공기업 경영합리화와 노동조합

이 민 영
(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 머리말

경쟁력 강화와 합리화, 효율 제고를 구실로 한 반노동자적인 경영합리화 정책이 기세를 더해 가고 있다. 물론 경영합리화는 자본주의체제가 성립된 이래 지속되어 왔고, 그 성과는 다분히 노동자들의 희생에 기초한 것이었다.

최근 들어 정부와 자본측이 경영합리화를 강화하는 주된 배경이 되고 있는 것은 세계경제의 급격한 변화이다. 경제활동이 한 나라의 범위를 넘어 전세계 혹은 전지구로 확대되는, 이른바 '지구화'(globalization)가 그것으로, 이는 곧 자본간의 '무한경쟁'을 의미하며 사회의 각 부문에 현실적 압력으로 작용하고 있다. 이 '지구화' 추세가 호혜와 평등에 바탕을 둔 새로운 국제질서를 만드는 데 일조하기보다 그에 역행하고 있다는 것은 분명하다. 강대국과 자본 중심적인 논리인 '경쟁력 강화'가 최고의 가치로 제시되는 '지구화'는 강대국의 약소국에 대한 지배·수탈관계의 강화, 자본의 노동통제 강화를 의미할 뿐이다.

한편 선진자본주의 국가들에서 '신보수주의' 정권들이 등장하여, 정부의 경제에 대한 적극적 개입을 지양하는 '작은 정부'를 표방하면서 시장경제원리를 중시하는 정책을 펼치고 있다. '신보수주의' 정권들은 '자유시장'의 우월성을 주장하면서, 민영화, 규제완화, 사회복지의 삭감, 임금억제, 고용 유연화 등을 통해 노동운동을 몰아붙이고, 순조로운 자본축적을 보장하는 정책을 펼쳐 왔다.

교통·통신의 발달 등 기술적 조건의 진전과 더불어 사회주의권의 몰락으로 초국적 자본의 요구를 제어하는 장치가 사라진 것이 이러한 세계적 변화의 주요한 동인으로 작용하고 있음은 물론이다.

이러한 상황에서 한국 정부와 자본측도 '세계화를 위한 경쟁력 강화'라는 구호 아래 공공부문의 '합리화'를 추진하고 있다. 정부의 조치는 두 가지 축으로 구성되어 있다. 하나는 전면적인 민영화, 통폐합 등 공기업 구조개편방안이며, 다른 하나는 인원 감축, 노조 전임자 축소, 복지후생제도의 개편 등 공기업 내부쇄신방안이다.

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 공기업들이 정부의 경제정책을 뒷받침하는 구실을 해 왔다. 이런 가운데서, 공기업의 경영과 노사관계에 대한 정부의 규제가 경영활동의 자율성·효율성을 침해해 왔다는 것은 부정할 수 없는 사실이며, 노사관계의 안정성은 장기적으로 효율 제고의 기반이 되기 때문이다.

민영화, 경영쇄신, 경영합리화라는 구실로 노동자들에게 일방적인 희생을 요구하는 정부의 정책은 이제 더 이상 방관할 수 없는 지경에 이르렀다. 한편으로 많은 사람들이 정부의 공기업 관리능력, 공기업의 유효성에 의문을 던지고 있고 공기업의 변화를 바라고 있는 것도 부정할 수 없는 사실이다.

2. 민영화와 공공부문 개혁

1) 공공부문의 성장과 위기

정치이념, 재정수입 확보, 자연독점, 산업합리화, 경제성장 촉진 등 다양한 요소들이 공공부문 확대의 원인으로 거론된다. 하지만 공공부문의 성장 배경을 한 마디로 말하면 자본주의 시장기제가 가진 근본적인 한계라할 수 있다. 이것은 1920년대 말 세계적인 대공황 이후 공공부문이 급속하게 확대된 데서 단적으로 드러난다. 대공황 이후 경제활동에 대한 정부의 규제는 확대되고 공기업의 수와 규모는 1930년대부터 1970년까지 급속하게 늘어났다. 공공부문, 그리고 정부 개입 확대의 직접적인 원동력은, 세계 대부분의 지역에서 자본주의의 미래에 대해 암울한 전망을 드리운 대공황에 대응할 필요성이었다.

경제학적으로는 공공재나 자연독점의 경우 시장의 실패가 존재한다는 것이 공기업의 존립근거가 된다. 이에 따르면, 공공재는 소비자의 선호가 정확히 반영되지 않고, 따라서 소비에 따른 가격 지급이 이루어지지 않기 때문에 이윤동기에 의해 운영되는 민간기업에 의한 생산이 부적절하다. 이런 재화나 용역은 공기업에 의해 공급될 수밖에 없다. 자연독점은 규모의 경제로 인하여 독점의 경우가 가장 효율적인 경우를 말하는데, 이를 민간기업이 담당할 경우에는 심각한 독점의 폐해가 나타나기 마련이다. 이를 방지하기 위한 방안으로서 공기업을 통한 재화 및 용역의 공급이 이루어진다는 것이다.

또한 공기업은 종종 사회경제적 평등이라는 목표를 추구하기 위한 수단으로 설립되거나 이용되었다. 예를 들어 공기업은 고용을 창출하거나 유지하는 데, 민간부문의 경제력 집중에 대응하거나 특정한 인종이나 지역의 경제적 지위를 강화하는 데 활용되었다. 공기업의 생산물은 저소득 소비자를 지원하기 위해 보조금을 통해 낮은 가격으로 제공될 수 있었다.

제2차 세계대전 이후 새로 독립한 제3세계에서 공공부문의 확대 또는 중요산업 국유화는 계급을 초월하여 모든 국민들의 주요한 열망이었다. 사람들은 교육, 의료, 물, 주택 등 공공서비스를, 기업들은 더 나은 전력, 통신, 도로 등 사회간접자본과 신용기관을 원했다. 그래서 사회서비스를 제공하고 공익사업을 운영하며 상업적인 활동을 관리·감독하기 위해 기존에 식민주의자들이 장악하고 있던 중요산업의 기관들이 국유화되거나 새로운 기관이 설립되었다. 이는 식민지 지배에서 새로이 독립한 나라들에서 피폐한 경제와 국민들의 처지를 개선하기 위해 필수적으로 요구되는 것이었다. 이후에도 제3세계 나라들에서 공기업은 식민주의자들의 경제적 지배에서 벗어나기 위한, 수입대체산업 육성전략의 일환으로 확대되었다.

결국 경제적 효율성 제고라기보다는 시장경제가 갖는 한계를 극복·보완하기 위한 노력이 곧 공기업, 넓게 보아 공공부문의 성장과 확대를 초래했으며, 공기업이 민간기업과 달리 공익성의 실현을 자신의 목표로 하는 것도 여기에서 연유하는 것이다.

우리나라의 경우 공기업 설립의 구체적인 동기는 경제발전의 촉진, 독점적 사업의 운영, 공공수요의 충족, 재정수요의 충족, 귀속재산의 정부인수 등을 들 수 있다. 그러나 우리나라의 공기업은 무엇보다도 정부의 수출 위주, 재벌 중심의 경제정책을 지원하는 역할을 담당해 왔다. 우리나라 공기업이 경제성장에 지대한 기여를 해 왔다는 것은 부정할 수 없는 사실이나, 이러한 공기업의 기본 특성이 공기업의 효율성 실현과 공공서비스 질 개선, 합리적 노사관계의 정립 등에 한계를 지운 것도 부정할 수 없는 사실이다.

최근 들어 장기적인 경제불황과 세계적인 차원의 정치적 역관계 변동은 공공부문의 위기를 초래하고 있다. 특히 기존 사회주의체제의 몰락은 계획경제의 근본적인 한계를 드러낸 것으로 평가되고 있으며 이는 자유시장경제의 우월성, 완전성을 주장하는 이데올로기적 근거가 되고 있다. 이런 과정에서 기세를 높이고 있는 신보수주의자들은 정부의 경제 개입

과 공공부문의 비효율성을 경제 침체의 근본 원인으로 파악하면서 정부의 역할 축소를 주장하고 있다. 이들은 '자유시장'이 유일한 대안임을 역설한다.

2) 민영화와 공공부문 개혁의 성격

(1) 민영화와 정부의 역할

한국에서도 광범위한 영역에서 민영화가 추진되어 왔다. 민영화를 추진하는 논리적 근거의 핵심은 공기업의 경우 '주인 없는 경영'으로 비효율적이기 때문에 민간기업에 소유권을 이양함으로써 '주인'을 찾아주어야 한다는 것이다. 그러나 민영화는 단순히 소유권의 민간 이양, 곧, 공기업의 매각을 의미하는 것은 아니며, 시장기제의 역할을 강화하여 효율성을 높이기 위한 다양한 노력을 의미한다. 따라서 민영화는 기존 정부의 역할 축소, 곧, '작은 정부' 논리와 긴밀한 연관을 가지고 있다. 하지만 '작은 정부'를 주창하는 신보수주의 정권 아래서 변화한 것은 정부가 경제에 대해 개입하는가 아닌가가 아니라, 어떻게, 누구의 이익을 위해 개입하느냐 하는 차원의 것이다.

신보수주의정부는 다양한 방식으로 경제에 개입해 왔다. 예를 들어 영국의 대처정부는 의료, 산업안전, 최저임금과 관련하여 종업원에 대한 사용자들의 의무를 완화했지만, 노동조합의 단체행동, 조합운영, 정책참가 등에 대한 법률적 규제는 강화했다. 미국의 레이건 정권 아래서 사회보장비는 축소되었지만 군비 지출은 늘어 재정적자가 오히려 확대되었다. 강대국의 신보수주의 정권은 기업 측의 최대이윤 실현을 보장한다는 점에서는 '작은 정부'를, 대중운동과 국제관계라는 측면에서는 '강한 정부'를 구현하고 있는 것이다. 우리나라의 경우에도 정부는 기업 측에게는 규제완화라는 선물을 주지만 노동조합, 노동운동에 대한 통제는 그 방식이 바뀌었을 뿐 더욱 강화되고 있는 것이 현실이다.

신보수주의자들의 경제원칙은 보통 '자유시장'으로 표현되지만 이것은 시장을 통제하는 힘의 불평등에 따른 왜곡을 감추는 잘못된 표현이다. 물론 초국적 독점자본이나 한국의 재벌도 시장의 힘에서 전적으로 자유롭지는 않지만, 그들은 정치·경제적으로 중소기업보다 훨씬 유리한 위치에 있어서 자금, 원료를 잘 조달할 수 있고 판로도 효과적으로 개척할 수 있다. 더욱이 노동시장에서 자본과 노동이 '자유로운' 계약을 체결할 수 있는 동등한 지위에 있지 않다는 것은 분명한 사실이다. 자본주의사회의 '시장'에서 경제적 약자들은 결코 자유로울 수 없는 것이다.

결국 민영화와 공공부문 개혁은 국민들의 생활을 희생하는 대신 초국적 자본의 이해를 충실히 반영하고 있다. 초국적 자본의 입장에서 볼 때 민영화는 중요한 의의를 가지고 있다. 사회주의경제 뿐만 아니라 주요 산업부문의 공기업은 초국적 자본의 진출과 확대를 막아 왔기 때문이다. 예를 들어 통신산업을 비롯한 공공서비스업의 민영화가 AT & T, BT 등 초국적 자본의 확대·강화로 귀결되고 있다는 것은 민영화가 누구의 이익에 봉사하는가를 잘 드러낸다. 그리고 의료, 교육과 사회서비스에 대한 공공지출의 감소는 곧 기업 측에 대한 조세 감면 혜택과 정부 예산의 지원으로 이어지며 이는 기업 측의 비용절감과 수익성 제고를 보장한다.

(2) 민영화의 효과

한국에서 민영화정책은 재벌의 공기업 나눠먹기, 고용불안정을 비롯한 노동문제에 대한 대책 결여, 추진방식의 졸속성 등으로 대중적인 비판과 노동조합의 저항에 부닥쳐 왔고, 최근 들어 정부는 민영화 추진을 유보하고 공기업의 내부혁신에 주력하겠다는 방침을 내놓았다. 이는 그간의 민영화정책이 많은 문제점을 가지고 있었음을 정부 스스로 인정하는 것이라고 볼 수 있다.

물론 민영화가 재벌의 공기업 인수 제한, 해당 기업의 노동자들과 국민들의 참여 보장, 사후 규제장치의 마련 등 다른 정책도구들과 효과적

으로 결합될 경우 효율성을 높이고 공공서비스가 제공되는 방식을 개선할 수도 있다. 하지만 민영화는 전체적으로 이러한 목표를 달성하는 데 실패하고 있고 그 반대의 결과를 초래하고 있다.

먼저 현재 진행되는 민영화가 효율성을 제고하는 데 기여한다고 평가하기에는 무리가 있다. 일반적으로 소유구조의 변화뿐만 아니라 시장구조(독점인가 경쟁인가), 조직문화, 노사관계 등 다양한 요인들이 효율성을 결정하기 때문에 민영화 곧 소유구조 변화가 효율성에 미친 영향을 판단하기도 쉽지 않다. 물론 민영화를 적극 추진하기 위한 근거로 민영화가 효율성을 제고했다는 많은 사례가 근거로 제시되지만 그 반대의 사례도 수없이 많다. 이와 관련하여 우리나라의 과거 민영화 경험도 긍정적으로만 평가되기는 어렵다. 그리고 민영화된 기업이 효율성 제고를 구실로 감원과 노동강도의 강화 등 노동자들의 일방적인 희생을 강요하고 있다는 점은 세계 도처에서 발견되는 현실이다.

게다가 효율성에 대한 평가는 일반적으로 수익성을 기준으로 한 것인데, 공기업의 본질적인 사명이라 할 수 있는 공공서비스의 질 개선이나 사회보장에 대한 기여도를 평가하는 경우 민영화는 부정적인 요소를 적지 않게 안고 있다. 이것은 무엇보다 신보수주의적인 민영화와 공공부문 개혁의 목표가 공공서비스의 질을 개선하는 것이 아니기 때문이다. 민영화는 부분적으로는 조세나 공공차입을 통해서가 아니라 소비자에게 요금을 부과함으로써 사회간접자본 확충을 위한 기금을 마련하는 것을 의미한다. 이 경우 민영화에 필연적으로 수반되는 소비자요금의 도입과 인상은 경제적 약자들에게 심각한 타격을 준다.

영국 수도사업의 경우 민영화에 이어 요금이 인상되었다. 가격을 규제하는 수도청은 투자를 촉진하고 높은 환경기준을 충족시키기 위해 2005년까지 실질요금을 두 배로 인상되기를 바라고 있다. 그리고 영국에서 민영화는 수자원의 유지에 부정적인 방향으로 작용했다. 지역의 환경, 경제, 생활에 결정적인 영향을 미치는 20개 이상의 강이 민영화이래 말라버렸다. 가뭄 때문이 아니라 기업들이 쓰레기를 막는 데는 관심이 별로

없고, 가능한 한 싸게 물을 퍼 올리는 데만 이해관계를 가지고 있었기 때문이다. 파이낸셜 타임즈는 다음과 같이 지적하고 있다. "지난 해 수익이 평균 14% 정도 상승한 이후, 소비자들은 거의 혜택을 얻지 못하는 반면, 기업 측이 가격을 인상하고 수익을 늘이고 있는 것에 대해 비판이 일고 있다."(Martin, 1993: 119-120).

그런데 보통, 사람들은 민영화가 영국이나 서구에서 나타나는 현상이라고 믿고 있지만 실제로는 제3세계나 중동유럽에서 가장 큰 영향을 미치고 있다. 그리고 민영화의 부정적인 측면이 극명하게 나타나는 것도 이 지역에서이다. 각국이 재정위기에 대응하여 민영화에 나서는 가운데 세계은행, 국제통화기금 등 국제기구는 재정적, 이데올로기적 압력을 행사함으로써 민영화를 촉진하는 역할을 하였다. 특히 이 기구들의 저개발 지역에 대한 지원은 언제나 개방화, 자유화와 함께 민영화문제와 연계되었다. 세계은행에 따르면 1990-91년에 6,832개 기업이 민영화되었는데 그 대부분은 과거에 사회주의권에 속했던 나라들의 기업이었고, 2/3인 4,500개가 독일(특히 구동독지역)의 기업이었다. 그 외에 중동유럽이 805개, 라틴아메리카가 804개, 아프리카가 373개, 아시아가 122개, OECD국가(북미, 서유럽, 일본과 오스트레일리아 뉴질랜드 등 포함)가 170개였다(Martin, 1993: 95).

OECD는 1992년에 멕시코에 대해 다음과 같이 보고하고 있다. 멕시코시의 물세는 물 공급 비용을 반영함으로써 상당히 상승했다. 물에 높은 경제적인 가치를 부여함으로써 물 사용을 억제하려는 것은 비용을 부담시킴으로써 한정된 자원을 합리적으로 배분할 수 있다는 신자유주의적인 접근방식과 일치한다. 멕시코의 경험은 이 경우 나타나는 전형적인 추세이며, 그 결과는 공익사업에 대한 보조금의 축소·폐지에 따르는 부담을 빈자에게, 소기업과 농업생산자에게 전가하는 것이다(Martin, 1993: 119).

코스타리카의 경우 개방화, 민영화를 축으로 하는 구조조정정책의 결과 무역수지가 악화되고 재정적자도 확대되었으며, 물가 인상률도 정책시행 이전 4년 동안보다 45% 이상 높아졌다. 물가인상이 유발한 실질임

금의 하락과 의료·교육에 대한 지출의 감소(13% 정도 감소) 때문에 빈곤한 사람들의 상황은 더욱 악화되었다. 공공지출의 감소는 사람들의 건강과 교육에 심각한 영향을 미쳤다. 실례로 코스타리카에서 사라졌던 질병인 홍역과 말라리아가 다시 나타났다. 그리고 매우 심각한 것은 유아 사망률이다. 유아 사망률은 그 동안 1,000명 당 13.7명 수준으로 떨어졌으나 다시 15.4명으로 늘어났고, 어린이들의 영양실조 수준은 34% 증가했으며 초·중등학교 낙오율은 증가했다. 코스타리카의 구조조정정책 결과는 나라의 경제·사회적 위기였다(Martin, 1993: 154).

3. 기업 차원의 경영합리화

1) 경영합리화의 양상

최근 들어 자본측은 노동의 '유연성'을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있으며, 이것이 현재 진행되고 있는 경영합리화의 핵심 내용이 되고 있다. 경제의 국제화 추세에 따른 자본간 경쟁의 격화라는 조건에서 자본측은 노동 유연성을, 비용을 절감하고 시장수요에 대해 탄력적으로 대응하기 위한 전제조건으로 파악하고 있다.

노동 유연성의 구체적인 형태로는 수량적 유연성, 작업의 외부화, 기능적 유연성, 임금의 유연성 등을 들 수 있다. 수량적 유연성은 정리해고 절차의 간소화와 시간제·일고·계약직 등 비정규 노동력 활용을 통해 고용량을 조절하거나, 근로시간을 탄력적으로 조절함으로써 노동력의 규모를 시장수요의 변화에 적응시키는 것을 의미한다. 작업의 외부화는 외주 하청, 사내 하청, 파견근로자의 활용 등을 통해 위험부담을 외부로 전가하거나 분산하는 것이다. 기능적 유연성은 곧 다기능공의 양성을 의미하며 이는 고용규모를 축소하거나 시장환경뿐만 아니라 생산과정 변화에 적응하기 위한 전제조건이 된다. 임금의 유연성은 임금결정의 기준을 연공이나 직무의 성격에서 능력이나 성과로 변경하고자 하는 것이다.

노동조합의 입장에서는 이런 자본측의 '유연성' 확보 노력을 긍정적으로 평가하기는 어렵다. '노동의 유연화'는 노동자들의 입장에서는 곧 고용불안정의 확대, 임금·근로조건의 악화, 노동시장의 분단과 노동자계급의 분열, 노동자들간 연대의 파괴와 노동조합의 무력화를 의미한다. 특히 협조적 노사관계에 기반하여 소수의 인력을 최대로 쥐어짜는 일본식 노동력 이용체제가 노동자들의 삶과 노동조합의 조직력에 극히 부정적인 영향을 미친다는 점은 분명하다.

대부분 일정한 사업영역을 독점하고 있고, 경영의 자율성과 책임성이 결여되어 있어 경영합리화와는 거리가 먼 것으로 여겨졌던 공공부문에서도 변화가 일어나고 있다. 합리화를 구실로 한 고용규모의 축소와 비정규노동력 활용의 확대, 자회사 설립 등을 통한 작업의 외부화, 담당 업무 영역의 확대, 능력급이나 성과급의 도입 등은 공공부문에서도 일반화되고 있다.

우리나라 공공부문의 경우에도 노동유연성을 확보하고자 하는 시도가 확대되고 있다. 먼저 수량적 유연성과 관련하여 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. 그리고 각 기업들은 자회사 설립 등을 통해 작업의 외부화를 확대하고 있는 것으로 보인다. 한국통신의 114분할 민영화 시도도 이런 맥락에서 파악할 수 있다. 노동과정 개편과 관련해서는 도시철도공사(2기 지하철)에서 근무형태의 변경, 기관사의 단독승무 등 합리화(소인화와 노동강도 강화)조치를 취하고 이를 근거로 1기 지하철의 경우에도 근무제도 개편을 추진하고 있다. 금융부문 공기업의 경우 노동자들이 현금을 다루는 업무의 특수성을 반영하는 것이기는 하지만 이미 팀제가 도입되어 있으며, 영업점 내에서 노동자들은 배치전환을 통해 다양한 업무를 담당하고 있다. 1989년 포항제철에서 도입한

이래 민간부문 대기업으로 확산되고 있는 능력주의적 인사관리는 한국통신, 서울지하철 공사 등 각 기업에서 도입이 시도되고 있다. 능력주의적 인사관리는 정부투자기관 경영평가에서 주요한 항목 가운데 하나로 자리잡고 있기도 하다.

한국의 경영합리화에서 나타나는 중요한 특징 가운데 하나는 그것이 노골적으로 노동통제의 강화와 노동조합 무력화를 지향하고 있다는 점이다. 현장 중심의 노무관리와 더불어 '다물교육'을 비롯한 이념교육의 강화, 서클에 대한 지원 확대, 가족 및 지역 주민을 상대로 한 교육·문화행사 실시 등 이른바 기업문화운동의 확산은 이를 잘 드러내는 것이다. 공기업의 경우에도 현장 통제력을 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다는 것은 사실이지만 그 정도는 민간기업에 비해서는 약한 편이다. 하지만 기업문화운동의 경우 상대적으로 널리 확산되고 있는 형편이다. 예를 들어 한국조폐공사나 서울지하철공사의 경우 이미 기업문화운동 차원의 의식화교육이 이루어지고 있다.

2) 경영합리화전략의 성격과 전망

하지만 경영합리화의 구체적 양상은 각국의 사회경제적 조건과 노사관계의 특성에 따라 다양한 양상을 띠고 있으며, 그것이 반드시 노동측에 부정적인 영향만을 끼치는 것은 아니다. 예를 들어 스웨덴을 비롯한 북유럽지역에서 진행된 노동의 인간화 실험이 그러하다.

그리고 최근 들어서는 기술혁신과 생산의 주체인 노동자들의 참여와 열의를 높이고 숙련을 향상시키는 것이 경쟁력의 결정적인 요인이라는 점이 인정되고 있는 추세이다. 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 톰새를 늘리며, 재고 없는 생산방식을 완화함으로써 노동자들에 대한 유인체계

를 강화하고 있다는 사실이 바로 이를 반증하는 것이다.

그러나 우리나라 정부와 자본측 경영합리화전략의 기조는 요소비용(지대, 이자율, 임금 등) 위주의 전략, 특히 임금비용을 줄임으로써 상품가격을 낮추고, 이를 실현하기 위한 전제라고 할 수 있는 자본 주도의 협조주의적 노사관계를 확립하여 경쟁력을 확보하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 정부와 자본측은 현재의 국제분업체계 속에서 가격 위주의 전략이 일정하게 관철될 수 있는 여지가 있다고 판단하고 그것을 관철하려 하고 있으며, 이를 위해 87년 이후 변화한 노사간 역관계를 원점으로 돌리려는 시도를 하고 있는 것이다.

이러한 전략이 노동자들의 일방적인 희생을 요구하고 있음은 물론이다. 공공부문에서도 노동자들의 임금·근로조건 악화, 고용 불안정의 확대, 노조 무력화를 직접적인 목표로 하는 조치를 강요하고 있는 것이다. 인원의 축소, 이면계약·수당 신설 등을 통한 임금인상의 억제, 명예퇴직금제도·학자금 보조·임직원 사택보유를 비롯한 기업복지제도의 개편, 노조 전임자 축소 등 정부의 공기업 쇄신조치가 그러하며 직무교육 예산을 전용하면서 까지 실시하고 있는 의식화교육이 그러하다.

한편 최근 들어 정부가 기존의 민영화 추진방침을 유보하면서 경쟁을 유도하고 내부혁신에 주력하겠다고 밝힌 것은, 국민여론의 비판과 노동조합운동의 요구를 일정하게 수용한 것으로 볼 수 있지만, 노동조합운동에 대한 새로운 도전일 수도 있다. 현재 정부의 정책기조로 보아 노동자들의 일방적인 희생을 요구하는 합리화전략을 강화하려는 시도가 노골화될 가능성이 크기 때문이다.

그러나 이런 정책기조가 장기적으로 효율성을 제고하는 데 오히려 장애요소가 될 수 있음은 분명하다. 국민경제적인 입장에서 보더라도 한국의 경우 후발 개발도상국들의 추격으로 이미 저임금·저가격에 기초한 수출드라이브 정책의 한계가 드러났으며, 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 노동자들의 삶의 질 보장, 숙련 향상, 경영참가 등을 그 주요한 요소로 하는 고임금·고능률 생산체제로의 전환이 절실하게 요구되고 있다.

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.

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

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 노동조합의 반대에 부닥쳐 제동이 걸려 있는 형편이다.

4. 대안의 모색 : 공기업 내부혁신과 노동조합의 역할

공공부문은 기본적이고 중요한 경제, 사회적 역할을 갖고 있다. 이런 역할은 '자유시장'이 대체할 수 있는 것이 아니다. 시장경쟁이 모든 것을 다 해결해 줄 수 있다는 주장은 강자들의 논리일 뿐이다. 특히 우리나라

의 경우 경제적 불평등 해소와 사회보장제도의 정비라는 면에서 여전히 미흡한 상태이며 공기업의 적자가 정부에 재정적인 부담을 주고 있는 것도 아니다. 따라서 경우에 따라서는 공공부문의 유지·확대가 필요하기도 하다. 예를 들어 국제공공서비스노동조합연맹(PSI)은 아래와 같은 경제부문은 공공부문으로 조직되어야 한다고 보고 있다(Martin, 1993: 189).

- 운수, 에너지, 통신, 수도, 하수도, 주택, 그 외의 공익사업 등 경제하부구조
- 광범위한 공공의료서비스
- 탁아를 포함하여 모든 연령층에 기회를 제공하는 교육과 직업훈련서비스
- 모든 국민에 대한 적절하고 포괄적인 사회보장
- 지속적인 발전의 원리와 상응하는 자연환경 보호를 위한 강력한 기관
- 경찰, 도로교통, 국가방위, 소방을 포함한 내외적인 안전의 보장
- 공정하고 독립적인 법률, 사법, 형벌제도
- 고용과 노동시장서비스
- 경제, 사회정책 자문 서비스
- 방송, 공원 등을 포함한 문화와 오락서비스
- 국제관계, 해외무역과 관련한 기관
- 은행, 재정, 보험서비스
- 사업과 상업을 규제하거나 지원하는 체계
- 농업 자문과 지원서비스
- 조세제도와 서비스[1]

물론 그렇다고 하여 현재의 공기업 체제를 그대로 유지하는 것이 대안이 될 수는 없다. 따라서 우리는 공기업의 내부혁신에 주목해야 한다. 그러나 공기업의 내부혁신을 정책방향으로 내세우는 경우 다음과 같은 수많은 문제가 제기될 수 있다. 공기업의 위계적인 구조를 어떻게 개선할 것인가? 무사안일, 복지부동의 조직문화를 변화시킬 수 있을 것인가? 노동자들의 권익을 희생하지 않고 효율성을 높일 수 있는 방안은 있는 것인가? 공공서비스의 질을 어떻게 개선할 것인가, 특히 소비자들의 다

1) 물론 이것은 일반적인 것일 뿐 이를 구체화하기 위해서는 현재 우리나라의 조건에서 각 산업, 사업의 성격과 역할을 깊이 있게 분석하는 것이 필요하다.

양한 요구에 어떻게 답할 것인가?

여기에서 가장 핵심적인 것은 현정부가 공기업을 본래의 목적에 맞게 효율적으로 관리할 수 있는가 하는 문제이다. 그러나 우리나라 공기업의 경우 경영목표 설정, 예산 수립 등에 대한 자율성 결여와 정부의 과도한 통제, 낙하산 인사, 불합리한 경영평가제도 등이 경영효율성을 가로막는 핵심적인 요인들로 지적되어 왔다. 한편으로 정부가 대대적인 민영화를 추진하겠다는 의사를 밝힌 것은 스스로 공기업 경영능력에 한계가 있음을 드러낸 일이기도 하다.

노동자들의 권익을 보호하면서 공익성을 효율적으로 제고하기 위한 공기업의 경영혁신 방향은 전문·자율경영체제의 확립과 노동자의 경영참가를 통한 경영민주화, 소비자들의 참여에 의한 공공서비스 질 개선으로 귀결된다. 이 경우 공기업 경영의 주체문제가 제기되는데 우리는 여기에서 공기업의 이사회에 눈을 돌리지 않을 수 없다. 공기업의 이사회는 전문경영인(그리고 정부), 노동조합, 소비자 등 세 가지 집단을 포괄하여 구성되어야 한다. 기업대표, 소비자대표, 정부 또는 전문가대표로 이사회가 구성되며 상당한 자율성을 누리고 있는 사례는 프랑스 공기업에서 찾아볼 수 있다. 이런 경영구조를 실현하기 위해서는 현재의 정부투자기관관리기본법이 개정되어야 함은 물론이다.

노동조합의 입장에서 문제를 파악해 보자면, 노동조합이 공기업의 진정한 '경영혁신'에 앞장서는 것이 중요하다. 특히 공공부문 노동조합의 경우 그 특성상 국민대중과 직접 접촉하고 있으며 여론이 투쟁의 성패를 좌우하는 데 주요한 역할을 한다. 따라서 공익성이라는 공기업의 목표를 실현하기 위한 노력은 노동조합의 조직력을 강화하고 노동자들의 권익을 보호하는 일과 모순되지 않으며 오히려 긍정적으로 기여한다. 그리고 정부의 경영합리화조치가 초래할 부정적인 영향을 막기 위해서도 이러한 활동은 중요한 의의를 갖는다.

다음으로 사업장 차원에서도 노동조합활동은 좀더 다양한 내용을 담지 않으면 안된다. 현재 한국 노동조합들은 임금인상투쟁을 준비하고 실

행하는 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. 그리고 노동조합의 이러한 활동은 효율성 제고와 모순되지 않는다. 예컨대 공기업의 경우 효율성 제고를 위해서는 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.

물론 공공부문 노동조합이 이런 과제들을 담당하기 위해서는 주체적 역량이 획기적으로 높아지지 않으면 안된다. 공공부문노동조합대표자회의의 조직발전, 곧 공공부문 노동자의 총단결은 이런 차원에서도 중요한 과제로 제기되고 있는 것이다. KLSI

참고문헌

강신일(1988), 『공기업의 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원.

공공부문노동조합대표자회의·한국노동사회연구소(1996), 『공기업 경영혁신: 노동조합의 대안』.

김대환(1993), 「민영화논리의 비판적 검토」, 『사회비평』 겨울호.

_____(1995), 「한국 민영화정책의 비판적 검토」, 『경제와 사회』 제25호, 한울.

김상곤(1995a), 「자본의 합리화 공격과 공공부문 노동조합」, 공공부문 노동조합운동의 방향 모색을 위한 대토론회 자료집.

_____(1995b), 「통신산업의 합리화와 공공성」, 『산업노동연구』 제1권

제2호, 한국산업노동학회.

김윤자(1996), 「'신자유주의 · 신보수주의의 국내외적 전개와 그 모순」, 노동조합기업경영분석연구상담소 창립 5주년 토론회 자료집.

박태주(1995), 「공공부문 노동조합의 현안 및 대응방향」, 공공부문 노동조합운동의 방향 모색을 위한 대토론회 자료집.

송대희(1989), 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원.

유훈(1995), 『공기업론』, 법문사.

임휘철(1994), 「현대자본주의 민영화정책의 정치 · 경제적 의미」, 『동향과 전망』 제24호, 녹두.

_____(1995), 「한국 민영화정책에 대한 비판적 고찰」, 『동향과 전망』 제 28호, 녹두.

전국민주노동조합총연맹 · 한국노동사회연구소(1996), 『노동조합의 경영참가』

정부투자기관노동조합연맹 · 한국노동사회연구소(1996), 『정부투자기관 임금제도 조사연구: 임금가이드라인을 중심으로』.

한정화(1993), 「공기업의 전략경영」, 『공기업의 경영혁신』, 연세대학교 산업경영연구소 토론회 자료집.

Martin, Brendan(1993), *In the Public Interest?: Privatization and Public Sector Reform*, Public Services International.

OECD(1990), *Flexible Personnel Management in the Public Service.*

_____(1994), *Public Management Developments.*

Streeck, Wolfgang(1992), "Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?", edited by Marino Regini, *The Future of Labour Movements*, SAGE.

von Otter, Casten(1983), *Worker Participation in the Public Sector*, Arbetslivscentrum.