

공기업의 경영혁신

- 노동조합의 대안 -

1996. 9.

공공부문노동조합대표자회의(KPSU)

한국노동사회연구소(KLSI)

공청회 진행순서

제1부(14:00~15:30) 연구보고서 발제

김대환(인하대 교수, 경제학)

윤두섭(경원대 강사, 행정학)

윤건수(서울사회경제연구소 연구위원, 경제학)

이민영(한국노동사회연구소 연구위원)

제2부(15:30~17:00) 토론

사회 : 고영주(전국과학기술노동조합 위원장)

토론 : 고희곤(정부출연기관노동조합협의회 의장)

김대환(인하대 교수, 경제학)

김성구(한신대 교수, 민주화를위한전국교수협의회 부의장)

김한기(에너지관리공단노동조합 위원장)

김형만(한국통신노동조합 경영대책국장)

방용석(국회의원, 노동환경위원회)

윤우현(전국민주노동조합총연맹 정책부국장)

이상수(국회의원, 재정경제위원회)

이상준(한국관광공사노동조합 위원장)

제3부(17:00~18:00) 방청석 토론

연구팀장 : 김대환(인하대 교수)

연 구 진 : 윤건수(서울사회경제연구소 연구위원, 경제학)

신태호(지역산업사회연구원, 노사관계)

윤두섭(경원대 강사, 행정학)

이민영(한국노동사회연구소 연구위원)

머리말

경쟁력 강화와 효율 제고를 구실로 한 반노동자적 정책이 기세를 더해 가고 있다. 공기업의 경우에도 예외가 아니다. 민영화, ‘경영쇄신’, 경영합리화라는 이름으로 노동자들에게 일방적인 희생을 요구하는 정부의 정책은 이제 더 이상 방관할 수 없는 지경에 이르렀다. 한편으로 많은 사람들이 정부의 경제관리능력, 공기업의 유효성에 의문을 던지고 있고 공기업의 변화를 바라고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다. 따라서 노동조합운동의 입장에서 중요한 것은 공기업 경영 비효율의 원인을 정확하게 진단하고 실질적으로 경영을 혁신함으로써 노동자의 일방적인 희생을 저지하고 보다 공익성을 효율적으로 높일 수 있는 대안을 제시하는 것이다.

정부는 1993년 말 「경영쇄신방안」을 마련하여 추진 중에 있으며 개별 기업 차원에서도 ‘경영합리화’가 진행되고 있다. 특히 정부는 ‘세계화’에 따른 효율제고를 강조하는 한편 공기업을 비효율의 대명사로 간주하고 공기업의 내부쇄신만이 아니라 구조개편(민영화, 통폐합)에 이르는 공기업 쇄신정책을 강력하게 추진하고 있다.

물론 공기업의 경영이 효율화되어야 한다는 데에는 아무도 이의를 제기하지 않을 것이다. 그러나 공기업은 반드시 비효율적인가, 공기업이 스스로 경영혁신을 주도할 수는 없는가, 효율 제고를 위해 노동자들의 권익이 희생되어야 하는가에 대해서는 의문을 제기하지 않을 수 없다. 사실 한국의 공기업은 정부의 경제정책을 뒷받침하기 위한 위한 구실을 해 왔고 이에 따라 공기업의 경영과 노사관계에 대한 규제가 경영활동의 자율성·효율성, 그리고 노사관계의 안정성을 침해해 왔다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

이 연구는 정부의 과잉규제, 비민주적 경영관리가 공기업의 책임자율경영을 심각하게 침해하고 있으며 이것이 공기업 비효율의 근본원인이라는 점을 제기하면서 공기업 매각이 아니라 내부혁신 조치가 취해져야 함을 강조하고 있다. 구체적으로 공기업의 책임자율경영을 보장할 수 있는 장치가 마련되고 공기업이 민주적으로 운영된다면 효율성을 제고할 수 있을 것이라는 나름의 결론을 내리고 있다.

물론 이 대안이 현실화되기 위해서는 공기업 경영, 공기업 노사관계와 관련한 제도·관행의 근본적인 수술이 요구된다. 여기에서 이 수술을 단행하기 위한 주체의 문제가 제기된다. 현재의 조건에서 그것은 노동조합운동이 맡을 수밖에 없을 것이다. 공공부문 노동조합운동이 이런 역할을 담당하기 위해서는 그 지도력을 높이고 조직력·투쟁력을 강화하는 것이 전제되지 않으면 안된다.

이 연구사업은 단기간에 수행되어 좀더 구체적인 대안을 마련하는 데는 한계를 가질 수밖에 없었고 현장의 요구를 충분히 담아내지 못한 것도 사실이다. 그러나 공기업 개혁, 더 나아가서는 한국 사회경제의 민주화를 실현하기 위한 노동조합 정책 대안의 출발점 구실을 할 수는 있다고 판단된다. 부족한 점에 대해서는 아낌 없는 비판을 바란다.

바쁜 일정에도 불구하고 연구팀장으로 수고해주신 김대환 교수, 그리고 함께 연구사업을 담당해 준 윤건수 박사, 신태호 연구원, 윤두섭 연구원, 본 연구소의 이민영 연구위원에게 감사드린다. 공공부문노동조합대표자회의 서달원 정책실장을 비롯하여 자료 제공과 충고를 아끼지 않은 노동조합 정책담당자들에게도 진심으로 고마움의 인사를 전하고 싶다. 마지막으로 이 연구사업이 원만하게 진행될 수 있도록 기꺼이 재정적 후원을 맡아준 국제공공서비스노동조합연맹(PSI)에 연대의 인사를 보낸다.

1996. 9. 7.

한국노동사회연구소 소장 김금수

제목차례

머리말	2
제1장 연구의 목적과 방법	7
1. 연구의 목적	7
2. 공기업의 일반적 위상	8
3. 한국의 공기업과 「경영쇄신」	12
4. 연구의 방법과 보고서의 구성	13
제2장 한국 공기업의 실태	15
1. 존재형태	15
2. 관리 및 운영: 제도와 실제	19
3. 노사관계	29
제3장 정부의 「경영쇄신」조치: 비판적 검토	42
1. 정부조치의 배경	42
2. 조치의 내용과 문제점	45
3. 작업장 차원의 경영합리화전략	70
제4장 정책적 대안: 공기업의 경영혁신 방안	89
1. 대안의 필요성	89
2. 공기업의 경영혁신 방안	96
3. 노사관계의 혁신방안	118

표차례

<표 2-1> 우리나라 공기업의 존재형태	16
<표 2-2> 우리나라 공기업의 변화 추이	18
<표 2-3> 공공부문 임금가이드라인과 주요 경제지표와의 비교	33
<표 2-4> 공기업과 민간 대기업의 임금수준(총액임금 기준: 1995년도)	35
<표 2-5> 공공부문 노동조합의 조직현황(1995년 말 현재)	39
<표 3-1> 1993년도 발표된 연도별 민영화 추진계획	51
<표 3-2> 공기업 민영화 및 기능조정 실적(1996. 8월 현재)	54
<표 3-3> 재정경제원의 전임자 축소 계획 (95년 2월 현재)	64
<표 3-4> 주요 공기업의 경영합리화전략	72
<표 3-5> 생명공학연구소 고용현황(1996년 6월 1일 현재)	79
<표 3-6> 서울지하철공사와 도시철도공사의 근무제도	81
<표 3-7> 한국조폐공사의 기업문화운동	84
<표 3-8> PBS에 대한 과학기술계 정부출연 연구기관 종사자들의 의견	88
<표 3-9> PBS 추진계획에 대한 과학기술계 정부출연 연구기관 종사자들의 의견	88
<표 4-1> 한국 노동조합의 경영참가 수준	121
<표 4-2> 교육·훈련기회의 적정 여부(%)	129
<표 4-3> 업무수행에 대한 교육·훈련의 효과(%)	129

그림차례

<그림 3-1> 한국통신 신인사제도의 구성	76
<그림 3-2> PBS의 개요	85
<그림 3-3> 전환모형	86
<그림 4-1> 임금체계 개편안	125

공
기
업

경
영
혁
신

•

노
조
의

대
안

K
P
S
U
•
K
L
S
I

제1장 연구의 목적과 방법

1. 연구의 목적

본 연구의 목적은 한국 공기업의 경영혁신을 위한 노동조합의 대안을 마련하는데 있다. 이는 정부의 「쇄신방안」을 기정사실로 받아들이고 그 가운데서 노동자 또는 노동조합의 이익을 추구하는 제한적·노동자 이기주의적 차원이 아니라, 국민경제적 관점에서 정부의 「쇄신방안」을 비판적으로 검토하여 보다 바람직한 혁신방안을 구조적·공익적 차원에서 대안적으로 제시하고자 하는 것이다.

이미 알려진 대로 정부는 1993년 말 「쇄신방안」을 마련하여 추진 중에 있으며 개별 기업 차원에서도 이에 상응하는 조치를 취해오고 있다. 특히 ‘세계화’에 따른 효율제고를 강조하는 한편 공기업을 비효율의 대명사로 간주함으로써 정부는 공기업의 내부쇄신만이 아니라 구조개편(민영화, 통폐합)에 이르기까지 매우 광범한 공기업 쇄신정책을 강력하게 추진하고 있다. 이 과정에서 공기업 노사관계에 대한 일대 조정이 시도되고 있는 실정이다.

공기업의 경영이 보다 효율화되어야 한다는 데에는 아무도 이의를 제기하지 않을 것이다. 그러나 공기업의 존폐에 대한 인식에서부터 경영 비효율의 원인, 공공 부문 노사관계에 대한 인식, 그리고 공기업 경영효율화를 위한 방안 등에 있어서는 시각 차가 엄연히 존재한다. 이들은 서로 연관되어 있으며 그 맥락 속에서 제시되는 경영혁신 방안에 따라서 실제 나타나는 효과는 매우 다를 수가 있기 때문이다.

특히 노동조합의 입장에서는 정부의 「쇄신방안」이 노동자의 일방적인 희생을 전제로 하는 것이 아닌가 하는 의문을 강하게 제기하고 있다. 그렇다고 하여 공기업의 혁신이 불필요하다거나 노동자들에게 배타적인 이익을 가져다주는 방향으로

이루어져야 한다고 주장하는 것은 아니다. 공기업 경영 비효율을 보다 정확하게 진단하고 실질적으로 경영을 혁신함으로써 노동자의 일방적인 희생을 방지하고 보다 공익에 봉사하게 하는 정책대안이 요구된다. 이러한 공공부문 노동자들의 요구에 부응하여 본 연구가 착수되었다.

2. 공기업의 일반적 위상

1) 공기업의 존립근거와 그 변화

자본주의 사회에서 지배적인 기업형태인 사기업과 대비되는 공기업이 설립되는 이유는 각국마다 다르지만, 일반론적으로 볼 때 그 존립근거가 되는 것은 시장의 실패이다.

경제이론에 따르면 시장가격이 한계편익 또는 비용을 반영하지 못하거나 사회적 비용을 반영하지 못할 때에는 시장기제가 자원의 효율적인 배분을 보장하지 못한다. 이러한 시장의 실패가 있을 때 공기업에 의한 재화나 용역의 공급을 통하여 배분체계가 보완될 수 있다. 시장실패의 원인으로는 공공재, 외부 경제 및 규모의 경제 등이 있는데 이 가운데서 공기업의 존재근거가 되는 것은 공공재 및 규모의 경제로서의 자연독점이라고 할 수 있다.

공공재는 소비의 비배타성으로 인하여 소비자의 선호가 정확히 반영되지 않고 따라서 소비에 따른 가격 지급이 이루어지지 않기 때문에 이윤동기에 의해 운영되는 민간기업에 의한 생산이 부적절하다. 이러한 재화나 용역은 수요 충족 목적의 공기업에 의해 공급될 수밖에 없다. 자연독점은 대부분 규모의 경제로 인하여 독점의 경우가 가장 효율적인 경우를 말하는데, 이를 민간기업이 담당할 경우에는 심각한 독점의 폐해가 나타나기 마련이다. 이를 방지하기 위한 방안으로서 공기업 을 통한 재화 및 용역의 공급이 이루어진다.

그러나 최근에 들어서는 시장의 실패 못지 않게 정부의 실패(주인-대리인 문제)

가 문제로 지적되고 있고, 공공제도 순수 공공재는 많지 않으며(비순수 공공재의 비중증대), 자연독점 역시 기술 및 산업여건의 변화에 따라 그 범위가 점차 축소되고 있다. 이에 따라 공기업의 존립범위도 점차 축소되는 추세를 보이고 있다.

2) 공기업의 노동자

공기업의 국민경제적인 위상은 물론 노동부문에 대한 역할과 기능은 국가마다 공기업마다 또 시기에 따라 다르겠지만, 일반적으로 공기업은 민간기업에 비해 상대적으로 ‘노동친화’(pro-labour)적인 성격을 지니고, 따라서 원만한 노사관계를 구축한다. 이는 이윤극대화를 추구하는 민간기업과는 달리 공익에의 봉사를 목적으로 하는 공기업의 속성에서 유추될 수 있는 것이지만, 전후 영국에서 국유화(공기업화)가 단순히 적자기업을 국가가 인수하는 차원에 그친 것이 아니라 재화와 용역의 원활한 공급과 더불어 고용유지, 산업안전 등을 그 목표로 한 데서 그러한 성격이 실제로 드러난다.

노동과 관련된 공기업의 기능과 역할은 1955년 영국 보수당 정부에 의해 새로이 구성된 주요 공기업 이사회(Boards)가 채택한 ‘신모델’(New Model)에 보다 구체적으로 명시된 바 있는데, 이에 따르면 공기업의 이사회는 해당 노동조합과의 협의 하에 종업원의 복지, 건강 및 안전을 증진시킴과 동시에 그들의 교육 및 숙련 향상을 위해 가능한 최대의 지원을 할 의무가 있다. 여기서 규정된 노동조합과의 협의사항은 임금과 고용은 물론 노동조건이 망라된 매우 광범위한 것으로, 말하자면 공기업의 ‘노동친화성’은 노동조합의 경영참가의 영역에까지 뻗어 있다고 할 수 있다. 이러한 것들을 민간기업에게도 받아들이게 하고 또 실제로 그러한 방향으로 추동함으로써, 적어도 이론적으로 공기업은 그 ‘노동친화’적 성격을 사회경제 전반에 확대시키는 기능과 역할을 하게 된다.

물론 이러한 역할과 기능은 현실적 제약 속에서 이루어질 수밖에 없는 것이기 때문에 반드시 제대로 수행된다는 보장은 없다. 이것 역시 시간과 공간에 따라 차이를 나타낸다는 것은 두말할 나위가 없다. 그렇다고 하더라도 대체로 볼 때, 특히 선진국에서 공기업이 노동부문에 대해 이러한 역할과 기능을 해온 것만큼은

사실이다.

실제로 많은 국가에서 공기업은 고용 흡수 내지는 실업 증대 억제에 역할을 하였으며 특히 불황시에 이러한 역할은 큰 의미를 가진다. 한국의 경우, 1980년대 전반 동안 불황의 늪 속에서도 심각한 실업문제에 시달리지 않은 것은 정책적으로 공기업의 고용을 증대시킨 데에 힘입은 바가 결코 작지 않다고 생각된다. 전후 영국에서 노동자와 노동조합이 공기업으로의 전환을 요구했던 데는 이데올로기적 요소도 작용하였지만 그들 마음속으로는 공공소유로의 전환이 자본제적 경기순환에 따른 고용불안을 제거해줄 것으로 믿고 바랐던 때문이었다. 즉, 경기가 나쁘더라도 공기업의 경우는 국가가 고용주로서 경기가 좋아질 때까지 고용을 유지해 줌으로써 실업상태로 몰리는 사태를 피할 수 있으리라 믿었던 까닭이다.

공기업이기 때문에 노동자들이 실제로 받아온 최대의 혜택은, 비단 고용문제만이 아니라 불리한 경제적인 요인의 무자비한 작용으로부터의 보호이다. 비록 완전한 보호는 아니라 하더라도 공기업은 그로부터의 폐해를 적어도 지연 내지는 둔화시켜 주었던 것이다. 다시 영국의 예를 본다면, 철도나 석탄산업의 쇠퇴로 노동자들이 해당 공기업을 떠나게 되었을 경우에도 여론은 이들 노동자들에 대한 국가의 관대한 조치를 지지하였으며 이러한 관대한 조치는 곧 다른 분야의 공기업에도 적용되는 과정을 보여왔다. 1970년대 중반까지는 물론 이후 대처리즘(Thatcherism) 하에서도 여론은 공기업의 노동자에 대한 정책적 보호를 당연시하였던 바, 아무런 대책 없이 일자리를 잃는 민간기업의 노동자와 비교하여 공기업의 노동자가 누려온 혜택은 이만저만한 것이 아니라고 할 수 있다.

대체적으로 볼 때 공기업에서 노사관계는 ‘상당히 조화로운’ 관계로 민간기업에 비해 상대적으로 노동자에 유리한 편이다. 무엇보다도 고용안정이 보장되고, 반드시 임금이 높지는 않으나 - 특히 공기업이 임금상승 억제정책의 주요 대상이 됨으로써 - 부가급여를 포함한 노동자의 복지수준은 대체로 수준급이며 전 직급에 걸쳐 단일체계의 적용을 받고, 승진은 성과베이스가 아닌 연공서열에 의해 이루어지고, 노동강도는 상대적으로 높지 않고, 노동강도를 포함한 여타의 노동조건도 협상에 의해 조정된다.

이는 우선 공기업의 고용주로서의 국가, 보다 구체적으로는 집권당이 공기업의

노사관계에 대한 정치적 책임을 지지 않을 수 없기 때문이다. 공기업의 노사관계에 문제가 발생하면 이는 곧 정치적 문제가 되고 그것을 제대로 수습하지 못할 경우에 집권당은 선거에서 패할 우려가 있기 때문에 가능한 ‘좋은’ 노사관계를 유지하고자 하는 것이다. 국가가 ‘모범 고용주’(model employer)가 될 수 있는 것도 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

노동부문과 관련한 공기업의 위상에서 반드시 주목되어야 할 것은 공공부문의 ‘강한’ 노동조합이다. 여기서 ‘강하다’고 하는 것은 높은 조직률과 교섭력이라는 서로 연관된 두 의미에서이다. 공기업의 민영화가 본격적으로 실시되기 이전인 1980년 현재 영국에서 공공부문 노조의 조직률은 화이트칼라, 블루칼라를 막론하고 90% 이상이었는데, 이는 상대적으로 뿐만이 아니라 절대적으로도 매우 높은 수준이다. 특히 블루칼라의 경우는 클로즈드숍(closed shop)의 조직형태를 취한 노조가 72% 가량 - 민간부문 노조는 50% 미만 - 에 달하였다. 이는 그만큼 공공부문 노조의 교섭력이 강할 수 있음을 말해주는 것이다. 그러나 공공부문 노조의 강한 교섭력은 조직형태와는 관계없이 행사되는 정치적 영향력이다. 노조를 기반으로 한 노동당이 존재하고 특히 노동당이 수 차례 집권한 영국에서 이들은 강한 정치적 영향력을 행사해 왔다.

일본의 경우에도 공공부문 노조의 조직률은 1970년 현재 82.2%(민간부문 28.9%)의 높은 조직률을 보였다. 이후 조직률은 급격한 감소 추세를 기록하여 왔으나 여전히 민간부문보다는 높은 수준을 유지하고 있으며(1990년 현재 53.3%, 민간부문 21.9%), 그 정치적 영향력은 이전에는 물론 현재에도 강력하다.

이렇게 볼 때, 공기업에서 노동자의 위상이 상대적으로 높은 것은 공기업의 속성과 더불어 강한 노조의 존재 때문이다. 사실 이 양자는 상호 연관된 것이다. 노동친화적인 공기업의 성격이 강한 노조를 가능하게 한 기초라면 강한 노조를 통하여 그러한 성격을 담보할 수 있었던 것이 아닌가 한다. 그리고 공기업의 노사관계가 상대적으로 노동자에게 유리한 것은 ‘모범고용주’의 시혜만이 아니라 강한 노조에 기인된 것이라고 할 수 있다. ‘모범 고용주’가 강한 노조를 허용한 측면도 있지만 그보다는 강한 노조 때문에 ‘모범 고용주’가 될 수밖에 없었던 상황에 보다 주목하여야 할 것이다.

이러한 상황에 힘입어 공기업의 위상, 특히 노동과 관련한 위와 같은 위상은 서구(西歐)에서는 대체로 1970년대 중반까지 유지되었다. 그러나 이 시점에 이르러서는 선진자본주의권이 전반적으로 장기적인 불황에 빠져들게 됨으로써 공기업의 위상에도 변화가 초래되었다. 특히 노동부문과 관련하여 공기업을 ‘조직노동자의 정치적 힘의 상징’으로 규정하고 비효율적 경영의 대명사로 간주하여 그로 인한 ‘야만, 무지, 빈곤, 부패, 낭비’를 척결하여야 한다는 이른바 신우파(New Right)의 목소리가 높아짐에 따라 공기업은 수술대 위에 놓히지게 되었다. 그리고 이들 신보수주의 정부가 가장 효과적인 수술방법으로 택한 것이 민영화(privatization)이다.

3. 한국의 공기업과 「경영쇄신」

한국의 경우에는 공기업의 기능과 공기업 노조의 위상은 선진국과는 사뭇 다르다. 그 출현과 설립의 역사적 배경과 관련하여 한국의 공기업은 노동친화적이지 아니라 일부 공익산업을 제외한다면 경제성장을 위한 수단의 성격이 강하다. 따라서 공기업 노동자의 권리와 노동조합의 활동도 민간기업에 비하여 많은 제약을 받아왔다. 더구나 정부는 노동억제적 정책의지 관철을 위한 ‘당연한’ 객체로 공기업을 활용하고 이를 민간기업에도 준용시킴으로써 한국의 공기업은 오히려 반노동적인 면모를 보여 왔다고 까지 할 수 있다.

이는 공기업 노조의 약체성을 반영하는 것이기도 하다. 현재 한국에는 약 200개의 공공부문 노조가 있는데, 이 가운데 17개 노조를 제외하고는 모두 1987년 ‘노동자대투쟁’ 이후에 결성된 것이다. 그 이전까지는 전반적으로도 그러했지만 특히 이들 17개 공공부문 노조는 조직과 활동이 미약하였을 뿐만이 아니라 운동노선이 매우 보수적이었다.

그러나 최근에 와서는 상황이 크게 변화하고 있다. 현재 공공부문 노조는 1987년 이래의 급속한 설립과 더불어 조직가능 인원 기준 92.3%(조합원수 약 30만)의 높은 조직률을 보이고 있다. 더구나 1994년 11월에는 공공부문노동조합대표자회의

가 결성되어 정부의 통제 내지는 제약에 맞서는 모습을 보여주고 있다. 그렇다고 하더라도 실제 공공부문 노조의 조직역량은 여전히 취약한 형편이다.

한국의 경우는 공공부문 노조가 여전히 약체인 상황에서 공기업의 「경영쇄신」이 추진되고 있는 것이다. 그러기 때문에 이는 공공부문 노동자에게만이 아니라 사회 전반적으로 긴장을 야기하고 있다. 물론 공노대의 결성도 정부의 「경영쇄신」에 자극 받은 측면이 적지 않다.

4. 연구의 방법과 보고서의 구성

1) 연구의 방법

본 연구는 한국 공기업의 경영혁신이 필요하다는 전제 하에 그 바람직한 방안을 모색하기 위해 객관적인 거시자료를 이용하는 한편 작업장 차원의 사례조사 방식도 병행하였다.

한국 공기업의 실태와 관련해서는 주로 객관적인 자료와 문헌조사의 방식에 의존하였다. 객관적인 자료로서는 주로 정부의 통계 및 보고서를 사용하였으나 필요에 따라서는 관련 노동조합에서 제공하는 자료도 활용하였다.

공기업의 경영혁신과 관련해서는, 우선 정부의 「쇄신방안」을 문헌을 통하여 면밀히 검토하는 한편 이러한 정부의 조치와 관련하여 작업장 차원에서 이루어지고 있는 상황에 대한 실제조사를 수행하였다. 이 과정에서 관련 전문가의 의견과 노동자 및 노조의 반응을 취합하고 내부토론을 거쳐 정부의 공기업 경영쇄신 방안의 문제점을 도출하는 방식을 취하였다.

이에 기초하여, 공기업 경영효율을 효과적으로 달성하게 하고 노사관계의 안정적인 발전을 도모함으로써 국민경제의 발전 및 사회경제적 형평의 차원에서 보다 바람직한 대안으로서의 「혁신방안」을 제시하고자 노력하였다. 여기에서도 문헌조사, 전문가 및 작업장으로부터의 의견수렴 등의 다양한 연구방법이 활용되었다.

2) 보고서의 구성

본 보고서는 크게 세부분으로 구성되어 있다. 이 장에 끝이은 제2장에서는 한국 공기업의 실태를 파악하고, 제3장에서는 정부의 「쇄신방안」에 대한 비판적 검토를 다루고 있다. 마지막 제4장에서는 대안적인 정책으로서의 「혁신방안」을 제시한다.

제2장은 세 절로 이루어지는데, 1절에서는 한국 공기업의 존재형태, 2절에서는 공기업 경영(관리)의 제도와 실제, 그리고 마지막 3절에서는 한국 공기업에 있어서 노동자 및 노사관계의 실태를 객관적으로 다룬다.

제3장에서는 1993년말 확정된 정부의 공기업 경영쇄신 방안의 목적과 배경을 살펴본 (1절) 다음에 그 내용 및 문제점을 기업경영의 차원에서 다루고(2절), 노사관계의 측면에서 정부(3절) 및 작업장(4절) 차원에서의 조치를 비판적으로 검토한다.

마지막 제4장은 정책적 대안으로서의 「경영혁신」을 논의하고 그 구체적인 방안을 제시한다. 먼저 1절에서는 공기업에 관한 대안적 정책이 필요함을 역설하고, 2절에서는 자율적 전문인경영체제의 확립과 노사간의 자율적 교섭과 참여적 노사관계로의 전환을 골자로 하는 공기업의 경영혁신 방안을 제시하고 마지막 3절에서는 공기업 노사관계의 혁신방안을 보다 구체적으로 제시한다.

제2장 한국 공기업의 실태

1. 존재형태

공기업이란 「국가 또는 지방자치단체 등 공공기관에게 직접적 또는 간접적으로 소유되어 일정한 통제를 받으며 재화 또는 용역을 생산·판매하는 기업적 성격의 조직체」라고 정의할 수 있다.

우리나라의 공기업은 출자자가 중앙정부나 지방정부나에 따라서 크게 국가공기업과 지방공기업으로 양분될 수 있는데, 국가공기업은 정부투자기관, 정부출자기관 및 정부투자기관 출자회사 등으로 구분되며, 지방공기업은 지방직영기업과 지방공사(지방공단 포함)로 구분된다. 이 외에 정부출연기관과 특수법인·재단법인·사단법인 등 법인형태를 띤 정부재정지원기관 등은 보다 넓은 의미의 공공부문으로 포괄된다.

1996년 8월 현재 우리나라에는 정부투자기관 18개, 정부출자기관 9개, 정부투자기관 출자회사 101개, 정부출연기관 65개, 지방공기업(지방직영기업 173개, 지방공사 64개, 지방공단 10개 등) 247개 등 총 440개(정부재정지원 기관 제외)의 공기업이 존재하고 있다.

이들 존재형태별 공기업의 근거법령과 사업내용 및 사업체 예를 정리하여 보면 다음 <표 2-1>과 같다.

1) 국가공기업

(1) 정부투자기관

<표 2-1> 우리나라 공기업의 존재형태

구 분	근거법령	사업내용	예
▪ 국가공기업 · 정부투자기관	정부투자기관 관리기본법	정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자	산업은행, 한전 등 (18개)
· 정부출자기관	개별 설립법 및 사업법	정부출자금액이 납입자본금의 50%미만인 기관	포항제철, 외환은행 등(9개)
· 재투자 기관	개별 설립법령, 상법	정부투자기관이 출자한 회사	성업공사, 한국산업리스 등(101개)
소 계			128개
▪ 지방공기업 · 지방직영기업	지방공기업법	지방자치단체가 직접운영하는 사업	상·하수도사업 등 (173개)
· 지방공사 및 지방공단	지방공기업법	지방자치단체가 공사 및 공단형태로 경영	지하철사업, 의료사업 등(74개)
소 계			247개
▪ 기타 공기업	정부출연기관 65개 및 정부재정지원기관 등		
합 계			440개 ¹⁾

주: 합계는 정부재정지원기관을 제외한 것임.

자료: 재정경제원 투자기관관리과, 내무부 지방공기업과.

정부투자기관이란 자본금의 일부나 금액을 정부가 출자한 기업을 말한다. 즉 공사나 주식회사 형태를 지닌 공기업을 말하는데, 현행 정부투자기관관리기본법 제2조 [적용범위]에서는 “정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체”로 규정함으로써 정부투자기관에 관해서 독자적인 정의를 내리고 있다.

1996년 현재 우리나라에는 한국산업은행, 중소기업은행, 한국조폐공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 대한석탄공사, 한국석유개발공사, 대한광업진흥공사, 한국가스공사, 대한주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지개발공사, 농수산물유통공사, 농어촌진흥공사, 대한무역투자진흥공사, 한국관광공사, 한국전기통신공사 등 총 18개의 정부투자기관이 존재하며, 1983년 12월에 제정된 정부투자기관관리기본법에 의거하여 관리·운영되고 있다.

(2) 정부출자기관

정부출자기관이란 정부투자기관과는 달리 “정부 출자금액이 납입자본금의 50% 미만인 기관”으로 1996년 현재 포항제철, 한국수출입은행, 민자역사 등 9개가 존재하고 있다. 이들 출자기관은 정부지분이 50% 미만이기 때문에 정부투자기관관리기본법의 적용을 받지 않으며, 이들 기관에 대한 공통적인 관리제도는 없다. 다만, 정부출자기관들은 개별 설립법이나 사업법이 있기 때문에 이들 법률에 근거하여 주무부 장관의 통제를 받고 있다. 그러나 정부출자기관은 정부보유 자본금이 50% 미만임에도 불구하고, 다른 공기업도 출자기관에 출자하고 있으므로 실질적으로는 정부출자기관 중 정부보유 자본금이 50% 이상이 되는 기관(예: 한국감정원 등)이 남아 있다.

(3) 정부투자기관 출자회사

정부투자기관 출자회사(이하 ‘재투자기관’이라 칭함)란 정부투자기관이 다시 투자한 기관으로 정부의 관점에서 볼 때에는 간접적으로 출자한 공기업이다. 이들 재투자기관은 각 기관별로 독립된 개별 법령에 의하여 설립되었으며, 정부투자기관관리기본법의 적용을 받지 않는 까닭에 임원의 명칭·임기·임명방법 등은 상법의 규정에 의하며, 정부의 경영평가를 받지 않고 모회사의 통제만 받는다. 1996년 현재 우리나라에는 한국산업은행 재투자기관인 성업공사·한국산업리스, 농수축산물유통공사의 재투자기관인 한국냉장·한국물산 등 총 101개의 재투자기관이 존재하고 있다.

그 동안 우리나라 국가공기업 수의 변화추이는 아래 <표 2-2>에서 보는 바와 같다. 여기서 알 수 있듯이, 1960년대 이래 국가공기업은 계속해서 증가일로를 걸어오다 최근들어 대대적인 민영화계획으로 다소 감소하고 있으나 여전히 많은 수를 유지하고 있다.

<표 2-2> 우리나라 공기업의 변화 추이

(단위: 개소)

	1960	1972	1984	1986	1993	1996
정부기업	5	5	5	5	0	0
정부투자기관	15	25	25	25	23	18
정부출자기관	5	9	6	6	8	9
정부투자기관 출자회사	0	44	54	71	102	101
합 계	25	83	90	107	133	128

자료: 재정경제원 투자기관관리과.

2) 지방공기업

지방공기업이라 함은 지방자치단체가 설립하였거나 투자한 기업을 말하는데, 이는 다시 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단으로 구분된다. 이들은 모두 지방공기업법을 근거법률로 하고 있다.

지방직영기업은 지방자치단체가 직접 운영하는 사업을 말하고, 기업공사와 지방공단은 지방자치단체가 공사 또는 공단 형태로 운영하는 것을 말한다. 1996년 현재 우리나라에는 상·하수도 사업을 포함하는 지방직영기업 173개, 서울지하철공사, 각급 시·도 의료원 등 지방공사 64개 및 지방공단 10개 등 총 247개의 지방공기업이 존재하고 있다.

3) 여타의 공공부문

(1) 정부출연기관

정부출연기관이란 관계법령에 의하여 설립되어 기관운영에 필요한 상당 부분의 경비를 정부 또는 지방자치단체가 출연하고 있는 기관을 말하는데, 이들 기관에는 개별 설립근거법과 민법의 비영리법인에 관한 규정이 적용된다. 예컨대, 교육부에서 출연하고 있는 한국정신문화연구원은 한국정신문화연구원육성법에 근거하여 설립·운영되고 있으며, 농림수산부에서 출연하고 있는 한국식품개발연구원도 한

국식품개발연구원육성법에 근거하여 설립·운영되고 있다. 정부출연기관은 대개 정부부처 또는 지방자치단체 출연의 연구기관들로 1996년 현재 인문·사회부문(부설기관 포함) 20개, 과학기술부문(부설기관 포함) 30개, 비연구기관(부설기관 포함) 15개 등 총 65개가 존재하고 있다.

(2) 정부재정지원기관

특수법인 형태의 공공법인은 한국은행(은행감독원 포함), 한국방송공사(KBS) 등을 들 수 있으며, 재단법인(한국학술진흥재단 등)이나 사단법인(한국자유총연맹 등) 형태의 공공법인체는 관계법령에 의하여 기관운영에 필요한 재원을 정부의 보조 없이도 충당하거나 정부의 보조금으로 재원의 일부를 충당하는 법인들을 말한다. 정부의 보조를 받는 특수법인 등의 경우에는 설립근거법에 노동기본권의 제한 근거가 없는 한 노동3권은 일반노동관계법에 의하여 규율된다.

2. 관리 및 운영: 제도와 실제

공기업의 관리와 운영은 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 즉 하나는 공기업 관계법령과 관련된 법·제도적 측면의 접근법이고, 다른 하나는 규정된 법·제도 하에서 공기업의 관리·운영이 어떻게 이루어지고 있는가 하는 운영적 측면의 접근법이라고 할 수 있겠다.

우리나라의 상황을 감안하여 전자는 공기업의 법적 기초로서 크게 두 가지로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 첫째는 정부투자기관관리기본법과 같이 모든 정부투자기관에 적용되는 법률이며, 둘째는 개별적인 공기업에 적용되는 법률로서 정부출자기관, 재투자기관, 정부출연기관, 지방공기업 및 정부재정지원기관 등에 적용되는 개별 설립법이나 관계법령이 그 대표적인 예라고 하겠다. 그리고 후자는 위와 같이 규정된 법률이 실질적으로 어떻게 운영되고 있는가를 검증해 보는 공

업 관리 및 운영의 실재를 파악해 보기 위함이다.

1) 공기업 관리의 법적 근거

(1) 정부투자기관관리기본법

가. 성립배경

과거 우리나라의 투자기관은 각 정부투자기관설립법, 정부투자기관예산회계법 및 정부투자기관관리법 등을 토대로 한 정부로부터의 과도한 통제에 인하여 경영 자율성 확보에 어려움이 많았다. 따라서 정부는 이러한 다원적이고 잡다한 사전통제제도를 대폭 정리하고 사후평가 위주의 관리방식으로 전환하기로 결정하고 정부투자기관관리기본법을 만들어 1983년 정기국회에 제출하였다. 1983년 12월 31일 법률 제3690호로 제정·공포된 정부투자기관관리기본법은 1984년 3월 1일부터 발효하게 되었으며, 1987년 11월 28일 한 차례의 개정(법률 제3980호)이 있었다.

나. 법률의 주요 내용

① 법률의 목적 및 범위: 이 법은 정부투자기관의 책임경영체제에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 투자기관의 경영합리화와 정부출자의 효율적 관리의 도모를 목적으로 하며(법 제1조), 적용범위로는 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체로 하고 있다(법 제2조).

② 책임·자율경영 보장: 이 법은 투자기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 투자기관의 자율적 경영을 보장하고 있다(법 제3조).

③ 관리: 투자기관의 관리에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 재정경제원에 정부투자기관 경영평가위원회를 두며, 위원회는 경영목표 설정을 위한 지침의 작

성, 경영목표의 조정, 예산편성에 관한 공통지침의 작성, 경영실적 평가 및 기타 투자기관의 관리에 관하여 대통령령이 정하는 사항을 의결한다(법 제4조).

④ 예산회계·경영목표의 설정: 재정경제원장관은 투자기관의 다음 연도의 경영 목표 설정을 위한 지침을 작성하여 6월 30일까지 이를 각 투자기관의 사장에게 통보하며, 투자기관의 사장은 이를 토대로 다음 연도의 경영목표를 작성하여 이사회 회의 의결을 거친 후 8월 31일까지 주무부장관에게 제출한다. 주무부장관은 이를 심사·조정하여 9월 30일까지 재정경제원장관에게 제출하며, 재정경제원장관은 제출된 경영목표를 조정하여 10월 31일까지 그 내용을 주무부장관 및 투자기관의 사장에 통보한다(법 제5조).

- 예산편성 공동지침: 재정경제원장관은 매년 10월 31일까지 다음 회계연도의 각 투자기관의 예산편성에 공통적으로 적용되는 사항에 관한 지침을 작성하여 정부투자기관 경영평가위원회의 의결을 거쳐 각 투자기관의 사장에게 통보한다(법 제21조).
- 예산의 편성·확정: 투자기관의 사장은 경영목표와 공통지침에 따라 투자기관의 예산을 편성하여 이사회 회의 의결을 거쳐 이를 확정한다. 단, 투자기관의 사장은 예산이 확정되거나 변경된 때에는 지체없이 그 내용을 재정경제원 장관·주무부장관 및 감사원에 보고하여야 한다(법 제22조).
- 운영계획의 수립: 투자기관의 예산이 확정되면 투자기관의 사장은 이사회 회의 의결을 거쳐 당해 연도의 경영목표를 달성하기 위한 운영계획을 수립하여 예산확정 후 2개월 이내에 이를 재정경제원장관과 주무부장관에게 제출하여야 한다(법 제24조).
- 결산: 투자기관의 사장은 매회계연도 종료 후 2개월 이내에 당해 연도의 결산서를 작성하여 이사회 회의 의결을 거쳐 결산서, 재무제표와 그 부속서류 및 기타 결산의 내용을 명확하게 하는 데 필요한 서류를 첨부하여 재정경제원장관에게 제출·승인을 얻어 결산을 확정한다. 재정경제원장관은 투자기관으로부터 제출 받은 결산서를 총괄하여 6월 30일까지 감사원에 제출하며, 감사원은 결산서를 검사하고 그 결과를 9월 30일까지 재정경제원장관에게 송부하여, 재정

경제원장관은 결산서에 감사원의 감사결과를 첨부하여 국무회의에 보고한다(법 제25조).

- 감사: 내부감사는 재정경제원장관이 정하는 바에 따라 당해 투자기관의 감사가 이를 시행하며, 외부감사는 감사원법이 정하는 바에 따라 감사원이 이를 시행한다(법 제29조).

⑤ 경영조직의 이원화

- 의결기관(이사회): 이사회는 이사장·사장을 포함한 몇 명의 이사로 구성되며, 경영목표·예산·자금계획 및 운영계획, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 결산, 기본재산의 취득 및 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획, 생산제품 및 용역의 판매가격, 잉여금의 처분, 다른 기업체에 대한 출자, 정관의 변경, 내규의 규정 및 변경 그리고 기타 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 심의·의결한다(법 제9조). 이사회의 의결방법은 이사회 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다(법 제10조).
- 집행기관: 투자기관의 집행에 대한 책임은 사장과 사장이 임명하는 집행간부가 지며, 집행간부는 소속 직원 중에서 임명한다(법 제15조).

⑥ 인사관리

- 임원: 정부투자기관의 임원은 이사장, 사장, 이사 및 감사로 하며, 이사장과 사장은 주무부장관의 제청으로 대통령이 임면하되, 그 이외의 이사의 정수와 임면방법은 대통령령으로 정한다. 감사는 재정경제원장관과 협의하여 주무부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 이사장을 포함한 이사는 대통령령이 정하는 바에 의하여 상임 또는 비상임으로 한다(법 제11조).
- 임원의 임기: 이사장과 사장 및 이사는 3년, 감사는 2년으로 하고 있다(법 제12조).
- 직원의 임용: 투자기관의 직원은 정관이 정하는 바에 따라 사장이 임면하되, 임용은 시험성적·근무성적·기타 능력의 실증에 의하여 행하여야 한다(법 제15조).

- 임·직원의 겸임제한: 정부투자기관의 상임 임원과 직원은 직무 외에 영리를 목적으로 하는 업무에 종사하지 못하며, 상임 임원은 주무부 장관의, 소속직원은 사장의 허가 없이 다른 직무를 겸할 수 없게 되어 있다(법 제16조).
- 임·직원의 보수: 임·직원의 보수는 예산편성공통지침에 따라 이사회가 정하는데, 비상임 임원에게는 보수를 지급하지 아니한다. 단, 비상임 임원에게는 업무의 수행에 필요한 실비는 지급할 수 있다(법 제17조).

⑦ 물품조달 및 관리

- 물품관리: 정부투자기관의 사장은 그 소관에 속하는 상품의 적정한 관리를 도모하기 위하여 당해 투자기관에서 사용하는 물품을 표준화하고, 사용 및 처분의 목적에 따라 분류하여야 하며, 물품수급계획을 포함한 물품관리계획을 수립하여야 한다(법 제 28조).
- 물품구매 및 공사계약의 위탁: 정부투자기관의 사장이 필요하다고 인정하는 때에는 당해 투자기관의 수요물자의 구매나 시설공사계약의 체결을 조달청장에게 위탁할 수 있다. 다만, 대통령령이 정하는 물자나 시설공사는 조달청장에게 위탁하여 이를 구매하게 하거나 계약을 체결하여야 한다(법 제27조).

⑧ 경영실적 평가: 정부투자기관의 사장은 매년 당해 연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음 연도 3월 20일까지 결산서, 재무제표 및 그 부속서류 등과 재정경제원장관이 정하는 서류를 첨부하여 제출한다(법 제6조). 재정경제원장관은 이를 토대로 6월 30일까지 경영실적 평가를 종료하고 그 결과를 대통령에게 보고한다(법 제7조).

- 정부투자기관 경영평가위원회 구성: 재정경제원장관, 정부투자기관의 주무부 장관, 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 비상근 위원으로 구성하며, 재정경제원장관이 위원장이 된다(법 제4조).
- 경영평가단: 정부투자기관 경영평가위원회의 심의·의결사항의 전문적·기술적인 분야에 관한 용역연구를 하거나 설문에 응하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 관계전문가로 구성되는 정부투자기관 경영평가단을 운영할 수

있다(법 제4조).

- 사후처리: 재정경제원장관이 정부투자기관의 경영실적을 평가한 결과 시정을 요하는 사항이 있다고 인정될 때에는 주무부장관에게 요구할 수 있고, 대통령령이 정하는 바에 의하여 임원의 해임을 건의할 수 있으며, 주무부장관은 재정경제원장관의 시정 요구에 대한 필요한 조치를 하여야 한다(법 제7조).

(2) 기타 관계법령

앞서 제시한 정부투자기관관리기본법은 18개 정부투자기관의 근거법률이 된다. 그러나 이와는 달리 정부의 납입자본금 50% 미만의 형태로 설립되어 있는 기관들 즉, 정부출자기관, 재투자기관, 정부출연기관 등은 위와 같은 법 규정의 적용을 받지 않고 개별 설립법 및 관계법령 또는 민·상법의 규정을 준용하고 있다.

예컨대, 정부출자회사인 한국수출입은행은 1969년 7월 28일 법률 제2122호로 제정·공포된 한국수출입은행법에 의거하여 설립·운영·관리되고 있고, 한국산업은행 재투자기관인 성업공사는 1969년 11월 14일 대통령령 제4250호로 공포된 성업공사령에 의거하여 설립·운영되고 있으며, 민법 제35조, 제36조 및 제60조의 규정을 준용하고 있다. 정부출연기관인 국토개발연구원은 1978년 12월 5일 법률 제3140호로 제정·공포된 국토개발연구원육성법에 의거하여 설립·운영되고 있으며, 민법상 비영리법인의 규정이 적용될 뿐만 아니라 주무부인 건설교통부장관의 통제를 받고 있다.

정부재정지원기관인 법인형태의 공기업 중 특수법인에 속하는 한국방송공사(KBS)는 1987년 11월 28일 법률 제3980호로 제정·공포된 한국방송공사법에 의거하여 정부투자기관관리기본법의 적용대상에서 제외되었으며, 이 법률에 의해 관리되고 있다. 한국방송공사는 방송법의 적용대상이 되며 주무부인 재정경제원장관과 공보처장관의 통제를 받고 있다. 그리고 재단법인에 속하는 한국사학진흥재단은 1989년 3월 31일 법률 제4103호로 제정·공포된 한국사학진흥재단법에 의거하여 관리·운영되고 있다. 교육부장관의 통제를 받고 있는 한국사학진흥재단은 민법 중 재단법인의 규정을 준용한다. 또한 사단법인인 한국자유총연맹은 1989년 3월

31일 법률 제4107호로 제정·공포된 한국자유총연맹육성에 관한 법률에 의거하여 관리·운영되고 있으며, 민법상 비영리법인의 규정을 준용하고 있다.

이와 아울러 지방공기업인 지방직영기업과 지방공사 및 지방공단은 1969년 1월 29일 법률 제2101호로 제정·공포된 지방공기업법과 지방공기업과 관련된 법령, 해당 지방자치단체의 조례 및 규칙에 의거하여 설립·관리·운영되고 있다.

2) 공기업의 실제 운영

위에서는 우리나라 공기업의 존재형태별로 고찰하였다. 여기에서 우리가 파악할 수 있는 점은 우리나라 공기업의 종류가 다양하고, 이를 관리·운영해 나가는 방법 또한 다양하다는 점이다. 즉 정부가 50% 이상의 지분을 보유하고 있는 정부투자기관의 경우에는 공통적으로 독립된 법 규정에 의하여 규제되고 있으나, 출자기관 및 재투자기관, 정부출연기관 등은 독자적으로 개별 설립법령 또는 관계법령에 의하여 규제되고 있다. 물론 본 연구에서 공기업의 실제운동을 고찰해 보기 위해서는 모든 공기업과 관계된 법령을 고찰하고, 이를 실제운동과 접목시켜 검증해 나가야 할 것이나, 이는 물리적으로 불가능한 작업이라고 판단된다. 따라서 본 절에서는 최근 가장 쟁점이 되고 있는 정부투자기관관리기본법에 논의의 초점을 두고자 한다.

(1) 정부투자기관관리기본법의 취지

1984년 3월 1일부터 시행되고 있는 정부투자기관관리기본법은 법 제정 당시 공기업 경영능률 향상에 장애요인으로 지적되어 오던 정부의 과잉간섭과 외부인사 기용, 동기부여체계의 미흡 등과 같은 경영상의 문제점을 해결하기 위하여 인사, 예산편성, 조직개편 등 경영 전반에 대한 정부의 간섭을 최소화하고 정부투자기관의 자율적 경영을 보장함으로써 책임경영체제를 확립하고 경영합리화의 기반을 구축하는 데 목적이 있었다.

(2) 법 규정과 실제 운영간의 괴리

자율적 책임경영체제와 경영합리화의 목표달성을 위하여 정부 스스로가 제시하여 법·제도화된 정부투자기관관리기본법은 당초의 입법 취지와는 달리 기존의 간섭과 통제를 존속시키고 있어 법 제정 후 10여년이 지난 시점에 와서도 정부투자기관의 경영 및 관리 실태는 1983년 이전에 비하여 별다른 변화가 없다는 지적이 있다. 이는 아무리 좋은 제도가 마련되었다고 하더라도 제대로 집행되지 않거나, 제대로 집행되었다 하더라도 역기능적인 결과만을 산출해낸다면 허울뿐인 법률을 양산했다고 할 수 있을 것이다.

가. 경영계획통제

정부투자기관관리기본법 제3조에서는 ‘자율적 책임경영의 보장’을 규정하고 있음에도 불구하고 제5조 [경영목표의 설정]과 제24조 [운영계획의 수립]에서 주무부장관과 재정경제원장관의 통제를 받게끔 규정되어 있어 문제가 된다. 즉 경영목표는 경기동향과 투자기관 실적에 부합되게 탄력적으로 설정되어야 함에도 불구하고, 정부의 통제로 인하여 정부의 일방적인 정책수행과 행정편의에 의한 목표설정 등으로 기관의 탄력적인 목표 설정이 곤란하게 되어 비능률 내지는 비생산이 초래될 가능성이 높다고 하겠다.

나. 예산통제

정부투자기관관리기본법은 정부의 경영계획통제와 함께 법 제21조와 제22조에서 예산통제도 함께 규정하고 있다. 특히 법 제21조에서 규정하고 있는 “재정경제원장관은 예산편성에 공통적으로 적용되는 지침을 작성, 투자기관의 장에게 통보하여야 한다.”는 규정은 예산편성에 있어서 투자기관의 참여와 자율성을 저해하는 요소로 기능하고 있다.

다. 유명무실한 의결기관

정부투자기관관리기본법은 이원적 조직구조를 취하면서 이사회의 기능을 강화하고 있다. 그럼에도 불구하고 동법 시행령 제12조 제3항의 ①에 투자기관 경영의 핵심인 이사회에 당연직 관선이사 임명조항을 두고 있어 자율적 경영체제를 원천 봉쇄하고 있다. 그 뿐만 아니라 동법 제11조에서 “이사장과 이사는 상임 또는 비상임으로 할 수 있다”고 규정하고 있음에도 불구하고 동법 시행령 제10조와 제11조에서 이사장과 이사를 비상임으로 못박아 놓고 있어 대다수의 이사들을 들러리로 전락시켜 이사회의 본래 기능을 변질시키고 있다. 따라서 대개의 정부투자기관의 이사회는 기관 내의 실질적인 심의·의결기구가 아닌 정부방침과 시책을 일방적으로 전달받고 추진하는 형식적 기구에 불과하다는 지적이 일고 있다. 이사회제도가 자율적 책임경영의 걸림돌로 작용하고 있는 것이다.

라. 불합리한 의사결정

정부투자기관관리기본법 제10조 [이사회 의결방법]에서는 “이사회는 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다”고 규정하고 있다. 그러나 동법 시행령 제12조에서는 이사의 정수를 이사장, 사장을 포함하여 10인 이내로 정하고 있으며, 이사장과 이사를 비상임으로 하고 있을 뿐만 아니라 그나마 투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 관계주무 실·국장을 당연직 이사로 규정하고 있어 관선이사의 전횡 통제를 초래할 가능성을 소지하고 있다.

마. 비탄력적 조직운영

정부투자기관관리기본법 제9조 [이사회]에서는 “정관의 변경, 내규(인사, 직제, 보수규정 등)의 제정이나 변경에 대하여 이사회의 심의·의결을 거쳐야 한다”고 규정하고 있다. 그러나 위에서 고찰한 바와 같이 이사회의 기능이 정부의 통제 하에 놓이게 되면 경영환경 변화에 능동적으로 대처하고 경영목표를 달성하기 위한

조직의 개편 및 증감에 관한 투자기관 조직 내의 재량권은 없어진다.

바. 전문성 고려 없는 낙하산식 인사

정부투자기관 임원직의 낙하산식 인사는 어제오늘의 일이 아니다. 대한주택공사의 경우에는 정부투자기관 설립 이래 사장, 감사, 이사장 자리에 낙하산식으로 등용되지 않은 인사가 단 한 사람도 없었으며, 전두환·노태우 정권당시에는 23개 정부투자기관 중 6명의 군 출신 사장과 11명의 군 출신 이사장이 정부투자기관에 자리잡고 있었다. 이러한 현상은 문민정부가 들어서면서 똑같은 양상으로 나타났으나, 단지 바뀐 점이 있다면 ‘군화에서 등산화’로 바뀌었다는 것이다. 지난 6월 중순 발표된 공기업 임원들에 대한 인사에서도 정부는 전문성을 고려하지 않고 민주계 인사 또는 여당의 4·11총선 낙선자들을 대거 등용시킨 정실인사를 단행하여 각계로부터 정치적 목적으로 이용되었다는 빈축을 사고 있다.

사. 불합리한 경영실적 평가제도

정부투자기관관리기본법상 투자기관의 관리체계는 정부의 간섭과 사전통제를 최소화하고 경영권을 투자기관에 일임하되 그 결과에 대해 사후평가를 실시하여 책임을 지게 하는 체제로 요약될 수 있다. 따라서 동법은 제4조, 제6조, 제7조에서 경영실적 평가를 규정하고 있다. 그러나 이러한 규정에도 불구하고 정부의 간섭과 사전통제는 조금도 축소되지 않고 오히려 그 강도를 더해가고 있는 상황 하에서 사후평가제도를 시행하고 있으며, 평가제도 또한 정부지침의 이행여부를 점검하는 제도로 전락하고 있다는 지적이 있다. 그 뿐만 아니라 평가과정에서 투자기관의 고유특성이 충분히 반영되지 못한 채, 획일적인 기준에 의해 평가됨으로써 경영실적 평가의 기본목적인 경영개선이나 책임경영제도의 정착이 제대로 달성되지 못하고 있다는 지적도 있다. 예컨대, 1995년에 정부투자기관을 대상으로 실시된 경영실적 평가에서는 각 기관에 획일적으로 적용된 공통지표가 52.7%나 달했다는 점이 이를 극명하게 나타낸 것이라 하겠다.

이와 아울러 경영실적을 평가하는 데 사용되는 지표의 선정도 문제가 되고 있다. 즉 경영실적 평가에 이용된 측정지표들이 단기적 경영성과만을 측정하고 있어 최소 2-3년이 지나야 가시적인 효과를 발생할 수 있는 R & D나 특정 경영조치는 고려하지 않아 지표선정의 객관성 또한 결여되어 있다. 그리고 평가지표 체계상 수익성 측정에 관한 지표의 비중이 높아 공기업의 존립목적인 공익성과의 상충문제도 지적되고 있다.

그리고 경영실적 평가가 투자기관의 경영의지와 관계없는 경영외적 요인, 즉 정부의 정책적 고려 또는 정책의 전환 등이 평가에 영향을 미치기 때문에 기관의 평가수용도가 낮아질 뿐만 아니라 설정목표를 기준으로 경영실적을 측정하기 때문에 목표 초과달성은 무의미하다는 지적 또한 제기되고 있다.

3. 노사관계

1) 공기업 노사관계의 특성

(1) 일반적 특성

가. 민간부문과의 상대적 비교

공기업의 경우 민간부문의 노사관계와는 여러 가지 점에서 차이를 보이고 있다. 차이점의 상당 부분은 공기업의 실질적인 사용자가 정부라는 점에서 기인하는 바가 크다. 정부는 형식적으로는 직접적인 근로계약의 당사자는 아니나 상당 부분의 지분을 소유하고 있으며 예산편성 및 집행지침 등을 통해 임금 등 근로조건에 규정적 영향을 주므로 공기업의 사실상의 사용자이다. 공기업의 주인은 국민이며 국민의 위탁을 받아 정부가 공기업을 관리감독하고 공기업의 경영인은 대리역할을 함에 따라 대리인 문제가 발생한다. 그리하여 민간부문의 노사관계는 원칙상 노사

2자간의 문제(bilateralism)임에 비해 공기업의 경우는 경영자, 노동자, 정부 등 3주체간의 문제를 기본으로 하면서 보다 많은 사회적 다자간(입법기관, 납세자, 이해집단 등)의 문제(community multilateralism)이기도 하다. 노사관계에 대한 정부의 개입도 민간부문의 경우 특별한 경우에 한정되나 공기업의 경우에는 일상적으로 이루어진다고 볼 수 있다.

나. 서구(유럽) 공기업의 노사관계

1970년대 중반까지 서구의 경우 일반적으로 공기업은 민간기업에 비해 상대적으로 ‘친(親)노동’(pro-labour)적인 성격을 지니고, 따라서 원만한 노사관계를 구축하여 왔다. 노동과 관련된 공기업의 기능과 역할은 ‘친노동’적 성격을 사회경제 전반에 확대시키는 기능과 역할을 하게 된다. 그리고 많은 국가에서 공기업은 고용흡수 내지는 실업증대 억제에 역할을 하며, 특히 불황시에 이러한 역할은 큰 의미를 가졌다.

물론 서구 공공부문 노사관계의 친노동적 성격은 노동운동 및 노동조합의 강력한 역량에 기인한다. 서구 노동조합들은 산별조직체계와 높은 조직률, 강력한 교섭력을 갖고 있으며, 노동자가 중심이 되어 구성되고 노동자의 이익을 대변하고 있는 정당들(서구 각국의 노동당 및 사회민주당 등)의 강력한 사회·정치적 활동으로 인해 노동자들이 높은 정치적 영향력을 발휘하고 있다.

서구의 공공부문 노사관계는 1970년대 중반 이후 선진자본주의권이 전반적으로 장기적인 불황에 빠져들고 신보수주의가 득세함으로써 변화를 맞이한다. 신보수주의 정부(영국의 대처정권 등)에 의한 민영화 추진과 경영합리화조치들에 의하여 공기업은 수술대 위에 오르고 공공부문 노조는 어려운 조건을 맞이하게 되었다.

(2) 한국의 경우

가. 노동배제, 반노동적 성격

한국 대부분의 공기업은 경제성장을 위한 수단으로 설립되었고, 공기업의 노사 관계는 성장제일주의라는 경제정책에 의하여 제약되어 왔다. 또한, 정부는 노동 억제적 정책의지 관철을 위해 공기업을 활용하여 이를 민간기업에도 준용시켰다. 공공부문의 노동3권을 가로막는 각종 법적·제도적·정책적인 제약들(노동3권을 가로막는 노동법의 각 조항들, 정부투자기본관리법 및 예산지침 등을 통한 단체교섭의 형해화, 임금가이드라인을 통한 임금통제, 노조 전임자 축소 등을 통한 노동조합의 무력화 시도 등)은 공기업에 대한 노동배제, 반노동적 성격을 보여주는 단적인 예들이다. 87년 이후 설립된 공공부문의 노조들을 중심으로 하여 공공부문에 가해지는 각종 제약요소들을 철폐하거나 개선하기 위한 각종 실천활동이 줄기차게 전개되고 있으나, 아직까지는 대폭적인 개선을 이루어내지 못하고 있는 상태이다.

나. 노동3권 및 노조활동 제약

공공부문 노동자들의 기본권리를 박탈하는 각종 법과 제도로서는 공무원의 단결권 제한(노동조합법 8조 1항 및 국가공무원법 66조), 사립학교 교원의 단결권 제한(사립학교법 58조), 공무원의 단체행동권 제한(국가공무원법 66조, 지방공무원법 58조 및 교육공무원법 53조 4항), 쟁의행위를 제한하고 일방적인 직권중재가 가능토록 한 노동쟁의조정법, 그리고 정부투자기관의 단체교섭을 실질적으로 제한하는 정부투자기관관리기본법 등이 있다.

정부투자기관, 정부출연기관 노동자들의 단체교섭권이 법적으로 제한되지는 않지만 실제로는 정부가 일방적으로 임금을 결정하기 때문에 단체교섭권은 유명무실하다. 정부투자기관의 경우에는 정부투자기관관리기본법 제4조 1항에 의거 재정경제원장관을 위원장으로 하는 정부투자기관 경영평가위원회를 두어 ‘예산편성에 관한 공동지침’을 작성하고 이를 임금결정의 준거로 강제함으로써 단체교섭을 통제하고 있다. 정부출연기관의 경우에도 임금의 결정이 정부의 일방적 판단에 의해 이루어짐으로써, 단체교섭권이 사실상 박탈되고 있는 형편이다.

더욱이 공익사업장의 경우에는 노동쟁의조정법 30조 3항에 의거한 직권중재제

도가 유지되고 있어 노동쟁의의 자주적 해결을 가로막고 있다. 현재 우리나라 전체 노조의 1/3가량이 공익사업으로 지정되어 있고 정부투자기관은 18개 기관 중 10개 기관이 공익사업장으로 지정되어 있다.

또한 정부는 각종 정책과 조치 등을 통하여 공공부문 노동3권 및 노조활동을 제약하여 왔다. 공무원, 교사의 단결권 제한 등 세계적인 비난이 되고 있는 노동관계법들에 대해서는 애써 외면한 채 공공자금관리기금법 제정시도(1993, 8), 공기업 경영개혁 방안(1993, 11)을 통한 노동조건 악화, 정부투자기관과 정부출연기관의 쟁의행위를 제한하는 공공부문노사관계 특별법 제정 시도(1993, 12) 등 철저한 노동배제, 노동통제전략을 구사하고 있다.

2) 한국 공기업 노동자의 실태와 노동운동

(1) 임금 및 고용 실태와 문제점

가. 임금실태

① 정부의 임금정책

과거 한국경제는 기본적으로 국가 주도의 경제성장정책을 바탕으로 전개되어 왔으며 이 과정에서 임금정책 역시 정부가 민간부문까지 포괄하여 직·간접적으로 관리하는 방식을 채택하였다. 정부는 공공부문을 매개로 전체 노동자에게 저임금정책을 강제하였다. 이러한 관료주의적 임금정책은 매년 공공부문에 대한 정부의 임금가이드라인으로 나타났으며 이른바 개혁을 내건 현정부가 들어선 이후에도 임금가이드라인정책은 지속되고 있다.

공공부문에 대한 임금가이드라인은 1991년까지 한자리수, 1992년 총액5%, 1993년과 1994년의 총액 3%, 95년 3.0-5.0% 96년 5.0-8.0%였고, 임금결정과 관련하여 일반적으로 원용되는 물가상승률, 경제성장률, 경영성과 등의 최소한의 기준도 제시하지 않으면서 제출되었다.

정부가 기본급을 중심으로 임금가이드라인을 강압적으로 강요한 결과 수당을 신설·증액하거나 특별상여금 등을 증액하는 방식으로 임금교섭이 마무리되어 정부투자 및 출연기관 등 공공부문의 기본급 비중은 월급여 총액의 40%에도 못 미치는 수준으로 낮아져 임금구조가 왜곡되는 현상이 초래되었다. 또한 1991년 이후 임금가이드라인을 통한 임금통제는 성과급의 도입까지 포함하고 있어 자본 주도의 임금체계 개편을 공공부문에 강제하고 있다.

<표 2-3> 공공부문 임금가이드라인과 주요 경제지표와의 비교

(단위: %)

연도	GNP 성장률	소비자물가 상승률	도시근로자 가계지출증가 율	전산업명목임 금인상률	공무원임금 인상률	정부투자기관 임금지침
1991	8.4	9.3	18.8	17.5	12.7	5.0-7.0
1992	4.7	6.2	17.3	15.5	9.8	5.0
1993	5.0	4.8	9.7	12.2	3.0	3.0
1994	6.3	6.3	14.3	12.7	6.2	3.0
1995	8.7 ¹⁾	4.7	11.5	11.4	6.8	3.0-5.0
1996			13.3 ²⁾		9.0	5.0-8.0

주: 1) 95년도 GNP성장률은 한국은행, 「1995년 국민계정(잠정)」, 1996. 4에서 인용한 잠정치임

2) 95년도 1/4분기 대비 96년도 1/4분기 도시근로자 가계지출증가율

자료: 통계청, 「도시가계연보」, 각년도 ; 한국노동연구원, 「임금관련통계자료」, 각년도; 경제기획원, 국회예산심의회자료, 각년도; 총무처, 「총무처연보」, 각년도; 통계청, 「1996년 1/4분기 도시근로자가구가계수지동향」, 1996. 6. 20; 노동부, 「1995 연평균 임금. 근로시간 및 상용고용동향」, 1996. 3. 9.

② 임금 결정구조

정부출연기관 및 정부투자기관의 경우 형식적으로는 각 사업장의 노동조합과 사용자가 단체교섭을 진행하지만 임금의 주요 내용은 정부(재정경제원)의 예산편성 및 집행지침 등에 의하여 일방적으로 결정된다.

정부출연기관은 정부 예산으로 운영되기 때문에 임금교섭의 자율권이 전혀 없다. 정부 예산은 재정경제원이 편성하여 국회에서 의결되는 절차를 거치는데 이 정부 예산에 출연기관의 인건비 예산도 포함된다. 곧 정부출연기관 노동자들의 임금수준은 교섭 전에 이미 결정되어 있는 것이다. 정부투자기관 노동자들의 임금수준은 예산편성지침에 의해 규제된다. 게다가 노조와 사용자간에 체결된 임금인상 내용도 이후 정부관료가 실질적 영향력을 발휘하는 각 공기업의 이사회에서 추진 과정을 밟게 되어 있다.

뿐만 아니라 정부는 기관장 문책, 기관 통폐합, 타결시한 준수여부에 따른 임금 예산의 차등 배정 등 각종 수단을 동원하여 임금가이드라인의 준수와 조기타결을 강요하여 공공부문의 임금교섭권을 형해화시키고 있다.

③ 임금수준

1987년부터 노동자들의 진출이 붓물처럼 터지면서 민간부문에서 지속적인 임금 상승이 발생하였고 공무원 역시 정부가 저임금 상태를 명시적 또는 암묵적으로 개선하는 과정이 있었으나, 오히려 정부투자기관 및 출연기관을 중심으로 하는 공기업에 대해서는 임금가이드라인을 더욱 강압적으로 강요하였다. 그 결과 <표 2-4>에서 살펴볼 수 있듯이 정부투자기관·출연기관을 비롯한 공기업의 임금은 민간 대기업에 비해 전반적으로 낮으며, 특히 민간 동종업종과의 비교 시에는 현저히 낮은 상태이다.

대표적인 정부투자기관 가운데 하나인 한국통신 노동자들의 임금수준을 민간 동종업종과 비교해 보자. 95년 말 현재 군필 대졸 기준 5급 사원(3호봉-11호봉)의 임금수준은 데이콤과 비교시 60.7~72.6%, 신세기통신에 비해서는 63.6~73.2%, 한국이동통신에 비해서는 48.3~60.6%에 불과한 실정이다. 이에 따라 공채 입사자의 1년 이직률이 24%에 달하고 있고, 실태조사 결과 직원들의 73%가 이직을 희망하고 있는 상황이다. 1993년 현재 국책은행인 주택은행 노동자들의 임금수준을 100으로 할 때 조흥은행 110, 지방은행(경기은행)이 125-135, 신한은행이 140-150이다. 94년 현재 지방공기업인 서울지하철 종사자 5급갑 15호봉의 연 급여 총액은 1,049

만원으로 공무원(8급 11호봉) 1,213만원보다 낮은 수준이며, 지역의료보험 종사자 임금도 동일경력의 지방행정직 공무원의 80%-90% 수준에 그치고 있다.

<표 2-4> 공기업과 민간 대기업의 임금수준(총액임금 기준: 1995년도)

(단위: 원)

조 사 대 상		고졸초임	고졸5년	고졸10년	대졸초임	대졸5년	대졸10년
투자기관	한국도로공사	799,000	1,018,000	1,255,000	1,014,000	1,282,000	1,553,000
	한국통신공사	1,007,991	1,258,012	1,479,163	1,179,633	1,436,248	1,659,439
	소계평균	903,496	1,138,006	1,367,082	1,096,917	1,359,124	1,606,220
출연기관	산업인력 관리공단	750,160	1,169,540	1,232,800	936,940	1,159,540	1,470,910
	에너지관리공단	655,185	845,689	1,491,171	1,094,518	1,361,441	1,620,752
	소계평균	702,673	1,007,615	1,361,986	1,015,729	1,240,491	1,545,831
재투자기관	대한지적공사	1,020,550	1,366,780	1,734,760	1,020,550	1,366,780	1,734,760
	한국전력기술	1,033,350	1,289,835	1,646,307	1,205,384	1,621,882	2,053,546
	소계평균	1,026,950	1,328,308	1,690,534	1,112,967	1,494,331	1,894,153
지방공기업	부산교통공단	982,140	1,347,780	1,590,570	1,165,440	1,461,530	1,718,800
	서울지하철	1,058,680	1,348,420	1,545,490	1,144,580	1,377,470	1,604,100
	소계평균	1,020,410	1,348,100	1,588,030	1,155,010	1,419,500	1,661,450
민간대기업	동아건설	1,020,808	1,332,092	1,644,150	1,291,083	1,733,608	2,058,266
	대우경제연구소	1,016,090	1,193,730	1,612,670	1,478,100	1,747,930	2,448,445
	소계평균	1,018,449	1,262,911	1,628,410	1,384,592	1,740,769	2,253,356

주: 각 집단별 2개 기업에 대하여 표본조사하였음.

자료: 1995년 노동부 국정감사자료(1995. 9).

나. 공기업의 고용문제

과거의 고용문제가 ‘경기변동’에 의한 일시적인 감원형태를 띠거나 ‘산업구조조정’에 의한 인력재배치의 문제이었다면, 최근 발생하는 고용문제는 ‘경영합리화’ 과정에서 경기변동과 무관하게 항상적으로 수반되는 인원감축으로 인해 생기는 것이다. 세계적인 무한경쟁에서 세계일류, 세계최고가 되기 위해 경영합리화작업을 전개하는 과정은 노동자의 감축과 노동력의 집중적이고 효율적인 활용, 그리고 임금비용 억제에 과정이기 때문이다. 공기업에서의 고용문제도 경영합리화작업의 연장선상에서 제기된다.

감량경영은 민간부문은 물론이고 공공부문에까지 급작스럽게 확산되고 있는 추세이다. 94년12월 정부의 조직개편 및 직제개정을 통해 감원되거나 인사이동, 재배치된 공무원은 18개 부처에서 무려 1천2백여명에 달했다. 그러나 이는 순감축인원이고 자연감소 인원을 합치면 그 수는 이를 훨씬 넘어설 것으로 추산되고 있다. 또한 95년 초 들어서 정부에서는 한국은행을 비롯한 특수법인과 한국전력공사, 한국통신공사 등 정부투자기관, 국책은행, 정부출연연구소 등에 대한 제 2차 조직축소조치를 단행하겠다고 발표하였고 이에 따라 한국은행은 정원의 20~30%(약 8백명~1천2백명)를 감원하였다. 이러한 감원은 그 대상자의 생존권을 박탈하는 일이며 남아있는 노동자들에게는 노동강도의 강화를 초래한다.

정부에 의해 추진되고 있는 민영화 조치는 공기업의 비효율성을 구실로 시행되는 것이므로 필연적으로 감량경영을 수반한다고 할 것이다. 한국통신 경영진단 보고서(1994)는 민영화와 더불어 선로 유지·보수부문(약 1만명)과 114부문(약 4천명) 분할을 경영혁신방안으로 제시하고 있다. 노동조합의 주요 기반인 선로부문을 분리시키고 상대적 고임금층을 이루고 있는 114부문을 합리화(감원)하자는 것이다. ‘철도공사 추진위원회’는 철도의 공사화를 앞두고 97년까지 5천명을 감원한다는 계획을 발표한 바 있다. 이런 점들을 고려할 때 우리나라의 경우 정부나 기업에서 운운하는 효율화, 공공성과 기업성의 결합이 아니라 단지 ‘경쟁력 제고’를 구실로 한 인원 감축이 민영화의 주요 목표로 상정될 가능성이 매우 짙다. 외국의 사례를 보더라도, 영국의 경우 84년 민영화된 영국통신공사(BT)의 종업원이 14.3%

감원되었고, 구 동독에서는 민영화로 350만명이나 실직했다. 또한 일본의 경우 국철 민영화시 약 28만명이었던 직원이 20만명으로 줄었다.

(2) 노동조합의 조직현황과 노동운동

가. 조직현황 (공공부문)

공무원의 경우 철도, 체신, 국립의료원 등 현업에 종사하는 노동자만 단결권이 주어져 있으며 이들 3개 노동조합들은 전국공무원노동조합협의회를 구성하여 1960년부터 활동하고 있다. 이 세 노조는 1966년 1월 26일 ‘전국 공무원노동조합협의회’를 만들어 활동하고 있다. 교육공무원인 교사와 사립학교법에 의해 노동 3권이 금지된 사립교사들은 독재정권에 의해 주입된 반민주, 반민족적, 반인간적인 교육을 개혁하여 민족·민주·인간화 참교육을 실현하기 위해 89년 5월 산별 단일노조로 ‘전국교직원노동조합’을 출범시켰다. 전교조는 출범 이후 1,500여명의 해직자와 수십 명의 구속자를 낳았지만 현재 15개 시도지부와 15,000여명의 조합원을 갖고 있으며 94년 3월과 9월 등 2번에 걸쳐 1천3백30여명이 복직하면서 교육현장에서의 참교육실현과 조직력 강화, 전 교원의 근로조건 향상을 위한 실천을 전개하고 있다.

정부투자기관 노조들은 정부투자기관노조협의회를 구성하여 활동을 전개하여 왔으나, 참여노조들간의 이질성 및 임투에서의 내부 갈등 등의 요인으로 93년 건설부 산하 노동조합을 중심으로 ‘정부투자기관노동조합연맹’을 결성하여 정부의 경영쇄신조치 및 민영화 반대투쟁을 전개하였으며 현재 정투노련에는 9개 투자기관 노조가 참가하고 있다. 또한 87년 4개 국책은행 노조들은 국책은행노조협의회를 결성하여 국책은행 경영자와 공동교섭을 진행하고 있으며, KBS노조는 방송민주화투쟁으로 민주언론활동의 선봉 역할을 맡고 있다.

정부출연기관 노동조합의 경우 대부분 87년 노동자 대투쟁을 거쳐 설립되었다. 정부출연기관 노조수는 87년 이전 신용보증기금 노조 1개에서 94년 말 현재 44개 노조에 이른다. 현재 정부출연기관은 신용보증기금, 서울대병원, 산업인력관리공단

등을 제외하면 대부분이 연구기관인데, 정부출연 연구기관 노조들은 88년 연구전문기술노조협의회를 중심으로 활동하였으며 현재는 89년 10월 연전노협에서 발전한 전문노련의 정부출연기관노동조합협의회(인문사회계)와 과학기술노동조합협의회(과학기술계)에 소속되어 활동하고 있다. 그리고 93년에 서울지역 정부출연기관 노조협의회는 1년여에 걸쳐 대정부 직접교섭, 대정부 연대파업을 추진하였다. 94년에는 과학기술계 정부출연기관이 단일노조로 전환하여 산별노조의 내용을 실천으로 구체화하고 있다.

정부투자기관의 자회사인 재투자기관의 경우 거의 대부분 노동조합이 결성되어 있으며 주로 전문노련과 사무노련에 가맹하고 있다. 특수재단, 사단법인 형태의 공공법인의 경우에는 110여개 사업장 중 문화방송과 지방문화방송, 농협중앙회 등 60여개에 노동조합이 결성되어 있다. 그리고 지역의료보험노동조합들은 1994년 ‘전국의료보험노동조합’을 결성하여 활동하고 있다.

지방공기업의 경우 87년 6월 이후 노동조합이 대대적으로 결성되었다. 이 중 서울지하철노조가 조합원수 약 8,500여명으로 가장 규모가 크며 도시개발공사노조, 강남병원노조, 가락동농수산물관리공사노조와 함께 서울시투자기관노동조합협의회를 구성하여 서울시와 공동교섭을 추진하는 등 공동대응을 하고 있다. 29개 지방공사의료원 노조는 병원노련에 가맹되어 있으며 전국지방공사의료원노조협의회를 구성하여 활동 중이다.

<표 2-5> 공공부문 노동조합의 조직현황(1995년 말 현재)

전국조직	연맹	노동조합수	조합원수	비고
민주노총	건설노련	3	582	
	병원노련	37	7,956	
	사무노련	16	3,700	
	언론노련	13	6,870	
	전문노련	44	15,128	
	전교조	1	15,000	
	-	6	31,173	
	소계	119	80,409	25.6%
한국노총	관광노련	1	700	
	광산노련	1	5,344	
	금융노련	15	49,394	
	담배인삼노조	2	10,300	
	연합노련	21	8,620	
	전력노조	1	25,870	
	철도연맹	2	28,347	
	채신노조	1	25,513	
	통신노련	6	3,280	
	소계	50	157,368	50.0%
	정투노련	6	13,041	
	-	15	63,904	
	소계	21	76,945	24.4%
총계		191	314,722	100.0%

자료: 박태주, 「공공부문 노동조합 운동의 현황과 과제」, 『노동사회연구』, 1996년 3월호.

나. 공공부문 노조의 특징

첫째, 높은 조직률을 들 수 있다. 87년 노동자대투쟁 이전에는 32개 노조에 조합원수 17만 9천여명에 불과하였지만, 87년 7월 이후 151개 노조가 새로이 조직되어 1991년 말에는 183개 노조에 조직된 노동자수는 29만 6천명으로 조직률은 무려 92.3%에 이르렀다(91년 말 현재 전국 평균 조직률은 19.8%). 이는 우리나라 전체 조직노동자의 16.4%에 해당된다.

둘째, 기업별 노동조합의 산업별 조직형태로의 발전과 전환에서 앞서나가고 있다. 먼저 서울지하철노동조합, 부산교통공단노동조합, 전국기관차협의회 등 공공부문 노동자들은 1994년 3월 운수산업노동조합을 장기적인 목표로 삼고 전국지하철노동조합협의회를 결성하였다. 또한 전문노련 산하 과학기술계 정부출연기관 노동조합들은 1994년 4월 15일에 기업별 노동조합을 해산하고 ‘전국과학기술노동조합’을 결성한 데 이어 지역의료보험노동조합들도 1994년 11월 3일 ‘전국의료보험노동조합’을 결성하였다. 방송사 노동조합들의 경우에도 ‘방송사통합노조 준비위원회’를 결성하여 활동하고 있고, 조만간 산업별 노동조합을 건설할 계획이다.

공공부문 노동조합들은 기업별 노조의 산별노조로의 전환에 선구적 역할을 함으로써, 현단계 한국 노동조합운동의 발전을 가로막고 있는 기업별 노조의 의식과 관행들을 극복하면서 더 높은 단결의 내용과 증폭된 힘을 만들어 내고 있다는 점에서 우리나라 노동조합운동에 커다란 활력소가 되고 있다.

셋째, 상급단체의 경우 한국노총과 민주노총 및 독립노조로 나뉘어 있고, 법외연맹도 존재하고 있다. 한국노총 산하조직의 비율은 50.0%이고 민주노총 산하조직은 25.6%이며 독립노조의 비중이 24.4%이다. 공무원 노조는 모두 한국노총에 가입하고 있으며 민주노총에는 주로 87년 이후 신규로 결성된 노조가 가입하고 있다. 또한 두 개의 법외연맹(전교조, 정투노련)이 존재한다.

다. 공공부문 노동조합대표자회의

온갖 법적·정책적·제도적 제약 속에서도 공공부문 노동자들의 끊임없는 투쟁

의 결실로 ‘공공부문노동조합대표자회의(공노대)’가 1994년 11월 4일 임금가이드라인 철폐, 임금 결정 구조의 개선과 노동 3권 보장을 내걸고 출범하였다. 공노대는 공공부문의 노동3권 완전보장과 근로조건 개선, 사회개혁활동 등을 통하여 공공부문 및 전체 노동자의 정치적·경제적 지위향상에 앞장서고 있다.

현재 공공부문의 상당수 노조들은 공노대에 결집하여 공동임투 등 공동의 실천활동을 전개하면서 단결과 연대를 강화하고 있다. 이는 공노대가 정부의 일상적 개입과 통제, 임금가이드라인 등의 정책에 의하여 정부와 직접적으로 부딪칠 수밖에 없는 조건에 놓여 있는 공공부문 노동자들의 실천적 요구를 반영하고 있기 때문이다. 1996년 1월 31일 현재 65개 노조 124,934명이 가입, 62개 노조 21,492명이 참가하여 총 127개 노조 146,426명이 포괄되어 있다. 96년 임투의 과정에서 공노대 산하 6개의 노조가 보여준 공동임투는 공공부문 노동자들이 노동운동에서 선도적 역할을 담당할 수 있는 잠재력을 가지고 있다는 것을 보여주었다. 이후 공노대를 중심으로 한 논의와 실천활동의 축적을 통하여 공공부문 노동조합의 조직발전 전망을 세우는 것은 한국노동운동의 획기적인 발전의 역사를 열어나가는 과정이 될 것이다.

제3장 정부의 「경영쇄신」조치: 비판적 검토

1. 정부조치의 배경

1) 사회경제적 배경

정부가 90년대 들어서 공기업에 대한 경영쇄신조치 및 기능조정과 민영화 등을 추진하게 된 것은 세계경제환경의 변화에 따른 자본 및 정부의 대응전략의 일환이다.

최근 세계경제는 급격하게 변화하고 있다. 이 과정에서 나타난 가장 뚜렷한 현상의 하나는 경제활동이 일국의 범위를 넘어 전세계적 혹은 전지구적으로 확대되는 이른바 ‘세계화’(globalization) 현상이다. 사회복지에 말할 것도 없고, 민족과 계급, 민주주의나 자유보다도 글로벌리즘의 공세가 전면에 나서고 있는 것이 오늘의 세계현실이다. 이러한 ‘무한경쟁’의 시대에서는 오로지 자본과 시장의 논리만이 강조되며, 강자의 논리인 ‘경쟁력 강화’가 최고의 목표와 가치로 군림한다.

그리고 선진자본주의 국가들에서 소위 ‘신보수주의’ 정권들이 등장하여 이전의 케인지언적인, 정부의 경제에 대한 적극적 개입을 지양하는 ‘작은 정부론’을 표방하면서 시장경제원리를 중시하는 정책을 펼치고 있다. ‘신보수주의’ 정권들은 시장의 자율 혹은 민간에 경제운용을 맡기고 정부의 규제를 완화하면서, 실업보험 등 복지예산의 삭감과 공기업의 민영화를 통한 공공부문의 고용축소 등 노동자계급의 양보를 유도하여 자본의 새로운 축적방식을 보장하는 정책을 실시하고 있다.

한편 자본주의 세계경제는 70년대 중반이후 심각한 불황을 맞이하면서, 포드주의적 생산 및 축적체계의 한계 등을 극복하기 위해 새로운 생산체제와 경영전략들을 모색한다. 일본의 도요다자동차의 린(lean)생산방식을 비롯하여 미국의 고능률 작업시스템(High Performance Work System)방식, 스웨덴의 자율적인 팀(team)제

를 특징으로 하는 사회기술적 생산방식, 이탈리아의 유연전문화 생산방식, 독일의 다양한 고품질 생산방식 등이 바로 그 실례이다. 각국의 경영합리화전략의 차이는 그 나라의 사회·경제적 특성과 노조의 역량, 신경영전략에 대한 대응방식의 차이에서 기인한다. 한국에서도 민간 대기업을 중심으로 하여 외국(특히 일본)의 ‘새로운 생산방식과 경영합리화전략’을 80년대 후반부터 도입하기 시작하여 최근에 들어서는 상당히 광범위하게 확산되고 있는 추세이며, 이는 노동자와 노동조합에 상당한 압력으로 작용하고 있다.

이러한 상황에서 한국 정부도 세계화를 위한 경쟁력 강화를 모토로 내걸고 사회의 모든 영역들을 재편해 들어가고 있다. 이러한 조치들 가운데 주요 내용들이 작은 정부의 표방과 규제완화, 경쟁력 강화를 제일의 모토로 내걸고 추진하는 신경제계획, 공기업의 경영합리화 및 민영화 조치 등이다. 이 일환으로 1993년 10월 5일 개최된 ‘신경제추진회의’는 대통령의 지시에 따라 공기업에 대한 「경영쇄신조치」를 마련하게 되었다. 정부는 이 조치가 ‘공기업의 효율 제고’를 통하여 ‘국가경쟁력’을 높이고 ‘세계화’로 나아가는 강력한 방안이라고 주창하였다. 정부가 마련한 조치는 두 가지 축으로 구성되어 있다. 하나는 정부투자기관의 조직, 보수, 복지후생제도 등의 정비를 통한 공기업 내부쇄신방안이며, 다른 하나는 공기업 구조개편방안으로서 ‘전면적인’ 민영화와 정부투자기관·출자기관·재투자기관의 역할과 기능의 재정립과 통폐합 및 특별경영진단 실시 등이다.

2) 정부의 논리

문민정부의 의지로부터 시작되었다고 하는 「1993 공기업 경영쇄신조치」에 대한 정부의 논리를 구체적으로 살펴보면,

첫째, 방만한 경영체제이다. 정부는 공기업 규모의 비대에 따라 민간부문이 위축되고 있다고 주장하고 있다. 즉 공공부문이 국민경제에서 차지하는 비중이 확대됨에 따라 민간부문의 경제활동을 상대적으로 위축시켜 왔다는 것이다. 민간부문이 담당할 수 있는 많은 산업분야가 공기업에 의해서 독점당하고 있고, 정부투자기관의 예산규모도 정부예산을 크게 상회하고 있어 공기업의 방만한 경영체제는

문민정부 초기부터 강조되었던 「작은 정부」의 논리와도 배치된다고 주장하고 있다.

둘째, 비효율적 경영이다. 정부는 시장의 실패를 시정하기 위해서 설립된 공기업이 정부의 실패를 가져오고 있고 공기업이 민간기업에 비해서 비효율적인 이유는 이윤극대화에 대한 동기가 결여되어 있기 때문이라는 것이다. 이는 그 동안 공기업이 주인 없이 운영되어 왔으며, 설사 있다 하여도 공기업의 주인이 누구인지를 파악하기 어렵게 했다는 것인데, 정부의 공기업 관리에서 표출된 본질적인 문제점을 살펴보면 주인 없는 기업의 문제를 파생시킨 주범은 바로 정부임에 틀림없다. 그럼에도 불구하고 ‘주인 없는 기업’이 공기업의 효율성을 저해하는 요소로 작용하였다는 것은 정부의 잘못을 은폐하려는 억지논리에 가깝다. 그러면서도 정부는 이 논리를 민영화를 주장하는 주된 근거로 이용하고 있다.

그리고 공기업에는 장기경영계획 및 경영전략이 결핍되기 쉽다는 주장이다. 이 점은 정부투자기관 경영실적 평가단에 의해서 지적된 바가 있는데, 공기업 경영진의 경영에 대한 열의는 민간 사기업의 경영진에 비하여 상대적으로 부족하며, 전문성 측면에서도 뒤떨어져 기업의 전반적인 효율성을 저하시키고 있다는 지적이다. 그러나 그 동안 자행되어 온 공기업 임원진들에 대한 무원칙적인 낙하산 인사관행이 공기업에 대한 경영진의 관심과 전문성을 오히려 저해하는 요소로 작용한 바가 크다는 점은 이 지적 또한 결함을 갖고 있다는 것을 반증하고 있다. 그럼에도 정부는 공기업이 방만한 경영체제를 갖고 있음에도 불구하고 이를 효율적으로 운영하지 못해, 쇄신조치를 마련하게 되었다고 주장하고 있다.

셋째, 환경변화에 대한 대응의 부적절성이다. 즉 시장환경의 변화를 공기업을 변혁시키는 주요 요인으로 본 것인데, 이는 시장이 개방되어 공기업이 독점하던 시장에 민간기업의 참여가 허용되면 공기업의 생존이 불가능하다고 판단한 것이다. 이러한 인식 하에 정부는 개방화와 경쟁에 대한 대응방안으로서, 또한 부조리하고 불합리한 인사조직 및 동기부여체계에 반발하는 내부적인 움직임에 대한 대책으로서 쇄신조치를 마련하였다고 주장하였다.

3) 「경영쇄신」조치와 그 이후

정부는 ‘공기업의 효율 제고’를 통하여 ‘국가경쟁력’을 높이고 ‘세계화’로 나아가는 강력한 ‘개혁방안’으로서 1993년 말 「공기업 경영쇄신조치」를 마련하였다. 이 조치는 공기업 내부쇄신방안과 전면적인 민영화를 중심으로 하는 공기업 구조개편방안으로 구성되어 있다.

정부는 정부투자기관에 대한 내부쇄신방안으로서 조직·보수 및 복지후생제도 등 12개 사항에 대한 조치를 제시하였는데, 공기업을 ‘대수술을 요하는 중환자’로 몰아 붙이면서, 공기업 경영 방만성의 책임을 기업 내부 특히 노동자에게 돌렸다. 공기업 경영개혁의 기본 지향점과 준비 및 추진과정이 노조와 노동자들을 주된 공격대상으로 삼아 진행되고 있는 것이다. 공기업 내부쇄신과제로 설정되어 추진되고 있는 항목들의 대부분이 인원감축, 복지후생 축소, 노조 전임자 축소 등의 내용으로 구성되어 있다. 이에 따라 공기업 내부쇄신방안은 노동자들의 강력한 저항에 부딪치고 있다.

또한 공기업에 대한 구조개편방안은 전면적인 민영화를 전면에 내걸면서 화려한 출발을 하였다. 정부의 민영화정책은 국제경쟁력 강화와 세계화로 나아가는 개혁의 일대 사업으로 자리매김되었다. 그러나 민영화정책은 이후 많은 문제점을 노정하면서 험난한 과정을 밟게 되었으며 실적도 매우 부진하였다. 공기업의 진정한 혁신정책이 아니라 단순한 공기업 매각정책으로 전락한 게 아니냐는 지적, 재벌에게 공기업 넘겨주기 곧 경제력 집중의 문제, 한국통신의 경우 민족통신을 다국적 기업에게 넘겨주기 위하여 분할하려는 것이 아니냐는 문제제기 등 수많은 문제들과 마찰을 야기시키면서 민영화정책은 주춤거릴 수밖에 없었다.

힘차고 화려하게 출발하였던 정부의 경영쇄신조치가 계획했던 바와는 달리 부진하게 추진되고, 또한 상당한 문제와 심한 마찰을 일으키면서 전개될 수밖에 없게 되었는지에 대해 이후 정부조치의 문제점에서 살펴보기로 한다.

2. 조치의 내용과 문제점

1) 내부채신 방안과 문제점

(1) 채신방안의 내용

정부가 공기업 내부채신과제로 선정하여 1993년에 발표한 내용은 다음과 같다. 즉 정부는 ① 불요불급한 인력을 감축하고 직급체계를 단순화하는 것을 주 내용으로 하는 조직관리, ② 이면계약체결·시간외수당 초과지급 등 변칙적인 방법에 의한 보수인상을 금지한 보수관리, ③ 명예퇴직제도 조정, ④ 유급휴일을 근로자의 날로만 한정하는 휴가제도 개편, ⑤ 노조 전임자 축소를 골자로 한 노조 지원 축소, ⑥ 임직원 사택보유 제한, ⑦ 주택구입 및 임차자금 용자제도 조정, ⑧ 대학생 자녀 학자금 보조제도 전환, ⑨ 사내복지기금제한, ⑩ 차량 및 차량보조비 지원제도 조정, ⑪ 퇴직자 자녀 특채제도 폐지, ⑫ 사장실 규모 축소 등 12개 과제를 시행토록 하였다.

(2) 추진실적

1995년 12월까지 진행된 정부투자기관의 경영채신 실적을 보면 다음과 같다.

정부가 제시한 경영채신 방안 중 임직원 사택보유, 차량운영 및 차량보조비 지원제도, 사장실 규모 축소 등의 추진실적은 19개(조치 실시 당시의 기관수임. 현재는 이 중에서 주택은행을 제외한 18개 기관이 존재) 정부투자기관 모두가 완결한 상태이며, 대학생 자녀 학자금 지원에 대해서는 ‘학자금을 용자로 전환하고 용자조건을 무이자, 졸업 후 2년 거치 3년 분할상환’이라는 별도의 방침을 마련하였다. 그리고 나머지 8개 분야는 지속적으로 추진키로 하였다.

불요불급한 인력 감축과 직급체계 단순화의 경우 한국통신 등 8개 기관에서 2,592명이 감축되었으며, 보수관리의 경우에는 이면계약 체결 억제에 전 기관이 동참했다.

휴가제도 개편은 가스공사만이 완료된 실정이고, 노조 지원제도의 경우에는 전 기관을 통하여 노조 지원축소가 이루어졌으며, 주택구입·임차자금 용자제도 조정

은 한전, 담배인삼공사, 석탄공사, 무역진흥공사, 통신공사, 관광공사 등 6개 기관이 완료된 상태다. 이와 아울러 과다한 출연지양과 복지기금법 규정용도 외 지원을 금지하고 있는 사내근로복지기금 제한은 관광공사 등 5개 기관을 제외한 14개 기관이 완료하였으며, 명예퇴직제도 조정은 조폐공사, 석탄공사, 가스공사, 무역진흥공사 등 4개 기관이 완료하였다. 그리고 퇴직자 자녀 특채제도 폐지는 유통공사와 통신공사만이 미결기관으로 남아있다.

끝으로 노조 전임자 축소와 관련해서는 1994년 말 현재 19개 기관의 전년 말 대비 노조 전임자수를 10% 정도 감축(당초 68% 감축을 목표로 하였으나 부진)한 데 불과하여 별도의 조정안을 만들어(노조원 100명 이하: 반전임 1명, 101-300명: 전임자 1명, 301-1,000명: 전임자 2명, 1,001-10,000명: 2명+1,000명당 1명, 10,001 이상: 전임자 11명+1,500명당 1명) 신규단체협약 체결시 조정안을 적용하여 원칙적으로 현행 단체협약 만료일 후 3개월부터 적용기로 했다(단, 축소인원이 10명 이상인 경우 현행 단체협약 만료일 후 3개월 내 50%, 6개월 내 잔여 50% 감축). 이에 따라 1993년 말 전체 노조 전임자 388명 중 1995년 12월 현재까지 83명이 감축되었다.

이러한 추진실적에 대응하여 정부는 지속추진과제 중 선언적이고 원칙적인 과제인 조직관리 및 보수관리과제는 동 과제의 기조가 경영에 계속 반영되도록 하였으며, 지속추진으로 분류된 기타 과제를 이행하지 못한 기관은 동 과제가 조기에 완결되도록 기관의 실정에 알맞은 자체 세부추진계획을 수립하여 시행토록 하였다.

(3) 문제점

정부의 내부쇄신정책은 졸속적일 뿐만 아니라 행정편의주의 발상으로 인하여 ‘효율’ 내지는 ‘경영쇄신’ 자체를 왜곡하고 있다.

먼저 정부가 표방했던 쇄신조치의 배경이 된 ‘비효율’은 그 책임이 다분히 정부 측에 있다. 그럼에도 이것이 마치 투자기관 내부 또는 노동자들에게 있는 것처럼 제시하여 여론화하였다는 점은 공기업의 위상마저도 위협하는 처사라고 볼 수 있

다. 그리고 정부의 졸속적, 전시적 정책입안 및 집행은 공기업의 자율·책임경영을 더욱 제한할 뿐만 아니라 공기업의 주인인 국민들의 권익에도 반하는 것이다.

정부가 제시한 12개 과제에 대한 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 인사관리부문에 해당되는 조직관리, 보수관리, 채용관리 및 복리후생제도 등에 대한 쇄신을 위해서는 전체 인사관리시스템의 유기적인 연계가 중요함에도 불구하고 이를 고려하지 못했다는 점을 지적할 수 있다. 즉 정부는 쇄신방안을 제시하면서 공기업 노동자들이 가장 중요하게 생각하고 있는 요소인 연공과 능력의 조화를 꾀하지 못했으며, 인사고과제도를 개선하지 능력주의적 인사관리를 일방적으로 추진하였다. 이와 아울러 경영쇄신의 이면에는 감원 등의 의도가 내재해 있어 전통적으로 안정적인 인간관계가 중시되던 공기업에 종사하고 있는 노동자들의 불안감 또한 가중되고 있는 것이 현실이다.

둘째, 정부는 조직쇄신 측면에서 제시된 방안 등을 통하여 업무의 합리화 내지는 간소화를 통하여 생산성을 향상시키고, 비용과 원가절감 및 인력의 소수정예화 등을 기대하고 있지만, 정부의 정책은 제도 전반을 무시한 ‘전시적 사업’에 불과하다. 즉 대부분 단기적인 성과 위주의 쇄신을 추진함으로써 지속성이 부족하다는 것이다. 이에 대하여 노동자들은 쇄신의 가능성에 대하여 의구심을 품고 있을 뿐만 아니라 일과적 의식개혁운동이라는 지적을 하고 있다.

셋째, 노동자들의 의견수렴이 없었다는 점이다. 경영쇄신을 성공적으로 이끌기 위해서는 혁신적인 아이디어가 구체적인 제도와 결부되어 실행되는 과정에서 대다수의 구성원들의 동의와 수용을 얻어야 함에도 불구하고, 노동자들의 의견수렴 과정을 거치지 않고 상의하달식으로 진행된 것이다.

넷째, 조직관리와 관련해서는 수직적이고 관료적인 조직을 수평적이고 개인의 창의성이 존중되는 조직으로 전환하는 것을 필요로 하는데, 쇄신방안은 이러한 점을 간과하고 있다. 그리고 인사적체 해소방안 또한 공무원과는 다른 차원에서 마련되어야 함에도 불구하고 똑같은 규정을 적용하고 있다.

다섯째, 보수관리를 위하여 제시된 쇄신방안도 문제가 된다. 즉 시간외 수당 초과지급 금지는 공기업 종사자들의 급여수준 저하를 초래하여 임금수준 격감에 따른 이직사태가 발생할 우려가 크다. 그리고 고유수당 등과 관련된 근속가산제도는

단체협약 사항으로 노사간 자율적 조정에 의하여 처리해야 할 사안이므로 정부의 일방적인 폐지방안은 무리가 있다 하겠다.

여섯째, 명예퇴직제도 등에 대한 쇄신방안은 대부분 공기업의 간부들에게 해당되는 사항이어서 “굳이 쇄신방안을 마련할 필요가 있을까”라는 의구심을 들게 한다.

일곱째, 사내복지기금 설립에 대한 정부의 원천봉쇄 또한 문제가 된다. 정부는 “사후통제가 어렵다”는 것을 근거로 사내복지기금의 법인화를 막고 있다.

여덟째, 퇴직자 자녀 특채제도는 일부 공기업에서만 부분적으로 시행되고 있었음에도 불구하고, 이 사안이 전체 공기업의 문제인양 확대 해석하여 쇄신방안을 마련했다는 점을 지적할 수 있다.

아홉째, 공기업 경영쇄신 방안에 차량 및 차량운행보조비 제도와 사장실 규모 등의 내용을 꼭 담을 필요가 있었는가 하는 문제이다. 여기에서 이와 같은 사안을 의도적으로 여론화함으로써 전시적 효과를 얻고자 했다는 것을 엿볼 수 있다.

2) 공기업 구조개편과 문제점

정부는 위에서 고찰한 공기업의 내부쇄신과제 이외에도 또 다른 토끼를 쫓고 있었다. 즉 정부투자기관의 기능정비를 위하여 민영화와 통폐합 조치를 발표하였는데, 이 조치는 민간에 의한 사업수행이 보다 효율적인 기관은 민영화를 추진하고, 당초 설립 시에 비해 기능이 축소되거나 투자기관간 또는 유관기관과 기능이 경합되는 투자기관은 기능을 조정하며, 규모가 크고 공공성이 높아 민영화하기 어려운 투자기관에 대해서는 특별경영진단 등을 실시한다는 것을 주요 내용을 담고 있다.

(1) 민영화, 기능조정 및 특별경영진단

가. 민영화

1993년 발표된 공기업 민영화는 1987년 민영화계획의 추진과정에서 제기되었던 문제점과 증시상황을 감안한 공기업 민영화계획의 전면적 재검토를 의미한다. 정부는 투자기관 중 당초 목적을 달성하였거나 민간에 의한 사업수행이 보다 효율적이어서 공기업으로 유지할 필요성이 낮은 기관은 민영화 대상기관으로 선정하여 경영효율이 제고될 수 있도록 경영권을 민간에게 이양하는 민영화정책을 추진코자 하였다.

1993 민영화계획의 핵심적인 정책논리는 ‘주인 있는 경영’으로의 전환을 통한 효율성의 제고라고 할 수 있다. 이 점은 대통령의 공기업 경영쇄신 지시에 따라 마련된 「공기업 경영개혁 추진방안」 뿐만 아니라 이후에도 기회 있을 때마다 정책당국이 강조해 왔다.

정부는 1993민영화계획을 확정, 발표하면서 “대상기관별 특성에 따라” 그 방식을 “다양하게 검토하여 채택한다”는 원칙을 천명하였다. 따라서 추진방식은 공모방식, 경쟁입찰방식 등을 다양하게 검토하되 국민주 보급방식은 과거 한전, 포철주의 국민주 보급경험을 반영하여 가급적 지양토록 하였으며, 증시에 영향을 크게 미치지 않는 범위 내에서 민영화를 단계적이고 지속적으로 추진하고자 하였다. 그러나 정부는 전적으로 일괄매각에 의한 민영화방식에 의존하였다.

그 계획 및 추진 과정을 요약하면 아래와 같다.

- 1993. 10. 5 공기업 경영쇄신방안 마련 지시(대통령)
 - 10.21 민영화 대상기관 선정기준 확정(경영평가위원회)
 - 11.20 주무부처별 대상기관 선정 → 경제기획원 제출
 - (이후) 관계부처 협의 및 전문가(48명: 노동관련 전문가 전무)의견 수렴
 - 12.24 관계 장관회의
 - 12.29 민영화 추진원칙 확정(경영평가위원회)
- 1994. 1월말 주무부처별 세부추진계획 수립(민영화 추진 실무대책반)
 - 2.18 세부추진계획 확정(민영화 추진 대책위원회)
- 1994. 7. 5 민영화 추진계획 보완
- 1996. 6.17 공기업 경영쇄신방안 마련 지시(대통령)

1996. 8월말 경영쇄신방안 발표예정

이 「1993 민영화계획」에 포함된 민영화 대상기업은 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 1993년도 발표된 연도별 민영화 추진계획

	매각지분(%)	민영화방식	일정
정부투자기관			
국민은행	72.6	일반 경쟁입찰	1994년
기업은행	99.9	미정	1994-5년
주택은행	92.7	"	1996-7년
담배인삼공사	미정	"	1998년
국정교과서	96.5	"	1994년
가스공사	미정	"	1995년
가동복지공사(병원)*	미정	일반 경쟁입찰	1994년 12월
관광공사(콘도 등)*	미정	"	" 12월
정부출자기관			
외환은행	67.0	증시매각	1994-5년
정부투자기관 출자회사			
새한중금	20.5	기존주주 우선	1994년 3월
한국기업평가	93.3	제한 경쟁입찰	" 5월
기아특수장	5.7*	증시매각	" 8월
럭키금속	14.0*	"	" 11월
동부화학	12.8*	"	" 9월
한외중금	3.5	기존주주 우선	" 5월
한국비료	34.6	일반 경쟁입찰	" 5월
대한중석	21.4	"	" 5월
한국종합기술개발공사	76.6	"	" 3월
대우조선	14.7	증시매각	1995년 10월
평화은행	27.1	장외매각	1994-5년
한국증권금융	4.6	일반 경쟁입찰	1994년 5월
한국중공업	43.8	"	1995년 말
효성중공업	33.8	"	1994년 5월
아시아나항공	17.6	"	" 5월
삼성종합화학	6.0	"	" 5월
한국종합기술금융	7.2	"	" 5월
동남은행	15.2	장외매각	1994-5년
대동은행	15.2	"	"
매일경제TV	1.6	일반 경쟁입찰	1994년
기온전산개발	· ·	" (또는 청산)	" 7월
주은건설	· ·	"	" 10월
한국경제신문	0.07*	일반 경쟁입찰	" 4월
한성생명보험	0.08	"	" 4월
공영기업	50.0	사원공제회 매각	" 4월
담배자판기	100.0	미정	1998년
국민리스	50.5	"	1994년 4월
국민기술금융	91.7	"	" 4월
국민신용카드	99.9	"	" 4월
국민데이터시스템	99.9	"	" 4월
국민가계경제연구소	59.9	"	" 4월
국민상호신용금고	100.0	"	" 4월
영남상호신용금고	95.5	"	" 4월
대구제일상호신용금고	100.0	"	" 4월
전남상호신용금고	99.9	"	" 4월

부산국민상호신용금고	99.9	"	"	4월
특셈부르크국민은행	100.0	"	"	4월
부국상호신용금고	99.9	"	미정	"
한성상호신용금고	99.9	"	"	"
매일유업	40.0	"	"	"
남해화학	75.0	"	"	1995년
한국신화	65.0	"	"	"
이양탄좌	3.8	기존주주 우선	"	1994년 3월
고속도로시설공단	21.2	미정	"	1994년 말
한국건설자원공영	31.9	일반경쟁입찰(혹 수계)	"	1994년
건설진흥공단	· ·	"	"	"
토개공사설관리공단	· ·	"	"	"
내장산관광호텔	21.7	"	"	"
연합TV뉴스	10.0	미정	"	미정
이동통신	64.0	일반 경쟁입찰	"	1994, 1996
PC통신	33.5	"	"	1995-6년
전화번호부	51.0 이상*	"	"	1994년

주: 1) *는 자산 또는 지분 일부만의 매각임.

2) 데이콤은 계획 확정전(1993년 11월)에 완료되었으므로 제외시켰음.

자료: 김대환, 「한국 민영화정책의 비판적 검토」, 『경제와 사회』 1995년 봄호.

그 추진 기구로는 정부투자기관 경영평가위원회, 민영화추진 대책위원회, 민영화추진 실무대책반 등이 있다.

- 경영평가위원회: 공기업의 경영실적 평가, 경영목표의 조정, 예산편성지침의 작성 등을 목적으로 기존에 설치된 기구로서 공기업 관련 최고의 정부 조직이다. 그 구성은 정부투자기관관리기본법에 규정되어 있다. 「1993 민영화계획」과 추진원칙은 바로 이 기구에 의하여 확정되었으며, 이의 의결에 의거 1994년 1월에 설립된 기구가 민영화추진 대책위원회와 민영화추진 실무대책반이다.
- 민영화추진 대책위원회: 이 기구가 중심이 되어 민영화추진 실무대책반과의 협조를 통해 민영화정책을 추진하는 것으로 되어 있다. 재정경제원 차관을 위원장으로 하고 각 부처 민영화추진 실무대책반의 반장과 위촉된 민간인 위원들로 구성된다.
- 민영화추진 실무대책반: 이 기구는 민영화추진 대책위원회를 협조하는 기구로서, 해당 부처의 1급 공무원을 반장으로 하여 관련부처의 공무원과 위촉된 민간인으로 구성된다.

나. 기능조정 및 특별경영진단

민영화와 더불어 정부는 산업구조의 변화로 공기업으로서의 역할과 기능이 축소되어야 하거나 유지의 필요성이 줄어든 기관, 정부투자기관간 또는 정부투자기관과 유관기관간 업무내용이나 기능이 유사한 기관을 대상으로 통폐합 방안을 검토하였다. 이러한 기능조정은 경영효율 제고 측면과 더불어 산업정책적인 측면, 종업원들의 고용문제 등을 종합적으로 검토하여 결정하도록 하였다. 통폐합 대상으로 선정된 공기업은 종합화학, 주은건설, 서남관광개발, 주택경제연구원, 한국석유시추, 인삼수출공사 등 10여개에 달한다.

또한 정부는 규모가 크고 공공성이 높아 민영화하기 어려우나 경영쇄신이 필요한 공기업에 대해서는 특별경영진단을 실시토록 하였다. 특별경영진단은 주무부처 및 학계 등 전문가를 참여시켜 실시토록 하였으며, 당해 투자기관의 경영효율을 획기적으로 개선하는 방안과 더불어 중·장기적으로 경쟁체제를 도입하고 공공성 확보장치를 마련하는 방안 등도 검토하였다. 특별경영진단 대상 기업체로는 한국통신, 조폐공사, 도로공사 등이 대표적인 예이다.

(2) 추진실적

1993년 12월 정부투자기관 경영평가위원회에서 향후 민영화의 대상과 시기 그리고 방법에 관한 계획을 수립하였다. 정부의 공기업 민영화 대상 선정기준으로는 ① 당초의 설립목적 및 출자목적을 달성하였거나 공공성이 낮아 공기업으로 유지할 필요성이 낮은 공기업, ② 민간의 자본축적 및 기술능력 향상으로 민간에 의한 사업수행이 가능해진 분야의 공기업, ③ 민간사업자와 경쟁관계에 있거나 공기업이 참여하는 것이 부적절한 분야의 공기업, ④ 만성적인 적자회사로 민영화를 통해 경영개선을 유도할 필요성이 있는 공기업, ⑤ 정부투자기관이 부실기업 인수 또는 자금지원 목적으로 지분 참여한 회사 중 경영정상화가 가능한 출자회사 등을 제시하였다.

이러한 선정기준에 의거하여 정부는 지방공기업을 제외한 총 133개 공기업 중 58개 공기업을 민영화하고 10개 공기업은 통폐합하는 등 총 68개 대상기관을 선정해 1994년부터 98년까지 연차적으로 민영화하도록 하였다(<표 3-1> 참조). 그

방식으로는 민영화에 의해 경영권을 민간에 이양하거나(정부투자기관 8개, 정부출자기관 2개, 재투자기관 30개 등), 이미 민간에 의해 운영되는 경우 정부지분을 매각하기로 하는(20개) 등 전면적인 민영화의욕을 과시하였다. 그리고 이의 효율적인 추진을 위해 각 부처별로 민영화추진 실무대책반을 설치하여 기관별 민영화 및 기능조정 세부추진계획을 종합·조정토록 하였으며, 민영화방식은 대체로 일괄 매각에 의한 방법으로 추진되었다.

그러나 추진실적은 매우 부진하였다. 1994년도 추진된 민영화 추진실적을 보면 민영화 대상 공기업 25개 중 6개만이 민영화가 완료되었거나 부분적으로 진행되었으며, 참여지분만 매각되는 공기업 19개 중 7개 공기업의 지분이 완전히 혹은 부분적으로 매각이 이루어졌을 뿐이다. 특히, 핵심적인 민영화 대상인 정부투자기관과 정부출자기관의 경우에는 한 건도 실행되지 못하였다. 이러한 현상은 1995년에도 이어져 더욱 부진한 양상을 나타냈는데, 당해 민영화 실적은 국민은행 지분 13.3%를 매각한 정도가 고작이었다. 그리고 1996년에 와서도 남해화학의 지분 매각이 부분적으로 이루어지고 있을 뿐 눈에 띄는 작업은 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 1996년 8월까지 시행된 공기업의 민영화와 기능조정 실적은 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 공기업 민영화 및 기능조정 실적(1996. 8월 현재)

구 분	완 료	부분완료
경영권 이양	대한중석, 종합기술개발, 토지개발 공사시설공단, 한국비료, 공영기업	국민은행, 고속도로시설공단
일부지분 매각	이양탄좌, 연합 TV뉴스, 매경 TV 뉴스, 한성생명보험, 한국경제신 문, 한외중금, 럭키금속, 동부화학, 내장산관광호텔	이동통신, 외환은행, 국정교과 서, 남해화학
통폐합	주택경제연구원, 한국석유시추, 인 삼수출공사	종합화학
계: 24개	17개	7개

(3) 민영화의 문제점

가. 정책논리의 문제점

「1993 민영화정책」은 단순한 공기업 매각정책에 불과한 것으로, 원래 민영화정책이 요하는 고도의 전문성과 종합성을 충족시키지 못하고 있다. 정부는 민영화만 시켜 놓으면 기관의 효율성은 자동적으로 제고된다는 ‘민영화=만병통치약(효율 제고)’이라고 인식하고 있는 것처럼 보이는데, 민영화의 기본논리인 효율증진도 민영화 자체에서 파생되는 것은 아니다. 즉 민영화가 효율증진을 목표로 한 것이었다고 할 때 단순한 소유권의 민간이양만으로는 이를 충족시키기 어렵기 때문이다.

뿐만 아니라 정부의 민영화정책은 기본적 철학 내지는 전략을 담고 있지 못하다. 따라서 「1993 민영화정책」이 최우선의 목표로 내세우고 있는 효율증진의 효과는 불투명할 뿐만 아니라 궁극적으로는 계획 자체의 성공마저도 우려되고 있으며, 이는 실증적으로도 증명되고 있다. 앞서 제시한 바와 같이 단순히 소유권을 민간 부문에 이전한다고 해서 효율 증진이 보장되는 것이 아니라는 점은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 「1993 민영화정책」은 피상적으로만 ‘효율 제고’를 주장하면서 공기업을 시장기능에 맡기기 위한 단순한 소유권 이전에 불과하다고 하겠다. 그 동안 민영화 추진이 지연된 이유도 증시침체를 제외한다면 경제력집중에 대한 우려, 즉 대상기업의 매각방법이나 소유구조와 관련한 정부의 입장이 확립되지 않았기 때문인 것으로 보인다. 예컨대, 서유럽국가들의 공기업 민영화 추진동기는 정치·경제적 이념 및 철학, 경제·경영상의 이유, 정부재정의 확대 및 시장 효율 등 극히 다양하다. 정부는 민영화정책의 추진동기에서부터 기본철학과 전략을 분명하게 밝혀야 하고 이럴 때 국민적 동의를 얻어낼 수 있을 것이다.

나. 경제력 집중의 심화 우려

「1993 민영화계획」은 민영화정책이 내세운 주인 찾아주기와 경제력 집중의 완화라는 상호 상충되는 갈등요인을 해소할 수 있는 대안을 갖추지 못하였다. 주인 찾아주기와 경제력 집중을 대체(trade-off)관계에 있는 것으로 간주하여 양자택일식의 정책결정에 의거하게 되면 결국 경제력 집중을 심화시킬 수 있다. 그간의 민영

화 추진과정을 살펴보면 그 방식이 주식매각이든 직접매각이든 간에 일반투자자나 인수자의 매력을 끌기 위해 독점적 지위를 그대로 유지시키는 민영화가 이루어지는 경우가 없지 않으며, 특히 인수자의 경제적 능력을 중시함으로써 ‘경쟁’을 구실로 결과적으로는 재벌에게 소유권 및 경영권이 이양될 우려가 크다. 예컨대, 민영화 첫해인 1994년에 이동통신, 한국비료, 한국종합기술개발, 토지개발공사 시설관리공단 및 서현역사의 지분매각에서 벌어졌던 재벌들간의 ‘추악한 이전투구’는 우려했던 경제력 집중 문제가 현실화되고 있다는 것을 보여주었다. 이에 따라 정부는 미봉책으로 일부 민영화계획을 미루거나 30대 기업의 참여를 제안하는 보완조치를 내놓지 않을 수 없었다.

그리고 1988년의 포항제철과 1989년의 한국전력 민영화 과정에서는 저소득층의 자산형성을 목표로 국민주방식의 민영화를 도입했으나, 주가가 하락하여 소기의 목적을 달성하지 못하자 「1993년 민영화계획」에서는 이를 지양하고 주로 일괄매각에 의한 민영화방식만을 고집함에 따라 경제력 집중문제가 더욱 심각하게 제기되었다. 국민주방식의 민영화는 경제력 집중 문제에 대응할 수 있는 가장 효과적인 수단이며, 국민 다수의 소득형성에도 기여할 수 있다는 점은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 정부에서 국민주방식을 포기하고 일괄매각에 의한 민영화만을 주장한 것은 행정편의 위주의 발상이라고 지적할 수 있다. 물론 국민주방식 민영화의 경우 ‘주인-대리인’문제가 발생하게 될 우려가 없지는 않으나, 주식시장의 건전성이 확보되면 이 문제는 해결할 수 있다.

다. 고용불안을 위시한 노동문제의 대책결여

민영화가 물고 올 핵심적 문제로 노동자의 고용불안이 명백하게 예상되었음에도 불구하고 정부는 애써 이를 회피하려는 경향을 보여 문제가 된다 하겠다. 정부는 민영화계획의 수립과정에서 노동계의 의견을 배제한 채 구호의 차원에서 고용승계를 표명하였을 뿐만 아니라 1995년 한국통신의 사태에서 볼 수 있듯이 노동문제가 발생할 경우 그저 강압적으로 해결하면 된다는 안이한 자세를 가졌던 것으로 보인다.

한국통신의 경우 민영화 문제를 둘러싸고 노동조합의 반발이 거세지자 이를 경영권에 대한 간섭이라고 규정짓고 불법적인 행위로 몰아가는 강압적 태도로 일관하였다. 이런 식이라면 제2 또는 제3의 한국통신 사태를 배제할 수 없을 것이다.

라. 계획의 졸속성과 추진상의 행정편의주의

민영화 추진계획에서 제시된 바와 같이 불과 4개월 반만에 ‘세부계획’까지 확정된 것은 민영화 프로젝트의 성격에 비추어 볼 때 매우 신속한 것이라 할 수 있다. 그런 만큼 이 계획은 충분한 준비 없이 졸속으로 이루어졌을 가능성이 크다고 할 수 있다. 물론 이전에 민영화계획이 수립되어(1987년) 실시된 적이 있으나 1989년부터 전면 중단된 상태에 있었던 만큼 이 정책기조가 지속되고 있었다고는 보기 어렵다. 정부측에서는 1993년의 민영화계획이 “2-3년간의 검토를 거쳐 확정된 것”이라고 홍보하고 있으나, 이를 액면 그대로 받아들이기는 어렵다. 「문민정부」의 출범과 동시에 마련된 「신경제계획」에서도 공기업 민영화정책의 흔적을 찾아볼 수 없었다는 점이 이를 입증하고 있다.

준비기간의 문제보다도 더욱 중요한 것은 민영화에 대한 내용적 준비의 충실도이다. 민영화는 매각대상의 선정이나 매각방식 또는 일정만이 아니라 실제 정책의 추진과정에서 직면할 장애 요인, 특히 이해집단간의 갈등 해결방안, 증권시장 전망의 파악과 그에 대한 대응방안의 마련, 사후 규제의 재정립 등 매우 기술적이고 종합적인 사전계획을 필요로 한다. 이에 비추어 볼 때, 93년 민영화계획은 ‘민영화계획’이라기보다 ‘공기업 매각계획’에 불과하다고 할 수 있으며, 그것마저도 사실은 ‘세부계획’이 아니라 ‘골격’에 그치고 있다.

이와 아울러 민영화는 계획의 수립과정 및 이후 추진과정이 매우 비밀스럽게 추진되어 왔다고 보아도 과언이 아니다. 공개적인 논의와 토론을 가급적 회피하고 법률제정을 통할 경우 시간이 소요되고 다양한 이해당사자간 이해관계의 조정이 어렵다고 하면서, 과정상 필요한 입법 과정을 거치지 않으면서 행정명령만 가지고 민영화를 시행하려고 하였다. 이는 행정편의주의의 발상으로서 민영화의 성패의 관건은 다양한 이해집단간의 갈등을 조정하는 데 있음에 비추어 볼 때 민영화

추진과정이 이후 각종 문제와 마찰을 일으키면서 진행되게 되는 원초적인 오류라고 지적할 수 있다. 그 결과 정부의 민영화계획은 5년 이내에 68개 기관을 민영화한다는 당초 설정 목표에는 근접하지도 못하게 된 것이다.

마. 추진체제의 부적합성

민영화계획을 수립한 「민영화추진 대책위원회」의 기능과 위상이 모호하다는 점을 지적할 수 있다. 즉 형식적으로는 「민영화추진 대책위원회」가 민영화정책의 추진 주체가 되어 있음에도 불구하고 실질적으로는 경영평가위원회로부터 많은 제약을 받고 있으며, 회의도 간헐적으로 소집되어 실무반 작업에 대한 조정기능이 약화될 수밖에 없는 실정이다. 경영평가위원회에 의한 제약은 경영평가위원회 위원장이 대책위원회 위원장의 직속 상관이기 때문에 불가피하게 되어 있다. 그리고 「세부추진계획」이 절차상으로는 대책위원회에서 확정되는 모양을 취했지만, 실제로는 민영화의 일정까지 경영평가위원회에서 결정되었고, 이를 변경하지 못한다는 지침이 시달된 것이 이를 입증한다.

이 뿐만 아니라 부처별 세부계획의 조정도 대책위원회에서 한 것이 아니라 경제기획원에서 하였다. 따라서 민영화정책은 대책위원회라는 기구를 통해서 이루어지고 있는 것이 아니라 경제기획원 장·차관의 관계를 통해 추진되었다고 보아야 할 것이다. 즉 경제기획원 장관 → 차관 → 각 부처의 담당 공무원의 체제인 것이다. 그러므로 이런 체제 하에서 대책위원회 자체는 유명무실하고 민간 전문가의 역할도 가벼운 자문에 그칠 수밖에 없는 실정이다.

3) 노사관계의 조정과 문제점

(1) 「경영쇄신」조치와 노사관계

가. 정부의 「경영쇄신」조치와 노사관계

① 민간 대기업의 신경영전략과의 비교

현 정부의 공기업에 대한 경영합리화 조치는 민간 대기업에서 추진되고 있는 신경영전략들과 비교하여 일정한 차이를 가지고 있다.

민간 대기업에서 추진되고 있는 신경영전략들은 비교적 장기간에 걸쳐서 치밀하게 계획·준비하고, 다양한 내용을 입체적으로 추진하며, 추진과정도 중장기적 전망과 구도를 갖고 해당 기업 노조의 성향과 역량 등을 고려하면서 추진되고 있다. 이에 비하여 정부의 공기업에 대한 경영쇄신 조치는 상대적으로 졸속적으로 준비·입안되고, 장기적 구도와 전망의 부재한 채 단기간의 성과를 내으려는 점이 두드러진다.

이러한 원인은 근본적으로는 기본철학의 부재로 인해, 공기업 경영혁신을 공기업을 민간(재벌)에게 팔아 넘기는 민영화로 파악하는 것에 있다고 판단된다. 그러다 보니 공기업의 진정한 내부혁신과 관련해서는 소홀히 생각할 수밖에 없어, 내부혁신방안으로 내놓은 안도 부실하고 조악하며 추진과정도 일정한 기간마다 상부에 보고하기 위해 현황파악을 하는 수준을 벗어나지 못하고 있다.

그러나 노동의 입장에서 볼 때 민간부문의 신경영전략이나 정부의 경영쇄신조치들은 그 내용과 준비 및 추진과정에 일정한 차이가 있다고 할지라도, 기본기조에서는 공통점을 보인다. 정부의 경영쇄신조치와 자본의 신경영전략은 인원감축, 노동에 대한 통제의 강화, 노조조직의 무력화 및 포섭을 목표로 하고 있기 때문이다.

② 노동배제 및 억압적 성격

먼저 경영개혁 및 쇄신방안이 마련되는 과정에서의 노동배제 및 억압적인 성격을 살펴보기로 한다.

93년 10월 5일 청와대 신경제 추진위원회에서 김영삼 대통령은 정부투자기관 경영쇄신방안을 마련하라고 지시하고 10월 7일 경제기획원(현재는 재정경제원)에서는 공기업 경영개선 과제라는 보도자료를 배포하는 데, 정부투자기관의 조직과

보수 및 복지후생제도가 국민정서에 맞지 않고 방만하게 운영되고 있다고 작성되어 있다. 이후 10월 8일부터 ‘무풍지대 공기업 개혁도마에, 독점이윤 갈라먹기 백태’, ‘많이 놀면서도 돈 많이 받는 복지천국’, ‘나눠먹기 흥청망청’ 등의 표제를 달면서 공기업을 ‘국민적인 범죄소굴’로 간주하여 엄중히 다스려야 한다는 기사들이 연일 언론지상을 메웠다.

그간 경제성장을 위해 댐 건설, 고속도로 건설, 전기 통신시설 확충, 에너지 공급과 유통사업 개선 등 사회간접자본의 형성의 최일선 현장에서 묵묵히 일해오던 공기업 노동자들에 대하여 ‘국민의 고혈로 엄청난 복지를 누리며 배만 채우는 도둑과 역적’으로 매도하는 기사들은 공기업 노동자들을 경악과 분노로 몰아넣기에 충분하였다. 이후 10월 25일 ‘공기업 경영 개혁방안’을 경제기획원이 입안하여 내놓는다.

경영쇄신 방안으로 제시된 주된 내용은 ① 조직 및 정원의 축소, ② 보수관리의 강화, ③ 명예퇴직제, 사택 지급, 주택자금 융자, 사내복지기금 등 복지제도 축소 재조정, ④ 노조 전임자의 단계적 감축 등의 과다한 노조 지원 축소 등이었다. 모든 비효율의 원인을 노동자와 노동조합에 돌리려고 하는 이 방안은 이후 노동탄압책의 일환이라는 비판과 반발을 불러일으킨다. 방만하고 비효율적인 경영의 주 책임이 정부측에 있음은 앞에서 살펴본 바 있다. 그러나 정부는 공기업 노동자에게 모든 책임을 전가시키면서, 경영개혁과 경영쇄신이라는 명목으로 단체협약사항인 근로조건이나 복지후생에 대하여 탈법적이고 월권적인 12개 방안을 내놓은 것이다.

줄속으로 게다가 공기업 노동자를 범죄자로 몰아세우면서 준비된 ‘쇄신방안’이 제대로 순탄하게 시행될 리가 없다. 이후 추진과정을 살펴보면, 쇄신방안의 추진 2년이 지난 95년 12월 20일 현재 관계부처에서 전화 한 통이면 해결될 수도 있었을 내용인 사장실 규모 축소와 차량운영 보조비 지원문제, 주로 간부에게 해당되는 임직원 사택보유 문제만 추진목표대로 완료되었다. 주로 공기업 노동자들의 근로조건 및 복지후생 저하조치와 관련된 나머지 9개 사항들은 거의 대부분 실적이 지지부진한 상태였다. 이는 정부의 「경영쇄신조치」가 노동자들의 강력한 저항에 부딪혔기 때문이다.

문제는 공기업 경영개혁의 기본 지향점과 준비 및 추진과정이 노조와 노동자들을 배제 내지 억제하면서 주된 공격대상으로 삼아 진행되고 있는 것이다. 93년 말부터 공기업 경영쇄신과제로 설정되어 추진되고 있는 항목들의 대부분이 그러하다. 그리고 96년에 들어서 정부의 가이드라인정책은 임금인상을 경영합리화의 도구로 활용하겠다는 새로운 의도를 노골적으로 드러내고 있다. 예를 들어 96년도 정부투자기관의 임금가이드라인에서는 인원절감과 생산성향상이 특히 강조되고 있다. 즉 ① 정원감축으로 인한 인건비 절감분의 50% 임금전용, ② 생산성 향상에 따른 3% 범위에서의 추가 임금인상 허용과 더불어 ③ 인센티브 상여금의 차등 폭까지 확대시켰다(최저 165%, 최고 365%에서 각각 125%, 425%로).

나. 노조 전임자 축소

① 경 과

공공부문에서 노조 전임자 축소문제는 경제기획원이 93년 10월 5일 신경제추진회의시 대통령 지시에 따라 1993년 10월 25일에 마련한 「공기업 경영개혁 추진방안」에서부터 비롯된다. 경영개혁 추진방안 중 쇄신과제 제5항 노조 지원제도에서 노조 전임자수가 민간기업이나 외국 예에 비하여 과다하고 노동조합에 대한 지원이 과대하다면서, 노조 전임자수를 한국경영자총협회의 표준단체협약 기준(천명 미만 기업은 500명당 1인, 만 명 이상 기업은 1,500명당 1인 등)에 따라 408명에서 133명 수준으로 감축하는 것을 목표로 추진하기로 하였다.

이후 95년 1월 초 노동부는 청와대 업무보고를 통해, “과다한 노조 전임자 등 불합리한 의식과 관행을 시정해 나갈”것이고, 그 구체적인 시행방안으로 정부투자기관 및 정부출연기관의 노조 전임자수를 현행의 1/4로 대폭 축소하며, 장기적으로는 민간기업의 노조 전임자도 감축해 나갈 것임을 천명한 바 있다. 95년 9월에도 정부는 차관회의를 통해 정부출연기관을 포함한 공공부문 87개 노조의 전임자수를 축소하겠다는 방침을 재차 천명하였다.

정부의 전임자 축소조치는 95년 정당한 한국통신공사 노동조합의 투쟁에 대하

여 군사정권도 감히 자행하지 못했던 조계사와 명동성당에 대한 침탈을 감행하면서 강제로 집행한 한국통신노조에 대한 직권중재를 통해 일정한 ‘성과(전임자 87명에서 37명으로 축소)’를 거두면서 본격적으로 추진하기 시작하였다고 볼 수 있다. 정부는 우선 역량이 상대적으로 취약한 노조를 대상으로 공략하기 시작하여 한국전력노조와 도로공사 및 석탄공사노조 등의 정부투자기관 뿐만 아니라 출연기관인 근로복지공단에 이어 현대중공업 등 민간부문에까지 공세를 취하였다.

이후 1995년 12월 20일 96년도 ‘정부투자기관 예산편성 및 정부투자기관 경영쇄신과제 추진현황 및 향후 추진계획’을 협의하고자 열린 정부투자기관 기획본부장 회의에서 재정경제원은 정부투자기관 노동조합들의 전임자수를 132명으로 축소하고, 이를 현행 단체협약 만료일 후 3개월부터 적용하고(단, 축소인원 10명 이상인 경우 3개월 내 50%, 6개월 내 50% 감축), 이 기간 이후에는 기준 이외 전임자에 대한 임금 지원은 불허하며, 노조 전임자 축소 노력을 투자기관 경영평가에 반영토록 하겠다는 계획을 전달했다. 또한 회의에서는, 노조 전임자수 기준에 대해 경총에서 제시한 전임자 인정기준을 참조하였고, 전임자 축소 과제를 정부투자기관 뿐 아니라 타 부문에 대해서도 지속적으로 추진할 것임을 언급하였다.

② 정부의 의도

노조 전임자 축소를 통해 정부가 구체적으로 노리는 것은 무엇일까? 직접적인 효과는 전임자 축소를 통한 노조의 무력화이다.

첫째, 정부는 그 동안 노동통제정책에 있어서 공공부문을 민간부문 노사관계의 시험대로 취급하여 왔다. 노조 무력화를 통해 노사관계 전반의 안정을 실현하려는 정부는 먼저 정부의 직접적인 통제 하에 있는 공공부문을 대상으로 삼은 것이다. 정부는 공공부문에서의 일정한 성과를 바탕으로 향후 민간부문에의 확산을 기도하려고 할 것이다.

둘째, 정부는 노조의 무력화를 공공부문 임금비용 축소와 더불어 경영합리화의 출발점으로 삼고 있는 듯하다. 경영합리화와 민영화과정에서 주요한 걸림돌이 될 것이 분명한 노조를 사전적으로 무력화시켜 버리겠다는 것이다.

셋째, 공공부문 노사관계법 도입을 위한 전주곡이라는 지적도 있다. 일본식의 공공부문 노사관계를 모방하여 공공부문의 임금교섭권 박탈과 단체행동권의 봉쇄를 주요 내용으로 하는 공공부문 노사관계법을 도입하기 위해 장애물인 노조의 무력화를 시도한다는 것이다.

<표 3-3> 재정경제원의 전임자 축소 계획 (95년 2월 현재)

기관명	노조원수	노조 전임자수		단협기간 (년)	단협만료일
		현 행	변 경		
산업은행	2,100	10	3	1	96.04.20
기업은행	8,358	18	9	1	96.07.31
주택은행	10,655	14	11	1	96.04.20
담배인삼공사	8,611	40	9	2	95.11.22
조폐공사	2,214	20	3	1	95.10.30
한국전력	25,583	*64 (23)	23	2	95.10.31
석탄공사	5,086	*28 (6)	6	1	96.06.30
광업진흥공사	362	2	2	2	96.05.05
석유개발공사	558	2	2	2	97.03.17
가스공사	1,490	3	2	2	96.08.31
무역공사	310	1	1	1	95.09.15
도로공사	4,412	*14(5)	5	1	96.06.23
주택공사	3,276	10	5	1	95.11.30
수자원공사	2,630	10	4	2	96.03.26
토지개발공사	1,988	8	3	2	95.12.31
농업진흥공사	2,375	5	3	1	96.03.31
유통공사	772	3	2	1	96.06.30
한국통신공사	49,594	*87(37)	37	2	95.07.08
관광공사	735	2	2	2	95.07.28
계	131,109	341(223)	132		

주: * 표의 4개 공사는 95년 12월 20일 현재 전임자가 이미 축소된 곳으로 괄호 안의 숫자는 95년 12월 20일 현재 전임자수를 나타냄 (재정경제원의 보도자료에는 95년 12월까지 전임자가 축소된 노조의 상태가 반영이 안되어 있어 축소된 부분만 수정·보완한 것임)

출처: 재정경제원, 정부투자기관 기획본부장 회의, 1995.12.20

(2) 공기업 노사관계의 조정방향

본 항목에서는 공기업 노사관계에 영향을 미쳤거나 미칠 예정인 주요 내용 및 항목들을 다루는 것으로 하겠다. 공기업의 노사관계는 한편으로 정부의 노사관계 정책 기조의 영향을 받으며, 공기업의 특성과 관련하여 정부부처 특히 재정경제원의 영향 하에 있다. 우선 정부의 전통적인 노동배제정책을 살펴보고, 최근에 새롭게 대두되고 있는 ‘참여·협력적 노사관계’를 표방하는 ‘노동포섭전략’에 대해 간략히 살펴본다. 그리고 공기업 노사관계에 직접적 관련이 있는 재정경제원을 중심으로 한 정부정책을 살핀 다음, 경영합리화 조치가 노사관계에 미칠 영향과 공공 부문에 도입하려고 하는 일본식 노사관계 모델에 대하여 살펴보기로 하겠다.

① 정부의 노사관계 정책기조

정부의 노사관계에 대한 전통적인 정책기조는 ‘노동배제 및 억제’를 밑바탕에 두는 것이었다. 1987년 노동자 대투쟁에 의하여 노동자의 조직적 진출이 획기적으로 성장·발전하고 90년을 전후해서부터 일정하게 대치국면이 조성된 후에도 정부의 노동정책은 노동배제와 억제를 기본으로 하였다. 노동자의 정당한 권리확보를 위한 투쟁에 대하여 각종 억압과 탄압을 가하기 위한 각종 법과 제도 정책과 조치 등은 헤아릴 수 없을 정도이다. 공공부문의 경우 노동3권을 가로막는 노동법의 각 조항들, 정부투자기본관리법 및 예산지침 등을 통한 단체교섭의 형해화, 임금가이드라인을 통한 임금통제, 노조 전임자 축소 등을 통한 노동조합의 무력화 시도 등 공공부문 노조에 대한 그 동안의 각종 억압 등이 단적인 예이다. 또한 정부의 노사관계정책은 민주노조 운동에 대해서는 물리적 탄압과 이데올로기적 공세를 강화하는 한편, 한국노총을 정부의 동반자로 삼아 협조주의적 세력과 협조주의 이데올로기를 확산시키려 하였다. 민주노총에 대해서는 설립 신고서 반려, 민주노총 지도부 구속 등 적대적 태도를 취한 바 있다. 수십년 동안 정부와 사용자들의 대 노사관계의 정책기조였던 노동배제전략은 표면상으로는 ‘노사협조주의’를 내세우면서 뿌리깊게 존재해 왔으며 여전히 유지되고 있다고 할 수 있다.

최근 들어 이러한 전통적 노동배제적 정책기조와는 색다른 흐름이 나타나고 있다. ‘참여·협력적 노사관계’구축을 모토로 하는 ‘노동포섭 및 개량화전략’인 이 흐름은 나름대로 상당기간의 잠복과 준비기간을 갖고서 96년 4월 24일 ‘21세기 세계 일류국가로의 도약을 위한 신노사관계 구상’의 발표와 함께 본격적으로 등장하였다. ‘대립과 갈등에서 참여와 협력의 새로운 노사관계로의 대전환’이라는 모토를 내걸고 ‘신노사관계’를 구상하고 추진해가려는 이 흐름의 한국 내 기반은 아직은 튼튼하지 못한 것으로 보인다. 이 흐름은 미국과 일본에서 70년대 이후 불황타개를 위해 모색·추진되었던 신경영전략에 바탕한 노사관계모델을 한국에 도입하려고 하는 흐름이며, 노동배제 및 억제보다는 노동을 포섭하여 자본의 합리화와 생산성을 높이는 내용을 기본으로 하는 것이다. 이 흐름은 일정한 세력을 확대해 나가고 있지만, 흐름을 가로막는 장애물도 만만치는 않다. 기존의 노동배제 전략은 수십 년간 한국사회에서 강고한 뿌리를 내리고 있었으며 아직도 상당수(대다수)의 자본가와 정부관료들의 사고를 장악하고 있다. 또한 이 흐름이 성장하기 위해서는 노동을 포섭 내지 개량시킬 수 있는 경제적 토대가 필요하다. 또한 민주적이고 자주적인 한국의 노동조합운동이 이 흐름의 성장발전에 걸림돌이 될 것이다. 그러나, 이 흐름은 변화된 환경 속에서 노동포섭을 위한 일정한 개량적 토대가 있는 민간 대기업에 일정하게 확산되어 가고 있으며 향후 한국의 노사관계에서 상당한 영향력을 넓혀나갈 것으로 보인다.

공기업 노사관계정책 기조도 단기적으로는 노동배제적·억압적 정책기조가 기본을 이룰 것으로 보인다. 현재 노동포섭전략에 대한 정부 부처 내의 지지세력은 청와대 일부와 노동부의 일부 관료들을 제외하고는 많지 않으며, 재정경제원을 비롯한 여타 부처의 관료들은 수십년 동안 견지해온 노동배제적 인식을 벗어나지 못하고 있는 것으로 판단되기 때문이다.

② 정부의 정책과 공기업 노사관계

재정경제원을 중심으로 하여 공기업에 대한 정책이 공기업 노사관계에 미치는 영향을 살펴보기로 하자. 재정경제원은 공기업 노동자와 노동조합에 대한 고려와

사전 협의 없이 공기업에 대한 제반 정책을 세우고 추진하여 왔다. 이는 공기업 경영쇄신방안의 입안·추진과 민영화과정에서, 그리고 임금가이드라인정책 수립 및 집행과 노조 전임자 축소 정책에서 뚜렷하게 드러나고 있다.

특히 재정경제원의 힘은 어느 부처보다도(특히 노동부와 비교해서 볼 때는) 막강하며, 변화를 꺼려하는 관료적 습성에 길들여진 경제관료들에게는 수십년간 유지되어 왔던 노동배제 및 억제의 정책기조가 당연한 것으로 여겨질 것이다. 최근의 경영쇄신방안 수립과 이후 추진과정은 관료주의의 부정적인 측면을 모두 보여주는 과정이었다고 해도 과언이 아니다. 졸속적인 입안과정, 비민주적 의사결정과 집행, 기간별 추진실적에 연연하는 성과주의적 행태 등이 그러하다.

재정경제원을 필두로 한 공기업에 대한 정부의 규제와 일상적 개입 등 공기업 노사관계의 건강한 발전을 왜곡하는 장애요인은 상당 기간 지속될 것으로 보인다.

③ 공기업 「경영쇄신」의 노사관계에 대한 영향

정부의 경영쇄신조치는 지지부진하게 추진되고 있는 데 반하여, 상당수의 공기업은 나름의 경영혁신 목표와 계획을 세우고 경영합리화를 추진하고 있다. 공기업 내 경영합리화가 향후 민간 대기업에서 전개되는 신경영전략과 유사한 방식과 내용을 갖추고 다방면에 걸쳐 진행될가능성도 없지 않다. 민간 대기업의 경우 강력한 역량과 조직력을 갖추었던 노동조합들이 자본의 교묘하고 세련된 신경영전략에 제대로 대응을 못해 노조가 무력화된 경우들이 상당수 발생하고 있다는 점에서 미리 경각심을 가질 필요가 있다 하겠다.

90년대 들어와서 민간 대기업에서 확산되어가고 있는 신경영전략은 다음과 같은 특징을 가지면서 기업 내 노사관계를 변화시키고 있다.

첫째, 집단적 노무관리에서 개별적 노무관리 강화로의 변화로서, 노동자를 임금 및 승진, 작업에 대한 지휘·감독, 인사이동, 교육훈련 등을 통하여 개별적으로 관리함으로써, 노동조합과 조합원을 분열시켜 노동조합의 현장 장악력을 약화시킨다.

둘째, 강압적 노동통제와 유화적 노동통제를 병행하면서 각종 포상제도나 반생

산체제를 통해 반간, 개별노동자간 경쟁을 강화시키고, 이를 통해 현장에서 조합 활동가들의 활동을 위축시키거나 고립시킨다.

셋째, 초기에는 부분적으로 약한 고리를 중심으로 조심스럽게 제기해 들어오나, 몇 차례의 시도를 거친 후에는 입체적이고 총체적인 공세의 형태를 띤다. 그리고 중장기적인 비전과 전략을 가지고 공세를 한다.

넷째, 기업문화운동 등을 통해 조합원들을 기업측으로 포섭하거나, 조합원들의 생각과 정서를 서서히 사측의 의도대로 변화시켜 나간다. 기업문화운동을 규범적 대중운동의 형태로 전개하여 위기의식을 확산시키고 노사가 공유할 수 있는 비전을 창출한다.

이러한 자본의 신경영전략은 노동강도를 강화하고, 인원감축을 통해 고용불안을 구조화하며, 노동자간 경쟁을 격화시키고 노동조합의 현장 장악력을 무력화시킴으로써 노사협조주의를 구축하는 것을 목표로 삼고 있다. 공기업에서도 경영혁신 과정에 대한 노동조합의 주체적인 대응전략과 구체적인 방안을 마련하여 적극적으로 대응하지 않으면 안될 것이다.

④ 일본식 공공부문 노사관계 도입 움직임

현재 일본의 노동자들은 사실상 권력과 자본에 포섭되어 있다고 볼 수 있다. 바로 이 점 때문에 정부와 자본측이 일본식 노사관계를 적극적으로 수입하려고 하는 실정이다. 공공부문과 관련하여 주목하여야 할 부분은 공무원까지 단결권을 허용하되, 단체교섭권과 단체행동권은 제한하는 일본식 공공부문 노사관계가 수입될 가능성이 있다는 점이다. 93년에 행정쇄신위원회에서는 일본과 같은 인사원(人事院: 내각과는 별도의 독립기관으로서 공무원들의 임금인상 권고안을 제출하고 정부는 이를 받아들여 임금을 결정함)제도를 도입하여 인사원에서 공공부문의 임금을 결정해야 한다고 제기하였으며, 최근 ‘노사관계개혁위원회’에서도 일본식 공공부문 노사관계제도 도입이 모색되고 있다.

(3) 문제점과 비판: 요약

세계자본주의체제의 급속한 구조변화로 국가간·자본간의 경쟁이 치열해지고 있다. 우루과이라운드는 자유무역주의를 표방하는 세계무역기구(WTO)체제를 출범 시키면서 이른바 ‘무한경쟁’의 시대를 열었다. 이에 따라 무엇보다도 경제적인 측면의 ‘국가경쟁력의 강화’가 시대적인 과제로 부각되면서 이 과제를 수행하기 위한 자본합리화조치가 앞다투어 시행되고 있다. 자본합리화의 최근 형태로서의 신경영전략은 매우 다양한 방식을 취하고 있지만, 철저한 경영실적 위주의 경영합리화 즉, 이윤극대화라는 자본운동의 논리에 상응하는 자본합리화라는 사실이다. 시장과 기술의 변화에 ‘보다 빨리, 보다 순탄하게, 그리고 보다 저렴하게’ 기업조직을 정비함으로써 자본의 자기증식을 원활하게 하고자 하는 것이 신경영전략의 목표인 것이다.

노사관계와 관련하여 국제경쟁력의 강화를 위해 부단히 노력하는 자본측의 합리화에 노동측이 제동을 걸어서는 안되고 하루 빨리 협조하고 적응하는 것이 합리적이고도 현실적이라는 주장은 사실상 자본운동에 대해서는 일방통행의 면허를 주는 반면에 노동운동은 막다른 골목에 몰아넣는다는 점에서 편향적이라 할 수 있다. 자본의 합리화가 곧 노사관계의 합리화라고 한다면 그 편향성은 현실적으로 별 문제가 되지 않을 수도 있겠지만, 우리가 목도하는 현실은 결코 그러하지가 않다.

경쟁력 강화를 위해서는 노동비용의 절감에 의존하는 단기적이고 제한적인 방안이 아니라, 고품질 생산체제로 한국경제를 체질개선하기 위한 구조개혁이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 경제민주화가 수반되어야 하며, 고품질 생산을 통한 경쟁력 강화의 최일선 담당자인 노동자의 자발적이고 열성적인 참여가 기본전제가 된다. 현재와 같은 노동배제 및 억제적인 정책기조로는 안정적인 노사관계를 구축하고 경쟁력을 강화하기 어려우며, 경영합리화의 과정이 반노동자적 성격을 유지하고 더욱 강화하는 방향으로 나아갈 때 노사관계의 불안정성과 마찰은 더욱 증폭될 것이고, 경쟁력의 일선 담당자인 노동자의 자발성과 창의성을 저하시켜 생산성 및 경쟁력 강화에 막대한 차질을 줄 것이다.

노동정책을 경제 및 산업정책의 종속적 및 부차적인 것으로 보고, 노동운동을

경제발전의 장애물로만 보는 잘못된 사고가 불식되지 않고서는 원활한 경제발전과 경쟁력 강화는 매우 어려운 과제가 될 것이다. 노동부문의 중요성과 적극성을 새삼 인식하고, 노동의욕과 창의를 살리고 활성화하는 방향으로 노동정책이 수립되고 전개될 때 한국경제 전반도 활성화 될 것이다.

3. 작업장 차원의 경영합리화전략

1) 민간기업 경영합리화전략의 모방

최근 들어 민간부문의 경영합리화전략은 과거의 강압적이고 전근대적인 노동통제 방식과는 다른, 더욱 치밀하고 다양한 방식을 활용하는 양태를 보이고 있다. 그 배경으로는 먼저 87년 이후 노사관계에서 일어난 변화를 들 수 있다. 87년 노동항쟁과 더불어 많은 사업장에서 자주적이고 민주적인 노동조합이 설립됨으로써 자본측의 일방적인 횡포는 더 이상 가능하지 않게 되었으며, 자본측이 최대이익을 얻기 위한 전제라고 할 수 있는 노동통제체제도 상당히 약화되었다. 다음으로 경제의 국제화 추세가 가속화되고 있다는 점을 들 수 있을 것이다. 현재 각 기업들은 무한경쟁에 내몰리고 있으며, 효율성과 경쟁력을 제고하는 문제가 더욱 중요한 과제로 제기되고 있다.

현재 추진되고 있는 자본측의 경영합리화전략에서 특징적인 점은 총체적 품질관리(TQM), 재고 없는 생산방식(JIT), 비정규노동력 활용, 능력주의적 인사관리, 다기능화, 기업문화운동, 현장 중심의 노무관리 등을 통해 소수의 인력을 최대로 뛰어짜는 일본식 생산방식, 인사·노무관리방법을 도입하려는 시도가 눈에 띄게 늘어나고 있다는 점이다. 그러나 일본식 생산방식이 제대로 작동하기 위해서는 자본측의 현장 장악에 근거한 협조적 노사관계가 정착되어 있지 않으면 안된다. 이에 따라 자본측은 노사관계를 근본적으로 재편하여 노동통제력을 회복하고 자본우위의 협조주의적 노사관계를 구축하는 것을 주요한 과제로 삼고 있다. 협조적

노사관계는 자본측이 경영합리화전략을 관철하기 위한 전제일 뿐 아니라 그 목표라고 할 수 있다.

대부분 일정한 사업영역을 독점하고 있고, 경영의 자율성과 책임성이 결여되어 있어 경영합리화와는 거리가 먼 것으로 여겨졌던 공공부문에서도 변화가 일어나고 있다. 정부는 민영화와 기능조정 뿐만 아니라 과다인원의 축소, 이면계약·수당 신설 등 변칙적인 임금인상의 억제, 명예퇴직금제도·학자금 보조·임직원 사택보유를 비롯한 기업복지제도의 개악, 노조 전임자 축소 등 노동자들의 임금·근로조건 악화, 노조 무력화를 직접적인 목표로 하는 합리화조치를 강요하고 있어 공공부문 노사관계의 중요한 쟁점이 되고 있다.

한편 기업 차원에서는 민간부문 대기업의 경영합리화전략을 모방하는 양상이 나타나고 있다. 심지어 정부의 규제로부터 벗어나 있기는 하지만 우리나라 대표적 공기업 가운데 하나인 포항제철의 경우에는 경영합리화라는 면에서 선도적인 지위를 차지하고 있기도 하다. 공기업의 경우에도 세계 초일류 기업으로의 성장을 목표로 한 총체적 품질관리(TQM), 감량경영, 능력주의적 인사관리, 기업문화운동 등 경영합리화전략이 이미 일반화되어 있는 것이다.

물론 경영합리화가 적극 추진되지 않는 경우도 없지 않고 추진되는 경우에도 그 양상은 기업별로 상당한 차이를 보이고 있다. 일단 상대적으로 경쟁에 노출되어 있는 기업이 경영합리화에 적극성을 띠고 있고, 경쟁에서 자유로운 경우에는 두드러진 경영합리화 양상이 나타나지 않고 있다. 또한 노사관계의 특성, 특히 노동조합의 조직력이 여기에 일정한 작용을 하고 있는 것으로 판단된다. 노동조합이 상대적으로 강력한 경우 경영합리화조치가 제어되는 경향이 있기 때문이다. 사실 정부의 경영쇄신조치도 이러한 노동조합의 반대에 부딪쳐 제동이 걸려 있는 형편이다.

<표 3-4> 주요 공기업의 경영합리화전략

	목표	내용
포항제철	초일류 글로벌 철강회사	▪ 사업구조혁신(시행) ▪ 사업부문을 철강, 건설·엔지니어링, 정보통신 등 분야로 집약, 전문화 ▪ 전략육성부문 외에 단순출자회사 정리. 93년 46개, 현재 18개사, 96년 말까지 17개로 줄일 계획 ▪ 건설·엔지니어링 전문회사인 포스코개발(POSEC) 설립. 철강재 유통전문회사인 포스틸(POSTEEL) 설립. ▪ 생산기지 해외로 확대 ▪ 경영관리혁신(시행) ▪ 경영위원회 신설 ▪ 능력주의적 인사관리 ▪ 교육투자확대 ▪ 94, 95년 뉴욕과 런던증시에 상장. 글로벌경영체제 확립 ▪ 해외 마케팅 활동 강화 ▪ 기업문화(시행) ▪ 노사화합 유지 ▪ 중소기업 지원 확대 ▪ 경제성마인드 향상운동
한국통신	글로벌 종합 통신회사	▪ 조직개편(96년 2월 시행) ▪ 본사 영업부문 사업부서로 이관 ▪ 마케팅본부와 전략영업본부 등 신설 ▪ 간부급 직위, 직급 분리. 능력과 성과에 따른 승진제 도입 ▪ 「KT비전 2005」 ▪ 사업비전: 매출액 30조원 달성 ▪ 무선사업 진출 ▪ 위성/방송분야 개척 ▪ 멀티미디어사업 강화 ▪ 해외사업 본격화 ▪ 사업다각화 ▪ 종사원 비전: 전생애 종합복지 구현 ▪ 경쟁력 있는 임금체계 ▪ 활기찬 직장 ▪ 안정적이고 풍요로운 삶 보장 ▪ 경영체제 비전: 글로벌 그룹경영체제 구축 ▪ 중핵사업별 그룹화 ▪ 자율분권형 경영체제 ▪ 선진형 인사관리

한국중공업	21C 세계 5대 중공업체 중 기 목 표 : 2001년 매출 10조, 세계5위	「신바람경영」 ▪ 5·5·5운동 · 세계 5위 · 매출 5배 · 원가절감 50% ▪ 세계화전략 · 사업구조 혁신 · 영업활동의 세계화 · 생산활동의 세계화 · 영업 및 인력의 현지화 ▪ 열린 경영 · 공개경영 · 민주경영 · 정도경영 · 한가족문화 창달 ▪ 경쟁력 혁신 · 원가절감 · 납기단축 · 품질제일 · 기술혁신
한국전력	세계 전력사 업을 선도하 는 초일류 기업	▪ 1단계(93-94년): 변화와 개혁 · 조직·인사·제도 개혁, 기강 쇄신 ▪ 2단계(94-97년): 국제화·세계화 · 의식·관행의 선진화 · 능력·기술의 일류화 · 법규·제도의 합리화 · 경험·역량의 상품화 ▪ 3단계(98-2000): 초일류 기업 실현 · 세계최고의 경영효율 · 세계최고의 기술수준 · 세계최고의 기업문화 · 경영혁신 추진내용 · 감량경영: 93년-95년간 2천93명의 인력감축 효과. 95년 정원동결 · 사장 직무권한 하부에 이양 · 노조측 청색(희망), 적색(활력), 백색(신뢰) 등 3색운동 전개 · 부조리 척결을 위한 뿔뿔잡기운동 · 예산 및 재무분야: 사업단위별 책임예산제 시행. 뉴욕증시 상장. · 양키본드·글로벌본드 발행 등 · 연구개발 원가개념 도입. 연구원장, 연구책임자 권한 강화 · 고객의 회사방문 제로화 · 중소기업 기술지원

자료: 매일경제신문 1996. 7. 30.

<표 3-4>에서 나타난 네 개의 공기업들은 각기 나름의 경영합리화전략을 추구하고 있고 그 범위는 경영 전반에 걸쳐 있다. 하지만 그 구체적인 성과는 기업마다 상당한 차이를 보이고 있다. 먼저 국제적인 경쟁압력에 직면해 있고 노동조합이 없는 포항제철의 경우 기업측의 경영합리화전략이 용이하게 관철되는 경향을 보이고 있다. 한국전력공사의 경우에는 노동조합이 협력적인 태도를 가지고 있으나 시장에서 독점적인 지위를 가지고 있어 경영합리화전략이 침예하게 나타나고 있지는 않은 편이다. 한국통신공사와 한국중공업의 경우 경쟁에 노출되어 있기는 하지만 노동조합이 강력한 편이어서 기업측의 일방적인 경영합리화전략이 관철되기는 힘든 형편이다. 한국통신의 경우 「KT비전 2005」라는 경영합리화전략을 세우고 있기는 하지만 관리자들 스스로 그 실현 가능성에 의문을 가지고 있다.

공기업은 민간기업에 비해 독점적인 지위를 가지고 있고, 경영진의 자율성과 책임성이 높지 않으며 ‘복지부동’, ‘무사안일’의 조직문화가 팽배해 있기도 하다. 한편 노동조합의 현장 장악력도 민간 대기업에 비해 상대적으로 높은 편이다. 따라서 공기업의 경우 일반적으로 경영합리화의 폭과 깊이가 민간기업과는 다른 모습을 띠는 가능성은 없지 않다. 그러나 민영화와 경쟁의 확대라는 정부 정책이 지속될 전망이고, 공기업에서 노사간의 대립·갈등이 침예화되는 추세에 있어서 공기업의 경영합리화전략이 더욱 강화되리라는 점은 분명하다고 할 수 있다.

2) 경영합리화의 양상과 문제점

정부와 자본의 경영합리화조치는 효율성 제고를 구실로 한 것이고, 그 내용도 연구개발, 생산, 마케팅, 재무, 인사 등 다양한 영역에 걸쳐 있는 것이어서 노동조합도 기업경영 전반에 대한 종합적인 평가와 대안을 마련하는 것이 필요할 수 있다. 하지만 이 글에서는 주로 인사·노무관리와 관련된 영역, 곧 노동자들의 고용조건과 노동조합운동에 직접적인 영향을 미치는 부분을 주로 검토하고자 한다. 이것은 먼저 정부와 자본측의 경영합리화조치가 안고 있는 결정적인 한계가 여기에서 발견되기 때문이다. 한편 현재 우리나라의 경우 노동조합의 경영참가권이 미흡한 상태여서 경영전반에 관한 대안을 마련하기 쉽지 않을 뿐만 아니라 대안을 가

지고 있다고 하여도 그것을 관찰하기 힘들기 때문이다.

(1) 능력주의적 인사관리

89년 포항제철에서 직능급을 도입한 이래 삼성그룹, 럭키금성그룹, 현대그룹 등에서 현행 임금체계를 개편하려는 시도가 본격화되어 왔다. 자본측이 연공급을 직능급으로 개편하려 하는 이유로는 근속연수에 따른 임금의 자동적인 상승은 평균 근속기간이 길어지는 추세에 비추어 볼 때 인건비를 가중시키는 요인이 된다는 점, 연공급은 일의 성과가 반영된 임금이 아니므로 생산성을 제고하는 유인기능이 미흡하다는 것 등이 지적되고 있다. 한편 노동자들 가운데서도 젊은 층, 그리고 전문적인 업무를 담당하고 있는 노동자들의 경우 기존의 연공서열식 임금체계에 대해 불만을 가지는 사람들도 적지 않으며, 노동조합이 직능급을 적극 요구하는 경우도 있는 실정이다.

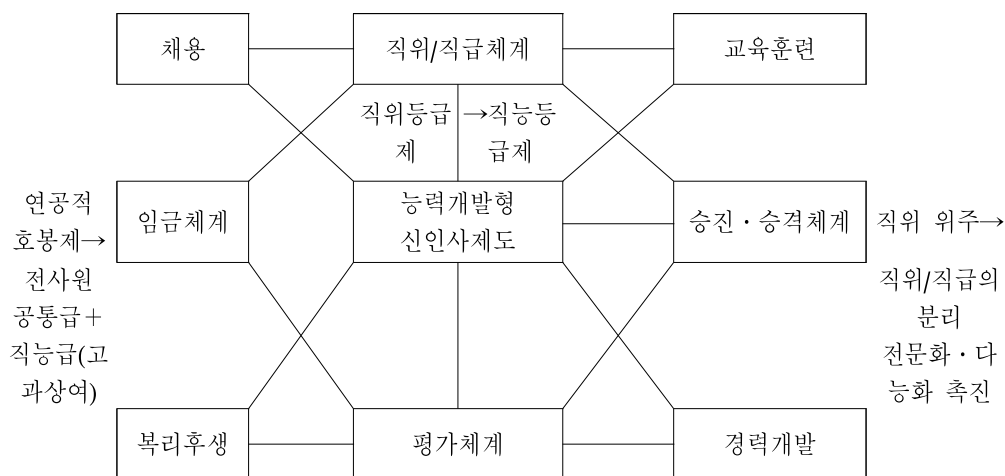
공기업의 경우에도 능력주의적 인사관리가 적극 추진되고 있으며, 이른바 ‘인사제도 개선’은 정부투자기관 경영평가의 주요 항목 가운데 하나이기도 하다. 능력주의적 인사관리는 각 기업의 특성에 따라 다양한 양상을 띠고 있으나 그 본질은 동일한 것이라 할 수 있다. 따라서 여기에서는 한국통신의 신인사제도안을 중심으로 그 내용을 살펴보고자 한다.

한국통신 경영진단종합보고서(1994)는 “한국통신의 인사혁신을 위해서는 능력주의 개념을 도입한 인사시스템을 통해 조직 구성원들의 의식 전환 및 내부 효율성 제고를 도모할 수 있도록 보다 강도 높은 처방이 추진되어야 한다. 또한 혁신적 인사시스템을 도입하는 데 장애가 되는 요인은 과감히 제거해야 한다. 즉 직무 적합성이 떨어지는 인력에 대한 획일적 관리에 의해 발생하고 있는 직렬간 갈등 및 인건비 부담의 심화를 해소하기 위해서는 인력의 차별적 분리 운영이 요구된다”면서 능력주의적 인사관리의 필요성을 강력하게 주장하고 있다. 또한 이 보고서는 직원 신분 보장 조항의 삭제, 명예퇴직제와 희망퇴직제의 활성화 등 한국통신 노동자들의 고용안정을 위협할 수 있는 방침들도 내놓고 있다.

한국통신이 추진하고 있는 신인사제도는 “직원의 능력 육성, 처우, 활용 등 인

사관리 전반에 걸쳐 각 인사체계가 종합적이고 유기적으로 결합된 토탈시스템”이며 그 내용도 직군·직렬·직급제도, 채용제도, 인사고과제도, 승진제도 등 각 분야에 걸쳐 있다.

<그림 3-1> 한국통신 신인사제도의 구성



자료: 강경환·김관식, 「신인사제도 이렇게 추진한다」, 『한국통신 경영과 기술』 1995년 12월 호.

한국통신 연구개발원 경영연구단(1995)의 「한국통신의 인사혁신방안」에서 제시하고 있는 신인사제도의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 능력주의적 인사관리의 요체라 할 수 있는 직능자격제도의 도입이다. 곧 노동자들의 승진체계를 이원화하여 기존의 직위(직책) 중심의 승진구조에 능력에 따른 승격(승급)제도, 곧 직능자격제도를 추가함으로써 직위 승진이 이루어지지 않을 경우에도 새로운 직능자격등급에 따라 급여보상을 하는 인사제도를 마련한다는 것이다.

직군·직렬체계와 관련해서는 우선 직군·직렬을 단순화하고 일반직과 기능직의 승진 상한제를 폐지하여 직원 개개인의 직장경력 경로를 전문·다원화하고 이를 통한 직원의 능력개발·육성·활용을 극대화하는 것, 둘째 직급 내 직능등급을 신설하고 직위를 다단계화하여 한 직급 장기체류로 인한 승진적체현상을 해소하고 직급 내 직능등급 승격에 따른 보상책을 마련하여 조직의 활력을 불어넣는 것,

셋째 직책과 직급을 분리함으로써 포스트(post) 부족에 따른 만성적 승진적체를 해소하고 경력발전계획(Career Development Plan)이 어려운 상황을 타개하여 일에 대한 동기를 유발하는 것 등을 그 내용으로 하고 있다.

다음으로 채용제도와 관련해서는 신규공채 직급을 4급에서 5급으로 하향조정하며 경력직 채용을 확대한다는 것이다. 이것은 기업측이 상대적으로 비대하며 비효율적이라고 판단하고 있는 중간관리층의 축소를 겨냥하고 있는 것이다.

인사고과제도와 관련해서는 업적고과와 능력고과가 주요 축이 된다. 업적고과는 일정기간 이룩한 업적으로 평가하여 인센티브와 연계하며, 고과의 객관성을 높이고 업적향상을 도모하기 위해 달성해야 할 과업과 목표를 사전에 정하고 해당 기간 경과 후 그 달성도를 평가하는 목표관리제(MBO)를 도입할 계획이라고 한다. 평가는 1년에 상·하반기 2회 실시하며 평가방법은 상대평가이다. 능력고과는 개인의 능력과 태도를 평가하는 것으로 1년에 1회 실시하며 평가방법은 업적고과와 마찬가지로 상대평가로 한다. 평가의 주요 내용은 태도(조직과 일에 대한 자세, 협조성, 책임감, 성실성 등), 기초능력(업무수행에 필요한 지식, 기능, 이해력 등), 응용능력(업무수행 경험을 통해 체득될 수 있는 고난도의 능력) 등이다.

이러한 신인사제도는 노동자들에게 일정한 호소력을 갖고 있다. 먼저 능력 중심의 인사관리는 젊은 층과 전문적인 업무를 담당하는 노동자들에게 합리적인 것으로 받아들여지며 직군간 차별의 철폐, 승진적체의 해소 등 긍정적인 요소가 없는 것도 아니다. 그러나 신인사제도에서 핵심적인 문제는 직능자격제도 운용의 토대가 되는 인사고과제도이다. 직능자격제도에서 능력평가를 수행하는 주체는 기업이며 평가의 기준은 결국 ‘기업이 기대하는 직무수행 능력’이다. 따라서 신인사제도가 도입될 경우 노동자들의 능력에 대한 평가는 결국 개별 노동자들이 기업의 요구에 얼마나 순응하는가에 따라 결정되는 것이다. 이런 이유 때문에 자본측은 신인사제도, 곧 능력주의적 인사관리를 경영합리화의 핵심적인 요소로 판단하고 있는 것이다.

이러한 일본식 능력주의적 인사관리는 노동자들의 노동조건을 악화시키고 노동조합 조직력을 약화시키는 부정적인 영향을 끼칠 것으로 보인다. 먼저 능력주의적 인사관리는 필연적으로 노동자들간의 경쟁을 격화시킴으로써 노동강도를 강화할

가능성이 높다. 이런 경쟁은 직장 내 노동자들간의 수평적 인간관계를 파괴하고 극단적인 경우 모든 노동자들이 경쟁의 대상이 되는 비인간적인 직장을 초래할 것이다.

다음으로 자본측의 인사고과권이 강화됨으로써 노동자들이 기업사회로 통합될 가능성을 높일 것이다. 능력주의적 인사관리를 위해서는 직무분석과 인사고과시스템의 정비가 필수적인 요소이며 노동자들의 승진과 승급에서 인사고과가 차지하는 비중은 더욱 커진다. 여기에서 특히 노동자들의 태도와 같은 영역은 객관적인 판단이 어려운 것이어서 인사고과는 자본측의 주관적인 판단에 의해 좌지우지될 수밖에 없는 것이다. 결국 자본측의 인사고과권 강화는 노동자들간의 충성경쟁을 초래하고 전체 노동자들을 기업에 예측시키는 것으로 귀결될 것이다.

결국 경쟁의 격화 곧 노동자들간의 연대의 파괴, 노동의 자본에의 예속 등은 노동조합의 무력화와 자본 우위의 일방적인 노사관계의 토대가 된다. 어떻게 보면 자본측이 능력주의적 인사관리 도입에 열의를 갖는 가장 중요한 원인은 바로 이것이다.

(2) 고용 불안정의 확대(수량적 유연화)

최근의 고용구조에서 나타나는 중요한 변화 가운데 하나는 ‘합리화’를 구실로 한 정규노동력의 감원과 비정규노동력의 급속한 증가이다. 먼저 각 기업에서 자동화·신기술의 도입, 공정합리화, 직무통폐합과 배치전환을 통한 다기능화와 더불어 정규노동력의 지속적인 감원이 추진되고 있으며, 이는 직무범위의 확대와 노동밀도의 증대로 인한 노동조건 악화를 초래하고 있다.

한편 자본측은 하청 이관, 자회사 설립 등과 더불어 임시직, 시간제, 계약직, 파견노동 등 비정규노동력을 확대하고 있으며, 이 가운데서도 전통적인 고용관계와는 달리 고용관계와 사용관계가 분리되는 파견노동이 급격히 늘어나고 있다. 자본측은 앞으로도 임금비용의 절감, 고용량의 탄력성 증대, 노사관계의 안정성 확보를 위해 파견노동을 비롯한 비정규노동력을 더욱 확대할 전망이다. 그러나 이것은 비정규노동자들의 저임금, 고용불안정 심화라는 문제뿐만 아니라 전체 노동자들의

임금 및 노동조건 악화, 그리고 노조의 조직력 약화를 초래할 것이기 때문에 이에 대한 대응이 시급한 실정이다.

공기업의 경우 정원에 대해서도 철저한 통제가 이루어지며, 민간기업에 비해 상대적으로 고용이 안정되어 있는 양상을 보이고 있다. 비정규고용도 급격히 늘어나는 추세에 있다고 보기는 힘들다. 하지만 최근 들어 정부는 공무원의 감원과 공기업의 감량경영을 적극 추진하고 있고 금융부문, **KBS**, 도시철도공사, 정부출연 연구기관 등에서는 비정규노동력 활용이 두드러지게 나타나고 있기도 하다.

특히 과학기술처 산하 정부출연 연구기관인 생명공학연구소의 경우에는 현재 비정규직이 정규직의 약 1.5배에 달하는 기형적인 고용구조를 가지고 있다. 이런 고용구조는 업무량이 늘어나고 있음에도 정부의 통제로 정원을 자율적으로 늘일 수 없는 공기업의 고질적인 문제가 반영된 것이다. 한편 이는 임금비용 절감이라는 기업측의 목표를 충실하게 달성할 수 있게 하는 수단이 되고 있다.

<표 3-5> 생명공학연구소 고용현황(1996년 6월 1일 현재)

	정 직원	별정직			연수·수련				총계
		전일제	시간제	소계	post doctor	연수생	실습생	소계	
연구직	144	9	121	130	75	95	13	183	456
기술직	17	6	4	10					26
행정직	22	-	-	-					22
기능직	42	24	36	60					102
합계	224	36	161	200	75	95	13	183	606

주: 별정직 전일제까지가 정규직임.

자료: 전국과학기술노동조합 생명공학연구소 지부 조사자료.

노동조합의 자체 조사에 따르면 별정직 전일제는 수년간의 단체협약을 통해 정 직원과 동일한 급여수준을 받고 있다. 시간제는 주 30시간 이내로 계약을 하지만 실제로는 대부분 전일제로 근무하고 있으며 임금은 정직원의 30/44 수준이다. 연수생의 경우 주 30시간을 기준으로 하여 석사과정은 41-42만원, 박사과정은 46-50만원, 실습생은 32-37만원 정도의 임금을 받는다.

(3) 노동과정 변화

현재 민간부문 기업들은 기능적 유연화, 곧 다기능공의 양성을 위한 노력을 기울이고 있으며 이를 위한 구체적인 수단은 직무순환, 직무통합, 교육훈련 등이다. 그리고 노동자들의 기능적 유연성을 강화하는 조직적 단위는 팀이다. 사무직의 경우 팀제도가 이미 상당수 기업에서 도입되어 있으며 생산직의 경우에도 확대되고 있는 실정이다.

지하철의 경우 도시철도공사(2기 지하철)에서 근무형태의 변경, 기관사의 단독 승무 등 합리화(소인화와 노동강도 강화)조치를 취하고 이를 근거로 1기 지하철의 경우에도 근무제도 개편을 추진하고 있다. 도시철도공사의 근무제도 개편은 그간 노동조합이 투쟁을 통해 획득한 성과를 과거로 되돌리는 차원의 것이며 어떤 긍정적인 점도 찾아보기 힘들다.

이와 관련하여 서울지하철노동조합은 운영의 효율성 확보를 위해 1기 지하철과 2기 지하철을 통합 운영할 것을 요구해 왔다. 그러나 이러한 요구는 묵살되고 도시철도공사가 설립되어 운영을 시작하였으며 도시철도공사는 경영합리화를 적극 추진하고 있다. 도시철도공사는 과거에 노동조합활동을 열심히 하던 노동자들을 채용에서 배제하였으며, 도시철도공사노조는 철도노동조합과 같이 3중간선제를 택하고 있고 상대적으로 합리화전략에 협조적인 편이다. 이것은 2기 지하철의 분리 운영은 공사측이 경영합리화전략을 추진하는 데 장애가 되는 서울지하철노동조합을 배제하는 차원에서 이루어졌을 가능성이 없지 않다는 것을 드러낸다. 한편 지하철의 경우에도 각 대도시에 지하철이 수립되는 등 경쟁적인 환경이 조성됨에 따라 이런 합리화조치는 더욱 강화될 것이라는 점을 보여주는 것이기도 하다.

현재 공기업 전체적으로 본격적인 노동과정 재편 노력이 기울여지고 있다고 보기는 힘들지만 기능적 유연성을 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 것은 분명한 듯하다. 금융부문 공기업의 경우 이미 팀제가 도입되어 있으며 영업점 내에서 노동자들은 배치전환을 통해 다양한 업무를 담당하게 된다. 이것은 민간부문 은행들이 앞서서 이런 제도를 도입함에 따라 모방하고 있는 것이다. 그러나 현재의 팀제도는 노동자들의 참여와 자율성을 보장하기보다는 단순히 직무를 확대시키고 노

동강도를 강화하는 역할만을 하고 있다는 것이 노동조합 간부들의 평가이다. 노동조합 간부들은 팀은 기존 부서를 유지하면서 명칭만 바꾼 정도의 것이라고 평가하기도 한다.

<표 3-6> 서울지하철공사와 도시철도공사의 근무제도

구분	서울지하철공사	도시철도공사
근무형태	· 역무(4조 3교대) · 기술, 차량(3조 2교대) · 승무(교번)	· 역무, 기술, 차량(3조 2교대) · 역무 여직원(2조 1교대) · 승무(8조 2교대)
근무방법	· 역무(주간 2주, 야간 2주) · 기술, 차량(주주야야비휴) · 승무(교번)	· 역무, 기술, 차량(주주야야비휴) · 승무(일일야비휴일야비일)
월 기본근무시간	· 184시간 · 4조 3교대(196시간) · 3조 2교대(202시간)	· 184시간 · 3조 2교대(240시간)
월 휴일수	· 역무(5일) · 기술, 차량(7일) · 승무(4-5일)	· 4-5일(지정휴일 없음)
법정수당	· 교대, 교번 49% · 일근 32%(20% 통상근무수당)	· 역무, 승무, 사령, 통신, 설비, 건축 35% · 토목, 전기, 신호, 차량검수, 구내 41% · 역무 여직원 16% · 일근 16%
법정수당할증율	· 시간외 1.84 · 휴일 1.84 · 야간 0.61	· 시간외 1.5 · 휴일 1.5 · 야간 0.5

자료: 서울지하철노동조합, 「노조 직제개편(안)」, 1996.

(4) 기업문화운동

최근의 노무관리 전략에서 나타나는 또 하나의 특징은 현장 중심의 노무관리와 더불어 ‘다물교육’을 비롯한 이념교육의 강화, 서클에 대한 지원 확대, 가족 및 지

역 주민을 상대로 한 교육·문화행사 실시 등 이른바 기업문화운동의 확산이다. 자본측은 현재의 노사관계에서 현장 통제력과 더불어 국민의 여론이 중요한 요소로 작용하고 있는 현실에 적응하기 위해, 현장 통제력을 높이는 데 주력하면서 또 한편으로는 노동자들의 가족과 지역주민들 속에서 자본측의 이데올로기를 유포하려는 노력을 기울이고 있는 것이다.

공기업의 경우에도 현장 통제력을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다는 것은 사실이지만 그 정도는 민간기업에 비해서는 약한 편이다. 그 원인으로는 먼저 공기업의 경우 정부의 노동기본권 통제가 민간부문의 노무관리를 대신하고 있다는 점을 들 수 있을 것이다. 그 외에 이른바 ‘주인 없는 기업’인 공기업 경영의 특성, 상대적으로 공기업 노사관계가 안정적이었던 점 등도 한 몫을 하고 있다고 생각된다. 하지만 최근 들어 확대되고 있는 공공부문 노동조합들의 투쟁과 국제·국내적 환경 변화는 공기업 노무관리에서 일정한 변화를 가져올 것이다.

기업문화운동의 경우에는 상대적으로 널리 확산되고 있는 형편이다. 예를 들어 한국조폐공사나 서울지하철공사의 경우 노동자들에게 이미 기업문화운동 차원의 의식화교육이 이루어지고 있다. 한국조폐공사는 변화의 필요성을 다음과 같은 데서 찾고 있다.

- 현재의 은행권, 주화, 유가증권 등의 사업구도는 경제·사회적 여건이 달라지거나 제조공급상의 안정적 확보가 위협받을 경우 언제라도 변화될 가능성이 있다.
- 신용경제사회, 정보화시대가 정착되면 화폐에 대한 개념이 변혁될 수 있다.
- 민주화의 진전으로 제몫 찾기의 목소리가 높아짐에 따라 공공성과 보안성을 위주로 한 조폐사업도 독점에 대한 명분이 약화되고 있다.
- 화폐나 수표 등 제조비용이 계속 증가할 경우, 수요처에서 투입된 비용을 수용하는 한계에 대해 장담할 수 없는 실정이다.

한국조폐공사는 이에 따라 1996년을 경영혁신의 출발점으로 삼아 변화의 공감대를 형성하고 제도 및 의식개혁을 추진하며, 97년-98년에는 경영혁신을 조직 전

분야로 폭넓게 확산시키고, 99년 이후에는 경영방향을 재정립하고 새로운 변화를 모색한다는 계획을 세워놓고 있다. 한국조폐공사는 ‘선진 조폐기업의 창조’, ‘신뢰 받는 조폐기업의 달성’을 목표로 폭넓은 영역에서 ‘변화’를 모색하고 있다.

한국조폐공사는 이런 계획의 일환으로 96년 4월 18일부터 5월 11일에 걸쳐 4급 이상 간부 360명을 대상으로 ‘다물교육’을 실시하였다. 다물교육은 이미 현대그룹, 대우그룹, 삼성그룹, 포항제철 등 국내 대기업에 일반화되어 있고 그 손길이 미치지 않은 경우가 오히려 더 적은 실정이다.

다물교육의 핵심내용은 노동자들에게 민족주의의식을 고취하면서 이를 노사협조주의와 결합시키는 것이다. 전 보안사 장교 출신들이 주축이 되어 있는 다물민족연구소가 실시하고 있는 다물교육에서 강사들은 고조선과 고구려가 만주를 지배하며 찬란한 역사를 꽃피웠다면 “만주를 회복해야 한다”고 주장한다. 이것은 국가경쟁력 강화 곧, 세계 일류기업을 만드는 것이 국가를 부강하게 만드는 길이며 노동자들의 지나친 요구는 국가경쟁력을 약화시키고 민족의 장래를 어둡게 한다는 논리와 결합된다. 결국 강사들의 결론은 임진왜란 당시 의병들이 나라를 구했듯이 노동자들이 산업의병이 되어야 한다는 것이다. 어찌 보면 나치즘과 유사한 논리라고도 할 수 있다.

다물교육에 참석한 한국조폐공사노동조합의 간부에 따르면 최근에 와서는 강사들이 5·6공의 문제점과 현정부 정책의 한계점을 날카롭게 지적하기도 하고 물가, 주택, 의료보험, 분배문제 등 노동자들의 생활상의 요구와 맞닿아 있는 내용을 결합하여 강의를 진행함으로써 상당한 설득력을 갖고 있다고 한다.

한국조폐공사의 경우 다물교육을 실시하기 위해 직무교육 예산을 전용함으로써 96년 직무교육은 실시하지 못하게 되었다. 이것은 현재 진행되고 있는 기업문화운동, 합리화전략이 무엇을 목표로 하고 있는가를 분명하게 드러낸다. 자본측은 노동자들의 숙련향상을 통해 경영혁신을 위한 토대를 마련하기 보다 의식화교육을 통해 노동자들에게 협조주의적 이데올로기를 유포함으로써 현장을 장악하는 데 더 큰 비중을 두고 있는 것이다.

<표 3-7> 한국조폐공사의 기업문화운동

인사제도 개선	· 업적과 능력에 따른 발탁 승진 · 연공서열 철폐 · 특수 전문기능직 우대 풍토 조성 · 일한 만큼, 능력만큼 대우받는 성과보상제도 · 신상필벌의 과감한 인센티브제 · 정시근무제, 격주휴무제 등 근무제도 개선 검토
조직기능 활성화	· 영업기능 활성화 · 연구개발기능 전문화 · 전산개발기능 강화 · 기획조정기능 강화 -계획경영, 목표관리
교육활성화	· 한마음 전진대회 · 분야별 전문가 양성, 지속 관리 · 전직원 대상의 폭넓은 교육기회 부여 · 교육을 자기개발과 회사로의 Feed-Back 기회로
의식·관행 개선	· 자기 직분에 맞는 제 역할 다하기 · 권리와 의무를 균등하게 · 기본 지키기, 원칙 지키기 · 인사하기 · 아래로부터의 개혁으로 조직분위기 활성화 · 전직원이 함께 하는 체육행사 · 최고의 품질, 최고의 작업현장 실현 · 조폐인의 금기사항 · 조폐인의 긍지, 자랑 · 개인별, 부문별 Benchmarking · 전직원 대상으로 바뀌어야 할 의식, 관행에 대한 의식 수집(1인 1제 1매)
업무 효율화	· 회의문화 -1매 Best, 토론식 · 비능률, 낭비요소 제거 · 전산화를 통한 업무능률 제고 지속 추진 · 나의 업무개선 제안(Report) 실시

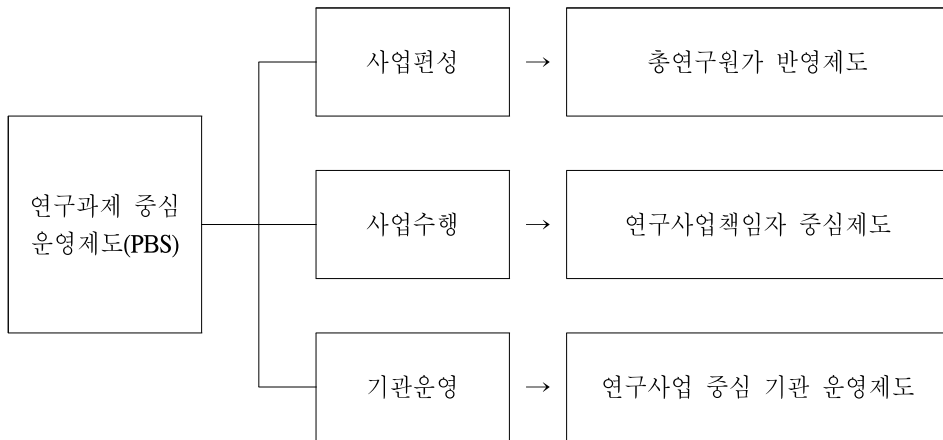
자료: 한국조폐공사, 「기업문화운동 추진방향: 이제부터 변화를 추구합니다.」, 1996.

(5) 연구과제 중심 운영제도(정부출연 연구기관의 경우)

연구과제 중심 운영제도(Project Base System, PBS)는 연구사업비의 편성, 배분,

수주 및 사업관리 등을 프로젝트 중심체제로 운영·관리하는 제도이다. 과학기술처는 첫째 국가연구개발사업의 투자규모가 증대됨에 따라 투자의 효율성과 연구생산성 제고가 중요한 정책과제로 제기되고 있으며, 둘째 무한경쟁시대와 세계화 시대에 걸맞은 연구기관 운영체계의 개혁이 요구되고 있다는 점을 PBS 도입의 근거로 삼고 있다.

<그림 3-2> PBS의 개요



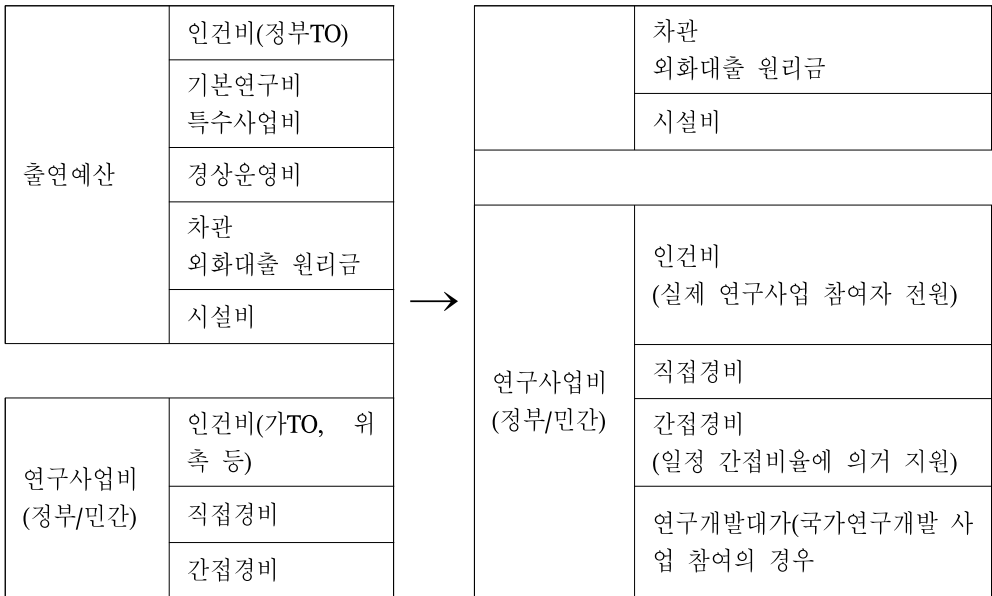
자료: 과학기술처, 「연구과제 중심 운영제도란」, 1996.

과학기술처에 따르면 PBS을 도입할 경우 연구과제에 참여하는 인력은 실명화되며 비용은 정확한 원가계산이 가능해진다고 한다. 한편 PBS는 기관장이나 행정보직자가 아닌 연구과제 책임자 중심으로 사업을 수행함으로써 정부출연 연구기관의 경쟁력을 확보하겠다는 명분을 표방하고 있다. PBS가 도입될 경우 정부출연금은 대폭 줄어들게 되며 정부출연 연구기관은 국가연구개발체제 내에서 국가연구과제를 경쟁입찰 형태로 수주하여 이 연구사업비로 예산의 대부분을 충당하여야 한다.

PBS는 한 마디로 정부출연 연구기관에 대한 정부의 합리화전략이라 할 수 있으며, 정부출연 연구기관에 대한 정부 예산 지원의 축소, 국가연구과제에 대한 경쟁체제 도입, 인사·노무관리의 분권화 등을 그 주된 내용으로 한다. 그러나 이런 정부의 정책은 정부출연 연구기관이 안고 있던 기존 운영제도 상의 문제점을 해

소하지 못하고 있을 뿐만 아니라 정부출연 연구기관의 재정을 불안하게 하고, 노동자들의 임금·근로조건을 악화시키며, 과학기술 연구개발사업의 부실화를 초래할 것이라는 우려를 낳고 있다.

<그림 3-3> 전환모형



자료: <그림 3-2>와 같음.

먼저 과학기술처는 연구과제 수주에 경쟁체제를 도입한다고 하는데 이와 관련 하여 정부출연 연구기관과 민간, 대학, 외국연구팀의 운영구조가 상이하다는 점은 고려되지 않고 있다. 현재 정부출연기관은 그 예산의 대부분을 정부에 의지하고 있다. 따라서 정부출연금의 축소가 국가연구과제 수주에 경쟁체제가 도입되게 되면, 안정적인 재원을 가지고 있는 다른 기관들과는 달리 연구과제를 수주하지 못할 경우 정부출연 연구기관의 운영이 위태롭게 된다.

과학기술예산을 늘이지 않고 제한된 연구비의 수주 경쟁을 통해 안전장치를 제거함으로써 연구생산성을 높이고 유연한 인력구조를 확보하겠다는 것도 정부출연 연구기관 종사자의 열악한 처우 및 인사·복지제도 등을 전혀 고려하지 않은 정책이다. PBS가 도입될 경우 노동자들의 임금·근로조건은 악화될 것이고 이

는 인력이 대대적인 유출과 노사간 대립·갈등을 더욱 심화시킬 것이다.

연구과제 책임자 중심 운영제도는 긍정적인 측면이 없지 않으나 연구과제 책임자에게 인사권을 이양하여 노동통제를 강화하려는 의도가 엿보인다. 현재의 문제는 연구책임자 개인에게 권한이 주어지지 않는다는 것이라기보다 연구자들의 창의와 열의가 충분히 발휘되지 않는 비민주적 조직운영, 상명하달식 조직풍토이다.

더욱 문제는 **PBS**가 연구자들에게 기초과학기술에 대한 장기적인 연구보다도 단기적인 과제, 상업성이 있는 과제에 집중하도록 강제하는 역할을 한다는 것이다. 국가연구과제 수주가 보장되어 있지 않은 조건에서 정부출연 연구기관의 정상적인 운영을 위해서는 민간기업의 연구과제 곧, 상업성이 있는 단기과제에 비중을 두지 않을 수 없기 때문이다. 이것은 결국 정부출연 연구기관이 장기적인 계획 속에서 국가과학기술 발전을 계획하고 책임지는 역할을 수행할 수 없게 하는 것이다.

더구나 과학기술처는 **PBS**를 도입하면서 연구기관 종사자들의 의견을 충분히 수렴하지 않고 일방적으로 밀어붙이는 양태를 보이고 있다. 과학기술처가 이런 입장을 견지할 경우 **PBS**는 연구과제 수주 경쟁 도입을 통한 통제체제를 제도화하여 정부출연 연구기관의 책임있는 자율운동을 가로막는 구실을 할 수밖에 없다.

이러한 **PBS**의 여러 문제점은 96년 초 과학기술계 정부출연 연구기관 종사자들에 대한 전국과학기술노동조합의 설문조사에서 응답자 중 약 90% 정도가 **PBS** 도입에 대해 부정적인 의견을 보인 데서 잘 드러나고 있다. 물론 그렇다고 하여 연구기관 종사자들이 현행제도의 유지를 원하고 있는 것은 아니다. 설문조사에서 현행의 지원제도를 그대로 유지하자는 응답은 6.6%에 불과하고 새로운 운영제도를 만들어야 한다는 의견이 48%를 넘어서고 있다. 그리고 전면 실시를 유보하고 제도적 보완점을 마련해야 한다는 의견이 34%에 이르러 현재의 정부출연 연구기관 운영에 대해 거의 대다수가 반대하고 있으며 ‘변화’를 요구하고 있다는 것을 드러낸다.

<표 3-8> PBS에 대한 과학기술계 정부출연 연구기관 종사자들의 의견

	응답자수	비율(%)
출연기관에 대한 새로운 활성화 방안으로 기대	25	4.2
도입취지는 수긍하지만 추진방안이 비민주적이고 졸속적	252	42.8
출연기관의 기능과 역할을 위축시키고 연구생산성을 떨어뜨림	133	22.6
민영화·통폐합에 버금가는 출연기관에 대한 축소방안	125	21.2
잘 모르겠다	40	6.8
기타	9	1.5
무응답	5	0.9
합계	589	100

자료: 전국과학기술노동조합, 「정부출연 연구기관의 현안문제에 대한 설문조사」, 1996.

<표 3-9> PBS 추진계획에 대한 과학기술계 정부출연 연구기관 종사자들의 의견

	응답자수	비율(%)
일단 시행하고 문제점은 점차 개선	34	5.8
전면 실시를 일단 유보하고 제도적 보완점을 충분히 마련	200	34.0
전면 폐기하고 광범위한 참여 속에 새로운 운영체도를 만들어야	285	48.4
현행의 지원제도를 그대로 유지	39	6.6
기타	9	1.5
무응답	22	3.7
합계	589	100

자료: <표 3-8>와 같음.

제4장 정책적 대안: 공기업의 경영혁신 방안

1. 대안의 필요성

우리나라의 기업은 그간의 고도성장 기간을 통하여 급속하게 대규모화하였고, 기업활동의 내용도 고도로 복잡화되었다. 이러한 변화에 따라 정부는 80년대에 들어 종래의 권위주의 하 정부주도형 경제관리방식의 유효성 상실을 인식하면서 그 역할을 시장경제의 기능을 원활하게 촉진시키는 방향으로 조정하게 되었다. 특히 공기업에 대한 정부의 직접관리능력이 한계에 부딪쳐 공기업 경영효율 제고를 위한 책임경영을 강조하게 된 것은 이러한 정부의 역할조정의 일환이었다 할 수 있다. 특히 이러한 연장선상에서 현정부는 작은 정부의 논리를 앞세우며 개방화·자유화·규제완화 그리고 세계화 등 시장기능을 절대시하는 신자유주의조류의 프로그램을 추진해 왔다.

이에 따라 정부는 공기업에 내재하는 문제에 대한 정확한 인식 없이 기존의 공기업 정책이 강조해 왔던 ‘효율성 증진’이라는 정책목표를 답습하면서 공익실현이라는 공기업의 존립목적을 무시한 채 민간부문의 주인 있는 경영방식의 도입만을 최선으로 인정하여 여과 없이 이를 공기업에 적용하고자 하였다. 영국 등 다른 나라의 경험을 볼 때 공익성을 담보로 한 방만한 경영을 통하여 비효율이 초래되고 수익성마저도 악화되어 재정의 부담요소가 된 경우도 없지 않았으나, 공기업 경영에서 수익성을 강조한 나머지 공익성을 저해하게되어 사회문제가 되는 예도 없지 않다.

정부의 문제인식과는 대조적으로 공기업에 관한 연구결과들은 일반적으로 우리나라 공기업 경영의 문제점은 기관운영의 자율성 결여와 관료들의 자의적 간섭으로 민간기업과는 달리 혁신적 경영이 어렵다는 점을 지적하고 있다. 적어도 우리

나라 공기업 경영의 비효율성이 문제시된다면, 그 원인은 정부가 지적하는 12개 항목과 같은 부차적인 현상에서가 아니라, 공기업의 수직적 조직과 관료적 운영과 같은 경직적 속성, 그리고 불합리한 정부규제와 과잉간섭으로 인해 경영혁신의 조직능력의 유효성이 감소된 데에서 찾아야 한다. 현재와 같은 정부지배의 경영체제 하에서는 현대의 급속한 대내외의 경영환경 변화에 적절하게 대응할 수 있는 경영조직을 기대할 수 없다.

과잉간섭은 조직관리 및 운영이 관료주의 행태를 심화시킨다. 또한 정부는 경영부실의 책임을 노동자에게 전가하여 노동자들의 근로의욕 및 사기를 저하시키고 있어, 악순환을 확대재생산하는 심각한 역기능현상을 초래하고 있다. 이와 같이 공기업문제의 소재를 명확히 할 때 공기업혁신의 과제는 고착되어 있는 관료적 경영지배구조를 극복하고, 시대가 요구하는 분권적, 참여형의 경영지배체제를 구축하는 데 있음이 명확해지는 것이다.

1) 한국 「공기업 문제」의 소재

(1) 공익성의 경시풍조

공기업과 민간기업간의 본질적인 구분 기준은 공익성(공공성)과 수익성(기업성)의 추구에 있다. 즉 공기업은 공익실현을 우선적 사명으로 하고 있는 데 반하여 민간기업은 이윤극대화 목표를 추구하고 있다는 점이다. 자본주의 하 기업경영에서 공익성과 수익성은 상호 배타적인 속성을 가지기 때문에 조화되기 어려운 것으로 인식되어 왔으며, 공기업에 있어서 공익성과 수익성의 조화 가능성 여부가 관심의 대상이 되어 왔다.

공익성과 수익성의 상호 대립가능성은 시장 범위의 선택에서 주로 나타나는데, 제품 및 서비스 범위의 선택이란 누구를 위하여 얼마 만큼의 재화와 서비스를 어느 정도 공급할 것인가의 문제이다. 수익성을 추구하기 위해서는 제품시장범위의 선택에 있어서 한계수익률이 높은 분야를 우선적으로 추가해 나가는 것이 바람직하나, 공익성 측면에서는 민간기업이 참여를 회피하는 저수익 분야의 사업을 담당

하지 않으면 안된다. 즉 주택공사의 소형임대주택 건설이라든지 가스공사의 전국적 공급망 확대 등이 이의 대표적인 예이다.

과연 공기업이 공익 즉 사회성원이 널리, 보다 나은 삶을 가능케 해주는 복리의 증진이라는 사명을 실현하면서 민간기업이 공정한 조건 하에서 가질 수 있는 환경적응의 조직적 유효성과 자원배분 및 사용의 효율성을 동시에 발휘할 수 있는 길은 없는가? 공기업이 환경적응성의 향상을 통하여 가치창출의 효율성을 높일 뿐 아니라, 부적응에서 발생하는 기회비용을 감소시킬 수 있다면 공익성과 수익성의 조화는 가능한 것이다. .

이러한 가능성의 진지한 모색이 없이 현재 우리나라의 공기업 경영은 국민생활에 필요한 가치(경제적·문화적·사회적 가치 등을 포괄)를 창출하거나 증대시키며, 가치의 배분적 형평을 구현한다는 공기업의 존립근거를 외면한 채, 정부측이 제시한 ‘민간기업 경영체제 도입 = 효율성의 제고’라는 논리에 순응하면서 영리추구의 주체로써 민간기업의 추진하는 경영혁신조치(전략경영방식, TQM도입, merit system 등)를 추종하고 있다.

(2) 과잉간섭에 따른 불합리한 경영체제

우리나라 공기업은 설립목적이 법으로 명시되어 있고 정부가 대주주일 뿐만 아니라 기관장 및 핵심간부의 인사와 기관의 예산편성 및 운용에 있어서 정부의 직접 또는 간접적 통제를 받고 있다. 정부의 공기업 담당관료들이 인·허가 또는 승인, 의결 등을 무기로 일상적인 경영에 깊숙히 개입하고 있어 경영혁신의 수단이 되는 자원의 획득과 배분의 자율성을 크게 제약하고 있다.

더욱이 정치적 안배에 의해서 전문성이 결여된 인사가 경영을 적극적으로 주도하여야 할 최고경영자로 임명되는 상태 하에서 진정한 혁신을 기대할 수 없다. 최고경영자가 기업운영에 대하여 전문성이 있고 수익성을 추구하고자 하는 의지가 강한 경우 기업경영에 적극적으로 참여할 것인 반면, 정치적 목적으로 임명된 전문성이 결여된 경영자는 상대적으로 소극적인 태도를 취하게 될 것이다. 지난 6월을 전후하여 이루어졌던 공기업 임원진에 대한 인사도 군사정권시절과 별 차이

없이 정치적 안배에 의하여 이루졌다고 볼 수 있는데, 이들로부터 전문경영의 확립을 기대하기 어렵다는 것은 불을 보듯 뻔한 이치다. 뿐만 아니라 최고경영자가 임기를 채우지 못하고 자주 바뀌는 경우에도 일관성 있는 경영전략을 추진하기 어렵다.

전통적으로 공기업의 비효율을 논할 때 대개는 내부 경영관리상의 비효율성에만 초점을 두고 있다. 공기업의 경우 수직적 조직구조, 관료적 경영행태, 정부의 과잉규제, 인센티브시스템의 취약 등의 이유로 경영관리상의 비효율이 존재하고 있는 것은 사실이다.

그러나 이러한 내부관리상의 비효율 못지 않게 중요한 것이 환경적응에의 대응 결여로 인한 조직의 유효성 감소이다. 여기서 논급하는 ‘환경적응’이란 거시적 측면에서의 환경적응 뿐만 아니라 미시적 측면에서의 고객만족을 포함한다. 전자의 측면에서 보면 공기업이 능동적인 환경적응을 통하여 보다 나은 공공서비스를 제공할 수 있는 잠재적인 능력을 보유하고 있음에도 불구하고 이를 실현하지 못한다면 여기에서 발생하는 기회비용은 결국 사회가 부담하게 되는 것이다. 예컨대, 세계적으로 기술혁신이 급진적으로 이루어지고 있고 조만간 우리나라 시장에도 진입할 것으로 예상되는 정보통신사업의 경우 한국통신이 부적절하게 대응한다면 여기에서 발생하게 될 기회비용은 내부관리의 비효율과는 비교할 수 없을 정도로 엄청난 파급효과를 발생시키게 될 것이다. 후자의 측면에서 보면 공기업은 대부분 서비스의 독점적 공급이라는 특성 때문에 고객의 만족도에 대한 관심이 소홀해지기 쉽다. 예컨대, 향후 시장개방이 추진될 정보통신 및 금융시장의 경우 정부의 보호 하에서 독점적인 위치를 점하고 있던 공기업은 고객인 국민들로부터 홀대를 받을 것으로 예상된다. 이 경우 전통적으로 강조해 왔던 ‘애국심에 기반을 둔 국산품 애용’ 호소도 별다른 작용을 하지 못할 것이다.

(2) 관치경영의 여타 부작용

이와 아울러 공기업은 정부의 보호 하에 시장을 독점하고 있고, 정부가 가격결정 체제를 정치적 수단으로 이용하고 있어 문제시된다 하겠다. 즉 정부규제의 테

두리 안에서만 공기업이 생산기능을 발휘함으로써 무사 안일한 경영을 해나갈 우려가 크며, 정치적 수단으로 이용되는 가격체계는 공기업 산출물의 주된 수혜자인 고객의 만족에 역행하는 기능으로 작용하고 있다(예: 수도권 전화요금 조정).

가. ‘관료주의적’ 조직문화의 팽배

공기업의 조직문화는 보편적으로 정의하기는 어려우나, 가장 일반적인 특성으로 ‘관료주의’를 들 수 있다. 민간기업은 원칙적으로 법적 제한이 없는 한 기업의 목표달성을 위하여 어떠한 일이라도 할 수 있다. 즉 필요자원의 획득과 배분의 의사결정에 있어서 자율성과 독자성을 가질 수 있으며, 경영성과의 분배를 통하여 성과향상을 위한 동기부여가 가능하다. 그 반면 공기업은 준립근거가 법으로 보장되어 있으며, 사업의 독점성, 조직운영의 자율성 결여 등으로 인하여 보수적·안정지향적 내지는 관료주의적 조직문화가 형성되는 경향이 농후하다. 따라서 관리의 능률, 화합 등의 내부지향적 가치를 중시하는 반면, 혁신 또는 고객 서비스 등의 가치에 대한 인식이 낮아지게 된다. 즉 결과나 내용보다 과정이나 형식을 중시하는 경향을 띠게 되는데, 이러한 현상은 조직변화에 대한 저항으로도 나타난다. 따라서 공기업의 경영이 ‘관료주의’를 근간으로 하는 행태를 유지하는 한 효율적인 경영은 어려울 것이며, 경영혁신은 구성원들의 저항에 부딪칠 가능성이 크다고 하겠다.

나. 부실 경영의 책임전가

공기업의 경영부실 또한 전통적으로 지적되어 온 문제이다. 그러나 이러한 경영부실의 책임 소재가 분명하지 않다는 점은 더욱 문제시된다 할 수 있다. 즉 현재 우리나라 공기업에 대하여 정부측은 대주주로서 지분을 이용하여 직접 혹은 간접 통제를 하면서 일상적인 경영에 간섭하면서, 특히 부실에 대한 책임을 노동자측으로 전가시키고 있는 실정이다. 예컨대, 정부투자기관에 대하여 매년 실시하는 경영실적 평가에 따라 경영실적이 부진한 관리자에게 문책인사를 실시한 경우는 거

의 없다. 그러나 공기업 경영의 책임은 1차적으로는 최고경영자에게 있고, 궁극적으로는 이들 기관을 통제하는 정부부처에 있다. 즉 정부의 통제가 효율적이고, 최고경영자가 전문성을 갖고 리더십을 발휘한다면, 노동자들은 이에 합심하여 목표달성을 위한 노력을 경주할 것이다. 반면에 정부측의 일관성 없는 비현실적인 지침의 시달이나 이에 따른 최고경영자의 경영의 일관성 상실은 노동자들의 작업능률을 저해함으로써 경영의 부실을 초래한다.

다. 노동배제적 유연화전략

최근 공기업 또는 민간기업을 막론하고 노동력의 효율적 활용을 위한 유연화전략이 유행되고 있다. 노동력의 유연화전략이란 크게 두 가지로 구분될 수 있겠는데, 하나는 기능적 유연화이고, 다른 하나는 수량적 유연화이다. 전자는 노동력의 숙련 향상에 초점을 두는 것이고 후자는 감량경영을 통한 기업의 효율성 제고를 목적으로 한다. 현재 시행되고 있는 유연화전략은 노동자의 숙련 향상에 초점을 둔 기능적 유연화보다는 인력 감축을 통한 수량적 유연화에 초점을 둌으로써 노동자들의 근로의욕을 상실시키고 있는 실정이다(예: 정부채신조치 이후 1995년 12월까지 한국통신 등 8개 기관에서 2,592명 감축). 물론 그렇다고 해서 기능적 유연화에 대한 문제점이 없는 것은 아니다. 즉 노동자에 대한 기능적 유연화전략은 노동자측과 사용자 측이 서로 협의·조정하여 시행해야 함에도 불구하고 이 또한 사용자 측이 마련한 일방적인 기준에 의하여 시행되고 있어 노동자의 사기저하를 초래할 뿐만 아니라 노동조합을 와해시키는 도구로 이용될 가능성이 많다는 지적도 있다.

2) 시각의 교정

우리는 앞에서 정부의 경영채신조치에 대한 문제점과 공기업 문제의 소재를 검토하면서 정부는 공기업 ‘문제’를 편협한 효율(수익)성의 관점으로만 접근하고 있으며, 공기업이 사기업 보다 비효율적이라는 일방적인 견해를 취하고 있다는 점을

지적하였다. 우선 이러한 시각은 반드시 옳은 것은 아니라는 사실은 아무리 강조하여도 지나침이 없다. 공기업의 성과가 민간기업과 동일한 잣대로 평가되는 경우 공기업의 존립근거가 되는 공익성을 확대하는 결과를 낼 수 있으며, 공기업의 상대적 비효율성은 많은 실증적인 연구가 보여주듯이 “경우에 따라 다르다”며 공기업과 사기업 양자간의 효율성 비교는 기술적으로 단순하지 않다.

그렇다고 해서 공기업의 효율성 향상의 문제가 경시되어서는 안된다. 보다 근본적으로 문제의 소재를 정확히 인식하고 그에 적절히 대응하는 길을 모색하는 것이 바람직한 태도일 것이다. 앞에서 제시한 시각에서 볼 때 공기업의 효율성 제고 문제는 민간기업에서와 같이 “얼마나 이윤을 내느냐”가 아니라 변화되는 환경 하에서 “어떻게 능동적으로 대응하면서 유효하게 공익에 봉사하느냐”의 시각에서 접근되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 현재 공기업의 혁신능력 취약의 원인이 되고 있는 아래와 같은 세 가지 문제 즉 국민의 대리인으로서 정부역할 재확인, 정부 및 관료의 자의적 간섭 배제, 불합리한 인사제도 개선, 관료적 경영체질 극복 등을 위한 구체적 과제가 설정되어야 할 것이다.

첫째, 정부와 공기업 경영자는 ‘공기업의 주인은 국민’이며 공익을 존재기반으로 한다는 기본적인 인식을 버려서는 안된다. 정부는 원칙적으로 공기업의 주인이 국민이라는 것을 부정하고 있지 않으나, 국민의 세금에 의하여 설립되어 성장하여 온 공기업을 자신의 소유기관으로 당연시하여 인사권 전횡과 공식적·비공식적 경로를 통하여 경영에 간섭하고 있고, 경영자는 정부에 의해 고용된 대리인으로 행동하여 무사 안일한 경영풍토를 조성하는 등 현재 공기업의 지배구조는 공기업의 주인이 누구인가를 분별해 내기를 어렵게 하고 있다. 따라서 공기업의 주인은 국민이며, 정부나 경영자는 국민의 대리인임을 명확하게 인식하고 공기업 혁신과 제에 임하여야 할 것이다. 국민이 공기업의 주인인 까닭에 정부도 주인들의 이익에 반하는 공기업 정책을 집행하여서는 안될 것이다.

둘째, 정부 및 관료의 자의적 간섭은 배제되어야 한다. 앞서 제시된 임원에 대한 정실인사와 더불어 정부부처 공무원들의 일상적인 경영간섭(비현실적 지침, 상충되는 지시, 편법 조장 등)은 경영의 효율성을 상실하게 하여 공기업에 대한 효

율적 통제를 정부 스스로가 부정하는 상황을 초래하고 있다. 그리고 관료들과 경영 책임자들에 의한 경영성과 부실의 책임을 노동자에 대한 전가하는 일은 크게 반성해야 할 부분이다. 관료들의 공기업 경영에 대한 자의적 간섭이 배제되고 경영책임자가 노동자와 문제의식을 공유하는 상태에서 일관된 경영혁신을 전개한다면 공익성을 유효하게 실현하면서도 효율성이 자연히 증대될 것이다. 정부가 경영의 책임을 최고경영자에게 묻지 않고 비합리적인 인센티브 방식을 적용해 가며 노동자들에게 전가시키는 것은 적반하장의 논리에 가깝다. 따라서 정부는 관료들의 자의적인 간섭을 일체 배제하고, 경영의 책임 또한 최고경영자에게 물어야 할 것이다.

셋째, 정치적 인사와 같은 정부에 의한 공기업의 정치적 이용은 단연코 지양되어야 한다. 공기업에 대한 비전문 경영책임자 및 이사들의 충원으로 공기업의 비효율이 자초되고 있으며(혹자는 최근에 나타난 공기업 임원진에 대한 인사를 보고 “공기업은 상도동의 양로원인가”라는 냉소적인 입장을 표명하였다), 정치적 수단으로서의 불필요한 인력증원은 위인설관(爲人設官)을 초래하여 오히려 국민의 조세부담을 가중시킬 우려가 크다. 공기업의 비현실적 가격체제 또한 최근 논란이 되었던 수도권 전화요금 조정 또는 고속도로 통행료 산정 등에서 극명하게 나타나고 있다. 따라서 효율성을 빙자한 공기업의 정치적 목적에의 이용은 단호히 지양되어야 할 것이다.

2. 공기업의 경영혁신 방안

1) 기본방향

공기업의 문제를 앞서 논의한 바와 같이 주인으로서 국민을 중심에 놓고 그들의 이익인 공익을 우선의 경영목표로 복원시킬 때 제시되는 공기업의 경영혁신 방향은 다음 두 가지, 즉 전문·자율경영체제의 확립과 노동자의 경영참가를 통한

경영민주화로 귀결된다.

첫째, 전문·자율경영체제의 확립이다. 앞서서도 지적한 바와 같이 공기업의 비효율은 주로 정부의 과잉간섭과 공기업 경영자의 전문성과 책임성의 결여에서 비롯되었다고 해도 과언은 아니다. 최근 공기업 담당관료들은 공기업 문제의 총체적 인식 없이 경영혁신을 지엽적인 문제의 개선으로 이해하고 있으며, 이러한 관료들의 판단의 기준 또한 경영의 효율성에 있는 것이 아니라 정치적인 합목적성에 있다는 점도 지속적으로 지적되어 온 문제이다. 지속 가능한 공기업의 발전을 위해서는 우선 정부의 발상의 전환이 이루어져야 한다. 이러한 변혁의 관건은 정부가 현재와 같은 공기업 경영의 과도한 개입관행을 근절하고, 공기업이 조속히 전문·자율경영체제를 확립할 수 있도록 제도적으로 뒷받침해 주는 것이다. 공기업의 전문·자율경영체제의 확립을 위해서는 공기업 주무부처의 역할이 재정립(통제자 → 후원 및 조정자)되어야 하며, 이에 따라 ① 경영계획통제 및 예산통제의 완화 내지는 지양, ② 임원진에 대한 인사제도 개선과 ③ 이사회 제도의 개선, ④ 조직의 탄력적 운영도모 등을 위한 조치들이 취해져야 할 것이다.

둘째, 노동자의 경영참가를 통한 경영의 민주화이다. 노동자들이 기업의 중요한 의사결정과정에 참가하는 것은 경영자의 입장에서는 소위 경영전권의 침해하는 일일 수 있지만 한편으로는 변화에 수반되는 위험을 공동부담하는 경영방법이 될 수도 있다. 특히 정부로부터의 부당한 간섭을 저지하는 동반자를 확보하는 길이 될 수 있다.

일반적으로 노동자들의 경영참가가 허용되고 있지 않은 우리나라의 기업경영체제에서는 “경영은 경영자가, 분배는 노동조합과의 교섭을 통해서”라는 논리가 통용되었다. 그러나 경제위기를 배경으로 경영전권의식이 강한 미국에서 확산되고 있는 종업원경영참가 조류는 그 성과에 대한 이론에 불구하고, 나름의 의의를 갖고 있는 것을 판단된다. 우리나라의 공기업 노동자들은 노동기본권이 상대적으로 제약되어온데다, 임금가이드라인정책으로 그 동안 직접적인 임금수준 결정에서조차 상대적 불리한 위치에 있었으며, 더군다나 생산량의 결정이나 신기술의 도입 그리고 인사 등과 같은 영역에서는 일관되게 참여가 배제되어 왔다. 따라서 공공부문에서 노동자의 경영참가실현은 민주주의의 실질적 확장이라는 측면에서 중요

한 역사성을 지니고 있다.

급속한 통신기술의 발전과 더불어 가속되고 있는 국제화 및 개방화 추세에 따라 한 나라의 재생산과정이 더 이상 국민경제의 틀 내에서 머무르지 않고 국제적 성격을 띠게 되었다. 특히 해외의존도가 높은 우리나라는 이러한 추세에 대한 대응으로 일부 공기업부문에 대한 구조조정이 요구되고 있다. 그 동안 보호된 시장 속에서 운영되어 온 일부 공기업은 새로운 경쟁환경에 적응하여야 하는 어려운 도전에 직면하고 있다. 이를 위하여 우선 내부경영혁신이 신속히 이루어질 수 있도록 하는 조치가 선행되어야 할 것이며, 산업구조적인 측면에서 공기업부문의 규모 및 범위조정과 가격 자율화 및 합리적 가격체제의 도입 등으로 경쟁력을 확보할 수 있도록 대응하여야 된다.

그러나 여기서 주의해야 할 점은 위에서 지적한 방향의 공기업 경영혁신이 우선적으로 선행된 뒤에 경쟁도입 내지는 민영화가 이루어져야 한다는 것이다. 1993년도에 제시된 정부의 경영쇄신조치가 ‘두 마리 토끼’를 잡으려다 어느 하나도 잡지 못했다는 점은 주지의 사실이다. 정부의 공기업 관리정책에 대한 향후 조치는 1차적으로 종전과 달리 공기업혁신에 정책 우선 순위를 두고, 이를 위한 제도적 기반마련에 주력하여야 할 것이며, 구조조정은 그후 사회적으로 용인할 수 있는 대책과 함께 제시되어야 될 것이다. 이점은 그간의 현정부의 공기업정책 실패가 제시하는 교훈이기도 하다.

2) 경영혁신 방안

(1) 공기업 관리정책 차원의 혁신방안

우리는 제2장에서 공기업 관리의 법적 근거인 정부투자기관관리기본법의 주요 내용을 살펴보고, 이와 더불어 규범과 실제 운영상의 괴리를 검토한 바 있다. 여기서 주목할 점은 자율적 책임경영의 보장을 규정하고 있는 정부투자기관관리기본법이 실제로는 투자기관의 자율성과 책임경영 확보를 저해하고 있어 법·제도적인 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있으며, 역기능도 나타나고 있어 이 법에

대한 존폐의 논란까지도 일어나고 있다. 따라서 정부가 진정한 공기업의 자율성을 보장하기 위해서는 법·제도를 합리적으로 개정할 필요가 있다.

절차상의 혁신방법이라고 칭할 수 있는 법·제도적 혁신방안은 현재 불합리하게 규정되어 있는 각종 공기업 관련법령의 개폐에 있다고 하겠다. 그러나 현재 우리나라에 존재하고 있는 공기업 관련법령들은 무수히 많기 때문에 이를 모두 분석하여 개정안을 도출하는 것은 물리적으로 불가능하다. 따라서 본 장에서는 대표적인 공기업 관계법인 정부투자기관관리기본법에 논의의 초점을 맞추고자 한다.

가. 정부투자기관관리기본법의 개정방향

우선 정부투자기관관리기본법의 개정안은 정부의 역할조정을 통해 공기업의 자율성을 실질적으로 보장하는 것에 초점을 맞추고 다음의 항목을 기본적으로 포함하여야 할 것이다. 개정법안에는 첫째, 공기업의 주인은 국민이며, 공기업 3주체가 노동자, 사용자 및 정부 등이라는 것을 명문화 시켜야 할 것이며, 둘째, 공기업의 자율성 확보를 위하여 정부의 간섭은 최소화하여야 할 것이다. 셋째, 공기업의 관리를 행정편의 위주에서 고객 및 공기업 종사자 위주의 방식으로 전환하고, 넷째, 공익성과 수익성의 조화를 꾀하며, 다섯째, 공기업의 정치적 이용을 배제한다는 것 등을 법(안)에 포함시킴으로써 내실 있는 공기업 관리·운영체제를 도모해야 할 것이다.

구체적으로 개정이 필요한 항목을 제시해 보면 다음과 같다.

① 공기업 주체의 규정

현행 정부투자기관관리기본법에서는 공기업의 주체에 대한 규정이 마련되어 있지 못하고 대부분의 법 조항들이 행정편의 위주 또는 사용자 측에 유리하게 규정되어 있다. 뿐만 아니라 공기업의 궁극적인 주인인 국민에 대한 규정 또한 명문화되어 있지 않아 누가 주인인지를 규명하기 힘들게 되어 있다. 이는 공기업의 주체를 모호하게 할뿐만 아니라 주체들간의 역할까지도 모호하게 하여 문제시된다 할

수 있겠는데, 특히 노동자들의 권익과 관련된 명문규정은 어디서도 찾아볼 수가 없다. 다만, 법에서는 과장대리급 이상의 직원들에 대한 벌칙조항(법 제18조, 동법 시행령 제14조)만을 규정하고 있는데, 이 또한 통제위주의 관리방식을 반영하고 있는 예라고 할 수 있다. 이와 같은 모호성을 해결하기 위해서는 법상에 국민이 공기업의 주인임을 명시하고 그리고 공기업의 주체와 그 역할을 명문화함으로써 국민의 이익과 노동자들의 권익을 보호하기 위한 장치를 마련하고 내실 있는 기업운영을 도모해야 할 것이다.

② 주무부처의 기능 조정

현행법상 나타나고 있는 공기업 주무부처의 기능은 대상 공기업에 대한 직접적인 통제로 규정되어 있다. 이러한 직접적인 통제는 법 제3조 [자율적 운영의 보장]과 배치되므로 대폭 수정하여 정부부처의 지나친 간섭을 배제토록 하여야 할 것이다. 이를 위하여 법 규정에 [주무부처의 기능]을 명시적으로 “재정경제원과 관련 주무부처는 정부투자기관의 자율적 운영을 위한 후원자 내지는 조정자로서의 역할을 수행하여야 한다”는 조항을 신설하여야 할 것이다.

③ 경영계획의 자율성 보장과 절차의 간소화

법 제5조와 제24조에서는 정부투자기관의 경영목표와 운영계획 수립을 정부 주무부처의 직접적인 통제 하에서 마련하도록 규정하고 있다. 그리고 경영목표와 운영계획을 수립하기 위해서는 기업 차원에서도 여러 단계의 과정을 거쳐야 하기 때문에 탄력적인 목표설정이 곤란하여 환경 변화에 대응하기 어렵게 한다. 따라서 신속한 대응이 가능하도록 경영계획과 관련된 복잡한 절차를 간소화 내지는 단일화시켜 경영계획에 따른 책임의 분산을 막아야 할 것이다.

④ 예산통제 완화

앞에서 제시한 경영계획 통제와 더불어 예산통제에 대한 규정(법 제21조, 제22조, 제24조, 제25조 등)은 자율적 경영을 더더욱 어렵게 하고 있는 실정이다. 정부투자기관의 예산은 법 제22조의 규정에 의거 ‘이사회 의결로 확정’하도록 하여 예산편성의 자율권을 부여하고 있으나 실제 운영과정에서는 정부의 일방적인 기준에 의하여 마련된 ‘예산편성 공동지침’을 시달하여 이를 초과하여 예산을 편성할 경우 이사회에 상정되기도 전에 정부측에서 조정을 하게된다. 특히 법 제21조에서 규정하고 있는 ‘정부투자기관 예산편성 공통지침’에는 예산편성의 기본방향을 비롯해서 인건비, 복리후생비 규모 등에 대한 구체적인 지침이 담겨져 있으며, 이는 정부투자기관 임금가이드라인의 근거가 되고 있다. 따라서 자율경영권을 침해하는 예산편성공동지침을 행정지도의 명목에 맞는 개괄적 내용으로 개선해 나가야 할 것이다.

⑤ 이사회제도 개선

현행법상 이사회는 10명 이내에서 정부투자기관 사장과 이사장, 재정경제원 및 주무부의 실·국장으로 구성된 당연직 이사와 주무부장관이 임명하는 비상근직 이사로 구성되어 (법 제11조, 동법 시행령 제11조, 제12조) 경영목표, 예산·결산 등 약 11개 내외의 항목에 관한 사항을 심의·의결하도록 되어 있다(법 제9조). 그러나 이사장을 비롯한 비상근직 이사는 회의 참석 실비 정도에 불과한 수당을 지급받는 단순 명예직에 불과할 뿐이어서 투자기관의 경영상황은 거의 정부부처에서 파견된 당연직 이사들에 의하여 결정되고 있는 실정이다. 따라서 대개의 정부투자기관 이사회는 정부의 일방적인 투자기관 통제를 합리화하는 기구에 불과하다 하겠다. 뿐만 아니라 의사회 의결방법에 있어서도 법상으로는 “재적 과반수 출석과 출석 과반수 이상으로 의결(법 제10조)”하도록 되어 있으나 실제로는 당연직 이사의 영향력이 절대적이며, 당연직 이사들의 의견과 배치되게 의결되는 경우는 전무한 실정이다. 이와 같은 정부관료에 의한 이사회의 실질적 지배를 탈피하기 위하여서는 이사회에 민간이사(전문가 포함)와 소비자단체 및 노동조합을 포함하는 공기업 이해 당사자들의 실질적 참여를 보장하여 각 기관의 경영정책에 대

한 올바른 비판과 합리적 의사결정을 유도해 나가야 할 것이다. 그리고 이사진의 신분을 상임으로 규정하고, 주무부의 관료들은 비상임으로 규정함으로써 공기업에 대한 후원자 내지는 조정자로서의 기능을 부여해야 할 것이다.

⑥ 탄력적 조직관리

정부투자기관은 공익성과 수익성이라는 양 측면을 가지고 있다. 따라서 사업목적은 공익성을 추구해야 하는 반면 내부 경영관리는 수익성을 유지하면서 경영의 효율성을 제고해야 한다. 이를 위해서 경영상황에 따른 자율적 조직관리가 이루어져야 함에도 불구하고 정부측이 획일적인 통제를 가하고 있는 실정이다. 특히 법 제9조에서 “정부투자기관은 정관의 변경, 내규(인사, 직제, 보수규정 등)의 제정이나 변경에 대하여 이사회·심의·의결을 거쳐야 한다”고 규정하고 있으나 앞서 지적한 바와 같이 이사회·심의·의결이 무력하여 정부의 일방적 지침이 관철되고 있으며, 국무총리훈령 제259호 「정부 및 정부산하단체 조직관리 강화에 관한 훈령」에 의해 기관의 조직개편은 정부부처의 승인 없이는 어려운 실정이다. 뿐만 아니라 투자기관의 사업계획, 조직관리, 인사관리 등에 대해 사장을 정점으로 하는 집행기관이 권한을 거의 갖지 못하고 있는 실정이어서, 무엇 때문에 의결기관과 집행기관을 구분하여 규정하고 있는지에 대해서도 의구심을 갖게 한다. 따라서 각 공기업 경영자에 자율적 인사권을 부여하여 조직관리의 획일성을 탈피하고, 개별기업의 조직관리를 탄력적·차별적으로 운용케 함으로써 환경변화에 적극적으로 대처해 나갈 수 있게 해야 할 것이다.

⑦ 인사제도 개선

현행법 제11조부터 제18조까지는 정부투자기관의 인사제도를 규정하고 있다. 특히 법 제11조는 투자기관의 임원에 대한 임면권이 규정되어 있는데, 정부측에서는 이 규정을 정치적 목적에 이용하고 하고 있다. 과거나 현재나 변함없이 자행되고 있는 공기업 임원의 낙하산 인사는 공기업 구성원들의 사기에 큰 영향을 미칠 뿐

만 아니라 국민들에게도 부정적인 인식을 갖게 한 것은 주지의 사실이다. 뿐만 아니라 공기업 구성원에 대한 신분규정에서 과장대리급 이상의 직원들만을 대상으로 그것도 별척조항만을 규정하고 있어 법 스스로가 모순을 안고 있는 것이라 하겠다. 따라서 법상에 임원에 대한 인사에 있어서 정실인사를 금지토록 하며, 관계전문가를 초빙한다 하더라도 소비자단체 및 노동계의 객관적인 검증을 받아 등용토록 해야 할 것이다. 그리고 임원 이외의 공기업 구성원들에 대한 인사제도 또한 합리적으로 개선되어야 할 것이다.

⑧ 경영실적 평가제도 개선

현행법 제4조, 제6조, 제7조 등에서는 정부투자기관에 대한 정부의 간섭과 사전통제를 지양하고 경영권을 투자기관에 일임하되 그 결과에 대해서는 사후평가(경영실적 평가)를 실시하여 책임을 묻게끔 규정하고 있다. 그러나 앞서 지적한 바 있듯이 정부의 간섭과 사전통제는 조금도 축소되지 않았고, 이러한 상황 속에서 사후평가제도를 시행하고 있어 평가제도 자체가 정부지침의 이행여부를 점검하는 제도로 전락하였다는 지적이 있다. 특히 실질적으로는 정부의 일방적 통제를 점검하고 표면적으로는 경영진의 경영을 평가하는 “책임경영 및 공익성 제고를 위한 경영진의 노력”이라는 지표는 임금의 조기타결 및 정부지침의 준수 등 정부 임금정책의 수용정도를 주요 평가내용으로 하고 있다. 이는 평가제도의 근본 목적마저도 외면하는 처사로 분석된다. 동법 시행령에서 규정하고 있는 경영평가단의 구성에 대한 법적 요건은 큰 하자가 없는 것으로 보이나, 다만 문제시되는 것은 경영실적 평가단에 노동계 전문가가 배제되어 있는 실정이고, 평가단 운영에 대한 규정이 다소 모호하게 규정되어 있는데(법 제4조 제4항), 이를 좀 더 구체적으로 명문규정화(시기, 방법, 절차 등)하여 운영에 내실을 기한다면 공기업 경영혁신 제고에 기여할 것으로 전망된다.

나. 법·제도의 합리적 운용

위에서 제시한 정부투자기관관리기본법의 개정방향은 공기업의 합리적 운영 이전에 선행되어야 할 중요한 절차이다. 따라서 절차상의 요건이 되는 법체계가 합리적으로 정비되고 나면, 이에 대한 합목적적인 법·제도의 운용이 수반되어야 할 것인 바, 이는 공기업 내부의 혁신과도 접목되는 부분이라 하겠다. 다음에서는 법·제도의 합리적 운용을 위하여 그 동안 쟁점사항으로 부각되어 왔던 공기업의 내부혁신에 관하여 그 방안을 제시하고자 한다.

① 이사회의 기능 강화

위의 법 개정방향에 의거 공기업 내 이사회의 구성 및 운영에 관한 법령체계가 정비되고 나면 투자기관 내의 의결기관으로서 이사회의 기능이 강화되어야 한다. 현재 우리나라의 공기업 경영의 권한은 의결권과 집행권으로 이원화되어 있다. 그러나 실제 이원화된 체제는 양자 모두 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 물론 이는 정부의 자의적인 간섭 뿐만 아니라 정부측의 일방적인 논리에 이사회나 집행부가 동조함으로써 나타난 결과라는 점은 주지의 사실이다. 따라서 일각에서는 “이사회의 의결권과 기관장의 집행권이 분리되어 있기 때문에 임금교섭 등이 타결된 뒤에도 이사회의 부결로 이행이 안되거나 다음해로 이월이 되는 등 갈등의 원인이 되어왔다”고 지적하면서, 의결권과 집행권의 통합을 제시하기도 하였다. 그러나 의결권과 집행권의 통합은 최선책은 아니라고 판단된다. 즉 이사회 자체가 본연의 기능을 제대로 발휘하게 된다면, 오히려 이원화된 체제는 기관 내에서 ‘견제와 균형’을 이루어 공기업 경영을 합리적으로 이끌어 나갈 것이다. 따라서 이사회가 본연의 기능을 발휘하는 것 곧 이사회의 기능 강화가 주요한 과제이다. 이를 위해서는 각 기관의 이사회는 개별 기관의 특성에 맞게 구성되어져야 할 것이며, 이사회가 공기업 관련 이해 당사자 모두의 권익을 반영하는 기구로서 운영되어야 할 것이다. 이와 아울러 이사회의 기능강화를 위해서는 정부측의 관여 또한 통제 위주의 관리방식에서 투자기관 발전을 위한 후원 내지는 조정 차원으로 전환시키고, 이사회가 투자기관 경영을 자율적으로 책임질 수 있도록 경영 전반에 걸친 전권(인사, 예산 및 조직관리 등)을 위임하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

② 자율·책임경영체제의 확립

자율경영체제의 확립을 위해서는 과거 일관되게 수행되어 온 무사 안일한 경영 방식도 혁신되어야 한다. 즉 과거 공기업의 최고경영책임자들은 대개가 관료주의 행태에 젖어 기관을 무사 안일하게 운영하여 왔다. 특히 정부투자기관에 대하여 매년 실시하고 있는 경영실적 평가에 따른 최고경영자에 대한 문책인사는 거의 없었다. 따라서 최고 경영자들은 보신주의에 빠져 경영혁신에 대하여 별 관심을 두지 않았던 것이 사실이다. 그러나 자율·책임경영을 위한 정부의 간섭이 제도적으로 저지되고, 이사회와 권한이 확대되면, 해당 기관의 경영실적에 대한 책임 소재가 분명해지기 때문에 경영자들은 효율적 경영에 대하여 관심을 가질 수밖에 없을 것이다. 자율·책임경영체제의 확립은 우선 제도적 요건이 구비되어야 하며, 이와 아울러 전문경영인의 유치가 주요한 관건이 될 수 있다.

③ 불합리한 인사제도 개선

공기업 구성원들의 사기를 저하시키는 핵심적 원인 중의 하나로 지적할 수 있는 것이 비전문 인사의 낙하산식 인사이다. 정치성 배려에 의한 공기업 경영자 임명은 최근까지도 공기업 비효율의 결정적 요인 중 하나가 되고 있으며, 비전문가의 임용이나 잦은 자리바꿈도 공기업의 장기적인 경영전략을 수립하는 데 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 투명하고, 공정한 제도가 확립되어야 할 것인 바, 이를 위해서는 법·제도적으로 정치적 정실인사의 금지를 규정하고, 전문적인 인사를 임용한다 하더라도 민간단체 또는 노동조합의 객관적인 검증과 동의를 거쳐 임용하는 것을 고려해 볼 수 있다. 최고경영자 임용과 관련하여 과도기적으로 이해 당사자들의 상반된 이익을 유능하게 조정할 능력을 갖춘 전문경영인에 대한 계약경영제도 고려해 볼만 하며, 장기적으로는 기관별 업무특성에 적합한 인사를 선발하는 사장추천위원회를 구성할 수도 있을 것이다.

④ 경영실적 평가제도 개선

정부는 공기업의 사후평가방식으로 매년 경영실적 평가를 실시하고 있다. 이를 합리적인 제도라고 주장할지 모르나, 그 이면의 운영방식을 살펴보면 매우 불합리하게 운영되고 있음을 알 수 있다. 즉 경영실적 평가시에 개별 투자기관의 고유특성이 반영되지 못하고, 획일적인 기준에 의하여 평가(1995년 투자기관 공통평가지표: 52.7%)가 이루어지고 있으며, 평가에 사용된 일부 계량지표의 평가내용이 중복 또는 상충되는 등 일관성을 결여하고 있다. 뿐만 아니라 경영실적 평가단에서는 공익성을 유지하면서 수익성을 제고시킬 수 있는 객관적 평가지표를 선정했다고 하나 수익성과 단기적 경영성과에 지나친 비중을 두고 있어서 측정지표 선정의 합리성을 결여하고 있다. 그리고 경영실적 평가단이 매년 교체됨에 따라 이들 간에 시각 차가 노정 되어 있고, 평가에 자의성이 개입될 우려가 없지 않으며, 실제 평가기간이 5개월에도 채 미치지 못해 평가 자체에 의구심을 갖게 한다. 이와 아울러 절대평가로서 수·우·미·양·가 5단계 등급 중 대개의 투자기관이 우·미에 집중되어 있는 경향을 보이고 있어 변별력이 미흡함에도 불구하고 이에 따라 인센티브를 제공하고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 다음과 같은 혁신조치가 필요하다.

첫째, 현재 18개 정부투자기관에 대하여 획일적으로 실시토록 되어 있는 경영실적 평가제도를 기관의 특성과 유사성을 고려하여 몇 개의 범주로 세분하여 실시한다. 예컨대, 정부투자기관을 크게 금융기관(국책은행 등), 대규모 제조기관(담배인삼공사, 조폐공사 등), 건설관련 기관(주택공사, 한국도로공사 등) 및 서비스관련 기관(관광공사, 한국전기통신공사 등) 등으로 구분하여 그룹 단위로 평가지표와 평가방법을 개발하여 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 명문의 규정은 없으나 매년 1회 실시하고 있는 경영실적 평가 주기를 3년 단위로 실시한다. 이를 위하여 평가는 최고경영자인 투자기관 사장의 임기 마지막 해에 실시함을 원칙으로 하여 평가결과에 대한 책임을 최고경영자에게 묻도록 하고 평가기간도 최소한 6개월 이상으로 하여 경영 전반에 대한 심층적인 평가가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 합리적 평가방법의 모색이다. 경영실적 평가에 사용되는 지표선정은 객관성이 유지되어야 한다. 즉 공익성과 수익성간에 차별을 둔다든지, 단기적 경영성

과만을 측정하게 되면 평가의 결과는 왜곡되기 쉽다. 따라서 평가에 사용되는 지표를 객관적으로 선정하고, 이에 대한 검증과정을 거쳐야 할 것이다. 그리고 경영실적 평가 영역으로 기존의 평가영역(경영전략, 인사, 재무, 조직 평가 등) 뿐만 아니라 「경영정보시스템」, 「고객만족도」, 「경쟁력 보유 여부」 등과 관련된 항목을 추가하여 평가할 필요성이 있다.

넷째, 평가결과 환류 강화를 들 수 있다. 평가 자체가 단순히 실적에 대한 평가만으로 끝나는 것이 아니라 개선의 여지가 있는 부분에 대해서는 실질적으로 해당 기관에 도움을 줄 수 있는 방안을 제시하여 평가결과의 환류(feedback)를 강화해야 할 것이다.

다섯째, 경영실적 평가에 따른 인센티브 시스템의 결정은 경영자에게 위임해야 한다. 현행 인센티브 시스템은 투자기관간의 우열을 가려 일괄적으로 차등 지급되는 성과급 제도를 사용하고 있다. 그러나 이러한 제도 또한 기관 경영의 자율성을 침해하는 요인이라고 할 수 있어, 이에 대한 혁신조치가 요청된다고 하겠다. 즉 평가결과에 따른 인센티브 부여는 경영자의 재량으로 위임하여야 할 것이다. 물론 경영자측에서는 경영성과를 노동자측에 공개하여 경영의 투명성을 확보하고, 평가결과에 대한 인센티브 부여와 관련한 사항은 노사간 협의 하에 결정해야 할 것이다.

여섯째, 선진 국영·민간기업 혹은 국내 우수 민간기업의 경영실적 평가제도나 경영진단방법을 벤치마킹(Benchmarking)할 필요가 있다. 즉 경쟁 또는 개방화 추세에 대응하여 선진제도의 주체적인 수용을 통하여 우리나라 공기업의 현황을 비교·분석하고, 결과분석을 통하여 기관의 혁신방안을 마련해야 할 것이다. 물론 외국이나 민간기업의 제도라고 해서 무조건 좋다는 것은 아니다. 사회·경제·문화적 여건이 상이한 나라 또는 기업조건이 다른 민간기업에서 마련되어 있는 제도들 중에서 장점을 뽑아 주체적으로 수용하자는 것이다. 한편, 우리나라에서도 이러한 방법을 실시하고자 하는 기관도 없지는 않다(예: 수출보험공사). 따라서 이와 같은 방법을 전 기관에 적용해 봄으로써 공기업 내부의 혁신적 관리에 기여할 수 있을 것이라 판단된다.

(2) 민영화의 재정비

「1993 공기업 경영쇄신」조치의 일환으로 시행된 정부의 공기업 민영화정책은 주인 없는 공기업의 주인을 찾아줌으로써 경영효율 증대를 달성하려는 것이었다. 이에 따라 방식도 종전의 민영화 추진방식에서 실패를 보았던 국민주방식의 민영화를 지양하고 능력 있는 주인을 찾아주는 이른바 경쟁입찰이 주조를 이루었다. 그러나 이러한 민영화정책의 이면에는 “주인이 기업을 경영하게 되면 생산효율 뿐만 아니라 배분효율도 증대될 것”이라는 단순한 효율성 위주의 정책논리가 내재되어 있다.

앞서 제시한 경영혁신의 방향은 그 동안 공기업의 내부혁신보다는 민영화에 치중하였던 정부 공기업정책의 근본적인 재조정을 요구한다. 즉 정부가 공기업의 경영효율을 증진시키기 위해서는 공기업의 내부혁신을 우선하여야 하며, 그 후 공기업의 이해당사자와 국민적 동의절차를 거친 후 민영화 및 기능조정과 같은 구조조정을 선택하여야 한다는 것을 분명하게 인식하여야 할 것이다.

사실 현정부가 추진해온 민영화정책은 한계에 봉착하여 최근 김영삼 대통령은 공기업 사장들과의 오찬자리에서 공기업 민영화 방안을 8월 말까지 새롭게 마련하라는 지시를 내림으로써 민영화정책의 실패를 자인하게 되었다. 정부는 공기업 민영화정책을 원점으로 되돌려 다음에 제시하는 원칙들을 고려하면서 장기적으로 실현 가능한 정책을 제시하여야 할 것이다.

가. 공기업 부문의 합리적 조정계획 수립

정부는 현시점에서 경제적으로나 정치적으로 실현가능성이 없는 조급한 민영화 대책보다도 공기업 부문의 규모 및 범위의 합리적 조정계획을 담은 체계적인 프로그램을 마련하고 치밀하고 다각적인 검토를 거친 후 선별적으로 민영화를 추진하여야 할 것이다. 이를 위한 기준으로 공익성을 기반으로 대 국민에게 효과적인 서비스를 제공할 수 있는 공기업에 대해서는 그대로 국영기업으로 관리하고, 설립 목적에 비하여 별 효용이 없는 공기업에 대해서는 민영화를 추진하여야 할 것이

다. 그러나 이 때에도 기존의 민영화 추진과정을 그대로 적용해서는 안될 것이다. 즉 공기업은 국민의 세금으로 설립된 기관임에도 불구하고 민영화를 법적인 여과 장치도 없이 행정명령만으로 시행하고 있다는 것은 정부가 민영화정책을 행정편의주의적으로 이끌어 나가려는 입장을 극명하게 반영하고 있는 것이라 하겠다. 따라서 공기업 민영화 시에는 특별법 제정 등과 같은 제어장치를 통하여 수행하여야 할 것이다. 예컨대, 프랑스의 경우는 민영화 관계법률을 제정하여(법률 제 86-793호, 제86-912호: 1986), 민영화정책을 효율적으로 관리하고 있다.

나. 국민주방식 민영화의 부활

경제력 집중에 대한 사회적 거부감이 강한 한국 사회에서 경쟁입찰제의 실효성은 제한적일 수밖에 없다. 이러한 현실에서 국민주방식의 민영화는 반드시 필요하며 민영화정책의 성공을 위해서도 바람직하다. 따라서 정부는 국민주방식을 포함한 다양한 방식을 결합하여 공기업을 매각하는 방안을 적극적으로 모색하여야 한다. 이는 현실 여건의 치밀한 분석과 고도의 기술적인 전문성을 요구하는 것으로 행정 편의주의적인 접근으로서로는 결코 이루어질 수 없는 것이다. 따라서 정부가 그 동안 지양해 왔던 국민주방식의 민영화를 부활시키고, 이와 아울러 국민주 장기보유에 대한 인센티브 시스템의 개발과 같은 제도적인 장치의 보완을 통하여 국민주의 효과를 살려야 할 것이다.

다. 전문경영인 체제 도입

민영화와 관련하여 전문경영인체제를 도입·정착시키기 위한 정책이 요구된다. 민영화정책이 개혁성을 지니려면 단일의 지배주주를 찾아주는 과정이 아니라 경영체제의 혁신을 추구해야 할 것이다. 경쟁입찰에 의한 단일 지배주주의 공기업 인수는 ‘개혁’이라기보다는 ‘현상유지’의 강화로 귀결되기 쉽다. 경제력 집중은 민감한 사안이어서 거의 모든 정책에 걸림돌이 되고 있으므로 이에 대한 돌파구가 필요하며, 그 유력한 방안이 바로 전문경영인체제로의 전환이다. 물론 개혁의 명

분에 지나치게 집착하여 급진적인 전환을 추구하기에는 현실여건이 허용하지 않을 것이므로 이에 대해서는 점진적인 접근이 필요하다.

라. 노동문제에 대한 대책수립

민영화에 따른 노동문제에 대한 대책이 무엇보다도 시급히 보완되어야 한다. 이 부분은 「1993 민영화계획」이 외면하고 있는 분야로서 시급한 정책수립이 요구되는 부분이다. 정부는 「1993 민영화계획」에서 고용승계의 원칙만을 천명하고, 실제로는 공기업을 인수한 기업주가 알아서 처리하라는 식으로 정책을 제시하고 있다. 그러나 민영화에 따른 고용불안은 확실히 예상되는 것이므로, 이에 대한 대책이 민영화정책에 포함되어야 한다. 예상 감축인원규모, 보상제도, 직업재훈련 등 확실한 프로그램이 마련되어야 하고, 이를 위한 재원도 공기업 매각과 연계시키는 것이 무엇보다 중요하다.

마. 민영화 후 사후관리 강화

정부는 민영화정책의 일차적인 목표를 효율성에 근거하고 있다. 그러나 효율 제고를 위한 보다 종합적인 대책이 필요하다. 즉 사적소유권의 이전만으로는 효율성이 증진되지 않으며, 공기업의 매각이 민영화정책의 전부는 아닌 것이다. 따라서 공기업에는 민영화 이전에 경쟁체제로의 전환을 위한 치밀한 정책이 이루어져야 하며, 이것이 단순히 진입규제의 완화 내지는 철폐에 그쳐져서는 안된다. 대부분의 공기업이 독과점이라는 점을 감안한다면, 민영화와 동시에 경쟁촉진을 위한 보다 적극적인 정책이 필요하다. 이것이 단계적으로 이루어질 수밖에 없는 현실이라면 경쟁단계에 진입하기 전까지는 오히려 이들 민영화된 기업에 대한 사후규제, 즉 재규제(re-regulation)에도 정책적 노력이 기울여져야 한다.

바. 추진체제의 정비

민영화 추진기구의 전문성과 정치력을 제고하는 방향으로 추진체제가 정비될 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 민영화추진 대책위원회나 민영화추진 실무대책반은 별다른 역할을 수행하지 못하고 경영평가위원회에서 거의 모든 역할을 하고 있다. 따라서 민영화추진 대책위원회가 실질적인 권한을 가지고 탄력적으로 대응할 수 있도록, 또 민영화추진 실무대책반이 상시로 가동될 수 있도록 조직과 체제가 재편되어야 한다. 이 과정에서 전문성이 제고될 수 있도록 민간전문가가 보강되어야 하며, 특히 노동조합의 관련자들을 참여시켜 정치적 설득력을 높여가야 할 것이다. 현재까지는 민영화 추진기구에 노동관련자의 참여가 일체 배제되고 있어 정책추진의 취약점으로 기능하여 왔다. 따라서 추진기구에 노동조합의 관련자들을 참여시키고, 경우에 따라 일정을 조정하는 문제도 전적으로 정비된 기구에 맡겨야 할 것이다.

3) 노사관계의 재정립: 기초전환

국가간·자본간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있는 이른바 ‘무한경쟁’의 시대에 자본측은 전반적인 사회경제환경의 변화에 대하여 적극적인 대응전략으로서 ‘국가 경쟁력의 강화’를 내걸고 매우 광범위하게 자본합리화를 추진하고 있다. 이러한 자본합리화 과정은 당연히 노동부문에 직간접적인 영향을 미치고 있으며, 한국에 있어서도 여러 형태의 자본합리화 조치나 그 시도들로 노동부문이 심각한 압박을 받고 있다. 최근 정부의 경영쇄신조치와 공기업의 일부에서 진행되는 경영합리화 조치들도 이와 같은 세계적·국내적 사회경제환경의 변화에 대응하기 위한 자본의 대응전략의 지원조치적 성격을 벗어나지 못하고 있다. 노동의 입장에서 주목할 점은 공기업 경영합리화의 기본지향점과 준비 및 추진과정이 노동자 및 노동조합을 배제 내지 억제하면서 주된 공격대상으로 삼아 진행되고 있다는 점이다. 민간부문의 신경영전략과 유사하게 정부의 경영쇄신조치와 공기업내 경영합리화 과정은 노동강도를 강화하고, 인원감축을 통해 고용불안을 구조화하며, 노동자간 경쟁을 격화시키고 노동조합을 무력화시키는 과정을 초래하게 될 것이다.

현재 한국의 노동조합은 노동자의 사회경제적 지위를 향상시키면서 국민경제의

안정적이고도 지속적 발전을 가져오기 위한 노사관계는 어떠한 방향으로 정립되어야 할 것인가 하는 어려운 과제에 직면하고 있다. 새로운 노사관계는 이 목표를 충족시킬 수 있는 방향으로 장기적인 관점에서 정립되어야 하며, 이를 위하여 기존의 타율적, 노동배제·억압적 노사관계는 첫째 노사의 자율적 교섭구조의 확립과 둘째 참여적 노사관계로의 전환이 이루어져야 한다고 믿는다.

(1) 자율적 교섭구조의 확립

그 동안 정부는 경제 및 산업정책의 수립 및 집행만이 아니라, 공기업에 대한 제반정책을 세우고 추진함에 있어서 철저한 노동배제 및 억제 정책기조에 입각하여 왔다. 공기업에 대해 살펴 볼 때 공기업 경영개혁방안의 입안 및 추진과정과 민영화과정등에서, 그리고, 임금가이드라인정책 수립 및 집행과 노조 전임자 축소 정책 등에서 뚜렷하게 드러나고 있다. 공기업에 대한 담당부처의 정책과 규제 및 일상적 개입 등 공기업 노사관계에 대한 노동배제·억제적 성격은 새로운 사회경제적 변화에 신축적으로 대응할 수 있는 공기업 노사관계의 건강한 발전을 왜곡하는 결정적 장애요인이 되고 있다.

경쟁력강화는 단기적인 생산성 증대를 위한 노동비용의 절감에 의존할 것이 아니라, 고품질의 효율적 생산체제로의 한국경제 전반의 체질개선을 위한 구조개혁을 통해 이루어져야 한다. 이는 경제민주화를 말하는 것으로, 경제민주화의 서로 연관된 수준은 정책결정에의 참여와 경제력의 상대적 평등화이다. 선진국의 경험에서 보듯이 경제력의 평등화에 기초하여 실질적으로 민주적인 참여경제체제를 구축함으로써 고효율적인 생산체제로의 진입이 가능하다. 이러한 생산경제의 구축에 있어서 참여적 노사관계의 정립은 핵심적인 중요성을 가진다. 경쟁력 강화의 최일선 담당자는 노동자이다. 노동자의 일에 대한 성의가 없이는 제품의 품질향상은 고사하고 불량률만 높아질 것이다. 단기적인 비용조건에 급급한 노동비용 절감만으로 경쟁력을 강화하고자 한다면, 이는 저품질의 상품을 저가를 무기로 경쟁하겠다는 이야기밖에 안된다. 고품질의 고부가가치 제품을 가지고 국제경쟁에서 이기겠다는 것이 ‘경쟁력강화’이어야 하며 이를 위해 ‘고임금-고생산성 경제’로의 체

제전환에 주력해야 한다. 정부는 종래와 같은 ‘노동배제 및 억제’적인 지배와 개입의 타율적 노사교섭구조로는 이러한 도전에 성공적으로 대응할 수 없다는 것을 인식하여야 한다. 이전과 같은 노동배제 및 억제적인 전략하에 경쟁력강화는 바람직하지도 않으며, 가능하지도 않다는 것을 직시하여야 할 것이다.

한국경제의 경쟁력강화에서 노동부문의 중요성과 적극성을 새로이 인식할 필요가 있으며, 노동의욕과 창의를 살리고 활성화하는 방향으로 노동정책을 전개해야 한다. 현재와 같은 노동배제 및 억제적인 노동정책으로는 안정적인 노사관계의 구축은 물론 경쟁력 강화도 달성하기 어렵다고 생각되며, 더욱이 경영합리화의 과정이 반노동자적 성격을 유지·강화하는 방향으로 나아갈 때 노사관계의 불안정성과 마찰은 더욱 증폭될 것이며, 경쟁력의 최일선 담당자인 노동자의 자발성과 창의성을 저하시켜 생산성 및 경쟁력강화에 막대한 차질을 줄 것이다.

현재 한국의 노동자는 과거와 같이 주면 주는 대로 시키면 시키는 대로의 노동자가 아니고, 노동자의 지위향상을 위해 단결하고 실천하면서 권리를 주장하며 또 그에 따른 책임을 지는 자주적인 노동자로 성장·발전하였다. 지금은 ‘노동배제 및 억제전략’에서 ‘노동참여와 노동의 인간화전략’으로의 전환이 요구되는 시대이며, 정부는 노동부문의 전략적 중요성을 직시하고 노사의 자율교섭을 촉진시켜야 한다. 노동의욕과 창의를 살리고 활성화하는 방향으로 정책이 수립되고 전환될 때 한국경제 전반도 활성화 될 수 있을 것이다. 정부는 그동안 공공부문의 노동자를 압박해 왔던 노동배제 및 억제 정책기조와 결별하는 우선적인 조치로서, 공공부문의 노동자와 노동조합을 억제해왔던 노동법을 미래지향적인 대등한 노사관계의 구축을 위한 내용으로 대폭 개정하여 공공부문 노동자의 기본권을 보장하여야 하며, 그동안 공공부문 노동자를 압박하여 왔던 임금가이드라인 정책과 노조전임자 축소 정책등을 폐지하여 노사당사자의 자율적 교섭으로 구조를 전환시켜야 할 것이다.

(2) 참여적 노사관계로의 전환

가. 경영참가에 의한 경영민주화

공기업의 주요 경영의사결정에 노동자대표들이 참여하여야 각 기업실정에 부합하는 경영개선방안이 마련될 수 있으며, 현장에서 노동자들의 자발적인 참여로 실효 있는 수행이 가능할 것이다. 따라서 공기업 사용자들은 생산적 노사관계 실현을 선도한다는 자세로 과감하게 노동자의 경영참가를 수용하여야 한다. 특히 적합하고 현실적인 경영혁신방안(민영화계획포함)을 마련하기 위해서는 노사동수의 ‘경영혁신노사공동위원회를’ 구성하여 그간 관료적 지배구조 하에서 일방적 지침과 지시 속에 다루어진 경영혁신문제에 자율적으로 대응하는 것이 바람직하다. 각 기업의 상황에 따라 기존의 노사협의회의 기능의 대폭적 확대는 구체적인 혁신추진에 순기능을 할 것이다. 아울러 일부 사업장에서 고질적으로 관행화 되어 온존되고 있는 부패 및 부정은 공기업의 장기적 발전을 위한 정지작업으로 과감하게 파헤쳐져야 될 것이다.

자율적 경영체제가 확립되기 위해서는 법제적인 개선만으로는 불충분하다. 직간접적인 정부의 과잉간섭을 배제하는 한편, 공익성의 보전과 안정된 전문책임경영체제 유지를 위하여서는 국민적·민주적 참여에 의한 감시와 통제장치도 필요하다. 따라서 정부의 지나친 간섭으로부터 자율경영을 보호해 주고, 공기업의 경영목표 설정 및 수행을 감시하는 국민의 대표기관이 설치되어야 하며, 이에 시민대표, 전문가 등은 물론 노동자대표의 참가가 보장되어야 한다. 이는 이들의 적절한 비례참가가 전제된다면 기능이 강화된 이사회와 기존의 경영평가위원회의 조직구성 변화를 통해서도 가능할 것이다.

전문경영체제수립의 초기단계에서 결정적인 역할은 역시 어떤 인사를 경영책임자로 선발하는가에 있다. 사장의 임용에는 반드시 노조의 동의를 구하여야 하며 주요임직원 인사결정에 노조의 의견을 청취하고, 특히 인사나 노무를 담당하는 최고책임자의 경우 노조의 동의를 구하는 관행을 확립하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 정부 및 관련부처는 공기업 인사에 대한 간섭의 유혹을 절대적으로 자제하여야 될 것이다.

나. 종업원의 자본참여 확대

공기업의 안정적 발전을 위하여 종업원지주제와 성과배분참여제 등 종업원들의 자본참여가 확대되는 것이 바람직하다. 이는 소득증진의 수단일 뿐 아니라 내부 경영사정을 누구보다도 잘 파악할 수 있는 종업원들이 주주권행사를 통하여 건전한 경영을 유도할 수 있는 기회를 부여하는 것이며, 또한 점차 국내에서 번성할 것으로 보이는 소위 대자본들의 적대적인 매수공세를 방어해 주는 보호기능도 할 수 있어 기업의 안정된 경영환경에 크게 기여할 수 있을 것이다.

이상과 같이 공공부문 노동조합은 단기적으로는 노사공동의 ‘공기업혁신위원회’를 구성하여 참여에 의한 경영혁신을 추진하여야 할 것이며, 이러한 추진경험을 토대로 중장기적으로는 공공부문 경영참가의 법제화를 실현하여야 할 것이다.

다. 「경영쇄신」에 대한 노조의 참여

1980년대 이래 주요 선진국 공공부문에서는 대부분 대규모 재정적자에 기인하여 공공부문의 개혁이 추진되어 왔다. 공공부문의 고용의 감소와 임금의 상승이 억제되고, 민영화의 추진과 함께 공공부문의 운영관리와 노사관계를 민간부문과 유사하게 만드는 추세가 지배적이었다. 이러한 추세는 조합원의 감소와 교섭력의 약화를 초래하는 한편 파업의 증가현상을 동반하였다. 그러나 이러한 전반적 추세에서도 나라별로 그리고 개혁의 효과가 현재화함에 따라 상반되는 모습을 보이기도 하였다. 예를 들어 사업장 수준에서 협의기구가 일찍이 법제화되어 있는 네덜란드나 독일과 같은 나라에서는 공공노조의 교섭력이 상대적으로 강화되었고, 단체교섭 및 협의대상 범위가 확대되기도 하였다. 또한 민영화와 노동시장 신축화 등 신자유주의적 개혁으로 실업자와 빈곤층이 증대되고, 소득불평등을 심화시킴에 따라 최근 영국과 미국에서 노조운동이 새로운 활력을 찾기도 하고 있다.

현재 시장 지향적 개혁이 추진되고 있는 한국의 경우도 공공부문의 노사관계는 선진국과 공통적인 문제에 직면하고 있지만 다음의 몇 가지 한국적 여건을 고려할 때 이들 선진국과는 상당히 다른 측면과 새로운 기회포착의 가능성도 존재하고 있다. 우선 공공부문에서 노동기본권이 매우 제한적으로 허용되어 노조활동의 여건이 매우 불리한데다가 정부의 성장제일주의적 편향과 공공부문의 임금억제정

책으로 그 동안 공공부문 노조의 활동중점이 노동기본권확보를 위한 투쟁과 임금 가이드라인정책 철폐에 주어졌다. 그리고 이러한 불리한 조건 속에서 공공부문 노동자들은 확대 일로의 시장중심적 경제정책으로 고용불안이 현실적 위협으로 가중되고 있다. 시장개방화, 민영화 또는 경쟁도입 등 시장경제 지향적 개혁조치들이 다른 나라의 경우와 마찬가지로 공공부문의 노사관계를 민간부문의 그것과 동일한 형태로 변화시키는 결정적인 압력으로 작용될 것이 분명하다.

그런데 우리의 경제적 조건을 고려할 때 그러한 정책의 실체는 노조의 대응방식에 따라 노동자의 입장에 일방적으로 불리하게 만든 작용하지 않을 수도 있다고 생각된다. 우선 민영화를 포함한 이른바 작은 정부를 지향하는 공공부문의 개혁은 현재 경제여건(외국의 경우 재정위기가 근본 동인)으로 미루어 보아 일시에 전반적으로 추진되어야 할 긴급한 과제시되고 있지는 않으며, 선진국들의 경험으로 보아 완만하고 점진적으로 진행될 것이다. 또 그간 우리 경제의 성장방식으로 미루어 실질적으로 공공부문의 역할은 계속 중요시 될 것이며, 일부 정부주변의 개방화와 사용자단체들의 주창과 같이 급진적인 시장경제화정책이 전반적으로 실효성 있게 실행되지는 않을 것으로 보인다. 한국경제의 거시적 조건 특히 재정부문의 부담이 현재의 공공부문의 급격한 축소를 필요로 하지 않고 있으며, 무엇보다도 이는 관료집단의 이해와도 직결된 문제이기도 하기 때문에 더욱 그러한 현실적 전망이 가능할 수 있다.

또 한가지 중시될 측면은 우리 사회경제에서 민간부문, 특히 재벌기업에 대한 국민들의 신뢰가 결코 높지 않으며, 대다수의 기업에 대한 국민들이 갖고 있는 이미지는 사회적 공헌을 중시하고 있다기 보다는 수단을 가리지 않는 탐욕적인 이기적인 조직에 가깝다 하겠다. 이러한 국민의 정서는 그간의 경험에서 형성된 것으로 단시일 내에 매체를 통한 기업의 이미지개선노력에 따라 크게 달라지지는 않을 것이며, 장기적으로 기업의 경영체제의 민주성과 진취성의 확보로서 극복되어 질 수 있을 것이다.

반면 우리사회는 그간의 정치권력집단의 온갖 부정과 부패관행에도 불구하고 공공부문의 역할에 대한 상대적 신뢰도와 사회적 기대수준은 높으며, 개별적 수준에서의 행태와는 달리 공익에 대한 가치부여도도 높은 편이라 할 수 있다. 이러한

정서는 일반기업의 사회적 역할에 대한 기대면 에서도 마찬가지라 생각된다.

자주 회자되는 공기업의 (비)효율성이라는 용어가 함축하는 기업상은 다분히 자본 내지 소유주의 수익성을 극대화하는 기업을 이상형으로 한 이론적 개념적 반영이나, 현대의 기업의 목표는 이와는 달리 민간기업의 경우조차 다양한 목표를 추구하는 형태를 보이고 있다. 기업에 대한 국민들의 인식은 나라별로 상당히 다르게 나타나고 있는 데, 최근 미국과 일본 그리고 유럽의 기업개념을 비교한 한 연구는 일본의 경영자들은 “기업은 함께 일하는 사람의 집단이기 때문에 그 목적은 이윤추구와 더불어 종업원을 비롯한 이해관계자의 행복이며, 기업은 이와 같은 이해관계자와의 관계에 의존하는 조직”이라고 생각하는데 반해, 미국의 경영자들은 “기업은 이윤추구를 가장 중요한 목적으로 하며, 효율적으로 이윤을 추구하기 위하여 조직되어 있고, 종업원은 이와 같은 목적을 위하여 고용되고 있다”고 생각하고 있다는 사실을 밝혀 주고 있다. 우리나라의 경우도 대기업이 소유주(shareholder)의 이익에만 철저히 봉사하는 조직이라는 인식보다는 기업에 관련한 이해관계자들(stakeholder)의 이익을 추구해야 한다는 규범적 인식을 강하게 요구받고 있다 할 것이다.

이러한 조건들을 감안할 때 공기업이 실질적인 경영혁신을 추진할 경우 국민적 지지가 높을 것으로 전제할 수 있다. 앞에서 경영혁신의 대안으로서 다소 불명확한 형태이긴 하지만 경영체제의 혁신을 제시한 배경에는 바로 공기업이 추구하여야 할 목표는 공기업의 이해관계자들, 즉 공기업관리를 담당하는 정부와 공기업 경영자뿐 아니라 최소한 공기업에 고용된 노동자, 고객으로서 국민, 관련 전후방 산업체(공급 및 수요업체)들의 조정된 이익을 유효하게 실현하는 데에 있다는 기본적인 인식에서 였다. 이러한 경영체제의 지향은 현재 한국대기업의 소유지배구조의 개편방향과 관련하여 생각할 때, 그리고 민영화될 공기업의 경영체제에 대한 모델제시도 될 수 있다는 면에서도 공감을 얻을 수 있을 것이다.

따라서 최근 정부에 의한 공기업혁신에 대한 재추진시도와 이와는 독립적으로 신노사관계구축의 일부로서 참여와 협조의 논의를 노조의 입장에서 비판적 관점에서 생산적으로 수용하여 대응한다면, 현 상황은 위기적 요인과 함께 발전적 가능성도 잠재하고 있다. 즉 정부가 국민의 지지를 얻을 수 있는 모습으로 공기업이

자기혁신을 하도록 지원하고, 전반에 걸쳐 대등한 노사관계형성을 촉진하여야 하는 본래의 역할에 충실하며, 현재 추진하고 있는 노사관계의 개혁이 어떠한 형태로든 노조의 경영참여를 수용하는 방향으로 진행될 것이라는 전제가 가능하다면, 공공부문노조는 과거의 노동배제적·억압적 노사관계를 극복하고, 경영혁신에 주도적으로 참여함으로써 미래의 민주적·참여적 노사관계를 구축하는 선도적 위치에 자리잡을 수도 있다. 노동조합의 설득력 있는 공기업 경영혁신에 대한 대안 제시와 면밀한 추진계획 수립은 한국사회경제의 민주적 발전방향을 주도하는 중요한 단서가 될 수 있을 것이다.

현단계에서 우리의 공공부문 노조는 노동기본권의 확보에 주력하는 한편, 공공부문기업에서 민주적 참여를 통한 경영개혁을 주도해 나가면서 전향적인 노사관계를 확립(민간부문의 향도)해 나가야 하는 어려우나 중대한 도전에 직면하고 있다. 공공노조는 구태의연한 관료적 지배구조의 극복과 공공부문의 지속 가능한 발전을 통한 공익의 증진을 위하여 공기업의 경영체제의 민주화를 추진한다는 사명감으로 경영혁신에 적극 대응할 필요가 있다.

3. 노사관계의 혁신방안

정부의 정책과 자본측 경영합리화전략의 기조는 한 마디로 요소 비용(지대, 이자율, 임금 등) 위주의 전략 곧, 임금비용을 줄임으로써 상품가격을 낮춰 경쟁력을 확보하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 요소비용 뿐만 아니라 연구개발 능력, 조직의 효율성, 노사관계, 노동력의 질 등 다양한 요인들이 경쟁력을 결정한다. 특히 최근 들어서는 기술혁신과 생산의 주체인 노동자들의 참여와 열의를 높이고 숙련을 향상시키는 것이 경쟁력의 결정적인 요인이라는 것이 널리 인정되고 있다. 또한 한국의 경우 후발 개발도상국들의 추격으로 이미 저임금·저가격에 기초한 수출드라이브 정책의 한계가 드러났으며 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 고임금·고능률생산체제로의 전환이 절실하게 요구되고 있다.

고임금·고능률생산체제는 노동자들의 삶의 질 보장, 숙련향상, 경영참가 등을 그 주요한 요소로 한다. 선진 각국의 초일류 기업들이 기업경영에서 이른바 ‘참여경영’, ‘인적자원관리’를 강조하고 있고, 과로사를 유발할 정도로 높은 노동강도와 열악한 근로조건에 기반하여 높은 경쟁력을 과시하고 있는 일본의 경우에도 근로시간을 단축하고 작업시간의 틈새를 늘리며 재고 없는 생산방식을 완화함으로써 노동자들에 대한 유인체계를 강화하고 있다는 사실이 바로 이를 반증하는 것이다.

한편 공기업에서의 효율성은 민간기업과는 달리 수익성과 일치되는 것은 아니며 공공서비스의 질이 효율성의 중요한 척도가 된다. 그리고 서비스의 질을 결정하는 데 결정적인 구실을 하는 것 가운데 하나는 공공서비스를 담당하고 있는 노동자들이 작업에 임하는 태도와 자세이다. 결국 공기업의 경영혁신은 노동자들의 삶의 질 제고, 산업민주주의의 실현과 긴밀히 연계되어 있다. 한편 공기업의 경우 기업 경영의 자율성 확보가 주요한 과제이며 이를 위해서도 노동조합의 참여가 필수적이다. 현재 정부의 통제에 맞서 자율성을 지킬 수 있는 집단은 노동조합밖에 없다. 전문성이라는 면에서도 회의에 몇 번 참석하는 비상임 이사보다는 현장 노동자들이 기관 운영 실태와 문제점을 잘 파악하고 있다.

노동조합활동의 차원에서 문제를 파악해 보자면 정부와 자본측의 경영합리화전략에 대한 효과적인 대응 여부는 결국 노동조합의 주체역량에 따라 결정될 수밖에 없다. 경영참가도 노동조합의 조직역량, 투쟁역량이 뒷받침되지 않으면 현실화될 수 없거나, 극단적인 경우 노동조합이 자본에 귀속되는 결과를 가져올 수도 있다. 노동조합은 현장조직체계를 정비·확립하고 현장토론을 활성화하며 조합운영에서 민주주의 원칙을 관철해야 한다. 또 한편으로 교육·조직·문화활동 등 일상활동을 강화함으로써 현장 장악력을 높이는 데 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

그리고 노동조합이 지역운동, 더 나아가서는 전체 사회운동에서 자신의 책무를 다하는 것이 중요하다. 특히 공기업 노조의 경우 그 특성상 국민대중과 직접 접촉하고 있으며 국민여론이 투쟁의 성패를 좌우할 수도 있다. 공기업 노동조합들 ‘공익’을 보장하기 위한 집중적인 노력을 기울여야 할 것이다.

다음으로 사업장 차원에서도 노동조합활동은 좀더 다양한 내용을 담지 않으면

안된다. 현재 한국 노동조합들은 임금인상투쟁을 준비하고 실행하는 데 거의 모든 역량을 쏟고 있다. 물론 이것은 우리나라 노동자들의 임금수준, 근로조건이 열악하다는 점을 반영하는 것이다. 하지만 환경변화에 따라 자본측의 전략도 변화하고 있으며 노사간 대립갈등의 지점도 이동하고 있다. 또한 노동조합은 노동자들의 다양한 요구를 수용하지 않으면 안된다. 이와 관련하여 특히 노동조합의 경영참가, 고용안정의 보장, 교육·훈련의 내실화, 작업조직의 민주화 등은 노동조합운동의 절실한 과제이다.

1) 노동조합의 경영참가

1995년 전국민주노동조합총연맹과 한국노동사회연구소가 실시한 설문조사 결과에 따르면 현재 한국 노동조합의 경영참가 수준은 매우 낮은 편이다. 노동조합의 경영참가 현황을 임금 및 근로조건에 관한 사항(임금체계 개편, 고과기준 설정, 작업시간 변경), 인사관련 사항(조합원 인사, 조합원 해고·징계, 조합 간부 인사, 조합 간부 해고·징계), 산업안전보건관련 사항(작업환경 측정, 재해발생시 대책 수립, 개선책 수립, 보호구 선정), 고용관련 사항(집단 감원, 임시직 채용, 용역노동자 이용, 시간제노동자 이용), 경영관련 사항(경영계획 수립, 경영혁신안 마련, 공장 이전·합병, 휴·폐업), 생산관련 사항(생산계획 수립, 신기술·기계 도입, 소집단활동 도입, 하도급 전환), 교육 및 기업문화관련 사항(교육방침 수립, 교육대상 선정, 기업문화운동 실시)으로 구분할 경우 임금 및 근로조건에 관한 사항의 경영참가 수준이 사전협의를 조금 넘어 가장 높은 수준이다. 다음으로 인사관련 사항이 사전협의에 가까운 수준이며, 산업안전보건관련 사항과 고용관련 사항은 사전통보를 약간 웃도는 정도이다. 경영참가에서 가장 중요한 영역이라 할 수 있는 경영관련 사항, 생산관련 사항, 교육 및 기업문화관련 사항 등은 거의 회사가 일방적으로 시행하고 있는 상태이다.

그리고 공기업 노조의 경영참가 수준은 교육 및 기업문화관련 사항을 제외하고서는 모든 사항에서 민간기업 노조보다 낮은 형편이다. 이것은 공기업의 경우 민간기업보다 관료주의적이고 노동배제적인 경영이 이루어지고 있다는 것을 드러낸

다.

<표 4-1> 한국 노동조합의 경영참가 수준

	민간기업	공기업	기타	전체
인사	1.8349	1.6761	1.6667	1.8051
고용	1.1413	0.9034	0.8426	1.0933
경영	1.0222	0.8182	0.8704	0.9883
생산	0.6019	0.4091	0.4296	0.5679
임금 및 근로조건	2.0878	1.9924	2.0741	2.0760
교육 및 기업문화	0.7026	0.7576	0.5062	0.6952
산업안전보건	1.3310	1.1875	1.2870	1.3115

주: 1) 조사응답 사업장은 389개이며 그 중 민간기업 315개, 공기업 44개, 기타 27개 무응답 3개임.

2) 수치는 노사협의 3, 사전협의 2, 사전통보 1, 나머지 0으로 점수화하여 평균값을 구한 것임.

자료: 전국민주노동조합총연맹·한국노동사회연구소(1995)의 「노동조합의 경영참가 설문조사」 결과를 활용하여 분석한 것임.

물론 노동조합이 경영전략적인 영역에까지 참가하고 있는 경우도 없지 않다. 전기안전공사노동조합의 경우 전반적인 사업을 검토하고 결정하는 사업소장회의에 위원장이 참석하며 징계위원회, 인사·포상 결정에 참여하여 노조의 입장을 관철할 수 있다. 그리고 회사측의 중요한 기획문건은 노조 위원장의 결재가 필요하다. 따라서 경영전략적인 사안에도 노조가 참여할 수 있는 기회가 마련된다. 한편 노동조합은 불합리한 제도 개선, 업무영역 확장, 일하는 풍토 조성 등을 목표로 하는 「공사발전 기획단」을 구성할 것을 요구하였는데, 현재 회사측 14명 노조측 3명이 참여하고 있다. 노동조합 간부들은 실제 공사의 경영상태가 부실하여 임금·근로조건 개선이 어렵다고 보고 공사의 경영상태를 개선하는 데도 나름의 노력을 기울이고 있는 것이다. 하지만 전기안전공사노동조합의 경영참가는 제도적인 근거를 갖고 있는 것이라기보다는 사장의 개인적인 경영방침에 의한 것이라는 한계를 갖고 있다.

노동조합이 이사회에 참석할 경우 의사결정이 지체될 가능성이 존재하며 기업측이 노동조합의 요구를 어느 정도는 수용해야 하기 때문에 일정한 비용이 요구

될 수도 있다. 이것이 비효율의 요인으로 지적될 수 있으나 일단 합의에 이른 사항은 확실하게 집행되는 효과를 갖는다. 경제참가제도가 발전되어 있는 나라들에서의 경험은 경영참가의 확대가 사용자들에게 많은 비용을 요구하는 것은 사실이지만 합리적인 경영을 강제함으로써 효율성 증진에 기여하고 불필요한 노사간의 분쟁을 줄여 장기적으로 경쟁력을 강화하는 데 기여한다는 것을 보여준다. 우리나라 공기업에서 노동조합의 경영참가는 산업민주주의를 실현하는 수단이 될 뿐만 아니라 경영자율성을 보장하는 지렛대 구실을 하여 공기업 경영의 효율성을 높이는 데 크게 기여할 것이다.

한편 노동조합의 입장에서 볼 때 경영참가가 긍정적인 측면만 갖고 있는 것은 아니다. 전기안전공사노동조합 간부들은 노동조합이 경영에 참가하는 것을 대체로 긍정적으로 보고 있지만 어려운 점도 없지 않다고 말한다. 한번은 회사측이 위원장에게 일주일에 두 번 열리는 임원회의에 참가할 것을 요구하여 참석한 적이 있는데 여기에서 숙직체계를 변경하는 사항에 대한 논의가 있었고 회사측은 이후 “노동조합 위원장이 참여하여 결정했다”면서 곧 시행에 옮겼다. 결국 노동조합은 조합원들에게 항의를 받기에 이르렀다. 이후 노동조합 위원장은 임원회의에 참석하지 않고 있다. 우선 1주일에 두 번씩 열리는 회의에 조합원들의 의사를 수렴하고 나름의 입장을 정리하여 참석하기는 어렵기 때문이다. 하지만 위원장이 임원회의에 참석하고 난 후에 회의 분위기가 많이 바뀌었다고 한다. 사장의 말 한 마디면 일사천리로 통과되는 식이 아니라 임원들이 나름대로 소신 있게 발언을 한다는 것이다.

또한 경영참가가 노동조합활동에 부정적인 영향을 미칠 가능성도 없지 않다. 전기안전공사노동조합의 경우 「공사발전 기획단」에 참여하고 있어 업무가 늘어났고 한편으로 경영참가가 이루어지자 일상투쟁 거리가 줄어들어 상대적으로 현장활동이 침체되는 경향이 있다고 한다. 그러나 노동조합이 그 역량에 맞게 활동을 배치하고 일상활동 프로그램을 개발한다면 이런 문제점들을 극복할 수 있고 극복해야 한다. 경영참가를 통해 노동조합이 노동자들의 권익을 관철할 수 있는 영역을 넓히고 자본측의 전략을 사전에 파악하여 대응력을 높일 수 있다는 것을 고려한다면 이러한 문제점들이 경영참가를 반대할 근거로 제기되기는 힘든 것이다.

그리고 노동조합이 경영에 참가할 경우 자본측에 ‘포섭’되는 것을 우려할 수도 있지만 현재 우리나라의 노사관계제도, 노사간의 역관계, 자본측의 전략 등을 종합적으로 살펴볼 때 ‘포섭’의 가능성은 많지 않다. 오히려 문제는 정부·자본측이 이사회 참가를 쉽게 허용하지 않을 것이라는 점에 있다. 노동조합은 장기적인 관점에서 이사회 참가를 주요한 요구사항 가운데 하나로 내걸어야 하고 단기적으로는 노사협의회를 적극 활용하는 방안을 모색해야 할 것이다.

2) 임금·인사제도 개선

(1) 임금제도 개선

공기업의 기본급테이블은 대부분 본봉호봉표와 직무급표 두 가지로 구성되며 직무급표는 직종(직군)별로 별도로 존재한다. 직무급(직급급)은 본봉만큼의 비중을 차지하고 있으며, 근속년수에 따라 매년 상승하는 본봉과는 달리 직급승진이 되지 않으면 임금이 상승하지 않는다.

한편 공기업의 임금구성상 특징을 한마디로 요약한다면, 기본급의 비중이 민간보다도 훨씬 낮고 임금구성도 복잡하다는 것인데, 이는 정부의 임금억제에 의해 대개의 기관들이 수당을 신설하거나 그 지급률을 조정하는 방식으로 임금관리를 해왔기 때문이다. 기본급 비중이 낮을 경우 임금구성이 복잡해지기 쉽고, 임금의 안정성 또한 떨어진다. 낮은 기본급 비중은 한국의 임금제도가 지닌 공통된 특징이라고 할 수 있는데, 민간부문에서는 기본급 비중이 지속적으로 상승해 온 반면, 공기업에서는 낮아져 왔다. 정부투자기관의 경우 95년 현재 기본급 비중은 35.6%에 불과하며, 기관별로 편차도 심하다.

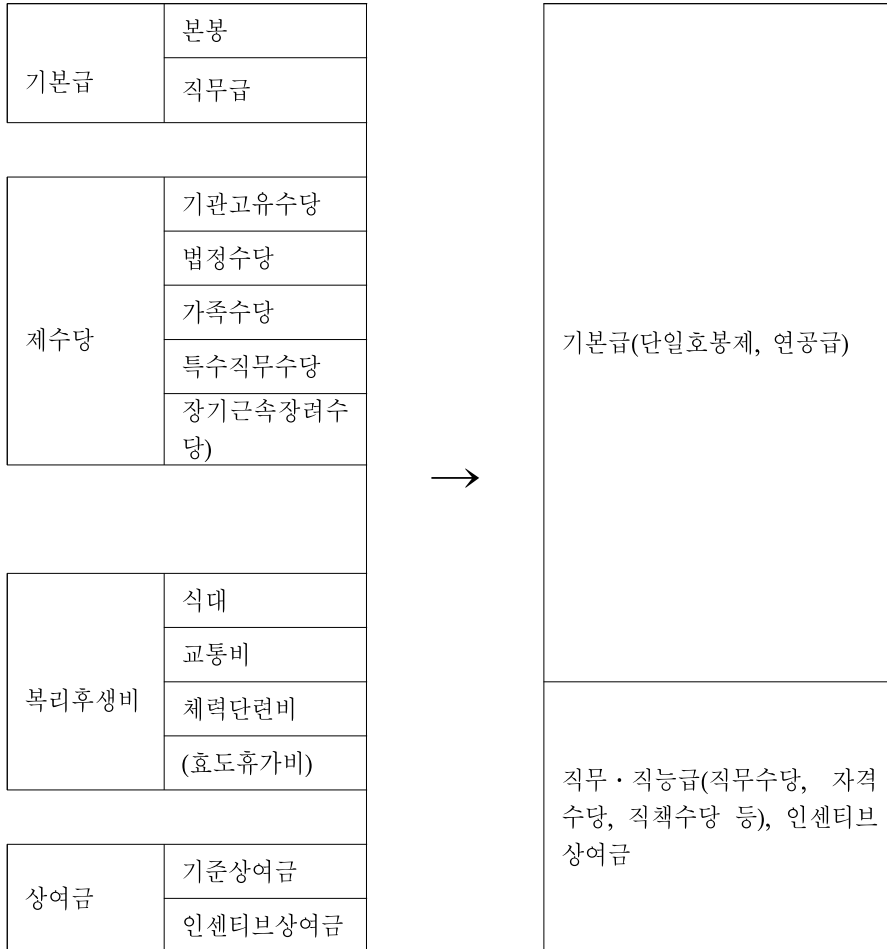
따라서 직종간의 차별에 근거한 직무급(직급급)과 복잡한 수당들을 기본급으로 통합하여야 하며 기본급은 생애생계비를 반영할 수 있게 설계되어야 한다. 그리고 직무의 특성과 숙련의 차이에 근거한 수당은 기본급과 별도로 운영하여야 할 것으로 보인다. 이것은 임금체계가 연공급만으로 설계되었을 경우 엄연히 존재하는 숙련의 차이와 직무의 특성을 반영하지 못하기 때문이다. 이것은 제조업보다는 노

동력 구성이 상대적으로 이질적인 공기업의 경우 이미 현실적인 문제가 되고 있다. 여기에서 직무·직능급의 비중을 어느 정도로 할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있는데 이는 사업장의 실정에 따라 다를 수 있다. 직무나 숙련이 동질적인 사업장과 그렇지 않은 경우 그 비중은 당연히 달라지기 때문이다.

그리고 이와 관련하여 중요한 점은 임금체계 문제를 노동조합운동의 조직발전 전망 곧, 산업별 노동조합체계로의 전환과 연관지어 파악하지 않으면 안된다는 것이다. 현재 우리나라 노동조합들이 무직급 단일호봉제를 노동조합의 대안으로 제출하고 있는 근거 가운데 하나는 노동조합이 기업별로 조직되어 있어서 직무의 성격이나 숙련수준이 비교적 동질적이라는 점이다. 그러나 노동조합운동이 산업별로 조직형태를 전환할 경우 노동조합의 조직대상도 다양한 직무와 숙련수준을 가지고 있는 노동자들로 그 폭이 넓어진다. 또한 연공급 임금체계가 기업에의 귀속성을 강화하는 부정적인 측면을 가지고 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

물론 현재의 연공급 임금체계를 직무급이나 직능급 체계로 개편하는 것도 고려할 수는 있을 것이다. 그러나 직무급을 도입하기 위해서는 직무의 난이도, 숙련수준을 객관적으로 평가할 수 있는 사회적 기준을 마련하는 것이 우선되어야 하고, 일본식 능력주의적 인사관리제도를 수입하는 것은 노동자의 근로조건과 노동조합 조직력에 치명적인 영향을 미칠 수 있다. 그리고 노동자들의 정서나 요구를 고려하더라도 ‘연공’ 기준을 완전히 폐기하기는 힘들며, 연공급이 생계비를 가장 잘 반영할 수 있는 임금체계라는 장점을 갖고 있기도 하다. 따라서 현재로서는 연공급체계를 기본으로 하되 직무·직능급을 일정 부분 수용하는 것이 노동조합의 대안일 것이다.

<그림 4-1> 임금체계 개편안



(2) 인사제도 개선

현재 인사제도와 관련하여 가장 중요한 문제점 가운데 하나는 인사적체문제이다. 먼저 인사적체는 노동자들의 자기 실현 기회를 차단한다. 또한 현재의 임금제도에 따르면 승진이 임금 인상 of 전제이어서 인사적체는 곧 임금 인상 기회 of 박탈을 의미한다.

인사적체를 해소하기 위해서는 우선 직위(직책)와 직급이 분리되어야 한다. 이것은 특정한 직책을 갖지 않는다고 하더라도 직급승진이 가능하다는 것을 의미한

다. 역으로 직급 승진이 되더라도 직책을 안 맡을 수 있는 것이다. 그리고 일정 직급까지는 자동승진제가 도입되어야 한다. 일반적으로 숙련은 근속연수에 따라 향상되기 때문에 주관적인 인사고과보다는 자동승진제가 합리적이라고 할 수 있다. 이를 위해서도 포괄적이고 적절한 교육·훈련이 뒷받침되어야 함은 물론이다. 또한 자동승진제를 원만하게 시행되기 위해서는 직급별 정원제가 폐지되어야 한다.

다음으로 인사고과의 객관성과 공정성이 보장되어야 한다. 현재 인사고과는 임금수준 관리, 인사이동과 승진 등에 활용되고 있으나 객관성이 결여되어 있어 노동통제장치로서 기능하고 있는 측면도 없지 않다. 먼저 인사고과가 호봉승급에 반영되어서는 안된다. 호봉승급은 노동자들의 생계비를 충족시키는 것이어야 하며 여기에 평가가 개입될 근거가 없기 때문이다. 그리고 주관적인 평가의 여지가 높은 능력 중심이 아니라 업적 중심의 평가가 되어야 하며 하향식 평가가 아니라 상향식평가, 상대평가가 아니라 절대평가가 이루어져야 한다.

현재의 인사제도는 직군에 따라 차별적으로 운영되고 있으며 이것이 객관적인 근거를 갖고 있지 않음은 물론이다. 따라서 학력, 성간 차별에 근거한 직군간 승진의 차별, 직책의 호칭 차이가 없어져야 한다. 이것은 노동자들간의 대립·갈등을 완화하고 작업장을 민주화하는 데 기여할 것이다.

3) 고용안정의 보장

고용안정은 고능력 생산체제를 확립하기 위한 전제가 된다. 고용안정은 노동자들의 근로의욕을 높일 뿐만 아니라 숙련을 향상시키는 데 기여한다. 한편 해고나 비정규노동력 활용 등 수량적 유연성이 제한될 경우 자본측은 기술혁신에 근거한 경영혁신을 추구하게 되어 장기적으로 경쟁력을 높이는 데 기여하게 된다. 반면에 자본측이 수량적 유연화조치를 자유롭게 실행할 수 있을 경우 자본측은 당연히 저임금에 기초한 경쟁전략을 취하게 되고 이는 장기적으로 경쟁력을 약화시키는 것으로 귀결된다.

노동자들의 고용이 상대적으로 안정되어 있는 독일과 일본의 높은 경쟁력과 상

대적으로 해고가 용이한 미국의 경쟁력 약화는 바로 이러한 노동시장제도의 차이에서 기인한다는 견해가 있다. 최근 높은 경쟁력으로 주목을 받고 있는 미국 초일류 기업들의 경우 미국의 일반적인 관행과는 달리 상대적으로 노동자들의 고용안정성을 보장하고 있다는 사실 또한 주목할 만한 점이다.

현재 고용문제와 관련하여 문제로 되는 것은 감원과 비정규노동력의 확대 두 가지이다.

먼저 감원문제와 관련하여 노동조합은 사업장 차원에서는 기업의 경영상태와 전망, 경영전략의 변화에 대한 분석 등 고용보장 활동을 일상적으로 벌여야 하며, 단체협약에 정원유지, 하도급 및 용역전환시 조합과 합의, 인원정리시 조합과 사전합의, 자동화·신기술 도입시 조합과 사전합의 등 고용보장 조항을 확보해야 한다. 물론 감원, 좀더 폭넓게 본다면 실업문제의 경우 사업장 차원의 대응만으로는 한계가 있다는 것은 분명하다. 따라서 정리해고의 규제, 고용보험제의 내실화, 직장·직업에 대한 정보제공이나 상담과 같은 고용안정서비스, 교육·훈련과 같은 능력개발사업의 확대 등 정책·제도의 개선을 위한 투쟁이 결합되지 않으면 안된다.

또한 노동조합의 조직력에 치명적인 영향을 미칠 수 있는 비정규노동력의 확대를 막을 수 있어야 하며, 기존의 비정규노동자들은 노동조합에 가입시키거나 일정기간이 지나면 정규직화 하도록 해야 한다. 이와 관련하여 중요한 것은 근로자파견법 도입 저지와 외국인노동자대책이다.

파견근로의 경우 파견업체는 용역비에서 관리비와 이윤 등을 제하고 용역비의 일부를 임금으로 지급한다. 중간착취가 파견업체의 존립근거인 것이다. 이런 불법적이고 전근대적인 착취방식을 “현실적으로 파견근로자를 활용하는 경우가 많고 단속이 어렵기 때문에”, “파견근로자를 보호하기 위해” 허용한다는 것은 당치 않은 일이다. 파견법 제정은 노동자 보호에 기여하는 것이 아니라 저임금·불안정고용 노동자들을 양산할 뿐이다. 사용관계와 고용관계가 분리되는 파견근로의 특성 때문에 파견노동자의 임금수준 개선과 고용조건 보장에 한계가 있을 뿐 아니라 이는 정규노동자들의 근로조건 악화와 노동조합 무력화를 위한 수단이 될 가능성도 없지 않다.

외국인 노동자 문제는 이제 경제적 효과를 따지는 영역을 넘어 갖가지 심각한 사회문제를 불러일으키는 지경까지 이르게 되었다. 이것은 외국인 노동자 유입이 노동시장정책 차원의 문제가 아니라 사회적인 성격을 띠고 있음을 드러낸다. 외국인 노동자 문제는 인권문제를 비롯하여 사회적 통합 문제에 이르기까지 매우 복합적 성격을 지니고 있다. 노동조합은 엄격한 기준과 범위의 노동허가제 도입, 외국인 노동자 보호제 시행, 불법취업자에 대한 대책 마련, 외국인 노동자의 사회적 통합을 위한 조처 강구 등 외국 인력에 대한 종합적인 정책 수립을 요구해야 한다.

4) 교육·훈련의 내실화

현재 공공부문은 다양한 영역을 담당하고 있으나 그 상당 부분은 국민의 생명과 재산, 삶의 질, 환경에 미치는 영향이 지대하다. 그리고 해당 사업영역의 기술은 급속도로 발전하고 있다. 하지만 노동자들에 대한 교육·훈련은 이에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

한국통신에서 1995년 6월, 6개 전화국 200명을 대상으로 한 설문조사에서도 교육·훈련 기회가 충분하지 못할 뿐 아니라 업무수행에 별 도움을 주지 못하고 있는 것으로 드러났다. 교육·훈련의 기회와 관련해서는 약 70%가 부족하다고 답했으며 그 효과에 대해서는 부정적인 답변이 약 46%, 긍정적인 답변이 약 36%, 그저 그렇다는 답변이 18.5%를 차지하고 있다. 설문조사 결과에서 노동자들이 특히 교육·훈련의 필요성이 절실함에도 기회가 적절히 주어지지 않는 것에 대해 문제의식을 갖고 있다는 사실이 분명히 드러난다. 물론 이것은 단순히 한국통신의 경우에만 해당되는 것은 아니고 우리나라의 일반적인 현실을 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다.

<표 4-2> 교육·훈련기회의 적정 여부(%)

적당한 편	14.5
그저 그렇다	15.7
부족한 편	46.5
매우 부족	23.3

자료: 신경춘·이영옥(1995), 「인력관리혁신 기반을 위한 직무관리제 실시(하)」, 『한국통신 경영과 기술』 10월호.

<표 4-3> 업무수행에 대한 교육·훈련의 효과(%)

매우 효과 있다	4.6
다소 효과 있다	31.2
그저 그렇다	18.5
별로 효과 없다	31.2
거의 효과 없다	14.5

자료: <표 4-2>와 같음.

여기에는 정부와 자본측뿐만 아니라 노동조합측도 일정한 책임을 갖고 있다. 현재 노동조합운동이 임금인상 위주의 활동을 하고 있다는 것은 부정할 수 없는 현실이고 현재의 임금체계에 따르면 숙련향상에 대한 물질적 보상이 이루어지지 않기 때문에 노동자들도 숙련향상을 위한 노력을 기울이지 않고 있는 것이다.

그러나 노동조합운동 차원에서도 장기적으로 요소비용 위주, 노동배제적 경영합리화전략에 대응하는 데서 숙련향상의 문제는 중요한 관건이 된다. 임금·근로조건 향상뿐만 아니라 경영참여의 확대도 숙련 향상을 기반으로 할 때 효과적으로 추진될 수 있기 때문이다. 특히 기술변화가 가속화되고 있는 실정에서 숙련향상은 고용안정을 확보하기 위한 수단이 되기도 한다.

노동조합은 교육·훈련에 개입하여야 한다. 여기에서 중요한 것은 우선 임금 인상과 임금격차의 해소, 그 프로그램이 기업 특수적인 숙련이 아니라 보편적인 숙련의 형성을 달성할 수 있도록 하는 것, 고용안정성을 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련, 숙련을 반영하는 임금체계의 확립, 직무의 수직적 통합·긴 작업사이클 등 반테일러주의적 작업조직의 형성 등이다.

5) 작업조직의 민주화

현재 민간기업들이 추진하고 있는 합리화의 주요 내용 가운데 하나는 팀제의 도입이다. 팀제는 대기업 사무관리직의 경우 이미 일반화되어 있다. 팀제는 참여의 확대, 의사결정의 분권화, 다기능 전문가의 양성 등을 실현할 수 있는 유력한 조직체제로 선전되지만 그 배경에는 팀간의 경쟁을 유도하고 직무를 확대함으로써, 노동강도를 높이고 인력을 감축하여 임금비용을 절약하려는 기업측의 의도가 자리잡고 있다. 또한 팀제가 실제 노동자들의 경영참여, 숙련향상, 작업장의 민주화에 얼마나 기여하고 있는가에 대해서는 의문의 여지가 없지 않다. 팀제가 결국은 노동자들의 직무를 수평적으로 확대하고 노동강도를 강화함으로써 기업측의 인원절감을 용이하게 하는 구실만 하고 있다는 비판은 설득력을 갖고 있는 것으로 보인다.

하지만 그렇다고 하여 팀제도 자체에 대해 반대할 이유는 없다. 문제는 형식보다는 내용이기 때문이다. 유럽(특히 북유럽)의 경우 팀제도의 도입은 노동의 인간화 요구와 관련을 갖고 있다. 노동의 인간화운동은 기술혁신의 진전에 따른 노동자들의 소외를 극복하고자 한 것이다. 특히 자동차생산과 같은 대량생산체제에서는 모든 노동이 테일러주의적 원리에 따라 세분화되고 단순화된다. 더욱이 기술혁신은 노동자들이 기존에 가지고 있던 숙련을 진부화시키고 육체적·정신적 스트레스를 강화시키는 경향이 있다. 이에 따라 직무순환, 직무확대, 직무충실을 그 내용으로 하는 직무의 재설계와 이를 실현하기 위한 조직적 단위로서 자율적 작업팀으로의 작업조직 개편을 시도하게 되었던 것이다.

따라서 여기에서 노동조합이 내세워야 할 기준은 이러한 합리화조치가 노동자들의 직무확대가 아니라 숙련향상에 기여하는가, 산업민주주의 실현에 긍정적인 영향을 미치는가, 고용안정을 보장하는가 하는 문제이다. 팀제도가 어떤 방향과 내용을 가지고 도입되느냐, 누가 팀제도 도입을 주도하느냐에 따라 그것이 노동자들의 근로조건과 노동조합 조직력에 미치는 영향이 상당히 다를 수 있는 것이다.

이와 관련하여 중요한 문제는 팀장, 또는 일선관리자를 노동자들이 스스로 선출하는 것이다. 이는 작업조직을 민주화하기 위한 초석이 된다. 반면 일선관리자들

에게 생산관리 뿐만 아니라 인사노무관리를 담당하게 하는 것은 작업조직의 민주화와는 거리가 먼 것이다. 이외에 생산목표·작업방식·작업속도 등에 대한 자율성 확보, 숙련 향상을 도모하기 위한 수직적 직무통합 등이 작업조직의 민주화, 인간화를 실현하기 위해 주요한 내용들이다.

상명하달식의 관료주의문화가 팽배해 있는 공기업의 경우 작업조직의 민주화는 노동조합의 조직력을 강화하는 데 기여할 뿐 아니라 노동자들의 자발적인 참여의지를 높임으로써 효율성을 제고하는 데도 기여할 수 있다.

6) PBS 도입의 전제조건 마련

PBS를 도입하기 위해서는 먼저 정부출연 연구기관의 재정적 안정성을 보장할 수 있는 장치를 마련하지 않으면 안된다. 재정적 안정성이 연구생산성, 효율성을 높이는 토대가 되기 때문이다.

한편 지금까지 정부는 주요한 과학기술정책 결정시 현장의 의견을 수렴한 적이 거의 없으며 이는 정부 불신과 정책 실패의 주요한 요인이 되어 왔다. 각종 의사결정과정에 신망 있고 능력 있는 현장연구원들의 참여를 제도화함으로써 그들의 의욕을 북돋을 필요가 있다. 특히 노조가 갖고 있는 조직력과 정책역량을 국가적인 차원에서 최대한 활용할 수 있도록 해야 하며 이는 노사관계 안정에도 기여할 것이다.

또한 연구사업 예산 편성에서부터 연구과제 선정, 그리고 사후 평가에 이르기까지 과학기술 전문가들의 참여가 보장되어야 한다. 이럴 때 합리적 기준에 따라 과학기술투자의 방향성과 적정성, 긴급성 등을 조정하고 제어할 수 있을 것이며 과학기술연구의 내실화를 기할 수 있다. 특히 연구개발은 고도의 전문성을 요구하는 활동으로 비전문가가 연구활동을 직접적으로 관리·통제하는 것은 경제적으로 많은 비용이 들 뿐만 아니라 연구활동의 내용을 왜곡시키고 연구자들의 열의를 떨어뜨린다. 종합과학기술심의회의 활성화, 정부 및 국회에 과학기술자를 특채해서 활용하는 것이 구체적인 대안이 될 수 있을 것이다.

과학기술 예산의 대폭 증액은 PBS의 정착을 위한 기본 여건일 뿐 아니라 한국

과학기술 발전의 전제이기도 하다. 물론 이것은 과학기술정책의 방향전환과 맞물려 있으며 이를 위해서는 과학기술 예산의 증액, 과학기술예산의 심의와 배분·연구과제 선정·사후 평가에 과학기술 전문가의 참여보장, 과학기술예산의 부처별 분산과 중복집행의 방지, 국가과학기술 계획을 기획·조정해야 하는 과학기술처의 위상 제고, 종합과학기술심의회와 과학기술자문회의 등의 역할 제고 등이 선행되어야 한다.

<참고문헌>

1. 국내 문헌

- 경제기획원 (1993a), 「투자기관 이사장제도 운영활성화 대책 보도자료」.
_____ (1993b), 「정부투자기관 이사회제도 연찬회 개최 보도자료」.
_____ (1993c), 「공기업경영개혁 추진방안」.
_____ (1994), 「민영화 및 기능조정 세부추진계획」.
공공부문노동조합대표자회의 (1995), 『국제공공노련 일본협의회 초청 일본출장 보고서』.
_____ (1996a), 『'95 활동보고 및 '96 사업계획』, 제2차 정기대표자회의 자료집.
_____ (1996b), 『모범단체협약안』.
김대환 (1993), 「민영화 논리의 비판적 검토: 시장·규제 및 소유권과 관련하여」, 『사회비평』, 겨울호.
_____ (1994), 「공기업의 민영화와 그 문제점」, 『공기업의 민영화와 노사관계 토론회 자료집』, 전국전문기술노동조합연맹.
_____ (1995a), 「한국 민영화정책의 비판적 검토」, 『경제와 사회』 봄호.
_____ (1995b), 「민영화와 노동문제」, 임노동연구회 위커숍 자료집.
_____ (1996a), 「사회경제환경변화와 노동운동의 방향」, 『사회환경변화와 노동운동』, 한국노총 중앙연구원.
_____ (1996b), 「공기업의 민영화가 노동자에 미치는 영향」, 한일 비교노사관계 심포지움 발표논문, 일본 法政大 大原社會問題研究所.
김상곤 (1995) 「자본의 합리화공격과 공공부문」, 공공부문 노동조합 운동의 방향 모색을 위한 대토론회 자료집.
김영두 (1996a), 「공기업노조에 붙어닥친 노조 전임자 축소」, 『노동사회연구』 96

- 년 1월호, 한국노동사회연구소.
- _____ (1996b), 「공기업 노사관계의 쟁점과 전망」, 『노동사회연구』 96년 5월호, 한국노동사회연구소.
- 김재홍 (1994), 「한국의 민영화정책」, 『민영화와 규제완화』 국제세미나 발표논문, 한국경제연구원.
- 노사관계개혁위원회 (1996), 「공공부문 임금결정/공익사업 분쟁조정」, 노동관계법 개정 자료 96-12.
- 민복기 外 (1996), 『대법전』, 법진출판사.
- 박영범 (1994), 「공기업의 민영화와 노사관계」, 제15회 학술대회 발표논문, 한국공기업학회.
- 박영범 · 이상덕 (1990), 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원.
- 박영범 · 카멜로 노리엘 編 (1994), 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원.
- 박준식 (1996), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』, 한울 아카데미.
- 박태주 (1995), 「공공부문 노동조합의 조직발전 전망」, 『노동사회연구』 95년 9월호, 한국노동사회연구소.
- _____ (1996), 「공공부문 노동조합 운동의 현황과 과제」, 『노동사회연구』 96년 3월호, 한국노동사회연구소.
- 배무기 (1996), 『한국노사관계의 개혁 - 대립에서 협력으로의 전환 -』, 경문사.
- 송대희 (1989), 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원.
- _____ (1994), 「공기업민영화 추진실적평가와 정책개선방향」, 제15회 학술대회 발표논문, 한국공기업학회.
- 송대희 · 송명희 (1992), 「국민주방식 공기업 민영화의 개선방향」, 『한국개발연구』 여름호.
- 어수봉 (1994), 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원.
- 영남노동운동연구소 (1995), 『생활안정과 창의적 참여노동을 위한 인사·임금제도 개편안: 대우조선의 노사관계 환경과 인사·임금제도』
- 유훈 (1995), 『공기업론』, 서울: 법문사.

- 이동호 (1995), 『공기업 민영화와 정부·민간부문의 역할 재조정』, 경제연구총서 264, 대한상공회의소 한국경제연구센터.
- 이정식 (1996), 「노동조합 전임자 문제의 쟁점과 대책」, 『노동교육』, 3월호.
- 이종훈 (1996), 「공공부문의 임금 및 근로조건」, 1996년도 한국노동경제학회 춘계정책토론회 발표논문.
- 임창희·가재산 (1995), 『한국형 팀제』, 삼성경제연구소.
- 임희철 (1995), 「한국 민영화정책에 대한 비판적 고찰」, 『동향과 전망』, 겨울호.
- 재정경제원 (1995a), 「제6회 민영화추진 대책위원회 개최 보도자료」.
- _____ (1995b), 「'95년도 제2회 정부투자기관 경영평가위원회 개최 보도자료」.
- _____ (1995c), 「정부투자기관 기획본부장 회의 보도자료」.
- 전국민주노동조합총연맹·한국노동사회연구소 (1996), 『노동조합의 경영참가』.
- 정갑영 외 (1995), 『민영화와 기업구조』, 나남.
- 정부투자기관노동조합연맹 (1995), 「공기업 노동여건분석 및 개선방안」.
- 정부투자기관노동조합연맹·한국노동사회연구소 (1996), 『정부투자기관 임금제도 조사연구』.
- 정원호 (1993), 「공공부문 노사관계의 정립방향」, 공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회 발제문.
- 한국통신 경영진단 컨소시엄 (1994), 『한국통신 경영진단 종합보고서』.
- 한국통신 연구개발원 경영연구단 (1995), 『한국통신의 인사혁신방안: 신인사제도 (안)을 중심으로』.
- 한국통신노조 민영화특위 (1995), 「한국통신민영화와 노조의 대응」.
- 한정화 (1993), 「공기업의 전략경영」, 『공기업의 경영혁신』 연세대학교 산업경영연구소 심포지움 자료집.
- 행정쇄신위원회 (1996), 「행정쇄신과제에 대한 의견조화: 정부투자기관 경영평가제도 개선방안」, 행정쇄신위원회 행정실 산업경제팀.
- 홍주환 (1996), 「공공부문 임금가이드라인 정책의 논리와 효과」, 『노동사회연구』 96년 3월호, 한국노동사회연구소.

2. 일본문헌

- 高鎬俊夫 編著 (1995), 「コ-ポレート・ガベニャンス: 日本とドイツの企業システム」, 東京: 中央經濟社.
- 渡 寛基 (1993), 「労働條件の仕組み」, 青木宗也・中山和久 (編), 『JRにおける労働者の權利』, 日本評論社.
- 飯尾 潤 (1993), 『民營化の政治過程』, 東京大學出版會.
- 神代和欣 (1992), 『労働組合』, 日本労働研究所.
- 林 正樹 (1992), 「人員減縮と長時間・過密労働」, 木元進一郎・斧澤憲一 (編), 『JR労務管理と健康破壊』, 日本評論社.
- 清水 敏 (1993), 「労働時間」, 青木宗也・中山和久 (編), 『JRにおける労働者の權利』, 日本評論社.
- 香西 泰・寺西重郎 (編) (1993), 『戦後日本の經濟改革』, 東京大學出版會.
- 戸塚秀夫 (1989), 「公共部門の民營化と組合運動の課題」, 『自治労通信』, No. 472, 6月1日号.

3. 서양문헌

- Behn, Robert D. (1995), “The Big Questions of Public Management”, *Public Administration Review* Vol. 55 No. 4,
- Bishop, M. & Kay, J. (1989), “Does Privatisation Work?: Lessons from the UK”, mimeo., Centre for Business Strategy, London Business School.
- Casale, G. (1992), “Trade Union Action and Privatisation in Western Europe: Recent Dilemmas”, *Labour*, Vol. 6, No. 3.
- Fairbrother, P. (1991), “In a State of Change: Flexibility in the Civic Service”, in A. Pollert (ed), *Farewell to Flexibility?*, Blackwell.
- Ferner, A. (1987) “Public Enterprise and the Politics of Commercialism: Changing Industrial Relations in British and Spanish Railways”, *Work, Employment and*

- Society*, Vol. 1, No. 2.
- Garner, M. (1988), "Has Public Enterprise Failed?", in Ramanadham (ed.), *Privatisation in the U.K.*, Routledge, Chap. 2.
- HM Treasury (1990), "Privatisation", *Economic Briefing*, No. 1, December.
- Hogget, Paul (1991), "A New Management in the Public Sector?", *Policy and Politics* Vol. 19 No. 4, University of Bristol.
- Horowitz, M. (1994), *Collective Bargaining in the Public Sector*, Lexington Books, New York.
- Hutton, Graham (1995), "BPR: Overcoming Impedents to Change in the Public Sector", *New Technology, Work and Employment*, Blackwell Publishers Ltd.
- Ikurō, Takagi (1992), "The Formation of Rengō and Strategies of the Japanese Labour Movement for the Development of Labour Standards", edited by Shigeyoshi Tokunaga, Norbert Altmann, Helmut Demes, *New Impacts on Industrial Relations: Internationalization and Changing Production Strategies*, Iudicium Verlag GmbH.
- Kay, J. & Thompson, D. (1986), "Privatisation: A Policy in Search of Rationale", *Economic Journal*, Vol. 96, March.
- Kearney, R. (1984), *Labor Relations in the Public Sector*, Marcel Dekkar, New York.
- Levie, Hugo, Åke Sandberg (1991), "Trade Unions and Workplace Technical Change in Europe", *Economic and Industrial Democracy* Vol. 12, SAGE.
- Lord McCarthy of Headington (1988), "Privatisation and the Employee", in V. Ramanadham (ed), *Privatisation in the U.K.*, Routledge.
- McIlloy, J. (1988), *Trade Unions in Britain Today*, Manchester University Press.
- MacInnes, J. (1987), *Thatcherism at Work*, Open University Press.
- McKevitt, D. & Lawton, A. (1994), *Public Sector Management*, Sage, London.
- Martin, Brendan (1993), *In the Public Interest?: Privatization and Public Sector Reform*, Public Services International, Zed Books, London.

- O'Connell Davidson, J. (1990), "The Commercialisation of Employment Relations: The Case of the Water Industry", *Work, Employment and Society*, Vol. 4, No. 4.
- _____ (1993), *Privatization and Employment Relations*, Mansell.
- OECD (1990), *Flexible Personnel Management in the Public Service*.
- OECD (1994), *Public Management Developments*.
- Ramanadham, V. (1988), *Public Enterprise and Income Distribution*, Routledge.
- Streeck, Wolfgang (1992), "Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?", edited by Marino Regini, *The Future of Labour Movements*, SAGE.
- Thomas, D. (1986), "The Union Response to Denationalisation", in J. Kay, C. Mayer & D. Thompson (eds), *Privatisation and Regulation - the UK Experience*, Oxford University Press.
- Tomaney, J. (1990), "The Reality of Workplace Flexibility", *Capital & Class*, No. 40, Spring.
- TUC (1985), *Privatisation and Top Pay*, Trades Union Congress, December.
- _____ (1986), *Bargaining in Privatised Companies*, Trades Union Congress, February.
- von Otter, Casten (1983), *Worker Participation in the Public Sector*, Arbetslivscentrum.
- Watanabe, Susumu (1994), "Restructuring of the Japanese National Railways: Implications for Labour", *International Labour Review* Vol. 133 No. 1, ILO.
- Yarrow, G. (1993), "Privatisation in the UK", in V. Ramanadham (ed), *Constraints and Impacts of Privatization*, Routledge.