이슈페이퍼 2022-12

KCTULI

잘못된 진단을 전제로 국가 중요 자산을 훼손하는 윤석열 정부의 「공공기관 혁신가이드라인」

박용석 민주노동연구원 비상임연구위원

2022. 08. 01.

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

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

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

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉 ····· 1

1. 여는 말 ····· 3

2. 혁신가이드라인의 주요 내용 및 정책 추진 과정 ····· 4

3. 공공기관의 재정운용 · 인력운영 등에 대한 잘못된 진단 ····· 7

4. 혁신가이드라인 내용 및 정책 추진 과정의 문제점 ····· 17

5. 닫는 말 ····· 24

요약

윤석열정부의 공공기관 정책 방향을 구체적으로 밝힌 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」(이하 '혁신가이드라인')이 7월29일 발표되었다. 윤석열정부는'민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제'국정방향을 관철하기 위해 공공기관의 조직인력 감축 및 재정 효율화를 중심으로 한 공공서비스 기능 축소를 임기 초기 일관되게 견지해왔고, 6월21일 국무회의를 통해 "공공기관 파티는 끝났다"라며 강도 높은 구조조정 추진을 시사한 상태에서 혁신가이드라인이 구체화된 것이다.

혁신가이드라인은 지난 5년간 공공기관의 방만한 재정운용·인력운영이 지속되었다는 전제 아래, △민간경합·유사중복 기능의 조정 △조직·인력 슬림화 및 정원 감축 △예산 삭감 및 보수체계 개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 △복리후생 점검·정비 등의 구조조정 내용을 담고 있다. 그런데, 혁신가이드라인의 전제가 되는 지난 5년간의 공공기관의 방만한 재정운용·인력운영 등의 진단이 잘못된 상태에서 윤석열정부는 공공기관의 기능·조직·인력·임금 등을 손질하는 강도 높은 구조조정을 강행하고 있다.

먼저, 공공기관의 재정 운용과 관련하여, 윤석열정부가 공공기관 방만운영의 핵심 전제로 설정하고 있는 부채 증가(82.7조원)의 경우 지난 5년간(2017~21년) 자신 증가(169.5조원)에 미달함으로써 오히려 공공기관 부채율은 16.2%p 감소했고, 기획재정부 역시 지난 4월 보도자료를 통해 이를 인정한 바 있다. 공공기관의 인력은 지난 5년간 35.3%의 증가율(108,500명 증가)을 보이고 있으나, 공공기관의 비정규직·간접고용 감소 인력(70,039명)를 반영할 경우 공공기관 전체 인력은 3만8천여명 증가(8.9%)하는 것으로 그치고, 여기에 정규직화 인력(103,619명)을 반영할 경우 결국 공공기관 정규직의 순수 인력 증원 규모는 별로 높지 않은 편이다. 공공기관의 평균임금은 지난 4년간(2017~20년) 4.2% 증가했으나, 동일 기간 총인건비 누적 인상율(11.5%) 및 공공기관 자산 증가율(21.2%)에 비해 낮고, 공공기관 1인당 복리후생 예산은 지난 5년간 20.9% 감소했다. 이같은 사실확인(fact-checking) 결과, 지난 5년간 공공기관의 방만한 재정운용·인력운용 진단은 잘못된 것으로 드러났으며, 오히려 지난 5년간 문재인정부는 재정 긴축 기조에 갇혀 공공기관의 기능·재정·인력 등의 확대에 소극적이었다는 점을 확인할 수 있다.

혁신가이드라인에 포함된 '민간 경합성 점검 테스트'는 이전 박근혜정부의 '시장성 테스트'를 확대 계승함으로써, 공공기관의 공공서비스 기능을 전반적으로 축소시키고 철도·에너지·의료 등의 필수 공공서비스의 민영화 가능성을 높이고 있으나, 윤석열정부는 민영화 추진 계획을 부정하는 등 '위장

된 민영화'를 추진하고 있다. 먼저 공공기관의 인력 감축과 관련하여 인위적 구조조정을 하지 않겠다고 하면서도 신규 채용 감소 최소화를 제시하는 모순된 정책 방향을 통해 공공기관 직원의 임금 추가 삭감 또는 인위적 구조조정을 강요하고 있고, 더 큰 문제는 OECD 국가 평균의 절반에도 못 미치는 공공기관 고용 비중 축소를 통해 전사회적인 '고용없는 성장'을 가속화할 위험성을 지니고 있다. 다음으로 공공기관의 임금수준 및 임금체계 개편은 공공기관의 임금구조에 대한 제대로 된 진단과 교섭 절차 없이 공공기관 임금수준을 하향조정하고, 윤석열정부의 노동시장 구조 개악 흐름을 선도하기 위한 직무·성과 중심 임금체계 개편을 강행하는 문제점이 포함되어 있다. 또한 혁신가이드라인에서는 자발적 추진 및 상향식 접근으로 이전과는 차별화된 구조조정 추진을 밝혔으나, △강력한 구속력있는 경영평가제도의 정치적 악용 △최소한의 민주적 공론화 절차 생략 △공공기관노조의 개혁 대상화 및 정부정책 동원 전략 등을 통해 결국 이전 이명박·박근혜정부의 역주행을 그대로 재현하고 있다.

이 글은 이상과 같은 공공기관의 재정·조직·인력·임금 현황에 대한 사실 확인(fact-checking)을 통해 윤석열정부의 공공기관 구조조정 추진 전제가 잘못되었다는 점과 함께, 이러한 기능조정·인력감축·임금조정 및 정책 추진과정의 문제점을 분석했다. 이러한 문제점은 윤석열정부의 공공정책 추진과정에서 민주적 국정운영이 실종되는 흐름을 1차로 반영하지만, 근본적으로는 '민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제' 국정방향 실현을 위해 공공기관의 기능 축소를 강행하는 흐름을 강하게 반영하고 있다.

윤석열정부의 국정방향은 공공기관을 사적 이윤의 극대화를 근간으로 하는 시장경제체제에 하위 동반자로 종속시키려는 발상을 거침없이 드러내고 있는데, 이는 이윤 극대화가 아닌 국민 권익 극대화를 존립 가치로 설정하고 있는 공공기관의 기능을 무력화시키는 매우 위험한 발상이다.

윤석열정부의 공공기관 진단 및 혁신가이드라인 내용은 공공기관의 공공서비스 기능을 위축시켜 공공기관의 존립 가치를 훼손할 가능성이 매우 높다. 악의적인 왜곡을 앞세운 공공기관 방만경영 낙인찍기를 통해 공공기관의 존립 가치인 공공서비스 기능을 축소하는 것을 혁신이라는 포장으로 왜곡하고 있다. 이는 결국 과거 역사로 사라져야 할 이명박·박근혜정부의 퇴행적 유산을 다시 부활시키는 시대착오적 움직임이 아닐 수 없다.

1. 여는말

윤석열정부의 공공기관 정책 방향을 구체적으로 밝힌 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」(이하 '혁신가이드라인')이 7월 29일 발표되었다. 윤석열정부는 「윤석열정부 110대 국정과제」(2022.5), 「새정부 경제정책방향」(2022.6) 등을 통해 국가 재정운용 방향 및 이를 근거로 한 공공기관 구조 개편 과제를 제기한 바 있고, 급기야 6월 21일 국무회의를 통해 공공기관에 대한 강도 높은 구조조정의 필요성을 대통령이 직접 밝힌 바 있다. 이번에 발표된 혁신가이드라인은 이러한 윤석열정부의 공공기관 국정 운영 과제를 1차 종합한 것으로 풀이된다.

윤석열정부는 「윤석열정부 110대 국정과제」(2022.5, 인수위), 「새정부 경제정책방향」(2022.6, 관계부처) 등에서 '민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제'(110대 국정과제), '민간 중심의 역동 경제'(경제정책방향) 등을 통해 정부(공공부문)의 시장 개입·조정 중심에서 시장(민간·기업)의 자유 확대 중심으로 국정방향을 분명히 전환하겠다는 의지를 밝혀 왔다. 이를 위한 국정과제로는, △정부(공공부문)가 아닌 민간(시장) 중심의 일자리 창출 △자유로운 기업활동을 위한 전면적 규제 완화 △공공 재정 지출의 효율화(재정준칙 제도화 등 재정 긴축) 등이 구체화되고 있고, 이는 필연적으로 공공기관 기능 축소를 지향하고 있다.

윤석열정부의 공공기관 정책 방향은 6월 21일 국무회의를 통해 한층 더 구체화되었다. 윤석열 대통령은 모두 발언을 통해, "공공기관 부채가 급증하고 있음에도 불구하고 지난 5년간 공공기관의 조직과 인력은 크게 늘었다. 공공기관 평가를 엄격히 하고, 방만하게 운영되어 온 부분은 과감하게 개선해야 한다"고 공공기관 구조조정 필요성을 제기했다. 추경호 경제부총리는 문재인정부 5년간 공공기관의 인력은 11.6만명이 증원되었고, 84조원의 부채가 증가했다는 것을 근거로, 문재인정부가 공공 주도 성장으로 공공기관의 규모와 부채가 과도하게 비대해졌고, 공공기관 운영과정에서 방만경영 사례가 상당수 발견되었다고 보고했다. 공공기관 혁신 관련 국무회의 논의를 마치고 대통령 이하 참석자들은 "공공기관 파티는 끝났다"면서 공공기관에 대한 강도 높은 구조조정 방침을 시사하는 내용을 언론에 브리핑했다.

한편, 기획재정부는「2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 추가 지침」(5.13.)을 통해 모든 재량지출사업의 원점 재검토 및'최소 10%'의무적 감축 편성 조치를 취했고, 6월 30일 공공기관운영위원회를 통해 한국전력·철도공사·LH 등 14개 공공기관을 '재정고위험기관'으로 선정하고 집중 관리(부채 감축, 인력·기능 구조조정 추진 등) 계획을 밝히면서, 공공기관 구조조정 추진 강도를 높여왔다. 이후 7월 7일 국가재정전략회의를 통해 윤석열정부는 2026년 기준으로 국가 채무를 GDP 대비 50%대 중반, 관리재정수지 적자 3% 이내로 하는 재정 긴축(재정준칙

제도화 포함) 중심의 「2022~2026 국가재정운용전략」을 발표했다. 이미 행정안전부는 7월 12일 대통령 업무보고를 통해 각 행정부처의 조직 진단 및 통합정원활용제를 통해 전체 공무원에 대해 매년 인력 1% 이상 인력을 감축토록 하겠다는 구조조정 방침을 발표했다.

이번에 기획재정부가 공공기관운영위원회를 통해 발표한 공공기관 혁신 가이드라인은 지난 6월 21일 국무회의에서 밝힌 공공기관 현황 진단을 토대로, △민간경합·유사중복 기능의 조정 △조직·인력 슬림화 및 정원 감축 △예산 삭감 및 보수체계 개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 △복리후생 점검·정비 등의 구조조정 내용을 담고 있다. 그런데, 윤석열정부의 핵심 국정과제를 반영하는 이러한 공공기관 혁신가이드라인이 과연 제대로 된 진단 하에서 설정되었는지, 그리고 혹시 잘못된 진단을 토대로 공공기관의 기능·서비스·재정 축소 및 민간 사업 확대를 추진하는 것이 아닌지 논란이 제기될 수밖에 없다.

2021년 기준으로 우리나라의 중앙 공공기관(349개)은 고용 비중에서 전 공공부문의 25% 미만이지만, 정부 총지출예산의 125% 수준의 예산을 운용하고, 정부 총자산의 75% 이상을 점유하는 등 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 높기 때문에(국회 예산정책처, 2022b), 공공기관에 대한 구조조정 정책방향은 정부의 국정방향을 구체화하는데 있어서 매우 중요한 토대를 형성하고 있다. 즉, 공공기관에 대한 잘못된 진단 및 처방이 구체화될 경우 오히려 국가 중요 자산의 훼손 가능성이 높아질 수도 있다는 것이다.

이글에서는 공공기관 혁신가이드라인의 설정 배경으로 작용한 지난 5년간의 주요 경영정보(재정·인력·보수 등) 분석을 통해 공공기관에 대한 상황 진단(방만한 재정·인력)이 제대로 이뤄졌는지, 주요한 구조조정 방안이 갖는 문제점은 무엇인지 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 혁신가이드라인의 주요 내용 및 정책 추진 과정

1) 혁신가이드라인의 주요한 구조조정 내용

「공공기관 혁신가이드라인」은 2018년 6월 문재인정부에서 발표한 이후 기획재정부가 매년 공공기관운영위원회를 거쳐 발표해왔다. 이번 윤석열정부의 혁신가이드라인은 2018년 6월 문재인정부의 발표 내용과 유사한 임기 초기의 공공기관 개혁 방안을 총론적으로 제시하고 있으나,[1] 공공기관에 대한 적대적인 구조조정을 취하고 있는데서 이전과는 다르게 구성되어 있다.

윤석열정부의 공공기관 혁신가이드라인에서는 윤석열정부의 공공기관에 대한 3대 혁신

1) 2018년 6월 발표한 공공기관 혁신가이드라인에는 △공공성 강화 △경제패러다임 전환 선도 △국민 신뢰 회복을 중심으로 문재인정부 초기의 공공기관 3대 정책방향이 담겨 있었음.

과제를 먼저 제시하고 이중‘생산성 제고’과제를 우선적으로 추진하겠다고 밝히고 있다. 이번 혁신가이드라인 발표를 통해 윤석열정부는 공공기관에 대해 △생산성 제고(민간경합·중복 등 기능조정, 과다한 조직·인력·복리후생·불요불급한 자산 등 방만경영 요소 정비, 재무건전성 확보 등) 외 △관리체계 개편(공공기관 지정기준 정비 등을 통한 기재부 직접 경영감독 기관 축소, 재무성과 지표비중 확대 등 경영평가제도 개편) △민간-공공기관 협력 강화(공공기관 보유 빅데이터, 기술·특허 등 개방·공유, 중소기업 ESG경영 지원 등)의 2개 혁신 과제를 곧이어 추진하겠다고 밝혔다. 이미 공공기관 관리체계 개편 방안은 8월 중하순 이후 구체화될 것으로 언론에 발표되고 있다(연합뉴스, 7.31).

이번 공공기관 생산성 제고를 위한 혁신가이드라인에서는 △민간경합·유사중복 기능의 조정 △조직·인력 슬림화 및 정원 감축 △예산 삭감 및 보수체계 개편 △자산 매각 및 출자회사 정리 △복리후생 점검·정비 등과 관련한 기본 방향을 제시하고, 세부 구조조정 방안은 각 소관부처·공공기관의 자발적(?) 추진 및 점검을 통해 구체적으로 정하겠다는 것으로 풀이될 수 있다. 이미 각 정부부처의 인수위원회 업무보고 및 최근 대통령 업무보고를 통해 기본적인 방향은 어느정도 전달되었다고 판단하여 이번 혁신가이드라인에서는 각 공공기관에 대한 세부적인 구조조정 내용을 언급하지 않는 듯하다.

혁신가이드라인을 관통하는 취지는 명확하다. 민간(시장) 중심의 경제패러다임 전환을 위해, 공공기관의 기능을 최대한 축소하고, 조직·인력 감축, 인건비 절감 및 직무중심 보수체계 개편, 자산 매각 및 출자회사 정리, 복리후생 축소 등을 통해 공공기관의 인력운영·예산운용·임금 등을 전반적으로 하향조정하겠다는 의미를 담고 있는 것이다. 공공기관의 기능·재정·조직·인력·임금 등이 모두 방만하게 운영되고 있다는 전제 하에서이다.

[표1] 공공기관 혁신가이드라인 주요 내용

주요 내용	세부 추진과제
(기능) 민간경합·비핵심 기능 축소 등으로 핵심기능 중심 재편	- **민간경합**(민간 경합성 점검), **지자체 수행**이 **바람직한 기능** → 축소 - 고유 목적사업 외 **직접 수행이 불필요한 비핵심 기능**→폐지 또는 축소 - 디지털 전환 등 **정책환경 변화**에 따른 **수요감소 기능** → 축소 - **기관간 유사·중복 기능** → 통폐합 또는 조정 (현재 근무중인 공공기관 종사자에 대한 인위적 구조조정, 민영화 추진 계획 없음)
(조직·인력) 비대한 조직·인력 슬림화 및 '23년도 정원 감축	- 일정기간 정·현원차 지속시 초과정원 감축 등 **정·현원차 최소화** - 과도한 간부직 비율 축소, **대부서화, 지방·해외조직 효율화**, 지원(기획, 인사, 경영평가)·파견인력 조정 등 - **'23년도** 공공기관 **정원 원칙**적 **감축**(국정과제, 법령 제·개정 필수인력 소요도 정·현원차, 인력 재배치로 자체 흡수 원칙)
(예산) 인건비·경상경비 절감 및 직무·성과중심 보수체계 개편	- 기관별 **금년**도 하반기 **경상경비·업추비 예산의 10% 이상 절감** - **'23년도 경상경비** 전년대비 **3% 이상, 업추비 10% 이상 삭감** - **임·직원 보수 엄격 검토**, 인건비 소요 초과근무 관리, 수당 통·폐합 등으로 효율화(임원 보수 10월 검토조정, 직원 보수 12월 적정수준 조정) - **직무 난이도, 보수 연계한 직무급 도입 등 보수체계 개편** 통해 기존 호봉제의 연공성 완화 및 생산성·공정성 제고
(자산) 불요불급한 자산 매각 및 부실 출자회사 지분 정비	- 고유기능과 연관성 낮거나, 과도한 복리후생 용도, 유휴자산 등 **불요불급한 자산 매각** - **고유·핵심업무**와 **무관**하거나, 투자손실 확대 등으로 **출자금 회수가 불투명**한 **출자회사 지분 정비** - 업무시설별 기준면적 초과시 **초과면적 축소**, 유휴공간 매각·임대 **청사·지사의 활용도 제고** 방안 강구
(복리후생) 국민 눈높이에 비해 과도한 복리후생 점검·정비	- 감사원 등 외부 지적사항, 관련 규정, 국가공무원 지원 수준 등 감안한 **복리후생 항목 점검·조정**(사내대출, 의료비 지원, 교육비, 사택 관리비 등) - '자체점검 체크리스트' 마련 기관별 복리후생 운영현황 자체 점검 → 외부점검단 확인 → **점검결과 공시 및 평가** 반영

자료 : 기획재정부(2022),「새정부 공공기관 혁신가이드라인」, 일부 재구성

2) 혁신가이드라인에 따른 구조조정 추진 과정

한편, 기획재정부는 새정부의 공공기관 혁신은 인위적 구조조정, 민영화 등은 배제하고, 생산성·효율성 제고를 위한 과제를 중점 추진하며, 공공기관이 가이드라인에 따라 기관 특성에 맞춰 자체적으로 혁신계획을 수립하는 상향식 접근으로 정부 주도의 일방적 하향식 접근과 차별화하겠다고 밝혔다. 이는 과거 이명박·박근혜정부의 공공기관 구조조정 과정에

서 발생한 강압적 추진 논란을 염두에 둔 결과로 풀이된다.
그런데, 기획재정부가 추가로 밝힌 혁신가이드라인 이행 추진 계획을 보면, 이러한 차별화된 정책 추진이 사실상 구두선(口頭禪)에 불과한 게 아닌가 하는 우려가 제기된다. 정부(기획재정부)는 혁신가이드라인에 따른 이후 구조조정 추진 절차도 별도로 밝혔다. 공공기관은 「혁신가이드라인」에 따라 5대 분야 효율화를 위한 기관별 혁신계획을 수립하여, 주무부처 검토를 거쳐 8월말까지 기획재정부에 제출하도록 하고 있다. 특히, 불요불급한 자산 매각 등은 기관별 특성 및 상황에 따라 가능한 부분부터 즉시 추진하도록 하고 있고, 기능조정에 따른 조직·인력 정비는 올해 12월 말까지 완료토록 정하고 있다.
기획재정부는 「공공기관 혁신 T/F」를 구성하여 기관별 혁신계획을 검토·조정하고, 조정이 완료된 기관부터 순차적으로 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 계획을 확정해나갈 예정이고, 향후 분기별로 추진실적을 점검하고, 반기별로 공공기관운영위원회에 추진실적을 보고할 계획이라고 밝혔다. 아울러, 각 기관과 부처의'혁신노력과 성과'를 각각 공공기관 경영평가와 정부업무평가에 반영함으로써 공공기관과 소관부처의 참여와 책임성을 확보할 계획이라고 덧붙였다.
기획재정부의 △「공공기관 혁신 T/F」 구성·운영 △공공기관운영위원회 추진실적 보고 △혁신노력·성과의 경영평가 및 정부업무평가 반영 등의 구조조정 정책 추진과정은 이미 이명박·박근혜정부의 공공기관 선진화·정상화 추진 흐름과 거의 맥을 같이하고 있다.

3. 공공기관의 재정운용·인력운영 등에 대한 잘못된 진단

1) 문재인정부 5년에 대한 상이한 진단

앞서 6월 21일 국무회의에서 대통령과 경제부총리는 문재인정부 5년간 부채 증가 및 인력 증원의 사례를 앞세워 문재인정부가 공공 주도 성장을 통해 공공기관의 규모와 부채가 과도하게 비대하게 했다고 진단한 바 있다. 문재인정부의 국정 5년을 객관적 근거와 무관하게 무조건 배척하는 통치 스타일이 공공기관의 현황 진단에도 작용하고 있는 것이다.
물론, 문재인정부는 임기 초 공공기관의 사회적 가치 실현 및 공공부문 81만개 일자리 확

충 등을 통해 공공기관의 기능을 확대하겠다고 밝힌 건 분명하다. 앞서, 언급한 2018년 6월 공공기관 혁신가이드라인 역시 이를 반영하고 있다. 그러나, 이후 5년간의 흐름은 사실상 이러한 초기 국정방향의 궤도가 거의 이탈했다고 해도 과언이 아니다. 공공기관 사회적 가치 실현(=공공성 강화)의 국정방향을 제시하고도 정작 철도·에너지·의료 등 필수 공공서비스의 시장화(경쟁체제, 민간 참여 확대 등) 적폐는 계속 확대되었다. 역대 정부 중 가장 큰 기대를 불러일으킨 공공부문 인력 확충 및 정규직화 정책 역시 공공기관에서는 정규직 신규 인력 충원 뿐 아니라 비정규직의 정규직화에 대해서도 논란이 그치질 않는다. 후술하는 바와 같이, 공공기관의 인력 증원의 대다수는 비정규직의 정규직화에 따른 것이고, 그나마 정규직화의 외형적 실적과는 별도로 비정규직에 대한 질적인 고용·처우개선 효과에 대해서는 적정성 논란(자회사·표준임금체계 등)이 계속되기 때문이다.

더구나, 공공기관의 구체적인 재무실적 및 예산운용 상황을 보면, 문재인정부 5년간 재정운용의 방만함과는 거리가 멀었다는 점을 확인할 수 있다. 물론, 윤석열정부는 지난 5년간의 공공기관 재정 운용을 넘어 전체 국가재정 운용에 대해 방만경영의 낙인을 계속 찍어왔다. 이미 코로나 위기가 절정하던 2020~21년에 우리나라의 △정부 재정지출 △코로나 대응 추가 재정 지원 △국가 부채 등과 관련하여, 우리나라는 재정 방만 운용은 커녕 긴축 기조를 일관되게 유지해온 사실이 앞서 언급된 바 있으나,[2] 윤석열정부는 이를 완전히 무시하고 있다.

이제, 정부가 “파티했다”고 진단하며 구조조정 방안(혁신가이드라인)을 제시하고 있는 공공기관의 재무실적(특히, 부채), 예산운용, 인력운영, 임금 등에 대해 지난 5년간의 현황을 구체적으로 살펴보자. 결론적으로 말하면, 문재인정부가 공공 주도의 성장 전략 하에 공공기관의 재정 및 인력을 방만하게 운영했다고 결코 진단하기 어렵다. 오히려 임기 초기 국정방향과는 달리 전통적인 ‘작은 정부’ 재정운용전략 및 시장화(민영화·경영효율화) 전략을 지속적으로 확장한 전형적인 시장 중심 공공기관 운영 모델을 충실하게 유지한 것으로 진단해 볼 수 있다.

2) 공공기관의 재정·인력·임금 등에 대한 현황 진단

(1) 공공기관의 재정 운용 진단

2) 우리나라는 2020~21년간 GDP 대비 37.7%의 재정지출을 통해 OECD국가 평균(47.5%)에 현저히 못 미치는 재정 긴축 운용을 했고(국회 예산정책처, 2022c), 코로나 대응 추가 지원 규모도 GDP의 6.4%에 불과하여 미국·영국·독일·일본 등(15.3~25.5%)에 턱없이 낮은 규모에 머물렀다(오마이뉴스 보도, 2022.2). 국가 부채 역시 48.9%로서(OECD 기준 45.4%) OECD국가 평균(130.4%)에 비해 상대적으로 매우 낮은 수준을 보이고 있음(기획재정부, 2022a). 우리나라의 재정 긴축 운용에 대해서는 OECD에서조차 개선 권고를 내릴 정도였음(한국재정정보원, 2021).

가. 공공기관의 부채 및 영업이익 진단

먼저, 가장 논란이 되고 있는 문재인정부 5년간의 공공기관 부채 현황을 보면, 과연 윤석열정부가 '파티'라는 표현을 동원하며 공격할 만큼 방만했는가 하는 의문이 든다. 최근 4월 기획재정부가 발표한 공공기관 경영정보 공시자료([표2])를 보면, 2016년 기준으로 문재인정부 5년간(2017~2021년) 공공기관의 부채 증가 규모(82.7조원)는 자산 증가 규모(169.5조원)에 비해 매우 낮아 부채비율은 오히려 감소(16.2%p)한 것으로 나타나고 있다. 기확재정부 역시 발표 당시 공공기관 부채에 대해 긍정적 진단을 내린 바 있다. 결과적으로, 문재인정부 5년간 부채 관리는 이전 정부(특히, 이명박정부)에 비해서도 양호하다고 평가할 수 있다. 즉, 윤석열정부가 공공기관 구조조정의 근거로 설정하는 공공기관 부채 문제는 결코 방만하다고 진단할 수 없고, 거꾸로 말하면, 문재인정부는 공공서비스 확대를 위한 공공기관 확장 재정 정책을 제대로 추진하지 않았다는 것이다.

그런데, 부채 규모 및 진단과 무관하게 윤석열정부는 공공기관 부채 구성 및 확대 원인에 대한 구체적 진단없이 공공기관 책임론만을 부각시키며 기능조정 및 조직·예산 축소의 근거로 활용하고 있다. 한편, 공공기관 부채 문제를 앞세워 공공기관 기능조정의 근거로 활용하는 것은 이미 이명박정부에서 그 한계가 이미 명백하게 드러나 있다. 이명박정부는 임기 초 공공기관 지출 효율화 및 감세 등을 중심으로 한 재정 건전화 기조를 강하게 설정하고 공공기관 구조조정 및 사회보험 재정 감축을 임기내 일관되게 추진했으나, 역설적으로 임기 5년간(2007년 대비 2012년 기준) 공공기관 부채는 244조원 증가하여, 역대 정부 사상 최대의 공공기관 부채 증가를 기록하고 있다.[3)]

한편, 혁신가이드라인에서는 2017년 13.5조원, 2018년 8.1조원, 2019년 7.1조원, 2020년 6.9조원, 2021년 0.7조원 수준으로 공공기관의 영업이익이 감소하고 있다면서, 이러한 수익성 악화를 공공기관 방만 경영의 결과로 진단하고 있다. 현재 전체 공공기관의 영업이익과 관련한 통계가 없기 때문에 영업이익의 변동 상황을 분석하기는 어렵지만, [표2]에서와 같이 공공기관의 당기 순이익은 최근(2021년)들어 약간 호전되고 있는 것으로 나타나 있다. 이미 정부가 발표한 경영공시 자료에서의 당기순이익 결과와 혁신가이드라인에서 제시한 영업이익 감소 결과가 어긋나는 것은 좀 이해하기 어렵다. 정부의 영업이익 발표에 대한 전반적인 제검토가 필요하다는 의미이다.

[표2] 지난 5년간 공공기관 주요 재무정보 변화 추이 (단위:조원, %)

3) 이명박정부 시기 공공기관 부채 증가는 △철도·도로·항만·발전 등 주요 국가 인프라(SOC)의 설비투자 증가 △국가의 취약계층 공익적 지원(철도·전력·주택 등) △정부의 잘못된 국정과제(해외자원개발·4대강 사업 등) 등 다양한 영역에서 발생하였으나, 이들 부채 대부분은 해당 공공기관의 자율적 판단이 아닌 정부정책의 수행 결과로 발생한 것들이었음.

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가	증가율
자산	799.5	806.9	824.8	857.5	897.6	969.0	**169.5**	**21.2**
부채	500.3	493.2	501.1	524.7	541.2	583.0	**82.7**	**16.5**
자본	299.2	313.7	323.7	332.8	356.4	386.0	86.8	29.0
부채비율	167.2	157.2	154.8	157.6	151.7	151.0	**-16.2**	-
당기순이익	15.7	7.2	0.6	0.8	5.2	10.8	-4.9	-

* 350개 공공기관 중 3개 국책은행(산은·기은·수은) 제외
자료 : 기획재정부(2022), '2021년도 공공기관 경영정보 공시', 일부 재구성

나. 중장기재무관리계획 대상 기관의 부채 및 부채비율 전망

한편, 정부가 2021년에 재무위험기관으로 지정하여 재무관리를 중점적으로 점검하고 있는 중장기재무관리계획 대상 40개 공공기관의 2021~2025년 부채 및 부채비율 전망을 보면, [표3]에서와 같이 SOC 관련 기관(10개)를 제외하고는 2021년 대비 2025년에 모두 부채비율이 감소할 것으로 정부(기획재정부)가 이미 전망한 바 있다. 이에 따라, 40개 기관 전체를 보면 2025년에 전체적으로 4.9%의 부채비율 감소가 예측되고 있고, 기획재정부가 최근(6.30.) 재무고위험기관으로 선정한 에너지 관련 공공기관(12개) 역시 6.2%의 부채비율 감소가 예측되고 있다. 정부가 설정한 재무위험기관의 부채비율이 이후 단계적으로 감소할 것으로 예측되는데, 공공기관의 부채가 과도하여 파티(빚잔치)를 즐기고 있다는 윤석열정부의 진단은 뭔가 잘못되어 있는 것이다.

[표3] 40개 중장기재무관리 기관의 2021~25년 부채 및 부채비율 전망 (단위:조원, %)

구 분		2020년(실적)	2021년(A)	2022년	2023년	2024년	2025년(B)	증가(B-A)
전체(40개)	부채	512.1	549.6	585.3	606.9	623.4	638.9	89.3
	부채비율	161.1	167.5	172.5	170.6	167.2	162.6	-4.9
SOC (10개)	부채	222.3	240.4	267.0	286.7	295.5	307.2	66.8
	부채비율	173.3	177.6	186.5	190.6	186.4	183.3	5.7
에너지 (12개)	부채	192.4	205.3	210.3	210.1	217.4	221.7	16.4
	부채비율	259.6	297.7	302.0	287.3	294.4	291.5	-6.2
금융 (13개)	부채	85.2	90.7	94.1	95.9	97.0	96.8	6.1
	부채비율	82.0	80.7	82.1	80.1	76.8	71.4	-9.3
기타 (5개)	부채	12.2	13.2	13.9	14.2	13.5	13.2	1.0
	부채비율	105.1	115.8	116.0	113.6	103.8	96.6	-19.2

자료 : 기획재정부(2021),「2021~2025년 중장기재무관리계획」

다. 공공기관의 예산 운용 진단

2016년 기준으로 지난 5년간(2017~2021년) 공공기관 전체 예산 운용 현황을 비교해보면, [표4]에서와 같이 지난 5년간 111.7조원이 증가하여 17.5%의 증가율을 보였다. 이 기간 동안 정부 재정 총지출은 220조원이 증가하여 57.2%의 증가율을 기록했는데, 이러한 공공기관의 예산운용 증가폭은 정부 전체 재정운용 증가폭에 비해 매우 낮은 편이고, 앞서 [표2]에서 밝힌 바 있는 공공기관 총자산 증가율(21.2%)에 비해서도 낮은 편이다. 즉, 공공기관의 예산 역시 감축을 해야 할 만큼 방만하게 운용되었는지 의심스럽다.

[표4] 지난 6년간 공공기관 예산 운용 현황 (단위:조원, %)

구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가	증가율
공기업	시장형	153.4	159.7	165.2	158.9	153.2	150.8	-2.6	-1.7
	준시장형	76.6	78.3	76.4	77.2	79.3	93.8	17.2	22.5
준정부기관	기금관리형	143.3	154.1	146.9	156.3	187.7	184.0	40.7	28.4
	위탁집행형	115.9	121.4	126.1	137.3	154.5	152.0	36.1	31.1
기타공공기관		150.5	137.6	127.9	141.2	176.3	170.7	20.2	13.4
(전체 공공기관)		639.6	651.2	642.5	670.8	751.0	751.3	111.7	17.5
(정부 총지출)		384.9	406.6	434.1	485.1	549.9	604.9	220.0	57.2

자료 : 국회 예산정책처(2022), 「대한민국 공공기관」, 「대한민국 재정」

(2) 공공기관의 조직 및 인력 운영 진단

가. 공공기관 신규 설립 진단

먼저, 공공기관 지정 현황을 보면, 문재인정부 출범 당시(2017년 5월) 공공기관은 329개로서 2022년 7월 현재 [표5]에서와 같이 21개가 증가한 것으로 나타나고 있다. 윤석열정부는 이를 놓고 문재인정부 기간 동안 공공기관을 방만하게 설립한 것으로 진단하고, 공공기관 축소 및 신규 설립절차(기능성 테스트) 강화를 혁신가이드라인에 반영하고 있다.
그런데, 필자가 별도로 조사한 바에 따르면, 문재인정부 출범 이후 공공기관은 28개가 신규로 지정된 것으로 나타났다.[4] 이중 13개가 2016년 12월 이전에 설립되어 2017년 5월 이후 공공기관으로 지정된 것으로 조사됨으로써, 문재인정부 기간 동안 신규로 설립된 공공기관은 15개가 된다. 이중 3개는 그 이전에 설립절차가 진행되었기 때문에 결국 문재인정부 기간 동안 순수하게 설립된 공공기관은 12개에 불과한 셈이다.[5] 과연 이 정도의 공공기관 설립 규모를 놓고 공공기관이 과다하게 설립된 것으로 진단하는 것은 너무 과도하다. 참고로, 박근혜정부 기간(2013~2016년) 동안 34개 공공기관이 신규로 지정되었다.

4) 28개 중 이후 3개는 공기업 또는 준정부기관으로 유형이 변경되었음.
5) 다만, 문재인정부 기간 동안 간접고용(소속외인력)의 정규직화 수단으로 자회사를 67개 설립한 것으로 확인되었는데, 현재 이중 3개만이 공공기관으로 지정되어 있음. 따라서, 이후 이들이 공공기관이 지정된다면 공공기관 수는 크게 증가할 것으로 보이나, 정작 공공기관 통폐합 및 출자회사 정리를 내세우는 윤석열 정부는 이에 대해 거의 언급을 회피하고 있음.

[표5] 지난 6년간 공공기관 지정 현황 (단위:개)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	증가
공기업	35	35	36	36	36	36	1
(시장형)	14	15	16	16	15	15	1
(준시장형)	21	20	20	20	21	21	-
준정부기관	88	93	93	95	95	94	6
(기금관리형)	16	16	14	13	13	13	-3
(위탁집행형)	72	77	79	82	82	81	9
기타공공기관	206(*)	210	210	209	218	220	14
전체	329	338	339	340	349	350	21

* 기타공공기관 중 1개가 2017년 9월에 별도로 공공기관으로 지정되어 제외
자료 : 기획재정부(2017~2022), 각년도 '공공기관 지정', 일부 재구성

나. 공공기관 인력 운영 진단

2016년 기준으로 지난 5년간 공공기관 인력 현황을 보면, [표6]에서와 같이 2021년까지 외견상 정규직이 108,500명 증가하여 35.3%의 증가율을 보이면서 급속한 인력 증원이 이뤄진 것처럼 나타나 있다. 그러나, 전체 공공기관 인력 현황을 보면 비정규직 및 간접고용(소속외인력)을 포함할 경우 38,461명이 증가하여 전체 증가율은 8.9%에 그침으로써, 이 기간의 자산 증가율(21.2%)에 현저하게 미달하고 있다. 이러한 증가율 차이는 비정규직이 28.7%(10,865명) 감축되고, 간접고용(소속외인력)이 66.5%(59,174명) 감소하는 대신, 이들 중 상당수가 정규직으로 전환된 것으로 추정된다는 의미다. 결국 순수하게 공공기관 정규직 인력은 3만8천여명 정도로 증가한 것으로 1차 추계되는 만큼, 정부 발표대로 5년간(2017.5~2022.5) 11만8천여명 증가했다고 진단하는 것은 다소 악의적인 측면이 있다.

[표6] 지난 5년간 공공기관 인력 운영 현황 (단위:명, %)

구 분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가	증가율
정규직	임원	782	696	777	796	826	824	42	5.4
	일반정규직	283,401	295,535	312,058	336,934	348,779	357,081	73,680	26.0
	무기계약직	23,508	27,396	46,158	54,681	58,932	58,285	34,277	147.9
	소계	**307,690**	**323,626**	**358,993**	**392,411**	**408,537**	**416,191**	**108,500**	**35.3**
비정규직		37,871	34,337	25,924	26,296	29,224	27,006	-10,865	-28.7
소속외인력		88,928	100,577	78,062	53,657	31,608	29,754	-59,174	-66.5
계		**434,489**	**458,541**	**462,999**	**472,364**	**469,369**	**472,950**	**38,461**	**8.9**

자료 : 국회 예산정책처(2022), 「대한민국 공공기관」

유형	구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	계
공기업	비정규직	2,023	2,528	351	39	6	4,947
	소속외인력	1,521	11,342	23,537	14,072	1,159	51,631
	소계	3,544	13,870	23,888	14,111	1,165	56,578
준정부기관	비정규직	2,261	3,290	223	141	181	6,096
	소속외인력	1,094	7,423	4,261	449	181	13,408
	소계	3,355	10,713	4,484	590	362	19,504
기타공공기관	비정규직	2,092	8,248	2,400	315	39	13,094
	소속외인력	818	3,937	4,410	3,788	1,491	14,444
	소계	2,910	12,185	6,810	4,103	1,530	27,538
전체	**비정규직**	6,376	14,066	2,974	495	226	**24,137**
	소속외인력	3,433	22,702	32,208	18,308	2,831	**79,482**
	계	9,809	36,768	35,182	18,803	3,057	**103,619**

자료 : 국회 예산정책처(2022), 「대한민국 공공기관」, 일부 재구성

[표7] 지난 5년간 공공기관 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적 (단위:명, %)

그런데, 2017년부터 지난 5년간 정규직으로 전환한 공공기관의 비정규직·간접고용 인원을 보면, [표7]에서와 같이 비정규직 24,137명, 간접고용(소속외인력) 79,482명 등 모두 103,619명으로 나타나 있다.[6] 이 정규직 전환 인력(103,619명)은 앞서 추계한 공공기관 전체 인력 증원 규모(108,500명) 수준에 거의 유사한 수준에 달하고 있다. 결국, 이들 비

정규직·간접고용의 정규직화 실적을 반영할 경우 실제 공공기관의 정규직 증가는 3만8천 명보다 매우 적은 수준에서 이뤄진 것으로 추정해 볼 수 있다.

(3) 공공기관의 임금 및 복리후생 진단

가. 공공기관 임금

공공기관 전체 직원의 년 평균보수(임금) 수준을 보면, [표8]에서와 같이 2016년 기준으로 4년간(2017~2020년) 평균 4.2% 증가한 것으로 나타나 있다. 이러한 증가율은 2017년 이후 4년간 공공기관의 총인건비 누적 인상율 11.5%에 비해 매우 낮게 형성되어 있는데, 결과적으로 공공기관의 임금수준 역시 하향 조정(혁신가이드라인의 '적정수준 조정')해야 할 만큼 과도하게 인상된 것이 아니라는 것을 알 수 있다. 그리고, 무엇보다 공공기관 임금은 공공기관이 자율적으로 인상할 수 없는 구조적 제약조건이 있다. 이는 후술한다.

[표8] 지난 4년간 공공기관 직원 평균임금 현황 (단위:천원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증가	증가율
공기업	78,387	78,308	78,523	79,478	81,555	3,168	4.0
(시장형)	81,249	81,910	82,632	84,300	85,823	4,574	5.6
(준시장형)	76,097	75,427	75,236	75,620	78,142	2,045	2.7
준정부기관	64,172	64,519	65,236	65,633	66,814	2,642	4.1
(기금관리형)	76,703	76,973	77,739	78,649	80,133	3,431	4.5
(위탁집행형)	62,255	62,657	63,366	63,688	64,823	2,568	4.1
기타공공기관	65,579	67,082	67,815	67,547	68,053	2,474	3.8
전체	66,502	67,499	68,170	68,146	69,319	2,817	4.2

자료 : 국회 예산정책처(2022), 「대한민국 공공기관」.

그런데, 공기업, 기금관리형 준정부기관, 일부 기타공공기관(금융·연구개발업종 등) 등 임금 수준이 상대적으로 높은 공공기관이 국민 눈높이와 어긋나는 것 아니냐는 문제제기도 있을 것이다. 그러나, 이들 업종의 민간 부문의 임금수준과 비교할 때 공공기관의 임금 수준 역시 높다고 단정할 수는 없을 것이다. [표9]에서와 같이 공공기관 중 임금수준이 상대적으로 높은 업종을 기준으로 고용노동부가 2021년 6월 발표한

6) 이 간접고용의 정규직 전환 실적에는 행정기관(중앙정부·지자체)의 간접고용 비정규직을 공공기관 정규직으로 전환(대부분 자회사 설립)한 인원도 포함되어 있음.

「2020년 사업체특성별 임금분포현황」의 500인 이상 대기업 임금수준 조사 결과는 이를 어느정도 반영한다고 볼 수 있다.

[표9] 500인 이상 대기업의 임금수준 현황(2020년 기준) (단위:천원)

산업(업종) 구분	500명 이상 기업 대졸 평균임금(A)	A중 상위 25% 기업 평균임금
광업	78,164	88,284
제조업	87,066	106,112
건설업	80,345	94,231
전기·가스·중기업	84,879	103,289
수도·하수·폐기물업	81,688	96,102
운수창고업	69,543	85,937
우편·통신업(*)	106,203	138,575
정보통신업	79,560	100,135
금융보험업	94,958	117,674
금융보험서비스업(*)	107,176	131,604
부동산업	69,316	85,730
전문·과학·기술서비스업	81,643	99,460
연구개발업(*)	87,692	103,330
전문서비스업(*)	79,119	98,282

* 통계청 산업 분류기준으로 산업 중분류(나머지는 대분류)

자료 : 고용노동부(2021), 「2020년 사업체특성별 임금분포현황」

나. 공공기관 복리후생

2016년 기준으로 지난 5년간(2017~2021년) 전체 공공기관 복리후생 예산은 [표10]에서와 같이 567.5억원이 증가하여 7.1%의 증가율을 보이고 있다. 그런데, 이 기간 동안 공공기관의 인력은 [표5]에서와 같이 35.3% 증가하여 결과적으로 공공기관 직원 1인당 복리후생 예산은 감소한 것을 알 수 있다. 2016년 1인당 260.9만원에서 2021년 1인당 206.5만원으로 1인당 복리후생 예산은 20.9% 감소한 것이다. 공공기관 복리후생에 대한 방만 운영 진단 역시 크게 잘못된 것임을 알 수 있다.

[표10] 지난 5년간 공공기관 복리후생 예산 현황 (단위:억원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	증가	증가율
공기업	3,613	3,546.2	4,000.5	3,869.7	3,753.2	3,536.6	-76.4	-2.1
준정부기관	1,819	1,766.8	1,852.5	1,921.7	1,894.5	2,043.2	224.2	12.3
기타공공기관	2,593	2,354.6	2,519.8	2,699.3	2,908.3	3,013.7	420.7	16.2
전체	8,026	7,667.6	8,372.8	8,490.6	8,556.0	8,593.5	567.5	7.1

자료 : 기획재정부(2017~2022), 각 년도 '공공기관 경영정보 공시'

공공기관 예산 외 지급을 보장하기 위해 마련한 사내복지기금 출연 역시 [표11]의 사내복지기금 출연액 현황에서와 같이 2016년 대비 2020년에 41.4% 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 갈수록 복리후생의 방만 운영의 여지가 축소되고 있다는 것을 반증한다.

[표11] 지난 5년간 공공기관 사내복지기금 출연액 현황 (단위:억원, %)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	증가	증가율
공기업	2,389	2,638	1,698	1,124	912	-1,476	-61.8
준정부기관	118	91	125	203	170	51	43.5
기타공공기관	425	441	508	874	636	211	49.6
전체	2,932	3,170	2,331	2,202	1,718	-1,214	-41.4

자료 : 국회 예산정책처(2022), 「대한민국 공공기관」,

4. 혁신가이드라인 내용 및 정책 추진 과정의 문제점

1) 공공기관 기능조정의 문제점

공공기관의 기능 조정은 기본적으로 문재인정부 5년간 공공기관이 29개 확대된 것을 전제로, 「새정부 경제정책방향」에서 밝힌 공공기관에 대한 4가지의 기능성 테스트(△민간 경합 △비핵심 △정책환경 변화 △유사·중복)를 통한 조정을 주요한 내용으

로 설정하고 있다. 그런데, 이중에서 가장 문제될 수 있는 내용은 민간 경합성 테스트이다. 이와 관련하여, 혁신가이드라인 세부내용에서는 '민간경합성 점검 체크리스트'를 통해 △재화·서비스의 경쟁성 도입 가능 여부 △시장의 재화·서비스 공급능력 및 민간 경쟁업체 여부 △공공기관의 민간 대비 경쟁력 요소 여부 등을 점검하여, 관련 사업을 민간으로 이양토록 명시하고 있다.

이 민간 경합성 테스트는 과거 박근혜정부가 추진했던 시장성 테스트 정책과 연관되어 심각한 문제를 야기시킬 수 있다. 2014년 당시 기획재정부는 '공공기관 정상화' 정책을 추진하는 과정에서 공공기관의 경쟁환경 조성을 위해 '시장성 테스트'(market test) 제도를 도입하여 민간과의 경쟁을 통해 사업 수행자를 결정토록 했다.[7] 이에 따라, 공공성은 있으나 민간과의 경쟁이 필요한 분야는 △사업 구조조정(기업 분할) △자회사 신설 △민간투자사업 확대 등의 조치를 취하도록 했다(김철·박용석·김경근, 2022). 이후 철도·지하철·발전·가스·지역난방·의료·고속도로 등의 공공서비스 부문에 민간과의 경쟁 또는 민간 참여가 대폭 확대되어 왔고, 문재인정부 기간에도 이 흐름은 거의 전환되지 못했다.

그런데, 이 혁신가이드라인에는 이러한 시장성 테스트를 통해 민간과의 경쟁 또는 민간 참여 확대의 기반이 조성된 것을 전제로, 국민의 생명·안전·복지와 관련된 공공서비스에 대해서도 민간의 경쟁성이 확인되거나 공공기관의 경쟁력이 미흡할 경우 관련 사업을 민간으로 이양(매각·분할·위탁 등)토록 하고 있는 것이다.

그리고, 이미 대통령직인수위는 「에너지정책 정상화를 위한 5대 정책방향」 발표(4.28)를 통해, '경쟁과 시장 원칙에 의한 에너지 시장구조 확립 추진'의 목표를 제시했고, 이에 근거하여 윤석열정부의 110대 국정과제 중 '에너지 안보 확립과 신산업시장 진출'(국정과제 21)에는 △민간 LNG 도입 확대 및 LNG 직수입자간 국내 재판매 허용 △민간 중심 해외 자원개발 및 민간 해외 탄소시장 진출 △경쟁·시장 원칙 기반 전력시장 구축(PPA 허용범위 확대 등 독점판매구조 점진적 해소) 등의 전력·가스 등 에너지 시장화 정책 요소가 다양하게 반영되어 있다. 한편, 윤석열정부는 유사 기능 통폐합을 내세우면서도 기형적인 고속철도 경쟁체제 하에 있는 철도공사·(주)SR의 통합 논의는 거부하는 흐름을 보이면서, 철도 경쟁체제 강화(철도 관제권 분리, 철도차량 등 민간 참여 등) 국정과제(국정과제 26)를 제시하고 있다.

이번 혁신가이드라인에 민영화 정책은 없다고 명시한 바 있으나, 이러한 윤석열정부

7) 이 '시장성 테스트'는 영국 대처정부가 공공부문 전체의 민영화 추진을 위한 사전 대안 분석 차원에서 1997년부터 추진한 제도로서(김철·박용석·김경근, 2022), 이명박정부의 구조조정 추진 원칙에 1차로 활용(2008.4.)된 이후, 박근혜정부의 공공기관 정상화 정책에 포함(2014.2)되어 현재에 이르고 있음.

의 국정과제 및 혁신가이드라인의 민간 경합성 테스트를 전제로 한 기능조정은 분명하게 민영화 정책을 추진하겠다는 의지를 엿볼 수 있다. 이는 세계 각국의 흐름을 보면 쉽게 알 수 있다. 이미 전세계적으로 민영화는 소유권의 민간 이전(privatization)이라는 협의의 개념을 넘어 재화·서비스 제공과 관련한 '민간 영역 활용'이라는 매우 포괄적인 개념으로 확장되고 있고, OECD 또한 민영화에 대해 확장된 개념을 사용하고 있다.[8] 이러한 국제적 추세에 따르면, IMF 체제 이후 우리 정부가 추진한 주식상장(지분매각)·경쟁체제·외주화(민간위탁)·민간투자사업 등 공공기관 시장화를 위한 다양한 정책들이 모두 민영화 대상에 포함될 수 있다. 윤석열정부가 한술 더 떠 민간 경합성 테스트를 통한 기능조정을 혁신가이드라인으로 포함시킴으로서, 결국 철도(지하철), 전력, 가스, SOC(고속도로,공항,항만 등) 의료, 상수원 등의 국가 핵심 자산을 축소시켜 민간의 활동영역을 강화하는 보다 분명한 민영화 정책 추진을 도모한다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 윤석열정부가 민영화 계획을 부정하고 있는 것은 '위장된 민영화'(김철, 2022) 정책 추진을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

무엇보다, 윤석열정부의 혁신가이드라인은 공공기관의 기능 축소를 통해 국민을 위해 필수적으로 요구되는 정부의 공공서비스 제공 영역을 축소함으로써, 중요한 국가 자산인 공공기관의 존립 가치를 훼손할 수 있다. 이미 우리나라는 철도·에너지·의료·사회서비스 등 필수공공서비스와 관련하여 민간 경쟁 또는 민간 중심 체계가 강하게 자리잡고 있는 상황 속에서, 이미 불평등이 심화되고 있는 것으로 문제 제기가 계속되었다.[9] 이러한 불평등을 완화·해소하는 게 공공서비스 확대가 매우 효과적이라는 실증 연구보고서 역시 이미 2012년에 OECD에서 발표한 바 있다.[10] 더구나, 2008년 글로벌 금융위기 및 2020년 이후 코로나 위기 등을 거치면서 선진 각국에서 철도·에너지 등의 필수 공공서비스에 대한 탈시장화 흐름이 확산되고 있는 상황이다. 국내적으로 심각한 불평등 문제 해소 필요성이 제기되고 있고, 세계적인 탈시장화 흐름이 확산되고 있음에도 불구하고 윤석열정부가 이러한 시대착오적인 공공서비스 축소를 위한 구조조정을 강행함으로써 국가 중요 자산을 훼손하고 있는 것은 책임있는 정부

8) OECD(2003)에 따르면 △(주식시장에서의) 기업공개(public share offerings) △기업거래(trade sales) △혼합거래(mixed sales) △경영자-피고용인 매수(management & employee buy-outs) △기업청산 자산매각(sale assets by liquidation) △(국민주 방식의) 대중민영화(mass privatization) 등을 포괄적으로 민영화 범주에 포함하고 있음(조성재·채준호·성시경외, 2009).

9) 2021년 「세계 불평등 보고서」 및 피케티 지수(Piketty Index)가 대표적이고, OECD조차 우리의 긴축 재정으로 불평등 심화 가능성을 제기한 바 있음(2020).

10) Verbist·Förster·Vaalavuo가 2012년 OECD에 제출한 '공공서비스 효과'(The Impact of Publicly provided Service on the Distribution of Resources) 워킹페이퍼에는 OECD 각국에서 추진된 교육·의료·주택·돌봄 등의 공공서비스 확대가 가구소득 증대 및 불평등 감소에 기여했다는 실증 분석 결과가 반영되어 있음.

역할을 포기하는 것과 다를 바 없다.

2) 공공기관 인력 감축의 문제점

공공기관의 인력 운영에 대한 윤석열정부의 진단이 잘못된 것을 전제로 한다면, 이는 결국 공공기관 인력 구조조정 자체가 잘못된 진단을 전제로 한 왜곡된 정책이라는 결론이 가능하다. 그런데, 혁신가이드라인을 자세히 들여다보면, 인력 구조조정 세부 내용과 관련하여 또 다른 왜곡 요소가 포함되어 있다.

공공기관의 인력 구조조정과 관련하여, 혁신가이드라인에는 공공기관의 정·현원차 해소 및 2023년 정원 축소가 포함되어 있고, 현재 근무하는 직원에 대한 인위적 구조조정은 없다고 부가적으로 표시하고 있다. 그러나, 세부 내용(별첨 자료)에는 조직·정원의 조정은 올해 말까지 완료토록 하고 조직·정원 조정 후의 초과 현원에 대해서는 자연 감소 등 일정기간 동안 단계적으로 정리하되, 자연 감소 인력 일정 비율은 신규 채용과 병행하여 신규 채용 규모의 감소를 최소화하도록 하고 있다. 이것은 현존 인원의 인위적 구조조정 반대 및 신규 채용 감소 최소화라는 모순된 정책 방향을 제시함으로써, 공공기관 종사자들을 우롱하는 요소를 담고 있다. 다만, 이 기만적 내용을 회피하는 방안은 유일하게 별도 정원 체계를 도입하는 것이나, 윤석열정부의 현재 공공기관 인력·예산 구조조정 방향 속에서 이 별도 정원에 대한 총인건비 예외 설정을 사실상 기대하기 어려울 것이다. 이는 결국 기존 직원의 임금 삭감이나 인위적 구조조정 방안을 선택하도록 하는 의도가 숨어 있는 것이다.

더 큰 문제는, 이번 혁신가이드라인에서 나타난 왜곡된 정책 내용을 넘어, 윤석열정부의 막가파식 문재인정부 '방만 낙인찍기'로 인해 IMF체제 이후 20년만에 비로소 공론화된 우리 공공부문 인력 운영의 취약함에 대한 논의가 또다시 사라지고, 공공부문의 잘못된 인력 운영이 전사회적인 '고용없는 성장'을 선도했던 과거 흐름으로 되돌아갈 가능성이 높다는 점이다. [표11」과 같이 OECD 주요 국가의 공공부문 비중을 비교해보면, 문재인정부 기간 동안에도 크게 개선되지 않았던 우리의 취약한 공공부문 인력 운영의 단면이 드러나 있다. 이런 상황에서 윤석열정부의 공공기관 인력 감축은 공공서비스 기능 축소 및 전사회적인 '고용없는 성장'을 가속화킬 위험성을 강하게 지니고 있다.

[표11] 전체 취업자 대비 일반정부(공공부문) 고용 비중 주요 국가 비교 (단위:%)

주요 국가	2015년 고용 비중	2017년 고용 비중	2019년 고용 비중
노르웨이	30.0	30.3	30.7
스웨덴	28.6	28.8	28.7
프랑스	21.4	21.9	21.2
캐나다	18.2	19.4	19.9
이스라엘	20.0	21.9	19.6
그리스	18.0	17.7	16.7
영국(GBR)	16.4	16.0	16.0
스페인	15.7	15.3	15.6
미국(USA)	15.3	15.2	14.9
이탈리아	13.6	13.4	13.2
독일	10.6	10.5	10.6
한국	7.6	7.7	8.1
일본	5.9	5.9	5.9
OECD 평균	18.1	17.7	17.9

자료 : OECD(2017, 2019, 2021), 「Government at a Glance」

3) 공공기관 임금수준 및 임금체계 조정의 문제점

공공기관의 임금수준 및 복리후생 조정 역시 앞서 언급한 공공기관 임금·복리후생에 대한 잘못된 진단에서 출발하는 문제점과 함께, 더 나아가 공공기관의 임금 결정에 대한 정부 책임을 완전 부정하고 공공기관 책임만을 앞세운다는 근본적인 문제점이 있다.

우리 정부는 지난 1990년 임금가이드라인 제도 도입 이후 30여년간 공공기관의 임금에 대해 전방위적 통제 구조를 견고하게 유지해왔다. 2000년 이후 예산지침(현 예산운용지침)으로 공공기관 임금수준 및 임금체계를 통제(감사원 감사 병행)해 왔고, 2004년 이후 공기업·준정부기관에 대해 경영평가제도가 확대 적용되면서 이러한 전방위적 통제구조가 완성되어, 공공기관 그 어느 곳도 정부의 예산지침을 초과하는 자율적인 임금 인상이 가능하지 않도록 되어 있다. 이는 결국 공공기관의 실질 사용자(employer)가 정부라는 것을 분명히 드러내고 있는 셈이다. 그러나, 정부는 예산지침을 앞세워 실질 사용자 역할을 하면서도 이 지침 제정 과정에 공공기관노조와의 교섭구조를 인정하지 않음으로써, 공공부문 실질 사용자(정부)와의 교섭을 보장토록 한 ILO협약(제151호, 1978년)마저 부정하고 있다. 현재 우리 공공기관의 임금수준은 중앙과 지방의 공공기관, 중앙 공공기관의 유형별 격차가 매우 크게 나타나고 있다. 이는 결과적으로 정부가 일방적으로 공공기관의 임금을 결정하고 통제 일변도의 정책을

추진해온 것이 실패했다는 것을 반증한다(김철·박용석·김경근, 2022).
이러한 현실대로라면, 백번 양보하여 공공기관의 임금 정책이 뭐가 잘못 운영되고 있다면, 이는 공공기관에 대해 혁신(임금수준 하향 조정) 압박을 할 게 아니라, 정부의 임금 정책 추진 과정에 대한 성찰이 우선되어야 하는 것이다. 임금수준 조정이 필요하다면, 공공기관 내부의 임금수준 격차에 대한 진단, 민간 유사업종과의 비교 등의 절차를 거쳐 최소한 공공기관노조와 교섭(협의)절차를 거치는 것이 민주주의를 표방하는 정부의 최소한 원칙일 것이다.[11] 그런데, 이러한 모든 것들을 외면하고, 올해 12월까지 예산운용지침을 통해 공공기관 직원 임금수준을 조정하겠다는 것은 결과적으로 정부 권력의 남용이 아닐 수 없다.
한편, 직무·성과중심 임금체계 개편은 윤석열정부가 별도로 추진하는 노동시장 구조개편에 앞서 공공기관을 선도적 추진 모델로 삼겠다는 의미로 풀이된다. 이미 공공기관의 임금체계에는 직무-연공 중심 임금요소가 복합적으로 반영되어 있고, 외국(독일 등) 공공부문 사례와 비교해서도 우리 공공기관 임금체계의 연공성이 그다지 높지 않다는 실증적 조사연구보고서(박용석·정경은·허인, 2020)가 있느니 만큼, 일방적으로 직무·성과중심 임금체계 개편을 추진할 게 아니라, 최소한 노사정 공동으로 공공기관 임금체계 실태를 전면적으로 조사하여 공공기관노조 참여하에 중장기적인 해결방안을 모색하는 것이 타당할 것이다. 더구나, 공공기관 전체를 대상으로 한 통일적인 임금체계가 아닌 기업 단위의 직무급 체계 전환은 실효성은 차치하고 공공기관 임금구조의 문제점(중앙-지방·유형별·고용형태별 임금 격차)을 은폐할 수 있는 만큼, 이대로 추진되어서는 아니될 것이다.
공공기관 복리후생 역시 이미 1인당 예산이 계속 축소되고, 사내복지기금 출연도 감소하는 상황에서 점검 결과를 엄격하게 경영평가에 반영한다고 하는 것도 '마른 행주 쥐어짜기'식 정책이라는 비판을 면키 힘들 것이다.

4) 공공기관 혁신 가이드라인 추진 과정의 문제점

이번 혁신가이드라인의 가장 심각한 문제점은 윤석열정부의 일방통행식 반민주적 공공정책 추진과정에 있다. 앞서 언급한 것처럼, 자발적 추진은 구두선에 불과하고 정부가 지닌 모든 정책수단을 동원하여 구조조정을 강행하겠다는 취지가 이미 혁신가이드라인에서 분명히 나타나 있다. 특히, 공공기관 기능조정·조직축소·인력축소·임금삭

11) 서구 선진 각국은 공공부문의 임금 결정과 관련하여 '공공-민간 대등의 원칙'(the principle of comparability)를 일찍이 채택하여 왔음.

감·예산절감 등의 혁신(구조조정) 실적을 경영평가에 반영하겠다는 내용이 이미 밝힌 바 있고, 이후 공공기관 관리체계 개편을 통해 경영평가제도 개선시 재무적 성과 지표를 대폭 확대할 것이라는 언론 보도(연합뉴스, 7.31)를 보면, 결국 공공기관에 대한 가장 강력한 구속력을 지닌 경영평가제도를 최대한 활용하겠다는 의도가 분명히 드러나 있다. 이는 과거 이명박·박근혜정부가 공공기관 선진화·정상화 정책 추진시 이미 정치적으로 악용했던 경험이 있는데(박용석, 2017), 이를 고스란히 재현하겠다는 것으로 풀이된다.

더구나, 중요한 국가 자산의 변동을 초래할 공공기관의 구조조정을 추진하는 과정에서 윤석열정부는 최소한의 공론화(공청회 등) 절차도 거치지 않고, 공공기관에 대한 잘못된 진단을 앞세운 방만경영 낙인찍기를 통해 공공기관에 대한 정치적 공격을 거듭하고 있다. 한국조세재정연구원을 통해 일반국민 및 전문가 여론조사를 거쳤다고 하지만, 여론조사의 여론 왜곡 기능은 익히 알려져 있기 때문에, 이것만으로 절차적 정당성을 갖췄다고 보기는 어려울 것이다. 최소한의 민주적 공론화 절차조차 지키지 않는 일방통행식 반민주적 정책 추진과정 역시 이명박·박근혜정부와 거의 판박이로 볼 수 있다.

무엇보다, 공공정책 추진과정에서 반드시 거쳐야 할 공공기관노조와의 최소하의 협의 절차도 전혀 언급하지 않고 있다. 이러한 흐름은 공공기관노조 역시 개혁 대상으로 간주하고 정부 정책 추진을 위한 동원 전략을 취해온 과거 권위주의 정부(박용석, 2021)로 역주행하는 모습을 분명하게 재현하고 있다. 아마 공공기관노조가 이에 반발할 경우, 윤석열정부는 통치권력에 대한 도전으로 간주하고 자신들만의'법과 원칙'에 따라 강하게 대응할 것으로 예측되고 있다.

한편, 이러한 △경영평가제도의 정치적 악용 △최소한의 민주적 공론화 절차 생략 △공공기관노조의 개혁 대상화 및 정부 정책 동원 전략 등이 갖는 의미는 결국 최소한의 민주주의 질서조차 거부하는 윤석열정부의 정체성을 반영한다고 볼 수밖에 없다. 또한, 낮아지는 국정 지지율 흐름을 반전시키기 위해 공공기관 혁신 논의를 정치적으로 활용하려는 우리 사회내 시장만능주의 기득권세력의 입장을 충실하게 반영한다고 볼 수 있다.[12)]

12) 이러한 경향은 최근 조선일보 보도에 잘 나타나 있음. 대부분의 언론들이 윤석열정부의 국정 지지율 급락(30% 붕괴)를 주요한 뉴스로 보도하는데 반해, 조선일보는 7월30일 보도에 공공기관 구조조정(방만경영 대수술) 필요성을 메인 뉴스로 배치했음.

5. 닫는 말

이상과 같은 공공기관의 재정·조직·인력·임금 현황에 대한 객관적 진단을 통해 윤석열 정부의 공공기관 구조조정 추진 전제가 잘못되었다는 점과 함께, 혁신가이드라인에 따른 구조조정 추진 내용 및 정책 추진 과정 전반의 문제점을 분석해보았다. 이러한 문제점은 윤석열정부의 공공정책 추진과정에서 민주적 국정운영이 실종되는 흐름을 1차로 반영하지만, 근본적으로는 '민간이 끌고 정부가 미는 역동적 경제' 국정방향 실현을 위해 공공기관의 기능 축소를 강행하는 흐름을 강하게 반영하고 있다. 윤석열정부의 국정방향은 결국 공공기관을 사적 이윤의 극대화를 근간으로 하는 시장경제체제에 하위 동반자로 종속시키려는 발상을 거침없이 드러내고 있는데, 이는 이윤 극대화가 아닌 국민 권익 극대화를 존립 가치로 설정하고 있는 공공기관의 기능을 무력화시키는 매우 위험한 발상이다.

공공기관이 국가의 중요 자산을 유지하고 정부 정책을 집행하는 역할을 하고 있는 만큼, 공공기관의 재정·조직·인력이 제대로 운영되고 있는지, 그리고 공공기관의 공공서비스가 국민 기대에 맞게 제대로 이뤄지고 있는지 점검하는 것은 정부의 기본 책무이다. 따라서, 정부가 공공기관의 존립 가치를 높힐 수 있는 혁신가이드라인을 발표하고 민주적 절차에 따라 정책을 추진한다면 이를 반대하기 어려울 것이다.

그러나, 윤석열정부의 공공기관 진단 및 혁신가이드라인 내용은 이와는 전혀 무관하게 공공기관의 존립 가치를 훼손할 가능성이 매우 높다. 악의적인 왜곡을 앞세운 공공기관 방만경영 낙인찍기를 통해 공공기관의 존립 가치인 공공서비스 기능을 축소하는 것을 혁신이라는 포장으로 왜곡하고 있기 때문이다. 이는 결국, 과거 역사로 사라져야 할 이명박·박근혜정부의 퇴행적 유산을 다시 부활시키는 시대착오적 움직임이 아닐 수 없다. 따라서, 국가의 중요 자산인 공공기관의 존립 가치를 보전하기 위해 이러한 시대착오적인 윤석열정부의 구조조정 움직임은 더 이상 용인되어서는 안 될 것이라는 점을 결론적으로 밝히고자 한다.

〈참고문헌〉

고용노동부(2021), 「2020년 사업체특성별 임금분포현황」

관계부처 합동(2022), 「새정부 경제정책 방향」

국회 예산정책처(2022a), 「2022 대한민국 공공기관」

국회 예산정책처(2022b), 「2022 대한민국 재정」

국회 예산정책처(2022c), 「2022 경제·재정 수첩」

기획재정부(2016~2022), 각 년도 '공공기관 지정'

기획재정부(2017~2022), 각 전년도'공공기관 경영정보 공시'

기획재정부(2021), 「2021~2025년 중장기재무관리계획」

기획재정부(2022a), 「월간 재정동향 및 이슈」(2022.4)

기획재정부(2022b), 「 2023년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성을 위한 추가 지침」

기획재정부(2022c), 「생산성·효율성 제고를 위한 새정부 공공기관 혁신가이드라인」

김 철(2022), "윤석열정부 민영화 정책 분석과 비판", 윤석열정부 민영화정책 비판 토론회, 전국공공운수사회서비노조

김철·박용석·김경근(2022), 「공공기관운영법 15년, 공공기관 대전화 방향과 과제」, 사회공공연구원

박용석(2017), "공공기관 경영평가제도 개편의 쟁점 및 과제", 사회공공연구원

_____(2021), "공공기관 노동정책 진단 및 과제", 2021 공공상생연대 포럼 발표(내부자료)

_____(2022), "재정 건전화 중심의 정부 재정정책 진단 및 과제", 윤석열정부 국가재정 진단 및 과제 토론회, 전국민주노동조합총연맹·지식인선언네트워크

박용석·정경은·허인(2020), 「공공기관 임금체계 실태조사 보고 및 시사점」, 전국공공운수사회서비스노조

제30대 대통령직인수위원회(2022), 「윤석열정부 110대 국정과제」

조성재·채준호·신지원·손영우·송태수·전인·성시경·Michael ÓDonnel(2009), 「공공기관 민영화의 쟁점 및 노사관계」, 한국노동연구원

한국재정정보원(2021), 「2020 OECD 한국경제보고서」

Gelinde Verbist·Michael Fòrster·Maria Vaalavuo(2012), "he Impact of Publicly provided Service on the Distribution of Resources", 「Social, Employment and

Migration Working Paper」, OECD
OECD(2003), 「Privatising State-owned Enterprises : An Overview of Policies and Practices in OECD Countries」
OECD(2017, 2019, 2021), 「Government at a Glance」

〈언론 보도〉

조선일보(7.30), “공공기관 예산 10% 깍고, 정원 3만명 줄인다”
연합뉴스(7.31), “공공기관 칼댄 정부, 이번엔 지정기준·경영평가 손본다”