

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **2** | 제14호

공공부문 동향

공직사회 성과급제 “빡센 인생”이라고 전해라

이슈 분석

성과연봉제 권고안 비판적 검토

간접고용의 문제점과 개선방안: 한전고객센터를 위주로

공공연구 분석

「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」 리뷰

OECD 공기업 지배구조 가이드라인



전국공공산업노동조합연맹



- 공공부문 동향
공직사회 성과급제 “빡센 인생”이라고 전해라 5
- 이슈 분석
성과연봉제 권고안 비판적 검토 11
간접고용의 문제점과 개선방안: 한전고객센터를 위주로 19
- 공공연구 분석
『공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제』 리뷰 33
OECD 공기업 지배구조 가이드라인 43

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 2월 25일
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

공공부문 동향

- 공직사회 성과급제 “박센 인생”이라고 전해라

공직사회 성과급제 “박센 인생”이라고 전해라

전국공무원노동조합
정책실장 김태성

공직사회 ‘쉬운 해고’를 접수하려는 박근혜 정권

박근혜 대통령이 지난 해 8월 대국민담화를 통해 “공무원 임금체제도 능력과 성과에 따라 결정되도록 개편해 나가겠다.”고 발표했다. 그러자 인사혁신처는 기다렸다는 듯이 관련 법령과 규정을 대대적으로 개정·제정 하면서 연일 언론 보도자료를 통해 공직사회 성과급제를 확대하고 저성과자를 퇴출하겠다고 응수했다.

그 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 현행 ‘근무성적평정’을 ‘직무성과평가’로 명칭을 변경하고, 매년 연 2회(6월·12월) 평가를 실시해 4급 이상 고위공무원이 2회 연속 최하위 등급을 받거나 최하위 등급 1회 무보직 6개월이면 공무원으로서의 자격이 있는지 심사하는 적격심사대상으로 선정한 후, 재교육 등을 통해 직권면직 하겠다고 한다. 그리고 5급 이하 실무공무원에 대해서도 근무성적평정 최하위 등급을 받을 경우 6개월 간 호봉승급을 제한하는 인사 조치를 발표하였다. 또한, ‘근무성적평정’을 토대로 등급에 따라 성과급을 지급하는데 있어서 기존의 4등급(S, A, B, C)을 5등급으로 확대하고 등급 간 성과급 격차를 심화하여 최대 천 만원의 임금차이가 나도록 지침을 시달하였다.

면면을 살펴보면 현재 박근혜 정권이 밀어붙이기 식으로 진행하려는 성과·퇴출제는 민간 노동부문의 ‘쉬운 해고’와 맞물려 추진되고 있음을 알 수 있다. 소위 ‘철밥통’이라는 인식이 있는 공직사회의 밥그릇을 깨트려 민간노동자를 겨냥한 ‘쉬운 해고’에 면죄부를 주려는 의도가 다분하다.

행정의 공공성을 건어차는 정부

이근면 인사혁신처장은 모 언론과의 인터뷰에서 “공직사회에 성과급제는 이미 도입되어 있고 법령에도 하도록 되어 있는 제도 시스템이 구동되지 못하고 있었는데 이번엔 가동하겠다.”고 밝혔다.

사실 성과급은 공직사회에 1995년부터 도입되어 말 그대로 ‘특별상여 수당’으로 지급되어 왔었다. 다만, 공직사회에서 성과를 평가할 만한 객관적인 기준과 타당한 근거가 없고 실효성의 문제가 있어 형식적으로만 운영되어 오던 제도였다.

이 시점에서 왜 성과급 제도가 20년이 지난 지금까지도 공직사회에 정착되지 못했는지 되묻고 싶어진다. 역대 정권이 의지가 없어서 법으로 명문화되어 있던 제도를 가동하지 않았는지, 아니면 시스템을 가동하려고 해도 실효성이 없어서 제대로 운영되지 않았는지를 따져볼 필요가 있다. 오히려 수십 년 동안 제대로 시행되지 못하고 사문화된 법령이라면 폐기하는 게 적극적인 행정이 아니겠는가?

성과급제를 반대하고 신뢰하지 못하는 가장 큰 이유는 어떤 기준으로 평가할 것이며, 공무원의 업무를 객관적으로 수치화하여 평가할 수 있느냐는 것이었다. 설령 몇 가지 업무를 수치화한다고 해도 그것만으로는 평가의 명분이 되지 못한다.

공직사회 성과제는 행정업무에 기업의 경영 방식과 논리를 도입하겠다는 것인데, 그것은 사실상 행정의 공공성을 포기하겠다는 것이다. 객관적인 기준이 없는 평가 체계 하에서는 당연히 실적이 우선시 될 것이고, 실적에 급급한 행정에서 파생되는 피해는 행정서비스 주체인 국민들에게 고스란히 돌아갈 것이 뻔하다. 예를 들어 단속공무원은 매년 높은 평가를 받기 위해서 전년도보다 많은 단속 실적을 목표로 해야 할 것이고, 행정은 장기적인 비전보다는 결과가 바로바로 나오는 단기적이고 근시안적인 업무에 매몰될 수밖에 없다.

실제로 성과급제를 도입했던 OECD국가¹⁾가 성과제와 조직성과의 상관관계를 연구한 결과, 성과제는 조직성과에 실질적으로는 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 생산품의 개수나

1) OECD 국가 중에서 극히 일부국가만 성과급제를 도입하고 있으며, 대부분 국가에서는 제도의 문제점을 알고 도입을 꺼리고 있음

생산속도 등 양적 차원에서는 상관관계가 드러났지만, 정교한 인지적 노력과 창의성을 수반하는 질적 차원에서는 개인의 성과를 떨어뜨린다고 보고한 자료만 보더라도 성과관리 시스템의 실효성에 의문을 던질 수밖에 없다.

행정업무는 혼자만 질주하는 마라톤이 아니다.

박근혜 정권은 공직사회 성과급제가 도입되면 성과 향상을 위한 개인 간의 선의의 경쟁으로 인해 개인 능력이 개발될 것이라고 예언(?)하고 있다. 하지만 행정업무에는 단순 즉결 민원 업무처럼 혼자 처리하는 업무보다, 부처별 협업과 논의를 통해 처리해야 하는 업무가 많다. 만약 개인과 부처를 성과로 평가한다면 선의의 경쟁이 아니라 부서 이기주의와 개인 이기주의로 흘러가 행정의 유기적 시스템이 무너질 것이다. 행정은 혼자서 결승선을 향해 질주하는 마라톤이 아니라 각자의 위치에서 공격과 수비를 하면서 유기적인 조직으로 꼴을 넣는 축구경기라 할 수 있다. 그런데 이를 무시하고 골키퍼에게 상대편 골대로 달려가라고 작전을 내리고 있는 꼴이라니, 우습지 않는가?

이쯤 되면 왜 박근혜정권이 공직사회 성과급제를 도입하려는지 어렴풋이 감이 올 것이다. 객관적인 기준이 없는데도 억지로 평가하고, 또 등급을 매긴다는 것은 평가자에게 피평가자를 제어하는 칼자루를 쥐어 주는 것이다. 창의적인 공무원보다는 당장 평가에 급급하고 시키는 목표에만 천착하는 ‘말 잘 듣는 착한 공무원’만 살리겠다는 건 아닌지? 얼마 전 공무원의 공직가치에 무엇에 대한 애국심인지도 모를 ‘애국심’을 슬쩍 끼워 넣은 것과 공직사회 성과퇴출제는 무관하지 않다고 느껴진다.

이근면 인사혁신처장이 앞서 언급한 언론 인터뷰에서 한 마지막 말은 이렇다. “우리는 지금껏 유일한 자원인 인재를 자원이나 인력으로만 여기고 이를 소비하는 데 관심을 가졌다. 이제는 인재를 human으로 보고 이들을 효율적 교육으로 관리하겠다,” 하지만 공직사회에 저성과자를 등급매기고 퇴출시키겠다는 인사혁신처장에게서 휴머니즘을 느낄 수가 없다. 삼성 인사팀장 출신에게 공무원은 그저 당근과 채찍으로 다루어야 할 ‘또 하나의 가축’처럼 느껴지는 건 나만의 생각일까?

이러한 우려가 있음에도 불구하고 박근혜 정권이 공직사회에 퇴출제를 밀어붙일 경우 공무원노조는 이에 맞서 공무원노동자의 생존권을 지키는 투쟁을 전개해 나갈 것이며, 동시에

민간노동의 일자리를 지키는 첩병으로 남을 것이다.

이슈 분석

- 성과연봉제 권고안 비판적 검토
- 간접고용의 문제점과 개선방안

성과연봉제 권고안 비판적 검토

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

정부가 2016년 1월 28일에 발표한 「공공기관 성과연봉제 권고안」은 2010년 6월에 도입한 간부직 성과연봉제를 비간부직까지 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 권고안에 의하면, 제도의 확대 목적을 경쟁 부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담 완화를 통해 현재의 성과연봉제를 비간부직까지 확대함으로써 공공기관의 일하는 분위기를 강화하는 것에 두고 있다. 「공공기관 성과연봉제 권고안」의 주요 내용은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 정부의 성과연봉제 주요 개편 방안

구분		현행	개편
적용 대상		■ 간부직(2급 이상, 7%)	■ 4급 이상(70%)
기본연봉 차등		■ 2%(±1%)	■ 1~3급: 평균 3%(±1.5%) * 예: 1급 4%, 2급 3%, 3급 2% ■ 4급: 미적용
성과연봉	비중	■ 20(준정부)~30%(공기업)	■ 1~3급: 20(준정부)~30%(공기업) ■ 4급: 15(준정부)~20%(공기업)
	차등	■ 2배	■ 1~4급: 2배

자료: 기획재정부(2016.1.28), 보도자료.

이 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 정부는 이번 성과연봉제의 확대시행을 통해 성과연봉제 확산으로 조직문화의 변화와 생산성 제고를 기대할 수 있다고 제시하였다. 즉, 성과에 따른 보수 지급으로 동기부여와 성과 향상이 가능하고 업무에 따른 공정한 보상을 기대하면서 2014년 11월에 있었던 「공공기관 임금체계 개편 선호도 조사」(조세연구원, 2014)에서 직무 동기부여와 성과 향상에 적절한 임금체계로 성과연봉제 및 연봉제(56.3%),

호봉제(32.2%), 기타(8.4%) 순으로 답변하였다는 결과를 제시하면서 조직의 경영 목표와 개인별 목표의 연계 관리를 통해 조직 전체의 성과와 생산성 제고가 가능함을 주장하고 있다.

성과연봉제의 적용 대상을 보면, 기존의 2급 이상 간부직에서 최하위직급 및 기능직 등을 제외한 전직원(통상 5직급 체계하에서 4직급 이상 직원을 의미)으로 확대하였으며, 구체적인 기관별 도입대상 등은 기관별 조직 및 인력 구조 등을 감안하여 결정하되, 기획재정부와 사전 협의하는 것으로 하였다.

아울러 [그림 1]에서 보는 바와 같이 성과연봉제의 구조는 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타 수당으로 단순화하도록 권고하고 있는데, 이는 종전의 기본급, 고정적·일률적으로 지급되던 각종수당 등은 원칙적으로 기본연봉으로 통폐합하고, 성과상여금(경영평가 성과급 포함) 등 평가결과에 따라 개인별 차등 지급되는 성격의 임금은 성과연봉으로 구성하며, 연차휴가보상금, 연장근로수당 등 일률적으로 지급되지 않는 법정수당 등은 기타수당으로 구성하도록 하였다.

[그림 1] 연봉제 구조 설계



자료: 기획재정부(2016)

기본연봉을 보면, 기본연봉의 조정 방식은 전년도 기본연봉에 총인건비 인상률을 감안한 개인별 기본연봉 인상률을 반영하여 당해 연도 기본연봉을 산정하는데, 개인별 기본연봉 인상률은 근무실적, 업무수행능력, 태도 등을 객관적·합리적으로 평가하여 결정하며, 한번 인상된 기본 연봉은 다음 년도 이후에도 지속적으로 영향을 미치도록 “누적방식”으로 운영하도록 하였다. 기본연봉의 인상률 차등은 상하위 등급자간 기본연봉 인상률의 차등 폭을 평균 3%p (±1.5%) 이상이 되도록 운영하는데, 이 때 차등 폭(3%p)은 직급별(차하위 직급 제외)

기본연봉 인상률 차등 폭을 단순 평균하여 산정하도록 하였으며, 직급별 차등 폭은 기관 특성에 따라 자율적으로 운영할 수 있으나, 특정 직급의 기본연봉 인상률 차등 폭이 최소 1%p($\pm 0.5\%$) 이상 되도록 하였다.

기본연봉에 대한 평가등급은 <표 2>에서 보는 바와 같이 각 직급내의 평가등급별 인원배분 비율 및 등급별 기본연봉 인상률 등은 기관 여건을 고려하여 자율적으로 결정하도록 하였다. 다만, 평가등급 수는 5개 이상으로 하고, 등급별 인원비율은 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않도록 하되, 최소 10% 이상 되는 정규분포의 형태로 설계하도록 하였다. 그리고 인상률은 총인건비 인상률 등을 감안하여 최하 등급자의 기본연봉이 감소하지 않는 범위 내에서 조정하여 운영이 가능하도록 하였다.

<표 2> 기본연봉 인상률 결정방법 예시(α : 기준인상률)

평가등급	S	A	B	C	D
인원비율	10%	20%	40%	20%	10%
인상률	$\alpha+1.50\%$	$\alpha+0.75\%$	α	$\alpha-0.75\%$	$\alpha-1.50\%$

자료: 기획재정부(2016)

성과연봉을 보면, 우선 성과연봉의 비중은 총연봉 대비 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 설계하되, 차하위 직급 직원의 성과연봉 비중은 공기업은 20%, 준정부기관은 15%로 축소 운영이 가능하도록 하였다. 그리고 공공기관은 경영평가등급 “B”를 기준으로 성과연봉 비중을 설계하도록 하였다.

성과연봉의 차등 폭은 평가에 따라 개인·집단의 성과(업적)가 합리적으로 연동되도록 최고-최저 등급자간 성과연봉 차등 폭을 최소 2배 이상으로 설정하되, 차등 등급 수는 5개 이상으로 하고, 등급별 인원(부서) 비율은 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않고 최소 10% 이상이 되도록 정규분포의 형태로 설계하도록 하였다. 그리고 성과연봉은 기본연봉과는 달리 평가결과가 당해 연도에만 영향을 미치는 “비누적식(패자부활식)”으로 운영하도록 하였다.

정부의 권고안에는 성과연봉제 내용 외에도 권고사항으로 직무급 임금체계의 도입을 제안하고 있다. 이것은 직무가치 또는 직무수행 능력이 반영될 수 있도록 기본연봉에 직무급제 도

입을 권장하는 것으로, 직무평가에 따라 동일직급내 3개 이상의 직무급을 설치하고 직무등급 또는 자격등급별로 직무급 수준을 차등하여 설계하는 것이다. 다만, 직무급은 직무변경 시 변동될 수 있는 변동급(비누적식)으로 처리하여 직무가치 변동에 따라 보상이 유연하도록 설계할 수 있으며, 직무급이 차지하는 비중은 기관의 특성과 여건을 고려하여 결정하되 점진적으로 확대하는 방향으로 추진하도록 권고하고 있다.

이상에서 설명한 정부의 성과연봉제의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫 번째, 임금체계로서 성과급의 위상 문제이다. 성과급체계는 임금체계 중 가장 먼저 발달한 제도로서 노동의 성과를 측정하고 그 결과에 따라 임금을 산정·지급하는 제도이다. 성과주의 임금제도로써의 연봉제는 종사자 개개인의 능력과 업적 및 공헌도를 평가하여 결정된 지급기준에 의거하여 연간 임금액이 결정되는 제도라고 할 수 있다. 성과연봉제는 일반적으로 개인별로 임금이 차별화 된다는 점, 연간 임금액이 개인의 성과(업적)와 연계된다는 점을 특징으로 한다. 성과급체계는 성과에 기반하고 있다는 인식 때문에 가장 효율적이고 객관적인 임금체계로 오해하는 경우가 많다. 하지만, 성과급은 산출된 성과를 정확히 측정할 수 있는 (생산직) 분야에서 발전한 임금체계로서 정확한 성과측정이 어려운 사무직 분야나 생산직 분야 내에서도 연속공정체계에서는 그 시행에 어려움이 많은 임금체계이다. 또한 성과급체계의 온전한 시행을 위해서는 미국이나 유럽에 정착한 직무급체계나 일본의 직능급체계를 작동하게 하는 교육훈련시스템이나 평가·자격시스템의 기반이 없으면 시행이 불가능한 제도라 할 수 있다.

두 번째, 제도도입의 궁극적 목적이다. 정부는 성과연봉제를 확대 시행하는 목적으로 경쟁부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담, 공공기관의 일하는 분위기를 강화하고자 추진하는 것이라고 밝혔다. 경쟁 부재로 인한 비효율 문제는 공공기관의 공공성 확보와 업무 특성상 지나친 경쟁보다는 조직내 협력을 통해 극복해야 할 문제라고 판단되며, 인건비 부담 문제는 단순히 연공급의 문제로만 지적할 것이 아니라 공공기관 전체 차원에서 접근해야 할 것이다. 특히 이번 권고안을 포함하여 그동안 정부가 제시한 성과연봉제는 총액차원에서 동일한 인건비를 부담하는 구조이기 때문에 이를 통해 인건비를 절감한다는 주장은 어떠한 논리에 기반하고 있는 것인지 도무지 알 수 없다. 무엇보다 근본적인 것은 성과급제가 고유의 효과를 내기 위해서는 누군가의 임금을 삭감하여 누군가에게 얹어주는 방식이 아니라 모든 구성원의 기본연봉은 유지하면서 우수성과자에게 추가적인 인센티브를 지급하는 방식이어야 하며, 개인성과급 보다는 집단성과급 방식이 되어야 할 것이다. 이러한 사실은 다양한 연구 결과와 사례에서도 이미 검증된 것이다. 끝으로 일할 수 있는

분위기 강화의 문제는 동기부여와 제도의 공정성, 수용성 등과 관련된 것인데, 성과연봉제의 문화적 이질감, 개인주의 원칙, 지나친 경쟁심 유발과 고용불안의 분위기 속에서 과연 실현 가능한 일인지 의문스러울 뿐이다.

세 번째, 평가의 객관성 문제이다. 이 문제는 평가주체와 평가방식, 평가내용이 주된 것인데, 평가주체 문제는 대부분의 평가를 사용자나 관리자급에서 일방적으로 행하기 때문에 평가의 타당성과 신뢰성, 수용성에 문제가 발생한다는 점, 평가방식 문제는 실제 성과나 공헌도에 상관없이 일방적인 등급 비중에 따라 강제적으로 할당하는 상대평가방식을 대부분 활용한다는 점, 평가내용 문제는 각 업무의 고유한 특성을 고려하지 않은 채, 모든 업무에 하나의 평가기준을 일방적으로 적용하고 있다는 점 등이 큰 문제라 할 수 있다. 이러한 문제가 해결되지 않는 한 현장의 종사자들이 과연 성과연봉제를 신뢰하고 받아들일지 의문스럽다. 우리나라와 같이 성과평가를 객관적으로 측정하기 위한 인프라가 부족하거나 그로 인한 수용성이 낮을 경우, 그리고 단순 생산직이 아닌 사무직이나 업무간 상호의존성이 높은 경우에 성과급제의 시행은 상당히 어려우며, 이는 조직구성원들의 동기부여 측면이나 고용안정 측면, 조직몰입 측면에서도 심각한 문제를 초래할 수 있다.

네 번째, 임금 격차의 문제이다. 기본연봉의 경우 해마다 실적이 누적되는 방식으로 인해 이후 평가결과에 따라 임금격차가 점차 확대되는 방식이어서 이로 인한 경제적 문제와 사기 저하, 고용 불안의 문제가 발생할 수밖에 없다. 그리고 성과연봉의 경우 비누적방식이기는 하지만, 최고 성과자와 최저 성과자의 격차를 2배 이상으로 하여 그로 인한 실제 임금총액 격차가 20% 이상 발생하게 하였는데, 이는 단기적 성과에만 치중하면서 중장기적으로 조직구성원의 동기부여와 생산성을 현저히 저하시킴과 동시에 공공기관으로서의 공공성 역시 심각하게 훼손할 수 있는 문제라 할 수 있다.

다섯 번째, 조직몰입(사기)의 문제이다. 성과연봉제는 개인능력을 기반으로 일대일 개별계약을 원칙으로 하고 있기 때문에 종사자들이 개인주의로 흐르기 쉬워, 종사자간에 불필요한 경쟁의식을 불러일으키고 사내 연대감과 협동심을 훼손할 수 있다. 그리고 상호의존적인 업무 관계에서 업무협조 및 정보교류의 어려움으로 인해 비효율을 초래할 수 있다. 이것은 동기부여에 있어서도 초기에는 일부 효과가 있겠지만, 중장기적으로 그 수준과 조직에 대한 몰입도를 저하시킬 수 있다. 이와 같이 지나친 경쟁과 성과주의, 그것으로 인한 저성과자의 사기 저하는 조직 차원에서는 중장기적으로 비효율과 비용부담을 초래하고, 당사자에게는 고용불안과 사기 저하를 초래할 수 있다.

여섯 번째, 제도의 지향 문제이다. 성과연봉제는 통상 1년간의 단기 목표 달성 여부에 따라 임금액이 결정되기 때문에 단기적 목표에 치중할 수밖에 없으며, 조직전체 차원에서도 중장기적 목표에 집중할 수 없다. 이런 이유로 목표 수립과 달성을 위해 활용되는 MBO(Management By Objective, 목표에 의한 관리) 방식이 실제로는 큰 효과가 없다는 연구결과가 많은 것이다. 하지만, 무엇보다 심각한 문제는 이렇게 단기적 목표달성에 치중하는 성과연봉제의 본질상 조직차원에서 구성원에 대한 교육훈련과 경력개발을 경시하게 되며, 중장기적으로 기업의 경쟁력도 확보할 수 없다는 사실이다. 경력개발과 경쟁력 문제를 개인의 문제로 생각할 수밖에 없는 것이다. 종사자 개인과 조직의 발전을 위해서라도 성과연봉제에 대한 재고와 함께 부득이하게 도입할 경우 제도의 공정성과 객관성 확보, 구성원의 인정을 통해 중장기적 목표를 지향하면서 경력개발 차원에서 접근할 필요가 있다.

일곱 번째, 공공성 실현의 문제이다. 성과연봉제 하에서 나타날 수밖에 없는 단기목표 치중과 지나친 경쟁 유발로 인해 공공기관의 역할이 왜곡되고, 공공서비스의 질이 저하될 우려가 있다. 공기업은 사적이윤 추구가 아닌 주로 공공복리를 추구하는 조직이다. 공기업이 수행하는 사업은 주민의 복지와 편리를 위한 서비스를 제공하는 것이 목적이므로 적정이윤을 추구하면서 원가절감을 통하여 공공서비스의 가격을 인하하여 소비자의 부담을 경감시키고, 채산성이 없더라도 사회정책적 차원에서 사업을 영위함을 의미한다. 공기업이 일정부분 기업적 특성을 갖고 있다 하더라도 일반 기업과는 근본적으로 다른 속성을 갖고 있기 때문에 그것의 역할을 충실히 해낼 수 있는 방식으로 운영되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 정부 권고안의 내용에 대하여 그 문제점과 대응방안을 정리하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 정부의 공공기관 성과연봉제 개편 방안의 문제점과 대응방안

문제점	주요 내용	대응방안
임금체계로서의 성과급의 위상 문제	- 성과에 따른 임금지급 방식 - 문화적 충격 발생 우려	- 성과급 고유의 목적 재고 - 임금체계의 역사성 고려
제도도입의 궁극적 목적 문제	- 비효율, 비용절감 차원 접근 - 지나친 경쟁 유발로 동기부여 저해	- 비용절감효과 없음 (총액인건비 동일) - Plus sum 방식 고려
평가의 객관성 문제	- 평가주체, 방식의 문제 - 구성원의 수용성 문제 발생	- 노사 공동위원회 구성 고려 - 강제 할당식 상대평가 지양

문제점	주요 내용	대응방안
임금 격차 문제	- 누적방식으로 인한 임금격차 확대 문제 (기본연봉) - 상하격차 문제(성과연봉)	- 비누적방식이 타당 - 상하 격차 축소 필요
조직몰입(사기) 문제	- 고용불안으로 동기부여·사기 저하 - 업무협조, 정보교류 어려움	- 불필요한 경쟁유발 자제 방안 - 필요시, 집단성과급제 강구
제도의 지향 문제	- 단기적 목표달성에 치중	- 중장기적 목표, 공정성 확보, 경력개발 차원 접근 필요
공공성 실현 문제	- 공공서비스 질 저하 - 공공성 확보 어려움	- 국민의 복리 서비스 제공

성과급의 효과성에 대한 다수의 국내외 연구에서는 그 효과성을 긍정하는 연구와 부정하는 연구가 함께 발표되고 있어 성과급에 대한 논쟁을 초래하고 있다. 하지만, 성과급제의 효과성을 인정하는 연구는 생산직이나 영업직, 집단성과급제 등 상당히 제한적인 영역인 반면에 효과성을 비판하는 연구는 다양한 영역에서 효과성을 검증하기 어렵다는 결과를 내놓고 있다.

다수의 연구들을 종합해 보면, 제도 실패의 원인으로 공공기관 근로자들은 금전보상에 대한 유인이 적고, 성과평가에 대한 공정성 시비, 성과에 대한 보상 부족으로 인한 사기 저하 등을 꼽았다. 또한 성과평가에 있어 공정성 문제가 발생하고 상호 약탈적인 제로섬 형식의 금전보상으로 인해 대부분의 근로자가 자신의 노력에 비해 보상이 부족하다는 불만을 제기하고 있다.

특히 중요한 것은 우리나라와 같이 성과평가를 객관적으로 측정하기 위한 인프라가 부족하거나 그로 인한 수용성이 낮을 경우, 그리고 단순 생산직이 아닌 사무직이거나 업무간 상호 의존성이 높은 경우에는 그 시행이 상당히 어렵고, 특히 조직구성원들의 동기부여 측면이나 고용불안, 조직몰입 측면에서는 심각한 문제를 초래할 수 있기 때문에 성과에 기반한 임금 제도로의 전환을 단순한 제도의 도입으로만 쉽게 생각할 수 없다는 것이다.

이러한 경향은 성과급제를 도입하고 있는 기업의 추세를 봐도 알 수 있는데, 국내 기업들은 임금 유연성을 확보하고 경쟁을 통한 종사자의 역량강화를 통한 기업성과의 향상을 기대하며 성과급제를 도입하였으나 최근 그 도입 추세는 점차 하락하는 양상을 보이고 있다(신혜

정 외, 2014). 실제로 성과연봉제를 도입한 후 폐지한 사례는 우리나라의 한국GM에서도 있었다. GM은 2002년 대우자동차를 인수한 직후부터 사무직 직원들을 상대로 이른바 서구식 연봉제를 강하게 밀어붙였다. 과장급 이상에만 실시하던 연봉제를 2003년 모든 사무직으로 확대했고, 2006년에는 각 개인별 성과주의를 강화해 금융시장의 ‘펀드’ 개념을 도입하기도 했다. 일정 기간의 능력과 성과를 수익률처럼 환산해 임금인상 때 반영한다는 것이다. 하지만, 업무 효율성이 높아지는 효과 보다는 구성원들의 불만과 조직불화를 초래한다는 다수의 지적이 나왔으며, 결과적으로 10년간 이어온 성과중심 연봉제는 막을 내리고 과거와 같은 연공급제로 되돌아가게 되었다. 대표적으로 성과주의 인사제도를 운영했던 영국과 미국의 공공부문을 보더라도 영국은 30년간 시행착오를 겪고 있는 상황이며, 미국은 공공분야에서 성과제가 사실상 실패한 것으로 평가받고 있다.

이상에서 살펴본 대로 이번에 발표한 정부의 「공공기관 성과연봉제 권고안」은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 다양한 연구결과와 사례, 전문가들의 조언 등을 바탕으로 성과연봉제를 평가해 볼 때, 긍정적인 면 보다는 부정적인 측면이 훨씬 많음을 알 수 있다. 정부는 근시안적이고 무비판적인 제도 도입 차원에서 벗어나 중장기적인 차원에서 공공부문 종사자의 동기부여 제고와 공공성을 제대로 실현시킬 수 있는 방향으로 접근할 필요가 있다고 판단된다.

간접고용의 문제점과 개선방안: 한전고객센터를 위주로

전국전력노동조합 한전고객센터
지부위원장 곽현희

1. 서론

정부가 2016년도에 공공부문 비정규직 15,000여 명을 정규직화 한다는 발표를 했으나, 이는 이전부터 여러 차례 있어온 비정규직 대책 발표에 불과함. 간접고용 형태는 우리 사회에 저임금 일자리를 확산시키고 있으며, 특히 여성의 일자리는 비정규직 또는 간접고용직으로 채워지고 있음.

현재 사회 전반적으로 간접고용의 효율성에 대한 부정적 시각이 확산되고 있으나, 정부의 의지는 사용자의 의지와 맞물려 개선의 노력이 보이지 않고 있으며, 간접고용의 폐해는 저임금 문제뿐만 아니라 근로조건과 복지증진 사수를 위한 노사 간의 갈등으로 이어져 사회적 문제가 되고 있음

따라서 이 자료의 작성 목적은 향후 공공부문, 특히 공공부문에서의 간접고용의 문제점을 파악하고 지적함으로써 직접고용으로 가기 직전까지의 개선방안을 도출하기 위함임.

2. 간접고용의 문제점

1) 공공부문에서의 간접고용 현황

- 공공부문 비정규직 규모는 고용노동부가 발표하기 시작한 「공공부문 비정규직 종합대책」 자료를 통해서 파악되고 있음. 현재 우리나라 공공부문 비정규직 비율은 19.9%

(직접고용 3.6%, 간접고용 6.4%)이며, 2013년 비정규직 35만명 중 간접고용 비정규직은 81,653명 정도로 파악되고 있음

〈표 1〉 공공부문 하위영역별 비정규직 규모(단위: 명)

공공부문 하위영역	직접고용 비정규직(2013)				간접고용 비정규직(2013)		
	계	시간제	기간제	기타	계	파견	용역
비정규직 규모	122,651	24,338	95,760	2,553	81,653	8,476	73,087

〈표 2〉 공공부문 하위영역별 비정규직 임금(단위: 만 원)

공공부문 하위영역	직접고용 비정규직(2013)				간접고용 비정규직(2013)	
	기간제 임금		시간제 임금		용역임금	파견임금
	월급	상여금	월급	상여금	월급	월급
평균	188.7	72.3	94.8	46.9	168.2	187.7

〈표 3〉 공공부문 비정규직 주요 직종별 분포(2012)

직종	사무보조	시설청소	경비	시설관리	환경미화	돌봄서비스	조리배식	주차관리	기타(상담/민원/간호/교육 등)
비율	15.9%	11.8%	1.9%	27.6%	16.9%	2.9%	0.9%	1.5%	20.6 %

2) 한국전력고객센터 고용현황

(가) 개요

- 한국전력고객센터는 경영 효율성과 비용절감이라는 명분으로 2005년부터 2년에 걸쳐 아웃소싱이 되었으며, 아웃소싱 이후 위탁사의 부당한 운영방식으로부터 고용안정과 근로조건 개선을 목적으로 2008년 12월 노동조합을 결성함
- 현재는 전국전력노조 특별지부로 편입되어 활동하고 있으며, 조합원수는 2015년 12월 현재 15개 산하지회 조합원 916명(남 16명, 여 900명)의 전국조직으로 2016년 2월 현재 3개의 업체가 전국 13개 한전 지역본부의 고객센터를 컨소시엄 형태로 운영하고 있음

(나) 간접고용 이후 달라진 점

- 간접고용이후 원청사의 생산성 증대요구와 하청사의 이윤 확대로 노동 강도가 더해지고, 고용불안·노동력 착취·저임금으로 인한 이직률이 증가하였으며,
- 노동조합이 결성되어 임단협 및 복지정책을 운영 위탁사와 노동조합 간 노사협의로 정하고 있어 노동조합의 역할이 매우 중요해짐

(다) 근무형태 및 인력현황

- 한전고객센터 고용형태는 한전의 간접고용 근로자임과 동시에 위탁사의 정규직으로 분류되고 있으며, 주간근무·야간근무·파트타임 등 세 가지 근무형태로 구분되고 있음
- 한전은 각 지사로 고객이 직접 방문하여 처리하던 민원업무를 창구 업무 효율화를 위해 창구직원이 고객과 직접 대면하지 않고 처리할 수 있는 업무를 분류하여 '05년과 '06년 두 차례에 걸쳐 외주화를 하였으며, 외주화 당시에는 모두 시간제(4H)였으나, 아웃소싱 당시 총 근무인원의 95%가 전일제로 전환됨

〈표 4〉 한전고객센터 인력현황(단위:명)

년도	직무별 도급정원								
	야간	주간	파트	행정	품질원	팀장	실장	센터장	계
2015	112	716	-	13	26	38	-	12	917
2014	120	697	-	13	26	34	2	12	904
2013	120	697	-	13	27	33	2	12	904
2012	120	686	-	13	25	36	3	12	906
2011	120	659	13	13	26	36	3	12	895
2010	120	671	14	13	25	36	3	12	893

* 주: 도급비 범위 내에서 파트로 전환 가능함. (전일제 1명은 반일제 2명으로 계산함.)

(라) 위탁업무의 범위

- 효율적 창구업무를 위한 외주화 이후에는 고용불안으로 인한 고객센터 이직률이 증가하여 신규인력 채용에 따른 비용 증가와 전문 상담인력 부족현상이 나타났으며, 한전의 각 지사 창구업무를 고객센터로 점차 이관하면서 고객센터 근로자들의 노동 강도가 심화되고 있음
- 한전고객센터 상담사의 담당업무는 부서별(수금, 요금, 수요관리, 배전일반, 영업일반, 기타 등)로 업무분장이 되어있는 한전의 6직급 직원들과 달리 위의 업무를 모두 one-stop 처리 또는 중계접수를 통해 거의 대부분을 소화하고 있어, 업무량이 매우

방대하고 포괄적임

- 포괄적인 업무의 예는 아웃소싱 당시 한전은 고객센터 도급업체와의 계약 시 ‘특수계약조건’으로 한전고객센터 수행업무를 상세히 기술하여 각 지사의 수명업무를 모두 처리하도록 규정되었으며, 현재는 수명업무에 대한 구체적 명시를 하고 있음

〈표 5〉 한전고객센터 상담사 수행업무(특수계약조건 제5조)

고객센터 수행업무 범위 (2015 기준)	고객센터 수행업무범위(2008년 기준)
제5조(위탁업무 및 수행장소) 계약상대자가 수행하여야 할 업무범위는 발주자의 전기사용에 관한 전화상담(In-Out-Bound)업무로 다음 각 호와 같다. 1. 위탁업무 수행장소로 걸려오는 전기사용에 관한 모든 전화상담 업무 및 접수 중계 등 부대업무 (인바운드, 365일 24시간) 2. 위탁업무 수행장소의 전기사용고객에 대한 전화 안내 업무 및 접수중계 등 제반 부수업무 (아웃바운드, 365일 24시간) 3. 태풍, 폭우, 폭설 등으로 광역 정전 발생 및 긴급한 상황 발생시 24시간 고객응대 체제지원(야간, 휴일 비상근무) 4. Happy Call(경험, 비경험, 검침 등) 수행 5. 기타 고객센터서비스에 필요한 발주자 관할사업소의 요청업무(자체고객만족도, 신상담제도 시행 등)	제5조(위탁업무 및 수행장소) 계약상대자가 수행하여야 할 업무범위는 발주자의 전기사용에 관한 전화상담(In-Out-Bound)업무로 다음 각 호와 같다. 1. 위탁업무 수행장소로 걸려오는 전기사용에 관한 모든 전화상담 업무 및 접수 중계 등 부대업무 (인바운드) 2. 위탁업무 수행장소의 전기사용고객에 대한 전화 안내업무 및 접수중계 등 제반 부수업무 (아웃바운드, 365일 24시간) 3. 태풍, 폭우, 폭설 등으로 광역정전 발생 및 긴급한 상황 발생시 24시간 고객응대 체제지원(야간, 휴일 비상근무) 4. 기타 고객관리에 필요한 사업소의 수명업무

3) 원청사의 문제점

(가) 사회적 책임

- 간접고용은 공기업 내에서의 비정규직 신분에서 또 다른 형태의 비정규직이 되어 성과위주인 위탁업체의 운영방식에 적응하지 못하는 40대이후 여성들의 일자리를 빼앗아 갔으며, 오로지 생산성을 강조하는 위탁업체의 노동력 착취로 전직 인원의 약 70%가 일자리를 빼앗김
- 원청사는 이러한 사회적 책임과 도의적 양심으로 더 이상의 나쁜 일자리 창출을 중단해야 함

<표 6> 고객센터 직영 vs 위탁운영 비교 분석결과

구분	운영일반				전화응대			서비스품질				비계량요소			
	대상 사업소	고객 호수	근무 형태	상담 인력	평균 응대율	시간당 응대	평균응 대시간	모니터 링	고객 만족도	VOC 친절 접수	VOC 불친절 접수	근무 탄력성	관리 전문성	자료 보안성	발전성
직영	6	870 만호	4H	510	88.2%	12 통화	122초	96.2점	74.8점	9건	9건	보통	보통	높음	보통
위탁	9	848 만호	8H	413	93.7%	10 통화	154초	97.2점	76.7점	5건	6건	매우 높음	매우 높음	보통	높음

자료: 고객센터 운영일원화 추진배경 (한전, 2005)

* 주: 비교분석자료는 직영운영에 비해 위탁운영 시 응대율·서비스품질·비용절감·인력운영·고객만족도 등 경영효율성 면에서 우수함을 보고함으로써 위탁(아웃소싱)으로의 고객센터 운영 일원화 추진이 필요함을 어필하고 있음

(나) 저가입찰의 문제점

- 원청사의 설계금액에는 연장근로수당·야간근로수당·연차수당 등을 포함하여 총 인건비를 제시하고 있으나, 동종 콜센터인 서울시 다산 콜센터의 「2014 위탁운영 제안서」 설계금액에서는 연장근무·야간·휴일근무·신규인력교육비·평가 인센티브 등에 대한 비용은 제외하고 제시하고 있음
- 또한 원청사에서 제시한 설계금액에서 이윤과 일반관리비를 적게 책정한 업체들은 이윤을 복구하기 위해 직무대행료 범위 내에서 이윤을 조정하기 때문에 고객센터 근무자의 노동력과 저임금의 악순환이 반복되고 있음

<표 7> 한전고객센터 입찰단가(시간급, 단위:원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
설계단가	6,900	7,180	7,400	7,610	7,740	7,920
계약단가 (인상률)	6,826 (0%)	7,106 (3.94%)	7,279 (2.38%)	7,497 (2.91%)	7,526 (0.39%)	7,720 (2.39%)

(다) 시설관리의 노후화와 생산성 강화 문제

- 원청사는 간접고용 제안 시 제안서 평가배점을 계량지표(운영실적 및 경영상태 평가)와 비계량지표(운영능력과 협력관계 평가)만으로 설정하고 있음
- 생산성 증대를 위해 가장 중요한 운영시스템과 시설관리 유지보수 책임소재에 대한 명시가 없어 노후설비로 인한 근로자들의 노동 강도가 높을 수밖에 없음
- 또한 위탁업체는 2년 후 재진입을 위해 원청사의 계약조건에 맞춰야 되고, 이는 노동 강도의 강화로 이어져 결국 이직률 증가로 귀결되는 악순환이 반복 됨

(라) 업무프로세스 일원화 문제

- 전국에 산재해있는 고객센터는 위탁사에 따라 각기 다른 방식으로 운영되고 있으며, 원청사는 오히려 이러한 방식을 업체 간 경쟁유도로 생산성 향상을 야기할 것이라 하고있음
- 하지만 실제로 고객센터 직원은 위탁사 변경으로 인해 2년마다 달라지는 운영방식에 커다란 혼란을 느끼게 되고, 이는 원청사 이용고객에게 불만족한 결과를 초래하게 됨

(마) 계약서상의 지휘관리의 한계

- 파견근로자 보호 등에 관한 법률위반 여부
 - 최초 계약 시에는 업무의 완성도에 따른 대가를 지불하는 위탁도급계약을 맺었으나, 특수계약조건을 맺어 파견근로 형태인 업무수행평가, 투입인력의 교육, 업무수행시간 등을 직접적으로 제어하고 있어 도급 계약의 형태와의 구분이 모호하여 법률위반에 대한 정확한 판단이 요구됨
- 직접적인 업무지시 등의 지휘 관리의 한계
 - 시스템상 원청사의 근로자와 동일한 프로그램을 사용할 수밖에 없는 구조이고, 계약조건에 현장 대리인(업체가 채용한 센터장)에 대한 유동적 인사권을 적용 하도록 명시하여 원청사의 직접적인 지휘명령에 들어갈 수밖에 없는 구조임

<표 8> 직접적인 지휘관리 사례

- 각각의 한전지역본부 담당자가 현장대리인에게 업무지시를 내려, 인력투입문제, 상담사 휴식시간 단축문제를 강요하거나 업무위탁계약에 의한 해피콜 투입인력을 원청사가 직접지휘함을 항의하자 운영사를 압력하여 센터장 교체요구
- 노사협약에 의한 조합원교육 시, 원청사에서 근태협조대상자 인원수를 제어하는 행위 등

4) 위탁사의 문제점

(가) 업체의 마인드 문제

- 종사자들에 대한 배려부족
 - 위탁업체는 수주에 목적을 두고 계약기간만 버티면 된다는 식의 마인드로 주인의

식이 부족하여 소속 근로자들에 대한 배려가 부족하며, 역량강화를 통한 소속감 부여에는 매우 소극적임

- 설비투자를 하지 않는 위탁사
 - 원청사와 위탁사는 최초 계약 시 장소·장비·전산시스템 등에 대한 무상 임대차 계약을 체결하고 있으므로, 위탁사는 설비·휴게 공간·비품 등 각종 노후시설 개선을 원청사에 미루고 있을 뿐만 아니라 이에 대한 개선 노력도 매우 소극적임
- 위탁사 소속 사업장의 각기 다른 운영방식
 - 원청사의 사업장 중 여러 곳을 동시에 수주 받아 운영을 할 경우 운영업체는 이전 운영사의 관리기준을 그대로 이어 받거나, 기득권자들의 성향에 맞추어 각 사업장마다 각기 다른 운영 방식을 채택함. 따라서 소속만 변경되는 근로자들은 비록 고용 승계가 이루어진다 해도 소속감을 느끼기 어렵게 됨

(나) 현장대리인과 관리 스태프의 문제

- 현장대리인의 자격문제
 - 운영업체가 수주에 성공한 후 운영은 현장대리인이 도맡아하기 때문에 직접적인 현장의 애로사항은 모두 현장대리인의 역량에 달려있음
 - 계약서상에 현장대리인의 자격요건이 분명하게 명시되어 있으나, 일반적으로 도급 업체는 고용이 불안하다는 인식으로 인해 조건을 구비한 인력 채용이 어려운 기존 구조에서 현장대리인을 그대로 승계 받거나 자격 미달자를 채용하기도 함
- 관리 스태프의 자격문제
 - 대부분의 관리 스태프는 업체가 변경될 경우 오히려 기득권자가 되며, 자격심사 기준 미달자일지라도 고용승계가 이루어지는 등 승급 체계에 많은 허점이 있음
- 인사권의 남발
 - 직무능력평가가 상대평가로 이루어져 KPI²⁾와 관계없이 하위그룹에 속한 근로자의 처우가 매우 불안함
 - 생산성 향상을 위한다는 명분 아래 평가지표를 수시로 변경하여 지표수준에 미치지 못 할 경우 인사상 불이익을 줌
 - 근로자의 사유로 전근을 희망해도 해당 근로자의 근속을 인정 해 주지 않음

2) KPI : 핵심성과지표(Key Performance Indicators)

(다) 노사관계 문제

- 부정적 노사관계
 - 노동조합이 존재한다는 사실을 인지하고 수주를 받아도, 2년이라는 계약기간 동안 마음대로 할 수 없는 위탁사는 성과 미달에 대한 책임을 무조건 노동조합의 존재에 있다고 믿는 경향이 있음
 - 다수의 업체가 컨소시엄 형태로 운영하고 있어 노사관계에 있어서도 일원화가 매우 힘들며, 심지어 운영업체간 경쟁구도에 있으면서도 노사문제에 있어서는 담합하여 노조와 대치함으로써 노동조합과의 불협화음 문제가 대두됨
- 관리 스태프의 역량부족과 노사관계
 - 운영업체는 관리 스태프를 영입 할 때 특히 지방의 경우 인건비가 과다 지출되는 구조이기 때문에 역량이 부족한 관리자라도 운영업체 조건에 맞으면 채용하거나 승진 채용하고 있음
 - 역량이 부족한 관리 스태프는 대부분 부당노동쟁위를 통해 노노간의 갈등을 조장하는등 노사관계에 문제를 일으키고, 문제가 발생하면 모두 노동조합 책임으로 전가하여 노사관계가 더욱더 악화 됨

3. 간접고용의 개선방안

1) 정부의 개선 의지

(가) 간접고용 대책 방안 강구

- 비정규직 대책 강구 시 간접고용에 대한 타당성 및 근로조건 현황 재점검
- 원청사의 고유 핵심 업무인지 여부를 파악하여 독립성이 확보되지 않는 경우 대책강구

(나) 제도화 필요

- 직접고용 전환 시 일정부분을 성과에 반영하여 산정하도록 의무화
- 전체 간접고용에 대한 낙찰 하한가를 제도화

- 정부가 간접고용을 단순업무와 주변업무로 정의했으나 주변업무와 단순 업무의 범위를 재정비

(다) 총액임금제 보완

- 간접고용자가 직접고용을 꺼려하는 이유는 직접고용 전환 시 발생할 수 있는 인원감축 문제 때문임
- 따라서 직접고용 시 특별정원을 인정 할 수 있는 법안 발의가 필요함

2) 원청사의 책임성 강화

(가) 관리의 전문성

- 원청사의 업무 프로세스 표준화 모델 제시
 - 다수의 위탁사에 운영을 맡길 경우 원청사의 업무가 비현실적인 경쟁구도로 변질됨. 그와 함께 효율성 제고라는 명분과는 정반대로 1개의 원청사에 각기 다른 고객 서비스 매뉴얼이 난립하는 문제가 발생하게 되므로 설계단계에서부터 업무프로세스 표준화 모델을 제시해야 함
- 시스템, 시설관리 및 유지보수 책임 강화
 - ICT³⁾ 장비 기술지원과 유지보수에 대한 별도의 인력배치로 위탁업체와의 협력관계를 적극적으로 구축해야 2차 자원손실을 막을 수 있음
- 체계적인 VOC⁴⁾ 관리시스템
 - 2014년 악성고객대응매뉴얼을 제작하여 한전 전체에 가동하고 있으나 최접점 부서에서 감정노동을 하고 있는 고객센터 근로자들이 상담 중 VOC 업무분류를 하기에는 분류체계가 너무 복잡하여 이에 대한 개선이 시급하며,
 - 실제 악성고객을 분류해도 콜 과부하시에는 그대로 상담사에게 인입되어, 실제 대응 매뉴얼을 사용하기는 무리가 있음, 실제 가동률을 점검하여 대처할 필요가 있음

(나) 전문 상담사 우대

- 청년일자리 창출과 맞물려 고학력자들의 고객센터 진입률이 상승하고 있으나, 저임금

3) ICT : 정보통신기술(Information and Communications Technologies)

4) VOC : 고객의 소리(Voice of Customer)

으로 인한 이직이 많음 (2013년 이전: 한전고객센터 전체인원의 10%→ 2015년: 전체인원의 40%)

(다) 설계단가 현실화

- 실제 시간급이 생활임금보다 조금 웃도는 수준이나 이는 총액임금을 환산한 수치임
 - 각 센터별 역량등급(근속년수)이 달라 평균치보다 높은 곳과 낮은 곳을 조율하여 설계해야 함

(라) 위탁업체 모니터링 강화

- 위탁업체의 직무대행료 사용내역에 대한 모니터링으로 임금착취에 대비하고 성실한 업체에 인센티브를 지급하는 제도를 마련하는 자격심사기준을 강화해야 함 (예: 임금 체불, 노사관계 갈등 조장 시 재진입 제외)
- 원청사 자체 정기 설문조사를 통한 평가 반영으로 효과적인 위탁시스템 구축필요 (설문항목: 제안서내용 시행여부, 복지수준, 임금수준, 근기법 및 근참법 위반 여부)
- 입찰시기에 맞춰 전문 컨설팅 업체에 의한 모니터링을 통한 개선점 도출이 필요함

3) 위탁사의 개선과제

(가) 리더십 교육 강화

- 위탁사는 계약기간 동안 담당 사업장 관리자의 자격기준을 정례화하고 관리 스태프에 대한 리더십 교육강화로 업체의 잦은 변동에서 오는 운영 및 노무관리에 대한 혼란을 줄여야 함
- 전문상담사의 정착률 강화 프로그램을 적극 지원하여 위수탁 관계에 기여해야 함 (현재 전문상담사의 비율은 전체20% 수준임)

(나) 노동조합과의 협력관계 구축여부 모니터링

- 위탁업체는 연속성이 없어서 책임감이 결여될 수밖에 없으므로, 기 결성된 노동조합과의 협력을 통해 상호간 노하우를 전수해야 함
- 임단협 및 노사협의회 운영여부에 대한 모니터링 필요

4. 결론

1) 고용의 전환

- 정부가 추진하는 비정규직 대책이 과거부터 현재까지 계속해서 언급되고 있으나, 간접고용자에 대한 문제에 있어서 명확한 정책과제나 뚜렷한 목표설정이 없음
- 2016년도부터 서울시 다산콜센터가 직접고용으로 전환됨. 노사정의 갈등을 극복하고 타협으로 이루어진 것으로 볼 때, 향후 공기업 내에서의 간접고용도 시대적 흐름에 따라 축소될 것으로 예상 됨
- 공공부문 간접고용 직종 중 20.6%가 상담, 간호, 교육 등의 직종 종사자이며, 이 중 2014년 시점 4.8%가 경력단절을 겪는 사회적 약자인 여성임. 이들은 저임금과 감정노동에 시달리고 있음⁵⁾

2) 점진적 인소싱 필요

- 민간부분보다 상대적으로 규율과 체계가 잡힌 공공부문에서 전체예산의 일부를 사내 간접고용자들을 위해 사용하게 될 경우, 위탁운영업체에 지급하는 비용이 절감되어 효율성이 제고될 것임
- 직접고용으로 인한 갈등이 예상되어 부담스러울 경우 직군 신설이 아닌 사회적 기업이나 자회사 설립으로 커다란 효과를 거둘 수 있음

5) 「여성비정규직의 일과 노동 및 임금, 고용성격」 통계청자료 재구성

공공연구 분석

- 「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」리뷰
- OECD 공기업 지배구조 가이드라인

「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」리뷰

한국노동사회연구소
소장 노광표

말도 많고 탈도 많았던 공공기관 임금피크제 도입 논란이 2015년 12월 모두 해소되었다. 정부(기획예산처)는 공공기관의 기관장 해임, 경영평가를 무기로 공공기관노조들의 저항을 무력화하여 임금피크제(이하 임피제)를 313개 모든 공공기관에 도입하도록 강제하였다. 외양상 임피제 논란이 일단락된 것처럼 보이지만, 공공기관의 임피제 도입의 후과는 적지 않다. 졸속적이고 획일적인 강제 도입은 공공기관의 노사갈등을 심화하였고, 일부 기관의 경우 임피제 대상자에 대한 직무 개발이 원활하게 이루어지지 않아 '뒷방 늙은이'로 만드는 문제점을 노출하고 있다.

그런데 보다 근본적인 문제는 정부 주장대로 “임피제 도입이 청년고용의 해결책이 되었는가?”라는 점이다. 정부는 임피제 도입으로 절감된 재원을 활용한 '16년 신규 채용인원은 총 4,441명이라고 주장한다. 공공기관 임피제 시행으로 약 4,400여명의 신규인력이 채용되는 것은 청년고용의 심각성을 고려할 때 긍정적일 수 있다. 하지만 극심한 노사갈등, 임피제 대상자의 임금삭감 논란, 공공기관노조의 노동시간 단축 대안 외면 등의 여러 상황을 고려할 때 임피제를 통한 청년고용 해결은 '언 발에 오줌 누기'식의 대책임이 확인되고 있다.

이런 상황에서 2015년 12월 국회 예산정책처가 발간한 『경제동향&이슈』에는 공공기관 임피제에 대한 주목할 만한 글이 게재되었다. 동 잡지에 게재된 「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」에 따르면 정부 권고안대로 신규채용 목표를 달성하는 것은 쉽지 않을 것이라는 주장인데, 글의 핵심 논거는 다음과 같다.

연구에서는 “임피제를 통한 인건비 절감액을 신규채용에 활용시 청년고용을 증대시킬 수 있을 것으로 기대되나, 권고안에서 정한 신규채용 목표를 달성하기에는 여러 가지 제약사항이 있다. 기존 정년 60세 미만인 기관의 경우 정년연장에 따른 인건비 부담이 생기므로 임피제

를 시행하더라도 인건비 절감에 한계가 있고, 임피제 기(既)실시 기관의 경우 추가적인 인건비 절감 효과는 미미할 것이다. 이와 함께 인력 채용·운영에 따른 간접 노동비용을 고려하면 채용규모 확대는 제한적이다.”라고 주장한다. 따라서 “청년고용 확대를 위해서는 임피제가 청년고용 확대를 위한 여러 방안 중 하나라는 인식하에 별도의 청년고용 확대 정책을 병행하여 추진할 필요가 있다. 정년연장으로 인한 효과가 안정될 때까지 기관별 인력구조나 임금체계 등에 따라 총인건비 인상률 제한을 완화하는 조치가 필요하다. 청년 실업률 해소를 위한 부담을 분담하는 차원에서 임피제 도입기관에 대해 정부의 재정지원을 강화할 필요가 있다. 임피제의 성공적 정착을 위해서는 임피제 대상자들에게 적합한 직무를 개발하고 공정한 성과 평가 및 보상 체계 등을 마련하는 것이 중요하다. 연봉제적 성격을 강화하는 방향으로 임금체계를 개편하여 노동생산성과 임금의 불일치 문제를 완화하고 이를 통해 신규채용 확대를 유도할 필요가 있다. ’14년부터 16년까지 3년 동안 한시적으로 시행되는 ‘청년고용 의무제’를 2018년 또는 2019년까지 연장하여 시행하는 것을 검토할 필요가 있다”고 말한다.

이 글에서 제기된 대부분의 주장들은 공공기관노조들이 임피제 저지 투쟁 당시 제기하였던 내용들이었다. 공공기관의 임피제 도입에 따른 순기능을 강화하기 위해서라도 공공기관 임피제의 지속성을 위한 재원 방안 마련 등 다양한 해결 방안이 마련되어야 한다.

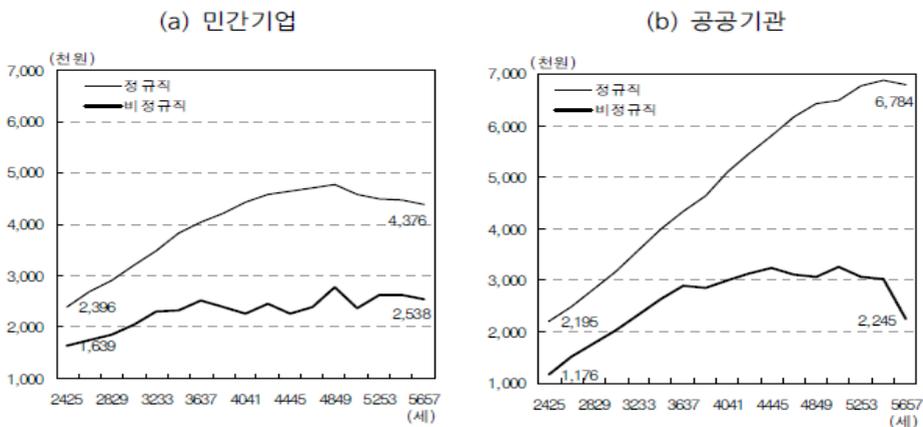
이 글은 「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」의 주요 내용 등을 요약 소개하고 검토한다. 여기에서는 국회예산처의 글을 “①공공기관 임피제 도입 필요성, ②임피제를 통한 신규채용 확대 정책의 주요 쟁점, ③공공기관 임피제를 통한 청년채용 확대를 위한 정책적 제언” 등 세 부분으로 나눠 설명하고, 결론에서 필자의 몇 가지 의견을 제시하고자 한다.

공공기관 임금피크제 도입 필요성

보고서는 공공기관 임피제 도입 필요성을 다음의 세 가지로 들고 있다. 첫째, 연공급 급여체제로 인해 연령 증가에 따른 인건비 부담 가중이다. 공공기관의 임금체계와 관련한 기존의 국회예산정책처의 분석([그림 1] 참조)에 따르면 공공기관의 경우 민간기업과 비교하여 연령에 따른 임금증가율이 높다. 공공기관과 민간기업 정규직의 연령-임금 곡선을 보면 20대까지는 민간기업의 평균임금이 더 높으나, 30대를 지나면서 공공기관의 임금이 더 높아지고 연령이 증가함에 따라 점점 더 그 격차가 커지고 있다. 연공급 성격이 강한 임금체계를 가진

공공기관의 경우 정년연장시 인건비 부담이 가중될 것이므로 임피제 도입 필요성이 더욱 큰 상황이다. 직무의 특성이나 개인의 특징에 따라 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 50대 이후 노동생산성이 하락하는 경향이 있는데 연공급은 근로자의 연령에 따른 생산성 변화를 반영하지 못하는 문제가 있다. 공공기관의 경우 연령이 증가함에 따라 평균급여가 증가하는 구조이므로 고연령층의 인건비 부담이 상당하며, 정년연장이 될 경우 이런 인건비 부담은 더욱 가중될 것이다.

[그림 1] 공공기관과 민간기업 정규직과 비정규직의 연령-임금 곡선 비교



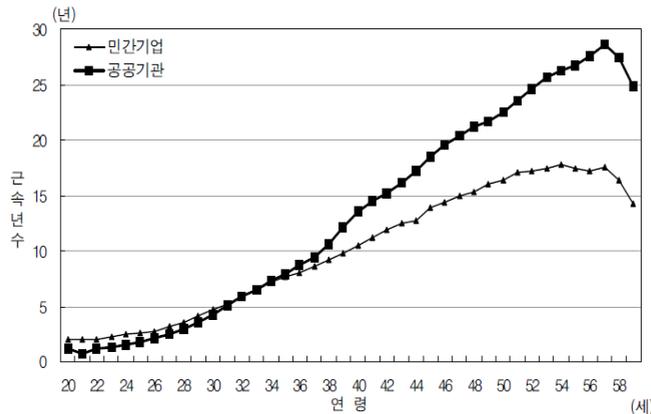
자료: 국회예산정책처, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 2014.5. p.57.

둘째, 긴 근속년수와 높은 고(高)연령층 비율로 인한 인건비 부담 가중이다. 공공기관은 민간기업에 비해 고용안정성이 높고 정년까지 근무하는 비율이 높기 때문에 민간기업에 비해 근속년수가 길다. 20대에는 민간기업이 공공기관보다 근속년수가 더 길지만, 33세에 6.5년으로 양 부문의 근속년수가 동일해지고, 33세 이후에는 공공기관의 근속년수가 민간기업보다 길어지고 퇴직 직전인 58세에 이르면 공공기관의 근속년수는 27.4년인데 비해 민간기업의 근속년수는 16.3년으로, 공공기관과 민간기업 간 근속년수에 11.1년의 차이가 발생한다.

긴 근속년수로 인해 공공기관의 경우 민간기업에 비해 고연령층의 비율이 높다. 공공기관과 민간기업의 연령별 인력구조를 비교하면 20대의 경우 민간기업이 20.1%로서 공공기관보다 10.8%p 높고 30대의 경우에도 민간기업이 38.2%로서 공공기관보다 6.1%p 높다. 반면 40대의 경우에는 공공기관이 35.9%로서 민간기업보다 8.3%p 높으며, 50대의 경우 22.7%로

서 민간기업보다 8.6%p 높다.

[그림 2] 공공기관과 민간기업 정규직의 연령별 근속년수



자료: 국회예산정책처, 「공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석」, 2014.5. p.17.

셋째, 정년연장에 대응한 모범적 고용주로서의 역할 강화이다. 2015년 15~29세 청년 실업률은 9.2%로 2000년 이후 최고치를 기록하는 등 청년층의 고용상황이 지속적으로 악화되고 있다. 더욱이 “고령자고용 촉진법” 제19조에 따른 정년 60세 의무화에 따라 노동시장의 불확실성이 증가하고 기업들의 신규채용 기피가 더욱 심각해질 우려가 크다. 공공기관의 경우 모범적 고용주로서 임피제를 선도적으로 도입하여 청년 신규채용을 대폭 확대함으로써 민간 기업에까지 그 효과가 확대되도록 할 필요가 있다. 특히 정부가 공공부문에서 임피제를 시행하지 않고 민간기업에 그 시행을 독려하는 것은 한계가 있기 때문이다.

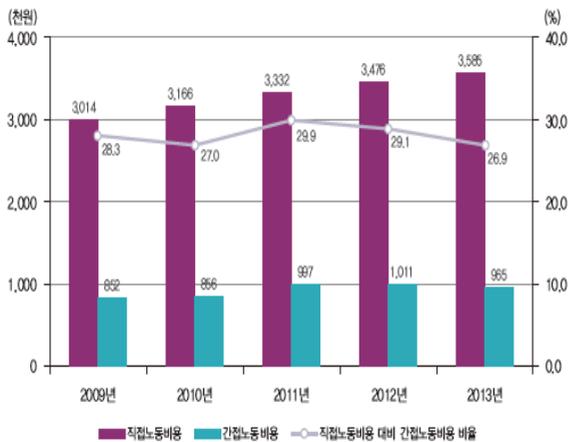
임금피크제를 통한 신규채용 확대 정책의 주요 쟁점

공공기관의 경우 정부가 사용자인 만큼, 공공기관의 임피제 도입은 청년고용 증가에 일정함 기여가 가능하다. 임피제의 기본 원리는 정년이 다가오는 고령인력에 대해 임금상승률을 억제하거나 임금수준을 점진적으로 축소하여 이들에 대한 인건비 부담을 줄이는 것이므로 이렇게 절감된 인건비를 신규채용에 활용할 경우 신규채용 증대의 효과가 있을 것이다. 특히 「공공기관 임금피크제 권고안」에서 임피제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하도록 하고 있어 탄력적인 정원관리가 가능하므로 신규채용에 긍정적인 역할을 미칠 것으로 판

단된다.

다만, 정부가 밝히는 것처럼 공공기관에 임피제를 전면 도입할 경우 2016~2017년에 추가로 8,000여명을 신규로 채용할 수 있을지 여부는 추가적인 검토가 필요하다. 그 이유는 다음 3가지로 압축할 수 있다. 첫째, 기존 정년 60세 미만인 기관의 경우 정년연장에 따른 인건비 부담이 생기므로 임피제를 시행하더라도 인건비 절감에 한계가 있다. 기존에 정년 60세 이상인 기관의 경우 60세 정년연장으로 인한 추가적인 인건비 부담이 없으므로 임피제를 도입한다면 임피제로 인한 임금조정분 만큼 인건비가 절감될 것이다. 반면, 정년 60세 미만인 기관의 경우 정년 연장으로 추가되는 인건비 상승요인이 있으므로 임피제로 인한 인건비 절감효과에 한계가 있다. 둘째, 임피제 기 실시 기관의 경우 추가적인 인건비 절감 효과가 미미하다. 정부 권고안 발표 시 기존에 임피제를 시행하고 있는 기관(2015년 5월 기준으로 56개)도 정부권고안에 맞지 않을 경우 정부권고안에 따라 임피제도를 재설계해야하는 상황이다. 기존에 임피제를 시행하고 있는 기관의 경우 이미 인건비를 절감하고 있는 상황이므로 정부권고안에 따르더라도 추가적인 인건비 절감액은 크지 않기 때문이다.

[그림 3] 직접노동비용 대비 간접노동비용 비율



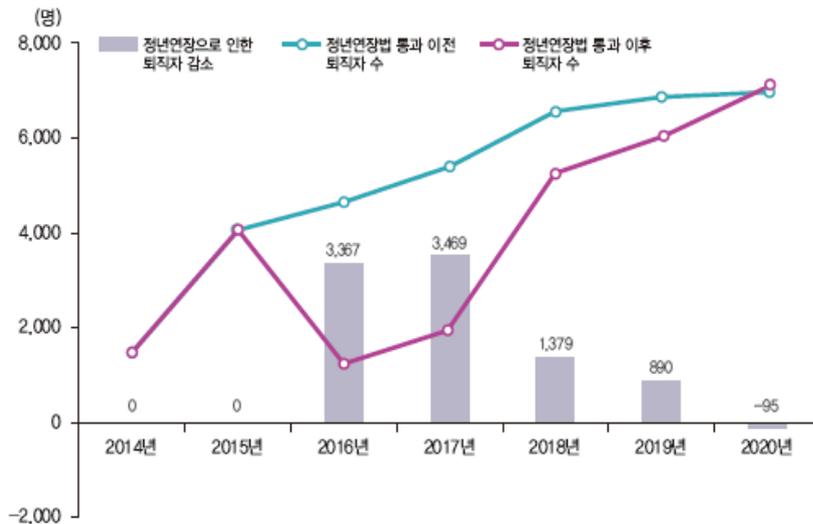
자료: 고용노동부의 고용노동통계
(<http://laborstat.molab.go.kr>)

셋째, 인력 채용·운영에 따른 간접 노동비용⁶⁾ 고려 시 채용규모 확대는 제한적이다. 기관 경상경비는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 그 인상률이 엄격하게 제한되고 있으며, 복리후생비 또한 「공공기관 방만경영 정상화 대책」에 따라 엄격하게 규율된다. 실제 고용노동부 조사에 따르면 통상 이러한 간접노동비용은 직접 노동비용의 1/4 수준을 넘고 있는 것으로 나타난다. 노동비용에 있어서의 이러한 간접비용을 고려한다면 이러한 인건비절감액과 신규채용 인원 임금지급액 간의 1:1 관계가 성립하지 않기 때문이다.

공공기관 임금피크제를 통한 청년채용 확대를 위한 정책적 제언

보고서는 공공기관 임피제를 통한 청년채용 확대를 위한 정책 제언으로 다섯 가지 정책을 제시한다. 첫째, 정년연장 효과 정착시까지 총인건비인상률의 탄력적 적용이 필요하다. 정부권고안에 따른 신규채용 목표수준은 기관별 인력구조나 임금체계 등을 고려하지 않았다는 점에서 한계가 있다. 정부권고안은 정년연장으로 인해 줄어드는 퇴직자수 또는 정년이 1년 남은 재직자 수만큼의 신규채용 목표를 설정하도록 일률적으로 정하고 있다. 올해부터 정년이 60세로 연장되는 상황에서 고연령층 비율이 높은 기관의 경우 상대적으로 신규채용 목표 수준이 높으므로 총인건비인상률 한도 내에서 신규채용 목표수준을 달성하는데에는 여러 가지 한계가 있을 수 있다. 이를 감안하여 정년연장으로 인한 효과가 안정될 때까지 기관별 인력구조나 임금체계 등에 따라 총인건비 인상률 제한을 완화하는 조치가 필요하다.

[그림 4] 정년연장으로 인한 퇴직자 감소효과



자료: 라영재, 「공공기관 정년연장과 임금체계 개편」, 『노사정위 제10차 공공부문발정위원회 전체회의』, 2015.2. p.8.

둘째, 임피제 도입기관에 대한 재정지원 강화가 필요하다. 총인건비인상률 한도 내에서 신규채용 목표 수준을 달성하는 것은 임피제로 인한 인건비 절감을 고려하더라도 한계가 있

6) ‘직접노동비용’은 정액·초과급여, 성과금 및 상여금 등의 임금을 말하며, ‘간접노동비용’은 퇴직급여, 법정노동비용, 법정외 복지비용, 교육훈련비, 채용관련비 등을 말한다.

다. 고연령층 비율이 높은 기관의 경우 신규채용 목표를 달성하기 위해서는 임피제 대상자들의 임금지급률을 크게 낮추거나 기존 직원들의 인건비 상승을 억제할 수밖에 없다. 이러한 방식은 정년연장과 임피제 시행으로 인한 부담을 기존 노동자만 지게 하는 문제가 있다. 청년 실업률 해소를 위한 비용을 분담하는 차원에서 임피제 도입기관에 대해 정부의 재정지원을 강화할 필요가 있다. 고령자 고용안정과 청년 신규채용 확대를 동시에 충족시키기 위해서는 정부도 재정지원을 강화하여 공공기관의 인건비 부담을 완화하는 것이 필요하다.

셋째, 임피제 대상자에 대한 적합한 직무설계 개발이 필요하다. 기관 입장에서는 고연령층들이 직무에서 소외감을 느끼도록 하여 비자발적인 퇴직을 유도할 유인이 있을 것이다. 임피제 설계 시 임금지급률을 지나치게 낮게 설정하거나 고연령층들에게 소외감을 느끼도록 하는 직무를 부여하는 등의 방식을 통해 고연령층들이 계속 근무하기 보다는 비자발적으로 퇴직을 하도록 유도하여 인건비를 확보할 유인이 생길 수 있다. 이는 임피제의 또 다른 목적인 고령인력 활용이라는 취지에 맞지 않으며 고령자의 고용안정을 보장하려는 “고령자고용 촉진법”의 제정 목적에도 반하는 것이다. 임피제가 성공적으로 정착하기 위해서는 임피제 대상자들에게 적합한 직무를 개발하고, 공정한 성과평가 및 보상 체계 등을 마련하는 것이 중요하다. 고연령층들이 축적된 경험과 기술을 활용할 수 있는 직무를 개발하여 소외감을 느끼지 않도록 하는 것이 중요하다. 이를 위해 정부는 공공기관이 고연령층에 적합한 직무를 개발하도록 기관별 특성에 맞는 컨설팅 등을 지원할 필요가 있다.

넷째, 연공급 급여체계의 개선이 필요하다. 성과연봉제적 성격을 강화하는 방향으로 임금체계를 개편하여 노동생산성과 임금의 불일치 문제를 완화할 필요가 있다. 임피제를 통한 임금체계 개편만으로는 인건비 절감에 한계가 있으므로 노동생산성을 반영할 수 있도록 임금체계를 개편하는 것을 병행하여 추진해야 한다. 이를 통해 노동생산성과 임금의 불일치 문제를 완화하여 신규채용 확대에 긍정적인 역할을 할 수 있을 것이다.

마지막으로, 청년고용의무제 등 별도의 청년고용 확대정책 강화 필요하다. 청년고용 확대를 위해서는 임피제가 청년고용 확대를 위한 여러 방안 중 하나라는 인식하에 별도의 청년고용 확대 정책을 병행하여 추진할 필요가 있다. 이론적으로 임피제 그 자체는 ‘총 노동비용’을 낮추는 것일 뿐 ‘총 고용량’에는 영향을 미치지 않는다. 공공기관의 경우 각종 규제와 지침을 통해 절감된 총 노동비용을 신규채용에 활용하도록 함으로써 고용을 증대시킬 여지가 크다는 점이 다를 뿐이다. 2014년부터 시행중인 ‘청년고용 의무제’를 적극 활용하여 임피제를 통한 청년 고용 확대 정책을 지원할 필요가 있다.

몇 가지 제언

「공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제」에서 제시하고 있는 여러 제안들은 공공기관의 특성을 고려하여 임피제가 청년고용 확대로 연계될 수 있는 실효성 있는 방안을 제시하고 있는 점이 긍정적이다. '15년 313개 공공기관에 임피제가 도입되었지만 임피제의 효과를 높이기 위해서는 “①공공기관별 인력구조나 임금체계 등에 따라 총인건비 인상률 제한의 완화, ②임피제 도입기관에 대해 정부의 재정지원의 강화, ③임피제 대상자들에게 적합한 직무를 개발하고 공정한 성과 평가 및 보상 체계 마련” 등이 요구된다 할 것이다.

다만, 이 글에서는 청년고용의 해소를 위해 공공부문의 임피제 도입의 불가피성을 제기한다. 그 이유로서 정부의 모범적 고용주로서의 역할을 강조한다. 정부가 모범적 고용주로서 역할을 강화해야 한다는 주장은 타당하지만 정부가 어떤 사용자가 되는가가 중요하다.

정부가 모범 고용주로서 자리 매김 되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 사항이 전제될 필요가 있다. 첫째, 공무원의 임피제 도입 문제이다. 공공기관에 임피제를 강제 시행하면서 더 많은 고용을 창출할 수 있는 공무원들에게 임피제를 도입하지 않는 것은 공공부문의 형평성 뿐 아니라 논리적 타당성을 결여한 주장이라 할 것이다. 형평성 결여는 공공기관노조들의 저항을 가져왔고 정책 추진의 합리성을 보장할 수 없었다. 또한 1년이라는 짧은 기간에 강제적이고 획일적인 임피제 도입은 많은 후유증을 양산하고 있다. 둘째, 공공부문의 특성인 내부노동시장의 특성을 외면한 채 민간부문과 고용 및 임금을 직접 비교하는 것은 타당하지 않다. OECD 국가 중 근속년수가 가장 낮은 민간부문과 공공부문의 고용의 안정성을 비교하는 것은 타당하지 않다. 이렇게 되면 결론은 공공부문의 노동조건 하향평준화로 귀결된다. 고용 보장과 적절한 임금은 좋은 일자리의 기본 전제이다. 셋째, 성과형 임금체계 도입 제안이다. 공공기관에는 현재에도 경영평가에 따른 성과형 임금의 비중이 적지 않다. 이런 상황에서 성과를 개인의 업적과 연동하는 성과연봉제 전면 확대는 공공기관의 공공성과 조직 내 협력을 약화하는 문제점을 가져올 것이다. 임금체계 개편은 노사간 공동의 문제의식

7) 공공기관 청년고용 의무제도는 공공기관과 지방공기업에게 매년 각 기관 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 고용하도록 하여 청년고용을 창출하려는 제도임. 공공기관의 청년고용 의무제도의 시행기간은 2014년부터 2016년까지로 3년 동안 한시적으로 시행되는데, 정년연장으로 인한 효과 안정 시까지 청년고용 의무제도 시행 연장이 필요하다.

과 협의로 시작될 수 있지만 정부의 지침으로 획일적으로 개편할 사항이 아니다. 넷째, 정부가 모범사용자가 되기 위해서는 공공기관의 비정규직, 특히 간접고용의 문제 해결을 위한 특단의 조치를 강구해야 한다. 비정규직을 양산하고 그 해결에 눈 감는 정부는 나쁜 사용자이다. 더 나아가 공공기관과의 교섭(정책협의를)을 외면하여 갈등을 조장하는 정부는 사용자의 기본 역할을 방기한다는 비판에서 자유로울 수 없다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인

한국노동사회연구소
부소장 홍주환

* 본 원고는 The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015년 개정판)을 번역축약한 글이다. 번역문은 총 세 차례에 걸쳐서 소개될 계획이다.

서문

공기업의 ‘좋은 지배구조’(good governance)는 국내 및 국제적 수준에서의 효율적이고 개방적인 시장의 작동에 필수적이다. 많은 나라들에서 공기업은 공익사업 등 핵심 공공서비스의 주된 공급자이다. 이것은 공기업의 운영이 시민의 일상생활 및 기타 경제영역의 경쟁력에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 공기업은 국제 시장에서도 점점 더 중요해지는 행위자이다. 공기업들이 매우 경쟁적이고 규제적인 환경에서 운영될 수 있도록 하는 것은 경제성장을 뒷받침하는 개방적인 무역 및 투자 환경의 유지에 있어서 매우 중요하다.

「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」(이하 가이드라인)은 각국 정부들이 공기업을 효율적으로 투명하게, 또 책임 있게 운영하기 위한 방법에 관한 권고이다. 가이드라인은 각국 정부들이 소극적 소유권과 과도한 국가개입 모두의 문제점들을 회피하면서 국가소유의 기능을 수행하는 것에 관하여 국제적으로 합의가 이루어진 기준이다. 가이드라인은 2005년도에 「OECD 기업지배구조 원칙」의 보충서로 처음 개발되었다. 「OECD 기업지배구조 원칙」은 10여 년간 원칙의 실행 경험을 반영하기 위해 2015년에 최신판으로 개정되었으며, 국내적 및 국제적 맥락에서 공기업을 둘러싸고 발생하는 새로운 이슈들을 다룬다.

가이드라인은 상당한 정도 바뀌었으며 그 정책적 적합성도 매우 강화되었다. 개선된 최신 방침들은 정책결정자들이 공공제도들을 포괄하고 합의된 훌륭한 관행들의 이행을 확보하기

위한 방안들과 관련된 것들을 한층 명확하게 하고 있다. 국가의 기업 소유권의 근본적 이유에 관한 권고들이 개발되었으며, 이것은 정부가 어떤 책무성 요건을 따지면서 기업부문에 개입할 것인지 여부를 결정하는 데 도움을 줄 것이다. 공기업과 민간기업 사이의 영역 구분에 관한 권고는 국내 및 국제 시장에서 활동하는 공기업들을 위한 지침을 제공한다.

이 개정된 가이드라인은 중요한 국면에 발간되는 것이다. 경제성장이 저조하고 재정적 여지가 줄어들고 있는 많은 나라들의 경우, 그 정부들은 공기업 부문이 제대로 기능하게 해야 하는 점증하는 도전에 직면하고 있는데, 이 자료는 이에 대한 적절한 지침이 될 것이다. 많은 나라들이 대규모 공기업을 보유하고 있는데, 그들의 경험은 공기업 부문이 공통적으로 합의되고 있는 훌륭한 관행들에 따라 운영하는지 여부에 따라 경제 및 사회 발전을 촉진하거나 방해할 수 있음을 보여준다. 동시에 몇몇 나라들은 공기업의 영리적 지향과 경쟁 환경에의 영향을 살펴보고자 (무역 및 투자 협약의 맥락을 포함하여) 자국에서 활동하는 외국의 공기업들에 점점 더 주의를 기울이고 있다.

나는 이 가이드라인이 계속해서 각국 정부들을 위한 자료로서 중요해질 것이라고 확신한다. 그것은 더 공정하고 더 경쟁력 있는 시장, 가치 창출, 성장 및 발전에 기여하고 또 모든 사회 구성원들을 위한 필수 서비스의 제공을 개선하기 위한 강력한 수단을 제공한다. 따라서 나는 각국 정부들이 OECD 및 회원국 정부들이 적극적으로 이 가이드라인을 활용하기를 바란다.

OECD 총서기, 엔젤 구리아

가이드라인에 대하여

대부분의 산업화된 경제들은 법의 지배에 굳건하게 뿌리를 둔 개방적이고 경쟁적이며, 민간 기업이 주요 경제적 행위자로 활동하는 시장경제를 특징으로 한다. 그렇지만, 많은 신흥 경제들을 포함하여 일군의 나라들에서는 공기업이 GDP, 고용 및 시장자본화의 적지 않은 부분을 차지하고 있다. 공기업이 경제에서 작은 역할만을 수행하는 나라들에서도, 공기업은 에너지, 운수, 통신 그리고 일부의 경우 석유 및 천연가스, 금융과 같은 공익사업 및 기간산업 등에서 지배적인 지위를 차지하고 있는데, 그 기업들의 운영은 인구의 상당한 부분과 여

타 사업 부문들에 매우 중요한 위상을 갖고 있다. 결과적으로 공기업의 건전한 소유지배구조(good governance)는 경제의 효율성 및 경쟁력에 대한 공기업의 긍정적 기여를 확보하는데 있어서 매우 중요하다. 그동안의 경험상 시장 주도적인 발전은 자원의 효율적 배분에 가장 효과적인 모델이었다. 많은 나라들이 공기업의 조직 및 관리 방법을 개선하는 과정에 있으며 많은 경우 이 가이드라인에 제시된 것과 같이 국제적으로 최선의 관행들을 출발점 또는 벤치마크의 대상으로 삼고 있다. 가이드라인이 목표하는 바는 다음과 같다. (i) 소유자로서 국가를 전문화하는 것, (ii) 공기업이 건전한 민간기업의 경우와 유사한 정도의 효율성, 투명성 및 책임성을 갖추고 운영되도록 하는 것, (iii) 공기업과 민간기업 사이의 경쟁이 발생하는 경우 공평한 조건에서 이루어지도록 보장하는 것. 가이드라인은 어떠한 활동이 공공 소유권 또는 민간소유권에 최적의 것인지 여부를 제시하지는 않는다. 그렇지만, 만약 어떤 정부가 공기업에 매각하고자 한다면 건전한 기업 지배구조는, 공기업의 가치를 제고하여 민영화 과정에서 재정 수익을 극대화하는 것과 같은, 경제적으로 효과적인 민영화의 중요한 선결조건이 된다.

국가의 기업 소유권의 근본적 이유는 나라와 산업에 따라 다양하다. 그것은 일반적으로 사회적, 경제적 및 전략적 이익 등의 혼합적 이유를 갖는 것으로 제시될 수 있다. 예를 들면 산업정책, 지역발전, 공공재의 공급, 또는 경쟁이 가능하지 않은 경우의 소위 자연독점의 존재 등이 그것이다. 그렇지만 지난 십여 년 동안 시장의 세계화, 기술 변화, 이전의 독점적 시장의 탈규제화 등은 많은 나라들에서 국가소유 부문의 재조정 및 재구조화를 가져왔다. 게다가 국제 무역 및 투자에 있어서의 공기업의 참여가 상당한 정도로 증대하였다. 그동안 공기업은 국내 시장의 기본적인 기간산업이나 여타 공공서비스의 공급에 주로 관여하고 있었다면, 이제 공기업은 점차 그 외의 영역에서도 중요한 행위자가 되고 있다. 이러한 발전과 동시에 국가소유의 투자 수단이 증대하였고, 그로 인해 정부와 공기업 사이의 관계가 더 복잡해지고 있다. 이러한 발전은 이 가이드라인의 정보 공급원이 된 다수의 OECD 보고서들에서 개관된 바 있다.

공기업들은 지배구조와 관련된 몇 가지 도전에 직면하고 있다. 한편으로 공기업들은 과도한 사업인수와 정치적 동기에 의한 소유권 침해 등의 문제를 겪고 있는데, 이것은 기업 운영에 있어서 불명확한 책임 구분, 책임성의 결여 및 효율성의 손실로 이어지고 있다. 다른 한편 국가의 소극적이거나 원격적인 소유권으로 인한 감시의 부족은 공기업과 그 직원들이 기업과 궁극적인 주주인 일반 공중의 이해관계를 최대한으로 보장하기 위해 노력하도록 하는 동기를 약화시킬 수 있고, 또 기업 내부자들에 의해 자기이익에 봉사하는 행위를 할 가능성을

높일 수 있다. 공기업 관리는 민간부문 기업들의 관리를 감시하는데 필수적인 것으로 간주되고 있는, 예를 들어 인수합병의 가능성 또는 파산의 가능성과 같은 규율 요인으로부터 자유로울 수 있다. 국가 수준에서 볼 때, 상법의 강제적 적용이나 공기업에 대한 규제는 정부에 의해 통제되는 기관들에 대해 강제력을 행사하는 복수의 규제기관들의 존재로 인해 정부 내부에 마찰이 발생할 수 있다는 독특한 문제를 안고 있다. 공기업이 경제활동을 수행하거나 공공정책 역할을 수행한다는 이중의 목적을 갖게 되는 경우에도 부가적인 지배구조 문제가 발생한다.

더 근본적으로, 기업 지배구조상의 어려움은 공기업의 성과에 대한 책무성이, 분명하고 쉽게 구분가능하지 않거나 멀리 떨어져 있는 주인들의 복잡한 행위자 연쇄(경영, 이사회, 소유권 주체, 부처, 정부, 의회 등)와 관련되어 있다는 사실에 연유한다. 각 당사자들은 기업이나 그 주주를 구성하는 일단 공중의 최선의 이익 이외의 여타 범주에 근거하여 의사결정을 내리는 것과 같은 고유한 이해관계 갈등 상황에 처해 있다. 효율적인 결정과 건전한 기업 지배구조를 확보하기 위해 책무성의 복잡한 거미줄을 제대로 구성하는 것이 중요한 문제인데, 이를 위해서는 매력적인 투자 환경 조성에 매우 중요한 투명성, 평가, 정책적 일관성이라는 세 가지 원칙을 심각하게 고려되어야 한다.

「공기업 지배구조 가이드라인」은 이러한 문제들에 대응하기 위해 2005년 처음으로 개발되었다. 2014년 OECD 기업지배구조위원회는 그 산하의 국가 소유권 및 민영화에 관한 집행기구에 지난 10여 년간의 경험에 비추어 지침을 검토하고 개정할 것을 요청하였다. 보고서는 2005년 이후 OECD 나라들의 기업지배구조와 국가소유권 체계에서의 많은 변화를 다루었고, 각국의 개혁 노력은 거의 예외 없이 가이드라인의 내용과 일치한다는 결론을 내렸다. 이에 근거하여 집행기구는 가이드라인이 계속해서 각국 정부들의 계획에 최대한으로 부합하고 공기업 부문의 개혁을 위한 표지판이 되어야 한다고 보았다.

소유권 책임을 이행하면서 각 정부들은 민간부문에도 적용 가능한 OECD 기업지배구조 원칙(이하 원칙)과 같은 권고들의 도움을 얻을 수 있을 것이다. 가이드라인은 원칙의 보완으로서 계획된 것이며 서로 완벽하게 호환가능하다. 그 외의 관련 OECD 법적 지침들에는 국제 투자와 다국적기업에 관한 OECD 선언이 있으며, 그 안에 포함되어 있는 다국적기업 가이드라인은 핵심적인 부분이다. 여타 출처들로부터 그 외의 부가적인 지침들을 찾아볼 수 있는데, 예를 들어 투자를 위한 OECD 정책 기조 및 OECD 경쟁평가 방안 등이 있다. 가이드라인은 마치 상장기업들이 주주들에 그러해야 하듯이 공기업들이 일반 공중에게 최소한의

책무를 다하도록 하는 방안과 관련된 조언을 각국 정부들에 제공할 것이다.

자료의 나머지는 두 개의 주요한 부분으로 나뉘어져 있다. 먼저 가이드라인은 다음과 같은 영역을 포괄하고 있다. I) 국가 소유권의 근거, II) 소유자로서 국가의 역할, III) 시장에서의 공기업, IV) 주주 및 기타 투자자들의 동등한 대우, V) 이해당사자 관계 및 책임 경영, VI) 정보공개 및 투명성, VII) 공기업 이사회회의 책임. 각 부분은 총괄 가이드라인과 세부 가이드라인으로 구성된다. 다음으로, 가이드라인에 대한 주해가 이어지는데, 이것은 가이드라인에 대한 설명으로 이루어지며 독자들의 이해를 돕기 위한 것이다. 주해는 최근의 추세에 대한 설명을 담고 있으며 가이드라인을 적용하는 과정에서 유용한 실행 방법 및 사례들이 제공된다.

적용범위 및 개념정의

가이드라인은 공기업 소유와 관련된 업무를 수행하는 정부 관료를 대상으로 하며 공기업 이사 및 경영진에 대한 유용한 지침들도 함께 제공한다. 가이드라인은 개별 공기업들의 지배 구조에 관한 권고를 제공하며, 국가 소유권과 공기업 운영의 규제 및 법 환경에 관한 권고도 함께 포함하고 있다. 가이드라인은 국내 및 국제적으로 운영되는 공기업들에 일반적으로 적용가능하다.

만능의 해결책은 없으며 다양한 법적, 행정적 전통에 따라서 다양한 장치들이 요구된다는 것을 인식해야만 한다. 따라서 가이드라인은 그동안의 성과에 기초한 것이며, 가이드라인이 권고하는 성과를 달성하기 위한 방법을 결정하는 것은 각국 정부의 역할이다. 이 장은 가이드라인의 적용과 관련된 제반 결정을 내리기 위하여 기업 소유주가 처리하여야 할 문제와 이슈들을 개관한다.

공기업의 정의

나라별로 공기업으로 간주되는 제도의 범위가 서로 다르다. 가이드라인에서는 내국법에 의해 기업으로 인정되고 국가가 소유권을 행사하는 회사조직은 공기업으로 간주된다. 여기에는 주식회사, 유한회사, 합자회사 등이 포함된다. 특별법으로 설립된 법인을 포함한 법정 회사들은 그 설립목적과 활동 또는 그 활동의 일부가 대체적으로 경제적 성격을 띠고 있다면 공기업으로 간주되어야 한다.

소유권 및 통제

가이드라인은 국가가 주식의 과반수를 소유하는 실질적인 소유자이거나 그와 동등한 통제권을 행사하는 것 등에 의해 통제를 행사하는 기업들에 적용된다. 동등한 통제권의 사례에는, 예를 들어, 국가가 일부 주식만을 보유하고 있는 기업 또는 이사회에 대해 법 조항이나 정관이 국가의 지속적인 통제를 보장하는 경우가 포함된다. 몇몇 애매한 경우에 대해서는 사례별로 다루어질 필요가 있다. 예를 들어 황금주가 통제권을 보장하는지 여부는 그것이 국가에 부여하는 권한의 정도에 따라 다를 수 있다. 또한, 국가가 주식의 과반수를 보유하고 있는 경우에도 만약 회사 또는 주식보유 구조가 (예를 들어 주주의 동의를 통해서) 국가에 효과적인 통제력을 부여하고 있다면 가이드라인이 적용되는 것으로 간주될 수 있다. 반대로 기업의 의사결정에 대한 국가의 영향력이 신의 성실의 규제를 통해 행사되는 경우 그것은 일반적으로 통제로 간주되지 않는다. 정부가 10% 미만의 주식만을 소유하고 있어 통제가 인정되지 않거나 또 연기금과 같은 독자적인 자산관리를 통해 간접적으로 보유하고 있어 해당 회사에 대한 장기적인 이해관계에 있다고 보기 힘든 조직체 또한 공기업으로 인정되지 않는다. 가이드라인에서는 정부가 파산, 청산, 후견, 또는 위임 등을 이유로 제한적인 기간 동안 소유하거나 통제하는 조직체도 보통 공기업으로 간주되지 않는다. 다른 방식으로 국가 통제가 행사되는 경우에는 다른 지배구조 문제가 발생한다. 가이드라인 전체적으로 소유권이라는 용어는 통제를 함의하는 것으로 간주된다.

경제활동

가이드라인에서 경제활동은 시장에 재화나 서비스를 제공하는 것을 포함하며, 그것은 최소한 원칙적으로는, 이윤 획득을 위해 민간 사업자에 의해 이루어지는 것으로 이해된다. (경쟁, 과점, 독점 여부와 관계없이) 시장 구조는 어떤 활동이 경제활동인지를 확인하는 결정요인은 아니다. 정부가 부과하는 요금은 보통 시장에서의 재화와 서비스의 판매로 간주되지 않는다. 대부분 경제활동은 다른 기업들과의 경쟁이 이미 발생하고 있거나 법률과 규제에 의해 경쟁이 발생할 수 있는 시장에서 이루어진다.

공공정책 목적

이 자료에서 공공정책 목적은 공기업 자체의 관할권 내에서 일반 공중에 수혜를 제공하는 것을 의미한다. 그것은 이윤이나 주식가치의 극대화가 아니라 공기업 내지 민간 기업에 부과된 특정한 실행 요건으로서 이행된다. 이것에는 우편서비스와 같은 공공서비스의 전달과 공익에서 부여된 특별 의무조항들이 포함된다. 많은 경우 공공정책 목적은 정부 기구들을 통해서 달성될 수 있지만 효율성 또는 기타 이유로 공기업에 할당되어 왔다. 공기업 행위에

대한 정부의 사후적 개입은 보통 기업의 공공정책 목적의 일부로 간주되지 않는다. 공공정책 목적은 경제활동과 별도로 또는 그것과 결합하여 추구될 수 있다.

공기업 지배기구

일부 공기업들은 감독기능과 경영기능을 별도의 기구로 분리하는 2단계의 이사회를 두고 있다. 다른 공기업들은 하나의 이사회만을 두고 있는데, 그것에는 책임이사가 포함되기도 그렇지 않기도 한다. 이 자료에서 이사회는 기업을 관장하고 경영을 감시하는 기능이 부여된 회사 기구를 가리킨다. 많은 정부들이 공기업 이사회에 사외이사를 두지만 그 범위와 정의는 국가별 법률적 맥락이나 기업 지배구조 규준에 따라 상당히 다르다. 최고경영자는 기업의 최고위 임원으로서 기업의 경영 및 기업 전략의 실행을 책임진다. 최고경영자는 이사회에 대해 책임을 진다.

상장 공기업

가이드라인의 몇 부분은 상장 공기업을 특별히 다루고 있다. 이 자료에서 상장 공기업은 그 주식이 공적으로 거래되는 공기업을 가리킨다. 일부 지역에서는 우선주, 부채증권 내지 이와 유사한 금융 수단들을 발행하는 공기업들은 상장공기업으로 간주된다.

소유권 기관

소유권 기관(ownership entity)은 소유권 기능을 담당하거나 공기업의 소유권을 행사하는 국가의 한 부분이다. 소유권 기관은 단일한 국가 소유권 기구, 조정 기구 또는 국가 소유권을 행사하는 정부 부처를 의미하는 것으로 이해될 수 있다. 가이드라인과 주해에서 소유권 기관이라는 용어는 어떤 소유권 모델을 선택하는지와 무관하게 사용된다. 가이드라인의 모든 부분이 지배적인 소유권 역할을 담당하는 정부 제도에 반드시 적용되는 것은 아니며, 이것은 권고의 나머지 부분의 실행에 영향을 줄 필요도 없다.

적용

가이드라인은, 배타적으로 또는 공공정책 목적의 추구하고 함께 또는 정부 당국의 행위이거나 또는 정부 기능의 행사이거나 상관없이, 경제활동을 추구하는 모든 공기업에 적용된다. 정부의 여타 부서가 가이드라인을 준수해야 하는지 여부는 그것이 담당하고 있는 경제활동의 범위에 따라 다를 수 있다. 가이드라인은, 비록 그것이 법률적으로 기업의 형태를 띠고 있더라도, 주된 목적이 공공정책 기능을 수행하는 기관이나 활동에 일반적으로 적용되는 것은 아니다. 원칙적으로 지방정부 수준에서 기업의 소유권 기능을 담당하는 기관들은 가이드라

인의 권고들을 가능한 많이 적용하여 이행하기 위해 노력하여야 한다.

I 국가소유권의 근거

국가는 일반 공중의 이익을 위해서 공기업 소유권을 행사한다. 국가는 국가 소유권을 정당화할 목표를 주의 깊게 평가하고 공개해야 하며 또 주기적으로 검토해야 한다.

A. 국가의 기업 소유권의 궁극적인 목적은 자원의 효율적인 할당을 통해 사회를 위한 가치를 극대화하는 것이어야 한다.

B. 정부는 소유권 정책을 개발하여야 한다. 정책은 특히 국가 소유권의 전반적인 근거, 공기업 지배구조에 대한 국가의 역할, 국가가 그 소유권 정책을 이행하기 위한 방법, 그리고 그것의 이행과 관련된 정부 기구들 각각의 역할과 책임 등을 규정하여야 한다.

C. 소유권 정책은 정치적 책무성과 관련된 적합한 절차를 갖추어야 하며 일반 공중에 공개되어야 한다. 정부는 그 소유권 정책을 주기적으로 검토하여야 한다.

D. 국가는 국가소유의 개별 공기업들의 설립근거를 명시하고 이를 주기적으로 검토하여야 한다. 개별 공기업 또는 공기업집단이 이행할 것으로 요구되는 공공정책 목적은 관계 당국에 의하여 명확하게 규정되고 또한 공개되어야 한다.

II 소유주로서의 국가의 역할

국가는 관련된 정보를 제대로 파악하고 있는 능동적인 소유자여야 하며, 이를 토대로 공기업의 지배구조가 고도의 전문성과 효과성을 갖추면서 투명하고 책임 있는 방식으로 달성되도록 하여야 한다.

A. 정부는 공기업 운영의 근거가 되는 법적 형태들을 단순화하고 표준화하여야 한다. 공기업의 실제 운영은 공통적으로 받아들여지는 기업 규범을 따라야 한다.

B. 정부는 규정된 목적을 달성함에 있어서 완전한 운영상의 자율성을 공기업에 보장하여야 하며 공기업 경영에 대한 개입을 삼가야 한다. 주주로서 정부는 투명하지 않은 방법으로 공기업의 목적을 변경하지 않아야 한다.

C. 국가는 공기업 이사회가 그 책임을 행사할 수 있도록 해야 하고 공기업의 독립성을 침해하지 않아야 한다.

D. 소유권의 행사는 국가 행정 내에 분명하게 자리 잡고 있어야 한다. 소유권 행사는 하나의 소유권 기관에 집중되어야 하고, 그것이 불가능한 경우에는, 조정기구에 의해 이루어져야 한다. “소유권 기관”은 그 의무를 효과적으로 수행할 수 있는 역량과 능력을 갖추어야 한다.

E. 소유권 기관은 관련 대의기구에 대해 책임을 져야 하고, 국가 최고 감사기관을 포함한 관련 공공기관과 분명하게 규정된 관계를 맺어야 한다.

F. 국가는 관련 정보를 제대로 파악하고 있는 능동적인 소유자여야 하며 각 기업의 법적 구조에 적합하게 소유권을 행사하여야 한다. 국가의 최우선적인 책임은 다음과 같다.

- 주주총회에 참석하여 효과적으로 투표권을 행사하는 것.
- 지분 전체 또는 과반수 소유 공기업에 대해 체계적이고 성과 중심적이며 투명한 이사회 지명 과정을 확립하는 것, 모든 공기업 이사회의 지명에 적극적으로 참여하는 것, 이사회가 다양하게 구성되도록 하는 것.
- 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험 감수도 등을 포함하여 공기업의 전반적인 위임사항과 목적의 실행을 설정하고 감시하는 것.
- 소유권 기관이 공기업 성과를 규칙적으로 감시, 감사 및 평가하는, 그리고 적절한 기업 지배구조 기준의 준수 여부를 감독 및 감시하는 보고 체계를 마련하는 것.
- 공개되어야 하는 정보, 적절한 공개 경로 그리고 정보의 질을 확보하기 위한 체계 등을 담고 있는 공기업 정보공개 정책을 개발하는 것.
- 법률 체계 및 국가의 소유권 정도에 비추어 적절하고 또 허용되는 경우 외부 감사기구 또는 특별한 국가통제

기관과 지속적인 대화를 유지하는 것.

- 기업의 중장기적인 이익을 증진하고 또 자격을 갖춘 전문가들을 영입하고 동기부여할 수 있도록 공기업 이사회에 대한 명확한 보상 정책을 확립하는 것.

III 공기업과 시장

국가소유권의 근거에 부합하도록, 공기업에 대한 법 구조 또는 규제 체계는 공기업이 경제 활동에 착수하는 경우 시장에서 공평한 활동 공간 및 공정한 경쟁이 보장되도록 하여야 한다.

A. 국가의 소유권 기능과 특히 시장규제와 관련하여 공기업의 상황에 영향을 미칠 수 있는 여타의 국가 기능은 분명히 구분되어야 한다.

B. 채권자 및 경쟁자를 포함하는 이해당사자 및 여타 이해관계자들은 자신의 권리가 침해되었다고 판단될 때 공평한 법적 절차 및 중재 과정을 통해 효과적인 구제절차에 접근할 수 있어야 한다.

C. 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 수행하는 경우 주된 활동 영역에 대한 기여도를 참작하여 그 비용 및 수입 구조에 관한 높은 수준의 투명성 및 기업공개가 유지되어야 한다.

D. 공공정책 목적에 관련된 비용은 국가 부담으로 하여야 하고 공개되어야 한다.

E. 원칙적으로 경제활동을 수행하는 공기업은 일반법, 과세규정 및 규제의 적용으로부터 면제되어서는 안 된다. 법과 규제는 공기업과 그 시장경쟁자 사이에 부당한 차별을 두어서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자가 청구권을 주장하고 파산 절차를 시작할 수 있도록 허용하여야 한다.

F. 공기업의 경제활동은 부채 및 주식 금융 활용과 관련하여 시장 상황에 일치하여 이루어져야 한다.

- 공기업의 금융기관 및 비금융 공기업과의 관계는 순수하게 영리적 측면에 근거하고 있어야 한다.
- 공기업의 경제활동은 특혜 금융, 체납 또는 여타 공기업과의 신용거래 등과 같이 민간 경쟁자보다 유리하게 적용되는 간접적인 금융 지원의 혜택을 받아서는 안 된다. 공기업의 경제활동은 민간 경쟁자들에게 주어지는 것보다 더 유리한 가격이나 조건으로 (에너지, 물, 토지와 같은 것들의) 공급을 받아서는 안 된다.
- 공기업의 경제활동의 수익률은, 그 운영 조건을 고려하여, 경쟁하는 민간기업의 수익률과 같아야 한다.

G. 공기업이 입찰자 또는 공급자로서 공공조달에 참여할 때, 그 절차는 경쟁적, 비차별적이어야 하고 또 적절한 수준의 투명성이 보장되어야 한다.

IV 주주 및 기타 투자자의 균등 대우

공기업이 상장되었거나 소유주들 중 비국가 투자자가 포함되어 있다면 국가와 기업은 모든 주주들의 권리를 인정하여야 하고, 또한 균등하게 대우하고 기업 정보에 대한 동등한 접근을 보장하여야 한다.

A. 국가는 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우 ‘OECD 기업 지배구조 원칙’의 완전한 이행을 위해 노력하여야 하고, 공기업의 유일한 소유주인 경우 원칙의 모든 관련 항목의 완전한 이행을 위해 노력하여야 한다. 주주 보호와 관련해서는 다음과 같은 사항이 포함된다.

- 국가와 공기업은 모든 주주가 균등하게 대우받도록 보장하여야 한다.
- 공기업은 모든 주주에 대하여, 원칙적으로 정보의 동등하고 즉각적인 공개를 포함하여, 고도의 투명성을 준수하여야 한다.
- 공기업은 모든 주주들과의 적극적인 의사소통 및 협의 정책을 개발하여야 한다.
- 소액주주들의 주주총회 참여를 용이하게 함으로써 그들이 이사회 선출과 같은 중요한 기업 의사결정에 참여할 수 있도록 해야 한다.
- 국가와 공기업 간 그리고 공기업들 간의 거래는 시장 상황에 부합하는 조건으로 이루어져야 한다.

- B. 국가 기업지배 관련법은 모든 상장 공기업에 의해, 그리고 필요한 경우에는 비상장 공기업에 의해서도, 준수되어야 한다.
- C. 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우 이에 관한 적절한 정보가 상시적으로 비국가 주주들에게 제공되어야 한다.
- D. 공기업이 합자회사나 민관 파트너십과 같은 협동 프로젝트에 결합하는 경우 계약 당사자는 계약권이 준수되는 것과 적시에 객관적인 방법으로 분쟁이 처리되는 것을 보장받아야 한다.

V 주주관계와 책임경영

국가 소유권 정책은 공기업의 주주에 대한 책임을 전적으로 인정하고 또 주주와의 관계에 대한 공기업의 보고를 요구하여야 한다. 또한 공기업의 책임경영 실행에 관하여 국가가 기대하는 바를 분명히 하여야 한다.

- A. 정부, 국가 소유권 기관 및 공기업은 법과 상호 합의에 의해 확립된 주주의 권리를 인정하고 존중하여야 한다.
- B. 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 필요하고 가능한 경우 노동, 채권자 및 관련 공동체와 관련된 주주의 관계를 보고하여야 한다.
- C. 공기업 이사회는 부정과 부패를 방지하기 위한 것들을 포함하여 내부 통제, 윤리 및 규정 준수 관련 프로그램 및 조치를 개발, 시행, 감시, 소통하여야 한다. 그것들은 국제적 의무를 따르는 국가 규범에 근거하고 공기업 및 그 자회사에 적용되어야 한다.
- D. 공기업은 높은 수준의 책임 경영 실행을 준수하여야 한다. 이와 관련하여 정부가 마련한 기대수준이 공개되어야 하고 그것의 이행을 위한 장치가 분명하게 확립되어야 한다.
- E. 공기업은 정치활동을 재정적으로 지원하는 수단으로 활용되어서는 안 된다. 공기업들은 정치적 선거운동에 기부해서는 안 된다.

VI 기업공개 및 투명성

공기업은 높은 수준의 투명성을 확보하여야 하고 상장기업에서와 동일하게 양질의 회계, 정보공개, 법률 준수 및 감사 기준이 적용되어야 한다.

A. 공기업은 국제적으로 인정된 높은 수준의 정보 공개 표준에 따라서 기업에 관한 재무 및 비재무 정보 관련 자료를 보고해야 하며, 여기에는 소유주로서의 국가와 일반 공중의 중요한 관심사와 관련된 사안들이 포함되어야 한다. 기업의 역량과 규모를 충분히 고려하여 그러한 정보의 예를 들면 다음과 같다.

- 기업 목적 및 그 이행 여부의 명시. (완전소유 공기업인 경우 여기에는 국가 소유권 기관이 작성한 요구사항들이 포함될 것이다.)
- 기업의 재무 및 운영 성과와, 필요한 경우 공공정책 목표와 관련된 비용 및 자금조달 방법.
- 기업의 지배구조, 소유권 및 투표 구조. 기업지배구조 관련 규정 또는 정책과 그 실행과정이 포함됨.
- 이사회 이사 및 주요 임원의 보수.
- 이사회 이사의 자격, 선출 과정. 이사회 다양성 정책, 여타 기업 이사회에서의 역할 및 그것이 공기업 이사회로부터 독립적인지 여부 등을 포함.
- 예측 가능한 위험 요인들 및 그러한 위험을 다루기 위한 방안에 관한 내용.
- 국가로부터 받는, 보증을 포함한, 재정 지원 및 공기업을 대신해 만든 의무 사항. 계약상 책무와 민관 파트너십으로 인해 발생하는 책임 등 포함.
- 국가 및 기타 관련 기관과의 거래 관련 사항.
- 피고용자 및 기타 이해당사자 관련 사안.

B. 공기업의 연차 재무제표는 높은 기준에 따라 독립적인 외부 감사를 받아야 한다. 특정한 국가 통제 절차가 독립적인 외부 감사를 대체할 수 없다.

C. 소유권 기관은 공기업에 관한 철저한 보고서를 작성하고 매년 공기업 종합보고서를 발간하여야 한다. 일반 공중의 접근성을 높이기 위해 웹 기반의 의사소통 방식을 활용하는 것도 좋은 방법이다.

Ⅶ 공기업 이사회 책임

공기업 이사회는 전략적 지침의 행사와 경영 감시를 수행하기에 충분한 권한, 능력 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하고 그에 대한 책임을 져야 한다.

A. 공기업 이사회는 기업의 실적에 대한 분명한 권한과 최종적인 책임을 부여받아야 한다. 공기업 이사회 역할은 법률, 특히 기업법에 따라 분명하게 규정되어야 한다. 이사회는 소유주에 대해 완전한 책임을 지고 기업의 최선의 이익을 위해 행위하며 모든 주주들을 균등하게 대우하여야 한다.

B. 공기업 이사회는 정부가 설정한 이사회 임무와 목적에 기초하여 전략을 설정하고 경영을 감독하는 기능을 수행하여야 한다. 이사회는 최고경영자를 임명하고 해고할 권한을 갖는다. 이사회는 장기적으로 기업에 이익이 되는 수준에서 임원의 보수를 정하여야 한다.

C. 공기업 이사회는 객관적이고 독자적인 판단에 따라 운영될 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사회 이사들은 자격에 근거하여 임명되어야 하고 동등한 법적 책임을 가져야 한다.

D. 사외이사를 두는 경우 사외이사는 객관적인 판단의 행사를 저해할 수도 있는 어떠한 물질적 이익으로부터, 또 기업, 경영, 여타 주요 주주들 및 소유권 기관과의 관계에서 자유로워야 한다.

E. 이사들이 자신의 의무를 객관적으로 수행하지 못하도록 하는 이해 갈등을 회피할 수 있게 하고 이사회 운영 과정에 정치적 개입이 이루어지지 못하도록 하는 방법이 실행되어야 한다.

F. 이사장은 이사회 효율성에 대한 책임을 져야 하고, 필요한 경우 다른 이사들과의 조정

을 거쳐 국가 소유권 기관과의 소통을 위한 연락책의 역할을 수행하여야 한다. 이사장은 최고경영자와 분리되는 것이 좋다.

G. 이사회는 종업원 대표가 반드시 요구되는 경우 그 대표행위가 효과적으로 수행되고 또 이사로서의 기량, 정보 및 독립성이 증진되도록 할 것을 보장하는 방법이 개발되어야 한다.

H. 공기업 이사회는 독립적이고 자격을 갖춘 사람들로 구성된 전문위원회를 구성하여 이사회가 그 기능, 특히 감사, 위험관리 및 보상과 관련된 역할을 수행할 수 있게 지원할 것을 숙고해야 한다. 전문위원회의 설치에 이사회는 효율성을 증대시켜야 하고 전체 이사회에 책임을 손상시키지 않아야 한다.

I. 공기업 이사회는 이사장의 감독 하에 그 성과와 효율성을 평가하기 위해 매년 제대로 된 심사를 진행하여야 한다.

J. 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 갖추어야 하고, 이사회와 감사위원회 또는 그와 동등한 기업 부서에 의해 감독되는 내부 감사 기능을 확립하여 하며, 이 내부감사기관이 이사회와 감사위원회 및 그와 동등한 기업 부서에 직접 보고하도록 하여야 한다.

공공부문 정책이슈보고서는

공공부문 노동정책, 노사관계 진단 등 공공부문 정책강화를 위해 2015년 1월에 창간된 월간지입니다.

- 보고서는 공공노련 홈페이지(www.publicunion.kr)에서도 보실 수 있습니다.
- 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락 주십시오.

