이슈페이퍼 2023-09

윤석열 정부 공공정책 1년 평가

박용석 민주노동연구원 정책자문위원

2023. 5. 4.

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

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〉 ····· 1

1. 서론 ····· 4

2. 중앙 공공기관의 혁신(구조조정) 정책 추진 ····· 6

3. 지방 공공기관의 혁신(구조조정) 정책 추진 ····· 15

4. 결론 ····· 20

요약

윤석열 정부는 취임 이후 일관되게 친시장·자본 중심의 국정방향을 앞세워, 공공부문에 대한 시장화 정책을 전면화했다. 윤석열 정부의 초기 공공기관 정책은 「110대 국정과제 이행계획」 및 「새정부 경제정책방향」을 통해 △기능·인력조정 △재무건전성 확보 △운영 효율화(직무·성과 중심) 등이 주로 제기되었다. 공공부문 정책은 국민경제 비중이 높은 중앙 공공기관에서 선도적으로 이뤄지고 있고, 지방 공공기관이 뒤따르고 있는 상황에서 공무원에 대해서는 인력 감축 이외 기능조정 방안은 아직 구체화되고 있지 않다.

윤석열 정부의 공공기관 혁신(구조조정) 정책 역시 문재인정부의 공공기관 운영에 대한 '방만경영 낙인찍기'에서 시작되었다. 6월 21일 윤석열 대통령은 지난 5년간(문재인정부) 동안 공공기관 부채 및 인력 증가가 과도하게 이뤄졌다는 전제 아래 강도 높은 구조조정 필요성을 제기했다. 이에 따라, 정부(기획재정부)는 2022년 7월부터 △「생산성·효율성 제고를 위한 공공기관 혁신가이드라인」('혁신가이드라인', 7.29) △「자율·책임·역량 강화를 위한 공공기관 관리체계 개편 방안」('관리체계 개편', 8.16) △「민간 성장·혁신을 지원하기 위한 민간·공공기관 협력강화방안」('민간협력방안', 9.23) 등 공공기관 혁신(구조조정) 가이드라인 및 혁신 추진을 지원하기 위한 관리체계·민간협력 방안 등을 잇따라 발표했다.

1차 혁신가이드라인은 △공공기관의 기능 민간 전환 및 축소 △조직·인력 감축, 인건비 절감 및 직무중심 보수체계 개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 등의 내용을 담고 있다. 2차 공공기관 혁신 정책으로 △공공기관 분류기준 개선 △경영평가제도 개편 △직무·성과 중심 운영 등을 중심으로 한 공공기관 관리체계 개편방안을 발표하였다. 3차 공공기관 혁신 정책으로 "공공기관이 보유한 자산·역량을 민간의 성장·혁신과 민간 중심 경제 재도약 추진에 적극 활용"한다는 취지 아래 민간협력방안을 발표했다. 1차 혁신가이드라인이 공공기관의 기능을 민간에 이관하고 공공기관의 조직·인력·예산 등을 축소함으로써 공공기관의 국민경제 개입 기능을 축소하는 거시적 구조 조정 차원의 정책 방향이라면, 3차 민간 협력강화방안은 공공기관의 위상을 시장경제의 보조축으로 자리매김하기 위한 미시적 사업 조정 차원의 정책 방향이라고 볼 수 있다.

정부 혁신가이드라인에 따라, 10월 17일 '예산효율화·복리후생 계획', 11월 11일 '자산효율화 계획'을 거쳐, 12월 26일 '기능조정 및 조직·인력효율화 계획' 등을 포함한 공공기관 혁신(구조조정) 추진 계획을 각각 확정하기에 이른다. 기능조정 및 조직·인력효율화 계획에 따라 공공기관 인력 12,442명(정원의 2.8%)이 감축(17,230명 감축, 4,788명 재배치)되고, 예산효율화 계획에 따라 2022~23년 경상경비 1조1,458억원이 감축된다. 주요 공공기관의 기능조정 계획을 보면, 공공기관의 인력을 감축하기 위해 상당수 기능을 비핵심 업무로 규정하고, 또한 이중 대부분의 기능을 민간에 이관(민영화·민간개방·외주화·민간위탁·민간투자 등)하겠다는 내용으로 구성되었다.

공공기관 혁신 정책을 제도적으로 촉진(강요)하기 위해, 기획재정부는 2022년 10월 △사회적 가치 실현 관련 평가지표 가중치(배점) 축소 및 재무관련 평가지표의 가중치 확대 △'공공기관 혁신계획' 실행노력·성과 관련 가점 △직무급 도입 촉진 관련 평가 가중치 확대 등을 주요 내용으로 하는 「2022년도 공기업·준정부기관 경영평가편람」을 대폭 수정했다. 이어 2023년 2월 3일 △경영평가시 직무급·성과급 배점(가중치) 확대 △직무급 도입 우수기관에 대한 총인건비 인센티브 부여 △기타공공기관의 직무급 도입·확대 추진을 주요 내용으로 하는 「직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안」을 발표했다. 한편, 직무급 도입·운영이 이뤄지는 공공기관의 사례를 보면, 외견상으로 직무급(또는 직무역할급) 임금체계를 도입·운영하고 있는 것으로 언급되고 있지만, 상당수가 성과연봉제와 연관되어 있다. 윤석열 정부가 추진하는 직무·성과급 임금체계가 성과연봉제의 전면화가 아닌가 우려된다.

행정안전부는 기획재정부의 중앙 공공기관 혁신 흐름에 맞춰 7월 27일 △구조개혁 추진 △재무건전성 강화 △민간협력 강화 △관리체계 개편 등의 4대 과제를 중심으로 한 「새정부 지방공공기관 혁신방향」을 발표했다. 이어 9월 4일에는 △유사중복기능의 조정 및 민간 경합사업 정비 등을 통한 구조 개혁(구조조정) △부채 중점 관리, 자산 건전화(효율화), 복리후생 점검 등을 통한 재무건전성 강화 등을 중심으로 「새정부 지방공공기관 혁신 지침(가이드라인)」을 발표했다. 11월 9일에는 △출자 관리, 경영평가제도 개편 등의 지방공기업 관리체계 개편 △설립 규제, 경영평가제도 개편, 출자출연금 관리 강화, 사업관리 강화 등의 지방출자·출연기관 관리체계 개편 △직무중심 인사관리 도입 등을 중심으로 한「지방공공기관 혁신의 제도적 근거 마련」이 발표되었다.

한편 행정안전부의 지방 공공기관 혁신(구조조정) 추진과는 별도로 대구시를 시작으로 각 지방정부에서 2022년 7월부터 마치 경쟁하듯이 통폐합 추진이 본격화되고 있다. 9개 지방정부에서 통폐합 추진 방안을 이미 발표했고, 4개 지방정부는 통폐합을 위한 조직 진단을 시행중에 있다. 국민의힘 소속 지자체장 뿐 아니라 더불어민주당 소속 지자체장(예, 광주시 등)에서도 이와 유사한 흐름이 나타나고 있다. 공공기관 통폐합 대상 중 주목되는 기관은 복지 영역(특히, 사회서비스원)으로서 대부분의 지방 공공기관 통폐합시 주요 대상으로 설정되고 있다. 산업 부문의 통폐합은 주로 민영화(민간 매각) 중심으로 추진되고 있다. 정부(행정안전부)는 3월 7일 지방공기업정책위원회를 통해 각 지방 공공기관이 제출한 재무·부채관리, 자산 건전화. 복리후생 정비 계획을 발표했는데, 지방 공공기관의 재무·자산·복리후생의 혁신 계획 역시 아직은 초기 단계 수준에 있는 것으로 볼 수 있다.

공공부문 고용 및 공공서비스를 축소하고 민간 중심의 체제 전환을 추진하는 윤석열 정부의 공공부문 혁신(구조조정) 정책은 우리 한국 사회가 처한 현실 및 선진 각국이 탈시장화 흐름을 확대하고 있는 상황에서 분명 시대상황에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 △산업구조 전환(디지털화·탈탄소화)에 따른 고용 위기 확산 △저출산·고령화 급속한 진전 △사회·경제적 불평등 확산 등의 '다중 위기')에 직면하고 있기 때문에, 공공부문의 고용 및 공공서비스 확장이 어느 때보다 절실히 요구되고 있다. 2019년 기준으로 우리 공공부문의 고용 비중은 OECD국가 평균의 1/2수준에도 못미치고 있다. 공공부문의 고용 비중이 낮은 것은 우리 정부가 일관되게 유지하고 있는 '작은 정부'(재정 건전화) 및 공공서비스 시장화 정책의 결과이다.

지난 1년간의 공공기관 정책에서 가장 우려되는 것은 직무·성과급 임금체계 강행의 문제이다. 지난 2019년부터 시작된 공공기관 직무급 체제는 현재 성과연봉제의 전면화를 기초로 하고 있다는 점에서 매우 우려스럽다. 민간 부문 노동시장에 대한 구조 개악 흐름을 선도하기 위해 공공기관의 중점 과제로 설정되고 있는 직무·성과급제가 사실상 과거(박근혜정부)의 성과연봉제가 전면화되는 흐름으로 나타나고 있기 때문이다.

1. 서론

윤석열 정부는 2022년 5월 취임 이후 일관되게 친시장·자본 중심의 국정방향('민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제')을 앞세워, 공공부문에 대한 시장화 정책을 전면화했다. 공공부문 정책과 관련하여, △정부(공공부문)가 아닌 민간(시장) 중심의 일자리 창출 △자유로운 기업활동 위한 전면적 규제 완화 △감세 및 공공 지출 효율화(재정 긴축) 등의 국정과제를 제시했는데, 이는 과거 2008년 이명박정부의 정책과 매우 유사하다.[1] 윤석열 정부의 초기 공공기관 정책은 「110대 국정과제 이행계획」 및 「새정부 경제정책방향」에 대체로 구체화되어 있다.

2022년 5월 대통령직인수위원회가 발표한 윤석열 정부의 110대 국정과제에는 '공공기관 혁신'(국정과제15)이 자리잡고 있고, 주요 과제로 △공공기관 업무 재조정 및 방만경영 개선 △공공기관 재무건전성 확보 △공공기관 운영 효율화 및 역량 강화가 포함되어 있다. 공공기관 업무 재조정은 기능·자산·인력 등의 구조조정이, 운영 효율화에는 직무급 도입 확산 등의 세부 추진 과제가 각각 포함되어 있다. 6월에 발표된 경제정책방향에도 국정과제에 포함된 △기능·인력조정 △재무건전성 확보 △직무·성과 중심 전환 등이 다시한번 구체화되어 있다.

〈표 1〉 윤석열 정부 110대 국정과제 및 경제정책방향 중 공공기관 정책(2022년)

구분	주요 국정과제	세부 추진 과제
공공기관 혁신(국정과제 15)	공공기관 업무 재조정 및 방만경영 개선	- 공공기관 업무의 상시·주기적 점검을 통한 재조정 : △기능성 테스트 통한 민간 경합 부문 조정 또는 조직 효율화 △민간위탁 가능 업무의 위탁계약·바우처제공 등 민간 활용 △기존 공공기관 유사·중복업무 효율화 - 공공기관 신설(의원입법)시 예산·인력운영 타당성 심사 도입 - 공공기관의 조직·인력·예산 합리화
	공공기관 재무건전성 확보	- 재무위험 공공기관 집중관리제를 통한 건전화계획 수립 및 출자·인력·자금관리 강화 - 출자·출연 총량 관리, 출자회사 재무실적 평가 및 자금조달·운용계획 수립 - 재정지원 부담 완화를 위한 수익자 부담 원칙 강화, 기관별 자체 수입 발굴
	공공기관 운영 효율화와 역량 강화	- 보수체계 합리화를 위한 공공기관 직무급 도입 확산 및 이와 연계한 인사·조직관리의 직무중심 전환 유도 : △직무급 평가체계 정비 △직무 중심 조직·인사관리 가이드라인 마련 - 공공기관 자체 ESG 역량 강화 및 이를 활용한 민간 협력업체의 ESG 경영 지원

1) 2008년 8월 이명박정부는 "민간의 창의력 발휘를 위한 활력있는 시장경제 구현"의 '공공기관 선진화' 정책의 기본 방향을 제시한 후, 2009년 4월까지 6차례의 공공기관 선진화(1차 선진화) 추진 계획을 발표했고, 2009년 6월 이후 '2차 선진화' 계획('노사관계 선진화' 포함)을 또다시 발표했다. 이중 2차 선진화 계획은 이후 박근혜 정부의 '공공기관 정상화' 정책으로 연결되었다.

		- 공공기관 지정 및 유형기준 정비 통한 공공기관 범위 합리화 : △기타공공기관의 인력·예산 등 탄력적 운영 및 주무부처 책임 강화 △공공기관 정책·평가 전담기관의 독립성·전문성 강화
경제정책 방향	질 높은 공공서비스 제공을 위한 강도높은 공공기관 혁신 추진	- (기능·인력 조정) 주기적 업무점검을 통한 기능·인력 조정 : △공공기관 기능성 테스트 통한 민간 부문 경합 또는 유사·중복 업무의 정비 - (자발적 혁신유도) 업무·인력 재조정, 출자회사 정리 등 자발적 추진시 인센티브 부여 : '혁신지침' 등 준수 여부 점검, 경영평가 반영 - (재무건전성 확보) 高재무위험기관 집중관리제 도입으로 건전화계획 수립 및 출자·인력·자금관리 강화 추진 : △연도별 부채감축 목표 설정 △사업 구조조정, 비핵심자산 매각 등 건전화 계획 마련 - (직무·성과중심 전환) 공공기관의 연공서열 중심 보수·인사·조직 관리를 직무·성과 중심 전환 : 직무급 고도화 기관 인센티브 부여

- 자료 : 윤석열 정부 인수위원회(2022), 기획재정부(2022a), 일부 재구성

윤석열 정부가 내세운 공공기관 구조조정의 대명제 역시 '혁신'이다. 이 혁신 방향은 기본적으로 '시장 실패'(market failure)보다 '정부 실패'(government failure)의 위험성을 더 중시하는 1980년대 이후의 '작은 정부'(신자유주의) 흐름을 기초로 하고 있다. 우리나라는 1998년 IMF체제 하에서 전격적으로 도입된 후, 다시 2008년 이명박정부에서 다시 전면적으로 부활된 국정방향으로서, 윤석열 정부는 또다시 이러한 국정방향을 구체화하고 있는 셈이다. 이러한 공공기관 혁신 논의는 정부 실패를 시장 활성화로 보완하는 시장화(민영화·경영효율화) 전략을 근간으로 하고 있다. 즉, 국민경제 비중이 높은 공공기관이 기능·재정·인력 등을 비효율적으로 운영되어 국가 재정 부담을 가중시킨다는 것을 전제로, 공공기관 기능을 민간에 최대한 넘기고(민영화), 민간 참여를 최대한 허용(경쟁체제·외주화·민간투자 등)하며, 공공부문 기능 유지시 조직·인력·예산 운영의 효율화(기업경영 원리)를 추구하는 것이다.

윤석열 정부의 지난 1년간 공공부문 정책 역시 이러한 시장화 중심의 혁신(구조조정)을 일관되게 관철해왔다. 우선 공공부문 중에서도 공공기관 중심의 혁신(구조조정) 정책을 선도적으로 추진하고 있다. 공공기관 중심의 혁신(구조조정) 정책은 공공기관이 지닌 높은 국민경제 비중을 반영한데 따른 것이다.[2] 공무원에 대해서는 2022년 7월 정부(행정안전부)가 향후 5년간 5%의 인력을 감축하겠다고 발표한 상황이고, 기능 조정 등에 대해서는 아직 구체적인 정책 방향이 제시되지 않았다.

2) 2020년 기준으로 공공기관의 전체 인력은 46.9만명(정규직·간접고용 포함)으로서, 공공부문 전체 인력(276.6만명)의 17%에 불과하다. 그러나 2021년 기준으로 공공기관은 정부 총자산(1,242.7조원)의 78%(969조원)를 보유하고 있고, 정부 총지출(604.9조원)의 124.2% 예산(751.3조원)을 운용하고 있다. 이는 공공기관이 국민경제에 차지하는 비중이 높은 국가 핵심 자산이라는 것을 보여주고 있고, 집권 세력이 임기 초 국정과제를 추진하는 과정에서 공공기관이 선도적인 정책 추진 대상일 수밖에 없는 현실을 반영하고 있다(박용석, 2022a).

2. 중앙 공공기관의 혁신(구조조정) 정책 추진

1) 혁신(구조조정) 정책 추진 및 혁신가이드라인

윤석열 정부의 공공기관 혁신(구조조정) 정책 방향은 앞서 언급한 '정부 실패'에 대한 대안적 국정 방향으로서, 공공기관 시장화를 전면적으로 부활하겠다는 취지이다. 구체적으로는 공공부문의 탈시장화 국정방향('사회적 가치 실현' 및 '81만개 일자리 확충' 등)을 내세웠던 문재인정부의 '실패'를 전제로 하고 있다. 윤석열 정부의 공공기관 혁신(구조조정) 정책 역시 문재인정부의 공공기관 운영에 대한 '방만경영 낙인찍기'에서 시작되었다.[3] 6월 21일 국무회의를 통해 윤석열 대통령은 지난 5년간(문재인정부) 동안 공공기관 부채 및 인력 증가가 과도하게 이뤄졌다는 전제 아래 강도 높은 구조조정 필요성을 제기했다. "공공기관 파티는 끝났다!"는 선언이었다.

이에 따라, 정부(기획재정부)는 2022년 7월부터 △「생산성·효율성 제고를 위한 공공기관 혁신가이드라인」('혁신가이드라인', 7.29) △「자율·책임·역량 강화를 위한 공공기관 관리체계 개편 방안」('관리체계 개편', 8.16) △「민간 성장·혁신을 지원하기 위한 민간·공공기관 협력강화방안」('민간협력방안', 9.23)등 공공기관 혁신(구조조정) 가이드라인 및 혁신 추진을 지원하기 위한 관리체계·민간협력 방안 등을 잇따라 발표했다.

이중에서 가장 기본적인 정책 과제로 제시된 것이 혁신가이드라인이었다. 혁신가이드라인은 공공기관의 재정·조직·인력·임금 등이 모두 비대·방만하게 운영되어 왔다는 전제아래, △공공기관의 기능 민간 전환 및 축소 △조직·인력 감축, 인건비 절감 및 직무중심 보수체계

3) 공공기관 방만경영의 핵심 의제인 부채 및 인력 증가 현황을 보면, 윤석열 정부의 근거없는 '방만경영 낙인찍기'의 단면을 엿볼 수 있다. 공공기관 부채를 보면, 2016년 말 대비하여 2021년에 82.7조원이 외형적으로 증가했으나 부채 증가폭이 자본 증가폭(86.8조원)에 비해 미달하여 부채비율은 오히려 감소(16.2%p)하였다. 한국전력·LH를 제외한 공공기관 부채비율의 감소폭(24.4%p)은 이전 공공기관 부채를 앞세워 '공공기관 정상화'를 추진했던 박근혜정부 기간의 감소폭(25.6%p)과 거의 유사하다. 공공기관 인력을 보면, 정규직·무기계약직이 108,500명 증가했으나, 비정규직 정규직화에 따른 비정규직·소속외인력(간접고용) 감축 인원(70,039명)을 반영할 경우 공공기관의 실질 인력 증가는 38,461명에 불과하다. 이는 과거 박근혜정부 기간 증가폭(35,815명)과 거의 유사한 수준이다. 문재인정부는 초기 국정방향으로 공공부문의 사회적 가치 실현 및 81만개 일자리 확충 등을 통해 공공부문의 국민경제 선도 비중을 높이겠다는 국정방향을 제시해놓고도, 실제 정책 추진 과정에서 많은 한계(민영화 적폐 유지 및 왜곡된 정규직화 등)를 드러냈고, 게다가 2020년 이후 코로나 위기 국면에서 재정 확장 및 공공서비스 확장 등을 기피함으로써 세계적인 탈시장화 흐름을 반영하지도 못했다. 따라서 지난 5년간의 공공기관의 부채 및 인력 증가를 방만경영의 근거로 설정하는 윤석열 정부의 진단은 악의적인 측면이 있다박용석, 2022b).

개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 등의 내용을 담고 있다. 다만, 문재인정부 시기 왜곡되거나 제대로 결론을 맺지 못한 공공기관 비정규직(특히, 간접고용) 문제에 대해 혁신가이드라인에서는 전혀 언급이 없다. 물론 혁신가이드라인 외에도 윤석열 정부의 정책 어느 곳에서도 공공기관 비정규직 문제는 정책 과제로 자리잡고 있지 못하다.[4] 앞서 언급한 윤석열 정부의 일자리 관련 국정과제, 즉 '정부(공공부문)가 아닌 민간(시장) 중심의 일자리 창출'에서 기인한 것으로 여겨진다.

〈표 2〉 공공기관 혁신가이드라인 주요 내용(2022년)

주요 과제	세부 추진 내용
(기능) 민간경합·비핵심 기능 축소 등 핵심 기능 중심 재편	- 민간경합(민간 경합성 점검), 지자체 수행이 바람직한 기능 → 축소 - 고유 목적사업 외 직접 수행이 불필요한 비핵심 기능→폐지 또는 축소 - 디지털 전환 등 정책환경 변화에 따른 수요감소 기능 → 축소 - 기관간 유사·중복 기능 → 통폐합 또는 조정(인위적 구조조정, 민영화 없음)
(조직·인력) 비대한 조직·인력 슬림화 및 2023년도 정원 감축	- 초과 정원 감축 등 정·현원차 최소화 - 간부직 비율 축소, 지방·해외조직 효율화, 지원·파견인력 조정 등 - 2023년도 공공기관 정원 감축(국정과제, 법령 제·개정 필수인력도 정·현원차, 인력 재배치로 자체 흡수 원칙)
(예산) 인건비·경상경비 절감 및 직무·성과중심 보수체계 개편	- 2022년 경상경비·업추비 예산 절감(10% 이상) 및 2023년도 경상경비 전년대비 3% 이상, 업추비 10% 이상 삭감 - 임·직원 보수 효율화(인건비 소요 초과근무 관리, 수당 통·폐합 등) - 직무 난이도, 보수 연계한 직무급 도입 등 보수체계 개편(연공성 완화 및 생산성·공정성 제고)
(자산) 불요불급한 자산 매각 및 부실 출자회사 지분 정비	- 고유기능 연관성 부족, 복리후생 용도, 유휴자산 등 불요불급한 자산 매각 - 출자금 회수 불투명한 출자회사 지분 정비 - 업무시설별 초과 면적 축소, 유휴공간 매각·임대 청사·지사의 활용도 제고
(복리후생) 과도한 복리후생 점검·정비	- 감사원 등 외부 지적사항, 관련 규정, 국가공무원 지원 수준 등 감안한 복리후생 항목 점검·조정(사내대출, 의료비 지원, 교육비, 사택 관리비 등)

- 자료 : 기획재정부(2022b), 일부 재구성

2) 공공기관 관리체계 개편 및 민간협력방안

정부(기획재정부)는 2차 공공기관 혁신 정책으로 8월 18일 △공공기관 분류기준 개선 △기관 유형별 관리 차별화 △직무·성과 중심 운영 △책임경영 강화 등을 중심으로 한 공공기관 관리체계 개편방안을 발표하였다. 공공기관 관리체계 개편방안에서 주목되는 내용들은

4) 윤석열 정부의 공공부문 비정규직 정책의 한계를 반영하듯, 2020년 3월 총리령으로 설치된 공무직위원회는 활동 연장을 바라는 목소리에도 불구하고 2023년 3월 31일로 활동을 종료했다. 이로써 윤석열 정부는 그 어느 곳에서도 공공부문 무기계약직 및 비정규직 정책을 추진하지 않게 되었다.

△공기업·준정부기관의 유형 분류 기준 상향(300명 이상) △경영평가의 재무적 성과 지표 비중 확대(사회적 가치 비중 축소) 및 혁신계획 이행 실적 반영(가점 부여) △기타공공기관의 관리 차별화 △직무급 도입 촉진 및 도입 수준 제고(우수기관 평가 가점) △비상임이사 활동 내실화 등이다.

특히, 직무급 도입 촉진이 1차 혁신가이드라인에 이어 계속 포함되어 있고, 여기에 경영평가 배점 확대 및 우수 도입 기관에 대한 총인건비 우대 조치를 추가로 반영하고 있다. 이는 윤석열 정부가 내세운 직무·성과 중심 임금체계 개편이 초기 공공 정책의 핵심 과제로 자리잡고 있음을 보여주고 있다. 그런데 2022년 1월 공운법 개정에 따라 8월부터 시행되고 있는 공기업·준정부기관의 노동이사제 운영 방안에 대해서는 전혀 언급이 없다. 노동조합에 대한 적대적 정책을 취하고 있는 윤석열 정부의 최근 흐름으로 볼 때, 노동이사의 역할에 대한 향후 전망이 대단히 우려스럽다.

〈표 3〉 공공기관 관리체계 개편 방안 주요 내용(2022년)

구 분	정책 과제	세부 추진 내용
공공기관 분류 기준 개선	공기업·준정부기관 지정기준 상향	- 공기업·준정부기관의 수 축소(130→88개)
기관 유형별 관리 차별화	공기업•준정부기관의 재무관리 및 경영평가 개선	- 출자·출연시 재무건전정 연계 경영평가 지표 조정(재무성과 비중 확대, 사회적 가치 비중 축소) 및 혁신계획이행 평가 반영(가점 부여)
	기타공공기관 차별화된 관리	- 연구개발기관·보건의료기관 자율성 부여 - 소규모기관 : 주무부처의 경영(기관)평가 간소화
직무·성과 중심 운영	공공기관 직무급 도입 촉진 및 직무급 도입 수준 제고	직무급 도입 우수기관 총인건비 인상, 경영평가 배점 확대 - 연공 중심에서 직무·성과 중심의 조직·인사운영
	직급체계 축소, 주요직위 민간 개방 확대	- 연공·직급에서 직무·보직 중심으로 조직체계 전환 - 조직 문화의 유연성 제고
책임경영 강화	감사위원회 설치 확대 및 비상임이사 활동 내실화	- 비상임이사 활동내용 공시항목 포함 및 경영평가 반영
	기관 운영의 책임성·신뢰성 제고	- ESG 공시 항목 확대, 공공기관 임원 징계기준 강화

- 자료 : 기획재정부(2022c), 일부 재구성

정부(기획재정부)는 3차 공공기관 혁신 정책으로 9월 23일 "공공기관이 보유한 자산·역량을 민간의 성장·혁신과 민간 중심 경제 재도약 추진에 적극 활용"한다는 취지 아래 민간협력방안을 발표했다. 공공기관이 보유한 민간(기업)이 필요로 하는 정보·기술·자산을 민간에 제공하고, 중소기업에 대한 구매 활성화, 해외 진출 등을 지원하며, 기업 활동 관련 공공기관의 규제를 전면적으로 조사·개선하는 내용들이 포함되어 있다. 특히 핵심 공공기관들의 양질의 중요 데이터를 민간(시장·기업)에 선도적으로 개방하도록 했다.

1차 혁신가이드라인이 공공기관의 기능을 민간에 이관하고 공공기관의 조직·인력·예산 등을 축소함으로써 공공기관의 국민경제 개입 기능을 축소하는 '거시적 구조 조정' 차원의 정책 방향이라면, 3차 민간 협력강화방안은 공공기관의 위상을 시장경제의 보조축으로 자리매김하기 위한 '미시적 사업 조정' 차원의 정책 방향이라고 볼 수 있다.

〈표 4〉 민간-공공기관 협력강화방안 주요 내용(2022년)

구 분	정책 과제	세부 추진 내용
공공기관 보유자원 활용 민간 성장 지원	(데이터 개방) 국민 원하는 데이터 중심의 개방 확대 및 민간 활용도 제고	- 국민적 관심이 높은 의료·부동산·연금 등 10개 핵심기관(심평원·건보공단·국민연금·철도공사·LH·가스공사·한국전력 등) 선정하여 양질의 중요 데이터 선도적 개방 - 민간 필요 데이터 신청시 공공기관이 가공·개방하는 '민간수요 맞춤형 개방 체계' 구축 - 공공기관간 협업 필요한 데이터의 지속 발굴 · 개방할 협력체계 구축
	(기술·특허 개방) 공공기관 보유 특허의 민간 활용도 획기적 개선	- 공공기관 보유 특허·실용신안의 민간 적극 활용할 수 있도록 무료 기술이전 확대 - 기술중개기관 역량 강화, 기술료 거래방식 개편 등 통해 공공기관 보유 특허 · 실용신안의 기술거래 활성화 촉진
	(시설·장비 편의성) 국민 여가 및 기업에 도움되는 유용한 시설.장비 개방 확대	- 공공기관 편의시설에 대한 개방 의무등록제 시행 - 민간의 공공기관 시설·장비 이용 편의 위한 통합예약시스템 구축
전문성·협업 바탕으로 민간 지원 시너지 창출	기술력 있는 중소기업 제품에 대한 全주기적 지원체계 구축	- 우수 중소기업 제품 구매 및 연구개발 수요 매칭 지원 - 우수 중소기업의 제품개발, 실증테스트 및 판로 적극 지원
	온·오프라인 해외진출 협업체계 구축·활성화 등	- 공공기관간 협력을 위한 분야별 오프라인 협의체 구축 - 해외진출 지원 플랫폼 활성화 등 공공기관간 협업체계 강화
	중소기업의 온실가스 감축, 안전경영시스템 구축 등 지원	- 중소기업의 ESG 경영 도입 등을 선도적.체계적으로 지원 - 환경·안전 등 분야별 정보 제공(환경공단·산업안전보건공단 등)
민간 경영애로 해소 위한 규제관리체계 개편	공공기관 통한 규제 실태 전면조사 및 개선	민간 참여 경제규제혁신TF 활용한 공공기관 관련 규제 발굴 및 해결방안 강구
	기업성장응답센터 설치 확대 및 내실화	공공기관 규제 개선사항의 폭넓은 파악 위한 요구 주체 확대(중견·대기업)
	규제개선 실적 경영평가 반영 강화	기업성장응답센터 설치 여부 및 운영 실적 평가를 위한 평가지표 구체화 및 배점 확대

- 자료 : 기획재정부(2022d), 일부 재구성

3) 1단계 공공기관 혁신(구조조정) 추진계획 확정

공공기관은 「혁신가이드라인」에 따른 기관별 혁신계획을 수립하여, 주무부처 검토를 거쳐 8월말까지 기획재정부에 제출했다. 기획재정부는 각 기관별 추진계획을 토대로 이후 10월부터 각 부문별 공공기관 혁신 추진계획을 3차례에 걸쳐 발표했다. 10월 17일 '예산효율화·복리후생 계획', 11월 11일 '자산효율화 계획'을 거쳐, 12월 26일 '기능조정 및 조직·인력효율화 계획' 등을 포함한 공공기관 혁신(구조조정) 추진 계획을 각각 확정하기에 이른다.

기능조정 및 조직·인력효율화 계획에 따라 공공기관 인력 12,442명(정원의 2.8%)이 감축(17,230명 감축, 4,788명 재배치)되고, 예산효율화 계획에 따라 2022~23년 경상경비 1조 1,458억원이 감축된다. 인력 감축(2.8%) 측면에서는 이명박정부가 2.3만명(12.1%) 감축한 데 비해서는 다소 낮은 수준이다. 6월 국무회의에서 대통령이 강도 높은 구조조정을 예고한 데 비해 기능조정 및 인력감축 수준에 대해 정부 차원에서 어느 정도 수위를 '조절'한 듯한 분위기이다.[5] 다만, 우리나라 공공부문의 고용비중이 OECD 국가 평균의 1/2에도 못 미치고 있다는 점, 선진 각국이 2020년 코로나위기 이후 공공서비스를 확충한다는 점 등을 고려했을 때 윤석열 정부의 공공기관 구조조정은 수위와 무관하게 시대에 역행하는 정책임은 분명하다.

〈표 5〉 공공기관 혁신(구조조정) 계획(2022년)

구분	주요 추진 계획	세부 추진 계획
예산 효율화 및 복리후생 개선 계획(10.17)	예산 효율화	2022년 경상경비 10.2% 삭감(7,142억원 절감) 2023년 경상경비 3.1% 삭감(4,316억원 삭감)
	복리후생 개선	학자금·경조사비·기념품비 등(9개 항목) 206개 기관의 360건 개선 휴가·휴직제도·사내대출 등(6개 항목) 207개 기관의 355건 개선
자산 효율화 계획(11.11)	비핵심 부동산 매각	유휴부동산 등 330건, 11.6조원 부동산 매각
	불요불급한 자산 정비	골프회원권 등 189건, 0.7조원 정비
	비핵심·부실 출자회사 지분 정비	목적 달성, 핵심고유업무 무관, 3년 연속 적자 등 비핵심·부실 출자회사 지분 275건, 2.2조원 정비
	청사 효율화	본사 매각 및 지사 통폐합 등 56건 매각(26개 기관, 1조원)
기능조정 및 조직·인력 효율화 계획(12.26, 최종)	기능조정	△민간 경합(84개, 167건) △지자체 경합(20개, 33건) △비핵심 업무(109개, 221건) △수요감소·사업종료(121개, 242건) △유사·중복(24개, 54건) 등 233개 기관(717건) 기능 조정으로 7,231명 조정(감축)
	조직·인력 효율화	△조직통합 및 대부서화(130개) △지방해외조직 효율화(40개) △지원인력조정 및 업무프로세스 개선(167개) △상위직급 축소(61개) 등 228개 기관 4,867명 조정(감축)
	정·현원차 축소	157개 기관 4,788명 감축
	인력 재배치	△국정과제 수행 △필수 시설 운영 △안전 △법령 제·개정 관련 필수 소요 인력 등 223개 기관 4,788명 재배치

- 자료 : 기획재정부(2022e·f·g), 일부 재구성

〈표 6〉에서와 같이, 주요 공공기관의 기능조정 계획을 보면, 공공기관의 인력을 감축하기 위해 상당수 기능을 비핵심 업무로 규정하고, 또한 이중 대부분의 기능을 민간에 이관(민영화·민간개방·외주화·민간위탁·민간투자 등)한 듯한 느낌이다. 철도공사의 철도차량정비, 유지

5) 철도·전력·가스 등 핵심 인프라 공기업에 대해 2022년 5월 '110대 국정과제'에 포함된 민영화·경쟁체제 등이 일부 제외되어 있다. 이후 시장 및 정부 재정운용 상황에 따라 추가적으로 검토하기 위한 것으로 일단 풀이되고 있다.

보수(시설·전기), 역운영의 민간 위탁은 이전 박근혜정부에서 추진해오던 정책을 1단계 정리한 것으로서, 철도공사의 위상을 낮추려는 의도로 보인다. 근무형태 변경 및 철도 영업거리 확장 등으로 인해 인력 확충 수요가 많은 점을 고려할 때 722명의 감축 규모 또한 적지 않은 수준이다. 이외 인천국제공항공사·한국도로공사·한국수자원공사 등의 SOC 공기업의 기능 중 상당수가 민간으로 이관되는 것으로 나타나고 있다. 한국환경공단 등 환경 기관의 민간 개방도 확대되고 있다. 특히 인천국제공항공사는 상당수 간접고용의 직접고용 전환의 여지를 사실상 봉쇄하고 있다.

한국전력공사·한국가스공사·발전사(한국남동발전) 등의 에너지 공기업 역시 미래 전략적 사업(해외 개발 등)의 기능을 축소하면서 필요 인력 충원마저 외면하고 있다. 국민건강보험공단·국민연금공단 등 사회복지 기관의 경우 공공 인프라 기능을 최대한 억제하고 있다. 서울대병원·국립중앙의료원 등 의료기관 역시 의료인력 확대 및 공공 인프라 기능을 억제하는 흐름을 보이고 있다. 대표적인 공기업 자회사인 도로공사서비스(주)의 경우 2019년 도로공사 직접 고용 파동에 따라 별도 자회사를 설립했지만, 대규모 구조조정 공세는 피할 수 없게 되었다. 350개 공공기관 중 가장 높은 수준(16.5%)의 인력 감축이 예정되어 있다.

〈표 6〉 주요 공공기관의 기능조정·인력감축 사례(2022년도) (단위:명, %)

구분	기관명	주요 기능 조정	실제 인력감축(*)
SOC	한국철도공사	△역세권개발·남북대륙사업·철도연구 축소, △철도차량정비, 유지보수(시설·전기), 역운영의 민간 위탁 등(1,422명 감축)	722 (2.2)
	인천국제공항공사	△열병합발전소 폐지 △공항 인프라(물류정보운영) 민간 이관 △TI종합시설개선 축소 등(37명 감축)	37 (1.9)
	한국도로공사	△현장 유지보수·교통상황·영업관리 등의 통합 △국도 IT업무 이관 △현장 환경정비 축소 등(424명 감축)	188 (2.1)
	한국수자원공사	△수변생태조성관리 전문기관 이관 △지자체 댐건설 수탁, 물관리시설 보안기능 민간 이관 등(235명 감축)	221 (3.4)
에너지	한국전력공사	△석탄화력 축소 △전력량계 사업 자회사 이관 등(498명 감축)	496 (2.1)
	한국가스공사	해외자원개발 비핵심사업 매각 등(124명 감축)	102 (2.4)
	한국남동발전(주)	해외자원개발(광산) 축소 등(87명 감축)	87 (3.0)
사회복지	국민건강보험공단	△건강플러스센터 기능 폐지 △건강증진센터·코로나19방원지원 기능 축소 등(343명 감축)	343 (1.8)
	국민연금공단	국민연금 가입지원(두루누리 보험료 지원 등) 축소 등(152명 감축)	152 (2.0)
의료	서울대병원(본원)	△COVID-19 대응 관련 기능 폐지 △지원 업무 및 연구조직 조정 등(43명 감축)	35 (0.4)

	국립중앙의료원	국가중앙감염병 최종치료기관 기능 축소 등(28명 감축)	28 (2.7)
환경	한국환경공단	△환경기초시설 기술진단 민간개방 확대 △댐상류 하수도시설 운영 지자체 이관 등(146명 감축)	144 (43)
자회사	도로공사서비스(주)	통행료 수납사업 축소 등(1,041명 감축)	1,041 (16.5)

- * : 기능조정·인력감축 인원 중 재배치 제외 실제 감축 인원
- 자료 : 각 공공기관(정부 제출자료, 2022), 재구성

4) 경영평가제도 개편 및 직무·성과급 임금체계 추진

공공기관 혁신 정책 추진에 따라 이를 제도적으로 촉진(강요)하기 위한 경영평가제도 개편이 취해졌다. 정부(기획재정부)는 2022년 10월 6일 공공기관운영위원회를 통해 「2022년도 공기업·준정부기관 경영평가편람」을 대폭적으로 수정했다. 2022년도의 경영평가편람은 각 공공기관이 사업 및 경영실적 평가를 위해 2021년도(평가년도 이전)에 확정한 것으로서, 회계년도(평가년도) 마감을 불과 2개월 남겨두고 대폭적으로 수정한 것은 경영평가제도의 취지상 매우 잘못된 조치이다.[6] 경영평가제도의 강한 구속력을 앞세워 윤석열 정부가 추진중인 공공기관 혁신(구조조정) 정책을 강행하기 위한 것으로 풀이된다.

2022년도 경영평가편람 수정에서 주목되는 것은 △사회적 가치 실현 관련 평가지표 가중치(배점) 축소(25점→15점) 및 재무관련 평가지표의 가중치 확대(10점→15점) △'공공기관 혁신계획' 실행노력·성과 관련 가점(5점 신설) △직무급 도입 촉진 관련 평가 기중치(배점) 확대(2.0점→2.5점) △당기순손실 위험이 높은 기관의 성과급(인센티브) 제한 등이다. 모두 앞서 언급했던 공공기관 혁신 정책의 흐름을 반영한 것으로 볼 수 있다. 특히 문재인정부에서 2017년도부터 반영한 사회적 가치 실현 평가지표는 가중치 축소와 함께 사회적 책임 평가지표로 전환되었다. 재무 관련 평가지표(업무 효율 및 재무예산 관련)의 가중치 확대는 재무위험기관에 대한 재정건전화 이행노력 등을 포함하는 것으로서 '공공기관 정상화' 정책을 추진하던 2016년 이전(박근혜정부) 수준으로 회귀했다. 공공기관 경영평가가 재무적 효율성을 중시하여 공공기관의 공공성(사회적 거치)를 외면한다는 지적에 따라 지난 2017년 평가지표의 부분적 개선 조치(사회적 가치 평가지표 가중치 확대 및 재무 평가지표 가중치 축소)를 취했지만, 다시 5년 만에 과거 흐름으로 되돌아간 셈이다.

6) 경영평가편람은 평가년도 이전에 확정되어 각 공공기관이 평가년도의 경영관리 및 사업추진 과정에 반영하는 것으로서, 평가년도 후반부에 이를 수정하는 것은 평가를 앞둔 공공기관에 많은 혼란을 초래한다. 공공기관 운영과 관련하여 구속력이 매우 높은데다, 미세한 실적 차이가 평가 결과에 중대한 영향을 미치는 경영평가제도의 특성에 따른 것이다.

〈표 7〉 2022년도 경영평가편람 수정 내용(공기업)

범주	2022년도 평가편람				2022년 평가편람 수정			
	평가지표	가중치			평가지표	가중치		
		계	비계량	계량		계	비계량	계량
경영 관리	경영전략 및 리더쉽	9.5	8	1.5	경영전략	9	8	1
	전략기획 및 혁신 국민소통	7 2.5	7 1	- 1.5	리더쉽 전략기획 및 경영혁신 국민소통	2 5 2	2 5 1	- - 1
	2. 사회적 가치 구현	25	14	11	2. 사회적 책임	15	8.5	6.5
	일자리 창출 균등한 기회와 사회 통합 안전 및 환경 상생·협력 및 지역발전 윤리경영	6 4 5 5 5	4 2 1 2 4	2 1 4 3 1	일자리 및 균등한 기회 안전 및 재난관리 친환경·탄소중립 상생·협력 및 지역발전 윤리경영	5 2 1.5 4 2.5	3 1 1 2 1.5	2 1 0.5 2 1
	3. 업무 효율	5	-	5	3. 재무적 성과 관리	20	3	17
					효율성 관리 재무예산관리 재무예산성과	6 3 11	- 3 -	6 - 11
	4. 조직·인사·재무관리	7	4	3	4. 조직·인적자원관리	4	4	-
	조직·인사 일반 재무예산 운영 성과	2 5	2 2	- 3	조직 및 인적자원관리 노사관리	2 2	2 2	- -
	5. 보수 및 복리후생 관리	8.5	3.5	5	5. 보수 및 복리후생 관리	7	4	3
	보수 및 복리후생 총인건비 관리 노사관계	3.5 3 2	1.5 - 2	2 3 -	보수 및 복리후생 총인건비 관리	4 3	4 -	- 3
	소계	55	29.5	25.5	소계	55	27.5	27.5
주요 사업	주요사업 계획·활동·성과 종합평가	45	21	24	주요사업 계획·활동·성과 종합평가	45	21	24
합계		100	50.5	49.5	합계	100	48.5	51.5
(가점) 코로나19 대응노력·성과		3	3	-	(가점) 혁신계획 실행노력·성과	5	5	-

- 자료 : 기획재정부(2021, 2022h)

한편 기획재정부는 2023년 2월 3일 △경영평가시 직무급·성과급 배점(가중치) 확대 △직무급 도입 우수기관에 대한 총인건비 인센티브 부여 △기타공공기관의 직무급 도입·확대 추진을 주요 내용으로 하는 「직무·성과 중심의 공공기관 보수관리 강화방안」을 발표했다. 2024년 100개의 공공기관, 2027년 200개 이상의 공공기관에서 직무급 도입을 목표로 한 것이다.

먼저 2023년 경영평가시 직무급 가중치(+1점) 및 성과급 가중치(+1)점을 각각 확대함으로써 경영평가 대상인 공기업·준정부기관에 대해서는 2023년 말까지 성과 차등이 포함된 직무급 체계 도입을 완료하겠다고 했다. 이어 직무급 도입·운영실적이 매우 우수한 기관에 대해 총인건비 추가 인상(0.1~0.2%)의 인센티브를 부여하겠다고 했다. 우수한 직무급 도입·

운영실적의 기준이 아직 구체적으로 나타나지는 않았지만, 최근 일부 공공기관의 직무급 도입 사례(성과연봉제 기초)가 나타나는데 이를 주목할 필요가 있다. 기타공공기관에 대해서도 직무급 도입을 권고하고 우수한 도입·운영실적에 대해 총인건비 추가 인상 인센티브를 부여하겠다고 했다.

2023년 3월말 이후 현재 2022년 공기업·준정부기관의 경영평가가 진행중인데 '보수 및 복리후생 관리' 평가지표 중 가장 핵심적인 평가내용인 직무급 도입 문제가 최근 가장 큰 관심을 끌고 있다. 윤석열 정부가 2022년, 2023년 경영평가의 최대 과제로 직무급 및 직무·성과급 평가 내용을 설정하고 있기 때문이다. 평가지표의 의미를 "직무 중심의 합리적 보수체계로의 전환을 위한 기관의 노력과 성과"로 정의하고, "직무분석 등 사전 절차의 이행 여부 및 직무급 도입을 위한 보수규정 개정 등 직무중심 보수체계 개편 노력과 성과"를 측정하는 것으로서, 이미 지난 2월에 기획재정부가 실시한 '직무중심 보수체계 개편 점검 결과'를 반영하도록 되어 있다.

'직무중심 보수체계 개편 노력과 성과'는 비계량(정성)평가 방식으로 실사가 진행되고 있는데, 아직 대외적으로 경영평가단의 체크리스트가 공개되고 있지 않아 구체적인 점검 내용이 확인되고 있지 않다. 다만, 2018년부터 정부(기획재정부)가 계속 추진해온 정책의 흐름으로 볼 때, 크게 △직무등급·직무단계가 설정된 직무급 임금체계 모델 원용 여부[7] △호봉제 폐지 여부(성과연봉제 포함) △직급내 임금 밴드 축소(직급간 임금 격차 확대) △직무 차별화·난이도를 반영한 별도의 임금체계(직무역할급 등) 등이 종합적으로 점검될 것으로 예측된다.[8]

그런데 정부(기획재정부)가 2023년 경영평가에서 점검키로 되어 있는 직무·성과급 임금체계에 대해 이미 2022년 경영평가에서 1차 검토될 것으로 예측되는데, 여기서 최근 직무급 도입·운영과 관련하여 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 수시 공시되는 몇몇 공공기관의 사례를 주목할 필요가 있다. 특히, △연봉 상·하한선을 직무급 상·하한선으로 운영하는 경우(예, 한국재정정보원·새만금개발공사 등) △연봉제 운영시 직무등급 반영하는 경우(예, 한국마사회·예금보험공사 등) △연봉제를 기본으로 별도 직무급을 운영하는 경우(예, 한국전력공

7) 직무급 임금체계 모델은 지난 2018년 1월 정부(고용노동부)가 제시한 '공공부문 무기계약직 표준임금모델'이 주로 원용될 것으로 예측된다.
8) 이러한 내용들은, 지난 2018년 12월 한국조세재정연구원 주최(기획재정부 후원) '공공기관 보수체계 개편과 전망' 토론회를 통해 소개(연구용역 결과)된 7개 공공기관의 직무급 운영 사례에서 공통으로 나타나 있다.

사·한국자산관리공사·국립공원관리공단·한국석유관리원 등)를 보면, 정부의 직무급제 운영이 연봉제(성과연봉제) 운영과 연결되어 있음을 알 수 있다. 이러한 사례들은 윤석열 정부가 국정 과제로 설정한 직무·성과급 임금체계의 바람직한 모델로 자리잡을 수 있지 않을까 우려되는 대목이다. 즉, 2016년도 박근혜정부의 성과연봉제 파동(강제 도입 및 노조 공동총파업 투쟁)을 알고 있는 윤석열 정부가 외견상 직무·성과급 임금체계를 추진하고 있지만, 실제로는 성과연봉제를 전면적으로 확대하고 있는 것으로 인식될 수 있다.

5) 소결

윤석열 정부의 공공부문 시장화 국정방향에 따라, 지난 1년간 공공기관에 대한 혁신(구조조정)이 추진되었고, 그 결과 △예산 효율화 및 복리후생 계획(10.17) △자산 효율화 계획(11.11) △기능조정 및 조직·인력 효율화 계획(12.26)에 각각 확정되기에 이르렀다. 애당초 강도 높은 구조조정이 추진될 것이라는 예상에 비해 2022년 12월에 확정된 1차 구조조정 계획은 다소 '조절'한 듯한 흐름을 보이고 있다. 공공기관 혁신(구조조정) 계획을 강행하기 위해 경영평가제도가 개편(평가지표 가중치 조정)이 이뤄졌고, 가장 중점적인 과제로 성과연봉제와 유사한 직무·성과급제 도입이 사실상 강행되고 있다.

중앙 공공기관에서 시행된 혁신(구조조정) 계획은 지방 공공기관으로 이어지고 있고, 이후 공무원을 포함한 전 공공부문에 확산될 계획이다. 정부 실패를 극복한다는 미명아래 공공부문에 대한 기능조정(민영화·외주화·경쟁체제 등) 및 자산·인력 감축 등이 윤석열 정부 5년간 계속될 전망이다. 더구나 경기 침체에 따른 세수 부족으로 정부의 재정 압박이 예상됨에 따라 추가적인 구조조정 가능성이 여전히 남아 있다.

3. 지방 공공기관의 혁신(구조조정) 정책 추진

1) 지방 공공기관 혁신(구조조정)의 추진 방향

한편 행정안전부는 기획재정부의 중앙 공공기관 혁신 흐름에 맞춰 7월 27일 △구조개

혁 추진 △재무건전성 강화 △민간협력 강화 △관리체계 개편 등의 4대 과제를 중심으로 한 「새정부 지방공공기관 혁신방향」을 발표했다. 지방 공공기관의 혁신방향 설정 배경 역시 중앙 공공기관의 흐름과 매우 유사하다. 지방 공공기관(지방공기업 및 지방출자·출연기관)은 2016년 1,055개에서 2021년 1,244개로 189개 기관이 증가했는데, 지방공사의 1인당 매출액(△0.7천만원) 및 1인당 영업이익(△2.9천만원)이 감소했다는 것이 그 배경이었다. 행정안전부 장관 역시 재무적 효율성 지표들을 앞세워 지방 공공기관의 '방만경영'을 극복하기 위한 혁신 필요성을 언급했다. 이미 일부 지방정부가 선도적으로 추진해온 공공기관 통폐합 및 이러한 혁신방향을 근거로 지방 공공기관(지방공기업 및 지방출자·출연기관)에 대한 혁신(구조조정) 흐름 역시 본격화되고 있다.

〈표 8〉 지방 공공기관의 혁신 방향 및 2023년 추진계획

구분	주요 추진 내용(2022.7.27.)	2023년 추진계획(2023.1.10.)
구조개혁 추진	행정안전부의 구조개혁 방향과 기준 제시 지자체·공공기관의 △유사·중복 기능 조정 △민간 경합 사업 정비 △우수 선도사례 특전(인센티브) 제공	(과제 발굴) 유사·중복 기능 조정 및 민간 경합 사업 정비 과제 지속 발굴 (성과 창출) 주기적 이행 점검 및 평가를 통한 우수사례 공유·확산
재무건전성 강화	재무위험 큰 지방공기업 대상 부채 집중 관리 부실사업·비핵심자산의 정리 및 이행력 확보(경영평가의 재무적 비중 확대)	(부채 중점관리) 부채중점관리기관 선정기준 개편, 지방공사채 연계 부채 적극 관리 (자산 건전화) 불요불급 자산·부실회사 정비 과제 지속 발굴 및 주기적 정비 여부 점검
민간협력 강화	디지털 플랫폼 활용한 지방공공기관의 정보·자원의 개방·공유 확대 공공구매제도 개선 및 지방공기업·협력기업의 해외 진출 지원을 위한 민간협력 플랫폼 구축	(지자체 간) 상수도 업무 통합, 출자·출연기관 공동 설립 운영 (민간·공공기관 간) 자산·정보·기술·노하우의 정보 공유 확대, 지역기업 ESG 경영 지원
관리체계 개편	지방 공공기관의 설립·운영·해산의 관리 사각지대 보완 인사·보수의 직무·성과 중심 전환 및 복리후생 점검	(지방공기업) 타 법인 출자의 책임성 강화를 통한 관리 사각지대 해소, 경영평가 체계 개편 (지방출자출연기관) 출연기관 설립 표준모형을 통한 남설 억제, 출자·출연금 관리 강화 (全지방공공기관) 직무 중심 인사관리 전환

- 자료 : 행정안전부(2022a, 2023a), 일부 재구성

2) 혁신지침(가이드라인) 및 혁신의 제도적 근거

이후 정부(행정안전부)는 9월 4일 4대 과제의 구체적 시행을 위한 「새정부 지방공공기관 혁신 지침(가이드라인)」을 발표했다. △유사중복기능의 조정 및 민간 경합사업 정비 등을 통한 구조 개혁(구조조정) △부채 중점 관리, 자산 건전화(효율화), 복리후생 점검 등을 통한 재무건전성 강화 등의 혁신 과제가 구체화되었다. 지방공공기관의 혁신 지침(가이드라인)에서

주목되는 것은 유사기관 통폐합 및 민간 경합사업 정비 등이다. 전자는 이미 상당수 지방정부(광역 단위)에서 선도적으로 추진하고 있고, 후자는 민영화 가능성을 높이고 있는 내용들이다. 지방 공공기관은 이 혁신지침(가이드라인)에 따라 2022년 10월 말까지 각 기관별로 구조개혁(민영화·통폐합·민간이양 등) 및 자산건전화 중심의 혁신계획을 행정안전부에 제출했다.

이어 11월 9일에는 「지방공공기관 혁신의 제도적 근거 마련」이 발표되었다. △출자관리, 경영평가제도 개편 등의 지방공기업 관리체계 개편 △설립 규제, 경영평가제도 개편, 출자출연금 관리 강화, 사업관리 강화 등의 지방출자·출연기관 관리체계 개편 △직무중심 인사관리 도입 등의 혁신 과제가 구체화되었다. 다만, 지방 공공기관의 관리체계 개편 및 직무중심 인사관리 도입은 구체적 추진 과제가 아닌 이후 정책 방향을 제시한 것으로서, 구체적인 시기 및 추진 방침을 정한 중앙 공공기관의 혁신(구조조정) 정책과는 다소 느슨하거나 상이한 형태를 취하고 있다.

〈표 9〉 지방 공공기관 혁신(구조조정) 정책 추진

구분	주요 과제		세부 추진 내용
혁신 지침 (가이드라인) 마련(9.4)	구조개혁	유사·중복 기능 조정	지자체내 유사·중복기관 통폐합 기관간 또는 기관내 유사·중복 기능 축소 또는 폐지 지자체간 유사 기관(기능) 협업
		민간 경합사업 정비	지자체 대행사업의 민간 경합 경우 민간위탁 전환 자체사업의 민간 경합 경우 민간 이양 추진
	재무건전성	부채 중점 관리	부채중점관리제도 운영 지방공기업의 매년 5회계년도 재무·부채관리계획 수립 의무화 및 수립계획·실적의 공시 지방출자·출연기관의 부채중점관리제도 도입
		자산 건전화	불요불급한(고유기관 연관성 낮은) 자산 및 고유·핵심업무와 무관한 회사 지분 정비 업무시설 등의 정부 기준 정비, 불요불급 부대시설 매각·개방
		복리후생 점검·조정	행안부·지자체의 기준에 따른 복리후생·복무 점검(감사원 등 외부 지적사항 및 유사 사례 조정)
혁신의 제도적 근거 마련(11.9)	지방공기업 관리체계 개편	타 법인 출자의 책임성 강화	- (출자 이전) 사전 타당성 검토 전문기관 지정 및 가이드라인 배포 (출자 이후) 결산 보고시 출자 법인의 관리현황 지자체장 별도 보고
		경영평가 지표체계 개편	공공성·효율성간 균형있는 지표체계 구축 지자체·지방공기업이 직접 참여하는 맞춤형 평가지표 개발
	지방출자·출연기관 관리체계 개편	설립 검토 강화(기관 남설 억제)	(지방출자기관) 일정 규모 이상 사업의 출자기관 설립시 설립 타당성 검토 전문기관의 행안부 지정 (지방출연기관) 조직 설계 기준(조직·인력 규모) 제시를 통한 소규모 기관의 남설 억제
		경영평가제도의 내실화	(경영평가) 경영평가 전문기관에 지정요건 설정(법령) 및 조례규칙을 통한 전문기관 지정제도 실시 (경영진단) 진단의 요건·수행체제 보완을 통해 지자체장의 경영평가 결과에 따른 경영진단 내실 운영
		출자·출연금 관리	(공동 출자·출연) 지자체간 출자·출연기관 공동 설립의 명문화(법제

		강화	화) - 출자·출연금 증액에 대한 사전 검토 강화(전문기관 검토 의뢰) 재무건전성 부실 출자·출연기관의 회수 규정 신설
		사업 관리 강화	지방 출자기관 자금조달 절차 보완(지자체장 승인 외 지방의회 의결 절차 신설) 2차 출자·출연 요건(관리현황·재무성과의 지자체장 보고 의물화)의 명시(법제화)
		공시제도 개편	수시 공시제도 신설(임원 임면사항 등) 불성실 공시 제재
	직무중심 인사관리 도입		연공서열 중심 인사관리의 직무 중심 체계로의 전환 체계적인 직무분석 바탕으로 직무가치 비중과 적용 범위 단계적 확대

- 자료 : 행정안전부(2022b·c), 일부 재구성

3) 지방 공공기관의 통폐합 추진

정부(행정안전부)는 2023년 1월 10일 각 광역정부별 '지방 공공기관 혁신 보고대회'를 개최했다. 이중에서 가장 주목되는 것은 공공기관 통폐합이다. 이미 대구시(시장 홍준표)를 시작으로 각 지방정부에서 2022년 7월부터 마치 경쟁하듯이 통폐합 추진이 본격화되고 있다. 국민의힘 소속 지자체장 뿐 아니라 더불어민주당 소속 지자체장(예, 광주시 등)에서도 이와 유사한 흐름이 나타나고 있다. 공공기관 통폐합 대상 중 주목되는 기관은 복지 영역(특히, 사회서비스원)으로서 대부분의 지방정부에서 통폐합 대상으로 설정하고 있다. 산업 부문의 통폐합은 주로 민영화(민간 매각) 중심으로 추진되고 있다. 각 지방정부의 공공기관 통폐합 추진은 현재 대부분 기본 방향을 설정했거나, 조직진단 과정에서 있기 때문에 구체적인 추진 흐름은 2023년 중반기(지자체장 취임 1주년) 이후에 명확해질 것으로 예측되고 있다.

〈표 10〉 각 지방정부별 공공기관 통폐합 추진 현황(2022~23년)

지방정부	지자체장	주요 통폐합 추진 계획
서울특별시	오세훈(국힘)	26개 공공기관 23개로 감축(연구·의료·교육 등)
부산광역시(*)	박형준(국힘)	25개 공공기관 21개로 감축(복지·산업 등)
대구광역시(*)	홍준표(국힘)	18개 공공기관 11개로 감축(교통·산업·복지·의료 등)
인천광역시	유정복(국힘)	16개 공공기관 조직 진단 중
광주광역시	강기정(민주)	32개 공공기관 28개로 감축(관광·산업 등)
울산광역시	김두겸(국힘)	13개 공공기관 10개로 감축(가족·복지 등)
경기도	김동연(민주)	27개 공공기관 조직 진단 중
강원도	김진태(국힘)	26개 공공기관 22개로 감축(문화·산업·일자리 등)
충청남도	김태흠(국힘)	25개 공공기관 18개로 감축(문화·산업·복지 등)
전라북도	김관영(민주)	16개 공공기관 조직 진단 중
경상북도(*)	이철우(국힘)	25개 공공기관 18개로 감축(문화·산업·복지·의료 등)
경상남도(*)	박완수(국힘)	29개 공공기관 17개로 감축(복지·산업·여성 등)

제주자치도	오영훈(민주)	17개 공공기관 조직 진단 중

- * : 지방공공기관 혁신보고대회(행정안전부, 2023a), 이외 별도 파악

4) 재무·자산·복리후생 등의 혁신(구조조정) 계획

정부(행정안전부)는 3월 7일 지방공기업정책위원회를 통해 각 지방 공공기관이 제출한 재무·부채관리, 자산 건전화. 복리후생 정비 계획을 발표했다. △부채 중점 관리기관 지정(부채규모 1천억원 이상, 부채비율 200% 이상 기관) △비핵심 부동산 매각(6,628억원 상당) △복리후생 정비(퇴직가산금 등 자율 정비 등) 등의 계획을 우선 발표한 것이다. 지방 공공기관의 재무·자산·복리후생의 혁신 계획 역시 아직은 초기 단계 수준에 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표11〉 지방 공공기관의 재무·자산·복리후생의 혁신(구조조정) 추진 계획(2023년)

구분	주요 혁신 추진계획
재무·부채 관리계획	- 2021년 결산 기준으로 147개 공공기관이 부채중점 관리기관 지정(지방기업 29개, 지방출자·출연기관 188개) 필수사업을 제외한 사업들의 사업시기 조정 권고, 공사채 신규 발행 최소화
자산건전화 정비 계획	비핵심 부동산 등 6,628억원 상당의 매각(668건 6,393억원의 불요불급한 자산 정비, 고유·핵심사업과 무관한 22개 출자회사 지분 235억원 출자금 회수) 공공기관 미사용 청사 매각, 청사 업무면적 축소(신규 임대사업 창출, 임차비용 절감)
복리후생 정비 계획	356개 공공기관의 퇴직가산금 등 19개 항목, 991건의 자율 정비계획 제출(146억원의 절감 효과)

- 자료 : 행정안전부(2023b)

5) 소결

지방 공공기관의 혁신(구조조정) 정책은 일부 지자체장의 선도적 추진 및 행정안전부의 기본 방향 설정 수준에서 병행적 흐름을 보이고 있다. 정부(행정안전부)가 기본 지침(가이드라인)을 설정하여 각 지방정부가 추진하도록 준비하고 있는데, 이미 대구시·부산시·충남도 등을 중심으로 일부 지방정부에서 선도적으로 공공기관 통폐합을 추진하고 있다. 전체적으로는 지방 공공기관의 혁신(구조조정) 추진이 중앙 공공기관의 정책을 본받고 있는 상황인데, 지방자치 체제의 특성상 중앙 공공기관과 달리 지방 공공기관의 혁신(구조조정) 정책은 지방정부의 조직 진단 및 추진계획 중심으로 이뤄지고 있다.

아직 공공기관 혁신(구조조정) 실적의 경영평가 결과에 반영되는 제도적 조치는 아직 이뤄지지 않고 있고, 직무·성과급 임금체계 역시 아직은 구체적인 강행 흐름을 보이지 않고 있다. 그러나 과거 정부(이명박·박근혜정부) 흐름을 되돌아보면, 지방 공공기관에도 이러한 경영평가제도의 '정치적 활용' 및 직무·성과급 임금체계 강행 추진은 머지 않아 구체회될 것으로 예측된다.

4. 결론

윤석열 정부는 자신들의 국정방향 및 주요 국정과제에 따라 지난 1년간 공공부문에 대한 시장화 중심의 구조조정을 계속 추진해왔다. 중앙 공공기관을 선도적 추진 대상으로 설정한 상태에서 2022년 12월까지 예산·자산·복리후생에 이어 기능조정 및 인력감축까지 1차 추진계획을 확정한 상태이다. 민간(시장) 중심의 일자리 정책을 위해 공공부문(공무원·공공기관)의 인력을 감축하고 있고, 자본(기업) 이윤 확대를 위해 공공기관의 △기능 조정(민영화·경쟁체제·외주화 등) △중요 데이터 민간 개방 및 규제 완화를 추진하였으며, 정부 지출 축소(효율화)를 위해 인력·예산 감축 및 자산 매각을 추진해왔다. 아울러, 민간의 노동시장 구조 개편을 선도하기 위해 직무·성과급 체계 도입을 사실상 강행하고 있다. 중앙 공공기관에 이어 지방 공공기관에도 구조조정 흐름이 본격화하고 있다. 지방 공공기관에 대해서는 정부(행정안전부)의 혁신(구조조정) 방향과 무관하게 일부 지자체장들이 경쟁적으로 통폐합을 추진하는 경향을 보이고 있다.

다만, 앞서 언급한 바와 같이 중앙 공공기관의 기능조정 내용은 2022년 6월 국무회의에서의 대통령 발언 등과 비교해보면 다소 수준을 '조절'한 듯한 것으로 나타나고 있다. 이는 세계적인 공공부문 탈시장화 흐름 및 국민들의 공공서비스 수요 등을 감안한 정책 조정으로 예측되고 있다. 그런데 우리 경제가 수출·환율·물가 등의 침체 흐름이 계속되고 있고 감세 등과 겹쳐 세수 수입도 계속 감소하는 상황에 있기 때문에, 재정 압박에 직면한 윤석열 정부가 재정 지출 효율화 차원에서 주요 공공기관(철도·전력·가스 등)에 대한 추가적인 구조조정(민영화·경쟁체제·외주화 등)을 추진할 가능성 역시 남아 있다.

공공부문 고용 및 공공서비스를 축소하는 윤석열 정부의 공공부문 혁신(구조조정) 정책

추진은 우리 한국 사회가 처한 현실 및 선진 각국이 탈시장화 흐름을 확대하고 있는 상황에서 분명 시대상황에 역행하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라는 △산업구조 전환(디지털화·탈탄소화)에 따른 고용 위기 확산 △저출산·고령화 급속한 진전 △사회·경제적 불평등 확산 등의 '다중 위기'(polycrisis)에 직면하고 있기 때문에, 공공부문의 고용 및 공공서비스 확장이 어느 때보다 절실히 요구되고 있다. 문재인정부의 공공부문 고용(일자리) 확충이 어느정도 이뤄졌지만, 2019년 기준으로 우리 공공부문의 고용 비중은 OECD국가 평균의 1/2수준에도 못미치고 있고 신자유주의 원조 국가(미국·영국 등)에 비해서도 현저히 낮은 편이다(박용석, 2022b).

공공부문의 고용 비중이 낮은 것은 우리 정부가 일관되게 유지하고 있는 '작은 정부'(재정 건전화) 및 공공서비스 시장화 정책의 결과이다. 주요 공공서비스(의료·교육·주거·사회서비스 등)가 민간 중심으로 운영되는데다, 주요 공공서비스의 민영화(항공·금융·통신 등) 및 민간참여 확대(철도·발전·가스 등) 정책이 계속되면서 공공부문의 고용 비중이 매우 낮고, 공공서비스의 민간 중심 체재가 갈수록 심화되고 있기 때문이다.

이러한 공공서비스의 민간 중심 체제는 산업·고용·복지·방역 등과 관련한 국가 위기 국면에서 정부의 대응 역량이 약화될 수 있다는 문제(Mazzucato·Kattel, 2020)와 함께, 공공서비스 확대를 통한 사회경제적 불평등 완화(Verbist·Fõrster·Vaalavuo, 2013)의 취지에 역행하는 문제 등이 동시에 나타날 수 있다. 서구 선진 각국은 2008년 글로벌 금융 위기 및 2020년 코로나19 위기 등을 겪으면서 이러한 한계들을 인식하고, 최근 들어 △민영화 중단 및 재공영화 △공공서비스 확충 △공공부문 고용 확충 등의 탈시장화 정책 흐름을 보이고 있는 것이다.

지난 1년간의 공공기관 정책에서 가장 우려되는 것은 직무·성과급 임금체계 강행의 문제이다. 지난 2019년부터 시작된 공공기관 직무급 체계는 현재 성과연봉제의 확대를 사실상 유도하고 있다는 점에서 매우 우려스럽다. 민간 부문 노동시장에 대한 구조 개악 흐름을 선도하기 위해 공공기관의 중점 과제로 설정되고 있는 직무·성과급제가 사실상 과거(박근혜정부)의 성과연봉제가 전면화되는 흐름으로 나타나고 있기 때문이다. 공공기관의 직무·성과급제 강행을 하기 위해 경영평가제도의 구속력을 '정치적으로 활용'하는 과거 정부의 흐름이 되살아나는 것도 우려스러운 현실이다.

현재 1단계 수준에서 머무르고 있는 공공기관의 구조조정 및 직무·성과급제에 대해서는

1차적으로 공공기관 민주노조들의 강한 단결과 연대로 이를 저지해야 할 것이다. 그런데 공공기관의 구조조정 및 임금체계 개편이 전체 공공부문에까지 이어질 가능성이 높고, 임금체계 개편은 노동시장 구조 개편의 신호탄으로 작용할 가능성이 높다는 측면에서 공공기관노조들만의 과제로 머물러서는 아니될 것이다. 민주노총내 전 공공부문 조직들의 연대 및 민주노총의 광범위한 사회적 연대 흐름이 필요한 상황이다.

〈참고문헌〉

기획재정부(2021), 「2022년도 공공기관 경영평가 편람」
------- (2022a), 「새정부 경제정책 방향」
------- (2022b), 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」
------- (2022c), 「자율·책임·역량 강화를 위한 공공기관 관리체계 개편방안」
------- (2022d), 「민간 혁신·성장을 지원하기 위한 민간-공공기관 협력 강화방안」
------- (2022e), "공공기관 예산효율화·복리후생 계획 확정"(보도자료)
------- (2022f), "공공기관 자산효율화 계획 확정"(보도자료)
------- (2022g), "공공기관 혁신계획 최종 확정"(보도자료)
------- (2022h), "2022년도 공공기관 경영평가 편람 수정"(보도자료)
박용석(2022a), "윤석열 정부가 공공기관 공격하는 이유", 소셜코리아(오마이뉴스)
---- (2022b), "윤석열 정부 '공공기관 혁신가이드라인' 비판적 검토", 민주노동연구원
윤석열 정부 인수위원회(2022), 「국정과제 이행계획서」(2022.5)
행정안전부(2022a), 「새정부 지방공공기관 혁신 방향」
------- (2022b), 「새정부 지방공공기관 혁신 지침(가이드라인)」
------- (2022c), 「지방공공기관 혁신의 제도적 기반」
------- (2023a), "지방공공기관 혁신 보고대회 개최"(보도자료)
------- (2023b), "지방공공기관 부채·자산·복리후생 정비 등 추진"(보도자료)
Gelinde Verbist·Michael Fòrster·Maria Vaalavuo(2013), "The Impact of Publicly provided Service on the Distribution of Resources", 「Social, Employment and Migration Working Paper」, OECD.
Mariana Mazzucato·Reiner Kattel(2020), 「COVID-19 and public sector capacity」, UCL Institute for Inovation and Public Purpose