

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **3** | 제15호

공공부문 동향

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 투쟁 추진현황
박근혜정부 3년, 공약 이행을 점검한다.

이슈 분석

공기업 준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안 검토
금융부문 성과주의 확산의 영향과 시사점
복수노조의 한계를 뛰어넘어 성과연봉제를 저지하자

공공연구 분석

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 II



전국공공산업노동조합연맹

■ 공공부문 동향

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 투쟁 추진현황 5
박근혜정부 3년, 공약 이행을 점검한다. 9

■ 이슈 분석

공기업 준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안 검토 21
금융부문 성과주의 확산의 영향과 시사점 29
복수노조의 한계를 뛰어넘어 성과연봉제를 저지하자 39

■ 공공연구 분석

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 II 45

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 3월 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

공공부문 동향

- 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 투쟁 추진현황
- 박근혜정부 3년, 공약 이행을 점검한다

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 투쟁 추진현황

전국공공산업노동조합연맹
정책1실장 이정환

□ 회의개최

- (15.11.18) 제4년차 사업연도 1차 대표자회의 개최
 - 성과연봉제 문제점 및 추진동향 공유, 성과연봉제 거부 투쟁결의문 채택
- (15.12.14) 제4년차 사업연도 2차 대표자회의 개최
 - 정부의 성과연봉제 확대 방침 대응을 위한 투쟁계획 논의
- (16.01.14~16) 제4년차 사업연도 3차 대표자회의 및 대표자워크숍 개최
 - 정부정책관련 교섭권 연맹 위임 등 성과연봉제 및 퇴출제 투쟁계획 확정
- (16.02.02) 제4년차 사업연도 4차 대표자회의 개최
 - 성과연봉제 및 퇴출제 투쟁계획 이행 (교섭권 위임, 특별투쟁기금 조성, 총선대응 등)
- (16.02.16) 공공노련 정책/조직/교섭담당자 회의 개최
 - 성과연봉제 문제점 및 투쟁계획 공유, 홍보선전 세부계획 논의
- (16.03.22) 공공노련 조직담당자 회의 개최
 - 투쟁계획 공유, 4.1 간부 투쟁선포식 및 4.9 총력투쟁 결의대회 인력 동원 검토

□ 교육·홍보활동

- (16.02.03) 조합원 선전용 포스터 제작 및 회원조합 배포 (밴드·우편발송)
 - “성과연봉제, 당신도 예외일 수 없습니다. 성과없는 무한경쟁. 노동자의 노예화”
- (16.02.06) 성과연봉제 관련 조합원 SNS 홍보자료 배포 (밴드)
 - “성과연봉제 실체”, “또 속으라는 건가요? 당하고만 있어야 하나요?”
- (16.03.03) 성과연봉제 대응 조합원 홍보 동영상 배포 (밴드, 유튜브, 페이스북)
 - “실패가 검증된 제도, 성과연봉제”(해외 실패사례 등 소개)
- (16.03.09) 성과연봉제 문제점 및 투쟁계획 조합원 교육자료(ppt) 배포 (밴드)
 - 성과연봉제·퇴출제 추진경과 및 문제점, 공공노련 투쟁계획 등
- (16.03.22) 4.9 총력투쟁 결의대회 및 4.1 투쟁선포식 포스터 배포(밴드·우편발송)
 - “물러서지 않겠다!”

□ 투쟁지침 시행

- (16.02.02) 2016년 임금교섭 지침 시행
 - 임금인상률 7.8~7.9%, 성과연봉제 및 퇴출제 관련 교섭권 위임, 쟁의요건 확보 (~4.29)
- (16.02.29) 성과연봉제 도입거부 조합원 서명운동 추진 (3.1~3.30)
 - 경영평가 불이익 및 임금동결 불사하고 투쟁결의, 3.28기준 2만여 명(52%) 서명완료
- (16.03.07) 대국민 홍보 및 대정부 투쟁활동 강화를 위한 특별투쟁기금 모금 (~4.29)
 - 6억 원 조성 목표
- (16.03.23) “성과연봉제·퇴출제 저지!” 4.1 투쟁선포식, 4.9 총력투쟁 결의대회 개최 안내
 - 4.1(금) 14시 공공노련 조합간부 투쟁선포식 (세종시 기획재정부 청사)
 - 4.9(토) 14시 공공노련 조합원 총력투쟁 결의대회 (서울역)

□ 언론대응

- (15.11.25) 11.25 정상화워크숍 개최 관련 항의 성명서 게시 (매일노동뉴스 광고)
 - “성과연봉제 강압, 정부는 노사관계 불법개입 중단하라!”
- (15.12.07) SBS <뉴스프리즘> 공공기관 성과연봉제 도입 보도 관련 인터뷰 대응
 - 성과연봉제 시행 시 협업체제 붕괴, 공공서비스 질 하락 우려 (김주영 위원장)
- (15.12.29) 성과연봉제 중단 촉구 공공부문 5개 연맹 및 공무원노조 공동 기자회견
 - 공공노련, 공공연맹, 금융노조, 공공운수, 보건의료, 전국공무원노조, 공무원노조 총연맹 참여
- (16.01.28) 「공공기관 성과연봉제 권고안」 발표 관련 공공부문 5개 연맹 공동 기자회견
 - 공공노련·공공연맹·금융노조(한국노총), 공공운수노조·보건의료노조(민주노총)
- (16.01.28) 「공공기관 성과연봉제 권고안」 발표 관련 성명서 게시 (매일노동뉴스 광고)
 - “성과연봉제 확대, 전 조합원 총력투쟁으로 반드시 저지하겠다.”
- (16.01.28) YTN “공공기관 성과연봉제 70%까지 확대” 보도 관련 인터뷰 대응
 - 공공기관 성과평가의 한계, 성과연봉제 운영의 실패사례 등 (이경호 사무처장)
- (16.02.19) 뉴시스 주최 <공공기관 경영 효율화> 포럼 참석
 - 성과연봉제 문제점, 경영평가 불법성, 노사관계 불법적 개입 등 (김주영 위원장 패널로 참석)

- (16.02.25) 2.25 공공기관장 워크숍 관련 공공부문 5개 연맹 공동 성명서 게시 (매일노동뉴스 광고)
 - “국민안전 위협하는 성과연봉제, 공공노동자는 국민의 안전과 복지를 지키겠습니다.”
- (16.03.18) ‘저성과자 퇴출제 지침(「공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안」) 발표’ 관련 공공부문 5개 연맹 공동 기자회견
 - 공공노련·공공연맹·금융노조(한국노총), 공공운수노조·보건의료노조(민주노총)
- (16.03.24) 김주영 위원장 매일노동뉴스 특별인터뷰
 - “공공대산별노조 건설을 통해 성과연봉제·퇴출제 저지 하겠다”

□ 정책대응

- (15.11.17) 11.25 정상화워크숍 개최 관련 회원조합 기관장에게 협조요청 문서시행
 - 공공기관 자율책임경영체제 강화 필요, 성과연봉제 문제점 및 정책대안 제시
- (16.02.19) 공공부문 정책이슈 심층보고서 발간
 - 성과연봉제 권고안의 문제점 및 노동조합의 과제 (한노사연 노광표 소장 외 5인)
- (16.03.02) 공공부문 정책이슈보고서 14호 발간·배포
 - 성과연봉제 권고안 비판적 검토 (한노사연 박용철 연구위원)
- (16.03.22) 성과연봉제의 취업규칙 불이익여부 검토결과 공유
 - 급여체계 변경 및 성과연봉제 확대는 불이익변경임(한국노총 중앙법률원, MK노무컨설팅)

□ 회원조합 순회 간담회 및 교육지원

- (16.02.23) 여수광양항만공사노조 정기총회
 - 성과연봉제 추진의 실상과 노조의 대응방안, 이경호 사무처장
- (16.02.29) 한국산업기술평가관리원노조 상반기 총회
 - 성과연봉제 문제점 및 투쟁계획, 이정환 정책1실장
- (16.03.07) 한국수자원공사노조 운영위원회
 - 성과연봉제 문제점 및 투쟁계획, 이용철 조직2실장
- (16.03.21) 한전KPS노조, 전국전력노조 집행간부 간담회
 - 성과연봉제·퇴출제 투쟁계획 이행 및 현장교육 독려, 김주영 위원장·권재석 수석 외 2인
- (16.03.23) 석유공사노조, 도로공사노조 집행간부 간담회
 - 성과연봉제·퇴출제 투쟁계획 이행 및 현장교육 독려, 김주영 위원장·권재석 수석 부위원장

- (16.03.24) LH노조 대의원대회, 한전KPS노조 중앙위원회
 - 성과연봉제·퇴출제 문제점 및 투쟁계획, 이경호 사무처장·이정환 정책1실장
- (16.03.28) 한국수자원공사노조 대의원대회
 - 성과연봉제·퇴출제 문제점 및 투쟁계획, 이용철 조직2실장

박근혜정부 3년, 공약 이행을 점검한다.

한국노동사회연구소
소장 노광표

1. 들어가는 말

지난 2월 25일로 박근혜대통령 취임 3주년을 맞았다. 박대통령 집권 3년에 대한 국민들의 평가는 찬반으로 뚜렷이 양분된다. 청와대가 집권 3년을 맞이하여 발간한 「박근혜정부 3년 정책 모음집」은 지난 3년을 다음과 같이 평가한다. “박근혜정부는 출범 이후 3년간 ‘희망의 새 시대’를 열겠다는 국민 여러분과의 약속을 지키기 위해 쉽 없이 달려왔습니다. 그 과정에서 우리 사회의 안일함과 싸우고, 비상식과 싸우고, 기득권과 싸웠습니다. 그리고 3년이 지난 지금 역대 어느 정부보다 많은 성과를 이뤄냈다고 자부합니다. 지난 3년은 위기 극복을 위한 도전의 연속이었습니다. 가장 먼저 대한민국의 위기를 더욱 가속화시키고 있는 낡은 제도와 관행을 바로 잡고자 ‘비정상화의 정상화’를 추진했습니다. 법치주의가 확립되고, 국민의 상식이 통용되는 사회구조를 만드는 것만으로도 대한민국의 위기는 진정될 수 있습니다. 욕을 먹어도 좋다는 각오로, 오로지 대한민국의 정상화를 위해 비정상적인 요인을 바로잡았습니다.” 청와대의 입장에서야 문제점보다는 성과를 이야기하고 싶겠지만 지난 3년의 자성보다는 자화자찬(自畫自讚) 일색이다.

야당의 평가는 어떠한가? 더불어민주당 정책위원회의 박근혜정부 3년 평가 제목은 「거짓말과 무능으로 점철된 박근혜 정권 3년의 기록」이다. 그 내용을 보면 “박근혜 정권 3년의 성적표는 한마디로 ‘총체적 실패’로 규정한다. 총체적 국정실패의 책임은 박대통령 본인에게 있었다. 국민들과의 공감 부족은 물론 정치권과의 소통도 폐쇄적이었다. 청와대 중심의 제왕적 리더십을 고집한 결과 정부 부처와 여당은 대통령의 지침만 받드는 심부름꾼으로 전락했다. 초이노믹스로 표방되는 박근혜정부의 친재벌 경제정책으로 성장 동력은 상실되었다. 최악으로 치닫는 청년실업률은 3포 세대를 양산하고, 급증하는 가계부채는 우리 경제의 가장 심각한 뇌관으로 부상하였다. 박근혜정부의 실정이 고스란히 국민들의 고통으로 이어져 민생은 위기로 치닫고 있는 것이다.”고 주장한다.

집권 3년을 넘어가면서 박대통령의 콘크리트 지지율도 흔들리고 있다. 여론조사기관인 리서치뷰가 전국 만 19세 이상 휴대전화가입자 3,000명을 대상으로 한 박대통령의 지난 3년 간 직무수행에 대한 여론조사 결과 긍정률은 35.8%, 부정률은 50.4%로, 부정적인 평가가 긍정적인 평가에 비해 1.4배가량인 14.6%포인트 높았다. 평가 하락의 가장 큰 이유는 대선 당시 약속하였던 어떤 공약도 실현되지 않고 있기 때문이다. 국론 통합도, 남북의 평화 기반 구축도, 경제민주화도 민생 문제 해결도 어느 것 하나 성과를 내지 못하고 있기 때문이다. 이에 따라 대표적인 시민단체인 경제정의실천시민연합(이하, 경실련)의 박근혜정부 집권 3년 평가는 냉혹하다. 경실련이 2016년 2월 16일 개최한 박근혜정부 3년 평가 토론회의 제목은 「끝없는 불통·외면당한 민생, 대한민국 어디로 가나」였다. 토론회에서 모든 참가자들은 박근혜정부는 과거 권위주의 정부를 연상케 하는 독선적 행보를 보이고 있으며, 개발독재 시절의 수출 주도 성장의 환상에 갇혀 있다고 박정부의 중간평가에 낙제점을 주었다.

이 글은 박근혜정부 집권 3년을 맞이하여 대선 당시 내세웠던 공약의 이행 여부를 점검하고자 한다. 대선 공약 이행 여부는 공약 전반에 대한 총론적인 평가와 함께 노동부문에 초점을 맞추었다.

2. 박대통령의 대선 공약

지난 3년간 박근혜정부의 공약 이행 여부를 논의하기 위해서는 대선 당시 국민에게 약속했던 공약을 복기할 필요가 있다. 박대통령의 공약은 2012년 대선후보 시절 발간한 「세상을 바꾸는 약속, 책임 있는 변화」라는 정책 자료집에 총망라되어 있다. 박대통령은 후보 시절 ‘국민통합’, ‘정치쇄신’, ‘일자리와 경제민주화’ 등 3대 국정지표를 제시했고, 3대 국정지표를 실현하기 위해 <표 1>과 같은 국민행복 10대 공약을 제시하였다.

<표 1> 박대통령 국정비전과 국민행복 10대 공약

분야	10대 약속	세부 내용
국민 걱정 반으로 줄이기	가계부담 덜기	<ul style="list-style-type: none"> • 신용회복 신청과 승인 시 빚 50% 감면 (기초수급자의 경우 70% 감면) • 1천만원 한도 내에서 저금리 장기상환 대출로 전환
	확실한 국가책임보육	<ul style="list-style-type: none"> • 만 5세까지 국가 무상보육 및 무상유아교육
	교육비 경제 덜기	<ul style="list-style-type: none"> • 고등학교 무상 교육

분야	10대 약속	세부 내용
		<ul style="list-style-type: none"> • 사교육비 부담 완화 • 대학등록금 부담 반으로 낮추기 (셋째 자녀부터 대학등록금 100% 지원 등)
	생애주기별 맞춤형 복지정책 확실히 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 암, 심혈관, 뇌혈관, 희귀난치성 4대 중증질환의 경우 건강보험이 100% 책임
일자리 늘·지·오	창조경제를 통해 새로운 시장과 새로운 일자리 늘리기	<ul style="list-style-type: none"> • IT, 문화, 콘텐츠, 서비스 산업에 대한 투자 대폭 확대 • 스펙초월시스템 마련 • 청년들의 해외취업 확대
	근로자의 일자리 지키기	<ul style="list-style-type: none"> • 60세로 정년 연장 • 해고 요건 강화 • 일방적인 구조조정이나 정리해고 방지를 위해 사회적인대타협기구 설립
	근로자의 삶의 질 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 장시간 근로 관행 개혁 • 공공부문부터 비정규직 근로자 정규직 전환 • 비정규직 차별 회사에 대한 징벌적 금전보상제도 적용 • 사회보험 국가지원 확대
더불어 함께 사는 안전한 공동체	국민 안심프로젝트 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 성폭력, 학교폭력, 가정파괴범, 불량식품 등 4대 사회악 뿌리 뽑기
	대기업과 중소기업 상생의 경제민주화	<ul style="list-style-type: none"> • 전통시장과 골목상권 보호대책 마련
	모두가 하나 되는 행복공동체	<ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전과 대탕평 인사

자료: 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약(2013) 「세상을 바꾸는 약속, 책임있는 변화」

잘 알려져 있듯이 박대통령은 18대 대선에서 보수정당인 새누리당 후보답지 않은 경제민주화 등 파격적인 공약을 제시하였다. 국민행복 10대 공약은 “1)국민 걱정 반으로 줄이기, 2)일자리 늘·지·오, 3)더불어 함께 사는 안전한 공동체” 등 3개 부분으로 구성되어 있다. 먼저 ‘국민 걱정 반으로 줄이기’ 공약은 “①가계부담 덜기, ②확실한 국가책임보육, ③교육비 경제 덜기, ④생애주기별 맞춤형 복지정책 추진”을 제시하였다. 일자리와 노동 공약으로는 처음으로 고용률 70%를 제시하며 일자리 확충과 저임금노동의 일소를 약속하였다. 일자리를 늘리고, 지키고, 질(質)을 올리는 ‘일자리 늘·지·오’ 공약의 세부 내용을 보면 “⑤창조경제를 통한, 새로운 일자리 창출, ⑥근로자 정년을 60세 연장, 해고요건 강화, ⑦근로자의 삶의 질 개선” 등이었다. ‘더불어 함께 사는 안전한 공동체’ 공약은 “⑧국민 안심프로젝트’의 추진, ⑨대기업과 중소기업이 상생하는 경제민주화, ⑩모두가 하나 되는 행복공동체”였다.

이상과 같은 공약 실현을 통해 박대통령은 “첫째, 대한민국 국민이면 누구나 어디 지역에서 살든, 어떤 계층에 속하든 간에, 억울한 일 없이 정당하게 대우받도록 만들겠다. 차별도 없고 특혜도 없는 세상, 모두가 더불어 함께 살아가는 국민대통합을 반드시 실현하겠다. 둘째, 우리 정치가 모든 특권과 기득권을 내려놓고, 오직 국민의 삶을 보살피는 일에만 집중하도록 만들겠다. 깨끗한 정치, 섬기는 정치, 소통하는 정치가 되도록 정치쇄신을 강력하게 추진하겠다. 셋째, 경제민주화를 통해 성장의 온기가 골고루 퍼지는 경제, 불공정거래가 발붙일 수 없는 경제, 좋은 일자리가 끊임없이 창출되는 성장시스템을 만들 것”을 약속하였다.

3. 공약이행에 대한 총괄 평가

박대통령 집권 3년에 대한 평가는 보수·진보를 떠나 긍정적이지 않다. 문화일보는 '16년 2월 25일자 사설인 <박정부 3년, 경제不安 키우고 安保전략 부실했다>에서, “(… 중략) 부동산 부양 등 ‘빚내서 소비’하는 정책을 추진했다. 그 결과 가계부채가 1,207조 원에 이르렀다. 박 정부 3년 동안 연평균 80조 원 이상 늘어난 셈이다. 공공채무도 급증했다. 국가채무는 2014년 7월 500조 원에서 1년 7개월 만에 600조 원을 돌파할 것으로 예상된다. 이런 부양책에도 불구하고 경제성장률은 2013년 2.9%, 2014년 3.3%, 지난해 2.6%였다. 잠재성장률 4%, 고용률 70%, 국민소득 4만 달러라는 ‘4·7·4공약’이 무색하다.” 또한 동아일보 사설 제목은 <박 대통령 남은 임기 2년… 취임식 때의 초심을 돌아보라(2월 22일자)>이었다. 경향신문은 사설(2월 25일)에서 <박근혜정부 3년 치적 자랑 부끄럽지 않나>며 호되게 꾸짖는다. “경제는 나아졌다. 잠재성장률 4%, 고용률 70%, 국민소득 4만 달러라는 ‘4·7·4공약’은 애초부터 쉽지 않은 것이어서 눈감는다 치자. 수출·내수 침체, 청년 실업, 전세값 폭등, 가계부채 급증은 뭐로 설명할 것인가. (… 중략) 지난 3년간 대한민국이 정의롭고 공평한 사회가 되고, 삶의 질이 나아졌다고 여기는 시민이 얼마나 될까.”

이렇듯 박근혜정부 3년 평가가 부정적인 이유는 낮은 대선 공약 이행 결과에서도 확인된다. 경실련은 「박근혜 대통령 집권 4년차 대선공약 이행 평가결과」를 통해 대선공약 완전 이행률은 41%로 과반도 못 미치고 있음을 밝히고 있다(<표 2> 참조). 먼저 노동 분야 ‘행복한 일자리’ 공약의 완전이행률은 29% 수준에 불과한데, 세부공약인 비정규직 차별개선·최저임금제도 개선·고용안정 관련 공약 이행을 저조로 실효성 있는 노동공약 이행에 대한 노력이 없고, ‘경제민주화’ 분야는 완전이행률이 33%로, 80점이라 자랑하던 정

부 주장과 달리 기본적인 공약도 지키지 않고 있다고 평가하였다. 또한 국민대통합(0%)·정치쇄신(18%)·정부개혁(22%) 분야 이행률은 매우 저조해 국민신뢰 및 국민통합 노력은 사실상 포기상태이며, 이행률이 낮은 공약은 국민대통합(0%)·창의산업(14%)·검찰개혁(16%)·정치쇄신(18%)·행복한 농어촌(19%)·정부개혁(22%) 등 정치 및 정부개혁 공약들이 많다. 반면 이행률이 높은 공약은 행복한 여성(75%)·장애인(65%)·행복교육(64%)·편안한 삶(52%), 힘찬 경제(47%) 등 복지 및 교육공약들이 많았다.

<표 2> 대선공약 이행결과

(단위: %, 개수)

공약 영역	완전이행		후퇴이행		미이행		판단 불능	
	3년차 (2015)	4년차 (2016)	3년차 (2015)	4년차 (2016)	3년차 (2015)	4년차 (2016)	3년차 (2015)	4년차 (2016)
국민대통합(5)	0%(0)	0%(0)	0%(0)	20%(1)	100%(5)	80%(4)		
검찰개혁(19)	16%(3)	16%(3)	32%(6)	32%(6)	53%(10)	53%(10)		
정치쇄신(17)	6%(1)	18%(3)	24%(4)	18%(3)	71%(12)	65%(11)		
창의산업(14)	7%(1)	14%(2)	79%(11)	86%(12)	14%(2)	0%(0)		
행복한농어촌(62)	19%(12)	19%(12)	77%(48)	74%(46)	3%(2)	6%(4)		
정부개혁(27)	22%(6)	22%(6)	44%(12)	52%(14)	33%(9)	26%(7)		
행복한일자리(48)	19%(9)	29%(14)	40%(19)	38%(18)	42%(20)	33%(16)		
편안한 삶(27)	37%(10)	52%(14)	37%(10)	41%(11)	26%(7)	7%(2)		
정보통신(27)	33%(9)	37%(10)	33%(9)	33%(9)	33%(9)	26%(7)		4%(1)
지속가능국가(58)	31%(18)	38%(22)	24%(14)	24%(14)	41%(24)	34%(20)	3%(2)	3%(2)
안전한사회(24)	21%(5)	33%(8)	54%(13)	46%(11)	25%(6)	21%(5)		
경제민주화(18)	28%(5)	33%(6)	22%(4)	28%(5)	50%(9)	39%(7)		
힘찬경제(51)	41%(21)	47%(24)	37%(19)	41%(21)	22%(11)	12%(6)		
외교통일(30)	20%(6)	23%(7)	53%(16)	53%(16)	27%(8)	23%(7)		
장애인(26)	54%(14)	65%(17)	19%(5)	23%(6)	27%(7)	12%(3)		
문화가있는삶(58)	48%(28)	41%(24)	17%(10)	41%(24)	33%(19)	14%(8)	2%(1)	3%(2)
행복교육(77)	61%(47)	64%(49)	18%(14)	21%(16)	19%(15)	13%(10)	1%(1)	3%(2)
행복한여성(56)	75%(42)	75%(42)	18%(10)	18%(10)	7%(4)	7%(4)		
국방(21)	38%(8)	29%(6)	52%(11)	57%(12)	10%(2)	14%(3)		
행복주거(9)	44%(4)	44%(4)	44%(4)	56%(5)	11%(1)	0%(0)		
합 계(674)	37%(249)	41%(273)	35%(239)	39%(260)	27%(182)	20%(134)	1%(4)	1%(7)

자료: 경실련(2016)

* 주: 판단불능은 공약자체가 모호하거나, 추상적이어서 판단이 어려운 부분

이상에서 보듯 박대통령의 공약 이행률은 대단히 낮다. 아직 1년 반의 시간이 남아있어, 지키지 못한 공약들을 다시 추진할 수 있지만 그 가능성은 대단히 낮다. 그것은 박대통령과 새누리당의 인식이 과거 3년 전과는 사뭇 다르기 때문이다. 정치개혁과 국민 통합 그리고 경제 민주화로 표상되는 대선공약은 국론 분열, 야당 및 비판세력 배제, 재벌대기업 이익 지키기로 바뀌었다. 정부여당은 20대 국회의원 총선 공약에서 대선 당시의 공약을 완전히 포기하였다.

4. 노동 및 일자리 분야 평가

일자리 및 노동 관련 공약의 이행 여부를 보면 <표 3>과 같다. 박대통령의 노동공약은 “①국민행복기술로 새로운 시장, 새로운 일자리 창출, ②근로시간단축 및 일자리 나누기 동반성장 전략 추진, ③공공부문에서 청년층 일자리 확대, ④경기변동에 대비한 고용안정 및 정리해고 요건강화, ⑤대규모 정리해고 시 고용재난지역 선포, ⑥정년연장 및 중장년층 교육훈련 확대, ⑦상시·지속적 업무 정규직 고용관행 정착, ⑧사내하도급 근로자 보호, ⑨비정규직 근로자 사회보험 적용 확대, ⑩특수고용직 근로자 산재보험 및 고용보험 가입 확대, ⑪최저임금 인상기준 마련하여 근로자 기본생활 보장, ⑫대화과 상생의 노사관계 정착, ⑬복수노조 및 근로시간면제제도 합리적 보완” 등으로 요약할 수 있다. 외환위기 이후 비정규직 급증, 저임금노동의 확대, 고용불안 등의 해소 방안이 주된 정책 내용이였다.

3년 동안 일자리와 노동공약이 얼마나 지켜졌는지 확인해 보자. <표 3>은 참여연대 노동사회위원회가 2014년에 박근혜정부의 일자리·노동 분야의 공약 이행 여부를 평가한 것이다. 2015년부터 한 해 동안 노동시장 구조개혁 여부를 둘러싼 노정갈등으로 노동관련 법안이 개정되지 않았고, 과거와 구분되는 정책 변화도 없었기 때문에 2014년 기준으로 평가하는 것도 무리가 없다 할 것이다.

<표 3> 일자리·노동공약 이행 여부

공약	세부 내용	평가	평가 근거 및 특이사항
상시·지속적 업무 정규직 고용 정착	공공부문 상시·지속적인 업무 2015년까지 정규직 전환	△	고용부 2015년까지 공공기관 비정규직 근로자 6만 5,711명 무기계약직 전환 계획이나 전환요건 까다롭고 간접고용은 배제
사내하도급	사내하도급 차별 금지하는 내용의 보호	△	2012년 5월 '사내하도급 근로자보호법' 발의했으

공약	세부 내용	평가	평가 근거 및 특이사항
근로자 보호	법 제정		나 통과 노력 없음
	불법파견 판결 사업장 특별근로감독 실시. 원청업체에 직접 고용 행정명령	X	대기업 불법파견에 고용부 미온적 대응. 공약의 '특별근로감독', '행정명령' 등이 국정과제에서 '자율 개선 유도' 등으로 수정돼 의지가 안 보임
비정규직 근로자 사회보험 확대	월급여 130만원 미만 비정규직 고용보험, 국민연금 100% 정부 지원	X	국정과제에서 지원대상과 금액 빠져 전체 취약계층에 시행 안 됨
특수고용직 근로자 산재보험 및 고용보험 적용 확대	산재보험법 개정해 특수고용직 근로자 적용대상에 포함	△	2013년 5월 '산업재해보상보험법 개정안' 발의됐으나 적용 어려움
	특수고용직 근로자 현실 맞는 고용보험 신설, 표준계약서 작성 의무화	X	2014년 고용부 업무보고에 특고 보험가입확대 포함됐으나 '노사정 논의 예정'으로 개정안 제출된 바 없음.
최저임금 산정기준 개선	최저임금 결정 시 경제성장률, 물가상승률 반영	X	최저임금 최저선에 대한 명확한 기준 제시 필요
최저임금 근로감독 강화	반복해서 최저임금 미만 지급하는 사업주에 대해 징벌적 배상제 도입	X	2014년 고용부 업무보고에 2차 위반 시 사법처리 방안 포함됐으나 징벌적 배상제는 불포함
청년 공공부문 일자리 확대	경찰 소방관 복직 등 공무원 단계적 증원	△	2014년 공공기관 청년고용의무제로 3년간 2만 7,000개 청년일자리 신설 발표했으나 공공부문 임금 복지 규제로 나쁜 일자리 창출 우려
정년 60세 연장	임금피크제와 연계하여 정년 60세로 연장	○	2014년 4월 '고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진법 개정안' 통과
고용안정 및 정리하고 요건 강화	정리하고 전 업무재조정, 무급휴직 등 기업 해고회피 노력 사유 명문화	△	2013년 4월 근로기준법 개정안 정리하고 요건 강화로 보기는 어려움
	일이 많을 때 초과근로시간을 저축, 경기 불황 시 저축한 유급휴가 활용하는 '근로시간 저축계좌제도' 도입	△	2012년 9월 근로기준법 개정안 발의돼 있으나 대선 후 정부 노력 안 보임
근로시간 단축 통한 일자리 나누기	근로기준법 개정해 휴일근로를 연장근로에 포함. 감독 강화, 근로시간 단축해 일자리 창출한 기업 지원	△	기업 200곳에 최대 50억원까지 설비투자비 지원 등 예산 편성. 노동시간 단축 논의 위한 노사정 대화는 파행
상생의 노사정 관계 정착	노사정위 기능 강화, 대통령이 노사 대표 만나 대책 논의	X	전교조 법외노조화, 민주노총 공권력 투입 등으로 노정갈등 야기
복수노조-근로시간면제제 보완	노사정위 논의 통해 노동기본권 보장	X	노사정위 산하 각종 위원회 운영 마비

자료: 참여연대 노동사회위원회(<http://www.peoplepower21.org/Labor/1133964>)

* 주: ○: 공약의 취지대로 이행중이거나 완료 △: 공약이 축소 변질돼 이행중 X: 폐기되거나 불이행

우선 집권 3년 현재 고용률은 60.2%로, 목표치인 70%는 시간제 노동자만 양산한 채 물

건너 간 상황이고, 청년실업 증가 뿐 아니라 일자리 위기가 전체 노동자로 확대되고 있다. '16년 통계청의 「2월 고용동향」에 따르면 지난달 15~29세 청년 실업자 수는 전년도 동월보다 7만 6천명이나 급증한 56만 명으로, 12.5%의 청년 실업률을 기록했다. 이는 1999년 6월 실업자 기준을 구직 기간 1주일에서 4주일로 바꾼 이후 가장 높은 수준이다¹⁾.

노동자들의 고용안정 및 정리해고 요건 강화를 통해 일자리를 지키겠다는 공약은 「저성과자 일반해고 확대 및 취업규칙 불이익변경 요건 완화」라는 행정지침이 발표됨으로써 공약과는 정반대로 가고 있다. 정리해고의 남용을 방지하기 위해 '정리해고 전 업무 재조정, 무급휴직 등 기업 해고회피 노력 사유 명문화' 약속은 없어지고 법에도 없는 '일반해고'를 행정지침으로 도입한 것이다. 이와 함께 정부여당의 5대 노동법안들은 파견노동을 증가시키고, 기간제노동자의 사용기간을 연장하고, 노동시간의 상한선을 60시간으로 연장함으로써 대선 공약을 정면으로 거스르는 내용을 담고 있다. 또한 '상생의 노사정 관계 정착'이라는 과제는 민주노총 위원장의 구속, 노사정위원회의 개점휴업, 전교조와 공무원노조의 범외노조화에 따른 노정갈등으로 빚바랜 상태이다. 현재 노정관계는 대화는 중단된 채 언제 충돌할지 모르는 마주보고 달리는 기차와 같다.

결론적으로 박대통령의 공약은 정년 60세 연장, 일부 특수고용노동자들의 산재 보험 가입 이외에는 어떤 가시적인 성과를 내지 못하고 있다. 집권 1년 만에 재벌 친화적인 경제 정책을 전면 수용함으로써 노동은 대화의 상대가 아닌 배제와 박멸의 상태에 놓이게 된 것이다.

5. 노동은 무엇을 할 것인가?

지난 3년간 추진된 박근혜정부의 주요 정책을 보면 대선 당시의 공약(公約)이 공약(空約)이 되었음을 확인케 한다. 어찌 보면 박근혜정부가 추진하고 있는 각종 정책들은 보수정부의 성격에 더 어울린다고 할 수 있다. 이런 보수적인 정책 기조는 경색된 남북관계, 위기의 경제 상황, 여야간 정치적 극한 대립과 맞물려 쉽게 변화지 않고 더 확대·강화될 것

1) 청년 실업률은 지난해 10월 7.4%에서 11월 8.1%, 12월 8.4%, 올해 1월 9.5%로 계속해서 높아지다가 2월 사상 처음으로 12%대에 진입했다. 또한 2월 전체 실업률은 4.9%로, 전달 3.7%보다 1.2% 포인트나 높아졌다. 이는 1년 전보다 0.3%포인트 높아진 것으로, 2010년 2월(4.9%) 이후 6년 만에 최고치다.

으로 보인다. 이는 새누리당의 4.13 총선 공약에서 제시된 정책들을 보아도 쉽게 확인할 수 있다. 이제 공은 노동으로 넘어 왔다. 한국노총은 4.13 총선에서 반(反)노동자 정당 심판이라는 목표를 제시하였다. 하지만 성명서 차원의 운동으로는 정부의 정책 기조를 바꾸어 낼 수 없다. 노동의 존중, 사회적 연대, 노동정치의 복원이야말로 노동이 살아남는 길이다. 노동자의 정치적 자각과 대중적 힘의 결집이 어느 때보다 중요한 시기이다.

이슈 분석

- 공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안 검토
- 금융부문 성과주의 확산의 영향과 시사점
- 복수노조의 한계를 뛰어넘어 성과연봉제를 저지하자!

공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안 검토

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

기획재정부는 3월 18일 공공기관운영위원회를 개최하고 「공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안」(이하 권고안)을 의결했다. 이 권고안은 1월 22일 고용노동부가 발표한 「공정인사 지침」과 「취업규칙 해석 및 운영 지침」에 따른 것으로 이 지침을 공공기관에 적용하겠다는 것이다.

권고안에 따르면 앞으로 공공기관은 파견근무나 휴직·휴가자를 제외한 전 직원을 대상으로 근무실적을 평가한 뒤, 각 기관이 정한 목표에 미달한 직원(저성과자)을 분류해야 한다. 그리고 저성과자에겐 생산성을 높일 수 있는 교육훈련을 제공하거나 다른 업무로 전환배치 하고 그래도 개선되지 않으면 기관장이 해고를 검토할 수 있다. 올해 안으로 공공기관들은 개별적으로 이러한 내용을 담아 인사규정 등 취업규칙을 바꿔야 하고, 노조와의 단체협약도 개정해야 하며, 올해 안에 권고안을 시행해야 한다.

이하에서는 권고안의 주요 내용과 문제점을 살펴보고자 한다.

1. 권고안의 주요 내용

권고안의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫 번째, 도입 목적을 보면, 정부는 공공기관의 조직 내 낮은 경쟁의식과 높은 고용안정성으로 인한 경영비효율 초래 가능성에 대비하여 효과적인 성과관리체계 정립이 필요하다는 것이다. 구체적으로는 조직구성원간 성과의 차등이 발생하는 것은 필연적인 바, 관리를 위한 시스템을 마련하고 적극적인 관리가 필요하다는 것이다. 특히 공공기관 정년연장에 따라 고용유연성 확대와 업무능력 결여·근무성적 부진자에 대한 관리의 중요성이 더욱 커진다는 것이다. 아울러 이러한 공공기관 직원의 역량 및 성과향상 지원을 통해 조직의 생산성을 제고하고, 공정하고 투명한 인사시스템 확립을 목적으로 하고 있음을 강조하고

있다.

두 번째, 적용 대상은 전 직원을 대상으로 하되, 파견근무, 휴직, 휴가 등 근무실적 평가가 곤란한 경우는 제외하고 있다.

세 번째, 대상자 선정 기준은 기관별로 개인별 업무 성과평가 결과를 중심으로 역량평가, 다면평가 등을 종합적으로 고려하여 선정기준을 마련하도록 하고 있다. 아울러 대상자는 인사위원회의 심의를 거쳐 선정하고, 선정 결과는 서면으로 통보하며, 직원 면담 및 이의 제기 절차 마련하도록 하고 있다. 권고안에서는 선정기준으로 다양한 요인을 고려하되, 업무성과를 가장 높게 평가하도록 하고 있으며, 아래와 같이 한국소비자원의 사례를 제시하고 있다.

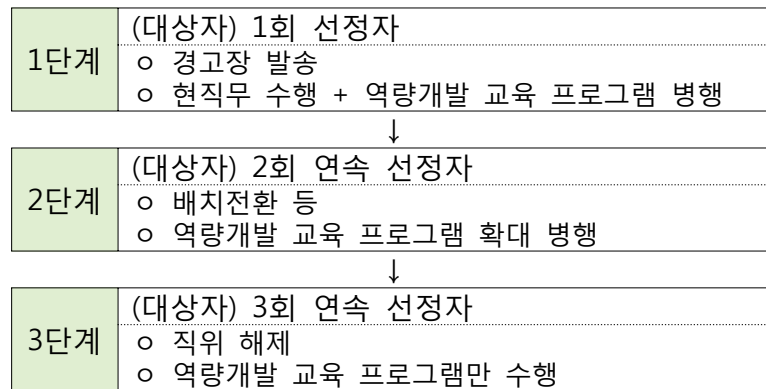
[한국소비자원 사례]

- (기준) 업적·역량평가 결과 하위 10% 이내에 속하는 자
- (고려요인) 집단평가 결과, 직급 및 근속년수, 직급 내 체류기간, 정년 잔여기간, 기타 불가피한 환경적 요인을 종합적으로 고려

네 번째, 평가 방식을 보면, 인사위원회의 심의를 거쳐 판례에 부합하는 평가 방식을 마련하도록 하고 있다. 구체적으로는 계량평가, 절대평가를 원칙으로 하되, 비계량·상대평가를 활용하는 경우 계량·절대평가로 보완하도록 하고 있다. 강제할당 방식의 상대평가를 통한 대상자 선정은 판례상 부당해고로 간주될 가능성이 높지만(서울행정법원 2006.1.27. 2005구합23879), 상대평가 방식을 채택하면서도 임의분포 형태 등 절대평가 방식을 보완하는 경우 평가의 합리성을 인정받을 수 있음을 제시하고 있다(서울행정법원 2004.12.28. 선고 2003구합39306 판결).

다섯 번째, 제도의 관리 방식을 보면, 기본적으로 기관 특성에 적합한 방식으로 관리하되, 아래와 같이 교육·배치전환·직위 해제 등 단계적 관리방안을 제시하고 있다. 구체적으로 보면, 대상자에 대해서는 업무능력 향상을 위한 교육훈련 또는 배치전환의 기회를 우선 부여하는데, 필요시 수회의 평가에서 업무능력 결여·근무성적 부진자로 선정된 직원을 대상으로 직위 해제 및 대기명령 통보가 가능하도록 하였다. 직위 해제된 직원에 대해서는 당사자 의견을 반영한 직무관련 교육훈련 또는 별도 과제 등 성과향상의 기회를 부여하며, 직위 해제 직원의 교육훈련 최종평가 결과 우수자는 직위를 재부여하고, 부진자는 직권면직 등을 검토하도록 하였다.

[그림 1] 저성과자 직원 단계적 관리방안



자료: 기획재정부(2016.3.18.)

여섯 번째, 규정 정비를 보면, 각 기관은 '16년 중 취업규칙(인사규정 등), 단체협약 개정 등을 통해 직권면직 등이 포함된 역량 및 성과향상 지원을 위한 제도를 구비하도록 하였다. 아울러 기타 업무능력 결여·근무성적 부진자의 직권면직 등 관련 기준과 절차, 판례 해석은 정부의 「공정인사 지침(1.22일)」을 적용하도록 하였다.

일곱 번째, 제도 시행을 보면, 본 권고안은 모든 공기업·준정부기관에 적용하며, 본 권고안에 따른 운영실적을 경영평가지표에 반영하고, '16년도 실적부터 적용하도록 하였다.

2. 권고안의 문제점

이상에서 살펴본 권고안의 주요 문제점을 검토하면 다음과 같다.

첫 번째, 권고안 도입 목적의 문제이다. 정부는 공공기관의 낮은 경쟁의식과 높은 고용안정성으로 인한 비효율을 개선하기 위한 생산성 제고와 투명한 인사시스템 확립을 목적으로 제시하고 있다. 정부의 이러한 논리는 성과주의에 대한 막연한 환상에 기반을 둔 것으로 판단된다. 지나치게 높은 경쟁의식 유도와 고용안정성 저하는 조직 내 팀워크를 해치고, 개인주의적 문화를 조장하여 궁극적으로 구성원의 동기부여와 생산성에 부정적 결과를 초래한다는 국내외의 다양한 연구결과와 사례가 있다. 특히 공공기관에 대하여 무차별적으로 경영의 효율성만을 강조했을 때 공공서비스의 질은 저하될 수밖에 없으며, 국민에 대한 복지와 편리를 제공해야 하는 공공기관 고유의 목적은 실현할 수 없음은 자명

한 일이다.

두 번째, 대상자 선정 기준의 문제이다. 권고안은 업무성과를 평가하기 위해 역량평가, 다면평가 등을 종합적으로 고려하여 선정 기준을 마련하도록 하고 있다. 하지만 근본적으로 성과평가를 하기 어려운 사무관리직군과 연속적인 업무처리시스템에 기반한 직군(직무)은 객관적으로 성과를 평가하는데 상당한 어려움이 존재한다. 특히 우리나라의 현실은 직무에서 요구되는 지식과 능력, 자격, 그리고 역할 등에 대한 정의가 미비하고, 그것에 대한 평가체계 역시 취약한 상황이다. 이러한 상황에서 몇 가지 제도를 도입한다고 해서 객관적 평가가 이루어지기 어려우며, 인사위원회의 역할 또한 사용자 입장의 인사들로 구성된다면, 형식적인 기구에 불과할 것이다.

세 번째, 평가 방식의 문제이다. 권고안은 인사위원회의 심의를 거쳐 판례에 부합하는 평가방식을 마련하도록 하고 있다. 이에 따라 계량평가, 절대평가를 원칙으로 하되, 비계량·상대평가를 활용하는 경우 계량·절대평가로 보완할 수 있도록 하고 있다. 평가 방식에 있어 흔히 이용하고 있는 상대평가와 강제할당 방식은 상당한 부작용을 초래하고 있으므로 그것에 대한 보완책을 제시하고 있다. 하지만, 여전히 비계량 방식이나 상대평가 방식을 사용할 수 있도록 하여 논란의 여지를 남겨두고 있다. 아울러 강제할당식 상대평가와 유사한 임의분포 방식을 인정하는 판례 역시 일관된 태도라고 할 수 없다. 권고안에서 제시한 한국소비자원 사례에서도 한국소비자원은 “업적·역량평가 결과 하위 10% 이내에 속하는 자”를 저성과자로 분류하고 있는데, 이는 전형적인 강제할당 상대평가 방식이라고 할 수 있다. 실제로 고용노동부 산하기관인 노사발전재단은 올해부터 3급 이상 간부 중 근무평정 하위 10%를 저성과자로 분류해 역량강화 프로그램을 시행 중이다. 노동부 지침과는 다른 강제할당 방식 상대평가인데도 노동부는 제재나 시정요구를 하지 않고 있는 것이다.

네 번째, 관리 방식의 문제이다. 권고안은 기관 특성에 적합한 방식으로 교육·배치전환·직위 해제 등 단계적 관리방안을 운영할 수 있으며, 이에 대한 예시로 3단계 관리방안을 제시하고 있다. 위에서 제기한 제도 도입의 목적과 대상자 선정, 평가 방식 등에 문제가 있는 상황에서 그것이 작동된 결과를 객관적으로 인정할 수 있을지는 근본적으로 의문이다. 결과를 인정한다 하더라도 우리나라의 현실에서 본 제도의 목적을 충실하게 실현할 수 있는 교육체계와 인력관리체계가 과연 존재하는가의 여부는 더욱 더 의문스러운 사실이다. 대상자가 되는 과정에 문제가 있을 수 있다는 점과 더불어, 일단 대상자에 선정되었을 때 우리나라와 같이 낙인효과가 팽배한 조직문화에서 과연 제도 본연의 순수한 목적을

달성할 수 있을지 의문이다. 이러한 결과에 직면하지 않기 위하여 구성원 개인의 노력을 유도할 수 있겠지만, 많은 연구에서 지적하고 있듯이 성과주의의 폐해가 우려되지 않을 수 없다. 이로 인해 조직내부와 구성원간 협력과 시너지는 사라지게 될 것이다.

다섯 번째, 규정 정비의 문제이다. 권고안을 보면, 각 기관은 ‘16년 중 취업규칙(인사규정 등), 단체협약 개정 등을 통해 직권면직 등이 포함된 역량 및 성과향상 지원을 위한 제도를 구비해야 하며, 기타 업무능력 결여·근무성적 부진자의 직권면직 등 관련 기준과 절차, 판례 해석은 정부 「공정인사 지침(1.22일)」을 적용하도록 하고 있다. 이 문제는 포괄적으로 지난 1월 22일 정부(고용노동부)가 발표한 「공정인사 지침」과 「취업규칙 해석 및 운영 지침」과 관련한 문제(소위 ‘2대 지침’ 문제)이며, 본 권고안이 두 지침에 기반하고 있다는 점에서 권고안의 성립 여부에 관한 본질적인 문제라 할 수 있다. 정부의 ‘2대 지침’은 이미 여러 전문가와 연구자들이 문제점을 지적한 바 있다. 가장 근본적으로 2대 지침은 헌법과 근로기준법을 위반하고 있다는 지적을 면할 수 없다(권두섭 변호사, 김형동 변호사). 구체적으로는 ①근로조건 법정주의에 위반된다는 점, ②2대 지침은 헌법과 상위법을 위반하고 있어 그 자체로 법적 구속력이 없어 무효라는 점, ③불이익한 취업규칙 변경으로 근로조건이 저하된다는 점, ④취업규칙 변경 요건의 경우 노동조합이 없는 기업이나 대다수 중소기업·영세사업장에서는 회사가 취업규칙을 임의적으로 변경했을 때 직원들이 이의를 제기할 여지가 없고, 그 부분에 대한 안전장치 또한 없다는 점, ⑤사업성과는 사용자에게 귀속되어야 한다는 점, ⑥궁극적으로 2대 지침은 근로기준법은 물론이고, 헌법상 근로의 권리와 재산권, 계약체결의 자유권은 물론 행복추구권까지 침해할 수 있음을 지적하고 있다(권두섭 변호사, 김형동 변호사, 이호근 교수, 박지순 교수, 김기덕 변호사, 김선수 변호사). 물론 일부 학자는 후속조치가 중요하며(권혁 교수), 합법 여부는 법원에서 판단해야 한다고 하지만(박지순 교수), 다수의 전문가들은 2대 지침의 여러 가지 문제점을 우려하고 있는 상황이다.

아래의 <표 1>은 권고안의 주요 내용과 문제점을 정리한 것이다.

<표 1> 권고안의 주요 내용 및 문제점

구분	주요 내용	문제점
도입 목적	<ul style="list-style-type: none"> - 조직내 낮은 경쟁의식과 높은 고용안정성으로 인한 경영비효율 초래 가능성에 대비하여 효과적인 성과관리체계 정립 필요 - 공공기관 직원의 역량 및 성과향상 지원을 통해 	<ul style="list-style-type: none"> - 조직 내 팀워크를 해치고, 개인주의적 문화 초래 - 구성원의 동기부여와 생산성에 부정적 결과 초래

구분	주요 내용	문제점
	조직의 생산성을 제고하고, 공정하고 투명한 인사시스템 확립	- 공공성 저해
적용 대상	- 전직원 대상 - 파견근무, 휴직, 휴가 등 근무실적 평가가 곤란한 경우는 제외	- 임금피크제/성과연봉제와 형평에 맞지 않음. 성과평가 어려운 직무/직원 존재
대상자 선정 기준	- 기관별로 개인별 업무 성과평가 결과를 중심으로 역량평가, 다면평가 등을 종합 고려하여 선정 기준 마련 - 인사위원회 심의를 거쳐 대상자를 선정하고, 선정 결과는 서면으로 통보, 직원 면담 및 이의제기 절차 마련	- 객관적 성과평가 어려움 - 성과평가가 어려운 직무 다수 존재 - 인사위원회 구성의 문제
평가 방식	- 인사위원회의 심의를 거쳐 판례에 부합하는 평가방식 마련 - 계량평가, 절대평가를 원칙으로 하되, 비계량, 상대평가를 활용하는 경우 계량·절대평가로 보완	- 비계량 방식이나 상대평가 방식 허용 문제(실질적으로 강제할당 방식 허용) - 임의분포 방식의 문제
관리 방식	- 기관 특성에 적합한 방식으로 교육, 배치전환, 직위 해제 등 단계적 관리방안 운영 - 3단계 관리방안 도입 예시	- 제도 적용 결과 인정 문제 - 교육체계와 인력관리체계 구비 문제 - 낙인효과 문제
규정 정비	- 각 기관은 '16년 중 취업규칙(인사규정 등), 단체협약 개정 등을 통해 직권면직 등이 포함된 역량 및 성과향상 지원을 위한 제도 구비 - 기타 업무능력 결여·근무성적 부진자의 직권면직 등 관련 기준과 절차, 판례 해석은 정부 「공정인사 지침(1.22일)」 적용	- 2대 지침의 위헌 문제 - 법정주의에 위배 - 취업규칙의 불이익 변경 문제(근로조건 저하, 절차) - 무노조기업의 대응 문제
제도 시행	- 본 권고안은 모든 공기업·준정부기관에 적용 - 본 권고안 운영실적을 경영평가지표에 반영하고, '16년도 실적부터 적용	- 제도의 타당성 및 문제점에 대한 충분한 논의 필요

3. 맺음말

이상에서 살펴본 바와 같이 정부의 '권고안'은 많은 문제점을 내포하고 있다. 하지만 이번에도 정부는 갖가지 압박 수단(경영평가, 예산 등)을 통해 제도를 강행하고 있으며, 이미 현장에서는 정부의 2대 지침을 악용하는 사례가 벌어지고 있는 상황이다.

(주)한양은 저성과 직원을 해고하거나 계약직화 하였는데, 2015년 12월 근무평가에서 D등급을 받은 정규직 직원 20여명은 사직서를 강요받거나 1년 계약직 직원(10명)으로 전환되었다. 그런데 이들은 대부분 10년 이상 근무한 장기근속자들로 업무성과 역시 우수했던 것으로 알려졌다(노조지부장 김병인).

삼성동대문서비스(동대문센터)는 지난 1월 1일 「징계기준 보완」이라는 제목의 지침을 하달하였는데, 주요 내용은 △KPI(핵심성과지표) 분야별 하위 10%에 개선명령서 조치 △개선명령서 3회면 경고장 발부 △경고장 2회면 정직(1주) △정직 2회면 징계위원회 회부 △월 3회 이상 지각할 경우 성수기 인센티브 지급 제외 등이었다. 또한 1월 7일에는 삼성영등포지피에이(영등포센터)가 유사한 내용의 「업무전달」 공문을 하달하였는데, 주요 내용은 △월간 서비스 완결실적 60건 이하 대상자 서면경고, 경고장 3회면 저성과자 분류 △월간 기본실적 하위 10% 인원에 경고장, 경고장 3회면 저성과자 분류 △저성과자는 각종 시상에서 제외 등이었다.

한편, SK텔레콤은 지난해 특별퇴직 당시 퇴사를 거부한 직원들을 원격지 혹은 업무연관성이 떨어지는 부서로 강제 발령한 사실이 드러났다. SK텔레콤은 선제적으로 ‘저성과자 퇴출 프로그램’을 운영하고 있다는 의혹이 일고 있는데, "SK텔레콤이 잦은 인사이동과 생소한 업무 배치를 통해 낮은 평가점수를 받게 하고 경고장을 남발해 징계실적을 쌓았다가 실적부진으로 해고하는 프로세스를 밟고 있는 것 같다."는 의혹을 받고 있는 상황이다(박현희 공인노무사).

고용노동부는 「공정인사(일반해고) 지침」을 발표하면서 “2대 지침은 부당해고 방지의 안전판”이며, “노동계가 주장하는 쉬운 해고는 절대로 없을 것”이라고 강변하였다. 그러나 정부 지침은 현재 기업들이 자신의 입맛에 맞는 성과지표로 노동자를 쉽게 해고하는 수단으로 악용되고 있으며, 이러한 양상은 점차 증가할 것이라는 우려를 금할 수 없다. 이러한 상황에서 공공기관에도 아무런 보완책 없이 2대 지침을 전면적으로 시행하려는 것이다. 정부의 2대 지침과 성과연봉제, 그리고 이번 권고안은 본질적으로 뿌리를 같이 하고 있다. 노동조합은 정부의 이러한 강압적 정책 추진에 대하여 포괄적으로 연계하여 대응해야 할 것이다. 그리고 부작용 없는 정책 시행을 위해서는 단체교섭 및 노사협의회, 또는 노사 공동으로 논의할 수 있는 장을 마련하여 제도 시행의 타당성과 제반 문제점을 충분히 논의할 필요가 있다. 그래야만 상호 신뢰 하에 제도를 인정하고 부작용을 최소화할 수 있는 것이다. 정부는 독단적인 정책 추진을 자제하고, 노사 공동으로 합리적 대안을 찾기 위한 최소한의 노력을 해야 할 것이다.

금융부문 성과주의 확산의 영향과 시사점

금융경제연구소
연구위원 임수강

1. 들어가며

지난 해 금융위원회가 금융권의 성과주의 확산을 금융개혁의 핵심과제로 삼으면서 금융권에서 때 아니게 성과주의 확산을 둘러싼 논쟁과 노사-노정 사이의 힘겨루기가 한창이다. 금융위원회는 성과주의를 확산시키기 위해 그 필요성을 지속적으로 강조하는 한편, 금융공기업부터 먼저 성과주의를 확산시킨 다음 그 분위기가 민간 금융기관으로 이어지게 하겠다는 구체적인 시나리오까지 마련해 둔 상태이다. 나아가 금융위원회는 성과주의 확산을 아예 못 박기 위해 민간금융회사는 임원뿐만 아니라 직원들에 대해서까지 성과평가와 연동한 보수를 지급해야 한다는 내용의 「금융회사 지배구조에 관한 법률 시행령」까지 제정할 예정이다.

금융권의 사측은 금융위원회의 선도와 압박에 따라 노사 대화의 장을 갖자고 노동조합에 연이어 제안하고 있다. 예컨대 은행권 사용자 모임인 금융산업사용자협의회는 전국 금융산업노동조합을 향해 공동 태스크포스팀을 구성하여 운영하자고 재촉하고 있는 중이다. 그러면서 사측은 2016년 임금 동결, 신입직원 초임 조정, 호봉제 폐지와 성과연봉제 도입, 저성과자 관리방안 등을 논의하자는 내용의 요구안까지 내놓은 바 있다. 말할 필요도 없이 금융권의 노동조합은 금융위원회와 금융사용자 단체들의 성과주의 확산 요구에 응하지 않겠다는 뜻을 분명히 해둔 상태이다.

노사, 노정 사이에 성과주의 확산을 둘러싼 이해의 대립이 심해질수록 앞으로 이에 대한 논쟁은 더 활발하게 전개될 것이다. 그런데 여기서 좀 뜬금없다고 얘기할 수 있는 부분은, 2008년 서브프라임 위기 이후 글로벌 수준에서는 금융권의 성과주의를 규제하기 위한 여러 방안들이 도입되고 있는 가운데, 우리 정부만 글로벌 흐름과 거꾸로 가는 성과주의 확산 정책에 매달리는 모습을 보이는 점이다. 물론 정부는 지금도 글로벌 수준에서 성과주의가 확산 추세에 있는 것처럼 말하지만 이는 사실과 다르며 은행 사용자 단체의 산하

조직인 한국금융연구원 자료에서도 얼마든지 확인할 수 있는 내용이다.

2008년 이후 여러 나라들은 성과주의가 서브프라임 위기의 중요한 원인 가운데 하나라는 일반 대중들의 인식을 수용하여 이를 규제하는 쪽으로 돌아섰다. 그럼에도 우리 정부는 이미 우리나라 금융권에 광범위하게 작동하고 있는 성과주의를 더 확산시키려고 하는 바, 이는 단순히 글로벌 흐름과 역행한다는 점에서 문제가 있을 뿐만 아니라 글로벌 금융 동요에 우리 경제를 더 취약하게 한다는 점에서 더 큰 문제가 있다고 할 것이다. 이 글에서는 금융권 성과주의의 확산 배경과 현황, 그리고 최근의 성과주의 확산정책이 가져올 문제점들에 대해서 살펴본다.

2. 금융권 성과주의 확산의 배경

선진국에서 금융권 성과주의가 갑자기 확산된 것은 1980년대 이후부터이다. 그 이전에는, 예컨대 은행권의 경우 은행의 기능이 산업자본에 대한 겸손한 보조자 역할로 제한되면서 은행경영에서 무엇보다 중요한 원칙으로 안전성과 건전성이 강조되었기 때문에 거기에 성과주의가 발붙일 여지는 거의 없었다. 그러다가 1980년대 중반부터 미국과 영국의 은행들을 중심으로 성과주의가 확산되기 시작했는데, 여기에는 크게 보아 두 가지 요인이 작용했다.

하나는 미국의 경상수지 적자가 늘어나면서 1980년대부터 세계시장의 과잉달러가 현실화한 점이다. 미국이 경상수지 적자를 달러 발행을 통해 메우는 전략을 선택함으로써 세계시장에는 달러화가 넘쳐났다. 이렇게 세계시장에 공급된 과잉 달러의 많은 부분은 역외(Off-Shore) 금융센터에 축적되었다가 다시 투자 형태로 각국에 분배되었는데, 이 가운데 일부는 신흥국의 필요, 곧 무역이나 투자에 활용되기도 했지만 대부분은 포트폴리오 투자로 향했다.

세계시장에서 운동하는 과잉 달러는 글로벌 은행들의 대차대조표 대변(부채)에 차곡차곡 쌓이면서 차변(자산)에 대한 압력을 만들어냈는데, 이는 금융기관들이 새로운 자금 운용처를 찾아야 한다는 것을 의미했다. 그렇지만 1980년대 이전에는 금융기관들의 자금운용에 대한 규제가 심했기 때문에 금융기관들로서는 새로운 운용처를 발굴하기가 쉽지 않았다. 그러한 조건에서 금융기관들은 이윤율 하락과 그에 따른 강한 경쟁 압박을 받을 수밖에 없었고, 이는 금융기관들의 경영 행태 변화로 이어졌다.

자금이 넘치고 이자율이 떨어질수록 금융기관들은 수익을 얻기 위해 더 많은 리스크를 감수해야 했으며, 비용절감과 수익처 발굴에 더 적극적으로 나서야 했다. 더 심각한 경쟁 환경에 직면한 금융기관들은 경쟁전에서 우위를 확보하기 위한 다양한 전략들을 추진했다. 원가절감을 위한 외주화(외부화), 비정규직화가 추진되었고 새로운 수익처 발굴을 위한 겸업화, 지주회사화가 진전되었다. 특히 금융기관들은 노동의 효율적인 이용과 노동 강도를 높임으로써 경쟁 우위를 확보하는데 매달렸는데 여기에서 나온 것이 바로 성과주의 확대였다. 실제로 성과주의가 확대되면서 금융기관 종사자들의 노동 강도는 크게 높아졌고 노동시간은 연장되는 결과를 가져왔는데, 이는 바로 성과주의 확대 전략이 목표로 삼은 것이었다.

금융권 성과주의가 확산된 또 다른 배경에는 금융공학이 크게 발전했다는 점이 자리하고 있다. 금융공학이 발전하면서 은행들은 파생상품을 이용하여 리스크를 적절하게 헤지(hedge)할 수 있다고 믿었다. 리스크를 헤지할 수 있다면 은행들의 리스크 수용(risk taking)은 더 이상 문제가 될 수 없었는데, 그 이유는 파생상품을 활용하면 리스크를 얼마든지 통제할 수 있다고 간주하였기 때문이다. 이제 은행들은 리스크 관리는 제쳐둔 채, 안정성과 건전성이라는 은행경영 고유의 원칙을 무시하고 자산의 규모를 불리는데 경쟁적으로 나섰다. 개별 은행들은 임직원 성과급제를 동원하여 다른 무엇보다 자산을 부풀리는데 매달렸다. 이에 따라 은행직원들의 역할은 과거 창구업무직원(teller)에서 금융상품 판매원(seller)으로 바뀌었다.

이러한 과정을 거치면서 1980년대 중반부터 미국 은행들을 시작으로 성과주의가 점차 확산되어 나갔다. 미국에서 일어난 변화들은 달러(유로달러) 운동의 동학을 따라 주변 나라들에게도 영향을 주었는데, 먼저 다른 선진국의 주요 은행들이 미국을 뒤따랐고, 1990년대에 들어서면 IMF 구제금융을 받은 국가들도 미국의 움직임에 동화되어 나갔다. 우리나라에서는 1997년 경제위기 이후 미국식 제도를 모범으로 삼은 금융 구조조정을 시행하는 과정에서 미국식 제도의 하나인 성과주의의 도입이 강요되었다.

물론 외환위기 이전에 금융권에서 성과주의를 확산하려는 시도가 없었던 것은 아니다. 우리나라에서도 이미 1990년대 초부터 금융권에 성과주의를 도입하기 위한 시도들이 나타나기 시작했다. 미국은 1980년대 후반의 우루과이 라운드를 계기로 우리나라를 비롯한 주변국들에 금융시장 개방을 압박하기 시작했는데, 그에 따라 우리나라의 경우 1990년대 초반에 금융시장 개방 청사진을 작성하고 시장을 개방해 나가지 않을 수 없었다. 시장이 개방되면서 금융권에는 이른바 '신인사제도'의 일환으로 성과주의의 도입을 시도하는 금

유품관들이 나타나기 시작했다. 그러나 당시의 그러한 성과주의 도입 프로그램은 초보적인 수준에 지나지 않았으며 본격적인 도입은 1997년 위기 이후에야 이뤄졌다.

3. 금융권 성과주의 현황

우리나라 금융권에 성과주의가 본격적으로 도입된 계기는 1997년 외환위기 이후의 금융 구조조정이었다. 이를 계기로 금융권에 성과주의가 본격적으로 도입되었는데, 여기에는 몇 가지 특징이 나타난다. 첫째, 성과주의가 노사 합의에 의해서라기보다는 국가 주도로 이루어졌다는 점이다. 말할 필요도 없이 정부 주도의 이면에는 국제금융자본의 이해를 대변하는 IMF의 강력한 요구가 있었다. 국가와 자본은 1990년대 중반 이후 노동조합의 반대로 미뤄오던, 이른바 ‘신인사제도’를 외환위기 이후 구조조정을 계기로 단번에 도입하려고 했다. 구체적으로 정부는 금융감독기구, 예금보험공사 등을 동원하여 금융권의 성과주의 도입을 강요했다. 예컨대 금융감독위원회는 1998년에 공적자금을 지원하는 조건으로, 인력 감축과 성과 연봉제 도입 등을 요구했고 은행경영자는 이를 적극적으로 수용했다. 위기 이후 공적자금을 지원 받은 은행들을 시작으로 임금체계 개편을 통해 연봉제를 도입하는 은행들이 늘어났다.

둘째, 외국계 금융기관이 성과주의 도입을 주도했다는 점이다. 위기 이후 금융 구조개혁의 성격이 영미식 주주자본주의를 받아들이는 것이었다는 사실에 비추어 볼 때, 이와 제도적인 상호보완성을 이루는 노사 제도로서 연봉제로 대표되는 개별 성과급제도를 도입하려는 시도는 당연한 것이었다. 이러한 시도들은 먼저 외국계 금융기관이나 외국자본이 장악한 금융기관을 통해 나타났다. 외국계 금융기관들은 심지어 2008년 글로벌 금융위기 이후에도 성과주의를 강화하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있는데, 그 대표적인 사례는 ‘전문계약제도’의 도입이다. 전문계약제도는 무기계약을 맺고, 실적만큼 연봉을 받는 전문계약직을 통해 성과주의를 확산시키려는 경영자들의 계산에서 나온 것이다.

셋째, 성과주의에 대한 노동조합의 반발이 거세짐에 따라 금융기관들은 노동조합이 대응하기 어려운 부분부터 성과주의를 도입하는 전략을 선택했다는 점이다. 성과주의는 전문분야라고 인정되는 트레이딩(Trading), 브로커리지(Brokerage), 딜링(Dealing) 분야나 또는 비조합원인 상위 직급, 비정규직부터 적용되었다. 최근에는 단체협약이 적용되지 않는 신입 직원들에 대해 우선적으로 성과주의를 도입하려는 시도들이 나타나고 있다. 이러한 전략은 우리나라뿐만 아니라 다른 나라들에서도 자본이 성과주의를 도입할 때 널리

사용하는 방법이다.

여기에서 간과하지 말아야 할 것은 정부가 성과주의 확산을 강조한다고 해서 현재 우리나라 금융권의 성과주의 도입 정도가 낮다고 생각해서는 안 된다는 사실이다. 현재 금융권에는 성과주의가 이미 광범위하게 도입되어 있다. 1997년부터 전개된 금융구조조정 이후 개별 은행들은 처음에는 정부의 강요와 외국계 금융기관들의 선도에 의해, 나중에는 경쟁 격화에 따른 자발적인 수용에 의해 성과주의를 확산시켜 나갔다. 그리하여 금융권에 성과주의가 널리 퍼졌고 지금은 그 폐해를 걱정해야 하는 단계에 이르렀다.

현재 금융기관들의 성과주의는 금융감독기구의 경영평가라는 틀 속에서 전개되고 있다. 금융기관들의 수익성 중시 영업행태에도 금융감독기구의 경영평가제도가 많은 영향을 끼쳤다. 사실 성과주의 경영 강조가 금융감독기구의 본연의 임무에 속하지 않음에도 불구하고 감독당국은 이에 아랑곳하지 않은 채 성과주의 확산의 선봉 역할을 해왔고 지금도 마찬가지이다. 개별은행들은 금융감독기구의 평가틀에 맞춰 자체적인 성과평가 기법들을 개발해왔다.

최근 금융기관들은 경영상태 평가를 하는 데에서 BSC(Balanced Score Card)를 많이 활용한다. BSC는 1990년대 초반에 개발된 경영 통제 기법인데, 한마디로 재무지표, 고객, 업무프로세스, 학습과 성장을 통합적인 관점에서 관리한다는 것이며, 그 유용성과 실용성이 인정되고 또한 몇몇 성공 사례들이 알려지면서 금융권에서 널리 채택되어 활용되고 있다. 여러 금융기관들은 BSC 관점에 따라 핵심성공요인(CSF; Critical Success Factor)과 그 하위의 핵심평가지표(KPI; Key Performance Indicators)를 도출하고 이를 통해 성과를 평가하고 관리한다. 예컨대 일반은행들은 영업점 핵심평가지표(KPI)를 통해 지점장과 평직원의 성과평가 기준을 수립하고, 성과평가 결과는 인사고과, 이동, 성과급 산정, 포상 등에 활용된다.

물론 아직까지는 금융권에 성과급제도가 전면적으로 확산된 것은 아니다. 1997년 위기 이후 금융구조조정 국면에서 국가와 자본은 기존 연공주의 임금체계를 연봉제 형태의 직무성과급제도(merit pay system)로 바꾸려 했지만 노조가 강력한 대항력으로 작동하면서 그러한 시도는 부분적으로밖에 성공할 수 없었다. 그렇다고 해서 성과주의가 약하게 작동하는 것은 아니다. 금융기관들은 임금 말고도 다양한 형태의 성과 통제 장치를 개발하여 활용하고 있고 그에 따라 영업점 직원들은 성과 기준을 달성하기 위해 높은 긴장상태를 유지해야 하는 형편이다. 그러한 긴장상태는 가끔 금융기관 영업점 직원들의 극단적

인 선택으로 나타나기도 한다.

최근 금융기관들은 성과주의를 유지하고 실현하는 수단 가운데 하나인 ‘저성과자 관리 전략’에 주목하는 모습이다. 자본이 지목하는 저성과자(low-performer) 또는 C-급 인재(C-player)란 지속적으로 현저히 낮은 성과를 기록하는 노동자를 말한다. 자본의 입장에서 보면 저성과자에 대한 관리가 조직 전체의 성과에 중대한 영향을 주기 때문에 자본은 항상 다양한 방식을 활용하여 저성과자에 대한 관리를 해왔다. 신자유주의 시기에 접어들면 저성과자를 아예 개별적으로 해고함으로써 조직 전체의 성과를 향상시킬 수 있다는 아이디어가 인적자원 관리정책을 지배하게 된다. 예컨대 GE의 잭 웰치 회장은 회사의 단기 수익성을 위해 직원들을 상대평가하여 하위 10% 직원은 무자비하게 퇴출(outplacement)시키는 관리체계를 발전시켰다. 이후 잭 웰치의 저성과자퇴출정책이나 성과개선플랜(PIP; Performance Improvement Plan)은 기업들이 뒤따라야 할 모범으로 간주되었고, 유명한 컨설팅사들은 이를 정형화하여 세계적으로 확산시켰다. 현재 우리나라의 금융기관들도 잭 웰치 방식을 도입하여 활용하거나 도입을 시도하고 있다.

저성과자 관리 기법은 형식상으로는 퇴출 프로그램과 성과 개선 프로그램(PIP; Performance Improvement Program)으로 나뉜다. 그러나 기업 현장에서는 단기에 성과를 내야 한다는 점, 비효율성을 즉시 제거해야 한다는 압박감 등으로 주로 퇴출 프로그램이 사용되며, 성과 개선 프로그램도 퇴출을 위한 허울에 지나지 않은 경우가 많다. 현재 외국계 은행 등에서 활용되고 있는 퇴출 프로그램은 4단계로 이뤄져 있다. 제1단계는 대상자 선정(예컨대 일정 심사를 거쳐 하위 10% 선정), 제2단계는 계약직 신분전환: 소속 팀장의 면담을 통해 계약직 신분 전환, 제3단계는 연간 성과 관리 계약기간 동안 업적 평가들을 토대로 차기연도 계약 결정, 제4단계는 기대치 이상 성과를 낸 일부 직원의 정규직 전환이다.

그런데 금융기관들이 사용하고 있는 현행의 저성과자 관리 방식, 특히 퇴출 방식(Outplacement Method)은 법적인 문제, 노동조합과 빛는 갈등, 희망퇴직이나 명예퇴직 방식에 따른 재정 부담 등의 문제를 갖고 있어서 자본의 입장에서 보면 비용이 많이 들고 불편한 제도라고 할 수 있다. 그리하여 금융기관들은 저성과자를 쉽게 해고할 수 있는 제도의 도입에 힘을 모으면서 다른 쪽에서는 일종의 ‘스트레스에 의한 관리’ 기법, 다시 말해서 저성과자를 괴롭힘으로써 저성과자들 스스로 퇴직하도록 하는 방식을 광범위하게 사용한다. 예컨대 은행들은 ‘후선 발령 제도’, 곧 업적이 상대적으로 부진하거나, 여

러 평가 점수가 낮거나, 또는 징계를 받은 직원을 업무추진역이나 상담역 등 후선으로 발령을 냈다가 일정기간이 흐른 다음 현직복귀가 이뤄지지 않으면 명령휴직 또는 면직 처리하는 제도 등을 활용한다. 후선직위는 임금도 깎이는데, 대체로 정규직 급여와 대비해서 업무추진역은 80%, 상담역은 60%, 대기발령은 40%, 명령휴직은 15% 수준을 받는다.

이러한 저성과자 관리제도는 성과주의를 유지하고 강화하는 이른바 신자유주의 인사제도의 전형이라 할 수 있는데, 이러한 제도가 확산되고 구체화할수록 직장은 삶의 실현 공간이 아니라 오로지 옆의 동료와 경쟁해서 살아남아야 하는 치열한 생존 공간으로 변하게 된다.

4. 금융권 성과주의 확산 정책의 영향과 문제점

눈앞의 성과 집착, 팀·부서 사이 협력 저하, 평가에 대한 불신, 직원 사이 과도한 경쟁과 같은 성과주의 폐해는 잘 알려져 있다. 이러한 폐해들은 재벌 단체나 재벌 연구소 그리고 노동부도 지적하는 것들이다. 그렇기 때문에 우리나라에서는 성과주의 도입을 찬성하는 연구자나 단체들도 주요 선진국들에서 사용되는 ‘이념적인 모형’이 아니라 이른바 ‘한국적 성과주의’를 얘기한다. 그런데 금융권 성과주의는 이러한 일반적인 성과주의의 문제점 말고도 금융권에만 나타나는 고유의 문제점들을 추가적으로 만들어낸다.

먼저, 금융권 성과주의 확대 정책은 앞서 본 바와 같이 글로벌 추세를 거스른다는 사실을 강조할 필요가 있다. 2008년 글로벌 금융위기 이후, 많은 전문가들은 금융기관의 부적절한 보상체계가 금융위기의 중요한 원인 가운데 하나라는 사실을 지적했다. 금융기관들이 장기 리스크를 충분히 고려하지 않은 채, 단기 실적에만 근거하여 보상금액을 결정하다보니 플러스 성과급만 존재하는 상황이 벌어졌고, 그 결과 임직원들의 과도한 리스크 추구 유인이 발생하여 그것이 금융시스템의 위기로 연결되었다는 것이다. 예를 들어 미국 은행들은 2000년대 들어 대출 세일즈맨에 대한 급여를 판매 성과와 연동하여 수수료 형태로 지급했는데, 이 때문에 세일즈맨들은 서브프라임 모기지에 대해서까지 무리해서 판매에 나섰고, 이것이 서브프라임 모기지 사태의 중요한 원인으로 작용했다.

그리하여 2008년 글로벌 위기 직후에 금융안정위원회(FSB), EU, 유럽은행감독위원회, 미국의 연방준비위원회 등은 보상체계에 대한 규제 방안을 마련했는데, 그 핵심은 보상체계가 금융기관 임직원들로 하여금 과도한 리스크를 추구하게 해서는 안 된다는 것이었다. 이에서 보듯 2008년 글로벌 위기를 겪으면서 여러 선진국들의 금융감독기구나 금융 관련

국제기구 들은 성과주의가 금융기관들의 리스크 수용을 증가시켜 위기 경향을 강화시킨다는 점을 인정하고 있다. 이에 따라 이들 기구들은 리스크 수용을 줄이기 위해 성과급 지급에 통제를 가하는 규제를 만들고 있는 것이다. 어쨌든 대체적으로 보아 2008년 위기 이후 금융권의 성과주의 요소를 축소하자는 글로벌 추세가 형성되고 있다는 점은 부인할 수 없는 사실인데, 우리 정부의 성과주의 확대 정책은 그러한 글로벌한 추세에 어긋나는 것이다.

둘째, 위의 것과 연결된 것으로, 금융권 성과주의는 금융위기 경향을 강화시킨다는 점이다. 성과주의는 금융기관들로 하여금 리스크를 무릅쓴 자산 확대 전략을 펴게 하며, 그 직원들에 대해서도 리스크를 무시한 상품 판매에 나서지 않을 수 없게 한다. 그런데 2008년 글로벌 금융위기는 전형적으로 성과주의에 따른 리스크 수용 증대가 위기로 이어질 수 있음을 보여주는 사건이었다. 상품 판매 실적에 따라서만 평가와 보상이 이뤄지는 시스템에서는 직원들이 리스크와 고객 의향을 무시하고 오로지 실적에만 매달리는 행태를 보일 수밖에 없게 된다. 성과에 바탕을 둔 보상시스템이 어떤 결과를 가져올지에 대해서는 유명한 마이클 밀켄(Michael Milken) 사건을 참조할 수 있다. 1980년대 후반에 정크본드(부도 위험이 높은 채권)의 왕(Junk Bond King) 마이클 밀켄은 드렉셀이라는 투자은행에서 우리 돈으로 환산하여 1조원이 넘는 급여를 받았다. 이 급여는 정크본드 판매에서 얻은 이윤의 35%를 성과수수료로 받은 것에서 나왔다. 밀켄은 성과를 내기 위해 수단과 방법을 가리지 않고 정크본드를 판매했으며, 그러한 판매가 고객에게 가져올 결과 따위는 안중에도 두지 않았다. 그러다 정크본드 시장에 문제가 생기자 이는 결국 밀켄의 구속과 드렉셀의 몰락으로 이어지지 않을 수 없었다.

셋째, 성과주의는 불완전판매를 강화할 수 있다. 불완전 판매의 증가는 이중으로 금융기관들에게 피해를 준다. 먼저 불완전 판매에 따라 금융기관들은 고객들에게 돈을 물어줘야 한다. 예를 들어 2000년 이후 영국 은행들은 불완전 판매 등에 따른 벌금과 보상으로 총 385억 파운드(약 68조원)를 지출했다. 또한 불완전 판매는 금융기관들에 대한 고객들의 신뢰를 떨어뜨린다. 그런데 금융기관들의 가장 큰 자산은 고객들의 신뢰이다.

넷째, 금융업무의 특성에서 발생하는 공정하고 객관적인 성과 평가의 기술적인 어려움은 금융권 성과주의의 근본적인 문제점이다. 성과주의를 도입하기 위한 가장 중요한 전제는 객관적이고 공정한 성과 측정이 가능해야 한다는 것이지만 대부분의 금융 조직에서 개인별 직무수행 정도를 계량화한다는 것은 어려운 일이다. 이러저런 이유로 성과 평가의 공정성이 의심받게 되면 성과관리 시스템은 유지되기 어렵다.

5. 시사점

정부가 추진하는 성과주의 확산 정책은 글로벌 추세를 거스르는 것이다. 세계 여러 나라들이 2008년 이후에 금융권 성과주의 규제 강화에 나선 이유는 성과주의가 자산 거품을 만들어낼 가능성을 높이고, 그것이 언젠가는 붕괴하여 금융시스템 위기로 이어지는 것을 우려하기 때문이다. 그런데 우리는 이와 반대로 자산 거품을 확대하는 정책을 펴고 있는 셈이다. 그렇지 않아도 가계부채 문제의 심각성이 얘기되고 있는 상황에서 정부가 성과주의 확산 정책을 밀어붙일수록 우리나라의 부채문제는 더 심각해질 것이며 또 그만큼 금융 위기 가능성도 높아질 것이다.

우리나라 금융권에서는 1997년 외환위기 이후 성과주의가 꾸준히 확대되어 왔다. 그리하여 이제는 성과주의의 폐해를 걱정해야 할 단계에 이르렀다. 그러나 다른 한편 정부와 자본의 성과연봉제 확산 정책은 부분적으로밖에 성공을 거두지 못했다는 점도 인정해야 한다. 그 이유는 노동조합이 산별 노조로 단결하여 성과연봉제의 도입에 적절하고 강력하게 대응했기 때문이다. 현재 정부가 추진하고 있는 성과연봉제 또한 그 운명이 노동조합의 대응에 달려 있다. 노조가 잘 대응한다면 시대의 흐름을 거스르는 성과주의 확산 정책을 틀림없이 돌려세울 수 있을 것이다.

복수노조의 한계를 뛰어넘어 성과연봉제를 저지하자!

한국중부발전노동조합
위원장 이희복

산별노조인 발전산업노동조합과 기업별 노조인 중부발전노동조합의 태동

2001년 4월 1일 한국수력원자력 외에 한국중부발전 등 5개의 화력 발전회사는 「전력산업 구조개편에 관한 법률」에 따라 한국 전력으로부터 분사되었다. 5개 화력발전사로 조직된 한국발전산업노동조합은 전력산업구조개편 저지를 위한 목적으로 2002년 2월 25일부터 4월 3일까지 38일 동안 장기간의 파업을 진행하였고, 이 파업은 당시 철도 및 가스분야의 파업과 함께 큰 사회적 파장을 일으켰다.

2011년 7월 1일 우리나라에 복수노조가 허용되었으며, 같은 해 7월 23일 기업별 노동조합인 한국중부발전노동조합의 설립총회를 시작으로 민주노총 소속인 한국발전산업노동조합으로부터 분리과정을 밟았다(2011.7.25. 신고필증 교부).

출범 이후 한국중부발전노동조합은 한 동안 조합원수가 1천 2백여 명을 넘겨 근로자 과반의 지위를 차지하는 대표 노동조합이었다. 하지만 2012년 6월 발전노조가 통상임금과 관련하여 소송을 제기한 이후, 소송 진행 과정 중 한국중부발전노동조합원들의 이탈이 가중되어 조합원수가 지속적으로 감소하는 결과를 낳았으며, 조합원수는 7백명대로 줄어들게 되었다. 결국 한국중부발전에는 과반수 노동조합이 자취를 감추게 되었다.

정부의 공공기관 방만경영 축소 정책 및 임금피크제 도입에 따른 대응과정

2014년 8월 제2대 한국중부발전노동조합 각급 임원선거가 내부의 파행으로 10월까지 이어졌다. 그 시기 회사는 정부의 「방만경영 정상화」 정책 추진의지에 따라 자녀 학자금 등에 대한 축소를 진행하였다. 회사의 복지 축소와 통상임금소송의 소

용돌이 속에서, 한국중부발전노동조합원 중 다수가 보다 더 강경한 저항의지를 보이는 민주노총 소속의 발전노조로 이탈하였고, 그 와중에 2014년 10월 15일 이희복 위원장의 재선으로 제2대 한국중부발전노동조합이 출범하게 되었다.

이후에 기업별 노동조합인 한국중부발전노동조합은 2015년 8월 21일 전 조합원이 참여하는 상급단체 가입 투표 총회를 열었고, 결국 89.2%의 찬성률로 한국노총 공공산업노동 조합연맹에 가입하게 되었다.

2015년 8월 회사는 근로기준법 94조 1항의 단서에 따라 “근로자의 과반(간부 포함)을 차지하는 노동조합이 없다.”는 법률적인 판단 속에 정부가 추진하는 임금피크제의 관련규정 제정을 위한 ‘찬반 개별 동의서’를 징구하기로 결정했다. 그리고 8월 18일부터 8월 24.의 기간 중에 동의서 징구를 추진하고, 대상인원 2,317명중 1,392명(60.1%)의 찬성과 590명(25.5%)의 반대, 그리고 기권 335명(14.4%)이라는 결과를 얻어 어렵사리 통과시켰다.

2015년 7월 27일 한국중부발전노동조합과 한국발전산업노동조합 중부본부는 어려움 속에 임금피크제 저지를 위한 공동투표를 진행하기로 합의하고, 투표 진행 결과 투표인원 1,406명(63.6%)중 도입찬성 183명(13.2%), 반대 1,214명(86.3%)의 결과를 얻어 내었다. 하지만 2014년도 창구단일화 과정 시 발전노조가 참여하지 않았고, 이때 양 노조는 자율적 단일화를 이끌어내지 못하여 근로자 과반의 지위를 만들어 내지 못하는 결과로 연결되었다.

당시 회사는 법률적 판단을 근거로 개별동의서를 징구하여 취업규칙을 변경하여도 문제가 없음을 주장하며 취업규칙 변경을 진행하였고, 노동조합은 법률자문을 통해 무효소송을 진행하려 하였다. 하지만 승소의 확률이 높지 않다는 자문결과를 받고 이후로 현재까지 소송 추진을 진행하지 못하였다.

복수노조의 한계를 뛰어 넘어 성과연봉제를 저지하자!

한국중부발전노동조합 제2대 집행부 출범 이후 겪어온 일련의 과정 속에서 겪은 시행착오를 예방하고, 근로자 과반을 차지하지 못하는 노동조합의 한계를 극복하기 위해 양대 노동조합(중부노조, 발전노조)은 창구단일화를 통해 연합을 하기로 합의했다(2016.1.5.).

그 성과로 창구단일화 과정 중에 중부연합노동조합으로 자율적 단일화를 하는 결과도 도출하였다. 이때 회사는 홈페이지 팝업창을 통해 「과반수 노동조합에 대한 공고 (2016.1.27 ~ 2.1)」를 게시함으로써 중부연합노동조합이 과반수를 차지하는 노동조합임을 한국중부발전 전 직원들에게 공지하였다.

현재 정부의 「제2차 공공기관 정상화」 추진 정책에 따라 회사는 성과연봉제를 도입하려는 상황인데, 이에 중부연합노조는 성과연봉제·저성과자 퇴출제 등의 노동계약 저지에 ‘합법적인 틀’ 속에서 맞서기 위한 준비를 하고 있다.

한편 회사는 적법한 과정을 거쳐 창구단일화와 자율적 단일화 과정을 통해 과반 지위를 확보한 ‘중부연합노조’가 있음에도 불구하고, 과반 노동조합이 없다고 하며 또 다시 ‘성과연봉제 찬반 개별동의서 징구’를 통해 성과연봉제 도입을 진행하겠다고 한다.

공식적인 절차 진행을 통해 과반수 노동조합의 지위를 획득했음을 회사로부터 “인정 받았다!”는 노동조합의 입장과, 고용노동부에 공식 필증을 받지 못한 노동조합이므로 근로자 과반수의 지위를 가질 수 없으므로 성과연봉제 도입을 위한 ‘개별동의서 징구’를 추진할 수밖에 없다는 회사의 추진 의지가 충돌할 수밖에 없는 상황인 것이다. 이러한 충돌과 갈등 양상은 투쟁으로 극복할 것이다

공공연구 분석

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인 II

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 II

한국노동사회연구소
부소장 홍주환

* 본 원고는 The OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2015년 개정판)를 번역·축약한 글이다. 번역문은 총 세 차례에 걸쳐서 소개될 계획이며, 이 글은 그 중 두 번째 번역문이다.

주해: 국가소유권의 근거

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

소유권을 행사하는 정부가 속한 사회의 일반 공중은 공기업의 궁극적인 소유주이다. 이것은 공기업에 대한 소유권을 행사하는 사람들은, 공중에 대해 주주들에 대한 이사회 수탁자로서의 의무와 다르지 않은 의무를 진다는 것과, 공익의 피신탁인으로서 행위해야 한다는 것을 의미한다. 국가가 그 권력을 공중의 최선의 이익에 따라 행사한다는 것을 공중이 확신하게 하려면 높은 수준의 투명성 및 책무성이 요구된다.

OECD 소속 국가들에서 공기업 소유권을 확립하거나 유지해야하는 근거는 일반적으로 다음과 같은 사항들을 포함한다. (1)국가소유권이 민간사업자에 대한 위탁계약보다 훨씬 더 효율적이고 신뢰할 수 있는 공공재 및 공공서비스의 공급. (2)시장 규제가 불가능하거나 비효율적인 자연독점 사업의 운영. (3)국가소유권 하에 있는 특정영역을 유지하거나 또는 그 중요성을 상실한 기업을 제외시키는 것과 같은, 국익을 고려한 폭넓은 경제적 및 전략적 목표의 지원.

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

공기업에 부여된 역할 및 공기업 소유권의 근거는 그 관할권에 따라 근본적으로 달라진다. 그러나 각국 정부들은 해당 기업이 효율적인 자원 할당을 통해서 궁극적인 소유주인

공중에게 부가가치를 제공할 방법을 고안하고 조율하기 위한 건전한 관행을 수립할 것이 요구된다. 공기업을 설립하거나 유지하기 위한 결정에 관한 정보를 확보하기 위해서 각국 정부들은 여타의 소유권이나 과세 방식을 통해 공중에 이익이 되는 더 효율적인 자원 할당 방식이 있는지를 검토하여야 한다.

공기업을 공공서비스를 제공하기로 한 경우에는 효율성에 대한 다양한 고려가 요구된다. 효율적이고 투명한 방식으로 서비스가 전달되고, 또 동일한 재정적 자원에 대한 여타의 대안적 활용이 더 나은 서비스를 제공하기 어려운 경우에 최상의 서비스가 공중에게 제공될 수 있다. 그러한 고려들을 함으로써 정책결정자들은 공공정책 목적에 부합하는 전달방식으로 공기업을 활용하는 선택을 하여야 한다. 공기업을 경쟁적인 경제활동에 착수하는 경우에 공기업은 장기적인 가치를 극대화하고 정부 재정의 적절한 자금 흐름을 창출함으로써 공중에게 최선의 서비스를 제공할 수 있다.

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.

국가소유권의 근거가 복수이고 서로 모순되는 경우 소유권 기능이 매우 소극적으로 행사되거나 또는 반대로 기업 및 그 지배구조 기관들의 관할이어야 할 사안들이나 의사결정에 대한 국가의 과도한 개입을 초래할 수 있다. 국가가 스스로 소유주로서의 지위를 확실하게 하려면 분명하고 명확한 소유권 정책을 개발함으로써 국가소유권의 근거를 명확하게 하고, 그 우선순위를 정해야 한다. 이것은 공기업, 시장 및 일반 공중에게 예측가능성과 함께 소유주로서 국가의 전반적인 목적에 대한 분명한 이해를 제공하게 될 것이다.

소유권 정책은 공기업 소유권의 전반적인 근거를 보여주는 명료한, 그리고 높은 수준의 정책 문서의 형태로 제공되는 것이 이상적이다. 가치창출, 공공서비스의 제공과 같은 소유권 정책 목표, 또는 국가소유권 하에 있는 특정 산업의 유지와 같은 전략적 목표가 포함되는 것이 바람직하다. 국가소유권의 근거를 결정하는 것이 국가의 역할이지만, 그게 무엇이든지 일반 공중, 그리고 소유권을 행사하거나 국가소유권 정책의 이행에 관계하고 있는 모든 정부 기관과의 의견교환이 분명하게 이루어져야 한다.

더불어 소유권 정책은 소유권이 국가 행정 내에서 행사되는 방법에 대한 더욱 상세한 정보를 포함하고 있어야 하는데, 여기에는 소유권 기관의 권한과 주요 기능 그리고 소유권을 행사하는 모든 정부 기관들의 역할과 책임이 포함된다. 또한 공기업에 적용되는 정책, 법 및 규제 주된 요소들과 국가에 의한 소유권 행사에 관한 정보를 포함한 부가적인 지침들에 관한 사항

들에 대한 참고사항들을 종합적으로 포괄하여야만 한다. 필요한 경우 국가는 공기업의 민영화와 관련된 정책 및 계획에 관한 정보도 제공하여야 한다. 특별대우를 방지함으로써 성과를 극대화하기 위해서는 높은 수준의 투명성이 중요하다.

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

국가소유권 정책을 개발하고 개선하는 데에 있어서 각국 정부는 공적 자문을 적절하게 활용하여야 한다. 공적 자문의 방법 및 범위는 나라마다 다르지만, 그것에는 일반 공중 및 그들 대표의 의견 개진을 공지하여 권고하는 것이 포함되어야 한다. 또한 그것은 투자자 및 시장 서비스 제공자들을 포함한 민간부문 대표들 그리고 노동조합 대표들과의 광범위한 자문을 포함하여야 한다. 공적 자문의 효과적인 초기 활용은 시장 참가자들 및 핵심 이해관계자들의 소유권 정책 수용을 용이하게 하는 수단이 될 수 있다. 소유권정책의 개발에는 예를 들어 관련 입법 및 의회 위원회, 국가 감사 기관, 관련 부처 및 규제기관 등과 같은 모든 관련 정부 기관들과의 자문도 포함될 수 있다.

소유권 정책은 일반 공중의 접근이 가능하여야 하며, 관련 부처·기관·공기업 이사회 및 경영진 및 입법부 등에 폭넓게 회람되어야 한다. 통상적인 입법적 승인과 같이 책무성을 높이기 위한 적절한 장치들을 거침으로써 정치적 수용이 더욱 확실해질 수 있다.

국가는 소유권 정책에서의 일관성 유지에 노력하여야 하며 또한 국가 소유권의 전반적인 근거를 너무 자주 수정하지 않도록 하여야 한다. 그러나 그 근거와 목표들은 장기적으로 변화할 수 있으며, 그 경우 소유권 정책은 그에 맞추어 개선되어야 한다. 각국별 상황에 따라 이를 위한 최선의 방법은 공기업 소유권에 대한 심사를 국가 예산 과정, 중기적 재정 계획의 일부로 포함시키거나 또는 선거 주기에 따라 실시하는 것이다.

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

각각의 기업들을 소유하는 근거(혹은 일반적으로 그러한 것처럼 일군의 기업들을 소유하는 근거)는 다양할 수 있다. 예를 들어 어떤 경우 특정한 기업 집단들이 중요한 공공 정책 기능을 수행하기 때문에 국가에 의해 소유될 수 있지만, 주로 경제 활동을 하는 다른 기업 집단들은 전략적 이유로 또는 자연 독점적 성격을 지닌 산업부문에서 운영되기 때문에 국가 소유로 남아있을 수 있다. 자연 독점 산업은 단일 기업에 의해서 운영되는 것이 생산에 더욱 효과적이

다. 그러한 경우 국가는 사적 소유의 독점 기업을 규제하는 것보다 직접 기업을 소유하는 것을 더욱 비용 효율적인 것으로 간주할 수 있다. 그것들을 국가 소유권 하에 두는 것과 관련하여 각각의 정책적 근거를 명확하게 하기 위해서는 공기업들을 별도의 범주들로 분류하여 각각 그 근거를 규정하는 것이 유용할 수 있다. 공기업의 지배구조와 관련되어 있는 일련의 기관들의 모든 부분들은 정부가 이 가이드라인을 수용하는지 여부를 알고 있어야 한다.

공기업들은 사회정책 및 공공정책 목적에 대한 특별한 책임과 의무를 수행하도록 기대된다. 몇몇 나라들에서 그것은 공기업이 상품 및 서비스를 어떤 가격에 판매해야 하는지에 대한 규제를 포함하기도 한다. 이러한 특별한 책임과 의무는 법과 규제에 의해 명확하게 이행되어야 한다. 또한 그것들은 기업 규칙에 명시되어야 한다. 시장 및 일반 공중은 이러한 의무들의 성격 및 범위와 관련하여, 또 공기업의 자원 및 경제적 성과에 대한 전반적인 영향과 관련하여 명확한 정보를 제공받아야 한다.

나라들마다 공기업의 특수한 의무를 공지하도록 되어 있는 기관들이 다르다. 어떤 경우 오직 정부만이 그런 권한을 갖는다. 다른 경우 의회가 법률적 과정을 통해 그러한 의무를 확정할 수 있다. 후자의 경우 입법부와 공기업 소유권에 책임이 있는 국가 기관 사이에 적절한 자문 장치 마련되어 있어서 적절한 조정을 수립하고 소유권 기관의 자율성 침해를 회피하는 것이 중요하다.

주해 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.

소유주 기능을 수행하기 위해서 정부는 민간부문 및 공공부문의 지배구조 기준, 특히 공기업에도 적용 가능한 「OECD 기업지배구조 원칙」을 참조하여야 한다. 더불어 공기업 지배구조에는 특별한 측면이 있으며, 그것은 공기업 이사회, 경영진 및 국가 소유권 기관이 각각의 역할을 효과적으로 수행하는 데 있어서 지침을 제공하기 위해 특별히 주목할 만한 또는 상세하게 문서화 되어야 할 것들이다.

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

공기업은 다른 기업들과는 다른 법적 형태를 띠 수 있다. 이것은 공기업의 특별한 목표 또는 사회적 고려와 함께 특정 이해관계자들에 대해 특별한 보호를 제공하고 있는 것을 반영한다. 이것은 보수가 규제 법률 또는 기구에 의해 고정될 수 있고 또 공무원에게 제공되는 것과 동일하게 특별한 연금권 및 고용보장의 혜택을 받는 종업원들과 특히 관련되어 있다. 어떤 경우 공기업은 그것의 특별한 법률적 지위로 인해 파산 및 부도로부터 상당한 정도로 보호받는다.

이 경우, 가이드라인의 몇몇 부분들이 종종 적절하게 이행되지 않았다. 예를 들어 공기업은 다음과 같은 측면에서 민간부문의 유한회사와 다르다. (1)이사회, 경영진 및 행정부처 각각의 권한 및 권력, (2)이사의 구성 및 구조, (3)이해당사자, 특히 종업원들에게 자문 또는 의사결정권을 부여하는 정도, (4)정보공개의 요건, (5)파산 및 부도 절차가 적용되는 정도. 공기업의 법률적 형태는 관련 공기업의 활동을 엄격히 정의하고 있으며 이것은 공기업이 그 활동을 새로운 부문이나 해외로 다각화 또는 확장하는 것을 금지한다. 그러한 제한들은 공공기금의 오용을 방지하고 과도한 기업성장 전략을 금하고 또는 민감한 기술의 유출을 방지하기 위한 것이다. 그러한 법률적 제한이 공기업의 의무를 수행함에 있어서 이사의 필수적인 자율성을 방해하지 않도록 주의를 기울여야 한다.

공기업의 법률적 형태를 표준화하는 경우, 각국 정부는 가능한 한 민간 소유 기업에 동일하게 적용되는 기업법에 기초하여야 하고, 공기업에 부과된 공공정책 목표를 달성하기 위해 절대적으로 필요한 경우가 아니라면 별도의 법적 형태를 구축하는 것 또는 공기업에 우월한 지위 또는 특별한 보호를 부여하는 것을 회피하여야 한다. 공기업의 법률적 형태를 표준화하는 것은 벤치마킹을 통해 투명성을 제고하고 감시를 수월하게 한다. 표준화는 특히 경제활동에 관련되어 있는 공기업들을 대상으로 하여야 한다. 그것은 민간 소유주들에게 그리고 소유주인 국가에 적용가능한 수단 및 장치를 마련하는데 초점이 맞추어져야 한다. 따라서 표준화는 기업 지배 기구의 역할과 권한, 그리고 투명성 및 정보공개 의무에 주목하여야 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.

국가의 적극적이고 정통한 소유권을 위한 주된 방법은 명확하고 일관적인 소유권 정책, 공기업의 광범위한 권한 및 목표의 개발, 체계적인 이사회 추천 과정, 그리고 확립된 소유권의 효과적인 행사이다. 국가의 공기업에 대한 광범위한 권한위임 및 공기업 목표는 그 임무의 근본적인 변화가 발생하는 경우에만 수정되어야 한다. 공기업의 목표를 검토하고 그에 따라 수정하는 것이 종종 필요할 수도 있지만, 국가는 그것을 너무 자주 수정하지 않아야 하고 관련 절차가 투명하게 확보되도록 하여야 한다.

이것은 정부가 적극적인 소유주로 행위하지 않아야 한다는 것을 의미하지 않는다. 그것은 공기업 및 그 이사회를 지휘하는 소유권 기관의 권한이 전략적 문제와 공공정책 목표에 한정되어야 한다는 것을 의미한다. 국가는 공기업의 채용 결정을 지시하는 것과 같이 공기업 운영상의 의사결정에 개입하지 않아야 한다. 국가는 정보를 공개하고 의사결정의 어떤 영역 및 방식에서 소유권 기관이 지시 권한을 갖는지를 명시하여야 한다.

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

이사를 추천하고 선출함에 있어서 소유권 기관은 공기업 이사회가 전문적이고 독자적인 방식으로 그 책임을 수행할 필요가 있다는 점에 주목해야 한다. 의무를 수행함에 있어서 각각의 이사들은 별도 후원기관들의 대표로서 행위하지 않는 것이 중요하다. 독립성은 모든 이사들이 모든 이해관계자들에 대해 한편으로 치우치지 않으면서 자신의 의무를 수행할 때 확보될 수 있다.

국가가 소유주를 통제하는 경우 국가는 다른 이해관계자의 동의 없이 이사를 추천하고 선출하는 특별한 위치에 있는 것이다. 이러한 합법적 권리는 이사회 이사들의 신원을 확인하고 이사를 추천하고 또 선출하는 데에 있어서 고도의 책임을 지고 있는 것에서 기인한다. 그리고 이 과정에서 가능한 이익 갈등을 최소화하기 위해서 소유권 기관은 행정부로부터 너무 많은 수의 이사를 선출하지 않도록 하여야 한다. 이것은 특히 경제활동에 관계되어 있는 공기업과 관련하여 중요한데, 이 경우 이사회 구성원을 소유권 기관의 대표로 또는 다른 국가 공무원으로 하는 것에 제한을 두는 것은 전문성을 제고하고 공기업의 경영에 대한 정부의 과도한 개입을 방지할 수 있고 또 공기업 이사회의 결정에 대한 국가의 책임에 제한을 둘 수 있기 때문이다.

소유권 기관의 종업원 또는 여타 행정기구의 전문가들은 모든 이사회 구성원들과 동등한 수준의 역량을 갖춘 경우에만 그리고 소유권 기관의 역할을 넘어서는 정치적 영향력을 행사하기 위한 통로로 행위하지 않는 경우에만 이사로 선출되어야 한다. 그들은 다른 이사회 구성원들과 동일한 의무와 책임을 져야 하며 공기업 및 그 모든 이해관계자들의 이익에 부합하여 행위하여야 한다. 자격제한 조건 및 이익갈등 상황은 주의 깊게 평가되어야 하고 그것을 처리하고 해결하는 방법에 관한 지침이 제공되어야 한다. 관련 전문가들은 이익갈등에 과도하게 개입되어 있지 않아야 한다. 특히 이것은 그들이 동일한 공기업과 관련된 규제 결정에 개입하거나 기업의 이익에 맞게 행동하지 못하게 할 수 있는 특정한 의무나 구속에 갇히지 않아야 한다는 것을 의미한다. 더 일반적으로는 이사회 이사와 관련된 모든 가능한 이익 갈등은 이사회에 보고되어야 하고 이사회는 그것이 처리되는 방법에 대한 정보와 함께 그것을 보고하여야 한다.

국가 관료가 공기업 이사회에 있을 경우에는 개개인의 의무와 국가의 의무를 명확하게 하는 것이 중요하다. 관련 국가 관료는 공기업에 대해 그가 보유하고 있는 개인 소유권을 공개하여야 하고 적절한 내부 거래 규제 지침을 따라야 한다. 공기업 이사회 구성원으로 봉사하는 소유권 기관의 구성원과 여타 국가 관료에 관한 지침 또는 윤리 규정은 소유권 기관에 의해 마련될 수도 있다. 그러한 지침이나 윤리 규정은 이사회 구성원으로부터 국가로 전달되는 정보가 어떻게 다루어져야 하는지를 포함하여야 한다. 폭넓은 정책 목표에 관한 지침은 소유권 기관을 거쳐야하고 이사회 참여를 통해 직접 부과되는 대신 기업의 목표로서 공표되어야 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.

소유권 기능이 국가 행정 내에서 재무 또는 경제 관련 부처와 같은 핵심 부처에 속하는지 또는 별도의 행정 기구에 속하는지, 아니면 특수 영역의 부처에 속하는지가 명확하게 구분되는 것이 중요하다.

소유권 기능을 분명하게 할당하기 위해서 소유권 기능이 독립기관이거나 또는 단일 부처의 권한 하에 있는 하나의 기관에 집중될 수 있다. 이러한 방법은 소유권 정책 및 그 방향을 명확하게 할 수 있고 그것의 일관적인 이행을 확보하는데 도움이 된다. 소유권 기능의 집중은 또한 재정보고나 이사추천과 같은 핵심 문제에 대한 전문가 풀을 조직함으로써 관련된 역량을 강화하고 결합할 수 있게 한다. 끝으로, 집중화는 시장 규제와 산업 정책과 같이 국가에 의해 수행되는 잠재적으로 갈등적인 활동과 소유권 기능의 행사를 분명하게 구분하기 위한 효과적인 방법이다.

소유권 기관은 그 의무를 효과적으로 수행하기 위한 적절한 역량과 능력을 갖추어야 하며 국가의 소유권을 행사하는 기업에 적용되는 것과 동일한 공식적 규제 및 절차의 지원을 받아야 한다.

소유권 기능이 집중화되지 않는 경우의 최소한 요건은 관련된 여러 행정 부서들 사이의 강력한 조정 기구를 확립하는 것이다. 이것은 각각의 공기업이 명확한 위임권한을 가지고 전략적 지침 또는 보고 요건에 관한 일관적인 메시지를 받을 수 있도록 한다. 조정 기구는 여러 부처들에 산재하고 있는 여러 소유권 부서들이 수행하는 활동 및 정책을 조화시키고 조정할 것이며 공기업 소유권에 관한 결정이 정부 전체의 차원에서 이루어질 수 있도록 할 것이다. 조정 기구는 또한 전반적인 소유권 정책을 확립하고 특별한 지침을 개발하며 여러 부처들 사이의

관행들을 통합하는 임무를 맡아야 한다. 조정 기구의 설립은 일부 핵심 기능의 집중을 수월하게 할 것이며, 이는 전문가를 활용하고 개별 분야의 부처로부터 독자성을 확보하기 위해서 필요한 일이다. 예를 들어 조정 기구가 이사 추천 기능을 담당하는 것이 유용할 것이다.

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

소유권 기관과 여타 정부 기구들 사이의 관계는 명확하게 규정되어야 한다. 다수의 국가 기구, 부처 또는 행정부는 동일한 공기업에 대하여 서로 다른 역할을 부여하고 있을 수 있다. 국가가 공기업의 소유권을 관리하는 방식에 대한 공중의 신뢰를 증대시키기 위해서는 이들 서로 다른 역할이 분명하게 규정되고 일반 공중에게 충분히 설명되는 것이 중요하다. 예를 들어 소유권 기관은 공기업 감사를 책임지는 국가 최고 감사 기관과 협력과 지속적인 대화를 유지해야만 한다. 그것은 국가 감사 기관의 업무를 지원하고 감사 결과에 대한 적절한 조치를 취해야 한다.

소유권 기관은 국가 소유권을 담당하는 방식에 대해 명확한 책무를 지녀야 한다. 그 책무는 직간접적으로 입법부와 같이 이반 공중의 이익을 대표하는 기구에 대한 것이어야 한다. 입법부에 대한 책무는 공기업 자체의 책무와 마찬가지로 명확하게 규정되어야 하고, 이것은 중간의 보고 체계를 이유로 희석되어서는 안 된다.

책무성은 소유권 행사가 예산 정책에 관한 입법부의 전권에 개입하지 않는 것을 확인하는 것 이상으로 나아가야 한다. 소유권 기관은 국가 소유권을 행사함과 이와 관련된 국가의 목표를 성취함에 있어서의 성과에 대해 보고해야 한다. 소유권기관은 공중 및 그 대표자들에게 어떻게 공기업이 그들의 소유주의 이익에 부합하게 관리되고 있는지에 관한 수량적이고 신뢰할만한 정보를 제공하여야 한다. 입법부 청문회의 경우 기밀에 관한 사항은 비밀 또는 비공개 회의와 같은 특별한 절차를 통해서 다루어져야 한다. 일반적으로 필요한 절차로 간주되지만, 이 회합의 형식, 빈도 및 내용은 법률 및 여타 의회의 전통 및 역할에 따라 달라질 수 있다.

책무성 요건은 그 책임을 완수함에 있어서 소유권 기관의 자율성을 부당하게 침해하지 않아야 한다. 예를 들어 소유권 기관이 입법부의 사후 승인을 얻어야 하는 경우는 전반적인 소유권 정책의 중요한 변화, 국가 부문 규모의 중요한 변화 그리고 중요한 거래(투자 또는 투자회수) 등에 제한적으로 관련되어 있어야 한다. 더 일반적으로는, 소유권 기관은, 필요한 경우, 그 조직의 구성 방식과 운영 절차와 과정에 관한 의사결정 방식에 있어서 책임 부처에 대해 일정한 정도의 유연성을 확보하여야 한다. 소유권 기관은 예를 들어 기간제 계약이나 민간부문으로부터의 파견 등과 같은 방식으로 필요한 전문 인력을 채용, 보상, 유지함에 있어서 유연성을 허

용할 정도로 일정한 수준의 예산상의 자율성을 갖출 수 있어야 한다.

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

부적절한 정치적 개입이나 소극적인 국가소유권으로 인해 부정적 성과를 낳게 될 감시의 결여를 회피하기 위해서는 소유권 기관이 효과적인 소유권 행사에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 소유주로서의 국가는 기업에 상당한 영향력을 미치는 위치에 있는 경우 주요한 주주로서 행위해야 하고 소주주의 지위에 있는 경우에는 정통하고 적극적인 주주여야 한다. 국가는 자신의 소유권을 보호하고 그 가치를 최적화하기 위해서 자신의 권리를 행사할 필요가 있다.

기본적인 주주의 권리들 중에는 다음과 같은 것들이 있다. (1)주주회의에 참여하여 투표하는 것, (2)적시에 그리고 정기적으로 기업에 관한 적절하고 충분한 정보를 확보하는 것, (3)이사회 이사를 선출하고 해임하는 것, (4)예외적인 거래를 승인하는 것, (5)배당금 분배와 기업 해산에 대한 투표를 하는 것. 소유권 기관은 이러한 권리를 충분히 그리고 신중하게 행사하여야 하는데, 이것은 공기업에 대해 그 일상적인 경영에 대해 침해함이 없이 필요한 영향력을 행사할 수 있게 할 것이다. 공기업 지배구조 및 감시의 효과성 및 신뢰도는, 상당한 정도로, 주주권을 정통하게 활용하고 공기업에서의 소유권 기능을 효과적으로 행사할 수 있는 소유권 기관의 능력에 좌우된다.

소유권 기관은 고유한 역량을 갖추고 있어야 하며 수탁자의 책임을 수행함에 있어서 경험이 풍부하고 법적, 재정적, 경제적 및 경영상 능력을 갖춘 전문가를 보유해야 한다. 그러한 전문가들은 또한 공기업과 관련된 공무원으로서의 자신의 역할과 책임을 분명히 이해하고 있어야 한다. 아울러, 소유권 기관은 감독 하에 있는 공기업의 공공서비스의 제공과 관련하여 요구되는 특별한 의무에 대해 충분한 지식을 갖추어야 한다. 또한 소유권 기관은 더 좋은 방법으로 국가의 소유권을 행사할 수 있기 위해 외부의 조언을 구하거나 소유권 기능의 일부를 외부에 위탁할 수 있어야 한다. 예를 들어 소유권 기관은 전문가들을 활용하여 평가를 수행하고 적극적인 감시 활동을 하거나, 필요하고 적절한 것으로 판단되는 경우 자신을 대신하여 대리투표하게 할 수 있다. 이와 관련하여 단기간의 계약과 파견이 유용할 수 있다.

그 핵심 책무는 다음과 같다.

① 주주총회에 참석하여 효과적으로 투표권을 행사하는 것.

소유주로서 국가는 투표권을 행사함으로써 자신의 수탁자로서의 의무를 완수하여야 하며, 그러지

못한 경우 최소한 그 사유에 대한 설명을 하여야 한다. 국가는 공기업 주주총회에 앞서 제시되는 안건에 대해 단순히 반응하는 위치에 있지 않아야 한다. 주주총회에 대한 국가의 대표권에 관한 적절한 절차를 마련하는 것이 중요하다. 이것은 소유권 기관이 국가의 주식지분을 대표한다는 것을 명확하게 확인함으로써 확보될 수 있다.

국가 주주회의의 승인을 위해 제출된 사안들에 대해 자신의 견해를 표명할 수 있기 위해서는, 이들 사안에 대해 정통한 견해를 제출하고 주주총회를 거쳐 그것을 공기업 이사회에 발언할 수 있도록 소유권 기관이 조직화되는 것이 필요하다.

② 지분 전체 또는 과반수 소유 공기업에 대해 체계적이고 성과중심적이며 투명한 이사회 지명 과정을 확립하는 것, 모든 공기업 이사회에 적극적으로 참여하는 것, 이사회가 다양하게 구성되도록 하는 것.

소유권 기관은 공기업이 그 책임을 완수하는 데 요구되는 역량들이 적절히 혼합된, 효율적이고 제대로 기능하는 전문적인 이사회를 갖추도록 해야 한다. 이것은 체계적인 추천 과정을 확립하고 그 과정에서 적극적인 역할을 수행하는 것을 수반할 것이다. 이것은 국가의 이사 추천 과정 참여를 조직하는 유일한 책임이 소유권 기관에 부여될 경우 수월하게 될 것이다.

공기업 이사의 추천은 투명하고 명확하게 구조화되어 있으며 필요한 숙련, 역량 및 경험의 다양성에 대한 평가에 근거하여야 한다. 역량 및 경험 요건은 현직 이사들의 평가를 거쳐서 도출되어야 하고 기업의 장기적인 전략과 관련된 필요에 부응하여야 한다. 이 평가는 법률이나 상호 합의에 의해 요구되는 경우 종업원 대표 이사가 수행하는 역할을 고려하여야 한다. 그러한 분명한 능력 요건과 평가에 근거한 이사 추천은 더욱 전문적이고 책임감 있으며 사업지향적인 이사회 구성으로 이어질 것이다.

공기업 이사회는 승인된 이사의 프로필, 능력 요건 및 이사 평가에 관하여 소유권 기관에 대해 권고할 수 있어야 한다. 추천위원회를 설치하는 것이 유용할 수 있는데, 그것은 훌륭한 후보를 찾고 추천 과정을 구조화하는 데 도움이 될 것이다. 몇몇 나라들에서는 공기업 이사회에 추천과정을 감독할 특별위원회나 공개위원회를 설치하는 것이 모범적 관행으로 간주된다. 그러한 위원회 또는 공개위원회가 권고 권한만을 보유하고 있을지라도 그것은 공기업 이사회에 독립성과 전문성을 증대하는 데 있어서 강력한 영향력을 갖게 될 것이다. 제안된 추천은 각 후보들의 전문가적 배경과 전문지식에 대한 적절한 정보와 함께 주주총회에 앞서 공개되어야 한다.

소유권 기관은 공개경쟁 과정을 통해 마련된 자격을 갖춘 후보들의 데이터베이스를 마련하고 있는 것이 유용할 수 있다. 전문가들로 이루어진 기관이나 국제 광고를 활용하는 것도 후보 탐색 과정의 질을 증진하는 또 다른 수단일 수 있다. 이러한 방법은 공기업 이사회를 위한 자격을 갖춘 후보들의 풀을, 특히 민간부문 전문지식과 국제적 경험과 관련하여, 확대하는 데 도움이 될 것이다. 이 과정은 성 다양성을 포함하여 훨씬 우수한 이사회 다양성을 확보하는 데 기여할 것이다.

소유권 기관은 「교육, 고용 및 기업가의 성 평등에 관한 OECD 권고」를 고려하여야 한다. 그것은 자발적 대상자, 공개 요건 및 개인적 청원 등과 같이 상장기업의 이사회 및 고위 관리직의 성 다양성을 확대할 수 있게 하는 수단들을 고무하고, 이사회 의석 할당과 같은 조치들의 비용과 편익을 고려할 것을 각국에 권고하고 있다. 공기업이 공공서비스를 공급하는 경우 공공부문의 성 평등에 관한 권고도 관련된다. 이에 따르면, 당국은 공개 요건, 대상자 설정 또는 고위 관리직 여성 할당과 같이 공공부문의 상급 지위에서 성비 균형을 개선하기 위한 장치를 도입하는 것을 포함하는 여러 조치들을 취하여야 한다.

③ 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험 감수도 등을 포함하여 공기업의 전반적인 위임사항과 목적의 실행을 설정하고 감시하는 것.

적극적 소유주로서 국가는 위에서 언급한 바와 같이 완전 국가소유 공기업에 대한 광범위한 권한 위임 사항 및 목표를 규정하고 표명해야 한다. 국가가 공기업의 유일한 소유주가 아닌 경우 일반적으로 국가는 공식적으로 특정한 목표의 완수를 강제할 수 있는 지위에 있지 않지만, 주요 주주로서 표준적인 경로를 통해서 국가의 요구를 표명하여야 한다.

공기업 위임사항은 공기업의 국가 소유권에 대해 이미 확립된 근거에 따라 공기업의 높은 수준의 장기적 목표에 관한 간략한 개요를 제공하는 간명한 문서이다. 위임사항은 일반적으로 공기업의 주요한 활동을 규정하고 그것의 주요 경제적 목표와, 그리고 필요한 경우, 공공정책 목표에 관한 지침을 제공한다. 예를 들어, 국가는 국가 소유의 우편 서비스 기관의 위임사항을 다음과 같이 규정할 수 있다. “국영 우편서비스를 자립적으로 운영하고 국민의 필요에 부응하여 적절한 가격에 보편적 서비스를 유지할 것”. 위임사항을 명확하게 규정함으로써 기업 수준에서 적절한 수준의 책무성을 확보할 수 있고, 국가에 의해 부과된 일회적인 특별 의무로 인해 공기업의 영리적 생존가능성을 위협하는 경우와 같이 공기업의 운영에 예측하지 않은 변화가 발생하지 않도록 할 수 있다. 그것은 국가가 공기업의 단기간 달성 목표를 규정하고 통제할 수 있도록 하는 기본 틀을 제공한다.

공기업의 위임사항을 규정하는 것과 더불어 소유권 기관은 공기업에 더 상세한 재무, 운영 및 비재무적 성과 목표를 전달하고 그 이행상황을 정기적으로 점검하여야 한다. 이것은 공기업이 자신의 목표를 설정하거나 공공서비스 의무의 성격과 범위를 규정함에 있어서 과도한 자율성이 부여되는 상황을 회피할 수 있도록 한다. 그 목표에는 시장의 왜곡을 회피하면서 수익을 추구하는 것이 포함될 수 있는데, 수익률 목표, 배당금 정책 및 자본구조 적절성 평가 지침과 같은 형태로 표현될 수 있다. 목표 설정은 예를 들어 주주 가치, 장기 투자 능력, 공공서비스 의무, 직업 안정 사이의 이해상충이 포함될 수도 있다. 따라서 국가는 소유주로서 주된 목표를 규정하는 것 이상으로 나아가야 한다. 국가는 우선순위를 매기고 내적 이해상충을 처리하는 방법을 명확하게 해야 한다. 그럼으로써 국가는 운영 문제에 대한 개입을 회피하고 더불어 이사회 독립성을 존중해야 한다.

④ 소유권 기관이 공기업 성과를 규칙적으로 감시하고, 감사 및 평가를 수행하며, 그리고 적절한

기업 지배구조 기준의 준수 여부를 감독 및 감시하는 보고 체계를 마련하는 것.

소유권 기관이 기업의 핵심 사안에 대한 정통한 결정을 내리기 위해서는 모든 필요하고 관련된 정보를 적시에 수집할 수 있어야 한다. 또한 소유권 기관은 공기업 활동 및 성과를 지속적으로 감시할 수 있는 수단을 확립하여야 한다. 소유권 기관은 모든 공기업에 대해서 적절한 외부 보고 체계를 갖추어야 한다. 보고 체계는 소유권 기관이 공기업의 성과 또는 재무 상황에 대한 실체를 확인할 수 있게 함으로써 그에 대해 적시에 대응하고 선별적으로 개입할 수 있도록 해야 한다.

소유권 기관은 설립 목표에 근거하여 공기업의 성과를 감시할 수 있도록 적합한 조치를 개발하고 적절한 평가 방법을 선택하여야 한다. 이와 관련하여 공기업 성과에 대한 체계적인 벤치마킹을 국내의 민간부문 및 공공부문 기관들과 비교하면서 실시하는 것이 도움이 될 수 있다. 공기업이 성과 벤치마킹을 할 만한 비교 대상이 없는 경우, 비교는 기관의 운영과 성과의 특정 요소들에 대해서만 진행될 수 있다. 벤치마킹은 생산성과, 노동, 자산 및 자본의 효율적인 활용을 포괄하여야 한다. 벤치마킹은 경쟁이 없는 부문에서 운영되는 공기업들에 대해서 특히 중요하다. 벤치마킹은 공기업, 소유권 기관 및 일반 대중이 공기업 성과와 발전을 더 잘 평가하고 살펴볼 수 있게 한다.

효과적인 공기업 성과 감시는 소유권 기관 내 적절한 회계 및 감사 능력을 갖추어 공기업의 금융 서비스, 내부 감시 기능 및 특정 국가 통제기구 등과 같은 유관 당사자들과의 적절한 의사소통을 확보함으로써 용이해질 수 있다. 소유권 기관은 공기업 이사회가 법률의 위반을 탐지하고 방지하기 위해 적합한 내부 통제, 윤리 및 준수 수단을 확립할 것을 요구하여야 한다.

⑤ 공개되어야 하는 정보, 적절한 공개 경로 그리고 정보의 질을 확보하기 위한 체계 등을 담고 있는 공기업 정보공개 정책을 개발하는 것.

공기업의 주주, 보고기구 및 대중에 대한 적합한 책임성을 확보하기 위해서 소유주로서 국가는 국가 소유 기업과 관련하여 일관성 있는 투명성 및 공시 정책을 개발하고 소통하여야 한다. 정보공개 정책은 공기업이 중요한 정보를 보고할 필요가 있다는 것을 강조하여야 한다. 정보공개 정책의 개발은 공기업에 적용되는 현존 법률적 및 규제 요건들에 대한 광범위한 검토에 기초하고, 모범적 관행과 국가별 요건들에 비교하면서 그 요건과 실제 사이의 차이를 밝히면서 이루어져야 한다. 이러한 검토 과정에 기초하여, 국가는 법률 및 규제 틀의 수정을 제안하거나 기업 수준에서의 관행을 개선하기 위한 특정한 지침, 원칙 또는 규정을 살펴보는 것과 같이, 현재의 투명성 및 공개 방식을 개선하기 위한 다수의 조치들을 고려할 수 있다. 그 과정은 공기업 이사회 및 경영진, 그리고 규제 기관, 입법부 및 기타 관련 이해당사자와의 구조화된 협의를 포함하여야 한다.

소유권 기관은 공기업의 투명성 및 정보공개 원칙에 대해 광범위하게 그리고 효과적으로 소통하여야 하고 또한 기업 수준에서의 이행을 촉구하고 정보의 질을 확보하여야 한다. 이를 위한 방법의 예로서는 다음과 같은 것들이 있다. 양질의 정보공개를 실시하는 개별 공기업에 대한 성과 보상과 같은 특별한 방안의 도입, 공기업의 정보공개 요건의 실행에 대한 측정, 평가 및 보고 방안의 도입 등.

⑥ 법률 체계 및 국가의 소유권 정도에 비추어 적절하고, 또 허용되는 경우 외부 감사기구나 특별한 국가통제 기관과 지속적인 대화를 유지하는 것.

외부 감사와의 소통과 관련된 각국의 입법은 서로 다르다. 어떤 나라들에서 이것은 이사회의 특권이다. 다른 나라들에서는, 완전 국가소유 기업의 경우에는 총회의 유일 대표로서 소유권 기능은 외부 감사기관과 소통하는 것으로 되어 있다. 이 경우 소유권 기관은, 재무 회계에 대한 상세한 지식을 포함하여, 이 기능을 충족하기 위한 필수적인 역량을 필요로 한다. 법률에 따라서, 소유권 기관은 매년 주주총회를 통해 외부 감사를 추천하거나 선발하도록 되어 있는 경우도 있다. 완전소유 공기업과 관련해서, 소유권 기관은 외부 감사 및 필요한 경우 특별 국가 통제기구와의 지속적인 대화를 유지하여야 한다. 이 지속적인 대화는 정기적인 정보 교환, 특정한 문제 발생 시의 회의 또는 토론 형태를 취할 수 있다. 외부 감사는 공기업의 성과 및 재무 상황에 대한 외부의 독자적이고 적격한 견해를 소유권 기관에 제공할 것이다. 그렇지만 소유권 기관의 외부 감사 및 국가 통제기구와의 지속적인 소통이 이사회의 책임을 방기하는 것이어서는 안 된다.

공기업이 공개적으로 거래되거나 부분 소유로 전환되는 경우 소유권 기관은 소수 주주의 권리와 공정 대우를 존중하여야 한다. 외부 감사와의 대화는 소유권 기관에 특권적인 정보를 제공하는 것이어서는 안 되며 특권적이거나 기밀에 해당하는 정보에 관한 규제를 존중하여야 한다.

⑦ 기업의 중장기적인 이익을 증진하고 또 자격을 갖춘 전문가들을 영입하고 동기부여할 수 있도록 공기업 이사회에 대한 명확한 보상 정책을 확립하는 것.

공기업 이사에 대한 보수를 민간부문의 관행에 맞추는 사례들이 존재한다. 경쟁 환경에서 운영되면서 주로 경제적 목표를 갖고 있는 공기업들의 경우 이사에 대한 보수 수준은 고도의 자질을 갖춘 이사를 유인하고 유지할 필요가 있는 한에 있어서 시장 조건을 반영하여야 한다. 그렇지만, 과도한 이사 보수 수준으로 인한 부정적인 여론으로 인해 공기업 및 소유권 기관에 가해질 수도 있는 반발 가능성을 효과적으로 관리하기 위해 주의를 기울여야 한다. 이것은, 명예, 위신 및 인맥 접근 등과 같은 다른 요인들이 이사직에 대한 보상의 무시할 수 없는 측면임에도 불구하고, 공기업 이사에 최상의 재원을 유인하는 데 장애가 될 수 있다.

주해 III: 공기업과 시장

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

공기업이 경제활동에 참여하는 경우 그 활동은 여타 공기업이나 민간 기업에 비해 부당한 이익 또는 불이익 없이 수행되어야 한다는 것이 대체적으로 합의되어 있다. 그러나 그 활동 영역

이 실제로 어느 수준에서 확보되는지에 관해서는 합의가 덜 되어 있다. 특히 공기업이 그 경제 활동을 중요한 공공정책 목표와 결합하고 있는 경우에 그러하다. 균등한 재정, 규제 및 과세 처우를 확보하는 것과 같은 특정의 문제들뿐만 아니라 공공서비스 활동의 비용을 확정하는 것과, 경제활동과 공공정책 목표를 구분하는 것과 같은 전반적인 이슈들이 존재한다. OECD 회원국들의 훌륭한 사례들을 보여주고 있는, 2012년 OECD 발간물인 「경쟁력과 중립성: 공 공사업과 민간사업간의 공평한 활동영역 구분」은 규제자와 정책결정자가 참고해야 하는 점들 을 제공할 것이다.

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

국가가 시장 규제제와 (예를 들어 신규로 탈규제되고 부분적으로 민영화된 네트워크 산업과 같은 경우처럼) 경제활동을 수행하는 공기업 소유자라는 이중의 역할을 수행하는 경우 국가는 동시에 주요한 시장 행위자와 중재자가 된다. 이것은 기업, 국가 또는 공중의 이익 어디에도 도움이 되지 않는 이익갈등을 초래할 수 있다. 소유권과 시장규제에 대한 완전히 행정적이고 법적인 책임 구분은 공기업과 민간 회사를 위한 공평한 활동 영역의 창출과 경쟁의 왜곡 회피 를 위한 근본적인 선결조건이다, 그러한 구분은 「OECD 규제 개혁 원칙」에서도 주장된 바 있다.

또 다른 중요한 사례는, 산업정책의 수행과 같이, 공기업이 특정한 공공정책 목적을 수행하기 위한 전달 장치로서 활용되는 경우에서 찾아볼 수 있다. 그러한 경우 소유권과 정책 형성 기능 사이의 구분이 결여되는 것은 가이드라인 곳곳에서 강조하고 있는 여러 가지 이유로 문제가 될 수 있으며, 그것은 국가 기구들 사이의 목적 혼동과 이익 갈등으로 쉽게 연결될 수 있다. 산업정책과 소유권의 분리가 관련 기구들 사이의 필요한 조정을 금지할 필요는 없으며, 오히려 그것은 소유주로서의 국가의 정체성을 제고하고 목표 설정과 성과 통제에서의 투명성에 도움이 될 것이다.

이익갈등을 방지하기 위해서는 소유권 기능을 공기업의 고객이나 주 공급자일 수 있는 국가 행정기구 내 기관들로부터 명확하게 구분하는 것이 필수적이다. 공정한 조달에 대한 법률적 장애물 및 비법률적 장애물은 제거되어야 한다. 공기업과 관련된 서로 다른 국가의 역할들 사 이의 효과적인 구분을 확립함에 있어서 감지된 또는 현실적인 이익 갈등 모두 고려되어야만 한다.

B. 채권자 및 경쟁자를 포함하는 이해당사자 및 여타 이해관계자들은 자신의 권리가 침해되었 다고 판단될 때 공평한 법적 절차 및 중재 과정을 통해 효과적인 구제절차에 접근할 수 있

어야 한다.

공기업과 주주로서의 국가는 법률을 침해하거나 계약상 의무를 이행하지 않는 경우에 대해 법원을 거치는 이의제기로부터 보호되어서는 안 된다. 이해관계자들은 공기업과 소유자인 국가를 법원이나 재판소에 이의를 제기할 수 있어야 하고 그 경우 법률 시스템에 의해 공정하고 균등하게 처리되어야만 한다. 이해관계자들은 분쟁에 연루된 공기업에 소유권을 행사하는 국가권력으로부터 위협이나 적대적인 반응을 받지 않고 그러한 조치를 취할 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.

공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 결합하고 있는 경우, 그러한 활동의 구조적 구분을 통해, 가능하고 또 효율적인 경우, 공공정책을 확정하고 비용을 계산하고 자금을 공급하는 과정이 활용될 수 있다. 구조적 구분은 이전의 통합된 기관은 경제활동과 공공정책 목표를 수행하는 업무 부분으로 분리하는 것을 의미한다. 그 구분은 회계, 기능 및 기업의 분리와 같은 다양한 방식으로 이루어진다. 그렇지만, 기술, 자본재, 인적 자본과 같은 개별 공기업의 생산 요소에 따라서 구분이 항상 가능하지 않거나, 가능한 경우라 하더라도, 경우에 따라 경제적으로 효율적이지 않을 수 있다는 것이 인지되어야 한다.

여타 정부부문과의 통합을 유지하고 있는 기관의 경제활동은 비용, 자산 및 책임을 일반적으로 공유한다. 첫째, 공평한 활동 영역의 보장은 높은 수준의 투명성과 비용구조에 대한 정보공개를 요구한다. 이 점은 공기업의 공공정책 목표가 정부의 보조금이나 기타 유리한 처우를 받는 경우 특히 강조되어야 한다. 둘째, 경제활동과 공공정책 목표에 관한 계정들 사이의 비용 및 자산의 구분이 이루어져야 한다. 그러한 노력은 국제적 규칙 형성의 목표였다. 경제활동과 공공정책 목적의 구분은 두 유형의 활동들 간의 시장 왜곡적인 상호보조를 회피할 수 있게 한다.

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

민간부문 경쟁자들과의 공평한 활동 영역을 유지하기 위해서 공기업은 과도 보상이나 과소 보상을 회피하기 위한 조치들을 갖춘 상태에서 공공정책 목표 수행에 대해 적절하게 보상받을 필요가 있다. 한편으로 공기업이 그 공공정책 활동에 대해 과도하게 보상받는 경우 이것은 경쟁 활동에 대한 효과적인 보조금으로 이어질 수 있고 따라서 민간부문 경쟁자들과의 공평한

활동 영역을 왜곡할 수 있다. 다른 한편으로 공공정책 활동에 대해 과소 보상되는 경우 기업의 생존능력을 위협할 수 있다.

따라서 공공정책 목표 수행과 관련된 비용이 명확하게 확정되고, 공개되며, 특정한 법률적 장치 또는 관리 또는 서비스 관련 계약과 같은 계약 장치를 통해서 국가로부터 적절하게 보상되는 것이 중요하다. 관련된 자금 공급 절차에 관한 정보는 공개되어야 한다. 보상은 시장 왜곡을 회피하는 방식으로 구조화되어야 한다. 관련된 기업이 경제활동과 더불어 공공정책 목표를 수행하는 경우라면 특히 그러하다. 공기업이 수익을 내는 경우 보상은, 보조금과 동일한 효과를 갖는, 국가로부터 주어지는 사전 배당금 수입의 형태를 취할 수 있지만, 그 형태가 무엇이든지 관계없이 보상은 명확하게 정의되고 설명되어야 한다. 공기업에 주어지는 보상은 제대로 정의된 공공정책 목표의 완수와 관련된 실제 비용으로 측정되고 또 재무적 또는 운영상의 비효율을 상쇄하는 데에 사용되지 않는 것이 중요하다. 공공정책 목표를 위한 자금공급 및 이행은 전반적인 성과감시시스템을 통해서 통제되고 평가되어야 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.

일부 국가에서 공기업은 (예를 들어, 과세, 경쟁 및 파산법, 건축규제 및 건축법 등과 같은) 일부 법률 및 규제에서 면제되어 있지만, 그러한 면제는 일반적으로 회피되어야 한다. 면제가 주어지는 경우 그것은 제한적이고 투명하게 이루어져야 하며, 가능한 한 공기업은 이들 법률 및 규제를 떠받치고 있는 정책들을 준수하여야 한다. 국가 소유권 기관이나 개별 관련 공기업은 공기업에 유리한 대우로 이어지거나 또는 공공 안전에 영향을 미치는 일반 법률 및 규제 적용의 면제에 관한 정보를 공개하여야 한다.

공기업과 그 민간부문 경쟁자는, 국가의 처우나 시장에서의 접근과 관련된 규칙의 적용을 포함하여, 동등하게 처우되어야 한다. 가능한 경우 이것은 '국제 투자 및 다국적 기업에 관한 OECD 선언'과 'OECD 자유화 규정'의 적용을 받는다.

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

공기업의 경제활동에 대한 재정 투입이 국가 예산 또는 시장에서의 영리활동에 의해 이루어지는 경우 그 수단들은 시장과 일치하는 채권 및 주식 금융 조건에 부합하게 취해져야 한다.

특히 다음 사항에 유의하여야 한다.

① **공기업의 금융기관 및 비금융 공기업과의 관계는 순수하게 영리적 측면에 근거하고 있어야 한다.**

채권자들은 공기업 부채에 대해 국가가 암묵적으로 보증하고 있다고 가정하는 것으로 보인다. 이러한 상황은 많은 경우 경쟁적 상황을 방해하는 인위적으로 낮은 금융비용으로 이어졌다. 더욱이 국가소유의 금융기관이 경제활동을 수행하는 공기업의 주 채권자들 중 하나일 때가 있는 나라들에서 상당한 정도의 이익갈등 여지가 존재한다. 국가소유 금융기관에 대한 의존은 시장의 감시와 압력이라는 중요한 원천으로부터 공기업 보호를 수 있고, 결과적으로 인센티브 구조를 왜곡시키고 과도한 부채, 자원의 낭비 및 시장 왜곡으로 이어질 수 있다.

채권자와 관련한 국가 및 공기업 각각의 책임을 분명하게 구분하는 것이 필요하다. 이익갈등을 관리하고 또 공기업이 국유은행, 기타 금융기관 및 여타 순수하게 영리적 목적을 수행하는 공기업과의 관계를 맺는 방식을 규정하기 위한 장치가 마련되어야만 한다. 국유은행은 민간 기업에 대해서와 동일한 조건으로 공기업에 신용을 발행하여야 한다. 이러한 장치에는 공기업 이사의 국유은행 이사회 참여 제한 또는 신중한 감시가 포함될 수 있다.

국가가 공기업이 주식 자본을 공급할 수 없는 상황을 효과적으로 보충하기 위해 보증을 확대하는 것은 부가적인 문제를 낳을 수 있다. 일반적으로, 국가는 공기업의 부채에 대한 자동적인 보증인으로서 나서서는 안 된다. 국가 보증에 관한 정보 공개 및 보상에 관하여 공정 관행이 마련되어야만 하고 공기업은 자본 시장으로부터의 자본 조달을 시도하도록 촉구되어야 한다. 영리적 대부자와 관련하여 국가는 모든 시장 참여자에게 공기업이 초래한 부채를 대신 책임지지 않을 것이라는 점을 분명히 하여야 한다. 국가는 또한 유사한 상황에서 민간 기업에 주어지는 것보다 낮은 금융비용으로 인해 얻는 공기업의 혜택이 국가 재정에 보상 급여로 주어지도록 하는 장치를 고안하여야 한다.

② **공기업의 경제활동은 특혜 금융, 채납 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.**

공평한 활동 영역을 유지하기 위해 공기업은 유사한 환경에 있는 민간 경쟁자와 동일한 또는 균등한 과세 대우를 받아야 한다. 위에서 제기된 점들에 더하여, 공기업이 그것의 정부와 유사한 지위로 인해 과세를 지연하거나 과세 규칙의 관대한 적용 등으로 혜택을 입을 수 있다는 기대가 없어야 한다.

공기업은 신용 거래와 같이 다른 공기업으로부터 시장 외적인 자금조달 방식을 활용함으로써 이득을 얻어서는 안 된다. 정상적인 기업 관행에 완전히 일치하지 않는 경우, 그러한 방식은 차별적인 대출에 해당한다. 국가는 공기업 간 거래가 수수히 영리적인 관점에서 이루어지도록 하는 조치를 이행해야 한다.

③ 공기업의 경제활동의 수익률은, 그 운영 조건을 고려하여, 경쟁하는 민간기업의 수익률과 같아야 한다.

공기업의 경제활동은 장기적으로 경쟁기업들과 비교하여 수익을 예측하여야 한다. 매우 경쟁적인 환경에서 운영되는 민간 기업들의 경우에도 수익률은 단기 및 중기에 따라 매우 다르다는 것을 감안하여, 수익률은 장기적인 관점에서 고려되어야 한다. 게다가 국가 예산으로 제공되는 주식 금융은 유사한 환경에 있는 민간 부문 기업들에서와 마찬가지로 최소요건 예상 수익률을 적용받아야 한다. 다수의 정부들은 일시적으로 높은 수준의 자본 지출의 필요와 같은 대차대조표 상의 예외 상황에 대처하기 위해 낮은 수준의 수익률을 허용한다. 이것은 여타 기업 부문에서도 드물지 않으며, 신중하게 처리된다면, 공평한 활동 영역 유지에 부합하는 관행으로부터의 이탈을 의미하지 않는다. 반대로, 어떤 정부들은 공공정책 목표가 부과되는 공기업에 대한 보상을 위해 수익률 요건을 낮추기도 한다. 이것은 이 가이드라인의 다른 곳에서 논의한 바와 같이 이러한 종류의 목적이 별도로 보상되고 또 공공정책 목표의 실제 비용과 밀접하게 연계되어 있어야 하는 한 좋은 관행이라 할 수 없다.

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

공기업의 공공조달 과정 참여는 공평한 활동 영역을 유지하고자 하는 정부들의 관심 영역이었다. 원칙적으로 어떤 종류의 입찰자에 대해서도 우선권을 부여하지 않는 입찰 제도의 설계는 복잡하지 않고, 사실상 점점 더 많은 나라들의 법률에 포함되어 있다. 그렇지만, 그것의 실행은 사실상 복잡한 일이다. 그러한 규칙이 정부 일반에 의한 조달에 제한되는지 또는 공기업에 의한 조달에까지 확대 적용되는지 여부는 나라에 따라 다르다. 입찰자로서 또는 조달자로서 공기업이 공공조달에 참여하는 경우 관련된 조달은 투명하고, 경쟁적이며, 비차별적이고, 적절한 투명성 기준에 의해 보호되어야 한다. 일반적으로 공기업의 활동은 영리적 판매 또는 재판매 활동과 정부의 목적을 충족시키기 위한 활동이라는 두 부분으로 나누어질 수 있다. 공기업이 정부의 목적을 수행하는 경우에 또는 특별한 활동이 그 목적을 수행하기 위해 공기업에 허용되는 정도에 따라서 공기업은 국가소유이든 아니든 모든 경쟁자에 대해 공평한 활동 영역을 보장하기 위한 정부 조달 지침을 채택하여야 한다. 국가소유 독점기업은 정부 일반 부문에 적용되는 것과 동일한 조달 규칙을 준수하여야 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.

