

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제12호 • 2015년 12월

- **공공부문 동향**  
2단계 정상화 투쟁 경과 및 중간평가
- **이슈 분석**  
2015년 공공부문 노사관계 평가와 향후 과제
- **공공연구 분석**  
『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구 리뷰
- **별첨**  
2015년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록



전국공공산업노동조합연맹



# 공공부문 **정책 이슈** 보고서

제12호 • 2015년 12월

- **공공부문 동향**  
2단계 정상화 투쟁 경과 및 중간평가 5
- **이슈 분석**  
2015년 공공부문 노사관계 평가와 향후 과제 11
- **공공연구 분석**  
『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구 리뷰 23
- **별첨**  
2015년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록 33

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 12월 31일  
신고일 2015년 2월 27일  
신고번호 영등포-라00432  
간 별 월간  
인 쇄 TG프린팅

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호  
전 화 02-6277-2187  
팩 스 02-6277-2190



- 2단계 정상화 투쟁 경과 및 중간평가



# 2단계 정상화 투쟁 경과 및 중간평가

전국공공산업노동조합연맹  
이정환 정책실장

## 1. 2단계 가짜 정상화대책 개요

### □ 성과중심 보수 및 조직운영체계 확산

- (보수체계) 성과연봉제 대상직원 확대 및 급여차이 확대, 기관장 중기성과급제 도입
- (조직운영) 저성과제 퇴출제, 임금피크제 확산, 전문계약직제 도입

### □ 공공기관 기능조정

- (기능조정 방향) 유사중복 해소, 민간경합 방지, 기능 재정립
- (2015년 중점추진 분야) SOC, 문화예술, 농림·수산 등 87개 공공기관
  - (기능조정 결과) 87개 기관중 52개 기관 업무조정, 4개 기관 폐지. 5,700여명 인력조정

#### ◆ 내 기능조정 후속 조치로 235명 정원감축 결정

- 5.27 기능조정 발표시 기재부는 내의 개발사업을 축소하고 주거복지·도시 재생사업은 강화. 인력감축 없이 축소사업 여유인력을 강화사업으로 전환 배치 하겠다고 발표하였으나 결국 개발사업 기능축소를 이유로 정원을 감축하고 11.25 공공기관장 워크숍에서 발표하였음.

- (2016년 상반기) 에너지(27), 환경(9), 교육(27) 등 63개 공공기관
  - \* 산업·진흥, 보건·의료, 정책금융 분야는 2016년 하반기 착수예정

□ 사회적책임 강화

- 직무능력 중심 채용, 비정규직의 정규직 전환, 투자활성화

2. 임금피크제 저지 투쟁과 평가

□ 투쟁기조 및 목표

- 정부의 성과연봉제, 퇴출제 도입 시도를 막기 위한 1차 투쟁전선 구축
  - 2단계 정상화과제중 가장 약한 고리인 임금피크제 도입이 완료된 후 성과연봉제/퇴출제 도입을 본격 추진할 것으로 예상됨에 따라 임금피크제 저지 투쟁 필요
- 총인건비 증액 없는 임금피크제 반대
  - (기재부 입장) 총인건비 범위내에서 정년연장자의 임금은 기존 직원들의 승진 및 호봉승급 재원을 활용하여 지급
    - \* 2016년 인건비 예산편성시 실무적인 부분에서 문제가 발생할 것으로 예상

□ 투쟁경과

- (1~7월) ▲공투본을 중심으로 다양한 투쟁활동\* 전개 ▲공발위를 통해 노정간 공감대 형성노력 및 임금피크제 도입시한(선도기관 15.6월) 연장 등 투쟁대오 유지
  - \* 전국 공공기관 노동조합 대표자대회(3.23), 공공노동자 총력투쟁 결의대회(4.11), 임금피크제 정책토론회 개최(6.24), 공공노동자 2차 투쟁결의대회(7.4)
- (8월) ▲임금피크제 도입시기에 따른 경평가점(3점) 부여 및 박근혜 대통령 임금피크제 도입 압박 발언\* ▲무노조, 무상급, 복수노조 사업장을 중심으로 불법적인 개별동의 공세 시작 → 8월말 시한을 앞두고 96개 공공기관 노조 임금피크제 도입 합의

- \* 8.6일 對국민담화에서 금년중 전 공공기관 임금피크제 도입 완료, 2년간 8천개 일자리 창출 발언
- (9월) ▲경영평가를 받지 않는 기타공공기관 노조\*를 압박하기 위해 임금인상률 차등방안\*\* 발표 ▲9.15 노사정 합의 및 임금피크제 개별 합의에 대한 입장 차이로 공투본 활동 중단(9.21) → 9월말 기준 168개(53%) 공공기관 노조 임금피크제 도입 합의
  - \* 기타공공기관 임금피크제 도입률 : 22%, 공기업·준정부기관 도입률 : 56%
  - \*\* 15년내 미도입시 임금인상률 1/2 삭감(전체), 15.11~12월 도입시 임금인상률 1/4 삭감(기타공공기관만)
- (10~12월) 경영평가 가점과 임금인상률 삭감 압박에 못이겨 10월말 기준 287개 기관 도입(92%), 12.3기준 313개 공공기관 임금피크제 100% 도입 완료됨.

## □ 2단계 정상화 투쟁 중간평가

- 성 과
  - (6월 경영평가 시점 돌파) ▲공투본을 중심으로 대정부 협의, 대규모 집회, 기자회견 등 공동투쟁 전개 ▲공발위 논의기간(4월말)내 정부의 일방추진 금지 ▲3월부터 계속된 경영평가군별 대응 등을 통해 6월 경영평가 시점 돌파
  - (쟁의권 확보노력) 9월 시기집중 동시파업을 구체적으로 결의하고 6월부터 대부분의 공공기관이 임단협에 돌입하는 등 쟁의권 확보를 위한 실천적 투쟁활동 전개
- 반 성
  - (임금피크제 노사합의 완료) 노조의 약한 고리인 임금피크제 저지가 성과연봉제와 퇴출제 시도를 막기 위한 1차 투쟁전선이었으나, 일부 현장에서는 임금피크제 투쟁과 성과연봉제/저성과자 투쟁을 별개로 인식함에 따라 1차 투쟁전선 붕괴
  - (경영평가와 임금인상률 극복 한계) 8월이후 대통령의 강경한 발언과 기재부의 경영평가 불이익 및 임금동결 압박에 투쟁전선이 급속히 무너짐에 따라 향후 성과연봉제/퇴출제 투쟁과정에서 경영평가 및 임금인상률 카드를 또 다시 언급할 것으로 예상됨.

- (기 결정된 사업의 실행의지 부족) 지난 6월 공공노련과 공공연맹의 공동 쟁의조정 신청을 하루 앞두고 일부 회원조합의 반대와 그에 따른 영향으로 쟁의조정 신청 못함

## 이슈 분석

- 2015년 공공부문 노사관계 평가와 향후 과제



# 2015년 공공부문 노사관계 평가와 향후 과제

한국노동사회연구소  
노광표 소장

## 1. 들어가는 말

공공기관노사관계는 2014년에 이어 2015년에도 사회적인 주목 대상이었다. 공공기관노사관계에 관심이 집중되는 이유는 향후 정부의 노동정책 방향을 가늠할 수 있기 때문이다. 정부는 공공기관노사관계를 민간부문노사관계를 선도하는 모범 사례(best practice)로 만들고자 노력해 왔다. 이에 따라 공공기관노사관계는 향후 정부의 고용노사관계 정책이 어떤 방향으로 추진되는가를 파악할 수 있는 준거틀(frame of reference)로 볼 수 있다. 정부는 공공기관 인사관리의 핵심 정책으로 임금피크제를 포함한 임금체계 개편, 저성과제 퇴출을 통한 고용유연성 확보에 두고 있다. 이들 내용들은 정부의 노동시장 구조개혁의 기본 방향과 맞닿아 있는 정책들이다.

2014년 공공기관노사관계가 공공기관 정상화를 둘러싼 정책 갈등이었다면 2015년은 임금피크제를 포함한 임금체계의 변화 과정에서 갈등과 분규가 발생하였다. 정부는 2016년 60세 정년 시행을 앞두고 모든 공공기관에 임금피크제 도입을 강제하였고, 공공기관노동조합들은 제도 도입에 반대하여 공동투쟁본부를 결성하여 맞섰다. 공공기관의 연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입 가이드라인이 2016년으로 미루어져 2105년의 노사갈등은 2016년으로 연계될 것으로 예상된다. 이 글은 2015년 공공기관노사관계를 평가하여 향후 과제를 마련하기 위한 목적으로 작성되었다.

## 2. 2015년 공공기관노사관계 진단

2015년 공공기관노사관계는 정부의 ‘공공기관 2단계 정상화 정책’을 둘러싸고 전개되었다. 1단계 조치와 달리 2단계 공공기관 정상화 조치들은 임금피크제 도입, 성과연봉제 전면 확대, 저성과자 퇴출제 적용 등 공공기관 종사자들의 근로조건에 직접적인 영향을 미치는 매우 민감한 문제들을 포함하고 있었다. 이들 쟁점들은 정부가 추진하고 있는 노동시장 구조개혁 조치들과 맞물려 있는 것들이었다.

### 1) 공공기관 2단계 정상화 정책 추진

정부는 1월 16일 공공기관운영위원회(이하, 공운위)을 개최하여 「공공기관 정상화 추진방향」을 확정 발표하였다. 공공기관 정상화 2단계 대책은 ‘효율성·생산성 제고’를 키워드로 하여 공공기관의 기능 재편과 성과중심의 운영을 핵심 내용으로 담고 있었다. 공공기관 정상화 대책은 2013년 7월 발표한 ‘공공기관 합리화 정책’을 2차에 나누어 순차적으로 진행되는 흐름을 보인다. ‘공공기관 부채관리 강화’ 과제가 1단계 정상화 대책의 핵심이었고, ‘상시적 기능점검체계 확립’ 과제는 2단계 정상화 대책의 중심의제로 설정되었다. 공공기관 정상화 2단계 대책은 기반과제, 중점과제, 지속과제로 나누어진 가운데, 중점과제로 제시된 ‘핵심업무 중심 기능 재편’과 ‘성과중심 운영체계 정착’ 내에 있는 세부과제가 공공기관 운영 및 노사관계에 큰 영향을 미칠 것으로 예상되었다(이정봉, 2015).

<표 1> 공공기관 정상화 2단계 대책 주요 사항

구분	과제 목록	주요 내용
기반 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정상화과제 제도화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정보공개</li> <li>○ 부채감축</li> <li>○ 방만경영 개선</li> <li>○ 비정상관행 개선</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경영정보공개시스템 개편</li> <li>- 부채감축계획 이행 점검</li> <li>- 방만경영 배점</li> <li>- 채용 및 입찰 비리 방지</li> </ul>
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 핵심업무 중심 기능재편                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 2015년 중점기능 점검</li> <li>○ 기능점검 제도화</li> <li>○ 신설·출자기관 관리강화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기관 간 및 기관 내부 기능 재편</li> <li>- 기능점검 지침 및 자문단 운영</li> <li>- 출자회사 설립 사전 협의</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 성과중심 운영체계 정착                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 성과연봉 확대</li> <li>○ 기관장 중기성과급</li> <li>○ 인력운영 효율성</li> <li>○ 경영평가 개선</li> <li>○ 투자 활성화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7년 이상 근속자로 성과연봉제 확대</li> <li>- 기관장 중기 평가 및 성과급</li> <li>- 업무 저성과자 퇴출제도 도입 검토</li> <li>- 공통계량지표 재검토</li> <li>- 민간자본 활용 유도</li> </ul>

구분	과제 목록	주요 내용
지속 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회적책임 강화 등 제도개선                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역경제 활성화</li> <li>○ 정부 3.0 지원</li> <li>○ 능력중심 사회</li> <li>○ 숨은 규제 개선 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역인재 채용 및 협업 유도</li> <li>- 공공데이터 개방 유도</li> <li>- NCS 기반 채용 및 고졸 채용 확대</li> <li>- 규제 현황조사 및 사업실명제 확대</li> </ul>

첫째, 공공기관 간 및 기관 내 기능 재편이다. 정부는 2단계 대책에서 2015년 공공기관 중점기능 점검 추진 사항으로 공공기관에 대해 기능점검을 실시할 것을 계획하였다. 먼저 공공기관 기능점검은 “유사중복 해소, 효율성 제고, 기능재정립”을 목표로 민간과 경합부문, 비핵심사업 부문, 자회사 사업에 대한 점검을 통해 기관 간 및 기관 내부의 기능조정을 제시하였다. 공공기관 기능점검 과제는 공공기관의 사업 축소 및 기관 간의 통폐합을 수반할 가능성이 높은 한편, 공공기관의 설립목적에 부합하지 않는 사업을 민간부문에 매각하는 방향(자산매각, 민영화)으로 진행될 우려가 제기되었다.

둘째, 성과중심의 운영체제 마련이다. 정상화 2단계 대책의 중점과제 중 하나는 ‘성과중심의 운영체제’ 정착으로서, 성과연봉제와 업무 저성과자 퇴출제와 같은 임금 및 인력운영제도 개편을 핵심 사안으로 하였다. 2단계 대책에서 성과연봉제 확산 과제는 적용대상이 ‘최하위직급 또는 7년 미만 근속자를 제외한 전 직원’으로 확대되는 내용을 담고 있다. 공공기관의 성과연봉제 확대 방안은 현행 연공급 중심의 임금체계의 개편을 가속화시킬 수밖에 없다.

<표 2>는 2010년 성과연봉제 권고안과 2단계 대책으로 발표된 성과연봉제 계획을 비교한 것이다. 원래 정부는 공공기관의 전 직원을 대상으로 한 성과연봉제 가이드라인을 2015년 상반기 중으로 발표할 예정이었으나, 공공기관노조의 반발 및 노동시장 구조개편 법안 처리와 연동하여 2016년 1월 중으로 발표할 것으로 알려져 있다.

셋째, 임금피크제 도입이다. 2단계 정상화 조치의 추진과 함께 정부가 공공기관에 강력하게 요구한 것은 임금피크제 도입이었다. 2단계 정상화 조치에서 부각되지 않았던 임금피크제는 2015년 5월 정부의 임금피크제 권고안이 발표되면서 공공기관 노사관계의 최대 갈등 요인으로 부상하였다. 기획재정부는 '15년 4월 23일 공운위를 개최하여 「공공기관 임금피크제 추진방향」을 논의하였으며, 5월 7일 공공기관 임금피크제 권고안을 확정하였다. 정부가 임금피크제 권고안을 마련한 이유는 '16년부터 정년 60세는 법으로 강제되지만 2014년부터 정부가 공공기관에 요청한 임금피크제 도입율이 현저히 낮았기 때문이다. 정부는 향후 정년연장에 따른 인건비

부담 완화, 신규채용 확대를 위해 '14년부터 공공기관 예산편성지침에 임금피크제 도입을 권고하였지만 전체 316개 공공기관 중 56개(공기업 12, 준정부기관 22, 기타공공기관 22)가 도입하여 도입율은 18% 수준이었다. 이에 따라 정부는 권고사항이었던 임금피크제 도입을 사실상 모든 공공기관에 강제하는 정책 방안을 강구하였다.

<표 2> 공공기관 성과연봉제 권고안 및 2단계 대책 내용

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

주: 도입실태는 2011년 3월 기준

정부 권고안의 특징은 임금피크제를 단지 인건비 감소방안이 아닌 청년고용 확대와 연계하였다는 점이다. 정부 권고안의 골자는 “모든 공공기관에서 임금피크제를 도입하고, 절감된 인건비로 퇴직자 수만큼 신규채용을 늘려야 한다”는 내용이었다. 정부는 공공기관의 임금피크제 의무 도입으로 2년간 약 6,700명의 신규 고용이 창출될 것으로 판단하였다<sup>1)</sup>. 아울러 정부는 공공기관의 임금피크제 도입을 민간부문으로 확산시켜나간다는 계획이었다.

## 2) 노동조합의 2단계 정상화 반대 투쟁

임금피크제 도입, 성과연봉제 확대 및 퇴출제 도입을 골자로 하는 정부 정책이 구체화되면서 공공기관노사관계는 또 한 번 격랑에 직면하였다. 2014년 1차 정상화

1) 정부가 임금피크제를 강제한 것은 공공기관의 연공형 임금체계의 문제점을 완화하기 위함이었다. 공공기관은 공무원과 함께 내부노동시장의 특징을 갖는 대표적인 부문이다. 내부노동시장의 특징은 최하위직급에서 입직이 이루어지고 그 이후 위계적인 승진사다리에 따라 승진이 이루어지며, 정년까지 장기고용이 보장된다. 국회예산정책처의 “공공기관 임금 현황 자료조사(전수연, 2014)”을 통해 공공기관과 민간기업의 연령대별 근속년수를 비교해 보면, 20세부터 34세까지는 민간부문과 공공기관의 근속년수는 엇비슷하거나 민간부문이 약간 높다. 하지만 35세를 기준으로 공공기관의 근속년수는 민간기업에 비해 급증한다. 20대에는 민간기업이 공공기관보다 근속년수가 더 길지만, 33세에 6.5년으로 양 부문의 근속년수가 동일해진 이후, 공공기관의 근속년수가 민간기업보다 길어져서 50대에 이르면, 퇴직 직전인 58세에 이르면 공공기관의 근속년수는 27.4년인데 비해 민간기업의 근속년수는 16.3년으로 공공기관보다 11.1년이 짧다.

저지 투쟁이 실패로 돌아간 이후 공공기관노조들은 향후 투쟁을 어떻게 조직할 것인가에 골몰하였다. 가장 큰 쟁점은 공대위의 연대 틀을 어떻게 하면 튼튼히 할 수 있는가 그리고 국민 여론을 호도하는 정부의 프레임에 맞선 노동조합의 대항담론의 구체화였다. 공공기관노조들은 공대위의 틀을 유지하되 1차 투쟁의 문제점이 ‘경영평가’에 대한 공동대응 실패에 있다고 판단하고, 평가군 별 공동대응 방안을 강화하기로 결정하였다.

2015년 공공기관노조의 활동은 다음과 같은 세 가지 점에서 2014년과 구분되는 특징을 보여주고 있다.

첫째, 공동투쟁본부로의 전환이다. 공공기관노동조합들은 상시 투쟁체계 구축을 위해 공대위를 2015년 6월 24일 ‘양대노총 공공부문 노동조합 공동투쟁본부(이하, 공투본)’로 전환하였다. 공투본으로의 전환은 대책기구에서 투쟁본부로의 조직 위상 변화를 뜻하는데 연대투쟁을 한층 더 강화하겠다는 의지의 표명이었다. 공투본은 투쟁 목표로 “(저지!) 노동시장 구조개혁, 2단계 가짜 정상화와 (쟁취!) 공공서비스 확대하여 좋은 청년일자리 대폭 늘리자”를 제시하였다. 공투본의 정상화정책에 대한 기본 인식은 4월 11일 ‘공공부문 노동자 총력투쟁 결의대회’에서 채택된 대정부요구안을 통해 그 내용을 확인할 수 있다.

<표 3> 올바른 공공기관 개혁을 위한 대정부 6대 정책 요구

1. 공공서비스 확대, 국민과 노동자가 참여하는 공공기관 운영제도 민주적 개혁
2. 사회적 공론화, 국민적 합의, 노동자와 협의 없이 추진되는 공공기관 기능조정은 ‘우회 민영화’에 불과하므로 중단
3. 공공기관에 적합하지 않은 성과경쟁 강요하는 성과연봉제, 퇴출제 추진 중단
4. 정년연장 취지에 따라 획일적 임금피크제 강요 중단하고 정년연장에 따른 총인건비 반영으로 청년일자리 창출 보장
5. 직접고용, 무기계약직, 간접고용 등 공공기관 비정규직의 실질적 처우개선과 고용 안정 보장
6. 1단계 정상화정책 미이행 기관에 대한 임금동결 조치를 철회, 자율교섭 존중

공대위는 공투본으로 전환된 이후 공공기관 정상화 정책을 저지하기 위한 활동을 본격 전개하였다. 초기 성과연봉제, 기능조정 대응을 중심으로 시작한 공공기관노조들의 반대활동은 4월 임금피크제가 전면 부각되면서 임금피크제 도입 저지가 핵심 활동으로 바뀌었다. 공투본 전환이후 주요 활동은 성명서 발표, 기자회견, 대규모 집회 등이었고, 초기 계획하였던 공투본 차원의 파업은 추진되지 못하였다.

둘째, 경영평가군별 대응 체계 마련이다. 과거 공대위는 316개 공공기관을 모두 포괄하다 보니 공공기관의 유형별 특성을 반영하지 못했다는 평가가 제기되어 왔다.

이를 수용하여 2015년에는 공공기관 중 가장 규모가 큰 공기업군(群)의 별도 회의 및 활동이 추진되었다. 공기업 10개(공공기관 경영평가 공기업1군)기관 11개 노조 대표자들은 정상화 조치에 공동대응을 결의하였다. 3월 18일 회의를 통해 “1단계 가짜 정상화 대응 과정을 성찰하고 정부의 다양한 분리전략에 대한 종합적 대책을 마련하기로 하였다. 특히 성과연봉제, 퇴출제, 임금피크제, 기능조정(민영화) 등 2단계 정상화 대책에 대해서는 모든 공기업노조가 전면 거부할 것을 결의”하였다. 특징적인 점은 “국민, 공기업 노동조합 조합원, 양대노총 및 조합원에 호소하는 공기업노동조합 대표자들의 3가지 메시지를 채택”하였다는 점이다. 이는 1단계 정상화 대응과정에서 나타난 연대전선 분열에 대한 반성, 여론을 존중할 필요성에 대한 조직 내 동의를 잘 나타내고 있다(유병홍, 2015). 그러나 공기업노조들은 8월말을 기점으로 대다수 기관들이 임금피크제를 수용함으로써 결의 사항을 준수하지 못하였고 여전히 기관별 눈치 보기(wait-and-see)를 탈피하지 못했다는 평가를 받고 있다.

<표 4> 10개 공기업노조의 약속

- (국민들께 드리는 약속) 2단계 가짜 정상화라는 정부의 압박과 분리전략에 굴복하지 않고, 안전한 대한민국, 사회안전망의 최후 보루로서 공기업을 지키고 국민들을 위한 더 좋은 공공서비스를 제공하겠다고 약속드린다.
- (조합원께 드리는 약속) 지난해 연대전선 분열에 반성하며, 어떤 분열책에도 불구하고 2단계 정상화 대책을 거부할 것을 노조 대표자들이 공동으로 약속드리며, 조합원들이 함께 돌파할 것을 결의한다.
- (양대노총 조합원들께 약속과 호소) 공기업1군 노동조합은 양대노총 공대위 모든 조합원 및 전체 노동자와 함께 하겠다고 약속하고, 연대 투쟁해줄 것을 호소한다.

셋째, 임금피크제 도입 저지 투쟁이다. 2015년 공공기관노사관계의 최대 갈등 요인은 임금피크제 도입 문제였다. 정부는 공공기관의 신규채용 감소, 인건비 부담 등을 이유로 임금피크제 도입을 강제하였고, 공공기관노조들은 제도 도입에 반대하였다. 공대위는 “공공기관 청년일자리, 임금피크제가 답이 아니다”라는 성명서에서 “정부의 정책은 ‘공공기관별 총인건비를 묶어둔 상태에서, 공공기관 노동자들이 정년연장된 고령자와, 신입직원 신규채용 비용을 모두 부담하라’는 것으로 요약할 수 있다. 그럴듯하게 청년과 고령자 모두의 일자리 창출하겠다고 생색을 내고 있지만, 정부와 공공기관 사측은 한 푼도 부담하지 않고, 모든 부담을 노동자에게 전가하는 방안이다.”고 비판한다.

하지만 공공기관노조들의 반대에도 불구하고 정부는 초기 목표대로 공공기관에 임금피크제 도입을 압박하였다. 정부는 공공기관노동조합들의 반발과 저항이 확대되자 임금피크제 도입을 촉진하기 위해 공운위(7.29)를 개최하여 임금피크제 도입 결

과를 공공기관 경영평가에 반영하기로 결정하였다. 임금피크제 도입 여부, 임금 지급율 조정 등 제도 적합성, 조기 도입기관 가점부여 등 최대 3점(2점+가점 1점) 범위 내에서 차등 반영할 계획을 발표하였다. 또한 기획재정부는 매월 공공기관 임금피크제 점검회의(재정관리관 주관)를 개최하여 추진 상황을 점검하기도 하였다.

그런데 공공기관노조들은 임금피크제 도입을 반대하였지만, 세부 내용을 보면 ‘조건부 수용’이라 볼 수 있다. 첫째, 노조와의 협의를 통한 제도 도입이다. 공공기관들은 각 기관의 업무 성격이나 정년제의 차이 때문에 일괄적으로 임금피크제를 도입할 수 없다. 정부출연연구기관들은 정년이 60~61세이므로 임금피크제는 임금삭감 이외에는 어떤 유인책도 없다. 각 기관별 특성을 반영할 수 있도록 정부의 획일적 가이드라인은 수정되어야 한다. 둘째, 신규 고용 창출을 위한 총인건비 인상 문제이다. 공공기관노조들은 공공기관의 청년실업 해소를 위한 인력 증원에는 동의하나 그 재원은 별도로 마련되어야 한다고 주장하였다. 고령노동자의 임금을 깎아서 신규 채용자의 인건비를 마련한다는 것은 그 효과가 제한적이며 지속가능성이 없다고 판단한다. 셋째, 공공부문 내 형평성 문제이다. 공공부문은 공무원과 공공기관으로 구분된다. 공무원은 2009년부터 6급 이하 하위직 공무원들의 정년을 단계적으로 연장하여 2012년부터는 모든 공무원의 정년은 60세로 연장되었다. 그런데 공무원의 정년을 연장하면서 임금피크제를 도입하지 않았는데, 공공기관에만 임금피크제를 도입하는 것은 형평성에 맞지 않다는 주장이다.

임금피크제 도입을 둘러싸고 노정간 갈등이 심화되었으나 12월 초 313개 모든 기관에 임금피크제가 도입되었다. 도입 내용을 보면, 평균적으로 퇴직 2.5년 전부터 임금피크제에 들어가며, 임금지급률은 평균 1년차 82.9%, 2년차 76.8%, 3년차 70.2% 수준이다. 또한 임금피크제 도입으로 절감된 재원을 활용한 '16년 신규 채용인원은 총 4,441명으로 알려져 있다(기획재정부, 12월 6일 보도자료).

다만 정부의 무리한 제도 도입에 따라 공공기관 내에서는 다양한 갈등이 촉발되었고 일부 사업장에서는 현재도 진행 중인 상황이다. 그 갈등을 유형화하면 ‘첫째, 과반수 노조가 없는 경우, 직원 과반수 동의 절차 진행하였으나, 과반수 동의 미확보, 이후 이사회 의결한 경우, 둘째, 과반수 노조가 있지만, 본조가 아닌 지부장(본조 위임 없음) 서명 후 이사회 의결한 경우, 셋째, 과반수 노조가 존재하지만, 본조 및 지부장 서명 없이 이사회 의결한 경우, 넷째, 과반수 노조인지 여부에 대하여 노사 대립, 사측은 과반수 노조가 아니라며 전체 근로자 동의를 거쳐 임금피크제 도입 결정, 이에 노조는 지방청에 고발 제기’한 경우로 구분해 볼 수 있다.

### 3. '15년 공공기관노사관계 평가와 향후 과제

2015년 공공기관노동조합의 2단계 정상화 투쟁을 어떻게 평가 할 수 있을까? 한마디로 말하면 2014년 상황의 반복, 데자뷰(déjà vu)라고 할 수 있다. 노동조합의 반대와 저항에도 불구하고 모든 공공기관에 임금피크제는 도입되었다. 외향적으로 정부의 승리, 노동조합의 패배라 할 수 있다. 하지만 속살을 보면 정부의 승리라고 단정할 수 없는 많은 한계가 확인된다. 정부는 연초 성과형연봉제, 저성과제 퇴출제를 도입하겠다고 공언했지만 결국 노동조합의 반대에 직면하여 2015년 말까지 가이드라인조차 마련하지 못한 상태이다. 종합하면 공공기관에 민간기업의 노동유연화 정책 도입을 둘러싼 치열한 대치전선이 형성된 해라고 평가할 수 있을 것이다. 2015년 공공기관노동조합이 고민해야 할 몇 가지 쟁점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 노동시장 이중구조 프레임에 맞설 '공공성' 및 '연대' 프레임의 재구성 문제이다. 정부의 정책은 공공기관의 지배구조, 경영평가 등 핵심 문제는 외면한 채 직원들의 임금 및 복지 삭감을 통해 공공기관의 효율성을 높이려 한다. 이는 공공부문 종사자들의 상대적인 고용안정 및 고임금을 민간부문과 비교하여 일반대중들의 분노를 이용하여 정치적 지지를 공공하게 하려는 전략이다. 한국 사회의 본질적인 불평등구조 및 재벌개혁에는 눈을 감고 노동자간 격차만을 강조하며 하향평준화하려는 하책(下策)임이 분명하다. 하지만 정부 정책이 상당수 국민들의 지지를 획득하고 있는 것은 노동조합의 대응이 이를 뛰어넘는 새로운 의제와 프레임을 만들지 못한 채 수동적이고 방어적인 대응에 머물러 있기 때문이다. 정부는 임금피크제를 청년고용 활성화 대책으로 바꾸어 놓았고, 10%의 조직노동자들을 노동시장 양극화의 주범으로 만들었다. 노동의 대응은 정부와 자본이 만들어 놓은 함정에서 빠져나오는 것이다. 노동시장의 공정성을 파괴한 재벌과 이를 방조한 정부의 책임을 제기해야 한다. 임금피크제, 취업규칙 불이익 변경, 일반해고 등 노동시장 유연화를 위한 정부와 자본의 담론을 뛰어넘어 '청년고용 확충, 재벌개혁, 비정규직의 정규직화, 노동시간 단축'의 의제를 전면화하여야 한다. 공공기관노조들이 기득권을 파괴하려는 정부 정책에 맞선 투쟁을 조직하는 한편 공공기관의 공공성을 확장하고, 노동자간 연대를 실현할 수 있는 방안을 행동으로 보여야 한다.

둘째, 공투본의 해체이다. 정부의 공공기관 구조개혁에 맞서 공공기관노조들은 양대 노총을 뛰어넘어 공공기관노조간 굳건한 연대 틀을 구축하였다. 하지만 하반기이후 임금피크제 및 9.15노사정합의를 둘러싼 이견으로 10월 말 공투본은 해체된 상태이다. 이는 공투본의 조직위상 및 역할에 대한 과도한 규정이 만들어낸 결과물이다. 공대위와 공투본을 구성한 이유는 무엇보다도 공공기관노조간 공조의 필요성에서 출발한다. 2016년 정부의 성과연봉제 전면 확대 및 저성과제 퇴출제 추진이 분명한

상황에서 연대는 필수이고 불가피하다. 상층연대를 하층연대로 확대하는 한편, 공공기관 유형별(업종별) 연대를 재구성하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 공대위(공투본)의 역할과 개별 연맹의 활동이 분리 정립되어 있어야 한다. 연대는 실현가능한 구체적인 행동 통일을 통해 조직간 신뢰를 회복해 나가야 한다. 급하다고 바늘 허리에 실을 떼어 쓸 수는 없는 법이다. 신영복선생의 말처럼 ‘연대(連帶)는 낮은 곳으로 향하는 물과 같아야 한다. 낮은 곳, 약한 곳으로 향하는 하방연대(下方連帶)가 진정한 연대이다.

셋째, 노동조합간 통합 문제이다. 한국 공공부문 노조의 특징 중 하나는 노동조합의 분산성이다. 공공부문노조들은 양대 노총으로 나뉘어 있을 뿐 아니라 한국노총 산하 공공기관노조들은 공공노련, 공공연맹으로 양분되어 있다. 이들 문제를 해소하기 위해 양 연맹은 4월 17일 통합추진을 선언하였다. 양 연맹의 통합은 한국노총 조직발전특별위원회가 제시한 조직 혁신 과제 중 하나인 ‘유사산별의 통합과 산별노조추진’의 일환으로 볼 수 있다. 하지만 양 연맹의 통합을 촉진한 요인은 현 정부의 공공기관 정상화 정책이었다. 박근혜정부의 공공기관 정상화 조치에 맞서 노련과 연맹은 각각 노력을 경주했으나 투쟁과정에서 조직역량의 한계를 절감하였고 이를 극복할 수 있는 방안 중 하나로 조직 통합이 필요함을 확인하였다. 양 연맹은 조직 통합 의의를 ‘△ 미조직 공공노동자의 조직화, 공공부문 비정규직의 정규직화 및 조직화 사업을 통해 공공부문 전체 노동자의 구심점으로 발전, △양 연맹이 중심이 되어 전체 공공부문 노동조합의 통합 추진, △양 연맹의 공동사업과 2차 정상화 대책에 맞선 투쟁 과정을 통해 통합조직의 당위성 확보’에 두고 있다. 이상과 같은 통합 목표를 추진하기 위해 양 연맹은 ‘한국노총 공공부문노조 통합추진위원회’를 구성하고 양 연맹 회원조합 간담회, 간부 합동교육, 통합방안 마련을 위한 정책연구용역 수행 등 다양한 활동을 전개하였다.

하지만, 통합 선언 5개월 만에 양 연맹 통합 사업은 잠정 중단된 상태이다. 통합 중단은 공공연맹의 일방적인 통보에 따른 것으로 알려져 있는데, 그 이유는 한국노총의 9.15 노사정 합의에 대한 양 연맹의 입장 차이를 근거로 제시하고 있다. 공공노련은 9.15합의에 대해 소극적인 수용의사를 표명한데 반해 공공연맹은 적극적인 반대 입장에서 서 있었다. 양 연맹 통합 작업은 잠정 중단된 상태이나, 2016년 초반 다시 추진 될 것으로 예상된다. 어쨌든 2016년 상반기 중 양 연맹 통합을 대외적으로 표명한 이후 통합의 결실을 맺지 못한 것은 양 조직의 신뢰에 부정적인 요인으로 작용할 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 양 연맹의 통합은 더 이상 미룰 수 없는 조직 과제이다. 스스로가 통합선언문에서 밝혔듯이 “공공부문 노동운동, 공공서비스가 당면하고 있는 이 같은 상황은 결과적으로 공공부문 노동운동의 전환을 절실하게 요구하고 있다. 공공부문 노동자의 조직적 단결을 통해 노동운동 전반의

위기를 견인해내고 정권과 자본에 당당하게 맞설 수 있는 노동운동의 새로운 전환을 이뤄내야”하기 때문이다.

2016년 새해가 밝았다. 공공부문을 둘러싼 고용노사관계 상황이 녹록치 않다. 박근혜정부는 집권 후반기 핵심 정책으로 공공부문 개혁을 강하게 밀어 붙이고 있고, 그 내용은 ‘성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입’ 등이다. 이른바 노동유연성에 초점을 둔 시장주의적 개혁 방안을 공공부문에 전면 적용하겠다는 것이다. 이제 공은 공공기관노동조합에 넘어와 있다. 정부와 노동조합간 승리 여부는 국민의 판단에 달려 있다. 국민 여론을 이끌어 낼 수 있는 공공기관노동조합들의 공공성 의제 확대와 연대전략의 구체화와 모범적 실천이 요구되는 시점이다.

<참고문헌>

- 노광표(2015), “2014년 공공기관 정상화 투쟁 진단 및 향후과제”, 노동사회 181호, 한국노동사회연구소
- 노광표(2015), “공공부문 정상화 정책 진단과 향후 전망”, 월간노동리뷰 2015년 6월호, 한국노동연구원
- 유병홍(2015), “공공기관 노사관계 정상화와 노동조합의 과제”, 월간노동리뷰 2015년 6월호, 한국노동연구원
- 이정봉(2015), “ 2차 공공기관 정상화 대책 진단”, 공공부문 정책이슈 보고서 1호, 공공노련

## 공공연구 분석

- 『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구 리뷰



# 『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구 리뷰

한국노동사회연구소  
이정봉 연구실장

## 1. 도입

공공기관의 지배구조의 구성요소를 살펴보면, 내부지배구조는 공공기관 내부의 의사결정구조로서 주주총회, 이사회, 기관장과 경영진, 노조 및 직원, 감사제도 등을 포함하고, 공공기관과 관련된 모든 이해관계자와의 관계를 의미하는 외부지배구조에는 행정기관과 이해관계자, 공공기관의 지주회사, 소비자보호기구, 공공기관의 경영평가, 경영공시, 외부감사 등이 포함된다<sup>1)</sup>.

내부지배구조 중 감사제도는 공공기관의 관리체계 중 사후관리단계에 해당되는데<sup>2)</sup>, 기관의 책임성 및 투명성을 높이는데 중요한 시스템이다. 하지만 우리나라의 공공기관 감사와 관련하여 낙하산 인사에 대한 논란은 언론에 지속적으로 노출되고, 외부 감사에서 공공기관 사업비리가 적발되고 있다. 이러한 현상은 공공기관 내부 감사의 전문성 및 독립성 확보에 대한 요구로 이어지고 있지만, 현실에서 개선에 대한 체감은 크지 않다.

라영재(2015)의 『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구는 공공기관 감사의 운영실태 및 사례, 감사경력과 감사실적의 관계에 대한 분석을 하고 있어, 공공기관

1) 조택(2007), “우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구”, 『한국정책과학학회보』 제11권 제4호, pp. 251-274.

이상철(2007), 『한국 공기업의 이해』, 서울: 대영문화사.

2) 류춘호(2013), “지방정부의 출자·출연기관 운영실태와 공공감사 접근전략”, 『2013년도 한국행정학회 동계학술대회 자료집』.

내부 감사와 관련한 그간의 쟁점과 개선방향을 검토하는 차원에서 살펴보고자 한다.

## 2. 공공기관 내부감사 제도와 쟁점

우리나라 공공기관 내부감사는 감사제도와 감사위원회제도가 병행하는데, 공공기관은 두 제도 중 하나를 운용해야 하고, 두 제도를 모두 도입하거나 양자를 혼합한 형태로 할 수는 없다.

시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 감사위원회 설치의 의무화 되어있고, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다. 감사위원회는 「상법」 제542조의 11 및 제542조의12제3항부터 제6항까지의 규정을 준용하여, 감사위원회는 3인 이상으로 구성하되, 위원의 3분의 2 이상은 사외이사로 구성하여야 하며, 위원 중 1명 이상은 회계 또는 재무 전문가이어야 하고, 감사위원회의 대표는 사외이사이어야 한다.

<표 1> 감사제도와 감사위원회제도 비교

구분	감사제도	감사위원회제도
이사회와의 관계	· 이사회와 분리 → 이사회에 대한 독립적 비판 가능 · 의견 진술권	· 이사회 하위기구 → 이사회 의사결정에의 적극적 개입 가능 * 다만, 객관성 확보에 한계 · 의결권
의사결정 형태	· 독임제 → 업무수행의 책임소재 명확	· 합의제 → 다수에 의한 합리적 결정
업무수행의 특징	· 안정적인 내부건제 기능 수행	· 전문성 보장에 유리
감사(위원)의 신분	· 단일신분(감사)	· 이중신분(이사, 감사위원)

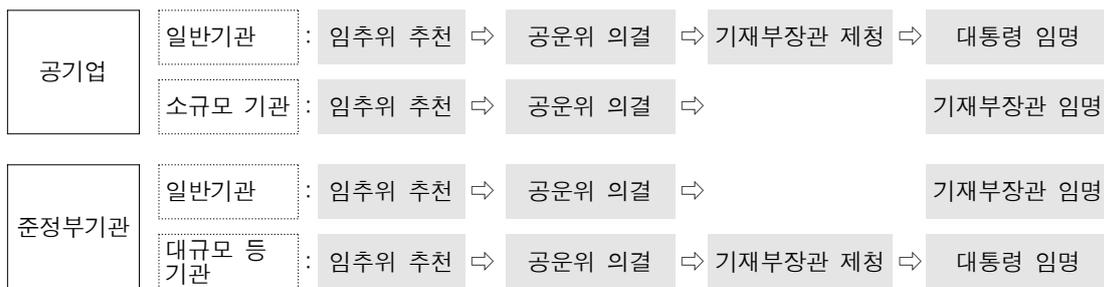
출처: 기획재정부(2011), 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼』

공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 다만 기관 규모가 총수입액이 1천억원 미만이거나 직원 정원이 500명 미만인 공기업의 감사는 임추위가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기재부 장관이 임명한다.

준정부기관의 감사는 임추위가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기재부 장관이 임명한다. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준<sup>3)</sup> 이상이거나 업무 내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는<sup>4)</sup> 준정부기관의 감사는 임추위가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기재부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

감사 및 감사위원회 위원의 임기는 2년이고, 1년 단위로 연임될 수 있다. 한편 기획재정부 장관은 감사가 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.

[그림 1] 공기업 준정부기관 감사 선임 절차



이상의 공공기관 감사제도, 운영현실, 기존연구를 바탕으로 공공기관 내부감사의 쟁점은 감사 독립성 제고 방안, 감사 전문성 제고 방안, 감사의 책임성 확보 방안으로 요약해 볼 수 있다<sup>5)</sup>.

우선 감사의 독립성과 관련하여 기관장과 감사의 관계 설정, 기관 내 상임감사의 확대 여부, 감사위원회제도 확대 여부에 대한 사항이 쟁점이 된다. 두 번째로 감사의 전문성은 감사 선임 기준의 구체화, 낙하산 임용 등 정치적 임용의 배제 제도화

3) 1. 위탁집행형 준정부기관 : 제2조에 따른 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것  
 2. 기금관리형 준정부기관 : 자산규모(위탁관리하는 기금자산을 포함한다)가 1조원 이상이고 직원 정원이 500명 이상일 것  
 4) 1. 「독립기념관법」에 따른 독립기념관  
 2. 「산업재해보상보험법」에 따른 근로복지공단  
 3. 「소비자기본법」에 따른 한국소비자원  
 4. 「한국주택금융공사법」에 따른 한국주택금융공사  
 5. 「한국연구재단법」에 따른 한국연구재단  
 6. 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국장학재단  
 5) 윤태범 외(2013), 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』, 한국행정학회.

여부를 중심으로 논의되었다. 세 번째로 감사의 책임성 확보는 임기 연장 방안, 기존의 감사의 직무실적 평가의 개선여부, 감사의 실질적 책임성 확보 방안이 쟁점이 된다.

### 3. 연구결과 요약

#### 1) 공공기관 감사운영 실태

공기업 30개 중 25곳이 상임감사가 있고, 준정부기관 87개 중 25곳은 상임감사를 두고 있다. 준정부기관 중 기금관리형 기관은 4곳을 제외하고 상임감사가 있고, 위탁집행형 기관 중 20개 기관만이 상임감사를 임명하고 있었다. 기타공공기관은 186개 중 42곳에만 상임감사가 있고, 나머지는 비상임감사만 있다.

<표 2> 감사(위원) 현황(2014년도 지정기준)

(단위: 명)

구분	공기업		준정부기관		기타 공공기관 (186개)	합계 (303개)
	시장형 (14개)	준시장형 (16개)	기금관리 (17개)	위탁집행 (70개)		
상임감사(위원)	12	13	13	20	42	100
비상임감사위원	2	3	4	50	142	201
합계	14	16	17	70	184	301

주: (주)강원랜드는 사외이사인 감사위원이 3명, 산은금융지주는 감사 없음. 정부법무공단 감사 없음  
자료: 알리오 시스템; 라영재(2015)

공운법 상 시장형 공기업과 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회를 설치하도록 규정하고 있으며, 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있는데, 이에 따라 2014년 기준 의무적으로 감사위원회를 설치하여야 하는 기관은 총 21개이다. 시장형 공기업 14개 중 12개 기관은 감사위원회가 운영되고 있고, 준시장형 공기업 16개 중 7개 기관이 감사위원회를 운영하고 있다.

라영재(2015) 연구에서 16개 기관의 사례를 분석한 결과<sup>6)</sup>, 일반적으로 공운법 상 공공기관이 감사위원회제도를 도입한 경우 상임감사위원과 비상임감사위원 2명으로

6) 한국전력공사, 한국공항공사, 한국광물자원공사, 인천항만공사, 강원랜드, 부산대학교병원, 한국자산관리공사, 산업은행, 그랜드코리아레저, 대한체육회, 국민생활체육회, 대한장애인체육회, 민주화운동기념사업회, 창업진흥원, 한국과학기술원, 대학적십자사

구성되며, 감사위원회는 매년 정기적인 회의개최와 감사위원의 높은 출석률을 기록하고 있었다. 다만 독립제인 상임감사로 운영하는 기관과 감사위원회제도를 운영하는 기관 간의 상임감사 또는 상임감사위원 간 활동에서 유의미한 차이를 찾기는 어려운 것으로 나타났다. 상임감사가 있는 기관은 기관장 등 경영진에 대한 견제와 감시 역할을 하고 있는데, 감사위원회의 경우 이사회 내 소위원회이고 감사위원회의 의장(비상임감사위원)과 상임감사위원이 나누어서 경영진의 의사결정과 집행을 견제하고 있다.

<표 3> 공공기관의 감사위원회, 감사 운영 현황 조사(2014년 지정 기준)

유형	감사위원회	상임감사	비상임감사	상임감사없음
시장형 공기업 (14)	한국가스공사 한국석유공사 한국전력공사 한국지역난방공사 인천국제공항공사 한국공항공사 한국수력원자력 한국남동발전 한국남부발전 한국동서발전 한국서부발전 한국중부발전	없음	없음	부산항만공사 인천항만공사
준시장형 공기업 (16)	한국도로공사 한국토지주택공사 한국수자원공사 한국철도공사 한국마사회 대한주택보증주식 회사 한국감정원	한국조폐공사 한국관광공사 한국방송광고진흥 공사 한국광물자원공사 대한석탄공사 제주국제자유도시 개발센터	해양환경관리공단	여수광양항만공사 울산항만공사

자료: 라영재(2015)

기타공공기관의 경우 기본적으로 감사의 역할과 책임이 공기업, 준정부기관의 유형 구분에 따라 다르지 않지만, 비상임 감사의 독립성, 전문성을 가지고 경영진을 견제하고 감사하는 활동을 할 수 있는가에 대해서는 의문을 가질 만한 요소가 있으며, 특히 일부 기관에서는 내부출신의 직원이 감사로 선임되는 경우가 있어 감사의 독립성을 침해할 요소가 있는 것으로 드러났다.

## 2) 감사경력과 감사실적의 관계

2013년 3월부터 6월까지 2012년도 상임감사 및 감사위원 직무수행실적평가를 받은 58개 공기업과 준정부기관의 2012년도 재직 상임감사와 상임 감사위원의 주요 경력을 조사한 결과를 바탕으로 분석한 결과는 다음과 같다(라영재, 2015).

<표 4> 공공기관 상임감사 및 상임감사위원 경력

유형	성별		주요 경력						
	남	여	정치인	공무원	공공기관	교수	기업인	민간단체	
공기업	25	0	12	5	5	1	2	0	
준정부 기관	연기금	13	0	3	6	0	0	4	0
	위탁집행	13	2	2	9	0	0	0	4
강소형	5	0	1	3	0	0	1	0	
합계	56	2	18	23	5	1	7	4	

자료: 라영재(2015)

첫째, 공공기관의 청렴도는 감사위원회를 도입한 공기업의 평균값이 높고, 감사의 직무수행 실적평가의 결과값은 내부통제, 방만경영, 투명윤리경영 지표에서 감사위원회제도를 운영하는 공기업의 평균값이 높은 것으로 나타났다. 이는 준정부기관보다 공기업이 감사 개인 자체의 역량이 높아서라기보다는 내부 감사기구의 인력, 예산이 많으며, 감사의 역할과 기능 변화에 따라 새롭게 도입해야 하는 내부통제와 윤리경영시스템을 구비하는데 있어서 유리할 수 있는 규모의 효과로 분석하고 있다.

둘째, 감사위원회제도든 상임감사제도든 감사제도와 관계없이 상임감사위원 또는 상임감사의 경력 중에서 공공기관의 업무연관성을 기준으로 전문성 유무를 구분하여 감사평가 결과값과 상관성을 비교해 보면 총점에 전문성이 있다고 해서 일관되게 감사평가 결과가 좋은 것으로 나타나지 않은 것으로 확인된다.

셋째, 감사의 경력이 주무부처 출신도 아니고 전문성도 있고 상대적으로 주무부처나 공공기관에 인적 독립성이 있다고 보면 공공기관의 청렴도가 유의미하게 나타나고 있다. 이에 대해 공공기관의 감사의 최종적인 목표나 성과는 공공기관의 성과를 제고하는 것보다는 공공기관의 청렴도와 책임성 강화 때문으로 보고 있다.

이상의 분석결과를 바탕으로 라영재(2015)에서는 다음의 몇 가지 시사점을 도출하고 있다.

첫째로, 공공기관의 감사에 있어 감사위원회제도가 감사제도보다 우수하다는 결론을 내기 어렵다는 점을 강조하고 있다. 즉 상임감사제도를 운영하기 기관에서도 감

사수행 실적평가가 좋은 기관이 있고, 이는 제도의 차이로 설명하기 어려움을 지적하고 있다.

둘째로, 감사위원회 내 비상임감사에 대한 실적평가 도입이다. 현재 감사위원회를 구성하는 2명의 비상임감사에 대해서는 평가가 이루어지지 않고 있어, 합의제 기구인 감사위원회에서 상임감사위원만을 평가하는 것에 형평성 문제를 제기하고 있다.

셋째로, 감사의 적격성에 관한 사항이다. 기존 공공기관이 감사 경력을 분석해 보면 감사활동의 독립성을 침해할 소지가 있거나 공공기관의 재무적, 업무적 전문성이 있다고 보기 어려운 후보자가 선임되는 경우 많았기 때문에, 감사의 자격기준을 강화하려는 제도적 노력과 함께 자격과 경륜이 있는 감사를 선임하는 것이 중요하다는 점을 강조하고 있다. 이는 최근 감사의 역할과 책임이 변화하면서 외부 회계감사인, 준법감사인, 준법감시인, 청렴옴부즈맨 등 감사 유관기관 간의 협력과 내부 감사기구를 통솔할 수 있는 리더십이 강조되는 것과 연동된다.

넷째로, 감사의 책임성 확보와 관련하여 전체 공공기관에 납세자 소송이 가능하도록 하고, 감사에 손해배상책임을 광범위하게 물을 수 있는 방안이 필요함을 제기하고 있다. 즉 공운법 제54조에서 주식이 증권시장에 상장되지 아니한 공기업과 준정부기관에 대한 소수주주권의 행사와 주주제안에 관하여 상법을 준용하도록 하고 있고 더불어 공운법 제35조에 이사와 감사의 책임에 대한 조항이 있지만, 감사의 책임성 확보를 위한 장치가 필요함을 역설하고 있다.

#### 4. 마치며

OECD는 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 EDITION)을 2005년에 이어 10년 만에 발표하였다. 2005년과 2015년 가이드라인에서 공기업의 투명성 확보를 위해서 효율적인 내부 감사절차를 강조하고 있다.

공공기관의 내부감사 기능 강화라는 방향에 대한 이견을 없지만, 방법에 있어서 차이를 보이고 있다. 대표적으로 감사위원회 확대에 대한 논의인데, 기존 연구에서는 내부 감사의 기능을 강화하기 위해 감사위원회 확대를 제시하고 있는 반면(윤태범, 2014; 김철 2014)<sup>7)</sup>, 라영재(2015)는 감사위원회 확대에 대해 유보적인 입장을 보

7) 윤태범(2014), “공공기관 감사의 지위와 역할”, 『204 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.

김철(2015), 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 쟁점과 대안- 관료통제에서 민주적 지배구

이고 있다. 우리나라 공공기관의 내부 감사기구가 자체 인사권 미약 등 독립성이 취약하다는 진단이 동일하다는 점에서 비춰보면, 감사위원회 확대가 더욱 타당할 것으로 보인다.

이와 함께 감사의 전문성과 책임성 강화에 대한 방안은 일정하게 의견이 모아지는 것으로 보인다. 감사의 전문성 강화는 낙하산 인사 방지와 맞물려 선임 자격기준 강화 및 구체화로 모아지고 있고, 전문성은 관련 분야의 지식 보유, 공공기관 운영과 관련한 비전의 제시여부, 리더십 등을 포함하는 개념(윤태범 외, 2013)으로 다루어지고 있다.

---

조로』, 사회공공연구원.

## 별첨

- 2015년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록



# 2015년 공공부문 정책이슈 보고서

## 발간 목록

□ 제1호(2015년 1월)

영역	제목	필자	소속
이슈레터	공공부문을 통한 사회경제적 선순환 구조	김주영	공공노련
공공부문 동향	2차 공공기관 정상화 대책 진단	이정봉	노동사회연구소
	새누리당의 '공운법' 개정안 분석	노광표	노동사회연구소
	공공부문발전위원회 추진 및 활동	공공노련	공공노련
이슈분석	'14년 공공기관 정상화투쟁의 진단 및 향후과제	노광표	노동사회연구소
	'15년 예산편성지침의 특징과 문제점	노광표	노동사회연구소
공공연구 분석	"공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제" 리뷰	홍주환	노동사회연구소
공공부문 판례	LH 통상임금 판결 분석	박해철	LH노동조합

□ 제2호(2015년 2월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	2015년 양대노총 공대위 사업방향	이정봉	노동사회연구소
	공공부문발전위원회 논의 및 활동	공공노련	공공노련
이슈분석	공공서비스 노조주의가 답이다	박태주	고용노동연수원
	국가 해외자원개발의 진단과 과제	김병수	한국석유공사노조
공공연구 분석	서열화된 경영평가, 성과연봉제 이대로 좋은가?	노광표	노동사회연구소

**별첨**

□ 제3호(2015년 3월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공공기관운영위원회 정상화 필요성과 개선방향	이정봉	노동사회연구소
	공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과	공공노련	공공노련
이슈분석	정부의 성과연봉제 권고안 비판	노광표	노동사회연구소
	한국 경마산업 건전 발전을 위한 제언	장경민	한국마사회노조
	우리나라 물정책에 대한 정책제언 및 선제적인 K-water의 역할에 대한 고찰	이영우	수자원공사노조
공공연구 분석	신공공관리와 공공부문 노사관계	홍주환	노동사회연구소

□ 제4호(2015년 4월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공공기관 정상화 정책 대응에서 공공기관 노사관계의 변화로	박준형	공공운수노조
	공공부문발전위원회 운영경과 및 논의결과	공공노련	공공노련
이슈분석	공공노련·공공연맹 통합의 원칙과 방향	노광표	노동사회연구소
	전력산업 분할-경제체제와 전력노조의 대응	신동진	전국전력노조

□ 제5호(2015년 5월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	노사정위 공공부문발전위원회 논의결과 및 평가	공공노련	공공노련
	사회적 대화와 공공부문노조운동의 역할	홍주환	노동사회연구소
이슈분석	정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토	박용철	노동사회연구소
	공익서비스의무 보상제도 문제점 및 개선방향	이택기	한국도로공사노조
공공연구 분석	공공기관 임금실태와 과제	이정봉	노동사회연구소

□ 제6호(2015년 6월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	양대노총 공공부문 공동투쟁본부 결성과 향후 계획	공공노련	공공노련
이슈분석	공공기관 시간선택제 일자리 도입 실태와 개선 과제	이주환	노동사회연구소
	발전정비시장의 안정화를 위한 바람직한 정책 추진 방향	박명철	한전KPS노조
	정부 '공공기관 임금피크제 권고안'의 문제점	김유선	노동사회연구소
공공연구 분석	취업규칙 변경의 법적 쟁점 검토	유성규	참터 노무법인
	공공기관 고용실태와 과제	이정봉	노동사회연구소

□ 제7호(2015년 7월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	2015년 하반기 공공-공투본 투쟁계획	공공노련	공공노련
이슈분석	서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제	이정봉	노동사회연구소
	교통인프라 공공성 제고방안	장기욱	인천국제공항공사 노조
공공연구 분석	경영평가제도 확 바꾸자	노광표	노동사회연구소
공공부문 판례	공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토	유성규	참터 노무법인

□ 제8호(2015년 8월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	'2단계 정상화' 대회전 앞둔 정부와 공공부문 노동계	박성국	매일노동뉴스
이슈분석	공공운수노조 서울대병원 분회 성과연봉제 투쟁의 의미와 과제	박경득	서울대병원분회
	한국도로공사 간접고용 근로자 '근로자 지위 확인 소송' 판결 현황	정희권	한국도로공사현장 직노조
공공연구 분석	OECD 및 EU 회원국 공공서비스부분의 성과급 제도	홍주환	노동사회연구소
공공부문 판례	공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업의 의미	우지연	공공운수법률원

**별첨**

□ 제9호(2015년 9월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 향후 추진계획	김훈	공공노련
이슈분석	공공기관 국정감사 주요 쟁점	제정남	매일노동뉴스
	박근혜정부의 공공부문 비정규직 5%내 전환 공약과기 문제점과 개선방안	김현미	국회의원
공공연구 분석	공공기관 낙하산 인사 근절에 대한 논의 검토	이정봉	노동사회연구소
공공부문 판례	취업규칙 불이익 변경에 있어 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되었는지	김태욱	금속노조 법률원

□ 제10호(2015년 10월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	인사혁신처의 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안’	노광표	노동사회연구소
이슈분석	수도권 교통지정체 해소를 위한 개선방안	이택기	한국도로공사노조
공공연구 분석	성과관리의 미래	홍주환	노동사회연구소
공공부문 판례	구조조정을 목적으로 저성과자의 임금을 삭감한 인사고과제도의 불법성	황수욱	노동사회연구소

□ 제11호(2015년 11월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공공기관 임금피크제 도입이 남긴 과제	노광표	노동사회연구소
이슈분석	재벌개혁이 청년일자리의 시작이다	은수미	국회의원
	LH에 대한 강제적 정원축소 실태 및 현실적 문제점	박해철	LH노동조합
공공연구 분석	19대 국회의 공운법 개정 발의안 정리	이정봉	노동사회연구소
공공부문 판례	정부출연연구소 비정규 연구직 근로자에 대한 차별시정	황수욱	노동사회연구소

□ 제12호(2015년 12월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	2단계 정상화 투쟁 경과 및 중간평가	이정환	공공노련
이슈분석	2015년 공공부문 노사관계 평가와 향후 과제	노광표	노동사회연구소
공공연구 분석	『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』 연구 리뷰	이정봉	노동사회연구소

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: [fkpiu@hanmail.net](mailto:fkpiu@hanmail.net))로 연락주십시오