

정책 이슈

2017 **2** | 제26호

■ 제19대 대선관련 공공부문 주요정책 정책제안

1. 공공기관 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기
2. 공공기관 노조의 경영참여 및 노동이사제 도입
3. 공공기관 운영에 관한 법령 전면 개정
4. 공공기관 경영평가제도 전면 개편
5. 공공기관 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입
6. 공공기관 중앙단체교섭의 보장 및 실현
7. 공공서비스 정책에 대한 대정부 정책실명제 시행
8. 공공부문 일자리 대폭 창출
9. 경제사회발전 노사정위원회 전면 개편



정책이슈

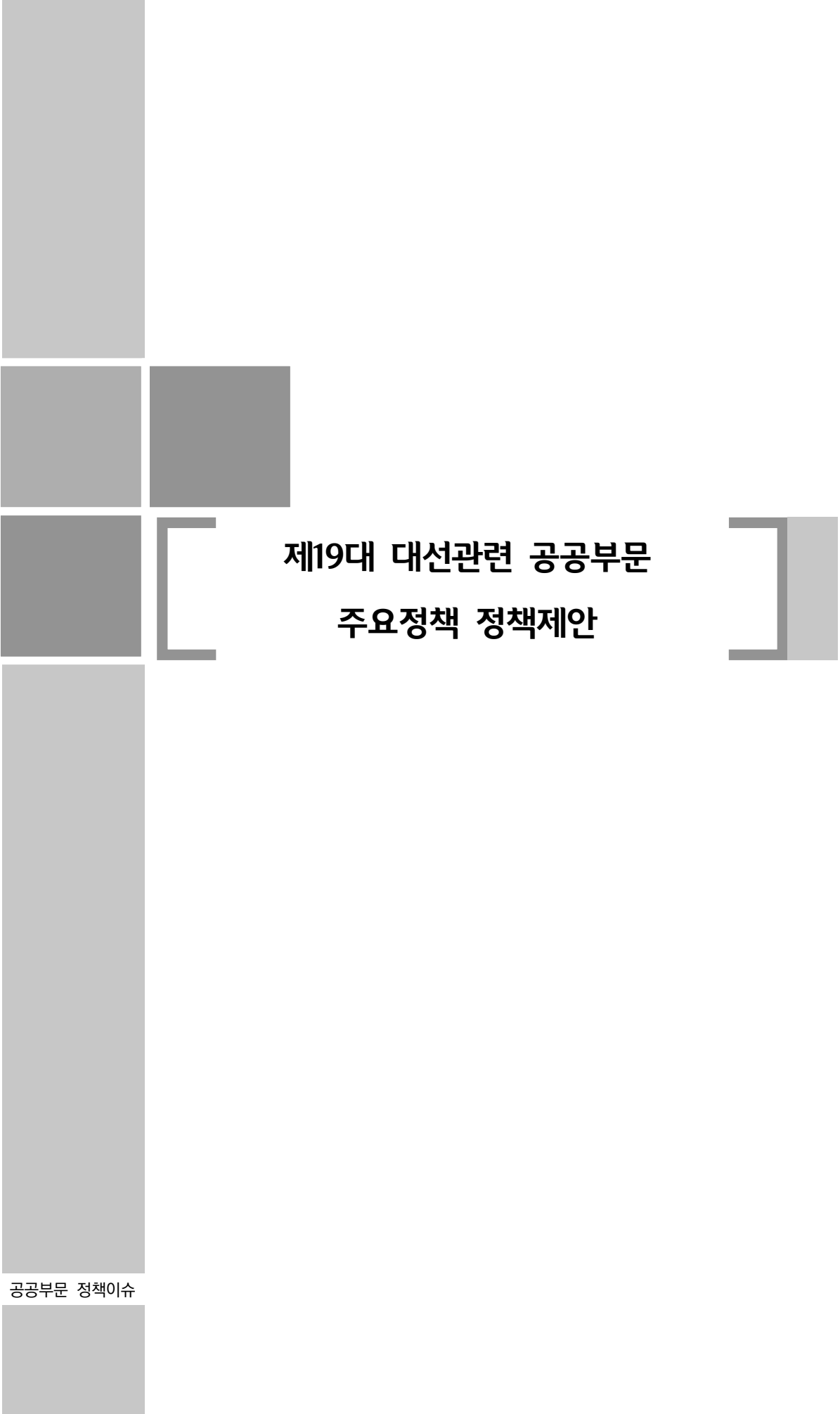
2017 **2** | 제26호

■ 제19대 대선관련 공공부문 주요정책 정책제안

1. 공공기관 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기 5
2. 공공기관 노조의 경영참여 및 노동이사제 도입 12
3. 공공기관 운영에 관한 법령 전면 개정 15
4. 공공기관 경영평가제도 전면 개편 17
5. 공공기관 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입 20
6. 공공기관 중앙단체교섭의 보장 및 실현 23
7. 공공서비스 정책에 대한 대정부 정책실명제 시행 25
8. 공공부문 일자리 대폭 창출 27
9. 경제사회발전 노사정위원회 전면 개편 31

공공부문 정책이슈 보고서

발행인	김주영
편집인	편집위원회
발행처	전국공공산업노동조합연맹
발행일	2017년 2월 22일
신고일	2015년 2월 27일
신고번호	영등포-라00432
간 별	월간
인 쇄	TG프린팅
주 소	서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화	02-6277-2180
팩 스	02-6277-2190



제19대 대선관련 공공부문 주요정책 정책제안

제19대 대선관련 공공부문 주요정책 정책제안

전국공공산업노동조합연맹

1. 공공기관 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 전면 폐기

- 공공기관 고유의 공공성 유지를 위해 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제의 즉각적이고 전면적인 폐기 필요
 - 공공기관의 성과형 임금체계 폐기
 - 내부구성원들의 동기부여와 노동의 가치 제고, 인간다운 노동 실현
 - 민영화, 불합리한 기능조정 등 2단계 정상화 대책 전면 재검토
 - 취업규칙 변경관련, 합법적 쟁의권 등 공공기관 노동기본권 보장
 - '공공부문 적폐 청산위원회' 발족, 불합리·부조리 사례 철폐

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 하였음.
- 성과연봉제는 임금체계로서의 위상, 평가의 공정성, 개인주의와 단기목표 치중, 경력 개발 경시, 공공성 실현 등 본질적인 문제를 내포하고 있음. 또한, 다수의 실증연구에서도 성과급제는 상당히 제한적인 범위에서 효과성을 검증하기 어렵다는 결과를 내놓고 있음.
- 성과연봉제의 도입을 비롯한 임금체계 개편은 취업규칙 개정의 문제이기 이전에 근본적으로 임금체계라는 하나의 ‘집단적 근로조건 결정’에 관한 문제이고, 헌법과 노동관

제법이 예정하고 있는 노사간의 자율적인 교섭과 합의로 이루어져할 사항임. 정부와 사용자 측이 임금체계 개편이 필요하다고 판단한다면, 취업규칙 변경요건을 완화하거나 일방강행으로 도입부터 하고 볼 것이 아니라 노사가 대등한 위치에서 자율적으로 교섭할 수 있도록 촉진하고, 사회적 합의와 대화의 장을 열어야 할 것임.

- 정부는 성과연봉제 시행이 노동조합의 반대와 근로기준법상 취업규칙의 불이익 변경이라는 법리에 직면하자 노동조합의 동의 절차를 회피하기 위하여 이사회 의결로 대신하거나, 노동조합 간부를 회유·협박하여 강압적으로 밀어붙였으며, 기획재정부는 6월 10일 “정부의 공공기관 성과연봉제 권고안 발표 후 약 4개월 반 만에 120개 공공기관 모두 성과연봉제 확대 도입을 완료했다”고 발표하였음.
 - 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 거세게 불거졌음. 이는 결국 10월 초 50여개에 이르는 공공기관 노동조합들이 전국 각지 10여개 이상 법원에 본안소송 및 가처분 등을 제기하는 사상 초유의 사태로 이어지게 되었음.
 - 2017년 2월 1일 기준으로 취업규칙 효력정지 가처분 신청을 제기한 금융·공공부문 노조는 34곳임. 이 중 9곳은 기각, 5곳은 인용되었으며, 20곳은 심리 절차를 진행 중에 있음.
- “성과연봉제”와 마찬가지로 정부의 “저성과자 퇴출제” 역시 도입목적, 적용대상, 대상자 선정, 평가방식의 공정성, 민간기업에서의 악용 등 공공기관에 적용했을 때 여러 가지 문제를 내포하고 있음. 하지만 정부는 갖가지 경영성과급상의 불이익(미지급 또는 삭감), 예산상의 불이익 등의 압박 수단을 통해 제도를 강행하였음.
 - 고용노동부는 “저성과자 퇴출제” 지침을 발표하면서 “관련 2대 지침(성과연봉제와 저성과자 퇴출제)”은 부당해고 방지의 안전판”이며, “노동계가 주장하는 쉬운 해고는 절대로 없을 것”이라고 강변하였지만, 정부 지침은 현재 공공기관은 물론 민간 기업에서 자신의 입맛에 맞는 성과지표로 노동자를 쉽게 해고하는 수단으로 악용되고 있으며, 이러한 양상은 점차 만연할 것이라는 우려를 금할 수 없음.
- 또한, 해외 선진국에서 공공부문의 성과연봉제 대표적인 폐해사례를 보게 되면 다음과 같음.

- 미국의 공공기관 성과급 도입과 폐지

- 2013년 8월 미국행정학회지에 실린 보고서에 따르면, 미국은 1978년 공공서비스개혁법을 제정해 공공부문에 성과급을 도입했는데, 준비 부족과 형평성 논란 등으로 인해 1984년 폐지함.
- 당시, 민간전문가들은 최소한 3~5년의 준비기간이 필요하다고 주장했지만, 미국 정부는 2년간 준비한 뒤 성과급 제도를 시행했음.
- 1981년 미국 감사원 보고서에 따르면 대부분의 연방정부부처의 성과급 도입준비가 소홀한 것으로 나타남.
- 성과급 지급절차상 설계 실수로 성과급을 적용받은 직원이 일반직원보다 적은 보수를 지급 받았고, 성과급을 적용받은 직원들은 보상이 가장 높은 특정항목의 점수를 높게 받는 데에만 집중하는 부작용이 발생함.
- 미국 감사원의 조사결과에 따르면 성과급을 적용받은 직원의 75%가 성과급의 동기부여 효과는 없다고 응답함.
- 이후, 1989년 또 한 번 성과급제를 도입하기로 결정함. 고성과자에게 추가로 보너스를 지급하는 제도였으나, 평가에 대한 불신과 노력에 비해 보상이 부족하다는 불만을 해결하지 못하고 1993년 미국 의회에 의해 다시 성과급제도가 폐지됨.
- 그 후, 연방정부의 각 부처는 인사관리부의 가이드라인 안에서 탄력적으로 독자적인 평가시스템을 갖추.
- 미국 정부의 세 번째 성과급제도 도입은 9.11 테러 발생이 계기였음. 부시 대통령이 국방부 직원들에 대해 국가안전개인성과시스템이라는 성과급을 적용했고 70만 명 이상의 직원에게 성과급을 적용했음.
- 하지만, 상호약탈식 제로섬 보수체계에 대한 직원들의 불만은 커졌고, 2008년 미국 감사원은 국방부 직원 대부분이 새로운 성과급 제도에 불만을 표시하며 동기부여와 사기에 심각한 악영향을 미쳤다는 결론으로 수렴됨.
- 국방부 직원들은 성과급 적용 중단을 요구하는 소송을 제기, 2009년 오바마 행정부가 국방부에 대한 성과급 적용을 폐지함.
- 제임스 페리 교수(미국 인디애나대 공공환경정책과 석좌교수)는 논문을 통해 ‘공무원 성과급이 유행하는 중요한 이유는 정치적인 것으로 관료의 책임성과 생산성 강화에 대한 공공 및 유권자의 요구에 부응하기 위해 정부가 열심히 노력하고 있다는 것을 보여주기 위한 것’이라 지적함.

- 영국의 공공기관 성과급 도입사례

- 영국은 지난 1987년 대처 수상이 이끄는 보수당이 총선에 승리한 뒤 공공분야에 성과주의를 도입하였으며, 식품의약품안전청이 1987년 관리업무를 담당하는 고위직에 대해 성과급을 처음으로 시행했음. 그리고 다음해인 1988년에는 국세청에서 세금부과와 징수를 담당하는 중간관리자에 대해 성과급을 적용했음. 당시 성과급은 크게 두 가지로 구성되었는데,

성과에 기초한 연봉인상과 최우수등급 평가자에 대한 추가 연봉인상이었음. 이후 고용부와 국립의료원 및 수석 교사 등으로 적용대상을 확대하였음.

- 영국 경제성과센터는 1992년에 공공부문 성과급 적용실태 및 효과를 점검하기 위해 국세청과 고용부, 2개의 국립의료원을 대상으로 설문조사를 실시하였음. 그 결과 응답자의 60%가 성과급 도입 취지에 공감한다고 응답했지만, 교사들은 약 30%만 동의했으며, 동기부여 효과가 있느냐는 질문에는 응답자의 20%만 동의하였음. 특히, 대부분의 응답자들은 성과급이 직원들을 분열시키고 성과평가가 불공정하다며 불만을 표시했음. 공공서비스위원회는 "성과급을 실제 현장에서 적용하기에는 실무적인 난관이 너무 크고 반대로 성과급에 의해 동기부여를 받는 직원이 너무 적다"는 의견을 내놓기도 했음.
- 성과급 제도를 도입한 영국 국세청의 경우에는 성과급 도입 전에 적용했던 성과측정 방식이 그대로 사용되었으며, 전체 직원에게 동일한 기준이 적용되었음. 직원들은 직원별 업무특성이나 능력을 반영하지 못하면서 성과평가의 공정성에 문제를 제기했으며, 자신들이 얼마나 열심히 근무하느냐에 관계없이 항상 특정 직원이 좋은 보상을 받는다는 불만을 제기하기도 하였음.
- 이에 영국정부는 1993년에 성과관리라는 새로운 평가방식을 도입하였는데, 이는 개별 직원의 성과를 일률적인 평가항목으로 적용하지 않고 고과평가자와 개별 직원이 달성목표를 연초에 함께 설정하는 방식이었음. 직원들이 각자 세운 목표를 달성하면 성과급을 받는 것이었음. 하지만 문제점이 드러나 1998년 발표된 연구에 의하면, 상당수 관리자들이 종전과 마찬가지로 모든 직원들에게 계량목표를 부여했으며, 일부 관리자들은 특정 직원에게 달성하기 쉬운 목표를 부여하는 방식으로 고과평가를 조작하는 형태가 적발됨. 반면, 교직원들은 개별 성과부여와 성과보상에서 긍정적인 결과를 보였는데, 중앙부처와 달리 각 학교별 특성에 맞춰 목표설정에 재량권을 부여한 것이었음. 개별 교사에 대한 성과부여시에도 충분한 대화를 통해 평가대상자의 의견을 청취하였음. 경제성과센터에 따르면 90% 이상의 교사가 목표 설정시에 자신의 의견을 표명하였고, 실제로 자신의 의견이 목표에 반영되었다고 답했음.
- 정부 부처들은 다양한 업무를 수행하는 기관의 특성상 성과급제도가 부서간 갈등으로 불거지는 등 문제가 발생하는 경우가 많았기 때문에 정부는 급기야 조직을 분권화하고 부처의 기능을 단순화하였으며, 개별 부처가 성과목적과 성과측정 방법을 자율적으로 결정할 수 있도록 하였음. 이렇게 정부가 시행착오를 거치면서 제도를 보완했지만 영국 가디언지(The guardian)는 2005년 공공분야 성과제의 폐해를 보도했음. 보도내용을 보면, 고용부 직원들은 구직자들에게 얼마나 많은 일자리를 구해주었는지에 따라 성과평가를 받았는데, 조사 결과 고용부 직원들이 개인성과로 보고한 구직자 통계가 실제 고용 통계보다 3분의 1 이상 부풀려진 것으로 드러났으며, 좋은 일자리보다는 목표를 맞추기에 급급했던 것으로 밝혀졌다는 것이었음. 마스덴(Marsden) 박사는 "근로자들의 동의 없이는 (성과제의) 지속가능성이 의심스러운 수밖에 없으며, 영국 고용부와 같은 통제 불능이 지속적인 위협으로 남을 것"이라고 지적하였음.

- GM의 성과연봉제 폐지사례

- 한국GM은 1999년 과장급 이상을 대상으로 성과 중심의 연봉제를 도입하였고, 2003년에는 전체 사무직종으로 확대하였음. 이는 모기업인 미국GM의 정책에 따른 것이었음. 그러나 업무 효율성이 높아지는 효과 보다는 구성원들의 불만과 조직불화를 초래했다는 지적이 나왔으며, 사무지회는 “개인 간 임금격차를 심화시켰고, 동료들 간 경쟁을 심화시키며 협력적 조직문화를 망가뜨렸다.”고 평가했음. 2013년 6월 노사합동 설문조사에서 사무지회 조합원들은 성과중심 연봉제도는 83.1%, 승진제도는 81.3%, 평가제도는 82.0% 불신한다고 답했음. 특히, 임금격차와 평가에 대한 불만이 축적되었는데, 성과중심의 개별적 임금체계인 연봉제에 따라 차장보다 대리가 더 많은 임금을 받는 경우도 발생했다고 지적하였음(경향신문, 2014.4.3).
- 미국의 GM은 2002년 대우자동차를 인수한 직후부터 사무직 직원들을 상대로 이른바 서구식 연봉제를 강하게 밀어붙였음. 과장급 이상에만 실시하던 연봉제를 2003년 모든 사무직으로 확대했고, 2006년에는 각 개인별 성과주의를 강화해 금융시장의 ‘펀드’ 개념을 도입하기도 했음. 일정 기간의 능력과 성과를 수익률처럼 환산해 임금인상 때 반영한다는 것이며, 노동조합의 강력한 반발에도 불구하고 ‘성과에 따른 보상’을 강조하는 GM의 철학이 우선시된 것이었음. 하지만, 결과적으로 10년간 이어온 한국GM의 성과중심 연봉제는 막을 내리고 과거와 같은 연공급제로 되돌아가게 되었음.

〈표 1〉 한국GM 사무직의 임금체계 변화

시기	주요 내용	비고
1999년	과장급 이상 연봉제 도입	대우자동차 법정관리·GM 매각 논의
2003년	전체 사무직으로 연봉제 확대	2002년 10월 GM 인수
2010년	변동급여까지 연봉제 확대	
2014년 4월	연공급제 전환 노사합의	팀장급 이하 4,800명 적용

- 마이크로소프트사의 성과연봉제 폐지사례

- 최근 마이크로소프트(Microsoft)는 자사의 경쟁력 약화 원인에 대한 외부 컨설팅 결과 “조직 구성원들 간의 협력을 통한 창의적인 문화 약화”가 원인이라는 지적을 받았으며, 협력문화의 약화 원인으로 지목된 것은 오랜 기간 동안 구성원들을 평가하기 위해 운영해온 ‘스택 랭킹(Stack Ranking)’, 즉 상대평가 기반의 성과관리 제도였음. 동 제도는 조직 구성원들에게 강제로 순위를 매겨 평가하는 제도로 1980년대 잭 웰치(Jack Welch)가 이끌던 GE에서 도입된 이후 글로벌 기업들에 우후죽순으로 확산되었던 제도였음.
- 이 제도는 순위를 매기고 해고한다는 의미에서 ‘Rank and yank’라고 불리기도 함. 잭 웰

치와 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 짓이다.”라며 전통적인 성과관리 방식을 비판했음.('Rank and Yank' Retains Fans, the Wall Street Journal, 2012).

- 이렇듯 동 제도는 “상대평가 기반의 성과관리 제도가 단기 성과주의를 촉진하며, 장기 계획 수립을 저해함. 조직 내 두려움을 촉발하며, 팀워크를 저해하고 내부 경쟁과 사내 정치를 조장한다.”고 지적되었음. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 마이크로소프트 등 글로벌 기업들은 과거 10여 년 동안 운영해온 기존 성과관리 제도를 폐지하였음.
- OECD(2005)는 성과연동임금제의 성공적인 정착을 위해서는 각 국가 및 조직의 문화 및 배경을 충분히 고려해야 하며, 성과평가의 질적 수준의 중요함을 지적하고 있음.
- 세계적 경영자문회사인 맥킨지앤컨퍼니가 기업의 현행 상대 성과평가제에 사망선고를 내리면서, 기업 일각에서는 활발하게 대안모색을 검토 중임. 이 회사가 발행하는 『맥킨지 쿼털리』 5월호는 ‘성과관리제의 미래’라는 제목의 머리글에서 “직원 성과평가라는 연례행사가 엉터리라는 사실은 오래전부터 공공연한 비밀이었다.”고 말했음. 전 세계적으로 여전히 열에 아홉은 기존의 성과평가제를 실시하고 있지만, 현행 제도는 “직원성과를 향상시키는 데 기여하는 바가 없는 것”은 물론, “직원들로 하여금 등급평점과 보수에 대해 전전긍긍하고 평가결과를 납득하지 못하게 함으로써 도리어 업무 수행을 해칠 수도 있다”고 맥킨지는 지적하였음(연합뉴스 2016.05.17).
- 대표적인 공공부문 개악정책인 상기사례 외에도 MB정권에서 박근혜 정권으로 이어진 보수정권 10년간 ‘공공기관 개혁’이라는 미명하에 추진된 각종 실정 사례들을 조사하고, 정책 보완 및 전면 개정 권고 등의 권한을 확보한 ‘공공기관 적폐청산 위원회’ 한시적 운영이 필요함. 이를 통해 각종 지침과 경영평가, 낙하산 경영진 등에 의해 강행된 친재벌·반노동 정책과 신자유주의 편향 정책 등의 폐해 등 사회전반에 걸친 부정적 영향을 최소화 시키는 사전 작업을 해야 함. 그 이후에 차기정권에서 공공기관 정책의 방향성을 새로이 설정하고 퇴보된 공공기관의 기능과 운영 전반에 걸친 정책을 원점에서 추진해야함.

2) 개선 방안

- 정부는 “성과연봉제”와 “저성과자 퇴출제”를 전면 폐기하고, 공공기관 본연의 공공성을 강화하여야 함.
 - 공공기관은 물론 민간기업에서도 그 효과성이 검증되지 못한 성과주의와 일방적인 퇴출제를 전면 도입하겠다는 것은 공공성을 포기하는 것이라는 점에서 심각한 문제임. 임금체제와 평가문제는 기관의 성격에 적합해야 하고, 이를 위해서는 당사자간의 충분한 논의와 중장기적인 차원에서의 적용과 보완이 필요한 문제인데, 성과주의 임금체제와 일방적인 퇴출제가 공공기관에 적합하지 않다는 솔한 비판과 실제 사례에도 불구하고 맹목적으로 정부 지침을 강행하는 것은 공익에 반하는 것임.
- “성과연봉제”와 “저성과자 퇴출제” 폐기를 통해 구성원들의 인간다운 노동권을 실현하여야 함.
 - 치열한 경쟁과 개인주의, 개별화를 지양하고, 구성원들이 서로 협력하고, 동기부여할 수 있도록 하며, 인간다운 노동의 가치와 삶을 보장하여야 함. 이를 통해 국민에 대한 봉사자로서의 역할을 다하고 공공성을 확보하여야 함.
- 박근혜정권의 ‘공공기관 정상화 대책’에 대한 전면 재검토를 통해 “성과연봉제” 및 “저성과자 퇴출제” 외에도 민영화의 사전포석인 공기업 증시상장, 주요자산 매각과 사업 축소, 민간개방 확장 등을 주요 골자로 하는 공기업 기능조정 안 등에 대한 폐기 및 전면수정 논의가 필요함.
- 보수정권 10년간 추진된 공공기관 관련 정책의 실태와 부작용을 전면 조사하고, 이를 정책적 보완 또는 전면 재개정 등을 논의할 수 있도록 ‘공공기관 적폐청산 위원회’를 발족해 공공기관에 대한 잘못된 정책을 바로잡고 이를 토대로 건강한 노사관계 회복 및 공공성 강화를 위한 차기 정권의 공공기관 정책의 기초를 수립해야 함.

2. 공공기관노조의 경영참여 및 노동이사제 도입

- 공공기관의 경쟁력과 노사협력을 위한 공공기관 종사자의 경영참여 보장 필요
 - 이해관계자 참여형 이사회 구성의 원칙 실현
 - 공공기관노조의 경영참여 방안으로 노동이사제 도입

1) 현황과 실태

- 노조 또는 근로자대표가 기업의 경영 및 작업장 운영에 관한 의사결정에 참여하는 '제도적' 절차와 방식을 뜻하는 경영참가는 노사관계의 주요 영역으로 자주 논의됨. 이때 경영참가는 근로자가 기업의 성과배분에 참가하는 '결과참가(성과참가 또는 이익참가)'와 근로자가 기업재산의 소유에 참가하는 '자본참가'와 더불어 근로자 경영참여제도의 세 가지 축을 형성함.
- 그런데 OECD 회원국에서 일반화되어 있는 노동조합의 경영참여운동은 한국 사회에서는 불온한 요구인 것처럼 비판받아 왔음. 하지만 「서울특별시 근로자이사제 운영에 관한 조례」가 2016년 9월29일 발효됨으로써, 공공부문노사관계에 있어 경영참여가 다시 사회적인 주목 대상이 되고 있음.
- 선진 자본주의 국가에서 노동자의 경영참여는 다양한 방법으로 인정되고 있는 보편적인 권리임. 노동조합의 경영참여의 의미 및 중요성은 다음과 같이 요약할 수 있음.
 - 노동자가 경영에 참여하는 것은 경제민주주의를 실현하는 수단임. 공장 문 앞에서 멈춘 민주주의를 공장 안으로 끌고 들어오는 역할을 하는 것임. 이 경우 민주주의란 기업의 의사결정에 영향을 받는 사람들이 그 의사결정 과정에 참여하는 것을 말함. 노동자들은 기업의 핵심적인 내부 이해관계자로서 경영참여를 통해 비로소 스스로를 통치할 수 있는 권리를 가짐. 정치적 약자가 정치적 의사결정 과정에 참여하는 것이 정치적 민주주의라면, 경제적 민주주의는 경제적 약자가 경제적 의사결정 과정을 공유하는 것을 말함.

〈표 2〉 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
포르투갈	국영기업	헌법/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)

- 또한 노사갈등을 해결하는 제도적인 장(場)으로서 단체교섭이 교섭대상의 제한이라는 벽에 부딪힌다면 경영참여는 인사경영권에 대한 노조의 개입을 허용함으로써 노조의 활동영역을 넓힌다는 의미를 지님. 경영참여가 가져오는 산업평화 효과는 물론 그것이 경영의 효율성과 책임성을 높일 것으로 기대할 수도 있음. 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 의존함”(박태주,

2016).

- 한편 공공기관에서 경영참가는 지배구조의 개선을 통해 진정한 공공개혁에 이르는 과정이 될 수 있으며, 노동조합의 역할을 경제적인 이해대변기구에서 공공서비스의 질 향상을 위한 경영의 파트너로서 역할 확대로 나아가게 만드는 하나의 장치임.

2) 개선 방안

- OECD 가이드라인은 “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 있음.
- 공공부문에 노동이사제를 포함한 경영참여를 보장하고, 이를 위해 「공공부문 경영참여 법률」 제정.

3. 공공기관 운영에 관한 법령 전면 개정

- 「공공기관 운영에 관한 법률」 개정을 통한 공공기관의 자율, 책임의 운영 환경 조성
 - 공공기관운영위원회의 관할을 국무총리 산하로 변경
 - 공공기관운영위원회의 위원 선정을 국회 추천으로 전환

1) 현황과 실태

- 공공기관 관리는 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률(이하, 공운법)」 제정을 계기로 큰 변화를 겪게 됨. 공운법의 모체는 OECD가 제시한 「공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)」이었음. 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 제정되었음.
- 공운법은 선진적인 제도라 평가받고 있지만, 제도 도입에 따른 효과는 긍정적이지 않음. 예컨대 임원추천위원회 제도 시행으로 공공기관 임원 인사의 공정성과 객관성이 강화되었는지에 대한 평가를 보면 부정적인 의견이 더 많이 제기되고 있음. 공공기관 임원에 대한 정치적 임명을 줄이고자 추천위원회 제도가 도입되었지만 그 효과가 나타나지 않고 있음. 여전히 공공기관 임원 인사는 추천위원회라는 제도적 변수보다는 대통령 교체의 교체라는 정치적 변수에 의해 영향을 받고 있음.
- 또한, 공공기관운영위(이하, 공운위)는 공운법이 시행되면서 설립된 공공기관의 실질적인 관리감독의 책임을 갖고 있는 위원회임. 공운위는 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조에 따라 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치된 기획재정부 장관 소속의 위원회임. 공운위는 위원장(기재부 장관)을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원과 11명 이내의 기재부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성됨. 그런데 민간위원의 선정은 기재부장관이 추천하고 대통령이 최종 결정하는 방식이어서 위원 선정의 적절성, 정치적인 편파성 논란에 휩싸이는 경우가 다반사임. 또한 민간위원 선정에 있어 다양한 분야와 대표성을 띤 인사가 추천되지 않고 있으며, 정부 임의대로 선정하여 분야별 균형이 훼손되고 있음. 또한 공운법 제9조에는 노동계

를 포함하여 추천하도록 되어 있지만, 공운위 구성 이후 노동계 인사가 위촉된 적은 한 번도 없어, 다양한 의견주체들의 광범위한 참여가 보장되는 민주적 지배구조가 확립되어 있지 않다는 비판에 직면해 있음.

- 한편, 공운위의 관할 문제임. 현재 공공기관들은 기관 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있음. 「OECD 공기업 가이드라인 (OECD, 2005)」이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하더라도 해당 업무를 어디에서 관장하고 추진하느냐가 중요함. 우리나라는 기획재정부가 이 역할을 담당하다보니 공공기관 운영을 지나치게 효율성 중심으로 재단하는 경우가 비일비재하고, 또한 부처의 산업적 요구를 담아내지 못하는 한계가 지적되고 있음.

2) 개선 방안

- 공운위의 관할권을 국정총괄기구인 총리실 직속으로 변경
 - 총리실은 부처의 이해관계를 조정 통합하는 기능을 통해 공공기관의 효율적 운영과 함께 공공성을 유지 확대해 나갈 수 있음.
- 공운위의 위원 선정을 국회 추천으로 전환
 - 방송통신위원회와 원자력안전위원회와 같이 국회 추천으로 변경

4. 공공기관 경영평가제도 전면 개편

- 공공기관 경영평가제도를 혁신하여, 공공기관의 공공성 제고에 도움이 될 수 있도록 전면 개편
 - 경영평가를 운영평가로 바꾸고, 공공기관의 유형과 특성을 고려한 절대평가 방식 필요
 - 기관의 경쟁력 제고, 대국민 서비스 향상에 맞는 운영
 - 1년 단위 획일적 평가 주기 변경

1) 현황과 실태

- 공공기관 경영평가제도는 지난 30년 동안 공공기관의 책임경영체제를 확립하여 궁극적으로는 대국민 서비스를 향상시키려는 목적으로 도입되었지만, 현실적으로는 공공기관에 대한 통제의 용이성 때문에 공공기관 선진화 정책이나 공공기관 정상화 대책의 이행 강제를 위한 수단으로 활용해 왔음.
 - 공공기관 경영평가를 통해 본래 목적인 공공 서비스의 수준이 향상되었는지에 대해서는 논란의 여지가 있으며, 평가결과의 활용 측면에서도 기관 컨설팅보다는 공공기관의 서열화와 관료적 통제에 초점이 맞추어져 있다는 비판이 끊임없이 제기되었음. 무엇보다 큰 문제는 경영평가제도의 근본적인 문제라고 할 수 있는 평가제도 자체의 결함, 공공성의 무시, 과도한 경영효율화 지표 편향, 신자유주의적 통제의 심화 문제는 어디에서도 그 문제의식조차 느끼기 힘들다는 것임.
- 경영평가제도의 평가지표는 『경영관리-주요사업』의 2개 범주로 구성되며, 공공기관의 경영성과는 그 목적과 같이 ‘경제적 가치(효율성)’와 ‘공공적 가치(공공성)’로 구분할 수 있음.
 - 하지만, 그 동안 경영평가의 초점은 경제적 가치에 집중되어 왔는데, 평가지표 항목을 보더라도 대부분 재무적 성과와 효율성, 인력 및 노동비용 관리 등에 치우쳐 있으며, ‘주요사업’ 영역에서조차도 사업의 경영효율성 측정에 집중되어 왔음.
- 공공기관 경영평가의 보다 큰 문제점은 정부정책의 이행실적을 경영실적평가에 포함시켜 강제하는 것임. 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 경

- 우 공공기관의 운영상 자율성을 침해할 가능성이 있음.
- 최근에 문제가 되고 있는 것은 임금피크제와 성과연봉제 등 정부가 일방적으로 강행한 정책을 얼마나 신속하게 시행하는가를 평가의 중요한 항목으로 제시하는 등 상당한 부작용을 초래하고 있음.
- 공공기관 경영평가결과 활용의 중심기능은 공공기관에 대한 경영활동 감독 및 경영개선 정보를 제공함에 있으며, 평가결과를 바탕으로 한 성과급지급 및 인사 상의 조치 등은 평가결과의 부수적 활용임.
- 하지만, 정부에 의한 평가결과의 실체는 기관장에 대한 인사 상의 조치, 경영평가 성과급 지급률 결정 등 평가결과의 부수적 목적인 인사와 급여 관련사항 등으로 치우쳐 있어 경영평가가 그 본연의 기능이 구현되지 못하고 있음. 특히 권한과 책임의 불일치로 인해 경영평가결과에 대한 수용성이 낮아 경영평가의 내용을 적극적으로 경영 개선에 활용하기에는 상당한 어려움이 존재하는 상황임.
- 경영평가제도 당사자에 대한 인식조사 결과(2015)에서도 타당성과 신뢰성, 수용성 등 전반적인 핵심적인 영역 모두 피평가기관 담당자의 인식수준은 상당히 낮은 수준임을 확인할 수 있음.
- 이러한 사실은 경영평가제도에 대한 근본적인 목적은 물론이고, 세부적인 내용에 있어서도 개편이 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있음. 이는 특히 그동안 우리나라는 정책 시행에 있어 당사자들 간의 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 있음.
- 30년 이상 지속되어온 경영평가제도에 대한 전반적인 검토와 개선이 필요한 때임. 이미 우리나라에서 중요한 역할을 하면서 공공성을 추구하는 공공기관에 대하여 효율성만을 추구할 것이 아니라 사회 전반에서 요구하는 중장기적인 차원에서의 효과성을 추구해야 함.
- 정부는 단순히 공공기관에 대하여 효율성(비용절감)만을 성과로 볼 것이 아니라 그것으로 인한 파급효과를 고려하여 정부와 공공기관이 공공성을 감안한 방향으로 정책을 추진해야 함. 그리고 전체 사회 구성원들에게 얼마나 긍정적인 영향을 미칠 것인가를 거시적 차원에서 고려해야 함.
 - 정부와 공공기관의 비용절감으로 인한 편익이 그것으로 인한 보이지 않는 비효율과 사회적 비용보다 적다면, 그것은 궁극적으로 정부든 모든 사회구성원이든 부정적 영

향을 초래할 것임. 국민이 바라는 것은 사업의 단기적 효율성보다는 중장기적 효과성이며, 최소비용이라기 보다는 적합한 비용 지출을 통한 국민 복리의 향상임.

2) 개선 방안

- 경영평가제도는 공공기관의 유형과 특수성을 감안한 절대평가방식의 기관별 맞춤형 평가체제로 운영하여야 함.
- 공공기관 경영평가의 목적은 기관의 경쟁력 제고와 대국민 서비스 질적 수준 향상에 있으므로 징벌적 경영평가가 아닌 경영평가가 기관의 경쟁력 제고 및 컨설팅 기회로 활용될 수 있도록 운영함.
- 경영평가 지표는 단기목표만을 설정할 것이 아니라, 평가 주기를 최소 3년 이상의 중장기 목표를 설정하고 이를 연차적으로 달성할 수 있도록 지표의 유연성과 확장성을 고려하여야 함.
- 경영평가기구의 독립성 확보 및 관료적 통제수단 최소화로 경영평가 본연의 기능 충실하게 해야 함.
 - 『맞사지 평가』로서의 현행 경영평가제도를 혁신해야함.

5. 공공기관 낙하산 인사 방지를 위한 제도 방안 도입

- 공공기관의 낙하산 인사 방지를 위한 특단의 대책 마련 및 시행
 - 공공기관장에 대한 인사청문회 방식의 인사검증 절차 도입
 - 임원추천위원회의 독립성 확보와 임추위 구성에 노동조합 등 이해관계자의 참여 보장
 - 퇴직관료의 공공기관 임원 2년내 공모 제한

1) 현황과 실태

- 역대 정부 모두 공공기관의 경쟁력 강화를 주창하였지만 기관의 최고 리더십인 공공기관장 선임에 있어 ‘낙하산 인사’ 논란을 벗어나지 못하여 공공기관개혁의 신뢰를 확보하지 못하였음.
- 특히 이명박, 박근혜정부가 들어서서 공공기관 개혁을 위한 각종 조치를 단행하였으나 어느 정부보다도 ‘낙하산 인사’가 많았고 박근혜정부에서는 한국콘텐츠진흥원 원장 임명 사례에서 보듯이 공공기관이 정권의 전리품처럼 악용되는 극단적인 사태가 발생하였음.
- ‘낙하산 인사’란 일반적으로 해당 직위에 걸맞은 직무능력이나 전문성과 관계없이, 정치권력과 관계있는 사람이 해당 직위에 임명되는 것을 말함. 과거에는 낙하산 인사가 군출신 인사, 정치인으로 한정되어 있어 비교적 명확했지만, 이제는 정치적 임용의 범위를 확정하기가 쉽지 않기 때문에 낙하산 인사를 둘러싼 논란이 보다 심해졌음. 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 것임.
- 김철(2016)의 연구에 따르면, 박근혜정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 낙하산 인사를 보면, 공공기관장의 경우 전체 임명자 401명 중에 108명(26.9%)이 낙하산으로 4명 중 1명꼴로 나타났음. 기관유형별로 보면 공기업의 경우 39명 중에 14명(35.9%)으로

준정부기관(27.6%)이나 기타공공기관(25.3%)보다 압도적으로 높은 비율을 보이고 있음.

〈표 3〉 박근혜 정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 공공기관 낙하산 인사 현황

구 분		기관유형				
		공기업 (a)	준정부기관 (b)	소계 (a+b)	기타공공기관 (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.

○ 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 방침이었음. 하지만 이 계획은 용두사미(龍頭蛇尾)가 되었음.

2) 개선 방안

- 공공기관 낙하산 인사를 근절하기 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 임원 별로 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 요구됨.

- 이를 위한 제도 도입 방안은 다음과 같음.
 - 공공기관장에 대한 인사청문회 방식의 인사검증 절차 도입
 - 임원추천위원회의 독립성 확보와 임추위 구성에 노동조합 등 이해관계자의 참여 보장
 - 퇴직관료의 공공기관 임원 2년 내 공모 제한

6. 공공기관 중앙단체교섭의 보장 및 실현

- 분권화된 공공기관단체교섭의 집중화를 통해 노정간 소모적 노사갈등을 최소화하고 공공기관 종사자들의 임금 및 근로조건의 사회적 합의 및 연대성을 확보.
 - 공공기관 노정간 상시적인 정책협의 틀 마련 및 운영
 - 공공기관 임금결정기준에 대한 사회적 합의

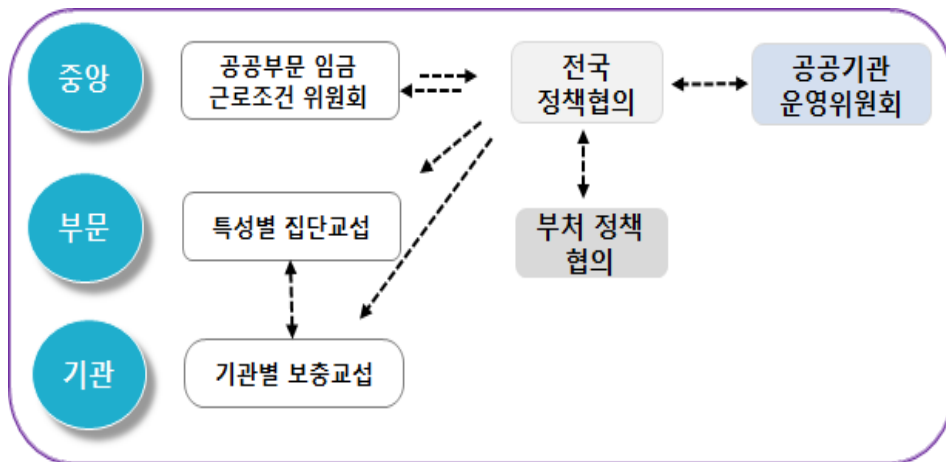
1) 현황과 실태

- 공공기관 단체교섭이 정상적으로 작동하지 않아 노사 이해 조절(labor-management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사관계의 갈등구조가 지속-심화되는 비정상적 상태에 있음.
- 현재 공공기관 단체교섭 구조는 ‘통제의 중앙집중화와 분권화된 기관별 교섭’으로 요약됨. 정부는 임금, 근로조건과 관련하여 기획재정부가 중심이 되어 ‘공공기관운영위원회’의 지침을 통해 일률적으로 통제하고 있지만 단체교섭 구조는 기업(기관)별 시스템에서 벗어나지 못하고 있음.
- 분산된 단체교섭은 긍정적 효과보다는 부정적인 문제점이 더 많이 지적되고 있음. 정부는 기관별 경쟁과 효율적 관리라는 측면에서 효과가 있다고 주장하고 있는데, 바깥으로 드러내지 않는 적지 않은 문제점을 안고 있음. 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 거시경제적 통제가 불가능하여진다는 점, ③기업간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④중앙의 일률적인 통제에 직면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의’가 기업차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤공공부문의 노사관계가 갈등적인 관계로 변화하고 있다는 점, 마지막으로 주요 의사결정과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역량을 동원할 수 없다는 점” 등이 제기됨. 현재의 분권화된 교섭구조는 공공기관간 임금격차 확대 및 거래비용의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기관 내 담합 구조 등 부정적인 결과 등을 가져온 원인임.

2) 개선 방안

- 공공기관 단체교섭을 전국 산별교섭으로 바꾸고 노정간의 정기적인 ‘정책협의회’를 제도화함. 전국 차원의 중앙교섭에서는 임금 및 근로조건에 대한 포괄적인 교섭을 진행하고, 각 영역(부문)별 문제는 섹터별·기업별교섭을 보충적으로 추진함.¹⁾ 공공기관 노정간 정책협의를 단체교섭과는 달리 교섭에서 해결할 수 없는 교섭 의제 및 정부 정책에 대한 노동조합의 참여 전략으로 ‘사회적 협의’ 영역이라 할 수 있음.
 - 공공기관 단체교섭에 관한 특례법 제정 운영

[그림 1] 공공기관 단체교섭(협의) 모델



- 공공기관 종사자들의 처우 관련 기본 방침의 결정에 있어 투명성과 객관성 그리고 사회적 협의를 촉진하는 방안으로 ‘공공부문 임금·근로조건 위원회’를 설치 운영.

1) 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 추구함.

7. 공공서비스 관련정책에 대한 대정부 정책실명제 시행

- 「공공기관 정책실명제 운영에 관한 법률」 제정
 - 대국민 공공서비스 정책의 성공·실패에 관계없이 최종 결정권자 책임성 강화
 - 정책실명제 중점관리 대상사업에 해당하는 사업의 추진실적을 해당 공공기관의 정보통신망을 활용한 공개 시스템 등을 통해 공개

1) 문제점

- 현행 정책실명제는 법률이 아닌 대통령령 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」에 근거를 두고 있어 제도의 강제성과 실효성이 약함.
 - ※ 정책실명제는 정책을 결정, 집행하는 과정에서 담당자 및 참여자의 실명과 의견을 기록, 관리함으로써 정책의 투명성을 확보하고 담당 공무원의 책임성을 높이기 위한 제도
- 현행 규정상 추진실적의 공개 대상인 정책실명제 중점관리 대상사업을 행정기관의 선정에 따라 운영하고 있어 행정기관의 자의적 판단이 우려되는 등 행정의 대국민 공개라는 정책실명제의 목적 달성이 어려운 상황임, 또한, 공공기관의 대국민 공공서비스를 위한 정부정책 중 기획재정부에서 발의한 정책은 정책실명제에 대하여 거의 시행되지 않고 있음.
- IMF 이후 국고에서 168조원이 투입됐지만 지금까지 53조원이 회수가 안 되고 있음. 대우조선해양에 대한 부실 지원 사태도 누가 결정했는지 논란이 되고 있으며, 잘못된 정책 결정 한 번으로 경제는 돌이키기 힘든 상태에 이를 수 있기 때문에 정책 결정의 책임자가 누구인지 분명히 할 필요성이 있음

2) 개선안

- 「공공기관 정책실명제 운영에 관한 법률」 제정을 통한 법적근거 마련으로 정부관료의 책임성 강화(민형사상의 책임 포함)
 - 대국민 공공서비스 정책의 성공·실패에 관계없이 최종 결정권자 책임성 강화

- 기획재정부 등 주요 정부부처의 대국민 공공서비스 정책에 관한 사항 등 정책실명제 중점관리 대상사업에 해당하는 사업의 추진실적을 해당 공공기관의 정보통신망을 활용한 공개시스템 등을 통해 공개

8. 공공부문 일자리 대폭 창출

- 고용절박 상황에서 정부는 최후의 고용자(last employer)로서 공공부문의 일자리 창출의 선도를 통한 민간부문 확대추진
 - 공공기관 청년의무고용할당제를 2022년까지 5%로 한시적 상향
 - 공공서비스 질 개선을 위한 공공부문 50만개 일자리 창출
 - 공공부문 간접고용 철폐 및 직접고용 전환
 - 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 통한 신분 양극화 해소
 - 임금삭감없는 일자리 확대, 인건비 확보가 담보된 고용증가 정책마련

1) 현황과 실태

- 공공부문 종사자가 많다는 일반 상식과는 달리 한국의 공공부문의 규모와 비중은 다른 나라들에 비해 적은 편임. 일반적으로 공공부문은 ‘정부부문과 공공기관’으로 구분되는데, 국제 비교의 경우에는 ‘일반 정부 종사자(general government employee)’라는 개념이 사용됨.
- 일반정부 기준에 의한 우리나라의 정부인력 규모는 2015년 기준으로 약 167만 8,429명임. 공무원법 상의 공무원, 즉 정규직 정부기관 종사자 규모는 1,026,201명이고, 군인(행정업무 종사 의무복무자 포함)은 27만 2천명임. 국민연금 등 4대보험, 특수직연금 종사인력인 사회보장기금 정규직노동자 수는 27,149명이고, 비영리 공공기관 정규직노동자(무기계약직 포함) 수는 10만 9,713명임. 또한 일반정부 기준에 의한 정부의 비정규직종사자 총 수는 243,366명임. 세부적으로 보면 정부 192,172명, 사회보장기금 4,964명, 비영리 공공기관 46,230명임. 따라서 정규직과 비정규직을 모두 합하면 우리나라의 정부인력은 약 168만 명임. 2015년 기준 우리나라 인구는 51,015천명으로 인구 1,000명당 정부인력 규모는 32.9명임(<표 4> 참조).

〈표 4〉 한국의 일반정부 규모

총계			1,678,429	
정규직	정부	국가지방공무원	1,026,201	1,298,201
		직업군인, 군무원	272,000	
	사회보장 기금	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 5〉는 주요 OECD 국가들과 우리나라의 인구 1,000명당 정부인력 규모를 비교한 것임. 인구 1,000명당 정부인력 규모의 OECD 평균은 83.1명인데 비하여 우리나라는 32.9명으로, 우리나라의 정부인력은 다른 OECD 평균에 비하여 절반에도 미치지 못하고 있음.

〈표 5〉 인구 1,000명당 정부 인력 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)

- 한국 공공부문의 낮은 고용비중은 다른 통계에서도 확인됨. 공공부문 일자리가 전체 고용(total employment)에서 차지하는 비중은 7.6%로, 이는 OECD회원국 평균인 21.3%의 3분의 1 수준임.
- IMF외환위기 이후 공기업 자회사 민영화 및 주요업무 등 외부위탁
 - 주력업무의 외주화: 인천국제공항공사의 핵심 업무, 도로공사의 고속도로 유지관리업무 등 핵심 업무, 전력계열사 등의 정비 및 창구 업무 등 핵심 업무의 외부 위탁
 - 기타 외주화 현황: 고객센터, 구내식당, 사옥 경비 등 외주화
- 공공부문 비정규직의 급속한 증가: 간접고용의 증가
 - 정부는 공공부문 비정규직을 일부 공공기관에서 정규직 전환이라는 미명아래 무기계약직으로 포장하고, 무기계약자 처우 및 복지는 기존의 비정규직과 동일한 수준으로 시행중임.
 - 또한, 공공기관의 방만경영을 구조조정 한다는 목표로 방만경영 대상도 되지 않는 단순노무직이라 하여, 기능조정이라는 일괄된 명목으로 구조조정을 통해 외주 용역화(간접고용)을 적극 추진 중에 있음.
 - 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 시중노임 단가 중 보통인 부 노임을 적용 등을 권고함. 하지만 실행 매뉴얼 부족 및 관리감독 소홀 등 공공기관의 예산부족을 이유로 고용노동부 최저시급에 준하는 급여를 받고 있는 실정임.
- 비정규직, 외주업무로 인한 노동기본권의 축소가 심각한 문제로 대두되고 있음.
 - 초단기계약(1~3년) 중심의 용역계약으로 인한 해당분야 종사자의 고용불안 심화와 최저가 낙찰 등 저가경쟁으로 인해 노동자의 임금 등 고용조건의 지속적 악화요인으로 작용하고 있음.
- 외주 용역계약의 문제로 전문성 악화와 고용 취약성 문제가 심화되고 있음. 전문성이 요구되는 공공기관 핵심 업무로까지 번진 외주화로 인해 용역업체간의 경쟁으로 해당분야 전문성 확보의 한계가 발생하고 외주업체 변경시 일괄해고 또는 선별적 고용승계 등 문제가 발생하고 있음.

2) 개선 방안

- 공공부문의 낮은 일자리 비중은 해당부문 노동자들의 근로조건 악화뿐 아니라 일반 국민들이 제공받아야 할 공공서비스 질(質)의 악화라는 점에서 시급히 해결되어야 할 과제임.
 - 공공부문의 비정규직의 정규직화를 통한 사회신분 계층 갈등 해소와 고용의 안정을 위해 국회의 비정규직 직접고용 및 서울시의 비정규직 공무원 전환 등 개혁적인 사례와 같이 추진 요망
 - 공공부문 근로자의 신분 양극화(정규/비정규)현상 등 사회 갈등 구조 개혁을 공공부문의 선도 시행을 통해서 민간부문 확대로 추진하고 불평등한 사회구조를 혁신하는 선순환적 역할을 공공부문부터 시행

- 먼저, 공공부문 청년고용할당제의 확대추진을 해야 함. 사상 최대의 청년실업을 해소를 위해서는 공공부문의 청년고용 확대가 필수적인데, 이를 법으로 강제한 것이 「청년고용촉진특별법」의 ‘공공기관 청년의무고용할당제’임. 이에 따르면 공공기관과 지방공기업은 2018년까지 매년 정원의 3% 이상을 청년 미취업자로 신규 고용해야함을 의무로 규정하고 있음. 공공기관의 청년의무고용할당 비율을 향후 5년 동안(2022년)까지 한시적으로 5%로 높이는 한편 미이행기관에 대해서는 벌칙규정을 강화해야 함.

- 다음으로 신규 일자리 50만개 만들기임. 앞서 보았듯이 우리나라의 공공부문 일자리가 전체 고용에서 차지하는 비중은 7.6%로, 경제협력개발기구(OECD) 국가 평균 21.3%의 1/3 수준임. 그러므로 복지국가에 걸 맞는 공공서비스를 제공하기 위해서는 공공부문 일자리의 대폭적인 확충이 필요함.

- 신규일자리 확대보다 선행되어야 할 중요한 문제는 외주노동자들에 대한 고용의 질적 향상임. 공공기관과 연계된 외주용역 등 간접고용을 직접고용으로 전환해 양질의 일자리를 확장하는 효과를 창출하고 공공서비스의 질 향상에도 이바지 할 수 있음. 또한 최저가 낙찰제 등을 폐지하고 최고가치 낙찰제 등 제반 제도적 기반을 구축하여 양질의 노동력을 확보하기 위한 노력이 다각적으로 시도되어야 함.

9. 경제사회발전노사정위원회 전면개편

- 노사정위원회의 전면개편을 통해 사회적 대화 기구로서의 독립성과 중립성을 확보함.
 - 노사정위원회의 독립기구로의 재편 및 위상 격상
 - 위원회의 독립성 확보를 위한 위원 구성 및 제반 규정 전면 개편
 - 노사정위원회 내 공공부문 특위 상시 운영

1) 현황과 실태

- 2017년은 노사정위원회가 경제위기 극복을 위해 1998년 출범한 지 20년째를 되는 해이고, 2007년 경제사회발전노사정위원회로 탈바꿈한 지 10주년이 되는 해임.
- 노사정위원회가 설립 운영된 지난 20년은 성공과 실패의 값진 경험을 축적한 시기였다고 평가할 수 있음. IMF라는 경제 환란 속에서 노사정위원회를 통한 사회적 대화는 경제위기를 극복하고 새로운 고용노사관계 질서를 형성하는데 일정한 역할을 하였음. 하지만 이명박·박근혜정부에 들어와서는 노사정위원회의 해체론이 제기될 정도로 무용론이 확산되었음.
- 현행 노사정위원회의 문제점과 한계로는 다음과 같은 내용들이 지적되고 있음.
 - 첫째, 노사정위 참여 주체들의 대표성 문제임. 민주노총이 불참하고 있을 뿐 아니라, 한국노총도 정부의 일방적인 위원회 운영에 반발하여 참여를 중단하고 있음. 또한 미조직, 비정규직, 청년, 여성 노동자, 중소기업 등 목소리를 대변하지 못하는 구조임.
 - 둘째, 노사정위원회의 구성은 정부 부처와 친정부 성향 공익위원들로 구성되어 시대적 과제를 적극적으로 풀어나갈 의지나 없고, 노동계의 신뢰를 상실하였음. 특히, 이명박, 박근혜 정부는 필요에 따라 사회적 대화를 이용하고 타협을 강제하는 장으로 노사정위를 활용하였음. 대표적으로 박근혜정부의 비정상적인 노동개혁 드라이브를 위해 이용되었고 결과적으로 사회적 대화에 대한 신뢰를 잃어버렸음. 이는 대통령자문위원회라는 조직적 위상에 기인한 측면도 있지만 정권의 의지, 성격과 긴밀히 연관되어 있음.
 - 셋째, 사회적 합의가 충실하게 이행되지 못하고 이행 점검 평가 기능이 제대로 작동

하지 못하였음. 사회적 대화를 통한 합의 도출과 더불어 합의 준수와 이행도 중요함. 중대한 합의가 제대로 이행되지 않는 경우가 적지 않았고, 그로 인해 사회적 대화와 타협에 대한 불신, 공격의 빌미가 되었음. 노사정위 산하에 합의 준수와 이행을 뒷받침할 제도적 장치로서 마련된 이행평가위원회가 제대로 작동하지 못하였음.

- 마지막으로 사회적 대화 참여 주체들의 정책 역량, 대화와 타협의 과정관리 능력이 부족하였음. 사회적 대화에 참여하는 노사 단체, 특히 노동조직의 경제사회 전략 및 정책 역량이 취약하여 생산적인 대화와 타협에 어려움이 발생함. 네덜란드의 경우 협상 기구인 노동재단(LF)과 자문기구인 경제사회위원회(SER)가 조직적으로 분리되어 상호보완적으로 운영되고 있음.

2) 개선 방안

- 경제사회발전노사정위원회의 전면개편
 - 노사정위원회의 독립기구로의 재편 및 위상 격상
 - 위원회의 독립성 확보를 위한 위원 구성 및 제반 규정 전면 개편
- 노사정위원회 내 공공부문 특위 상시 운영
 - 공공기관 운영기조, 경영 및 운영현안 등 노사간의 상시적 협의채널 구축
 - 공공부문 이해당사자 및 전문가집단의 협의와 연구 등을 거쳐 공공부문정책의 재정립 추진

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.

