

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **4** | 제16호

공공부문 동향

4.13 총선 평가와 노동의 과제

이슈 분석

공공기관 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안

보건의료부문 성과주의 확산의 영향과 시사점

내일의 꿈을 생각하며

공공연구 분석

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 Ⅲ

성과연봉제의 취업규칙 불이익여부 검토

판례 분석

복지포인트 통상임금 인정



전국공공산업노동조합연맹



■ 공공부문 동향

4.13 총선 평가와 노동의 과제 5

■ 이슈 분석

공공기관 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안 15

보건의료부문 성과주의 확산의 영향과 시사점 23

내일의 댐을 생각하며 31

■ 공공연구 분석

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 Ⅲ 35

성과연봉제의 취업규칙 불이익여부 검토 55

■ 판례 분석

복지포인트 통상임금 인정 67

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
 편집인 편집위원회
 발행처 전국공공산업노동조합연맹
 발행일 2016년 4월 30일
 신고일 2015년 2월 27일
 신고번호 영등포-라00432
 간 별 월간
 인 쇄 TG프린팅

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

공공부문 동향

■ 4.13 총선 평가와 노동의 과제

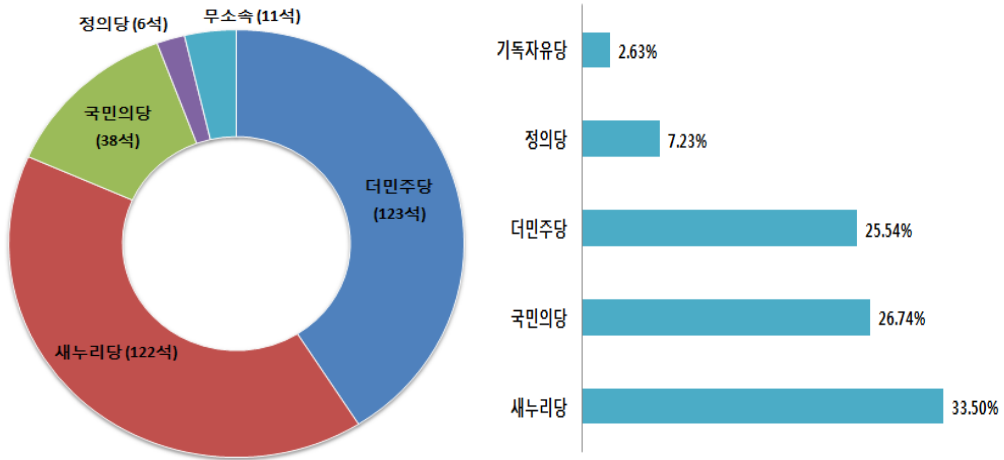
4.13 총선 평가와 노동의 과제

한국노동사회연구소
소장 노광표

소리 없는 국민의 외침

20대 국회의원 총선거가 끝났다. 더불어민주당(이하 더민주당) 123석, 새누리당 122석, 국민의당 38석, 정의당 6석이 총선 성적표이다. 여론조사기관들과 정치평론가들의 예상을 비웃듯 국민들의 소리 없는 분노는 투표로 표출되었다. “투표용지는 탄환보다 강하다.”는 링컨대통령의 말처럼 새누리당은 과반의석은 고사하고 제1당의 지위마저 빼앗겼으며, 여소야대 국회가 만들어졌다. 집권여당의 패배는 박근혜정부의 오만과 독선에 대한 국민의 거부이나 더 근본적인 뿌리는 보수정부 8년 동안 누적된 경제 파탄에 대한 국민들의 심판이었다. 또한 이번 선거는 집권여당에 대한 심판뿐 아니라 제1야당인 더민주당에 대한 국민들의 경고이기도 했다. 과거 호남의 전 지역을 석권하던 더민주당은 이번에는 호남 전체 의석 28석 중 3석밖에 얻지 못하였다. 주목할 점은 비례대표 선출을 위한 정당별 득표율이다. 정당 득표율을 보면 새누리당 33.5%, 국민의당 26.74%, 더민주당 25.54%, 정의당 7.23%이다. 창당한지 석 달 밖에 안 된 국민의당이 더민주당을 추월했다는 점이다. 진보진영의 성적을 보면 정의당 6석과 울산 노동자후보를 합하여 총 8석을 얻었다. 정의당을 제외한 다른 진보정당들의 성적은 저조했다. 정당득표율을 보면 녹색당 0.76%(18만2301표), 민중연합당은 0.61%(14만5624표), 노동당 0.38%(9만1705표), 복지국가당은 0.08%(2만267표)로 이들 정당들의 득표를 모두 합하면 총 1.83%(439,897표)이었다. 요약하면 국회는 20년 만에 3당 체제가 됐으며, 16년 만에 여소야대(與小野大)로 재편됐다. 야3당의 의석수를 합하면 167석으로 과반을 훌쩍 넘겼다.

[그림 1] 20대 총선 의석 분포 및 정당지지율



자료: 중앙선거관리위원회

* 주: 정당지지율은 총 21개 정당 중 1% 이상 득표한 5개 정당 기준임.

높은 투표율: 청년세대의 분노 투표¹⁾

제20대 국회의원 선거의 전국 투표율은 58.0%로 잠정 집계됐다. 전체 유권자 4,210만 398명 가운데 2,443만 2,533명이 투표에 참여했다. 20대 투표율은 19대 총선 투표율 54.2%보다 3.8% 포인트 높았는데, 투표율 상승의 견인차는 2030세대였다. <표 1>에서 보듯 20대 총선의 세대별 투표율은 20대가 49.4%, 30대는 49.5%, 40대는 53.4%, 50대는 65.1%, 60대 이상은 70.6%를 기록했다. 이는 19대 총선과 견주어보면 큰 변화다.

1) 실제로 고령층의 강한 지지를 받고 있는 정부여당의 입장에서 고령세대 특히 노인투표(grey vote)의 구성비가 커진 것은 유리한 환경임에 분명하다. 실제로 선관위가 발표한 20대 총선 세대별 유권자 구성비를 살펴보면 총 42,056,325명 중 60대 이상은 23.4%, 50대가 19.9%로 4년 전에 비해 각각 2.7%p, 1.0%p 증가한 반면 20대에서는 0.6%p, 30대에서는 2.3%p, 40대에서는 0.9%p가 오히려 감소했다. 이번 선거부터 60대 이상이 가장 많은 규모의 유권자 집단으로 부상했다(정한울 2016).

<표> 세대별 유권자 구성비 변화: 19대 총선과 20대 총선 비교

구분	19대 총선	20대 총선
총투표자수	40,181,623명	42,056,325명
20대	18.2%	17.6%
30대	20.4%	18.1%
40대	21.9%	21.0%
50대	18.9%	19.9%
60대 이상	20.7%	23.4%

출구조사를 기준으로 할 때, 20대가 약 4.4%, 30대는 약 7.7% 정도 투표율이 높아진 반면 50대부터 60대의 투표율 상승 수준은 미미해 2030세대가 투표율 상승을 주도한 것으로 나타났다.

<표 1> 19대 총선과 20대 총선의 연령대별 투표율 비교

구분	19대 총선	20대 총선	차이
20대	45.0%	49.4%	+4.4%
30대	41.8%	49.5%	+7.7%
40대	50.3%	53.4%	+3.1%
50대	64.6%	65.1%	+0.5%
60대 이상	69.7%	70.6%	+0.9%

자료: 19대 총선=지상파 3사 출구조사, 20대 총선=KBS출구조사

2030세대의 투표율 상승에는 사전 투표의 도입²⁾ 등 제도적인 요인도 있었으나, 더 큰 요인은 청년 실업 등 세대 문제의 사회적 분노가 크게 영향을 미친 것으로 판단된다. 이른바 ‘분노 투표자(angry voter)’로서 젊은 층의 표심이 야당으로 쏠린 것이다. 이는 보수정권 8년의 경제 파탄이 만들어낸 청년세대의 불만 표출로 볼 수 있다. 통계청에 따르면 청년실업률은 2013년 8%에서 2014년 9%, 2015년 9.2%, 올해 2월에는 12.5%로 정점을 찍었다. ‘금수저와 흙수저’로 대표되는 사회불평등과 구조화된 청년실업대란은 현 정권에 대한 심판으로 나타났다. 물론 청년세대의 정권 심판이 야당의 지지로 표출되었지만, 야권에 대한 지지는 반사이익 그 이상은 아니었다. 집권여당을 심판한 청년들의 표심이 왜 기성 정치를 뛰어넘어 진보정치 세력에 대한 지지로 연결되지 않는지에 대한 꼼꼼한 분석이 필요하다.

새누리당의 참패: 수구보수에 대한 심판

새누리당이 과반의석 획득에 실패하고, 원내 제1당의 지위도 유지 못한 총선 참패의 이유는 무엇인가? 외신의 20대 총선 결과 보도 내용은 우리의 제한된 판단을 풍부하게 한다. 월스트리트저널(WSJ)은 정부여당의 참패 원인에 대해 “한국의 약해지는 경제가 유권자들

2) 2014년 지방선거에도 사전투표제도가 도입되었으나, 국회의원 선거에서 도입된 것은 이번이 처음이다. 실제로 사전투표자 513만여명 가운데 25.8%인 132만여명이 19세~29세로서 가장 높은 비중을 차지하였다(한상익, 2016).

로 하여금 집권여당으로부터 등을 돌리게 만들었을 것”이라며 “가계부채 상승, 국제통화 기금(IMF)의 올해 성장률 하향조정, 정부의 노동개혁 논란 등”을 꼽았다. 영국 BBC방송은 여당의 심판은 “노동자 해고에 대한 법적 보호를 약화하려는 정부의 시도, 통합진보당 해산과 같은 반(反)체제 인사들에 대한 엄정 단속 등 두 가지 이슈에 대한 유권자 불만 때문”이라고 분석했다. 또한 “청년실업률 상승, 위험수위의 가계부채와 같은 경제 우려가 이번 선거를 지배했다. 북한은 주요 이슈가 아니었다.”고 밝혔다. 뉴욕타임스(NYT)은 “선거 결과는 박 대통령의 통치 스타일에 대한 거부로 보인다. 유권자들은 이번 선거에 앞서 내분에 빠져든 여당을 차가운 눈으로 지켜봤다”고 지적했다.

이상에서 보듯 새누리당의 참패 원인은 경제 실패와 함께 과거 회귀적인 수구적 정치 행태를 지적할 수 있다. 현 정부는 대기업 중심의 경제정책, 최악의 취업난, 성장률 하락, 비정규직 확대, 양극화 심화 등을 초래해 노동자와 서민의 삶을 팍팍하게 만들었을 뿐 아니라 민주주의의 후퇴와 권위주의로 사회적 퇴행을 초래하였다. 박근혜정부는 역사교과서 국정화, 누리과정 예산 회피, 테러방지법 제정, 위안부 문제 졸속 협상 등을 통해 사회통합성을 깨뜨리고 과거로 되돌아갔다. 그 동안 박근혜정부를 열렬히 옹호해왔던 보수언론들도 총선 결과를 충격으로 받아들이고 그 책임을 박대통령에게 퍼붓고 있다. 문화일보는 [의회권력 교체…박근혜 정권에 대한 ‘선거 탄핵’이다]라는 사설에서 “야권 분열, 북한 변수, 장년·노년층 인구의 급증 등 선거 환경으로 볼 때 4·13 총선은 새누리당이 ‘질래야 질 수 없는 선거’였다. 보수 세력까지 상당수 등을 돌린 사실은 이번 선거 결과를 박 정권에 보내는 ‘정치적 탄핵’의 메시지로도 해석할 수 있는 배경이라며 총선 결과를 박 대통령에 대한 ‘선거 탄핵’으로 규정했다.

국민의당의 도약과 3당 체제

이번 총선 결과 3당 체제가 20년 만에 다시 만들어졌다. 3당 체제의 주역은 안철수를 간판으로 하는 국민의당이 선전한 결과였다. 국민의당은 원내교섭단체의 기준인 20석을 조금 넘는 의석을 확보할 것으로 예상되었으나, 호남권을 석권하고 비례대표 정당투표율 26.74%를 얻어 더민주당도 앞섰다. 국민의당의 도약은 집권여당의 보수회귀에 실망한 여당표를 잠식한 결과이며, 수권가능성이 취약한 제1야당에 대한 경고의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 결과적으로 대권에서 멀어졌던 안철수는 유력대선주자로 다시 도약했으며, 향후 정치판은 국민의당이 캐스팅보트를 쥐는 형국이다. 국민의당의 의석은 38석 밖에 안 되지만 호남이라는 강력한 지역기반을 가진 정당이며, 여야 누

구도 과반수를 획득하지 못한 상황에서 향후 정국의 주도권을 가진 정당이 된 것이다.

하지만 국민의당은 ‘호남지역’의 대변이라는 과제와 안철수의 대통령 만들기라는 자칫 모순된 이중의 과제를 실현해나가야 하는 딜레마를 구조적으로 안고 있다. 2016~7년 대선 국면에서 국민의당이 어떤 위치를 선점하느냐에 따라 국민의당은 과거 제3당과 같은 소멸하는 당이 될 수도 있고, 거꾸로 연정을 통해 집권당으로 도약할 수 있는 가능성 모두를 갖고 있다. 국민의당의 연대 대상이 더민주당이 될지 아니면 대권주자 없는 새누리당이 되느냐에 따라 국민의당의 존재가 달라질 것이다.

벼랑 끝에 선 진보정치세력

통합진보당의 분열이후 진보정치세력은 각자도생(各自圖生)의 길에 나섰다. 한편으로 정의당을 중심으로 한 진보진영의 소통합이 이루어졌지만, 노동당, 녹색당, 민중정치연합 등으로 분화된 채 20대 선거를 맞이하였다. 진보정치의 강력한 우군인 노동조합운동은 분열된 진보정치 앞에서 유의미한 총선방침을 내놓을 수 없었다. 그나마 강력한 제조업 벨트를 형성하고 있었던 울산과 창원에서 민주노총의 전략 후보 3인이 선출되는 성과에 만족할 수밖에 없었다. 제3의 정치세력이라는 슬로건을 국민의 당에게 빼앗긴 정의당은 심상정, 노회찬 등 간판스타의 당선이외에는 초기 목표로 하였던 두 자리 수 의석에 턱없이 부족한 여섯 석에 만족해야만 했다. 승자독식의 현 선거제도를 바꿔내지 않는 한 진보진영의 제도권 진출이 얼마나 험난한 과정인가를 다시 한 번 확인 한 선거였다. 이제 다시 오래된, 그렇지만 외면할 수 없는 근본적인 질문을 던질 수밖에 없는 상황이다. 노동자의 독자적인 정치세력화는 가능한가? 현실가능한 방도는 무엇인가? 진보진영의 통합은 불가능한 것인가? 노동조합의 선거 방침을 어떻게 평가해야 하는가? 어렵지만 우회할 수 없는 질문에 봉착한 상황이다. 사회정치적 과제 해결의 중요성이 더욱 확대되는 시점에 노동운동의 정치적 진출 방향에 대한 기층 단위의 개방적인 토론과 합의가 필요한 시점이다.

열린 정치공간과 노동운동의 과제

역사적인 경험상, 열린 정치공간은 노동운동의 새로운 변화와 도약의 기회였다.

1987년 6월 민주항쟁은 7,8,9월 노동자대투쟁을 만들어 냈다. 이명박, 박근혜 8년의 보수정권은 헌법에 보장된 노동권도 부정한 정권이었다. 교사와 6급이하 하위직 공무원들의 노동기본권을 보장한다고 특별법을 만들었으나 전교조나 전공노는 아직 법외노조 신분으로 합법성을 보장받지 못하고 있다. 기획재정부는 공공기관에 대한 모든 관리통제권을 행사하고 있지만 단체교섭에 나서지 않은 채 임금피크제 및 성과연봉제를 밀어 붙이고 있다. 공공부문뿐만 아니라 민간부문도 사용자들은 복수노조를 빌미로 노노갈등을 조장하고 민주노조의 씨를 말리고 있다. 비정규직노동자들은 증가하고 파견용역 등 간접고용노동자들은 근로기준법의 사각지대에 머물러 있다.

억압이 있는 곳에 저항이 있듯이, 열려진 정치공간에서 노동자의 목소리는 더 크게 사회적으로 표출될 것이다. 다만 노동자 저항의 산물이 정치 공간에서 제도화 되는 것은 쉽지 않아 보인다. 여소야대의 정치공간이 열렸지만 3당체제의 정치공간은 중도적 합리성이 지배적인 정치담론으로 자리 잡고 있다. 경기침체에 따른 구조조정의 불가피성이 논의되고 있지만 경제파탄의 원인은 더 이상 따지지 말자며, 노사간의 고통분담과 사회안전망 확충만 논의되는 것이 현재의 구조조정의 정치 상황이다. 열려진 공간은 분명하지만 이를 노동운동에 유리한 환경으로 변화시켜 나갈 노동운동의 전략적 대응 방침 및 역할이 요구되는 시점이다. 공공부문노동운동의 과제를 중심으로 몇 가지를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 방어에서 벗어난 공세적인 의제 선점과 투쟁의 확대이다. 보수정권 8년 동안 노동운동은 정부와 자본의 공세에 맞서기 위한 방어 투쟁이 대부분이다. 이는 당연한 노동운동의 대응이었으나, 한편으로는 노동의 독자적인 의제를 만들어내지 못하는 한계를 노정하였다. 정부는 공공부문 개혁 방안으로 성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입을 주장한다. 하지만 공공기관의 혁신은 낙하산인사 폐지와 지배구조의 개편에서 시작된다. 공공부문 종사자들은 공공부문의 주인으로 자신의 목소리를 경영에 반영하고 함께 참여해야 한다. 서울시는 최근 서울시 산하 투자출연기관의 노사관계 혁신방안으로 노동이사제와 경영협의회 설치 등 참여형노사관계의 도입을 발표하였다. 상당수 OECD국가들은 기업의 핵심 이해당사자인 노동조합의 경영참여를 보장하고 있다. 유럽연합 27개 회원국 가운데 18개 국가는 '노동자 대표의 이사회 등 경영참여'를 제도적으로 보장한다³⁾. 공공부문노조운동은 공공서비스의 수혜자인 일반 국민들의 이익을 옹호할 수 있는 공공서비스 질 향상을 위한 제도 개편운동에 적극 나서야 한다.

3) 유럽국가 중 가장 탄탄한 경제 성적을 보이고 있는 독일의 노사 공동결정제도(Mitbestimmung)는 직장평의회와 감독이사회를 통해 노동자가 기업의 주요한 정책결정에 참여하도록 보장하고 있다.

둘째, 공공부문노조간 연대를 통한 단체교섭의 정상화이다. 공공부문 노정갈등의 핵심 요인은 단체교섭의 비정상성에서 찾을 수 있다. 공공부문노사관계의 정상화를 위해서는 단체교섭의 집중화를 이뤄내야 한다. 당장 공공부문의 노정교섭이 불가능하다면 국회 내에 공공부문노사관계의 정상화와 혁신을 위한 TF팀이라도 구성하여 공공부문의 사회적 대화(social dialogue) 틀을 마련할 필요가 있다. 공공부문의 논의 틀 확장을 위해서도 공공부문은 양대노총을 뛰어넘는 통 큰 연대를 구축할 필요가 있다.

셋째, 노동계급 내 연대 추진이다. 노동개혁(?)의 이름 아래 추진되는 현 정부의 노동 정책은 노동양극화 해소를 명분으로 추진되고 있다. 그런데 그 방법은 열악한 노동 상황에 있는 저임금 비정규직 노동자들의 지위 향상이 아닌 정규직·대기업·유노조 사업장 소위 7.4%의 노동자들의 기득권 파괴와 노동유연화를 목표로 한다. 공공부문노조운동은 정부의 거짓 개혁을 거부하고 진정한 노동연대를 통한 계급연대 전략으로 맞서야 한다. 이를 위한 첫걸음은 공공부문 내 비정규직의 정규직화와 차별 해소, 그리고 간접고용에 대한 인소싱(insourcing) 전략에서 출발한다.

넷째, 노동조합 상급단체의 역할 정립 및 산별노조의 이행 준비이다. 2016년 성과연봉제 투쟁은 상급단체에 교섭권 위임 전술로 추진되고 있다. 이번 투쟁은 공공기관 개별 사업장의 힘으로 돌파할 수 없는 상급단체의 존재 의의 및 역할을 다시한번 확인케 하는 상황이다. 상급단체(연맹, 노조)들은 이번 기회를 계기로 상급단체의 정치, 정책적 기능을 확대하는 한편, 연맹이라는 틀을 뛰어넘는 산별노조로의 이행 계기로 만들어 내어야 한다. 이를 위한 첫 걸음은 단위노조의 운동 이념 정립, 노조간부의 혁신 그리고 일상활동 강화를 요구한다. 왜 공공부문노조가 산별노조로 이행되어야 하는가에 대한 대중적인 논의가 전개되지 않는다면 이번 싸움은 명퇴 저지 투쟁과 함께 또 한 번의 일회적 투쟁으로 막을 내릴 위험이 크다. 투쟁의 과정이 노조 내 간부 역량 강화와 조합원 교육의 장으로 만들어져야 한다. 단사를 뛰어넘는 공공기관 노조들간의 연대 및 조직 통합의 필요성이 어느 때보다 절실한 시점이다.

이 밖에도 공공부문노사관계의 발전을 위한 과제는 수도 없이 많을 것이다. 공공부문노사관계는 두말할 필요 없이 정치적 관계이다. 누가 정치적 주도성을 갖느냐에 따라 노사관계의 주도권이 달라진다. 열려진 여소야대의 정치 환경은 노동운동의 대응 여하에 따라 새로운 변화의 동인(動因)이 될 수 있다. 이제 필요한 것은 노동조합의 혁신과 변화, 그리고 투쟁을 이끌어 나갈 리더십과 현장 조직력 확보다.

이슈 분석

- 공공기관 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안
- 보건의료부문 성과주의 확산의 영향과 시사점
- 내일의 댐을 생각하며

공공기관 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

1. 머리말

공공기관 경영실적평가제도는 지난 30년 동안 정권의 부침이 있었음에도 커다란 변화 없이 지속되었다. 공공기관 경영실적평가제도는 한편으로는 공공기관의 경영자율권을 보장하되 결과에 대한 책임을 묻는 방식을 통해 책임경영체제를 확립하여 궁극적으로는 대국민 서비스를 향상시키려는 것이지만, 현실적으로는 공공기관에 대한 통제의 용이성 때문에 정부는 공공기관 선진화 정책이나 공공기관 정상화 대책의 이행 강제를 위한 수단으로도 공공기관 경영평가를 활용해 왔다.

그동안 공공기관 경영실적평가제도가 공공기관의 효율성과 생산성 향상에 기여한 점이 없다고는 할 수 없지만, 공공기관 경영평가를 통해 본래 목적인 공공서비스의 수준이 향상되었는지에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 평가결과의 활용 측면에서도 기관 컨설팅 보다는 공공기관의 서열화와 관료적 통제에 초점이 맞추어져 있다는 비판 또한 끊임없이 제기되었다. 무엇보다 큰 문제는 경영평가제도의 근본적인 문제라고 할 수 있는 평가제도 자체의 결함, 공공성의 무시, 과도한 경영효율화 지표 편향, 신자유주의적 통제의 심화 문제는 어디에서도 그 문제의식조차 느끼기 힘들다는 것이다.

이 글에서는 현행 경영실적평가제도의 주요 내용을 간략히 살펴보고, 그것에 대한 문제점과 개선방안을 짚어보고자 한다.

2. 경영실적평가제도 개관

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따르면, ‘경영실적평가제도’는 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅

을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적으로 한다.

각 기관은 경영실적보고서 중 계량지표 관련 실적에 대해서는 해당 계량실적에 대해 동법 제43조에 따라 선정된 회계법인 또는 감사(감사위원회)로 하여금 그 정확성에 대한 확인을 받아 기획재정부에 제출해야 한다. 기획재정부 장관은 경영실적 평가의 효율성과 객관성을 제고하기 위해 대학교수, 공인회계사 등으로 평가단을 구성하여 경영실적 평가를 위탁할 수 있다.

평가지표의 기본체계는 『경영관리-주요사업』의 2개 범주로 구성되며, 각 범주별 주요 평가내용은 <표 1>과 같다. 각 평가범주는 단위 평가지표로 구분하여 평가하며, 단위 평가지표는 통상적으로 복수의 세부평가지표로 구성된다. 다만, 주요사업 범주는 주요사업별로 구분하여 비계량 또는 계량 세부평가지표를 활용하여 해당 주요사업의 계획·활동·성과를 종합 평가하도록 규정하고 있다.

<표 1> 평가범주 및 주요 평가 내용

평가범주	주요 평가내용
경영관리	경영전략 및 사회공헌, 업무효율, 조직인적자원 및 성과 관리, 재무예산관리 및 성과, 보수 및 복리후생 관리
주요사업	공공기관의 주요사업별 계획·활동·성과를 종합적으로 평가

자료: 기획재정부(2015), 2015년도 공공기관 경영평가편람(수정).

평가대상 기관은 공기업과 준정부기관인데, 공기업 2개 유형(공기업1, 공기업2)과 준정부기관 3개 유형(위탁집행형, 기금관리형, 강소형기관) 등 모두 5개로 구분하여 실시한다.

<표 2> 평가기관별 평가지표 구성(중장기제출)

평가범주	공기업			준정부기관 (위탁집행형)			준정부기관 (기금관리형)			준정부기관 (강소형기관)		
	비계량	계량	합계	비계량	계량	합계	비계량	계량	합계	비계량	계량	합계
경영관리	22	28	50	22	28	50	22	28	50	10	25	35
주요사업	13	37	50	13	37	50	13	37	50	10	20	30
합계	35	65	100	35	65	100	35	65	100	20	45	65

자료: 기획재정부(2015), 2015년도 공공기관 경영평가편람(수정). 재정리.

각 지표별 평가점수는 지표별 평점에 지표별 가중치를 곱하여 산출하고, 비계량지표와 계량지표 평가점수를 합산하여 기관의 종합 평가결과를 산출한다. 기관의 종합 평가결과는 <표 3>과 같이 6등급으로 구분하며, 등급구간은 기관 경영실적평가 평균점수 및 표준편차 등을 활용하여 평가결과 확정시에 공공기관운영위원회의 심의·의결로 결정한다. 협업 평가 결과에 따른 기관별 점수 가산 이전의 기관별 점수를 기준으로 적용한다.

<표 3> 평가등급 및 정의

등급	수준 정의
탁월 (S)	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준
우수 (A)	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준
양호 (B)	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준
보통 (C)	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준
미흡 (D)	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준
아주미흡 (E)	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준

자료: 기획재정부(2015), 2015년도 공공기관 경영평가편람(수정).

평가결과에 대하여 성과급 지급이나 우수·부진기관에 대한 조치가 이루어지는데, 경영평가 성과급은 경영평가 결과에 따라 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 편성된 예산범위 내에서 지급하며, 임·직원의 성과급 지급률은 기관 경영실적 평가결과 등을 고려하여 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 결정하게 된다.

부채규모, 부채비율 등 재무 위험도가 높은 기관의 경우에는 재무예산의 관리 및 성과에 대한 평가결과에 따라 성과급 지급을 일부 또는 전부 제한할 수 있으며, 방만경영 정상화 이행계획을 제출한 모든 공기업과 준정부기관은 정상화 계획 이행을 위한 단체협약을 타결하지 못할 경우 성과급 지급을 일부 또는 전부 제한할 수 있다.

한편, 평가결과에 따라 우수기관에 대해서는 기획재정부장관 표창 등을 부여할 수 있으며, 부진기관에 대해서 기획재정부장관 또는 주무부처의 장은 해당기관으로부터 경영개

선계획을 제출받아 그 이행상황을 점검할 수 있다. 아울러 기획재정부 장관은 경영실적이 부진한 기관의 기관장·상임이사에 대하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다.

이상의 경영실적평가를 위해 대학교수, 공인회계사, 노무사 및 각계 전문가로 공공기관 경영평가단을 매년 구성하는데, 2015년의 경우 경영평가단은 총괄반, 경영관리계량부문(6개팀), 보수·복리후생팀을 포함한 경영관리비계량부문(6개팀), 주요사업부문(6개팀), 제도개선 및 지표설계팀으로 나누어 구성·운영하였다. 2016년의 경우에도 평가단장이 유임된 가운데 165명의 평가단을 꾸려 현재 경영평가를 시행중에 있다.

3. 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안

위에서 제시한 경영실적평가제도의 목적과 평가지표, 평가단 구성 및 운영, 기타 관련된 문제점을 살펴보고, 그것에 대한 개선방안은 다음과 같다.

첫째, 평가의 목적이다. 경영실적평가제도의 목적은 공기업·준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스 개선을 목적으로 한다고 명시하고 있다. 공공기관의 경영성과는 그 목적과 같이 ‘경제적 가치(효율성)와 ‘공공적 가치(공공성)로 구분할 수 있다. ‘경제적 가치’는 기업이 생산하는 가치와 동일한 것으로 보통 영업이익 등 재무적 성과로 그 수준을 평가한다. 반면, ‘공공적 가치’는 기관의 활동으로 인해 발생하는 경제적 가치 이외의 사회적 영향과 무형의 가치창출과 서비스 제공을 의미한다. 하지만, 그 동안 경영평가의 초점은 경제적 가치에 집중되어 왔는데, 평가지표 항목을 보더라도 대부분 재무적 성과와 효율성, 인력 및 노동비용 관리 등에 치우쳐 있으며, ‘주요사업’ 영역에서조차도 사업의 경영효율성 측정에 집중되어 왔음을 알 수 있다. 게다가 최근에 문제가 되고 있는 것은 임금피크제와 성과연봉제 등 정부가 일방적으로 강행한 정책을 얼마나 신속하게 시행하는가를 평가의 중요한 항목으로 제시하는 등 상당한 부작용을 초래하고 있다는 점이다. 경영실적평가의 고유한 목적에서 볼 때, 지나친 효율성의 추구를 지양하고 공공성을 강화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다. 공공기관 고유의 목적을 지향하기 위해 국민에 대한 서비스를 강화할 수 있는 사업을 추진하고, 그것에 따라 평가항목 역시 효율성 측정뿐만 아니라 공공서비스 확대 관점에서 공공성을 추구할 수 있도록 조정되어야 할 것이다.

두 번째, 평가 지표의 문제이다. 가장 큰 문제는 ‘효율성’ 추구에 치우쳐있는 현 평가 제도의 방향을 ‘공공성’을 동시에 추구하는 방향으로 전환하면서, 그것에 따라 평가 항목의 조정이 이루어져야 한다는 점이다. 그리고 부수적으로 계량평가와 비계량평가의 적절한 조정이 필요할 것이다.

아울러 현행 경영실적 평가제도의 가장 큰 특징은 피평가기관별로 동일한 지표를 적용받아 점수화된 평가결과를 통해 기관별 경영실적을 서열화하고 있다는 점이다. 공기업 및 준정부기관, 중소형기관별로 다른 가중치를 적용받고 있으나, 공공기관의 다양성을 충족시키지는 못하며, 가중치의 차이 또한 크지 않다는 것이다. 설립목적, 사업영역, 기관규모 등이 모두 다른 기관들을 동일한 지표로서 일률적으로 평가한다는 점은 공공기관의 설립 목적과 다른 방향으로 기관을 운영하게 되는 비효율이 발생할 가능성이 크다. 또한 서열화 방식에 의한 평가결과 산정은 기관간 경쟁체제를 형성시켜 기관들로 하여금 경영실적 평가에 매몰되도록 한다.

현재 공공기관 경영평가의 평가지표는 계량지표와 비계량지표로 구성되는데, 경영평가제도 도입 이후 계량지표와 비계량지표의 비중은 계속해서 변화하였다. 2013년과 2014년 이후에는 계량지표의 가중치가 변경되었는데, 공기업과 위탁집행형 준정부기관의 경우 “계량:비계량지표 가중치”가 55:45에서 65:35로, 기금관리형 준정부기관의 경우 52:48에서 65:35로 계량지표의 가중치가 증가하였으며, 강소형기관의 경우에는 45:10에서 45:15 또는 45:20으로 변경되는 등 비계량지표의 가중치가 증가하였다.

계량적 평가는 평가자의 자의적 판단을 방지하여 평가의 객관성을 높이고, 피평가기관의 보고서 작성 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있지만, 계량지표가 기관의 주요 사업에 대한 대표성을 가지는지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 반대로 비계량적·정성적 평가의 경우 계량지표만으로 측정하기 곤란한 기관의 고유한 특성과 사업의 특수성을 반영할 수 있지만, 평가 과정에서 평가자의 주관과 편견이 개입할 가능성이 높고, 평가측정의 타당도와 신뢰도에 오류를 발생시킬 가능성이 높다는 한계가 있다.

결국 계량지표와 비계량지표의 가중치는 기관의 특성과 사업을 고려하여 결정되는데, 공익사업을 수행하는 공공기관의 특성을 고려할 때 계량지표를 보완하는 비계량지표의 중요성이 상대적으로 크다고 하겠다. 따라서 공기업과 같이 규모가 크고 다양한 사업을 수행하는 경우에는 계량지표만으로는 기관의 특성과 주요 사업의 성과를 정확하게 측정하기 힘들 것이므로, 그 보완책으로서 비계량지표를 활용할 필요성이 크다고 판단된다.

세 번째, 평가단 구성 및 운영의 문제이다. 평가단의 대부분은 교수와 회계사로 구성되어 있으며, 교수들 중 대부분이 행정학·경제학·경영학 분야의 교수로 구성되어 있어 일부 학문에 대한 편중이 심하기 때문에 기관의 기능 및 주요사업에 대한 전문적 분석 및 평가에 한계가 있을 수 있다. 그리고 경영평가위원이 피평가기관인 공공기관으로부터 과도하게 연구용역을 수주하는 등 평가의 공정성을 저해하는 경우도 있다. 경영평가위원의 연구용역 수주에 대한 명확한 기준을 마련하고 이를 검증할 수 있는 시스템을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

공공기관 평가에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 평가에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 표준평가매뉴얼을 도입하여 평가위원에 대한 교육을 강화하는 등 평가의 일관성·연속성을 높이는 것이 필요하며, 별도의 경영평가전담기구를 도입하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 이 경우 경영감독과 평가기능을 일원화하여 평가역량과 지식을 축적하는 것이 중요한데, 동 기구 산하에 경영전략 수립, 재무위험 관리, 경영평가 등 전반에 걸쳐 전문성 있는 사무조직을 설치하여 업무의 독자성과 지속성을 확보할 필요가 있다. 스웨덴, 프랑스, 영국의 경우는 정부부처 내에 회계 및 재정, 법률, 인력관리 전문가로 구성된 공기업관리 전담조직을 운영하여 공기업을 종합 관리하는 체제인바, 이러한 사례를 역시 참조할 필요가 있다.

네 번째, 평가결과 활용의 문제이다. 현 제도는 평가결과에 대한 피드백이 효과적으로 이루어 질 수 있는 평가체계 구축이 미흡한 상황이다. 공공기관 경영평가결과 활용의 중심 기능은 공공기관에 대한 경영활동 감독 및 경영개선 정보를 제공함에 있으며, 평가결과를 바탕으로 한 성과급지급 및 인사 상의 조치 등은 평가결과의 부수적 활용이다. 하지만, 정부에 의한 평가결과의 실체는 기관장에 대한 인사 상의 조치, 경영평가 성과급 지급률 결정 등 평가결과의 부수적 목적인 인사와 급여 관련사항 등으로 치우쳐 있어 경영평가가 그 본연의 기능이 구현되지 못하고 있다. 특히 권한과 책임의 불일치로 인해 경영평가결과에 대한 수용성이 낮아 경영평가의 내용을 적극적으로 경영개선에 활용하기에는 상당한 어려움이 존재하는 상황이다.

아울러 평가결과에 의해 지급되는 성과연봉제는 정부지침에 따라 운영되고 있는데, 원칙의 경직성으로 인해 공공기관 내부에 경쟁이 심화되고 조직 내부의 단결이 저해되는 부작용이 나타나고 있다. 정부지침에 따르면 성과연봉의 비중이 공기업의 경우는 연봉의 30% 이상, 준정부기관의 경우는 연봉의 20% 이상이 되도록 하고 있는데, 성과급 비중이 민간 기업은 평균 20% 수준이고, 공무원의 경우 6% 수준이라는 점과 공공기관의 공익적 측면

을 고려할 때 현재의 성과급 비중이 과다하다고 판단된다.

경영평가의 결과를 본래의 목적에 맞게 활용하기 위해서는 지나친 성과중심주의를 탈피하여야 한다. 일정 지침 하에서 공공기관이 자율성을 유지할 수 있도록 제도를 개선하고, 이를 위해 현재와 같은 경영평가를 통한 성과급 지급 제도를 과감히 정리 또는 축소할 필요가 있다. 이를 통해 경영평가 고유의 컨설팅과 개선이 이루어지도록 하고, 지나친 경쟁에서 벗어나 공공기관 본연의 공공성을 추구할 수 있도록 해야 할 것으로 판단된다.

다섯 번째, 경영평가와 관련되어 발생하고 있는 문제들이다. 먼저, 정부정책의 이행실적을 경영실적평가에 포함시켜 강제하는 문제이다. 이것은 공공기관의 공익성, 사회적 파급성, 정부예산의 지원 및 독점적 사업권을 부여받고 있는 공공기관의 특성상 불가피한 측면이 있으나, 공공기관의 ‘성과’를 측정하는 경영실적평가에서 정부정책 이행실적이 과도한 영향을 미칠 경우 공공기관의 운영상 자율성을 침해할 가능성이 있다. 즉, 공공기관의 기본 목적보다는 정부정책의 이행에 더 높은 가중치를 두고 경영방향을 결정할 가능성이 크다는 것이다.

다음은, 기관별로 설립목적과 수행하는 사업의 성격이 상이하고, 부채의 성격과 원인도 다양하므로 일률적인 방식으로 공공기관의 부채를 평가하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 감사원에 따르면 주요 9개 공기업의 2007년부터 2011년까지의 부채 증가원인 중 정부 정책사업으로 인한 것이 전체 금융부채 증가분 중 37.2%로 상당부분을 차지하며, 공공요금규제까지 포함시킬 경우 그 비중은 50%를 초과한다고 한다. 이처럼 공공기관의 사업실패나 방만경영의 결과가 아니라 정부의 정책적 판단에 의해 정부사업을 대행하거나 공공요금을 규제하여 부채가 증가하였을 경우에 이를 공공기관의 경영실패 및 방만경영과 동일한 것으로 보는 것은 적절하지 않다고 판단되며, 이에 대한 객관적이고 공정한 별도의 규정 마련이 필요하다고 할 것이다.

〈표 4〉 경영실적평가제도의 문제점과 개선방안

구분	문제점	개선방안
평가 목적	지나친 효율성 추구 효율성 평가항목 편중	공공성 지향 필요 평가항목 조정 필요
평가 지표	다수의 효율성 관련 지표 획일적 평가지표 적용 계량지표 확대 문제	공공성 관련 지표 조합 필요 기관특성을 고려한 탄력적 적용 비계량지표 활용 필요

구분	문제점	개선방안
평가단 구성 및 운영	평가단 구성 편중 중립성 결여(인적 연관 등) 전문성·지속성 결여	다양한 평가단 구성(지표 보완 동반) 전담인력, 외부인력 활용 고려 교육, 임기제 시행 고려
평가 결과 활용	피드백, 컨설팅 기능 부족 성과급 지급 문제	성과중심이 아닌 과정, 문제해결 모색성과급과 비연계, 축소 방안 모색
기타	정부정책 이행 강제 수단 정부 정책사업으로 인한 부채	자율적 수행, 공공성 제고 별도 처리 방안 필요

4. 맺음말

그동안 정부의 공공기관에 대한 경영실적평가는 본연의 목적에 따른 장점이 있는 반면에 여러 가지 문제점이 있음을 지적해 왔다. 이상에서 제기한 문제점 외에도 평가지표의 경직성, 경영평가에 따른 성과급지급과 불이익조치 등으로 인해 공공기관의 경영활동 자체에 실로 보이지 않는 제약이 현실적으로 상당히 크는 점이다. 인력의 탄력적 운영을 방해하고, 총액인건비(기준인건비) 제약으로 인한 비정규직의 양산, 무조건적인 효율성(비용절감) 추구로 인한 공공성 훼손 등은 심각한 문제가 아닐 수 없다. 하지만 그동안 정부는 지엽적인 선에서 제도를 손질하는 수준에 머물러 왔다.

정부는 단순히 공공기관에 대하여 효율성(비용절감)만을 성과로 볼 것이 아니라 그것으로 인한 파급효과를 고려하여 정부와 공공기관이 어떠한 방향으로 정책을 추진해야 한다. 그리고 전체 사회 구성원들에게 얼마나 긍정적인 영향을 미칠 것인가를 거시적 차원에서 고려해야 할 것이다. 정부와 공공기관의 비용절감으로 인한 편익이 그것으로 인한 보이지 않는 비효율과 사회적 비용보다 적다면, 그것은 궁극적으로 정부든 모든 사회구성원이든 부정적 영향을 초래할 것이다. 국민이 바라는 것은 사업의 단기적 효율성보다는 중장기적 효과성이며, 최소비용이라기 보다는 적합한 비용 지출을 통한 국민복리의 향상일 것이다.

경영실적평가제도에 대한 전면적인 검토와 개편이 필요한 시점이라고 판단된다.

보건의료부문 성과주의 확산의 영향과 시사점

전국보건의료산업노동조합
정책실장 나영명

1. 보건의료부문 성과주의 현황

1990년대부터 성과주의 인사제도가 본격적으로 도입되면서 병원에서도 성과주의가 점차 확산되기 시작했다. 특히 1989년 서울아산병원과 1994년 삼성서울병원 등 이른바 ‘재벌 병원’들이 등장하면서 의료기관간 무한경쟁시대가 시작됐고, 병원들은 수익창출 경쟁 및 경영효율화 등 기업형 경영전략을 도입하기 시작했다. 이 과정에서 병원들은 막대한 비용을 투입하여 기업경영 자문회사들에 컨설팅을 의뢰했다. 맥킨지(서울대병원), 갈렙ABC(보훈병원), 원스퀘어경영컨설팅(경희의료원), 삼일회계법인(고대의료원), 머서컨설팅(중앙대의료원) 등 병원경영컨설팅을 담당한 자문회사들은 성과주의에 기반을 둔 인사제도와 임금체계를 제시했고, 이에 따라 신인사·신경영전략이라 불리는 ABC(활동기준 원가계산), ERP(전사적 자원관리), MBO(목표관리제), BSC(균형성과지표), 팀제, 성과급제, 연봉제 등이 본격적으로 도입되기 시작했다.

이후 보건의료분야 성과주의는 급속도로 확산되었는데, 그 배경에는 취약한 공공의료와 민간의료 중심의 경쟁체제가 자리하고 있었다. 공공의료가 10%도 되지 않을 정도로 취약한 상황에서 삼성서울병원, 서울아산병원, 서울대병원, 연세의료원, 서울성모병원 등 이른바 ‘빅5 병원’을 중심으로 한 대형화·고급화 경쟁과 극심한 환자쏠림, 의료기관 양극화는 병원 경영위기를 가속화시켰고, 이 과정에서 살아남기 위해 병원들은 경쟁적으로 성과주의 인사제도와 임금체계를 도입했다. 이에 따라, 성과주의는 생산성 극대화(수익창출), 평가제도, 인사제도, 임금체계, 인력운영 등 모든 분야로 확산됐다.

〈표 1〉 보건의료분야 성과주의 제도 및 체계 현황

구분	내용
생산성 극대화	<ul style="list-style-type: none"> • ERP(전사적 자원관리): 컴퓨터 프로그램을 통해 경영에 필요한 모든 자원의 흐름을 찾아내 가능한 낭비를 줄이고, 수익이 되는 일에 인력과 자원을 집중하고 통제하는 제도 • ABC(활동원가관리계산): 활동을 기준으로 원가계산방식을 이용하여 진료과별, 부서별, 팀별, 의사별 원가를 계산함.
평가제도	<ul style="list-style-type: none"> • BSC(균형성과표): 이익지표를 설정해놓고 그 목표에 달성할 경우 좋은 점수를 부여하는 방식 • MBO(목표관리제): 진료 수입을 늘리고 비효율적인 지출을 줄이기 위해 도입한 제도로서 전년도 실적에 일정 비율 이상의 목표치를 설정해 그에 따른 성과와 실적을 평가하는 제도
인사제도	<ul style="list-style-type: none"> • 팀제: 중간관리자들을 줄이고 서로 경쟁하도록 만드는 제도. 이를 바탕으로 중간관리자에 대한 차별적인 성과보상을 실시함. • 보직순환제: 관리자들의 보직을 바꿈으로써 성과경쟁을 유도하는 제도 • 발탁승진제: 능력과 성과에 따라 특별 승진시키는 제도
임금체계	<ul style="list-style-type: none"> • 성과급제: 제시한 성과 달성도에 따라 임금 총액을 초과하지 않는 범위에서 인센티브 형태로 성과급을 지급 • 연봉제: 평가결과나 성과에 따라 매년 임금 총액을 결정하는 임금제도
인력운영	<ul style="list-style-type: none"> • 인력축소: 인건비 절감을 위해 사직 자리에 인력을 채우지 않거나 인력을 축소함. • 비정규직 확대(계약직, 임시직): 인건비 절감을 위해 정규직을 비정규직으로 전환 • 외주용역: 경비, 청소, 식당, 운전 등의 업무를 비핵심부서로 분류하여 외주용역으로 전환

특히, 다수의 병원들이 악화되는 경영을 개선하기 위해 재료비, 인건비, 간접비 등 병원 경영비용에 대한 원가계산을 바탕으로 성과급제도를 도입함에 따라 검사건수와 진료건수를 늘리기 위한 경쟁에 나서게 되었고, 검사량, 진료량, 수익창출에 따른 인센티브제와 성과급제가 확산되었다. 이에 따라 병원수익에 절대적 영향력을 가진 의사들에게 수익증가율, 병상이용률, 신규환자수, 실입원환자수 등에 따라 성과를 제공하는 의사성과급제는 거의 모든 병원에 빠르게 확산됐다.

성과급제와 연봉제는 병원수익을 극대화하기 위한 성과주의의 마지막 단계로 꼽힌다. 서울아산병원이 2003년 의사성과연봉제를 실시했고, 이화의료원은 동대문병원 폐원 후 2008년 토요일진료와 함께 100% 의사성과급제를 도입했다. 연세의료원은 전자의무기록(EMR), 처방전달시스템(OCS), 전사적자원관리(ERP), 활동원가분석시스템(ABC), 데이터웨어하우스(DW), 의료 영상저장전송시스템(PACS) 등을 통합한 <u>세브란스 의료정보시스템</u>을 구축했다. 공공병원인 서울대병원도 2003년 의사성과급제를 발 빠르게 도입했

다. 서울대병원은 겸직교원, 임상교수요원, 진료·연구교수들을 대상으로 신환 및 타과 초진 선택진찰료의 100%, 재진 선택진찰료의 50%, 토요일 및 야간근무에 따른 선택진료수입의 30%, 수술·처치·검사 및 기타항목의 9.5% 등의 성과급 지급 기준을 마련했다. 국립중앙의료원은 2010년 법인화 이후 원가분석시스템을 도입하고, 진료실적과 연계된 성과연봉체계를 도입했다. 전국 38개 지역거점공공병원 중의 하나인 마산의료원에서도 의사직의 고정급 비중을 낮추고 진료실적 수당을 높이는 진료 성과급제를 실시했다.

공공병원에서는 경영목표를 수립하고 경영계약을 체결하는 제도도 도입되었다. 강원도가 5개 지방의료원을 대상으로 추진한 경영혁신대책에는 성과에 대한 차등 보상, 수익증가를 위한 실적 10% 배가운동, 원장과 성과계약제를 체결하고 부진할 경우 3진 아웃제 실시, 경영수지 개선을 위한 목표관리제 실시, 연봉제 도입 등이 포함되어 있다. 2014년 3월에는 지방의료원장이 임기 중 달성해야 할 경영목표와 보수 등에 관한 사항이 포함된 성과계약을 체결하도록 하는 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」이 제정되었다. 2014년에는 국립대병원, 국립중앙의료원, 적십자병원, 지방의료원 등 공공병원이 경영평가 대상에 포함되었다. 공공병원 경영평가는 경영성과 지표에 따른 평가를 바탕으로 성과급을 지급하는 제도인데, 국가가 나서서 공공병원을 수익중심의 성과주의로 몰아세우고 있는 것이다. 경영평가가 실시되고 있는 보훈병원의 경우 의사직과 3급 이상 간부직에 대한 성과연봉제가 실시되고 있다. 2016년 들어 정부가 공공기관을 대상으로 2016년부터 성과연봉제를 의사나 간부직만이 아니라 일반직원 70%까지 확대하겠다는 방침을 추진함에 따라 보건의료부문 성과주의 공세는 급속히 확산될 것으로 예상된다.

2. 보건의료부문 성과주의 확산의 문제점

흔히 성과주의는 생산성 향상과 업무 효율화, 경직된 조직문화 개선, 일하는 분위기 조성, 핵심인재 확보, 일자리 창출 등을 해결할 수 있는 ‘해결사’이자 ‘만병통치약’인 것으로 간주되고 있다. 그러나 이미 성과연봉제를 시행한 많은 사업장에서는 △동기유발 실패 △평가의 객관성과 공정성 담보 어려움 △단기성공에 치중 △공공성·공익성 훼손 △임금격차 확대 △고용불안 심화 △조직내 갈등 심화와 협력 약화 △구성원의 만족도와 사기 저하 △비용증가 등 각종 폐해와 부작용이 드러나고 있다.

환자의 건강과 생명을 다루는 병원에서 성과주의의 폐해는 더 심각하다. 의사직과 3급 이상 간부직을 대상으로 성과연봉제를 시행하고 있는 보훈병원에서는 △국가유공환자 진

료건수 늘리기 경쟁 △이중진료, 과잉진료 △의사들의 노동강도 강화, 상담과 설명시간 부족 △비용절감을 위한 부실진료 △진료실적을 달성하지 못한 의사에게 사직 강요 △수익 부진을 이유로 분만실, 신생아실과 같은 진료과 폐쇄 등의 폐해가 나타났다. 2000년대 초반부터 의사성과급제가 시행되고 있는 홍성의료원에서는 검사건수가 대폭 늘어났고, 굳이 필요하지 않는 검사가 기본검사항목이 되었다.

2005년 성과연봉제를 실시한 서울시동부병원에서는 △객관적 평가지표가 없어 주관적인 판단에 따른 평가 진행 △평가에 대한 불신 △부서별 불화, 직원들 간의 위화감 조성 △상급자 눈치 보기, 줄서기, 부서이기주의 만연 △업무성과와 관계없는 순번제 평가, 몰아주기 평가 △신입직원, 병가자, 육아휴직자 등 취약자가 최저평가자로 전락 △임금역전현상 발생 △이직률 증가, 인력수급난 발생 △업무효율성 하락 △수익이 되지 않는 취약환자 외면 등의 폐단이 나타났다. 이러한 문제점 때문에 서울시동부병원은 2013년 성과연봉제를 폐지하고 호봉제로 전환하였다.

의사성과급제가 실시되고 있는 서울대병원에서도 △비급여 선택진료 증가 △1명의 의사가 2~3개 수술을 동시에 시행 △1분 진료 △고가 검진상품 개발 △비용절감을 위한 저질 재료 사용 △임종환자에게 CT 검사 △24시간 검사 △심야수술 3년(2008년~2011년) 만에 65% 급증 등의 문제점이 드러났다. 보라매병원은 로봇수술 활성화를 위한 수당을 건당 30만원~50만원 지급하는가 하면, 분당서울대병원은 경상이의 규모에 따라 기본급 월 총액의 10%~310%에 해당하는 인센티브 수당을 지급하였다.

강원도가 마련한 지방의료원장 성과연봉제 실시방안에 따르면 기본연봉 외에 성과연봉 7천만 원을 기준으로 점수에 따라 성과연봉을 지급하는 제도를 마련했다. 점수를 결정하는 성과연봉제 평가항목은 목표관리 달성도 20점, 경영결산 실적 40점, 단체협약 개선 30점 등 수익성 추구 항목이 90점이고, 공익적 보건의료서비스는 고작 10점에 불과하다. 공공병원장이 성과연봉을 매개로 수익추구 경쟁에 내몰리고 있는 것이다. 김천의료원이 지역저점공공병원 운영평가에서 1위를 차지한 비결을 확인해보니 의사 실적급제, 개인 차등성과급제, 토요일 무급근무 등 수익성 위주의 경영효율화를 추구한 결과였음이 드러나기도 했다.

또한 성과주의가 확대되면서 병원에서는 검사건수 늘리기, 수술실적 늘리기, 야간 비응급 수술 확대, 24시간 영상장비 촬영, 토요일근무제 확대 등 종착역 없는 출혈경쟁이 벌어지고 있다.

이처럼 성과주의가 도입된 병원에서 나타난 사례는 성과주의가 환자와 직원, 병원, 우리나라 의료체계 전반에 얼마나 심각한 피해를 초래하는지를 명확하게 보여주고 있다. 우선, 성과주의 하에서 환자는 희생양이 될 수밖에 없다. 1회용 주사기 2~3회 재사용, 값싼 주사기 사용, 만성질환자에게 약 장기처방 남발, 원가절감과 비용절감을 위한 부실진료와 저질진료로 인해 의료서비스의 질이 떨어지고 환자안전 위험성은 높아진다. 신규환자에 대해 CT·MRI·PET 등 모든 검사를 동시에 무차별적으로 실시하고 고가의 비급여 진료와 과잉진료가 늘어나 환자는 돈벌이 대상이 되고, 병원비 부담은 늘어날 수밖에 없다.

성과주의의 피해는 환자의 건강과 생명을 책임진 노동자들에게도 극심하게 나타난다. 업무량 증가, 노동 강도 강화, 업무 스트레스 증가, 차별과 불평등 심화, 협업파괴와 위화감 확대 등은 업무만족도와 자존감을 떨어뜨리고, 의료서비스 질 저하와 의료사고 위험 증가로 이어져 또다시 환자에게 피해가 돌아가는 악순환이 반복된다.

의료왜곡도 심각하다. 의료기관간의 치열한 경쟁 속에서 살아남기 위한 성과주의 확산은 우리나라를 항생제 투여율 1위국, 갑상선 환자 세계 1위국, 약 복용 1위국으로 만들었고, 불필요한 수술 증가, 비급여 진료 확대, 속전속결 진찰, 수익이 나지 않는 진료과 폐쇄, 진료비 과다청구, 부당청구, 급속한 의료비 증가 등 심각한 의료왜곡 현상을 빚어내고 있다. 적정진료, 표준진료가 붕괴하고 오로지 수익을 목표로 한 과잉진료, 과소진료가 횡행하면서, 돈벌이 중심의 의료영리화가 만연하게 되었다.

또 하나 짚어야 할 점은 노사관계 악화이다. 성과주의를 추구하는 병원 입장에서 보면 노동자는 비용에 불과하고, 노동조합과 교섭과 단체협약은 성과주의 확산의 장애물일 뿐이다. 이에 따라 임금축소, 복리후생 축소, 단체협약 개악, 인건비 비중을 낮추기 위한 인력 축소, 비정규직 확대 등이 추진되고, 이에 저항하는 노동자들의 투쟁으로 노사관계가 파행을 겪게 된다. 일반 직원에게까지 성과연봉제를 확대하려는 보훈병원에서 일방적인 설명회 개최, 개별 동의서명, 허위사실 유포, 노조 내부 이간질, 불법적인 지배개입 등을 둘러싸고 노사가 극심한 대립을 겪고 있는 것이 그 대표적인 사례이다.

3. 보건의료부문 성과주의의 시사점

병원은 다른 사업장과 달리 국민의 건강과 생명을 다루는 특수한 곳이다. 또한, 의사, 간

호사, 간호조무사, 약사, 의료기사, 영양사, 시설관리노동자, 청소노동자, 환자이송원 등 70여개 직종 종사자들이 협업을 통해 양질의 의료서비스를 제공하는 곳이며, 하루 24시간 1년 365일 운영되는 곳이다.

또한 병원은 환자의 건강과 생명을 다루는 업무의 특성상 전문성, 숙련성, 연속성, 협업성, 공공성 등이 절대적으로 필요한 곳이다. 이런 특수성을 감안해 볼 때 성과주의제도는 병원사업장에 도저히 맞지 않는 제도이다. 왜냐하면, 성과주의는 병원업무 특성상 요구되는 전문성, 숙련성, 업무연속성, 협업성, 공공성을 파괴하기 때문이다.

병원은 환자의 건강과 생명을 다루는 업무특성상 환자진료, 검사, 지원파트 등 전체 부서·직원들이 유기적인 협업체계를 형성해야 하고, 70여개의 다양한 직종과 수많은 진료과 및 구성원들간의 신뢰와 협조가 절대적이다. 성과연봉제는 이 같은 협업시스템과 협력적 조직문화를 완전히 파괴한다. 부서별 경쟁시스템을 도입한 병원에서 부서간 이기주의, 부서별 경쟁 등으로 업무협조가 제대로 이루어지지 않거나, 부족한 의료용품을 빌려주지 않아 제때 처치하지 못하는 사례를 쉽게 찾아볼 수 있다.

병원업무는 환자에게 양질의 의료서비스를 제공하는 업무이기 때문에 이것을 수치로 계량화하여 평가할 수 없고, 팀별·개인별 성과를 평가하기도 어렵다. 전체 부서·직원들의 협업으로 이룩한 성과를 팀별·개인별로 구분하여 계량화할 수 없을 뿐만 아니라, 보건의료서비스의 특성상 성과가 여러 요인에 의해 결정되는데다 장기에 걸쳐 나타나므로 성과주의 적용에 부작용이 따를 수밖에 없다.

더군다나 병원에서의 성과주의는 결국 검사건수, 진료건수, 수익창출목표, 비용절감목표 등 환자를 대상으로 얼마만큼의 수익을 올렸는가가 평가의 지표가 되므로, 결국 과잉진료와 과소진료라는 편법이 발생할 수밖에 없고, 환자안전 위협과 병원비 부담 증가 등 환자 피해로 이어질 수밖에 없다. 또한, 병원에서 성과가 과연 무엇인가 하는 논란이 발생할 수밖에 없다. 의료의 질 향상이 대신 수익창출이 성과목표가 되면 의료공공성은 심각하게 후퇴될 수밖에 없다.

예를 들어, 병원업무 중에는 환자를 대상으로 직접 수익을 올릴 수 있는 분야와 그렇지 않은 분야가 있고, 진료과 중에서도 소아과처럼 투입 노력에 비해 수익효과를 올리기 어려운 진료과가 있는데 수익창출을 잣대로 성과연봉제가 운영될 경우 국민의 건강과 생명을 살리기 위한 의료 본연의 업무가치와 공공성은 퇴색될 수밖에 없는 것이다.

4. 보건의료부문 성과주의 대응방향

성과주의가 목표로 하는 것이 성과주의제도를 통해 달성되었는가에 대해서는 의문이다. 그렇지 않다는 평가도 많다. 성과주의제도로 인한 폐해가 성과주의로 인한 성과를 잠식하고도 남기 때문이다. 흔히 성과주의의 목표는 경쟁력 향상과 경영효율화, 공정한 대우와 보상, 열심히 일하는 분위기 조성, 우수인재 확보 등이다. 그러나 병원에서 이러한 목표는 성과주의를 통해 달성할 수 없다.

병원에서의 업무는 국민의 건강과 생명을 돌보는 특수 업무이자 양질의 보건의료서비스를 제공하는 공공성 업무이며, 인력집약업무이자 인력이 서비스의 질을 결정하는 업무이다. 그만큼 병원에서의 경쟁력과 효율성, 양질의 공공의료서비스를 좌우하는 것은 인력이다. 따라서 성과주의가 목표로 하는 바를 달성하기 위해 병원에서 필요한 것은 성과주의가 아니라 적정인력 확충, 안정적인 인력수급, 인력에 대한 투자, 인력에 대한 교육 훈련 등 인력인프라를 튼튼하게 구축하는 것이다.

따라서 병원에서의 인력확충을 핵심과제로 삼아 양질의 인력확충을 위한 해법을 마련하는 것이 필요하다. 특히, 병원인력 확충을 개별병원의 비용문제로 접근하는 것이 아니라 환자안전과 의료서비스 질 향상, 왜곡된 의료 바로 세우기, 국민건강권 향상 차원에서 접근하여 정책적·제도적 해법을 마련해야 한다.

바람직한 평가제도, 바람직한 임금체계를 확립하기 위한 노력도 추진되어야 한다. 환자를 돈벌이 대상으로 만드는 수익창출 중심의 평가제도가 아니라 의료서비스의 질을 높이기 위한 평가제도를 만들어야 한다. 병원의 업무는 환자의 건강과 생명을 다루는 협업체제로 이루어질 수밖에 없고, 업무가치에서 ‘환자안전과 의료서비스 질 향상’이 최고의 가치가 되어야 하므로 이런 업무의 가치와 특성을 반영한 평가제도가 필요하다. 따라서 수익창출을 중심으로 한 일반기업 경영컨설팅을 직수입한 성과주의 평가제도 대신에 환자안전과 의료서비스 질 향상을 위한 구성원들의 역량 강화와 교육훈련, 양질의 의료서비스 제공을 위한 협업적인 조직문화 개선 등에 초점을 맞춘 평가제도를 개발해야 한다.

병원에 맞는 임금체계도 개발되어야 한다. 환자를 대상으로 수익을 많이 올리면 올릴수록 인센티브나 연봉이 늘어나는 성과급제와 연봉제는 맞지 않다. 생애주기에 따라 표준적인 생활이 가능한 임금체계와 환자의 건강과 생명을 담당하는 업무의 특성을 고려하여 직무

가치와 숙련성이 반영되는 임금체계가 바람직하다. 특히 병원은 직종이 70개 이상으로 다양하고, 직무도 천차만별이기 때문에 직무가치와 숙련성이 반영된 임금체계를 마련하기 위해 직무분석과 직무의 사회적 가치 측정, 여러 직종간 합리적인 업무 분장, 역량과 숙련 평가체계 개발, 교육훈련체계 개발 등 체계적이고 장기적인 준비가 필요하다.

보다 근본적으로는 성과주의가 작동하지 않는 보건의료시스템을 만들기 위한 노력이 필요하다. 의료기관간의 치열한 경쟁, 병상과 장비 과잉공급, 환자쏠림 현상과 의료 양극화, 의료전달체계 붕괴 등을 해소하고 국민의 건강과 생명을 위해 모든 의료기관이 긴밀하게 연계하여 협력하는 보건의료체계를 구축함으로써 보건의료부문이 돈벌이 대상이 아니라 국민기본권이자 보편적 복지 영역으로 확고하게 자리 잡을 수 있는 보건의료시스템을 만들어야 한다. 이것이 “성과주의는 조직에게는 불화와 불신을, 개인에게는 사기저하를, 환자에게는 의료서비스의 질 저하를 초래하는 모두 함께 공멸하는 제도”라는 병원노동자의 절규가 더 이상 나오지 않게 만드는 근본적인 해결책이다.

내일의 댐을 생각하며

한국수자원공사 노동조합
위원장 이영우

댐(Dam)의 역할은 중요하다. 댐 없이는 현대적이고 정상적인 일상생활과 경제활동 등이 거의 불가능한 까닭이다. 그런데도 댐이라면 일단 거부감부터 내비치는 이가 적지 않은 것이 우리의 현실이다. 가치변화, 환경문제, 주변 지역 배려부족 등 다양한 이유가 있기 때문일 것이지만, 댐에 대한 지나친 냉대는 안타까운 부분이 있다.

필자가 입사한 1998년 무렵, K-water(한국수자원공사)는 여러 곳에 댐을 건설 중이었다. 횡성댐, 밀양댐, 용담댐, 장흥댐 등으로 기억한다. 그때만 해도 홍수와 가뭄을 막고 필요한 각종 용수를 제때 공급해, 국민생활 향상과 경제발전을 이루려면 댐이 필요하다는 대의에 대해서 국민적 저항이 별로 없던 시절이었다. 수몰과 이주, 상수원 보호를 위한 행위제한 등 지역 주민들의 희생과 인내를 불가피하고 당연한 일로 여겼다.

그런 가운데 댐 지역은 알게 모르게 ‘기피’와 ‘낙후’의 대상이 되고 있었다. 변화의 요구가 커졌고 반성이 이어졌다. 변화 없이는 사회통합도 지속가능한 발전도 불가능하다는 절박한 이유가 생겨났기 때문이다. 정부와 K-water의 패러다임 전환 노력과 지역사회 및 주민들의 적극적인 참여 속에 관광, 레저, 휴식, 문화 등 ‘댐의 새로운 가치’를 만드려는 노력이 따랐다. 그 결과 조금씩 성과가 나타났고, 새로운 댐 문화가 생겨났다.

충남 서북부 지역의 식수원인 보령댐은 상수원보호구역을 지정하지 않고도 수질보전을 실천한 좋은 예다. 주민의 자발적 참여와 노력이 바탕이 된 것은 물론이다. 지난해 발족된 『보령호 지속가능 발전을 위한 민관 협의회』도 큰 역할을 할 것이다. 이해관계자 간의 소통과 협의를 통해 상류지역 환경 친화적 농업, 비점오염원¹⁾ 관리 등 자체적

1) "비점오염원(非點汚染源)"이란 도시, 도로, 농지, 산지, 공사장 등으로서 불특정 장소에서 불특정하게 수질오염물질을 배출하는 배출원을 말한다(수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제2조제2호).

인 난개발 통제노력이 체계적으로 이루어지고 있다. 보령호는 담수 이후 계속해서 '연평균 1등급'이라는 안정적인 수질을 유지 중이다.

지난해 준공한 보현산댐도 많은 것을 시사한다. 수변에 조성된 그림 같은 이주단지는 새로운 변화를 확인하기에 부족함이 없다. 새로 옮겨온 터전에서 자유로운 경제활동이 가능하도록 세심한 배려가 이루어졌다. 자연취락지구 지정과 함께 주민복지 및 소득증대를 위한 공원, 녹지, 마을회관, 휴게음식점 등의 지역 활성화 시설물도 설치할 수 있게 되었다. 예술적인 가치를 담은 아치형 댐의 모습도 눈길을 끈다.

우리나라보다 댐 역사가 앞서는 선진국들은 일찍부터 수변 공간 등의 친수가치에 주목해 왔다. 댐을 지을 때 레크리에이션을 합법적 권리와 의무로 법제화한 것이 좋은 예다. 미국만 해도 연방정부 주도로 이를 적극 추진해 연간 440억 달러 이상의 경제적 파급효과를 거두고 있다. 일본 역시 「수원지역대책특별조치법」을 통해 댐 주변 활성화를 도모하고, 수변공간이 역사와 문화와 전통을 창출하는 공간이자 생활 및 안식처가 되도록 체험형 관광 등을 추진 중이다.

최근 우리 정부도 댐과 주변지역을 활성화해 그 혜택을 더 많은 국민들이 누릴 수 있도록 정책에 변화를 주고 있다. 국회 역시 국가주도의 댐 주변지역 활성화를 계속해서 요구하고 있다. 수질보전을 전제로 각종 규제를 합리화해 주민 재산권 행사에 장애를 없애는 제도개선과 친수기능 발굴과 확대를 통한 '가깝고 친숙한 댐'으로의 재탄생 등이 중심 내용이다.

K-water(한국수자원공사)는 이러한 시대와 사회의 요구에 적극 부응해 역할과 방향을 새롭게 정립해 나가고 있다. 더 많은 댐을 짓기보다는 기존 댐의 가치를 더욱 높이는 노력, 단순한 구조물이 아니라 지역의 명소가 되는 댐, 미래 비전과 새로운 물 문화 창출의 바탕이 되는 댐을 위해 창조적 상상력을 발휘하고 또 실현하고자 온 힘을 다하고 있다.

누군가는 웃고 다른 누군가는 뒤에서 눈물 흘리는 댐이 아닌, 상류와 하류, 지역과 지역, 물과 자연과 사람, 어제와 오늘과 내일이 함께 웃는 물 문화를 꽃피워야 한다. 그래야 더 나은 내일을 기약할 수 있다. 용수공급과 물 재해 예방이라는 '공익적 가치'와 더불어 국민 휴양 공간으로서의 '실용적 가치'가 균형을 이룰 수 있도록 많은 분들의 지속적인 나무람과 응원을 부탁드립니다.

공공연구 분석

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인 III
- 성과연봉제의 취업규칙 불이익변경
관련 의견서

OECD 공기업 지배구조 가이드라인 III

한국노동사회연구소
부소장 홍주환

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

주해 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.

국가가 지분을 갖고 있는 모든 기업들에서 모든 주주들이 균등하게 대우받을 것이라는 점을 확실하게 하는 것은 국가의 이익에 부합한다. 이와 관련된 국가의 명성은 외부의 자금을 동원할 수 있는 공기업의 역량과 가치에 대한 평가에 영향을 미칠 것이다. 따라서 여타 주주들이 국가를 불투명하고 예측불가능하며, 또 불공정한 소유주라고 인식하지 않도록 해야 한다. 반대로 국가는 스스로 모범적 소유주가 되어야 하고 주주를 대함에 있어서 최상의 관행을 따라야 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.

① 국가와 공기업은 모든 주주가 균등하게 대우받도록 보장하여야 한다.

공기업 자본의 일부가 기관 또는 개인인 민간 주주가 보유하는 경우 국가는 그들의 권리를 인정하여야만 한다. 비국가 주주는 특히 소유주인 국가의 잘못된 행위로부터 보호받아야 하며, 효율적인 구제 수단을 마련하고 있어야 한다. 내부거래나 변칙적인 자기거래는 금지되어야 한다. 선매권이 나 특정한 주주 결정에 한정한 다수결 원칙 적용은 소주주 보호를 확보하기 위한 유용한 사후적 수단이 될 수 있다. 공기업의 부분적 민영화를 시행하는 경우 주주의 보호를 확보하기 위해 특별한 조치가 취해져야 한다.

지배 주주로서 국가는 많은 경우 여타 주주들의 동의 없이 주주총회에서 결정을 내릴 수 있다. 국가는 보통 이사회 구성과 관련하여 결정을 내릴 수 있는 위치에 있다. 그러한 의사결정권은 소유권에 따르는 정당한 권리지만, 국가는 기업에 이익이 되지 않는 목표를 추구하고 따라서 여타 주주들에게 손실을 입히는 것과 같이 지배주주로서 자신의 역할을 남용하지 않는 것이 중요하다. 권한의 오용은 부적절한 관계자와의 거래, 편향적인 사업 결정 또는 지배주주 우대적인 자본구조 변경 등으로 발생할 수 있다.

소유권 기관은 비국가 주주에 대한 균등 처우와 관련된 지침을 마련하여야 한다. 그것은 개별 공기업, 그리고 특히 그 이사회가 주주와의 관계의 중요성을 완전히 이해하고 그것을 증진시키는 데에 적극적이라는 것을 분명히 해야 한다. 국가가 자신의 주식지분을 초과하는 통제권을 행사할 수 있는 경우 권한 남용의 잠재적 가능성이 존재한다. 황금주의 사용은 공공안전의 보호와 관련된 경우와 같이 특정한 필수적 공익을 보호하기 위해 반드시 필요한 경우로 한정되어야 하고, 또 그 목적 추구에 부합하는 정도에 그쳐야 한다. 더 나아가 정부는 주주의 동의가 존재한다는 것을 밝히고, 주주의 기업 주식 소유권에 불비례하여 특정 주주가 기업에 대한 통제를 행사할 수 있도록 하는 자본 구조에 대한 정보를 공개하여야 한다.

② 공기업은 모든 주주에 대하여, 원칙적으로 정보의 동등하고 즉각적인 공개를 포함하여 고도의 투명성을 준수하여야 한다.

주주를 보호할 수 있는 중요한 조건은 고도의 투명성을 확보하는 것이다. 일반적으로, 중요한 정보는 모든 주주들에게 보고되어야 하고, 그럼으로써 동시에 균등한 대우가 보증되어야 한다. 더욱이 이사회는 정보 동의를 포함하여 어떤 주주 동의도 공개되어야 한다.

소주주 및 기타 주주는 정통한 투자 결정이 가능할 수 있도록 모든 필요한 정보에 대해 접근할 수 있어야 한다. 한편, 소유권 기관을 포함하여 중요한 주주들은 지배주주로서 또는 이사로서 획득한 정보를 오용해서는 아니 된다. 비상장 공기업의 경우 보통 주주는 예를 들어 이사회를 통하는 식으로 정보를 확보하거나 특권적으로 그것에 접근할 수 있다. 그렇지만 정보공개와 관련된 법률 및 규제 장치가 얼마나 우수하고 완벽한지와 상관없이, 소유권 기관은 국가가 주식을 소유하고 있는 모든 기업이 모든 주주로 하여금 관련 정보에 쉽고 공평하게 접근할 수 있도록 하는 제도 및 절차를 작동시키고 있다는 것을 보증하여야 한다. 공기업이 부분적으로 민영화되어 있는 경우에는 주주로서 국가가 주식소유권이 보장하는 것 이상으로 기업의 의사결정에 개입하거나 정보에 대한 접근 권한을 갖지 않는다는 것을 보증하도록 특별히 주의가 기울여져야 한다.

③ 공기업은 모든 주주들과의 적극적인 의사소통 및 협의 정책을 개발하여야 한다.

국가가 소주주인 기업을 포함하여 공기업은 누가 주주인지를 확인하고 그 주주들에게 중요한 사건이나 주주총회 등에 대하여 적절한 시기에 체계적인 방식으로 마땅한 정보를 제공하여야 한다. 공기업은 의사결정이 필요한 이슈에 관하여 충분한 배경 정보를 주주들에게 제공하여야 한다. 기업

이 주주들에게 정보를 제공하는 것과 관련된 의무를 수행하는 것을 확실히 하는 것은 공기업 이사회의 의무이다. 그렇게 함에 있어서 공기업은 현재의 법률 및 규제 틀을 적용할 뿐만 아니라, 신뢰와 확신을 쌓기 위해 필요한 경우, 과도한 부담을 지우는 요건을 회피하는 것과 관련하여 그 이상의 조치를 취할 수 있어야 한다. 가능한 경우 소주주들에 대한 적극적인 조언을 제공한다면 의사결정 과정을 개선하고 주요 결정의 수용도를 높일 수 있을 것이다.

④ 소액주주들의 주주총회 참여를 용이하게 함으로써 그들이 이사회 선출과 같은 중요한 기업 의사결정에 참여할 수 있도록 해야 한다.

소주주들은 공기업 주주총회나 이사회 외부에서 사실상의 결정이 이루어지는지 여부에 관심을 갖는다. 이것은 주요 주주 또는 지배 주주가 존재하는 상장기업의 경우 정당한 관심이며, 국가가 지배 주주인 기업에서도 이슈가 될 수 있다. 소유주로서 국가가 소주주들에게 그들의 이해관계가 고려되었다는 것을 재확인 하는 것이 적절할 것이다. 관련 당사자 거래와 같이 국가의 이익과 소주주의 이익 간에 갈등이 존재하는 경우에는 그러한 거래의 승인 과정에 소주주의 개입이 고려되어야만 한다.

주주총회 참여권은 근본적인 주주권이다. 소주주가 적극적으로 공기업 주주총회에 참여할 것을 촉구하고 또 그들의 권리 행사가 용이하도록 하려면 공기업에 특별한 메커니즘이 적용되어야 한다. 그것에는 특정 주주 결정에 대한 한정 다수결 제도가 포함될 수 있으며, 상황에 따라서 필요하다고 간주되는 경우 누적 투표제와 같이 특별한 선출 방식을 사용할 수도 있을 것이다. 추가적인 조치로 부재자 투표를 활용하거나 참여 비용을 줄이기 위한 방법으로 전자 투표 방식도 개발해야 한다. 더불어 종업원 주주의 대리투표 수집과 같은 방식으로 종업원 주주의 주주총회 참여를 용이하게 할 수 있을 것이다.

소주주 보호를 위한 특별한 조치가 신중하게 균형 잡히도록 하는 것이 중요하다. 그것은 모든 소주주에게 유리하게 작용해야 하며, 또한 균등 대우 개념과 전혀 모순되지 않아야 한다. 그것은 대주주로서 국가가 결정에 대해 상당한 영향력을 행사하지 못하게 하거나 소주주들이 의사결정 과정을 과도하게 지연시키지 않도록 해야 한다.

⑤ 국가와 공기업간, 그리고 공기업들 간의 거래는 시장 상황에 부합하는 조건으로 이루어져야 한다.

모든 주주들에 대한 균등한 대우를 보장하기 위해서 국가와 공기업 사이의 거래는 다른 시장 참여자들 사이의 거래와 동일한 조건에서 이루어져야만 한다. 이것은 개념적으로 부적절한 관련 당사자 거래라는 이슈와 연관되어 있지만, 국가 소유권의 경우에 ‘관련 당사자’가 좀 더 약한 의미로 정의된다는 점에서 차이가 있다. 정부는 공기업의 국가 및 국가 통제 기관과의 모든 거래에서 시장 상황과의 일관성을 유지하고 또 제대로 적절성 검증을 거치도록 권고된다. 이 문제는 더 나아가 이 가이드라인에서 다루고 있는 이사회의 의무와 관련되어 있는데, 그것은 모든 주주들의 보호가 이사회 구성원의 기업 및 주주에 대한 충성 의무로 명확하게 규정되어 있기 때문이다.

B. 국가 기업지배 관련법은 모든 상장 공기업에 의해, 그리고 필요한 경우에는 비상장 공기업에 의해서도 준수되어야 한다.

대부분의 나라들은 주식시장 상장 기업들에 적용되는 기업 지배구조 규정을 갖추고 있다. 그렇지만 그것의 실행 기제는 매우 달라서, 어떤 것은 단지 권고에 불과하고 또 어떤 것들은 준수 또는 설명 조항에 근거하여 (주식시장 또는 증권 규제에 의해) 이행되며, 다른 것들은 의무사항이기도 하다. 공기업은 최선의 상장기업 지배구조 기준을 따라야 한다는 것이 가이드라인의 기본 전제이다. 이것은 상장 또는 비상장 공기업 모두 각국의 기업지배구조 규정을, 그것이 얼마나 '구속력'이 있는지 관계없이, 항상 준수하여야 한다는 것을 의미한다.

C. 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우 이에 관한 적절한 정보가 상시적으로 비국가 주주들에게 제공되어야 한다.

모든 주주에 대하여 고도의 투명성을 보증하기 위한 노력의 일부로서, 국가는 공기업이 수행할 것으로 기대되는 공공정책 목표에 대한 중요한 정보가 비국가 주주들에게 공개될 것을 보증하여야 한다. 관련된 정보는 투자 시점에서 모든 주주들에게 공개되어야 하고 투자 기간 동안 지속적으로 이용이 가능하여야 한다.

D. 공기업이 합자회사나 민관 파트너십과 같은 협동 프로젝트에 결합하는 경우 계약 당사자는 계약권이 준수되는 것과 적시에 객관적인 방법으로 분쟁이 처리되는 것을 보장받아야 한다.

공기업이 민간부문 파트너와 협동 프로젝트를 진행할 경우 모든 당사자의 계약상 권리를 보호하고 또 효과적인 보상 또는 분쟁 해결 메커니즘을 보장하기 위한 주의가 기울여져야 한다. 관련된 다른 OECD 권고, 특히 「공공-민간 파트너십의 공적 지배구조에 대한 OECD 원칙」, 그리고 관련 영역에서 「민간부문의 사회간접자본 참여에 대한 OECD 원칙」 등이 준수되어야 한다. 이러한 지침들의 핵심 권고들 중의 하나는 공공-민간 파트너십 또는 공기업이 포함되는 여타 협력프로그램에서 기인하는 정부의 암묵적인 또는 명시적인 재정상 위험을 감시하고 관리하는 데에 주의가 기울여져야 한다는 것이다.

더욱이 국가와 민간 파트너 사이 또는 공기업과 민간 파트너 사이의 공식적인 협약은 예견하지 못한 사건이 발생하는 경우 프로젝트 파트너들 각각의 책임을 명확하게 특정하여야 하며, 동시에 필요한 경우 계약 재협상을 위한 충분한 유연성이 있어야 한다. 분쟁 해결 메커니즘이 마련되어 프로젝트가 진행되는 동안 발생하는 분쟁들이, 다른 사법적 조치들을 우선하지 않고, 공정하고 시의적절한 방식으로 처리될 것이라는 점이 보장될 필요가 있다.

주해 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.

몇몇 OECD 나라들에서는 공기업에서 어떤 이해당사자들에게 특정한 권한을 부여하는 법적 지위, 규제 또는 상호협정/계약이 존재한다. 특징적으로 어떤 공기업들은 주로 종업원 이사 대표와 같은 이해당사자에게 부여된 권리에 관한 특별한 지배구조를 갖추고 있고, 또는 예를 들어 자문위원회를 거치는 방식으로 종업원 대표와 소비자 조직에게 협의권 또는 의사결정권을 부여하는 지배구조를 갖추고 있기도 하다.

공기업들은 지속가능하고 또 재정적으로 건전한 기업을 만드는데 있어서 이해당사자 관계가 중요하다는 점을 인정하여야 한다. 이해당사자 관계는 공기업에 특히 중요한데, 공공서비스 목표가 존재하는 경우 그것을 완수하는데 있어서도 중요하고, 또한 몇몇 사회간접자본 부문의 경우 공기업들은 거시경제적 발전 잠재력 및 그것이 활동하고 있는 지역공동체에 대해 매우 중요한 영향을 미친다는 점에서 그러하다. 더욱이 어떤 투자자들은 투자 결정시 이해당사자 관계 문제를 점점 더 중요하게 고려하고 있으며, 또 이해당사자 문제와 관련된 잠재적인 소송 위험도 중요하게 생각한다. 따라서 소유권 기관 및 공기업은 적극적인 이해당사자 정책이 기업의 장기적인 전략적 목표와 평판에 영향을 미친다는 것을 인정해야 한다. 따라서 공기업은 소유권 기관과의 협의를 통해 명확한 이해당사자 정책을 마련하고 적절하게 관련 정보를 공개하여야 한다.

그렇지만, 정부는 어떤 형태로 보완되지 않는 이상 민간부문에 적용되는 것과 다른 목표를 추구하기 위해 공기업을 활용하지 않아야 한다. 이해당사자에게 부여되는 특정한 권리 또는 의사결정과정에 대한 그 영향은 명확하게 규정되어야 한다. 관련 공기업에 의해 충족되어야 하는 법률 또는 특별한 의무로 인해 이해당사자들에게 어떤 권리가 주어지든지 관계없이 기업의 각 기관들, 특히 주주총회와 이사회는 그 의사결정 권한을 유지해야만 한다.

A. 정부, 국가 소유권 기관 및 공기업은 법과 상호 합의에 의해 확립된 주주의 권리를 인정하고 존중하여야 한다.

지배주주로서 국가는 기업 의사결정을 통제하고 또 이해당사자에게 손해가 되는 결정을 내리는 위치에 있을 수도 있다. 따라서 이해당사자의 권리를 보호하기 위한 메커니즘과 절차를 확립하는 것이 중요하다. 소유권 기관은 이와 관련된 명확한 정책을 갖고 있어야 한다. 공기업은 이해당사자의 권리를, 법률, 규제 및 상호 동의에 의해 확립된 것으로서 충분히 존중해야 한다. 공기업은 민간부문의 상장기업과 같은 방식으로 행위하여야 한다.

이해당사자들과 적극적이고 부를 창출하는 협력을 촉진하기 위해 공기업은 이해당사자들이 그들

의 권리를 행사할 수 있도록 적시에, 그리고 정기적으로 적절하고 충분하며 믿을만한 정보에 대한 접근을 보장하여야 한다. 이해당사자들은 자신의 권리가 침해된 경우 효과적으로 구제받을 수 있어야 한다. 종업원들은 또한 불법적이거나 비윤리적인 관행에 대해 선의에 입각한 관심을 이사회와 자유롭게 소통할 수 있어야만 하며, 그들의 권리는 이러한 행위에 대해 협상의 대상이 되지 않아야 한다. 공기업들은, 예를 들어 내부고발 보호정책과 같이, 그와 관련된 명확한 정책과 절차를 확립하여야 한다. 법률 위반 고발에 대해 적시의 구제 행위가 없거나 고용 위협이라는 위협에 직면하는 경우, 종업원은 관할 당국에 선의에 입각한 고발을 할 수 있도록 장려되어야 한다. 많은 나라들은 또한 「다국적 이업에 관한 OECD 가이드라인」 침해 사건을 각국 대표부로 가져갈 수 있도록 보장하고 있다.

공기업과의 이해당사자 관계의 중요성과 관련하여 필요하다고 판단되는 경우 종업원 참여 메커니즘의 개발이 촉진되어야 한다. 그렇지만, 그러한 메커니즘의 적합성 및 필요한 개발을 결정하는 경우, 국가는 그러한 권리부여를 효과적인 성과증진 메커니즘으로 전환시키는데 있어서 고유한 어려움에 대해 주의를 기울여야 한다. 종업원 참여 메커니즘의 예로는 종업원 대표의 이사회 참여, 특정한 주요 의사결정에 대해 종업원의 관점을 고려하는 노동조합 대표 또는 작업장 위원회와 같은 지배구조 과정 등이 있다. 국제 협약 및 규범들도 정보, 협의 및 협상에 관한 종업원의 권리를 인정하고 있다.

B. 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 필요하고 가능한 경우 노동, 채권자 및 관련 공동체와 관련된 주주의 관계를 보고하여야 한다.

모범적 관행으로서 상장 기업들은 이해당사자 문제를 보고할 필요가 있다. 그렇게 함으로써 공기업은 더욱 투명한 운영 의지와 이해당사자와의 협력에의 헌신을 보일 수 있다. 이것은 다시 신뢰를 증진하고 그 명성을 확대할 것이다. 그에 따라 상장 공기업 또는 대규모 공기업은 그 이해당사자 정책에 관하여 투자자, 이해당사자 및 일반 대중과 소통하여야 하고 그것의 효과적인 이행에 관한 정보를 제공하여야 한다. 이것은 중요한 공공정책 목표를 추구하거나 일반적인 서비스 목표를 갖고 있는 공기업에 대해서도 동일하게 적용되어야 하며, 그 규모를 감안한 관련 비용에 대해서도 주의를 기울여야 한다. 이해당사자 관계에 관한 보고는 최선의 관행들을 참조해야 하고, 사회 및 환경 책임 공개에 대한 현재의 가이드라인을 따라야 한다. 또한 공기업은 그 신뢰도를 강화하기 위해 이해당사자 보고를 공개적으로 세밀히 검토되도록 할 것이 권고된다.

C. 공기업 이사회는 부정과 부패를 방지하기 위한 것들을 포함하여 내부 통제, 윤리 및 규정준수 관련 프로그램 및 조치를 개발, 시행, 감시, 소통하여야 한다. 그것들은 국제적 의무를 따르는 국가 규범에 근거하고 공기업 및 그 자회사에 적용되어야 한다.

민간기업 이사회와 같이 공기업 이사회는 고도의 윤리적 기준을 적용하여야 한다. 이것은 일상의 운영에서 신뢰할 수 있고 믿을 수 있는 기관이 되도록 하기 위한 수단으로서 장기적으로 이익이며

또 장기적인 공헌에 관해서도 그러하다. 공기업은 그 사업상의 고려와 정치적 및 공공정책적 목적의 상호작용을 고려할 때 특별한 압력에 직면할 수 있다. 더욱이 공기업은 나라의 비즈니스 색채를 설정하는 중요한 역할을 수행할 수 있으므로 고도의 윤리적 기준을 유지하는 것이 또한 중요하다.

공기업과 그 관료는 고도의 윤리적 기준에 따라서 행동하여야 한다. 공기업은 내부 통제, 윤리 및 준수 프로그램 및 수단을 개발하여야 하며, 각 나라의 규범에 순응하고 폭넓은 행위 기준을 따라서 행위하여야 한다. 이것은 「OECD 반부패 협약」을 준수하고 「내부 통제, 윤리, 및 준수에 관한 OECD 모범적 관행 기준」의 권고를 이행하겠다는 약속을 포함한다.

윤리 조항은 공기업 전체 및 그 하부기관들에 대해 적용되어야 한다. 그것은 모든 종업원들에게 요구되는 행위에 관한 명확하고 세부적인 지침을 제공하여야 하며, 준수 프로그램 및 방법들이 확립되어야 한다. 관련된 모든 종업원 및 이해당사자들을 포함시키기 위해 이들 윤리조항이 참여적인 방식으로 개발되는 것은 모범적 관행으로 간주될 것이다. 이들 조항은 이사회 및 고위 경영진의 가시적인 지원과 약속으로부터 도움을 받아야 한다. 공기업의 윤리 조항 준수는 이사회에 의해 주기적으로 점검되어야 한다.

윤리 조항은 기업 관리에 의한 불법적이거나 비윤리적인 행위를 보호하기 위하여, 이해당사자 특히 종업원을 보호하고 격려하기 위한 특별한 메커니즘과 함께 조달 과정에 대한 지침을 포함하여야 한다. 이와 관련하여 소유권 기관은 그 책임 하에 있는 공기업들이 개인적으로 또는 대표기구를 통해 종업원들이 그리고 공기업 외부인들이 불만을 제기할 수 있는 안전장치를 효과적으로 마련할 것을 보장하여야 한다. 공기업 이사회는 종업원 및 그 대표들이 이사회에 독립적인 누군가에게 또는 기업 내부의 옴부즈맨에게 신뢰감을 갖고 직접 접근할 수 있도록 해야 한다. 윤리 조항은 징계 조치를 포함하여야 하고, 그 진술은 시비가 없어야 하며 성격상 선의에 의한 것이거나 시시하거나 또는 혼란스럽지 않아야 한다.

D. 공기업은 높은 수준의 책임 경영 실행을 준수하여야 한다. 이와 관련하여 정부가 마련한 기대 수준이 공개되어야 하고 그것의 이행을 위한 장치가 분명하게 확립되어야 한다.

민간 회사와 마찬가지로 공기업은 평판 위험을 최소화하고 ‘모범적 기업 시민’으로 인정되는 것에 영리적 이해관계를 갖는다. 공기업은 환경, 종업원, 공공보건안전, 그리고 인권을 포함하여 책임 있는 사업 행위에 대한 높은 수준의 기준을 준수하여야 한다. 그들의 행위는 관련 국제기준에 의해 지도되어야 하는데, 이 기준에는 「다국적 기업에 관한 OECD 가이드라인」²⁾이 포함되어 있다. 소유권 기관은 이와 관련된 기대치를 표명할 수 있으며 공기업들에게 관련 준수사항을 보고하도록

2) 이 가이드라인은 모든 OECD 회원국들이 채택하였고, 또 「노동의 근본원리 및 노동권에 대한 ILO 선언」과 「사업 및 인권에 관한 UN 지도원칙」에 포함되어 있는 네 가지 원칙이 반영되어 있다.

요구할 수 있다. 공기업 이사회와 경영진은 그들이 인센티브를 지원받고 또 적절한 보고 및 수행 감시에 종속되어 있는 공기업 지배구조에 통합되어 있다는 것을 확인하여야 한다.

공기업은 자선 행위에 연루되거나 또는 관련 공공기관에 의해 더 적절하게 수행되는 공공서비스를 제공하도록 요구받아서는 안 된다. 공기업의 책임 있는 사업 행위에 관한 국가의 기대는 명확하고 투명한 방식으로 공개되어야 한다.

E. 공기업은 정치활동을 재정적으로 지원하는 수단으로 활용되어서는 안 된다. 공기업들은 정치적 선거운동에 기부해서는 안 된다.

공기업은 어떠한 상황에서도 정치 캠페인이나 정치활동에 재정을 지원하는 자본의 원천으로 활용되지 않아야 한다. 과거에 공기업이 정당에 대한 재정 지원 출처로 활용된 경우 이것은 반드시 직접 지출의 형태를 띤 것은 아니었다. 어떤 경우 공기업과 정치적 이익으로 통제되는 기업 사이의 거래라는 방식이 이용되었고, 그에 따라 공기업은 결과적으로 손실을 입었다.

게다가, 어떤 나라에서는 민간 기업이 영리적인 이유로 정치 캠페인에 기부를 하는 것이 일반적인 관행이지만, 공기업은 그러한 행위를 하지 않아야 한다. 규제를 포함하여, 공기업에 대한 공극적인 통제는 기업 스폰서의 관대함으로부터 혜택을 받는 정당에 속한 정치인들의 책임이다. 따라서 이해관계 갈등의 위험성은 - 이미 민간 부문 기업들에는 존재하지만 - 공기업의 경우 매우 증폭된다.

주해 VI: 기업공개 및 투명성

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

공기업의 재무적 성과 및 비재무적 성과에 관한 투명성은 공기업 이사회 및 경영진의 책임성을 강화하고 국가가 정당한 소유자로서 행위 할 수 있게 하는 핵심 사안이다. 공기업의 투명성 요건을 보고하고 공개하기로 결정하는 경우 기업 규모 및 영리적 지향에 대해 몇몇 고려 사항이 있어야 한다. 예를 들어 공공정책 활동을 하지 않는 소규모 공기업의 경우 정보공개 요건은 결과적으로 경쟁력상의 불이익을 줄 정도로 높은 수준으로 설정되지 않아야 한다. 반대로 공기업이 대규모이거나 국가 소유권이 주로 공공 정책 목표를 달성하기 위한 경우, 관련 기업은 특히 높은 수준의 투명성 및 공개 기준을 만족시켜야 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 대중의 중요한 관심사와 관련된 사안들이 포함되어야 한다.

모든 공기업은 재무적 정보 및 비재무적 정보를 공개해야 하며, 대규모 공기업 및 상장 공기업도 국제적으로 인정된 높은 수준의 기준에 따라서 그렇게 해야 한다. 이것은 공기업 이사들이 재무 보고에 서명하고 이사장 및 최고재무책임자가 그 보고서가 모든 중요한 측면에서 적절하고 공정하게 공기업의 운영 및 재무 상황을 제시하고 있다는 것을 확인해야 함을 의미한다.

가능한 한 관계 당국은 어떤 공기업이 높은 수준의 국제 인정 기준에 부합해야 하는지를 결정하기 위해 비용편익 분석을 수행하여야 한다. 이 분석은 정보공개 요건에 대한 요구가 이사회 및 경영진으로 하여금 자신의 의무를 전문적으로 수행하도록 하기 위한 인센티브이자 수단이 될 수 있도록 고려하여야 한다.

높은 수준의 정보공개는 공기업이 중요한 공공정책 목표를 추구함에 있어서도 가치있는 일이다. 그것은 공기업이 국가 예산 및 국가가 담보하는 위험에 상당한 영향을 미치는 경우 또는 더 폭넓은 사회적 영향을 미치는 경우 특히 중요하다. 예를 들어 EU에서는 경제 전반의 이해관계에 복무하기 위해 국가의 보조금을 받는 기업은 이들 활동에 대한 별도의 계정을 유지하도록 요구받는다.

공기업은 최소한 상장기업과 같은 정도로 정보공개 요건에 부응하여야 한다. 정보공개 요건은 필수적인 기업비밀 유지와 타협하지 않아야 하며 민간부문 경쟁자와의 관계에서 공기업이 불이익을 받지 않도록 하여야 한다. 공기업은 재무 및 운영 결과, 비재무적 정보, 보수 정책, 관계당사자 거래, 지배구조 및 지배구조 정책에 관해 보고하여야 한다. 공기업은 기업 지배구조 조항을 준수하는지 여부를 공개하여야 하며, 만약 그렇다면, 어느 조항인지 적시하여야 한다. 재무적 성과 및 비재무적 성과를 공개함에 있어서 국제적으로 인정된 보고 기준을 준수하는 것이 좋다.

이사회 및 주요 이사진의 보수에 대한 정보 공개는 개개인별로 이루어지는 것이 권장된다. 정보는 임기 및 퇴직 규정과 함께 이사진에게 제공되는 특별 수당이나 유사한 보수에 관한 사항을 포함하여야 한다.

기업의 역량과 규모를 충분히 고려한 정보의 예를 들면 다음과 같다.

① 기업 목적 및 그 이행 여부의 명시. (완전소유 공기업인 경우 여기에는 국가 소유권 기관이 작성한 요구사항들이 포함될 것임.)

각각의 공기업은 그 전반적인 목적을 명확히 하는 것이 중요하다. 현재의 성과 감시 시스템에도 불구하고 기본이 되는 전반적인 목적의 구체적인 틀은 기업이 서로 충돌할 수 있는 목적들 간의 상충을 처리하는 방식에 관한 정보도 함께 밝혀야 한다.

국가가 대주주이거나 공기업을 효과적으로 통제하는 경우에, 기업의 목표는 모든 투자자, 기장 및 일반 공중에게 분명하게 제시되어야 한다. 그러한 정보공개 의무는 공기업 관료들이 그 목표를 스

스로 명확하게 하도록 촉구하고 또 경영진이 그 목표를 완수하기 위해 더욱 헌신하도록 할 수 있다. 그것은 모든 주주, 시장 및 일반 공중이 경영진이 채택하는 전략과 결정에 대해 고려할 수 있도록 하는 준거점이 될 것이다.

공기업은 주요 재무적 성과 지표 및 비재무적 성과 지표를 공개함으로써 어떻게 그 목표를 완수하고 있는지를 보고하여야 한다. 공기업이 공공정책 목표를 위해 활용되는 경우 공기업은 그것의 달성 방법에 관해서도 보고하여야 한다.

② 기업의 재무 및 운영 성과와, 필요한 경우 공공정책 목표와 관련된 비용 및 자금조달 방법. 민간부문 기업과 같이, 공기업은 운영상 재무적·비재무적 성과에 관한 정보를 공개해야 한다. 더불어 공기업이 특별한 공공정책 목표를 수행할 것으로 기대되는 경우에는 관련 활동의 비용에 관한 정보, 그리고 자금 동원 방식에 관한 정보가 공개되어야 한다. 동시에, 소유권 기관은 민간 기업에 부과되는 것 이상으로 공기업에 부과되는 부가적인 보고 의무가 그 경제활동에 부적절한 부담을 주지 않도록 보장하는 데 주의를 기울여야 한다.

③ 기업의 지배구조, 소유권 및 투표 구조. (기업지배구조 관련 규정 또는 정책과 그 실행과정이 포함됨.)

공기업의 소유권 및 투표 구조가 투명하여 모든 주주들이 현금 흐름 및 투표권에 대한 지분에 대해 명확하게 이해할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 국가 지분의 법적 소유권을 누가 갖는지 그리고 국가 소유권 행사의 책임이 어디에 있는지도 또한 명확해야 한다. 황금주나 비토권과 같이 일반적으로 적용 가능한 기업 지배구조 규칙에서 벗어난, 그리고 공기업의 소유권 또는 통제 구조를 왜곡시킬 수 있는 어떤 특별권 또는 협약은 공개되어야 한다. 주주 협약의 존재 여부는 공개되어야 하지만, 그 내용의 일부는 기밀유지 조건에 따라 처리될 수도 있다.

④ 이사회 이사 및 주요 임원의 보수.

공기업은 이사회 및 주요 임원의 보수에 관하여 고도의 투명성을 확보하는 것이 중요하다. 공중에 대해 적절한 정보를 제공하지 못하는 것은 부정적인 인식을 초래하고 소유권 기관 및 개별 공기업에 대한 반발의 위험을 부채질할 수 있다. 정보는 실제 보수 수준 및 그것을 뒷받침하는 정책에 관한 사항을 담고 있어야 한다.

⑤ 이사회 이사의 자격, 선출 과정. (이사회 다양성 정책, 여타 기업 이사회에서의 역할 및 그것이 공기업 이사회로부터 독립적인지 여부 등을 포함.)

이사회 구성원의 자격을 둘러싼 완전한 투명성은 공기업에 특히 중요하다. 공기업 이사의 추천은 보통 정부의 직접적인 책임 하에 있으므로 이사진이 기업 및 그 주주의 장기적인 이익 대신에 국가 또는 특별한 정치적 기관을 대신하여 행위하는 것으로 인식될 위험이 있다. 이사진의 자격 및 지명 절차에 대하여 고도의 투명성을 요구함으로써 공기업 이사회의 전문성을 증대시키는 데 일조할 수 있다. 또한 그것은 투자자가 이사진의 자격을 평가하고 또 잠재적인 이익 갈등을 확인할

수 있게 한다.

⑥ 예측 가능한 위험 요인들 및 그러한 위험을 다루기 위한 방안에 관한 내용.

공기업을 관련 위험성을 명확하게 확인하고 평가하며 또는 적절히 보고하지 않은 채로 의욕적인 전략에 착수하는 경우 심각한 어려움이 발생한다. 공기업을 정치적, 운용상의 또는 환율 등의 위험과 같은 새로운 일련의 위험에 직면할 수 있는 신규 부문으로 탈규제되거나 점차 국제화되는 산업에서 운영될 경우에는 중요한 위험 요인에 대한 정보 공개가 특히 중요하다. 중요한 위험 요인에 대한 적절한 보고가 없다면 공기업은 재무 상황 및 전반적인 성과에 대한 잘못된 인상을 줄 수 있다. 이것은 다시 부적절한 전략적 결정이나 예상하지 못한 재무적 손실로 이어질 수 있다. 중요한 위험 요소들은 적시에 또 충분히 자주 보고되어야 한다.

공기업을 운영에서 발생할 수 있는 위험의 성격과 범위에 대한 적절한 공개는 그 위험을 확인하고 관리하며 통제하고 보고할 수 있게 하는 건전한 내부 위험 관리 시스템에 의해 뒷받침되어야 한다. 공기업은 새로운 또 변화하는 기준에 따라서 보고해야 하며 재무제표상에 나타나지 않는 모든 자산 및 부채에 대해서도 공개하여야 한다. 적절하게 이루어지는 보고는 위험관리 전략과 함께 그것을 수행하기 위해 마련된 시스템을 처리할 수 있다. 이것은 재무상의 위험 및 운영상의 위험 모두에 적용되어야 하지만, 공기업과 관련되고 또 중요한 경우, 인권, 노동, 환경 및 과세위험에 대해서도 적용되어야 한다. 채취산업에 종사하는 기업은 그것과 관련된 모범적 관행을 따라서 그 보유량을 공개해야 하는데, 이는 그 가치 및 위험 분석에서 중요한 요소가 될 수 있다.

⑦ 국가로부터 받는, 보증을 포함한 재정 지원 및 공기업을 대신해 만든 의무 사항. (계약상 책무와 민관 파트너십으로 인해 발생하는 책임 등을 포함.)

공기업을의 재무상황에 대하여 공정하고 완벽한 그림을 제시하기 위해서는 국가와 공기업 사이의 상호 의무, 재무 지원 또는 위험 공유 메커니즘이 적절하게 공개되어야 한다. 이와 관련된 정보공개에는 공기업을이 받는 국가 공여 및 보조금, 공기업을의 운영에 대해 국가가 부여하는 보증, 그리고 공기업을을 대신하여 국가가 착수하는 개입 등에 관한 세부 사항이 포함되어야 한다. 정보공개 기준은 예를 들어 국가보조를 관장하는 장치 등과 같은 현존의 법률적 의무를 따라야 한다. 국가 보증 관련 정보 공개는 공기업을 스스로 또는 국가에 의해 이루어져야 한다. 예산 절차를 존중하기 위해 입법부가 국가 보증을 감시하는 것은 모범적 관행에 부합한다고 볼 수 있다.

공공-민간 파트너십에 관한 정보 또한 적절하게 공개되어야 한다. 그러한 사업은 공공서비스나 공공인프라의 공급을 위해 공공 및 민간 파트너들 사이에 위험, 자원 및 보상을 이전한다는 의미를 가지며, 따라서 새롭고 특별한 중요한 위험을 초래할 수 있다.

⑧ 국가 및 기타 관련 기관과의 거래 관련 사항.

공기업을들 사이의 주식 투자와 같이 공기업을과 관련 기관 사이의 유형의 거래는 잠재적인 오용의 원천이 될 수 있고, 따라서 관련 정보가 공개되어야 한다. 관련 기관들과의 거래에 관한 보고는

그 거래의 공정성 및 적절성을 평가하는데 필수적인 모든 정보를 제공하여야 한다. 실질적인 거래가 없더라도 여타 관련 기관들과 관계되어 있는 공기업의 조직적 및 기업적 연계를 분명하게 밝히는 것이 좋다.

⑨ 피고용자 및 기타 이해당사자 관련 사안.

공기업은 기업의 재무적 및 비재무적 성과에 실질적으로 영향을 미칠 수 있거나, 또는 주주에게 중요한 영향을 미칠 수 있는 종업원 및 기타 이해당사자 관련 주요 문제들에 대한 정보를 제공하여야 한다. 그 정보 공개는 보수, 단체교섭 적용범위, 종업원 대표 메커니즘 등과 같은 노사관계에 관한 사안, 그리고 채권자, 공급자 및 지역 공동체와 같은 여타 이해당사자들과의 관계에 대한 것을 포함할 수 있다. 또한 그것은 환경권, 사회권 및 인권, 그리고 반부패 조치들에 대한 중요한 정보들도 포함할 수 있다.

일부 나라들은 인적 자원에 대한 정보를 광범위하게 공개할 것을 요구한다. 인적자원 개발 및 교육 프로그램, 종업원 보유율 및 종업원 주식소유제 등과 같은 관련 정책들은 시장 참가자 및 기타 이해당사자들에게 기업의 경쟁력에 관한 중요한 정보를 제공할 수 있다.

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

일반 공중의 이해관계에 입각하여 공기업은 상장기업과 마찬가지로 투명하게 운영되어야 한다. 법률적 지위와 관계없이 또 비상장 기업일지라도, 모든 공기업은 최선의 관행에 입각한 회계 및 감사 기준에 따라서 보고하여야 한다.

실제로 공기업은 반드시 외부의 독립 감사기구의 감사를 받을 필요는 없다. 이것은 특별한 국가 감사 및 통제 시스템이 있어서 회계 정보의 품질과 포괄성을 보장하기에 충분하다고 간주되어왔기 때문이다. 이러한 재무적 통제는 특별한 국가 또는 '최고' 감사 기관에 의해 일반적으로 이루어지는데, 그것은 공기업 및 소유권 기관 모두를 조사할 수 있다. 많은 경우 그 감사기관들은 이사회에 참여하며 또 공기업의 성과에 관하여 입법부에 직접 보고하기도 한다. 그렇지만 이러한 특별한 통제는 공기업 전반의 운영에 대해서가 아니라 주로 공공 기금 및 예산 자원의 사용을 감시하기 위해 설계된 것이다.

제공된 정보에 대한 신뢰를 강화하기 위해 국가는 특별 국가 감사에 부가하여, 최소한 모든 대규모 공기업들이 국제적으로 인정된 기준에 따라서 수행되는 외부 감사를 받을 것을 요구하여야 한다. 외부 감사 기관의 선정을 위해 적절한 절차가 마련되어야 하며, 그 기관들은 경영진 및 대주주, 즉 공기업의 경우 국가로부터 독립적이어야 하는 것이 중요하다. 더욱이 외부 감사기관은 민간부문 기업들에 대해서와 마찬가지로 동일한 범주의 독립성을 갖추어야 한다. 이것은 감사위원회 또는 이사회에 긴밀한 주의를 요하며, 여기에는 일반적으로 피감사 공기업에 대한 비감사 서비스 공

급의 제한, 그리고 감사 당사자의 주기적 교체 또는 외부 감사 할당의 입찰 등이 포함된다.

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.

소유권 기관은 산하의 모든 공기업을 포괄하는 종합 보고서를 작성하여야 하며, 이것을 일반 공중, 입법부 및 대중매체에 대한 핵심적인 정보공개 수단으로 삼아야 한다. 이 보고서는 모든 독자들이 공기업의 전반적인 성과와 진보에 대해 명확한 상을 획득할 수 있는 방식으로 작성되어야 한다. 더불어 종합 보고서는 소유권 기관이 공기업 성과에 대한 이해를 심화하고 자신의 정책을 분명히 밝히는 수단이 된다.

종합 보고서는 국가가 발간하는 연간 종합 보고서가 되어야 한다. 이 종합보고는 주로 재무적 성과 및 공기업의 가치에 초점을 맞추어야 하지만, 또한 주요 비재무적 지표와 관련된 성과에 대한 정보도 포함해야 한다. 그것은 최소한 국가 자산의 총 가치 지표를 제공하여야 한다. 또한 그것은 국가의 소유권 정책에 대한 일반적 진술과 국가가 이 정책을 어떻게 수행했는지에 대한 정보를 포함해야 한다. 소유권 기능의 조직화에 대한 정보와 함께 공기업의 발전 전망에 대한 개요, 종합적인 재무 정보 및 공기업 이사회의 변화에 관한 보고도 제공하여야 한다. 종합 보고서는 매출액, 이윤, 운영 활동의 자금 흐름, 총투자, 주식수익, 주식/자산 비율 및 배당금 등을 포함하는 주요 재무 지표들을 제공하여야 한다. 소유권 기관은 명확한 정책을 갖추고 일반 공중에 대해 종합적인 정보 공개를 개발함으로써 이해당사자 관계에 관한 정보공개를 강화하여야 한다.

정보는 종합적인 자료를 이용하는 방식으로 제공되어야 한다. 종합 보고서는 가장 중요한 공기업에 관한 개별 보고를 포함하여야 한다. 종합 보고서는 중복되어서는 아니 되고 또 예를 들어 입법부에 대한 연차 보고서와 같은 현존 보고 요건을 만족시켜야 한다는 것을 강조하는 것이 중요하다. 일부 소유권 기관은 유사 부문에서 활동하는 공기업을 포괄하는, '부분적' 종합 보고서만을 발간하고자 할 수도 있다.

소유권 기관은 웹사이트를 개발하여 일반 공중이 손쉽게 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다. 그러한 웹사이트는 소유권 기능의 조직 및 일반 소유권 정책에 관한 정보, 그리고 규모, 발전, 성과 및 국가부문의 가치에 관한 정보를 제공할 수 있다.

주해 Ⅷ: 공기업 이사회의 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.

공기업 이사진에 대한 권한부여와 그 자질 및 효과성의 개선은 높은 질적 수준의 공기업 지배구조를 확보하는 데에 있어서 매우 중요한 단계이다. 공기업이 기업과 그 소유주의 이익을 위해 행위하고 경영을 효과적으로 감시하며 또 일상적인 운영에서의 간섭으로부터 경영을 보호할 수 있는 강력한 이사회를 갖는 것이 중요하다. 이러한 목적을 위해 공기업 이사회의 역량을 확보하고 그 독립성을 증진하며 그 작동 방식을 개선하는 것이 필수적이다. 또한 이사회에 그 기능을 수행하는 데에 있어서 명확하고 완전한 책임을 부여하고 또 성실하게 행동할 것을 보장하는 것도 필수적이다.

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

공기업 이사회의 책임은 관련 법률, 규제, 정부의 소유권 정책 및 기업 현장과 적절하게 결합되어야 한다. 모든 이사진이 기업의 최대 이익을 위해 행위하고 또 모든 주주들을 균등하게 대우하도록 하는 법적 의무를 지도록 하는 것이 필수적이고 또 강조되어야 한다. 이사진의 집단적이고 개별적인 의무가 분명하게 진술되어야 한다. 국가에 의해서 지명되었든 아니면 여타 이해당사자 또는 주주에 의해 지명되었든 상관없이 개개 이사진의 의무들 사이에는 차이가 없어야 한다. 이사회 구성원들에게 그들의 책임과 의무를 공지하기 위해서 교육이 요구되어야 한다.

이사회는 책임성을 추구하고 또 효과적으로 기능하도록 하기 위해서 이사회는 민간부문에서 발전된 모범적 관행들을 준수해야 한다. 이사회의 규모에는 제한이 있어야 하며, 이사회는 효과적인 작동을 보장하기 위해 필요한 수준에서 이사진이 구성되어야 한다. 그동안의 경험에 따르면 이사회 규모가 작을수록 실질적인 전략적 토론을 가능하게 하고, 또 고무도장 찍는 기관으로 전략할 가능성이 줄어든다. 이사회 보고는 연례 보고서로 작성되어 제공되어야 하고 또 외부 감사기관에 제출되어야 한다. 이사회 보고는 조직, 재무성과, 물질적 위험 요소, 중요한 사건, 이해당사자와의 관계 및 소유권 기관 지도의 영향 등에 대한 정보와 언급을 포함하여야 한다.

B. 공기업 이사회는 정부가 설정한 이사회의 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.

그 역할을 수행하기 위해 공기업 이사회는 적극적으로 (i) 전반적인 기업 목표의 틀 내에서 기업 전략을 구성하거나 승인하고, 감시하며 검토하여야 하고, (ii) 적절한 성과 지표를 확립하고 주요 위험을 확인하며, (iii) 효과적인 위험 관리 정책과 재무적 및 운영상의 위험과 관련된 절차를 개발하고 감독하되, 인권·노동·환경 및 과제 관련 이슈에 대해서도 그렇게 하고, (iv) 정보공개 및 소통 과정을 감시하여, 재무 관련 발표가 공기업의 사안을 공정하게 제출하고 초래된 위험을 반영

할 수 있도록 보장하며, (v) 경영성적을 평가 및 감시하고, (vi) 이사장의 보수를 결정하고 주요 임원에 대한 효과적인 승계 계획을 마련하여야 한다.

공기업 이사회의 핵심 기능의 하나는 이사장의 임명 및 해고가 되어야 한다. 이러한 권한 없이 공기업 이사회가 그 감시 기능을 완전히 행사하거나 공기업 성과에 대한 책임을 묻기가 어렵다. 어떤 경우 이것은 소유권 기관과의 협조 또는 자문을 받아 이행될 수도 있다.

몇몇 나라들은 이러한 모범적 관행으로부터 벗어나는데, 국가의 완전소유 공기업의 경우 국가가 직접 이사장을 임명하기도 한다. 이사장의 성실도 유지를 확보하기 위해서는 모범적 관행에 따라 최소한 이사회와의 자문을 거치는 것이 필요하다. 절차와 무관하게 임명은 전문성 기준 및 경쟁 선출 절차에 입각해야 한다. 특히 경제활동에 참여하고 있는 대규모 공기업의 경우 선출 과정을 관리하기 위해 독립적인 전문가를 활용하는 것이 모범적 관행으로서 고려될 수 있다. 이사장의 지명 및 임명과 관련된 규칙 및 절차는 투명하고, 또한 이사장, 이사회 및 소유권 기관 사이의 책임 계통을 존중하여야 한다. 이사장 임명과 관련하여 주주의 동의가 있는 경우 관련 정보가 공개되어야 한다.

공기업 이사회가 이사장 보수에 관하여 국가가 정한 가용한 규칙을 준수하여 결정하여야 하는 것은 경영 성과를 평가하고 감시하는 이사회의 의무에서 도출되는 것이다. 이사회는 이사장의 보수가 성과와 연동되어 있다는 것을 보장하고 이를 공개하여야 한다. 상급 임원들에 대한 보상 패키지는 경쟁력에 입각하여야 하지만, 기업 및 소유주의 장기적 이해관계와 조응하지 않는 방식의 경영을 장려하지 않도록 주의가 기울여져야 한다. 손실 유발 행위에 대한 환급 장치의 도입이 적극적으로 고려될 수 있다. 그것은 경영상 부당이득이나 여타 상황에서, 예를 들어 재무 보고서 요건에 부합하지 않는 행위로 인해 그 재무 보고 수정이 기업에 요구되는 경우에, 기업이 임원진으로부터 보상을 받을 권리를 부여한다. 많은 정부들은 공기업 임원 보상에 한계를 두고 있으며, 기업 규모나 운영 부문에 따라 차등을 부여하기도 한다.

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

공기업 이사회에 대한 권한 부여의 중요한 선결조건은 객관적이고 독립적인 판단을 효과적으로 내릴 수 있도록 그리고 상급 경영진을 감시하거나 전략적 결정을 내릴 수 있는 위치에 있도록 이사회 구조를 조직하는 것이다. 모든 이사들은 투명한 과정을 통해 지명되어야 하고, 기업 전체의 최대 이익에 맞도록 행위할 의무를 분명히 하여야 한다. 그들은 자신을 임명한 기관의 개별적 대표로서 행위하지 않아야 한다. 공기업 이사회는 정부 및 소유권 기관과 합의가 이루어진 목표의 달성에 집중하지 못하도록 하는 정치적 개입으로부터 보호받아야 한다. 공기업 이사회에 복무하도록 지명된 국가 대표는 여타 이사들과 동일한 법적 책임을 지녀야 한다. 예를 들어 그들은 개인 책임

으로부터 법률적 또는 실제적 면제가 부여되어서는 아니 된다.

성·연령·출신지역·직업 및 교육적 배경에 관한 것을 포함하여, 공기업 구성에서의 다양성을 추구하는 것이 필요하다. 예를 들어, 국가 수반, 정부 수반 및 장관과 같은 행정적 권력과 집적 관련이 있는 인물은 이사회에 복무하지 않아야 하는데, 이것은 이사회의 판단의 독립성에 대한 심각한 의심을 초래할 것이다. 경제활동을 수행하는 공기업에 대해서는, 이사진은 충분한 영리적, 재무적, 부문별 전문가를 갖추어 그 의무를 효과적으로 이행할 수 있도록 할 것이 권고된다. 이 경우 민간 부문에서의 경험이 유용할 것이다.

이사회의 성과의 효과성 및 독립성을 평가하고 유지하기 위한 메커니즘이 개발되어야 한다. 여기에는, 예를 들어, 재임이 가능한 이사 수에 대한 제한, 이사회가 독립적인 정보 또는 전문가에 접근할 수 있는 자원 등이 포함된다.

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

공기업 이사회의 목표를 강화하기 위해서 공기업 이사회에서 사외이사의 최소 숫자를 설정하는 것이 필요하다. 어떤 나라들의 경우 공기업은 상장 기업에 적용되는 것과 동일한 사외이사 수에 대한 규칙을 적용받게 되어 있다. ‘독립성’이 의미하는 바는 나라에 따라서 매우 다르다. 독립적인 사외이사는 물질적 이익 또는 객관적 판단의 행사를 왜곡할 수 있는 기업, 경영진 또는 그 소유권과의 관계로부터 자유로워야 한다. 또한 기업의 임원 또는 지배 주주와 혼인, 가족 또는 기타 개인적 관계를 맺고 있는 인사를 이사회에서 배제하여야 한다.

사외이사는 공기업 이사회의 효과성을 증진시키는 데에 적합한 역량과 경험을 갖추어야 한다. 경제활동을 수행하는 공기업의 경우 사외이사는, 이사회를 더욱 기업지향적으로 만들 수 있도록 민간부문으로부터 채용되는 것이 권장된다. 그 전문가들은 공기업의 특별한 의무와 정책 목표와 관련된 자격을 갖추어야 한다.

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

모든 공기업 이사들은 이익 갈등에 직면할 수 있으므로, 발생하는 이익갈등을 처리하기 위한 조치들이 이행되어야 한다. 모든 이사진은 이익갈등을 이사회에 공개하여야 하고, 이사회는 그것이 어떻게 다루어질 것인지를 결정하여야 한다. 공기업 이사회에 대한 정치적 간섭을 배제하기 위한 특별한 조치가 이행되어야 한다. 중요한 공공서비스 목표를 실행하는 공기업에서는 정치적 감독이 이루어지는 경우가 발생할 수도 있다. 반대로 공공정책 목표 없이 경제활동을 수행하는 공기업에

서는 행정부 또는 입법부를 포함한 최상위 수준의 정치권력에 의해 이사회가 대표되지 않도록 하는 것이 필요하다. 이것은 공무원이나 기타 공공관료가 이사회에 복무하지 않아야 된다는 것을 의미하지는 않는다.

F. 이사장은 이사회에 효율성에 대한 책임을 져야 하고, 필요한 경우 다른 이사들과의 조정을 거쳐 국가 소유권 기관과의 소통을 위한 연락책의 역할을 수행하여야 한다. 이사장은 최고경영자와 분리되는 것이 좋다.

의장은 이사회에 효율성과 효과성을 증진시키는 중요한 역할을 수행한다. 개개인으로서 이루어진 집단으로부터 효과적인 팀을 구성하는 것이 의장의 과업이다. 이것은 리더십, 팀을 동기부여하는 역량, 서로 다른 관점과 접근을 이해할 수 있는 능력, 갈등을 완화시킬 수 있는 역량 그리고 개인적 효과성과 역량 등을 포함한 특별한 기술을 필요로 한다. 이사회 의장은 기업과 소유권 기관 사이의 주요한 접촉점으로 행위하여야 한다. 의장은 이사회에 연간 자체평가를 제공함으로써 기존 이사회 구성에서의 숙련 차이를 확인할 수 있도록 소유권 기관을 지원함으로써 이사 지명 절차에서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

모범적 관행에 따르면 의장은 이사장과 분리되어야 한다. 두 역할의 분리는 적절한 권력 균형을 유지하게 하고, 책무성을 증진시키며, 경영진으로부터의 부당한 영향을 받지 않고 객관적인 결정을 할 수 있는 이사회에 능력을 강화한다. 이사회에 기능과 그 의장의 기능을 적합하고 분명하게 정의함으로써 그 분리가 두 기업 관료들 사이의 비효율적인 적대를 초래할 수 있는 상황을 예방할 수 있다. 모범적 관행을 따라서 (가능한 경우) 경영위원회의 수장은 퇴직 후 감독위원회의 의장이 되지 않는 것이 고려되어야 한다.

의장과 이사장의 분리는 경영진으로부터 이사회에 독립성을 강화하는 것이 필요한 공기업에서 특히 중요하다. 의장은 이사회를 지도하고 이사회에 효율적인 작동을 보장하고 개별 이사들이 공기업의 전략적 지침에 따라서 적극적으로 활동하도록 촉구하는 데에서 핵심적인 역할을 담당한다. 의장과 이사장이 분리되면, 의장은 이사회가 효율적인 운영을 위해 갖추어야 하는 능력 및 경험에 대하여 소유권 기관과 협의하는 역할도 담당해야 한다.

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

공기업 이사회에 대한 종업원 대표제의 목적은 이해당사자로서 종업원의 책무성을 강화하고 종업원과 이사회 사이의 정보 공유를 활성화하기 위한 것이다. 종업원 대표는 이사회에서의 논의를 풍부하게 하고 기업 내에서 이사회에 결정을 이행할 수 있도록 지원할 수 있다. 종업원 대표의 이사회 참여가 법률 또는 단체협약으로 강제되어 있는 경우, 그것은 공기업 이사들의 독립성, 역량 및 정보에 기여할 수 있도록 적용되어야 한다. 종업원 대표는 여타 이사진들과 동일한 의무와 책임을 가져야

하고, 기업의 최대 이익에 부합하게 행위하여야 하며, 모든 주주들을 균등하게 대우하여야 한다. 공기업 이사회는 종업원 대표는 그 자체로 이사회 독립성에 대한 위협으로 간주되어서는 아니 된다.

정보에 대한 접근, 교육훈련 및 전문성, 종업원 대표 이사의 이사장 및 경영진으로부터의 독립성을 촉진하기 위한 절차들이 확립되어야만 한다. 이러한 절차들은 적절하고 투명하며 민주적인 임명 절차, 이사회 기밀유지 요건이 제대로 존중되는 경우 정기적으로 종업원에게 보고할 권리, 교육 그리고 이익갈등을 관리하기 위한 명확한 절차 등을 또한 포함하여야 한다. 이사회 업무에 적극적으로 기여할 수 있게 하려면, 이사회 여타 이사들 및 경영진의 인정 및 그들과의 건설적인 협조가 필요할 것이다.

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 이사회 책임의 손상을 막아야 한다.

이사 위원회의 설치에 공기업 이사회는 효율성을 증진시키고 역량을 강화하며 중요한 책임을 뒷받침하는 데 기여할 수 있다. 그것은 이사회 문화의 변화시키고, 조달, 관계 당사자 거래 및 보수 관련 이슈 등과 같이 이익 갈등의 가능성이 있는 영역에서 이사회 독립성 및 정당성을 강화하는데 효과적일 수 있다. 특히 대규모 공기업에서 민간부문의 관행을 따르는 전문화된 이사 위원회의 활용은 모범적 관행으로 간주된다. 이사회에 가치를 더하는 특별 위원회에는 감사, 보수, 전략, 윤리, 위험 및 조달 등의 영역에서의 위원회가 포함된다.

전문위원회가 없는 경우, 소유권 기관은 어떤 경우에 공기업 이사회가 전문위원회 설치를 고려할 것인지를 정하는 가이드라인을 마련할 수 있다. 이 가이드라인은 공기업의 규모와 직면한 특정한 위험 또는 공기업 이사회 내에서 강화되어야 할 역량과 같은 것들을 포함한 영역들의 조합에 기초하여 마련되어야 한다. 대규모 공기업은 적어도 기업의 모든 직원들과의 면담권을 갖는 감사위원회 또는 그에 상당한 기구를 갖추어야 요구된다.

전문위원회는 임원이 아닌 인사가 의장을 맡고 충분한 숫자의 사외 이사를 포함하는 것이 필수적이다. 사외이사의 비율 및 요구되는 독립성(예를 들어 경영진이나 지배적 소유주로부터의 독립성)의 유형은 위원회의 유형, 관련 이슈의 이익갈등에 대한 민감성, 공기업이 속한 부문에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 감사위원회는 오직 독립적이고 재무적으로 유능한 이사들로 구성되어야 한다. 효율성을 확보하기 위해서 이사 위원회는 적합한 기술적 전문지식을 갖춘 자격 있고 유능한 이사로 구성되어야 한다.

전문위원회의 존재가 모든 사안들에 대한 이사회 집단적인 책임을 면해주는 것은 아니다. 전문

위원회는 그들의 의무, 권위 및 구성을 규정하는 문서화된 관련 조항을 갖추어야 한다. 전문위원회는 전체 이사회에 보고하여야 하며 각 회의의 세부사항들은 모든 이사진에게 회람되어야 한다.

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

체계적인 평가 과정은 위원회의 책임성과 각 이사들의 의무를 강조하므로 공기업 이사회 전문성을 향상시키기 위한 필수적인 도구이다. 그것은 또한 필요한 역량과 이사진의 면모를 확인하는 데에 도움이 된다. 또한 그것은 각 이사들로 하여금 이사로서 의무를 다하기 위해 충분한 시간과 노력을 기울이도록 하는 유용한 자극제가 된다. 평가는 기관으로서 이사회 전체의 성과에 초점을 두어야 한다. 그것은 또한 개별 이사들의 효과성 및 기여도를 포함할 수 있다. 그렇지만 이사 개인들에 대한 평가는 이사회 업무에 요구되고 또 필수적인 공동책임을 저해하지 않아야 한다.

이사회 평가는 의장의 책임 하에, 그리고 최선의 관행에 따라서 이루어져야 한다. 필요한 경우 외부 또는 독립적인 전문가에게 도움을 요청하여야 한다. 이사회 평가는 이사회 규모, 구성 및 보수 등과 같은 이슈의 검토에 대한 정보의 제공을 포함하여야 한다. 평가는 또한 신입 이사진 또는 기존 이사진을 위한 효과적이고 적절한 교육 프로그램을 개발하는 데 도움이 될 수 있다. 평가를 수행함에 있어서 공기업 이사회는 외부 및 독립 전문가와 소유권 기관으로부터의 자문을 구할 수 있다.

이사회 평가 결과는 향후 이사회 지명 과정에 유용한 정보 원천이 될 수 있다. 그렇지만 균형이 맞추어질 필요가 있다. 이사회 평가는 소유권 기관에게 향후 해당 이사회에 필요한 특별한 숙련을 갖춘 이사진을 채용할 필요성을 환기시키기 위해 활용될 수 있다. 그렇지만 그것은 일반적으로 현재의 개별 이사들을 '제외'하기 위한 수단으로 활용되어서는 아니 되며, 그것은 현 이사들이 이사회 논의에서 적극적이고, 또한 어쩌면 비판적인 역할을 수행하지 못하도록 하는 등 사기를 떨어뜨릴 수도 있다.

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

대규모 상장 기업에서처럼 대규모 공기업도 내부 감사 시스템을 갖추는 것이 필요하다. 내부 감사는 공기업이 위험관리, 통제 및 지배구조를 개선할 수 있도록 독자적이고 객관적인 평가를 제공한다. 내부 감사는 효율적이고 확고한 정보공개 절차와 넓은 의미의 적절한 내부 통제를 확보하기 위해서 중요하다. 그것은 충분히 구체적인 정보를 수집, 축적, 제출하는 절차를 규정해야 한다. 그것은 또한 공기업 절차가 적합하게 수행되는 것을 보장하여야 한다.

그 독립성과 권위를 증대시키기 위해 내부 감사기구는 이사회 및 감사위원회 또는 가능한 경우 감사이사회를 대신해서 일하고 또 직접 여기에 보고해야 한다. 내부 감사기구는 의장 및 전체 이사회 이사진 및 감사 위원회에 대한 무제한적인 접근권을 가져야 한다. 감사기구의 보고는 이사회가 실제적인 기업 운용 및 성과를 평가할 수 있는 능력을 갖추기 위해 중요하다. 외부 감사기구와 내부 감사기구 사이의 협의는 촉진되어야 한다. 마지막으로, 내부 감사 보고가 내부 통제 구조 및 재무 보고 절차를 서술하는 재무 보고서에 포함되는 것을 모범적 관행으로 권고한다. 내부 감사에서 드러난 중요한 사실들은 이사회에 보고되어야 하고, 가능한 경우 감사 위원회에도 보고되어야 한다.

성과연봉제의 취업규칙 불이익 여부검토

노무법인 MK 컨설팅
공인노무사 유선용

I. 서언

최근 많은 기업에서 기존의 호봉제를 성과연봉제로 변경하는 움직임이 많습니다. 이와 관련하여 그 변경이 취업규칙의 불이익한 변경에 해당하는지 문제가 되는바, 이하에서는 질의하신 급여체계변경과 관련하여 기존 판례의 태도를 중심으로 판단하고 고용노동부가 2016년 1월 22일에 발표한 지침(「취업규칙 해석 및 운영 지침」)의 내용 및 대응방안에 대하여 검토하고자 합니다.

II. 취업규칙의 불이익 변경 총설

1. 취업규칙의 개념

취업규칙은 사용자가 일방적으로 임금, 근로시간, 복무규율 등 근로자 정체에 적용될 근로조건에 관한 준칙을 규정한 것을 말하고, 그 명칭에 구애받지 않습니다. 물론 근로조건은 근로계약이나 단체협약 등에 의해 규율되는 경우도 있으나 많은 근로자를 일률적으로 규율하기 위하여 취업규칙이 가장 큰 역할을 합니다.

2. 취업규칙의 변경방법

취업규칙은 그 성질상 사용자에게 의하여 일방적으로 작성 및 변경되므로 근로자의 지위가 불리하게 될 수 있는 여지를 내포하고 있습니다.

따라서 근로기준법 제94조는 취업규칙의 변경방법으로 근로자 과반수로 조직된 노동조합

이나 근로자 과반수의 의견을 들어야 한다고 규정하며, 나아가 취업규칙의 변경이 근로자에게 불이익한 변경인 경우에는 단순히 의견을 청취하는 것이 아니라 그 변경에 동의를 얻도록 하여 강한 제한을 가하고 있습니다.

[관련 조문]

근로기준법

제94조(규칙의 작성, 변경 절차)

① 사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.

왜냐하면, 취업규칙을 불이익하게 변경하는 것은 기존의 근로자가 가지고 있던 기득의 이익을 박탈하는 것이므로 이러한 기득이익을 보호할 필요가 있기 때문입니다.

3. 취업규칙의 불이익변경에 관한 판단기준

사용자가 취업규칙을 변경할 때 단순히 의견청취만으로 가능한지, 아니면 근로자 과반수로 구성된 노동조합 또는 그러한 노동조합이 없는 경우 근로자 과반수(이하 '근로자 집단'이라 합니다.)의 동의를 구해야 하는지는 그 절차에 있어서 차이가 발생하므로 해당 취업규칙의 변경이 근로자에게 불이익한 변경인지 여부를 판단하는 것은 매우 중요합니다.

취업규칙의 불이익 변경 시 동의를 요하는 것은 근로자의 기득의 이익을 보호하기 위한 것이므로, 불이익 변경여부와 판단 시에도 근로자의 기존의 기득이익을 박탈하느냐를 기준으로 판단하여야 합니다.

이에 판례는 불이익 변경의 판단기준에 관하여 몇 가지 해석을 판시하고 있습니다.

1) 불리한 근로조건 신설

판례는 기존 근로조건을 불리하게 변경하는 것뿐만 아니라 불리한 규정을 신설하는 것도 불이익 변경으로 보고 있습니다.

[관련 판례]

대법 96다 2507 (1997-05-16)

취업규칙에 정년규정이 없던 운수회사에서 55세 정년규정을 신설한 경우 (…중략) 그 정년규정의 신설로 인하여 만 55세로 정년에 이르고, 회사의 심사에 의하여 일정한 경우에만 만 55세를 넘어서 근무할 수 있도록 되었다면 이와 같은 정년제 규정의 신설은 근로자가 가지고 있는 기득의 권리나 이익을 박탈하는 불이익한 근로조건을 부과하는 것에 해당한다.

2) ‘근로조건’ 상호간 유·불리를 달리하는 경우

판례는 특정한 근로조건이 불리하게 변경되고 다른 근로조건이 유리하게 변경되는 경우 이를 종합적으로 비교하여 불이익 변경여부를 판단하고 있습니다.

[관련 판례]

대법 94다18072 (1995-03-10)

취업규칙의 일부를 이루고 있는 급여규정 개정의 유무효를 판단함에 있어서 우선 퇴직금 지급률이 전반적으로 인하여 그 자체가 불리한 것이라고 하더라도 그 지급률의 인하와 함께 다른 요소가 유리하게 변경된 경우에는 그 대가관계나 연계성이 있는 제반 상황(유리하게 변경된 부분 포함)을 종합 고려하여 과연 그 퇴직금에 관련한 개정 조항이 유리한 개정인지 불리한 개정인지를 밝혀서 그 유·불리를 함께 판단하여야 할 것이고 (…후략)

3) ‘근로자’ 상호간 유·불리를 달리하는 경우

판례는 취업규칙의 변경으로 일부 근로자에게는 유리하고, 일부근로자에게는 불리하게 변경된 경우, 그 규모와 상관없이 불이익한 변경으로 보고 있습니다.

[관련 판례]

대법 93다1893 (1993-05-14)

취업규칙의 일부를 이루는 급여규정의 변경이 일부의 근로자에게는 유리하고 일부의 근로자에게는 불리한 경우 그러한 변경에 근로자 집단의 동의를 요하는 지를 판단하는 것은 근로자 전체에 대하여 획일적으로

결정되어야 할 것이고, 또 이러한 경우 취업규칙의 변경이 근로자에게 전체적으로 유리한지 불리한지를 객관적으로 평가하기가 어려우며, 같은 개정에 의하여 근로자 상호간의 이·불리에 따른 이익이 충돌되는 경우에는 그러한 개정은 근로자에게 불이익한 것으로 취급하여 근로자들 전체의 의사에 따라 결정하게 하는 것이 타당하다.

III. 성과연봉제에 대한 취업규칙 불이익여부 검토

1. 급여체계의 변경이 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는지 여부

1) 개설

질의하신 부분에 대한 급여체계의 변경이 취업규칙의 불이익한 변경에 해당하는지를 판단하기 위해서는 ①기본연봉의 차등폭의 증가(기존 2% → 변경 3%)가 불이익한 변경인지 여부와 ②성과연봉제가 적용되는 근로자의 범위의 증가(기존 2급 이상 간부직 → 변경 3급 이하 직원)가 불이익한 변경에 해당하는지 여부를 판단하여 해당 급여체계의 변경이 취업규칙의 불이익 변경에 해당하는지를 검토합니다.

2) 기본연봉 차등폭의 증가에 대한 검토(2급 이상 간부직)

앞서 살펴봤듯이, 취업규칙의 불이익한 변경은 근로자의 기득이익을 박탈하는 것인데, 성과연봉제의 내용을 보면 간부직(2급 이상)에게 적용되던 기존의 기본연봉 인상폭(2%를 기준으로 하여 $\pm 1\%$ 폭)이 증가(3%를 기준으로 $\pm 1.5\%$ 폭)되었는데, 이 부분은 급여체계의 근본적인 변경은 아니지만 기존에 근로자에게 확보되어 있던 급여인상폭의 감소 내지 저하를 수반하게 되는 것이므로 기득이익이 박탈되는 불이익 변경에 해당한다고 판단됩니다.

3) 호봉제가 성과연봉제로 변경되는 경우에 대한 검토(3급, 4급 직원)

2급 이상 직원은 기존 성과연봉제 하에서 인상폭의 변동만 있었습니다. 그런데 해당 급여체계의 변경으로 3, 4급 직원은 기존 호봉제에서 성과연봉제로의 변경이 생기게 됩니다. 즉, 기존에는 근속년수의 증가에 따라 일정하게 임금의 상승이 일어났던 반면에 성과연봉

제가 시행되면 임금의 상승이 일어나기는 하더라도 기존에 일정하게 증가하던 임금이 성과에 따라 차등적으로 증가하게 됩니다. 이는 기존의 호봉제였다면 더 많은 임금상승이 예정되어 있던 근로자가 변경 후에 더 적은 임금상승이 일어나게 될 수 있음을 의미합니다.

다시 말해, 취업규칙에 의해 근로기준이 된 임금상승체계가 변경 후에 더 불리하게 변경 되었음을 의미하고 판례의 기준에 따르더라도 이 부분은 임금상승체계라는 근로자의 기득이익을 박탈하는 부분이 됩니다. 그러므로 해당 급여체계의 변경은 취업규칙의 불이익한 변경이므로 근로기준법 제94조 단서에 의하여 근로자 집단의 동의를 받아야 합니다.

다만, 최근에는 취업규칙의 불이익한 변경이 인정되더라도 그 변경에 사회통념상 합리성이 인정되는 경우에는 근로자의 동의를 얻지 않더라도 유효한 것으로 보는 판례도 있으나, 그 요건은 매우 엄격하게 판단하고 있습니다.

[관련 판례]

대법 99다70846 (2001-01-05)

사용자가 일방적으로 새로운 취업규칙의 작성·변경을 통하여 근로자가 가지고 있는 기득의 권리나 이익을 박탈하여 불이익한 근로조건을 부과하는 것은 원칙적으로 허용되지 아니한다고 할 것이나 (… 중략) 사회통념상 합리성이 있다고 인정되는 경우에는 종전 근로조건 또는 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자의 집단적 의사결정방법에 의한 동의가 없다는 이유만으로 그 적용을 부정할 수는 없다고 할 것이고 (…후략)

2. 근로자 집단의 동의

1) 동의의 주체

취업규칙의 변경이 불이익한 변경에 해당되어 근로자 집단의 동의를 필요로 하는 경우 그 동의의 주체는 해당 취업규칙의 적용을 받거나 적용이 예상되는 근로자 집단입니다. 따라서 해당 취업규칙의 적용을 받을 여지가 없는 근로자 집단은 동의의 주체가 되는 근로자 집단에 포함되지 않으므로 과반수 노동조합이나 근로자 과반수 산정시에 산입되지 않습니다.

[관련 판례]

대법 2009다49377 (2009-11-12)

비록 취업규칙의 불이익변경 시점에는 일부 근로자 집단만이 직접적인 불이익을 받더라도 그 나머지 다른 근로자 집단에게도 장차 직급의 승급 등으로 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 경우에는 일부 근로자 집단은 물론 장래 변경된 취업규칙 규정의 적용이 예상되는 근로자 집단을 포함한 전체 근로자 집단이 동의 주체가 되고 (…중략) 취업규칙의 적용이 예상되는 근로자 집단이 없는 경우에는 변경된 취업규칙이 적용되어 불이익을 받는 근로자 집단만이 동의주체가 된다.

2) 동의를 방법

① 근로자 과반수가 가입한 노동조합이 있는 경우

사업장 내에 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 존재하는 경우에는 그 노동조합이 동의의 주체가 되는데, 구체적인 동의를 방법으로는 대표·동의권이 제한되었다는 사정이 없는 한 노동조합의 위원장이 대표로 동의하면 되고, 해당 노동조합에 소속된 근로자 과반수가 동의 할 수는 없습니다.

[관련 판례]

대법 96다2507 (1997-05-16)

근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 회사에서 취업규칙에 근로자에게 불리한 정년제 규정을 신설하는 경우, 그에 대한 노동조합의 동의를 얻어야 하는데, 이 경우에 있어서도 노동조합의 동의는 법령이나, 단체협약 또는 노동조합의 규약 등에 의하여 조합장의 대표권이 제한되었다고 볼만한 특별한 사정이 없는 한 조합장이 노동조합을 대표하면 되는 것이지 노동조합 소속 근로자의 과반수의 동의를 얻어야 하는 것은 아니다.

② 근로자 과반수가 가입한 노동조합이 없는 경우

근로자가 과반수가 가입한 노동조합이 없는 경우에는 사업장에 노동조합이 존재하더라도 그 노동조합이 동의를 할 수 없고, 취업규칙이 적용되거나 적용이 예상되는 근로자의 과반수가 ‘집단적 회의방식’에 의하여 동의를 하여야 합니다.

[관련 판례]

대법 2009다32362 (2010-01-28)

그 동의를 방법은 노동조합이 없는 경우에는 근로자들의 회의방식에 의한 과반수의 동의를 요하고, 회의방식에 의한 동의라 함은 사업 또는 한 사업장의 기구별 또는 단위 부서별로 사용자 측의 개입이나 간섭이 배제된 상태에서 근로자간에 의견을 교환하여 찬반을 집약한 후 이를 전체적으로 취합하는 방식도 허용된다.

즉, 근로자들이 상호간 의견교환과 찬반의 취합이 있거나 그렇지 않더라도 최소한 근로자 사이의 공감대가 충분히 이루어진 상태에서 동의가 이루어져야 적법한 동의로 인정됩니다.

하지만, 이러한 동의 시에도 당연히 사용자 및 사용자를 위해서 행위하는 자 등의 개입은 배제되어야 합니다.

IV. 결론

이상에서 본 바와 같이, 해당 급여체계의 변경은 기존 호봉제를 성과연봉제로 변경함으로써 근로자들에게 예상되던 임금상승폭을 감소시켜 기득이익을 박탈하는 취업규칙의 불이익한 변경에 해당되고, 과반수 노동조합의 동의나 근로자 과반수의 동의를 받아야 합니다.

[참고자료] 고용노동부 지침 요약

☞ 성과급 등으로의 임금체계 개편에 대한 취업규칙 불이익변경에 대한 고용노동부의 지침 (2016.1.22.)

- 사업주가 임금 지급방식이나 임금체계 자체를 바꾸는 것은 노무관리나 생산성 향상 등 경영상 필요에 기초한 것으로서 원칙적으로 취업규칙의 불이익 변경으로 볼 수 없음.
 - 성과중심의 임금체계를 도입하는 것은 인력운용의 효율성을 도모하는 등 사용자와 경영 판단에 관한 사항으로서 그 자체로는 근로조건의 불이익한 변경으로 볼 수 없음.

[관련 판례]

대구고법 2005나4889 (2006-1-13)

(판결요지 중 발췌) 급여항목을 기준급과 직무급으로 분류한 후 개인별 평가와 사무소별 업적 평가를 거쳐 그 평가등급에 따라 기준급을 조정하는 내용의 연봉제도의 급여규정의 변경이 근로자에게 불이익한 것이라고 보기 어렵다.

- 그러나 임금체계의 개편으로 인하여 전체적으로는 불이익하지 않지만 결과적으로 일부 근로자의 임금 감소가 초래되는 경우에는 불이익변경에 해당될 수 있음.

[관련 판례]

부산지법 동부지원 2013가단21019 (2014-5-20)

(판결이유 중 발췌 요약) 00대학교의 교원연봉제 규정이 개정되면서 신설된 제17조의2 제1항에서 “교원업적 평가에 따라 당해 교원의 업적 결과가 현저히 저조한 경우 성과연봉 지급연도의 연봉을 감액하여 지급할 수 있으며, 연봉 감액에 대한 구체적인 사항은 별도로 정한다.”고 정하고 있는 사실을 인정할 수 있다. 위와 같이 신설된 규정에 의하여 00대학교의 교원은 업적평가의 결과에 따라 보수가 삭감될 가능성이 생겼으므로, 위 연봉 감액제도의 도입은 근로자에게 불리한 취업규칙의 변경이라고 보아야 한다. 따라서 위와 같은 연봉 감액제도의 도입에는 근로기준법 제94조 제1항에 따라 근로자 과반수의 동의가 필요하다고 할 것이다.

- 이 경우 불이익변경에 해당하므로 근로자의 과반수의 동의를 얻어야 하나 동의를 얻지 못하였다 하더라도 바로 무효로 볼 것이 아니라 사회통념상 합리성 판단요소를 고려하

여 판단할 필요가 있음.

- 특히 근로자에게 차별 없이 공정한 기회를 보장하는 임금 제도를 도입하면서 합리적이고 공정한 평가 제도를 통해 어떤 근로자도 일정한 성과를 내면 임금이 높아질 수 있는 기회가 보장되어 있다면 사회통념상 합리성이 인정될 수 있음.

[관련 판례]

부산지법 동부지원 2013가단21019 (2014-5-20)

(판결이유 중 발취) ①교원업적평가에서 2년 연속 최하위 등급인 B등급을 받은 교원에 대해서만 연봉을 감액하고 교원업적평가에서 한 번이라도 최하위 등급을 벗어나게 되면 본래의 연봉으로 회복되도록 정하여 교원의 불이익을 최소화하는 한 편, ②향후 10년 이내에 대학 신입생의 수가 급격하게 감소하여 상당수의 대학이 퇴출될 것으로 예상되는 현 시점에서 대학의 경쟁력을 확보하고자 소속 교원들에게 자기 계발과 역량강화를 독려할 필요성을 부인할 수 없는 점 ③전체 연봉액이 아닌 총 상여금 중 일정비율만큼 연봉을 감액하는 방식을 취하여 교원의 기본급을 보장하고, 자기 계발의 유인이 상대적으로 강하지 않은 정년 보장 교원을 연봉 감액 대상으로 한정함으로써 교원에 대한 불이익의 정도를 최소화하고자 한 점 ④피고는 연봉감액 대상자들의 연봉삭감분 전액을 오로지 다른 교원들의 성과급으로 지급한 점 ⑤피고는 연봉감액에 관한 교원연봉제 규정이 신설된 후 약 8년이 지난 시점에 이르러 비로소 연봉감액을 시행한 점 등을 종합해보면 교원들의 불이익을 고려하더라도 교원연봉제 규정은 사회통념상 합리성을 가진다고 보아야 함.

☞ 유의점 및 대응방안

이번 고용노동부 지침은 판례의 ‘사회통념상 합리성’ 법리를 적극적으로 해석하여 근로자 과반수 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합의 동의가 없더라도 취업규칙의 불이익 변경이 유효할 수 있다는 점을 강조하고 있습니다.

[관련 판례]

대법 2012다43522 (2015-8-13)

변경 전후의 문언을 기준으로 하여 취업규칙이 근로자에게 불이익하게 변경되었음이 명백하다면, 취업규칙의 내용 이외의 사정이나 상황을 근거로 하여 그 변경에 사회통념상 합리성이 있다고 보는 것은, 이를 제한적으로 엄격하게 해석·적용하여야 한다.

그런데 위와 같은 대법원의 판결을 살펴보면 이번 고용노동부의 취업규칙 지침과 같은 적극적 해석이 법원에서 받아들여질 지에 대해서는 의문이 남습니다.

고용노동부 보도자료 역시 사회통념상 합리성 법리는 동의권 남용을 방지하기 위해 극히 예외적으로 적용될 것이라고 설명하고 있는 점을 고려하고, 양대 지침이 그 자체로 법률적 효력을 가진 것이 아니기 때문에 근로자에게 일부라도 불이익한 임금체계 개편은 원칙적으로는 근로자 과반수 또는 근로자 과반수로 조직된 노동조합의 동의를 거쳐야만 유효하다고 판단되고, 이와 관련된 사항을 회원조합에 적극적으로 홍보하고 지도하여 불법적인 개정이 추진되지 않도록 주의를 해야 할 것으로 사료됩니다.

판례 분석

- 복지포인트 통상임금 인정

복지포인트 통상임금 인정³⁾

한국노동사회연구소
연구위원 황수옥

I. 문제제기

2013년 대통령의 발언으로 시작되었던 통상임금 문제는 그 해 대법원의 전원합의체 판결을 통해 정기상여금 등의 수당이 통상임금에 포함된다는 기존의 입장을 재확인 하였다. 이에 따라 노사간 합의를 통해 통상임금에 해당하는 수당을 정하였던 관행에서 벗어나 확장된 통상임금으로 인한 소송이 이어졌다. 대법원의 판결에 따라 임금이 통상임금에 속하는지 여부는 그 임금이 소정근로의 대가로 근로자에게 지급되는 금품으로서 정기적·일률적·고정적으로 지급되는 것인지를 기준으로 판단하여야 한다는 것을 확인하고, 이를 통해 그 동안 통상임금에 포함되지 않았던 각종 명목의 수당들에 대한 통상임금 인정 여부를 묻게 되었다. 최근 복지포인트의 통상임금 인정여부와 관련하여 통상임금으로 인정하는 판결과 하급심에서는 복지포인트를 통상임금으로 인정하지 않는 판결이 나오면서 더욱 논란이 되고 있는 상황이다. 이는 대구도시철도공사 근로자들이 낸 소송이 대법원의 판결을 기다리고 있는 상황에서 더욱 주목받게 되었다.

II. 사건개요

서울도시철도공사(이하 도시철도공사)는 보수규정에 따라 근로자들 중 정규직 근로자에게는 장기근속수당, 기술수당, 상여수당, 자격면허수당, 대우수당, 직급보조비, 월동보조비, 효도비, 역무활동보조비, 승무보조비, 직책수행비, 보전수당, 선택적 복지비, 야식비, 단체보험료, 인센티브성과급, 장기연차수당을 지급하고 계약직 근로자에게는 장기근속수당, 기술수당, 상여수당, 자격면허수당, 효도휴가비, 월동보조비, 보전수당, 선택적 복지비, 단체보험료, 지원수당, 인센티브성과급을 지급하였다. 그러나 도시철도공사는 보수규

3) 본 원고는 서울동부지방법원 2015.8.27. 선고2013가합18835 판례를 분석했다.

정에서 정한 통상임금만을 기준으로 연장근로수당, 야간근로수당, 휴일근로수당, 연차휴가수당 및 퇴직금을 계산하여 원고들에게 지급하였다.

따라서 근로자들은 장기근속수당, 기술수당, 상여수당, 자격면허수당, 대우수당, 직급보조비, 월동보조비, 효도비, 역무활동보조비, 승무보조비, 직책수행비, 보전수당, 선택적 복지비, 야식비, 단체보험료, 인센티브성과급, 장기연차수당, 지원수당은 근로기준법상 통상임금에 해당함에도 불구하고, 도시철도공사는 근로자들에게 연장근로수당 등의 법정수당과 퇴직금을 지급하면서 그 산정의 기준이 되는 시간급 통상임금을 계산하는데 위 장기근속수당 등을 제외하였다. 따라서 도시철도공사는 근로자들에게 위 장기근로수당 등을 통상임금에 포함시켜 이를 기초로 다시 산정한 법정수당 및 퇴직금 중 이미 지급한 금액을 뺀 나머지를 지급할 것을 요구하였다.

이에 대하여 도시철도공사는 직원들에게 복지포인트를 부여하고 직원들이 개인의 필요에 따라 복지포인트를 이용하여 복지혜택을 누릴 수 있도록 하는 선택적 복지제도를 운영해 왔다. 선택적 복지비는 도시철도공사가 호의적·은혜적으로 제공하는 것일 뿐 소정근로에 대가로 볼 수 없고, 복지포인트를 당해 연도 내에 사용하도록 하고 사용 후 남은 복지포인트를 다음 연도로 이월하거나 금전으로 청구할 수 없도록 하고 있으며 선택적 복지비의 사용항목을 제한하고 있으므로 근로자가 임의의 근로를 제공할 당시 실제 사용할 선택적 복지비의 금액을 확정할 수 없어 고정성이 없다고 주장하였다.

도시철도공사는 “장기근속수당 등이 통상임금에 해당하지 않는다는 신뢰를 가지고 노사 관계를 이어왔는데 근로자들이 사후적으로 연장근로수당 등을 추가로 요구하는 것은 그 동안의 신뢰와 관행을 뒤집고 도시철도공사에게 중대한 경영상의 어려움을 초래하거나 존립을 위태롭게 하는 것이므로 근로자들의 청구는 신의성실의 원칙에 위배된다.”고 주장하였다.

III. 판례요지

1. 통상임금의 판단기준

어떠한 임금이 통상임금인가에 대한 판단은 “그 임금이 소정근로의 대가로 근로자에게 지급되는 금품으로서 정기적·일률적·고정적으로 지급되는 것인지를 기준으로 그 객관적인

성질에 따라 판단하여야 하고, 임금의 명칭이나 그 지급주기의 장단 등 형식적 기준에 의해 정할 것이 아니다.”라고 법원은 판단한다. 구체적으로 일률적이라 함은 “모든 근로자에게 지급되는 것뿐만 아니라 일정한 조건 또는 기준에 달한 모든 근로자에게 지급되는 것도 포함되며 여기서 일정한 조건이란 고정적이고 평균적인 임금을 산출하려는 통상임금이 개념에 비추어 볼 때 고정적인 조건이어야 한다. 또한 고정성이란 근로자가 제공한 근로에 대하여 그 업적, 성과 기타의 추가적인 조건과 관계없이 당연히 지급될 것이 확정되어 있는 것을 말하고 고정적인 임금은 임금의 명칭과 상관없이 임의의 날에 소정근로시간을 근무한 근로자가 그 다음날 퇴직한다 하더라도 그 하루의 근로에 대한 대가로 당연히 하고도 확정적으로 지급받게 되는 최소의 임금이라고 할 수 있다. 고정성을 갖춘 임금은 당연히 지급될 것이 예정된 임금이므로 그 지급 여부나 지급액이 사전에 확정된 것이라 할 수 있다. 이와 달리 근로자가 소정근로를 제공하더라도 추가적인 조건을 충족해야 지급되는 임금이나 그 조건 충족 여부에 따라 지급액이 변동되는 임금 부분은 고정성을 갖춘 것이라 할 수 없다.”⁴⁾라고 하였다.

2. 복지포인트의 통상임금 해당 여부

법원은 도시철도공사가 선택적 복지제도의 내용에 따라 매년 모든 직원들에게 균등하게 일정한 복지포인트를 배정하고 1포인트를 1,000원으로 평가하여 직원들이 자유롭게 온라인 또는 복지가맹업체를 통해 복지카드를 사용하여 자율항목에 해당하는 물품, 용역을 구입할 수 있도록 한 사실은 앞서 본 바와 같으므로 피고가 직원들에게 복지포인트의 형태로 제공한 선택적 복지비는 소정근로의 대가로서 정기적·일률적·고정적으로 근로자에게 지급되는 것이므로 선택적 복지비는 통상임금에 해당한다고 판단하였다.

또한, 임금이란 그 명칭과 상관없이 근로의 대가로 지급되는 일체의 금품을 의미하므로 통화의 형태로 제공되지 않는다고 하거나 사용처가 제한된다고 하여 임금성을 부정할 수 없고, 현실의 근로 제공을 전제로 하지 않고 단순히 근로자로서의 지위에 근거하여 발생한다는 이른바 생활보장적 임금이란 있을 수 없다. 또한 현행법상 임금을 사실상 근로를 제공한 데 대하여 지급받는 교환적 부분과 근로자로서의 지위에 근거하여 받는 생활보장적 부분으로 2분할 법적 근거도 없으므로⁵⁾ 도시철도공사가 직원들에게 지급한 선택적 복지비가 단순히 호의적·은혜적으로 제공된 것에 불과하다고 할 수 없다고 판단의 이유를 설명하였다. 또한 그 해에 사용하지 않고 남은 복지포인트가 이월되지 않고 소멸된다고 하더라도

4) 대법원 2013.12.18. 선고2012다89399.

5) 대법원 1995.12.21. 선고94다26721.

이는 이미 부여받은 복지포인트의 사후적 활용에 관한 문제에 불과하고, 복지포인트를 부여받은 직원들로서는 원칙적으로 해당 포인트 전체에 대한 처분권한을 보유한다는 점에서 해당 포인트를 확정적으로 지급받은 것으로 평가할 수 있다고 하며 도시철도공사의 주장을 받아들이지 않았다.

3. 통상임금 재산정에 따른 미지급 법정수당 및 퇴직금의 계산

법원에 의하면 그 동안 근로기준법에서 정하는 근로조건은 최저기준이므로 그 기준에 미치지 못하는 근로조건을 정한 근로계약은 그 부분에 한하여 무효로 된다. 이에 따라 무효로 된 부분은 근로기준법에서 정한 기준에 따르며, 통상임금은 근로조건을 마련하기 위하여 법이 정한 도구개념이므로 사용자와 근로자가 통상임금의 의미나 범위 등에 관하여 단체협약 등에 의해 따로 합의할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 성질상 근로기준법상의 통상임금에 속하는 임금을 통상임금에서 제외하기로 노사 간에 합의하였다 하더라도 그 합의는 효력이 없다⁶⁾고 판단하여 왔다.

이 사건에서 근로자들이 지급받아야 할 법정수당 및 퇴직금은 앞서 본 기준에 따라 재산정된 통상임금을 기준으로 다시 산정되어야 하는 바 장기근속수당 등의 각 항목이 통상임금에 포함됨으로써 원고들이 추가로 지급받아야 할 최근 3년간의 법정수당 및 퇴직금의 각 증가액을 항목별로 계산한 금액을 도시철도공사는 지연손해금을 포함하여 지급할 의무가 있다고 판단하였다.

이와 관련하여 도시철도공사가 근로자들의 청구는 신의성실의 원칙에 위배된다고 주장한 것에 대하여 법원은 단체협약 등 노사합의의 내용이 근로기준법의 강행규정을 위반하여 무효인 경우에, 그 무효를 주장하는 것이 신의칙에 위배되는 권리의 행사라는 이유로 이를 배척한다면 강행규정으로 정한 입법취지를 몰각시키는 결과가 될 것이므로 그러한 주장이 신의칙이 위배된다고 볼 수 없는 것이 원칙이라고 보았다. 그러나 노사합의의 내용이 근로기준법의 강행규정을 위반한다고 하여 그 노사합의의 무효 주장에 대하여 예외 없이 신의칙의 적용이 배제되는 것은 아니고, 신의칙을 우선하여 적용하는 것을 수긍할 만한 특별한 사정이 있는 예외적인 경우에 한해 그 노사합의의 무효를 주장하는 것은 신의칙에 위배되어 허용될 수 없다⁷⁾고도 하였다.

6) 대법원 2013.12.18. 선고2012다89399.

7) 대법원 2013.12.18. 선고2012다89399.

근로자들이 도시철도공사에 대하여 장기근속수당 등이 통상임금에 해당하지 않는다는 신뢰를 부여하면서 노사관계를 정립하여 왔다고 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없을 뿐만 아니라, 도시철도공사의 자본금이나 예산 규모, 그리고 근로자들에게 추가로 지급해야 할 법정수당 등의 액수를 보면 근로기준법의 강행규정성에도 불구하고 신의칙을 우선하여 적용하는 것을 수긍할 만한 특별한 사정이 있다고 보기 어렵다고 판단하였다.

IV. 판례의 의의

최근 복지포인트의 통상임금 인정여부에 관하여 여러 판결이 내려지고 있으나 일관되지 않은 상황이다. 위 사건을 포함하여 최근 근로자들이 서울메트로를 대상으로 통상임금 인정 소송⁸⁾에서도 법원은 “서울메트로가 기존에 운영되던 피복비, 의료비, 개인직업능력개발훈련비 등의 복지항목으로 근로자들에게 제공되던 금품을 복지포인트로 전환하였던 것이다. 따라서 복지포인트에 사용용도상의 제한과 일정 기간 내에 사용하여야 하는 제한이 부과되어 있기는 하나 이는 소정근로를 제공함으로써 이미 발생한 포인트의 사후적 활용에 관한 문제이고 근로자들이 원칙적으로 복지포인트에 대한 처분권한을 보유하고 있으므로 이는 서울메트로가 근로자들에게 지급된 것으로 평가한다. 따라서 복지포인트 중 공통포인트는 모든 근로자들에게 일률적으로 지급되는 것이고 근속포인트는 근로자의 근무기간에 따라 지급된 것으로 공통·근속포인트는 고정적·일률적·정기적으로 지급된 통상임금에 해당한다.”고 판단하였다.

V. 결

2013년 전원합의체 판결을 통해 정기상여금 등이 통상임금에 포함된다는 기존 법원의 입장을 재확인하였음에도 불구하고 통상임금에 대한 논란이 지속적으로 이어지고 있다. 이는 그 동안 임금협상을 통해 임금을 인상할 때 기본급을 고정시키려고 한 경영계의 요구로 기본급 인상 대신 각종 수당을 만들어 임금인상을 해왔던 관행으로 인해 발생하는 것임을 고려하여야 한다. 또한 노사 모두를 위해 임금 안정성 확보를 위한 임금체계에 대한 변화가 있어야 할 것이다.

8) 서울중앙지방법원 2016.1.29. 선고2012가합87787.

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.

