

공공부문 개혁의 일반성과 다양성

임상훈 (한국노동연구원 연구위원)

서구나 우리나라의 공공부문 개혁을 지켜보면 늘 떠오르는 질문이 있다. 과연 누구를 위해 공공부문을 개혁하는가이다. 공공부문 개혁 과정에서 발생하는 막대한 사회적 갈등이나 재정지출이라는 투입에 대비한 산출이 균형 잡혀 있지 않은 것으로 보이기 때문이다. 물론 어떤 특정 기준으로 산출을 측정하고 그에 따라 균형 잡힌 성공적 개혁이라고 주장하는 집단도 나타날 수 있다. 그러나 부정적인 평가가 대부분이다. 공공기관 경영자나 소속 노동자, 사용자단체, 노동조합은 물론이고 시민단체나 여론까지 때로는 정부조차도 불만을 토로한다. 이러한 불만의 상시화는 전 세계에 걸쳐 공공부문 개혁에서 나타나는 일반적인 현상이다.

불만의 상시화라는 현상은 정치적인 현상이기도 하다. 공공부문의 소유와 지배구조를 볼 때 누가 주인인지가 불분명한 데 기인한 것이기도 하지만 공공부문 개혁이 정치적인 선택이기 때문이다. 정치권의 정당뿐만 아니라 노사단체나 시민단체가 공공부문 개혁을 자신의 이해에 맞게끔 개혁의 방향과 속도를 정하고 그 결과물을 향유하고자 갈등하고 연대하면서 정치적인 선택을 한다. 이 와중에 공공부문 개혁은 전 세계에 걸쳐 신자유주의나 시장주의 원칙을 중심으로 관련 당사자가 정치적인 갈등을 빚는 과정에서 진행된다.

공공부문 개혁에서 불만의 상시화나 정치적 논쟁 그리고 이해당사자 사이의 합종연횡이 일반적으로 나타나는 현상이라면 그 불만과 정치적 비용을 줄이는 노력은 각 국가마다 다양하게 나타난다. 서

구의 다양한 예는 우리가 공공부문 개혁을 추진하는 데 발생하는 불만과 정치적인 갈등을 감소시키고 개혁의 성과가 공공기관 종사자뿐만 아니라 사회 전체 이익을 제고하는 데 도움을 준다. 먼저 영국의 경우, 중앙정부 주도로 공공부문 개혁이 진행되면서 공공서비스 집행권한이 개별 기관으로, 그리고 그 안에서도 팀으로 분권화되는 양상을 보이고 있다. 그러나 중앙정부는 재정지원과 평가권 보유를 통해 공공부문 전체에 대한 통제권을 유지하고 있으며 공공기관 종사자나 노동조합의 공공부문 개혁에 대한 참여를 배제하고 있다. 고용의 경우 1980년대 이후 공공부문의 고용감소 현상이 지속되어 왔으며 1997년 야당인 노동당이 집권한 이후 감소현상은 반전하였으나 전체 고용은 예전 수준으로 되돌아가지는 못하고 있다. 이 과정에서 노동조합의 불만과 공공부문 개혁의 과도한 시장주의 원칙의 도입에 대한 사회적 비판이 증가하고 있다.

프랑스도 공공부문 개혁의 여파에서 벗어나지 못한다. 그러나 공공부문 개혁을 진행하는 접근방식과 그 결과가 타국의 사례와 다른 독특함을 지니고 있다. 정부가 공공부문 지출감소의 타당성을 홍보하고 지출을 줄이려는 노력을 지속적으로 기울이고 있다는 점에서 다른 나라와 유사하다. 그러나 일반 시민들이 정부는 보다 양질의 공공서비스를 보다 체계적으로 제공하여야 한다고 주장하면서 공공부문의 확대를 요구하여 프랑스의 공공부문 개혁은 다른 나라와 달리 공공부문 고용확대로 나타나고 있다. 이러한 고용확대는 공공부문 개혁에 대한 사회적 반발을 최소화하면서 개혁방향에 대한 논쟁이 시장원칙 대 공공서비스 개선을 중심으로 전개되도록 한다. 한편, 프랑스의 사례가 주목을 끌고 있는 이유는 두 가지로 나타난다. 먼저 공공부문 전체 고용은 증가하고 있지만 그 내부를 살펴보면 저학력층의 고용감소에 대비한 고학력층 고용증가 현상이 뚜렷하다. 이는 공공부문 경쟁력 강화와 효율성 제고를 위한 것으로 공공부문 인적자원개발이 공공부문 개혁의 핵심을 차지한다는 점을 보여주고 있다. 다른 하나는 공공부문이 향유하고 있던 고용안정성상의 특권이 약화되고 있으며 이러한 현상이 유럽통합에 기인하고 있다는 점이다. 유럽통합이 시장주도식 공공부문 개혁을 추동하고 있다고 주장될 수 있으나 공공부문 고용상의 안정성을 민간부문으로 확대하는 계기를 마련하고 있기도 하다.

스웨덴의 경우 노동조합의 공공부문 개혁에 대한 참여가 개혁의 진척에 영향을 미치고 있고 이러한 참여가 사회적 반발을 감소하고 있다는 점을 분명하게 보여주고 있다. 공공부문 개혁은 외관상 공공부문의 축소와 시장기제의 도입이라는 형태로 나타났지만 고용불안정이나 노동자 만족의 감소로

나타나지 않았다. 공공부문 노동조합은 사회적 협의 과정에서 개혁방향 등과 관련하여 공공부문 노동자의 이해를 대변하였다. 노동조합은 개혁 과정에서 나타나는 인력 구조조정을 보완하기 위해 지원금제도를 요구하였고 이러한 지원금제도는 공공부문 개혁에 대한 공공부문 노동자의 반발을 완화할 뿐만 아니라 사회적 의구심도 무마시키는 역할을 하였다. 한편, 스웨덴의 경우 공공부문 당사자가 고용 구조조정 방향을 어떻게 설정하는가에 따라 공공서비스가 이전된 민간기관의 노동자의 만족도도 높아질 수 있음을 보여준다. 공공기관의 사회복지 기능이 사설기관으로 이전되어도 민간기관 노사는 장기고용계약의 일반화를 추진하였고 이들 기관 노동자는 고용안정성에 대해 높은 만족도를 가지고 있는 것으로 나타났다.

위 세 가지 경우에서 보면 공공부문 개혁이 한 나라의 선택에 의해 중지될 수 있는 것이 아니라 지속적으로 일어날 수밖에 없는 현상이라는 점이 드러난다. 따라서 우리나라의 경우 공공부문 당사자는 공공부문 개혁의 당위성을 두고 갑론을박할 것이 아니라 얼마나 개혁을 유효하게 진행하느냐에 그들의 관심과 노력을 두어야 할 것이다. 한편, 공공부문 개혁방향과 관련하여 서구의 경우 지방정부의 역할이 증대하고 있다는 점과, 단순 사회복지서비스 축소와 대조적으로 공공서비스 질 개선을 위한 투자 확대가 이루어진다는 점도 주의 깊게 살펴보아야 할 것이다. 어쨌든 서구의 다양한 공공부문 개혁 실험은 우리의 공공부문 개혁의 중심이 공공부문 경쟁력 확보를 위한 인적자원개발과 이에 대한 투자 확대에 있어야 한다는 점을 다시 한번 분명하게 보여준다. **KLI**