

공공부문 노동조합의 구조조정 대응투쟁

노항래

한국노동사회연구소 편집위원

정부의 일방적인 공공부문
구조조정에 노동조합은 어떻게
대응해야 하는가.
필자는 개혁적·민주적
구조조정을 정부에 요구해야
한다고 지적한다.
'공공부문의 비효율'을 제거해야
한다는 정부의 논리가 단순한
이데올로기 공세에 그치는 것이
아니라 국민의 현실적 요구이기도
한 상황에서 공공부문 구조조정에
대한 노조의 원칙과 입장이
무엇이어야 하는지를 짚어보았다.

“강력한 대중투쟁으로 IMF 위기를 돌파하겠다.”

“김대중정부의 신자유주의식 구조조정을 분쇄하자.”

이런 구호는 올해 노동계의 수다한 회의와 집회에서 거듭 천명되고 확인된 방침이다. 그러나 여전히 강력한 대중투쟁은 전면화되지 않았고, 김대중정부의 구조조정 정책도 초기의 방침에서 크게 벗어나지 않은 채 진행되고 있다. 좀 더 비관적으로 말하면, 김대중정부의 ‘반노동자적’ 구조조정 방침은 노동계의 이러저러한 비판을 ‘돌파’ 하면서 자신의 행보를 계속하고 있다. 노동계 스스로 예고한 바와 같이 고용의 위기, 근로조건의 위기, 생존의 위기는 점점 더 전면화하고 있다.

혹자는 상반기 노동계의 투쟁을 ‘투쟁력 부족 때문’이라고 보고, 하반기 새로운 총력투쟁을 다짐하기도 한다. 그러나 이 역시 비관적으로만 말하면, 그런 다짐과 상관 없이 노동계의 투쟁력이 급속히 상송하리라고 기대하기 어렵다. 뒤에 적겠지만, 투쟁의 동력과 방식을 상반기 구조조정 대응투쟁과 동일하게 할 경우 그렇다. 공공부문의 경우, 정부의 구조조정 방침은 공공부문 노동조합들의 여러 지적을 무시하고 사실상 입안·확정되었다.



공공부문 구조조정제 대한 노조의 대응은 무조건적인 반대기 아니라 민주적·개혁적 구조조정 방안의 요구와 확보해야 한다.

이일호 기자

지난 7월 2일과 8월 4일, 기획예산위원회는 상반기 내내 논란되었던 '공기업 구조조정안'을 2차에 걸쳐 확정 발표했다. 두 차례 발표를 통해 정부는 주요 공기업 주식 해외매각, 대대적인 공기업 민영화, 인원 20~30% 감축, 강도 높은 구조조정 등을 2000년까지 강력하게 추진할 것이라고 밝혔다. 이로써 김대중 정부의 공공부문 구조조정 정책은 본격적인 집행 과정에 들어갔다. 이제 위기는 예정이 아니라 현실이 되었으며, 그만큼 이해관계의 대립도 더욱 날카로울 수밖에 없다.

이제 상황은 끝났는가. 사실은 이제 공기업 구조조정의 첫걸음을 내딛고 있을 뿐이다. 정부의 계획이 입안되었을 뿐 집

행과정이 남아있고, 집행과정에서는 더욱 광범위한, 세밀하고 구체적인 사안마다의 논쟁과 이해갈등, 쟁투가 이어지게 될 것이다. 이런 시점에서 지난 투쟁에서 확인된 성과와 가능성은 무엇이었고, 문제점과 한계는 무엇인지를 점검하고, 부족한 부분을 채우고 문제점을 극복하는 것이 절실하다.

구조조정제 대응하는 수세적 투쟁

새정부 출범 전부터 공공부문의 개혁·변화·구조조정은 문제를 제기하는 주체에 따라 그 방향에 대한 확인한 차이가 있을 뿐, 관심 있는 모든 주체가 동의

하고 있었다고 본다. 일단
의 논의를 끝낸 지금, 투쟁
의 당사자였던 노동계가 구
구조정의 방향과 절차의 문
제점을 주로 지적하고 있지
만 사실은 "변화해야 한다"
는 '국민적' 합의는 결코
작은 문제가 아니다.

주체를 포함해서 이해관
계의 당사자 모두가 '변화'
에 합의하고 있는 한, 특정
이해집단이 절차의 문제나 부분적인 요
구를 정당하게 제기한다 하더라도, 그와
같은 문제제기가 '변화'를 거부하는 논리
의 연장선에 있거나 그런 협의를 받을만
한 충분한 개연성이 있다면, 광범한 대중
의 지지를 확보할 수 없다. 결국 그와 같
은 요구는 주체역량을 동원하는데서 한
계를 노정하고, 광범위한 여론을 주체의
요구로 수렴할 수 없으며, 중국에는 요구
조건의 관철에 실패하게 될 것이다. 특히
상반기 공공부문 노동조합들의 투쟁에서
이러한 문제점은 극명하게 드러났다.

'개혁·변화·구조조정'은 모두 과거
에 대한 부정의 표현이다. 그래서 과거의
무엇이 대중적으로 부정되고 있는지를
명확히 해야 한다. 그래서 "무엇 때문에
공공부문 구조조정이 요구되고 있는가"
에 대한 답이야말로, 구조조정의 방향을
결정짓는 중대한 논쟁점이다.

공공부문 구조조정 논의과정에서 정부
는 주로 '비효율'을, 노동계는 '타율경영

**노동계가 구조조정의 방향과
절차의 문제점을 주로 지적
하고 있지만 사실은 '변화해
야 한다'는 '국민적' 합의는
결코 작은 문제가 아니다.**

=관치경영'을 지목했다.
단순하게 구분한다면, 정부
의 논리가 주로 시장논리의
연장선인 반면, 노동계의
논리는 제도의 민주성 실현
정도를 주목하는 것이다.
그리고 이러한 대립점이야
말로 이후 구조조정의 방향
에 관한 쟁투의 출발이다.

사실 '공공부문의 비효
율'을 논거로 대대적인 경
영혁신과 민영화가 필요하다는 현 정부
의 구조조정 방침은 이전 정권에서도 거
듭 제기되었던 바 있다. 이런 문제의식이
IMF 관리체제하에서, IMF의 요구에 따
라 강력한 추진력을 확보하고 있는 셈이
다. 그리고 국민 일반에 대한 제도화된
선전을 통해서 국민적 지지도 확보하고
있다.

이에 비해 '공공부문의 관치경영'-낙
하산인사, 정부의 경영권 독점, 밀실경
영, 공익을 빌미로 제도화된 반민주적 노
동통제 등-에 대한 노동조합의 문제제기
는 극히 미미했다. 이런 상태에서 공공부
문 노동조합들의 구조조정 작업에 대한
대응은 주로 공공부문 비효율론을 부정-
경제위기는 재벌이 불러온 것이지 공공
부문이 불러온 것이 아니다-하거나, 공공
부문의 역할-사회 공공서비스 창출 기능-
을 강조하거나, 심지어는 매우 수구적인
시베이론에 의존-국가안보와 직결된 사
업으로 민영화 대상이 될 수 없다-함에

그쳐, 사실상 과거 지향적이고 수세적인 대응으로 일관했다. 더구나 공공부문 노동조합들이 공공부문의 관치경영을 극복해야 한다는 문제의식에 충실했는지도 의문의 여지가 있다.

문제는 공공부문이 공공서비스 창출 기능을 하고 있다는 점이 아니라, 관치경영으로 공공부문의 그와 같은 공적기능이 제대로 수행되어오지 못했다는 데 있다. 그러나 노동조합은 이런 국민적 요구를 공공부문 개혁에 대한 요구로 수렴하고, 공공부문의 경영형태·노사관계의 일대 전환의 계기로 삼지 못함으로써 고용·근로조건 방어라는 노동조합 최후의 존립 근거마저 위협받기에 이르렀다. 노동계 일각에서 제기해온 '신자유주의 반대' 주장 역시, 공공부문의 관치경영에 대한 노동조합의 태도를 명확히 하지 못하는 한, 대중적 공감을 확보할 수 없다.

특히 '50년만의 정권교체'로 상징되듯, 지난 시기의 권력행태-공공부문의 관치경영은 반민주적 권력행위 그 자체임을 부정할 수 없다-에 대한 국민 일반의 광범위한 심리적 저항선이 업존하는 상황에서 국민 일반의 이러한 문제의식에 접근하지 못했다.

결국 공공부문의 문제점을 주동적으로 제기하기 보다, 정부의 구조조정 방침에 수세적으로 대응하는데 그쳐 '방향을 불문하고, 공공부문 구조조정 그 자체'를 지지하는 광범한 사회이론 앞에서 번번이 힘을 잃어왔다. 더구나 대안을 중심

으로 제기되지 못한 채, 수세적 대응으로 일관하는 투쟁내용은 '집단지주의', '개혁저항' 등의 비난마저 감수해야 했다.

공공부문 노동조합의 단일대오 없어

구조조정 대응투쟁이 수세적으로 진행되는 상황은 노동조합의 활동 폭을 극도로 제한시켰고, 이는 또다시 노동조합의 요구가 결코 호전되지 않는 국민적 여론을 항상 감수해야만 하는 악순환으로 이어졌다.

우선, 단위사업장 노동조합은 구조조정이란 거대한 정부부문 개혁 논의를 자기 단위사업장 이해관계에서만 접근함으로써 구조조정 논의를 전체 방향에 대한 논의로 이끌 수 없었다. 단위노조의 활동이 기획예산위원회 등 정부 구조조정 실무부서에 해당 기관의 업무내용을 설득하거나, 기관별로 제시되는 감원 폭 조정을 청원하는 정도에 그치기 일쑤였다. 심지어 경영진은 여전히 정부 지침대로만 움직이고, 노동조합이 사실상 경영진이 담당해야 할 역할을 대행하는 기현상도 계속되었다.

노동조합들 사이에는 활동 경험의 차이, 정서의 차이, 조직적 이해관계 등이 구조조정에 대한 공동의 대응과제를 압도해서 사실상 처음부터 공공부문 노동조합 공동 대응의 틀 자체가 성립되지 못했다. 공공부문 구조조정 논의 초기에 공

익노련·공공연맹(준)·정투노련 등에서 선도적으로 제기했던, 최상급단체 소속 여부를 떠나 공공부문 노동조합 전체를 아우르는 공동대책기구 구성 노력도 실속 있는 성과를 내지 못한 채 유명부실화했다. 이후 양 노총에 각각 공공부문 구조조정 대책기구가 성립된 뒤

에도 이와 같은 노력이 거듭되었으나, 조직적 이해관계가 상이하고 양 노총 소속 조직간 정서의 차이 등이 단기간의 논의로 극복될 수 없을 만큼 커다란 것이었다. 양 노총으로 분열되어 있는 노동계의 조직현실은 공동대응의 가능성을 근본적으로 제약함으로써 개별 기업 단위 중심의 대응을 고질화했다.

이에 따라 전반적인 논의 자체가 정부의 논의 일정을 따라가는데 그치고, 그마저도 충실한 정책 대안으로 이어질 수 없었다. 더구나 상반기 내내 ‘논의 방식에 대한 논의’-노사정위원회 참여 여부에 집착함으로써 계획성있는 정책사업을 진행하지 못했다.

공공부문 구조조정이 사회적 쟁점인 한, 여론전은 다른 어떤 사안보다 중요함에도 불구하고 노동조합의 요구를 대중화하는 사업은 조직별 요구사항을 제시하는 일간지 광고 등을 제외하고는 거의 없었다는 점 역시 한계로 지적될 수 있다. 공공부문 구조조정은 노동조합은 불

노동계 일각에서 제기해온 ‘신자유주의 반대’ 주장 역시, 공공부문의 관치경영에 대한 노동조합의 태도를 명확히 하지 못하는 한, 대중적 공감을 확보할 수 없다.

론, 공공 서비스 이용자인 국민 모두가 이해당사자일 수 있다. 이런 점에서 대국민 여론 조직화의 중요성을 간과할 수 없다. 더구나 관치경영-최소한 가장 상징적인 문제점으로 인식되고 있는 낙하산 인사 등에 대한 반대여론을 조직하고, 시민단체 등을 노동조합의 투쟁

동력으로 삼을 수 있는 정책·연대 사업 등이 적극 배치될 필요가 절실했으나, 그와 같은 노력은 전무했다 해도 과언이 아니다. 이 점에서 일부 시민단체 등 민주적 사회세력마저 공공부문 구조조정에 대해 정부당국과 유사한 견해에 머물고 있는 현실에 대한 공공부문 노동조합 자신의 반성적 성찰도 절실했다.

더구나 기간산업 해외매각에 따른 산업기반의 와해 등에 대한 국민적 우려가 엄존하는 상황에서 이를 적극적으로 조직해서 민영화 일변도의 구조조정 방침에 대한 반대세력을 형성하는 등 노동조합 측의 노력 여하에 따라 논의·투쟁의 좋은 조건을 형성할 수 있었음에도 이와 같은 과제가 주목되지 못했다.

현장 기초단위의 사업에 충실해야

이렇듯, 문제의식 자체가 주동적이지 못하고, 조직대오 자체가 분열적이며, 여

론으로부터 고립된 공공부문 노동조합들이 취한 투쟁 형태 역시 협소할 수밖에 없었다.

실제로 상반기 내내 공공부문 노동조합들의 투쟁은 상급단체 또는 한시적 연대조직 중심의 집회로 상징되는 '세력과시'를 넘어서지 못했다. 이들 투쟁의 중요성이나 성과가 부정될 수 없으나, 이외의 사업·투쟁이 적절히 배치, 조직되지 못한 것이다. 결국 단위 노조 차원으로는 '경영진의 역할을 대행하는 집단이해관계에 기초한 청원' 수준으로, 연대활동 차원에서는 '세력과시'로 일관하는 자기분열의 행태가 거듭되었다.

특히 임박한 고용위기 등 사안의 중대성에 압도되어, 가장 기본적인 조합원 교육·조직 등 노동조합 활동의 기본사업이 충분히 주목되지 못했다. 실제로 구조조정·공기업개혁 등에 대한 현장 조합원 교육이나 조합원 토론 등이 활발하게 이루어진 조직을 찾아보기가 쉽지 않다. 이런 문제가 누적되어 구조조정 대응투쟁이 철저히 조합 집행부 중심으로 진행되고, 조합원이 논의·투쟁의 주체로 나서지 못했다.

고용문제에 대한 조합원들의 광범위한 위기의식은 집회 등 외형적인 사업에 충분한 동력을 제공했으나, 이러한 위기의식이 지속적이고 집단적인 대중의식을 확보하는 데까지 이르지 못했다. 정부의 구조조정 작업의 문제점, 향후 조직의 대응방안 등에 대한 조합원 차원의 논의 역

시 충분할 수 없었다.

대다수 노동조합 집행부의 경우, 틀에 짜여진 행동양식-집회참여, 집행부 농성, 간부중심의 상층논의 등을 벗어나지 못했으며, 이러한 집행부의 사업·투쟁이 조합원의 문제인식을 심화시키고, 조합원 속에서 투쟁동력을 높이는 방향으로 나아가지 못했다. 이 점에서 그 동안 조직활동의 민주적 역량을 축적해왔다고 자부해온 민주노총 소속 조직들 역시 여타의 조직과 다른 사업의 모범을 확인시키지 못했다. 이에 따라 조직간 이해관계 등에서 큰 차이점을 보여 단일한 조직대오를 형성하지 못한 한편, 각 조직의 행동양식은 매우 유사한 '천편일률'의 양상이 거듭되었다.

조합원들의 내부동력은 위기의 심각성을 공유하는 것일 뿐만 아니라, 내외적인 위기의 원인-공공부문 구조조정이 제기되는 이유-를 대중적으로 확인하고, 그를 혁신할 수 있는 조합원 공동의 인식을 확보하는 것이기도 하다. 공공부문이 공공서비스 창출기관으로써 제 기능을 다하지 못하고 국민의 요구를 거스르게 하는 요소는 공공부문 내부에, 각 기업단위에 구조화해 있다. 경영행태든, 제도의 불합리한 운영이든, 노사관계의 적체된 문제든, 이를 조합원 스스로 함께 인식해야 하고, 개선대책을 제시할 수 있어야 한다.

이러한 내부 혁신 사업은 기본적으로 관치경영을 수용해온 공공부문 내부서스

템에 대한 투쟁을 요구하는 것으로 결국 기업단위에서도 격렬한 이해관계의 대립이나 내부갈등을 유발할 수밖에 없다. 그러나 이런 내부혁신사업 없는 한, 정부에도 국민에게도 노동조합의 요구는 충분히 수렴될 수 없다.

시민단체와 연대 등으로 개혁적 구조조정' 위한 넓은 사회적 조직해야

상반기 공공부문 구조조정 투쟁에서 보여진 몇 가지 문제들은 대부분 그 동안 노동조합 활동의 산물이라는 점에서 예정된 것이기도 했다. 공공부문 노동조합들의 경우, 위기대처의 경험이 부족하고, 비교적 안정적인 조직여건 등이 새로운 상황에 대한 대응투쟁을 치밀하게 할 수 없도록 하기도 했다. 공공부문 노동조합들이 여전히 호황기 노조활동방식의 연장선에서 현재의 위기상황에 대처하고 있다는 점 역시 냉철히 되돌아 볼 필요가 있다. 시간은 노동조합의 경험과 준비만을 기다리고 있지 않다. 시급히 대안 모색에 나서야 한다. 정부는 조직·사업영역 등에 대해 마련된 구조조정안을 토대로 예산 등 제반 현안에 대한 강도 높은 통제를 추진할 것이 명확하고, 이에 따라 내부 이해관계 등이 더욱 격화될 것이다.

이런 상황에서 우선, 각 기관별 구조조

구조조정·공기업개혁 등에 대한 현장 조합원 교육이나 조합원 토론 등이 활발하게 이루어진 조직을 찾아보기가 쉽지 않다. 이런 문제가 누적되어 구조조정 대응투쟁이 철저히 조합 집행부 중심으로 진행되고, 조합원이 논의·투쟁의 주체로 나서지 못했다.

정 방향의 타당성 여부에 대한 조합원 토론 및 조합원 교육, 기업단위의 개혁방안 마련, 노사가 함께 참여하는 「공사개혁위원회」구성 등 기업 단위의 사업·투쟁을 충실히 준비하고, 진행할 필요가 절실하다. 내외적으로 공감될 수 있는 기관 내부의 악재를 척결하는 것이 고용·근로조건 방

어의 수단이 된다는 문제의식도 있어야 한다. 이 과정에서 내부의 문제를 공론화하고, 제도적 보완장치를 마련하는 등 적극적인 대응책이 시급하다. 막연히 '근로조건 사수'만에 머물 것이 아니라, 근로조건과 관련된 제반의 제도·절차 등을 민주적으로 개선할 수 있어야 한다. 이 과정에서 조직내부에 이해관계 갈등에 대한 조합원 내부의 토론 등을 통해 노동조합이 적극적인 조직내부의 이해관계 조정자로서 기능해야 한다. 투쟁의 동력이 조합원 속에서 나와야 하며, 내부역량의 준비정도에 따라 상황은 달라진다는 원칙에 충실해야 한다.

또한, 노동조합들 사이의 조직대응을 정비해야 한다. 분산된 조직대응을 결집시키고, 분열된 조직들을 모아나가야 한다. 상급단체의 경우, 정책대응 활동의 원칙 등을 준비하고, 이에 충실해야 한다. 유사한 성격의 상급단체들을 적극 통합시키고, 투쟁력·정책대응력을 높여야 한다.

한편, 시민단체 등을 포괄하는 민주 역량을 낮은 차원에서부터라도 조직해야 하며, 이를 통해 '개혁적인 공공부문 구조조정'의 상을 마련해야 한다. 이 점에서 국민 일반이 갖고 있는 공기업 경영행태의 문제점을 바로잡을 수 있는 제도적 대안, 특히 공기업의 경영투명성을 보장할 수 있는 제도적 대안 등을 시민단체 등과 함께 마련하고 이를 노동조합 요구의 기초로 내세울 수 있어야 한다.

상반기 구조조정 논의과정에서 확인하였듯이 새 정부의 구조조정 논의 및 집행은 결코 민주적이지 않다. 이런 상황이 노동조합으로 하여금, 집회·파업 등 최후의 투쟁형태에 집착할 수밖에 만들고 있는 점 역시 분명하다. 그러나 바늘 허리에 실을 쥘 수 없는 것과 같이, 노동조합 활동의 기본에서부터 충실해야 한다.

여러 한계에도 불구하고, 상반기 구조조정 투쟁에서 확인한 성과 역시 적지 않다. 적어도 대안을 찾고자 하는 공공부문 노동조합들 사이에서 기본적인 인식의 공유가 확고하다. 이를 토대로 새로운 공공부문 노동조합 운동의 전망을 열어가야 한다.

현재의 위기를 통해 대다수가 인식을 같이하고 있듯이, 공공부문 구조조정 문제는 임금과 기업단위의 근로조건에 한정되어있던 공기업 노동조합의 활동영역에 대한 전면적인 전환을 요구하고 있다. 협소한 이해관계에 집착할 때 작은 이해

관계마저 지켜질 수 없는 상황이라는 점 역시 명백하다.

공공부문이 생산하는 '공적 서비스'는 시장경제의 파괴적 영향을 보완하고, '시장'의 반민주적 본질-시장은 시장경쟁의 탈락자(실업자, 빈곤층, 장애우 등)를 돌보지 않으며, 시장경쟁의 열위자(노동자, 농민, 영세자영업자 등)에게 불공정경쟁을 강요한다-을 적극 제한하고 방지하는 한편, 산업의 기반여건 조성을 담당하는 '민주적' 시장경제의 핵심 영역이기도하다는 점에서 포기될 수 없다. 다만 새로운 위상설정과 운영체계 구축은 회피할 수 없는 과제다. 노동조합의 구조조정 투쟁이 이러한 과제를 자신의 것으로 하는 한, 여전히 더 큰 국민적 영향력을 확보할 수 있다는 점 역시 명백하다. 그리고 여기에 고용·근로조건 방어 등 노동조합 최소한의 자기요구를 내걸고 투쟁할 수 있는 사회적 여건이 좌우된다.

적어도 공공부문 노동조합이 공공부문 개혁의 내부주체일 수 있는가 없는데 따라 노동조합의 존립은 물론, 노동조합의 사회적 위상이 가름되어 질 것이다. 이 점에서 준비 없이 맞이한 공공부문 구조조정 투쟁은 공공부문 노동조합들에게 중대한 도전이며, 전환점이다. 자신이 속한 부문에서부터 사회개혁적 요구를 자신의 것으로 하는 노동조합활동의 새로운 전망을 찾아야 하며, 그러할 때만 조합원은 스스로를 지킬 수 있다. ❖