

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

공공부문 노동개혁 10대 과제

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

[목차]

- I. 문제 제기
- II. 역대 정부의 공공부문 정책 진단
- III. 공공부문 노동개혁과 10대 과제
 - 1. 공공부문 개혁 목표 및 방향
 - 2. 공공부문 노동개혁 10대 과제
 - 1) 공공부문 일자리 대폭 창출
 - 2) 성과연봉제 및 저성급자 퇴출제 전면 폐기
 - 3) 공공부문 노조의 경영참여제도 및 노동이사제 도입
 - 4) 공공기관 운영에 관한 법률 전면 개정
 - 5) 경영평가를 운영평가로 전환
 - 6) 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입
 - 7) 공공기관 중앙 단체교섭(협약)의 보장 및 실현
 - 8) 공공부문의 상시지속적 일자리 비정규 채용 금지 및 간접고용 축소
 - 9) 경제사회발전 노사정위원회 전면 개편
 - 10) 공공부문노동조합의 사회적 책임 및 내부 혁신

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/ksiedit

<요약>

5월 9일 조기 대선이 확정됨에 따라 노동계의 대선 논의 및 준비가 본격화되고 있다. 한국 노총은 2월 23일 대의원대회에서 조합원 총투표로 대선 지지후보의 결정을 결의하였고, 민주 노총은 3월 29일 “세상을 바꾸는 대선-노동존중 평등사회” 건설을 요구하며 대선투쟁을 시작하였다.

노동계의 요구가 분출하는 것은 보수정부 9년 동안의 노동배제 정책에 대한 반발에 기반해 있다. 이명박, 박근혜정부 9년은 ‘노동 배제’의 겨울공화국이었다. 보수정부의 친기업과 규제 완화 정책은 사회 불평등을 심화시켰고, 노동인권을 바닥으로 끌어내렸다. 사회적 대화 기구인 노사정위원회는 간판만 남은 식물위원회로 전락하였다. 이뿐만이 아니다. 4대 개혁의 핵심으로 추진되었던 공공개혁은 개혁의 골갱이인 공공기관 관리 운영 시스템, 임원 선출 투명성 확보, 공공성 강화를 위한 평가제도 개편은 고사하고 낙하산 인사의 남발, 성과형 임금체계 강제 도입에 따른 갈등, 간접고용 노동자의 확산만 가져왔다.

이 글은 공공부문(특히, 공공기관)의 개혁 방안을 노동개혁 과제를 중심으로 살펴 본다. 공공부문은 정부가 사용자이다. 경제 위기 때 정부는 최후의 고용자(last employer)로서 그리고 모범사용자로서 역할과 기능을 충실히 해야 한다. 이러한 정부 역할 정립은 한국 노사관계의 개혁 및 협력 증진을 위해서도 시급한 과제이다. 공공부문의 10대 노동 개혁 과제는 다음과 같다.

- * 과제 1. 공공부문 일자리 대폭 창출
- * 과제 2. 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기
- * 과제 3. 공공부문 노조의 경영참여제도 및 노동이사제 도입
- * 과제 4. 공공기관 운영에 관한 법률 전면 개정
- * 과제 5. 경영평가를 운영평가로 전환
- * 과제 6. 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입
- * 과제 7. 공공기관 중앙 단체교섭(협약)의 보장 및 실현
- * 과제 8. 공공부문의 상시지속적 일자리 비정규 채용 금지 및 간접고용 축소
- * 과제 9. 경제사회발전 노사정위원회 전면 개편
- * 과제 10. 공공부문노동조합의 사회적 책임 및 내부 혁신

공공부문 노동개혁 10대 과제

-공공기관을 중심으로-

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

I. 문제 제기

5월 9일 조기 대선이 확정됨에 따라 노동계의 대선 논의 및 준비가 본격화되고 있다. 한국노총은 2월 23일 대의원대회에서 조합원 총투표로 대선 지지후보의 결정을 결의하였고, 민주노총은 3월 29일 “세상을 바꾸는 대선-노동존중 평등사회” 건설을 요구하며 대선투쟁을 시작하였다.

노동계의 요구 분출은 보수정부 9년 동안의 노동배제 정책에 대한 반발에 기반한 것이다. 이명박, 박근혜정부 9년은 ‘노동 배제’의 겨울공화국이었다. 보수정부의 친기업과 규제 완화 정책은 사회 불평등을 심화시켰고, 노동인권을 바닥으로 끌어내렸다. 사회적 대화기구인 노사정위원회는 간판만 남은 식물위원회로 전락하였다. 10만 명과 6만 명의 조합원이 소속되어 있는 전국공무원노조와 전국교직원노조는 해직자를 조합원으로 하고 있다는 이유로 법외노조가 되었다. 공공기관의 효율성 강화를 이유로 성과연봉제를 노동조합의 동의 없이 강제적으로 도입하여 노사갈등은 어느 때보다 격화되었다. 사정은 이러하데 박근혜정부가 자랑하는 가장 큰 업적은 역설적이게도 ‘공공부문 개혁’이다. 박정부는 4대개혁을 추진하였고 그 중 가장 큰 성과를 이룩한 부문을 공공부문이라 말한다. 공무원 연금 개편, 공공기관 임금피크제 도입, 성과연봉제 전면 확대 및 저(底)성과제 퇴출제 등이 그것이다. 하지만 정부가 자랑하는 공공부문 개혁은 시스템에 의한 개혁이 아닌 인치(人治), 그것도 비선 실세에 의한 국정농단이었다는 점에서 개혁의 한계와 어두운 그림자를 확인할 수 있다. 박근혜·최순실게이트의 핵심은 국가권력의 사유화 그리고 공공부문의 인사 전횡 및 블랙리스트 작성 및 관리라는 공공부문의 공적 운영 시스템의 붕괴를 가져왔다.

이 글은 공공부문 정상화(적폐 청산)와 공공부문의 바람직한 위상과 역할 정립을 위해 무엇이 바뀌어야 하는가를 노동개혁 과제를 정리해 보고자 한다. 공공부문은 정부(공무원, 교원)부문과 공공기관(중앙부처, 지자체)으로 크게 구분할 수 있는데 이 글은 중앙부처 공공기관을 중심으로 살펴보는 것으로 한다.

II. 역대 정부의 공공부문 정책 진단

1980년대 이후 공공부문의 구조 개혁 및 혁신은 세계 많은 국가들이 당면한 정치 과제였다. 이때 공공부문 개혁의 지배적인 흐름은 신공공관리¹⁾(NPM) 기조에 입각한 구조조정 및 경영효율화였다. 우리나라에도 외환위기 이후 신공공관리에 입각한 시장주의적 구조조정 및 효율화 정책이 추진되어 왔다.

외환위기 이후 현재까지 정부의 공공부문 정책은 정부재창조론(Reinventing Government, Osborne and Gaebler, 1992) 내지 성과주의 정부(Warrian, 1995)라는 단어가 표상하듯이 정부의 재정 적자를 축소하고 공공부문의 효율성과 경쟁력을 높이기 위한 전략으로 나타났다. 민영화를 필두로 한 공공부문 개혁은 과거의 관료주의에서 벗어나 시장원리에 기초한 조직 관리 및 운영 그리고 인적자원 관리 정책으로 나타났다. 하지만 시장주의적 개혁 방안도 각 정부(보수, 개혁)의 성격에 따라 일정한 차이가 나타났다. 보수정부는 민영화 등 하드웨어적 구조 개혁과 함께 그 추진에 있어 노동조합 등 이해당사자를 배제하는 방식이었다면, 자유주의 정부는 조직 혁신 등 소프트웨어 개혁에 중점을 두면서 사회적 대화를 통해 노동계를 포섭하여 정책을 추진하는 차이가 있다고 할 수 있다.

지난 20여 년 동안 추진된 공공부문 개혁의 흐름을 각 정부별로 간략하게 살펴보자. 외환위기 직후 정권교체를 이뤘던 김대중정부는 경제위기 극복이라는 이름아래 IMF의 경제정책을 그대로 수용하여 공기업의 해외매각, 민영화 등 공공부문의 시장 개혁을 선도하였다. 이에 따라 관료적 지배에 놓여 있던 공공기관들을 이해관계자 참여형 공공기관으로 변화시킨 것이 아니라 공공기관 자체를 민영화함으로써 국부유출, 대량 실업을 자초하였다. 결과적으로 한국사회의 공공 자원을 재벌 및 해외자본에게 떠넘기는 것이었고, 이는 공공 영역의 사적 지배와 공공서비스 요금 인상으로 나타났다.

노무현정부의 공공부문의 상업주의화, 경영효율성 강화를 위한 공공부문 정책 기조는 김대중정부와 큰 차이가 없었다. 김대중정부가 민영화에 초점을 두었다면, 노무현정부는 지배구조 개편, 경영평가체제 확립 등 소프트웨어적 개혁에 중점을 두었다는 점이 차이로 말 할 수 있다. 2006년 공공기관운영법 제정은 정부의 공공기관 지배·관리를 위한 백미(白眉)라 할 수 있다. 민주화 이후 김대중·노무현정부는 공공부문 정책에 있어 과거 비민주적 요소를 제거하고 공공성을 확대하는 방향으로 나아간 것이 아니라, 공공부문의 성격에서 ‘공공성’을 제거하는 방향으로 나아갔다(허인, 2012)는 비판적 평가도 받고 있다.

민주정부 10년에서 다시 이명박·박근혜 보수정부로의 전환은 공공부문 정책에 있어 어떤 변화를 가져왔는가? 두 정부 모두 보수정부의 기치인 ‘작은 정부(small government)’, 공공부문의 축소와 민영화에 초점을 두었다. 이명박정부는 제1차 선진화 계획('08.08)을 시작으로 제6차 선진화계획('09.03)까지 여섯 차례의 선진화계획을 통해 정원감축, 기관통폐합, 민영화 및 출자회사 정리,

1) 신공공관리(new public management)는 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된, 1980년대 이후 영미 국가들을 중심으로 등장한 정부 운영 및 개혁에 관한 이론을 말한다. 즉 신공공관리론은 정부관료제의 운영 체제가 경쟁의 원리에 기반한 시장 체제를 모방, 계층제적 통제를 대체함으로써 정부관료제의 효율성을 높이자는 것이다. 신공공관리의 주요 정책 수단으로는 인력 감축, 민영화, 재정지출 억제, 책임운영기관, 규제 완화 등이 있다.

기능조정, 경쟁체제 도입 등을 추진하였다. 또한 박근혜정부는 과다 부채를 이유로 공공기관 정상화 정책을 추진하였는데, 그 주된 내용은 공공기관의 자산매각, 민영화, 경영효율성 강화, 성과연봉제 도입 등이었다. 정부는 민영화가 아니라고 하지만 알짜 자산과 자회사 지분매각, 민간자본 유치는 우회적인 저강도 민영화정책이라 할 수 있을 것이다.²⁾

지난 20여 년 동안 추진된 공공부문 개혁의 결과는 어떠하였는가. 노사관계를 중심으로 그 변화양상을 보면 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 비정규직 확대 및 노사관계의 이원화이다. 외환위기 이후 고용의 가장 큰 변화는 정규직의 감소와 비정규직노동자의 증가라 할 수 있다. 외환위기 당시 정리해고와 명예퇴직 등으로 축소된 인원의 충원이 정규직이 아닌 비정규직으로 대체된 것이다. 공공부문 비정규직 현황을 보면, 김대중정부 5년이 지난이후 비정규직 비율은 18.8%였고, 공기업과 산하기관의 비율은 28.2%였다. 이런 흐름은 참여정부가 끝나는 시점에서 큰 변화 없이 지속되었고, 오히려 더 증가하였다. 2006년 7월 공공부문 비정규직 실태조사에 따르면 조사대상 기관 총인원 155만 4천 명 중 비정규직은 31만 2천명이었고, 부문별 비정규직 비율은 공기업·산하기관이 26.3%로 가장 높고, 이어 교육부문 21.3%, 지자체 18.8%, 중앙행정기관 11.1% 순이었다.

공공부문에 비정규직이 증가한 주된 원인은 공공부문의 구조조정 및 경영혁신정책에서 비롯된 것이다. 정부는 공공부문에 세 가지 방식의 구조조정 정책을 추진해 왔다. 첫째, 민영화 정책으로, 민영화된 사업장에서는 정리해고·정규직의 비정규직으로의 대체·외주 용역화가 발생하였다. 둘째, 민간위탁 경영체제를 도입한 결과이다. 위탁을 받은 회사는 예산 절감을 위해 정원감축 및 외주 용역화를 추진하였다. 셋째, 공공부문의 신규 사업에 인력 증원을 억제하는 정책이다. 이러한 사업에서는 보통 비정규직노동자들을 활용하여 왔다. 이러한 방식으로 양산된 공공부문의 비정규직들은 보통 계약직, 일용직, 시간제, 용역 위탁계약 등의 형태로 고용되어 있다(김영수, 2010). 고용형태의 이원화는 공공부문노사관계의 이원화로 나타났다. 대다수 공공부문 노동조합들은 기업별노조로, 소속 조합원들은 정규직사원만을 조직 대상으로 하였다. 공공기관에서 구조조정 및 외주화 방침에 따라 비정규직노동자가 급증하였으나 이들은 노동조합에서 배제되었고, 이들의 권익을 대변할 조직은 없었다. 결국 공공부문 비정규직노동자들의 투쟁은 제도화되지 않고 한번 발생하면 장기화되는 특성을 보였다.³⁾ 정규직과 비정규직의 연대를 가로막은 가장 큰 원인은 ‘입직통로’ 문제이다. 공공부문은 정규직과 비정규직의 입직통로가 다르기 때문에 비정규직의 정규직화에 대해서 부정적인 견해들이 많다. ‘시험’을 보지 않았거나 혹은 공무원신분이 아니라는 점 때문에 비정규직 노동자들의 고용안정에 찬성하면서도 ‘무기계약’ 이상에 동의하지 못하는 것이다(제갈현숙 외, 2014). 공공기관 내 비정규직 및 간접고용의 확산은 노사관계의 이원화 현상뿐 아니라, 공공기관 정규직노조운동의 사회적 정당성을 훼손하는 결과로 나타나고 있다. 비정규직의 열악한 처지와 비교하면서 공공기관노조운동은 자기 밥그릇만 챙기는 ‘귀족노조’로 이미지가 고정되고 있는 것이

2) “전력 판매부문의 민간시장 개방, 가스 직수입 확대와 장기적인 도매부문 개방, 발전 5개사와 한국수력원자력 등 8개 기관의 주식 상장이 핵심이다. 한국수력원자력이 담당하는 발전용 댐 관리를 한국수자원공사에 위탁하기로 한 것도 뜨거운 감자다.”(매일노동뉴스, 2016.07.05.), [긴급좌담회-에너지공기업 기능조정, 민영화인가 아닌가] “15년간 옷만 갈아입은 민영화 막아 국민행복 지키겠다”

3) 공공부문에서 비정규직 노동자들의 대규모 투쟁이 시작된 것은 2000년 한국통신계약직 노동자투쟁, 2003년 근로복지공단 비정규직 노동자투쟁, 2005년 산업인력공단 비정규직 노동자투쟁, 2006년 KTX 승무원 투쟁, 2009년 인천공항 노동자들의 투쟁 등을 꼽을 수 있다.

다. 한편 비정규직 확대는 해당 노동자들의 낮은 임금 및 고용의 불안정성과 함께 안전 경시 등 공공서비스의 질(質) 약화라는 사회적 문제를 낳고 있다.

둘째, 정부 독점 지배구조의 낙후성과 경영평가를 통한 통제 강화이다. 신자유주의적 공공부문 구조조정의 흐름이 공공기관의 관리 통제 시스템으로 정착하면서 공공기관노동조합들의 주된 요구는 임금 및 근로조건 개선에서 지배구조의 민주화, 경영평가제도 개선 등 제도개선 투쟁으로 바뀌었다. 이는 공공기관의 특성을 반영한 결과였다. 공공기관 종사자들이 적정한 임금과 근로조건을 향유할 수 있는 근거는 사회적 인정(認定)⁴⁾에서 찾을 수 있다. 공공부문의 비효율성, 방만 경영 등은 종사자들의 책임보다는 정부 정책의 실패, 기관장 등 경영진의 책임에서 비롯되는 것이 상당하다. 더욱이 공공기관의 공공성을 확대하고 공공서비스의 질을 높이려고 하더라도 ‘경영평가’ 지침이 잘못되어 있으면 이의 추진이 어렵다. 외환위기 이후 불거진 많은 공공기관노조의 투쟁 및 요구들은 기관의 책임경영 실현, 낙하산 인사 방지, 경영평가제도의 개선 등과 함께 공공기관의 본질적 역할을 훼손하려는 민영화, 시장화 시도에 맞서는 투쟁이었다. 이들 공공부문노조들의 제도개선 투쟁의 목표는 공공기관의 지배구조를 ‘정부 독점’에서 ‘이해관계자 참여형(stakeholder participation)’으로 변화시키려는 과정이었다.

셋째, 교섭구조의 파편화와 사회적 대화의 지체이다. 외환위기 이후 공공부문노동조합의 성장과 발전에도 공공기관의 교섭은 여전히 기관별 교섭구조를 탈피하지 못하고 있다. 지난 20여 년 동안 공공기관노동조합들은 실질적 사용자인 정부와 단체교섭 또는 정책협회의 성사를 위해 노력하였으나 교섭 틀은 마련되지 않고 있다. 정부 입장에서도 기관별 교섭이 손쉬운 통제 방법처럼 보이지만 기관별 교섭은 공공기관 전체의 임금, 근로조건 통일성을 확보하기 어렵고, 내부 격차에 따른 종사자들의 반발이 크게 발생한다는 점에서 기관별 교섭의 유지가 해답은 아니다. 정부는 공공부문 등 정부 정책에 대해서는 사회적 협의기구인 노사정위원회를 통해 논의 할 수 있다는 점을 강조한다. 하지만 보수주의 정부가 들어선 이후 노사정위원회는 존재했지만 그 역할은 없는 ‘식물위원회’라는 비난을 받고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 노사정위원회가 스스로 독립적인 위상과 그에 걸맞은 역할을 찾지 못할 때 사회적 신뢰는 약화될 수밖에 없고, 노사갈등은 격화된다.

Ⅲ. 공공부문 노동 개혁과 10대 과제

1. 공공부문 개혁 목표 및 방향

공공부문 개혁의 목표 및 방향이다. 이는 공공부문을 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

4) 사회운동에 있어 인정(認定)에 대한 보다 풍부한 내용은 악셀 호네트(2011)을 참고할 것 .

‘낙하산 인사’가 관행화되어 왔고, 설립 목적에 부합하지 않은 많은 사업들이 편법적으로 추진되어 왔다.

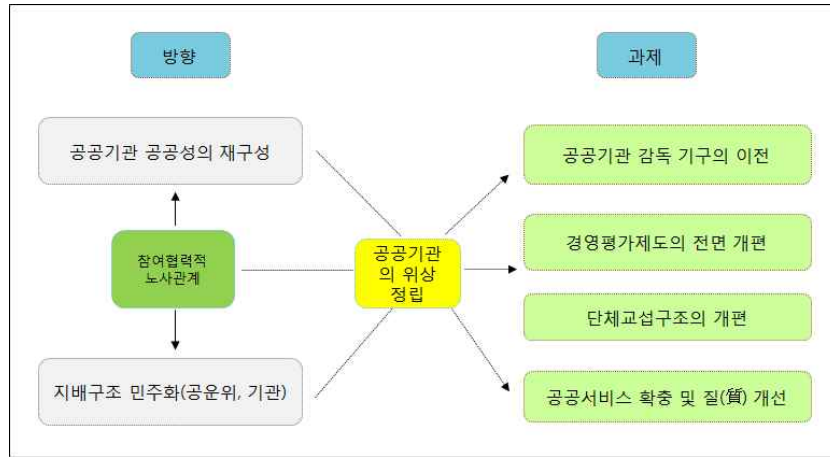
정부는 공공기관 개혁 방향을 민영화를 비롯한 시장중심의 개혁에서 찾고 있는데, 민영화 중심의 공기업 개혁과 시장 중심(효율성 위주)의 구조 개편은 1980년대 이후 지난 30여 년 동안 세계 각국에서 통용되었던 정책이다. 그런데 민영화 효과는 검증되지 않고 있으며, 필수기간산업의 민영화는 국부 유출과 요금 인상 그리고 서비스 질(質) 저하로 귀결된 많은 사례들이 확인되고 있다. 모든 공공기관의 사적 소유로의 전환을 문제시 할 수 없지만, 공적 소유 영역이 반드시 필요한 분야가 있다. 현재 한국의 공공부문은 민영화를 통한 국가의 시장화 정책으로 나갈 것인가 아니면 공공부문의 재정립을 통해 국가의 새로운 역할을 확충하고 담당할 것인가라는 분기점에 서 있다.

일부 연구자들은 한국 공공부문의 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 OECD 국가들 가운데 가장 낮은 수준이다. 2008년 6월 현재 공공부문 종사자는 공무원 974,830명과 공공기관 및 준공공기관 종사자 258,372명으로 총 1,233,202명이다. 이는 피고용자 인구 16,124,000명 중 약 7.6%에 달하는 수치이고, OECD 평균 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 정부 인력 규모를 추산한 후 다른 국가들과 비교한 결과, 한국의 정부인력(정부+비영리 공공기관 종사자)규모는 인구 1,000명당 32.3명으로, OECD 평균인 83.1명과 비교하면 평균에 비해 40%가 안 되는 수준이라는 결론을 도출하고 있다. 국민소득 3만 달러에 걸 맞는 사회경제적 인프라를 구축하기 위해서는 공공부문의 민영화나 축소가 아닌 효과성을 높이기 위한 기능 조정과 혁신이 필요한 시점이다.

한편 공공기관의 위상 및 역할 정립을 위해 공공기관 관리감독기구의 재구성 및 경영평가제도를 전면 개편하여야 한다. 현재 공공기관들은 기관의 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있다. 「OECD 공기업 가이드라인(OECD, 2005)」이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하다라도 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 지적된다. 이의 해소를 위해 공공기관 운영위의 관할권을 정부 기구 바깥에 별도로 설치하거나, 최소한 국정총괄 기구인 총리실 직속으로 변경하는 것이 필요하다. 또한 공공기관 경영평가제도의 목적이 경영적 기법에 의한 ‘경영효율화’ 증진만이 아닌, 공공기관의 진정한 사회적 가치 확대와 실질적 생산성 확대를 위한 ‘공공서비스 증진’으로 바뀌어야 한다. 이를 위해 경영평가는 그 명칭을 ‘운영평가’로 변경해야 하며, 평가방법과 관련하여 평가의 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. 현재의 경영평가는 그 기간이 짧고 평가위원들의 전문성 논란이 발생하고 있어, 경영평가단을 공공기관 운영위원회 산하에 상설 조직화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이와 함께, 경영평가의 목적이 공공기관의 운영 및 서비스 개선에 있듯이 지나치게 성과급과 연동되는 제도는

변경되어야 한다. 공공기관 개혁의 방향 및 과제를 도표화하면 아래와 같다.

[그림 1] 공공기관 개혁 방향과 과제



2. 공공부문 노동개혁 10대 과제

공공부문 개혁의 영역은 지배구조 등 법·제도 개선, 정부의 지침 변경 등과 함께 노사관계 및 조직문화 개선 등 다양하다. [표 1]은 공공부문 개혁과제를 노사관계 영역을 중심으로 약 10가지로 정리한 것이다. 각 과제별로 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다.

[표 1] 공공기관 개혁 세부 과제

	정책 과제
1	공공부문 일자리 대폭 창출
2	성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기
3	공공부문의 경영참여 및 노동이사제 도입
4	공공기관 운영에 관한 법률 전면 개정
5	경영평가를 운영평가로 전환
6	공공기관 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입
7	공공기관 중앙 단체교섭(협약)의 보장 및 실현
8	공공부문의 상시지속적 일자리 비정규 채용 금지 및 간접고용 축소
9	경제사회발전 노사정위원회 전면 개편
10	공공부문노동조합의 사회적 책임 및 혁신

1) 공공부문 일자리 대폭 창출

(1) 현황과 실태

공공부문 종사자가 많다는 일반적인 상식과는 달리 한국의 공공부문의 규모와 비중은 다른 나라

들에 비해 적은 편이다. 일반적으로 공공부문은 ‘정부부문과 공공기관’으로 구분되는데, 국제 비교의 경우에는 ‘일반 정부 종사자(general government employee)’라는 개념이 사용된다.

일반 정부 기준에 의한 우리나라의 정부인력 규모는 2015년 기준으로 약 167만 8,429명이다. 공무원법 상의 공무원, 즉 정규직 정부기관 종사자 규모는 1,026,201명이고, 군인(행정업무 종사의무복무자 포함)은 27만 2천명이다. 국민연금 등 4대 보험, 특수직연금 종사인력인 사회보장기금 정규직노동자 수는 27,149명이고, 비영리 공공기관 정규직노동자(무기계약직 포함) 수는 10만 9,713명이다. 또한 일반 정부 기준에 의한 정부의 비정규직종사자 총 수는 243,366명이다. 세부적으로 보면 정부 192,172명, 사회보장기금 4,964명, 비영리 공공기관 46,230명이다. 따라서 정규직과 비정규직을 모두 합하면 우리나라의 정부인력은 약 168만 명이다([표 2] 참조). 2015년 기준 우리나라 인구는 51,015천명으로 인구 1,000명당 정부인력 규모는 32.9명이다.

[표 2] 한국의 일반정부 규모

총계			1,678,429	
정규직	정부	국가지방공무원	1,026,201	1,298,201
		직업군인, 군무원	272,000	
	사회보장기금	국민연금(공단)	5,230	27,149
		건강보험 (건강보험공단, 심평원)	15,234 (12,857+2,377)	
		고용·산재보험 (근로복지공단)	5,933	
		공무원연금공단	531	
		사립학교교직원 연금공단	221	
비영리 공공기관(466개)			109,713	
비정규직	정부		192,172	243,366
	사회보장기금		4,964	
	비영리 공공기관		46,230	

자료: 통계청, 알리오

[표 3]은 주요 OECD국가들과 우리나라의 인구 1,000명당 정부인력 규모를 비교한 것이다. 인구 1,000명당 정부인력 규모의 OECD 평균은 83.1명인데 비하여 우리나라는 32.9명으로, 우리나라의 정부인력은 다른 OECD 평균에 비하여 절반에도 미치지 못하고 있다. 한국 공공부문의 낮은 고용비중은 다른 통계에서도 확인된다. 공공부문 일자리가 전체 고용(total employment)에서 차지하는 비중은 7.6%로, 이는 OECD회원국 평균인 21.3%의 3분의 1 수준이다.

[표 3] 인구 1,000명당 정부인력 규모 비교

국가	총인구	정부인력	규모	기준연도	국가	총인구	정부인력	규모	기준연도
그리스	10,773	775	86.6	2015	스페인	48,563	2926	60.3	2014
네덜란드	17,016	1860	109.3	2007	아일랜드	4,952	374	75.5	2014
노르웨이	5,265	861	163.5	2007	영국	64,430	6922	109.1	2013
뉴질랜드	4,474	275	61.5	2011	오스트리아	8,711	820	94.1	2014
덴마크	5,593	831	148.6	2013	이탈리아	62,007	-	-	-
독일	80,722	6086	75.4	2014	일본	126,702	5000	39.5	2015
룩셈부르크	582	59	101.4	2011	캐나다	35,362	3546	100.3	2015
미국	323,995	-	-	-	포르투갈	10,833	-	-	-
벨기에	11,409	997	87.4	2014	프랑스	66,836	5166	77.3	2015
스웨덴	9,880	1346	136.2	2015	핀란드	5,498	666	121.1	2008
스위스	8,179	738	90.2	2014	호주	22,992	1706	74.2	2012
멕시코	123,166	5643	45.8	2014	한국	51,696	1678	32.9	2015

출처: ILO STAT(2016) 필자 계산

(2) 개선 방안

공공부문의 낮은 일자리 비중은 해당부문 노동자들의 근로조건 악화뿐 아니라 일반 국민들이 체공받아야 할 공공서비스 질(質)의 악화, 청년고용 해소 방안이라는 점에서 시급히 해결되어야 할 과제이다.

먼저, 공공부문 청년고용할당제를 확대 추진해야 한다. 사상 최대의 청년실업 해소를 위해서는 공공부문의 청년고용 확대가 필수적인데, 이를 법으로 강제한 것이 「청년고용촉진특별법」의 ‘공공기관 청년의무고용할당제’이다. 이에 따르면 공공기관과 지방공기업은 2018년까지 매년 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 신규 고용해야함을 의무로 규정하고 있다. 공공기관의 청년의무고용할당 비율을 향후 5년 동안(2022년)까지 한시적으로 5%로 높이는 한편 미이행기관에 대해서는 벌칙 규정을 강화해야 한다.

다음으로 신규 일자리 50만개 만들기이다. 우리나라의 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비중은 7.6%로, OECD 국가 평균 21.3%의 1/3 수준이다. 그러므로 복지국가에 걸 맞는 공공서비스를 제공하기 위해서는 공공부문 일자리의 대폭 확충이 필요하며, 그 대표적인 부분은 안전 분야, 사회복지, 보건의료의 일자리들이다. 소방인력 법정기준 대비 결원은 1만 8000명에 이르고 있으며, 만성적인 인력 부족에 시달리고 있는 사회복지 전담 공무원의 1만 명 신규 충원이 요구된다. 또한 민간 보육시설 일자리를 정부가 고용을 책임지는 공공서비스공단을 설립해 흡수하여야 한다.

2) 공공부문 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기

(1) 현황과 실태

정부는 2016년 1월과 3월에 “성과연봉제(공공기관 성과연봉제 권고안)”와 “저성과자 퇴출제(공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안)” 시행계획을 발표하고, 성과연봉제는 2016년 상반기(공기업)~2016년 말(준정부기관), 저성과자 퇴출제는 2016년 내에 도입하도록 하였다.

성과연봉제는 임금체계로서의 위상, 평가의 공정성, 개인주의와 단기목표 치중, 경력개발 경시, 공공성 실현 등에서 본질적인 문제를 내포하고 있다. 또한, 다수의 실증연구에서도 성과급제는 상당히 제한적인 범위에서 효과성을 검증할 있다는 결과를 내놓고 있다. 또한 성과연봉제의 도입을 비롯한 임금체계 개편은 취업규칙 개정의 문제이기 이전에 근본적으로 임금체계라는 하나의 ‘집단적 근로조건 결정’에 관한 문제이고, 헌법과 노동관계법이 예정하고 있는 노사 간의 자율적인 교섭과 합의로 이루어져야 할 사항이다.

그런데 정부는 성과연봉제 시행이 노동조합의 반대와 근로기준법상 취업규칙의 불이익 변경이라는 법리에 직면하자 노동조합의 동의 절차를 회피하기 위하여 이사회 의결로 대신하거나, 노동조합 간부를 회유협박하여 강압적으로 밀어붙였다. 기획재정부는 6월 10일 “정부의 공공기관 성과연봉제 권고안 발표 후 약 4개월 반 만에 120개 공공기관 모두 성과연봉제 확대 도입을 완료했다”고 발표하였다. 하지만, 2016년 9월 21일 고용노동부가 발표한 『임금체계 현황조사 결과』에 따르면, 취업규칙 변경 신고를 마친 중앙공공기관은 17곳에 불과하였으며, 정부가 발표한 120곳 중 53곳은 노사합의 없이 이사회 의결로만 성과연봉제를 도입해 불법 논란이 불거졌다. 이는 결국 50여 개에 이르는 공공기관 노동조합들이 전국 각지 10여개 이상 법원에 본안소송 및 가처분 등을 제기하는 사상 초유의 사태로 이어지게 되었다.

“성과연봉제”와 마찬가지로 정부의 “저성과자 퇴출제” 역시 도입 목적, 적용대상, 대상자 선정, 평가방식의 공정성, 민간기업에서의 악용 등 공공기관에 적용했을 때 여러 가지 문제를 내포하고 있다. 하지만 정부는 경영성과급상의 불이익(미지급 또는 삭감), 예산상의 불이익 등의 압박 수단을 통해 제도를 강행하였다. 고용노동부는 “저성과자 퇴출제” 지침을 발표하면서 “관련 2대 지침(성과연봉제와 저성과자 퇴출제)”은 부당하고 방지의 안전판이며, “노동계가 주장하는 쉬운 해고는 절대로 없을 것”이라고 강변하였지만, 정부 지침은 현재 공공기관은 물론 민간 기업에서 노동자를 쉽게 해고하는 수단으로 악용되고 있다.

그 대표적인 예로 한국GM의 성과연봉제 운영 및 폐지 사례를 꼽을 수 있다. 한국GM은 1999년 과장급 이상을 대상으로 성과 중심의 연봉제를 도입하였고, 모기업인 미국GM의 정책에 따른 2003년에는 전체 사무직종으로 확대하였다. 그러나 업무 효율성이 높아지는 효과 보다는 구성원들의 불만과 조직 불화를 초래했다는 지적이 나왔으며, 사무지회는 “개인 간 임금격차를 심화시켰고, 동료들 간 경쟁을 심화시키며 협력적 조직문화를 망가뜨렸다.”고 평가했다. 2013년 6월 노사합동 설문조사에서 사무지회 조합원들은 성과중심 연봉제도는 83.1%, 승진제도는 81.3%, 평가제도는 82.0%가 불신한다고 답했다. 특히, 임금격차와 평가에 대한 불만이 축적되었는데, 성과중심의 개별적 임금체계인 연봉제에 따라 차장보다 대리가 더 많은 임금을 받는 경우도 발생했다고 지적하였다. 사측은 2006년에는 각 개인별 성과주의를 강화해 금융시장의 ‘펀드’ 개념을 도입하기도 했

다. 이는 일정 기간의 능력과 성과를 수익률처럼 환산해 임금인상 때 반영하는 방식이었다. 하지만, 10년간 이어온 한국GM의 성과중심 연봉제는 노동조합의 강력한 반발로 막을 내리고 과거와 같은 연공급제로 되돌아가게 되었다.

다음으로 마이크로소프트사의 성과연봉제 사례이다. 최근 마이크로소프트(Microsoft)는 자사의 경쟁력 약화 원인에 대한 외부 컨설팅 결과 “조직 구성원들 간의 협력을 통한 창의적인 문화 약화”가 원인이라는 지적을 받았으며, 협력 문화의 약화 원인으로 지목된 것은 오랜 기간 동안 구성원들을 평가하기 위해 운영해온 ‘스택 랭킹(Stack Ranking)’, 즉 상대평가 기반의 성과관리 제도였다. 동 제도는 조직 구성원들에게 강제로 순위를 매겨 평가하는 제도로, 1980년대 잭 웰치(Jack Welch)가 이끌던 GE에서 도입된 이후 글로벌 기업들에 우후죽순으로 확산되었던 제도였다. 이 제도는 순위를 매기고 해고한다는 의미에서 ‘Rank and Yank’라고 불리기도 한다. 잭 웰치와 함께 ‘Rank and Yank’ 시스템을 실행했던 스마트(Brand Smart) 역시 “회사에는 실제로 생각만큼 많은 저(底)성과자가 없다. 실제와 동떨어진 강제 배분율을 적용하는 것은 미친 것이다.”라며 전통적인 성과관리 방식을 비판했다. (‘Rank and Yank’ Retains Fans, the Wall Street Journal, 2012). 이렇듯 “상대평가 기반의 성과관리 제도가 단기 성과주의를 촉진하며, 장기 계획 수립을 저해하며 조직 내 두려움을 촉발하며, 팀워크를 저해하고 내부 경쟁과 사내 정치를 조장한다.”고 지적되었다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 마이크로소프트 등 글로벌 기업들은 과거 10여 년 동안 운영해온 기존 성과관리 제도를 폐지하였다. 또한 OECD(2005)는 성과연동임금제의 성공적인 정착을 위해서는 각 국가 및 조직의 문화 및 배경을 충분히 고려해야 하며, 성과평가의 질적 수준의 중요함을 지적하고 있다.

(2) 개선 방안

정부는 “성과연봉제”와 “저성과자 퇴출제”를 폐기하고, 공공기관 본연의 공공성을 강화하기 위한 제도적 방안을 제시하여야 한다. 공공기관은 물론 민간기업에서도 그 효과가 검증되지 못한 성과주의와 일방적인 퇴출제를 전면 도입하겠다는 것은 공공성을 포기하는 것이라는 점에서 심각한 문제이다. 임금체계와 평가문제는 기관의 성격에 적합해야 하고, 이를 위해서는 당사자 간의 충분한 논의와 중장기적인 차원에서의 적용과 보완이 필요한 문제이다. 정부와 사용자측이 임금체계 개편이 필요하다고 판단한다면, 취업규칙 변경요건을 완화하거나 일방강행으로 도입부터 할 것이 아니라 노사가 대등한 위치에서 자율적으로 교섭할 수 있도록 촉진하고, 사회적 합의와 대화의 장을 열어야 한다. 이를 위해 (가칭) “공공부문 임금 수준, 격차, 체계” 논의를 위한 노정교섭(협의) 기구를 만들 필요가 있다. 한편 “성과연봉제”와 “저성과자 퇴출제” 폐기를 통해 구성원들의 인간다운 노동권을 실현하여야 한다. 치열한 경쟁과 개인주의, 개별화를 지양하고, 구성원들이 서로 협력하고, 동기부여 할 수 있도록 하며 인간다운 노동의 가치와 삶을 보장하여야 한다. 이를 통해 국민에 대한 봉사자로서의 역할을 다하고 공공성을 확보하여야 한다.

3) 공공부문 노조의 경영참여제도 및 노동이사제 도입

(1) 현황과 실태

노조 또는 근로자대표가 기업의 경영 및 작업장 운영에 관한 의사결정에 참여하는 ‘제도적’ 절차와 방식을 뜻하는 경영참가는 노사관계의 주요 영역으로 논의되어 왔다. 이 때 경영참가는 근로자가 기업의 성과배분에 참가하는 ‘결과참가(성과참가 또는 이익참가)’와 근로자가 기업재산의 소유에 참가하는 ‘자본참가’와 더불어 근로자 경영참여제도의 세 가지 축을 형성한다.

그런데 OECD 회원국에서 일반화되어 있는 노동조합의 경영참여제도가 한국 사회에서는 불온한 요구처럼 비판받아 왔다. 하지만 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」가 2016년 9월 29일 발효됨으로써, 공공부문노사관계에 있어 경영참여가 다시 사회적인 주목의 대상이 되고 있다.

선진 자본주의 국가에서 노동자의 경영참여는 다양한 방법으로 인정되고 있는 보편적인 권리이다. 노동조합의 경영참여의 의미 및 중요성은 다음과 같다. 첫째, 노동자가 경영에 참여하는 것은 경제민주주의를 실현하는 수단이다. 공장 문 앞에서 멈춘 민주주의를 공장 안으로 끌고 들어오는 역할을 하는 것이다. 이 경우 민주주의란 기업의 의사결정에 영향을 받는 사람들이 그 의사결정 과정에 참여하는 것을 말한다. 노동자들은 기업의 핵심적인 내부 이해관계자로서 경영참여를 통해 비로소 스스로를 통치할 수 있는 권리를 갖는다. 정치적 약자가 정치적 의사결정 과정에 참여하는 것이 정치적 민주주의라면, 경제적 민주주의는 경제적 약자가 경제적 의사결정 과정을 공유하는 것을 말한다.

[표 4] 유럽의 근로자대표 이사회 참여제도

국가명	적용되는 회사의 유형	근로자대표의 이사회 참여정도
오스트리아	유한회사 300인 이상의 모든 주식회사	감독이사회(supervisory board)의 1/3, 사업장협의회가 사업장협의회 위원 중 후보지명
덴마크	35인 이상 기업과 공공조직	이사회 이사 중의 2명 이상 1/3 이하
핀란드	150인 이상 기업과 공공조직	이사회나 다른 의사결정 기구의 1/5
프랑스	국영기업/민영화된 기업. 향후 5천명 이상 모든 민간기업 (세계적으로 10,000명 이상의 모든 기업)	국영기업은 이사회의 1/3, 민영화된 기업은 약 1/5; 5,000명 이상의 프랑스소재 민간기업, 세계적으로 10,000 이상의 기업은 적어도 1~2명의 이사
독일	500인 이상의 기업이나 조직	500인 이상 기업은 감독이사회의 1/3; 2000명 이상 기업은 1/2; 석탄/철강회사는 경영이사회의 이사를 포함
그리스	국영기업	1~2명의 이사
아일랜드	국영기업	이사회의 1/3(좀 작은 기업에서는 1/3미만)
네덜란드	100인 이상 기업이나 조직	이사회의 1/3까지
노르웨이	30인 이상 기업이나 조직	30~50인 기업은 이사 1인; 50인 초과기업은 이사회의 1/3, 200인 이상 기업은 1/3+1인 이사 추가가능성
스페인	몇몇 국영기업/지방저축은행	국영기업은 2명의 이사; 저축은행은 이사의 5%~ 15% 사이 헌법/법률에는 이사회 출석 권한이 있으나 거의 실현되지 않고 협의역할
포르투갈	국영기업	현법/법률에는 이사회 출석 권한이 있으나 거의 실현되지 않고 협의역할
스웨덴	25인 이상의 기업이나 조직	단일 이사회제1/3
	근로자대표 이사제가 없는 나라	벨기에(소수 공기업은 이사회에 근로자대표참여), 영국, 이탈리아

자료: 배규식 외(2015)

둘째, 노사갈등을 해결하는 제도적인 장(場)으로서 단체교섭이 교섭대상의 제한이라는 벽에 부딪힌다면 경영참여는 인사경영권에 대한 노조의 개입을 허용함으로써 노조의 활동영역을 넓힌다는 의미를 지닌다. 경영참여가 가져오는 산업평화 효과는 물론 그것이 경영의 효율성과 책임성을 높일 것으로 기대할 수도 있다. 이는 경영참여로 인해 “△내부의 감시와 견제가 이뤄져 경영의 투명성이 높아진다는 사실 이외에도 △경영진들이 갖지 못한 노동자들의 특별한 관점과 지식, 경험, 노하우(암묵지)를 바탕으로 생산성, 품질, 공정개선, 안전 등 성과향상에 기여할 수 있으며, △소통을 통해 의사결정이 원활히 이뤄짐으로써 노사갈등을 줄일 수 있다는 사실에 의존한다.”(박태주, 2016).

마지막으로 공공기관에서 경영참가는 지배구조의 개선을 통해 진정한 공공개혁에 이르는 과정이 될 수 있으며, 노동조합의 역할을 경제적인 이해대변기구에서 공공서비스의 질(質) 향상을 위한 경영의 파트너로서 역할 확대로 나아가게 만드는 하나의 장치이다.

(2) 개선 방안

OECD 가이드라인은 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성(reputation)에 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. 이를 실현하기 위해 정부는 공공부문에 노동이사제를 포함한 경영참여제도를 보장하고, 법률로 「공공부문 경영참여법」을 제정하여야 한다.⁵⁾

4) 공공기관 운영에 관한 법률 전면 개정

(1) 현황과 실태

정부의 공공기관 관리는 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률(이하, 공운법)」 제정을 계기로 큰 변화를 겪게 된다. 공운법의 모체는 OECD가 제시한 「공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)」이었다. OECD 가이드라인에 근거해 공공기관에 대한 체계적 관리시스템의 구축과 내·외부의 견제·감독 시스템 강화를 통해 공공기관의 책임성 투명성을 확보하고, 기관장의 책임경영체제 보장 및 정부 감독 범위의 합리적 재조정을 통해 경영진이 책임지고 일할 수 있는 시스템 구축을 목적으로 법률이 제정되었다.

정부는 공운법이 OECD 가이드라인에 기초한 선진 제도라 주장하고 있지만, 법 시행 10년을 평가해 보면 제도 도입에 따른 효과는 긍정적이지 않다. 예컨대 임원추천위원회 제도 시행으로 공공기관 임원 인사의 공정성과 객관성이 강화되었는지에 대한 평가를 보면 부정적인 의견이 더 많이

5) 공공기관의 지배구조는 정부 ‘독점형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 변화되어야 한다. 실제 서구 공기업들은 참여형 지배구조를 갖고 있는 경우가 많다. 프랑스의 경우, 공기업 이사회에는 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표, 전문가 대표, 종업원대표 등이 주로 “1:1:1”의 비율로 참여한다. 독일에선 감독 이사회에 노동자대표가 1/3에서 과반수까지 참여하고 스웨덴에서는 이사회에 2~3명의 종업원 대표가 참여한다.

제기된다. 공공기관 임원에 대한 정치적 임명을 줄이고자 추천위원회 제도가 도입되었지만 그 효과가 나타나지 않고 있다. 여전히 공공기관 임원 인사는 추천위원회라는 제도적 변수보다는 대통령의 교체라는 정치적 변수에 의해 영향을 받고 있다.

또한, 공공기관운영위원회(이하, 공운위)는 공운법이 시행되면서 설립된 공공기관의 실질적인 관리감독의 책임을 갖고 있는 위원회이다. 공운위는 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조에 따라 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치된 기획재정부장관 소속의 위원회이다. 공운위는 위원장(기재부 장관)을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원과 11명 이내의 기재부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성된다. 그런데 민간위원의 선정은 기재부장관이 추천하고 대통령이 최종 결정하는 방식이어서 위원 선정의 적절성, 정치적인 편파성 논란에 휩싸이는 경우가 다반사이다. 또한 민간위원 선정에 있어 다양한 분야와 대표성을 띤 인사가 추천되지 않고 있으며, 정부 임의대로 선정하여 분야별 균형이 훼손되고 있다. 이와 함께 공운법 제9조에는 노동계를 포함하여 이해관계자의 추천을 보장하고 있지만, 공운위 구성 이후 노동계 인사가 위촉된 적은 한 번도 없어, 다양한 의견 주체들의 광범위한 참여가 보장되는 민주적 지배구조가 확립되어 있지 않다는 비판에 직면해 있다.

한편, 공운위의 관할 문제이다. 현재 공공기관들은 기관 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있다. 「OECD 공기업 가이드라인(OECD, 2005)」이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하다하더라도 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 지적되고 있다. 이와 같은 공공기관 관리에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하거나 독립 기구화하는 방안을 적극 검토 할 때이다. 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 공공기관 관리 기구를 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).

(2) 개선 방안

공운법이 제정 시행된 지 벌써 10년이 지났다. 공운법은 공공기관의 통합 관리라는 점에서 효과성을 높일 것으로 예상되었지만, 실제로는 공공기관의 자율성과 책임성을 거의 없앤 기획재정부의 관리 통제만 확대하였다는 평가가 지배적이다. 이를 해소하기 위해서는 먼저, 공운위의 관할권을 현재 기획재정부에서 국정총괄기구인 총리실 직속으로 변경한다. 총리실은 부처의 이해관계를 조정 통합하는 기능을 통해 공공기관의 효율적 운영과 함께 공공성을 유지 확대해 나갈 수 있다. 또한 공공기관의 낙하산 인사 방지를 위해 주요 공기업 임원에 대한 청문회 제도를 신설한다.

한편 공운위의 위원 선정을 둘러싼 정부 관료들의 독점성을 완화하기 위해 국회 추천으로 전환한다. 현재 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 국회 추천으로 위원을 선정하여 정치적 중립성과 투명성을 일정 정도 확보하고 있다고 평가받고 있다.

5) 경영평가를 운영평가로 전환

(1) 현황과 실태

경영평가제도는 지난 30년 동안 공공기관의 책임경영체제를 확립하여 궁극적으로는 대국민 서비스를 향상시키려는 목적으로 도입되었지만, 현실적으로는 공공기관에 대한 통제의 용이성 때문에 공공기관 선진화 정책이나 정상화 대책의 이행 강제를 위한 수단으로 활용해 왔다. 경영평가를 통해 본래 목적인 공공서비스의 수준이 향상되었는지에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 평가결과의 활용 측면에서도 기관 컨설팅보다는 공공기관의 서열화와 관료적 통제에 초점이 맞추어져 있다는 비판이 끊임없이 제기되었다.⁶⁾ 무엇보다 주목할 점은 경영평가제도의 근본 문제라 할 수 있는 평가제도 자체의 결함, 공공성의 무시, 과도한 경영효율화 지표 편향 등이 반복적으로 제기되었지만 개선되지 않고 있다는 점이다.

경영평가제도의 평가지표는 『경영관리-주요사업』의 2개 범주로 구성되며, 공공기관의 경영성과는 그 목적과 같이 ‘경제적 가치(효율성)’와 ‘공공적 가치(공공성)’로 구분할 수 있다. 하지만, 그동안 경영평가의 초점은 경제적 가치에 집중되어 왔는데, 평가지표 항목을 보더라도 대부분 재무적 성과와 효율성, 인력 및 노동비용 관리 등에 치우쳐 있으며, ‘주요사업’ 영역에서조차도 사업의 경영효율성 측정에 집중되어 왔다. 경영평가의 보다 큰 문제점은 정부정책의 이행실적을 경영실적 평가에 포함시켜 강제하는 것이다. 이것은 공공기관의 공익성, 사회적 파급성, 정부예산의 지원 및 독점적 사업권을 부여받고 있는 공공기관의 특성상 불가피한 측면이 있으나, 공공기관의 ‘성과’를 측정하는 경영실적평가에서 정부정책 이행실적이 과도한 영향을 미칠 경우 공공기관의 운영상 자율성을 침해할 가능성이 크다. 최근에 문제가 된 임금피크제와 성과연봉제 등 정부가 일방적으로 강행한 정책을 얼마나 신속하게 시행하는가를 평가의 중요한 항목으로 제시하는 등 상당한 부작용을 초래하고 있다.

경영평가결과 활용의 중심기능은 공공기관에 대한 경영활동 감독 및 경영개선 정보를 제공함에 있으며, 평가결과를 바탕으로 한 성과급 지급 및 인사 상의 조치 등은 평가결과의 부수적 활용이다. 하지만, 평가결과의 실체는 기관장에 대한 인사 상의 조치, 경영평가 성과급 지급률 결정 등 평가결과의 부수적 목적인 인사와 급여 관련사항 등으로 치우쳐 있어 경영평가가 그 본연의 기능이 구현되지 못하고 있다. 특히 권한과 책임의 불일치로 인해 경영평가결과에 대한 수용성이 낮아 경영평가의 내용을 적극적으로 경영개선에 활용하기에는 상당한 어려움이 존재하는 상황이다. 경영평가제도 당사자에 대한 인식조사 결과(2015)에서도 타당성과 신뢰성, 수용성 등 전반적인 핵심적인 영역 모두 피평가기관 담당자의 인식수준은 상당히 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 이러한 사실은 경영평가제도에 대한 근본적인 목적은 물론이고, 세부적인 내용에 있어서도 개편이 필요함을 뜻한다. 이는 특히 그 동안 정책 시행에 있어 당사자들 간의 충분한 사전 논의와 조율 없이 일

6) 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).

방적으로 강행하는 방식으로 진행되어 왔는데, 이러한 방식에 대한 근본적인 변화가 필요하며, 제도 시행 중에도 지속적인 피드백을 통한 개선이 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있다.

(2) 개선 방안

30년 이상 지속되어온 경영평가제도에 대한 전반적인 검토와 개선이 필요한 때이다. 이미 우리나라에서 중요한 역할을 하면서 공공성을 추구하는 공공기관에 대하여 효율성만을 추구할 것이 아니라 사회 전반에서 요구하는 중장기적인 차원에서의 효과성을 추구해야 한다. 정부는 단순히 공공기관에 대하여 효율성(비용절감)만을 성과로 볼 것이 아니라 그것으로 인한 파급 효과를 고려하여 정부와 공공기관이 공공성을 감안한 방향으로 정책을 추진해야 한다. 그리고 전체 사회 구성원들에게 얼마나 긍정적인 영향을 미칠 것인가를 거시적 차원에서 고려해야 한다. 정부와 공공기관의 비용절감으로 인한 편익이 그것으로 인한 보이지 않는 비효율과 사회적 비용보다 적다면, 그것은 궁극적으로 정부든 모든 사회구성원이든 부정적 영향을 초래할 것이다. 국민이 바라는 것은 사업의 단기적 효율성보다는 중장기적 효과성이며, 최소비용이라기 보다는 적합한 비용 지출을 통한 국민 복리의 향상에 있다.

이를 위해 경영평가의 명칭을 ‘운영평가’로 바꾸어 평가의 목적 및 활용 방안을 바꾸어야 한다. 지나치게 경영 효율성에 치우친 평가 항목을 공공성 증진, 서비스 질 개선 등으로 변경하여야 한다. 또한 경영평가제도는 공공기관의 유형과 특수성을 감안한 절대평가방식의 기관별 맞춤형 평가 체계로 운영하여야 한다. 공공기관 경영평가의 목적은 기관의 경쟁력 제고와 대국민 서비스의 질적 수준 향상에 있으므로 징벌적 경영평가가 아닌 경영평가가 기관의 경쟁력 제고 및 컨설팅 기회로 활용될 수 있도록 운영한다.

경영평가 지표는 단기목표만을 설정할 것이 아니라, 평가 주기를 최소 3년 이상의 중장기 목표를 설정하고 이를 연차적으로 달성할 수 있도록 지표의 유연성과 확장성을 고려하여야 한다. 또한 경영평가기구의 독립성 확보 및 관료적 통제수단 최소화로 경영평가 본연의 기능을 충실하게 해야 한다.

6) 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입

(1) 현황과 실태

역대 정부 모두 공공기관의 경쟁력 강화를 주창하였지만 기관의 최고 책임자인 공공기관장 선임에 있어 ‘낙하산 인사’ 논란을 벗어나지 못하여 공공기관 개혁의 신뢰를 확보하지 못하였다. 특히 이명박·박근혜정부가 공공기관 개혁을 위한 각종 조치를 단행하였으나 어느 정부보다도 ‘낙하산 인사’가 많았고 박근혜정부에서는 한국콘텐츠진흥원 원장 임명 사례 등에서 보듯이 공공기관이 정권의 전리품처럼 악용되는 극단적인 사태가 발생하였다.

‘낙하산 인사’란 일반적으로 해당 직위에 걸맞은 직무능력이나 전문성과 관계없이, 정치권력과 관계있는 사람이 해당 직위에 임명되는 것을 말한다. 과거에는 낙하산 인사가 군출신 인사, 정치인으로 비교적 명확했지만, 이제는 정치적 임용의 범위를 확정하기가 쉽지 않기 때문에 낙하산 인사

를 둘러싼 논란이 보다 심해졌다. 언론에서는 주무부처 전직 관료 출신 임원들을 모두 ‘관피아(관료+마피아)’로 규정하여 낙하산 인사로 분류하는 경우가 많지만, 보다 엄밀하게 규정하면 청와대 및 주무부처의 이해관계가 개입되어 공모 이전에 내정설이 제기되었던 경우나 대선 및 정권 출범 등에서의 활동 인연이 공공기관 임원으로 안착하는 데 도움이 되었다고 판단되는 경우 등으로 한정할 수 있을 것이다. 김철(2016)의 연구에 따르면 박근혜정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 낙하산 인사를 봤을 때, 공공기관장의 경우 전체 임명자 401명 중에 108명(26.9%)이 낙하산으로 4명 중 1명꼴로 나타났다. 기관 유형별로 보면 공기업의 경우 39명 중에 14명(35.9%)으로 준정부기관(27.6%)이나 기타공공기관(25.3%)보다 압도적으로 높은 비율을 보이고 있다.

[표 5] 박근혜 정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 공공기관 낙하산 인사 현황

구 분		기관유형				
		공기업 (a)	준정부기관 (b)	소계 (a+b)	기타 공공기관(c)	계 (a+b+c)
기관장	대상인원	39	105	144	257	401
	낙하산 인사	14 (35.9%)	29 (27.6%)	43 (29.9%)	65 (25.3%)	108 (26.9%)
감사 (비상임감사 포함)	대상인원	39	130	169		
	낙하산 인사	26 (66.6%)	40 (30.8%)	66 (39.1)		
상임이사	대상인원	146	269	415		
	낙하산 인사	5 (3.4%)	18 (6.7%)	23 (5.5%)		
비상임이사*	대상인원	242	688	930		
	낙하산 인사	77 (31.8%)	94 (13.7%)	171 (18.4%)		
총계	대상인원	466	1,192	1,658		
	낙하산 인사	122 (26.2%)	181 (15.2%)	303 (18.3%)		
상임감사	대상인원	37	50	87	51	138
	낙하산 인사	26 (70.3%)	31 (62.0%)	57 (65.5%)	30 (58.8%)	87 (63.0%)

* 비상임이사는 당연직을 제외한 것임.

자료: 김철(2016)

낙하산 인사에 대한 시민사회의 비판이 거세지자, 정부는 낙하산 인사의 방지 방안으로 공공기관운영위원회 산하에 ‘임원자격기준 소위원회’를 만들고, 인사 기준으로 ‘5년 이상 관련 업무 종사자’라는 자격 기준을 법제화한다는 방침이었다. 하지만 이 불충분한 계획조차 현재는 용두사미(龍頭蛇尾)가 되었다.

(2) 개선 방안

공공기관 낙하산 인사를 뿌리 뽑기 위해서는 공공기관운영위원회의 역할 제고(공운위의 책임성 및 독립성 강화, 공운위 구성에 다양한 분야 이해관계자의 참여 확대 및 운영개선), 임원추천위원회의 구성 및 운영 혁신, 사전 인사검증의 개선(정치권 인사의 공공기관 취업 제한, 시민인사청문회 형태의 사전 인사검증 절차 도입, 공공기관 임원별로 구체적인 선임기준 설정, 전관예우식 관료 낙하산 인사의 근절), 그리고 임원 선임에 대한 사후관리(사후 인사평가, 부정 인사 행위자에 대한 형사처벌, 임원추천위원회 위원 내지 인사 청탁 관련자에 대한 책임 추궁방안 마련, 정치적 책임성 확보를 위한 국회 또는 이해관계자의 임원 해임 요구권 마련)등이 요구된다.

이를 실현하기 위한 제도 도입 방안은 다음과 같다. 첫째, 주요 공기업 등 공공기관장에 대한 인사청문회 방식의 인사검증 절차를 도입한다. 둘째, 임원추천위원회의 독립성 확보와 임원추천위 구성에 노동조합 등 이해관계자의 참여 및 추천권을 제도화한다. 이를 통해 위원회 활동의 투명성을 보장한다. 셋째, 퇴직관료의 공공기관 임원에 대한 2년 내 공모를 제한한다.

7) 공공기관 중앙단체교섭(협약)의 보장 및 실현

(1) 현황과 실태

공공기관 단체교섭이 정상적으로 작동하지 않아 노사 이해 조절(labor-management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사관계의 갈등구조가 지속-심화되는 비정상적 상태에 있다(이병훈, 2012). 현재 공공기관 단체교섭 구조는 ‘통제의 중앙집중화와 분권화된 기관별 교섭’으로 요약할 수 있다. 즉 정부는 임금, 근로조건과 관련하여 기획재정부가 중심이 되어 ‘공공기관운영위원회’의 지침을 통해 일률적으로 통제하고 있지만 단체교섭 구조는 기업(기관)별 시스템에서 벗어나지 못하고 있다.

분산된 단체교섭은 긍정적 효과보다는 부정적인 문제점이 더 많이 지적되고 있다. 정부는 기관별 경쟁과 효율적 관리라는 측면에서 효과가 있다고 주장하고 있지만, 현행 교섭구조는 적지 않은 문제점을 안고 있다. 분권화된 교섭구조의 문제점으로는 ①공공기관 단체교섭에서는 실질적인 사용자로서 정부의 역할이 불분명하다는 점, ②교섭의 대상이 임금 및 근로 조건 등 물질적인 사안에 한정되어 있을 뿐 아니라 교섭구조의 분권화로 인해 정부의 거시 경제적 통제가 불가능하여진다는 점, ③기업간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④중앙의 일률적인 통제에 직면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의’가 기관차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤주요 의사결정과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역량을 동원할 수 없다는 점 등이 제기된다. 이렇듯 분권화된 교섭구조는 공공기관간 임금격차 확대 및 거래비용(transaction cost)의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기관 내 담합 구조 등 부정적인 결과 등을 가져온 핵심 원인이다.

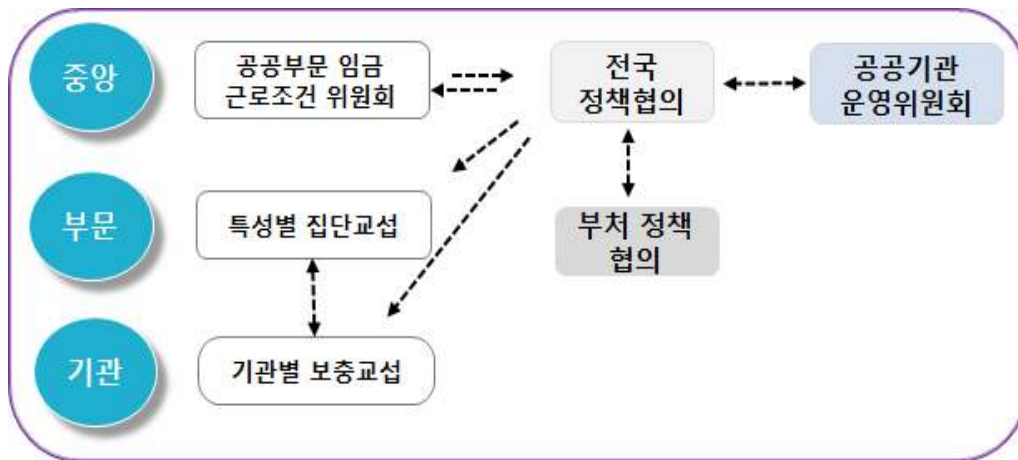
현재 공공기관노사관계는 갈등과 대립 양상을 벗어나지 못하고 있는데, 이는 공공기관노조들의 참여를 배제한 현재의 임금결정 방식 및 교섭구조에서 원인을 찾을 수 있다. 즉, 공공기관 종사자들의 목소리를 담아낼 수 있는 단체교섭 구조와 정책협의 틀이 부재한 상태이다. 공공부문노사관

계에서 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 피하는 것이 중요하다

(2) 개선 방안

공공기관 단체교섭을 전국 산별교섭으로 바꾸고 노정간의 정기적인 ‘정책협의회’를 제도화한다. 전국 차원의 중앙교섭에서는 임금 및 근로조건에 대한 포괄적인 교섭을 진행하고, 각 영역(부문)별 문제는 섹터별·기업별교섭을 보충적으로 추진한다.⁷⁾

[그림 2] 공공기관 단체교섭(협의) 모델



공공기관 노정간 정책협의는 단체교섭과는 달리 교섭에서 해결할 수 없는 교섭 의제 및 정부 정책에 대한 노동조합의 참여 전략으로 ‘사회적 협의’ 영역이라 할 수 있다. 이를 제도적으로 보장하기 위해 ‘공공기관 단체교섭에 관한 특례법’을 제정할 필요가 있다. 또한 공공기관 종사자들의 처우 관련 기본 방침의 결정에 있어 투명성과 객관성 그리고 사회적 협의의 촉진 방안의 일환으로 ‘공공부문 임금·근로조건 위원회’의 설치를 검토할 필요가 있다.

8) 공공부문의 상시지속적 일자리 비정규 채용 금지 및 간접고용 축소

(1) 현황과 실태

외환위기 이후 공공부문 개혁이라는 이름 아래 공공부문 인력 감축과 비정규직 고용이 확대되었다. 이는 공기업 자회사 민영화 및 주요 업무의 외부 위탁 정책의 결과물이었다. 정부는 2004년의

7) Olson(1988)이 지적하듯이 교섭의 집중화가 임금인상에 미치는 효과에 대해, ‘포괄적인 조직’(encompassing organization)은 사회적 책임이라는 방향으로 교섭의 전략을 잡는 반면 소규모 교섭단위는 공격적인 임금인상 전략을 추구한다.

비정규직 대책, 2006년 비정규직 종합대책, 2008년 후속대책, 2011년 비정규직 대책, 2013년 대책 등 크게 여섯 차례의 대책을 발표하면서 비정규직의 남용 및 차별을 완화하기 위한 각종 정책을 추진하였으나 큰 효과는 없었다. 정부의 핵심적인 비정규직 대책은 기간제 노동자들을 일정 요건 하에 ‘무기계약직’으로 전환하는 것이 주된 방향이었다. 공공부문도 동일한 정책이 추진되었는데 박근혜정부의 공공부문 비정규직 대책에 따라 2013년부터 2015년까지 공공부문 기간제 노동자 74,000명이 무기계약직으로 전환되었다. 그러나 정부 정책은 무기계약직 전환을 회피하기 위한 간접고용의 확대, 고용구조의 세분화와 위계화 나아가 비정규직 활용을 제도적으로 합리화하는 결과, 공공부문 간접고용 규모의 확대를 가져 왔다.

[표 6] 공공부문 비정규직 현황

구분	총인원	직접고용		파견용역
		정규직	비정규직	
합계	1,839,818	1,522,960 (82.8%)	201,383 (10.9%)	115,475 (6.3%)
중앙행정기관	306,267	286,130 (93.4%)	13,423 (4.4%)	6,714 (2.2%)
지방자치단체	399,495	342,076 (85.6%)	47,780 (12.0%)	9,639 (2.4%)
공공기관	415,321	305,653 (73.6%)	40,295 (9.7%)	69,373 (16.7%)
지방공기업	66,581	51,563 (77.4%)	9,150 (13.7%)	5,868 (8.8%)
교육기관	652,154	537,538 (82.4%)	90,735 (13.9%)	23,881 (3.7%)

자료: 노광표(2016)

공공부문 비정규직 현황을 보면 [표 6]과 같다. 공공부문의 비정규직 총 수는 316,858명이고, 이 중 직접고용 비정규직은 201,383명이고 파견용역은 115,475명이다. 직접고용 비정규직의 비율은 교육기관이 가장 높고, 중앙행정기관이 가장 낮다. 반면에 파견용역의 비율은 공공기관과 지방공기업 순으로 높다.

공공기관의 비정규직 규모는 기관별로 편차가 큰 특징을 보이고 있다. 2016년 현재 정규직 대비 비정규직 근로자 비율이 가장 높은 기관은 ‘코레일테크(주)’로 비정규직 근로자수가 정규직의 16배가 넘고 있으며, 다음으로 ‘코레일네트웍스’는 정규직 대비 비정규직 비율이 635.6%에 달한다. 가장 비정규직이 많은 공공기관은 한국마사회로 정규직이 907명인데 비해 비정규직은 2,389명에 달했고, 한국과학기술원도 정규직 1,115명 보다 많은 1,633명이 비정규직으로 근무하고 있다.

이상에서 보듯 공공부문 비정규직의 특징은 간접고용의 증가라는 현상을 확인할 수 있다. 정부는 공공부문 비정규직을 일부 공공기관에서 정규직 전환이라는 미명아래 무기계약직으로 포장하고, 무기계약자 처우 및 복지는 기존의 비정규직과 동일한 수준으로 시행 중이다. 또한, 공공기관의 방만 경영을 구조조정 한다는 목표로 방만 경영의 대상도 되지 않는 단순노무직이라 하여, 기능조정이라는 일괄된 명목으로 구조조정을 통해 외주 용역화를 적극 추진 중에 있다. 또한 정부의 부처 간 일관성 없는 정책으로 일부 공공기관의 무기계약직의 근로자는 고용노동부의 최저시급에

준하는 급여를 받고 있는 실정이며, 매년 연말 고용노동부에서는 산업별 공공기관에 종사자에게는 건설협회가 발표하는 시중노임단가 중 보통인부 노임을 적용 등을 권고하고 있지만 실행 매뉴얼 부족 및 관리감독 소홀 등 공공기관의 예산부족을 이유로 고용노동부 최저시급에 준하는 급여를 받고 있는 실정이다.

또한 비정규직, 외주업무 간접고용노동자들은 노동기본권의 제약이 심각한 사회 문제로 대두되고 있다. 초단기계약(1~3년) 중심의 용역계약으로 인한 해당분야 종사자의 고용불안 심화와 최저가 낙찰 등 저가경쟁으로 인해 노동자의 임금 등 고용조건의 지속적 악화 요인으로 작용하고 있다. 외주 용역계약의 문제로 전문성 악화와 고용 취약성 문제가 심화되고 있다. 전문성이 요구되는 공공기관 핵심 업무로까지 번진 외주화로 인해 용역업체간의 경쟁으로 해당분야 전문성 확보의 한계가 발생하고 외주업체 변경시 일괄해고 또는 선별적 고용승계 등 문제가 발생하고 있다.

(2) 개선 방안

공공부문의 비정규직 확산은 정부가 사용자라는 점에서 대단히 심각한 문제이다. 민간부문의 비정규직 남용 및 억제를 위해서도 정부가 모범 사용자(model employer)로서의 기본 임무와 역할을 수행해야 한다.

이를 위해 상시·지속적인 일자리는 ‘정규직 채용’의 원칙을 확립하고 실천해야 한다. 이 원칙 아래 단계적으로 정규직 전환 기준 및 예산을 별도 예산으로 확충해야 한다. 다음으로 공공부문에서 무기계약직을 포함하여 비정규직 차별 철폐를 위해 ‘동일노동 동일임금’ 원칙을 구현해야 한다. 비정규직 차별을 폐지하기 위해 차별시정제도가 작동할 수 있는 법·제도 개선이 필요하며, 처우 개선 예산 반영 및 예산제도 개선이 요구된다.

마지막으로 간접고용을 지속적으로 축소하는 한편, 간접고용 근로자의 처우 개선 및 차별 완화를 위해 간접고용 노동자에 대해 원청의 ‘공동 사용자’ 지위를 보장하여야 한다. 2015년 미국 전국노동관계위원회(NLRB)는 한 인력공급업체가 청고관리업체와의 계약에 따라 고용한 노동자들이 결성한 노조와의 단체교섭에 직접 고용주인 인력공급업체와 함께 원청기업인 청소관리업체도 같이 임해야 한다는 판결을 함으로써 하청노동자에 대해 원청기업이 공동 사용자(joint employer)라고 결정하였다.

9) 경제사회발전 노사정위원회 전면 개편

(1) 현황과 실태

2017년은 노사정위원회가 경제위기 극복을 위해 1998년 출범한 지 20년이 되는 해이고, 2007년 경제사회발전노사정위원회로 탈바꿈한 지 10주년이 되는 해이다. 노사정위원회가 설립 운영된 지난 20년은 ‘성공과 실패’의 값진 경험을 축적한 시기였다고 평가할 수 있다. IMF라는 경제 환란 속에서 노사정위원회를 통한 사회적 대화는 경제위기를 극복하고 새로운 고용노사관계 질서를 형성하는데 일정한 역할을 하였다. 하지만 이명박·박근혜정부에 들어서서는 노사정위원회의 해체론이 제기될 정도로 정부 산하기구 이상의 사회적 대화기구의 위상을 확립하지 못하고 있다.

현행 노사정위원회의 문제점과 한계로는 다음과 같은 내용들이 지적되고 있다. 첫째, 노사정위 참여 주체들의 대표성 문제이다. 민주노총이 불참하고 있을 뿐 아니라, 한국노총도 정부의 일방적인 위원회 운영에 반발하여 참여를 중단한 상태이다. 또한 미조직, 비정규직, 청년, 여성 노동자, 중소기업 등 의 목소리를 대변하지 못하는 구조이다. 둘째, 노사정위원회의 구성이 정부 관료와 친정부 성향 공익위원들로 구성되어 시대적 과제를 적극적으로 풀어나갈 의지가 없고, 정부 산하기구로 인식될 정도로 노동계의 신뢰를 상실하였다. 특히, 보수정부들은 필요에 따라 사회적 대화를 이용하고 타협을 강제하는 장으로 노사정위원회를 활용하였다. 대표적으로 박근혜정부의 비정상적인 노동개혁 드라이브를 위해 이용되었고 결과적으로 사회적 대화에 대한 신뢰를 잃어버렸다. 이는 대통령자문위원회라는 조직 위상에 기인한 측면도 있지만 정권의 의지, 성격과 긴밀히 연관되어 있다. 셋째, 사회적 합의가 충실하게 이행되지 못하고 이행 점검 평가 기능이 제대로 작동하지 못하였다. 사회적 대화를 통한 합의 도출과 더불어 합의 준수와 이행도 중요하다. 중대한 합의가 제대로 이행되지 않는 경우가 적지 않았고, 그로 인해 사회적 대화와 타협에 대한 불신, 공격의 빌미가 되었다. 노사정위원회 산하에 합의 준수와 이행을 뒷받침할 제도적 장치로서 마련된 이행평가위원회가 제대로 작동하지 않고 있다. 마지막으로 사회적 대화 참여 주체들의 정책 역량, 대화와 타협의 과정 관리(process management) 능력이 부족하였다. 사회적 대화에 참여하는 노사 단체들의 경제사회 전략 및 정책 역량이 취약하여 생산적인 대화와 타협에 어려움이 발생하였다. 네덜란드의 경우 협상 기구인 노동재단(LF)과 자문기구인 경제사회위원회(SER)가 조직적으로 분리되어 상호보완적으로 운영되고 있음을 벤치마킹 할 필요가 있다.

(2) 개선 방안

경제사회발전노사정위원회의 전면 개편이다. 노사정위원회의 독립기구로의 재편 및 위상 격상을 위한 논의가 필요하다. 또한 위원회의 독립성 확보를 위한 위원 구성 및 제반 규정을 전면 개편하여야 한다. 또한 노사정위원회의 확대 개편시 이해관계자의 목소리 대변 기능을 보장하기 위해 여성, 비정규직, 청년의 참여 방안을 강구한다.

위원회 운영에 있어 의제별 위원회와 함께 업종별 위원회의 상설화를 통해 수직적·수평적 대화 기반을 확충한다.

10) 공공부문노동조합의 사회적 책임 및 내부 혁신

(1) 현황과 실태

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. 공공

기관에 대한 부정적 인식이 지배적이다 보니 상대적으로 안정적이고 좋은 일자리(decent work)을 갖고 있는 공공기관 종사자들은 ‘신의 직장’이라는 사회적 비난의 대상이 되고 있다. 덧붙여 사회적 연대에 소극적이었던 공공부문노동조합들은 시민사회와 일반 국민들에게 공공기관 개혁의 주체가 아닌 ‘개혁 대상’으로 취급되고 있는 것이다. 공공기관 종업원들의 이익대변체인 공공기관노동조합들은 이제 의사결정구조의 민주화, 책임경영의 구현, 공공서비스의 혁신 주체로서 기관의 부패를 털어 내고 효율성을 높여야 하는 상황에 직면해 있다.

(2) 개선 방안

공공부문노조가 나가야 할 방향은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 민간부문노조와 구분되는 공공부문노조운동의 이념 및 목표를 정립하고 실천하는 것이다. 공공부문노조의 이념 및 목표 설정에 있어 고려해야 할 요소는 공공부문노동조합이 기반하고 있는 특성이다. 즉, 공공부문노동조합은 국민을 의식하지 않을 수 없는 노조조직이다. 행정서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문이다. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 민간 부문과는 달리 공공부문노조는 ‘국가-노조-시민사회(국민)’라는 틀 속에서 노조의 이념과 노선 그리고 운동방향을 설정하여 나가야 한다. 이에 따라 공공부문노조는 국가와 시민사회 중간에 위치하면서 국민의 삶의 질과 관련하여 국가의 역할이 축소되고, 시장의 역할이 강화되는 변화를 막고, 사적인 이해가 지배적인 시장 대신에 공공성이 지배적인 국가의 역할을 극대화시키는 방향으로 활동하여야 한다(신광영, 2002). 이러한 특성은 국제공공노련(PSI)의 “공공서비스가 답이다”라는 선언에서 잘 나타나 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 만들어나갈 역사적 책무이다.

둘째, 공공부문노동조합들은 사회적 책임(social responsibility)을 추구해야 한다. 공공부문노동조합의 사회적 책임은 조직 일반이 갖는 사회적 책임과 함께 공공부문노동조합에 요구되는 특별한 역할을 포함하는 개념이다. 여기에는 공공성 확충을 위한 경영감시 활동, 반(反)부패와 공공서비스의 질 향상 그리고 공기업의 지배구조 혁신, 지역사회 연대 전략 등 다양한 내용을 포함한다. 공공기관노동조합들은 무엇보다도 먼저 공공기관 내 비정규직(간접고용 포함)의 문제 해결에 나서야 한다. 노동 내부의 연대를 형성하지 못하는 상태에서 시민사회와의 연대는 모래성고 같기 때문이다.

마지막으로 노조 조직역량의 강화와 산별노조 건설이다. 공공부문노조의 사회정치적인 목소리를 강화하기 위해서는 산별노조 건설은 더 이상 미룰 수 없는 과제이다.⁸⁾ 기업별노조는 기업 내부 문제에 매몰되어 노동계급 전체의 문제나 공통 쟁점에 대한 대응력이 취약하다. 기업별노조는 임금 및 근로조건 개선 활동에는 적극적으로 나서지만 전체 노동자의 공통 과제를 해결하기 위한 투쟁과 정치적 요구의 해결에는 둔감하다. 조세, 부동산, 연금 등 노동자들에게 공통적으로 영향을 미

8) 노동조합의 조직구조는 산업별, 직업별, 기업별 노동조합 등으로 구분되는데, 노동조합이 어떤 조직구조를 취하느냐에 따라 노조의 교섭력과 투쟁력, 임금·노동시간 등 근로조건, 노조의 파업성향 등에 많은 영향을 미친다. 한국과 일본 그리고 일부의 아시아 국가에서 지배적인 기업별노동조합은 노사협조주의, 실리주의, 경제주의 등이 표출될 가능성이 큰 조직형태이다.

치는 중요 문제들을 해결하는 데 기업별노조는 무력하다. 반면 산업 노동조합은 기업별노조가 만들어 낸 기관(사업장) 간 경쟁을 해소하고, 노동자의 단결을 촉진하는 조직형태이다. 공공부문의 경우 대정부 직접 교섭구조를 현실화하기 위해서도 전국 차원의 노조 통합과 산별노조 건설이 요구된다. 중앙집권화된 교섭구조를 위해서는 정부의 사용자로서의 역할 자각과 제도 변화가 필요하지만 노동조합의 조직체계 정비도 필수적이다. 현재의 분열되고, 중앙이 취약한 노동조합 조직체계를 유지해서는 중앙교섭의 장이 열린다고 해도 조직 내 다양한 이해관계 조율이나 산하조직에 대한 통제권을 가질 수 없기 때문이다.

참고 문헌

- 김남근, 2014, 시민의 관점에서 본 공공서비스 강화를 위한 공공기관 개혁, 공공기관공대위 자문위원회
토론회 발표문
- 김철, 2016, “박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태”, 사회공공연구원 워킹페이퍼
- 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, 2014, “공공기관 개혁과 노동조합”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼, 2014-18
- 노광표, 2016, “공공부문”, 『2016년 노사관계 실태분석 및 평가』, 한국노동연구원, 고용노동부 연구용역
- 박태주, 2016, “한국에서 ‘근로자이사제’의 도입은 어떻게 가능한가”, 노동사회 제191호, 한국노동사회연구소
- 신광영, 2009, “한국 공공부문 임금 결정에 관한 연구”, 『한국사회학』, 제43집 5호, 62-100
- 악셀 호네트, 2011, 『인정투쟁-사회적 갈등의 도덕적 형식론』, 문성훈, 이현재 옮김, 사월의책
- 우태현·박태주·노광표, 2014, 『공공부문 노조운동의 쟁점과 대응전략에 관한 연구』, 한국노총중앙연구원
- 제갈현숙·김혜진·박주영·손소희·엄진령, 2014, 『공공부문 비정규직 노동운동10년 평가와 전망』, 사회공공연구소
- 조영철, 2014, “공공기관 관리정책의 현황과 개선 과제”, 『공공기관 관리정책의 진단과 대책』, 국회기획재정위원회·국회예산정책처·국회국가재정연구포럼 주최 토론회 자료집
- 한국조세연구원, 2007, ‘7개 공기업 민영화의 국민경제적 관점의 성과 평가’
- 한국조세재정연구원, 2013, 「주요국의 공공기관 관리방식」
- 허인, 2008, 『정부의 공공부문 노동통제와 노동조합의 대응 전략에 관한 연구-1998년 이후 민주노총 공공연맹의 활동을 중심으로-』, 성공회대학교 시민사회단체학과 석사학위 논문
- Kearny, R. C., 2008, 『Labor Relations in the Public Sector』, CRC Press.(Fourth Edition)
- 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)
- Osborne, D., & Gaebler, T. 1992. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Warrin, Peter. 1995. “The End of Public Sector ‘Industrial’ Relations in Canada?” Toronto: KPMG Center for Government Foundatio
- 공공기관 알리오 홈페이지(www.alio.go.kr)