

문재인 정부의 공공기관 정책 평가

김 철 사회공공연구원 선임연구위원

2021. 05. 04.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 들어가며	1
2. 문재인 정부의 공공기관 정책방향	2
1) 공공기관 정책의 추진배경 및 주요내용	2
2) 공공기관 정책 추진방향에 대한 검토	3
3. 문재인 정부의 공공기관 정책 추진실태 및 평가	6
1) 공공기관의 사회적 가치 실현 선도	8
2) 노동이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개선	15
3) 공공기관의 보수체계 개선	20
4. 시사점: 차기정부의 공공기관 정책방향	24

요약

문재인 정부는 100대 국정과제 중의 하나로 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 추진하였지만, 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이나 박근혜 정부의 공공기관 정상화 정책과 같이 공공기관 전반을 아우르는 공공기관 정책은 내놓지 않았다. 그 결과 정권 중반기까지는 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략(‘20.1)을 발표하고, 공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진(‘20.7)을 언명하였지만, 2021년 기획재정부 업무계획에서는 공공부문 혁신과 공공기관 사회적 가치 제고를 분리하고 있다. 사회적 가치 제고 노력은 필수분야 인력 충원, 청년취업, 지역경제 활성화 등과 관련해서만 언급되고, 공공부문 혁신을 위해 재정의 지속가능성 및 효율성 제고, 국민밀착형 국고 혁신 추진과 함께, 생산성·효율성·재무건전성에 기반을 둔 공공기관 운영 효율화를 추진하겠다고 밝힌 것이다. 이처럼 문재인 정부의 공공기관 정책방향은 사회적 가치 실현 선도를 내걸었으나, 실상은 이전 정부의 정책 기조가 그리 바뀌지 않았으며, 사회적 가치의 내재화가 부족했다고 할 수 있다.

더 중요한 것은 문재인 정부가 추진한 사회적 가치 실현 내용에 적폐 청산 과제가 거의 실종되었다는 점이다. 촛불항쟁 등을 통해 요구된 적폐 청산 과제를 정식화하여 다양한 사회 공공성 강화방안이 제기되었지만, 문재인 정부는 대선 공약과 국정과제에 공공부문 적폐 청산 과제를 거의 포함시키지 않았다. 당연히 지난 4년 동안 공공부문 적폐 청산 과제는 전혀 추진되지 않았으며, 오히려 코로나19 대응을 명목으로 광범위한 규제완화, 원격의료, 의료영리화가 추진되고 있는 형편이다.

기획재정부의 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 국정과제를 중심으로 공공기관 정책 추진실태를 살펴보면, 우선, 공공기관의 사회적 가치 실현 선도의 경우 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(이하 “사회적 가치 기본법”) 제정을 추진하고, 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 추진하며, 공공안전을 강화하고, 공공기관 평가체계를 개편하여 고용친화적 평가를 실현하는 한편 사회적 가치를 반영한 경영평가를 실시하는 것을 내용으로 한다.

사회적 가치 기본법은 소위 ‘문재인법’으로 불리워질 만큼 문재인 정부가 반드시 입법화해야 하는 법안 중의 하나였지만, 기획재정부 차원에서 정부입법 노력은 없었고, 사회적 가치 실현을 공운법에 반영하려는 노력 또한 미흡했다. 2021년 기획재정부 업무보고에서는 사회적 가치 기본법 제정을 추진하겠다고 밝혔지만, 법안 내용이 거의 헌법 가치를 망라한 추상적 수준에 머물러 있어, 입법 목적 및 법안 내용이 구체적이지 않다는 문제제기가 여전히 유효하며, 법 제정을 둘러싼 쟁점들도 해소되지 않았다.

2017년부터 단계적으로 추진된 공공기관 비정규직의 정규직 전환의 경우 공공기관의 무기계약직 전환 노동자들의 처우 개선은 이루어지지 않았고 노동기본권도 여전히 보호받지 못하고 있다. 이 점에서 사회적 가치 실현으로서 공공기관 비정규직 정규직 전환 정책은 실패한 것이나 마찬가지라고 할 수 있다.

기획재정부는 2017년 12월 “공공기관 경영평가제도 개편 방안”을 발표하여 공공기관 “본연의 역할과 성과를 국민 눈으로 평가”하도록 평가체계·지표·사후관리 등 평가 전 단계를 개편하고, 사회적 가치 평가 강화를 통해 효율성과 공공성의 조화를 도모하기로 했다. 최근 LH 직원들의 땅 투기 의혹이 불거지자 문재인 대통령은 내부 통제시스템을 강력히 구축해야 한다며 “공공기관 경영평가에서 공공성과 윤리경영의 비중을 대폭 강화”할 것을 기재부에 지시했다. 하지만 이러한 대책은 2017년 공공기관 경영평가제도 개편 방안에서 이미 반영되었던 사항이다. 실제 2021년 3월 29일 발표된 부동산 투기근절 및 재발방지대책에서는 심각한 사회적 물의를 일으킨 공공기관·지방공기업에 대해서 경영평가 등급을 하향 조정하고, 공공기관·지방공기업 경영평가 시 윤리경영 지표 배점을 확대하는 정도의 방안만 제시되었다. 결국 LH 직원들의 땅 투기 의혹은 사회적 가치 중심 공공기관 경영평가제도 개편의 허구성을 드러냈다고 할 수 있다.

한편, 기획재정부는 국정과제에서 공운법 개정 등을 통해 2018년부터 공공기관 감사 독립성 강화 및 노동이사제 도입에 나설 것임을 밝혔다. 공공기관 지배구조 개선과 관련해서는 이 두 가지만 검토하겠다는 것이다. 문제는 이조차 제대로 추진되지 않았다는 점이다.

공공기관 감사 독립성 강화와 관련해서 2020년 3월 공공기관 감사의 자격요건을 최초로 법률에 명시한 공운법 개정안이 국회 본회의를 통과해 2021년 1월부터 시행되고 있다. 하지만 예외규정을 악용하여 감사의 자격요건을 명시한 공운법 개정 이후에도 낙하산 감사는 여

전히 지속되고 있다. 공운법에 감사의 자격요건을 명시한 것이 공공기관 감사의 독립성 강화와 어떠한 연관이 있는지도 모호할뿐더러 시행령상의 예외규정으로 인해 사실상 낙하산 감사의 임명이 정당화되고 있는 것이다.

노동이사제 도입은 더욱 문제가 심각하다. 기획재정부는 2017년 8월 공공기관 노동이사제 도입방안 마련에 착수했지만, 이내 근로자 이사회 참관제 시험운동을 추진한 후 노동이사제 도입에 대해 소극적으로 변했다. 근로자 이사회 참관제는 기재부 차원에서 추진하지 않더라도 자율적으로 도입할 수 있으며, 그 제도적 한계가 명확하다. 노동이사제 도입은 고용 및 노동조건 보장과는 무관하게 참여적 지배구조 확립 차원에서 파악해야 하며, 공공기관 경영 감시를 통한 지배구조 개선을 목표로 단계적으로 접근할 필요가 있다.

기획재정부가 현재 추진중인 직무급제는 애초에 대선 공약이나 국정과제에 포함되지 않았다. 100대 국정과제는 박근혜 정부의 2대 지침과 공공기관 성과연봉제 관련 조치의 폐기를 명시하였을 뿐이다. 이에 따라 기획재정부는 2017년 공공기관 성과연봉제 관련 조치의 폐기에 따른 후속조치 방안 마련에 나섰고, 연공성 완화 및 업무특성·직무가치 등을 반영한 합리적인 보수체계 개편방안을 마련하고자 했다. 국정과제에 포함되지는 않았지만, 이때부터 직무급제 도입을 검토한 것이다.

2019년에는 공식적으로는 직무의 난이도를 반영하고 연공성은 완화하되, ① 기관별 특성 반영, ② 노사합의·자율로 ③ 단계적·점진적 도입하는 것을 원칙으로 하는 공공기관 보수체계 개편을 추진하겠다고 하면서도, 신설 공공기관·자회사에 직무급 도입을 의무화하고, 기존 기관의 경우 직무급 도입이 상대적으로 용이한 60여개 기관과 직무급 도입 협의에 나섰다. 기획재정부는 2020년 10월초 발표된 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 통해 직무·능력 중심 임금체계 개편의 원칙으로 제시했던 사항을 단순히 반복한 것을 넘어 공기업·준정부 기관에 직무급제를 도입한다는 점을 명확히 했다.

기획재정부는 공공기관의 직무급제 확산을 중점 과제로 추진해 왔지만 실제 도입은 미진한 상황이다. 기획재정부가 경영평가를 통해서 직무중심 보수체계 개편을 추진하는 것은 막강해진 경영평가의 영향력을 활용하여 공공기관에 직무급을 획일적·일방적으로 도입하려는 시도라고 할 수 있다. 공공기관 임금피크제 도입이나 성과연봉제 도입 또한 경영평가를 활용한 노조 압박으로 ‘노사 합의’를 이끌어낸 경우가 많았다는 점에서 직무급제 도입 또한 이와

비슷한 논란을 야기할 가능성이 높다.

지금까지 역대 정부의 공공기관 정책은 일종의 시계추 현상을 보여왔다. 공공부문의 확장과 축소가 시계추 현상(pendulum phenomenon)처럼 반복적으로 이루어지듯이, 정권 초기에 공공성과 효율성의 조화를 모색하면서 공공기관 개혁이 추진되었다면, 정권 후반기에 가서는 국정운영이 별 문제 없이 돌아가고 있다는 증표로 효율성에 초점을 둔 공공기관 개혁에 나섰다. 또한 김대중 정부와 이명박·박근혜 정부가 노골적으로 신공공관리(NPM)에 기반한 공공기관 정책을 추진하였다면, 노무현 정부와 문재인 정부의 공공기관 정책은 이전 정부의 신공공관리적인 정책방향을 완전히 탈피하지 못했으나, 기표상으로는 거버넌스와 사회적 가치를 내걸었다. 이러한 추이를 감안해본다면, 문재인 정부의 남은 임기 시부터 차기 정부에 이르기까지 신공공관리에 기반을 둔 효율성 중심의 공공기관 정책이 추진될 것으로 예측할 수 있다.

향후 추진되어야 할 공공기관 정책은 이러한 기초를 전환하여 사회공공성의 획기적 강화를 통해 공공적 민주경제의 구축과 공공부문 대개혁의 일환으로 제기되어야 한다. 공공부문 개혁을 주도해왔던 기획재정부에 책임을 묻고, 비대한 관료권력의 해체, 공운법의 전면개정을 비롯한 대안적인 공공기관 개혁방안이 제출되어야 한다. 차기 정부의 공공기관 정책방향은 공공기관이 공공기관답게 운영되도록 기관 고유 업무의 공공성을 제고하는 데 초점이 맞춰질 필요가 있다.

1. 들어가며¹⁾

문재인 정부는 출범 이후 국민 삶의 질 개선을 위해 정부가 혁신해야 한다고 강조하였으며, 이에 행정안전부는 정부 운영을 국민 중심으로 전환하는 내용의 정부 혁신 종합 추진계획을 실행하였고, 기획재정부는 공공기관 혁신을 추진하였다(곽채기, 2017). 특히, 기획재정부는 그간 공공기관은 수익극대화, 부채감축 등 경영효율성에 치중한 결과 공공서비스의 공공성이 위축되고, 채용입찰비리 등으로 국민 신뢰가 저하된 상황이고, 지속가능한 성장을 위한 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제로의 경제패러다임 전환을 선도하고 민간에 확산하는 역할이 요구되고 있다며, ①공공성 강화, ②경제패러다임 전환 선도, ③국민 신뢰 회복 등 3대 기본 방향을 중심으로 공공기관 자체 혁신과 함께 관리체계 개편을 추진하기로 하였다.²⁾

그러나, 기획재정부는 100대 국정과제 중의 하나로 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관”을 추진하였지만, 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이나 박근혜 정부의 공공기관 정상화 정책과 같이 공공기관 전반을 아우르는 공공기관 정책은 내놓지 않았다. 그 결과 정권 중반기까지는 사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략(‘20.1)을 발표하고, 공공기관 사회적 가치 성과창출 전략 추진(‘20.7)을 언명하였지만, 2021년 기획재정부 업무계획에서는 필수분야 인력 충원, 청년취업, 지역경제 활성화 등 코로나 극복 및 사회적 가치 제고 노력을 지속한다면서도 공공부문 효율화 등 국민이 체감하는 공공혁신을 추진하겠다고 공공부문 혁신과 공공기관 사회적 가치 제고를 분리하고 있다. 공공기관 운영 효율화와 관련하여 국정과제로 추진해야 했던 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’ 관련 내용은 없고, 이미 법 개정을 통해 적용되고 있는 감사 자격요건 강화 등을 통한 경영관리 투명성 제고와 자산운용·부채관리 등 재무건전성 관리 강화, 그리고 기관특성에 맞는 맞춤형 경영평가 개편 및 일 중심의 보수·인력운용체계 구축을 통한 경영목표 달성 제고만이 나와 있다(기획재정부, 2021). 향후 문재인 정부의 남은 임기 동안 박근혜 정부와 마찬가지로 효율성 중심의 공공기관 정책이 추진될 가능성이 높은 것이다. 이 점에서 지난 4년간의 문재인 정부의 공공기관 정책을 평가해보는 것은 노동계와의 갈등이 심화될 수 있는 정세를 이해하고, 노동계가 차기 정부의 공공기관 정책방향을 고민하는 데 시사점을 준다.

1) 본 이슈페이퍼는 사회공공연구원 “문재인 정부 공공부문 정책 평가” 이슈페이퍼로도 함께 발행됨

2) 기획재정부 보도자료, “공공기관 혁신 본격 추진: 공공기관 혁신 가이드라인 배포 및 국민주주단 모집,” 2018.6.5.

2. 문재인 정부의 공공기관 정책방향

1) 공공기관 정책의 추진배경 및 주요내용

문재인 정부는 김대중 정부 이후 지속되어 왔던 신공공관리론적 개혁정책을 추진하는 과정에서 노정되어 왔던 부작용과 문제점을 해결하기 위해 공공기관 개혁정책의 기본 목표를 ‘공공성 및 사회적 가치 강화’로 설정한 가운데 「공공기관의 사회적 가치 기본법」 제정과 ‘이해관계자 자본주의 모델’에 기초한 공공기관 지배구조 개혁을 통해 이를 달성하고자 하는 공약을 제시하였다. 이후 문재인 정부에서 인수위원회 역할을 맡은 국정기획자문위원회가 지난 대선 시기 제출한 문재인 대통령의 공약을 토대로 마련한 문재인 정부의 국정운영 5개년 계획은 이후 5년간 문재인 정부가 중점적으로 추진할 100대 국정과제를 담았다. 여기에서 5대 국정목표는 ▲ 국민이 주인인 정부 ▲ 더불어 잘사는 경제 ▲ 내 삶을 책임지는 국가 ▲ 고르게 발전하는 지역 ▲ 평화와 번영의 한반도 등으로 정했으며, 각 국정목표를 실천하기 위한 세부 전략과 이행과제가 제출되었다(국정기획자문위원회, 2017). 이 가운데 공공기관 정책과 관련된 국정과제는 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 하나뿐이며, 매년 정부업무평가에서 기획재정부는 이 국정과제와 관련하여 공공기관 관련 정책을 평가받았다.

정부혁신 종합 추진계획(2018.3.)에서 사회적 가치 중심 공공부문 성과평가를 전면 개편하여 기관평가에 사회적 가치 평가지표 개발 및 배점상향을 추진하기로 한 이후, 기획재정부는 「2018년 공공기관 혁신 가이드라인」(‘18.6월), 경영평가 편람 개정 등을 통해 공공기관 혁신 추진체계가 마련되었고, 대통령이 참석한 「2018 공공기관장 워크숍」(‘18.8월)을 계기로 공공기관 혁신 논의가 본격화되었다고 파악한다(기획재정부, 2020a).

하지만, 2019년 정부혁신 종합 추진계획(2019.2.)에서는 공공기관 관련 정책이 언급조차 되지 않았고, 2020년 정부혁신 종합 추진계획(2020.2.)에서도 공공기관 정책은 공공기관의 운영·관리체계 및 혁신성과 평가를 사회적 가치 중심으로 개선한다는 것과 혁신지향 공공조달의 범정부 확산을 위해 정부·공공기관 평가의 인센티브 및 면책을 제도화한다는 것밖에 없지만, 기획재정부는 이를 토대로 「20년도 공공기관 혁신 가이드라인」을 수립 추진하였다. 2021년 정부혁신 종합 추진계획(2021.3.)의 경우 공공기관 정책으로 볼 만한 내용은 눈에 띄지 않는다.

문재인 정부의 공공기관 정책은 공공기관 선진화 정책이나 정상화 정책처럼 별도의 이름이 붙여진 것은 아니지만, 공공성과 효율성의 조화를 도모하며, “공공기관의 공공성 강화 및 효율성 제고, 국민신뢰 회복을 목표로 궁극적으로는 “더 나은 국민의 삶을 위한 공공기관” 추진을 염두에 두었다(구윤철, 2019). 그 연장선에서 기획재정부는 2019.9.4. 「공공기관장 워크숍」에서 세 가지 공공기관 정책방향으로, 첫째, 공공기관이 질 높은 공공서비스를 사각지대 없이 제공하도록 하며, 둘째, 사회적 가치 중심의 공공기관 경영이 확실히 뿌리를 내릴 수 있도록 하고, 셋째, 공공기관의 책임성을 높이면서도 자율경영이 확보되도록 시스템을 혁신해나가겠다는 점을 밝혔다.³⁾ 2020년 국정감사 시 기획재정부가 국회 기획재정위원회에 보고한 ‘주요 업무 현황’에서도 공공기관 혁신에는 한국판 뉴딜·혁신성장·혁신도시 활성화를 위한 역할 강화, 사회적 가치 성과창출을 위한 선도적 역할 강화, 효율·지속가능성 제고 및 투명성 강화가 언급되어 있다(기획재정부, 2020b).

문재인 정부의 공공기관 관련 정책은 19대 대선 시기 문재인 후보의 공약에서부터 100대 국정과제(2017.7) 가운데 ‘12. 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’ 국정과제, 「새정부 경제정책방향: 경제 패러다임의 전환」(2017.7.25.), 그리고 2018년부터 매년 발표된 공공기관 혁신 가이드라인(2018.6.; 2019.6.; 2020.6)에 나타나 있다. 특히, ’20년 공공기관 혁신 가이드라인(2020.6.5.)은 공공기관 혁신을 통한 국민 삶의 질 제고를 목표로, 혁신의 지향점을 국민에 두고, 국민이 체감할 수 있는 변화 추진을 위해 3대 분야(사회적 가치의 확실한 성과창출, 혁신성장 강화 및 경제활력 제고, 국민신뢰 제고) 17개 주요과제를 제시하였다.

2) 공공기관 정책 추진방향에 대한 검토

(1) 사회적 가치의 내재화 미흡

공공성과 효율성의 조화를 도모했던 문재인 정부의 공공기관 정책 추진방향은 대체로 적절한 편이었다고 할 수 있다. 이전 정부의 공공기관에 관한 정책이 공공기관의 효율성과 수익성을 제고하는 데에 초점을 두어 왔다면, “최근 들어 공공기관의 효율성뿐 아니라 공공성도 강화되어야 한다는 사회적 요구가 커지면서, 문재인 정부는 효율성과 공공성 중 어느 한

3) 기획재정부, 「「공공기관장 워크숍」 개최: 튼튼한 경제와 안전한 사회를 위한 공공기관의 역할」, 보도자료, 2019.9.4.

쪽에 초점을 두기보다는 두 측면을 조화시키는 방향으로 정책을 추진”했기 때문이다(구윤철, 2019). 다만, 공공기관 정책의 핵심이라 할 수 있는 사회적 가치가 구체적으로 공공기관에 무엇을 의미하는지가 모호했다. 결국 기획재정부는 2021년 업무계획에서 국민이 체감하는 공공혁신을 공공기관 운영 효율화로 파악하고, 그 내용으로 기관특성에 맞는 맞춤형 경영평가 개편 및 일 중심의 보수·인력운용체계 구축을 통한 경영목표 달성 제고, 자산운용·부채관리 등 재무건전성 관리를 강화, 공공기관 지배구조 개선을 통한 경영관리 투명성 제고를 제시했다(기획재정부, 2021). 사회적 가치 제고 노력은 필수분야 인력 충원, 청년취업, 지역경제 활성화 등과 관련해서만 언급되고, 공공부문 혁신을 위해 재정의 지속가능성 및 효율성 제고, 국민밀착형 국고 혁신 추진과 함께, 생산성·효율성·재무건전성에 기반을 둔 공공기관 운영 효율화를 추진하겠다고 밝힌 것이다. 특히, 자산운용·부채관리 등 재무건전성 관리를 강화하는 방안이 문재인 정부 들어 처음으로 기획재정부의 업무보고 안에 등장하였다. 이처럼 문재인 정부의 공공기관 정책방향은 사회적 가치 실현 선도를 내걸었으나, 실상은 이전 정부의 정책 기조가 그리 바뀌지 않았으며, 사회적 가치의 내재화가 부족했다고 할 수 있다. 이는 박근혜 정부 시기 국정농단의 핵심이었던 기획재정부 중심의 관료체제가 문재인 정부 시기에도 그대로 작동하면서 국정운영의 중심을 이룬 것과도 연관이 있다.

나아가 사회적 가치의 내용을 보면 공공성을 포함하고 있지만, 그 동안 노동계와 시민사회단체에서 요구해왔던 ‘사회공공성’의 내용과는 약간 상이하며, 공공부문 노동조합이 주장해왔던 사항과는 차이가 있었다. 이를테면 구윤철 기획재정부 제2차관은 제55회 공공정책포럼에서 공공기관의 공공성 강화를 위해 채용비리 근절과 경영평가제도 개선 등을 통해 정당한 보상체계를 확립하겠다고 밝힌 바 있다(구윤철, 2019). 이는 대선 시기 문재인 대통령 후보가 공약했던 공정임금제 도입의 연장선에 있기는 하나, 사실상 직무중심 임금체계 개편을 추진한다는 의미였고, 실제 지난 2020년 10월초 발표된 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 통해 공공기관에 직무급제가 도입되었다. 하지만 이러한 직무급제의 도입을 사회적 가치의 확대, 공공성 강화로 파악할 수는 없다. 공공성 강화와 관련된 사항이 공공기관 혁신 가이드라인(2018, 2019, 2020)에 언급되어 있지만, 이는 립서비스에 불과했고, 공공기관 정책의 실내용은 공공성 강화와는 거리가 있는 방향으로 추진되었다.

(2) 적폐 청산 과제의 실종

더 중요한 것은 문재인 정부가 추진한 사회적 가치 실현 내용에 적폐 청산 과제가 거의 실종되었다는 점이다. 촛불항쟁 등을 통해 요구된 적폐 청산 과제를 정식화하기 위해 민주노동총 공공부문대책위원회가 개최한 〈국정농단이 망가뜨린 공공부문, 어떻게 복원하고 개혁할 것인가?〉 토론회(2017.2.14.)에서는 사회공공성 강화를 위해 상하분리의 통합, KTX와 SRT로 나뉜 고속철도 부문의 통합, 민자매각된 인천공항철도(AREX)의 코레일 통합 운영, 민자철도 활성화 방안의 전면 백지화 등 국민 안전을 위협하는 철도 민영화 철회와 전력산업의 재통합 등 공적 재편 도모, 가스산업에 대한 공적 규제 강화와 소매도시가스 공공성 확보, 재생가능에너지에 대한 공적 투자 확대, 필수 공공서비스(철도, 고속도로, 지하철 등)의 민자사업 규제 등이 제안되었다. 또한 민간 중심의 사회서비스 공급체계를 공적 운영체계 중심으로 개편, 무분별한 규제완화 정책 폐기, 서비스산업발전기본법, 규제프리존법, 원격의료 허용법안 등 의료민영화법안 폐기, 성과연봉제 폐기, 특권학교 폐지와 성과급-교원평가 폐지 등 교육적폐 청산, 공공부문의 노동기본권 보장 등이 필요하다는 점도 제기되었다.

그러나 문재인 정부는 대선 공약과 국정과제에서 도로·철도 공공성 강화, 재벌에게 특혜주고 국민에게 부담 주는 의료영리화 정책 저지, 의료의 공공성 강화, 국공립 사회서비스 제공 시설 확충, 원전중심의 발전 정책 폐기 정도만 언급하고, 여기에는 위에서 제기된 공공부문 적폐 청산 과제를 거의 포함시키지 않았다. 당연히 지난 4년 동안 공공부문 적폐 청산 과제는 전혀 추진되지 않았다. 오히려 서비스산업발전기본법 제정이 가시화되고, 경제활력 제고·규제혁신의 이름을 걸고 광범위한 규제 완화가 자행되고 있으며, 특히 코로나19 대응을 명목으로 원격의료, 의료영리화가 추진되고 있는 형편이다. 문재인 정부가 추진해왔던 사회적 가치 실현이 공공성 확장과는 무관한 말장난에 불과하다는 것을 여실히 보여준 셈이다.

(3) 공공기관 정책의 변질

지난 2017년 촛불항쟁과 함께 박근혜 체제의 적폐 정책을 폐기해야 한다는 요구가 높아졌고, 과거 20여 년간의 신공공관리(NPM) 기조에 입각한 공공부문 정책을 전환하여야 한다는 목소리가 제기되었다. 특히, 공공기관 정책과 관련해서는 공공기관운영위원회의 위상 제고 및 민주적 운영, 공공기관 낙하산 인사를 근절하기 위한 공공기관 임원 선임절차의 개선, 참

여형 이사회의 구성 및 운영, 노동이사제의 도입, 공공기관 임원추천위원회의 구성 및 운영 개선, 그리고 공공기관 경영평가의 운영평가로의 전환 등이 새 정부의 핵심과제로 부각되었다(김철, 2017).

이에 문재인 정부는 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’을 국정과제로 제시하였지만, 사회적 가치는 시민노동사회단체들이 제기해왔던 공공성 요구를 희석시키는데 일조했다. 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가 실시와 노동이사제 도입 외에는 노동계 및 시민사회의 공공기관 개혁 요구가 국정과제에 거의 반영되지 않았을뿐더러, 앞서 언급한 것처럼 사회적 가치의 의미가 애매해진 결과 이마저도 제대로 추진되지 않았다. 노동이사제 도입이 근로자 이사회 참관제로 변질되었고, 공공기관 평가 및 보수체계 개선 명목으로 직무급 관련 경영실적평가를 체계화한 것이 대표적인 예다. 게다가 공공기관 경영평가에 사회적 가치 관련 평가지표의 배점을 대폭 확대한 것은 언론으로부터 기관이 고유 설립목적에 맞게 잘 운영되고 있는지를 살펴보는 평가의 본질을 흐린다는 질타를 받았으나, 이에 대한 적극적인 대응도 이루어지지 않았다.

3. 문재인 정부의 공공기관 정책 추진실태 및 평가

공공기관 개혁의 쟁점과 과제는 네 가지, 공공성 중심으로 공공기관 체제 재구성, 공공기관 외부지배구조의 민주화 및 독립성 강화, 공공기관 내부지배구조의 민주적 개편 및 이해관계자의 참여 확대, 그리고 공공기관 평가제도 개선 및 부채관리 등으로 구분하여 검토된 바 있다(김철, 2016). 이와 같이 문재인 정부의 공공기관 정책을 평가하려면 공공기관 전 영역을 포괄하여 살펴보는 것이 적절하나, 정책 자체가 부재한 부분은 평가하기 부적절하고, 평가하는 의미도 없으므로, 문재인 정부가 공공기관 정책에서 염두에 두었던 쟁점을 중심으로 파악하는 것이 타당하다. 따라서 기획재정부가 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 국정과제 추진현황으로 제시한 ① 공공기관의 사회적 가치 실현, ② 열린 공공기관, 찾아가는 서비스, ③ 공공기관 평가 및 보수체계 개선, ④ 공공기관 지배구조 개선, ⑤ 국민을 위한 지방공공기관 혁신을 중심으로 공공기관 정책을 검토할 필요가 있다.

<표 1> “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 국정과제 추진현황 및 향후계획

추진현황	향후계획
❶ 공공기관의 사회적 가치 실현 ○ 정규직 전환 지속 추진(20.6월 기준, 누적) * (계획인원) 9.6만명, (전환결정) 10.3만명 (전환완료) 9.5만명 ○ 공공기관 안전등급제 도입('20.6) 및 시범사업 실시 ○ 공공기관 채용실태 전수조사 결과 발표 ('20.7) ❷ 열린 공공기관, 찾아가는 서비스 ○ 중소기업 기술개발·구매지원 증가(106.4%) ○ 개발시설정보 2,800여건 제공 등 혁신포털(알리오플러스) 활성화 ❸ 공공기관 평가 및 보수체계 개선 ○ 경사노위 공공기관위원회 직무급 의제 논의(연중) ○ 직무급 관련 경영실적평가 체계화('20.9) ❹ 공공기관 지배구조 개선 ○ 근로자 이사회 참관제 운영기관 확대 지속 ('19년 29개 → '20년 81개) ○ 감사자격요건을 구체화하는 공운법령 개정 완료 ('20.11) ❺ 국민을 위한 지방공공기관 혁신 【 행안부 주관 】 ○ 지방공공기관 책임경영체제 구축을 위한 지방공 기업법 시행령 개정('20.6) ○ 지자체 조례로 노동이사제 자율도입 유도(총 49 개 기관 62명 임명)	❶ 공공기관의 사회적 가치 실현 ○ 청년취업 지원을 위해 공공기관 체험형 일자 리 규모를 확대 ○ 위험요소 보유 공공기관(98개)에 대한 안전 등급제 본격 시행 ○ 「공공기관의 사회적가치실현에 관한 기본법」 제정 추진 ❷ 열린 공공기관, 찾아가는 서비스 ○ 중소기업 신기술 개발·구매지원 확산 ○ 혁신포털(알리오플러스) 효율적 운영을 위한 제도개선 추진 ❸ 공공기관 평가 및 보수체계 개선 ○ 공공기관 직무중심 보수체계 개편 지속 추진 ○ 기관특성에 맞는 맞춤형 경영평가 개편 ❹ 공공기관 지배구조 개선 ○ 사회적 합의기구 논의를 통한 노동이사제 도 입(공운법 개정) 추진 ○ 공공기관 감사의 자격요건 강화 시행('21.1 월~) ❺ 국민을 위한 지방공공기관 혁신 【 행안부 주관 】 ○ 지방공공기관의 사회적 책임경영체제 구축 지속 추진 ○ 지방공공기관 노동이사제 도입 지속 확대 추 진

자료: 기획재정부(2021: 25).

여기서는 이들 내용 가운데 사회적으로 쟁점화되었고, 문재인 정부가 관심을 기울인 것으로 판단되는, 공공기관 경영평가제도 개편 등 공공기관의 사회적 가치 실현과, 노동이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개선, 그리고 공공기관의 보수체계 개선을 중심으로 공공기관 정책 추진실태를 살펴보고 평가하였다.

1) 공공기관의 사회적 가치 실현 선도

국정과제에 따르면 공공기관의 사회적 가치 실현 선도는 인권·안전·환경 및 양질의 일자리 등 사회적 가치를 적극 실현하도록 공공기관을 운영한다는 것이 핵심이다. 이는 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」(이하 “사회적 가치 기본법”) 제정을 추진하고, 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 추진하며, 공공안전을 강화하고, 공공기관 평가체계를 개편하여 고용친화적 평가를 실현하는 한편 사회적 가치를 반영한 경영평가를 실시하는 것을 내용으로 한다.

(1) 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법 제정 추진

문재인 대통령은 과거 의원 시절인 2014년 세월호 참사 이후 공공기관의 운영체계의 혁신이 필요하다는 전제 아래 2014년 6월에 공공기관의 사회적 가치 13개를 구체화하는 공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)을 1차 발의했다. 이후 20대 국회 시기 2016년 8월에 김정수의원이 재발의했고, 그 내용을 일부 보완하여 2017년 10월에 박광온의원이 3차로 발의한 바 있어, 사회적 가치 기본법은 소위 ‘문재인법’으로 불리워지고 있다(박용석, 2019a). 그 만큼 문재인 정부가 반드시 입법화해야 하는 법안 중의 하나라는 의미다.

사회적 가치 기본법안은 중앙행정기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 “공운법”)에 따른 공공기관 등 공공기관의 정책 수립·시행·평가 과정에서 인권, 사회통합 등 사회적 가치를 적극 고려하도록 함으로써 공동체적 가치를 회복·실현하고 국민의 삶의 질을 제고하려는 취지를 반영한 것이다. 박광온의원 대표발의안(의안번호 2009920, 2017.10.26.)은 사회적 가치가 인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생협력 등 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서, 안전에 대한 국민적 우려가 확대되고 고용불안과 양극화 등으로 국민의 삶의 질이 악화되는 상황에 국민적 불안을 해소하고 사회통합을 이루어 나가기 위해서 추구해야 할 핵심적 가치라고 파악하고 있다. 그리고 공공기관의 공공성에 대한 국내외 평가는 낮은 수준이며, 공공기관에 대한 국민적 신뢰도 미흡한 상황이기 때문에, 사회적 가치 실현을 공공부문의 핵심 운영원리로 삼고, 업무수행 시 이를 체계적으로 실행하도록 함으로써 공공부문부터 사회적 가치 실현을 선도하고 나아가 민

간부문으로 확산시키기 위해 기본법을 제정해야 한다고 제안이유를 밝히고 있다.

이에 따라 2018년 2월 국회에서 사회적 가치 기본법 법안소위 논의가 진행되기도 했고, 기재부는 6월에 공공기관 혁신 가이드라인을 마련하여 공공기관운영위원회(이하 “공운위”)에 보고하고 이를 공공기관에 배포하였다. 그 과정에서 방향설정 및 의견수렴을 위한 간담회 및 워크숍과 전문가·공공기관이 참여하는 공개토론회를 개최하였고, 각 공공기관으로 하여금 혁신 가이드라인에 따른 기관별 혁신계획을 제출토록 하였다. 또한 2018년 6~7월경에는 사회적 가치 실현을 위한 지역순회 워크숍도 실시되었다.

하지만 기획재정부 차원에서 사회적 가치 기본법을 제정하려는 정부입법 노력은 없었고, 사회적 가치 실현을 공운법에 반영하려는 노력 또한 미흡했다.⁴⁾ 그 결과 20대 국회의 임기 만료로 사회적 가치 기본법안 또한 폐기되었다.

2020년 1월에는 관계부처 합동으로 ‘사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략’이 발표되었다. 이는 공공부문의 선도적 실현에 초점을 맞추었으며, 공공기관보다는 각 정부부처에서 추진해야 할 사항들을 제시하였다. 성과와 한계로서 제시한 부분도 국정운영과 관련된 사항인데, 성과로서 사회적 가치를 국정운영의 중요 아젠다로 채택하고, 사회적 가치 실현을 위한 주요 제도개선을 추진했다는 점을 밝혔다. 한계로는 주요 제도 개선에도 불구하고, 체계적 정책방향 제시가 미흡했으며, 전담조직, 점검체계 등 추진기반이 미약하고 사회적 가치에 대한 공감대 부족으로 주요제도의 실질적 내재화에도 한계를 보였다는 점을 들었다. 이는 해당 국정과제의 주무부처인 기획재정부의 노력이 부족했음을 의미한다. 또한 향후 국정운영, 정부혁신의 기조 자체를 ‘사회적 가치 실현’으로 하겠다는 것으로 파악할 수 있으나, 공공기관보다는 정부부처에 초점이 놓여 있어, 사회적 가치 기본법이 제정되지 않는 이상, 공공기관에서 사회적 가치 실현이 더 강화되고 구체화되기 어렵다는 점을 보여준다.

제21대 국회가 시작된 후 첫 번째 법안으로 지난 2020년 6월 박광온의원이 사회적 가치 기본법을 다시 발의했고, 9월에는 홍익표의원도 같은 이름의 법안을 제안하여 이 법안들이 국회 기획재정위원회에 상정되어 있다. 박광온·홍익표의원은 한국법제연구원과 함께 2020년

4) 지방공기업을 관할하는 행정안전부의 경우 2017.12.28. 현행 지방공기업 경영의 기본원칙에 덧붙여 공공의 이익, 공동체 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치의 실현을 추가함으로써 경제성과 사회적 가치 실현의 균형을 도모하자는 취지에서 「지방공기업법」 개정안을 정부안으로 제출한 바 있다(의안번호 2011068). 사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치 실현을 고려한 경영활동을 지방공기업 경영의 기본원칙으로 명시한다는 것이다. 이에 반해 국가공공기관을 관할하는 기획재정부의 경우 이와 관련한 법안 발의 노력조차 보이지 않았다.

12월 법률 제정을 촉구하는 정책세미나를 개최하기도 했다. 이와 관련하여 국정과제 추진현황에 따르면, 기획재정부는 2020년 10월~11월경 국회 기재위 수석전문위원과 기재위 의원들을 대상으로 법안 제정 필요성에 대해 설명하였고, 사회적 가치 기본법 시행령 마련을 위한 법제연구 용역도 실시한 것으로 나타나 있다. 또한 2021년 기획재정부 업무보고에서는 사회적 가치 기본법 제정을 추진하겠다고 밝혔지만, 법안 내용이 거의 헌법 가치를 망라한 추상적 수준에 머물러 있어, 입법 목적 및 법안 내용이 구체적이지 않다는 문제제기(박용석, 2019b)가 여전히 유효하다. 더욱이 기본법 제정 여부, 사회적 가치의 정의, 공공기관의 정의, 다른 법률과의 관계, 기본계획의 수립, 사회적가치위원회 등의 관련 조직, 성과평가 및 포상 근거 등 법 제정을 둘러싼 쟁점들이 여전히 해소되지 않았고(정연호, 2020), 2021.4.7. 서울시장·부산시장 보궐선거에서 정부여당의 패배로 인해 문재인 정부의 국정 추진 동력이 현저하게 약화된 상황에서 대선 전에 입법화되기는 곤란하다고 볼 수 있다.

(2) 공공기관 비정규직의 정규직 전환 추진

기획재정부는 공공기관 신규채용 확대·비정규직의 정규직 전환을 통한 일자리 창출을 사회적 가치 실현의 하나로 파악하고, 2017년부터 단계적으로 공공기관 비정규직의 정규직 전환을 추진하기로 했다. 이에 공공기관 정규직 전환을 지속적으로 추진하여 2020년 6월 기준으로 당초 계획인원 9.6만명 대비 10.3만명(108.2%) 전환 결정되었고, 9.5만명 전환완료하였다고 밝혔다. 특히, 공공기관에만 해당되는 자회사로의 정규직 전환과 관련하여 2018년 5월 공공기관 정규직 전환 2단계(자회사 등) 가이드라인을 발표하였고, 2020년에는 자회사로 정규직을 전환한 72개 기관을 대상으로 고용노동부장관이 위촉하는 외부전문가들이 자회사의 안정성, 독립성 등 자회사 운영개선 대책 준수 여부를 평가하는 공공기관 자회사 운영실태 평가를 실시하였다('20.10월~12월).

하지만 실상을 보면, 공공기관의 무기계약직 전환 노동자들은 처우 개선이 이루어지지 않았고 노동기본권도 여전히 보호받지 못하고 있다. 임금·노동시간·노동강도·업무 배치와 작업 방식 등 자신의 노동을 구성하는 거의 모든 요소에 있어서 유의미한 긍정적 변화를 경험하지 못하고 있는 것이다(김철 외, 2020). 특히, 공공기관 자회사 노동자들은 고용의 지속성마저 보장되지 않으며 간접고용 구조로 인한 노동조건의 제약은 기존 용역업체 고용과의 차이점을

만들지 못했다. 또한 낙찰물의 적용, 용역비 가운데 자회사 이윤 보장 등으로 애초 해당 노동에 대해 산정한 임금은 자회사 노동자들의 임금에 제대로 반영되지 않는 구조이며, 오히려 자회사 전환 과정에서 시중노임단가 적용의 누락, 임금체계 정비 과정에서의 초임 삭감 등으로 임금수준이 정체되거나 미미한 개선에 그쳤다. 현장에서의 처우개선의 요구가 높지만 간접고용 구조로 인해 실질적인 처우개선이 저해되고 있는 것이다. 원청 모기관과 자회사의 책임 회피와 떠넘기기, 자회사 권한의 제약 등 노동조합의 활동을 통해 처우 개선을 가로막는 요소는 기존의 용역구조와 다를 바 없는 것으로 나타났다.

이는 공공기관 정규직 전환만의 문제가 아니라 문제인 정부의 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책에 내재한 특정한 관점에서 기인하는 필연적 결과라고 할 수 있다. 고용상의 지위는 정규직으로 전환하되, 노동자·노동조합의 권리와 권한을 인정하지 않으며 전체 고용 구조의 변화를 지향하지 않고 있기 때문이다. 기존에 비정규직으로 일하던 사람들의 일부분이 정규직으로 전환되는 ‘혜택’을 누릴지언정, 전체 고용 형태에서 차지하는 비율에는 변화가 없으며, 고용의 분할 심화를 추구하는 정책 기조도 변하지 않았다. 고용에 대한 명시적 위협이 사라졌을 뿐, 노동자를 보호하고 노동에 대한 정당한 대가를 지불하기 위한 변화는 없다고 해도 과언이 아닌 것이다(김철 외, 2020). 이 점에서 사회적 가치 실현으로서 공공기관 비정규직 정규직 전환 정책은 실패한 것이나 마찬가지라고 할 수 있다.

(3) 공공안전 강화 추진

공공안전 강화는 애초에 국정과제의 내용으로 언급되지 않았으나, 2018년 12월 태안화력 발전소의 김용균 산재사망사고 이후 2019년 정부가 공공기관 안전종합대책 및 안전평가 강화방안을 마련하면서 사회적 가치 실현과제의 하나로 추진되기 시작했다. 공공기관 안전종합대책은 안전 중심 경영 원칙 수립, 경영평가 및 기관장 책임 강화 등 경영시스템을 안전 중심으로 전환하는 데 초점을 두었고, 이에 기반하여 안전 관련 적부평가제 도입, 안전지표 차등화, 안전지표 신설 등 안전평가 강화방안이 마련되어 2019년도 공공기관 경영평가편람에 반영되었다. 그리고 2019년 3월 28일에는 안전종합대책과 연계하여 안전기본계획 수립, 안전성평가 강화, 중점기관 안전전담조직 구성 등을 내용으로 하는 공공기관 안전관리 지침이 제정되었다. 2020년에는 6월에 공공기관 안전등급제가 도입되어 시범사업이 실시되었고, 12월

에는 작업장·건설현장·시설물·연구시설 등 위험요소를 보유한 98개 기관을 대상으로 2021년도 공공기관 안전등급 심사 대상기관을 선정하였으며, 2021년 안전등급제가 본격 시행되었다.

실제 공공기관 안전관리 지침 제정 이후 전 공공기관에 공공안전인력을 충원기로 했고, 수시증원을 통해 2,500여명의 안전인력이 충원되었다고 보고되었다. 그러나 현장 상황을 보면, 업무 전환으로 안전전담인력이 충원되기도 하고, 현실적으로 안전전담인력이 필요만큼 충분하게 충원되지 못하는 경우가 발생하고 있다. 또한 일선현장의 하부 단위로 안전사고의 책임이 전가되는 것을 방지하기 위해서는 근본적으로 작업자 과실 프레임 전환과 법제도 정비, 평가제도 개선 등이 필요하고, 각종 사고조사위원회 등에 노동자의 참여를 강화할 수 있는 방안이 모색되어야 함에도 불구하고, 아직까지 이런 수준까지 나아가지는 못한 상황이다. 더욱이 현장에서는 아직까지 공공안전에 대한 고민을 경영평가 강화 정도로만 인식하고 있으며, 안전기본계획을 설계하고, 안전경영위원회 및 안전근로협의체에 참여하는 부분은 형식적으로 이루어지고 있다. 공공안전은 시민의 안전과 노동자의 안전에 직결되는 문제이기 때문에 공공기관 내 공공안전에 대한 인식을 확대하기 위한 노동조합의 노력뿐만 아니라 정부 및 기관의 인식 전환도 중요함에도 정부 측의 대응은 미흡한 수준이라고 할 수 있는 것이다.

(4) 공공기관 평가체계 개편

기획재정부는 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’ 국정과제에서 2017년도 공공기관 경영평가편람 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현하고, 2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가를 실시하겠다고 밝힌 바 있다(국정기획자문위원회, 2017). 그리고 2017년 12월 28일 “공공기관 경영평가제도 개편 방안”을 발표하여 공공기관 “본연의 역할과 성과를 국민 눈으로 평가”하도록 평가체계·지표·사후관리 등 평가 주 단계를 개편하고, 사회적 가치 평가 강화를 통해 효율성과 공공성의 조화를 도모하고, 기관·유형별로 맞춤형 평가를 하는 한편, 폐쇄적 평가체계를 참여·개방형으로 전환하고 평가단의 전문성·책임성을 제고하기로 하였다. 이에 따라 공공기관 경영평가상의 사회적 가치 지표 배점도 확대⁵⁾되었고, 일자리지표(일자리 창출 및 질 개선 노력)도 경영평가편람에 반영되었다. 2018년에는 맞춤형 평가를 위

5) 이후 사회적 가치 구현 관련 지표에 대한 배점 확대가 꾸준히 추진되어 2020년에는 공기업의 ‘사회적 가치 구현’ 항목의 배점이 24점에 달했다.

해 경영평가단이 공기업 평가단과 준정부기관 평가단으로 분리되었고, 시민단체 추천(출신) 비중도 '17년 6%에서 '18년 17%로 확대되는 등 평가단 구성의 다양화도 모색되었다.

이와 관련하여 문재인 정부 후반기에 공공기관들의 재무 상태가 악화된 것을 들어 2017년 정부가 30년 만에 공공기관 경영평가 전면 개편에 나서며 재무성과에 대한 배점을 20~50% 수준으로 줄이는 대신, 사회적 가치 구현 항목인 일자리 창출·안전 및 환경·윤리경영 등 정성평가적 요소들의 배점을 대거 확대한 것을 비판하기도 한다.⁶⁾ 하지만 최근 LH 직원들의 땅 투기 의혹과 관련하여 오히려 공공기관 경영평가에서 윤리경영의 배점이 3점밖에 안 된다는 점을 들어 문제제기하는 경우도 있었다. LH 직원들의 땅 투기 의혹 등은 경영평가로 해소할 수 있는 성격의 문제가 아니라고 할 수 있다.

공공기관 경영평가에서 '사회적 가치 구현'이라는 항목을 통해 평가하고 있는 것은 경제적 효율성 위주의 가치추구를 지양하고 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있도록 정부를 비롯한 공공기관 운영방향의 전환을 의미한다고 파악된다(한국행정학회, 2019: 87). 사회적 가치 구현을 경영실적평가에 포함시켜 강제하는 것은 공공기관이 공익성과 사회적 영향력을 가지고 있고, 정부예산의 지원 및 독점적 사업권을 부여받고 있다는 점에서 불가피한 측면이 있다. 그러나 각 기관의 성과와 무관한 사항을 경영실적 평가항목에 반영토록 하는 것은 평가의 본래 목적을 흐리게 할 수 있고, 평가의 왜곡을 가져올 수 있다. 특히, 경영관리 범주나 주요사업 범주의 개별 평가지표에서 기관 고유의 설립목적에 추진하는 것과 관련된 공공성이나 사회적 가치의 측면을 강화하는 것이 아니라 '사회적 가치 구현'을 별도의 평가지표로 도입하는 데에는 많은 논란의 여지가 있다. 사회적 가치에 대한 사회적 합의도 부족한데다가 이를 개별 기관에 적용하는 수위와 형태가 쉽지 않고, 공공성이나 사회적 가치를 별도의 지표로 할 경우 사실상 기관의 고유사업과 무관한 또 하나의 정부권장 정책을 강요하는 것으로 인식되어, 공공기관의 경영효율화 노력을 소홀히 할 우려도 있기 때문이다. 더욱이 기관 본연의 설립목적에 따른 사업보다 사회적 가치 구현만을 더 중시하게 되는 본말전도가 발생할 수 있다. 그래서 기관의 상황을 고려하여 일률적으로 적용하기보다는 해당되는 정책을 중심으로 선택하여 평가받도록 하는 것도 검토할 필요가 있다(정동관 외, 2020).

나아가 공공기관 경영평가에서 사회적 가치 구현 범주의 평가지표에 20점이 넘는 배점이

6) 매일경제, “[공공기관에 두번의 '면죄부'...재무상태 악화 불렀다.](#)” 2020.5.13.

할애되고 있으나, 기존 평가지표를 재구성하여 배점을 확대하였을 뿐, 무분별한 시장화전략의 환원 조치, 공공부문 임금격차 해소 방안 등 핵심적인 공공성 강화와 관련한 내용을 결여하고 있다. 또한 평가를 받는 공공기관에게는 사회적 가치 구현 항목이 또 하나의 부담으로 작용한다. 기존의 업무를 잘 하는 것에 더하여 사회적 가치 증진을 위한 별도의 노력을 기울여야 한다는 것이다. 공공기관들이 사회적 가치 구현 범주의 지표를 기관의 고유사업과 무관한 또 하나의 정부권장정책 강요로 인식하는 것이 아니라, 공공성을 강화하고 고유 설립목적 수행 지표로 파악할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다.

이처럼 정부정책이 무분별하게 평가지표화되는 것은 경영평가제도가 바로 공공기관 및 공공기관 노동자에 대한 통제기제로서 활용되고 있음을 잘 보여준다는 점에서도 주목할 필요가 있다. 정부가 강제하려는 정책의 준수 여부에 대해 확인하고 준수하지 않을 경우 제재를 가하는 가장 간단하고 실효적인 수단으로 경영평가가 활용될 수는 있다고 본다. 하지만, 현행 사회적 가치 구현 범주 평가지표의 배점은 지나치게 과도한 측면이 있을뿐더러 다른 범주의 평가지표에 비해 기관 간 점수 차를 더욱 벌리는 것으로 나타나 공공기관들로서는 ‘사회적 가치 구현’ 범주의 평가지표에 더욱 신경을 쓸 수밖에 없다(김철·김경근, 2021). 기본적으로 정부가 추진하는 정책적 사업 등은 공공기관 경영평가가 아니라 각종 지침 등을 통해 관리하고, 이를 준수하지 않았을 경우에는 주무부처의 지휘·감독권을 통해 해결하는 것이 타당하다. 이러한 사항들은 평가항목에서 제외하고 별도의 정부정책을 통해 집행되도록 해야 한다. 법적 의무가 있는 지표라면, 기관에 대한 감사 등 별도 절차를 통해 통제할 수 있을 것이다. 따라서 사회적 가치 구현을 굳이 공공기관 경영평가에 반영해야 한다면, 가능한 한 핵심지표만 반영하거나 평가 비중을 낮추어 평가의 목적이 전도되지 않도록 할 필요가 있다(정동관 외, 2020).

LH 직원들의 땅 투기 의혹이 불거지자 문재인 대통령은 내부 통제시스템을 강력히 구축해야 한다며 “공공기관 경영평가에서 공공성과 윤리경영의 비중을 대폭 강화”할 것을 기재부에 지시했다. 하지만 이러한 대책은 2017년 공공기관 경영평가제도 개편 방안에서 이미 반영되었던 사항이다. 실제 2021년 3월 29일 발표된 부동산 투기근절 및 재발방지대책에서는 심각한 사회적 물의를 일으킨 공공기관·지방공기업에 대해서 경영평가 등급을 하향 조정하고, 공공기관·지방공기업 경영평가 시 윤리경영 지표 배점을 확대하는 정도의 방안만 제시되었다. 결국 LH 직원들의 땅 투기 의혹은 사회적 가치 중심 공공기관 경영평가제도 개편의 허구성을 드러냈다고 할 수 있다.

(5) 소결

사회적 가치는 시민사회운동이나 공공부문 노조가 요구해왔던 사회공공성 내용을 상당히 반영하고 있다. 그러나, 공공서비스에 대한 민주노조 운동이 추구해온 가치와는 접근에 차이가 있다. 오히려 MB정부 시기 주로 논의되었던 기업의 사회적 책임(CSR)과 크게 다르지 않다.

공공기관의 사회적 가치 논의는 공공기관 전반에 내면화되지 못하여 일종의 광고 전략, 자선(또는 시혜적인 기부) 활동 수준에 불과하다. 사회적 가치 국정방향은 기존의 경영효율성 시장화전략 중심의 공공기관 운영을 근본적으로 변화시키겠다는 발상을 구체화한 것이었다. 그러나 공공기관 현장에서는 경쟁력(효율성, 성과주의)과 사회적 가치(책임)가 분리된 이분법적 관점이 지배적인 담론을 이루고 있고, 경제적 가치(경영효율성) 중심의 공공기관 운영원리가 대부분 지속되고 있다(박용석, 2019b). 기존의 효율성 개념에 근거한 공공부문 정책, 운영 측면의 변화 요구에 대한 답변이 없는 것이다. 문재인 정부는 신자유주의 기조를 폐기한다고 하였으나, 말의 향연이었을 뿐 전환을 입증하는 구체적인 실천이나 대사회적 메시지는 결여되어 있었다.

민주노조 운동은 민중의 보편적 권리로서 공공서비스 확충과 이들 공공부문에 대한 노동자·시민 통제를 추구한다는 점에서 ‘공공기관의 사회적 가치’를 넘어서는 ‘사회공공성’을 추구한다. 사회공공성은 민주노조 운동이 20여 년간 투쟁해온 것들이 함축되어 있는 반면 사회적 가치는 민주노조 운동이 선취한 것이 아니다. 사회공공성은 노동을 통해 사회를 변화시키겠다는 사회적 함의가 담겨 있는 반면, 사회적 가치는 통치기제의 수준에서 제기된 것이다. 이는 사회적 가치가 경영평가를 받는 공기업/준정부기관/지방공기업 등에서만 임직원에게 관심 대상이 되고 있을 뿐, 경영평가를 받지 않는 나머지 기타공공기관 등에서는 임원들마저도 무관심한 현실이 잘 보여준다(김철·김경근, 2021).

2) 노동이사제 도입 등 공공기관 지배구조 개선

기획재정부는 국정과제에서 공운법 개정 등을 통해 2018년부터 공공기관 감사 독립성 강

화 및 노동이사제 도입에 나설 것임을 밝혔다. 공공기관 지배구조 개선과 관련해서는 이 두 가지만 검토하겠다는 것이다. 문제는 이 두 가지조차 제대로 추진되지 않았다는 점이다.

(1) 공공기관 감사 독립성 강화 추진

기획재정부에 따르면, 공공기관 감사 독립성 강화와 관련해서 2020년 3월 공공기관 감사의 자격요건을 최초로 법률에 명시한 공운법 개정안⁷⁾이 국회 본회의를 통과해 2021년 1월부터 시행되고 있다. 문제는 법률상으로는 감사경력 등 전문자격을 명시해 놓고 “그 밖에 해당 기관의 관장 사무에 따라 전문성을 갖춘 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람”과 관련하여 2020년 11월 신설된 공운법 시행령에 감사업무와 무관한 예외규정을 두었다는 점이다. 즉 공운법 시행령 제23조의2제3항2호에 “국가기관, 지방자치단체, 공공기관, 법인, 시민단체 또는 정당에서 감사·수사·법무, 예산·회계, 조사·기획·평가 등의 업무를 1년 이상 담당했을 것”이라는 규정을 집어넣었다. 이러한 예외규정을 악용하여 감사의 자격요건을 명시한 공운법 개정 이후에도 낙하산 감사는 여전히 지속되고 있다. 이를테면 지난 3월 15일 건강보험심사평가원 상임감사로 취임한 조신 전 더불어민주당 성남 중원 지역위원장의 경우 감사업무 경력이 없음에도 불구하고 시행령에서 정한 정당 기획 업무 경력이 고려된 것으로 나타났다.⁸⁾ 공운법에 감사의 자격요건을 명시한 것이 공공기관 감사의 독립성 강화와 어떠한 연관이 있는지도 모호할뿐더러 시행령상의 예외규정으로 인해 사실상 낙하산 감사의 임명이

7) 제30조제2항에 단서를 다음과 같이 신설하고, 같은 항에 각 호를 다음과 같이 신설한다.

다만, 감사(상임감사위원을 포함한다)의 경우 다음 각 호 중 어느 하나의 자격을 갖춘 사람을 추천하여야 한다.

1. 공인회계사 또는 변호사의 자격을 가진 사람으로서 그 자격과 관련된 업무에 3년 이상 종사한 경력이 있는 사람
2. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제5호까지의 규정에 따른 학교에서 감사·수사·법무, 예산·회계, 조사·기획·평가 등의 업무(이하 “감사 관련 업무”라 한다)와 직접 관련이 있는 분야에서 조교수 이상으로 3년 이상 재직한 경력이 있는 사람
3. 공공기관, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인 또는 연구기관에서 감사 관련 업무를 3년 이상 담당한 사람으로서 대통령령으로 정하는 경력이 있는 사람
4. 국가 또는 지방자치단체에서 감사 관련 업무를 3년 이상 담당한 사람으로서 대통령령으로 정하는 직급의 공무원으로 근무한 경력이 있는 사람
5. 그 밖에 해당 기관의 관장 사무에 따라 전문성을 갖춘 사람으로서 대통령령으로 정하는 자격을 가진 사람

8) 매일경제, “[월1회 참석에 연봉 수천만원…한전 수공 사외이사 절반이 낙하산](#),” 2021.3.23.

정당화되고 있는 것이다.

(2) 노동이사제 도입 추진

노동이사제 도입은 문제가 더욱 심각하다. 노동이사제는 2016년 서울시가 “대립과 갈등에서 상생과 협력의 새로운 노사관계 패러다임 구축 필요성”을 피력하며 산하 투자·출연기관에서 국내 최초로 도입한 이후 본격적인 논의가 시작되었다. 여러 가지 논란에도 불구하고 이해관계자, 특히 공공서비스의 제공자인 노동자가 공공기관 지배구조에 참여해야 하는 이유는 분명하다. 공공기관 지배구조 내에 노동자의 참여를 제도적으로 보장하는 것은 단순히 자율 경영·책임경영의 보장, 노사관계의 민주화와 안정화만을 위한 것은 아니다. 공공기관이 제공하는 공공서비스의 질 제고, 공공재로서 보편적 서비스의 유지를 위해서도 노동자대표의 이사회 참여가 요청되는 것이다.

문재인 정부가 100대 국정과제 중 하나로 노동이사제의 도입을 명시한 데 이어 서울시, 광주시, 경기도, 인천시, 부산시, 경남, 울산시의 경우 조례에 근거하여 지방공공기관에 노동이사제를 운영하고 있다. 2020년 10월 현재 52개 기관에서 노동이사제를 도입하였다. 다만, 도입과정에서 논란이 빚어지기도 했는데, 부산시의 경우 「부산광역시 공공기관 노동자이사제 운영에 관한 조례」에서 산하 지방공공기관에 노동자이사제를 운영하는 데 필요한 사항을 규정하고 노동자 정원이 100명 이상인 공공기관은 노동자이사를 두어야 한다고 명문화했으나, 지난 2020년 9월 25일 부산교통공사 이사회는 ‘지방공기업법 등 상위법에 관련 내용이 없다’는 이유로 노동이사제 도입을 보류한 바 있다.⁹⁾ 물론 이는 임기가 종료되는 부산교통공사의 비상임이사들이 노동이사로 인해 자신들의 자리를 빼앗길 것을 우려하여 보류한 것이었지만, 「지방공기업법」에 법적 근거와 함께 노동이사제 도입을 제도화하지 않을 경우 이러한 사태가 재발될 수 있음을 보여주었다. 이 점이 공운법과 「지방공기업법」 등에 노동이사제 도입을 위한 근거규정이 필요한 이유다.

국가공공기관의 경우 기획재정부가 2017년 8월 공공기관 노동이사제 도입방안 마련에 착수했다. 기획재정부는 노동이사제 도입을 규정한 공운법 개정안(박광온의원 대표발의, ‘17.7월)에 대해 2017년 정기국회 시 이에 찬성하는 정부입장을 밝히고 추진 필요성을 적극 설명

9) 프레시안, “[부산교통공사 이사회 반발에 '노동자이사제 도입' 무산 위기](#),” 2020.09.28.

하였으나, 여야 이견으로 추가논의는 진행되지 못했으며, 2018년에도 당정협의로 공운법 개정안을 중점법안으로 등록하여 국회 논의를 위한 노력을 지속했고, 관계부처·전문가 TF 운영을 통해 노동이사제 도입에 따른 우려사항을 보완하기 위한 방안들을 점검하고 공운법 개정의 필요성을 재확인했다고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾

하지만 한편으로 공운법 개정 지연 등에 대비하여 현행법률 범위 내에서 가능한 방안으로 노사 합의하에 참여를 신청한 14개 대상기관을 선정하여 '근로자 이사회 참관제' 시범운영을 추진하였다. 공운법 개정 이전에 근로자 대표인 참관인이 이사회에 참석하여 의견개진을 할 수 있어 노동이사제 도입과 유사한 정책효과를 가진 '근로자 이사회 참관제'를 노동이사제 도입 이전단계로 추진하여 공공기관 운영의 투명성을 제고하겠다는 것이다. 이에 따라 근로자 이사회 참관제 운영기관이 지속적으로 확대되어 2018년 말 9개에서 2019년 29개, 2020년에는 81개로 늘어났다. 또한 근로자 참관제 운영에 대한 심층평가¹¹⁾ 결과, 당초 제기되었던 우려사항은 없으며, 노사 상호간에 신규제도를 인지해나가는 과정으로 평가되었다며, 이러한 운영성과를 환류하고 이를 토대로 공운법 개정 필요성을 설득하겠다고 밝혔다. 이 뿐만 아니라 기재부는 공운법 개정 추진동력 확보를 위한 사회적 환기 노력으로 경사노위 산하 공공기관위원회 발족을 추진하였고, 경사노위 공공기관위원회에서 지속적으로 노·정간 협의를 거쳐 '노동이사제 도입'과 관련하여 국회에 입법을 건의하는 최종 합의안을 마련(20.11.25.)하는 데 일정부분 기여하였다고 볼 수 있다.

하지만 근로자 이사회 참관제 시험운영을 추진한 후 기획재정부는 노동이사제 도입에 대해 소극적이었다. 기획재정부에 대한 2018년도 정부업무평가에서도 노동이사제 도입을 위한 법적근거 마련 노력이 미흡하다는 점이 지적되어 이를 지속 추진할 것이 요구되었다.¹²⁾ 경사노위 공공기관위원회에서의 노동이사제 의제화 또한 노동계에서 제기한 것이지, 기획재정부는 직무급제 논의가 이루어지는 것에 대한 반대급부로 이를 용인한 것에 불과하다.

더욱이 기획재정부는 근로자 이사회 참관제를 노동이사제 도입 이전단계로 추진하여 의사결정구조의 투명성을 제고한다고 하였지만, 근로자 이사회 참관제는 기재부 차원에서 추진하지 않더라도 자율적으로 도입할 수 있으며, 그 제도적 한계가 명확하다. 의결권 및 발언권이 없어 실효성이 없기 때문에 이에 대해 노동이사제를 도입하지 않기 위해 추진하는 것이라는

10) 기획재정부, "2019년도 기획재정부 국정과제 제2차 설명회 실적자료," 2019.11.14.

11) 근로자 참관제 도입기관의 임원(이사회 참여) 대상 심층 Interview 실시('19.6월).

12) 기획재정부, "2019년도 기획재정부 국정과제 제2차 설명회 실적자료," 2019.11.14.

비판도 제기된다. 실제 근로자 이사회 참관제는 공공기관 노동자의 노동이사제에 대한 현실적 이해를 심화하는 게 아니라 오히려 노동이사제가 도입되기 어렵다는 인식을 강화시킬 우려가 있다. 민주적 지배구조를 지향한다면 근로자 이사회 참관제에서 한발 더 나아가 노동조합의 이사회 참여 및 발언권을 보장해야 한다.

한편, 노동자추천이사제는 공공기관 소속 노동조합의 추천을 받은 외부인사를 비상임이사로 선임하여 이사회에 참여시키는 제도다. 이는 노동자의 이사회 직접참여로 인한 이해상충가능성을 차단할 수 있으나 노동이사제의 근본적 취지가 충분히 실현되지 않을 가능성이 제기된다. 임원추천위원회의 추천에도 불구하고 임명권자가 거부할 수 있기 때문이다. 다만, 노동이사제 도입과 관련한 과도기적 방안으로, 근로자 이사회 참관제가 아니라 노동자 추천 이사회를 검토할 수 있으며, 이는 공운법이나 「지방공기업법」의 개정 없이도 도입 가능하다. 하지만 기획재정부는 이에 대해서도 검토하지 않았다.

공공기관 지배구조 개선방안 중의 하나로 노동이사제를 공기업 및 준정부기관에 전면 도입하기 위해서는 공운법 개정이 필요하다. 다만, 기타공공기관의 경우 자율 도입(노사합의하에 이사회 의결로 도입)은 현재도 대부분 기관에서 가능하기 때문에 이를 제한할 필요는 없을 것이다.

노동이사제 도입은 고용 및 노동조건 보장과는 무관하게 참여적 지배구조 확립 차원에서 파악해야 하며, 공공기관 경영감시를 통한 지배구조 개선을 목표로 단계적으로 접근할 필요가 있다. 공공기관 이사회에 노동이사가 몇 명 추가되었다고 하여 고용 및 노동조건에 큰 영향을 미치기는 쉽지 않기 때문에, 노동이사제의 도입은 공공서비스의 생산자로서 주요한 이해관계자 중의 하나인 노동조합의 참여를 통해 공공기관의 참여적 지배구조 확립, 지배구조의 민주화에 기여한다는 점이 부각되어야 하는 것이다. 민주적 지배구조 확립 차원에서 경영진을 견제하는 임원으로서, 시민, 이해관계자 대표와 함께 노동이사가 참여한다는 점이 강조될 필요가 있으며, 노동이사제를 확대하여 공공서비스와 관련된 이해관계자의 이사회 참여로 접근하는 것이 더 현실적이고 설득력이 있다.

노동이사제 도입과 관련된 쟁점으로 실효성, 정체성, 형평성, 활동지원 등의 사항들이 언급되고 있으나(김철, 2020a), 이는 이미 형식적으로나마 노동이사제가 도입된 지방공공기관에 한정된 논의일 뿐이다. 정부당국이 의지가 있었다면 새만금개발공사 등 신규 공공기관을 지정할 때 노동이사제를 도입할 수 있었다. 「국민연금법」과 같이 설립법에 별도의 노동이사

제 관련 규정을 둘 수 있기 때문이다. 공운법 개정 없이는 근로자 이사회 참관제 외에 공공기관에서의 노동자 경영참여가 불가능하다고 보는 기획재정부의 인식 자체가 바뀌어야 노동이사제 도입 등을 통한 공공기관 지배구조 개선도 가능하다.

3) 공공기관의 보수체계 개선

기획재정부가 현재 추진중인 직무급제는 애초에 대선 공약이나 국정과제에 포함되지 않았다. 100대 국정과제는 박근혜 정부의 2대 지침(공정인사 지침·취업규칙 해석 및 운영지침)과 공공기관 성과연봉제 관련 조치의 폐기를 명시하였을 뿐이다(국정기획자문위원회, 2017: 98). 이에 따라 기획재정부는 2017년 성과연봉제 미이행 패널티 미적용, 경영평가 시 성과연봉제 항목 제외 등 공공기관 성과연봉제 관련 조치의 폐기에 따른 후속조치 방안 마련에 나섰다. 대다수 공기업·준정부기관이 보수체계를 ‘16년 성과연봉제 권고안 이전으로 환원하여 호봉제로 복귀했다고 판단하고 연공성 완화 및 업무특성·직무가치 등을 반영한 합리적인 보수체계 개편방안을 마련하고자 했다. 국정과제에 포함되지는 않았지만, 이때부터 직무급제 도입을 검토한 것이다. 또한 일자리위원회 3차 회의에서 발표된 일자리정책 5년 로드맵도 직무와 능력에 따라 공정하게 보상받는 임금체계를 강조하면서 직무급제를 다시 한 번 공식화하였다(일자리위원회·관계부처합동, 2017).¹³⁾

기획재정부는 2018년 보수체계 개편 실행방안 마련을 위한 연구용역(4~7월)을 수행하고, 이 연구용역과 시범사업 결과 등을 토대로 노동계, 전문가 등의 다양한 의견을 반영하여 2018년 12월 기관별 특성에 따라 적용 가능한 보수체계 유형(안) 마련·발표했다. 그리고

13) 문재인 후보의 대선공약에서는 노동존중 사회에서의 공정임금을 동일노동 동일임금 원칙의 적용으로 제시하고, 이러한 동일노동 동일임금의 원칙이 초기업별 교섭을 통해서 공공부문 전체에 적용되는 것으로 제시해왔다. 그러나 집권 이후 성과연봉제 확대 폐기 이후의 대안적 임금정책은 그 강조점이 성과와 보상 간 연계성이 강화되는 공정임금체제로 변화되었다. 여기에서 공정임금체계가 의미하는 바는 업종·산업별 직무평가 표준안을 마련하고, 임금정보 인프라를 구축하여 “직무와 능력에 따라 공정하게 보상받는 임금체계”로 제시되고 있다. 동일가치노동 동일임금 원칙을 확립하고, 노력·성과·보상 간 연계성을 강화하여 공정성을 제고할 수 있는 구체적인 임금체제로 직무 중심 임금체계가 제시되고 있는 것이다. 이러한 직무 중심 임금체계를 공공부문에 적용하는 방식으로 임금체계 개편을 진행하겠다는 의지도 명확히 표명되어 있다. 이후 이러한 의미에서 직무와 성과의 연동형 임금제도가 계속 언급되었으며, 초기업별 교섭과 연동된 동일노동 동일임금에 대한 논의는 서서히 사라졌다. 동일노동 동일임금은 비정규직에 제한된 임금제도로 제시되었고, 정규직 임금제도에서 초기업별 교섭에 기초한 동일노동 동일임금 원칙의 적용은 거의 논의되지 않았다(김철 외, 2018: 47).

2019년에는 공식적으로는 직무의 난이도를 반영하고 연공성은 완화하되, ① 기관별 특성 반영, ② 노사합의·자율로 ③ 단계적·점진적 도입하는 것을 원칙¹⁴⁾으로 하는 공공기관 보수체계 개편을 추진하겠다고 하면서도, 신설 공공기관·자회사에 직무급 도입을 의무화¹⁵⁾하고, 기존 기관은 내부 공감대가 형성되어 있어 직무급 도입이 상대적으로 용이한 60여개 기관과 직무급 도입 협의에 나섰다.¹⁶⁾ 이와 함께 2020년도 평가부터는 ‘합리적인 직무평가 결과의 반영, 지나친 연공성 개선 노력 및 성과’를 구체화하여 합리적인 직무분석·평가·관리 여부 등과 함께 연공성에 의한 급여비중이 감소하였는지 또는 감소하도록 보수체계가 설정되어 있는지 여부 등을 평가하도록 하였다(기획재정부, 2019). ‘합리적 보수체계’라는 애매한 표현 대신 ‘직무중심’, ‘연공성에 의한 급여 비중 감소’ 등의 문구를 포함시켜 직무급 도입 여부를 평가하겠다는 것을 밝힌 것이다.

2019년 11월 구성된 경사노위 공공기관위원회는 공식 의제로 ‘직무중심의 보수체계 도입’을 선정하여 이에 대한 논의를 진행했다. 하지만 기획재정부가 2020년 4월과 5월 두 차례 소집한 ‘공공기관보수체계개편협의회’에서 새만금개발공사 직무중심 보수체계 전면도입 사례가 발표되고, 임금체계 개편의 과정과 방법, 임금 중 직무급의 구체적인 비율, 이를 총인건비 인상률과 연동하는 방법, 경영평가 등 인센티브 등에 대해 지시를 한 것이 알려지자, 양대노총 공공부문 노동조합 공대위는 2020.5.19. 성명¹⁷⁾을 통해 공공기관위원회 노정 간 협의를 무의미하게 하고, 노동계가 공공기관 임금체계를 개선하기 위한 논의가 필요하다는 점에서 노정 협의를 요구해왔는데도, 기획재정부가 이를 무시하고 일방 추진하려는 것이라고 비판하였다.

하지만 기획재정부는 2020년 10월초 발표된 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 통해 직무·능력 중심 임금체계 개편의 원칙으로 제시했던 사항을 단순히 반복한 것을 넘어 공기업·준정부기관에 직무급제를 도입한다는 점을 명확히 했다.¹⁸⁾ 코로나19에 따른 조정을

14) 이러한 직무중심 보수체계 개편 3대 추진원칙은 2021년 경제정책방향(12.17.)을 통해 재강조되었다.

15) 공공기관의 출자·부설기관 설립·조직개편 협의 또는 보수체계 개편 협의시 직무급 도입을 전제로 협의시 행.

16) 기획재정부, “2019년도 기획재정부 국정과제 제2차 설명회 실적자료,” 2019.11.14.

17) 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회, “[공동성명] 기재부는 임금체계 개편 일방 추진 시도를 즉각 중단하라,” 2020년 5월 19일.

18) 이후 2020년 11월 25일 개최된 경사노위 공공기관위원회 제12차 전체회의에서 한국노총 공공부문 3개 산별연맹(노조)과 정부, 공익위원들은 이른바 “공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의”를 발표하여, 참여형 공공기관 운영과 함께 지속가능한 공공기관 임금제도로서 공공기관 임금(보수)체계를 개편하기로 했다. 이러한 공공기관 임금체계 개편 추진은 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』의 직무급제 도입 내용을

명목으로 2020년도 경영평가편람을 수정했으나, 이에 대한 구체적인 내용은 거의 없는 것이나 마찬가지였다. 오히려 2020년도 경영평가편람(수정)의 핵심은 직무중심 임금체계의 일방 도입에 있었다. 『2020년도 공공기관 경영평가편람(수정)』은 9월에 발간된 것으로 나와 있으나, 2020년의 3/4이 다 지난 시점인 9월 24일 공운위에서 심의·의결된 이후 10월초 수정 편람이 배포되었으며, 이를 통해 직무중심 보수체계 개편이 명시적으로 이루어졌다. 기존 편람에서는 ‘직무 중심의 합리적 보수체계로의 전환을 위한 기관의 노력 및 성과’가 보수·복리후생 평가지표에서 세부평가내용 3개 중 하나로 포함되어 있었으나, 수정 편람에서는 비계량 점수 2점이 배정된 별도 평가 지표로 분리되었다. 평가 내용도 더욱 구체화되어 직무중심 보수체계 마련을 위한 직무분석 등 사전절차 이행 여부 1점, 도입내용의 질적수준, 노사합의 여부, 직무급 적용 보수항목의 비중 등 직무중심 보수체계 개편결과에 따라 1점을 차등부여하기로 하고, 주요 평가항목이 구체적으로 제시되었다.

기획재정부는 “직무가치 평가에 따라 체계적으로 산정된 직무 등급에 대한 보수 수준은 기관에서 자율적으로 판단해 결정할 일”이고, “정부에서의 일방적인 추진 가능성은 추호도 없다”고 밝힌 바 있다(이상영, 2020). 하지만 공공기관 노동자들에게 큰 영향을 주는 직무중심 보수체계 개편을 사업연도가 2-3개월밖에 남지 않은 시점에서 편람 수정을 통해 밀어붙인 것은 기획재정부가 원칙으로 제시했던 내용과 모두 상충되는 것으로, 경영평가에서 직무급 도입 여부를 핵심적으로 평가하여 획일적·일방적으로 강제하겠다는 의도를 내비친 것이라 할 수 있다(김철, 2020b). 기획재정부가 공공기관 직무중심 임금체계 개편 논의 확산을 위해 발간한 「공공경제」 2호에서도 간담회에 참여한 전문가들 모두 경영평가를 통한 임금체계 개편 추진에 대해 우려를 표명하였다.¹⁹⁾

공공기관 임금체계 실태조사(민주노동연구원, 2020)에 따르면, 정부 주장과 달리 공공기관의 임금체계에 대한 근속요소 비중이 심각하지 않으며, 정부가 근속성이 강하다고 주장하는 호봉제 기관보다 전직급 연봉제 기관에서 공공기관의 직급별 임금 격차가 더 크게 나타난다는 점이 확인되고 있다. 상황이 이러함에도, 제대로 된 준비나 통일적 정책방향 없이 호봉제 폐지 및 직급내 임금 격차(밴드) 축소에 집중하여 직무중심 임금체계 개편을 강행하는 것은 임금체계를 왜곡시키는 결과로 작용할 가능성이 높다. 또한 정부는 2019년 이후 공공기관

뒷받침하고 정당화하는 것으로 볼 수 있다(김철, 2020b).

19) 한국조세재정연구원, “공공기관 직무 중심 보수체계 개편방안,” ISSUE&TALK, 「공공경제」, Vol.02, 2020.8.

경영평가를 앞세워 개별 기관 단위 시행으로 전환함으로써, 결국 직무급제 도입 정책의 기본 전제인 동일가치노동 동일임금 원칙을 정부 스스로 포기하였다. 직무중심 임금체계가 개별 기관의 과제로 추진되는 순간 공공기관 내 존재하는 임금 문제(기관간·고용형태별 임금격차) 해소는커녕 임금 체계 전체를 왜곡시킬 우려가 있다.

기획재정부가 추진하는 직무중심 임금체계 개편 방향에는 무기계약직과 자회사 노동자들의 임금체계 개선에 대한 고려는 전혀 없으며, 정규직의 연공급을 해체하는 수단으로 활용하려는 의도만이 내재한다(공성식, 2019: 136; 김철, 2020b). 특히, 경사노위 공공기관위원회에서 공공기관 직무중심 보수체계 도입 노력에 합의한 것에 대해 임금 격차의 한 요인으로 지목돼온 기존 연공급제 임금체계 개편을 위한 논의의 첫발을 뗀다는 점에서 의미를 부여하기도 하지만,²⁰⁾ 공공기관의 전환 무기계약직들의 경우 이미 대부분 직무급제가 도입되었고, 도입과정에서 수많은 폐해와 논란이 초래되고 있음에도 이에 대해서는 눈을 감고 있다는 점에서 한계가 분명하다.

기획재정부는 공공기관의 직무급제 확산을 중점 과제로 추진해 왔지만 실제 도입은 미진한 상황이다. 2020년 9월 현재 직무급제를 전면 도입한 공공기관은 한국석유관리원, 새만금개발공사, 한국산림복지진흥원, 한국재정정보원, 국가생명윤리정책원 등 총 5곳과 자회사 65개 기관에 불과하며, 이들 기관은 역사가 짧거나 규모가 작은 편이어서 일반적으로 직무급 도입이 쉬운 조건을 갖춘 기관이었다. 이런 상황에서 기획재정부가 경영평가를 통해서 직무중심 보수체계 개편을 추진하는 것은 막강해진 경영평가의 영향력을 활용하여 공공기관에 직무급을 획일적·일방적으로 도입하려는 시도라고 할 수 있다. 기재부의 2021년 업무보고에서도 경사노위 노정합의('20.11.)를 계기로 직무중심 보수체계 개편을 본격 추진하며, 전 공기업·준정부기관 직무분석 완료를 목표로 하고 있음을 밝히고 있다(기획재정부, 2021). 하지만 “개별 공공기관의 노사 합의를 통해 자율적·단계적으로 추진”한다고 하나, 직무급제 도입과 안착화 여부가 경영평가에서 핵심적으로 평가되는 상황에서 ‘노사 합의’, ‘자율적 추진’은 실질화되기 곤란할 것이다. 더욱이 공공기관 임금피크제 도입이나 성과연봉제 도입 또한 경영평가를 활용한 노조 압박으로 ‘노사 합의’를 이끌어낸 경우가 많았다는 점에서 직무급제 도입 또한 이와 비슷한 논란을 야기할 가능성이 높다.

공공기관 보수체계 개편은 공공적 가치 실현, 사회양극화 축소, 좋은 일자리 확대를 목표

20) 한겨레신문, “첫발 댄 ‘직무급제’, 개별 노사협상 맡겨 진통 예고,” 2020.11.26.

로 추진되어야 하며, 이를 위해 기관 간 및 기관 내 임금격차 축소 등이 검토되어야 한다(김철 외, 2018). 이와 함께 공공기관 임금수준, 임금체계, 임금결정구조 등 임금제도 전반의 개편에 대해 공공기관 노정이 협의 및 합의할 수 있는 제대로 된 노정교섭구조 마련이 병행될 필요가 있다.

4. 시사점: 차기정부의 공공기관 정책방향

‘발전국가’ 패러다임이 경제 성장을, 신자유주의가 시장의 기능을 강조하였다면, 문재인 정부의 ‘혁신적 포용국가’는 국정 운영의 중심에 ‘사람’을 두고 일반 국민의 삶의 질 개선에 초점을 두면서 사회적 가치를 강조하였다. 하지만 문재인 정부는 이명박·박근혜 정부의 적폐 청산뿐만 아니라, 어렵고 힘들어진 민중의 삶을 개선해 달라는 촛불항쟁의 기대에 부응하지 못했다. 경제가 성장해도 일자리는 늘지 않고 있으며, 자영업자의 어려움은 가중되고, 비정규직 문제 역시 해결될 기미가 보이지 않고 있다. 문재인 정부가 소득주도 성장을 이루기 위해 스스로 제시했던 혁신적 포용국가의 3대 비전과 9대 전략은 말의 성찬에 그쳤다.

지금까지 역대 정부의 공공기관 정책은 일종의 시계추 현상을 보여왔다. 공공부문의 확장과 축소가 시계추 현상(pendulum phenomenon)처럼 반복적으로 이루어지듯이, 정권 초기에 공공성과 효율성의 조화를 모색하면서 공공기관 개혁이 추진되었다면, 정권 후반기에 가서는 국정운영이 별 문제 없이 돌아가고 있다는 증표로 효율성에 초점을 둔 공공기관 개혁에 나섰다. 또한 김대중 정부와 이명박·박근혜 정부가 노골적으로 신공공관리(NPM)에 기반한 공공기관 정책을 추진하였다면, 노무현 정부와 문재인 정부의 공공기관 정책은 이전 정부의 신공공관리적인 정책방향을 완전히 탈피하지 못했으나, 기표상으로는 거버넌스와 사회적 가치를 내걸었다. 이러한 추이를 감안해본다면, 문재인 정부의 남은 임기 시부터 차기 정부에 이르기까지 신공공관리에 기반을 둔 효율성 중심의 공공기관 정책이 추진될 것으로 예측할 수 있다.

<표 2> 역대 정부의 공공기관 정책 비교

구분	김대중 정부 (1998~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017)
정책기조 및 개혁정책	-민영화, 민간위탁 등 시장주의적 개혁 -경영효율성 제고	-공공기관의 책임경 영 강화 및 일하는 방식 등 경영혁신 제고 -지배구조개선과 중 합관리대책	-작은 정부 큰 시장을 위한 시장주의적 개 혁 및 경영효율성 제 고 -선진화추진계획(6차)	-부채감축, 방만경 영 개혁 등을 통한 경영효율성 제고 -초기 합리화정책, 이후 정상화정책	-사회적 가치의 확 실한 성과 창출, 혁신성장 강화 및 경제활력 제고, 국 민신뢰 제고 -사회적 가치 기본 법 제정 추진
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민감동서비스 제공 하는 세계일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받는 공공기관	더 나은 국민의 삶 을 위한 공공기관
추진방향	NPM	NPM+거버넌스	NPM	NPM	포스트 NPM 시도
민영화· 구조개혁	-한국통신 등 8개 공기업 및 50개 자회사 민영화, 민영화 적극 추진 -공기업 자회사(16 개) 통폐합 적극 추진 -유사중복기능 정 비	-망산업 등 필수공 공서비스사업의 민 영화 추진 중단 -철도공사와 철도시 설공단 신설 외 구 조개혁 추진 부재	-전기, 가스, 수도, 의 료보험 민영화 제외 -금융공기업과 공공기 관 자회사 민영화 계 획 수립, 일부 자회 사 민영화만 추진 -주·토공 통합 등 기 관통폐합 적극 추진 -4대보험 통합징수 등 기능조정 적극 추진	-공기업의 일부 지 분매각 추진 외 체 계적인 민영화 계 획은 없음 -SOC, 농림수산, 문화예술, 에너지, 환경, 교육분야 등 대상으로 기능점검 실시, 기관통폐합 및 업무 조정 추진	-공식적인 민영화 계획 추진 중단 -공식적인 구조개혁 방안 추진하지 않 음
지배구조 및 경영평가 제도개혁	-공기업 이사장제, 당연직비상임이사 제 폐지 등 이사 회제도 개혁 -사장추천위원회를 통한 기관장 선임 -공기업 기관장평 가 제도 도입 -출연연구기관 지 배구조 개혁 -공기업 및 산하기 관 경영혁신점검 평가	-정부산하기관관리 기본법 제정, 시행 -정부산하기관경영 평가제도 실시 -공운법 제정 통한 공공기관 통합관리 제도 및 표준지배 구조 모델 구축 -공공기관장경영계약 이행실적평가 실시 -상임감사평가 실시 -공공기관혁신평가 실시	-공공기관 의결기구를 공운위로 일원화 -기재부·공운위 중심 의 단일기관 집중화 소유권 모형 -임원추천위원회 도입 -공공기관 통합경영평 가 실시 -자율경영계획서평가 제도 실시	-기관장평가를 기관 장성과협약평가로 전환하고 임기중 1회 평가 -상임감사평가 주기 를 임기 중 1회로 조정 -기타공공기관 경영 평가 실시	-경영평가상 사회적 가치지표배점 확대 -노동이사제 대신 근로자 이사회 참 관제 확대 -감사자격요건 구체 화 -기관장평가 폐지 -공기업평가단과 준 정부기관평가단으 로 평가단 분리 -평가단에 시민단체 추천 비중 확대
경영관리 제도개혁	-민간위탁 활성화 -공기업 퇴직금 누 진제 및 유급휴가 제도 등 과도한 복 리후생제도 축소 -공기업 인력 25% 감축 등 조직과 인력 규모 축소 -연봉제, 계약제 도입 -고객현장제도 도	-통합공시제도 도입 및 공공기관경영정 보통합공시시스템 (알리오) 구축 -윤리경영(청렴도조 사) 및 사회책임경 영 강조 -공공기관혁신수준 진단 등 경영효율 성 제고를 위한 경	-경영효율성 10% 향 상을 위한 기능폐지, 민간위탁 등을 통한 정원 감축 -자산매각, 인건비 절 감을 통한 재무건전 성 확보 -간부직 성과연봉제 도입 -노조의 경영·인사권	-8대 방만경영분야 대상으로 과도한 복리후생제도 개혁 -공공기관 부채감축 적극 추진 -스펙초월 채용시스 템 및 NCS기반 채용제도 도입 -임금피크제 도입 -일반직원 성과연봉	-성과연봉제 폐기 -노사자치주의원칙 을 훼손하는 행정 지침 폐기 및 행 정지도 중단 -안전등급제 도입 -공공기관 비정규직 정규직 전환으로 자회사 대폭 확대 -경영공시 항목에

구분	김대중 정부 (1998~2002)	노무현 정부 (2003~2007)	이명박 정부 (2008~2012)	박근혜 정부 (2013~2017)	문재인 정부 (2017)
	입 및 고객만족도 조사 -경영공시제도 도입 등 경영투명성 강화	영혁신 추진	침해 개선 등 노사관계 선진화 정책 추진 -동반성장 등 사회적 책임 강화 -국제회계기준 적용	제 확대 도입 -예비타당성조사 법 제화 -공공기관 채용 확대	ESG 등 반영 -직무중심 보수체계 개편 지속 추진, 직무급 관련 경영 실적평가 체계화

자료: 김철(2013), 최자은·박정수(2014), 곽채기(2017)의 내용을 토대로 재구성.

향후 추진되어야 할 공공기관 정책은 이러한 기초를 전환하여 사회공공성의 획기적 강화를 통해 공공적 민주경제의 구축과 공공부문 대개혁의 일환으로 제기되어야 한다. 공공부문 개혁을 주도해왔던 기획재정부에 책임을 묻고, 비대한 관료권력의 해체, 공운법의 전면개정을 비롯한 대안적인 공공기관 개혁방안이 제출되어야 한다. 공공기관 개혁은 공공적으로 소유하고 민주적으로 조직된 공공서비스를 통해 국민의 기본적 필요와 보편적 권리가 보장되는 사회를 구현하는 데 있어 핵심이기 때문이다. 공공기관이 본연의 역할을 재정립하고 그에 부합하는 공공기관 개혁이 추진되어야 한다.

차기 정부의 공공기관 정책방향은 공공기관이 공공기관답게 운영되도록 기관 고유 업무의 공공성을 제고하는 데 초점이 맞춰질 필요가 있다. 사회공공성을 중심으로 공공기관 체제 자체를 재구성하고, 공공기관 지배구조에서 공공부문 개혁과 관련한 다양한 의견주체들의 광범위한 참여가 보장되는 민주적 지배구조(democratic governance)를 구현하는 것이 되어야 한다. 특히, 재무적 효율성의 잣대로 공공기관을 재단하여 돈벌이평가가 되고 있는 공공기관 경영평가제도도 공공서비스 증진을 전제로 한 공공기관의 민주적이고 자율적인 ‘운영평가’로 바뀔 필요가 있다(김철, 2017).

참고문헌

- 공성식(2019), 「공공기관 정규직 전환 개선요구」, 공공기관 정규직전환 차별실태와 처우개선 방안 마련을 위한 토론회(2019.11.19.) 자료집.
- 곽채기(2017), 「새 정부의 국정과제: 공공기관 개혁」, 『정책&지식』 제876회(2017.5.22.), 서울대학교 한국정책지식센터·한국행정연구소.
- 관계부처 합동(2020), 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략」, 2020.1.15.
- 관계부처 합동(2021), 「부동산 투기근절 및 재발방지대책」, 2021.3.29.
- 구윤철(2019), 「더 나은 국민의 삶을 위한 공공기관 정책방향」, 『제55회 공공정책포럼』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2019.4.11.
- 국정기획자문위원회(2017), 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」.
- 기획재정부(2017), 「공공기관 경영평가제도 개편 방안」, 2017.12.28.
- 기획재정부(2019), 『2020년도 공공기관 경영평가편람』(2019.12).
- 기획재정부(2020a), 「'20년 공공기관 혁신 가이드라인」, 2020.6.5.
- 기획재정부(2020b), 「주요 업무 현황」, 2020년 국정감사 기획재정위원회 업무현황보고, 2020.10.7.
- 기획재정부(2021), 「기획재정부 2021년 업무계획」, 2021년 업무보고자료, 2021.1.19.
- 김정욱·이화령·박귀천·김범준(2018), 『공공기관 노동이사제(근로자이사제) 도입방안 연구』, 기획재정부 연구용역 보고서, 한국개발연구원.
- 김철(2013), 「박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망」, 『이슈페이퍼』, 13-02, 사회공공연구소.
- 김철(2015), 『「공공기관의 운영에 관한 법률」 개정의 쟁점과 대안: 관료통제에서 민주적 지배 구조로』, 사회공공연구원.
- 김철(2016), 『공공성의 측면에서 본 공공기관 개혁의 쟁점과 과제』, 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 서울행정학회.
- 김철(2017), 『촛불항쟁 이후 공공부문 개혁과제』, “국정농단이 망가뜨린 공공부문, 어떻게 복원하고 개혁할 것인가?” 토론회(2017.2.14.) 자료집, 민주노총 공공부문대책위원회·국회의원 박광온·이용득·이정미·채이배 주최.

- 김철(2018), 「한국형 노동이사제 확립방안: 서울시 사례를 중심으로」, 『워킹페이퍼』, 2018-03호, 사회공공연구원.
- 김철(2020a), 「수원시 노동이사제 도입 방안 토론편」, 수원시 노동이사제 도입 방안 의정토론회(2020.10.28.) 자료집.
- 김철(2020b), 「공공기관 경영평가를 통한 직무급제 개편 추진, 무엇이 문제인가」, 『이슈페이퍼』, 2020-03호, 사회공공연구원.
- 김철·김경근(2021), 『사회적 가치의 논의에 대한 비판적 분석과 노조의 대안』, 사회공공연구원(근간).
- 김철·안정화·이승협·황선웅(2018), 『공공기관 노동조합운동의 임금정책과 임금체계 개편 대응 전략 방향』, 사회공공연구원, 2018.11.
- 김철·엄진령·황선웅·김경근·김세진(2020), 『공공부문 비정규직 정규직 전환 후속과제』, 사회공공연구원, 2020.10.
- 민주노동연구원(2020), 『공공기관(공공운수노조 소속) 임금체계 실태조사 보고 및 시사점』, 전국공공운수사회서비스노조 공공기관사업본부.
- 박용석(2019a), 「사회공공성 투쟁·담론의 역사 및 과제」, 민주노총 사회공공성 강화 공동사업단 가맹·산하조직 전체 워크숍(2019.6.27.) 자료집.
- 박용석(2019b), 「공공부문 노동운동과 사회적 가치 실천 과제」, 공공상생연대기금 제3차 공공포럼 발제문, 2019.10.18.
- 이상영(2020), 「직무 중심 보수체계 개편의 배경과 필요성」, 『공공경제』, Vol.02., 한국조세재정연구원.
- 일자리위원회·관계부처합동(2017), 「일자리정책 5년 로드맵」, 2017.10.18.
- 정동관·김경근·김철·온명근·이승협(2020), 『공공기관 경영평가제도에 관한 비판적 분석』, 한국노동연구원.
- 정연호(2020), 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안 검토보고: 홍익표의원 대표발의(의안번호 제2103712호)」, 국회 기획재정위원회, 2020.11.
- 최자은·박정수(2014), 「박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로」, 『행정논총』, 52(4): 1~26, 서울대학교 행정대학원.
- 한국행정학회(2019), 『사회적 가치와 공공가치에 관한 연구』, 사회적가치연구원 발주, 2019.1.