 약화되었으며, 다른 한편에서는 수요 수준 및 수요 구조의 변화가 네트워크 건설에 들어가는 대규모의 매몰비용(sunk cost)에도 불구하고 여러 사업자의 활동을 가능하게 함으로써 약화되었다(OECD, 2000).

셋째, 각국 통신정책도 변화하였다. 영국통신(BT)의 민영화는 좌파정치의 영향으로 개입주의 논리가 강했던 유럽에서 당시만 해도 예상치 못한 일이었다. 그러나 이후 주요 자본주의 국가들에서 좌우 집권세력을 막론하고 점진적이든 급진적이든 통신산업의 자유화가 진행되었다. 이러한 각국의 통신 자유화정책은 한국에게는 정책모방(policy copy)의 대상이 되었다.

넷째, 미국 AT&T의 분할과 경쟁시장 구도의 성립을 계기로 전세계 통신산업에 강력한 개방압력이 불어닥치기 시작했다. AT&T분할이 통신무역의 대규모 적자로 연결되자 미국 정부는 통신수출국들에 대한 개방압력을 넣기 시작했으며, 이는 UR과 WTO체제 구축과 함께 전세계 통신시장의 개방으로 연결되었다. 한국의 경우 통신시장 개방압력은 통신구조조정을 촉진한 주요한 외적 환경이었다. 1990년의 제1차 통신구조조정은 미국의 통신시장 개방압력 속에서 이루어졌으며, 김영삼 정부 시기에 완료된 수 차례의 통신구조조정은 WTO기본통신협상의 향방에 의해 구조조정 속도가 결정되었다고 해도 과언이 아니었다.

다음으로 국내 환경을 살펴보면, 국내 통신산업은 1980년대까지 통신하부구조의 확충을 주요 투자전략으로 채택하여 비약적으로 발전하였다. 그런데 이로 인해 기본통신 서비스와 전화 네트워크에 지나치게 편

중된 사업구조가 형성되어 있었고, 통신사업의 총아로 등장하기 시작한 데이터통신, 이동통신, 부가통신 등의 발전을 촉진하기에 불편한 상황이 초래되었다. 이에 따라 통신산업의 제2의 도약을 위한 전환이 요구되었으며, 전환에 있어서 다양한 서비스 제공을 촉진할 경쟁시장 형성이 불가피한 것으로 여겨졌다(고경민, 2001). 나아가 통신기기산업의 기업들과 한국전력 등 관련산업 사업자, 재벌들도 외형의 확대로 통신산업에 진출할 자본력을 갖추게 되면서 시장 진입을 기대하고 있었다. 한편, 통신산업이 경제 구조조정에서 차지하는 위상에도 변화가 생겨났다. 90년대 초에만 해도 분명치 않았지만, 김영삼 정부 시기에 이르러 통신산업은 경제의 구조고도화에 관련된 핵심 선도산업이자 기반산업으로 위상이 파악되었다. 따라서 주요 경쟁력 기반이 될 통신산업의 발전방향 및 그와 관련된 산업체제에 대한 토론이 이루어졌고, 민영화와 경쟁시장 형성은 되돌이킬 수 없는 대세로 굳어졌다. 위기의식이 더욱 고조되었던 김대중 정부 시기에 통신산업 위상은 핵심 산업으로서의 위상이 더욱 굳건해 졌다.

한편 정책 담당 주체로써 역대 집권세력과 통신정책을 비롯한 경제 정책 담당 관료들의 정책이념이 자유주의적이었다는 점을 지적해 둘 필요가 있다. 박정희 정권의 몰락 이후 역대 집권세력 누구도 ‘경제 자유화’가 대세임을 부인하지 않았으며, 집권세력이 민간 정치세력으로 바뀐 후에는 더욱 그러하였다. 경제기획원이나 체신부의 관료들은 통신 정책 변화가 가시화 되기 이전부터 이미 ‘민간주도경제체제로의 전환’, ‘통신산업 자유화’에 대한 정책 아이디어를 보유하고 있었다.⁴¹⁾ 따라서 통신정책이 ‘자유화’로 정해진 것이 특별한 일은 아니다. 다만 김영삼 정부에 들어와 개방압력 대응과 경제 구조조정 필요성에 접하여 ‘개방’과 ‘규제완화’를 ‘구조 고도화’ 전략에 밀접히 연계시키는 ‘공세적’ 세계화 대응기조가 수립되고 그 일환으로 ‘국가부문 기능 재조정’을 정력

41) 이에 대해서는 조인원(1996), 사공일(1981), 고경민(2001) 등을 참조할 것.

적으로 추진한 가운데 통신 구조조정도 가속되었음을 지적할 필요는 있다. 한편 통신산업 구조조정은 정책추진에 있어서 민영화가 경제기획원 주도하에 추진되었고, 시장 구조조정은 체신부(이후 정보통신부) 주도하에 전개되는 등 외견상 이원적 양상을 보였는데, 이는 경제기획원이 거시경제 운용 주무부처인 동시에 국유재산 매각 및 관리에 대한 총괄권을 지니고 있다는 점에 기인한 것으로 양 정책 당국이 의견을 달리한 것은 아니었다.⁴²⁾

나. 통신 구조조정의 전개

통신산업 구조조정에 대한 최초의 정부계획은 1987년 경제기획원이 주도한 ‘공기업민영화 추진계획’에서 나타났다. 경제기획원은 후속 협의를 거친 후 1990년 2월 ‘정부지분 51%를 보유하고 1990년 하반기에 주식 25%를 매각하고 91년 이후 24%를 추가로 매각하며 매각방식은 국민주방식으로 한다’는 ‘한국통신 민영화 계획’을 발표하였다. 그러나 이 민영화 계획은 증시상황 악화에 의해 매각 일정이 연기된 후 결국 시행되지 못했다. 한편 체신부도 1990년 ‘통신사업의 비효율제거와 경영개선을 목표로 한 경쟁체제 도입을 위한 통신사업 구조조정방안’을 발표하였다. 이 구조조정방안의 기본방향은 통신서비스의 형태와 성격에 따라 서비스 영역별로 차별적으로 경쟁을 도입하는 것이었다. 이에 따라 한국통신이 데이터통신과 부가통신사업에 진출하는 한편, 데이콤이 국제전화와 국제전용회선 사업에 신규 진입하여 처음으로 경쟁체제가 도입되었다. 한편 독립적인 정보통신사업 규제기관으로 ‘통신위원회’가 설립되었다.⁴³⁾

42) 세부적으로는 견해 차이도 존재했지만 경제기획원 중심의 조정을 통해 해결되었다.

43) 통신위원회 설립은 한미통신협상 당시 미국의 요구 사항이었던 것을 수용한 것이다.

통신 구조조정은 김영삼 정부 하에서 본격화되었다. 이렇게 된 데는 김영삼 정부가 신경제계획의 일환으로 대대적인 공공부문 구조조정을 추진한 데도 기인하지만, 통신산업과 관련해서는 UR에서 타결되지 못한 기본통신협상이 WTO 체제하에서 재개되어 통신시장 개방 위협이 현재화된 점이 중요한 배경이 되었다. 체신부는 기본통신협상이 일정에 오르자 협상 타결 이전에 경쟁시장 구조를 형성하여 국내 기업의 경쟁력을 높이는 한편 국내 통신시장을 포화상태로 만들어 이후 개방에 대비한다는 이른 바 ‘선(先) 구조조정 후(後) 개방’ 전략을 채용하여 적극적으로 경쟁시장 형성에 나서는 한편, 중단한 한국통신 민영화도 재추진하기 시작했다.

이에 따라 93년 10%, 94년 10%, 96년 8.8% 등 총 28.8%의 한국통신 정부 지분이 일반에 매각되어 정부 지분율이 71.2%로 낮아졌다. 그러나 민영화는 이해관계자들의 반발과 재벌 소유집중에 대한 사회적 반감의 누적, 증권시장의 약세화 등으로 인해 1997년 들어와서는 추진이 사실상 중단되었다. 대신 정부는 1997년 10월 ‘공기업 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률’ 제정을 통해 한국통신을 정부투자기관에서 상법의 적용을 받는 주식회사로 바꾸고 민간기업형 경영체제를 조기에 구축할 것을 요구하였다. 이는 민영화 방침에서는 한발 물러서는 것이었으나 기업성을 강화함으로써 민영화에 대비한다는 포석으로 해석될 수 있다.

한편 시장 구조조정은 WTO 기본통신협상의 진척을 계기로 빠르게 전개되어 나갔다. 먼저 1994년 6월 체신부는 ‘통신사업 구조개편 계획’을 마련하여 데이콤을 1996년부터 제2의 시외전화사업자로 허가하고, 이어 TRS에도 경쟁을 도입하였다. 한편 한국통신에 대해서도 규제 폭을 대폭 완화하고 사업다각화를 허용함으로써 한국통신은 무선통신사업 진출이 가능해졌고 시내외 전화에서는 요금을 재조정할 수 있게 되었다. 1995년 7월에 정보통신부는 ‘통신사업 경쟁력 강화를 위한 기본정책 방향’을 발표하고 통신사업 진입 폭을 확대했다. 이 조치로 국제전화, 전기통신 회선설비 임대, PCS, TRS, CT-2, 무선데이터통신 및

무선호출 등 총 7개 서비스에 대해 27개의 신규 사업자가 선정되었다. 또 1997년 4월에는 시내 및 시외전화, TRS, 무선 호출 등의 분야에서 10개의 사업자가 새로 선정되었다. 그 결과로 최후의 독점부문이던 시내전화에서도 '하나로통신'⁴⁴⁾이 제2시내전화 사업자로 활동하게 되었으며, 제3시외전화사업자로 제3국제전화 사업자인 '온세통신'이 활동하게 되었다. 이로써 한국 통신서비스시장은 모든 사업부문에서 독점이 폐기되고 경쟁 체제로 완전히 전환하였다. 1997년 6월 마침내 기본통신협상이 타결되어 1998년부터 통신시장이 전면 개방됨에 따라 정보통신부는 기간통신사업 경쟁을 확대하고 추가적으로 법률을 개정했다. 정보통신부는 기본통신협상 결과에 맞추어 기간통신사업자의 지분소유 한도를 변경하였다. 동일인 보유지분은 유선 10%, 무선 33%를 넘지 않는 범위 내에서 유무선 공히 동일인이 국내 기간통신사업자의 지분을 33%까지 소유할 수 있게 하였으며, 외국인의 지분소유 한도는 유무선 구별 없이 33%까지 허용하고 2001년부터 49%로 확대하기로 하였다.⁴⁵⁾ 98년 6월에는 SK텔레콤과 데이콤을 위성휴대통신(GMPCS) 사업자로 선정하였으며, 한국통신과 하나로통신의 경쟁을 통해 초고속망 사업을 추진하기로 하였다.

김대중 정부에 들어와서는 한국통신 민영화가 현저히 진전되었다. 1998년 7월 기획예산위원회의 1차 공기업 민영화 계획은 한국통신에 대하여 1998년~2000년간 정부지분 30.7%와 신주 10%를 국내외 기업에 매각하고, 세계적 통신사업자(MS 등)에 신주 10%내외를 매각하면서 전략적 제휴를 추진하기로 하고 또 2001년 이후 나머지 지분 33.4%를 여건을 고려하여 추가 매각기로 하는 등의 단계적이지만 완전한 민

44) 하나로통신은 데이콤을 대주주로 한전, 삼성, 현대, LG, 대우 등이 참여하고 있다.

45) 단, 한국통신의 경우 1998년까지는 20%, 2001년까지는 33%로 제한하기로 하였다. 또한 한국통신의 외국인 대주주 허용을 금지하고 해외에서 주식에탁증서(DR) 방식으로 취득하는 것만 허용하기로 하였다(정보통신부(2000), 정보통신관련 주요 국제협정).

영화를 목표로 하였다. 이 ‘완전’ 민영화 정책은 그 이전 시기의 민영화 정책과 다른 것이며, 정책 전환 과정에서 사회적 토론도 부재했다. 한편 원활한 매각을 위해 한국통신을 국내 증권시장에 조기 직상장 시키기로 했으며, 해외 증권시장 상장도 추진되었다. 이에 따라 1998년 12월 23일 한국통신 주식이 증권거래소에 직상장 되었으며, 1999년 5월 26일에는 뉴욕증권시장에 상장되었다. 이러한 국내외의 증권시장 상장을 통하여 1999년 12.2%의 주식(24.9억불)이 주식예탁증서(DR, Depositary Receipt) 발행을 통해 해외 매각되었으며, 다시 2001년 6월 27일 2차 DR발행을 통하여 지분 17.8%(22.4억불)가 해외 매각되었다. 한편 2001년 2월에는 국내 주식시장을 통하여 1.1%(총 333만주)의 지분이 팔려나갔다. 이에 따라 2001년 6월말 현재 정부지분은 40.1%로 줄어들었으며, 매각 주식은 외국인이 37%, 내국인이 23%를 보유하게 되었다. 한국통신은 2002년 6월까지 정부지분 40%를 모두 매각하여 외국인 49%, 내국인 51%의 지분구조를 지닌 완전 민영화를 추진하고 있다(한국통신, 2001).

<표 5-1> 한국통신 민영화 추진현황

| 연도별 | 1993 | 1994 | 1996 | 1999 | 2001 | 2002(예정) |
|------|------|------|------|-------|-------|----------|
| 매각지분 | 10% | 10% | 8.8% | 12.2% | 18.9% | 40.1% |

주) 1999년 12.2%와 2001년 17.8%는 주식예탁증서(DR) 발행을 통한 해외 주식매각

10년간 4차례의 산업구조조정을 거치며 통신산업 시장구조는 한국통신이 모든 서비스를 담당하던 독점체제에서 전 사업부문 경쟁체제로 전환되었다. 전화부문은 한국통신의 독점체제에서 데이콤, 온세통신, 하나로통신 등이 진입하여 4개 업체 경쟁체제로 전환되었고, 이동통신부문에서는 SK텔레콤에 이어 신세기통신, LG텔레콤, 한국통신프리텔, 테

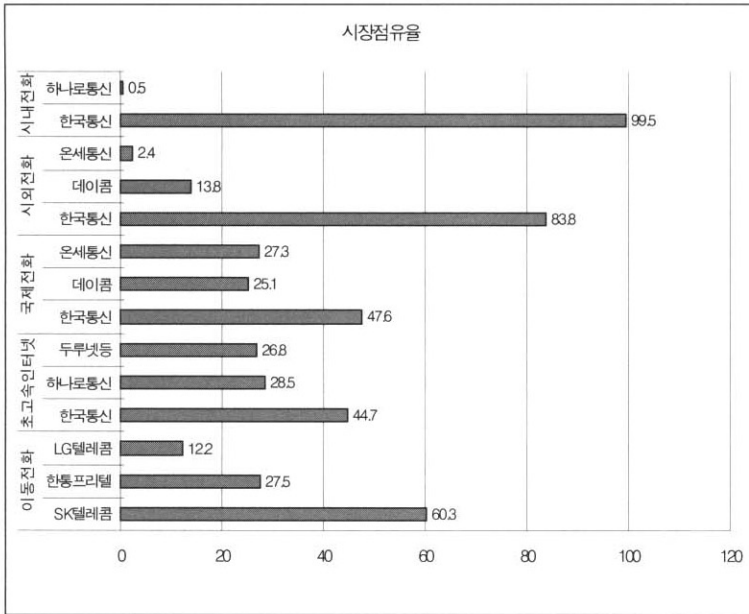
이콤 등이 주요 사업자로 활동하고 있다. 아래 표는 2000년 6월 현재 통신서비스산업 시장구조 현황을 나타내고 있다.

<표 5-2> 통신서비스산업 시장구조(2000년 6월 현재)

| 구별 | 종별 | 사업자수 | 사업자 |
|------|--|---------------|--|
| 기간통신 | 시내전화 (부가서비스) | 2 2 | 한국통신, 하나로통신 (데이콤, 온세통신) |
| | 시외전화 (부가서비스) | 3 1 | 한국통신, 데이콤, 온세통신 (하나로통신) |
| | 국제전화 (부가서비스) | 3 1 | 한국통신, 데이콤, 온세통신 (하나로통신) |
| | 전기통신회선설비임대 | 11 | 한국통신, 데이콤, 온세통신, 하나로통신, SK텔레콤, 두루넷, 지앤지네트웍스, 드림라인, 파워콤, KTI, 한국통신M.com |
| | 이동전화 | 2 | SK텔레콤, 신세기통신 |
| | 개인휴대통신((PCS) | 3 | LG텔레콤, 한국통신프리텔, 한국통신M.com |
| | 위성휴대통신(GMPCS) | 2 | SK텔레콤, 데이콤 |
| | 주파수공용통신(TRS) | 전국 2, 지역 5 | (전국)한국통신파워텔, 아남텔레콤 |
| | 무선호출 | 전국 1 지역10 | (전국)SK텔레콤 |
| | 무선데이터통신 | 3 | 에어미디어, 인텍텔레콤, 한세텔레콤 |
| | 초고속무선인터넷 | 1 | 데이콤 |
| 별정통신 | 설비보유재판매, 설비 미보유재판매, 구내통신 | 243 | 1호사업자 40개, 2호사업자 208개, 3호사업자 40개 |
| 부가통신 | 회선재판매, PC통신, E-메일, CRS, DB/DP, Internet, EDI | 2,671 | |
| 기타 | 지상파방송, 유선방송, 위성방송, SW | 3,584 | |

출처 : 정보통신부(2001)

<그림 5-1> 통신산업 주요 사업부문의 매출액 기준 업체별 시장점유율



출처 : 정보통신부, 조선일보 2001.2.20에서 인용, 고경민(2001)에서 재인용
 주 : 초고속인터넷은 가입자 기준

그러나 경쟁체제는 매우 불완전해서 모든 사업부문에서 애초의 사업자가 우위를 보이고 있으며, 국제전화와 초고속인터넷을 제외하고는 유의미한 경쟁구도가 형성되어 있지 않다. 특히 시내전화와 시외전화는 한국통신의 독점이 거의 완벽하게 유지되고 있으며, 이동전화부문도 애초의 독점사업자였던 SK텔레콤(구 한국이동통신주식회사)이 압도적 우위를 점하고 있다. 이는 통신서비스산업이 공공독점체제에서 사실상 민간 독과점체제로 이행할 가능성을 시사해 준다. 그런데 이러한 민간 독과점체제로의 귀착 전망은 실질적인 시장구조의 대체와 정부 정책방향이 서로 맞물려 수렴되고 있다는 점에서 매우 가능성이 높은 시나리오이다. 즉, 통신서비스시장을 주도하고 있는 한국통신, SK텔레콤, LG텔

레콤 등의 자본력이나 기술력이 타 업체들에 비해 월등히 높은 데다가, 정부 또한 최근 들어 국내 통신서비스 시장을 3개의 종합 정보통신사업자 정립 구도로 유도하겠다는 방침을 공식화함으로써 정책적인 뒷받침도 얻을 것으로 보이기 때문이다(고경민, 2001). 정부가 이런 정책을 천명하고 나선 것은 통신시장의 완전 개방으로 국내 통신산업이 세계적 경쟁구도에 노출되는 데 따른 복안으로 판단된다. 즉, 시장 개방과 주요 통신업체들의 활발한 세계시장 활동으로 각국 정부는 자국 통신산업의 자유화를 진척시키면서도 국내 시장 방어와 국제시장 진출을 위해 기존 업체를 국가주요사업자(National Champion)로 육성하는 것을 게을리 하지 않고 있는데, 정보통신부의 3자 구도 천명도 이러한 사정과 무관치 않은 것으로 볼 수 있다.

3. 한국통신 구조조정과 노사관계

가. 한국통신 노사관계 환경

한국통신 노동자들은 1987년 노동법 개정으로 노동3권을 향유하게 되었다. 그러나 이들의 노동쟁의는 노동관계법상의 필수공익서비스에 대한 쟁의규제 조항에 의해 긴급조정, 강제중재 등의 방식으로 사실상 차단되어왔다. 또한 정부는 정부투자기관관리기본법을 통하여 기업활동과 노사관계에 깊숙이 개입해 왔다. 정부투자기관관리기본법은 한국통신의 최고결기기관으로 이사회를 두었는데, 이사회에는 경제기획원과 체신부 관리들이 이사로 파견되었으며 사실상 이들의 주도로 주요 결정이 이루어졌다. 한편 한국통신의 예산은 경제기획원과 체신부에 의해 사전 검토되었으며 정부투자기관예산편성지침에 의해 규제되었다. 이 지침은 익년도 임금인상에 대한 상한선을 설정하여 자율교섭을 사실상

무력화하였다. 한편 정부는 독점업체들인 정부투자기관의 경영실적 평가를 위하여 정부투자기관경영평가위원회를 설치하고 이를 통해 각 기관의 경영평가를 수행하고 그 평가결과를 예산운용에 반영하기도 하였는데, 이 평가에서는 임금인상에 대한 평가도 중요 평가항목으로 들어가 있었다. 이러한 한국통신을 둘러싼 노사관계제도는 한국통신이 1997년 10월 정부출자기관으로 그 지위가 바뀐에 따라 일정한 변화가 이루어졌다. 그러나 노사관계법 상의 공익사업 특별조정 대상이나 긴급조정 대상으로 되어있어서 규제는 여전히 남아 있다.

출자기관 전환 전까지 이러한 정부통제는 노사관계의 주요 쟁점이었다. 정부는 공기업의 비효율성의 원인을 방만한 사업운영과 공기업 노사의 담합 등 공기업 내부에서 찾았으나, 노조는 이를 관료주의적 통제에 따른 것으로 인식하였다. 특히 90년대 들어와 정부가 한국통신을 비롯한 공기업들에 대해 엄격한 예산 통제와 임금통제를 가하자 노조는 자율 임금교섭과 자율경영체제를 주요한 요구로 내세우기 시작했다. 노조의 이런 요구는 1997년 10월 출자기관 전환에 의해 어느 정도 실현되었다고 할 수 있다.

한편, 정부의 관료적 통제와 구조조정 압력이 가해지면서 노조내부에서도 세력교체가 발생했다. 1994년 노조민주화세력이 주축을 이룬 5대 집행부 성립이 그 것인데, 이는 근본적으로는 1987년 노동자대투쟁 이후의 제한적인 노사관계 민주화 상황을 반영하는 것이며, 동시에 정부가 임금가이드라인과 구조조정 압력 등으로 공기업 노사관계에 적대적 압박을 가하게 되면서 기존의 협조주의적 노조활동이 유효성을 잃게 되어 나타난 것으로 판단할 수 있다. 노조민주화세력의 집권은 그 이후 집행세력의 교체가 있긴 했지만 계속 유지되었다.

나. 구조조정과 노사관계

1) 한국통신 구조조정과 노사관계 변화의 구도

한국통신 구조조정의 주된 추진 세력은 역시 정부였으며, 노사간 담합을 우려한 정부가 노조를 배제한 채 이를 추진하였다. 그러나 구조조정의 추진 주체와 환경에 대해서는 좀더 세밀히 살펴볼 부분이 있다. 예를 들어 민영화와 상업주의적 기업구조조정은 1993년 정부에 의해 추진되었지만 1995년경부터는 한국통신 내부에서 시장개방과 시장자유화, 민영화 등에 대응할 기업 전략이 구성되며, 한국통신이 출자기관으로 전환하는 1997년부터는 WTO기본통신협정의 타결, 국내 통신시장 자유화의 진전과 경영상태의 악화 등을 배경으로 보다 분명해진 민간 기업형 경영체제와 경영전략, 그리고 적극적인 구조조정 움직임이 나타나는 것을 볼 수 있다. 그러나 이러한 자율적 움직임은 98년 정부의 ‘공기업 민영화 및 경영혁신계획’에 의해 다시 정부주도의 구조조정으로 선회하고 만다. 정부가 주도한 구조조정 계획은 해외 주식매각을 위주로 한 완전 민영화, 급진적 사업구조 재편을 통한 구조고도화, 정원의 약 1/4를 감축하는 급진적 인력감축, 관료주의적 조직구조의 전환, 능력주의적 인사관리로의 전환 등 매우 급진적이었으며, 이 계획 자체나 그 실행에 대한 노조 참여는 거부되었다. 시장구도의 재편, 민영화, 기업구조조정 등 이 시기에 이루어진 포괄적이고 급진적인 구조조정으로 인해 노조의 대응도 다각적으로 전개되긴 했지만 그리 성공적이지 못했다. 당시 노사관계 쟁점이 되었던 구조조정 관련 사항들과 노정의 입장을 요약하면 <표 5-3>과 같다.

한편 한국통신의 구조조정은 두 시기로 나누어 살펴 볼 수 있는데, 첫 번째 시기는 대략 김영삼 정부 집권기와 일치하는 시기으로써 정부차원에서 공기업 경영쇄신 및 민영화조치(1993.10)가 시행되고 체신부차원에서는 제2차 및 제3차 통신구조조정(1994, 1995)이 추진되던 시기이다. 이 시기는 한국통신 차원에서는 통신산업 재편과 민영화를 대세로 인식하고 종합적 경영진단에 의거하여 종합적 경영전략 및 사업전략과 관리전략을 정립해 나간 시기이기도 하다. 두 번째 시기는 대략 1997-8년경에 시작되며 김대중 정부가 전례 없이 강력한 ‘공공부문 민

영화 및 경영혁신 계획'을 추진한 시기이다. 이 시기는 경영체제 차원에서 민간화가 이루어지고, 민영화도 빠르게 추진되었다. 이 시기 민영화에서는 해외매각이 주요한 방식으로 등장하였다는 특징을 가진다. 한편 이 시기에는 사업구조 재편·조직 재편·인사관리 재편 등 기업 구조조정이 급격히 진행되고 고용과 임금의 감소도 심했다.

<표 5-3> 구조조정 이슈와 노정의 입장

| | | 정부·경영진 | 노조 |
|-----------|------|---|---|
| 구조조정 추진방식 | | · 정부·경영진 주도 | · 노·사·정·시민 사회적 협약 |
| 민영화 | 소유구조 | · 완전 민영화 · 주인 있는 기업 - 내·외국인 지분소유상한 규제완화 - 해외매각 - 종업원 주식보유 허용 - 국민주 방식 허용 | · (완전)민영화 반대 · 국민기업화 - 국민주방식 매각(설비비 주식상환) - 내(재벌)·외국인 지분소유한도 제한 - 해외매각 반대 - 종업원 주식보유 |
| | 지배구조 | · 완전 자율경영체제 · 민간기업형 지배구조 | · 완전한 자율경영체제 · 공공성을 유지할 사회적 지배구조 |
| 기업구조조정 | 사업구조 | · 종합통신사업체 · 사업구조 고도화 · 비핵심사업 분할·철수 | · 종합통신사업체 · 노사합의 통한 사업구조 재편 |
| | 조직인사 | · 민간기업형 조직인사관리 - 조직슬림화·권한하부이양 - 성과·능력에 기초한 관리 | · 참여형 조직·인사 · 성과주의·능력주의 관리 반대 |
| | 노사관계 | · 협조적 노사관계 · 공기업 임금가이드라인 | · 참여적 노사관계 · 임금가이드라인 철폐 |
| 시장구조조정 | 시장진입 | · 시장자유화 · 국내시장 방어할 과점시장구조 선호 경향 | · 신규 시장 참여 (IMT-2000, PCS 등) |
| | 거래질서 | · 독점규제 - 한통의 타 기업 지배 청산 | · 기득권 유지 - SKT 주식매각 반대 |

2) 제1차 구조조정과 노사관계

가) 제1차 구조조정의 전개

90년대 초에 정부의 ‘상업주의’적인 공기업관리정책들이 시작되었다. 예산편성지침 및 경영평가제도에 따른 엄격한 예산통제와 다양한 경영평가 장치들이 그것이다. 이 중에 엄격한 임금가이드라인이 설정되었는데, 이 것이 90년대 내내 정부와 공기업노동자들간 대립의 접점이 되었다. 그러나 본격적인 구조조정은 1993년 10월에 김영삼 정부가 신경제수립의 일환으로 제시한 ‘공기업 경영쇄신, 민영화, 기능조정 및 특별경영진단’ 계획으로부터 시작되었다고 할 수 있다. 경영쇄신 방안은 직급체계 단순화, 변칙적 보수인상 금지 등 총 12개항으로 구성되었는데 그 대부분이 임금·복지·노조활동에 관한 내용이었다. 이로 인해 한국통신에서도 인력감축과 직급체계의 단순화, 복지제도 축소, 노조전임자 축소 등의 조정이 이루어졌다.

한편 경영쇄신 조치와 함께 정부는 민영화, 기능조정 및 특별경영진단⁴⁶⁾ 조치를 취하였는데, 한국통신은 조폐공사, 도로공사 등과 함께 특별경영진단의 대상이 되었다. 한국통신의 특별경영진단 결과는 1994년 12월의 종합보고서와 1995년 6월 후속보고서로 제출되었다. 이 보고서는 98년까지 정부 지분을 7% 미만으로 하는 완전민영화를 제안했으며,⁴⁷⁾ 재벌지배를 방지하기 위해 동일인 소유지분 한도를 10% 미만으

46) 특별경영진단은 당장 민영화하기 어려우나 경영쇄신이 필요한 공기업에 대해서 주무부처와 학계 등 전문가를 참여시킨 가운데, 당해 공기업의 경영효율을 획기적으로 개선하는 방안과 중장기적으로 경쟁체제를 도입하고 공공성을 확보하는 방안 등을 수립할 목적으로 시행되었다.

47) 이것이 정부 입장은 아니었다. 당시 경제기획원은 87년 민영화 계획 당시의 입장대로 51% 정부지분 유지 입장을 견지하고 있었고, 정보통신부는 이를 34%로 낮추고 대신 소유와 경영인 분리된 전문경영체제 도입을 주장하고 있었다(류상영, 1996).

로 정하도록 제안하였다. 또 규제제도에 있어서는 공정경쟁제도는 강화하고 요금 및 설비설치비 규제는 완화하도록 제안하였다. 한편, 부문별 경영혁신 방안에서는 기존의 전화 중심 사업구조의 개편과 사업다각화, 통신망 확장사업의 활성화, 전략적 제휴 및 M&A 등을 추진할 것을 제안하고, 조직구조는 전략사업본부제 도입을 통한 분권화와 광역전화국, 통신망 통합관리 등을 제안하는 한편, 선로유지 부문과 114안내 부문의 기능재구축을 제안하였다. 또 인사관리에서는 능력주의 인사제도의 도입과 희망퇴직제 도입, 그리고 교육훈련의 강화 및 인사관리에의 연계 등을 제안하였다(한국통신경영진단컨소시엄, 1994). 한편 한국통신 내부에서도 자체 경영비전 및 경영전략, 관리제도 개편 등을 목표로 한 보고가 잇달아 제출되었다.

이에 따라 1995년부터 본격적으로 기업 차원의 구조조정이 추진되었다. 한국통신은 기업비전을 ‘글로벌 종합정보통신기업’으로 설정하여 『KT Vision 2005』로 선포하는 한편, 전사적 경영혁신을 추진하였다. 이를 위해 새로운 경영체질 정착, 기술경쟁력 강화, 무선통신 주력사업화, 멀티미디어 사업 추진, 세계화·다각화를 통한 사업확대 등을 핵심 전략으로 정하였다.⁴⁸⁾ 또 시장경쟁 전략으로 공정경쟁, 시장개방, 통신사업 구조개편, 이해관계자, 민영화 등에 대한 대응전략을 구체화하였다. 고객만족 경영도 처음으로 대두되었다. 한국통신은 고객 의견수렴 창구를 다각화 및 집중화하는 한편 직원들의 친절교육을 확대하였으며, 서비스를 보다 다양화하고 심야할인제 등의 요금인하와 이용제도 개선도 단행하는 등 경쟁체제에 적응하기 위한 노력을 확대했다. 한편, 조

48) 이러한 전략은 예산편성에도 반영되어 96년부터 무선통신, 멀티미디어, 초고속정보통신망 기반구축 사업 등에 대한 투자가 확대되었으며, 96년 현재 기본통신사업이 98.9%를 점하는 매출구조를 2005년에는 기본통신사업 매출 비중을 43.6%로 줄이는 대신 무선통신사업(15.4%), 멀티미디어사업(17.4%), 사업다각화(11.1%), 해외사업(9.4%), 방송사업(3.1%) 등의 매출 비중을 높인다는 목표가 제시되었다(한국통신(1997), 96 경영실적보고서, 554쪽).

.....

직혁신을 위해 서비스부문별로 구분된 사업본부별 책임경영체제를 구축하고 예산 및 조직편성권 등을 하부로 이양하였으며, 최고경영자 및 기관장 평가제도를 도입하였다. 또 관리지원조직의 통폐합과 팀제의 확대운영이 이루어졌다. 전화국, 마케팅업무에 업무흐름재설계(BPR)도 추진되었으며, 이를 뒷받침하기 위해 내부업무의 전산화와 자동화가 추진되었다. 한편 인사관리부문에서는 인사고과·채용·보수·교육훈련 체제의 능력주의적 개편을 내용으로 하는 신인사제도를 도입하고, 직무분석을 통한 직무관리제를 도입하였다. 또한 95년에는 정원을 2천명 감축하고 숙련이 진부화된 장기근속자 3,068명을 희망퇴직제도를 통해 감원하였다. 노사관계 안정을 위한 노력도 제고되었다. 95년 노사대립을 거치면서 96년부터 사용자측은 노사관계 관리방침을 ‘건전노조 육성을 통한 협력적 노사관계 유지’로 전환하고 노조전임자 수를 기존의 87명에서 37명으로 무려 50명이나 감축하는 한편, 노동자들의 개별관리를 강화하여 PC통신을 통한 경영-직원간 커뮤니케이션 활성화, 사내 ‘건전’ 모임 활성화(한가죽운동), 사원중역회의 운영, 스터디그룹 활동 유도, 고충처리 강화, 노사화합이벤트 전개 등과 함께 사원 정신개혁운동(7탈 70과 운동) 등 다각적인 개별 노무관리를 전개하였다.

한국통신 구조조정은 처음에는 관료주의적 방식으로 시작되었지만 민영화와 경쟁체제, 시장개방 등 기업환경에 대한 포괄적 진단을 거치면서 내부화되기 시작했다. 그리고 그 내용은 아직 온건하기는 했지만 명확하게 민간기업형 경영체제로의 전환을 목표로 하고 있었다.

나) 제1차 구조조정기 노조 대응과 노사관계

한국통신노조가 최초로 구조조정에 반응을 보인 것은 민영화가 처음 제기되었던 1987년이였다. 당시 노조의 대응방침은 신분보장, 경영참여, 보수현실화, 퇴직금연계, 단일기업체제운영 보장, 종사원에 특수배정, 복지후생시설 확충 및 작업환경개선 등 7개항이였다. 노조는 민영화를

.....

실시한 일본 NTT를 방문하여 대응책을 벤치마킹하기도 했으며, 통신 공사측과 긴밀한 협조하여 민영화 시기를 89년으로 늦추도록 정부에 요청하여 그 수락을 얻어냈다(한국전기통신공사노조, 1987). 당시 노조는 민영화에 명시적으로 반대하기보다는 경영진과 협조관계를 유지하면서 고용안정 등 실리를 추구하고 민영화 일정을 연기하기 위한 청원 활동에 의지했다고 볼 수 있다.

노조의 태도는 1994년 제5대 집행부가 들어서면서 현저히 변화하였다. 제5대 집행부 성립은 한국통신 노사관계에서는 특기할 만한 일이었다. 제5대 집행부는 ‘노조 민주화’를 주된 주의주장으로 내걸고 등장했지만, 집권하자마자 내걸었던 구호에서 볼 수 있듯이 이들의 등장은 정부가 기존의 관료적 통제방식을 유지한 채 상업주의적 통제방식으로 전환하려던 시기에 이루어졌다. 이 시기는 공기업 노사관계에서 관료적 통제가 상업주의적 통제와 중첩되어 나타남으로써 그 모순성이 역력했으며, 정부가 일방적으로 임금과 예산에 대한 통제를 가함으로써 기존 노사관계의 하위 파트너였던 노사협조주의적 집행부의 조직적 유효성이 의문시되던 때였다. 5대 집행부는 1995년 임투를 통하여 ‘임금가이드라인 철폐’를 주장하는 동시에 ‘무분별한 통신시장 개방반대’, ‘재벌특혜 민영화 반대’와 ‘국민기업화’, ‘한국통신 분할 저지’, ‘신인사제도 저지’ 등을 주요 투쟁 요구로 삼아 정부의 구조조정 정책에 대립하였다(한국통신노동조합, 1994). 이는 노조가 통신 구조조정에 대하여 비교적 포괄적으로 자신의 입장을 밝힌 것으로 주목할 만하다.⁴⁹⁾ 5대 집행부는 95년에는 ‘신인사제도 반대투쟁’, 96년 ‘조직분할 반대투쟁’과 ‘PCS사업권 쟁취투쟁’ 등 꾸준히 구조조정 문제를 이슈화하여 운동을 전개하였다. 5대 집행부의 이런 움직임은 새로이 강력한 대중동원력을 획득한

49) 이런 요구의 확립은 이들이 당선 이전부터 꾸준히 논의해 온 데 의거하였으며, 이후에는 요구를 보다 체계화하기 위해 외부연구단체에 연구사업을 의뢰하기도 하였다. 노조는 통신구조조정에 대한 대응투쟁을 ‘통신주권 수호투쟁’이라는 이름으로 수행하였다.

노조가 통신산업 구조조정 문제를 노사관계 이슈로 전면화 했다는 의의를 지녔으며, 이로 인해 통신 구조조정에서 노사관계가 중요 변수로 떠오르게 하는 계기를 제공하였다.

5대 집행부에서 형성된 노조의 구조조정 대응에서 특징의 하나는 민영화를 전면 반대하지는 않았다는 것이다. 노조는 전면 반대보다는 ‘완전 민영화 반대’, ‘재벌 소유 반대’, ‘국민주 및 종업원 소유 확대’ 등을 제시하였다. 노조는 또한 고용문제에 대한 우려 때문에 분할 민영화에도 촉각을 기울였다. 한편 구조조정과 관련하여 노조가 가장 염두에 두었던 것 중 하나는 자율경영체제의 확립으로 노조는 90년대 중반부터 내부적으로 정부투자기관 적용 제의를 주장하기도 하였는데, 이는 임금 가이드라인을 회피하기 위한 것이었다. 한편 이들은 시장 구조조정 과정에서 한국통신의 기득권 유지와 새 사업권 획득 문제를 강력히 제기하기도 하였다. 통신 구조조정과 관련한 5대 집행부의 입장은 이후 집행부에서도 큰 틀은 유지되었으며, 구체적인 요구의 일부, 예를 들어 한국통신의 종합통신사업자 법제화, 정부투자기관 관리기본법 규제 반대 등은 이후 입법화되기도 하였다(한국노동연구원, 1999).

한편 이 시기는 한국통신 노사관계가 처음으로 대립적 성격을 갖게 되었다는 특징을 갖는다. 이 대립은 관료적 임금통제와 구조조정 강요 때문에 발생하였으며 초기에 대립은 사용자보다는 정부와의 사이에서 형성되었다. 정부가 노조를 구조조정 대상으로 보고 배제하는 태도로 일관한 데 반해, 노조는 임금가이드라인과 통신 구조조정정책에 대해 대중동원을 통한 반대를 표명함으로써 대립이 전면화 되었다. 초기에 노조는 ‘자율경영체제 확립’ ‘시외전화 경쟁 도입반대’, ‘분할민영화 반대’, ‘종합통신사업자 선정’ 등 한국통신의 지위를 유지하려는 문제 제기를 했기 때문에 경영진으로부터 심한 반발을 받지는 않았다. 그러나 구조조정을 둘러싼 노조와 정부의 대치가 계속되고, 기업구조조정 과정에서 노조의 반발이 계속되자 경영진도 노조에 대해 강경 입장으로 선화하였다. 이에 따라 5대 집행부는 정부와 경영진의 격심한 탄압을

맞아해야 했으며, 끝내 6대 집행부 선거에서 낙선하였다. 경영진은 이 선거에 깊숙이 개입하여 5대 집행부의 재선을 막는데 큰 역할을 한 것으로 알려졌다. 그러나 이 시기는 노조의 민주성과 자주성이 높아짐으로써 노사관계 민주화의 계기가 처음으로 형성된 시기였다는 의의를 가지고 있다. 또 노조가 정부와의 대립을 전면화 하기는 했지만 시장 구조조정이나 경영체제에 대해서는 경영진과 입장을 같이 하기도 하였고, 기업구조조정이 노조의 반발 속에 강도 높게 추진되지는 않았다.

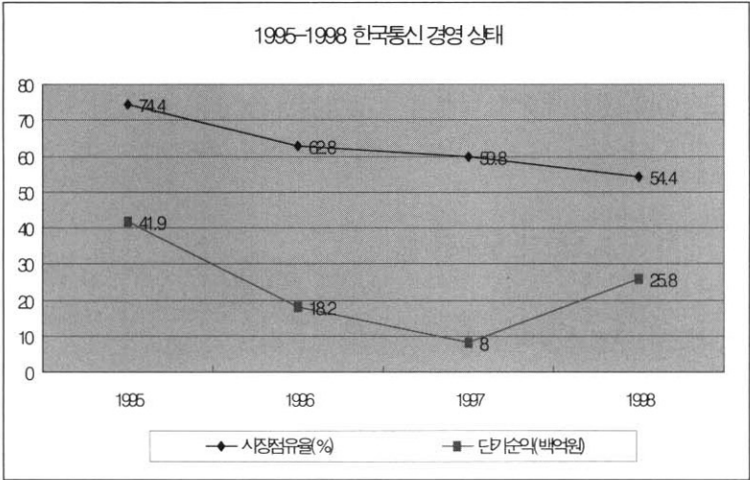
3) 제2차 구조조정과 노사관계

가) 제2차 구조조정의 전개

1997년은 한국통신의 구조조정에서 특별한 해이다. 1997년을 전후로 하여 한국통신을 둘러싼 외부환경이 급변을 보였고 이에 대한 한국통신의 대응도 적극적으로 변했기 때문이다. 우선 1997년 6월에 WTO기본통신협상이 2년의 줄다리기 끝에 타결되었다. 기본통신협정의 타결이 임박하자 정부는 통신산업 경쟁체제 구축 노력을 가속화하여 1996년-97년 사이에 두 차례에 걸쳐 기간통신과 별정통신 분야에서 총 37개 업체의 추가 시장진입을 허용했다. 특히 한국통신의 아성이었던 전화사업부문에 데이콤(시외 및 국제전화)에 이어 온세통신이 국제전화(1996)와 시외전화(1997)에, 하나로통신이 최초로 시내전화에 진입함으로써(1997) 그간 상대적으로 더 독과점 상태였던 전화부문 경쟁이 심화되었다. 한편 90년대 중반 이후 시장경쟁 확대에 따른 가격인하와 품질제고 압력, 여기에도 해외투자의 실패 등으로 한국통신의 수익률과 시장점유율이 급격히 낮아졌다. 여기에 1997년 경제위기가 한국통신 내부에 경영에 대한 위기감을 더욱 가중시킴으로써 경영진의 강력한 경영혁신 의지가 구체화되었다. 한편 1997년 10월에는 한국통신이 정부 출자회사로 전환되었다. 이는 경영자율성이 향상됨으로써 사용자 주도의 경영

환경이 조성됨을 의미했다.

<그림 5-2> 1995~98 한국통신 경영상태



출처 : 한국통신(1999)

한국통신은 급변하는 환경과 경영악화에 적극 대응하기 위해 1997년 5월 ‘PINTO KT’⁵⁰⁾라 명명된 경영혁신 프로그램을 공개하고 그로부터 강력한 구조조정을 추진해 나갔다. 이 프로그램은 공기업형 경영체제에서 민간기업형 경영체제로의 전환을 촉진하기 위한 것으로 민영화로의 전환기 관리 특별대책이라 할 수 있다. ‘PINTO KT’는 수익성 제고와 경쟁력 강화를 지상목표로 정하고 이를 위해 사업구조 고도화를 위한 사업 구조조정, 고객가치 극대화를 위한 조직개편·마케팅강화·요금제 도개선·품질개선, 경영효율성 제고를 위한 경영합리화, 민간기업형 경

50) ‘PINTO KT’는 각각 ‘Profitability’ ‘Incentives’ ‘Network service’ ‘Treasury’ ‘Organization/Manning’등을 의미한다. 각각은 ‘수익성에 입각한 경영’, ‘성과와 능력에 바탕한 평가와 보상’, ‘통신망서비스의 수익성 제고’, ‘합리적 재무관리’, ‘조직/인력 운영의 기업성 제고’ 등을 의미한다.

영체제 정착 등을 실천전략으로 정하였다.

한편 구조조정의 추진과정에서 구조조정의 급진화를 촉진하는 상황이 발생하였는데, 이는 IMF관리체제의 등장으로 시작된 김대중 정부의 공기업민영화 계획이다. 정부는 한국통신의 완전민영화를 2001년까지 마무리짓기로 하고 이를 위해 1998년 12월에는 한국통신 주식을 주식 시장에 직상장 시키도록 했으며, 1999년 5월에는 뉴욕 증권시장에 상장하는 등 지분 매각을 빠르게 추진하였다. 한편 정부는 민영화대상 공기업의 경영혁신을 요구하였으며, 한국통신은 조직개편, 사업구조 고도화, 자회사 정리, 재무구조 건실화 등을 주된 방향으로 하는 경영혁신방안을 정부에 제출하였다. 이 방안은 기획예산위원회에 의해 확정되었으나 이후 한국통신은 1998년 12월 5일 애초의 계획보다 강화된 경영혁신안을 발표하였다.

1999년부터 실행된 경영혁신은 사기업형 경영체제 구축, 사업 구조조정, 조직 개편, 인력관리 재편, 고객만족 및 품질 경영 확대 등을 핵심 내용으로 하고 있다. 각각의 내용을 살펴보면, 사기업형 경영체제 구축은 완전민영화 일정이 확정됨에 따라 경영체제도 민간기업형으로 완전히 전환하는 데 목표를 두었다. 이를 위해 민간기업형 이사회가 출범하고 새로운 정관이 제정되었으며, 경영목표도 새로 설정하였다. 또 민영화와 전략적 제휴도 회사 주도로 추진해 나가기로 하였다. 한편, 경영진에 대해서는 공기업 최초로 경영계약제를 실시하여 경영성과에 따라 보상과 임면이 결정되도록 했다. 사업 구조조정의 주요 목표는 사업구조를 고도화하고 한계사업을 정리하는 데 두어졌다. 이를 위해 각 사업들을 핵심추진사업(전화사업), 전략육성사업(초고속정보망, ISDN등), 미래사업(IMT-2000, 위성통신, 멀티미디어 등), 정비대상사업 등으로 분류하여 추진전략을 설정하였다. 핵심추진사업에 대해서는 매출증대와 내부 효율화가, 전략육성사업에 대해서는 핵심역량 확보와 유사사업 통제합이, 미래사업에 대해서는 역량확보가, 그리고 성장성과 수익성이 약화된 정비대상 사업에 대해서는 사업철수, 비용감축과 외주화, 현상

유지, 고사 등이 추진전략으로 설정되었다. 조직개편은 조직구조의 단순화와 슬림화 및 현장 중심 조직으로의 전환, 권한 및 책임의 명확화 및 하부이양, 전화국 광역화와 합리화, 업무흐름재설계 등이 주된 내용이라 할 수 있다. 이에 따라 마케팅부문이 상품별 조직에서 시장/고객별 조직으로 전환하고, 조직의 간소화와 전화국의 대폭 축소가 발생하였으며, 관리계층이 줄어들고 기관장의 자율범위가 확대되었다. 한편 인력관리 재편은 대규모 인력감축, 인력재배치, 직군직렬체계 개편, 관리직 연봉제 도입 및 호봉제 연공보상 축소, 성과급 차등 확대, 업적 중심 승진 등을 주된 내용으로 하고 있다. 인력감축 부문에서는 애초 계획에서는 2001년까지 9,625명으로 감축하기로 한 계획을 수정하여 2000년까지 정원의 1/4인 1만5천명을 감축하기로 한 것이다. 이러한 계획에 따라 1999년에서 2001년간 벌어진 구조조정 현황이 <표 5-4>에 나타나 있다.

나) 제2차 구조조정기의 노조 대응

노조는 1997년 출자기관 전환과 관련하여 경영진과 고용안정협정을 맺는 한편, 인사제도 개선과 우리사주 민주화를 통한 경영참가를 추진해 나갔다. 1997년은 경영진이 강력한 구조조정을 천명하여 부분적으로 사업구조 조정과 인사관리제도 개편이 이루어지는 등 내부에서 긴장감이 고조되기도 했으나 한국통신이 정부투자기관에서 빠져 나와 경영자율성이 제고됨으로써 노조로써도 구조조정에 대한 우려와 기대감이 교차하던 때였다.

그러나 IMF관리체제 등장으로 정부가 강도 높은 ‘공기업 민영화 및 경영혁신’ 계획을 추진함으로써 노조 대응 역시 민영화와 기업구조조정에 집중되었다. 노조의 민영화대응은 ‘해외매각 반대 및 설비비 주식상환 투쟁’을 축으로 대응이 이루어졌으며, 기업구조조정에 대해서는 ‘인력감축 대응투쟁’과 ‘114분사 반대투쟁’ 중심의 대응이 이루어졌다.

<표 5-4> 한국통신 민영화 및 구조조정 추진 현황(1999-2001)

| 구조조정 항목 | | | 상세 내용 |
|----------|--------|--------------|--|
| 민영화 | 주식매각 | 해외 DR발행 | - 1차(99.5): 24.9억불, 정부지분 71.2%⇒59% |
| | | | - 2차(01.6): 22.4억불, 정부지분 57.9%⇒40.1% |
| | | 국내 매각 | - 지분 1.1%(333만주, 2,230억원)(01.2) |
| | | 전략적제휴 | - 지분 9.26%(6.1억불) 매각 |
| 구조조정 | 경영구조개선 | 전문경영인 체제 구축 | - 전화국장 검증제 |
| | | | - KT, 자회사 경영진 공모 |
| | | 책임자율 경영체제 구축 | - 경영계약제 도입 |
| | | | - 책임예산제도 도입 |
| | 사업합리화 | 사업철수 | - 행정통신, 여의도정보화시범사업(99.3), 이지팩스, 공항무선(99.6), CT-2(00.3), CATV전송망(00.12) 등 8개 사업 |
| | | 통폐합 | - 향만전화 본체통합 |
| | | 자회사이관 | - 그룹텔(99.8), SI, 미래텔 등 8개 사업 |
| | | 외주 | - 전보배달 외주 |
| | | | - 청사관리, 건축공사, 전력운용, CT-2유지보수, SLMOS운용부문 등 자회사로 이관 |
| | | | - 경비 357개소, 식당 24개소, 이발소 1개소 등 외주 |
| | | 분사 | - 114안내, 체납관리(01.7) |
| | | 지분매각·축소 | - 통신카드, CATV, 통신진흥(99), 금융/렌탈부문 등 |
| | | | - 파워텔지분 축소 |
| | | | - 유휴부동산 매각 |
| | | 전략적제휴 | - 프리텔, 해저통신(주), 하이텔(주)(99) |
| | | 합리화 | - 선박무선 GMDSS구축, 위성사업 요금현실화 |
| | 조직인력감축 | 조직통폐합 | - 8실9본부7단260전화국 ⇒ 6실5본부6단91전화국 |
| | | 인력감축 | - 정원기준 1만5천 현원기준 15,180명 감축(01.6) |
| 임금인사제도개편 | 임금체제개편 | | - 성과급 차등지급 수준 확대: 호봉제(50%⇒60%), 연봉제(125%⇒150%) |
| | | | - 성과급 차등지급 범위 확대: 본사/사업부서 팀(국)단위까지(01) |
| | 평가제도개편 | | - 균형성과표에 의한 100% 계량지표화(99.3) |
| | | | - 월단위 평가 위한 BSC시스템구축(00.9) |

출처 : 정보통신부, 2001년 상반기 국정과제 추진실적 (2001.7)

‘해외매각 반대 및 설비비 주식상환 투쟁’은 해외매각 방식의 민영화에 대한 노조의 대응이었는데, 노조는 해외매각 방식의 민영화가 사업분할로 연결되는 것을 가장 우려하여 이에 극력 반대하는 한편, DR매각에 대해 그 대안으로 전화 설비비를 가입자에게 국민주 형태로 상환하여 해외 주식매각을 막고자 하였다. 그러나 투쟁에도 불구하고 정부는 해외 DR발행을 통해 정부 주식 약 30%를 매각하였다.

‘인력감축 대응투쟁’은 1998년 12월 경영진이 ‘경영혁신 가속화 추진계획’을 공개함으로써 본격적으로 전개되었다. 이 계획은 2000년까지 1만5천명 인원을 감축하고 3천4백명에게는 직무전환을, 260개 전화국을 88개로 축소하고, 114, 선로유지보수 등 적자사업의 외주·아웃소싱·분사를 확대하겠다는 것으로, 기획예산위원회 제출안을 더욱 강화한 것이었다. 이에 따라 노조의 대응도 사업분할과 조직재편을 반대하면서 인력감축을 저지하는 투쟁으로 급선회하였다. 노조는 1998년과 1999년 두 차례 파업을 시도하며 이를 저지하고자 하였으나 번번히 유보되었으며, 파업 유보 후에는 사용자의 징계와 구조조정이 되풀이되었다.

‘인력감축 저지투쟁’은 2000년에 7대 집행부 시기에 최고조에 달했다. 2000년은 한국통신 경영진이 경영혁신을 마무리짓기로 한 해로써 99년과 다른없는 강도 높은 구조조정이 예정되어 있었다. 노조는 노사협의를 추진하여 2000년 5월29일과 10월18일 ‘인위적인 인원감축을 하지 않는다’는 구두합의와 문서합의를 이루어내기도 하였다. 그러나 사용자는 11월 18일 아무런 상의도 없이 “3천명 인원감축을 위한 명예퇴직 및 희망퇴직 지침”을 시달하였다. 이에 따라 노조는 대응투쟁에 돌입, 12월 17일 명동성당에서 7천여명의 조합원이 모인 가운데 조합원 총회를 실시한 후 18일 1만 여명이 참석한 가운데 총파업을 선언하고 파업에 돌입하였다. 5박6일간 계속된 초유의 총파업 끝에 12월 20일 노사는 가합의를 이루었다. 그러나 합의안 서명직전 기획예산처가 합의안에 반대하고 나섬으로써 최종 합의가 결렬되는 등 난맥을 겪다가 결국 12월 22일 합의가 이루어졌다. 여기서 노조는 ① 명예퇴직의 종료, ② 인력

.....

풀제 철회 ③ 노사특별위원회를 통한 민영화 추진 ④ 114, 선로유지보수 분할·분사시 구조조정특별위원회에서 사전협의 등을 합의했다. 그러나 사용자측은 파업 종료 후 업무방해 혐의로 노조간부 114명을 고소고발 조치하였으며 이로 인해 이동걸 위원장 등 2명이 구속되었다. 또 파업주도자 425명을 징계하여 6명을 징계 해고하는 등 가혹한 탄압을 시작했다. 또한 노조와 충분히 사전협의하기로 한 민영화·분사·분할 등의 사항에 대해서도 일방적인 추진이 이루어졌다. 이에 따라 2001년에 114부문의 분사가 강행되었으며, 노조는 위원장이 권한을 이임하는 등 조직적 난맥을 연출하다가 분사를 허용하였다.

이밖에도 노조는 인사제도 개편, 퇴직금제도 개편, 전화국 광역화 등 굵직한 구조조정 사안들에 대응하고자 했으나 정부와 경영진의 강경한 태도에 밀려 양보를 거듭해야 했다. 사실 98년부터 진행된 급진적 구조조정은 정부가 경제위기를 배경으로 구조개혁을 명분 삼아 노조에 아무런 협의도 허용치 않고 강행한 것으로 노조의 물리적 역량으로 막기에는 역부족이었다. 정부와 경영진은 노조와 합의하거나 구두 약속한 내용도 지키지 않았으며, 노조의 투쟁 뒤에는 대량 징계와 구속으로 노조 조직력을 끊임없이 약화시키려 했다.

4) 구조조정에 따른 노사관계 변화

가) 노사관계 대립성 심화

한국통신 구조조정은 노사관계 대립성을 심화시켰다. 이렇게 귀결된 데는 몇 가지 요인이 있다. 첫째로, 정부가 급진적 구조조정 프로그램을 노동조합을 배제한 채 강행했던 점이 대립성 심화의 결정적인 원인으로 작용하였다. 정부는 모든 이해당사자의 참여를 배제한 채 ‘전격적’으로 구조조정을 단행하는 것을 중시하였으며, 구조조정의 내용에서 특히 고용조정과 기존 노동조건 축소 중시했기 때문에 이런 태도를

지닐 수밖에 없었다. 둘째, 실질적 참여구조의 부재를 지적할 수 있다. 공공부문 조직의 구조조정은 정부 발의로 추진되는 경향이 강하지만, 노정간 교섭구조와 노조참여의 제도와 관행, 좌파 정당정치의 영향력 등의 차이에 따라서 노조 요구의 흡수 정도가 다르다. 노조의 반대를 흡수할 수 있는 정치적 구조가 거의 부재했던 한국의 경우 대립성을 지닐 수밖에 없었다. 셋째, 시장압력에 따른 경영진의 구조조정 이니셔티브가 중첩되어 나타남으로써 대립이 더 심화되었다고 볼 수 있다. 경영진 입장에서는 적어도 97년부터는 강화된 시장압력에 적응할 신속한 내부 체제개혁이 요구되었는데, 98년부터 정부가 강력한 구조조정 드라이브를 출범시키자 여기에 편승하여 자신의 구조조정 요구를 실현시켰다고 볼 수 있다. 99년에 기획예산처가 승인한 계획을 경영진이 더욱 급진화함으로써 2000년의 총파업이 야기된 예가 여기에 해당된다고 볼 수 있다.

나) 급격한 고용 감소

고용변동은 가장 두드러진 변화 중의 하나였으며, 다른 나라 통인 구조조정 과정에서도 역시 마찬가지였다. 그러나 고용변동은 시기마다 배경을 달리 했다. 김영삼 정부 시기에 이루어진 3,068명의 희망퇴직은 기술 진부화에 따른 것으로 기술변동이 주요한 원인이었다고 볼 수 있다. 그러나 김대중 정부 시기에 이루어진 1만5천명 이상의 고용조정은 사업구조 고도화를 목표로 한 사업구조 재편과 조직재편이 결정적인 배경이었다. 이는 한국통신이 사업구조상 유선통신 부문에 집중되어 있어서 수익구조가 취약한 사정이 반영된 것이었다.

다) 내부노동시장제도 변동

성과주의적 임금·승진제도의 도입과 연공주의의 약화, 사업부제·팀

제·권한 이양 등 조직개편, 핵심인력 교육훈련 강화 등이 이에 관한 중요한 변화로 대체로 성과와 능력의 평가에 기초한 내부노동시장제도의 구축이 이루어지고 있다. 이러한 결과에서 이후 노동자간 경쟁성이 제고되리라고 예상할 수 있다. 노조는 이에 저항하기는 했으나 저항이 임금감소와 고용조정에 집중되면서 사용자의 계획이 대체로 관철되고 있다고 볼 수 있다.

4. 요약과 함의

① 통신산업 구조조정은 1988년 체신부가 경쟁도입과 민영화를 정책 목표로 내세운 이래 일관되게 추진되었다. 구조조정 방향은 정보통신 기술 및 시장변화와 개방압력, 통신산업 발전추세 및 경제구조조정 필요성, 통신산업 자유화정책의 국제추세 등을 환경으로 하여 자유주의적 정책이념을 지닌 집권세력과 정책관료들에 의해 ‘자유화’로 결정되었다. 이 결정은 ‘개방된 시장경제’라는 경제 구조조정 방향과 부합하는 것으로 정부는 ‘자유화’를 통해 산업발전과 시장방어를 기하려 했던 것이었다. 그러나 ‘자유화’ 추진과정에서 내외(독점)자본의 영향력이 증대할 계기가 마련되었으며, 특히 1998년 이후 구조조정에서 해외자본의 역할이 증대할 계기가 마련되었다.

② 한국통신 구조조정의 주도자는 정부였다. 정부는 제도화된 개입권을 가지고 구조조정 전 과정에서 관료적 통제를 놓지 않았다. 그러나 1997년부터는 ‘상대적’으로 사용자의 주도성이 두드러지고 있다. 이는 1997년부터 한국통신을 둘러싼 시장 환경과 제도적 환경이 두드러지게 변했기 때문이다. 한국통신 구조조정은 1997년부터는 경영체제에서 관리전략에 이르기까지 민간 기업체제로의 포괄적이고 근본적인 전환을 시도했다. 구조조정은 경영체제 혁신, 사업구조 조정, 조직개편, 인사관

리 개편 등을 주요한 내용으로 했으며, 사업구조 고도화를 목표로 한 구조 재편 과정에서 대규모 고용조정이 이루어졌다. 또 인사제도와 임금제도에서는 연공성이 약화되고 성과와 능력이 중시되는 경쟁적 인사관리의 제도화가 이루어졌다. 노조의 대항이 패배함으로써 구조조정은 사용자의 의도를 충실히 달성하고 있다.

③ 노동조합은 한국통신 구조조정에서 1994년경부터 중요한 변수로 등장하였다. 이는 한국통신 노사관계의 대립적 전환과 맥을 같이 한다. 노조는 집행부마다 성향이 달랐지만 국가와 경영진이 일방적인 노동배제적 구조조정을 강행함으로써 대중동원을 통한 대항을 주된 대응기조로 삼을 수밖에 없었다. 그러나 노조의 대응은 정부의 압도적 힘, 정책개입을 위한 제도·정치적 환경의 결여, 사용자의 노조활동 개입과 노조의 조직적 불안정성 등으로 별반 성과를 거두지 못하고 말았다. 수차례의 격돌을 거치면서 노조는 조직력에 상당한 피해를 입었으며, 대량 고용조정, 임금·복지 감소, 인사 및 작업관리 제도의 변동을 차단하지 못하였다.

④ 한국통신 노사관계를 전망해 본다면, 첫째, 완전민영화가 관철되든 부분민영화로 정리되든 기업경영에서 시장압력이 주요 환경이 될 것이다. 대신 정부의 관료적 규제는 줄어들고 제도적 규제로 대체될 것이며, 경영자율성의 확대에 따라 노사관계 자율성도 어느 정도 늘어날 것이다. 둘째, 완전 민영화인가 부분 민영화인가는 여전히 유효한 노사관계 쟁점이 될 수 있을 것이다. ‘완전’ 민영화 정책은 사회적 토론을 거치지 않고 정부의 ‘필요’에 의해 결정되었기 때문이다. 한편 노조로서는 소유·지배구조에 대한 사회적 활동을 적극 전개하여 민영화의 폐해를 최소화하려는 대응이 필요할 것이다. 셋째, 경영진은 현재의 노사간 힘의 불균형 상태를 적극 활용하여 ‘사용자 우위의 협력적 노사관계’를 적극 추진할 것이다. 이는 경영진에게는 조성된 경쟁 환경 및 제도적 환경에 성공적으로 대처하기 위해서 중요한 사안이다. 이 것이 ‘참가적 노사관계’를 필요로 하는 노조에게 약간의 기회를 줄 수도 있다.

그러나 노조는 ‘자주성’과 ‘동원력’ 같은 기초 여건이 부족하고, ‘포괄적 대안 프로그램’과 ‘민주적 이견(異見) 해소 능력’ 같은 조직능력도 약화되어 있다. 이런 점들이 노조의 선제적 대응을 제약할 것이다. 넷째, 사업구조 고도화와 기술진부화에 따른 고용조정도 계속될 것이며, 내부노동시장의 경쟁성과 보상격차는 더 확대될 것이다. 비정규 노동력 이용 역시 마찬가지이다.

노조 입장에서는 환경에 대한 종합적 판단에 기초하여 포괄적인 방향 수립이 필요할 것이다. 시장의 동태, 민영화, 기업 구조조정 등의 추진전망에 대해 종합적 판단이 확보되어 정교한 대응방침 수립이 필요할 것이다. 특히 기업지배구조, 고용안정체제, 임금·인사·훈련제도 등에 대해 대안을 고민하여야 할 것이다. 두 번째로 노조조직에 대한 전반적 진단과 역량강화 노력이 경주되어야 할 것이다. 1994년 ‘노조의 민주화’에도 불구하고 노조의 동원역량과 간부역량이 늘 불안정성을 면치 못하였던 점이 구조조정 대응을 효과적이지 못하게 한 중요 배경의 하나였기 때문이다. 셋째, 통신산업의 공공성에 대한 논리를 개발하고 이를 노조 정책과 대중의식으로 구체화할 필요를 인식해야 할 것이다.

제6장

철도산업 구조조정과 노사관계

1. 서론

이 글은 철도산업 구조조정과 관련해서 노사관계 변화 양상을 확인하고자 한다. 먼저 철도의 구조조정과 노사관계 환경을 정리한 후 구조조정 과정과 그것이 노사관계에 미친 영향을 살펴볼 것이다. 미리 내용을 요약해 보면 아래와 같다.

통신산업이 20세기 말부터 네트워크산업의 새로운 총아로 등장했다면 철도산업은 산업혁명을 견인한 19세기의 총아라고 할 수 있다. 철도산업 역시 규모의 경제와 외부성, 낮은 수급탄력성으로 인해 공공독점체제가 오랫동안 유지되어 오다가 영국철도(BR)의 민영화를 계기로 민영화가 국제적으로 진행되고 있다. 한국에서 철도산업 구조조정이 제기된 것은 1989년 철도공사법 제정부터였다고 할 수 있다. 철도공사법 제정에는 운영적자와 경영효율성 문제가 배경에 깔려있었다. 그러나 철도의 공사화는 중도 폐기되었으며, 대신 1996년부터 철도 경영합리화계획이 추진되었다. 그러나 김대중 정부는 1999년 정부 조직개편의 일환으로 국유철도의 민영화계획을 처음 제기하였다. 이 계획은 국유철도 운영효율화라는 기존 문제의식이 신자유주의적 정책이념 아래서 민영화라는 급진적인 대안으로 구체화된 대표적인 사례에 속한다.

한편 철도 노사관계는 경영적자와 저투자정책으로 인해 발생한 열악한 노동조건이 관료주의적 통제와 철도청과 철도노조의 비민주적 담합구조 속에서 해소되지 않고 내연(內燃)하고 있었다는 특징을 지니고 있

었다고 묘사할 수 있다. 그러나 노사간 비민주적 담합은 1987년 이후의 제한적인 노사관계 민주화 과정에서 현장 노동자들이 독자적인 조직과 투쟁을 점진적으로 발전시킴으로써 균열이 발생하였다. 1988년 철도기관사 파업에서 2001년 3월 말의 총선거에 의한 노조집행부 세력교체기까지의 과정에서 노조집행부와 현장 노동자조직 간에 치열한 현장투쟁과 집권투쟁이 벌어졌으며, 대부분은 철도청을 등에 업은 노조집행부의 승리로 귀결되었다. 그러나 현장 노동자조직은 표면적인 패배 속에서도 현장 조직활동에 이은 지부조직 장악을 통하여 노조집행부의 비민주적 담합주의에 대한 반대를 계속 조직할 수 있었으며, 결국 2001년 3월 말 총선거를 통하여 집권할 수 있었다. 현장 노동자조직이 새 집권세력으로 등장함으로써 기존의 비민주적 담합주의에 기반한 철도 노사관계는 결정적으로 변화할 계기가 마련되었다.

이러한 노사관계 변화 과정에서 철도정책 변화는 관료주의적 통제와 더불어 주요한 객관적 환경으로 작용하였다. 정부의 철도정책은 ‘저투자정책⇒경영합리화⇒민영화’ 등으로 변화해 왔는데, 저투자정책에 따라 열악해진 노동조건이 그대로 방치된 상태에서, 경영합리화를 계기로 고용불안과 노동강화가 현저해졌으며, 민영화를 계기로 고용과 노동조건에 대한 불안감이 극대화되었다. 이를 개선하려는 현장 노동자들의 조직된 요구는 철도청과 노조의 담합주의 구조 속에서는 아주 제한적으로만 수렴되었으며, 정부의 구조조정 정책이 강화되자 그 여지도 줄어들었다. 결국 조합원들은 정부의 구조조정과 민영화에 강력히 반대의사를 표명하면서 정부 정책에 미온적으로 대응해 온 기존 집행부에 대한 지지도 철회한 것으로 볼 수 있다.

철도 노조내의 세력재편이 기존 노사관계 구조를 당장 바꿀 수 있는 것은 아니다. 그러나 철도노조의 세력재편은 두 차원에서 의미가 있다. 첫째, 공무원 노조 설립 가능성 등 공무원 노사관계의 변화 조짐이 엿보이고 있는 가운데 ‘자주적’ ‘민주적’ 철도노조의 등장은 공무원 노사관계의 민주화를 진전시킬 중요한 압력으로 등장할 것이다. 두 번째로

경영합리화와 민영화 추진도 노조의 강력한 반대에 부딪힐 가능성이 높아졌다. 철도 민영화는 애초부터 정책전환이 급진적으로 이루어졌으며, 이 때문에 노조 외에 정부세력 일각도 부정적 입장을 지니고 있으며, 노조가 효과적으로 저항할 경우 사회적 반향도 적지 않으리라 예상된다. 집권 말기에다 여소야대 정국, 여러 차례의 정책실패로 권력이 약화된 현 정부입장에서 이는 상당한 부담요소가 될 수밖에 없다.

2. 구조조정과 노사관계의 환경

가. 구조조정의 환경: 산업환경과 철도정책⁵¹⁾

철도산업의 구조조정에도 근처에는 역시 산업환경 변화가 배경으로 작용하고 있다. 이를 산업적 특성과 교통환경 변화의 상호작용이란 관점에서 살펴 볼 수 있다.

철도산업은 ‘노동집약적 산업인 동시에 규모의 경제와 외부성, 낮은 수급탄력성’을 지니고 있다. 또 기술적 측면에서는 ‘안전성, 정시성, 신속성, 효율성, 환경친화성’ 등의 강점을 지니고 있으나, ‘접근성과 자유성’의 측면에서는 도로교통보다 불편하다는 약점도 있다(이호창, 2000). 철도는 산업혁명 시기에는 교통과 운송의 총아 구실을 했으나 도로교통수단의 발달과 함께 지속적으로 그 지위가 약화되어 왔다. 이는 철도가 도로 교통수단에 비하여 몇 가지 약점을 지니고 있기 때문이다. 철도는 물적 재화와 승객을 대량으로 운송할 수 있는 교통기간망의 구실에 적합하나, 철도건설에는 대규모의 투자자금이 필요하고 투자자금 회수기간이 장기간이어서 투자효율성이 매우 중요하다. 반면 수요-공급

51) 이 절은 이호창(2000), 철도산업과 철도정책, 철도민영화에 대한 연구용역 최종보고서를 주로 참고하여 쓰여졌다.

변화에 신속적으로 대응하기도 힘들다. 일시적으로 철도수요가 줄더라도 생활 필수적 서비스이기 때문에 시설을 회수하기 곤란하며, 수요가 늘더라도 투자효율성 문제 때문에 수요증가가 추세로 확인되어야 건설이 가능하다. 이런 면에서 도로는 철도보다 장점을 지닌다. 한편 철도는 ‘(고객)접근성과 (이동)자유성’에서도 도로보다 제약이 많다. 산업 발달로 재화와 노동 이동의 자유성과 신속성이 크게 증가해 왔으며, 이런 자유성과 신속성은 산업발전을 촉진하는 중요한 요소로 간주되지만 이에 대한 기반구조로써 철도의 능력은 도로교통에 비해 전반적으로 떨어진다고 할 수 있다. 육상교통 부문에서 철도산업의 퇴조는 이렇게 도로교통에 비한 취약한 경쟁력의 산물로 간주될 수 있다.

그러나 최근 철도산업은 도로교통 부문의 포화에 따른 교통 및 환경 문제의 대두 속에서 새로이 각광받고 있다. 철도 고속화는 300km 이상의 장거리 구간에서 철도의 경쟁력을 높였으며, 에너지 효율성과 운송 효율성에서도 도로를 앞서고 있다. 특히 대도시에서 전기를 에너지원으로 하는 지하철과 도시철도의 등장은 철도가 도로교통에 비해 운송의 신속성과 대량성, 정시성과 안전성, 환경친화성이 우월하다는 평가를 받게 하였다. 또한 철도는 높은 에너지 효율성과 전기 등 무공해 에너지원의 이용을 통해 어느 교통수단보다 환경친화적인 것으로 알려지고 있다. 이 때문에 철도는 다시 기간 교통망으로 각광 받으면서 세계 각국이 철도투자를 확대하고 있으며 철도와 도로교통을 연계한⁵²⁾ 새로운 종합적 교통망 구축이 이루어지고 있다.

이러한 철도산업 환경변화는 철도정책에서도 중요한 환경으로 작용하고 있다. 예를 들어 철도 민영화의 주요한 배경인 철도의 경영적자는 대부분 도로 중심의 교통시설 확충에 따라 철도의 수급구조가 변화하였기 때문에 생겨난 현상이다.

52) 철도와 도로교통의 연계는 철도가 지닌 경직성을 도로교통의 유연성과 유기적으로 결합함으로써 교통지체를 해결하려는 시도이다.

그러나 철도산업 환경변화가 철도 경영상태에 미치는 영향은 철도정책을 통해 현실화된다. 왜냐하면 민영화가 중요한 추세로 등장한 지금까지도 대부분의 나라에서 철도산업은 국(공)영 형태로 운영되고 있기 때문이다.⁵³⁾ 따라서 철도산업 변화는 산업환경뿐 아니라 철도정책이 미치는 영향도 간과할 수 없으며, 이는 노사관계에 대해서도 마찬가지이다. 각국의 철도정책은 나라마다 다르지만 대개 도로교통 중심의 교통체제가 확대되고 철도에 대한 투자가 정체 혹은 감소하는 공통된 추세를 보여왔다고 할 수 있으나 구체적으로 들여다보면 각국마다 일정한 편차를 보이고 있다.

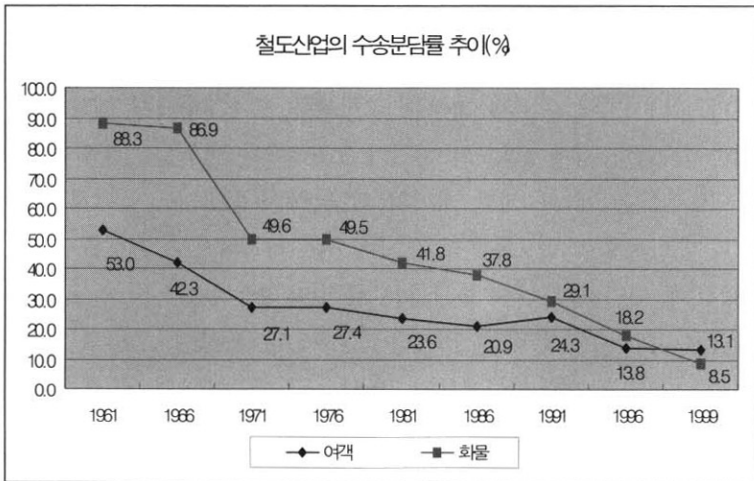
한국의 철도정책 전환은 1967년 제2차 경제개발계획 시기부터로 판단된다. 이 시기에 이르러 정부는 교통부문 투자계획에서 철도부문 투자비율을 제1차 경제개발계획 시기의 60.6%에서 28.7%로 크게 낮춘 반면, 도로부문은 제1차 계획 시기의 17.2%에서 52.0%로 급격하게 확대하였다. 그 이후로 철도부문의 투자비율은 지속적으로 감소를 면치 못했다. 이에 따라 철도 수송분담률은 급격히 하락하였다.⁵⁴⁾ 철도의 수송분담률은 여객부문에서는 1961년 53%에서 1981년 22.4%, 1999년 13.1%로, 그리고 화물부문에서는 1961년 88.2%, 1981년 37.5%, 1999년 8.5%로 계속 줄어 왔다. 교통운송체계에서 철도부문의 이러한 퇴조는 도로·해운 등에 대한 경쟁력의 약화 결과로 볼 수도 있지만, 정부가 경합하는 각 운송부문의 투자 조정과 과실 수혜의 주체였다는 점에서

53) 건설교통부에 의하면 세계 120개국 철도관리체제 중 소유권이 민간에 이양된 나라는 11개국, 소유권은 국가가 지니고 민간에 위탁경영(concessioning)을 실시하는 나라 역시 11개국으로, 대부분 나라들의 철도 소유경영체제는 국유(국)공영(國有(國)公營)체제를 취하고 있다(구본환(2001), 철도산업구조개혁 관련법률(안) 제정 추진방향. 이 분류안에는 정부출자주식회사에 의한 운영도 포함되어 있음)

54) 특히 1970년에 완공된 경부고속도로를 시작으로 한 고속도로의 증설은 경부선을 비롯한 기간철도망의 여객 및 화물 운송량을 급격히 대체하여 철도부문 운송비율을 낮추는데 중요한 역할을 담당하였다(경제기획원, 1988).

정책적 선택의 결과로도 볼 수 있다. 당시 정부는 수출산업화의 기반시설 확충 계획의 일환으로 도로교통 중심의 교통운송체계를 선택한 것으로 볼 수 있으며, 이후 자동차산업 성장과 자동차 대중화에 따라 도로교통 수요가 확대되자 도로교통 중심의 투자를 유지하면서 철도에 대해서는 도시철도(지하철)를 제외하고는 저투자 정책으로 일관했다고 볼 수 있다.

<그림 6-1> 철도산업 수송분담률 추이



이러한 정부의 저투자정책은 사실상 철도산업에 제기된 거의 모든 문제점을 낳는 원인이 되었다. 우선 시설과 기술의 낙후성이 현저해 졌는데, 철도시설의 핵심인 철도연장거리를 보면 1970년대 초 3,200km에서 1997년에는 3,118km로 오히려 줄어들었으며, 선로밀도(인구 1천명당 영업연장길이)가 0.07km로 일본의 절반, 유럽국가들에 비해서는 1/7-1/8에 불과하다. 또, 복선화 비율도 30%로 외국에 비해 현격히 낮으며, 전철화 비율 역시 20% 수준으로 외국에 비해 아주 낮다. 또 차량과 레일의 노후화율도 매우 높으며, 반면 자동화율은 현저히 떨어진다.

열차 속도 역시 평균 70km/h, 가장 빠른 새마을열차가 107km/h로 250km/h로 운영되는 일본이나 프랑스에 비해 현저히 떨어진다. 저투자 정책의 다른 결과는 경영적자이다. 철도 경영상태는 1960년대까지 흑자 기조였다가 경부고속도로 개통 직후인 1971년 최초로 적자를 기록하였으며, 80년대 내내 적자기조였다. 1992년에는 연간 적자가 최초로 1천 억 원을 넘어섰으며, 1997년에 연간 적자는 거의 5천억 원에 다다랐다. 적자가 누적되자 정부는 1993년 일반회계를 통해 1조5천억 원의 부채를 탕감하기도 했으나 그 이후에 다시 늘어나 1999년 누적부채는 3조 원에 육박하게 되었다(이호창, 2000; 한국노동이론정책연구소, 2001). 경영적자는 노동조건 개선과 노사관계 안정에 제약요인이 될 수밖에 없었다. 임금은 중앙정부에 의해 결정된다고 하더라도 노동시간제도, 노동강도, 노동환경 등은 투자 및 그 수익과 무관할 수 없기 때문이다. 철도 노동자들의 노동조건은 이러한 경영적자와 저투자정책의 산물이라고 할 수 있다. 이는 또한 노사관계 불안의 주요 요인으로 등장할 수밖에 없다.

1998년 3월 정부가 고속철도 건설계획과 함께 ‘국가 기간교통망 계획(2000-2019)(이하 기간망계획)’을 발표하면서 철도부문에 대해 고투자정책으로 전환한 것은 기존 철도정책에서 보자면 획기적인 변화로 볼 수 있다. 이 정책 전환은 철도산업의 환경변화, 즉, 산업발전에 따른 교통수요 증가와 도로를 비롯한 기타 교통수단의 포화에 따른 물류 및 환경문제의 대두가 한국에서도 현실화된 것을 반영하고 있다. 한국의 경우 97년 현재 국가물류비는 70조원, 도로교통으로 인한 사회경제적 비용이 33조원으로 추정되었으며, 20년 후 교통수요는 현재보다 2배 증가할 것으로 예측되는 등 물류수요 증가에 대한 대처가 긴급해졌다. 정부 정책은 포화상태에 달한 도로교통부문에 대해서는 간선도로 확충을 통해 대처하면서, 철도에 대해서는 고속철도 건설과 간선철도 확충, 전철화 및 복선화를 통하여 물류수요에 대처하고자 하였다. 특히 철도는 도로교통의 포화와 환경문제, 가용재원의 한계 등으로 그 역할 증대가 향

후 교통체계에서 중요해졌고, 또 남북교류 확대, 국제철도와의 연계 가능성과 관련하여 전략적 위상이 높아진 사정이 있었다(철도청, 1999; 건설교통부, 2001). '기간망 계획'의 총소요비용은 335조원으로 추산되었으며, 철도부문에는 총 94조원(28.1%)이 투자되게끔 되어 있다. 정부는 재정에서 250조원을 부담하는 한편, 국공채 기채 및 민간자본 유치 등을 통해 나머지 비용을 충당하려 하고 있다.

이런 측면에서 철도 민영화를 재정 압박을 고려한 정부가 대안으로 제기했을 가능성을 판단해 볼 수도 있다. 그러나 엄밀히 말하면 철도 민영화는 이와는 다른 측면에서 제기된 것이다. 철도 민영화는 '기간망 계획'과는 달리 제2차 정부조직 개편 프로그램인 '정부 운영 및 기능조정 방안'의 일부로 등장했다. 이 방안에서 정부는 정부 기능조정의 방향을 "작고 유연한 정부"에 두었으며, 이를 위한 4대 원칙으로 '핵심역량 위주 개편', '민간 이양', '지방 이양', 책임운영기관화' 등을 정했다. 철도 민영화의 논리는 바로 이런 원칙이 적용된 결과로 판단된다.⁵⁵⁾

나. 노사관계 환경

1) 열악한 노동조건

철도 노사관계에서 노동조건 문제는 특기할 만하다. 철도 노동자들의 임금은 중앙정부 차원에서 결정되므로 임금수준이 철도청 경영사정에 의해 크게 구애받지는 않는다고 할 수 있다. 그러나 90년대 들어와 정부가 공공부문 임금에 대해 민간부문의 고율 임금인상을 억제하기 위

55) 이에 대해 다른 논리도 있다. 철도청(1999)은 민영화 목적이 철도적 자 해소에 목적이 있는 것이 아니라 철도 경영의 효율성을 높여 경쟁력을 향상시킴으로써 철도수송 분담율을 높이기 위한 '교통정책'의 일환이라고 주장하고 있다(철도청(1999), 바람직한 철도구조 개혁 방향). 이는 '기간망 계획'과 '정부 개편'의 논리를 통합한 입장인데, 신자유주의적 관점에서 이러한 논리의 통합은 충분히 가능하다.

한 소득정책 대상으로 설정함으로써 임금불만이 증증해 왔다고 할 수 있다. 그러나 더 심각한 문제는 노동조건, 특히 노동시간과 산업안전 문제이다. 이 문제들은 만성화된 경영적자에 대한 정부의 저투자정책이 맺은 대표적인 결과로 볼 수 있을 것이다.

우선 노동시간을 보면 일근자가 월352시간, 교번근무자가 312시간, 24시간 맞교대근무자가 월 270시간으로 근로기준법상 월기준근로시간 176시간에 비해 엄청나게 많다. 이는 노동시간제도가 맞교대근무형태를 취하기 때문인데, 이 제도 하에서는 휴일이 하루도 발생하지 않는다. 철도 노동시간제도의 열악함은 지하철이나 일본철도의 노동시간과 비교해 보면 분명히 나타난다.

<표 6-1> 철도 노동자 휴일 및 노동시간 비교

| | 서울지하철공사 | 서울도시철도공사 | 동일본철도 | 한국철도 |
|----------|--------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|
| 노동 시간 | 연 2,190시간 월평균 182.5시간 | 연 2,196시간 월평균 183시간 | 연 1,866시간 월평균 155.5시간 | 연 3,240시간 월평균 270시간 |
| 휴일 | 72일 (승무원 64일) | 64일 | 115일 | 공식 휴일 없음 |

출처 : 전국철도노동조합(2001)

노동시간제도는 철도의 위험한 근무환경과 결합하여 산업안전에도 심각한 결함을 만들었다. 2001년 10월말 현재 업무상 사고에 의한 사고는 총 16명으로 각도시 지하철이나 도시철도공사의 사망자 '0'명과 크게 대비되며, 최근 3년간 순직공무원 수에서도 총 46명으로 소방(34명), 국방(27명), 통신(21명), 교도(11명), 대학(10명) 부문의 순직공무원 수보다 약 2배 가량 많다. 특히 경영개선을 위한 합리화가 시작된 1996년부터 2001년 11월까지 업무상 사망자 수는 총 136명으로 사망만인율이 7명이며 사망자중 절반이 과로에 의한 사망으로 나타나고 있다(철도노조, 2001).

노동시간제도를 핵심으로 한 철도 노동조건의 열악성은 최근 현상이 아니라 철도 노사관계의 항상적인 이슈였다. 예를 들어 1988년과 1994년 철도기관사(전기협) 파업에서도 노동자들의 핵심 요구조건의 하나가 노동시간 단축 혹은 8시간 노동제였으며 시간외근로에 대한 정당한 보상은 기존 집행부에서도 끊임없이 제기되었던 사항이었다. 그러나 지금까지도 노동시간제도 개선과 시간외 노동에 대한 적정 보상 모두 이루어지지 않고 있다. 이는 노동자들로 하여금 노조의 능력에 문제를 제기하게 하고, 노사관계의 현상을 타파하게끔 하는 한 요인이 되었다고 할 수 있다

2) 노동권 제약

철도 종사자들은 크게 일반직과 기능직으로 직제가 나누어져 있으며, 이중 기능직만 국가공무원법 제 66조 1항의 규정에 의해 노동 3권을 지니고 있다. 그러나 철도노동자들이 지니는 노동 3권은 여러 제약을 지니고 있다. 첫째는 쟁의권 제약으로, 철도청 노동자들은 98년 노동조합및노동관계조정법 제정에 의해 단체행동권을 보유하고 쟁의행위를 할 수 있게 되었으나, 이들의 쟁의행위는 동법 제71조에 철도사업이 필수공익사업으로 규정됨으로서 특별조정과 중재회부의 우선적 대상이 되며, 또한 제76조 긴급조정의 대상이 되어 사실상 금지되고 있다. 두 번째는 고용·임금·직제·복지 등 고용 및 주요 노동조건이 단체교섭이 아니라 국가공무원법을 따라서 ‘공무원보수규정’과 ‘공무원복무규정’에 의해 결정된다는 점이다. 이 규정은 근로기준법을 감안하기는 하지만, 근로기준법과 다른 규정도 지니고 있으며, 90년대 들어와 경제기획원이 공공부문을 민간의 고용 임금인상을 억제할 소득정책 대상으로 간주함으로써 규정된 근로조건 수준이 민간 대기업에 비해서 낙후되어 있다. 세 번째는 단체교섭 주체의 문제로 철도 노동자들의 고용(정원), 임금, 근로조건, 즉, ‘공무원보수규정’과 ‘공무원복무규정’은 행정자치부

가 정하며 그에 대한 예산은 기획예산처에 의해 결정된다. 또한 조직운동과 직제 역시 별도의 행정규칙에서 규정하고 있다. 따라서 조직과 노사관계 관리 당사자인 철도청의 교섭당사자로서의 지위는 매우 제한적이다.

한편 교섭권 역시 매우 취약하다. 우선 실질적 의미의 교섭구조가 존재하지 않는다. 교섭대상이 되는 근로조건이 행정자치부와 기획예산처 등에 의해 정해지지만 이들과의 실질 교섭구조는 존재하지 않으며, 다만 중앙노사간담회라는 '약한 협의구조'가 이를 대신하고 있다. 중앙노사간담회에는 철도노조·채신노조·국립의료원노조 등 전국공무원노동조합협의회가 노조측 주체로 참여하고 있으며, 정부측에서는 행정자치부-중앙인사위원회-기획예산처 및 주무부처들⁵⁶⁾이 사용자로 참여하고 있다. 이 간담회에서는 노조 측의 임금 및 근로조건 개선 요구가 개진되고, 정부측은 이 의견을 일부 수렴하여 차기년도 '공무원보수규정'과 '공무원복무규정'에 반영하게 된다. 이 간담회의 주된 의제는 임금이라고 할 수 있지만 거기에 국한되지는 않고 있다.⁵⁷⁾ 한편, 철도청 차원에서는 2년에 한번씩 열리는 철도청과 철도노조간 단체협약 교섭이 이루어

56) 행정자치부-중앙인사위원회-기획예산처와 주무부처들 간에는 역할이 다르다. 행정자치부-중앙인사위원회-기획예산처가 분명한 사용자 입장을 보인다면 주무부처들은 정부 방침을 따르지만 세부적으로는 소속기관 공무원노조들의 입장을 제한된 범위 내에서 대변한다(중앙노사간담회 회의록, 각년도). 중앙인사위원회는 정부 차원의 인사를 관장하는 조직으로 99년 정부조직개편에 의해 새로 만들어졌다.

57) 공무원 부문에서도 임금교섭과 단체협약교섭은 분리되어 있다. 그러나 임금교섭이 단위 조직 차원에서는 사실상 불가능하기 때문에 간담회 자리에서 주된 의제로 임금이 등장하는 것이다. 그러나 임금만 의제인 것은 아니다. 예를 들어 '2001년 현업공무원처우개선을 위한 중앙노사간담회'에서 제기된 안건은 처우개선(임금), 인력감축, 민영화 및 조직개편, 정년연장제도, 직급 및 승진제도, 정치활동 보장, 일반직 공무원 노동운동 보장, 의료보험 관련사항, 토요일주근무제, 저금리대출 등 임금, 근로조건, 노사관계 사항들을 거의 모두 포괄하고 있다(전국공무원노동조합협의회, 2001년 현업공무원처우개선을 위한 중앙노사간담회정부부처별 답변, 2000.9).

어지지만, 단체협약 교섭을 통하여 노사가 독자적으로 정할 수 있는 내용 역시 빈약하다. 이는 단체협약 교섭 논의 사항 역시 대부분이 복무규정을 비롯한 각종 규정에 정해져 있기 때문이다. 따라서 단체협약 결과들은 대부분 새로운 규정의 내용을 담고 있는데 불과하며, 정부의 각종 규정에서 빠진 내용들에 한하여 민간 부문 단체협약이나 노동법 규정을 준용하고 있다. 예를 들어 조합비 일괄공제, 인원감축, 근로조건 변경에 대한 사전협의, 직무수당 등이 그러하다. 조직 차원에서는 분기별 노사협의회도 중요한 장치이다. 이 역시 엄격하게는 교섭기구라고 볼 수는 없으나 협의를 통하여 합의된 결과는 ‘노사협정서’로 불리며 단체협약에 준 하는 효력을 갖고 있다.

3) 철도청과 철도노동조합

한편 국유철도는 철도청이 관리하며 철도청은 건설교통부장관 소속이다(정부조직법 제43조 ③항). 따라서 최종 관리주체는 건설교통부 장관이라고 볼 수 있다. 철도청의 예산 편성과 3급 이상 고위공무원 인사는 건설교통부장관을 경유해야 하며, 경제개발계획과 관련된 투자계획, 차관 및 기채 계획, 차량수급계획, 기타 주요 정책에 대해서는 건설교통부 장관의 승인을 받아야 한다. 또 철도 운임 및 요금은 건설교통부 장관의 인가를 받아야 한다(건설교통부령 제103호). 한편 철도청의 조직을 보면, 우선 철도청장은 정무직으로 차관급이며, 하부조직으로 영업본부·사업개발본부·시설본부·전기본부·차량본부·건설본부 및 고속철도본부 등과, 청장 밑에 홍보담당관, 철도청차장 밑에 기획본부·관리본부·조달본부·안전환경실 및 감사담당관을 둔다. 철도청장 소속기관으로는 철도경영연수원·철도차량정비창·철도전산정보사무소 및 특별동차사무소 등이 있다. 이중 기획본부에서 철도정책, 예산편성, 사업관리, 조직·정원·인력개발 계획 수립 등을 담당하며, 노사관계와 임금·복지 관련사항은 관리본부에서 담당하고 있다. 철도청의 직제 구

분을 보면, 직계는 정무직(철도청장), 별정직, 일반직, 기능직으로 구분되며, 일반직과 기능직이 직원 대부분을 구성한다.

<표 6-2> 철도청과 그 소속기관 공무원 정원표(2000.12.30 현재)

| | 별정직 | 일반직 | 기능직 | 합계 |
|-----|-----|----------|--------|------------------|
| 1급 | 1 | 20(이사관·부 | 5 | 정무직(청장) 1명 포함 |
| 2급 | | 이사관) | 11 | |
| 3급 | | 17 | 32 | |
| 4급 | 1 | 203 | 202 | |
| 5급 | 7 | 409 | 1,765 | |
| 6급 | 4 | 3,265 | 3,080 | |
| 7급 | 1 | 1,458 | 5,440 | |
| 8급 | | 1,259 | 6,874 | |
| 9급 | 1 | 395 | 4,407 | |
| 10급 | | | 560 | |
| 계 | 15 | 7,026 | 22,376 | 29,418 |

출처 : 철도청과 그 소속기관 직제 (대통령령 제17073호)

노동조합을 보면, 철도청 노동자들 중 철도노조 가입대상은 직원의 대부분을 이루는 기능직 종사자이며, 유니온 슈에 의해 원칙적으로는 전원이 가입되게끔 되어 있다. 그러나 1~4급에서는 탈퇴자가 적지 않은 것으로 알려져 있다. 노조 조직체계를 보면 조직구조에 있어서는 본부-지방본부-지부의 3단계 구조를 지니고 있으며, 1본부 10개 지방본부 142개 지부로 구성되어 있다. 집행구조는 임원(원장 1명, 부위원장 11명)-처·실(사무처·기획실·조사실·홍보실·공노협간사·한국노총과 건 등 6개)-국(사무처 6개국, 기획실 5개국, 조사실 3개국, 홍보실 2개국, 공노협 간사 1명 등 총 17개국) 등으로 이루어져 있다. 의사결정체계를 보면, 전국대의원대회-지방본부대의원회-지부대의원회 등을 기본 골격으로 하고 있다.⁵⁸⁾

58) 이 체계는 2000년도 현재 철도노조 집행부 구조이다.

철도노조는 1946년 전국노동조합평의회와 철도총파업을 분쇄하면서 국유철도 노동자 조직을 장악하였다. 이후 철도노조는 노동조합 운동에서 반공주의와 노사협조주의 노선의 선봉역할을 해왔다 해도 과언은 아니다. 철도노조의 이러한 노선은 1987년 노동자대투쟁 전까지는 비교적 안정적으로 유지되었다. 그러나 88년 기관사들의 파업을 계기로 철도노조 내에는 근로조건 개선과 노조민주화를 주장하는 ‘노조민주화’세력이 성장하였고, 1990년대 철도노조 활동은 이러한 ‘노조민주화’세력의 노조민주화활동과 이에 제재를 가하려는 집행부 세력의 격돌로 점철되어 왔다고도 볼 수 있다. 기존 집행부의 약점은 비민주적 노사담합주의로 요약된다. 또 활동방식에 있어서 이들은 정부 철도정책에 대해 순응적 태도로 일관해 왔으며, 대중동원과 대결보다는 ‘협의와 청원’을 통해 노사문제를 해결하려고 해왔다. 이들의 비민주성에 대한 비난은 3중 간선제라는 선거제도로 집약되어서 나타났다. ‘지부대의원⇒지방본부대의원⇒본부대의원⇒위원장’ 등의 3중 간선제는 노조민주화세력의 조직적 도전을 좌절시키는 중요한 장치였다. 그러나 이들의 보다 치명적 결함은 조합원 요구의 결집과 실현이라는 노조활동의 기본 내용 면에서의 취약성에 있었다. 이들은 1987년 이후 변화한 노사관계 환경 속에서도 조합원 요구 결집이나 이를 실현하기 위한 자주적 활동에 소극적으로 일관함으로써 달라진 환경에 적응하는 데 실패하였다. 그리고 이는 구조조정 과정에서 더욱 뚜렷하게 조합원들에게 각인 되었다. 게다가 이들은 노사협조를 통해 승진 등에서의 이익을 얻고, 집권 유지를 위해 철도청에 반대파 징계를 청원하는 등 분파이익 추구행위와 사용자와의 담합을 대중 앞에 노출시켰다. 그러나 이들은 담합구조 유지를 우선하는 대신 작업장 조직활동이 취약했고 그에 대한 문제의식도 적었는데, 이는 이들의 노조내 권력기반을 약화시키는 것이었다. 노조민주화 활동은 집행부의 활동이 미치지 못하는 작업장에서의 대중조직활동을 통해 강화되었기 때문이다. 철도노조의 노조민주화 추진세력은 작업장 대중활동을 통하여 조직 기반을 만들고, 각 지부와 지방본부 선거를 통해

.....

자신의 영향력을 확장해 왔다. 한편, 이들은 철도노조민주화추진위원회라는 단일대오를 통해 조직활동을 벌임으로써 응집력이 상당히 높았다. 조직적 응집력 면에서 기존 집행부 조직과 노조민주화 세력간의 차이는 분명했다고 볼 수 있다. 이들은 수 차례의 선거투쟁을 통해 기존 집행부 세력의 조직기반을 하나씩 무너뜨렸으며, 특히 직선제로의 선거제도 변경을 통해 집권 환경을 결정적으로 개선시켰다. 여기에 민영화라는 전 조합원의 이익에 관련된 포괄적 이슈의 등장과 이에 대한 기존 집행부의 무능력한 대응은 노조민주화세력의 집권에 결정적 계기가 되었다.

3. 철도 구조조정과 노사관계 변화

가. 경영합리화와 노사관계 변화

1) 경영합리화

철도산업은 1989년 12월 30일 철도공사법이 제정·공포됨으로써 조직체계 전환의 계기를 맞이하였다. 그러나 애초 1993년으로 잡혔던 공사 전환시기는 1992년 11월 법개정에 의해 1996년으로 연기되었고, 다시 1995년 12월에는 철도공사법이 완전히 폐지되고 이를 대체하는 ‘국유철도의운영에관한특례법’이 제정·공포되었다. 철도공사법이 폐지된 공식적 이유로는 퇴직금 등 재정소요의 과중, 철도공사의 경영자립기반 취약성, 거대 단일노조 등장 가능성에 대한 우려, 남북통일에 대비한 국가관리 유지의 필요성 등이 제시되었으나(강익구, 2000), 이밖에도 당시 정부가 공사화 대신 민영화 대안을 적극 염두에 두었던 점도 크게 작용하였으며(교통개발연구원, 1996; 심용보, 2000), 신분불안을 느낀 철

도청 경영진의 로비도 공사법 백지화에 한 몫 한 것으로 평가된다(철도민주노조추진위원회, 1997; 오건호, 2001).

‘국유철도의운영에관한특례법’은 경영자율성 확대, 시설 및 장비의 확충과 현대화, 경영개선에 대한 정부 지원 등을 규정하고 있으나, 사실은 ‘철도경영개선추진위원회’를 본부로 한 본격적인 경영합리화 추진이 주된 법 제정취지였다(법 제5조). 이 법에 근거하여 제출된 ‘국유철도의 경영개선에 관한 기본계획’은 1997년에서 2001년까지 민영화를 전제로 한 철도산업 구조조정계획을 구체화하고 있는데, 이 계획에 따라 지난 5년간 시설·장비의 현대화, 조직 개편, 인력감축, 작업조직 및 인사관리 개편, 고객만족경영 등의 분야에서 현저한 변화가 발생하였다. 이를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

가) 조직 및 사업구조 개편

철도청은 조직체계를 기능별 사업부제로 전환하면서 ‘본청-지방청-현업사무소’의 3단계 조직구조를 ‘본청-현업사무소’의 2단계로 축소하였다. 이에 따라 역과 사무소 등 현업기관을 통합·광역화하여 거점관리 방식으로 전환하였으며, 5개의 폐지된 지방청 기능은 본청, 지역사무소, 지역관리역, 각 현업기관으로 이관되었다. 구체적으로 살펴보면, 영업부문은 지역관리역과 승무사무소로, 시설유지보수는 보선, 건축사무소에서, 전기·시설 유지보수는 전기제어, 전자통신사무소로 업무가 이관되었으며, 현업조직은 기관차·동차·전동차 사무소의 운전기능과 열차사무소를 승무사무소로 통합하고 대전정비본부의 궤도과, 장비과, 산로용품공장 및 정비공장을 시설장비사무소로 통합하였다. 이에 따라 현업사무소는 승무사무소가 29개소에서 25개소로, 보선사무소는 19개소에서 15개소로, 건축사무소는 5개소에서 3개소로, 전기사무소는 12개소에서 9개소로, 차량사무소는 32개소에서 16개소로, 건설사무소는 6개소에서 4개소로 축소되었다. 한편, 철도청은 사업구조를 핵심사업, 주변사업,

부대사업 등으로 구분하고 핵심사업인 운송사업은 사업부제 방식으로 전환하고, 주변사업으로 분류된 차량정비 및 역무 등은 외주하청화를 추진하고, 부대사업을 통해 수익성을 추구하였다.

나. 인력감축

구조조정이 가장 현저했던 분야 중 하나는 인력감축이다. 96년부터 2001년까지 정원기준 5천명 이상이 감축되었으며, 현원 기준으로도 4천 2백명 이상이 감축되었다. 인력감축은 기능직과 20년 이상의 장기근속자를 중심으로 이루어졌다. 인력감축의 이유는 시설·장비 현대화, 역 운영개선, 제도개선, 업무외주화 등에 따른 일자리 감소였는데, 특히 업무의 외주화를 통해 대량의 감원이 이루어졌다.

<표 6-3> 철도청 연도별 인력변화

| | | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001.7 |
|-----|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 기능직 | 정원 | 27,769 | 26,605 | 25,588 | 25,497 | 24,120 | 23,044 |
| | 현원 | 28,004 | 26,835 | 24,628 | 25,096 | 24,489 | 24,049 |
| 일반직 | 정원 | 7,651 | 7,552 | 7,365 | 7,355 | 7,300 | 7,015 |
| | 현원 | 7,359 | 7,384 | 6,959 | 6,837 | 7,300 | 7,119 |
| 전체 | 정원 | 35,420 | 34,157 | 32,953 | 32,852 | 31,420 | 30,059 |
| | 현원 | 35,363 | 34,219 | 31,587 | 31,933 | 31,789 | 31,168 |

출처 : 전국철도노조(2001), 2001 특별단체교섭 요구안

다. 작업조직 개편

철도청은 2001년 3월 1일부로 새마을호동력차(PP), 전기기관차(EL), 디젤기관차(DL) 등에 대해 기관사, 부기관사로 이루어진 기존의 2인 운행체제를 1인 운행체제로 바꾸는 시험운행에 들어갔다. 1인 승무제는 기관사 인원감축과 노동강도 강화로 귀결되는 데다가, 차량의 기술적·

구조적 조건 상 시행이 어려워 2000년 말 노사정합의 대상으로도 제시되었던 사안이다. 한편 철도청은 실승무시간 확대와 직무통합을 통한 다기능화 역시 추진하고 있다(심용보, 2000). 실승무시간 확대는 기관사의 근무시간에서 준비정리시간과 대기시간을 줄이려는 것으로 이를 위해 준비정리업무를 차량검수직으로 일임하는 한편 차량기지로부터 역까지의 차량 운송을 외주하청 기관사를 통해 수행시키려 하고 있다. 한편 1인 승무제를 통해 배출되는 기관조사 등 잉여인력을 타 직무에 전환배치하고 기관사 양성 통로를 기관조사뿐 아니라 차장에까지 개방하려 하고 있다.

2) 노동조합의 대응과 노사관계 변화

1989년 철도공사법 제정 이후 노조는 철도공사로 전환에 대해서 반대하지 않는 대신, 전환할 조건이 구비되지 않았다는 이유로 시행 시기를 연기해 달라고 정부에 계속 요구해 왔다. 노조의 이러한 입장표명은 1992년과 1995년에 반복해서 이루어졌는데, 노조의 기본입장은 ① 인원 감축 하지 않을 것, ② 철도기반시설 투자비 전액 국가부담, ③ 적자노선 운용에 따른 손실 국가부담의 제도적 보장, ④ 조세 감면, ⑤ 근로조건 개선, ⑥ 퇴직금 전액 청산 등이었는데, 이런 요구가 반영되지 않는 공사화는 연기해야 한다는 것이 노조의 기본논리였다고 할 수 있다. 그리고 이러한 입장은 공사화에 부담을 느끼고 있던 철도청과의 일정한 조율 속에서 제기된 것이었다고 할 수 있다. 노조의 철도공사화 연기활동은 결국 성과를 거두어 철도공사법의 폐지로 귀결되고 새로이 ‘국유철도의운영에관한특례법’이 제정되었다. 노조는 애초에 이 법안이 국유철도체제를 유지하면서 운영의 자율권을 대폭 부여하고 철도재산을 이용한 수입증대로 자립기반을 구축하게 한다는 이유로 호의적이었다(전국철도노동조합(1997), 철노 50년사: 646쪽). 새 법이 만들어진 후 노조는 새 법에 의해 설치된 ‘철도경영개선추진위원회’에 철도운임 인

상, 인력감축계획 재고, 철도투자비 전액승인, 철도기반시설 투자비 확대, 수당인상 등 요구하기도 하였다. 그러나 노조의 이러한 개입노력은 별 성과를 거두지 못했다. 산재사고와 철도사고, 서비스 질 저하, 일용직 대체투입 등 경영합리화에 따른 인력부족 문제가 노출되었음에도 불구하고 정부는 98년과 99년에 인력감축 계획을 앞당겼으나, 노조는 철도청과의 교섭과 정부 각 부처에 올리는 건의문 형식의 청원활동에 의존하는 등 미온적으로 대응했을 뿐이다.

한편 94년 전기협 파업 투쟁 후 탄압의 후유증을 앓던 노조민주화 세력은 95년 2월 노조민주화추진위원회(약칭 노민추)가 결성되면서 조직이 복구되기 시작했다. 노민추 등은 96년 조합비 인상반대투쟁을 통해 “일방적 조합비 인상 반대와 조합원 찬반투표 쟁취를 위한 범지부 대책위원회(범대위)”를 결성하고 조합원 서명운동을 벌이는 한편 조합 탈퇴운동, 조합비 원천징수 거부운동을 벌이며 철도노조 집행부를 압박하였다. 이 투쟁은 실패로 끝났으나 노조민주화 세력의 재조직에 크게 이바지하였으며, 특히 간선제의 폐해를 대중적으로 깨닫게 하면서 노조민주화운동의 초점을 “3중 간선제의 직선제화”로 구체화하는 계기를 제공하였다. 이후 노조민주화 세력은 노조 총선거를 통해 집행부와 격렬한 쟁투를 벌여나가는 한편 현장투쟁을 통해 조직력을 회복해 나갔다. 96년부터 전개된 경영합리화운동으로 현장의 근로조건이 더욱 악화되면서 조합원들은 협조주의적인 노조 집행부에 대한 반감이 더 커졌으며, 노조민주화세력은 현장투쟁을 통하여 경영합리화운동에 의한 근로조건 개악 저지를 지속적으로 시도해 나감으로써 조합원들의 지지를 쌓아나갔다.

나. 철도 민영화와 노사관계 변화

1) 민영화 추진과정

현 정부는 1999년 3월 23일 국무회의를 통해 2001년 철도청 민영화 및 공단화 방침을 확정하였다. 애초 정부는 98년 2월에 실시한 제1차 정부조직 개편에서는 철도청의 공사화를 결정했었으나 공공부문 구조조정이 타부문 구조조정을 선도해야 한다는 명목으로 강력히 추진되고 구조조정의 민영화가 주된 내용으로 부상하면서 구조조정 방향을 민영화로 전환하였다(경영진단조정위원회, 1999; 건설교통부, 1999; 오건호, 2001).⁵⁹⁾ 2000년 12월 10일에는 노사정위원회를 통하여 철도청과 철도노조 집행부간의 민영화원칙에 대한 합의가 사실상 이루어졌으며, 2001년 2월 27일에는 철도산업구조개혁기본법(안)의 이름으로 민영화관련 법제가 입법 예고되었다. 이후 정부는 부채탕감, 시설유지부문 관할조직, 고용승계 및 퇴직금 등에 대한 부처간 조정을 거친 후 8월 초 정부

59) 민영화 방침이 결정되기까지 과정은 다음과 같다. 기획예산처는 공기업 민영화에 이어 정부조직 개편을 서두르기 위하여 98년 9월 29일 국무회의에서 '정부조직에 대한 경영진단 추진계획'을 보고하였다. 경영진단은 98년 11월에 민간기관에 의뢰되어 99년 2월말에 결과가 나왔다. 정부는 이 진단결과를 토대로 11명의 민간전문가로 경영진단조정위원회를 구성하여 정부조직 개편시안을 작성하였으며, 이 안은 공청회를 거쳐 3월 11일 경영진단조정위원회의 대정부 건의안으로 제출되었다. 이후 각 부처 및 당정간 조정을 거쳐 3월 23일 국무회의에 보고·의결되었다. 99년 3월 7일 경영진단조정위원회가 작성하여 공청회에 제출한 정부조직개편 시안에 철도부문 개편은 다음과 같이 보고되었다(철도부문 개편은 한국생산성본부와 가림회계법인이 작성한 것으로 알려졌다). '철도사업은 현업기관으로서의 특성을 살리지 못하고, 일반부처와 같이 경직적으로 운영되어 경영이 비효율화됨. 이 같은 문제점 해소를 위해 민영화할 필요가 있다. 그 방안은 ① 철도시설 건설, 유지·보수기능은 고속철도건설공단으로 일원화하고, ② 화물수송, 여객운송, 차량정비 등 운영업무는 2001년까지 단계적으로 민영화하며, ③ 민영화 및 공단이관에 대비하여 내부조직을 기업형 조직인 사업본부체로 전환하고 민간위탁을 통해 인력감축 추진한다' 등이다. 정부안이 확정된 후 2000년 6월에는 구체적인 민영화 실행방안 마련을 위해 삼일회계법인에 연구용역을 의뢰하였다. 이후 정부는 철도구조개혁심의위원회를 구성하고 민영화 추진을 서둘러 나갔다. 2000년 12월 14일 철도 구조조정 관련 노사정 합의문이 작성되었으며, 2001년 12월 1일 현재 철도산업발전및구조개혁에 관한 법률안이 차관회의를 통과하여 국무회의 의결을 눈앞에 두고 있다.

최종안을 확정하였다.

정부 입법안의 기본 골격을 보면 철도체계는 건설교통부, 철도시설공단, 철도주식회사로 3분된다. 우선 건설교통부는 철도정책과 투자결정 역할을 맡게되어 있다. 그리고 2002년 상반기에 철도청과 고속철도건설공단이 해산하여 한국철도시설공단과 한국철도주식회사로 재편된다. 철도시설공단은 철도청 건설부문과 유지보수부문, 고속철도건설공단의 건설공단을 흡수하며, 선로, 전기시설, 터널, 다리 등 철도인프라시설을 자기 소유로 하면서 시설 건설, 유지보수 및 관리 업무를 담당한다. 한편 철도주식회사는 2003년 7월에 설립되는데, 지분 전액을 정부 출자로 하는 주식회사⁶⁰⁾로써 단계적으로 민간에 지분을 매각한다. 철도주식회사는 여객·화물 수송, 고속철도 운영, 차량 중정비 등을 운영하게 된다. 한편 재원을 보면, 철도시설공단의 재원은 정부와 민간자본에서 조달되는 시설투자비와 철도주식회사가 지불하는 시설사용료로 구성되며, 철도주식회사의 재원은 철도운영에서 이루어지는 운임료와 정부의 PSO지원금⁶¹⁾으로 이루어진다. 정부는 철도시설공단에게는 시설건설료를 철도주식회사에게는 PSO지원금을 지불하게 된다.

정부의 민영화 방안은 영국, 일본, 뉴질랜드 등과 같이 시설과 운영을 모두 민영화하는 완전민영화 모델과 달리 독일식의 반민영화 모델로 분류된다.⁶²⁾ 그러나 철도기본법안 13조에 규정된 재원조달방식에서 정부 재정뿐 아니라 민간의 출연금, 지원금, 채권발행, 차입금 등도 허

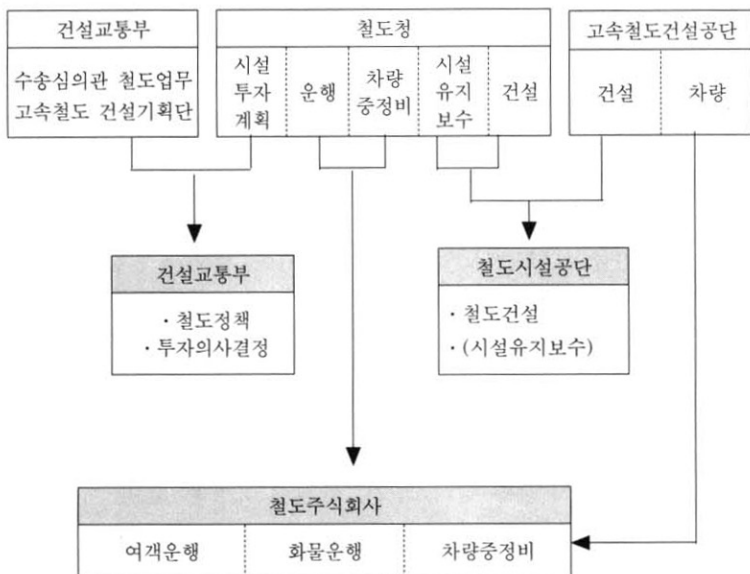
60) 지분 전액이 정부소유이면 정부투자기관에 해당되나 동법안 17조 3항은 '정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에도 불구하고 정부투자기관으로 보지 아니한다'라고 명시하고 있다.

61) PSO지원금이란 1969년 유럽경제공동체(EEC)의 결의안 채택에서 비롯된 것으로, '공공철도가 (손해가 나더라도 필수적 서비스로 필요한 곳에) 운송서비스를 제공하고 (그에 따른 운영적자률) 정부가 철도승객을 대표하여 철도조직에 재정을 보조하는 것'을 의미한다. 이 제도는 대부분의 국가에서 시행되고 있다(오건호, 2001).

62) 철도조직 모델은 스웨덴식(시설:정부기관 운영:공사), 독일식(시설:정부기관, 운영:주식회사), 영국식(시설 및 운영 모두 민간기업 관리운영) 등으로 구별할 수 있다.

용하고 있고, 동법안 24조에서는 ‘독립적 운영이 가능한 노선’, ‘적자노선’, ‘신 건설 노선’ 등에 대해 민간위탁 운영을 가능하게 하고 있어서 운영부문 분할 민영화 가능성이 제기되는 등 단계적으로 실질적인 민영화 과정을 밟을 가능성이 강력히 제기되고 있다.

<그림 6-2> 정부의 철도민영화방안



정부 민영화방안의 다른 특징으로 추진과정의 급진성을 들 수 있다. 이번 민영화 방안은 98년 11월에 처음 제기되어 99년 3월에 정부안으로 결정되었다. 정부안은 신속하게 결정되어 결정과정에서 이해당사자들의 개입을 차단할 수는 있었으나, 결과적으로는 추진 당사자인 이해당사자들의 지지를 얻기에는 한계가 분명한 것이라 할 수 있다. 노조뿐 아니라 철도청도 조직적 이해관계 때문에 문제를 제기하고 나선 점이 이를 입증한다. 특히 노조가 세력교체를 통해 조직 응집력을 높이고 양대 노총 및 시민사회단체와의 연대 틀을 보강하여 대대적인 반대운동

에 나선 점은 정부에게는 커다란 부담이 될 수밖에 없다.

2) 민영화와 노사관계

철도노조는 민영화안이 발표되자 노조체제를 즉시 비상대책위원회체제로 전환하고 결의문, 성명서 등을 발표하기 시작했다. 노조는 또 진념 당시 기획예산위원장을 철도청과 함께 면담하여 철도청 개편시안 조정요구안을 제시하였다. 당시 노조가 제시한 조정안의 핵심은 민영화 전면 철회보다는 ‘기능별 분리민영화’에 대한 반대로써 ‘통합민영화’ 방안이었다고 볼 수 있다. 즉, 철도시설 건설부문은 고속철도건설공단이 아니라 국가가 직접 일원화시켜 수행하고, 시설 유지보수와 수송·운송·정비 등은 운영부문으로 통합하여 민영화하자는 것이 노조 측의 안이었다. 노조는 사업본부제 전환 및 민간위탁을 통한 인력감축, 지방청 폐지 등에는 공청회 시안과 의견을 같이 했다(전국철도노동조합, 1999: 158). 이런 내용은 철도운영의 통합민영화를 지지하는 철도청 입장과 상당히 유사했다. 그러나 이러한 노조측 방안은 조합원들의 입장과 매우 다른 것이었으며, 노조민주화세력의 입장과도 달랐다. 민영화방안이 제출된 후 철도노조는 전 조합원을 대상으로 민영화관련 설문조사를 실시한 바 있는데 총응답자 26,829명 중 80%에 가까운 21,181명(79.0%)이 민영화에 반대하였다. 당시 조합원들이 민영화에 반대한 가장 큰 이유는 신분불안으로, 17,200명(81.2%)이 여기에 응답하였다.

한편 노조민주화세력은 정부가 99년 3월부터 철도민영화를 제기하고 나서자 99년 하반기에 조직을 통합하여 단일 조직을 형성하는 한편 조합원에 대한 민영화 반대 교육에 집중하는 등 운동을 활성화해 나갔다. 노조민주화세력은 철도 민영화를 조합원의 생존권과 철도의 공공성을 결정적으로 침해하는 것으로 판단하여 전면 반대하였다. 노조도 민영화에 대한 조합원 내부의 반대가 강력하자 1999년 9월 철도민영화대책위원회를 구성하고 민영화 반대 입장을 보다 강하게 내 비추었으며, 이후

한국노총과 연대하고, 민주노총 공공연맹과의 연대 틀을 형성하는 한편, ‘국가 기간산업 민영화 및 해외매각 저지 범국민대책위원회’ 결성에 참여하는 등 민영화 저지투쟁의 강도를 높여나갔다. 노조는 2000년 11월 27-29일간 총파업 찬반투표를 실시, 투표 참여자 81%의 찬성으로 총파업을 결의하였다. 그러나 2000년 12월 10일 노사정위원회 공공특위를 통해 발표된 합의를 통해 노조는 파업을 철회하고 현장에 복귀하였다. 그런데 이 합의문의 주된 내용은 인력감축은 예정대로 시행하되 1인 승무제 실시는 조건을 보완한 후 실시하겠다는 것에 불과했으며, 민영화에 대해서는 노조와 철도청이 다른 관점에서 실시 시기를 유보할 필요성을 제기하는 것에 불과했다. 이 합의에서 정부는 빠져있었으며, 철도청과 노조만 의견을 개진한 데 불과했다. 결국 민영화 문제는 쟁점이 그대로 유지된 휴화산으로 남겨져 있었다.

노조는 2000년 3월 7일 임시대의원대회에서 직선제로 규약을 개정하는 한편 2001년 3월-5월간 총선거를 실시하였다. 선거결과 그간 노조집행부를 계속적으로 압박해 온 노조민주화세력이 다수 지부 대의원과 위원장으로 당선되었다. 이러한 세력 교체는 구 집행부가 주도한 민영화대응 총파업의 실패로부터 마련되었다고 할 수 있다. 구집행부가 민영화와 구조조정 저지를 외치며 총파업을 준비했지만, 인원감축과 민영화저지 모두에 실패하며 총파업마저 노사정합의를 이유로 철회하자 조합원들은 이들에 대한 지지를 철회한 것이다. 여기에 전 선거단위에서의 직선제 실시는 조합원 의사가 직접적으로 표출할 수 있는 결정적 계기를 마련해 주었으며, 결국 수십 년간 지속되었던 비민주적 담합에 기반한 협조주의 노사관계에 결정적인 균열이 생겼다.

4. 요약 및 합의

① 철도산업 구조조정의 직접적 동기는 다른 나라의 경우처럼 누적된 경영적자에 있었다. 경영적자는 1970년대 이후 지속성을 띠었으며 연간 적자규모가 계속 증가해 왔다. 경영적자의 원인으로는 도로교통 등 타 운송부문에 대한 경쟁력 상실, 관료주의적 운영에 따른 비효율성 등에 연유한 것이지만, 정책당국의 저투자 정책 또한 강력한 원인이 되었다.

② 이를 타개하기 위해 철도공사화가 추진되었으나 정부는 공사전환에 따른 비용문제와 노사관계 문제를 고려하여 이를 포기하는 대신, 강력한 경영합리화 계획으로 전환하였다. 이로 인해 외주화 등 사업의 부분적인 민영화와 함께 조직의 슬림화, 인력감축, 작업조직 재편 등이 추진되었으며, 그 결과 고용불안, 노동강도 강화, 산업안전 및 건강의 훼손이 심각하게 대두되었다. 한편 정부는 1999년 짧은 검토 기간을 거쳐 정부 조직개편의 일환으로 국유철도 조직을 ‘철도시설공단-철도주식회사’로 반(半)민영화하는 방안을 발표하였다. 이러한 정책전환은 불과 5개월 여의 검토기간을 거쳐 이루어졌으며, 노조는 차치하고 정부조직 내 의사수렴 과정도 취약한 매우 급진적인 것이었다.

③ 기존의 철도 노사관계는 장기적인 적자운영, 관료주의적 통제, 비민주적 노사담합구조 등에 따른 열악한 노동조건과 취약한 노조대표성, 비대칭적인 노사간 역관계 등을 특징으로 하고 있었다. 철도 경영합리화와 철도 민영화는 철도 노사관계에 큰 변화를 야기하였다. 경영합리화는 외주화와 조직슬림화, 고용조정과 유연한 작업제도로의 전환을 통한 노동강화를 촉진하였다. 철도 민영화는 노동자들의 위기의식을 고조시킨 사건이라고 할 수 있으며, 결국 노사협조주의적 노조 집행부의 교체를 통해 국유철도의 집단노사관계에도 변화를 야기하게 되었다.

④ 철도 민영화는 노조민주화세력의 응집력이 극대화되는 계기로 작용했으며, 노조는 민영화 반대세력을 동원할 강력한 계기를 형성하였다. 반면, 철도민영화의 강력한 추진세력인 집권세력의 권력이 약화되고 있다. 따라서 철도민영화를 둘러싼 노사간 역관계에서 힘의 불균형

.....

상태가 줄어들고 있다.

제7장

결론 : 공공부문 노사관계 구조변화와 노동조합의 정책방향

1. 공공부문 노동조합운동의 현 상태

최근 철도노동조합 등을 중심으로 조직되고 있는 “국가기간산업 민영화 저지”를 위한 공동투쟁 등 공공부문 노동조합들의 민영화 및 구조조정 정책에 반대하는 투쟁들이 지속적으로 진행되고 있음에도 불구하고, 전반적으로 볼 때 공공부문 노동조합운동은 IMF 위기 이후 국가가 공세적으로 추진하고 있는 공공부문 민영화 및 구조조정에 “수세적” 대응조차 제대로 하지 못하고 있는 것으로 보인다. 공공부문 노동조합운동의 구조조정 저지투쟁에도 불구하고 정부의 신자유주의적 구조조정 정책은 지속적으로 추진되었으며, 특히 공공부문 노동자들의 고용불안은 더욱 심화되었다고 할 수 있다.

사정이 이러했던 것은 공공부문에 대한 신자유주의적 공격이 경제위기 상황을 빌미로 삼아 매우 강력하게 전개되었다는 점에서 우선 찾아질 수 있지만, 공공부문 노동조합운동의 주체적인 대응 역량의 부족도 중요하게 작용하였다고 할 수 있다.⁶³⁾

우선 조직적인 측면에서 보면, 공공부문 노동조합들의 고립분산적인 상태가 지적될 수 있다. 산별 조직화를 위한 움직임이 일정한 수준 이상으로 전개되고 있음에도 불구하고 여전히 기업별 노동조합의 관성에

63) 이하의 내용은 김태현(2001)을 참고로 한 것이다.

의한 기업별 교섭들이 갖는 한계가 작용하고 있다는 것이 무엇보다도 중요하게 지적되어야 할 것이다. 한국노총과 민주노총의 틀을 넘어서 「공공연대」라는 틀을 통한 공동투쟁이 전개되었지만, 지도적 구심이 존재하지 않는다는 문제점과 함께, 기업별 틀거리를 극복하기에는 일정 정도 한계가 있었던 것으로 보이기 때문이다. 물론 기업별 조직이 계속 유지되고 있는 것은 공공부문 내 각 조직들의 특성이 “공공부문”이라는 공통점을 제외하면 서로 너무나도 많은 차이를 보이고 있기 때문이기도 하다.

둘째, 공공부문 노동조합운동의 구조조정 저지·반대 투쟁이 공공부문의 사회적 전망을 제기하는 투쟁의 맥락에 적절하게 배치되지 못하였다는 문제가 지적될 수 있다. 공공부문은 공공부문 노동자들의 삶의 기반이기도 하지만, 전체 노동자·시민대중의 생활상의 이익과도 직접적으로 관련되어 있는 부문이다. 따라서 이러한 사정을 토대로 하지 않고 공공부문 노동자들의 경제적 이해관계만을 보호하는데 주력하는 경우 고립성을 벗어나기 쉽지 않다. 그럼에도 불구하고 공공부문 구조조정 저지·반대투쟁의 실상은 공공부문 노동자들의 고용안정, 임금, 복지의 유지에 집중된 것이었다는 평가에서 자유롭지 않았다고 할 것이다. 즉 “시민의 발목을 잡는 이기주의적 행위”라는 정부 및 보수언론의 공격을 돌파할 수 있는 투쟁의 정당성을 확보하지 못한 것이다.

셋째, 교섭의 측면에서 볼 때, 공공부문 노동조합운동은 그 동안 대정부 교섭을 계속 주장하였음에도 불구하고 이를 관철시켜내지 못함으로써 사실상 공공부문의 노사관계가 정부에 의해서 관료적으로 틀지워진 한계 속에서 불완전한 교섭을 진행해 왔다고 할 수 있다. 물론 대정부 교섭의 관철을 위해서는 정부의 정책변화가 무엇보다도 전제되어야 한다는 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 각 기관별 노사교섭의 한계를 이미 충분히 경험하고 있는 한, 모종의 대정부 교섭창구를 안정적으로 마련할 필요가 있었으나, 공공부문 노동조합운동은 이를 마련하지 못하였다. 물론 그것은 단사 이기주의 또는 조직적 폐쇄성 등 전체적인

.....

수준에서의 조직역량의 한계에 기인하는 바가 크다.

넷째, 공공부문 노동조합운동의 이념적 기초가 제대로 마련되지 못하였다는 한계가 지적될 수 있다. 공공부문 노동조합운동은 공공기관들이 수행하고 있는 기능의 “공공성”을 자신의 기반으로 하여 사회적 정당성을 확보하여야 한다. 이 공공성은 추상적인 “국가이익”을 의미하는 것이 아니라 노동자·시민대중의 이익을 담보하는 것이어야 한다. 그런데, 공공부문 노동조합운동이 이러한 의미의 공공성을 사회적으로 제기하는 것은 기존의 공공부문이 보여주었던 관료주의적 폐해를 내부적으로 개혁하려는 분명한 의지를 가지고 실천하는 것과 동시에 진행되어야 한다. 즉 공공성이 외적으로 뿐만 아니라 내적으로도 확보되어야 한다는 것을 의미한다. 그러나 지금까지 공공부문 노동조합운동은 이러한 측면에서 분명한 태도를 보여주지 못한 것은 중요한 문제가 아닐 수 없다.

공공부문 노동조합운동이 이러한 한계들을 극복하기 위해서는 “공공성”이라는 개념으로 표현되는 공공부문의 사회적 의의와 공공부문 노동조합의 목적이 어떤 방식으로 유기적으로 결합되어야 하는가에 대한 답을 준비할 필요가 있다.

2. 공공부문의 사회적 의의와 공공부문 노동조합 목적의 양면성

서구 선진자본주의 사회의 경험에서나 한국의 경험은 한 사회에서 공공부문의 범위가 고정적이지 않고 정치·경제적 상황의 변화에 따라서 유동적이라는 것을 보여준다. 서구의 경우 공공부문의 확대는 케인즈주의 복지국가의 확대와 밀접한 관련이 있으며, 공공부문의 축소도 신자유주의 국가의 등장과 밀접히 관련되어 있다. 한국의 경우 공공부

문 확대는 발전국가 형성 및 전개와 밀접히 관련되어 있고, 반대로 최근 진행되고 있는 공공부문 축소는 발전국가의 약화 및 신자유주의적 국가의 등장과 또한 관련되어 있는 것이다. 결국 공공부문의 사회적 지위 및 그 범위는 정치적·경제적 상황에 따라서 변화해 온 것이다.

한편, 서구의 경우 신자유주의의 공공부문에 대한 공격이 “성공”적이었다면, 그것은 공공부문 노동조합운동을 위시한 진보적 사회운동 세력이 케인즈주의 복지국가의 실패에 대한 대안을 적절히 모색하지 못한 것과 밀접히 관련되어 있다. 그것은 한국에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 한국의 공공부문은 발전국가 시기 동안 국가에 의한 자원동원 및 분배 메카니즘 상의 전달벨트 역할을 수행하였다고 할 수 있는데, 이 기능이 유지되고 있는 시기 동안 공공부문은 안정적 지위를 확보하고 있었다고 하겠다. 그러나 발전국가가 더 이상 유효하지 않게 되고 신자유주의적 공공부문 공격이 진행되면서 공공부문의 지위가 흔들리게 된 것은 공공부문 노동조합운동이 “공공부문의 존재 의의”를 새롭게 정립하여 사회적 의제로 제기하여 정당성을 확보하지 못한 것과 밀접히 관련되어 있다.

이러한 사정은 공공부문의 사회적 의의와 공공부문 노동조합의 목적이 유기적으로 결합되지 못한 것과 관련된다. 공공부문 노동조합은 그것이 노동조합인 한 조합원의 이익을 보호하는 것을 일차적인 과제로 한다. 그러나 그것이 “공공부문” 노동조합인 한 공공부문 노동조합은 조합원들이 또한 공공부문의 사회적 의의를 실현하는 기능을 최일선에서 담당하고 있다는 점을 분명하게 인식할 필요가 있는 것이다. 즉 공공부문 노동조합운동은 조합원의 이익과 공공부문의 사회적 이익을 일치시킬 수 있는 기제를 대내외적으로 마련하고 있어야 한다는 것이다. “일정한” 상황에서는 공공부문 노동자들의 이익과 “공공부문의 사회적 의의”는 서로 충돌할 가능성이 있다. 특히 공공부문 구조조정이, 비록 그것이 보수우익의 이데올로기적 공세에 의한 것이든지 아니면 사회적 합의에 기초한 것이든지 상관없이, 공공부문 노동자들의 이익을 침해하

는 경우에는 그러한 가능성이 더욱 커진다고 할 수 있다.

따라서 공공부문 노동조합운동은 공공성의 정치를 통해서 공공부문의 사회적 의의를 공공대중이 일상적으로 확인할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 공공기관들이 그 구성원들의 사적 이익만을 추구하는 것으로 사회에 비추어지는 경우 공공기관에 대한 어떠한 물리적·이데올로기적 공격도 제대로 방어해낼 수 없다는 것은 분명하다. 따라서 공공부문의 민영화나 구조조정이 공공기관들이 그 공적 역할을 제대로 수행할 수 없도록 만드는 것이라는 점을 공공대중이 스스로 자각할 수 있도록, 따라서 공공부문 노동자들이 구조조정에 대항하여 투쟁하는 것을 공공대중이 정당한 것으로 인정할 수 있도록 하기 위해서는 공공부문 노동조합운동이 일상적으로 공공성의 정치를 실천해 나가야 한다는 것이다. 이것은 공공부문의 운영이 공공성을 충분히 담지하고 있는 경우에만 그 공공부문 노동자들의 이해관계도 충족될 수 있는 것이지, 그 반대 즉 공공부문 노동자들의 이해관계가 충분히 확보되는 경우에만 공공부문의 운영이 공공성을 충분히 담보할 수 있는 것은 아니라는 것을 의미한다. 공공부문의 운영은 공적인 목표를 사적인 이해관계를 가진 노동자들의 구체적인 노동을 통해서 실현함을 의미하는 것이기 때문이다. 따라서 공공부문 노동자들의 노동생활의 장이 공공부문인 한 공공부문 노동자들의 사적인 이해관계는 공적 목표의 실현이라는 공공부문의 존재 의의에 의해서 제약될 수밖에 없다.⁶⁴⁾

3. 공공부문 노동조합의 정책방향

64) 물론 이러한 사정이 공공부문 노동자들의 일상적인 이해관계, 특히 임금 및 근로조건 기타 고용조건을 약화를 당연시하는 것일 수는 없다. 이와 관련해서는 공공부문 노동자들의 고용조건을 사회적 합의기제를 통해서 정당한 수준에서 보호받을 수 있도록 하는 것이 필요하다.

1980년대 후반 이후, 특히 1990년대 후반에 확연하게 드러나기 시작한, 국가-사회관계의 변화, 즉 공공부문의 사회적 지위의 약화 또는 축소라는 상황에서 공공부문 노동조합운동은 어떠한 입장을 취하는 것이 운동의 발전을 위해서 바람직한가에 대해서는 다양한 이견이 존재할 수 있다.

캐나다의 공공부문 노동조합운동은 1990년대에 들어와서 민영화 및 외주화를 통한 공공부문 규모의 축소, 공공서비스의 엄청난 감소를 겪으면서 정리해고가 일상화되어 공공부문의 전통적인 특징이었던 고용안정성이 심각하게 훼손되고, 많은 노동자들의 임금이 삭감되는 등 임금에 대한 역제가 강화되었으며, 또한 공공부문의 파업 빈도도 줄어드는 등 위기의 시기에 접어들게 되었다. Ponak과 Thompson은 캐나다의 공공부문 노동조합운동이 이러한 위기 상황을 돌파하기 위해서는 다음과 같은 실천이 필요하다고 제안하고 있다. 첫째, 조합원을 보호할 수 있는 노사간의 협약이 체결될 수 있도록 하기 위해 단체교섭의 틀을 최대한으로 활용해야 한다. 둘째, 공공부문 노동조합들 사이에, 그리고 공공부문 노동조합과 민간부문 노동조합들 사이의 강력한 연대뿐만 아니라 지역공동체에 뿌리를 두고 있는 단체들과의 연대를 강화하여야 한다. 셋째, 공공부문 및 그 노동자들을 보호하는 것을 정책기조로 하는 정당들과의 연대 및 정치활동을 강력하게 전개하여야 한다. 넷째, 정부들이 공공부문의 범위와 그 수준을 축소할 수밖에 없는 경제적 현실이 분명한 상황이라면, 조합원들의 이해관계를 보호하는데 필요한 정책 변화를 도출하기 위해서는 정부에 대한 전통적인 적대적 태도를 버리고 대화와 협상의 태도를 취하는 것이 효과적일 수 있다(Ponak & Thompson, 1995).

이와 같은 제안들을 기초로 한국 공공부문 노동조합운동의 정책 방향을 살펴보도록 하자. 우선 단체교섭과 관련해서는 무엇보다도 공공부문 노동자들의 이해관계를 보호할 수 있는 교섭기구 또는 교섭틀을 확보하는 것이 필요하다. “조합원을 보호할 수 있는 노사간의 협약”이 체

결될 수 있기 위해서는 실질적인 효력을 갖는 협약이 체결될 수 있는 수준에서의 교섭기구가 확보되어야 하는 것이다. 우리는 지금까지 공공 부문 노동조합들의 연대의 동력이 공공부문 조합원들의 이해관계에 대한 정부의 실질적인 영향력에서 찾아졌다는 것을 경험으로 확인하고 있다. 그럼에도 불구하고 대정부 교섭이 실현된 적은 거의 없으며, 전 교조의 교육인적자원부와의 교섭 결과조차 사실상 효력을 발휘하지 못하여 초유의 대정부 직접교섭의 의의가 무참히 깃뎠힌 바 있다. 따라서 (정부의 입장변화가 없는 한 대정부 직접교섭이 실현될 가능성이 매우 적음에도 불구하고) 공공부문 노동조합의 공통적인 의제를 수렴하여 정부와 교섭할 수 있는 창구를 마련하도록 하는 한편, 하위 수준에서의 집중화된 교섭을 추구할 필요가 있다. 이에 대해 박태주(2001)는 공공 부문 노동조합들을 각 기관의 성격별로 또는 서비스의 성격별로" 분류하여 교섭을 집중시킬 것을 제안한 바 있다. 이것은 구체적으로 교섭의 제의 집중과 교섭시기의 집중으로 구성될 것이다. 물론 교섭의제의 사회적 의제화가 교섭과정에서 반드시 병행되어야 할 것이다.

둘째는 연대의 문제이다. 이는 한편으로는 공공부문 내에서의 연대와 다른 한편으로는 공공부문 외부와의 연대로 구분될 수 있다. 공공부문 내에서의 노동조합운동의 연대는 궁극적으로 공공부문 노동조합들이 기업별 또는 소업종별 한계를 극복하여 거대 산별 노동조합을 건설하는 것과 관련되어 있다. 그러나 현실적으로 이러한 조직체계의 전환이 빠른 시일 내에 가능할 것으로 판단되지는 않는다. 특히 공공부문의 경우 거대기업 노동조합 몇 개의 조합원 수가 사실상 공공부문 전체 조합원의 절반 이상을 차지하고 있는 현실도 거대 조직화를 실현하기에 쉽지 않은 환경인 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 상호간의 이해관계 차이를 극복하고 연대를 실현하지 않는다면 조합원들의 이해관계 실현은 가능하지 않다는 것을 노동조합 운영의 기본적인 전제로 삼아야 한다. 공공부문 외부와의 연대는 한편으로는 민간부문 노동조합들과의 연대, 여타 진보적인 시민사회운동과의 연대를 의미한다. 이 연대의

.....

들은 기본적으로 공공부문이 그 본연의 기능 즉 “공공성의 사회적 실현”을 위해서 공공부문 노동조합들이 일상활동을 활발하게 전개하고 따라서 공공부문 노동조합들의 제반 투쟁이 정당성을 갖도록 하는 것이 전제되어야만 힘있게 꾸러질 수 있다. 공공부문 외부와의 연대는 공공부문 내부에서의 연대와는 다른 차원의 것이라는 점이 우선 확인되어야 한다. 왜냐하면 공공부문 외부의 노동자 및 시민대중은 공공부문의 운영을 위한 조세를 부담하는 풀(pool)이기 때문이다. 따라서 공공부문과 여타 부문과의 이해갈등의 소지는 항상 존재한다. 결국 공공부문 운영이 공공부문 노동자들의 사적 이해관계 실현에 종속되어 있지 않다는 점을 분명히 하고 공공부문의 각 기관들이 제 기능을 다하기 위한 기본적인 요건에 대한 사회적인 합의를 끌어낼 수 있는 조건 위에서 이 연대의 틀이 강하게 형성될 수 있을 것이기 때문이다. 이 부분이 바로 “공공성의 정치”의 매우 중요한 고리가 된다는 것을 공공부문 노동조합운동은 인식하여야 한다.

셋째는 정치적 또는 사회적 노동조합주의의 전개와 관련된 부분이다. 공공부문의 운영 그 자체가 정치적 성격을 띤다는 점에 대해서는 본문에서 다루어진 바 있다. 따라서 공공부문 노동조합들은 자신의 의제를 가지고 단순히 로비차원에서 정치권에 접근하는 것이 아니라 그 의제가 바로 정치·사회적인 의제라는 것을 분명히 하고 공공부문 노사관계 의제의 정치화를 위한 제도적 틀을 마련하는 것이 필요하다. 한국의 경우 실질적인 노동자·민중의 정치세력이 아직 사회적 지위를 확고하게 하지 못하고 있다는 것이 서구와 크게 차이를 보이는 점이다. 그럼에도 불구하고 공공부문 노동조합운동은 노동자·민중의 실질적인 정치세력화를 위한 활동을 노동조합의 일상 활동으로 배치하여 조합원들의 정치의식을 고양시킴과 동시에 기성 정치세력에 대한 회유와 압력을 통해서 자신의 의제를 관철시킬 수 있는 활동을 적극적으로 수행함으로써 공공부문에서의 의제를 정치적으로 승화시킬 수 있어야 할 것이다. 공공부문 의제의 정치적 제도화와 관련하여 “사회적 합의”의 제

.....

도적 틀을 공공부문 노동조합운동이 직접 제기하여 마련되도록 하거나 또는 기존의 제도를 적극적으로 활용하는 것이 필요하다. 한국의 경우 노사정위원회가 이와 유사한 제도에 해당한다고 할 수 있는데, 노사정 위원회와 관련된 논란은 이미 주지하는 바와 같지만, 노사정위원회의 위상을 폄하할 수밖에 없는 것이 현실이라고 하더라도 그것이 공공부문 의제의 정치화를 위한 제도적 틀거리로 활용될 수 있는 방법을 모색할 필요는 있을 것이다.

넷째는 공공부문 노동조합운동의 전술적 다양성과 관련된 부분이다. 최근 공공부문 노동조합운동이 직면하고 있는 상황은 사실상 노동조합운동이 전면적으로 돌파하기에는 역부족인 측면이 있다. 왜냐하면 공공부문을 둘러싼 환경의 변화가 단순히 일회적인 사건에 불과한 것이 아니라 세계경제의 흐름과 한국 공공부문의 제도적 역사성이 결합되어 진행되고 있는 것이기 때문이다. 특히 중요한 것은 최근 공공부문을 둘러싸고 있는 상황이 공공부문의 범위 자체를 축소하는 방향으로 전개되고 있다는 점이다. 따라서 이에 대한 공공부문 노동조합운동의 대응은 사태에 대한 확고한 전략적 판단에 기초하여 다양한 전술을 구사할 수 있어야 한다. 민영화 반대투쟁을 단선적으로 진행하기보다는 사회적 지배구조의 수립 등 소유구조, 지배구조 및 시장구조 등에서 공공성을 확보할 방안의 수립을 통해 투쟁의 설득력을 높이면서 진행할 필요가 있다. 한편 사회 시스템의 운영에 악영향을 끼치는 것이 분명하다고 판단되는 민영화에 대해서는 단호히 맞설 필요가 있다. 최근 진행되고 있는 철도·가스·전력 등 기간산업의 민영화처럼 사회적 필수서비스 공급의 왜곡으로 이어질 가능성이 분명한 상황에서는 민영화 반대운동을 “전투적”으로 전개할 필요가 있는 것이다.

< 참고문헌 >

- 강익구 (2000) “기존 공공부문 구조조정 평가” 「철도산업 민영화에 대한 연구용역 최종보고서」 전국철도노동조합·한국노총중앙연구원.
- 건설교통부 (2001) 「철도산업 구조개혁 관련법률(안) 관련 공청회 자료집」.
- 경제기획원 편 (1988) 「공기업백서」 경제기획원.
- 경제기획원 편 (1994a) 「개발연대의 경제정책. I 경제기획원 30년사 (1961년-1980년)」 미래사.
- 경제기획원 편 (1994b) 「자율개방시대의 경제정책. II 경제기획원 30년사(1981년-1992년)」 미래사.
- 고경민 (2001) 「한국 텔레커뮤니케이션 자유화의 정치경제학」 커뮤니케이션북스.
- 구갑우 (1998) “자유주의, IMF 위기 그리고 국가형태의 변화” 「경제와 사회」 제40호.
- 기획예산처 (2000) “공공부문 인력구조조정 목표 초과달성” <보도자료>(12.30)
- 김 균 (2000) “민영화의 이론적 근거와 한계” 「철도산업 민영화에 대한 연구용역 최종보고서」 전국철도노동조합·한국노총중앙연구원.
- 김금수 (2001) 「노동자대투쟁 이후의 한국 노동운동」(미발간자료).
- 김대환 외 (1996) 「공기업의 경영혁신. 노동조합의 대안」 공공부문노동조합대표자회의·한국노동사회연구소.

-
- 김성구 (2001) “신자유주의 공공부문 구조조정과 노동조합의 대응전략” <공공부문 구조조정 평가 토론회>(5.24. 전국공공운수사회서비스노동조합연맹) 발표문.
- 김세균 (2000) “공공부문 구조조정과 노동운동의 과제” 「현장에서 미래를」 54호.
- 김우영 (1996) 「민영화와 노사관계」 한국노총 중앙연구원.
- 김윤자 (2001a) “한국의 공공부문 구조조정” 민주화를위한전국교수협의회 · 전국전력노동조합 편, 「전력산업 민영화 정책에 대한 비판과 대안」.
- 김윤자 (2001b) “공공부문 구조조정: 공기업의 지배구조개선을 중심으로” <김대중 정부 공공부문 구조조정: 평가와 과제>(3.30. 민주사회정책연구원 · 전국공공운수사회서비스노동조합연맹) 발표문.
- 김윤태 (1999) “발전국가의 기원과 성장 - 이승만과 박정희 체제에 관한 역사사회학적 연구” 「역사와 사회」 제56호.
- 김태현 (2001) “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향” <공공포럼 제1차 토론회>(5.7. 한국노동사회연구소) 발표문.
- 김호기 (1985) “경제개발과 국가의 역할에 관한 연구” 최장집 편 「한국자본주의와 국가」 한울.
- 문정인 (1998) “한국의 민주화, 세계화, 정부-기업관계” 문정인 편 「민주화시대의 정부와 기업」 오름.
- 박노영 (2001) “공기업 민영화와 재벌개혁” 배진한 외 「국가와 기업의 민주적 발전 - 한국 재벌을 중심으로」 충남대학교 출판부.
- 박은홍 (1997) “발전도상국 공공경제의 정치경제. 타일랜드 국영기업부문의 변화를 중심으로” 서강대학교 박사학위논문(정치학).
- 박재정 외 (1998) “프랑스 공기업의 민영화와 국가자율성” 학술진흥재단 해외지역연구 연구비 지원 논문.
- 박태주 외 (2001) 「전력산업 구조개편에 따른 고용관계 변화 분석」

- 한국전력공사.
- 박태주 (2001) “공공부문 노동운동, 무엇을 할 것인가” <공공부문노동조합 발전을 위한 토론회> 발표문.
- 박영범 외 (1990) 「공공부문의 노사관계」 한국노동연구원.
- 배규식 (2001) “공공부문의 민영화와 구조개혁에 관한 시론” <공공포럼 제4차 토론회>(11.13. 한국노동사회연구소) 발표문.
- 사공 일 외 (1981) 「경제개발과 정부 및 기업가의 역할」 한국개발연구원.
- 서울대학교 (1995) 「한국통신 경영진단관련 후속연구 최종보고서」.
- 심용보 (2001) “공기업 노동운동에서의 이념, 정책, 조직방식” 「현장에서 미래를」 (제68호).
- 심용보 (2000) “공기업에서의 상업주의적 관리전략과 노사관계” 연세대 경영학과 박사학위논문
- 에반스 외 (1997) “‘연접된 자율성’과 한국의 경제발전: 좌담”. 「동향과 전망」 제36호.
- 오건호 (1999) “민영화전후 영국 철도산업의 단체교섭제도 변화에 대한 연구”. 서울대 대학원 박사학위논문.
- 오건호 (2001) “네트워크 기간산업 민영화반대론의 정립을 위한 소고” <철도민영화 비판자료집>. 한국노동이론정책연구소.
- 오건호 (2001) “공공부문 구조조정의 비판적 평가와 과제” <김대중 정부 공공부문 구조조정: 평가와 과제>(3.30. 민주사회정책연구원 · 전국공공운수사회서비스노동조합연맹) 발표문.
- 유승민 (1998) “1998년 민영화계획의 평가와 제언” <한국경제학회 정책심포지움 발표문>.
- 윤상우 (2001) “동아시아 발전국가론의 비판적 검토” 「경제와 사회」 제50호.
- 윤재호 (1997) “한국철도의 민영화, 민영화와 한국경제, 삼성경제연구소
- 이 근 (1995) “동아시아 발전유형과 한국자본주의” 「한국경제: 쟁점

- 과 전망」 지식산업사.
- 이병훈 외 (2000) “서론: 공기업 민영화의 이론적인 검토와 사례연구
개관” 이병훈 외 편저 「공기업의 민영화와 노사관계, 5개국
의 사례비교연구」 한국노동연구원.
- 이병천 (1998) “한국의 발전국가 자본주의 - 동원형 경제발전체제와 발
전딜레마” 이병천·김균 편 「위기, 그리고 대전환」 당대.
- 이일영 외 (2000) “자유화와 산업정책의 변화: 동아시아 산업정책 비교
연구 서설” 「동향과 전망」 제47호.
- 이준구 (2001) 「재정학」 다산출판사.
- 이철수 외 (1997) 「공공부문의 노사관계법」 한국노동연구원.
- 이철의 (2001) “2000년 철도투쟁 평가” 「현장에서 미래를」 (제63호).
한국노동이론정책연구소
- 임휘철 (1995) “한국 민영화 정책에 대한 비판적 고찰” 「동향과 전
망」 제28호.
- 장지상 (2001) “재벌의 성장과정” 배진한 외 「국가와 기업의 민주적
발전」 충남대학교 출판부.
- 장하원 (2000) “국가의 경제적 역할의 재정립” 김태동 외 「새천년의
한국경제」 나남출판.
- 정대화 (1997) “한국 민주화와 지배세력의 교체, 군부해계모니에서 부
르주아해계모니로의 이동과 그 제한성을 중심으로” 「동향과
전망」 제36호.
- 정보통신부 (2000) 「정보통신백서 2000」.
- 정보통신부 (2001) 「2000 전기통신에 관한 연차보고서」.
- 정영태 (1995) “김영삼정권의 개혁과 국가자율성” 「동향과 전망」 제25
호.
- 정태인 (1998) “글로벌 시대의 한국경제” 「경제와 사회」 제40호.
- 조홍식 (1999) 「프랑스 통신 자유화 정책, 규제완화의 정치」 세종연구
소.

- 최영기 (2001) “공공부문의 현황과 전망” <공공부문 노동조합 발전을 위한 토론회>(8.21) 발표문.
- 한국노동연구원 (1999) 「한국통신 노사관계혁신전략 연구」 한국통신 연구개발본부.
- 한국노동이론정책연구소 (2001) 「철도민영화비판자료집」.
- 한국사회과학연구소 (1995) 「개방화, 민영화와 한국통신」.
- 한국전기통신공사 (1996) 「95년도 경영실적보고서」.
- 한국전기통신공사 (1997) 「96년도 경영실적보고서」.
- 한국전기통신공사 (1999) 「98년도 경영실적보고서」.
- 한국전기통신공사노동조합 (1987) 「NTT민영화와 일본전기통신노조의 대책활동」.
- 한국통신노동조합 (1994) 「94년 전국 지부(분회)장 교육 자료집」.
- 한국통신노동조합 (1994) 「94년 임투 자료집」.
- 한국통신노동조합 (1997) 「97정기대의원대회 사업보고서」.
- 한국통신노동조합 (2001) 「정기대의원대회 회의자료」.
- 한국통신경영진단컨소시엄 (1994) 「한국통신 경영진단 종합보고서」.
- 한국통신연구개발원 경영연구단 (1995) 「한국통신의 인사혁신 방안」.
- 홍주환 (2001) “국가와 공공부문 노사관계 : ‘공공성의 정치’의 제도화” <공공포럼 제2차 토론회>(7.3. 한국노동사회연구소) 발표문.
- 황덕순 (2000) “한국 공기업의 민영화와 노사관계”. 이병훈·황덕순 편 「공기업의 민영화와 노사관계 - 5개국의 사례비교연구」 한국노동연구원.
- 황민호 (2001) “신자유주의 저지, 공공부문의 민주적 혁신과 공공성 확대를 위한 사회적 연대 구축해야” <공공부문 구조조정 평가 토론회>(5.24. 전국공공운수사회서비스노동조합연맹) 발표문.
- 황종성 (1998) 「민주화, 국가, 그리고 기업. 민주화시대의 정부와 기업」 도서출판 오름.

-
- Bae, Kiu-Sik (2000) *Work Organization and the Restructuring of the Telecommunications in British Telecom and Korea Telecom*. University of Warwick.
- Batstone, E., A. Ferner, M. Terry (1984) *Consent and Efficiency* Basil Blackwell Ltd.
- Beaumont, P. B. (1992) *Public Sector Industrial Relations*. London and New York: Routledge.
- Blackwell, R. & P. Lloyd (1989) New Managerialism in the Civil Service: Industrial Relations Under the Thatcher Administrations 1979-86 (1). in R. Mailly, S. J. Dimmock & Sethi, A. S. (eds.) *Industrial Relations in the Public Services*. Routledge
- Chaudhry, K. A. (1993) The Myth of the Market and the Common History of Late Developers. in *Politics & Society*, Vol.21 No.3.
- Coates, D. (2000) *Models of Capitalism. Growth and Stagnation in the Modern Era*. Polity Press
- Colling, T. & A. Ferner (1995) Privatization and Marketization. in P. Edwards ed. *Industrial Relations. Theory & Practice in Britain*. Blackwell Publishers.
- Dickerson, S. S. & N. J. Cayer (1994) The Environmental Context of Public Labor Relations. in J. Rabin et al. (eds.) *Handbook of Public Sector Labor Relations*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- EIRO (1999) Privatization and Industrial Relations. in *EIRObserver*.
- EIRO (2000) Industrial Relations in the Rail Sector. in *EIRObserver*.
- EIRO (2001) Industrial Relations in the Information and Communication Technology Sector. in *EIRObserver*.

-
- Freeman, R. B. & C. Ichniowski (1988) Introduction: The Public Sector Look of American Unionism. in R. B. Freeman & C. Ichniowski (eds.) *When Public Sector Workers Unionize*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ferner, A. (1988) *Governments, Managers and Industrial Relations*. Basil Blackwell.
- Ferner, A. (1994) The State as Employer. in R. Hyman & A. Ferner eds. *New Frontiers in European Industrial Relations*. Basil Blackwell.
- Flynn, N. & F. Strehl (1996) Introduction. in N. Flynn & F. Strehl (eds.) *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall
- Helm, D. (1989) Introduction. in D. Helm ed. *The Economic Borders of the State*. Oxford University Press.
- Johnston, P. (1981) Public Sector Unionism, in K. Fox et al. (eds) *Crisis in the Public Sector*. Monthly Review Press/Union for Radical Political Economics.
- Johnston, P. (1994) *Success While Others Fail. Social Movement Unionism and the Public Workplace*. Ithaca, New York: ILR Press
- Jordan, B. (1985) *The State. Authority and Autonomy*. Basil Blackwell
- Katz, H. C. (ed) (1997) *Telecommunications*. ILR Press.
- Kearney, R. C. (1992) *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Kirkpatrick, I. & M. M. Lucio (eds) (1995) *The Politics of Quality in the Public Sector. The Management of Change*. London & New York: Routledge.

- Luedde_Neurath, R. (1988) State Intervention in South Korea. in G. White (ed.) *Developmental States in East Asia*. The Institute of Developmental Studies.
- Naschold, F. (1996) Modernization of the State: Structural Reforms and Innovation Strategies of the Public Sector. in F. Naschold & C. von Otter, *Public Sector Transformation. Rethinking Market and Hierarchies in Government*. Masterdam/Philadelphia: John Benjamins Publishing Company
- Negrelli, S. and T. Treu (1993) *State, Market, Management and Industrial Relations in European Telecommunications*. Bulletin of Comparative Labour Relations.
- OECD (2000) *Regulation, Market Structure and Performance in Telecommunications*.
- O'Conner, J. (1990) (우명동 역) 「현대국가의 재정위기」 이론과 실천.
- Pendleton, A. & J. Winterton (1993) Introduction. Public Enterprise Industrial Relations in Context. in A. Pendleton & J. Winterton, eds. *Public Enterprise in Transition. Industrial Relations in State and Privatized Corporations*. London & New York: Routledge.
- Ponak, A. & M. Thompson (1995) Public Sector Collective Bargaining. in M. Gunderson & A. Ponak (eds.) *Union-Management Relations in Canada*. Don Mills: Addison-Wesley.
- Przeworski, A. (1999) (박동 외 옮김) 「자본주의사회의 국가와 경제」 일신사.
- Rose, R. (1985) The Significance of Public Employment. in *Public*

-
- Employment in Western Nations*. Cambridge: Cambridge University Press
- Savas, E. S. (1994) (박종화 역) 「민영화의 길」 한마음사.
- Troy, L. (1994) *The New Unionism in the New Society. Public Sector Unionism in the Redistributive State*. Fairfax, Virginia: George Mason University Press.
- White, G. & R. Wade (1988) Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction. in G. White (ed.) *Developmental States in East Asia*. The Institute of Developmental Studies.
- Winch, D. M. (1989) *Collective Bargaining and the Public Interest. A Welfare Economics Assessment*. Kingston, Montreal, London: McGill-Queen's University Press.
- Winchester, D. (1987) Labour Relations in the Public Service in the United Kingdom. in T. Treu et al. *Public Service Labour Relations. Recent Trends and Future Prospects. A Comparative Survey of Seven Industrialised Market Economy Countries*. Geneva: International Labour Office.
- Winchester, D. & S. Bach (1995) The State: The Public Sector. in P. Edwards ed. *Industrial Relations. Theory & Practice in Britain*. Blackwell Publishers.
- Wright, V. (ed.) (1994) *Privatization in Western Europe*. Pinter Publishers.
- Yates, M. D. (1981) public Sector Unions and the Labor Movement. in K. Fox et al. (eds.) *Crisis in the Public Sector*. Monthly Review Press/Union for Radical Political Economics.

< Abstract >

THE TRANSFORMATION OF PUBLIC SECTOR INDUSTRIAL RELATIONS AND THE LABOR UNION'S STRATEGY

This study is an attempt to situate the public sector privatization & restructuring policy on the transformation of state-society relations and to suggest how the public sector labor unionism should respond this situation.

Kim Dae-Jung government has been propelling the policy of privatizing the public utilities of electric power, gas, railways, etc., which could be produced and supplied more effectively in the public sector than in the private sector and the public sector restructuring via the commercialist management systems, without any social discussions or consensus. and with disregard of objections from the labor unions and civil society on the ground of the expected degradation of the quality of services and working life. In this situation, however, the public sector labor unionism fails to protest properly against that policy and to propose the alternative strategies which could get the support from the civil society.

The characteristics of the public utility privatization and public sector

.....

restructuring policy is that it is so radical that, if continued, it would transform the system of existing state-society relations. As you know, the state of Korea as the developmental state have strongly exercised the economic role in the Korean capitalist industrialization, which has supported the monopoly capitalists(*chabol*) but excluded and suppressed working peoples. The role of Korean developmental state was more directive than promotional for the formation and operation of the market, which have been founded on the condition of the state-centered state-society relations and state's (embedded) autonomy. But this development itself have given rise of the strengthening of *chabol*'s market power and the working people's social power, which have made the developmental state's old-fashioned interventionist policy no more functional. On this process, of course, the globalization of the economy and society has had very important effects. But the economic crisis in the late 1990s unfolded another different settings, where the state should/could re-acquire the autonomy from the *chabol* and the working people. This is the rough story of the advent of Kim government's public sector privatization & restructuring policy which has the characteristics of neoliberalism.

Kim government's public sector privatization & restructuring policy is neoliberalist in that it over-emphasizes the market forces as the panacea for the efficient working of the society. But the market is not the panacea for the efficient distribution of social resources which could be guaranteed only by the organic relation of the state and the market, and this should be the perspective the public sector labor unionism set its strategy on. Nonetheless, the public sector labor

unionism in Korea, more or less, is missing the right target by neglect the meaning of the transformation of the state-society relation that, on the one hand, it is not the temporary one and related with the system's restructuring so that the public sector industrial relations now stand on the different social structure, or that the social system is on the course of transformation, on the other hand, this situation require that the public sector labor unionism survive the politics of publicness to make the public sector working in the progressive orientation in which the public sector is the field for the upgradation of the welfare of working people and the side-support of the operation of the civil society, and to do so, it develop the alternative strategy deeply rooted in the civil society.

In this perspective, this study examined the transformation of the state-society relations in Korea, focusing on the developmental state's economic roles via public sector, esp. public enterprises. With the state banking that have been the institutional mechanism for the developmental state to support, regulate, and monitor the *chabol*, the public enterprises have been the transmission belt of the developmental state's material resources for the compressed and rapid economic development. They have built the infra-structure to be used by the private enterprises in want of market power for the industrial development. In time of the economic growth from late 1960s to early 1980s the public sector industrial relations had been relatively stable, but from late 1980s, as the result of the economic growth led by the developmental state and the continued movement for democracy, the civil society and labor unionism began to be activated. From early 1990s as the economic situation became worse,

.....

the state began to restrict the public sector wage growth tightly, which made the public sector industrial relations unstable. Furthermore the state began to propel the public sector privatization and restructuring policy and this is strengthened from the crisis of late 1990s. This development of situations made public sector industrial relations more and more unstable and the labor unions began to protest the privatization and restructuring policy militantly.

But the public sector labor unions' struggles against the state's policy have been more or less limited to the economic interests, not developed upward to submitting agendas to the state and the civil society for the progressive reorganization of the state-society relations and the public sector.

In this perspective, this study submits to the public sector labor unionism the institutionalizing strategy of "politics of publicness" in which the public sector labor unionism take the lead in the politics of publicness to transform the public sector progressively and to make the public sector industrial relations a institutionalized field where the agendas for the good working of public sector are dealt by the state, management, labor unions, and the public.

To make this strategy realized, firstly, public sector labor unions should, in order to overcome the limits of the enterprise unionism system in Korea, build the "big" industrial unionism in public sector, and only by establishing this union system the public sector labor unionism could possess the real strength to bargain with government to protect the interests of the public sector union members and to

.....

make the public sector not the bureaucrats' and the *chabo's* belongings but the working people's. Secondly, the solidarity not only with-in but also with-out the public sector should be accomplished. This is necessary because without the solidarity between the public sector labor unionism and the civil society there could be no ground for the union's leading of the politics of publicness. Thirdly, the public sector labor unionism should take the social and political unionism line. This means not the lobbying but the making of the tables on which the agendas of the public sector industrial relations are discussed, negotiated and settled socially and politically. In Korea, the Tripartite Commission could be tactically exploited for that purpose. Lastly, to respond to the challenges the public sector labor unionism, on the one hand, should establish the firm strategy via the proper judgement of the social, economic, and political situations, and, on the other hand, could use various tactics to attain its strategic purpose.