

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **6** | 제18호

공공부문 동향

‘쓸모(성과)’에 대처하는 우리의 자세
공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 도입 반대 투쟁 중간 점검

이슈 분석

민영화의 빚장 연 공공기관 기능조정 방안
국가 해외자원개발의 방향성: 석유공사 사례를 통해 본 과제와 방향 고찰
해외자원개발의 진단과 과제: 광물자원을 중심으로

공공연구 분석

공공기관 고용실태와 과제



전국공공산업노동조합연맹

■ 공공부문 동향

‘쓸모(성과)’에 대처하는 우리의 자세 5
공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 도입 반대 투쟁 중간 점검 11

■ 이슈 분석

민영화의 빚장 연 공공기관 기능조정 방안 21
국가 해외자원개발의 방향성: 석유공사 사례를 통해 본 과제와 방향 고찰 27
해외자원개발의 진단과 과제: 광물자원을 중심으로 33

■ 공공연구 분석

공공기관 고용실태와 과제 41

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 6월 28일
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

- ‘쓸모(성과)’에 대처하는 우리의 자세
- 공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 도입 반대
투쟁 중간 점검

‘쓸모(성과)’에 대처하는 우리의 자세

더불어민주당
전 의원 은수미

1. 나치부터 박근혜 정부까지

프랑스 법학자 알랭 쉬피오는 문명인의 문명인에 대한 대규모 학살이 자행된 1914년부터 1945년까지의 시기(제 1.2차 세계대전기)를 오직 하나의 주제, 특히 쓸모나 효용이 지배했던 시기로 기억한다. “인간을 ‘인적자원(나치의 어휘)’이나 ‘인적자본(공산주의적 어휘)’처럼 ‘과학적으로’ 파악하고, 인간에게 자연자원을 착취할 때와 마찬가지로의 효용계산과 산업적 방법을 적용”하였다는 것이다. 이 결과 엄청난 대가를 치러야했던 인류는 1944년 필라델피아에서 다음과 같은 네 가지 기본 원칙을 발표하면서 사람에게 쓸모나 효용의 잣대를 들이대는 것에 반대한다.

1. “노동은 상품이 아니다”
2. “표현의 자유와 결사의 자유는 부단한 진보의 필수불가결한 조건이다”
3. “일부의 빈곤은 전체의 번영을 위태롭게 한다”
4. “결핍과의 투쟁은 각국에서 불굴의 의지로, 그리고 노동자 대표와 사용자 대표가 정부대표와 동등한 지위에서 공동선의 증진을 위한 자유로운 토론과 민주적인 결정에 함께 참여하는 지속적이고도 협조적인 국제적 노력에 의하여 수행되어야 한다”

그리고 1948년 세계인권선언을 통해 “인류 가족의 모든 구성원들에게 내재하는 존엄성은 세계의 자유와 정의와 평화의 기초를 구성한다.”며 인간의 존엄성을 강조하고 복지국가의 황금기를 열었다.

물론 영원한 것은 없다. 사람을 존엄한 존재로 인식하고 인간의 자유와 행복을 위해 노력해야 한다는 호소는 사람을 쓸모나 효용, 성과를 기준으로 판단하고 비용으로 계량해야 한다는 강력한 힘 앞에서 번번이 무릎을 꿇었다. 최근 전 세계가 직면한 심각한 불평등은 다시 사람을 비용으로 간주하는 ‘쓸모의 힘’이 세계를 사로잡고 있음을 입증하는 것이다.

한국 역시 예외가 아니다. 아니 한국은 효율과 성과를 중시하는 지구적 세력의 맨 앞에 서있다. 모범을 보이고 싶어 안달이 난 것이 아닌지 의심스러울 정도이다. 왜냐하면 정부가 나서서 사람을 성과의 잣대로 평가하자고, ‘국민성과제’를 실시하자고 주장하기 때문이다. 고성과자에게는 약간의 돈을 더 주는 대신 저성과자는 해고해야 한다며 작년에는 쉬운 해고제를, 올해는 성과연봉제를 추진하고 있다. 박근혜 대통령은 2년에 걸쳐 국회에서 해당 법을 통과시켜야 한다고 위협하거나 촉구한 바 있다.

지난 인류 역사에서 정부가 국민을 등급화 했던 경험의 최악은 나치이다. 나치는 인류를 순혈인과 인간쓰레기로 구분했으며 인간쓰레기로 낙인찍혔던 폴란드인, 유태인, 집시를 유럽 전역에서 말살시켰다. 대규모 인종청소는 인류의 가장 가슴 아픈 상처이다. 나치와 박근혜정부를 비교하는 것은 과하다고? 과연 그럴까. OECD 1위의 산재사망률과 자살률을 자랑하며 매년 10명중 5명의 노동자가 직장을 옮기거나 해고되는 나라¹⁾에서, 저성과/고성과 기준까지 들이대며 더 많은 해고를 요구하는 박근혜정부는 나치보다 얼마나 더 나은 걸까. 국민성과제는 나치의 인적자원등급제와 다른 것일까.

2. 쓸모 있는 자만이 살아남는 공간, 대한민국?

혹시 ‘차이나타운’이란 제목의 영화를 기억하는가?

어릴 적 지하철보관함 10번에 버려져 ‘일영’이란 이름을 얻은 주인공(김고은)은 어릴 때부터 ‘쓸모 있어야만 살아남는 규칙’ 하에서 자란다. 자신을 포함한 모든 사람은 쓸모있어야만 살고 쓸모없으면 쓰레기처럼 폐기처분되어야 한다고 믿는다.

돈이 되는 일이면 무조건 하며, 돈을 벌거나 돈을 갚는 자만 살아남는 공간, 돈을 벌여 쓸모를 입증해야 살아남는 공간 차이나타운은 그런 일영을 키워주고 존재하게 하는 집이자 운명이다. 일영의 세계이고 우주이다.

그곳에서 일영은 “내가 쓸모있는가를 증명하라”는 차이나타운의 지배자 엄마(김혜수)의 지휘 아래 돈을 벌리고도 갚지 못하는 사람, 그래서 쓸모없는 사람을 죽이고 장기를 팔아 자신의 쓸모를 증명한다.

1) 2012년 고용보험통계연보에 따르면 고용보험피보험자는 1천1백15만 명이며 이 중 약 560만 명이 이직 및 해고 경험이 있어 전체의 50.2%에 달한다.



그러던 어느 날 일영은 아버지가 악성채무를 지고 중국으로 도망간 소년 석현(박보검)을 만난다. 그를 통해 ‘쓸모’가 아닌 다른 세상, 감미로운 햇살과 파란 하늘 따뜻한 배려와 미소를 간직한 세상을 알게 된다. 그 결과 일영은 석현을 죽이지 못한다. 석현의 아버지가 돈을 갚지 못함에도 석현의 존재는 일영에게 다른 의미를 주기 때문이다. 극심한 혼란을 겪는 그녀가 결국 되돌아가야 하는 곳은 차이나타운이다. 사회적 약자일수록 적극적으로 순응하지 않으면 결국 목숨마저 잃게 되는 차이나타운의 지배자로 일영이 다시 서는 모습은 처절한 공포이다.

이 영화를 보는 내내 울었다. 그리고 스스로에게 물었다. 우리 사회 역시 거대한 차이나타운을 안고 있는 것이 아닐까. 사람에게 성과의 잣대를 들이대는 박근혜정부는 현대자동차 불법파견부터 구의역 19살 김군에 이르기까지 이미 하청사회의 심각한 후유증을 앓고 있는 대한민국 전체를 차이나타운으로 개조하거나 창조하려는 것은 아닐까. 마치 블랙홀처럼 대한민국이 차이나타운으로 빨려들어 가고 있는 것은 아닐까. 박근혜정부는 그런 사실을 알고나 있을까. 정부가 폭주기관차가 되어 버릴 때 국민은 무엇을 해야 할까.

3. 쓸모 있는 인간을 좋아하는 재벌

사람에게 성과와 효율성의 잣대를 들이대어 가장 이득을 얻는 것은 재벌 대기업이다. 간단한 계산 한 가지만 해보자. 한국에서는 매년 약 100만 명이 경영상 사정에 의해 혹은 회사 사정에 의해 희망퇴직이나 명예퇴직을 한다. 그에 반해 징계해고는 5,300명에 불과하다. 만약 성과연봉제를 전면적으로 도입하여 삼진아웃 혹은 이진아웃의 저성과자 해고가 가능해지면 희망퇴직자는 징계해고자로 바뀐다. 회사의 경영상 사정이 아니라 저성과라는 개인의 책임 때문에 기업을 그만두는 것이기 때문이다.

그러면 기업은 100만 명에게 주어야했던 위로금을 준비하지 않아도 된다. 100만 명에게 평균 천만원씩 주었다고 가정하면 10조다. 성과연봉제이든 저성과자해고든 성과급을 전면적으로 도입하면 최소 10조는 무조건 이익이다. 그 상당수가 재벌 대기업 및 그 계열사에 해당한다. 연간 10조를 앞서서 벌 수 있는데 어떻게 포기하겠는가? 산재은폐로 벌 수 있는 돈이 연간 1조 1,300억이고 법인세 감면 등으로 벌 수 있는 돈이 연간 5조를 넘지 않는다는 사실을 고려한다면 최소 10조는 충분히 욕심낼만하다.

이것만이 아니다. 성과연봉제는 노동강도의 강화로 이어진다. 성과를 위한 경쟁에 전원이 나선다면 자연스럽게 노동강도는 세 질 수밖에 없다. 고성과자에게 더 많은 돈을 준다 해도 평균임금이 평균 생산성보다 높아질 리가 없고 인원을 더 줄일 수도 있다. 결국 성과와 효율의 잣대를 들이대어 사람들을 무제한 경쟁으로 내모는 것은 적은 돈과 인원으로 더 많은 생산성과 이윤을 끌어낼 수 있는 가장 안정적인 방법이다.

게다가 재벌대기업에 입사해있는 사람만 경쟁을 하는 것이 아니다. 대기업에 입사하기 위해 유치원 때부터 전 국민이 경쟁을 하도록 만들 수 있다. 재벌대기업은 한 푼의 교육비도 들이지 않고 최고의 능력을 가진 사람을, 유치원부터 훈련된 인재를 손쉽게 얻을 수 있다. 이미 그렇게 바뀌었다고 생각하는 사람들도 꽤 있다.

또한 모든 사람은 차이나타운의 일명처럼 자신이 쓸모 있는 인간이라는 사실을 입증해야 한다. 재벌이 싫어하는 일을 할 수 없다. 재벌이 원하는 것이 무엇인지를 잠자리에서도 고민해야 한다. 노동3권을 요구하거나 자유와 인권을 꿈꾸면 쓸모없는 자가 된다. 능력은 있는데 고분고분한 인간, 로봇과 비슷한 인간, 쓸모 있는 자만이 살아남는 공간은 재벌의 꿈이다. 굳이 기업가 정신을 강조하며 위험한 투자를 할 필요 없다. 쓸모 있는 자만으로 프랜차이즈 사회를 만들면 된다. 프랜차이즈 영업점은 망하는 순간까지 수수료를 본사로 올려 보낸다. 해당 영업점이 망해도 본사의 수익은 늘어나고 망한 영업점은 다른 영업점으로 대체하면 된다. 기술개발도 불필요하다. 쓸모 있는 자들로 구성된 중소기업, 하청기업이 개발한 기술을 탈취하면 된다. 수 천 만원의 과태료만 물면 100배 이상의 이익을 얻을 수 있다. 기술 투자로 100배 이상의 이익을 얻을 수 있을까? 그런데 기술탈취로는 그것이 가능하다.

4. 공공부문 길들이기

쓸모 있는 자만이 살아남는 공간을 꿈꾸는 재벌의 탐욕은 과대망상이 아니다. 박근혜정부는 이 꿈을 현실로 만들기 위해 팔을 걷었다. 그 시작이 공공부문 길들이기다. 공공부문부터 시작하는 것은 몇 가지 점에서 유리하다.

우선 재정이나 정책을 통한 직간접적인 통제가 가능한 정부관련 기관이라는 사실이 가장 유리하다. 정부는 공공기관에 대해 경영평가 등의 다양한 통제수단을 갖고 있는데다가 만약 저항을 하면 국민의 혐오감을 조장할 수 있다. 귀족노조의 저항으로 몰아붙이거나 돈 먹는 하마로 만들면 된다. 이 과정을 통해 국민성과제의 모범사례가 만들어지면 그 다음부터는 땅 짚고 헤엄치기라는 것이 정부의 판단이다.

사실 박근혜정부는 2015년 19대 국회 때 강력하게 국민성과제를 밀어붙이다가 실패했다. 1단계는 노동5법 통과이다. 노동계의 힘을 빼는 일종의 정지작업이자 전 국민을 쓸모의 잣대로 평가하기 위해 안정적인 일자리를 없애는 길이 노동5법이다. 그래서 한국노총의 동의를 얻어 국회를 위협하고 그것으로 기간제 및 파견법 개정안 등 노동5법을 통과시키려 했다. 2단계는 행정지침을 통해 쉬운 해고 등의 국민성과제를 실질적으로 실시하고 그 성과를 보아가며 입법화한다는 것이다. 쉬운 해고 등 국민성과제가 입법적 논란이 크기 때문에 우회하려했던 것이다.

하지만 정부는 두 가지 장애에 부딪혔다. 무엇보다 19대 국회 때 노동5법 통과에 성공하지 못했다는 것이다. 다음으로는 여소야대 국회라는 사실이다. 때문에 정부는 공공부문 길들이기가 더 중요해졌다. 정부의 의지가 관철될까? 공공부문에서 국민성과제의 모범이 만들어질까?

5. 의자놀이

열 개의 의자와 열 명의 사람이 한 방에 있는 모습을 상상해보자. 둥그렇게 놓인 열 개의 의자를 중심으로 열 명의 사람이 천천히 시계 방향으로 돈다. 갑자기 호루라기 소리가 나면서 의자 두 개가 사라진다. 서로 의자에 앉으려던 사람들 중 두 명은 결국 서 있을 수밖에 없다. 힘이 없는 약자가 서있을 가능성이 높고 우리는 그들을 비정규 혹은 하청이라 부른다. 여성이나 청년이나 장애인일 수도 있다. 다시 열 명의 사람이 이번에는 여덟 개의

의자를 둘러싸고 시계 방향으로 돈다. 호루라기 소리와 함께 두 개의 의자가 사라진다. 서로 의자에 앉으려던 사람들 중 이제는 네 명이 서 있게 된다. 이쯤 되면 사람들은 웅성 거린다. “내 의자 어디 있지?”, “왜 나는 서있어야 하지?” 갑자기 속삭이는 소리가 들린다. “저기를 봐, 정규직들이 앉아 있잖아.” 혹은 “고성과자 자리지, 넌 저성과자잖아.”, 또 이런 소리도 들린다. “귀족노조가 차지했고 자녀세습까지 해, 잘 보라고.” 혹은 “신의 직장 이지 저 자리는. 넌 영원히 앉지 못해.”

이런 의자놀이는 지금도 계속 되고 있다. 재벌 대기업과 정부가, 강자와 가진 자가 계속 호루라기를 불고 있다. 때문에 당신이 자리에 앉아 재벌이 정부가 의자를 없앴다고 소리 지르는 것은 설득력이 떨어진다. “어쨌든 넌 앉아 있잖아?”라는 빈정거림에 직면할 가능성이 크다. 호루라기 소리가 울려 퍼질 때마다 나도 또 자리를 찾아 헤매야 한다고, 내 코도 석자라고 호소하는 것만으로도 안 된다. 넌 한번이라도 의자에 앉았지만 난 영원히 앉을 수 없다는 비난을 듣기 딱 좋다.

물론 난 서있는데 넌 왜 앉아있느냐고 비난하는 것 역시 답이 아니다. 결국 의자가 하나 남을 때까지, 혹은 의자 자체가 없어질 때까지 호루라기 소리가 계속 될 터인데 서로를 비난해서 얻을 수 있는 것은 무엇이겠는가. 오히려 재벌과 강자의 웃음소리만 커지지 않겠는가. 그래서 의자를 찾아오고 의자를 더 늘릴 뿐만 아니라, 더 오래 서있던 사람 순으로 의자를 먼저 주는 행동으로 의자놀이의 규칙, ‘게임의 규칙’을 바꿔야 한다. 게임의 규칙을 우리가 만들어야 한다. 미래를 예측하는 가장 좋은 방법은 미래를 만드는 것이다. 우리가 게임의 규칙을 바꾸어 그 미래를 만들어야 한다.

게임의 규칙을 바꾸는 도전의 목록에 공공부문 노동조합, 공공부문에서 일하는 사람들의 이름이 새겨질 수 있을까? 공공부문 길들이기에 저항하는 것을 넘어서서 사회 전체를 질식시키는 의자놀이, 가혹한 불평등 구조를 무너뜨리는데 공공부문 사람들이 나설 수 있을까? 철밥통이라는 비난 대신 미래를 만든 영웅으로 우뚝 설 수 있을까? 그래서 공공부문 길들이기를 쉬운 길로 선택하려했던 정부가 땅을 치며 통탄하는 일이 벌어질 수 있을까?

사람은 질문하고 꿈을 꾸다. 이 글 역시 그런 질문과 꿈이다. 함께 꿈을 꾸면 현실이 된다. 할 수 있다 할 수 없다 이전에 함께 꿈을 꿀 것을 제안한다.

공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 도입 반대 투쟁 중간 점검

한국노동사회연구소
소장 노광표

기획재정부는 6월 10일 “정부의 공공기관 성과연봉제 권고안 발표 후 약 4개월 반 만에 원자력안전기술원을 끝으로 120개 공공기관이 모두 성과연봉제 확대 도입을 완료했다”고 발표하였다. 정부는 공공기관노동조합들의 거센 반대에도 정부는 계획보다 반년을 앞당겨 성과연봉제 도입을 마무리하였다. 이렇게 짧은 기간에 임금체계를 변경한 사례는 전 세계적으로 유일무이하다. 박근혜정부의 최대 업적 중 하나로 기록해도 부족함이 없을 것이다.

하지만 군사작전 하듯 6개월 만에 임금체계를 바꾸다보니 도입 과정에서 정부와 공공기관 경영진의 불법 행위 등이 다반사로 발생하였다. 성과연봉제 전면 확대에 반대하는 노동조합과의 협상 및 합의는 고사하고 공공기관 직원인 조합원들에 대한 부당노동행위 등이 확인되었다. 공공기관의 효율성, 경쟁력을 높이겠다는 제도 도입의 효과는 보이지 않고 공공기관노사관계의 갈등만 심화시켰다. 우여곡절 끝에 도입된 성과연봉제 전면 확대에 대해 2년짜리 한시적 제도 개편이라는 비난이 있는 반면, 한편에서는 「공공기관운영에 관한 법률(이하, 공운법)」을 개정하여 공공기관 임금체계 개편을 노사협상이 아닌 법으로 강제해야 한다는 주장도 제기된다²⁾.

이 글은 2016년 상반기 노사관계의 핵심 갈등 요인이었던 성과연봉제 전면 확대 도입을 둘러싼 공공기관노사관계를 공공기관노동조합의 시각에서 평가하고자 한다. 따라서 이 글에서는 공공기관 성과연봉제 전면 확대에 대한 노정간의 입장, 제도 확대 도입에 따른 갈등 요인 및 노사갈등 양상, 그리고 노동조합의 대응 등을 살펴본다. 그리고 마지막으로

2) 새누리당 이현재 의원은 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 일부 개정안을 이르면 6월 중순 대표 발의할 것으로 알려졌다. 개정안은 적자 누적이 지속되는 공공기관의 퇴출 규정을 명시하고, 성과에 따른 공공기관 직원들의 승진과 연봉제 도입 등이 포함된다. (파이낸셜뉴스, 2016.06.12, “與 공공기관운영법 개정 재추진...공공기관 개혁 적극 뒷받침”)

향후 노동조합의 과제를 검토한다.

성과연봉제 도입을 둘러싼 진실 공방

정부는 1월28일 「공공기관 성과연봉제 권고안」 발표를 통해 성과연봉제 전면 확대 방침을 밝혔다. 정부가 성과연봉제를 간부 사원에서 4급 이상 전 직원을 대상으로 확대하는 이유는 공공기관의 일하는 분위기를 조성하기 위함이라고 밝혔다. 권고안에 의하면, 제도의 확대 목적을 경쟁 부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담 완화를 통해 현재의 성과연봉제를 비간부직까지 확대함으로써 공공기관의 일하는 분위기를 강화하는 것에 두고 있었다.

반면 공공기관노동조합들은 성과연봉제 전면 확대 방침에 반대하는 입장이었다. 공공기관노조들은 성과연봉제가 공공부문에 적합한 제도가 아니며, 영국과 미국 등 대다수 국가에서 실패한 정책이라고 주장하였다. 즉, 공공부문 성과연봉제는 폐해와 오류가 심각해 경제협력개발기구(OECD)의 2007년 보고서에서는 “OECD 회원국들이 성과연봉제와 관련된 경험으로부터 얻은 한 가지 결론은 공공서비스에 이 방식이 잘 작동하는 나라가 하나도 없다”고 판단하였다. 공공기관노동조합들은 공공기관의 효율성과 경쟁력을 높이기 위해서는 정부의 공공기관에 대한 획일적 통제, 불투명한 지배구조, 비전문가들의 낙하산 인사, 이윤 중심의 경영평가부터 바로 잡아야 한다고 주장하였다. 하지만 노동조합들의 요구는 수용되지 않았고 임금체계 개편 논의에서 철저히 배제되었다. 공공기관노조들의 선택지는 양자택일 중 하나였다. 정부의 부당한 요구에 무릎을 꿇어 떡고물이라도 챙기든지 아니면 온갖 불이익을 감수하며 정부 정책에 끝까지 맞서는 것이었다. 투쟁과 공공기관노동조합들은 정부와 대화를 통한 문제 해결을 꾀하였다. 노정갈등이 심화되자 공공기관노조들의 연대체인 ‘양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회’는 문제 해결을 위해 국회 내 사회적 대화기구 설치를 요구하였으나 수용되지 않았다. 공공기관노동조합들은 길거리 투쟁과 농성으로 내몰릴 수밖에 없었다.

불법과 탈법으로 강제한 성과연봉제 도입

공공기관노동조합들의 완강한 반대에 직면하자 정부는 우회 전략을 활용하였다. 임금체계의 변경을 위해서는 노동조합의 동의가 필수적이지만 노동조합과의 협상은 포기한 채

이사회 의결로 임금체계를 변경하였다. 그런데 현행 근로기준법 제 94조 1항에서는 “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.” 고 규정하고 있어 노동조합의 동의를 얻지 못한 성과연봉제 도입은 불법 행위였다.

〈표 1〉 공기업·준정부기관 불법 도입 현황

구분	기관명
과반 동의 없는 취업규칙 개정 (56개)	한국남동발전(주), 한국서부발전(주), 부산항만공사, 한국고용정보원, 한국광물자원공사, 한국남부발전(주), 한국보훈복지의료공단, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 여수광양항만공사, 인천국제공항공사, 정보통신산업진흥원, 주택도시보증공사, 축산물안전관리인증원, 한국가스공사, 한국가스안전공사, 한국공항공사, 한국관광공사, 한국교육학술정보원, 한국국토정보공사, 한국도로공사, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국수자원공사, 한국승강기안전관리원, 한국승강기안전기술원, 한국시설안전공단, 한국에너지공단, 한국인터넷진흥원, 한국자산관리공사, 한국장애인고용공단, 한국전기안전공사, 한국정보화진흥원, 한국조폐공사, 한국주택금융공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국토지주택공사, 한국환경공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 중소기업진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국소비자원, 한국원자력안전기술원
노조 합의 과정 불법 강요·절차 미비(4개)	한국감정원, 예금보험공사, 인천항만공사, 한국수자원관리공단

자료: 양대노총 공공부문 공동대책위원회

기획재정부는 6월10일 보도자료를 통해 “지난 1월 공공기관 성과연봉제 권고안(1.28) 발표 후, 도입 대상 전(全) 공공기관이 성과연봉제 확대 도입을 완료하였다”고 발표하였다. 정부도 스스로의 잘못을 감추기 위함인지 120개 기관이 성과연봉제를 도입했지만, 그 중 몇 개 기관이 노조와의 합의를 통해 성과연봉제를 도입했는지는 밝히지 않고 있다. 양대노총 공공부문 공동대책위원회의 조사에 따르면 정부가 성과연봉제 확대 도입을 마무리했다고 밝힌 120곳 중 미파악된 9개 기관을 제외한 111개 기관 중 무려 60개 기관이 과반수 동의 없는 취업규칙 개정, 노사합의 과정에서의 불법 강요와 절차 미비 등 불법성

이 지적되고 있다(〈표 1〉 참조). 노사합의 없이 성과연봉제를 도입한 경우, 해당 기관 경영진은 근로기준법 제94조를 위반했다는 비난을 받을 수밖에 없다. 공공기관 경영진들의 불법 행위는 노동조합만의 일방 주장이 아니라 더불어민주당의 「공공·금융부문 성과연봉제 관련 불법·인권유린 실태에 대한 진상조사단 조사결과」 보고서에서도 확인된다³⁾. 대표적인 불법 사례는 다음과 같다. 중부발전은 관리자들이 성과연봉제 확대 동의를 받으며 협박과 폭언은 물론 군 입대한 직원들까지 찾아가 동의서 징구를 시도한 사실이 밝혀지면서 인권유린 논란이 거셌다. 또한 A기관의 경우 직원 동의서 징구 과정에서 부서별 할당을 부여하거나, 찬·반 여부를 인사평가에 반영하겠다는 부당한 지시를 내렸다. 그럼에도 직원들의 동의가 저조하자 적게는 3번에서 많게는 11번이나 상급자에 의한 면담이 강제되는 등 강압적인 동의서 징구가 있었다. 보훈병원의 경우 공단 행정지원실장은 휴일에 노조 지부장 자택을 찾아가 5시간에 걸쳐 초인종을 누르며 성과연봉제 합의를 요구했다. 지부장이 합의해 주지 않자 공단은 서면 이사회를 열어 보수규정 개정안을 강행처리했다⁴⁾.

공공기관노조들은 경영진들의 부당노동행위 및 근기법 위반에 대해 검찰 및 노동부에 고소·고발하거나 ‘이사회 결의 무효소송’을 추진 중이다. 이와 함께 한국노총은 정부의 2대 지침과 성과연봉제 권고안이 헌법이 규정한 노동권(특히 단체교섭권)의 본질적 내용을 훼손하고 법률로 정해야 할 근로조건을 지침을 통해 일방 시행함으로써 ‘근로조건법정주의’를 위반하였다는 판단 하에 헌법소원심판청구를 제기할 계획이다.

한편 국회입법조사처는 ‘입법조사회답5)’(이하 ‘회답’)을 통해 성과연봉제를 둘러싼 노동법적 쟁점을 다음과 같이 정리하고 있다. 먼저 (성과)연봉제의 도입은 근로기준법 제17조가 규정하고 있는 근로조건에 해당하며, 연봉제에 관한 근로계약상 규정은 상위규범인 취업규칙이나 단체협약에 반할 수 없음을 명확히 했다. 따라서 성과연봉제 도입은 “임금의 결정·계산·지급방법에 대한 취업규칙의 작성 또는 변경 시 의견청취 의무를 부여한 근로기준법 제94조에 의거해 진행되어야 한다”고 보았다. 나아가 성과연봉제 도입을 위한 취

3) 보다 자세한 내용은 「공공·금융부문 성과연봉제 관련 불법·인권유린 실태에 대한 더불어민주당 진상조사단 조사결과 보고서(2016.06)」를 참조할 것.

4) 공공부문 국제산별조직인 국제공공노련(PSD)는 박근혜대통령에게 보낸 항의서한에서 “한국 정부가 성과연봉제와 해고제를 강제하는 과정에서 벌어지는 노조 탄압과 조합원 인권침해 사례에 주목하고 있다”며 “대부분 공공기관에서 조직적이고 광범위하게 진행된 불법행위는 노조와 조합원의 자주적 의사결정권을 심각하게 훼손하는 범죄행위”라고 비판했다.

5) 정의당 심상정 의원의 질의에 대한 ‘입법조사회답(2016.06.01.)’인 「공공기관 성과연봉제 도입 관련 노동법적 쟁점」을 참고할 것.

업규칙 변경이 유효하려면 ①근로자에게 불리한 변경이 아닌 경우, ②근로자 측의 집단적 동의가 있는 경우, ③‘사회통념상 합리성’이 인정되는 경우 중 어느 하나에 해당되어야 한다고 보았다. 먼저 ‘불이익 변경’ 인지에 대한 검토에서 ‘회답’은 성과연봉제의 도입 및 실시를 위한 취업규칙의 변경은 근로자들(일부)의 기존 이익을 침해할 가능성이 있다고 보았다. 정부 주장과 달리 제로섬 방식의 연봉제 도입은 근로자들에게 유·불리의 충돌이 존재하는 것으로 보아 일반적으로 불이익 변경에 해당하며, 추가재원방식의 연봉제라 하더라도 불특정 일부 근로자들이 기존 임금보다 적은 임금을 받게 되어 기존 이익을 침해 받을 수 있는 때는 근로자의 유불리가 상충하는 경우로서 불이익 변경에 해당된다고 보았다. 취업규칙 변경과 관련해 근로기준법이 요구하는 집단적 동의의 주체와 방법과 관련해서 근로자 과반수로 조직된 노동조합이나 근로자 과반수의 집단적 동의를 요하며, 사용자의 지배·간섭이 배제된 상태에서 근로자측의 자율적·집단적 의사결정에 따른 동의 방법으로 이뤄져야 할 것이라고 명시했다. 이는 성과연봉제 도입과정에서 물의를 일으켜 온 개별적 회람·서명을 통해 근로자 과반수의 찬성을 받은 것만으로는 근로자 집단의 동의를 받은 것으로 볼 수 없다는 점을 분명히 한 것이다. 다음으로 정부의 일방적 추진을 빌미로 제시된 ‘사회통념상 합리성’ 법리에 대해 근로기준법의 규정을 사실상 배제한 것으로 제한적으로 해석해야 한다는 것이 최근 판례이며, 사용자의 일방적인 취업규칙 불이익 변경에 대해 사회통념상의 합리성을 이유로 이를 인정한 사례는 드물다는 점을 명확히 했다. 마지막으로 최근 성과연봉제 도입을 결의한 이사회는 공공기관 경영진, 사용자측의 의사결정기구로 이사회가 근로기준법상 적법한 절차를 거치지 않은 상태에서 결의를 통해 성과연봉제를 도입하더라도 이러한 결의에 의해 도입된 성과연봉제는 노동관계법상 무효일 가능성이 높다고 판단했다. 이는 정부가 노조 동의 없어도 성과연봉제 도입이 정당하다는 해석을 내린 후, 이사회 의결만으로 성과연봉제 도입을 강행해 온 조치가 원천무효임을 밝힌 것이다. 이상에서 보듯 정부의 묵인 아래 공공기관 경영진들이 주도한 성과연봉제 도입은 향후 법원 판결을 통해 그 적법성이 따져 질 것이다.

장기전 돌입한 성과연봉제 저지 투쟁

모범사용자가 되어야 할 정부와 공공기관 경영진은 탈법과 불법을 통해 성과연봉제 도입을 완료하였다. 기획재정부에 의하면 6월 10일 원자력안전기술원을 마지막으로 120개 공공기관 모두에 성과연봉제 확대 도입이 완료되었다. 결과만 보면 성과연봉제 반대 투쟁에 나선 공공기관노동조합의 완패라 할 수 있다. 하지만 정부도 승리한 것은 아니다. 냉정하게 말하면 명분도 실리도 없는 상처뿐인 승리이다. 공공기관노동조합의 성과연봉제 저

지 투쟁은 이제 제2라운드에 접어들었다.

첫째, 법적 소송 및 다툼이다. 120개 사업장 중 약 60개 기관에서 노동조합과의 합의 없이 또는 개별 직원에 대한 강압적인 동의를 통해 임금체계를 변경하였다⁶⁾. 공공기관노조들은 노조와 합의 없는 성과연봉제 도입은 근기법 94조 위반이므로 이에 대한 법적 소송을 제기하였다. 국회입법조사처의 ‘회답’을 다시 재론할 필요도 없이 노조와의 합의 없는 이사회를 통한 임금체계 변경은 불법 행위이다. 공공기관 경영진들은 스스로의 불법 행위를 수습하기 위해 사후적이지만 노동조합과의 합의를 이끌어 내기 위한 활동에 주력할 것이다. 노조와 합의 없는 이사회 결의는 불법이지만, 노조와 사후 합의가 있었으므로 이는 처벌할 수 없다는 법원 판결을 이끌어 내기 위함일 것이다. 이렇듯 성과연봉제 저지 투쟁은 끝난 싸움이 아니라 하반기 내내 지속될 싸움이다.

둘째, 퇴출제 명문화이다. 성과연봉제는 평가를 통한 임금차등화 뿐 아니라 저(低)성과자 퇴출을 목적으로 한다⁷⁾. 현재 공공기관에 조직 부적응자 또는 업무 부진자에 대한 퇴출 조항이 있지만 대부분은 사문화된 조항이었다. 기획재정부는 120개 공공기관에 올 연말까지 저성과자 퇴출에 대한 명문화된 조항(취업규칙, 단체협약 등) 도입을 강요하고 있다⁸⁾. 잘 알려져 있듯이 기획재정부는 지난 3월 18일 공운위를 통해 ‘공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안’을 심의·의결하였다. 권고안에 따르면 “공공기관별로 평가를 통해 업무능력 결여, 근무성적 부진자로 선정된 직원을 대상으로 교육훈련 또는 배치전환 등의 역량 및 성과향상 기회를 제공하고 개선 여부를 평가한다.”고 하였다. 어찌 보면 당연한 것처럼 보이는 이 내용은 “기타 업무능력 결여, 근무성적 부진자의 직권면직 등 관련 기준과 절차, 판례 해석은 정부 공정인사 지침(1.22일)을 따른다.”고 하여 공공기관의 업무 부진자에 대한 퇴출을 본격 추진할 것을 분명히 하고 있다. 하반기는 노정간에 퇴출제의 취업규칙(인사규정 등), 단체협약 명문화를 둘러싸고 제2의 노정갈등을 예비하고 있다.

6) 더구나 나머지 기관 중 이미 직원 연봉제가 도입되어 실시 중인 기관이 확인된 곳만 33개나 된다. 결국 올해 직원 성과연봉제가 합법적 절차를 거쳐 도입된 기관은 정부 발표의 4분의 1에도 미치지 못한다(공대위 성명서, “공공기관장 워크숍 규탄 기자회견” 2016.06.14)

7) ‘스택 랭킹(Stack Ranking)’, 즉 상대평가 기반의 성과관리 제도는 조직 구성원들에게 강제로 순위를 매겨 평가하는 제도로 1980년대 잭 웰치(Jack Welch)가 이끌던 GE에서 도입된 이후 글로벌 기업들에 확산되었던 제도였다. 이 제도는 순위를 매기고 해고한다는 의미에서 ‘Rank and yank’라고 불리기도 한다.

8) 각 기관은 '16년 중 취업규칙(인사규정 등), 단체협약 개정 등을 통해 관련 제도를 구비한다.

셋째, 민영화 공세이다. 정부는 성과연봉제 전면 확대 도입이 마무리되자마자 6월 13일 공운위를 개최하여 전력소매·가스도매 민간개방과 대한석탄공사 폐쇄 및 공공기관 통폐합 방안을 확정하였다. 정부 방안은 에너지 분야 공공기관에 대한 효율화 및 기능조정이 라고 하나 전력 판매, 가스 도매, 발전 정비, 원자력 설계 등의 민간 개방, 에너지 공공기관에 대한 주식 상장과 유상 증자를 통한 민간 개방 등 에너지 공공기관을 대거 민영화 하는 내용이 포함되어 있다. 이 방안이 그대로 실행된다면 에너지 분야는 민간 재벌대기업의 돈벌이 수단으로 전락하고, 이에 따른 요금폭등, 에너지 상품화로 국민의 기본권이 크게 침해받게 될 것이다. 또한 안전이 중요한 업무가 민영화·외주화 되어 국민들의 안전은 위협받게 된다. 하반기 싸움은 성과연봉제 전면 확대 및 저성과자 퇴출제 저지에 더하여 민영화 반대 투쟁과 연계될 수밖에 없다.

고용유연화 저지에서 민영화 반대로

효율화 담론을 모토로 한 정부의 공공기관 정상화 정책에 대한 공공기관노동조합의 대응은 쉽지 않다. 경제불황과 대규모 실업 사태, 열악한 언론환경, 정부의 공공부문 개혁 의제 선점, 실리적 노조 활동의 관성, 공공부문노조에 대한 일반 국민들의 비판적 시각 등은 공공기관노동조합을 둘러싼 대내외적 환경이다.

하지만 상황이 조금씩 바뀌고 있다. 8년 동안 국민들의 숨소리까지 억압했던 보수정권의 철권통치는 4.13 총선 결과 이제 내리막이다. 여소야대 정치 환경은 공공부문에 대한 효율성 담론이 최소한 공공성 담론과 공존할 수밖에 없는 환경을 만들었다. 국민들도 공공기관 비효율성의 원인이 노동자들의 장기고용 및 고임금 탓이 아니라 공공기관에 대한 정부의 관료적 통제, 낙하산 인사, 불투명한 지배구조 등에서 비롯되고 있음을 알고 있다. 민영화가 국민들의 부담을 줄이는 정책이 아니라 요금 폭탄으로 소수 재벌들의 배만 채우는 행위임을 자각하고 있다. 규제 완화와 공공부문 축소가 한 나라 경제를 살리는 묘약처럼 강변하였던 국제통화기금(IMF)도 이제는 입장을 바꿨다. 국제통화기금 리서치센터 부소장인 조너선 오스트리 등 3인이 펴낸 「신자유주의는 과대평가 됐나?(Neoliberalism: Oversold?)」라는 보고서에서 신자유주의에 따른 일부 정책은 기대만큼 제 효과를 내지 못했다고 밝혔다⁹⁾.

9) 먼저 ‘금융 개방’(자본 자유화)이다. 보고서는 “경제 이론은 금융개방이 선진국에 쌓인 돈(저축)을 신흥국으로 이동시킴으로써 자원을 좀 더 생산적으로 활용할 수 있고, 신흥국은 자본이 없어도 경제를 성장시킬 수 있다는 데 의문의 여지를 남겨두지 않았다. 하지만 현실 세계에서 금융개방은

정부는 늦었지만 지금이라도 실패한 정책을 더 이상 강요해서는 안 된다. 공공부문의 변화된 위상과 역할 강화를 위한 혁신은 필요하다. 하지만 그 변화는 정부 혼자 계획하고 집행하고 평가해서는 안 된다. 노사민정 등 이해관계자들이 함께하는 사회적 대화 틀을 마련하고 그 속에서 개방적이고 투명하게 이루어져야 한다. 정부가 나서지 않는다면 공공기관노동조합들이 주도해야 한다. 상반기 성과연봉제 저지 투쟁은 공공기관노조 내부에 존재했던 반목과 질시를 깨뜨리는 작지만 의미 있는 승리였다. 패배주의에 빠져 있었던 조합원들도 이제 더 이상 밀려서는 안 된다고 목소리를 높이고 있다. 향후 공공기관 노조 활동 및 투쟁에서 다음 두 가지 사안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 이번 싸움은 한판 승부가 아니라 장기전이다. 박근혜정부 임기는 이제 1년 반 남았다. 30% 초반의 낮은 지지율과 집권 후반기에 터져 나오고 있는 각종 비리 사건 등은 현 정권의 아킬레스건이다. 성과연봉제도 민영화도 최종 결정은 국민이 선택하는 19대 대선 결과에 달려 있다. 공공기관의 혁신을 도모할 방안이 무엇인가에 대한 뜨거운 사회적 논쟁을 공공기관노동조합이 주도해야 한다. 이를 위한 공공기관노조의 정치 역량과 정책 역량을 한층 강화해야 한다.

둘째, 금융·공공 노동자들은 9월말 총파업을 예비하고 있다. 저항의 강도가 높아지면서 투쟁의 규모 및 파급력도 커진다. 하반기 투쟁의 핵심은 공공기관노조들의 연대 폭을 얼마나 확장하는가에 승부가 판가름된다고 해도 과언이 아니다. Zoll¹⁰⁾이 잘 지적하고 있듯이 연대는 동질적 이해구조에 기반을 두는 ‘기계적 연대(mechanistic solidarity)’에서 벗어나 노동자들의 다양한 이해관계를 포괄 조화할 수 있는 ‘유기적 연대(organic solidarity)’로 나아가야 한다. 공공기관노조들이 속한 조건과 상황을 감안한 유연하고도 단호한 투쟁 방안이 마련되어야 한다. 그 연대는 신영복선생님의 말처럼 하방연대(下方連帶)로 나아가야 한다.

(그런) 이점과 더불어 위험도 증대시켜 왔다고 짚었다. 다음으로 지적한 것은 국가채무(공공부채)와 재정적자 감축 등 재정 건진성을 앞세운 ‘작은 정부’이다. 보고서는 “공공부채 확대는 재정 위기를 촉발시킬 수 있고 잠재 성장률을 갉아먹는다는 인식이 있다. 하지만 영국이나 독일, 미국 등 재정 여력이 충분한 나라에서도 공공부채를 줄이는 게 바람직하지 의문”이라고 주장한다. 또한 “(부채를 줄이기 위해) 세금을 인상하거나 예산을 줄이는 건 경제에 더 나쁜 결과를 가져올 수 있다. 재정 여력이 있는 나라들은 부채와의 공존이 더 나은 경제적 결과를 기대할 수 있다”고 강조했다. 끝으로 금융시장 개방과 작은 정부 정책이 모두 불평등을 확대시켰다고 평가했다

10) Zoll, 최성환(2008) 옮김, 『오늘날 연대란 무엇인가: 연대의 역사적 기원, 변천, 그리고 전망』, 한울아카데미

이슈 분석

- 민영화의 빚장 연 공공기간 기능조정 방안
- 국가 해외자원개발의 방향성
- 해외자원개발의 진단과 과제

민영화의 빛장 연 공공기관 기능조정 방안

한국노동사회연구소
소장 노광표

정부는 공공기관 120곳의 성과연봉제 도입을 마무리하자마자 공공기관의 기능조정 방안을 발표하였다, 6월 14일 기획재정부가 발표한 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정안」은 유사·중복기능 조정, 비핵심업무 축소, 민간개방 확대, 민간경합 축소, 경영 효율화 등을 목표로 5개 기관의 통폐합, 2개 기관 단계적 구조조정, 29개 기관 기능개편을 골자로 한다. 이번에 발표된 방안은 작년 11월부터 올 2월까지 기관별 운영실태조사, 올 2월부터 5월까지 전문가 의견수렴, 6월까지 관계부처 협의 등을 거쳐 마련했다고 한다.

정부는 기능조정의 원칙으로 첫째, 기관간 유사·중복 업무는 통·폐합하거나 비교우위가 있는 기관으로 일원화하고, 둘째, 공공부문의 불필요한 독점적 업무는 과감히 민간에 개방하며, 셋째, 비핵심업무와 민간이 충분히 성숙한 부분은 폐지 및 축소하고, 넷째, 재무구조 개선과 투명성 제고 등을 통한 경영 효율화를 제시하고 있다. 이러한 원칙들은 외환위기 이후 지난 20여 년 동안 공공기관의 효율성 제고라는 목표 아래 역대정부들의 공통적으로 주장하였던 내용이다. 추진 방법은 때로는 DJ와 MB정부처럼 급격한 민영화로 나타나기도 하지만, 참여정부와 박근혜정부처럼 공기업 주식상장처럼 우회적인 방법을 사용하기도 한다. 어쨌든 정부는 공공기관의 비핵심 업무 축소, 민간 개방 확대 등을 통해 공공기관의 효율성을 제고한다고 주장하나 이번 기능조정 방안은 전기·가스 판매가 민간에 개방되고, 에너지 공기업 8곳은 주식시장 상장 계획을 포함하고 있어 그 어느 때보다 사회적 논란 및 파장이 클 것으로 예상된다.

에너지공기업 겨냥한 기능조정 방안

공공기관 개혁은 박근혜정부의 트레이드마크(trademark)라 할 정도로 많은 정책을 수행해 왔다. 공무원연금개혁을 시작으로 공공기관의 기능조정 및 구조개혁, 임금피크제 도입, 성과연봉제 전면 확대 및 퇴출제 도입 등이 그 내용이라 할 것이다. 박근혜정부는 집

권 후반기 에너지공기업을 표적으로 한 기능조정 방안을 내놓았다. 공공기관 기능조정 방안은 이번이 처음이 아니다. 2015년 5월 SOC, 농림수산, 문화예술분야 등 「공공기관 3대 분야 기능조정 추진방안」을 발표한 이후 두 번째다.

〈표 1〉에서 보는 것처럼 ‘에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정’ 방안은 크게 “통폐합, 구조조정, 비핵심업무 축소, 유사 중복 기능 조정, 민간개방, 경영효율화” 등으로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 통폐합은 국립생태원, 낙동강 생물자원관·호남권 생물자원관(2018년 개관), 멸종위기종복원센터(2017년 개관) 등 4개의 생태·생물 관련 공공기관을 생물다양성관리원으로 통합한다. 이어 국립생물자원관, 국립환경과학원 등 환경부 소속기관의 유사 업무도 통합기관으로 이관해 생물 조사·연구기능을 통합한다. 또한 별도 기관 존치 필요성이 낮은 기초전력연구원은 폐지해 한전의 전력연구원으로 통합한다.

〈표 1〉 에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정 방안

통폐합	<ul style="list-style-type: none"> •기초전력연구원 폐지 → 한국 전력연구원에 통합 •국립생태원, 낙동강생물자원관, 호남권생물자원관, 멸종위기종복원센터 → 생물다양성관리원(가칭)으로 통합
구조조정	<ul style="list-style-type: none"> •대한석탄공사 → 연차별 감산 및 정원 단계적 감축, 석탄·연탄 가격 현실화 •광물자원공사 → 해외자원 개발기능 축소, 2020년까지 인력 감축 및 신규 채용 중단 •한국석유공사 → 핵심자산 위주 구조조정, 2020년까지 인력 30% 감축
비핵심 업무 축소	<ul style="list-style-type: none"> •한국가스공사 → 핵심자산 위주 구조조정 •한국전력공사 → 발전원료 해외개발기능 폐지, 보유 자산(9개 광구 출차 지분)은 순차적 매각 •한국환경공단 → 재활용시설 설치, 슬레이트 처리, 소규모 하수도 기술진단 등 내년부터 철수 •국립공원관리공단 → 주차장(13개소), 휴게소·매점(3개소) 등 민간위탁 •기상청 → 레이더, 지진계 등 핵심 기상장비의 구매·유지보수 업무 기상청으로 이관 •사학진흥재단 → 민간기관이 수행중인 교직원 연수 프로그램 폐지
유사 중복 기능 조정	<ul style="list-style-type: none"> •한국전력공사 → 대형에너지 신산업 특화 •발전5개사 → 화력·신재생 특화 •한국전력의 전기안전 점검 → 한국전기안전공사로 일원화 •한국수력원자력의 발전용담 관리 → 한국수자원공사로 일원화 •사학진흥재단 → 대학재정 정보시스템 일원화 •한국고전번역원 → 고전번역 기능 일원화
민간개방	<ul style="list-style-type: none"> •한국전력공사 독점 전력판매(소매분야) → 단계적 민간 개방 •한국가스공사 독점 가스 도입·도매분야 → 민간 직수입 활성화, 2025년부터 단계적으로 민간 개방 •한국전력공사 → 민간 개방 확대
경영효율화	<ul style="list-style-type: none"> •발전 5개사, 한국수력원자력, 한전 KDN, 한국가스기술 등 8개 기관 → 내년 상반기부터 전체 지분의 20~30% 상장, 정부가 지분의 51% 보유하는 ‘혼합소유제’ 형태 •한국지역난방공사 → 유사증자, 정부 지분 51% 이상 유지 •광물자원공사, 한국지역난방공사의 10개 출자회사 정리
미래대비 기능 강화	<ul style="list-style-type: none"> •한국수력원자력이 원전 수출 총괄

자료: 기재부(2016)

다음으로 구조조정을 보면 에너지공기업인 대한석탄공사, 광물자원공사, 한국석유공사가 그 대상이다. 생산원가 상승 등으로 자본잠식·적자운영 중인 석탄공사는 연차별 감산 계획을 수립·시행하고 정원을 단계적으로 감축하는 한편, 석·연탄 수요 관리를 위해 가격을 단계적으로 현실화한다. 광물자원공사는 해외 자원개발 기능을 단계적으로 축소하고, 광물비축과 광업지원 기능은 중기적으로 유관기관과 통합을 검토한다. 구체적으로 2020년까지 인력감축과 신규채용 중단 및 국내조직을 17%, 11개 해외사무소를 내년까지 3개로 줄인다. 석유공사는 6개 본부를 4개로, 부서도 23% 축소하고, 2020년까지 인력도 30% 감축한다.

이들 공기업에 큰 폭의 구조조정이 필요한 이유는 재무 상황이 갈수록 악화되고 있기 때문이다. 석유공사는 MB정부 출범 이전 해인 2007년 64%이던 부채비율이 '15년 말엔 453%까지 뛰어올랐고, 가스공사는 228%에서 321%, 광물자원공사는 103%에서 690%로 치솟았다. 3개 기관들은 MB정부의 자원외교를 수행했던 기관들이었는데, 정권이 바뀐 후 돌아온 결과는 부실공기업이라는 낙인과 노동자들에 대한 인력 감축이었다. 자원외교로 공공기관을 병들게 만든 정책담당자 누구도 책임을 지지 않는다.

주목되는 것은 민간개방과 경영효율화 방안이다. 세부 내용은 전력시장 판매 민간 개방¹¹⁾, 가스 도입·도매시장 경쟁체제 도입, 한전KPS의 화력발전 정비 민간개방 확대, 한전기술의 원전 상세설계 기능 민간 개방 확대 등이다. 또한 경영효율화를 위해 한국수력원자력과 남동발전 등 발전5개사와 한전 KDN, 가스기술공사 등 공공기관 8곳은 주식시장에 내년 상반기부터 순차적으로 상장한다는 방침이다.

정부는 공공기관에 대한 과감한 민간개방 확대로 시장경제가 더욱 활성화될 것으로 주장하고 있지만 속내는 그렇지 않다. 이번 조치는 말이 민간개방이고 주식상장이지만, 우회적인 민영화정책이다. 정부는 민간부문에 소유권을 넘기지 않는 '혼합소유제'라고 말하나 소유권은 단계적으로 민간부문으로 넘어갈 수밖에 없다. 더 중요한 점은 당장 공기업을 주식시장에 상장한다는 것 자체가 '공공요금 통제와 수익 실현 문제'에서 충돌을 일으킬 수밖에 없다. 이런 이유 때문에 정부의 이번 방침은 '공공기관 기능조정이라 쓰고 민영화로 읽는다.'고 비판받는다.

11) 정부는 한전이 독점적으로 수행 중인 전력 소매시장 판매부문을 단계적으로 민간에 개방할 계획을 밝혔다. 또 6개 발전사를 순차적으로 혼합소유제(정부 최대주주+민간주주) 형태로 바꾸기 위해 상장을 추진키로 했다. 전체 지분의 약 20~30%를 상장하기로 방침을 결정하고, 그 준비기간을 최대 8개월 두기로 했다.

무책임과 면피로 가득 찬 정부의 기능조정 계획

2단계 공공기관 기능조정 방안은 그 동안 중단되었던 공공기관의 민간개방 및 주식시장 상장계획을 포함하고 있어 많은 사회적 논란을 불러일으키고 있다. 그 중 핵심적인 쟁점은 다음과 같다.

첫째, 책임자 처벌 없는 구조조정의 실행이다. 이번 기능조정안은 에너지 공기업을 주된 대상으로 하고 있다. 정부는 에너지공기업들의 부채 증가를 이유로 자산매각, 인력감축, 민간 개방 등 구조조정이 불가피하다고 주장한다. 그런데 에너지공기업들이 왜 구조조정이 필요할 정도로 부실해졌는가에 대한 진단은 없다. 특히 기획재정부는 매년 공기업 경영평가를 통해 에너지공기업의 상태를 누구보다도 잘 파악하고 있었음에도 모든 책임을 공공기관 노동자들에게 떠넘긴다. 원인 진단이 선행되지 않으면 그 대책의 적실성도 의문시 될 수밖에 없다. 주지하다시피 에너지공기업 부실의 핵심 원인은 MB정부의 무분별한 자원외교에 있다. 또한 비전문가의 낙하산 인사 남발 등 공기업을 정권의 전리품처럼 활용한다. 에너지공기업 정책 책임자에 대한 처벌 없는 구조조정은 모든 고통을 노동자와 국민들에게 돌리는 고통전담 방안이다.

둘째, 민간개방의 결과는 효율화가 아닌 공공성의 약화이다. 정부는 공기업의 독점이 공공서비스의 높은 가격 및 서비스 질 약화로 나타났으며, 민간 개방화를 통해 효율성을 높일 것이라고 주장한다. 예컨대 한국전력공사가 전력 판매를 독점¹²⁾하고 있어 경쟁체제가 부재하고 다양한 서비스 창출이 제한된다고 판단한다. 정부가 전력 판매 부문을 민간에 개방하겠다는 이유다. 정부의 주장은 사실인가. 정부 주장과는 반대의 사례가 더 많이 확인된다. 많은 나라에서 경쟁 도입 후 초기에는 요금을 규제해 요금이 크게 오르지 않았으나 요금 규제를 폐지한 후에는 요금은 급속히 상승했다. 영국은 1990년에서 2003년까지 14년간 소비자요금이 12.7% 인상되었으나, 요금 규제를 폐지한 후 전력 요금은 2004년부터 2006년까지 불과 2년 동안 요금이 51.7% 올랐다. 미국도 발전 매각 등 경쟁 체제 도입 후 전기요금이 지속적으로 올랐고, 2000년과 2005년 캘리포니아 주에서 정전사태가 발생한 후, 연방정부는 구조개편 폐기 선언을 했다. 독점은 긍정적인 이미지보다 부정

12) 현재 우리나라는 화력발전을 주로 하는 6개 발전사(한전이 100% 지분 보유)와 한국수력원자력 등이 발전을 맡고 있다. 여기에 부분적으로 신재생에너지 등의 민간발전사업자들이 전력을 생산한다. 한전은 발전사로부터 전력을 사서 보유하고 있는 송배전망을 통해 소비자들에게 공급한다. 송배전설비 관리, 건설 등의 계통운영을 현재 한전이 맡고 있다

적인 이미지가 더 크다. 그러나 전력에 대한 정부 독점은 공공적 관점에서 요금을 통제하며 전 국민에게 값싸고 질 좋은 전기를 제공한다는 것을 뜻한다¹³⁾. 사회공공연구원의 「사유화의 반면교사, 일본 가스산업 분석과 시사점」 보고서(2014.04)에 따르면, 가스산업이 민영화된 일본의 가정용 가스요금이 산업용보다 2배 이상 비싼 것으로 확인됐다. 2011년 기준 한국의 도시가스 요금은 가정용이 65달러/MWh, 산업용이 60.2달러/MWh로 가정용과 산업용 요금이 비슷한 수준을 보였다. 반면, 일본의 경우 가정용이 165.3달러/MWh, 산업용이 70.3달러/MWh로 가정용이 산업용 보다 2배 이상 비쌌다.

셋째, 공기업의 주식상장은 민영화로 가는 첫 단추이다. 공기업 민영화에 대한 국민들의 반감 및 저항이 높아지자 정부는 한꺼번에 소유권을 민간에 넘기는 민영화가 아닌 단계적 민영화를 추진하고 있다. 그 주된 방법이 공기업의 주식상장이다. 1990년대에 주식시장에 상장된 한국전기통신공사, 한국중공업주식회사, 한국담배인삼공사 등이 이후에 모두 민영화됐다. 당장은 소유권이 민간에게 넘어가지 않지만 주식 상장 자체가 공기업의 본래 역할을 수행하는데 많은 장애를 가져 오게 한다. 예컨대 수도, 가스, 전기 등의 요금은 공공성에 기반해 정부에서 통제하려고 하지만, 주주들은 공공성 보다는 수익 실현에 더 관심을 갖는다. 단적인 예로, 2011년 한국전력공사 소액주주 14명은 한국전력공사를 상대로 요금을 제때 인상하지 않아 피해를 봤다며 2조 8천억원의 손해배상을 청구한 바 있다. 2012년에는 정부를 상대로 7조 2천억원의 손해배상을 청구하기도 했다. 정부가 한전에 전기 값을 원가 이하로 묶도록 해 회사에 손실을 안기면서 주주들의 이익이 훼손됐다는 논리였다. 결국 공기업의 주식시장 공개가 민영화인가 아닌가 보다 더 중요한 것은 왜 에너지공기업의 주식 공개가 필요 한가이다. 주주들이 이익 극대화를 꾀하면 공기업의 기반인 공공성이 흔들릴 수밖에 없다.

공공서비스 강화를 매개로 한 노동과 시민사회의 연대

정부가 에너지 공기업의 주식 상장 계획을 발표하자 이에 화답하듯 한국거래소는 공기업의 상장추진이 원활하게 진행될 수 있도록 상장 규정상의 패스트 트랙(Fast Track)¹⁴⁾을

13) 정부 관료들이 생각하는 전력 모델은 일본이라 할 것이다. 일본에서는 올해 4월부터 전력 소매 전면 자유화, 이른바 ‘전력 자유화’가 시행됐다. 일본에서는 그동안 도쿄(東京)전력, 간사이(關西)전력 등 에너지 공기업 10곳이 권역별로 발전소에서 직접 전기를 생산해 유통하는 단계까지 책임지는 독점 체제였다. 그러나 과거 일부 대형 산업 및 상업 시설에 대해서 이들 업체 외에도 전력 판매를 할 수 있도록 허용한 것을 비롯해 4월부터는 일반 가정집이나 소상공인 매장에도 기존의 10개 업체 외에 신규 사업자들이 전력을 소매로 판매할 수 있도록 허용했다.(문화일보, 2016.06.17)

적용하겠다고 밝혔다. 이럴 경우 내년 상반기 중 5개 발전 자회사(남동, 남부, 동서, 서부, 중부)와 한국수력원자력 등 6개사가 단계적으로 상장될 것으로 예상된다. 발전 6사의 지난해 당기순이익이 약3조 9천억(남동 3,832억원, 남부 684억원, 동서 4,549억원, 서부 2,946억원, 중부 2,262억원, 수력원자력 2조4700억)을 넘어섰는데, 민영화가 되면 이들 이익의 대부분은 외국자본이나 재벌대기업에게 넘어가게 된다.

물론 공기업의 민간개방 및 주식 상장 등은 과거처럼 정부 일방의 결정으로 처리되지는 않을 것이다. 여소야대 국면과 임기 말 박근혜정부의 정책 실행력은 시간이 갈수록 그 힘이 약해질 수밖에 없기 때문이다. 정부의 공기업 정책이 노동계와 시민사회가 주장하듯이 민영화의 첫 걸음이 아니라는 보장, 그리고 요금 인상 및 공공서비스의 질 하락을 가져오지 않는다는 사회적 공감감이 만들어지지 않는 한 정부의 방안은 실행되지 않는 계획으로 끝날 가능성이 크다. 여소야대의 정치 환경은 시장화와 민영화를 꾀하는 보수세력도 넘기 어려운 암초이다.

이제 공은 공기업노동조합에게 넘어 왔다. 공기업노조들은 공공기관 기능조정이 내포하고 있는 민영화 및 공공성 약화의 위험성을 사회적인 의제와 쟁점으로 만들어내야 한다. 공공기관 정상화 정책이 임금피크제 도입 및 성과연봉제 전면 확대를 넘어 공기업들의 우회적인 민영화 추진 전략으로 구체화되고 있다. 10년 전 전력 및 가스의 발전 방안을 둘러싸고 전개되었던 논쟁이 다시 반복되는 상황이다. 공공서비스의 소비자인 시민과 생산자인 노동자가 공공서비스의 혁신 및 강화를 위해 손잡을 때이다¹⁵⁾.

14) 페스트 트랙은 △자기자본 4000억원 이상, △최근 매출액 7000억원 이상, 3년 평균 5000억원 이상 △최근 이익 300억원, 3년 합계 600억원 등의 요건을 모두 갖춘 우량기업이 신속하게 상장을 진행할 수 있도록 하는 제도로 심사기간이 45영업일에서 20영업일로 단축되고 사업계속성 심사가 면제된다.

15) 노동운동과 시민사회의 긴밀한 협력 관계 구축을 위한 새로운 관계 맺기가 필요하다. 정권과 자본의 지속적인 공세로 ‘정규직 이기주의’가 노동운동의 고립화를 촉진하는 요인이 되고 있다. 공공부문노동운동의 역할이 스스로의 밥 그릇 지키기를 넘어서서 ‘국민의 밥 그릇’을 지키기 위한 운동으로 발전해 나가야 한다.

국가 해외자원개발의 방향성

: 석유공사 사례를 통해 본 과제와 방향 고찰

한국석유공사 노동조합
위원장 김병수

1. 배경

정부는 지난 6월 공공기관장 워크숍에서 에너지공기업에 대한 기능조정 방향을 발표하였다. 해외자원개발과 관련하여 당초 에너지공기업에 대한 민영화 또는 기관통합 등 대대적인 구조개편이 예상되기도 했으나, 석유공사의 경우 해외자원개발기능의 효율화라는 말로 일단락되었다. 해외자원개발기능의 약화와 사업실패에 대한 반성으로부터 진지한 개선방향도 언급되지 않았고 국가가 당면한 자원 확보의 문제에 대한 고민도 발견할 수 없었기에 정부의 해외자원개발에 대한 지극한 무관심을 다시 한 번 확인한 셈이다.

2. 정책실패로 인한 공기업의 경영악화

석유공사의 '15년 당기순이익은 4.5조원 손실, 부채는 '15년 기준 19.0조원으로 '08년 대비 14.5조원이 증가하였다. 이는 물론 유가하락에 기인한 측면이 크지만, 유가 변동성의 구조적 측면과 공사 자산 및 향후 사업현황 등을 고려했을 때 비단 한 해의 손실로 넘길만한 사항이 아니다.

〈표 1〉 석유공사 재무구조 (2008-2015)

(단위: 억원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년
자산	130,221	169,663	260,367	315,674	287,178	300,201	268,892	232,051
부채	55,059	85,443	158,710	208,000	179,831	193,000	185,196	190,095
영업이익	6,031	5,621	5,943	11,374	7,884	9,284	4,728	△4,451
당기순이익	2,002	4,223	58	△1,528	△9,040	△7,194	△16,111	△45,003
부채비율	73%	101%	156%	193%	168%	180.1%	221.3%	453.1%

* '09년 이전 K-GAAP 개별 기준, '10년 이후 IFRS 연결 기준

석유공사의 경영악화는 정부의 정책적 문제와 따로 떨어져 있는 문제가 아니다. 정부 주도의 해외자원개발 활성화는 2000년대 이후 본격화되었다. 2001년부터 수립되기 시작한 해외자원개발 기본계획은 해외자원개발 수행 주체들에게 정책적 방향성을 제시하고 일종의 사업진출 및 투자에 대한 Guidance 역할을 수행함은 물론 계획의 수립-이행-평가-개선의 틀을 확보했다는 면에서 의의가 있다. 그러나 동 체계는 정부교체 이후 지속되지 못하고 오히려 MB정부 이후 공기업의 양적 성장이라는 목표가 시스템보다는 주무부처-공기업이라는 단순도식(공기업 통제의 실질화)으로 이행되면서 문제가 발단된 것이다.

자원개발사업의 특성을 고려할 때 성공을 위한 핵심적 요건은 1)지속적 자본투자능력과 규모, 2)고도의 전문성과 기술역량, 3)신속하고 유연한 의사결정 체계, 4)국가의 일관된 자원개발 철학 및 지원체계, 5)유가의 변동성 등 대외 리스크를 인내할 수 있는 사업구조와 재무안정성 등으로 제시가 가능하다. MB정부의 자원공기업 대형화정책은 상기 1), 2)의 측면에서 의미가 있으며, 이는 이전 정부의 2004년 2차 해외자원개발 기본계획에서부터 언급된 과제이다.

※ 제 2차 해외자원개발 기본계획상 중점추진과제, 공기업 역량강화방안

- 석유공사, '08년까지 세계 50대 석유개발 기업에 진입 (현재 100위권)
 - '08년까지 22억 배럴의 매장량 확보, 일산 23만 배럴의 생산을 통해 경쟁력 마련
 - 탐사위주에서 개발·생산 체제로 확대, Rosneft(러), ENI(이), KMG(카자흐) 등 기업과 전략적 제휴 강화 - 이를 통해 '05~'08년간 총 30개 내외의 신규 사업을 추진

그러나 문제는 3), 4), 5) 등의 요건이 사업성공에 미치는 영향을 간과했다는 점이며, 특히 1)단기간의 과도한 양적 확대, 2)생산자산에 치중하여 균형 잡힌 사업구조 구축 실패, 3)M&A이후 급격한 기술역량 확대 낙관, 4)재무안정성을 고려하지 않은 막대한 차입에 의한 자산 인수 등의 문제를 정책적 실패요인으로 정리할 수 있다. 또한 지난 해외자원개발 국정조사에서 명확히 드러나진 않았으나 대규모 자산 또는 기업을 인수 합병하는 과정에서 외압 또는 부당한 지시에 대한 부분도 다시 한 번 따져 보아야할 문제이다.

■ 1차('01)부터 4차('10)까지의 기본계획은 다음과 같은 주요 문제 노출

- 1) 주무부처(산업부)의 주도만으로는 정책 이행에 많은 장애 발생 국가에너지 위원회 등 범정부 추진체계 구축이 시도되었으나 중단
- 2) 계획의 수립주기(기존 3년, 현재 5년)와 목표주기(10년)의 괴리 및 정부 교체로 인한 정책의 지속성과 일관성 부재
- 3) 자원개발 전문기업 육성에 대한 방법론적 선회, 사업포트폴리오 구성에 대한 선회
- 4) 자주개발률(자원개발률) 목표의 경직적 활용

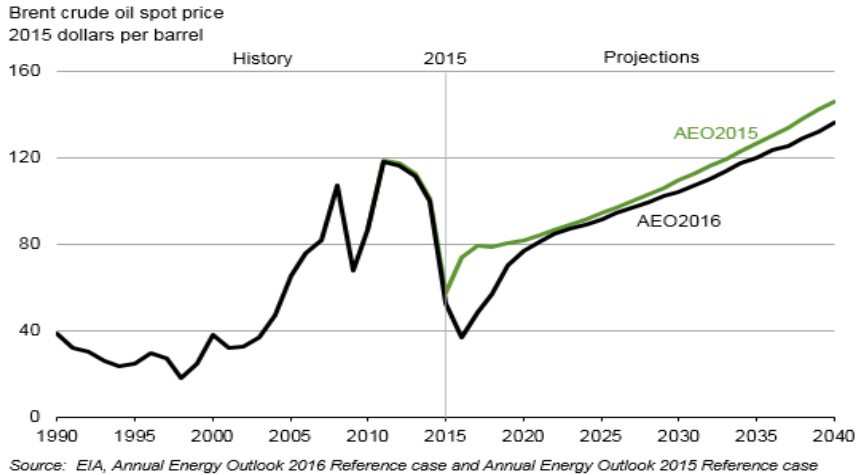
개별 공기업 내부의 문제로는 투자단계별로 갖추어야 할 기준·절차가 합리적이지 않거나 과도한 양적성장 의욕 또는 실적달성¹⁶⁾을 위해 투명한 의사결정절차 무시된 문제, M&A 후 PMI 등 관리 부족 문제, 장기간의 탐사실패 및 양질의 유망광구 확보 미흡(탐사역량의 제고 실패), 사업 참여 후 단계별 투자(결정)관리 역량이 미흡하고 포트폴리오관리가 부재했던 문제들도 돌아보아야 한다.

3. 정부의 역할을 어떻게 재구성할 것인가?

대부분의 유가전망기관들은 과거와 같이 단기간에 큰 폭의 유가상승은 없을 것이라고 예측하고 있다. 이라크 북부 수출 차질(2.17일), 쿠웨이트 파업(4.17일), 캐나다 산불(5.1일), 나이지리아 석유시설 테러(5.5일) 등으로 공급차질이 빚어지면서 단기에 큰 폭의 유가상승이 있었으나, 모건스탠리 등의 기관은 공급불안 요소가 해소되면 30불대로의 재진입 가능성도 점치고 있다. 다만 미국경제의 호조가 예상보다 지연되었고, 이에 따른 금리 동결 및 달러 약세, 인도의 석유수요 증가, 미국내 셰일가스/오일 생산 환경의 점진적 악화 및 환경규제 등을 고려하면 비관적 전망만 존재하는 것은 아니다. 즉 단기간의 유가보다는 장기유가에 집중할 수밖에 없다. 미국에너지정보청(EIA)은 지난 5월 발표한 장기유가전망에서 10년 뒤 100\$/b(Brent 기준)이상으로 상승할 것으로 예상하고 있다. 향후 유가는 초과공급의 해소를 기점으로 지속적으로 상승할 것이라는 것은 어쩌면 상식적 사고이다.

16) 2009년 4월 이사회 회의록에 따르면 강영원 사장은 사장경영계약을 변경하면서 2008년 국내의 유전개발·생산량이 1,695만 4천 배럴이었으나 본부장의 반대에도 2009년 당초 목표량 2,368만 배럴을 3,520만 배럴로 높이는 등 공격적으로 설정(2015.1 감사원감사)

[그림 1] 국제유가 장기전망



* 출처 : Annual Energy Outlook(AEO) 2016 Early Release

따라서 당장은 저유가를 감당할 수 있는 유동성 확보와 사업구조 개선에 중점을 두면서 유가의 역사적 전환시점이 오기 전에 자원 확보를 안정적으로 꾀할 수 있는 체계 및 사업 구조를 이루어내는 것이 관건이다. 이러한 관점에서 우선 국가(공공) 주도의 해외자원개발 필요성이 재인식되어야 한다. 민간 활성화의 장기 방향성을 인정한다 하더라도 단기간에 공기업중심에서 민간중심으로의 이양은 금물이다. 정부가 이야기하는 E&P 부문 독자 기업화 또는 민영화는 재무건전성, 성장성, 안정성 등에서 독자성장(자생력 확보)이 가능한 시점 이후에나 가능하다.

<표 2> 유럽 E&P기업들의 민영화 사례

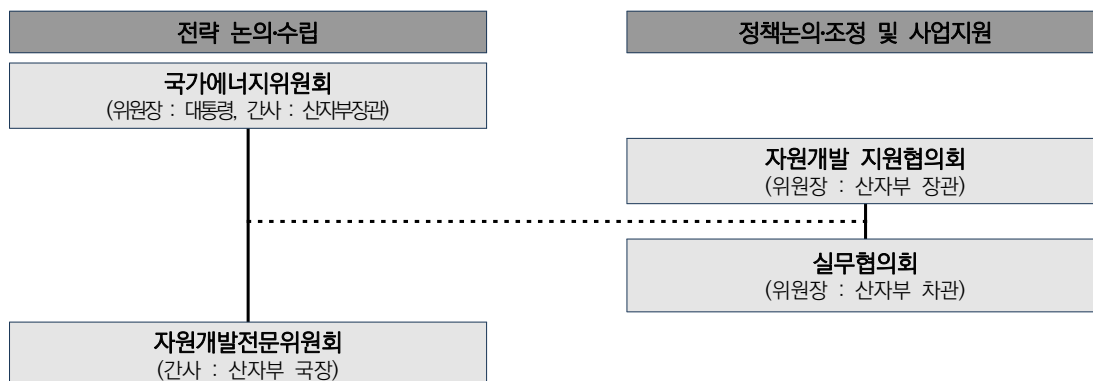
국가	회사명	민영화 시기	민영화 당시(천b/d)		
			생산량(A)	소비량(B)	자주개발률(A/B)
영국	BP	1987	1,500	1,608	93.3%
프랑스	Total	1992	606	1,996	30.4%
이탈리아	Eni	1995	982	1,975	49.7%

* 유럽 국영석유사들은 민영화 당시 생산량 규모는 최소 60만b/d, 자주개발률 30% 이상

아울러 해외자원개발 활성화를 위한 정책적 수단은 1개 부처의 노력만으로는 달성이 불가능하기에 해외자원개발 범정부 추진체계를 확립하는 것이 필요하다. 해외자원개발 관련 정부예산 수립 및 집행, ODA(공적개발 원조) 연계형 해외자원개발 전략 추진, 각종 조세특례 정책 추진 등(기획재정부 및 국책금융)의 과제들을 이행하기 위해서는 국가전략

에 의한 해외자원개발을 위한 Control tower 및 이해조정자가 필수적이기 때문이다. 해외자원개발 정책의 일관성(정책목표 및 투자규모) 확보를 위해 해외자원개발 기본계획 수립의 주기와 목표 주기를 동일화¹⁷⁾하고, 기본계획 수립 시 국회차원의 승인이 필요하도록 관련 법률을 개정하는 등의 노력도 필요하다.

[그림 2] 제3차 기본계획상 범정부적 추진체계 개요



정책실명제, 정책이력제 실시로 정부내 책임성을 강화하고 5차 기본계획에서 폐기된 자원개발 전문기업 육성을 위한 단계적 방안도 재수립되어야 한다. 에너지공기업의 독립성, 자율성, 책임성 확보를 위하여 공공기관 운영위원회의 독립기구화, CEO 공모 및 임명절차에 대한 공개, 감시제도 운영, CEO임기 3년 제한 폐지 및 최소 임기제(2년) 실시, 독립적 이사 임명 기구 확보 등 에너지 공기업 거버넌스의 개선도 필요하다. 더불어 유가전망에 근거하여 리스크가 상대적으로 작은 개발/생산 자산 또는 자회사에 대한 출자 지원도 일정 규모 이상 이루어져야 한다.

4. 결론

에너지 수입의존도가 96%인 우리나라의 현실과 에너지안보의 중요성을 감안할 때 해외자원개발은 선택이 아니라 필수이며, 산업의 특성상 현재 시점에서는 국가가 주도하여 공공을 중심으로 해외자원개발을 추진해야 한다. 석유공사의 사례를 통해 본 국가 해외자원

17) 기본계획 수립 주기를 10년으로 상향하되, 기본계획에는 장기목표, 장기추진과제, 연도별 정부재정지원(예산) 규모 등을 명시하고 이에 의거한 (세부)추진계획을 별도로 수립(예를 들어 3년) 및 세부추진계획은 기본계획의 범위 안에서 수립

개발의 현 단계 문제는 크게 해외자원개발에 대한 국가주도성, 정책의 일관성, 수행주체의 역량과 효율성/합리성에 있다고 할 때, 정부가 추진 중인 공기업 구조 개편 및 기능 조정의 논의를 정부 정책개선 논의로 확대하고, 범정부 추진체계 확립을 통해 해외자원개발의 활성화를 도모하고 정부정책의 일관성 및 수행주체의 독립성을 확보하여 장기적으로 글로벌 전문기업을 육성하되, 공기업은 과거 반성으로부터 역량확대, 프로세스 개선, 저유가 위기 대응을 중심으로 체질개선을 이뤄야 한다.

해외자원개발의 진단과 과제 : 광물자원을 중심으로

한국광물자원공사 노동조합
위원장 선승대

광물자원은 유한하다

인류가 사용할 수 있는 주요 광물자원의 가채매장량은 동 40년, 니켈 36년, 아연 20년으로 예측되는데, 신재생 에너지가 발달하더라도 비철금속과 희유금속의 자원파동이 발생한다면 그 때에도 자원시장에서 충분히 확보가 가능할지는 확신할 수 없다. 광물자원을 95% 이상 수입에 의존하고 있는 우리나라 현재의 산업구조에서 경제를 유지하려고 하려면 직접개발 없이 실수요자 중심의 직접구매로 수요를 충족하는 것은 항상 광물자원 가격의 변동 위험이 뒤따르는 위험한 발상이다.

이렇게 유한한 광물자원을 선점하려는 세계 각국의 경쟁은 점점 더 치열하게 벌어지고 있다. 우리와 유사하게 광물자원을 대부분 수입에 의존하고 있는 일본도 자본침체기인 지난 10년간 자원개발기업들은 대규모의 손실을 기록했다. 그러나 일본 정부의 해외자원개발정책의 기초에는 변화가 없다.

〈표 1〉 주요자원 가채년수

동	니켈	아연	석유	가스
40년	36년	20년	54년	64년

자원정책의 중요성

세계 경기위축에 따른 원자재 시장침체는 자원보유국·수입국의 성장률 동반하락을 유발하였으며, 국제적 문제로 발전하였다. 광물가격 하락 장기화는 투자심리 위축에 따른 광산개발 지연, 기업가치 및 P/J 수익성 저하를 유발하며 글로벌 현안과제로 부상하였으며,

세계 광업 메이저 기업도 생존을 위한 구조조정·자산매각에 돌입하였다. 이렇게 수익기반이 굳건한 메이저 기업마저 급격한 수익성 악화를 극복하기 위해 인원감축·자산매각 등 자구방안을 마련(예를 들어 앵글로아메리칸社의 85천명 인원감축 및 총 자산의 65% 매각 계획 수립)하고 실행하고 있다. 현재의 공급과잉 시장 내에서 기술력·가격경쟁력 확보는 필수 과제이며, 미래를 위한 R&D 투자(가격하락기조 장기화에 따라 가격경쟁에 밀린 중소규모 광산은 시장에서 자연 도태) 및 자원 정책의 중요성이 대두되고 있는 상황이다.

중국과 일본의 해외자원개발 정책

〈표 2〉 중국과 일본의 해외자원개발 정책

중 국	일 본
<p>□ 자원확보 전략</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 정부주도 공격적 M&A를 통해 공기업을 광업 메이저로 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 광업국영기업을 세계적 규모로 성장시킨 후, 이를 바탕으로 정부차원의 전략과 정책 추진 * (사례) '15.12월 국영 광산기업인 우광그룹(五礦集團)이 제련기업인 중예그룹(中冶集團)과 합병(총자산 1,130억불의 공룡 금속광업 기업 탄생) <p>□ 자원외교 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 자원확보를 위한 정부 차원의 실리 외교를 중심으로 막대한 자금력을 활용한 전방위 외교 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 내정 불간섭 원칙 아래 해당 국가의 도덕성, 인권 문제 등 불간섭 → 이란, 수단 등의 국가들에도 적극 진출·지원 - 자원보유국과의 다자간 협력채널을 구축하여 대 규모 원조와 인프라 투자를 연계하여 진출 	<p>□ 자원확보 전략</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사상최대의 해외자원개발 지원 예산배정('16년) 등 민간기업의 해외자원개발 지원 확대 <ul style="list-style-type: none"> - 일본의 해외자원개발 지원 중추기관인 JOGMEC(석유천연가스·금속광물자원기구) 기능을 대폭 확대 - JOGMEC은 민간기업이 추진하는 해외자원 탐사·개발 프로젝트(석유포함)에 향후 5년간 20억불 무상 지원 예정 <p>□ 자원외교 정책</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 가치외교를 강조, 자원보유국들의 니즈 충족 맞춤형 외교 추구 <ul style="list-style-type: none"> - 일본(자원의 안정적 확보), 자원보유국(기술이전, 환경협력, CSR) 상호 니즈 충족 ○ 미래를 위한 투자로서 원조의 질적 개선 도모 <ul style="list-style-type: none"> - 산업인재 육성을 위한 교육의 질 향상, 빈곤퇴치를 위한 인간 안전보장 지원

우리나라 해외자원개발 정책

우리나라가 해외자원개발 시장에 본격적으로 뛰어 든 것은 2000년 중반으로 자원민족주의 대두, 해외 메이저 기업들의 독과점 심화와 자원가격 상승으로 인한 국내 경제 부담 등에 따라 정부는 해외자원개발을 공격적으로 추진하였다. 정부의 해외자원개발 정책에 따라 자원공기업은 활발한 해외진출로 양적 성장을 가져왔다. 그러나 대부분 해외자원개발에 대한 투자가 이루어진 시기의 자원가격은 현재보다 모두 1.5배 이상이었다.

〈표 3〉 최근 10년간 전략광종 가격추이 비교

구분	유연탄	우라늄	철광석	동	아연	니켈
최고가	180\$/ton (’08.7월)	137\$/lb (’07.6월)	194\$/ton (’11.2월)	9,868\$/ton (’11.2월)	4,405\$/ton (’06.12월)	52,179\$/ton (’07.5월)
현재가(’15)	58\$/ton	37\$/lb	98\$/ton	5,493\$/ton	1,928\$/ton	11,788\$/ton
가격추이 (’05~’15)						

단기 성과 위주의 해외자원개발의 추진과 정치적 개입 등과 이와 맞물린 전 세계적인 경기침체로 인한 자원가격 하락으로 인해 자원공기업들은 대규모의 손실을 기록했다. 그러나 현재 상황에서 해외자원개발의 실패는 양적 성장에 따른 부작용이 분명 존재하지만, 성과부진의 대표적인 원인은 광물가격 급락에 따른 사업실적 부진이며, 모든 글로벌 자원 기업들이 겪고 있는 공통의 생존 문제다. 그런데도 불구하고 그것을 도외시 한 채 정치적 이슈로 공기업의 무능 및 방만경영을 주요원인이라고 치부하며, 자원공기업의 기능조정과 사업 구조조정에 중점을 둔 정부의 해외자원개발정책에는 문제가 있다.

현재도 자원메이저 기업의 시장지배력은 여전히 존재하며, 광물자원의 95% 이상을 수입에 의존하는 국내 여건을 감안할 때, 10년도 지나지 않아 해외자원개발 정책을 급선회하는 것은 너무 성급한 결정이라고 판단된다. 물론 자원가격이 하락한 시점에서는 부정적인 전망자료들이 많아서 자원공기업의 보유자산 가치나 사업성이 더욱 안 좋게 비추어질 수 있다. 하지만 사고를 조금만 전환하면 지금이 우량매물을 헐값에 확보할 기회이고, 우량자산들로 자원공기업의 사업 포트폴리오를 재편할 좋은 기회이기도 하다.

우리나라 정부는 자원산업 침체기를 활용하여 적극적인 해외자원개발을 추진하고 있는 중국, 일본과 정반대의 행보를 보이고 있다. 해외투자사업의 매각 및 구조조정에 중점을

둔 해외자원개발 정책은 다시 한 번 IMF 외환위기 당시 해외사업들을 매각했던 과오를 반복하는 것인데, 지금이야말로 일관성 있는 해외자원개발 정책이 필요할 때이다.

〈표 4〉 일본의 정부지원 확대 및 IMF 당시 자산매각 후 가치 급등 사례〉

□ 일본 : 해외자원개발 투자 급증 및 정부 지원 확대
○ 투자액 : ('10년) 42,691억엔(393억불) → ('14년) 114,006억엔(1,048억불), 2.7배 ↑
○ 일본 정부예산 : ('15년) 561억엔(5.2억불) → ('16년) 632.5억엔(5.8억불), 2.7배 ↑
○ 한국 정부예산 : ('15년) 3,594억원(3.2억불) → ('16년) 958억원(0.8억불), 73% ↓
□ IMF 당시 자산매각 후 가치 급등 사례
○ 호주 Bayswater 유연탄광(한전 소유) : 연 15백만톤 규모로 확장
○ 캐나다 Cigar Lake 우라늄광(한전 소유) : 세계적 대형 광산으로 확장

내·외부 환경변화에도 불구하고 일관성 있는 해외자원개발 정책 필요

우리나라는 자원개발에 본격적으로 뛰어 들었던 10년을 헛되이 하지 않기 위해서 자원개발 침체기인 현 시기를 선진국형 자원개발 도약을 위한 시기로 판단하고, 지속적인 노력을 계속 해야 할 것이다.

우리나라의 산업구조는 제조업 중심의 산업구조로 에너지·원료가 다량으로 소비되는 산업으로 구성되어 있고, 그것이 경제의 밑거름이 되고 있다. 2014년 말 기준 원료광물의 수입의존도는 95%에 달하며 갈수록 수입의존도는 심화되어 가고 있는 상황이다.

〈표 5〉 우리나라 원료광물의 수입의존도 추이〉

연도	2000년	2005년	2010년	2014년
수입의존도(%)	84.3	90.7	94.8	94.6

우리나라와 일본 등과 같이 에너지 다소비 국가의 경우 안정적 자원확보가 국가 경제발전의 핵심이라 할 수 있다. 이러한 상황에서 투자회수기간이 긴 자본집약적 대규모 투자이자 고위험·고수익 사업인 자원개발의 특성에 따른 장기적 관점의 한국형 자원개발 정책이 필요하다. 그리고 이러한 정책은 정치적 이슈, 자원가격 변동 등과 같은 내·외부 환경변화

에도 바뀌지 않는 일관성이 있어야 한다.

우리나라가 해외자원개발에 본격적으로 진출한 것은 약 10년 남짓에 불과하므로, 장기적인 관점에서 해외자원개발 정책을 진단할 필요가 있다. 우리나라 민간기업들이 경쟁력을 갖추고 있다면, 민간이 해외자원개발을 주도하고 정부는 민간을 지원해 주는 역할을 하면 되지만, 우리나라의 현실은 그렇지 못하다. 100년 이상의 역사를 지닌 글로벌 메이저 기업들과 자국 내 풍부한 광물에 기반 한 해외 공기업들과 경쟁하기 위해서는 정부(공기업) 주도의 해외자원개발체계를 구축한 이후에 민간 경쟁력을 강화하고, 사업 주체를 점진적으로 민간에 이양하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

최근 경기침체, 해외자원개발에 대한 부정적 시각 등으로 민간기업의 해외자원개발 투자도 위축되어 있는 상황에서 자원공기업의 해외사업을 민간에 이양하고 진흥기능을 강화하는 데에는 상당한 시간이 소요될 것이며, 그동안 우리나라의 해외자원개발 사업은 정체기를 겪게 될 수밖에 없다.

〈표 6〉 관련 현황

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> □ 선진국들은 정부의 본격 개입 이전에 이미 민간 주도의 자원개발이 정착 ⇒ 정부가 주도할 필요성이 없음 <ul style="list-style-type: none"> ○ BHPB(1851년), Rio Tinto(1873년) 등은 100년이 넘는 역사를 지님 □ 자원보유국들은 자국내 대량 매장되어 있는 광물을 효율적으로 개발하기 위해 국영기업을 설립 <ul style="list-style-type: none"> ○ 브라질 Vale(1942년 설립, 1997년 민영화), 칠레 Codelco 등 □ (일본 종합상사) 2차 세계대전 시 군수물자 조달을 위한 식민지·점령지에서의 자원개발을 계기로 해외진출 <ul style="list-style-type: none"> ○ 1900년대 이전부터 국내광산·제련소 운영(자원개발역량 축적) <ul style="list-style-type: none"> * (스미토모) 1600년대말 동광, (미쓰비시) 1800년대말 석탄, (미쓰이) 1874년 아연광 ○ 1960년대 해외자원개발 본격화로 안정적 수익원 확보 |
|---|

공공연구 분석

- 공공기관 고용실태와 과제

공공기관 고용실태와 과제

한국노동사회연구소
연구원 윤자호, 연구위원 박용철

1. 들어가며

이 글은 지난 호에 실린 공공기관 임금실태와 과제에 이어 지난 4월 29일 기획재정부가 알리오(www.alio.go.kr)를 통해 2015년 공공기관 경영정보를 공시한 내용 중에서 고용 실태와 관련된 내용을 정리한 것이다.

우리나라 공공기관의 정원과 현원은 2010년부터 매년 증가하고 있으며, 특히 임직원 정원의 경우 2010년 약 24만 7천명 2015년 약 28만 7천명으로 약 4만명이 증가했다. 2015년 공공기관 임직원 정원은 전년도 대비 2.9%(8,107명)가 증가했는데, 이는 정규 인력증원(7,441명) 및 기관신설(6개) 때문이다(기획재정부, 2016).

이 글에서는 공공기관의 인력 및 고용·근무현황을 분석함으로써 공공기관의 인력 운영의 특징을 검토하고자 한다. 분석자료는 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 제공된 원 자료를 이용하였으며, 분석대상은 ALIO를 통해 원자료가 공개된 346개 공공기관이다.

2. 임직원¹⁸⁾

2015년 346개 공공기관의 고용규모는 총 33만 7,280여명이다. 이 중 상임임원은 803명, 정규직은 27만 2,679명, 무기계약직은 2만 2069명, 그리고 비정규직은 4만 1,729명이다. 간접고용 인원인 소속 외 인력은 7만 5,307명으로, 2015년 공공기관에서 일하고 있는 인력은 모두 합해 41만 2,587명이다.

18) 이 장에서의 임직원은 임원, 정규직, 그리고 무기계약직으로 구성된다.

2015년 공공기관의 상임임원(기관장, 이사, 감사) 수는 803명이고, 2013~2014년(790명)에 비해 1.65%(13명) 증가했다. 위탁집행형 준정부기관(2.37%)과 기타공공기관(3.24%) 임원 수는 증가했으나 준시장형 공기업의 경우에는 변동이 없고, 시장형 공기업(-2.7%)과 기금관리형 준정부기관(-1.22%)은 임원 수가 감소했다.

한편 공공기관 임원 정원은 평균 2.32명이며, 준시장형 공기업(5.25명)·시장형 공기업(5.14명)·기금관리형 준정부기관(5.06명)에 비해 위탁집행형 준정부기관(2.73명)과 기타공공기관(1.58)의 평균 정원이 적었다. 위탁집행형 준정부기관과 기타공공기관 임원 수가 소폭 증가하고 있으나, 평균적으로 다른 유형의 공공기관에 비해 임원 수가 적은 것이다.

〈표 1〉 공공기관 유형별 공공기관 상임 임원 수 (2013-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	2013년		2014년		2015년		13년-15년 증감률
	인원 계	정원 평균	인원 계	정원 평균	인원 계	정원 평균	
공기업 (시장형)	74	5.29	72	5.14	72	5.14	-2.70%
공기업 (준시장형)	84	5.25	84	5.25	84	5.25	0.00%
준정부기관 (기금관리형)	82	5.13	80	5.00	81	5.06	-1.22%
준정부기관 (위탁집행형)	211	2.67	214	2.71	216	2.73	2.37%
기타공공기관	339	1.53	340	1.54	350	1.58	3.24%
전체	790	2.28	790	2.28	803	2.32	1.65%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관의 정원은 2013년 28만 6,599명, 2014년 30만 4,058명, 그리고 2015년 31만 4,270명으로 지난 3년 동안 2만 7,670명(9.65%)이 증가했다. 공공기관 유형별로 봤을 때 가장 증가가 큰 기관은 기금관리형 준정부기관(13.32%)이고, 그 다음으로 기타공공기관(11.83%), 위탁집행형 준정부기관(10.56%), 시장형 공기업(7.25%), 그리고 준시장형 공기업(4.87%) 순이다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 공공기관 정원 수 (2013-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	정원			13년-15년 증감	
	2013	2014	2015	인원	비율
공기업 (시장형)	49,823	52,193	53,437	3,614	7.25%
공기업 (준시장형)	50,145	52,134	52,585	2,440	4.87%
준정부기관 (기금관리형)	19,564	21,761	22,170	2,606	13.32%
준정부기관 (위탁집행형)	59,674	64,067	65,978	6,304	10.56%
기타공공기관	107,393	113,903	120,100	12,707	11.83%
전체	286,599	304,058	314,270	27,670	9.65%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

2015년 공공기관의 현원은 29만 5,551명이며, 2013년에 비해 6.3%(17,504명)가 증가했다. 기타공공기관(9.88%)·위탁집행형 준정부기관(9.26%)·기금관리형 준정부기관(5.97%)·시장형 공기업(5.73%) 모두 현원이 증가했으나, 예외적으로 준시장형 공기업(-3.32%)의 현원은 감소했다. 준시장형 공기업은 다른 유형의 기관들에 비해 정원 증가율이 가장 낮고, 현원 역시 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 공공기관 유형별 공공기관 현원 수 (2013-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	현원			13년-15년 증감	
	2013	2014	2015	인원	비율
공기업 (시장형)	49,026	50,260	51,833	2,808	5.73%
공기업 (준시장형)	51,578	50,669	49,868	(1,710)	-3.32%
준정부기관 (기금관리형)	19,665	20,511	20,839	1,174	5.97%
준정부기관 (위탁집행형)	57,615	60,317	62,948	5,334	9.26%
기타공공기관	100,164	104,260	110,063	9,899	9.88%
전체	278,047	286,017	295,551	17,504	6.30%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관의 정원과 현원을 비교한 결과, 정원보다 현원이 적은 기관의 비중이 높은 것으로 나타났다. 2015년 기준 정원보다 현원이 더 많은 공공기관은 6.07%(21개)이고, 정원보다 현원이 더 적은 기관은 88.44%(306개)이며, 정원과 현원이 같은 기관은 5.49%(19개)다.

〈표 4〉 공공기관 유형별 정원과 현원 비교 (2015)

(단위: 개)

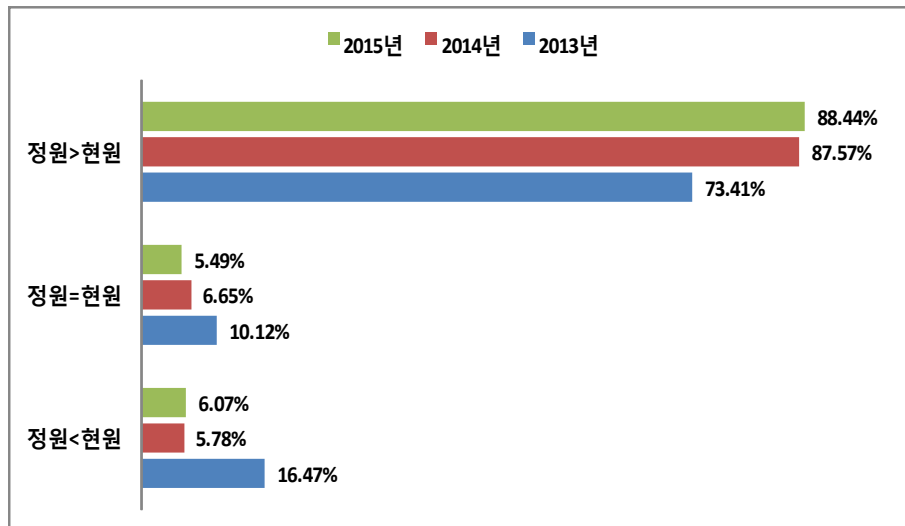
공공기관 유형	정원 < 현원	정원 = 현원	정원 > 현원	합계
공기업 (시장형)	2	0	12	14
공기업 (준시장형)	2	0	14	16
준정부기관 (기금관리형)	0	0	16	16
준정부기관 (위탁집행형)	5	0	74	79
기타공공기관	12	19	190	221
전체	21(6.07%)	19(5.49%)	306(88.44%)	346(100%)

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

2013년에서 2015년까지 공공기관의 정원과 현원을 비교했을 때 정원보다 현원을 적게 운영하는 기관은 2013년(73.41%)과 2014년(87.57%) 사이 14.16%p 증가했으며, 2015년에는 55.44%로 전년도 대비 0.87%p 증가했다.

한편 정원과 현원이 같은 기관은 2013년 10.12%, 2014년 6.65%, 2015년 5.49%로 감소하고 있다. 그리고 정원보다 현원이 많은 기관은 2013년 16.47%에서 2014년 5.78%로 감소했으나, 2015년 6.07%로 증가한 것으로 나타났다.

[그림1] 공공기관 정원 대비 현원 추이 (2013-2015)



이상과 같이 최근 공공기관의 현원과 정원의 수는 기관 신설과 정규인력 증원으로 당연히 증가했지만, 정원과 현원의 비율을 보면, 정원에 비해 현원의 비율이 적은 기관의 수가

점차 증가했음을 알 수 있어 실질적인 고용 창출이 제대로 이루어지지 않았음을 알 수 있는데, 이것은 총액임금제 및 경영평가 등으로 인한 인력 운용의 경직성에서 비롯된 것으로 추측된다.

3. 고용형태별 규모

공공기관의 고용형태는 ㉠정규직 ㉡무기계약직 ㉢비정규직 ㉣소속 외 인력으로 구성된다.

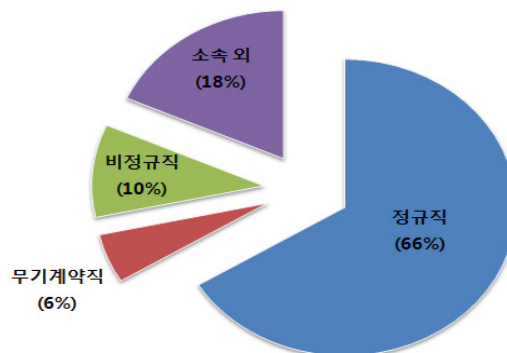
[그림 2] 공공기관 고용형태

정규직	무기계약직	비정규직	소속 외
<ul style="list-style-type: none"> • 전일제 • 단시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 전일제 • 단시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 기간제 - 전일제 - 단시간 • 기타 	<ul style="list-style-type: none"> • 파견 • 용역 • 사내하도급

무기계약직은 계약 기간의 정함이 없이 정년이 보장되는 근로자로, 비정규직에서 전환된 인력과 무기계약직으로 직접 채용한 인력이다. 비정규직은 계약 기간의 정함이 있는 기간제와 기타로 구분되는데, 기타는 재택/가내, 일일근로자 등을 의미한다. 마지막으로 소속 외 인력은 공공기관이 직접 고용하지 않고 파견, 용역, 사내하도급 등의 형태로 공공기관에서 근무하는 인력을 뜻한다.

2015년 공공기관에서 일하고 있는 인력을 고용형태별로 봤을 때, 정규직이 약 66%이고, 소속 외 인력이 약 18%, 비정규직이 약 10%, 그리고 무기계약직이 약 6%이다.

[그림 3] 공공기관 고용형태별 인원 현황 (2015)



유형별로 고용형태별 인력 현황을 보면, 기관별로 그 양상이 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 시장형 공기업·준시장형 공기업·기타공공기관의 경우 비정규직 및 소속 외 인력의 비중이 높은 것으로 나타났다. 시장형 공기업은 정규직(64.11%) > 소속 외 인력(34.68%) > 비정규직(1.08%) > 무기계약직(0.12%)으로, 공공기관 중 소속 외 인력 비중이 가장 높았다. 준시장형 공기업은 정규직(68.27%) > 소속 외 인력(15.85%) > 비정규직(12.99%) > 무기계약직(2.88%)이었고, 기타공공기관은 정규직(62.14%) > 비정규직(15.81%) > 소속 외 인력(13.84%) > 무기계약직으로 정규직의 비중이 가장 낮은 한편 비정규직의 비중은 가장 높았다.

한편 기금관리형 준정부기관은 정규직(72.93%) > 소속 외 인력(17.81%) > 무기계약직(5.04%) > 비정규직(4.22%) 순으로 나타났으며, 위탁집행형 준정부기관의 경우 정규직(72.37%) > 소속 외 인력(12.64%) > 비정규직(7.62%) > 무기계약직(7.37%) 순이었다. 위탁집행형 준정부기관은 비정규직 및 소속 외 인력 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 공공기관 유형별 공공기관 인원현황: 고용형태별 (2015)

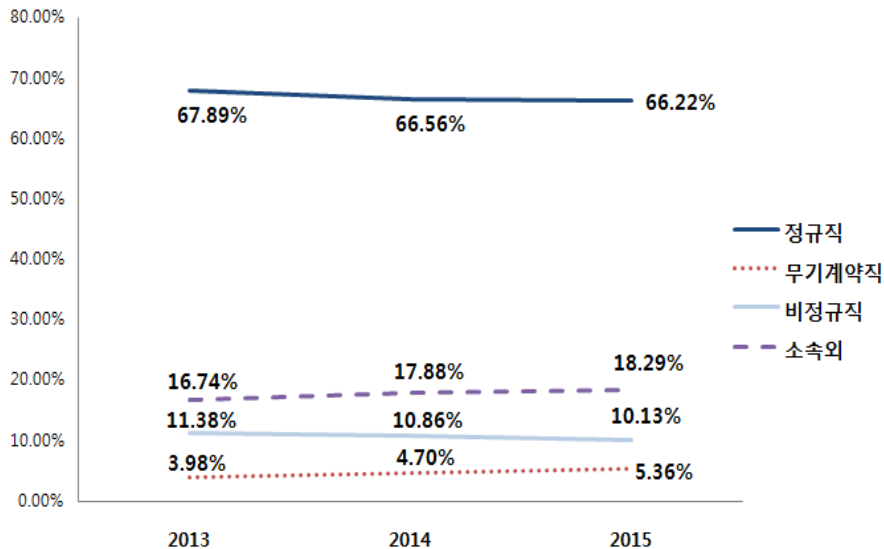
공공기관 유형	정규직	무기계약직	비정규직	소속 외	합계
공기업 (시장형)	64.11%	0.12%	1.08%	34.68%	100.00%
공기업 (준시장형)	68.27%	2.88%	12.99%	15.85%	100.00%
준정부기관 (기금관리형)	72.93%	5.04%	4.22%	17.81%	100.00%
준정부기관 (위탁집행형)	72.37%	7.37%	7.62%	12.64%	100.00%
기타공공기관	62.14%	8.22%	15.81%	13.84%	100.00%
전체	66.22%	5.36%	10.13%	18.29%	100.00%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

2013년부터 2015년까지 공공기관의 고용형태에 따른 인력 비중을 보면 정규직(-1.67%p)과 비정규직(-1.25%p)은 감소했고, 무기계약직(1.37%p)과 소속 외 인력(1.55%p)은 증가했다.

비정규직이 감소하고 무기계약직이 증가한 데에는 정부의 비정규직에 대한 정규직(무기계약직) 전환 노력이 원인인 것으로 보이지만(기획재정부, 2016), 동시에 정규직의 비중이 줄어들고 소속 외 인력의 비중이 높아지고 있는 현상 역시 주목해서 볼 필요가 있다.

[그림 4] 공공기관 고용형태 변화 추이 (2013-2015)



4. 신규채용과 청년고용

2015년 공공기관의 총 신규채용은 21,183명이며, 전년도에 비해 2,049명 증가했다. 그 중 정규직 신규채용은 1만 8,993명으로 전년도에 비해 1,391명 증가했고, 무기계약직 신규채용은 전년도에 비해 658명 증가한 2,190명이다.

시장형 공기업·위탁집행형 준정부기관·기타공공기관은 전년도보다 채용규모가 증가했으나, 준시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관은 감소했다. 그 중 시장형 공기업과 기타공공기관의 경우, 2014년에 채용규모가 감소했다가 2015년에 증가한 것으로 나타났다.

<표 6> 유형별 공공기관 신규채용 추이: 정규직, 무기계약직 (2013-2015)

(단위: 명)

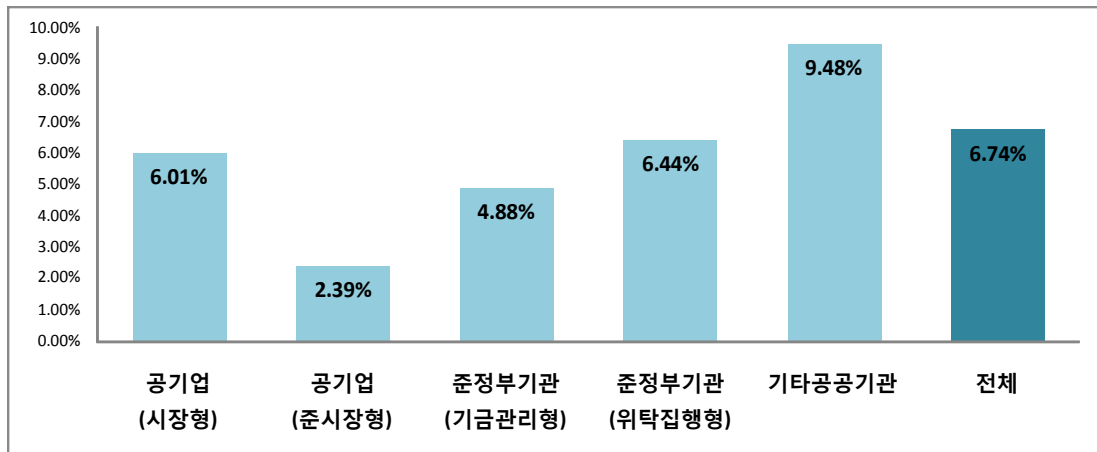
공공기관 유형	2013			2014			2015		
	정규직	무기 계약직	합계	정규직	무기 계약직	합계	정규직	무기 계약직	합계
공기업 (시장형)	3,126	4	3,130	2,912	19	2,931	3,202	7	3,209

공공기관 유형	2013			2014			2015		
	정규직	무기 계약직	합계	정규직	무기 계약직	합계	정규직	무기 계약직	합계
공기업 (준시장형)	915	14	929	1,246	54	1,300	1,129	126	1,255
준정부기관 (기금관리형)	1,252	30	1,282	1,274	283	1,557	1,011	71	1,082
준정부기관 (위탁집행형)	2,785	93	2,878	3,799	364	4,163	3,882	370	4,252
기타공공기관	9,316	699	10,015	8,371	812	9,183	9,769	1,616	11,385
전체	17,393	840	18,233	17,602	1,532	19,134	18,993	2,190	21,183

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

신규채용 규모를 정원에 비례해서 살펴봤을 때, 2015년 공공기관의 신규채용 규모는 정원 대비 6.74%이다. 기관 유형별로 봤을 때 기타공공기관(9.48%) > 위탁집행형 준정부기관(6.44%) > 시장형 공기업(6.01%) > 기금관리형 준정부기관(4.88%) > 준시장형 공기업(2.39%) 순이었다. 준시장형 공기업의 경우 「청년고용촉진특별법」에서 정하고 있는 채용 규모인 3%에 못 미치고 있다.

[그림 5] 공공기관 정원 대비 신규채용 비율 (2015)



* 주: 정원= 상임임원, 정규직, 무기계약직 / 신규채용= 정규직, 무기계약직

2015년 공공기관 청년인턴은 총 1만 3,443명이며, 전년도(1만 4,665명)에 비해 1,212명 감소했다. 채용형 인턴¹⁹⁾은 2014년 4,004명에서 2015년 4,026명으로 소폭 증가했

고, 체험형 인턴은 2014년 1만 651명에서 2015년 9,417명으로 감소했다.

〈표 7〉 유형별 청년인턴 현황 (2014-2015)

공공기관 유형	2014			2015		
	채용형 인턴	체험형 인턴	인턴 총계	채용형 인턴	체험형 인턴	인턴 총계
공기업 (시장형)	2,123	1,392	3,515	1,387	864	2,251
공기업 (준시장형)	968	700	1,668	1,067	505	1,572
준정부기관 (기금관리형)	112	1,274	1,386	155	1,124	1,279
준정부기관 (위탁집행형)	636	3,478	4,114	964	3,178	4,142
기타공공기관	165	3,807	3,972	454	3,746	4,200
전체	4,004	10,651	14,655	4,026	9,417	13,443

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

5. 임금피크제

공공기관에서는 △고용 안정 △새로운 일자리 창출 및 고령화에 대한 대응 △기업의 생산성 제고 등을 이유로 임금피크제를 도입을 본격적으로 시작했으며(고용노동부, 2015)²⁰⁾, 2015년 12월 전 기관을 대상으로 임금피크제 도입을 완료했다(기획재정부, 2015)²¹⁾. 2016년 2월 24일 기획재정부에서 발표한 보도자료 「공공기관 임금피크제로 신규채용 착수」에 의하면, 임금피크제의 절감재원으로 '16년 4천 4백여명의 인원을 추가로 신규채용하여 전체 채용규모는 1.8만명이 될 것으로 전망되고 있다.

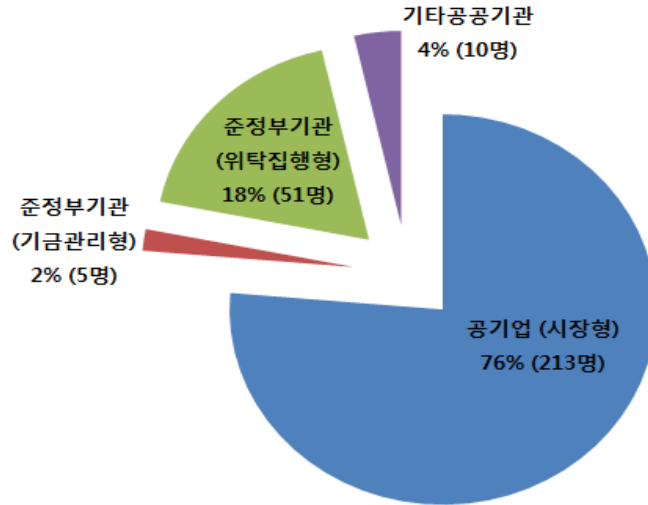
2016년 1/4분기 임금피크제 별도정원은 총 219명이며, 그 중 시장형 공기업의 비중이 76%(213명)이 가장 높았다. 임금피크제 정규직 별도정원을 두고 있는 공공기관은 아래와 같다.

19) 채용형 인턴은 인턴 기간 종료 후 최소 70% 이상을 정규직으로 채용하는 제도로, 2014년에 시범사업으로 도입되었다.

20) 고용노동부(2015), 「공공기관을 위한 임금피크제 매뉴얼」, 고용노동부 정보공개자료실(2015.11.16.)

21) 기획재정부(2015), 「313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입 완료」, 기획재정부 보도자료(2015.12.07.)

[그림 6] 유형별 공공기관 임금피크제 별도정원: 정규직 (2016년 1/4분기)



<표 8> 유형별 임금피크제 별도정원 적용 기관 명단 (2016년 1/4분기)

기관명	기관유형	기관명	기관유형
(주)한국건설관리공사	기타공공기관	한국생명공학연구원	기타공공기관
국방기술품질원	기타공공기관	한국연구재단	준정부기관(위탁집행형)
근로복지공단	준정부기관(기금관리형)	한국전력거래소	준정부기관(위탁집행형)
한국고용정보원	준정부기관(위탁집행형)	한국전력공사	공기업(시장형)
한국국토정보공사	준정부기관(위탁집행형)	한국주택금융공사	준정부기관(기금관리형)
한국남동발전(주)	공기업(시장형)	한국중부발전(주)	공기업(시장형)
한국동서발전(주)	공기업(시장형)	한국천문연구원	기타공공기관
한국사회복지협의회	기타공공기관	한일산업기술협력재단	기타공공기관

알리오에 따르면 346개 공공기관이 2016년 1분기에 채용한 신규 인원은 5,246명으로 집계되었다. 이는 임금피크제가 논의되던 2015년 같은 기간 채용규모인 7,125명보다 26.3%나 줄어든 것이며, 2014년 1분기 신규채용 5,519명보다도 300여명 가량 적은 수준이다.

공공기관이 올해 신규로 채용하겠다고 정부에 보고한 인원은 1만8518명으로, 1분기에 목표 대비 28.3%를 달성한 것인데, 실제 우려했던 바와 같이 신규인력 창출을 목적으로 강행한 정부의 임금피크제는 고용창출 측면에서 그 효과가 미미했음을 알 수 있다.

6. 유연근무

공공기관에서는 “근무시간이나 장소를 선택·조정함으로써 일과 과정을 조화롭게 하여 인력 활용의 효율성을 제고할 수 있도록 하는” 유연근무제를 시행하고 있다. 현재 공공기관에서 시행되고 있는 유연근무제는 아래와 같다.

- 시간선택제(단시간 근로): 주 40시간 미만으로 근무 (일 3~7시간)
- 탄력근무제
 - 시차출퇴근형: 주 40시간 근무(주 5일), 출근시간 자율 조정
 - 근무시간 선택형: 주 40시간 근무(주 5일)에 구애받지 않고 근무시간 자율 조정
 - 집약근무형: 주 40시간 근무 유지, 주 5일 미만 근무 (예: 주 4일, 하루 10시간)
 - 재량근무형: 출퇴근 의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정
- 원격근무제
 - 재택근무형
 - 스마트워크근무형: 자신의 업무를 사무실이 다른 곳에서 자율적으로 수행

현 정부는 가사·육아·학업 등을 병행하는 근로자의 일과 가정의 양립을 위해, 그리고 고용률 확대를 위한 주요 방편의 하나로 양질의 시간선택제 일자리 활성화를 제시한 바 있다. 2015년 공공기관 시간선택제 채용(정규직·무기계약직·비정규직)은 총 6,101명이며, 전년도(6,896명)에 비해 11.53%가 감소했다.

한편, 시간선택제로 전환한 근로자는 2014년 1,021명에서 2015년 2,149명(110.48%) 증가한 것으로 나타났다. 특히 준시장형 공기업의 증가율(285.38%)이 두드러지게 높게 나타나고 있다.

〈표 9〉 공공기관 유형별 유연근무 현황1: 시간선택제 (2014-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	시간선택제 (채용)			시간선택제 (전환)		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
공기업 (시장형)	238	321	34.87%	152	293	92.76%
공기업 (준시장형)	2,547	1,486	-41.66%	260	1,002	285.38%
준정부기관 (기금관리형)	739	806	9.07%	118	184	55.93%

공공기관 유형	시간선택제 (채용)			시간선택제 (전환)		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
준정부기관 (위탁집행형)	464	442	-4.74%	436	569	30.50%
기타공공기관	2,908	3,046	4.75%	55	101	83.64%
전체	6,896	6,101	-11.53%	1,021	2,149	110.48%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

탄력근무제와 원격근무제로 근로하는 근로자의 수가 증가하고 있다. 탄력근무제의 경우 2014년 5만 4,309명에서 2015년 7만 4,574명으로 증가했고, 원격근무제는 2014년 2,495명에서 2015년 3,639명으로 증가했다.

근무시간 형태의 변화는 일면 일과 가정 양립을 위한 제도의 변화로 볼 수 있지만, 한편으로는 성과주의 도입에 따른 변화로도 볼 수 있다. 특히 탄력근무제나 원격근무제와 같은 유연근무제는 성과주의에 따른 환경 변화로 주로 논의되고 있는 근무형태인 바(정종철, 2016)²²⁾, 유연근무의 확대가 노동자에게 있어 성과주의에 대한 압박이나 노동시간의 확대로 번지고 있지 않은지 주시해야 한다.

<표 10> 유형별 유연근무 현황2: 탄력근무제, 원격근무제 (2014-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	탄력근무제			원격근무제		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
공기업 (시장형)	9,410	11,492	22.13%	532	371	-30.26%
공기업 (준시장형)	5,465	8,463	54.86%	619	580	-6.30%
준정부기관 (기금관리형)	10,131	14,899	47.06%	299	578	93.31%
준정부기관 (위탁집행형)	11,129	14,123	26.90%	895	1,876	109.61%
기타공공기관	18,174	25,597	40.84%	150	234	56.00%
전체	54,309	74,574	37.31%	2,495	3,639	45.85%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

22) 정종철, 2016. 「성과주의하에서 근로시간에 대한 인식의 변화」, 《월간노동법률》, Vol.301(2016.6), pp.83-85

7. 함의

이상에서 살펴본 공공기관 고용실태의 특징을 정리하면 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 정원 대비 현원 비율이 적은 공공기관의 수가 점차 감소하고 있다는 점이다. 이와 같이 공공기관의 신규 고용 창출이 전반적으로 미흡한 이유는 정부의 총액임금제 및 경영 평가 등으로 인한 인력 운용의 경직성에서 비롯된 것으로 추측된다.

두 번째, 공공기관의 소속 외 인력이 증가했다는 점이다. 비정규직이 감소하고 무기계약 직이 증가한 데에는 정부의 비정규직에 대한 정규직(무기계약직) 전환 노력이 원인인 것으로 보이지만(기획재정부, 2016), 동시에 정규직의 비중이 줄어들고 소속 외 인력의 비중이 높아지고 있는 현상 역시 주목해서 볼 필요가 있다.

세 번째, 임금피크제의 고용창출 효과가 미미하다는 점이다. 공공기관이 올해 신규로 채용하겠다고 정부에 보고한 인원은 1만 8,518명으로, 신규 채용인원은 5,246명으로 목표 대비 28.3%를 달성한 것인데, 이는 실제 우려했던 바와 같이 신규인력 창출을 목적으로 강행한 정부의 임금피크제는 고용창출 측면에서 그 효과가 미약했음을 알 수 있다.

네 번째, 탄력근무제와 원격근무제 근로자의 수가 증가하고 있다는 점이다. 근무시간 형태의 변화는 일면 일과 가정 양립을 위한 제도의 변화로 볼 수 있지만, 한편으로는 노동자에게 있어 성과주의에 대한 압박이나 노동시간의 확대로 번지고 있지 않은지 주시해야 한다.

2015년도 공공기관의 전반적인 고용실태를 살펴보면, 신규채용이 늘어나고, 비정규직이 감소했다는 등의 긍정적 평가를 내리고 있지만, 실질적인 내용을 보면, 오히려 고용환경은 훨씬 더 악화되고 있음을 알 수 있다. 공공기관이 임금피크제와 시간선택제 등을 통해 고용 증가와 청년실업 해소에 기여하고 있는 것인지, 무기계약직 전환을 통해 비정규직 감소를 강조하고 있으나, 실질적인 고용불안을 해소하고 있는지에 대한 근본적인 의문이 든다.

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.

