

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **7** | 제19호

공공부문 동향

하반기 공공부문노조의 과제

공공부문 노동조건과 노사관계를 보는 눈

이슈 분석

전력·에너지산업은 소유의 공유화와 운영의 공영화가 답이다.

정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 정책제언

전력 판매 민간개방(경쟁체제) 확대는 민영화 정책이다.

공공연구 분석

「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」 리뷰

「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안」 리뷰



전국공공산업노동조합연맹



■ 공공부문 동향

하반기 공공부문노조의 과제 5
공공부문 노동조건과 노사관계를 보는 눈 13

■ 이슈 분석

전력·에너지산업은 소유의 공유화와 운영의 공영화가 답이다. 25
정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 정책제언 31
전력 판매 민간개방(경쟁체제) 확대는 민영화 정책이다. 35

■ 공공연구 분석

「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」 리뷰 43
「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안」 리뷰 51

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 7월 26일
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

- 하반기 공공부문노조의 과제
- 공공부문 노동조건과 노사관계를 보는 눈

하반기 공공부문노조의 과제

-3가지 키워드: 대중투쟁, 공공성 의제, 시민사회연대-

한국노동사회연구소
소장 노광표

언제부터인지 노동운동에서 상반기와 하반기라는 시기 구분이 무색해졌다. 과거 노동운동의 큰 흐름은 상반기 임금·단협 교섭, 하반기에는 노동법 개정 요구 등 제도개선 투쟁으로 뚜렷이 구분되었다. 하지만 이제는 이런 구분이 흐릿해졌고 1년 내내 교섭 및 투쟁이 반복된다. 보수정권 8년 동안 노동배제의 정책들이 일방적으로 강행 추진되다 보니 365일 노사갈등이 폭발하고 있다. 2015년은 노동시장 구조개혁 및 정부여당의 4대 법안 저지 투쟁으로 1년이 지나갔다. 2016년 4.13 총선 결과는 정부여당 참패에 따라 여소야대 국면이 조성되었지만, 노동의 요구는 제도권으로 수렴되지 못해 갈등은 지속되고 있다. 공공부문을 보면 '15년 임금피크제 도입을 둘러싼 갈등이 발생하였고 '16년에는 성과연봉제 및 퇴출제 저지 투쟁이 계속되고 있는 상황이다.

패배주의를 극복한 성과연봉제 저지 투쟁

'16년 공공부문노조의 투쟁은 정부의 「공공기관 성과연봉제 권고안(1월28일)」이 발표되면서 시작되었다. 성과연봉제 확대 도입은 정부의 예고된 정책 수순이었지만 권고안은 노동조합의 예상을 훨씬 뛰어넘는 파격적인 내용을 담고 있었다. 권고안은 성과연봉제의 대상 기관을 120개로 확대하고, 기관별 적용 대상자를 기존 7% 수준에서 70%로 전면 확대한 것이다. 또한 성과연봉제를 퇴출제와 연계한 것은 '고용안정성'이라는 내부노동시장의 특성을 갖고 있는 공공부문 고용관계의 기본 틀을 뿌리 채 흔드는 것이었다. 공공부문노조들은 성과연봉제 반대 투쟁에 나설 수밖에 없었고 공공기관노조들은 '15년 말에 무너진 <양대노총 공공부문 노동조합 공동투쟁본부> 재건에 나섰다. 하지만 공공기관노조들의 투쟁 전망은 밝지 않았다. '15년 임금피크제 투쟁 실패의 패배감과 경영평가 앞에서 무력했던 노동조합간 연대는 '16년 투쟁 전망을 어렵게 하는 아킬레스건이었다.

그러나 공공기관노조들의 대응은 '15년과는 사뭇 달랐다. 현장 조합원들로부터 더 이상

밀려서는 안 된다는 여론이 형성되었고, 공공노동자의 마지막 남은 자존심을 지키자는 목소리가 커졌다. 공공노동자들의 불만이 요구로 폭발한 것은 4.13 총선 이후였다. 일여다야(一與多野)로 치러지는 선거에서 정부여당의 압승이 예상되었지만 수면 아래 감추어져 있던 정부여당 심판의 목소리는 표로 분출되었다. 공공부문노조가 전개한 첫 싸움은 정치 환경을 바꾸는 것이었다. 정부여당의 독선적이고 일방적인 정책 추진을 막기 위해서는 의회 권력을 바꾸어야 했다. 여소야대(與小野大)로 바뀐 정치 환경은 공공부문 노동자들의 패배주의를 극복하는 하나의 계기였다. 한번 싸워보자는 현장의 목소리가 커졌고, 간부들도 투쟁을 결단하였다.

상반기 투쟁의 몇 가지 특징

첫째, ‘공공부문 노동조합 공동대책위원회(이하, 공대위)의 복원이다. 공대위는 정부의 공공 및 금융기관 노동 탄압에 맞서기 위해 2014년 조직되었다. 그러나 2015년 말 임금피크제 대응 방안을 둘러싼 이견으로 공대위는 해산되었다. 하지만 분열은 오래가지 않았다. 정부 정책에 맞서기 위해서는 공공기관 노동조합간 이념과 활동 방식의 차이를 인정하고 하나의 목표를 위해 공동 행동을 조직해야 한다는 점에 합의하였다. 공대위는 기자회견문(5월 10일)을 통해 성과연봉제 저지 및 퇴출제 반대 투쟁에 나설 것임을 분명히 밝혔다. “우리는 정부와 일부 기관의 불법 행위와 이에 따른 공공기관 성과연봉제 확대를 더 이상 허용하지 않고, 공공부문 노동자들의 강력한 공동투쟁을 전개할 것이다. 총선에서 확인된 국민의 뜻에 따라 노조, 정당, 시민사회단체가 함께 공공부문 공공성 지키기 투쟁을 본격적으로 전개할 것이다.”

5월 10일 복원을 기점으로 공대위는 양대노총 공공부문 노동조합들의 투쟁 및 활동의 구심체가 되었다. 공대위는 제1야당을 통한 진상조사단 발족 및 활동, 10만 공공·금융노동자 총력투쟁 결의대회 등 다양한 사업을 전개하였다(〈표 1〉 참조).

〈표 1〉 공대위의 주요 활동

일시	내용
5월 10일	양대노총 공공부문 공대위 복원
5월 11일	더불어민주당 이상호 원내대표 면담(진상조사단 출범 약속)
5월 12일	국회 앞 철야 천막농성 돌입
5월 18일	김영주 한노위위원장 및 더민주 변재일 정책위의장 면담

일시	내용
5월 19일	더민주 진상조사단 공식 발족-한정애(단장), 이용득, 박완주, 이학영, 김기준, 남인순, 김경협, 홍익표, 정재호, 송옥주, 조승래 의원으로 구성
5월 20일	여야정 민생경제현안회의 합의 도출 - 여야 정책위의장 및 경제부총리 참석 (공공부문 성과연봉제 노사합의로 추진)
5월24일~6월2일	더민주 진상조사단 현장 조사 실시(산업은행, 자산관리공사 등)
6월 08일	더민주 진상조사단 조사결과 발표 기자회견(담회) - 위법, 불법 및 인권 침해 사례 확인, - 법적 조치에 대한 당 차원의 지원 - 위법 사항의 국가인권위원회 제소, - 국회 상임위 차원의 감사 제안 - 고용노동부 장관 해임 건의 및 금융위원장에 대한 엄중 경고 - 국회 상임위 차원의 감사 제안 - 공공부문 개혁을 위한 TF 구성 제안
6월 18일	10만 공공·금융노동자 총력투쟁 결의대회 개최(여의도광장 14시)
6월28일~30일	이용득, 임이자, 문진국, 한정애 의원 면담

공대위를 통한 공공기관 노조간 연대활동은 개별 공공기관 노조들이 ‘죄수의 딜레마 (prisoner’s dilemma)’ 상황을 벗어나게 한 핵심 요인이었다. 완강한 공공기관 노조들의 저항 앞에서 정부와 공공기관 경영진들은 노조와의 합의가 아닌 이사회를 통한 성과연봉제 도입이라는 불법을 자행하였다. 또한 공대위는 6월 18일 여의도광장에서 ‘10만 공공·금융노동자 총력투쟁 결의대회’를 개최하였다. 집회 당일은 섭씨 30도를 웃도는 날씨에 바람 한 점 없었다. 노동자들은 어깨를 견고 땀을 섞으며 9월 총파업을 결의했다. 성과연봉제 반대 ‘9월 총파업’의 열기는 땀보다 뜨거웠다¹⁾.

둘째, 공기업정책연대 투쟁본부의 역할이다. 상반기 공공기관 투쟁의 포문을 연 것은 공기업정책연대(이하, 정책연대)였다. 정책연대는 2011년 7월 21일 결성되었는데, 양대노총 구분 없이 공기업노조들이 모여 공기업에 맞는 정책 요구를 실현하기 위해 만든 기구였다. 정책연대의 활동은 주로 대표자들의 교류 및 정책 논의의 장이었으나 이번에는 투쟁본부의 역할을 톡톡히 하였다. 4월 초부터 세종시 기획재정부 앞 릴레이 1인 시위를 통해 성과연봉제의 문제점을 공론화하였고, 4월 25일부터 7월 1일까지 68일 동안 공공기관노조 위원장들의 노숙투쟁을 전개하여 성과연봉제 도입을 위한 정부의 각개격파 전략을 무력화시켰다. 정책연대 노숙투쟁에는 정책연대 회원조합 24곳과 전국철도노조 등 비회원조합 5곳이 결합하였다. 노숙투쟁에는 공기업 1군의 10개 노조, 공기업 2군의 13개 노조, 준정부기관 및 기타공공기관 8곳이 참여하였다(〈표 2〉 참조).

1) 매일노동뉴스(2016.06.20.) [현장스케치-10만 공공·금융노동자 결의대회]

〈표 2〉 공기업정책연대 노숙투쟁 참여 조직 현황

구분	노동조합
공기업 1군 (10곳)	LH노조, 한국지역난방노조, 한국수자원공사노조, 인천국제공항공사노조, 한국공항공사노조, 한국도로공사노조, 한국석유공사노조, 한국토지주택공사노조, 전국철도노조*, 한국가스공사지부*
공기업 2군 (13곳)	주택도시보증공사지부, 부산항만공사노조, 여수광양항만공사노조, 한국관광공사노조, 한국광물자원공사노조, 한국남동발전노조, 한국남부발전노조, 한국서부발전노조, 한국수력원자력노조, 한국조폐공사노조, 한국중부발전노조, 제주국제자유도시개발센터노조*, 해양환경관리공단노조*
준정부기관 및 기타공공기관 (8곳)	한국국토정보공사노조, aT, kotra, 한국수산자원관리공단노조, 한전원자력연료노조, 전기안전공사노조, 한국전력기술노조*, 전력거래소우리노조*

자료: 공공노련 대표자회의 자료(2015.06)

주 : *는 정책연대 회원조합이 아님.

정책연대의 노숙투쟁이 성과연봉제 및 퇴출제 저지에 미친 영향은 크다. 과거 정부가 공공기관 정책 추진시 노조에 사용했던 방법은 ‘당근과 채찍(carrot and the stick)’이었다. 이번에도 똑같은 방법이 사용되었다. 성과연봉제를 도입하는 기관의 경우, 4월까지 조기 이행하면 공기업의 경우 월급의 50%, 준정부 기관은 월급 20%를 성과급으로 지급할 것을 약속한 반면 도입하지 않는 기관들은 경영평가지 불이익이 있을 것임을 밝혔다²⁾. 예전의 경우 이런 지침이 떨어지면 공기업 종사자들이나 노조 지도부는 자중지란에 빠지게 된다. 여차피 정부 지침을 막을 수 없다면 경제적 실리라도 얻어야 하는 것 아닌가라는 주장이 현장에서 꿈틀꿈틀한다. 물론 이를 거부하면 경영평가를 통한 불이익이라는 채찍이 기다린다. 공공기관 노조들은 서로 눈치를 보다가 결국 마지막에는 각개격파당하는 문제점을 드러내 왔다. 우리 서로 눈치 보지 말고 함께 합의서에 도장 찍지 말자는 공기업노조 대표자들의 결의가 노숙투쟁의 출발이었다. 연대의 함성이 상호 불신과 감시의 눈초리를 압도한 것이다. 누구도 예상하지 못했던 위원장들의 노숙투쟁은 봄에 시작되어 뜨거운 여름까지 계속되었다. 공기업들의 완강한 저지투쟁은 정부의 일방적인 정책 추진을 막는 브레이크였다.

셋째, 이슈 선점과 효과적인 선전홍보 활동이다. 공공부문 투쟁의 성과를 좌우하는 열쇠는 일반국민들의 여론이다. 성과연봉제는 임금피크제와 달랐다. 성과연봉제가 가져올 임

2) 금융공공기관은 일반 공공기관과 조금 다르다. “금융위는 산하 9개 금융공공기관의 올해 임금인상률을 2%로 결정하면서 그 가운데 1%는 성과연봉제 도입과 연동한 인센티브로 정해줬다. 인센티브 수급 여부에 따른 연봉 격차는 4급 직원 기준 1년에 80만원, 10년간 약 900만원으로 예상된다.”

금 및 고용의 불안정성은 공공기관의 경쟁력 약화와 공공서비스의 질 약화로 귀결될 것이 분명했다. 누구를 위한 임금체계 개편인지, 그것도 불명확한 상태에서 불법까지 저지르며 강행하는 임금체계 개편에 대한 일반국민들의 여론은 긍정적이지 않았다.

국민여론을 잡기 위한 공공부문 노조들의 활동은 과거와 차별화된 많은 성과를 이루었다. 성과연봉제 도입이 공공부문에 가져올 다양한 문제점은 공공기관 노조들의 이슈 선점으로 공론화되었다. 수차례에 걸친 정책토론회와 국제상급단체와의 연대를 통해 개최한 국제토론회의 성과는 적지 않았다. 국제토론회에 참석한 메리 로버트슨 국제공공노조 연구원은 주제발표를 통해 두 가지를 분명하게 밝혔다. “첫째, 주요 선진국에서는 한국과 달리 성과연봉제를 폐지하거나 축소하는 상황이다. 둘째, 공공부문 성과연봉제 추진 때 한국처럼 일방적으로 노조를 배제하고 단기간에 임금체계를 바꾸는 나라는 없다.”

일반 국민들의 왜곡된 여론을 바꾸는데 선전홍보 활동의 역할이 컸다. 공대위를 통한 공동 홍보선전활동과 함께 공공노련이 제작한 다양한 영상물과 광고가 미친 영향은 높게 평가할 만하다. 홈페이지와 소셜네트워크(Social Network) 활용을 통한 홍보 활동뿐 아니라 공공노련이 제작한 TV CF 광고물인 “협력이 성과입니다”는 공공부문에 성과연봉제 도입이 가져 올 부정적 영향을 잘 담아냈다.

하반기 과제 - 대중투쟁, 공공성 의제, 시민사회 연대

2016년 상반기 투쟁을 통해 공공기관 노조들은 과거 어느 때보다도 많은 성과를 이룩하였다. 하지만 이런 성과에도 불구하고 정부의 성과연봉제 지침은 그대로 살아남아 현실로 작동하고 있다. 상반기 투쟁을 통해 노정간 대치전선이 형성되었다고 보는 것이 객관적인 평가라 할 것이다. 이 싸움이 어떻게 마무리 될 지는 누구도 모른다. 공공기관 노동조합이 하반기 싸움을 승리로 이끌기 위해서는 다음의 3가지 키워드를 어떻게 준비하고 실천할 수 있는가의 여부가 중요하다.

첫째, 간부 중심의 투쟁에서 조합원 대중의 투쟁으로 전환해야 한다. 상반기 투쟁은 간부의 헌신적인 결단을 통해 진지를 방어하는 투쟁이었다. 방어에서 공세로 나가기 위해서는 조합원 중심의 활동 및 투쟁으로 전환해야 한다. 현장 투쟁을 강화하고 조합원이 함께하기 위한 방안을 시급히 마련해야 한다. 조합원 참여 약화의 원인으로 일상 활동의 부재, 노동조합의 타성적 활동, 회사측의 관리통제 강화 등을 꼽을 수 있지만 이것만으로는 설

명하기 어렵다. 보다 근본적인 문제는 노동조합 활동 방식에 있다. 타성적 동원방식, 투쟁 방식이 한계에 도달했다. 과거 병영적 노동통제, 억압적 성격이 강한 노동 환경에서는 상황을 돌파하기 위한 투쟁이 필요했고, 대규모 동원방식의 참여가 유효성을 갖고 있었다. 하지만 상황은 많이 변화했다. 정부와 자본도 과거처럼 억압과 통제 일변도가 아니라 당근과 채찍을 교묘히 구사하는 새로운 노동통제방식을 구사한다. 기업문화운동과 같은 포섭정책도 있고, 힘의 논리가 아닌 나름대로 합리적인 주장과 이론을 갖고 조합원들을 설득하려는 시도가 확대되고 있다. 하지만 노동조합의 활동은 과거의 패턴을 벗어나지 못하고 있다. 여전히 대규모 동원을 선호하며, 집회는 한없이 길어지고, 천편일률적인 구호와 선동으로 점철된 연설로 내용이 채워진다. 조합원들을 ‘대상화’시키는 활동은 점점 조합원의 참여도를 떨어뜨리는 원인이다. 변화하고 있는 조합원들의 의식과 정서에 대응하고, 조합원의 참여를 촉진할 수 있는 방안을 찾아 실천해야 한다. 조합원 참여의 저하는 조합 활동의 활력을 떨어뜨릴 뿐 아니라 조합 민주주의의 위기를 초래하고, 중간간부의 재생산을 불가능하게 함으로써 조합원의 조직운영에 직접적인 위협으로 작용한다. 결론적으로 조합원의 참여가 뒷받침되지 않는 한 투쟁의 지속성을 담보할 수 없다.

둘째, 공공성 의제를 전면화해야 한다. 공공부문노조의 주요과제는 공공부문 종사자의 경제적 이익 추구 활동에 매몰되는 것이 아닌 공공의 요구(public needs)를 전면에 내세우는 것이다. 하반기 정부는 성과연봉제 전면 확대뿐 아니라 기능조정 이름으로 에너지 산업과 철도산업의 민영화를 밀어붙이고 있다. 공공부문 노동조합들이 종사자들의 노동인권 수호뿐 아니라 공공서비스를 사수하고 그 질을 높이는 싸움에 나서야 한다. 이는 올해 한정된 과제가 아닌 2017년 대선까지 지속될 사업이다. “공공서비스가 답이다.”라는 국제공공노련(PSI)³⁾의 선언에서 알 수 있듯이, 시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성을 고려하는 “질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)”의 가치는 더욱 중요해지고 있다. 국제공공노련 세계총회에서는 “공공서비스야말로 사회와 경제를 발전시키는 중요한 관건”이며, 따라서 시민사회의 요구에 응답하는 “질 좋은 공공서비스”를 제공함으로써 공공부문 노동조합이 자신의 존립 근거를 단단히 다져야 한다는 입장을 재차 확인하였다.

셋째, 시민사회와의 연대를 강화해야 한다. 존스톤(Johnstone, 1994)은 공공부문 노동운동의 특성을 사회적 연대에서 찾고 있다.

3) 국제공공노련(PSI)은 전 세계 150여 개국의 600여 가맹조직, 2천만 명 이상의 공공부문 노동자들이 참여하고 있는 국제산별노조연맹이다. 국제노동기구(ILO)에서 공공부문을 대표하는 비정부 기구로 인정받고 있으며 유엔(UN) 경제사회이사회 등 여러 UN기구에 참관 자격을 갖고 활동하고 있다.

노동자들과 사용자들은 동일한 노동시장이나 생산물시장에서 다른 노동자거나 사용자들과 연대를 형성하고 경제적 교섭에 간여하고 노조들은 경제적 결과를 끌어내기 위해 경제적 자원에 의존하였다. 결정적이고 유일한 무기, 그것은 경제적 파업 또는 노동력의 철수였다. …… [그러나] 사용자들은 공공부문 노동조합의 파업에 대응하여 정치적 반발(backlash)을 이용하였다. 그들은 재정위기, 세금의 증가 및 도시의 사회문제를 노조의 탓으로 돌렸다. 다른 한편 그들은 파업을 부추기고 파업이 발생하자 공격적인 대응을 행하며 나아가 교묘한 홍보전술을 활용하기도 하였다. …… 그러나 모든 파업이 실패로 끝난 것은 아니었다. 어떤 파업들은 그들이 충분한 정치적 자원들을 그들의 편으로 동원할 수 있었을 때, 그리고 그들의 적이 그렇게 하지 못했을 때 성공하였다. 정치적 자원이란 일반적으로 연대를 의미한다. 같은 정치적 공간에 있는 다른 노동자, 때로는 일부 경영자나 정치가, 그리고 가장 중요하게는 시민이나 지방 정치 공동체에서의 시민이나 공공재의 소비자 그룹과의 연대를 말한다.

정부가 추진하고 있는 성과연봉제 및 퇴출제, 그리고 민영화 조치는 공공부문 종사자의 고용불안 및 노동조건 저하뿐 아니라, 공공재의 축소 및 공공서비스 요금의 인상을 가져 오고 궁극적으로 시장화를 통한 서비스의 질 약화로 연계되는 사회적인 문제이다. 이에 대한 저항은 연대를 기반으로 한다. 2016년 7월 19일 출범한 <공공성 강화와 공공부문 성과·퇴출 저지 시민사회공동행동>, 그리고 하반기에 출범할 것으로 예상되는 <민영화 반대 국민행동(가칭)>은 공공부문의 사회적 연대를 확충하는 디딤돌이 될 것이다.

공공부문 노동조건과 노사관계를 보는 눈

고려대학교
교수 강수돌

1. 공공부문과 민간부문의 차이 - 출산휴가, 경력단절과 육아휴직

한국보건사회연구원 박종서 박사의 「취업여성의 일·가정양립 실태와 정책적 함의」라는 보고서에 따르면, 첫째 아이 출산 후 육아휴직을 사용한 공무원은 75%에 이르지만 일반 회사원은 30%대에 그친 것으로 조사됐다. 이 결과는 2011년 이후 첫째 아이를 낳은 15~49세 기혼여성 788명을 분석한 것에 근거한다. 여기서 공무원이란 일반 행정 공무원과 국공립 교사를 포괄한다. 정부투자·출연기관 종사자도 66.7%가 육아휴직을 사용함으로써 2/3가 혜택을 누렸다. 비단 육아휴직만이 아니었다. 출산휴가 사용률 역시 공무원·국공립교사는 94.8%로 매우 높았으나 일반 회사 직원들의 사용률은 55% 수준이었다. 물론 이러한 수치는 예전에 비해 높아진 편이긴 하다. 일례로, 2000년 이전에 첫 아이를 낳은 여성은 조사 대상의 5.3%만 육아휴직을 사용했으나, 2001~2005년 출산한 여성은 13.7%, 2006~2010년은 24.7%, 2011~2015년엔 41%가 육아휴직을 쓴 것으로 나타났다.

이와 자연스레 연결된 문제가 경력단절 현상이다. 보사연의 또 다른 연구인 「2015년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사」에 따르면, 취업 중이었던 기혼여성이 결혼 전·후 6개월 동안 경력단절을 경험한 경우나 첫 아이 출산 전·후 6개월 간 경력단절을 경험한 경우를 민간 vs. 공공부문으로 나눠 비교해도 유의할 만한 차이가 존재한다. 구체적으로 결혼 및 출산 전·후 6개월 내 경력단절을 경험한 기혼여성은 일반회사 등 민간부문에서 각기 44.8%, 49.8%로 나타났으나, 정부투자 출연기관에서는 26.9%, 27.5%, 그리고 공무원이나 국공립교사 집단에서는 13.6%, 11.2% 등으로 나타났다.

최근엔 초등학생조차 장래 꿈이 뭐냐는 질문에 “공무원이요.”라고 답하고, 왜 그러냐는 질문에는 “연금이 나오잖아요.”라고 답할 정도다. 기가 막힌 현실이다. 하지만 과연 이것이 어린이의 자율적인 생각일까? 아니다. 어른들이 말하는 걸 듣고 그런가보다 해서 가벼

운 세뇌를 당한 것일 뿐이다. 그러면 어른들은 왜 그런 의식을 갖게 되는가? 그것은 공무원 내지 공공부문 종사자들이 이른바 ‘철밥통’이라는 고용안정성은 물론이요, 출산휴가나 육아휴직 등 온갖 혜택까지 다 누리고도 나중에 연금까지 차곡차곡 받으니, 일반 사람들로선 이 이상 좋은 직장이 있을 수 없다. 그러니, 초등생 같은 아이들이 공무원을 꿈으로 갖는다 해서 나무랄 일은 아니다. 세태가 그렇게 돌아가고 있는 점(아이들이 보다 원대한 꿈을 꾸는 것이 아니라 일상의 안위만 걱정하는 속물적 꿈을 꾸다는 점, 어른·아이 할 것 없이 세상의 차별적 구조를 바꿔야겠다는 마음보다 특혜 그룹 안에 들지 못해 안달하고 있는 점)이 서글플 뿐이다. 물론, 공공부문에서조차 정규직과 비정규직 간 차별이 여전하고, 심지어 최저임금조차 받지 못하는 사람들도 허다하다. 일단 여기서는 공공부문과 민간부문 간 차이에 집중한다.

이런 식으로 공공부문 노동자와 민간부문 노동자의 노동조건이나 생활조건에는 현격한 차이가 존재한다. 그렇다면, 이러한 차이는 어떻게 해서 생기게 되었는가?

2. 공공부문 노동조건이 민간부문보다 우월하게 된 까닭

현 시점에서 공공부문과 민간부문의 노동조건을 비교하면 전술한 바 공공부문이 월등하게 좋은 것으로 나타나지만, 원래부터 그랬던 것은 아니다. 결론부터 말하면, 공공부문 노동자들이 의식의 고양을 이루고 조직적 단결을 해서 강고한 투쟁을 한 결과 이뤄낸 성취의 결과다.

일례로, 내가 고등학교를 다니던 1970년대 후반만 해도 공무원인 교사는 “다른 것 하다가 안 되면 가는 직장”이었다. 실제로, 사회 과목 담당 선생님은 사법고시를 여러 차례 시도했다가 거듭 낙방하고 좌절 끝에 마지막 돌파구로 찾은 길이 교직이었다. 그래서 내가 한번은 그 선생님에게 “선생님, 저는 장래에 선생님 같은 교사가 되고 싶습니다.”라고 했더니, “쓸 데 없는 소리 마라. 야, 임마. 학교 선생은 다른 것 해보다가 잘 안 되면 하는 거야.”라고 말했다. 당시에 내가 받은 마음의 충격을 아직도 잊을 수 없다.

또 다른 예로, 1980년대 초반만 해도 전국의 교육대학엔 공부를 썩 잘 하진 못해도 제법 하는 학생들, 특히 가정 형편이 별로 좋지 않은 학생들이 초등 교사가 되기 위해 전국에서 몰려들었다. 초등 교사에 대한 사회적 시선은 물론 경제적 대우가 그렇게 높지 않았기에 이른바 ‘공부 잘 하는’ 학생들이 일차적으로 선호하는 직업이 아니었다. 그러나 요즘은

어떤가? 요즘 전국의 교육대학에 합격하는 학생들은 이른바 ‘SKY 대학’ 입학생 못지않게 성적이 우수한 이들이다.

더욱 최근의 사례는 어느 도시 당국에서 환경 미화직 공무원을 모집한다는 공고에 수백 명의 대졸자들이 몰려들었다는 식으로, 이른바 ‘말단’ 공무원 직조차 치열한 경쟁의 공간으로 돌변하고 말았다. 그 정도로 공무원이 되면 고용안정은 물론 노동조건이 민간부문에 비해 낮고 나중에 정도 차이는 있지만 연금도 꼬박꼬박 나오니 ‘살 만 하다’는 것이다.

과연, 이런 차이가 나오게 된 배경은 무엇인가? 내 시각으로는 1987년 이후 한국의 노동자 운동이 폭발적으로 고양되면서 공공부문의 노동조건이 지속적으로 개선되었기 때문에 상황이 역전되었다고 본다. 1987년 6월 항쟁 이후 7~9월의 ‘노동자대투쟁’은 1960년대 이후 한국 노동자의 조건을 지배한, ‘저임금, 장시간, 무권리’ 노동 패러다임에 대한 전면적, 근본적 문제제기였다.

첫째, 노동자대투쟁의 결과, 민주노조 운동이 전반적으로 고양되었다. 과거의 어용노조가 민주노조로 전환되었고 무노조 상태가 노조 있는 현장으로 되었다. 실제로, 1986년 2,675개이던 기업별 노조가 1987년 말에 4,103개로 늘었고, 조합원수도 1986년 100만 명 정도에서 1987년 말에 127만 명으로 수십만 명이 늘었다. 특히, 1987년에 일어난 노동쟁의 3,749건 중 3,341건이 7월~9월에 집중 발생했다. 이 시기 이후 노동자들은 노동조합을 자신의 권익 향상을 위한 유익한 조직으로 인식하기 시작했으며, 해방 정국 이후 처음으로 노동자들이 ‘계급’으로 부상하기 시작했다. 그리하여 지역별·업종별·규모별로 연대체가 형성되기 시작하고 사회변혁운동으로 발전할 전망까지 생성되었다. 1990년의 전노협을 거쳐 1995년 마침내 민주노총이 창립되었다.

둘째, 전국의 교사들도 1986년부터 교육민주화 선언을 하며 교육 운동의 전선에 나서기 시작했고 1987년에는 전교협을 만들고 1989년 5월에 전교조를 창립한다. 물론, 전교조 운동의 핵심은 교원들의 노동조건 개선보다는 참교육이라는 교육 공공성 확립에 존재했다. 전교조는 1,500여명의 교사들이 해직당하는 것을 불사하고도 10년 이상 투쟁을 지속했고, 그 결과 마침내 1999년 7월에 합법화(조합원 약 6.3만 명)되었다. 2003년 조합원이 9.3만 명 정도로 최고조를 달리다가 최근엔 5.3만 명 수준을 유지하고 있다. 전교조가 주로 내세우는 교육 공공성이란, 촛지나 기부금 채용 등 교육 비리의 척결, 제왕적 교장으로 상징되던 권위적 학교운영의 민주화, 무상급식과 무상교육 등 공공 교육의 확대, 세뇌 교육 내지 입시교육이 아닌 인간교육으로서의 참교육 실천 등이다. 이러한 교육 공공성

증진 운동은 교사 내부만이 아니라 사회 전반적으로도 큰 호응을 얻은 편이다. 이와 더불어 교원의 임금 수준이나 일반적인 처우들도 비례해 향상된 것도 사실이다.

셋째, 전교조 운동에 자극을 받은 행정 공무원들도 ‘철밥통’에 안주하며 보수화하는 것에 문제의식을 느끼고, 사회 공공성 강화와 노동조건 개선을 구호로 내건 투쟁을 부단히 전개해왔다. 1999년 6월에 전국공무원직장협의회 출범을 시작으로 2002년 3월의 대한공무원노조총연맹 및 전국공무원노조 설립, 2007년 7월의 전국민주공무원노조 및 법원공무원노조 설립, 2009년 9월의 통합공무원노조(전공노, 민공노, 법공노 등 3개 조직 통합) 등으로 발전해왔다. 공무원 노조운동은 공무원도 노동자임을 당당히 보여주었을 뿐 아니라, 공공부문의 고질적인 부정부패 해소와 공직사회 개혁에 앞장서왔다. 한편, 공무원 노조 운동은 2007년 7월 최초의 대정부 단체교섭 등을 통해 공무원의 노동조건을 개선해왔다. 일례로, 2007년 12월 최초의 단체협약에서는 6급 이하 공무원들을 위한 정년 연장의 단초를 마련해 정년차별을 없앴고, 공무원 노사관계를 처음으로 정립했다. 이어 2009년 12월 공무원연금법 개정안 사회적 합의안 국회 통과, 2011년 6월 기능직 10급 폐지 등의 성과를 거뒀다.

이렇게 수많은 사람들이 앞장서서 생각하고 행동한 결과 나아가 수많은 조직과 조직들이 단결하고 연대한 결과 공공부문은 민간부문에 비해 훨씬 우월한 노동조건을 획득할 수 있었다. 무슨 일이건 결코 거저 주어지는 건 없다는 교훈이 여기서도 적용된다.

3. 최근의 공공부문 개악 시도 - 임금피크제, 성과연봉제 강행의 의미

2015년의 임금피크제 강행과 2016년 성과연봉제 강행으로 상징되는 “공공부문 개혁”은 바로 이런 맥락에서 공공부문 노동운동에 대한 정권과 자본의 역공세라고 할 수 있다. 그렇다면 여기서 이런 질문이 가능하다. 정권과 자본이 공공부문 노동운동에 대해 공격을 가함으로써 무엇을 얻으려고 하는가? 여러 가지 해석이 가능하겠지만, 내 시각으로는 다음과 같이 정리된다.

첫째, 공공부문은 자본의 이윤 추구 관점에서 볼 때 자연 생태계와 더불어 ‘최후의’ 블루오션이라 할 수 있다. 둘 다 일종의 ‘공공재’이기 때문이다. 사실 여태껏 공공부문은 기간산업 공기업, 내지 사회간접자본의 일부로서, 또 사회복지나 대국민 행정의 일부로서 발전하고 팽창해왔다. 당연한 일이지만, 선진국일수록 복지 부문이 차지하는 비중이 큰 편

이다. 공공부문이란 한마디로 수익성 원리가 아니라 공익성 원리에 기초한 조직 및 경영이 이뤄졌던 공간이다. 달리 말해 설사 수익의 관점에서 적자가 날지라도 공익을 위해 천문학적인 혈세를 써왔던 공간이다. 그러나 갈수록 자본의 이윤율이 경향적으로 저하하고 있는 데다 기존의 민간부문에서조차 ‘새로운’ 성장 동력이 별 보족한 수를 보이지 않음에 따라 마침내 공공부문을 민간부문처럼 만드는 거대한 프로젝트가 진행된다. 그것이 바로 민영화 내지 사유화 프로젝트이며, 기존의 한국담배인삼공사 민영화나 한국통신 민영화에 이어 수서발 KTX 민영화 계획 등이 그 생생한 실례다. 나는 이것을 15~6세기 영국에서 전개된 공유지의 사유화 과정인 인클로저 운동 개념을 빌려 ‘공공부문의 인클로저’ 운동이라 부르고 싶다. 서양에서는 대체로 1980년대 이후 신자유주의 세계화 맥락에서 이러한 공공부문의 인클로저 프로젝트가 추진되었고 한국에서는 1990년대 이후 지지부진하다가 IMF 외환위기 이후 본격 추진되어 오늘에 이른다.

둘째, 공공부문의 사유화를 위해서라도 공공부문 종사자들의 조직적 저항을 차단하고 봉쇄해야 한다. 노동자나 시민들의 무기가 연대와 소통이라면 자본과 권력의 무기는 경쟁과 분열이다. 바로 이런 맥락 속에 자본과 권력은 공공부문 노동자들의 노동조합이나 노동운동을 경쟁시키고 분열시킬 필요성을 느낀다. 이미 오래 전부터 보수 정권들은 공공부문 개혁을 외쳐 왔는데, 그 한 날개가 민영화 내지 사유화를 통한 수익성(이윤) 원리의 도입이라면, 다른 한 날개는 노조 탄압 내지 성과주의 인사관리 제도 도입이다. 2015년의 임금피크제 강행이나 2016년의 성과연봉제 강행 전략도 바로 이런 맥락에서 나온 정권과 자본의 무기라고 할 수 있다. 임금피크제는 정년을 보장 내지 연장하는 대신 정년 이전의 임금을 점차 하향시키는 것으로, 한편으로는 임금 절감을 꾀하지만 다른 한편으로는 노동통제를 강화하려는 것이다. 임금 감소를 수용하지 않으면 (수단과 방법을 가리지 않고) 해고할 가능성이 높아지기 때문이다. 또, 성과연봉제란 더욱 노골적으로 공공부문이 요구하는 성과 잣대 및 상사가 요구하는 행동 방식에 절대적으로 순종하게 만들려는 것이다. 결과적으로, 임금피크제나 성과연봉제는 노동통제 강화와 경영성과 향상이라는 두 마리 토끼를 동시에 잡으려는 정권과 자본의 효과적 수단으로 작용한다.

셋째, 자본과 정권이 공공부문에 가하는 역공은 지난 30년간 발전해온 한국의 민주 노동운동을 전반적으로 억압하여 ‘주식회사 대한민국’ 전체의 수익성을 드높이려는 전략적 과업으로도 해석된다. 이것은 역으로 공공부문 노동자들의 조직적 단결과 집단적 행동이 한국 민주노동운동의 전반적 고양과 더불어 이뤄졌던 것과 마찬가지로, 즉, 자본과 정권의 입장에서는 공공부문 노동자들을 더욱 개별화하여 성과주의 인사 원칙에 복종하도록 만들어 공공부문 노동운동을 약화시키게 되면 한국 노동운동의 한 날개가 꺾이게 됨으로써

노동운동 전반에도 악영향을 미치게 된다고 보는 셈이다. 우리는 그 단초가 되는 사례를 임금 억제 전략에서 누차 보아왔다. 즉, 노동자들 임금 상승이 전반적으로 높다고 판단한 김영삼 정부는 1993년 집권 초 이른바 ‘신(新) 경제 100일 작전’에서 공무원 임금을 동결했던 것이다. 이러한 신호는 민간부문에도 큰 파급효과를 나타냈다. 각종 기업들이 임금 인상을 동결하거나 인상 폭을 대폭 낮출 수 있었다. 공무원들을 핑계 삼을 수 있었던 것이다. 이런 식으로 공공부문에 대한 억제와 경쟁은 민간부문에까지 확대되고 마침내 한국 노동운동 전체를 약화함으로써 자본의 수익성을 고양할 수 있게 되는 것이다.

4. 무엇을 할 것인가 - 공공성의 확장과 경영·경제 민주화

이런 맥락을 잘 파악한다면, 당연히도 우리는 공공성 수호와 확장을 위한 사회적 운동을 광범위하게 펼쳐 나갈 필요성을 느끼게 된다. 그것이 자본과 권력에 오염된 사회가 아니라 인간과 자연이 조화롭게 살아갈 수 있는 사회를 만드는 길이기 때문이다.

다행스럽게도 민주노동과 한국노총 등 양대 노총의 <공공부문노동조합 공동대책위원회>는 2016년 5월 11일 오전에 여의도 국회 앞에서 결의대회를 열고 “성과연봉제 밀어붙이기 저지”를 외치며 투쟁을 선포했다. 양대 노총 공공부문 5개 산별연맹이 정부의 성과연봉제 강행을 저지하기 위한 1차 천막농성에 돌입한 것이다. 김주영 공공노련 위원장은 “공공기관 노동자에게 등급을 매겨 임금을 차등하고 해고까지 하는 해고연봉제·강제퇴출제는 공공성을 파괴하고 국민의 생명과 안전을 위협할 뿐”이라며 “공공부문의 강력한 공동 전선을 형성해 총선에서 확인된 국민의 뜻에 따르는 투쟁을 본격 전개할 것”이라 밝혔다. 조상수 전국공공운수노조 위원장도 “오늘 시작하는 천막농성은 2016년 공공부문 노동자의 공동투쟁을 조직하는 투쟁의 상황실이 될 것이며, 20대 국회가 공공 노동자와 민심을 대변해 올바른 개혁을 추진토록 하는 데 국회 사업의 거점이 될 것”이라고 말했다. 이 1차 천막농성은 성과연봉제를 도입하지 않은 공공기관에 ‘임금 동결’ 페널티가 적용되는 6월 말까지 진행되었다.

이어 공공부문 노조 공대위는 6월 18일 “불법적 성과연봉제 도입을 전면 철회하고 공기업 민영화에 불과한 에너지 기능 조정을 즉각 중단하라.”고 촉구했다. 공대위는 서울 여의도공원에서 10만 명 규모의 대형 집회를 열고, “정부는 대통령 주재로 공공기관장 워크숍을 여는 등 성과연봉제 확대 도입을 위한 공공기관 개혁을 끝까지 관철하려 하고 있다.”며 비판했다. 이어 “정부가 성과연봉제와 강제퇴출제를 계속 추진하는 데에 분노한 공공·금

용 노동자들이 대거 모였다.”고 그 동기를 설명하면서 “정부의 입장 변화가 없으면 9월 23일에 40만 공공·금융노동자가 총파업을 단행할 것”이라 경고했다. 이 자리에서 한국노총 위원장 출신인 이용득 더불어민주당 의원은 “성과급이면 다 좋은 것 아니냐는 국민들도 계신다.”면서 “결국 저성과자 퇴출 및 해고를 쉽게 하기 위한 제도이고, 이는 경제 정책 실패 책임을 금융·공공 노동자에게 전가하는 것”이라 지적했다.

그렇다. 임금피크제나 성과연봉제도 그 홍보물만 보면 그럴 듯하게 들린다. 마치 모두에게 좋을 것 같이 들린다. 하지만 그 본질은 노동자를 경쟁시키고 분열시켜 극소수의 승리자와 대다수의 패배자 모두를 ‘자기 착취’하게 만드는 것이다. 노동자 모두가 자본의 수익성 논리에 순치된다는 말이다. 바로 이것이 오늘날 공공부문이건 민간부문이건 성과주의 인사제도를 강행, 확산하는 배경이다.

그렇다면 이제 우리가 추구해야 할 논리 내지 원리는 무엇인가? 그것은 공공부문이건 민간부문이건 인클로저 운동을 저지하고 공공성의 이름으로 탈-인클로저 운동을 하는 것이다. 탈-인클로저 운동이란 무엇인가?

첫째, 농업, 토지, 주거, 양육, 교육, 의료, 노후 등 삶의 공공성이 강한 분야를 공공부문에 재탈환하는 것이다. 농업의 경우, 농자천하지대본이라는 원리와 헌법 정신(121조)인 경자유전 원칙을 강력히 수호해야 한다. 토지 투기를 근절하고 철저히 박멸하되, 시세차익은 사회적으로 환수해야 한다. 주거도 투자나 수익의 대상이 아니라 보편적 주거권과 삶의 질 향상이라는 개념으로 재구성해야 한다. 자녀 출산 및 양육 또한 사회 구성원 모두가 책임질 분야로서, 여성의 부담을 덜어주고 남성과 여성이 공동으로 책임질 수 있도록 온 사회가 인프라를 구축해야 한다. 교육의 공공성은 두말 할 나위가 없다. 아이들이 무엇을 좋아하건 그 개성과 적성에 맞게 배우게 하되 6~70점 정도의 사회적 필요 기준을 제시하고 그 기준에만 맞으면 모두를 비슷하게 대우하는 교육 및 노동 시스템을 설계할 필요가 있다. 의료나 노후 역시 이러한 사회 공공성 관점에서 누구나 질병 내지 노후라는 조건 속에서도 인간다운 삶을 구현할 수 있는 사회적 인프라를 구축해야 한다.

둘째, 이러한 사회 공공성 구축 내지 공공부문의 탈-인클로저 운동을 위해선 투명한 조세 개혁이 전제되어야 한다. 투명한 조세 개혁은 크게 세 측면을 가진다. 하나는 수입 측면이고 다른 하나는 지출 측면, 그리고 나머지는 관리 측면이다. 수입 측면은 탈세나 누세를 확실히 잡고 지하 경제를 발본색원해야 한다. 나아가 소득세 누진제를 확실히 하고 법인세 역시 수익성에 비례하여 누진 과세함이 마땅하다. 산이나 하천, 공유지, 지하자원 등

공공재로부터 생기는 수익 또한 조세 수입원으로 투명하게 잡아내야 한다. 다음으로, 지출 측면은 많은 돈이 헛되이 쓰이는 국방 분야 또는 공책사업 분야의 예산을 구조 조정해야 하며, 경제의 구조조정 시기마다 ‘깨진 독에 물 붓기’ 식으로 들어가는 공적 자금 지원은 이제 그만 두는 것이 옳다. 작금의 조선업이나 해운업 구제를 위한 또 다른 형태의 공적 자금 지원 시도 (산업은행이나 수출입은행을 통한 자금 지원) 역시 바람직하지 않다. 물론, 국민 전체의 삶의 질 향상이나 복지 사회 구축에 필요한 분야는 계속 확장해야 한다. 앞에서 설명한 각 분야의 공공성 증대는 우리가 기꺼이 세금을 내는 이유이다. 내가 낸 돈이 나를 위해 쓰이고 우리를 위해 쓰인다면 기꺼이 내지 않을 이유가 있는가? 이런 면에서 마지막으로 관리 측면도 강조할 필요가 있다. 그것은 투명성 강화다. 조세 수입과 지출의 투명성을 강화하기 위해선 노·사·정·공의 위원들이 골고루 참여하는 조세관리위원회가 구성되어야 한다. 이 위원회가 조세 수입과 지출의 투명성을 철저히 견지하면서 합당한 과세, 합당한 지출을 하게 되면, 결과적으로 조세에 대한 국민적 저항도 줄어들 것이고 조세 수입 또한 증가할 것이며, 그 지출의 효과 또한 증진되어 삶의 질 향상과 복리증대에 기여할 것이다.

셋째, 앞의 두 가지가 가능하기 위해서라도 재벌 개혁이 전제되어야 한다. 재벌 문제를 논하지 않는 학자나 시민은 없지만 그 개혁의 내용이나 방향에 대해선 별 논의가 진전되지 않았다. 내가 보기에 재벌 개혁의 핵심은 재벌이 가진 정치경제적 영향력을 거세하는 것이며, 재벌이 거느리는 계열 기업들을 독립시키는 것이다. 즉, 이것은 단순한 거시 조직론의 영역이 아니라 권력 민주화의 영역이다. 독립된 기업들은 우선 그 존재의 사회적 필요성이 큰 것은 살리되 그렇지 않은 것, 특히 과잉, 중복 투자 분야들은 과감히 정리함이 마땅하다. 더 이상 제약적 경영 권력의 세습은 없어야 한다. 독립된 기업의 경영진이나 대표조차 그 노동자들이 민주적으로 선출하는 것이 바람직하다. 그리하여 재벌과 비재벌 사이에 존재하던 사회경제 양극화를 타파해야 한다. 그렇게 되면 한편으로 재벌의 정치경제적 권력은 거세될 것이며 다른 편으로 재벌과 부패의 네트워크를 형성했던 사회 각 분야도 투명해질 것이다. 이것이 경영의 민주화요, 경제의 민주화다.

바로 이러한 공공성 확장 및 경제 민주화를 이끌기 위해서라도 기존의 공공부문 노동운동이 더욱 분발해야 한다. 공공부문과 민간부문의 차별이나 격차 철폐 운동을 지속적으로 벌여 나가면서 상호 연대와 소통을 통해 현재 약 10%에 불과한 (전 사회 차원의) 노조 조직률을 30% 이상으로 높여야 한다. 물론 공공부문 조직률이 훨씬 높지만 그것으로 안심할 수 없을 뿐 아니라 민간부문 조직률이 함께 높아져야 전체 노동자의 힘이 커진다. 더욱 중요한 것은 인간다운 사회 건설에 대한 전망을 공유하는 것으로 앞서 논의한 공공

성 확장 및 경제 민주화의 과제에 대해 널리 공감대를 확산해야 한다. 세상에 공짜는 결코 없다!

이슈 분석

- 전력·에너지산업은 소유의 공유화(국유화)와 운영의 공영화가 답이다.
- 정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 정책제언
- 전력 판매 민간개방(경쟁체제) 확대는 민영화 정책이다.

전력·에너지산업은 소유의 공유화(국유화)와 운영의 공영화가 답이다.

에너지노동사회네트워크
대표 이호동

1. 서언

박근혜정부에서 전력·에너지산업의 민영화(사유화)를 재추진한다고 한다. 전력산업은 2002년 발전노조의 38일간에 걸친 전력산업 민영화 반대파업과 86%의 민영화 반대 여론의 반전으로 2003년 발전매각 중단에 이어 2004년 배전분할이 중단되었다. 2008년 6월 19일 이명박대통령은 “물,전기,가스,건강보험은 민영화하지 않는다.”는 특별담화까지 발표하였다. 또한 2011년 9월 15일 대규모 정전사태를 겪으며 분할경쟁체제가 아닌 통합적 운영시스템이 적절하다는 사회적 논의가 진전된 상태였다. 하지만 박근혜정부는 2016년 6월 14일 지난했던 역사적 논의와 모색의 과정을 한순간에 정면으로 뒤집는 결정을 했다. 국가기간산업의 민영화와 공영화에 대한 긴 세월의 우여곡절을 거쳐 도출했던 결론을 공론화 절차도 없이 밀어붙이려고 한다. 20여년 동안의 엄청난 사회적 비용을 지출하면서 도달한 국민적 총의를 이렇게 손바닥 뒤집듯이 해도 되는 것인지 묻지 않을 수 없다. 심지어는 민영화 추진 계획을 발표하면서 ‘혼합소유제’이지 민영화가 아니라고 하니 참으로 개탄스럽지만, 지난 시기의 과정을 살펴보고 미래지향적 대안을 제시하고자 한다.

2. 박근혜정부에서 재추진하는 전력·에너지산업 민영화

정부는 지난 6월 14일 「공공기관 기능조정 방안」을 공공기관 운영위원회에서 확정하고 박근혜대통령이 직접 주재한 공공기관장 워크숍을 통해 공식화했다. 에너지 공기업의 증시 상장, 전력판매 및 가스도입 시장 민간개방, 해외자원개발 공공기관 인력·조직 축소를 담은 방안이다. 발전5사와 한국수력원자력, 한전KDN, 가스기술공사 등 8개 에너지 공공기관은 증시 상장도 추진한다. 전체 지분의 20~30%만을 상장해 민영화가 아닌 ‘혼합소유제’라는 친절한 설명을 덧붙였다. 민영화(사유화)라는 실명을 은폐하기 위해 혼합소유

제라는 가명을 써서 국민들에게 ‘동일성의 착오’를 일으키게 하고 있다. 하지만 전력 판매 부분의 민간 개방, 가스 도입·도매시장 민간 개방, 주식지분 20~30% 상장 등은 ‘단계적, 우회적 민영화 정책’이다. ‘기능조정’의 외피를 쓴 민영화 방안이다.

에너지산업 민영화 계획에 뒤이어 7월 6일 국토교통부가 「민자철도사업 활성화 방안」을 발표하면서 박근혜정부의 민영화 추진은 국가기간산업 전체로 확대된 상황이다. 국가기간산업 주요 산업에 대한 전면적 민영화 재추진 계획의 입안과 공식 발표인 것이다.

3. 전력·에너지산업 민영화계획 좌초의 추억

IMF구제금융기에 아이들 돌반지와 오래된 결혼반지까지 외환위기 극복을 위해 내놓으며 기간산업을 민영화해서라도 국가적 난관을 돌파하자던 여론이 일시적으로 형성되었다. 전력·에너지산업의 민영화는 전세계적으로 민영화의 폐해가 본격적으로 현실화하던 당시의 추세에 역진하는 방향으로 급격하게 분할매각방식으로 추진되었다.

1999년 1월, 당시 산업자원부는 <전력산업 구조개편 기본방향>이라는 정책을 발표했다. 2000년 12월 「전력산업구조개편촉진에관한법률」이 여야 만장일치 합의로 제정되었다. 이 법은 유효기간을 2009년 12월 31일까지로 하는 한시법이었다. 전력산업의 핵심인 발전부문부터 6개사와 전력거래소로 분할되고, 2001년 1년의 유예기간을 거친 후, 2002년부터 발전5사의 매각이 본격적으로 추진되었다. 뒤이어 배전분할과 매각도 예정되어 있었다. 당시의 사회적 분위기는 민영화 추진이 대세였다.

바로 이때 2002년 2월 25일 민영화에 반대하는 철도·발전·가스 3노조는 동맹파업에 돌입하였고, 발전노조의 파업이 38일에 이르면서 민영화추진이 대세였던 당시의 여론을 180도 뒤바꿔놓았다. 발전노조의 38일 파업 와중에 실시된 민영화 추진여부에 대한 여론조사에서 민영화 반대여론이 86%에 달했던 것은 대역전이 일어났음을 반증했고 정부는 당황했다.

2003년 발전5사 중 최우선 매각 대상사였던 남동발전의 경영권 매각이 중단되고, 배전분할도 이듬해에 중단된다. 가스, 철도산업의 민영화도 ‘네트워크산업의 민영화는 안된다’는 방향으로 정리되었고, 민영화는 사실상 중단되었다.

이후에는 전력, 가스산업의 민간참여를 확대하는 우회적 민영화 방식으로 민영화추진의

여명을 이어왔으며, 2008년 6월 19일 이명박대통령이 특별기자회견을 통해 “물,전기,가스,건강보험은 민영화하지 않는다.”는 대국민선언을 하기에 이른다. 이때 전력산업구조개편촉진에관한법률이 2009년 12월 31일 유효기간 만료를 앞두고 있어서 초미의 관심사가 되었다.

2009년 지식경제부와 전력그룹사 국정감사에서 지식경제위원회 소속 대다수 의원들은 전력산업 분할정책의 실패를 엄중하게 지적하며 한전을 중심으로 하는 전력산업 재통합을 요구했다.

전력산업구조개편 10년 역사의 평가결과가 실패로 확인된 상황에서 여야를 불문한 의원들의 분할에 대한 강력한 비판과 통합 요구에 당시 최경환 지식경제부장관은 외부 전문기관의 연구를 통해 이 문제를 원점에서 재검토 하겠다고 약속했다. 국정감사 이후 지경부는 한국개발연구원(KDI)에 정식으로 전력산업 연구 용역을 의뢰했다. 「전력산업구조개편촉진에관한법률」은 10년의 유효기간이 만료되면서(2009년 12월 31일) 자동 실효되었다. 특별법까지 제정해서 밀어붙였던 국가정책이 10년 만에 공식 실패가 확인되는 순간이었다. 공공부문 민영화추진 역사상 최악의 실패였다.

한편 애초에 KDI의 연구용역 결과를 2010년 봄에 발표하기로 했으나 석연치 않은 이유로 발표를 계속 미루었다. 온갖 루머가 난무했다. 결국 KDI 보고서는 민영화의 재추진도 통합도 아닌 어정쩡한 결과를 내놓고 마무리되었다. 당시 민영화 추진세력의 공색한 처지를 반영한 연구 결과였다.

KDI 연구용역 파동이 지나고 2011년 9월15일 사상 초유의 9.15 정전사태가 발생했다. 전력 체계의 수요와 공급 균형이 붕괴되면서 발생했다. 추석연휴가 끝나고 이틀이 지난 9월15일 오후 3시경 늦더위로 폭증한 전력수요에 전력생산량이 모자라는 사태가 발생함에 따라 전력거래소는 한전에 강제 전력공급 중단을 명령했다. 이 조치에 따라 9월 15일 오후 3시부터 8시까지 전국 650만 세대가 짧게는 30분, 길게는 두 시간씩 전력공급이 중단되는 유례없는 경험을 했다. 9.15 정전사태 사고원인은 전력거래소의 수요예측 실패가 표면적 이유였다. 대통령이 한전 본사를 전격 방문해서 전력당국의 주요간부를 집합시켜 불호령을 내렸다.

그동안 정부의 전력산업의 민영화 추진에 대응해 공공성 강화를 주장했던 시민사회단체 등은 전력산업분할로 인한 조정 기능이 무너지는 구조적 문제가 정전사태의 원인이며

전력산업의 재통합만이 이러한 사태의 재발을 방지할 수 있다고 주장했다. 국회 지경위의원들도 이구동성으로 전력산업구조개편의 문제를 강력 비판하며 이에 동의했다. 정전 사태 직후 열린 2011년도 지식경제부 국정감사의 핵심주제는 9.15 정전사태였다.

지경위 의원들은 또다시 전력산업의 한전재통합을 강력하게 주문했고 지경부 관계자들은 근원적인 정책 재검토를 약속했다. 지경부 장관은 사태의 책임을 지고 사퇴했다.

엄청난 파동을 겪으며 재기불능으로 좌초한 전력·에너지산업 민영화 정책을 대책없이 꺼내든 것은 20대 총선에서 국민적 심판을 받은 박근혜정부이다. 지난 20여년의 정책실패와 재통합 논의도 아랑곳하지 않으며 뜬금없는 민영화 재추진 계획을 내놓고 있다. 이 무슨 정권말의 몽니인가. 같은 당의 직전 대통령의 대국민 선언을 공론화 절차도 없이 뒤집다니. 역사의 아이러니가 아닐 수 없다. 있을 수 없는 일이 벌어진 것이다.

4. 전력·에너지산업 공영화와 공공성 강화를 위한 대책과 제언

박근혜정부의 시대역행적 민영화 추진은 공론화 과정을 생략한 졸속적 결정이며, 국익을 도외시한 초국적 자본의 이익에 부합하는 결론이다. 우리 사회의 20여년에 걸친 공론의 결과를 무위로 돌리며 공적 서비스 공급권과 자산을 국내 재벌에게 넘겨주려는 폭거이다. 이에 대한 노동조합 등 이해당사자들과 시민사회단체들은 즉각 박근혜정권의 '묻지마 민영화 정책'에 대해 광범위한 반대를 선언하고 있다. 7월 19일에는 공공성 강화를 위한 공동행동이 93개 단체가 참여하여 출범한 상태이며, 항의면담, 집회, 성명서 발표, 긴급 좌담회와 토론회 등을 개최하거나 준비하고 있다. 기존의 <공공부문 민영화반대공동행동> 등 연대 단위들과도 신속한 소통 및 협조체제를 가동하며 전력·에너지산업 민영화 반대 투쟁을 조직하고 있다. 뒤이어 철도민영화 계획이 추가되면서 국가기간산업 민영화 저지를 위한 연대투쟁을 모색하고 있다. 노조간부들과 현장조합원들에게는 다시 추진되는 민영화 정책의 동향보고와 투쟁 결의 등을 모아내고 있다. 이러한 대책수립과 집행을 통해 정부의 몰역사적이며 반공익적 정책에 대한 반대 여론 형성을 위해 노력하고 있는 것이다.

2002년 철도·발전·가스 3노조 동맹파업을 통해 민영화를 중단시킨 연대투쟁의 저력이 있기 때문에 주체와 연대단위들이 상호 유기적 협조와 투쟁 체제를 정비하고 대응할 것으로 전망된다. 박근혜정부는 과거로 돌아가는 타임머신에 국민들을 강제탑승 시키려는 치명

적 과오를 더 이상 범하지 말고 지금이라도 민영화 계획을 즉각 중단하기 바란다.

지난 20여년에 이르는 전력·에너지산업구조개편의 바람직한 방향에 대한 논의의 결과는 공공적 소유와 통합적 운영이었다. 전력산업과 가스산업의 경우 네트워크산업의 특징과 남북 분단의 고립된 에너지 운영체계의 현실, 1차 에너지의 97%를 수입에 의존하는 생산과 공급의 특징 등을 종합적으로 고려한 방안이었다. 에너지전쟁으로 불리는 각국의 에너지 확보 경쟁의 에너지국제 정세 등에도 부합하는 결과도출이었다. 지난 시기의 일시적으로 유행했던 소유의 사유화와 운영의 민영화에 대한 비판적 결론이었다. 화석연료의 가채 한계와 환경문제로 인한 지속가능한 에너지체제 전환의 과제는 일국의 문제가 아닌 전세계적 아젠다가 된 지 이미 오래다. 공공성을 중심에 둔 국가의 에너지산업 관리가 그 어느 때보다 절실한 상황에서 바람직한 전력·에너지산업의 미래 대안은 소유의 공유화(국유화), 운영의 공영화이다.

정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 정책제언

한전KPS노동조합
정책처장 한말호

1. 개요

정부가 지난 6.14일 공공기관 기능조정의 일환으로 한전KPS 신규 발전설비정비를 민간에 개방하겠다고 발표했다. 화력발전기 정비는 고도화된 기술이 필요하지 않고, 민간 수행이 가능한 업무로서 민간 개방 확대가 필요하다는 것과 발전 5사의 신규 발전기정비를 민간에 개방하고 경쟁 입찰을 통해 적정한 정비업체가 선정되도록 제도를 개선하고 한전KPS의 발전 5사에 대한 정비 점유율을 점진적으로 축소하겠다는 것이다. 이에 필자는 정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 이에 대한 개선방안을 마련한 정책제언을 제시하고자 한다.

2. 발전정비 기능조정 발표내용

□ 내 용

○ 한전KPS(KEPCO Plant Service & Engineering)가 화력발전 정비사업 시장 과점 중

* 발전5사의 설비 용량 중 한전KPS 61%, 민간 7개사 37%, 발전소 직접 정비가 2% 차지('15년말 기준)

○ 신규 화력 발전기에 대해서는 한전KPS가 정비 독점 중

⇒ 화력 발전기정비는 고도화된 기술이 필요하지 않고, 민간수행이 가능한 업무로서 개방 확대 필요

□ 기능조정 방안

○ 한전KPS의 신규 발전기정비 독점 폐지, 화력 발전정비시장 민간개방 확대

⇒ 2017년 상반기부터 개방

3. 문제점

■ 발전정비 기능조정에 대한 허구(虛構)

원자력 발전정비가 신뢰성과 안전성이라는 기반에서 출발한다고 하면, 화력 발전기정비는 신규 대용량(800MW 이상) 및 최신 복합의 경우 외국제작사(GE, Siemens, MHPS 등)의 최첨단 기술 적용 설비 뿐 아니라 정비자립 시 고도의 숙련 기술 인력이 투입되어야 한다.

현재 민간정비업체의 정비기술 수준은 민간 7개사 중 OOPSC를 제외하고는 O/H공사(A급)⁴⁾의 전 설비 단독수행이 불가능한 수준이다. 나머지 민간정비 육성업체(6개사)의 경우도 핵심설비 정비능력이 미흡하고 발전설비의 신뢰도 확보와 안정운영 측면에서 종합정비기술 및 진단기술이 신규 발전설비 정비 완전개방 확대에는 상당부분 미흡한 상태다.

한전KPS는 올해 33년차로 접어든 전력산업 발전정비 공기업으로서, 30년 이상의 숙련인력과 정비DB, 그리고 조직 및 체계가 기본적으로 갖춰져 있다. 현재 국내 정비현장의 돌발 및 대형 긴급 복구공사는 아직도 한전KPS가 전담하다시피하고 있는 상황이다.

■ 무분별한 기능조정이 미치는 영향

전기를 포함한 한전KPS가 하고 있는 정비 또한 모든 것이 공공재이다. 이 공공재를 경쟁=효율이라는 등식으로 판단할 문제는 아니라는 것을 우리 모두는 잘 알고 있다. 그리고 우리는 일찍이 학습을 통해서 본 바로 공공부문의 민영화/경쟁도입은 대량실업과 요금폭탄 등 공공성 파괴라는 부메랑으로 돌아온 것을 잘 알고 있다.

발전정비시장 민간개방 확대로 파생될 문제점의 첫 번째가 민간업체는 이익극대화가 목표다. 한전KPS의 공공성과 전문성을 민간에 넘기면 '제2의 구의역 사고'를 불러올 수 있다. 발전기정비 경험이 부족한 민간업체는 한전KPS 출신을 채용해 일감을 수주할 수밖에 없고, 서울메트로가 지하철스크린도어 정비업무를 OOPSD에 맡긴 것과 같은 결과를 초래 할 수밖에 없다.

정부의 무분별한 기능조정은 피해는 고스란히 국민과 국가 경제에 크게 어려움으로 닥쳐올 것이다. 장기적이고 지속가능한 성장발전보다는 단기수익성에 연연한 미봉책으로 국민경제에 미치는 후폭풍은 가히 크게 다가올 것은 자명하다.

4) O/H공사(Overhaul : 계획예방정비공사)

4. 정책제언

■ 발전기정비 시장에서의 한전KPS의 역할 강화

- 공공성·전문성 유지로 설비의 안정운영과 신뢰성 확보
- 국내 발전정비산업 리더 및 대형사고시 긴급복구 컨트롤타워 역할 강화
- 해외제작사 기술종속 및 국부유출 방지 역할 강화
- 민간정비업체의 기술지원 및 해외사업 경쟁력 강화
- 최신기종대용량설비의 정비기술 국산화 및 최신장비 확보 등

■ 사회적 합의를 통한 발전정비산업의 추진

국내 발전소 정비산업의 발전방향을 위한 「발전정비산업 경쟁도입 2단계 정책용역(발전5사 공동주체)」이 진행 중이며, 적정 신규업체 진입방안 및 민간기업 경쟁력 강화방안 등을 위해 다각적 검토 후 정책화하고 실현해야 할 과제다.

현 정부의 기능조정과 같이 무분별한 발전정비시장 개방은 육성된 민간 정비업체의 해체를 초래하고, 민간 독점의 폐해도 우려할 수 있는 사안이다. 검증을 통한 점진적 개방정책이 현실적인 것으로 판단된다.

발전기정비 시장 민간개방 확대는 정부의 에너지 수급 안정성·공공성과 효율성이라는 기능을 염두에 두고 바람직한 장래 비전으로 사회적 합의를 도출해야 할 것이다.

공공기관의 공적기능을 어느 날 갑자기 정부의 기능조정이라는 홀대(忽待)로 민간에 떠넘기거나 민간자본을 대거 유치하는 것은 개혁도 아니고 혁신도 아니다. 이는 공적기능에 대한 문제점을 개선하는 것이 아니라 공적기능업무를 포기하는 것이다.

공공기관의 공적기능이 왜 문제인지를 사회적 합의를 거쳐 좀 더 사실에 가깝게 진단하고, 그 진단위에 개선점을 찾아가야 할 것이다. 무능한 반칙에 의한 공공기관 개혁은 기능조정이 아니라 기능말살이다.

전력 판매 민간개방(경쟁체제) 확대는 민영화 정책이다. (전력산업구조개편 추진과정으로 바라본 공공기관 기능조정의 문제점)

전국전력노동조합
위원장 신동진

정부는 매 정권이 바뀔 때마다 공공기관을 경영혁신, 구조개편, 효율화, 기능조정 등 이름만 달리하여 민영화 또는 구조개편을 추진하였다. 전력산업 또한 예외는 아니다. 한전은 전력산업구조개편 정책으로 2001년 발전이 분리되고 현재 배전·판매·송변전 부문으로 운영되고 있다.

2004년 배전분할 정책이 중단된 이후 2009년 정부 판매경쟁 부문은 제반여건 조성 후 중장기과제로 검토키로 하였지만, 2016년에 정부는 또 다시 이름만 기능조정으로 바꾸어 민영화를 추진하고 있다.

전력산업구조개편 진행과정에서 보았듯이, 발전자회사 분리 및 민간발전시장 개방 정책은 발전회사 간 무분별한 경쟁으로 발전원료 도입단가를 올렸고, 민간 발전회사들은 이익을 극대화하기 위하여 전력구입단가를 지속적으로 인상한 것을 국민들과 우리는 이미 알고 있다. 국가의 기간산업이 재벌의 수중에 들어간다면 요금인상으로 국민들의 고통은 불가피할 것이다.

이에 전력산업구조개편 추진과정을 간략하게 알리고 현재 정부가 추진하고 있는 전력산업 민영화 정책의 문제점을 지적함과 동시에 이에 대한 정책제언을 신고자 한다.

재착수된 전력산업 민영화 정책

전력산업 구조개편은 장기적으로 한전분할 및 경쟁도입(점진적 민영화)을 목적으로 하는 경제기획원의 「공기업 민영화 및 기능조정 방안」이 확정('93.12)되면서 시작되었다. 90년대 당시 통상산업부의 경영진단보고서 검토·평가('96. 7)는 민영화에 대한 부정적 입장이었지만, 정부는 우회적으로 발전산업 진입 규제완화 일환으로 민자발전을 확대 추진

(‘97. 5)하게 된다.

이후 정부주관 전력산업구조개편 기본계획이 확정(‘99. 1)되면서 정부는 단계적으로

- ① 발전은(‘99.10~’02년) 발전분리, 발전 간 경쟁도입, 단계적 민영화 추진
- ② 배전은(‘03~’09년) 배전부문 분리를 통한 판매회사 간 경쟁도입
- ③ 판매는(‘09년 이후) 소비자를 대상으로 판매회사 간 경쟁(지역독점권 폐지)을 추진하였다. 전력산업은 ’01. 4월 발전부문 분리와 전력거래소가 설립되면서 구조개편이 시작 된 것이다.

2003년 배전분할 정책 추진 시 당시 정부는 전력노조에서 제기하는 네트워크 산업의 공익성에 주목하였고, 그 결과 기존 구조개편 계획에 대한 재검토를 결정하였다. 노사정위(노동조합과 정부, 중립인사로 구성)에서 공공특위 공동연구단을 구성(‘13. 8)하여 배전분할의 타당성 등 합리적인 전력망 산업 개혁이라는 내용으로 공동연구를 시행(‘13.10 ~ ’04. 5)하였고, 노사정위에서 연구결론으로 ‘배전분할 중단’을 권고했으며, 정부에서 이를 수용(‘04. 6)하면서 배전분할은 중단된 상태가 된다.

당시 노사정위에서 배전분할 중단을 권고하게 된 배경은 국내 전력산업 특성(낮은 가격, 신속한 공급확대 불가, 외국과 고립된 계통상황, 저가·안정적 전력공급 중)과 타국의 사례(캘리포니아 광역정전 등 가격 급등사례)를 근거로 배전분할 추진 시 전력가격 및 공급의 불안정성을 초래할 가능성이 있었기 때문이었다.

판매경쟁에 대해서는 2009년 정기 국감 시 발전분할에 따른 문제점 및 재통합 필요성이 쟁점화 되었다. 당시 지경부에서는 KDI 「전력산업 정책방향 연구」 검토용역을 위탁(‘09.11~’10. 6)하였고, 화력회사는 시장형 공기업지정, 한수원 한전에 통합방안 등을 제시하였다. 하지만 지경부는 전력산업 구조개편 정책을 발표(‘10. 8)하면서 발전 6사를 시장형 공기업에 지정만하고, 한수원의 한전 재통합은 결정되지 못한 채 판매경쟁은 제반여건 조성 후 검토하기로 하는 중장기 과제로 남게 된다.

그러나 2013년 현 정부는 <안정적 에너지 수급 및 산업구조 선진화> 정책의 일환으로 「전력산업 발전방향」 용역(‘13. 10)을 추진했다. 이어 2016년 기재부는 공공기관 기능조정안(‘16. 6)을 발표하였고, 기능조정이라는 이름으로 전력소매 부문 즉 판매시장 개방을 통한 우회적 민영화를 재착수하기 시작한다.

기능조정으로 포장된 전력시장 판매 민간개방

기획재정부는 '16. 6) 공공기관 기능조정안(포장된 민영화 정책)을 발표하였다. 전력산업과 관련된 내용은 다음과 같다.

- 전력 판매, 가스 도입·도매, 화력발전 정비 등의 분야에서 민간개방을 확대하고 8개 에너지 공공기관을 상장
- 에너지 분야, 공공부문 독·과점 분야의 민간 개방을 확대
- 전력시장 판매 민간 개방
 - 한전이 독점하고 있는 전력 판매(소매) 분야는 규제를 완화하고 단계적 민간개방을 통해 경쟁체제를 도입하고 다양한 사업모형을 창출
 - 판매 부문 독점구조로 경쟁체제 부재 및 전기 판매와 결합한 다양한 서비스 창출 제한
 - OECD 대부분 국가는 2000년대 전후 전력판매 부문 경쟁도입
 - 전기요금 인하, 통신과 결합한 신규 서비스 제공 창출 등 효과
 - 일본의 경우 '00년 대형 소비자(2,000kw 이상)부터 판매부문 개방 추진, 단계적 개방을 통해 '16. 4월에 전면개방
- 정부가 주장하는 효과
 - 소매부문 경쟁도입으로 원가절감 등 효율성 제고 및 사회적 편익 증대, 다수의 민간사업자 참여로 소비자 선택권 보장, 신규서비스 창출
 - 일본 사례: 소프트뱅크(통신과 전력 결합 신규 서비스 제공), J:COM(기존 케이블 TV와 전력을 세트 판매

전력산업 민영화(전력시장 판매 민간개방)의 진실

이미 전력산업 민영화 정책은 2004년 노사정위 공동연구단에서 결론이 났다. 배전분할 정책 추진 시 전기요금 상승 및 공급 불안정이 우려되는데 반해 기대편익은 불확실 하고, 전력대란 우려 및 저렴한 전기요금을 이유로 민영화 정책 중단을 발표했다. 이후 전력산업 민영화에 대한 국민적 공감대가 형성되지 않았음에도 불구하고 경쟁이라는 이름으로 바꾸어 재벌을 위한 전력산업 민영화를 추진하고 있는 것이다.

전력산업이 민영화 된다면 어찌될까?

첫째, 전기요금이 폭등 할 것이다. 민간 전력회사는 수익보장을 위하여 비용을 소비자에

계 직접 전가할 것이다. 미국('02~'08년 요금 44%↑), 영국('03~'11년 97%↑), 프랑스('07~'12년 주택용 12%↑, 산업용 24%↑), 일본('02~'12년 58%↑)등 외국 전기요금 상승 사례에서 이를 확인시켜 주고 있다.

둘째, 공급 불안정이다. 미국 캘리포니아에서 소매경쟁 도입 후 '01년 대정전이 발생하였다. 또한 기업 파산 등의 부작용을 이미 우리는 배전분할 중단과정에서 확인하였다.

셋째, 판매자유화 중단이다. 외국에서는 이미 경쟁체제 도입 후 요금폭등, 전력위기 등 부작용을 경험한 후 다시 재국유화를 추진하고 있다. 미국에서는 '00년 41개주에서 소매자유화를 추진하였으나 현재 16개 주만 시행중에 있으며, 캐나다는 온타리오 부작용 등으로 10개주 중에서 2개주만 자유화를 추진하였고, 영국의 경우 요금상승으로 인한 에너지 빈곤층 증가로 전력시장 재국유화 주장이 증대되고 있다.

그렇다면 판매 민간개방은 누구를 위한 정책이라고 할 수 있으며, 판매 민간개방이 이루어질 경우 서민은 어떻게 될까?

첫째, 대기업 특혜 정책이다. 외국에서는 대기업 과점, 우량고객 편취현상, 요금담합 현상이 발생하였다. 영국은 Big 6社가 발판 통합 및 M&A를 통해 사실상 시장을 대기업에서 독점하였고, 독점 판매사업자들의 폭리 및 부담 영업행위로 배상이 부과되었다. 미국은 상위 7개 기업이 판매시장 전체의 50% 이상을 점유하였고, 호주의 경우 민간 판매사업자들의 시장 교란 행위로 소비자 피해가 증가하였다.

둘째, 서민부담이 증가할 것이다. 전기요금은 인상될 것이고 이에 따른 물가상승 견인으로 이중고가 초래 될 것이다. 아울러 한전의 재무부담 증가로 공익적 기능은 축소되어 취약계층 '보편적 전력공급 의무'인 공공서비스는 후퇴 될 것이다. 아울러 정부는 소매부문 경쟁도입 시 원가절감 등 효율성 제고 사례로 일본 소프트뱅크(통신과 전력 결합 신규 서비스 제공), J:COM(기존 케이블 TV와 전력을 세트로 판매)를 제시하였다. 하지만 이 사례들은 일시적으로는 요금이 인하되는 것처럼 보이겠지만 결국 통신요금이 인상된 사례(TV + 인터넷 + 전화요금)들로, 이 사례들에서 경험했듯이 결합상품 형태로 인상될 것이다.

전력산업 정책제언

현재 국제적 추세는 프랑스(EDF), 독일(E.ON)의 경우를 보면 규모와 경쟁력을 갖춘 National Champion 기업육성에 정책적 초점을 맞추어 나가고 있다. 한전은 '16년 포브스 선정 세계 1위 전력회사로 선정 되었다. 호당 정전시간 1위, 전압 유지율 1위, 송배전 손실률 1위 등 세계 최고의 전기품질과 최저 수준 전기요금(OECD 평균 60%)을 인정 받았기 때문일 것이다.

이제 전력산업도 패러다임 전환이 필요하다.

우리나라 전력산업은 국내중심의 시장화 정책에서 벗어나 미래 산업의 주도적 역할을 할 에너지 신산업 육성으로의 패러다임 전환이 절실한 시점인 것이다. 과거 시장 경쟁을 통한 산업의 효율화, 합리화를 중요시 했다면, 이제 미래 전력산업은 깨끗하고 스마트한 에너지를 저렴하고 안정적으로 공급해야하는 공공성 강화와 더불어 글로벌 경쟁력을 갖춘 대한민국 대표 에너지기업 육성으로 나가야 한다. 더불어 해외전력시장 확대를 통한 경제 성장 견인 및 고용 창출, 국가 에너지안보에 기여해야하는 것이다.

반도체에는 삼성전자가 있듯이, 자동차하면 현대 자동차를 생각하듯이 이제 에너지 하면 대한민국을 대표하는 글로벌 에너지 기업을 육성해야 할 시기이다. 아울러 장기간의 대규모 투자가 필요한 에너지 신산업 육성의 골든타임에 한전의 역량을 민영화 등으로 축소시키기 보다는 전략적 핵심기술 선점을 위해 국가 정책적 지원을 바탕으로 기후변화 대응, 친환경 전력기술 개발로 국가 신성장동력 창출의 틀을 마련해야 할 시기인 것이다.

전력인의 역할 및 요구

우리 전력 노동자는 과거에도 그랬듯이 미래에도 좋은 품질의 전기를 저렴하고 안정적으로 공급해야 한다. 이는 우리의 사명이다. 전력산업에 대한 충분한 검토와 고민, 그리고 사회적 합의 없이 졸속적으로 재추진하려는 정부의 전력산업 민영화(전력판매 민간개방 & 경쟁체제 도입) 정책은 필연적으로 실패할 수밖에 없는 정책이므로 즉각 폐지되어야 한다.

이를 실행하기 위하여 우리 전력노조는 정부의 일방적이고 근시안적인 전력산업 민영화

정책에 대하여 국민적 공감대가 형성될 때까지 민영화 추진 로드맵 수립을 즉각 중단할 것을 요구한다.

아울러 전기요금 인상으로 산업경제 전반과 서민경제에 막대한 타격을 입히면서까지 국가 기간산업인 전력산업을 대기업 재벌들에게 넘겨주려는 정부의 매국적 행위를 즉각 중단할 것을 요구한다.

공공연구 분석

- 「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」 리뷰
- 「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안」 리뷰

「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」 리뷰

한국노동사회연구소
소장 노광표

본 원고는 사회공공연구원 워킹페이퍼(2016-1) 「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」의 연구 내용과 그 함의를 리뷰한 것이다.

정부의 일방적인 정책 추진이 한국 사회의 전 분야에서 갈등을 촉발하고 있다. 정부는 동북아 주변국들의 반대에 아랑곳하지 않고 사드 배치를 발표하였으며, 민영화 반대 여론은 애써 무시하고 7월 6일 <민자철도사업 활성화 방안>이라는 철도 민영화 계획을 확정하였다. 두 정책 모두 일반 국민들에게 미치는 영향이 절대적임에도 국민들의 동의 절차를 생략한 채 정부가 일방적으로 정책을 밀어붙이고 있다.

정부의 일방적인 정책 추진이 가장 광범위하게 추진 된 곳 중 하나가 공공기관이라 할 수 있다. 집권 초 방만경영 해소를 위한 정상화 정책, 임금피크제 적용, 성과연봉제 전면 확대 및 퇴출제 도입이 바로 그것이다. 특히 공공기관 성과연봉제 전면 확대는 대표적인 사례라 할 것이다. 공공기관의 임금체계는 어떤 문제를 안고 있는지, 그것을 해결할 수 있는 대안적 임금체계가 무엇인지 논의되지도 않은 채 정부는 성과연봉제를 밀어 붙였다. 정부의 「공공기관 성과연봉제 권고안」이 발표된 지 6개월 만에 120개 공공기관에 성과연봉제 도입을 완료하였다. 하지만 정부 발표와는 달리 성과연봉제를 도입한 120개 기관 중 약 60개 기관은 노사합의 없이 이사회에서 임금체계를 변경함으로써 경영진들은 노동법 위반 논란에 휩싸여 있는 상태이다. 이렇듯 공공기관에 성과연봉제는 형식상 도입되었으나 실제로는 또 다른 장기전에 돌입한 상태이다. 공공기관노동조합들은 노조와의 합의 없는 성과연봉제 도입에 대한 법적 소송과 함께 9월 중순 총파업 투쟁을 통해 성과연봉제 저지에 나설 계획이다. 향후 성과연봉제 및 저성과자 해고제 도입 저지 투쟁의 관건은 일반 국민들의 지지에 있다 할 것이다. 성과연봉제 도입이 가져올 공공기관의 공공성 및 조직 내 협력 약화에 따른 경쟁력 취약의 문제를 공론화하는 것은 이 싸움의 성패를 좌우하는 요인이라 할 것이다. 이런 시점에 사회공공연구원의 이승우 연구위원과 김철 연구실장

은 6월 2일 『공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?』라는 워킹페이퍼를 발표하였다. 이 글은 향후 공공기관노동조합들이 성과주의 임금체계에 대한 대항논리를 마련하는데 많은 시사점을 제공하고 있다. 워킹페이퍼의 주요 내용을 요약 소개하는 것으로 한다.

공공부문 내 성과주의 임금체계는 왜 도입되는가 ?

박근혜정부뿐 아니라 외환위기 이후 집권한 역대정부들은 모두 공공기관에 성과형 임금체계를 도입하고자 하였다. 워킹페이퍼는 성과주의 임금체계의 뿌리를 공공부문의 신자유주의 도입과 연계하여 설명한다. “1980년대와 1990년대에 걸쳐 진행된 신자유주의화 과정, 곧 국가의 시장화는, 소위 ‘신공공관리(New Public Management)’라는 국가행정에 관한 주류 담론을 통해 정당화되어 왔다. 신공공관리론은 전통적 국가(케인즈주의적 국가)를 거대 정부의 실패로 규정하고, 이를 해결할 능률적인 정부모형의 재수립, 곧 ‘작은 정부’와 ‘사유화’를 통한 공공 행정의 효율성 강화를 주창한다. 특히 민간 경영의 원리를 국가 부문에 도입하고자 하는 신보수주의와 신관리주의 등으로 구성된다. 이처럼 공공 부문이 반드시 민간 자본 부문을 모방해야 한다는, 자본의 이 새로운 교조주의가 주류 담론으로 확산되었다(이승우, 2012).” 또한 “NPM은 조직을 낮은 신뢰로 연결된 주인과 대리인 사이의 관계이자 인센티브와 성과로 연결되어 있는 계약의 네트워크로서 파악한다. 여기서의 주인-대리인 이론은 ‘경제적 인간(homo economicus)’이라는 자기이익 추구 모델에 근거하고 있는데, 뛰어난 성과에 대해서는 충분한 금전적 보상을 제공하고, 그렇지 못한 경우에는 불이익을 주어야 한다고 주장한다. 주인-대리인 이론은 금전적 인센티브를 통해 양자 간의 관계가 설정되어 있는 셈인데, 이와 같은 주류 경제학 모델에 근거하고 있는 신공공관리론은 성과 평가에 대한 강조와 성과 지표에 따른 공공부문의 관리를 주창하였다.”

이렇듯 성과주의 임금체계는 임금체계만의 문제가 아닌 공공부문의 관리 철학과 관계된 것으로 공공부문의 성과주의 도입은 조직의 경쟁력과 효율성을 높이는 지렛대로 판단된다. 따라서 공공부문의 모든 부분은 성과주의의 대상이 되고 있다. 먼저, 교원은 ‘근무성적평가’가 주를 이루었다가 2001년 성과급제도가 도입되었고, 2010년 전체 교원을 대상으로 한 <교원능력개발평가제도>가 시행되었다. 2015년 10월에는 「교원능력개발평가제도 실시에 관한 훈령」이 발표되어 2016년부터 교원평가가 실시된다. 다음으로 일반직 공무원은 1998년 초 공무원 성과급제의 도입이 국민의 정부 10대 개혁과제 중의 하나로 선정됨과 더불어 국장급 이상 공무원에게는 성과급적 연봉제를, 과장급 이하 공무원에게

는 성과상여금 제도를 실시하고 있다. 정부(인사혁신처)는 최근 제도 개편을 통해 공무원의 성과형 임금체계 도입을 더욱 확대하고자 한다. '15년 12월 8일 「직무와 성과 중심의 공무원 보수체계 개편방안」을 통해 재직기간에 따라 보수가 결정되는 경직적인 보수구조를 개선하고, 성과 중심 인사관리 강화와 연계해 합리적인 보상 문화 추진 방침을 발표하였다. 이에 따라 '16년 1월부터 일반직 4급 과장급 이상에만 국한됐던 성과연봉제가 일반직 4급 전체 및 5급(과장보직)을 비롯해 경찰·소방(총경·소방장) 등 특정직 관리자까지 적용된다. 또한 국가공무원법을 개정하여, '역량이 부족한 자'에게 '직위를 부여하지 아니할 수 있다'라고 공무원의 임의적인 직위해제가 가능하도록 단서 조항을 만들려고 한다.

이상에서 보듯이 성과형 임금체계는 공직사회와 공공기관 할 것 없이 전방위적으로 도입되고 있다. 워킹페이퍼가 잘 지적하고 있듯이 “이러한 성과주의 임금체계는 표면적으로는 경제적, 재정적 어려움을 해소하고, 개인별 동기를 자극하며, 직무에 대한 책임성을 강화함으로써 성과를 증진시키겠다는 목적을 지니고 있었다. 그러나 궁극적으로 공공부문에 성과주의(임금형태)를 도입하려는 시도는 국가의 시장화이자 국가 기능의 상업적 도구화의 일환으로 파악해야 한다.”

공공부문 성과연동 임금제도의 이론적 비판

잘 알려져 있듯이 공공부문 민영화와 성과형 임금체계의 도입은 주인-대리인 이론(principal-agent theory)에 기반 해 있다. 주인-대리인 이론에서는 주인을 위해 대리인이 업무를 수행하는 것으로 가정한다. 대리인 관계에서는 대리인의 선호 혹은 관심 사항과 주인의 그것이 일치하지 않거나 주인이 대리인에 비해 전문지식과 정보가 부족하기 때문에 대리인이 주인의 이익을 충실하게 대변하고 확보하지 못하는 대리인 문제가 발생한다고 주장한다⁵⁾. 대리인 문제의 해소를 위해 성과에 기초한 임금제도가 나타난다고 말한다. “이렇듯 이해관계가 일치하지 않는 주인-대리인 관계에서, 주인은 대리인의 성과에 따라 물질적으로 보상하는 방식을 취함으로써 대리인이 맡겨진 과업을 해태하지 않고, 더욱 많은 노력을 투입하도록 자극하고자 한다. 또한 반대로 성과가 나쁜 대리인에게는 임금을 줄여 주인은 비용 유연성(cost flexibility)을 꾀할 수 있다. 이것이 주인-대리인 이론의 관점에서 성과연동 임금제도가 도입되는 메커니즘(mechanism)이다.”

5) 1976년 젠센(M. Jensen)과 메클링(W. Meckling)에 의해 처음 제기된 이 이론은 주인과 대리인 간의 정보의 불균형, 감시의 불완전성 등으로 도덕적 해이나 무임승차 문제, 역선택의 문제가 발생할 소지가 있으며, 이러한 제반 문제점을 극소화하기 위해 대리인 비용이 수반된다고 주장한다.

하지만 워킹페이퍼는 성과연동 임금제도의 이론적 토대인 주인-대리인 이론을 공공부문에 그대로 적용하는 것은 타당하지 않다고 말한다. 그것은 공공부문에는 민간기업과는 상이한 주인-대리인 관계가 존재하기 때문이다. “일반적인 민간기업에서 조직이 추구하는 결과물은 이윤이며, 주인은 거의 단일한 사용주이다. 이처럼 간명한 민간의 주인-대리인 모델과 달리 공공부문에서는 대리인을 통제하려는 훨씬 더 다양한 잠재적 주인들, 예를 들면, 정부, 국회, 공공기관장, 국민(납세자), 노동조합 등의 이해관계자들이 있는 것이다. 다수의 주인이 존재하는 공공부문의 경우 대리인은 기술적으로 많은 주인들을 섬길 수밖에 없는 구조이다. 이러한 환경에서 대리인의 동기를 자극하는 과정은 더욱 복잡해진다. 통상적으로 복수의 주인들은 여러 성과물 가운데 자신이 관심이 있는 특정한 부분에만 집중한다. 복수의 주인들은 모두 공공부문에 상당한 지분(stake)을 가지고 있다고 주장할 수 있는데, 이들의 이해관계와 목표는 다를 수 있다. 따라서 각각의 주인들이 관심을 두는 성과들은 단일한 공적 목표에 따라 정렬되지 않으며, 때로는 그것들 사이에 충돌이 발생할 수 있다. 다시 말해서 주인-대리인 이론을 공공부문에 적용할 경우 성과의 도출 및 평가와 관련된 부정적 외부효과(negative externality)가 나타날 수 있다.”

이와 함께 성과연동 임금체계는 기대이론(expectancy theory)과 같은 동기화 이론에 상당부분 의존하고 있는데, 이는 공공부문 종사자들의 동기 부여 요소를 일면적으로 파악한 것이므로 타당하지 않다고 말한다. “공공부문 노동자들은 민간기업과 비교할 때, 자신들의 업무에 대해 회피할 수 없는 사명감 내지 업무에의 동기를 강력히 가지고 있다. 다시 말해 공공부문에서는 민간기업과 달리 성과급과 같은 물질적 유인이 주되게 작용하지 않는다. ‘공공서비스 동기(public service motivation, PSM) 이론’에 따르면, 공공부문 종사자들은 민간부문의 종사자들과 다르게 자신의 일을 직업(job)이라기보다는 소명(calling)이자 의무라고 여기며, 대중과 공공의 이익에 봉사하려는 희망에 의해서 동기부여 되고, 외재적 보상보다도 내재적 보상을 우선시하는 윤리에 의해서 특징지어진다(Houston, 2000). 즉 공공부문에 종사하는 사람들은 실제 높은 수입, 짧은 근무시간 승진 등에서 사기업 근무자에 비해 의미를 부여하지 않는다. 반면 이들은 일 자체에 대해서 더 의미를 부여하며, 사적부문 종사자들에 비해 상대적으로 일이 갖는 내재적 요인(사회 기여, 타인 돕기)을 중시하는 대신 외재적 요인(높은 임금과 승진)을 중시하지 않는 경향을 보인다(Crewson, 1997).” 결론적으로 “공공부문에서는 일에 대한 동기를 부여하는 기제가 민간부문과는 차이가 있기 때문에 성과주의를 통한 자극 방식이 효과적이지 않게 된다. 공공부문 종사자들이 스스로를 ‘공익의 수호자’로 생각하기를 요구하는 환경 속에서 일하게 된다면, 이들에게 공공이익을 우선시하는 선호 체계가 내적으로 형성될 것”이라고 정부 정책의 방향 전환을 촉구한다.

워킹페이퍼가 비판하고 있는 공공부문의 성과급제 도입의 이론적 문제점들은 해외 연구에서도 동일하게 확인된다. 성과급 제도가 구성원에게 통제감과 무력감을 느끼게 하고 (Deci & Ryan, 2000), 조직몰입이나 충성 같은 내재적 동기에 부정적인 영향을 미친다고 비판하고 있다(Frey & Jegen, 2001). 그리고 Gneezy & Rustichini(2000)의 연구도 성과급과 실제 성과 사이의 부정적인 관계를 밝히고 있다. Bhargava(1994) 역시 성과급이 기업성과 향상에 긍정적인 영향을 주지만 도입 이후 단기간에만 이러한 효과가 나타난다고 하였다. Pfeffer(1998)는 성과급에 따른 폐해 즉, 팀워크 저하, 단기적 성과에 집중, 구성원에 대한 통제, 정치적 개입 등의 문제를 지적하고 있다. 특히, 미국의 경우 공공조직의 특성을 강조하면서, 공·사간의 차이를 인정하고 공공부문 성과급의 효과성을 비판하는 논문들이 다수 발표되고 있다(Perry, 1986; Bowman, 2009; Kellough et al., 2010)

공공부문 내 성과연동 임금제도 적용의 부적합성: 실용적 접근

모든 임금체계가 장단점을 갖고 있듯이, 하나의 임금체계는 절대 악(惡)도 선(善)도 아니다. 각 국가와 산업의 특성을 반영한 독특한 임금체계를 갖고 있는 것이다. 그러므로 성과연동형 임금체계가 적합한 산업 및 조건이 있을 수 있다. 워킹페이퍼에서는 Kauhanen and Piekkola(2006)의 연구에 기초하여 성과연동형 임금체계가 잘 작동할 수 있는 조건을 다음과 같이 요약하고 있다. “첫째, 노동자가 자신의 노력을 통해 성과에 영향을 미칠 수 있음을 인식하고 있어야 한다. 개인의 노력 여하에 따라 결과가 좌우될 수 없는 직무 속성, 즉 성과의 산출에 외부 영향요인이 크게 작동하는 조직 환경이라면 성과연동 임금제도는 그 효과를 발휘할 수 없다. 둘째, 성과 평가는 최대한 직원 수준에서 실시될 때 더 많은 효과를 볼 수 있다. 즉 개인별 수준과 팀별 수준 평가가 조직 전체에 대한 평가보다 더 효과적이라는 점이다. 셋째, 노동자들이 성과 평가에 대해 충분히 잘 인지하고 있는 것이 매우 중요하다. 평가에 대한 인지도가 낮을 경우 성과연동금 제도가 개인별 동기나 노력 수준에 미치는 효과는 상당히 감소하는 것으로 나타났다. 넷째, 노동자는 성과연동 임금제도의 설계에 참여해야 한다. 사용자와 노동자가 성과연동 임금제도의 설계에 공동으로 참여할 때 보다 동기부여 하는 것으로 나타났다. 만약 사용자가 일방적으로 성과급 제도를 결정한다면 동기부여 수준은 떨어질 가능성이 컸다. 블록과 터브스의 실증적 연구에서도, 성과연동 임금제도의 계획 단계에 노동자가 참여하는 것은 제도의 성패에 대단히 결정적이라는 점이 확인되었다(Bullock and Tubbs, 1990).

다른 연구에서도 성과연동 임금제가 성공하기 위한 조직 환경으로, 전체 조직 목표에 대한 동의, 성과관리 과정에 대한 피드백과 재평가, 공정하고 일관된 임금결정이 가능한 견실한 토대 등이 구비된 성과관리 과정을 강조한다. 또한 성과급 제도는 누구나가 그것이 어떻게 작동하는지 알 수 있을 만큼 투명해야 하며, 직원들은 자신들에게 영향을 미칠 수 있는 결정과정에 참여할 수 있어야 한다.

이상에서 보듯 어떤 종류의 성과연동 임금제라도 모든 유형의 조직에 만능적으로 (universally) 적합하지 않다는 점과 그 자체만으로 조직적 변화를 가져올 수 없다는 점은 명백한 사실이다. 특정한 조직 환경에서 효과적이고, 효율적인 인센티브 방식이 있다고 하더라도 그것이 상이한 조직적 맥락에서 실행될 경우, 오히려 비효과적이거나 심지어 반(反)생산적일 수도 있는 것이다(Chenhall, 2003).

왜 공공부문에 성과연동 임금제도 적용이 부적합한가?

워킹페이퍼는 공공부문이 민간기업과 여러 측면에서 상이한 조직적 환경과 직무속성을 지니고 있음에 주목하여 성과연동 임금제도가 공공부문에 적합하지 않은 이유를 다음과 같이 제시한다.

첫째, 기획재정부는 생산하는 공적 서비스나 생산물을 비롯하여 직무 속성, 조직 규모, 조직 문화, 노사관계, 임금제도의 발전과정이 모두 상이한 조직들에 거의 유사한 성과연동봉제를 강제로 적용하려 하고 있다. 기획재정부의 성과연동 임금제도는 획일화되고, 규격화된 틀 하나로 각기 이질적인 공공 조직들을 끼워 맞추려는 유난히도 조악한 ‘프로크루스테스의 침대’에 다름 아니다.

둘째, 상업적 속성이 결여되어 있는 공공부문의 조직 특징은 성과주의적 관리를 어렵게 한다. 상업적 속성이 부재하거나 약하다는 점은 다음의 두 가지 요소와 긴밀히 연결되면서 공공부문에 민간과 다른 특성을 부여한다. 첫째, 공공부문은 의사결정자의 위상을 지니고 있다. 둘째 공공부문은 단일하고, 명료한 목표를 위해 일하지 않는다. 근본적으로 공공부문은 효율성과 어느 정도의 형평성을 달성하려하기 때문에, 비록 민간부문에 유사한 업종 내지 직무가 있다 하더라도 수익적 가치 극대화라는 보다 명료한 프레임에 가지고 있는 민간과는 차이가 있을 수밖에 없다. 이러한 두 가지 조합은 공공부문 노동자들을 성과주의적으로 관리하고, 활동을 모니터링하기 어렵게 만든다(Burgess and Ratto,

2003).

셋째, 공공부문 직무의 대다수는 개인별로 업무를 쪼개기 어려운 협업 내지 팀별 업무 방식으로 구성되어 있다. 따라서 개인별로 성과를 구별하기 힘든 상황에서 억지로 업무를 분절화시켜 평가하는 성과급 제도의 효과를 약화시킬 수밖에 없다.

넷째, 공공부문의 업무상 '성과'라는 개념에는 다양한 사회적 요인들이 결부되어 나타난다. 따라서 개인들이 단독적으로 그 성과에 영향을 미치지 못하기 쉬운 조건인 것이다. 결과적으로 개인들이 자신의 노력 여하에 따라 성과를 통제하기가 녹록치 않다면 성과연동 임금제의 효과는 반감된다. 예컨대 궤도 산업에 안전 성과의 향상 문제를 꼽을 수 있다. 지금 운영되고 있는 철도와 지하철 분야는 이미 건설된 지 수십 년이 지났기에 노후된 설비나 차량들이 상당수 존재한다. 국가나 지자체 차원의 예산 지원 없이는 대규모 노후 설비의 교체는 가능하지 않다. 그 결과 개인이나 팀이 아무리 노력한다 하더라도 궤도 분야의 안전 성과를 개선하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다.

다섯째, 조직 구성원들의 동기를 자극하여 성과를 향상시키기 위해서는 그에 걸 맞는 금전적 보상을 할 수 있을 만큼의 재정 여력이 있어야 한다. 민간이라면 생산성 개선에 따라 수익률이 높아지고 그에 따라 지급할 수 있는 재정도 확보가능하다. 반면 공공부문은 민간과 같은 정도의 성과급 보상체계조차 운용할 수 없는 조건이다. 만약 각 공기업들에서 벌어들이는 수입이 애초의 목표치를 상회하는 경우, 민간에서는 이를 두고 성과급으로 배정할 수 있겠지만, 공공에서는 예비금으로 묶여 차기년도로 이월된다. 정부의 인건비 지침에 따라 통제되는 구조에 놓여있기 때문에 민간기업에서 이뤄지는 방식처럼 직원들의 성과상여금이 조직 성과에 따라 대폭 지급될 수 없다. 민간기업과 같이 개선된 성과에 대해 충분한 보상을 해 줄 수 없음에도 마치 정부에서는 공공부문에서의 성과급이 동기부여와 성과 향상에 도움이 될 것 마냥 호도하고 있는 셈이다

예정된 실패의 길로 나아가고 있는 성과형연봉제 강제 도입

워킹페이퍼는 공공기관이 본연의 목표에 충실한 서비스를 제공하기 위해서는 조직 구성원들의 집단적 에너지를 창출할 수 있는 대내외적 협력 관계 구축이 중요함을 다음과 같이 제기한다.

“공공부문 조직이 생산하는 성과나 가치는 구성원들의 협업을 통한 집단적인 역동성이 발휘되어 나타나는 경우가 대다수이다. 이 집단적 역동성은 때로 공공서비스의 이용자, 곧 다른 사회적 구성원들의 아이디어가 결합되어 창조적인 시너지가 생겨날 수 있다. 그만큼 공공부문은 내부 조직의 협력적 연결성과 함께 사회적 연결성이 중요하다. 공공부문 내외부의 연결성을 강화해 나가는 것은, ‘사회공공성’의 또 다른 측면일 수도 있다. 개인들이 협업의 가치 위에서 조직이 어떻게 하면 보다 창조적, 혁신적으로 움직일 수 있을까를 고민해야 한다. 사회적 소명과 책임의식에 의해 직무 수행이 동기화되는 공공부문이기에 특히 더 그러하다.”

하지만 정부는 공공부문의 특성을 고려하지 않은 채 민간부문에서도 용도 폐기된 성과형 임금체계를 전가(傳家)의 보도(寶刀)처럼 사용하고 있다. 그것도 임금체계 변화의 가장 기본인 직원들의 동의나 노동조합을 배제한 채 강행하고 있다. 그 결과는 불을 보듯 분명하게 실패할 수밖에 없다. “근로자의 선호를 감안하지 않는 임금체계는 제대로 효과를 발휘하지 못하고 노사 간 불화만 야기하다가 조만간 무용화(de-couple) 된다는 점도 감안할 필요가 있다(김동배 외, 2005).”

「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안: 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로」 리뷰

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

본 원고는 한국조세재정연구원(2015)이 펴낸 『2015 공공기관과 국가정책』에 실린 「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안: 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로」 논문(신열, 2015)을 리뷰한 것이다.

한국조세재정연구원의 공공기관연구센터에서는 2010년부터 매년 「공공기관과 국가정책」이라는 제목으로 관련 논문을 모아 보고서를 발간하고 있다. 2015년 보고서는 공공기관 현안 분석과 네트워크 등 크게 두 부문으로 구성되어 있는데, 본 이슈보고서에는 이중 공유가 필요하다고 판단되는 몇 가지 현안을 소개하기로 하며, 본 원고는 그 첫 번째로서 공공기관의 경영평가에 대한 피평가기관의 담당자 인식조사(신열, 2015)에 대한 결과와 그것에 대한 시사점을 살펴보기로 한다.

1. 공공기관 경영평가에 대한 피평가기관 담당자 인식조사 결과

본 인식조사의 조사대상은 2015년 기획재정부의 공공기관 경영평가를 수감한 116개 기관(공기업 I·II 30개 기관, 준정부기관 31개 기관, 강소형 기관 55개 기관 등)이며, 한국조세재정연구원 공공기관평가센터가 지원해 준 각 공공기관의 경영평가담당자들(팀장 또는 직원 등)을 대상으로 설문문을 e-mail로 배포하고, 메일 회신 형태로 받았다. 조사기간은 2015년 7월 1일부터 7월 14일까지 약 2주간 진행하였고, 전체적으로 회수된 설문지는 총 43부였다. 주요 설문 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 설문내용 요약

구분	설문 항목	문항
평가매력	- 현재의 경영평가제도에 대한 존립 필요성에 대한 동의 수준 - 공운법과 제도에 의해 평가제도의 목적으로 제기되고 있는 5개 개념에 대한 동의 수준	6

구분	설문 항목	문항
평가투입 및 과정	<ul style="list-style-type: none"> - 평가가 시행되는 과정에서 공공기관이 대면하는 현상에 대한 인식수준 - 평가단의 전문성, 규모, 실시시간, 총실성, 공정성, 친근성에 대한 인식 - 평가지표에 대한 이해도, 지표의 공정성, 지표의 타당성, 참여적 지표 개발 등에 대한 인식 - 경영평가 시작 시기의 타당성, 실적보고서 제출 기한의 현실성, 현장평가 기간의 적정성, 평가보고서 배포의 적시성에 대한 인식 - 평가시 기관과의 의사소통에 대한 인식, 친근감, 이의신청 수렴 등에 대한 인식 - 평가보고서 사전 검토의 실효성, 목적 대비 효과성에 대한 인식 수준 	28
평가결과 및 평가수용성	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 결과 제시된 정보의 충분성, 실현가능성, 공개의 충실성, 경영개선에 대한 도움, 보상 수준의 적절성, 평가등급 구분의 적절성에 대한 인식 - 신규 적용되는 제도(지표 및 평가방식 조정, 평가편람의 이해 가능성) 적용에 대한 인식 수준 	10

1) 경영평가의 필요성과 목적에 대한 인식

현행 기재부 공공기관 경영평가의 필요성에 대해 얼마나 공감하고 있는지를 확인한 결과, 전체 응답자 기준으로 5점 만점에 3.14점, 공기업은 3.375점, 준정부기관은 2.833점, 강소형은 3.138점 등으로 나타나고 있어 상대적으로 준정부기관이 기존 제도에 대한 불만이 높은 것으로 판단된다. 더불어 기존 경영평가제도에 대한 공감 수준이 '보통' 수준을 약간 상회하는 수준으로 제도 개선의 필요성이 확인되고 있다.

경영평가제도의 목적과 관련하여, 공공기관의 자율경영 보장, 공공기관의 공공책임성 확보, 부실 공공기관에 대한 조치, 국가 재정 건전화 기여, 국가 발전에 기여 등 기존 문헌에서 다루고 있는 사항을 질문한 결과, 응답자들은 부실 공공기관에 대한 조치(10점 만점에 약 7점)에 대해 공감이 높은 반면, 공공기관의 자율경영 보장(10점 만점에 약 4점)에 대해 공감하지 않는 것으로 확인되었다(〈표 2〉 참조). 응답자 유형별로 나누어 보면, 공기업의 경우, 경영평가를 국가 발전에 기여하는 목적으로 이해하는 수준이 높은 반면, 공공기관의 자율경영 보장에 대해서는 대체로 공감하지 않는 것으로 확인되었다. 준정부기관의 경우, 부실 공공기관에 대한 조치와 국가 발전에 대한 기여에 대해서는 10점 만점에 7점 이상의 공감을 표현한 반면, 공공기관의 자율경영 보장에 대해서는 세 집단 중 가장 낮은 공감을 나타냈다. 강소형 기관의 경우 대체로 여타 유형과 비슷한 공감을 하고 있었다.

〈표 2〉 조사대상자의 경영평가 필요성과 평가목적에 대한 인식내용 요약(5/10점)

구분		전체	공기업	준정부기관	강소형
현재와 같은 기재부 공공기관 경영평가 제도의 필요성 공감 정도(5점)		3.14	3.38	2.83	3.14
평가목적 (10점)	1. 공공기관의 자율 경영의 보장	4.00	4.13	3.83	4.00
	2. 공공기관의 공공 책무성 확보	6.54	6.75	6.50	6.48
	3. 부실 공공기관에 대한 조치	7.07	6.13	7.50	7.24
	4. 국가 재정 건전화에 기여	6.14	6.88	5.83	6.00
	5. 국가 발전에 기여	6.21	7.25	7.00	5.76

2) 평가도구(지표)의 적정성에 대한 인식

경영평가는 평가자와 피평가자가 평가도구(지표)를 통해 소통하여 그 결과(평가결과)가 도출되고 이를 통해 평가자는 피평가기관에게 하고 싶은 조언을, 피평가자는 자신들의 우수성과 경영성적을 도출하게 된다. 이러한 맥락에서 평가도구(지표)의 설정은 당해 연도 평가의 성패, 나아가 평가결과에 대한 피평가기관의 수용도를 높이는 중요한 수단이 될 것이다. 이러한 맥락에서 과거 연구 또는 제도적으로 제기되고 있는 평가도구(지표)와 관련한 이슈를 12개 정도로 요약하여 이번 조사에 활용하였다.

응답내용 중 3점 이하로 나타난 항목들은 평가지표에 기관특성 반영 여부, 평가지표의 기관 성과측정 가능성(타당성), 지표 중복의 문제, 지표개발 과정에서 공공기관 참여 기회 의 충분성과 참여보장에 대한 동의 정도 등의 항목이었으며, 전체 기관과 공공기관의 유형별 응답형태는 대체로 일관된 결과를 보이고 있다. 부분적으로 준정부기관들이 평가지표에 대한 불만이 다소 적은 것으로 나타난 반면, 강소형 기관일수록 평가지표에 대한 개선 욕구가 많은 것으로 확인되었다. 3점대의 만족도를 나타내고 있는 항목들은 지표 중 환경의 영향을 크게 받는 지표 존재, 지표 수의 과다, 정량보다 정성지표의 비중 높음 등에 대해서는 대체로 응답자들이 동의하고 있었다.

〈표 3〉 조사대상자의 경영평가 평가도구(지표)의 적정성에 대한 인식내용 요약(5점)

구분	전체	공기업	준정부기관	강소형
1. 나는 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표에 대하여 잘 이해하고 있다.	4.30	4.38	4.33	4.28
2. 경영평가 지표는 우리 기관의 실적을 제대로 평가할 수 있도록 설계되어 있다.	2.86	2.63	3.00	2.90

구분	전체	공기업	준정부기관	강소형
3. 경영평가 지표는 우리 기관의 특성을 적절히 반영하고 있다.	2.98	2.75	3.17	3.00
4. 현재의 경영평가 지표는 규모가 열세인 기관에 불리하다.	4.00	4.00	3.33	4.14
5. 경영평가 지표는 기관의 성과를 측정할 수 있도록 타당하게 구축되어 있다.	2.81	2.88	2.67	2.83
6. 지표는 우리의 노력 이외의 환경적인 요인에 의해 크게 영향을 받도록 되어 있다.	3.77	4.00	3.50	3.76
7. 경영평가지표를 통한 평가결과는 노력하면 좋아질 수 있다.	3.47	3.25	3.50	3.52
8. 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표의 수는 많다고 생각한다.	3.44	3.00	3.83	3.48
9. 현재의 평가지표는 지표중복의 문제가 있다.	2.98	3.13	3.00	2.93
10. 현재 정량평가의 비중이 정성평가 비중보다 높다고 생각한다.	3.19	3.88	3.17	3.00
11. 기재부 공공기관 평가지표 개발과정에 기재부 공공기관의 참여가 보장된다.	2.47	2.50	2.50	2.45
12. 기재부 공공기관 평가지표의 개선과정에서 기재부 공공기관의 의견이 잘 반영된다.	2.35	2.25	2.50	2.35

3) 평가결과에 대한 인식

경영평가제도의 가장 큰 의미 중 하나는 평가결과에 따른 피평가기관의 적극적인 수용과 이행에 있을 것이다. 평가보고서상에 도출된 피평가기관의 미흡한 사항과 개선사항 등에 대한 내용과 피평가기관의 대응 등을 모두 7개 항목으로 질문하였다. <표 4>의 응답 결과를 보면, 5점 만점에 4점을 넘어가는 동의 수준이 높은 항목은 ‘우리 기관은 평가결과를 다음 연도 시책에 반영한다’ 하나인 것으로 확인되었다.

한편, ‘공공기관 경영평가 결과가 기관의 경영성과를 개선시킨다’, ‘현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다’, 그리고 ‘평가보고서에는 경영개선에 도움이 되는 유익한 정보를 담고 있다’ 등에 대해서는 대체로 동의하는 수준(즉, 5점 만점에 3점 이상)의 동의를 나타내고 있었다. 부분적으로 ‘현재의 평가지표로 도출된 평가결과를 수용할 수 있다’는 문항에 대해 공기업군의 응답자들은 보통 이하, 즉 다소 수용하기 어렵다는 의견을 제시하고 있다. 이에 대해 공기업군 응답자 중 한 사람에 대해 직접 의견을 구해 보았는데, ‘기본적으로 현재 평가지표 중 일부는 우리 기관의 실정에 맞지 않았고, 이에 대해 지표개

선 시 누차 개선의견을 제시하였으나, 받아들여지지 않았으며, 왜 받아들여지지 않는지에 대한 피드백도 없었다’는 의견을 제시하였다.

‘평가결과의 공개시기는 적절하다’, ‘평가결과가 기관에 통지된 후 다음 평가 시 충분한 경영개선 시간이 있다’, 그리고 ‘평가결과에 따른 보상 수준은 적절하다’ 등의 문항은 3점 이하의 응답치를 나타내는 등 피평가기관의 응답자들이 다소 불만족한 것으로 분석된다. 이러한 결과는 응답자 전체뿐 아니라 각 군별 평균치에서도 명확하게 나타나며, 특히 공기업군은 평가 지적사항에 대한 개선기한이 대체로 부족하다는 의견을 명확하게 나타내고 있다.

〈표 4〉 조사대상자의 경영평가 평가결과에 대한 인식 내용 요약(5점)

구분	전체	공기업	준정부기관	강소형
1. 기재부 공공기관 경영평가 결과는 기관의 성과를 변화시키기에 충분하다.	3.26	3.13	3.17	3.31
2. 현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다.	3.16	2.75	3.17	3.28
3. 평가결과의 평가대상 기관 공개 정도는 적절하다.	3.37	3.25	3.33	3.41
4. 평가결과의 공개시기는 적절하다.	2.98	2.63	3.00	3.07
5. 평가결과가 기관에 통지된 이후 다음 평가 시 까지 충분한 경영개선 시간이 있다.	2.23	1.88	2.50	2.28
6. 우리기관은 평가결과(특히 지적사항)를 다음 연도 시책에 반영한다.	4.21	4.25	4.33	4.18
7. 경영평가보고서에는 경영개선에 도움이 되는 유익한 정보를 담고 있다.	3.21	3.25	3.33	3.17
8. 평가결과에 따른 보상 수준(인센티브 등)은 적절하다.	2.30	2.25	2.50	2.28

4) 평가제도와 평가등급에 대한 수용성

본 연구의 핵심사항인 평가제도 자체의 수용 여부와 평가결과(평가등급)에 대한 수용 정도를 확인하기 위하여 피평가기관의 평가담당자들에게 별도의 질문을 하였다. 질문은 ‘금년도 경영평가제도에 대해 동의한다’와 ‘금년도 평가결과(등급)에 대해 동의한다’ 등으로 구성하였고, 조사결과는 〈표 6〉과 같이 요약된다.

먼저, ‘금년도 시행된 공공기관 경영평가제도에 대해 동의한다(제도적 수용성)’에 대해 응답자 전체를 기준으로 하면 대체로 수용하는 수준(5점 만점에 약 3.2점)으로 확인되나.

공기업군의 경우 2.88점 수준으로 다소 불만족스러운 것으로 확인되었다. 결국, 평가제도 전반에 대한 수용도가 보통수준의 동의를 얻고 있다는 점에서 관련 이해당사자들의 의견을 듣고 이를 반영하는 노력과 정부가 수립한 제도에 대해 동의를 얻고자 하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것으로 보인다. FGI를 통해 보면, 제도에 대한 수용도와 관련하여 다양한 불만족 사항이 있는데, 이 중 가장 큰 것은 평가제도 자체의 설계부터 진행되는 전 과정에 피평가기관의 의견을 수렴하고 반영하고자 하는 경영평가단의 노력이 만족스럽지 못하다는 의견이 다수였다. ‘금년도 공공기관 경영평가결과(등급)에 대해 동의한다’에 대해서도 앞의 질문과 유사한 경향을 보이고 있다.

〈표 5〉 조사대상자의 경영평가제도와 등급에 대한 인식내용 요약(5점)

구분	전체	공기업	준정부기관	강소형
1. 금년에 시행된 공공기관 경영평가제도에 대해 동의한다(제도적 수용성).	3.16	2.88	3.17	3.24
2. 금년도 공공기관 경영평가결과(등급)에 대해 동의한다(평가등급 결과 수용성).	3.19	2.25	3.50	3.38

이상 공공기관의 경영평가에 대한 피평가기관의 담당자 인식조사(신열, 2015)에 대한 주요 내용을 살펴보았다. 이번 조사결과를 통해 필자는 다음과 같은 경영평가단과 피평가기관의 인식 변화와 노력을 제안하였다.

먼저, 경영평가단에 대해서는 첫째, 피평가기관과 보다 적극적인 소통과 자료분석 및 대안제시가 필요하다는 점, 둘째, 경영평가 지표설계와 방법 등에 대해 경영평가단은 피평가기관과 소통하고 설득하는 노력을 보다 강화해야 한다는 점, 셋째, 경영평가단은 평가보고서를 통해 피평가기관과 소통하는데 있어 대면설명회 기회를 강화하고, 평가결과를 보다 구체적으로 피드백을 해야 한다는 점 등을 제시하였다.

다음으로, 피평가기관에 대해서는 첫째, 경영평가제도의 가치와 목적에 대해 충분히 공감하고 이를 수용하며, 능동적으로 이에 대처하는 자세가 필요하다는 점, 둘째, 평가제도 자체에 대한 이해를 기반으로 평가결과, 정확히 평가등급에 매몰되는 평가지표와 방법, 이와 관련한 기관 입장의 주장 등에만 몰입하지 않고, 중장기적 관점에서 평가제도가 기관의 경영 향상에 주어야 하는 긍정적 요소를 찾아 지속적으로 개선을 요구하는 자세가 필요하다는 점, 셋째, 경영평가를 통해 도출된 기관의 문제점과 개선을 위한 아이디어를 얻는 데, 경영평가를 적극 활용할 필요가 있다는 점 등을 제시하였다.

2. 결론 및 시사점

공공기관에 대한 경영평가는 여러 가지 찬반 의견이 존재한다. 하지만, 본 연구는 경영평가에 대한 피평가기관 담당자 인식조사라는 점에서 현장의 의견을 직접적으로 확인할 수 있는 연구결과라고 판단된다. 본 연구 결과에서 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째, 경영평가제도의 필요성과 평가목적에 대한 담당자의 인식 정도가 낮다는 점이다. 제도의 필요성은 5점 만점에서 3.14로 보통수준이었으며, 특히 공공기관 중 핵심 유형인 공기업의 점수는 2.83점에 불과하였다. 또한 평가목적은 10점 만점에서 평균 5.99로 6점에도 못 미치는 수준을 보였다. 이러한 사실은 모든 정책이나 제도의 가장 근본적인 존재이유인 타당성 측면에서 심각한 문제가 있음을 시사하는 것이라 할 수 있다. 그리고 낮은 타당성은 제도의 신뢰성과 당사자들의 수용성에 그대로 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.

두 번째, 평가지표의 적정성에 있어서도 실질적인 측정지표에 대한 인식 정도는 상당히 낮은 수준이라는 점이다. 평가지표에 대한 이해도나 노력정도 등에 대한 지표를 제외한 지표의 적정성, 해당 기관에 대한 성과측정 적합성 등 핵심 지표에서는 2.8~2.9점대로 3점에 못 미치는 수준임이 확인되었다. 이는 앞서 제도의 낮은 타당성 수준과 맞물려 낮은 신뢰성과 연계되는 것으로 평가제도 및 지표에 있어서 전반적인 개편이 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있다.

세 번째, 평가결과의 수용성에 있어서도 일부 시책 반영 등의 항목을 제외하고는 그 수준이 낮다는 점이다. 결과에 대한 수용성 정도는 3.16점, 경영개선 시간의 충분성은 2.23점, 평가결과에 대한 보상 만족도 역시 2.30점으로 보통 이하의 불만족 수준임을 알 수 있었다. 정책에 대한 타당성과 신뢰성이 낮은데다가 수용성 역시 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

전반적인 인식조사 결과를 볼 때, 경영평가제도에 대한 타당성과 신뢰성, 수용성 등 핵심적인 영역 모두 피평가기관 담당자의 인식수준은 상당히 낮은 수준임을 확인할 수 있었다. 이러한 사실은 경영평가제도에 대한 근본적인 목적은 물론이고, 세부적인 내용에 있어서도 개편이 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있다. 이는 특히 그동안 우리나라는 정책 시행에 있어 당사자들간의 충분한 사전 논의와 조율 없이 일방적으로 강행하는 방식으로

진행되어 왔는데, 이러한 방식에 대한 근본적인 변화가 필요하며, 제도 시행 중에도 지속적인 피드백을 통한 개선이 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있다. 30년 이상 지속되어온 경영평가제도에 대한 전반적인 검토와 개선이 필요한 때다. 이미 우리나라에서 중요한 역할을 하면서 공공성을 추구하는 공공기관에 대하여 효율성만을 추구할 것이 아니라 사회 전반에서 요구하는 중장기적인 차원에서의 효과성을 추구해야 할 것이다.

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.

