

공공부문 정상화 정책 진단과 향후 전망

노 광 표*

I. 들어가는 말

역대 정부와 마찬가지로 박근혜 정부도 공공부문 개혁 정책을 강력하게 추진·집행하고 있다. 공공부문을 공무원과 공공기관으로 구분할 때 공무원 개혁의 주된 영역이 ‘공무원연금’이라면, 공공기관은 방만 경영과 부채 해소, 효율성 제고를 위한 기능조정 및 임금체계 개편·퇴출제 도입에 있다. 공무원연금 개혁은 ‘기여율은 높이고 지급률은 낮추는’ 방안이 국회에서 막바지 논의 중에 있는 상황이고, 공공기관은 지난 1월 16일 공공기관운영위원회에서 2단계 정상화 추진방안이 의결된 상태이다. 박근혜 정부의 4대 부문(공공, 노동, 금융, 교육) 개혁 중 가장 발 빠르게 정책이 마련되고 추진되는 곳이 공공부문이라 할 수 있다.

그런데 정부의 공공부문 개혁 조치는 상반된 평가를 받고 있다. 평가의 차이는 두 가지 쟁점인 ‘개혁 방향과 추진 방법’에서 나타난다. 먼저 방향을 보면, 정부와 경영계는 공공부문의 시장화(민영화)가 개혁의 핵심이라고 판단하나, 노동과 시민단체들은 공공서비스 확충과 질(質) 개선을 강조한다. 두 번째 쟁점은 추진 방법이다. 공공부문 노사간의 담합 및 시간 끌기 전략에 빠지지 않으려면 정부 주도의 속전속결 전략이 필요하다는 견해와 이해당사자들의 참여와 협의를 통한 사회적 대화(social dialogue) 방안이 대립한다.

공공부문의 개혁 방안 및 추진 방법을 둘러싸고 첨예한 갈등이 나타나고 있지만, 공공부문의 혁신은 더 이상 미룰 수 없는 당연한 과제임이 분명하다. 이 글은 박근혜 정부의 공공부문 개혁 정책을 공공기관을 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 2013년 하반기부터 약 1년 반 동안 추진되었던 1단계 공공기관 정상화 조치의 주요 내용 및 추진 과정 그리고 결과를 비판적으로 검토한다. 이와 함께 2단계 정상화 조치의 핵심 내용을 검토하

* 한국노동사회연구소 소장(roh4013@hanmail.net).

고 노사관계 차원에서 그 추진 전망을 살펴본다. 마지막으로 결론에서는 공공기관 개혁을 위한 몇 가지 정책 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 1단계 공공기관 정상화의 주요 내용

외환위기 이후 역대 정부들이 공공기관 개혁을 국정과제 중 하나로 추진했다는 점에서 박근혜 정부의 공공기관 정책이 특별한 것은 아니다. 하지만 이명박 정부가 집권 초부터 ‘작은 정부’를 국정의 핵심과제로 내세우며 민영화를 중심으로 강력한 조치를 취했던 것과 달리, 박근혜 정부의 공공부문 정책은 대선 당시와 집권 후 정책 골격을 짜는 인수위원회 활동에서 주요 정책으로 이슈화되지 않았다. 박근혜 정부는 대선과정에서 경제민주화와 공공부문 확충을 약속하였지, 공공기관 구조조정을 주된 의제로 제시하지 않았다. 박근혜 정부 140대 국정과제 중 가장 뒷부분인 136번 과제로 “공공기관 책임경영 강화 등 합리화”를 제시하였으며, 인수위는 “공공기관의 임원인사제도, 경영평가제도, 재무건전성” 등을 개선하여 공공기관의 책임경영을 강화할 것을 제시하였을 뿐이다.

박근혜 정부의 ‘공공기관 정상화 정책’은 2013년 8월부터 본격화되었는데, ‘비정상화의 정상화’를 구호로 제시하면서 우리 사회의 가장 비정상적 집단으로 공공기관을 꼽고, 이의 해결을 국정과제로 삼았다¹⁾. 공공기관 정상화가 촉발된 원인은 MB 정부에서 급격히 증가한 공공기관의 과다 부채 문제였다. <표 1>에서 보듯이 공공기관의 부채는 2012년 말 기준 493조 원으로 2008년 대비 1.7배로 급증하여, 부채 규모가 2011년부터 국가채무 규모를 능가하여 2012년에는 국가채무(2012년 446조 원)의 1.1배에 달하는 수준이었다.

<표 1> 공공기관 부채현황

(단위: 조 원, %)

	2008(A)	2009	2010	2011	2012(B)	증감(B-A)
전체(295개)	290.0	336.8	397.0	459.0	493.4	203.4
주요 12개 기관	227.7	267.4	324.4	378.7	412.3	184.6
주요 12개 기관 비중	78.5	79.4	81.7	82.5	83.6	90.8

자료: 기획재정부(2013b), 「공공기관 정상화 대책」.

1) 박근혜 정부의 공공기관 정상화 정책은 크게 3단계를 거치면서 구체화되었는데, 그 내용은 “공공기관 합리화(‘13.7.8), 공공기관 정상화 대책(‘13.12.11), 공공기관 정상화 이행계획안(‘14.2.27)” 등이다.

정부가 판단한 공공기관 부채의 심각성은 부채가 많다는 점뿐 아니라, LH, 한전 등 일부 기관의 경우 영업이익으로 이자도 충당하지 못하는 상태이며, 자구노력 추진도 쉽지 않은 상황이라는 점이였다. 그런데 이런 과다 부채 속에서도 SOC·에너지 공공기관 경영진들은 고액의 성과급을 받고 있었고, 종업원들은 민간부문과 비교할 때 과다한 휴가 등 복리후생 수준이 높고, 심지어 고용세습의 단체협약까지 갖고 있다고 판단하였다(표 2 참조). 이에 따라 더 이상 공공기관을 노사의 자율적 경영에 맡겨 놓을 수 없다고 판단하고, “공공기관이 신뢰받는 기관으로 거듭날 수 있도록 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신 및 점검체계를 구축”하는 공공기관 정상화 방안을 마련하였다.

정상화 방안은 크게 세 가지로 요약할 수 있는데 첫째, 정보공개를 강화하여 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 공개하여 공공기관 스스로의 개선을 유도하는 것이었다. 먼저 과거 5년간 부채증가를 주도했던 LH, 한전, 수공, 가스 등 12개 기관의 사업별 과거 5년간 부채증가규모를 추정하고 국민들이 알기 쉽도록 분석보고서 형태로 공개하는 한편, 공공기관 알리오(www.alio.go.kr)에 공공기관의 복리후생 관련 8대 항목(고용세습, 휴직급여, 퇴직금·교육비·의료비, 경조금 지원, 복무행태 등)을 신설하고 공개하였다. 만

〈표 2〉 기관의 8대 방안 경영 유형·사례

분 야	사 례
교육비 과다지원	<ul style="list-style-type: none"> · 대학생 자녀에 대하여 반기 150만 원 이내 지급(인천공항공사) · 입학 축하금 100만 원 지급(보훈복지공단) · 자사고·특목고 자녀에 대한 수업료 전액지원(석유공사)
의료비 과다지원	<ul style="list-style-type: none"> · 조합원과 직계존비속, 배우자와 그 부모 건강검진지원(대구경북과학기술원) · 조합원과 직계존비속, 배우자와 그 부모가 병원 이용 시 본인부담금 60% 감면(국립중앙의료원) · 본인·가족 의료비 연간 500만 원 한도 지원(생기연)
경조금 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 산재보험상의 유족보상금 이외에 유족 보상금(1.5억 원) 추가 지급(한전) · 창립기념일/근로자의 날 70만 원 지급(한국거래소)
과다한 특별휴가	<ul style="list-style-type: none"> · 본인 및 배우자 부모의 형제자매와 그 형제자매의 배우자 사망 3일, 탈상 1일(통일연구원·한국소비자원) · 본인 및 배우자의 부모 회갑 3일, 칠순 2일(원자력연구원)
과다한 퇴직금	<ul style="list-style-type: none"> · 업무상 부상(퇴직금 50%)·순직(퇴직금 100%) 시 퇴직금 추가 지급(신보) · 공상퇴직·순직 직원 유가족에게 10년간 매년 120만 원 및 장학금 지원(한전)
느슨한 복무행태	<ul style="list-style-type: none"> · 연구직이 아닌 일반직에 대한 유급(연봉 30%) 안식년제도 운영(중소기업유통센터) · 비전일 조합간부에 대하여 1주일에 8시간의 유급 조합 활동시간 부여(충북대병원)
고용세습	<ul style="list-style-type: none"> · 직무외 사망, 정년퇴직 시에도 특별채용(강원랜드) · 순직·공상자의 부양가족을 특별채용(농어촌공사, 환경공단)
경영·인사권 침해	<ul style="list-style-type: none"> · 쟁의기간 중 임금 전액 지급(연구재단) · 불법쟁의행위에 대한 민·형사상 책임 면제(고전번역원) · 조합간부 인사·징계 시 조합의 사전동의(항공우주연구원)

자료: 기획재정부(2013b), 「공공기관 정상화 대책」.

약 단체협약 별도합의 사항 미등록, 내용을 확인할 수 없는 부실 공시 등이 발견되면 기관장 및 인사담당자에 대한 제재를 강화하여 불성실·허위공시를 막도록 하였다.

둘째, 부채관리로 공공기관의 부채비율을 현재 220%에서 2017년까지 200% 수준으로 관리한다. 이를 위해 부채 감축 3원칙을 마련하였는데, 세부 내용은 “① 공공기관 스스로 자구노력 등 부채감축계획을 제시한다. ② 정책당국은 공공기관의 자구노력을 전제로 정책패키지를 마련한다. ③ 경영평가를 통해서 이행되도록 관리한다”였다. 또한 부채감축을 위한 추진방안으로 정부가 부채감축계획 작성 가이드라인을 제시하였는데, 그 골자는 “중장기 재무관리계획상 기관별 부채증가율을 당초 전망 대비 30% 축소하고, 모든 사업은 원점에서 전면 재검토(Zero-Base)하여 계속 사업은 우선순위를 점검, 불필요한 사업은 과감하게 구조조정 한다. 신규 사업은 사업의 타당성과 함께, 재원조달방안의 타당성을 엄밀히 검증하여 추진(기관 자체사업의 경우 원칙적으로 예상수입범위 내에서 투자를 하는 Pay-go 원칙을 적용)한다. 특히 부채가중사업은 사업타당성, 재원조달방안 등을 정밀 점검하여 근본적 개편 방안을 강구하도록 하였다. 이와 함께 부채관리를 위한 제도적 기반 강화가 추진되었는데, 구분회계의 도입, 채권발행 견제, 자산매각 활성화, 경영성과협약 체결, 예비타당성 조사의 내실화 및 사후평가제 도입을 추진하였다.

마지막으로 방만 경영 해소 방안으로 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점 관리대상 기관(20개)을 중심으로 복리후생의 정상화를 추진하며, 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 등을 조정하는 기능점검을 상시적으로 추진한다는 내용이었다. 특징적인 것은 방만 경영을 제어하기 위해 경영평가를 강화하는 것이었다. 이를 위해 과도한 보수·복리후생 조정 노력, 성과 등을 집중 점검하는 평가지표를 신설하여, ‘보수 및 복리후생 관리’ 항목은 방만 경영 사항 중심으로 평가하고 평가 비중을 12점(현재 8점)으로 상향조정하였다. 방만 경영 평가의 비중 증가는 경영평가상의 성과등급을 2등급 이상 하락시킬 수 있는 수준(B등급에서 성과급을 받을 수 없는 D등급까지 하락 가능)이었다.

이상과 같은 ‘공공기관 정상화’ 정책은 “공공기관의 부채가 급증하였는데, 그 많은 부채 속에서도 임직원에게 대한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이의 해결을 위해서는 부채 경감을 위한 자산매각, 경쟁체제 도입 등 구조조정이 불가피하며, 이를 위한 노동조합의 기득권 양보와 경영정상화를 위한 협조가 필요하다”로 요약할 수 있을 것이다. 이렇듯 박근혜 정부의 공공기관 정책은 과다 부채에서 촉발되었으나 그 이후의 대책은 부채의 원인 규명이나 대책마련보다는 자산 매각, 그리고 공공기관에 대한 관리·통제 강화, 임단협 등 자율적 노사교섭에 대한 직접 개입과 경영평가를 통한 사후 통제로 귀결되었다.

Ⅲ. 공공기관 정상화 정책의 진단 및 평가

박근혜 정부의 공공기관 정상화 조치는 선거 과정이나 인수위 차원에서 준비된 정책이 아닌, 임기응변적이고 강한 정치적 성격을 띤 정책이었다고 할 수 있다. 이런 양상은 정상화 조치의 방향이나 추진과정에서 쉽게 확인할 수 있다. 정상화 조치의 촉발 원인이었던 과다 부채 문제는 시급히 해결해야 할 과제였으나 문제 해결을 위한 종합적 진단이나 해결 방안에 대한 사회적 공론화와 공공기관 종사자들의 동의를 구하지 못한 채 추진되었다. 공공기관의 부채가 왜 급격히 증가했는지, 그 원인은 무엇인지, 누구에게 책임을 물어야 하는지에 대한 진단이 이루어지지 않았고 모든 책임은 공공기관 종사자들의 도덕적 해이(moral hazard)로 돌려졌고, 주요 대책은 공공기관 노동조합의 복지 축소 및 노동조합 길들이기에 집중되었다²⁾.

물론 공공기관 정상화 정책을 추진하고 집행한 정부의 평가는 긍정적이다. 기획재정부는 1단계 정상화 조치를 통해 첫째, 2014년 10월까지 공공기관의 부채를 24.4조 원 감축하여 계획대비 4.3조 원을 초과 달성하였다. 또한 부채 관리의 제도적 기반을 위해 구분회계제도, 예비타당성조사 내실화, 공사채총량제 등을 도입하였다고 평가한다. 둘째, 방만 경영 해소 조치를 통해 전체 302개 기관 중 290개 기관이 목표를 달성하여 이행률은 96%였고, 이를 통해 1년간 2,000억 원, 향후 5년간 1조 원의 복리후생비를 절감하는 성과를 달성했다. 셋째, 노사가 함께 기관의 미래를 고민하는 새로운 노사관계 모델이 제시되고 실천되고 있다. 부채 감축 등 이러한 성과를 통해 Moody's는 LH, 도로공사 등 8개 기관의 신용등급을 상향조정하는 성과로 나타났다고 평가하였다.

하지만 정부의 주장과 달리 1단계 정상화 조치는 긍정적인 평가 못지않게 비판적인 평가가 더 많이 제기된다. 정부 정책이 공공기관 부채의 원인을 잘못 진단하고, 그 책임을 공공기관의 방만 경영에 떠넘김으로써 부채 해결을 위한 청사진을 마련하지 못했다는 지적이다. 또한 공공기관의 구조적 문제 해결을 위한 법·제도 개선방안에 소홀하고, 이해당사자와의 협의(논의) 없이 정책을 강행 추진함으로써 공공기관의 노사(정) 갈등은 심화

2) 정부의 노사관계에 대한 통제는 지침을 통한 개입뿐 아니라, 경영평가를 통한 사후적 통제로 나타났다. 정부는 2014년 경영평가지표를 변경하여 총점 100점 중 무려 26점에 해당되는 지표가 정상화 대책 이행과 연계되도록 하였다. 특히 그 중 상당부분이 복리후생 축소와 경영, 인사권 침해 조항 관련으로, 이는 경영평가의 본래 목적이 뒤바뀐 것이라 할 수 있다. 한편 정부는 「2014년도 공공기관 경영평가편람(2014.4.15)」을 통해 경영실적 평가결과 또는 중간평가 결과 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 2015년 임·직원 인건비를 동결할 수 있다는 조항까지 신설하였다.

되고 갈등 유발에 따른 사회적 비용 지출은 컸다고 평가된다. 1단계 정상화 조치에 대한 비판적 평가를 몇 가지 영역으로 나누어서 정리해 보자.

첫째, 공공기관 개혁의 전략 부재이다. 현 정부의 정상화 정책은 공공기관의 문제점으로 ‘과다부채, 방만 경영, 낙하산인사, 노조의 인사개입, 임직원의 과도한 임금 및 복지’ 등을 꼽았으나, 보다 근본적인 공공기관 지배구조, 책임 부처인 기획재정부와 ‘공공기관 운영위원회’의 역할, 경영평가제도 등에 대해서는 어떤 제도 개선 방안도 마련하지 못하였다.

예컨대 공공기관 경쟁력 약화의 주된 요인으로 회자(膾炙)되는 ‘낙하산 인사’를 보자. 박 대통령 스스로 당선인 시절 공공기관 인사와 관련해 “열심히 일하는 사람의 사기를 떨어뜨리는 낙하산 인사는 새 정부에서 없을 것”이라고 말했지만, 공공기관 경영을 책임져야 할 기관장에 비전문가를 임명하는 낙하산 인사가 남발되었다. 중앙일보가 295개 공공기관³⁾을 전수 조사한 결과에 따르면, 현오석 경제부총리가 2003년 11월 “이제 공기업 파티는 끝났다”는 발언 이후 두 달 사이에 새로 임명된 40명의 공공기관장·감사 가운데 15명(37.5%)이 새누리당 출신 정치인이었다. 또한 민병두 의원(2004.3.11)이 발간한 공공기관 친박 임명사전 1집에 따르면, 박근혜 대통령 취임 이후 선임된 공공기관 임원 중 84개 공공기관의 기관장, 감사, 이사 등 117개직(중복 포함) 중 114명이 수록되어 있다.

다음으로, 공공기관의 관리감독에 최종 책임을 지고 있는 기획재정부와 공공기관운영위의 책임과 역할이다. 우리나라의 공공기관은 기획재정부의 꼼꼼한 관리 통제 시스템으로 정평이 나 있다. 공공기관의 방만경영과 부채증가가 있었다면 해당 기관 임직원에 대한 처벌과 함께 그 책임기관 및 기획재정부와 공공기관운영위(이하, 공운위)에 대한 점검이 선행되어야 함은 당연한 논리적 귀결이다. 하지만 공공기관 정상화 조치 어디에도 기획재정부의 책임과 공운위의 위상과 역할에 대한 논의는 부재하다. 기획재정부가 공공기관의 계획을 수립하고 평가까지 수행하는 것은 법체계상 불합리하다는 것이 공론화되었다. 공공기관 관리에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 독립기구화하는 방안이 제기된다. 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 공공기관 관리기구를 독립기관형으로 두고 있는 대표적인 사례이다. 특히 핀란드는 SOSD의 운영 투명성과 책임성을 확보하기 위하여 SOSD를 총리 직속 기관으로 설치하고, 공기업 관리에 대한 최종 책임을 총리가 지도록 하고 있다(한국조세재정연구원, 2013).

둘째, 부채 원인 및 해결 방안이다. 공공기관 정상화를 촉발시켰던 공공기관의 부채는

3) 공공기관 경영정보 공개 시스템 알리오를 통해 295개 공공기관의 임원 현황을 보면, 기관장 295명을 비롯해 감사 285명, 비상임이사 2,119명, 상임이사 385명, 당연직 이사 430명 등 총 3,084명이다.

갑자기 발생한 문제가 아니라 MB 정부 중반기 이후 시민사회와 노동계가 지속적으로 제기해 왔던 사항이었다(노광표, 2013). 그런데 공공기관 부채 원인은 정부가 주장하는 ‘방만 경영’보다는 정부가 공공기관에 떠넘긴 4대강사업을 비롯한 해외자원개발, 보금자리주택과 같이 정부 정책을 추진하는 과정에서 비롯된 정책실패와 가스, 전기, 철도, 수도, 통행료 등 공공요금의 통제, 불가피한 공공서비스 확충 등에 기인한다. 물론 기관 자체 사업을 추진한 데 따른 부채의 증가는 공공기관의 책임이지만, 공공기관 부채의 상당부분은 지난 정권에서 무리하게 추진했던 주요 국책사업의 실패와 정부의 책임 불이행이기 때문에 그 책임을 공공기관에만 묻기 어렵다(김철, 2014). <표 3>은 주요 9개 공기업의 금융부채 증감 원인이다. 감사원에 따르면, 주요 9개 공기업에 대한 2007년 말~2011년 말의 기간 동안 정부의 정책사업 수행과 공공요금 통제로 인한 금융부채 증가액은 60조 원으로, 동 기간 동안의 전체 금융부채 증가액 115.2조 원의 52%를 차지하고 있는 것으로 분석되었다. 감사원도 지적하고 있듯이 공공기관 부채 증가의 주된 원인은 정부 정책 실패의 결과였다.

그 대표 사례로 수자원공사를 꼽을 수 있다. 한국수자원공사는 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업과 관련한 투자비를 부채로 조달하였다. 이에 따라 한국수자원공사의 부채는 2009년 이후 급격하게 증가하여 2009년 3.0조 원에서 2012년 13.8조 원으로 증가하였으며, 부채비율 또한 2009년 29.1%에서 2012년 122.6%로 증가하였다. 결국 정부의

<표 3> 주요 9개 공기업의 금융부채 증감원인

(단위: 조 원, %)

	2007	2011	증감액	금융부채 증감원인				
				정부정책사업수행	공공요금분야	자체사업	해외사업	기타(회계기준변경)
토지주택공사	40.9	89.8	48.9	29.3	0.0	19.6	0.0	0.0
전력공사	14.6	31.1	16.5	0.0	8.0	5.9	1.4	1.2
가스공사	7.2	23.1	15.9	0.0	5.7	5.0	2.0	3.2
도로공사	16.4	23.2	6.8	3.6	1.3	1.9	0.0	0.0
석유공사	3.0	11.9	8.9	0.0	0.0	-1.9	8.8	2.0
철도공사	5.0	11.0	6.0	1.3	1.6	1.0	0.0	2.1
수자원공사	1.0	11.3	10.3	8.5	0.5	1.3	0.0	0.0
광물자원공사	0.4	2.0	1.6	0.0	0.0	0.5	0.6	0.5
석탄공사	1.1	1.4	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
전체	89.6	204.8	115.2	42.9	17.1	33.4	12.8	9.0
비중			(100.0)	(37.2)	(14.8)	(29.0)	(11.1)	(7.9)

자료: 감사원(2013. 5), 『공기업 재무 및 사업구조 관리 실태』.

국책 사업을 성실히 수행한 결과는 우량 공기업을 하루아침에 비정상 공기업으로 만든 요인이었다. 당시 이와 같은 부채 증가에 대해 ‘공공기관 정상화’ 정책을 총괄하고 있는 기획재정부는 『공공기관 선진화 백서(2011)』에서 공공기관 부채는 자산이 부채보다 훨씬 크고 당기순이익이 지속적으로 발생하고 있어, 자체 상환 여력은 충분할 것으로 전망한 바 있다. 하지만 박근혜 정부에서 갑자기 **입장**을 바꿔 과도한 공공기관 부채를 비정상적 상황으로 규정하고 공공기관의 부채 수준을 포괄적으로 축소하는 방안을 수립하였다. 정부의 지나친 공공기관에 대한 부채 문제 부각은 2008년 금융위기 상황과 공공요금 통제 등 경제상황을 감안하지 않은 것으로, 공공기관들의 자산매각 및 아웃소싱, 경쟁체제 도입, 민간경영기법 도입 등으로 귀결되었다. 더 나아가 정부 정책의 초점은 공공기관 종사자에 대한 복리후생비 통제에만 집중되어 있다. 정부가 지목하고 있는 방만 경영 사례 중에는 헌법이 보장한 노동3권을 부정하는 내용도 포함되어 있다⁴⁾.

셋째, 노동조합의 배제 및 형식적인 사회적 대화의 추진이다. 역대 정부들이 공공기관 개혁에 실패한 이유 중 하나는 개혁을 위한 사회적인 정당성을 확보하지 못한 것과 함께 이해당사자들의 동의와 참여를 이끌어내지 못한 채 정부 주도로 정책을 밀어붙인 데 있다. 공공기관 노동조합들은 공공기관 정책 추진 및 집행에 있어 핵심적인 이해당사자임에도 정부는 “노정 대화” 불가를 정상화 논의의 원칙으로 삼았다. 정상화 정책이 성공하기 위해서도 공공기관 종사자들을 ‘정상화’ 조치의 파트너로 만들 수 있는 대화와 협상의 장이 필요했으나 정부는 노동조합(노동자)을 방만 경영의 주범으로 인식하고 배제하였다. 공공기관 노사간 체결한 단체협약의 개정을 위해서도 노동조합의 동의를 요구되었으나 정부와 노동계의 대화는 극심한 노정갈등을 겪은 후인 2014년 9월 노사정위원회 산하의 ‘공공부문발전위원회(이하, 공발위)’를 통해 이루어졌다. 공발위는 2014년 9월 17일 발족된 이후 현재까지 11차 회의를 통해 공공기관 개혁을 둘러싼 각종 논의를 전개하였는데, 그동안 다루어졌던 주요 의제는 “① 2015년 예산편성지침 관련 이슈, ② 공공기관 관리제도 개선방안, ③ 인력운영 및 임금체계 합리화 방안” 등이었다. 공발위 활동을 통해 노정간의 갈등 요인을 부분적으로 해소하고 공공기관의 개혁을 위한 논의가 전개되었으나 2015년 4월 16일 한국노총의 노사정위원회 참여 중단 결정에 따라 회의는 더 이상 개최되지 않고 있다.

4) 방만 경영의 사례 중에는 노동조합에 의한 ‘과다한 특별 휴가’ 및 ‘경영·인사권 침해’가 제시되어 있다. 그런데 헌법상 단체교섭권은 근로기준법보다 상회하는 권리를 획득하기 위한 활동을 보장하는 것이고, 경영권 견제를 목적으로 하는 것인데, 이 지침은 공공기관의 단체교섭권을 원천적으로 부정하는 인식이라 할 것이다. 세부 내용을 보면 경영인사권 침해 사례로 ‘조합간부 인사·징계시 조합의 사전동의’와 과다한 특별 휴가 사례로 ‘본인 및 배우자의 부모 회갑 3일, 칠순 2일’을 꼽고 있다.

IV. 2단계 정상화의 주요 내용 및 전망

정부는 1월 16일 공운위에서 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」을 확정했는데, 2단계 대책은 ‘효율성, 생산성 제고’를 키워드로 하여 공공기관의 기능 재편과 성과중심의 운영을 핵심 내용으로 담고 있다. 공공기관 정상화 대책은 2013년 7월 발표한 ‘공공기관 합리화 정책’을 두 차례에 나누어 순차적으로 진행되는 흐름을 보이고 있는데, ‘공공기관 부채관리 강화’ 과제가 1단계 정상화 대책의 핵심이었고, ‘상시적 기능점검체계 확립’ 과제는 2단계 정상화 대책의 중심의제로 설정되었다(표 4 참조). 2단계 정상화 대책은 크게 ‘핵심업무 중심 기능 재편’과 ‘성과중심 운영체계 정착’으로 요약할 수 있다.

첫째, 기관 간 및 기관 내 기능 재편이다. 정부는 2단계 대책에서 2015년 공공기관 중점 기능 점검 추진 사항으로 4대 분야(정보화, 해외투자, 고용복지, 중소기업)에 대한 기능점검 마무리와 더불어 3대 분야(SOC, 문화·예술, 농림·수산)와 기타분야(친환경 상품인증, 위험기계인증 검사업무 등)에 대한 기능점검을 계획하고 있다. 먼저 공공기관 기능점검은 “유사중복 해소, 효율성 제고, 기능재정립”을 목표로 민간과 경합부문, 비핵심사업

〈표 4〉 공공기관 정상화 2단계 대책 주요 사항

	과제 목록	주요 내용
기 단 과 제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정상화과제 제도화 <ul style="list-style-type: none"> • 정보공개 • 부채감축 • 방만경영 개선 • 비정상관행 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 경영정보공개시스템 개편 - 부채감축계획 이행 점검 - 방만경영 배정 - 채용 및 입찰 비리 방지
중 점 과 제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심업무 중심 기능 재편 <ul style="list-style-type: none"> • 2015년 중점기능 점검 • 기능점검 제도화 • 신설·출자기관 관리강화 ■ 성과중심 운영체계 정착 <ul style="list-style-type: none"> • 성과연봉 확대 • 기관장 중기성과급 • 인력운영 효율성 • 경영평가 개선 • 투자 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관 간 및 기관 내부 기능 재편 - 기능점검 지침 및 자문단 운영 - 출자회사 설립 사전 협의 - 7년 이상 근속자로 성과연봉제 확대 - 기관장 중기 평가 및 성과급 - 업무 저성과자 퇴출제도 도입 검토 - 공통계량지표 재검토 - 민간자본 활용 유도
지 속 과 제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적책임 강화 등 제도개선 <ul style="list-style-type: none"> • 지역경제 활성화 • 정부 3.0 지원 • 능력중심 사회 • 숨은 규제 개선 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역인재 채용 및 협업 유도 - 공공데이터 개방 유도 - NCS 기반 채용 및 고졸 채용 확대 - 규제 현황조사 및 사업실명제 확대

〈표 5〉 기능조정 중 SOC 관련 주요 공공기관 기능조정 방향

기관명	주요 내용
인천국제공항공사 한국공항공사	운영권 민간위탁 검토, 양 공사 통폐합 논의 있으나 분리운영 바람직
한국수자원공사	신재생에너지개발사업, 단지조성 사업 등 비핵심사업으로의 영역확장 시도 있으나 검토 필요
부산·인천항만공사	해양항만청과의 업무중복 및 기능이관 검토 필요
한국철도공사	역사와 선로관리 기능을 철도시설공단으로 이관 검토
도로교통공단	지방교통방송본부를 각 지자체에 이양 검토, 운전면허시험 민간기업 수행 가능, 교통안전교육사업 교통안전공단과 중복
교통안전공단	자동차검사사업 민간수행 가능, 구조변경검사 등 공익성 강한 사업은 유지 필요
한국토지주택공사	토지수용·택지개발·토지은행·임대주택사업 등 공공성 강한 부문 외 기능 축소, 재개발·산업단지·분양주택건설 등은 민간 이양
주택관리공단	복지기능을 보완해 민영화, 임대주택사업은 LH로 이관 필요
한국감정원	감정평가업무의 완전한 민간이양 검토 필요
대한지적공사	영리법인 전환 등의 민영화 검토
한국시설안전공단	시설물 안전·유지관리업무 민간이나 지자체 이양 검토 필요

주: 2012년 기획재정부가 의뢰하여 조세연구원 공공기관연구센터가 수행.
 자료: 내일신문(2012. 11. 12), 「SOC공공기관 '재무관리지침' 제정 필요」.

부문, 자회사 사업에 대한 점검을 통해 기관 간 및 기관 내부의 기능조정을 제시할 것으로 예상된다. 공공기관 기능점검 과제는 공공기관의 사업 축소 및 기관 간의 통폐합을 수반할 가능성이 높은 한편, 공공기관의 설립목적에 부합하지 않는 사업을 조정하는 것에 그치지 않고 민간자본의 이익을 확대하기 위한 방향(자산매각, 민영화)으로 진행될 가능성이 농후하다(이정봉, 2014).

둘째, 성과중심의 운영체제이다. 이는 성과연봉제와 업무 저성과자 퇴출제도 등 임금 및 인력운영제도 개편을 핵심적 사안으로 한다. 2단계 대책에서 성과연봉제 확산 과제는 우선 적용대상이 기존 간부직에서 ‘최하위직급 또는 7년 미만 근속자를 제외한 전 직원’으로 확대되는 내용을 담고 있다. 기재부는 2010년 6월 「공공기관 성과연봉제 권고」에서 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상(공기업은 30% 이상)으로 운영하고, 최고-최저 등급 간 성과연봉의 차등 폭을 최소 2배 이상이 되도록 지침을 내린 바 있고, 이를 경영평가에 반영함으로써 공공기관 내 성과연봉제를 확산시켜 왔다. 공공기관의 성과연봉제 확대 방안은 현행 연공급 중심의 임금체계에 대한 개편을 가속화시킬 수밖에 없다. 2010년 성과연봉제 권고안에 따라 기본연봉의 인상률 차등 적용과 수당 단순화 과정에서 성과형 급여를 확대시키는 것은 기존 호봉제 성격이 대폭 약화되는 것을 의미한다.

〈표 6〉 공공기관 성과연봉제 권고안 및 2단계 대책 내용

		2010년 권고안		2단계 대책
		권고내용	도입실태	
대상		간부직 우선 적용		최하위직급 또는 7년 미만 근속자 제외한 전 직원
차등 방식	성과연봉 비중	공기업 : 30% 이상 준정부 : 20% 이상	공기업 : 29.5% 준정부 : 21.7%	<ul style="list-style-type: none"> · 기관의 특성에 맞게 다양한 방안 제시예정 · 실효성 있는 임금 차등이 발생할 수 있는 제도 마련
	성과연봉 차등폭	최소 2배 이상	2.1배	
	전체연봉 차등폭	공기업 : 30% 이상 준정부 : 20% 이상	공기업 : 24.7% 준정부 : 21.7%	

주 : 도입실태는 2011년 3월 기준.

이상과 같이 2단계 정상화 조치는 공공기관의 기능 조정과 성과중심 운영 확대로 요약할 수 있다. 공공기관의 기능 조정은 유사중복 기능의 해소를 목적으로 하지만, 기관의 통폐합, 민간자본에 공공기관 자산 매각, 민영화와 같은 다양한 양상을 띠 수 있다. 또한 성과 중심 운영 확대는 노동시장 구조개편에서 논의되었던 임금체계 개편과 저성과자 퇴출제의 도입이라는 점에서 상시적 구조조정 방안의 제도화라 할 수 있다.

1단계와 동일하게 2단계 정상화 조치는 공공기관 노동조합이 수용할 수 없는 정책으로 향후 공공기관 노조와 정부 간의 극심한 갈등을 유발할 것으로 예상된다. 양대노총 공공부문 공동대책위원회(이하, 공대위)는 2단계 정상화 정책을 “전 국민 고용불안, 민영화 정책”으로 규정하고 동 정책에 대한 전면 반대와 저지 방침을 분명히 하였다. 공대위는 “2차 정상화는 더욱 심각하다. 일자리를 줄이고, 공공기관의 핵심 사업을 정리하여 민영화하고, 임금과 근로조건을 하향평준화로 노동기본권을 위협하고 있다. ... 중략 ... 공공주택 분야의 민간이양, 철도, 도로, 항만을 포함한 SOC분야에 대한 민간위탁은 누가 보더라도 명백한 민영화 정책이다”고 주장했다. 공대위는 동 정책의 반대뿐 아니라 정부의 일방적 추진을 문제로 삼고 있다. 공대위는 성명서에서 “1차 정상화 대책의 실패는 공공기관의 개혁이 아니라 정부가 이를 정치적으로 악용하고 비민주적으로 강요했기 때문이다. 1차 정상화가 심각한 부작용을 초래하면서 대화를 통한 합리적인 공공기관 개혁을 위해 노정 간의 대화를 촉구해 왔다. 그러나 노동계는 진정성을 가지고 대화를 원했지만 정부는 대화의 모양새만 보이고 진정한 소통의 자세는 없었다. 올해 공공기관 정책 또한 이러한 전철을 밟는다면 결국 실패할 것이 뻔하다. 공공기관의 올바른 개혁방향은 노정협의를 통해 추진되어야 한다”고 주장한다.

V. 맺음말

공공부문 노사관계는 극심한 혼역을 치르고 있다. 정책 추진에 있어 갈등은 불가피하지만 문제 해결을 위한 대화와 협상은 미미하고, 노정 간 ‘저지와 강행’이라는 구습(舊習)을 버리지 못하고 있는 데에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 공공기관 정상화 조치를 둘러싼 갈등은 끝난 것이 아니라 진행 중이라는 점에서 갈등 해소를 위한 정책 방안과 공공기관의 개혁을 위한 청사진 마련이 절실한 때라 할 것이다. 이를 위한 몇 가지 정책 방안을 제시하는 것으로 이 글의 결론을 대신하고자 한다.

첫째, 단체교섭 집중화를 통한 노사 대화의 장이 마련되어야 한다. 현재 공공기관 노사관계는 갈등과 대립 양상을 벗어나지 못하고 있는데, 이는 공공기관 노조들의 참여를 배제한 현재의 임금결정 방식 및 교섭구조에 상당한 원인이 있다. 현재의 공공기관 단체교섭은 정상적으로 작용하지 않아 노사 이해 조절(labor-management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사관계의 갈등구조가 지속·심화되는 비정상적 상태를 알 수 있다(이병훈 외, 2005). 단체교섭의 핵심사항들이 정부가 행사하는 예산편성 권한 또는 관련 지침에 의해 일방적으로 결정·시달됨에 따라 해당 기관 사용자의 교섭 권한이 매우 제한되고, 그 결과 단체교섭의 형식화·형해화가 불가피하게 초래되고 있다. 공공부문 노사관계에서 사용자(정부, 기관장)가 모든 문제를 수렴하여 제도적으로 개선시켜나간다면 갈등의 조정과 수렴은 가능해지나, 만약 이를 제도적으로 개선하려는 노력이 없을 경우 갈등의 폭과 깊이는 확대된다. 공공기관 노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계(participative industrial relations)로 변화시키기 위해서도 단체교섭 구조의 집중화를 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다. 이를 위해 정부는 공공기관 노사관계에 있어 ‘모범사용자’의 역할을 수행해야 한다.

둘째, 경영평가제도와 ‘공공기관운영위원회’의 개편이다. 공공기관 노사관계의 핵심 갈등요인으로 제기되어 온 법·제도 개편이 요구된다. 먼저, 경영평가제도는 공공기관 평가제도의 목적이 ‘경영 효율화’ 증진이 아닌, 공공기관의 진정한 사회적 가치 확대와 실질적 서비스 질 개선을 위한 ‘공공서비스 증진’으로 바뀌어야 한다. 이를 위해 경영평가는 그 명칭을 ‘운영평가’로 변경하고, 평가방법과 관련하여 경영평가의 주기를 현재의 1년에서 2년으로 바꾸고 제한적으로 평가 부진기관에 대해 1년을 유지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 외국의 경우도 캐나다와 같이 매년 경영평가를 수행하는 경우, 프랑스와 같이 3~5년의 중장기 평가를 수행하는 경우, 영국과 같이 공공기관과 관리감독부처의 특성에 따라 자율적으로 평가주기를 설정하는 경우 등 다양한 사례가 존재한다. 또한, 현재의

경영평가는 그 기간이 짧고 평가위원들의 전문성 논란이 발생하고 있어, 경영평가단을 공공기관운영위원회 산하에 상설조직화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 경영평가는 매년 3월 20일까지 공공기관의 경영실적보고서 및 기관장의 경영계획서 이행실적보고서를 제출한 후, 3개월 후인 6월 20일까지 경영실적 평가결과를 국회 및 대통령에게 보고하도록 되어 있다. 경영평가단은 3개월 안에 경영실적보고서의 내용숙지, 기관실사, 평가보고서 작성 및 제출을 완료해야 한다. 이로 인해 기관의 현안 및 세부평가지표 관련 정보에 대한 이해가 부족한 상황에서 평가가 이루어질 수 있으며, 평가결과의 모순 또는 불일치 사례 여부에 대해 검증·조정할 수 있는 시간이 부족하다. 평가 기능 이외에 공공기관에 대한 경영컨설팅 기능까지 요청되고 있음에도 불구하고 3개월의 짧은 시간이라는 한계로 인하여 실질적인 컨설팅은 이루어지기 어려운 실정이다(조영철, 2014). 마지막으로 경영평가의 목적이 공공기관의 운영 및 서비스 개선에 있듯이 지나치게 성과급과 연동되는 현재의 제도는 변경되어야 한다.

다음으로 ‘공공기관운영위원회’의 지배구조 개편이다. 현재 공공기관 운영의 최종 결정 권한을 갖는 공운위는 공공기관 운영에 국민의 요구를 담기 위해서 이해관계자의 참여를 보장하고 있다. 즉 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 11인 이내의 위원을 위촉하도록 되어 있다. 하지만 그 추천권을 기획재정부장관이 갖고 있고, 위원의 최종 선정은 대통령이 결정하도록 되어 있어 정치적 중립성 논란이 발생하고 있다.⁵⁾ 운영위원들은 정치권력에서 벗어나 독립적으로 공공기관을 운영·감시할 수 있도록 방송통신위원회와 원자력안전위원회처럼 국회(또는 각 직능단체)의 추천으로 구성하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한, 공적 서비스의 직접 이해관계자인 공공서비스의 제공자와 이용자의 참여를 의무화해야 한다. OECD 가이드라인에서도 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다”고 권고하고 있다(OECD, 2005). 한편 공공기관 이사회에 구성·선임절차에 있어 직능대표성을

5) 공공기관운영법 제9조(운영위원회의 구성)을 보면, ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다. 1. 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인, 2. 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 3. 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람. ② 제1항제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

통해 직능집단 및 이해관계자 집단의 대표성과 책임성이 확보되어야 하고, 독립성이 확보된 이사회 중심의 공공기관 지배구조 구축으로 비상임이사 및 감사의 감독체계가 강화되어야 한다.

셋째, 공공기관 노동조합의 사회적 역할 강화가 요구된다. 공공기관 노동조합들은 정상화 정책의 허구성을 지적하면서 정상화 정책의 전면 저지를 공언하고 있다. 하지만 정부 정책의 문제점에도 불구하고 공공기관 노조들의 주장은 일반 국민들의 광범위한 지지를 받지 못하고 있다. 이는 공공기관 및 공공기관 노동조합에 대한 시민사회 및 일반 국민들의 긍정적이지 않은 인식의 결과물이라 할 것이다. 우리나라 공공부문은 그 시작이 대부분 개발독재 과정에서 형성되었고, 민주적이지 못한 과거 정부가 남긴 많은 문제점을 안고 있다. 조직 내부적으로 관료화된 의사결정구조(관료에 의한 경영, 경영진 낙하산 인사, 내부 경영진 무책임의 고질화)와 서비스 수혜자에 대한 배려 부족으로 사회적 비난을 받아 왔다. 공공기관에 대한 국민들의 비판적 인식은 그대로 공공기관의 종사자에 대한 부정적 인식으로 연결되고 있다. 공공기관에 대한 부정적 인식이 지배적이다 보니 상대적으로 안정적이고 좋은 일자리(decent work)를 갖고 있는 공공기관 종사자들은 ‘신의 직장’이라는 사회적 비난의 대상이 되고 있다. 덧붙여 사회적 연대에 소극적이었던 공공기관 노동조합들은 시민사회와 일반 국민들에게 공공기관 개혁의 주체가 아닌 ‘개혁 대상’으로 취급되고 있는 것이다. 공공기관 종업원들의 이익대변체인 공공기관 노동조합들은 이제 의사결정구조의 민주화, 책임경영의 구현, 공공서비스의 혁신 주체로서 거듭남이 요구되는 시기이다. [11]

<참고문헌>

- 감사원(2013. 5), 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」.
- 국회입법조사처(2013), 「공공기관 임원 선임제도의 현황 및 개선과제」, 『이슈와 논점(제 742호)』.
- _____ (2014), 「공공기관 부채 현황과 재무 건전성 제고를 위한 과제」, 『이슈와 논점(제 786호)』.
- 기획재정부 공공정책국 정책총괄과(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화백서』.
- 기획재정부(2013a), 「공공기관 합리화 정책 방향」.
- _____ (2013b), 「공공기관 정상화 대책」.
- _____ (2014), 「경제혁신 3개년 계획 실현을 위한 중점관리대상기관 부채 감축계획 및 방만경영 이행계획」.

- _____ (2015), 「성과중심의 2단계 정상화 추진방향」.
- 김인재·노광표(2010), 『공무원보수 결정제도의 현황과 개선방안』, 공무원노동조합총연맹.
- 김 철(2013), 「박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망」, 사회공공연구소 이슈페이퍼 2013-02.
- 내일신문(2012. 11. 12), 「SOC 공공기관 ‘재무관리지침’ 재정 필요」.
- 노광표(2012), 「공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색 - 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀」, 『산업노동연구』 18(2), pp.243~272.
- _____ (2014), 「공공부문 노사관계의 진단과 노정관계의 재정립 방안」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 21호.
- 대통령직인수위(2013), 「제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제」, 18대 대통령직인수위.
- 박용석(2014), 「‘이번엔 다르다’ 공공기관노조의 공동투쟁」, 『노동사회』 제175호, 한국노동사회연구소.
- 오건호 외(2012), 「공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색」, 사회공공연구소.
- 이병훈·배순근·박영범(2005), 『공공부문 노사관계의 개선방안 연구』, 노사정위원회.
- 이정봉(2015), 「2차 공공기관 정상화 대책 진단」, 공공부문 정책이슈 보고서, 공공노련.
- 조영철(2014), 「공공기관 관리정책의 현황과 개선 과제」, 『공공기관 관리정책의 진단과 대책』, 국회기획재정위원회·국회예산정책처·국회국가재정연구포럼 주최 토론회 자료집, pp.29~69.
- 한국조세재정연구원(2013), 「주요국의 공공기관 관리방식」.