

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제2호 • 2015년 2월

- **공공부문 동향**  
2015년 양대노총 공대위 사업방향  
공공부문발전위원회 논의 및 활동
- **이슈 분석**  
공공서비스 노조주의가 답이다  
국가 해외자원개발의 진단과 과제
- **공공연구 분석**  
서열화된 경영평가, 성과연봉제 이대로 좋은가?



전국공공산업노동조합연맹



# 공공부문 정책이슈 보고서

제2호 • 2015년 2월

- **공공부문 동향**
  - 2015년 양대노총 공대위 사업방향 5
  - 공공부문발전위원회 논의 및 활동 8
- **이슈 분석**
  - 공공서비스 노조주의가 답이다 21
  - 국가 해외자원개발의 진단과 과제 33
- **공공연구 분석**
  - 서열화된 경영평가, 성과연봉제 이대로 좋은가? 55

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 3월 3일  
신고일 2015년 2월 27일  
신고번호 영등포-라00432  
간 별 월간  
인 쇄 TG프린팅

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호  
전 화 02-6277-2180  
팩 스 02-6277-2190



## 공공부문 동향

- 2015년 양대노총 공대위 사업방향
- 공공부문발전위원회 논의 및 활동



## 2015년 양대노총 공대위 사업방향

양대노총 공공부문노동조합 공동대책위원회(이하 '양대노총 공대위')는 정부의 공공기관 정상화 2차 대책 등 정부의 공공기관 관리정책에 대응하기 위해 2015년 공동투쟁을 준비하고 있다. 양대노총 공대위는 2011년 9월에 정부의 신입직원 초임삭감 문제에 대한 공동대응에서 출발한 이후, 소속 조직 및 활동에 변화가 있었지만 정부의 공공기관 정책의 문제점을 제기하고 공공기관의 공공성을 높이는데 중심적 역할을 하고 있다.

### 양대노총 공대위의 구성과 변화

2009년 2월에 발표된 「공공기관 대졸 초임 인하를 통한 일자리 나누기 촉진방안」에 따라 신입직원의 기본연봉이 2,000만원 이상인 기관에서 보수수준에 따라 삭감률이 차등 적용된 이후 공공기관에서 다양한 문제가 야기되었다. 이에 따라 2011년 4월 양대노총 공공부문 산별연맹은 공동 기자회견을 열었고, 민주노총의 전국공공운수노동조합연맹, 한국노총의 전국금융산업노동조합, 전국공공노동조합연맹, 전국전력노동조합, IT사무서비스노동조합연맹이 참여하였다.

2011년 8월에 양대노총 공공기관 노동조합은 이명박 정부 하에서 공공기관 선진화 정책 등 정부의 정책에 대응하기 위한 연대의 필요성을 인식하고 '양대노총 공대위'를 결성하였고, 한국노총의 공공연맹, 금융노조와 민주노총의 공공운수노조·연맹, 보건의료노조, 사무금융노조·연맹으로 구성되었다.

양대노총 공대위는 2013년 1월 공공노련이 가입함으로써 양대노총 공공부문을 포괄하는 대표적인 조직으로 거듭난 한편, 민주노총 사무금융연맹의 활동이 중단된 가운데 현재까지 양대노총의 5개 산별노조·연맹이 참여하고 있다.

## 양대노총 공대위의 2015년 사업 방향

양대노총 공대위는 2011년 하반기 「2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침 관련 공동요구」 마련으로 공동대응을 본격화한 이후, 공공기관 예산편성 지침과 경영평가를 중심으로 한 대정부 정책협의를 틀을 마련하여 일정한 성과를 거두었다.

한편 박근혜 정부의 공공기관 정상화 1단계 대책(2013년 12월)에 대한 대응과정에서 양대노총 공대위는 기존보다 높은 수위의 사업을 전개하였고 이에 대한 냉철한 평가를 바탕으로 향후 공대위 활동을 준비하는 상황이다. 즉 2014년 양대노총 공대위는 공공기관 정상화 조치에 맞서기 위해 대응방침을 수립하였으나 정부의 공세에 대응방침은 다소 주춤하였고<sup>1)</sup>, 일정기간 공대위 활동이 약화된 상태에서 2015년을 맞게 되었다.

2015년 양대노총 공대위의 사업은 전년도 공동투쟁에 대한 평가를 바탕으로 크게 세 영역에서 변화를 시도하고 있다.

첫 번째는 경영평가에 대한 대응이다. 2014년 공공기관 정상화 조치에 대한 양대노총 공대위 대응은 경영평가가 시작됨에 따라 단위노조들의 합의로 공동투쟁이 무너졌다. 이에 양대노총 공대위는 2015년 공공기관 대표자 회의와 함께 경영평가군별 대표자 회의를 개최하는 등 공동대응이 실질적으로 운영될 있도록 준비한다는 계획이다. 대표적으로 규모가 큰 공기업 I군 노조 대표자회의를 우선적으로 실시하고, 이후 공기업 II군, 기금관리형/ 위탁집행형 준정부기관, 국립대병원, 출연연구기관 등으로 확대하는 방안을 모색하고 있다. 만약 경영평가 유형별로 논의를 통해 공동투쟁이 결의될 경우 경영평가 성과급을 균등분배하는 방안도 검토가 가능하게 된다.

두 번째는 양대노총 공대위의 산별노조(연맹)과 산하 단위노조의 다양한 조건을 고려한 투쟁 전략이다. 양대노총 공대위 내 산별노조(연맹) 간에 중앙 지도력과 산하 단위노조의 조직력의 편차에 대한 충분한 고려가 부족했다는 평가 속에서 양대노총 공대위 소속 노조 및 연맹은 중앙과 현장이 긴밀히 연계될 수 있도록 사업을 준비 중이다.

1) 양대노총 공대위는 “① ‘정상화 대책’ 관련 사항에 대한 교섭권 상급단체 위임, ② 정상화대책 추진 관련 단체교섭·노사협의 거부, ③ 비정상적 경영평가 거부, ④ 공공기관 개혁을 위한 노정교섭 실시”를 결의하고 요구하였으나 정부의 경영진 문책, 경영평가의 불이익, 거부기관에 대한 임금동결 방침으로 공대위의 대응방침이 원만히 이루어지지 않게 되었고, 최종 13개 기관만이 정상화 합의를 거부하였다.

공공노련은 공공기관 2차 정상화 대응 기조로 △확실한 투쟁거점 확보(경영평가 무력화 전략) △노총 및 공대위 차원의 연대투쟁과 연맹별 자체투쟁 병행 △투쟁과 대화의 병행을 잡으며, 네 가지의 투쟁목표를 설정하였다. 즉 노사정 대화의 신뢰 보장을 요구하고, 정년 연장형 임금피크제를 추진하고, 성과연봉제가 아닌 자발적 동기부여를 위한 인센티브를 개발하고, 개별 기관이 업무와 특성을 고려한 합리적 인사운영제도 운영을 목표로 상정하고 있다. 이를 위해 정책대응 및 홍보선전활동과 더불어 대규모 집회와 지역별 동시 기자회견 및 집회 등의 조직활동을 계획하고 있다.

공공운수노조의 경우 공공기관 2차 정상화 방안(성과연봉제, 퇴출제, 임금피크제)저지와 우회적 민영화(공공기관 기능조정/부분매각/자회사 퇴출 등)저지를 핵심투쟁 과제로 설정하였고, 이에 따라 투쟁조직화 사업으로 공공기관 전 간부·조합원 교육을 실시하고, 단위 노조의 조건을 고려한 구체적 투쟁계획을 수립할 예정이다.

마지막으로 정부의 공공기관 정상화 대책에 대한 프레임 설정이다. 양대노총 공대위는 1차 정상화 대책의 문제점을 일정 부분 공론화하였지만, ‘공공기관 부채가 방만경영과 과도한 복리후생에서 기인하기 때문에 정상화 대책이 필요하다’는 정부의 왜곡된 논리에 효과적으로 대응하지 못했다는 평가이다. 이에 양대노총 공대위는 정부의 2단계 정상화 대책에 따른 문제가 전체 노동자 및 국민적 과제임을 드러낼 수 있는 프레임을 설정한다는 계획이다.

아울러 양대노총 공대위는 2월 26일 대표자 워크숍을 개최하여 상반기 주요 일정을 잡았다. 3월 16일 공대위 주체 기자회견과 3월 23일 단위노조 대표자 회의를 개최하고, 4월 11일 조합원 집중 집회를 예정하고 있다.

# 공공부문발전위원회 논의 및 활동

## 1. 개요

구 분	제8차 전체회의	제9차 전체회의
時.所	2015. 01. 28.(수) 10:00 /노사정 대회의실	2015. 02. 11.(수) 10:00 /노사정 대회의실
참석자	위원장: 송위섭 노동계: 김주영, 홍완엽, 이인상 경영계: 이호성, 이경상, 성시철 정 부: 노형욱, 권영순, 성윤모 공 익: 권순원, 김원식, 박진, 윤영진, 이병훈 ※운영간사 : 조규식 전문위원	위원장: 송위섭 노동계: 김주영, 홍완엽, 이인상 경영계: 이호성, 성시철 정 부: 노형욱, 김준동 공 익: 권순원, 김원식, 박진, 이병훈 ※운영간사 : 조규식 전문위원
안 건	1) 공공기관 평가의 해외사례와 대안평가 연구발제	1) 공공기관 관리제도 개선 및 인력운영 방안 2) 정년연장과 임금체계(공공기관 중심)
발제자	1) 권순원위원	1) 김주영위원 2) 이영면(동국대 교수)

## 2. 주요내용

### 가. 제8차 전체회의

- 안전검토에 앞서 지난 제7차 간사회(1.20) 결과 보고 및 의견개선
  - 근로자 위원들은 정부의 일방적인 2단계 공공부문 정상화 추진방향 발표에 따른 공공부문발전위의 무용론 등 문제점을 지적하고, 향후 기재부의 입장 요구
  - 이에 대해 노형욱 위원은 오해가 발생한 것에 대해 유감표명. 그리고 정부가 발표한 내용은 추진방향에 관한 것이고 향후 구체적인 방안 수립 시에는 공

공공부문발전위에서의 논의결과를 수렴할 계획이라고 설명

- 『공공기관 평가의 해외사례와 대안평가 연구』에 대해 권순원 공익위원의 발제를 듣고 논의 진행
  - 전체위원들은 공공기관 평가방식 관련 해외사례를 배울 수 있는 좋은 발표 내용이었고, 평가방식 개선 시 참고자료로 활용 가능성이 크다는데 의견이 모아졌음
- (노동계 주요내용)
  - 공공기관의 특성 등을 고려하지 않은 획일적 경영평가 등에 의해 오히려 저평가 되고 있다고 보여짐. 따라서 앞으로는 경영평가 등이 공공기관의 공적기능을 강화할 수 있도록 제도개선이 이루어져야 하며, 정부의 일방적 정책 추진이 아닌 공공부문발전위에서의 논의 과정 및 결과를 수렴하려는 정부의 태도 역시 필요함.
- (경영계 주요내용)
  - 현시대에 맞게 이를 보완할 수 있는 모델구축방안에 대해 검토하는 것은 필요함
  - 제도 개선 사항을 시행 가능여부를 기준으로 단기과제(평가 방식 및 주기)와 중장기과제로 분류하고, 단기과제에 대해서는 다양한 방안이 제안되어 있기에 적극적으로 검토하는 것이 필요함.
- (정부측 주요내용)
  - 논의결과 관련 단순히 권고문 등의 형식이 아닌 합의를 추구하고 그 내용에 대해 노사정이 책임의식을 고취시킬 필요가 있고, 설령 합의가 되지 못하더라도 공공부문발전위 차원에서 논의된 내용에 대해서는 향후 정부정책 수립 시 충분히 반영되어야 함
  - 공공부문발전위에 참여하고 있는 정부의 진정성에 대한 의심이 없기를 바라며, 예컨대, 지난 연말까지 예산편성지침 관련 내용 중심으로 논의를 하였는데 당시 제기된 의견 등을 최대한 반영하기 위해 노력하였고, 최근에는 경영평가제도에 대해 논의를 하고 있는데 이 역시 정부정책에 최대한 반영하도록 하겠음
- (공익측 주요내용)
  - 공공기관 관리제도 개선 관련 김주영위원과 권순원위원 등 공감대가 형성된 사안에 대해서는 기재부에서 적극적으로 반영할 필요 있음
  - 평가주체에 있어서 계량 부문이라도 전담기구를 구성하는 방안 및 다년주기 평가방식의 필요성에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있다고 판단되기에 이에 대해서는 기재부의 적극적 검토가 필요하다고 보임 → (위원장) 박진위원의 의견에 공감하고 그 일환으로 위원회를 구성하여 위원들은 계량

- 평가 결과(독립적 평가전담팀에서 진행)에 대한 평가와 정성적 평가를 동시에 진행하는 이중적 평가방식의 도입필요 제안
- 평가에 대한 문제는 기관의 시스템을 완전히 변경하는 결과를 초래하기에 신중한 접근 필요
  - 공공부문에 대한 문제는 객관적 부문과 주관적 부문이 다르다고 생각함. 주관적으로 보았을 경우 상당히 잘 운영되고 있다고 보이지만 객관적으로 국민들의 시각 및 눈높이와 다르게 나타나기에 발생하는 문제
  - 평가기준을 정부가 제시하고 있는데, 공기업 자체에서 필요로 하는 부문 역시 존재한다고 보여 지기에 기관 또는 기관장이 추구하는 목표계획서를 수립(자율성 보장측면에서)하고 그에 기초한 성과 평가방식을 추가하는 것도 필요하다고 생각됨

#### 나. 제9차 전체회의

##### ○ 두 발제자의 발제 내용을 듣고, 집중 논의 진행(붙임 1참조)

- 김주영 위원은 발제문에서 “①공공기관 지정 기준 명확화, ②공운위 위상강화 및 노동계 인사의 참여, ③공공기관 기능조정 시 국회보고 및 공공기관 지정해제 시 고용보장, ④낙하산 방지, ⑤외주용역발주제도, ⑥비정규직의 정규직화 및 인력충원 문제 등을 중심으로 요구안 발표
- 이영면 교수는 발제문에서 “2016년 1월부터 정년연장에 따른 임금체계 개편이 필요한 시기가 도래하고 있기에 정부와 공공기관은 좀 더 신속하게 60세 정년제 도입에 따른 준비가 필요함을 전제로, 단기적 접근과 중장기 접근 방안 제시. 단기적으로는 정년연장으로 퇴직이 미루어지는 근로자들에 대한 임시적인 임금체계 변경이 필요하고, 중장기적으로는 10년 이상 20년, 30년의 근속기간에 대한 근본적인 임금체계 개편이 필요함을 지적

##### ○ (노동계 주요내용)

- 김주영 위원이 발제한 내용 중심으로 반복 강조. 특히 공운위에 노동계 참여 문제, 낙하산 인사방지 및 비정규직 문제 개선 등을 위해서는 정부의 의지가 중요함을 지적

##### ○ (경영계 주요내용)

- 낙하산 인사방지를 위해 선발원칙(①업무수행 능력, ②리더쉽과 청렴성, ③성과창출 능력 등)을 수립할 필요가 있고, 인력충원 등을 위해 중기 인력운용계획 수립의 필요성 지적
- 공운위에 근로자대표가 직접 참여하는 문제는 신중할 필요가 있고, 만약 참여가 이루어진다면 그에 상응하는 책임도 수반되어야 함

○ (정부측 주요내용)

- 공공기관 기능조정 및 공운위에 노동계 참여문제 등 공공기관 운영 관련 투명성과 객관성이 보장될 수 있도록 공공부문발전위원회에서의 논의내용을 충실히 반영할 계획임
- 인력충원 및 증원의 문제는 외주용역 문제라든가 공공기관 기능조정 등과 연계되어 있는 사안임. 따라서 공공기관 본연의 기능을 수행하고 수행될 수 있도록 관련부처 및 전문가 등과의 협의절차를 거쳐 기능조정 방안을 수립토록 할 계획이고, 진행 과정에서 안전 분야 또는 상시·지속적 업무에 대해서는 인력을 충원하고 고용문제 등이 최소화 될 수 있도록 노력할 것이니, 기관 내부에서도 인력재배치 등에 대해 협조가 필요함

○ (공익측 주요내용)

- 공공기관 지정 관련 기타 공공기관의 지정요건이 모호함 존재하기에 이에 대해서는 정부의 보완노력 필요. 나아가 공공기관 관리의 사각지대 해소를 위해 기타 공공기관들을 포함하는 방향으로 범위를 확대할 필요가 있고, 해당 기관에 대해서는 경영공시제도 의무화를 통해 경영의 투명성을 제고할 수 있다고 봄
- 낙하산 인사방지를 위해 선정기준 등 원칙 수립과 함께 절차적 정당성을 확보하기 위해 선정위원회 구성에 대해 검토 필요
- 공운위 및 임추위에 노동계 참여를 보장하는 것은 공공기관 운영의 투명성 강화측면에서도 바람직하다고 봄
- 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직화는 필요하다고 보여짐. 단, 인력운용 관련 공공기관에서 비정규직의 정규직화를 꺼리는 본질적 이유(호봉제 등 임금의 경직성)를 우선 제거하는 것이 필요함

3. 향후 추진계획

○ 제10차 전체회의

- 일시 및 장소 : 2015. 02. 25(수) 10:00 / 노사정위 대회의실
- 안 건
  - 제9차 전체회의시 발제한 정년연장과 임금체계(이영면 동국대 교수) 내용에 대한 질의응답
  - 정년연장과 임금체계 추가발제(기획재정부에서 추천한 라영재 협성대 교수)

4. 기타사항

- 노사정위원회 공공부문발전위원회 논의시한 연장요청 공문 송부(3개 연맹→한국노총→노사정위원회)
  - 일 자 : 2015. 02. 16(월)
  - 내 용 : 공공부문발전위원회가 오는 3월 16일부로 활동이 종료될 예정이나 그동안 논의과정에서 노동계의 요구에 대한 정부의 구체적인 답변이 없었으며, 노사정간의 구체적인 합의 도출 등을 위한 논의 시한이 촉박한 관계로 6개월 활동 시한 연장 요청
  - 연장사유 : 핵심논의 의제인 경영평가제도개선, 정원확대 및 인력충원, 비정규직제도개선, 정년연장, 기능조정 등 노동계의 요구에 대한 정부 측의 구체적인 답변 청취 및 그 동안의 논의결과에 대한 노사정간의 합의 사항 도출 등

**붙임 1** 공공부문발전위원회 제9차 전체회의 발제문

**1. 공공기관 관리제도 개선 및 인력운용방안(김주영 위원)**
**가. 공공기관 운영제도(공운위 노동계 참여문제 등)**
**(1) 공공기관 지정 기준 설정**

- (현황·문제점) 구체적인 공공기관 지정 권한 및 유형 구분(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 모두 기재부 장관의 재량으로 일임
- (요구) 법적 요건을 충족하는 모든 기관을 공공기관으로 지정하되 공공기관에서 제외되는 기관 유형, 판단 기준 및 유형 구분 등을 모두 법령으로 명확히 규정

**(2) 공운위 제도 개선**

- (현황·문제점) 기재부 산하에 두고 기재부 장관이 위원장을 맡아 사실상 기재부가 독점적으로 의사 결정하는 구조임. 민간위원도 다양한 분야에서 추천되지 않고 정부 임의대로 구성
- (요구) 대통령 또는 국무총리 직속 독립위원회로 변경, 민간위원 자격요건을 법률에 명시하고 노동계 및 시민사회단체 인사 반드시 포함, 공운위 회의록의 원칙적 공개 등

**(3) 공공기관 기능조정**

- (현황·문제점) 기재부 장관이 주무기관의 장과 협의한 후 기능조정에 관한 계획을 수립하는 구조로 공공성에 대한 충분한 검토 없이 기재부 장관에 의해 축소 폐지 가능
- (요구) 공공기관 기능조정, 기관통폐합, 민영화 등 계획 수립 시 국회에 보고하고 이해당사자의 의견 청취하며 공공기관 지정 또는 지정 해제시 해당 기관 근로자의 고용 보장을 법에 명시

**(4) 낙하산 방지와 경영참가**

- (요구) 대규모 공기업의 장 임명시 인사청문회 실시, 공기업 및 준정부기관의 비상임이사중 근로자대표 및 시민단체 추천 인사 각각 1인 이상 포함, 임원추천위원회에 근로자대표 및 시민단체 추천 인사 각각 1인 이상 포함

나. 외주용역발주제도

- (현황·문제점) 잦은 용역계약 업체 변경과 단기계약(1~3년)으로 근로자 고용 불안 심화
- (요구) 외주용역업무의 계약기간 연장을 통한 고용안정(3+2년 등), 최저가 낙찰제 폐지하고 최고가치 낙찰제 도입

다. 인력충원

- (현황·문제점) MB정부 당시 선진화 정책 등으로 인력 감축 후 업무량 증가에도 불구하고 정원 및 현원 감소, 인력부족으로 인한 노동강도 증가로 국민 안전 및 공공서비스의 수준 저하
- (요구) 기관 특수성을 고려한 인력관리 계획을 적극 반영, 인력 선순환을 위한 탄력 정원 확대(한시적 정책사업, 대외파견, 육아 및 군 휴직 등), 고용률 70% 달성 위한 정책 관련 증원(산업인력공단 일·학습 병행체제, NCS 등), 안전 관련 증원(인천공항, 도로공사, 금융공기업, LH 등 교통, 안전, 복지 분야), 외주업무 중 공기업에서 공통으로 수행되고 있는 업무는 별도 공기업 설립(설비유지 보수, 안전관리 등 업무)

라. 비정규직

- (현황·문제점) 정부는 무기계약직화를 정규직화로 규정하고 있으나 무기계약직은 정규직과 동등한 처우를 받지 못하고 있음. 그나마 정부의 무기계약직 전환 실적 미비, 시간선택제 활성화로 비정규직 양산
- (요구) 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직은 정규직 전환, 공공부문이 비정규직 문제 해결 선도, 무기계약직 전환절차의 공정성 및 객관성 보장하여 자의적 판단에 따른 전환 제외 방지

마. 정년연장

- (요구) 60세까지 현행 임금체제 유지하되 60세 이후 정년 연장시 기관 자율로 임금피크제 도입(임금지급률 등은 고용부 기준 참조하여 기관 자율적으로 결정하고 내수 활성화를 위해 기존 직원 임금삭감을 요구하는 정책은 폐지), 임금피크제 전환 직원에 대한 직무개발 및 직무수행 역량강화 방안 수립

2. 정년연장과 임금체계 : 공공기관 중심(이영면 동국대 교수)

가. 임금관리와 임금체계

(1) 임금관리의 역사적 전개

- 우리 문화는 개인적인 평가보다는 집단적인 공동체 책임 의식이 강해서 양적인 평가기준을 많이 활용하고, 질적이고 주관적 평가기준 활용은 활성화되지 못했음

(2) 임금체계 적용 근로자 규모

- 경영학의 인사관리나 임금관리 교과서에 연공급, 직무급, 직능급 등이 언급된지는 이미 수십년이 되었고, 민간부문에서는 업종, 직종 등에 따라 연공급에서 벗어난 경우가 많이 발생하고 있음
- 전체 임금근로자로 보면 연공급(호봉급) 위주 임금체계 적용자는 많지 않으며, 공무원과 공공기관의 중하위 직급 근로자, 초중고 교사, 그리고 대기업 생산직 중심 노조 조합원 등이라 할 수 있음
  - 전체 임금근로자로 보면 연공급(호봉제) 적용을 받는 근로자의 비율은 전체의 과반수가 되지 못할 것으로 생각됨

(3) 공정한 임금관리: 임금수준과 임금체계

- 임금수준의 공정성이란 조직이나 기업 밖에서 유사한 일을 수행하는 근로자와 비교했을 때 비슷한 수준의 임금을 받는가 하는 판단임
- 임금체계의 공정성이란 조직이나 기업 내에서 유사하면 유사하게 다르면 다르게 임금을 받는 제도가 구축되었는가 하는 판단이며 조직내부의 임금 공정성이라고 하겠음
- 현재의 임금체계만을 바꾼다고 해결될 수 있는 것은 아닐 것이며 채용과 평가, 보상 등 다양한 인적자원관리기능이 상호 연계되어 임금관리가 진행되고 있다는 점을 고려해야 하고, 역사적 문화적 배경에 대해서도 고려가 있어야 할 것임

(4) 임금체계 개편에 대한 노동계 입장

- 2014년 정부주도의 임금체계 개편에 대해 노동계는 기본적으로 부정적인 입장인 바, 낮은 기본급과 수당의 높은 비중은 정부의 임금 인상 억제 정책의 결과임
- 연공급 임금체계의 문제점인 성별·고용형태별·기업규모별 임금격차와 중고령 근로자의 조기퇴출, 청년실업, 비정규직 증가 등은 기업차원이 아니라 초기업 단위의 논의가 필요하며, 법과 제도적인 지원이 필요함

- 임금체계 개편의 목적이 기본급의 하방 유연화, 변동급 비중의 확대를 통한 기업의 인건비 부담 축소, 경제상황 변동에 대한 위험을 기업으로부터 근로자에게 전가하려 함을 보여주는 것임
- 임금체계 개편을 위해서는 노사간 충분한 공감대가 형성되어야 하며, 일방적인 추진은 실제 실행과정에서 많은 문제점을 야기하고 오히려 역효과를 가져올 것이라고 주장함

## 나. 임금체계 개편을 위한 방향 제안

### (1) 연공급 중심의 임금체계 개편 여부

- 법에 규정된 사항이므로 임금체계 개편은 정년 60세 시행과 함께 가는 것이 사회적 합의와 함께 하는 것임
- 공공기관이라는 상징적인 이미지는 정부와 함께 국가 서비스의 기본이며 여러 측면에서 우리 사회의 선도역할에 대한 기대가 존재함, 물론 임금체계를 어떻게 개편해야 할 것인가가 숙제임

### (2) 60세 정년법 이후 논의가 시기적으로 늦은 감이 있음

- 관점은 다르지만 이미 수차례 국가적 차원에서 임금체계 개편을 논의한 바 있음
  - 노사정위에서도 '07.4월부터 '08.3월까지 임금체계 개선위원회, '09.6월부터 '10.6월까지 근로시간·임금제도 개선위원회 등 벌써 최소한 두 차례에 걸쳐 임금체계 개편에 대해 논의한 바 있으며, 고용노동부에서도 '14.8월 임금체계개선위원회를 운영한 바 있음
  - 다만 당시 노사정위원회의 경우 오랜 논의 끝에 합의문은 매우 추상적인 수준에서 발표되었으며, 따라서 그에 대한 이행상황 확인도 사실상 제대로 되었다고 하기 어려움
- 이번에는 과거와 달리 60세 정년이라는 정년연장이 법으로 시행
  - 노사정간 타협은 서로 양보를 한다는 것이 핵심적인 사항인 바, 당시에는 장시간 근로를 극복하기 위한 임금체계 조정인 관계로 장시간 근로에 대해 법적으로 제재할 수 있는 구체적인 방안이 없었음
  - 정년 60세는 법으로 구체적으로 시행되기 때문에 노사정은 임금체계를 개편하여 그에 대응하는 구체적인 책무를 가짐
- 정부와 공공기관은 좀 더 신속하게 60세 정년제 도입에 따른 준비가 필요했음
  - 시행이 10개월 남은 시점에서 노사정이 국가 차원에서 합의를 시작한 점은 시기적으로 늦은 감이 있음

**(3) 방향은 점진적 개선으로 가야 할 것이며, 결론은 타협점 파악임**

- 수십 년간 만들어지고 수정되어 온 임금체계를, 단숨에 바꾸는 급격한 변화는 그에 따른 부작용을 가져오며, 이는 법의 취지는 아님
- 단기적 접근과 중장기 접근이 같이 가야 할 것임
  - 단기적으로는 정년연장으로 퇴직이 미루어지는 근로자들에 대한 임시적인 임금체계 변경이 필요하겠지만 중장기적으로 10년이상 20년, 30년의 근속기간에 대한 근본적인 임금체계 개편이 필요
- 장기근속자 증가에 따른 인력 구조의 변화도 검토해야 함
- 노사정간에 타협점을 찾아야 할 것임
  - 임금체제 개편은 문제의 난이도가 높은 것은 아니나 노사정간의 이해관계가 얽혀있기 때문에 모두가 양보하는 자세를 가지는 것만이 해답을 가능하게 할 것임

**(4) 임금체계의 개편은 당분간 복합적인 임금체제로 가야 할 것임**

- 기존의 연공급을 완전히 폐지하고 한 번에 직무급과 같이 완전히 새로운 임금체제로 바꾸는 것은 문제가 많음
  - 우선 가장 큰 문제는 근로자의 저항인데 해당 근로자들은 오랫동안 유지해 온 임금체계를 당장 바꾸는 것이 부담이며 적응에도 시간이 필요함
  - 임금체제는 단순한 직무가치나 직무수행능력만을 고려하여 만들어지는 것이 아니라 우리 사회의 문화, 가치관 등도 반영되므로 이러한 사항에 대한 고민도 필요함
- 임금체제에서 가장 기본적인 내용은 기본급의 결정방법이지만, 고정적인 성격의 기본급과 변동적인 성격의 성과급 비중에 대한 논의도 함께 진행될 수 있을 것임

**(5) 공공기관의 임금체제 개편의 고려사항**

- 근속연수 기준의 대안은 결국 직무가치(직무급 기초)나 직무수행능력(직능급 기초)이나 역할(역할급 기초) 등임
- 임금피크제 등이 당장 적용되는 근로자와 노동조합 또는 근로자 대표조직의 협의와 동의를 얻고, 중기적으로는 그보다 젊은 근로자들이 적용대상이 되므로, 그에 초점을 두고 고민해야 할 것임
- 공공기관의 경우 우선 크게 직군을 구분하여, 해당 공공기관만이 아니라 일반적으로 공통적으로 존재하는 일반직군과 해당 공공기관에만 존재하는 특수직군의 형태로 구분할 필요가 있음
- 특정 연도, 예를 들면 3년 정도의 근속연수를 기준으로 나누어서 매 3년마다 또는 매 5년마다 임금수준 결정에서 근속연수 비율을 낮추고 직무가치의 비

- 율을 높이는 방식을 취할 수 있을 것임
- 논의의 핵심인 협의의 임금체계, 즉 연공급 중심의 기본급 결정방식에 대한 논의도 중요하지만, 고정적 성격의 기본급과 변동적 성격의 상여금의 비중에 대한 논의도 필요함
  - 당장은 아니지만 임금체계, 임금관리 더 나아가서 전반적인 인적자원관리 증인력계획·채용·배치전환·교육훈련·보상·승진·이직 등에 대한 종합적인 논의도 병행되어야 함
  - '15년에 임금체계 개편이 제대로 진행되지 않을 경우
    - 임금체계에 대한 개편은 개별사업장 별로 사실상 시기가 구체적으로 정해져 있지 않으며, 임금체계를 개편하지 않더라도 구체적 제재방안이 없음
    - 민간부문은 사용자의 재정부담이 커지기 때문에 정년 60세에 대해 적극적으로 대응하겠지만, 공기업을 포함한 공공기관의 경우 노사(정)간에 협상이 필요하고, 여러 가지 사유로 노사간에 적극성이 떨어질 수 있음

## 이슈 분석

- 공공서비스 노조주의가 답이다
- 국가 해외자원개발의 진단과 과제



# 공공서비스 노조주의가 답이다\*



고용노동연수원  
박태주 교수

## I. 이념의 빈곤이 빚은 노동운동의 위기

공공기관 노동운동은, 짧게 말하면, 이념의 빈곤을 경험하는 동시에 정부로부터 개혁의 대상으로 몰려 두들겨 맞고 있다. 그렇다고 이 두 가지 현상이 별개는 아니다. 서로 얽혀있고 때로는 연리목(連理木)처럼 붙어있다. 이념의 빈곤이 탄압의 빌미를 제공한다는 이야기다.

흔히 노동운동은 이념과 조직이라고 말한다. 노조의 조직대상이나 조직률, 조직 구성원의 특징, 조직의 형태나 내부민주주의, 동원력 등이 조직과 관련된다는 것은 어렵잖게 이해할 수 있다. 눈에 보이는 탓이다. 그것은 노동운동의 물적인 토대를 이룬다. 그럼 이념은?

노동운동이란 노동이 자신의 의지와 이념을 실현하려는 일련의 실천적 행위다. 이때 이념이란 특정 주체(또는 조직)가 가진 세계에 대한 태도와 철학을 의미하고 나

\* 이 글은 필자가 쓴 “공공기관 정상화대책과 공공서비스 노조주의” (우태현 외, 『공공부문 노조운동의 쟁점과 대응전략에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원, 2014)를 간추리고 재정리한 것이다.

아가 이를 관찰하려는 일련의 실천의지를 내포하는 개념이다(유범상). 쉽게 말해 세계를 어떻게 바라보고 또 어떤 세상으로 바꿀 것인가를 말해주는 것이 이념인 셈이다.

우리가 의식을 하든 못하든 일상의 의사결정과 행동은 개인의 생각과 판단을 기초로 하며 거기에는 이념이 배어있다. 한 사회의 정책과 제도에도 이념이 녹아있기는 마찬가지다. 이념은 흔히 이데올로기나 정체성(identity) 혹은 운동노선이라고 부르는 것으로 운동의 깃발에 해당된다.

노동운동의 이념이라고 하면 뭔가 거창해 보이지만 그 스펙트럼이 그리 넓은 것은 아니다. 그것은 흔히 실리적 조합주의, 사회운동 조합주의, 그리고 혁명적 조합주의 등 세 가지로 분류된다. 실리적 조합주의는 가장 보편적으로 노동조합이 추구하는 가치로서 조합원의 물질적인 혜택에 초점을 맞춘다. 오늘날 노동운동이 집단이기주의에 빠져 있다는 비난은 노동운동이 주로 이 노선을 따르는 데서 비롯된다.

혁명적 노동조합주의는 그 뿌리를 맑스주의에 두고 있다. 노동운동은 궁극적으로는 자본주의 사회를 붕괴시키고 생산수단을 공유하는 사회주의로 체제를 전환시켜야 한다고 주장한다. 혁명을 꿈꾸지 않는 노동운동은 자본주의 세력에 동조하는 기회주의 내지 개량주의일 뿐이라 게 그들의 생각이다. 그러나 이 주장은 소련에서 사회주의 실험이 실패하고 자본주의의 성체가 강화되면서 현실 설득력을 잃어가고 있다.

사회운동 조합주의는 실리적 조합주의처럼 자본주의적 질서 내에서 조합원들의 이익을 추구하되 상대적으로 작업장을 뛰어넘어 사회정책에 개입하여 사회를 변혁시키려는 의지를 공공연하게 드러낸다. 한국노총이 채택하고 있는 “평등복지사회 건설을 위한 사회개혁적 노동조합주의”도 이 흐름을 타고 있다. 이 글에서 말하고자 하는 공공서비스 노조주의도 사회운동 노조주의의 한 지류(支流)라고 할 수 있다. 사회운동 노조주의에 대해서는 뒤에서 다시 살펴본다.

오늘날 노동운동이 위기에 빠져 있다는 것은 새삼스런 지적이 아니다. 하이만(Richard Hyman)이라는 꽤 알려진, 영국의 노사관계 학자는 노동운동의 위기는 이념의 빈곤에서 비롯됐다고 주장한다. 한국의 노동운동 역시 근본적으로 모호한 자기의 이념정체성을 다시 정립해야할 필요성에 내몰리고 있다는 게 필자의 생각이다.

이 지점은 공공기관 노동운동이 빠져있는 함정이기도 하다. 정부는 집권만하면 ‘공

공기관 개혁'을 단골 구호로 내세워왔다. 그런데 문제는 이게 공공부문 노조가 추구해온 경제적 실리주의 경향과 무관하지 않다는 데 있다. 즉 공공기관 노조가 '제 밭 그릇만 챙기는' 집단이기주의를 추구하면서 '공공의 적'이 되자 정부는 '기회는 찬스라는 듯' 마음놓고 공공기관 개혁에 나섰다. 개혁이 노조의 눈치를 살피기는커녕 아예 대놓고 노조로 칼끝을 돌렸다. 정부로서는 세 마리 토끼를 쫓는 격이었다. 공공기관을 '개혁'하면 좋고 노조를 약화시킬 수 있으면 더 좋고, 나아가 국민들의 지지를 높일 수 있다면 자다가도 벌떡 일어날 일이었다.

실제로 공공개혁은 김영삼 정권 때 시작됐지만 본격화된 것은 외환위기를 겪으며 들어선 국민의 정부(김대중 정권)였다. 당시 국제통화기금(IMF)의 요구를 따를 수밖에 없었던 국민의 정부시절에는 민영화가 붓물을 이뤘다. 참여정부는 경영효율성의 지속적인 제고에 초점을 맞춰 상시혁신체제의 정착에 주력했다. 공공기관의 지배구조를 개편한 「공공기관 운영에 관한 법률」(공운위법)이 제정된 것도 이 시기다. 말도 많고 탈도 많은 이 법은 2007년 4월부터 전면 시행됐다. 이명박 정부는 공공기관 선진화정책으로 공공개혁을 이어갔고 박근혜 정부는 제1단계 공공기관 정상화 대책을 '성공적으로' 마무리지었다. 2015년에는 2단계 대책을 추진 중이다.

공공기관은 규모가 크고 역할이 중요하지만 '국민'들이 싫어한다는 점에서 정치적으로는 좋은 먹잇감이었다. 공공기관은 방만경영이 낡은 신의 직장이며 고용은 철밥통이다. 국민의 세금으로 높은 임금을 챙기면서도 경영의 효율성은 바닥수준이다. 민영화와 경영효율화가 답이다. 공공기관들은 한 마디로 복마전이고 노조는 그들과 한통속이다. 정부가 주장하고 언론이 받아 적는 내용이다. 과연 그런가. 노조는 도대체 뭘 어떻게 했기에 동네북이 되고 만 걸까.

이 글은 이러한 문제의식에서 출발한다. 공공기관 노조가 실리추구에 매달린 나머지 공공성이라는 가치를 잃어왔던 것은 아닌가. 그래서 공공기관 노동운동이 사회적으로 승인받지 못하면서 정당성의 위기를 경험하고 있는 것은 아닐까. 지금 진행 중인 공공부문 정상화 대책에 대해 노조가 내세울 수 있는 대항담론은 무엇일까. 이를 바탕으로 이 글은 정부의 공공기관 '개혁'정책에 대한 노조의 대응은 공공성을 축으로 하는 노동운동의 이념, 즉 공공서비스 노조주의(public service unionism)를 기반으로 삼아야한다고 주장한다.

## II. 공공성은 그것이 결정되는 과정이 중요하다

성공회대 신정완 교수는 공공성이란 용어는 신자유주의 개혁에 저항하는 사회세력

을 묶는 공통화두가 됐다고 말한다. 그렇지만 공공성의 정의는 다양하고 모호하다. 일반적으로 공공성이란 사적인 영역에 대비되는 공적인 영역으로 전체 사회구성원의 이익을 실현시키는 것을 말한다. 이렇게 정의해도 그 개념이 구름 잡기는 마찬가지다. 여기서 사회구성원의 이익이라고 말하는 건 실상 사회적 약자의 이익이다. 가진 사람은 굳이 국가에 의존하지 않아도 살아가는데 큰 지장이 없다. 그렇지만 가지지 못한 사람은 기본적인 서비스에 대한 구매능력이 제한적일 뿐더러 정부의 정책결정과정에서 자기들의 이익을 반영시킬 별다른 지렛대도 갖고 있지 못하다.

공공성이란 개념은 바로 여기에서 출발한다. 공공성이란 지불능력이 충분치 않은 시민들이 기본적인 재화와 서비스의 혜택에서 배제되지 않는 것을 말한다. ‘에너지 공공성’, ‘주택의 공공성’ ‘의료의 공공성’ 등이 이런 경우에 해당된다. 민영화 반대 투쟁도 기본적 서비스에 대한 접근성을 확보하려는 노력에서 벗어나지 않는다.

“공익에 대한 관점은 근본적으로 공동체에서 가장 취약하고 제일 큰 위험에 처한 구성원들의 입장에서 비롯되어야 한다. 그들이 살 수 있으며 모두가 살 수 있다.” 불러드(Bullard)라는, 오스트리아 시민운동가의 글에 나오는 말이다. 자유주의가 빈부격차와 이로 인한 삶의 질의 격차를 낳았다면 신자유주의 시대에 사회적 약자에 대한 배려를 뜻하는 공공성이 갖는 의미는 더욱 절실하다.

공공성을 이처럼 사회적 약자의 이익(공익)이라는 점에서 파악하더라도 다양한 공공적 가치 가운데 어느 것이 앞서고 어느 것이 뒤로 밀리는지는 다른 문제이다. 제한된 자원을 어디에 먼저 배분할 것인지를 둘러싸고 사회집단 또는 정당 간에 날카로운 갈등이 나타날 수 있다. 가령 서민을 위한 집짓기가 우선일까 의료서비스의 제공이 더욱 중요할까, 오염된 대기를 정화하는 것은 뒤로 미뤄도 될까 등등이 그것이다. 바로 여기에서 공공성이 어떤 과정을 거쳐 형성되는가라는 절차적 정의가 의미를 갖는다.

공공성을 실현하기 위해서는 무엇이 공공성인가라는 실체적인 내용에 못지않게 그것이 얼마나 민주적으로 결정되었는가하는 절차와 방법도 중요하다. 이는 결국 지배구조, 나아가 민주주의의 개념과 연결된다. 즉 민주주의 사회에서 어떤 정책이나 행동이 국민전체의 이익에 부합하느냐 여부는 그 정책이나 행동에 대해서 이해관계를 가진 모든 개인이나 집단에겐 자신의 입장을 표명할 수 있는 기회가 제공되는가에 달려있다. 이때에도 관심은 사회적 약자들의 참여이다. 이렇게 볼 때 민주주의 사회에서 공공성이란 결국 다양한 정치 사회세력간의 경쟁과 역관계에 따른 타협의 결과물이라고 말할 수 있다(김명제).

여기에서 공공기관 노동조합의 운동이념으로 공공서비스 노조주의가 나온다. 공공서비스 노조주의란 한 마디로 공공기관의 공공성, 즉 공공서비스의 질의 제고를 노동운동의 주요한 지향으로 삼는 노동운동을 말한다. 이를 위해 공공기관 노조들은 다른 이해당사자들과 함께 공공서비스의 결정과정에 개입하고 참여하려고 애쓴다.

### III. 공공서비스 노조주의는 경영참가와 사회적 연대 위에 세운 건축물

공공서비스 노조주의는 사회운동 노조주의의 일환이다. 사회운동 노조주의는 노동조합이 그 과정에서 조합원의 동원과 대중의 참여를 조직하는 운동(박태주)이다. 특히 그것이 지역사회에 초점을 맞출 때 이는 지역사회 노조주의(community unionism)라고 부른다. 사회운동 노조주의는 공공부문 노동운동과 만나면서 공공성의 제고 내지 공공서비스의 질의 향상이라는 측면이 강조되면서 공공서비스 노조주의로 발전한다.

사회운동 노조주의는 흔히 그렇게 부르지만 그 의미가 하나로 모아지는 것은 아니다. 사람들마다 제 눈에 물대기식으로 조금씩 뉘앙스를 달리하며 써 온 탓이다. 그렇다고 사회운동 노조주의가 내포하는 공통분모가 없는 것은 아니다. 사회운동 노조주의가 갖는 공통적인 구성요소로는 △ 작업장을 넘어서는 사회적 이슈에 초점을 맞추고 △ 시민사회단체와 동맹을 구축한다, 그리하여 △ 작업장에 제한된 행동이나 파업을 뛰어넘는 집단행동(시위, 주민투표, 주민참여 등)을 조직한다는 것 등을 들 수 있다.

오늘날 공공기관 노조가 위기를 겪는 것은 공공서비스의 측면에서 공공성을 내부적으로 껴안지 못했기 때문이라고 할 수 있다. ‘신의 직장’이라는 담론에 온 몸이 묶여 움짱달짱 못하면서도 이를 벗어나려는 의지를 보이지 않고 있다. 공공기관 노조가 사회적으로 소외당하고 그것이 정치적 영향력의 상실로 나타났다면 정치를 본질로 하는 공공부문 노동운동으로서 위기는 불가피했다고 할 수 있다.

공공서비스 노조주의를 실현하려면 노조가 안팎으로 개혁의 인프라(하부구조)를 갖춰야 한다. 노동운동은 내부적으로는 경영참가를 통한 경영혁신과 아울러 산별체제의 구축에 나서야 한다면 외부적으로는 노동운동 바깥으로는 사회적 연대의 구축과 정치활동의 활성화가 시급한 과제가 된다.

#### 경영참가와 노조 통합 및 산별구축을

공공서비스의 질을 높이려면 우선 공공기관 내부의 경영개혁을 지나칠 수 없다. 정부는 신자유주의에 입각한 공공개혁, 즉 신공공경영(new public management)을 추진하여 왔다. 경영효율화를 위한 내부경쟁의 도입과 상시적인 구조조정, 민영화·외주화의 추진은 그 대표적인 수단이었다. 이는 달리 말해 경영과정에서 노동조합을 배제하고 소외시키는 과정이기도 했다.

노동조합이 공공기관의 개혁에 나선다면 그 핵심은 경영에 대한 참가, 나아가 산업민주주의의 실현이다. 기관의 경영사항에 관한 의사결정과정에 노동자(노동조합)가 참여함으로써 노동의 인간화나 기관경영의 민주화는 물론 공공성의 제고라는 사회적인 책임의식을 높일 수 있다. 이는 경영권 논리가 아닌 노사 간 협약자치의 영역을 확대시키는 것을 의미하며 ‘소유권과 무관한 통제권’(control against ownership)이란 점에서 산업민주주의라는 성격을 띤다. 기관차원에서 노동이사제나 공동결정제도의 도입이 반드시 낱일 이유는 없다.

공공기관의 경영개혁은 사실 기관차원에서 이뤄지더라도 큰 의미는 없다. 정부라는 실질적인 의사결정단위가 뒤에 버티고 있는 탓이다. 노동계가 공공기관의 운영에 관해 심의·의결하는 공공기관 운영위원회(공운위)에 참가하는 것이 중요한 이유는 여기에 있다. 공운위가 비록 정부정책의 들러리를 서며 절차적 정당성을 제공하는 역할이나 하고 있지만 노동계가 참여하면 최소한 운영이라도 투명해질 수 있다. 노동계의 이익이 제대로 반영될 것이라고 기대할 수는 없지만 그것이 변화의 물꼬를 틀 수도 있을 것이다(공운위의 기능과 역할의 재정립에 대해서는 지난 해 양대노총 공공기관 공대위에서 논의된 바가 있다).

공공기관 노조들이 총연맹차원에서 나누어지고 총연맹 내부에서 다시 분열된다는 것은 뼈아픈 자기 약점이다. 보이거나 보이지 않게 조직간 갈등이나 반목이 되풀이될 거라는 것은 ‘안 봐도 비디오’다. 게다가 기관 차원의 단체교섭이 사실상 정부(공운위)의 지침을 확인하는 과정으로 그 역할을 끝냈음에도 불구하고 좀비처럼 살아남아 있기도 하다. 그렇다면 산별이나 연맹간의 통합과 아울러 산별체계를 구축하고 교섭체제를 중앙으로 집중화시키는 일은 빠뜨릴 수 없는 부분이다.

공공기관 노조들은 정부라는 실질적인 사용자를 공유하고 있다. 정부는 일관된 지침을 통해 공공기관의 운영에 개입하는가 하면 노사관계를 통제해왔다. 노조의 저항이란 기껏해야 기관장을 상대로 개별적으로 대응하면서 ‘예정된 패배’를 받아들이는 과정이었다(오죽했으면 공공기관의 단체교섭을 누구는 혼자서 샌드백을 두드리는 ‘새도우 복싱’(shadow boxing)이라고 불렀을까). 그렇다고 상급단체의 지도력이 살아나지도 못했다. 1단계 공공기관 정상화 대책에서 상급단체(산별노조 및 연맹)

들은 소속 단위노조들이 독자적으로 교섭을 타결짓는 모습을 지켜보아야만 했다. 상급단체의 지침이나 결의는 단위노조의 벽에 튕겨져 나왔다. 공공기관 노조들이 정부가 실질적인 사용자가 맞다는 사실을 인정한다면 노조간 통합은 물론 산별노조의 건설도 절박한 과제라는 것도 인정해야 한다.

산별체제는 기관별로 흩어진 노조의 힘을 정치적으로 집중하는 체제라고도 할 수 있다. 이는 뒤에서 보듯이 공공서비스 노조의 근간을 이루는 사회적 연대의 구심점이 되고 정치활동의 전진기지가 된다. 이처럼 노동운동에서 조직과 이념은 별개가 아니라 상호 영향을 주고받는다. 그릇없이 내용을 담을 수는 없다.

### 사회적 연대와 정치활동의 활성화

공공서비스 노조주의는 외부적으로 사회적 연대와 정치라는 힘을 주요한 수단으로 삼는다. 공공서비스 노조주의는 사회적 연대라는 토대 위에서 공공서비스를 개혁하려는 노조의 노력이다. 노조가 운동을 독점하는 시대는 지났다. 그렇다면 노조가 시민사회단체에 손을 내밀고 주민들 속으로 들어가야 한다. 그들에게 공공서비스의 결정과정에 참여할 수 있는 (비공식적이더라도) 통로를 제공하여 그들이 목소리를 낼 수 있도록 기회를 만들어야 한다. 민주적인 참여자체가 결정의 공공성을 담보하는 핵심적인 기제다.

공공기관 노동운동에서 사회적 연대는 이처럼 공공서비스의 제공에서 공공성을 높이기 위한 노력에서 그치지 않는다. 그것은 기관의 존재이유를 확인해나가는 과정이자 노조로서는 사회적인 지지기반을 확립해가는 과정이다. 사회적 연대는 노조의 투쟁을 정치적으로 엄호할 뿐 아니라 노조의 정치적 공간을 확장시킨다. 공공부문에서 사회적 연대는 그 자체로 정치적 연대라는 의미를 지닌다.

공공부문 노동운동에서 정치활동 - 정치적 영향력의 제고- 은 필수적인 부분이다. 공공부문에서는 임금이나 근로조건이 정치적으로 결정된다는 점에서 “실리조차 정치적이다”. 정치란 법제도라는 틀을 통해 노동자의 근로조건은 물론 노조활동의 공간에 직접적으로 영향을 미친다. 공공서비스의 질 역시 정치적으로 형성된 법적 규제의 영향을 받는다. 그렇다면 공공부문 노조가 정치활동에 개입해야 하는가의 여부는 더 이상 선택의 사항이 아니다. 공공부문 노조가 경제적인 행위주체일 뿐 아니라 정치적으로도 행위주체에 해당된다면 노조의 정치적인 정체성(political identities)을 다시 정립할 필요가 있다.

그런데 정치에 대해 노조의 개입이나 참여는 기껏해야 ‘평론가 수준’을 넘지 못했

다. 선거만 하더라도 그 결과가 공공부문 노동자의 삶과 노동에 미치는 영향이 지대한 만큼 관심이나 우려는 있었지만 노조는 방관했다고 보는 것이 맞을 것이다. 몸이 머리를 따라가지 못한 것이다. 공공기관 정상화 대책만 하더라도 그렇다. 공공부문 노동운동이 장기적인 전망 속에서 전략적인 대응에 실패하고 있는 곳이 바로 여기다.

노조는 정부의 공격에 대응하거나 장기적으로 정부나 정치세력을 노동운동에 우호적인 권력으로 변화시키려고 제도정치에 개입한다. 그런데 공공부문 노동조합은 일반적으로 정치와 담을 쌓고 산다. 국가로부터 배제당하고 주체적으로는 차단시킴으로써 스스로를 정치적인 불구로 만들어놓은 것이다. 가령 2014년 6월, 양대노총 공공부문 노조가 함께 싸울 때 지자체 선거가 있었다. 노조의 대응은 ... 없었다. 그러면서 대정부 투쟁을 외쳤다!

### 공익의 관점에서 근로조건 개선

여기에서 한 가지. 공공서비스 노조주의가 조합원의 경제적 실리를 도외시한다거나 그것을 외면하는 것은 아니다. 사회개혁과 노동조건 개선은 이분법적으로 볼 필요는 없다. 노동조합이 전일적으로 노동조건이나 처우의 개선이라는 ‘협소한 노동조합주의’에 매달리는 것은 비판의 대상임이 틀림없다. 그러나 노동조건 개선은 노동조합에게 핵심적인 사항이다. 노동운동의 인적·물적 기반은 조합원의 이해관계로부터 벗어날 수 없다(홍주환). 노동조합이 사회단체가 아니듯이 노동운동의 본질이 사회운동이 될 수는 없다. 노동자의 경제적 이익은 조합원의 일차적인 요구로서 노조의 단결을 매개하는 핵심적인 요인이다.

공공서비스 노조주의는 노동조건 개선과 공공성의 제고를 통합적으로 파악한다. 공공성의 제고가 공직사회의 개혁 및 조합원의 참여와 따로 떼어 생각하기는 어려운 탓이다. 단 이 경우에도 조합원의 임금 및 근로조건 개선은 사회공익적인 관점에서 사회적 이슈로 표현해 내지 못하면 그것은 집단이기주의라는 비판에서 벗어나지 못한다(신광영).

결론적으로 공공서비스 노조주의는 내부적인 혁신과 산별체제의 구축, 정치적·사회적 연대를 통해 자신의 요구를 실현하고 공공서비스의 질을 개선하기 위한 노조의 지향을 말한다. 이는 다른 한편으로 노동운동 재생(renewal)전략에 해당된다. 노조가 실리주의의 포로라는 사회적 비판으로부터 벗어나고 사회적 연대를 통해 담론의 지평을 넓힐 수 있기 때문이다. 그렇다면 공공서비스 노조주의는 정치적 노조주의, 사회운동 노조주의는 물론 경제적 실리주의까지 포괄하는 공공부문 노동운동

의 종합적인 지향으로 봐야한다.

#### IV. ‘공공서비스 담론’에 입각한 공세적인 담론의 구축

박근혜 정부의 1단계 공공기관 정상화 대책은 공공기관은 부채감축이 필요하며 그것은 기능조정이나 자산 매각, 방만경영의 해소 등을 통해 달성돼야 한다는 것이었다. 그들은 기관의 자율적인 부채감축을 내세우며 은근슬쩍 자신의 책임까지 기관에게 돌려버렸다. 방만경영을 핑계로 화살은 노조를 겨냥했다.

2단계 공공기관 정상화 대책은 1단계 대책이 성공했다는 인식에서 출발한다. 노조의 저항이 있었지만 특히 양대노총 공대위가 기능을 상실한 9월 이후 그것은 산발적이었고 실리를 지키겠다는 명분을 뛰어넘지 못했다. 정부로서는 ‘잔불 정리’ 수준이었다. 2단계 공공기관 정상화 추진방향은 거기에서 한 걸음 더 나아간다. 공공기관의 과잉기능을 조정하고 핵심기능 위주로 재편하겠다는 것이다. 민영화나 외주화가 잠복하고 있다. 임금체계의 개편도 눈에 띈다. 성과와 직무중심의 보수체계를 확산시키기 위해 성과연봉제를 확대하고 임금피크제를 도입하겠다는 것이다. 저성과자 퇴출 프로그램도 활성화될 전망이다. 정부가 노동조합의 반발을 뚫고 공공기관에 이를 강제하는 수단은 예의 경영평가일 것이다.

공공기관 정상화대책에서 눈에 띄는 것은 -물론 이번에만 그런 것은 아니지만 - 노동조합이 정부와의 담론경쟁에서 지고 있다는 점이다. 담론이란 특정한 사회이슈에 대해 일반 사람들이 갖고 있는 특정한 시각이나 입장을 말한다. 일반인이 특정한 주제를 바로보고 해석하는 창(窓) 또는 프레임이라고도 할 수 있다. 담론은 그것이 반드시 진실일 필요는 없지만 객관적이고 가치중립적인 지식체계일 필요도 없다(정부의 주장을 보라!). 담론경쟁에서 중요한 것은 메시지의 내용이라기보다는 그것을 전달하는 방식이다. 정치세력은 특정 쟁점을 선택하여 담론의 무대에 올리고 이를 자신들에게 유리한 방향으로 정치적 상징을 동원하고 매체를 활용한다. 담론경쟁에서 중요한 것은 자신에게 유리한 의제를 설정하고 이를 언어로 재구성하여 대중에게 제시하는 것이다.

공공기관 정상화를 둘러싸고 정부가 제시한 지배적인 담론은 ‘신의 직장’이며 그 이면에는 괴물로 바뀐 ‘귀족노조’가 자리하고 있다. 이런 담론은 노조의 도덕적 해이나 집단이기주의에 대한 비판을 고유하게 내포하고 있다. 그렇다면 공공기관에서 국민의 눈높이에 비정상적인 과도한 복지를 과감히 줄이거나 폐지하는 일은 ‘비정상화의 정상화’에 해당된다. 그럼 공공기관 개혁에서 지배담론에 맞선 노조의 대항담

론은 무엇이었던가. 그것은 한 마디로 ‘부채 정부책임론’이었다. “공공기관 부채는 정부의 잘못된 정책의 탓이며 방만경영이라는 것도 과장됐다”는 것이다.

담론경쟁이라는 측면에서 보면 어느 담론이 우세한 지는 불을 보듯 뻔하다. 담론의 생산과 유통이라는 점에서 노조는 이미 지고 들어갔으며 이는 노정갈등의 상황에서 사회적 여론을 역풍으로 맞을 수밖에 없었음을 의미한다. 노조로서는 그만큼 수세적이 될 수밖에 없었다. 공공기관 노조들이 ‘공공서비스 담론’을 대항담론으로 내세울 필요는 여기에 있다.

부채담론이 노조에 대해 방만경영의 책임을 묻는다면 공공서비스 담론은 공공성 훼손에 대한 정부의 책임을 묻는다. ‘정부의 방만경영’이야말로 공기업 부채의 대표적인 원인이다. 정부가 정권의 브랜드 사업을 공기업에 떠넘겨온 것이다. 멀리 갈 것도 없이 언론에 회자되는 ‘사자방’(4대강, 자원외교, 방위산업) 비리가 그것이다. 부채담론이 공기업의 낮은 효율성과 방만경영을 내세운다면 공공서비스 담론은 공공성이나 복지, 사회적 연대를 중시한다. 공공기관 노조가 공공서비스 담론을 전면내건다는 사실은 이제 노조가 개혁의 대상이 아니라 주체로 나선다는 것을 의미한다. 방어적인 지키기가 아니라 공세적인 문제제기가 가능해지는 것이다.

공공서비스 노조주의라는 담론을 내세운다면 공공기관의 지배구조 문제도 간과할 수 없다. 그간 지배구조의 역할이란 이해당사자의 의견을 듣기는커녕 정부의 정책을 뒷북치듯 합리화시켜주는 요식행위에 지나지 않았다. 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 내부 및 외부의 이해관계자들이 견제하고 감시하는 구조가 필요한 것이다. 지배구조의 개선을 말할 때 그 중심에는 공공기관운영위원회(공운위)가 자리를 잡고 있다. 공운위의 위상과 구성, 그리고 역할을 어떻게 규정할 것인가가 논란이 된다. 그 가운데서 노조의 참여는 핵심적인 의제다. 그런데 이 경우 “시민들이 노동운동을 승인하지 않는다면 노조의 공운위 참가는 승인하겠는가”는 아픈 질문에 속한다.

낙하산 인사의 근절도 중요하다. 공공기관 과다부채와 방만경영만 하더라도 전문성과 조직 장악력이 떨어지는 낙하산 인사와 무관하지 않다. 도덕적 해이의 대표적인 형태가 방만경영이라면 정부가 당파적 이익을 위해 국민의 이익과 상충되는 결정을 내리는 것도 또 다른 형태의 방만경영에 해당된다, 후자의 대표적인 사례가 낙하산 인사다. 제 눈의 들보다. 정부가 방만경영을 잡는다며 다른 방만경영을 지속하는 것은 아이러니다.

“정부의 담론이 우리를 공격한다면 우리도 공적 담론을 바꿀 필요가 있다”. 조지 레

이코프가 쓴 매력적인 책, 『코끼리는 생각하지 마』에 나오는 말이다. 운동이란 어찌면 지배세력의 담론과 그에 맞서는 대항담론간의 투쟁일 수 있지도 모른다. 여기에서 이기려면 담론은 공세적이어야 하고 긍정적인 가치를 담아야 한다. 특히 상대방의 프레임(귀족노조)에 맞서려하지 말고, 입에도 담지 말고, 우리의 가치에 바탕을 두고 프레임을 재구성해야 한다. 그것이 공공서비스 노조주의다.

## V. 맺음말

정부의 공공기관 정상화 정책은 공공부문 노사관계의 틀 안에서 일어나고 있다고 할 만큼 노동조합을 겨냥하여 진행되어 왔다. 공공부문은 노동집약적인 분야인데다 높은 노조조직률을 갖고 있다. 그런데도 노조의 동의 없이, 더욱이 노조를 겨냥하여 개혁을 추진한다는 것은 그 자체로 갈등유발적이라고 볼 수밖에 없다. 이는 역대 정부가 공공개혁 정책에 실패한 주요한 이유인데 박근혜정부도 그 궤도를 벗어나지 못하고 있다.

정부가 노동배제적 ‘정상화’를 고집하는 배경에는 여론이 공공기관 노조에 대해 비판적이라는 사실이 자리를 잡고 있다. 노동조합은 방만경영의 주범이거나 집단이기주의의 대명사로 낙인찍혔다. 노조는 실리주의로 무장하면서 스스로를 무장해제시켰다. 노조의 실리추구도 노동운동이 사회적으로 승인될 때 비로소 가능하다.

노조로서는 공공서비스 노조주의를 대항담론으로 삼아 공세적으로 대응할 필요가 있다. 부채에 대한 원인규명과 책임자 처벌이라는 이슈는 여전히 현재진행형이다. 임금체계개편이나 기능조정도 그것이 공적인 이익과 결부시켜 대응해내지 못하면 집단이기주의라는 비판에서 벗어나지 못한다. 공운위를 통한 지배구조의 개선과 낙하산 인사의 근절 등 역시 공공기관 정상화를 위한 대표적인 수단이다. 기업별 체계를 극복할 수 있는 노조의 조직체계 및 교섭구조, 그리고 정치사회적 연대는 그 인프라에 해당된다.

공공서비스 노조주의는 공공기관 노동운동의 새로운 지평을 연다는 의미를 갖는다. 그러나 공공성이라는 이데올로기는 평소에는 다 같이 수용하다가도 투쟁이 본격화 되면 실종되어 버리고 개별사업장에서는 임금 및 근로조건의 향상이라는 경제주의적인 이해가 전면에서 나서는 것이 공공기관 노조의 현실이다.

“공공서비스 분야이야말로 노동조합이 신자유주의정책에 가장 완강하게 저항하는 영역이다”. 에이프릴 카터라는 ‘민주주의 이론의 세계적 권위자’(필자로서도 처음

듣는 이름이지만 성공회대 조효래 교수의 지적에 따르면 그렇다)의 말이다. 그게 사실이라면 우리나라도 예외는 아니다. 철도노조나 발전노조는 이를 보장하는 ‘물증’이다. 이 글은 이러한 흐름을 되살리자는 것이며 이를 공공서비스 노조주의라는 이념으로 뭉뚱그려 제안했다. 그러나 공공서비스 노조주의의 세부적인 내용과 실천 전략은 여전히 비어있다. 이 글이 마지막으로 묻는 질문이다.

# 국가 해외자원개발의 진단과 과제

- MB정부의 '석유공사 대형화'에 대한 평가에 기초하여-



한국석유공사 노동조합  
김병수 위원장

## 1. 배경

여야는 현재 '해외자원개발 국정조사특위'를 구성하고 2월 12일부터 100일간의 조사에 들어간 상태이다. MB정부 시기에 이루어졌던 자원외교와 이에 따른 해외자원 개발사업이 도마에 오르기 시작한 것은 이미 오래전 일이나 국정조사까지 가는 등 급물살을 탄 것은 석유공사가 부실하게 인수했다고 지목됐던 캐나다 하베스트사의 NARL 정유공장을 인수가격보다 훨씬 못 미친 가격으로 매각하면서 부터이다.

석유공사가 하베스트사 등 해외 석유회사들을 본격적으로 인수하기 시작한 것은 소위 정부의 '석유공사 대형화 방안'이 발표된 이후이다. 당시 지식경제부(현 산업통상자원부)는 우리나라의 석유가스 자주개발률<sup>1)</sup>을 2012년까지 18.1%로 확대(2008년 현재 5.7%)시킨다는 목표아래 M&A 위주의 양적성장 정책을 이명박 전 대통령의 임기 내내 추진했고 석유공사는 10조원이 넘는 돈을 투자하였다. 국민의 세금으로 운영되는 공기업이 5년 동안 투자한 금액치고는 막대한 규모이기에 이와 같은

1) 자주개발률은 국내로 수입되는 자원 수입량 대비 우리나라의 기업이 국내외에서 개발하여 확보한 자원 생산량(총생산량\*지분율)을 의미하며 광의(생산량 전체)와 협의(도입가능량 한정)의 개념으로 나누어진다. 다만 제5차 해외자원개발기본계획('13)에서 정부는 자주개발률 대신 자원개발률이라는 용어를 사용하기 시작했다.

정책실행 및 자산인수가 과연 적법하게 진행되었는가, 그리고 정권 차원의 개입이 과연 있었는가를 명확하게 규명해야 한다는 것이 국민적 요구이다. 국정조사 및 언론보도의 방향성도 이에 집중되어 있다.

그러나 아쉬운 것은 자산인수의 실패로 인한 막대한 손실이 과연 왜 발생했으며 국가의 해외자원개발정책에 궁극적으로 어떤 문제점이 있는가에 대해서는 별다른 논의가 이루어지고 있지 않다는 점이다. 또한 해외자원개발과 자원외교라는 말이 동일시되면서 자원개발 자체를 무조건 부정하는 기류도 일부에서 감지되고 있다. 그러나 분명한 사실은, 석유·가스 자원은 아직도 세계 에너지자원 가운데 가장 주요한 자원으로 자리매김하고 있으며 이는 향후 수십 년간 크게 다르지 않을 것이라는 점이다. 석유·가스자원의 확보가 곧 국가의 전략적 무기가 되고 있는 상황에서 해외자원개발을 결코 후퇴시킬 수는 없다. 따라서 과거의 잘못에 대해 명확히 책임을 규명하는 것도 중요하지만 해외자원개발에 의한 국가의 에너지자원확보 정책을 어떻게 바로 세울 것인가 하는 점이 보다 본질적인 논의일 것이다. 이와 관련하여 석유공사 대형화 정책의 시행 배경과 의미, 정부의 해외자원개발정책의 문제점과 과제에 대해 짚어보고자 한다.

## 2. 정부의 석유공사 대형화 방안과 경과

정부는 「해외자원개발 사업법」 제4조에 근거하여 3년 주기(2014년 동 시행령 개정으로, 현재는 5년 주기)로 10년 단위의 해외자원개발 기본계획을 수립하여야 한다. 이에 따라 제3차 기본계획이 2007년 8월에 수립되었으나 수립된 지 1년도 지나지 않아 정권이 교체되고 주무부처 또한 산업부에서 지식경제부로 명칭이 개편되었다. 이명박 전 대통령은 집권 초기 자원외교에 의한 석유·가스 자원 확보 및 자주개발을 확대를 강조하였고 지식경제부에 석유공사를 5배까지 키워야 한다며 대형화 방안을 주문하였다. 이에 따라 지식경제부는 2008년 6월에 2012년까지 원유의 일 생산량을 5만 배럴에서 30만 배럴로 확대하는 것을 골자로 하는 ‘**석유공사 대형화 방안**’을 확정 발표했다. 더불어 2년여가 지난 후 지식경제부는 제4차 해외자원개발 기본계획을 발표하면서 이를 보다 구체화하였는데 석유공사는 이에 따라 2008년 미국의 Ankor(8.8억불), 2009년 캐나다 Harvest(40억불), 2010년 영국 Dana(30억불), 2011년 카자흐스탄 Altius(5억불) 등의 석유회사를 공격적으로 인수했다.

결과적으로 석유공사는 자산이 2008년 말 13조원에서 2013년 말 28.8조원으로 2.2배 증가하고 일생산량도 2007년 약 5만 배럴에서 2013년 약 23만 배럴로 증가하였다. 정

부의 목표치에 꽤 근접한 결과를 이룬 것이다. 그러나 그 이면에는 부채와 부채비율이 각각 3배, 2.5배 증가하는 등 재무안정성은 크게 악화되었다. 또한 감사원의 지적에서 보듯 당기순이익 및 매출액 대비 순이익비율도 감소하는 등 경영효율도 악화되었다. 인수 자산 중 하베스트사의 하류부문<sup>2)</sup> NARL 정유공장은 영업구조가 악화되어 결국 투자액을 회수하지 못하고 매각함으로써 부실인수의 오명을 쓰기에 이르렀다.

#### < 석유공사 대형화 주요 경과 >

- '08.3.17 : 대통령, 지식경제부 업무보고 시 '석유공사 대형화' 주문
  - “한국석유공사를 지금보다 5배는 키워야 한다.”
- '08.5.20 : 지식경제부, 한국석유공사법 개정안 입법 예고
  - 한국석유공사에 대한 지도·감독사항을 기존의 포괄적 규정에서 그 내용과 범위를 구체적으로 나열하여 규정(석유개발내용 포함)
- '08.6.12 : 지식경제부, “한국석유공사 대형화 방안” 확정 발표
  - '12년까지 日産30만배럴 목표(19조원 투입), M&A 방식
- '09.12.22 : 석유공사, 하베스트사 인수
- '10.12.22 : 지식경제부, 제4차 해외자원개발 기본계획 발표
  - '12년까지 30만b/d 생산량 확보를 위해 M&A·자산인수 지속 추진

### 3. 석유공사 대형화의 성격과 의미

석유공사 대형화는 본질적으로 석유자원의 자주개발률 확대에 기초한다. 대형화의 의미가 일차적으로 자산의 크기에 의해 규정된다고 봤을 때, 자산은 생산량과 직결되고 생산량을 키우게 되면 자주개발률은 자동적으로 상승하게 되며, 국내에서 자원개발에 투자규모를 늘릴 수 있는 여건을 갖추고 있는 기업은 석유공사가 거의 유일했기 때문이다.

1970년대 두 차례의 오일쇼크 이후 가속화된 자원보유국들의 자원무기화 및 자원 민족주의의 확대를 배경으로, 정부는 석유공사 등 에너지 공기업을 설립하게 된다. 에너지 자원의 해외의존도가 97%에 달하는 자원빈국에서 자원의 안정적 확보 및 공급체계 구축은 국가적 아젠다가 되었고 자주개발률은 자원자립의 척도를 나타내기 위한 지표로 고안되었다. 「해외자원개발 사업법」에 의거하여 총 다섯 차례 수

2) 석유사업은 사업 단계에 따라 원유를 생산하는 상류부문과 원유를 정제하여 제품으로 생산하거나, 이를 판매 수송하는 하류부문으로 구분된다.

립된 해외자원개발 기본계획은 이러한 자주개발률(제5차부터는 자원개발률로 용어 변경)을 가장 기본적인 성과지표로 삼고 있다. 즉 대형화와 연계되는 자주개발률의 확대는 이명박 정부에 국한되는 것은 아니다. 이는 참여정부 당시 수립된 제3차 해외자원개발 기본계획에서도 명확하게 확인할 수 있는데 당시 산업부는 2016년까지의 원유·가스 자주개발률 목표를 28%로 설정하였으며 이 목표수치는 이명박 정부가 3년 뒤 제시한 2019년까지의 30%와 비교했을 때 사실상 더 과도한 목표로 해석될 수 있다.

<해외자원개발 기본계획에 의한 정책목표 상 자주개발률>

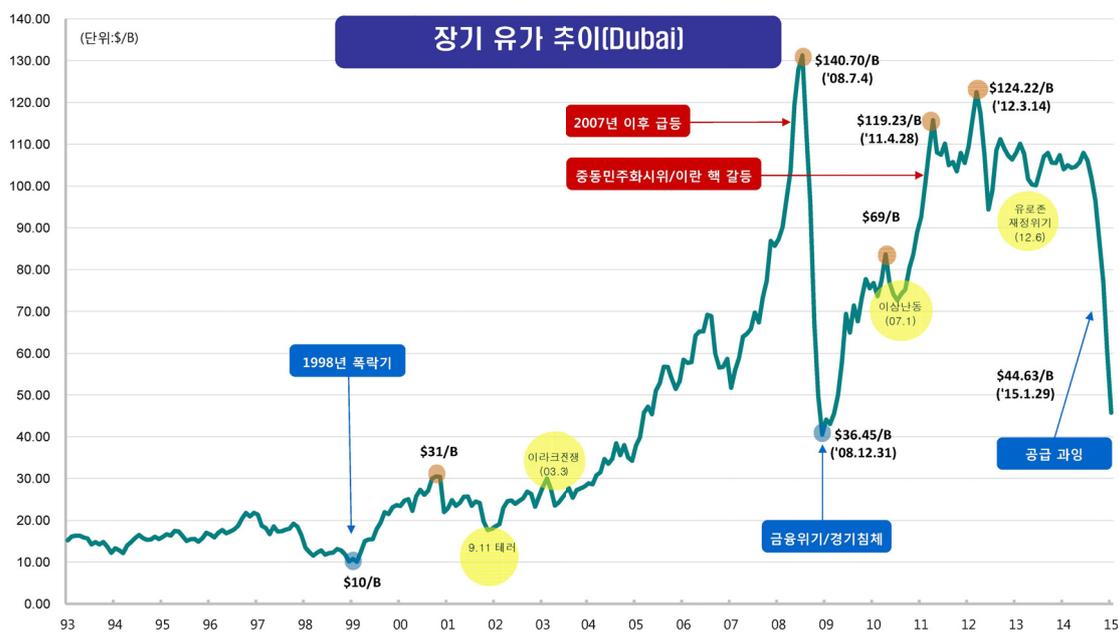
- 제3차 해외자원개발 기본계획
  - 원유·가스 자주개발률 : ('06) 3.2% → ('16) 28%
  - 6대 광종 자주개발률 : ('06) 16.6% → ('16) 38%
- 제4차 해외자원개발 기본계획
  - 원유·가스 자주개발률 : ('09) 9.0% → ('19) 30%
  - 6대 광종 자주개발률 : ('09) 25.0% → ('19) 42%
  - 新전략광물(희토류·리튬) : ('09) 7.3% → ('19) 26%

따라서 기존의 관점과 다른 시각에서 보자면 자주개발률 목표 설정이 크게 문제가 되지 않는다. 에너지 자립능력을 키우고자 하는 국가로서는 이와 같은 정책적 목표가 당연히 필요하기 때문이다. 문제는 이명박 정부와 기존 정부의 자주개발률 확대 정책의 기본적 차이, 즉 추진방법에 있다. 기존의 정부가 탐사광구 확보 및 탐사성공에 의한 생산량 증대에 초점을 맞추었다면 이명박 정부는 이미 생산자산을 보유하고 있는 해외 석유개발기업의 인수에 의한 생산량 증대에 초점을 맞추었다. 두 가지 방식의 문제점과 정부 정책의 문제점은 뒤에 조금 더 논의하기로 하고 이명박 정부 시기에 이루어진 정책적 선회의 배경을 조금 더 짚어보겠다. 다만 정부의 치적(治績) 포장 등 정치적 목적의 존재 여부에 대해서는 매우 주관적 판단영역이므로 이를 배제하고 논의해봐야 할 것이다.

2000년 이후 국제유가는 급등하기 시작하여 이명박 정부가 출범할 당시에는 배럴당 140불까지 치솟았다. 이러한 유가 급등의 배경에는 여러 요소가 있지만 기존의 전통적 방식<sup>3)</sup>의 석유개발 광구가 현격히 감소한 측면이 존재한다. 그런데 메이저

3) 원유(Crude Oil)는 원유의 생성 및 집적 구조에 따른 생산방식에 따라 재래형 오일(Conventional

석유개발기업들은 이미 20세기 중반부터 국가적 지원 아래 성장을 거듭하여 독자적 생존능력을 보유함은 물론 비전통적 방식의 석유개발을 성공적으로 이루어낼 수 있는 역량을 확보한 상태였다. 따라서 석유공사로 대표되는 국내 기업이 당시의 역량과 조건으로는 당초 정부가 목표한 자주개발률 수준을 달성하기 어렵다는 인식이 강하게 작용한 것이다. 이는 당시 국내 유관분야 그룹에 형성된 기초적 인식이기도 했다. 더불어 2020년까지 배럴당 110불 수준의 고유가가 지속 유지될 것이라는 유가전망도 자산의 빠른 확보를 부추긴 이유로 추정할 수 있다.



출처 : 한국석유공사

[그림 1] 유가변화

대형화 추진 이전 시점에 개발·생산광구의 비중이 평균 60%에 달하는 메이저 기업들의 자산 포트폴리오와 비교했을 때 석유공사는 동 비중이 30%로 매우 낮은 수준이었던 점도 이에 기여한 측면이 있다. 참여정부 시기 수립된 제3차 기본계획도 이 점을 지적하고 있다.<sup>4)</sup>

석유공사는 자체적으로도 정부 정책목표 달성을 위한 석유공사 대형화 방안을 전문

Oil, 전통적 원유)과 비제래형 Oil(Unconventional Oil, 비전통 원유)로 나누어지며 최근 큰 이슈를 일으키고 있는 셰일가스 및 셰일오일, 오일샌드 등이 후자에 속한다.

4) 세계 주요 메이저 석유회사의 경우 개발·생산광구의 비중이 약 60%수준이나, 석유공사의 경우 '06년말 현재 33%에 불과, 생산광구 확대를 위해 정보력, 기술력, 인력, 재원조달 능력 등 종합적인 운영능력의 확충이 시급(제3차 해외자원개발 기본계획, 2007)

기관의 컨설팅을 통해 검토하였다.<sup>5)</sup> 이 당시, 탐사(Exploration)에 의한 유기적 성장(Organic Growth)과 인수방식(Acquisition)에 의한 비유기적 성장(Inorganic Growth)이 검토되어 있으며 결과적으로는 2012년까지 일산 30만 배럴 목표를 달성하기 위해서는 후자가 선택되어야 한다는 결론이 도출되었다. 탐사성공에 의한 전세계적 생산량이 급격히 감소하고 있다는 것이 주요 근거였다. 따라서 단기간의 정부 정책목표 달성(일생산량 30만 배럴), 비전통방식의 석유개발역량 확보 및 진출 등을 달성하기 위해 석유공사는 대규모 인수합병에 의한 양적 성장전략을 택한 것이다. 또한 인수회사의 기술인력 및 인프라 흡수 등 석유개발역량의 질적 확대를 동시에 꾀한다는 내부 성장전략도 수립했다.

이러한 비유기적 성장은 비단 석유공사만이 택한 전략은 아니다. 이미 메이저 수준으로 성장한 해외 석유개발 기업들 중 상당수는 불과 10여년 전만해도 100위권 안팎에 존재했던 상황이었고 경쟁력 확보를 위해 M&A라는 비유기적 성장 방식을 택하였다. 물론 이들의 M&A는 비전통적 오일의 개발, 아프리카 등 처녀지 진출 등 여러 가지 전략적 목적이 동시에 존재하였지만 어쨌든 인수 초기에는 과도한 투자 및 차입으로 인해 부채비율 증가 등 재무건전성이 악화되었다. 그러나 <표 1>에서 보듯 4~5년간의 자산유동화 및 재투자 등을 통하여 현재는 안정적인 재무건전성을 바탕으로 세계 석유개발 시장에서 괄목할 만한 성과를 내고 있다.

<표 1> 비유기적 성장전략을 택한 E&P기업의 부채비율 변화 사례

구분	M&A 피인수 회사	M&A 당시 부채비율 변화	현재 부채비율 (2012년 기준)
미국 Anadarko	Kerr McGee, WGR 등	'05년 104%→'06년 296%	155%
스페인 Repsol	중남미 YPF 등	'00년 약100%→'01년 143%	136%
영국 Tullow	Hardman Resources 등	'06년 159%→'07년 193%	76%

석유공사도 5년간의 대형화 과정을 거치면서 당초 의도한 목표 중 일정 부분의 성과를 창출하고 있다. 세계 70위권의 규모팽창과 더불어 북미, 남미, 유럽 등에 대한 거점 형성 및 기술인력의 확보는 신규 광구 입찰 시 그동안의 핸디캡을 상당히 보완해준 것으로 판단된다. 특히 UAE, 이라크 등 메이저들만이 진출할 수 있다는 중동지역에 진출할 수 있었던 것은 대형화의 큰 성과이다. 석유공사는 이미 이라크 쿠르드지역의 하울러광구<sup>6)</sup>, UAE의 Area 1광구의 할리바구조<sup>7)</sup> 등에서 탐사성공을

5) 석유공사는 2009년 Wood Mackenzie와 Accenture를 통해 '석유개발부문 성장전략 자문용역'을 실시하였다.

6) 한국석유공사는 2014년 4월 12일 하울러광구의 상업적 성공을 선언했다.(확인매장량 : 2억 5천 8백만 배럴, 공사지분(15%) : 약 3천 9백만 배럴)

거두고 있다.

유가의 폭락으로 셰일가스 및 셰일오일 사업의 가치가 일시적 하락 경향을 보이고는 있지만 전통적 오일의 잠재자원량이 이미 한계에 도달했다고 판단되는 이상 이들 비전통적 오일의 발견 및 생산기술 확보는 석유개발기업에게는 지속가능성 담보에 있어 필수적이라 볼 수밖에 없다. 대형화과정에서 이루어진 하베스트사를 통한 오일샌드 사업 및 이글포드 투자에 의한 셰일가스 사업 등은 단기적 관점으로는 일부 사업의 실패 또는 투자회수율을 문제 삼을 수는 있지만 중장기적으로는 석유공사의 기술력 확보를 위해 매우 의미 있는 사업들이다.

또한 석유개발사업 사이클의 장기성으로 말미암아 효과가 즉각적으로 창출되고 있지는 못하지만 피인수 자회사의 기존 기술인력 및 사업전문가와의 교류와 협업은 석유공사 내부 인력의 역량 확대에 기여중이다.

#### 4. 석유공사 대형화의 문제점 : 실행단계를 중심으로

석유공사 대형화가 자주개발률 확대와 그 의미에 있어 근본적 차이가 없으며 자주개발률 확대 정책은 비단 이명박 정부만의 정책적 방향성은 아니었음을 짚어보았다. 또한 이명박 정부 시기 추진된 자주개발률 확대는 석유공사를 중심으로 한 에너지 공기업들의 비유기적 양적 성장이라는 방식을 통해 이루어졌고, 일정 부분 그 성과들이 존재했음도 언급하였다. 그러나 현재 단계에서 당시의 대형화 정책이 성공적이라거나 유효한 전략이었다고 이야기하기에는 당장 불거진 문제들이 너무 크다.

특히 하베스트사 M&A시 인수된 NARL정유공장은 매각되면서 발생한 손실이 장부상 가치만도 1조원을 넘어선다. 석유공사는 NARL 인수 당시 북미지역에서의 상하류 동시사업(일반적인 사업패턴임)을 통한 균형성장, 공급원유의 가격구조에 기반한 수익 창출 등을 기대하였으나 이러한 전략은 실패로 끝났다. 결과론적으로 중기유가 예측에 대한 실패, 현장시설에 대한 충분한 실사 미흡, 매각회사와의 인수협상 전략 부재 등 인수과정에서의 여러 부실을 동반했기 때문이다. 하베스트사의 인수과정 뿐 아니라 카자흐스탄 슌베사의 인수, 앵커사의 인수과정에서도 절차적 문제점들이 발생했음은 이미 감사원 감사에서 지적되었다. 이는 대부분 경제성 평가과정 또는 평가결과에 의한 사업 승인과정에서 자산을 과대하게 평가하여 공사의 손

7) 한국석유공사는 2014년 12월 21일 Area1 광구 할리바구조에서 일산 2만 배럴 가량의 원유산출시험(DST)에 성공, 1억 배럴 이상의 발견잠재 자원량을 확보할 것으로 예상된다고 발표했다.

실이 초래되었다는 취지의 지적들이다.

그렇다면 과연 이러한 문제점들은 어디에서 기인하였는가? 앞서 언급했듯이 석유공사는 이명박 정부의 출범 직전 까지만 해도 2007년에 수립된 제3차 해외자원개발 기본계획에 의거하여 기존의 경영목표를 유지하고 있었다. 2015년까지 매출액 5조 원, 영업이익 2조원을 달성하고 세계 50위권으로 발돋움하겠다는 목표이다. 이에 따르면 2008년부터 2010년까지 개발생산광구에 대한 인수 또는 지분투자계획은 있지만 이는 대부분 연간 개발광구 1~2곳에 불과하며 생산량의 확대는 기존에 투자한 탐사광구의 탐사성공에 의한다는 것이다. 그러나 이는 정권이 바뀌면서 180도 변경되었다. 2008년 작성된 2009년도 경영목표는 해외기업에 대한 M&A를 직접 언급하면서 광구확보도 개발광구가 아닌 생산광구로 확정하는 한편 탐사광구에 대한 투자는 현상 유지 전략을 택하였다.

이러한 맥락에서 2009년 3월 외부기관 컨설팅을 통해 비유기적 성장전략이 최종 채택되었고, 미국의 Ankor사를 제외하면 거의 모든 기업에 대한 M&A가 이로부터 불과 4년 사이에 진행되었다. 그런데 문제는 당시 석유공사에는 M&A를 성공적으로 수행할 수 있는 경험과 역량을 갖춘 전문가들이 부재하였다는 점이다. 감사원 감사에서 지적된 해외기업 인수시 절차들이 제대로 갖춰질 수 없는 물리적 환경이었던 것이다. 베트남과 국내 동해-1광구에서 이제야 갖 탐사 및 개발 생산에 성공한 직후여서 석유개발기업으로서는 글쓰기를 시작한 초등학생이나 다름없는 상황이었던 것이다.

더욱 문제였던 것은 정부가 제시한 목표에 ‘마감시점’이 존재했다는 사실이다. 이는 석유개발기업의 일반적 경영원리와는 너무도 동떨어진 것이다. 2012년까지 일생산량 30만 배럴 달성이라는 계량적 목표를 달성하기 위해서는 어떻게든 M&A를 추진할 수밖에 없는 환경을 정부가 조성한 것이다. 자산 인수와 검토를 위한 시간적 여유가 있을 리 만무했다. 감사원 감사에서 지적되었듯이 당시 사장은 2008년 정부 경영평가 기관장 평가에서 C등급을 받은 상태에서 2009년 6월 스위스의 아닥스사 인수 실패 이후 석 달 만에 자주개발률 목표는 하향하되 ‘M&A 생산자산 매입’ 목표는 그대로 유지하는 경영계약을 지식경제부와 다시 체결하였다. 2009년 당시 어떻게든 정해진 물량의 M&A를 성사시켜야 하는 상황을 정부가 제시했다고 밖에는 볼 수 없는 것이다.

세계의 석유시장은 매우 급변하며 기업의 M&A는 배럴당 유가가 1불만 차이가 나도 인수금액은 천문학적 차이를 동반한다. 또한 시장 상황이 매수자 우위인가 매도

자 우위인가에 따라 인수금액은 큰 차이가 날 수 밖에 없다. 따라서 M&A는 매우 신중하고 치밀하게 전략을 준비하여 비밀리에 협상을 진행하여야 하며 M&A 이후 자회사를 통해 창출할 수 있는 가치를 매우 체계적으로 산출해야만 하는 과정이다. 이미 석유공사가 해외기업의 대규모 인수에 나서고 있으며<sup>8)</sup> 정부가 시점을 정해놓고 있다는 사실이 시장에 알려졌다면 협상은 이미 매도자에게 반 이상 기울어진 것이나 다름없는 것이다. 대통령이 임명한 사장이 정부가 제시한 목표를 어길 수 없고 시한마저 정해져 있는 상황에서 발생할 수밖에 없는 일이 발생하고 만 것이다.

## 5. 해외자원개발정책과 사업환경의 문제점

2001년부터 국가주도로 이루어진 해외자원개발의 정책적 방향성에도 과연 문제점이 있지는 않은지 또한 자원개발 공기업이 현재의 공기업 운영체제에서 가질 수밖에 없는 근본적 한계가 있는 것은 아닌지 짚어볼 필요가 있다.

### 1) 자주개발률 확대, 과연 문제인가?

수차례 언급했듯 자주개발률 확대는 정부가 해외자원개발을 국가적 아젠다로 설정하여 추진한 이래 한 번도 변함없이 설정되어온 정책적 목표이다. 물론 자주개발률 확대가 여론의 못매를 맞으며 현 정부는 이를 다소간 변경하는 듯한 자세를 취하고 있다. 자원개발 지표의 명칭을 ‘자주개발률’ 대신 ‘자원개발률’로 변경한다는 것인데 이는 ‘自主’라는 명칭 때문에 현재 국내에 도입되고 있는 자원량으로(협회의 개념) 오해를 초래한 측면을 감안하여 기존 ‘생산량’ 개념의 지표는 유지하되, 평시 도입을 하지 않더라도 간접적으로 경제적 기여가 가능한 물량을 포함한다는 것이다. 그러나 기존의 ‘자주개발률’도 도입여부와 상관없이 국내 기업이 생산하는 모든 물량을 포함하는 광의의 개념을 사용해왔기에 그 의미가 근본적으로 바뀐 것은 아니다.

자주개발률 확대는 자원빈국의 현실에서 무시할 수 없는 척도이다. 해외 또는 국내에서 자원을 발견하고 확보하는 것 자체가 자주개발을 의미하는 것이기에 국가가 이의 확대를 일관되게 추진하는 것은 결코 문제가 될 만한 것은 아니다. 더불어 석유개발 산업은 전형적인 고위험 산업으로 세계시장에서 살아남을 수 있는 독자역량과 규모를 갖추기 전까지는 민간이 담당하기도 어렵고 국가가 민간에게 그러한 목표를 부여하기도 어렵다. 결국 자주개발률 확대와 이를 위한 공기업의 양적 성장은

8) “아다스 실패 후 자금 동원 자신감, 해외석유사 5곳 M&A검토”(서울경제신문, 2009. 9. 10) : M&A 대상으로 현재 5곳을 한꺼번에 보고 있다. 개별회사로는 하루 생산량이 20만 배럴에 못미치지만 2~3개를 한번에 공략해 20만 배럴 선이 되도록 할 방침

안정적인 연간 생산량과 이의 유지를 위한 매장량 대체율이 충분히 지속되기 전까지는 지속되어야 할 과제임이 분명하다.

문제는 이의 방식이다. 마감시점을 두고 연간계량목표를 부여함은 물론 사장 및 기관평가를 통해 시장상황의 변화를 고려하지 않고 인위적으로 추진한 것이 문제이다. 정작 중요한 것은 자주개발률 확대를 위한 석유개발사업 환경을 제대로 조성하는 것임에도 이를 게을리 했다고 볼 수밖에 없다.

## 2) 자원외교와 해외자원개발의 혼동

자원외교와 해외자원개발이라는 말은 은연중에 혼용되고 있다. 이는 커다란 문제점을 야기하는데 자원외교는 단지 해외자원개발을 하기 위한 하나의 방법일 뿐임에도 불구하고 자원외교의 필요성 논의가 해외자원개발의 필요성 논의와 등치됨으로써 해외자원개발이 불필요할 수 있다는 가정상황을 제시하기 때문이다.

자원외교는 제2차 해외자원개발 기본계획에서부터 본격적으로 언급되었다. 에너지 자원이 자국의 영향력 확대를 위한 국가의 전략적 수단으로 활용되고 있음을 감안할 때, 최소 연 2회 이상 자원부국과의 정상외교를 하는 등 정상차원에서의 자원 확보 노력이 전개되어야 한다는 것이다. 이는 지난 2012년의 제4차 기본계획까지도 그 중요성이 언급된다는 측면에서 해외자원개발의 주요한 방법론이었다. 그러나 이명박 정부의 자원외교가 문제가 되기 시작한 이후에 발표된 제5차 기본계획에선 그 어디에서도 자원외교라는 말을 찾아볼 수가 없다. 정부의 정책이 여론의 상황에 따라 오락가락하는 현실을 보여주는 것이다.

자원외교는 미국, 중국, 일본 등 선진국에서 국가의 에너지자원 안보를 위해 필수적으로 이루어지는 행위이다. 개별 기업의 자원개발 사업이 기업의 노력만으로 뛰어넘기 힘든 부분을 국가가 지원해주는 것이 당연하기 때문이다. 문제는 이제껏 先자원외교 後개발사업의 방식으로 이루어져 왔다는 데에 있다. 즉 정부중심의 외교적 결과물에 의한 사업이 공기업에 부여되는 Up-Down 방식으로 진행되어 왔기 때문에 공기업은 기술적 경제적 사업성 여부보다는 정치논리 또는 외부 압력에 자유롭지 못한 상황에서 의사결정을 내리게 되는 문제가 발생해온 것이다. 자원외교는 민간이든 공기업이든 광구입찰, 지분참여, 석유기업간 협력체계 구축 등 석유사업을 진행하기 전 애로사항이 발생할 경우 이를 정부가 외교를 통해 지원해주는 방식으로 이루어져야 한다. 또한 정부와 기업은 이를 위한 치밀한 전략을 사전에 세우고 외교에 접근해야 하며, 정권의 실세가 먼저 움직이는 등의 외교적 활동은 오히려 각종 리베이트

발생의 우려가 있음을 고려할 때 제도적으로 차단할 수 있는 장치를 만들어야 한다.

### 3) 정책적 방향성의 잦은 선회와 일관되지 못한 투자

정부의 해외자원개발 전략과 방향성은 3년(현행 5년)마다 10년 단위로 작성되는 기본계획에 의거한다. 이를 다시 이야기하면 장기적 안목의 방향성이라고 이야기는 하지만 작성주기인 3년(현행 5년)마다 변경이 가능하다는 점에서 10년 단위라는 계획기간은 사실상 의미가 없다고 봐야한다. 이는 2007년의 3차 기본계획과 2010년 4차 기본계획의 명확한 차이에 의해서도 나타난다. 정책방향성의 변화 내용은 앞에 언급했으므로 생략한다. 다만 그 변화가 정권 또는 정부의 교체로부터 발생하고 있다는 점이 문제이다. 2013년 5차 기본계획의 경우에도 앞서 지적했듯이 자주 개발률 목표의 수정 및 자원외교의 삭제, 탐사 및 개발광구 중심의 사업방식 등으로 패러다임 자체를 바꾸어 버렸다. 해외자원개발의 장기성을 언급하면서도 단기 실적이 좋지 않거나 여론이 좋지 않으면 바로바로 정책적 방향성을 선회하는데 이는 결코 해외자원개발에 도움이 되지 못한다. 단기계획과 장기계획은 구분지어 수립되어야 한다.

해외자원개발에 대한 정부의 투자가 일관성 없이 오락가락하는 것도 문제이다. 정부의 유전개발출자는 석유공사 대형화 방안이 나온 이후 대폭적으로 증가하여 2008년 이후 4년 동안 출자된 금액만 4조가 넘어선다. 그러나 2014년에는 아예 유전개발 출자가 이루어지지 않아 정부의 해외자원개발 지원의 의지와 일관성이 매년 의심받을 수밖에 없는 상황을 연출하고 있다. 우리나라는 이미 셰일오일 및 가스 등 비전통적 오일의 개발생산 기술력이 타국에 비해 한참 뒤쳐진 상태이다. 하루빨리 정부의 지원과 과감한 투자를 통해 기술개발에 나서고 적어도 Test bed를 형성할 수 있는 광구를 확보해야만 하는 실정이다. 그러나 석유공사는 이미 이에 대한 예산확보 및 정부출자에 실패하였다. 국가의 해외자원개발에 대한 철학이 어느 수준인지 가늠해볼 수 있는 대목이다.

<표 2> 정부의 2008년 이후 유전개발 출자 현황

(단위 : 억원)

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
출자액	12,299	7,346	14,807	8,350	7,717	2,935	394
유전개발	9,647	5,094	12,556	7,100	6,903	2,200	0

#### 4) 단기성과 위주의 획일적 공공기관 경영평가

현재의 공공기관 정부경영평가제도(이하 정부경평)는 사실상 공공기관을 정부의 정책적 방향성에 맞게 이끌 수 있는 가장 강력한 수단이다. 가장 문제가 되는 것은 1년으로 되어 있는 경영평가의 주기이다. 석유개발은 앞서 지적한대로 투자기간 및 성과창출의 사이클이 최소 5년 이상이 소요되므로 한해 실적을 통한 정부경평은 그 자체로 부실한 투자를 초래할 수밖에 없다. 정부의 기본계획이 3년(현행 5년) 주기로 작성된다면 평가주기도 최소한 이와 같아야만 그 계획에 의한 실적을 정당하게 평가받을 수 있다.

또한 현행 정부경평 하에서는 부가가치(당기순익)의 계량적 측정치가 생산성 관련 지표에 모두 절대적 영향력을 행사하는데 만일 석유공사가 유망사업에 투자를 결정하고 이행했다면 당해년도 수익성은 악화될 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 또한 투자효과는 4~5년 이후에 발생하기 때문에 이를 측정할 수 있는 지표도 전무한 실정이다. 하베스트사의 M&A시에도 1년 단위의 계량목표로 인하여 성급히 자회사 인수를 추진하면서 부실이 발생한 것은 익히 알려진 사실이다.

석유공사 및 가스공사는 시장형 공기업 1군에 포함되어 한국전력, 도로공사 등과 같은 평가군에서 평가를 받고 있다. 즉 자원개발 공기업을 기간산업 공공기관과 같은 잣대로 상대평가를 하고 있는 것이다. 이는 평가 결과에 대한 신뢰성을 크게 추락시키는 요인이 되어 평가를 바탕으로 한 동기유발 기능은 없어진지 오래이다. 더불어 평가단 내에 석유산업을 이해하는 전문가가 전무한 실정으로 평가단이 개편될 때마다 석유산업 특성 및 현황을 거꾸로 설명해줘야 하는 아이러니가 발생하고 있다.

#### 5) 정부의 지나친 감사와 비용통제

36년의 역사를 가진 석유공사가 질적 성장이 늦어진 근본적인 원인은 정부의 지나친 통제와 간섭이 작용했기 때문이다. 석유산업의 특성상 의사결정은 전략적이고 빨라야한다. 그러나 정부의 관리감독과 잦은 감사, 무수한 의사결정절차 들은 이를 불가능하게 하고 있다. 또한 정부의 잦은 요구자료 작성 및 현황보고, 기타 행정지원 업무 등에 투입되는 시간과 인력이 과다하여 성과창출이 어려운 상태이다.

자원개발 기업의 특성상 단발성 비용투입, 다양한 수준의 인력 활용, 창조적 일터문화 등이 필수적임에도 불구하고 획일적인 공기업 통제로 이것이 불가능한 상태이

다. 인력채용, 인사운영, 보수운영, 조직관리 전 분야에 대해 정부가 가이드라인으로 통제하여 시기별 조직별 특성에 맞는 기업운영도 불가능하다. 일례로 특정부문의 전문가가 필요하여 외부에서 영입하고자하는 경우에도 이들과 기관종사자들의 기본 급여 차이가 배에 가까울 정도이기 때문에 이들을 정규직으로 뽑을 수 없는 한계를 가지고 있다.

## 6) 석유개발산업의 이해부족

전 사회적으로 석유개발산업에 대한 이해가 매우 부족하고 산업을 육성할 수 있는 인프라가 갖춰져 있지 못한 부분도 근본적 한계로 작용하고 있다. 정부의 정책수립 및 실행 전 단계에서 행정 관료의 석유산업에 대한 이해도가 극히 낮으며 사회 전반에 석유개발 관련 전문가의 부족으로 올바른 비판기능도 이루어지지 못하고 있다. 주무부처 사무관 중 관련분야 전공자는 전무하며 단기간의 순환보직으로 인해 조직 내에 석유개발산업에 대한 제대로 된 이해를 갖춘 관료를 찾아보기 힘든 실정이다. 사무관, 과장, 국장 교체시마다 업무보고를 해야 함은 물론 지속 추진하던 과제도 중단되거나 예산이 삭감되는 사례가 다수이다.

이는 국회도 마찬가지로 국정감사는 정치적 이슈를 중심으로 진행되는 경향이 강해 정책감사에 의한 근본적 개선은 미흡한 실정이다. 공기업의 1년 주기 사업감사는 석유개발에 큰 도움을 주지 못하며, 자원개발 기업의 극비사항을 이토록 자주 감사하는 나라는 우리나라 이외에는 찾아보기 힘들다. 국회의원의 요구자료 작성에 투입되는 인원이 현원의 절반이 넘을 정도로 국정감사 시즌에는 모든 업무가 마비될 뿐더러 감사의 압박으로 인해 도전적이고 창의적인 업무가 실종되고 있다. 석유개발산업을 육성하고 정책적으로 장려하기 위해 지속적으로 활동하는 국회의원도 매우 적다.

## 6. 제5차 해외자원개발 기본계획의 문제점

2013년에 발표된 제5차 해외자원개발 기본계획은 기존의 기본계획의 패러다임을 근본적으로 바꾸어버렸다. 핵심주체에 민간을 포함시킴은 물론 재정지원도 민간투자 지원 중심으로 수정하였다. 또한 주요 사업방식을 해외기업 M&A에서 탐사광구와 운영권 사업 확보로 수정하였다. 패러다임의 수정 배경에는 역시 최근에 이루어지고 있는 해외자원개발 및 전 정부의 자원외교에 대한 부정적 인식이 작용하였다고 볼 수 있다.

	기존 패러다임	新정책 패러다임
정책목표	해외자원개발 물량 확대 (공기업 대형화)	국가 자원개발 역량제고 (산업 경쟁력 강화, 일자리 창출)
핵심주체	공기업	공기업+민간기업
주요 사업방식	해외기업 M&A, 생산광구·非운영사업 지분투자	탐사광구와 운영권 사업 확보
공기업 목표	생산량 확대	▶ 탐사성공률, 투자효율성 제고
재정지원	공기업 출자 중심	민간투자 지원 중심
인력양성	학사급 인력 중심, 인력양성 기반 마련	석·박사급 등 고급인력 양성, 해외협력 강화
기술개발	소규모, 실험실형 R&D, 대학연구소 주도	대규모·현장 실증형 R&D 산·학·연 협력 프로그램

[그림 2] 제5차 해외자원개발 기본계획의 정책방향

해외자원개발을 기존처럼 공기업이 주축이 되어 담당해야 하는가에 대한 논의는 사실 간단하지만은 않다. 다만 과거와 달리 자원개발시장의 진입장벽이 매우 높아진 점, 투자회수기간이 장기로 소요된다는 점, 석유개발이 비전통 원유 개발 중심으로 옮겨가고 있다는 점, 아직까지도 산유국과의 정치적 외교가 필요하다는 점 등을 고려하면 당분간 민간이 해외자원개발에 본격적으로 뛰어들기는 쉽지 않은 상황이다. 공기업과 민간기업의 참여수준을 일률적으로 결정하기도 어려울뿐더러 민간기업의 참여를 유도하기 위한 정책적 지원은 사실상 실패 시 비용보전 등 물리적으로 해결하기 어려운 영역이라는 사실도 고려되어야 한다. 결국 아직까지는 국가가 공기업을 통해 해외자원개발을 주도적으로 지속해야 한다는 데에 무게가 실릴 수밖에 없다.

사업방식의 선회에 있어서도 문제가 있다. 탐사사업 및 운영사업 중심의 유기적 성장의 방법론 등 현실적 논의가 포함되어 있지 않을뿐더러 탐사사업을 중심으로 자원개발을 하기 위한 구체적 정책이 결여되어 있다. 수차례 언급했듯 해외자원개발 시장은 이미 비전통 개발 방식으로 전환되고 있다. 그러나 우리나라는 그간 이에 대한 준비가 미흡하여 비전통 자원 개발을 위한 내적 역량이 극히 부족한 실정이다. 경우에 따라서는 이미 비전통 자원개발 부문의 기술력과 광구를 보유한 기업을 M&A함으로써 시장에 진입해야만 할 수도 있다. 때문에 단순히 M&A는 무조건 지양하고 탐사사업만을 한다는 식의 발상은 매우 경직된 사고이다.

더불어 자주개발물이라는 용어를 자원개발물로 대체하는 이유도 명확하지 않다. 지난 시기의 해외자원개발은 자주개발물 목표 때문에 문제가 있었던 것은 아니다. 목표를 구간으로 나누어 공기업에 단기 계량목표로 제시해왔던 것이 문제이다. 자원확보량을 에너지안보의 측면에서 비율로 설정하고 있는 정책적 목표는 유지될 수밖에 없다. 따라서 오해 불식이라는 이유로 표현을 고치는 차원의 노력이 아닌 목표를 달성하는 과정에 대한 전략적 방향성을 서둘러 마련하는 노력이 선행되어야 한다.

## 7. 향후과제 및 방향성

석유공사 대형화를 필두로 한 과거 정부들의 해외자원개발이 많은 문제점을 양산한 것은 분명 사실이다. 그리고 이것이 공기업에 대한 단기간의 과도한 계량적 목표 부여 및 정부의 공기업 통제의 구조적 문제점 등에서 기인함은 이미 언급하였다. 또한 자주개발물의 확대 또는 석유공사의 대형화 자체가 문제라기보다는, 대형화의 과정 즉 전략적 방향성이 문제였다는 점도 짚어 보았다. 다만 당시 이루어진 대형화의 방법론에 대해 문제제기를 조금 더 하지 않을 수 없다.

당시 지식경제부 및 석유공사는 석유공사 대형화의 실행방법으로 단기 개발-생산 광구의 확보 및 이를 위한 석유기업의 적대적 인수합병(M&A)을 택하였다. 하지만 이러한 전략의 선택이 이루어진 기간은 단 수개월에 지나지 않는다. 석유공사 대형화를 대통령이 2008년 3월에 지시했고 전략이 수립된 것은 같은 해 6월경이니 충분한 검토가 이루어지기에는 짧은 수밖에 없는 시간이다. 또한 대형화의 목적이 불분명했다. 사업리스크의 분산, 규모의 경쟁력 확보, 자원외교 극대화가 대형화의 필요성으로 언급되었으나 이는 장기적 방향성에서 언급할 수 있는 당연하고도 선언적인 과제이지 M&A 위주의 단기 대형화를 추진하기 위한 목적으로 제시되기에는 구체성이 미흡하다는 것이다. 즉 해외자원개발을 위해 특히 취약하다거나 전략적으로 선택해야하는 부문 또는 대상기업이 존재하고 이를 위해 M&A를 선별적으로 추진한 것이 아니라 단지 대형화의 목적만을 위해 M&A가 추진되면서 부작용이 발생한 것으로 이해해야한다.

결국 ‘석유공사 대형화’의 문제점에 대하여 우리가 결론지을 수 있는 있는 것은 정책의 단기적 수립 및 정부의 강제할당식 목표 부여를 통한 이행 그리고 이를 가능케 하는 공기업 지배구조라 할 수 있다. 이런 관점에서 향후 과제 및 방향성을 고민해봐야 할 것이다.

## 1) 국가 정책 수립과정의 근본적 개선

해외자원개발 기본계획의 수립 과정부터 개선되어야 한다. 10년 단위의 해외자원개발 기본계획을 수립하는 과정은 대략 착수 및 용역 7~8개월, 공청회 1~2회 실시 및 관계부처 협의, 기본계획 확정 순이다. 계획을 수립하기 전후 정부차원에서 진행되는 전문가 포럼이나 연구소의 정부과제 등은 극히 적은 실정이다. 더불어 기본계획을 수립하는 주관부처의 담당자가 수립시점마다 다른 것은 물론 자원개발 분야의 전문가도 아니다. 정권 또는 정부의 교체, 심지어 장관의 교체에 따라서도 정책의 방향성이 달라질 수 있다. 기본계획이 근거로 삼을 수 있는 확고한 장기 전략이 존재하는 것도 아니다. 때문에 각종 외생변수 출현 또는 여론의 변화에 따라 빈번하게 계획이 수정된다. 지금이라도 국내외 전문가를 통한 검토와 검증 과정을 거쳐 장기 전략을 수립하고 장기 전략에 기반하여 변화에 유연하게 적용될 수 있는 단기계획들이 마련되어야 한다. 또한 이는 정부의 주도 및 지원 하에 이루어지되 그 수행은 나름의 독립성을 확보할 수 있는 연구기관 등에 의하여 진행되는 것이 타당할 것이며 석유산업에 대한 근본적 이해를 제고하는 과정도 선행되어야 한다.

## 2) 공공부문과 민간의 역할에 대한 확고한 정립

해외자원개발 사업을 공공부문과 민간부문 중 누가 수행해야 하는가에 대한 다양한 의견들이 존재한다. 그러나 이는 매우 무의미한 논의이다. 국제경제에서 해외자원개발은 철저히 시장에 의해 움직이고 있다. 국내 민간기업들도 수익 창출이 가능하다고 판단할 때는 자유의사로 투자할 수 있고 사업을 확장할 수도 있다. 그러나 앞서 언급한바 이미 기술력과 정보력, 경험과 정보에 기반한 인적역량 면에서 함부로 진입하기에는 그 리스크가 크기에 민간이 활발한 투자를 하지 않을 뿐이다. 국가가 인위적으로 민간기업을 통제하여 해외자원개발사업을 강제할 수 없는 상황에서 남은 선택은 공공부문밖에는 없다.

새누리당이 발표한 공기업 7대개혁과제에서 탐사는 공공부문이 주도하고 개발생산 단계는 민간이 주도한다는 발상 또한 석유산업에 대한 근본적 몰이해에서 나온 대안이다. 광구 및 자산에 대한 투자는 탐사시점부터 개발생산 운영까지의 전 과정에 대한 기술 및 경제성 평가에 의해 이루어진다. 세계 어느 석유개발기업도 탐사, 개발, 생산을 분리하여 어느 하나를 주력화하지 않는다. 오히려 각 단계의 자산 포트폴리오를 균형있게 가져가는 것이 중요하다. 국가전략에 의한 해외자원 확보사업은 공공부문을 통하여 일관되게 펼쳐나가되 장기적으로는 민간의 진출 및 투자가 활성화될 수 있도록 사회적 기반의 확충, 공공부문을 통한 기술력의 공유 및 공동투자

사업 확대 등에 힘써야 한다.

### 3) 자원개발 공기업의 지배구조 개선

자원개발 공기업은 정부로부터 독립성을 확보해야 한다. 이는 민간부문으로의 이동을 의미하는 것이 아니라 정부 정책의 이행기능은 수행하되 그 이행을 위한 사업수행은 철저히 독립적으로 이루어져야 한다는 의미이다. 정권이나 주무부처 담당관의 변경여부에 관계없이 장기적 안목에서 수립된 정책을 일관되게 실행할 수 있는 자율경영이 보장되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 공공기관장의 추천과 심사권한을 가지고 있는 공공기관운영위원회(이하 공운위)의 독립성이 우선 보장되어야 한다. 현재의 공운위는 사실상 대통령의 낙하산 인사를 가능케 하는 채널로 기능하고 있고 전혀 개선되고 있지 못하다. 특히 자원개발 공기업의 경우 기관장에 대한 공모자격을 보다 구체화함은 물론 역량과 자격을 객관적으로 검증할 수 있는 장치의 마련이 필요하다. 또한 기관장은 임명당시 맺은 경영계약만을 가지고 직을 수행해야 하며 경영계약은 1~2년의 물량목표를 대상으로 체결되어서는 안 된다.

의사결정이 이루어지는 이사회 구성 및 운영 요건을 엄격히 하는 과정도 필요하다. 전문성이 결여된 비상임이사가 이사회에 진입할 수 없도록 함은 물론이고 일정 규모 이상의 예산투입과 조정이 필요한 사업에 대하여는 사전설명 및 검토절차를 더욱 강화해야 한다. 자원개발사업은 정보보안과 신속한 의사결정이 핵심이다. 잦은 감사와 기관보고는 이를 불가능하게 한다. 정부의 계획에 의거하여 세부적으로 실행되는 사업은 공기업에 철저히 맡기고 평가 및 감사는 종료시점에서 이루어져야 한다. 공기업 내부의 예산과 인사 조직 관리에 대한 자율성을 철저히 보장하여 자원배분의 유연성을 확보토록 하여야만 국제 무대에서 살아남을 수 있다.

### 4) 자원개발 공기업에 대한 정당한 평가체계 마련

해외자원개발 공기업의 정부경평은 기존과는 완전히 다른 틀로 이루어져야 한다. 평균 10년 이상, 최소 4~5년이 걸리는 사업의 속성에도 불구하고 1년 주기로 평가가 이뤄진다면, 정권에 의한 낙하산 인사의 폐단과 맞물려, 무리한 투자, 잘못된 결정이 이루어질 수밖에 없다. 순이익의 연간 증감을 위주로 이루어지는 평가로는 과감한 투자와 과감한 문제 해결이 불가능하다. 투자할 사업엔 투자하고 철수할 사업에선 철수할 수 있어야 한다. 단순 손익 뿐만 아니라 사업 시작과 종료단계에서 이루어진 의사결정의 적절성이 평가되어야 하고 정부의 자원개발 전략 이행을 위한 전문성 확보와 역량확보가 착실하게 이루어지고 있는가도 중요 지표가 되어야 한다.

또한 분야가 다른 공기업들과 경쟁하고 있는 현재의 평가군 분류 문제도 해결되어야 한다. 독점적 지위를 갖고 국내 기간산업을 책임지는 여타 공기업과 달리, 자원개발 공기업들은 해외를 무대로 글로벌 수위권의 기업들과 생존경쟁을 펼쳐야만 한다. 그 목적 및 역할, 성장과정이 서로 다른 대상을 획일화된 기준으로 상대평가를 통해 줄 세우는 것은 평가의 본래 목적을 도외시할 수밖에 없는 결과를 만들어낸다. 평가 체계의 근본적 변화가 필요하다.

### 5) 지속적 투자와 상하류 균형발전

해외자원개발을 위한 국가적 투자는 지속되어야 한다. 석유공사의 대형화기간동안 투입된 4.1조원을 회수하기 전에는 추가적인 투자를 할 수 없다는 일각의 논리는 해외자원개발에 대한 몰이해로부터 출발한다. 오히려 해외자원개발을 중단하자는 논리나 마찬가지로이다. 석유공사는 아직도 석유개발기업 순위에서 세계 70위권에 머무르고 있다. 가장 시급한 것은 기술인력의 양성 및 양적 확충, 신규사업(탐사사업)을 위한 지속적 투자이다. 석유공사는 대형화 이후 일생산량은 4배(5만b/d→20만b/d), 매장량은 2.5배(5억배럴→13억배럴) 증가하였으나 자체 인력 증가는 2배 수준에도 미치지 못하여 보유자산을 관리하기에도 심각한 인력난을 겪고 있다. 사업의 건전성을 높이기 위해서라도 전문인력의 확보 및 역량확대가 시급하다. 자원개발 기업은 신규사업을 하지 않으면 결국 기존에 확보한 자원량의 고갈로 인해 지속할 수 없다. 또한 비전통 자원의 개발 및 확보가 이루어지지 않으면 향후 자원개발 시장에서 더욱 뒤쳐질 수밖에 없다. 향후 비전통 분야를 중심으로 한 신규사업은 일정규모 이상 지속적으로 이루어져야 한다. 실패사업에 대한 비판과 유가시장의 변화 등을 이유로 하여 정책적 방향성이 오락가락하지 말아야 한다. 장기적으로는 메이저 기업들과 같이 상류와 하류가 서로 보완적으로 발전할 수 있도록 하는 방향 전환도 고민되어야 한다. 단기적으로는 오일허브 및 동적비축과 연계한 석유개발 분야 성장방안들이 구체화될 필요가 있다.

## 8. 결론

지난 정부의 자원외교 및 해외자원개발은 몇몇 성과에도 불구하고 이미 혈세낭비라는 국민적 비판에 직면했고 따라서 문제가 있는 부분에 대해선 명확히 책임규명 및 처벌이 이루어져야 한다. 그러나 단순히 표면적으로 드러난 문제에만 집중하면 결코 올바른 모습의 해외자원개발은 이루어질 수 없다. 석유·가스를 비롯한 전략 자원

의 확보에 관하여, 그 추진 과정의 잘잘못 또는 효율성만을 이유로 국가 차원의 전략과 정책을 포기한다면 자원속국의 오명을 후손들에게 남겨줄 수밖에 없다. 자원개발을 담당하고 있는 공기업 및 공기업의 직원들이 죄인으로 낙인찍혀서도 안 될 일이며 오히려 그간 제기되어온 슬한 문제들을 개선할 수 있는 절호의 기회로 삼아야 한다.

국가정책의 수립 및 이행과정에 문제가 있다면 이를 바로잡는 것이 가장 중요하다. 자원개발 공기업의 지배구조 및 관리감독체계 개선과 공기업 내부의 역량강화에 힘써야 한다. 무엇보다 국가의 에너지자립과 경제발전을 위해 해외자원 개발 공기업들이 담당해야 할 일들과 가치를 재평가함으로써 해외자원개발이 정권 및 정부의 교체와 상관없이 국가의 백년대계 안에서 자율적이고 일관되게 추진될 수 있는 가치철학을 만들어야 할 것이다.



## 공공연구 분석

- 서열화된 경영평가, 성과연봉제 이대로 좋은가?



# 서열화된 경영평가, 성과연봉제 이대로 좋은가?

- “경쟁보다 협력이 중시되기 시작” 리뷰

한국노동사회연구소  
노광표 소장

2015년 공공기관의 경영평가를 담당할 단장·부단장이 선임되는 등 경영평가 일정이 본궤도에 올랐다. 공공기관들은 3월말까지 제출해야 할 전년도 경영실적보고서 작성에 정신이 없고, 공공기관노조들은 경영평가제도의 문제점을 보완하기 위한 제도 개선 공론화에 분주하다.

그런데 공공기관 경영평가제도는 1984년 도입된 이래 학계와 시민사회의 꾸준한 문제제기에도 불구하고, 부분적인 땀질식 처방은 있었으나 그 방식 및 운영의 골격은 변경 없이 유지되고 있다. 국민이 주인인 공공기관의 효율적 운영과 공공성 제고를 위해 공공기관에 대한 평가가 필요하다는 점에 대해서는 누구도 이의를 제기하지는 않을 것이다. 그러나 세계 어느 나라보다도 꼼꼼한 평가지표를 갖고, 그것도 매년 실시하고 있지만 공공기관의 과다 부채 및 방만경영(?) 논란은 정권이 바뀔 때마다 반복되는 양상이다. 더욱이 이명박정부 5년 동안 공공기관의 빚이 두 배 증가했다는 사실만으로도 공공기관 평가를 주도했던 기획재정부와 경영평가위원들은 그 책임에서 자유롭지 못하다. 하지만 공공기관 부실화의 책임자들은 자신들의 잘못과 책임에 대해서는 일언반구 없이 또 다시 경영평가의 칼날을 휘두르며 공공기관노조들을 과다 부채의 주범으로 만들어 놓았다.

경영평가에 있어 가장 중요한 쟁점은 경영평가가 전제하고 있는 공공기관 경쟁력 강화 방안에 대한 철학적 뿌리이다. 정부가 경영평가를 실시하는 이론적 논거는 크게 두 가지로 요약할 수 있는데, 하나는 소유-대리인 이론이고, 다른 하나는 성과관리제도에 있다.

먼저, 소유-대리인 이론(principal-agent theory)에 따르면 공공기관의 주인인 국

민의 공적 이익을 지키기 위해서는 공공기관의 경영진 및 노동자들의 담합을 막아야 하고, 이를 위해서는 외적 통제장치로 경영평가가 필요하다는 주장이다. 즉, 자기목적의 추구, 위험회피 행동, 동기유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 해소하기 위해서는 각 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다는 논지이다.

다른 하나는 신공공관리론(NPM)에 입각한 성과평가 및 차등적 보상체계이다. 공공기관에 성과의 중요성이 부각되기 시작한 것은 신공공관리 사조가 본격 유입된 외환위기 이후였다. DJ정부 이후 현 정부에 이르기까지 신공공관리론에 입각한 경영평가제도는 공공기관의 인력, 사업, 활동을 점검하고 관리하는 통제 장치로서 자리잡았다. 경영평가에 따른 기관 서열화 이후 공공기관을 바라보는 잣대는 공공성 보다는 효율성으로 바뀌었고, 기관 사업을 얼마나 효과적으로 잘 수행하고 있는가보다는 경영지표에 따른 관리를 얼마나 잘 수행했느냐로 결정되었다.

하지만 공공기관 경영평가의 유용성과 효과성에 대한 근본적인 문제가 제기되고 있다. ‘소유-대리인’ 이론에 대항하는 ‘청지기 이론’이 그것이며, 강제적인 등급부여 평가방식의 폐기이다. 먼저, 청지기이론은 공공기관 종사자들의 조직 내의 역할에 대하여 대리인이론과는 상반된 입장을 갖는다. 대리인이론이 인간의 본성을 개인주의적이고, 이기주의적으로(self-serving) 가정한다면, 청지기이론은 집단주의적이고, 조직 지향적(pro-organizational)인 것으로 가정한다. 즉, 공공기관 종사자들이 대리인(agent)이 아니고, 청지기(steward)인 경우 종사자들은 개인의 목표를 달성하는 것 보다 조직의 목적을 달성하는 데에서 더 만족을 느끼고, 종사자들의 이해와 조직 내지는 국민들의 이해가 일치되는 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 공공기관의 경쟁력과 효율성은 외부 감시와 통제와 함께 내부 구성원의 자긍심과 책임성을 높이는 정책이 병행될 때 더 강화될 수 있다는 것이다.

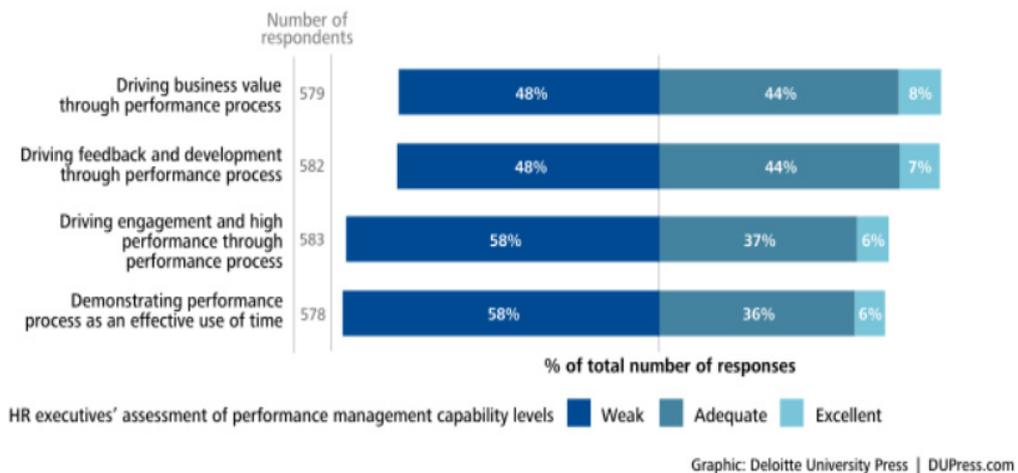
다음으로 우리나라 공공기관에서 금과옥조(金科玉條)처럼 취급되고 있는 상대평가식 차등적 보상제도가 세계 선진기업에서 폐기되고 있다. 엘지경제연구원이 2015년 1월 28일 펴낸 ‘기업의 평가제도’ 보고서<sup>1)</sup>에 따르면, ‘경쟁’을 앞세운 기존의 등급별 상대평가에서 탈피해 조직 내부 구성원들 간의 ‘협력’을 중시하는 새로운 평가방식으로 전환하는 기업이 최근 늘고 있다는 것이다.

보고서의 세부 내용을 보다 자세히 보자. 최근 마이크로소프트는 자사의 경쟁력 약화 원인에 대해 외부 전문가들로부터 자문을 받았는데 그 결과는 “조직 구성원들

1) 원문은 LG Business Insight(2015.01.28), “기업의 평가제도 경쟁보다 협력이 중시되기 시작” 임. [www.lgeri.com](http://www.lgeri.com) 참조 할 것

간의 협력을 통한 창의적인 문화 약화”가 원인이라는 지적을 받았다. 협력 문화의 약화 원인으로 지적된 것은 오랜 기간 동안 구성원들을 평가하기 위해 운영해온 ‘스택 랭킹(Stack Ranking)’, 즉 상대평가 기반의 성과관리 제도였다. 동 제도는 조직 구성원들에게 강제로 순위를 매겨 평가하는 제도로 1980년대 잭 웰치(Jack Welch)가 이끌던 GE에서 도입된 이후 글로벌기업들에 우후죽순으로 확산되었던 제도였다. 이 제도는 순위를 매기고 해고한다는 의미에서 ‘Rank and yank’라고 불리기도 한다. Rank and Yank 시스템 또는 활력곡선(Vitality)으로 불리는 인사관리 시스템은 파레토의 80:20의 법칙에서 착안했다고 하는데, 개인별 성과에 따라 직원들을 평가하여 상위 20%는 특별대우를 받으며 핵심인재로 양성되고, 중위 70%는 지속적인 교육훈련을 통해 핵심인재가 될 수 있도록 육성, 하위 10%는 퇴출 대상으로 사직을 권고 받는다. 국내 상당수 기업에서 이 제도는 골격은 유지한 채 3~5 등급으로 더 넓게 설계·도입해 시행중이다. 다만 기업에서는 ‘순위 매기기’나 ‘강제 배분’이라는 용어보다는 ‘인재 평가(Talent Assessment)’, ‘성과관리 절차(performance Process)’, ‘목표관리(Goal-Setting)’ 시스템 등의 부드러운 표현을 쓰고 있지만 실제 운영을 보면 Rank and Yank의 철학과 개념을 크게 벗어나지 않고 있다.

그 동안 ‘성과 관리’ 시스템에 찬사를 보냈던 경영계에서도 동 제도의 부작용에 대해 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 한 글로벌 컨설팅 기업의 설문 결과에 따르면 8%만이 Rank and Yank 시스템이 가치를 창출한다고 한 반면, 58%는 비효율적인 시간 낭비였다고 응답했다(Deloitte University Press, 2014).



[그림1] 성과관리에 대한 HR 담당자들의 평가

또한 잭 웰치와 함께 Rank and Yank 시스템을 실행했던 스마트(Brand Smart) 역시 “회사에는 실제로 생각만큼 많은 저성과자가 없다. 실제와 동떨어진 강제 배분율

을 적용하는 것은 미친 짓이다”라며 전통적인 성과관리 방식을 비판했다. (‘Rank and Yank’ Retains Fans, the Wall Street Journal, 2012). 이렇듯 동 제도는 “상대평가 기반의 성과관리 제도가 단기 성과주의를 촉진하며, 장기 계획 수립을 저해한다. 조직 내 두려움을 촉발하며, 팀워크를 저해하고 내부 경쟁과 사내 정치를 조장한다.”고 지적하였다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위해 마이크로소프트 등 글로벌기업들은 과거 10여년 동안 운영해온 기존 성과관리 제도를 폐지하였다. 사진 편집 프로그램 포토샵 및 PDF 파일 형식으로 유명한 소프트웨어 기업 어도비의 ‘Check-in’, 세계적인 의류기기 제조기업 메드트로닉의 ‘Performance Acceleration’, 세계적인 농산업 회사 카길의 ‘Everyday Performance Management’ 등과 같이 다양한 산업 영역과 조직 규모의 기업들이 평가 제도에서 변화의 모습을 보이고 있는 것이다. 변화된 제도의 운영 방식에는 조금씩 차이가 있지만, 공통점을 확인할 수 있다. 내부 경쟁보다 협업을 촉진하기 위해 상대평가에 따른 등급제도 폐지, 연 1회 성과 리뷰 방식에서 벗어나 수시 피드백 실시, 평가 절차 및 양식 간소화, 평가 및 보상제도 운영에서 관리자의 역할 강화이다.

이상에서 보듯이 ‘상대평가를 기반으로 한 성과관리 제도’의 기본 철학은 ‘서열화와 차등보상’에 있다. 동 제도는 조직 구성원 간 협력보다는 경쟁을 장기비전보다는 단기이익에 몰두하게 만듦으로서 조직 경쟁력을 훼손하는 문제점을 드러내고 있다. 이익을 우선하는 민간 기업에서도 패러다임 전환이 나타나고 있는데, 우리나라의 공공부문은 과거의 이론을 맹신하여 차등적인 성과관리제도를 더 강화하려고 하고 있다. 경영평가제도도 제2차 공공기관 정상화 조치도 핵심은 ‘서열화와 차등 보상’ 확대에 따른 노동시장의 유연성 확보에 있다. 먼저, 공공기관들은 매년 경영평가를 받고 있는데, 평가 결과에 따라 “탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(C), 아주미흡(E)” 등 6등급으로 서열화하며, 이는 경영평가 성과급을 차등적으로 지급하는 기준이 된다.

또한 경영실적이 부진한 기관장 및 상임이사에 대해서는 공공기관운영위원회의 심의의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 더 나아가 2차 공공기관정상화 조치에서는 성과연봉제 적용 대상을 과거 간부직에서 ‘최하위직급 또는 7년 미만 근속자를 제외한 전 직원’으로 확대하는 내용을 담고 있다. 공공기관에 연봉제를 강요하는 것은, 316개 공공기관들의 조직 특성 및 해당 기관의 직종(직무) 차이를 고려하지 않은 것으로, 동 정책이 추진 될 때 저성과자 ‘2진 아웃제’ 등 구조조정 방안이 될 것이다.

이제 공공기관의 경쟁력 및 공공성 강화를 위한 방도는 무엇인가에 대한 보다 근본적인 성찰이 필요하다. 공공기관의 경쟁력과 공공서비스의 질 향상을 위해서는 외적통제와 함께 내적 통제장치가 잘 구현되어야 하며, 조직 구성원들의 책임 있는 업무 수행이 뒷받침되어야 한다. 외환위기 이후 공공부문에 경쟁력 강화 방안으로도 도입된 외적통제 장치의 문제점과 한계를 인정하고, 내적 통제 장치의 효과성 증진 및 직원들의 책임성과 도덕성을 높일 수 있는 방안이 요구된다.

공공기관 직원들의 책임성과 서비스 질 향상의 출발점은 조직몰입(Employee Engagement)에서 출발한다. 조직성과는 다양한 요인에 의해 영향을 받지만, 직원이 얼마나 해당업무를 열정적으로 수행하는가에 따라 달라진다. 이에 많은 조직들은 직원이 주인의식을 가지고 업무를 수행할 수 있기를 열망하며, 그렇게 변화하기 위해 다양한 노력들을 시도하고 있다. 하지만, 이 같은 열정은 단순한 직원만족만으로는 이끌어내기 힘들다. 조직과 직원이 성과를 창출하기 위해 높은 수준의 정신적, 물리적 노력을 추가하는 행동이 지속될 때만 가능하기 때문이다. 이러한 상태를 직원몰입이라고 한다. 우리나라의 공공기관에 대한 꼼꼼한 외부통제장치는 세계적으로 유명하다. 하지만 조직 구성원의 자발성을 이끌어내지 못하는 외적 통제는 지속 가능하지 않다. 조직의 경쟁력과 효과성을 높이기 위한 평가 방식 및 기준에 대한 패러다임 전환이 요구되는 시점이다.

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2186, e-mail: [fkpiu@hanmail.net](mailto:fkpiu@hanmail.net))로 연락주십시오