

공기업 구조조정의 평가와 사례

권혜자, 강익구, 한인임

한국노총 중앙연구원

• • •
발 간 사

1998년의 공기업 구조조정은 경제위기 하에서 정부의 일방적인 계획에 따라 모든 공기업과 관련기관을 대상으로 수행되었다. 이 과정에서 5만 7천 여명에 이르는 공기업 노동자들이 인원감축의 대상이 되었으며, 인원감축에서 살아남은 공기업 노동자들도 임금 삭감 및 복지제도의 저하를 감수해야 했다. 동시에 주요 공기업의 대대적인 민영화 방침이 발표됨으로써, 공기업 노동자들의 저항을 불러 일으켰다. 대규모 인원 감축과 조직통폐합, 민영화 방침에 반대하는 투쟁은 지하철 노동자들의 8일간의 파업투쟁과 조폐공사의 파업유도 파문으로 이어졌다. 정부의 일방적인 구조조정에 대한 저항은 양 노총의 총파업으로 확산되었으며, 한국노총에서는 현 정부와의 정책 연합의 파기를 고려하면서까지 파업투쟁을 전개하고자 하였다.

공기업 구조조정이 시작된 지 약 1년이 지난 현재의 시점에도 공기업 구조조정에 대한 노동자들의 투쟁은 아직 끝나지 않았다. 한국전력을 비롯한 주요 공기업의 민영화가 진행되고 있는 시점에서, 우리는 지난 1년간의 공기업 구조조정을 중간평가함으로써 앞으로의 공기업 개혁 방향을 재조정해야 하는 시점에서 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 지난 1년간의 공기업 구조조정을 중간 평가하고 공공부문 개혁의 방향을 재정립해야 할 필요성을 제기하고 있다는 점에서 의의가 있다.

이 연구는 공기업 구조조정과 관련하여 크게 1부와 2부로 구성되어 있으며, 구체적으로는 네 가지 주제를 담고 있다.

제 1부는 공기업 구조조정의 중간 평가를 통하여 공공부문 개혁의 방향을 재정립해야 할 필요성에 대해서 다루고 있다.

김대중 정부의 공기업 구조조정의 원칙과 기조는 그 첫단추에서부터 근본적인 문제점을 가지고 있는데, 민간기업의 효율성을 척도로 하여 공기업의 비효율성을 평가하고 있다는 점에서 그러하다. 민간기업의 효율성 제고 방안을 그대로 공기업에 이식하게 되면, 공공성과 형평성 제고를 목적으로 하는 공기업의 특성을 반영하기 어렵다.

민간 기업의 효율성을 척도로 하여 수행된 이번 구조조정의 내용은 크게 세 가지 내용을 담고 있다. 첫째, 공기업의 책임·자율 운영체제 구축을 위한 정부의 공기업 운영시스템의 개혁, 둘째, 해외 매각을 포함한 민영화와 조직 통폐합, 셋째, 고용조정 및 인센티브 제도의 도입이 그것이다.

이 글에서는 이 번 구조조정이 공기업의 책임·자율 경영체제를 구축하지 못한 채, 민영화, 조직 통폐합, 고용조정에 집중되고 있음을 지적하고 있다. 그러나 공기업 비효율성의 주된 원인이 정부의 공기업 운영에 대한 지나친 간섭과 지배에 있으므로, 이러한 운영시스템을 근본적으로 개혁하지 않고서는 민영화나 고용조정이 이루어져도 공기업 개혁이 성공할 수 없다는 것이다.

실제로 공기업 구조조정 과정에서는 정부의 공기업 운영시스템이 자율·책임 경영체제를 원천적으로 봉쇄하고 있으며, 그 결과 공기업 구조조정 방향은 주요 공기업의 매각과 고용조정에 집중되었다. 이는 공기업 비효율성의 책임을 공기업의 존립 근거 자체와 공기업 노동자에게 전가하는 것이며, 그 결과 그 공기업의 문제점이 해결되지 않은 가운데 국민의 부담만을 가중시킬 것이다.

이러한 점에서 공기업 구조조정에 대한 노동조합의 투쟁의 근거가 존재한다. 앞으로 진척될 주요 공기업 민영화 과정에서 공기업 노동조합을 비롯한 노동 운동의 대응은 개별 단위 노조 차원의 고용안정이나 임금·근로조건 수호에서 벗어나, 국민의 재산을 수호하기 위한 요구와 참여로 집중되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부의 지나친 간섭과 지배를 규제할 수 있는 제도적 장치가 요구되며, 공기업의 공공성과 형평성 추구를 감시할 수 있는 국민적 감사·감독기구의 설치가 요구된다.

제 2부는 해외매각, 조직통폐합, 고용조정 등의 파란을 겪고 있는 세 가지 유형

의 공기업 사례를 다루고 있다.

먼저 한국전력의 구조조정 사례에서는 정부의 전력산업 민영화 방안을 영국 및 태국, 일본의 전력산업 민영화 사례와 비교하고 있다. 대체로 선진국의 전력 산업 구조조정은 더 나은 서비스를 제공할 목적에서 시장 원리의 도입 및 규제 완화의 형태로 진행되고 있는데, 개발도상국에서는 외국자본을 유치하기 위하여 전력산업을 해외자본에 매각하는 형태로 구조조정을 진행하고 있다. 현재 한국 정부의 전력 산업 민영화 방침은 영국의 모델을 따르고 있지만, 영국의 전력 산업 민영화 결과는 그다지 바람직하지 않았다. 이러한 상태에서 정부의 전력산업의 민영화는 독점의 주체를 국가에서 국내 재벌이나 외국자본으로 이전할 뿐이며, 한계계층에 대한 공익서비스의 질 저하, 원가 상승에 따른 공공요금의 인상 등을 초래하게 될 것이라는 점을 지적하고 있다.

다음으로 지하철공사의 구조조정 사례에서는 정부의 조직·인사제도의 개악과 대규모 고용조정에 대응한 노동조합의 투쟁에 초점을 두고 있다. 정부의 구조조정안은 조직 통폐합과 개편, 민간 외주 확대, 근무시간제도와 인사보수제도를 일방적으로 개악함으로써, 그 동안 노조가 투쟁을 통해 획득했던 직제 개편 방식을 한 순간에 무력화 시켰다. 또한 정원의 30%를 감축하겠다는 일방적인 고용조정 계획은 지하철 노동자들의 유래 없는 8일간의 파업을 불러 일으켰다. 노동조합은 총파업을 마무리하는 동시에 4천 여명의 조합원 징계를 겪어야 했으며, 파업이 마무리된 상태에서도 수 십억 원의 손해배상청구와 무노동 무임금의 적용, 40여명에 달하는 구속자, 수백 명에 달하는 직권 면직자와 직위 해제자를 양산했다.

마지막으로 조폐공사의 구조조정 사례는 공기업 구조조정에 대한 정부의 전횡을 보여준 전형적인 사례이다. 정부와 사용자의 구조조정안은 옥천-경산 조폐창의 통합, 30% 이상의 인원감축, 일부 조폐부문의 민영화와 소사장제 도입 등을 그 내용으로 했다. 특히 조폐창 통폐합은 화폐 생산에 지장을 초래하는 것은 물론, 대규모 투자비용이 요구된다는 점에서 경제적 수익성이 없는 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 무리하게 추진된 조폐창 통폐합은 결국은 강력한 노조

를 파괴하기 위한 정부와 사용자의 파업유도 공작이었다는 점이 드러났다. 이는 공기업 운영에 대한 정부의 ‘초법적’ 지배력을 보여주는 것으로, 이에 대한 국민의 감시·감독기구 혹은 규제장치의 필요성을 보여주는 것이다.

제 1부의 공기업 구조조정의 현황과 평가는 한국노총 중앙연구원의 권혜자 연구원에 의해 집필되었다. 제 2부의 전력 산업의 구조조정은 역시 한국노총 중앙연구원의 강익구 연구원에 의해, 지하철공사와 조폐공사의 구조조정은 노동조합 기업경영 연구소의 한인임 연구원에 의해 집필되었다.

필자들의 노고에 감사드리며, 마지막으로 이 연구는 한국 노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

1999년 7월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹
위 원 장 박 인 상

< 제 목 차 례 >

제1부 1998 공기업 구조조정의 현황과 평가(권혜자)

| | |
|------------------------------------|----|
| 제1장 머리말 | 2 |
| 1. 머리말 | 2 |
| 2. 연구 방법과 조사개요 | 5 |
| 제2장 공기업 구조조정의 원칙과 방향 | 9 |
| 1. 공기업의 존립근거와 개혁 | 9 |
| 2. 정부의 공기업 경영혁신의 추진원칙과 방향 | 13 |
| 3. 공기업 운영시스템 개혁의 내용과 평가 | 19 |
| 4. 공기업 구조조정에 관한 노동조합의 평가 | 23 |
| 제3장 공기업의 민영화 및 조직 통폐합 | 29 |
| 1. 1998년 민영화 및 조직통폐합의 현황과 특징 | 29 |
| 2. 민영화 및 해외매각에 대한 노동조합의 평가 | 36 |
| 제4장 공기업의 고용 조정과 임금·근로조건을 저하 | 43 |
| 1. 고용조정의 현황과 특징 | 43 |
| 2. 공기업 노동자의 임금 및 복지 후생제도의 감축 | 47 |
| 3. 고용조정에 대한 공기업 노동조합의 평가 | 52 |
| 제5장 결론 및 요약 | 61 |
| <참고문헌> | 67 |

제2부 공기업 구조조정의 사례연구(강익구, 한인임)

| | |
|---|-----|
| 제1장 전력산업 구조조정(강익구) | 70 |
| 1. 머리말 | 70 |
| 2. 전력산업 구조조정의 세계적 동향 | 73 |
| 3. 한국전력공사의 구조조정 현황 | 92 |
| 4. 결론 | 100 |
| <참고문헌> | 104 |
| 제2장 서울지하철공사의 구조조정(한인임) | 105 |
| 1. 문제제기 | 105 |
| 2. 행정자치부의 구조조정 지침 | 107 |
| 3. 1차 외부 연구 용역 결과 | 111 |
| 4. 서울지하철공사 구조조정안 | 120 |
| 5. 노동조합의 대응 | 121 |
| 6. 서울지하철공사 구조조정의 한계와 문제점 | 133 |
| 7. 소결 | 142 |
| 제3장 한국조폐공사의 구조조정(한인임) | 145 |
| 1. 문제제기 | 145 |
| 2. '98년 초 정부의 조폐공사 구조조정 안 | 146 |
| 3. 공사측의 구조조정안 변경 및 추진 | 152 |
| 4. 파행적인 창통폐합 추진과 그 문제점 | 155 |
| 5. 노동조합의 대응 | 164 |
| 6. 한국조폐공사 구조조정의 한계와 문제점 | 179 |
| 7. 소결 | 182 |
| <참고문헌> | 185 |
| <부록> 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」 | 187 |

※ 한국노총 중앙연구원 연구서적

〈 표·그림차례 〉

제1부 1998 공기업 구조조정의 현황과 평가(권혜자)

| | |
|---|----|
| 〈표 1-1〉 공기업 구조조정의 추진 경과 | 3 |
| 〈표 1-2〉 설문조사에 응한 공기업의 유형 | 6 |
| 〈표 1-3〉 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」의 응답 노조 | 8 |
| | |
| 〈표 2-1〉 공기업의 개념과 분류 | 9 |
| 〈표 2-2〉 공기업 경영구조 실태 성과 감사결과의 주요 내용 | 14 |
| 〈표 2-3〉 공기업 비효율성의 근거와 해결방향 | 15 |
| [그림 2-1] 공기업의 총자본, 매출액, 영업이익, 순이익 추이 | 6 |
| [그림 2-2] 공기업의 생산성과 인건비의 추이 | 6 |
| 〈표 2-4〉 정부 구조조정 정책방향 | 17 |
| 〈표 2-5〉 조직규모 축소와 운영시스템 개혁을 위한 정책 수단 | 19 |
| 〈표 2-6〉 공기업의 존립 근거 | 24 |
| 〈표 2-7〉 지난 3년간 공기업의 공공성과 수익성 달성 정도 | 25 |
| 〈표 2-8〉 공기업의 효율성 정도 | 25 |
| 〈표 2-9〉 공기업 비효율성의 근거 | 26 |
| 〈표 2-10〉 구조조정으로 인한 공기업 비효율성의 개선 정도 | 26 |
| 〈표 2-11〉 구조조정 과정에서 노조의 참여정도 | 27 |
| | |
| 〈표 3-1〉 김영삼 정부의 민영화 추진 실적 | 30 |
| 〈표 3-2〉 1998년 주요 공기업과 공공기관의 조직 통폐합 | 3 |
| 〈표 3-3〉 1998년 공기업 민영화 계획 | 3 |

| | |
|---|----|
| <표 3-4> 공기업과 정부출연·위탁기관의 민영화 현황 | 33 |
| <표 3-5> 이번 구조조정에서 기업의 민영화 혹은 민간위탁 결정여부 | 36 |
| <표 3-6> 기업에서 민영화 혹은 민간위탁이 되는 주요 영역 | 37 |
| <표 3-7> 민영화 혹은 민간위탁 이후 개선 정도 | 38 |
| <표 3-8> 기업에서 민영화와 고용조정의 진행 방법 | 38 |
| <표 3-9> 기업의 단체협약에 사업자 변경시 고용승계 의무 명시 여부 | 38 |
| <표 3-10> 공기업 해외매각에 대한 견해 | 39 |
| <표 3-11> 공기업 해외매각과 국내 매각의 차이 | 39 |
| | |
| <표 4-1> 인력운용분야의 감사결과 개요 | 44 |
| <표 4-2> 정부의 구조조정의 결과 | 45 |
| <표 4-3> 정부 산하기관의 추이 | 46 |
| <표 4-4> 공기업 경영혁신 추진실적 평가기준 | 48 |
| <표 4-5> 감사원의 임금·복지제도 관련 감사결과 | 49 |
| <표 4-6> 정부의 공기업의 임금·복지제도 개악 추진 내용 | 49 |
| <표 4-7> 기업에 해당되는 구조조정 내용과 노조의 입장 | 51 |
| <표 4-8> 고용조정 진행단계 | 53 |
| <표 4-9> 고용조정방법 시행여부 | 54 |
| <표 4-10> 비정규직 사원의 유무 | 54 |
| <표 4-11> 비정규직 사원의 고용형태 | 54 |
| <표 4-12> 1997년 12월 이후 정규직 인원감축 여부와 계획 | 55 |
| <표 4-13> 감축된 정규직의 특성별 분포 | 56 |
| <표 4-14> 주요 고용조정 결정권자 | 56 |
| <표 4-15> 노사정위원회 공공부문 특위 활동평가 | 57 |
| <표 4-16> 지난 1년간 조원원 수의 변화 | 58 |
| <표 4-17> 조합원 감소의 주된 이유 | 58 |
| <표 4-18> 조합원 감소에 대한 노조의 가장 중요한 대책 | 59 |
| <표 4-19> 노총산하 노조의 공기업 노조 통합에 대한 입장 | 59 |

제2부 공기업 구조조정의 사례연구(강익구, 한인임)

| | |
|--|-----|
| [그림 1-1] 재편 후 잉글랜드·웨일즈 지역의 전기사업체계 | 79 |
| [그림 1-2] 1990년 UNIPEDE 가입국 전기요금 수준 | 8 |
| [그림 1-3] 1997년 UNIPEDE 가입국 전기요금 수준 | 8 |
| [그림 1-4] 현 태국의 전기사업체계 | 8 |
| [그림 1-5] 단계별 추진전략 | 9 |
| | |
| <표 1-1> 한국중공업 매출액공사비 | 98 |
| <표 2-1> '98년 하반기 서울시에 제출한 공사측 구조조정 안 | 108 |
| <표 2-2> 지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신 계획 | 108 |
| <표 2-3> '99년 지방공사·공단 예산편성보완지침 | 109 |
| <표 2-4> 개인별 업무성과평가에 따른 인센티브 지급방법 | 110 |
| <표 2-5> 기관별 인센티브지급률 조정 | 111 |
| <표 2-6> 민영화의 장점과 단점 비교 | 113 |
| <표 2-7> 서울지하철 재원조달 현황 | 114 |
| <표 2-8> 서울지하철공사 비분리위탁과 분리위탁의 장·단점 비교 | 117 |
| <표 2-9> 보고서의 서울지하철공사 인사 및 보수체계의 문제점 | 119 |
| <표 2-10> 서울지하철공사 노동조합 직제개편요구안 | 119 |
| <표 2-11> 서울지하철공사 구조조정안(99. 1. 6) | 121 |
| <표 2-12> 고용안정과 지하철 개혁을 위한 노동조합 요구안 | 123 |
| <표 2-13> 노동시간 단축을 통한 고용창출의 구체 내용10) | 124 |
| <표 2-14> 지하철 개혁의 구체 내용 | 126 |
| <표 2-15> 서울지하철공사 노동조합 지회 기본 조직체계 | 132 |
| <표 2-16> 서울지하철공사 추정 재무구조 및 수익구조 | 135 |
| <표 2-17> 해외의 지하철 정부·시 지원 건설비 보조율 | 135 |
| <표 2-18> 지하철 건설 국고 보조 비율 | 135 |

| | |
|---|-----|
| <표 2-19> 해외의 지하철 운영비 정부 보조율 | 136 |
| <표 2-20> 지하철 운임 상승 추이 | 137 |
| <표 2-21> 세계 주요 도시 지하철 운임 비교 | 137 |
| <표 2-22> 서울지하철공사 추정 손익계산서 | 138 |
| <표 2-23> '97년 운수관련 각 업종의 매출원가율 비교 | 139 |
| | |
| <표 3-1> 기획예산위원회의 조폐공사 구조조정안 | 147 |
| <표 3-2> 통합후의 손익계산 | 149 |
| <표 3-3> 향후 인력운영 | 150 |
| <표 3-4> 경쟁력 평가(1인당 매출액) | 151 |
| <표 3-5> 조폐공사 경영혁신 세부실천 계획 | 152 |
| <표 3-6> 『경영진단 보고서』의 각 대안별 순현재가치(NPV) 및 투자수익률(IRR) | 157 |
| <표 3-7> 『경영진단 보고서』의 조폐창 통폐합 결정 결과표 | 158 |
| <표 3-8> 조폐창의 비교 | 159 |
| <표 3-9> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 각 대안별 순현재가치 및 투자수익률 | 160 |
| <표 3-10> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 투자회수기간 분석 | 161 |
| <표 3-11> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 조폐창 통폐합 결정결과 | 162 |
| <표 3-12> 창통폐합에 대한 노동조합 및 시민사회단체 '진상조사' 결과 | 163 |
| <표 3-13> 공사측의 구조조정안에 대한 노동조합의 입장 | 166 |
| <표 3-14> 구조조정 과정에 발생한 각종 진정 및 고발내역 | 169 |
| <표 3-15> 조폐공사 구조조정을 둘러싼 연도별 퇴직인원 현황 | 172 |
| <표 3-16> EVA 실적-현재 진행중인 용역 과정에서 계산된 사례 | 175 |
| <표 3-17> 13개 정부투자기관 경영실적 평가와 인센티브 상여금 | 182 |

제1부 1998 공기업 구조조정의 현황과 평가

권혜자(한국노동중앙연구원)

제 1장 머리말

제 2장 공기업의 구조조정 원칙과 방향

제 3장 공기업의 민영화 및 조직 통폐합

제 4장 공기업의 고용조정과 임금·근로조건의 저하

제 5장 요약 및 결론

제1장 머리말

1. 머리말

1998년 정부의 공기업 구조조정은 경제위기라는 조건 속에서 진행되었다. IMF 구제 금융 이후 8개월만에 제출된 정부의 경영혁신 계획은 이전의 그 어느 때보다도 획기적이고 구체적인 내용으로 가득 차 있었다. 그러나 구조조정 계획의 수립 과정에서는 공기업의 성격상 반드시 수반되어야 할 소비자와 공기업노조의 공식적 의견 수렴절차와 감시·감독절차가 배제되어 있었다. 단지 두세 번의 형식적인 공청회를 거쳐 공기업과 관련기업의 구조를 근거로부터 뒤바꾸는 공공부문 구조조정 계획이 발표되었으며, 발표와 동시에 공기업의 구조조정의 일정이 시작되었다(<표 1-1> 참조).

1998년 구조조정이 강제적으로 빠르게 진척될 수 있었던 것은 경제위기라는 특수 상황하에서였다. 해외 자본에 대하여 실추된 경제 이미지를 회복하기 위하여, 한국정부는 개혁의지를 표명해야 할 시기적 급박성을 가지고 있었고, 다른 한편으로 재벌을 포함한 민간부문의 구조조정을 선도하겠다는 강력한 의지를 보여주려 했다. 무엇보다도 이번 구조조정이 빠르게 진행될 수 있었던 것은 정부의 구조조정 계획이 새롭게 수립될 필요성이 없었다는 것이다. 정부의 구조조정 계획은 김영삼 정부에서 이미 제출되었던 공기업 구조조정 계획의 원칙과 기초를 그대로 유지하고 있었기 때문이다. 김영삼 정부의 공기업 구조조정 계획은 다양한 이해집단들의 반발과 방법상의 문제에 부딪쳐 지체되었으나, 김대중 정부는 경제위기라는 조건하에서 더욱 빠르고 폭넓게 구조조정을 추진할 수 있었던 것이다.

이번 구조조정의 내용을 크게 세 가지로 구분해 보면, 첫째, 공기업의 책임자율 운영체제 구축을 위한 공기업 운영시스템의 개혁, 둘째, 해외 매각을 포함한 민영화와 조직 통폐합, 셋째, 고용조정 및 인센티브 제도의 도입이 그것이다.

<표 1-1> 공기업 구조조정 추진 경과

| 날짜 | 주요 추진경과 |
|---------|--|
| 1998년 | |
| 3월 15일 | ·기획예산위, 정부 조직개편 방안 발표 |
| 4월 8일 | ·기획예산위, 출연 연구기관 경영혁신 추진지침 발표 |
| 5월 8일 | ·기획예산위, 제1차 출연연구기관 경영혁신안 공청회 |
| 6월 19일 | ·감사원, 공기업 경영실태 특별감사결과 발표 |
| 6월 24일 | ·예산청, 경영평가단 13개 정투기관 경영실적 발표 |
| 6월 26일 | ·기획예산위, 1999년 공공부문 예산편성 지침 발표 |
| 6월 27일 | ·기획예산위, 제2차 출연 연구기관 경영혁신 공청회 ·기획예산위, 공기업 경영혁신을 위한 공청회 개최 ·기획예산위, 제 3차 전체회의를 통해 공공부문 구조조정안을 최종 확정하고, 제1차 행정개혁위원회에 보고하여 의결케 함. |
| 6월 30일 | ·기획예산위, 각 부처간 협의를 거쳐 구조조정 관련 최종안 확정 |
| 7월 3일 | ·기획예산위, 제1차 공기업 민영화 계획 발표 |
| 7월 10일 | ·법제처, 정부 출연 연구기관법 입법 예고 |
| 7월 21일 | ·기획예산위, 공공부문 명예퇴직제 개선지침 발표 |
| 7월 23일 | ·기획예산위, 정부산하 유관단체 경영혁신 방향 발표 |
| 8월 5일 | ·기획예산위, 제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 발표 |
| 8월 17일 | ·기획예산위, 정부출연 위탁기관 경영혁신 추진안 발표 |
| 9월 7일 | ·기획예산위, 정부산하 각종 위원회 정비 추진계획 발표 |
| 9월 9일 | ·기획예산위, 정부출연 위탁기관 경영혁신 세부추진계획 확정발표 |
| 9월 14일 | ·기획예산위, 정부부처 및 지방자치단체 경영진단 계획 발표 |
| 10월 2일 | ·기획예산위, 정부투자기관 관리기본법 개정(안) 발표 |
| 11월 6일 | ·행정자치부, 1999년 예산편성 보완지침을 통해 서울지하철 직원 3,447명 감축을 토대로 예산편성토록 지시 |
| 12월 29일 | ·기획예산위, 공공기관 퇴직금제도 개선방안 발표 |
| 12월 30일 | ·기획예산위, 정부투자기관 예산편성 확정 발표 |
| 1999년 | |
| 1월 5일 | ·기획예산위, 정부투자기관 관리기본법, 정부출연 연구기관에 관한 법률 등 개정안 국회통과 |
| 3월 30일 | ·기획예산위, 2000년 예산편성지침 발표 |

자료 : 『공공부문 구조조정 1년과 노동자들의 투쟁』, 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 1999. 6

공기업의 운영시스템 개혁을 위해서는 '간섭과 규제를 최소화하고 자율·책임 경영체제를 확립'하기 위한 예산 절감 및 경영투명성을 높일 수 있는 다양한 제도 등을 도입하고, '유사중복기능은 통폐합하고 비관련 다각화 기능을 폐지함으로써 남은 공기업들이 고유업무와 핵심사업에 전념토록 하고', '민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 민영화하거나 민간위탁'하며, '공기업으로 존치하거나 단계적으로 민영화되는 기관'에 대해서는 고용조정을 비롯한 경영혁신을 추진하겠다는 것이다(기획예산위원회의 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획).

안타깝게도, 기획예산위원회의 구조조정 계획과 같은 문건들에서는 '시기적 급박성' 때문인지, 민영화, 조직 통폐합, 책임·자율체제, 고용조정, 인센티브 제도의 도입 등과 같은 주요한 문제들에서 선후 인과관계나 문제의 주된 책임소재를 확인하기 어려웠다.

그러나 이러한 구조조정 방안들의 상호 인과관계나 연관성을 파악하지 않고서는 이번 구조조정에 대한 종합적인 평가가 가능하지 않다. 1998년 구조조정을 종합적으로 평가하기 위해서는 구조조정의 필요성과 근거, 책임소재, 개혁 방법과 절차, 성과의 처리에 이르기까지, 포괄적이면서도 일목요연한 접근이 요구된다. 그러나 공기업 구조조정은 현재 진행 중인 상태이며, 특히 주요 공기업의 문제에서는 계획과 집행이 일치하지 않거나 유보 또는 철회되는 경우도 발생하고 있다. 따라서 1998년 구조조정에 대한 종합적인 평가는 선부른 작업이 될 수도 있다고 판단된다.

이에 따라 이 글에서는 이번 구조조정에서 나타난 핵심적인 세 가지 내용을 중심으로, 지난 1년간의 구조조정 계획과 집행에서 나타난 주요 문제점들을 짚어보고 개선 방향을 제시하는 것으로 그치고자 한다. 이 글에서 살펴볼 구조조정 방안들은 첫째, 공기업의 책임·자율운영체제 구축을 위한 운영시스템의 개혁, 둘째, 해외매각을 포함한 대대적인 민영화와 조직통폐합의 성격, 셋째, 고용조정 및 인센티브 제도의 도입에 관한 것이다.

지난 1년간 정부의 공기업 구조조정 계획에서 나타났던 문제점들은 공기업 구조조정 계획을 사안에 따라서는 획기적으로 재조정해야 할 필요성을 보여준다.

이러한 문제들이 재조정되지 않은 상태에서 공기업 구조조정을 마무리한다면, 이번 공기업 구조조정도 1987년의 노태우 정권의 구조조정, 1993년의 김영삼 정부의 구조조정과 마찬가지로 김대중 정부의 일회적 구조조정 시도와 실패의 기록으로 남게 될 것이다.

2. 연구 방법과 조사개요

이 글은 기획예산위원회 및 공공부문 구조조정에 관한 문헌자료 연구와 공기업 노조에 대한 설문조사 분석으로 수행되었다.

공기업 구조조정에서 공기업 노조들의 평가는 공기업 구조조정의 이해 당사자라는 점에서 중요하다. 한국 공기업의 성격상 공기업 노동자의 실질적인 사용자는 정부이므로, 정부가 공기업 구조조정 계획을 수립할 경우 노조는 원칙적으로 참여의 권한을 가지고 있다. 사업통합, 민영화, 고용조정과 같은 구조조정 방안들은 공기업 노동자의 고용 및 임금·근로조건에 중대한 영향력을 미치는 사안들이기 때문이다.

한편, 공기업 노조의 참여는 공익성 추구라는 공기업의 성격에 의해서 국민의 이익을 대표해야 할 책임주체이기도 하다. 공기업 노조는 공기업의 이해 당사자라는 점에서는 공기업의 관료주의와 비효율성에 대해서 아무런 책임이 없다고 볼 수 없을 것이다. 그러나 공기업 노동조합은 정부의 지나친 간섭과 지배를 규제하고, 공공성과 형평성을 높이는 방향으로 공기업의 운영을 유도할 수 있는 중요한 책임주체이다.

이러한 두 가지 의미에서 1998년 구조조정에 대한 공기업 노조들의 평가를 살펴볼 필요가 있다. 한국노총 중앙연구원에서는 1998년 11월에 공기업 노조들을 대상으로 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」를 수행하였다. 이 시점은 이미 기획예산위원회의 공기업 구조조정 계획이 발표된 이후 3-4개월이 지난 시점이므로, 그 포괄적인 내용뿐만 아니라 해당 세부계획에 대한 평

가가 가능했던 시점이다.

이 설문조사의 조사대상은 공기업 노동조합 및 공기업 관련기업 노동조합이며, 설문조사에 응한 공기업의 유형별 특성은 <표 1-2>에 나타나 있다.

이번 설문조사에서는 공기업 노조간의 특성과 규모의 차이를 특별히 고려하지 않았다. 공기업은 그 성격상 공익성의 정도, 업종, 규모의 차이가 크기 때문에, 공기업 노동조합들도 대규모 독점 공기업노조와 소규모 노조, 혹은 다양한 기업노조와 산별노조가 공존하는 등 다양성을 가지고 있다. 이러한 다양성을 고려하기 위해서는 기업노조별 조사가 요구되었다. 한국전력이나 한국통신과 같은 대규모 노조에게도 한 장의 설문지가 돌아갔고, 노조 형태상 산별노조의 지부에 속하는 정부출연 연구소노조의 경우에도 한 장의 설문지가 배부되었다. 이러한 배분방식은 정부의 공공부문 구조조정이 각 공기업의 특성을 반영하여 수행되었기 때문에, 설문조사도 기업별로 수행하는 것이 보다 사실에 가까운 결과를 반영할 것이라고 판단했기 때문이다.

<표 1-2> 설문조사에 응한 공기업의 유형

| 항 목 | 전 체 | 한국노총 산하 | 민주노총 산하 |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 공 기 업 | 10.7 | 14.0 | 6.3 |
| 정부출연기관 | 25.3 | 11.6 | 43.8 |
| 정부출자기관 | 9.3 | 16.3 | - |
| 정부투자기관 | 12.0 | 18.6 | 3.1 |
| 정부보조기관 | 1.3 | - | 3.1 |
| 정부위탁기관 | 10.7 | 2.3 | 21.9 |
| 특 수 법 인 | 10.7 | 9.3 | 12.5 |
| 정부재투자기관 | 8.0 | 11.6 | 3.1 |
| 기 타 | 12.0 | 16.3 | 6.3 |
| 합 계 | 76(100.0) | 43(100.0) | 33(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 1-3> 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」의 응답 노조

| 상급 단체 | 산별 연맹 | 단위노조 |
|---------------------|------------------|--|
| 한국 노 총 | 공공건설노련(2) | 고속도로관리공단, 한국도로공사 |
| | 공공서비스노련(7) | 국립공원관리공단, 서울경마장조기협회, 임업협동조합중앙회, 전국직장의료보험, 한국국제협력단, 한국산업디자인진흥원(시범사업본부), 한국자원재생공사 |
| | 광산노련(1) | 대한광업진흥공사 |
| | 금속노련(1) | 포철로재(주) 정비부문 |
| | 금융노련(7) | 성업공사, 금융결제원, 한국산업은행, 한국토지신탁, 기술신용보증기금, 농협중앙회, 축산업협동조합중앙회 |
| | 담배인삼노조(2) | 전국담배인삼, 한국인삼연초연구원 |
| | 도시철도노련(1) | 도시철도, 대구지하철 |
| | 연합노련(4) | 한양목재(주공), 대전광역시 도시개발공사, 한전산업개발(주)(한전), 노량진수산시장(주)(유통공사) |
| | 전력노조(1) | 전국전력노조 본부 |
| | 정보통신노련(6) | 신세기통신, 한국공중전화(한통), 한국통신기술(한통), 한국 TRS(한통), 한국통신진흥(한통), 한국전화번호부 |
| | 정부투자기관노련(8) | 한국토지공사종합감리공단 공공감리, 한국석유개발공사, 한국수자원기술공단(수공), 한국수자원감리공단 공공감리, 대한주택공사, 주공종합감리공단, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한전기공(한전) |
| | 철도노조(1) | 인천광역시 지하철공사 |
| | 체신노조(1) | 전국체신 |
| | 민 주 노 총 | 전국공공노동조합연맹(4) |
| 전국공익사회서비스노동조합연맹(27) | | 공무원연금관리공단, 사단법인 관우회, 국민체육진흥공단, 한국방송광고공사, 서울상공회의소, 오운문화재단, 유네스코 한국위원회, 전국과학기술노동조합산하 광주과학기술원(지부), 한국에너지기술연구소(지부), 한국과학기술연구원(지부), 한국전기연구소(지부), 한국표준과학연구원(지부), 한국항공우주연구소(지부), 전국연구전문노동조합산하 한국노동교육원(지부), 한국노동연구원(지부), 종합유선방송위원회, 한국문화예술진흥원, 한국생산성본부, 한국원사직물시험연구원, 한국원전연료(한전), 한국전기안전공사, 한국종합유선방송협회, 한국지역난방, 한국체육산업개발, 한국학술진흥재단, 환경관리공단, 청주상공회의소 |
| 전국민주철도지하철노동조합연맹(2) | | 지하철공사, 철도노조민주화추진위 |

설문조사 통계분석에서 최종적으로 처리된 응답 노조는 76개 노조이며, 노총 산하 노조 43개, 민주노총 산하 33개 노조였다(<표 1-3> 참조). 민주노총 산하의 설문조사는 편의상 노동조합기업경영연구소의 도움을 받았음을 밝혀 둔다.

주된 조사내용은 1) 공기업의 존립 근거와 효율성, 2) 경영혁신 및 조직 재편의 내용, 3) 민영화와 해외매각, 4) 고용조정과 인원감축, 5) 공기업 노사관계 등의 다섯 가지로 주제로 한정되었으며, 구체적인 설문항목은 <부록>에 소개되어 있다.

또한 응답자의 지위는 위원장 41.1%, 부위원장 9.2%, 사무국장 38.2%로 나타나고 있는데, 단위 구조조정의 해당 내용을 총체적으로 평가할 수 있는 노조간부들을 중심으로 조사되었음을 알 수 있다.

제2장 공기업 구조조정의 원칙과 방향

1. 공기업의 존립근거와 개혁

공기업은 정부가 전액 출자한 기업이거나, 정부가 기업의 일정 지분을 보유함으로써 공적 소유와 사적 소유가 혼합된 기업들이다. 공공부문은 보통 공기업과 공무원 부문을 포괄하여 사용하고 있는데, 여기에서 사용하고 있는 공기업의 개념은 공무원 분야를 제외하고, 정부 투자에 의해서 설립된 기업이나 정부가 기업의 일정 지분을 보유하고 있는 기업으로 국한하고 있다.

<표 2-1>에 의하면, 정부투자기관이나 지방공기업은 총자본의 50%이상을 정부나 지방자치단체가 출자한 기업을 말하며, 정부출자기관은 정부의 지분이 총자본의 50% 미만이지만 대주주로서의 권한을 행사하는 기업이다. 정부 재투자기관은 정부투자기관 및 정부출자기관이 자본금을 가장 많이 출자한 기업을 말한다.

<표 2-1> 공기업의 개념과 분류

| 구 분 | 개 념 | 예 |
|---------|------------------------------------|------------|
| 정부투자기관 | 총자본의 50% 이상을 정부가 출자 | 한국전력, 조폐공사 |
| 정부출자기관 | 총자본의 50% 미만이지만, 대주주로서의 권한을 행사하는 기업 | 포철, 한국통신 |
| 정부재투자기관 | 정부투자기관 및 정부출자기관이 자본금을 가장 많이 출자한 기업 | 서울지하철 |
| 지방 공기업 | 지방자치단체가 총자본의 50%이상을 출자 | KDI |
| 정부출연기관 | 정부가 운영경비의 상당부분을 출연 | 중소기업진흥공단 |
| 공공법인체 | 특별기금 관리업체 | |

이렇게 공적 소유라는 점에서 공기업은 최소 비용으로 이윤 극대화를 추구하는 사기업과 구별되며, 사기업과는 달리 공적 통제(public control)를 받는다는 특성을 가지고 있다. 이러한 공기업의 성격을 요약해 보면, 공기업은 (1) 공적 소유, (2) 공공성, (3) 기업성을 갖는다(遠山, 1987).

공기업의 공적 소유라는 특징은 사기업과는 달리 공익의 추구라는 공적 목표를 파생시킨다. 이에 따라 공기업은 정부로부터 공적 통제(public control)를 받으며, 소비자에 대하여 공적 책임(public accountability)을 부담해야 한다.

공기업의 목적은 시장 실패(market failure)¹⁾의 보완으로부터 국가 기간 산업의 전략적 육성, 정부에 의한 수요창출 등에 경제의 성장, 안정, 재분배에 이르기까지 다양한 목적을 가지고 있다. 이러한 다양한 목적의 공통점은 공기업이 사기업으로는 충당할 수 없는 분야에서 역할을 수행하고 있으며, 사기업과는 달리 공공성과 형평성의 추구를 그 목적으로 한다는 점이다.

그렇다고 해서 공기업이 최소 비용으로 최대 이익을 내고자 하는 사기업의 목표에서 자유로운 것은 아니다. 공기업 역시 시장성을 갖는 재화와 서비스를 생산하기 때문에 사기업과 마찬가지로 기업성을 갖는다. 공기업의 기업성, 즉 공기업의 수익성 추구를 어떻게 볼 것인가에 대한 논의는 매우 다양한데, 예를 들어 遠山(1987)과 같은 이는 공기업의 목표는 공익 추구에 있으며, 수익성은 단지 그를 보완하는 것이라고 주장한다. ‘공기업은 행정 활동에 기업적 경영을 조화시킨 것, 즉, 수익적 경영이 가능한 부분을 기업화한 것이며, 시장성을 갖는 재화나 서비스

1) 시장실패(market failure)는 불완전 경쟁, 공공재, 외부성이 존재하는 경우에 시장경제가 최적의 자원배분을 실현할 수 없기 때문에 발생하는 현상이다. 시장의 가격 조절에 의한 최적의 자원배분은 완전 경쟁시장을 전제하고 있기 때문에, 시장이 독점적이거나 정보가 완전하지 않다면 시장에 의한 균형이 달성될 수 없다. 또한 일단 공급되면 그 대가를 지불하지 않아도 누구나 사용할 수 있는 공공재(public goods)가 존재하는 경우에도 무임승차(free-rider)가 발생하기 때문에 최적의 자원 배분이 이루어지지 않는다. 다음으로 기업의 공해물질 방출과 같이 시장에서 의도하지 않은 손익을 가져오는 외부성(externality)이 존재하는 경우에도 자원의 최적 배분은 이루어지지 않는다. 따라서 이러한 시장 실패를 보완하기 위하여 정부 개입의 입지가 존재한다.

의 독립적 생산단위이고 자립적 재산이 요구되므로, 기업적, 효율적 운영, 즉 기업성의 발휘를 결여할 수 없다. 단 그것은 사기업처럼 최대이익의 추구를 의미하는 것이 아니고, 현실적으로 독립재산의 달성을 목표로 하는 것'이라고 지적한다.

그러나 공공성과 기업성, 형평성과 효율성간의 관계는 어느 한 쪽을 종속적으로 볼 수 없다. 공공부문²⁾ 개혁은 형식적으로는 형평성과 효율성 모두를 추구하는 것으로 표현되지만, 실제로는 효율성이나 형평성 중에서 어느 한 쪽을 중점적으로 지향하게 된다. 최근의 공공부문 개혁은 형평성보다는 효율성의 제고에 그 목표를 두고 있다.

공공부문에서 효율성을 추구하는 전략으로는 일반적으로 탈 규제(deregulation), 사 기업화(privatization)³⁾, 시장화(marketization)가 제시된다. 탈 규제는 거대한 공공 독점의 진입장벽을 해소하는 데 초점을 두고 있는데, 시장 실패에 대한 정부의 개입은 오히려 역효과를 내어 더 큰 정부의 실패(government failure)를 자초한다는 생각에 기초하고 있다. 정부 실패를 극복하기 위해서는 공공 독점의 해체를 통해 진입 장벽의 해소가 요구된다. 이러한 점에서 탈 규제는 공기업의 사기업화와 밀접한 관계를 가지고 있다.

공공독점을 해체하기 위해서는 공기업의 사 기업화가 수반되어야 한다. 사 기업화는 공적 소유나 공공성의 개념과 대립되는 개념인데, 공적 소유, 혹은 공공성의 개념은 매우 폭넓게 사용된다는 점에 유의할 필요가 있다. 예를 들어 정부의 소유는 공적 소유의 대표적 형태이지만, 정부 소유가 필연적으로 공익성을 보장하는 것은 아니다. 정부 소유의 공기업이 국민 주 방식의 매각을 통해서 광범위한 대중의 소유로 변화한 경우, 반드시 공익성이 결여되었다고 볼 수 없을 것이다. 이와 같이, 공익성이 정부의 소유일 때에만 달성 가능한 것이 아니라는 의미에서 개념적 혼란을 방지할 필요가 있다.

여기에서는 사 기업화라는 개념은 정부 소유에서 특정 개인이나 특정 집단에

2) 공공부문은 공기업과 정부부문을 합친 개념으로 사용된다.

3) 민영화로 사용되고 있는 privatization은 경영권의 민간 이양을 의미하는 것뿐만 아니라 소유권의 민간이양이라는 점에서 사기업화(私企業化)를 의미한다.

집중된 소유로의 변화라는 의미로 사용되고 있다. 공기업의 사 기업화는 정부 소유를 국민 주 기업과 같이 광범위한 소유로 만드는 것을 의미하는 것이 아니라, 정부의 소유를 개인이나 편향된 특정 집단에게 매각하는 것을 의미하는 것이며, 이 과정에서는 공공재나 공공 서비스의 광범위한 이용(형평성)이 후퇴할 수 있다.

탈 규제나 사 기업화를 통해 공공부문의 진입장벽이 해소되면, 공공부문에서 진입 경쟁이 촉진으로써 그 효율성이 높아지고, 경쟁력이 떨어지는 공기업은 도태될 것이다. 이는 공공부문에 경쟁 원리를 도입한다는 점에서 시장화와 맞닿아 있다. 시장화는 반드시 사 기업화를 의미하지는 않는데, 공공부문에 경쟁 원리를 도입하는 것이 반드시 소유권의 민간 이전을 의미하지 않을 수 있기 때문이다. 시장화의 수단은 공공부문의 소유권은 이전하지 않은 채 공개입찰 등 민간위탁을 통하여 경영의 효율성을 높이는 방안이나, 공기업 내에 경영평가제도와 같은 경쟁원리의 도입, 수요자 중심의 경영관리 등을 도입함으로써 내부시장의 형성을 도모하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 공공부문의 효율성을 제고하기 위한 수단으로는 1) 제도적 자율성과 경영 독립을 통하여 업무와 권한의 탈 집중화와 위임, 2) 경영 평가 및 효율성과 실효성의 재검토, 3) 소비자의 선택 증대 및 소비자 대표의 경영위원회(management board) 참여를 통한 소비자 영향력의 증대, 4) 서비스 제공자와 생산자의 분리 및 입찰과 하청을 통한 계약, 5) 공기업의 주식회사로의 변경 및 매각, 6) 공공부문과 사적 부문간의 전통적 경계를 희석하기 위한 공기업/사기업/공사 결합 기업간의 경쟁 강화 등이 요구된다(J. Lane, 1997).

반면에, 공공부문의 공공성과 형평성 제고를 위한 전략은 소비자의 참여 민주주의나 소비자 대표체의 구성을 통하여 공기업의 공적 책임성을 강화하는 방향으로 추진되고 있다. 그 구체적인 수단으로는 1) 권력과 영향력의 양도에 따른 정치적 책임의 강화, 2) 정부를 감시·감독하는 의회의 역량 강화, 3) 시민 감독기구(citizen tribunals)의 확립, 4) 사법적 재검토 영역의 확대, 5) 포괄적 시민의 권리에 대한 성문화(成文化), 6) 행정 절차에 대한 통제 강화, 7) 행정기관에 대한 민원 조사관(ombudsmen/ombudswomen)의 영향력 증대 등을 들 수 있다(J. Lane, 1997).

효율성과 형평성의 추구는 공기업 개혁의 두 가지 축이며, 상호 독립적인 성격을 갖지만 반드시 양립 불가능한 것은 아니다. 예를 들어 전력과 같은 공공 독점기업의 해외 매각이나 국내 독점 재벌로의 매각은 공익 추구하고 양립하기 어려울 것이다. 그러나 공기업의 제도적 자율성을 보장하고 정부로부터의 독립 경영을 추구하는 것은 사기업화를 통하지 않고서도 공공성과 효율성을 제고할 수 있는 수단이 될 수 있다. 이 경우 공기업 개혁이 형평성과 효율성 추구라는 두 개의 목적을 동시에 달성하기 위해서는 국민의 대표기관이나 노동조합의 참여 등 참여민주주의의 확대가 요구될 것이다.

이는 공기업 개혁의 성격이 정치적 영향력에 의해 너무나 쉽게 좌우될 수 있기 때문에 그러하다. 공기업 개혁의 주체가 누구이며, 어떠한 이데올로기를 가진 정책 전문가집단으로 구성되어 있는가? 그에 대한 각 이해 집단들, 공기업, 독점 사기업, 정치집단들의 이해관계는 어떠하며, 공기업 개혁을 규제할 수 있는 민간 감시·감독기구의 유무 혹은 노조단체의 영향력은 어떠한가에 따라 공기업 개혁의 성격이 달라지게 될 것이다.

2. 정부의 공기업 경영혁신의 추진원칙과 방향

최근 공기업 개혁의 기초를 살펴보기 위해서는 공기업 개혁의 필요성과 목적을 살펴보아야 할 것이다. 그러나 공기업 개혁계획을 주도적으로 수립했던 기획예산위원회에서는 공기업 개혁의 필요성과 목적에 대하여 공식적인 문건을 제공하지 않고 있으므로, 개혁의 추진원칙에 기초하여 역으로 개혁의 필요성과 목적이 어디에 있는가를 추론할 수밖에 없다.

개혁의 필요성과 목적은 감사원의 「공기업 경영구조 실태 성과 감사결과」(1998. 6.19)에 나타나 있다. 그 내용을 개괄한 것은 <표 2-2>에 나타나 있다.

<표 2-2> 공기업 경영구조 실태 성과 감사결과의 주요 내용(감사원)

| 사업 분야 | 감사 결과 주요내용 |
|------------------------------------|---|
| 출자 · 투자 사업 분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 경영이 부실하거나 목적 사업 수행 실적이 저조하여 통·폐합 또는 폐지가 필요한 자회사를 존치(주공종합 감리공단 등 23개 자회사) ○ 민간기업과 경합되어 바람직한 자회사를 조기 매각하지 않고 그대로 운영(주은산업 등 18개 자회사) ○ 설립목적과 다르게 문어발식으로 사업을 확장하여 손실 초래(한전 외 17개 기관) ○ 무리한 지급보증이나 무담보 대출 또는 고가계약 등 자회사와 상호회 파주기식 경영으로 모기업의 경영부담 가중(한국산업은행 외 13개 기관) ○ 결손이 누적되어 빚을 내어 빚을 갚는 등 정상적인 경영이 불가능한데도 미봉책으로 일관(대한 석탄공사 외 4개기관) |
| 조직 관리와 인력 운용 분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 조직을 통하여 업무수행이 가능한데도 불필요한 국내의 조직을 늘리거나 신설(한전 등 개 기관) ○ 사업물량이 감소되어 감량경영이 필요한데도 그대로 두거나 사업규모에 비해 과다한 인력 운용(한국토지공사 외 10개기관) ○ 현원을 감축하고도 정원을 그대로 유지하거나 경영·법률고문·노조전문인 등 불필요한 인력을 과다운영(중소기업은행 외 34기관) |
| 인건비 등 예산편 성 및 집행 분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 임금체계가 지나치게 복잡다단하고 연공서열에 따라 임금이 자동인상되어 생산성 증가율보다 높은 임금인상이 만연 ○ 관련규정이나 예산상 근거도 없이 수당을 신설하거나 예산집행 잔액 등으로 급여성 경비를 증액(한국통신 외 44기관) ○ 대학성 자녀에게 학자금을 무상지원하거나 주책자금을 국민주택기금대출금리보다 낮게용자 ○ 유급휴가일수가 지나치게 많고 미사용 휴가일수 보상기준도 근로기준법에 비하여 과다 ○ 퇴직금 또는 명예퇴직금 지급률을 높게 책정하거나 근무기간을 늘려 과다하게 지급 |
| 회계 처리의 투명성 분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 독립적 지위에 있어 민간기업보다 섭외성 경비의 필요성이 적은데도 예산을 과다 편성하고 방만하게 운영 ○ 공적 경비인 기밀비 등 섭외성 경비를 사용처를 알 수 없도록 회계처리하고 있어, 막대한 금액의 예산집행여부를 알 수 없는 상태로 집행 |
| 책임 경영 분야 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회는 주된구성원인 사외이사의 선임과 운영에 독립성이 결여되어 집행부 견제기능이 미약 ○ 경영실적 평가제도가 경영진의 인사보수와 연계되지 않고 직원 상여금 지급률 결정자료로만 활용하여 유명무실 ○ 관련부처의 과도한 규제·간섭이나 법규와 상충되는 지침 시달 등으로 공기업의 자율경영을 저해 |
| 감사 결과 권고 사항 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 통폐합·폐지, 민영화대상 자회사의 구조조정 방안의 수립·시행 ○ 불요불급한 국내의 조직 및 인원의 정비·감축 ○ 생산성과 개인의 능력 및 실적 평가에 따라 임금을 결정하는 연봉제 도입 ○ 기밀비 폐지 및 업무추진비 집행내역의 투명화 등 회계처리기준의 개선 ○ 사외이사제도와 같은 경영평가제도의 활성화 ○ 공기업에 대한 과도한 규제·간섭 완화 |

자료 : 감사원, 「공기업 경영구조 실태 성과 감사결과」(1998. 6.19)에서 재구성

감사원의 감사 결과를 기초로 하여, 기획예산위원회와 행정개혁위원회가 공동으로 주최한, ‘공기업 경영혁신을 위한 공청회’의 기초 발제⁴⁾와 제 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획의 골자와 연결시켜보면, 공기업 개혁의 필요성은 <표 2-3>과 같이 정리될 수 있다. 공기업 개혁의 필요성은 (1) 국민경제에서 차지하는 공기업의 비중이 지나치게 크고, (2) 정부의 지나친 간섭과 통제로 정부의 정책달성의 도구로 사용되었고, (3) 진입제한 등 독점적 지위를 형성함으로써, (4) 과잉투자로 인한 자원배분의 비효율성을 가져왔으며, (5) 인센티브가 결여된 운영 방식과 무사안일주의에 빠져 있다는 것이다.

<표 2-3> 공기업 비효율성의 근거와 해결방향

| 비효율성의 근거 | 개혁 추진 원칙 |
|------------------------|--|
| 국민경제에서 차지하는 공기업의 비중이과다 | 공기업 비중 축소로 민간부문의 활력 극대화 |
| 정부의 정책달성의 도구화 | 간섭과 규제 최소화로 자율책임경영체제 확보 |
| 진입제한 등 독점적 지위 형성 | 민영화 또는 민간위탁으로 경쟁체제 확보 |
| 과잉투자로 인한 자원배분의 비효율성 | 유사 중복기능의 통폐합 및 공기업 설립목적에 따른 고유업무와 핵심사업에 전념 |
| 인센티브 결여, 무사안일주의 | 인사, 조직구조 개편 등 운영시스템의 개혁 |

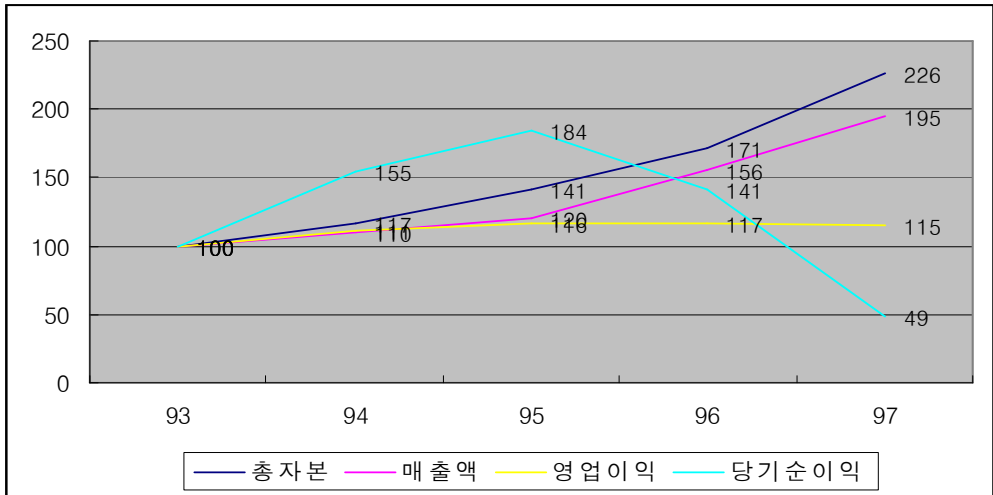
자료 : 김동건, 「공기업 경영혁신의 추진방향」, 『공기업 경영혁신을 위한 공청회』, 기획예산위원회·행정개혁위원회, 1998, 6
 기획예산위원회, 「제 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」, 1998.8

이러한 지적은 주로 공기업의 비효율성에 집중되고 있는데, 공기업의 형평성 추구에 대한 평가는 완전히 결여되어 있다. 또한 공기업의 비효율성의 근거는 감사원 감사결과에서 나타난 대로 공기업의 수익성이나 성장성과 같은 지표가 둔화 혹은 저하되고 있다는 점에 집중되고 있다. [그림 2-1] 과 [그림 2-2] 를 보면, 총자본과 매출액의 외형적 성장에 비해 당기 순이익과 영업이익이 저하되고 있으며, 인건비 증대에 비해 노동생산성과 자본생산성이 모두 둔화되고 있음을 볼 수 있다. 이와 더불어 공기업의 인건비 증가율은 민간기업에 비해 대단히 높은 수준

4) 김동건, 「공기업 경영혁신의 추진 방향」, 기획예산위원회·행정개혁위원회, 1998. 6. 9

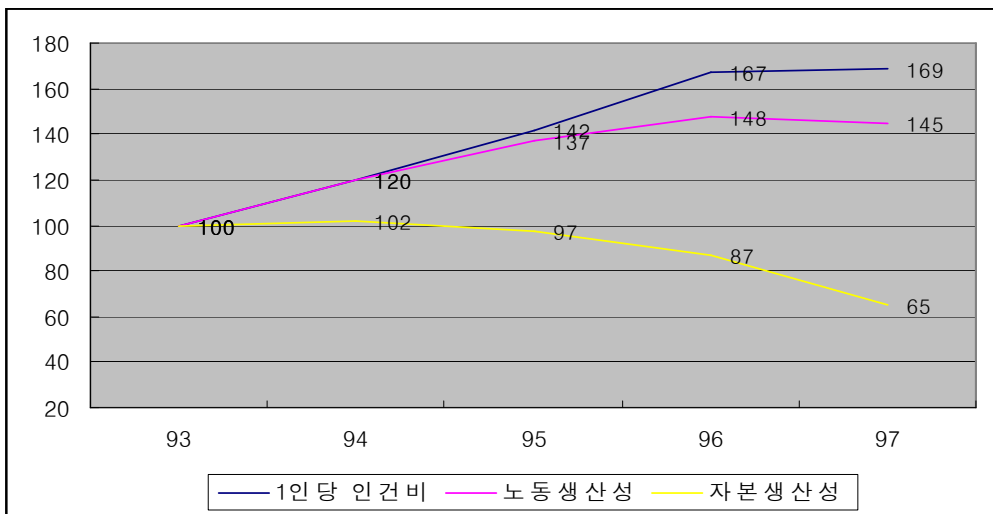
이지만, 노동생산성은 민간기업에 비해 낮다는 사실도 공기업 부실 경영의 근거로 제시되고 있다.

[그림 2-1] 공기업의 총자본, 매출액, 영업이익, 순이익 추이



자료 : 감사원, 「공기업 경영구조실태 성과 감사결과」, 1998. 6. 19

[그림 2-2] 공기업의 생산성과 인건비의 추이



자료 : 감사원, 「공기업 경영구조실태 성과 감사결과」, 1998. 6. 19

이와 같이 공기업에 대한 감사원의 평가는 사기업의 효율성 평가 기준을 그대로 공기업에 적용함으로써, 공익추구라는 공기업의 특수성을 무시하고 있다. 공기업의 효율성 평가에는 반드시 공공재나 공공서비스의 확장, 혹은 형평성의 증대가 포함되어야 하는데, 정부의 어떠한 문건에서도 공기업의 공익성, 형평성에 대한 평가는 나타나고 있지 않다. 공기업 평가에서 공익성의 평가가 중요한 것은 공기업의 운영이 사기업의 효율성으로 보면 비효율적이지만 공익성 추구에서는 높은 질의 서비스를 제공할 수도 있기 때문이다. 이러한 점에서 민간기업의 효율성에 비교하여 공기업의 구조조정의 필요성을 보게 되면, 구조조정의 수단 역시 형평성의 추구하고 괴리는 양상으로 나타날 수밖에 없다.

공기업의 평가기준이 사기업의 효율성 지표였기 때문에, 공기업 비효율성의 해결방안도 사기업의 효율성 제고, 즉 최소비용으로 이윤을 극대화하기 위한 방법에 치중되었다. 공기업의 비효율성을 제거하기 위한 정부의 처방은 (1) 공기업의 비중을 축소하여 민간부문의 활력을 극대화하고, (2) 정부의 간섭과 규제를 최소화하여 자율 경영체제를 확립하고, (3) 기업성이 강한 사업부문에 대하여 민영화 또는 민간위탁으로 경쟁체제를 확립하고, 공기업으로 존속하는 공기업에 대해서는 (4) 유사 중복기능의 통폐합 및 공기업 설립목적에 따른 고유업무와 핵심사업에 전념하도록 하고, (5) 인사, 조직구조 개편 등 운영시스템을 개혁해야 한다는 데 집중되었다(<표 2-4> 참조).

<표 2-4> 정부 구조조정 정책방향

| 구 분 | 정책 방향 |
|-------|--|
| 사업 규모 | 불필요한 공기업의 축소 : 사업 통폐합, 축소, 민영화 또는 민간위탁 |
| 노동 분야 | 인원 감축 등 고용조정 |
| 조직 분야 | 조직 개편 및 인센티브 제도의 도입으로 경쟁체제 확보 |
| 경영 분야 | 회계처리 기준의 개선, 경영평가제도의 활성화 |
| 정부 분야 | 정부의 규제 및 간섭 완화 |

자료 : 기획예산위원회, 「제 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」, 1998.8

이러한 구조조정 방안은 크게, 공기업의 책임·자율 운영체제 구축을 위한 공기업 운영시스템의 개혁, 해외 매각을 포함한 민영화와 조직 통폐합, 고용조정 및 인센티브 제도의 도입으로 구분될 수 있다. 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 공기업 개혁에서 효율성을 제고하기 위한 신자유주의적 전략과 일치하는 정책수단이다. 즉, 주요 독점 공기업의 매각을 통해서 진입장벽의 해체와 사기업화를 추진하고 있으며, 사기업화되지 않고 공기업으로 남은 기업에 대해서는 고용조정, 제도개편, 민간 위탁 등 시장의 원리를 도입하겠다는 것이다.

이러한 공기업의 개혁의 방향은 사기업의 효율성 제고방식이라는 점에서, 형평성과 공공성의 제고라는 가장 중요한 공기업 개혁의 축이 배제되어 있음을 알 수 있다. 그렇다면, 공기업 개혁 방향에서 형평성의 추구가 배제된 이유는 무엇인가. 이는 무엇보다도 이번 구조조정이 국민과 공기업 노조의 참여가 배제된 상태에서 정부의 일방적 주도로 진행되었다는 점에서 기인한다.

더욱이 공기업 비효율성의 원인이 공기업 경영에 대한 정부의 지나친 간섭과 지배라는 점을 감안할 때, 공기업 구조조정에서 정부의 간섭을 규제할 수 있는 장치가 확보되지 않는다면 이번 공기업 개혁도 실패로 돌아갈 것이다.

이러한 점에서 이번 공기업 개혁에서 정부의 지나친 간섭과 지배로 인한 비효율성이 어떻게 제거될 것인가를 살펴볼 필요가 있다. 이번 공기업 구조조정과정에서 나타나고 있는 바와 마찬가지로 주요 공기업을 사기업화한다면, 공기업의 효율성 문제는 민영화과정에서 배제된 공기업의 문제로 남게 될 것이다. 이 경우 존치된 공기업에서의 효율성의 문제는 고용조정과 제도개선, 시장원리의 도입보다도, 정부가 공기업에 대해서 통제하고 지배하려는 유혹을 제도적으로 뿌리칠 수 있는 장치를 마련했는가에 있다. 따라서 정부의 공기업 운영시스템의 개혁은 이번 공기업 구조조정의 성패를 가늠 짓는 조건이라 볼 수 있을 것이다.

3. 공기업 운영시스템의 개혁 내용과 평가

기획예산위원회의 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획에 의하면, 구조조정을 포함한 경영혁신은 ‘단계적으로 민영화되거나 공기업으로 존치하는 기관을 대상으로 추진되고 있다. 그 내용은 크게 조직규모 축소와 공기업 운영시스템의 개혁으로 특징 지워진다. 조직 규모축소를 위해서는 ‘유사중복기능의 통폐합과 비관련 다각화 기능의 폐지로 공기업이 고유업무와 핵심사업에 전념토록 하고’, 운영시스템의 개혁을 위해서는 ‘간섭과 규제를 최소화하고 자율·책임경영체제를 확립하기 위한 근본적인 개혁’이 필요하다는 것이었다.

먼저, 조직규모 축소와 규제 완화의 수단은 <표 2-5>에 나타나 있다. 조직 규모 축소를 위해서는 비 관련 다각화된 자회사들을 정리하고, 경쟁력이 없거나 비핵심 분야는 폐지 또는 민영화하며, 조직과 인력의 슬림화를 달성하겠다는 것이다. 운영시스템의 개혁은 공기업에 대한 정부의 규제 완화와 예산 절감 및 경영투명성의 제고를 겨냥하고 있다.

<표 2-5> 조직규모 축소와 운영시스템 개혁을 위한 정책 수단

| 구분 | 조직규모 축소 | 운영시스템 개혁 |
|------|--|---|
| 정책수단 | <ul style="list-style-type: none"> ·비 관련 다각화 자회사 정리 ·경쟁력이 없거나 비핵심 분야는 폐지 또는 민영화 ·조직과 인력의 슬림화(인력 감축) | <ul style="list-style-type: none"> ·정부투자기관 관리기본법 개정 (책임·자율 경영) ·경영공시제도 실시(경영 투명성) ·인건비 삭감 등을 99년 정부투자기관 예산에 반영 ·공기업 경영진단 실시 ·공기업 고객현장제 도입 ·연봉제 및 부서장 경영계약제 도입 |

이러한 정부의 방침에서는 운영시스템의 필요성과 조직규모 축소의 필요성이 상호 인과 관계를 갖지 않고 있다. 그러나 조직규모를 축소해야 할 필요성이 공기업 운영시스템의 문제부터 파생되는 것이라면, 운영시스템의 개혁 없이는 조직 규모 축소를 통하여 공기업의 효율성을 제고할 수 없을 것이다. 즉, 운영시스템의

개혁 없는 조직규모의 축소는 그 필요성과 무관하게 대량 인원감축으로 연결될 가능성이 높다. 따라서 조직규모 축소의 일환으로 설정된 인력감축이 정당성을 갖기 위해서는 인력 비효율성의 원인과 공기업 운영시스템의 관계가 파악될 필요가 있다.

공기업 운영시스템의 개혁 내용은 1999년 2월 5일에 개정된 정부투자기관관리기본법 및 시행령에 잘 나타나 있다. 정부투자기관 관리기본법 개정내용의 주된 사항은 1) 정부이사제도의 폐지와 비상임 이사제도의 도입, 2) 예산편성지침 제시에 대한 의무규정을 임의 규정으로 변경, 3) 이사·감사의 손해배상 책임제도의 도입, 4) 사장 경영계약 제도, 사장 추천위원회를 통한 선임, 5) 소수 주주권제도의 도입으로 특징지을 수 있다. 그 외, 경영 공시제도의 실시, 공기업 경영진단, 공기업 고객 현장제, 연봉제 및 부서장 경영계약제 등을 도입하고자 하였다.

이는 공기업의 비효율성이 낙하산 인사 등과 같은 정부의 지나친 통제, 주인의식이 결여된 경영에서 비롯되는 불투명한 예산 운영 등의 문제를 개혁하겠다는 정부의 의지로 판단된다. 또한 정부투자기관 관리기본법의 목적이 ‘정부투자기관의 책임경영체제에 관한 기본적 사항’에서 ‘정부투자기관의 자율·책임 경영체제를 강화하기 위한’ 규정으로 바꾸었다는 점에서도 이러한 의지는 확인된다.

그러나 여기에는 두가지 문제점이 있다. 첫째, 정부의 개혁조치들, 즉 낙하산 인사의 폐지 및 책임경영인 체제의 확립과 경영의 투명성 확보 및 경영감시제도의 도입 등이 성공한다고 해도, 공기업의 비효율성이 제거될 수 있는가에 대한 문제이다. 둘째, 이러한 정부의 개혁조치들은 한국 공기업 경영의 주요한 문제점으로 지적되어 온 정부의 지나친 간섭과 지배라는 문제를 해결할 수 있는 내용인가에 관한 것이다.

먼저, 첫 번째 문제는 공기업 운영에 있어 정부는 통제와 지배의 유혹을 벗어날 수 없기 때문에, 공기업 개혁 조치에서도 정부의 지배체제를 유지하려한다는 점이다.

정부가 ‘왜 전문경영자를 공기업에 고용하여 민간기업같이 효율적으로 운영하지 못하는가’에 대한 질문에 대해서는, 흔히 ‘정부는 공기업의 의사결정에 개입하

고 싶은 유혹은 뿌리칠 수 없고, 현실적으로 공기업들은 가격이나 투자결정에 있어서 의사결정 권한을 거의 갖지 못한다는 점이 지적된다'(Robinson, 김우영, 1996.). 더욱이 현재와 같이 정부의 개혁이 효율성 제고에 초점을 두고 있는 경우에는, 전문경영인에 의한 공기업의 경영도 공공성보다는 효율성, 특히 수익성의 성장에 초점을 두게 될 것이다.

두 번째 문제는 이번 개혁조치의 내용이 과연 정부의 지배와 간섭을 완화하는 장치들인가에 대한 것이다.

결론부터 말하자면, 이번의 개혁조치들은 전문경영인 체제와 책임·자율 경영을 명시하고 있음에도 불구하고, 개정된 정부투자기관 관리기본법은 근본적으로 경영목표에 대한 정부의 간섭과 규제를 완화했다고 보기 어렵다.

기존의 정부투자기관 경영평가위원회는 정부투자기관 운영위원회로 바뀌었으며, 재정경제원 산하에서 기획예산위원회로 바뀌었다. 정부투자기관 운영위원회는 기획예산위원회 위원장, 재정 경제부 차관, 주무부 차관, 예산청장과 민간위원 5인을 포함한 총 9인으로 구성된다(정부투자기관 관리기본법, 1999년 2월 5일 개정). 이 중 민간위원 5인은 마치 공기업 운영에서 소비자의 견해를 대표할 수 있는 전문가들로 구성된 것처럼 보인다. 그러나 이 5인의 민간위원도 기획예산위원회 위원장의 추천으로 대통령이 위촉하도록 규정되어 있으므로, 이들로 구성된 정부투자기관 운영위원회는 사실상 정부의 견해를 대표하여 공기업을 운영하는 기관이라고 볼 수 있다.

다음으로, 정부투자기관 운영위원회는 경영실적 평가, 사장 및 상임이사의 해임, 비상임이사의 임면이나 감사의 임명제청, 경영공시 등을 심의 의결하도록 되어 있다(정부투자기관 관리기본법 시행령, 1999년 2월 5일 개정). 경영목표는 정부투자기관 운영위원회에서 심의하지 않고 사장을 포함한 이사회에서 결정하도록 규정되어 있으므로, 정부투자기관 운영위원회는 공기업의 경영목표와 운영계획에 개입할 수 없는 것처럼 보인다.

공기업의 경영목표나 운영계획은 사장이 포함된 이사회에서 결정되도록 되어 있다. 이사회는 경영목표·예산·자금계획 및 운영계획, 기본재산의 취득 및 처

분, 생산제품 및 용역의 판매가격 결정, 출자 등의 기본 경영사항을 심의 의결한다. 이사회 구성을 보면, 사장을 포함한 상임 이사의 수는 이사 정수의 50% 미만인데, 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면하도록 되어 있다. 나머지 비상임 이사는 민간 전문가 중에서 사장이 제청하여 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산위원회 위원장이 임면하도록 되어 있다. 따라서 경영목표와 가격 결정 등의 권한을 갖는 이사회 경영방침 결정의 권한은 사장에게 집중되어 있는 것이다.

따라서 형식적으로는 공기업의 사장이 이사회와 더불어 공기업의 경영목표와 운영계획을 장악한다. 정부투자기관 운영위원회는 그 실적을 평가할 수 있을 뿐이다. 또한 이러한 권한을 부여받은 사장은 정부의 낙하산 인사가 아니라 이사회가 선임한 사장 추천위원회에서 선출되기 때문에, 전문경영인에 의한 자율·책임 경영체제가 확립되었다고 생각할 수 있다.

그러나, 그렇게 볼 수 없는 결정적인 문제는 경영권을 가진 사장을 정부의 개입 없이 사장 추천위원회를 통해서 선출함에도 불구하고, 실제로는 사장 추천과정에서 후보자가 정부에 의해 선별되도록 규정되어 있다는 점이다.

사장 추천위원회는 사장 후보 선정에 있어 '이사회에서 정한 계약안에 대하여 사장 후보자와 협의하여야 하며, 그 계약은 사장이 임기 중 달성해야 할 경영목표나 성과급 등에 관한 사항이 포함되어야 한다. 또한 이사회가 사장 후보와 협의한 (경영목표 등을 포함한) 계약안에 대해서는 주무부 장관의 승인을 얻어야 한다(정부투자기관 관리기본법 제 13조의 4항). 이는 이사회 혹은 전문경영인의 경영목표가 정부의 주무부서의 입김에서 벗어날 수 없다는 것을 의미한다. 또한 경영실적도 정부 견해를 대표하는 정부투자기관 운영위원회에서 의해 평가되므로, 정부는 여전히 공기업의 경영목표와 운영계획, 집행과 평가에 대한 전권을 장악하고 있는 것이다. 따라서 이번 정부의 개혁조치가 정부의 공기업 경영에 대한 간섭을 배제하고 전문 경영인에 의한 자율적 경영체제를 확립하기 위한 조치였다고 볼 수 없을 것이다.

만약 법적 규정과 무관하게 운용의 묘를 살려 공기업 전문경영인 체제와 경영 투명성을 확보한다고 하더라도, 주인-대리인의 문제(agency problem)는 여전히

남아 있다. 정부는 정부의 간섭에서 벗어난 전문경영인체제의 도입으로 공기업의 효율성이 제고될 수 있다고 생각하고, 또 전문 경영인을 고용할 경우 성과와 연동된 계약과 보수를 제공함으로써 대리인의 문제를 회피할 것을 기대한다. 그러나 이 경우에도 전문 경영인은 공기업의 외형적 성과와 형식적 안정성에 치중할 수 있으며, 그 결과 공공성의 원칙이 무시되는 결과가 발생할 수 있다. 더욱이 정부의 정책방향이 공공성보다 효율성에 더욱 비중을 둔다고 할 때, 전문경영인에 의한 경영체제도 정부의 정책방향을 벗어나지 못하게 될 것이다.

이와 같이, 공기업의 운영시스템의 개혁이 또다른 규제 강화로 나타나고 있는 것은 공기업 구조조정의 절차에서 이미 예견되었던 것이다. 정부의 지나친 간섭과 규제가 공기업 비효율성의 주된 원인이었음을 공인함에도 불구하고, 공기업의 개혁주체가 오로지 정부라는 것은 이율배반적이다. 공기업의 운영시스템의 개혁에는 소비자라는 개혁 주체가 결여되어 있는 한, 어떠한 운영시스템의 개혁도 흔히 말하듯이 개혁대상이 개혁주체라는 모순을 해결할 수 없을 것이다.

공기업 운영시스템의 개혁을 위해서는 공기업 재화 및 서비스의 소비자인 국민의 참여와 그 생산 주체인 노조의 참여가 필수적이다. 그러나 공기업 노조의 참여는 소비자의 참여가 수반될 때 긍정적이라고 판단된다. 공기업 노조의 개혁 참여는 정부의 독단적인 결정과 규제를 제어할 수 있는 장치이지만, 오랜 관료주의적 운영의 폐해 속에서 노조가 정부나 경영진의 이해관계를 공유함으로써 공공성의 추구를 방기할 수 있기 때문이다. 이를 고려할 때 공기업 운영시스템의 개혁을 위해서는 국민 차원의 감시감독기구가 필요하며, 이는 단지 공기업 이사회에 몇 명의 민간 학자나 전문가들을 포함시키는 것으로 해결될 수 없을 것이다.

4. 공기업 구조조정에 관한 노동조합의 평가

공기업 노동조합들은 공공성의 제고에 개혁의 초점을 두어야 한다고 주장해 왔다. 이러한 주장은 효율성의 제고에 초점을 둔 정부의 공기업 개혁이 공기업 노

동자들의 고용불안과 임금 및 근로조건의 저하로 귀결되며, 공공재나 공공서비스의 형평성 저하로 인하여 소비자의 이익으로 귀결되지 않을 것이라는 주장이다. 여기에서는 「공기업 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」에서 나타난 결과를 기초로 하여 공기업의 개혁에 관한 노동층의 견해를 살펴보고자 한다.

먼저, 노동조합은 공기업의 존립 근거에 대하여 공공재의 성격을 가장 중요하게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 공기업의 존립근거는 민간기업이 제공하기 어려운 공공서비스를 제공하는 데 있다는 응답이 전체의 76.0%로 높게 나타났다. 또한 공기업의 존립근거가 국가의 전략적 사업의 육성이나 국가의 기간산업 및 안전사업의 보호에 있다는 응답도 각각 12.0%와 5.3%로 나타났다(<표 2-6> 참조).

그러나 이러한 응답이 공기업이 효율적으로 운영되고 있다는 평가를 의미하지는 않는다. 공기업 노동조합들은 공기업이 실제로 비효율적으로 운영되고 있으며, 그 원인은 공기업에 대한 지나친 간섭과 지배에 있다고 생각하고 있다.

<표 2-6> 공기업의 존립 근거

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 민간기업이 제공하기 어려운 공공서비스의 제공 | 76.0 | 73.8 | 78.8 |
| 고용창출 및 실업흡수 효과 | 4.0 | - | 9.1 |
| 민간 독점사업의 폐해 방지 | 2.7 | 4.8 | - |
| 국가의 전략적 사업의 육성 | 12.0 | 16.7 | 6.1 |
| 민간 사양사업의 구제 | - | - | - |
| 국가의 기간산업 및 안전사업의 보호 | 5.3 | 4.8 | 6.1 |
| 합 계 | 75(100.0) | 42(100.0) | 33(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 2-7>는 지난 3년간 공공성과 수익성의 달성정도에 대한 노조의 평가를 보여주는데, 공기업 노동조합들은 공기업이 공공성에 비해 수익성이 낮은 편이라고 평가하고 있다. 공공성과 수익성이 모두 높은 편이라고 응답한 노조는 전체의 17.8%로 나타났다. 공공성과 수익성이 모두 낮다고 응답한 노조도 약 16.4%이며,

공공성에 비해 수익성이 낮다고 응답한 노조는 53.4%에 이른다. 이러한 결과는 전체의 약 69.8%의 노조가 자신이 속한 회사가 공공성보다도 수익성에 문제가 있다고 생각하고 있다는 것이다.

<표 2-7> 지난 3년간 공기업의 공공성 및 수익성의 달성 정도

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|
| 공공성과 수익성 모두 높은 편 | 17.8 | 22.0 | 12.5 |
| 수익성이 공공성에 비해 높은 편 | 12.3 | 9.8 | 15.6 |
| 공공성이 수익성에 비해 높은 편 | 53.4 | 61.0 | 43.8 |
| 공공성과 수익성이 모두 낮은 편 | 16.4 | 7.3 | 28.1 |
| 합 계 | 73(100.0) | 42(100.0) | 32(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

회사의 효율성에 대한 평가는(<표 2-8> 참조) 수익성에 대한 부정적 평가에 비해서 상대적으로 긍정적이다. 회사가 비교적 효율적이라고 응답한 노조는 전체의 56.0%에 달하고 있다.

<표 2-8> 공기업의 효율성 정도

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 매우 효율적 | 5(6.7) | 5(11.9) | - |
| 효율적인 편 | 37(49.3) | 26(61.9) | 11(33.3) |
| 비효율적인 편 | 28(37.3) | 10(23.8) | 18(54.6) |
| 매우 비효율적 | 5(6.7) | 1(2.4) | 4(12.1) |
| 합 계 | 75(100.0) | 42(100.0) | 33(100.0) |

공기업 비효율성의 원인은(<표 2-9> 참조) 낙하산식 인사, 주인 없는 경영, 정부의 감시와 간섭, 조직편재의 경직성, 부정부패 등으로 나타나고 있다. 공기업의 비효율성은 무엇보다도 낙하산 인사와 같은 정부의 독단적 운영 행태와 주인 없는 경영에서 비롯되었다는 인식이다.

이러한 인식은 노조가 생각하는 구조조정의 방향을 간접적으로 보여준다. 노조가 생각하는 구조조정의 방향은 정부의 지나친 간섭을 배제하고 자율적 경영체제의 확립을 통해 비효율성이 제거될 수 있다는 것이다. 다른 한편으로 배치전환 등 조직편제의 경직성을 해소할 수 있는 공기업 운영체제의 변화도 인정하고 있음을 알 수 있다.

다른 한편으로 이번 공기업 구조조정이 공기업의 비효율성을 개선할 것이라는 기대도 비교적 적지 않게 나타나고 있다(<표 2-10> 참조). 이번 구조조정을 통해 어느 정도든 공기업의 비효율성의 개선이 가능할 것이라는 응답은 전체의 51.5%이며, 불가능할 것이라는 응답은 48.5%로 나타나고 있다.

<표 2-9> 공기업이 비효율적인 이유

| 항 목 | 전 체 | | |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1순위 | 2순위 | 합계 |
| 배치전환 등 조직편제의 경직성 | 23.5 | 5.9 | 29.4 |
| 불필요한 과잉인력 | - | 8.8 | 8.8 |
| 낙하산식 인사 | 26.5 | 23.5 | 50.0 |
| 주인 없는 경영 | 29.4 | 17.7 | 47.1 |
| 부정부패의 관행 | 5.9 | 8.8 | 14.7 |
| 정부의 감시와 간섭 | 14.7 | 29.4 | 44.1 |
| 경영 친화적인 노사관계 | - | - | - |
| 합 계 | 34(100.0) | 34(100.0) | 34(200.0) |

<표 2-10> 최근 구조조정으로 인한 기업의 비효율성 시정 정도

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|--------|-----------|-----------|-----------|
| 대부분 가능 | 3.0 | 8.3 | - |
| 약간 가능 | 48.5 | 58.3 | 42.9 |
| 불가능한 편 | 33.3 | 25.0 | 38.1 |
| 전혀 불가능 | 15.2 | 8.3 | 19.1 |
| 합 계 | 33(100.0) | 12(100.0) | 21(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

그러나 이번 구조조정 과정에서 노조의 참여정도는 대단히 낮은 편이다(<표 2-11> 참조). 구조조정 과정에서 기업이 정부에게 자체 구조조정안을 제출한 비중은 높은 편(71.4%)이나, 자체 구조조정안을 제출하기 전에 그에 대하여 노동조합과 합의를 거친 곳은 10%에 지나지 않는다. 정부에 제출할 기업의 자체 구조조정안을 노조와 협의한 곳은 36.7%이며, 사측이 일방적인 조정안을 제출한 곳도 전체의 46.7%로 나타나고 있다.

<표 2-11> 구조조정 과정에서 노조의 참여정도(노총 산하조직)

| 항 목 | 노 총 | |
|------------------------------------|------------|-----------|
| <정부의 구조조정 결정이전 기업의 자체 구조조정안 제출> | 예 | 30(71.4) |
| | 아니오 | 11(26.2) |
| | 모른다 | 1(2.4) |
| | 계 | 42(100.0) |
| <자체 구조조정안 제출 시 노조의 사측과의 논의 형태> | 공동 합의 | 10.0 |
| | 공동 협의 | 36.7 |
| | 노조안만 제시 | 6.7 |
| | 논의하지 않음 | 46.7 |
| | 계 | 30(100.0) |
| <정부결정에 기업 자체 구조조정안의 관철 정도> | 거의 관철됨 | 13.8 |
| | 비교적 관철됨 | 44.8 |
| | 관철되지 않은 편 | 24.1 |
| | 전혀 관철되지 않음 | 17.2 |
| | 계 | 29(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

이러한 과정은 노조가 공기업의 구조조정 과정에서 상대적으로 배제되고 있음을 보여준다. 노조는 공기업의 비효율성을 인정하고 있으며, 그 비효율성의 원인은 무엇보다도 정부의 지나친 간섭과 낙하산 식 인사, 주인 없는 경영에 있다고 보고 있다. 또한 공기업의 비효율성이 이번 구조조정으로 어느 정도 개선될 것이라는 기대도 적지 않았다. 그러나 구조조정 과정에서는 소비자의 문제제기와 참여가 배제된 것과 마찬가지로, 개혁의 한 주체인 노동조합도 배제되어 있는 것으

로 나타났다.

구조조정 과정에서 소비자와 노조가 배제된 것은 구조조정의 기본 계획과 방향이 정부의 독단에 의해 진행되고 있음을 의미한다. 이는 이번 정부의 구조조정이 최소비용으로 이윤극대화를 추구하는 민간기업의 잣대로 수행될 수밖에 없었으며, 그 과정에서도 노조가 주요한 문제로 제기해온 공기업에 대한 정부의 지배구조는 해소되지 않았다. 그 결과 이 번 구조조정은 공기업 노동자에 대한 무원칙한 인원감축과 임금 및 근로조건 저하로 전가되었으며, 공기업의 특성을 무시한 사기업화는 노동조합의 반대에 부딪쳐 유보되거나 철회되기도 했다. 이러한 위험성은 정부의 일방적인 구조조정 시도로 인하여 그 출발에서부터 이미 내포되어 있었던 것이다.

제3장 공기업의 민영화 및 조직통폐합

1. 1998년 민영화 및 조직 통폐합의 현황과 특징

1998년 구조조정 과정에서 나타나고 있는 민영화의 원칙은 김영삼 정부에 의해 추진되었던 1993년의 민영화 원칙을 그대로 고수하고 있다.

1993년 12월 김영삼 정부는 「공기업 민영화 및 직능조정방안」에서 8개 정부투자기관 및 출자기관과 60여개 재투자기관에 대한 민영화 원칙을 제시했는데, 그 내용을 보면, (1) 민영화를 통하여 효율성이 높아질 수 있는 모든 공기업은 민영화되어야 하고, (2) 원래의 목적이 상실되거나 약화된 공기업은 합병되거나 재조직되어야 하며, (3) 남아있는 모든 공기업에는 효율성 제고를 위하여 인센티브 제도가 도입되어야 한다는 것이었다(김병균, 김우영, 1996).

이러한 민영화의 원칙은 1998년 김대중 정부의 민영화 원칙에서도 그대로 수용되고 있다.

기획예산위원회의 공기업 민영화의 추진 원칙을 보면, 1) 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 과감히 민영화 혹은 민간 위탁하며, 2) 국민의 세금이 낭비되지 않도록 유사·중복기능은 통폐합하며, 3) 남아있는 공기업에 대해서는 자율·책임 경영체제를 확립하고 운영시스템을 근본적으로 개혁한다고 명시하고 있다(기획예산위원회, 제 2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획). 따라서 1998년의 김대중 정부의 민영화는 김영삼 정부의 민영화 원칙을 그대로 고수한 것이다.

이번 정부와 김영삼 정부의 민영화와의 차이점은 그 추진력과 규모에 있다고 볼 수 있을 것이다.

김영삼 정부의 민영화 추진과정에서는 1994년에서 1996년까지 민영화 대상 기업 58개사 중에서 16개사 만이 민영화가 완료되는 데 그쳤다(<표 3-1> 참조). 민

영화의 방식은 국민주 방식 이외에 공개입찰과 직접 판매방식을 채택하였는데, 경영권이 이양된 곳은 대한 중석을 비롯한 7개사에 불과했으며, 일부 지분 매각 방식의 민영화는 이양탄좌를 비롯한 9개사에 그쳤다.

<표 3-1> 김영삼 정부의 민영화 추진 실적(1996년 3월 현재)

| 형태 | | 1994 | 1995 ~ 1996 |
|----------|-------|--|-------------------|
| 경영권 이양 | 완료 | 대한중석, 한국종합기술개발, 토개공시설공단, 한국비료, 공영기업 | 기은전산개발, 고속도로 시설공단 |
| | 부분 완료 | 국민은행(주식증자) | 국민은행, 남해화학, 주택은행 |
| 일부 지분 매각 | 완료 | 이양탄좌, 연합TV뉴스, 한성생명보험, 한국경제신문, 한외종금, 럭키금속, 동부화학 | 내장산관광호텔 |
| | 부분 완료 | 이동통신, 외환은행 | 국정교과서 |

자료 : 제 6차 민영화 추진 대책위원회 보고서(재경원, 1995)

송대회(1994)의 <부표 1>, 매일경제신문('96.7.30), 국민일보('96.6.18)

김우영(1996) 34쪽에서 재인용

김영삼 정부의 민영화 의지에 비해 민영화가 실적이 저조했던 이유로는 (1) 민영화를 주관한 정부부서와 산하 공기업간의 이해관계의 상충으로 인해 민영화의 진척이 느렸고, (2) 대규모 공기업 민영화에 재벌이 참여하게 될 경우 경제력 집중을 심화한다는 반대가 있었으며, (3) 민영화 근거법의 제정 없이 행정적으로만 민영화를 추진하려 하였고, (4) 국민 주 방식이나 완전매각 등과 같은 구체적인 민영화 방법이 설정되지 못했다는 점이 지적되었다(김우영, 1996, 35).

그러나 김대중 정부의 민영화는 전체 공기업과 정부산하기관을 대상으로 하고 있다는 점에서 그 규모와 추진력의 정도가 달랐다. 김대중 정부의 민영화는 대내외 자본을 가리지 않은 채 완전 매각, 지분 매각, 민간 위탁의 방식으로 진행되었으며, 그와 동시에 대대적인 조직 통폐합이 수반되었다.

<표 3-2> 1998년 주요 공기업과 공공기관의 조직 통폐합

| 구분 | 회사이름 | 주요내용 |
|------|---|---|
| 통 합 | 공무원교직원의료보험공단, 지역의료보험조합 | 국민의료보험관리공단을 설립하여 통합('98.10.) |
| | 언론회관, 언론연구원, 언론인금고 | 한국언론재단을 설립하여 통합('98.12) |
| | 방송회관, 방송개발원 | 한국방송진흥원을 설립하여 통합('99.1) |
| | 종합유선방송위원회, 방송위원회 | 통합방송위원회를 설립하여 통합('99년 초) |
| | ICO투자관리 | 모기업인 한국통신 통합('98.5.) |
| | 한국송유관공사 | 모기업인 대한송유관공사에 통합('98.7) |
| | 한양목재·한양산업 | 주택공사 자회사인 양사를 합병('98.8) |
| | 농어촌진흥공사, 농지개발조합, 농지개발조합연합회 | 농업기반공사 설립 사무국을 설치하고 통합추진 중(2000.1.1예정) |
| | 한국조폐공사 | 옥천조폐장을 경산창으로 통폐합 |
| 사업이관 | 미래텔, 원격통신, SI사업, 공중전화, CATV유지보수, ESS 기본설계 | 각각 한국통신이 추진하던 사업을 자회사로 이관함. |
| | 한국물산 | 농수산물유통공사 자회사로 일본법원에 화의를 신청하였으나 기각되어 청산('98.12.24) |
| 청 산 | 시외수동, 인말새트Aero, 전화비디오사업, 여의도정보화시범사업, 행정통신, 이지팩스사업 등 | 한국통신이 운영해온 각종 편의시설을 철수함. |
| | 대한광업진흥공사 | 토양오염 및 수질검사사업·지반안정성 조사용역 사업 폐지 |
| | 한국토지공사 | 을지로 시빅센터 추진 중단 성산포 해양관광단지 개발 중단 |
| | 상록리조트 한국담배인삼공사 한국가스공사 | 공무원연금관리공단이 민간위탁 제관업무 외부위탁 인천기지 홍보관 관리업무 외부 위탁 시설경비업무, 과학관관리 용역 전환 S/W 개발, 설비유지보수 위탁 비축창고 시설관리업무 용역계약 체결 식당, 건물관리 외부 위탁 청소·경비업무 외부 위탁 예정 139개 영업소 중 61개 영업소 통행료 징수 업무 외부 위탁(총 77개 외부위탁) 공사 직영 휴게소, 주유소위탁 취수장·가압장 9개소 외부 위탁 차량운전, 본사·연수원 취사 신규 비축기지 경비인력 외부위탁 1999년부터 경지정리·배수개선 사업중 조사설계와 공사감리 업무 민간 이양 사육관리, 청소, 식당, 시설경비 외부위탁 청소·경비업무 일용직으로 대체 |
| 위 탁 | 농수산물유통공사 대한무역투자공사 | |
| | 한국도로공사 | |
| | 수자원공사 | |
| | 한국석유공사 농어촌진흥공사 | |
| | 대한송유관공사 대한주택공사 | |
| | | |

자료 : 기획예산위원회, 각종 보도자료』 참고.

『공공부문 구조조정 1년과 노동자들의 투쟁』, 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 1999. 6에서 재인용

먼저, 공기업의 대대적인 조직통폐합은 ‘공기업의 설립목적에 따라 고유업무와 핵심사업에 전념’하도록 정리하기 위하여, ‘민간이 수행하는 것이 더 효율적인 기능은 민간 위탁하고, 유사·중복기능은 통폐합’⁵⁾하는 과정을 통해 이루어졌다. 이는 기능 통합, 사업 이관, 사업청산, 위탁의 과정을 거쳐 수행되었다(<표 3-2> 참조).

공기업의 주변 정리를 통한 몸집 줄이기의 타당성에도 불구하고, 유사·중복기능의 통폐합 과정에서 드러난 한국 조폐공사 노조에 대한 ‘과업 유도 파문’은 공기업에 대한 정부의 지배력과 정치적 이용관행을 그대로 보여주는 것이었다. 조폐공사에서는 과업 유도 파문 이전에도 조합원에게 체불임금을 지급해 주는 대신에 옥천창 폐쇄를 수용하라는 등의 상식적으로 이해할 수 없는 거래조건을 제시하는 일이 벌어지기도 했다.⁶⁾

기획예산위원회의 구조조정 계획에서는 민간위탁과 민영화가 중복되는 의미로 쓰이고 있는 것처럼 보이지만, 이는 엄격하게 구분되어야 한다. 민영화는 ‘공기업의 민간 운영’을 의미하는 것이 아니라, 소유권의 이전을 의미한다. 민영화는 정부가 공기업을 민간부문에 매각하여 공적 소유 기업을 사적 소유 기업으로 변화시키는 것이다. 따라서 민영화에서는 민간위탁과는 달리 소유권과 경영권이 모두 민간부문에게 이전된다.

민간위탁은 공기업이 수행해 왔던 일부 업무를 사기업에게 맡겨 운영하게 하는 것이므로, 소유권의 이전을 의미하지는 않는다는 점에서 ‘사기업화’라는 의미에서의 민영화와는 다른 의미를 갖고 있다. 민간 위탁은 <표 3-2>에서 나타나고 있는 것처럼 일부 업무의 외주처리를 통해 공기업의 업무를 핵심화하기 위한 수단으로 사용될 수 있다.

현재 공기업과 관련기관의 민영화 계획을 보면, 완전 매각과 단계적 매각으로 구분되고 있다(<표 3-3> 참조). 완전 매각이 결정된 기업은 포철과 한국중공업을 비롯한 5개 공기업과 21개 자회사이며(1차 민영화 계획), 나머지 55개 자회사 중

5) 기획예산위원회, 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」, 1998. 8. 5

6) 2부 3장 참조

에서 12개의 자회사가 포함되었다(2차 민영화계획). 또 단계적 매각이 결정된 기업은 대표적인 공기업이라 할 수 있는 한국전기통신공사, 한국전력공사를 포함한 주요 6개 공기업과 28개의 자회사이다.

<표 3-3> 1998년 공기업 민영화 계획

| 구분 | 완전민영화 | 단계적 민영화 |
|--------------------------------------|--|--|
| 1차 계획 (대상 : 26개 공기업 과 82개 자회사) | 포철(16), 한국중공업(3), 한국종합화학(1), 한국종합 기술금융(1), 국정 교과서 등 5개기관의 21개 자회사 | 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전 력공사, 한국가스공사, 대한 송유관 공사, 한 국지역난방 공사 |
| 2차 계획 (대상 : 19개 모기업 의 55개 자회사) | 한국통신카드(한통), 매일 유업(유통공사), 한양공영, 한양목재(주공) 등 12개 | 한국통신기술(한통), 한국전력기술, 한전기공 (한전), 한국냉장, 노량진수산시장(유통공사), 고속도로 감리공단(도공), 주공도공·수공· 토공감리공단 등 28개 기관 28개 |

주 : ()은 자회사

자료 : 기획예산위원회, 「1차 공기업 민영화 계획」, 1998. 7. 4

기획예산위원회, 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」, 1998. 8. 5

이렇게 완전 매각 혹은 단계적 매각이 결정된 공기업의 규모는 '108개 공기업 중 30%의 기관에 해당되는 것인데, 종업원수나 매출액으로는 약 70%'에 이르는 규모였다(1차 민영화 계획).

이와 같이 1998년 공기업 민영화는 전체 공기업과 관련기관을 대상으로 한 것이었으며, 이에 따라 국가 기간 산업으로 분류되거나 수익성이 높은 공기업들이 대거 포함되었다. 이번 공기업 민영화의 또다른 특징은 주요 공기업들의 매각에 있어 해외매각을 배제하지 않고 있다는 점이다.

<표 3-4>를 보면, 지난 1년간 주요 공기업의 매각이 빠르게 진척되었으며, 국가 기간 산업과 수익성이 있는 주요 공기업들이 해외로 매각되고 있음을 알 수 있다.

먼저 김영삼 정부 하에서 부분적으로 매각되었던 남해화학, 국정교과서를 비롯하여 9개 공기업이 완전매각되었고, 포철, 한국통신, 한국전력과 같은 공공성과 수익성을 겸비한 주요 공기업의 지분도 매각 속도와 범위가 확대되었다. 군산 및 영월의 복합화력 설비는 모두 미국 자본에게 매각되었으며, 한국전력의 경우에도

아이네트 지분의 전량을 역시 미국자본에 매각했다. 포항제철의 경우에는 1998년 정부 지분 5%에 이어 1999년 7월에 산업은행의 보유지분 중 8%를 해외 DR(증시 예탁 증서) 발행을 통해 매각함으로써, 포철에 대한 외국인 지분은 전체의 46%를 넘어서게 되었다.

<표 3-4> 공기업과 정부출연·위탁기관의 민영화 현황(1999년 4월 현재)

| 구분 | 회사이름 | 주요내용 |
|-------|-----------|---|
| 매각 | 남해화학 | ·농협에 매각(3,000억원, '98.9.30) |
| | 국정교과서 | ·대한교과서에 매각(447억원, '98.11.5) |
| | 한국종합기술금융 | ·(주) 미래와사람에 매각(93억원, '99.1.21) |
| | 기술복권판매(주) | ·종합기술금융 매각에 따라 자동 민영화 |
| | (주) 청열 | ·가스공사 자회사(13억원, '99.3.27) |
| | 군산복합화력설비 | ·미국 NTE사에 매각(2,750백만불) |
| | 영월복합화력설비 | ·미국 IBC사에 매각(2,280백만불) |
| | 한강외인임대주택 | ·대한주택공사가 (주)이수건설에 매각('98.12.22) |
| | 공항주차관리(주) | ·공항공단이 매각(8억6천2백만원, '98.12.15) |
| 지분 매각 | 포항제철 | ·해외 DR발행(3.5억불, '98.12.11) |
| | 한국통신 | ·증시상장('98.12.23) |
| | 매일유업 | ·농수산물유통공사 자회사로 공사지분 40% 매각약정('98.12.29) |
| | 한국전력 | ·자회사인 매일뉴질랜드치즈, 코리아후드서비스 포괄매각처리 ·아이네트 지분 전량(11.2%)을 미국 PSI-NET에 매각(140만 불, '98.9.28) |

자료 : 『공공부문 구조조정 1년과 노동자들의 투쟁』, 전국공공운수사회서비스노동조합 연맹, 1999. 6

이러한 매각 방식은 국민여론과 공기업 노동조합의 반발을 불러일으켰으며, 한국통신이나 한국 담배인삼공사의 경우에서처럼 매각이 여론의 반대에 부딪쳐 좌절되거나, 한국 중공업과 같이 재벌간의 인수경쟁과 갈등으로 매각이 유보되는 사태도 나타났다. 그러나 주요 공기업의 해외매각에 대한 정부의 정책기조는 여론의 반대에도 불구하고 수정되지 않았다. 한국전력의 경우 2002년까지 원자력을 제외한 발전 분야를 국내외로 매각할 예정이며, 2003년 이후에는 배전 분야의 민영화도 계획하고 있다.

이와 같이, 지난 1년간의 공기업의 민영화는 국가의 기간 산업이자 수익성이 있는 주요 공기업의 매각과 함께, 해외 자본에 대한 매각을 주로 고려했다는 특

정을 갖는다. 그렇다고 해서, 주요 공기업의 매각에서 국내 독점재벌의 참여가 배제된 것은 아니다. 국내 독점 재벌들은 이미 한국중공업, 한국가스공사, 한국담배인삼공사 등의 수익성 있는 주요 공기업에 대해서 매수경쟁을 벌여왔으며, 대기업 구조조정이 마무리되면서 더욱 본격화될 것이다.

정부는 5대 재벌의 포털 경영권의 인수를 배제하겠다고 밝히는 등 국내 독점재벌의 주요 공기업 매수를 견제하는 태도를 밝히고 있으나, 해외 매각과 국내 독점 재벌에 대한 매각 이외에는 별다른 방안을 갖지 못하고 있는 것으로 보인다. 정부는 공기업의 해외매각이 해외 자본에 대한 경제 종속을 심화시킬 것이라는 부정적인 여론에도 불구하고, 부족한 외화 확보와 선진 경영기업을 도입함으로써 공기업의 체질 개선을 하겠다는 해외매각의 당위성을 여전히 고수하고 있다. 해외 매각의 부담을 고려하더라도 국내 독점 재벌들을 배제하고서는 거대 공기업의 지분을 소화할 수 있는 여력이 없기 때문이다.

이러한 측면에서 소유분산을 촉진할 수 있는 국민 주 형태의 매각 방식을 재고할 필요가 있다. 국민 주 방식에 대해서는 그간 빈발했던 논의와는 달리 특별한 고려가 배제되고 있는 것으로 보인다. 국민주, 소액 주주, 종업원 지주제, 우리 사주와 같은 방식은 해외매각의 부담과 경제력 집중을 방지하기 위한 수단으로 제기되어 왔다. 그러나 국민주 방식의 민영화를 지향했던 1987년의 경우 민영화 실적이 저조했으며, 국민주 방식에서는 주인 없는 경영이 지속됨으로써 수익성 있는 경영이 어렵다는 지적이 있었다. 그러나 주요 공기업의 해외 자본 종속이나 국내 재벌로의 귀속을 방지할 수 있는 다른 대책이 없는 상태에서는 국민주 방식의 매각이 차선의 선택이 될 수 있을 것이다. 현재 국민 주 방식의 매각이 가능하지 않다면, 그러한 조건을 조성할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있을 것이다. 혹은 주요 공기업의 민영화 속도를 조절하면서 해외매각과 국내 매각, 그리고 국민 주 방식의 매각 비율을 적정하게 조정하는 방식도 고려할 수 있을 것이다.

주요 공기업을 민영화할 것인가의 여부, 또한 그 방식과 속도의 결정에 있어서는 그 타당성과 적법성, 절차의 정당성을 국민으로부터 검증 받을 수 있는 정차가 필요하다. 공기업에 투자된 정부의 지분은 국민의 조세로 형성된 것이므로, 공적 소

유라는 개념에서의 공기업은 국민의 소유라고 볼 수 있다. 공기업에 대한 정부의 통제권은 국민으로부터 위임받은 것이므로, 공기업에 대한 정부의 지배를 규제하고 감시 감독할 수 있는 민간기구가 요구된다. 현재로서는 정부가 국회의 동의를 얻어 공기업의 매각이나 운영방식을 결정하고 있으나, 국회가 그 감시감독의 역할을 수행하지 못하는 상태에서는 별도의 민간 감시감독기구의 설치와 운영이 요구된다.

2. 민영화 및 해외매각에 대한 노동조합의 평가

여기에서는 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」 결과를 토대로 민영화 및 해외매각에 대한 노동조합의 평가를 살펴보고자 한다.

응답 노조 중에서 구조조정 과정에서 민영화 및 민간 위탁이 결정된 기업은 75개 기업 중 26개 사업장으로 나타나, 전체의 약 34.7%에 달하고 있다(<표 3-5> 참조).

또한 응답 노동조합들이 속한 공기업에서 민영화나 민간 위탁이 결정된 부문은 대체적으로 기업의 핵심분야이며, 수익성이 높은 분야인 것으로 나타났다. 또한 핵심조합원이 많으며, 정부의 지배간섭이 심하고, 공공성이 강하며, 고유업무가 유사 중복되지 않으며, 인건비 등 비용이 많이 드는 분야인 것으로 나타났다(<표 3-6> 참조).

<표 3-5> 이번 구조조정에서 기업의 민영화 혹은 민간위탁 결정여부

| 항 목 | 전 체 |
|-----|-----------|
| 예 | 26(34.7) |
| 아니오 | 49(65.3) |
| 합 계 | 75(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 3-6> 기업에서 민영화 혹은 민간위탁이 되는 주요 영역

| 항 목 | 전 체 | | 빈도수 |
|---------------------|----------|----------|-----------|
| | 그렇다 | 아니다 | |
| 회사 설립목적과 관계된 핵심사업분야 | 69.6(16) | 30.4(7) | 23(100.0) |
| 수익성이 낮은 분야 | 40.0(8) | 60.0(12) | 20(100.0) |
| 핵심 조합원이 많은 분야 | 63.2(12) | 36.8(7) | 19(100.0) |
| 전문화되어 경쟁력이 높은 분야 | 40.0(8) | 60.0(12) | 20(100.0) |
| 정부로부터 자율성이 높은 분야 | 27.8(5) | 72.2(13) | 18(100.0) |
| 공공성이 낮은 분야 | 15.0(3) | 85.0(17) | 20(100.0) |
| 국가의 기간산업분야 | 44.4(8) | 55.6(10) | 18(100.0) |
| 인건비 등 비용이 많이 드는 분야 | 42.1(8) | 57.9(11) | 19(100.0) |
| 업무가 유사 중복되는 분야 | 21.1(4) | 79.0(15) | 19(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 3-7>은 공기업을 민영화하거나 그 일부를 민간위탁할 경우 경영능력, 수익성, 전문성, 공익성, 서비스의 질, 노사관계 등의 변화에 대하여 질문한 것이다. 민영화나 민간 위탁이 이루어질 경우, 개선될 사항들은 기업의 경영능력, 수익성, 전문성, 비용절감 등 주로 효율성과 관련된 사항들이 개선될 것이라고 응답하고 있는데 비해, 공익성은 악화될 것이라고 응답하고 있다. 다른 한편으로 민영화의 경우에 상품 및 서비스의 질이 어떻게 변화될 것인가에 대해서는 개선, 불변, 악화가 거의 비슷한 수준으로 나타나고 있다.

그러나 고용안정, 임금인상, 노조의 경영참여와 같이 노사관계와 관련된 사항들은 민영화나 민간위탁이 이루어질 경우 악화될 것이라는 응답이 높게 나타나고 있다. 특히 고용불안에 대한 노조의 우려는 대단히 심각하다. 실제로 민영화나 민간위탁을 경험한 노동조합의 경우 고용조정 계획이 있는 곳은 전체의 84.0%로 나타났다(<표 3-8> 참조). 그중 다수가 고용조정 이후에 민영화를 추진하거나 고용조정과 민영화를 동시에 추진하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 단체협약에 사업자 변경에 따른 고용승계 의무조항을 명시하고 있는 경우는 전체의 45.3%에 불과했다(<표 3-9> 참조). 이는 공기업 노조들이 구조조정에 대한 참여가 배제된 상태에서 투쟁으로 대응할 수밖에 없었음을 보여준다.

<표 3-7> 민영화 혹은 민간위탁 이후 개선 정도

| 항 목 | 전 체 | | | |
|-------------|------|------|------|----|
| | 개선 | 불변 | 악화 | 합계 |
| 경영능력 | 52.4 | 33.3 | 14.3 | 63 |
| 수익성 | 58.7 | 22.2 | 19.1 | 63 |
| 전문성 | 41.9 | 33.9 | 24.2 | 62 |
| 공익성 | 9.5 | 14.3 | 76.2 | 63 |
| 상품 및 서비스의 질 | 37.1 | 30.7 | 32.3 | 62 |
| 비용절감 | 63.5 | 25.4 | 11.1 | 63 |
| 고용안정 | 1.6 | 3.2 | 95.2 | 63 |
| 임금인상 | 6.4 | 23.8 | 69.8 | 63 |
| 노조의 경영참여 | 9.5 | 31.8 | 58.7 | 63 |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 3-8> 기업에서 민영화와 고용조정의 진행 방법

| 항 목 | 전 체 |
|------------------|-----------|
| 고용조정 이후 민영화 | 40.0 |
| 민영화 이후 고용조정 | 4.0 |
| 고용조정과 민영화 동시 추진 | 40.0 |
| 고용조정계획없이 민영화만 추진 | 12.0 |
| 잘 모르겠다 | 4.0 |
| 합 계 | 25(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 3-9> 기업의 단체협약에 사업자 변경시 고용승계 의무 명시 여부

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-----|-----------|-----------|-----------|
| 예 | 45.3 | 54.8 | 33.3 |
| 아니오 | 54.7 | 45.2 | 66.7 |
| 합 계 | 75(100.0) | 42(100.0) | 33(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

이와 같이, 공기업 노조들은 공기업 민영화에 대해 부정적인데, 특히 해외 매각에 대해서 부정적인 것으로 나타나고 있다.

조사된 노조의 56.0%가 해외매각에 대하여 잘못된 결정이라고 응답하고 있다. 공기업의 해외매각이, 매각 조건이 맞다면 바람직한 결정이라는 응답은 16.0%로 나타났으며, 바람직하지는 않지만 불가피한 결정이라는 응답도 22.7%로 나타났다(<표 3-10> 참조). 그러나 1998년 11월이라는 시점이 경제 회복 가능성에 대한 우려가 심각했던 시점임에도 불구하고, 해외매각에 대한 반대의견이 대단히 높다는 점을 알 수 있다.

<표 3-10> 공기업 해외매각에 대한 견해

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|
| 조건만 맞는다면 바람직한 결정 | 16.0 | 16.3 | 15.6 |
| 바람직하지 않으나 불가피한 결정 | 22.7 | 27.9 | 15.6 |
| 조건과 무관하게 잘못된 결정 | 56.0 | 51.2 | 62.5 |
| 잘 모르겠다 | 5.3 | 4.7 | 6.3 |
| 합 계 | 75(100.0) | 43(100.0) | 32(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 3-11> 공기업 해외매각과 국내 매각의 차이

| 항 목 | 전 체 | | | |
|--------------|------|------|------|----|
| | 개선 | 악화 | 불변 | 합계 |
| 노사관계 | 9.5 | 79.7 | 10.8 | 74 |
| 경제력 집중 | 28.4 | 47.3 | 24.3 | 74 |
| 기업의 수익성 | 60.8 | 18.9 | 20.3 | 74 |
| 기업의 공공성 | 5.4 | 82.4 | 12.2 | 74 |
| 기업의 대외적 신뢰도 | 53.4 | 24.7 | 21.9 | 73 |
| 국내경제 활성화 | 24.7 | 39.7 | 35.6 | 73 |
| 국내경제의 대외 종속성 | 4.1 | 82.4 | 13.5 | 74 |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

이러한 결과는 공기업 노조가 공기업의 매각시 국내매각에 비하여 해외매각에 심각한 우려를 표명하고 있음을 보여준다. 공기업을 해외로 매각할 경우 국내 매각에 비하여 악화될 것이라고 생각하는 사항들은 주로 기업의 공공성 약화나 국내경제의 대외 종속성 강화, 노사관계의 악화에 대한 것이다(<표 3-11> 참조). 공공성이 악화될 것이라는 지적은 공기업의 민영화나 민간위탁을 반대하는 근거이기도 하지만, 공기업의 해외매각의 경우에는 공공성의 약화만이 아니라 국내경제의 대외 종속성이 높아질 것이라는 우려가 강한 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 것처럼 공기업 민영화와 해외매각에 대한 노조의 평가는 부정적이다. 무엇보다도 공기업 민영화는 공익 추구라는 공기업의 목적에 위배되며, 민영화가 이루어질 경우 고용 안정, 임금 인상, 노조의 경영참여 등이 악화될 것이라고 보고 있다. 민영화가 되면 기업의 경영능력, 수익성, 전문성, 비용절감 등의 측면은 개선될 것이라고 보고 있는데, 이는 현재 공기업이 해결해야 할 문제라고 해석할 수 있을 것이다. 특히 해외매각에 대해서는 공공성의 약화와 더불어 국내 경제의 대외 종속성 강화에 대해서 심각한 우려를 표명하고 있다.

이를 고려하여 공기업 노조의 일각에서는 해외 매각 대신에 국민 주 방식의 매각을 주장해 왔다.

전국전력 노동조합은 ‘정부 지분 중 일부를 매각하되, 국민기업으로 성장발전하기 위해서는 우리 사주 또는 국민 주 방식의 주식 매각’을 채택할 것을 제시하고 있다. 또한 우량 발전소의 해외매각에 대해서도 반대하고 있는데, 발전소를 해외매각할 경우에는 공적 독점의 해외 사적 독점으로의 이진, 전기 요금 상승으로 국민부담 및 중소기업의 경쟁력 약화, 실질적인 외화 유입 효과 약화, 국가 에너지 안보상의 문제점이 생긴다는 것이다. 따라서 ‘기업 경영의 효율화 및 외국자본의 투자 유치를 위해서는 우량(신형, 대용량, 고효율) 발전소의 해외매각 보다는, 정부의 각종 규제를 풀어 외국자본이 국내에 들어와 토지 매입, 건설사업 등에 직접 참여할 수 있도록 공정한 경쟁체제를 확립해야 한다’고 지적하고 있다(「한국전력의 경영혁신 및 민영화 방안」, 1998, 전국전력노동조합).

한국통신 노동조합에서도 공기업의 해외매각은 경제식민지화를 자초하는 것이

며, 제 3자 매각에 의한 재벌 참여는 경제력 집중의 심화라는 데 문제의식을 같이하고, 국민 주 형태의 매각이나 우리 사주 조합의 강화를 통한 노조의 경영참여를 주장하고 있다.

이와 같이 주요 공기업의 민영화에 대하여 노동조합은 해외 매각이나 국내 독점 재벌에의 매각을 반대했으며, 그 대안으로 국민 주 형태의 매각이나 종업원 지주제 등의 소유분산을 제시해 왔다. 또한 국민 주 형태의 매각방식을 통해서 소액주주의 연합으로 주권행사가 가능하다는 점을 고려했기 때문이다. 그러나 실제 공기업 구조조정 과정에서는 국민 주 형태의 매각방식이 노조의 공식적인 요구조건으로 채택되지는 않았다.

그 이유는 1987년의 경험을 통해 국민 주 형태의 매각방식이 순조롭지 않았던 것에도 이유가 있지만, 무엇보다도 국민 주 형태의 매각방식을 주장하는 것이 정부의 공기업의 민영화 방침을 인정하는 것으로 해석될 수 있었기 때문이다. ‘국민 주, 소액주주, 종업원 지주제, 우리 사주 등으로 민영화를 용인하는 것은 선의에서 출발해도 결국 재벌과 외국자본의 지배를 확대·심화하게 되는 위험한 대안’⁷⁾이라는 지적이 이를 보여준다. 이는 정부의 공기업 민영화 계획과 방법이 이미 독단적으로 결정된 상태에서 국민 주 방식의 주장은 정부의 민영화 방침을 인정하는 것이 되며, 그 결과 이러한 주장이 성공한다고 해도 공기업 지분의 대부분은 해외자본과 국내 독점 재벌에게 소유될 것이고, 그 부산물 정도가 국민 주 형태로 분산될 것이라는 지적이다.

이러한 지적의 타당성에도 불구하고, 노동조합운동은 현재 정부의 공기업 민영화에 대응하여 역으로 국민 주 방식의 매각을 전면부상시켜야 할 필요가 있다. 공기업은 국민의 소유이므로, 공기업의 매각도 국민의 결정권한을 강화하는 방식이어야 한다. 더욱이 공기업의 민영화에서 해외 매각과 국내 재벌에 대한 매각이 갖는 문제점을 감안한다면, 그에 대한 대안은 국민 주 형태의 소유분산방식일 수밖에 없다. 국민 주의 소유분산 효과를 제고하기 위해서는 그것을 현실화할

7) 김성구, 한겨레 신문, 1999. 5. 21

수 있는 조건을 마련해야 한다는 점에서, 국민 주 방식의 주장은 공기업 민영화의 규모와 시기를 재조정할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

제4장 공기업의 고용 조정과 임금·근로조건의 저하

1. 고용조정의 현황과 특징

1998년 공기업 구조조정 과정은 공기업 노동자의 대규모 인원감축을 수반했다. 그러나 이번 고용조정은 공기업 민영화나 운영시스템 혁신의 결과가 아니라, 그와 독립적으로 추진된 것이었다. 현재로서는 정부의 인원감축규모 발표 이외에 공기업 민영화에 의한 순 인원감축 효과를 파악하기 어렵다. 그렇다고 해서 정부의 공기업 운영시스템의 개혁이 인원감축의 원인이었다고 볼 수도 없다. 정부의 공기업 운영시스템의 개혁은 정부의 간섭과 규제를 완화하고 경영의 투명성을 높이는 데 집중되어 있었기 때문에, 운영시스템의 개혁 결과로 인원감축이 발생했다고 보기 어렵기 때문이다.

1998년의 공기업 구조조정 과정에서 고용조정은 운영시스템 개혁의 결과로 수행된 것이 아니라, 그와 독립적으로 추진되고 있는 조직규모 축소의 일환이었다. 조직규모 축소를 위한 정책수단은 1) 자회사 정리, 2) 민영화, 3) 조직 및 인력의 슬림화가 제시되고 있는데, 여기에서도 역시 인원감축은 자회사 정리 등의 조직 통폐합이나 민영화의 결과가 아니라, 그와 동시에 그리고 독립적으로 진행된 것이었다.

감사원의 감사 결과에서 지적된 인력 운용분야의 문제점을 보면(<표 4-1> 참조), 불필요한 조직 증설에 따른 인력의 비효율성, 상위직 및 중간관리직의 과다 운영, 반드시 필요하지 않은 인력에 대한 지나친 신분보장, 업무 비효율성 등이 지적되고 있다. 즉, 감사원의 지적대로라면, 인력의 비효율성은 공기업 경영의 비효율성의 결과라고 할 수 있다. 공기업의 인원감축은 공기업 운영시스템의 개혁과 별도로 수행되었지만, 인력 비효율성의 문제는 실제로 운영시스템의 문제와

불가분의 관계에 있다. 따라서 공기업 운영 시스템의 개혁이 선행되지 않고서는, 인력감축을 한다고 해도 공기업 인력의 비효율성이 해결된다고 볼 수 없을 것이다. 이러한 가운데에서 공기업의 인력감축은 정부의 지나친 간섭과 부정부패로 인한 공기업 비효율성의 문제를 공기업 노동자들에게 전가하고 있다는 비난을 회피할 수 없다.

<표 4-1> 인력운용분야의 감사결과 개요

| 구분 | 감사 결과 |
|------------------|---|
| 공기업, 자회사, 정부투자기관 | <ul style="list-style-type: none"> · 기존 조직을 통하여 업무수행이 가능한데도 지사·지역본부등의 불필요한 조직을 늘리거나 신설(인력의 중복운용) · 운영실익이 없거나 사업전망이 불투명한 지역에 해외사무소 등을 남설하여 과다한 외화 경비지출(인건비 등) · 사업물량 감소 등으로 감량경영이 필요한데도 그대로 두거나 사업규모에 비해 과다한 인력 운용 · 임원, 이사대우, 관리직 등 상위직을 과다운영하거나 현원을 감축하고도 정원을 그대로 유지 · 시설 운영방법을 개선하면 인력을 절감할 수 있는데도 그대로 두거나 불요불급한 인력을 운용 |
| 정부출연기관 | <ul style="list-style-type: none"> · 민간연구소에 비해 행정·기능직 등 연구지원 인력을 과다 운용하면서 연구지원 인력으로 상위직 위주로 구성하고 정원도 초과운용 · 필요성이 의문시되는 상임고문 및 상임자문위원을 위촉하여 운용하거나 노동조합 전임자를 기준보다 과다하게 배치하고 예산에서 인건비지원 · 연구직 임용계약제가 유명무실하게 운영되고, 행정·기술직의 정년이 연구직 정년에 맞춰 책정되어 연구지원인력의 고령화로 인건비 부담 가중 · 일부 출연연구기관에서는 업무실적 등을 고려하지 않고 과다한 인원을 특별 승급시키는 등 특별승급제도의 남용 · 일부 출연기관에서는 직원들이 근무시간 중에 골프를 치는 등 복무기강이 문란한데도 이에 대한 지도감독 불철저 · 정원규모에 비하여 임원을 과다운용하고 있거나 업무단위를 지나치게 세분 운영함에 따라 중간관리직 과다로 인건비 부담 과중 |

자료 : 감사원, 공기업 경영구조 실태 성과 감사결과, 1998. 6.19

감사원, 정부 출연금 예산 편성·집행 및 정부출연기관 운영실태 감사결과, 1998. 6.29

다른 한편으로, 고용조정 규모와 방식은 해당 공기업의 노사가 결정할 문제이다. 정부는 공기업에 대하여 효율적인 인력규모 유지를 권고할 수 있지만, 고용조정 방식과 인원감축 규모를 강제할 권한은 없다. 이번 구조조정에서처럼 정부가 공기업의 고용조정 방식과 인원 감축 규모를 결정하는 것은 바로 공기업에서 자율·책임경영체제를 구축하겠다는 정부의 방침과 어긋나는 것이었다.

그러나 실제 인원감축 규모는 몇 명이며, 또 그 대상은 무엇을 기준으로 어떻게 결정된 것인지는 분명하지 않다. 이는 공공부문 종사자들의 규모조차 정확히 파악하기 어려운 현실에서 당연한 것인지도 모른다. <표 4-2>를 보면, 정부 산하기관과 지방공사공단의 인력은 31만 1천여명에 달하고 있는데, 1998년과 1999년을 통해서 감축되었거나 감축될 인원은 5만 7천여 명에 달하고 있다. 다른 통계에 의하면, 1997년 현재 정부 산하기관은 412개에 달하며, 그 종사자는 41만 2천여명에 이르는 것으로 나타나고 있다(<표 4-3>참조).

그러므로 기획예산위원회에서 제시하고 있는 5만 7천여 명의 인력감축규모는 정부산하기관 31만 1천여명(기획예산위 발표)을 대상으로 한 것이므로, 그 계산에 포함되지 않은 정부산하기관과 지방공사공단을 포함시킨다면, 실제 인력감축 규모가 더욱 늘어날 것으로 판단된다.

<표 4-2> 정부의 공기업 구조조정의 결과

| | 기관수 | 인력(명) | 구조조정 결과 |
|--------|-----|-------|--|
| 정부산하기관 | 491 | 27.8만 | 기관수 : △105개 인력감축 : △4.9만 명(17.6%) 재정절감 : △8,100억/년 |
| 지방공사공단 | 80 | 3.3만 | 기관수 : △12개 인력감축 : △0.8만 명(22.8%) |

주 : 정부산하기관에는 공기업, 출연연, 출연 및 위탁기관, 보조기관 등이 포함된 것임.
자료 : 기획예산위원회('98.8.17)

<표 4-3> 정부 산하기관의 추이

| 연도 | 인원(천명) | 자산(조원) | 예산 |
|------|--------|--------|-------|
| 1980 | 129 | 34.7 | 6.0 |
| 1985 | 247 | 97.0 | 15.4 |
| 1993 | 355 | 323.7 | 72.6 |
| 1994 | 387 | 384.7 | 94.2 |
| 1995 | 395 | 456.6 | 134.9 |
| 1996 | 407 | 534.6 | 143.8 |
| 1997 | 412 | 570.6 | 162.1 |

주 : 97년 통계는 일부기관 미집계로 추정치

자료 : 임채정, 「공공부문 구조조정 과제」, 공공부문 구조조정 및 민영화 공동대책위원회, 1998. 3. 13

공기업의 인력규모의 적정성은 공공부문의 규모의 적정성과 관련되어 있다. 공기업의 인력이 과잉이라는 주장에 의하면 공기업이 이윤추구 동기가 결여된 채 관료적 운영을 수행하고 정치적 동기에 따라 변화의 폭이 크기 때문에, 민간 부문에 비해 비효율적이고 생산성이 낮으며 과대한 인력 규모를 보유하고 지적되어 왔다. 이는 공기업에서 인력의 효율성을 높여야 할 근거는 되지만, 인원 감축의 근거는 될 수 없다. 공공부문은 민간부문과는 달리 소득 재분배, 경제안정과 성장, 복지 증진 등을 목적으로 하기 때문에, 공기업의 인력 규모는 공공부문의 역할 변화에 따라 결정된다는 점을 고려해야 한다. 더욱이 사회복지체제가 취약한 한국의 실정에서 앞으로 공공복지제도가 구축된다면, 공공부문에 더 많은 인력을 필요하리라는 점도 예상할 수 있을 것이다.

이러한 점을 고려할 때 공기업 인력의 비효율성 문제는 인력 과다에 있다기보다는 인력의 비효율적 운영에 있으며, 인력의 비효율적 운영은 정부의 공기업 운영시스템의 문제에서 비롯된 것이다.

인력감축 실적에 대한 기획예산위원회의 발표를 보면, 상당한 공기업에서 인력감축이 이루어졌으며, 앞으로도 무리 없이 인력감축에 성공할 것임을 기대하고 있다. 인력 감축 추진 실적을 보면, 1998년의 경우 인력 감축 계획 인원 13,669명을

120.9% 초과 달성한 16,532명의 인원감축이 수행되었으며, 출연·위탁기관에서도 계획 인원 8,373명을 117.8% 초과하는 9,867명을 감축되었다.

정부의 결정에 의해 회사별로 배정된 감축 인원은 권고사직이나 정리해고가 아니라, 대다수 명예퇴직(조기퇴직)의 방법으로 감축되었다. 명예퇴직자들은 직장을 고수할 경우 정리해고 혹은 권고사직의 위험성 등을 고려한 비용과 명예퇴직시의 비용을 비교하여 퇴직을 결정했을 것이다. 따라서 명예퇴직을 통해서 감축된 인력은 감사원의 감사결과에서 지적된 바 있는 비효율적 인력, 불요 불급한 상위직과 중간직에 집중되었다고 보기 어렵다. 실제로 감축된 인력은 하위직과 기능직, 근속 5년에서 10년 이하의 중견 노동자들이 많이 포함되어 있는 것으로 나타났다(3절 참조).

이러한 고용조정 방법이 공기업의 과잉인력을 해소한 것인가에 대해서는 의문의 여지가 있으며, 그 결과 인원 감축에도 불구하고 공기업 인력의 효율성이 제고될 수 없다면, 그간의 인원감축 비용은 고스란히 국민에게 전가될 것이다.

2. 공기업 노동자의 임금 및 복지 후생제도의 감축

이번 구조조정 과정에서는 공기업 노동자의 인력감축과 동시에 임금 및 복지후생제도의 저하가 수반되었다.

기획예산위원회에서 작성한 공기업 경영혁신 추진 실적 평가기준은 이번 공기업 구조조정에서 정부가 겨냥한 것이 인력 감축 및 임금 근로조건의 저하를 통한 비용절감이었다는 것을 보여준다.

<표 4-4>를 보면 인력감축 노력에 대한 배점이 30점으로 가장 높은 배점을 차지하고 있으며, 공기업 노동자의 임금 및 복지후생제도의 감축이 15점의 배점을 차지하고 있다. 또한 공기업 노동자의 임금 및 복지후생제도의 감축 평가에서는 ‘예산편성 지침에 따른 임금경상비가 삭감되었는가의 여부, 퇴직금·명예퇴직금 지침 이행 및 제도개선 적절성, 기타 불합리한 노사협약 개정’ 등이 평가기준이

되고 있다.

따라서 공기업 경영혁신의 실적 평가의 중점은 인원감축과 임금·복지제도의 후퇴에 있었다고 해도 과언이 아니다.

<표 4-4> 공기업 경영혁신 추진실적 평가기준

| 분야 | 평가항목 | 배점 |
|-------|--|-----|
| 총괄 | | |
| 인력 | ·인력 · 조직감축 등 목표 초과 달성정도 | 10점 |
| 조직 | ·모기업, 자회사 인력감축, 인력 효율화 노력 | 30점 |
| 경영효율화 | ·모기업, 자회사 조직감축, 기타 조직 효율화 노력 | 15점 |
| | ·모기업, 자회사의 자산매각 · 외부위탁 | 20점 |
| 노사관계 | ·공기업별 경영효율화 계획 대비 이행 실적, 적절성 ·예산편성 지침상 임금 · 경상비 삭감 이행여부 | 15점 |
| | ·퇴직금 · 명예퇴직금 지침 이행 및 제도개선 적절성 ·기타 불합리한 노사협약 개정 | |
| 감사원지적 | ·지적사항(권고사항 포함) 대비 시정 실적 ·시정 추진노력 및 과정의 적절성 | 10점 |

자료 : 기획예산위원회, 「공기업 경영혁신 및 구조조정 실적」, 1999. 4. 23

이러한 임금 및 복지제도 감축의 근거는 감사원의 감사결과에 기초하고 있다는 점에서 그 감사결과를 참고할 필요가 있다. 감사원의 감사내용의 핵심은 공기업의 임금 및 복지제도가 민간기업에 비해 과도하게 높은 수준이기 때문에 이를 낮춰야 한다는 것이다.

보다 구체적으로는 공기업에서 수당과 상여금, 복지후생비 등을 편법 인상함으로써 임금구성 중 기본급 비중이 낮아졌기 때문에, 복지후생비, 체력단련비 등을 폐지하거나 삭감해야 한다는 점이 지적되고 있다. 그 이외에도 주택자금, 학자금 등에서 과도한 혜택이 있었으며, 휴일 및 연월차가 근로기준법이나 민간에 비해 높은 수준이며, 명예퇴직금이 정부 기준보다 상향 지급되고, 퇴직금이 누진적으로 지급되고 있다는 것이다.

<표 4-5> 감사원의 임금·복지제도 관련 감사결과

| 항목 | 지적사항 |
|------|---|
| 임금관련 | ·기본급 비중이 31%에 불과하고 69%가 20여 종에 달하는 수당, 상여금, 후생 비로 임금의 편법인상이 만연함 |
| 주택자금 | ·관련 규정, 예산근거 없이 수당을 신설하고 예산집행 잔액을 급여성 경비로 증액 ·국민주택기금 대출 금리보다 낮게(무이자 ~연리 6%) 융자 |
| 학자금 | ·대학생 자녀에게 학자금 무상 지원 |
| 휴일 | ·유급휴가일수가 최고 11일 더 많이 인정되고 있음 |
| 연월차 | ·연월차 휴가수당 지급기준이 근로기준법의 최고 1.84배 수준 |
| 퇴직금 | ·명예퇴직금을 정부가 정한 기준인 기본급의 최고 45개월보다 높게 책정 ·퇴직금의 기준급여는 근로기준법상의 평균임금 기준보다 낮으나 퇴직금 지급률은 20년 근속자의 경우 근속 1년에 최고 4.5개월분을 지급하는 누진율 채택 |

자료 : - 감사원, 『공기업 경영실태 성과감사결과』 1998년6월19일 ; 『정부출연금 예산편성 · 집행 및 정부출연기관 운영실태 감사결과』 1998년 6월23일 ; 『지방공기업 경영구조 개선실태 감사결과』 1998년 9월 4일.

<표 4-6> 정부의 공기업의 임금·복지제도 개악 추진 내용

| 항 목 | 지 적 사 항 |
|-------|--|
| 체력단련비 | ·기본급의 250%에 이르는 체력단련비 항목 폐지 |
| 각종수당 | ·경로효친비, 효도비, 노동절 위로금 등 각종 수당 폐지 |
| 학 자 금 | ·대학생 자녀 학자금 무상지원 중단 |
| 주택자금 | ·무상지원 또는 시중금리 보다 낮은 대출 중단 |
| 성과급제 | ·1999년내 1급 이상 연봉제 전환(이미 본부장급에 대한 경영계약제 실시를 통해 연봉제 도입 중). ·2000년까지 전직원에 대한 연봉·성과급제 도입 완료 |
| 법정수당 | ·연차·월차수당, 휴일근로수당, 연장근로수당 등의 할증율을 근로기준법상의 지급기준인 1.5배로 환원 |
| 퇴 직 금 | ·명예퇴직금 기본급의 45개월분 이하와 자격조건 제한 ·퇴직금 누진제 폐지(1년당 1개월만 인정) |
| 휴 일 | ·법정휴일 축소와 초과 휴일 금지 |

자료 : 『공공부문 구조조정 1년과 노동자들의 투쟁』, 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 1999. 6에서 재인용

이러한 감사내용에 근거하여 정부는 공기업 노동자에 대한 임금 및 복지제도의 하향 평준화를 추진하였다.

<표 4-6>의 임금 및 복지제도 감축 내용을 보면, 임금 중 체력단련비 등 각종 수당의 폐지, 학자금과 주택자금의 혜택 축소, 2000년까지 전직원에 대한 연봉제 및 성과급제 도입, 법정 수당의 근로기준법 수준으로 의 환원, 휴일 및 연월차 축소, 퇴직금 누진제 폐지 및 명예퇴직금의 하향 평준화등이 그 주된 내용이다. 즉, 이번 공기업 구조조정에서는 공기업 노동자들이 그간 민간 대기업의 임금인상률을 지켜보면서 조심스럽게 추구해왔던 임금 및 복지제도가 완전히 감축된 것이다.

이러한 임금 및 복지제도의 하향 조정은 공기업 노사가 체결한 단체협약을 정면으로 부정하는 결과를 가져왔다. 공기업 노동자의 임금 및 복지제도는 단체협약을 통해 공기업의 노사가 결정한 것이므로, 정부의 방침은 노동법에서 보장한 단체협약의 내용을 정면으로 부정하는 것이었다. 연월차, 휴일, 법정 수당의 하향 평준화는 공기업 노동자의 근로조건을 근로기준법에서 정한 최소한의 조건으로 이끌어 내리는 것이었다.

이는 근로기준법에 의한 근로조건 규정은 최저기준이므로 근로관계 당사자는 이를 이유로 근로기준을 저하시킬 수 없다는 조항과, 취업규칙은 단체협약에 반할 수 없고 취업규칙을 불이익하게 변경할 경우 노동조합이나 근로자 과반수의 동의를 얻어야 한다는 근로기준법의 조항을 전면적으로 부정한 것이었다. 정부의 이러한 방침은 공기업 노사로 하여 단체협약을 하향 재조정하도록 강제함으로써, 공기업 운영에 대한 정부의 '초법적' 지배력을 과시한 것이었다.

이에 따라 1998년 11월의 시점에서도 공기업에서 임금, 고용 및 근로조건 저하가 나타났음을 확인할 수 있다(<표 4-7> 참조). 정부의 명예퇴직을 통한 인원 감축은 조사 대상 전체의 84.1%의 공기업에서 채택되었다. 임금삭감도 82.4%의 기업에서 채택되었으며, 성과급제도 73.0%, 연봉제 55.6%, 퇴직금 하향조정, 40.0%, 정규직의 계약제 전환 43.1%, 정규직의 용역 전환 37.1%, 소사장제 24.1% 과 같이, 공기업의 전반에서 임금·고용 및 근로조건 저하가 진행되었다.

<표 4-7> 기업에 해당되는 구조조정 내용과 노조의 입장

| 항목 | 해당 여부 | | | 노동조합의 입장 | | | |
|------------|-------|------|----|----------|-------|------|----|
| | 예 | 아니오 | 합계 | 찬성 | 조건부찬성 | 반대 | 합계 |
| 정규직 용역전환 | 37.1 | 62.9 | 62 | 5.5 | 18.2 | 76.4 | 55 |
| 정규직 계약제 전환 | 43.1 | 56.9 | 65 | 1.7 | 17.2 | 81.0 | 58 |
| 소사장제 | 24.1 | 75.9 | 58 | 21.3 | 19.2 | 59.6 | 47 |
| 조기(희망)퇴직제 | 84.1 | 15.9 | 69 | 28.8 | 56.1 | 15.2 | 66 |
| 임금 삭감 | 82.4 | 17.7 | 68 | 1.5 | 26.9 | 71.6 | 67 |
| 퇴직금 하향조정 | 40.0 | 60.0 | 60 | 1.9 | 7.4 | 90.7 | 54 |
| 연봉제 | 55.6 | 44.4 | 63 | 13.6 | 25.4 | 61.0 | 59 |
| 성과급 | 73.0 | 27.0 | 63 | 26.7 | 43.3 | 30.0 | 60 |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

그러나 인원 감축과 임금 및 근로조건의 저하로 발생한 예산 절감분이 어디에 어떻게 사용될 것인가는 밝혀지지 않고 있다. 정부는 인건비 등 경상비 삭감에 따른 예산 절감분이 1999년 정부 출연기관의 경우 2,500억에 달한다고 보고하고 있다. 구조조정으로 인한 주요 공기업의 예산 절감분은 명시되고 있지 않지만, 예산 절감분은 인력감축과 임금 및 복지수준의 저하 이상으로 발생할 것이다. 구조조정으로 인해 절감된 예산이 실업대책 지원이나 세금 인하로 국민에게 되돌아가야 함은 물론이다. 아직 정부는 공기업 임금 및 복지제도의 감축과 그로 인해 절감된 예산의 규모 및 쓰임새를 밝히지 않고 있다.

최근 정부의 정책변화는 그간 공기업 노동자들의 투쟁에도 불구하고 강제적으로 집행되었던 공기업 구조조정의 일관성을 스스로 파괴하고 있다.

최근 정부는 구조조정과정에서 실추된 공무원의 사기 진작을 위하여 공무원 임금을 5년 내에 민간 중견기업 수준 수준으로 끌어올리겠다고 밝혔다. 이를 고려한 임금 인상분을 2000년 예산부터 반영할 예정이며, 그동안 전액 삭감된 체력 단련비를 대체하기 위하여 가계 안정비를 신설하겠다고 밝혔다. 또한 공무원의 임금만 인상할 수 없으므로, 공무원에 이어 공기업의 임금도 인상할 계획이며, 그간 공기업의 개혁 수단으로 사용해 왔던 공기업 예산편성 지침을 수정할 방침이

라는 것이다.⁸⁾ 이에 따라 그간 삭감되었던 체력단련비 등을 포함한 공기업의 임금 삭감분이 다시 회복될 전망이다.

인원감축, 임금삭감, 체력 단련비, 퇴직금 하향 조정 등의 문제는 구조조정과정에서 공기업 노조의 파업을 야기했던 주요한 사안들이었다. 어떠한 반대에도 굽힘 없이 추진되었던 정부의 구조조정 방법들은 정치적 필요성에 직면하여 너무나 쉽게 번복되었다. 이는 구조조정의 계획과 절차에서 정부의 일방적이고 졸속적인 전횡은 물론, 그 진행과정의 비 일관성과 무책임성을 보여주는 것이다. 이러한 정부의 무책임성이야말로 공기업 비효율성의 원인이며, 공기업 구조조정의 주된 대상임은 이미 지적된 바 있다.

이러한 비 일관성은 정부의 전횡을 방지할 수 있는 민간의 감시감독 장치가 필요하다는 것을 보여준다. 정부의 공기업 지배와 정치적 이용을 방관한다면, 국민들은 정권 교체 시기마다 똑같은 기조의 공기업 구조조정이 시도되는 것을 보게 될 것이며, 또한 정치적 동기의 변화에 따라 구조조정이 번복되는 것을 지켜보게 될 것이다.

3. 고용조정에 대한 공기업 노동조합의 평가

여기에서 소개되고 있는 공기업 고용조정에 대한 노동조합의 평가는 1998년 11월의 조사시점에서 이루어진 것으로, 고용조정이 이미 중간단계를 넘어선 시점이였다. 이 시기에 고용조정을 완료한 기업은 약 17.3%이며, 마무리 단계 21.3%, 중간단계가 30.7%로 나타나고 있다. 또한 이때까지 고용조정 계획이 없었던 공기업은 전체의 8.0%에 불과한 것으로 나타났다(<표 4-8> 참조).

<표 4-9>는 1998년 11월 시점에서 공기업이 어떠한 방식의 고용조정을 수행하고 있는가를 보여준다.

8) 1999년 7월 6일 동아일보 및 1999년 7월 8일 한국일보에 발췌

<표 4-8> 고용조정 진행단계

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|
| 추진계획 확정 | 6.7 | 11.9 | - |
| 시행 초기 단계 | 16.0 | 14.3 | 18.2 |
| 시행 중간 단계 | 30.7 | 28.6 | 33.3 |
| 마무리 단계 | 21.3 | 11.9 | 33.3 |
| 고용조정 완료 | 17.3 | 21.4 | 12.1 |
| 고용조정 계획 없 음 | 8.0 | 11.9 | 3.0 |
| 합 계 | 75(100.0) | 42(100.0) | 33(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 4-9> 고용조정방법 시행여부

| 항 목 | 전 체 | |
|-------------------|----------|----------|
| | 예 | 아니오 |
| 신규채용중지 | 77.0(57) | 23.0(17) |
| 변형근로시간제 | 14.3(10) | 85.7(60) |
| 비정규직 감원 | 47.2(34) | 52.8(38) |
| 정규직 순환휴직 | 2.9(2) | 97.1(67) |
| 정규직의 비정규직 전환 | 14.5(10) | 85.5(59) |
| 정규직 명예(희망, 조기) 퇴직 | 75.7(56) | 24.3(18) |
| 정리해고 | 20.6(14) | 79.4(54) |
| 권고사직 | 31.9(22) | 68.1(47) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

이 시점에서 가장 많은 공기업 기업이 채택하고 있었던 고용조정 방법은 신규채용 중지(77.0%)와 정규직 명예퇴직(75.7%)으로 나타나고 있다. 정리해고를 통해 고용조정을 수행하고 있는 기업은 약 20.6% 혹은 약 31.9%(권고사직은 사실상의 정리해고이므로)로 나타나고 있다. 또한 비정규직 감원을 통해 고용조정을 하고 있는 기업도 전체의 약 47.2%로 나타나고 있어, 공기업에서는 주로 명예퇴직, 비정규직 감원, 정리해고의 방법으로 고용조정을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

이는 공기업에서 해고회피 노력이 미비했다는 것을 보여준다. 정규직 순환 휴

직과 변형근로시간제 등은 불가피한 인원조정의 경우 해고라는 극단적인 방법을 사용하지 않고 잠정적인 고용조정을 할 수 있는 방안이지만, 공기업에서는 이러한 방안을 채택하고 있는 비율은 매우 적은 것으로 나타났다. 이는 공기업 고용조정이 정부의 일방적인 인력감축에 의해 수행되었기 때문에, 해고라는 극단적인 방법을 회피하면서 유연성을 발휘할 동기가 없었기 때문일 것이다.

다른 한편으로 정규직을 비정규직으로 전환한 경우도 14.5%로 나타나고 있어, 인력감축 후 비정규직을 채용하는 고용조정 방안도 확산되고 있는 것으로 보인다. 동시에 일부 공기업에서는 비정규직의 감원이 정규직의 정리 해고를 회피하기 위한 수단으로 사용되기도 했다. 공기업에서 비정규직을 활용하고 있는 기업은 전체의 89.5%로 나타나고 있으며, 그 주된 고용형태는 계약직(56.3%), 일용직(18.8%), 축탁직(9.4%)의 순서로 나타나고 있다(<표 4-10>와 <표 4-11> 참조).

<표 4-10> 비정규직 사원의 존재 유무

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-----|-----------|-----------|-----------|
| 예 | 68(89.5) | 39(90.7) | 29(87.9) |
| 아니오 | 8(10.5) | 4(9.3) | 4(12.1) |
| 합 계 | 76(100.0) | 43(100.0) | 33(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 4-11> 비정규직 사원의 고용형태

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-------|-----------|-----------|-----------|
| 계 약 직 | 56.3 | 51.4 | 63.0 |
| 파견용역직 | 6.3 | 5.4 | 7.4 |
| 축 탁 직 | 9.4 | 10.8 | 7.4 |
| 일 용 직 | 18.8 | 24.3 | 11.1 |
| 시 간 제 | 7.8 | 8.1 | 7.4 |
| 아르바이트 | 1.6 | - | 3.7 |
| 합 계 | 64(100.0) | 37(100.0) | 27(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

그렇다고 해서 고용조정이 정규직의 인력감축을 회피하면서 이루어진 것은 아닙니다. 1997년 말 IMF 구제금융 이후 1998년 11월 현재 조사시점까지 약 1년간, 정규직의 인원감축은 73.7%의 기업에서 수행되었으며, 2002년 말까지 61.3%의 기업에서 더 수행될 예정이다(<표 4-12> 참조).

1998년 11월까지 1년간 감축된 정규직 노동자의 특성별 분포를 보면(<표 4-13> 참조), 연령별로는 40대~50대의 중견노동자들이다 근속년수별로는 근속 16년 이상의 장기근속자들이 많이 포함되어 있지만, 근속 5~10년, 11~15년의 근속자들도 많이 포함되어 있다. 이는 정규직 인원조정이 주로 명예퇴직 등의 방법을 사용하였기 때문에 나타난 현상인데, 그렇다고 해서 명예퇴직 등의 대상자가 단지 장기 근속자와 고 연령대에 집중되었다고 볼 수는 없다. 성별로는 남성, 직급별로는 하위 직급, 직종별로는 기능직이 주된 감축대상이었다고 나타나고 있으나, 여기에서는 인원감축 대상이 비교적 고르게 분포되어 있다는 응답이 높게 나타나고 있다.

공기업 단위 기업에서 고용조정은 정부의 독자적 결정에 의해서 수행되었다는 응답이 30.3%로 나타났다(<표 4-14> 참조). 또 정부와 경영진의 공동 결정이 19.7%, 경영진의 독자적 결정이 6.6%로 나타나고 있어, 노조가 배제된 가운데 고용조정이 결정되었다는 응답이 전체의 56.6%를 차지했다. 노조와의 협의를 통해서 고용조정을 결정한 비중은 약 35.5%로 나타나고 있어, 다수의 공기업에서 인력감축 규모결정에 대한 노조의 참여가 배제되었음을 알 수 있다.

<표 4-12> 1997년 12월 이후 정규직 인원감축 여부와 계획

| 항 목 | 1997년 12월 1998년 11월 현재 | 1998년 11월 현재부터 2002년 말까지 |
|-----|------------------------|--------------------------|
| 예 | 56(73.7) | 46(61.3) |
| 아니오 | 20(26.3) | 29(38.7) |
| 합 계 | 76(100.0) | 75(100.0) |

자료: 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 4-13> 감축된 정규직의 특성별 분포

| 항 목 | 전 체 | |
|--------|---------|-----------|
| <연령> | 30대 미만 | 3.8 |
| | 30대 | 7.6 |
| | 40대 | 20.8 |
| | 50대 | 43.4 |
| | 비교적 고르게 | 24.5 |
| | 합 계 | 53(100.0) |
| <근속년수> | 5년 미만 | 7.6 |
| | 5~10년 | 20.8 |
| | 11~15년 | 13.2 |
| | 16년 이상 | 43.4 |
| | 비교적 고르게 | 15.1 |
| | 합 계 | 53(100.0) |
| <성별> | 남성 | 59.6 |
| | 여성 | 7.7 |
| | 비교적 고르게 | 32.7 |
| | 합 계 | 52(100.0) |
| <직급> | 고위직급 | 17.0 |
| | 중간직급 | 17.0 |
| | 하위직급 | 32.1 |
| | 비교적 고르게 | 34.0 |
| | 합 계 | 53(100.0) |
| <직종> | 기능직 | 30.2 |
| | 사무직 | 15.1 |
| | 관리직 | 7.6 |
| | 비교적 고르게 | 47.2 |
| | 합 계 | 53(100.0) |

<표 4-14> 주요 고용조정 결정권자

| 항 목 | 전 체 |
|-----------------------|-----------|
| 정부가 독자적으로 결정 | 30.3 |
| 정부가 경영진과 협의하여 결정 | 19.7 |
| 경영진이 독자적으로 결정 | 6.6 |
| 경영진이 노조와 협의하여 결정 | 25.0 |
| 정부 및 경영진이 노조와 협의하여 결정 | 10.5 |
| 결정된 바 없음 | 7.9 |
| 합 계 | 76(100.0) |

고용조정 인원 결정에서 개별 노조가 배제된 것과는 달리, 노조 상급단체에서는 뒤늦게 정부의 구조조정 결정에 참여하였다. 양 노총은 노사정 위원회 산하에 공기업 특별위원회를 구성하여 참여하였으나, 그에 대한 공기업 노조들의 평가는 매우 부정적이다. 노사정 위원회 공공부문 특별위원회의 활동이 인원 감축 저지에 성공했다는 평가는 전체의 19.4%에 불과하다(<표 4-15> 참조).

<표 4-15> 노사정위원회 공공부문 특위 활동평가

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|
| <인원감축 저지> | | | |
| 매우 그렇다 | 2.7 | 2.3 | 3.1 |
| 그런 편 | 16.0 | 16.3 | 15.6 |
| 아닌 편 | 44.0 | 44.2 | 43.8 |
| 전혀 아니다 | 37.3 | 37.2 | 37.5 |
| 합 계 | 75(100.0) | 43(100.0) | 32(100.0) |
| <임금삭감 저지> | | | |
| 매우 그렇다 | 1.3 | 2.3 | - |
| 그런 편 | 5.3 | 4.7 | 6.3 |
| 아닌 편 | 45.3 | 46.5 | 43.8 |
| 전혀 아니다 | 48.0 | 46.5 | 50.0 |
| 합 계 | 75(100.0) | 43(100.0) | 32(100.0) |
| <바람직한 구조조정에 일조> | | | |
| 매우 그렇다 | 1.3 | 2.3 | - |
| 그런 편 | 22.7 | 25.6 | 18.8 |
| 아닌 편 | 46.7 | 48.8 | 43.8 |
| 전혀 아니다 | 29.3 | 23.3 | 37.5 |
| 합 계 | 75(100.0) | 43(100.0) | 32(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

다른 한편으로 공기업 고용조정은 공기업 노동조합의 조합원 수에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

본격적인 고용조정이 진행된 1998년 1년간 조합원수는 73.7%의 공기업 노조에서 감소한 것으로 나타났다(<표 4-16> 참조). 조합원수가 증대한 곳은 15.8%로

12개 사업장에 불과했다. 12개 사업장에서 조합원 수가 증대한 이유는 신규채용자의 조합가입 등 자연 증대요인이 있었던 6개 사업장을 제외한다면, 정리해고나 권고사직에 의한 불안감 때문에 조합원 수가 늘었던 사업장이 4개 사업장으로 나타났다. 이와 같이 고용조정은 조합원 수 증대 요인보다는 감소요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

고용조정이 조합원 감소의 주된 원인이라는 사실은 <표 4-17>에 나타나 있다. 조합원 감소의 주된 이유는 명예퇴직, 69.1%, 자연감소 12.7%, 다른 회사로의 이직 7.3%, 정리해고(권고사직) 5.5%로 나타나고 있어, 고용조정의 주된 수단이었던 명예퇴직이 조합원 감소의 주된 이유였음을 알 수 있다.

<표 4-16> 지난 1년간 조원원 수의 변화

| 항 목 | 비중 |
|-----|-----------|
| 감 소 | 56(73.7) |
| 불 변 | 8(10.5) |
| 증 대 | 12(15.8) |
| 합 계 | 76(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 4-17> 조합원 감소의 주된 이유

| 항 목 | 전 체 |
|-----------------|-----------|
| 정리해고, 권고사직 | 5.5 |
| 자연감소(조합원의 정년 등) | 12.7 |
| 희망(명예, 조기) 퇴직 | 69.1 |
| 노동조합에 대한 실망 | 3.6 |
| 다른 회사로의 이직 | 7.3 |
| 사업 통폐합 | 1.8 |
| 합 계 | 55(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

이에 따라 조합원 감소에 대한 노조의 대책은 무엇보다도 고용안정투쟁을 통한 조합 유지에 집중되고 있다(<표 4-18> 참조). 그 외 노조 통합이나 산별노조 건설을 통한 조직발전과 조합원 대상의 확대도 고려되고 있다. 노총 산하 공기업 노조의 노조 통합 의지는 83.3%로 나타나고 있어 높은 편이라고 볼 수 있다(<표 4-19> 참조). 그러나 비노총 계열과의 통합에 대해서는 59.5%로 나타나고 있어 상대적으로 의견이 통합되고 있다고 볼 수 없다.

<표 4-18> 조합원 감소에 대한 노조의 가장 중요한 대책

| 항 목 | 전 체 | 노 총 | 민주노총 |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|
| 노조통합 혹은 산별노조건설 등을 통한 조직발전 | 20.8 | 16.7 | 26.1 |
| 고용안정투쟁을 통한 조합원 유지 | 54.7 | 53.3 | 56.5 |
| 비정규직 등으로 조합원 대상을 확대 | 13.2 | 16.7 | 8.7 |
| 대책없음 | 11.3 | 13.3 | 8.7 |
| 합 계 | 53(100.0) | 30(100.0) | 23(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

<표 4-19> 노총산하 노조의 공기업 노조 통합에 대한 입장

| 항 목 | 노총내 공기업 노조의 통합 | 비노총계열과의 노조통합 |
|-----|----------------|--------------|
| 찬 성 | 83.3 | 59.5 |
| 반 대 | 16.7 | 40.5 |
| 합 계 | 42(100.0) | 42(100.0) |

자료 : 「고용조정 및 구조조정에 관한 공공부문 노동조합 조사」, 1998. 11

요약해 보면, 공기업 노조의 92.0%에서 고용조정이 수행되었으며, 그 방법은 주로 명예퇴직과 정리해고의 방법으로 이루어졌다. 고용조정의 방법은 정부의 일방적 구조조정 결정에 부응하여 경영진과 노조가 협의하는 방식으로 이루어졌으나, 상대적으로 노조는 고용조정의 결정과정에서 소외된 것으로 나타났다. 고용조정이 주로 명예퇴직으로 수행됨에 따라, 고용조정의 대상은 고 연령 대 장기근속자

를 중심으로 이루어졌으나, 하위직급과 기능직도 많이 포함되었다. 또한 노사정 위원회에 공기업 특별위원회가 설치되었으나, 인력감축, 임금 하락을 저지하거나 바람직한 구조조정에 일조 했는가에 대해서는 부정적으로 평가되고 있다.

공기업 고용조정이 집중적으로 정규직의 감축을 겨냥함에 따라, 73.7%의 노조가 지난 1년간 조합원 수의 감소를 경험하였다. 그에 대하여 노조는 정규직의 고용안정투쟁에 집중하는 것 이외에는 별다른 고용안정대책이 없다고 판단하고 있는 것으로 나타났다. 한편 노총 산하 공기업 노동조합간의 통합은 높은 지지를 받고 있는 것으로 나타나고 있어, 노조 통합을 통한 공기업 노동조합의 역량 강화를 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

제5장 결론 및 요약

이상에서는 김대중 정부의 공기업 구조조정을 중간 평가하기 위하여, 공기업 구조조정의 기초와 방법 및 실행을 검토하였다.

공기업 구조조정의 원칙과 기초는 민간기업의 효율성을 척도로 하여 공기업의 비효율성을 측정하고, 민간기업의 효율성 제고 방안을 그대로 공기업에 이식하는 방법으로 수행되었다. 이에 따라 공기업 구조조정 방안은 크게 세 가지로 구분될 수 있는데, 첫째, 공기업의 책임·자율 운영체제 구축을 위한 운영시스템의 개혁, 둘째, 해외 매각을 포함한 민영화와 조직 통폐합, 셋째, 고용조정 및 인센티브 제도의 도입이 그것이다. 이러한 구조조정 기초와 방법에서 나타났던 문제점들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 김대중 정부의 구조조정은 경제위기라는 특수성 하에서 정부의 강제적이고 일방적 계획에 의해 대규모로 수행되었다. 이번 공기업 구조조정의 원칙과 기초는 1993년 김영삼 정부의 원칙과 기초를 그대로 고수한 것이었으나, 경제위기라는 특수성 하에서 전체 공기업을 대상으로 강제적으로 수행되었다는 특징을 갖는다.

따라서 이 과정에서는 국민의 견해가 수렴되지 못했으며, 공기업 노조도 개혁의 주체로서 참여하지 못했다. 공기업 구조조정 계획은 국민과 공기업 노사 당사자의 견해가 수용되지 않은 채 일방적으로 확정·발표되었다. 이 과정에서 공기업 노조의 참여는 실질적인 조정 권한 없는 노사정 위원회 산하 공공부문 특별위원회를 통해서 정부의 계획을 침해하지 않는 범위 내에서 부분적으로 반영되었을 뿐이다.

둘째, 효율성 평가에서 공기업의 특수성이 무시되었다. 최소 비용으로 이윤 극대화를 추구하는 사기업의 목적과는 달리, 공기업은 그 성격상 공공성과 형평성

의 추구를 목적으로 한다. 따라서 공기업의 효율성은 수익성과 성장성만으로 평가될 수 없다. 공기업이 수익성과 성장성이 떨어지더라도, 공공성과 형평성의 제고에 기여했다면, 그것은 효율적 공기업으로 분류되어야 한다. 그러나 이번 구조조정에서는 수익성과 성장성 같은 사기업의 평가지표를 사용하여 공기업의 효율성 평가를 수행했다는 점에서 설득력을 잃었다. 사기업의 효율성 지표를 사용하여 공기업을 재단했기 때문에, 정부는 비용절감만을 고려함으로써 사기업에 적용되는 구조조정 방법을 공기업에 적용하였다.

셋째, 이번 구조조정 과정에서는 공기업 비효율성의 원인과 결과, 그 해결책간의 일관성이 결여되어 있었다. 공기업에서 나타난 비효율성의 근거들, 즉 수익성과 성장성의 저하, 무사안일주의와 부패, 인력의 비효율성, 지나친 다각화와 불필요한 확장, 과도한 예산편성과 집행 등이 공기업 구조조정의 필요성으로 제시되었으며, 그 주된 원인 분석이 결여된 가운데, 해결책은 민영화와 조직규모 축소로 집중되고 있다.

그러나 공기업 비효율성의 주된 원인은 정부의 지나친 간섭과 지배구조에 있는데, 이를 해결하기 위한 정부투자관리기본법 등의 개정 내용은 오히려 정부의 공기업 지배를 강화하는 방향으로 개정되었다. 공기업 비효율성의 주된 원인과 책임소재를 검토하지 않은 상태에서, 김대중 정부의 구조조정은 정부의 지나친 간섭과 지배 문제를 해결하지 못한 채, 주요 공기업의 사기업화와 공기업 인력 감축으로 귀결되었다.

이러한 과정에서 구조조정 수단을 살펴본 결과를 요약해 보면 다음과 같다.

1) 공기업의 책임·자율 운영체제 구축을 위한 운영시스템의 개혁

공기업의 책임·자율 운영체제 구축을 위한 운영시스템의 개혁은 정부의 공기업에 대한 지나친 간섭과 통제를 완화하고, 공기업 경영의 투명성을 확보하는 데 초점을 두었다. 이를 위하여 정부투자기관 관리 기본법 및 시행령이 개정되었고, 사장 추천제도, 비상임 이사제도, 경영공시제도, 예산 삭감, 경영진단제도, 고객

현장제, 인센티브 제도 등이 도입되거나 강화되었다.

그러나 그 세부적인 내용을 살펴보면, 사장 추천과정에서 정부가 후보자를 선별하여 결정하거나 공기업의 경영계획과 실적평가를 모두 정부가 장악하는 등 자율적 경영의 수행을 제도적으로 봉쇄하는 내용을 담고 있다. 특히 정부투자기관 관리 기본법과 시행령은 공기업의 자율·책임경영체제를 확보하는 것이 아니라, 이를 제도적으로 봉쇄하고 정부의 지배 권한을 실질적으로 강화하는 내용으로 개정되었다. 이러한 상태에서는 고객 현장제나 소수 주주권 제도의 도입, 사장 추천 위원회 등이 공기업의 경영투명성과 책임성을 강화할 수 있는 수단으로 작용할 것을 기대하기는 어렵다.

공기업 노동조합은 공기업 비효율성의 원인이 무엇보다도 정부의 직접적인 낙하산 인사나 주인 없는 경영 등 공기업 운영시스템의 문제점에 있다고 보고 있으며, 정부투자기관 관리 기본법 개정안의 문제점을 지적해 왔으나, 수용되지 않았다. 이러한 상태에서 입법 기관으로서의 국회의 책임은 대단히 크다고 볼 수 있다. 공기업에 대한 국민의 감시·감독기구가 결여되어 있는 상태에서, 국회는 국민의 대표기관으로서 공기업의 운영의 감시·감독과 자율적 책임경영체제의 확립을 방기한 것이다. 공기업의 경영투명성과 정부로부터 독립된 경영체제를 확립하기 위해서는 공기업 운영과 감시·감독을 제도적으로 보장할 수 있는 새로운 국민의 대표기구의 설치가 요구된다.

2) 해외 매각을 포함한 공기업 민영화와 조직 통폐합

김대중 정부의 공기업 민영화 계획 기초는 김영삼 정부의 기초를 그대로 유지하고 있으나, 규모와 추진력의 측면에서 큰 차이를 가지고 있다. 당초의 예상과는 달리 수익성과 경쟁력이 있는 주요 공기업들이 모두 민영화 계획에 포함되었다. 그 결과 1차 민영화 계획에서는 108개 공기업 중 30%의 기관이 포함되었으나 종업원 수나 매출액 규모로는 그 70%에 이르는 규모였으며, 2차 민영화 계획에서도 남은 19개 모기업의 자회사 55개중에서 40개의 공기업 매각이 결정되는, 방대한

규모의 민영화가 결정되었다.

또한 이번 민영화 계획의 특징은 주요 공기업을 해외 자본과 국내 독점자본을 가리지 않고 매각한다는 점에 있다. 특히 해외매각은 이번 민영화 방식의 주된 특징이라고 볼 수 있는데, 포항제철의 경우에는 1999년 7월 현재 전체 지분의 46%가 외국인에게 매각되었다. 또한 주요 공기업에 매수를 둘러싸고 국내 독점자본간의 경쟁이 더욱 치열해지고 있다.

해외 자본이나 국내 독점자본에 대한 주요 공기업의 매각은 노동조합을 비롯한 여론의 반발에 부딪쳐 왔으나, 여전히 그 정책기조는 수정되지 않고 있다. 공기업의 해외매각은 국가기간산업의 소유권과 경영권을 모두 외국자본에 넘긴다는 점에서 경제 중속 심화의 문제가 발생하며, 국내 독점재벌의 공기업 소유는 경제력 집중을 심화시키고 공공서비스의 질을 보장할 수 없다는 문제가 있다.

그 대안으로 노동조합과 시민단체의 일부에서 주장해 온 국민 주 방식의 민영화를 적극적으로 검토해야 할 필요가 있다. 일각에서는 노조에서 국민 주 방식을 제시하는 것은 현 정부의 공기업 민영화 기조를 인정하는 것이며 실효성도 없다는 지적이 제기된 바 있다. 그러나 주요 공기업의 해외매각이나 국내 독점자본의 매수를 방지하기 위해서는 여전히 국민 주 방식의 유효성을 고려할 필요가 있다고 판단 판단된다. 또한 국민 주 방식을 현실화하기 위해서는 제도적 정비 등 시간이 필요하다는 측면에서, 국민주 매각방식은 현재 민영화 기조를 변경하거나 재조정할 수 있다는 의미를 가지고 있다.

3) 공기업의 고용조정 및 인센티브 제도의 도입

정부의 공기업 운영시스템의 개혁이 왜곡된 가운데, 정부의 구조조정은 주요 공기업의 민영화와 공기업 노동자의 인원 감축 및 임금·근로조건의 저하로 귀결되었다. 현재 기획예산위원회에서 발표된 인원 감축 규모는 5만 7천여명에 이르고 있으나, 향후 민영화나 조직 통폐합으로 인한 인원감축규모를 고려한다면, 이번 구조조정으로 인한 인원감축 규모는 대단히 클 것으로 예상된다. 다른 한편으

로 지난 1년간 공기업의 인원 감축은 주로 명예퇴직과 정리해고의 방법으로 수행되어 왔는데, 그 결과 공기업 노동조합의 조합원수가 감소하는 결과를 빚고 있다.

인원 감축과 동시에, 공기업 노동자의 임금 및 복지제도도 전체적으로 저하되고 있다. 기획예산위원회는 체력단련비 등 임금삭감과 퇴직금 누진제 폐지, 휴일 및 연월차의 삭감, 연봉제나 성과급제의 도입 등의 방침을 강제함으로써, 공기업 노사가 자율적으로 체결한 단체협약을 부정하였다. 다른 한편으로는 폐지했던 체력 단련비를 다시 다른 명목으로 부활시키고 삭감된 임금을 인상하겠다고 밝히는 등, 정치적 필요성에 따라 정책을 번복하는 무책임하고 비일관적인 모습을 드러내고 있다.

이상에서 살펴본 정부의 공기업 구조조정은 계획부터 근본적인 문제점을 노정하고 있었으며, 시간이 갈수록 개혁의 대상이 개혁의 주체일 때 어떠한 현상이 벌어지는가를 보여주고 있다.

이점에 대해서는 공기업 노동조합을 비롯한 노동조합운동도 어느 정도 책임이 있다고 판단된다. 정부의 전횡을 견제할 수 있는 광범위한 시민운동이나 국민적 감시·감독기구가 결여되어 있는 상태에서, 공기업 노동조합을 비롯한 노동조합운동은 정부의 공기업 구조조정을 견제하고 방향을 재정립할 책임을 가지고 있기 때문이다.

이러한 측면에서 노동조합운동은 투쟁의 목표를 고용안정과 임금 근로조건의 문제에서 공공 소유를 수호하는 차원의 운동으로 한 차원 높여야 할 필요가 있다. 김대중 정부의 구조조정은 이미 중반을 넘어섰으나, 주요 공기업의 사기업화는 아직 완료되지 않았다는 점에서, 노동조합운동의 역량을 집중할 필요가 있다. 그 구체적인 방안은 공기업 매각에 있어 국민 주 방식 등 다양한 소유분산형 매각방식을 제기함으로써, 공기업의 해외 매각 및 국내 독점자본의 매수를 지연시키거나 철회시키는 것이다. 최소한 이러한 운동은 주요 공기업의 해외 매각이나 국내 독점자본으로의 매수를 어느 정도 규제할 수 있는 방안으로서의 의미를 가질 수 있을 것이다.

개별 공기업의 문제에 매몰된 투쟁이 성공할 수 없다는 것은 지난 1년간의 산

발적이고 개별화된 투쟁과 총파업투쟁을 통해서 충분히 입증된 바 있다. 주요 공
기업을 국민의 소유로 분산시키자는 투쟁은 국민의 소유를 수호한다는 의미에서
상징성을 가지고 있으며, 주요 공기업의 사 기업화를 잠정적으로라도 유보시키거
나 철회시킨다는 의미를 가질 수 있다. 또한 이 과정에서 정부의 공기업 지배 체
제를 규제할 수 있는 범 국민 차원의 기구를 확립할 수 있다면, 이는 참여 민주
주의를 통하여 공기업의 공공성과 형평성을 제고시킬 수 있는 방안이 될 것이다.

< 참고문헌 >

- 감사원, 「공기업 경영구조 실태 성과 감사 결과」, 1998. 6.19
- _____, 「정부 출연금 예산편성·집행 및 정부출연기관 운영실태 감사결과」, 1998. 6. 29
- 강신일, 『공기업의 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988. 4
- 공공부문 구조조정 및 민영화 공동대책위원회, 「공공부문 구조조정 및 민영화에 관한 정책건의서」, 1998. 4
- _____, 「공공부문 구조조정의 문제와 올바른 대안 모색」, 1998. 3.13
- 기획예산위원회, 「1998 공기업 경영혁신 추진실적 평가계획」, 1999. 1. 28
- _____, 「1차 공기업 민영화계획」, 1998. 7. 4
- _____, 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」, 1998. 8. 5
- _____, 「공공기관 명예퇴직제도 개선」, 1998. 7.21
- _____, 「공기업 경영혁신 및 구조조정 실적」, 1999. 4.23
- _____, 「정부 출연·위탁기관 경영혁신 추진계획」, 1998. 8. 7
- _____, 「정부 출연·위탁기관 경영혁신 추진상황」, 1999. 5.13
- _____, 「정부 출연별 경영혁신 추진계획 및 실적」, 1998. 9. 18
- _____, 「정부 투자기관 1998년도 경영실적 평가 결과」, 1998. 6. 18
- 김동건, 「공기업 경영혁신의 추진방향」, 공기업 경영혁신을 위한 공청회 자료, 기획예산위원회·행정개혁위원회, 1998. 6. 9
- 김우영, 『민영화와 노사관계』, 한국노총 중앙연구원, 1996. 12
- 김재홍, 『공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구』, 한국경제연구원, 1991. 12
- 김호선, 「공공부문 민영화등 구조조정에 대한 입장」, 공공연맹공청회, 공공연맹, 1998. 6.25
- 박철건, 「정부의 공기업 구조조정과 공공연맹의 투쟁」, 서울국제민중회의, 1998. 9. 9

- 송대회, 『한국의 공기업 관리정책』, 한국개발연구원, 1989. 12
- 웍 혼, 「공공기업과 공공서비스」, 서울국제민중회의, 1998.9.9
- 이해영·황기돈, 「시장과 공공영역 : 공공부문 민영화와 한국사회 공공성의 위기」, 민주화를 위한 전국교수협의회, 1998.7.8
- 전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 「공공부문 주요 현안에 대한 노조간부 설문 분석결과」, 1999. 15
- _____, 『공공부문 구조조정 1년과 노동자들의 투쟁』, 1999. 6. 10
- 전국전력노동조합, 「한국전력의 경영혁신 및 민영화 방안」, 1998
- 최광·임주영, 『공공부문 생산성 제고를 위한 연구 (I)』, 한국조세연구원, 1997.9
- 한국노총 공공부문 구조조정 및 공기업 해외매각 대책위원회, 「주요공기업의 민영화에 대한 합리적인 대안」, 1998. 7. 1
- 西野義彦, 「公共財の經濟學」, 『公共部門の經濟學』, 吉田精司·原豊 編, 千曲秀版社, 1979
- 遠山嘉博, 『現代公企業總論』, 東洋經濟新聞社, 1987
- 原豊, 「市場機構と公企業」, 『公共部門の經濟學』, 吉田精司·原豊 編, 千曲秀版社, 1979
- 中村太和, 「民營化の評價」, 『民營化の政治經濟學』, 日本經濟評論社, 1996
- E.S. Savas, "The Background for Privatization", *Privatization*, Chatham House Publishers, Inc. Chatham, New Jersey. 1987
- Jan-erik Lane, "Public Sector Reform : Only Deregulation, Privatization and Marketization?" , *Public sector reform*, SAGE publications, 1997
- Kim Byong-kyun, "Korea's Privatisation Experience", *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*, OECD, 1996
- Patrice Durand, "Privatisation in France", *Privatisation in Asia, Europe and Latin America*, OECD, 1996

제2부 공기업 구조조정의 사례연구

강 익 구(한국노총 중앙연구원)

한 인 임(한국노동조합 기업경영연구소)

제 1장 전력산업 구조조정(강익구)

제 2장 서울 지하철 공사의 구조조정(한인임)

제 3장 한국조폐공사의 구조조정(한인임)

제1장 전력산업 구조조정

1. 머리말

1999년 2월 5일자로 정부는 법률 제5812호로 정부투자기관관리기본법을 개정하였다. 1997년 8월 28일 법률 제5376호로 전면적인 개정을 한 후 1년 반만의 일이다. 개정의 목적은 정부투자기관(이하 투자기관)의 자율적 책임경영체제를 강화하기 위함이라고 하나, 더 큰 의도는 수 년 전부터 추진해온 공공부문의 구조조정 사업을 직접 정부가 전면에서 추진하겠다는 데 있다. 즉, 정부투자기관의 자율·책임경영체제 확립을 위해 정부투자기관장에게 부여된 투자기관 운영권한을 기획예산위원회 위원장을 위원장으로 하는 구성된 정부투자기관 운영위원회로 넘겨, 투자기관 관리 일체를 심의·의결한다는 것이 주 내용이다.

이러한 배경에는, 정부 정책인 공공부문 구조조정 사업에 대하여 투자기관의 미온적 추진과 노동조합의 강력한 반대를 더 이상 방치해서는 목적을 달성하기 어렵다고 판단하였기 때문이다.

일반적으로 공기업⁹⁾은 민간부문이 자본, 기술의 제약으로 자체적으로 생산을 수행할 수 없는 자본집약적 산업을 떠맡거나 민간부문이 효과적으로 생산활동을 할 수 있게 보조하는 역할을 수행하였다. 이렇게 설립된 공기업은 1960~70년대의 고도 경제성장을 이끄는 데 큰 역할을 하였고, 그 후 민간부문의 경제력이 점차 향상됨에 따라 그 역할은 축소되었다. 따라서 이 당시의 민영화는 일관되게 추진되지 못하고 필요와 상황에 따라 그때그때 민영화(조선업, 대한항공 등)와 공기업 설립 - 한국전력(1961년), 한국산업은행(1969년), 포항제철(1972년), 근로복지공사(1977년) 등 - 이 이루어 졌다.

9) 여기서의 공기업은 협의의 공기업 정의에 의거 정부투자기관과 그 자회사에 한한다.

그러나 1970~80년대 고도성장기를 거치는 동안 민간부문의 경제력이 괄목할 정도로 성장함에 따라 공익서비스와 국가 필수 산업 부문을 담당하는 공공부문을 제외하고는 공기업으로서의 존치 근거를 대부분 상실하게 되었다. 따라서 정부는 1982~83년에 이르러 먼저 금융부문(신탁, 조흥, 제일, 한일은행)부터 민영화하기 시작하였고 1987년에는 23개 정부투자출자기관의 민영화 방침을 수립하였다. 1987년에 계획된 민영화의 특징은 국민주 방식을 택하였다는 것이다. 그 결과 1988년 4월에 포항제철 주식의 34.1%, 1989년 8월에 한국전력 주식 21%를 국민주로 팔았으나 전반적으로 국민주 방식을 통한 민영화 방식은 저조한 것으로 판명이 났다. 그 이유로는 여러 가지가 있겠으나 90년 이후의 증권시장 침체가 국민주를 통한 지속적인 민영화를 어렵게 만든 이유중의 하나로 지적되고 있다¹⁰⁾.

이에 1993년에 집권한 김영삼 정부는 1993년 12월에 「공기업 민영화 및 직능 조정 방안」을 내놓으면서 8개의 정부투자기관 및 출자기관과 60여 개의 재투자기관의 새로운 민영화 계획을 발표하였다. 1993년의 민영화 계획은 민영화추진실무대책반, 민영화추진대책위원회 등의 민영화 전담기구를 설치하여 강력하게 추진하였으나, 실적에 있어서는 역시 미비하였다. 민영화 대상 58개 사 중 16개 사의 민영화가 완료되는데 그쳤으며 이 중 경영권이 이양된 곳은 대한중석과 한국비료 등 7개 사에 불과하다. 특히 민영화의 상징적인 대상이라 할 수 있는 한국중공업, 가스공사, 담배인삼공사 등은 아직까지도 민영화가 추진되지 못하고 있는 실정이다. 당시 김영삼 정부가 민영화에 대한 강한 의지에도 불구하고 실적이 미비한 이유는 크게 4가지로 나누어 볼 수 있다.

- ① 민영화 주관 부서의 소극적 추진 자세(송대회, 1994)
- ② 재벌의 민영화 참여 반대여론(송대회, 1994)
- ③ 계획의 졸속성 및 치밀성 결여(임휘철, 1995)
- ④ 민영화 방법의 미결정(임응기의 3인, 1993; 송대회, 1994; 임휘철, 1995)

10) 김우영(1996년 참조)

이를 부연하면, 첫째, 민영화를 주관하는 부서와 산하 공기업간의 이해관계 때문에 민영화가 느리다는 것이고 이의 해결을 위해서는 프랑스의 민영화위원회(Privatization Commission)와 같은 별개의 독립적인 기구가 필요하다는 것이다. 두 번째 이유는 재벌이 참여할 경우 경제력 집중을 초래하여 독점체제는 유지된 채 주체만 국가에서 민간으로 옮겨갈 우려가 있다는 것이고, 세 번째 이유는 민영화 계획에 대한 전반적인 비판으로서, 민영화를 계획하기에 앞서 프랑스를 비롯한 많은 나라들은 근거법을 제정하였는데 우리 나라에서는 이러한 법의 제정 없이 상황에 따라 추진하고 있다는 것이다. 마지막으로 민영화에 대한 방법이 설정되어 있지 못하다는 비판이 있는 데 이는 1987년의 민영화 계획이 국민주 방식을 채택한데 반하여 1993년의 민영화 계획은 효율성을 중시한 나머지 어떤 특정 방법을 설정하고 있지 않다는 것이다.

1998년 8월에 발표된 김대중정부의 공기업 민영화 방안은 1, 2차 단계로 나누어 추진하는 특징을 가지고 있다. 이른바 공기업부문의 경영혁신작업이라 할 수 있는데, 1차는 주로 공기업의 민영화에 초점이 맞추어져 있고, 2차는 강도 높은 인력감축에 중점을 두고 있다. 그리고 공기업 민영화 등 경영혁신 작업을 추진하기 위해 정부는 기획예산위원회 위원장을 위원장으로 하고 공기업 담당 주무부서의 차관이 참여하는 ‘공기업민영화추진위원회’를 구성하였다. 기왕의 민영화 작업 실패의 전철을 밟지 않겠다는 배경에서 결정된 사항들이다.

그렇지만 김대중정부의 공기업 민영화 방안도, 1993년 김영삼 정부가 계획한 「공기업 민영화 및 직능조정 방안」과 기본 틀에서 큰 차이를 발견할 수 없다. 위와 같이 획일적인 ‘줄이고 자르는’ 방침 하에 정부 행정력만으로 공기업 민영화를 추진하고자 하는 것은 이미 김영삼 정부에서 실패로 귀결되지 않았는가?

공기업 경영혁신과정에서 계속 정부가 공기업에 대한 기득권을 유지하려 하고, 국민 자산 매각과정에서 국민적인 협의를 거치지 않는 한 공기업의 경영혁신작업은 성공하기가 어렵다. 즉, 현 상태로 추진할 경우, 예컨대 영국 전력산업의 민영화 결과¹¹⁾가 보여주듯이 독점현상은 국가에서 재벌 또는 외국자본으로 주체만 이전될 뿐이며, 한계계층에 대한 공익서비스 질 저하, 원가상승에 따른 공공요금 인

상 등의 결과를 초래할 것이다.

본 글은 현재 정부가 추진하는 전력산업 구조조정 방안을 외국사례와 비교하면서 정부의 공기업 민영화 정책이 내재하고 있는 잘못을 도출하고자 한다. 이미 전력산업이 상당한 정도 민영화가 진척된 상태이지만, 추진과정을 살펴보고 진행과정에서의 문제점을 진단하는 것은 더 큰 잘못을 예방한다는 것에서 중요한 의미를 갖는다.

2. 전력산업 구조조정의 세계적 동향

전력산업은 현재 전세계적으로 구조조정 기류에 휩싸여 있다. 오히려 구조조정이라 하기보다는 전력산업의 구조 재편이라는 표현이 적절할 정도로 전세계적 규모로 활발하게 진행되고 있다. 선진국은 전력산업에 시장원리를 도입하여 소비자들에게 좀 더 나은 서비스를 제공할 목적에서 규제완화-전력시장 자유화-형태로, 개도국에서는 외국자본을 유치하기 위해서 전기회사를 해외자본에 매각하는 형태로 전력산업의 구조조정을 실시하고 있는 실정이다¹²⁾.

본 장에서는 우선 경제의 기본조류로서의 규제완화 가운데 전력시장 자유화의 위치를 확인하는 것에서 시작하여 주요 외국의 전력산업 구조조정 사례를 살펴보고자 한다. 다만 외국 사례는 한국전력이 bench-maker로 고려하는 영국의 사례와 한국의 전력산업구조가 유사한 태국의 사례를 중점적으로 파악하고, 이와 덧붙여 1950년 일본의 전력구조 재편과정을 살펴보는 순서로 한다.

11) 2장 외국사례를 참조

12) 우리 나라는 해외매각과 발전부문에 시장원리 도입을 목적으로 다수의 발전회사를 만들어 경쟁하도록 하는 두 가지의 구조조정 정책 모두를 동시에 추진하고 있다.

가. 규제완화 조류와 전력시장 자유화

규제완화는 경제의 기본 조류로서 세계적인 규모로 진행되고 있다. 미국에서는 카터 정권이 집권한 1970년대 후반부터, 항공, 육상수송, 전기통신의 각 분야에서 참가규제나 가격규제의 철폐 등의 규제완화를 실시하였다. 1980년대에 들어서 레이건 정부는 이를 답습·확대함과 동시에 가스나 전력산업 분야에까지 경쟁체제를 도입하였다.

영국에서는 1979년에 정권에 오른 대처수상에 의해 국영기업체의 민간으로의 이관이 적극적으로 실시되었다. 항공기제조, 석유개발 관련업, 자동차제조 등외에 전기통신, 가스, 전력, 수도의 공익사업도 사영화 함과 동시에 경쟁체제를 도입하였다.

일본의 규제완화는 1981~83년의 임시행정조사회(임조)가 행·재정개혁의 주요한 축으로 전전공사, 전매공사, 국영철도의 3 공사 민영화를 제언하고 나선 데서 비롯되었다. 그 후 1983~86년의 제1차 임시행정개혁추진심의회(이하 행혁신)와 후속 제2차(1987~90년) 및 제3차(1990~93년)의 행혁신을 중심으로 금융, 에너지, 유통, 물류, 정보통신, 농산물 등의 규제완화와 제도·기준의 국제화, 그리고 독점금지법 적용제외 제도의 수정 등을 제언하였다. 이 같은 흐름 가운데 전기사업법이 1995년에 개정되어 신규전원의 조달에 있어서 경쟁이 도입되면서 발전시장이 부분적으로 자유화되었다.

또한 후발 행정개혁 사업으로 1994~97년에는 행정개혁추진을 위한 독립기구로 행정개혁위원회가 설치되었다. 이 기관의 주요 임무는 첫째, 규제완화 실시상황의 감독, 두 번째, 총리에게 직접 또는 간접적으로 총리를 통하여 관계 행정기관에 대한 권고를 하는 것이다. 행정개혁위원회의 최종의견은 1997년에 제출되었는데, 전기사업의 규제완화에 관해서는 특정전기사업의 규제완화, 소매탁송 제도화, 발전사업의 경쟁촉진을 위한 중립기관의 관여 및 전원설비 입찰 시 경쟁조건을 공평하게 할 것 등을 제언하였다.

더욱이 1997년 7월에는 전기사업심의회 기본정책부회를 시작으로 전력시장에

경쟁도입은 피할 수 없는 과제로 등장하기 시작했다. 기본정책부회를 중심으로 설치된 3개의 소위원회에서는, 발전사업분야의 완전경쟁의 도입과 관련 구분경리 체계 인정, 부하평준화 목표의 설정과 이의 실시를 위한 시책, 그리고 미국에 비해 비싼 유통설비비의 저감을 위한 전력유통설비 형성 방안 등을 검토하였다.

이 같은 전력산업 규제완화 흐름 가운데에서 특히 중요한 특징은, 원래 자연독점이 성립될 것이라고 고려되어온 공익사업, 특히 네트워크형 공익사업에도 경쟁을 도입하고자 한 것이다. 예컨대, 미국에서는 1978년에 공익사업규제정책법(Public Utility Regulatory Act : PURPA법)의 개정으로 규제완화의 문호를 열었다. 그 후 1992년에 국가에너지정책법(National Energy Policy Act : EPA)의 성립으로 송전망의 공개진입이 허용되었다. 영국-잉글랜드-웨일즈지역-에서는 1990년에 발-송전 일관의 국영전기산업의 수직적 통합체제가 발전부문에 3개 사, 송전부문 1개 사, 배전부문 12개 사로 분리되어 발전부문과 소매판매부문에 경쟁이 도입되었다. 일본에서도 1995년에 일부 발전부문 시장에 경쟁(경쟁입찰)이 도입된 것은 상술한 바 있다.

전력부문의 경쟁도입은 경제분야에 있어서 규제완화의 최후의 단계라 하여도 지나친 말은 아니다. 이는 1990년대에 들어 세계적인 규모로 전개되었으나, 아직까지 진행 중에 있으며, 규제완화의 관망의 성격을 가지고 있기 때문이다. 특히 전력산업이 규제완화의 마지막 분야가 된 배경은 그 만큼 규제완화가 용이하지 않기 때문이다.

사실, 네트워크형 산업의 경쟁도입 사례를 미국의 예로 보면, 항공(1970년대), 전기통신(1980년대 전반기), 가스(1980년대 후반기), 전력(1990년대 전반기)의 순으로 진행되었는데 이는 경쟁도입이 용이한 순서를 나타내고 있다고 말할 수 있다. 영국에서도 이 순서대로 규제완화가 진행되었다.

나. 규제완화의 배경

경제의 규제완화의 배경에 대해서 말하자면, 기술혁신, 욕구의 다양화, 경제성장률 저하, 세계화라는 요인을 들 수 있다.

우선 기술혁신에 따라 자연독점이 성립될 수밖에 없다는 분야에서도 적은 투자로 양질의 서비스 공급이 가능해졌기 때문이다. 둘째, 국민생활 수준의 향상에 따라 국민들의 욕구는 고도화·다양화되어 다종다양한 제품을 만들지 못하면 기업은 매우 어려워지게 된다는 것이며, 셋째 경제성장률 저하는 욕구의 다양화와 함께, 이제까지 충분히 활용하지 못했던 경영자원을 살려서 경영의 다각화·다양화를 추구하게 하였다. 고도성장기의 소품종 대량생산방식에서 다품종 소량생산방식으로의 이전은 ‘규모의 경제성’에서 ‘범위의 경제성’의 추구라고 표현할 수 있다. 경영의 다각화·다양화는 전통적인 틀을 뛰어넘어 기업간 경쟁을 초래하게 하였다. 또한 경제성장률 저하로 인해 대부분의 나라들은 경제의 재활성화의 수단으로 규제완화 정책을 활용하고 있다. 즉, 경제성장 저하에 의한 재정적자의 삭감수단으로 정부의 개입을 줄이고, 경쟁원리의 도입으로 공급 면에서의 구조개선과 경제 활성화를 도모하려는 움직임이 보이고 있다.

마지막으로 무역의 확대나 기업활동의 세계화에서 볼 수 있는 국제상호 의존관계의 진전도 각국의 규제·기준·제도의 국제적인 조정을 필요로 한다는 것이 규제완화의 촉진을 불러오고 있다.

다. 외국 전력사업 구조조정 사례

1) 영 국

영국(잉글랜드·웨일즈)에서는 1990년에 전기사업의 재편·민영화가 이루어져, 발·송·배전의 수직적 통합을 분리하고 전력 풀(pool)제 운영의 특징을 갖는 전

력공급체제로 변환시킴과 동시에 발전부문과 소매 판매부문에 경쟁이 도입되었다. 또한 독점이 유지되는 송·배전 부문에는 price-cap(요금상한제) 규제가 적용되고 있다(소매 판매부문에 1998년부터 과도적으로 적용할 계획임).

아래부터는 영국전기사업에 있어서 민영화의 경위와 현상 및 평가와 과제를 기술한다.

(1) 영국에서의 공공부문 민영화의 정치적 배경

영국의 민영화 정책은 1979년에 정권을 잡은 대처 보수당 정권에게 전후 영국 정치사상 유래가 없는 장기정권을 유지시키고, 그 후계자인 메이저에게까지 정권을 존속시킨 지대한 공을 세웠다. 확실히 영국의 국영기업체의 매각은 정부에 거액의 재정수입과 재정정책의 프리핸드를 가져다주었을 뿐만 아니라, 대량의 개인주주, 중산계층을 등장시켜 대처가 주창하던 '재산소유 민주주의(property-owning democracy)'의 일정한 근거를 마련해 주었다. 이에 따라 대처정권은 일련의 노동입법¹³⁾에 의한 노동조합세력 약체화 성공과 아울러, 민영화 정책만이 '선진국병'을 치유할 수 있고 경제를 재생시킬 수 있는 비장의 무기라는 의식을 80년대 전반에 걸쳐 일반화 시켰다.

대처 경제정책의 이론적인 기반은 신자유주의였고, monetarism, supply-side economics 등 다양한 조류를 포함하고 있으나, 정권 제1기에는 화폐공급량 삭감

13) 노동조합 약체화를 위한 일련의 노동관계법으로는 1980년 고용법(Employment Act 1980), 1982년 고용법, 1984년 노동조합법(Trade Union Act 1984)이 도입되었는데, 주요 골자는 ①쟁의행위 사전 투표제, ②조합간부 선거시 비밀투표, ③2차 피케팅 제한, ④노동쟁의 정의의 수정, 즉 면책대상범위의 축소에 의한 정치파업 축소, ⑤조합가입 거부시 제명할 수 있는 권한의 축소, 즉 클로즈드 샵의 권한 약화 등이다. 이에 따라 노조의 쟁의력, 교섭력은 크게 약화되었고, TUC의 조합원수는 1979년의 1,217만 명에서 1988년 880만 명으로 줄어들었으며, 노동쟁의발생건수와 노동손실일수도 각각 2,125건, 2,947만 일에서 781건, 370만 일로 격감되었다.

에 의한 인플레이션 억제, 재정지출 삭감에 의한 ‘작은 정부’의 실현, 노조정책에 의한 노동시장의 효율화를 정책의 중심에 두었다.

노동세력의 약화와 ‘작은 정부’ 운영효과 등으로 힘을 얻은 대처 정권은 2기 정권(1984년)에 들어서면서 새로운 정책이념으로 민영화를 전면에 배치하는데, 영국의 전력산업은 이 과정에서 실시되었다.

전력시장에 경쟁도입과 규제완화, 정부 권한 축소 등을 목적으로 민영화를 진행시켰으나, 처음부터 이 같은 목표가 설정된 것은 아니었다.

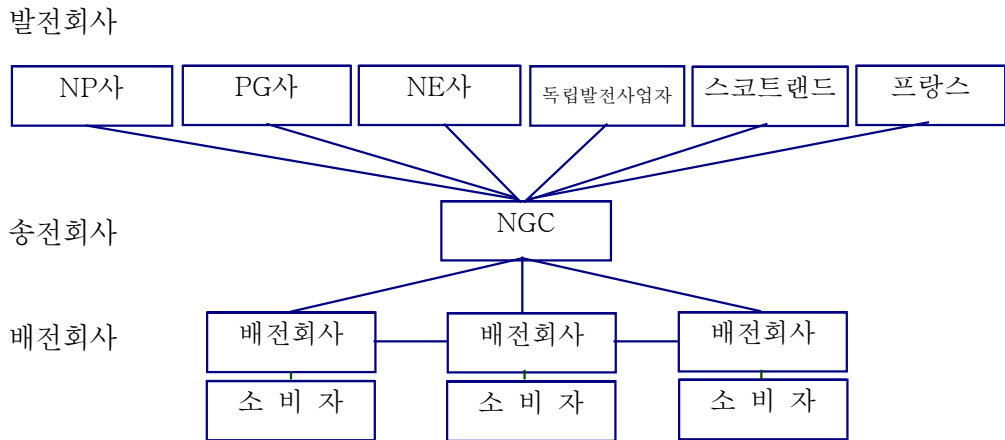
영국에서는 미국 등에서와 같은 공익사업에 관한 통제가 없었기 때문에 정부와 국영기업의 관계는 비공식적인 형태로 「내부화」되어 있어 규제의 실태는 거의 존재하지 않았으며 국영기업 경영자가 정부 관계부서에 일방적으로 종속되지는 않은 것은 확실하다. 그렇지만 경영자의 상대적인 자율성은 정부의 정치적 이해와 모순되지 않는 범위에 한정되어 있었다. 같은 맥락에서 영국의 당초의 민영화는 일부 논자들이 주장하는 경쟁도입, 규제완화, 정치적 개입의 배제로 단면화 시킨 것이 아닌, 경쟁과 독점의 병존, 규제완화와 규제시스템의 재편이라는 복잡한 양면성을 갖는 것이었다.

그러나 BT, BG의 민영화 과정에서 기업분할 없이, 그리고 경쟁의 도입도 부분적으로 하여 사실상 독점적 지위를 유지시킨 결과 요금과 서비스 면에서 여러 가지 문제를 야기 시켜 경쟁도입의 불충분성에 대한 비판이 강하게 대두하였고, 이들 비판에 대응하고자 전력의 경우 Restructuring(기업 구조조정), 즉 기업 분할에 의한 경쟁도입을 추진하게 된 것이다.

(2) 전력사업 민영화 경위와 실태

영국(잉글랜드·웨일즈)에서는, 1989년 전기법(Electricity Act 1989)을 근거로 1990년 4월 1일 전기사업이 재편되어, 국영기업인 영국중앙발전국(Central Electricity Generating Board : CEGB)의 발전부문은 National Power(이하 NP)사, Power Gen(이하 PG)사, Nuclear Electric(이하 NE)사의 3개 사로, 송전부문은

National Grid(이하 NG)사로 분할되었고, 지방자치단체 기업인 12개 배전국은 체제만 민간으로 이관되어 12개 배전회사로 재편되었다([그림 1-1] 참조). 동시에 경쟁이 적극적으로 도입되어, 발전부문은 참여가 완전히 자유화됨과 동시에 소매 판매부문도 단계적으로 경쟁이 도입되도록 하였다.



[그림 1-1] 재편 후 잉글랜드·웨일즈 지역의 전기사업체계

당초 원자력발전 부문도 포함하여 모두 민영화할 계획이었으나, 폐로 및 사용 후핵연료 재처리 비용 등을 고려하면 다른 발전부문에 비해 엄청난 비용이 소요되므로, 금융업계 등에서 전력민영화에서 원자력발전 부문은 제외시킬 것을 강력히 주장하여, 그 당시에는 원자력발전부문을 민영화 대상에서 제외시켰다. 그러나 1996년에 원자력발전부문(NE사)도 구식형인 MAGNOX로를 제외한 AGR과 PWR형만을 따로 분리하여 Scottish Nuclear사를 합병, British Energy를 설립하여 민영화 시켰다. 다만 민영화에서 제외된 MAGNOX로는 200년까지 모두 폐쇄할 예정으로 그 때까지는 국영의 MAGNOX Nuclear사로 존속하게 되는데 폐로에 따른 비용은 고스란히 국민의 부담으로 남게 되었다.

(3) 민영화 후 평가

전력산업의 민영화가 앞에서 언급한 경쟁도입, 규제완화, 서비스 질 향상 외에 재정적자 보전과 석탄노동조합의 세력을 약화시키기 위한 목적도 있어, 영국의 노동조합과 노동당 그리고 공산당의 반대는 상당히 심했다. 또한 ‘재산소유 민주주의(property-owning democracy)’ 이념과 노동당 재집권 시 민영화된 기관의 재국유화를 이룰 수 없도록 국민주 방식을 취했기 때문에 대다수의 국민 여론은 이를 지지하지 않았다¹⁴⁾. 그러면서도 대처가 민영화를 강행한 이유는 국민주 보급에 따른 중산층 확대와 노동조합 약화 정책이 보수층에서 많은 지지를 받을 것으로 판단하였기 때문이었다.

어쨌든 위와 같은 정치·경제적 상황에서 이루어진 전력산업의 민영화는 현재 어떠한 결과를 보이고 있는가를 살펴보고자 한다.

첫째, 전기요금은 인하되었는가?

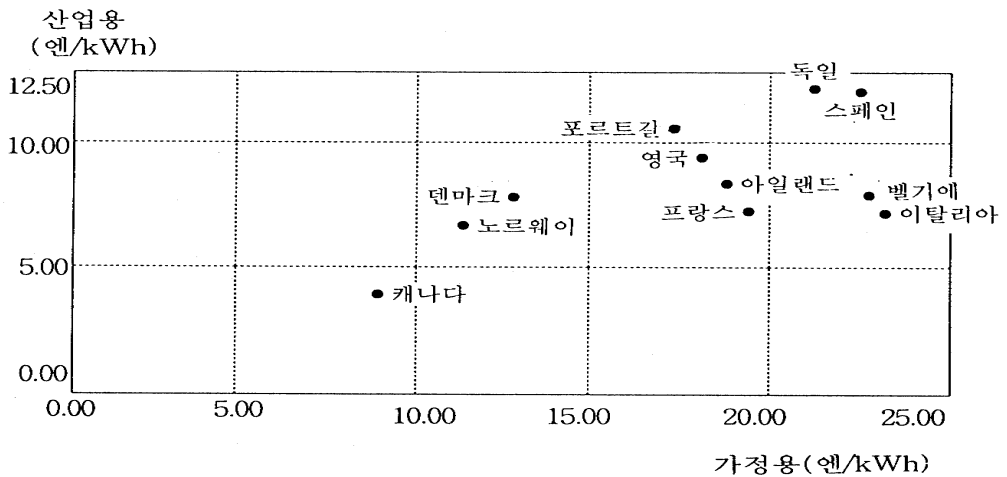
민영화 및 구조조정 성공에 대한 검증은 결과적으로 정치적 안정과 경제적으로는 전기요금 인하와 경쟁촉진으로 경제적 효율을 상승시키는 것이다. 우선 전기요금 수준을 볼 경우, 국내적으로는 1990~97년 간 가정용 요금은 2%정도 인하된 것으로 나타났다. 그러나 민영화를 앞둔 1987~89년에 7%를 인상시킨 것을 감안 할 경우 실질 전기요금은 오히려 5%정도 인상된 것이다. 전기요금의 국제적 수준은 UNIPED 가입국 중 산업용과 가정용 요금 부문 모두 중상위에 위치하고 있어 민영화 이전 상대적으로 싸던 산업용은 악화된 것으로 나타났다([그림 1-2, 3] 참조).

14) 1987년 총선거 당시 전력민영화에 대한 국민여론은 지지 34%, 반대 56% 이었는데, 주된 반대 이유는 민영화에 의한 이윤제일주의에 따라 서비스 질 저하와 요금 인상의 위험성이 있다는 것과 동시에, 전력과 같은 기본적인 공공서비스는 본래 공적부문에서 담당해야 한다는 공통인식이 존재했기 때문이다.

그러나 이러한 상황에서도 보수당은 1987년에 총선거에서 압승하게 되는 데, 그 이유는 부자와 주식을 가진 자, 공공주택 구입자들이 대거 보수당을 지지하였기 때문이었다. 특히 1979년에 노동당을 지지하였던 공공주택구입자들의 60%가 1983년에는 입장을 바꾸어 보수당을 지지하였다.

둘째, 진정한 경쟁체제는 구축되었는가?

전기요금은 인하되지 않은 반면 설비 운영비용은 민영화 이후 계속 낮아져 발전, 송배전회사들의 순익은 크게 늘어났다. 주로 이익이 늘어나는 경비가 고정되었다면 매출액을 늘리던가, 매출의 변화가 크지 않으면 경비를 줄이는 방식을 취하는 것이 상식이다. 어쨌거나 공익서비스를 제공하는 전기회사로서는 이익이 늘어나면 이를 전기요금에 반영해야 한다. 그럼에도 영국에서 전기요금이 인하되지 않은 것은 비용절감이 정상적으로 이루어지지 않은 것을 반증한다. 즉, 공정한 경쟁을 통해 내부 경영효율성을 제고하는 것이 아닌, 종업원수의 50%이상 축소, R&D 비용 및 건설재투자를 급격히 줄여서 이익을 남긴 것이기 때문에 소비자들에게 민영화로 인한 혜택을 제공하지 못한 것이다. 더욱이 경쟁체제 도입 후 5년도 안되어 12개 배전회사는 미국의 거대 전기회사에 흡수되어 또 다른 민간독점체제로 변하고 있는 실정이다.



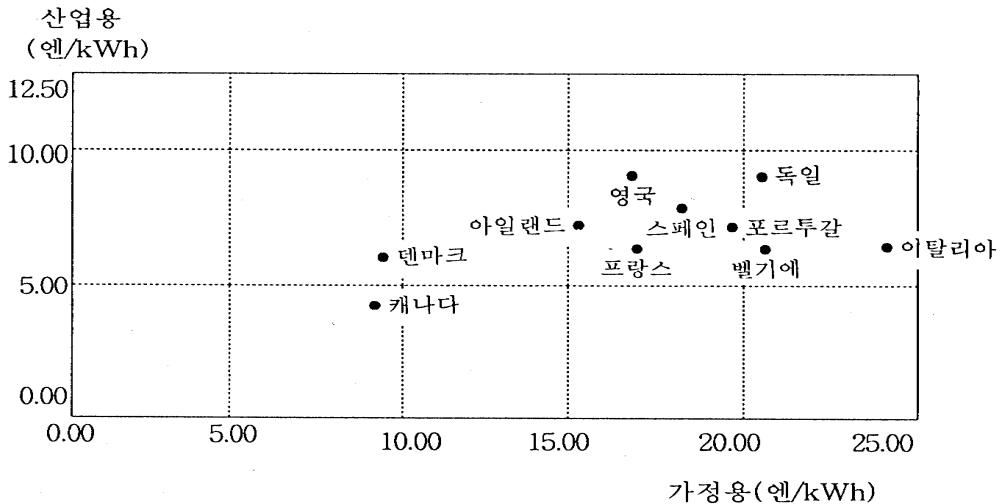
(주) 소비자 범주는 다음과 같다.

가정용: 3,500kWh/년

산업용 : 10MW, 7,000시간(70,000MWh)년

출처 : International Union of Producers and Distributors of Electrical Energy (UNIPED) (1990-1997), "Prices of Electricity as at January 1990-1997"

[그림 1-2] 1990년 UNIPED 가입국 전기요금 수준



(주) 소비자 범주는 다음과 같다.

가정용 : 3,500kWh/년

산업용 : 10MW, 7,000시간(70,000MWh)년

출 처 : [그림 1-2] 와 동일.

[그림 1-3] 1997년 UNIPED에 가입국 전기요금 수준

2) 태국

태국에서는 10년 전에 발표한 「기업백서」 중에서 기존의 국영기업의 민영화가 권고되면서 민영화를 검토하기 시작하였다. 1990년대에 들어 정부채무의 삭감, 경쟁도입, 민간자본의 도입을 목적으로 민영화가 일부 추진되었다. 전기사업에서는 1992년 12월에 구체적인 민영화 계획이 책정되어 1996년까지 전력3사로 분리, 완전 민영화하는 것으로 되어 있다. 그러나 태국전력공사(EGAT)의 자회사로서 발전회사인 EGCO(The Electricity Generating Company Limited)의 설립과 독립계발전사업자(IPP)의 도입 이외에는 별반 진전을 보이지 않았다.

1997년의 금융·경제위기에 직면한 태국정부는 IMF로부터 긴급자금원조를 받

으면서 국영기업의 민영화를 약속했다. 에너지 분야에서는 국가에너지정책국(National Energy Policy Office : NEPO)이 1998년 8월에 「에너지부문 민영화 계획」의 개정안을 발표하였다. 국가독점의 수직통합적 체제로 운영되던 태국 전력공사의 민영화안도 이 계획안에 포함되어 있었다. 그 내용은 발전·송전·배전을 명확히 분리하고, 전력 pool제로 운영한다는 것이다.

태국의 전력산업은 한국과 가장 유사한 성격을 지니고 있고, 전력산업 민영화 방식도 비슷하므로 태국 전력산업의 민영화 과정 및 운영에서 나타나는 문제점들을 파악하고자 한다.

(1) 민영화 목적

태국에서의 에너지산업을 민영화하는 목적은 개도국의 여느 나라와 마찬가지로 다음과 같은 목적을 가진다.

- 기간산업의 경쟁을 통한 적정요금 공급으로 전 산업의 효율성 제고
- 공공부문의 적자와 정부의 투자부담을 경감
- 소규모 발전사업자들에 의한 에너지의 보다 효율적인 사용을 촉진
- 소비자에게 대하여 최고의 서비스·요금수준·신뢰도로 공급할 것을 보증
- 국민주 보급
- 자본시장의 발전을 촉진하는 것 등이다.

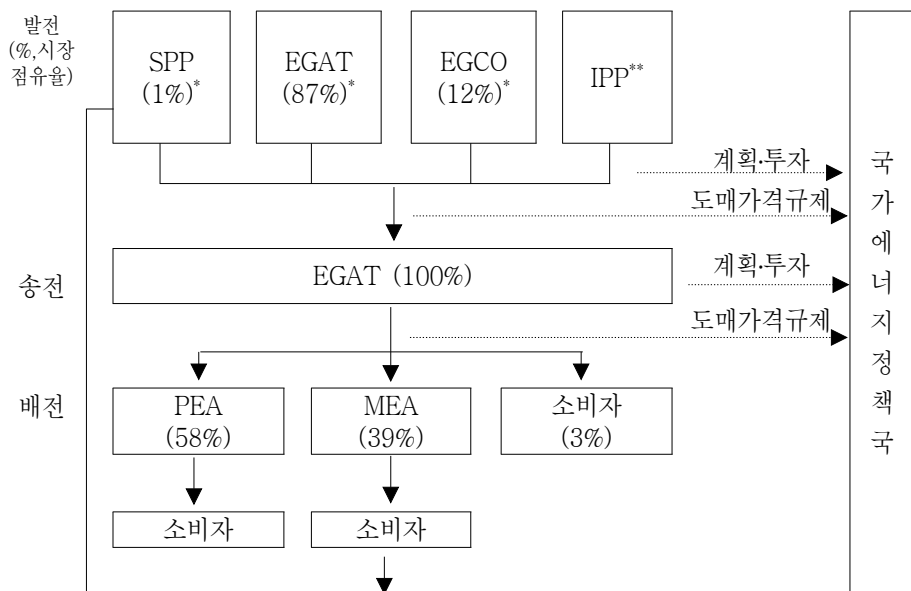
(2) 현재의 전력산업 체제

태국의 현 전력사업 체제는 [그림 1-4]와 같이 태국발전공사가 태국 전국토의 발·송전을 담당하고 있으며, 전체발전량에 87%(1997년 12월 현재)를 점유하고 있다. 나머지는 민간발전회사가 12%를, 소규모 사업자가 1%를 각각 차지하고 있다. 이렇게 되기까지의 과정은 다음과 같다.

1992년 3월에 태국전력공사법의 개정으로 EGAT의 민영화와 함께 민간의 발전 시장 참여가 허용되었다. 이에 따라 같은 해 5월에 EGAT의 발전 자회사인 EGCO가 설립되었으며, 1994년 3월에 태국 증권거래소에 상장되었다. EGAT는 EGCO에 대한 지분을 100%에서 계속 줄여 현재는 25%에 머무르고 있으며, EGCO는 EGAT에서 취득한 라온 복합발전소를 별도의 라온 발전주식회사로 만들어 지주회사로서 위치하고 있다.

민간 사업자의 참여는, EGAT에서 공개입찰을 통해 독립계 발전사업자(IPP)들을 선정하는 방식을 취했으며, 1995년 6월에 7개사를 선정하고 체결을 종료하였다. EGAT는 이들로부터 직접 발전하는 단가보다 싸게 전기를 구입하고 있다.

[그림 1-4] 현 태국의 전기사업체계



주 * : 시장점유율은 1997년 12월 현재

** : 현재, 7기의 IPP가 건설중에 있음.

출처 : 국가에너지 정책국(NEPO), 태국발전공사(EGAT)

(3) 향후 전력재편 체제의 문제점

향후 태국의 전력사업 시장은 발전부문은 완전 경쟁체제, 송전부문은 독점인정, 배전부문은 수도권과 지방을 나누되 지역독점을 인정하고, 판매부문은 별도의 공급전담의 회사를 설립하여 전력을 공급하는 체제로 형성될 것이다. 2003년까지 완전 민영화를 목표로 3단계로 나누어 추진하는데 현재는 1단계 수준에 머무르고 있다. 1, 2, 3 단계별 추진 중에도 문제들이 지적되고 있으나, 이 글에서는 최종단계에서 나타날 수 있는 문제만을 적시하고자 한다.

가장 큰 문제는 경쟁시장으로의 이행에 따른 사항으로, 우선, 정부기관에서의 전력산업 구조조정에 따른 전산업에 미치는 영향에 대한 고려가 부족하다는 것이다. 전력산업의 구조조정은 정부 산업·경제정책에 광범위한 영향을 미친다. 따라서 국가에너지정책국, 태국전력공사 등에서 영향에 대한 검토를 하고 있으나 그 수준은 매우 미약하다. 국가에너지정책국 자체가 구조조정 대상인데다가 경제부처와 협력적인 관계가 제대로 형성되어 있지 못하기 때문이다.

이와 더불어 전원시설의 도심지 편중으로 경쟁시장에서 전국 일률 요금을 징수할 수밖에 없는 정치적 상황이다. 따라서 지장에 전력을 공급하는 배전회사는 내부 보조금 지원을 통해 도심지 전력요금과 균일하게 조정하는 데, 이 보조금은 정부로부터 지원되는 것이다. 즉, 국민들의 조세수입으로 이를 충당할 터인데 태국 국민들은 이중으로 전기요금을 지불하게 될 것이다.

3) 일본

일본의 전력산업 구조조정은 소규모 전원장치 개발의 영향으로 1987년 「특정공급」¹⁵⁾이 완화되어 동일건물 내에 한해 복합발전이 허용되었다. 1994년 11월에

15) 일본 전기사업은 한국과 같이 일반소비자에게 전기를 공급하는 '일반공급자'인 민간 10개 전력회사와 직접 소비자에게는 전기를 공급할 수 없고 10개 전력회사에게만 전기를 공급할 수 있는 국공영의 '특정공급자'로 나뉘어 운영되고 있다.

전기사업심의위원회는 도매사업의 자유화와 경쟁입찰을 도입, 도매 탁송의 활성화, 소비자로의 직접공급에 관한 참가조건의 정비를 제안하고 이를 기초로 1995년 4월에 전기사업법이 개정되었다. 전기요금에 대해서는 원가 구성요소에 각각의 표준치를 결정, 이 보다 높은 기업에는 페널티를 부과하는 「야드 스틱방식」이 도입되었고, 요금인하의 기본적 요소인 투자보수율을 현행의 7.2%에서 낮추도록 하였다.

이상이 최근 일본의 전력사업 구조조정의 개관인데, 이 글에서는 이 보다는 1951년에 단행된 9개 전력회사 체제로 민영화되는 과정을 살펴 현재 한국에서 진행되고 있는 전력사업 구조조정과의 비교 함의를 찾아보고자 한다.

(1) 9개 민영 전력사의 출현

제2차 세계대전 패전 당시의 일본의 전력공급 체계는 발·송전을 일관 담당하는 국영의 일본발송전주식회사(이하 일발)¹⁶⁾와 민간의 9개 배전회사로 운영되고 있었다. 패전 후 일본에진주한 유엔군 사령부(이하 GHQ)는 일본의 전쟁발발 책임을 물어 일발의 주요 화력발전소인 鶴見발전소 등 20여 개소를 손해배상물건으로 지정하였다. 이들 발전소는 당시 최고의 성능을 유지하고 있어서 이를 폐기할 경우 일본의 산업부흥은 엄청난 곤경에 처할 수밖에 없었다. 그런데 소련의 남하 정책을 막기 위해서는 일본을 동아시아의 자유민주주의국가의 지주로서 발전시킬

16) 일발은 1938년 일본의 「국가 동원법」 제안과 더불어 전시 전력의 국가관리체제로 두기 위해 5개 전력사를 하나로 묶고자 하여 제출된 「전력국가관리법안」의 결과로 만들어진 회사이다. 이 법안의 골자는 다음과 같다.

- 일본발송전주식회사를 설립하여, 각 전력회사가 소유하는 화력발전소와 주요 송전선을 일발에 출자시킨다.
- 향후 신규 수력, 주요 화력, 주요 송전선은 일발에서 건설한다.
- 일발의 발생전력은 민간의 배전회사에 도매 공급한다.
- 전기청을 신설하여, 전력수급, 발송전계획, 공급요금 등의 관리를 한다.
- 설비의 건설이나 업무의 운영은 전기청의 결정에 따라 일발이 행한다, 등이다.

필요를 느낀 미국은 점령정책을 바꾸어 화력발전시설의 손해배상철거를 단념하였다. 그 대신에 재벌 해체를 위해 제정한 「과도경제력집중배제법(이하 집배법)」을 전력산업에도 적용시키기로 하고 전력산업의 재편을 추진하게 된 것이다.

전력산업 재편문제는 당시 일본의 정·재·전력회사·노동계·시민단체에 엄청난 소요를 불러왔는데, 재벌견제를 위해 적절한 선에서 노조를 인정하던 연합군은 3년에 정도 관망하다가 1951년 5월에 전격적으로 발송배전 일관경영의 민간 9 전력회사 체제로 전력산업의 재편을 단행했다.

재편과정에서 GHQ는 집배법심사위원회 산하에 지주정리위원회를, 통산성은 자문기관으로 「전기사업민주화위원회」와 「전기사업재편성심사위원회」를, 전력회사 노사양측은 「전력사업민주화추진협의회」를 각각 설치하고 재편사업에 대응하였다. 일본 정부의 자문기관과 전력회사 노사 및 시민단체의 다양했던 의견들이 현행체제에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 것을 간파한 GHQ는 1950년 12월 15일에 지주정리위원회의 직권을 옮겨 전기사업 행정기관인 「공익사업위원회」를 설치하여 전기사업형태를 자기들 주관대로 끌기 시작하였다.

당초부터 GHQ는 일발 및 9 배전회사를 관장하는 전력국가관리기구를 반민주적 군사독점기구로 인정하고 있었고, 이를 분리하여 분할지배와 대립을 조장하는 것이 미국의 거대 석유자본과 전기자재 자본의 일본진출을 촉진시킬 수 있고, 통일산별 조직으로서 막대한 힘을 가진 전기산업노조를 와해시킬 수 있다는 의도를 가지고 있었다¹⁷⁾.

미국을 위시한 GHQ는 1945년에 발표한 포츠담 선언문을 근거로, 자신들의 구상대로 전력산업 재편을 단행한 것이, 현행의 발송전 일관경영의 민간 9 전력회사 체제인 것이다.

현재는 오키나와전력이 1994년에 민영화되어 10전력사 체제로 운영되고 있다.

17) 일본 동경전력노동조합사, 전사, 28쪽, 1976년.

(2) 전원개발주식회사 설립

전력산업은 자본투자비의 회수기간이 보통 30년 정도가 걸리는 장치산업으로서 거대 민간자본들도 신설투자를 망설인다. 따라서 전력산업이 민영화 될 경우 국가는 전력수요 증가에 대비하여 또 다른 전원개발기구를 두는 것이 일반적인 예이다. 일본의 경우도 전력산업이 완전 민영화 체제로 전환함에 따라 새로운 발전회사를 설립하지 않을 수 없었다.

1952년 8월, 전년도에 조인한 미·일 강화조약 발효에 따라 포츠담 선언이 실효되면서 공익사업위원회가 폐지되고 통산성 공익사업국이 발족했다. 이어 전원개발촉진법(1952년 9월 공포)에 근거하여 전원개발주식회사가 같은 해 9월에 설립되었다. 이 회사는 전원개발촉진법은 민간 전력회사 능력밖에 있는 대규모 전원 건설 및 새로운 발송전 프로젝트의 개발과 하천종합개발에 관한 제문제 등을 해결할 목적에서 설립되었다. 전원개발설립에 따른 자본은 일본 정부가 60%를 제공하고 나머지는 9개 전력회사가 분담하였다.

전원개발(주)의 신설은 1년 전에 단행한 전력산업 재편성의 일부를 수정한 것은 확실한 사실이다.

라. 구조조정과 노조의 대응

영국의 민영화 과정에서 노동조합의 대응은, 전력회사 보다는 광산노동조합이 더 강하게 반대의 입장을 보였다. 당시 전력산업 구조조정의 목적 중에 하나는 광산, 특히 석탄노조의 강력한 힘을 약화시키기 위한 것이었는데, 북해유전 개발과 더불어 석유·가스를 값싸게 확보할 수 있는 기회가 마련되자 대처정부는 발전연료를 석탄에서 석유·가스로의 전환을 강력히 추진하였다. 이 여파로 석탄산업은 사양길로 급속하게 접어들었고, 실업의 증가로 광산노조는 예전과 같은 힘을 발휘할 수 없게 되었기 때문이었다.

그러나 이 보다는 영국 전력산업 구조조정에 대하여 국제적 연대를 보인 프랑스전력공사(이하 EDF)의 활동이 특별한 의미를 갖게 한다.

영국 전력산업 구조조정에 대하여 줄곧 반대의 목소리를 내던 EDF 노조는, 끝내 민영화 저지를 못 이루자 민영화 2년 후의 영국전력산업에 대한 평가서를 제출하였다. 이 보고서는 프랑스 컨설턴트회사인 테크놀로지아사가 인원삭감 위기에 처해있는 약 13만명의 EDF 노동자들의 요청으로 작성된 것이다.

보고서는, 영국의 전력민영화의 결정이 실제로는 탁상공론으로 이루어진 것으로 실천적이지 못하였음을 시사하고 있다. 또한 전력시스템의 분할과 기존의 조직에의 경쟁도입이 종래 전력공급에 관한 기준의 파기를 초래하고 더욱이 대부분의 부문에서 경쟁의 도입이 불충분한 실태였다고 보고 있다. 전력민영화는 소수의 기업이 찬성하였으나, 대다수의 가정용 고객은 반대하였고, 전체 고객의 1/3만이 동의한 상태에서 진행되었다고 보고 있다(2장 각주 6 참조).

이와 같이 영국의 전력민영화가 치밀하지 못하였다는 사실을 밝히고자 이 보고서는 다음과 같은 5개 분야에 민영화가 끼친 악영향을 예로 들고 있다.

▲ 경제적 영향

- 가격 변동이 시장원리에 따르지 않고 있어, 경제에 막대한 손실을 초래하고 있으며,
- 많은 부문에서 경쟁이 충분히 작용하지 않고 있으며

▲ 사회적 영향

- 발전부분에서 약 40%의 해고가 발생
- 급여수준의 대폭적인 불균형 발생
 - 소수의 관리자들은 60%의 임금인상을 가져왔으나 대다수의 중간관리자 이하 노동자층은 30%의 임금삭감을 가져옴

▲ 재정적 영향

- 과점전력사의 주가상승
 - 지역배전회사(95.42%), PG사(69%), NP사(67%)
- 기관투자자의 주식보유량 증대

▲ 연구개발에 미친 영향

- 원자력프로그램의 타협·포기에 의한 연구개발비의 50% 삭감
- 가스 등에 의한 단기 에너지문제 해결과 불투명한 장기에너지 계획
- ▲ 소비자에게 미친 영향
 - 1988년 1월부터 1992년 1월 사이에 소비자물가는 32% 상승했으나, 전기요금은 40% 상승
 - 전력량계 구입단가 상승
 - 국내탄 구입 의무 및 화석연료 과징금에 의한 경쟁시장의 왜곡 등이다.

이 보고서를 통한 EDF노조의 비판은 최근 미국 전력산업경쟁강화위원회에 제출된 “영국전력사업의 구조개편 경험의 미국에 대한 교훈(원제 : *Lessons from the British Restructuring Experience*”, The Electricity Journal, 97.4)이라는 보고서에서도 유사하게 지적하고 있다.

일본의 경우는 처음부터 노사공동으로 구조조정에 대응하는 전술을 전개하였다. 이듬하여 전기사업 민주화협의회 설립과 사업민주화협정의 체결이었다. 이에 앞서 전력산업노조협의회(이하 전산협)는 일본발송전 노조에서 제기한 문제를 인계하여 1946년 10월에 투쟁의 3대원칙의 하나로 다음과 같은 4대 원칙을 설정하고 사용자측에 요구하였다.

- ① 전력관리법을 중심으로 하는 일련의 관료적 국가관리법 폐지
- ② 시민들에 의한 전기사업의 감독 및 지도기관의 설치
- ③ 전국발송배전사업의 단사화 실현
- ④ 제2항 실현을 위한 전기사업사회법의 제정 및 이 기구가 민주적이고 독립적으로 운영될 수 있도록 독립기구의 설치 등이었다.

전산협의 요구에 대해 회사측도 원칙적으로 의의가 없어 1946년 10월 노사교섭시 가협정서를 체결하였다. 그 내용은, 「제1조(전기사업의 민주화) 조합이 주장하는 4원칙은 회사측도 의의가 없으므로 양당사자는 신속하게 협의회를 구축한

다」이었다. 이 협정을 근거로 1947년에 노사공동의 「전기사업민주화 협의회」가 발족하였다.

전산협은 공동사업에 대응하고자 다음과 같은 자체 민주화 안을 마련하였다.

▲ 기본방향

- 사업경영의 합리화와 전제 관료세력 배제
- 전력산업에 종사하는 자와 시민대중이 함께하는 사업
- 이 방향을 관철하기 위해 전기사업사회화법 제정

▲ 전기사업사회화법의 주요 골자

- 기업규모 : 전국단위 단일회사
 - 원가계산의 비밀주의 타파와 인적 물적 자원의 중복 방지, 전국 요금균일화에 기여
- 기업형태 : 공공회사
 - 거대 금융자본과 봉건관료제 불허
 - 자본과 경영의 분리, 시민에 의한 경영지도체제 확립, 이윤추수 배제, 종업원의 경영참가 보장

▲ 지도기관

- 전력위원회 : 전기생산자, 전기소비자, 관계 학자 및 경험자들로 구성

▲ 감사기관

- 전기사업 감사위원회 : 시민에 의한 전기사업 감사기관으로 운영 등이다.

그러나 이 안은 노사간에 타협을 이루지 못하고 중앙노동위원회의 조정애 들어가고, 내부적으로 9개 배전회사가 완전 민영화를 주장하는 등 이견을 보이다가 결국에는 앞에서 언급했듯이 GHQ의 압력으로 무산되고 말았다. 그러나 전산협의 노력이 완전 수포로 돌아간 것은 아니고, 구조개편에 따른 최대 목표인 조합원의 신분보장과 노동조건 유지에 관철시켜 1951년 1월에 통일단체협약을 체결하였다. 덧붙여서 혼미한 경영사정 속에서도 노동조합이 전기사업의 사회화라는 고도의 목표를 제창하여 여론을 환기시킨 이상과 행동성은 전력산업 노동자들의 차원 높은 노동운동을 보여준 것으로 평가되고 있다.

3. 한국전력공사의 구조조정 현황

한국전력공사의 구조조정은 이미 1994년부터 자체의 계획에 따라 진행되어 왔다. 당시 유행처럼 번졌던 리스트럭처링, 리엔지니어링, 내부노동시장 유연화, 벤치마킹, 수평적 팀제 운영 등 신경영 조류에 편승하여 내부 경영혁신을 시행해 왔다. 당시의 주된 경영혁신 사업은 주로 한계계층 종업원들에 대한 자연감소와 조직의 슬림화 정도에 그쳤다. 그 이후로도 정부주관 하에 한전에 대한 경영진단 실시와 전력산업규제완화 추진으로 특정전기사업자 및 전기 직공급 확대 등의 내용의 전기사업법 일부가 개정되기도 하였다.

그러나 1997년 말 IMF 체제의 돌입으로 기존에 추진해오던 전력사업 구조조정 작업은 기본 방향에서부터 바뀌고 말았다. 줄곧 외국 거대자본이 여러 경로를 통해 입질을 해와 해외 차입 등을 목표로 진입장벽 낮추기 식의 장기적 민영화 계획은 구상하고 있었으나, 지금과 같이 급작스럽게 발전설비의 해외 매각을 추진할 정도는 아니었다. 이는 거대 초국적 자본이 펼치는 국제금융질서에 맥없이 나자빠져 한국에서 신자유주의적 금융세계화가 시작됨을 의미하는 것이다. 이렇게 말할 수 있는 근거는, 1998년도 5월에 정부(기획예산위원회, 산업연구원)가 발표한 발전설비 해외매각의 이유는 부족한 외화를 조달하겠다는 것이었는데¹⁸⁾, 현재 국내에 외화가 차고 넘치는 상황이 되었으면 해외매각 사업은 당연히 중지되어야 함에도 계속 추진한다는 것이다. 계속 추진하는 이유는 바로 거대 초국적 자본과 미국의 전력기자재 제조업체들이 한국 전력시장에 순탄하게 진입할 수 있도록 신작로를 닦아 놓으라는 IMF의 압력 때문인 것이다.

그러면서 정부는 앞에서 언급했듯이 정부투자기관관리기본법을 개정하여 정부의 권한을 강화하고서 전력산업의 구조조정을 단행하고 있다.

18) 동아일보 등 1998. 5. 24 참조

가. 정부의 전력산업 구조개편 배경

정부는 전력산업 구조개편을 하게된 대내외적 여건이 구비되었다는 판단 하에 신속하게 구조개편을 서두르고 있다. 대외적 여건이 조성되었다는 근거는, 첫째, 전력산업은 대규모 투자산업으로 전통적으로 독점 공기업체제가 유지되어 왔으나, 최근 소용량 발전기의 개발 등으로 민간의 전력사업 참여여건이 조성되고 있다는 것으로, 그 예로 영국이 1990년 이후 국영전력회사를 발전·송전·배전으로 분할하여 전격적으로 민영화한 사례와, 미국이 1992년 이후 민간전력회사의 송전만 개방 의무화로 전력 탁송을 일반화하고 소비자의 전력회사 선택권을 확대한 사례, 일본이 1995년에 전기사업법을 개정하여 특정전기사업 및 도매전기사업 등 전력소매 자유화를 추진한 사례, 그리고 태국에서 1996년에 국영전력회사를 발전·송전·배전으로 분할 단계적으로 경쟁도입 및 민영화를 추진하는 사례를 들고 있다. 대외적 여건의 둘째 이유로는 최근 OECD, IBRD, APEC 등 국제기구를 중심으로 각국의 전력산업 재편 노력을 촉진시키고 있는 점을 들고 있는데, 구체적으로, OECD에서 규제개혁 프로그램의 일환으로 회원국 상호간의 전력 등 공익사업 규제 내용 및 구조개편 상황을 점검하는 것과, IBRD가 차관 공여 조건으로 전력·통신·가스 등 공익 서비스분야의 구조개편을 요구하고 있는 점, 그리고 APEC 에너지 실무그룹에서 회원국간 상호투자여건 조성을 위하여 각국의 전력산업 구조개편을 독려하고 있다는 점을 들고 있다.

한편 대내적 여건이 조성되었다는 근거로, 첫째 경제전반에 규제완화 및 시장경제를 지향한다는 현 정부의 경제정책기조로, 산업 전반에 걸친 규제완화 차원에서 전력·통신·가스 등 공익 독점사업에 대한 민간의 참여 촉진을 도모하고, 둘째 IMF 경제위기 이후의 공기업 민영화 및 외국인 투자 촉진을 들고 있다.

나. 정부의 기본계획

정부는 1999년 1월 21일에 전력산업 구조개편 기본계획을 대통령에게 보고하

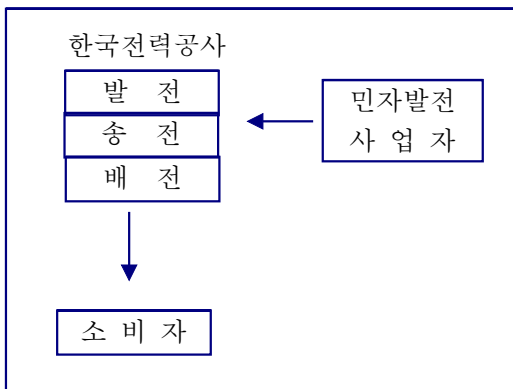
고, 2월에 그 계획을 확정하였다. 이어서 1월 26일에 확정된 구조개편 계획을 한전에 통보하는 한편 산업자원부 내에 「구조개편 추진기획단」을 발족하였으며, 2월에 구조개편 기획단 운영 및 세부실행계획을 수립하여 현재 추진 중에 있다.

전력산업 구조개편의 주요 목적은 ①독점체제인 전력산업에 경쟁을 도입하여 전력공급의 효율성을 제고하고, ②장기적으로 값싸고 안정적인 전력공급의 지속적인 보장과, ③전력사용에 있어서 소비자의 선택권 확대를 통한 편익을 증진한다는 것이다.

또한 구조개편의 기본방향은 단기와 장기로 나누어 추진하되, 단기적 방안으로는 ①발전부문을 5~6개의 발전회사로 분할하여 경쟁을 도입하고, ②분할된 발전회사의 단계적인 민영화로 효율성 증진을 통한 발전원가 절감을 도모한다는 것이며, 장기적 방안으로는 ①배전부문도 수 개의 배전회사로 나누어 전력 도·소매 부문에 본격적인 경쟁을 도입하고, ②송전망을 개방하여 민간업체도 전국적인 송전망을 자유로이 이용토록 보장하여 공정한 경쟁 여건을 조성한다는 것이다. 세부적인 추진은 4단계로 나누어 추진하는 데 구체적 방안은 [그림 1-5]와 같다.

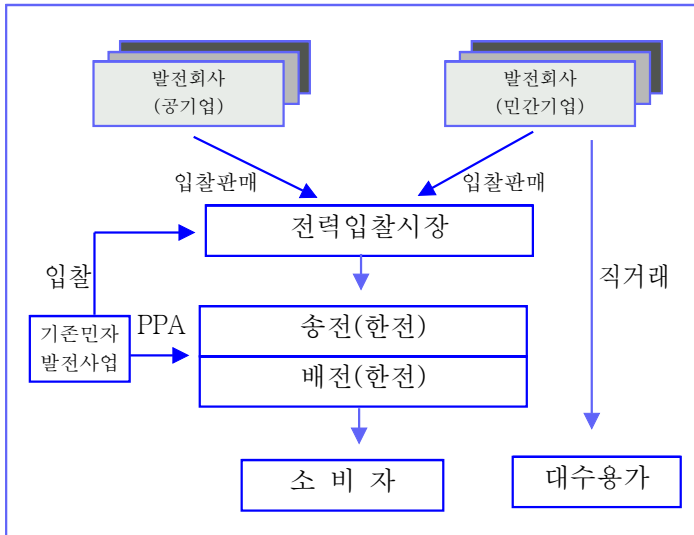
[그림 1-5] 단계별 추진전략

① 제1단계(현행체제)



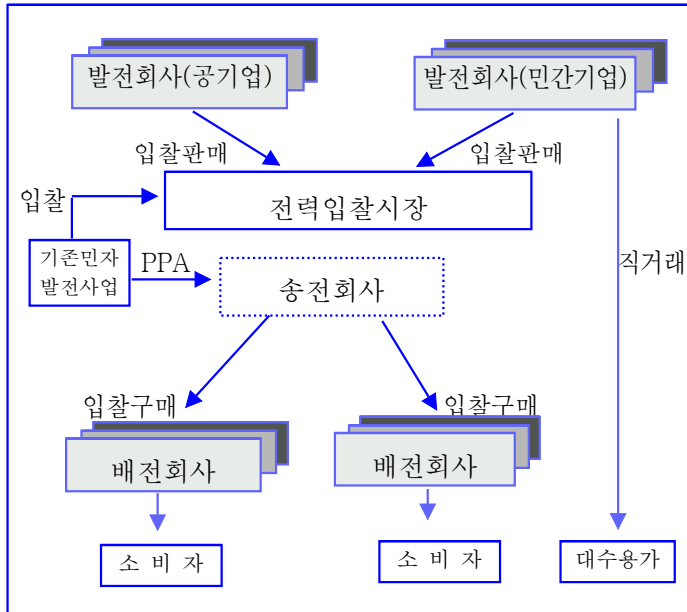
- 한전이 발·송·배전을 모두 독점
- 일부 민자발전사업자가 한전에 전력공급

② 제 2단계(발전경쟁단계)



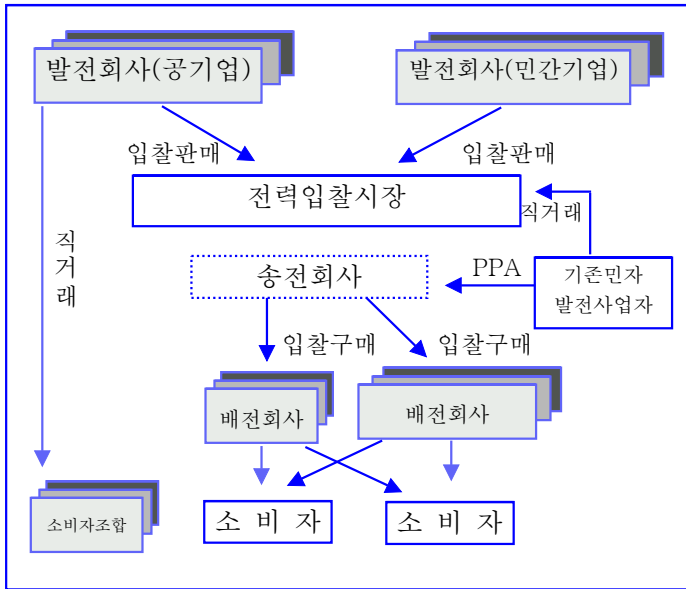
- 발전부문을 한전에서 완전 분리하여 수개의 발전사업자간 분할 경쟁
- 송·배전은 한전이 전담
- 대수용가에 대한 전력 직거래 개시
- ※ PPA (Power Purchase Agreement)
발전회사와 송전회사간에 맺어지는 장기적인 전력수급계약

③ 제 3단계 (도매경쟁단계)



- 배전부문을 한전에서 완전 분리하여 경쟁체제 도입(입찰구매경쟁)
- 송전망을 개방하여 배전회사의 자유로운 사용 보장

④ 제 4단계 (소매경쟁단계)



- 배전망도 개방하여 일반 소비자가 발전회사를 직접 선택하여 전력을 공급받을 수 있는 최종 단계

다. 분야별 경쟁도입 방안

【발전부문】

기존 한전의 발전부문을 수 개의 발전회사로 분리하는 안으로, 우선 전력수급의 안전성과 한전의 대외 신인도 유지를 감안하여 일단 자회사 형태로 분리하되, 자회사 수는 규모의 경제와 담합의 방지를 위한 효율성 등을 감안하여 실질적인 경쟁이 가능하도록 5~7개의 범위 내에서 결정하고, 원자력부문은 발전형태의 특성 및 안전문제 등을 감안하여 별도의 자회사 형태로 구성하는 방안이다.

향후 전력수급 안정과 한전의 대외부채 현황을 고려하여 자회사에 대한 단계적인 민영화를 추진할 계획도 있다. 즉, 99년도에 우선 2개의 발전소를 매각하고 나머지 대외부채 상환을 위해 매각한다는 것으로 한전의 대외부채 현황을 고려해 볼 때, 발전부문은 전부문에 걸쳐 매각하겠다는 의도인 것이다.

【송전부문 및 배전부문】

송전부문은 시장관리 기능과 계통관리 기능으로 전문화하여 송전기능의 효율성을 제고한다는 방안으로, 시장관리 부문은 단계적으로 적절한 전력 POOL(경쟁입찰시장)제를 도입하는 것이다. 전력계통관리는 전국을 관할하는 송전회사가 담당하는 방안을 추진하고 있다.

배전부문은 적정한 수의 자회사로 분할하여, 단계적으로 민영화하는 방안을 고려하고 있는데 이런 방식은 각 지역마다 요금의 차등이 발생하여 아무리 지역별 수요자 분포와 채산성을 감안하여 요금을 정하더라도 지역간 산업간 공동화 현상을 초래할 가능성이 높다.

라. 전력산업 구조개편에 따른 주요 정책사항 및 비판

(1) 관련 산업에 미치는 영향 검토

앞에서도 지적했듯이 전력산업의 구조조정은 여타의 공공부문 내지는 독과점 제조업이 민영화되거나 경쟁체제에 들어가고 난 후에 이루어지는 것이다. 그 이유는 타 산업에 미치는 영향이 크기 때문이다. 우리 나라의 예를 들어 볼 경우 한국중공업은 한국전력에 대한 의존도가 매우 높다(표 1 - 1참조).

한국중공업의 매출액 중 한전 비중이 50%가 넘는 상황('98년도에 한전 비중이 떨어진 이유는 IMF 이후 한전의 건설공사가 중지되어 있는 것에 영향을 받음)에서 한전 발전시설의 민영화는 막대한 영향을 미친다. 효성중공업이나 현대중전기 등 발전기자재 업체의 경우도 마찬가지이다.

또한 한국전력의 산업용 전기요금 수준이 가정용에 비해 42% 수준에 머무르고 있는 현 상황에서 투자보수율 등 전기요금 규제장치를 풀어 요금이 인상될 경우, 발전원단위가 높은 제조업들의 제조원가는 상승할 것이고, 이는 바로 물가와 연

동되어 국내물가상승을 불러온다. 그럼에도 전력산업 구조재편 논의과정에 이에 대한 검토는 눈에 띄이지 않고 있다.

<표 1-1> 한국중공업 매출액구성비

| 년도 | 한전 | 비한전 |
|------|-----|-----|
| 1995 | 60% | 40% |
| 1996 | 56% | 44% |
| 1997 | 58% | 42% |
| 1998 | 36% | 64% |

자료 : 한국중공업 재무제표에서 재구성

(2) 전반적인 에너지 수급정책

전력산업이 구조개편 될 경우 현재까지 정부주도로 이루어졌던 에너지 수급 및 배분정책에 변화가 예상된다. 특히 LNG, 국내무연탄, 원자력 사업 등에 대한 한전의 정책적 보조기능의 변화가 불가피한데, 이에 대해서는 원칙적으로는 자유경쟁에 의하여 조성되어야 하나, 현실적으로는 이들 산업의 정상적인 운영을 위하여 전력부문에서 일정기간 보조가 필요하다. 그러기 위해서는 정책상 특별보조가 필요한 발전소에 대해서는 송·배전 업체가 일정량 이상을 구입토록 의무화하고 이를 소매 요금에 반영하는 방안이 고려될 텐데, 이 경우 전기요금 인상요인으로 작용하여 전기요금의 인상을 초래할 우려가 있다. 또한 외국 전력자본가들은 대부분 종합에너지 자본들로서 이들이 한국 전력시장에 들어왔을 경우 위와 같은 정책은 불공정 시비 요인이 되는 것은 물론, 해외 원유 및 가스 시장을 장악하고 있는 그들이 에너지 시장을 통제할 경우 에너지의 해외 의존도가 98%에 달하는 한국은 에너지 난에 쉽게 봉착될 것이다.

(3) 장기 전력수급계획 문제

현행 한국전력의 발·송·배전 일관 체제에서는 한전이 전력수요를 예측하고 이에 따라 발전소의 발전원·건설물량·건설 시기 등을 일률적으로 결정할 수 있으나, 구조개편 이후에는 이와 같은 체계에 변화가 예상된다. 이에 대해 정부는 업계가 자율적으로 결정하여 제출한 발전 물량 및 발전소 건설시기 등을 기초로 정부가 전반적인 수급상황을 감안하여 조정하겠다는 방안을 구상하고 있는데, 이는 상당히 단순한 방안이다. 자본투자 회수 기간이 긴 전력설비에 투자는 효율성과 이윤을 추구하는 민간기업으로서는 매력적인 일이 아니다. 따라서 전력수요 증가에 따라 필요한 전원의 건설은 정부가 주도해야 하는 것이다. 일본의 전원개발주식회사가 그 대표적인 사례로, 이에 대한 검토가 뒤따라야 하며, 이는 곧 국민의 부담으로 지워지게 된다.

(4) 전기요금 정책

현행 전국 단일요금 체제의 변화는 불가피한데, 지역간 요금 차등화는 지역 또는 산업간의 공동화 현상을 초래하여 국가의 균등발전을 저해한다. 또한 전력공급의 한계비용을 고려할 경우 전력공급을 회피하는 배전회사도 생기게 될 것이다.

(5) 전력부문의 공익적 부담처리 문제

한전은 공기업으로서 여러 가지 준정부적·공익적 기능¹⁹⁾을 수행하여 왔다. 그러나 구조개편 이후 공익적 부담은 별도의 재원을 마련하지 않으면 안 된다. 이에 정부는 특별 목적세의 도입과 채권발행 등으로 재원 마련을 고려하고 있으나,

19) 한전은 농어촌·벽지 전력공급사업, 중소기업 지원, 전력기술 개발 지원, 장기전력수급계획 수립, 전기요금의 차등운영에 의한 산업지원 등의 준정부적·공익적 기능을 수행해 왔다.

어떠한 방식이든 국민의 부담은 가중된다. 미국이나 영국의 경우, 저소득 소비자들을 보호하기 위해 오래 전부터 여러 가지의 프로그램을 운영하고 있으나 민영화를 통해서도 완전 해결이 불가능한 상태이다. 따라서 그들 정부는 업동기나 혹서시에는 전기요금 체불과 무관하게 전기공급 차단을 금지하는 등 규제조치와 전기요금을 할인시켜 주도록 강제하고 있으나 제대로 이행이 안 되는 편이다.

4. 결론

1994년 7월부터 1996년 6월까지 정부 주관 하에 한국전력에 대하여 경영진단이 실시되었다. 한국산업경제연구원, 안진, 삼일 회계법인 등 국내 최고의 경영컨설팅 전문가들이 진단에 참여하였다. 진단결과는, 먼저 규모부문에서 독점 공기업체제로 인해 급격한 수요증가에 효과적으로 대처하고, 규모의 경제실현으로 국가경제를 선진국 수준에 이르게 하는 데 기여하였으며, 경영효율 부문에 대한 진단에서는, 공급신뢰도는 선진국에 비해 불리한 여건에도 불구하고 꾸준히 향상되고 있으며, 전국민 전기보급 등 공익성 제고에 크게 기여하였으며, 특히 전기요금은 세계적으로 저렴한 수준을 시현하고 있다고 진단하고 있다.

한편 민영화 여부에 대한 진단결과는, 한전에 대한 다음 여건을 고려할 경우, 현시점에서 민영화를 추진하는 것은 시기상조임을 강조했다. 그 여건이란 다음과 같다.

- 한국 경제 여건상 향후 20년간 고도성장 유지 가능성
- 전력산업은 지속적인 성장산업이며 한국전력이 부실 공기업이 아니며
- 한국에서의 전력은 지정학적 위치상 비교역제이며
- 민영화시 경제력 집중 및 증권시장에 부담을 초래할 수 있다는 것이다.

따라서 상당기간 공기업 체제를 유지하면서 전력산업 구조개편을 추진하는 것이 바람직하다는 결론이다.

이에 대한 정부의 한전 경영진단반장의 의견도 전체적으로 ‘민영화는 상당기간

불고려'라는 진단결과에 동의하고 있다²⁰⁾.

한편 1999년 3월에 보고된 BAIN & Company에 의한 경영진단에서도 한전에 대한 문제점으로는 경영성과의 악화 추세가 지속되고 있음을 지적하고, 그 원인으로 영업이익 및 현금흐름 악화와 주가 하락을 들고 있다. 덧붙인 원인으로 공익성 위주의 경영을 전개하였기 때문이며, 원화 약세로 인한 수입연료 원가 증가 및 외환차입금 이자 부담 증가를 들고 있다. 경영진단이 한창 시행되던 시기가 IMF 체제로 우리 나라가 가장 어려웠을 때임을 감안할 경우 이와 같은 진단은 타당할 수 있었다. 그러나 최근 한전의 주가는 상승 중에 있으며 달러화의 약화 추세로 BAIN이 지적한 문제는 거의 해결되는 단계에 있다. BAIN은 아울러 한전의 발전부문에 민영화 및 경쟁도입을 할 경우, 전력요금의 상승과 한전의 재정적 부담증가, 전력수급계획의 차질을 가져올 우려가 있다고 하였다. 노동생산성에 관한 대만, 일본, 미국전력사들과의 비교를 통해 우수한 실적을 기록하고 있음을 판명하였고, 평균 전기요금도 영국, 일본, 프랑스(저압) 보다는 싼 것으로 나타났다. 영업원가는 프랑스전력공사, 이태리전력공사, 동경전력에 비해 가장 낮은 수준을 기록하였으며, 영업이익을 또한 해외 전력회사들과 비교시 우수한 편이라고 진단하였다. BAIN은 발전부문 민영화 추진을 전제로 향후 한전의 경영을 진단한 것이기 때문에 위와 같은 지적은 매우 의미가 크다 하겠다.

이처럼 전력산업의 구조조정이 대내외적으로 문제가 많다는 것이 수없이 지적됨에도 불구하고 정부가 계속 추진하겠다는 배경에는 한국의 경제가 국제 금융자본에 대한 대항력을 가지지 못한 데서 기인한다.

그럼에도 정부 및 사용자측의 일관된 민영화 주장의 논리는, “국가소유+독점+규제라는 공기업의 산업조직이 발생시키는 비효율성을 극복하여 현재의 공공부문을 경쟁력 있고 효율적인 기업으로 개편하기 위한 수단”이며, “공익(public interest)라는 모호한 목표와 일반 국민→선출직 공무원→관료→공기업 경영진으로 이어지는 공기업의 다중적 소유지배구조라는 공기업의 구조적 모순을 근원적

20) 전국전력노동조합, '전력산업 구조개편 정책 요구서', 「노동 교섭 실무위원회 자료」, 1999. 6

으로 차단하여 경제적 효율성을 제고하기 위한 방법”으로 민영화를 추진해야 한다는 것이다(이주선 1999. 7.16).

일견 타당한 주장이라 할 수 있으나, 공공재 마저도 사익 창출의 도구로 보는 자유시장경제주의자들의 아전인수격인 옹색한 주장에 지나지 않는다. 아울러 공기업의 비효율성을 정치적 기체에 의한 것이라면, 정치개혁을 우선 주장해야 할 것이다.

그러나 정부의 구조조정에 대한 강고한 입장을 바꾸려 하지 않으니, 국가적 손실을 최소화하는 의미에서 몇 가지 대안을 제시한다.

우선, 전력산업 구조개편 작업을 공개리에 추진해야 한다. ‘실패했던 민영화의 전철을 밟지 않기 위해서라도 집행력이 없는 「공기업민영화추진위원회」 보다는 「민영화추진 특별위원회」 구성이 필요하다(오연천 서울대 교수)고 했으니, 관련 주체들이 모두 참여할 수 있는 법적 지위를 가진 특별기구를 만들어 추진하여야 할 것이다.

그래서 여기서 다시 기본계획 및 세부추진계획에 대하여 논의를 하여야 할 것이다. 지난 '98년 11월 16일 서울 교육문화회관에서 실시한 구조개편(안) 공청회에서 여러 가지 의견이 도출되었으며, 정부 당국자는 그 자리에서 분명하게 개선된 의견을 수렴한 후 다시 한번 공청회를 갖겠다고 천 여명의 시민들이 모인 토론장에서 약속을 했음에도 약속의 이행은커녕 정부 초안대로 그대로 몰고 가는 괴력을 보이는 불신의 시대에서 더 이상 정부만의 추진은 국민적 합의를 얻지 못할 것이기 때문이다.

두 번째, 첫 번째 사항과 관련하여, 규제완화를 목적으로 한다면 1999년 2월에 개정된 정부투자기관관리기본법은 미력이나마 정부투자기관장에 부여했던 권한마저도 운영위원회라는 조직의 신설로 모두 정부가 뺏어갔다. 자율과 책임 경영을 저해하는 무소불위의 운영위원회는 해체되어야 하며, 공익기관을 관리하는 독립기구로 시민 대표와 전기사업종사자 양측대표와 학계, 전문가와 정부 인사가 참여하는 별도의 위원회를 설치하도록 해야 한다.

이제 전기는 공기와 물과 같은 실생활에 없어서는 안될 공공재인 것이다. 이러한 공공재가 민간기업의 자본축적 수단이 되어서는 안 된다.

2년전 프랑스 죠스팽 총리는, 공공부문과 공공서비스를 개념적으로 분리하고, 공익서비스에 치안, 교육, 건강, 우편과 에너지를 포함시켜 국가책임을 한번 더 강조(1997. 6. 19. 의회 연설 중에서) 한 것을 의미 깊게 받아들여야 할 것이다.

< 참고문헌 >

- 강익구, '공기업 구조조정의 현황과 문제점', 「노동과 사회」, 한국노동사회연구소, 1998. 6월호
- 김우영, '민영화와 노사관계', 한국노총중앙연구원, 1997
- 산업자원부, '전력산업 구조개편 기본계획', 1999. 1.21
- 전국전력노동조합, '전력산업 구조개편 정책요구서', 「노동 교섭 실무위원회 자료」, 1999.
- 윤소영, 「신자유주의적 금융 세계화와 워싱턴 컨센서스」, 공감, 1999
- 한국전력공사, '전력산업 구조개편 계획', 1999.2
- _____, '세계 각국의 전력사업 동향', 1998
- _____, '한국전력통계', 1998
- _____, '해외전력통계', 1998
- 東京電力労働組合, 「東電勞組史」, 1971
- 中村太和, 「民營化의 政治經濟學」, 日本經濟評論社, 1996
- 矢島正之, 「電力改革」, 東洋經濟, 1999

제2장 서울지하철공사의 구조조정

1. 문제제기

1974년 8월 15일 서울특별시 지하철본부 소속으로 개통된 서울지하철은 70년대는 도시 운송망의 보조수단으로 기능하다가 80년대 들어서면서 주요 운송수단으로 등장하게 되었다. 이후 서울지하철공사는 서울시의 직접 투자에 의해 확장되어 오면서 지방공기업으로 자리를 굳히게 되었는데 '98년말 현재 총자산 약 3조3천억 원, 매출액 약 6천4백억 원, 정원 11,492 명의 대규모 기업으로 성장했다. 특히 '99년 현재 서울지하철공사가 관할하는 1호선~4호선간의 운행구간은 총 128.9km(철도청, 2기 지하철 노선 제외)에 달하며 전구간에 걸쳐 총 114개의 역이 분산되어 있다.

한편 서울지하철공사 노동조합은 1988년 설립되었고 '98년 말 통계로는 약 9,746 명의 조합원으로 이루어진 조직이다. 노동조합은 차량지부, 역무지부, 기술지부, 승무지부의 4개지부로 구성되어 있으며 각 지부마다 10개 내외의 지회가 있어 총 43개의 지회로 이루어져 있다. 뿐만아니라 지회의 하부단위에는 분회가 조직되어있고 분회장까지는 모두 직선 간부로 구성된다. 서울지하철공사 노동조합은 작업장이 서울 전역에 분산되어 있는 특성과 노동자들의 노동과정이 대체적으로 개별화되어 있는 특성 속에서도 현재까지 탄탄한 조직력을 유지하고 있는 사업장이다. 짧은 노동조합 역사 속에서도 어용집행부를 퇴진시킨 경험을 가지고 있는 동시에 공익사업장으로 분류되어 파업을 할 수 없도록 규정되어있는 현행법 하에서도 '99년 6월 현재까지 세차례의 총파업 경험이 있는 민주노조이다. 현재 상급단체는 민주노총 산하 전국공공운수사회서비스노동조합이다.

'98년에 이은 '99년의 공공부문 구조조정은 서울지하철노동조합에 있어 대단히 중대한 결정을 요구하고 있었다. '98년 많은 노동조합들이 정부와 자본이 추진한 구조조정

의 회오리 앞에서 무력하게 쓰러지거나 양보교섭을 할 수밖에 없었던 상황을 지켜보면서 '98년 하반기부터 진행된 서울지하철공사 구조조정에 대하여 노동조합에서는 이미 '불법 파업'을 기정사실화 할 수밖에 없는 조건에 놓였는데 이는 현장 조합원들로부터 올라온 강력한 요구이기도 했다.

더욱이 정부와 서울시, 그리고 공사측에서 노동조합에 요구했던 구조조정안의 핵심은 '89년 수십 명의 해고와 구속을 경험하면서 쟁취했던 직제개편(근무방식 개편)을 다시 훼손시키겠다는 것이었다. 즉 2,078 명 감축과 이로 인해 발생할 문제들을 최소화하기 위해 남아있는 노동자들에게 노동시간 증대가 필요하며 이를 완수하는 형태는 곧 현 직제 수준을 후퇴시켜야 한다는 것이다. 결국 구조조정을 둘러싼 노사간의 갈등은 '99년 4월에 들어서면서 집중적으로 증폭되기 시작하였고 4월 19일 돌입한 총파업은 서울지하철공사 노동조합 투쟁 역사상 전무했던 8일간의 완전한 파업으로 이어졌다.

'99년 상반기 서울지하철공사 노동조합의 총파업은 여러 가지 의미를 안고 있다. 우선 서울지하철공사 노동조합은 공공부문이기 때문에 상대적으로 파급력이 크다는 특징을 가지고 있었으며 특히 수도권에 존재하는 대규모 사업장이라는 데에서 이들의 투쟁이 세간의 이목을 집중시킬 수 있는 조건에 놓여있었다는 점이다. 뿐만아니라 이렇게 지명도가 높고 파급력이 강한 조건에 있는 노동조합이 '국민적 지지'를 업고 정부가 밀어붙이는 구조조정 정책에 정면으로 반대하는 입장을 분명히 하고 장기간에 걸친 총파업을 수행했다는 점이다. 이는 '99년 상반기 전체 민주노조 진영에서는 대단히 주요한 사안이 되었다. 이 파업은 결국 '99년 상반기 공공부문 투쟁을 확산시키는 데 중대한 역할을 하였고 그 투쟁이 폭발적이었던 만큼 상반기 노정관계 재편의 중요한 계기가 될 수 있었던 위력적인 투쟁이 되었다.

따라서 이 글에서는 서울지하철공사의 구조조정을 둘러싼 전 과정을 분석할 것이다. 우리는 여기에서 서울지하철공사 노동조합이 정부의 강력한 신자유주의적 구조조정을 완전히 깨지 못하고 파업을 일단락하는 그 순간까지 대단히 공세적으로 구조조정에 대응했던 양상을 살펴볼 수 있을 것이다. 또한 서울지하철공사 노동조합이 '99년 구조조정 투쟁을 통해 보여준 '공황기 노동조합 투쟁'의 의미를 되새길 수 있게 될 것이다.

2. 행정자치부의 구조조정 지침

정부는 '98년 구조조정이라는 미명하에 공공부문에 대한 1차 무더기 정리해고를 실시한 후²¹⁾ '98년 하반기에 추가로 계획된 구조조정 안에 따라 기획예산위원회, 행정자치부 및 서울시 등이 주체가 되어 서울지하철공사에 대한 대대적인 구조조정을 강제하고 있었다. 이러한 구조조정안에 명분을 신기 위해서 서울지하철공사 경영진들은 외부연구기관(삼성경제연구소 및 산동회계법인)에 경영진단을 의뢰하였다. 그리고 그 결과를 고려해 구조조정안을 확정하겠다는 공식입장을 제출하고 있었지만 사실은 이미 정원 대비 30%수준의 인원감축안을 서울시에 보고한 상태였다.

공사측에서 서울시에 제출한 '99년 서울지하철공사의 구조조정 안은 핵심적으로는 교대근무방식의 개편을 통한 노동시간 연장이다. 그리고 이 과정에서 발생하는 유희노동력은 감소시키겠다는 것이며 그외의 다른 합리화 내용은 대체적으로 행정자치부와 기획예산위원회에서 제시했던 예산지침이나 인력조정요구안에 충실히 따르고 있다.

한편 행정자치부에서 지침으로 내리고 있는 공공부문 구조조정의 핵심은 인력감축과 임금감축을 통한 비용절감이다. 이 시기에 확정된 『지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신 계획』에서는 전국의 지방공기업 형태인 4개 지하철에서만 전체(평균) 23.8%의 인원을 감축해야 한다고 못박고 있으며 이는 총 5,288 명에 달한다. 그 중 서울지하철공사의 조정인원은 이들 4개 지하철 중 가장 높은 조정 비율로 정원의 30% 감축(3,447 명)을 목표로 하고 있다.

행정자치부의 요구사항은 현원 대비 통상 20%~30%의 인원을 해고하라는 것이었다. 게다가 이러한 외형적 구조조정을 추진하는 동시에 비용절감을 위한 새로운 기업내부의 합리화를 추가로 달성하라고 요구하고 있었는데 이는 <표 2-3>에서 보여주듯이 '98년 연말에 제시된 '99년 지방공사·공단 예산편성보완지침에서 잘 나타나고 있다.

21) '98년 10월 15일까지만 해도 이미 공기업에서 8,639 명, 정부산하기관에서 3,780 명, 출연연구기관에서 2,058 명을 감축시켰으며 연초 계획했던 총 21,235 명을 연말까지는 무난히 해고시킬 수 있을 것이라 판단하고 있었다(기획예산위원회, 『공공부문 개혁실적 및 중기재정 계획 수립 보고 내용』, 98.10.29).

<표 2-1> '98년 하반기 서울시에 제출한 공사측 구조조정 안

| | 구체 내용 |
|------------|---|
| 관리목표 | <ul style="list-style-type: none"> · 작고 효율적인 조직구조로 재편 · 정원의 30% 인력 감축 · 목표년도 년 800억원 비용 절감 |
| 추진방향 | <ul style="list-style-type: none"> · 서울시의 투자기관 경영개선계획에 따라 외부전문기관에 경영진단 · 진단결과를 토대로 구조조정 방안 확정, 실행 |
| 조직구조 재편 | <ul style="list-style-type: none"> · 분권·자율·책임경영 목표 · 본사조직·기능 축소 · 기획조정·지원관리·투자집행·안전지도·감사기능만 존치 · 유사기능·조직 통폐합 · 현업조직기능강화, 현장중심 조직으로 분권화 · 호선별 사업본부체를 도입하여 경영방침내에서 자율책임경영 · 본사의 사업수행기능과 현업사무소의 기능을 통폐합, 사업본부내 처·부과 단위로 개편, 의사결정·실행단계축소 |
| 근무제도 개선 | <ul style="list-style-type: none"> · 인력절감형, 생산성향상 목표 · 탄력적 근로시간제 도입(1개월 단위 56시간 한도) · 역근무제 조정(4조3교대제→3조2교대제, 일근자 조정) · 교대근무휴일제 개선(월 18일→20일 근무, 승무 월 17.3일→19일) · 건축·설비·AFC분야 일근제 확대 |
| 인사·보수제도 개선 | <ul style="list-style-type: none"> · 경쟁원리 도입, 능률제고 목표 · 인사·보수제도 : 연공→능력중심의 성과주의(간부) · 직렬·직종체계 : 1직렬·1직종 위주→1직렬·다직종 위주 |
| 민간외주 용역확대 | <ul style="list-style-type: none"> · 감량경영 목표 · 승차권 판매, 전동차 정비, 레도시설 유지보수 등 · 2002년까지 단계적 추진 |
| 추진계획 | <ul style="list-style-type: none"> · 외부전문기관 경영진단 실시 : 98.9~11(3개월간) · 구조조정(안) 확정 및 실행 : 노사합의(협의) 적극 노력, 정원의 인력조정→2기 지하철 등 신설지하철 운영 소요인력으로 할애 건의(서울시 및 건설교통부 조정) · 성과측정 : 구조조정 성과도를 경영평가지(자체, 서울시) 측정 |

자료 : 서울지하철공사 노동조합, 1998, 『서울시에 제출한 공사측 구조조정 안』

<표 2-2> 지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신 계획 (단위 : 명)

| 공사·공단명 | | 정원 | 조정인원 | 조정후정원 | 조정비율 |
|--------------|--------|--------|-------|--------|-------|
| 지하철공사 (4) | 서울 | 11,492 | 3,447 | 8,045 | 30% |
| | 서울도시철도 | 7,944 | 1,588 | 6,356 | 20% |
| | 대구 | 1,510 | 189 | 1,321 | 12.5% |
| | 인천 | 1,243 | 64 | 1,179 | 5.1% |
| | 계 | 22,189 | 5,288 | 16,901 | 23.7% |

자료 : 행정자치부 공기업과, 1998, 『지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신 계획』

<표 2-3> '99년 지방공사·공단 예산편성보완지침

| | 세부지침 내용 |
|------|--|
| 인건비 | <ul style="list-style-type: none"> '98년 인건비 총집행액중 '98년 감축계획인원분을 제외, 여기에 4.5% 재원을 추가삭감하여 편성 |
| 임금체계 | <ul style="list-style-type: none"> 연봉제 도입을 기본으로 함, 연봉제가 임금인상의 수단으로 활용되지 않도록 연봉액 결정 체력단련비 폐지, 수당 등은 기본급으로 합산 개인별인센티브 부여 : 성과상여금 <ul style="list-style-type: none"> 대상 : '99년 연봉제 시행대상(임원, 부장급이상, 의사)을 제외한 공사·공단의 직원 재원 : 종래의 후생복지비 중 체력단련비 폐지금액 지급시기 : 매년 12월말(연 1회 지급) 평가방법 : 개인별 업무성과평가 지급방법 : 개인별 업무성과평가 결과 5개 등급별로 차등지급 기관별 인센티브 부여 : 경영실적수당 지급률 조정 <ul style="list-style-type: none"> 경영실적수당 지급률조정 : 5개등급 구분(가급~마급, 기본급의 260%~100%) *현행은 기본급의 190%~220% '98.10.2에 권고한 『지방공사·공단 구조조정 및 경영혁신계획』 보다 정원을 추가로 감축하여 운영하는 경우 절감되는 인건비의 1년분을 법인 자체적인 인센티브 상여금으로 활용가능 |
| 경비 | <ul style="list-style-type: none"> 경상경비는 '98년 수준으로 계상하되 실제예산계상은 '98년 집행액에서 '98년 및 '99년 정원감축계획, 직제 및 업무조정 등에 따른 경비 삭감후 그 잔액의 10%이상을 절감한 수준으로 편성 과다한 유급휴가제도를 축소하고 휴가의 철저한 시행으로 예산지출 억제 주택대출금, 학자금, 경조사비 성격의 예산은 최대한 억제 건물관리, 전산운영 등 아웃소싱 분야 최대한 민간위탁 |

자료 : 행정자치부, 98.11.6, 『'99년 지방공사·공단 예산편성보완지침』에서 재구성

행정자치부의 요구에 따르면 인원감축은 당초 계획대로 이루어야 하며, 뿐만아니라 인원감축 이후에는 남아있는 노동자들에게 평균 4.5% 수준의 임금감소를 겪게 해야 한다는 것이다. 게다가 이 깎이는 임금은 노동자들마다 크게 달라질 수 있어야 한다는 것을 강조하고 있는데, 이는 바로 다름 아닌 연봉제 및 인센티브제 도입이다. 우선, 연봉제는 노동자와 기업주간 개별 임금계약의 형태를 띠게 된다. 또한 이는 노동자들의 개별 목표관리와 이 결과의 측정에 따라 결정된다. 그렇게 된다면 당연히 연봉제가 의

도하는 것이 임금감축의 측면보다는 노동자 통제의 극대화를 통한 노조무력화라는 점이라는 것을 쉽게 파악할 수 있다. 결국 이러한 문제점을 감안할 때 연봉제 도입은 노동조합에 있어 사활이 걸린 매우 중대한 문제가 된다. '지침'에서는 연봉제를 당장은 비조합원 대상인 간부 사원 중심으로 도입하라고 제한하고 있지만 정부의 장기 전망에 의하면 2001년까지 전종업원으로 확대한다는 계획을 가지고 있어 연봉제와 관련한 노사간의 갈등이 머지않아 크게 번질 것으로 보인다.

한편 인센티브제는 정부에서 시행하는 경영평가 대상 공기업들에게는 그다지 어색하지 않은 제도인데 왜냐하면 기관별 경영실적상여금제도는 이미 존재하고 있었기 때문이다. 그러나 '지침'에서는 이 경영실적상여금의 차등화 규모가 더욱 커진다는 데에 문제가 있다 하겠다. 즉, 경영실적에 대한 경영실적수당은 '98년까지 현행 190%~220%에 이르는데 이것이 100%~260%로 조정된다는 것이다. 뿐만아니라 개인별 성과상여제도까지 추가하게 되면 개별노동자간 임금격차는 '평가' 결과에 따라 극심한 차이를 발생시킬 수도 있음을 보여준다. 두가지 인센티브에서 가장 높은 점수를 받은 노동자와 가장 낮은 점수를 받은 노동자간에는 연간 기본급 기준 임금격차가 최고 560%에서 최저 100%의 큰 폭으로 발생하게 될 것이다.

또한 행정자치부 지침에서는 지방공사, 공단, 구조조정 및 경영혁신계획(서울지하철 공사의 경우 3,447 명)보다 추가로 노동자를 감원하는 경우에는 그에 해당하는 인건비 1년분을 인센티브상여금으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 이는 다시말하면 옆에서 해고된 동료들 그대도 방치한 대가로 퇴출된 노동자에게 그간 지급되던 임금을 남아있는 노동자들이 나눠 갖을 수 있게 된다는 것이다. 그리고 임금을 덜주기 위해 휴가를 꼭 쓰도록 요구하고 있으며 복리후생적 성격을 띠고 있었던 모든 범주의 간접인건비 최소화를 주장하고 있고 공기업의 핵심분야 조차도 비용절감을 위해서라면 과감히 민간화할 것을 요구하고 있다.

<표 2-4> 개인별 업무성과평가에 따른 인센티브 지급방법

| | 수 | 우 | 미 | 양 | 가 |
|------------|------|------|------|----|----|
| 지급인원 | 10% | 15% | 25% | 0% | 0% |
| 지급률(기본급대비) | 300% | 200% | 100% | 0% | 0% |

자료 : 앞의 자료

<표 2-5> 기관별 인센티브지급률 조정

| 등급 | 지급률 | 지급기준 | 등급결정자 |
|----|-----------|-----------------------|---------|
| 가급 | 기본급의 260% | 전년도 경영평가 결과에 따라 결정 | 법인설립단체장 |
| 나급 | 기본급의 220% | | |
| 다급 | 기본급의 180% | | |
| 라급 | 기본급의 140% | | |
| 마급 | 기본급의 100% | | |

자료 : 앞의 자료

3. 1차 외부 연구 용역 결과²²⁾

산동회계법인에서 제출한 『서울지하철공사 경영진단 중간보고서』에 의하면 경영진단의 이유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

| 연구의 배경 |
|---|
| ① 누적적자와 악화된 재무구조 개선을 위한 사업영역 재구축 ② 운영수지 개선을 위한 비효율적 조직구성과 인력구조 개선 ③ 감독권한의 적절한 배분과 자율성 확보로 자체경쟁력 강화 ④ 불안정한 노사관계 재정립 ⑤ 고비용-저효율시스템 극복 ⑥ 정보정책부합과 유연한 대응 |



| 건설한 공익기업 구축을 위한 방안 |
|---|
| ① 경쟁력있는 사업영역 확보 ② 경쟁력있는 조직구성 ③ 효율적 조직 구성 ④ 능력주의 인사제도 정착 ⑤ 대고객서비스 개선 |

보고서에서 연구의 배경으로 즉, 문제제기의 내용으로 설명하고 있는 것은 우선 막대한 누적적자 때문에 악화된 재무구조를 개선해야 한다는 것이다. 이를 위해 보고서에서는 민영화와 민간위탁을 검토하고 있다. 또한 운영수지의 개선, 즉 비용절감을 위

22) 산동회계법인, 98. 10. 27, 『서울지하철공사 경영진단 중간보고서』.

해서 비대한 조직부분의 인원을 최소화하고 정원을 조정하여 인건비 총액을 줄일 것을 제안하고 있다. 불안정한 노사관계를 재정립하기 위해서 능력주의 인사제도를 도입하도록 제안하고 있다. 항목별로 자세히 살펴보자.

가. 민영화

보고서에서는 재무구조 개선과 수익성 확보, 그리고 불안정한 노사관계 문제 등의 해결 대안으로 소유구조 및 운영구조에 대한 대안모색을 시도하고 있다. 그 대표적 방식이 민영화이다. 민영화의 시기와 방식에 대해서는 언급하고 있지 않지만 경영 각 부분에 어떠한 장단점이 있는지를 검토하고 있다. 그러나 그 평가에 있어서는 많은 문제점을 나타내고 있다.

(1) 재정

보고서에서는 민영화가 이루어지게 되면 재정에 있어 정부의 부담이 해소될 것이라고 주장하고 있으며, 다양한 재원구성력을 확보할 수 있다고 보고한다. 그러나 몇 가지 이유에서 살펴볼 때 이는 재정문제 해결을 위한 대안이 될 수 없음을 알 수 있다. 우선, 서울지하철공사가 현재의 상태로 지속된다면 적자는 계속 누적될 것이고 재무구조는 시간이 지날수록 더욱 악화될 것이다.²³⁾ 그렇다면 이러한 기업을 현 조건대로 매입할 수 있는 민간자본은 없을 것이다. 매입을 할 의지가 있는 민간자본이 있다면 당장 부채탕감이나 보조금 등을 요구하게 될 것이다. 부채탕감을 이루어준다면 그 탕감액은 결국 정부가 떠맡아야 되고 이는 곧 혈세로 충당될 것이다. 이는 최근 발생한 빅

23) 서울지하철공사는 정상적인 운행이 되기 시작하면서부터(1984년부터) 적자운영을 지속해 오고 있다. 그 이유(뒤의 '서울지하철공사 구조조정의 한계와 문제점' 참조 바람)는 수조원에 달하는 과도한 건설부채와 이로 인한 거액의 금융비용지출, 원가지출에 비해 매우 낮은 승차요금(매출액) 등으로 설명할 수 있다. 따라서 건설부채 이관이나 보조금 증액, 승차요금 상승 등이 이루어지지 않으면 이 고질적인 문제는 해결될 수 없는 것이 된다.

딜과 부실기업의 국내외 매각과정에서 여실히 드러났다. 따라서 정부의 재정 부담은 결코 해소되지 못할 것이다.

두번째, 다양한 재원구성력 자체가 재무구조에 기여하는 의미는 별로 없다. 현재 지하철공사의 외부자금조달은 주로 공채와 차입금에 의존하고 있는데 공채로 자금조달을 하든, 금융기관 차입으로 자금조달을 하든, 혹은 차관으로 자금조달을 하든 그것이 재무구조와 수익성에 직접 미치는 영향은 대단히 미미할 뿐이다. 오히려 민간으로 이양될 경우 지하철의 공공성 때문에 정부나 서울시가 보조하지 않으면 안 될 상황으로 몰릴 가능성도 대단히 높다. 민영화 된 서울지하철주식회사(분명 이는 민간독점이 될 것이다)가 부도를 낸다는 것은 있을 수 없는 일이기 때문이다.

<표 2-6> 민영화의 장점과 단점 비교

| | 장 점 | 단 점 |
|--------|--|--|
| 재정 | <ul style="list-style-type: none"> 정부의 재정부담해소 다양한 재원구성력을 확보할 수 있음 | <ul style="list-style-type: none"> 최대한 합리화하더라도 당기순이익개선 어려움 부채부담할 민간기업 존재여부 의심 향후 지속적인 투자감당의 어려움 |
| 경영 자율성 | <ul style="list-style-type: none"> 조직구조, 인력개편, 사업영역확대, 요금결정에 있어 자율성 확보 책임경영의 실행과 도입 가능 | <ul style="list-style-type: none"> 공익사업이 실질적으로 정부의 규제로부터 벗어나는데 오랜 시간 및 노력 소요 |
| 공익성 | <ul style="list-style-type: none"> 공무원의 안일한 정신을 벗고 철저한 서비스 제공 | <ul style="list-style-type: none"> 공공성 줄고 이윤극대화로 인한 요금결정, 공급선결정, 인력감축 등 각종문제 야기 |
| 경영 합리화 | <ul style="list-style-type: none"> 전문성 소유 경영인확보 가능 조직 유연성확보, 조직설계 및 관리의 효율성 확보, 인력운용의 융통성확보 종업원 책임성 증대 경영수지개선노력 강화 | <ul style="list-style-type: none"> 인력교체에 대해 노조의 고용승계 요구로 인해 합리화 과정에서 많은 시간과 고통이 수반될 것임 |
| 여론 | - | <ul style="list-style-type: none"> 특단의 대책없이 여론 악화 가능성 |
| 서비스 | <ul style="list-style-type: none"> 공무원과 같은 안일한 직무태도 및 서비스 정신의 부재 사라질 것 | <ul style="list-style-type: none"> 기술과 노하우의 부족으로 상당시간의 서비스 안정 기간 소요 요금인상으로 불만증폭 서비스개선에 소요되는 투자비 과다로 어려움 |

자료 : 산동회계법인, 98.10.27, 『서울지하철공사 경영진단 중간보고서』

<표 2-7> 서울지하철 자원조달 현황

(단위 : 억원)

| | 총사업비 | 중앙정부지원 | 서울시(공사) 부담 | |
|-------|--------------|-----------|---------------|-------|
| | | | 23,277(97.3%) | |
| 1~4호선 | 23,926(100%) | 649(2.7%) | 일반회계 | 5,364 |
| | | | 산업은행자금 | 3,140 |
| | | | 일반은행자금 | 1,371 |
| | | | 지하철공채 | 2,789 |
| | | | 공사채발행 | 3,966 |
| | | | 기타자금차입 | 2,315 |
| | | | 외자 | 4,021 |
| | | | 기타수입 | 311 |

자료 : 서울지하철공사 노동조합 제공, 1997년 기준

(2) 경영자율성

지하철을 민영화한다면 사적 자본의 독자적 기업운영이 이루어질 수 있기 때문에 경영자율성은 정부의 간섭이 최소화된 수준에서 이루어질 것으로 보인다. 그러나 이 과정에서 간과할 수 없는 것은 조직구조, 인력개편의 문제에 있어 노동조합의 동의가 반드시 선행되어야 하기 때문에 그 자율성이라는 의미도 기업주의 배타적 자율성만이 관철되지는 못할 것이라는 점이다. 또한 요금결정 문제에 있어서도 정부 개입이나 간섭이 전혀 없을 것이라 판단하는 것도 무리가 있을 것으로 보인다. 정부는 여전히 정치적 구조 속에서라도 공공요금억제 정책을 구사해야 한다. 특히 '99년 들어서면서 본격화된 경기부양정책으로 인해 머지 않은 시기에 도래할 인플레이션을 억제해야 할 필요성을 더욱 느끼게 될 것이다.

(3) 공익성

공공의 영역인 지하철은 어렵고 열악한 조건에서도 지난 수십년간 공공서비스를 제공해 왔다. 그럼에도 불구하고 이 기업이 민영화 되었을 때 공익성을 더 잘 실현할 수 있다는 주장은 해외의 많은 민영화 사례에서 드러나듯이 전혀 가능성 없는 얘기이다.

예를 들어 영국철도를 보자. 민영화 과정에서 수십개의 초국적 자본에 분할 매각된 영국철도는 현재 유럽연합 내에서 가장 높은 운송요금과 가장 열악한 노동자 임금과 가장 질 나쁜 서비스를 제공하는 것으로 알려져 있다. 영국 철도의 노동조건과 대시민 서비스가 나빠진 데는 그럴 수밖에 없는 이유가 있는데 이는 영국철도를 사들인 초국적 자본들이 투자한 자금을 하루라도 빨리 회수하기 위해 이런 조치들이었다. 요금을 대폭 인상시킬 수밖에 없었고 노동자의 근로조건을 하향화시킬 수밖에 없었던 것이다. 특히 수익성이 적은 오지에 깔려있던 철로에는 더 이상 객차를 보내지 않게 되었다. 서울지하철이 민영화 되었을 때 예측 가능한 부분은 공익성의 추구가 최소한 더 이상 확대되지 않을 가능성이 훨씬 많다는 것이다.

(4) 경영합리화

보고서에서 민영화를 통해 달성할 수 있다고 주장하는 경영합리화의 구체적인 내용을 보면, 반드시 민영화를 통해야만 경영합리화가 이루어질 수 있다고 주장하고 있는데 이에 대한 설득력이 부족하다. 물론 지금까지 정부의 낙하산 인사로 인해 비전문경영인 집단이 서울지하철공사의 운영을 책임졌던 문제는 해결될 수 있을 것이다. 그러나 민간부문의 경영이 모두 전문경영진에 의해 이루어졌기 때문에 민간기업이 모두 효율적으로 운영되지만은 않았다. 그랬다면 민간 대기업에서 부도가 나거나 이들 기업이 파산하는 일은 없었을 것이기 때문이다. 이 문제는 오히려 정부에서 낙하산 인사를 배제하고 전문경영인을 추천하는 것으로 손쉽게 해결될 수 있을 것이다.

따라서 민영화를 통해 조직유연성을 제고할 수 있으며, 조직설계 및 관리의 효율성을 확보할 수 있고, 인력운용의 융통성 역시 확보하기 쉬우며, 종업원 책임성도 높아지고, 경영수지개선 노력도 강화될 것이라는 주장에는 동의하기 어렵다. 이러한 진단에서 간과하고 있는 것은 경영합리화의 내용이 대부분 노동자들의 노동조건과 관련된 사항임에도 불구하고 노동자들의 저항은 염두에 두고 있지 않다는 점이다. 설사 저항이 있더라도 이는 일정한 시간과 고통을 겪고나면 해결될 것으로 전망하고 있다. 민간 기업에서도 90년대에 들어 경영합리화를 지속적으로 추진해 왔으나 노동조합의 반대

에 부딪쳐 좌초된 경우가 허다하다. 더군다나 전문경영인을 확보하는 문제의 경우나 종업원 책임성의 문제는 노동조합의 전략적인 경영참가 없이는 실제로 이루어질 수 없는 문제들이다. 전문경영인을 고용하고 있는 재벌기업의 경우 부도가 나고 부실화되는 이유가 무엇인가. 말로만 존재하는 전문경영인, 소유주의 전횡을 막을 수 없는 전문경영인, 즉 한국 전문경영인 체제의 실체 때문이다. 또한 공기업의 종업원이 책임성이 없다는 것도 근거 없는 주장이지만 설사 그렇다고 하더라도 이는 정부의 관료주의가 그대로 공기업 조직 안으로 이관된 것에 불과하다. 이를 극복할 수 있는 방법은 오직 하나, 노동자들이 실질적인 경영참가를 통해 그간 공기업 내에 존재해 왔던 낡고 보수적이며 관료화된 부패, 무능 정부의 잔재를 일소하는 것으로부터 시작되어야 할 것이다.

나. 민간위탁

보고서에서 민간위탁이 고려되고 있는 이유는 민영화를 장기적으로 추진해야 하기 때문으로 파악된다. 앞서 지적하였듯이 서울지하철 민영화에 대한 논의는 최근의 연구 보고서에서 다소간의 모색만 이루어져 있을 뿐이지 구체적인 연구는 아직 충분히 이루어지지 않은 것으로 보인다. 보고서에서도 주요 검토 대상으로 상정하고 있기는 하지만 여러 가지 부담스러운 단점들 때문에 쉽게 민영화를 권유하지는 못하고 있다. 따라서 민영화에 대한 과도기적 형태로 민간위탁을 고려의 대상으로 파악하고 있는 것으로 보인다. 민간위탁은 소유는 현재의 (지방)정부가, 운영은 민간이 하는 방식을 말한다. 보고서에서는 다음과 같이 위탁의 방식별 장·단점을 비교하고 있는데 왜 위탁의 문제가 주요하게 고려되고 있는지에 대해서는 충분히 설명되지 않고 있다. 그러나 그 궁극적 목표는 일차적으로 비용절감을 극대화하는 것이며 이차적으로 민영화로 가는 가교역할을 수행하려는 것이다.

<표 2-8> 서울지하철공사 비분리위탁과 분리위탁의 장·단점 비교

| | 비분리 위탁 | 분리 위탁 |
|-----|--|---|
| 내용 | <ul style="list-style-type: none"> 업무를 분야별로 분리시키지 않고 단순반복업무, 3D업무, 인력과다소요 업무만을 일부 개별 민간위탁함 | <ul style="list-style-type: none"> 업무를 역무, 승무, 차량, 시설관리, 설비, 기타의 6개분야로 분리시켜 각각을 전부 민간위탁함 |
| 장점 | <ul style="list-style-type: none"> 시설 및 설비의 안전, 기술력, 경험을 보유하고 있으므로 사고발생가능성 적음, 일정한 수준의 서비스 제공이 가능, 사고발생시 신속한 대처가 가능 외주용역업체 선정이 용이함 | <ul style="list-style-type: none"> 본사 기획·관리·조정업무를 제외한 대부분을 민간위탁할 수 있으므로 비용절감 및 인력활용도 높음 관련성있는 업무를 한단위로 묶어 민간위탁 함으로써 위탁업체수가 적어 관리용이, 효율적 |
| 문제점 | <ul style="list-style-type: none"> 비용절감 및 인력 활용 효과에 한계 위탁관리업체 수 많아 관리업무가 많음 | <ul style="list-style-type: none"> 승무, 역무, 차량, 시설관리, 설비 등 분야별로 원가계산이 불가능하므로 위탁수수료 산정에 어려움 역무를 제외한 다른 부서를 위탁한 능력업체부족 |

자료 : 산동회계법인, 98.10.27, 『서울지하철공사 경영진단 중간보고서』.

이러한 모색들 또한 충분한 설득력을 가지지 못하는데 민간위탁을 통해 위탁 본래의 목적(비용절감)을 이룬다 하더라도 앞서 설명하였듯이 그 절감 규모는 현재의 서울지하철공사 내에 누적되는 손실액의 규모에 준해 볼 때 현저히 낮은 수준에 불과할 것이다. 또한 (지방)정부가 운영에 전혀 개입하지 않는다면 몰라도 그럴 수 없는 상황에서는 의사결정의 단계가 하나 더 생기는 문제가 발생해 오히려 조직운영상의 비효율성이 증대될 가능성이 높다. 또한 총체적인 경영시스템이 제대로 구축되지 않아 돌발적으로 발생할 수 있는 사태에 효과적으로 대응할 수 없게 될 것이다. 더불어 민간위탁을 위하여 자회사를 설립한다면 새로운 비용부담이 발생해 본래 목적에 위배된다. 외부 독립기관에 용역을 준다 하더라도 현재로선 책임질 수 있는 기업이 없는 상황이다. 결국 위탁을 검토하는 보고서 내용에는 위탁이 갖는 문제점이 더욱 크게 부각되고 있는 셈이다.

다. 인사제도 개편

한편 보고서에서는 민영화와 민간위탁 뿐만아니라 경영개혁을 위한 또 하나의 대안으로 인사제도의 개편을 제시하고 있다. 물론 이는 승진, 경력관리, 인사고과, 교육훈련, 임금 등에 걸친 총체적 체계로의 인사제도의 전면적 개편을 제시하고 있다.

보고서에서 진단하고 있는 서울지하철공사의 인사제도는 철저히 능력주의 인사제도에 뿌리를 두고 작성되었음을 한 눈에 알 수 있다. 능력주의 인사제도란 노동자 개개인의 능력을 제고시켜 살맛 나는 직장생활을 할 수 있도록 조력하는 제도가 아니라, 노동자들을 끊임없이 경쟁시키고 기업 안으로만 가두어 노동조합을 무력화시키고 기업형 노동자를 양산하는 자본의 총체적 인력관리 시스템이다. ‘경쟁’이라는 의미에 이미 길들여져 있는 많은 젊은 노동자들에게는 승진과 고임금에 대한 무리한 기대감을 심어주고 장기근속 노동자들에게는 저임금과 승진적체, 조기퇴직을 안겨주는 것이 바로 능력주의 인사제도의 실제 기능이다²⁴⁾. 여기에 비추어 볼 때 이미 존재하고 있는 문제점을 정확히 진단하고 매우 진보적인 안을 제시하고 있는 서울지하철공사 노동조합 직제 개편추진위원회의 안은 주목해 볼 만하다.

서울지하철공사 노동조합의 직제개편 요구안은 사측의 경영 및 인사 전횡으로 인해 발생할 수 있는 노동자간의 위화감과 승진, 임금격차를 일소시키고 생애임금확보를 통한 평생직장 건설을 도모하는 방향으로 설정되어 있다. 특히 보직자 결정에 있어 상향식 투표제 도입을 모색하고 있어 작업장 민주주의의 실현에 접근하고 있음을 알 수 있다. 민간기업의 노동조합에서도 이와 유사한 요구안을 가지고 투쟁한 경험이 있으나 아직 거두어들이는 성과는 미미한 수준이다.

왜냐하면 작업장의 권력을 둘러싼 노사간의 갈등은 깊은 역사성을 가지고 있으며 그 성격 또한 격렬했는데 이 작업장 권력이란 결국 노동과정 상의 ‘노동통제’로 나타나고 우리나라의 경우 이는 ‘직제’의 형태로 형상화되었기 때문이다. 따라서 한국 및 일본과 같은 위계서열구조를 사회적인 관습으로 가지고 있는 국가에서는 작업장 통제

24) 노동조합기업경영연구소, 1995, 『능력주의 인사제도에 대한 한국전자 노동자 의식·실태 조사 보고서』 참조 바람.

<표 2-9> 보고서의 서울지하철공사 인사 및 보수체계의 문제점

| | 내 용 |
|--------|---|
| 승진 제도 | · 최저승진 소요년수의 실효성 낮음 · 기준적용시 능력·성과에 의한 승진이 이루어지지 못함 · 승진 대상자 선정의 불합리 · 승진시 교육기획의 불평등 · 승진시험제도의 정기화 및 공식화 |
| 경력관리제도 | · 본사-현업간 인력교류 미흡 · O/T의 적용 및 비적용에 따른 일근 및 교대 근무자와 전환 배치상의 어려움 · 직무 순환 프로그램 미정립 |
| 인사고과제도 | · 연공위주의 평정점수에서 연공이 차지하는 비율이 너무 높아 능력개발기회 상실 · 피평가자에 대한 교육 부족 · 성적에 대한 배분제도 불합리 · 평가자의 신뢰성 부족 |
| 교육훈련제도 | · 조직 및 부서별 교육수요에만 대응, 인사제도와 연계된 교육 프로그램 부재 · 교육훈련의 적절한 평가 부족 · 관리자 양성 교육과정 미흡 |
| 보수 체계 | · 직급별 보수수준의 미세한 격차로 동기부여 못함 · 근무형태 및 O/T적용 및 비적용, 도시철도공사와의 보수수준 차이에서 오는 직원불만 · 연공서열에 의한 보수 |

자료 : 앞의 자료

<표 2-10> 서울지하철공사 노동조합 직제개편요구안

| | 현행 인사 제도 | 노동조합 요구(시안) |
|---------|---|--|
| 승진제도 | · 9단계 승진사다리, 결원 범위내에서 직렬별 승진 · 종합고과평정 적용하여 심사, 시험, 자동승진 | · 직급승진체계폐지 · 승진시 종합평정적용폐지 · 무직급단일호봉표(기본급)도입-1년1호봉씩 자동 승급 |
| 고과평정 제도 | · 적용범위-인사, 승진 · 평정자-직(차)상급자-하향식평가 · 평가 방식-강제배분식 · 평가항목-추상적 · 공개여부-비공개 | · 적용범위개정-승진시 고과적용폐지(보직부여, 포상, 연수자선발, 능력개발자료로만 활용) · 평정자개정-직렬별 소속직원이 평정(상하향식), 보직은 해당소속직원의 투표로 부여 · 평가방식개정-점수취득으로 · 평가항목개정-해당직무와 관련된 능력에 한정 · 공개여부개정-전면공개 |
| 직위제도 | · 직급별, 직렬직위제도 | · 무직급단일호봉제에 근거한 단일직위 부여-처장>국장>부장>과장>계장 등 |
| T/O제도 | · T/O가 직렬별, 직급별, 부서별로 되어 있음 | · 직무분석을 노사공동으로 하여 직렬별 정원을 재조정 · 직급별 T/O제는 폐지 |

자료 : 서울지하철공사 노동조합 직제개편추진위원회

방식 또한 제도적인 위계서열구조하에서 이루어진다. 따라서 위계서열구조를 배제하는 인사제도 개편이라는 노동조합의 요구는 자본의 ‘작업장 통제’를 인정하지 않겠다는 것이므로 오히려 양자간의 뿌리깊은 갈등의 요소가 될 수밖에 없다. 결국 작업장 권력을 둘러싼 헤게모니의 문제는 임노동이 존재하는 한, 자본관계가 유지되는 한 계속될 것이기 때문에 현장을 노동자의 힘으로 관리, 통제하려는 시도는 계속되어야 할 노동자들의 몫으로 남게 된다.

4. 서울지하철공사 구조조정안²⁵⁾

행정자치부의 요구 지침을 충실히 따른 외부용역기관(산동회계법인)의 결과 보고서를 서울지하철공사는 거의 수정없이 수용하여 공사안으로 확정하고 있다. 서울지하철공사 구조조정안에서는 조직재편과 직종 및 직렬조정, 인력조정, 인사 및 보수체계조정 등에 기업 경영과 관련된 거의 전 범주에 대한 다양한 구조개편안을 제시하고 있지만 그 내용을 꼼꼼히 살펴보면 역시 인력감축(현인원 대비 18.6%감축, 총 2,09 명)을 통한 비용절감과 노동력 추가 착출(근무형태 개악을 통한 노동시간 연장과 노동강도 강화)을 통한 인건비 절감, 그리고 제도 개편을 통한 노동통제 강화를 그 골자로 하고 있다.

서울지하철공사의 구조조정안에는 ‘축소’와 ‘절감’을 제외한 다른 수준의 경영개선안이 나타나지 않는다. 위와 같은 구조조정 안이 관철된다고 했을 때 진정한 서울지하철공사 개혁이 이루어질 수 있다는 판단보다는 오히려 ‘안전운행’이 가능할 것인가에 대한 의구심이 더욱 크게 작용한다. 왜냐하면 이러한 구조조정안이 실행된다면 노동자들은 필연적으로 강화된 노동강도에 노출될 것이며 이는 불규칙한 교대노동이라는 노동과정 상의 특수성과 결합되면서 노동자 개인의 삶의 질 저하는 물론 지하철 이용자들에게 양질의 서비스를 제공하는 것이 가능하지 않게 될 것이 분명하기 때문이다.

25) 외부 연구 용역 2차 결과와 유사. 외부 연구 용역 2차 결과는 산동회계법인, 1998.12.3, 『서울지하철공사 경영진단 2차 중간보고』.

<표 2-11> 서울지하철공사 구조조정안(99. 1. 6)

| | 세부 내용 |
|--------------|---|
| 조직재편 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 작고 효율적인 조직 ▸ 호선중심의 사업본부 조직구조(책임경영과 경영효율성 제고) |
| 직종·직렬 조정 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 유사업무 및 기술관련 전환배치가능토록 함 ▸ 유지·보수 직렬의 통합 고려 |
| 인력조정 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 본사인력 : 현업직접인력의 감소율을 본사에 적용(16 명 감축) ▸ 현업간접인력 : 가장 소규모 인력부문과 벤치마크하여 인력조정(20 명 감축) ▸ 현업직접인력 : 교대근무제도 조정, 근무시간 조정(1,722명 감축) |
| 인사 및 보수체계 조정 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 성과 및 능력주의 보수체계 도입 ▸ 전사원 연봉제 도입 ▸ 고과제도 강화(개인별, 팀별 업적평가제/다면평가제 실시) ▸ 발탁 승진제 도입 |
| 민간외주 확대 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 1안(승차권판매, 궤도시설유지보수, 중정비 및 경정비, 모타카운영, 운전용 차량운영, 이발소·세탁소·구내식당) ▸ 2안(역무, 승무, 차량, 시설관리, 설비로 분리시켜 각각 전부 민간위탁) |

5. 노동조합의 대응

서울지하철공사 노동조합은 '98년 진행되었던 민간부문과 공공부문의 폭력적인 구조 조정을 분명히 지켜보았으나 충분히 준비되고 조직되지 못했던 내부 역량 때문에 '98년 임단협을 큰 성과없이(그러나 단협과 임금 방어에는 성공하였다) 마무리 했다. 이 과정에서 노동자들은 '99년 서울지하철공사 노동조합에 닥칠 구조조정의 파괴력을 충분히 인지하고 있었다. 따라서 서울지하철공사 노동자들은 일자리에 대한 불안함과 그 간 어렵게 이루어내었던 성과들을 단숨에 잃게 될 지도 모른다는 두려움 속에서 투쟁을 위한 조직화로 나아가지 않으면 안되었다. 서울지하철공사 노동조합의 구조조정반대 투쟁은 이미 제8대 집행부 선거에서부터 그 상이 분명하게 드러나기 시작했으며²⁶⁾

26) 서울지하철공사 노동조합 제8대 집행부 선거에서 위원장 후보로 출마했던 6 명중 3 명이 모두 민주노조를 지향하고 있었으며, 특히 '99년 서울지하철공사 노동자의 생존권을 둘러싼 정부와의 한판 투쟁이 불가피하다는 것을 모두 선거공약으로 제출했다. 또한 이들은 다수 조합원의 지지를 받는데 성공하였고 1차 투표에서 각 후보는 1, 2, 3위를 획득했다.

제8대 집행부는 취임 직후부터 구조조정 반대 투쟁에 즉각 돌입했다.

가. 노동조합의 정책 마련

우선 노동조합은 주요 당면 사업과제로 5개항²⁷⁾을 채택하고 이를 실현하기 위한 세부 계획 중 하나로 ‘구조조정에 대한 정책적 대응을 위한 전담 특별위원회(이는 이후 ‘지하철 개혁과 고용안정 특별위원회’로 개칭되었다)’를 구성하였다. 이 특위는 각 지부별 사무국장과 전문위원 1인, 그리고 중앙간부를 포함하여 총 13인으로 구성되었다²⁸⁾. 이 특별위원회는 20차례에 가까운 모임을 진행하면서 당면시기 고용안정을 위한 적극적인 정책마련과 그간의 숙원사업이었던 지하철개혁에 관한 노동조합의 입장을 구체적으로 정립하였다. 이 성과는 곧바로 대의원대회에 상정되었는데 제12기 1차 임시대의원대회(1999. 1. 13)에서 다음과 같은 노동조합 요구안이 통과되었다.

요구안은 크게 두가지 핵심 내용으로 구성되었다. 하나는 '98년부터 민주노총에서 주요 요구로 내걸었던 노동시간단축을 통한 고용창출 문제에 구체적으로 접근하고 있다. 두 번째는 공공서비스 질 제고를 위한 지하철개혁과 관련된 사항인데 이 요구안을 세밀히 살펴보면 서울지하철공사 노동조합이 그간 지하철 개혁과 관련되어 어느 시민단체나 정부부처보다도 훨씬 더 많은 고민을 하고 있었던 흔적이 나타난다.

서울지하철공사 노동자들의 '89년 이전 근무형태는 24시간 계속 노동, 24시간 휴식이라는 고강도 노동방식이었으며 현재의 근무형태²⁹⁾는 '89년 직제개편투쟁을 통해 대

27) 주요 당면사업과제 5개항은 ①일방적 구조조정에 대한 대응 ②조직 정비 및 활성화(집행 간부 수련회, 각 위원회 활성화) ③대의원 선거 및 수련회 ④현장 순회교육·간담회 등 현장활동 ⑤공공부문 및 운수관련노조 연대·통합사업. 『제11기 5차 임시대의원대회』, 1998. 11. 18에서 인용.

28) 이후 이 특별위원회에는 노기연 연구팀이 결합하여 특별위원회에서 제출하고 대의원대회에서 통과된 『서울지하철 개혁방안(1998. 12. 19)』의 구체 실행 프로그램을 연구하여 만들어내는 정책사업을 실시하였다.

29) 현재의 근무형태는 직종에 따라 4조3교대, 3조2교대, 변형된 3조2교대, 교번제, 일근제 등으로 이루어져 있다. 이 근무형태는 89년 이전 그것보다는 크게 개선된 형태이지만 여전히

량의 구속, 해고, 고소고발을 겪어내면서 이루어낸 성과였다. 그래도 여전히 노동자 대부분이 서로 다른 교대근무방식에 매여 있어 ‘함께 쉬지 못하는’ 한계를 지니고 있고 생체리듬의 문제, 가족 및 사회관계 유지의 문제 등을 안고 있다. 그런데 사측의 안은 이러한 현 제도조차도 후퇴시키려는 것이었다. 반면 노동조합의 안은 전 사회적으로 폭발직전에 놓여있는 실업을 흡수하고 그나마 이 수준의 근무형태라도 유지시켜보려는 노력이 배어있다.

<표 2-12> 고용안정과 지하철 개혁을 위한 노동조합 요구안

| | |
|---|-----------------------------|
| 1. 노동시간 단축을 통한 고용창출 | |
| (1) 주 40시간 월 164시간으로 축소 | |
| (2) 총 1,792 명 신규고용 창출 | |
| 가. 현 정원 11,492 명에 대한 결원 39 명 충원 | |
| 나. 노동시간 단축에 따른 1,402 명 충원 | |
| 2. 지하철개혁 | |
| (1) 운영일원화 | (4) 지배구조 개혁 |
| 가. 수도권 대중교통망 운영단일화(1단계 : 1, 2기 통합, 2단계 : 수도권 통합) | 가. 사장감사 추천위원회 구성 |
| 나. 분리책임자 처벌 | 나. 사외이사제 도입 |
| (2) 정부 재정투자 확대 | 다. 사외감사제 도입 |
| 가. 건설부채 중앙정부 해결 | 라. 예산·결산 관련 지침제 폐지 |
| 나. 안전·서비스시설 개선을 위한 운영비 지원(교통세 배분, 역세권 개발이익환수) | 마. 경영진단제도 폐지 |
| (3) 안전운행 확보와 이용시설개선 | 바. 이사회 의사결정 기능 강화 |
| 가. 안전운행 확보(결원 및 적정인원 충원, 부품유용 금지 및 구매제도 개선, 노후차량 운행중지 및 교체, 예비차 확보, 미정비차량 운행 중지, 공사 하도급 중지) | 사. 노동조합·시민의 경영참가 보장 |
| 나. 이용시설개선(이용환경개선, 서비스 개선, 안전 편의시설 개선, 장애인 이용시설 확대) | (5) 조직구조 개혁 |
| | 가. 건설 업무 통합지하철 공사료이관 |
| | 나. 기능별 조직구조로 본사조직과 현업조직의 일원 |
| | 다. 본사조직 및 중복관리 업무 축소 |
| | 라. 고객지원 서비스 전담부서 신설 |
| | 마. 현장업무 운영의 자율성·창의성 부여 |
| | 바. 기술개발연구 전담부서 신설 |
| | 사. 안전지도실 폐지 및 감사실 기능 축소 |

자료 : 서울지하철공사노동조합, 1999.1.13, 『고용안정과 지하철개혁을 위한 노동조합 요구안』

너무 짧은 교대주기와 지나치게 많은 야근 등이 문제로 지적되고 있다.

<표 2-13> 노동시간 단축을 통한 고용창출의 구체 내용³⁰⁾

| 요구안 | 내 용 |
|---------------------------|--|
| 주 40시간, 월 164시간으로 노동시간 단축 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 현행 주 44시간 월 184시간으로 되어있는 노동시간을 주 40시간 월 164시간으로 축소한다 |
| 1,792 명에 대한 신규 고용창출 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 노동시간 단축시 1,402 명의 신규고용을 창출한다. $\text{=} (184 - 164) \times 11,492 \div 164 = 1,402 \text{ 명}$ ▶ 현정원 11,492 명에 대한 결원 39 명을 신규고용으로 충원한다. |

자료 : 앞의 자료

30) 한편 특위내에서 함께 연구되고 특위에 제출한 노기연의 연구 보고서(1999.2.6 『서울지하철공사 조직재설계, 노동시간단축, 직제운용방안 연구보고서』)에서 노동시간 단축 관련 원칙과 구체 내용을 보면 다음과 같다. ①노동시간을 주 40시간, 월 164시간으로 단축한다
 ▶ 현행 주 44시간 법정 노동시간에 근거하면 월법정노동시간은 190.96시간여야 한다. 그러나 지하철공사와 노동조합간 맺은 소정근로시간(협약노동시간)은 월 183시간이다. 따라서 법정노동시간을 주 40시간으로 단축한다고 했을 때 협약노동시간도 그 비율로 감축된다고 하면 월 166.3시간 이하가 되어야 한다
 ▶ 주 40시간 노동방식을 도입한다면 하루 8시간을 기준으로 초과노동시간을 산정하던 것을 하루 7.3시간 이하로 줄여야 한다. 따라서 본 보고서에서는 주 8시간 기준과 주 7시간 기준 두가지로 시나리오를 작성하도록 한다
 ▶ 더불어 야간근로시간의 범주는 현행대로(22:00~06:00) 한다 ②휴일 개념은 역일(曆日)로 한다.(00:00~24:00)
 ▶ 현재까지 노동과정 상의 비번(非番)은 근무일수에서 제외되어 논의되고 있으나 이는 엄밀히 말하면 근무일수에 포함되어야 한다. 왜냐하면 통상적, 혹은 법률적으로 쓰이는 휴일 개념은 역일(曆日), 즉 00:00~24:00의 시간을 의미하기 때문이다. 따라서 서울지하철공사 노동자들의 야근은 이틀에 걸쳐 이루어지는 노동임을 분명히 해야한다 ③노동시간 단축으로 인한 노동강도 강화 방지를 위해 인원을 충원한다
 ▶ 노동시간 단축이 이루어지더라도 업무량이 줄어들지 않는다면 이는 즉각적으로 노동강도 강화로 연결된다. 우리가 주장하는 노동시간 단축은 이러한 의미를 갖지 않기 때문에 현재의 노동강도를 유지하는 수준에서 노동시간을 단축하기 위해서는 노동시간이 단축되는 만큼 인력을 더 충원해야 한다 ④노동시간 단축에 따른 임금 증가는 없는 것을 원칙으로 한다
 ▶ 노동시간 단축이 곧바로 그만큼의 임금감축으로 나타나서는 안된다. 왜냐하면 현재의 임금은 생계비 개념이고 생계비란 노동자들이 노동력을 재생산하기 위해 소비되는 비용이다. 현재의 임금수준도 서울지하철공사 노동자들의 요구생계비(이론생계비)에는 훨씬 못미치고 있는데 여기에서 월 20시간정도의 노동시간 단축을 이룬다고 해서 실생계비가 크게 떨어지는 않을 것이기 때문이다
 ▶ 더불어 노동시간 단축과정에서 임금 증가가 발생해서도 곤란한데 이는 제도 개편이 임금상승 효과를 가져오는 것은 제도 개편 본래의 목적에도 위배될 뿐 아니라 임금인상투쟁이라는 다른 차원의 요구가 있기 때문에 임금상

또한 지하철개혁안과 관련해서는 수도권 대중교통망에 대한 서울시 차원의 종합 통제 시스템 가동을 요구하고 있으며 이를 위해서 1, 2기 지하철 통합과 더 나아가 수도권 통합에 대한 전망을 밝히고 있다. 이것은 노동조합이 요구하지 않아도 당연히 서울시에서 추진해야 하는 내용임에도 불구하고 서울시는 이를 외면해 왔으며 더불어 1, 2기 지하철이 애초에 분리운영 되었던 데에는 잇권에 개입된 권력집단 내의 수많은 부조리가 작용했었기 때문이라는 것이 노동조합측의 문제인식이다³¹⁾.

지하철개혁안 중 ‘안전운행 확보와 이용시설 개선’관련 요구사항은 일단 요구의 의의를 떠나 새로운 사실들을 알려주고 있다. 노동조합은 일상적으로 발생하고 있는 부품유용에 대해 지적하고 있으며 부품 구매도 항상 수요에 맞춘 공급이 이루어지고 있지 않는다는 사실, 그리고 노후차량이 운행되고 있으며 심지어는 미정비차량까지 운행되고 있었다는 사실에 대한 개선을 요구하고 있다. 이러한 노조의 주장이 설득력을 갖

승은 최소화시켜야 할 것이다 ⑤휴게시간(식사시간, 취침시간)은 현행수준으로 한다 ⑥현행법상 휴게시간은 노동시간에서 제외하도록 되어있으나 휴게시간은 단지 노동자들이 쉬기 위한 시간만은 아니다. 계속적인 노동을 하기 위하여 반드시 필요한 시간이며, 특히 이 시간들은 작업장내에 노동자들이 머무는 시간이다. 특히 취침시간의 경우는 장시간 노동 때문에, 그리고 심야시간이기 때문에 결코 없앨 수 없는 시간이다. 따라서 휴게시간은 노동과정에 포함되는 시간이므로 당연히 노동시간에 포함되어야 한다. 그러나 취침시간을 노동시간에 포함시키고 고용창출을 이루기 위해 실노동시간을 단축하게 되면 당초 구상 규모보다 훨씬 많은 노동시간 감소가 발생하기 때문에 이는 장기적 과제로 삼고 다음의 시나리오에서는 실질화시키지 않았다.

31) 서울지하철공사 노동조합 제공자료(직체특위 소식지, 1998.6.5)에 따르면 1·2기 지하철 분리운영에 대해 이렇게 기술하고 있다. “93년 12월 23일, 당시 민자당의 지배하에 있던 서울시의회는 전날 상임위에서 일방적으로 날치기 통과된 ‘도시철도공사 설치 조폐’를 토론 없이 승인함으로써 1·2기 서울지하철의 운영을 분리시키는 폭거를 자행했다. 노조를 비롯한 시민사회단체의 강력한 반대에도 불구하고 서울시와 시의회는 일방적으로 분리결정을 내린 것이다. 20여년의 운영 노하우를 가지고 있는 서울지하철공사가 2기 지하철 5~8호선 운영을 맡지 않고 별도의 운영주체인 도시철도공사가 설립된 배경에는 여러 가지 정치적 이유가 있었다. ’95년 4월 13일 한겨레신문은 2기 지하철운영을 담당하는 도시철도공사에 민주산악회원 31 명이 특채되었음을 보도하였다. 이것은 도시철도공사를 별도로 분리해 설립한 이유를 상징적으로 보여주는 사례였다. 물론 서울시는 2기를 분리시켜 1·2기 경영진간에 경쟁을 유도함으로써 노조를 무력화하고 이후 3기 건설 시에 통합복선을 깔고 있었던 것으로 판단된다.”

는 것을 반증하는 예는 '99년 4월의 노동조합 총파업 때 조합원들이 80%이상 파업에 참여하고 있었는데도 불구하고 비전문인력이 투입되어 전동차가 유유히 궤도를 달리고 있었다는 사실이다. 결국 정부는, 그리고 서울시는 '시민의 생명을 불모'로 노조 탄압을 이루었다는 평가를 피하기 어렵게 된 것이다.

<표 2-14> 지하철 개혁의 구체 내용

| | 내 용 |
|-------------------------------|--|
| 운영 일원화 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 수도권 대중교통 개혁차원에서 1·2기 지하철 및 수도권 전철망을 통합한다. ▶ 그 1단계로 1·2기 지하철을 통합하고 2단계로 수도권 전철망을 통합한다. ▶ 1·2기 분리운영에 대한 진상규명 및 분리당시 책임자를 처벌한다. ▶ 공기업 합리화 차원이 아닌 수도권 대중교통개혁 차원에서 통합을 추진하여 시민생활권을 토대로 하는 일원적 광역운영체계를 구축하고 시민편익을 증진시킨다. 운영다원화에서 발생하는 제반문제를 해결하여 기술적인 효율성 증대 및 안전관리가 용이해진다. |
| 정부재정 투자확대 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 중앙정부의 투자를 확대하는 의미에서 건설부채를 중앙정부가 우선적으로 해결한다. ▶ 안전·서비스시설 투자확대를 위해 운영비 지원(교통세배분, 역세권 개발이익환수 등). ▶ 운영의 대부분을 운송수입(요금인상)에 의존하여 이용시민에게 부담을 전가하는 문제를 해결하여 최저 생활기준으로서의 시민의 교통권을 실현한다. ▶ 외국의 경우는 지하철의 건설에서 운영까지 중앙정부의 절대적인 지원이 이루어지고 있다. 중앙정부의 재정투자확대는 대시민 안전대책 및 서비스 개선과 세수정의를 실현시킴. |
| 안전 운행 확보·이용 시설 개선 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 안전운행확보를 위해 결원(39 명) 및 적정인원을 충원한다. ▶ 부품유용을 금지하고 부품 및 물품의 최저낙찰제를 폐지하는 등 구매제도를 개선한다. ▶ 현재 노후(20년 이상)된 차량 총 96량에 대한 운행을 중지·교체하고 전동차 표준연수를 20년으로 환원한다. ▶ 노후시설 및 설비를 개선하여 안전사고를 미연에 방지한다. ▶ 공사(개량, 신설, 보수)의 하도급을 중지하여 부실공사 초래를 방지하고 부실공사에 대해서는 책임자와 감독자를 처벌한다. ▶ 이용환경개선, 서비스 질의 획기적 개선, 안전·편의시설개선, 장애인이용시설 개선 및 이에 따른 투자를 확대한다. |
| 지배 구조 개혁 | <ul style="list-style-type: none"> ▶ 공기업의 목적성인 '공공성·공익성 증대'에 부합하는 지배구조로 개혁한다. ▶ 자율경영과 책임경영의 토대를 마련하여 공기업의 공적기능 수행능력을 제고한다. ▶ 이를 위해 사장·감사 추천위원회를 구성, 사외이사 및 감사제도 도입, 예산·결산 관련 지침제 폐지, 경영진단제도 폐지, 이사회 의사결정 기능 강화, 노동조합·시민의 경영참가를 제도적으로 보장하고 이에 따른 법·조례·정관을 정비한다. |

| | |
|----------------|---|
| 조직 구조 개혁 | <ul style="list-style-type: none"> ▸ 건설업무를 통합지하철공사로 이관하여 건설과 운영이 분리되어 발생하는 비효율을 해소하고 발주처·시공사·운영자 등으로 3원화되어 있는 조직체계를 일원화시킨다. ▸ 기능별 조직구조로 본사조직과 현업조직을 일원화(Line화)하여 지하철업무의 특성상 요구되는 안전성, 신속성, 정확성을 증대시킨다. ▸ 본사조직 및 중복관리 업무를 축소하고 현업알선업무를 중심에 두는 조직구조로 개혁한다. ▸ 이용시민의 권리확보와 양질의 서비스제공을 위해 고객지원서비스 전담부서(환경안전부, 고객지원부)를 신설한다. ▸ 현장업무 운영의 자율성·창의성을 부여하여 업무운영의 민주성과 효율성을 증대시킨다. ▸ 기술표준화, 기술개발 등 통합지하철의 총체적인 기술개발을 연구하는 전담부서를 신설한다. ▸ 안전지도실을 폐지하고 감사실의 기능을 축소시킨다. |
|----------------|---|

자료 : 앞의 자료

나. 총파업 이전의 노사관계

노동조합 제8대 집행부가 단지 공사측과의 투쟁에 목을 매고 있지 않으며 오히려 민주노총 등과의 연대투쟁을 통해 ‘정부의 정책 기조 바꾸기’를 선포하고 나서자 서울시의 요구를 항상 요구 수준 이상 실천하는 공사의 임원진들 또한 노동조합 무력화에 더 한층 애를 쓰고 있었다. 이 과정에서 노동조합과 끊임없는 마찰이 발생했고 이미 조합원들은 이러한 공사측의 의도를 간파하고 현장권력을 지키기 위해 열심히 투쟁하였다.

초기에 서울지하철공사는 외부에 발주한 경영진단보고서를 빌미로 하여 노동조합을 회유하려 하였다. 외부 전문용역기관에서 제출하고 있는 구조조정안을 공사측에서 거의 수정없이 받아들이고 이를 공사안으로 결정한 결과가 이를 잘 설명하고 있다. 반노동자적이고 정부의 입김 속에서 작성되었다는 혐의를 씻기 어려운 이 안을 ‘객관성’이라는 이름으로 관철시키기 위해 서울시와 공사측은 토론회를 개최하고 권고안(2,078명 감원)을 발표하는 등 계속적인 노조 회유와 협박을 획책했다. 노동조합은 이에 대해 본사 향의 투쟁을 벌였고 1월 20일에 서울시 주최로 열린 이 토론회에 조직적으로

참여하여 노동조합의 구조조정과 완전히 다른 안을 제출하고 토론한 참여자들에게 노동조합의 내을 분명히 전달하기도 했다.

또한 2차까지 단체교섭이 진행되는 과정에서도 공사측은 노조측 요구에 대해 ‘결정권 없음’을 이유로 상습적으로 교섭을 해태하였고 불성실로 일관하였다. 이에 노동조합은 고건 서울시장에 대해 ‘노동관계법 위반(부당개입)’으로 검찰에 고발하기에 이르렀다. 이 일이 있는 직후 노사관계 부당개입에 대한 서울시 항의방문투쟁을 전개하였으며 이 과정에서 투본간부 45 명이 연행되는 등 경찰의 폭력적 저지로 항의방문은 무산되어 버리기도 하였다

이러한 과정에서 급기야 3월 11일 대의원들의 만장일치로 쟁의발생을 결의하게 되었으며 이후 노사관계는 급냉하기 시작하였다. 한편 노사관계가 본격적으로 악화된 계기는 노동조합이 만장일치로 쟁의발생을 결의한 후 이에 당황한 공사측이 노동조합 대자보 제거를 지시한 사건이었다. 결국 이에 대해 거세게 저항하는 노동조합 지회장과 공사측 감사부장 사이에 몸싸움이 발생하였고 이 과정에서 노동조합 지회장만이 일방적으로 직위해제(사실상의 해고)를 당하게 되었다. 이 사건이 있는 직후 징계대상자 소속 노동조합 지부 임원들이 다시 공사측에 격렬한 항의를 하였고 이 결과도 어처구니없게 노동조합 간부만 두 사람 더 직위해제 되는 것으로 종결되었다.

이처럼 황당한 징계가 남발되는 과정에서 또다시 몇몇 지회에서 노동조합 소자보가 뜯기는 상황이 발생하였으며 이미 몇 차례의 경험을 겪은 조합원들은 지회 내에서 직접 이 사태를 수습하기에 이르렀다. 이들 차량 지회들은 자연스럽게 총회투쟁으로 맞서게 되었으며 대자보를 떼 자들이 스스로 부착하지 않으면 총회투쟁을 계속할 것을 다짐하자 결국 공사측 관리자들은 소자보를 원상회복시켰으며 아울러 공개사과를 하기에 이르렀다.

결국 3월 26일 쟁의행위 찬반투표 개표에서는 97.64%의 조합원이 투표하고 86.46%의 조합원이 찬성하여 높은 관심과 지지도 속에서 노동조합은 총파업의 문앞에 바짝 다가서게 되었다. 이러한 분위기는 파업에 들어가는 그날까지 지속되었는데 역사방송(주로 투쟁가 방송)이 수행되었고 가장 하기 힘들다는 차내방송(주로 서울지하철공사 노동조합의 구조조정 반대투쟁이 정당하는 사실을 시민에게 알리는 선전방송)이 4월

8일부터 쉽없이 이어지게 되었다.

다. 총파업과 그 후의 노사관계

제8대 집행부는 당초 계획했던 2월 총파업을 3말 4초 총파업, 4월중순 총파업으로 계속 일정을 연기하면서³²⁾ 조합원들로부터 ‘투쟁할 생각이 있느냐 없느냐, 왜 자꾸 연기하는 거냐’는 투쟁에 고무된 비판을 받았다. 그러나 결국 4월 19일, 서울지하철공사 노동조합 역사상 전무했던 8일간의 전면 총파업이 실질적으로 수행되었다.

파업기간 내내 명동성당과 서울대학교에 분산되어 거점 파업투쟁을 벌이고 있었던 대오는 약 7,300여명에 달했다(조합원들도 스스로의 모습에 놀라워했다). 그러나 노숙 투쟁 8일째 되는 날, 노동조합 집행부는 통분의 조합원 ‘현장 복귀’를 결정할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다. 조합원들은 긴장과 피폐한 생활 속에서 매우 지쳐있었으며 특히 농성 장소에 언제 폭력경찰이 들이닥칠 지 모른다는 불안감 속에서 매일 밤 수백 명의 사수대가 밤잠을 설치며 농성 대오를 지켰고 갑작스런 야간 산행을 하는 등의 고충 속에서 한계를 실감했다.

그러나 이것보다 조합원들을 더욱 괴롭혔던 것은 ‘불법파업’이라는 근거 하나로 처음부터 끝까지 강경일변도로 대처한 정부의 태도였다. 정부에서는 대통령이 직접 나서 파업참여 조합원 전원에게 직권면직(사실상의 징계성 해고)을 시킬 것이라는 발표를 했으며 모든 언론을 장악하여 거짓이 유포되는가 하면 편파보도만이 존재했다. 이러한 결과 시민단체들도 진실을 외면해 버렸으며 오직 노동진영만의 투쟁으로 남아버리게 된 것이다. 파업기간 내내 조합원은 연행, 구속되었으며 이 과정에서 노동조합이 끊임

32) 당초 서울지하철공사 노동조합은 '98년 말에 발표된 구조조정안에 대해 이미 상당한 투쟁 준비를 마무리하고 민주노총과의 협의 속에서 2월 총파업 일정을 잡아놓고 있던 상태였다. 그러나 '최대한의 공동 투쟁을 조직해야 한다'는 내외부의 논의에 의해 4월 19일까지 일정이 연기되었는데 이 과정에서 지도부는 폭발하는 조합원의 분노를 수개월간 조절하고 유지시키는 쉽지 않은 투쟁준비를 해야만 했다.

없이 요구했던 대화는 끝내 전혀 이루어지지 않았다.

결국 조합원들은 현장으로 복귀해야했고 지도부는 6월 2일까지 농성을 이어갔다. 그러나 서울시와 공사측의 공격은 여기에서 멈추지 않았다. 일단, 현장복귀 과정에서 조합원들 사이에서 발생한 사소한 시비에 대해 편파적인 면직과 구속을 일삼았고 상당 기간동안 전투경찰을 전기지와 역사에 배치하는 ‘과시증적 문민정부’의 모습을 보여주었으며 이후 구속 42명, 해고 91명, 고소고발 27명, 직위해제 130여명에 이르는 대규모 징계(6월 10일 기준)가 발생했다³³⁾.

그러나 '89년의 직제개편투쟁, '94년의 임금가이드라인 철폐투쟁으로 단련된 서울지하철공사노동조합은 '99년의 파업투쟁이후 역시 빠른 속도로 현장을 복구해나가고 있는 것으로 보인다. 직무대행체제로 들어선 상황이지만 39억원에 해당하는 손해배상청구와 조합비 가압류에 대응하는 방안을 마련하는 동시에 구속자, 징계자 원상복귀에 대한 투쟁을 계속 이루어내고 있다.

여기에서 한 가지 필요한 것은 서울지하철공사 노동조합이 처한 조건에서 어떻게 이러한 투쟁이 만들어질 수 있었는가에 대한 분석이다. 이에 대한 자세하고 구체적인 분석이 아직 충분히 이루어지지 못했으나 개략적인 수준에서 살펴보면 다음과 같다.

우선, 서울지하철공사의 노동조합은 조직화사업을 하기에는 대단히 어려운 조건에

33) 뿐만아니라 파업기간 내내 정부와 공사측에서 주장하였듯이 ‘선복귀 후교섭’을 사실상 수행한 노동조합에 가해진 조치는 매우 폭력적이었다. 차량지부 한 조합원의 얘기를 인용하면 이렇다. “26일 22시를 기해 조합원들은 복귀를 하였다. 경찰병력의 주둔으로 몸싸움과 연좌 농성을 벌이고 기지로 복귀할 수 있었다. 복귀 다음날부터 현장은 냉랭하게 열여 있었다. 먼저 복귀한 주임, 대리들과 조합원들 간에 보이지 않는 벽이 가로막혀 있었고 조기 복귀자들은 아침부터 자구책 마련이라며 대책회의를 하고 출입문마다 전투경찰이 배치되어 현장을 감시하고 있는 등 현장의 긴장감은 더욱 더 높아갔다. 사측은 이러한 마찰들을 침소봉대하여 현장에 대한 탄압을 가해왔다. 어느 역에서 먹살을 잡는 사태가 벌어져 119로 신고가 들어가자 경찰이 출동하였다. 신고자가 처벌을 원하지 않는다 하였지만 경찰은 공의를 불려 그 자리에서 1주 진단서를 첨부하여 체포영장을 발부받아 주변에 있던 예닐곱명의 조합원들을 체포했다. 썰렁해보기만 해도 협박이고 조금만 거칠게 항의해도 폭언·폭력으로 억는다. 그리고는 ‘입조심해라. 까불다 다친다’며 조합원들을 협박한다.”-손승권, 서울지하철노동조합조합원, 전국노동단체연합, 『노동전선』 '99년 6월호.

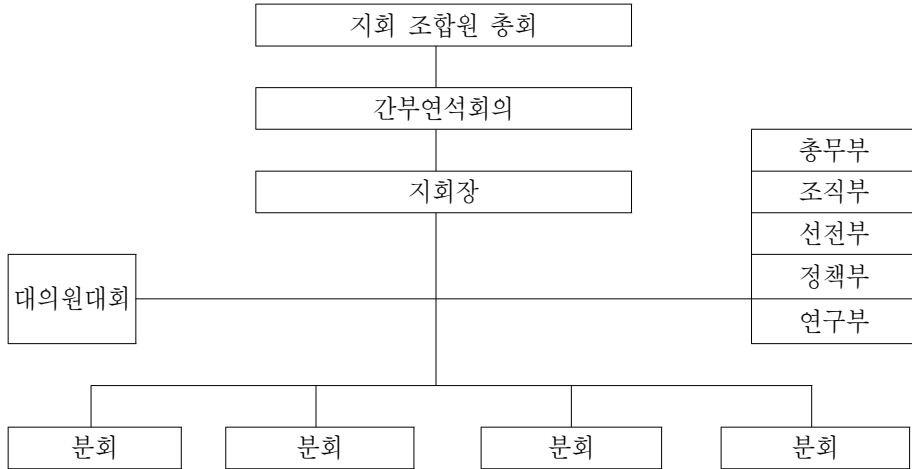
처해있다는 것이다. 이는 두가지 예에서 알 수 있는데 하나는 서울 전역에 근무지가 분산 배치되어있기 때문에 소집단 노동이 이루어지고 있다는 것이고 또 하나는 노동 방식이 모두 달라 궤도 노동자라고 하는 개념적 정의를 제외하고는 노동과정상에서 나타나는 동질성은 거의 없다는 점이다.

전자의 경우를 자세히 살펴보면 앞서서도 설명되었듯이 서울시 전역(심지어는 시외의 구간도 포함된다)에 걸쳐 차량이 운행되며 여기에는 모두 114개의 역이 있다. 따라서 차량부문만을 제외하고 다른 부문의 노동은 대부분 소집단 노동으로 이루어진다. 한 역에는 역무원이 3인~7인 가량 근무하고 승무원들은 근무시간 내내 차장과 기관사만이 전동차의 가장 앞과 뒤에서 근무할 뿐이다. 기술분야는 많은 분야의 작업이 대체적으로 개인 작업으로 이루어진다. 여기서 또 몇몇 작업은 야간에만 이루어지는 특성도 있다. 직종마다 서로 다른 교대근무 조에 소속되어 있고 여기에 더해 개인, 혹은 소집단 노동과정 속에서 노동자들은 서로 만나거나 집단 활동을 할 수 있는 조건에 매우 제약을 받게 되는 것이다.

또한 후자의 경우는 지하철 내에는 수백개의 직종이 존재하고 이 직종은 아주 상이하다는 사실이다. 전동차를 고치는 작업과 승차권을 판매하는 작업, 운전, 컴퓨터 제어, 건설, 설계, 일반 사무직군 등 실로 다양하다. 이러한 조건에서 서로 다른 직무에 있는 수백명의 노동자들 간 동질성을 갖기란 쉽지 않을 것이다. 그럼에도 불구하고 서울지하철공사 노동조합은 투쟁을 위한 조합원 조직화를 가능하게 했다.

물론 여기에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 활동가들의 자질과 헌신성도 주요한 요소로 작용했을 것이고 서울에 위치하고 있다는 지리적 특수성도 반영되었을 것이며 또한 국내외적으로 궤도노동자들의 '진보성'이라는 특성도 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 그리고 또 한가지 특징적인 모습은 바로 노동조합의 조직 구조이다. 다음의 그림은 기업의 작업 조직 조건과 노동과정을 고려해 노동조합 조직을 설계한 형태이다.

<표 2-15> 서울지하철공사 노동조합 지회 기본 조직체계³⁴⁾



현재 노동조합 지회는 43개로 구성되어 있으며 각 지회당 조합원은 약 20명 내외이다. 이 구조는 노동조합 중앙, 각 지부의 조직체계와 동일한 형태의 조직체계를 지회에서도 갖고 있다는 것인데 여기에서 중요한 점은 모든 활동가들이 지회활동이 그 어떤 활동보다 중요하다고 판단하고 있다는 점이다. 따라서 지회장은 당연히 직선 임원으로 구성되며 이들은 일선 간부로서 주요한 역할을 위양받고 있다. 현재 단체협약상 지회장의 노동조합 활동은 근무에 우선하도록 되어있다. 약 200명 가량으로 구성된 조직은 중소기업의 단위 노동조합 규모에 해당되므로 이 속에서 활동하게 되면 신속성, 직접성, 민주성이 최대한 발휘될 수 있기 때문에 핵심 조직 골간 체계로 위치시키고 있는 것이다.

34) 서울지하철공사노동조합, 1998.11.19, '지하철노조는 지회가 현장단위로, 지회활동이 활성화되어야 조직이 산다', 『집행간부 수련회 자료집』

6. 서울지하철공사 구조조정의 한계와 문제점

가. 수익구조 악화의 근본적인 한계

서울지하철공사의 ‘개혁’을 둘러싼 정부와 노동조합 간의 이견은 대단히 크다. 현재의 문제를 인식하는 데에서도 큰 차이가 있으며 이를 해소하려는 방식에서도 큰 차이가 있다. 그러나 이런 차이 속에서도 동일하게 인식하고 있는 문제는 바로 서울지하철공사의 만성적인 적자의 문제이다. 그러나 이에 대한 정부의 대안은 노동자 자르기 및 고용유연화를 통한 비용절감이다. 그러나 노동조합은 이에 대한 다른 대안을 제시하고 있다. 해외의 사례를 통해 건설부채는 정부에서 이관해갈 것을 요구하고 있으며 더불어 고용유연화를 통한 임금감축은 공공성 약화만을 가져올 뿐이지 종국적인 해결책이 되지 못한다고 주장하고 있다. 그렇다면 서울지하철공사의 재무구조와 수익구조를 살펴보고 문제해결을 위한 방안을 모색해 보도록 하자.³⁵⁾

수익성 악화와 재무구조 악화는 현재까지 지하철 노동자들을 괴롭혀왔던 정부의 이데올로기였다. 물론 재무제표상으로는 수익성과 재무구조가 악화되어 있음에 틀림없다. 그러나 내용적으로는 결코 그렇지 않다. 왜냐하면 서울지하철공사는 본질적으로 수익성이 악화되고 재무구조가 악화될 수밖에 없는 구조를 가지고 있기 때문이다. 즉 수익성이 악화된 이유는 상품(승차권)의 저가공급에 있고 재무구조가 악화된 이유는 수익성악화와 더불어 정부에서 부담해야 할 건설부채를 공사에서 상환하고 있기 때문이다.

서울지하철공사는 '97년말 현재 약 2조3천억 원의 자본금이 투입되어 있으며 약 3조4천억 원에 달하는 부채로 운영되고 있다. 그러나 지속적으로 발생한 당기순손실로 인하여 결손 누적액이 2조8천 억원에 이르러 자본잠식을 이루고 있는 상태이다. 겉보기에는 재무구조가 매우 불량하다. 그러나 이는 너무도 당연한 원인 때문인데 그 이유는, ①지하철과 같은 사회간접시설은 초기 투자 규모가 막대하기 때문에 그 투자분을

35) 이에 대해서는 노동조합기업경영연구소, ‘서울지하철공사 구조조정(안) 비판’, 『민주노동과 대안』 15호에 실린 나의 글을 참조 바람.

수익으로 회수하는데는 장기간이 소요되거나 지속적인 투자가 필요해서 아예 회수를 하지 못할 수도 있다. 따라서 해외의 경우 통상 이 비용은 중앙정부나 지방정부가 공동부담한다. ㉠수익성을 보장하기 위해서는 이윤율을 확보할 수 있는 매출액이 보장되어야하나 이는 정부가 계속해서 물가억제정책(공공부문의 공약을 통한)의 일환으로 지하철 이용 시민은 많아지고 있으나 요금인상은 억제해왔기 때문이다. ㉡아무리 높은 영업이익을 달성해도 공사에 떠넘겨져 있는 과도한 차입금으로 인해 금융비용의 지출이 적자에 미치는 규모가 크다.

㉠과 ㉡의 경우 고질적인 재무구조로 인해 발생하는 문제들이다. 지하철과 같이 공사비용이 거대규모이나 사회간접자본으로 반드시 필요한 투자의 경우 이는 당연히 공공의 자금(결국 정부 예산이 될 것이다)으로 해결해야 한다. 또한 그렇게 하기 어려울 정도로 정부 예산이 부족하거나 재정적자에 시달리고 있는 상황이라면 고액의 요금이나 요금인상을 통해 이 문제를 해결하게 될 것이다. 그리고 이 문제를 어떻게 해결하느냐 하는 것은 정부의 계급적 성격에 근거할 수밖에 없다. 서구의 사민주의 국가들이 엄청난 재정적자를 감내하면서도 사회복지를 실현하려 노력하는 것도 바로 정부의 성격을 나타내는 것이다.

그런데 현재의 서울지하철공사의 경우 요금은 대단히 낮은 수준으로 억제되어 있으면서도 초기건설과정에서, 그리고 추가의 지하철 건설과정에서 소요된 수조 원에 달하는 비용이 모두 공사의 몫으로 남겨져 있어 자본 잠식 상태에 이른 지 오래되었다. 뿐만 아니라 이로 인해 1천억 원이 훨씬 넘는 금융비용('98년 약 1,472억 원)이 매해 사외로 유출되고 있다. 이는 다음의 자료에서 보여지듯이 약 3조원에 이르는 차입금으로 인해 지출되는 비용이다. 이 규모는 서울지하철공사 현업 종사 노동자 약 9천여명이 1년간 받아가는 임금 총액의 1/2에 해당한다.

<표 2-16> 서울지하철공사 추정 재무구조 및 수익구조 (단위 : 백만원)

| | 97예산 | 98예산 |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| 자산총계 | 3,222,337 | 3,305,459 |
| 차입금총계 | 3,001,517 | 3,056,335 |
| 영업이익 | -78,808 | -35,053 |
| 영업외수익 | 16,778 | 13,535 |
| 영업외비용(금융비용) | 148,281 (146,032) | 147,881 (147,197) |
| * 매출원가 중 인건비(삽입계정) | 240,275 | 275,456 |
| 당기순이익 | -246,960 | -193,917 |

자료 : 서울지하철공사, 『98년 예산서』

결국 이러한 문제 해결을 위해 해외의 국가들은 어떠한 태도를 취하고 있는 지 살펴보면 다음과 같다. 다음의 두 표에서 제시하고 있는 내용은 지하철 건설과정에서 중앙정부와 지방정부에서 얼마나 많은 지원을 하는 지를 나타내는 것이다. 자료를 제출한 기관이 서로 달라 통계상의 다소 차이가 있으나 전체적으로 보면 서유럽이나 미국에 비해 우리나라의 건설비 보조율은 대단히 낮은 것으로 나타나고 있으며 우리나라 내부에서도 서울지하철공사만이 유독 가장 낮은 국고 보조금을 받는 것으로 나타나고 있다.

<표 2-17> 해외의 지하철 정부·시 지원 건설비 보조율 (단위 : %)

| | 런던 | 뉴욕 | 파리 | 스톡홀름 | 서울 |
|------|-----|-----|-----|------|----|
| 중앙정부 | 75 | 60 | 50 | 50 | 3 |
| 시 | 25 | 40 | 50 | 50 | 24 |
| 계 | 100 | 100 | 100 | 100 | 47 |

자료 : 東京영단지하철, 『세계의 지하철』, 서울지하철노동조합 제공

<표 2-18> 지하철 건설 국고 보조 비율 (단위 : %)

| | 뉴욕 | 동경 | 워싱턴 | 런던 | 파리 | 몬트리올 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 대전 | 광주 |
|-----|------|------|------|------|------|------|-----|------|------|------|------|------|
| 보조율 | 33.4 | 35.0 | 67.5 | 75.0 | 50.0 | 100 | 2.7 | 31.5 | 33.7 | 32.0 | 33.9 | 34.9 |

자료 : 시정개발연구원, 『도시철도 운영개선방안 연구』

뿐만아니라 해외에서는 건설비용은 물론 일상적인 경상 운영비에도 보조금을 지원 하는 것으로 나타나고 있다. 영미 국가들에서 대체적으로 50%내외의 운영비 보조를 받고 있는 것으로 나타난다. 이와 비교해 볼 때 우리나라의 경우(서울지하철공사)는 보조금이 거의 없다. 이러한 조건과 상황 속에서 적자를 구실로 노동조합에 구조조정을 요구하는 것은 과도한 동시에 비논리적인 결정임에 틀림없다.

<표 2-19> 해외의 지하철 운영비 정부 보조율 (단위 : %)

| | 영국 | | 미국 | | 프랑스 | 독일 | | 스웨덴 | 캐나다 | 이탈리아 | 벨기에 |
|-----|----|----|-----|----|------|----|------|-----|-----|------|-----|
| | 런던 | 뉴욕 | 시카고 | 파리 | 함부르크 | 뮌헨 | 스톡홀름 | 토론토 | 밀라노 | 브뤼셀 | |
| 보조율 | 37 | 70 | 52 | 52 | 40 | 35 | 66 | 36 | 83 | 66 | |

자료 : 東京영단지하철, 『세계의 지하철』, 서울지하철노동조합 제공

㉠의 경우를 살펴보자. ㉠을 잘 설명해주고 있는 지표는 바로 낮은 매출액 규모와 이로 인해 상대적으로 높아져버린 매출원가율(매출액에서 차지하는 매출원가의 비중)이다. 전자의 경우부터 살펴보자.

매출액이 낮다는 것은 두가지로 해석할 수 있는데 하나는 매출단가가 낮을 경우이고 또 하나는 단가가 일정할 때 수요 자체가 대단히 낮은 수준에서 제한되는 경우로 볼 수 있다. 후자의 경우에 대해서는 보다 구체적인 연구가 필요할 것이라 판단되며 서울지하철공사의 경우는 전자의 이유가 낮은 매출액의 원인으로 작용하고 있는 것으로 보인다. 이 근거는 다음의 두 표에서 나타나고 있듯이 정부의 물가인상억제 시책에 따른 공공요금의 인상 억제와 이로 인한 지하철요금의 억제가 이루어졌던 것으로 나타난다. 그 결과로 지난 14년간의 변동 추이를 살펴보면 절대가격 지하철 운임은 소비자물가지수(이 지수의 산정 방식에 의하면 실제 시장바구니 물가를 모두 반영하고 있지 못하다.) 증가율보다도 떨어지고 있는 것을 볼 수 있다. 그리고 영미국가들의 지하철 요금에 비해 우리나라의 지하철 요금이 훨씬 저렴한 자료에서도 확인할 수 있다.

<표 2-20> 지하철 운임 상승 추이

(단위 : 원)

| | 1981 | 1995 | 연평균상승률 |
|------------|------|-------|--------|
| 지하철운임 | 100 | 400 | 10.40% |
| 소비자물가지수 | 100 | 204.1 | 5.23% |
| 절대가격 지하철운임 | 100 | 196 | 4.92% |

자료 : 삼성경제연구소, 98.11.9, 『도시철도공사 구조조정 및 경영개선방안』

<표 2-21> 세계 주요 도시 지하철 운임 비교

| | 운임구분 | 해당국 통화 | 현환율에 의한 환산 | | 구매력에 의한 환산 | |
|----|-------|--------|------------|-------|------------|-------|
| | | | 환율 | 원화(원) | 빅맥지수 | 원화(원) |
| 뉴욕 | 균일제 | 1.5달러 | 1,324 | 1,986 | 1,016 | 1,524 |
| 런던 | 구역제 | 1.3파운드 | 2,248 | 2,922 | 1,412 | 1,835 |
| 파리 | 구역제 | 8프랑 | 238.9 | 1,911 | 148.5 | 1,188 |
| 동경 | 이동구간제 | 160엔 | 11.22 | 1,795 | 9.32 | 1,491 |

주 : 환율은 98.10.22일자, 빅맥지수는 실질구매력을 표시하는 지수로 '98년 4월 기준.

자료 : 삼성경제연구소, 98.11.9, 『도시철도공사 구조조정 및 경영개선 방안』

결국 이러한 자료들에서 나타내는 결과는 서울지하철공사의 ‘고질적으로 높은 매출 원가율³⁶⁾이 왜 발생할 수밖에 없는 지를 잘 설명해 주고 있다. 서울지하철공사 '98년 예산안에서는 매출원가율을 99.4%로 상정하고 있고 '97년 예산안에서는 107.8%로 상정하고 있다. 게다가 서울지하철공사의 매출원가율 100%상회는 통상적으로 있어왔던 일이기도 하다. 이는 일반기업에서는 극히 보기 어려운 사례이다. 일반기업의 경우 이런 상태가 지속된다면 수익구조 악화로 인하여 자금압박을 받게 될 것이고 이는 곧 기업 정리를 의미하게 될 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지하철공사가 계속 유지될 수 있었던 것은 바로 ‘공공성을 실현하는’ 기업이며 이는 국가기간 궤도망이기 때문이다. 따라서 공채가 여전히 발행과 함께 소화되고 있고 외부 금융기관으로부터의

36) 매출액에서 차지하는 매출원가의 비중. 매출원가란 제조업 사업체의 경우 생산현장에서 소요된 총경비의 개념으로 주로 원재료비, 노무비, 경비가 포함된다. 한편 판매와 관리 등의 사무직종에서 소요되는 총 경비 개념은 ‘판매비 및 일반관리비’라는 항목으로 구분되어 있다. 업종에 따라 차이가 크지만 제조업체의 경우 이 매출원가율이 70%~80%에 이르기 때문에 이 비중을 낮추기 위해 각종 합리화 공격을 진행하는 것이다.

장기차입금도 지속적으로 공급되고 있는 것이다.

<표 2-22> 서울지하철공사 추정 손익계산서

| | 계정과목 | 97예산 | 98예산 |
|---------|--------|---------|---------|
| 매출액 | 운수사업수익 | 479,687 | 551,465 |
| | 부대사업수익 | 23,334 | 40,881 |
| | 기타수익 | 31,648 | 26,871 |
| | 수탁사업수익 | 10,675 | 17,706 |
| 소계 | - | 545,345 | 636,923 |
| 매출원가 | 인건비 | 240,275 | 275,456 |
| | 경비 | 337,075 | 340,148 |
| | 수탁공사비 | 10,675 | 17,706 |
| 소계 | - | 588,026 | 633,310 |
| 매출총이익 | - | -42,681 | 3,613 |
| 판매비와관리비 | 인건비 | 21,882 | 24,644 |
| | 경비 | 14,246 | 14,022 |
| 소계 | - | 36,128 | 38,666 |
| 영업이익 | - | -78,808 | -35,053 |

자료 : 서울지하철공사, 『'98년 예산서』

다음의 자료에서 보여주듯이 운수관련 각 업종의 매출원가율은 지하철공사의 그것과는 큰 차이를 나타내고 있다. 즉, 통상 70%~90%에 이르는 매출원가율을 나타내고 있는데 서울지하철공사의 매출원가율 수준에 이르는 업종이 없음을 알 수 있다. 그리고 특징적인 것은 이들 업종은 거의 대부분 민간이 소유하고 있음을 주목해야 할 것이다. 이렇듯 매출원가율의 차이가 나타내는 것은 이들 소유주에게 ‘이윤’이 발생할 가능성이 있다는 것이며 또한 이는 일정 수준의 기초적인 이윤율은 확보되고 있다는 사실을 설명해준다.

<표 2-23> '97년 운수관련 각 업종의 매출원가율 비교

| 업종 | 매출 원가율 | 업종 | 매출 원가율 |
|------------------------|-----------|-------------|-----------|
| 운수, 창고 및 통신업 | 83.9% | 도로화물운송업 | 82.2% |
| 육상운송업 (철도 운송업 제외) | 86.4% | 수상운송업 | 90.7% |
| 정기노선 및 비노선 여객육상 운송업 | 90.4% | 항공운송업 | 73.8% |
| | | 기타운수관련 서비스업 | 69.9% |

자료 : 한국은행, 『1998년 기업경영분석』

그렇다면 정부에서 주장하고 있듯이 수익성 제고를 위해서는 두가지 해결책을 모색해야 한다. 하나는 매출액을 증대시키는 것, 그리고 또 하나는 매출원가를 감소시키는 것이다. 매출액을 증가시키기 위해서는 지하철 이용승객을 대폭 늘리든지 요금을 인상하는 방법밖에 없다. 그러나 지하철은 일반적인 재화의 소비와는 다른 형태를 띠는 필수 용역 서비스의 범주이기 때문에 이용자의 유효 수요 확장이 그다지 수월하지 않다. 두 번째 요금인상의 문제는 곧 공공요금 인상으로 이어질 것이고 이는 물가를 자극하게 될 것이다. 그렇다면 이는 정치적 부담이 될 것이기 때문에 이 또한 쉽게 결정될 수 있는 문제는 아니다. 그러나 서유럽처럼 최근 신자유주의 하에서 공공요금이 대폭 오르고 사회보장제도가 대폭 후퇴하는 상황이 우리나라에서도 진행될 가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 역시 앞서 지적했듯이 공공요금 인상이나 공공요금 산정에 있어 정부와 직접 소비자간 부담규모가 결정되는 데 있어서 가장 중요한 것은 정부의 계급적 태도이며 또한 소비자 집단이 의사결정 과정에 얼마나 힘있게 개입하는나의 문제에 달려있다.

또한 매출원가 감소, 즉 비용감소 방식에 대한 것이다. 서울지하철공사의 경우 이 방식이 얼마나 가능할 것인가에 대하여 판단해 보도록 하자. 우선 매출원가를 구성하고 있는 주요 항목이 인건비, 일반경비, 수탁공사비이다. 따라서 인건비를 줄이거나 일반경비를 줄이거나 수탁공사비를 줄이는 방법이 제시될 수 있는데 이 항목들을 줄인다는 것도 현실적으로 바람직하지 않거나 불가능한 일들이다.

우선 인건비부터 살펴보자. 인건비 총액을 줄이기 위해서는 노동자 모두가 임금을

하향조정하거나 노동자 수를 줄여야만 한다. 그런데 서울지하철공사 노동자들의 임금은 다른 공기업의 임금수준과 비교할 때 비슷하거나 낮은 수준이다. 게다가 이 임금수준 조차도 매우 기형적으로 이루어져진 임금체계 및 임금구성에 의해 결정되는 문제점을 가지고 있다. 즉, 항상적인 연장근로가 존재하며 다양한 형태의 교대노동과 야간노동을 통해 확보한 임금이기 때문에 기본급 총액의 비중은 전체임금에서 차지하는 비중이 대단히 낮다. 따라서 임금을 더 이상 하향조정하는 것은 대단히 어려운 일이며 바람직하지도 않다. 그리고 노동자 자르기를 통해 임금을 감축시킨다면 이는 더욱 큰 문제가 될 수 있다. 일단 서울지하철공사의 노동자 수는 현재에도 정원을 채우지 못하고 있는 수준이기 때문에 여기에서 노동자 수가 더 줄어들게 된다면 노동강도 강화와 안전운행을 확보하지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 이러한 근거에 따르면 지하철공사는 오히려 정원을 채워 인건비를 늘려야만 하는 상황에 있는 것이다. 설사 임금을 전혀 상승시키지 않는다 하더라도 호봉승급분 등의 몫을 감안한다면 인건비 증가는 필연적이다.

그렇다면 일반경비를 줄여야 하는 문제가 생긴다. 그러나 줄일 수 있는 경비의 규모는 대단히 제한되어 있다. 물론 최근 드러난 사실처럼 각종 공사수주 관행에서 수의계약 등으로 발생하는 추가의 비용을 줄일 수 있는 경우를 제외하면 혁신적인 경비 절감이란 사실 가능하지 않은 것이 일반적이다. 또한 경상적으로 지출되던 경비를 줄이게 된다고 했을 때 발생할 수 있는 각종 문제에 대한 신중한 검토 또한 필요한 문제이다.

이러한 각종의 문제점을 고려하지 않은 채 ‘인건비 절감’과 ‘노동자 줄이기’만으로 수익성을 개선하겠다는 것은 정부의 올바른 문제인식이 되지 못하며 더불어 이로 인해 발생할 각종의 서비스질 저하의 문제, 각종 사고의 문제는 오히려 후속 조치에 소요되는 비용이 더 커질 가능성까지 내포한다.

나. 재무구조 개선에 대한 명확한 주체 선정 결여

서울지하철공사와 그 소속 노동자들을 자유롭지 못하게 했던 ‘재무구조 악화’와 이 원인인 건설부채에 대한 문제해결의 주체는 결국 중앙정부가 되든가, 지방정부가 되든가, 공사 스스로가 되든가, 해당 노동자들이 되든가 해야 하는 문제로 남는다. 빚더미에 올라앉은 사회간접자본에 대한 책임을 지려는 주체는 그다지 없는 듯하다. 최근 그나마 국내에 있는 지하철 중 유일하게 지방정부 소속으로 되어 있지 않고 중앙정부 소속으로 되어 있는 부산지하철의 경우 건설교통부에서 부산시 이관을 주장하자 부산시에서 절대 받아들일 수 없다고 맞서고 있다. 현상적으로 사회간접자본에 대한 책임을 중앙정부가 지게 되면 온 국민의 세금으로 빚이 상환될 것이며 지방정부가 책임을 지게되면 지방 공기업이 존재하는 도시의 주민들 세금이 원천이 될 것이다. 공사가 맞는다면 요금을 대폭 올리고 노동자 수를 줄여 서비스 질과는 무관하게 흑자전환을 위해 고군분투하게 될 것이다. 한편 노동자들이 떠맡게 된다면 이는 설정 가능하지 않은 문제가 된다. 왜냐하면 노동자 책임 부과는 임금 감축과 노동자 수 줄이기인데 이는 한계가 너무나 분명히 있는 일이기 때문이다. 임금은 최저시장임금이하로 떨어질 수 없을 것이며 노동자의 노동량과 노동시간은 최소한의 자기 재생산이 가능한 수준으로 이루어져야만 한다. 이것이 가능하지 않다면 결국 노동은 수행되지 않을 것이다.

그렇다면 가장 현명한 방식은 모든 사회간접자본에 대한 투자가 그렇게 이루어지는 것처럼 당연히 원칙적으로 중앙정부가 서울지하철공사에 대한 재무구조 개선과 수익성 개선의 주체가 되어야 한다. 또한 현재 진행되고 있는 모든 구조조정 프로그램과 자본합리화 방향은 결국 중앙정부의 방침이다. 이 속에서 자유로울 수 있는 지방정부는 없다. 특히 사회간접망의 경우는 더욱 그러하다. 대도시에 집중되어 건설되고 있지만 이는 전국을 관통하는 궤도망이다. 지방정부에서 독자적으로 관할할 수 있는(일반 민간기업과 동일하게) 영역의 문제가 아니라는 것이다. 현재 한국 전역의 대도시 지하철은 대부분이 지방정부 소유로 운영되고 있다. 그러나 이 막대한 자금을 조달하고 지속적으로 발생할 적자에 대해 감당해야 할 지방정부는 그러한 재정적 능력을 가지고 있지 못하다. 물론 서울시의 경우는 다를 수도 있다. 그러나 다른 지방정부 소속의 지

하철조직은 그렇지 않을 수 있다. 물론 이런 문제는 보다 구체적으로 연구되어야 할 부분이다.

결국 정부가 서울지하철공사의 재무구조를 개선하려 한다면 정부보조금을 늘리든지, 차입금을 해소하든지, 자본금을 대폭 늘리든지, 혹은 요금인상을 이루든지 하는 특단의 조처 없이는 가능하지 않은 문제가 된다. 설사 노동자 줄이기와 각종의 비용절감을 통해 수익을 향상시킨다고 하더라도 그것은 현재의 수준에서 적자의 규모를 아주 소폭 줄이는데 불과할 뿐이다. 그러나 이로 인해 발생할 문제들과 서울지하철공사 노동자들이 더욱 악화된 내핍 상태로 방치되는 것은 서비스 질의 문제와 노동자의 사회적 조건에 있어 계량화시키기 어려운 수준으로 그 가치가 절하될 것이다.

7. 소결

'99년 상반기의 구조조정 반대 투쟁을 이끌었던 서울지하철공사 노동조합의 투쟁은 '98년부터 시작되었던 공공부문 구조조정과 '99년 연초부터 기획예산위원회, 행정자치부, 서울시로 이어지는 관료체제하에서 이루어졌던 구조조정에 그 연원을 두고 있다. 신자유주의적 구조조정 정책에서 한 치도 다른 내용이 없는 서울지하철공사 구조조정안은 정원의 30%에 육박하는 노동자를 거리로 내몰도록 종용하였으며 지난 10여년간 노동조합이 투쟁을 통해, 그리고 엄청난 규모의 징계를 겪어가면서 하나씩 이루어놓았던 노동조건 개선과 단체협약 개선 내역을 일거에 무시하고 훼손시키려는 것이었다.

한편 서울지하철노동조합도 '98년에 이은 '99년의 대규모 구조조정이 임박했음을 느꼈으며 그 강도와 수준이 도를 넘어 노동자 대다수의 생존권을 위협하는 동시에 노동조건이 급격한 저하로 인한 공공서비스 질의 저하까지도 우려되는 상황에 대한 심각한 문제를 인식하게 되었고 이를 해결하기 위해서 현행법상 파업을 할 수 없도록 되어있는 규정을 어기면서라도 파업을 할 수밖에 없는 상황에 몰리게 되었다.

서울지하철공사노동조합은 공사측과 서울시에 제출한 그들의 요구안에서 노동자 생존권 파괴를 핵심으로하는 구조조정에 대하여 반대하는 입장을 분명히 하였으며 오히

려 관료적인 운영체제로 말미암아 발생하고 있는 서울지하철공사의 고질적인 병폐들을 대대적으로 개선할 것을 요구했다. 더불어 노동시간 단축을 통하여 폭발적으로 증가하고 있는 실업을 흡수하자는 대단히 사회적이며 공세적인 노동조합 안을 제출하기에 이르렀다. 뿐만아니라 이러한 공세적인 안을 가지고 노동조합은 강경 일변도였던 공사와 서울시를 대상으로 파업에 들어갔는데 이 파업은 8일간의 완전한 총파업 형태로 진행되었으며 이 과정에서 조합원들의 참여도와 결의는 대단히 높았다. 그러나 정부의 대책없는 강경기조와 언론의 편파 보도 등은 노동조합이 장기항전을 하기에 어려운 조건을 만들어갔으며 급기야 노동조합은 총파업을 마무리하는 동시에 4천여명의 조합원이 징계를 겪어야 하는 상황에 놓이게 되었다.

이 과정에서 당초에 서울시와 공사측에서 파업과 관련해 노동조합에 약속했던 모든 사항은 전혀 지켜지지 않았다. 뿐만아니라 파업이 마무리된 상태에서도 노동조합에 대한 수십억 원의 손해배상청구와 근거없이 과도한 무노동무임금의 적용, 40여 명에 달하는 구속자, 수백 명에 달하는 직권면직자 및 직위해제자 수천 명의 크고 작은 징계를 받아야만 하는 노동자들을 양산했다.

노동조합에 대한 정부의 강경한 자세는 현재의 서울지하철공사 구조조정 이외에 다른 대안이 없음을 분명히 시사하고 있다. 그러나 더욱 분명한 것은 서울지하철공사의 구조조정이 정부안대로 이루어진다면 하더라도 그것이 서울지하철공사가 고질적으로 겪고 있는 수익구조의 문제와 재무구조의 개선책이 결코 될 수 없다는 것이다. 뿐만아니라 노동조합이 우려하고 있듯이 노동조건악화는 해당 노동자의 생존권에 대한 위협만을 가져오는 것이 아니라 그 노동자들이 제공하는 공공서비스를 제공받는 소비자에게 직접적인 영향이 가해질 수 있는 것이다. 파업기간 내내 나타났던 시민 안전의 문제가 바로 그것이다.

서울지하철공사가 서울시 산하 지방 공기업으로 공공성을 실현하려 한다면, 그리고 서울시민의 편리하고 빠른 운송수단으로 기능하려 한다면, 시민을 상대로 돈을 벌어들이는 기업이 아니라 사회간접자본으로서의 기능을 제대로 수행하려 한다면 노동자를 감축하고 인건비를 줄이고 요금을 올리고 기업을 민영화하거나 아웃소싱하는 것이 대안이 아님을 분명히 하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 더하여 진정한 경영혁신을 위

해서는 첫 번째, 정부의 관료적 행태가 영향력을 행사할 수 없는 경영구조내에 전문경영인이 자리잡아야 한다. 이를 위해서는 새로운 경영구조가 필요한데 이는 서비스의 제공자인 노동자, 그리고 서비스의 수혜자인 시민 등이 전략적으로 의사결정에 참여할 수 있는 경영구조로의 재편을 말한다. 두 번째, 현재에도 부족한 정원을 빠른 시간 내에 채우고 그나마 존재하는 단체협약이라도 준수해야 한다. 그렇지 않다면 노사간의 신뢰는 더 이상 존재하지 않게 될 것이며 이는 불안정한 노사관계를 낳게 될 것이고 이는 결국 누구에게도 이롭지 않은 상황을 초래하게 될 것이다. 세 번째, 현재 기업구조 내에 존재하는 과도한 노무관리 기구들을 혁신적으로 철폐하고 대시민 서비스 질 향상을 위한 고객서비스 기구로 개편하고 신설해야 한다. 이러한 문제들이 해결될 때에만 비로소 서울지하철공사의 ‘민중적 구조조정’, ‘진정한 경영합리화’가 이루어지게 되는 것이다.

제3장 한국조폐공사의 구조조정

1. 문제제기

한국조폐공사는 1951년 설립되었으며 창통폐합이 이루어지기 전인 '98년 12월까지는 옥천, 부여, 경산, 대전 등지에 3개창과 1개 연구소를 두고 있었다. '97년의 경우 자산 규모 3,134억원, 매출액 1,967억원, 당기순이익 158억원의 화폐 생산 국내 독점 업체로 성장하였으며 자본금 66억원 전액을 정부가 투자한 정부투자기관이다. 조폐공사의 업무 상 특성은 화폐의 위변조 방지를 위한 첨단 인쇄기술의 개발과 유지, 그리고 현금 제조에 반드시 요구되는 방호의 기능, 불량화폐 유출을 통제할 수 있는 검사기능의 강화에 있다. 한편 이러한 화폐 제조 및 방호, 검사 노동을 수행하는 노동자들은 1988년 노동조합을 설립하였고 노동조합은 본사·연구소지부, 옥천지부, 경산지부, 부여지부를 조직 골간으로 하고 있으며 본조는 대전에 있다. '98년 10월 기준 조합원 수는 약 1,59명이다. 조폐공사 노동조합은 현재 민주노총산하 전국공공운수사회서비스노동조합연맹에 가입되어 있다.

한국조폐공사는 다른 공공부문에 비해 비교적 이른 시기에 구조조정을 완결시켰고 최근 '파업 유도' 파문이 일게되면서 세간의 주목을 받게 되었지만 이 연구의 대상이 된 이유는 다른 데에 있다. 즉, '97년 11월부터 '99년 2월 현재까지 조폐공사의 전체 종업원은 약 1,200여명 가량 줄어 들었다. 이 수는 기존 조폐공사 전체 정원의 약 1/3에 해당하는 큰 규모이다. 물론 1년 남짓한 사이에 이렇듯 많은 종업원이 줄어들게 된 배경에는 IMF 구제금융 직후 공공부문과 민간부문을 불문하고 진행된 '비용절감' 차원의 구조조정이 있었다. 그리고 현재까지도 많은 논란과 문제를 야기시키고 있는 창통합 과정에서 나타난 인력감축이 또 하나의 주요 요인으로 작용하고 있다. 결과적으로 정부에서 요구했던 인력조정 계획에 대해 조폐공사는 그 어느 공기업보다도 높은

달성률(사실은 애초의 목표를 초과 달성했다)을 기록했다. 그런데 문제는 이렇듯 높은 인력 감축을 이루는 과정에서 노동조합의 저항이 작지 않았을 것이라는 데 있다. 왜냐하면 조폐공사 노동조합은 설립이후 현재까지 거의 매해 쟁의와 연관되지 않았던 해가 없었을 만큼 저임금과 열악한 노동조건 개선을 위해 투쟁했던 조직이었다. 그런데도 불구하고 조폐공사에서는 대규모의 노동자 감축을 현실화시킨 것이다.

조폐공사 구조조정을 둘러싸고 노동조합은 '98년 3월 임·단협 투쟁을 시작으로 현재까지 끊임없는 투쟁을 진행시켜왔다. 이 과정에서 노사간 크고 작은 마찰이 지속되었고 장기간의 투쟁 과정에서 노동조합의 조직력은 크게 훼손되었다. 그러나 최근 불거진 '검찰의 조폐공사 파업 유도' 사태 이후 노동조합은 어려운 조건 속에서도 다시 투쟁에 나섰고 조폐공사 경영진 및 검찰, 그리고 정부는 여론으로부터 치명적인 질타를 받게 되었다.

따라서 여기에서는 '97년 말부터 시작된 조폐공사 구조조정'의 내용과 진행 과정, 이에 대한 노동조합의 대응 방향과 입장을 자세히 살펴보고 지금까지 진행되었던 조폐공사 구조조정이 과연 경제적·비경제적 차원에서 올바른지, 의혹이나 문제점은 없는지, 애초에 기획예산위원회에서 요구했던 구조조정이 가지고 있었던 한계는 없는지, 이 안은 과연 조폐공사에 합당한 구조조정 프로그램이었던지에 대한 분석을 수행하였다. 평가는 모두의 몫이겠지만 분석의 결과는 '정부의 이름으로' 수행된 구조조정이 가장 위력적이며 동시에 가장 졸속적으로 이루어진 사례로서의 조폐공사를 접하게 되었다는 것이며 그 정도는 보여주는 이상의 심각성을 내포하고 있다는 사실이다. 조폐공사 내부에서 수행되었던 구조조정 1년 8개월의 과정을 살펴보도록 한다.

2. '98년 초 정부의 조폐공사 구조조정 안

기획예산위원회는 '98년 3월 '정부조직개편 방안' 발표를 시작으로 하여 공공부문 각 분야에 대한 구조조정방향과 지침을 만들어 시달하였다. '98년 6월 27일에는 '공기업 경영혁신을 위한 공청회'를 개최하는 동시에 '공공부문 구조조정안'을 최종 확정하였고

제1차 행정개혁위원회에 보고, 의결하였다. 이후 1, 2차 공기업 민영화 계획이 발표되었고 각종의 경영혁신안들이 발표되었다. 이러한 방향과 지침들은 결국 단지 권고사항으로서만 기능하게 된 것이 아니라 단체협약을 위반하면서까지 강제되었다. 조폐공사의 경우 애초부터 구체적인 구조조정안이 제시되었는데 이는 조직개편, 인력조정, 조폐창 통폐합, 소사장제 실시, 아웃소싱, 경쟁체제 도입이라는 각 항목으로 구성되어 있다.

정부의 구조조정 요구에 대해 '98년 4월 취임한 강희복 사장은 초기에 '정부의 구조조정이 과도하다'고 주장하면서 완강한 반대의 입장을 나타냈다. 그러면서 '과도한 구조조정을 피하기 위해 우리 스스로 과감히 조직축소를 해야 한다'고 노동조합을 설득했다. 이러한 입장을 근거로 강사장은 5월 28일 열린 예산이사회에서 공기업 중 최초로 조직축소·예산정원 축소 및 '98 변경예산 편성을 강행했다. 이러한 가운데 강사장은 인원감축과 일정한 임금감축을 통해 정부의 창통폐합 안을 반드시 막아내겠다고 조폐공사 노동자들을 설득하기에 이르렀다. 이에 대해 노동조합도 처음에는 조직축소를 묵인하고 말았다.³⁷⁾

<표 3-1> 기획예산위원회의 조폐공사 구조조정안

| | 내 용 |
|------------------------|---|
| 조직개편 | 3본부→1본부, 8처 4실 1단 1관→5처, 25부→13부, 1개창 1개소 폐지 |
| 인력조정 | 2000년말까지 929 명 감축('98년 3월 정원기준 35.3% 감축) |
| 사업규모 적정화 및 조폐창통합 | 적정 규모의 생산량 유지와 변동분은 해외발주 옥천창을 경산창으로 통합(2001년) |
| 부여소사장 제 실시 | 부여조폐창은 용지생산으로 독립적 운영가능, 내부 인력이나 외부 경영인에게 연간 단가계약을 통한 독립채산제 실시 후 자회사 형태로 운영, 장기적으로 분할·민간이양 |
| 일부 경쟁 체제 도입 | 수표나 증채권은 과거 민간이 생산, 조폐공사와 민간이 참여하는 공개경쟁입찰 시행 |
| 혼장사업 부문 양도 | 혼장은 84년까지 민간 중소기업이 제조, 혼장사업의 민간이양이나 경쟁입찰 |

37) 한국조폐공사노동조합, 1998.10, '한국조폐공사 노사갈등 개요'.

이후 공사 측에서는 정부의 구조조정 제방안에 대해 7월 22일 조폐공사의 입장을 전달했다. 공사측이 기획예산위원회에 제출한 검토 의견³⁸⁾에서는 우선, ‘최소 생산량 유지, 변동분 해외발주 활용’에 대해 ㉠용지 제조부터 인쇄까지 종합 조폐시설을 갖추고 최소 생산량을 유지하면서 변동분을 해외발주하는 것은 전략적, 경제적 측면에서 처음부터 성립될 수 없으며, 세계 어느나라에서도 찾아볼 수 없음 ㉡과거 생산실적과 향후 사업전망을 통하여 적정 생산규모를 유지하는 것이 고정비 분담에 따른 경제적 실익이 큼 ㉢적정생산 규모 이하에서는 수출 증대 및 현원의 탄력적 운영으로 대응 ㉣특히 새로운 세기(2000년)를 앞두고 화폐체계의 변화가 불가피하여 적정 규모이상의 국내 수요가 예상됨을 주장했다.

또한 ‘옥천조폐장을 경산조폐장으로 편입’하겠다는 정부안에 대해서는 ㉠옥천 조폐창 설비 이전을 위한 건물신축 등 소요자금이 800억원 정도로 막대함 ㉡옥천 조폐창 매각이 용이하지 않고 매각대금은 30억원 정도에 불과해 자금조달이 곤란함 ㉢인력감축 효과는 15명 정도로 제한 ㉣통합 이후 지속적인 경제적 손실이 예상되어 경쟁력은 더욱 악화될 것임 ㉤단체협약 사항으로 노사합의 곤란³⁹⁾ 등의 근거를 제시하며 옥천조폐창 경산조폐창으로의 편입이 경제성 없음을 주장했다.

더불어 공사측은 정부에 ‘부여장을 소사장제화하는 것’에 대해서는 ㉠현 체제보다 판매 기능 등 관리부문이 과다 소요되므로 문제가 있다고 주장했고 ㉡독립채산제와 경쟁마인드 도입으로 소사장제에 못지 않은 혁신을 이미 진행중이라고 보고했다. 또한 ‘훈장 사업 부문의 분리양도’에 대해서는 ㉠공사법상 정부가 수요로하는 특수제품의 제조 공급 업무를 임무로 하고 있어 행정자치부의 주문이 있는 한 제조할 수밖에 없음 ㉡행정자치부와 계속 협의를 통해 적자 매출 해소에 노력하고 있다고 했다.

38) 한국조폐공사, 98.7.20, ‘경영혁신안에 대한 검토 의견’.

39) 한국조폐공사와 노동조합간의 단체협약 제34조(기관이전)에 의하면 ① 공사는 기관을 이전(생산시설 통폐합 포함)코자 할 때는 사전에 이전계획을 조합에 통보한 후 협의해야 한다. ② 이전에 따른 주거대책, 이전비, 신분보장 및 근로조건(노동강도 포함) 등의 제 대책은 조합과 합의한 후 추진한다로 명시되어 있다. 노동조합이 이러한 단체협약을 앞서 구체적으로 명문화시켜놓은 이유는 이미 '94년 12월에 제출된 『조폐공사 경영진단 보고서』에서 창통합에 대해 진지한 모색을 이루고 있었기 때문이었다.

<표 3-2> 통합후의 손익계산

(단위 : 백만원)

| | | 통합연도 | 통합이후 매년 | 비고 |
|----|----------|---------|---------|-----------|
| 이익 | 인건비 | 6,012 | 6,012 | |
| | 옥천장운영비 | 794 | 794 | |
| | 옥천장감가상각비 | 623 | 623 | |
| | 계 | 7,429 | 7,429 | |
| 손실 | 옥천장 매각손실 | 11,409 | - | 건물, 구축물 등 |
| | 감가상각비 | 4,000 | 4,000 | |
| | 이전소요비용 | 425 | - | |
| | 금융비용 | 9,291 | 9,291 | |
| | 계 | 25,125 | 13,291 | |
| 손익 | | -17,696 | -5,862 | |

자료 : 한국조폐공사, 98.7.20, '경영혁신안에 대한 검토 의견'

‘아웃소싱 극대화(화폐현송, 경비 등)’에 대해서는 두 부문 모두 아웃소싱 방식의 합리화에 대해서는 반대하고 있다. 우선 ‘화폐 현송’에 대해서는 ㉠남북대치 상황에서 현송사고 예방을 위하여는 총기휴대가 결정적으로 중요한 사항으로 전문용역업체는 총기휴대가 불가능함 ㉡한국은행과의 약정 개정이 필요하며 한국은행도 현송 용역을 절대 반대함 ㉢우리공사의 현송규모는 만원권의 경우 400억원으로 일반 금융기관의 현금수송과는 비교할 수 없음 ㉣ 단체협약 사항으로 노사합의 곤란⁴⁰⁾의 근거를 제시하면서 불가능함을 주장했다. 또한 ‘경비부문’에 대해서는 ㉠옥천 및 경산조폐장은 국가안보목표 “가”급 시설로, 부여조폐장은 “나”급 시설로 지정 ㉡시설 방호 및 제품 호송을 위해서는 총기휴대가 필수적이며 용역 경비시 총기 휴대 불가능 ㉢외국 조폐기관은 우리공사보다 더욱 엄격한 경비체계를 갖추고 있음 ㉣단체협약 사항으로 노사합의 곤란(역시 단체협약 제32조에 근거)함을 설명하고 있다.

그리고 ‘연봉제 도입 등 경영시스템 혁신안’에 대해서는 이미 대부분의 요구사항이 실시되고 있기 때문에 ‘앞선 경영’이 이루어지고 있음을 주장하고 있다.⁴¹⁾ 또한 ‘조직

40) 조폐공사-노동조합 간 단체협약 제32조(용역전환)에 따르면 ‘공사는 공사업무의 일부를 용역으로 전환하고자 할 때에는 3개월전에 조합에 통보하며, 조합원의 고용 및 제반 근로조건에 관한 사항은 사전에 조합과 성실히 서면으로 협의한다’고 명시되어 있다.

개편안'에 대하여는 이미 1차로(98.6.18) 개편한 조직개편 내용이 옳았다고 설명하고 있으나 '부서조직 개편안'에 대해서는 단체협약 사항⁴²⁾으로 노사합의가 곤란하다고 했다. 한편 '인력조정'에 대해서는 대체적으로 현재의 구조가 바람직하다는 의견을 개진하고 있으며 지속적으로 인력을 줄여갈 것임을 알리고 있다.

<표 3-3> 향후 인력운영

| | | '98. 4말 | '98. 12말 | '99년 말 | 2000년말 |
|-------|--------|---------|----------|--------|--------|
| 인원(명) | | 2,128 | 1,990 | 1,946 | 1,905 |
| 정원기준 | '92 대비 | 27.8% | 32.5% | 34.0% | 35.4% |
| 감축률 | '97 대비 | 19.3% | 24.4% | 26.1% | 27.7% |

자료 : 앞의 자료

공사측은 이렇듯 정부의 조폐공사 구조조정안에 대해 상세히, 조목조목 문제제기를 한 후 조폐공사 경영혁신 대안을 제출하고 있다. 이 대안의 핵심은 바로 '매출액 증대를 통한 공격적 경영혁신 추진'이다. 즉 ㉠EU의 단일통화 준비에 따른 유럽 국가들의 수출시장에 대한 공급능력 부족 현상과 경제규모가 급속도로 확장되는 중국의 조폐시설 절대 부족의 호기를 맞아 해외시장을 적극적으로 개척하고, ㉡내부적으로는 노사

41) 공사측 주장(한국조폐공사, 98.7.20, '경영혁신안에 대한 검토 의견')에 의하면 연봉제는 정부투자기관 최초로 이미 '98년 7월 1일부터 실시 중에 있으며(임원 및 집행간부 대상, 매출액증대·영업이익률 증대·원가절감, '98년 30%, '99년 20%-노사관계 협력 및 안정 등이 주요 평가 항목임), 기타 경영혁신의 추진에 대하여 공사 스스로 적극 추진중에 있다고 한다. 기타 경영혁신의 내용은 ㉠외교통상부, 주한 미대사관, KOTRA 및 종합상사와 수출 협조체제 구축, ㉡부서별 관리회계제도(EVA기법) 도입 및 부서별 파산제 도입 ㉢정보화추진(D/B구축, 인터넷홈페이지 구축), ㉣전문기술인위원회 설치 운영 ㉤신제품 개발팀 운영 ㉥아트스쿨 운영 ㉦공사법 개정 추진(기념화폐의 제조판매, 전자지갑의 제조와 발급업무, 조폐기술을 활용한 특수용지·특수인쇄물·특수압인물의 제조 판매, 조폐기술개발 및 판매) 등이다.

42) 조폐공사-노동조합 간 단체협약 제28조(해고의 제한)에 의하면 '직원이 다음 각호의 1에 해당할 경우 이외에는 해고할 수 없다. 다만, 제3호의 경우에 의한 해고시에는 조합과 사전합의한다. 3. 경영상 불가피한 이유로 직제와 정원을 개폐 또는 예산의 감소에 의하여 폐직 또는 과원이 되었을 때'로 명시되어 있다.

안정 속에 경영혁신을 추진하여 생산성 향상과 원가절감을 통하여 '98년 말에 American Bank Note사, '99년까지 미국 재무성 인쇄국과 대등한 경쟁력을 확보할 것임을 계획하고 있다.

<표 3-4> 경쟁력 평가(1인당 매출액)

(단위 : 백만원)

| 조폐공사 | | | | American Bank Note('97) | 미 재무성 인쇄국('96) |
|------|-----|-----|------|----------------------------|-------------------|
| '97 | '98 | '99 | 2000 | | |
| 80 | 105 | 113 | 114 | 108 | 121 |

자료 : 앞의 자료

결국 조폐공사측의 주장을 요약하면 이렇다. 현재 정부에서 주장하고 있는 창통합과 아웃소싱 등의 경영합리화 방안은 현실성이 떨어지며 경제적분석에서도 이점이 없다. 더불어 그 외의 인력감축 및 내부 합리화에 대한 요구는 충분히 실현하고 있으며 앞으로도 진척시키는데 큰 문제가 없다. 더불어 정부에서 주장하는 것 이상의 합리화방안도 여러 가지가 있다. 특히 조폐분야에서까지 수출드라이브 정책을 구사하여 생산 및 매출시장을 늘리겠다는 것이다. 물론 조폐 분야까지 수출에 대한 의존도를 높이는 것이 올바른 지에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있겠으나 전체적인 의견은 비교적 꼼꼼하고 충분한 근거를 가지고 제시되고 있다.

그러나 공사측은 갑자기 7월 29일 위의 사항과 더불어 인건비 50%를 감축하겠다는 안을 노사정위에 보고하였다. 인건비 삭감 50%에 대한 의견은 정부안에도, 공사안에도 나타나지 않았던 것이다. 특히 정부에 제출한 '구조조정에 대한 의견서'에서 단체협약을 근거로 정부의 구조조정 요구가 불가능하거나 쉽지 않다는 주장을 해 온 공사측에서 이러한 안을 일방적으로 노사정위에 제출한 방식은 많은 문제를 내포하고 있다.

이러한 과정에서 8월 4일 기획예산위원회는 당초 공사측에 제출했던 구조조정 계획안을 거의 수정없이 그대로 확정지었다. 여기서 조폐공사는 결국 지금까지 표명해왔던 '정부의 구조조정 무리함'에 대한 입장을 모두 버리고 정부 요구안을 그대로 수용하게 되었다. 이후 조폐공사는 8월 19일 '구조조정 세부 실천 계획'을 발표하기에 이르

렸으며 이 내용은 정부가 요구한 사항들을 비판없이 시행함은 물론 정부 요구 이상의 합리화를 진행할 것임을 주 내용으로 하고 있다.

3. 공사측의 구조조정안 변경 및 추진

<표 3-5> 조폐공사 경영혁신 세부실천 계획

| | 경영혁신 세부 실천 계획 |
|-------------------------------------|---|
| 공기업으로서의 독점적 지위포 기와 경쟁체제 도입 | <ul style="list-style-type: none"> · 비화폐부문의 경쟁체제 도입 · 부여조폐창 자회사 형태로 운영 · 화폐의 적정규모 이상은 해외발주 활용(해외경쟁도입) · 혼장사업부문의 분리·양도 · 부문별 독립채산제 근거 마련 · 성과급제 시행을 위한 결산 결과 손익금 처리방법 변경 · 소사장제 및 아웃소싱을 위한 체제 정비(EVA 회계 제도 도입, 이에 근거한 독립채산제 실시) · 인건비 절감(정기상여금 반납, 하계휴양비 불지급, 학자금지원제도 개선, 월차휴가사용, 체력단련비 및 현금급식비 반납 등으로 약 75억원) |
| 조직개편 (’99년까지) | <ul style="list-style-type: none"> · 본사(3본부→1본부, 8처 4실 1단 1관→5처, 25부→13부) · 창소(3개창 2개소→2개창 1개소) |
| 인력조정 | <ul style="list-style-type: none"> · 2000년말까지 ’98년 3월 정원의 35.3%감축(929 명) |
| 사업규모적정화 및 조폐창통합 | <ul style="list-style-type: none"> · 사업량유지 및 경쟁력 강화로 추가 수주노력(옥천창과 경산창간 내부경쟁 실시, 해외발주에 대비한 경쟁체제 유지) · 은행권 생산시설 현대화계획(’96년~2002년, 약 1,690억원 소요 계획) · 조폐창통합(2001년까지 완료, 경산창증축에 600억원 소요계획) |
| 부여조폐창 소사장제 실시 | <ul style="list-style-type: none"> · 98하반기 : 관리회계제도 도입에 의해 성과 측정 · ’99년도 : 연간 단가계약 체결 및 독립채산제 적용방안강구 · 2000년이후 : 자회사 또는 민간이양 |
| 비화폐류는 경쟁체제 도입 | <ul style="list-style-type: none"> · 비화폐류 분야별 관리회계도입 · 각 분야에 적합한 성과급제 또는 독립채산제 채택으로 자율경영 촉진 · 경쟁가능분야를 중심으로 경쟁체제 도입 및 확산 |
| 혼장사업의 분리·양도 | <ul style="list-style-type: none"> · 혼장사업부문 관리회계 도입 · 성과급제 또는 독립채산제 채택으로 자율경영 촉진 · 경쟁체제 도입 |

자료 : 한국조폐공사, 98.8.10, ‘조폐공사 경영혁신 세부 실천 계획’(기획예산위원회에 제출)에서 요약.

이러한 공사측의 안이 제출되자 노동조합은 즉각적으로 공사측의 입장 선회에 대해 비판했으며 특히 당초 정부에서 제시했던 안보다 더욱 후퇴하거나 더욱 구체적으로 개악된 사례들에 대하여 구체적으로 지적하며 문제제기하였다. 뿐만 아니라 이 안의 결정과정에서 노동조합의 의견은 완전히 배제되었다는 사실을 지적하고 이 구조조정 안들의 핵심이 모두 노동조건을 하락시키는 사항이므로 반드시 집단적 노사관계의 수준에서 노사합의로 해결해야 한다고 주장했다. 그럼에도 불구하고 조폐공사측이 노동조합의 의견을 전혀 고려하지 않은 채 일방적인 구조조정 안을 확정하고 추진⁴³⁾하고자 했던 사실은 노동자들에게 크나큰 불신을 남기게 되었고 결국 이는 9월 시한부 총파업과 직장폐쇄라는 노사관계 국면을 낳게 되고 말았다.

그렇지만 이렇듯 공사측의 경영진이 무소불위의 권력을 휘두르고 있는 과정에서 노동조합이 애초부터 적극적인 대응을 했던 것은 아니었다. 즉, '97년 12월부터 '98년 10월 사이에 명예퇴직으로 퇴사한 종업원의 수가 50 명이 넘었는데 이에 대해 노동조합은 분명한 반대의 태도를 취하거나 투쟁하지 못했다는 것이다. 이러한 과정에 대해 노동조합의 공식적인 평가는 이루어지고 있지 않지만 그 이유에 대해서는 여러 가지로 판단해 볼 수 있다.

우선, '97년말 IMF체제하에 놓이면서 정부에서 주도하는 구조조정 정책이나 일정한

43) 특히 강희복 사장은 당시 '경쟁력을 확보'해야 한다고 주장하면서 한국은행 등 외부기관에 화폐단가 33%인하를 미리 알렸다. 이를 위해서는 인건비를 '99년 30%, 2000년 20% 감축하여 총 50% 인건비 영구감축이 필요하다고 노동조합에 주장했다. 그러나 대부분의 기업이 그런 것처럼, 그리고 조폐공사 경영상의 특성상 인건비 감축은 화폐생산과 공급에 여러 가지 위험성만을 내포할 뿐이지 '경쟁력 강화'에 도움이 되지 않는다. 또한 한국은행에서 거의 전량 수주하는 공사 납품 화폐의 단가결정은 생산비용에 근거한 사후 정산 방식으로 이루어지는데 이러한 절차 속에서도 조폐공사는 매해 수 십억 원에서 수 백억 원씩의 순이익을 올려왔다. 그러나 이 조차도 조폐공사 경영상의 본질적인 한계인 사업량의 불안정성과 한국은행과의 대등하지 못한 관계 속에서 단가 교섭력이 그다지 크지 않아 '주는대로 받는' 문제를 항상적으로 내포한다. 따라서 사후정산 과정에서 노동자 수가 줄어든다 할 지라도 한국은행이 그 줄어든 만큼 까지 수익성으로 확보해 주는 결재방식을 선택하지는 않을 것이다. 이러한 문제는 결국 조폐공사 경영진이 마구잡이 경쟁력 향상, 비용절감 이데올로기에 갇혀 스스로의 경쟁력을 떨어뜨리는 결론을 이끌어내고 있는 사실을 설명해준다.

수준의 인력감축(명예퇴직, 희망퇴직 등의 이름으로 강행되는), 혹은 다소의 임금감축에 대해 정면으로 반대하고 저항하며, 이를 현장의 조직력으로 즉각 끌어낼 수 있었던 노동조합이 많지 않았다는 것이다. 구제금융을 신청해야만 하는 상황은 한국자본주의가 처음 겪었던 경험이었으며 이 충격 속에서 노동조합 및 노동자 스스로도 분명한 판단을 빠른 시간내에 이루어낼 수 없었고 조폐공사노동조합 조차도 이 상황에서 예외는 아니었던 것으로 보인다.

두 번째로는 조폐공사 노동조합은 거의 매년 진행되었던 노사간의 갈등과 쟁의에 지쳐있던 상황이었다. 조폐공사 노동조합은 88년 설립당시부터 현재까지 너무나 열악했던 임금과 노동조건 및 단체협약 개선을 위해 끊임없이 투쟁해왔다. 이러한 과정에서 더 큰 흐름의 투쟁 앞에 직면한 조폐공사 노동조합은 즉각적인 대규모 투쟁을 조직하는데 어려움을 느꼈을 것으로 판단된다. 이처럼 노동조합이 어려운 처지에 놓인 상황에서 '98년 노동조합을 강타한 '경제위기'는 '노동자 위기' 이데올로기로 작용하게 되었고 대다수의 단위노조가 그러했듯이 투쟁 과정에서 공세적인 지위를 확보하지 못하게 된 것이다.

그러나 공사측이 갑작스러운 입장변화를 보이며 구조조정 내용을 일방적으로 강행하고 있는 것에 대해 분노한 조합원들의 요구에 의해 노동조합은 '98년 9월 1일부터 3일간의 시한부 파업을 결정하였고 이는 무리없이 진행되었다. 그러나 공사측의 파업에 대한 대응도 예전과 다른 양태를 나타냈는데 노동조합이 시한부 파업을 시작한 지 1시간만에 공사는 무기한 직장폐쇄를 단행하였다.⁴⁴⁾ 이에 더하여 조폐공사 경영진들은 최근 드러난 '조폐공사 파업유도' 사건에서 나타났듯이 2001년까지로 계획되어 있었던 창통폐합 일정을 갑자기 '99년 2월 완료로 2년이나 당겨버리는 결정을 내렸고 이를 무리하게 추진하기 시작하였다. 이 결정은 공사측이 직장폐쇄를 접은 지 꼭 10일만에 비밀스럽게 치루어진 임시이사회를 거치면서 급작스럽게 결정된 것이었다.

44) 이 직장폐쇄는 노동조합이 시한부 3일의 파업을 끝 이후에도 무려 20일이나 진행되었는데 이는 노동조합이 파업을 종료하면 당연히 직장폐쇄를 풀도록 되어있는 노동관계법 위반이다. 결과적으로 이는 이후 직장폐쇄 기간동안 노동자들에게 임금을 주지 않으려했던 조폐공사 경영진의 의도로 드러났다.

결국 이러한 파행적인 구조조정 추진 경위는 급기야 '98년 11월 25일 노동조합이 무기한 전면파업을 하지 않을 수 없도록 했으며 이 과정에서 수백명 조합원이 구속, 해고, 경고 등의 징계를 받았고 이 상황에서 분노한 노동조합 간부가 분신하는 사태까지 발생하였다.

4. 파행적인 창통폐합 추진과 그 문제점

구조조정안에 대한 공사측의 급작스런 입장 변화와 더불어 애초에 논의되던 차원을 벗어나 '즉각적인 창통폐합'이라는 공사측의 구조조정 추진은 노동조합에게 차분히 대응할 수 있는 시간을 주지 않았다. 그러나 이미 조폐공사의 창통폐합과 관련한 논의는 '94년부터 이루어져왔으며 이에 대해 노동조합도 '95년에는 많은 고민을 통해 문제인식을 확산시켰고 노동조합의 입장을 가지고 있었다. 특히 이 과정을 통해 단체협약 개선도 이루어낸 경험이 있다. 따라서 이를 토대로, 그리고 주변의 도움으로 노동조합은 정부측 안대로의 창통폐합이 갖는 경제적, 비경제적 비효율성과 급작스럽게 진행되는 창통폐합의 무리함 및 졸속성에 대해 지적했다.

다음에서는 창통폐합에 대한 계량적, 비계량적 분석을 통해 이루어낸 조직 통합 방향에 대한 연구 내용을 설명하고 있다. 그러나 여기서 한가지 확인하고 넘어가야 할 부분은 '94년 『조폐공사 경영진단 보고서』에서 조차 현재의 구조조정 안에 대해서는 가장 '비효율적임'을 지적하고 있으며 기존체제를 유지하는 것이 비교적 바람직함을 권고하고 있다는 사실이다. 뿐만아니라 노기연에서 연구한 보고서에서도 다른 각도에도 동일한 기법을 활용했지만 역시 결과는 유사하게 나타났다. 그럼에도 불구하고 그간 잠잠하던 창통폐합 논의는 IMF이후 구조조정의 회오리 속에서 납득하기 어려운 결정으로 이어진 것이다.

가. 창통폐합에 대한 '94년 12월 『경영진단 보고서』 45) 입장

'94년 당시 이루어진 조폐공사 경영진단은 93년 10월부터 '94년 2월까지 이루어진 '공기업 경영개혁'과 관련한 일련의 정부정책에 근거하고 있다.⁴⁶⁾ 당시 제출된 보고서에서는 주로 조폐공사의 장기발전전망, 조폐창 통폐합 방안, 경영혁신방안 등에 대해 집중적으로 진단을 실시하고 있다. 보고서의 전체적인 흐름은 당시 정부가 추진하고 있었던 신자유주의적 공격(민영화, 조직 통폐합 및 조직 축소, 임금 유연화, 고용유연화, 공공성 축소 등)에서 크게 벗어나고 있지 않다.⁴⁷⁾

보고서의 내용 중에서 창통합과 관련한 내용만 정리하면 다음과 같다. 우선, 7가지 대안⁴⁸⁾을 선정하고 각각에 대하여 계량적 분석방법(순현재가치법, 투자수익률법)으로 분석을 수행하고 다음으로는 비계량적 분석방법(주요 요인 : 원자재 공급의 위치, 수송 수단, 인력공급, 도로망, 주민태도, 정부 방침, 용수공급, 주거시설, 환경고려, 통근편리

45) 한국산업경제연구원, 1994.12, 『조폐공사 경영진단 보고서』

46) 공기업 경영개혁방안마련 대통령지시(93.10.5), 공기업 경영개선과제(93.10.9), 공기업 민영화 및 기능조정 대상기관 선정기준 확정(93.10.21), 공기업 민영화 및 기능조정방안 의결(93.12.29), 주무주처별 민영화 추진 실무대책반 구성 및 대상기관별 세부추진계획수립(94.1), 경영진단 실시지침(94.2.13)

47) 당시 『경영진단 보고서』 보고서에서 제기하였던 조폐창통폐합의 검토 배경은 다음과 같다. ㉠관리 및 간접 인원 중복으로 인건비 부담 가중 ㉡창간 사업 불균형으로 인력의 탄력적 조정 운영 곤란 ㉢동력, 제판, 잉크, 폐수처리 등 생산 부대 시설의 중복 운영 ㉣수송 경비(용지), 자재 보관비 등 간접 비용 부담 과중 ㉤생산성 향상 및 원가 절감을 통한 국제 경쟁력 제고 ㉥정부 공기업 경영쇄신 정책에 부응

48) 『경영진단 보고서』에서 선정한 대안 7가지는 다음과 같다. 이하 노기연에서 연구한 보고서에서도 대안을 이와 동일한 사례로 적용하였다.

- | |
|-------------------------------------|
| 대안1 : 현상유지(옥천창, 경산창, 부여창 형태로 분리 운영) |
| 대안2 : 옥천창을 경산창으로 통합 |
| 대안3 : 경산창을 부여창으로 통합 |
| 대안4 : 옥천창을 부여창으로 통합 |
| 대안5 : 옥천창과 경산창을 부여창으로 통합 |
| 대안6 : 옥천창과 경산창을 제3지역으로 이전 |
| 대안7 : 옥천창, 경산창, 부여창을 제3지역으로 이전 |

성 등에 가중치 부여)을 이용해 수치로 값을 정한 후 이를 더해 대안별 순위를 매기는 방식을 활용했다.

<표 3-6> 『경영진단 보고서』의 각 대안별 순현재가치(NPV) 및 투자수익률(IRR)

| | | 대안1 | 대안2 | 대안3 | 대안4 | 대안5 | 대안6 | 대안7 |
|--------|-----|-----|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| 지가차이포함 | NPV | 0 | 190 | -23 | 99 | 375 | 72 | 80 |
| | IRR | | 15.4% | 7.9% | 22.8% | 21.3% | 11.1% | 10.9% |
| 지가차이영향 | | 0 | -153 | -253 | -115 | -368 | -176 | -42 |
| 지가차이무시 | NPV | 0 | 37 | -276 | -16 | 7 | -104 | 38 |
| | IRR | | 10.4% | - | 8.4% | 9.6% | 7.6% | 10.1% |
| 순위 | | 4 | 2 | 7 | 5 | 3 | 6 | 1 |

자료 : 한국산업경제연구원, 1994.12, 『조폐공사 경영진단 보고서』

위의 표에서 설명하고 있는 순현재가치(NPV) 방법이란 매년의 현금흐름을 계산(추정)하여 이를 기초로 매년의 현금 흐름을 현재 시점의 가치로 환산한 후 그 금액이 양수인 대안 중에서 금액이 가장 큰 대안을 선택하는 방법이다. 여기에서 의미하는 현재가치란 현재 시점에서 앞으로 발생할 현금흐름을 예측하여 매년의 현금 흐름을 적정한 이자율(기업의 자본비용 또는 할인률)을 이용해서 현재 시점의 현금 가치로 환원한 금액의 합계이다.

한편 투자수익률(IRR)은 기업의 경영자가 자기자본(자산총계에서 부채를 차감한 금액)을 투자하여 얻어야 하는 최소한의 수익률, 즉 자본비용을 말한다. 이 수익률은 현재가치 산정 시 적용하게 될 이자율이다. 자본비용은 일반적으로 정기예금 이자율에 회사의 특성에 따라 추가적으로 요구하는 프리미엄을 합한 것이다. 정기예금이자율은 회사가 투자를 하지 않고 은행에 예금을 했다면 얻게 될 최소한의 이익률이다. 이 정기예금 이자율에 회사가 파산이나 불황에 대한 위험을 무릅쓰고 투자를 한 데 대한 대가 부분을 합한 이자율이 자본 비용이며 이는 회사 경영자가 달성해야 하는 자기자본에 대한 최소한의 수익률이다. 따라서 투자수익률은 낮을수록 유리한 것이 된다.

<표 3-7> 『경영진단 보고서』의 조폐창 통폐합 결정 결과표

| | 가중치 | 대안1 | 대안2 | 대안3 | 대안4 | 대안5 | 대안6 | 대안7 |
|--------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 비계량적 요인점수 | 100 | 444 | 275 | 369 | 374 | 365 | 461 | 512 |
| 계량적 요인점수 | 20 | 80 | 120 | 20 | 60 | 100 | 40 | 140 |
| 점수합계 | 120 | 524 | 395 | 389 | 434 | 465 | 501 | 652 |
| 순위 | - | 2 | 6 | 7 | 5 | 4 | 3 | 1 |

주 1) 계량적요인 점수는 순현재가치(NPV)와 투자수익률(IRR)의 점수를 가중치 없이 그대로 합산한 것임.

2) 비계량적요인의 점수는 주요 요인별 중요도에 따른 가중치를 다르게 선정하여 점수를 합산한 것임.

자료: 앞의 자료

보고서에서는 현재 진행된 창통폐합 방식인 대안 2에 대해서 6위의 순위를 부여하고 있다. 이렇듯 낮은 점수를 받게 된 경위에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

㉠원자재 공급지인 부여 조폐창과 옥천창과의 거리는 85km인데 비해 경산창과의 거리는 265km로 3배에 달하여 물류비용이 급증하고 나아가 완제품이 주요 소비지인 수도권으로 이송되는데 다시 3배 이상의 물류비용이 소요되는 등 운반비의 급증이 초래됨 ㉡운반거리가 늘어남에 따라 수송수단을 추가로 확보하여야 하며 특히 제품의 특성상 수송에 필요한 경비 인력의 추가배치가 불가피하여 인력감축 효과가 약화되고 비용이 추가될 것임 ㉢경산창의 경우 부여창이나 옥천창에 비해 용수확보와 공급이 매우 취약함 ㉣환경적인 측면에서 현 경산창은 자연녹지이자 주변이 주거 및 학원용지여서 공장 신축, 개축이 불가능한 상태임. 이러한 조건에 따라 현재의 경산창 지상동은 공장건물용도가 아닌 관계로 기계설치가 불가능함 ㉤이밖에 직원 주거시설, 복지시설이 미비하여 추가소요되는 예산이 상당할 것으로 예상됨 ㉥지역경제 기반이 열악한 대전·충청지역에서 연간 인건비가 400억 정도 되는 기업체를 타지로 옮김으로서 지역경제에 심각한 타격을 주게 됨 ㉦세계적으로 보더라도 조폐시설은 국가적으로 중요한 보안시설로서 전시와 수급의 편의를 위해 지역적으로 분산되어 있는 것이 일반

적임에도 불구하고 분단국가인 우리나라에서 이를 한 곳으로 통합한다는 것은 이치에 맞지 않음 등의 근거를 제시하고 있다.

<표 3-8> 조폐창의 비교

| | 옥천조폐창 충북 옥천군 | 경산조폐창 경북 경산시 | 부여조폐창 충남 부여군 |
|-------------------|--|-----------------------------------|-----------------------|
| 소재지 | 화폐(천원권), 비화폐류 전체(수표·채권·여권·증권·우표·주민등록증·상품권·청와대출입증 등 유가증권과 보안이 요구되는 모든 인쇄물) | 화폐(만원권·오천원권·천원권·주화), 훈장 | 화폐 등 유가증권의 용지 |
| 개창년도 | 1988(10년 경과) | 1973(25년 경과) | 1983(16년 경과) |
| 직원수 ('98년 10월) | 734 명 | 683 명 | 302 명 |
| 건물면적(연면적) | 35,584㎡ | 35,170㎡ | 39,067㎡ |
| 부지면적 | 217,038㎡ (65,654평) | 528,637㎡ (159,911평) | 248,311㎡ (75,114평) |
| 부지의 행정적요인 | 상수도 보호구역 | 자연녹지(공장증축불가), 주변은 주거 및 학원지역 | - |
| 부여창에서의 거리 | 85km | 260km | 0km |
| 창특성 | 지상 건물 | 지하건물로 증축불능 | 제지기계로서 이전 불가 |

자료 : 1998, 한국조폐공사 대전지방 노동청 국감자료

나. 창통폐합에 대한 '95년 6월 『조폐공사 경영진단 분석 연구』 입장⁴⁹⁾

한편 노기연에서는 『경영진단 보고서』에서 취한 방식에 있어 몇가지 문제점을 발견하고 이를 수정하여 새로운 조폐창 통폐합의 효율성 분석을 수행해 냈다. 우선 계량

49) 노동조합기업경영연구소, 1995, 『조폐공사 경영진단 분석 연구』.

적인 분석에서 매년 현금흐름의 추정에 대한 명확한 계산 근거가 미흡해 이를 보완하여 재산정하였다.

<표 3-9> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 각 대안별 순현재가치(NPV) 및 투자수익률(IRR)

| | | 대안1 | 대안2 | 대안3 | 대안4 | 대안5 | 대안6 | 대안7 |
|--------|-----|-----|------|------|------|------|------|-----|
| 지가차이포함 | NPV | 0 | 137 | -40 | 83 | 307 | 22 | 10 |
| | IRR | | 14% | 7% | 21% | 20% | 10% | 10% |
| 지가차이영향 | | 0 | -153 | -253 | -115 | -368 | -176 | -42 |
| 지가차이무시 | NPV | 0 | -16 | -293 | -32 | -61 | -154 | -32 |
| | IRR | | 9% | 0 | 8% | 9% | 7% | 9% |
| 순위 | | 1 | 2 | 7 | 4 | 5 | 6 | 4 |

자료 : 노동조합기업경영연구소, 1995, 『조폐공사 경영진단 분석 연구』

또한 계량적인 요인과 비계량적인 요인에 대해 가중치를 부여해 점수를 계산한 후 최종 의사결정을 하는 것은 어느 정도 비논리적일 수 있다. 따라서 올바른 의사 결정을 위해 계량적인 요인을 분석한 후 비계량적인 요인들이 계량적 요인에 미치는 영향을 고려하여 최적의 대안을 선정하는 방법을 선택했다. 도로망을 예로 들면 도로망의 정비 정도는 경비(수송비)에 직접적인 영향을 미치므로 계량적인 요인을 분석한 후 경비 절감액이 도로망의 정비 정도에 의해 어떻게 변화하는 지를 분석하는 방법을 사용해야 하는 것이다.

그리고 투자회수기간을 고려한다면 『경영진단 보고서』에서 선택하고 있는 대안들은 투자회수기간이 너무 길어 유동성위험(현금 수지의 부족 위험)이 너무 크다. 『경영진단 보고서』는 이 점을 간과하고 있다. 또한 조폐창을 옥천, 경산, 부여에 분산 배치하여 운영했던 원래의 취지가 보안성 때문인데 『경영진단 보고서』에서는 이를 크게 반영하지 않고 있다. 또한 조폐공사는 공기업이므로 경제성과 함께 공익성도 항상 고려되어야 문제이나 이 부문이 낮게 배치되어 있다.

<표 3-10> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 투자회수기간 분석

| 투자안(대안) | 대안1 | 대안2 | 대안3 | 대안4 | 대안5 | 대안6 | 대안7 |
|---------|-----|-------|-------|------|-----|-------|-------|
| 투자회수기간 | 0년 | 14.3년 | 23년이상 | 9.1년 | 10년 | 21.4년 | 22.4년 |

자료 : 앞의 자료

결국 『경영진단 보고서』의 내용이 전체적으로 조폐공사의 공공성을 배제해 놓고 경영효율성만을 강조하고 있는데 조폐창 통합에 대한 경제성 분석도 이러한 시각에서 이루어지고 있다. 조폐공사도 하나의 기업이기 때문에 경영효율성도 중요하지만 그에 못지 않게 공기업으로서의 의무도 충실히 수행해야 한다. 따라서 조폐공사가 경영효율성을 달성하기 위해 어떠한 의사 결정을 하든 그와 동시에 항상 공공성을 고려해야 한다. 경제성을 분석하면서도 그것이 공공성에 위배되는 것인지 아닌지를 항상 고려해야 한다는 것이다. 그러나 『경영진단 보고서』에서는 조폐공사를 일반 민간기업과 동일하게 놓고 창통폐합의 타당성을 분석하고 있다. 이는 조폐공사의 기본을 무시한 분석이다.

이를 통해 확인된 분석 결과는 ‘현행유지’가 어떤 안보다 최적의 대안임이 드러났다.

창통폐합과 관련한 결과 분석은 양 연구소가 다소 다르고 그 기준도 관점에 따라 큰 차이를 보이고 있으나 대안2로 상정한 옥천창을 경산창으로 통합하는 방안에 대해서는 양 연구소 모두 매우 낮은 수준의 대안으로 인식하고 있다. 이러한 조건에서도 다른 안이 아닌 대안2가 '98년 초 정부로부터 제안되었고 그해 11월 강제적으로 추진된 사실은 일차적으로 납득하기 어려운 일이며 더불어 이러한 사실은 타당성 없는 조폐공사 구조조정이 진행되고 있으며 이는 결국 졸속성을 가질 수밖에 없음을 반증하고 있다. 조폐공사 구조조정에 대하여 다음의 노동조합 및 시민사회단체 입장을 자세히 살펴보면 동일한 문제인식 선상에 있음을 알 수 있다.

<표 3-11> 『조폐공사 경영진단 분석 연구』의 조폐창 통폐합 결정결과

| | 가중치 | 대안1 | 대안2 | 대안3 | 대안4 | 대안5 | 대안6 | 대안7 |
|------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 원자재공급의 위치 | 3 | 6 | 3 | 12 | 9 | 21 | 15 | 18 |
| 수송수단 | 5 | 5 | 10 | 20 | 15 | 30 | 25 | 35 |
| 인력의 공급가능여부 | 15 | 105 | 45 | 30 | 90 | 15 | 60 | 75 |
| 도로망 | 10 | 50 | 40 | 30 | 20 | 10 | 60 | 70 |
| 주민의 태도 | 10 | 70 | 40 | 60 | 50 | 30 | 20 | 10 |
| 용수공급 | 7 | 28 | 7 | 42 | 35 | 49 | 21 | 14 |
| 주거시설 | 10 | 70 | 30 | 10 | 60 | 20 | 50 | 40 |
| 환경적인 고려 | 15 | 15 | 30 | 45 | 60 | 75 | 90 | 105 |
| 통근 | 10 | 50 | 40 | 30 | 20 | 10 | 60 | 70 |
| 보안성·공익성 | 20 | 140 | 120 | 80 | 80 | 60 | 40 | 10 |
| 직원의 의견 | 10 | 70 | 40 | 20 | 30 | 10 | 50 | 60 |
| 비계량적 요인 소계 | 115 | 609 | 405 | 379 | 469 | 330 | 491 | 507 |
| 계량적 요인의 분석 | 20 | 140 | 120 | 20 | 80 | 60 | 40 | 80 |
| 총계 | 135 | 749 | 525 | 399 | 549 | 390 | 531 | 587 |
| 순위 | - | 1 | 5 | 6 | 3 | 7 | 4 | 2 |

자료 : 앞의 자료

다. 창통폐합에 대한 노동조합 및 시민사회단체 입장

한편 한국조폐공사의 졸속적이고 무리한 창통폐합 정책에 대해서는 노동조합 뿐만 아니라 지역의 시민사회단체 또한 주요한 반대세력으로 등장했다. 그 이유는 옥천창을 경산창으로 이전, 통합하는 일은 곧 옥천지역은 물론, 본사와 연구소가 있는 대전지역 전체에 경제적, 사회적으로 매우 큰 파장을 미칠 것이기 때문이었다. 따라서 대전, 충남, 충북 지역의 43개 시민사회단체는 한국조폐공사의 창통폐합 방침이 노사간의 갈등을 유발하고 이로 인해 지역여론이 악화됨에 따라 조폐공사 사태의 해결을 위해 ‘시민대책위’를 구성하였다. 이 대책위에서는 ‘조폐공사 창통합에 관한 진상조사’를 벌였는데 <표 3-12>는 노동조합의 도움을 얻은 진상조사결과이다.

<표 3-12> 창통폐합에 대한 노동조합 및 시민사회단체 '진상조사' 결과

| | 세부내용 |
|------------|---|
| 결정과정의 문제점 | <ul style="list-style-type: none"> 창통합이라는 중대사안을 결정하면서 업무집행심의위원회 물론 1급이하의 간부들마저도 배제한 채 사장, 감사, 집행간부 6명 등 총 8명이 불과 1~2시간 만에 결정 |
| 유효성 여부 | <ul style="list-style-type: none"> 창통합에 따른 제반 문제점과 경제성등 기초조사조차도 전혀 검토하지 않고 졸속으로 추진 전시등 국가비상사태시 화폐등 유가증권 공급대책 고려치 않음 제지공장의 특성상 이전 불가능한 부여창과 원거리인 경산창의 지리적 여건에 따른 물류비용 장거리 이동에 따른 현송 사고 위험 이전에 따른 소요기간 중의 사업대책 600억원을 들여 건설한 옥천창을 불과 10년만에 폐쇄하고 25년 된 노후건물인 경산창으로 이전하는 타당성 옥천창의 처리방안(국부의 손해) 경산창 지상등은 공장건물용도가 아닌 관개로 기계설치 불가(실제로 경산창 신시설 입주시 화재로 200억원을 들인 기계를 화재로 가동하지 못하고 있음) 경산창의 현 입지조건(자연녹지)과 향후 문제점(주변이 주거 및 학원용지임) - 현재도 공장건축허가가 나오지 않음 용수, 전력 등 제반 문제점과 해결대책 본사, 기술연구소의 향후 대책 통합시와 현재제 유지시의 경제성 검토(창통합으로 인한 인력절감 규모와 130억 절감 자료는 확대하여 부풀린 것임) |
| 지역경제와 고용문제 | <ul style="list-style-type: none"> 지방화 시대의 지역경제에 미치는 영향 직원들의 이주대책(교육문제등등) 직원들의 고용불안 문제 외국의 예 : 조폐기관은 국가적 중요시설로서 전시와 수급의 편의를 위해 분산되어 있는 것이 일반적임 |
| 기타 | <ul style="list-style-type: none"> 정부의 시책과 상이 : 조폐공사 구조조정 방안으로 창통합은 2001년까지 추진 검토 지시 |

이에 더하여 조기 조폐창 통합과 관련하여 몇 가지 의혹을 제기하고 있는데 그 내용은 ㉠2001년까지 시행하기로 한 조폐창통합이 조기에 제기되는 이유는 무엇인가? ㉡조기 조폐창통합을 사장의 출세수단으로 악용하려는 것은 아닌가?로 요약된다. 즉, '98년 9월까지 보았을 때 조폐공사측은 정부의 창통합 시책이 아닌 임금삭감 등 임금조정을 통해 구조조정의 문제를 해결하려 하였다. 그러나 갑자기 10월 이후 공사측은 태도를 바꿔 정부안을 신속히 받아들였고 충분한 협의와 검토도 없이 추진하였다. 이는 임금삭감 등의 구조조정에 대하여 노동조합의 반발에 부딪치자 임금삭감안을 철회하고 고용조정안을 비롯한 창통합문제를 들춰내 내부의 저항과 반발을 제압하고자 하는 의도로 보인다는 것이었다. 또한 조폐창통합의 현실화를 시작으로 공기업 민영화

문제의 모든 장애를 제거하기 위한 의욕이 보인다고도 지적했다. 더불어 정부투자기관 관리기본법의 개정과 이에 따른 공기업사장의 전면 교체를 앞둔 시점에서 공사사장의 업적차원에서 무리한 구조조정 강행 의도가 엿보인다고 의혹을 제기하였다.

5. 노동조합의 대응

노동조합은 '98년 2월부터 시작된 임금교섭요구를 시작으로 현재까지 1년 5개월째 계속되는 투쟁을 진행하고 있으며 최근 불거진 '검찰의 파업유도' 의혹과 더불어 어려워진 조직 조건 속에서도 새롭게 투쟁을 만들어가고 있는 상황이다. 만약 '파업유도' 과문이 드러나지 않았다면 한국조폐공사의 문제점 많은 구조조정은 그 진위에 대한 분명한 판단이나 평가없이 완결된 구조조정으로 끝났을 가능성을 충분히 가지고 있는 사안이었다. 그러나 한편으로 조폐공사 노동조합은 투쟁을 진행하고 문제를 풀어가는 전 과정에서 노동조합 주변의 모든 세력을 규합해내고 구조조정의 졸속성과 부당성을 내외부에 알려내는데 상당한 노력을 경주하였으며 그 성과도 적지 않았던 것으로 판단된다.

우선 앞서 언급되었듯이 구조조정과 관련해 지역의 시민대책위를 구성하였고 이들로부터 지역의 여론을 만들어가는 지원을 받았다. 또한 지역정당에 대한 요구투쟁을 통해 정치적 수준에서 조폐공사 구조조정의 문제를 폭로하고 이 해결을 요구하기도 하였다. 그런데 이 과정에서 실제로 경색되어있던 노사관계에 정당조직이 중재자로 나서는 일이 있었다. 이로 인해 조폐공사의 경영진은 노동조합에 대해 고수해 왔던 당초의 강경 입장을 일시적으로 선화하기도 하였다. 그러나 이러한 노력도 큰 결실을 보지는 못했는데 이는 김대중 정부의 대노동정책이 신자유주의의 완전한 관철에 있었기 때문이다. 이는 '99년 공공부문 노동자 투쟁에서 보여준 김대중 정부의 태도에서도 잘 나타나고 있다.

가. 구조조정의 졸속성과 문제점에 대한 폭로

우선, 노동조합은 정부와 공사측의 구조조정안에 대한 노동조합의 입장을 세웠는데 이는 주로 현재의 구조조정안이 현실성이 없으며 더불어 가능하지도 않음, 특히 무엇보다 그렇게 진행되어서는 안된다는 내용으로 이루어져 있다. 그러나 여기에서 우리는 아이러니컬한 결과를 접하게 되는데 노동조합이 갖게 된 입장의 대부분은 당초 조폐공사측이 정부에 제시한 구조조정안의 부적합한 측면을 대부분 수용한 점이라는 것이다.

노동조합은 우선 공사측 구조조정안이 갖는 한계와 파행성에 대하여 구체적이고 꼼꼼히 비판하였으며 이 입장은 연맹과 지역은 물론 제 조직에 전달되고 폭로되어지면서 광범위한 계층으로부터 지지를 얻을 수 있었다.

나. 노동조합의 투쟁 및 경과

임금투쟁에서 구조조정 반대투쟁으로 전환되면서 유지되었던 1년여간의 조폐공사노동조합 투쟁 과정은 그 시작부터 사측의 불성실 교섭으로 인해 그다지 원만하게 진행되지 않았다. 임금교섭이 6차까지 진행되는 3개월여 동안 공사는 공사측안조차 제시하지 않았다. 그러다가 7차 임금협상에서 공사측 안으로 제시된 내용은 일회성이 아닌, 영구적인 임금 50% 삭감안이었다. 또한 단체협약에도 명시되어 있는 임금항목들에 대해 일방적으로 지급하지 않는 단체협약 일방 파기가 협상과정에서도 지속적으로 존재했으며 사규를 위반한 구조조정 단행, 노동법을 어기는 위법적 직장폐쇄 등의 조치가 있었다. 이러한 상황의 전개는 애초 양보교섭을 진행시켜오던 노동조합에 불신과 분노를 주게 되었고 이는 곧 노동조합의 강력한 저항과 공권력의 투입, 대규모의 징계, 분신 등의 파행적인 국면으로 이어지면서 '99년 2월 노동조합은 일단의 구조조정 투쟁을 마감하게 되었다.

<표 3-13> 공사측의 구조조정안에 대한 노동조합의 입장

| | 진단된 문제점 |
|---|--|
| ㉠ 인건비 '99 년에 30%, 2000년에 50% 절감에 대해 | <ul style="list-style-type: none"> 고도의 공신력으로 화폐나 유가증권을 공급해야 하는 설립 목적으로 포기하고 대량감원과 저임금으로 일반인쇄로 전락하면 가능하겠지만 공신력을 생명으로 여기는 특수성에 따른 불요불급한 비용을 감안하지 않은 것임 자회사, 아웃소싱 등으로 업무와 인원의 대폭적인 감축이 가능하다고 주장할 수 있으나 위변조 방지를 포기하지 않는 한 구조적으로 불가능한 점이 많으며 가능하다고 하더라도 경비와 인건비로 구분하는 회계상의 항목만 다를 뿐, 총소요경비는 마찬가지로 임 |
| ㉡ 750기호만 사업 규모, 나머지 해외발주에 대해 | <ul style="list-style-type: none"> 화폐를 수출할 수 있을 만큼 충분한 시설의 여력을 갖추고 있음에도 극히 적은 최소량만을 생산하고 나머지는 해외 발주를 통해 수입한다는 것은 실업자를 양산할 뿐만 아니라 소중한 외화를 낭비하는 것이며 자국의 화폐를 자국이 생산한다는 세계적인 추이와 주권국가의 면모에 걸맞지 않는 발상임 현재의 사업량 감소는 IMF의 여파에 의해 일시적으로 나타난 것이며 지난 10년간의 발주량 통계를 보면 연평균 1,100~1,300기호(1기호=백만장)의 사업량을 유지하고 있으므로 최소 1,000기호 이상의 사업량은 유지되어야 함(지난 10년간 평균 생산실적은 은행권 1,016기호, 수표 1,307기호임) |
| ㉢ 창통폐합에 대해(물류비 용, 간접인 원 절감안) | <ul style="list-style-type: none"> 창을 통합한다 해도 제조업의 특성상 직접 생산인력은 그대로 유지되며 간접 인원의 절감 규모는 미미함 또한 제지 기계의 특성상 부여창은 옮길 수가 없기 때문에 물류비용은 통합 전보다 더 많이 발생됨 반면 창통합으로 추가 투입되는 재원이 막대하므로(800억 정도 소요) 경제성이 없음(통합 후 손익계산에 의하면 약 74억원의 이익이, 약 133억원의 손실이 매년 발생할 것이기 때문에 옥천창을 경산창으로 통합하는 방안은 경제성이 없다고 초기 사측에서도 주장했다) |
| ㉣ 인원조정 에 대해(750 기호 기준 으로, 신기 계 및 유가 증권 등의 안정적 공 급)으로, 간접인력 축소로 인원감축) | <ul style="list-style-type: none"> 조폐공사는 제조업으로서 인원은 곧 생산량과 직결되는 특징이 있는데도 이미 자구적인 노력에 의해 조직의 슬림화 및 생산성 향상 등 꾸준한 경영혁신으로 많은 인원을 감축시켜 왔음 금년 사업량은 IMF영향으로 일시적 사업량 감소로 많은 인력이 나갔음에도 수급에 문제가 없지만 경기가 회복되어 평년 수준이 된다면 인원을 추가적으로 채용해야 할 형편임 그럼에도 과도한 인원감축 요구는 “화폐 및 유가증권 등의 안정적 공급”이라는 조폐공사의 특수성에 도움이 되지 않을 것임 신기계 도입으로 인원감축 요구를 하지만 이는 단순히 기계재원만을 가지고 판단한 것으로 여기에 투입되는 인원을 감안하지 않고 있는 것임. 기계만 있다고 생산물이 나오는 것이 아니고 인력이 투입되어야 생산물이 나오는 것임(93년 정원 대비 '98년 정원은 871 명이나 줄었음, 이 과정에서 임원 및 집행간부는 단 한 명도 줄지 않았음) |

| | |
|--|--|
| <p>㉔ 부여창 소사장제도 입 및 자회 사전환에 대 해(조직의 슬 립화와 아웃 소싱차원에 서의 요구)</p> | <p>· 조폐공사의 업무는 각 조폐창이 유기적으로 연결되어있기 때문에 어느 기관을 독립적으로 그 성과를 측정하기가 곤란하여 생산과 판매를 독자적으로 경영하는 소사장제나 자회사는 적용할 수 있는 것이 아님 · 이런 제도는 독자적인 관리부서의 확대가 필연적으로 나타나며 이는 경쟁력을 높인다는 대의에 어긋나 국가 전체적으로 볼 때 큰 손실이며, 비슷한 업무를 통합하여 자회사를 줄인다는 정부의 정책과도 어긋나는 것임 · 또한 컴퓨터 등 첨단기기의 발달로 위변조방지가 체지제조기술에 의존하는 점을 감안할 때 체지기술의 민간이양은 위변조 방지를 시중에 방치해 놓은 것과 같은 것으로써 향후 커다란 사회적 혼란을 가져올 수밖에 없음</p> |
| <p>㉕ 비화폐부문, 민간경쟁 체제 도입에대해</p> | <p>· 수표 등 각종 유가증권도 화폐와 같이 위변조 방지 등 각종 보안장치가 필수적이며 민간이 참여하는 공개입찰을 할 경우 각종 보안요건 등을 기본적으로 밝혀야 하고 각 제조사양 등을 밝혀야 하는 바 이럴 경우 보안이 유지될 수 없어 국가적으로 큰 혼란이 야기될 수 있음 · 또한 각종 보안장치로서 조폐공사가 보유하고 있는 기술적 노하우와 지적재산권도 공개되어야 하며 이 방안은 화폐 및 유가증권의 중요성을 소홀히 한 채 일반도서나 신문제작과 동일시한 무분별한 생각이며 실제적으로 불가능한 것임 · 현재 시중에는 시내버스 회수권조차도 컴퓨터로 위조하여 사회적 물의를 빚고 있음을 참고해야 할 것임</p> |
| <p>㉖ 경비, 현송, 훈장업무의 외부위탁에 대해</p> | <p>· 경비업무의 경우는 국가 보안시설 “가”급 기관으로서 경비의 형태는 외곽경비뿐만 아니라 작업 현장인 내부에서도 업무를 보아야 하는데 이를 민간에 위탁하면 보안 사고의 개연성이 커지게 됨. 특히 지금까지는 경비업무 종사자도 조폐공사 직원으로 엄격한 규율과 복무자세로 동일체제인 책임감하에 근무하고 있는데 이를 별개로 한다면 이질감 속에서 보안사고가 농후해질 뿐만 아니라 이윤동기 원리에 의해 경비 업무의 질과 양이 적어질 것은 당연하게 될 것으로 불가하다고 판단됨 또한 민간위탁은 총기 휴대가 불가능하며 유사시 경비 업무에 차질이 생길 수 있음</p> <p>· 현송업무 또한 외부위탁하는 것에 문제가 있는데 현금과 같은 조폐공사의 제품을 현송하는 업무를 민간에 위탁한다는 것은 상당한 위험이 따르게 됨(차량당 400억 수송). 과거에는 경찰병력의 지원까지 받으면서 현송업무를 수행해 왔으나 보완조치로 이제는 자체적으로 수행하고 있음. 이윤동기에서 운영할 수밖에 없는 민간으로 위탁할 경우 현송업무가 상대적으로 소홀할 수밖에 없을 것인 바, 경제적으로 조금의 이익은 있을 지 모르나 만약 현송사고가 날 경우 그 여파는 이루 말할 수 없는 것임. 경영상으로 볼 때도 현송비용은 조폐공사에서 지출해야 하기 때문에 회계상의 차이만 있을 뿐 아무런 이익이 없음</p> <p>· 훈장은 국가가 국민에게 주는 서훈으로서 개인에게는 가보와 같은 것으로 100년, 200년을 보관하는 중요한 것임. 따라서 장기간이 지나도 도금이 벗겨지거나 변색, 탈색되어서도 안되며 각종 레이스 등이 쉽게 낡아서도 안되는 것이기에 이윤보다는 제조공정을 철저히 지키면서 고도의 품질을 유지하여야 함. 민간기업에서도 당장은 외형상 똑같이 만들 수 있을 것이나 이윤동기에 의한 제조는 장시간이 지난 후의 품질을 보장할 수 없을 것임. 만약 이를 외부에 위탁하여 제조된 훈장이 10~20년 지나면서 변색되고 탈색된다면 국가적인 망신일 것임</p> |

- 98/2/20 1차 조정신청 및 임금교섭 요구(노동조합 임금인상 요구안 송부)
 3/06 1차~6/08 6차 임금교섭(노동조합- 임금요구안 정식 제시, 공사측- 공사안 미제시)
 6/03 쟁의행위찬반투표 70% 가결
 7/04 6대위원장단 선거(89% 득표로 구충일위원장, 강재규부위원장, 김행남부위원장 당선)
 7/14 쟁의행위 돌입 신고(노동위원회)
 7/15~16 임금교섭 결렬로 인한 각지부 오후 4시간 파업
 7/16 사장, **인건비 50% 삭감안 노동조합에 동의 요구**
 7/21 7차 임금교섭-공사측 임금삭감안 제시(총액4.1% 및 학자금지원중단 등 12개 감사원 권고 사항요구)
 8/01 **경영혁신 추진 세부계획에 의해 98.8.1~98.12.31 인건비 및 복리후생비 총액의 30% 삭감**
 8/03 정부 조폐공사 구조조정 내용 확정 발표(7/29과 동일)
 8/17 **강재규 부위원장 대전북부서 자진출두 조사**
 8/21 공사측 **수배기간중 결근처리로 임금 불지급**
 8/22 **노동조합 공문으로 무지급 임금지급요구**
 8/23 **공사측 상기 무지급 임금을 정상대로 지급하고 없었던 일로 하면서 노동조합이 보낸 공문의 취지요청, 공문취소요청**
 8/25~28 임금교섭 결렬 및 임금체불 관련 옥천, 경산, 부여, 본역지부 순서대로 각일 오후 4시간씩 파업
 9/01~03 임금교섭 결렬 및 임금체불 관련 3일간 시한부파업
 9/01 **공사측 무기한 직장폐쇄 단행**
 9/03 **노동조합 파업종료 통보 및 직장폐쇄 철회 요구** 및 출근투쟁 전개
 9/24 **공사측 직장폐쇄 철회, 조합원 정상업무에 입한.** 활판인쇄기(번호기 포함) 원형으로 매각 지시
 9차 임금교섭 - 추가삭감안 제시
 10/02 **체불임금 지급대신 옥천조폐창 폐쇄 경산조폐창으로 시설이전 추진 발표**
 11/18 **공사측 창통합관련 이사회 개최(노동조합 모르게 장소를 바꾸며), 결과 99.3월까지 창 통합 완료**
 11/25 1일 전면 파업, 노동조합 위원장 단식농성돌입, 공사측 대의원 34명 전원고소
 11/26~27 옥천지부 부서별 순환 파업
 11/30 자민련 이원범의원 중재(노동조합은 중재내용을 수용했으나 공사측은 창통합 강행)
 12/02 대검공안부 구충일위원장 강재규부위원장 사전구속 영장 청구
 12/03 공사측 이원범의원 중재에도 불구하고 **기계철거 시작**
 12/11 임금교섭 결렬 및 창통합추진관련 전면 파업 돌입
 12/15 **공사측 옥천창 직장폐쇄**
 12/19 **공사측 경산창 직장폐쇄**, 직위해제 4명 단행
 12/21 공사측 직위해제 3명, 조기퇴직
 12/22 공사측 직위해제 3명 단행
 12/23 공사측 직위해제 1명 단행
 12/28 공사측 **옥천창 직장폐쇄 철회 및 휴업 실시**, 공사측 경산창 직장폐쇄 철회, 직원 445명 조기 퇴직
 99. 1/07 공권력 투입 강승희 위원장 직무대행 분신, 박갑준 조직국장 연행 및 구속
 1/08 강재규 부위원장 구속(기획예산위원회)
 1/18 노동조합 파업 철회 및 복귀 결정
 2/09 공사측, 직위해제자 해제 및 정직3월이하 집행 정지
 2/10 8명조기 퇴직

자료 : 조폐공사노동조합, 1999.3, '노동조합 투쟁일지'

한편 이러한 과정에서 노동조합은 8월말까지 계속적인 부분과업을 수행했으며 9월에는 3일간의 시한부과업, 그리고 12월 11일부터의 무기한 전면과업에 이르는 투쟁일정을 지속시켰다. 또한 사측의 단체협약 위반과 노동법 위반에 대해 약 10건의 진정 및 고발을 접수시키기도 했다.

<표 3-14> 구조조정 과정에 발생한 각종 진정 및 고발내역

| 접수기관 | 제 목 | 내용 및 위법근거 | 벌칙조항 및 노조요구 | 비 고 |
|--------------------------|-------------------------|--|---|---|
| 대전지방 검찰청 (8.13) | 연봉제실시 (7월1일) | -비조합원이나 임원일지라도 단체협약의 적용을 받게됨에도 노동조합과 협의내지 동의없이 일방적으로 실시(불이익하게 변경) -단협 제3조(근로조건저하 금지) 위반 -단협 제8조(규정의 제정 및 개폐) 위반 -근로기준법제97조(취업규칙작성, 변경절차) 위반 | -일방적으로 시행한 연봉제 무효 -노동조합법 제92조(1천만원 이하벌금) -근로기준법 제97조 위반 (500만원이하벌금) | # 검찰청은 수사편의상 대전 지방노동청에 이관하였고 9.20까지 수사 완료후 송치한다고 답변 |
| | 명예퇴직 유보 (7월21일) | -직원의 신청에 의해 수시로 해왔던 것을 일방적 유보 -단협 제40조(명예퇴직), 제41조(명예퇴직가산금) -단협 제3조(근로조건 저하) 위반 | -명예퇴직보류 철회 -노동조합법 제92조(1천만원 이하벌금) | |
| | 하계휴양비 미지급 (7월31일) | -95.10.2 노사간합의 불이행 -근로자참여 및 협력증진에 관한법 제23조(의결된사항의이행) 위반 | -노동조합법 제92조(1천만원 이하벌금) -1천만원이하 벌금 | |
| | 주택자금미 지급(8월1일) | -단협 제59조와 복지규정 제18조 2에 의거 신청을 하면 지급해야 함에도 일방적 지급중단 | -중단조치 철회 -단협위반으로 처벌 | |
| | 장학금중단 (8월1일) | -단협 제69조(장학금 지급)에 따라 직원의 신청에 의해 당연히 지급해야 함에도 일방적 중단 | -중단조치 철회 -단협위반 처벌 | |
| | 무고 및 명예훼손 (7월20일) | -합법적인 쟁의행위를 불법쟁의행위로 몰아 대전지검에고소(위원장,부위원장) 노동조합법제81조(부당노동행위)제5호(정당한 쟁의행위를 이유로 불이익)위반 | -노동조합법 제90조에 의거 처벌(2년이하의징역, 2천만원 이하 벌금) | |
| 대전지방 법원(8.25) | 하계휴양비 지급청구 | -95. 10. 2 정기노사협의회결정사항 위반 | -하계휴양비 지급 | 10월18일부심리 |
| 대전지방 노동청 (9.8) | 정기상여금 미지급에 따른 진정 | -일방적인 정기상여금(임금) 체불로 단협위반에 따른 노동조합법 제92조와 근로기준법 제42조(임금지불)위반 | -근로기준법 제112조 위반(3년이하의 징역 또는 2천만원이하 벌금) | |
| 대전 북부경찰 서 (9.8) | 교섭거부 및 해태에 따른 고소 | -집회등 정당한 쟁의행위를 빌미로 한 교섭거부 및 해태는 노동조합법 제81조 제3호(단체교섭을 정당한 이유없이 거부하거나 해태)위반 | -노동조합법제 90조에 의거 처벌요구 | 경찰서에서 노동청으로 이관 |
| | 직장폐쇄 및 업무방해에 따른고소 | -시한부과업이 종료됨에도 계속적인 직장폐쇄조치로 노동조합법 제46조(직장폐쇄의 요건)를 일탈하고 노동조합의 출입마져 제한하고 있어 정상적인 노동조합의 업무를 방해 | -노동조합법 제91조에 의거 업무중지벌금요구(1년이하의 징역이나 1천만원이하의 벌금) | |

자료 : 대전지방 노동청 국감자료

조폐공사 노사갈등이 시작된 시점은 바로 구조조정을 막겠다던 사장이 일방적으로 인건비 50% 삭감안을 정부에 제출한 일 이후이다. 이를 시작으로 해 공사측에서는 '98년 8월부터 연말까지 인건비 및 복리후생비 중 30%인 75억 5천만원을 일방적으로 삭감하겠다고 주장하였는데 이는 이후에도 상당기간동안 체불임금으로 남아 있었다. 이러한 문제가 나타나자 노동조합과의 갈등은 이제 표면화되기 시작했고 이는 7월~9월의 부분파업으로 이어지게 되었다. 뿐만 아니라 이 과정에서 파업기간 중 임금공제 기준을 공사측이 일방적으로 개악하여 공사측 자의적인 '무노동 무임금'을 적용하기에 이르기도 하였다.

한편 노동조합은 공사측의 탈법적인 직장폐쇄 이후에도 대화와 교섭에 대한 노력을 보이고 있었는데 이에 대해 공사측은 완전히 다른 형태의 태도를 취하고 있었다. 오히려 교섭예정일 새벽에 노동조합 깃발 및 현수막 등을 무단으로 절취해 가는가 하면 사규에서 불허하고 있는데도 불구하고 사장 임의로 변호기 및 활판기 2대를 외부에 팔라고 지시하기까지 하였다.⁵⁰⁾ 또한 당일 교섭석상에서는 추가적인 삭감안을 제시하여 노동조합과의 교섭과 대화 자체를 부정하는 태도를 취했다.

9월말까지 교섭은 제대로 이루어지지 않았는데 공사측은 추석연휴 전날 갑자기 그간 체불되었던 임금을 모두 주는 대신 조기 창통합을 이루겠다고 조합원들에게 통보하였다. '체불임금 지급 대신 옥천창 폐쇄'를 받아들이라는 것이었다. 추석연휴 직후 임시 이사회를 비밀 장소에서 열었고 이 과정에서 창통폐합이 결의되었는데 이러한 사건이 진행된 이후 노사관계는 심각한 갈등 상태로 치닫게 되었다.

이 상황에서 노동조합은 정부 및 정치권에 창통합의 비합리성과 비경제성을 알리며 창통합을 재고할 수 있도록 해달라고 호소하는 한편 '98년 11월 25일부터 시한부 파업에 돌입하게 되었다. 결과적으로 정치권의 중재로 노동조합은 파업을 자제했으나 공사측은 일방적으로 기계 및 시설 이전을 추진하였다. 이 과정에서 정치권과 제시민단체가 '진상조사단'을 구성, 조사하고 이 결과를 정부 및 지방자치단체에 제출하기도 하였다. 이 과정에서 공사측의 기계철거는 계속 강행되었으며 이에 노동조합도 12월 11일

50) 현행 한국조폐공사 사규에 의하면 변호기와 활판기 등 주요 인쇄기기 등은 원형 그대로 매각, 처분할 수 없도록 되어 있다. 이는 바로 위조화폐제조와 관련되어 있기 때문이다.

부터 전면 파업에 돌입하게 되었다. 그러자 공사측은 즉각적으로 직위해제 및 파면 등 계속적인 징계 조치를 취하는 한편 옥천창 직장폐쇄→경산창 직장폐쇄→옥천창 휴폐업을 결정하였다.

이 상황은 '99년으로 이어져 연초 지속되는 기계반출을 노동조합이 막자 공권력의 투입을 요청, 강제 진압이 이루어졌다. 이 과정에서 당시 위원장 직무대행이었던 강승희 위원장이 분신을 하는 사태가 발생하였으며 조직국장, 부위원장이 구속되는 상황이 발생했다. 이 투쟁과정에서 노동조합에 가한 공사측의 징계내역은 구속수감자 7 명, 직위해제 84 명, 파면 10 명, 무기정직 2 명, 정직 16 명, 감봉 17 명, 견책 3 명, 경고 600여명에 이른다.⁵¹⁾

51) 1999.2.1부터 약 1개월간 진행되었으며 교수 및 변호사, 그리고 시민단체관계자들로 이루어진 '조폐공사 옥천조폐창 폐쇄 진상조사'에서 나온 보고서에 따르면 노동조합 투쟁이 일단락 된 후의 상황을 다음과 같이 정리하면서 창통폐합의 졸속성에 대해 잘 설명해 주고 있다. “공사측의 옥천 조폐창의 경산창으로의 통폐합 강행은 노조측의 격렬한 저항을 불러 일으킨다. 이 과정에서 노조의 파업과 전 노조 위원장의 분신 등이 잇따랐음. 노조는 1999.1.14부터 1.15까지 성실교섭기간을 설정하는 등 이미 업무에 복귀하였으나 아직 노사 합의에 이르지 못하고 있음. 이 과정에서 노조간부 2 명이 구속되었고 노조 위원장과 3 명의 지부장 등 4 명의 노조 간부가 수배되었음. 또한 파면 9 명, 정직 21 명, 감봉 5 명, 견책 4 명, 경고 700여명, 직위해제자 79 명 등 무더기 징계조치를 취함. 이에 대한 여론의 비판이 고조되자 1999.1.8 공사측은 직위해제자 업무복귀, 견책과 경고조치 철회, 정직 3개월 이하 정칙과 감봉자 징계 집행정지 등의 조치를 취함. 공사측은 1999.1.18부터 20여명의 근로자를 투입하여 작업시키는 등 옥천 조폐창을 일부 가동시키고 있음. 또한 현재 180여명의 근로자에 대해 대구, 대전 등지에서 고용유지 훈련을 시키고 있음. 공사측은 업무에 복귀한 노조측에 3년간의 무쟁의 선언(평화선언)을 할 것을 종용하였으나 이에 대해 헌법상 보장된 단체교섭권과 단체행동권의 부정이라는 여론의 비판이 높아 공사측은 이를 철회하고 현재는 3년 무쟁의선언추진이 강제사항이 아니고 공사회망사항이라고 밝히고 있음....중략...한국조폐공사의 경우 불과 몇 달간의 임금문제와 관련한 노사간의 이견이나 애로사항을 타개하기 위해, 조폐창 통폐합이라는 중장기적 기획과 관련되는 구조적 문제를 졸속으로 추진하여 결과적으로 막대한 재원을 낭비하고 있는 졸속 구조조정의 대표적인 사례로 판단됨. 즉, 노조를 길들이기 위해 중장기적 구조조정을 그르치고 ‘교각살우의 우’를 범한 대표적인 사례라 할 것임. 그 단적인 예로 공사측은 사전 준비없이(이설 공사도 하지 않은 채) 전격적으로 옥천 조폐창을 전면 폐쇄하였다가 1999.1.18부터는 옥천조폐창을 부분가동하고 있는 점 등만 보더라도 이 점이 쉽게 확인된다고 할 것임.”

결과적으로 이 투쟁의 전과정에서 조폐공사에서 퇴출된 노동자의 수는 무려 1,200여 명에 달하였는데 이들은 주로 명예퇴직으로 인한 강제 퇴출자와 창통합과정에서 경산으로 이주할 수 없었던 옥천창의 강제 퇴출자들이다.

<표 3-15> 조폐공사 구조조정을 둘러싼 연도별 퇴직인원 현황 (단위 : 명)

| | 1997년 | 1998년 | 1999년 | 합계 |
|-----|-------|-------|-------|-------|
| 1월 | - | 80 | 188 | 268 |
| 2월 | - | 15 | 83 | 98 |
| 3월 | - | 226 | - | 226 |
| 4월 | - | 8 | - | 8 |
| 5월 | - | 11 | - | 11 |
| 6월 | - | 119 | - | 119 |
| 7월 | - | 87 | - | 87 |
| 8월 | - | 5 | - | 5 |
| 9월 | - | 2 | - | 2 |
| 10월 | - | 2 | - | 2 |
| 11월 | 3 | 1 | - | 4 |
| 12월 | 117 | 277 | - | 394 |
| 합계 | 120 | 833 | 271 | 1,224 |

자료 : 조폐공사노동조합 제공

다. 구조조정 이후의 합리화와 노동조합의 대응

창통폐합을 일단락지은 공사측은 안정적인 생산을 위해 무리한 창통합에 따른 후속 작업을 추진중에 있다. 줄어든 노동자 수 때문에 해결할 수 없는 많은 양의 생산물량을 쏟아내느라 남아있는 노동자들에게 엄청난 강도의 작업수행을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 무리하고 졸속적인 창통합이었음을 알리듯 폐업한 옥천창내에서 여전히 비정규직 노동자들을 고용해 생산을 이루고 있기도 하다. 더불어 남아있는 노동자들이 강하게 저항하지 않고도 고강도의 노동을 수행할 수 있도록 하기위해 새로운 경영기법

을 도입하는 동시에 각종 기업 문화 이데올로기를 유포하고 있다. 조폐공사의 경우 최근 ‘EVA 경영기법’ 및 ‘지식경영’ 이데올로기를 적용중에 있다.

(1) EVA(Economic Value Added, 경제적 부가가치) 경영 방식

EVA(Economic Value Added, 경제적 부가가치)의 정의는 ‘세후순영업에서 자본비용을 뺀 수치로 기업 본연의 영업활동으로부터 창출된 순가치의 증감을 나타내는 지표이다.’ 문제는 EVA가 경영기법으로 자리잡으면서 이것이 중국에는 노동자간 무한경쟁을 목표로 한다는 것이다. 왜냐하면 EVA가 높으면 현금흐름이 원활하다는 것이고 또한 창출된 순가치(결국은 이익개념)가 높아지는 것이기 때문에 경영주는 EVA를 높이려 할텐데 이를 급격히 높이기 위해서는 특히, 한국조폐공사처럼 임명직(임기제) 사장일 경우에는 단기적으로 EVA를 높이려할 것이다. 그렇다면 단기적으로 EVA를 높일 수 있는 방법, 그것은 바로 경비절감이며 가장 손쉽다고 느끼는 인건비 절감으로 집중될 가능성이 있다.

또한 EVA산정과정에서 목표수익률을 어떻게 산정할 것이냐의 문제점, EVA결정의 중요한 지표중 하나인 차입금 이자율 결정 등의 문제가 존재하는 데 이는 노동자의 의지와는 무관하게 경영진으로부터 오는 문제이다. 그런데도 이 결과에 대해 노동자가 책임을 져야 한다는 것이다. 더욱 아이러니컬 한 것은 가급적이면 세부적으로 사업부문을 쪼개어 각 부문에서 발생하는 EVA를 계산하여 이에 따라 성과성 임금을 차별적으로 지급하겠다는 것이다. 이것은 회계적으로 살펴보면 사실 말도 되지 않는 얘기다. 흐름으로 구성되어 있는 기획, 생산, 영업 등의 부문의 EVA를 각각 산정한다는 것은 결국 소수의 생산성 높은 부문 노동자들에 대한 처우개선과 다수 노동자들의 소외를 의미하는 것이며 모두 다 경쟁, 그 자체로 몰아넣으려는 경영진의 의도가 분명한 경영기법이다.⁵²⁾

따라서 조폐공사에서 EVA 회계기법을 도입하겠다는 것의 의미가 무엇인지 정확히

52) EVA경영에 대한 비판 글은 노동조합기업경영연구소, ‘EVA경영전략의 음모와 한계’, 『민주노동과 대안』 18호에 실린 나의 글을 참조 바람.

판단해 보도록 하자.

우선, 조폐공사에서 EVA 도입 목적으로 설명하고 있는 것은 ㉠국가의 흐름 속에서 경쟁력 향상을 위한 지속적인 노력의 필요성 ㉡경쟁력 향상 결과로 나타나는 성과를 직원에게 되돌려 주어 노력에 대한 보상을 하겠다는 것이다. 이를 꼼꼼히 살펴보면 우선, 조폐공사가 시장 경쟁 상태에 놓여있는 일반 민간 기업과 동일하다고 전제하고 있다. 그러나 그렇지 않다. 조폐공사는 한국은행에서 필요로 하는 만큼의 화폐를 독점 발주 받아 독점 생산하고 일반 시중은행에서 필요로 하는 수표를 생산하고 있다. 공공 부문의 대부분은 경쟁이 존재하기 어렵거나, 필요하지 않거나 경쟁이 존재해서는 안되는 생산부문을 포함하고 있다. 조폐공사의 경우는 경쟁이 필요하지 않으며 또한 그래서도 안되는 경우에 해당한다. 왜냐하면 화폐생산이라는 것은 그야말로 공공부문의 정수에 해당한다고 볼 수 있다. 위조화폐와 불량화폐의 문제를 극복하고 정부와 사회적 통제 및 조절 속에 존재해야 하는 부문이 바로 조폐부문이기 때문이다.

두 번째로 경쟁력 향상 결과를 직원에게 돌려주겠다는 것은 실제로 그러할 것인지에 대해서도 의문이지만 여기에는 두가지 문제점이 있다. 하나는 설사 돌려 준다 하더라도 그것은 지금까지 조폐공사 노동자들의 노동강도와 생산수준에 준해서 추가로 지급하는 것이 아니라 더욱 노동강도를 강화시켜 그 내용 속에서 준다는 것이다. 따라서 이는 지금까지의 노동강도 강화와 성과에 대해서는 인정하지 않겠다는 것이다. 또 하나는 현재까지 조폐공사에서는 지속적인 순이익을 달성해오는 이 과정에서도 기업은 노동자 수를 계속 감축시켜왔고 임금을 무려 50%나 반납하라고 강요해왔다. 그런 기업에서 왜 EVA기준으로 성과급여를 주겠다는 것인가. 이는 곧 투자된 몫에 대해 채권자에게 나누어주고, 주주가 요구하는 수익률을 맞추어 준 나머지에 대해 노동자에게 분배하겠다는 것인데 노동자들 스스로의 직무 몰입 강화로 인해 큰 성과를 낸다 하더라도 그 성과의에서 노동자가 가져갈 수 있는 것은 매우 제한될 수밖에 없다는 사실을 드러낸다.

<표 3-16> EVA 실적-현재 진행중인 용역 과정에서 계산된 사례 (단위 : 억원)

| | 1995년 | 1996년 | 1997년 | 평균 |
|-------|-------|-------|-------|-------|
| 매출액 | 1,825 | 2,071 | 1,967 | 1,954 |
| 당기순이익 | 40 | 189 | 158 | 129 |
| EVA | -70 | 106 | 30 | 23 |

자료 : 한국조폐공사, 『알기쉬운 EVA 성과관리제도』, 1999.

결국 이러한 내용으로 살펴볼 때 조폐공사 경영진의 의도는 실행일 가능성이 높은 '98년, '99년의 구조조정 결과로 인해 앞으로 생산에 차질을 빚을 수 있는 문제를 극복하기 위한 하나의 주요 수단으로 노동자 동원체계를 기업내에서 구사하려는 것으로 보인다. 또한 한편으로는 외형적으로 정부의 요구에 부응하는 듯하지만 정부가 명시적으로 요구하지도 않는 회계 기법을 조기도입하겠다는 발상은 순수한 의미의 경영개선계획과는 거리를 두고 있는 것으로 보인다. 한편 조폐공사에서도 EVA경영을 추진하기 위해 본사 및 기술연구소는 처 및 실단위를 나누고 조폐장은 각 공정(부) 단위별로 나누어 기획 관리하고 목표를 정하여 이 목표를 얼마나 충실히 수행했느냐에 따라 조직 단위 집단 성과를 실시하겠다고 한다. 그러나 이렇듯 기업내부를 분리시켜 단위별 생산과 부가가치를 계산하는 것은 현실적으로 불가능한데 이는 바로 평가자의 자의성이 극대화될 수 있는 여지가 너무 많기 때문이다.

우선, 개별 기업내에서 기획과 생산, 판매 및 관리 이 모든 영역은 하나의 흐름으로 존재한다. 그런데 이를 어디에서 떼어내거나 단위당 부가가치를 판단한다는 것은 불가능하거나 대단히 어려운 것이다. 왜냐하면 부가가치란 상품이 팔렸을 때 비로소 화폐량의 형태로 나타날 수 있기 때문이다. 그런데 기획절차에서 생산절차로, 그리고 다시 판매 및 이 모두를 아우르는 관리절차로 유형·무형의 상품이 이동할 때 이 각 과정에서 가격을 매길 수 있다고 주장하는 사측의 논리는 결국 경영자 개인의 주관적 판단에 의해 모든 의사 결정이 이루어질 것임을 암시하는 것이다. 또한 목표를 얼마나 달성했는가를 객관적 평가를 통해 파악하겠다고 하는데 이 내용이 무엇인지 분명하지 않은 데다가 이렇듯 분리하기 어려운 분야를 서로 분리해 놓고 이를 평가하겠다는 것은 논리적으로 모순이 있다.

이 과정에서 우려되는 점은 경영주 자의적으로 설정된 목표와 분석되지 않는 부가 가치를 쫓아서 노동자들은 과도한 노동지출을 발생시키게 될 것이며 더 나아가 이는 조직단위간 경쟁 강화를 불러오게 될 것이다. 뿐만 아니다. 이 과정에서 노동강도 강화는 반드시 수반될 것이며 이는 결과적으로 노동자들의 삶의 질을 더욱 떨어뜨릴 것이고 장기적으로 노동조합은 이름 뿐인 조직으로 변화되어버릴 가능성이 존재하게 되는 것이다.

(2) ‘지식경영’이데올로기의 유포와 노동력 유연화 공세

지식경영이라는 신종어는 조직이나 개인의 극대화된 창조성을 바탕으로하여 시장 점유율을 향상시키는 것을 의미한다. 따라서 이를 위해서는 개인과 조직의 끊임없는 연구개발과 노력이 요구되어지는데 이 지식경영에서 승리라 하는 것은 역시 끊임없는 경쟁체제 하에서 승리해야 하는 것을 의미한다.

그러나 이 이데올로기 내에는 몇가지 현존하는 문제점들을 은폐하는 경향이 존재한다. 우선, ‘탈숙련 테제’를 부정하고 있다는 것이다. 두 번째는 지식경영의 성공이라는 것조차 독점시장의 확보가 아니라 틈새시장을 주대상으로 하고 있으며 이는 벤처기업의 성과로 드러나기 좋은 특성을 가지고 있기 때문에 독점 시장 체제를 해체하는 것은 아니라는 점이다. 셋째, 결국 경쟁은 수많은 낙오자와 일부의 선택된 자를 만들어 내는 본질적인 메카니즘을 가지고 있어 계획되거나 조절되지 못한 채 방치된 경쟁은 사회적 비효율을 양산한다는 점이다.

각 문제점들에 대해 자세히 기술하면 다음과 같다. 우선, 지식경영 이데올로기가 ‘탈숙련화 테제’의 부정을 은폐하고 있다는 것은 해리 브레이버만⁵³⁾이 설명하고 있는 ‘독점자본주의 단계의 노동과정’을 살펴보면 잘 알 수 있다. 그에 의하면 독점자본주의에서의 노동과정이란 극도로 세분화되어 있는 작업조직과 조작으로 인해 과거 장인생산 방식의 그것보다 훨씬 숙련을 덜 필요로 했으며 이는 노동의 ‘무의식성’과 ‘관료제화’

53) 해리 브레이버만, 1974, 『노동과 독점자본-20세기에서의 노동의 쇠퇴』.

로 인해 더욱더 많은 노동인구를 소외시키는 경향이 있다고 한다. 결과적으로 테크놀로지 사회에서 이 문제는 노동의 과편화로 인한 탈숙련화의 가속화와 노동 소외의 극대화를 가져오게 되었으며 오히려 테크놀로지가 진전될수록 숙련의 양극화(고숙련과 탈숙련으로의 양극화)는 더욱 심해진다는 것이다. 현재 우리나라의 생산력과 작업조직을 근거로 판단할 때 브레이버만의 탈숙련화 테제와 숙련의 양극화 경향은 우리나라에서도 여전히 관찰되고 있다고 판단한다.

그러나 이러한 브레이버만의 논의가 과거의 것이며 현재는 다른 축적 패러다임으로 전환되었다고 주장하는 일부 연구자들은 우리나라의 경우 포디즘적 축적체제에서 포스트포디즘적 축적체제로의 이행시기에 있으며 따라서 재숙련의 과정이 존재한다고 주장하고 있다. 그러나 이는 우리나라에는 전혀 해당되지 않는 논의이며 ‘유연전문화론’⁵⁴⁾ 등이 영향력을 행사하는 서유럽의 경우나 아시아에서는 벤처 중소기업이 상대적으로 득세하는 대만처럼 특수한 경우에 한정해서 논의할 수 있는 문제이다.

결국 이 상황에서 조폐공사 내에서의 지식경영이란 다수의 노동자가 화폐를 제작하는 과정에서 관찰될 수밖에 없는 문제가 된다. 그런데 조폐 기술은 기계화에 의존해 있고 세분화된 분업체제로 이루어져 있기 때문에 과거 장인생산 체제에서의 인쇄공들의 노력보다 훨씬 탈숙련화된 기술로도 생산이 가능하다. 과거에는 대체로 육안으로 이루어지던 화폐의 검사공정도 다소 문제는 있지만 이제는 기계로 대체되고 있는 실정이다. 이 상황에서 고도의 숙련화라는 것이, 지식경영이라는 것이 의미하는 내용은 존재하지 않게 되는 것이다. 뿐만 아니라 새로운 기술개발을 통하여 지식경영을 일부 이루었다고 하더라도 이는 현재의 작업장조직과 분업체제 속에서 대부분 연구개발팀의 몫이 될 뿐, 직접 생산에 종사하고 있는 다수 노동자의 숙련이나 지식경영과는 관계가 없는 문제가 될 가능성이 농후하다. 여전히 숙련의 양극화현상이 관찰될 것이라는 의미이다.

두 번째, 지식경영이란 애초에 벤처기업들간의 성과와 성공을 위해 제기되었던 문제인식으로 독점기업은 대상이 되지 못한다. 물론 독점기업들 간에도 지식경영을 통한

54) 이영희, 1993, 『포드주의와 포스트포드주의』.

경쟁이 발생할 수는 있을 것이다. 그러나 조폐공사는 완전한 국내 독점 업체이다. 즉 조폐공사는 국내 유일의 조폐기관이고 이는 현재의 조폐공사법에 따르면 다른 기업에서 수행할 수 없도록 되어있다. 따라서 국내에서 소요되는 모든 화폐를 전량 수주받고 공급한다. 즉, 전혀 경쟁상대가 없는 독점기업이라는 것이다. 따라서 지식경영의 애초 이념에 맞지 않는 측면이 있다. 그런데 조폐공사에 지식경영을 도입한다고 하면 누구와 경쟁을 하겠다는 것인가. 공사측이 경쟁상대로 인식하고 있는 대상은 이 과정에서 세계의 조폐기관들인 것으로 보인다. 여기에서 짚을 것은 왜 세계의 조폐기관들과 경쟁해야 하는가 하는 문제이다. 결국, 수출 시장을 늘리겠다는 것이다. 현재 조폐공사에서 해외로 수출하는 비중은 전체 매출의 약 10%정도이다. 그러나 세계적으로 자국의 화폐는 자국에서 생산하는 체제로 변화되어가고 있으며 기술진보에 따른 조폐기술 향상으로 이 체제를 구현하는 데는 오랜 시간이 걸리지 않을 것이다. 그런데도 불구하고 계속적으로 입안되는 수출에 대한 끊임없는 미련(이는 한국의 경제성장 과정에서 수출드라이브 정책이 계속적으로 관철되어왔던 병폐에 기인한다)은 장기적으로 폐기해야 할 정책이 될 것이다.

세 번째, 지식경영이라는 미명하에 이루어질 ‘경쟁’은 노동력 과다지출을 통한 비용 절감과 무한경쟁 유발을 계획하고 있다. 이 경쟁은 다양한 범주로 구성된다. 노동대상과 노동자간 경쟁, 노동자들 사이의 경쟁, 노동자 집단들 사이의 경쟁이 그것이다. 무원칙한 경쟁이 낳은 폐단은 바로 자본주의 그 자체가 보여주고 있는 모습들이지만 최근에 드러난 우리나라의 공황국면에서의 빅딜은 자본주의의 비효율성을 양산하는 무한 경쟁이 어떠한 문제점을 내포하고 있는 지를 잘 나타내주었으며 더불어 그 과정에서 조정의 대상이 되는 것은 ‘자본’이 아니라 오히려 ‘노동자’였음을 여실히 보여주었다.

공사측에서는 노동자들에게 일제히 ‘지식경영의 필요성’에 대해 교육 및 선전활동을 추진하고 있는데 그 내용은 바로 고급 노동인력(조폐공사 조합원들을 일컬음)이 단순화된 조폐업무를 한다는 것은 기술력 낭비라는 것이며 이를 해소하기 위해서 조폐공사의 모든 정규직 노동자들은 고급의 지식노동자로 전환되어야 하며(그러나 이 지식노동자의 상은 구체적으로 밝히지 못하고 있다) 더불어 현재 진행되고 있는 탈숙련화

된 조폐업무는 비정규직을 고용해 그들에게 맡겨야 한다고 주장하고 있다. 결국 공사 측에서 주장하는 지식경영이란 정규직 노동자를 줄이고 비정규직 노동자를 늘려 비용 절감을 이루겠다는 내용이상은 아닌 것이다.

노동조합은 1년이 넘는 투쟁과정을 일단락 지은 후 다시 새로운 투쟁 국면을 맞고 있다. '99년 2월까지 마무리 된 창통폐합 및 '몸집줄이기'가 끝나자 이제는 내부 합리화라고 하는 2차 조폐공사 구조조정으로 돌입한 것이다. 이에 대해 노동조합은 현장 조합원 교육을 통해 문제점을 확산시켜 나가고 있으나 아직은 쉽지 않은 상황이다. 여기에 더하여 최근 드러난 조폐공사 파업유도 사건과 관련하여 노동조합 집행부는 또 다시 철야농성에 돌입했고 노동자들은 매일의 거리 집회에 나서고 있다.

6. 한국조폐공사 구조조정의 한계와 문제점

가. 구조조정 시각의 문제

애초에 기획예산위원회에서 조폐공사의 구조조정안을 마련할 때 그 근거에는 어떠한 논리도, 논리의 정합성도 배제되어 있었다. 다만 인원을 줄여 비용을 삭감시키라는 것과 신자유주의 패러다임하에서 경쟁 극대화를 이루라는 것, 이를 위해 조직도 개편하고 제도도 개편하라는 것이었다. 이로인해 발생하는 나머지 문제들에 대해서는 '노동자 책임'이 제시되어졌다. 물론 이에 대해 노동조합은 물론 사회각계에서 그러한 방식의 해법이 올바르지 않다는 것을 알려냈으며 노동자들의 끈질긴 저항과 투쟁은 무엇이 잘못되었는지를 정확히 짚어주었다. 더불어 '경영자율성'과 '자율적 노사교섭'을 인정하지 않은 채 민간기업과 동일한 경쟁의 틀에 묶어 두고 경영혁신을 독려하는 시각과 자세는 '공공적 재화의 생산과 용역 제공'이라는 조폐공사 본연의 성격을 무시한 것이며 더불어 '공공성 해체'를 가져오는 문제로 지적되어야 할 부분이다.

나. 조폐공사 경영한계에 대한 인식 미비

정부와 공사측의 판단은 경쟁을 도입하고 인건비를 줄이고 노동력 착출을 증대시키면 한국조폐공사의 경영혁신이 이루어질 것이라는 데에 있었다. 그러나 이는 장기적 전망에서 볼 때 오히려 더욱 악화되는 노동자 상태를 만들어낼 것이며 이를 통해 노사관계 악화가 야기될 것이고 이 과정에서 기업 본연의 의무는 수행되지 못할 수도 있다. 뿐만 아니라 한국조폐공사 경영이 안고 있는 몇가지 본질적인 문제점에 대한 해결없이 정부는 바라는 조폐공사의 경영혁신은 결코 이루어질 수 없음을 상기해야 할 것이다. 그것은 수익성 구조에서만 살펴보더라도 ㉠사업량조절 기능의 부재 문제와 ㉡방호와 기술력의 중요성 문제로 나타난다.

즉, ㉠의 경우 조폐공사의 제품수요는 다른 정부투자기관과 달리 불특정 다수가 아닌 정부 또는 금융기관으로 거의 한정되어 있으며 이로 인해 발주기관의 발주에 의해서만 생산이 이루어지고 있다. 따라서 조폐공사는 이러한 불규칙한 독점 수요를 바탕으로 중장기 생산량을 예측하여 시설투자나 인력수급 계획을 수립하고 이를 경영활동에 반영한다는 것은 한계가 있을 수밖에 없다⁵⁵⁾. 이러한 문제를 본질적으로 해결하지

55) 90년대 주요 제품의 생산실적을 보면 매우 불규칙한 곡선을 그리고 있다. 이는 제품 수요의 불균형성을 그대로 드러내 준다. 주로 수요와 생산이 증대되는 시기는 정치적 변동이 큰 시기이다. 즉, 총선이나 대선이 있는 해의 경우가 이에 해당한다고 한다. 뿐만 아니라 경제적 변동이 있는 시기에도 큰 영향을 받는데 '98년 생산량의 큰 폭 감소가 이를 설명해준다.

<화폐류 사업의 증가 상황>

| | 단위 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 |
|-------|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|
| GNP | 십억원 | 238,704 | 265,518 | 303,772 | 348,979 | 386,438 | 416,017 | - |
| 통화량 | 십억원 | 24,586 | 29,041 | 32,511 | 38,873 | 39,542 | 35,036 | 31,689 |
| 화폐발행액 | 십억원 | 9,808 | 13,884 | 15,089 | 17,324 | 17,907 | 17,786 | 15,934 |
| 제조액면가 | 십억원 | 3,375 | 4,371 | 5,872 | 6,717 | 7,710 | 7,593 | 3,829 |
| 제조량 | 백만장 | 795 | 650 | 1,121 | 1,108 | 1,346 | 1,258 | 700 |

자료 : 한국조폐공사, 1999, 『중장기경영계획』

않으면(당연한 문제라고 그대로 수용하지 않는다면) 결국 문제는 계속 남게 되는 것이다. 또한 ㉔의 경우 조폐사업의 특성상 잘못 인쇄된 인쇄물의 유출이나 혹은 도난 등은 매우 치명적인 문제를 발생시킬 수 있는 사안이므로 공공부문의 어떠한 사업보다도 부대 노동력이 많이 필요한 사업적 특성을 갖게 된다. 그런데 이러한 특수성을 고려하지 않고 합리화를 요구하는 정부의 입장은 기본적으로 한국조폐공사의 경영상의 특성을 전혀 고려하지 않았거나 못했던 흐린 문제인식을 드러내주고 있다. 이러한 상황을 가장 잘 나타내주고 있는 예가 바로 정부에서 실시하고 있는 경영평가인데 조폐공사는 경영평가에서 거의 최하 순위에 있었는데(90년대 초반-전체 평가 대상 공기업 23개중 20위권 밖) 그 근거로 평가자들은 ‘인사조직관리의 문제’, ‘인건비관리의 문제’를 지적하고 있다.⁵⁶⁾ 조폐공사의 특성을 모르는 판단이다.

다음에서 보여주고 있는 정부에서 지급하는 경영실적에 따른 인센티브 상여금제도는 이러한 판단의 오류가 조폐공사 노동자들에게 어떠한 영향을 미치는 지에 대해 잘 나타내고 있다. '97년 및 '98년 경우 조폐공사는 가장 낮은 점수 그룹에 머물러 있다. '98년의 경우는 타공기업 평균의 25%수준밖에 안되는 상여금을 지급받았다.

그 이유는 다음과 같다. ㉑'98년 매출액이 26% 감소했고 ㉒따라서 당기순이익이 199억원 적자가 났으며 ㉓'98년 쟁의기간이 6개월이나 지속되었고(98.7.15~99.1.10) ㉔직장폐쇄가 38일이나 이루어졌기 때문이다. 그러나 이러한 근거는 논리적으로 문제가 있다. 우선, 앞서 지적되었듯이 매출액 감소와 관련해서 소속 노동자가 할 수 있는 일은 없다. 그런데도 불구하고 이에 대한 책임을 지라는 것은 어불성설이다. 더군다나 앞의 주석 두 표에서 나타내어 주듯이 매출액이 26% 감소하는 과정에서 발권비용은

<발권비용 추이>

(단위 : 백만원)

| | '91 | '92 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97 | '98 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|
| 은행권 | 43,249 | 34,191 | 30,691 | 63,545 | 66,721 | 87,823 | 89,085 | 61,699 |
| 주 화 | 34,054 | 32,589 | 13,945 | 29,504 | 31,052 | 41,817 | 25,297 | 6,298 |
| 계 | 77,303 | 66,780 | 44,636 | 93,049 | 97,773 | 129,640 | 114,382 | 67,997 |

자료 : 앞의 자료

56) 노동조합기업경영연구소, 1995, 『조폐공사 경영진단 분석 연구』.

무려 41%나 감소하였다. 이는 오히려 높은 경영실적을 나타내어주는 것 아닌가. 또한 '98년의 적자는 매출감소로 인해 발생한 것이라기 보다는 '98년에 이루어진 수백명의 노동자 명예퇴직으로 인해 갑자기 발생한 퇴직임금 증가 때문이다. 이는 정부와 공사측에서 오히려 증용하고 조장한 내용인 것이다. 뿐만 아니라 쟁의행위는 적법한 절차였으며 직장폐쇄는 오히려 공사측에서 책임져야 할 일이다. 그런데 그 결과를 고스란히 노동조합에게 돌리고 있는 것은 커다란 문제이다.

<표 3-17> 13개 정부투자기관 경영실적 평가와 인센티브 상여금 (단위 : %)

| 순위 | 구분 | 평점 | '98 상여금지급률 | '97지급률 |
|----|------------|-------|------------|--------|
| 1 | 한국수자원공사 | 82.18 | 357 | 275 |
| 2 | 한국전력공사 | 81.23 | 350 | 325 |
| 3 | 농어촌진흥공사 | 76.29 | 310 | 325 |
| 4 | 대한무역투자진흥공사 | 75.23 | 302 | 313 |
| 5 | 대한광업진흥공사 | 75.18 | 302 | 288 |
| 6 | 한국도로공사 | 74.88 | 299 | 300 |
| 7 | 한국석유공사 | 73.71 | 290 | 313 |
| 8 | 농수산물유통공사 | 73.22 | 286 | 288 |
| 9 | 한국관광공사 | 67.08 | 237 | 250 |
| 10 | 한국토지공사 | 66.93 | 235 | 288 |
| 11 | 대한주택공사 | 66.11 | 229 | 238 |
| 12 | 대한석탄공사 | 64.95 | 220 | 175 |
| 13 | 한국조폐공사 | 45.92 | 67 | 188 |
| | 평균 | 70.99 | 268 | 274 |

자료 : 기획예산처, 한겨레신문 1999. 6. 18일자에서 재인용

7. 소결

줄속성과 과행성으로 점철되었던 한국조폐공사의 구조조정, 그리고 이러한 제반의 문제들이 검찰과 공사측의 경영진과 이를 묵인했던 정부관료들과의 관계에서 만들어 졌다는 사실은 조폐공사 구조조정의 타당성에 대한 재론을 불필요하게 한다.

애초에 유사시를 대비하여 3개의 창으로 분리 운영되어야 했으며 뿐만아니라 지하

에 생산시설을 만들 수밖에 없었던 사실 등은 화폐제조라고 하는 사업이 대단히 큰 공공성을 가지고 있으며 특히 이 공공성 때문에 방호에 대한 역할 또한 어느 생산부문보다도 중요한 사업이라는 사실을 설명해주고 있다. 그러나 IMF구제금융 체제하에서는 이러한 본래의 기업 속성도 변해야만 한다는 것이 기획예산위원회와 조폐공사 경영진의 문제인식이었다. 그래서 노동자 수를 30%이상 감축시켜야 하며 뿐만 아니라 간접 생산 부문의 노동자들을 계속 축소해야 할 것이며 더불어 아예 어떤 조폐부문은 민간화시켜야 한다고 주장했다. 더 나아가서 옥천조폐장을 경산조폐장으로 통합해야 하며 이는 당초 계획보다 훨씬 빨라져야 한다고 밀어붙였다. 이는 엄청난 비용투자와 손실의 증대를 만들어내기 때문에 누가 보아도 설득력이 없는 구조조정 내용이다. 그럼에도 불구하고 이 구조조정안은 강행되었다.

따라서 구조조정을 통해 한국조폐공사의 수익성은 형편없이 떨어지게 되었고 화폐생산과 공급이 유사시에는 차질을 빚을 수 있게 되었으며 의도된 노동자 감축으로 인해 불량화폐 및 위조화폐의 발생가능성은 더욱 높아지게 되었다.

뿐만 아니라 노동자들의 조건은 구조조정 과정에서 상처받은 어느 노동조합보다 더욱 가혹한 상태로 빠져들었다. 창통합과 관련되어 해고된 노동자들, 그리고 강제 퇴직을 당한 노동자들의 수는 이미 기존 노동자의 1/3규모로 늘어났고 이로 인해 남아 있는 노동자들은 극도의 노동강도 강화에 시달리고 있다. 뿐만 아니라 정부와 공사측의 일방적이며 이해할 수 없는 구조조정에 대하여 오랜 기간의 반대 투쟁을 이루어 온 노동조합에서는 수백 명의 징계자가 양산되었다. 뿐만 아니라 구조조정에 격분한 노동조합 간부의 분신이 발생하기까지 하였다.

결국 조폐공사의 구조조정 전과정은 도저히 납득되지 않는 구조조정안의 결정과 이안의 졸속적인 강행, 결국 노사관계의 파행이라는 결과를 낳게 되었다. 이러한 전반의 과정을 지켜볼 때 결국 조폐공사의 구조조정은 경영합리화를 위한 바람직한 조폐공사 구조조정안이라기 보다는 다른 목적을 가지고 진행된 구조조정의 사례라는 혐의를 씻기 어렵게 되었다.

현재 조폐공사노동조합은 1년이 넘는 구조조정 반대 투쟁을 벌여내고 있다. 대규모 징계와 노동자 감소가 노동조합을 위기에 직면하게 만들었지만 설득력을 잃은 구조조

정을 결코 받아들일 수 없기 때문에 아직도 여전히 투쟁하고 있는 것이다. ‘검찰의 조폐공사 파업 유도’ 파문의 진상조사에 대한 완전한 결과가 나오지 않았다 할 지라도 조폐공사의 구조조정은 ‘반노동자성’과 ‘반민중성’을 그대로 드러낸 사실이었음을 누구도 부정할 수 없을 것이다.

조폐공사의 노사갈등과 구조조정, 이 과정에서 발생한 고용조정을 살펴보면 현재 상황이 발생할 수밖에 없었던 몇 가지 중대한 원인을 발견할 수 있다. 우선, 정부와 공사측은 ‘합리적 구조조정’, ‘민중적 구조조정’의 개념은 전혀 고려조차 하지 않고 있으며 구조조정 전 과정에서 ‘밀어붙이기식’, ‘노동자 자르기식’, ‘노동조합 죽이기식’만이 유일하게 관철되고 있다는 사실이다. 뿐만 아니라 애초에 정부의 안에 대하여 일정하게 저항하던 공사측 경영진의 근거없는 태도 변화는 노사관계를 갈등 상태로 몰아넣을 수밖에 없도록 신뢰를 추락시키고 있다. 더불어 논리적으로도 합리성을 잃고 있는 구조조정안이 시행되는 과정에서 노동조합 및 시민단체가 수개월을 투쟁하고 그 부당성을 알려내는 동안 어느 의사결정자도 여기에 대하여 재고하지 않았다는 것이다. 오히려 구조조정 계획이 수 년 더 앞당겨져 시행되기에 이르렀다. 이러한 문제는 우리나라의 정치적 토양이 매우 척박하고 각종 정책 결정 과정에서 의사결정의 진정한 주체인 해당 노동자의 견해가 전혀 수렴되지 않을 뿐만 아니라 의사결정의 내용이 논리적 설득력을 갖든, 갖지 못하든 간에 권력의 논리만이 관철된다는 사실을 분명히 보여준다.

조폐공사 구조조정의 파행성이 극명하게 드러난 이 시점에서 분노한 노동자들과 민중들에 대하여 정부가 취해야 할 태도는 오직 하나이다. 줄속적으로 추진했던 구조조정을 완전히 철회하고 원상회복시키는 것이며 이 과정을 주도했던 의사결정자들에게 민·형사상의 처벌을 분명히 해야 할 것이다. 또한 이 과정에서 발생한 노동자들의 피해와 희생에 대하여 사죄하고 충분한 보상을 이루어야 한다. 이렇게 될 때에만 조폐사업은 현재까지의 지위와 역할에 부합하는 수준에서 원활히 운영될 수 있을 것이다. 더불어 정부 관료와 경영진들의 줄속적인 의사결정, 그리고 정치적 술수에서 비롯된 의사결정이 이루어지는 관행을 그나마 줄여나갈 수 있을 것이다.

< 참고문헌 >

- 기획예산위원회, 1998.10.29, '공공부문 개혁실적 및 중기재정계획 수립 보고 내용'
- 기획예산위원회, 1999.2.10, '대통령연두업무보고 : 1999년에 할 일'
- 기획예산위원회, 1998.8.12, '경영혁신 세부실천계획 제출'
- 기획예산위원회 정부개혁실, 1999.5.12, '공기업 경영혁신 추진상황점검 회의자료'
- 노동조합기업경영연구소, 1999, 『서울지하철공사 조직재설계 및 노동시간단축에 따른
운용방안 연구』
- 노동조합기업경영연구소, 1995, 『조폐공사 경영진단 보고서 분석』
- 한인임, 1998, '서울지하철 구조조정(안) 비판', 『민주노동과 대안 15호』, 노기연
- 한인임, 1999, '지하철노동자들의 총파업투쟁을 안고 강력한 5월 총력투쟁을 조직하자',
『민주노동과 대안 20호』, 노기연
- 한인임, 1999, 'EVA경영전략의 한계와 음모', 『민주노동과 대안 18호』, 노기연
- 산동회계법인, 1998.10.27, 『서울지하철공사 경영진단 1차 중간보고』
- 산동회계법인, 1998.12.3, 『서울지하철공사 경영진단 2차 중간보고』
- 서울지하철공사, 『1997, 1998 각년도 예산서』
- 서울지하철공사, 1999.1.6, 『구조조정(안) 추진보고』
- 서울지하철공사노동조합, 1998~1999, 『제 11기 (임시, 정기)대의원대회 자료집』 각 호
- 서울지하철공사노동조합, 1998.12.19, 『서울지하철 개혁방안』
- 서울지하철공사노동조합 성명서, 1999.6.10, '공안검찰 조폐노조 파업유도 공작, 서울지
하철 개입 의혹을 분명히 밝혀라'
- 예산청, 1998.10.30, '1999년도 정부투자기관 예산편성지침'
- 한국조폐공사 조폐창 통폐합 타당성 조사위원회, 1999.2, 『한국조폐공사 조폐창 통폐
합 타당성 조사보고서』
- 한국조폐공사, 1998.9, 『경영혁신 세부실천 계획』

한국조폐공사, 1999, 『중장기 경영계획(1999~2003)』
한국조폐공사노동조합, 1998.8.21, ‘한국조폐공사 구조조정에 대한 노동조합의 의견’
한국조폐공사노동조합, 1998.10, ‘경영혁신 세부 실천계획을 해부한다’
한국조폐공사노동조합, 1998.12, ‘조폐창 통폐합 추진현황과 문제점, 노동조합의 대응’
대전지방 노동청 국점감사자료, 1999, 『한국조폐공사』
한국조폐공사노동조합, 1999.2, ‘검찰의 조폐공사 파업유도 관련 자료’
한국조폐공사 창통폐합 반대를 위한 충청지역 시민대책위원회, 1998. 12. 11, ‘조폐공사
노동조합의 파업에 따른 시민대책위의 입장’
행정자치부, 1998.11.6, ‘지방공기업 98예산집행 및 99예산편성 보완지침 통보’

[주요 약력 및 저서]

•권혜자

성균관대학교 철학과

송실대 노사관계대학원 노동경제학 석사

현, 한국노총 중앙연구원 연구원

(주요논문) 『외국인 노동자와 정책과제』 (공저)1995

『1996 단체협약 분석』 1996

『비정규 노동자의 실태와 노동운동』 1997

『산별노조 건설에 대한 기업별 노조의 전망』 1998

『임금체계 유연화와 노동의 대응』 1998

『연봉제 도입과 노동의 대응』 1999

『비정규 노동자의 규모, 법적 지위, 조직화 방안』 (공저)1999

•강익구

서울산업대 전기공학과

송실대 노사관계대학원 노사관계학 석사

한국전력공사 근무

현, 한국노총 중앙연구원 연구원

(주요논문) 『우리나라 기업의 능력급 임금제 연구』 1995

『공공부문 민영화 연구』 (공저) 1996

•한인임

국민대 자원공학과

현, 노동조합 기업경영 연구소 연구원

(주요논문) 「공공부문 구조조정의 문제와 쟁점(한국중공업, 서울지하철공사, 한국조폐공사 사례를 중심으로)」 한국사회경제학회연구논문집 1999

공기업 구조조정의 평가와 사례

1999년 7월 20일 인쇄
1999년 7월 24일 발행

발행인 朴 仁 相

발행처 **한국노동조합총연맹**
주 소 서울시 영등포구 여의도동 35번지
 (代) 02-782 -3884

등 록 81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄 삼영
 (代) 02 - 2279 - 6292

가 격 : 7,000원