

전략연구 2015-04

공공부문 개혁 논의의 현 주소와 충청남도에 대한 시사점

김대호·김창훈

발 간 사

대체로 공공부문 혹은 공공조직은 국가권력에 의해 직접적으로 통제, 운영되는 조직으로 우리의 경제, 사회 등 전 분야에 막대한 영향을 미친다. 최근 들어 활발하게 논의되고 있는 복지국가, 지방분권국가, 개방국가, 그리고 국가경쟁력 강화 논의의 중심에는 공공 조직 개혁 문제가 자리하고 있다. 이와 같이 공공부문의 개혁 문제는 우리사회 전반에 영향을 미치는 절실하고도 중차대한 문제임에도 불구하고 어떻게 개혁할 것인지에 대한 정치적, 사회적 합의는 부재한 상황이다.

이러한 공공부문 개혁에 대한 논의는 주로 국가 차원에서 이루어지고 있지만, 그 영향력은 충청남도를 비롯한 모든 자치단체에까지 미치게 될 것이다. 따라서 공공부문 개혁 논의에 대한 충청남도 나름의 정확한 현황 파악과 적극적인 정책적 피드백이 필요할 것이다.

그 동안 공공부문 개혁에 대한 많은 연구들이 있었지만, 주로 정부조직과 공공부문에 초점을 맞춰 분석대상 자체가 협소하게 설정되었고, 공기업의 방만한 경영과 적자에 초점이 맞춰져 있었으며, 공공조직 관련 국제비교 지표 역시 한국적 특수성을 간과하여 왔다.

본 연구는 한국 사회의 자원과 재화가 가장 많이 투입되는 공공부문의 생산성과 효율을 어떻게 담보할 것인가에 대해 분석하고 있다. 이를 위해 공공부문의 규모를 재설정하고, 공공부문 개혁을 기본적으로 국가 재설계 프로젝트 관점에서 사회적 평가보상 체계 개혁의 일환으로 간주하고 있다. 또한 이와 관련하여 지방정부 차원에서 수용, 선도 가능한 정책과 방향을 제시하고 있다. 특히, 충청남도를 포함한 지방자치단체와 관련하여서는 행정의 중추적 기능이 과도하게 중앙과 관료에 집중되어 있어 발생하는 문제를 해결하기 위한 혁신적인 방안을 제시하고 있어 향후 충청남도의 공공부문 개혁을 위한 좋은 안내서가 될 수 있을 것이다.

끝으로 바쁜 가운데에서도 많은 자료와 데이터를 수집하고 분석하여 훌륭한 연구 결과가 나올 수 있도록 노력을 아끼시지 않은 사회디자인연구소 김대호 소장님과 김창훈 연구위원님께 깊은 감사의 마음을 전합니다. 그리고 본 연구가 성과를 거둘 수 있도록 자문과 조언을 아끼지 않은 많은 자문위원님들에게도 깊이 감사드립니다.

2015년 7월 8일

충남연구원장 강 현 수

연구 요약

1. 배경 및 목적

사회 문제를 분류 인식하는 기본틀은 정치, 경제, 사회, 문화 등으로 나눌 수 있다. 이런 인식틀은 문제를 더욱 정치하게 보게 만드는 분석틀이지만 국가주도의 개발주의 경제가 국가경영의 기본틀로 작동한 한국에서는 분석틀의 적실성을 확보하기 어렵다. 한국에는 정치를 비롯한 사회의 전분야가 국가부문과 밀접하게 연관되어 있다. 기존의 분석방법과 프레임으로는 국가 공공부문이 과대성장한 한국을 파악하기 어렵다.

한국의 공공부문에 대한 연구는 주로 공기업의 부실경영에 맞춰져 왔다. 공기업이 공공부문 문제의 대부분으로 인식되어 왔다. 그래서 공공부문에 대한 정의조차 다시금 정의해야 할 시점이다. 한국 국가=공공부문의 위상이나 규모는 어느 나라도 비교할 수 없을 만큼 크다. 식민 통치, 분단-전쟁과 정전체제, 국가주도 경제발전의 유산 때문에 국가가 통제, 개입, 지원하는 영역이 과도하게 많다. 그러나 공공부문에 대한 재정의를 바탕으로 다시 연구해 본다면 한국 공공부문의 문제는 단순한 공기업부실의 문제가 아니라 국가설계차원의 문제임을 알 수 있다. 선진국들의 공통된 주요정책목표는 공공부문을 줄이되 효율적이고 생산적으로 만드는 것이다. 한국 역시 경제의 체질을 강화하기 위해 공공부문을 작지만 튼튼하게 만들어야 한다. 그러나 이런 정책목표를 수행하기에 앞서 공공부문에 대한 제대로 된 정의와 연구가 필요하다.

2. 주요 연구내용

한국에서 공공부문은 선출직 공직자와 직업관료와 공공기관 임직원과 군인 등이다. 최근에 통계청이 발표한 ‘행정자료를 이용한 임금근로일자리 통계’에 의하면 공공부문 일자리 개수는 260만개다. 정부부문 215만5천개, 정부산하기관 44만5천개다. 한국은행 통계에 의하면 이들이 차지하는 피용자보수 비중은 전체 피용자보수의 18.3%다. 그러나 사회보장성기금 관리 기관 종사자를 빼 수치다. 그러므로 공공부문의 보수(급여) 비중은 임금근로자 18,195천명(2013년)의 18.3%, 즉 330만명 이상으로 보아야 한다. 대략 20% 정도로 보는 것이 합당하다.

한국에서의 공공부문은 위에 나열한 항목만으로 제대로 파악되지 않는다. 정부산하기관은 아니지만 정부예산에 기대어 사는 사립학교 교직원이나 민간사회복지시설 종사자 등도 공공 부문 종사자로 분류되어야 마땅하고 선진국의 경우 당연히 그러했을 것이다. 정부권력에 의해 통제되는 많은 업역은 비록 명목상으로는 공공부문은 아니지만, 국가의 강력한 영향권 아래 있다. 보건의료 산업, 방위산업, 은행산업, 농협중앙회도 공공부문에 속한다고 보아야 한다. 포스코, KT, 4대 금융지주회사와 정부소유 은행 관리를 받고 있는 부실기업 등도 공공부문의 강력한 영향 아래 있다. 사실 한국에서 지배 주주가 좀 모호한 곳은 거의 국가(정치인과 관료)가 사실상의 주인이다. 물론 음성적, 변칙적으로 통제되는 기업과 업역은 공공적 역할을 하는 것은 아니다. 명(민간기업)과 실(정치권력이나 행정권력에 의한 지배)이 다른 이곳은 예외 없이 마피아 시비의 온상이다.

공무원들의 한국경제에 걸맞지 않는 과도한 수준의 근로조건 및 고용패러다임은 노동시장에서 모두가 추구해야 할 표준으로 작용한다. 장기근속자에게 유리한 연공서열형 임금체계가 당연히 되고, 정년보장직인 정규직이 정상, 임시직, 계약직이 비정상=비정규직으로 치부되는 것이 단적인 예다. 한편 공공부문 종사자는 고용, 임금, 연금 등에 관한 한 이해관계가 동일한 -대체로 국민 다수와 이해관계가 상충되는- 거대한 유권자 집단이기도 하다. 전체 노동자의 상충을 공무원과 공공부문이 점유하는 바람직하지 않는 현상이 생겨나고 있다.

2013년 일반정부(중앙정부와 지방정부의 회계·기금, 공공비영리단체 252개 등 총 5,170개 기관)의 총수입은 473.1조원, 총지출은 454.0조원으로 19.1조원(+1.3%) 흑자이다. OECD 회원국(-4.6%) 및 유로존(-3.0%)에 비해 비교적 양호한 것처럼 보인다. 게다가 일반정부의 총지출은 2013년 명목GDP의 31.85%로 OECD 회원국(42.1%) 및 유로존 평균(49.8%)에 비해 많이 낮다. 하지만 여기에는 아무도 눈여겨보지 않는 함정이 있다. 한국예산이 흑자인 이유가 바로 그것이다. 한국의 일반정부 흑자는 인구구조상(노령화가 덜 진행되어) 사회보장성 기금이 큰 폭의 흑자에 기인한다. 이를 제외하면 일반정부의 적자는 GDP의 -1.5%, 비금융공기업을 포함한 공공부문 전체의 재정수지는 유로존과 비슷한 -3%내외다. 그런데 유로존의 2012년 연금 지출은 GDP의 13.2%(그리스는 17.5%)이나 한국은 2.3%에 불과하다. 신화연(2014)의 추정에 의하면 공적연금과 기초노령연금 등 노령 정책 관련 지출이 2060년에는 GDP의 11.1%이다. 게다가 의료지출도 연금지출과 비슷하게 증가한다고 보면 지금 한국의 재정 적자는 인구구조를 감안하면 -연금지출과 의료지출을 포함해 감안하면- 여간 심각한 수준이 아니다.

3 정책제언

한국 생산물 시장의 주요한 특징 중의 하나는 공기업 비중이다. 이런 공기업을 효율적 생산적으로 만들기 위해 민영화를 포함한 다양한 대안을 마련해야 한다. 공기업 민영화는 원래 어려운 일이다. 역대 정권의 공기업 민영화 계획이 굴절, 훼손 없이 실현 된 적이 없다. 이유는 여러 가지다. 생산물 시장 자체가 독과점화 되어 있어 시장에 대한 신뢰도 높지 않고, 구조조정에 대한 공포 등을 배경으로 한 이데올로기적 저항(반신자유주의 담론)도 거세다. 또한 민영화에 따른 인센티브를 제공하기에는 공기업 임직원의 근로조건이 너무 높다. 설상가상으로 지금은 공공기관 지방이전으로 인해 민영화는 더 힘들어졌다. 이제 공기업을 유치한 지자체들도 공기업 민영화의 반대 대열에 가세할 수밖에 없기 때문이다.

직무별 근로조건표준(national competency standard)과 임금수준을 연동시키는 대안을 도입할 필요가 있다. 현 상황을 고려하면 공기업의 효율성제고를 위해 민영화에 과도하게 몰입하는 것보다 동일한 직무에 따른 동일한 보수체계를 설정하는 것이 공공부문에 민간의 효율성 개념을 도입하는 출발의 단초가 될 수 있다.

감사제도를 보다 업그레이드할 필요가 있다. 한국의 공공부문은 많은 것을 쥐고 있다. GDP 대비 재정이나 공공지출 비중은 작지만, 모든 영역에 걸쳐 촘촘한 규제-처벌권으로 시장(기업), 사회(공동체), 개인을 움켜쥐고 있다. 국가가 해 주는 것은 별로 없지만 시장과 공동체와 개인을 규제하고 계도하는 것은 너무나 많다. 이 때문에 '관' 위에 올라앉아, '관'을 부릴 수 있는 권능을 부여받는 선거가 격렬한 것이다. 순환보직 공무원이 다른 공무원을 감사하는 시스템을 벗어날 필요가 있다.

교육정책을 근본적으로 바라볼 필요가 있다. 교육 사무는 현재까지는 지자체 사무가 아니다. 하지만 선진국 지자체의 가장 중요한 사무 중의 하나이다. 기존 틀을 벗어난 담대하고 과감한 '교육(시스템) 구상'을 제안할 필요가 있다. 한국 교육 문제의 본질은 기본적으로 공급과 수요의 극심한 미스매칭이다. 즉 교육 과정(공급)과 교육수요(학령인구·산업수요, 사회적 요구) 간의 심각한 양적·질적 어긋남(mis-matching)이다. 이 파생물이 사양화된 학과 및 학교와 부실 대학과 중등교육의 기형(획일적 교육과정과 낮은 학업 흥미도)과 고등교육의 취약한 경

쟁력이다. 학교에서 배우는 교육이 노동시장에서 이어지는 밀접성을 높여나가야 하며 경쟁 자체만을 위한 경쟁을 피하기 위한 노동시장과의 연결고리를 생각하는 교육시스템으로 재편되어야 한다. 이를 위해서는 교육부문에 상당한 자율성을 주고 책임을 또한 부여해야 한다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 내용 및 방법	6
1) 연구내용	6
2) 연구방법	8
제2장 공공부문 현황(통계) 및 개혁 이론	9
제1절 공공부문(Public sector)의 정의	9
제2절 공공부문 관련 선행연구 검토	11
제3장 공공부문 현황과 개혁 방향	14
제1절 공공부문의 규모	14
1) 수입-지출 규모	14
2) 인적 규모	19
제2절 공공부문 근로조건과 패러다임	22
1) 공공부문 고용임금 패러다임	22
2) 공무원 처우	24
3) 공무원 임금 표준	24
4) OECD 교육지표를 통한 공공부문 고용임금 국제비교	27
5) 공공기관 임직원 처우	30
6) 직무별 근로조건 기준	32
7) 국민계정과 5천만 국민 전체의 형편	35
8) 공공부문 보수 기준 및 체계 개혁 방향	38
제3절 공공기관 및 공기업 개혁	40
1) 공공기관 전체	40
2) 비금융공기업	42

3) 박정희~김영삼정부의 공기업 개혁	47
4) 김대중~박근혜 정부의 공기업 개혁	49
5) 새롭게 부상하는 공기업의 문제	54
6) 공기업 개혁 과제와 방향	57

제4장 규제의 현황과 개혁방향 60

제1절 규제개혁의 역사-전두환 정부 이후 40년의 숙원	60
제2절 박근혜 정부의 규제개혁	62
제3절 무엇이 규제인가?	64
제4절 대한민국의 맨 얼굴을 비추는 거울	68
제5절 규제 개혁의 방향	70

제5장 자치단체(충남) 공공기관의 현황과 개선방안 72

제1절 지방공공기관의 현황	72
1) 지방공기업	72
2) 특별지방행정기관 현황	73
제2절 지방자치발전종합계획	76
제3절 충청남도가 선도할 어젠다	77
1) 선진적 감사제도	77
2) 공공부문의 직무별 근로조건의 표준 설정	80
3) 교육의 맞춤화, 지방화, 민주화 선도	82
4) 특별지방행정기관 이양을 위한 선도, 시범 사업 실시	88

제6장 결론 및 정책제언 92

1. 요약 및 결론	92
2. 정책제언	93

참고 문헌 95

표 목 차

<표 1-1> 제도 부문 강·약점 지표	4
<표 3-1> 통합재정수지	14
<표 3-2> 공운법상 공공기관구분	15
<표 3-3> 2013년 공공부문 소득계정	20
<표 3-4> 행정자료를 이용한 임금근로자현황	20
<표 3-5> 공공기관 인력현황	21
<표 3-6> 2014년 국세청 근로소득 신고현황	25
<표 3-7> 공무원보수추이	26
<표 3-8> OECD교육지표 2013의 전기중등교사 임금비교	29
<표 3-9> 중앙정부 공기업 직원평균보수	30
<표 3-10> 기관장 평균연봉	31
<표 3-11> 지방공기업 기관장 평균연봉현황 및 추이	32
<표 3-12> 지방공기업 직원임금 현황 및 추이	32
<표 3-13> 1인당 국민총소득	35
<표 3-14> 주요국 GDP 구성비중(2012)	36
<표 3-15> 공기업포함 자산기준 기업집단서열	40
<표 3-16> 중앙정부 공공기관 임직원 현황 및 추이	41
<표 3-17> 주요국의 공기업부문 저축투자차액 추이	42
<표 3-18> 주요국 비금융공기업의 총고정자본형성 추이	42
<표 3-19> 2012년 주요국의 비금융공기업 부채규모	43
<표 3-20> 중앙정부 공공기관 자산현황	43
<표 3-21> 중앙정부 공공기관 부채현황	44
<표 3-22> 중앙정부 공기업현황(주무기관별)	44
<표 3-23> 공기업현황(기능별)	45
<표 3-24> 2014년 주요 공기업 자산 및 부채 규모	46
<표 3-25> 주요 공기업 당기 순이익/순손실 규모	47
<표 3-26> 박정희~김영삼정부 민영화 추진 내역	48
<표 3-27> 1968~1989년 공기업 민영화 현황	48
<표 3-28> 정부투자기관 민영화계획(1993)	49
<표 3-29> 이명박정부 지정 민영화대상기관	51
<표 3-30> 김대중-박근혜 정부의 공공기관 개혁정책비교	52

〈표 3-31〉 공기업이 설립목적사업을 확장하여 자회사 등을 설립한 사례	54
〈표 3-32〉 공기업 및 준정부기관이 민간부문과 경쟁하는 사업	55
〈표 3-33〉 준정부기관의 담당사업 특성에 따른 유형 분류기준	56
〈표 3-34〉 준정부기관의 담당사업 특성에 따른 유형 분류결과	56
〈표 4-1〉 등록규제 현황	66
〈표 5-1〉 지방공기업 인력 현황 및 추이	72
〈표 5-2〉 충남 지방공기업 현황	73
〈표 5-3〉 Alio(공공기관경영정보공개시스템) 2014년	73
〈표 5-4〉 특별지방 행정기관 현황	74
〈표 5-5〉 지방공기업경영정보공개시스템(클린아이) 직원임금 2013년	81
〈표 5-6〉 참여정부 특별지방행정기관 정비방안	89
〈표 5-7〉 참여정부 특별지방행정기관 정비방안	90
〈표 5-8〉 중소기업청과 지자체사무비교(중소기업지원 분야)	91
〈표 5-9〉 지방산림청과 지자체사무비교(산림 관리 분야)	91



그림 목 차

<그림 2-1> 자원배분의 3영역 Three Domains	10
<그림 2-2> 공공부문과 민간부문을 구성하는 제도단위	11
<그림 3-1> 공공부문 분류흐름도	17
<그림 3-2> 공공부문 계정의 신규작성 결과분류	17
<그림 3-3> 공무원정원분류표	21
<그림 3-4> 공무원 주요직종 직급별 보수수준	28
<그림 4-1> 규제정보 포털 화면	63

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

대한민국은 국가 주도의 경제발전을 전략으로 삼아서 성공한 대표적 국가다. 국가는 인적으로는 정치인과 직업관료와 공공기관 임직원이며, 조직적으로는 정부와 공공기관이며, 권능으로 보면 물리력, 처벌권, 규제(인허가)권, 징세권, 예산권 등이다. 공공기관의 하청 관계(간접지배)나 규제나 예산에 의해 국가의 직접적인 지배 범위(사실상의 공공부문)는 더 늘어난다. 어쨌든 경제학에서는 경제의 4주체로 정부, 기업, 가계, 해외를 든다. 그런데 한국의 정부=국가=공공부문은 OECD국가들과 명백히 다른 역사와 특징을 가지고 있다.

국가의 힘은 일종의 설탕과 비슷한 면이 있다. 생명 활동의 필수적인 요소였다. 가난 하던 시절에는 설탕이 기력 없고 혈당 떨어진 사람들에게 보약이었다. 못 먹어서 기운이 없는 사람에게 설탕은 힘을 보강해주는 탁월한 식품이었다. 그런데 영양 과잉, 당류 섭취 과잉을 걱정하는 시기에는 설탕이 과거와 다른 기능을 한다. 가난한 시절에는 약이 되던 국가의 권능이 경제적으로 성숙 단계로 접어들고서는 약이 아닌 해가 될 수도 있다. 사실 동일한 존재도 시대와 조건에 따라 그 역할과 의미가 많이 다르다. 따라서 국가주도로 큰 성공을 거둔 나라이고, 경쟁, 교역 환경이나 산업, 인구 구조가 급격히 변하는 나라이기에 국가=공공부문의 역사적 역할을 깨물을 필요가 있다.

공공부문은 그 정의와 대상이 모호하지만 대체로 정부와 공공기관을 총칭한다. 공공부문은 인적, 재정적 규모·비중과 업역(공공기관이 직접 공급하는 서비스)등에 대한 총량적 분석을 할 때 사용하는 개념이다. 그러다 보니 공공부문이 독점적으로 수행하는 주요 기능(규제, 예산, 법제도와 정책 등)은 논의, 분석 대상에서 빠지다시피 하였다. 공공부문의 정의에 비추어 보면 정부개혁, 행정개혁, 재정개혁, 지방자치개혁, 규제개혁, 공무원 연금개혁, 국가부채 및 재정적자 관리 등은 다 공공(부문)개혁에 속한다. 그러나 현실에서는 공공개혁은 공공기관 개혁, 즉 공공기관 민영화, 효율화, 선진화, 합리화, 정상화 등으로 협소하게 이해되어 왔다.

한국에서 공공부문을 (규제, 처벌, 예산 등을 덮어놓고) GDP대비 재정 비중만으로 이해하는 것은 우리 사회의 모순부조리를 너무나 일면적으로 파악하는 것이다. 사실 최근 우리 사회를 놀라게 만든 세월호 참사와 메르스(MERS·중동호흡기증후군) 사태 뒤에는 정부의 실패한 규제, 감독과 가격(요금, 의료수가 규제) 및 예산 할당 정책이 있다. 1997년 외환위기, 2003년 신용카드 사태, 2011년 신용카드 사태 뒤에도 역시 실패한 규제, 감독이 있다. 또한 낙후한 금융산업과 고비용 저효율의 전형인 공교육과 방위산업 비리와 병영 폭력 사태 뒤에도 역시 제대로 작동하지 않는 공공(규제, 예산, 리더십, 시스템)이 있다. ‘신의 직장’이라는 비아냥과 고시공시 폐인 혹은 열풍으로 불거져 나오는 청년 인재의 불건전한 흐름은 직접적으로 공공부문에 일정한 책임이 있다.

김대중 정부의 4대 개혁과제는 기업, 금융, 노동, 공공 개혁이었고, 박근혜 정부의 4대 개혁과제는 교육, 금융, 노동, 공공개혁이다. 그런데 공공의 이름으로 엄청난 규제 및 예산을 퍼부은 교육과 공공의 이름으로 엄청난 규제와 칭칭 감아놓은 금융 개혁은 공공개혁의 한 줄기라고 볼 수 있다. 따지고 보면 노동개혁조차도 압도적으로 공공부문의 문제이다. 한국 노동조합의 양적, 질적 주류는 공공부문 노조이며, 개혁이 필요한 낡은 고용임금 체계나 관행도 공공부문이 선도하고 사수한다. 규제개혁과 조세재정·복지개혁은 원래 공공부문 개혁의 중핵이다. 뿐만 아니라 정치개혁, 사법개혁, 지방자치분권 개혁, 국방개혁, R&D개혁, 보건의료개혁도 공공부문 개혁의 주요 줄기다. 이렇게 본다면 우리시대 최고, 최대의 개혁은 국가(정치인과 관료)권력이 틀어쥐고 있는 공공부문 개혁이라고 해도 과언이 아니다. 물론 이것은 공공기관 개혁을 훨씬 뛰어넘는 개념이다.

행위자(개인과 기업)를 움직이는 보상징벌 체계와 금지제한 규제 등 시스템을 보지 않고, 단지 모순부조리(양극화, 일자리, 경쟁과 갈등과 범죄 등)의 증상만 보면 거의 모든 악덕은 민간(시장)의 과도한 탐욕(독식), 몸사림(투자고용회피 등), 부도덕, 범법의 문제처럼 보인다. 이렇게 되면 국가=공공부문은 정의의 주먹을 휘두르고, 균형의 손길을 펼치는 존재이다. 사실 이것이 정치와 관료들이 고창하는 국가개혁론의 대전제이다. 그러나 국가가 주도적으로 운영하는 각종 시스템과 개인 및 기업들의 행위를 종합적, 균형적으로 보면 국가(공공부문)가 사방으로 펼친 엄청난 규제, 개입의 손길과 권력(중추기능) 집중이 보인다. 시스템의 핵심 지주인 혜택-부담, 이익-기여, 권리-의무, 권한-책임, 권리-의무, 권좌-실력 등의 불균형도 보인다. 동시에 공공부문의 지독한 독점, 무능, 무지, 나태, 둔감, 은폐, 갑질, 탐욕, 유착도 보인다.

공공부문이 주요한 행위자(player)인 시장(생산물, 금융, 담론 등)은 대체로 강한 규제 시장이거나 독과점시장이다. 이들이 생산하는 재화와 서비스는 마음에 안 들어도 어쩔 수 없이 사용해야 한다. 부과한 의무를 이행하지 못하면 신체적 자유를 잃거나, 재산상의 손실을 보거나, 하고자 하는 일로부터 강제적으로 배제되어야 한다. 그래서 슈퍼갑이라고 하는 것이다. 따라서 시장에 만연한 갑-을 관계에서 발생하는 악덕을 바로잡으려면 슈퍼갑을 바로 잡아야 한다는 것은 상식이다. 그러므로 우리 시대의 치명적 모순부조리에 대한 좀 더 심화된 진단과 해법을 도출하기 위해서는 국가=공공부문을 제대로 이해하고, 제대로 작동하도록 해야 한다.

국가=공공부문의 총체적 기능부전 정도(질)은 정부서비스 평가 지표로 나타난다. 세계경제포럼(WEF) 2014~2015년 글로벌경쟁력지수를 보면 한국 정부와 제도의 종합적 수준은 144개국 중 82위다. 중국은 47위 인도는 70위 그리스가 우리와 비슷한 85위다. 정치와 행정 수준을 보여주는 법체계의 효율성(규제개선 측면) 113위, 정책 결정의 투명성 133위, 정치인에 대한 신뢰 97위, 정부규제 부담 96위다. 자본 없는 사람의 사다리 격인 금융서비스 이용 가능성 100위, 벤처자본의 이용 가능성 107위, 대출의 용이성 120위다. 한국의 정부서비스 수준은 비슷한 OECD국가들에 비해 많이 뒤지고 신흥공업국 수준에 머무르는 분야도 많이 눈에 띈다.

<표 1-1> 제도 부문 강·약점 지표

	항 목	순 위	
		'13	'14
약점 지표	재산권 보호(Property rights)	55	64
	지식재산권 보호(Intellectual Property protection) ^{1/2}	48	68
	공공자금의 전용(Diversion of public funds)	62	67
	정치인에 대한 공공의 신뢰(Public trust of politicians)	112	97
	비정상적인 지급 및 뇌물(Irregular payments and bribes)	57	52
	사법부 독립성(Judicial independence)	78	82
	공무원 의사결정의 편파성(Favoritism in decisions of government officials)	79	82
	정부지출이 낭비되는지 여부(Wastefulness of government spending)	80	68
	정부규제 부담(Burden of government regulation)	95	96
	법체계의 효율성(논쟁해결측면)(Efficiency of legal framework in settling disputes)	84	82
	법체계의 효율성(규제개선측면)(Efficiency of legal framework in challenging regulations)	101	113
	정책결정의 투명성(Transparency of government policymaking)	137	133
	테러에 따른 기업비용(Business costs of terrorism)	106	115
	범죄 및 폭력에 따른 기업비용(Business costs of crime and violence)	60	76
	조직범죄(Organized crime)	73	93
	경찰 서비스 신뢰성(Reliability of police services)	47	48
	기업경영윤리(Ethical behavior of firms)	79	95
	회계감사 및 공시기준의 강도(Strength of auditing and reporting standards)	91	84
	기업 이사회회의 유효성(Efficacy of corporate boards)	130	126
	소수 주주의 이익 보호(Protection of minority shareholders' interests)	124	119
	투자자 보호의 강도(Strength of investor protection, 0-10(best))*	41	45

* 통계자료, 나머지는 설문조사

자료: 세계경제포럼(WEF) 세계경쟁력 보고서 2014~2015

세계경쟁력보고서가 보여주는 자료에 따르면 대한민국의 민주주의와 시장경제의 최대의 위협은 독재의 부활도, 북한과 중북세력의 적화야욕도, 포퓰리즘도, 신자유주의도 아니다. 유능한 공공행정 서비스가 실종 된 데에는 정치시스템의 기능부전이 초래한 진보-보수-관료의 기득권 담합 체제가 존재한다. 부실한 정치와 공공시스템으로 인해, G2시대로 대표되는 국제 정치적 변동, 글로벌 경제통상 환경의 도전, 기후변화로 대표되는 환경의 도전, 북한의 도전과 급변 사태 등에 대비하는 심모원려한 국가전략을 세울 수도, 실행할 수도 없다. 압축적으로 성장한 그 속도로, 압축적으로 늙어가고 있다. 이 모든 문제의 뿌리에는 바로 공공부문의 문제가 자리하고 있다. 시장이 아니라 국가를, 공공을 먼저 보아야 한다.

유교 이상(예치)국가, 식민통치, 분단과 전쟁(정전체제), 국가주도의 경제개발로 집약되는 역사로 인해, 국가=공공부문 혹은 공공조직의 경제적, 사회적 위상과 비중은 어느 OECD국가와 비교할 수가 없을 정도로 크다. 그런데 이 실체는 제대로 알려지지 않았다. 도대체 어디까지를 공공부문 혹은 공공조직으로 치는지, 그 경제적, 인적 규모는 어느 정도 되는지는 오리무중이다.

대체로 공공부문 혹은 공공조직은 국가권력에 의해 직접적으로 통제, 운영되는 조직인데, 크게는 국가사무처리 조직(행정, 입법, 사법 등), 지방사무처리 조직(지자체), 특별지방행정기관, 중앙 및 지방 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관), 특수법인(한국은행, 금감원)이다. 기능이나 재원으로 보면, 적어도 한국에서는 농협이나 정당까지도 공공조직이라고 할 수 있다. 기본적으로 세금과 특별 규제에 의해, 또 정치인과 직업관료와 공공기관 임직원 등에 의해 운영된다.

최근 들어 거세게 타오르는 복지국가(큰 정부), 지방분권국가, 개방국가(글로벌 스탠더드 수용) 논의의 중심에도, 또 국가경쟁력 강화와 저출산고령화 대처 및 핵심 구조개혁(기업, 금융, 노동, 공공, 교육 개혁) 논의의 중심에도 공공부문 혹은 공공조직 개혁이 그 중심에 있다. 예컨대 조세, 재정(예산) 개혁, 공무원 연금개혁, 판피아 타파, 공무원 임용-평가-승진-보수제도 개혁, 공기업(철도공사 등) 개혁, 규제 개혁, 지방분권화 개혁 등이 그것이다.

그런데 한국에서 공공조직은 일종의 ‘갑’ 이기에 ‘을’에 해당하는 민간(기업) 연구소가 공공개혁 방안을 연구하기 힘들다. 게다가 정보와 지식도 부족하기 이를 데 없다. 중앙정부의 연구 용역이나 예산 할당에 크게 의존하는 국책 연구소나 대학도 마찬가지다. 정당연구소가 공공개혁 문제를 깊이 논의할 수는 있으나, 현실적으로는 안하거나 못한다. 따라서 공공개혁 논의는, 절실하고 중차대함에도 불구하고 문제의 양상, 구조, 핵심, 개혁 논의의 현주소조차 파악되지 않고 있다. 무엇을 알고, 무엇을 모르는지, 무엇이 연구되어 있고, 무엇을 연구해야 할지도 오리무중이다.

그럼에도 불구하고 중앙(정부, 정치, 지식사회 등)에서 주로 이뤄지는 공공부문 개혁 논의의 결과는 충남도정에 지대한 영향을 끼치게 되어 있다. 그러므로 공공 개혁 이슈에 대한 충남도의 정확한 현황 파악과 적극적인 정책적 피드백이 필요하다.

이번 연구는 그 동안 분산적으로 진행되어왔던 공공 부문(조직) 관련 연구 및 개혁 시도를 총화하여 향후 충남연구원이 심화, 집중 연구를 위한 길자리 연구(가이드북)를 목표로 한다. 동시에 충청남도가 주도적으로 추진할 수도 있는 몇 개의 개혁 방안을 제안하려고 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1) 연구내용

통계청, 한국은행 등에서 생산된 공공부문 관련 연구 및 통계를 종합하여 공공 부문의 전체적 현황, 인적 규모, 지출(예산) 규모를 파악한다. 한국의 공공부문 현황 파악이 어려운 것은 기본적으로 OECD국가에서는 보기 힘든 방대한 공기업군과 다양한 형태의 간접고용(사립학교 교사 등) 때문이다. 여기에 더하여 재정이나 기금이나 정부 규제에 크게 의존하는 산업(사업)도 복잡성을 증가시킨다. 둘째, 직업군인과 징집 사병으로 구성된 대규모 군대의 존재 때문이다. 셋째, 급속도로 노령화 되어 가고는 있지만 상대적으로 젊은 층이 많은 인구 구조와 연금 및 보험의 미성숙 때문이다. 그 외에도 통계기준의 상이함 또는 통계 자체의 공백도 공공부문의 국제비교를 어렵게 한다. 따라서 통계 기준 자체를 세심히 살필 것이다.

공무원 및 공공기관 임직원들의 보수 현황, 수준, 기준, 체계(호봉제 등)를 파악할 것이다. 특히 공무원 보수의 기준인 ‘공무원 보수 민간임금 접근율’ 기준(상시 근로자 100인 이상 중견기업의 사무관리직의 보수) 자체의 의미 및 타당성을 살필 것이다. 동시에 호봉제로 대표되는 공무원 임금체계의 타당성도 살필 것이다.

그 동안 공공부문 개혁 논의의 중심으로 여겨온 공기업 개혁(특히 민영화)의 역사와 현주소 및 방향을 통해 충남도 차원의 공공부문 개혁의 시사점을 도출할 것이다. 공기업 관련 주된 비판 및 논란 지점은 주인부재-방만 경영, 과다부채 같은 것이었으나 논의를 좀 더 확장할 필요성이 있다. 예컨대 산업생태계와 관련성 등 따져 해당 공공기관의 기능이 반드시 공공기관 형태로 수행되어야 하는지부터 논의할 것이다. 공기업, 준정부기관, 농협 등은 하나하나가 산업 생태계에 지대한 영향을 미치기에 가능하면 그 존재 이유와 실제 역할을 원점에서 살펴 볼 것이다.

국가의 핵심 권능인 규제와 그에 따른 산업 및 산업생태계를 살피려고 한다. 예컨대 교육, 금융, 방송, 통신, 항공, 부동산, 보건의료, 복지, 연금보험, 국방 등에서는 정부의 규제(기준)나 예산이 '업'의 기본 질서와 산업의 명운을 좌우한다. 이 중에서 충남도정과 밀접한 관련이 있는 교육 관련 규제는 좀 더 세밀하게 천착할 것이다.

이는 지방자치·분권 문제와 연결되지 않을 수 없다. 사실 자치분권 관련 우선순위 및 전제조건, 자치사무와 국가사무 구분 등은 상당히 많은 연구가 축적되어 있고, 지자체 장들이 잘 알고 있다. 특히 2014년 12월 발표된 '지방자치발전 종합계획' (심대평 대통령직속 지방자치발전위원장)은, 그 동안 지자체와 행정학자들의 지방자치 관련 제반 논의를 집대성한 것이다. 하지만 논의 주체와 정치지형(정치적 교착 상태)의 한계 등으로 인해 아무래도 행정가의 상상력 범위를 크게 벗어나지 못하였다.

그런 점에서 이 연구는 국가(시스템)=공공부문 전체의 기본 틀에 대한 개괄적 연구이기에 자치분권 문제 역시, 정치지형에 구애받지 않고 원점에서 그 문제점과 개혁 방향을 논할 것이다.

2) 연구 방법

문헌자료조사

연구 및 개혁 관련 논의 현황 및 지형 파악을 위해 문헌 자료 조사와 전문가, 경험자 인터뷰를 실시한다. 이를 토대로 공공부문 개혁 관련 콜로키움 기획위원회를 구성한다.

전문가와 콜로키움 및 후속 토론

해당 주제(분야)를 연구한 전문가를 섭외 및 주제 발표 의뢰, 전문가의 연구 성과를 다양한 각도에서 토론할 수 있는 전문가, 경험자, 이해관계자들로 패널을 구성하여 심층 토론하는 몇 번의 콜로키움을 실시하고, 토론 결과를 정리하여 필요하면 후속(심층) 토론을 실시한다.

이상의 연구 내용 및 방법을 정리하면 다음과 같다.

연구 내용	연구 방법
현황(논의 지형) 파악	문헌 자료 조사 / 전문가, 경험자 인터뷰
콜로키움 기획 및 운영	기획(조직) 위원회 구성 콜로키움 운영(8~10차) / 후속 심화 토론 조직
보고서 작성	보완 조사 / 최종 보고서 작성

제2장 공공부문현황(통계) 및 개혁이론

제1절 공공부문(public sector)정의

일반적으로 인간이 유한한 자원(가치)을 분배하는 방식은 크게 국가(권력)를 통한 재분배, 시장을 통한 교환(상거래), 사회(공동체)를 통한 호수(互酬)=증여와 답례=연대 방식이 있다. 국가는 자원(가치)을 권력(권위)적 방식으로 할당하는 사람, 조직(정부와 공공기관 등), 기능(시스템)의 총체로서, 정치공동체의 성장과 통합을 위한 공공재 생산을 사명으로 한다. 이렇게 본다면 국가는 공공부문과 가장 흡사한 개념이다. 권력부문이라고 불러도 된다.

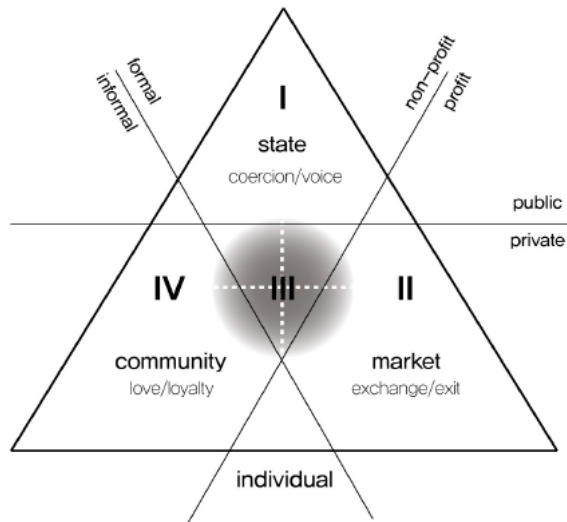
하지만 ‘국가주도 경제발전’을 말할 때 거론되는 국가는 권력(통치)기구이다. 시장이나 공동체와 달리 강제로 자원(세금, 자산, 인력 등)을 수취(약탈, 수용, 징발, 징집)하여 재분배하는 시스템이다. 국가는 (정치)공동체 내의 질서(시스템) 수립, 방위와 공공재 생산을 담당하며, 그 권능은 국토와 국민에 한한다.

한편 민간부문은 시장과 사회(공동체)를 통칭하며, 주로 사적재를 생산한다. 물론 공공부문과의 계약에 의해, 즉 민간 위탁, 민간 보조금, 바우처 등 다양한 방식으로 공공재를 생산하기도 한다. 시장 혹은 사기업의 발전과 적절한 규제에 의해서도 공공부문이 목적하는 바를 더 효율적으로 성취하는 사례는 무수히 많다. 따라서 공공부문과 민간부문의 경계는 다소 애매하다. 위임, 위탁, 융합 등이 일어난다. 공공과 민간, 국가와 시장 사이의 중간적 조직, 기능도 많이 생겨난다. 공공부문이 맡던 역할(공공기관에 의한 공공재 생산 등)을 시장에서 경쟁하는 민간기업이 떠맡기도 한다.

사실 사익을 위해 주로 사적재를 생산한다는 시장도 ‘보이지 않는 손’에 의해 물질적문화적 생산력을 발전시켜 공공부문의 핵심 가치—안보, 안전, 질서, 윤리, 자유, 행복, 사회간접자본 건설 등—를 효율적으로 창출한다는 것이 수 많은 나라에서 검증된 사실이다.

국가(concern)-시장(exchange)-공동체(love) 3개 영역을 기본 축으로 놓고 영리-비영리, 민간-공공, 공식-비공식으로 이를 횡단한 ‘Three Domains’ 구분법(Pestoff, 1992; Van de Donk, 2001; Brandsen, et al., 2005)이 자원 배분의 3개의 영역(장)의 관계를 잘 보여준다.

그림 2-1] 자원배분의 3영역 Three Domains



자료: 박정수 외(2010) p50

곽채기(2008)는 공공부문과 민간부문을 구성하는 제도 단위를 소유통제 주체 (정부-민간)와 목적(공공성-기업성)을 기준으로 분류하였다.

[그림 2-2] 공공부문과 민간부문을 구성하는 제도단위

공공부문과 민간부문을 구성하는 제도단위										
소유·통제주체: 정부						민간				
←공공성 ————— 기업성→						←공공성 ————— 기업성→				
공공부문								민간부문		
정부부문			공공기관					비영리부문	영리부문	
정부부처 (정부기업)	책임운영기관		정부 출연 연구 기관	준정부기관		공기업		시민단체 (NGO)	공익법인 (NPO)	사기업
	행정형 기 관	기업형 기관(정부 기업)		위 탁 집행형 기 관	기 금 관리형 기 관	준시장형 공 기업	시장형 공기업			
기획재정부 등	국과수, 국립현대 미술관 등	국 립 의료원, 경찰 병원 등	KDI, 한국행 정연구 원 등	KOTRA, 한국소 비자원 등	국민연금 공단, 주택금융 공사 등	조폐공사, 관광공사 등	한전, 가스공사 등	참여연대 등	대한상공 회의소 등	
조달청, 우정사업본부 등										

자료: 객채기(2008) p60

제2절 공공부문 관련 선행연구 검토

공공부문 개혁 담론의 대부분은 민간 자본이 직접적 수혜자(인수자)가 될 수 있는 공기업 민영화 문제에 집중되어 있다. 만제티(manzetti)는 공기업 개혁을 한마디로 자산과 서비스기능을 공공부문에서 민간부문으로 이전하는 것이라고 했다. 만제티의 공공부문 개혁론이 다소 수동적이고 소극적임에 반해 콜데리(kolderie)는 공공부문의 민영화를 공공의 상품과 서비스를 정부가 아닌 민간 사기업이 공급하도록 만드는 것으로 이해했다. 콜데리는 소유권만이 아닌 정부의 규제권, 독점권 등을 혁파하는 것을 주요한 개혁요소라 보았다. 공기업의 소유구조 측면에서 소유집중형, 완전분산형, 일부분분산형으로 나누어 살펴본

연구도 있다.(김용열 2003) 공기업민영화의 법적 정비차원에서 개괄한 연구도 있다. (이원우 2005) KT민영화의 효과를 체계적으로 분석한 연구도 있다. (배용수 주선미 2003)

공기업민영화는 박정희 정부에서 김대중 정부에 이르기까지 정부의 일관된 지향이었으나 노무현 정부는 취임 초기에 공기업의 민영화 정책을 사실상 포기하고, 대신에 공공기관의 지배구조 개선과 경영혁신에 초점을 두는 공공기관의 자율책임 경영체제를 추진하기 위해 “공공기관의 운영에 관한 법률”을 제정하였다. 이 법을 2007년 4월 1일부터 시행함으로써 새로운 공기업 운영체제를 확립하였다.

공기업 민영화와 더불어 공공부문 개혁 담론의 핵심 축은 규제 개혁이다. 주로 기업 활동을 옥죄는 규제를 문제 삼고 있다. 그 때문에 은행, 방송, 통신, 항공, 정유, 설탕, 맥주 등 수많은 독과점 영역 혹은 과보호 영역을 만든 (친독과점) 규제들은 거의 문제 삼지 않는다. 누가 언제 무엇을 어떻게 가르칠지 등을 촘촘하게 규정한 교육 관련 규제나 지자체의 자치, 자율 범위를 촘촘하게 옥죄는 규제 역시, 기업 활동과 거리가 멀기 때문인지 논란조차 되지 않는다. 한편 문제시하는 규제도 주로 시행령 수준이다. 정부 규제정보포털(<http://www.better.go.kr>)에 등록된 것만 문제 삼고 있다.

1990년대 기업 경영혁신기법으로 등장하여 정부(행정)개혁에 적용된 업무 재설계(業務再設計, Business process reengineering, 일명 BPR)는 제도나 정책 실험이 용이한 미국의 지방정부에서 성장, 발전한 탓인지 한국에 바로 적용하기에는 상당한 무리가 있어서 인지 한국 특유의 정부 및 공공부문의 불합리와 비효율을 제대로 개혁하지 못하였다.

공공부문 통계의 경우 관련 국제비교 지표는 한국적 특수성을 간과하거나 무시해 왔다. 예컨대 1000명당 공무원 숫자로 대표되는 공공부문 규모 지표의 경우, 선진국이라면 당연히 공무원으로 분류 되었을 세금에 의해 급여가 지출되는 사립학교 교원과 징집 사병이 빠져 있다. 그로인해 공공부문의 규모가 과소평가 되고 있다. 또한 정부가 가진 유무형의 규제에 의한 사회 전반에 대

한 강력한 영향력 역시 간과되고 있다. 이런 것들은 국제비교 지표로는 잘 파악되지 않는다.

공공지출의 경우 국민연금 및 특수직 연금의 미성숙(폭발적으로 늘어나고는 있지만 아직까지는 수령자가 적은 편) 및 (급속히 노령화 되고는 있지만) 아직은 젊은 층이 상대적으로 많은 인구구조로 인한 낮은 건강보험 지출 수준 등이 고려되지 않아, 공공지출도 실제보다 적게 보인다. 공무원 연금 개혁 논의는 격렬했지만, 그에 못지않게 불합리한 공무원 보수 기준 및 체계 등도 제대로 논의되지 않았다.

최근 들어 공공 조직 관련, 기존 통념을 뒤집는 조사, 통계 자료가 나오고 있으나, 공공조직 종사원들에게 불편한 통계라서 그런지, 널리 인용, 확산되지 않고 있다. 예컨대,

-한국은행의 “공공부문 계정의 신규 작성결과” (2014.4.3.)

-통계청의 “행정자료를 활용한 2013년 임금근로일자리행정통계” (2014.11.27.)

-국세청의 “국세통계 연보(2014년)” (2014.12.26.),

-김낙년 교수의 “한국의 개인소득 분포: 소득세 자료에 의한 접근” (2014.12.12. 한국경제사학회 학술대회)

-그외 OECD 지표(교육, 보건, 재정 통계 등)

공공부문이나 규제를 매우 협소한 시각—주로 기업활동과 관련한—으로 바라보다 보니, 꼭 필요한 통계가 생산되지 않았거나, 생산된 통계가 종합되지 않았다. 공공개혁, 정부개혁, 행정개혁 이론은 대체로 자치권(조세, 재정, 인사, 조직, 보수 등)이 한국 보다 월등한 미국, 유럽, 일본의 경험에 뿌리를 두고 있기에, 한국 공공부문이 당면한 불합리와 비효율을 개혁하는 무기로서는 한계가 뚜렷하다. 한국의 문제의식, 한국의 관점과 이론이 절실히 필요한 것처럼 보인다.

제3장 공공부문 현황과 개혁방향

제1절 공공부문의 규모

1) 수입 지출 규모

기존의 공공부문 관련 논의는 총량적 접근을 기본으로 하여 작은 정부론-공기업 민영화론과 (정부 및 공기업) 부채 문제를 중심으로 진행되어 왔다. 그 결과 정부 예산 규모(조세부담률과 국민부담률), 공공부문 부채, 국민 1,000명당 공무원수, 공공기관 분류와 민영화 등이 주요한 화두였다.

한국은행, 기획재정부, 국회예산정책처에서는 공공부문의 총량적 규모 및 실상은 재정수지, 부채 규모, 경제활동의 성과(매출, 손익 등) 측면에서 주로 파악해 왔다. 기획재정부는 중앙정부 및 지방정부 통합재정수지에서 국민연금, 사회연금, 고용보험 및 산재보험 등 사회보장성기금의 수지를 제외한 관리재정수지를 산출하였다. 사회보장성기금의 수지는 장기적인 미래 지출에 대비한 것으로 당해 연도 재정 활동의 결과로 보기 어렵기 때문이다.

<표 3-1> 통합재정수지 [단위 : 조원]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
통합재정수지	4.9	6	37	15.8	-17.6	16.7	18.6	18.5	14.2	8.5
(GDP 대비, %)	0.5	0.6	3.6	1.4	-1.5	1.3	1.4	1.3	1	0.6
관리재정수지	-6.7	-8.4	6.8	-11.7	-43.3	-13	-13.5	-17.4	-21.1	-29.5
(GDP 대비 %)	-0.7	-0.9	0.7	-1.1	-3.8	-1	-1	-1.3	-1.5	-2

자료: e-나라지표

① 통합재정수지

- 당해연도의 일반회계, 특별회계, 기금을 모두 포괄한 수지로서 회계-기금간 내부거래 및 차입, 채무상환 등 보전거래를 제외한 순수한 재정수입에서 순수한 재정지출을 차감한 수지
- 통합재정수지 = 세입(경상수입+자본수입)-세출 및 순융자

② 관리재정수지

- 재정건전성 여부를 명확히 판단하기 위해 통합재정수지에서 사회보장성기금 수지를 제외한 수치

- 관리재정수지 = 통합재정수지 - 사회보장성기금수지(사회보장성기금 수입 - 사회보장성기금 지출) * 사회보장성기금 : 국민연금, 사학연금, 고용보험, 산재보험

공공부문이 재정적으로 안전하게 보이는 착시현상이 있다. 한국은 인구구조상 사회보장성기금은 지출 보다 수입이 많기에 관리재정수지에서 생겨나는 많은 적자를 메워 주기 때문이다. 즉 사회복지시스템이 아직 역사가 길지 않아서 연금을 포함한 복지지출이 본격화되기 전이기에 재정적으로 안정되어 보이는 것이다. 그런데 중앙, 지방 공기업까지 포함한 공공부문의 재정수지는 파악되지 않았다. 이에 한국은행(경제통계국)이 ‘공공부문계정 신규 작성 결과’를 통해 처음으로 2012년 기준 공공부문 전체의 수치(수입과 지출)를 산출하였다(2014.4.3) 얼마 후(2014. 7.31) 2013년 기준 통계를 발표하였다.

이 통계에서 공공부문의 포괄 범위는 중앙 및 지방정부의 회계와 기금 총 5,255개다. 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)의 적용을 받는 중앙정부 산하 공공기관(공기업 30개, 준정부기관 86개, 기타공공기관 200개. 2015년 현재 총 316개), 「지방공기업법」대상기관, 공운법 및 지방공기업법 비대상기관 중 한국은행이 추가한 7개 기관(한국은행, 금융감독원, 산업은행, 산업은행 금융지주, 중소기업은행, KBS, EBS)을 포함한다.

<표 3-2>공운법상 공공기관 구분

공운법상 공공기관 구분		총수(개)
공기업	시장형	14
	준시장형	16
준정부기관	위탁집행형	69
	기금관리형	17
기타공공기관		200

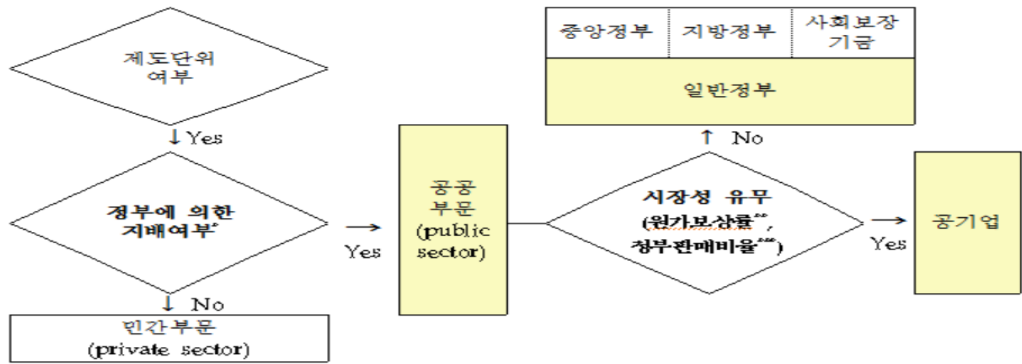
이 통계는 국민소득 통계 작성의 국제 지침인 2008 국민계정체계(SNA=System of National Accounts)을 기준으로 분류 하였다. 독립된 제도 단위 및 정부 지배 여부를 감안하여 경제 주체를 공공부문과 민간부문으로 양분하고, 공공부문 내에서는 원가보상율(판매액과 생산원가)과 정부판매비율(정부대상 판매액/전체 판매액)을 기준으로 시장성이 없으면 일반정부(General government), 시장성이 있으면 공기업(Public corporations)으로 분류하였다. 일반정부는 중앙정부와 지방정부로, 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분 하였다.

한국은행은 기획재정부와 협의를 거쳐 이들 중 원가 보상율 50%이하 또는 정부판매비율 80%이상인 153개 기관을 공공비영리단체로 분류하여 일반정부에 포함시켰다. 마찬가지로 방법으로 중앙정부 비금융공기업 121개와 금융공기업 15개로 나누었다. 지방정부 공기업 특별회계(245개)에 포함되는 기관은 상수도 115개, 하수도 81개, 공영개발 33개, 지역개발기금 16개이다. 지방정부의 공공비영리단체(88개)는 각종 시설관리공단과 도시철도공사가 대종이다. 하지만 충남은 없다. 비금융공기업(169개) 중 지방 비금융공기업은 48개인데, 여기에는 충남개발공사, 충남 농축산물류센터관리공사, SH공사, 경기도시공사 등 도시개발공사와 서울메트르, 제주관광공사 등이 주요하게 포함되어 있다.

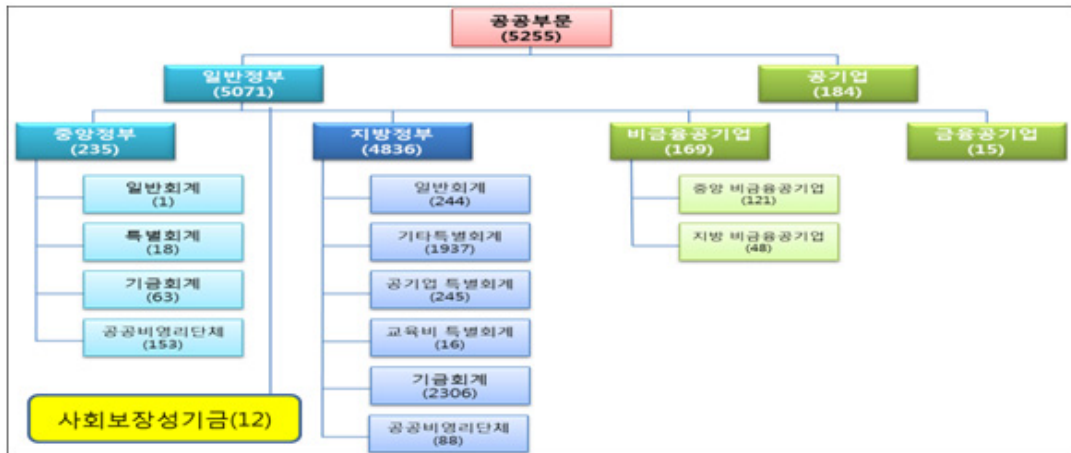
사회보장성기금에는 기금 회계7개(국민연금, 사립학교교직원연금, 공무원연금, 군인연금, 고용보험, 산업재해보상보험및 예방, 임금채권보장)와 공공비영리단체5개(국민건강보험, 건강보험심사평가원 등) 포함되어 있다.

원가보상율(판매액/생산원가)은 최근 3개년(2008~10년) 평균 원가보상율이 50%이하면 일반정부, 50% 초과면 공기업으로 분류한다. 정부 판매 비율(정부 대상 판매액/전체 판매액)은 최근3개년(2008~10년) 평균 정부 판매비율이 80% 이상이면 일반정부, 80% 미만이면 공기업으로 분류한다.

[그림 3-1] 공공부문 분류 흐름도



[그림 3-2] 공공부문 계정의 신규작성 결과 분류



※()는 계정 또는 기관 수

참고: 공공부문 총수입은 조세, 사회부담금, 세외수입 등 순자산(자산-부채)을 증가시키는 모든 거래임

*총수입=매출액(시장산출물)+조세수입+수취재산소득+사회부담금+기타경상이전수취,자본이전

수취

공공부문 총지출(공공부문 재정 규모)=경상지출+자본지출

*경상지출=피용자보수, 중간소비, 이자비용, 사회수혜금 등 순자산을 감소시키는 모든 거래

*자본지출=토지, 건물, 기계 및 장비 등 비금융자산의 순취득(취득-처분)과 자본이전 거래의 차이 등

*총지출=피용자보수+중간소비+기타생산세+보조금+지급재산소득+사회수혜금+사회보장현물 수혜+기타경상이전지급+자본이전지급+총고정자본형성+재고증감+비생산비금융자산의 순취득

공공부문 저축투자차액=공공부문 총수입 - 총지출

공공부문 지출은 2008~2012년 중 연평균 7.9% 증가하였다. 같은 기간 동안 연평균 5.7% 증가한 명목 GDP보다 더 빠른 속도로 늘어난 것이다. 이에 따라 GDP 대비 총지출 비중은 2012년 48.8%를 기록하였다. 총지출과 총수입의 차이인 저축투자차액은 2007~2012년 기간 중 2007년을 제외하고는 지출초과 상황을 지속하였다. 다만 지출 초과 규모는 2009년 57.8조원에서 2013년 3.3조원으로 하락하였다. 2013년 일반정부(중앙정부와 지방정부의 회계·기금, 공공비영리단체 252개 등 총 5,170개 기관)의 총수입은 473.1조원, 총지출은 454.0조원으로 19.1조원(+1.3%) 흑자이다. OECD 회원국(-4.6%) 및 유로존(-3.0%)에 비해 비교적 양호한 것처럼 보인다. 게다가 일반정부의 총지출은 2013년 명목 GDP의 31.85%로 OECD 회원국(42.1%) 및 유로존 평균(49.8%)에 비해 많이 낮다. 하지만 한국의 일반정부 흑자는 인구구조상(노령화가 덜 진행되어) 사회보장성 기금이 큰 폭의 흑자에 기인한다.

이를 제외하면 일반정부의 적자는 GDP의 -1.5%, 비금융공기업을 포함한 공공부문 전체의 재정수지는 유로존과 비슷한 -3%내외다. 그런데 유로존의 2012년 연금 지출은 GDP의 13.2%(그리스는 17.5%)이나 한국은 2.3%에 불과하다. 신화연(2014)의 추정에 의하면 공적연금과 기초노령연금 등 노령 정책 관련 지출이 2060년에는 GDP의 11.1%이다. 게다가 의료지출도 연금지출과 비슷하게 증가한다고 보면 지금 한국의 재정 적자는 인구구조를 감안하면—연금지출과 의료지출을 감안하면—여간 심각한 수준이 아니다.

한국 공공부문의 위상 및 계정에서 빼놓을 수 없는 비금융공기업(중앙 123개, 지방 50개 총 173개)의 총수입 규모는 2013년 현재 177.3조원. 총지출 규모는 201.6조원이다. 전년 대비 14.3조원 증가했는데 이는 에너지 공기업의 투자지출과 토지매입(비생산비금융 자산순취득)과 관련이 있다.

2013년 공공부문(일반정부+비금융공기업+금융공기업)의 총수입 680.95조원, 총지출 684.26조원이다. 총지출이 명목GDP(1,428.295조원)에서 차지하는 비중은 47.9%로 2012년(48.7%)에 비해 0.8%p 하락했는데, 총지출 내역을 보면, 일반정부 454.0조원(GDP의 31.8%), 비금융공기업 201.6조원(GDP의 14.1%), 금융공기업 34.1조원(GDP의 2.4%)이다. 그런데 비금융/금융 공기업 지출은 부가가치가 아닌 매출액이 대부분이기에 부가가치(명목GDP)를 기준으로 비중을 따지면 공공부문이 다소 과대하게 보일 소지가 있다. 부가가치로만 따지면 금융공기업 40.1조원, 비금융공기업 6.2조원으로 도합 46.3조원으로 명목GDP(1429.4조원)의 3.2%이다. 하지만 이 통계는 어디까지나 수입-지출을 보는 것이 목적인데, 적자 폭이 크다는 것은 확실하다.

국회예산정책처가 집계한 2013년 중앙정부(일반회계(1개) + 특별회계(18개) + 기금(64개))의 총 수입은 360.8조원(이중 중앙정부 국세수입은 201.9조원), 지출은 349.0조원이다. 한국은행 일반정부 통계에 비해 지출은 105조원이 적은데, 이는 지방정부와 공공비영리단체(국민건강보험공단 등) 등이 빠져있기 때문이다.

2) 인적규모

인건비(피용자 보수) 측면에서 공공부문을 살펴보면 다음과 같다. 한국은행 통계(공공부문계정의 신규작성결과)에서는 공공부문 종사자 수를 산출하지 않았지만, 소득계정을 통해 피용자 보수는 산출하였다. 2013년 기준 일반정부 95.9조원, 비금융공기업 16.7조원, 금융공기업 2.2조원으로 피용자 보수 총액(사회보장성기금 제외)은 628.4조원으로 GDP의 18.3%다.

<표 3-3> 2013년 공공부문 소득계정(단위10억원)

구분	일반정부 (a)	비금융공기업 (b)	금융공기업 (c)	공공부문 (d=a+b+c)	2013 년 비용자보수=e	비중 (d/e)
비용자보수	95,862	16,715	2,194	114,770	628,400	18.3 %

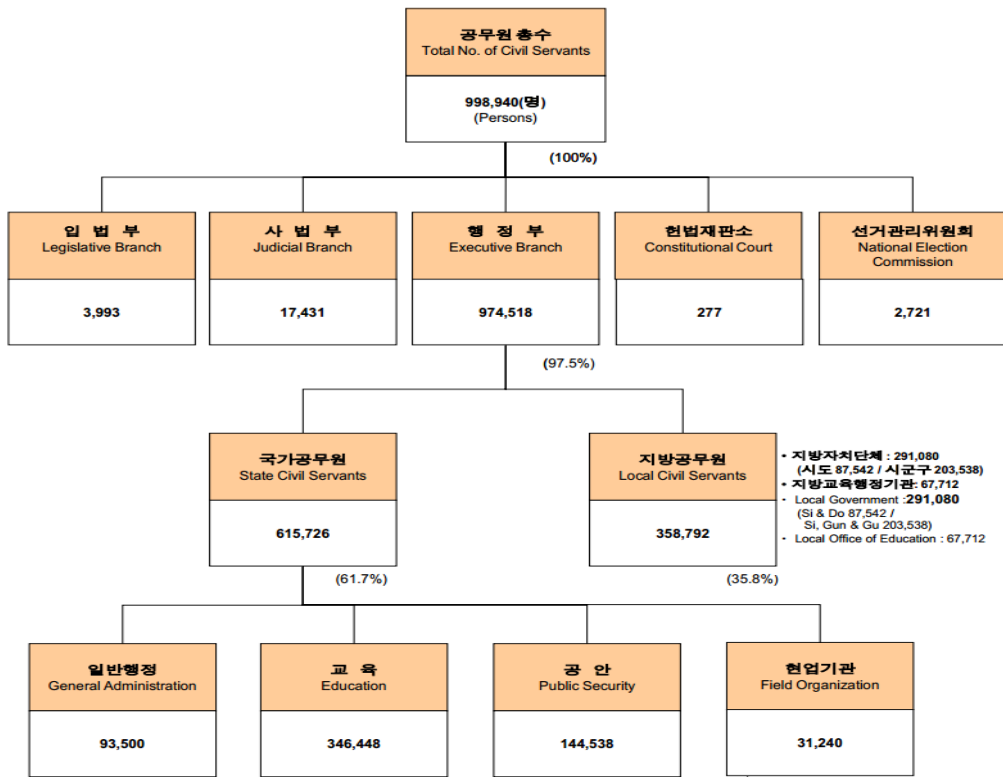
공공부문의 비용자보수 비중이 전체 비용자보수의 18.3%를 차지한다면, (사회보장성기금 관리기관 종사자를 빼고도) 공공부문의 인적 비중은 임금근로자 18,195천명(2013년)의 18.3%, 즉 330만명 이상으로 보아야 한다.

<표 3-4> 행정자료를 이용한 임금근로자 현황

구분	임금근로일자리	비중(%)	지속일자리	비중(%)	신규·대체일자리	비중(%)
임금근로일자리 전체(천개)	16,496	100	11,341	100	5,155	100
공공부문 전체(천개)	2,600	15.8	2,165	19.1	434	8.4
-정부	2,155	13.1	1,786	15.7	369	7.2
-정부산하기관	445	2.7	379	3.3	66	1.3

2014 안전행정통계연보에 따르면 공무원 총수는 998,940명이다. 입법, 행정, 사법, 헌재, 선관위를 다 합친 숫자다. 하지만 비정규직은 포함되지 않았다.

[그림 3-3]공무원 정원 분류표(Fixed Number of Civil Servants by Branches)



중앙정부 공공기관 알리오시스템(www.alio.go.kr)에 의하면, 공공기관 임직원 수는 2013년 말 현재 271천명이다.(상임임원수 + 직원 정원 합계로, 비정규직 및 비상임 임원은 제외)

<표 3-5>공공기관 인력현황 [단위 : 명]

	2010	2011	2012	2013	2014
계	246,942	253,701	263,660	271,009	279,423
공기업	93,215	94,369	97,390	99,847	102,017
준정부기관	67,604	71,181	72,460	74,581	77,310
기타공공기관	86,123	88,956	92,405	96,581	100,096

『2013년 임금근로일자리 행정통계』와 안전행정부 및 공공기관 알리오시스템 통계가 크게 차이가 나는 것은 비정규직(임시직, 기간제, 계약직 등)과 직업군인(약 20~30만명) 때문으로 보인다.

제2절 공공부문 근로조건과 패러다임

1) 공공부문 고용임금 패러다임

공무원의 근로조건 및 고용임금 패러다임은 공무원 100만명의 문제도, 공공부문 260만 명의 문제도 아니다. 공공부문의 대부분을 차지하는 직업공무원과 공공기관 임직원은 예산, 규제, 정책, 지식정보, 이데올로기, 근로조건과 인적 규모 등으로 재화시장이나 노동시장에 엄청난 영향을 행사한다. 한국에서 공무원의 근로조건(고용, 임금, 연금, 복리후생 등)과 그 패러다임(철학, 가치 등)은 노동시장에서 유력한 표준(역할 모델)으로 여겨진다. 예외적이거나 특수한 것이 아니라, 보편화되어야 할 어떤 것으로 받아들여진다. 그러므로 공공부문의 핵심인 공무원의 근로조건과 관련 패러다임의 정당성을 면밀히 따져 보아야 한다.

공무원의 고용임금패러다임은 다음과 같다.

첫째, 엄격한 국가시험(5급, 7급, 9급 등)을 통한 선발, 대과가 없으면 신분보장(정년 준수). 민간과 유착 방지를 위한 순환보직이다. 이로 인해 정치적 외압에 대한 내성도 강해졌고, 민간과 유착 소지는 줄어들었다. 하지만 신분보장이 초래하는 긴장이완에 따라 직무 전문성은 쌓이지 않고, 무엇보다도 그 직무에 적합한 인재(인력)을 제때에 발탁, 영입하기 힘들다. 또한 수명이 다한 직무, 조직이나 부적합 인력에 대한 정리도 힘들다.

둘째 직급제와 (가파른) 호봉제가 결합(강력한 연공급)했고, 직무급 성격은 약하다. 사실상 자동 승진, 승급시스템이다. 이는 민간 기업이 급성장하던 시기에 정부에 유능한 인력을 붙잡아두기 위한 방편이었으나, 지금은 그 전제 조

건이 완전히 바뀌어 청년들의 로망이 되어, 오히려 청년인재들을 끌어들이는 블랙홀로 작용한다.

셋째 상시근로자 100인 이상 중견기업의 사무관리직 보수를 기준으로 하였다. 공무원 가장 한 사람이 벌어 5~6인 가정(부모-부부-자녀)을 부양하는 1960~70년대 모델이기에, 이 수준이 과도하게 높고, 현재의 경제고용시스템과 화합하기 힘들다.

넷째, 조선-식민통치-분단정전체제-국가주도경제발전의 역사적, 문화적 유산으로 인해 공무원은 어려운 등용문(과거시험, 고등문관시험, 고시, 공시)을 통과하여 국민(백성)을 계도하고 다스리는 ‘벼슬’이나 ‘관리(목민관)’인 측면도 있고, 동시에 공공서비스를 공급하는, 그다지 높지 않은 지식과 기술을 가진 인력(9급 행정인력, 교사, 사회복지사, 소방, 경찰 등)인 측면도 있다. 그런데 엄격한 위계와 복무규율, 확고한 신분보장과 높은 근로조건을 누리는 벼슬에 가까운 공무원(5급 행정고시, 사법고시 출신)과 9급 행정직, 사회복지사, 교사로 대표되는 공공서비스 인력이 단일 직급-호봉제로 사실상 한 덩어리가 되어 있다. 사실 학력 인플레이와 공무원이 최고 선망의 대상으로 되면서 5급 고시 출신과 7급 혹은 9급 공시 출신의 역량 차이도 별로 없다. 어쨌든 공무원의 벼슬=관리적 측면이 있기에 행정(인력) 수요가 늘더라도 기민하게 대응하지 못하고, 또 수요가 줄어드는 곳에서는 구조조정을 못한다.

다섯째, 유교적 전통(군사부일체)과 식민 통치와 냉전의 유산(국민 보통 교육과 이데올로기 통제)으로 인해 수십만 명의 국공립학교 교사는 공무원=관리에 준하는 근로조건을 누린다. 교육재정 지원을 통한 사립 중고등학교의 사실상 국공립화에 따라 사립학교교직원 역시 비슷한 대우를 받는다. 반면에 정부재정에 의해 운영되는 많은 기관의 공공서비스 인력들(어린이집 보육교사, 사회복지사 등)은 선진국 같으면 공무원(공공서비스 인력)이 되었을 테지만, 한국에서는 민간인력으로 존재한다.

2) 공무원 처우

2014년 공무원 전체의 기준소득월액 평균액은 447만원=연5,394만원 이다. 이는 2014년 1인당 국민소득 2,968만원의 1.82배다. 1인당 평균 복지포인트 114만6천원을 합치면 평균5500만원이 넘는다. 2014년 기준소득월액 분포는 ‘500만원 이상’ 이 26.8% ‘400만원 이상 500만원 미만’ 26.2%, ‘300만원 이상 400만원 미만’ 24.6%, ‘200만원 이상 300만원 미만’ 17.9%, ‘100만원 이상 200만원 미만’ 3.4%이다.

참고: 기준소득월액이란 공무원연금의 보험료와 수령액을 계산하기 위한 기준이 되는 금액. 2014년 한해 동안 공무원 97만명(중앙-지방공무원, 헌법기관 공무원 전원)의 연간 총소득을 12로 나눈 값. 연간 총소득에는 기본급, 성과급, 각종 수당 등 소득세법상 과세소득이 모두 포함. 현금처럼 사용할 수 있는 복지포인트는 제외. 복지포인트는 2010년 9240억, 2011년 9336억, 2012년 9958억, 2013년 1조379억, 2014년 1조114억(1인당 평균114만6천원) 지급. 기준소득월액은 2011년 395만원, 2012년 415만원, 2013년 435만원임.

9급 1호봉 등 하위직-저호봉자는 박봉이라지만 민간중소기업의 박봉자들과 달리 해마다 호봉이 올라가면서 임금이 크게 올라간다. 2014년 호봉표 상으로만 보면 일반직 9급1호봉이 19,024,320원, 20년 근속시 6급18호봉이 되면 48,149,400원(초임의 2.53배), 30년 근속시 5급27호봉이 되면 62,492,580원(초임의 3.28배)이다. 물론 공무원임금은 약 30가지 수당이 있어 호봉표 보다는 훨씬 많다는 것이 정설이다.

3) 공무원 임금표준

공무원의 보수 기준은 “상시 근로자 100인 이상 중견기업의 사무관리직의 보수”이다. 이로부터 ‘공무원 보수 민간임금접근율’이라는 관리지표를 만들었다. 이런 방식으로 민간임금을 100으로 놓고, 공무원 보수 수준을 따져보니, 2004년에 95.9%까지 접근했다가 경향적으로 떨어져 2013년에는 84.5%로 내려왔다. 이 통계를 근거로 공무원 보수의 현실화=민간임금접근율의 상향을 주장한다. 공무원연금은 저임금에 대한 후불임금적 성격이 있다고도 주장한다.

■ 공무원 보수 민간임금접근율 개념

- 공무원보수의 민간임금 접근율은 민간임금을 100으로 보았을 때 공무원 보수가 어느 정도 수준인지를 산출한 것임(매년 6월 기준)
- 비교대상 민간임금 : 상시 근로자 100인 이상 중견기업의 사무관리직의 보수
- 비교대상 보수는 초과근로시간에 연동된 변동적 초과급여를 제외한 임금총액이며, 공무원의 경우는 고정초과급여를 임금총액에 포함시킴
- 비교방식은 공무원과 민간과의 학력수준과 연령 등 근로자 구성의 차이를 통제하고 격차지수를 산출하는 「피셔(Fisher) 방식」임.

자료: http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1021

<표3-6> 2014년 국세청 근로소득 신고현황		
급여구간	과세인원	
	누적인원	누적비율
100,000만원 초과	1,819	0.01%
~100,000만원	7,078	0.04%
~50,000만원	21,762	0.13%
~30,000만원	54,798	0.34%
~15,000만원	243,315	1.50%
~10,000만원	505,471	3.12%
~9,000만원	703,907	4.35%
~8,800만원	751,779	4.64%
~8,000만원	996,609	6.16%
~7,000만원	1,498,251	9.26%
~6,000만원	2,215,421	13.69%
~5,500만원	2,674,874	16.52%
~5,000만원	3,143,610	19.42%
~4,600만원	3,624,695	22.39%
~4,000만원	4,484,188	27.71%
~3,450만원	5,456,466	33.71%
~3,000만원	6,401,246	39.54%
~2,400만원	7,932,356	49.00%
~2,000만원	9,210,245	56.90%
~1,800만원	9,971,102	61.60%
~1,500만원	1,079,675	68.45%
~1,300만원	11,958,004	73.87%
~500만원	14,470,460	89.39%
0원	16,187,647	100.99%

<표 3-7>공무원 보수 추이 [단위 : %]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
민간임금접근률	93.1	91.8	89.7	89	89.2	84.4	85.2	83.7	84.5	-
공무원처우개선률	1.3	2	2.5	2.5	0	0	5.1	3.5	2.8	1.7

출처 : 안전행정부『민.관보수수준실태조사결과』

상시근로자 100인 이상 민간기업은 대개 공기업, 독과점 기업, 은행 등 규제산업, 수출대기업이 대종이다. 문제는 100인 이상 민간기업의 주력인 제조업이 이상(異常) 고생산성=저고용=고임금이라는 것이다. 2010년 기준 취업자의 16.6%에 불과한 한국 제조업이 부가가치의 30.7%(취업자 평균 대비 1.85배)를 생산했는데 반해, OECD평균은 13.9%가 부가가치의 14.9%(취업자 대비 1.07배)를 생산했다. 제조업은 일찍부터 무한 경쟁에 노출되어 전세계를 상대로 장사를 하는 덩치 큰 기업이 많다.

민간기업은 경쟁력이 떨어지면 끊임없이 퇴출=교체되고, 생산성 낮은 부문은 외주화되든지 비정규직 손에 맡겨지고, 사무자동화 기술의 도입으로 철저한 합리화가 일어난다. 공무원의 직접적 비교대상인 사무관리직은 사원->대리->과장->부장으로 올라가면서 계속 줄어든다. 삼팔선(38세 정년), 사오정(45세 정년), 56도(56세까지 버티면 도둑놈)라는 신조어가 나온 배경이다. 50~60세 민간기업 사무관리직은 대개 5대1, 10대 1의 경쟁을 뚫고 올라온 생산성 자체가 높은 사람들이다.

요컨대 처절한 구조조정에 노출된 피라미드 구조의 민간 사무관리직과 원기둥 구조인 공무원의 보수를, 학력, 연령 등이 비슷하다고 연동시키면, 하는 일에 비해 너무 높은 처우를 누리는 고호봉, 고연급 공무원, 교사가 양산될 수 밖에 없다. 이들은 신참=저호봉=저임금 시절에는 고참=고호봉자=고임자들을 위해 봉사한 만큼, 고참=고호봉자가 되어서는 그 덕을 보아야하기에 정년 연장에 더 목을 맨다. 이들이 정년퇴직으로 빠질 때까지 기다리다 보니, 대폭 줄여야 할 직무, 예컨대 사양화된 교과목(시수) 등을 못 줄인다. 신규 채용은 가뭄에 콩나듯 한다. 가파른 연공급(호봉제)은 초장기 근속을 전제로 한 신참과 고참의 연대이기에, 인간의 수명을 제외하고 모든 존재(산업, 기업, 기술, 직무 등)의 수명이 짧아짐. 시대와 전혀 맞지 않은 고용임금 체계이다.

4) OECD 교육지표를 통한 공공부문 고용임금 국제비교

공무원의 고용임금 수준은 통계가 없기도 하고, 그 직무 성격이 천차만별이어서 국제 비교가 곤란하다. 하지만 교사를 통해서 어느 정도 유추할 수는 있다. 교사의 처우 수준은 대부분의 나라에서 공공부문과 전문직 처우 수준의 바로미터이다. 어느 나라나 교사는 공공부문 인력 중 가장 큰 비중을 차지하는 직군이다. 교사임금은 공공부문 종사자 임금의 대표 값이다. 국공립 교사, 공무원, 공공기관 직원 등 비경쟁 공공부문의 임금은 시장이 결정하는 것이 아니라 국가 차원의 인재 배분 전략을 반영한 국가가 결정한다. 또 교사의 처우는 대개 의료, 법률, 고등교육 부문 등에 종사하는 전문직(교수) 처우의 하한선을 형성한다. 많은 나라에서 상위 전문직인 의사들의 임금은 교사 임금의 2배 내외다. 그러므로 국공립 교사들의 임금은 공공부문 종사자들과 전문직의 전반적인 임금 수준을 유추할 수 있게 해 준다.

OECD 교육지표에 의해 교사의 근로조건은 매우 상세하게 집계된다. 교사는 노동의 성격이 매우 비슷하기에 국제비교가 의미가 있다. <2013년 OECD 교육지표>는 회원국 30개국, 비회원국 6개국 등 총 36개국의 교육 관련 26개 지표가 상세하게 비교되어 있다. 2011년 현재 한국PPP는 28,829달러, 중학교 교사 초임은 27,476달러, 15년차 48,146달러(44,126,400원), 최고호봉76,4230 달러임. 이를 1인당 PPP의 배수로 표시하면 0.95배,1.67배,2.65배다. 그 어떤 나라도 이렇게 가파르게 올라가는 나라가 없고, 그 어떤 나라도 교사 최고 호봉이 1인당GDP의 2.65배에 이르는 나라는 없다. 이는 한국 국공립 교사는 공무원 임금체계와 연동되어 있기 때문이다.

[그림 3-4] 공무원 주요직종,직급별 보수 수준

공무원 주요 직종·직급별 보수 수준 (연간 총지급액) 2014년 기준, 단위:원

일반직			교원·경찰직		
구분	직급·호봉	연간 총지급액	구분	직급·호봉	연간 총지급액
일반직 5급			초·중등교원		
초임	1호봉	32,165,160	초임	9호봉	26,976,240
10년	4급 10호봉	56,698,740	10년	19호봉	39,741,980
20년	2급 18호봉	85,837,736	20년	29호봉	53,884,520
30년	1급 23호봉	100,389,500	30년	39호봉	68,449,480
일반직 7급			경찰(순경)		
초임	1호봉	23,674,920	초임	1호봉	20,341,680
10년	6급 10호봉	39,702,480	10년	경장 10호봉	33,112,920
20년	5급 19호봉	57,207,320	20년	경위 18호봉	47,354,200
30년	4급 28호봉	74,756,240	30년	경감 27호봉	56,917,920
일반직 9급			경찰(경위)		
초임	1호봉	19,024,320	초임	1호봉	25,878,480
10년	8급 10호봉	32,378,780	10년	경감 10호봉	42,426,040
20년	6급 18호봉	48,149,400	20년	경정 19호봉	58,814,760
30년	5급 27호봉	62,492,580	30년	총경 28호봉	76,459,960

자료: 머니투데이(2014.11.11)

북유럽 사민주의 복지국가들인 노르웨이 덴마크, 핀란드 스웨덴의 경우는 15년 경력의 교사는 1인당 GDP의 0.84배, 1.24배, 1.14배, 0.90배를 받는다. 최고 호봉도 1인당GDP의 0.94배, 1.24배, 1.20배, 1.02배에 불과하다. 이들 나라는 전반적으로 임금·소득의 격차가 크지 않고, 여성취업률도 높고, 비경쟁부문으로 분류된 공공부문의 임금이 정치적·철학적 고려에 의해 낮게 유지되는 면이 있다. 그렇다고 해서 교사 임금이 이 나라에서 유달리 낮은 것은 아니다.

<표 3-8> OECD교육지표 2013의 전기 중등 교사 임금 비교(2011)

국가	국민 1인당 GDP(PPP)	전기 중등 교사임금(2011)				1인당 GDP 대비 전기중등 교사 임금 배수		
		초임	15년	최고호봉	최고/초임	초임	15년차	최고호봉
한국	28,829	27,476	48,146	76,423	2.78	0.95	1.67	2.65
일본	35,238	26,031	45,741	57,621	2.21	0.74	1.30	1.64
스페인	31,574	39,693	45,689	55,603	1.40	1.26	1.45	1.76
프랑스	34,395	28,653	36,159	52,090	1.82	0.83	1.05	1.51
독일	37,661	53,026	64,491	70,332	1.33	1.41	1.71	1.87
그리스	27,539	22,803	28,184	34,037	1.49	0.83	1.02	1.24
이탈리아	32,110	29,418	35,922	44,059	1.50	0.92	1.12	1.37
네덜란드	41,682	38,941	63,695	66,117	1.70	0.93	1.53	1.59
노르웨이	44,825	33,350	37,585	42,055	1.26	0.74	0.84	0.94
덴마크	40,600	43,461	50,332	50,332	1.16	1.07	1.24	1.24
핀란드	36,030	33,034	40,917	43,372	1.31	0.92	1.14	1.20
스웨덴	39,251	30,571	35,495	40,025	1.31	0.78	0.90	1.02
뉴질랜드	29,629	28,251	42,241	42,241	1.50	0.95	1.43	1.43
호주	40,801	34,746	49,144	49,144	1.41	0.85	1.20	1.20
영국	35,299	30,289	44,269	44,269	1.46	0.86	1.25	1.25
미국	46,548	37,507	45,950	56,364	1.50	0.81	0.99	1.21
OECD 평균		30,216	39,934	48,177	1.59			
EU21 평균		30,510	40,526	47,283	1.55			

2011년 한국 15년 경력 교사 임금PPP=48,146(USD)=44,126,400원(PPP 환율=910.4712원)

자료: OECD교육지표 2013

교사들의 임금 수준은 교사 지원인력, 노동시간, 여성취업률(부부 맞벌이의 일
반화 여부), 문화적 전통(유교적 전통), 교원노조의 영향력 등과 밀접한 관련성
이 있다. 하지만 이 모든 것을 감안해도 1인당 국민소득을 감안할 때 한국 교
사의 임금은 국제 수준에 비해서 매우 높고, 초·중·고의 격차는 비교적 적고,
근무 연수에 따라 임금 수준은 가파르게 올라간다. 바로 공무원 임금과 연동
되어 있기 때문이다. 게다가 한국의 공무원과 교사는 높은 임금 외에도 노령
연금(공무원 연금과 사학연금)도 좋고, 고용보장과 진입장벽(자격증)도 높다.
한국 청소년들에게 교사라는 직업의 인기가 고공행진을 하고, 결혼시장에서
교사에 대한 선호도가 최고인 것은 필연이다. 국가교육재정의 60% 내외가 교
사들의 인건비로 나간다고 알려져 있다. 인건비 부담에다가 채용=정년보장이
기에 학생들의 다양한 수요에 부응하는 다양한 기능을 가진 교사를 충분히 채

용하지 못한다. 결국 교사들은 장시간 노동에, 임시교사는 극심한 차별에 신음하고, 학생과 학부모는 부실한 교육에 분통을 터뜨리는 것이 현실이다.

5) 공공기관 임직원 처우

2014년 기준 공기업 평균 연봉은 72,235천원, 준정부기관 62,371천원, 기타 공공기관 61,913천원이다. 전반적으로 공무원 보다 낮다. 공기업 고임금에 대한 비판의 목소리가 거세서 공기업과 준정부기관은 2013년에 비해 연봉이 소폭 줄어들었다. 공기업은 2012년(72,781천원) 보다는 줄어 들었고, 기관장 연봉은 더 큰 폭으로 줄어 들었다. 특히 공기업 기관장의 경우 2013년 225,243천원에서 2014년 154,337천원으로 대폭 삭감되었다. 경영자 시장의 보상(보수) 수준을 감안하면 이제는 과다 보상이 아니라 과소 보상을 걱정해야 할지도 모른다.

<표 3-9> 중앙정부 공기업 직원평균 보수

		2010	2011	2012	2013	2014
전체 평균		58,069	60,032	61,784	62,597	62,955
공기업		68,448	71,517	72,781	73,204	72,235
	시장형	72,562	75,291	75,927	76,419	75,325
	준시장형	64,847	68,215	70,028	70,391	69,532
준정부기관		56,901	59,542	61,349	63,058	62,371
	위탁집행형	55,407	57,996	59,650	61,491	60,680
	기금관리형	62,876	65,817	68,445	69,696	69,928
기타공공기관		56,922	58,497	60,348	60,894	61,913

<표 3-10>기관장 평균 연봉

		2010	2011	2012	2013	2014
전체 평균		145,359	150,061	156,810	158,171	147,161
공기업		214,061	226,374	235,957	225,243	154,337
	시장형	223,091	244,351	258,468	243,131	156,085
	준시장형	206,161	210,645	216,259	209,591	152,807
준정부기관		141,773	149,905	155,074	160,841	154,743
	위탁집행형	133,688	141,546	144,995	151,275	149,263
	기금관리형	173,162	182,846	195,987	200,228	177,634
기타공공기관		135,107	137,555	145,221	146,836	142,791

자료: alio.go.kr

공기업 임금이 피크 상태였던 2012년 당시 공기업 평균은 7,200 만원, 준정부기관 6,180 만원, 기타 공공기관이 5,980 만원이었다. 그 중 금융공기업은 평균 8,700만원, 한국거래소 1억1,400만원, 한국예탁결제원 1억100만원, 한국투자공사 9800만 원 등 이었다. 그런데 코스피 상위 20개 기업 평균이 6,850만원, 삼성전자 7,000만원, 9개 주요 민간금융회사 7400만원이었다.

지방공기업 기관장들도 지하철, 도시개발 기관장은 2010년 보다 2014년 연봉이 더 낮다. 지하철은 2010년 111,908천원에서 2014년 108,724천원으로, 도시개발은 2010년 103,157천원에서 2014년 100,576천원으로 줄어들었다.

<표 3-11>지방 공기업 기관장 평균 연봉 현황 및 추이(단위: 천원)

	2010	2011	2012	2013	2014
지하철	111,908	106,955	115,371	116,418	108,724
도시개발	103,157	101,310	102,933	104,619	100,576
기타공사	83,407	86,579	85,796	90,855	84,835
지방공단	72,983	73,642	76,321	77,405	77,208

지방공기업 직원 임금은 2012년 이후 거의 답보 상태이며 근속연수가 오래되고 교섭력이 강한 노조가 있는 지하철 임금은 59,905천원으로 공무원 평균수준을 넘어섰다.

<표 3-12>지방공기업 직원임금 현황 및 추이(단위: 천원)

	2010	2011	2012	2013	2014
지하철	47,990	48,848	58,748	58,433	59,905
도시개발	44,473	46,428	51,560	48,706	51,821
기타공사	38,543	36,214	39,814	41,143	40,339
지방공단	32,757	34,035	36,421	36,543	37,433

*지방 직영기업(상하수도, 경영개발, 지역개발) 통계는 <http://www.cleaneeye.go.kr> 에 없음

6) 직무별 근로조건의 기준

한국 고용체제의 대표적인 특징 중의 하나는 근로조건이 노동의 양과 질(직무) 혹은 한계생산성 보다는 그가 속한 곳의 지불능력과 교섭력(쟁취=약탈능력)에 따라 결정된다는 것이다. 시장 원리도, 공공 원리(국가의 철학이나 전략)의 산물이 아니라, 기업의 경쟁력=지불능력(가치생태계에서의 지위), 기업주의 철학이나 취향, 기업내 노사 역관계에 의해 결정된다는 것이다. 따라서 자신이 필요한 것을 세금이나 요금이나 규제에 취할 수 있는 공무원과 공공기관, 세계적인 경쟁력이 있는 기업, 독과점 기업, 많은 울들을 거느린 갑 기업 등의 지불능력이 세다.

‘중앙행정기관 무기계약직 임금제도 개선방향’ 보고서(한국노동연구원 작성 경제·인문사회연구회에 제출, 은수미의원실 발표(2014.11.24))에 따르면 중앙행정기관이라 하더라도 직무별 임금 기준이 없다. 보고서는 중앙행정기관과 1차 소속기관 등 41곳을 대상으로, 경비, 운전, 산림보호 업무, 민원안내, 매포원 등도 조사 비교하였다. 무기 계약직 경비원의 경우 미래창조과학부는 연봉 5018만 원(2013년 기준), 국세청 1571만 원, 국토교통부 4717만 원, 고용노동부 3697만 원, 안전행정부 1874만 원. 전반적으로 처우 격차가 크고, 직무별 처우 기준이 없었다. 경비원은 최고 연봉과 최저 연봉의 격차가 3447만원, 운전원은 1850만원, 산림보호 업무는 1794만원 이었다.

직무별 임금 및 근로조건의 표준이 없는 것은 선진국에서 보기 힘든 한국 특유의 고질적 부조리 중 하나다. 단적으로 같은 완성차 조립 일을 해도 현대차 정규직과 수십 개의 사내하청 정규직, 쌍용차 정규직, 동희오토(완성차 조립 외주업체) 정규직 간의 근로조건 격차는 공공기관 경비원만큼이나 크다. 현대차 사내하청과 동희오토 정규직의 근로조건이 나쁘다 하나 이 역시 2차, 3차, 4차, 5차 협력업체 노동자들에게는 선망의 대상이다. 그럼에도 불구하고 사내하청 노동자들은 현대차 정규직과 차별 철폐와 정규직화를 요구하며 고공농성, 법정 소송, 분신자살을 불사하며 결사적으로 투쟁한다. 인간은 빈곤, 모자람 보다 불공평에 더 분노하는 경향이 있기 때문이다. 그런 점에서 이 부조리는 사회에 만연한 박탈감, 분노, 불만, 노사관계 불안정을 초래한다.

한편 기업 내에서는 경비, 안내, 생산직 근로자 등의 근로조건이 정해지면, 적어도 그 기업 내에서는 이들보다 더 높은 질의 직무는 그 보다 근로조건이 높아지게 되어 있다. 경비가 연봉 5천만원이 되면 기업 전체가 이상 고임금이 될 수밖에 없다는 얘기다. 이렇게 되면 이 기업은 전반적으로 고임금이 되고, 결과적으로 더 가혹하게 을(하청업체)이나 호갱(호구고객=소비자)을 약탈 할 수밖에 없다. 공정거래 질서가 정착이 되면 갑질은 좀 약화되겠지만, 생존전략 차원에서 결사적으로 을과 소비자에게 부담을 전가하는 갑의 행위를 막는 것은 결코 쉽지 않다. 그래서 수많은 을, 병, 정 기업 종사자들은 일한만큼도 못받는 사태가 생기는 것이다.

크고도 불합리한 격차는 망국적 부조리임에도 불구하고, 의외로 직무와 임금 및 근로조건의 표준 설정은 절실한 국가적 과제처럼 여겨지지 않는다. 그것은 무엇보다도 한국 사회에 기준(표준)과 원칙을 선도해야 할 노동운동, 민주화운동과 공공부문에 이 개념이 너무 흐릿하기 때문이다. 또 하나는 전문직과 사무관리직(CEO와 임원 포함) 등 민간부문 화이트 칼라의 경우 (고용임금에서) 시장 원리가 비교적 잘 관철되기 때문이다. 단적으로 2013~14년 소리없이 진행되는 금융권 대규모 감원 등에서 보듯이 유사시 구조조정이 그리 어렵지 않다. 고용임금에서 시장원리가 잘 관철된다는 것은 노동의 질(생산성) 내지 개별적 성과를 예리하게 구분, 평가하여 적정한 차별 대우를 하고, 유사시 인력 구조조정도 큰 어려움 없이 할 수 있다는 것을 의미한다.

직무의 산업적, 사회적 표준이 없으면, 자신의 일에 혼을 쏟지 못하는 사람이 많아진다. 노동력 이동도 너무 높아진다. 그래서 노동을 일반 상품(기업의 원자재)과 유사하게 취급한다고 할 정도로 고용유연성이 극히 높은 스웨덴과 미국조차도 직무에 대한 사회적, 산업적 표준 비슷한 것이 형성되어 있다고 알려져 있다. 스웨덴은 이를 산별노조가 단체 교섭으로 만들고, 미국은 노동시장에서 자연스레 형성되었다는 것이 정설이다. 높은 고용임금유연성은 직무와 임금 및 근로조건의 사회적, 산업적 표준, 공정한 평가 제도와 문화, 두터운 사회안전망과 재교육시스템 등이 뒷받침 되어야 한다. 이런 것이 거의 갖춰지지 않는 한국은, 적어도 국민의 세금과 규제를 기둥으로 서 있는 공공부문은 합리적인 표준을 만들기 위해 특단의 노력을 해야 한다.

한국은 직무에 따른 근로조건의 표준이 없어서, 다시 말해 지불능력과 교섭력에 따라 근로조건이 천차만별이라서 문제인 것은 맞다. 그런데 진짜 문제는 공공부문이다. 이들은 철지난 고용임금 체계(호봉제 등)를 가지고 있는 등, 너무 강하고, 높은 노동권을 누린다. 그럼에도 불구하고 노동시장 전반에 위력적인 기준으로 작용한다. 그 다음이 규제산업(업역)과 독과점 산업이다. 사실 우리나라 조직노동의 대부분은 바로 공공부문, 규제산업, 독과점 산업에 있기에 공공부문을 강건하고 유능한 정치가 바로잡고--현 정치제도 하에서 이런 정치가 가능할 지는 의문이지만--, 규제산업과 독과점 산업에서는 그 지대(rent)와 독과점 이익을 대폭 축소하면, 정규직의 과도한 노동권 문제와 노조 문제는 (완전 해결이야 안 되겠지만) 상당히 완화는 될 것이다. 하는 일과 누리는 처우의 균형, 즉 공평 개념 없이 자본과 권력의 착취와 억압에 대항하여 권리, 이익 쟁취, 상항 투쟁으로 30년을 달려온 한국의 기형적 노조 운동과 민주화운동도 동일노동-망국적 차별임금에 상당한 책임이 있다.

7) 국민계정과 5천만 국민 전체의 형편

소득과 임금 문제는 기본적으로 그 나라가 생산한 부가가치를 경제사회 주체들이 적절하게 나눠지는 문제이다. 달리 말하면 사회의 물질적 문화적 생산력이 증대하는 방향으로 자원(자본, 노동, 토지, 창의 등)이 할당 되도록 격차 체계나 상벌(유인, 평가 보상, 징벌)체계를 만드는 문제이다. 따라서 국민계정(특히 산업연관표)이나 세금(소득)통계를 인구/고용통계와 연계 분석이 필요하다. 이는 전체 국민들의 삶을 기본 조건과 분배 질서를 만들어야 하는 공무원이라면 반드시 체화해야 할 기본 교양이다.

GDP는 1년간 국내의 모든 생산 주체가 생산한 부가가치의 총액이다. 생산 주체는 임금근로자(피용자), 비임금근로자(자영업자, 무급가족종사자, 자영업주), 자본, 정부다. 2012년 현재 한국은 피용자 보수가 45.8%, 법인영업잉여 20.8%, 개인영업 잉여 9.4%, 고정자본소모(감가상각) 12.9%, 순생산물세 11%로 구성되어 있다. 거칠게 계산하면 취업자 1인당 노동소득은 피용자보수와 개인영업잉여를 더한 값(GDP의 55.2%, 760조원)을 총취업자(2468만명, 총인구 5천만명의 49.4%)로 나눈 값(3,080만원) 보다 약간 낮다. 왜냐하면 피용자 보수에는 임금(85%)과 기업의 현물급여와 사회보험료 중 고용주 부담금(임금의 15%내외)으로 구성되어 있기 때문이다. 또한 개인영업잉여에는 자영업자의 자본소득이 포함되어 있기 때문이다. 이를 감안하여 거칠게 계산하면 한국은 인구의 50%가량의 취업자가 GDP의 50%~55%(최대)를 노동소득으로 나눠가지는 구도이기 때문에 취업자 1인당 평균 노동소득은 1인당 GDP 혹은 국민소득(2,783만원)에 근접하게 되어 있다.

<표 3-13> 1인당 국민총소득(명목) 추이

	단위	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
1인당 국민총소득(명목)	(만원)	1,896	1,990	2,140	2,256	2,336	2,563	2,693	2,783	2,867	2,968
국민총소득(GNI, 명목)	(십억원)	912,609	962,447	1,040,092	1,104,414	1,148,982	1,266,580	1,340,530	1,391,596	1,439,644	1,496,593

만약 취업자 절반(1250만명)이 공무원 수준(1인당 GDP의 2배), 나머지 절반이 GDP수준(2014년 2970만원)의 보수(임금)를 받는다면 총GDP의 75%가 피용자보수 및 자영업 잉여로 되기에 산술적으로 불가능하다. 최저임금을 1만원(월209

만원, 연 2508만원=GDP의 0.85)으로 하고, 공무원 임금 수준을 정상으로 간주한다면, 스페인처럼 고용량을 줄이는 수밖에 없고 이것은 청년실업을 초래한다.

한국이 고용 문제를 해결한다는 것은 취업자를 500만명 가량을 늘려 인구의 60%(3,000만명) 가량이 일을 하게하고, 취업자의 90%이상을 임금근로자로 만들고, 노동소득 분배율을 5~10%p 올려 노동소득이 GDP의 60~65%로 되게 한다는 것을 의미한다. 그 이상은 가능하지도 바람직하지도 않다. 다른 나라를 살펴보면 일본은 인구50%(취업자)-GDP 55%, 미국은 인구 45%-GDP 63%, 영국은 인구 47%-GDP 60%, 스웨덴은 인구 53%(취업자)- GDP 57%, 덴마크는 인구 49%-GDP 55%, 독일은 인구49%-GDP 61%를 나뉘가진다. 지극히 예외적인 존재가 스페인인데 인구의 36%(16750천명)가 취업해서 GDP의 62%를 나뉘가지고, 공식실업률은 26.4%(5,995천명)이다. 프랑스도 인구의 40%(25745천명)가 취업해서 GDP의 60%를 나뉘가지고 공식실업률은 9.9%(2,827천명)이다

<표3-14> 주요국 GDP구성 비중(2012)

국가명	GDP구성비중					비임금근로자		A+C	임금근로자 고용비중 (1-F)	임금근로자1 단위당 보수
	피용자 보수=A	법인영업 임여=B	개인영업 임여=C	고정자본 소모=D	순생산 물세=E	고용비중 =F	상대소득			
체코	0.431	0.167	0.114	0.194	0.094	0.181	1.2	0.545	0.819	0.53
덴마크	0.552	0.144		0.166	0.139	0.06		0.552	0.94	0.59
핀란드	0.519	0.133	0.056	0.163	0.128	0.121	0.79	0.575	0.879	0.59
프랑스	0.534	0.126	0.061	0.142	0.138	0.096	1.08	0.595	0.904	0.59
독일	0.516	0.141	0.089	0.151	0.103	0.109	1.4	0.605	0.891	0.58
그리스	0.33	0.145	0.195	0.218	0.112	0.347	0.97	0.525	0.653	0.51
이탈리	0.427	0.122	0.134	0.178	0.139	0.234	1.03	0.561	0.766	0.56
일본	0.519	0.157	0.034	0.212	0.079	0.135	0.42	0.553	0.865	0.60
한국	0.458	0.208	0.094	0.129	0.11	0.282	0.52	0.552	0.718	0.64
네덜란드	0.516	0.132	0.1	0.149	0.104	0.147	1.13	0.616	0.853	0.60
노르웨이	0.449	0.283	0.033	0.139	0.096	0.059	1.17	0.482	0.941	0.48
포르투갈	0.481	0.107	0.102	0.19	0.121	0.143	1.27	0.583	0.857	0.56
스페인	0.469	0.125	0.151	0.164	0.091	0.141	1.96	0.62	0.859	0.55
스웨덴	0.538	0.127	0.033	0.133	0.169	0.052	1.13	0.571	0.948	0.57
영국	0.538	0.164	0.057	0.112	0.128	0.151	0.6	0.595	0.849	0.63
미국	0.531	0.145	0.103	0.157	0.066	0.066	2.76	0.634	0.934	0.57

자료: 이병희, '노동소득분배율 측정 쟁점과 추이' 월간노동리뷰(2015.1),한국노동연구원

결국 2500만명의 취업자 전체의 평균 노동소득을 지금의 2배(연봉 6천만원 이상)로 올리는 방법은 GDP라는 파이 자체를 2배로 늘리든지, 아니면 고용 대확산을 통해 취업자 숫자를 지금의 절반으로 줄여야 한다. 55% 수준의 노동소득 분배율(개인영업임여 포함)을 2배로 개선하는 것은 산술적으로 불가능하다. 물론 고용 대폭 축출을 통한 노동소득 2배 개선은 산술적으로 가능하지만, 절대

로 있을 수 없는 일이다. 이처럼 황당한 얘기를 하는 이유는, 전혀 의도하지 않지만, 필연적으로 벌어질 고용대학살을 통해 취업자의 소득을 대폭 올리자는 발상이나 구호가 판을 치기 때문이다. 최저임금 1만원 인상론과 평균적으로 GDP의 2배 이상의 임금을 받고, 퇴직후에도 1배 가까운 연금을 받는 공무원을 정상으로 여기는 공적연금 강화론이 대표적이다. 고난도 직무가 아니면서 GDP의 2배 이상을 받는 수백만명을 그대로 둔 채, 최저임금 1만원(하루 8만원, 월209만원)과 정규직(주40시간 이상)을 의무화 한다면, 산술적으로 수백만명의 고용 대학살을 저지르지 않을 수가 없다.

상위 10%(400만명 가량)가 총 소득의 50% 가량을 가져간다는 김낙년 교수 통계에 따르면 1577만명 중 연봉 5천만원을 넘는 사람이 17.1%(269만명)였지만 1천만원 이하 24.0%, 1~2천만원 이하 24.8%국세청라는 것을 알려준 국세청 통계, 그리고 ‘2014년 상반기 지역별 고용조사’ 에서 임금근로자 총1873만4000명 중에서 월100만원 미만이 12.4%, 100~200만원이 37.3%, 200만~300만원이 24.8%, 300만~400만원이 13.1%, 400만원 이상이 12.4%이라는 것을 알려준 통계청 통계는 한쪽이 많이 가져가면, 다른 쪽은 적게 가져가거나 파이 나눔 판에서 아예 밀려날 수밖에 없다는 것을 증명해 준다.

임금근로자의 50%가량이 월200만원 미만을 받고 있는데, 이들이 집중된 산업은 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 사업시설관리및사업지원서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업 등이다. 이들이 과거 조선으로 치면, 양반들의 고상한 삶을 떠받치는 노비 역할을 한다고 보아야 한다. 싱가포르로 치면 인도네시아나 필리핀인 같은 역할이다. 우리 청년들은 딱히 갈 곳이 없어서 이곳으로 밀려오고, 외국인 노동자들도 밀고 들어온다. 이런 것들이 우리의 PPP를 끌어 올리는 것이다. 한국 PPP를 끌어올린 또 하나의 요인은 1~4인 기업 종사자가 임금근로자의 28.5%(2012년 기준)를 차지하고, 기업규모와 종사상지위(정규직-비정규직)별 임금 격차가 그 어떤 나라보다 큰 나라에서 5인이상 정규직 full time(환산)의 임금 평균(3,978만1075원)을 기준으로 삼았기 때문이다.

그런데 이 보고서의 핵심은 보고서 제목 그대로 조세 격차(Taxing Wages)다. 한국의 자식이 없는 단신근로자의 평균임금은 51,466달러인데 조세격차는

21.5%에 불과하다. 소득세로 4.6% 내고, 사회보장세 근로자분 7.6%, 고용주분 9.3%다. 그런데 OECD평균은 36%다. 일본도 31.9%, 스웨덴 42.5%, 프랑스 48.4%, 미국도 31.5%다. 한국 보다 조세격차가 작은 나라는 칠레(7.0%, 소득세가 아예 없다), 뉴질랜드 17.2%, 멕시코 19.5%, 이스라엘 20.5%뿐이다. 이렇게 소득세와 사회보험료(사회보장세)로 떼 가는 돈이 적다 보니, 한국의 세후 순소득(40,421달러)은, 스위스(66,506달러) 룩셈부르크(60,158달러) 노르웨이(59,355달러) 네덜란드(59,280달러), 호주에 이어 세계 6위다. 미국, 독일, 프랑스, 영국, 일본 (36,691달러)을 모조리 제쳤다. 인구 5천만 이상 나라 중에서는 1위다. 한국의 5인 이상 기업의 평균임금(구매력 기준)과 세후 순소득 수준을 보면, 오랜 수수께끼들이 주르르 풀린다. 왜 한국인 해외 관광객이 그렇게 많은지, 한국인의 해외 돈 씹씹이가 왜 그리 해폰지, 역으로 외국인들의 돈 씹씹이는 왜 그리 검소한지 등이 자연스럽게 이해된다.

8) 공공부문 보수 기준 및 체계 개혁 방향

첫째, 한국은 공무원들이 정상이라고 생각하는 임금 및 생활수준(표준)을 우리 생산력에 맞게 조정하지 않고서는 사회적 약자들과 후세대가 도저히 살 수 없는 나라가 된다. 500만명이 될지 1000만명이 될지 모르는 이들의 경제적 지대를 깔고 양반처럼 살고 나머지를 노비처럼 부리는 구조가 지속할 수가 없다. 소득세 등을 올리고 복지를 늘려야 하는 것은 확실하지만, 세금-복지만으로 지속가능한 사회가 될 수는 없다. 그런데 조세격차에서 보듯 세금으로 해결하려는 노력조차 미미하다.

둘째, 공무원의 보수 기준 자체를 취업자 전체와 연동된 중위임금(1250만번제)으로 바꿔야한다. 이것의 배수로 임금체계를 디자인하여, 중위임금과 간극=배수를 항상 의식하도록 만들어야한다 또 중위임금이 올라야 공무원 임금이 오를 수 있도록 만들어야한다. 그래야 중위임금 상승을 더 의식할 것이기 때문이다. 사실 이것이 공무원의 존재 이유이다. 100인 이상은 가만 놔둬도 급속히 올라가게 되어 있다.

셋째, 정년 보장을 전제로 고참=고호봉의 신참=저호봉에 대한 착취 체계인 호봉제를 철폐해야한다. 신참자 및 하위직은 많이 올려야한다. 단적으로 연봉 2천만원 내외(그런데 이런저런 수당을 다 합치면 2500만원을 넘는다는 설도 있다)의 9급1호봉을 2500만원 이상으로 올리고, 고호봉자는 많이 내려야 한다. 호봉은 철폐하든지 자동승급은 아주 완만하게 하고, 직무(위험성, 중요성, 이익집단의 포획가능성 등)에 따라 임금 차가 크게 나도록 해야 한다.

넷째, 소방, 경찰 직무, 규제단속 직무, 기획예산 직무. 자살자가 속출하는 악명 높은 기피 직무와 편하고 안전하기로 소문난 일반 행정 직무는 임금 및 보상체계가 달라야 한다. 직무의 질(전후방 파급력)이 높으면 연봉은 높아야 하고, 연공에 따라 직무의 질이 올라간다면 현재의 가파른 연공급도 필요하다. 하지만 연공과 직무의 질이 비례하지 않는다면 50대부터는 강력한 임금피크제를 실시해야한다.

다섯째 공직이 필요한 사람을 적기에 계약직으로 충원, 퇴출하는 시스템을 만들어야 한다. 민간의 전문성, 창의성과 주민의 민주적 요구가 공직으로 원활하게 들어올 수 있도록 계약직과 정무직을 대폭 늘려야 한다. 고시공시로 공무원 뽑아서 오랜 기간 순환보직 시키고 교육훈련 열심히 하는 정도로 만들어낼 수 없는 전문성이 부지기수고, 민간 아니면 만들어낼 수 없는 창의성과 열정도 있기 때문이다.

여섯째, 독과점과 갑질을 잡고, 특히 주거, 교육, 통신 분야 등의 고비용구조를 혁파해야한다. 줄어든 임금으로도 살 수 있도록 사회임금을 대폭 늘려야 한다. 임금과 근로조건의 산업적, 사회적 표준을 보편화시키고, 우리의 생산력 수준에 맞는 임금 수준 개념도 널리 확산시켜 한 5백만명 쯤이 더 노동시장에 들어와서, 그것도 임금근로자로서 일할 수 있도록 만들어야 한다. 공무원이 선진국형 고용임금 체계의 모범=표준을 먼저 수용하여, 사회를 선도하는 것이 반드시 필요하다.

제 3 절 공공기관 및 공기업 개혁

1) 공공기관 전체

기존의 공공부문 개혁의 핵심은 사실상 공기업을 포함한 공공기관 개혁이었다. 실제 국가주도경제발전을 성공적으로 이룩한 한국에서 이들의 위상은 매우 높다. 한국 공기업의 위상은 자산기준 기업집단 서열에서 1위 삼성에 이어, 2위 한국전력, 3위 한국토지주택공사, 11위 한국도로공사, 12위 한국가스공사가 웅변하고 있다. 뿐만 아니라 8위 포스코, 13위 농협, 16위 KT는 공기업도 공공기관도 아니지만 사실상 정부가 변칙적 방식—검찰 동원 경영진 비리 캐기 등—으로 지배 한다. 4대 금융지주 회사 등도 마찬가지다.

<표 3-15> 공기업 포함 자산기준 기업집단 서열(2013/04 기준, 단위 : 개, 십억원)							
순위	기업집단	계열사	자산총액	순위	기업집단	계열회사	자산총액
1	삼성	76	306,092	14	한진	45	37,987
2	한국전력공사	22	176,017	15	한화	49	35,944
3	한국토지주택공사	5	168,085	16	케이티	54	34,806
4	현대자동차	57	166,694	17	두산	25	29,425
5	에스케이	81	140,621	18	한국수자원공사	2	24,947
6	엘지	61	102,360	19	에스티엑스	21	24,328
7	롯데	77	87,523	20	씨제이	82	24,143
8	포스코	52	81,087	21	신세계	27	22,881
9	현대중공업	26	56,451	22	한국철도	10	20,154
10	지에스	79	55,246	23	엘에스	49	20,075
11	한국도로공사	3	51,513	24	동부	61	17,110
12	한국가스공사	3	39,545	25	금호아시아나	24	17,037
13	농협	34	38,942	26	대우조선	20	16,189

중앙정부 산하 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관이다. 2015년 기준 중앙정

부 산하 공공기관은 총 316개, 공기업 30개, 준정부기관 86개, 기타공공기관 200개다. 2007년 4월 이후의 분류 기준인데, 주로 정원(50인), 자체수입액, 자산 등이 중요한 기준이다. 원래 공공기관을 분류하는 기준은 국가의 지분(지배구조), 자체수입 비중(원가보상율), 자산규모, 종업원 수와 설립 목적 및 제공하는 서비스의 특성이다. 그런 점에서 현행 분류 기준은 개선 여지가 있다.

국가주도경제발전과 정전체제의 유산과 민영화 및 작은 정부에 대한 이데올로기적 거부감으로 인해 공기업 및 공공기관의 이상 비대 현상이 지속되고 있다. 2014년 기준 중앙정부 공공기관은 총 316개며, 그 임직원은 총 279,423명이며, 2010년 246,942명에서 경향적으로 늘어나고 있다. 지방공기업도 마찬가지다. 2014년 기준 총 400개인데, 그 임직원은 총 76,489명인데, 2010년 60,523명에서 경향적으로 늘어나고 있다.

<표 3-16> 중앙정부 공공기관 임직원 현황 및 추이(단위: 명)

		2010	2011	2012	2013	2014
전체		246,942	253,701	262,255	271,009	279,423
공기업		93,215	94,369	97,390	99,847	102,017
	시장형	44,825	46,006	47,736	49,742	52,069
	준시장형	48,390	48,363	49,654	50,105	49,948
준정부기관		67,604	70,376	72,460	74,581	77,310
	위탁집행형	48,692	52,127	53,625	55,070	57,110
	기금관리형	18,912	18,249	18,835	19,511	20,200
기타공공기관		86,123	89,956	92,405	96,581	100,096

한국은행의 비금융공기업 통계(공공부문 계정의 신규작성 결과)는 중앙 비금융공기업 121개와 지방 비금융공기업 48개를 통합하여 산출한 통계다. 일반정부를 제외한 우리나라 공기업(비금융 및 금융공기업)의 저축투자차액이 명목 GDP에서 차지하는 비중은 2009년 -3.7%, 2010년 -3.4%를 거쳐 2012년 현재 -1.4%다. 주요 공공부문계정 편제국가들과 비교하여 볼 때 지출초과 규모가 크

다. 덴마크(+0.7%), 일본(+0.5%), 영국(+0.2%), 캐나다(+0.0%) 등이 수입초과 상황인 반면 호주(-1.0%)가 우리나라와 같이 지출초과 상태를 지속한다. 한국 공공기업의 지출초과 규모가 큰 것은 국책사업 관련 투자 자체가 많고 공공요금 현실화율이 낮은 데 주로 기인한다고 알려져 있다.

<표 3-17>주요국의 공공기업부문 저축투자차액 추이(명목GDP 대비 비중, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한국	-2.5	-2.8	-3.7	-3.4	-2.4	-1.4
일본	1.3	-0.9	-0.6	-0.2	0.2	0.5
캐나다	1.6	1.5	1.6	1.7	1.4	0
덴마크	1.2	0.8	0.7	0.8	0.7	0.7
영국	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.2
호주	-0.7	-0.9	-1.6	-1.6	-1.1	-1

자료: 한국은행 공공부문 계정의 신규작성 결과(2014.4.3.)

2) 비금융공기업

2012년 우리나라 비금융공기업의 투자지출(총고정자본형성)이 명목GDP에서 차지하는 비중은 2.5%인데, 자료가 있는 5개국 중 매우 높은 수준이다. 덴마크(1.7%), 호주(1.5%), 일본(1.3%), 영국(0.4%) 순이며 우리나라, 영국, 호주는 전년에 비해 비중이 하락한 반면 일본과 덴마크는 상승했다.

<표 3-18>주요국 비금융공기업의 총고정자본형성 추이 (명목GDP 대비 비중, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
한국	2.7	3	3.6	3.3	2.8	2.5
일본	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.3
덴마크	1	1.2	1.2	1.2	1.4	1.7
영국	0.5	0.6	0.7	0.6	0.5	0.4
호주	1.6	1.7	2	1.9	1.6	1.5

자료: 한국은행 공공부문 계정의 신규작성 결과(2014.4.3.)

비금융공기업의 과감한 투자는 결국 자산과 부채의 증가로 나타난다. 2012년 비금융공기업의 부채가 명목GDP에서 차지하는 비중은 28.3%로 OECD에 부채 통계를 제공한 국가(7개국)중 높은 편이다. 일본(30.8%), 캐나다(14.6%), 포르투갈(11.5%), 호주(8.4%), 멕시코(5.6%), 영국(2.1%) 순이다.

<표 3-19>2012년 주요국의 비금융공기업 부채 규모(명목GDP 대비 비중, %)

한국	일본	캐나다	호주	멕시코	포르투갈	영국
28.3	30.8	14.6	8.4	5.6	11.5	2.1

자료: 한국은행 공공부문 계정의 신규작성 결과(2014.4.3)

중앙정부 공공기관 총 자산 778.7조원 중 30개 공기업이 72% 차지, 200개 기타공공기관은 4%에 불과하다.

<표3-20>중앙정부 공공기관 자산 현황(단위: 조원)

	2010	2011	2012	2013	2014
전체	640.5	694.9	721.6	760.8	778.7
공기업	459.9	499.5	523.5	548.3	559.3
시장형	208.3	227.9	240.7	255.3	265.8
준시장형	251.7	271.7	282.8	293.0	293.4
준정부기관	156.5	169.0	170.3	183.0	187.4
위탁집행형	50.4	58.0	56.8	66.7	76.6
기관관리형	106.2	111.0	113.4	116.3	110.8
기타공공기관	24.1	26.4	27.8	29.5	32.0

중앙정부 공공기관의 총 부채는 520.5조원 인데, 그 중 30개 공기업이 72%, 200개 기타공공기관은 2.5%에 불과하다. (중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행 포함)

<표 3-21> 중앙정부 공공기관 부채 현황(단위: 조원)

		2010	2011	2012	2013	2014
전체	규모	398.8	460.5	496.2	521.0	520.5
	비율	165.0	196.4	220.2	217.2	201.6
공기업	규모	292.0	328.7	353.2	373.7	377.1
	비율	173.9	192.5	207.3	214.1	207.1
	시장형	규모	119.8	141.2	155.6	168.5
		비율	135.5	162.9	182.8	194.1
	준시장형	규모	172.2	187.5	197.6	205.2
		비율	216.5	223.0	231.9	233.9
준정부기관	규모	96.5	120.5	131.1	135.3	130.2
	비율	160.7	248.3	335.3	283.2	227.6
	위탁집행형	규모	31.5	36.6	44.2	47.5
		비율	167.7	170.8	350.7	247.4
	기금관리형	규모	64.9	83.9	86.9	87.8
		비율	157.5	309.4	327.9	307.3
기타공공기관	규모	10.4	11.3	11.9	12.0	13.2
	비율	75.4	74.7	74.7	68.5	70.4

준정부기관은 자산과 부채가 상당하지만 주로 위탁집행과 기금관리 업무다. 위탁집행형은 교통안전공단, 국민건강보험공단, 한국농어촌 공사 등이 있다. 기금관리형에는 공무원연금공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 신용보증기금, 예금보험공사 등이 있다. 공공기관의 핵심인 중앙정부 공기업 30개는 대체로 국가주도경제개발의 선봉에 섰던 산업자원부(상공부-동력자원부 후신), 국토교통부, 해양수산부 소속이다.

<표 3-22> 중앙정부 공기업 현황(주무기관별)

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업(14 개)	(산자부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국광물자원공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주)
	(국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사
	(해수부) 부산항만공사,

준시장형 공기업(16 개)	(재정부) 한국조폐공사
	(문화부) 한국관광공사
	(농식품부) 한국마사회
	(산자부) 대한석탄공사
	(국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사
	(방통위) 한국방송광고진흥공사
	(해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단

<표 3-23>공기업 현황(기능별)

구분(기능)	기관명	개수
에너지	한국가스공사, 한국석유공사, 대한석탄공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주)	11
자원(물, 광물)	한국수자원공사, 한국광물자원공사	2
공항, 항만	인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단	7
도로/철도	한국도로공사, 한국철도공사	2
토지/주택	한국토지주택공사 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원	4
관광	한국관광공사	1
기타 정부독점	한국조폐공사, 한국마사회, 한국방송광고진흥공사	3

2001년 공공기관(정부산하기관) 분류기준은 예산 지원형태(출연, 출자, 투자, 보조, 위탁 등)였는데, 총 664개로 집계 되었다. 산업자원부 151개, 건설교통부 86개, 보건복지부 59개, 재정부 40개 등으로 주로 경제개발 관련 부처 소속이었다(안병영 외(2007))

<표3-24> 2014년 주요 공기업 자산 및 부채 규모(단위: 억원)

순위	기관명	자산	부채
1	한국토지주택공사	1,716,197	1,378,808
2	한국전력공사	1,637,083	1,088,833
3	한국도로공사	553,373	264,622
4	한국가스공사	467,720	370,476
5	한국석유공사	268,913	185,217
6	한국수자원공사	254,391	134,614
7	한국철도공사	222,082	178,609
8	인천국제공항공사	82,133	22,089
9	대한주택보증주식회사	61,343	9,155
10	한국광물자원공사	58,520	40,202

국회예산정책처 자료(2015.6)에 의하면 주요 공기업의 2014년 손익을 살펴보면 한국전력은 전력 판매단가 상승, 원전 정상가동으로 (화석)원료단가 하락 등으로 순이익이 0.2조에서 2.8조로 늘었다. 철도공사의 경우 철도이용객수 증가로 매출액이 증가하고 용산 개발사업 손실을 떨지 않았기에 순손실이 - 4.3조에서 -0.3조로 줄었다. 석유공사는 유가하락으로 인한 매출액 감소 및 투자자산 손상비용 증가 등으로 순손실이 -0.7조에서 -1.6조로 증가였다. 한국전력은 발전소 건설 등으로 자산 8.2조원, 부채 4.8조원 증가 하였고, 가스공사는 해외자원개발 등으로 자산 3.1조원, 부채 2.3조원 증가하였다. 토지공사는 토지·주택 매출증가 등으로 자산이 1.7조원 감소하고, 국민주택기금차입금 상환 등으로 부채 4.4조원 감소하였다. 이렇듯 수익도 부채도 어디까지 경영 능력의 문제고 어디까지 불가항력적인 시장환경의 문제인지 알 수가 없다.

<표 3-25>주요 공기업 당기 순이익/순손실 규모(단위: 억원)

순위	기관명	2014 년
1	한국전력공사	27,990
2	한국토지주택공사	8,479
3	인천국제공항공사	6,185
4	한국가스공사	4,472
5	대한주택보증주식회사	3,901
6	한국수자원공사	2,993
7	한국마사회	2,415
1	한국석유공사	-16,111
2	한국철도공사	-3,383
3	한국광물자원공사	-2,635

3) 박정희-김영삼정부의 공기업개혁

시장 혹은 자본이 미성숙하여 필요한 재화를 공급하지 못할 때는 국가가 공급자가 될 수밖에 없다. 그래서 한국도 에너지(전기, 가스, 석유 등), 철도, 도로, 우편, 통신, 철강, 금융, 택지, 주택(아파트), 무기 등을 국가가 직접 생산하거나, 공기업을 통해서 생산 공급했다. 1961-1983년 기간 중 주로 해외차관을 활용해 SOC 건설 및 기간전략산업 분야에서 포항제철, 도로공사, 석유공사 등 한국경제발전의 견인차 역할을 한 23개 공기업을 신설하였다. 경제개발 초기에는 여러 가지 이유로 국가주도-외자의존-특권/특혜(RENT)제공-기간전략산업(방위산업) 육성 수출진흥 정책이 불가피했다는 데 대해서는 이론이 없다.

어쨌든 1968년 한국기계(대우중공업), 해운공사, 조선공사(한진중공업) 등을 민영화하였고, 그 이후 1973년까지 인천중공업, 대한항공, 광업제련, 워커히호텔 등을 민영화하였다. 1981년~1984년에는 한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행 등 4대 은행을 민영화 하였다. 하지만 민간기업이나 일반투자자들에게 공개적으로 지분 매각 하였고, 산업자본의 은행 소유를 막기 위하여 (산업자본의) 주식소유 상한제를 실시하여, 결국 주인이 모호한 상태로 만들어 정부

가 계속 지배했다. 1987년에는 민영화추진위원회를 설치하여 25개 정부투자기관과 5개 정부출자기관을 포함, 모두 30개 기관을 민영화 대상으로 선정 하였다. 1993년은 58개사 지분매각과 10개사 통폐합 추진하였으나 1996년 기준 지분매각 22개사, 통폐합 5개사에 그쳤다.

<표 3-26> 박정희~김영삼정부 민영화 추진 내역

구분	1차(1968년)	2차(1980년)	3차(1987년)	4차	
				1기(1993년)	2기(1996년)
정권(대통령)	박정희	전두환	전두환	김영삼	김영삼
추진목적	부실기업정리 민간기업 육성	은행의 경쟁력 제고 및 경제자유화	공기업의 효율성제고	주인있는 경영	경영자율성제고
추진주체	해당 주무부처	해당 주무부처	경제기획원 공기업민영화 추진위원회	재정경제원 공기업민영화 추진위원회	재정경제원 공기업민영화 추진위원회
추진대상	항공, 제조, 운수분야의 11개기업 및 상업은행	한일, 신탁, 제일, 조흥 4개은행 및 대한준설, 석유공사	한전, 포철, 지분 일부 매각 등	자회사 중심 22개 민영화, 5개 통합	담배인삼공사 한국통신 가스공사 한국중공업 등 경영구조 개선
주요매각방법	경쟁입찰 현물출자	지분분산	국민주	경쟁입찰 지분분산	-
평가	특혜시비	과도한 지분분산 및 은행 경영 간섭으로 IMF 사태 단초제공	자본시장 발전에 일부 기여. 실질적 민영화 실패. 경영효율성 제고 미흡	관련산업에 대한 충분한 검토없이 지분매각에 치중	민영화 개념 후퇴

자료: 경제기획원(1988), '공기업 백서' p66에서 일부발췌

<표 3-27> 1968~1989년 공기업 민영화 현황

구분	연도	민영화 대상 공기업
1 차	1968 년	한국기계공업주식회사, 대한통운주식회사, 대한해운공사, 대한항공공사, 대한조선공사, 인천중공업주식회사, 대한철광개발주식회사
	1971 년	대한광업제련공사, 대한염업주식회사
	1972 년	한국상업은행
	1973 년	한국수산개발공사
	1978 년	대한재보험공사
2 차	1981 년	대한준설공사, 대한석유공사, 한일은행
	1982 년	제일은행, 서울신탁은행

	1983 년	조흥은행
3 차	1987 년	증권거래소 완전매각
	1988 년	포항제철 일부 지분 매각(정부 및 산업은행 보유주식 69.1% 중 34.1% 국민주 매각), 6 월 상장
	1989 년	한국전력공사 정부 지분 중 21%를 국민주로 매각

<표3-28> 정부투자기관 민영화계획(1993)

	기관명	시기	추진방안
민영화대상	국민은행	1994	정부지분 전량(1,386억원)매각
	외환은행	1994~95	1994년 정부지분(100억원) 우선 매각 94~95년 한은지분매각(3,950억원)
	기업은행	1996	정부지분 전량(3,077억원) 매각
	주택은행	1997	정부지분 전량(690억원) 매각
	국정교과서	1994	정부지분 및 산업은행 지분(79억원) 매각
	가스공사	1994~95	1994년 민영화방식에 대한 연구용역 시행후 민영화
	담배인삼공사	1998	담배인삼경작농가에 대한 대책과 연계하여 민영화
	관광공사	1994	자회사정리 및 골프장 등 자산매각
	복지공사	1994	산재병원 특성이 낮은 일부병원매각
	종합기술금융	1994	산업은행지분(44억원) 매각
	석유-광진공	1994	통폐합
기능조정대상	종합과학	1994	정부지분의 산업은행출자전환 후 해산
	토개공	1994	재개발 및 해외공단 개발기능 폐지
	무역진흥공사	1994	해외지사망을 개도국위주로 정비, 중소기업의 해외진출지원기능강화
	유통공사	1994~95	직판장 등 산매기능 축소, 농수산물 수출지원기능 보강

4) 김대중~박근혜 정부의 공기업 개혁

김대중 정부 개혁의 진수는 기업, 금융, 노동, 공공 4대 개혁이다. 김대중 정부 공공개혁의 핵심은 ‘작지만 효율적인 정부’와 이를 위해 필수적인 ‘규제개혁’과 ‘공기업 민영화’였다.

김대중 정부 출범 해(1998년)에 수립한 계획은 총 108개 공기업에 대해 완전 민영화, 단계적 민영화, 통폐합 및 구조조정을 추진하는 것이었다. 동시에 강

도 높은 인력감축, 성과와 경쟁원리의 강화를 병행했다(윤태범 외, 2002) 반면 일방적 구조조정으로 개혁의 성공여부는 긍정적으로 평가받지 못하며 일반 국민들의 개혁체감도가 미약하다는 평가를 받았다(박천오, 2002; 이계식, 1999).

한편 김기원 교수는 김대중 정부의 공공개혁을 이렇게 평가했다.

“정부의 공공부문 구조조정은 첫째가 인원감축이었고 둘째가 민영화였다. 인원감축은 대략 정부 부문에서 1만 7천명(17%), 공기업에서 3만 2천명(19%)의 감축이 이루어졌다.(중략) 앞으로 한전의 일부 발전소, 한중 등의 민영화가 일정에 올라 있다. 이러한 공공부문 구조조정은 민영화를 강력히 주장하는 측에서 보면 극도로 지지부진한 형국이다. 특히 한전이나 한중의 경우엔 노조의 기득권에 구조조정이 밀리고 있다는 것이다. 반면에 정부의 민영화가 국가의 기간산업을 재벌이나 외국자본에 팔아 넘기는 게 아니냐 하는 우려도 제기되고 있다. 재벌체제가 온존한 상황에서 민간에의 매각은 재벌로의 매각이 되기 십상이고, 그렇다고 이를 피하려면 외자로의 매각이 불가피한 듯한 상황이다. 사실 전근대적 관료지배체제하의 비효율적인 공공부문을 개혁하는 것은 불가피하다. 다만 다른 개혁에서와 마찬가지로 그 과정에서 효율성과 민주성을 어떻게 조화롭게 발전시키는가가 문제이다. 아마도 1인1표의 민주성이 더 중요한 사업이라면 공기업 형태를 유지하면서 경영혁신을 도모하는 편이 더 나을 것이고, 1원1표의 효율성이 더 중요한 사업이라면 매각하되 재벌구조가 아닌 선진적인 소유-지배 구조를 갖추는 모범사례가 되도록 하려는 배려가 필요하다. 이러한 비전의 부재가 공공부문 구조조정을 더 어렵게 만들고 있는 것이다. 그리고 인원감축과 민영화 이외의 경영혁신은 거의 진전되지 않았다. 기껏 퇴직금누진제의 폐지와 같은 복지후생 저하조치가 취해졌을 뿐이고, 자율경영 책임경영의 강화는 거의 진전되지 않았다. 사외이사 숫자는 늘었으나 정부가 사실상 임명권을 쥐고 있으므로 별로 효과가 없다. 낙하산 인사도 과거에 비해 약간 정도가 완화되었을 뿐이다. 정부 시스템의 구조가 별로 달라지지 않았음은 두말할 필요도 없을 것이다. (서울대 민교협 심포지움 2000. 11. 20) 김대중정부의 구조조정정책-김기원(방송대 경제학과)

노무현 정부는 민영화 보다는 공공기관 경영 합리화를 중점적으로 추진하였다. 정치적 판단인지, 공기업을 민영화하지 않고서도 정보 공개와 혁신 등을 통해 얼마든지 효율을 높일 수 있다고 생각했는지 모르지만 어쨌든 전력, 철도, 가스 등 네트워크 산업을 민영화 할 경우 공공성 저하, 민간 독점, 요금인상 등의 우려를 받아들였다고 보아야 한다.

‘공공기관 혁신; 지배구조 개선과 종합관리대책’ 가이드라인을 제시하고, 정부이전과 함께 인사개혁, 자율 및 책임경영체계 구축 등의 소프트웨어개혁에 집중하였다. 특히 국가균형발전과 지방분권을 국정기조로 공공기관의 지방이전을 추진하고 알리오시스템을 구축하여 경영정보공시 실시. 공공기관 운영의 투명성과 책임성 특별히 강조하였다(김철, 2013; 윤태범, 2012).

‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하긴 했으나(2007. 1. 19), 노무현 정부들어 28개의 공공기관이 신설되었다. 경영 자율을 빌미로 공공기관 임금과 자회사도 크게 증가하였다. 공기업=신의 직장이라는 인식도 참여정부 시기에 널리 확산된 측면이 있다.

이명박 정부는 2009년까지 총 6차에 걸쳐 ‘공공기관 선진화 방안’을 발표하였다. 그 주요내용은 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등이다. 아래 표는 이명박 정부가 지정한 민영화 대상 기관이다.

<표3-29> 이명박 정부 지정 민영화 대상기관	
구분	기관명
민영화	금융공기업(7개) 산하 자회사(캐피탈, 자산운용)
	기온 자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템)
	대한주택보증, 88관광개발(88골프장)
	자회사(10개) : 한국문화진흥(뉴서울CC),
	한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사
	안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저
지분일부매각	인천국제공항공사 한국공항공사 지역난방공사 한전기술 한전KPS

이 결과를 보면 농지개량, 안산도시개발, 한국자산신탁, 뉴서울CC골프장, 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발공사, 건설관리공사는 매각하고. 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 한전KPS, 한국지역난방공사 등은 상장하였다. 전

기·가스·건강보험 등 논란이 크게 일어난 부문은 민영화 대상에서 제외하였다. 결국 작은 규모의 공기업만 민영화 완료한 것이다. 산업은행과 중소기업은행은 여전히 공공기관으로 남아 있다. 한국전력은 1988년 주식회사로 전환되면서 민영화 대상기관으로 선정되었고, 6개의 발전자회사로 분리되었다. 그러나 1987년 이후 최강의 권력(행정권력과 입법권력)을 가진 이명박 정부에서도 결국 민영화를 시키지 못하였다는 것은 많은 시사점을 던져준다.

박근혜 정부는 공공기관 합리화, 정상화를 제창 하였다. 그 핵심은 부채감축과 자율적인 경영혁신, 점검체계 구축과 이를 위한 부채관리, 방만경영 개선, 정보공개 강화 등이다. 박근혜 대통령은 2014년 12월 말 회의 모두 발언을 통해 집권 2년의 치적을 나열하며 정책 홍보에 나섰는데 공공기관 개혁의 사례로 공공기관의 부채비율 감소(2012년 235%→2014년 220%) 및 과다 복리후생비 절감을 들었다. (이 외에 거론한 주요 성과는 △4개 창조경제혁신센터 개소 △자유무역협정(FTA) 시장 규모 및 교역 비중 확대 △대통령 해외 순방을 통한 388억달러 대형 프로젝트 수주 △4대 중증질환의 건강보험 확대 및 3대 비급여 축소 등이다)

결국 박근혜 정부의 공공기관 합리화정책은 공공기관 경영혁신 제고에 초점을 두었던 노무현 정부의 정책과 유사하다. 김철(2013)등의 선행연구와 기획재정부 발표자료를 중심으로 김대중정부에서 박근혜정부까지 공공기관 개혁정책의 방향과 내용을 비교하면 다음과 같다.

<표3-30> 김대중-박근혜 정부의 공공기관 개혁정책비교

	김대중정부 1998.2 ~ 2003.2	노무현정부 2003.2 ~ 2008.2	이명박정부 2008.2 ~ 2013.2	박근혜정부 2013.2 ~ 2014. 현재
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙/지역갈등 격차, 복핵위기, 테러상황	공공기관 경쟁력제고 공공과 민간역할정립	부채감축과 자율적 경영혁신, 점검체계 구축
정부정책		자배구조개선과 종합관 리대책	선진화추진계획(6차)	합리화정책 정상화 정책
추진체계	기획예산처위원회(기획 예산처) 혁신추진위원회	행정개혁전문위원회	공기업선진화추진위 원회	기획재정부
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민감동서비스를 제공 하는 세계일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받 는 공공기관
목표	작은 정부 효율적 정 부 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율 책임경영, 공공기관 운영시스템혁 신	작은 정부 큰 시장 국민편의증대, 사회 적비용최소화, 투명 성제고	국정과제 뒷받침 효율성, 책임성, 투명 성

추진전략	구조조정, 운영시스템혁신, 대민서비스개선	투명윤리경영, 사회적책임제고, 경영자율성확대, 성과관리체계강화, 혁신추진동력강화	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관출자회의, 공분매각, 정원조정, 경영효율화 등	상시적 기능점검, 시장화 테스트, 국민맞춤형 서비스, 자율경영기반구축, 창조경제지원활용, 공공데이터활용, 국민직접감시
추진내용	공기업민영화, 공기업자회사정리, 공기업 및 산하기관 통폐합, 과도한 복리후생제도 개선	고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정 및 운영, 알리오시스템구축, 임원인사시스템 개편, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관출자회의, 공분매각, 정원조정, 경영효율화 등	상시적 기능점검, 시장화 테스트, 국민맞춤형 서비스, 자율경영기반구축, 창조경제지원활용, 공공데이터활용, 국민직접감시
주요개혁방법	포항제철 및 KT민영화	공공기관 이전 알리오시스템구축	민영화	민영화 정보공개
핵심내용	구조조정	경영혁신노력	시장개입축소, 작은 정부민영화	부채감소 방만경영 근절, 경영혁신
개혁유형	하드웨어	소프트웨어	하드웨어	소프트웨어
추진방향	NPM	NPM	NPM	NPM
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙/지역갈등 격차, 북핵위기, 테러상황	공공기관경쟁력제고, 공공과 민간역활정립	부채감축과 자율적 경영혁신, 점검체계구축
정부정책		자배구조개선과 종합관리대책	선진화추진계획(6차)	합리화정책 정상화 정책
추진체계	기획예산처위원회(기획예산처) 정부 혁신추진위원회	행정개혁전문위원회	공기업선진화추진위원회	기획재정부
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민감동서비스를 제공하는 세계일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받는 공공기관
목표	작은 정부 효율적 정부 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율 책임경영, 공공기관 운영시스템혁신	작은 정부 큰 시장 국민편의증대, 사회적비용최소화, 투명성제고	국정과제 뒷받침 효율성, 책임성, 투명성
추진전략	구조조정, 운영시스템혁신, 대민서비스개선	투명윤리경영, 사회적책임제고, 경영자율성확대, 성과관리체계강화, 혁신추진동력강화	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관출자회의, 공분매각, 정원조정, 경영효율화 등	상시적 기능점검, 시장화 테스트, 국민맞춤형 서비스, 자율경영기반구축, 창조경제지원활용, 공공데이터활용, 국민직접감시
추진내용	공기업민영화, 공기업자회사정리, 공기업 및 산하기관 통폐합, 과도한 복리후생제도 개선	고객만족, 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정 및 운영, 알리오시스템구축, 임원인사시스템 개편, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관출자회의, 공분매각, 정원조정, 경영효율화 등	상시적 기능점검, 시장화 테스트, 국민맞춤형 서비스, 자율경영기반구축, 창조경제지원활용, 공공데이터활용, 국민직접감시
주요개혁방법	포항제철 및 KT민영화	공공기관 이전 알리오시스템구축	민영화	민영화 정보공개
핵심내용	구조조정	경영혁신노력	시장개입축소, 작은 정부민영화	부채감소 방만경영 근절, 경영혁신
개혁유형	하드웨어	소프트웨어	하드웨어	소프트웨어
추진방향	NPM	NPM	NPM	NPM

자료: 최자은·박정수(2014)

5) 새롭게 부상하는 공기업의 문제

공기업 전성시대를 열었던 요인은 1)자연독점(네트워크) 산업 2)사회주의 계획경제(중공업 우선주의, 자본/금융시장의 국가 통제)의 높은 성과 3)전시체제 하에서 방위산업 조속 육성 4)국가주도-외자의존-수출지향적 발전전략. 즉 민간 자본력의 한계(대규모 자본 곤란), 재화 시장의 왜소(수요 부족)으로 인해 경쟁 시장 미형성 등이다.

<표 3-31>공기업이 설립목적사업을 확장하여 자회사 등을 설립한 사례(예시)

기관유형 및 단위기관		자회사 출자회사 설립을 통한 사업영역확장사례
공기업부문	한국광물자원공사	해외자원개발을 위한 직접투자 확대에 의해 자회사 미출자회사 지속적으로 증가함, 2007년 한해 동안 4개 출자회사가 신설되는 등 현재 16개 출자회사 및 손자회사를 보유함
	한국석유공사	해외유전개발사업 직접투자 확대를 위해 자회사 및 출자회사 설립 지속적으로 확대하여 22개 출자회사 보유함
	한국철도공사	2004년에 공사설립을 준비하는 과정에서 2개 자회사를 신규로 설립함
	한국지역난방공사	국내외 지역난방사업 진출확대를 위해 자회사신설 및 지분출자를 확대하여 현재 8개의 자회사 출자회사를 보유함
	한국관광공사	관광단지개발 및 카지노사업수행을 위해 자회사 2개신설, 컨벤션사업 지원을 위 # 제주국제컨벤션센타에 출자함
준공공부문	한국광해관리공단	강원랜드, 문경레저타운, 등 5개 자회사 설립을 통해 폐광지역 개발지원사업을 수행함
	KOTRA	백스코, 킨텍스, 등 컨벤션사업에 출자를 확대함
	도로교통공단	YTNDMB에 출자함
	국민체육진흥공단	SBS스포츠채널에

자료: 광채기(2009),p116

현재 대부분의 공기업들이 민간부문과 경쟁하거나 경합하는 사업영역을 보유하고 있다. 준공공부문 중에서는 주로 검사.검증업무를 수행하는 준정부기관들이 민간사업자들과 경쟁하고 있다. 예를 들어 대한주택공사의 일반주택 분양사업, 한국토지공사의 택지개발사업, 철도공사의 자회사가 담당하고 있는 광고대행사업, 한국시설안전기술공단의 시설물안전진단업무, 교통안전공단의 중고자동차 점검업무 등 공공기관과 민간부문이 경쟁 또는 경합하는 영역이 존재하고 있다.

<표3-32> 공기업 및 준정부기관이 민간부문과 경쟁하는 사업(예시)

기관유형	및 단위기관	민간부문과의 경쟁 및 사업중복 현황
공기업부문	한국전력공사	발전자회사의 발전사업이 민간사업자(IPP)와 경쟁
	한국광물자원공사	해외자원개발을 위한 직접투자사업이 민간사업과 중복
	한국석유공사	해외유전개발사업이 민간사업과 중복
	대한석탄공사	민영탄광사업자와 사업영역이 중복 및 경쟁
	한국도로공사	민자고속도로사업자와 경쟁
	한국수자원공사	단지사업은 민간부문, 수도사업은 다국적사업자와 경쟁
	한국지역난방공사	집단에너지사업 냉방사업 전력사업이 민간부문과 경쟁
	대한주택공사	일반주택분양사업이 민간건설사업자와 경쟁
	한국토지공사	택지개발사업이 민간부문과 경쟁
	한국철도공사	자회사 및 출자회사가 담당하고 있는 사업영역이 민간부문과 중복 또는 경쟁 광고대행업 역세권개발 물류사업 관광사업 등
	한국감정원	담보 경매 일반거래 감정평가 등이 민간부문 감정평가사업자와 경쟁
	한국관광공사	면세점 골프장 관광단지개발사업이 민간부문과 경쟁 중복
준공공부문	한국전기안전공사	자가용전기설비에 대한 안전관리대행사업 안전진단사업, 안전인증사업 등이 민간부문과 경쟁
	한국산업기술시험원	시험인증사업이 전반적으로 국내민간부문 및 외국계 시험인증기관과 경쟁
	한국가스안전공사	가스시설정기검사업무가 공인검사기관과 경쟁 ISO사업이 민간과 경쟁
	교통안전공단	안전검사업무가 민간지정업체와 경쟁
	한국디자인진흥원	디자인개발사업은 민간의 역할과 차별성을 발견하기 어려우므로 진흥원의 사업영역중 디자인개발사업을 재조정
	한국시설안전공단	시설물안전관리업무가 민간부문과 경쟁
	대한지적공사	지적측량사업이 민간부문과 경쟁
	한국가스기술공사	LNG충전소 건설, 집단에너지사업, 조명등 설치 등이 민간부문과 경쟁
	한국자산관리공사	일반 부실채권 매입, 정리기능이 민간기업과 경합
	우정사업진흥회	우편물 운송사업이 민간부문과 경쟁

자료: 광채기(2009) p118

광채기(2009)에 의하면 우리나라는 주무부처 중심으로 준공공기관을 설립·운영하고 있어 다수의 유사중복기관이 존재한다. 준공공기관의 중복 문제는 주로 산업진흥 및 R&D 관련 분야에서 집중적으로 발생하여 왔다. 사실 산업진흥과 교육훈련을 명분으로 설립, 운영되는 모든 공공기관은 기능의 중복을 넘어, 기능 자체의 존재를 비판적으로 검토할 필요가 있다.

<표 3-33>준정부기관의 담당사업 특성에 따른 유형 분류기준

유형	유형구분
1 검사 검증	수수료를 받고 기계 장비 시설 부품 등이 기능 성능 안전도에 대한 검사 진단을 하면서 수익활동을 통해 재원을 충당하는 기관
2 문화 국민생활	국가이미지제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥 등 주로 국민생활과 직접적으로 관련이 깊은 공익사업을 수행
3 산업진흥	정부의 산업정책을 위탁수행하거나 재정지원을 받아 산업육성 정보제공 기술지원 지도 자문, 품질 및 규격표준화 등 주로 공익적 사업을 수행
4 교육훈련 연구지원	재정지원 또는 교육비 등 자체수입으로 연수 교육훈련 및 고용촉진 등 주로 공익적 사업을 수행하거나 연구 및 자금 기술지원 연구사업 평가 등을 통해 학술 및 과학기술을 지원 촉진하는 기능을 수행
5 연 기금운용	보증, 보험, 상호부조 등의 기능을 수행하면서 연금 및 기금을 관리 운용하거나 위탁관리하는 기관

<표 3-34>준정부기관의 담당사업 특성에 따른 유형 분류 결과

기관유형	기관명
1 검사 검증(12개)	교통안전공단 대한지적공사 산업기술시험원 선박검사기술협회 축산물등급판정소 한국가스안전공사 한국석유품질관리원 한국소방검정공사 한국승강기안전관리원 한국시설안전공단 한국전기안전공사 한국전파진흥원
2 문화 국민생활(15개)	국제방송교류재단 독립기념관 한국소비자보호원 한국원자력문화재단 한국정보문화진흥원 국민건강보험공단 건강보험심사평가원 한국과학문화재단 국립공원관리공단 도로교통안전관리공단 한국우편사업지원단 한국고용정보원 한국장애인고용촉진공단 한국산업안전공단 한국보훈복지의료공단
3산업진흥(26개)	농수산물유통공사 대한무역투자진흥공사 에너지관리공단 우정사업진흥원 증권예탁결제원 한국농촌공사 한국산업단지공단 한국전력거래소 한국철도시설공단 한국환경자원공사 환경관리공단 광해방지사업단 영화진흥위원회 우체국예금보험지원단 한국교육학술정보원 한국디자인진흥원 한국문화콘텐츠진흥원 한국방송영상산업진흥원 한국보건산업진흥원 한국부품소재산업진흥원 한국산업기술재단 한국소프트웨어진흥원 한국인터넷진흥원 한국정보보호진흥원 한국정보사회진흥원 한국환경기술진흥원
4교육훈련 연구지원(11개)	요업기술원 한국건설교통기술평가원 한국과학재단 한국노동교육원 한국산업기술평가원 한국산업인력관리공단 한국원자력안전기술원 한국청소년상담원 한국청소년수련원 한국학술진흥재단 한국해양수산연구원
5연 기금운용(13개)	공무원연금관리공단 국민연금관리공단 국민체육진흥공단 근로복지공단 기술신용보증기금 사립학교교직원연금관리공단 신용보증기금 예금보험공사 정보통신연구진흥원 한국문화예술회위원회 한국수출보공사 한국자산관리공사 한국주택금융공사
합계	77

자료: 광채기(p99)

6) 공기업 개혁 과제와 방향

공공기관, 특히 시장에서 상품이나 서비스를 판매하는 공기업은 기본적으로 독점기업이기에 소비자가 정별을 할 수 없는 (땅짚고 헤엄치기로 수익사업을 하는) 존재이다. 또한 정부가 보증하기에 금융시장에서도 통제되지 않고, 정부가 지분의 대부분을 쥐고 있기에 자본시장(주식시장)에 의해서도 통제되지 않는다. 또한 공기업의 존재 이유인 공공성 내지 외부효과 개념도 원래 좀 모호하며 시장과 산업의 발전에 따라 변화한다. 100의 비용을 들여 10의 공공성을 구현하기 십상이다. 하지만 생산성(비용-편익)을 설득력 있게 계량하기도 어렵고, 독점을 유지하는 한 비교대상을 찾는 것도 어렵다. 외국과 비교는 빠져나갈 구멍이 너무 많다. 수익성과 교섭력이 허용하면 신의 직장을 만드는 것을 당연히 하는 우리나라 노조의 특성상 노조에 의한 통제도 불가능하다. 관할 부처(관료)에게도 공기업은 자신의 연장된 ‘손발’ 이자, 퇴임 후 갈 자리이기에 존재 이유나 편익(생산성)에 대해 관대할 수밖에 없다. 결국 공기업은 국민다수의 대리인인 정치와 그 파견자인 경영자(기관장, 이사, 감사)와 감사 기관과 사정 기관에 의한 통제 밖에 될 수 없다. 그런데 한국 정치는 공기업을 지휘, 통제할 만한 정보도, 안목도, 의지(동기)도 부족하다. 게다가 한국은 대리인 역할을 잘 할 수 있는 경영자도 부족하다. 있다 하더라도 잘 선임하지 않고, 용케 선임했다 하더라도 적절한 자율권과 책임 및 보상이 주어지지 않는다.

박정수·박석희(2011)는 민영화 부진 이유의 핵심은 역대 대통령들이 민영화의 필요성을 별로 못 느꼈다는 것이다. 해당 부처 역시 공기업 유지 명분을 찾는 데 급급하였다. 협소한 국내증시 여건, 경제력 집중, 외국자본에 의한 국가 기간산업 점령, 이해당사자 및 해당 공기업의 반발을 들지만 핵심은 의지 부족이라는 것이다.

사실 민영화는 정치권력과 행정권력의 손발을 자르는 것이기에 원래 쉽지 않다. 공기업 민영화를 강력하게 요구하는 이해관계자는 민간 자본과 외국자본이다. 관료는 공기업 민영화를 강하게 밀어붙일 이유가 없다. 정치 역시 시장에 대한 이해도 낮고, (이해가 높다 하더라도) 49대 51의 정치 지형에서는 소수지만 조직된 반대 세력의 강한 저항도 부담스럽다. 오히려 집권세력 입장에서는 국회의 강력한 예산 통제 없이 자유로이 사용할 수 있는 손발이자 완력이기에 공기업이 필요한 측면도 있다.

게다가 이해관계자의 생존권적 반발과 진보세력의 이데올로기적 거부감도 강하다. 공공=공익과 민간=사익 추구라는 등식과 공공성은 공무원이나 공공기관에 의해서만 구현된다는 선동도, 민영화=사유화, 외국자본이나 재벌 배불려 주기라는 등식도 횡행한다.

무엇보다도 경제력 집중의 심화와 양극화 및 고용 사정의 악화로 인해, 인력 사업 구조조정을 동반하는 민영화 및 효율성 증대가 정서적 설득력을 얻지 못한다. 게다가 공기업의 고용임금 등 근로조건(기득권)이 사실상 최상이다. 민영화 한다고 해도 쓸 당근(구조조정과 근로조건 향상 등)이 별로 없다. 게다가 민영화 이후에는 민간 독점폐해(요금, 가격 인상, 서비스 질, 가혹한 갑질)에 대한 우려도 만만치 않다. 시장원리에 대한 물이해와 현실 시장의 오작동(경제력 집중과 독과점과 갑질 등)이 중첩되어 착각과 선동의 설득력을 높인다고 할 수 있다.

게다가 공기업은 사업단위별 채산성이 오리무중이어서 비용-효율을 따지기도 힘들지만, 사업 구조상 임직원에게 적자의 책임을 묻기가 쉽지 않다. 대체로 정권(정부) 차원의 정책(사업, 투자, 비용, 규제) 요인이 압도적으로 크기 때문이다. 부채와 적자는 요금 억제, 무리한 투자(자원개발 투자), 구조적 적자 사업 떠넘기기 등 탓할 거리가 너무 많다. 흑자의 상당 부분도 독과점 구조나 외부 환경 영향이다.

이래저래 공기업의 방만 경영은 필연이다. 계기만 있으면 요금(가격), 업역(자회사 등), 조직, 인력, 직급을 늘리고, 임금 및 복리후생을 올리게 되어 있다. 그래서 자율-책임 원칙이 관철되는 민간 영역을 잠식하게 되어 있다.

첫째, 정치, 관료(행정), 공기업, 노조, 처우, 시장 등의 한국적 특성을 알아야 한다. 한국만큼 정치의 지휘, 통제력이 약한 나라는 없다. 한국만큼 공공부문 전체가 최고 선포의 직장이 된 곳은 없다. GDP대비 재정 비중, 국민 1천명당 공무원 수는 낮게 나올지 몰라도 한국만큼 시장과 사회에 대한 영향력이 큰 나라는 없다. 그럼에도 불구하고 정부를 포함한 공공부문 전반의 비효율, 경직성이 너무 심하다.

둘째, 공기업은 최대한 줄여나가야 할 필요악이라는 인식이 필요하다. 공공기관의 존재 그 자체에 대한 의심, 업역 그 자체에 대한 비판적 검토가 필요하다.

셋째, 모든 비용, 편익, 생산성 관련 통계를 세밀하게 계량하고, 투명하게 공개해야 한다. 그래야 비용-편익을 민간이나 외국과 비교할 수 있다. 뭉뚱그린 통계는 일종의 실체와 진실을 감추기 위한 분식(회계)이다.

넷째, 공기업에 대한 민주적 통제(고용, 임금, 복지 등)와 독립 채산제를 통한 핵심 부분에 인센티브 제공이 필요하다. 가치사슬을 세분화하여 가능한 많은 부분을 경쟁 시장으로 조달을 해야 한다.

다섯째, 이미 지방으로 본사를 이전한 거대한 공기업 민영화가 현실적으로 어렵다면, 소리나지 않게 민간의 창의, 열정을 억압할 가능성이 있는 수많은 작은 공공기관의 사업과 존재 의미를 면밀히 뜯어보아야 한다.

제4장 규제의 현황과 개혁방향

제1절 규제개혁의 역사-전두환 정부 이후 40년의 숙원

“규제 개혁” 내지 “규제 완화”가 정부의 핵심 과제로 채택된 것은 1981년 공식 출범한 전두환 정부 때부터였다. 이후 2018년에 임기가 종료되는 박근혜 정부에 이르기까지, 모든 정부의 핵심 국정과제가 되었다. 그도 그럴 것이 한국 경제의 심장이자 기관차인 기업들이 쉽 없이 규제개혁을 부르짖어 왔기 때문이다.

대한민국이 탄생하던 1948년에는 세계적으로 진보(좌파)적 사조가 넘쳐나던 시기였다. 대한민국 건국 헌법이나 국정운영기조(토지개혁등)에 사회주의, 사회민주주의, 국가개입주의 사조가 강하게 배어났다. 전두환 정부가 출범하던 시기에는 미국(레이건 정부)과 영국(대처 정부)에서 신자유주의 사조가 각광을 받고 있었다. 게다가 전두환 정부를 등장하게 만든 부마사태와 박정희 피살 자체가 국가주도의 경제발전(중화학공업화) 전략의 폐해가 집약적으로 표출된 사건이다. 또한 당시 케인즈주의 복지국가의 폐해로 골머리를 앓던 미국, 영국에서 공부한 유학과 소장 학자들도 가세했다. 이래저래 전두환 정부의 국정운영 기조가 당대 세계적 최신 유행이던 신자유주의를 전향적으로 수용하지 않는 게 오히려 이상할 지경이었다.

전두환 정부는 1982년 ‘성장발전저해요인개선위원회’를 발족하여 규제개혁에 착수했다. 노태우 정부는 1988년 민관합동경제법령정비협의회, 1990년 행정규제완화위원회, 1991년 행정규제완화 민간자문위원회를 차례로 발족하여 규제개혁에 나섰다. 김영삼 정부는 1993년 행정쇄신위원회를 출범시켜 약 6,000여건의 규제를 개선하였다. 김대중 정부는 1998년 행정규제기본법을 제정하여 대통령 직속으로 규제개혁위원회(위원장:국무총리 및 민간위원장)을 발족하여 (1998. 4) 당시 등록규제 11,125건(1998.7) 중 거의 절반을 폐지하였다.

전두환~노무현 정부에 걸쳐서, 규제 개혁을 총괄하는 총리 2번(김영삼, 노무현), 서울시장 2번(노태우, 김대중) 장관3번(교통부, 농수산부, 내무부)을 역임하며, ‘행정의 달인’ 소리를 듣던 고건이 가장 중시한 가치가 바로 규제개혁이었다. 1997년 3월 고건의 총리 취임 일성은 지금 박근혜 정부의 규제 관련 문제의식과 조금도 다르지 않다. 애긴 즉, “허다한 정부 규제가 특혜와 정경 유착”을 가져오기에, “경제 활성화와 국가경쟁력 향상을 위해 규제 혁파 작업을 강력하게 추진” 할 것이며, “양 위주에서 질 위주 규제개혁”을 하겠다는 것이었다.

김대중 정부가 표방한 ‘작지만 효율적인 정부’의 핵심은 정부 규모 축소, 공기업 민영화와 규제개혁이었다. 규제개혁 문제에 대해서는 김대중은 이렇게 말했다.

“4월 28일 국무조정실장이 ‘규제개혁 종합지침안’을 만들어 국무회의에 상정했다. 요지는 현행 정부규제를 3분의 2 수준으로 감축하겠다는 것이었다. 그런데 왜 3분의 2인지 명확한 기준이 없었다.…… 목표를 정하고 이것저것 채워 넣는 전형적인 구태였다. 다시 모든 규제를 점검하여 꼭 필요한 규제만 남기고 모든 것을 없애라고 지시했다.…… 규제개혁 관련 법안 268개 중 50개가 국회 심의과정에서 변질되었다. 규제가 완화되면 독과점 지위를 상실하는 이익집단이 필사적으로 로비를 펼쳤다. 정부는 이를 ‘현실적인 어려움’으로 호도했다. 나는 변질된 법률에 대해 거부권을 행사하려 했다. 하지만 강경 대응하기에는 정치적 부담이 너무 컸다. 일단 모두 공포한 후에 변질된 법안 중 18개 법안을 다시 정부 원안대로 고쳐서 1999년 2월 임시국회에 다시 제출토록 했다.…… 그럼에도 규제개혁에 대한 관련 단체의 저항과 정치권의 동조는 끈질기게 이어졌다. 여전히 국회는 관련 법안을 변질시켰다. 지우고 바꾸기에 바빴다” (김대중, 앞의 책, 65~66쪽)

2003년에 출범한 노무현 정부는 규제 완화를 신자유주의의 간판 정책으로 간주하는 세력에 둘러싸여 있었기 때문인지 몰라도 규제 완화를 그렇게 강조하지 않았다. 그럼에도 불구하고 ‘규제 총량제’를 도입하여 규제와 소리없는 전쟁을 벌였다. 이후 이명박 정부에서는 “전봇대 뽑기”로 상징되는 획기적

이고 과감한 규제 개혁 시도가 있었다. 박근혜 정부에서는 “손톱 밑 가시 뽑기”와 “규제 기요틴(단두대)”이 있다.

제2절 박근혜 정부의 규제개혁

역대 정부 중에서 규제개혁을 가장 강조하는 정부는 박근혜 정부가 아닐까 한다. 출범 초에는 어떠했는지 몰라도, 취임 1년이 지난 시점부터는 최대의 역점 사업으로 여기는 조짐이 뚜렷하다. 발언부터가 과격하다.

2014년 3월 10일 청와대 수석비서관 회의를 기점으로 “규제 개혁” 드라이브가 시작되었다. 박근혜 대통령은 이날 쓸데없는 규제를 ‘암덩어리 쳐부숴야 할 원수’로 규정했다.

“우리 경제가 혁신해서 정말 성장이 멈추지 않게 하려면 쓸데없는 규제는 우리의 원수라고 생각하고, 우리 몸을 자꾸 죽여 가는 암덩어리라고 생각해서 적극적으로 들어내는 데에 온 힘을 기울여야만 경제혁신이 이루어지지 웬만한 각오 갖고는 규제가 혁파되지 않을 거라 생각 한다“

3월20일에는 박대통령이 직접 ‘규제개혁 끝장토론’(제1차 규제개혁장관회의 겸 민관합동 규제개혁점검회의)을 주재했다. 민간 참석자만 60여명이 넘었고, 이들 거의 대부분이 현장에서 느끼는 규제의 불편함과 부담함을 호소하였다. 그 때문에 회의가 7시간이나 걸렸다. 그 이후 후속 조치가 이어졌고, 언론들은 엄청난 양의 보도와 논평을 쏟아냈다. 여당도 국회와 당차원에서 규제개혁 드라이브를 뒷받침 하였다.

2005년 들어서도 규제개혁의 고삐를 늦추지 않았다. 박대통령은 2015년 1월12일 신년 기자회견에서도 “내수부진과 저성장의 근본원인으로 작용해온 고질적인 규제를 개혁하는 것이 가장 시급한 과제”라고 말했다. 이어 “규제개혁은 경제의 중심을 정부에서 민간으로 옮기는 핵심”이며 “작년에는 범정부적 역량을 결집해 전년보다 3배 많은 약 3천 건의 규제를 개선했고, 연말에는 규제

단두대(규제기요틴) 방식을 적용해 오랫동안 풀리지 않았던 규제들을 전격 해결했다. “고 강조했다. 그 전(2014.12.28)에 ‘규제기요틴(단두대) 민관합동 회의’를 열고, 총 114건의 규제기요틴 과제를 개선·추진키로 확정하였다.

국무총리실(국무조정실) 규제개혁위원회가 오랫동안 운영해 오던 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>) 화면도 대대적으로 정비했다. ‘규제개혁신문고’ ‘대통령 주재회의 건의사항’ ‘국회 법안 처리현황’ ‘우리지역 규제개혁’ ‘손톱 및 가시’ ‘규제기요틴’ 등은 규제개혁의 진정성과 규제에 대한 인식-기업활동의 장애, 애로-을 선명하게 보여주고 있다

[그림 4-1] 규제정보 포털 화면



제3절 무엇이 규제인가?

전두환 노태우, 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 정부에 걸쳐 거의 예외 없이 “규제 개혁”이 국정 의 핵심 과제가 아닌 적이 없었다. 그럼에도 불구하고 암이나 원수로 인식되는 악성 규제가 적지 않다면, 규제가 양산●온존되는 시스템이 있다고 보아야 한다. 그것은 무엇일까?

그전에 대체 규제는 무엇일까?

규제정보포털(<https://www.better.go.kr/fz/stats/RefRgst.jsp>)에는 등록대상 규제를 명시해 놓았다. “법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령)과 그 법령에 근거하여 정하여진 고시등(훈령,예규,고시,공고)에 규정되어 있는 사항으로 다음 각각에 해당하는 행정규제 사항” 이고 기본적 등록대상이다(법제2조,시행령제2조)

허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항

허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항

고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자 금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항. 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항

“등록 제외(법적용 제외:법제3조, 영제3조)” 규제도 명시해 놓았다.

국회 · 법원 · 헌법재판소 · 선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무

형사 · 행형 및 보안처분에 관한 사무

병역법 · 향토 예비군 설치법 · 민방위 기본법 · 비상 · 대비자원 관리법에 의한 징집 · 소집 · 동원 · 훈련에 관한 사항

군사시설, 군사기밀보호 및 방위산업에 관한 특별조치에 관한 사항

조세의 종목 · 세율 · 부과 및 징수에 관한 사항

이런 기준에 따른 규제 등록 현황을 보면 박근혜정부가 규제개혁 드라이브를 시작하던 시점인 2014년 3월에 규제정보포털에 등록된 규제는 총 15,269건

(2013년 12월 말 기준)이었다. 주된 규제와 부수규제를 합한 수치다. 부처별로 보면 국토교통부 2,442건, 해양수산부 1,492건, 보건복지부 1,203건, 산업통상자원부 1,191건, 금융위원회 1,096건, 농림축산식품부 920건, 환경부 849건, 공정거래위원회 482건, 교육부 471건, 식품의약품 안전처 455건 등이다. 성격 별로 분류하면 기준설정 3,186건, 금지 1,213건, 허가 828건, 신고의무 749건, 승인 597건 등이었다.

이 규제는 2015년 7월31일 현재 총 14,688개로 소폭 줄었다. 하지만 규제는 원래 숫자가 중요한 것은 아니다. 100개의 작은 규제 보다 단 1개의 규제가 더 파괴적인 영향력을 끼칠 수 있다. 여러 개 규제를 통폐합 하여 숫자는 줄이되 규제는 존치시킬 수도 있다. 또 김대중 정부에서 거의 절반으로 규제를 줄였다는데 기업들은 실감을 못하는 것을 봐도 그렇다.

14,688개 규제를 부처별로 살펴보면, 국토교통부 2307건, 해양수산부 1481건, 보건복지부1181건, 산업통상자원부 1079건, 금융위원회 1061건, 농림수산물식품부 909건, 환경부 848건, 국민안전처 632건, 고용부 559건, 공정위479건 순이다. 부처별 관할(등록) 규제 숫자는 소폭의 변동은 있으나 부처별 순위는 1년 전과 변함이 없다. 부처별 업무가 변하지 않는다면 아마 5년, 10년 뒤에도 순위 변동은 없을 것이다. 추측컨대 다른 선진국도 비슷할 것이다. 사람, 땅(산, 농지), 길, 물(바다, 강), 건물, 건강, 식품위생, 환경, 공정거래, 교육 관련 기준이나 질서는 있을 수 밖에 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 무엇을 규제라 하는지는 여전히 모호하다. 예컨대 2014년 3월 당시 법제처에 등록된 정부부처별 시행규칙(부령)은 총 14,233건인데, 이 중에서 규제개혁위원회의 규제리스트에 등록된 시행규칙은 891건(6.3%)이었다. 이는 법률과 시행령 보다 하위에 있는 훈령, 예규, 고시, 공고인데, 규정, 지침, 운영기준, 가이드라인 등으로 불리기도 한다. 주된 목적은 법집행, 재량권 행사, 행정절차 등 행정활동을 규율하는 것이기에 규제로 분류 되어도 손색이 없는 것들이다. 그래서 규제정보 포털에서는 “고시등(훈령,예규,고시,공고)의 규제등록 범위”를 명시해 놓았다.

<표 4-1> 등록규제 현황(2015.7.31현재)

기관명(부·위원회)	등록규제	기관명(처·청)	등록규제
고용노동부	559	경찰청	145
공정거래위원회	479	관세청	33
교육부	431	국가보훈처	104
국가인권위원회	1	국민안전처	633
국무조정실	15	국세청	13
국민권익위원회	4	금융감독원	41
국방부	34	기상청	21
국토교통부	2307	농촌진흥청	12
금융위원회	1061	문화재청	97
기획재정부	208	병무청	9
농림축산식품부	909	산림청	384
문화체육관광부	371	식품의약품안전처	422
미래창조과학부	572	인사혁신처	36
방송통신위원회	121	중소기업청	128
법무부	225	통계청	5
보건복지부	1181	특허청	92
산업통상자원부	1079		
여성가족부	164		
외교부	34		
원자력안전위원회	96		
통일부	48		
해양수산부	1481		
행정자치부	285		
환경부	848		

법령에 근거한 “고시등”은 훈령·예규·고시·공고(시행령 제2조②항)를 지칭하나 법령에 근거한 세칙·규정·지침 등 “고시등”의 형태가 아닌 것도 법 시행이후 1년 이내에 정비되기 전까지 모두 행정규제의 범위에 속하므로 규제등록의 대상임
법령에 근거하지 않은 하위규정(“고시등” 및 여타 형태 규정 포함)의 규제는 등록대상이 아님

한편 2013년 말 기준 광역 및 기초 지방자치단체 총 244개가 등록한 규제가 52,541건으로 집계되었다. 공정거래위원회는 이 중 ‘경쟁제한적 조례와 규칙’을 2,134건으로 추정했다. 여기에는 협동조합에서 생산한 재화와 서비스에 대한 우선 구매 조례(전남), 대형마트에 대한 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정 조례(대구시), 대규모 유통업에 대한 판매품목 제한 조례(서울시) 여성 고용 모범기업에 대한 지원조례(경기도), 지역 유망 중소기업 지원 조례(전남) 등 사회적 약자 지원조례가 대거 포함되어 있어서 많은 논란을 불러일으켰다. 어쨌든 2014년 4월 안전행정부 장관 강병규는 자자체 규제(52,541건)의 10%(5,200개)를 연내 없애고, 지방규제개혁위원회의 심의기능을 강화해 규제 신설을 최대한 억제하겠다고 하였다.

그런데 정부(규제개혁 위원회)도, 기업들도, 지자체도 규제로 인식하지 않지만 관점을 달리하면 폐지하거나 조정이 필요한 금지, 제한 규제가 무수히 많다. 한 해 수천억원의 과태료를 물리는 도로별 속도 제한, 주차 제한도 보기에 따라서 규제이다. 폐지가 아니라 조정이 필요한 규제다. 물론 이를 규제로 인식하는 사람은 드물다.

크게 보면 규제는 정부가 공익을 명분으로 강제하는 규칙(regulation), 제한(restriction), 기준(허용조건), 원칙 등이다. 이렇게 되면 헌법, 법률부터 교통법규까지 다 포함된다. 규제정보 포털은 이 중에서 기업 활동의 족쇄로 작용하는 규칙, 제한 등을 규제로 보는 듯하다. 거칠게 말하면 기업과 관료의 눈에 가시들이 대체로 규제가 된다.

‘규제정보 포털에 등록된 규제를 살펴보면 확실히 기업과 관료의 눈에 띈 것 또는 그 필터로 걸러진 것들이다. 이들은 규제를 영업 활동을 부당하게, 과도하게 옥죄는 규칙과 제한 또는 기준과 원칙으로 인식하기에 규제를 ‘암’ ‘원수’ ‘가시’ 기요틴으로 처형해야 할 어떤 ‘악적 존재’로 규정하며, 규제개혁을 규제완화로 이해하는 것이다. 바로 그렇기 때문에 규제개혁=완화를 신자유주의(시장만능주의, 자유/개방/탈규제 지상주의)로 이해하는 사람들이 넘쳐나며, 일각에서는 기업편향의 규제개혁위원회부터 개혁하라고 비판하는지도 모른다.

어쨌든 우리 규제개혁 위원회는 기업 활동이 활발하지 않는 교육, 정치(선거, 정당), 사법(법원, 검찰), 공직감사 분야 등의 기준, 원칙은 비록 부당하다 하더라도, 철저히 기득권 편향적이라 할지라도 규제로 인식하지 않는 듯하다. 그리고 기업들은 기업 활동에 큰 영향을 미치는 규제(특히 자격제한 등 진입장벽)라 할지라도 자신에게 이익이 되면 합구할 것이다. 속도제한처럼 부당하다고 생각하는 사람이 거의 없어도 합구할 것이다.

제4절 대한민국의 맨 얼굴을 비추는 거울

예산과 법령(rule)은 그 사회의 가치(비전, 정책, 욕망, 공포 등)와 힘이 집약되어 있다. 이를 추적해 들어가면 그 사회의 내밀한 특성을 알 수 있다.

법령의 핵심은 규제이다. 공공의 이름으로 들이미는 강제적 규칙과 제한, 기준과 원칙이다. 금지, 허용, 권장, 권리, 의무 등 규제는 시장, 정치, 행정, 교육 참여자의 자격을 정한다. 할 수 있는 일과 없는 일, 팔 수 있는 상품과 팔 수 없는 상품을 정한다. 규제는 자리(직무)-자격(능력), 권리-의무, 자율-책임, 보상-징벌 체계의 골격이다. 당연히 규제는 예산에 비해 더 경직적일 수밖에 없다. 그런 점에서 대한민국이 몸이라면 규제는 몸을 지탱하는 뼈 같은 존재이고, 예산은 피나 근육 같은 존재이다. 뼈는 피부와 근육에 가려 보이지 않지만, 사람을 지탱하고 움직이게 한다. 규제는 그 생산자(주로 통치자, 입법권자)의 공포와 욕망(의지)이 응집되어 있다. 규제는 그 사회, 특히 지배층의 철학(세계관, 가치관...환경과 더불어 이것이 문화에 결정적인 영향을 미친다), 정책 의지(이상)와 정치적 타협의 결정체다.

규제는 국가의 3대 핵심 자원 배분 기제인 정부, 시장, 공동체의 작동 원리와 특징을 선명하게 보여 준다. 특히 한국에만 있는 규제나 한국에서 특별히 강하고 촘촘한 규제, 혹은 한국에서 유달리 허술하거나 느슨한 규제는 우리 정치와 사회의 맨얼굴을 비추는 거울이다. 대한민국의 속살을 훑쳐보는 비밀의 창이다. 세포 하나, 피 한방울에 한 사람의 신체 정보가 압축되어 있듯이 규제에는 대한민국이 압축되어 있다.

한국 사회는 비용-편익-위험을 냉철하게 타산하여, 사업자와 이용자와 감독기관의 권리-의무, 권한-책임 등 규제를 만드는 장치=정치가 부실하다. 사건, 사고가 생기면, 그 위험이나 참상에만 주목하여 비용 생각 안하고, 강한 규제=높은 표준으로 시장을 옹아매는 경향이 강하다. 게다가 이렇게 만들어진 규제는 지방의 자율성이 별로 없다. 사람, 기업, 지역의 처지, 조건이 천차만별인 5천만 대국에서 전국적, 일률적 규제가 가해지면, ‘악’ 소리가 나는 곳이 부지기수 일수 밖에 없다. 이것이 규제가 암으로 원수로 손톱 및 가시로 인식되는 이유 중의 하나이다.

비용-편익 분석하지 않고, 가치(산업)생태계 전반을 보는 눈이 없고, 사후적으로 문제 터지면 담당 책임자와 정권만 문책하려 드는 풍토에서는, 담당자는 ‘잔디 마당의 잡초를 제거하라’는 명령에 대해서는 마당 전체를 아예 시멘트로 발라버리고, 화분 크기만한 구멍 몇 개를 뚫는 방식으로 대응하게 되어 있다. 이는 관료의 인격과 상관없는 것이다.

사실 관료의 본분은 자기 책임 영역 하나는 확실히 수비하는 것이다. 그런데 과잉 규제로 인한 폐약(부작용)은 서서히 나타나기에 담당자에게 책임을 묻는 사람은 없다. 하지만 과소 규제 혹은 규제 완화로 인한 폐약은 폭발적으로 분출하기에 책임을 추궁 당한다. 외환위기, 신용카드 사태, 세월호 참사는 그 기념비다. 한국 정치는 기업이나 사회나 개개인으로 하여금 지뢰밭을 걸어가게 해 놓고서, 지뢰(대형 정책사고)가 터지면, 대개 관료에게 책임을 묻는다. 부정 비리를 찾아내려는 먼지털기식 감사가 뜨고, 검찰 수사가 들어오기도 한다.

그래서 정치권이나 여론이 규제 강화, 공무원의 권능 강화를 요구하면 전광석화처럼 움직인다. 책임 질 일은 줄어들고, 자신의 권능도 강화되기 때문이다. 하지만 규제 완화나 폐지 요구에는 굼벵이가 된다. 책임 질 일은 늘어나고, 권능은 줄어들기 때문이다.

관료 입장에서는 규제를 늘리고, 기준을 올리고, 처벌을 강화하는 것은 너무나 쉬운 일이다. 그로 인해 민간 사업자는 엄청난 고통과 불이익을 당해도 관료는 아무런 고통과 불이익이 없다. 그래서 진보의 규제관은 관료로서는 너무나

구미에 맞는 생각이다. 산업 생태계가 고사할지라도 그것은 관료의 책임은 아니기 때문이다. 관료의 규제는 최근에는 소비자 보호라는 명목의 인증 제도, 기관의 홍수로 나타난다. 금융, 교육, 보건의료, 연안해운, 교통, 통신, 제조업 등 모든 분야에서 자격(공인), 시설, 장비, 인력, 고용임금 조건(정년, 연금, 5대 보험, 해고요건) 등이 점점 강화, 상향된다. 대체로 소비자는 스스로 자신을 보호할 능력이 없으니 국가(공무원)가 인증제도도 공급자(상품서비스)의 질을 관리해 주겠다는 명분일 것이다.

정치가 규제에 따른 직간접 비용과 편익을 면밀히 타산하여, 자신의 책임 하에 규제를 진화(개혁)시켜 나가지 않으면, 또 악마가 숨어든다는 디테일을 꿰지 않으면 규제는 스물스물 기어나와 사회를 휘감아 버린다. 선의로 만든 규제도 ‘암’이나 ‘원수’나 ‘손톱 밑 가시’로 바뀐다. 그런 점에서 국회가 통범부처럼 여겨지던 시절에는 아니겠지만, 국회가 사회 전반을 규율하는 기본 질서를 만드는 것이 맞다면—시행령에 위임할 내용도 법률로 정한다--규제 품질은 곧 법률 품질이자 정치 품질이다. 이는 이해관계자, 즉 소비자, 공급자, 규제감독자, 관료, 정치인(집단)이 숙의를 통해 서로의 권리-의무, 자율(권한)-책임, 혜택-부담, 공헌-이익, 이기심-이타심 등을 정하는 일이기 때문이다.

제5절 규제 개혁의 방향

사실 규제는 사회질서 내지 공공시스템의 뼈대이기에, 규제 전체를 놓고 많고 적음이나 강화 완화를 따질 사안이 아니다. 그러나 사시사철 수량이 일정한 유럽의 하천과 여름이면 홍수가 나는 한국의 하천이 다르듯이 규제의 품질이나 위력 내지 파괴력은 엄청나게 다르다. 분명한 것은 현대 국가의 핵심 임무는 사회 전체를 규율하는 공적 강제, 권장 규정을 만들고 업그레이드 하는 것이다. 그런 점에서 규제 개혁은 문명국 정치의 핵심업무이자 일상사라고 할 수 있다.

규제를 어떻게 보든 쓸데없는 규제의 모체는 국회가 의결한 법률과 국무회의가 의결한 대통령령이다. 그 아래 관료와 이익집단이 주로 밑실에서 만지작거려온 별표(대통령령), 시행규칙(부령), 행정명령, 예규•지침 등이 있다. 이 중에는 간단하게 파낼 수 있는 규제도 있을 것이다. 또는 간단하게 보였는데 의외로 뿌리 깊은 규제도 있을 것이다. 선진국에는 없는 갈라파고스 규제라서 없애야 마

땅한 규제로 알았는데, 막상 따져보니 비용 대비 편익이 큰 규제도 있다. 자칫 잘못 건드리면 대전차 지뢰 같은 폭발력을 가진 규제(무분별한 자율화)도 있다.

사실 우리가 겪은 초대형 정책 사고는 대개 무분별한 규제완화(자율화) 혹은 규제의 일파만파 파장에 대한 예측 및 제어 실패와 관련이 있다. 대학진학률을 세계 최고 수준으로 끌어올리고, 부실 대학을 양산한 1995년의 5.30 교육자율화(대학설립 자율화), 외환위기의 도화선이 된 외환금융 자율화, 아파트값 폭등을 초래한 아파트 분양가 자율화, 카드 대란을 초래한 신용카드 현금서비스 자율화, 2008년 미국발 금융위기를 초래한 부실 규제가 대표적이다. 하지만 어떤 규제완화가 큰 위험요소가 될 지는 사전에 알기가 어렵다.

진보 언론은 원래 ‘경제민주화=대기업 관련 규제 강화’로, ‘신자유주의=경제금융 규제완화’라는 등식을 갖고 있어서, 규제 개혁=완화를 기본적으로 우려와 불신 가득한 눈으로 바라보고 있다. 그러다가 졸속과 과속을 증명하는 구체적 사례들이 확인되면 규제 개혁 전반을 부정하는 태도로 나오고 있다. 이리하여 무분별한 규제 완화에 대한 우려의 목소리는 높지만 공세적 규제 개혁 목소리는 거의 없다. 개인, 기업, 민간, 지방, 도전자의 창의와 열정을 옥죄는 진짜 규제가 무엇인지를 캐물으며, 박근혜정부의 개혁을 시행령, 시행규칙, 조례 수준의 지엽말단적 개혁이라 비판하는 목소리가 거의 없다.

그런데 따지고 보면 남한과 북한의 명운을 가른 것도, 선진국과 우리의 결정적인 차이도 자율화의 내용(폭) 내지 규제의 질이다. 규제의 일파만파 파장을 정밀하게, 객관적으로 타산하여 있어야 할 규제는 있게 하고, 없어야 할 규제는 없애고, 강해야 할 규제는 강하게, 약해야 할 규제는 약하게, 촘촘해야 할 곳은 촘촘하게 하는 그 능력 말이다. 그런 점에서 대한민국을 앞으로 가게 하려면, 규제를 적, 원수, 가시로 여길 것이 아니라 시스템의 한 부분으로 여겨야 한다. 기업인의 시각이 아니라, 5천만의 자유와 행복을 책임진 국가경영자나 경제가의 시각에서 규제를 보아야 한다. 규제가 아니라 시스템을 보아야 한다.

제5장 자치단체(충남)공공기관의 현황과 개선방안

제1절 지방공공기관의 현황

1) 지방공기업

지방공기업은 2015.1.1 기준 총 400개(서울 31개, 경기 104개, 충남 30개 등)이다. 2014년 기준 인원은 총 76,489명이며, 2010년 60,523명에서 경향적으로 늘어나고 있다.

<표 5-1> 지방공기업 인력 현황 및 추이(단위: 명)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
계		60,523	62,685	66,975	72,845	76,489
지방직영기업	소계	15,377	15,105	15,236	15,544	15,331
	상수도	11,877	11,558	11,592	11,790	11,550
	하수도	2,820	2,916	2,975	3,058	3,115
	공영개발	629	582	601	627	598
	지역개발	51	49	68	69	68
지방공사및 공단	소계	45,146	47,580	51,739	57,301	61,158
	지하철	23,897	23,958	23,362	24,422	24,949
	도시개발	4,047	4,102	4,234	4,712	5,394
	기타공사	1,575	3,542	3,836	5,007	6,547
	지방공단	15,627	15,978	20,307	23,160	24,268

자료: <http://www.cleaneye.go.kr>

<표 5-2>충남 지방공기업 현황(총30개)

광역	직영	1	충남지역개발기금	
	공사	2	충청남도개발공사, 충청남도농축산물류센터관리공사	
기초	직영	22	상수도	천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진, 홍성, 예산
			하수도	천안, 공주, 보령, 아산, 서산, 논산, 계룡, 당진
			공영개발	천안, 보령, 아산, 계룡
	공사	1	당진해양관광공사	
	공단	4	보령시설관리공단, 천안시설관리공단, 부여군시설관리공단, 아산시시설관리공단	

자료: <http://www.cleaneeye.go.kr/programs>

<표5-3>Alio(공공기관경영정보공개시스템) 2014년 (단위천원)

전체 평균	62,955
공기업	72,235
준정부기관	62,371
기타공공기관	61,913

2)특별지방행정기관 현황

특별지방행정기관의 존립 근거는 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치 단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 않기 때문이다. 그런데 특별지방행정기관의 업무 내역을 찬찬히 살펴보면 지방자치단체와 중복이거나, 지방자치단체가 충분히 수행 가능한 업무도 적지 않다. 특별지방행정기관의 현황은 다음과 같다.

<표5-4> 특별지방 행정기관 현황 (2013.12.31)

기관유형	부처	기관명	기관수	기관유형	부처	기관명	기관수
세무행정기관	국세청	지방국세청	6	기타행정기관	통계청	지방통계청	5
		세무서	111			사무소	49
		세무지서	19		병무청	지방병무청	11
	관세청	세관	47			지방병무지청	2
		세관감시소	5		기상청	지방기상청	5
						기상대	45
공안행정기관	법무부	지방교정청	4			항공기상청	1
		교도소, 구치소, 지소	52			공항기상대	4
		소년원, 소년분류심사원	11			공항기상실	8
		보호관찰소, 지소	56		산림청	지방산림청	5
		청소년비행예방센터	13			국유림관리소	27
		출입국관리사무소	19		지경부	광산보안사무소	4
		출입국관리출장소	22		중기청	지방중소기업청	14
		외국인보호소	2			국립검역소	13
		위치추적관제센터	2		복지부	검역소지소	10
						지방식품의약품안전청	6
	검찰청	고등검찰청	5		식약청	수입식품검사소	13
		지방검찰청	18			지방(유역)환경청, 대기환경청	8
		지청	40		환경부	출장소	1
						지방국토관리청	5
	경찰청	지방경찰청	16		국토부	국토관리사무소	18
		경찰서	250			국토관리사무소출장소	10
		지구대, 파출소	1,948			홍수통제소	4
						지방항공청	2
	해경청	지방해양경찰청	4			항공관리사무소	2
		해양경찰서	16			비행점검센터	1
		파출소, 출장소	102			지방공항출장소	12
						지방해양항만청	11
	국토부	철도특별사법경찰대	1			해양사무소	9
		지방철도특별사법경찰대	28			해양사무소	5
노동행정기관	고용노동부	지방고용노동청	6				
		지방고용노동지청, 출장소	41				
현업행정기관	지경부	지방우정청	9				
		우체국	1,974				
		우편집중국	23				

기타행정기관		우편물류센터	2			출장소	
		지방사무소	5			건설사무소	1
	보훈처	지방보훈처	5		특허청	위성항법중양사무소	1
		보훈지청	19			진도해양교통시설사무소	1
	조달청	지방조달청	11			서울사무소	1

예컨대 고용노동부의 (충남)고용센터로 말하면 천안, 보령, 공주, 서산에 있다.

-천안고용센터 [관할지역 : 당진시,아산시,예산군,천안시 동남구,천안시 서북구]

-보령고용센터 [관할지역 : 보령시,부여군,서천군,청양군,홍성군]

-공주고용센터 [관할지역 : 공주시]

-서산고용센터 [관할지역 : 서산시,태안군] 등

고용센터에서 하는 일은 취업지원, 고용보험관리, 고용안정사업, 집단직업상담, 직업능력개발, 외국인채용지원, 실업급여, 모성보호 등인데, 이 중 취업지원 업무 등은 지자체가 관할하거나 적어도 지자체의 행정 역량과 연계, 협력하면 훨씬 나은 서비스를 제공할 수 있다는 것이 정설이다.

‘구직자 취업지원서비스’는 ‘다양한 직업 심리검사를 통한 적성 발견 및 직업선택 지원’ ‘고용동향 및 일자리 정보제공’ ‘직업능력진단 및 직업훈련정보 제공’ ‘심층상담을 통한 개인 특성별 맞춤형 취업지원’ ‘저소득층 대상 취업성공패키지사업 추진’ ‘취약계층 대상 디딤돌일자리사업 추진’ ‘집단상담프로그램을 통한 취업능력 배양’ ‘구인업체 인력지원 서비스’ 등이기 때문이다. 그래서 천안고용센터에는 아산시청, 당진시청 사회복지과 직원과 예산군청 주민복지실 직원이 지원 근무를 하고 있다.

제2절 지방자치발전종합계획

2014년 12월 발표된 ‘지방자치발전 종합계획’ (심대평 대통령직속 지방자치발전위원장)의 핵심은 자치사무와 국가사무의 구분체계 정비, 중앙권한 및 사무의 지방이양, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 자치경찰제도 도입, 대도시 특례제도 개선, 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편, 읍·면·동 주민자치회 도입 등이다. 4개 분야 20대 정책과제로 구성된 이 계획은 비록 광역시, 특별시 기초의회 폐지 문제로 인해 격렬한 반발을 불러일으켜 사장되다시피 했다. (문제가 된 것은 광역시 구·군 단위 기초단체장인 구청장과 군수를 시장이 임명하고, 기초의회를 폐지하며, 특별시는 구청장 직선제를 유지하되, 구단위 기초의회 폐지한다는 내용이다)

그런데 진짜 문제는 앞에서 보았듯이 너무 많은 중추기능이 국가에, 관료에, 중앙에, 소수에 집중되어 있다는 것이다. 이는 국가 사무의 지방이전, 지방재정 확충 정도로 해결 될 수 있는 것이 아니다. 지방정치의 두뇌 내지 심장 기능을 할 지방정치조직이 중앙정치의 식민지화 되어 있는 한 지방자치 역량이 성장하기는 쉽지 않다. 지자체의 또 하나의 두뇌이자, 민주적 통제의 요체인 인사조직-고용임금의 자치(자율)권도 거의 없다. 물론 이는 아직까지는 자치(자율)권 요구 항목에도 들어있지 않다. 이로 인한 후폭풍을 지자체도, 중앙정부도 감당할 수 없기 때문이 아닐까 한다. 뿐만 아니라 시장 자체가 독과점, 공기업, 국가규제, 지역간 발전격차와 소득 양극화라는 난제를 안고 있는데, 하나하나 풀기가 쉽지 않다.

재정도 지방재정도 문제지만, 1장에서 보았듯이 중앙정부의 재정도 여간 심각한 상황이 아니다. 물론 이것은 소득세 등 증세 없이 해결할 수 없다. 당연히 이는 조세저변의 확충, 즉 일자리, 양극화, 저성장 문제를 해결해야 풀린다.

무엇보다도 거대하고 복잡한 대한민국이라는 국가를 민주적으로 지혜롭게 끝나갈 정치 두뇌(정당)의 구조적 혼미, 무능의 문제도 여간 심각한 상황이 아니다. 사실 지방자치의 문제도, 균형발전의 문제도, 중앙에 산더미처럼 쌓여있는 자원을 지방세력이 총단결해서 쟁취하면 해결되는 어떤 것이 아니다. 사회 전체적인 권한-책임, 권리-의무(기여), 혜택-부담, 자리-실력, 현세대 권리-미래세대 권리 등의 조화와 균형의 관점에서 풀어야 하는 것들이다.

지금 대한민국은 19세기 말 유럽 열강들이 무주공산이나 다름없던 아프리카, 아시아에서 경쟁적으로 식민지 개척에 나섰다, 1898년 아프리카 파쇼다에서 영국의 아프리카 종단정책과 프랑스의 횡단정책이 충돌했던 것처럼, 충분히 확장된 권리, 권한들끼리 서로 충돌하는 국면이다. 한국사회에는 무수히 많은 파쇼다가 있다. 아니 무수히 많은 휴전선이 있는지도 모른다. 그런 점에서 노동권, 여성권, 지방(자치)권의 쟁취, 상향, 확장, 사수의 문제로 바라 보서는 안 된다. 지방정부는 지역에서, 중앙정부라면 감히 실험하기 힘든 정책(사업) 모델, 즉 새로운 권리-의무, 권한-책임, 혜택-부담 관계를 실험을 통해 그 효능을 검증하는 역할을 자임해야 한다. 검증된 실험에 관한한 전국 확산 센터로 기능해야 할 것이다.

제3절 충청남도가 선도할 어젠다

1) 선진적 감사제도

지방정부가 중앙정부에 비해 구조적, 절대적 우위에 있는 가치가 투명과 참여이다. 많은 것을 공개할 수 있고, 많은 것을 주민에게 열 수 있기 때문이다. 공직감사 제도도 그 중의 하나이다. 감사에 전문성과 독립성을 불어넣을 수 있고, 더 나간다면 감사부서를 집행부-의회(입법부?)와 동렬의 제3부처럼 운영할 수도 있다. 이미 충남도는 “제로 100프로젝트”라는 전국적으로 주목할만한 행정실험을 훌륭히 수행해내고 있다. 충남도는 업무누수를 없애고 행정정보 공개를 100%로 만들자는 ‘제로 100프로젝트’에 따라 지난 2013년 재정정보 공개 시스템을 도입, 홈페이지를 통해 운영하고 있다. 도의 살림살이를 누구나 쉽게 볼 수 있도록 하기 위한 이 시스템은 총 수입액, 총 지출액, 세입 및 세출 등 예산 현황을 실시간으로 확인할 수 있다. 도의 재정정보 공개 시스템은 2013년 하반기 ‘지방자치단체 우수 정보시스템’으로, 지난해 2월에는 ‘정부 3.0 추진 실적 평가 우수기관’으로 선정된 바 있다. 충남이 이미 시도한 클린 행정의 이미지를 더욱 확산하기 위해서 감사제도를 더욱 확충할 필요가 있다.

국가를 포함한 모든 조직은 보다 효율적인 운영을 위해 관료제를 운영한다. 막스 베버가 말했듯이 현대 국가의 특징은 관료제에 있다. 고시·공시를 통과한 공무원들이 관료제를 뒷받침하면서 한국은 선진국에서 수백년에 걸쳐 이루어진 산업화 민주화를 단기간에 훌륭히 해냈다. 그러나 개발주의 시대의 효율적 국가운영은 공무원주도의 계획에 의존했다. 중앙정부와 지방정부의 대부분

의 행정수요도 공무원의 예측에 따랐고 공무원의 역량에 의존했다. 개발주의 경제가 21세기에 적합성을 상실했듯이 공무원이 일방적으로 주도하는 행정시스템도 이제는 수정할 필요가 있다. 또한 공무원의 과도한 개입과 주도가 적절히 견제 받지 않을 경우 행정은 부패해지고 비효율적이게 된다. 이제는 지방정부에서 공무원에 대한 견제관리시스템을 보다 업그레이드 할 시점이다.

감사는 중앙 및 지방정부의 공공관리를 재검검하고 시스템의 효율성을 재검토할 계기를 부여한다. 우리나라가 민주화되면서 밀실에서 이루어지는 부패의 사슬은 현격히 줄어들었다. 그러나 의도적 부패 못지않게 심각한 문제는 할 수 있는 것을 하지 않는 것과 책임을 떠넘기고 방관하는 것이다. 가령 정부행정에서 과도한 민간위탁은 수행사업에 책임을 지지 않으려는 관료의 의도에서 시작된 것일 수도 있다.

참여정부 이후 정부는 공무원조직에 성과주의를 전면적으로 도입했다. 공무원조직에 민간의 생산성 개념을 가져와 개별적인 사업과 프로젝트수행에 있어서의 공무원의 생산성을 파악하고 진흥하려는 정책이었다. 민간조직의 생산성 개념을 공공부문에 그대로 도입한 이 조치는 좋은 의도에서 도입되었다. 그러나 성과에 대한 명확한 평가가 어렵기에 이 정책은 왜곡된다. 성과목표는 공무원들이 자신들이 작성해 내는 목표에 의해 책정된다. 이 목표가 달성되면 공무원들은 과도한 보상을 받게 된다. 외부의 경쟁과 압력에서 떨어져 있는 장소에서의 성과목표란 자칫 공무원만을 위한 공허한 슬로건이 될 수도 있다.

조직은 보상과 처벌에 의해 움직인다. 지방정부조직에 대한 감사시스템을 업그레이드해야만 지방정부의 공무원조직을 보다 공정하고 효율적 생산력 높게 동원할 수 있다. 한국의 감사는 대부분 수행한 업무가 적법한지 만을 따지는 적법성감사에 머물고 있다. 적법성감사만을 따지게 되면 업무과정에서의 실수만을 피하려는 소극적 행정으로 귀결된다. 작은 실패의 위험이 있어도 성공시의 보상이 크다면 당연히 시도해야 한다. 적법성감사에 치중한다면 책잡히지 않으려는 무사안일한 조직만을 만들어내게 된다.

충청남도는 「지방자치법」 제116조와 「공공감사에 관한 법률」 제5조에 따른 자체감사 업무를 전담하기 위하여 충청남도지사 소속으로 충청남도 감사위원회를 배치하고 있다. 전국에 산재한 지방정부 감사위의 모토는 공정하고 투명한 행정감사이다. 그러나 지방정부의 감사는 자칫하면 요식행위에 그칠 수 있는 구조를 가지고 있다. 감사위원회의 공무원들도 기본적으로 순환보직에 따른 공무원들이다. 보통의 경우 2년 남짓한 기간을 두고 순환보직되는 감사기구의 공무원은 감사위원회에서의 자신의 업무가 종료되고 나서 다시 돌아간다는 것을 의식한다. 중앙과 달리 좁은 공무원사회에서 불편부당한 공정함은 자칫 모난 돌이 될 수도 있다.

지방정부의 행정선진화를 위한 감사시스템의 업그레이드를 위해서는 다양한 접근이 필요하다. 그러나 한국의 경우는 법적시스템이 다르다는 점이 고려되어야 한다. 인구 8백만의 뉴욕은 시장만이 아닌 감사관 즉 컨트롤러를 시민들이 직접 선출한다. 검사장도 직선인 반면 감사관도 직선인 미국의 사례를 도입하기 위해서는 전국적 수준에서 감사시스템이 논의되어야 한다. 제주도의 경우 제주도특별법에 의거해 의회에서 감사위원 3명을 추천한다. 한국의 경우 감사기구에는 독립적인 수사권이 없다. 이런 문제를 해결하기 위해서는 보다 더 거시적인 접근이 필요하다.

일본의 경우 외부감사가 매우 활성화되어 있다. 감사가 엄정하고 투명하기 위해서는 공무원사회에서 거리가 있는 전문가나 시민들이 참여해야 한다. 즉 감사시스템에 외부전문가 인력의 수혈이 필요하다. 외부인이 유입되면 피감기관과의 유착이라는 고질적인 문제를 일정 수준 통제할 수 있다. 충청남도의 현실 속에서 가능하게 진전시키려면 거시적 접근에 의한 문제해결방식보다는 능력 있는 외부전문가를 지속적으로 발굴하고 피감기관과의 유착을 막는 것이 중요하다.

2) 공공부문의 직무별 근로조건의 표준 설정

한국 사회 최고, 최대의 문제 중의 하나인 “직무별 임금 및 근로조건의 표준”을 만드는 것도 충남도가 선도할 수 있다.

지금 드라마나 영화의 현장스태프는 월 100만원에 미치지 못하는 박봉을 받는다. 우리나라 문화계는 청년층에 대한 착취가 일상화되어 있다. 청년들은 원하는 문화와 예술을 접고 대표하는 디자이너가 젊은 청년들을 인턴이라는 이름으로 고용해 정당한 대우를 하지 않은 것이 뉴스를 탔다. 이후 청년들의 문제는 ‘열정페이’라는 논란을 불러일으켰다. 이 사건은 한국 사회에서 만연한 청년층착취에 대한 관심을 불렀다. 한류가 전세계로 뻗어 나가고 있는 지금 청년들은 현장을 떠나고 있다. 한류는 스타 몇 사람에 모든 자원이 집중되면서 그 밑바닥부터 해체되어 가고 있다.

마찬가지 현상이 한국의 노동시장에서도 발생하고 있다. 중장년층에 대한 노동시장에서의 과보호는 청년층의 낮은 고용율을 초래했다. 구직활동 자체를 포기하는 청년들이 늘어나면서 청년들은 직업도 결혼도 자녀도 포기하기에 이르렀다. 경제성장이 고용과는 유리된 채 진행되면서 많은 문제를 만들고 있다. 한국의 문제는 경제성장이 부족해서가 아니라 그 경제성장에서 많은 잠재적 노동자층이 배제되고 있다는 점이다. 배제되는 잠재인력의 다수는 청년층이다. 현재의 노동시장에서는 소수의 과도한 임금을 정상적으로 생각하는 생각이 형성되어 있다. 정상적이라는 생각되는 상위임금 지급 당사자들은 재벌과 관련한 부분이거나 공공과 연결된 부분에 걸쳐 있다.

특별한 고임금을 당연시하면 기업의 입장에서는 고용을 늘릴 수가 없다. 고용이 늘지 않으면 내수시장을 상대로 하는 중소기업은 더욱 힘들어진다. 더욱 힘들어진 중소기업은 더욱 가혹한 노동조건을 제시할 수밖에 없다.

한국의 경우 직무와 근로조건의 상관성이 떨어진다. 동일한 일을 하는 경비원끼리도 소속된 회사에 따라 몇 배의 임금격차가 나기도 한다. 동일한 업무 동일한 직무에 따라 새로운 표준을 설정하고 임금표준도 다시 짜야 할 필요가 있다.

직무표준은 National Competency Standard라고 하며 한국산업인력관리공단에서 관리하고 있다. 산업인력관리공단의 NCS는 직무표준을 주로 연구하고 있으며 직무표준에 따른 임금평등성까지는 아직 연구가 부족하다.

충남도는 직무표준에 따른 보상의 평등성을 주요 어젠다로 제기할 필요가 있다. 보상의 평등에서 말하는 보상은 근로자가 제공한 노동에 대한 모든 형태의 대가를 의미한다. 기업의 보상체계는 보통 기본급, 수당, 상여금, 복리후생비 등의 명목으로 구성된다. 이 중에서 복리후생비를 제외한 기본급, 수당, 상여금을 임금체계라 한다. 다시 말해 직무표준에 비추어 각 공공부문의 일자리를 분류하고 그 보상의 격차를 일정한 한도 안에 두는 직무에 따른 보상의 평등을 추구할 필요가 있다.

아래 자료는 충남에 산재해 있는 공공부문 기업들이다. 이들의 직무와 보상을 개별적으로 대칭적으로 나열해 보상수준을 파악한 후 시정권고를 하는 것이 바람직하다.

<표5-5>지방공기업경영정보공개시스템(클린아이) 직원임금 2013년 (단위천원)

기관명	임금
충청남도개발공사	41,784
천안시시설관리공단	34,311
보령시시설관리공단	38,844
당진항만관광공사	24,510
보령시시설관리공단	38,844

공공부문의 고용경직성을 완화하는 방법 중 하나가 무기계약직 시스템의 도입이다. 공공기관 무기계약직에 대한 한국노동연구원 김훈 정동관의 연구(2016 06)에 따르면 무기계약직의 연봉 수준은 평균적으로 정규직 임금의 57% 수준에 도달하고 무기계약직과 기간제근로자의 임금수준에는 큰 차이는 보이지 않는 것으로 드러났다. 2013년 현재 연봉을 기본 월봉으로 환산하면 무기계약직의 경우 평균 월 236만 원(남성 247만 원, 여성 225만 원), 기간제는 평균 월 233만 원(남성 244만 원, 여성 216만 원)수준이다. 고용노동부의 2013년도 실태조

사4)에 따르면 공공기관 기간제근로자의 월평균임금수준은 236만 원으로 집계되고 있다. 위의 충남지역 공공기관의 무기계약직을 전국 평균과 상호비교해 가감하는 것도 필요하다.

공공부문에 대한 임금결정에서 중요한 한가지 단서가 되는 설문조사가 있다. 무기계약직 임금수준 결정 시 가장 중요한 고려 사항이 무엇인지에 관한 설문 결과이다. 가장 중요한 결정 요인은 공공기관 유사직종(24.8%)으로 드러났고, 그 다음으로 기관의 비정규직 임금수준(19.8%), 기관의 정규직 초임(18.5%), 직무특성(15.9%), 공무원 보수규정(12.1%), 민간부문 유사직종(3.2%) 순이다. 기타 의견으로 단체 협약, 공공부문 임금인상률, 최저임금 인상률 등이 있었다. 이 설문조사가 보여주는 사실은 다른 공공기관 유사직종의 임금에 대한 상대적 비교를 통해 임금이 결정된다는 것이다. 이 사실은 직무표준에 따른 동일노동 동일임금을 광범하게 적용하는데 앞 설 필요가 있다는 점을 보여준다.

3)교육의 맞춤화, 지방화, 민주화 선도

교육 사무는 현재까지는 지자체 사무가 아니다. 하지만 선진국 지자체의 가장 중요한 사무 중의 하나이다. 그만큼 지역 주민의 절실한 요구이다. 정치적 상상력을 발휘하여 기존 틀을 벗어난 담대하고 과감한 ‘교육(시스템)구상’을 제안할 필요가 있다. 교육이 오히려 지방자치 분권 문제를 푸는 핵심 열쇠 일 수 있다

모든 개혁 전략 수립의 기본은 문제의 본질과 구조를 정확하게 파악하는 것이다. 한국 교육 문제의 본질은 기본적으로 공급과 수요의 극심한 미스매칭이다. 즉 교육 과정(공급)과 교육수요(학령인구·산업수요, 사회적 요구) 간의 심각한 양적·질적 어긋남(mis-matching)이다. 이 파생물이 사양화된 학과 및 학교와 부실 대학과 중등교육의 기형(획일적 교육과정과 낮은 학업 흥미도)과 고등교육의 취약한 경쟁력이다. 또 하나는 교육이나 사회 전 분야에 공통된 문제이긴 하지만, 본령(목적)에서 먼 가치 전도된 경쟁이다. 경쟁의 본질이 성과, 실력(노동생산성) 향상이 아니라, 좋은 위치(소속, 지위) 차지하기=성안으로 들어가는 관문 통과(사다리 오르기) 경쟁이다. 이는 학벌·학위·자

격증·사원(공무원)증을 따기 위한 소모적 경쟁(과도한 비용)으로 나타난다. 이 파생물이 입시 위주 교육과 높은 사교육비 및 대학등록금 부담, 과도한 대학진학률과 고학력 청년실업, 과도한 수도권 대학 선호, 대학의 고시·공시 준비장화, 청년인재의 불건전한 흐름(지대 추구 경향), 지역·계층 간 극심한 교육 격차 등이다.

김대중, 노무현, 이명박, 박근혜 등 역대 정부 중에 교육의 중요성과 위기를 모르는 정부는 없었다. 하지만 문제는 점점 더 악화되어 왔다. 교육에 대한 투입량(예산, 교사, 교실 등)이나 여건(시설, 장비 등)이 나빠져서가 아니라, 사회의 격차와 장벽과 인센티브 체계(사다리)가 점점 나빠졌기 때문이다. 더 정확히 말하면 교육 외부의 모순부조리를 교육 과정(공급)이 완충하기는커녕 더 증폭시켜 버렸기 때문이다. 즉 사람의 운명을 성과, 실력(노동의 질)이 바꾸는 것이 아니라, 학벌·학위·자격증·사원(공무원)증이 바꾸는 현실을 방치, 조장했다는 얘기다. 학벌·학위·자격증 등으로 배타적 특권, 특혜를 제공하고, 향유하고, 방어하는 것은 교육공급자들이 더하면 더했지 덜하지 않았기 때문이다.

교육 문제를 해결하는 관건은 사회적 낙차 또는 승자(교육시험 경쟁의 승자 포함)들의 특권, 특혜를 적정 수준으로 줄이고, 교육과 시험 외의 다양한 사다리(선거, 사업, 실적 등)를 만드는 것이다. 독과점을 해소하는 것, 경제적 지대(RENT)를 줄이는 것, 시장경제를 잘 작동시키는 것은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 물론 이는 교육이 해결할 수 없는 문제이다. 다음으로 교육이 (지역)사회와 산업의 요구에 적확하게 응할 수 있어야 한다. 특기, 적성, 학습 능력 및 수준이 천차만별인 개인별 맞춤형에 최대한 근접해야 한다. 이는 교육이 해결할 수 있고, 해결해야 하는 문제이다.

그런데 규제정보포털에 등록되지는 않았지만, 한국의 교육 관련 규제는 세계 최다, 최강이라고 해도 과언이 아니다. 누가 무엇을 언제 어떻게 가르칠지는 지자체도, 교육감도, 교장/교사도 손댈 수 없는 법령 사항이다. 교육자(교장, 교감, 교사, 장학사, 교육감 등) 자격 요건은 법령의 별표에 정해 놓았다. 학력, 학위와 경력 중심이다. 이 시행령에 따르면 학원 강사가 아무리 잘 가르친다고 해도 학교 정규 교과 과정에 들어갈 수 없다. 아무리 학

교 경영 능력이 빼어난 사람도 교장 자격증이 없으면 교장이 될 수 없다. 교과서를 중심으로 가르쳐야 하고, 교과서는 교육과학기술부 장관이 검정 또는 인정한 도서로 해야 한다.

시행령과 시행규칙 등 세부사항-이것이 악마가 숨어든다는 디테일이다-을 만지는 교육부 관료는 시장, 도지사, 교육감의 간섭을 받지 않고 자신의 가치와 이익을 상당 정도 집어넣을 수 있다. 이 과정에서 일부 교육전문가(교수)와 교육 공급자(교사, 교장 등) 단체가 붙는다. 이렇게 하여 교육자치가 아니라 교육자 자치가 완성되는 것이다.

교육은 원래 소질, 적성, 가치와 처지, 조건이 천차만별인 사람을 변화시키는 개인 맞춤형 서비스이기에 학교와 교사의 자율성, 열정, 실력이 관건이다. 그런데 규제가 지방이나 학교 차원의 자율성이 없는 국가단일(확일) 규제에다가 촘촘하기까지 하면, 규제를 온전히 받아 안아야 하는 공교육이 살아나기 힘들다. 그렇다면 자사고, 특목고 등 무수한 규제 예외 지대를 만들어야 한다. 선행교육금지법처럼 기존 규제의 허점을 보완하는 새로운 규제를 끊임없이 만들어야 한다. 질환의 뿌리는 안보고, 단지 외적 증상만 보고 이런 저런 약을 처방하는 의사들이 시간이 가면서 (약의 부작용 완화를 위해) 점점 더 많은 약을 처방하는 장면이 연상된다.

게다가 남북한은 이데올로기로 인해 동족상잔의 전쟁을 치렀기에, 교육에 대한 중앙통제가 더 심할 수밖에 없었다. 지방과 시장과 사회에 대한 통제도 마찬가지다. 한편 한국은 포디즘이 지배적인 생산 패러다임이었던 시대에 수립된 박정희 정권의 근대화 전략(잘 훈련된 산업역군 공급)에 의해서도 교육의 표준화=확일화는 촉진되었다. 이런 요인들이 중첩되어 초중고에서는 사학의 자율성이 극히 위축되었다. 교육과정의 자율성도 교사의 자율성도 위축되었다. 명문 학교도, 부유층만이 다니는 귀족 학교도 인정되지 않았다. 대학입시 경쟁이 격화되면서, 도입한 내신평가 제도로 인해 교육과정은 더더욱 확일화 되었다. 이 모든 요인들이 모이고 모여서 지금 한국 교육은 사회주의 중앙통제 경제와 아주 유사해져 버렸다. 교육관련 법령과 교육부가 교육과정, 교원 자격, 교육시설 등을 촘촘하게 통제하고 있고, 지자체나 교육감이나 교장이 교육에 관여할 여지가 거의 없기 때문이다. 중앙통제와 비제도권의 변성-단속-위축-재변성이 반복되다 보니 북한은 나

진-선봉, 개성, 신의주(황금평) 같은 규제 특혜지대를 만들었다. 마찬가지로 남한의 교육 기득권자들은 수준별, 맞춤형 교육에 대한 요구와 불만이 비등하면, 특목고, 자사고, 혁신학교를 허용하였다. 아예 비제도권으로 나간 대안 학교도 용인하기도 한다. 이들은 촌촌하고 철 지난 교육 규제가 만들어낸 교육의 사막에 솟아난 오아시스 같은 존재처럼 되었다. 그럼에도 불구하고 한국 교육개혁 담론은 사막 자체를 옥토(교육의 정상화)로 만들려는 안은 찾아보기 힘들다. 단지 오아시스를 몇 개 더 만들거나 확대하는 식이다.

사회주의경제와 한국 교육

북한 사회주의 중앙통제 경제	규제특혜지대(나진선봉, 황금평 등 경제특구)	장마당
남한 국가(중앙(통제) 교육	규제특혜지대(특목고, 자사고, 혁신학교 등)	대안학교, 사교육

지방자치발전종합계획(2014.12)에서도 8대 핵심과제 중의 하나로 “4. 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력”이 들어있다. 이 방향은 “교육자치와 지방자치의 연계·협력 강화 중심으로 제도 개선’하고, ‘교육자치와 지방자치간의 행정체제 합리화 방안 마련-교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 보장, 인사 및 재정권의 자율성 부여-한다’는 것이다. 이를 위해, 교육행정분야 과제는 ‘시·도-교육청간 인사교류 활성화, 시·도에 지방교육 전담부서 설치 확대, 교육관련 협의회 활성화’다. 교육재정분야 과제는 ‘중기지방재정계획 수립 사전협의 절차 도입, 교육재정부담금 전출시기 명확화, 주민참여예산위원회 운영 연계’이다. 교육정책분야 과제는 ‘평생교육, 도서관, 학교안전을 위한 환경 개선 사업 등에 대해 협력 강화’이다.

그리고 교육감 선출방식 개선도 중요한 과제로 잡혀있다. 다만 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보 강화와 병행 추진해야 한다는 것이다. 예컨대 교육감 후보의 교육관련 경력(3년 → 5년 이상)과 정당가입 제한 기간(1년 → 3년 이상) 강화 등이다. 교육장 임용방식도 일정 범위 내에서 추천제 또는 공모제 방식으로 임용하도록 개선한다고 되어 있다. 한편 교육의 지방분권 및 학교자주성 강화를 위해 ‘교육부와 시·도 교육청간 사무 재조정’을 주요 과제로 제시했다. 국가교육정책 및 기초 설정 등 교육의 통일성과 형평성을 위해 필요한 사무는 교육부에 존치하되, 이 외에 유·초·중등 교육에 관한 사무는 시·도 교육청으로 이양 노력하며, 기초단위 교육자치는 확대 검토한다는 것 등이다.

학교자주성 강화를 위해 학교운영위원회 심의대상 확대와 운영위원 전문성 강화를 통해 활성화 하는 과제를 제시했다. 지역사회와 협력을 위해서는 학교·지역사회 교육공동체 결성, 주민자치회와 협력 등을 제시했다.

그런데 교육 자치권은 이 보다 훨씬 전향적으로 부여되어야 한다. 핵심은 ‘누가 무엇을 언제 어떻게 가르칠지’를 지방이 자치적으로 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 또한 교육자치와 지방자치의 연계는 광역지자체장과 교육감의 런닝메이트를 지향해야 한다. 교육감 후보의 교육관련 경력(3년 → 5년 이상)은 필요할 수는 있어도 정당가입 제한 관련 규제는 불필요하다.

분명한 것은 한국 교육 문제를 푸는 가장 기본적인 해법은 교육시험을 근거로 과도한 권리, 이익을 제공하고, 동시에 과도한 배제, 차별을 해 온 제도와 문화를 바꾸는 것이다. 이는 교육시험 경쟁이 극심한 곳(전문자격사, 공무원 등) 혹은 공부 잘하는 사람들이 누리는 권리, 이익을 합리적으로 재조정하고, 학력과 학위를 근거로 한 과도한 배제, 차별하는 것을 시정한다는 것을 의미한다. 물론 이것은 지자체가 풀 수 없다. 대통령과 집권당조차도 풀기가 쉽지 않다.

그 다음 해법은 교육에 대한 통제권을 중앙정부(관료)와 소수의 교육 공급자(기득권자)들의 손에서 지방과 주민과 소비자(학생, 학부모)들의 손으로 옮기는 것이다. 즉 교육의 규제완화, 지방화, 민주화가 필요하다는 얘기다. 한국의 교육행정은 각종 규제로 촘촘하게 묶여있다. 이런 시스템의 규제를 완화하고 민주화해서 교육을 학생과 학부모의 니즈에 더 잘 반응하는 시스템으로 개선할 필요가 있다.

정당들도 교육감 선거에 음성적, 위선적으로 개입한다. 그나마 교육감 선거를 통해 이뤄지는 교육자치도 광역 시·도 단위로 실시한다. 기초지자체는 교육구가 아니며, 시군구 교육지원청장은 교육감이 임명한다. 한편 교원들은 국가고시(공시, 교원임용고시)를 거친 국가공무원이거나, 준 공무원 신분으로 고용임금의 자율성도 유연성도 없다. 교육감의 교육과정 결정권과 인사권도 매우 제한적이다. 사실 지금과 같이, 정당의 공개적 개입을 차단해 놓고, 교육경력자

로 피선거권을 제한하여 자기들끼리 쟁탈전을 벌인다면 선출 교육감에게 권능을 더 줘서도 안 될 것이다.

교육청은 자체 수입이 없기에, 중앙정부의 재정교부금이 주 수입원이기에 재정 운용의 자율권도 별로 없다. 3/4이상이 시설비와 인건비다. 약간의 재량 사항은 교육위원과 일반 의원이 결합한 광역 시도 교육위원회에서 심의, 의결한다. 정치적 중립이라는 명분하에 교육감 및 교육위원의 양성, 추천, 선발 과정은 정당이 아닌 소수 교원단체나 동문회 조직에 의해 주도 된다. 한국교총과 전교조, 교수노조 등 교원단체와 특정 사범대●교대 출신 동문회의 입김이 크다는 얘기다. 이들 교원단체들은 정당과 달리 일반 국민에 대해 책임을 지지 않는다. 특수 이익집단(전문가 집단)의 폐해를 고스란히 가지고 있다. 결과적으로 주민이나 소비자(학부모, 학생)의 교육에 대한 결정권, 선택권이 매우 제한되어 있기에, 교육 자치가 아니라 교육공급자(교원단체와 관료) 자치가 되어 버렸다고 해도 과언이 아니다. 이들은 일반 시민과 눈을 맞출 필요가 없는 폐쇄 집단이기에 이념적 편향도 심하다.

이쯤 되면 특수이익집단과 관료들의 담합도 일어나기 십상이다. 교육 시스템 자체가 교육 관료와 교육 기득권 집단(자격증 있는 교장, 교장단체, 교사단체 등)의 이해와 요구에 편향되지 않을 수 없는 것이다. 이 중에 하나가 교육부 관료들의 전관예우 현상이다. 용두사미가 된 교장공모제가 그 기념비다. 2006년 시행한 교장공모제 사업의 취지는 ‘교장의 문호를 넓혀 학교의 발전과 혁신을 꾀하자’는 것이었다. 초기에는 평교사가 교장이 될 수 있는 내부형 공모제가 70% 가량을 차지했다. 하지만 얼마 안 있어 교육부 관료들이 이 비율을 15% 이하로 제한해 버렸다. 교장 자격증 없는 외부인사가 교장이 될 수 있는 외부형(개방형) 공모제는 예술고 등으로만 국한하여 결과적으로 교장 자격증 있는 사람만을 대상으로 하는 초빙형 공모제가 대폭 늘어났다.

따지고 보면 정치적 중립이라는 미명하에 교육감을 러닝메이트가 아니라 따로 선출하는 것도 교육관료, 전교조, 교총의 농간이다. 이들은 공히 극단적인 고비용 저효율 교육시스템의 수혜자이자 옹호자다. 전교조도 좌편향성이 문제가 아니라 기득권 편향과 둔감성이 문제다. 이처럼 교육은 그 내적 모순으로 인해 속으로 너무 끓어있다. 수많은 문제들이 교육에서 발원하고 있다. 짙어 문

들어진 거대한 양시앙레짐인지도 모른다. 이 판단이 맞다면 지자체인 충청남도도 정치적 상상력을 발휘하여 교육의 맞춤화, 지방화=자치화(교육 자치와 통합은 기본), 분권화, 합리화에 앞장서는 것이 시대적 요구가 아닐까 한다.

4) 특별지방행정기관 이양을 위한 선도, 시범 사업 실시

특별지방행정기관의 정비는 1959년 처음으로 제기된 이래 수차례 지방자치단체로의 이관대상 검토, 건의 및 권고가 있었으나, 중앙부처의 반발, 추진력 부족 등의 이유로 실행되지 못하였다.(김재훈 외(2008)) 이는 특별지방행정기관을 옮겨주고 있는 중앙정부의 이해관계 못지않게 지자체의 관리, 운영 능력에 대한 이유 있는 불신이 설득력을 얻었기 때문이다. 따라서 특별지방행정기관의 사무, 인력, 조직을 지자체가 이양 받기 위해서는 지자체가 확실히 잘 할 수 있는 사업부터 시범 이양 사업을 전개할 필요가 있다. 또한 역대 정부가 추진한 관련 사업의 성과, 한계, 오류도 천착할 필요가 있다. 사무의 지방이양이 여러 가지 이유로 어렵다면, 몇몇 사무에서는 지자체와 특별지방행정기관의 협력 모델 개발을 선도할 수 있다. 이를 통해 축적된 경험과 신뢰는 사무의 지방이양을 원활하게 할 것임이 틀림없다.

특별지방행정기관의 지방이양 관련해서 가장 과감한 시도를 한 정부는 참여정부였다. 이는 ‘정부혁신위원회’가 주도 했는데, 중앙-지방정부간 권한 재배분, 획기적 재정분권의 추진, 지방정부의 자치행정역량 강화, 지방의정활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화 및 협력적 정부간 관계 정립 등을 위한 47개 분권과제를 제시하였다. 이 중 중앙-지방정부간 권한 재배분 10개 과제 가운데 하나가 특별지방행정기관 기능조정이었다.

그 개요는 1단계는, 지방중소기업청(11개)및 사무소(1개)는 모두 지방자치단체에 이양하고, 지방국토관리청의 경우, 6개 지방국토관리청, 18개 국도유지사무소, 10개 출장소 등을 이관하고 5대 강 관리를 위한 하천별 관리사무소를 설치하기로 하였다. 2단계는, 식의약안전 분야인데, 6개 지방식품의약품안전청을 모두 이관하기로 하였다. 해양수산 분야는 12개 지방해양수산청 및 25개 해양수산사무소를 이관하고 건설기능 수행을 위해 건설사무소는 별도로 설치하기로 하였다. 노동 분야는 6개 지방노동청을 이관하고 40개 노동사무소는 현행 유지하며 이관되는 6개 지역에 새로이 노동사무소를 신설하기로 하였다. 환경

분야는 3개 지방환경청 및 9개 환경 출장소는 이관하고, 4개 유역환경청과 수도권대기환경청은 그대로 유지하기로 하였다. 통계, 산림관리, 보훈 등 3개 분야는 현행대로 유지하기로 하였다.(금창호(2009)) 물론 이 방안은 계획대로 되지 못하였다.

<표5-6> 참여정부 특별지방행정기관 정비방안

이관형태	대 상 기 관
순수전체이관 (2개 분야)	지방중소기업청(11개) 및 사무소(1개) 지방식품의약품안전청(6개)
이관후 대체 사무소 신설 (2개 분야)	지방국토관리청(6개) 및 국도유지사무소(18개) - 단, 5대강 관리를 위한 하천별 관리사무소 설치 지방해양수산청(12개) 및 해양수산사무소(25개) - 단, 건설기능 수행을 위해 건설사무소 설치
일부 이관 (2개 분야)	지방노동청(6개) 이관, 노동사무소(40개) 현행 유지 - 단, 이관되는 6개 지역에 노동사무소 신설(40개 → 46개) 환경출장소(9개) 이관, 지방·유역환경청(8개) 현행 유지
현행유지 (3개 분야)	통계, 산림, 보훈

자료: 금창호(2009)

이명박정부에서는 1단계로 국도하천, 해양항만, 식의약품 등 3개 분야를 이양하는 것으로 잡았다. 시설관리, 인·허가, 지도·단속 등 집행적 기능 우선 이관하고, 이관 후 성과 등을 감안하여, 추가적으로 지방이관범위를 조정하는 것으로 하였다. 2단계로 중소기업, 노동, 보훈, 환경, 산림 등 나머지 5개 분야를 단계적으로 이관하는 것으로 잡았다.

지방자치종합발전계획에서도 10개의 일반과제 중의 하나(특별지방행정기관 정비)로 잡혀 있다. 지방이양대상사무는 총 89개 사무인데, 환경분야는 단순 집행적인 지도·점검 사무(9개 사무)-축산폐수 규제 및 정수장 지도점검, 환경기초시설 실태조사 등, 고용노동분야는 일자리 창출 등 현지성이 강한 사무(13개 사무)-지역경제단체와 협력사업 및 취업지원, 직업능력개발훈련 등, 중소기업분야는 지역경제 활성화 등 지자체와 유사·중복되는 사무(41개 사무)-중소기

업 수출지원센터 운영 및 전통시장 환경개선, 공장설립 지원 등, 식의약품 분야는 주민 식생활 안전과 밀접히 관련된 사무(25개 사무)-식중독 예방관리 및 어린이 식생활 안전, 수입식품 사후관리 등, 국토하천분야는 건설공사 준공검사 등 지자체 수행이 효율적인 사무(1개 사무) 등이 지방이양 사무로 잡혀있다.

특별지방행정기관의 사무를 구체적으로 비교하면 지자체의 행정력이 결합되면 해당 사무의 가치(주민 효능감 등)가 훨씬 올라갈 것 같은 사무가 적지 않아 보인다. 대표적인 곳이 고용노동 분야, 중소기업 분야, 산림 관리, 보호 분야 등이다.

<표5-7>지방노동청 지자체사무비교(고용노동분야)

구 분	지방노동청	지방자치단체
노사협력지원	.노조 설립 운영에 관한 사항 .노사협의회 설치 운영 .노사협력사업	.노조 설립 운영에 관한 사항 .노사정협의회 설치 운영 .노사협력사업
근로감독	.노사갈등 예방 및 수습 지도 .노동법규 시행 및 위반 관리	.노사갈등 예방사업 운영
고용평등	.여성, 고령자, 장애인, 연소자 근로 관리	.관련기관 및 사무 안내 .취약계층 직업훈련 실시
산업안전	.사업장 재해안전 지도감독 .사업장 안전보건관리체계 확립	.관련기관 및 사무 안내
고용기반 조성	.지역고용협의체 및 협력사업운영 .지역노동통계 조사.분석	.지역고용협의체 및 협력사업운영 .지역노동통계 조사.분석
기업지원	.고용안정사업 집행 .외국인 고용허가제 운영	.관련기관 및 사무 안내
고용보험	.실업급여 수급자격 인정 등	.관련기관 및 사무 안내
직업능력개발	.직능시설 지정/인정 .직능훈련 실시	.직능훈련(고용촉진훈련) 실시 .자체 직업훈련사업 운영
취업지원 (직업안정)	.취업지원프로그램 운영 .직업지도, 상담 등	.취업지원프로그램 운영 .직업지도, 상담 등

자료: 김재훈 외(2008)

<표5-8> 중소기업청과 지자체사무비교(중소기업지원 분야)

구 분	지방중소기업청	지방자치단체
자금/금융지원	.중소벤처창업자금 .경영혁신자금	.경영안정자금 .시설투자자금
인력지원	.해외기술인력 도입지원 .중소기업인력실태조사	.이주근로자 지원 .공장실태조사
창업벤처지원	.벤처기업 육성촉진지구지정 .창업사업 사업승인 .창업보육센터 건립 .창업투자보조금제도	.벤처기업 육성촉진지구 운영지원 .공장등록 및 승인 .BI 건립, 운영지원 .창업투자보조금 및 고용보조금
기술지원	.산학연공동기술개발사업 .생산현장애로기술지도 .공산품시험분석 및 계량 계측기기 교정	.산학연공동기술개발 지원 .생산현장애로기술지도 .기업애로 및 규제완화 .계량기 검사
수출지원	.해외시장 개척요원 양성사업 .해외규격인증획득사업 .공공기관 중소기업제품구매	.해외시장 개척활동 .해외규격인증획득사업 .공공기관 중소기업제품구매
정보화지원	.정보화 구축지원 사업	.기업지원 포털 운영
여성/장애인기업지원	.각종시책 우대지원	.각종시책 우대지원
재래시장/소상공인 지원	.소기업 소상공인지원 .재래시장 시설현대화 사업	.소기업 소상공인지원센터운영 .재래시장 시설현대화 사업

자료:김재훈 외(2008)

<표5-9> 지방산림청과 지자체사무 비교(산림 관리 분야)

구 분	지방산림청	지방자치단체
산림자원 조성관리	.지역산림계획 및 산림경영계획 수립 .산림통계 및 임산물생산통계조사 .종묘(양묘).조림.숲가꾸기 사업	.지역산림계획 및 산림경영계획 수립 .산림통계 및 임산물생산통계조사 .종묘(양묘).조림.숲가꾸기 사업
산지관리	.산지이용구분 및 산지전용허가 등 .토사채취 및 석재개발 등	.산지이용구분.산지전용, 토석채취 .공유재산(시.도유림) 관리
산림이용	.국유재산(국유임야) 관리	.산촌생태마을 및 산림휴양시설 조성
산림보호 녹지조성	.산림보호단속, 병해충 예찰.방제 .사방 및 임도, 산불예방.진화 .도시숲 등 도시녹지 조성사업	.산림보호단속, 병해충 예찰.방제 .사방 및 임도, 산불예방.진화 .도시숲 등 도시녹지 조성사업

자료:김재훈 외(2008)

제6장 결론 및 정책제언

1. 요약 및 결론

본 연구는 점차 활력을 잃어가고 있는 한국 경제와 사회의 원인을 진단하려는 목적에서 시작되었다. 경제학자를 포함한 많은 사회과학자들이 한국 사회가 예전의 힘을 소실해 가고 있다는 현상에 대해서 각자가 나름의 해석과 대안을 내놓았다. 이 연구는 우리 경제와 사회를 움직이는 핵심 추동력인 사회의 상벌체계에 대한 체계적인 연구이다. 능력 있는 사람이 열심히 활동할 때 그가 만드는 부가가치는 공유재가 된다. 사회에 대한 많은 기여에는 그에 적합한 보상이 따라야 한다. 보상은 사회를 잘 굴러가게 만드는 엔진이다. 한 사회의 유한한 자원이 시장경제의 압박으로부터 벗어나 있는 공공부문에 집중될 때 자원과 재화는 알차게 사용되지 않고 비생산적인 방식으로 소비되는 경향이 있다. 본 연구는 한국사회의 자원과 재화가 가장 많이 투여되는 공공부문의 생산성과 효율을 어떻게 담보할 것인가에 대한 연구이자 정책제언이다.

공공부문에 대한 기존의 연구는 주로 공기업의 부실경영 한 측면에서만 이해되어 왔다. 즉 공기업부실 문제가 공공부문의 주요한 문제이자 모든 문제라는 인식이 지배적이었다. 공공부문이 전체 경제에서 자원의 비효율성을 높이는 핵심 기제임을 무시해 온 것이다. 공공부문에 대해서 국가 경제차원의 재정의를 내린다면 공공부문에 대한 새로운 이해를 갖게 된다. 한국 공공부문의 문제는 공기업부실 방만한 경영 높은 보수 이런 것만의 문제가 아니라 국가를 어떻게 다시 설계하느냐의 문제다.

공공부문에서 발생하는 일자리의 수는 통계청 발표자료인 ‘행정자료를 이용한 임금근로일자리 통계’에 따르면 260만개다. 정부부문 215만5천개, 정부산하기관 44만5천개다. 일자리갯수가 아니라 피용자보수비중으로 파악하는 한국은행 통계에 의하면 전체 피용자보수의 18.3%다. 그러나 사회보장성기금 관리기관 종사자를 뺀 수치다. 그러므로 공공부문의 보수(급여) 비중은 임금근로자 18,195천명(2013년)의 18.3%, 즉 330만명 이상 수준인 대략 20% 정도로 보는 것이 적합하다.

공공부문은 숨어 있는 숫자가 많다. 정부산하기관이 아니면서 정부예산에 의존해 운영되는 사립학교 교직원이나 민간사회복지시설 종사자 등도 공공부문 종사자로 분류되어야 마땅하다. 비록 명목상으로는 공공부문은 아니지만, 실제로는 국가와 정부행정력의 영향권 아래 있다면 공공부문으로 보아야 한다. 여기에는 보건의료 산업, 방위산업, 은행산업, 포스코, KT, 4대 금융지주 회사와 은행 관리하의 부실기업 등이 포함된다. 확실한 주인이 있지 않은 곳이나 지배 주주가 좀 모호한 곳은 거의 국가가 사실상의 주인이다.

공무원들의 과도한 보수 수준은 한국 산업과 노동생태계에서 노동시장이 따라야 하는 근로조건이자 고용패러다임으로 간주된다. 장기근속자에게 일방적으로 유리한 연공임금체계는 노동력의 투입과 퇴출의 용이성이 기업경영에서 무엇보다 중요한 민간부문의 일반적 흐름과 명백히 반대로 가는 것이다. 정년이 보장되는 정규직이 정상으로 간주되고 기업의 한시적 필요에 의해 투입되는 임시직, 계약직이 비정상으로 간주되는 것은 이런 흐름을 반영한다. 300여만 명에 이르는 공공부문 종사자는 고용, 임금, 연금 문제에 관해 이해관계가 동일한 집단이기도 하다. 전체 노동자의 상층을 공무원과 공공부문이 점유하는 바람직하지 않은 현상이 생겨나고 있다.

한국정부의 재정을 비교적 양호한 것으로 착각하게 만드는 함정이 있다. 2013년 일반정부의 총수입은 473.1조원, 총지출은 454조원으로 흑자다. 비교적 19조원에 이르는 양호한 흑자재정이다. 그러나 여기에는 대부분 간과하는 사실이 하나 있다. 한국 예산이 흑자인 이유를 정확히 적시하지 않는다. 한국은 노령화는 시작되었으나 여타 선진국에 비교해 복지시스템이 너무 늦게 도입되어 아직 복지수급자가 많지 않기 때문이다. 즉 복지에 투여되는 사회보장성기금이 상당한 흑자를 기록하기 때문이다. 사회보장성기금을 빼고 유추한다면 유럽국가들과 비슷한 수준이다. 그리고 노인복지재정과 의료비지출, 연금지출이 급속도로 진행 중이어서 현재 한국의 재정은 아주 심각한 수준으로 진행되고 있다.

2 정책제언

한국 산업생태계에서 두드러지는 특징은 경제에서의 과도한 공기업 비중이다. 공기업을 포함한 공공부문의 효율성·생산성을 높이기 위해 민영화를 포함한

현실적이면서 실행 가능한 대안을 제시해야 할 필요가 있다. 정부에서 공기업 혁신을 위해 민영화드라이브를 추진하기도 했지만 여러 가지 이유로 쉽지 않았다. 공기업이 만드는 상품은 시장에서 독과점형태로 되어 있어 시장친화적이지도 않고, 해고 등 고용유연성에 대한 공포에 기반한 조직적인 저항을 초래했다. 민영화에 나서는 기업에게 줄 수 있는 인센티브 같은 당근이 효과를 발휘하기에는 기존의 공기업 임직원의 근로조건이 이미 너무 높다. 현재는 공공기관 지방이전에 따라서 민영화를 통한 공기업 경영혁신은 더 힘들어졌다.

직무별근로조건표준(national competency standard)과 임금수준을 연동시키는 대안을 도입할 필요가 있다. 현상황을 고려하면 공기업의 효율성제고를 위해 민영화에 과도하게 몰입하는 것보다 동일한 직무에 따른 동일한 보수체계를 설정하는 것이 공공부문에 민간의 효율성개념을 도입하는 시작의 단초가 될 수 있다.

감사제도 또한 선진화되어야 한다. 공공부문은 산업생태계의 주요한 핵심부문을 통제하고 있다. 선진국과 단순 비교한 재정투입부분은 크지 않지만 실질적으로 산업의 전영역에 걸쳐 시장과 산업에 대해서 규제와 처벌권을 행사할 수 있다. 순환보직 공무원에 의존하는 감사시스템을 재고해 보아야 할 시점이다.

교육사무는 지자체사무에 해당되지 않는다. 그러나 교육문제에 대한 보다 혁신적인 접근이 필요하다. 교육을 사교육문제 하나로 국한하지 않고 총체적 교육시스템의 혁신이란 관점으로 다가서야 한다. 한국교육의 핵심 문제는 학교 교육에서 공급하는 교육의 질 즉 공급측면과 사회와 시장에서 필요로 하는 수요측면의 미스매칭이다. 이 시장과 사회에 대한 공급의 실패가 야기하는 것이 청년실업문제다. 시장에서 아무런 의미가 없는 학과와 대학 그리고 중등교육과정의 획일성은 곧장 고등교육의 경쟁력을 낮추어버린다. 학교 교육과정에서의 학습이 고용시장의 흐름과 연결되어야 한다. 학교교육 따로 취업 따로인 지금의 교육체계로는 청년실업은 폭주하게 되어 있다. 노동시장과 대응할 수 있기 위해 교육부문에 상당한 자율성을 주어 교육담당자들의 창의성을 발휘하게 만들어야 한다. 물론 이 자율성에는 자율과 책임의 원칙도 따라야 한다.

-참고 문헌-

- 곽채기(2008). 우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안-중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로-. 전국경제인연합회
- 권기현·임광업·방유성(2014). 정의로운 공공기관 혁신-전략과 해법은 무엇인가?-. 한언
- 금창호(2009). 특별지방행정기관의 정비, 효율적인 추진방법은?-. 한국지방행정원
- 김기원. 김대중정부의 구조조정정책. 서울대 민교협 심포지움 2000.11.20
- 김대호(2011). 2013년 이후. 백산서당
- 김대호(2009) 노무현 이후. 한결옴디
- 김판석·홍길표·김완희(2007). 공공기관 혁신성과와 과제. 사)한국행정학회
- 김현석·박개성·박진(2006). 정부개혁 고해성사. 박영사
- 박개성·엘리오앤컴퍼니(2014). 제2의 정부 공공기업 변화의 조건. 엘리오앤컴퍼니
- 박기백·박상원(2010.12) 민영화 지표연구. 한국조세연구원
- 박정수·박석희(2011.12). 공기업 민영화 성과 평가 및 향후과제. 한국조세연구원
- 박정수·윤태범·허경선(2010). 공공기관 지정 및 분류체계 개선방안. 한국조세연구원
- 신화연. 사회보장 장기재정추계와 정책과제. 한국보건사회연구원. 보건복지 이슈&포커스 제234호(2014-13호)(2014.4.4)
- 안병영·정무권·한상일(2007). 한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향. 한림대학교출판부
- 윤태범·이재원·양기용.(2002) 김대중 정부 공공부문 개혁정책의 평가와 바람직한 개혁의 방향(한국행정학회 학술대회 발표문)
- 윤태범.(2013). 박근혜정부의 공공기관 합리화정책을 논하다-공공기관 합리화 정책방향의 쟁점과 과제」에 대한 토론회- 국회 정책토론회 발표자료
- 정대진(2013). 슈퍼갑 공공기관. Booklab
- 지방자치발전 종합계획(2014.12). 대통령소속 지방자치발전위원회

최자은•박정수. 박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제:언론보도 내용분석을 중심으로.행정논총 제52권 제4호(2014. 12): 1~26

김재훈 외(2008). 특별지방행정기관 지방이관 추진전략 연구. 사)한국행정학회

한국은행 발표자료. 공공부문 계정의 신규작성 결과(2012년 기준).2014.4.3

한국은행 발표자료. 공공부문 계정의 신규작성 결과(2013년 기준. 잠정).2014.7.31

국회예산정책처 발표자료. 공공기관 지정제도 개선을위한 연구-사례분석을 중심으로-. 2011.11.인천대학교 산학협력단

통계청 발표자료. 2013년 임금근로일자리 행정통계(2014. 11. 27)

e나라지표(www.index.go.kr)

한국은행경제통계시스템(<https://ecos.bok.or.kr/>)

국회예산정책처 발표자료(2015.6). 2014회계연도 공공기관 결산 평가.

세계경제포럼(WEF) 세계경쟁력 보고서 2014~2015

공공기관 무기계약직 고용관리 실태와 개선과제 (김 훈·정동관) (2015 6)

■ 집 필 자 ■

연구책임 · 김대호 사회디자인연구소 소장

공동연구 · 김창훈 사회디자인연구소 연구위원

전략연구 2015-04 · 공공부문 개혁 논의의 현 주소와 충청남도에 대한 시사점

글쓴이 · 김대호 김창훈

발행자 · 강현수 / 발행처 · 충남연구원

인쇄 · 2015년 7월 8일 / 발행 · 2015년 7월 8일

주소 · 충청남도 공주시 연수원길 73-26 (32589)

전화 · 041-840-1122(기획조정연구부) 041-840-1114(대표) / 팩스 · 041-840-1129

ISBN · 978-89-6124-297-4 03350

<http://www.cni.re.kr>

© 2015, 충남연구원

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명기하면 자유로이 인용할 수 있습니다.
무단전재하거나 복사, 유통시키면 법에 저촉됩니다.
- 연구보고서의 내용은 본 연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.