

공공기관 개혁과 노동조합

2014년 6월

노 광 표

한국노동사회연구소

Korea Labour & Society Institute

(한국노동사회연구소 소장)

(121-085) 서울시 마포구 백범로 169-9(공덕동) 국민서관빌딩 502호

전화: 02-393-1457 팩스: 02-393-4449

www.ksli.org www.facebook.com/ksiedit

공공기관 개혁과 노동조합¹⁾

박근혜정부의 공공기관 정상화(?)정책이 노사관계 및 노정관계의 핵심 이슈로 부상하고 있다. 박근혜정부는 '비정상화의 정상화'를 구호로 제시하면서 공공기관을 우리 사회의 가장 비정상적 집단으로 지목하고, 이의 해결을 사활적인 국정과제로 삼고 있다.

현 정부의 공공기관 정상화 정책에 깔려 있는 논리 구조는 간명하다. 공공기관의 부채가 급증하였으며, 그 많은 부채 속에서도 임직원들에 대한 방만한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 경쟁체제 도입을 포함한 민영화와 노조 손보기(?)가 필요하다는 것이다.

박근혜정부의 공공기관 정상화 정책은 그 추진 및 집행의 집요함에도, 정책의 기본이라 할 논리적 일관성을 갖고 있지 못하다. 공공기관 정상화 정책 추진에 따라 노사 및 노정 갈등은 커지겠지만 그 결과는 '실패의 길'을 답습할 가능성이 높다. 하지만 정상화 정책의 실패가 현 상황의 유지 또는 퇴보라는 점에서 문제의 심각성은 더 크다. 이 글은 박근혜정부의 정상화 정책을 진단하고 공공기관 개혁을 위한 대안적 정책 방안을 제시한다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 공공기관 개혁의 방향이다. 현 정부는 공공기관 정상화의 목표를 민영화를 비롯한 시장 중심의 개혁에서 찾고 있는데, 민영화 등 시장 중심의 구조 개편은 다른 국가에서 확인할 수 있듯이 실패한 정책이다. 한국의 공공기관은 민영화나 축소가 아닌 효과성을 높이기 위한 기능 조정 등 소프트웨어적 개혁이 필요한 시점이다.

둘째, 공공기관의 관리감독과 평가를 위한 독립기구가 필요하다. 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성 강화를 위해 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 독립기구화해야 한다. 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 벤치마킹의 대상이다.

셋째, '공공기관운영위원회'의 지배구조 개편이다. 운영위원들은 정부 지명이 아닌 국회의 추천으로 구성하여야 하며, 공공서비스의 제공자와 이용자의 참여를 의무화해야 한다.

넷째, 경영평가제도 개편이다. 경영평가의 목적이 '경영효율화' 증진에서 공공기관의 사회적 가치 확대 및 '공공서비스 증진'으로 바뀌어야 하며, 이를 위해 경영평가의 명칭을 '운영평가'로 변경해야 한다. 또한 경영평가 주기를 현재의 1년에서 2년으로 바꾼다.

다섯째, 단체교섭 집중화와 노사관계 혁신이다. 정부는 노사관계에 있어 '모범사용자'가 되어야 하며, 노동조합은 기관의 울타리를 벗어나 사회적 연대의 구현과 공공성 구현의 담지자가 되어야 한다. 공공서비스의 질(質) 향상과 확대는 공공기관노동조합들의 역사적 책무이다.

1) 이 글은 참여연대가 주관하고 “비판사회학회, 한국산업노동학회, 한국개정정책학회, 한국노동사회연구소” 주최로 개최된 [공공성 강화를 위한 공공기관 개혁과 공공부문 노동권] 토론회(2014년 6월 16일)에서 발표된 글입니다.

공공기관 개혁과 노동조합

노광표(한국노동사회연구소 소장)

1. 문제의 제기

6. 4 지방선거가 끝남에 따라 향후 정국 추이에 관심이 모아지고 있다. 지방선거 결과는 여야 어느 정당의 승리라고 말하기 힘들 정도로 복잡한 양상을 보여주는데, '양당체제의 공고화와 진보정당의 몰락'이 특징으로 보인다. 지방선거에 주목했던 이유는 선거 결과에 따라 박근혜정부의 주요 정책이 변화할 것인가 아니면 지속될 것인가가 결정될 것으로 예상되었기 때문이다. 대선 때 약속한 “경제민주화-복지확충”의 패러다임으로 돌아갈 것인가 아니면 “4-7-4”와 공공기관 정상화정책에서 보였던 기업 친화적-성장주의 노선으로 회귀할 것인가가 결정되는 분수령이 6.4 선거였다. 또 하나는 ‘세월호 참사’에서 드러난 관피아와 민간위탁을 포함한 무분별한 민영화 정책이 향후 정책에서 어떻게 반영될 것인가도 주요 관심사였다.

아직 어느 것 하나 뚜렷하게 결정된 것은 없지만 박근혜정부의 정책기조가 과거와 달라질 것으로 보이지 않으며, 세월호 참사 이전의 정책 기조를 더 강화할 것으로 판단된다. 박 대통령은 제59주년 현충일 추념사에서 “정부는 국가 안전관리시스템의 대개조와 함께, 공공개혁을 비롯한 ‘경제혁신 3개년 계획’추진에 박차를 가할 것입니다”라고 하면서 향후 정부 영역을 포함한 공공부문의 일대 구조개혁을 강조하고 있다. 또한 5월 26일 열린 공공기관장 워크숍에서 세월호 사건에서 드러난 ‘낙하산 인사’의 문제에 대해서는 일언반구 없이 “공공기관이 우리 사회의 도도새가 되지 않기 위해 혁신을 통해 더 나은 서비스를 제공하는 기관으로 끊임없이 진화해 나가야 한다”고 주장하였다. 이상에서 보듯, 현 정부는 세월호 사건 이후에도 정부 정책의 변화 없이 공공부문 개혁을 적폐(積弊) 해소 차원으로 대처할 가능성이 농후하다. 공공부문 개혁은 누구나 다 이야기하지만 그 방향 및 중착점은 양극단의 방향에서 맞설 것으로 보인다.

박근혜정부의 공공부문 정책은 2013년 상반기를 분기점으로 유탄하였다. ‘비정상화의 정상화’를 구호로 제시하면서 공공기관을 우리 사회의 가장 비정상적 집단으로 지목하고, 이의 해결을 사활적인 국정과제로 삼고 있다. 현 정부의 공공기관 정상화 정책에 깔려 있는 논리 구조는 간명하다. 공공기관의 부채가 급증하였으며, 그 많은 부채 속에서도 임직원에 대한 방만한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 경쟁체제 도입을 포함한 민영화와 노조의 손보기(?)가 필요하다는 것이다. 박근혜정부의 공공기관 정상화 정책

은 그 추진 및 집행의 집요함에도 불구하고 정책의 기본이라 할 논리적 일관성을 갖고 있지 못하다. 공공기관 정상화 정책은 그 추진에 따른 노사 및 노정 갈등은 커지겠지만 그 결과는 예정된 '실패의 길'을 답습할 가능성이 높다. 하지만 정상화 정책의 실패가 현 상황의 유지 또는 퇴보라는 점에서 문제의 심각성은 더 크다 할 것이다.

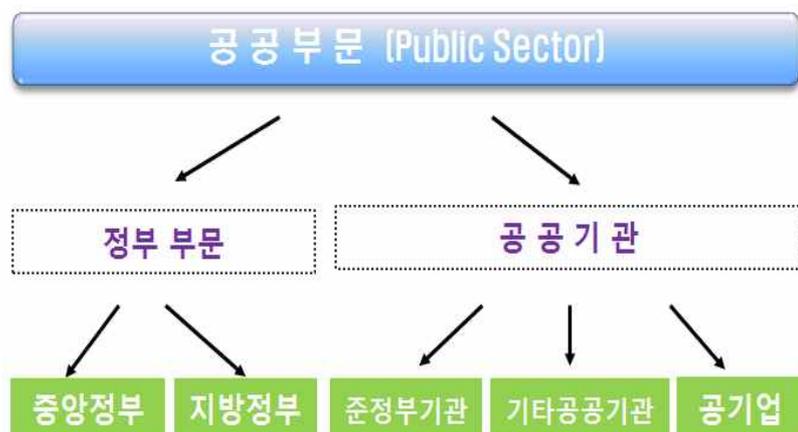
이 글은 박근혜정부의 공공기관 정상화 정책을 살펴보고 공공기관의 개혁을 위한 대안적 정책 방안과 노동조합의 역할을 살펴보고자 한다. 이를 위해, 2장에서는 공공기관의 유형, 자산·인력·부채 현황 및 노동조합 조직 현황 등을 살펴본다. 3장에서는 박근혜정부의 공공기관 정상화 정책의 구조와 내용을 파악하고 그 한계를 지적한다. 마지막으로 4장에서는 공공기관 개혁을 위한 정책 방안과 노조의 역할을 검토하는 것으로 한다.

2. 공공기관의 현 주소

1) 공공기관이란?

공공기관의 현황을 살펴보기에 앞서, 공공기관은 어떻게 정의되는가를 보자. 먼저, 공공 부문은 정부조직에서 공무원들이 직접 일하는 정부부문과 정부의 위탁을 받아 비공무원들이 수행하는 공공기관으로 나뉘어진다. 공공기관의 범위는 국가와 시대적 상황에 따라 유동적이거나 이 글에서는 <그림 1>에서 보는 것처럼, 공공기관을 "정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 공공기관의운영에관한법률 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관"으로 정의한다.

<그림 1> 공공부문 구성



자료: 오건호(2012)

2014년 2월 현재 공공기관의 수는 304개로, 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 187개로 구성되어 있다²⁾. 먼저 공기업은 직원 정원이 50인 이상으로 시장에서 상당한 수입을 확보하는 공공기관, 즉 자체수입액이 총수입액의 50%를 넘는 기업이다. 공기업은 다시, 자산 규모가 2조원 이상이면서 자체수입이 85% 이상인 시장형 공기업과 시장형 공기업이 아닌 준시장형 공기업으로 나뉜다. 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이면서 자체수입이 50% 미만인 공공기관 중에서 정부의 사업을 위탁받아 집행하는 기관이다. 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 일반 정부사업을 위탁받은 위탁집행형 준정부기관으로 나누어진다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관을 총칭한다. 기타공공기관은 총 178개로 전체 공공기관의 60.3%에 해당한다.

<표 1> 공공기관 유형 구분 (2013)

구분	개수	내용
공기업	30	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	14	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 (한국석유공사, 한국가스공사 등)
준시장형	16	시장형 공기업이 아닌 공기업 (한국관광공사, 한국방송광고진흥공사 등)
준정부기관	87	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	17	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관 (서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회 등)
위탁집행형	70	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 (한국교육학술정보원, 한국과학창의재단 등)
기타공공기관	187	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관
계	304	

출처: 알리오(www.alio.go.kr) 재구성

2) 공공기관의 현황

공공기관은 국가 경제와 국민 생활에서 중요한 역할을 담당하고 있다. 2012년 기준, 공공기관 총 지출액은 605.1조원으로 우리나라 GDP(1,272.5조원)의 47.6%를 차지하고 있다

2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조에 따라 기획재정부장관은 매년 1월 공공기관을 신규 지정·해제, 유형구분의 변경을 지정하고 있다. 2013년 말 기준 공공기관은 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개 등 295개 기관이 공공기관으로 지정되어 있었으나, 2014년 1월 10개 기관의 신규지정, 1개 기관의 통합에 따라, 2014년 2월 현재 304개 기관이 공공기관으로 지정되어 있다 (조영철, 2014).

며, 2013년의 예산규모 574.7조원은 정부 총지출 349조원보다 1.6배나 크다. 공공기관은 경제의 민간부문 영역이 증가함에 따라 국민경제적 비중이 점차 줄어들고 있으나 여전히 국민경제에서 차지하는 역할은 무시할 수 없는 수준이다. 2013년 현재(295개 기준) 공공기관 전체 인력은 약 25만 4천명(비정규직 제외)이며, 총예산은 574.7조이다. 공공기관 인력은 MB정부가 공공기관 인력감축 정책을 추진하였음에도 1,501명 증가한 현황을 보여주고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 공공기관 유형별 인원 현황

구분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	증감(12-08)
공기업	104,787	91,517	93,215	94,369	97,390	-7,397
준정부기관	72,267	69,259	68,855	71,941	74,089	+1,822
기타공공기관	75,477	73,423	77,348	79,785	82,553	+7,076
합계	252,531	234,199	239,418	246,095	254,032	+1,501

자료: 노광표(2013)

<표 3>은 공공기관의 자산 및 부채 현황이다³⁾. 「공공기관의운영에관한법률」상의 2012년 말 현재(295개 공공기관 기준) 총 부채는 493.4조원으로 2008년 290조원에서 203.4조원(70.1%) 증가하였다. 2008~2012년간 부채 증가율은 70.1%로 자산 증가율 44.0%를 초과하고 있으며, 부채 증가액 203.4조원 중 공기업 부채 증가액이 152.8조원(75.2%)으로 부채는 주로 공기업을 중심으로 증가한 것을 확인할 수 있다.

<표 3> 공공기관 자산 및 부채 현황

(단위: 조원, %)

		2008(A)	2009	2010	2011	2012(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C/A×100)
자 산	공기업	359.3 (70.7%)	404.4 (68.9%)	459.9 (71.8)	500.0 (71.8)	524.0 (71.7)	164.7 (73.8)	45.8
	준정부기관	128.8	159.4	158.8	171.9	181.9	53.0	41.2
	기타공공기관	19.8	22.9	21.9	24.1	25.3	5.6	28.2
	자산통계 (국가자산대비비중)	507.9 (7.3)	586.8 (7.9)	640.7 (8.1)	695.9 (8.3)	731.2 (8.4)	223.3 (1.2)	44.0 -

3) 2012년 말 기준 우리나라 국가부채는 443조원으로 같은 해 국내총생산(GDP)1,272조원의 34.8% 규모이며, 이는 경제협력개발기구(OECD)의 GDP 대비 국가부채 평균비중인 108.8%는 물론이고 일본(219.1%)과 미국(106.3%), 영국(103.9%), 독일(89.2%) 등 주요 선진국과 비교할 때 안전한 상태이다.

부 채	공기업	200.8 (69.2)	238.7 (70.9)	292.0 (73.6)	329.1 (71.7)	353.7 (71.7)	152.8 (75.2)	
	준정부기관	81.0	88.8	96.1	120.2	129.6	48.6	60.0
	기타공공기관	8.2	9.3	8.9	9.7	10.2	2.0	24.0
	자산통계 (국가채무대비비중)	290.0 (93.9)	336.8 (93.7)	397.0 (101.2)	459.0 (109.2)	493.4 (111.2)	203.4 (17.3)	70.1 -

자료: 조영철(2014)

그런데 공공기관의 급격한 부채 증가는 정부와 공공기관이 함께 책임져야 할 문제이지, 공공기관의 방만 경영 탓으로 돌리기 힘들다. 정부는 재정건전성 유지를 위해, 공공기관은 사업 추진을 통한 기관 확대를 위해, 국민은 낮은 공공요금 등의 혜택을 누리면서 공공기관의 부채는 지속적으로 확대되었다. 하지만 공공기관의 부채는 규모뿐만 아니라 증가 속도도 매우 빠르며, 자산이 증가하는 속도보다 부채의 증가 속도가 더 빠른 것으로 나타나 공공기관의 재무건전성에 대한 우려가 커지고 있는 상황이다.

3) 공공기관노동조합 현황

지방공기업까지 포함하여 노동조합 현황을 보면, 2012년 말 현재 459개 공공기관(「공공기관의운영에관한법률」에 따른 중앙공공기관 및 지방공기업 포함) 중 284개 기관에 노조가 설립되어 있으며, 조합원 수는 201,320명으로 노조 가입율은 59.0%에 이른다(<표 4> 참조).

<표 4> 공공기관노동조합 현황

구분	기관수	근로자수	유노조기관수	조합원 수	노조조직률
총계	459	341,220	284	201,320	59.0%

자료: 고용노동부(2013) 재구성

지방공기업을 뺀 공공기관의 노조조직율을 보면 <표 5>와 같다. 2013년 말 기준으로, 공공기관 295개 공공기관 중 노조가 설립되어 있는 곳은 213개, 노조 수는 264개 조합원 수는 173,913명이다. 295개 기관 중 약 89% 기관에 노조가 설립되어 있으며, 노조조직률은 약 68.5%이다⁴⁾.

4) 2011년 기준으로 기관별 노조조직율을 보면 공기업은 75.5%, 준정부기관은 67.7%, 기타공공기관은 36.9%이다.

<표 5> 상급단체별 공공기관노동조합의 현황

구분	합계	한국노총	민주노총	국민노총	미가입
노조수	264 (100.0)	80 (30.3)	117 (44.3)	1 (0.4)	66 (25.0)
조합원수	173,913 (100.0)	70,071 (40.3)	76,907 (44.2)	19 (-)	26,916 (15.5)

자료: 노사정위원회 내부워크숍 자료(2014)

공공기관노동조합들은 민간부문에 비해 월등히 높은 노조조직률을 보이고 있지만 ‘조직 대표성’의 파편화라는 취약점을 안고 있다. 공공기관노동조합들은 사업장 수준에서 대부분 독점적 위상을 갖고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체간 경쟁으로 ‘대표성’의 문제를 안고 있다. 공공기관노동조합들은 한국노총 소속 3개 산별연맹(전국공공노동조합연맹, 전국공공산업노동조합연맹, 전국금융산업노동조합)과 민주노총 소속 2개(전국공공운수사회서비스노동조합·연맹, 전국보건의료산업노동조합)으로 분산되어 있다(노광표·이정봉, 2008). 한국노총 공공연맹과 공공노련은 산별 조직 전환을 사실상 중단한 상태이며, 민주노총 공공운수연맹의 산별노조 조직 전환사업은 지지부진한 상태이다.

3. 박근혜정부의 공공기업 정상화 정책 진단

외환위기 이후 역대 정부들이 공공기관 개혁을 주요 국정과제 중 하나로 추진했다는 점에서 볼 때 박근혜정부의 공공기관 정책이 특별한 것은 아니다. 하지만 현 정부의 공공기관 정책은 대선이나 인수위 차원에서 큰 방향이 논의된 적이 없었다는 점 그리고 경제위기 상황이 아님에도 공공기관의 역할 및 기능 조정·강화에 초점을 두기보다는 ‘부채 관리’와 민영화(자산 매각 및 아웃소싱), 노동조합 공격(무력화)에 방점을 둔 특성을 보이고 있다.

박근혜정부의 공공부문 정책은 2013년 8월을 기점으로 변화하였는데, 이른바 ‘비정상화의 정상화’를 구호로 제시하면서 우리 사회의 가장 비정상적 집단으로 공공기관을 꼽고, 이의 해결을 핵심 국정과제로 삼고 있다.

공공기관 정상화 정책의 주요 내용을 거칠게 요약하면 다음과 같다. 공공기관의 부채가 급증하였으며, 그 많은 부채 속에서도 임직원에게 대한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이의 해결을 위해서는 부채 경감을 위한 자산매각, 경쟁체제 도입 등 광의의 민영화 정책 도입이 불가피하며, 노조의 기득권 포기 및 양보가 요구된다는 것이다. 공공기관 정상화 정책의 출발이 공공기관의 과도한 부채에서 비롯되었다는 점을 부정할 수 없지만, 이해당사자와의 논의 부재, 공공기관개혁을 위한 로드맵 부재, 부채 증가에 대한 책임 규명 없이 노조에 책

임 떠넘기기 등으로 나타나고 있어, 그 정책의 실효성이 높지 않을 것으로 판단된다.

1) 공기업 정상화 정책의 주요 내용

박근혜정부의 공기업 정상화 정책은 크게 3단계를 거치면서 구체화되고 분명해졌다. 그 내용을 “공공기관 합리화(‘13.7.8), 공공기관 정상화 대책(‘13.12.11), 공공기관 정상화 이행 계획안(‘14.2.27)” 등 정부의 정책 자료를 통해 살펴보자.

(1) 공공기관 합리화(‘13.7.8)

□ 문제인식

- 기존 공공기관 개혁에 대한 긍정적 인식¹⁾과 부정적 인식²⁾하에 국정과제 추진 수단으로서의 공공기관 활용³⁾
 - 1) 예를 들어 ① 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률의 제정으로 공공기관에 대한 통일적 관리체계 도입, ② 글로벌 평가지표의 활용 통한 공공기관의 글로벌 경쟁력 확보 노력, ③경영공시제도와 경영평가제도 등을 통해 공공기관의 방만 경영 견제 노력 등
 - 2) 위에서 언급한 긍정적 평가와 같은 노력과는 별개로, ①공공기관의 급격한 부채증가와 방만경영에 대한 국민들의 비판이 지속됨, ②공공기관 개혁 노력에도 불구하고 과도한 성과급 등 매년 유사한 방만경영 사례 반복, ③원전 납품 비리와 같은 사건이 지속적으로 발생하는 등 국민 불신 증가 등
 - 3) 국가 수준에서의 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 공공기관이 새 정부가 추진하는 창조경제의 지원 역할을 할 것으로 제시
- 기존 공공기관 관리 시스템의 한계 인식과 개혁 필요성 제기
 - * 공운법 제정의 기본정신이 공공기관의 자율·책임경영 체제의 구축임에도 불구하고, 자율경영은 다소 미흡했다고 지적. 또한 기관장, 임원 등에 대한 인사제도와 관련하여, 임원의 전문성 저하 및 절차상 비용이 증가하는 등 기관의 자율성이 확보되지 않음 지적

□ 3대 전략 및 8대 추진과제 설정

(1) 효율화 : 공공기관 경영효율화

① 상시적 기능점검체계 확립

- 상시적 기능점검, 시장화 테스트, 경영컨설팅 등을 통한 공공기관 효율성 강화

② 부채관리 강화

- 부채에 대한 정보공개 확대 및 부채관리 대책 마련
- 중장기 재무관리계획 실효성 제고 및 사업관리 강화

③ 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공

- 공공기관의 칸막이 제거 등을 통해 공공기관간 협업·융합 활성화

(2) 책임성: 자율·책임경영체제 확립

④ 실질적인 자율경영 기반 구축- 공공기관의 경영자율권 및 인사 자율성·전문성 확대

⑤ 책임경영을 위한 제도적 기반 강화

- 상시 경영모니터링·진단 시스템 구축 및 경영평가제도 개선

⑥ 일자리 창출 등 창조경제 지원

- 공공기관 일자리확대 및 사회형평적 인력운용, 공공기관과 중소기업간의 상생·협력 강화

(3) 투명성: 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화

⑦ 공공기관의 공공데이터 공개 확대 및 활용 활성화

⑧ 국민 직접 감시체제 구축

- 공공기관 경영정보 시스템 개편 및 연차보고서 발간

정부는 과거 정부에서 공공기관의 관리 감독을 위한 공공기관운영법의 제정, 경영평가제도를 확립함으로써 공공기관의 운영 시스템을 정비하였으나, 제도의 미비점으로 인해 공공기관의 부채가 증가하고, 임원의 전문성 미비 등이 나타났다고 평가하고 있다. 이렇게 평가한다면 당연히 공공기관 운영 및 관리 시스템에 대한 전면적인 검토 및 담당 부서인 기획재정부에 책임이 선차적으로 요구된다. 하지만 문제를 일으킨 사람들이 대책과 방안을 강구하다보니 대안은 엉뚱하게도 공공기관에 대한 국민감시체제 강화를 통한 ‘상시적 기능점검 확립, 상시적 경영모니터링, 부채 관리 대책’으로 모아지게 되었다.

여기서 한발 더 나아가 정부의 공공기관 정책은 공공기관 부채관리 대책에 집중되고 공공기관의 부채해결을 위해서는 방만경영의 주범으로 노동조합이 지목된다. 이후 정부의 공공기관 대책은 공공기관의 부채를 어떻게 하면 단기간에 축소 할 수 있는가, 방만경영의 주범인 노동조합이 갖고 있는 1인당 복리후생비를 어떻게 하면 축소할 수 있는가에 초점이 맞추어진다. 이 결과 공공기관들은 부채 감소를 위한 가장 쉬운 방법으로 자산 매각에 나서고 있으나 일시에 공공기관들의 부동산 매물 등이 시장에 쏟아져 나옴으로써 혈값 매각이라는 논란에 휩싸이고 있다⁵⁾. 또한 방만경영 8개 유형 및 세부 체크리스트(58개 설정, '14.1.15. '공공기관 방만경영 개선계획 점검기준')을 보면 공공기관 종사자의 복지 감축 뿐 아니라 노사관계(단체협약, 인사·경영 참여 등)까지 직접 개입하는 양상으로 정책을 집행하고 있다.

(2) 공공기관 정상화 대책('13.12.11)

□ 현실인식 및 원인진단

- 공공기관의 과도한 방만경영과 국민들의 불신 증가
 - 고용세습, 과도한 휴가 등 복리후생 수준의 불합리성 제시. 특히, 사측의 모럴해저드와 맞물려서 민간기업이라면 쉽지 않을 단체 협약이 체결되었음

5) 조선일보(2014.05.28.), “빛 줄어줬더니, 공공기관 개혁 않고 땅만 내놔”

- 공공기관의 과도한 부채규모 및 급격한 증가 추세
 - 2012년 말 기준 공공기관의 부채는 493.7조원으로 2008년 대비 1.7배 급증. 주요 12개 공공기관 부채(412조원) 중 채권 발행이나 외부 차입금으로 이자 부담하는 금융성 부채가 305.2조원으로, 2008년 대비 136.5조원 증가
- 정상화를 위한 추진 과제
 - ① 정보공개 : 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 개선 유도
 - ② 부채관리 : 공공기관의 부채비율을 '14년까지 200% 수준(현재 220%)에서 관리
 - 중장기 재무관리계획 작성대상 41개 기관, - 과거 5년간 부채증가를 주도한 12개 기관을 중점관리
 - 구분회계, 부채관리노력 평가, 사업관리 개선 등 제도적 기반 구축
 - ③ 방만경영 개선 : 집중관리를 통해 방만경영 행태를 조기 해소
 - 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리대상기관(20개)을 중심으로 조기에 복리후생의 정상화를 추진
 - 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 조정 등 상시적 기능점검
 - ④ 추진 체계 및 일정
 - 부채와 방만경영 행태를 실효성 있게 관리할 수 있는 범정부적 추진·점검체계를 구축
 - 공운위의 역할을 강화하고 민간전문가, 기재부·주무부처가 참여하는 범정부체계를 구축

(3) 공공기관 정상화 이행계획안('14.2.27)

- 3-1. 부채감축계획안: 18개 중점관리대상기관¹⁾**
- 1) (대상)한전, 석유, 광물, 한수원, 발전5사, 도로, 가스, 예보, 장학재단, LH, 수공, 철도, 철도시설, 석탄
 - 18개 기관은 사업조정 21.7조(51.7%), 자산매각 8.7조(20.8%), 경영효율화 5.9조(14.0%) 등 제시
 - ① (사업 조정) 비핵심 사업 축소, 민간자본 활용, 사업방식 변경, 사업시기 조정 등 다양한 방식으로 사업비 축소
 - * (LH) 민간과 상생할 수 있는 사업구조 설계(공공-민간 공동개발, 대항개발) 등을 통해 연간 사업비의 20%를 민간조달 등, (수공) 단지사업 일부 유보, 풍력발전 축소 등 (도공) 건설사업 투자규모 조정 등
 - ② (자산 매각) 공공서비스와 관련성이 낮은 사옥, 경영권과 무관한 출자지분 매각, 회원권·연수원 등 복지시설 매각 등
 - ③ (경영효율화) 모든 기관이 인건비, 경상경비를 대폭 절감
 - 대부분의 기관이 팀장급 이상의 '14년 인건비 인상분 동결, '13년 상여금 반납과 더불어 경상경비도 약△20% 규모 절감
 - 향후 추진계획
 - 중점관리대상 18개 기관은 부채감축계획을 조속히 시행하고, 3분기말에 이행실적을 중간평가, 이행실적이 부진할 경우 기관장 해임건의 등 엄중 문책
 - LH, 수공 등 조건부 추진 5개 기관은 현 자구계획을 우선 시행하되, 3월말까지 관계부처

와 함께 추가적인 보완대책을 마련하여 제출

- 부채감축·방만경영 해소와 함께 제대로 된 서비스를 낮은 비용으로 제공할 수 있도록 생산성·효율성 제고방안을 적극 마련·시행
- 조직 안팎으로 경쟁원리를 과감하게 도입(6월말까지 구체적 방안 마련)
 - 기업분할, 자회사 신설 등을 통해 공공기관간 경쟁체제 도입
 - 임대 주택 등 민간참여가 가능한 공공서비스를 적극적으로 민간에 개방

3-2. 방만경영 정상화 이행계획안: 38개 중점관리대상기관*

- 공공기관 정상화 대책의 후속조치('13.12.11)로 38개 중점관리기관은 지난 1.29일 방만경영 정상화 이행계획을 제출
 - 1인당 복리후생비가 높아 방만경영 소지가 큰 20개 기관과 부채 중점관리대상기관 18개를 포함한 38개 기관을 선정
 - 제출된 정상화 이행계획안에 대해 8대 항목*별 운영 실태 점검 결과, 이행계획 반영 여부, 개선수준의 적정성 관점에서 합리성이 인정되어 현 계획대로 추진⁶⁾
- * 8대항목: ①퇴직금, ②교육비, ③보육비, ④의료비, ⑤경조사비, ⑥기념품, ⑦휴가, ⑧휴직제도
- (개선 항목) 8대 항목* 중 5개 항목 개선필요 기관이 가장 많은 가운데, 예탁결제원, 한국전력기술 등은 가장 많은 7대 항목에 대한 개선이 필요한 것으로 판단
- (개선 건수) 수출입은행, 원자력안전기술원, 마사회, 코스콤, 한국거래소 등이 개선 건수가 가장 많은 기관(23건 이상)이고, 철도시설공단, 석탄공사는 5건 이하였음
- (개선 필요사항) 과도한 경조 휴가(33개 기관), 학자금, 의료비·단체보험의 개선이 가장 많은 기관들에 해당
- (완료시기) 금년 상반기중 완료 예정인 기관이 60%(23개 기관)이며, 특히 부산항만공사, 한국투자공사 등은 1/4분기까지 완료할 예정
- 향후 추진계획
 - 공운위에서 확정된 계획을 중심으로 이행상황에 대해 3분기말 중간평가를 실시할 계획
 - 노조 합의 등 개선을 조기완료하는 기관은 중간평가를 앞당겨 실시하여 중점관리기관에서 해제
 - 중간평가시 계획대비 세부항목별 이행실적을 평가하여 기관장 문책 등의 조치를 취할 계획
- 전 망
 - 38개 중점관리기관 복리후생비 4940억원(2013년)→2014년까지 3397억원으로 감축
 - 1인당 복리후생비의 경우 427만원 → 290만원 감축

6) 38대 중점관리대상 공공기관이 작성한 방만경영 개선책은 '모든 복지를 공무원 수준에 맞추라'는 정부의 가이드라인에 따라 만들어졌다. 이 결과 그 동안 모범적이라 칭찬받았던 일부 복지정책도 후퇴하게 되었다. 이는 출산과 육아를 지원하겠다는 정부 정책과는 거꾸로 가는 방향이다. 예컨대 대한주택보증·한국투자공사·도로공사 등은 여직원에게 월1회 주던 보건휴가를 유급에서 무급으로 바꾸기로 했다. 보건휴가는 생리기간에 쓰거나, 임신한 여성이라면 산부인과 검진을 위해 쓴 휴가다.

2) 공공기관 정상화 정책 진단 및 평가

(1) 공공기관 개혁의 전략 부재 : 목표와 실천방향의 엇박자

공공기관 정상화 정책이 국정과제 중 으뜸으로 부상한 이유가 뚜렷하지 않다. 공공기관 정상화 정책은 ‘경제 활성화’를 위한 공공 자산매각 및 공공부문에 민간자본 참여 정책(광의의 민영화)과 정치적 자원 동원 성격이 강하다고 판단된다. 이렇게 될 경우, 공공기관 때리기를 통한 정치적 지지층 동원에는 성공할 수 있지만 진정한 정상화 대책으로는 실효성이 낮다고 할 수 있다. 수치상 공공기관의 부채율을 떨어뜨릴 수 있지만, 결과적으로는 국민의 재산인 공공기관 자산의 헐값 매각, 공공요금의 인상, 경쟁체제 및 아웃소싱 도입에 따른 공공서비스 질(質)의 하락으로 귀결될 위험성이 더 크다고 할 수 있다.

현 정부의 공공기관 정상화 정책은 공공기관의 문제점을 ‘과다부채, 방만경영, 낙하산인사, 노조의 인사개입, 임직원의 과도한 임금 및 복지’ 등에 초점을 두고 있으나 보다 근본적인 공공기관의 재구성⁷⁾ 및 재통합, 공공기관 지배구조, 공공서비스의 질 향상, 관리 책임주체인 기획재정부의 역할, ‘공공기관운영위원회’의 구성 방안, 경영평가제도, 낙하산인사 근절 등에 대해서는 어떠한 방안도 제시하지 않고 있다.

대표적인 예로 낙하산 인사 문제를 보자. 박대통령 스스로 당선인 시절 공공기관 인사와 관련해 “열심히 일하는 사람의 사기를 떨어뜨리는 낙하산 인사는 새 정부에서 없을 것”이라고 말했지만, 공공기관 경영을 책임져야 할 기관장에 비전문가인 낙하산인사가 남발되고 있다. 중앙일보가 295개 공공기관⁸⁾을 전수 조사한 결과에 따르면, 현오석 경제부총리가 2013년 11월 “이제 공기업 파티는 끝났다”는 발언 이후 두 달 사이에 새로 임명된 40명의 공공기관장·감사 가운데 15명(37.5%)이 새누리당 출신 정치인이었다. 또한 지난 3월 11일 민주당 민병두의원이 발간한 공공기관 친박 인명사전 1집에 따르면, 박근혜대통령 취임 이후 선임된 공공기관 임원 중 84개 공공기관의 기관장, 감사, 이사 등 117개직(중복포함) 중 114명이 수록되어 있다.

7) 박주현(2012)은 공공기관을 변화된 시대에 맞게 재구성해야 한다고 주장한다. “공공기관을 시대적 요구에 맞게 재구성해 나가야 한다. 우리나라는 경제 분야의 공공기관들이 기관 수, 인원, 자산, 정부지원금 면에서 절대 비중을 차지하고 있다. 이는 사회적 요구와 시대적 상황에 부합하지 않는다. GDP가 2만 달러를 넘고 사회양극화와 고령화가 심화되면서 정부의 정책과 예산이 사회정책 중심으로 바뀌고 있다. 과거 예산의 30% 이상을 차지하던 경제개발 지출은 계속 줄어들고 있는 반면 10% 정도를 차지하던 사회개발예산은 30%를 넘고 있다. 이런 추세를 반영하기 위해서도 현재의 공공기관들은 혁신되고 재구성되어야 함을 확인할 수 있다. 따라서 경제성장에 직접적으로 영향을 주는 공공기관에 집중되어 있는 인력과 재원을 사회서비스분야로 분산, 조정하는 일이 필요하다.”

8) 공공기관 경영정보 공5개 시스템을 알리오를 통해 295개 공공기관의 임원 현황을 보면 기관장 295명을 비롯해 감사 285명, 비상임이사 2119명, 상임이사 385명, 당연직 이사 430명 등 총 3,084명이다.

<표 6> 박근혜정부 이후 취임한 주요 공공기관 낙하산 인사

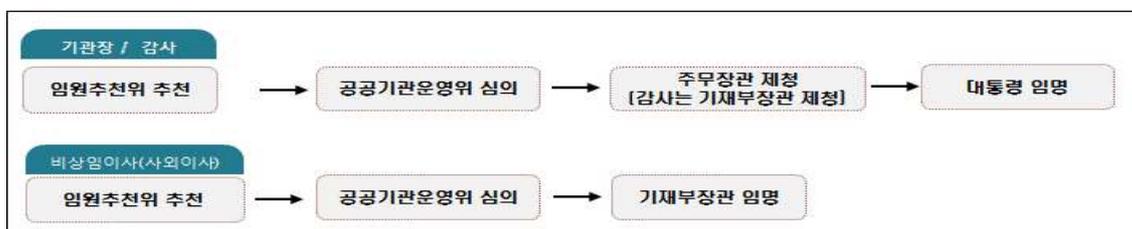
공공기관명	직위	이름	임기시작일	주요경력
예술의전당	기관장	고학찬	2013.3.15	국가미래연구원 문화예술체육분과위 간사
정부법무공단	기관장	손범규	2013.7.17	18대 국회의원/새누리당 법률지원단부단장
국립공원관리공단	기관장	박보환	2013.9.24	18대 국회의원(새누리당)
한국공항공사	기관장	김석기	2013.10.7	서울지방경찰청장
한국마사회	기관장	현명관	2013.12.5	삼성물산 대표이사/박근혜 캠프
한국도로공사	기관장	김학송	2013.12.10	16·17·18대 국회의원(새누리당)
한국청소년활동진흥원	기관장	김선동	2013.12.17	18대 국회의원(새누리당)
한국지역난방공사	기관장	김성희	2013.12.18	18대 국회의원(새누리당)
한국보건복지정보개발원	기관장	원희목	2013.12.26	18대 국회의원(새누리당)
한국언론진흥재단	기관장	김병호	2013.12.26	16·17대 국회의원(새누리당)
한국전기안전공사	기관장	이상권	2014.2.21	18대 국회의원/박근혜 캠프
대한석탄공사	감사	황천모	2014.1.20	새누리당 수석부대변인
수도권매립지관리공사	감사	윤태진	2013.11.18	인천광역시 남동구청장(3선, 새누리당)
근로복지공단	감사	류중하	2014.1.15	새누리당 부대변인
기술신용보증기금	감사	박대해	2014.1.13	18대 국회의원(새누리당)/부산 연제구청장
예금보험공사	감사	문제풍	2014.1.17	새누리당 충남도당 서산·태안당원협의회 위원장

자료: 시사인 338호(2014.3.7)

낙하산 인사에 대한 시민사회의 비판이 거세지자, 기획재정부는 낙하산인사의 방지 방안으로 공공기관운영위원회 산하에 ‘임원자격기준 소위원회’를 만들고, 인사 기준으로 ‘5년 이상 관련 업무 종사자’라는 자격 기준을 법제화한다는 방침이었다. 하지만 이 계획은 경제혁신 3개년 계획에서는 내용이 빠져, 사실상 폐기되었다. 공공기관의 외부지배구조개편과 함께 내부 지배구조의 개선방안도 시급하다. <그림 2>은 공기업 임원의 선임 절차를 보여주고 있는데, 임원 인사의 공정성 및 전문성 제고를 위한 제도 개선 방안이 필요하다.

공공기관 개혁의 필요성을 누구도 부정할 수 없을 것이다. 핵심은 공공기관의 문제가 무엇이며, 이를 어떻게 해결할 것인가에 대한 정책 방향과 사회적 합의이다. 현 정부의 공공기관 개혁 방안은 공공성보다는 효율성을, 시민참여보다는 관료 중심성을, 연대보다는 이윤을 앞세우고 있다. 이는 시장 중심의 규제 완화 정책과 부채 감소를 위한 민간 위탁·민영화로 귀결된다. 이는 다른 국가에서도 실패한 지나간 레퍼토리다.

<그림 2> 공기업 임원 선임 절차



(2) 공공기관 부채 원인 및 해결

공공기관의 과다 부채 논란은 갑자기 발생한 것이 아니라 MB정부 중반기이후 시민사회와 노동계가 지속적으로 제기해왔던 문제였다(노광표, 2013). 공공기관 부채는 정부가 주장하는 ‘방만경영’ 보다는 공공기관에 강제로 떠넘긴 4대강사업을 비롯한 해외자원개발, 보금자리주택과 같이 정부정책을 추진하는 과정에서 비롯된 정책실패와 가스, 전기, 철도, 수도, 통행료 등 공공요금의 비정상적 통제, 불가피한 공공서비스 확충 등에 기인한다. 물론 기관 자체 사업을 추진한 데 따른 부채의 증가 책임은 공공기관이 져야 하겠지만, 공공기관 부채의 상당부분은 지난 정권에서 무리하게 추진했던 주요 국책사업의 실패와 정부의 책임 불이행이기 때문에 그 책임을 공공기관에만 묻기 어렵다(김철, 2014).

<표 7>은 주요 9개 공기업의 금융부채 증감 원인이다. 감사원에 따르면, 주요 9개 공기업의 금융부채 증가액은 115.2조원이었는데, 그 중 52%인 60조원은 2007년 말~2011년 말의 기간 동안 정부의 정책사업 수행과 공공요금 통제로 인해 발생한 것으로 분석되었다.

<표 7> 주요 9개 공기업의 금융부채 증감원인

(단위: 조원, %)

	2007	2011	증감액	금융부채 증감원인				
				정부정책사업수행	공공요금분야	자체사업	해외사업	기타(회계기준변경)
토지주택공사	40.9	89.8	48.9	29.3	0.0	19.6	0.0	0.0
전력공사	14.6	31.1	16.5	0.0	8.0	5.9	1.4	1.2
가스공사	7.2	23.1	15.9	0.0	5.7	5.0	2.0	3.2
도로공사	16.4	23.2	6.8	3.6	1.3	1.9	0.0	0.0
석유공사	3.0	11.9	8.9	0.0	0.0	-1.9	8.8	2.0
철도공사	5.0	11.0	6.0	1.3	1.6	1.0	0.0	2.1
수자원공사	1.0	11.3	10.3	8.5	0.5	1.3	0.0	0.0
광물자원공사	0.4	2.0	1.6	0.0	0.0	0.5	0.6	0.5
석탄공사	1.1	1.4	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
합계	89.6	204.8	115.2	42.9	17.1	33.4	12.8	9.0
비중			(100.0)	(37.2)	(14.8)	(29.0)	(11.1)	(7.9)

자료: 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013.5.

대표적인 기관 사례로 수자원공사를 꼽을 수 있다. 한국수자원공사는 2009년 이후 시작된 4대강 살리기 사업과 경인 아라뱃길 사업과 관련한 투자비를 주로 부채로 조달하였다. 이에 따라 한국수자원공사의 부채는 2009년 이후 급격하게 증가하여 2009년 3.0조원에서

2012년 13.8조원으로 증가하였으며, 부채비율 또한 2009년 29.1%에서 2012년 122.6%로 증가하였다. 결국 정부의 국책 사업을 성실히 수행한 결과는 우량 공기업을 하루아침에 비정상 공기업으로 만든 요인이었다.

당시 이와 같은 부채 증가에 대해서 기획재정부는 ‘공공기관 선진화 백서(2011)’에서 공공기관 부채는 자산이 부채보다 훨씬 크고 당기순이익이 지속적으로 발생하고 있어, 자체 상환 여력은 충분할 것으로 전망한 바 있다. 하지만 박근혜정부 들어서서 갑자기 공공기관 부채를 비정상적인 상황으로 규정하고 공공기관의 부채수준을 포괄적으로 축소하는 방안을 수립하고 있다. 현 정부의 지나친 공공기관 부채 문제에 대한 부각은 2008년 금융위기 상황과 공공요금 통제 등 경제상황을 감안하지 않은 것으로 공공기관들의 자산매각 및 아웃소싱, 경쟁체제 도입, 민간경영기법 도입 등으로 귀결될 위험성이 크다. 더 나아가 정부 정책의 초점은 공공기관 종사자에 대한 복리 후생비 통제에만 집중되어 있다(<표 8> 참조). 정부가 지목하고 있는 방만경영 사례 중에는 경영·인사권 침해라는 명목 아래 노동3권 조차 부정하는 내용을 포함하고 있다.

<표 8> 공공기관의 8대 방만경영 유형·사례

분 야	사 례
교육비 과다지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대학생 자녀에 대하여 반기 150만원 이내 지급(인천공항공사) ■ 입학 축하금 100만원 지급(보훈복지공단) ■ 자사고·특목고 자녀에 대한 수업료 전액지원(석유공사)
의료비 과다지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 조합원과 직계존비속, 배우자와 그 부모 건강검진 지원(대구경북과학기술원) ■ 조합원과 직계존비속, 배우자와 그 부모가 병원 이용시 본인부담금 60% 감면(국립중앙의료원) ■ 본인·가족 의료비 연간 500만원 한도 지원(생기연)
경조금 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산재보험상의 유족보상금 이외에 유족 보상금(1.5억원) 추가 지급(한전) ■ 창립기념일/근로자의날 70만원 지급(한국거래소)
과다한 특별휴가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 본인 및 배우자 부모의 형제자매와 그 형제자매의 배우자 사망 3일, 탈상 1일(통일연구원·한국소비자원) ■ 본인 및 배우자의 부모 회갑 3일, 칠순 2일(원자력의학원)
과다한 퇴직금	<ul style="list-style-type: none"> ■ 업무상 부상(퇴직금 50%)·순직(퇴직금 100%)시 퇴직금 추가 지급(신보) ■ 공상퇴직·순직 직원 유가족에게 10년간 매년 120만원 및 장학금 지원(한전)
느슨한 복무행태	<ul style="list-style-type: none"> ■ 연구직이 아닌 일반직에 대한 유급(연봉 30%) 안식년 제도 운영(중소기업유통센터) ■ 비전임 조합간부에 대하여 1주일에 8시간의 유급 조합활동시간 부여(충북대병원)
고용세습	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직무외 사망, 정년퇴직시에도 특별채용(강원랜드) ■ 순직·공상자의 부양가족을 특별채용(농어촌공사, 환경공단)
경영·인사권 침해	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쟁의기간 중 임금 전액 지급(연구재단) ■ 불법쟁의행위에 대한 민·형사상 책임 면제(고전번역원) ■ 조합간부 인사·징계시 조합의 사전동의(항공우주연구원)

자료: 기획재정부(2014)

(3) 이해당사자 배제 및 사회적 대화의 장 부재

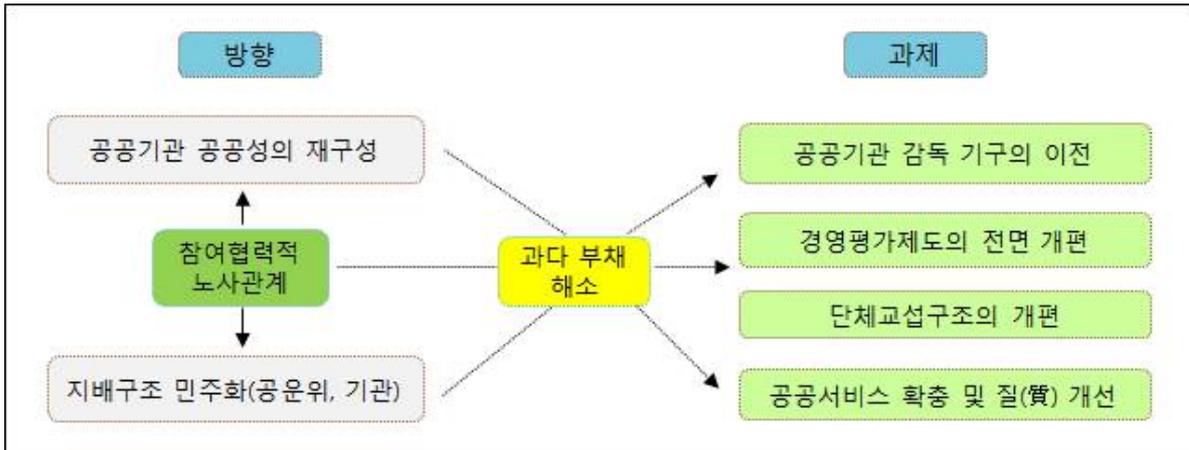
과거 정부들이 공공기관 개혁에 실패 한 이유 중 하나는 공공기관 개혁을 위한 사회적인 정당성을 확보하지 못한 것과 함께 이해당사자들의 참여를 배제한 채 정부 일방 통행식으로 정책을 밀어붙인 데 있다.

공공기관노동조합들은 공공기관 정책 수립 및 집행에 있어 핵심 이해당사자임에도 정부는 “노정 대화 불응”을 정상화 논의의 원칙으로 제시하고 있다. 공공기관 정상화 정책이 성공하기 위해서는 공공기관 종사자들을 방만 경영의 주범으로 몰아가는 것이 아니라 ‘정상화’ 조치의 파트너로 만들 수 있는 대화와 협상의 장을 마련하여야 한다. 당장의 부채 경감 및 비용 절감을 위한 단체협약 개정을 위해서도 정부는 공공기관의 개혁 비전을 마련하고 노조의 동참을 이끌어 내야 한다. 특히 공공기관 정책을 실질적으로 총괄하고 결정하는 기획재정부는 노동조합과의 협의(협상) 틀에 나와야 한다. 또한 공공기관 개혁의 청사진을 마련하기 위한 공공서비스의 이용자인 시민사회의 참여를 보장할 수 있는 사회적 대화의 장이 마련되어야 한다. 국가 및 지역사회의 주요 문제 결정에 있어 관련 이해당사자들의 상호관계를 정의하고 규제하는 틀로서 거버넌스(governance)의 중요성이 커지고 있는데, 이는 공공기관 정책 형성에 있어 정부 독점형에서 이해당사 참여형으로의 전환으로 귀결된다. 참여형 지배구조 및 사회적 논의 틀을 공공기관 논의에 적용해 보면, 정부뿐만 아니라 공공서비스의 이용자, 생산자를 대표하는 인사가 참여하는 구조를 뜻한다. 이래야만 공공기관 구조 개혁에 대한 사회적 정당성이 구축되고 공공기관 운영 및 서비스의 질도 높여 낼 수 있다.

4. 대안적 정책의 모색

공공부문의 구조 개혁 및 혁신은 세계화 시대 모든 국가들이 당면한 정치 과제이다. 박근혜정부는 공공기관의 부채 축소와 경쟁체제 도입을 위한 공공기관 정상화 정책을 강력 추진하고 있으며, 이에 맞서 공공기관노동조합들은 교섭권 위임을 통한 공동투쟁으로 맞서고 있다. 그런데 공공기관노동조합들의 정상화 정책 반대 투쟁이 공공기관노조들의 노동기본권 사수와 공공기관의 역할 유지를 위한 행동이긴 하지만 공공기관의 개혁을 담보하는 것은 아니다. 공공기관의 정상화와 공공기관 구조 개혁을 위한 방안은 무엇인가? 몇 가지 대안적 정책 과제를 검토하면 아래와 같다.

<그림 3> 공공기관 개혁 방향과 과제



자료: 노광표(2012) 재구성

첫째, 공공기관 개혁의 방향이다. 이는 공공기관을 설립 목적과 기능에 맞게 운영될 수 있도록 공공기관의 위상과 역할을 바로잡는 것에서 시작한다. 그 동안 정치권력은 공공기관을 그 설립 목적과 무관하게 정치권력의 이해관계에 따라 운영해 왔다. 이에 따라 경영효율성과는 거리가 먼 ‘낙하산 인사’가 관행화되어 왔고, 설립 목적에 부합하지 않은 많은 사업들이 편법적으로 추진되어 왔다. 현 정부는 공공기관 개혁 방향을 민영화를 비롯한 시장 중심의 개혁에서 찾고 있는데, 민영화 중심의 공기업 개혁과 시장 중심(효율성 위주)의 구조 개편은 80년대 이후 지난 30여 년 동안 세계 각국에서 통용되었던 정책이다. 그런데 민영화 효과는 검증되지 않고 있으며 필수기간산업의 민영화는 국부 유출과 요금 인상 그리고 서비스 질(質) 저하로 귀결된 많은 사례들이 확인되고 있다⁹⁾. 모든 공공기관의 사적 소유로의 전환을 문제시 할 수 없지만, 공적 소유 영역이 반드시 필요한 분야가 있다. 현재 한국의 공공기관들은 민영화를 통한 국가의 시장화 정책으로 나갈 것인가 아니면 공공기관의 재정립을 통해 국가의 새로운 역할을 일정 부문 담당할 것인가라는 분기점에서 있다.

일부 연구자들은 한국이 공공기관의 자산 및 고용 규모가 큰 국가라고 주장하나 이는 현실과 부합하지 않는다(김준기, 2009). 먼저, 고용 규모 및 비중에 대해 신광영(2009)은 “한국의 공공부문 종사자의 비율은 OECD국가들 가운데 가장 낮은 수준이다. 2008년 6월 현재 공공부문 종사자는 공무원 974,830명과 공공기관 및 준공공기관 종사자 258,372명으로 1,233,202명이다. 이는 피고용자 인구 16,124,000명 중 약 7.6%에 달하는 수치이고, OECD평균 공공부문 종사자 비율이 24%라는 점을 고려하면, 한국의 공공부문 종사자 비율은 대단히 낮다는 것을 알 수 있다.”고 주장한다. 또한 김태일(2012)은 국제 기준에 맞게

9) ITF(국제운수노련) 스티븐 코튼(Stephen Cotton) 사무총장 직무대행은 민영화 정책이 남긴 문제점을 다음과 같이 설명한다. “개인적으로는 대처가 남긴 가장 아쉬운 점은 개인의 이익이 사회적 연대나 공동체의 이익보다 우선시된다는 분위기를 만든 것이다. 그래서 영국에서는 많은 사회적 연대가 깨졌고, 그런 분위기가 다른 나라들로도 많이 유입됐다”

정부 인력 규모를 추산한 후 다른 국가들과 비교한 결과, 한국의 정부인력(정부+비영리 공공기관 종사자)규모는 인구 1,000명당 32.3명으로¹⁰⁾, OECD 평균인 83.1명과 비교하면 평균에 비해 40%가 안되는 수준이라는 결론을 도출하고 있다. 국민소득 2만 달러에 걸 맞는 사회복지 인프라를 구축하기 위해서는 공공기관은 민영화나 축소가 아닌 효과성을 높이기 위한 기능 조정 등 소프트웨어적 개혁 작업이 필요한 시점이다.

둘째, 공공기관의 관리감독과 평가를 위한 독립기구를 설립해야 한다. 현재 공공기관들은 기관 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있다. OECD 공기업 가이드라인(OECD, 2005)이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하다 해도 해당 업무를 어디에서 관장하고 추진하느냐가 중요하다. 우리나라는 기획재정부가 이 역할을 담당하다보니 공공기관 운영을 지나치게 효율성 중심으로 재단하는 경우가 비일비재하고, 또한 부처의 산업적 요구를 담아내지 못하는 한계가 지적되어 왔다. 재무적 실적 중심의 평가와 심사를 바꾸려면 기획재정부와 같은 재정당국이 아닌 국정총괄기구인 총리실 직속으로 하는 것이 바람직하다. 이렇게 될 때 부처의 이해관계를 조정 통합하는 기능을 통해 공공기관의 효율적 운영과 함께 공공성을 유지 확대해 나갈 수 있을 것이다.

이와 같은 공공기관 관리에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 독립기구화하는 방안을 적극 검토 할 때이다. 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 공공기관 관리기구를 독립기관형으로 두고 있는 대표적인 국가이다. 특히 핀란드는 SOSD의 운영 투명성과 책임성을 확보하기 위하여 SOSD를 총리 직속 기관으로 설치하고, 공기업 관리에 대한 최종 책임을 총리가 지도록 하고 있다(한국조세재정연구원, 2013).

셋째, 이해관계자의 참여를 보장하는 ‘공공기관운영위원회’의 지배구조 개편이다. 현재 공공기관 운영의 최종 결정 권한을 갖는 공공기관운영위원회는 공공기관 운영에 국민의 요구를 담기 위해서 이해관계자의 참여를 보장하고 있다. 즉, 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람을 민간 부문에서 위촉하도록 되어 있다. 하지만 그 추천권을 기획재정부 장관이 갖고 있고, 위원회의 최종 선정은 대통령이 하도록 되어 있어 정치적 중립성 논란이 발생하고 있다.¹¹⁾ 운

10) 2010년 기준으로 공무원법상의 공무원은 98만 7천명이고, 비영리 공공기관 정규직 16만 5천명, 군인 규모는 27만 2천명, 정부 및 비영리공공기관 비정규직 종사자 규모는 22만 명이다. 이들을 모두 합하면 우리나라 정부인력 규모는 대략 159만 9천명이 된다. 그리고 2010년 기준 우리나라 인구는 49,548천명으로, 인구 1,000명당 정부 인력은 32.3명이다.

11) 공공기관운영법 제9조(운영위원회의 구성)을 보면, ①운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다. 1.국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인, 2. 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 3.제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원, 4.공공기관의 운

영위원들은 정치권력에서 벗어나 독립적으로 공공기관을 운영·감시할 수 있도록 국회(또는 각 직능단체)의 추천으로 구성하는 것을 검토할 필요가 있다.¹²⁾ 또한, 공적 서비스의 직접 이해관계자인 공공서비스의 제공자와 이용자의 참여를 의무화해야 한다. OECD 가이드라인에서도 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다.”고 권고하고 있다(OECD, 2005). 한편, 공공기관 이사회 구성·선임절차에 있어 직능대표성을 통해 직능집단 및 이해관계자 집단의 대표성과 책임성이 확보되어야 하고, 독립성이 확보된 이사회 중심의 공공기관 지배구조 구축으로 비상임이사 및 감사의 감독체계가 강화되어야 한다.

넷째, 경영평가제도의 개편이다. 공공기관 평가제도의 목적이 경영적 기법에 의한 ‘경영효율화’ 증진이 아닌, 공공기관의 진정한 사회적 가치 확대와 실질적 생산성 확대를 위한 ‘공공서비스 증진’으로 바뀌어야 한다. 이를 위해 현재의 경영평가는 그 명칭을 ‘운영평가’로 변경해야 하며, 평가방법과 관련하여 경영평가의 주기를 현재의 1년에서 2년으로 바꾸고 제한적으로 평가 부진기관에 대해 1년을 유지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 외국의 경우도 캐나다와 같이 매년 경영평가를 수행하는 경우, 프랑스와 같이 3~5년의 중장기 평가를 수행하는 경우, 영국과 같이 공공기관과 관리감독부처의 특성에 따라 자율적으로 평가 주기를 설정하는 경우 등 다양한 사례가 존재한다.

한편, 현재의 경영평가는 그 기간이 짧고 평가위원들의 전문성 논란이 발생하고 있어, 경영평가단을 공공기관 운영위원회 산하에 상설조직화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 경영평가는 매년 3월 20일까지 공공기관의 경영실적보고서 및 기관장의 경영계획서 이행실적보고서를 제출한 후, 3개월 후인 6월 20일까지 경영실적 평가결과를 국회 및 대통령에게 보고하도록 되어 있다. 경영평가단은 3개월 안에 경영실적보고서의 내용숙지, 기관실사, 평가보고서 작성 및 제출을 완료해야 한다. 이로 인해 기관의 현안 및 세부평가지표 관련 정보에 대한 이해가 부족한 상황에서 평가가 이루어질 수 있으며 평가결과의 모순 또는 불일치 사례 여부에 대해 검증·조정할 수 있는 시간이 부족하다. 평가 기능 이외에 공공기관에 대한 경영컨설팅 기능까지 요청되고 있음에도 불구하고 3개월의 짧은 시간이라는 한계로 인하여 실질적인 컨설팅은 이루어지기 어려운 실정이다(조영철, 2014). 또한, 경영평가의 목적이 공공기관의 운영 및 서비스 개선에 있듯이 지나치게 성과급과 연동되는 현재의 제도는 변경되어야 한다.

영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람.② 제1항제4호의 규정에 따른 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.

12) 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 위원에 대한 국회 추천권을 보장하고 있다.

마지막으로, 단체교섭의 집중화와 노사관계의 혁신이다. 정부는 공공기관노사관계에 있어 ‘모범사용자’가 되어야 한다. 현재 공공기관노사관계는 갈등과 대립 양상을 벗어나지 못하고 있는데, 이는 공공기관노조들의 참여를 배제한 현재의 임금결정 방식 및 교섭구조에서 원인을 찾을 수 있다. 즉, 공공기관 종사자들의 목소리를 담아낼 수 있는 단체교섭 구조와 정책협의 틀이 부재한 상태이다. 공공부문노사관계에서 사용자(정부, 기관장)가 모든 문제를 수렴하여 제도적으로 개선시켜 나간다면 갈등의 조정과 수렴은 가능해지나, 만약 이를 제도적으로 개선하려는 노력이 없을 경우 갈등의 폭과 깊이는 확대된다. 공공기관노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계(participative industrial relations)로 변화시키기 위해서도 단체교섭 구조의 집중화를 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다.

또한 공공기관노동조합의 혁신과 사회적 역할 강화가 요구된다. 공공기관노동조합에 대한 시민사회 및 일반 국민들의 인식은 긍정적이지 않다(김남근, 2014). 우리나라 공공부문은 그 시작이 대부분 개발독재 과정에서 형성되었고, 민주적이지 못한 과거 정부가 남긴 많은 문제점을 안고 있다. 조직 내부적으로 관료화된 의사결정구조(관료에 의한 경영, 경영진 낙하산 인사, 내부 경영진 무책임의 고질화)와 서비스 수혜자에 대한 배려 부족으로 사회적 비난을 받아왔다. 공공기관에 대한 국민들의 비판적 인식은 그대로 공공기관의 종사자에 대한 부정적 인식으로 연결되고 있다. 공공기관에 대한 부정적 인식이 지배적이다 보니 상대적으로 안정적이고 좋은 일자리(decent work)를 갖고 있는 공공기관 종사자들은 ‘신의 직장’이라는 사회적 비난의 대상이 되고 있다. 덧붙여 사회적 연대에 소극적이었던 공공기관 노동조합들은 시민사회와 일반 국민들에게 공공기관 개혁의 주체가 아닌 ‘개혁 대상’으로 취급되고 있는 것이다. 공공기관 종업원들의 이익대변체인 공공기관노동조합들은 이제 의사결정구조의 민주화, 책임경영의 구현, 공공 서비스의 혁신 주체로서 기관의 부패를 털어내고 효율성을 높여야 하는 상황에 직면해 있다.

이제 공공기관노동조합들은 새로운 도전 과제 앞에 서 있다. 공공기관노동조합은 민간부문노동조합운동과 어떤 차이가 있는가? 공공기관노동조합의 사회적 역할은 무엇인가에 대한 답을 내놓을 때이다. 이명박정부와 박근혜정부의 공공기관 선진화와 정상화 조치는 공공기관의 존재 이유, 공공기관의 역할, 공공부문노조운동의 미래를 고민하게 하는 사회적 학습의 광장을 만들었다. 국제공공노련(PSI)은 “공공서비스가 답이다”라는 선언을 통해 공공부문노조운동의 방향을 분명히 제시하고 있다. “시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해 지고 있다.” 공공서비스의 질(質) 향상과 확대야말로 공공기관노동조합들이 만들어야 할 역사적 책무이다.

[참고 문헌]

- 기획재정부, 2013, “공공기관 합리화 정책 방향”, .
- 기획재정부, 2013, “공공기관 정상화 대책”, 2013.12.
- 기획재정부, 2014, “경제혁신 3개년 계획 실현을 위한 중점관리대상기관 부채 감축계획 및 방만경영 이행계획”.
- 국회입법조사처, 2014, “공공기관 부채 현황과 재무 건전성 제고를 위한 과제”, 「이슈와 논점(제786호)」 ,
- 국회입법조사처, 2013, “공공기관 임원 선임제도의 현황 및 개선과제”, 「이슈와 논점(제742호)」 ,
- 김남근, 2014, 시민의 관점에서 본 공공서비스 강화를 위한 공공기관 개혁, 공공기관공대위 자문위 토론회 발표문
- 김준기, 2009, “공공기관 선진화 방안과 지배구조·평가제도” 『공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향』 , 공공기관정책연구센터 토론회 자료집
- 김철, 2013, “박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망”, 사회공공연구소 이슈페이퍼 .
- 김철, 2013, “진단도, 알맹이도 따로 노는 「공공기관 정상화 대책」의 노림수”, 사회공공연구소 이슈페이퍼
- 김태일, 2012, “정부인력 규모와 공공서비스 제공 방식”, 「정부학연구」 제18권 1호, 185-215
- 노광표, 2012, “공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색- 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀-”, 「산업노동연구」 18권 2호
- 노광표·이정봉, 2008, 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』 . 한국노동연구원
- 대통령직인수위, 2013, “제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제”, 18대 대통령직인수위,
- 박용석, 2014, “ “이번엔 다르다” 공공기관 노조의 공동투쟁”, 노동사회 175호, 한국노동사회연구소
- 박용석·이승헌·임상훈, 2014, “공공부문 정상화와 노조의 대응” 좌담회, 노동사회 176호, 한국노동사회연구소
- 신광영, 2009, “한국 공공부문 임금 결정에 관한 연구”, 『한국사회학』 제43집 5호, 62-100
- 오건호 외, 2012, “공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색”, 사회공공연구소
- 전국공공노동조합연맹, 2008, “양질의 공공서비스 제공을 위한 공공부문 정책방향 제시”, 토론회 자료집
- 조성재·채준호 외, 2009, 『공공부문 민영화의 쟁점과 노사관계』 , 한국노동연구원
- 조영철, 2014, “공공기관 관리정책의 현황과 개선 과제”, 『공공기관 관리정책의 진단과 대

책』, 국회기획재정위원회·국회예산정책처·국회국가재정연구포럼 주최 토론회 자료집
한국조세연구원(2007), '7개 공기업 민영화의 국민경제적 관점의 성과 평가'
한국조세재정연구원, 2013, 「주요국의 공공기관 관리방식」

OECD, 2005, 「OECD Guidelines Corporate Governance of State-Owned Enterprises」
OECD, 2009, 「Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State
Owned Assets」, DAF/CA/PRIV/WD(2009)1
공공기관 알리오 홈페이지(www.alio.go.kr)