

민영화와 노사관계

로베르토 페데르시니(Roberto Pedersini) EIRO 객원연구원

번역: 김영두 한국노동사회연구소 연구위원

역자주1 권일호에 이어 유럽노사관계관측소(EIRO)의 조사보고서를 번역하였다. 유럽노사관계관측소(EIRO)의 보고서는 광범위한 정보를 단시일 내에 취합하여 제공한다는 장점을 지니는 대신, 이곳이 일종의 유럽연합(EU)부설 조사기관이라 관점이 노동운동과 꼭 같지는 않다. 이 점을 독자들이 감안해야 하겠다. 보고서의 원제는 〈Privatization and Industrial Relation〉으로 1990년대 유럽연합(EU) 주요 경제정책의 일부였던 민영화와 자유화 이후 노사관계 변화를 다루고 있다. 보고서에 의하면 민영화 이후 공공부문노사관계는 시장원리에 더욱 영향을 받았으며, 고용변동과 고용조건의 분절화가 나타나고 있어서 노동자들에게 유리한 상황은 아니다. 다만 높은 수준의 참여와 공적규제, 노조조직률(및 역량) 등 기존 자원이 여전히 존재하기 때문에 분절화를 차단할 노조의 연대적·포괄적인 재편성이 가능하다면 노동자들의 힘이 유지될 수 있을 거라는 암시를 하고 있다. 90년대 한국 역시 유사한 경험을 거쳤고 앞으로도 계속될 것이라는 점에서, 이 같은 민영화에 대한 평가, 노조의 정책과 전략 등에 참고할 바를 상당히 많고 있다고 여겨진다.

* EIRO 인터넷주소 <http://www.eiro.eurofound.ie>

* 글 출처: <http://www.eiro.eurofound.ie/1999/12/study/TN9912201S.html>

공공부문의 민영화(Privatization)와 독점시장의 자유화(liberalization)는 1990년대에 서유럽에서 일반적인 추세가 되었다. 이와 관련하여 이 글에서는 각국 공공부문의 고용수준과 신분, 임금과 노동조건, 교섭제도, 고용주 및 노동자 이해대변 제도, 그리고 노사관계체계 일반 등에서 일어난 변화를 검토함으로써 민영화 및 자유화 정책이 공공부문 노사관계에 미친 영향을 검토하기로 한다.

1980년대 초 이래로 민영화와 자유화는 서유럽 전역에서 각국 경제정책의 중요한 특징이 되어왔다. 이 정책은 2차대전 이후 수십년간 잠철했던 정부의 포괄적인 경제개입과는 현격히 다른 것이었다. 정책 변화는 제조업 및 경쟁부문의 국공유기업뿐 아니라 서비스부문 및 전자통신업과 같은 공익사업, 심지어 복지서비스 분야에까지 확대되었다.

민영화와 자유화가 노사관계에 미치는 영향은 잠재적으로는 상당히 클 수 있다. 나라별 편차는 있지만, 공공부문 노사관계는 대개 일정 정도 민간부문 노사관계와 분리되어 있고, 또 민간부문과는 구별되는 특징을 지녀 왔기 때문이다. 예를 들어 공공부문 노조 조직률과 노조 역량은 민간부문보다 높은 경우가 많다. 그리고 이런 특징은 특히 해당 공기업이 독점 지위에 있거나, 복지서비스 분야에서처럼 강력한 시장지배력을 행사하고 있는

비경쟁 분야에서 두드러진다. 이런 사정을 감안하면 민영화가 특히 공공부문의 사용자 조직 및 노조 같은 이해대변 조직과 이들의 조직률, 대표구조 등에 커다란 영향을 미쳤으리라 예상할 수 있으며, 민영화와 규제철폐 과정을 거친 부문과 기업의 노사관계모범에도 영향을 미쳤으리라 예상할 수 있는 것이다.

이 비교연구에서는 유럽노사관계연구소(EIRO)의 각국 센터로부터 올라온 보고자료들을 기초로 해서 민영화와 자유화 진행상황에 대해 개괄하고 전자통신 부문 사례를 분석하여 공공부문 노사관계 변화의 주요 구성요소들이 무엇인지를 살펴볼 것이다.

민영화의 범위

1980년대에 영국과 프랑스 등 일부 국가에서 시행되기 시작한 민영화와 규제철폐는 1990년대 들어와서는 유럽연합(EU) 정책의 더욱 두드러진 특징이 되었다. 규제철폐와 정부개입 축소 움직임의 배후에는 두 가지 주요한 동인이 있었는데, 그 하나는 전자통신, 철도, 항공, 에너지, 우편서비스 등에서 각국시장을 역내 경쟁에 개방하는 것을 목표로 한 EU 규제철폐 지침이 채택된 것이다. 그리고 다른 하나는 마스트리히트조약 수렴기준이라는 압력수단을 통하여 각국 정부로 하여금 국유 자산을 기업에 팔도록 장려했던 경제통합연합(EMU)이 진전을 보

[표1] EU 및 노르웨이에서의 민영화 및 자유화

| 국 가 | 민영화/자유화 전개과정 |
|-------|---|
| 오스트리아 | 은행, 석유 및 가스, 소금 및 담배 등 경쟁부문 기업들이 부분 혹은 완전 매각되었다. 전자통신 사업체의 일부 주식이 매각되었다. 철도, 우편, 전기 등은 구조조정 중에 있다. |
| 벨기에 | 은행 및 보험, 해운 등 경쟁부문 기업들은 민영화되었다. 한편, 전자통신, 우편, 철도 등의 공익사업들은 “자유경쟁체제”로 전환하였다. |
| 덴마크 | 은행과 버스운송 등 경쟁부문의 일부 기업들이 민영화되었다. 코펜하겐항공, 우편, 국가해운노선 등의 몇 개의 대규모 공공서비스 시설들은 “공사회” (공공소유로 남아있는 채로 기업형태를 취하는 것) 되었다. 덴마크통신(TeleDanmark)이 완전민영화 되었으며, 복지서비스부문에서는 계약업무가 증가하고 있다. |
| 핀란드 | 철도, 우편, 항공, 은행 등 몇몇 분야의 “공사회”가 이루어졌다. 경쟁부문 및 몇몇 공익사업(발전, 헬싱키의 도로교통, 전자통신 및 항공의 일부)은 민영화되었다. 지방 복지서비스의 구조조정과정에서는 외주계약이 흔하게 이루어지고 있다. |
| 프랑스 | 경쟁부문 기업들의 민영화는 거의 완료되었다. 공익사업들은 완전 민영화에서는 제외되었으며, 프랑스통신(France Telecom)과 프랑스항공(Air France)은 부분매각이 이루어졌다. 지방에서는 외주계약이 확대되고 있으며, 상수도사업에서도 부분적으로 외주계약이 이루어졌다. 복지서비스분야에서는 민영화는 발생하지 않았지만 석사, 청소 등 부수업무에서는 외주계약이 이루어지는 경우가 있다. |
| 독 일 | 자동차, 화학 등 경쟁부문 기업들과 구동축 국영기업들이 민영화되었다. 지방 차원에서는 운송 및 쓰레기수거 등에서 민영화가 이루어졌다. 에너지, 우편 등 몇몇 공익사업의 자유화와 전자통신부문의 부분 민영화가 이루어졌다. |
| 그리스 | 일부 경쟁부문이 민영화되었으며, 공익사업 민영화가 토론 중에 있다. |
| 아일랜드 | 국유은행, 반(semi)국유항공사, 공항관리업체, 국가영입사 등에 대한 민영화 가 토론 중에 있다. 에어텔레콤(Telecom Eireann)은 민영화되었고 전기공급위원회는 규제할 때 약중에 있다. |
| 이탈리아 | 은행, 보험, 엔이(Eni)그룹의 지회사들 등 경쟁부문 국가소유기업 대부분과, 전국 및 지방 차원의 여러 공익사업체들, 그리고 복지서비스 일부(특히 지방차원에서 외주계약을 통한)들이 민영화되었다. |
| 룩셈부르크 | 철도, 은행 등 몇몇 국유기업의 법률상 지위가 변경되었다. |
| 네덜란드 | 은행, 화학, 철강 등과 같은 일부 경쟁부문 기업들과 우편, 전자통신, 지역간운송기업, 일부 에너지 회사들과 같은 공익사업체들이 민영화되었다. |
| 노르웨이 | 곡물, 제약 등 몇몇 분야에서 부분 민영화가 이루어졌고, 국영석유회사 및 전자통신부문의 부분 민영화가 토론 중에 있다. 전자통신, 우편, 철도, 전기 등의 공익사업에서 규제철폐 및 경쟁확대가 이루어졌으며, 국가기관은 자율적 기업체로 전환되었다. |
| 포르투갈 | 경쟁분야와 공익사업(전자통신 등) 모두에서 민영화가 이루어졌다. 복지서비스 분야에서도 |

| | |
|-----|--|
| | 얼마간의 민영화가 이루어져, 예를 들어 몇몇 병원은 민간경영 하에 있다. |
| 스페인 | 철강, 섬유, 화학 등의 경쟁부문과 전기, 운송, 전자통신 등의 공공서비스 분야에서 민영화가 이루어졌다. 현재는 복지서비스 분야에까지 민영화가 확대되고 있다. |
| 스웨덴 | 국영기업들이 "공사화" 되었다. 철도 및 전자통신에서만 민영화 형태를 둘러싼 토론이 진행 중이다. |
| 영국 | 경쟁부문 기업들과 공익사업체에서 규제철폐 및 민영화가 이루어졌다. 지방차원에서는 청소, 식사 등의 부수업무에서의 경쟁입찰이 법적화되었다. |

출처: EIRO.

[표2] EU 및 노르웨이에서의 민영화 매각 총수입(1990~8) (단위: 백만US\$)

| 국 가 | 1990~5 | 1996 | 1997 | 1998* | 전체 |
|------------------|---------|--------|---------|---------|---------|
| 오스트리아 | 2,006 | 1,251 | 2,020 | 2,935 | 8,212 |
| 벨기에 | 4,186 | 1,222 | 1,562 | 1,467 | 8,437 |
| 덴마크 | 1,005 | 366 | 45 | 4,502 | 5,918 |
| 핀란드 | 1,758 | 911 | 835 | 1,999 | 5,505 |
| 프랑스 | 21,775 | 5,099 | 8,189 | 13,467 | 48,530 |
| 독일 | 1,000 | 13,228 | 1,125 | 364 | 15,717 |
| 그리스 | 152 | 558 | 1,395 | 3,892 | 5,997 |
| 아일랜드 | 1,016 | 293 | - | - | 1,309 |
| 이탈리아 | 15,870 | 6,295 | 27,719 | 13,619 | 63,473 |
| 룩셈부르크 | - | - | - | - | - |
| 네덜란드 | 9,434 | 1,239 | 831 | 335 | 11,839 |
| 노르웨이 | 712 | 680 | 35 | 28 | 1,435 |
| 포르투갈 | 8,773 | 3,011 | 4,968 | 4,271 | 21,023 |
| 스페인 | 8,614 | 2,679 | 12,522 | 11,618 | 35,433 |
| 스웨덴 | 3,795 | 785 | 1,055 | 172 | 5,807 |
| 영국 | 51,890 | 7,610 | 4,544 | - | 64,044 |
| 전체 | 131,986 | 45,177 | 66,845 | 58,669 | 302,677 |
| 세계 | 332,143 | 97,258 | 153,782 | 114,542 | 697,725 |
| EU 및 노르웨이의 비율(%) | 39.74 | 46.45 | 43.47 | 51.22 | 43.38 |

* 잠정수치

출처: Privatisation trends, in Financial Market Trends no. 72, OECD, February 1999, pp. 129-145.

고 있었던 데 있었다. 이렇게 하여 민영화 때, 그 내용이 [표1]에 제시되어 있다. 화와 자유화는 유럽 전역에 확산되었으 이 결과로 유럽은 현재 전세계적으로

민영화의 선두에 서게 되었다. 아래 통계를 보면 1998년에 유럽의 공공자산 매각이 전세계 민영화 자산의 50%를 넘어섰음을 확인할 수 있다.

그러나 민영화 진전 정도는 각국별로 차이가 있었다. 각국은 민영화 과정에 대해 자신의 명확한 가이드라인을 정하고, 또 접근방식도 서로 달랐다. 아래에서 우리는 민영화 진전 정도의 양적 차이를 기준으로 각국들을 유형화해 보았는데, 이렇게 한 이유는 민영화의 범위와 깊이가 노사관계에 영향을 미치기 쉽기 때문이다. 한편 이 보고서 범위를 벗어나는

일이라 검토에서 제외하기는 하였으나 다음 두 요인은 민영화정책의 영향과 관련성이 높다. 첫째, 민영화와 자유화가 국가경제에 갖는 중요성은 그 정책들이 수행되기 이전의 국가개입 수준에 좌우된다. 둘째로, 민영화 효과가 시간에 따라 증가한다면 민영화가 시작된 시기가 중요할 수 있다. 그리고 초기 민영화 기업과 후기 기업간에도 차이가 존재할 수 있다.

유럽각국은 민영화 진전 정도를 기준으로 대략 3그룹으로 유형화해 볼 수

[표3] 민영화 지표

| 국 가 | 1990~98 민영화 수입 국가별 비율(%) | 1998년 GDP 대비 1990~98년 전체 민영화 수입 비율(%) |
|-------|-----------------------------|--|
| 영국 | 21.16 | 4.72 |
| 이탈리아 | 20.97 | 5.41 |
| 프랑스 | 16.03 | 3.38 |
| 스페인 | 11.71 | 6.40 |
| 포르투갈 | 6.95 | 19.85 |
| 독일 | 5.19* | 0.74* |
| 네델란드 | 3.91 | 3.14 |
| 벨기에 | 2.79 | 3.37 |
| 오스트리아 | 2.71 | 3.87 |
| 그리스 | 1.98 | 4.98 |
| 덴마크 | 1.96 | 3.38 |
| 스웨덴 | 1.92 | 2.56 |
| 핀란드 | 1.82 | 4.41 |
| 노르웨이 | 0.47 | 0.98 |
| 아일랜드 | 0.43 | 1.57 |
| 룩셈부르크 | - | - |

* 1997년까지 통계임. 임자끼리의 거래(trade sales)는 제외했음.

출처: own calculations based on "Privatisation trends", in Financial Market Trends no. 72, OECD, February 1999, pp. 129-145, and Gross Domestic Product, OECD, August 1999.

있다.

1. 첫째는 1990년대에 민영화의 선두에서 있던 나라들로 "민영화 시대"를 선도했던 영국, 이탈리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈이 여기에 속한다. 이들은 민영화에서 차지하는 비율에서든 GDP대비 비율에서든 상대적으로 대규모의 민영화를 단행했던 나라들로 국유자산 매각을 통하여 상당액의 재정 수입을 올렸다.

2. 두번째 그룹으로는 민영화가 거의 이루어지지 않았던 북셈부르크나, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴으로 민영화가 중요하게 부각되지 않았던 나라들이다.

3. 세번째 그룹으로는 국내시장을 위해 국유자산 매각이 다소 중요성을 지녔던 핀란드, 덴마크, 그리스, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 독일 등이 있다.

이런 분류가 각국간 민영화 진전 정도의 차이를 드러내는 대략적인 일차 지표가 될 수 있을 것이다. 그러나 여기는 몇 가지 한계도 있는데, 이를테면 "양적" 요인에 의한 유형화는 "질적" 특징을 간과할 수 있다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어 프랑스는 첫째 유형에 속하지만 공익사업을 민영화대상에서 제외시켰다. 독일의 민영화는 전유럽 민영화에 적지 않은 역할을 했지만, 정작 독일은 민영화에 대해서 조심스러운 태도를 취했다. 첫

째 유형의 포르투갈은 국내시장 규모와의 비교 속에서 민영화 여부를 결정하는 태도를 취했다.

앞서 말했듯이 민영화는 경쟁부문, 공익사업, 복지서비스 모두에 영향을 미쳤지만 영향을 미친 범위는 각기 다르다. 경쟁부문 기업의 민영화는 일반적인 추세였으며, 각국별로 양상은 다르지만 공익사업의 민영화와 자유화도 매우 현저했다고 할 수 있다. 반면, 의료서비스나 사회복지서비스 같은 복지서비스에서는 민영화가 아니라 주로 외주계약이나 경쟁입찰 등의 방식이 활용되었다. 이 글은 민영화가 노사관계에 미친 효과를 주로 검토할 것이므로 특히 공익사업(그 중에서도 전자통신 부문)에 관심을 기울일 것이다. 공익사업에서는 민영화로 인해 새로운 "부문"(sectoral)시장과 노사관계 체계가 형성되었는데, 이는 경쟁부문에서는 나타나지 않는 일이다. 그리고 이 부문에서는 상당 정도 나라간 비교가 가능할 뿐만 아니라, 공익사업의 "민영화"가 무엇을 의미하는 지에 대한 공통된 정의도 쉽사리 발견할 수 있다.

노사관계에 미친 영향

공공부문 노사관계는 민간부문과 구별되는 다음의 특징들을 지니고 있다.

- 공공적 소유는 종종 양호한 노사관

계와 합의적 의견형성에 대한 더 큰 관심을 수반하는데, 이 때문에 경영진과 노조 사이에 보다 협조적인 분위기가 조성될 수 있다.

● 국유기업에서는 보통 고용보장뿐만 아니라 노동자 보호와 신분보장이 이루어진다. 몇몇 나라에서 이런 보호 사항들은 "공공부문 종사자"(public employee)만이 누릴 수 있는 특별한 지위에 속한다.

● 노사관계 체계가 독특한 특징을 지닐 수 있다. 집중화된 노사관계를 예로 들 수 있다.

그러나 민영화는 이런 특징들에 근본적인 변화를 초래할 수 있다. 아래에서 우리는 고용, 임금, 노동비용, 생산성 등에서 생긴 변화들과 함께 노사관계의 변화도 검토해 볼 것이다.

고용수준

민영화는 해당부문 고용수준에 영향을 주기 쉽다. 고용수준 변화에는 기본적으로 두 가지 상반된 요인이 결합하여 영향을 미치고 있다. 그 하나는 해당기업 민간투자자들이 기업구조조정과 그에 따른 인력감축을 피하는 경우이고, 다른 하나는 공익사업 및 공공서비스부문에서처럼 탈국유화(denationalisation)가 규제철폐 및 국내시장 개방을 수반하여 이루어

지는 과정에서 새로운 시장 진입자가 고용을 늘이는 경우이다.

전자통신 부문은 이 상반되는 두 경향을 보여주고 있다. 민영화의 순고용효과는 나라별로 다양해서, 자유화 이후의 산업구조와 그 구성 요소들이 어떠한가에 따라서 고용의 증가나 감소 모두 나타날 수 있다. 그러나 "고용량" 변화는 고용변동의 일부분일 뿐이며, 임금수준과 노동조건 같은 "고용의 질"도 함께 검토될 필요가 있다.

오스트리아의 전자통신 부문은 1998년 1월에 발효된 규제철폐와 부분적 민영화 조치 이후 고용이 확대된 대표적인 경우이다. 고용규모는 6,000명에서 약 42,000명으로 늘었으며, 2000년에는 2천명이 더 늘 것으로 예상되고 있다. 독일의 경우 약 50,000명 규모의 독일통신(Deutsche Telekom)에서는 인력감축이 생긴 반면, 전자통신 시장에 새로 진입한 경쟁기업들에서는 인력이 늘어났다. 정부의 산업규제기관인 Reg TP에 따르면 경쟁기업들의 고용규모는 1998년 40,600명이었고, 1999년에는 53,100명에 달하여 독일통신의 고용감소를 상쇄하고도 남을 것으로 예상되고 있다.

민영화와 인력감축(redundancies) 사이의 직접적인 연관성으로부터 비롯될 수도 있는 논쟁은 벨기에통신(Belgacom) 사례에서 잘 나타난다. 여기서는

[표4] 전자통신 부문의 민영화/자유화 수반된 인력감축

| 국 가 | 인 력 감 축 |
|-------|---|
| 오스트리아 | 오스트리아통신(Telekom Austria)에는 1998년 말 현재 16,800명이 고용되어 있는데, 2003년까지 이중 10%가 감축될 예정이다. 이 합의는 종업원평의회와 경영진 사이에 이루어진 것으로 1999년 8월부터 발효되었다. 합의에 따라 2000년 말까지 56세가 되는 노동자들은 퇴직대기(pre-retirement)를 선택할 수 있으며, 이들에게는 휴직상태로 60세가 될 때까지 마지막 순급료(take-home pay)의 75%가 지급된다. 이들은 또한 정기연금도 받을 수 있다. 이 계획은 1,049명의 노동자들에게 적용되며, 비용은 15억 ATS에 달한다. 1998년에 1,711명의 노동자들이 유사한 방식으로 퇴직대기를 선택했으며, 141명은 다른 이유로 사직하였다. |
| 벨기에 | 벨기에통신(Beigacom)에서는 6,289명의 노동자들이 조기퇴직을 제안받았으며 6,600명의 직원들이 재배치를 위한 재훈련프로그램을 제안받았다. |
| 덴마크 | 1997년 1월 덴마크통신(TeleDanmark)은 노동자 2,500명을 감축하고 특정 기술을 가진 신규인력 500명을 고용할 것이라고 발표하였다. 노조와 노동자들은 덴마크통신 경영진이 기존 노동자들의 재훈련과 재배치를 무시했다고 비난했다. 노사분쟁을 거친 후 경영진은 인력감축 문제에 대해 노조와 협력할 것을 합의했다. 결국 1999년까지 늑두아, 님은 기술을 가진 노동자 2,500명이 회사를 떠났으며 1,000명의 신규노동자가 고용되었다. 현재 덴마크통신의 종업원 수는 17,000명이다. |
| 핀란드 | 핀란드우편통신(Post and Telecommunications of Finland)에서는 1990년대 초 10,000명이었던 고용규모가 1999년에는 9,000명 규모로 줄었는데, 그 이유는 저수익직 무 수요가 줄고 (특히 새로운 서비스업무에서) 유자격자들을 더 필요로 하게 된 기술변화 때문이었다. 1994~8년에 조기퇴직수당 및 자기개발비가 감원대상 직원(redundant staff)들에게 제공되었다. 또한 회사는 감원대상 직원들의 재배치를 위해 훈련 및 직업기회를 제공하고 있다. |
| 프랑스 | 프랑스통신(France Telecom)의 부문 민영화를 전후로 해서 노조는 인력감축에 따르는 충격을 완화하고자 협상을 벌여 "부분적 조기퇴직"이라는 혁신안을 타결지었다. 이를 위한 비용을 줄어 देने는 국가 개입이 결정적인 역할을 했다. |
| 독일 | 민영화가 추진되던 1995년초 독일통신(Telekom)은 2000년말까지 직원들을 60,000명 감축하여 170,000명으로 줄이겠다는 방안을 발표하였다. 회사측은 DPG, KOM, CGP 등 3개의 체신노조들과 협약을 체결하였는데, 여기서 경영진은 2000년 말까지의 해직계획을 철회하고 노조는 노동자들의 배치전환과 유연한 활동을 수용하였다. 노동력 감축 목표를 달성하기 위하여 상대적으로 광대한 보상과 조기퇴직 보상이 제안되고 또 널리 수용되었다. 이렇게 해서 1999년 중반까지 고용규모는 174,000명으로 줄어들었다. |
| 그리스 | OTE에서는 민영화가 이루어지는 1996년에서 2,000년까지 26,000명에서 16,000명으로 인력감축이 예상된다. 1996년에 노사는 자발적인 사직제에 합의하였으며, 이후 이미 4,000명이 사직하였다. 에어텔통신(Telecom Eircom)에서 지난 수년간 발생한 고용감소는 특기할 만하다. 여기서 인력은 1994년 13,000명에서 1998년 10,500명으로 줄었는데, 이런 감원은 향후 3 |

| | |
|------|---|
| 아일랜드 | 년간 계속될 것으로 예상되며, 이로 인해 2,500명의 노동자들이 더 사직할 것으로 예상된다. 최근의 고용규모 변화는 계속 협상 안건이 되어 왔으며, 노조와 회사는 1997년에 2,500명의 자발적인 퇴사를 인정하는 "통신 동반자협약"을 맺은 바 있다. |
| 이탈리아 | 이탈리아통신(Telecom Italia Spa)에서는 1994년에서 1999년까지 5년간 사직 혹은 퇴직 인센티브를 제공받는 약 20%의 인력감축이 있었다. 이 인센티브 제도는 짐승 합의된 것으로 1997년까지 유효하도록 되어 있었다. 그러나 경영진은 그 후로도 일반적으로 이 제도를 시행하고 있다. |
| 노르웨이 | 1993년에 노르웨이통신(Telenore)은 '노르웨이통신에 새로운 기회'를 이라 불리는 부서를 설치하여 인원절감 대상 노동자들을 지원하였다. 1997년 초 부서가 해체되었을 때는 거의 5,000명의 노동자들이 이 지원제도를 거쳤다. 이중 약 2,000명이 노르웨이통신 그룹 안에서 일자리를 얻었고 다른 2,000명은 떠났으며 460명은 퇴직하였다. |
| 포르투갈 | 포르투갈통신(Telecom Portugal)은 1992년부터 인력감축을 시작하였다. 1995년에 23,000명이 고용되어 있었던 이 기업은 다양한 인원절감 보상프로그램을 수행하였다. 조기퇴직에 대한 보조금 지급, 상호합의권 고용계약 종료, 전직(인센티브를 주고 노동자들을 하청회사에 배치하는 것), 포르투갈통신이 관계를 끊었던 기업으로의 전직 등이 그것이다. |
| 스페인 | 스페인통신(Telefonica)은 노동자들을 주로 인원절감 절차와 합의에 의해 줄였다. 이는 조기퇴직과 3단계의 자발적 사직(물론 노사간에 합의된 것이고, 하나는 회사가 강제할 것이다)으로 이루어져 있다. 이런 과정을 거쳐 15,000명 이상의 노동자들이 사직 혹은 퇴직하였다. |
| 영국 | 영국통신(BT)에서는 1984년 민영화가 시작될 때 238,384명이었던 인원이 10년후에는 156,000명으로 줄었다. 일자리 감소는 모든 직급에서 발생했지만, 특히 전화교환원같이 기술변화가 컸던 분야의 보다 슬림형의 조직구조를 만들기 위한 직급순위에 영향을 받은 중간 관리자들에게 특히 심했다. 광대한 인원절감보상제도(1992~3년에 인당 평균 35,000파운드)가 갖추어진 '인원감소'는 주요한 지원제도였다. 영국통신은 1인당 1000 파운드에 달하는 재훈련비용과 채용기관을 통한 임시직 제안 등의 전직 프로그램을 제공하였다. 이는 노조와 공식적인 협의를 통해 제도화되었다. 그러나, 영국통신에서 중심적인 문제는 다른 일자리보다는 퇴직자 선별 기준과 보상수준에 있었다. |

출처: EIRO

민영화 매각은 없었지만, 이른바 "자율경영체제"로 기업형태를 전환하는 과정에서 인력감축이 이루어졌다. 실은 이 인력감축은 훨씬 이전에 시작된 세계적 차원에서 전자통신산업 고용축소와 기업구조조정의 일환으로 봐야 할 것이다. 자율경영체제로의 전환과 함께, 자유화에 따른 경쟁 확대에 대처하기 위하여 벨기에

통신은 감량경영에 착수하여 6,289명을 조기퇴직시키고 6,600명에 대해서는 재배치를 위한 재교육을 실시했다.

민영화가 이루어진 각 전자통신기업에서 고용감소는 다반사이며, 대규모로 이루어지는 경우도 빈번하다. 그러나 [표4]에서 보듯 인력감축은 통상적으로 노사

합의를 통해 이루어지며 종종 집단감원(collective redundancies) 없이 이루어진다는 점은 특기할 만하다. 인력감축은 직원들의 전직으로부터 비롯되며, 개별적인 사직 혹은 퇴직에 대한 인센티브 제도를 활용함으로써 이루어져 왔다. 그렇다고 고용감축을 둘러싼 노사간 대결이 없었던 것은 아니다. 다만 덴마크통신(TeleDanmark) 사례에서 보여지듯 가장 논쟁적인 상황에서도 노사가 합의에 이를 수 있었다는 것이다.

신분의 변경

국가의 경제개입이 "후퇴"한 결과로 생긴 또다른 중요한 측면은 노동자 신분이 "민간화"된 것이다. 그간 "공공부문 노동자"의 지위에는 대개 특별한 종류의 신분보장과 급부가 포함되어 있었기 때문에 이 문제는 중요하게 검토되어야 한다. 경쟁부문 국영기업 노동자들의 경우 민간부문과 유사한 고용관계를 이미 지니고 있었기 때문에 고용관계의 민간화는 주로 공익사업체 노동자들에게 적용되는 사항이 되었다. 반면 복지서비스 노동자들의 경우 일정 정도 규제철폐 현상이 있기는 했지만 "공무원" 신분을 유지하였다.

프랑스통신(France Telecom) 노동자들은 공무원 신분을 지니고 있었는데, 이런 신분은 통신교환업무(telecommuni-

cations operator)가 유한회사로 넘어가고, 부분 민영화가 이루어진 다음에도 법적으로 인력감축으로부터 노동자들을 보호하는 역할을 하였다. 독일에서는 우편과 전자통신의 민영화 과정에서 전에 공공부문 노동자였던 신분을 이와는 완전히 다른 민간기업의 고용형태와 원리로 이행시키는 문제로 갈등을 빚었다. 이러한 법적 문제들 중에서는 경력공무원(Beamte)들에게 주어지는 법률적 권리(그리고 특히 포괄적인 고용보장)가 포함되어 있었다. 이 권리들은 공공부문 힘장 및 사무직 노동자들에게는 적용되지 않았지만, 어쨌든 아직도 이 노동자들이 과거 협약으로 확보했던 고용조건을 민간부문 메카니즘에 적응시켜야 하는 문제가 존재하는 것이다.

대개 그러한 신분 변동은 고도로 논쟁적인 사안이 되며, 노사당사자들, 특히 노동자 권리를 보호하려는 노조로서는 관심이 클 수밖에 없는 사안이다. 이런 이유로 노르웨이에서처럼 "민간화"된 노동자들이 "공무원" 신분을 계속 유지하게 되는 수도 있고, 벨기에와 덴마크에서처럼 기존 노동자들과 신규 채용인원 사이에 다른 신분이 적용되는 경우가 생기기도 하는 것이다. 혹은 룩셈부르크에서처럼 민영화나 자유화가 제한된 범위에서만 이루어짐으로써 노동자들이 기존의 신분을 유지하는 수도 있다.

임금, 노동비용, 생산성

임금, 노동비용, 생산성 등에서의 변화 양상은 아주 복잡하다. 일부에서는 공공 부문에만 특별히 적용되어 온 연금, 휴가, 질병급여 등에서 급부의 감소가 발생하기도 했지만, 엄격하게 말해서 민영화의 결과로 임금수준이 하락한 경우가 흔치는 않다. 그러나 어느 나라에서든 노동비용 감소는 민영화 과정에서 우선 순위에 올려지는 경계목표였고, 그 달성은 주로 인력감축과 주변업무의 외주화를 통해 추구되었다. 생산성 향상도 기업구조조정 및 조직재편과 함께 또다른 중요 목표였는데, 이는 대개 노동유인화를 통해 달성하려는 경향이 강하였다. 전자통신 사업의 경우가 아마 그 대표적인 사례가 될 것이다.

산업부문별교섭이 지배적인 나라에서는 민영화와 규제철폐 정책의 결과로 임금격차가 발생하기도 하는데, 이는 새로이 부문 시장에 진입한 기업들이 구(舊) 공기업에 적용되던 단체협약과는 다른 단체협약을 적용받는 경우에 생겨난다.

이런 현상은 전자통신부문처럼 민영화 및 규제철폐 전에 하나의 공기업이 시장을 독점하고 있었던 경우에 전형적이다. 과거에 이 부문에서는 산업차원의 단체협약이 없었고 기업별 협약만 존재했다. 그러나 민영화 및 독점적 지위의 종말과

함께 이 부문 종사자들은 고용주가 누구냐에 따라 아주 다른 단체협약을 갖게 되었다. 결국 구(舊)독점기업 노동자들은 정부 개입과 독점 시기에 합의되었던 고임금과 양호한 노동조건, 고용보장 등을 계속 누릴 수 있지만, 신규 기업의 노동자들은 그보다 낮은 임금 및 노동조건을 감수하게 된다. 스페인과 이탈리아 전자통신 부문으로부터 이런 "격차"가 확대되고 있음이 보고되고 있는데, 이 때문에 그곳 노동자들은 산업 차원의 단일 기본협약을 맺기 위한 협상을 추진하고 있다.

민영화 이후 임금과 노동조건에 차별이 생기는 다른 이유는 외주계약의 활용에 있다. 예를 들어 과거 공기업 위주였던 벨기에의 은행 및 보험 부문에서는 콜센터(call-centres)와 정보기술같은 지원 서비스분야에서 외주계약이 추세가 되어가고 있다. 이 경우 해당 기업의 노동비용은 낮아지는데, 이는 외주계약기업의 노동자들이 보통 은행부문 단체협약보다 불리한 단체협약을 적용받기 때문이다. 하지만 상당정도의 노사분규를 유발했던 이 논쟁적인 사태전개의 원인을 일반적인 산업구조조정이 아닌 민영화 탓으로만 돌리기는 어렵다.

독일통신(Deutsche Telekom) 사례는 민영화 이후의 노동비용 절감 추세에서 예외에 속한다. 이곳의 대다수 노동자 임금은 공공부문 임금에 맞추어 상승하였

다(독일통신에서 공공부문의 고용조건은 아직도 교섭상의 기준이 되고 있다). 동시에 몇몇 특수자격 노동자들과 관리자 임금은 민간부문 보다도 높은 수준으로 올랐다. 동독과 서독 정부의 임금평준화 조치와 함께 이런 상황은 공기업이었을 때보다도 이 기업의 일인당 평균 노동비용을 상승시키는 조건이 되었다. 그러나 이 상황은 현재 재검토 중에 있으며 회사와 노조는 공공부문과는 다른 보다 유연하고 성과연계적인 임금체계를 설정하기 위해 협상중이다. 독일통신의 몇몇 자회사에서는 이미 보다 유연한 단체협약과 임금체계가 실시되고 있다.

노조 조직률

민영화 이후에 노조 조직률은 하락하는 것으로 나타나고 있다. 그러나 이런 현상이 일반적인 조직률 하락 추세의 일환인지, "민영화에 기인한" 효과인지 구별하기는 어렵다. 민영화와 조직률 하락 사이에 일정한 관련성이 있다면 그것은 아마도 인력감축 때문일 것이다. 인력감축은 종종 노조 가입률이 높은 고령 노동자들을 대상으로 하는 경우가 많은 반면, 신규 직원들은 보통 젊고 고숙련이며 노조가입을 원치 않는 경우가 많기 때문이다.

어떤 경우에는 조직률 변화가 민영화와 관련된 조직재편 계획을 둘러싼 노사협상과 연결되어 발생하기도 한다. 덴마

크통신(TeleDanmark)이 그런 경우로, 여기서는 조직재편과 감원계획에 따른 불안감으로 1990년대에 조합원 수가 증가한 것으로 알려졌다. 반면, 이탈리아의 로마은행(Banca di Roma)에서는 단체협약 체결이 덴마크통신과는 상반되는 결과를 낳았다. 협약 내용에 불만을 가진 노동자들이 일시적으로 노조를 탈퇴하는 사태가 발생한 것이다.

전자통신부문에서는 신설 기업에서 조직화의 어려움이 존재하는 것으로 알려지고 있다. 이 기업들은 기존 공기업들보다 규모도 작고, 직무(홍보나 고객관리 등이 지배적)나 고용형태(단시간/임시직 혹은 다른 "비정규" 고용) 때문에 노조 가입을 꺼리는 노동자들을 주로 고용한다. 이것은 민영화 이후에 나타나는 노사관계 분절화 현상을 재촉하는 또 하나의 요인이 될 수 있다. 임금/고용보호 수준의 "격차"에다가 이런 어려움이 더해지고, 그것도 특히 의무업무를 담당할 하청 기업에서 이런 어려움이 존재하리라는 것을 예상하면 더욱 그러하다.

노사관계 체계

노사관계 체계도 민영화로 인해 뚜렷한 변화를 겪고 있다. 아래에 이런 변화의 내용들이 열거되어 있다. 한편, 민영화를 겪고 있는 특정 기업들의 내부 상황과 한 부문 혹은 나라 전체에서 생기는

변화들은 구별되어야 한다. 이런 구별은 전자통신 부문만이 자유화가 행해진 부문에는 특히 중요하다. 물론 두 차원의 변화는 긴밀히 연관되어 있다. 그러나 특정 영역에서는 각기 따로 검토하는 것이 중요하다. 왜냐하면 변화의 정도와 내용이 아주 다를 수 있기 때문이다. 예를 들어 구(舊)공기업과 신규 기업 모두를 포괄하는 새로운 산업부문 단체협약이 어느 정도는 구(舊)공기업 내부의 상황변화와 무관하게 이루어질 수도 있는 것이다.

● 민영화된 기업 노동자들의 법적 신분은, 이들이 이제는 민간부문에 고용되어 있고 공공부문 고용관계를 상실함에 따라 변경된다. 이 과정은 거의 모든 나라에서 그러하다.

● 공공부문 노사관계와 민간부문 노사관계 사이의 거리를 줄어뜨려 주는 추세가 존재하며, 이는 공공부문이 민간부문의 원리를 채택함으로써 이루어지고 있다. 벨기에, 네덜란드, 이탈리아 등에서 이런 현상이 나타나고 있는데, 주로 민영화에 직접적인 영향을 받지 않은 대면서비스 및 공공행정 분야에서 두드러진다. 이 경우 우리는 공공부문 고용관계의 “민간화”라는 말을 할 수 있다.

● 민영화된 기업들이 민간부문 고용주 단체에 가입함에 따라 고용주 대표구조도 바뀌었다. 이런 변화는 덴마크에서 처

릴 기존 민간고용주단체에 직접 가맹함으로써 이루어질 수도 있고, 핀란드 전자통신 부문처럼 민영화된 기업들로 새로운 고용주단체를 결성하는 방식으로 나타날 수도 있다. 또 전(前)공공부문 고용주단체가 민간부문 고용주단체에 가맹할 수도 있고, 이탈리아에서처럼 조직이 그냥 해체되어 버릴 수도 있다. 그러나 민영화 수준이 공공소유지만 사기업의 형태를 띤 “공사화”(corporatisation)에 머무는 경우 새로운 공공부문 사용자 단체가 설립될 수도 있다. 핀란드가 그 예인데, 여기서는 지방자치단체공기업 사용자단체가 생겨났다. 노르웨이에서는 민영화와 자유화로 인해 “공공부문에 가입한” 사업체들의 조직인 NAVO(사용자협회)가 1993년에 발족하였다.

● 노조의 대표 구조도 영향을 받는데, 스웨덴이나 노르웨이에서는 민영화된 기업에 고용된 노동자들을 누가 대표할 것인가를 놓고 공공부문 노조와 민간부문 노조 사이에 갈등이 있는 것으로 알려지고 있다. 덴마크에서는 노동자들이 공공-민간 부문의 지위를 동시에 지니고 있는 관계로 두개의 노조가 동거하는 흥미로운 예를 보여주고 있다. 덴마크우체국(Danish Postal Service)은 “공사화”의 일환으로 1997년부터 공무원 신분을 지니는 신규직원은 채용할 수 없다는 노사합의가 이루어졌다. 이에 따라 대다수 노동자들은 여전히 공무원 신분으로 전국

우편노동자노조(DP)에 가입되어 있는데 반해, 앞으로 이들은 일반노조(SID)에 가입할 비공무원 노동자들로 대체되어 갈 것이다. 한편, 민영화된 산업에서의 노조간 통합이 생겨나, 영국과 이탈리아의 전자통신 부문에서는 동일산업 내 노조간 통합이 이루어지기도 하였고, 포르투갈에서는 이종 산업 노조간에 통합이 이루어지기도 하였다.

●민영화로 인해 공공부문에 존재하던 특정 형태의 노동자 혹은 노조 대표구조가 아예 없어져버리는 경우도 있다. 아일랜드의 에이레통신(Telecom Eireann)에서 노동이사가 폐지된 사례가 대표적이다. 반면, 프랑스에서는 민영화 기업에서 노동이사가 없어지는 것을 피하기 위해 민영화 기업에 의무적으로 노동이사를 두도록 1994년에 법제화를 했다. 그러나 이 법은 주주총회가 노동이사제를 부인하는 경우 이를 막지는 못한다. 그러나 민영화로 인해 노동자 대표구조가 되려 강화되는 경우도 있다. 핀란드의 소네라통신(Sonera telecommunications)에서는 노동자들이 민영화 협상을 통해 노동이사제를 확보했다. 독일통신은 민영화되면서 공공부문의 노동자대표법에서 민간부문의 노동기준법으로 적용법률이 변경되었는데, 이것은 이사회에의 노동자대표 참석, 사업장 차원의 종업원평의회 역할 강화 등을 수반하면서 결과적으로 공동결정권의 확대를 가져왔다.

●기업성공에 대한 보다 큰 관심은 노사관계에도 상당한 영향을 주게 되었다. 성과평가, 성과급, 그리고 보다 공세적인 인적자원 관리전략의 도입이 노사관계를 세검토하게 할 수도 있기 때문이다. 그 결과 보다 많은 갈등과 적대기가 나타날 수도 있고, 새로운 형태의 노사협력이 형성될 수도 있다. 어쨌든 현재로는 대체로 민영화 기업들에서 경영진의 일방적인 제안이 늘어나는 추세인 듯하며, 이 제안들은 보다 유연한 작업제도와 통제의 요구를 담고 있다

●민영화된 기업의 단체교섭구조도 바뀌고 있다. 하지만 공통된 경향성은 발견되지 않고 있다. 어떤 곳에서는 민영화 이후 단체교섭이 이전보다 집중화되었으며, 다른 곳에서는 분산되었다. 분명한 점은 각각의 변화가 조직재편에 따른 기업구조상의 책임 분할을 반영하고 있다는 것이다. 민영화와 구조조정이 덴마크 통신에서와 같은 기업합병이나, 이탈리아 통신에서처럼 경영관리의 집중을 의미하는 경우에 노사관계는 집중화될 수 있다. 하지만 기업의 의사결정이 분권화되는 기업에서는 그 반대 현상이 더 많이 발견된다. 교섭의 분권화 경향은 독일통신과 네덜란드, 노르웨이에서 보고되고 있다. 노르웨이통신과 영국의 공익사업체 등에서는 분사화(分社化) 과정에서 단체교섭의 탈집중화 혹은 분절화가 더욱 심화되었다.

● 일부 국가에서는 동일산업의 기업들이 서로 다른 단체협약을 적용받음에 따라 부문별 단체교섭의 분절화가 나타나고 있다. 이는 신규 기업이나 하청기업이 과거의 공기업이었던 민간업체와는 다른 협약을 적용받기 때문이다. 독일, 이탈리아, 스페인의 전자통신 부문에서 이런 사태가 보고되고 있으며, 심지어 포르투갈에서는 동일 기업이나 동일 그룹 내에서도 이런 일이 생기는 걸로 알려지고 있다. 이탈리아에서는 노조와 일부 사용자들이 “불공정경쟁”, “사회적 담핑” 등을 이유로 이런 상황에 문제를 제기하고 있으며, 새로운 전자통신 산업별 협약을 위한 협상이 출범 예정이다.

● 하나의 공통적인 경향은 민영화된 기업에서 종업원주주제가 확산되고 있다는 것이다. 단, 네덜란드나 노르웨이에서는 이런 현상이 거의 보고되지 않고 있다. 종업원주주제가 이사회나 다른 법정기구(statutory bodies)에서의 노동자대표권에 유의미한 결과를 가져오는 경우는 적다. 유의미한 효과를 지닐 수 있는가 여부는 종업원주주제(ESOPs)의 입법화 여부 및 종업원들의 주식소유 수준에 좌우되는 것 같다. 흥미로운 사례로는 에이레통신에서 노조들이 획득한 종업원주주제(ESOPs)가 있다. 이곳 노동자들은 이 제도를 통해 14.9%의 주식지분을 가지게 되었고, 이사회에 한 명

의 이사를 추천할 수 있게 되었다. 종업원주주제(ESOPs) 협상은 앞으로 민영화될 아일랜드의 다른 반(semi)국유 기업 노사에게는 하나의 “모델”처럼 여겨지고 있다. 반면, 법률상 종업원주주제(ESOPs)가 존재하지 않는 이탈리아에서는 민영화 기업의 노동자 대다수가 민영화 당시 주식소유자였음에도 불구하고 종업원주주조직이 회사조직에서 어떠한 유의미한 대표성도 확보하지 못했다. 결국 노동자들이 주식을 팔아치움에 따라서 종업원소유도 계속 줄어들고 있다.

위에서 언급한 일반적인 경향들은 어디서든 확인할 수 있지만, 개별 기업의 노사관계가 꼭 그렇게 변했다고 말할 수는 없다. 변화와 지속성 양자가 공존하고 있고, 각국의 보고도 기업단위 노사관계가 민영화에 의해 크게 영향받거나 변화하지는 않았다고 하는 경우가 종종 있기 때문이다. 결국 개별 기업의 전체적인 상황은 보다 복합적이라 할 수 있겠다. 두드러진 변화를 보이는 기업들도 물론 있다. 예를 들어 그리스의 OTE전자통신사에서는 단체교섭의 과정과 내용, 노동자 대표성에서 중요한 변화가 있었는데, 보고에 의하면 이사회 참석 노동자대표 수가 3명에서 2명으로 줄고 종업원평의회 의 역량도 감소하였으며, 주로 투자를 조정했던 노사정위원회인 ‘사회적 조정을 위한대표자회’(ASKE)는 폐지되었다. 새로운 규제장치는 사용자의 경영특권과

유연성을 증대시키고 있다.

노사분규

민영화와 자유화 대상 사업체에서 민영화로 인해 노사분규가 크게 늘지는 않았다. 그러나 민영화나 자유화와 관련된 기업구조조정 과정에서는 공통적으로, 특정 사안을 둘러싸고 격심한 대결이 있었다. 핀란드, 프랑스, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈 등에서 그러했다. 민영화 자체가 쟁점인 경우도 있었는데, 가장 두드러진 경우가 그리스와 영국으로, 이곳에서는 탈국유화에 반대하는 노조의 캠페인과 쟁의가 유독 강력하였다. 그리스에서는 민영화를 둘러싼 분쟁이 현재도 진행중이며, 영국 노조들의 민영화 반대 투쟁은 민영화 결정 과정에 큰 영향을 미치지 못했다. 오히려 로비활동이 민영화 반대활동에서 더 큰 성과를 거두어서, 영국, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이 등에서는 로비가 민영화 결정을 유보 혹은 취소시키는데 성공적인 결과를 낳았다.

노사당사자의 입장

사용자단체들은 일반적으로 민영화를 지지한다고 볼 수 있다. 이들은 민영화가 국영기업에 의한 “불공정” 경쟁을 제거하고, 예산적자를 감소시키며, 관세와 물가를 낮추고, 높은 효율성을 통하여 국가경제시스템의 경쟁력을 향상시킬 수 있다

고 주장한다. 이들이 보기에 경제성장을 지속시키려면 시장에 의한 경제조절의 범위는 더 확대되어야 한다.

노조들은 현재 민영화에 원칙적으로 반대하지는 않고 있다. 물론 어느 나라에서든지 노조세력 일부는 민영화 자체를 반대하며, 앞서 말했듯이 그리스와 영국에서 특히 강하다. 그러나 역시 일반적인 입장은 “비판적 실용주의”라고 할 수 있다. 노조들은 국가개입 축소추세를 인식하고 있으며, 그 이유를 이해하고 있는 경우도 많다. 따라서, 이들은 “실용적 접근방식”을 수용하여 민영화 반대보다 민영화에 따른 변화를 관리하고 노동자들을 보호하는데 관심이 더 많다. 노조들은 민영화가 고용, 노동권, 대표권, 단체교섭 등에 미칠 영향에 큰 관심을 기울이고 있으며, 이 영역에서의 부정적인 효과를 피하는데 힘을 집중하고 있다.

그러나 이들은 경쟁분야의 민영화와 공익사업 및 복지서비스부문의 민영화를 구별하여 대응하는 경향이 있다는 점에서 역시 “비판적”이다. 공익사업에 관한 한, 공익 및 사용자 편익을 위해서 공적인 통제와 소유권이 일정 수준 유지되어야 한다는 주장이 계속되고 있다. 노조의 민영화 반대는 특히 복지서비스분야에서 강한데, 노조는 복지서비스의 질과 보편적 접근가능성에 정책의 우선순위가 두어져야 하며, 이것은 공공부문에서 직접

관장함으로써 더욱 잘 보장될 수 있다는 주장을 굽히지 않고 있다.

코멘트

민영화는 과거 10년간 유럽에서 꾸준히 확대되어 왔기 때문에 더이상 소수의 나라들만 관련이 있는 사안은 아니다. EU 지침 덕분에 민영화와 자유화는 유럽의 모든 정부와 노사당사자들이 맞닥뜨려야 할 정책이 되었다.

민영화는 분석하기가 꽤 복잡한 사안이다. 복잡다기한 조건들을 포괄하고 있고, 또 서로 아주 이질적인 의미와 내용들을 동일한 주제로 한데 묶어 놓기 때문이다. 그러나 민영화가 노사관계에 준 영향에 관해서는 몇 가지 잠정적인 결론을 끌어낼 수 있다.

첫째, 공공부문과 민간부문 노사관계 사이의 차이가 줄어들려는 경향이 있다. 이것은 노동자의 지위와 사용자/노동자 대표구조의 재편에서 예시된 바 대로이다. 그리고 이 변화는 어느 정도는 민영화 과정과 무관하게 발생하고 있는 변화이다. 사실 민영화는 그 자체가 목적은 아니며, 효과적인 경제 규제를 위해 시장 메커니즘의 활용을 확대하려는 보다 거대한 추세의 일환에 불과하다. 다만 민영화는 이 변화를 가속화하는 데 있어 하나의 중요한 조치이다.

두 번째 변화는 공익사업과 복지서비스 분야처럼 민간부문 경영스타일이 전혀 결여되어있던 분야로 민간부문 경영스타일이 확산되고 있다는 점이다. 경쟁압력과 경영성과, 비용효율성, 수익성 등의 중요성은 노사 모두 다루어야 할 새로운 사안이 되었다. 그리고 이로 인해 기업활동에서 경영진의 주도성과 일방성의 여지를 더 확대해야 한다는 주장이 더욱 힘을 얻고 있다.

이러한 두 경향이 결합된 효과는 민간부문과는 아주 다른, 고도의 외적(법률에 의한) 고용규제, 덜 엄격한 예산제약, 경쟁의 결여 등을 특징으로 하는 공익사업(및 부분적으로는 복지서비스)의 노사관계 틀에 서서히 영향을 미치고 있다. 동시에 노조들은 "실용적 접근방식"을 통하여 이러한 변화들을 천천히 수용해가면서 변화에 적응하려 하고 있다.

기업 내부 상황에 대한 많은 보고서들이 변화가 아니라 지속성을 강조하는 이유는 아마 이 때문일 것이다. 그러나 실제로는 노사관계의 과정과 결과에 많은 변화가 생기고 있다. 우선 노사관계의 탈집중화(때로는 분절화)가 증가하고 있고, 고용규제는 더욱 유연해지고 있다. 성과급이 더욱 중요해지고 있으며, 노동조건은 비용의 효율성과 생산성에 조응하는 방향으로 변하고 있다.

이런 조건에서 노조의 실용주의는 공기업과 공익사업체에 전형적이었던 협조적 노사관계를 유지하는데 중요한 요소가 될 수 있다. 이 실용주의가 지속된다면 참여적 노사관계는 상당한 성과를 낼 수 있을 것이다. 공익사업에서 특히 그런 사태발전이 있을 수 있는데, 그 이유는 이 부문에서는 다른 데서 찾을 수 없는 두 요소들이 존재하기 때문이다. 하나는 잔여적인 공적 개입(residual public intervention)으로써, 독립적인 규제기관을 통한다면 그것은 서비스 고급화의 중요성을 강조하고 비용경쟁의 압력을 완화시킬 수 있다. 다른 하나는 지속적으로 높은 노조 조직률인데, 그것은 노조의 활동과 요구를 강화할 수 있다. 공공부문 및 민간부문 노사관계의 차이가 줄어들어 따라 이런 방향으로의 사태발전은 민영화된 기업의 경계를 넘어서서 확대될 수 있는 개연성이 있다.

물론 이런 코멘트는 민영화된 기업 외

부, 즉, 규제철폐된 시장에 새로 진입한 기업들과, 대기업들의 핵심사업 집중과 주변업무의 외주화로 수익을 얻는 기업들에서 무슨 일이 생기고 있는지는 감안하지 않은 것이다. 이 경우에 노조는 참여 구조는 물론이고, 노사관계 구조를 발전시키기 위해 의지할만한 "자원"이 별로 없다. 따라서 이들이 무부터 출발해야 하고 수없이 많은 곤란에 직면해야 하리라는 것은 명약관화하다. 경영진의 일방 통제가 지배적으로 되고, 기업간 격차 확대로 노사관계의 "분절화"가 증대하리라는 예상도 배제할 수 없다. 그러나 규제가 사라진 산업부문에서 새로이 포괄적인 산업별 협약을 추진하고 있는 노조들의 노력을 염두에 둔다면, 향후에도 단체교섭과 집단적 노사관계가 공공부문의 변화과정에서 중요한 역할을 할 것이라는 예상이 가능해 보인다. 결국 이 비교연구는 유럽차원의 민영화와 자유화 추세가 "교섭"된 조정에 의존하는 공통의 "모델"을 수반하리라 암시하고 있다. ❖

역주주 2

민영화(?), 사유화(?)

영어 Privatization에 대한 한국어 번역은 크게 민영화(民營化)와 사유화(私宥化)로 나누어진다(일부에서는 사영화(私營化)라고 하기도 한다). 사전적 의미로 Privatization은 소유권이 사업통제권을 정부나 공공부문으로부터 개인이나 사(민간)기업으로 이전(transfer)하는 것을 일컫는 말이다. 한국어 번역에서 민영화는 주로 시장경제가 확립되어 있는 사회에서 공공부문 사업이 민간부문(Private sector)으로 이전될 때 사용하며, 사유화는 사회주의로부터의 이행경계가 국유재산의 소

유 및 통치권을 민간에 넘길 때 주로 사용된다. 또, 소유권의 이전을 강조할 때는 사유화가, 사유화를 포함하여 시장경제로의 포괄적인 편입을 강조할 경우에는 민영화가 더 사용되고 있다. 그러나 어쨌든 Privatization에서 핵심적인 내용은 소유권의 이전(판매)임에는 틀림없다. 이 보고서에서 각 국별 민영화 추진이나 양적 비교를 위해 주로 국공유자산의 태락과 그 금액을 제시하는 것도 그 때문이다. 이 정도가 아야 암묵적으로 확립된 구분인 것 같다.

문제되는 것은 '민·사'가 지닌 말뜻 차이인데, 영어에서 사(private)는 '공(public)'과 대비되며, 다른 한편으로는 '민(citizen, 민간private)'과 통한다. 우리 정서와는 조금 다른 것인데, '사'와 '민'이 통하는 것은 '국가로부터의 자유'를 대중운동으로 전개했던 부르주아 권리운동의 내력 탓이다. 국가로 조직된 특권층의 간섭과 억압으로부터 자유로운 백성(시민, 부르주아)이 되기 위해서는 비공공적 영역, 사적인 영역의 보장=개인권리의 보호, 개인의 정립이 필요했던 데서,

결국 민영화라는 말에서 민은 민간(民間)(개인, 저자, 사장)을 의미하며 이들의 영역으로 재산을 되돌린다는 것을 의미한다. 엄격하게 이야기해서 민영화자산이 주로 대자본에게 이전되기 때문에 '민'의 원 뜻과도 어긋나는 점이 있지만, 대자본이 어쨌거나 (시장으로 조직된)민간경제의 일부이기 때문에 민영화라는 말이 그리 틀린 말도 아니게 된다. 한편 '사'라는 말은 공적인 재산이 개인적인 재산으로 이전된다는 의미에서 바른 말 사용이지만, 다른 한편으로는 시장경제의 편입이라는 내용을 잘 반영하지는 못한다는 점에서 약점을 지니고 있기도 하다.

끝으로 정리하자면, 민영화와 사유화는 일단 쓰이는 맥락과 포함하고 있는 내용의 범위가 다른 용어로 분별 정립되어가는 추세에 있는 것 같다. 영어의 privatization도 그러한 지는 잘 모르겠지만, 한편으로 민영화라는 용어가 이데올로기적임에는 틀림없으나, '사유화'가 담고 있는 내용에 제한성이 있고, 이미 '민간'경제 등 '민'자 돌린 용어의 확산으로 인해 다른 용어의 사용 소지가 제약되고 있으므로 이를 안정할 필요는 있을 것 같다.

소리에 놀라지 않는 사자처럼,
그물에 걸리지 않는 바람처럼,
진흙에 더럽히지 않는 연꽃처럼
무소의 뿔처럼 혼자서 가라.

- 스타니파타 중에서