

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **9** | 제21호

공공부문 동향

해고연봉제 반대 총파업은 국민의 명령이다.
공공부문 노동운동을 우뚝 세우겠습니다.

이슈 분석

경영평가제도 문제점 및 개선방안

공공부문 노동운동론

공공부문 노사관계의 특성

공공연구 분석

「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」 리뷰



전국공공산업노동조합연맹



- 공공부문 동향
 - 해고연봉제 반대 총파업은 국민의 명령이다. 5
 - 공공부문 노동운동을 우뚝 세우겠습니다. 9
- 이슈 분석
 - 경영평가제도 문제점 및 개선방안 13
- 공공부문 노동운동론
 - 공공부문 노사관계의 특성 23
- 공공연구 분석
 - 「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」 리뷰 35

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
 편집인 편집위원회
 발행처 전국공공산업노동조합연맹
 발행일 2016년 9월 29일
 신고일 2015년 2월 27일
 신고번호 영등포-라00432
 간 별 월간
 인 쇄 TG프린팅

 주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
 전 화 02-6277-2187
 팩 스 02-6277-2190

공공부문 동향

- 해고연봉제 반대 총파업은 국민의 명령이다.
- 공공부문 노동운동을 우뚝 세우겠습니다.

해고연봉제 반대 총파업은 국민의 명령이다.

더불어민주당 환경노동위원회
국회의원 이용득

지난 23일 금융노조 총파업에 다녀왔다. 파업 참가를 막기 위한 각종 부당노동행위가 자행되었음에도 불구하고, 박근혜정부가 불법적으로 강제하고 있는 해고연봉제를 저지하겠다는 우리 노동자들의 굳은 의지와 결의를 확인했다.

정말 다행이다. 박근혜정부 스스로 자초한 경제정책, 청년정책 실패를 노동자들에게 전가하기 위한 5대 악법·2대 지침을 반드시 막아내겠다는 우리 노동자들이, 결연히 일어섰기 때문이다.

우리는 이미 성과주의의 폐해를 너무나 잘 알고 있다.

100만 공무원·교원과 전국 공공기관 노동자들은 오늘도 평소와 다름없이 늘 국민의 행복과 안전을 위해 묵묵히 자신의 일을 수행하고 있다. 그런데 달라진 것은 무엇인가? 이명박정부 때 시작된 ‘효율성’이라는 ‘유령’은 박근혜정부 들어서서는 이제 ‘공공부문 성과주의’란 모습으로 우리의 일터와 삶을 옥죄려하고 있지 않은가?

공공부문의 효율성이 강화되어 국민의 공공서비스가 개선되어야 한다는 말에 동의하지 않는 사람은 없을 것이다. 이것은 또한 실제 공공부문이 가져야 할 핵심역할이기도 하다.

그런데 과연 박근혜정부가 추진하는 공공부문 성과주의의 성격과 내용이 공공서비스의 취지에 맞는 것일까? 한마디로 답하자면 “절대 그렇지 않다.”이다.

공공영역은 그 성격상 일반기업과 같이 경제적 이윤창출을 하는 영역이 아니기 때문에, 단순히 성과연봉제를 통해 직원 간 무한 경쟁을 시킨다고 해도 공공서비스 개선에 전혀 도움이 될 수 없다.

우리는 이미 선진국에서도 초기에는 개인 업적 평가를 중심으로 성과급제를 시행하다가 과도한 개인 이기주의로 번져, 전체 조직 건전성이 훼손되어 집단 성과급제로 개선한 사례를 보지 않았는가? 사적영역에서조차 이 성과주의라는 유령이 어떤 불행을 초래하는지 미국 웰스파고 은행 사례가 잘 보여주고 있지 않은가?

공공성 강화는 우리사회의 기본적 가치이다.

박근혜정부는 남들이 이미 실패한 것을 새로운 것처럼 강행하려 애쓰고 있다. 왜 그럴까? 사실 공공부문 종사 노동자들에 대하여 ‘비효율’ 혹은 ‘철밥통’이라는 인식이 있고, 이 때문에 공공부문의 성과주의에 찬성하는 국민들도 있는 것은 사실이다.

그러나 공공부문의 효율성에는 신중한 접근이 필요하다. 첫째, 공공부문은 이윤을 창출하는 영역이 아니기에, 서비스의 생산과 공급에 대해 무조건 시장논리로만 접근해서는 안 된다. 오히려 얼마나 더 사회적 공공성에 기여하느냐는 ‘사회적 가치’로 접근해야 한다.

둘째, 공공성 강화라는 사회적 가치 실현을 위해서는 먼저 ‘방만 경영’이 철폐되어야 한다. 낙하산 인사는 절대 없을 것이라는 박근혜 대통령의 약속을 믿지 않았지만, 어찌되었든 전문성이 전혀 없는 인사들이 공공기관을 장악해서 얼마나 많은 국민혈세를 낭비했는지를 반드시 상기해야 한다. 공공기관의 방만 경영을 노동자들의 성과경쟁으로 채우려는 발상을 중단해야 한다. 그래서 공공부문이 쫓대 있게 ‘책임 경영’할 수 있는 경영환경을 만들어준다면 공공부문은 더 올바른 방식으로 효율화 될 것이다.

정부의 파업 매뉴얼 좌시하지 않을 것

이미 오래전부터 예견되었던 우리 노동자들의 저항에 정부는 또다시 ‘불법파업 엄단’이라는 파업 매뉴얼을 꺼내 들었다. 늘 그렇듯이 공공기관장들도 이와 때를 같이 해서 겁박 공문을 남발하고, 각종 부당노동행위를 자행하고 있다.

지난 23일 기업은행 등에서 벌어진 직원감금, 파업 불참 협박은 우리 대한민국 노동3권의 부끄러운 현실이다. 부당하고 불법적인 감금과 협박을 감내할 수밖에 없는 기업현실을 조장한 정부의 방관과 방조가 도를 넘었다는 이야기이기도 할 것이다.

27일 공공운수노조, 28일 보건의료노조, 29일 공공연맹 등의 연쇄파업을 앞두고 정부의 파업 매뉴얼이 작동되고 있다고 한다. 대표적으로는 철도공사, 부산지하철, 철도시설공단 등에서 고용노동부의 감독행정은 눈을 감고 있고, 부당노동행위가 활개를 치고 있다고 한다.

사용자들 스스로가 지금까지 교섭을 해왔던 성과연봉제에 대해서 갑자기 “취업규칙 개정 에 대한 것으로 권리분쟁 사항”이라면서 쟁의대상이 될 수 없다고 주장하기 시작했다. 여기에 고용노동부는 “질의 내용만으로는 구체적인 사실관계를 확인할 수 없어 명확한 회신이 어렵다.”고 하면서도, “노조의 실질적인 파업목적이 교섭재개를 통한 개정된 보수 규정의 철회라면 이는 이사회 의결을 통해 개정된 보수규정의 효력을 부인하자는 것으로 사법적 판단에 관한 것이므로 목적상 정당성이 없다고 할 것이다.”라고 회신을 하였다.

구체적인 사실관계를 확인하지도 않았으면서, 노조의 실질적인 파업목적이 ‘이렇다’라고 단정을 하고, 이에 따라서 “정당성이 없다.”고 하는 ‘불법 파업화’ 초기단계 매뉴얼이 작동한 것이다.

파업을 하기도 전에 ‘국민불편 초래’ 운운하면서 ‘불법파업 엄단’이리고 엄포를 놓고, 회사의 파업정당성을 묻는 질의에 대한 회신에 구체적인 사실관계도 확인하거나 파악하지 않은 채 통상 사용하는 문구인 “사료된다.”라는 표현 대신에, “정당성이 없다.”라는 확신에 찬 화답을 자판기처럼 찍어내면서, 회사가 조합원들의 파업참가를 저지할 무기를 손에 쥐어주는 행태를 자행하고 있는 것이다.

이 글을 쓰고 있는 오늘이 지나고 이틀 후면 세종시 정부청사에서 20대 국회 첫 국정감사를 진행 할 예정인데, 이기권 고용노동부 장관에게 꼭 이에 대한 문제점을 따져볼 것이다.

박근혜정부에 대한 진심어린 충고

마지막으로 박근혜정부에게 진심으로 충고하고 싶은 것이 있다. 공공부문 성과주의라는 미명하에 인력감축, 인력퇴출 방식을 통한 단기적 인건비 절감효과로 국민들을 기만하지 마시라.

오히려 사회양극화 심화라는 현재 대한민국 현실에서, 공공부문의 공공서비스 강화를 통

해 국민들의 아픔을 감싸줄지 고민하시라.

박근혜정부의 공공부문 성과주의가 근시안적 공공성 약화라는 사실을 다시 한 번 각인하면서, 앞으로 진행될 노동자들의 저항을 늘 가까운 곳에서 함께 응원하고, 잘못된 해고연봉제를 바로 잡는데 있어서 모든 정책적 노력을 다 하겠다는 다짐과 함께 글을 마치고자 한다.

공공부문 노동운동을 우뚝 세우겠습니다

전국공공산업노동조합연맹
위원장 김주영

안녕하십니까, 동지여러분.

지난 9월 9일 공공노련 제3대 위원장 선거에서 당선된 김주영입니다.

지난 3년, 우리는 노동의 위기를 넘어 무노동의 시대를 향한 정권과 자본의 공세에 맞서, 고통과 좌절의 시간을 감내해야만 했습니다. 노동자를 노예로 전락시키려는 모진 공세의 중심에 우리 공공노동자가 있었습니다. 정부와 여당은 노동위기의 주범으로 우리 노동자를 몰아세우며 노동법 개악을 위기의 해법으로 둔갑시키고, 이를 강행하기 위한 수단으로 공공기관 정상화 대책을 강도 높게 추진했습니다. 1차 정상화 대책의 아픔이 채 아물기도 전에 임금피크제와 성과연봉제 등 노동조합의 존재를 부정하는 반노동 정책이 공공부문에 선제적으로 강행되었고, 우리의 생존권마저 위협할 강제퇴출제와 에너지공기업 민영화가 올 하반기 본격 시행을 앞두고 있습니다. 공공부문 탄압은 치밀하고 전 방위적으로 진행됐습니다. 정권과 자본은 보수언론과 정치세력을 동원해 여론을 호도하고 겁박을 서슴지 않았습니다. 기재부는 경영평가와 인센티브를 앞세워 우리의 투쟁대오를 흔들어들었습니다. 사측은 불법행위도 마다않고 노동조합과 조합원의 정당한 권리를 부정했습니다. 이러한 사상 초유의 위기 속에서 공공부문 노동운동은 변화와 혁신이라는 지상과제를 부여받게 되었습니다. 공공부문의 올바른 개혁을 위한 사회적 담론을 주도하고 견고한 연대와 치밀한 전략을 바탕으로 강력한 투쟁력을 갖출 때 현장의 주인이자 사회 공공성의 주체로 거듭날 수 있다는 시대적 요구에 직면하게 된 것입니다. 그런 의미에서 이번 연맹 제3대 임원 당선은 총반격을 준비하는 기폭제이자, 우리 연맹이 현장의 요구에 부응하고 한 단계 도약하기 위한 디딤돌이라고 할 수 있습니다.

그 첫 시작은 강력한 공공산별을 건설하는 것입니다.

저는 연맹체제의 한계를 극복할 수 있는 산별건설을 단계적으로 준비하고 추진하겠습니다. 조직 발전을 위한 거시적·미시적 방안을 수립해 차질 없이 시행해 나가겠습니다. 뿐만 아니라, 공공부문 노동운동의 지역사회로의 확장을 위해 지역본부 건설에도 박차

를 가하고, 중소기업의 회원조합도 소외되지 않고 현안해결에 집중할 수 있도록 연맹 내 분과위원회를 설치하고 활발한 활동을 지원하겠습니다. 나아가 한국노총 내 공공부문의 통합을 주도해 명실공히 공공부문 노조의 대표성을 확보하고, 노동개약과 공공부문 탄압을 저지하기 위한 주체적 활동을 이어나가겠습니다. 하나의 공공, 강력한 연맹을 만들겠습니다.

두 번째는 승리를 위한 실력을 쌓는 것입니다.

저는 우리 연맹이 정부의 공공부문 정책에 공세적으로 대응 할 수 있는 정책적 역량을 키우는데 집중할 것입니다. 이를 바탕으로 크게는 경영평가제도, 공운법의 전면적인 개선을 요구하고 노정 직접교섭을 쟁취해 예산편성지침, 집행지침 등에 우리의 목소리가 반영될 수 있도록 노력해 나가겠습니다. 또한 내부 현안해결에도 한 치의 소홀함이 없도록 회원조합에 대한 정책적, 법률적 지원에도 최선을 다하겠습니다.


저의 세 번째 약속은 보편적 연대의 확장입니다.

노동자는 모일수록 그 힘이 강해집니다. 노동조합도 마찬가지입니다. 함께하고 연대할 때 더욱 힘 있는 투쟁을 벌일 수 있습니다. 저는 비정규노동자, 청년노동자, 이주노동자와의 연대를 확대하겠습니다. 또한 시민사회와의 연대강화를 통해 상시적 협력체계를 구축하겠습니다. 우리 연맹의 지역본부를 활용해 지역사회의 공동체 활동을 강화할 것이며, 이를 통해 국민들이 공공노동자에게 가진 왜곡된 인식을 타파해 나가겠습니다. 우리만의 투쟁이 아닌 국민과 함께하는 투쟁이자, 공공성 수호의 가치를 내 건 범국민적 투쟁을 차근차근 준비하고 조직하겠습니다.

동지여러분께 드리는 마지막 약속은 바로 ‘승리’입니다. 그리고 ‘희망’입니다.

공공부문 노동운동의 역사는 곧 탄압의 역사라 해도 과언이 아닙니다. 우리 공공노동자는 정권이 바뀔 때마다 ‘공공부문 개혁’이라는 미명아래 온갖 수모와 굴욕을 견뎌내야만 했습니다. 이제는 멈춰야 합니다. 실패와 좌절의 역사는 승리의 역사로 바뀌어야 합니다. 앞으로 3년, 우리 연맹은 변화와 혁신을 통해 거듭날 것입니다. 강력한 연맹을 건설해 무너진 공공부문 노동자의 자존심을 바로 세우겠습니다. 명확한 비전을 통한 똑심 있는 리더십, 조합원을 하나로 묶어 낼 수 있는 경험과 실력으로 공공부문 노동운동과 공공노련의 새 시대를 열어나가겠습니다. 희망을 만들고, 승리의 길을 찾겠습니다.

존경하는 대의원 동지여러분, 함께 갑시다. 강고한 연대로 흔들리지 않는 연맹, 실력을 갖춘 공공부문의 대표 연맹, 국민과 함께하는 새롭고 변화된 노동운동으로 함께 나아갑시다. 제가 앞장서서 실천하겠습니다. 감사합니다.



이슈 분석

- 경영평가제도 문제점 및 개선방안

경영평가제도 문제점 및 개선방안

전국공공산업노동조합연맹
정책실장 김훈

I. 경영평가 운영부문

1. 공공기관의 특수성을 감안한 맞춤형 평가체계 운영

□ 문제점

- 사업 특성이 서로 다른 공공기관을 동일 유형으로 묶어 상대평가 하여 평가 결과에 대한 수용성이 낮음
 - 공기업 1군의 경우 10개 기관으로 에너지(가스, 한전, 석유, 지역난방), 공항(인천공항, 한국공항), 철도, 도로, 수자원, LH 등 사업 특성이 서로 확연히 다름
- 상대평가로 인해 평가결과의 예측이 어렵고, 기관 간 경쟁 과열 문제 발생
 - * 현행 경영평가는 각 지표별 득점을 합산한 점수 순으로 서열을 정한 후 최종평가등급(S, A, B, C, D, E등급)을 결정하는 상대평가 방식임
- 경영평가 지표도 기관의 사업특성 보다는 일률적 기준을 적용하여 공공기관 사업의 특수성이 적절히 반영되지 못함

□ 개선방안

- 공공기관 특수성을 감안한 절대평가방식의 기관별 맞춤형 평가체계로 운영
 - 평가지표에 따라 충실히 노력하면 기관의 경영성과 개선으로 연결되도록 공공기관 사업의 특수성을 고려한 맞춤형 지표 설정
 - 절대평가로 평가결과의 예측가능성을 제고하고, 과열 경쟁에 따른 문제점 완화

- 공기업 피평가기관 유형 구분 재분류 검토
 - 사업특성을 고려한 평가가 가능하도록 에너지 공기업을 동일 평가유형으로 분류하는 방안 등 검토 필요

2. 경영평가의 공정성, 객관성, 정책의 일관성 확보

□ 문제점

- 경영평가결과에 대한 문제제기 및 사후 검증시스템 부재
 - 지금까지 경영평가결과에 대한 문제제기는 거의 없었음. 계량지표이든 비계량지표이든 수치로 표현되지만, 역설적으로 구체화되고 수치화된 평가결과에 대하여 문제점이 내재화되었음.
 - 공공기관별로 평가결과에 대한 문제제기를 하고 싶지만, 패싹죄로 인하여 어떤 기관도 경영평가의 공정성에 대하여 이의를 제기하지 않음.
- 정부정책을 성실히 이행한 공공기관은 방만 경영 기관인가?
 - 경영평가 지표는 정권이 바뀔 때마다 지표가 많이 변경되었음.
 - MB정부 때 야심차게 추진한 해외자원개발의 경우 정부가 자주개발률 목표를 무리하게 설정하고, 한국석유공사 등 해당기관에 대해 특정시점까지 달성하도록 하고 경영평가 시 자주개발률 목표와 실적이 높을수록 경영성과 점수를 높게 주도록 하였음.
 - 그 결과, 해당 공공기관은 무분별한 해외자원개발에 뛰어들어 현재의 에너지 공기업 부채문제를 심각하게 만들었음.
- 전기·도로·가스 등 원가 이하의 비정상적인 공공요금에도 결정권을 가진 정부의 정책적 문제로 인해 초래되었음. 그럼에도 불구하고, 그 부채증가의 모든 책임을 해당 공공기관에 전가하고, 그 결과를 경영평가로 단죄하는 것은 정부의 정책 일관성 측면에서, 그리고 공정성 측면에서 심각한 문제임.

□ 개선방안

- 경영평가제도의 운영의 열쇠를 쥐고 있는 공공기관운영위원회를 근본적으로 혁신하여 공공기관의 지배구조를 민주적으로 개선
- 공공기관운영위원회 구성을 공공서비스의 수혜자인 국민과 이해관계자, 당사자와 전문가, 정부부처가 참여하는 민주적 구조로 재편

3. 징벌적 경영평가가 아닌 경영컨설팅 중심의 운영

□ 문제점

- 현재 경영평가 결과는 성과급 차등지급, 기관장 해임건의 결정 기준 등으로 활용되어 징벌적 경영평가 성격이 강함
 - 경영 컨설팅 보다는 감사를 받는 기분으로 평가 수검

□ 개선안

- 공공기관 경영평가의 목적은 기관의 경쟁력 제고와 대국민 서비스 질적 수준 향상에 있으므로 경영평가가 기관의 경쟁력 제고 컨설팅 기회로 활용될 수 있도록 평가제도 운영

II. 경영평가 정책방향

1. 관료적 통제수단 최소화로 경영평가 본연의 기능 충실

□ 문제점

- 매년 정부가 바뀔 때 마다 공기업이 혁신 대상이 되었으며, 그때마다 경영평가제도가 정책실현하고 통제하는 수단으로 악용
 - 2006년 공공기관의 퇴직연금 도입 (공통지표 20점)
 - 2013년 공공기관 정상화 대책의 경영평가 지표화

※경영평가는 사전에 공통지표와 개별지표가 주어지고 공공기관은 그 목표를 달성하기 위하여 구체적이고 세부적인 계획을 수립하여 이행함에도 불구하고, 정부는 공공기관 정상화 대책의 발미가 된 공공기관의 과도한 복리후생이나 수백조원에 달하는 천문학적인 부채에 대한 국민적 비판여론과 더불어 이를 해소하기 위한 특단의 대책이 필요하다는 정치적 판단이 있는 만큼 경영평가를 관료적 통제수단으로 악용하여 운영함.

- 2014년 임금피크제 도입, 2016년 성과연봉제 확대도입 등
- “안 되는 정책이 있으면 경영평가에 넣어라”
 - 비록 정부정책 실현을 위해 일부 불가피한 측면은 이해하지만, 정부정책 실현을 위한 일방적이고 정부편의적인 지표신설 등은 평가부담 가중 초래 ⇒ 경영평가

의 신뢰성 및 수용성 저하

- 평가지표를 무분별하게 급조·남발하고 그것을 기계적으로 평가하여 성과를 측정하는 관료적 통제방식이 고착화되면서 결국 개별 공공기관은 고유 목적사업에 더하여 부가적인 지표달성을 위해 기관역량을 분산하는 불합리한 결과를 초래

□ 개선방안

- 정부정책과 관련한 유사지표 통폐합 등을 통해 지표수 및 비중 축소
- 신규지표를 반영할 경우 지표의 설계단계에서 충분한 소통과 논의를 거쳐 반영

2. 단기평가 위주의 경영평가

□ 문제점

- 단기실적 위주의 경영으로 단기 성과중심에 치중하고 중장기적 실적을 위한 활동은 미흡
- 경영목표 및 비전제시 미흡: 제도의 발전을 위한 노력보다는 공공기관의 차별성, 전시성 경영활동에 치중
- 현행 1년 단위의 평가로는 장기간 소요되는 사업의 성과를 적정하게 측정하기 어려우며, 장기적인 안목의 경영 의사결정을 방해하는 요소로 작용 가능
- 에너지 공기업의 경우 자원산업의 경우 1년 내에 성과를 거두는 것은 극히 드문 경우임. 최소 5~7년은 소요되는 사항이며, 그에 정책의 결과를 매년 평가하는 것은 문제가 있음.

□ 개선안

- 개별 공공기관의 고유한 설립목적에 충실할 수 있도록 지표를 면밀히 검토하여 단기목표만 설정할 것이 아니라, 중장기 목표를 설정하고 이를 연차적으로 달성할 수 있도록 지표의 유연성과 확장성을 고려하여 지표설계
- 평가 주기를 최소 3년 단위로 하여 중장기 전략적인 관점에서 사업을 추진하도록 하고 평가 부담 완화를 통한 효율성 강화
 - * 사업에 대한 평가는 3년 이상이 필요하나 기관장 임기 고려 시 최소한 3년 주기

3. 경영평가기구의 독립성 확보

□ 문제점

- 공공기관 경영평가는 매년 교수, 회계사 등 민간전문가로 구성된 경영평가단이 수행
 - 평가기간 동안 비전임(임시직)으로 평가활동을 수행함에 따라 평가위원의 전문성, 공정성, 책임성 문제가 지속적으로 제기됨
 - 경영평가위원이 피 평가기관의 연구용역 수주 등 경영평가의 공정성 훼손
- 경영평가위원 위촉권한을 기획재정부가 독점하고 있어 평가의 신뢰도 및 객관성 결여
- 현 경영평가는 정부주도의 경영평가위원 선임으로 평가의 공정성, 객관성 보다는 '맞사지 평가'라 평가됨
- 경영평가위원의 잦은 교체와 공공기관의 사업과 업무에 대한 이해도 및 전문성이 부족한위원의 참여로 평가결과의 신뢰성 저하
 - 경영평가단 신규인원 비율: 80.8%
 - ※ 2015년 공공부문발전위원회 보고서 P.62

□ 개선안

- 경영평가위원 선임방식 전면 재검토
 - 계량평가는 전문성을 가진 임기제 위원을 선임하고, 비계량평가는 다양한 분야에서 참여하는 다수의 평가위원들이 배심제 방식으로 전환
 - 기획재정부 주도의 경영평가위원 위촉을 각 공공기관별 이해관계자 역량 있는 시민단체의 추천위원, 공개모집의 형태로 경영평가 위원 위촉
- 경영평가단의 독립성 확보를 위하여 현 기획재정부장관이 위촉하는 시스템이 아닌 공공기관 운영부처와 독립된 공공기관 경영평가전담기구(기관) 도입

4. 공공서비스 정책에 대한 대정부 정책실명제 시행

□ 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.

□ 개선안

- 「공공기관 정책실명제 운영에 관한 법률」 제정을 통한 법적근거 마련으로 정부 관료의 책임성 강화
 - 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

Ⅲ. 기타사항

1. 헌법에 보장된 노사관계의 독립성과 자율성의 심각한 왜곡

- 예산편성 지침을 통해서 사전적으로 노사 간 교섭의 양태를 규정하고 사후적으로 경영평가를 통해 규율한다는 점에서 노사관계의 자율성을 침해
- 경영평가 결과가 해당 공공기관 임직원의 경영평가 성과급과 직접적으로 연결되기 때문에 경영평가에 대해서 회의적으로 보고 있음. 심지어 경영평가를 잘 받기 위해서 노사관계를 왜곡할 수밖에 없는 상황이 발생함.
- 노사관계의 다양한 내용을 비계량평가를 통해 사실상 규제하고 통제하는 형태의 경영평가제도가 지속되는 한 노사관계의 독립성과 자율성은 왜곡될 수밖에 없음.
- 노사자치 등 관련법령을 위반하고 있는 과도한 지표삭제 및 개선요구
 - 단협 관련 지표의 삭제, 노사관계에 대한 비계량지표 완화
 - 총인건비 인상률 가중치 완화 및 비례원칙 적용
 - 노조활동 보장에 대한 부정적인 지표 및 평가방법 수정

2. '맞사지 평가'로서의 현행 경영평가제도를 개혁

- 2013년 경영평가 시 성과급을 대폭 삭감한 현행제도는 평가결과를 기획재정부장관이 사후 평가하여 극단적으로 좌지우지할 수 있도록 영향을 미치고 있음.
- 패널티만 있고 인센티브가 사라진 이러한 경영평가제도는 과연 공정한 제도인가에 대해서 의문점이 생김.

3. 기타 평가지표의 개선

- 관리성 정부 지표 폐지(또는 축소), 평가지표의 합리적 개선
 - 경영효율화 부분의 비계량 지표 폐지, 배점 축소
 - ⇒ 계량지표로 부채비율을 평가하면서 비계량지표로 부채비율을 문제 삼아 불이익 평가

- ⇒ 공공기관이 수익성 중심으로 운영되는 폐해를 낳는 경영효율화 지표 배점축소
- 중복 지표의 삭제, 개별 기관의 특성을 반영한 지표조정
 - 지표 간 실질적 평가내용 등을 검토하여 통폐합하고, 개별 기관의 입장에서 중요성이 떨어지는 세부 지표의 폐지
 - 국민평가 지표의 폐지 또는 개선
 - 국민체감도를 폐지하고 고객만족도 절대평가로 전환
 - 기관의 실정을 고려한 정부권장정책의 이행실적 평가
 - 정부권장 정책의 일률적 적용이 아닌 기관의 특성을 고려한 목표설정 및 평가
 - 간접고용 비정규직(외주용역)을 구조적으로 확대하는 노동생산성 지표, 계량관리비 지표 개선
 - 직접고용 비정규직, 무기계약직 처우개선을 위해 총인건비 지표 및 계량관리비 지표 융통성 부여
 - 평가편람의 수정을 엄격하게 관리
 - 회계연도 개시 전에 확정된 편람내용의 수정은 원칙적으로 불가
 - 평가지표의 객관성 확보
 - 평가단의 검증과정과 근거 공개

공공부문 노동운동론

- 공공부문 노사관계의 특성

공공부문 노사관계의 특성

한국노동사회연구소
소장 노광표

《공공부문 노동운동론》은 총 6회 연재되며, 두 번째 회에서는 공공부문 노사관계의 특성을 다룬다. 《공공부문 노동운동론》의 연재 순서는 아래와 같다.

- I. 공공부문: 개념 정의와 현황
- II. 공공부문노사관계의 특성
- III. 공공부문노조의 조직 현황
- IV. 공공부문 단체교섭 진단 및 평가
- V. 공공부문노사관계의 주요 쟁점
- VI. 공공부문노동운동의 발전과제

노동조합운동은 각 조직이 발 딛고 있는 산업구조, 경영조직, 고용형태 등을 반영하여 운동을 일구어나간다. 공공부문노조운동은 민간부문노조운동과 구분되는 몇 가지 특징을 갖고 있다. 일반적으로 그 특징은 사용자, 단체교섭, 제공하는 서비스 등이 이야기된다. 그런데 이 차이를 부분적인 문제로 보는 입장이 있는 반면, 노조운동의 이념과 노선을 결정짓는 핵심적 근거로 보는 주장이 있다.

그렇다면 공공부문노사관계가 민간부문과 다른 구체적인 내용과 특징은 무엇인가. 그것이 노사관계에 미치는 영향은 무엇인가를 검토할 필요가 있다. 이들 질문들은 본질적으로 공공부문노조운동의 이념과 노선의 문제와 연계되는 것들이다. 이번 호의 핵심은 공공부문노조운동이 기반하고 있는 토대의 특성과 그것이 공공부문노사관계에 미치는 영향들을 파악하는 것이다.

1. 공공부문노사관계의 의미와 중요성

공공부문노사관계에 사회적 이목과 관심이 높은 이유는 무엇인가? 그것은 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중과 공공기관들이 제공하는 공공서비스의 성격과 연동되어 있다. 이와 함께 이들 기관들이 국민들의 세금으로 운영되기 때문에 국민들의 관심은 남다를 수밖에 없다.

공공기관은 경제의 민간 영역이 증가함에 따라 국민경제적 비중이 과거에 비해 줄어들고 있으나 여전히 무시할 수 없는 역할과 비중을 갖고 있다. <표 1>은 공공기관의 인력, 자산, 부채, 당기순이익 등을 보여주고 있는데, 이를 통해 공공기관의 국민경제적 위상을 확인해 볼 수 있다.

먼저, 2014년 말 현재 공공기관 전체 인력은 약 27만 9천명이며, 기관유형별로 보면 공기업은 10만 2천명, 준정부기관은 7만 7천명, 기타공공기관은 10만 명이다. 공공기관의 인력이 경제활동인구(약 2,627만 명)에서 차지한 비중은 1% 수준이며, 국가행정공무원 정원(약 62만 2천여 명)의 44.8%에 육박하는 규모이다. 공공기관 자산(2014년 말 기준)은 778조 7천억 원이며 부채는 520조 5천억 이다. 자산과 부채의 대부분은 공기업의 몫이다. 공기업의 자산은 공공기관 총 자산의 71.8%인 559조 3천억 원이며, 부채는 72.4%인 377조 1천억 원이다. 경제적 규모 측면에서도 2014년 말 30개 공기업의 매출액(약 153.5조원)은 삼성전자 본사 매출액(137.8조원)보다 15.7조 원가량 크고, 당기순이익은 11조 4천억 원이다. 공공기관 직원들의 평균보수는 6천3백만 원 수준으로, 유형별로 보면 공기업이 7천 2백만 원으로 가장 높다.

<표 1> 공공기관 일반현황 (단위: 명, 조원, %)

	인력 (2014년말)	자산 (2014년말)	부채 (2014년말)	당기순이익 (2014년)	보수수준
공기업	102,017 (98,815)	559.3	377.1 (207.1)	4.0	72,235
준정부기관	77,310 (74,670)	187.4	130.2 (227.6)	7.3	62,371
기타공공기관	100,096 (94,018)	32.0	13.2 (70.4)	0.1	61,913
합계	279,423 (267,503)	778.7	520.5 (201.6)	11.4	62,955

* 주: ()는 부채비율임. 직원 보수수준의 단위는 천원임.

자료: 2015 공공기관 현황편람

공공기관들은 경제에서 차지하는 높은 비중과 함께 다음과 같은 점들이 국민들의 관심을 집중시키는 요인들이다.

첫째, 공공기관은 필수 공공서비스를 제공하고 있다. 전기, 가스, 도로, 의료·사회복지서비스, 4대보험, 안전관련 공적검사, R&D 등 국민의 일상생활에 필요한 기본적인 재화 및 서비스를 제공하고 국민생활에 있어 중추적 역할을 수행하고 있다. 공공기관은 국민의 일상생활에 필수적인 공공서비스를 제공하고 있어 국민생활과 직접적인 연관성이 높다. 공공기관들이 제공하는 전력, 가스, 도로, 교통, 사회복지 서비스 등은 일반 국민들의 삶과 생활의 일부분이 된지 오래이다. 공공기관의 서비스가 제공되지 않은 일상생활은 상상하기조차 힘들다. 이에 따라 공공기관의 파업은 한 순간에 전 국민의 관심사로 등장한다. 우리는 철도, 지하철 등 공공기관노조들의 파업의 사회적 파장을 잘 알고 있다. 또한 공공서비스의 질(質) 및 요금에 대한 관심이 높다. 2016년 여름 가정용 전기요금 누진제를 둘러싸고 표출되었던 국민적 관심 및 논쟁은 전력 요금 산정 방식의 적정성 뿐 아니라 형평성 논란이 제기된 대표적인 사례이다.

둘째, 공공부문노동조합의 비중 증가와 공공기관노동조합의 높은 조직률이다. 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(1999년) 및 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(2005년)의 제정으로 우리나라 노사관계에서 공공부문(공무원, 교원, 공공기관)이 차지하는 비중은 점차 커져 왔다. 특히 공공기관 노동조합은 높은 조직률, 동질성, 안정된 재정 등을 기반으로 그 영향력을 지속적으로 확대하여 왔다. 노동조합 조직률(2015년 기준)을 보면 민간부문 조직률은 9.3%(조합원수 1,640천명), 교원부문은 14.5%(조합원수 60천명), 공무원부문은 64.1%(조합원수 205천명), 공공기관은 68.5%(조합원수 201천명)이다¹⁾. 민간부문에 비해 공공부문의 노조조직률이 월등히 높음을 알 수 있다.

그런데 노사관계에서 공공부문노동조합이 차지하는 비중 증가는 우리나라뿐 아니라 선진 자본주의 국가들의 공통적인 특징이다. 일반적으로 노동조합운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직노동자를 중심으로 발전하다가, 산업구조의 고도화와 정부 비중 강화에 따라 점차 사무직노동자 및 공공부문노동자가 중심이 되는 양상을 보이고 있다. 공공부문노사관계는 민간부문에 비해 높은 조직률과 함께 사회경제적 측면에서 공익서비

1) 조직률의 세부 사항은 다음과 같다. 민간부문 조직률=조합원수(1,640,168명) /조직대상 임금근로자수(17,695천명)×100 =9.3%, 공무원조직률=조합원수(205,182명) /조직대상 공무원(320천명)×100=64.1%, 교원조직률=조합원수(60,120명) /조직대상 교원(414천명)×100=14.5%이다.(고용노동부, “2014년 전국노동조합 조직현황”)

스 제공의 독점적 지위로 인해 국가경제, 국민생활에 지대한 영향을 미치고 있다는 점에서 노사관계의 중요성은 강조할 필요가 없을 것이다. 따라서 Troy(2001)는 민간부문의 조직노동을 '구 노동조합주의(Old Unionism)', 공공부문의 노동운동을 '신노동조합주의(New Unionism)'라고 부르고 있다. 전자가 '조직노동의 황혼기(twilight for organized labor)'에 들어서면서 후자가 노동운동의 주도적인 부문으로 떠오르고 있는 사실을 말하는 것이다(박태주 외, 2002). 물론 높은 노조 조직률은 노조 자원이 강력하다는 것을 의미하지만 높은 조직률이 강한 조직력을 담보하는 것은 아니다.

셋째, 공공부문노동조합에 대한 사회적 역할 및 기대의 증대이다. 신자유주의의 전 세계적인 확산에 따라 공공부문 민영화와 구조개편 작업이 광범위하게 추진되고 있다. 공공부문의 시장 중심의 개편이라는 큰 변화에도 불구하고 공공부문의 개편은 각 국가별로 큰 편차가 존재하는데, 영미 모델과 유럽형 모델의 차이가 그 예이다. 자유주의 모델의 경제정책은 공급정책으로 기업의 걸림돌(가령 사회복지분담금, 노동복지규정 등)을 제거하고 기업체에 최대한의 자유를 주면서 경제를 시장의 원리에 맡기자는 것이고, 대륙식 모델은 일종의 수요정책으로 국가가 개입하여 임금을 인상하고 구매력을 촉진시키는 등 수요의 창출을 통해 경제를 기업주나 시장이 아니라 대중의 소비에 맡기고 성장과정에서 파생된 소외계층은 국가가 맡는 정책이다.

공공부문노동조합들은 공공부문의 구조 개편에 있어 적지 않은 역할을 할 수 있다. 정부는 전력, 철도, 가스 산업의 민영화를 강력 추진했지만 공공부문노동조합들의 전면 반대에 직면하여 정책을 수정할 수밖에 없었다. 공공부문노동조합들은 해당 기관 종사자들의 경제적 이익 확보라는 노동조합의 전통적인 역할 뿐 아니라 공공서비스의 유지 및 확대 그리고 서비스 질 향상을 위한 활동을 전개한다. 2008년 촛불시위에서 표출된 일반 국민들의 '공공부문 민영화' 반대 여론과 공공서비스의 내실화 요구는 노동운동과 시민사회가 만나는 교집합이 될 수 있다. 또한 2013년 철도노조 파업은 과거와 달리 일반 국민들의 열렬한 호응 속에서 전개된 투쟁이라는 특징을 갖고 있다. 공공부문노동조합들은 이제 자신의 '밥 그릇'만이 아닌 '국민의 밥 그릇'을 지키겠다고 주장하고 있다.

하지만 공공부문의 기대가 큰 만큼 우리나라의 공공부문은 많은 한계와 문제점을 함께 안고 있다. 우리 사회는 군사독재에서 민간정부로 이행했으며, 이에 걸맞게 공기업 등 공공부문 운영방식에 대한 개혁 요구가 분출해 왔다. 개혁의 목표는 '시장원리' 그 자체에 있지 않고, 국민경제의 장기적 전망, 공공서비스의 질 개선을 통한 국민 편익 도모, 효율성 제고, 내부 민주주의 구현 등에 있으며, 특히 시장을 견제·보완하는 공공부문의 고유

기능을 통해서 사회 구성원 전체를 위한 공공서비스 공급체제를 정비하고 개선해야 할 점이다. 현재 여전히 구체적인 대안으로 정식화하지 못하고 있으나, 시민 일반의 공공부문 개혁에 대한 요구가 여기에 있다는 점 역시 틀림없다(노항래, 2001).

2. 공공기관 노사관계의 특성

공공부문은 민간부문과는 달리 재정운영이나 시장관계, 조직구성원에 대한 통제와 관리 방식 등에서 여러 차이점을 지니고 있다. 특히, 공공기관은 일반 민간기업과 구분됨과 동시에 정부를 비롯한 여타 공공부문과도 상이한 조직 특성을 갖고 있다. <표 2>는 공공기관을 민간기업 및 정부조직과 몇 가지 기준으로 구분해 본 것이다.

<표 2>를 보면 공공부문과 민간기업과의 가장 큰 차이는 기관(조직)의 공적 소유 정도이다. 이른바 공공부문으로 분류되는 공기업과 준정부기관의 공통점은 공적소유이고 예산(재정)의 정부의존도, 생산재화 및 서비스의 공익성은 기관에 따라 다르다. 공공부문은 국민경제 내에서 강제력을 행사하는 정부의 의해 통제되는 기관들로 구성되며, 이윤과 효율을 극대화하기 위해 자율적으로 행동하는 주체들의 집합인 민간부문과 대비된다.

<표 2> 공공기관과 타부문과의 조직 성격 비교

구분		기준 요소			
		재정의 정부 예산의존도	공적소유정도와 주인의 불명확성	공익성의 정도	독점 여부
I	정부	○	○	○	○
II	공공 기업	△	○	△	△
	준정부기관	○	○	○	△
III	민간기업	×	×	×	×

* 주: ○는 높다, △는 중간적인, ×는 없다는 의미 임.

공공기관들은 다시 정부의 정책적 성격이 강한 준정부기관과 기업적 성격이 강한 공기업으로 구분되며, 준정부기관과 정부 행정조직을 합하여 일반정부(general government)라고 하는데 이는 재정범위와 일치한다²⁾. 재정의 정부예산 의존도로 볼 때 공급 사업이면

2) 공기업이 수행하는 정책적 사업은 준재정 활동(quasi-fiscal activities)이라 하여, 이들도 재정의 영역으로 인식하고 있다.

서 시장에서 수익성을 갖기 어려운 부문에서는 자체적으로 기관운영 수입을 확보하기가 용이하지 않으므로 기관예산을 정부에 의존하게 된다. 이러한 기관의 설립과 운영을 위해 정부가 예산을 출연한다는 의미에서 정부출연기관으로 분류된다. <표 2>에서 보면 예산 독립여부와 기관 서비스의 공익성 정도가 밀접한 연관관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 따라서 공기업은 종업원에게 분배할 임금 파이를 정부예산 지원 없이 스스로 창출할 수 있다는 점에서 준정부기관과 기본적으로 다른 기관 특성을 갖게 되고 이는 노사관계의 특성으로 연결된다. 한편 자체 수입 조달능력으로 인해 공기업은 경영 목표에서 공익성 추구하고 수익성 확보를 동시에 달성해야 하는 어려움이 존재한다.

이상과 같이 민간부문 및 정부부문과 구분되는 공공기관의 조직 성격 및 차이점은 노사관계에도 영향을 미치게 된다. 공공기관노사관계의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노동3권 행사가 자유로운 민간부문과는 달리 대국민 공공서비스 또는 국민경제적인 필수기능을 수행하는 공공부문에서는 일정하게 단체행동의 노동권을 제약받고 있다. 우리의 경우 과거 직권중재제도가 존재하였으며 현재도 필수공익사업장에 대해서는 ‘필수유지업무제도’를 통한 단체행동권의 제약이 이루어지고 있다³⁾. 사업장마다 단체행동시 필수유지업무의 비중은 차이가 있지만 대다수의 경우 필수유지업무를 담당하는 인력 비중은 상당하다. 파업권에 대한 일정한 제약은 노동권과 서비스이용권 상충 가능성으로 표출된다. 이에 따라 공공이익 실현 또는 증대를 근거로 공공부문 노동쟁의 해결에 중재제도 등 민간부문과 다른 방안을 채택하게 된다.

둘째, 사용자의 증충성 또는 다차원성이다. 공공기관노사관계는 정부가 사용자라는 측면에서 민간부문과 명확하게 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영 전반에 걸친 정부의 관리와 통제는 노사관계의 성격을 좌우하고 있다. 그런데 공공기관의 경우, 공무원과는 달리 국가가 일차적인 사용자로 나서지 않고, 또한 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지도 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침(invisible employer guideline)을 제시하면 경영진은 이를 따를 수밖에 없다⁴⁾. 공공기관은 정부의 직접 통제로부터 자율적인 구조를 갖도록 한다는 의미에서 설립된 기관이다.

3) 노동계는 직권중재를 폐지한 후 2007년 11월 도입된 필수유지업무와 대체근로허용 제도는 사실상 노동기본권에 대한 심각한 침해라고 주장한다.

4) 공공부문 사용자는 여러 층위에 걸쳐 권한이 분산되어 있으며, 누가 사용자인지 불명료하고, 법률상 사용자 권한이 민간부문에 견주어 상대적으로 약하다. 사용자를 특정하기 힘들다는 불명료성은 특히 공공기관에서 명확하게 나타난다. 공공기관의 법률상 사용자는 해당기관(장)이다. 그러나 현실에서는 해당 공공기관을 관장하는 정부부처가 강한 영향력을 미친다(유병홍, 2014).

만일 통제가 지나치게 엄격하면 독립 기관으로 설립한 이점이 사라지며, 역으로 통제가 지나치게 느슨하면 공공기관으로 유지할 유인이 없어지고 만다.

이와 같은 공공기관의 조직 특성으로 인해 공공부문노사관계에 있어 사용자 개념이 불분명하다는 특징을 띤다. 즉 공공부문에서 경영의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나뉘이기도 한다. 그 결과, 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다. 이러한 경영책임의 분산성은 공공기관단체교섭에서 '다면적 교섭'(multilateral bargaining)이 나타나는 근거를 제공한다(Kochan, 1974).

셋째, 주인-대리인(Principal-Agent) 문제이다. 민간기업의 '사용자와 피고용인'이라는 명확한 대결 양상이 공공부문노사관계에서는 약하게 나타난다. 물론 공공기관 내에서도 관리층과 비관리층(非管理層)이 서로 대립하는 입장을 취하나 그 양상은 민간기업과 구분된다. 그러므로 공공부문노사관계는 민간부문노사관계에 비해 노사 대립적 요소가 약하다고 할 수 있다. 민간부분 기업에서 소유자인 주주와 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 주인-대리인 문제가 나타나는 것처럼 공공부문도 소유자인 국민과 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 인해 주인-대리인 문제를 갖게 된다. 그러나 공공부문의 주인-대리인 문제는 민간부분과는 사뭇 다른 양상을 띠게 된다. 우선, 공공부문은 민간부분과는 달리 주인-대리인 관계가 중층화(中層化)되어 있다. 예를 들면 국민과 경영자 사이에 정부와 정치인이 개입하여 주인-대리인 문제가 복잡하게 얽히게 되며, 이에 따라 국민의 이해가 제대로 반영되기 어렵고 대리인에 대한 감시와 견제가 실패할 가능성이 있다. 이와 같은 '주인-대리인' 문제를 방지하기 위해 공공부문의 경우 강력한 외부 감시 감독 기구를 두는 것이 일반적이다.

그런데 주인-대리인 이론은 조직의 복잡한 구조를 이해하고 있지 못하다는 점과 비경제적 요소에 대한 설명 및 주인과 대리인의 정보비대칭성 유발요인에 대한 설명이 불충분하다는 점에서 많은 비판도 제기되고 있다. 조직경제학의 핵심이론으로서 사적 관계인 보험이론에서 비롯된 대리인 이론의 중심이 되는 가정은 최소의 노력으로 최상의 보상을 원하는 대리인과 최소의 보상으로 최대의 노력을 요구하는 주인의 이해관계가 상충한다는 것이며, 주인과 대리인은 모두 자신들의 이익, 즉 효용을 극대화하는 존재라는 것이다(원구환, 2008).

하지만 책임성을 높이기 위한 이론으로 대리인 이론에 맞서는 대표적인 이론으로 청지기 이론(stewardship theory)도 제기된다. 청지기 이론은 조직 내의 관계에 대한 경제적 해석으로부터 파생된 거버넌스 관점이다. 이 이론은 기업 거버넌스에서 대리인이론에 관련되고, 관리활동에 대한 비경제적 영향력을 무시한다(Donaldson & Davis, 1991). 청지기의 개념은 주주의 대리인으로서 관리자의 이사회에서의 역할, 즉 그들의 역량을 발휘하는 것이다. 관리자는 기업의 궁극적 목표를 성취하여 주인이익의 극대화를 추구한다. 궁극적으로 이 이론은 주인인 주주와 대리인인 관리자의 신뢰관계를 전제한다⁵⁾.

넷째, 강한 정치성을 띤다. 공공기관에서 생산하는 재화와 용역서비스는 공공성을 띠고 있으며, 일반 대중이 그 서비스의 주요 소비자(고객)이다. 이 때문에 공공기관노조의 단체행동이 여론에 미치는 영향이 크고, 때로는 단체행동권이 제약된다. 따라서 공공기관노사관계에 있어 일반 국민들의 여론이 중요하다. 노사관계의 전 과정은 누가 여론을 획득하고 이끌어 가느냐에 따라 그 결과가 달라진다.

그러므로 민간부문노사관계와는 달리 공공부문노사관계에서 다루어지는 각종 현안은 국민적 관심사가 되고 사회적인 의제로 급부상하는 강한 정치성을 띤다. 공공부문노사관계를 전통적으로 민간부문의 그것과 구별 짓는 특성은 사용자로서 정부가 가진 독특한 역할에서 비롯된다. 이는 단체교섭의 주체로서 정부가 직·간접으로 교섭 과정에 개입함으로써 사용자가 불명확해진다는 점, 단체교섭의 과정에 다양한 정치적 과정이 전개된다는 점, 단체교섭 결과가 법률의 형태를 띠거나 정치적 결정의 한계 안에서 이루어진다는 점, 그리고 노동조합의 단체행동 역시 사용자에게 대해 경제적 압력보다는 정치적 압력을 가하는 형태로 이루어진다는 점 등으로 나타난다(박태주, 2001).

공공부문노사관계의 강한 정치성은 노동조합의 정치활동 강화로 연계될 가능성이 크다. 즉 어떤 사용자가 국민의 선택으로 선출되느냐에 따라 공공부문의 각종 정책들이 달라지기 때문이다. 예컨대 2016년 공공기관 성과연봉제 전면 확대 문제는 사용자의 입장에 따라 그 태도가 달라진다. 중앙정부의 직접 관리하의 공공기관들은 사용자가 이사회에서 노동조합 동의 없이 일방적으로 통과시킨 반면, 서울시는 서울시산하 공기업 5곳이 집단교섭을 통해 문제를 해결하고자 노력하고 있다⁶⁾.

5) 심리학과 사회학에 뿌리를 둔 청지기 이론은 왜 경영자가 주주들의 이해관계를 가장 잘 대변하고 관리할 동기를 가질 수밖에 없는가에 초점을 둔다. 주주들이 회사의 주인이라고는 하나 실질적으로 많은 주주들이 회사의 장기적인 성공보다는 단기적인 성과에 관심을 두고 주식보유의 시간이 점점 짧아지고 있는 상황에서, 경영자들이야말로 회사의 성패가 자신의 경력 및 이해관계에 직결되는 사람들이라는 것이다.

다섯째, 정부의 모범사용자(model employer)의 역할이다. 공공부문노사관계는 상대적으로 협조적인 노사관계를 특징으로 한다. 많은 경우 정부 자신이라 할 수 있는 공공부문의 경영진은 노사관계에서 '모범'을 보임으로써 민간부문노사관계의 안정을 선도해야 하는 책임으로 노동자들을 호의적으로 대하기 때문에, 공공기관의 조직률은 민간 기업에 비해서 높을 뿐 아니라, 노동조합의 성향도 협력적인 경향이 강하다. 영국에서는 공기업의 경영진에 대해서 국유화 초기 때부터 '모범적인 사용자'로 행동함으로써 민간부문의 노사관계 안정화를 선도하는 역할을 하도록 제도적으로 의무화하고 있다(Winchester & Bach, 1996). 호의적인 노사관계로 특징되는 공기업노사관계는 대부분의 선진국에서 정치경제적으로 케인즈주의 복지국가론에 영향을 받아 공공부문의 규모가 꾸준히 확대되었던 1970년대 중반까지 지속되었다. 그런데 이런 공공부문의 협조적인 노사관계는 때로는 담합적인 노사관계, 노사 간 유착관계를 가져오기도 한다.

한편, 모범사용자 역할은 고용정책에서도 드러난다. 정부는 경제 불황기 공공부문의 고용을 확대하는 정책을 실시했으며 이는 공공기관 노동자들의 상대적으로 안정적인 고용조건과 보다 나은 노동조건으로 나타났다. 이렇듯 공공기관에서 노동자의 고용조건은 경제정책의 입안자로서, 아니면 입법당사자로서 나타나는 국가 정책에 의해 강하게 영향을 받는다. 따라서 노동조합의 정책은 주로 중앙수준에 초점을 맞춰 정부 정책에 최대한 영향을 미치려고 노력하여 왔으며, 이는 조직 측면에서 조직 규모의 확대와 더불어 조직 및 교섭구조의 중앙집중성을 높이는 계기가 된다(Batstone et al, 1984). 그런데 우리나라는 선진 각국에서 일반화되어 있는 집중화된 단체교섭 구조와는 달리 공공부문의 단체교섭은 파편화되어 있다. 특별법에 의해 같은 공무원인 교원과 일반직공무원은 각각 별도의 교섭구조를 갖고 있으며, 공공기관은 각 기관별로 개별교섭을 추진하고 있다.

한편 신자유주의의 확산과 신공공관리로의 도입으로 공공부문은 모범사용자의 역할보다는 민간부문 노사관계의 선도 기능이 강조되고 있다. 공공부문이 민간부문 노사관계의 선진화를 선도하는 역할은 크게 세 가지로 구분된다. 즉, 공공부문의 노사관계 선진화의 준거적 역할(Reference Role), 민간부문 노사관계에 대한 지도 역할(Inspection Role) 그리고 민간부문 노사관계에 대한 교육 및 자문 역할(Consultation Role) 등이다(박영범·박용승, 2004).

6) 서울지하철공사·서울도시철도공사·서울시시설관리공단·서울시농수산물공사·SH공사 등 5개 기관 노사는 8월 19일 서울시노사정서울모델협의회 사무실에서 1차 본교섭을 열었다. 교섭에서 노사 양측은 성과연봉제 도입은 노사합의 사항임을 확인하고 교섭기간 중 이사회 일방통과 시도를 하지 않기로 했다. 현재 전국 지방공기업 143곳 중 6곳만 성과연봉제를 도입하지 않았다. 6곳 중 대전도시공사를 제외한 5개 기관이 서울시 산하 투자기관이다(매일노동뉴스, 2016.08.22)

참고문헌

- 노광표·이정봉(2008), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원
- 노항래(2001), “공공부문 구조조정 평가와 노조의 과제”, 노동사회 통권 제55호, 한국노동사회연구소
- 박영범·박용승(2004), 『공공부문노사관계의 민간부문 선도방안에 관한 연구』, 노동부 연구용역
- 박태주·김정환·김현준·박장현(2002), 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원
- 박태주(2016), “공공서비스 노조주의 관점에서 살펴본 철도노조의 민영화 저지투쟁”, 「산업노동연구」 22권 1호,
- 신광영(2000), “노동운동과 공공성”, 문화과학 통권 제23호
- 원구환(2008), “행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성”, 「한국공공관리학보」 제22권 제4호
- 유병홍(2014), “공공기관 노사관계”, 『2014년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 연구용역
- Batstone, E., Ferner, A. and Terry, M. (1984), 『Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise』, Oxford: Basil Blackwell
- Donaldson, L. & Davis, J. h. (1991). Stewardship Theory or Agency Theory? CEO Governance Evidence and Shareholder Returns. Australian Journal of Management, 16(1): 49-65.

공공연구 분석

- 「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」 리뷰

「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」 리뷰

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」은 2015년 9월 한국조세재정연구원에서 발간한 것이다. 본서의 내용은 크게 두 부분으로 구성되어 있는데, 제1부는 경영평가 30년을 회고하는 내용이고, 제2부는 공공기관 경영평가제도의 발전방향을 제시하는 내용이다.

이 글에서는 주로 제2부의 내용을 소개하고자 한다. 제2부는 총 8명의 필자가 경영평가제도의 발전방향과 관련되는 주제에 대해 기술하고 있다. 실제 집필에 참여한 그룹은 공공기관운영위원회, 노조, 언론, 학계 및 평가단 그룹 등 경영평가와 관련한 주요 이해관계자들이다. 이하에서는 이들이 제시한 경영평가제도의 발전방향 관련 내용을 살펴보도록 하겠다.

1. 주요 내용

1) 공공기관 본질에 기초한 경영평가가 되어야(서종대⁷⁾)

필자는 공공기관 경영평가의 의미에 대한 다양한 인식을 소개하고 있다. 필자는 “공기업 최고경영자들이 경영통제시스템과 경영평가제도에 대해 갖는 인식과 태도는 관계공무원, 전문기업인, 내부승진자, 학계인사, 정치권 등 대체로 출신배경에 따라 다르게 나타나는 것 같다. 이들 중 현재의 공기업 경영시스템과 경영평가제도에 가장 부정적인 인식을 가진 사람은 전문기업인 출신이 아닌가 생각된다. 공기업 경영을 맡은 전문기업인 출신들을 만나보면 하나같이 ‘정부가 워낙 세밀히 간섭해서 마음대로 할 수 있는 일이 하나도 없다’, ‘권한을 줘야 일을 할 것 아니냐’, ‘사람 하나도 마음대로 쓸 수 없으니 어떻게 일을 하라는 말이나’, ‘실적만 좋으면 되지 뭘 이것저것 시시콜콜 따져서 평가한다는 말이나’

7) 한국감정원 원장

고 불만을 쏟아놓는다.”라고 언급하며, 이에 대해 지속적이고 상시적인 관심과 준비가 필요하다고 강조한다.

아울러 공기업의 필요성에 있어서는 “공기업은 ‘시장실패영역’이라는 태생에 따라 민간 기업과 달리 이윤추구가 지상목표가 될 수 없고, 경쟁원리도 적용하기 쉽지 않다. 평소 경쟁이 가능한 공기업은 사업에서 철수하거나 민영화해야 하고 경쟁체제를 만들기 어려운 공기업은 수익성이 크다 하더라도 독과점의 폐해를 시정할 장치가 확실하지 않다면 민영화해서는 안 된다. 특별한 공익적 필요에 따라 특별법에 근거해서 설립된 공기업의 경영은 설립목적 달성과 공익을 최우선으로 하되 경영효율이 나빠지지 않도록 관리되는 것이 바람직해 보인다.”라고 강조하며, 그러한 차원에서 “정부와 민간의 중간영역인 공기업의 필요성은 지속될 것이다. 이 필수불가결의 영역에서 현재의 경영평가제도가 비효율을 통제하는 최선책이라고 단정하기는 어렵지만, 현자들의 증지를 모아서 만든 최선의 차선택 이라고 생각한다. 이 제도의 지속적인 발전과 진화를 기대한다.”라고 언급하고 있다.

2) 경영평가는 평가의 목적에 충실하게: 체험 이야기(최봉환⁸⁾)

필자는 경영평가의 긍정적인 면을 강조하고 있다. 첫 번째, 경영평가는 경영의 나침반 역할을 한다는 점이다. 개별 공공기관은 이러한 부문별 지표에 맞추어서 경영 목표를 설정하고 이에 대한 전략을 수립하여 연중 관리를 한다는 것이다. 두 번째, 경영평가는 경쟁문화를 통하여 성과를 제고한다는 점이다. 대부분의 공기업은 경쟁압력이 결여되어 있기 때문에 경영성과를 높이기 위해서는 공기업간 경쟁적인 요소를 도입하여 서로 경쟁하게 함으로써 시장원리를 보완할 수 있다는 것이다. 세 번째, 환류기능을 통하여 경영개선을 유도한다는 점이다. 공공기관 내부적으로는 경영평가를 염두에 두고 경영실적을 관리하는 과정 중에 경영 현안에 대한 진단과 컨설팅을 통해 미흡한 부문의 실적개선을 유도할 수 있고, 경영평가가 끝나고 나서도 평가결과에 대한 분석을 통해 대책을 마련하고 다음 연도 경영에 반영하는 등 일련의 경영관리 순환체계를 구성할 수 있다는 것이다.

한편, 필자는 경영평가의 긍정적인 점을 주장하면서도 몇 가지 주의할 점을 제시하고 있는데, 그것은 첫째, 경영평가를 징벌적 수단으로 활용해서는 안 된다는 점이다. 정부는 정치적 목적달성을 위해서나 정부 정책의 수단으로 공기업에 부담을 지워놓고, 모든 책임을 공기업에 떠넘기는 경우가 많으며, 여기에 편승하여 공공기관 총괄 정책당국은 경영평

8) 전 한국도로공사 부사장

가를 징벌적 수단으로 활용하여 특정기관들에 대해 명확한 기준 제시도 없다는 것이다. 정책입안자인 정부부처는 정책실행과정에서 공공기관을 가장 손쉬운 수단으로만 인식하여 왔고 압력 수단으로 경영평가를 활용하여 왔음을 부인하기 어렵다는 것이다. 두 번째 계량의 맹신은 버려야 한다는 점이다. 평가의 신뢰성을 높이기 위해 계량부문의 비중을 강화해야 한다고 생각할 수 있지만, 이를 위해서는 당해 기관의 자율성이 충분히 보장되어야 하는데 현실적으로 그렇지 못하다는 것이다.

3) 공공기관 ‘성과급 파티’ 논란 해소와 평가의 신뢰성 확보(김기천⁹⁾)

필자는 공공기관 성과관리의 어려움을 주장하면서 이 문제를 해결하기 위해서는 경영평가의 신뢰성과 객관성 확보가 선행되어야 함을 강조하고 있다. 공공기관 경영평가제도가 시행된 지 30년이 지났지만, 실효성을 둘러싼 논란이 끊이지 않는 것은 평가의 기준이 되는 성과목표 자체가 애매하기 때문이다. 객관적으로 평가할 수 있는 기준이 없으니 경영평가도 주관적 자의적으로 이뤄지는 경우가 많다는 것이다.

공공기관들은 경영평가 점수를 높이기 위해 외부 컨설팅을 받고, 업무와 상관없는 교육에 직원들을 동원하고, 어떻게 활용할지도 모르는 시스템을 도입한다. 생산성과 효율 경영실적을 높이기 위한 혁신이 아니라 경영평가를 잘 받기 위한 수단으로 활용하고 있다는 것이다. 아울러, 성과급제도는 기업이나 조직의 성과를 객관적인 지표로 확인할 수 있을 때 의미가 있음을 강조한다. 이를 위해 공공기관의 특성에 맞춰 성과목표를 설정하고, 그에 따라 기관별 맞춤형 평가를 하는 방향으로 가야하며, 이를 통해 경영평가의 객관성과 신뢰도를 높여야 함을 주장하고 있다.

4) 공공성 평가 강화되어야 할 공공기관 경영평가제도(김철¹⁰⁾)

공공기관 경영평가제도의 목적은 ‘공공기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고 경영개선이 필요한 사항에 대해 전문적인 컨설팅을 제공함으로써 궁극적으로 대국민서비스를 개선하는데 있다.’ 필자는 공공기관 평가를 통해서 궁극적으로 달성해야 하는 것은 공공서비스의 개선임에도 불구하고, 지금까지의 경영평가는 주요사업과 직접적인 관련이 없을 수도 있는 부수적 업무 및 조직운영 전반까지 포괄하는 조직통제가 핵심이었다는 점을

9) 조선일보 논설위원

10) 사회공공연구원 연구실장

지적하고 있다.

경영평가는 경영효율성과 공공성을 동시에 고려해야 함에도 그동안의 경영평가는 효율성 측면을 지나치게 강조하다 보니, 공공성이 갈수록 약화되었다는 것이다. 공공성, 공익성을 달성할 수 있는 정책수단이 공기업에 갖춰져 있지 않고 상업적 경영평가로 인해 공공 서비스 보상, 공공적 기금 지출, 기초 투자 등에 대한 공공기관의 공공서비스 기능이 후퇴하고 있으며, 공공기관 간 상업적 경쟁 격화로 인해 안전업무와 같은 필수 서비스 부문에서의 취약성을 드러내고 있다는 점은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 경영평가가 행해질 때부터 지적되어 온 사항임을 강조하고 있다.

필자는 이러한 문제점을 개선하기 위해 공공기관의 성격, 규모, 목적 등에 따라 평가기준을 차별화해야 한다는 점, 공공성이 요구되는 공공기관일수록 계량지표의 비중이 적고 비계량지표의 비중이 커져야 한다는 점, 단기성과보다는 중장기성과에 초점을 맞춰야 한다는 점, 내재적 동기부여를 위해 성과급제도의 전면적 재검토가 필요하다는 점을 강조하고 있다.

5) 공공기관 경영평가의 정상화: 평가의 근본 취지에 충실해야(이상철¹¹⁾)

필자는 공공기관에 대한 평가는 원래 공공기관의 소유권을 가진 정부에서 공공기관의 경영에 대해서 일일이 관여(day to day intervention)하는 것보다는 공공기관의 운영에 자율성을 부여하고 그 결과에 대해서 엄격한 책임을 묻는다는 취지에서 시작되었다는 점을 강조하면서, 경영평가의 불가피성을 제시하긴 했지만, 경영평가가 당초의 목적과 달리 적지 않은 문제점이 있음을 지적하고 있다.

첫째, 경영평가는 평가대로 시행하면서 정부의 일상적인 경영간섭은 여전히 있다는 점이다. 정부의 중첩적인 지시와 감독을 받고 있는 공공기관 입장에서는 더 이상의 자율적이고 창의적인 경영이 불가능한 환경인 것이다. 둘째, 경영평가의 공정성 문제이다. 모든 평가에서 평가자에게는 평가의 본질상 청렴성과 공정성이 요구되고 있다. 문제는 일 년만 평가자로 참여해도 피평가기관에게 포획될 수밖에 없는 환경에 노출되어 있다는 점이다. 해마다 모든 공공기관이 평가에 몰입되는 이런 구조에서 평가자가 피평가기관의 편의 제공으로부터 자유롭기가 어려운 것이 사실이다. 셋째, 평가지표의 적정성을 중심으로 평가

11) 공공기관운영위원회 위원, 부산대학교 교수

의 객관성과 수용성에 대한 문제가 계속적으로 노정되고 있다. 모든 공공기관은 자기의 고유의 업무(single purpose mission)를 수행하고 있기 때문에 해당 기관을 평가하기 위해서는 평가자가 기관에 대한 전문적인 이해가 있어야 한다. 미션이 다른 공공기관을 동일한 경영효율화 지표로 평가하는 자체가 본질적으로 넌센스이기도 하다.

끝으로 필자는 공공기관 정상화에 앞서 경영평가 정상화를 강조하고 있다. 정부의 평가지침과 방법에 대해서 피동적으로 순응해 주던 공기업과 준정부기관에서도 이제는 평가에 있어서 평가의 공정성과 전문성의 부족에 대한 심각한 비판과 함께 경영평가제도의 획기적인 개선을 요구하고 있다.

6) 평가위원에 대한 평가가 필요(박진¹²⁾)

이 글은 평가위원의 최소한의 자격조건(전문성)과 함께 평가에 대한 준비가 필요함을 강조하면서 그것에 대한 체계적인 시스템이 필요함을 강조하고 있다. 필자는 실사장에서 곤혹스러운 상황이 발생하지 않기 위해서 몇 가지 조건을 제시하고 있다. 우선, 전문성과 분석적인 시각을 가진 평가위원을 위촉하는 것이 중요하다는 점이다. 평가위원 선정은 한 사람의 판단에 의존해서는 안 되며, 평가단 주요 구성원들과 기획재정부의 합의에 의한 공동 결정이어야 한다. 새로운 평가위원에게는 늘 추천한 사람이 있게 마련이므로 공동 결정시에는 추천한 사람이 누구인지를 명확하게 하고 다음 해에 평가위원을 선정할 때 그 정보를 활용해야 한다. 다음 단계는 평가위원들이 능력을 제대로 발휘하도록 동기부여를 하는 것이다. 이를 위해 평가위원에 대한 내부평가제도를 확립할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

7) 책임경영 제고를 위한 공공기관 경영평가제도의 개선(박정수¹³⁾)

필자는 공공기관 역할의 중요성과 국민들의 관심도가 날로 증가하고 있는 상황에서 공공기관관리모형에 있어서 자율과 책임의 균형이 필요하지만, 2007년 제정된 공공기관의 운영에 관한 법률 체제가 경영평가에 지나치게 의존하는 경향성을 보여 개선에 대한 적극적인 논의가 필요한 시점임을 강조하고 있다. 공기업은 지금보다 자율성이 훨씬 더 강조되어야 한다는 것이다.

12) KDI 국제정책대학원 교수

13) 경영평가단, 이화여자대학교 교수

공기업과 준정부기관의 미션 및 목표가 다르고, 해당 공공기관이 속한 산업의 특성에 따라 경쟁 및 규제 등 경영의 환경적 요소가 매우 다양해 획일적인 성과측정시스템 적용에 어려움이 따르고, 이로 인해 상대평가가 원천적으로 불가능하다는 점이다. 기관실적과 해당기관의 역량이나 노력 간의 인과관계가 뒷받침되는 정도가 취약하게 되면, 평가제도 자체의 신뢰성에 의문이 제기됨을 지적하고 있다.

이러한 차원에서 필자는 공공기관 자체의 책임경영을 강조하면서 다음의 논거를 제시하고 있다. 공기업은 정부와는 독립적으로 의사결정을 담당하는 별도의 회계주체이며 기업이라는 점이다. 공기업은 수익성과 공공성을 동시에 추구하는 존재이다. 경영평가의 궁극적 목적인 공공기관의 경쟁력 향상과 국민경제 기여 노력을 지원하는 것이라고 할 때 책임경영은 조직형태와 관계없이 경영평가시스템의 가장 중요한 가치체계가 되어야 한다. 소위 정부의 정책목표 달성을 확인하는 목적이 과도할 경우 고유한 설립목적 중심이었던 경영성과제고수단인 경영평가제도의 본질이 훼손되고 역기능이 초래될 수 있다. 공공기관의 도구적 목표달성을 촉진하기 위해 개발된 정책지표는 가급적 최소화하는 것이 필요하다.

아울러 공기업이 추구하는 공공성과 수익성은 서로 상충적 관계(trade-off)에 있는 것으로 여겨질 수 있지만, 실제 관계 분석결과 공공성과 수익성은 서로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 즉 이는 공기업이 수익성을 희생하지 않고서도 공공성을 추구할 수 있고 반대로 공공성을 희생하지 않고서도 수익성을 추구할 수 있음을 강조한다.

8) 공공기관의 자율성 어떻게 확보할 것인가?(윤태범¹⁴⁾)

필자는 공공기관의 책임성 확보를 위한 전제조건으로서의 자율성에 의미를 부여하며, 공공기관의 자율성을 확보하기 위해서 다음의 내용을 제시하고 있다. 첫째, 무엇보다 주무부처의 책임을 명확히 할 필요가 있다. 공공기관에게 운영과 관련하여 책임성을 물어야 하듯이 공공기관이 수행하는 사업에 대한 정책적 책임을 갖고 있는 주무부처에 대해서도 책임성을 물을 수 있다는 것이다. 둘째, 정부의 적절한 재정지원이 이루어져야 한다. 공공기관의 수익구조는 정부정책에 의하여 마련되지 못하는 경우가 많다는 점에서 정부의 재정적 지원이 없는 한 부채의 발생은 필연적이다. 모든 사업에 대해서 적용할 수는 없지만,

14) 경영평가단, 한국방송통신대학교 교수

일정한 수준과 기준을 넘어선 사업에 대해서는 정부의 재정지원이 의무화되도록 할 필요가 있다는 것이다. 셋째, 임원 등 인사 자율성과 적격한 기관장의 임명이 필요하다. 반복적으로 이루어지는 부적격한 인사의 임명은 공공기관의 책임성 확보를 원천적으로 어렵게 한다. 공공기관을 제대로 이끌 수 있는 적격한 인사를 임명함으로써 공공기관의 책임성 있는 경영은 물론 공공성을 제대로 확보할 수 있다. 넷째, 사업 선정과 수행의 자율성 확보가 필요하다. 공공기관에 사업에 대한 책임성을 묻기 위해서는 그에 비례하는 적절한 수준의 자율성을 부여해야 할 것이다. 만일 수익성과 상관없이 공공성 증진을 위하여 정책적으로 필요한 사업을 추진하는 경우 이를 처리할 수 있는 적절한 절차를 마련하여 공공기관에 대해서 과도한 책임을 묻지 말아야 할 것이다. 다섯째, 합리적 요금수준의 설정이 필요하다. 공공기관이 제공해야 하는 보편적 서비스의 공공성을 고려할 경우 요금수준을 적정하게 유지하는 것이 필요하며, 일정 수준 이상의 요금을 확보하기 어려운 경우 부족한 부분에 대한 정부의 적극적 해소방안이 강구되어야 할 것이다. 여섯째, 체계적 성과관리체계의 구축과 실질적 활용이 필요하다. 공공기관에 책임을 엄중하게 물을 수 있기 위해서는 그에 상응하는 자율성을 부과해야 한다. 자율성이 의미 있게 유지되기 위해서는 공공기관 스스로에 의해서도 이를 제대로 유지할 수 있는 적절한 책임성 확보 시스템을 구축해야 한다는 것이다.

2. 시사점

이상 8명의 필자가 기술한 공공기관 경영평가의 발전방향을 중심으로 살펴보았다. 공공기관 경영평가의 문제점과 개선방향은 그동안 줄기차게 제기되어왔다. 우리는 이를 공공기관 경영평가 30년의 회고와 전망에서도 경영평가와 관련된 이해당사자와 관계자의 글을 통해 다시 한 번 확인하였다. 필자들이 제기한 문제들과 개선방향은 결코 새로운 얘기들이 아님을 알 수 있다. 평가의 신뢰성과 타당성, 수용성의 문제, 각 기관의 경영환경의 차이, 설립 목적의 차이, 성과급 지급의 지향과 목적 문제, 평가단 구성의 문제 등 그동안 제기되어 온 문제들을 여전히 제기하고 있는 것이다.

경영평가제도가 30년 동안 지속되어온 상황에서 틀림없이 제도의 긍정적인 측면이 있을 것이다. 하지만, 여러 가지 문제점들이 제기되어 온 만큼 전반적인 재검토를 통해 경영평가제도가 보다 근본적인 제도의 취지에 맞는 합목적성을 획득하는 것이 중요할 것으로 보인다. 조직구성원의 근로의 가치와 공헌, 공공기관의 존재이유, 국민에 대한 서비스 강화 등 여러 차원에서 효율성 보다는 공공기관 고유의 공공성을 결합하여 효과적인 제도로 거듭날 수 있도록 보다 근본적이고, 중장기적인 논의와 준비가 필요해 보인다.

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.

