

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제3호 • 2015년 3월

- **공공부문 동향**  
공공기관운영위원회 정상화 필요성과 개선방향  
공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과
- **이슈 분석**  
정부의 성과연봉제 권고안 비판  
한국 경마산업 건전 발전을 위한 제언  
우리나라 물정책에 대한 정책제언 및  
K-water의 선제적 역할에 대한 고찰
- **공공연구 분석**  
신공공관리와 공공부문 노사관계



전국공공산업노동조합연맹



# 공공부문 정책이슈 보고서

제3호 • 2015년 3월

- **공공부문 동향**
  - 공공기관운영위원회 정상화 필요성과 개선방향 5
  - 공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과 10
- **이슈 분석**
  - 정부의 성과연봉제 권고안 비판 17
  - 한국 경마산업 건전 발전을 위한 제언 25
  - 우리나라 물정책에 대한 정책제언 및  
K-water의 선제적 역할에 대한 고찰 30
- **공공연구 분석**
  - 신공공관리와 공공부문 노사관계 41

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 3월 30일  
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

- 공공기관운영위원회 정상화 필요성과 개선방향
- 공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과



# 공공기관운영위원회 정상화 필요성과 개선방향

2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존 공공기관에 대한 관리체계에 큰 변화를 가져왔고, 그 정점에는 공공기관의 운영 전반을 책임지는 공공기관 운영위원회(이하 ‘공운위’)가 있다. 즉 공운위는 단순히 공공기관 외부지배구조 중의 하나로만 볼 수 없을 정도로 막강한 권한을 가지고 있고, 이러한 이유에서 공공기관 관리정책의 정상화가 공운위에서부터 시작될 필요가 있다.

## 공공기관운영위원회 권한

공공기관을 포함한 조직의 일반적 생애주기를 설립, 운영, 소멸로 본다면, 공운위는 공공기관에 대해 이상의 일련의 과정을 모두 관여하고 있다. 먼저 설립 및 지정 단계를 살펴보면, 기존 기관에 대한 공공기관 지정 및 지정해제와 변경지정에 대한 권한을 가지고 있어 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관운영법’)에 따른 관리체계에 포함시킬지 말지를 결정한다.

다음으로 운영관리단계에서 공운위는 공공기관의 정보공개, 임원 인사, 관리평가, 기능조정과 같은 영역에서 심의·의결 권한을 가지며 공공기관 운영 전반에 관여하고 있다. 특히 공기업의 선임비상임이사 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명과 해임 및 해임건의에 대한 권한을 갖는데, 개별 공공기관 이사회 및 감사와 같은 내부지배구조를 사실상 주도할 수 있을 정도의 영향력이 있다. [그림 1]에서 나타나듯이, 공운위는 상임이사를 제외한 공기업 임원에 대해 심의·의결을 하고, 준정부기관 감사에 대해서도 동일한 기능을 가지고 있다.

마지막으로 조정 및 소멸단계를 살펴보면, 기획재정부 장관은 공공기관이 수행하는

기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합·기능재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립 시 공운위의 심의·의결을 거쳐야 한다.

<표 1> 공공기관 생애주기별 공공기관운영위원회 기능

구분		공공기관운영위원회 기능
설립 및 지정 단계		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기관의 신설 심사</li> <li>■ 공공기관 지정·지정해제·변경지정</li> </ul>
운영 관리 단계	정보공개	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경영공시</li> </ul>
	인사	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공기업의 선임비상임이사 임명</li> <li>■ 공기업·준정부기관의 임원 임명</li> <li>■ 공기업·준정부기관의 임원 해임이나 해임건의</li> </ul>
	관리·평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보수지침</li> <li>■ 경영지침</li> <li>■ 경영실적 평가</li> <li>■ 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부 점검과 개선</li> <li>■ 혁신지원</li> </ul>
조정 및 소멸단계		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기능조정(기능 재조정 및 민영화)</li> <li>■ 기관의 통폐합</li> </ul>

### 공공기관운영위원회의 한계

공공기관에 대한 공운위의 막강한 권한과 영향력에도 불구하고, 그 동안 공공기관에서 공운위의 기능과 연관된 많은 문제가 드러나고 있다.

2014년 한국관광공사 상임감사 후보로 ‘자질과 전문성이 부족한 인사’가 임원추천위원회를 거쳐 왔지만, 공운위는 이를 제대로 심의하지 못한 채 ‘낙하산 인사’ 논란을 빚은 자니윤(본명 윤종승)을 상임감사로 의결하였다. 기획재정부 장관이 공운위 위원장을 맡고 있는 상황에서 공기업 감사에 대한 공운위 의결 이후 기획재정부 장관의 제청 절차는 형식적일 수밖에 없다.

2013년 5월 감사원은 ‘공기업 재무 및 사업구조 관리실태’ 감사결과보고서에서 기획재정부가 2011년 경영평가 시 정부 정책사업에 따른 부채를 ‘정부 정책이행 등을 위해 해당 기관에서 통제 불가능한 사유로 발생한 부채로 정의’하면서 경영평가의 부채비율 평가에서 이를 제외하였음을 지적하였다. 즉 한진, 가스공사, 석탄공사의 해외사업으로 인한 부채는 경영평가에서 제외한 반면, 석유공사, 광물자원공사의 해외사업 부채에 대해서는 경영평가에 포함시키는 문제를 보였다.<sup>1)</sup> 이는 국책사업에

따른 부채의 책임 소재, 기재부의 공운법 위반 여부, 경영평가의 한계 등 다양한 의제가 제기될 수 있지만, ‘경영실적의 평가 기준과 방법’에 대한 심의의결 기능을 갖는 공운위가 제대로 된 기능을 수행하고 있지 못하다는 점은 자명해 보인다.

□ 공기업

기관장	일반기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 주무장관 제청 ⇨ 대통령 임명
	소규모 기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 주무장관 임명
감사	일반기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 기재부장관 제청 ⇨ 대통령 임명
	소규모 기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 기재부장관 임명
비상임이사	전체기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 기재부장관 임명

□ 준정부기관

기관장	일반기관	: 임추위 추천 ⇨ 주무장관 임명
	대규모 등 기관	: 임추위 추천 ⇨ 주무장관 제청 ⇨ 대통령 임명
감사	일반기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 기재부장관 임명
	대규모 등 기관	: 임추위 추천 ⇨ 공운위 의결 ⇨ 기재부장관 제청 ⇨ 대통령 임명
비상임이사	일반기관	: 주무장관 임명
	대규모 등 기관	: 임추위 추천 ⇨ 주무장관 임명

[그림 1] 공기업·준정부기관 임원선임 절차

공공기관운영위원회 개선방향

현재 공운위와 관련된 핵심적 쟁점은 △위원회의 위상과 △위원의 구성으로 압축해 볼 수 있다. 공운위가 공공기관 관리와 평가에 대한 실질적인 역할을 하지 못한 채 기획재정부에 종속된 들러리 기구라는 비판과 더불어 공공기관의 공공성을 강화할 수 있도록 위원의 구성이 다양하지 못하다는 평가이다.

1) 경향신문(2015. 2. 24일자)에 따르면, 기재부는 2013년 사업연도에 대한 경영평가 때부터 해외자원 개발 사업비를 부채비율 산정에 반영한 것으로 확인된다.

먼저 공운위의 위상에 관한 문제이다. 2007년 공공기관운영법 제정 당시 공운위는 공공기관에 대한 정부의 소유권을 행사하는 기구로 위상이 부여되었다. 이는 공공기관이 설립목적에 따라 고유의 기능을 수행함은 물론 공공성이 훼손되지 않도록 관리·감독하는 외부지배구조로서 역할이 내재되어 있다. 하지만 공운위가 경제적 효율성을 강조하는 기획재정부 산하에 위치함에 따라 사회적 공감대를 바탕으로 수립되어야 할 사안들이 편향성을 띠고 있다. 예를 들어 열차 안전사고가 빈발하는 현상에 대해 공공기관 안전인력 수요에 대한 면밀한 분석이 없이 인력감축을 강조하는 것이다.

또한 공운위가 공공기관의 소유권을 행사하는 최고 의사결정기구이지만, 기획재정부 산하 위원회로 위치하고 기재부 장관이 공운위 위원장을 맡고 있다. 공운위는 형식적인 소유권 행사기구일 뿐 기재부가 실질적인 영향력을 가지면서 공공기관에 대한 소유권 기능이 기재부에 과도하게 쏠려 있다.

한편 앞에 사례에서 확인할 수 있듯이, 공공기관 내 낙하산 인사가 반복되는데 공운위가 공공기관 임원선임 절차에서 견제장치로 역할을 하지 못하고 있다. 즉 공운위가 기획재정부 산하에 위치함에 따라 기획재정부 장관이 위원장인 공운위에서 의결하고 기획재정부 장관이 제청하거나 임명하는 형태를 띠고 있기 때문이다.

공운위의 위상은 공공기관에 대한 정부의 소유권 행사 범위를 어디까지 할 것인가, 소유권 기능과 정책규제 기능을 어떻게 운용할 것인가 등에 따라 조정될 수 있다. 이러한 공공기관에 대한 정부의 소유·지배구조에 대한 논의를 바탕으로 현행 기획재정부 산하 자문위원회인 공운위의 위상을 조정할 필요가 있다. 이에 대해 노사정위원회 공공부문발전위원회의 김주영 위원(공공노련 위원장)은 현행 기획재정부 산하 자문위원회에서 국무총리실 또는 대통령 직속 행정위원회로 격상시키는 방안을 제시하고 있다.

다음으로 공운위의 위원 구성에 관한 문제이다. 해외 공공기관 관리기구는 다양한 형태를 띠고 있는 가운데 독립성과 전문성을 중요시 하는 공통점을 보이지만,<sup>2)</sup> 공운위는 이에 대한 문제제기를 계속해서 받고 있다.

공공기관운영법 제9조에서 공운위의 민간위원은 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉”하도록 되어 있다. 하지만 현행 방식에서 다양한 분야의 중립적인 인사가 공운위 위원으로 구성되기에

2) 박석희 외(2012), 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처.

는 구조적 한계를 갖는다. 단적인 예로 지난 해 말 기획재정부는 양대노총에 중립적인 노동계 인사를 추천해달라고 요청했고, 양대노총은 공공기관운영법이 정한 취지에 적합한 인사를 엄정한 검증을 거쳐 복수로 추천하였다. 하지만 기재부는 자신들이 추천한 인사에 대해 노동계 인사라며 거꾸로 양대노총의 동의를 요구하고 있다.

이처럼 민간위원회에 대한 기획재정부장관의 독점적 추천권은 공공기관 운영에 대한 다양한 관점과 이해관계자 참여를 제약하게 된다. 따라서 기재부 장관의 독점적 추천권을 폐지하고, 이해관계자의 폭넓은 참여를 보장하는 마련해야 한다. 우선 추천 방식은 이해관계자(집단)가 추천하고 형태로 전환하고, 구성에서는 그동안 중요한 이해관계자임에도 배제되어 있던 노동계 인사를 참여시켜야 한다.<sup>3)</sup> 작년 한해 정부가 공기업 정상화를 하겠다고, 전체 공공기관을 대상으로 드잡이에 나섰지만 결과는 임·직원들의 복지비 일부를 삭감하는 정도에 지나지 않았다.

공공기관 경영을 실질적으로 좌지우지했던 공운위의 역할과 위상이 정상화 되지 않는다면 공공기관의 개혁은 요원해 질 수밖에 없을 것이다.

3) 공공기관운영법에서 공운위 구성에 대한 개정안이 상정되어 있는데(전순옥의원 대표발의, 2013.04.30), 국회, 시민단체, 노동계에서 위원의 1/3을 각각 추천하는 방안을 제시하고 있다.

# 공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과

## 1. 공공부문발전위원회 개요

- 설립근거 : 경제사회발전 노사정위원회 산하 특별위원회  
※ (근거법) 경제사회발전노사정위원회법 제10조(의제별·업종별위원회)
- 운영기간 : '14. 9. 17 ~ '15. 4. 30(1회 연장)
- 운영위원(15명)
  - 위 원 장 : 송위섭(아주대 교수)
  - 근로자위원 : 김주영(공공노련 위원장), 이인상(공공연맹 위원장), 김문호(금융노조 위원장)
  - 사용자위원 : 이호성(경총 상무), 이경상(대한상의 실장), 성시철(한서대 항공정보대학원장)
  - 정부위원 : 노형욱(기재부 재정관리관), 권영순(노동부 노동정책실장), 김준동(산자부 기조실장)
  - 공익위원 : 윤영진(계명대 교수), 권순원(숙명여대 교수), 박진(KDI 교수), 김원식(건국대 교수), 이병훈(중앙대 교수)

## 2 운영경과

- '14.9.17 발족 → 현재까지 11차례 전체회의를 통해 논의의제 선정 및 의제검토

\* (주요의제) ① 2015년 예산편성지침 관련 이슈, ② 공공기관 관리제도 개선방안, ③ 인력운용 및 임금체계 합리화 방안 등

- 제1차 ~ 제5차 전체회의 : 논의의제 선정 및 예산편성지침 관련 노동계 요구안 검토
  - \* 인건비 인상기준 포함여부에 대해 노동계와 기재부간 견해의 차이로 최종 합의에 이르지 못하는 못하였으나 일부 의견 반영
  - \*\* (계획) 1월 : 공공기관 관리제도 개선방안, 2월 : 인력운용 및 임금체계 합리화 방안, 3월 : 공공부문 발전방안 도출
- 제6차 ~ 제8차 전체회의 : 공공기관 관리제도 개선방안 관련 노동계 요구안 검토
  - \* 노동계 요구안에 대해 공익위원들(박진, 권순원)의 검토자료 보고 등 노사정간의 입장 표명 수준으로 진행
- 제9차 ~ 제10차 전체회의 : 정년연장과 임금체계 관련 공익위원(이영면, 라영제) 발제와 노동계 의견 제시
  - \* 노동계의 논의기간 6개월 연장요구 제기(공발위 운영기간 : 2014.9.17 ~ 2015.3.16)
  - \*\* (연장사유) 핵심논의 의제인 경영평가제도개선, 정원확대 및 인력충원, 비정규직제도개선, 정년연장, 기능조정 등 노동계 요구에 대한 정부측의 구체적 답변 청취
- 제11차 전체회의(3.16) : 그 동안 진행된 의제별 논의결과 정리, 연장여부 및 논의기간 판단
  - \* 노동계의 6개월 연장 요구에 대해 기재부는 “4월말까지 연장하되, 전향적 자세(의지)를 가지고 집중적 논의를 통해 성과창출을 도모”할 것을 제안. 제안을 받아들여, 공공기관 관련 정책의 일방적 추진 자제를 전제로 4월말까지 연장하는 것에 동의.
  - \*\* (3.19 간사회의 개최) 연장된 기간동안 공발위 운영계획 논의. 노동시장특위 논의시한(3월말)을 고려 1단계(3월말)와 2단계(4월말)로 나누어 진행. 기재부 실무협의와 간사회의를 집중개최하여 의제별 방안 및 쟁점에 대한 합의도출 시도.
  - \*\*\* (공발위 3월일정) 3.26 기재부 실무협의(세종시), 3.30 간사회의(노사정위)

3. 논의결과

대주제	소주제 내용	논의결과	비고
①경영평가	피 평가자 의견수렴	수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노동계: 구체적인 방안 마련을 위한 실무협의 필요</li> <li>- 비정규직의 실질적 정규직화(처우개선 등)를 위한 구체적 방안 마련</li> </ul>
②경영평가	경영평가 사전 설명 기회 부여		
③경영평가	경영평가단 구성기준 공개		
④인력충원	인력 선순환을 위해 탄력정원 확대(한시적 정책사업, 대외과건, 육아 및 군 휴직 등)		
⑤비정규직	상시적·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환		
⑥비정규직	공공부문이 비정규직 문제해결 선도		
①경영평가	전문성 강화(평가위원 임기제 운영, 교육강화 등)	검토가능	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ⑨번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요</li> <li>■ ⑪번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요</li> <li>■ ⑬번의제: 노동계의 논의 제외 의견이 있지만, 정부가 관련 내용을 제시한 후 검토하기로 함</li> <li>■ 노동계: 지속 논의 필요</li> <li>- 구체적 대안모색을 위한 실무협의 등 필요</li> </ul>
②경영평가	경영평가 양식 개발, 평가지표 입력시스템 구축 등		
③경영평가	기관의 실정을 고려한 정부권장정책의 이행실적 평가		
④경영평가	경영평가방법 개선		
⑤경영평가	- 평가편람의 수정을 엄격하게 관리 - 주요사업 계량지표의 목표설정방식 개선		
⑥경영평가	평가기관 재분류(공운법상의 기관분류와 평가대상 유형 재검토)		
⑦공공기관 운영	법적 요건을 충족하는 모든 기관을 공공기관으로 지정하되, 공공기관에서 제외되는 기관 유형, 판단기준 등을 법령으로 명확히 규정		
⑧공공기관 운영	공운위에 노동계 및 시민사회단체 인사 포함		
⑨외주용역	외주용역업무의 계약기간 연장을 통한 고용안정(3+2년 등) 및 최고가치 낙찰제 도입		
⑩인력충원	안전 부문 인력 증원		
⑪인력충원	적극적 인소싱 정책		
⑫비정규직	무기계약직 전환절차의 공정성, 객관성 확보		
⑬임금체계 개편	성과연봉제 대상 확대 및 임금피크제 도입		

대주제	소주제 내용	논의결과	비 고
①경영평가	공공기관 운영부처와 독립된 별도의 경영평가 전담기구(기관) 도입	수용 곤란	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 노동계: 지속 논의 필요</li> <li>- 경영평가는 공공기관 지배구조의 핵심이므로 공공기관 지배구조 개선을 위해 지속논의 필요</li> </ul>
②경영평가	단기 및 중장기 지표분류를 통한 평가주기 조정		
③경영평가	경영평가단 검증과정 공개		
④경영평가	관리성 정부지표(경영효율화 부문의 비계량 지표, 국민평가 지표, 노사지치 등 관련 법령을 위반하고 있는 지표 등) 폐지 또는 축소		
⑤경영평가	정부정책에 따른 경영실적 악화를 대비한 제도적 안전장치 마련		
⑥경영평가	정상화 대책 완료에 따라 관련 평가지표 폐지		
⑦경영평가	총연봉 및 성과급 차등폭 축소		
⑧경영평가	공공기관 관리 및 평가 전담기구 활용		
⑨경영평가	성과급 이외에 다양한 인센티브 개발 등		
⑩인력충원	공공기관별 중기 인력운영계획 적극수용		
⑪인력충원	교통 등 사회서비스 부문 인력 증원		
⑫공공기관 운영	대규모 공기업의 장 임명시 인사청문회 실시		
⑬공공기관 운영	공기업 및 준정부기관의 비상임이사 및 임원추천위원회에 근로자대표 및 시민단체 추천 인사 각각 1인 이상 포함		

대주제	소주제 내용	논의결과	비 고
⑭ 공공기관 운영	대통령 또는 국무총리 직속 독립위원회로 변경		<p>■ 노동계: 지속 논의 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙하산 방지 등 공공부문 정상화의 필수조건이므로 지배구조 개선을 위해 지속 논의 필요</li> <li>- 특히, 기능조정 관련하여 의체 채택 시 합의 한대로 반드시 심도 깊은 논의가 필요함</li> </ul>
⑮ 공공기관 운영	민간위원 자격요건을 법률에 명시		
⑯ 공공기관 운영	공공기관 기관통합 및 민영화 등 계획 수립 시 국회에 보고하고 이해당사자의 의견청취		
⑰ 공공기관 운영	공공기관 지정 또는 지정 해제시 해당 기관 근로자의 고용보장을 법에 명시		

## 이슈 분석

- 정부의 성과연봉제 권고안 비판
- 한국 경마산업 건전 발전을 위한 제언
- 우리나라 물정책에 대한 정책제언 및 K-water의 선제적 역할에 대한 고찰



# 정부의 성과연봉제 권고안 비판

한국노동사회연구소  
노광표 소장

## 1. 들어가는 말

공공기관노사관계의 갈등이 심화되고 있다. 정부는 1단계 공공기관 정상화 조치가 성공적으로 마무리되었다고 평가하면서 2단계 정상화 조치는 “핵심업무에 역량을 집중할 수 있도록 하는 기능재편과 성과 중심의 경영·인력 운영”에 중점을 둘 것임을 밝혔다. 이에 맞서 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회는 2단계 정상화 조치가 “일자리를 줄이고, 공공기관의 핵심사업을 정리하여 민영화하고, 임금과 근로조건의 하향평준화로 노동기본권을 위협하고 있다.”며 2단계 정상화 조치의 저지를 결의하였다.

2단계 정상화 조치 중 눈길을 끄는 것은 성과연계 보수체계의 확립을 위해 성과연봉제 대상 직원을 과거 2급 이상 간부에서 7년 이상 근속한 노동자 전원에게 확대 적용한다는 방침이다. 공공기관 직원들의 상당수가 사무관리직이라는 점에서 성과연봉제의 전면 확대는 2015년 노사간 핵심 갈등이 될 것으로 보인다. 성과연봉제의 전면실시는 노동자들에 대한 상대평가와 서열화로 나타나며, 결국 저성과자에 대한 퇴출과 연동될 것이 분명해 동 제도의 도입을 둘러싼 파장은 적지 않을 것으로 예상된다. 특히 민간 노동시장구조개편 방안의 하나로 공공기관 임금체계 개편이 선도적으로 추진된다는 점에서 정책의 졸속성마저 의심되는 상황이다.

이 글에서는 정부가 추진하고 있는 성과연봉제의 세부 내용을 살펴보고, 성과연봉제의 장단점 그리고 노동조합에 미치는 영향을 검토한다. 마지막으로 성과연봉제 도입에 따른 노동조합운동의 대응 방침을 살펴보는 것으로 한다.

## 2. 성과연봉제 권고안

정부가 공공기관에 성과연봉제 도입을 강제한 시기는 외환위기 이후였다. 외환위기 이후 공공부문의 효율화와 경쟁력 강화를 위해 도입된 정책 골간은 신공공관리주의(new public management, 이하 NPM)였다. NPM은 공공부문이 비효율적일 뿐만 아니라 민간부문에 높은 견제의 벽을 쌓고 있다고 보고, 경쟁 도입을 위주로 하는 구조조정을 통해 경쟁력을 도모하는 정책이었다. NPM은 공공부문의 정책방안으로 행정에 시장의 원리와 경영기법을 도입하고, 정부의 비대화를 막기 위해 민영화와 규제완화를 적극 추진한다.

1990년 말 이후 김대중정부에서 공공기관에 연봉제를 처음 도입·운영하였다. 하지만 당시 도입된 연봉제는 ‘속빈 강정’이었다. 근속년수에 따른 연봉의 자동인상, 개인별 성과에 따른 차등수준 미비, 낮은 성과급 비중 등 형식적인 운영에 머물러 ‘무늬만 연봉제’ 도입이라는 평가를 받아왔다. 이후 본격적으로 연봉제 도입이 강제된 것은 이명박정부 때인 2010년 6월 공공기관운영위원회에서 ‘공공기관 성과연봉제 권고안’을 제시한 이후였다. 당시 정부가 공공기관에 성과연봉제를 도입하려는 목적의 근저에는 조직구성원의 개인성과 및 업적과는 무관하게 임금수준이 결정되었고, 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 전통적인 연공서열형 임금체계로는 현재의 위기를 극복하기 어렵다는 상황인식이 깔려 있다고 할 수 있다. 이러한 인식 아래 정부는 공공기관에 성과연봉제의 내실화와 성공적 정착을 위해 업무상 재량권, 권한과 책임, 성과측정이 용이성 등을 고려하여 조직 내 직원을 통솔(지도·감독·평가 등)하는 간부직부터 우선 적용하고, 향후 시행성과 등을 보아가며 적용대상을 확대하기로 하였다.

2010년 ‘공공기관 성과연봉제 권고’를 통한 동 제도의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 정부는 연봉제를 “개별구성원의 능력, 업적을 평가하여 차년도 임금을 연단위로 결정하고 차등지급하는 능력중시형의 임금제도”로 정의한다. 연봉제를 통해 “우수인재를 확보하고, 합리적 방식에 따른 임금지급 및 임금관리의 효율성을 통해 개인조직의 생산성 향상 제고” 효과를 얻을 수 있다고 주장한다. 첫째, 현재의 능력, 업적에 따른 대우를 요구하는 개인주의화 경향에 대응하는 임금체계 구현을 통해 우수인재의 확보 및 유지, 둘째, 연봉을 결정하기 위한 평가를 장기적으로는 개인의 직무능력 향상을 위한 기초자료로 활용함으로써 우수인재의 육성 가능, 셋째, 각 개인의 조직에 기여한 정도와 실제 달성한 성과에 기초해 임금이 결정되므로 합리적인 임금지급이 가능, 넷째, 기존의 복잡한 임금체계를 단순화시켜 임금관리의 효율성 도모, 다섯째, 평가라는 매개체를 통해 조직 상하간, 동료간 의사소통이 활성화된다([그림 1] 참조).



자료: 공공기관 성과연봉제 권고(2010)

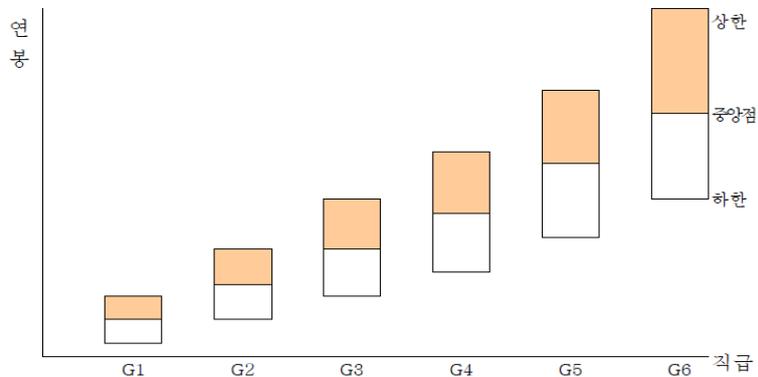
[그림 1] 성과연봉제의 기대효과

정부의 연봉제 설계(안)을 보면 기본급 및 고정 수당을 기본연봉으로 통합하여 단순화하는 것, 성과상여금 등 개인별 차등 지급액을 성과연봉으로 구성하는 것, 복지 후생관련 수당은 폐지하여 성과연봉으로 전환하는 것을 주요 골자로 하고 있었다 ([그림 2] 참조). 결국, 성과연봉제(안)의 핵심은 성과연봉의 비중을 높이고 성과에 따른 연봉 차등 폭을 크게 하는 것이었다. 당시 정부는 성과연봉의 비중을 총 연봉 대비 20%~30% 이상으로 운영하고, 기존 고정상여금, 고정수당 등을 성과연봉으로 전환하도록 하였다. 또한 연봉 차등폭은 최고 등급과 최저 등급이 2배 이상 되도록 설계되어야 함을 강조하였다.

호봉제(과거)	형식적연봉제	연봉제(조정후)
기본급	기본연봉	기본연봉
고정상여		
각종수당 (가족,근속,기술,직위)	급여성 복리후생비	(직무급)
설날 귀향여비 김장보조, 기타		
법정수당 (연월차, 시간외)	연봉외 수당	기타수당
기타수당	변동성과 상여	성과연봉
성과상여		

자료: 공공기관 백서(2011)

[그림 2] 연봉제 구조 설계



주 : 민간부문의 경우 직급별 임금의 폭(range)을 직급의 중간값(mid-point)에서  $\pm 20 \sim 30\%$ 의 폭을 유지하고 있음.  
 자료: 공공기관 성과연봉제 권고(2010)

[그림 3] 직급별 pay-band 예시

기본연봉의 조정 방식을 보면 근속연수와 연동된 자동승급 등 자동 인상을 지양하고, 평가를 통한 차등 인상을 꾀한다. 이때 정부의 총인건비 인상률 범위 내에서 기관의 여건을 고려, 평가등급은 자율적으로 결정하되, 인원배분비율은 특정등급이 50%를 초과하지 않고 최소 10% 이상으로 정규분포를 이룰 수 있도록 권장하고 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 기본연봉 인상률 결정방법

평가등급	S	A	B	C	D
인원비율	10%	20%	40%	20%	10%
인상률	@+1.0%	@+0.5%	@	@-0.5%	@-1.0%

주: @는 기준인상률

### 3. 공공기관의 성과연봉제 도입 실태

정부의 성과연봉제 도입 방침에 따라 많은 공공기관에서 간부직을 대상으로 한 성과연봉제가 확산되었다. 기획재정부가 2012년 4월에 발표한 ‘공기업, 준정부기관 성과연봉제 도입실태 조사결과’에 따르면, 간부직 대상 성과연봉제는 2011년 99개 기관에, 2012년 11개 기관에 도입되었다. 또한 정부 권장 사항인 전 직원 대상 성과연봉제가 도입된 기관은 2011년 25개 기관<sup>1)</sup>, 2012년 3개 기관<sup>2)</sup>이었다.

1) 인천항만공사, 한국수자원공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국석유공사, 한국과학창의재단, 한국연

<표 2> 성과연봉의 비중 현황

		정부 권고안	2009년 말 실적	'11년 계획	'11년 실적
성과연봉 비중			11.4%	평균 22.8%	평균 23.4%
	공기업	30%이상	14.7%	평균 28.3%	평균 29.5%*
	준정부	20%이상	6.9%	평균 21.3%	평균 21.7%**
차등폭		2배 이상 차등		2.1배	2.1배

출처: 기획재정부, 공기업, 준정부기관 성과연봉제 도입실태 조사결과, 2012

주: \* 준수기관: 한국가스공사(34.8%), 한국공항공사(32.9%), 대한주택보증(32.7%), 인천국제공항(32.6%), 한국광물자원공사(32.2%) 등

\*\* 준수기관: 한국고용정보원(31.8%), 예금보험공사(29.9%), 한국교육학술정보원(29.5%), 한국과학창의재단(28.1%), 무역보험공사(26.6%) 등

정부 권고안은 총 연봉 대비 차등 폭을 공기업 30% 이상, 준정부기관 20% 이상 충족하도록 제시하였는데, 전체 연봉 평균 차등폭은 22.4% 수준으로 나타났다. 공기업은 평균 차등폭이 24.7%였고 30% 이상 차등 기관은 8개였다. 준정부기관은 평균 차등폭이 21.7%였고 20%이상 차등 기관은 50개였다.

<표 3> 전체 연봉의 차등 현황

	정부 권고안	'11년 계획	'11년 실적
공기업	30%이상	평균 24.7%	평균 24.7%*
준정부	20%이상	평균 19.6%	평균 21.7%**

주: \* 준수기관: JDC 40.3%, 한국공항공사 34.1%, 한국광물자원공사 31.5%, 한국철도공사 30.7%, 한국방송광고공사 30.5%, 한국가스공사 30.5% 등

\*\* 준수기관: 중소기업기술정보진흥원 48.2%, 한국인터넷진흥원 42.1%, 농수산물유통공사 40.0%, 한국과학창의재단 38.0%, 한국우편사업진흥원 32.2% 등

정부의 공공기관 성과연봉제 도입 방침은 동 제도 도입이 경영평가와 연동됨에 따라 급속히 확산되었다. 하지만 성과연봉제도는 공기업·준정부기관마다 도입 목적 및 임금관리의 필요성이 다름에도 불구하고 권고(안)대로 획일적으로 제도를 도입함에 따라 제도 도입의 효과에 대한 상당한 의구심이 제기되고 있다. 정부지침에 따라 획일적으로 도입된 성과연봉제는 조직내부의 기술적 필요성이나 기존의 임금제도에

구재단, 한국장학재단 등  
2) 농림수산물식품기술기획평가원, 보건복지정보개발원, 수산자원관리공단

고착된 이해관계 등과의 갈등이 발생할 수 있으며, 그 결과 연봉제를 형식적으로 운영하는 방식에서의 상징적 동조 행위가 발생하였다고 평가할 수 있다. 즉, 연봉제를 생산성 향상을 통한 조직목표의 달성 수단으로 활용되기 보다는 인건비 통제 수단에 초점을 맞추었다고 할 수 있다.

#### 4. 성과연봉제의 문제점

모든 제도가 그렇듯이 성과연봉제 도입에 따른 빛과 그림자가 존재한다. 정부가 주장하듯이 성과연봉제는 공공기관의 온정적인 보수인사 시스템에 활력으로 작용한 점을 무시할 수 없다. 다만 정부가 주장하는 것처럼 동 제도가 긍정적으로 작용한 것은 아니다. 성과연봉제는 그 장점 못지않게 한국 기업(기관)에 도입하여 운영하기 힘든 제도로 알려져 있는데, 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 성과연봉제는 개인의 능력과 실적을 기반으로 하는 것이기 때문에 개인주의적 분위기로 흐르기 쉬워 조직 구성원간의 관계가 소원해지고, 지나친 경쟁심을 유발하여 갈등이 심화될 수 있다. 이는 집단적 노사관계의 해체를 통해 노동조합의 무력화가 나타날 수 있다.

둘째, 연봉제의 경우 임금을 직종이 다른 모든 조직 구성원에게 공평하게 조정하는 것이 사실상 불가능하므로 평가의 객관성 및 공정성 문제가 제기된다<sup>3)</sup>. 실제로 우리나라 공기업 중 연봉제를 실시하고 있는 기관에서 분배 및 절차의 공정성을 제고하는 제도 및 시스템이 정착되지 않은 상황에서 타율적인 도입이 이루어져 공정성 지적이 높게 나타나고 있다. 특히 공기업의 업무분장이 개인별로 표준화, 전문화가 부족하고 관련 구성원의 공동노력의 결과인 경우가 많으며 업무성과에 대한 개인의 기여도가 명확하게 구분되지 않아 개인별 업무수행 비중보다는 조직중심의 업무수행이 많아 개인별 평가의 기준 마련이 쉽지 않다.

셋째, 일부를 제외하고는 다수 노동자의 임금을 삭감시키게 되므로, 구성원의 사기가 저하되고 근로의욕 고취가 어렵다. 연봉제는 임금수준의 유지여부에 따라 제로섬(Zero-sum)과 플러스섬(Plus-sum) 방식으로 구분된다. 제로섬 방식은 비용절

3) 대표적인 사례로는 철도공사를 꼽을 수 있다. 사업장 내 노동행태를 사무직(‘스텝’)과 운전/차량/전기/시설 등 현장직(‘현업’)으로 나눌 때, 사무직의 경우 평가자와 피평가자가 동일공간에 있기 때문에 개인평가 지표구성이 상대적으로 가능하다고 볼 수 있으나, 현장직의 경우 할당된 업무를 독립적으로 수행하는 방식이기 때문에 지속적인 면대면 관리가 불가능하며 결국 개인별, 부서별 평가가 사실상 불가능한 상황이다.

감을 위한 연봉제로 인건비를 고정시킨 상태에서 능력이나 성과가 낮은 직원의 임금을 삭감하여 이를 능력이나 성과가 높은 직원에게 지급하는 방식을 의미한다. 제로섬 방식은 비누적식 연봉산정방식으로 지난해의 연봉은 고려하지 않고 모든 사람에게 매년 공평한 기회를 준다는 의미에서 패자부활식이라고도 한다. 반면 플러스섬 방식(Plus-sum)은 동기부여형 연봉제로서 능력이나 성과평가에 따라 실적이 높은 직원에게 그에 상응하는 성과급이 지급되지만, 평가결과의 실적이 낮은 직원은 성과급을 지급되지 않는 누적식의 산정방식을 의미한다. 현행 공공기관의 성과연봉제는 제도 도입이후 임금 상승이 발생하지 않도록 기본 연봉을 설정하도록 되어 있어 제로섬 방식이라 할 수 있다.

넷째, 연봉결정에 있어 그 평가기준으로 단기 실적을 중요시하게 되므로 구성원간의 장기적인 안목과 관련된 부분에 대한 소홀해 질 가능성이 높다. 특히 공공기관에 성과연봉제가 도입될 경우 공공기관의 공공성 훼손 가능성이 높다. 실제로 정부는 성과연봉제를 도입하는 기관에 대해 인센티브를 약속하고 있어, 동 제도 도입에 따른 기관별 경쟁이 치열해지면서 공공성을 훼손할 우려가 제기된다.

다섯째, 목표관리와 인사고과의 강화를 통해 노동자의 노동강도를 강화시키며, 고용유연화와 맞물려 심각한 고용불안 요인으로 작용한다. 특히 누적식 연봉제는 지나친 임금 격차가 벌어지며 자칫 삼진아웃, 이진아웃 등으로 인해 고용조정효과로 연계될 우려가 있다. 현재는 이렇게 삼진아웃제와 같은 자동퇴직조항이 신설될 경우 관례(2009.12.03, 서울고법 2009누16130)는 이것이 해고의 정당한 사유가 될 수 없다고 규정되어 있으나 정부는 2단계 정상화 조치에서 저성과자에 대한 ‘2진 아웃제’ 등 법제도 정비를 공언하고 있는 상황이다.

## 5. 맺음말

이상과 같은 이유로 성과연봉제에 대한 노동조합의 기본 입장은 반대의 목소리가 지배적이다. 현재까지는 일부 간부사원에 적용되는 것을 허용하였지만 성과연봉제의 전면 확대는 노동조합을 무력화하고 경쟁을 촉발하므로 제도 도입에 반대하는 것이다. 이와 함께 노동조합이 성과연봉제에 반대하는 이유는 현재의 연공급이 갖는 생활 임금보장이라는 측면 때문이다. 노동조합은 임금 지불의 기초가 되는 기본급의 임금수준이 노동조합이 매년 산출하는 노동력의 재생산비용인 표준생계비 수준까지 인상되어야 하며 실제로 노동자의 라이프 싸이클과 연관되어 일정 부문 해소되어야 하며 이를 위해 연공급이 유지되어야 한다고 판단한다. 이런 입장에 기초

하여 양대노총은 매년 표준생계비를 산정해 발표하고 있으며 기본급체계를 생계비에 기초한 단일호봉제와 인사고과 및 성과와 무관한 자동승급제를 유지해야 한다고 본다.

다만 현재의 ‘호봉제’ 유지라는 관점이 현재에도 유효한가라는 점에서는 많은 문제점들도 지적되고 있음을 부정할 수 없다, 다만 준비없는 임금체계 개편 또는 조직구성원들의 동의 없는 일방적 성과연봉제 도입은 긍정정보다는 부정적인 문제점이 더 크게 나타날 수 있다는 점은 분명하다.

아직 정부의 성과연봉제 전면 확대에 따른 세부 방침은 공개되지 않은 상태이며, 5월 중순 발표될 것으로 알려져 있다. 성과연봉제를 어느 수준에서 도입 또는 저지할 것인가에 대한 논란이 있을 수 있지만 최소한 제도 도입에서 지켜져야 할 사항은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 그 출발점은 OECD(2005) 보고서가 제시하는 다음과 같은 내용이다.

첫째, 성과급이 기본급을 훼손해서는 안 되고, 지급율은 인플레이션을 넘어서야 하며, 개인성과급보다는 팀·집단 성과급의 도입이 보다 긍정적 결과를 낳을 수 있다. 둘째, 성과급의 성공은 급여 수준보다는 성과측정 과정의 질(質)에 달려 있다. 이행의 문제, 특히 직원 및 노동조합과의 조정, 예산의 준비와 비용의 예측, 성과급 도입과 모니터링에 드는 시간과 일 등을 충분히 예측해야 한다<sup>4)</sup>. 셋째, 성과급 도입은 인적자원관리의 분권화와 함께 수행되는 것이 바람직하다. 넷째, 성과급의 중요성과 영향은 과도하게 평가되어서는 안 된다. 성과급의 동기부여 수단으로서의 중요성은 미약하며, 따라서 성과보상이라는 협소한 초점보다는 성과관리의 보다 폭넓은 접근 방식을 취할 필요가 있다. 다섯째, 성과급은 신뢰기반의 고용관계를 유지하고 지원하는 환경 하에서 적용되어야 한다. 그 도입과 운용은 성숙하고 잘 수립된 조직문화와 안정적인 정책 환경을 요구한다. 여섯째, 성과급은 무엇보다 폭넓은 경영 및 조직 변화의 도입을 위한 자극제로서 활용되어야 한다. 특히 동기부여 수단보다는 본질적으로 관리수단으로 간주되어야 한다.

4) 성과연봉제 도입 시 현행법은 노동조합의 동의 또는 근로자 과반수의 동의절차를 요구한다. 즉, 기존 호봉제 임금제도에서 연봉제로의 임금제도 변경은 해당근로자들에게 가장 큰 근로조건이 변경되기 때문에 반드시 취업규칙의 변경이나 단체협약의 개정을 통한 근로자의 과반수의 동의가 필요하다고 근로기준법은 규정하고 있다. 따라서 전 직원 대상의 성과연봉제 도입에 있어 가장 중요한 과제는 조직구성원들의 신뢰와 지지이다. 조직의 규모 및 특성에 걸 맞는 임금체계 개편 논의는 필요하지만 확실적인 임금체계 강요는 부작용만 양산할 뿐이다.

# 한국 경마산업 건전 발전을 위한 제언

- 사행산업통합감독위원회 전자카드제 도입과 관련하여 -

## 1. 2015년의 빅브라더

“알코올 중독으로 인한 사회적 폐해가 크다. 앞으로는 모든 술집에 지문 등록기를 설치하고, 인증하는 사람에게만 1인당 2병까지 술을 판다.”

“인터넷 게임 중독 때문에 패가망신하는 사례가 속출하고 있으니, 향후에는 PC에 설치된 홍채인식기를 통해 본인임을 인증해야만 1일 10시간 이내의 인터넷 사용이 가능하다.”

“주식으로 한탕을 노리다가 전 재산을 날렸다는 뉴스 보셨죠? 그래서 모든 주식거래 프로그램에 본인 인증 절차를 강화했습니다. 인식률 99%를 자랑하는 음성 인식 장치에 대고 말을 하면 이를 분석해 본인 여부를 확인하고, 1인당 1천만 원까지 투자가 허용됩니다.”

소설 속에서나 볼 법한 우스갯소리 같지만, 이와 유사한 일이 실제 우리나라에서 진행 중이다. 바로 국무총리실 산하 사행산업통합감독위원회(이하 ‘사감위’)에서 2018년까지 모든 사행산업<sup>1)</sup>에 전자카드제를 도입하겠다고 나섰기 때문이다.

전자카드제란 공공레저산업의 모든 이용자에게 강제로 전자카드 발급을 의무화한 것인데, 현금으로는 구매가 불가능하고, 본인 인증을 통해 발급된 전자카드를 통해서만 구매하도록 제한하는 제도이다. 간단히 말하자면, 지금은 동네 편의점에서 현금을 내고 로또나 스포츠토토를 구매했지만, 앞으로는 본인이 직접 인증한 전자카드에 현금을 충전해서 사용해야 한다는 뜻이다. 공공레저산업의 전자카드제는 현재

1) 우리나라에서 합법적인 사행산업은 경마, 경륜, 경정, 복권, 체육진흥권, 소싸움, 카지노가 있는데, 모두 관련 법률에 근거에 설립돼 운영 중이다. 사행(射倖)이라는 말은 ‘운에 맡긴다’는 뜻이므로, 형법에서 규정한 도박의 부정적 이미지와 연관될 수밖에 없다. 이 글에서는 ‘공공레저산업’이라는 용어로 대신하겠다. 참고로 일본에서는 ‘공영(公營)산업’이라 부르고 있다.

노르웨이와 독일 등 유럽 국가 일부에서 시행 중이다.

문제는 전자카드를 발급할 때 손가락 끝의 정맥 정보를 인증해야 한다는 것이다. 손가락 끝의 정맥 정보, 즉 지정맥(指靜脈)은 지문처럼 개인마다 다른 고유 생체정보인데, 홍채, 안면, 음성 등과 함께 개인을 식별하는 새로운 수단인 셈이다. 그런데, 왜 로또를 사고, 경마를 즐기는데 개인생체정보가 필요한 것일까?

소득세법상 공공레저산업은 1인 1회 구매상한액이 10만원을 초과할 수 없다. 이를 구매상한액이라고 하는데, 경마, 경륜, 로또, 스포츠토토 등 카지노를 제외한 모든 공공레저산업에 동일하게 적용된다. 그런데, 현금으로 구매하다보니 이 구매상한액 준수 여부를 확인하는 것이 어려울 수밖에 없다. 가산을 탕진하고, 가정을 파괴하는 이른바 도박중독을 막기 위해서는 구매상한액 준수가 필수적이고, 그러기 위해서는 전자카드제를 도입해 강제로 구매상한액을 지키고 중복구매를 방지해야 한다는 것이 사감위의 설명이다.

전자카드가 도박중독을 예방할 수 있는가의 여부에 앞서, 먼저 이 전자카드의 합법성부터 따져보자. 모든 이용자에게 강제로 생체정보가 수록된 전자카드를 사용하게 만들겠다는 것은 곧 모든 이용자를 잠재적 도박중독자로 취급한다는 뜻이다. 내가 아무리 심심풀이로 복권을 구매하고, 기분전환으로 경마공원에 놀러가 경마를 한다고 하더라도, 나는 이미 구매상한액을 위반해 도박중독이 될 가능성이 있어 국가가 관리하는 것이다. 나는 스스로 구매상한액을 준수할 의지나 권리가 없는, 오로지 생체정보를 통해서 일거수일투족을 감시당해야 하는 존재에 불과한 셈이다. 성범죄자는 사후에 전자발찌를 착용하지만, 공공레저산업 이용자는 사전에 생체정보로 관리되는 것이다.

심각한 인권 침해이다. 지금은 주민번호 수집마저 금지될 정도로 개인정보에 민감한 시대이다. 주민번호를 대체하겠다고 만든 공공아이핀마저 해킹되고 있는 상황에, 고유한 생체정보를 수집하겠다는 발상은 전근대적 경찰국가에서나 가능한 일이다. 주민번호나 공공아이핀처럼 가상의 숫자마저도 만나절이면 지구 반대편에 누출돼 각종 범죄에 악용되는 일이 빈번한데, 손가락의 정맥 정보를 국가가 어떻게 관리한다는 것인가?

조지오웰의 소설 '1984'에서 국가는 모든 국민을 텔레스크린으로 감시한다. 빅브라더는 국민 모두를 잠재적 반국가 반체제 분자로 보고 있다. 사감위는 정녕 대한민국의 빅브라더가 되겠다는 말인가? 도박중독 뿐만 아니라, 알코올중독, 인터넷중독, 게임중독, 약물중독 등 중독 예방을 위해 모든 이용자의 생체정보를 수집하는 시대

가 멀지 않았다.

## 2. 경영평가와 사감위 규제의 이율배반

사감위가 태동한 계기는 2006년의 바다이야기 사태이다. 불법사행성 게임물인 바다이야기가 전국에 광풍을 몰고 오면서 정부는 사행산업의 부작용 최소화 및 불법감시를 통한 건전 발전을 위해 국무총리 직속의 사감위를 출범시켰다.

사감위는 그동안 2차에 걸쳐 종합계획을 수립하며 규제 일변도의 정책을 펼쳐왔다. 매출 총량 준수, 사업장 수 제한, 도박중독 예방을 위한 분담금 징수 등을 강제했고, 한국마사회는 자체적인 건전화 노력 이외에도 사감위 지침을 충실히 이행해 왔다. 그 덕분인지는 몰라도 10년 전에 비해 경마 이용고객은 42%가 감소했고, 경주당 매출액은 50% 가까이 줄었다. 경마산업의 세계적인 불황을 감안하더라도, 심각한 경영 위기에 직면한 것이다.

그런데, 불법도박 시장은 무려 41%가 증가했다. 2012년 사감위가 한국형사정책연구원에 의뢰해 조사한 결과를 보면, 사감위 출범 초창기이던 2008년에 불법도박 시장은 22조원이었으나, 2012년에 75조원으로 폭등했다. 특히 불법 경마규모는 더 심각한데, 합법 경마산업의 연 매출액이 약 7조원임에 비해, 불법 경마는 최소 6조원에서 최대 33조원으로 추정되고 있다.

이는 사감위의 입법 목적인 불법도박 감시 기능을 상실했다는 자기 고백이다. 불법도박 문제를 수면 위로 떠오르게 만든 바다이야기는 감시의 눈을 피해 이름을 바꿔가며 지금까지 성행하고 있고, 사설토토, 사설경마와 같은 불법도박은 첨단화, 지능화되면서 그 규모가 더욱 커졌다. 그러나 사감위는 이러한 불법도박 단속에는 손을 놓고, 가시적 효과가 있는 합법산업, 즉 공공레저산업에 대한 규제만을 일관적으로 추진했다.

경마의 경우, 2014년 조사 결과 전체 이용객의 91%가 3만 원 이하의 금액으로 경마를 즐긴다고 응답했다. 구매상한액인 10만원을 넘어 중복 구매하는 경우는 정말 드문 경우인데, 이 또한 사감위에서 파견한 감시 요원이 현장에서 적발하고 있다. 전 재산을 날렸다면 언론에 나오는 경우는 공공레저산업이 아니라, 여기에 기생하고 있는 불법도박이 대부분이다. 불법도박이 확산되면서 오히려 합법산업의 규제가 강화되는 악순환이 계속되고 있다.

사감위의 규제는 공공기관인 한국마사회의 정체성마저 혼란에 빠뜨렸다. 한국마사회는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 매년 경영평가를 받는데, 타 기관과 마찬가지로 매출액 및 당기순이익이 높아야 경영효율 범주 계량지표에서 좋은 점수를 얻을 수 있다. 그러나 사감위는 매출총량을 설정하고, 이를 넘을 경우 건전화 평가 불이익을 주고 있다. 국가 기관 두 곳에서 정반대의 잣대를 들이대고 있는 셈이다. 아무리 경마시행을 통해 연간 1조 2천억원이 넘는 세금을 납부한다고 해도, 도대체 어느 장단에 춤을 춰야 하는지는 알려줘야 곰도 재주를 부릴 것이 아닌가?

게다가 사감위의 전자카드가 도입되면 연간 7조원 수준의 한국마사회 매출액은 반토막이 될 것이 분명하다. 장외지사 전좌석 정원제, 장외지사 복합문화공간 확대 등으로 이미 올해에만 전년대비 11% 매출액 감소가 예상되는데, 전자카드제 전면 실시는 한국마사회의 존립 기반 붕괴를 초래할 수밖에 없다. 당기순이익 적자로 인한 사업장 폐쇄, 그리고 구조조정은 필연적인 수순이다. 정규직 직원의 정리해고뿐만 아니라, 주말에만 아르바이트로 근무하는 시간제 비정규직의 대량해고도 예상된다. 전자카드를 시범 도입해 운영 중인 국민체육진흥공단의 동대문 장외지사는 이미 일자리의 43%를 축소해야만 했다.

특히 경마산업은 한국마사회 자체의 고용불안이 아니라, 배후 산업까지 파급된다. 경마산업은 경주마의 생산과 육성, 경마시행 서비스와 관리 등 1차에서 4차까지 다양한 산업이 융복합되어 있다. 경마산업을 주축으로 하는 말산업은 2012년 통계조사에 따르면 약 26,776명의 고용효과를 나타내고 있는데, 전자카드제 도입으로 약 50% 가량은 줄어들 것으로 예측되고 있다.

### 3. 전자카드제 추진에 대한 제언

전 세계적으로 경마산업은 국가의 관리 감독을 받고 있고, 우리도 예외는 아니다. 형법에서 규정한 도박을 예외적으로 인정해, 말산업 등 축산발전과 국민 레저 증진, 지방 재정 확보, 농어촌 복지기금 출연 등 공익적 목적을 달성해야 하기 때문이다. 경마산업 성장의 이면에 놓인 도박중독과 같은 부작용을 해결하기 위한 규제 정책도 일정 부분 필요하다.

그러나, 사감위는 옥상옥(屋上屋)의 이중 규제에 불과하다. 현행 체계상 공공레저산업은 소관 감독부처의 관리 감독을 받는데, 한국마사회만 해도 농식품부와 기재부, 그리고 감사원과 국회까지 다중적 감시 체계에 놓여 있다. 사감위는 공공레저산업이 건전 발전할 수 있도록 측면 지원을 하는 것으로 정책 전환을 해야 하는데, 그

핵심이 바로 불법도박 단속이다.

현재 불법도박 시장의 규모는 합법시장의 4배가량으로 추정되고 있다. 공공레저산업이 매출총량 제한과 사업장 신설 불가 등의 각종 규제로 20조원에 머무르고 있을 때, 독버섯처럼 불법도박은 75조원으로 폭발적인 증가를 했다. 불법도박 시장이 이렇게 확대된 것은 합법시장에서 제공하지 못하는 편의를 충족시켜 주기 때문이다.

불법도박은 IT기술의 발달로 날이 다르게 발전하고 있다. 수법도 교묘해지고, 점조식으로 운영되면서 적발도 어려울 지경이다. 기업화되다 보니, 범죄조직과 연계되고, 또 외국으로 자금이 유출되기도 한다. 불법도박 75조원에서 탈루된 세수만 해도 12조원이라고 하니, 이 금액이면 무상급식과 같은 복지정책은 단숨에 해결할 수 있다. 박근혜 정부에서 공약으로 내세운 지하경제 양성화의 대표 사례로 추진해 볼 만 하다.

결국 불법도박 시장의 합법시장 편입의 역할은 사감위에서 담당해야 한다. 공공레저산업을 규제하면 할수록, 풍선효과처럼 불법도박이 커진다는 것이 지금까지의 결론이다. 당근과 채찍을 번갈아가면서 공공레저산업을 건전화해야 당초의 사감위 설립목적을 달성할 수 있다.

이번 전자카드제 도입은 공공레저산업 전체가 반대하는 사안이다. 한국마사회를 비롯해 국민체육진흥공단, 부산체육진흥공단, 창원경륜공단은 **노동조합** 주관으로 현재 매일 사감위 앞에서 1인 시위를 진행 중이다. 전자카드의 부작용을 충분히 검증하고, 단계적 추진을 하자는 것이 각 노조의 주장이다. 국민이 공감하는 건전화와 선진국 수준의 공공레저산업을 달성하기 위해서는 사감위의 일방적 규제가 아니라, 각계의 이해관계자가 모두 참여하는 건전한 토론과 협의가 선행되어야 한다.

물론, 공공레저산업의 자체적 혁신과 개혁도 필수적이다. 그동안 양적 성장에 매몰돼 있었다는 일부의 주장을 수용해, 각종 부작용 해소를 위해 적극적으로 나서야 한다. 국내 시장에만 머무르지 않고, 외국으로 판매처를 확대해 진정한 국민레저산업으로 거듭나야 할 것이다. 이를 위해 한국마사회는 몇 년전부터 우리 경마를 싱가포르에 수출해 판매하기 시작했고, 작년에는 프랑스에 시범 수출까지 성사시킨 바 있다.

# 우리나라 물정책에 대한 정책제언 및 K-water의 선제적 역할에 대한 고찰



한국수자원공사 노동조합  
이영우 위원장

## 1. 들어가는 말

생물 생존의 필수요소는 바로 물과 공기와 빛이다. 특히 물은 다양한 형태와 방법으로 인간의 삶과 직결되어 있다. 때로는 이롭게 때로는 심한 재앙으로 너무나도 변화무쌍한 물은 자연의 선물이자 심판자로서 우리와 함께 공존하고 있다.

인류 문명의 발원지가 물과 함께 하기 시작한 때부터 이미 인간은 이러한 물을 어떻게 활용해 나갈 것인지 고민해 왔고 현대에 이르러서는 석유산업 시대를 일컫는 블랙골드에 이어 블루골드 시대라는 신조어를 탄생시키며 21세기 선도사업으로 물 산업이 대두되고 있는 것이다.

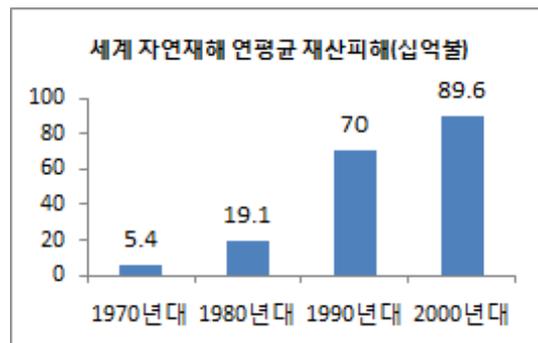
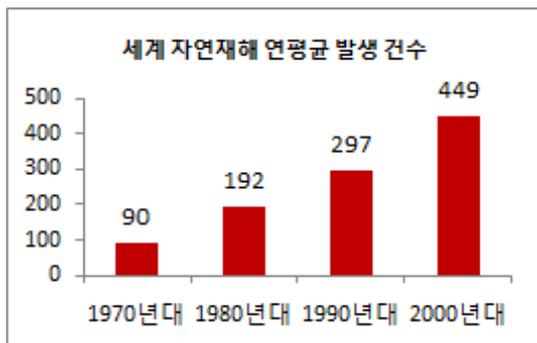
이에 본 글에서는 국내외 물문제 및 물관련 정책에 대한 분석과 더불어 K-water의 역할을 조명해 보고자 한다.

## 2. 물문제 패러다임의 변화

물에 대한 인식은 급속도로 변화 발전되고 있다. 1970년대 물에 대한 인식이 깨끗한 물에 대한 기본적 욕구충족이 중심이었다면 80년~90년대에 들어서는 환경을 고려한 지속가능한 개발과 더불어 물관리 효율화를 위한 통합수자원관리로 변화발전되었고 지금에 이르러서는 물재해 증가로 물문제 해결이 국가의 존망과도 관련되는 정책적 개념의 “안보”, 물의 활용성과 희소성 증대에 따른 자원화 개념의 “물산업”, 삶의 가치 증대에 따른 물생활 개념의 “친수”로 전환되고 있다.

<표 1> 국제사회 물문제 인식의 변화

1970년대	1977~1992년	1993~1999년	2000년 이후
깨끗한 물 (Clean Water)	지속가능한 개발 (Sustainable Development)	통합수자원관리 (Integrated Water Resources Management)	
		세계 물 위기 (World Water Crisis)	물 안보 (Water Security)
·1972 스톡홀름 회의 ·1974 부카레스트 회의 ·1976 밴쿠버 회의	·1977 마르델플라타 회의 ·1987 Brudtland 보고서 ·1992 더블린 컨퍼런스 및 리우 지구정상회담	·1996 WWC 설치 ·1997 제1차 세계 물포럼	·2000 제2차 세계 물포럼 ·2001 본 컨퍼런스 ·2002 리우+10 회의 ·2003 제3차 세계 물포럼 ·2006 제4차 세계 물포럼 ·2009 제5차 세계 물포럼 ·2012 제6차 세계 물포럼



[그림 1] 전세계적 자연재해 추이

## 3. 기후변화와 에너지 고갈

EU 27개국 및 영국, 싱가포르 등 8개 주요 선진국들은 장기전략보고서에서 ①글로벌 경제, ②인구구조 변화, ③기후변화·에너지 고갈 등을 핵심 미래 트렌드로 제시하고 있다.

1970년대 이후부터 지구는 지속적인 온난화 추세이며, 최근 들어 전 세계적으로 기상이변 발생빈도가 증가함으로써<sup>1)</sup> 수자원 희소지역, 농업지역 등을 중심으로 곡물 파동, 물부족 문제를 야기 시키고 있다. 특히, 사하라 이남 국가 등 개도국의 농업 생산량 급감으로 이어지고 있으며 수자원에 대한 통제가 증가할 경우 물의 무기화, 공통 수원(水源)을 가진 국가들 간 물전쟁 반발 가능성이 상존하고 있다.<sup>2)</sup>

에너지 또한 부존량은 한정된 반면, 중국, 인도 등 거대 경제의 에너지 수요는 지속적으로 증가하여 가격 급등 가능성이 증가함으로써 2035년까지 세계적으로 에너지 수요가 40~50% 증가할 것으로 예상되면서 화석연료의 대체에너지(수력, 풍력, 태양열 등)에 대한 투자가 빠르게 증가하고 있다.

#### 4. 국내 물문제 현황 진단

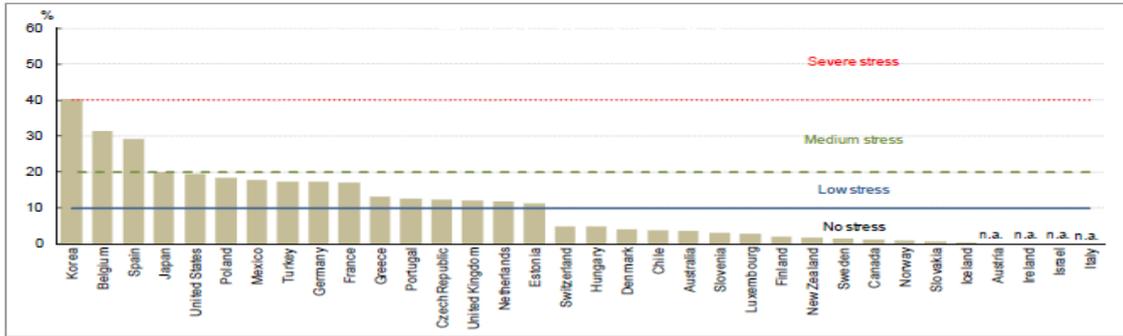
국내의 경우 높은 인구밀도 및 수자원이용율로 물 스트레스 국가로 분류되어 있으며,<sup>3)</sup> 연도별 및 시기별 강수량 변화가 심해 매년 홍수와 물부족 발생이 상존하고 있다.

OECD(2012)에서는 우리나라를 물 스트레스를 40%로 OECD 국가 중 최고 수준으로 평가하고 있다.([그림 2] 참조)

1) 대형 기상이변 발생빈도(연평균 횟수, 삼성경제연구소): ('81~'90) 12.7 → ('91~'00) 19.2 → ('01~'08) 24.5

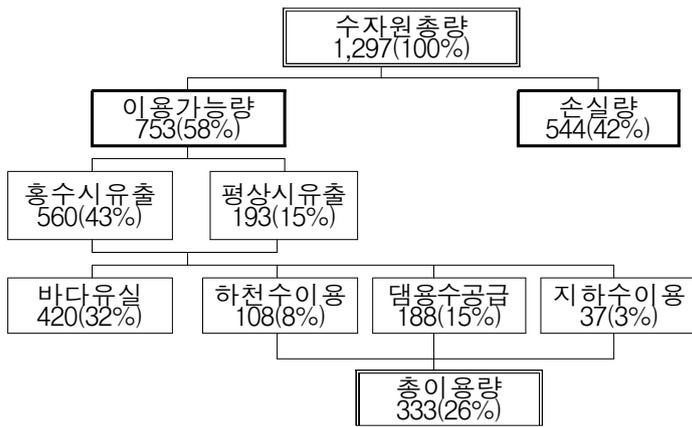
2) 20세기 전쟁의 목적이 석유라면, 21세기는 “물”(세계은행)

3) 1인당 이용가능한 수자원량은 PAI 기준 1,700m<sup>3</sup>이하인 1,553m<sup>3</sup>('07년), 이용가능한 수자원량 대비 취수율은 34%로 고스트레스(40%)에 근접



출처 : 환경전망 2050(OECD, 2012.3)  
 주 : 물 스트레스 = (연평균 총 물 수요 / 연평균 가용 수자원) X 100,  
 10% 미만 : no, 10-20% : low, 20-40% : medium, 40%초과 : severe

[그림 2] 국가별 물 스트레스 현황

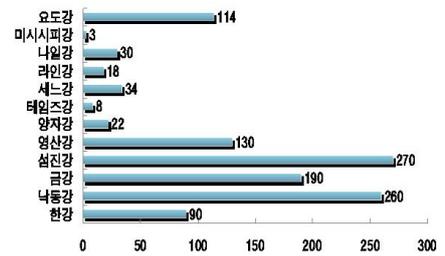


【우리나라 수자원 현황(억 m³)】

출처 : 수자원장기종합계획(국토해양부, 2011.12)

5년1회	10년1회	20년1회	과거최대
508억 m³	432억 m³	392억 m³	337억 m³

【가뭄빈도별 이용가능량】



【전세계 유량변동계수】

[그림 3] 물 문제 관련 주요 지표

또한, 최근 기후변화 신시나리오(RCP 8.5)에 따르면 미래(2090년대)에 기후변화는 더욱 심화될 전망으로 현재 추세대로 온실가스 배출이 증가(RCP 8.5)한다면 전지구 평균기온은 6.0℃, 강수량 20.4% 증가될 전망이고 저감정책이 상당히 시행될 경우(RCP 4.5) 기온 3.4℃, 강수량 17.3% 증가가 전망된다.

<표 2> 기후변화 신 시나리오

RCP 시나리오		RCP4.5 (540 ppm)	RCP8.5 (940 ppm)	SRES A2 (830 ppm)
한반도평균	기온(°C)	+ 3.4 °C	+ 6.0°C	+ 3.64 °C
	강수량(%)	+ 17.3 %	+ 20.4 %	+ 14.0 %
전망 기간		2070~2099년		2061~2090년
기준 기간		1911~2010년		1971~2000년



<2070~2099년 우리나라 온도>



<2070~2099년 우리나라 강수량>

기후변화로 인해 매년 홍수피해가 지속 발생하고 있는 실정이며 제도상의 문제점 진단내용을 개조식으로 요약해 보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

- (물관리체계) 법체계 분산 및 정부조직·예산 다원화로 자원의 통합관리 및 기후변화에 대한 신속대응 어려움
  - (법·제도 분산) 물관련법이 시설물 위주로 수평적 체계로 분산되어 수자원통합관리가 어려움
    - \* 국토부 소관의 수자원관리는 하천법, 지하수법, 댐법 등에 분산, 수도법은 환경부가 주관 하나 광역상수도는 국토부가 주로 관리
  - (정부조직·예산) 정부조직의 다원화로 비효율적 투자
    - \* (수질·수량관리 이원화) 수질은 환경부, 수량은 국토부가 관리, 기타 시설별로 농림부, 행안부, 지경부로 다원화
    - \*\* (부처별 칸막이 예산구조) 물관리 예산의 통합적 고려 미흡, 중복투자
- (하천유역 관리) 정부·지자체별로 관리주체 다양화로 효율성 저하
  - (댐 관리) 목적별 개별 운영, 한정된 자원의 효율적 이용 한계

4) 연평균 홍수피해 : '80~'90년대 4,600억원 → 최근5년('02~'06) 2.7조원(증 6배)  
극한 가뭄주기 단축 : 14년→7년('67~'68, '81~'82, '94~'95, '01~'02, '08~'09)

구 분	총 계	다목적댐	발전전용댐	생공용수댐	하·저수지등
개 소 수	17,743	16	12	54	17,661
저수용량 (백만m <sup>3</sup> )	21,731 (100%)	15,268 (70.3%)	1,794 (8.2%)	609 (2.8%)	4,060 (18.7%)
운 영 자		수공(국토해양부)	한수원(지식경제부)	수공,지자체	농공(농수산식품부)

○ (하천관리) 하천등급과 행정구역에 따라 관리 주체가 상이하여 상·하류간, 분류·지류간 연계성 미흡

\* 관리주체(하천연장 기준) : 국가(4.6%), 지자체(40.8%), 행안부(54.6%)

\*\* 하나의 하천에 둘 이상의 관리청이 관할하는 중복하천이 약 12%

○ (수질관리) 수량확보를 제외한 수질개선 위주 정책으로 효과 반감

\* 수질개선에 최근 5년('07~'11년) 10.6조원 투입 → 수질개선 정체

□ (물분쟁 심화) 분쟁 양상은 이수·치수·환경 등 다양한 형태로 발생, 지방자치제 실시 이후 지역간 이해관계 첨예하게 대립

○ (수량차원의 갈등) 댐건설 또는 취수·도수로 인한 물배분 우선순위와 수량확보, 비용부담(요금 등) 등이 주요 요인

○ (수질차원의 갈등) 수질오염 책임과 비용부담, 상수원이전 등

\* 기득물량의 기준과 인정범위(서울·대구·순천), 전국 단일요금제의 부당성(서울·경기), 하천수 미사용 허가량의 전환(경기)

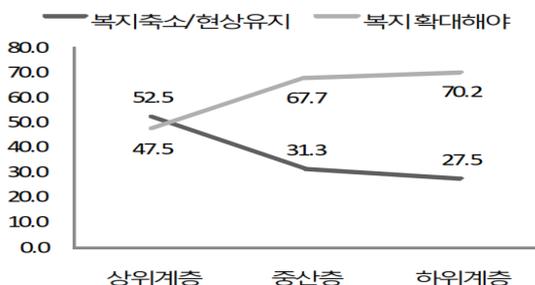
\* 대구-구미, 부산-경남간 공평한 수질해택 관련 상수원 이전 대립 등

□ (복지요구 증가) 물복지 혜택으로부터 소외된 도서해안·산간 지역 및 중소·지류하천 지역에 대한 복지 확대요구 증가

○ 사회적으로 보편적 복지요구 증대, 복지에산 증가 전망

\* 한국의 사회복지지출 수준은 OECD 평균의 절반 수준(GDP 대비 10.38%)

계층별 복지태도 : “복지확대 우세”



\* 자료 : 동아시아연구원·YTN·중앙일보·한국리서치(2011. 8)

복지 유형별 지지율 및 정치세력

모름/무응답 제외		복지 방법	
		보편복지 44.3%	선별복지 55.7%
복지 태도	복지축소 현상유지 30.0%	복지축소-보편복지론 전체의 8.1%	복지축소-선별복지론 22.9%
	복지확대 66.8%	“복지확대-보편복지론” 36.2%	복지확대-선별복지론 32.8%

○ 소외지역·계층(도서해안·산간지역)에 대한 물복지 증대 요구

\* 농어촌 지역 상수도 보급률 56%(도시지역 98%, 2010년 기준)

- 분류 위주의 정책에서 지방 중소하천 관리·지원으로 확대 필요
  - \* 지방 지류하천 건천화율 개소기준 14.6%, 연장기준 30%
- 도심지 하천의 환경·휴양·친수기능에 대한 요구 증대
  - \* 도시하천 정비·복원사업 확대로 환경개선용수 수요 증가
- (물산업) 미국, EU 등 거대 경제권과 포괄적 FTA가 발효 중이며, 현재 중국과의 FTA도 논의중임에 따라 국가차원의 대응방안 마련 필요

## 5. 국내 물정책 발전방향 정책제언

국내 물문제 분석과 진단 내용에 따라 이러한 문제 해결을 위한 제도적 개선방안에 대한 정책제언을 개조식으로 요약해 보면 다음과 같다.

- (통합 수자원 관리) 물이용 증가 등 다양한 위협요소로부터 효과적으로 관리할 수 있도록 **통합수자원 관리와 전략적 투자 확대 필요**
  - OECD 국가들은 농업용수로 수자원의 40%를, 지구적 차원에서는 70%를 사용하여 농업용수가 물 관리의 핵심 도전 요인
    - \* 물 부족 인구수 : 현재 29억 명 → 2030년 39억 명
  - 강력한 법적 체계 구축, 전략적 재원 조달 계획 마련, 농업용수에 대한 요금 부과 등 시장 정책을 통한 농업용수 관리가 중요
- (물관리체계 개선과 재원조달) 투자의 최적화, 기존 자원의 효율적 이용 촉진, 물 분야 재원 조달 능력 증진 등을 위해서는 **더 나은 관리체계 및 안정적 재원조달 계획 필요**
  - 물관련 개선된 규제·감독, 물시설 운영자의 책임강화 등과 **요금(Tariff), 세금(Tax), 지원금(Transfer)의 3T가 조합된 전략적 재원조달 계획**은 추가적인 재원 조달을 위해 매우 중요
    - \* 지속가능한 비용 회수를 위하여 잘 설계된 요금 체계가 중요하며 빈곤·취약 계층 배려, 지역 상황 고려, 투명한 절차에 의한 요금 설계 필요
- (국제사회 지원 강화) 개도국의 물 분야 목표 달성 노력을 보완할 수 있도록 **국제사회의 물 분야 지원을 강화**하여 MDG<sup>5)</sup> 달성에 기여
  - \* WHO/UNICEF 보고서('12.3)에 따르면, 물 관련 MDG 달성은 빈곤 완화, 건강 증진, 기아 감소, 교육접근성 증대 등 다른 MDG 목표 달성에도 기여
- (물안보 강화) 세계적으로 진행되는 기후변화로 인한 **물부족** 문제로 '피크오일<sup>6)</sup>' 개념과 유

5) MDG(Millennium Development Goals, 새천년개발목표)

6) 석유생산량이 기하급수적으로 확대된 후 특정시점을 정점으로 급격히 줄어드는 현상

- 사한 '피크워터' 개념이 등장
- 한정된 수자원의 **효율적 활용** 방안 마련 필요
  - (**범정부적 Korea Water Partnership 구축**) 국토부를 중심으로 환경부 등 관련부처와 유기적 협력을 통해, 범정부적 실질적인 협력체 구성 필요
    - \* 환경부도 해외진출 별도계획을 추진하는 등 부서별 갈등 존재
  - (**경쟁력 확보**) 국내산업 경쟁력을 위해 부처별(국토·지경·기재·교과·노동부 등)로 추진 중인 지원정책(M&A Fund, 엔지니어링 과학기술센터 등)에 대한 홍보·공유 필요

## 6. K-water의 선제적 역할

### 4대강 열정페이 이제는 종지부를 찍어야 할 때

한국사회에서 '갑'문화의 폐해가 들어난 이후 '열정페이'라는 신조어가 탄생했다. 열정페이란 요즘 사회적으로 대두되고 있는 문제로 어떤 분야의 개인 혹은 단체의 열정으로 일하게끔 하고, '너의 열정을 불태우게 해줄 일을 특별히 주었으니, 고마운 줄 알아라' 라는 식으로 페이를 지불하지 않는 혹은 페이를 정말 조금 주는 것을 말한다.

굳이 세부자료를 첨부하지 않더라도 정부와 산하 공공기관은 갑과 을 아니 갑과 병의 관계에 놓여있다고 해도 과언이 아니며 우리 공사의 경우 정부의 정책사업을 떠안아 늘어난 4대강 부채문제가 아직도 해결되지 않는 것은 소위 열정페이격이라고 감히 말할 수 있다. 향후 이러한 문제가 다시는 발생되지 않도록 그동안 공공분야 노동자들이 외쳐온 법률적이고 제도적인 개선이 절실하다.

### 다국적/대기업 자본으로부터 공공성을 회복하여 국민을 지켜라

K-water와 그 노동자들은 지난 48년간 우리에게 꼭 필요한 자연이 내려준 귀한 선물인 물을 국민에게는 안전하게 마실 수 있고 사용할 수 있는 '신뢰의 물'로, 기업에는 경제를 일으키는 '원동력의 물'로 자원의 가치를 삶의 가치로 재생산하여 제공한다는 사명감과 자부심을 가지고 지금의 K-water를 성장시켜 왔다.

세계 물시장은 약 5천억불 규모로 이미 반도체와 조선 시장을 크게 넘어섰으며 우리기업 진출규모는 '11년 기준 약 14.2억불로 세계 물시장의 약 0.4% 수준에 불과하다. 이러한 환경속에서 한국 물시장 확보를 위해 다국적기업이 진출하기 위해 애쓰고 있으며 국내 물시장 또한 민영화를 노리는 자본세력들의 활동이 끊임없이 이

어지고 있다.

이에 K-water는 ‘水平 : 물은 평등이다!’라는 물의 가치와 내재된 의미를 살려 국민의 평등한 물복지를 책임지고 세계로 뻗어나가는 K-water로 발전시켜 국가와 국민의 공기업으로 거듭나고자 하는 노력을 경주하고 있다.

특히, 태국, 알제리, 모로코, 터키 등 최근 “4대강 살리기 모델”의 해외시장 개척을 위한 협력이 활발히 진행되고 있으며 국내 정치적 상황 및 정부의 대북정책에 따라 사업여건이 수시로 급변하는 어려운 여건 속에서도 북한수자원 관련 대북사업 활로 개척에 최선을 다하고 있다.

4대강 사업 이후 하천, 시설물, 환경 등의 변화를 지속적으로 모니터링하여 효율적인 유지관리와 보존 대책을 수립해 나감은 물론 댐 및 4대강 수변공간의 친수개발·활용을 통한 지역경제를 활성화 시키고 국민휴양공간 및 실버라이프 친수주거 지역을 조성하여 국민이 행복하고 지역이 발전하는 진정한 친수가치 증대사업을 마련해 나갈 예정이다.

시화조력발전, 수력발전, 풍력발전 등 국내 1위 친환경에너지 사업을 추진하고 있는 선도기업으로써 앞으로 기후변화와 에너지 고갈이라는 국제적 문제에 대처하여 물 문제 해결 기술력을 더욱 공고히 함으로써 다국적 기업과 견줘도 손색이 없는 세계적인 국민공기업으로 우뚝 서 나가고자 한다.

## 공공연구 분석

- 신공공관리와 공공부문 노사관계



# 신공공관리와 공공부문 노사관계

한국노동사회연구소  
홍주환 부소장

## 1. 문제제기

공공부문 노사관계에서 발생하는 여러 이슈들은 성과주의에 기초한 조직·인사관리 또는 조직·인사관리의 성과주의 원리에 대한 문제제기와 관련되어 있다. 공공기관 경영평가제도를 둘러싼 논란을 예로 들어보자. 피평가기관들과 노동조합들은 꾸준히 공공기관 경영평가제도의 불합리한 설계와 운용을 문제 삼아 왔다. 그럼에도 불구하고 해마다 논란이 지속되는 것은 단순히 제도의 설계와 운용에 문제가 있는 것이 아니라 제도가 전제로 삼는 기본원리에 문제가 있기 때문이라고 보아도 무방할 것이다. 그런데 주지하듯이 공공기관 경영평가제도는 성과주의를 근간으로 하고 있다. 그렇다면 성과주의 자체에 대해 근본적으로 성찰해볼 필요가 있다. 과연 성과주의를 공공기관 조직·인사관리의 원리로 삼는 것이 타당한가? 성과주의를 대체할 대안적 원리는 존재하는가? 그것은 무엇인가?

한편, 신공공관리(New Public Management)의 개념은 공공행정(public administration)에서 공공관리(public management)로 정부의 정책결정 및 집행 원리에 대한 이론적·실천적 초점이 이행하기 시작하면서, 즉 기업경영의 원리를 정부행정 및 공공기관운영에 적극적으로 도입·적용하기 시작하면서 본격적으로 사용되기 시작하였다. 공공부문과 민간부문 행위자들의 상호의존적 네트워크를 강조하면서 ‘협치’라고 번역되기도 하는 거버넌스(Governance) 개념과 달리, 신공공관리는 공공부문과 민간부문 행위자들의 관계를 계약관계로 봄과 동시에 공공부문 운영에 민간기업의 경영원리·기법이 적극적으로 도입될 필요성을 강조한다. 그런데 성과주의는 민간기업 경영원리의 주요 개념의 하나로서 경영의 효율성을 확보하기 위한 핵심 원리이다. 그렇다면 신공공관리에 대해 논의는 다음과 같은 질문들에서 출발할 수밖에 없다. 공

공기관을 민간조직으로부터 분명하게 구별할 수 있게 하는 공공부문의 핵심 운영원리가 존재하는가? 그것은 무엇인가? 그렇다면, 민간경영원리가 공공기관의 운영에 도입·적용되는 것이 타당한가?

이상의 질문에 대한 답을 구하는 일은 쉬운 일이 아니다. 다만 이들 질문을 던지고 답을 구하는 과정이 생략된다면, 공공부문 노사관계 갈등을 근본적으로 해결하기 어려울 뿐만 아니라 공공부문 노동조합운동의 전망을 세우는 것 또한 불투명할 것이라는 것은 분명하다. 아래에서는 서구사회에서 공공부문의 성과주의가 형성·변화해온 과정과 공공부문 성과주의의 새로운 단계를 장식한 신공공관리에 대해 간략히 살펴보기로 한다.<sup>1)</sup>

## 2. 성과관리의 전개와 함의

성과주의가 공공부문 관리의 원리로 논의되기 시작한 것은 19세기에서 20세기로의 전환기의 일이고, 특히 신공공관리에 기초한 공공부문 관리가 본격화한 것은 1980년대 이후의 일이다.

공공부문에서 성과주의가 하나의 ‘운동’, 즉 성과주의운동(performance movement)으로 등장하기 시작한 것은 19세기 말, 20세기 초의 일로, 그 후 성과주의는 주로 공공기관 및 공공프로그램들의 성과(outcomes)와 효율성에 관심의 초점을 두어 왔다. 성과주의운동의 역사는 크게 세 시기로 구분된다. 첫 단계는 제2차 세계대전 이전까지의 시기이고, 그 다음은 1950년대에서 1970년대까지이며, 1980년대 이후부터 현재까지가 세 번째 단계에 해당한다. 특히 두 번째 시기는 복지국가의 발전과정 정부기구의 성장이 이루어진 시기에 해당하며, 세 번째 시기는 복지국가가 위기에 직면하기 시작한 이후의 시기에 해당한다.

20세기 초 성과주의운동이 전개되기 시작한 것은 산업화, 빈곤과 사회문제, 정부내 부패 등의 문제를 해결하기 위한 시도들로서 사회조사의 발전, 과학적 관리론과

1) 이 글을 작성하는데 주로 참고한 자료는 다음과 같다. (1) Wouter Van Dooren, Geert Bouckaert and John Halligan, *Performance Management In The Public Sector*, Routledge, 2010. (2) Eric Hans Klijn, *New Public Management and Governance: A Comparison*, in David Levi-Faur, ed. *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford Univ. Press., 2012. (3) Carolyn J. Heinrich, *Public Management*. in Mark Bevir ed. *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE, 2011. (4) Marick F. Masters et al., *The State as Employer*. in Paul Blyton, et al. eds., *The SAGE Handbook of Industrial Relations*, SAGE, 2008. (5) 정용덕, [현대 국가의 행정학], 법문사, 2003. 이외에도 [행정학] 관련 대부분의 교과서들은 이 글의 내용들을 나름의 관점에서 다양한 방식으로 다루고 있다.

행정학의 성립, 원가회계의 등장 등이 이루어진 것과 관련되어 있다. 이 시기 성과주의운동은 정책과 행정의 합리화와 수량화를 통해 사회문제를 해결하고자 하였다. 정부 관료들은 정직할 뿐만 아니라 효율적으로 서비스를 제공할 것이 요구되었고, 정부는 전문 인력을 채용하고 관료주의적인 규제를 도입하였다. 그 결과 직업으로서의 행정, 과학으로서의 행정이 본격적으로 등장하였다. 특히 원가회계의 등장으로 공공부문에서도 산출지표가 재정관리 시스템에 포함되기 시작하였다. 체계적인 자료 조사, 과학적 관리, 원가회계의 통합은 성과측정 및 조직 관리의 합리화를 본격적으로 가능하게 하는 토대가 된다.

1950년대에 들어와서 성과주의 예산제도가 도입되어 정부의 과업수행·목표달성이라는 문제가 예·결산 과정과 연계되기 시작한다. 1970년대까지 PPBS, MBO, ZBB 등의 개념이 도입, 실행된다.<sup>2)</sup> 경제성장과 복지국가의 확대에 의해 다양한 사회지표의 개발과 행정에의 적용이 요구되어 ‘사회공학’의 발전으로 이어지는데, 이것은 정부통계 발달의 기초가 되었다.

1980년대의 재정위기와 우파의 집권으로 성과관리는 예산삭감 관리의 형태로 전개된다. 그에 따라 성과측정이 중요한 문제로 등장하여 다양한 성과지표들이 개발되어 공공기관의 관리운영에 적용되기 시작한다. 특히 민간기업의 경영기법을 공공기관 관리에 적극적으로 도입·적용하기 시작하였는데, 이러한 관리주의는 1990년대 신공공관리라는 이름으로 묶여 하나의 흐름을 형성한다. 공공기관을 정책수립기능을 담당하는 기관과 정책수행기능을 담당하는 기관으로 분리하고, 정책수행 단위에 따라 분리된 기구들은 민간기업과 경쟁하는 시스템이 도입된 것도 이 시기이다. 특히 계약개념이 상하 기관들 간의 관계를 매개함으로써 성과기반 예산제도가 강화된 형태로 재도입된 것이 특징적이다.<sup>3)</sup>

이상에서 간략하게 살펴본 성과주의운동의 흐름에서 특징적인 것은 공공기관의 성과 측정에서 수량적 접근이 매우 중요한 요소로 자리 잡게 되었다는 점과 시장논리 또는 계약주의 등과 함께 민간기업 경영에서의 효율성 개념이 적극적으로 공공기관 관리에 도입되었다는 점이다. 주지하듯이 한국의 경영평가제도에서 지속적으로 개선 요구를 받는 요소가 바로 수량적 평가인 바, 이것은 공공기관 평가에 정치적 개입의 여지를 축소시키기 위한 것이지만 그것의 타당성 여부를 둘러싸고 논란이 지속되어 왔다. 타당성 논란이 있는 평가 결과가 기관 및 그 구성원들의 이해관계에

2) PPBS(Planning Programming Budgeting System, 한정된 예산으로 가장 효율적으로 목적을 달성하기 위한 시스템), MBO(Management by Objectives, 목표관리제), ZBB(Zero-Based Budgeting, 제로베이스예산) 등은 대체적으로 성공적이지 못한 것으로 평가된다. 그러나 그 기본 개념들은 다양한 형태로 변형되거나 동일한 개념으로 여전히 중시되고 있다.

3) 한국의 책임운영기관은 이 경우에 해당한다.

직접 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 마찬가지로 민간기업의 경영기법이, 특히 효율성을 주된 지표로 삼는 평가방법이 정책의 효과성을 중시해야 하는 공공부문 평가에 그대로 적용되어야 하는지도 여전히 논란거리이다. 그것은 공공부문, 공공기관의 존립여부 그리고 공공기관 종사자의 공공서비스 정신 유지와 직결되는 문제이기 때문이다.

한편, 성과주의운동의 형성 및 전개와 관련해서 짚고 넘어가야 할 것은 왜 공공부문에서 성과주의가 계속해서 중요한 문제였는지에 관한 것이다. 민간기업의 경영기법을 공공부문에 도입함으로써 ‘성과’문제를 해결하고자 한 수많은 시도들이 성공적이었다기보다는 실패로 귀결되었다는 평가가 대세이다. 그럼에도 불구하고 꾸준히 공공부문의 성과를 관리하고자 하는 시도가 이루어졌고 또 중요한 정치적 관심사였다. 공공부문에서의 성과관리는 신공공관리의 상징적 인물인 대처나 레이건과 같은 우파 정치인들만의 관심사였던 것은 아니었다. 시민사회는 다양한 형태로 공공부문의 효율성 담론에 지속적으로 호응하고 있었다. 결국 이것은 공공부문의 ‘개혁’이 시민사회와의 호응을 통해서 가능하다는 것을 의미한다. 공공부문 노사관계의 ‘개혁’도 마찬가지이다.

### 3. 신공공관리와 공공부문의 시장화

1980년대 이후 공공부문 성과주의운동은 신공공관리라는 이름으로 새로운 모습을 띠고 등장하였다. 신공공관리의 기초 하에 각국 정부들은 공공기관의 효율성을 확보하는 것을 최상의 가치로 삼고 이를 위해 정책수립과 정책실행의 조직적 분리<sup>4)</sup>, 불확실성의 관리를 위한 다양한 장치의 도입 등을 적극적으로 시도하였다. 이를 위해 공공기관 운용에 계약주의와 같은 시장메커니즘의 적극적 도입, 효율성과 규모 축소(감량경영)에 기초한 책임성의 조직적 세분화 등이 이루어졌다.

신공공관리에 기초한 공공기관 관리는 성과의 효율성 측면 강조<sup>5)</sup>, 민간부문의 경영원리 및 기법의 도입, 공공기관의 민영화 및 공공서비스 전달의 외주화, 공공부문에 (준)시장의 창출과 경쟁의 강화, 성과지표 관리를 통한 사후통제의 강화 등으로 나타났다. 이러한 요소들이 공공부문에 시장논리를 도입하는 것과 관련되어 있다면,

4) 정책수립기능과 정책실행기능을 동시에 갖춘 기존의 조직을 분리하여 정책수립기관과 정책실행기관을 별도로 설립하는 것. 이것을 확장하면, 공공기관을 수개, 수십 개의 기관으로 분리하는 결과를 낳는다. 물론 공공기관 노동자들의 지위 변화도 동시에 수반된다.

5) 물론 신공공관리론이 조직의 효과성, 즉 조직 목표의 달성 여부 문제를 성과관리에서 배제하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 효율성을 강조함에 따라서 효과성이 약화되는 측면을 어떻게 통제할 것인가에 대해 신공공관리는 제대로 답하지 못하였다.

다른 한편 신공공관리는 공공기관의 규모 축소를 적극적으로 진행했다. 특히 정책 실행기관을 별도의 ‘책임운영기관’으로 분리하여 성과계약을 통해 관리함으로써 ‘효율성’을 제고하고자 하였다.

한국사회에서 신공공관리가 공공부문 운영원리로 모색되기 시작한 것은 김영삼 정부가 들어선 1990년대 중반이지만, 본격적으로 도입·적용되기 시작한 것은 1990년대 말 경제위기 이후 등장한 김대중 정부 이후이다. 주지하듯이 김대중 정부는 IMF 권고에 따라 공공부문 개혁을 고강도로 진행하였는데, 공공기관의 민영화가 대규모로 이루어졌고, 공공기관 규모가 축소되고, 성과주의에 기초한 계약관계를 통한 공공기관 관리가 적극적으로 모색되었다. 노무현 정부에서도 총액인건비제, 성과관리형 팀제, 성과계약제 등을 도입함으로써 성과주의 관리체계를 강화하였다. 공공기관 경영평가제도에서 성과주의 요소가 강화되기 시작한 것도 일련의 신공공관리 제도 도입의 일환이었다.

문제는 공공부문의 ‘시장화’가 한편으로 공공서비스 전달체계의 왜곡과 공공서비스의 질적·양적 수준의 저하로 이어지고 있다는 점과 다른 한편으로 공공부문 노동자들의 이해관계에 부정적 영향을 미침으로써 공공부문 노사관계의 갈등을 만성화하고 결과적으로 사회적 비용을 높이고 있다는 점에 있다. 이미 공공부문 노동자들은 성과주의 인사제도를 몸으로 체험하고 있다.

#### 4. 거버넌스(협치)와 공공부문 노사관계

그렇다면 신공공관리의 공공기관 관리시스템의 대안은 무엇인가? 다수의 사회과학자들이 최근 거버넌스 개념을 통해 공공부문 운영에 관한 논의를 진행하고 있는바, 거버넌스 관점은 신공공관리의 문제점을 극복하기 위한 단초를 어느 정도 제공하고 있다.<sup>6)</sup> 거버넌스, 특히 민주적 거버넌스는 공공기관을 둘러싼 이해당사자들의 ‘협치’의 중요성을 강조한다. 따라서 시민사회 구성원들은 공공서비스의 단순한 소비자 또는 고객이기에 이전에 공공기관의 목표를 설정하고 의사결정이 이루어지는 과정에 적극적으로 참여하는 ‘참여적 시민’이다. 사회적인 수준에서 공공기관을 매개로 한 참여민주주의가 요청되는 것인 셈이다.

거버넌스를 전제로 하는 경우, 공공부문 노사관계는 이전보다 더욱 복잡해진다. 시

6) 거버넌스(협치) 개념이 완전히 확립된 것은 아니다. 다만, 행정학에서 거버넌스 논의는 정부 및 공공기관의 운영에 대한 시민사회의 적극적 참여를 공통적으로 강조한다.

민사회라는 새로운 당사자가 개입하게 되기 때문이다. 노동조합은 조합원의 이해관계뿐만 아니라 시민사회의 이해관계에도 이전보다 훨씬 더 민감하게 반응할 수밖에 없게 된다. 그렇지만 노동조합 및 조합원에게 '시민'은 시장에서 만나는 고객이 아니라 공공기관 운영에 같이 참여하는 파트너이기도 하다. 노동조합은 민사회라는 파트너를 동반하고 정부와 기관(장)을 상대할 수도 있다. 따라서 공공부문 노동조합운동은 민사회(운동)과 우호적 관계를 유지하는 것이 훨씬 더 중요해진다.

공공부문 노사관계는 그것이 정부 정책이 직접 작용하는 공공부문에서의 노사관계라는 이유로 민간부문 노사관계와 달리 노정관계의 성격이 강하였다. 공공기관에서의 자율적 노사관계를 공공부문 노동조합운동이 지속적으로 요구해 온 이유이기도 하다. 그러나 그동안 공공부문의 '구조개혁'이 정부 주도하에 거의 일방적으로 이루어져 왔고, 공공부문에서 자율적 노사관계의 실현은 구호에 머물러 있기 십상이었다. 그렇다면, 거버넌스 체계에서의 공공부문 노사관계가 기존의 불합리한 노사관계 관행에 제동을 걸 수 있을 것인가?

공공부문에서의 거버넌스가 신공공관리의 참된 대안인지, 또 민주적 거버넌스가 실현가능할 것인지, 그리고 그 안에서 공공부문 노동조합운동이 새로운 길을 찾을 수 있을지는 미지수이다. 다만, 그 어떤 경우에라도 공공부문 노동조합운동은 민사회와 함께 민사회 안에 자리 잡을 때에 더욱 희망적인 미래를 맞이할 수 있을 것이라는 점은 분명하다.

※ 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