

## 양질의 공공성 구현을 위한 공공부문 개혁의 과제

박 명 준\*

현대사회에서 국가가 제공하는 서비스의 영역은 의료, 교육, 환경미화, 전력공급 등 매우 다양하고 폭넓다. 이른바 공공부문, 즉 국가서비스 영역은 민간부문처럼 시장에서 이윤창출을 지향하는 성격을 강하게 지니지 않으며 국민들의 생활을 위해 필요불가결한 공공재를 효과적으로 공급하는 것을 주목적으로 한다. 공공서비스는 계속해서 질적인 성장을 도모해야 하고, 이는 민주주의의 성숙에 발맞추어 추구되어야 할 가치이다. 국민 대중이 양질의 공공서비스를 제공받는지 여부는 민주사회의 성숙도를 가늠하는 지표 중에 하나가 된다.

공공부문의 운영에 있어서 국가는 특수한 위치를 점한다. 하나는 공공서비스를 제공하는 주체이자, 해당 부문의 근로자들을 고용하는 사용자로서의 지위이다. 다른 하나는 부문 전체의 시스템 운영의 효율성 증진 및 민주적 노사관계 전반의 형성과 발전을 촉진하는 역할이다. 전자가 부문 내 행위자로서의 역할이라면 후자는 부문 외 행위자로서의 역할이라고 할 수 있다.

공공부문은 일정한 시점이 지나면 개혁의 필요성에 직면하게 된다. 끊임없이 효율성을 지향해야 하는 자본주의 사회에서 공공부문은 기능적 비효율성과 관계적 비정합성의 상태에 빠지기 쉽다. 서비스의 영역을 하나의 대규모 공기업이 독점하거나, 민간기업으로 부분적이고 제한적인 이양을 하기도 하나, 그런 식만으로는 최적의 효율성을 구현하기 어렵다. 그러하기에 현대사회의 정부들이 집권 초기에 수행하는 단골 개혁 메뉴가 바로 공공부문 개혁이다. 그리고 그 관건은 바로 “효율성의 사각지대에서 어떻게 효율성을 최대한 부여할 것인가?”의 문제이다.

공공부문의 개혁에 있어서 국가는 앞서 언급한 두 가지 성격의 지위를 동시에 표출하게 된다. 전자의 측면에서 국가는 개혁의 대상이며, 후자의 측면에서는 개혁의 주체가 된다. 공공부문의 개혁이 특히 어려운 이유가 여기에 있다. 특히 공공부문의 운영과 개혁에 있어서 놓칠 수 없는 관건은 그것에 민주성을 얼마나 부여할 것인가의 문제이다. 그 과정에서 공공부문의 경영진뿐 아니라 해당 공공기관에 종사하는 근로자들의 이해를 어떠한 식으로 또 어떠한 정도로 고려할 것인가의 문제는 운영과 개혁의 성과를 좌우하

---

\* 한국노동연구원 연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

는 중요한 요인이 아닐 수 없다.

그러하기에 공공부문 개혁은 공공부문 노동시장의 개혁과 떼려야 뗄 수 없다. 만일 공공기관의 일상적인 운영에 있어서 근로자들의 이해가 합리적으로 대변되고, 사회 전체의 노동시장과 원칙 있게 조화를 이루면서, 노사관계가 안정적이고 균형 있게 정립된 경우라면, 기관의 개혁과정에서도 그러한 기제들은 의미 있게 작동하여 바람직한 개혁의 결과를 낳을 것이다.

현 정부의 공공부문 개혁의 1차 시도가 작년에 전개되었고, 올해는 2차 시도를 준비하고 있다. 1차 개혁을 거치면서 정부는 노조가 취한 과도한 복지와 그에 굴복한 방만한 경영관행이 문제라고 비판했고, 노조는 정부의 낙하산 인사와 무능한 경영관행이 실패를 가져왔다고 비판했다. 그리고 힘의 균형이 이미 깨어진 상황에서 정부의 의도대로 대부분의 개혁은 진행되었다.

1차 시도를 반추해 보았을 때, 앞서 언급한 관점들과 관련해서 그 경과는 어떠한 특이성을 보였는가? 그러한 경험을 토대로 조만간 단행될 2차 시도의 진행과정은 어떻게 전개되는 것이 바람직하다고 할 수 있나?

이번 노동리뷰 특집에서는 전문가 4인의 분석과 의견을 담았다. 그것은 각각 작금의 개혁 진행과정에서 대두되었고 대두될 네 가지의 이슈들을 건드린다. 어수봉 교수는 공공부문 정상화 정책의 일환으로 추진된 공기업 경영평가의 내용과 전개 양상을 분석하면서 그 성과와 한계를 논한다. 특히 경영평가 기준의 타당성이나 지표의 명료성, 그리고 기관 간 형평성 등의 문제점이 드러났음을 강조한다. 노광표 소장은 정부의 공공부문 정상화 정책 1차의 내용 및 전개과정, 그리고 2차의 내용과 향후 전개과정에 대한 전망을 주로 논하며, 전반적인 정부정책의 기초와 그것이 지닌 문제점들에 대한 비판적 의견을 피력한다. 김동배 교수는 공공부문의 임금체계와 민간부문의 임금체계를 비교하며, 현재 공공부문에서 도입되는 임금피크제의 필요성과 함께 그것을 넘어 임금체계 전반의 총체적 개혁과 그것을 위한 노사관계의 합리적 작동의 필요성을 강조한다. 끝으로 유병홍 박사는 공공기관의 정상화를 공공기관 노사관계의 정상화와 연결지으며, 특히 조직노동의 이번 개혁에 대한 대응방식이 - 정부가 지닌 문제점과 함께 - 어떠한 면에서 한계를 보였고, 어떠한 과제를 안고 있는지에 관해 분석을 시도하고 제언을 제시한다.

공공부문 시스템 개혁(reforming)의 중요한 지향점은 바로 이해당사자들의 관계의 새로운 형성(forming)에 있다. 개혁의 바람직한 길은 포괄적인 대화와 조정의 논의 틀의 구축을 통하여 노동시장의 개혁이 노사관계의 혁신으로까지 나아가도록 하는 것이다. 합의적 개혁(consensual reform)의 시도는 한국사회에서 그 어떤 대가를 치르더라도 장려될 필요가 있으며, 이는 공공부문의 경우도 예외가 아니다.

지난해 전개된 1차 개혁은 일정하게 그 표면적 목표는 달성했을지언정, 또 다른 차원

에서 요구되는 개혁과제, 즉 노사관계의 형성과 합의적 관행의 활성화라는 측면에서는 그다지 바람직한 모습이었다고 보기 힘들다. 일방적(unilateral) 효율화의 한계와 부작용은 보다 높은 효율성의 달성을 제약하는 부작용을 낳는다. 민주주의가 녹아들어가는 효율화야말로 보다 지속가능하고 더욱 더 활력 있는 주체들 간의 성숙한 관계를 생산해 낼 수 있다. 그래야 공공서비스의 궁극의 목표인 질의 향상을 도모할 수 있다. 다시 말하면, 양질의 공공서비스의 구현은 민주적 노사관계의 형성과 동반되어야 한다.

물론 맹목적이고 편협한 합의는 대안이 아니다. 기존 공기업의 방만한 경영은 일부 노사간의 편협한 담합에 의해 초래된 측면이 크다. 그것을 깨고 보다 양질의 공공서비스를 지향하고 사회 전체의 상황 및 발전과 조율을 이루려는 목표를 갖는 합의여야 한다. 이러한 면에서 작금에 전개되고 있는 공공부문 개혁에서는 - 유병홍 교수의 비판처럼 - 비단 정부가 취하는 스탠스(stance)만이 아니라, 노조 측의 태도도 문제의 여지가 없지 않다. 조만간 단행될 2차 공공부문 개혁이 1차의 진행과정에서 나타난 한계를 딛고, 우리 사회의 바람직한 발전을 견인해 내는 계기로 자리매김할 수 있길 기대한다.

**KL**

