

민영화정책, 노동문제 대책이 필요하다

김 대 환

(부소장, 인하대 경제학과 교수)

지지부진했던 공기업 민영화정책의 집행에 박차가 가해질 모양이다. 정부는 그 동안 민영화정책 추진을 주춤하게 했던 경제력집중에 대한 우려와 비판을 정면들과할 준비를 갖추기 시작하였다. 한편 민영화에 따른 노동문제는 그 동안 별다른 주목을 받지 못한 상태에서 자칫 잘못하면 이 정면들과의 희생양이 될 공산이 커지고 있다.

주지하다시피 공기업 민영화는 생산효율의 증대를 주된 목표로 하고 있지만 이에 따르는 문제점이 한두 가지가 아니며, 또 문제점 하나하나가 결코 가벼운 것이 아니다. 그 가운데서도 노동문제는 매우 심각한 형태로 나타날 가능성이 크다. 무엇보다도 이 목표 달성을 위하여 일방적으로 노동부문을 압박하는 '손쉬운' 정책이 추진될 위험성이 있기 때문이다. 누차 그 졸속성이 지적된 '93민영화계획'이 '강력하게' 추진되면 필수록 이러한 우려는 현실화될 것이다.

공기업 민영화가 모두에게, 특히 노동자에게도 보다 나은 미래를 보장한다는 주장은 논거가 박약할 뿐만 아니라 경험적으로도 증명되지 못하고 있다. 이 글에서는 고용, 임금 및 복지, 그리고 노동강도의 측면에서

.....

민영화의 노동자에 대한 영향을 살펴본 다음 이에 대한 대책을 원칙적인 차원에서 간략히 논의하기로 한다. 재차 확인하거니와 노동대책이 없거나 부실한 민영화정책은 결코 그 성공이 보장되지 못한다.

민영화가 가져올 고용불안

민영화가 노동자에게 미치는 가장 일차적인 영향은 고용불안이다. 해당기업에 고용된 노동자를 줄임으로써(減員) 비용을 감소시키는 것은 금전적으로 측정된 좁은 의미의 경제적 효율을 높이는 데 있어 유력한 '고전적' 방식이다. 이는 민영화의 정책목표와 논리적으로 맞아떨어질 뿐 아니라 현실적인 필요성과도 쉽게 조우하게 마련이다. 이것이 곧 해당 공기업 노동자에게 야기되는 수량적 차원의 고용불안이다. 노동자에 대한 민영화의 긍정적 효과를 강변하는 논자들도 정작 이에 대해서는 침묵하고 있다. 이러한 수량적 차원의 고용불안은 이론적으로만이 아니라 실제로 지금까지 많은 외국의 민영화 사례에서 현실화되었다.

민영화에 따른 고용불안은 수량적 차원에서 뿐만이 아니라 구조적인 차원에서도 심각하게 야기된다. 직접적인 고용을 다양한 형태의 하청(subcontract)으로 전환시키고, 역시 다양한 방식으로 노동의 신축성(flexibility)을 추구하는 등 이른바 고용의 다양성(variability)을 높임으로써 실제로는 '비표준적 고용'(non-standard employment)을 늘리는 것은 구조적 차원에서 고용불안을 가져온다. 물론 이러한 구조적인 차원의 고용불안은 민영화와 관계없이 이루어질 수도 있지만, 일반적으로 공기업 체제하에서는 드문일이다.

'93민영화계획'은 이러한 고용불안에 대해 선언적인 '고용승계권'만으로도만 대응하고 있다. 이는 일시적으로 수량적 고용불안에 대한 정치적 부담을 회피하는 것에 지나지 않는다. 더구나 정부는 최근 들어 민영화

.....

를 통한 노동시장의 유연성을 강조하고 있는데, 정작 중요한 기능적 유연성 제고를 위한 정책이 결여된 가운데 수량적 고용불안과 더불어 구조적 고용불안을 증폭시키고 있는 것이 아닌가 한다.

임금상승과 복지증진 기대?

민영화가 약속하는 노동자들의 밝은 미래는 무엇보다도 보다 높은 임금에 대한 기대에 있다고 할 수 있다. 민영화를 통해 생산효율이 제고되면 감원을 면하고 일자리를 유지하고 있는 노동자에게 높은 임금(인상)의 혜택이 주어질 것으로 기대하는 것은 논리적으로 무리가 아니다.

실제 외국의 사례를 보더라도 민영화 이후 해당 기업 노동자들의 실질임금이 상승된 것만은 틀림없다. 그러나 대부분의 민영화된 기업에서 임금상승률은 물가상승률을 약간 상회하는 수준에 그쳐, 민영화의 임금상승 효과가 분명히 식별되지는 않는다. 그나마 민영화에 따른 약간의 실질임금 상승은 적지 않은 대가를 치르고 얻은 것이다. 약간의 임금인상을 획득하기 위해 노조는 중요한 양보를 하지 않을 수 없었는데, 그것은 엄청난 규모의 고용감축을 수용한다든지 특정수당의 삭감을 받아들인다든지 노동자에게 불리한 근무방식을 그 반대급부로 수용한다든지 하는 것이었다.

그러면 공기업 민영화는 노동자의 복지증진을 보장하는가? 민영화론자들은 이에 대해 모호하게나마 긍정적인 대답을 하고 있다. 그러나 그것은 어디까지나 논리적인 차원의 이야기-기업효율 증진의 복지적 파급효과-이고 이론적으로도 반드시 온당한 것이 아니다. 오히려 부가급여를 포함한 기업의 복지지출을 줄임으로써 효율(=영리)을 증진시키는 방향으로의 시도가 보다 민영화의 논리에 상응할 수도 있다. 이 경우 노동자의 복지는 별다른 개선이 없거나 오히려 저하될 수도 있을 것이다.

.....

실제 영국에 있어서 노동자복지에 대한 민영화의 효과는 혼재된 형태로 나타나고 있는데, 그래도 어느 편인가 하면 기업복지에 대한 노동자들의 불만의 목소리가 높은 쪽으로 나타나고 있다. 일본의 경우, JR에서 노동자의 정년이 55세에서 60세로 연장되고 기존정년에서 조기퇴직제가 도입되었는데, 이것만 놓고 본다면 개별 노동자에 대한 기업복지수준은 미약하게나마 개선된 것으로 볼 수 있다. 그러나 이것은 이미 앞에서 본 고용감축과 아래에서 논의될 경영합리화에 따른 노동강도의 강화를 대가로 이루어진 것이며, 따라서 그 수치계산을 한다면 노동자에게 반드시 흑자는 아닐 것이다.

한국의 경우 아직까지 복지수준에는 별다른 변화가 없는 것으로 파악된다. 그러나 1994년에 「삼성」그룹이 인수한 「한국비료」의 경우 노조를 존속시키는 대가로 노동자들은 퇴직금누진제를 양보하지 않으면 안되었다. 이미 민영화된 다른 몇몇 기업의 경우에도 「새로운 주인」에 의하여 복지의 하향조정이 시도되고 있는 것으로 알려지고 있다. 정부는 특히 대규모 공기업의 「방만한」 복지지출을 문제삼고 이를 민영화의 필요성과 관련짓고 있으므로, 이를 빌미로 한 개별 노동자 복지의 하향조정이 우려되고 있다.

효율증대를 위한 노동강도의 강화

공기업 민영화의 임금 및 복지에 대한 효과는 미약하거나 모호한 데 반하여 노동강도에 대한 영향은 이론적으로나 실제적으로 매우 명확하다. 앞에서 언급한 바와 같은 내부(생산)효율 증진을 위한 대규모의 고용감축과 더불어 생산목표의 상향조정은 노동강도의 강화를 수반할 수밖에 없다. 민영화의 기본 논거인 사적 소유형태의 공공소유에 대한 우월성은 사적 이윤동기에 의한 기업경영이 보다 생산효율의 제고를 가져온다는

.....

것을 말하는데, 여기서 효율은 결국 보다 적은 비용으로 보다 많은 수익을 가져오는 것을 의미한다. 바로 이러한 좁은 의미의 효율이 이윤동기와 맞아떨어지는 것이다. 주어진 시장조건하에서는 단위당 노동비용을 감소시키는 것이 곧 효율을 증대시키는 것이고 이를 위한 노력은 무엇보다도 노동생산성의 증대에 집중되게 마련이다. 이것이 민영화와 궤를 같이하는 경영합리화의 요체이다.

이러한 '합리화'는 여러 가지 방식으로 이루어지지만 어떤 경우든 직·간접적으로 노동강도의 강화로 귀결된다. 반드시 생산목표를 상향조정하지 않더라도 고용감축은 노동강도의 강화로 이어질 수밖에 없으며, 보다 효율적인 기술과 설비를 도입하는 방식도 노동강도를 강화시키게 된다. 새로운 기술의 채택과 더불어 노동자의 다기능화와 기능적 유연성을 추구하는 이른바 신경영전략의 본질은 노동강도를 강화하는 방향으로 작업의 범위와 형태를 변경시키는 것이고, 따라서 그러한 전략의 성공은 변경 자체에 의해 보장되는 것이 아니라 엄격한 노무관리에 의한 노동강도의 강화에 의해 이루어지는 것이다. 그리고 이것이 자동적으로 자본의 노동에 대한 양보나 보상을 수반하는 것은 아니기 때문에 결국 노동자의 희생을 요구하는 것이라고 할 수 있다. 보상을 수반하는 '합리화' 방식은 능력(성과)에 따른 차별을 통하여 노동자간의 경쟁을 유발하는 신인사제 도입인데, 이 역시 노동강도의 강화와 직결되어 있음은 두말할 나위가 없다.

이제까지 몇 안되는 한국의 민영화 사례만 보더라도 노동강도의 증대는 공통적인 현상으로 나타나고 있다. 민영화 이후 이직에 따른 인원감소를 충원함이 없이 목표치를 상향조정하여 노동강도를 강화시키는 물론 직무지능급제를 골자로 하는 신인사제도의 도입을 서두르고 있다. 신인사제도를 비롯한 신경영전략의 도입 시도는 비단 민영화된 기업이나 공기업만에서가 아니라 거의 모든 기업에 공통적인 현상이지만, 공노대가

.....

결성되어 일방적인 자본합리화에 분명한 반대입장을 표명함으로써 공기업의 민영화정책을 둘러싼 갈등이 심화되고 있는 것이 현실이다.

합의와 대책

이와 같이 공기업의 민영화는 많은 노동문제를 야기한다. 지금까지의 실제 사례를 통해 볼 때, 민영화가 노동자에게 보다 나은 미래를 보장한다는 당초 ‘약속’과는 달리 해당 기업 노동자들에게 노동억압적 영향을 미치고 있음이 확인된다. 적어도 현재까지 민영화는 고용불안을 야기하고 노동강도를 높이면서도 임금 및 복지의 개선효과는 극히 미약하거나 오히려 후퇴한 것으로 파악된다. 민영화로 직무만족도가 증대될 것이라는 홍보와는 반대로 노동자들은 공복의식(public ethos)에서 오는 자부심을 상실했을 뿐만 아니라 엄격한 노무관리로 인하여 불만이 쌓이고 있다. 이것들은 무엇보다도 ‘모범 고용주’의 자리에 결코 모범적이지 못한 새로운 소유주가 들어선 때문이다.

그런데 이러한 결과는 사전에 충분히 예상할 수 있는 것이었다. 민영화의 ‘약속’은 한마디로 효율증진의 파급효과 내지는 하적(下滴: trickle-down) 효과를 강조한 것으로, 그것은 어디까지나 부차적 효과에 불과하고 그나마 진공상태에서만 기대될 수 있는 것이다. 민영화가 근거하고 있는 사적 소유권의 논리와 사적 소유자들의 역학관계를 감안한다면, 공기업의 사적 소유권으로의 전환과 이윤동기에 의한 효율증대에 초점을 맞춘 민영화정책이 노동자에 유리한 영향을 미치리라고 기대하는 것은 사실상 힘든 일이 아닌가 한다. 장기적으로도, 민영화의 논리와 긴밀히 결부된 경쟁력강화의 정책논리가 지배하고 있는 현실을 감안한다면, 그 효과가 노동자에게 유리하게 반전될 것으로 기대하기가 힘들다.

이것이 의미하는 바는, 생산효율제고의 단순논리에 의존하는 지금까지

.....

대부분의 민영화정책은 물(沒)노동적이거나 반(反)노동적인 속성을 지니고 있다는 것이다. 「'93민영화계획」도 결코 예외가 아니다. 그 물노동성은 수정 내지 보완될 수 있는 정책적 차원의 문제이지만 반노동성의 극복은 결코 쉽지 않은 정치사회적인 차원의 문제이다.

정책적 차원에서는, 노동문제에 대한 진지한 고려와 구체적인 대안을 포함한 보다 종합적인 성격의 민영화정책을 수립함으로써 어느 정도 문제의 해결에 접근할 수 있다. 선언적인 고용승계 약속보다는 오히려 고용조정 계획을 미리 밝히고 조기퇴직의 보상, 직업훈련 및 직업알선 등을 통하여 고용불안을 미리 해소하는 것이 나을 것이다. 뿐만 아니라 어떤 경우에도 기존 노동조건외 하향조정을 금지함과 동시에 민영화 이후 철저한 노동감독 조치를 포함하는 방향으로 정책전환이 이루어져야 한다. 정책의 종합성과 함께 전문성을 제고하는 과제가 바로 이 범주에 속한다.

그러나 문제는 민영화정책의 물노동성과 반노동성이 현실적으로 긴밀히 맞닿아 있다는 데에 있다. 민영화 이후에 발생하는 노동문제에 대한 책임을 새로운 소유자에게 전가하는 식의 민영화정책은 단순한 책임회피가 아니라 기본적으로 정책당국의 반노동적인 이데올로기를 반영하는 것이다. 이에 대해서는 무엇보다도 노동조합의 적극적인 대응이 요구되지만, 노동조합 단독으로 이를 극복하기에는 역부족이다. 영국과 일본에서 민영화반대를 내걸은 노조운동이 사실상 실패로 끝난 경험을 교훈 삼아, 노동조합이 중심에 서되 보다 광범한 사회적 연대를 구축하여 보다 조직적이고도 강력한 대응을 할 필요가 있다. **KLSI**

- 남아공 노동운동은 어디로 갈 것인가?
- OECD 가입과 한국의 노사관계 개혁
- '96년 상반기 임단투의 특징
- '96 공노대 공동임투. 성과와 과제

이번호 노동동향란은 유난히 풍성하다. 멀리 남아프리카공화국의 노동운동 동향에서, 민주노총과 공공부문의 '96년 임단투까지 다양하고 알찬 글들이 수록되었다.

【국제노동】 란에는 남아프리카공화국의 민주노총, 코사투(COSATU)의 부설 노동연구소인 전국노동경제개발연구소(NALEDI) 제레미 바스킨(Jeremy Baskin) 소장이 E mail을 통해 귀중한 글을 보내 주었다. 나레디와 우리 연구소는 작년에 「남아공 브라질 한국 노동운동 연구·정보교류 연대회의」를 통해 인연이 익은 터인데, 지속적인 교류 차원에서 남아공의 노동운동 소식을 글로 정리하여 보내준 것이다. 노동법개정 이후 노·사·정 3자 협의구도가 제도화되고 있는 가운데, 결코 간단치 않은 국내외적인 환경변화 속에서 노동운동이 안고 있는 새로운 고민과 과제에 대한 직설적인 논평이 담겨 있다. 이 글과 함께 기획번역란에 있는 「전환기 남아공에 대한 세계사적 이해」를 비교해서 읽어본다면, 둘 사이의 흥미로운 차이점을 발견하게 될 것이다.

한편, 전교조 이동진 대외협력위원장의 OECD에 대한 소개글은 경제적인 측면에서만 논의되고 있는 OECD 가입문제를 다른 각도에서 바라볼 수 있는 기회를 줄 것이다.

【노동운동】 동향에는 민주노총 주진우 조사부장의 「민주노총의 '96년도 임단투에 대한 평가」와 정부투자기관노동조합연맹 노항래 정책기획국장의 「공공부문 5사 공동투쟁에 대한 평가」가 실려 있다. 주진우 부장은 단체교섭에서의 조합원의 요구가 임금 중심에서 노동시간, 건강 및 안전, 경영참가 등으로 변화해 가고 있음을 지적하고 있으며, 노항래국장은 공공부문 5사공동투쟁을 성공적인 것으로 평가하면서도, '노개워' 국면과 투쟁주체로서의 공노대에 관한 분석을 통해, 5사 공동투쟁 이후 설부른 조직발전 논의보다는 공노대를 진정한 공공부문 노동자 단결의 물로 만드는 것이 중요하다는 점을 지적하고 있다.