

“

공공기관의  
사회적 가치 실현을  
위한 실천적 모색

”

재단법인 공공상생연대기금 창립 1주년 기념

# 상생과 연대를 위한 공공기관의 역할 토론회

일시 | 12월 4일 오후 1시 30분 ~ 5시

장소 | 한겨레신문사 청암홀

공동주최 |  재단법인  
공공상생연대기금  
한겨레경제사회연구원

## 프로그램

### 제1부: 개회식(13:30 ~ 13:40, 10')

- 인사말  
**이병훈** 공공상생연대기금 이사장, 중앙대학교 사회학과 교수
- 축사  
**문성현** 경제사회노동위원회 위원장

### 제2부: 발제 및 토론 (13:40 ~ 16:50, 190')

- 기조강연  
'노동 있는 민주주의'를 위한 공공부문의 역할  
**최장집** 고려대학교 명예교수
- 발제 1  
시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치  
**이재열** 서울대학교 사회학과 교수
- 발제 2  
사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할과 정책과제  
**락영재** 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장

### 쉬는 시간 (10')

- 발제 3  
사회적 가치 실현을 위한 공공기관 노동조합의 역할  
**노광표** 한국노동사회연구소 소장
- 종합토론  
좌장 **이병훈** 공공상생연대기금 이사장, 중앙대학교 사회학과 교수  
토론 **서형수** 더불어민주당 국회의원  
**우범기** 기획재정부 장기전략국장  
**박용석** 민주노총 정책연구원 원장  
**송민** 한국노총 공공노련 한국남부발전노조 위원장  
**오건호** 내가만드는복지국가 공동운영위원장  
**이창곤** 한겨레경제사회연구원 원장

# **'노동 있는 민주주의'를 위한 공공기관의 역할**

**최장집**

# 노동 있는 민주주의와 정부 및 공공부문의 역할

## - 공공영역의 새로운 가버넌스와 노사관계를 중심으로

최장집 (고려대 명예교수)

### 1. 머리말- 문제를 보는 퍼스펙티브에 관하여

1) 한겨레 경제사회연구원과 재단법인 공공상생연대기금이 공동으로 주최한 토론회에서 기초발제를 할 수 있는 기회를 갖게 된 것에 대해 매우 기쁘게 생각한다. 저를 초청해주신 두 기관에 감사한다. 그동안 저는 노동 있는 민주주의에 대해 말할 때 민주화이후에도 왜 민주주의의 기본 권리인 결사의 자유와 사회경제적 시민권이 실현되지 않는가를 중심으로 하여 언제나 사적 경제영역에서의 노사관계를 중심으로 말했다. 오늘의 주제, 즉 공공부문에서의 노동 있는 민주주의라는 주제를 가지고 말하는 것은 저로서는 새로운 영역이다. 그동안 공공부문에서의 노사관계는 노동문제에 대해 천착하는 학자들과 전문가들 사이에서도 본격적인 연구나 관심의 주제가 되지 못했다고 생각한다. 한겨레 경제사회연구원과 공공상생연대가 공동으로 주최하는 오늘의 토론회가 이 새로운 영역에서의 문제와 과업들에 대해 본격적으로 연구하는 시작이 되기를 바라는 바이다.

2) 본 발언자의 생각으로는 오늘의 주제와 관련된 이 문제영역은 지금까지와는 다른 아주 새로운 퍼스펙티브를 필요로 한다. 이 문제영역은 1980년대 이래 신자유주의를 경제운영의 중심원리로 하는 세계화이후 자본주의시장경제를 운영하는 국가의 역할과 직접적으로 관련된 것이다. 과거 80년대 중반까지만 하더라도, 자본주의 시장경제 속에서의 국가의 역할을 중심으로 하는 국가이론은 국내외의 사회과학계에서 큰 연구주제의 하나였다. 그러나 해외에서는 이미 훨씬 이전에, 한국에서는 20세기를 전후로 한 시기부터는 이런 문제영역은 완전히 사라졌다. 그로부터 20여년이 지난 뒤 오늘의 시점에서 신자유주의적 세계화라는 조건에서 국가의 역할은 과연 무엇인가라는 질문에 대답하기란 쉽지 않다. 신자유주의적 세계화의 조건에서 국가의 역할은 그 이전과는 뚜렷하게 다른 모습과 특징을 보여주고 있기 때문이다. 그것은 무엇보다 일국 내에서 국가가 경제를 독자적으로 운영할 수 있는 여지는 뚜렷하게 축소되었고, 시장경제역시 그렇다는 사실과 직접적인 연관성을 갖는다. 그에 따라 사회복지, 노사관계, 노동문제와 같은 경제운영의 중심적인 문제들을 운영되는 내용과 방식에

서도 그 이전과는 근본적인 차이를 갖게 되었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 우리들이 가지고 있는 이론은 빈약하다. 세월호 사건이 발생했을 때, 그것을 한 사례로 해 말할 기회에 본 발언자는 “신자유주의적 발전국가” (본 발언자의 2015년의 한 논문)라는 말로 이러한 현상을 설명하려 시도한 적이 있다. 어쨌든 세계화라는 경제운영원리에 부응하면서, 한국에서의 국가의 경제적 역할은 그 형태와 운영원리에 있어서는 근본적으로 변했지만, 과거에 비해 더 강화, 확대되었다고 말할 수 있다. 그러나 이러한 현상에 대한 우리의 이해와 이론은 크게 부족하다. 런 현상에 대해 과거의 국가이론으로 설명하기는 어렵다.

- 세계화라는 환경에서 국가의 역할은 여전히 광범하다. 국가는 자본 내지 재산소유자, 규제자이다. 그리고 경제정책의 결정자인가 하면 또한 비경제적 결정자이자, 고용자이자, 재분배자이다. 이런 역할들을 통해 또한 국가는 시민 사회를 만든다. 이렇듯 국가의 역할이 질적으로 다양해지고, 역할이 확장되면서 공적 경제영역은 사적 경제영역과 융합된다. 그로인해 공적 영역과 사적 영역간의 구분이 애매해 진다. 이 둘 사이에는 뭐라고 규정하기 어려운 서구에서 “황고” (Quango)라고 말하는 정부조직이 아니면서 공적 기능 또는 정부의 행정기능을 수행하는 새로운 유형의 공공조직들이 우후죽순처럼 나타났다.

3) 국가역할과 경제현실이 변화한 환경에서 공적 영역에서 노동 있는 민주주의는 어떻게 가능한가. 우리는 여기에서 국가가 해야 할 일은 무엇이고, 노동운동이 해야 할 일은 무엇인가 라는 새로운 문제를 대면하게 된다. 오늘 우리가 다루는 주제는 좁게 말하면 이것은 국가가 주도하는 공적경제에서 가버넌스를 어떻게 만드느냐하는 문제이다. 그러나 여기에서 말하는 것은 넓은 시야 속에서의 가버넌스이다. 국가, 시장, (사회)공동체를 어떤 모습이 되도록 추구하고, 이들 간의 관계를 어떻게 발전시킬 것인가 하는 비전을 필요로 한다. 그리하여 우리는 국가, 시장, 공동체가 기능적으로 접맥될 수 있도록 해 새로운 유형의 관계들이 우리 사회에 뿌리 내릴 수 (embedded) 있도록 해야 한다. 우리는 오늘의 토론에서 이런 문제들에 대해 본격적으로 토론할 수는 없다. 다만 이런 비전을 가지고, 정부정책은 어떤 것이 바람직하고, 공공영역의 상위공직자들은 무엇을 해야 하고, 또한 공공부문의 노동운동은 무엇을 지향해야 하는가에 대해 논의하기를 바란다.

## 2. 국가의 사회경제적 역할의 팽창과 그에 대한 민주적 책임, 그리고 노동정책

1) 정부부처산하 공기업과 공사의 수는 날로 팽창해 현재 330개를 넘어선다.

여기에는 시장형, 준시장형을 포함하는 공기업도 있지만, 기금관리와 같은 준정부기관도 있다. 어쨌든 정부 관리 하에 있는 기업과 기관의 수는 지난해에 비해서도 8곳이나 증가할 정도로 생산자로서든, 관리자로서든 국가의 경제적 역할은 지속적으로 팽창해왔다. 그러나 다른 서구선진국가들에 비해 한국에서 국가의 경제적 역할이 크고, 공기업의 사이즈가 큰 것은 아니다. GDP 대비 3.5-3.9%정도에 지나지 않는다. 이 영역에서 한국국가의 특징으로 말하면, 대통령, 집행부의 강한 권력을 바탕으로 정부의 정치적 지휘, 통제력이 강하고, 확장적이라는 것이다. 박근혜 정부 시기 신설된 미래창조부는 설치와 더불어 순식간에 40개가 넘는 산하기관들을 거느리게 됐다. 기재부의 예산과 지휘 하에 있는 전국 국립병원은 기재부장관이 당연직 이사로 포함된다. 국공립대학총장은 모두 교육부를 지휘하는 대통령에 의해 임명된다. 포스코, KT는 민영화 돼 정부주가 하나도 없지만, 사실상 정부가 사장을 임명한다.

2) 대통령의 권력과 중앙부서의 권력이 엄청나게 강하지만, 이들의 업무와 수행에 대해 누구에게 책임을 물을 것이냐 하는 민주적 책임의 문제는 취약하다. 그것은 민주주의의 구조적 약점의 하나이기도 하다. 대통령은 중앙부서의 장관을 임명하고, 이론상으로 장관은 산하 기관의 장들을 임명하지만, 이 책임의 고리는 아래로 내려갈수록 희미해 질 수밖에 없다. 공공부문의 사이즈가 커지면서 그만큼 피용자가 증가해 공기업을 포함하여 정부기관에 고용된 피용자들의 노조숫자도 많아져 277개에 이른다. 공공부문도 노동자와 피용자의 전체 비율로 볼 때 점점 비중이 커진다고 하겠다. 공공분야의 노조의 역할은 무엇인가? 물론 정부기관과 자신들의 고용자인 공무원상급자들이 사적 경제영역에서와 같이 정책효율성을 통해 지휘하고 관리한다. 노조는 피용자들, 노동자들의 권익을 보호하고 대변한다. 그러나 그것만은 아니다. 자신의 고용주는 엄연히 민주적으로 선출된 정부의 기업이고, 기관이기 때문에 이들을 실제 일하는 현장수준에서 그들의 고용주들이 하기로 돼있는 공적 역할에서 일탈할 때, 그것을 비판하고, 이론을 제기하는 것을 통해 문제를 공론화함으로써 책임을 묻는 역할을 한다. 그렇게 된다면, 사회적 조건의 가장 저변에서 민주주의는 작동하고 효과를 갖는 것이라 할 수 있다.

3) 노조의 긍정적 역할을 기대할 수 있는 두 사례를 예로 들어 보자. 하나는 세월호 사건이다. 이 사건으로 볼 때, 노조가 있었기 때문에 노조의 긍정적 역할을 말하는 것이 아니라, 노조가 없었기 (또는 있어도 역할이 없어서) 때문에 노조의 중요성을 보여준다. 다른 하나는 수년전 수서-대전 간 KTX 민영화문

제를 둘러싼 노조파업이다.

① 세월호사건- 한국에서 전형적인 “광고”영역에서 발생한 사건이다. “신자유주의적 발전국가”가 누적시켜왔던 부정적 측면들이 총체적으로 집약돼 나타난 사건이다. 그동안 군경이 전담해왔던 해양구조를 언딘이라는 민간구난업체에 외주화 했던 동안, 해수부, 안행부, 해경은 막대한 예산을 쓰면서도 해야 할 역할을 제대로 하지 않았다. 공적영역도 사적영역도 아닌 이 영역에서 존재해왔던 무책임과 비리, 공직자의 지대추구와 부패를 분명히 볼 수 있었다. 정부기관의 외주업체의 하나로, 선박검사라는 공적 업무를 책임진 민간업체 한국선급, 해수부와 해경들을 한편으로 하고, 선박회사, 외주업체들을 다른 한편으로 하는 둘 사이의 유착과 부패가 문제의 근원이었다. 그러는 동안 평소 선장과 항해사들의 권익을 대변해줄 노조는 존재하지 않았거나, 있어도 유명무실한 명목상의 노조가 있었을 뿐이다. 이 사건의 과정에서 노조의 역할은 존재하지 않는다. 노조가 기대하는 역할을 할 수 있었다면, 선원들의 행태는 더 책임 있는 것이 될 수 있었을 것이다.

② KTX 민영화반대 파업- 한편에는 민영화라는 정부의 정책이 있고, 다른 한편에는 정책변화가 가져올 노동자들의 특수이익을 대표하는 노조가 있다. KTX의 노사분쟁은 공기업내의 노사관계에만 한정되는 것이 아니다. 노조의 역할은 기술관료적 정책결정이 동반하는 여러 큰 문제들을 사회로 끌어내 공기업으로서 이슈들을 다시 한 번 전체 사회 공론장에서 사회경제적 문제로 논의할 수 있는 기회를 갖도록 했다.

- 만약 “광고” 영역에서 노조가 실제로 활동하고 작용할 수 있어 역할을 할 수 있다면, 그리고 공기업영역에서 공공노조가 대화하고, 협상해 합치점에 이를 수 있다면 정부정책의 실현 내지 조정, 그리고 노동자들의 권익보호, 공기업의 운영의 효율성이라는 모든 측면에서 훨씬 좋은 결과를 만들어 낼 수 있을 것이다.

4) 공공부분의 경제행위와 조직노동자들 사이의 민주적 노사관계의 존재와 역할은 민간부문에서의 그것보다 훨씬 수월한 측면이 있다. 민간부문에서 사기업의 투자와 고용은 국가와 사회전체의 이익을 위해 정부가 정책으로 결정했다 하더라도, 국가가 투자와 고용을 명령할 수 없는 사기업의 결정사항이다. 그에 비해 공공부분의 그것은 민주적인 방식으로 정부정책으로 결정될 수 있다면, 그 결정자체를 이행하는 것을 거부할 비토세력이 존재하지 않기 때문이다. 물론 국가/정부자체가 정치적 기반을 공고히 하고, 사회경제영역에서 광범한 지지를 획득하기 위해 성장을 지상과제로 삼아 친기업적인 정책을 취할 수 있

다. 또는 선출된 정부가 정부재정의 절약과 효율적 사용이라는 측면에서 책임을 다하기 위해 민영화를 결정할 수도 있다. 그러나 그것이 어떠한 정부의 결정은 민주적으로 선출된 정부의 결정이기 때문에, 시민들의 결정을 따라야 할 의무가 있다.

### 3. 사적 경제영역에서의 민주적 노사관계와 노동운동- 그 재조정을 위하여

1) 노동 없는 민주주의를 실현하는 데는 그럴만한 정치적 경제적 사유가 존재하는데, 그것은 역사적이다. 두루 알다시피 한국의 근대화를 모토로 한 산업화와 경제성장은 박정희발전국가/성장모델의 산물이다. 국가와 재벌동맹이 성장을 주도하는 동안, 노동을 배제한 것이 그 핵심이다. 이 과정에서 대기업은 국가에 의해 창출되고, 국가는 대기업에 의해 포획됐다고 할 수 있다. 그런데 이 특징은 민주화이후에도 변하지 않고, 지금도 지속되고 있다. 민주주의의 가장 중요한 규범으로서 자유주의의 기본인권과 그것을 기초로 하는 결사의 자유, 그리고 사회경제적, 산업적 시민권이 현실에서 실현되지 않는다는 것을 말하는 것이다. 이점은 한국 민주주의의 한계를 말하는 것이기도 하다. 이러한 상황은 두 차원으로 이행된다.

2) 하나는 정부의 노동행정기구로서 노동부는 최근 문재인정부에 이를 때까지, “기업부”라고 해도 지나침이 없도록 노동운동이 기업이익에 장애가 되지 않도록 충실했다. 다른 하나는 법 해석에 의한 법원의 역할이다. 법원은 노동운동을 집단적 행위주체 (corporate body)로 인정하지 않는다. 한 노조원이 특정의 사건에서 기업을 대상으로 그들의 부당노동행위에 대해 원고로서 승소한다 하더라도 그것은 그 사안에서 노동자 개인의 승소일 뿐이고, 동일하거나 유사한 사안에서 그 판결이 노동자일반에 확대 적용되지 않는다. 대법원판결에서 승소해도 마찬가지이다. 노동자는 개별사안을 넘어 집합적 인격체로서 보편화되지 못한다.

- 이런 상황과 정반대되는 자본주의 경제운영의 선진국 사례의 하나를 예로 들어보자. 그것은 프랑스의 (시장)정책과 노동운동사례에서 발견된다. 1982년 미테랑 정부는 “오루 법” (Les Lois Auroux/ the Auroux Laws-노동부장관 Jean Auroux의 이름을 딴 법) 을 제정해 기업수준에서 노동자평의회 (노조와는 다름)를 의무화 했다. 이 법으로 인해 노조대표와 기업들 사이에 임금과 노동시간에 대한 협상이 타결될 때 비노조원들이라도 동일한 혜택을 받게 된다. 프랑스 노조 조직률이 한국보다 낮은 8%내외로 경제 선진국가에서 최저

조직률을 보여주지만, 전국 정상노조들의 대표들과 사용자대표들과의 단체협상의 혜택이 적용되는 범위는 98%에 이른다. (최근 년에 이르러 기업수준에서의 개별적 단체교섭을 통해 노동시장유연화가 확대돼 여러 형태로 약화됐지만 혜택은 여전히 광범하다). 프랑스는 사회경제적, 산업적 시민권을 이런 방식으로 보편화했다. 그것은 독일과 스칸디나비아국가들의 노사정협의/합의체제 (corporatism) 와는 또 다른 방식으로 노동문제를 접근하는 대표적인 모델의 하나가 아닐 수 없다. 물론 세계화의 진행과 유럽 사회복지체제의 약화와 더불어 이런 제도들이 크게 약화 된 것은 사실이다. 어쨌든 한국에서는 어떤 방법이 실현 가능할 수 있나?

3) 앞에서 말한 것은 국가가 추구하는 성장지상주의의 결과물로 국가의 모든 영역으로 그러한 가치가 확산된 결과라고 할 수 있다. 어쨌든 노동운동의 관점에서 성장지상주의와 노동배제정책은 국가에 의해 부여되는 외부로부터의 제약이다. 그러나 그것 말고, 노동운동 스스로가 더 많은 제약을 대면하게 되는 조건이 있다. 그것은 두 가지로서 하나는 “勞 勞 대립”이고, 다른 하나는 세계화된 국제환경이다.

- 먼저 “勞 勞 대립”을 보자. “노노대립/ 갈등”이라는 말로 표현되는 현상은 국가와 기업에 의해 오랫동안 행해진 노동운동에 대한 억압의 결과이다. 민노총의 조직기반이 대기업 사업장이지만, 대기업이 아닌 대부분의 기업들은 노조 결성이 너무나 어렵거나 사실상 불가능하다. 노동운동의 중심이 대기업사업장에 기초를 둔다고 할 때, 그것은 이른바 “노동귀족”의 운동이 된다. 산별노조와 단위노조들을 전국수준에서 대표하는 “정상 (頂上) 노조” (peak association)로서의 민노총은 귀족적 노조의 정상조직이 되는 것이다. 더 열악한 사업장의 노동자들이 조직되지 못할 때 노동운동은 구조적으로 분열될 수밖에 없다. 억압의 효과로 노동운동은 내부로 부터 분열된다. 이점은 민노총이 특별히 고려해야 할 부분이다. 최근 “고용세습”이라는 말을 듣게 된다. 이것은 좋지 않은 말이다. 노동자들의 자식이 노동자 아버지의 정규직을 물려받는 것에 세습이라는 말을 쓸 수 있나? 세습이란 말은 전통사회에서 고관대작들이 관직이나, 재산을 물려받거나, 재벌대기업의 설립자가 2세, 3세로 경영권을 승계 할 때, 주요 직위를 갖는 사람이 자식에게 그것을 물려줄 때 사용되는 말이다. “철밥통”이라는 말도 있듯이 정규직 고용사정은 그만큼 열악하다. 그러나 그것은 아주 좋지않은 반노동적 언어이다. 노동운동에 대한 억압이 노동운동 자체를 2원화하고, 그 2원화된 결과가 더 안정적 고용혜택을 받는 노조에 의해 보호되는 대기업노동자들과 노동운동이 부재하거나 열악한 중소기업, 자영

업, 시급제 임시직 노동자들을 더 분열시킨다. 여기에서 노동운동이 노동운동을 제약하는 역설이 발생한다. 노노대립이 여기에서 끝나는 것이 아니라, 노동운동을 사회로 부터 고립시킨다. 특히 중산층과의 괴리를 심화시킨다. 노동운동은 사회적 약자조직이기 때문에 중산층으로부터의 지지와 협력을 만들어내지 않고서는 고립을 심화시킬 뿐 성공할수 없다.

4) 다른 하나는 세계화된 세계적 시장의 경제 환경의 변화이다. 각 나라마다 성장과 고용의 유지를 위해 과거에 비해 그 경쟁은 비할 수 없이 치열해졌다. 그 결과 자본과 노동의 타협을 통해 건설되고 발전한 유럽의 사회복지국가들이 허물어지면서 변화되기 시작했다. 좋은 시절, 이른바 2차 대전 이후 “영광의 30년”을 성취했던 사회, 정치체제는 황혼을 맞기에 이르렀다. 그것을 떠받쳤던 정당체제, 복지체제, 사회적으로 조율된 시장경제들이 허물어지면서 새로운 경제운영의 원리인 신자유주의적 시장경제원리가 중심에 자리 잡게 됐다. 그렇지 않고서는 자본주의체제를 통해 지속적인 성장과 이 상황에 조절된 사회복지체제 조차 유지하기 어렵게 됐기 때문이다. 그 사이 과학 기술발전으로 산업구조 자체가 지식집약, 유연생산체제 중심으로 근본적으로 변하기에 이르렀다. 최근에는 인공지능, 로봇이 인간의 노동력을 생산현장에서 밀어내는 실정이다. 무엇보다 이 변화를 상징하는 두 대표적인 사례는, 독일의 2004-5년 “하르츠 개혁”, 프랑스의 2017년 이후 “마크롱 개혁”이라 하겠다. 유럽의 사회복지체제를 발전시켰던 모든 나라들이 고용을 유지하기 위해 성장에 박차를 가해야 하고, 노동보호와 복지혜택을 축소하는 개혁들을 추진해 오고 있다. 다시 빈부격차의 증대, 노동시장 이원화, 노동자들이 향유했던 복지축소, 청년실업의 증가 등 현상들이 일반화된 것이다. 이것은 기존의 사민당을 약화시키고, 극좌파의 지지를 일정하게 촉진하는 조건이기도 하다. 이 상황은 한국의 노동운동에 게도 엄청난 제약적 조건으로 작용한다. 만약 노동운동이 노동시장의 고용안정을 위해 정규직화, 노동시간단축, 고용조건의 향상, 임금인상을 추구한다고 할 때, 커다란 저항에 부딪칠 수밖에 없는 조건이다. 그리하여 한국노동운동은 세계경제시장에서 경쟁해야하는 경제적 조건에 부응해야 하는 것이 과거보다 훨씬 더 긴급해졌다.

5) 위에서 말하는 두 가지 조건으로 인해 한국노동운동, 특히 민노총의 비전과 성격, 운동방식과 전략이 세계 경제 환경과 국내경제의 조건에 부응할 수 있도록 변하지 않으면 안 되는 것이 필요하게 되었다. 풀어 말하면 노노대립과 신자유주의적 상황을 현실로 받아들여야 한다는 것이다. 그렇지 않고서는 노동운

동의 미래는 극히 어둡다고 말할 수 있다. 민노총의 운동방식이 최대목표(maximalist)를 추구하면서 투쟁적이 되고, 과격하면 할수록 사회로 부터 고립될 수밖에 없는 상황을 맞게 된 것이다. 현재 민노총의 운동노선은 최소목표(minimalist)를 추구하는 것으로 방향전환이 요구된다 하겠다. 그것은 민노총의 존립을 위해서나, 사회전체의 발전을 위해 필요한 것이라 할 수 있다. 사회적 대화, 사회적 타협, 무엇이든 부르든 노사공존을 구현하려는 노력이 요구된다. 노동운동 스스로가 노사공존을 위해 대안적 비전과 행동양식을 발전시키는 것이 필요하다.

#### 4. 공공부문에서의 노동 있는 민주주의와 노사관계의 역할과 비전

1) 문재인 정부는 그 경제정책 방향과 결과에 대한 평가가 어떻든 간에, 소득주도성장의 기치 하에 최저임금제, 노동시간단축을 단행하는가하면, 정부의 정책과정에서나, 사적 시장경제에서 그동안 소외되었던 노동의 역할을 포용적으로 인정하려는 자세를 보여준다. 공공부문에 대한 정부출자의 총량을 늘려 81만개 일자리 만들기를 포함해 청년일자리 나누기, 여성, 아동수당, 출산장려와 같은 사회복지정책을 확대해, 말만 “포용국가”가 아니라, 그 내용을 채우려는 노력을 기울이고 있다. 그것은 국가가 물질적인 차원에서 개인의 사회경제적 기본 권리를 실현토록 하는 국가의 공적 행위의 일환이다. 그것이 촛불시위로 표출된 영역이기도 하지만, “생활적폐”의 청산을 위한 노력으로 이해할 수 있을지도 모른다. 생활적폐를 그동안 지난날 정부들의 노동정책, 노사관계, 그로 인한 불평등하고 억압적인 갑을관계가 만들어낸 개인의 사회경제적 현실에서 발생하는 적폐의 청산을 의미한다고 이해하자.

- 그렇다면 이 생활적폐 청산 다음은 무엇인가? 노동 있는 민주주의의 내용은 무엇이고, 새로운 질서는 무엇인가에 대한 비전은 여전히 부재상태이다. 오늘의 토론회의 전체주제는 사회적 가치실현을 배제하지 않는 포용적 노사 간 공공연대 상생기회를 확대하고, 실현하기 위한 것이고, 정부와 양대 노총이 해야 할 역할을 탐색하는 노력이다. 즉 이것은 새로운 비전을 발견하려는 노력이라 하겠다. 여기에서 국가에 의한 물질적 차원에서의 급부는 기본적인 필요조건일수 있어도, 충분한 조건은 아니다. 그것은 경제학자 아마르티아 센의 개념을 빌리면, 스스로가 원하는 것을 성취할 수 있는 “능력들”을 함양하는 것이 아닐 수 없다. 그것이 모아지면 사회적 가치의 증대가 되는 것이고, 그 가치들의 합이 사회적 공동체가 되는 것이다. 센의 능력 이론이 갖는 중요한 의미는, 국가에 의해 개인에 부여되는 물질적 기본소득의 증대를, 사람들 사이의 물질적 자

원들의 관계를 중시한다는데 있다. 그러한 관계들의 증진은 미래 사회가 지향해야 할 공동체의 기반이다. 여기에서 국가의 역할이 필요한 것이고, 노조와 노사관계의 역할이 필요한 것이다. 그들은 연대와 인간존엄에 대한 상호존중, 집합적인 협약, 상호적 신뢰와 질서, 그리고 유대, 감성의 교감, 공동체의 정체성을 담는 사회공동체를 건설할 역할을 담당해야 할 행위자들이다. 다음에서 세 가지로 이 문제에 대해 말하고자 한다.

2) 공공부문에서의 노조의 역할은 노동자, 피용자개인들이 할 수 없는 것, 결사체로 조직화한 방법으로 인간존엄과 가치를 집단적으로 실현하는 것이다. 노조는 개개인들의 능력을 함양하는데 있다고 생각해야 할 것이다. 또는 노조는 공공영역의 노동자들만을 대표하고, 자신들만의 이익을 추구하는 데 있는 것이 아니라 사적 시장영역에서의 노동자들의 권익을 실현하는 것과 병행하는 것이 필요하다. 여기에서 공공영역에서의 사회적 가치는 동일노동, 동일가치의 원리를 따르는 것이 아닐 수 없다. 이점에서 사회적 가치가 노동에 포섭될 수 있게 하는 것이다. 한국의 고용조건 기준에서 볼 때, 공공부문, 공기업의 피용자, 노동자들은 민간부문에 비해 일반적으로 고용안정성이 높고, 노동조건이 좋다고 할 수 있다. 이런 조건에서 공공부문의 노동자들은 자신들의 직장과 취업을 평생 직업으로 생각할 것이 아니라, 일자리 나누기에 동참하는 것이 필요하고, 그것을 위해서는 정상(頂上)노조들의 역할이 절대적으로 필요하다. 그러할 때 공공부문 노동자, 피용자들의 임금이 줄어들 수 있지만, 60세까지 고용안정성이 가능할 수 있는 것이다. 임금이 줄어들더라도 청년 일자리 나누기가 가능할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 정부출자의 총량을 늘리는 것이 또한 필요하다. 정부정책의 내용은 청년을 지원 대상으로서가 아니라, 한국사회의 미래에 대한 투자의 대상으로 목표를 설정하지 않으면 안 된다. 여성에 대한 출산과 육아, 아동교육수당, 경력단절 여성지원, 장애인 수당 또한 사회적 권리로 인식해야 하는 단계에 이르렀다. 이러한 사회적 가치가 노동에 포섭될 수 있도록 해야 한다.

3) 그동안 정부 일을 위임받아 수행하는 정부보조금단체, 비영리단체는, 정부 일의 위임, 종속관계만 존재했지 노동관계란 존재하지 않았다. 그러할 때 공공부문의 고용관계는 하위행위자를 양산하는 식으로 전개될 수밖에 없고, 노사관계란 아예 형성될 수 없다. 상황은 다르지만, 과거 박근혜 정부시기 미래창조부의 역할과 기능을 사례로 볼 때, 정부의 중앙부서 자체가 그러한 현상의 많은 부분을 내포하고 있었다. 정부예산은 주무부서인 기재부에 의해 기획되고, 관

리, 운영된다. 2019년 예산을 사례로 볼 때도, 공공부문의 고용을 위해 1.8% 인상률이 결정되고 3만 6천명이 신규 총원될 계획이다. 그러나 기재부 예산으로 운영되는 공공부문의 피용자들을 위해서는 정부에 의해 총원되는 하위행위자들이 양산되는 가운데, 노사관계란 존재하지 않는다. 정부 일을 위임받아 활동하는 보조금단체, 비영리단체들의 “광고”영역에서 역시 종속관계만 있고, 노동관계는 존재하지 않는다. 앞 절에서 세월호 사건에 대해 말할 때, ‘광고’영역에서 고용주로서의 정부기관의 무능과 무책임, 지대추구, 사익추구, 공직윤리의 부재의 확산으로 국가기구도 정상적인 기능을 수행하지 못했다는 사실을 언급한바 있다. 상황은 다른 영역에서도 유사하다. 한전, 수자원, 가스공사등, 공사, 공기업들은 그 안에 노동관계란 존재하지 않기 때문에 “머슴집단”에 불과하다. 이런 상황의 연장선상에서 한국에서의 복지사회정책 영역에서 정부예산, 기금으로 고용돼 행위 하는 노동자와 피용자들 사이에서 노동을 대표하는 노사관계란 존재하기 어렵다.

- 사회복지체제 역시 그러한 일반적 유형의 한 사례에 불과하다. 즉 노동 없는 사회복지체제라는 특징이 그것이다. 노동이 복지기금의 많은 부분에 대한 출연자이자, 운영자로서 행위 하는 서구사회와는 근본적으로 다르다. 요컨대 한국의 사회복지정책과 복지체제는 전면적으로 관료적 통제에 귀속된 업무영역이 아닐 수 없다. 거기에 사회경제적 권리로서의 노동자, 수혜자들의 요구와 의사가 투입될 수 있는 여지는 없다. 노조의 요구란 단지 집단 이기주의를 대변하는 임의 집단일 뿐이다.

4) 이러한 맥락에서 “생활적폐”라는 말이 무엇을 뜻하는지는 분명치 않지만, 그 말이 노동 있는 민주주의를 만들어내야 한다는 문제의식을 담는 것으로 보이지는 않는다. 그 말이 사실 민주주의의 원리 및 가치와 충돌하는 과거의 부정적 제도, 관습, 행태를 지칭하는 것이라면, 그래서 우리가 만약 적폐라는 말을 쓸 수 있다면 그것은 생활적폐라는 말보다는 “정치적 적폐”라는 말에 더 가깝다. 노동부재라는 현상은 “생활적폐”라기 보다는 권위주의시기이래 자율적 결사체로서의 노조와 민주적 노사관계를 인정하지 않은 것의 결과물이기 때문이다. 민주적으로 선출된 정부의 노동정책의 결과물이기 때문에 정치적 적폐이다. 물론 기업은 민주적 노사관계에 부정적이다. 그러나 기업이 부정적인 것에 대해 비난할 수는 없다. 사적시장경제영역에서 이익추구를 위해 행위 하는 것은 기업의 존재이유라고 할 수 있기 때문이다. 그러나 민주화이후에도 민주적으로 선출된 정부가 최우선의 개혁과제의 하나로 설정해 이를 추구하지 않고, 구습을 지속하고 있기 때문에 정치적 적폐라는 말을 사용할 수 있을지 모

른다.

- 노사관계의 민주화를 실현하지 못하는 것이 민주주의의 가치와 원리에 와 충돌한다하더라도, 이를 민주주의가 아니라고 부정할 수는 없다. 왜냐하면 현대의 민주주의는 정치적 민주주의이지 경제적 민주주의가 아니기 때문이다. 따라서 현 정부가 어떤 좋은 말을 담는 슬로건이나, 모토를 내건다 하더라도 그것이 곧 현실화 될 수 있기를 기대하는 것은 순진한 생각이다. 양대 노총으로 대표되는 노동운동 스스로가 그러한 상황을 실현하도록 노력해야 한다. 그 노력은 두 방향으로 전개돼야 한다. 하나는 정부가 정치적으로 그들의 존립의 필요 때문에 노동 있는 민주주의를 실현하도록 만들어야 한다. 그러면서 동시에 오늘의 한국노동운동이 민주적 노동운동을 대표하면서도 경제성장에 기여할 수 있는 노동운동으로 발전하는 일이다. 다른 하나는 사적 시장경제영역에서도 기업들의 이익창출에 노조의 존재가 필요하다는 것을 보여주는 일이다. 그러는 동안 공공부문에서 노조가 해야 할 특별한 역할이 있다. 사회적 가치를 증진하고 실현하는 것에 중점을 두고, 한국사회의 공동체성을 증진하고 확산시켜 나가는 과업을 수행하는 일이다.

감사합니다.

# 시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치

이재열

## 시대적 전환과 공공성, 그리고 사회적 가치

이재열

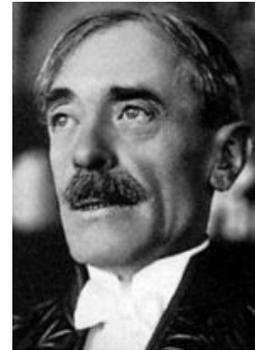
1

## 목차

1. 한국, 사회적으로 지속 가능한가?
2. 문제는 사회적 가치야!
3. 공공부문의 사회적 가치 제고 노력

2

“우리시대의 문제는 미래가 더 이상 익숙한 방식으로 다가오지 않는다는 데 있다.”

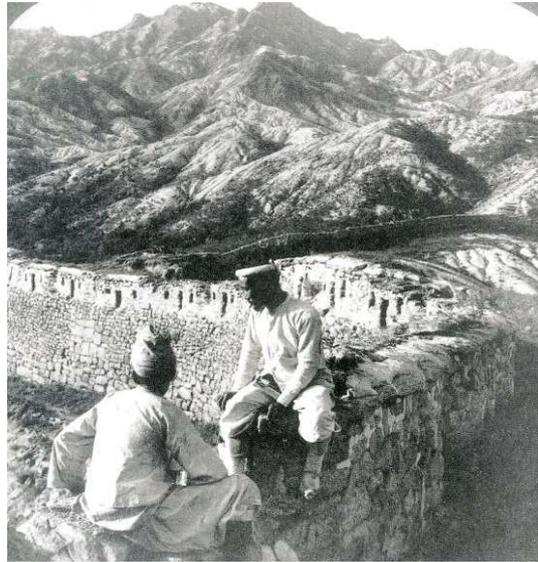


In 1937 the poet and philosopher Paul Valéry wrote a version of the phrase in French in the essay “Notre Destin et Les Lettres”. In 1948 his words were translated and published in English in “Our Destiny and Literature” which was part of the collection “Reflections on the World Today”.





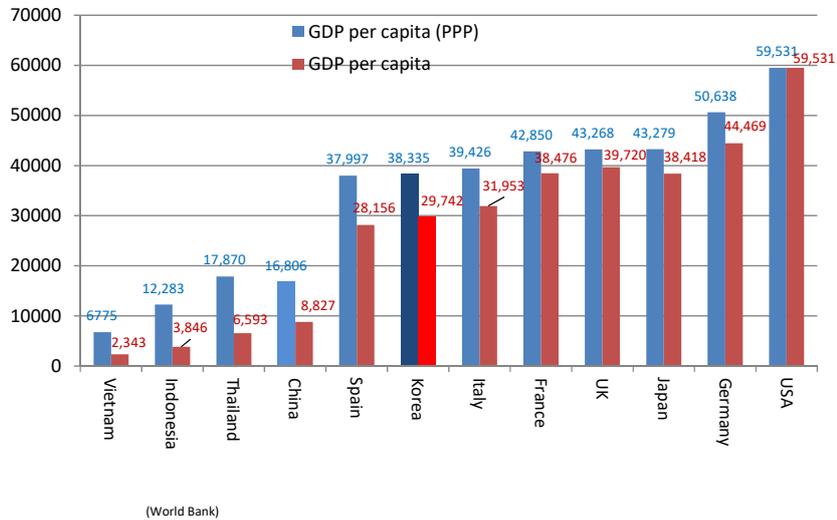
강화도 연무당 (1876)



한양도성 (1900)



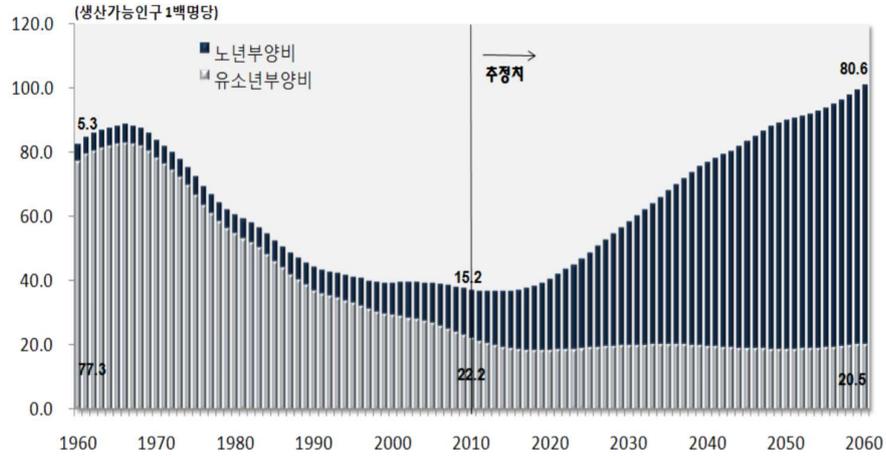
## Per capita GDP (PPP, 2017)



## 사회적 지속가능성의 위기

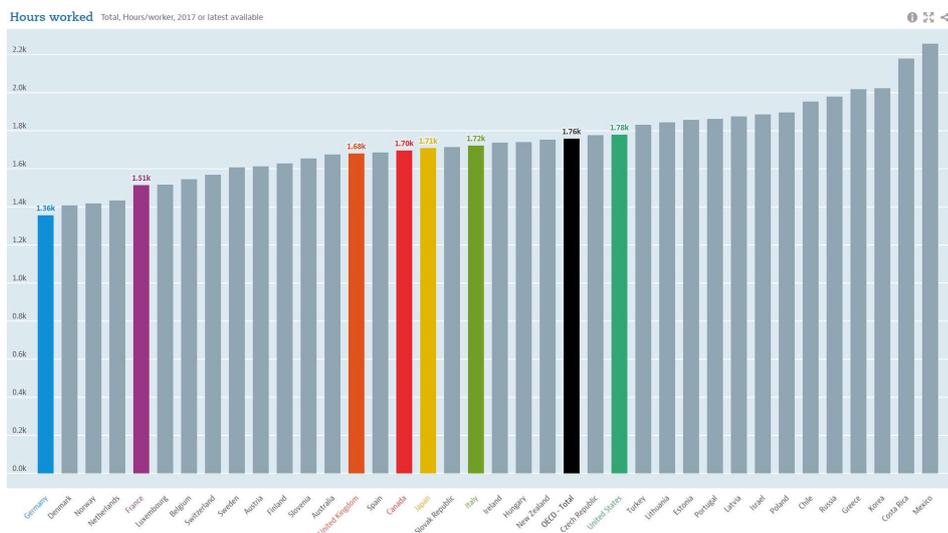
1. 인구재생산의 위기
  - 최저 출산률 / 급속한 고령화/ 부담률의 증가
2. 동기부여의 위기
  - 장시간 노동/ 낮은 행복감/ 줄어드는 중산층 귀속감/ 최고수준의 자살률
3. 거버넌스의 위기
  - 신뢰의 하락/ 투명성
4. 경쟁력의 위기
  - 떨어지는 국가경쟁력

## 1. 인구재생산의 위기 고령화와 부양비의 변화, 1960-2060



9

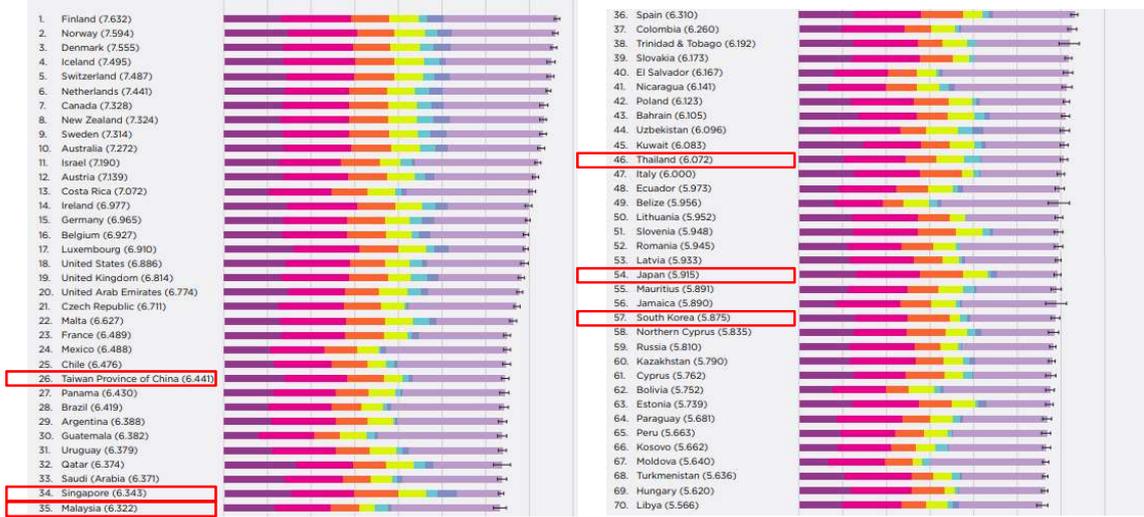
## 2. 동기부여의 위기 연간 노동시간, 2017 or later (OECD)



10

## 2. 동기부여의 위기

# World Happiness Report, 2015-2017



John F. Helliwell, Richard Layard and Jeffrey D. Sachs, *World Happiness Report, 2018*

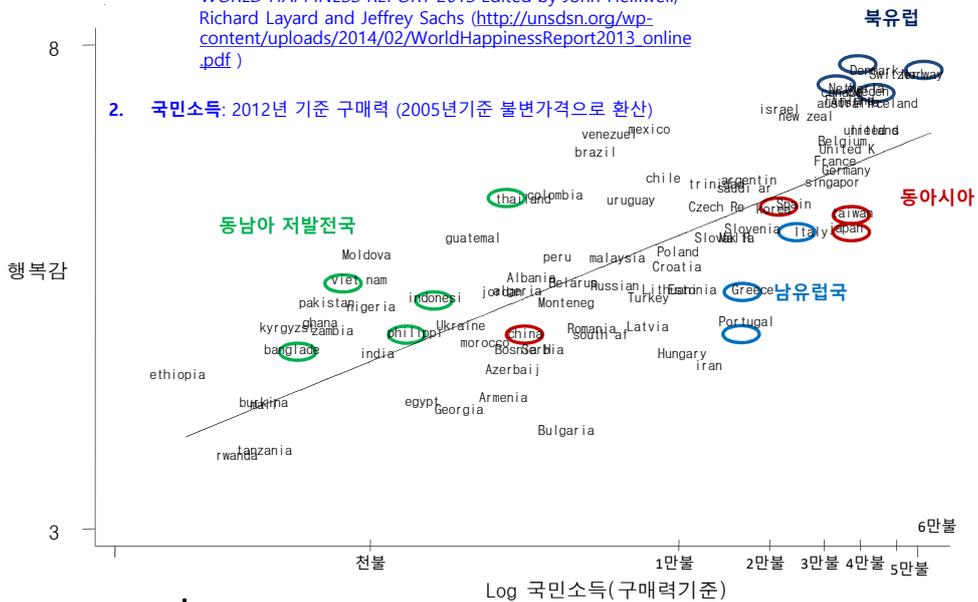
## 2. 동기부여의 위기

# 행복감과 국민소득

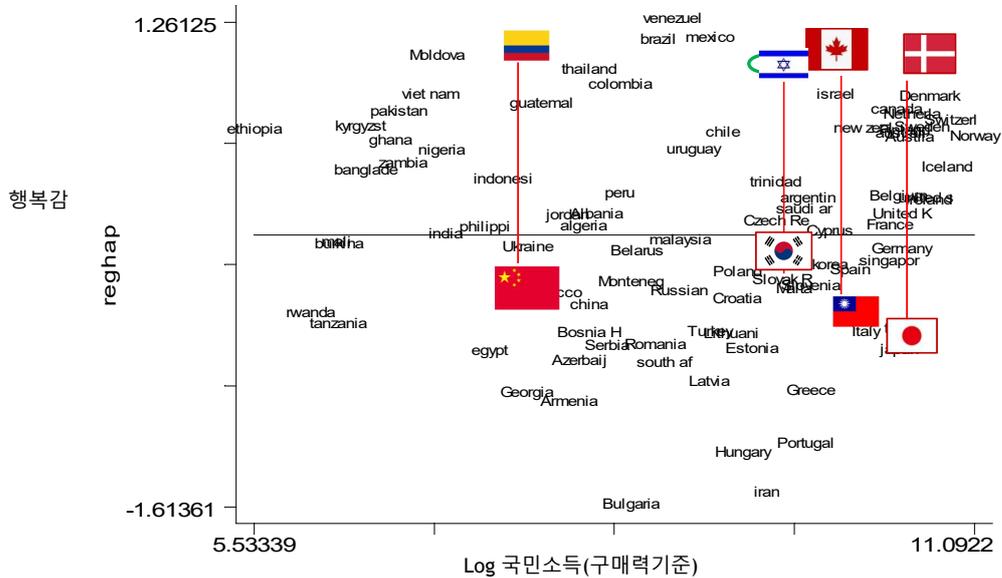
### 1. 행복감

– *WORLD HAPPINESS REPORT 2013* Edited by John Helliwell, Richard Layard and Jeffrey Sachs ([http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013\\_online.pdf](http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/WorldHappinessReport2013_online.pdf))

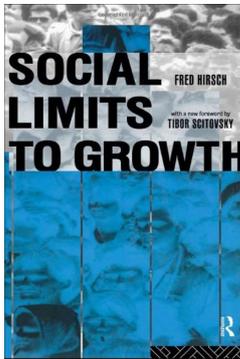
### 2. 국민소득: 2012년 기준 구매력 (2005년기준 불변가격으로 환산)



## 2. 동기부여의 위기 소득 대비 행복감은 낮은 한국



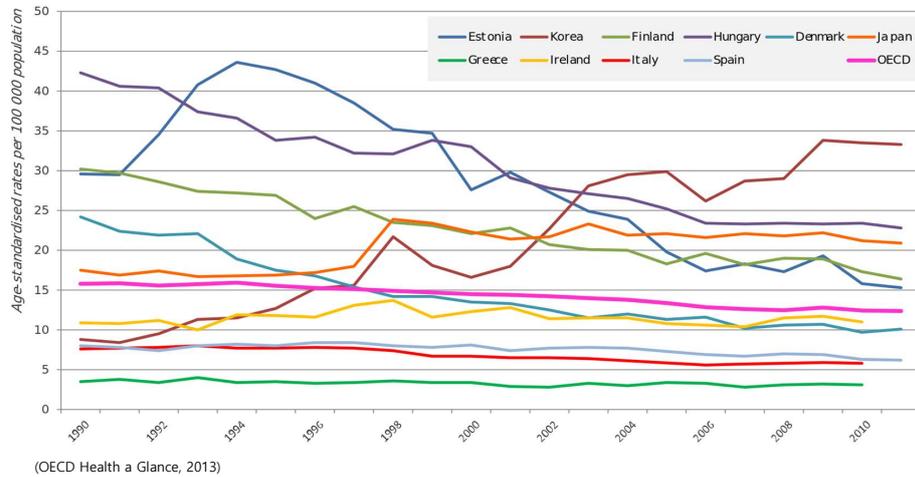
## 2. 동기부여의 위기 고도성장과 중산층의식의 소멸



- 60.0% (경제기획원, 1988)
- 75.0% (갤럽조사, 1989)
- 61.5% (KDI조사, 1989)
- 1인당 국민소득 **2천-5천달러**
- 20% (한국사회학회, 2007)
- 20.2% (서울대 사회대, 2013)
- 1인당 국민소득 **2만-3만달러**

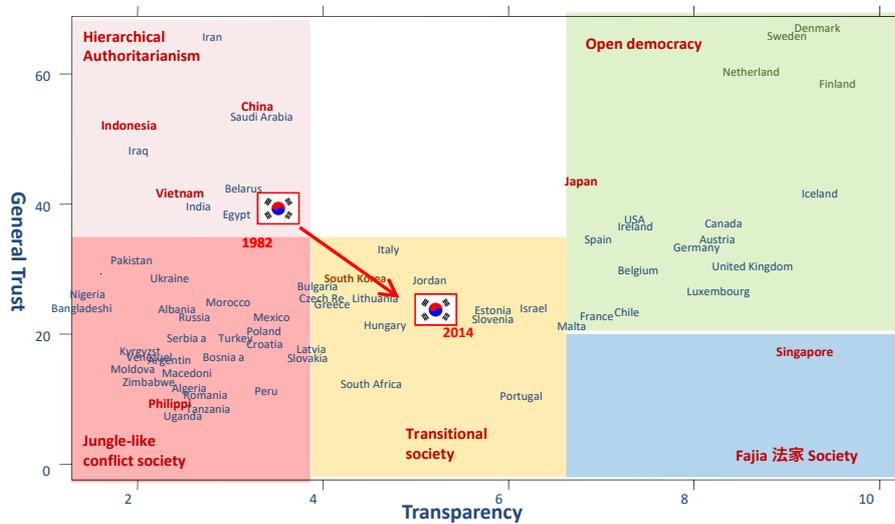
물질재 (Material good)와 지위재(Positional good)

## 2. 동기부여의 위기 자살률의 변화, OECD 국가: 1990-2011



15

## 3. 거버넌스의 위기 전환사회의 증상: 1982-2014



16

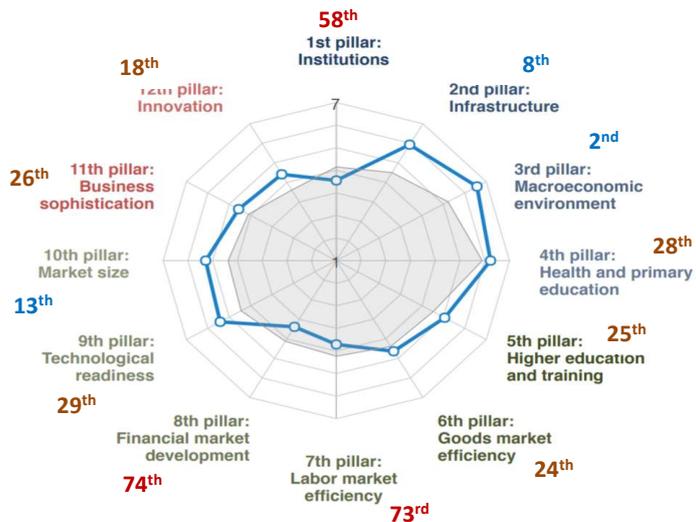
4. 경쟁력의 위기

# 한국의 국가경쟁력, 2007-2016 (World Economic Forum)

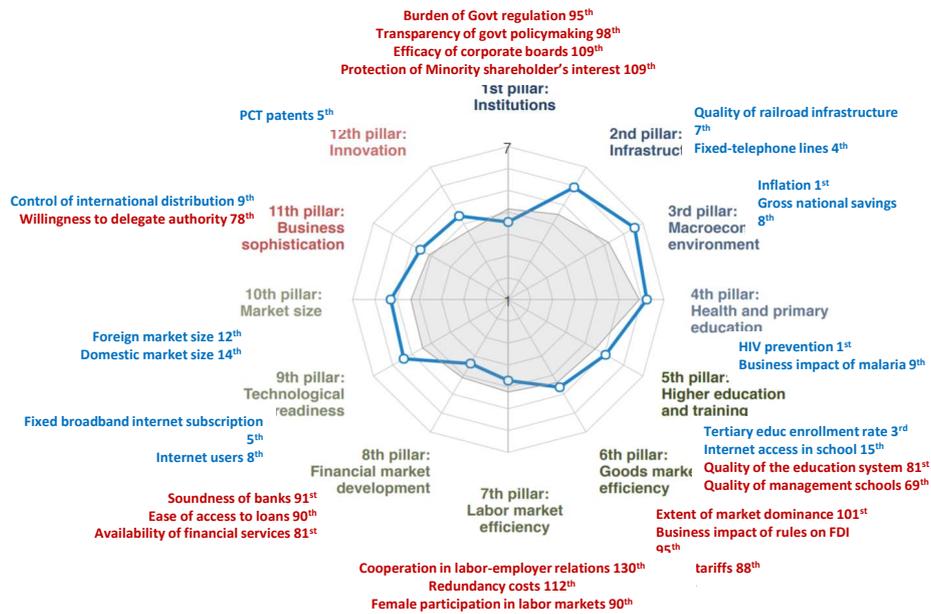


4. 경쟁력의 위기

# 한국의 국가경쟁력, 2016 (WEF)



## 4. 경쟁력의 위기 한국의 국가경쟁력, 2016 (WEF)



## 성장의 사회적 한계 (Fred Hirsch)

**물질재(Material good) vs. 지위재(Positional good)**

### 1. Paradox of affluence:

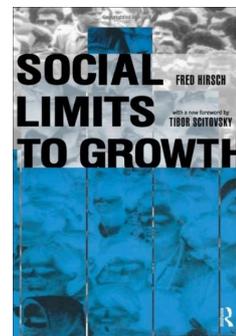
Does economic achievement result in disappointment when the majority is achieving it, even though it is the goal of everyone?

### 2. Distributional compulsion:

Majority are obsessed with dividing the pie, although it is beneficial to increase the size of the pie.

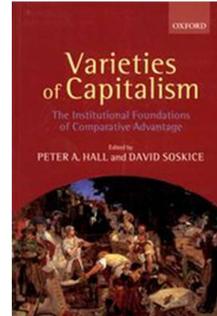
### 3. Reluctant collectivism:

In the 20th century society where individualism is extreme in sexual orientation and aesthetic preferences, why are collective demands and national regulations more common in the economic sphere



## 다양한 자본주의 (Hall & Soskice)

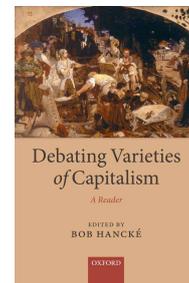
|                | 자유시장경제   | 조정시장경제   |
|----------------|--|--|
| 금융제도 및 기업 지배구조 | <ul style="list-style-type: none"> <li>소유경영의 분리 (직접 금융)</li> <li>경영권시장 활성화</li> </ul>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>은행을 매개로 한 간접금융</li> <li>은행과 기업의 장기적 관계</li> </ul>   |
| 기업간 관계         | <ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁과 계약에 의한 협력</li> <li>반독점 경쟁정책</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>전략적 상호작용</li> <li>사용자 협회의 조정자 역할이 중요</li> </ul>     |
| 노사관계 및 고용 제도   | <ul style="list-style-type: none"> <li>개별 기업이 임금결정</li> <li>낮은 노조조직률과 협소한 대표범위</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>단체교섭을 통한 산업내 공통 임금결정</li> <li>해고절차에 노조개입</li> </ul> |
| 교육훈련제도         | <ul style="list-style-type: none"> <li>공공교육기관에서 숙련서비스를 제공하고 노동자가 구입</li> <li>일반적 숙련위주</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>노사협력을 통해 해당 기업 및 산업에 적합한 숙련인력을 양성</li> </ul>        |
| 사회복지제도         | <ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁을 통한 계층이동성 제고</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>미미한 임금격차</li> <li>건실한 사회안전망</li> </ul>              |



21

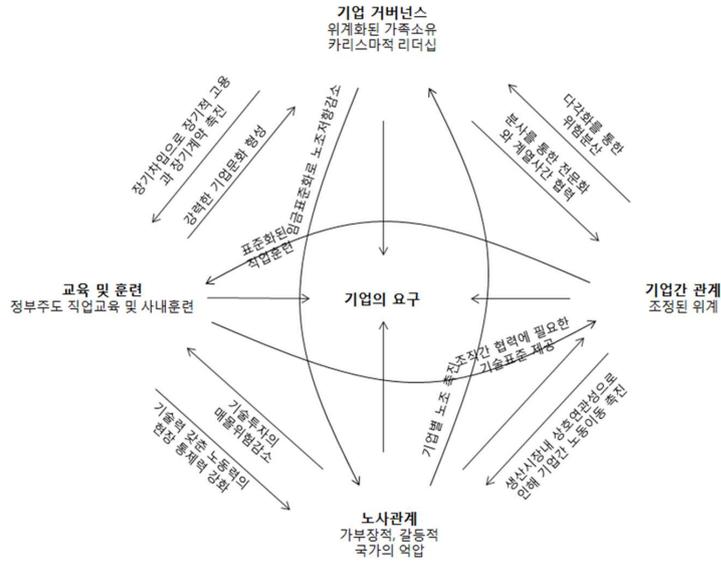
## 다양한 자본주의 (Hancke)

|                  |     | 국가-경제 관계                                |                              |
|------------------|-----|---|------------------------------|
|                  |     | 밀접                                      | 적당한 거리                       |
| 이<br>의<br>단<br>체 | 분산  | <b>국가주의 시장경제</b><br>(1990년대 이전 프랑스)     | <b>자유시장경제</b><br>(영국, 발틱국가)  |
|                  | 조직화 | <b>보상국가 시장경제</b><br>(이탈리아, 스페인, 동유럽이행국) | <b>조정시장경제</b><br>(독일, 슬로베니아) |



22

# 발전국가시기 기업의 제도적 상보성



# 제도적 상보성과 성장



Fig. 3. Potential complementarities across sub-spheres of the political economy

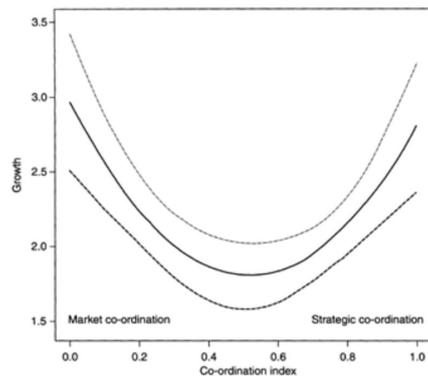


Fig. 5. The estimated relationship between co-ordination and rates of economic growth  
Note: Predicted values are denoted by solid dark lines, 90 per cent confidence intervals denoted by dashed lines; simulation based on model RE.2a.

## 한국경제의 현실

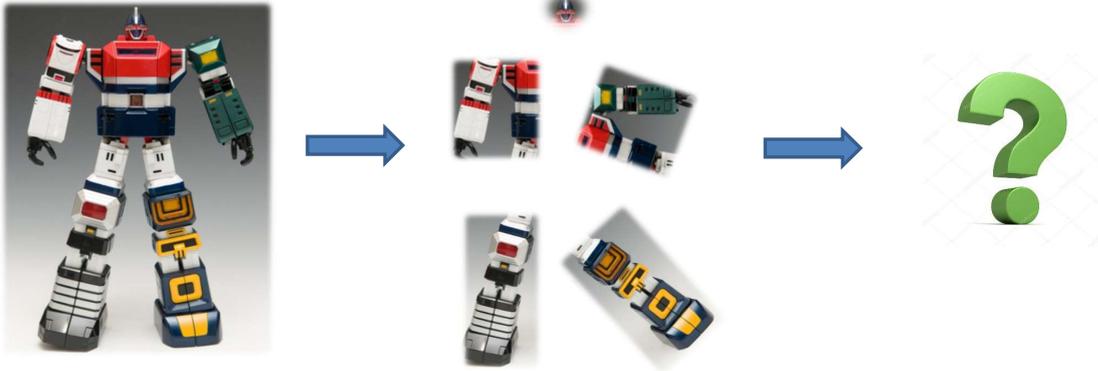
### 제도간 상보성의 해체

- 고용문제보다 고용시스템이 문제
- 노동문제보다 노사관계 시스템이 문제
- 교육문제보다 교육시스템이 문제

### 열린 체계, 세계화, 네트워크화

### 제도적 상보성의 미래적 구현

- 변화한 상황에 맞는 기능적 선순환 구조의 창출



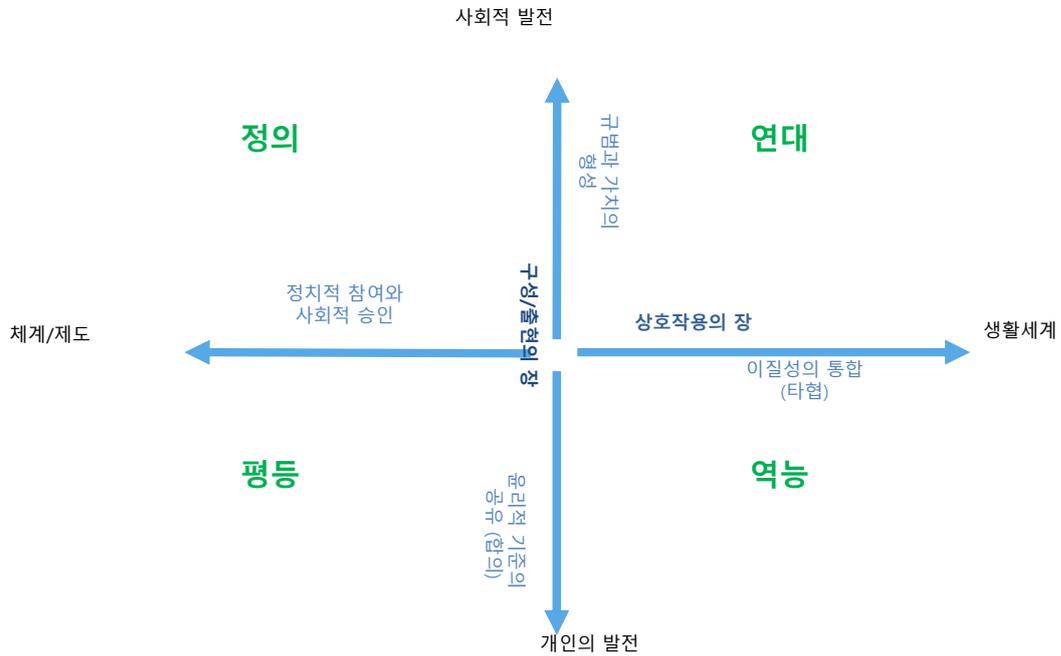
25

## 목차

1. 한국, 사회적으로 지속 가능한가?
2. 문제는 사회적 가치야!
3. 공공부문의 사회적 가치 제고 노력

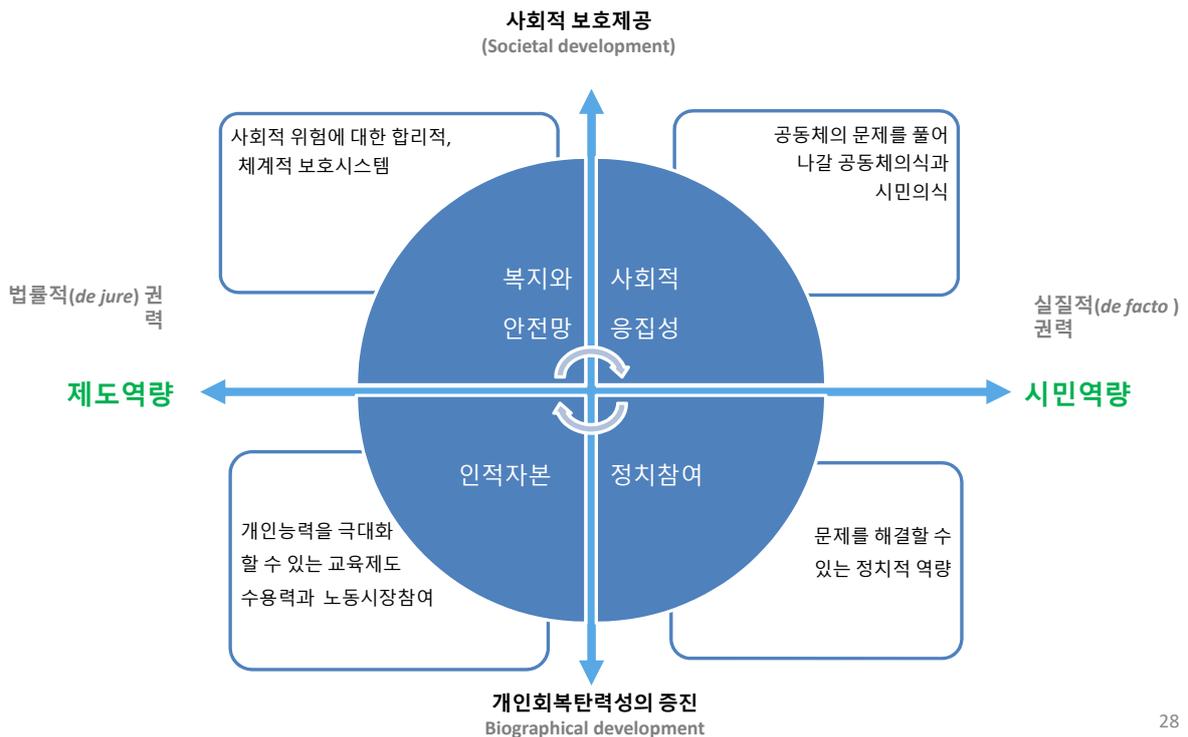
26

## 바람직한 사회적 가치



27

## 사회적 가치를 구현할 실행역량



28

## OECD 국가들의 사회적 가치 구현역량 (Social Quality)

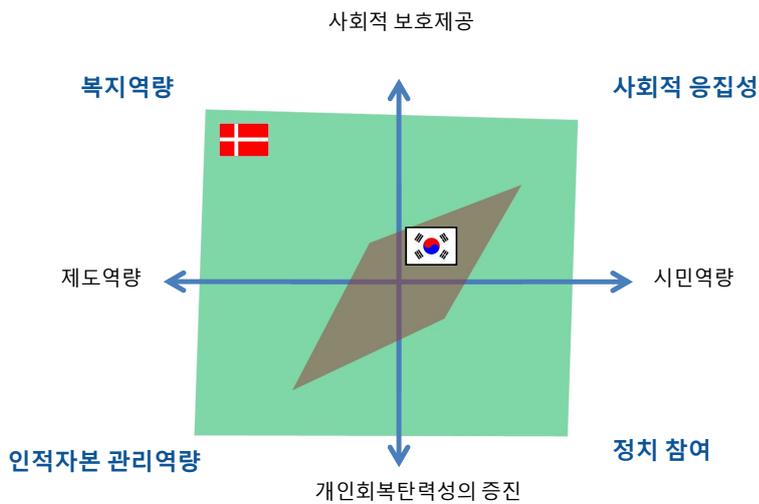
| 순위        | 국가        |
|-----------|-----------|
| 1         | 덴마크       |
| 2         | 아이슬란드     |
| 3         | 스웨덴       |
| 4         | 노르웨이      |
| 5         | 핀란드       |
| ...       | ...       |
| <b>28</b> | <b>한국</b> |
| 29        | 멕시코       |
| 30        | 터키        |

30개국 중 **28위**  
 복지 **29위**  
 인적자본 **18위**  
 사회응집성 **23위**  
 정치참여 **29위**

출처: 서울대 사회발전연구소 (2011)

29

## 한국(28위)과 덴마크(1위)의 사회의 질 비교



출처: 서울대 사회발전연구소 (2011)

30

## 한국과 비슷한 소득수준이었을 때 선진국의 사회적 품격

|                            | 한국<br>2007    | Nordic Model  |               | Continental   |               |
|----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
|                            |               | 노르웨이<br>1983  | 스웨덴<br>1988   | 독일<br>1991    | 영국<br>1996    |
| <b>GDP per capita (\$)</b> | <b>22,892</b> | <b>22,475</b> | <b>23,047</b> | <b>22,734</b> | <b>22,908</b> |
| 평등과 분배정의<br>(복지, 재분배)      | 1.0           | 4.2           | 5.7           | 3.1           | 2.8           |
| 역량개발<br>(교육, 일자리)          | 1.0           | 0.9           | 1.0           | 0.8           | 0.9           |
| 사회적 응집성<br>(투명성, 평등, 신뢰)   | 1.0           | 1.9           | 2.0           | 1.4           | 1.4           |
| 역능성<br>(투표 및 정치참여)         | 1.0           | 2.1           | 2.2           | 1.5           | 1.8           |

출처 : 이재열 외, <한국사회의 질>, 2015: 360

31

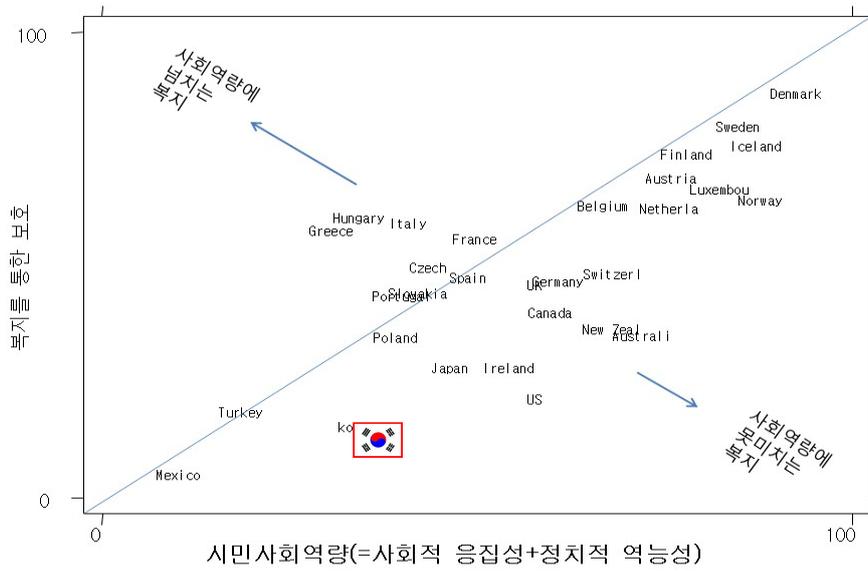
## 사회적 가치를 중시하는 자본주의로

| 자본주의 1.0               | 자본주의 2.0                             | 자본주의 3.0              | 자본주의 4.0  |
|------------------------|--------------------------------------|-----------------------|---|
| 자유방임주의<br>19세기초-1930년대 | 수정자본주의<br>1930년대-70년대                | 신자유주의<br>1970말-2000년대 | 공생의 생태계<br>2000년대 말-  |
| “정부는 시장에<br>개입하지 않는다”  | 정부가 경제를 살렸다 (뉴<br>딜정책)<br>정부는 언제나 옳다 | 자유자본주의 시장은<br>언제나 옳다  | “이제는 시장(기업)이<br>공생의 생태계를 만들고 정부<br>는 시장과<br>유기적인 상호작용을<br>이뤄야 한다” |

김덕한, <자본주의 4.0 로드맵>, 2012

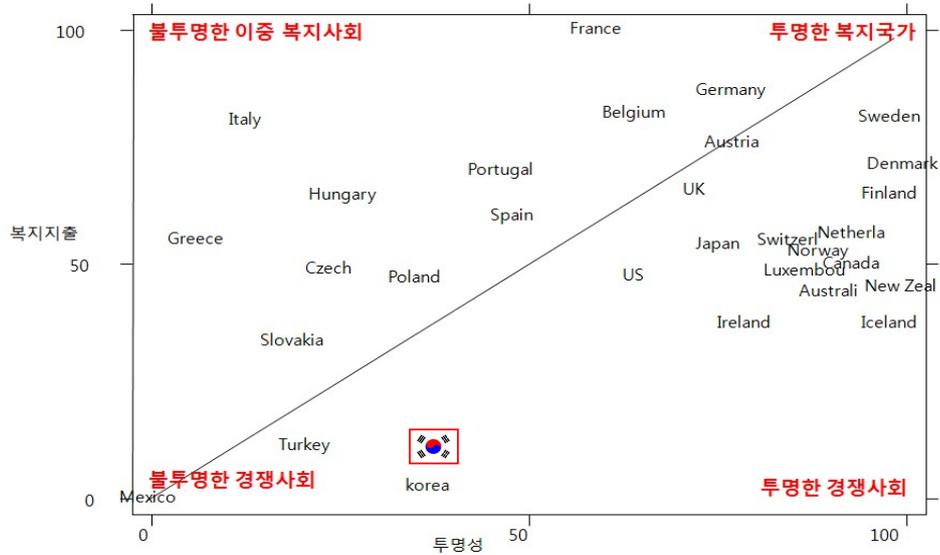
32

## 시민사회역량과 복지를 통한 보호 수준



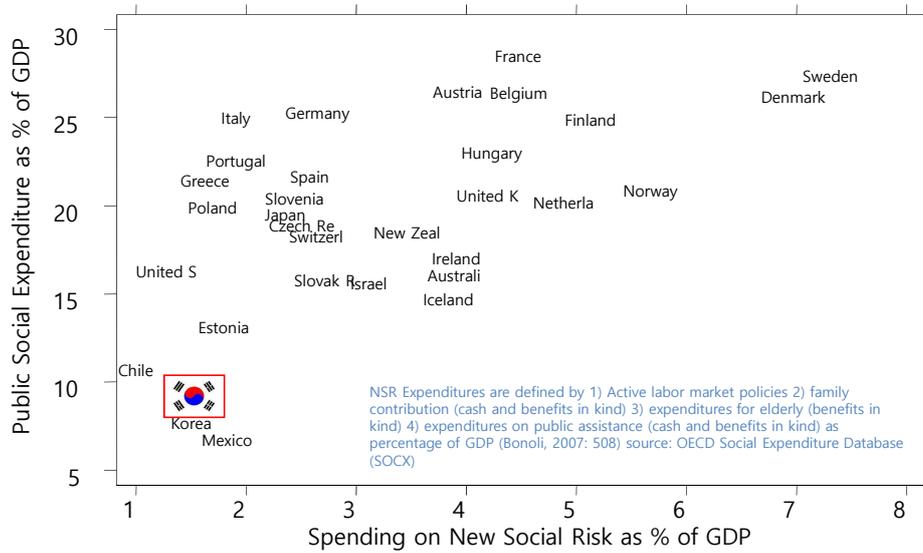
33

## 투명성과 복지국가유형



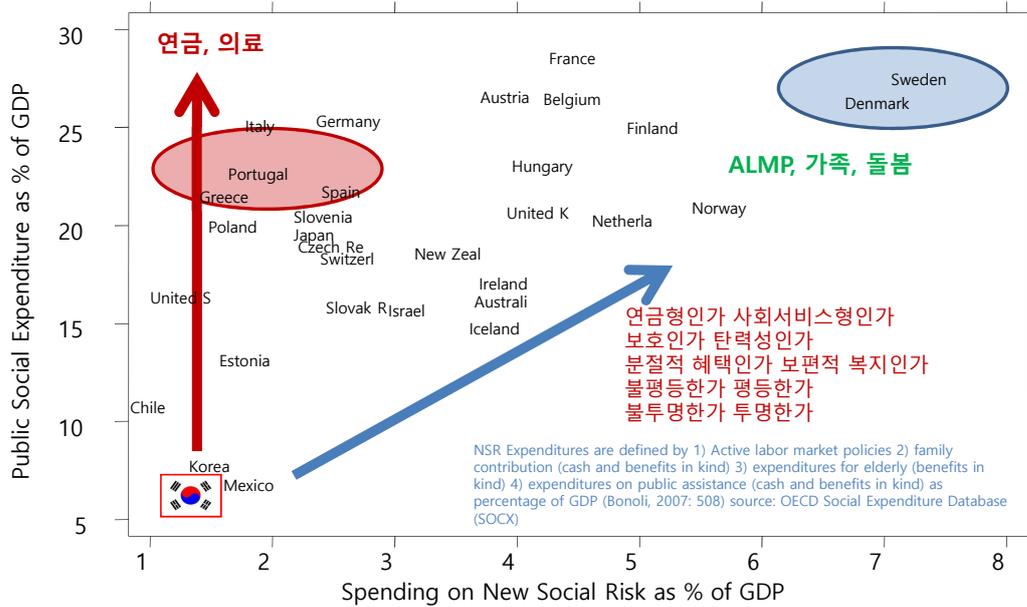
34

## 총사회지출과 신사회위험관련 지출 (2007)



35

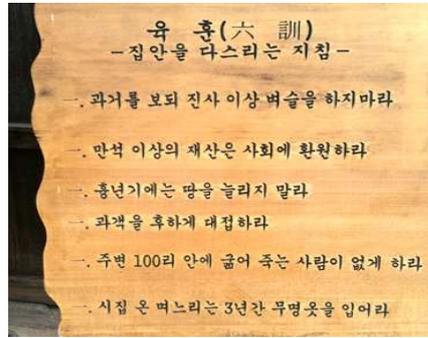
## 총사회지출과 신사회위험관련 지출 (2007)



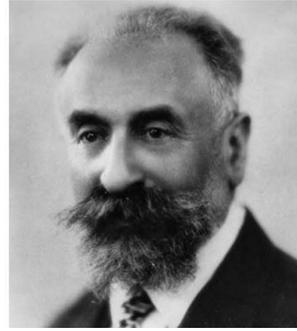
36

## 경주 최부자집과 사회적 가치

- 본질은 정의, 공정, 포용, 지속성 등의 '사회성'
- 사회적 가치는 시대 변화에 관계 없이 교환/이윤 가치와 함께 존재



경주 최부자집 육훈



마르셀 모스와 선물

37

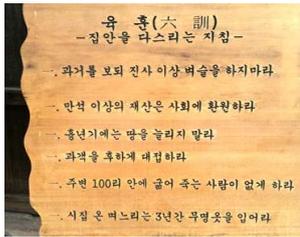
## UN의 지속가능 발전과 사회적 가치

1. 빈곤퇴치
2. 기아해결
3. 건강과 웰빙
4. 좋은 교육
5. 양성평등
6. 깨끗한 물과 위생
7. 싸고 깨끗한 에너지
8. 좋은 일자리와 성장
9. 산업혁신과 인프라
10. 불평등 감소
11. 지속 가능한 도시와 공동체
12. 책임 있는 소비와 생산
13. 기후변화대비
14. 해양자원보존
15. 육상생태계보호
16. 평화, 정의, 책임 있고 포용적인 제도
17. 글로벌 파트너십

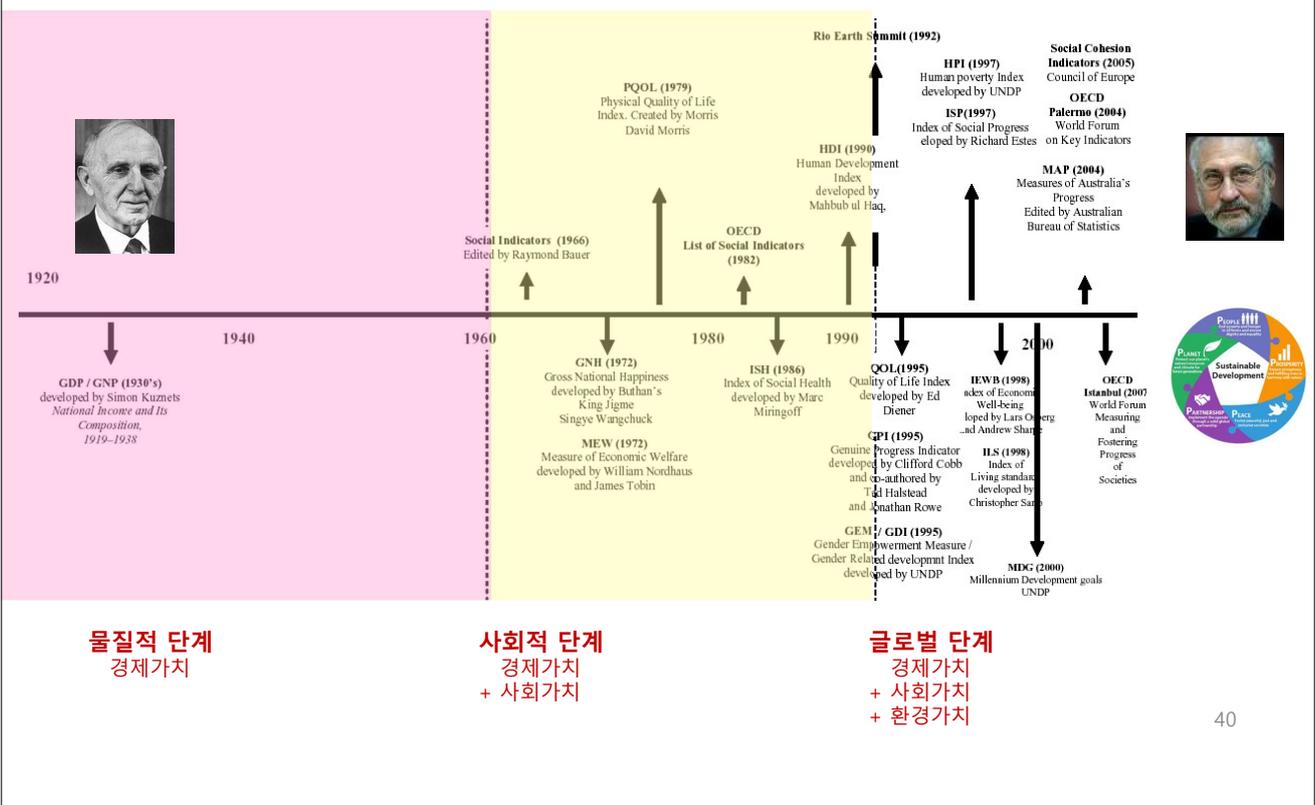


38

# 최부잣집과 UN 지속가능 발전의 관계는?



# 가치 측정 지표의 변천 (Beyond GDP)

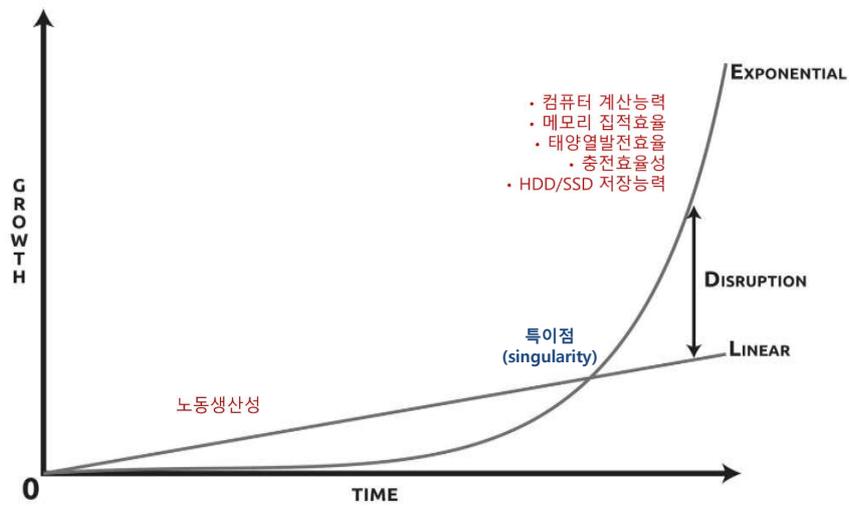


# 목차

1. 한국, 사회적으로 지속 가능한가?
2. 문제는 사회적 가치야!
3. 공공부문의 사회적 가치 제고 노력

41

## 1. 다가오는 미래에 대비하자



42

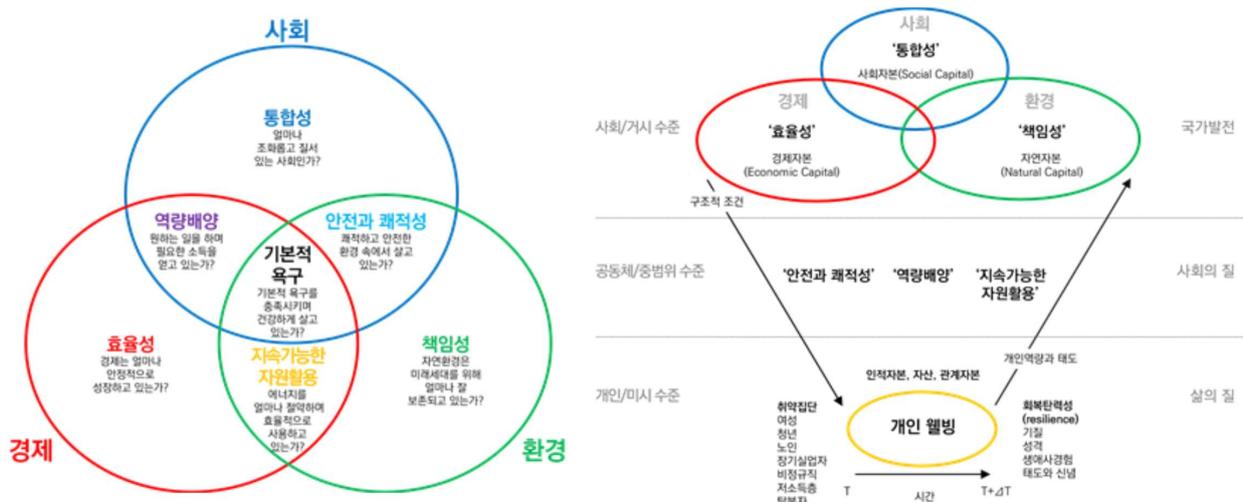
## 새로운 세계에 대응하는 적극성



| 발전방식   | 원자력 발전    | 지역열병합발전  | 태양광 발전       |
|--------|-----------|----------|--------------|
| 경제조정   | 발전국가/ 관치  | 독과점      | 공유           |
| 정치     | 권위주의      | 지방분권     | 풀뿌리민주주의      |
| 화폐     | 중앙은행기반 화폐 | 지역화폐     | 비트코인(블록체인)   |
| 시스템 구조 | 직접 서버 소유  | 퍼블릭 클라우드 | P2P기반 분산 시스템 |

43

## 2. 어디로 가고 있는지 측정하자



출처: 통계청 국가주요지표 (<http://www.index.go.kr/main.do>)

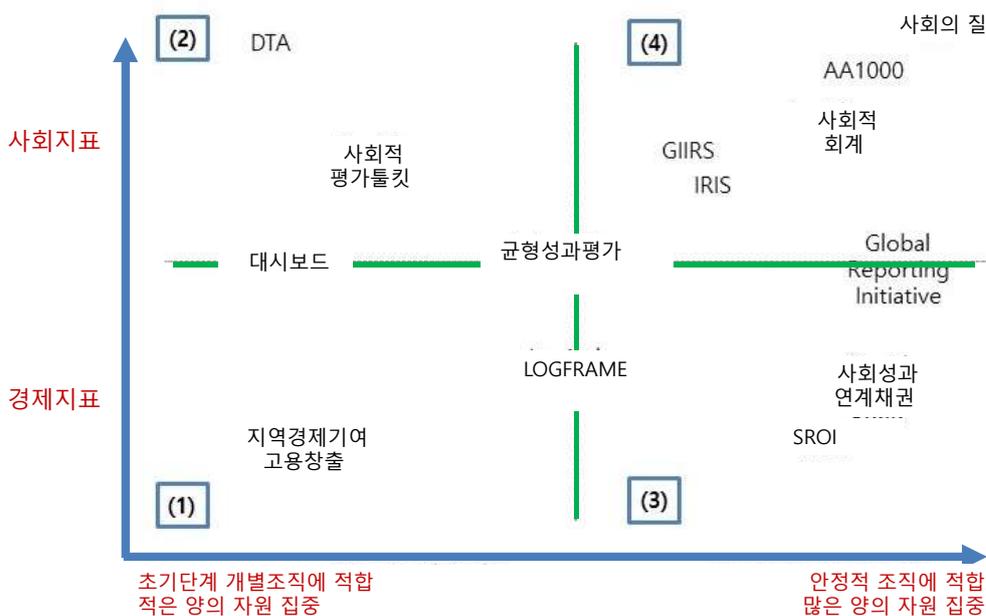
44

## 평가들의 중요성

- 사회적 기업 평가의 문제점
  - 사회적 가치를 객관적 수치에 한정
  - 공정성과 일관성 유지를 위해 타당성을 포기
  - 측정이 쉬운 성과, 단기적 성과에 치중
- 사회적 가치를 창출하는 조직의 상황과 특성을 반영해야
  - 신생조직인가 안정적 조직인가
  - 경제적 지표인가, 사회적 지표인가
  - 특정 지역에 국한되나, 보편적인가, 전지구적인가
- 사회적 가치 회계 원칙 (라준영 교수)
  - **이해관계자 회계의 원리**: 정부, 기업, 근로자, 단체, 장애인 등 이해관계자별 계정을 만든 후 편익과 비용을 합산
  - **준거시장 기준의 원칙**: 현실적 시장가격을 추정하여 준거시장에 명확한 기준이 있는 경우 사회성으로 인정
  - **보수성의 원칙**: 논란이 있는 경우 누구나 합의하는 최소수준을 성과로 인정

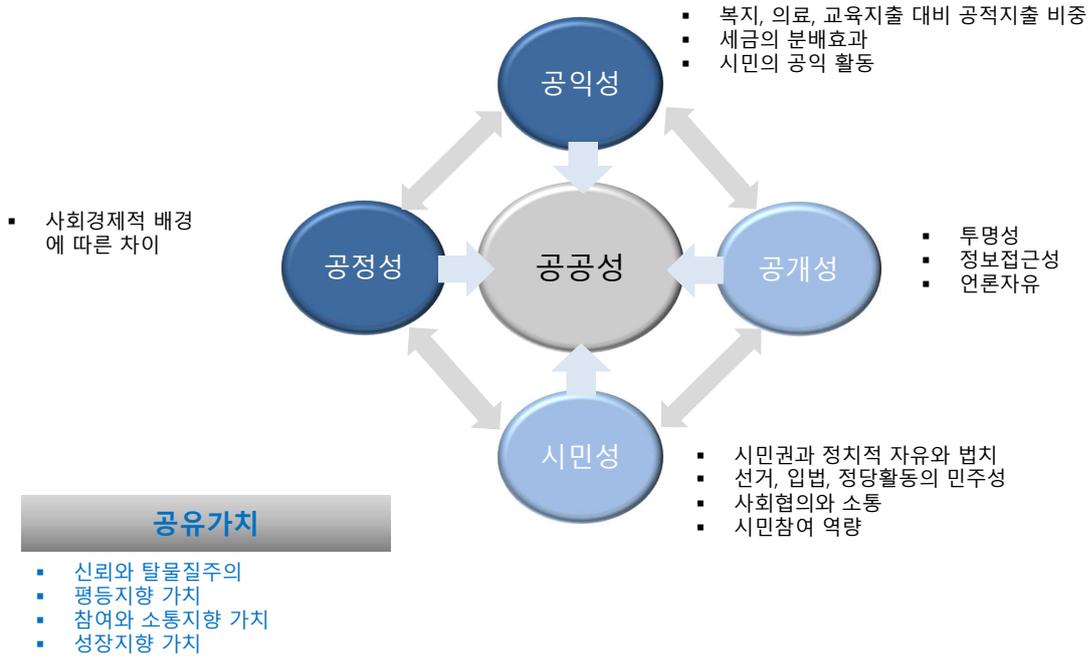
45

## 타당한 사회적 가치 평가 방법



46

### 3. 공공성을 높이자

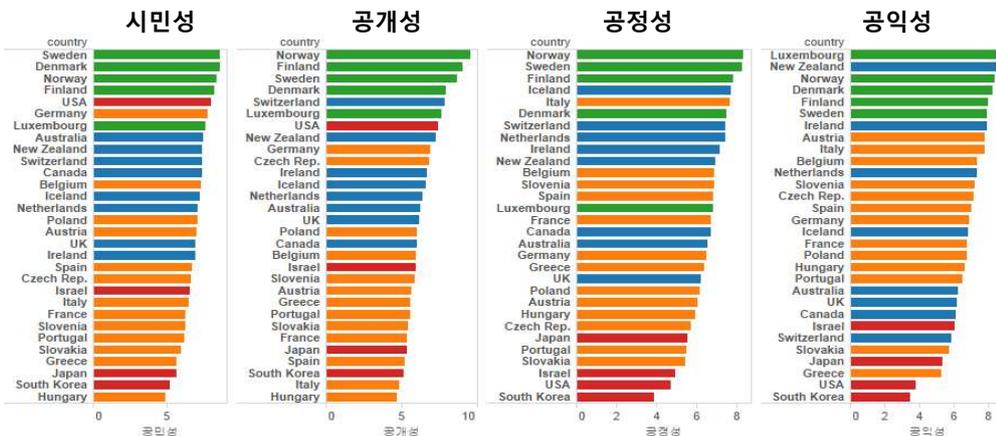


출처: 서울대 사회발전연구소 (2014)

### 그런데 공공성의 수준은?

- 북유럽국가들 (노르웨이, 스웨덴, 핀란드 등)의 공공성 수준이 가장 높음.
- 미국은 중하위 수준이지만 시민성과 공개성 등 민주영역의 공공성 높음.
- 일본과 한국은 공공성이 매우 낮으며, 한국은 OECD 국가들 중에서 공정성이 가장 낮은 국가임.

| 국가                 | 공공성       |
|--------------------|-----------|
| Norway             | 1         |
| Sweden             | 2         |
| Finland            | 3         |
| Denmark            | 4         |
| Luxembourg         | 5         |
| New Zealand        | 6         |
| Estonia            | 7         |
| Ireland            | 8         |
| Switzerland        | 9         |
| Iceland            | 10        |
| Netherlands        | 11        |
| Germany            | 12        |
| Belgium            | 13        |
| Italy              | 14        |
| Australia          | 15        |
| Austria            | 16        |
| Czech Rep.         | 17        |
| New Zealand        | 18        |
| Canada             | 18        |
| Slovenia           | 19        |
| Poland             | 20        |
| Spain              | 21        |
| UK                 | 22        |
| France             | 23        |
| Portugal           | 25        |
| Israel             | 26        |
| Greece             | 27        |
| Slovakia           | 28        |
| Hungary            | 29        |
| Mexico             | 30        |
| Japan              | 31        |
| Turkey             | 32        |
| <b>South Korea</b> | <b>33</b> |



출처: 서울대 사회발전연구소 (2014)

## 공공부문의 현실과 대안

- 발전국가? 네트워크 국가?
  - E-나라지표의 사례
  - 분산형 통계시스템의 문제
- 공공기관의 자원공유를 통한 사회적 가치 증진
  - 경제인문사회연구회의 연구기관별 패널자료수집 사례
  - 부처별 할거와 장기국가미래비전 수립의 어려움
- 공공조달: 최저가 입찰에서 사회적 가치 평가로 (영국 사회적 가치법)
- 공공데이터 개방과 공유 확대
  - 공공데이터 포털의 문제: 거대한 쓰레기 거치장
  - 데이터 공유의 플랫폼과 데이터 큐레이션 제공

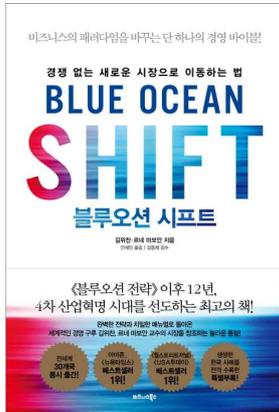
49

## 4. 사회적 가치 구현의 생태계를 만들자

- 강한 정부의 딜레마
  - 정부인증이 가져온 과도한 동형화
  - 사회적 기업의 자율성과 자립성에 부정적 영향
- 장기적 관점의 필요성
  - 조장(助長)인가 시스템 변화인가
  - 인내투자자의 역할
- 참여자의 다양화
  - 시민사회, 종교기관, 교육기관, 연구기관의 자발적 참여 유도

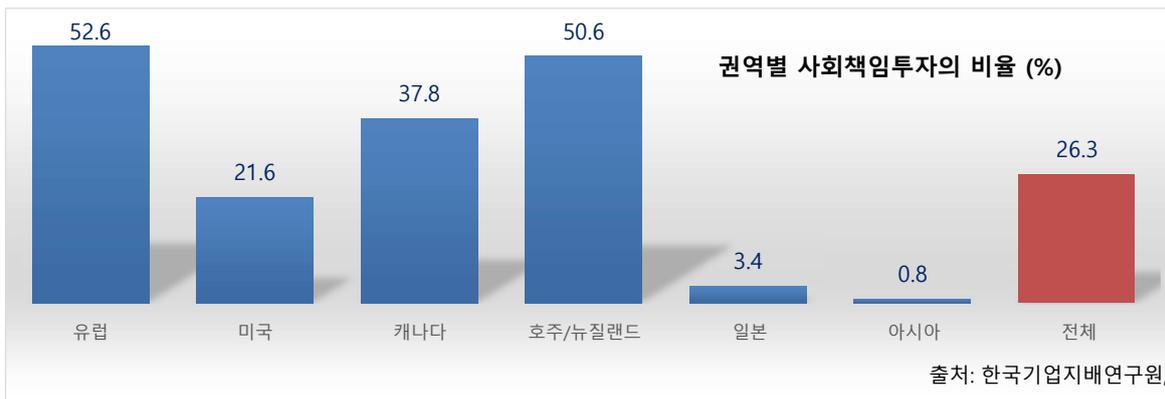
50

## 경쟁 없는 새로운 시장으로 이동?



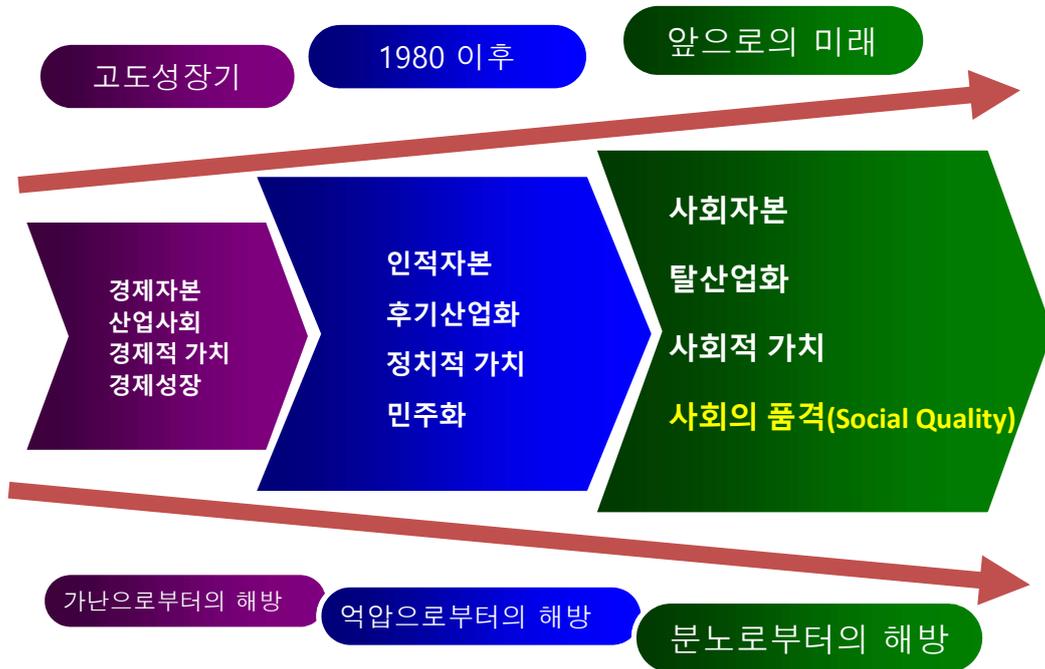
- 레드오션에서 블루오션으로
- 경쟁에서 승리하기보다 경쟁을 무의미하게
- 기존의 수요충족 대신 새로운 수요 창출
- 가치의 혁신

## 사회책임투자(SRI-Socially Responsible Investment)의 확산



- 2016년 말 현재 전 세계에서 22조8910억달러 규모 (**전 세계 운용자산의 26%**).
- 52.6%가 유럽, 38.1%가 미국에 집중. 일본을 제외한 아시아는 0.2%에 불과
- 투자형태
  1. '**네거티브 스크리닝**: 가장 규모가 큰 형태 [ESG (Environment Social and corporate Governance) 기준을 만들어 놓고 부정적으로 평가 된 산업이나 기업을 포트폴리오 펀드 구성에서 배제하는 방식. (15조230억달러)]
  2. **ESG 통합투자**: 투자 의사결정을 위한 재무 분석에 ESG 요소를 체계적으로 융합.
  3. '**기업 관여 및 주주행동**' 방식: 기업 관행을 개선하기 위해 의결권 등을 활용해 적극적으로 영향력을 행사
  4. '**임팩트 투자**' 방식: 사회문제를 해결하기 위해 지역사회에 특화된 자본투자.
- 모건스탠리캐피털인터내셔널(MSCI)의 '이머징마켓(EM) ESG 지수' 투자상위 10개 종목에 한국 기업은 전무
- 아시아의 SRI투자 규모 비중이 유럽이나 미국(21.6%) 수준으로 올라가면 '착한 기업'에 펀드가 몰릴 것.

## 사회적 가치를 높이는 사회의 품격



53

# 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할과 정책과제

라영재

# 사회적 가치 실현을 위한 공공기관의 역할과 정책과제

라영재 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장)

## 1. 들어가며

□ 현 정부의 국정과제에서 “사회적 가치의 실현”이라는 용어와 개념을 사용하고 있고, 국정과제에서 국민주권, 민주성, 투명성, 공정경제 포용적 복지, 보육과 교육의 국가책임, 공정사회, 자치분권과 균형발전 등 사회적 가치 실현과 관련된 정책방향의 전환 시도, 과거 정부운영방식과의 차별화 시도

○ 현 정부혁신(2018.3)의 비전(국민이 주인인 정부), 목표(참여와 신뢰를 통한 공공성 회복), 3대 전략(사회적 가치 중심 정부, 참여와 협력, 신뢰받는 정부), 10대 중점사업, 21개 사업에서 정부나 공공기관의 국정운영의 방향성을 명시적으로 “사회적 가치 실현”에 두고 있음

□ (그러나) 정부부처, 지방자치단체의 공무원과 공공기관의 임직원이 사회적 가치의 개념, 방향성, 실행과제, 추진방법에 대하여 명확하게 인식하고 있는지는 의문이고, 개념 정의와 정책과 사업에 반영, 정책과 사업 추진 방식 전환에 어려움이 있다고 함

□ 과거 역대 정부에서 정부 및 공공기관 개혁과 혁신의 경험에서 어떤 것을 일관되게 지속성을 유지하고, 어떤 것을 반성하고 성찰해야 하는지, 그리고 현 시점에서 환경적 요인과 시대적 가치를 반영하여 사회적 가치의 방향과 내용을 결정해야 하는지를 고민해야 하며, 특히 공공부문에서 사회적 가치 실현이 정부와 공공기관의 혁신의 레토릭으로 활용하되 않기를 기대하며, 정부부처나 공공기관이 사회적 가치를 반영한 정책과 사업, 하나라도 제대로 “실천”하는 것이 중요함.

\*CSR is dead!(OECD, Roel Nieuwenkamp, RBC 실무회의 의장) 참조

## 2. 공공기관의 정의, 설립동기, 현황과 역할

□ 국제적으로 보편적으로 존재하는 공공기관의 형태는 공기업(public enterprise)이고, 공기업은 국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적 성격을 지닌 것이라고 정의함(유훈 외, 2010; Jones, 1975)

□ 준정부조직(기관)은 공공부문의 특성과 민간부문의 특성을 제도적, 재정적으로 통합한 형태로서 조직, 기관이라고 함(Koppell,2001; Moe, 2001; Wait, 2000; Simmons, 1998; 이상철, 2012 재인용)

- 국가마다 Qugos, Quagos, Quangos, Non-Departmental Public Bodies(NDPB) 등으로 다양한 용어를 사용하고 있고, 1980년대 이후 증가 추세에 있음

□ 공기업의 설립 동기로 Friedmann(1954)은 ①민간자본 부족, ②국방상 및 전략상 고려,③독점적 사업, ④정치적 신조, Petersen(1985)은 ① 국가목적의 실현, ②능률의 증진, ③민간기업의 부실과 무능, ④정치적, 철학적 영향이라고 함

- 한국의 공기업 설립 동기(이상철, 2010), ①경제발전 촉진, ②독점적 사업, ③사회간접자본의 형성,④공공수요의 충족, ⑤재정적 수요의 충족, ⑥ 역사적 유산

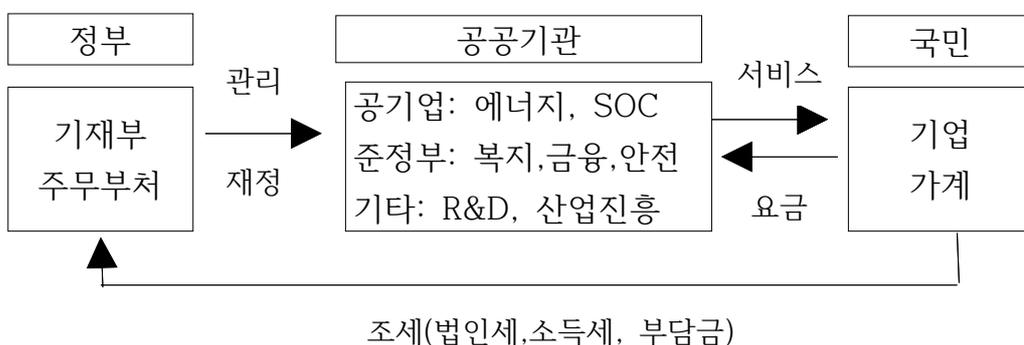
□ 우리나라는 공공기관에 대한 적용법규에 따라서 감독기관과 대상기관, 기능과 용어도 다름

○ 공공기관의 운영에 관한 법률(공운법)에서 공공기관으로 사용하고 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(위탁집행형, 기금관리형), 기타공공기관으로 유형 구분

- 2018년 6월 기준, 338개(공기업 35개, 준정부기관 93개, 기타 210개), 임직원수 32만 4천명, 641조5천억원으로 정부예산의 1.54배, GDP 대비 41.3%

- 전기, 가스, 도로, 공항, 항만, 금융, 의료, 사회복지서비스, 4대보험, 안전관리, 검사검증, R&D 등 국민의 일상생활에 필요한 기존적인 재화와 용역 제공(2018 공공기관 현황편람 및 [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr) 참조)

<그림 1> 정부-공공기관-국민과의 관계



○ 지방공기업법에 따라서 지방자치단체가 직접 기업을 설치운영하거나 법인을 설립하여 경영하는 기업을 “지방공기업”이라 하고 지방직업기업으로 상수도, 하수도, 공영개발과 지방자치단체가 50%이상 출자한 독립법인으로 지방공사와 공단이 있음(cleaneye.go.kr 참조)

- 서울 30개, 부산 9개, 대구 7개, 인천 16개, 광주 7개, 대전 6개, 울산 7개, 세종 5개, 경기 107개, 강원 30개, 충북 21개, 충남 35개, 전북 20개, 전남 21개, 경북 36개, 경남 37개, 제주 5개로 전국 총 399개이고, 직원수는 2017년 말 기준으로 5만7천명이고 총예산규모 51조4천억원

□ 공직자윤리법 적용 대상 공직유관단체(공직윤리법 제3조2 및 시행령 제3조의2)에 따라서 지정받은 공직유관단체는 '18년 하반기 기준 1,141개 기관이 있음

- 공운법상 공공기관 338개와 지방공기업상 399개를 제외하면 공직자윤리법상 유관기관단체는 404개가 더 있다는 의미임)

□ 국가 공공기관이나 지방공기업이 국민경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 확대되고 공적인 역할과 책임도 같이 동반하여 확대, 강화되고 있음

○ 표준산업별 인원비중을 살펴보면, M.전문, 과학 및 기술 서비스업 21%, K.금융 및 보험업 17.2%, D.전기, 가스, 증기 및 수도사업 14.8%, Q.보건업 및 사회복지 서비스업 13.1%, H.운수업 12.1%로, 5개 산업이 조사된 전체 인원의 78.2%를 차지하고 있음

<표 1> 표준산업별 공공기관 수 및 인원비중

| 표준산업                       | 기관수              |                 |                 | 전체                |
|----------------------------|------------------|-----------------|-----------------|-------------------|
|                            | 공기업              | 준정부기관           | 기타공공기관          |                   |
| A. 농업, 임업 및 어업             | 0 (0.0%)         | 1 (1.8%)        | 0 (0.0%)        | 1 (1.8%)          |
| B. 광업                      | 1 (0.2%)         | 0 (0.0%)        | 0 (0.0%)        | 1 (0.2%)          |
| C. 제조업                     | 0 (0.0%)         | 0 (0.0%)        | 1 (0.4%)        | 1 (0.4%)          |
| D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업       | <b>9 (14.7%)</b> | <b>1 (0.1%)</b> | <b>0 (0.0%)</b> | <b>10 (14.8%)</b> |
| E. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업 | 0 (0.0%)         | 1 (0.1%)        | 2 (0.1%)        | 3 (0.2%)          |
| F. 건설업                     | 2 (2.4%)         | 1 (0.5%)        | 1 (0.0%)        | 4 (2.9%)          |
| G. 도매 및 소매업                | 0 (0.0%)         | 1 (0.0%)        | 4 (0.3%)        | 5 (0.3%)          |

| 표준산업                        | 기관수        |            |             | 전체          |
|-----------------------------|------------|------------|-------------|-------------|
|                             | 공기업        | 준정부기관      | 기타공공기관      |             |
| H. 운수업                      | 7 (11.9%)  | 0 (0.0%)   | 3 (0.2%)    | 10 (12.1%)  |
| J. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업    | 1 (0.5%)   | 6 (0.6%)   | 3 (0.3%)    | 10 (1.4%)   |
| K. 금융 및 보험업                 | 1 (0.2%)   | 13 (12.3%) | 12 (4.8%)   | 26 (17.2%)  |
| L. 부동산업 및 임대업               | 2 (2.4%)   | 1 (0.2%)   | 1 (0.8%)    | 4 (3.3%)    |
| M. 전문, 과학 및 기술 서비스업         | 7 (6.4%)   | 27 (6.1%)  | 93 (8.6%)   | 127 (21.0%) |
| N. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업       | 2 (0.1%)   | 1 (0.2%)   | 10 (0.7%)   | 13 (1.0%)   |
| O. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정       | 0 (0.0%)   | 21 (4.7%)  | 14 (0.3%)   | 35 (5%)     |
| P. 교육 서비스업                  | 0 (0.0%)   | 6 (0.7%)   | 13 (1.2%)   | 19 (1.9%)   |
| Q. 보건업 및 사회복지 서비스업          | 0 (0.0%)   | 3 (0.3%)   | 26 (12.8%)  | 29 (13.1%)  |
| R. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업      | 3 (2.0%)   | 3 (0.5%)   | 12 (0.3%)   | 18 (2.8%)   |
| S. 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업 | 0 (0.0%)   | 7 (0.4%)   | 14 (0.2%)   | 21 (0.7%)   |
| 전체                          | 35 (40.7%) | 93 (28.4%) | 209 (30.9%) | 337 (100%)  |

주1) 괄호 안의 수치는 전체 공공기관 조사 대상자 수(286,713명) 중 해당 조건의 인원 비중임.

### 3. 공공기관의 사회적 가치 실현의 의미

□ 사회적 가치 의미는 현행 자본주의 작동방식과 능력에 대한 문제의식과 가치체계와 실천양식의 성찰이 담겨 있고 UN의 지속가능한 발전 의제, 2012년 영국 등 공공서비스법 제정 내용, EU의 사회의 질 선언 내용, 한국의 사회적 가치 기본법 발의안 내용이 핵심내용을 담고 있음. “사회적 가치의 다차원적 구조”를 설명함(박명규, 2018: 14-16)

○ 사회적 가치의 다의성, 상대성, 추상성, 시대적 맥락성으로 인하여 핵심내용, 추진주체, 실천방식 등 다양한 논의가 진행 중에 있음

- 박명규·이재열 편(2018), 사회적 가치와 사회혁신, 한울아카데미
- 경제·인문사회연구회(2018), 사회적 가치실현을 위한 정부혁신방안 연구

□ 공공기관은 공공성과 공익성 실현을 위해서 국가가 설립하였기에 공공기관으로서 공적 책무성(public accountability)을 준수하여야 하며, 국회와 감사

원의 예산통제와 감사, 기획재정부의 조직, 정원, 예산, 평가 등 경영통제(감독), 주무부처의 사업감독을 받고 있기 때문에 정부정책으로 구현된 사회적 가치는 대부분 경영, 사업에 반영하고 있다고 보고 있음

○ 다만, 민간기업에서 기업의 사회적 책임과 지속가능경영의 국제표준으로 보고 있는 인권, 노동, 안전, 반부패, 소비자보호, 환경보호, 지역발전 등에 대하여 공공부문이 종합적, 전략적 기관운영차원에서 전략, 계획의 수립과 실천을 하고 있는지는 의문이 있을 수 있음

○ 지난 2000년 초반부터 윤리경영, 환경경영, 사회적 책임경영, 지속가능경영을 선도적으로 시작한 기업은 SK, 포철, 시중은행 등과 함께 당시 한전, 수자원공사, 가스공사 등 정부투자기관(현재 공기업 유형)이었음

□ 공공기관의 사회적 가치 실현과 관련하여 ①실행주체로서 공공기관은 정부부처와 민간기업의 중간영역에 존재하고, ②공공부문(정부와 공공기관 포함)의 공공가치(public value)와 공공성(publicness) 개념과 정책과제, 추진방식에 대하여 행정학, 법학 등에서 오랜기간 동안 연구되고 논의되어 왔음

○ 공공성 개념이 민주주의 가치와 윤리적 사회적의를 구현하는 보편타당한 견고성을 가지고 있고, 공공가치는 공공성을 추구하기 위한 정부운영의 방향성을 뜻함(경제인문사회연구회, 2018:33)

○ 공공기관은 민간기업과 같이 CSR(기업의 사회적 책임활동), CSV(기업의 공유가치 창출)와 같은 실천 내용과 접근방식을 추구해야 하고, 공적 조직으로서 공공가치와 공공성을 실천해야 하는 공적 책무성(public accountability)을 준수해야 함

### 3. 정부의 공공기관 관리 및 감독 방향과 정책수단 : 정부의 역할

#### 1) 정부의 공공기관의 관리와 감독 책임

□ 정부의 정책방향이 그간 소홀하게 취급해왔던 사회적 가치나 현시점에서 국제적, 사회적, 공공체적인 이슈로 부각된 사회적 문제를 해결할 수 있도록 정책방향이 수정과 변화, 관료제주의적인 수직적 정책추진방식을 시민참여와 협력을 통한 수평적인 정부운영, 정부부처나 공공기관의 자율적인 내부 혁신의 추진이 중요(특히, 정부혁신이 선행하고 공공기관 혁신이 후행하고 동시성)

○ 정부정책이 사회적 가치를 중심으로 정책방향이 전환되지 않으면서 정부와 공공기관간의 중층대리인구조에서 사회적 가치 중심으로 공공기관의 혁신

을 추진한다는 것을 공공기관의 고유 및 주요사업의 공공성 강화나 사회적 가치 반영으로 취지로 받아들이지 않고 민간기업의 사회공헌활동이나 사회적 책임 활동과 같은 차원에서 해석, 추진할 여지가 있음(예, 지난 정부에서 공공기관의 사회공헌활동 사례)

- 그래서 2019년도 공기업·준정부기관 경영평가지표체계를 경영관리지표 범주(총55점)에 사회적 가치 구현(일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전과 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영으로 경영관리) 22점 가중치 배점, 주요사업범주에서 주요사업 성과관리 적정성 지표에서 주요사업 추진계획 수립, 집행, 성과, 환류과정에서 사회적 가치를 고려했는가를 평가토록 함(세부평가 5번), 공기업 12점, 준정부기관 14점)

- 그간 공기업·준정부기관 경영하는데 방향제시적 역할을 수행하고 있는 경영평가지표체계를 경영효율성과 수익성 중심의 평가지표체계에서 사회적 가치와 사회적 책임, 공공성, 공익성 강화하는 평가지표체계 전환을 시도하였음(2017.12, 기획재정부)

□ 정부정책방향이 사회적 가치의 실현이 가능토록 우선적으로 전환, 설정이 필요함. 그렇지 않으면 공공기관의 사업방향의 전환이 어려움

- 지난 정부에서 산업부의 해외자원개발을 통해 에너지 자주률 20% 달성 정책으로 석유, 광물자원, 가스, 석탄공사의 부실화, 국토부의 4대강 사업 추진으로 한국수자원공사의 SOC 기관화와 환경오염 문제

○ 공공기관의 사회적 가치 실현을 위해서 첫 번째로 국민을 대리한 1차 소유자와 감독기관인 중앙정부나 지방자치단체가 공공기관이 공공성과 공공가치를 수행할 수 있는 조직 및 기능과 사업 부여할 수 있도록 공공기관의 신설타당성을 잘 따져 보아야 함(재정확충을 위하여 전매, 복권, 로토, 카지노 사업 등을 공공기관이 수행 여부와 민간사업 구축을 하는 사업의 진출 여부), 두 번째로 현재 공공기관의 역할과 기능, 사업이 공공성과 공공가치를 실현하는데 기여하고 있는지를 주기적으로 평가해서 기관과 사업의 존치와 조정이 필요함, 세 번째는 공공기관의 비전과 전략, 사업계획과 수행 등이 정부가 보여하고 있는 공공성과 공공가치를 이해하고 있는지를 평가와 환류토록 사업평가와 감독을 해야 함. 네 번째, 공공기관의 소유권과 감독권 기능을 수행하는 기획재정부와 주무부처는 공공기관의 경영자율성을 최대한 보장하되 사후 실적평가와 감사를 통해서 경영과 사업 감독을 하는 방향으로 관리, 감독권 행사 필요

## 2) 정부의 공공기관의 혁신정책 방향 : 공공기관의 자율성, 창의성

□ 공공기관은 한번 설립되면 인력과 예산, 사업이 지속적으로 증가한다는 이론이 있듯이 민간기업과 같이 시장에 경쟁하거나 혁신을 통해서 생산성을 제고할 유인동기가 적으므로 국민과 정부가 부여한 설립목적달성을 위해서 조직, 인력, 사업을 수행하면서 경제성, 효율성, 효과성을 경영 및 기관운영의 가치로 설정하는 것은 타당함

○ 공공기관의 사회적 가치 추구가 기관을 운영하고 사업을 추진하는데 있어서 효율성, 생산성을 배제하는 것으로 인식하면 안됨

○ 공공기관이 민간기업과 같이 하나의 조직체, 유기체로서 박명규 교수님(2018)이 제시하고 있는 사회적 가치의 핵심 내용인 안전과 일자리, 역능성과 혁신, 공동체와 공공성, 상생과 지속가능성을 자율적으로 추구해야 함

- 공공기관 사회적 가치 실현을 제고 및 유도하기 위하여 공기업, 준정부기관의 경영평가지표 반영하는 것은 초기에는 필요하겠지만 공공기관의 조직 및 사업 특성에 부합하게 자율적 혁신 차원에 추진해야 하나다면 장기적으로는 사회적 가치 실현과 성과는 공공기관이 평가와는 별도로 자율적인 사회적 책임보고서 발간과 공개 방식이 타당해 보임

□ 국제적으로 1980년대 신공공관리론(NPM)에 기반을 두고 공공기관도 민간기업과 같이 효율성과 효과성 추구하고 성과관리를 강조함으로써 경영효율성 향상과 성과주의를 제고하는데 기여하였으나 개인 및 조직의 윤리성, 사회적 형평성, 다양한 사회적 가치를 제고하는 것에 상대적으로 미흡했음

- 김대중 정부의 공공부문 개혁, 노무현 정부의 정부혁신, 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책, 박근혜 정부의 공공기관 합리화, 정상화 정책방향은 일관되게 공공기관의 관리개혁에 초점을 두고 추진하고 있음

- 그런 측면에서 공공기관의 공공성 회복과 사회적 가치 실현을 초점으로 하는 공공기관의 혁신 방향을 수립하고 실행하려는 방향을 타당해 보임

- 다만 정부부처별로 소득 양극화, 고령화, 저출산, 환경문제 등 사회문제를 해결하기 위한 정책우선순위의 재조정, 적실성 있는 정책과 사업의 개발이 선행되어야 하고, 정책집행의 계층제 구조에서 공공기관이 정부의 위탁사업을 잘 수행할 수 있도록 정부와 공공기관의 수직적 감독과 수평적 협력 관계를 재구성해야 함

□ 1980년대 이후 지난 30여년간 정부개혁 또는 공공기관의 개혁방향은 민간기업과 같이 경영효율성 중심으로 운영하는 것을 기초로 하고 있음. 즉 신공공

관리개혁론(NPM)에 근거한 정부개혁, 공공기관 관리개혁을 추진하고 있음. 그러나 공공부문의 비효율성 제거를 위한 방향으로 그간 개혁이 추진된 것은 분명한데 사회적 약자 배려나 환경보호와 같은 충돌되는 가치는 침해되는 일부 문제점도 발생함. 그래서 정부부처의 정책목표와 공공기관의 사업목표설정에서 기존의 정책가치나 사업목표 이외에 사회적, 환경적 가치를 균형적 시각에서 반영하고 고려해야 한다는 지적은 타당함.

○ 두 번째는 정부부처나 공공기관은 조직 내부의 기관운동을 하거나 조달, 협력업체 등 거래하거나 관계하는 이해관계자 관점에서 조직의 운영과 정책, 사업의 집행과정에서 사회적 가치에 부합하는 기준을 고려해야 함. 이는 정부부처, 지방자치단체의 공무원이나 공공기관의 임직원이 준수해야 하는 당연한 책무이자 공직자의 자세로 보임

□ 정부부처나 공공기관도 조직이고 기관이므로 수립된 정책과 사업목표의 이행실적과 성과를 평가받아야 함으로 정부업무평가나 공공기관 경영평가 등에 평가지표로 반영할 수도 있음. 그러나 주의해야 할 점은 정책결정이나 사업결정에 사회적 가치를 반영하는 것이 더 중요함

○ 사후 성과평가제도에 평가지표를 반영하여 정부부처나 공공기관의 사회적 가치 참여를 독려하려는 방안은 잘 못하게 되면 평가를 잘 받으려고 형식적으로 사회적 가치를 실현하는 부작용이 나타날 수 있음

□ 현 정부에서도 지난 3월 정부혁신추진종합계획 수립(정부혁신추진협의회 구성·운영), 6월 공공기관 혁신가이드라인 배포, 9월 공공기관 혁신방안 및 공공기관 혁신성장 추진계획, 기획재정부, 공공기관운영위원회

○ 공공기관은 공공기관의 혁신방향의 초점과 중점이 기존처럼 CSR 차원인지, 사회적 경제와 협력인지, 혁신성장에 초점이 더 있는 것인지 의문을 가지고 있음

- 공공기관 혁신 방향과 정부의 추진체계간 조정, 정비, 협력이 필요한 상황

<표2> 공공기관 혁신 방향

| 전략   | 공공성 강화                              | 경제패러다임 전환 선도                                 | 국민신뢰회복                    |
|------|-------------------------------------|--|---------------------------|
| 추진과제 | ①고유업무의 공공성제고<br>②대국민 서비스 및 조직 운영 혁신 | ③소득주도·일자리 중심 경제선도<br>④혁신성장 뒷받침<br>⑤공정경제기반 구축 | ⑥윤리경영 강화<br>⑦국민의 참여·협력 확대 |

#### 4. 공공기관의 사회적 가치 실천 전략과 역할 : 기관의 사업과 조직 특성 반영

##### 1) 공공기관의 사회적 가치 확장 가능성과 균형 필요

□ 사회적 가치(social value)라는 개념의 다의성, 상대성, 역사적 맥락성 등으로 인하여 통일된, 그리고 모두가 합의하는 개념을 정의하는 것은 대단히 어려움이 있으나 공공기관의 사회적 가치 실현은 1차적으로 공공기관의 설립목적 을 효과적, 효율적으로 수행하는 것임. 즉 공공기관의 설립동기인 경제발전의 촉진, 독점적 사업의 추진, 사회간접자본의 형성, 공공수요의 충족, 재정적 추요의 충족이라는 정책적 목적을 달성하는 것임

□ 사회적 가치와 관련하여 인건, 노동, 안전, 환경, 지역발전 등 조직체로서 공통적으로 준수해야 할 실천적 가치는 모든 정부기관과 공공기관이 이행, 준수하고 실천해야 함

○ 국제적으로 인정되고 있는 노동, 안전, 환경, 반부패와 지역발전 등 사회적 가치의 증진을 담당하고 있는 정부부처나 관련 공공기관은 기본적으로 사회적 가치를 최상의 정책목표로서 인식하고 확산과 이행에 주력하겠지만 산업진흥과 경제발전과 국가 재정적 수요에 의하여 만들어진 정부부처와 공공기관은 상대적으로 협의의 사회적 가치는 부차적 정책 및 경영가치로 바라볼 수 있음

○ 그러므로 국민과 접점에서 공공서비스를 제공하는 공공기관의 경우에 설립목적인 고유사업의 효율적, 효과적 추진과 더불어서 사회적 가치의 배려와 균형을 유지하는 것이 중요함

- 시장에서 존속을 목적으로 하는 영리를 추구하는 민간기업이 사회적 평판과 주가 가치를 높이려는 경영수단으로서 기업의 사회적 책임을 실천한다면 공공기관은 설립목적사업에서 본질적인 사회적 가치의 반영과 실행이 더 중요하면 민간기업에게도 중요한 경제적, 법적, 윤리적, 자율적 책임의 사회적 책임 단계(Carroll, 1991)에서 공공기관은 윤리적, 자율적 책임이 더 무겁다고 할 수 있음

□ 공공기관의 사업 및 조직 특성에 부합하는 사회적 가치 실현과 사회적 책임 실천 전략 필요

○ 공공기관도 조직적, 사업적 지속가능성을 확보해야 하고 국가적 차원에서 국민경제적, 사회적 역할을 수행해야 하고, 사회 및 지역 공동체에 기여해야

하는 것은 너무나 당연함으로 자선적, 시혜적 사회공헌활동이 아니라 윤리경영, 환경경영, 지속가능경영체계와 전략을 수립해야 함

○ 공공기관의 관료주의적 경직성과 폐쇄성을 극복하고 고객과 이해관계자가 경영에 참여할 수 있도록 내부 지배구조 개선과 사업추진방식을 개선할 필요

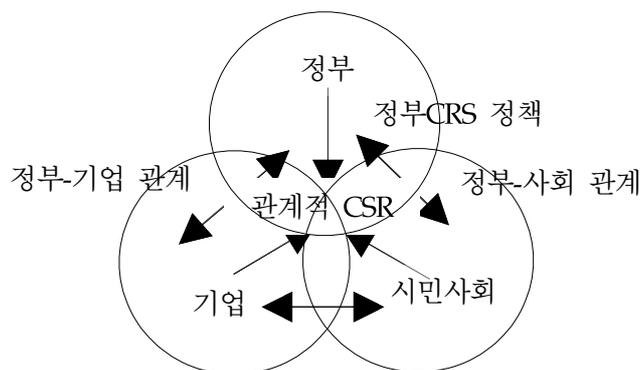
## 5. 결론

### 1) 공공부문의 사회적 가치 실현을 위한 역할

□ 행정기관, 공공기관, 지방자치단체, 비정부기구(NGO), 비영리단체(NPO), 민간기업도 지속가능한 발전 차원에서 사회적 가치와 사회적 책임(social responsibility)을 실천하고 이행해야 함

□ 중앙 정부부처는 정책을 만드는 곳이므로 사회적 가치의 반영이 미진한 기존 법령이나 정책을 재정비해 볼 수 있고, 국민의 접점에 있는 지방자치단체나 공공기관은 정책집행에서 사회적 가치를 이행하는데 직접적 역할을 할 수 있으며, 특히 유럽 선진국에서 기업의 사회적 책임이나 지속가능경영차원에 대기업이나 중견기업이 사회적 책임경영을 하도록 지원하는 법률과 정책, 인센티브 구조를 만들어야 함

<그림 2> CSR에 대한 정부정책의 관계적 모델



\*자료: Lozano 외(2005)와 Albareda 외(2008: 352) 인용.

□ 최근 지역공동체 차원에서 지속가능한 발전을 위한 지방자치단체-지역공공기관-민간기업-대학-지역시민단체가 협력과 공동사업을 추진하는 사례들이 많

이 발굴되고 있으므로 좋은 사례(Best practice)를 발굴하고 포상하는 것이 중요해 보임

□ 공공기관의 국민경제에 차지하는 비중이 높은 만큼 공공기관의 임직원이 공공기관의 사회적 가치 실천이나 인식의 내재화가 실천적 차원에서 대단히 중요함

○ 그런 차원에서 공공기관이 개별 노동조합의 참여와 협력, 실천운동이 필요

## 2) 실천적 제안을 하면서

□ 공공기관 사회적 가치 실현과 실천은 민간기업과 같이 부가적으로 자선적 기업의 사회공헌활동이나 사회적 책임 활동으로만 접근하면 안됨

- 공공기관의 주요사업의 연장선상에서 사회적 가치를 실현하고 확장하려는 적극적 노력과 창의적 혁신이 중요함

□ 공공기관의 사회적 가치 실현은 민간기업과 달리 더 높은 윤리적, 자율적 사회적 책임과 공적 책무성을 강조하는 것이므로 공공기관은 국민과 접점에서 공공서비스를 직접 제공하는 것이 역할이고 책무이므로 사회적 가치이든 사회적 책임이든 공적 책무성이든 실천과 이행이 중요함

□ 공공기관 사회적 가치 실현은 공공기관의 비전과 전략 반영이나 경영평가 지표에 반영되거나 사회적 책임 보고서 발간이나 홍보에 활용하거 것보다 공공기관의 사업 및 조직 특성에 부합하는 사회적 가치체계, 사회적 책임 활동을 발굴하고 조직(부성)차원에서 실천하는 것이 더 중요함

- 공공기관의 사업과 조직 특성에 부합하는 사회적 가치를 실천하는 혁신 과제와 사업의 발굴과 이해관계자와 협력을 통해서 실천 사례(우수 사례)를 만드는 것이 중요

□ 공공기관의 사회적 가치 실현이나 사회적 책임 활동을 홍보 차원이나 평판을 제고할 목적으로만 활용하려고 하지 말고 공공기관의 존립목적을 강화하는 차원에서 접근(공공기관의 경영평가 지표에서 사회적 가치 지표가 경영관리지표만 반영된 것이 아니고 주요사업 지표에도 반영되어 있다는 점을 강조)

- 백화점식 사회공헌활동의 추진보다는 기관운영의 폐쇄성과 기득권을 극복하고 지역인재나 장애인 채용과 같은 실천하기 어려운 사회적 책임과 윤리경

영을 실천하는 것이 중요하고 조직 내부혁신과 노동조합의 동참과 양보가 필요

□ 공공기관이 본질적으로 가지는 있는 사업의 독점성, 정보의 비대칭성과 비효율성을 극복하기 위한 투명성과 윤리성을 강화하려는 윤리경영과 투명경영을 강화하는 것은 사회적 가치 실현의 첫 단계임

- 공공기관의 사회적 가치 실현이 공공기관의 효율성 가치를 배제하는 것이 아님. 공공기관의 사회적 가치나 공공성 강화는 협의의 사회적, 환경적 가치와 경제적 가치의 균형과 조화를 의미함

□ 중앙 공공기관과 지방공기업을 포함하여 국민경제에서 차지하는 비중이 높고 국민과 접점에서 공공서비스를 제공하는 공공기관이 사회적 가치를 실현하기 위해서 혁신과 실천의 노력이 없이는 국민이 체감하는 정부혁신과 사회적 가치 실현을 구호에 불과함

#### <참고문헌>

기획재정부(2018). 공공기관 혁신가이드라인 설명회 자료.

박명규·이재역 엮음(2018). 사회적 가치와 사회혁신: 지속가능한 상생공동체를 위하여. 한울

경제인문사회연구회(2018). 사회적 가치 실현을 위한 정부혁신 방안 연구,

라영재·윤태범(2010). 공공기관의 지속가능경영의 성과와 한계. 한국조세연구원.

라영재(2012). 공공기관 지속가능경영 수준과 모델개발, 한국조세연구원

정도진 외(2018). 공공기관의 지속가능성을 위한 포괄하는 통합결산보고서 발간. 한국조세재정연구원.

정부합동(2018). 정부혁신추진종합계획

Roel Nieuwenkamp(2016). CSR is dead! What's next?

## 상생과 연대를 위한 공공기관 노동조합의 역할

노광표

# 사회적 가치 실현을 위한 공공기관노동조합의 역할

2018.12.04

노광표 (한국노동사회연구소 소장)

## 순서

---

I. 문제제기

II. 공공기관과 사회적 가치

III. 공공서비스노동조합주의

IV. 맺음말

## 1. 문제제기

---

- 사회적 가치(Social Value)가 다시 중요한 의제로 부상하고 있다. 그것은 민간부문뿐 아니라 공공부문에서도 동일한 현상이다. 사회적 가치 의제가 급부상한 것은 문재인정부가 국정과제로 **[사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관]의 역할을 강조하였기** 때문이다.
- 그러나 **사회적 가치 논의에 있어 한국 사회는 큰 맹점을** 안고 있다. 먼저, 기업(공공기관)의 사회적 가치 논의가 내면화되어 있지 않아 일종의 광고 전략, 자선적이거나 시혜적인 기부 활동을 넘어서지 못하고 있다. 둘째, 경쟁력(효율성)과 사회적 책임(가치)의 통합이 아닌 분리된 이분법적 관점이 여전히 지배적인 담론이다. 셋째, 기업의 핵심 이해당사자인 노동조합의 역할과 관련하여 사회적 가치 실현 및 사회적 책임 논의는 아직 초보 단계이다.
- **우리나라를 포함하여 전 세계적으로 점증하는 사회경제적 위기는 공공기관 노사의 사회적 책임 및 가치 증진 활동을 요구하고 있다.** 한국 사회는 1997년 IMF 외환위기 이후 20여 년 동안 점점 더 커지는 양극화에 따른 사회문제와 기업경쟁력 약화에 시달리고 있다. 특히 빈곤과 실업난 등 사회적 갈등이 고조돼 평등과 정의를 추구하고 기업의 사회적 책임을 요구하는 목소리가 커지면서 사회적 가치에 관련된 활동이 주목 받고 있다(김재구, 2018).

3

## 1. 문제제기

---

- 이 글은 **사회적 가치 실현을 위한 공공기관노동조합의 역할을 살펴보는 것을 목적으로** 한다. 한국 공공부문노동조합들은 1987년에 대규모로 결성된 이후 공공기관노동자들의 임금 및 근로조건 개선 뿐 아니라 공공성 강화와 사회개혁 투쟁을 추진해 왔다.
- 이런 활동들은 사회적 가치와 어떤 연계가 있는가? 공공성과 사회개혁 투쟁을 전개하는 공공기관노조들은 민간부문노조와 구분되는 어떤 다른 특성을 갖고 있는가? 노조의 활동에게 불구하고 공공기관노동조합에 대한 사회적 인식이 긍정적이지 않은 원인은 무엇인가? 이를 해소하기 위한 공공기관노조의 역할을 재 조명하는 것이 이 글의 주된 관심이다.
- 이 글은 공공기관노조의 사회적 가치 실현 강화 방안으로 **1) 노조 조직체계의 산별 전환과 역할 변화, 2) 노동자 경영참여를 통한 공공기관지배구조의 혁신, 3) 노조의 경제적 실리주의 탈피와 노동연대의 구현, 4) 노조 정책 및 정치역량 강화를 통한 사회적 토대 구축, 5) 지역사회에 뿌리내리는 노조 전략 구현을** 제시한다.

4

## II. 공공기관과 사회적 가치

### 1. 사회적 가치가 왜 제기되는가 ?

#### 새 정부의 국정과제

#### 새 정부 핵심 국정과제로 공공부문의 '사회적 가치' 실현 강조

- 새 정부가 핵심적으로 추진할 100대 국정과제 중 '사회적 가치'의 실현과 밀접하게 관련된 다수의 국정과제들이 선정되었음. 다음의 과제들은 이중 대표적인 국정과제들이며, 이외에도 다수의 관련 과제들이 선정되었음
  - ❖ "열린 혁신정부, 서비스하는 행정"(국정과제 8)
  - ❖ "사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관"(국정과제 12)
  - ❖ "사회적 경제 활성화"(국정과제 26)
- 이는 '사회적 가치'가 새 정부 국정운영의 핵심적인 방향과 가치를 담고 있음을 의미하는 것으로서, 정부와 공공기관 전반에 걸쳐서 사회적 가치가 핵심적인 정책방향으로 수용될 필요성이 있음을 의미함. 국정과제 12번에서는 사회적 가치의 추구하고 관련하여, 인권·안전·환경 및 양질의 일자리 등의 영역에서 공공기관들이 사회적 가치를 적극적으로 실현할 것을 규정하고 있음
- 특히 국정과제에서는 공공기관의 사회적 가치 실현을 위하여 2017년부터 공공기관 비정규직의 정규직으로의 단계적 전환, 불합리한 공공기관 성과연봉제 관련 조치의 폐기 등을 제시함
- 또한 2017년 평가편람의 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현하고, 2019년부터는 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가가 실시될 수 있도록 하였음. 사회적 가치는 국가 공기업에만 적용되는 것이 아니라 지방 공공기관에도 적용되어야 하며, 이를 위하여 사회적 책임을 반영한 경영평가 지표를 도입하도록 하고 있음

## II. 공공기관과 사회적 가치

### 1. 사회적 가치가 왜 제기되는가 ?

#### 국제 기준 및 표준화

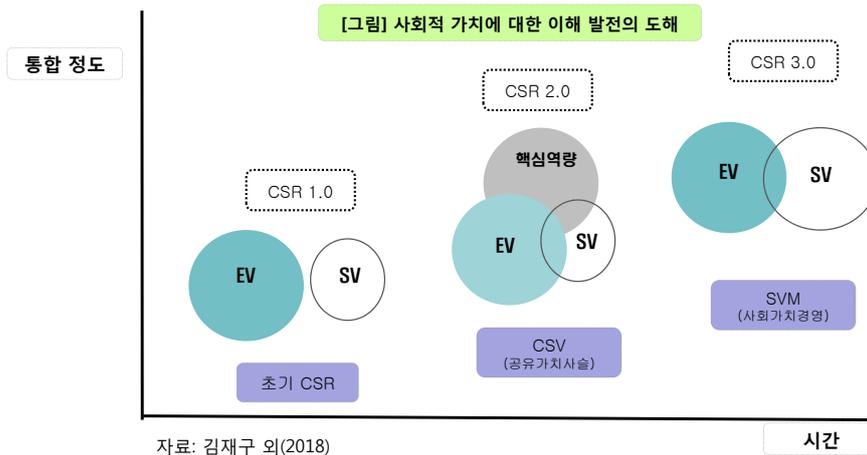
#### 국내외적으로 [사회적 가치], [사회적 책임]에 대한 관심, 중요성 및 필요성에 대한 논의 증가

- 세계화의 압력 : 세계화의 강조에 따른 경쟁의 강화와 부작용들. 반세계화·이해관계자의 관점과 인식 증대 : 소비자, 근로자, 지역주민 등의 강조와 다양한 활동, 영역의 확장 등
- 사회책임투자 펀드(Socially Responsible Investment Fund, SRI) 확대 등 : 미국은 1995년부터 2005년까지 SRI 펀드 22,900억 달러로 약 360% 증가하는 등 사회적으로 의미 있는 기업 활동의 강조
- 국제표준화기구는 2010년에 ISO 26000을 통해 기업, 정부, 노조, 민간단체 등 모든 조직에 적용될 수 있는 분야별 사회적 책임 관련 협약 및 선언 등을 발표. 여기에는 조직 거버넌스, 인권, 노동관행, 환경, 공정한 운영 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전 등 7개의 핵심주제로 구성되어 있음
- 노사관계의 발전 등 : 노동문제, 아웃소싱과 공급사슬 등 새로운 노사관계의 강조
- 보건 : 새로운 질병의 등장과 국제적 확산, 국민 건강의 강조 등
- 지배구조 : 좋은 기업활동을 위한 지배구조의 개선 요구 등
- 반부패 : 기업, 정부 등에 대한 신뢰 추락과 반부패의 강조

## II. 공공기관과 사회적 가치

### 2. 사회적 가치- 사회적 책임의 개념

- 사회적 가치의 개념은 학자들마다 다르고 강조점의 차이가 있음. 이 글에서는 사회적 책임 논의의 발전 개념으로 사회적 가치를 개념화하고 서술하고자 함.
- 사회적 책임(가치)은 스스로의 조직과 공동체를 함께 고려. [기업 역시 사회라는 큰 시스템 내의 한 시스템이며 사회와의 관계 속에서 수요와 기회를 발견하고 또 필요한 인적/물적 자원들을 구할 수 있다. 또한 기업은 자신들이 제공하는 제품이나 서비스 역시 사회가 소비해주지 않는다면 존립할 수 없다. 이러한 사회적 맥락 속에서 기업은 가치를 창출해 나가는 존재이기도 하다] (김재구, 2018)



7

## II. 공공기관과 사회적 가치

### 2. 사회적 가치- 사회적 책임의 개념

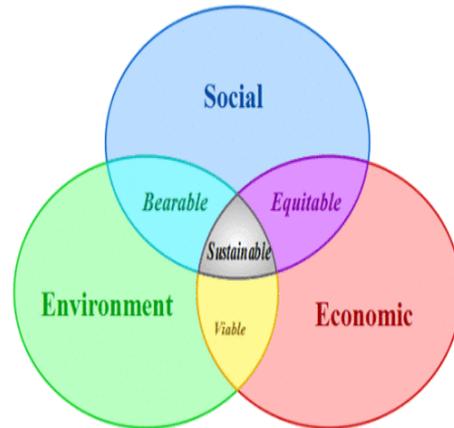
- 사회적 가치는 포괄적인 문제의식을 담고 있지만 이론적으로 명료하게 정의되어 있는 개념은 아님. 사회적 필요에 의해서 시대적 화두가 되었고 문제 해결을 위한 아젠다로서 주목받고 있지만 학계 내부 논의가 명확하게 정리된 것은 아님. 따라서 사회적 가치가 무엇인지 파악하기에는 연역적이고 이론적인 접근보다는 귀납적인 접근이 더 적합할 수 있음.
  - ✓ 첫째, 21세기 들어 국제연합은 지속가능한 발전을 새로운 화두로 내놓음. 2015년 9월에는 17개 가치항목 제시- 빈곤종식, 영양, 건강과 웰빙, 형평성 있는 교육, 성평등, 불평등 해소 등
  - ✓ 둘째, 영국은 2012년 '공공서비스(사회적 가치)법'을 제정하여 공공구매 방식을 통한 사회 문제 해결을 제도화하려는 노력을 시작함. 국가나 공공기관이 공공서비스를 민간으로부터 구매할 때 관련 계획을 수립하는 단계에서부터 사회적 가치를 고려하도록 규율하고 있다. 이 법에서 사회적 가치는 "위탁 및 조달과정에서 재화와 서비스의 직접 구매와 그에 따른 결과 이상으로 창출되는 공동체를 위한 편익"으로 규정되어 있다. 예를 들어 영국 버밍엄 시의회에서는 사회적 가치로 인정할 수 있는 공동체 편익으로 지역고용의 창출, 지역제품구매를 통한 지역경제의 진흥, 지역공동체와의 협력 등을 제시했다.
  - ✓ 셋째, 유럽연합(EU) 차원의 [사회의 질(Social Quality)] 선언은 사회 경제적 안정성, 사회적 포용성, 사회적 응집성, 사회적 역능성(social empowerment)의 네 영역을 강조함. 사회경제적 안정성에서는 재정적 안정, 고용, 주거, 건강, 교육, 가족, 여가 등이 포함되며, 사회적 포용성에는 시민권, 노동시장 참여, 공적 사적 서비스 혜택, 사회적 접촉이 포함 됨.
  - ✓ 넷째, 국회에서 논의되고 있는 [사회적가치기본법]은 '사회적/경제적/환경적/문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치'로 인권, 안전, 건강, 노동권, 사회적 약자 보호, 상생과 협력, 일자리 창출, 공동체 복원, 지역경제 공헌, 사회적 책임, 지속가능성 등 13개를 열거하고 있음  
*이상의 내용은 (박명규, 2018)을 인용함.*

8

## II. 공공기관과 사회적 가치

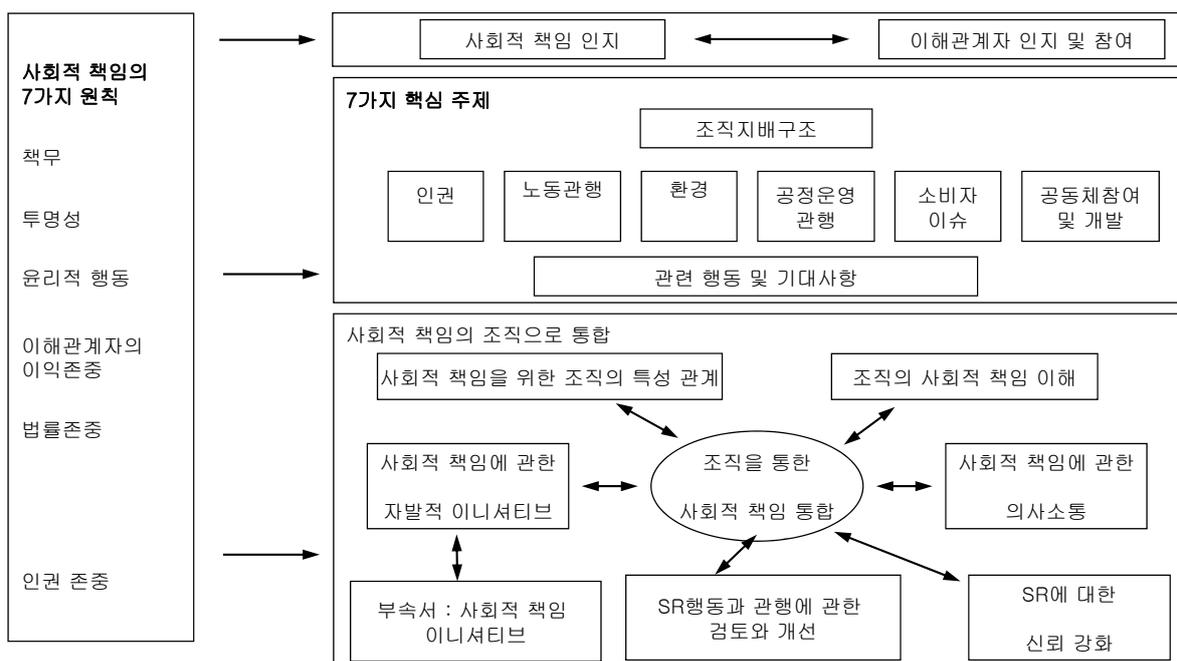
### 2. 사회적 가치- 사회적 책임의 개념

- 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하: CSR)이란 개념이 처음 쓰인 것은 1953년 하워드 보웬(Howard R.Bowen)이 시초임. 이후 캐롤(Caroll)에 의해서 개념화가 시도 됨. 그녀는 CSR를 사회적 성과 모델의 한 부분으로 포함시켜 경제적 책임, 법률적 책임, 윤리적 책임, 자선적 책임으로 구분 함. 그런데 그녀의 개념화는 사회적 책임을 통합적인 것이 아닌 단계적으로 구분한 것이 비판 됨. 즉 사회적 책임에 대한 이행 없이 경제적 책임만을 최우선시하는 것은 정당하지 못하다는 비판.
- 국제사회에서는 기업의 책임을 '경제, 사회, 환경'이라는 세 가지 원칙(Triple Bottom Line)을 동시에 고려하고 통합하는 방향으로 확대되고 있음.



### 2. 사회적 가치- 사회적 책임의 개념

## ISO 26000-개요



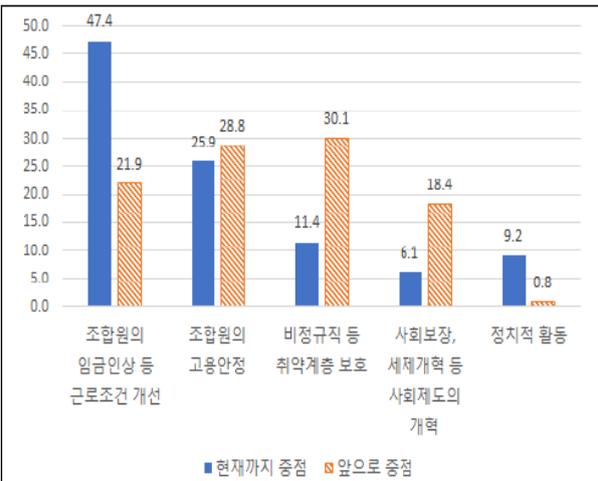
## CSR과 ISO26000-국가별 추진 방안

| 국가       | 주요 내용  |
|----------|--|
| 덴마크      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1996년 EU 최초로 환경보고서 법제화 : 환경부가 특정시설을 갖고 있는 약 300개 사업소에 대해, 행정기관과 일반용의 2종류의 환경보고서 작성을 의무화함.</li> <li>• 소셜 인덱스(Social Index) 도입 : 민간기업과 공적기관의 사회적 공헌도를 평가하기 위해서 노동성이 작성한 CSR 항목. (18 항목으로 구성)</li> <li>• S마크 제도 도입 : 공적기관, 민간기업의 사회적 공헌도를 나타내는 인증제도. 3년간 유효하며, S마크는 구 인광고나 팜플렛, 연차보고서, 홈페이지 등에 사용</li> </ul> |
| 네덜란드     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년 환경보고서 법제화</li> </ul>  |
| 벨기에      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 「social label」 - 종업원 20인 이상 사업장에 '보고서' 제출을 통해, 제품에 대한 인증제도 실시. 소비자들에게 해당 상품을 생산한 기업들이 ILO의 핵심 기준을 준수한다는 뜻</li> </ul>  |
| 노르웨이     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년 환경보고서 법제화</li> </ul>  |
| 독일       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001년 8월 연금운용회사에 대해 윤리, 환경, 사회보고서 제출의무화</li> </ul>  |
| 오스트리아    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적책임투자(SRI) 관련 정보공개 의무화</li> </ul>   |
| 프랑스      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1979년 노동조건 보고서(Bilan Social) 제출 의무화</li> <li>• 2001년 5월 회사법 개정(상장기업의 재무, 환경, 사회 영역의 정보공개 의무화), '신경제규제법 제정(상장기업의 연차 재무보고서에 사회적, 환경적 영향 내용 포함) &gt; 2002년 5월 CSR 장관 임명</li> </ul>   |
| 영국       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000년 7월 연금법 개정(2000 Amendment to the Pension Act). SRI를 연금투자펀드 기준 채택</li> <li>• 2001년 4월 통산산업부(DTI) 내 CSR 장관 임명</li> <li>• '기업책임법' 제정 추진: 경제, 환경, 사회 측면의 대응을 보고서에 기재</li> </ul>  |
| 미국       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• CSR과 관련된 별도의 규제 없음</li> <li>• 엔론사태 이후 2002년 사베인-옥슬리 법(Sarbanes-Oxley Act) 제정</li> </ul>   |
| 남아프리카공화국 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 요하네스버그 증권거래소가 2003년 9월부터 모든 상장기업들에게 킵보고서 II 에 제시된 사항 준수 요구. (킵보고서 II = 지배구조 + GRI 지속가능 성과 보고)</li> </ul>  |

## II. 공공기관과 사회적 가치

### 3. 사회적 가치의 실현 주체

- CSR이 SR로 변경되면서 이제 사회적책임은 기업만이 아닌 모든 조직의 책임으로 변화 됨. 그러므로 사회적 가치의 실현 주체는 기업, 정부 조직, 공공기관, 노동조합, 시민단체로 확대 됨.
- 기업과 함께 고려되어야 할 주요한 주체는 노동조합임. 전통적으로 노조는 기업과는 별개의 조직으로 간주되고 순수 비영리조직으로서 시민사회의 범주에 속하는 것으로 이해되어 왔음. 하지만 오늘날 노조, 특히 거대 기업노조는 더 이상 순수한 시민사회 조직일 수 없으며 노동자 전반을 아우르는 대표조직으로서의 공적 역할을 수행해야 함. 최근 비정규노동자에 대한 노조의 차가운 반응, 일자리를 둘러싼 노동자 내부의 대립과 갈등은 노동계 내부에서 사회적 가치 실현을 진지하게 고려하지 않으면 안될 이유를 여실히 보여주고 있음(박명규, 2018).
- 노조 역시 기업과 더불어 비정규직, 사회적 약자, 취업난에 고생하는 청년층, 새로운 일자리를 찾고 있는 고령 은퇴자들의 고통과 어려움을 함께 나누는 상생과 공존의 가치를 실현하는데 앞장서야 함.



「노동조합에 대한 국민의식과 변동」, 장흥근 외, 2017 노동사관계 국민의식 조사연구, 한국노동연구원.

### III. 공공서비스노조주의

#### 1. 공공부문노사관계의 특징

- 공공부문은 민간부문과는 달리 그 재정운영이나 시장관계, 조직구성원에 대한 통제와 관리방식 등에서 여러 차이점이 있음. 공공부문과 민간기업과의 가장 큰 차이는 기관(조직)의 공적 소유 정도임. 이른바 공공부문으로 분류되는 기관의 공통 특징은 공적소유이고 예산(재정)의 정부의존도, 생산재화 및 서비스의 공익성은 공공부문 내의 기관에 따라 다름.
- 첫째, 노동3권 행사가 자유로운 민간부문과는 달리 대국민 공공서비스 또는 국민경제적인 필수기능을 수행하는 공공부문에서는 단체행동의 노동권을 일정정도 제약받고 있음. 과거 직권중재제도가 존재하였으며 현재는 필수공익사업장에 한해 '필수유지업무제도'를 통한 단체행동권의 제약이 이루어짐
- 둘째, 정부의 역할임. 공공부문노사관계는 정부가 사용자라는 측면에서 민간부문과 명확하게 구분됨. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영 전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하고 있음. 공공기관의 경우, 국가가 일차적인 사용자로 나서지는 않으며, 또한 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지도 않음. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침(invisible employer guideline)을 제시하면 경영진은 이를 따를 수밖에 없음. 결과적으로 공공기관노사관계는 정치 환경에 강한 영향을 받으며, 노사관계의 성격과 방향이 결정됨. 즉 공공부문에서 경영의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나뉘이기도 함. 그 결과 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 "일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별됨." 이러한 경영책임의 분산성은 공공부문 단체교섭에서 '다면적 교섭'(multilateral bargaining)이 나타나는 근거가 됨(Kochan, 1974).
- 셋째, 주인-대리인(Principal-Agent)문제임. 민간기업과 같은 '사용자와 피고용인'이라는 명확한 대결 양상이 공공부문노사관계에서는 약하게 나타남. 물론 공공기관 내에서도 관리층과 비관리층(非管理層)이 서로 대립하는 입장을 취하나 그 양상은 민간기업과 구분됨. 그러므로 공공기관 노사관계는 민간 노사관계에 비해 노사 대항적 요소가 약하다고 할 수 있음(Katz and Kochan, 1992).

13

### III. 공공서비스 노조주의

#### 2. 공공부문노조운동의 방향

- 공공부문노동조합과 민간부문노동조합의 차이점은 노조운동의 관점에서 볼 때, 전략과 방향성에 있음. 공공부문은 무엇보다도 '공공서비스'의 제공을 특징으로 함. 이에 따라 공공부문노동조합 운동의 의의는 '공공성'에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때 확고해짐을 의미함. 이를 반영하듯 공공부문노동조합들은 선언과 강령을 통해 '사회공공성(연대적)'노동조합운동을 제기하며 공공부문노동조합운동의 이념 및 활동 방향을 민간부문노동조합운동과 분리·정립하고 있음. 이렇듯 공공부문노조들은 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지의 향상과 공공서비스 질(質) 제고 및 사회적 통합에 노력하여야 함.
- 공공부문노조의 운동 방향 및 역할에 대한 이들 논의는 공공부문노조가 기반하고 있는 조직의 특성을 반영한 것임. 공공부문노동조합은 국민을 의식하지 않을 수 없는 노조조직임. 행정서비스의 소비자가 곧 국민이기 때문임. 이러한 점에서 소비자가 제3자인 민간 부문과는 달리 공공부문노조는 '국가-노조-시민사회(국민)'라는 틀 속에서 노조의 이념과 노선 그리고 운동방향을 설정하여 나가야 함. 이에 따라 공무원 노조는 국가와 시민사회 중간에 위치하면서 국민의 삶의 질과 관련하여 국가의 역할이 축소되고, 시장의 역할이 강화되는 변화를 막고, 사적인 이해가 지배적인 시장 대신에 공공성이 지배적인 국가의 역할을 극대화시키는 방향으로 활동하여야 함. 현재 한국의 공공부문은 극히 저조한 상태임. OECD 국가들 가운데 가장 낮은 공공부문 종사자의 비율은 지금까지 국가가 국민을 상대로 한 서비스보다는 국민을 관리하고 통제하는 기관으로 기능하였기 때문에 나타난 결과임. 그러므로 국가의 기능이 통제 기능에서 서비스 기능으로 전환되기 위해서는 공공부문 노조의 역할이 대단히 중요함(신광영, 2002).
- 과거 정부(공공부문)가 추구하는 가치는 민주성, 평등성, 정의, 공정성 등 대부분 효율성에 반하는 것이 대표적인 것으로 인지되어 왔음(Dicke and Ott, 2002). 그러나 21세기 들어 효율성 증대를 강조하는 신공공관리(new public management)에 기반을 둔 성과평가, 성과급, 민영화, 민간위탁 등의 다양한 시장 원리가 일반화된 경영원칙으로 받아들여지고 있음. 시민이나 서비스 수혜자 등이 기대하는 공공조직과 정책에 대한 책임성, 투명성 수준이 높아짐에 따라 이를 반영하는 각종 평가 및 감시가 증가하고 있음. 공공부문노조는 정부의 정책이 공공서비스 질 향상에 역행하는 제도라고 비판하면 민영화, 아웃소싱 등에 반대하는 활동을 전개해 왔음.

### III. 공공서비스 노조주의

#### 2. 공공부문노조운동의 방향

- 공공부문노조운동의 이런 방향성은 국제노동조직에서도 일반화되어 있음. "공공서비스가 답이다"라는 국제공공노련(PSI: Public Services International)의 선언에서 알 수 있듯이, 시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 '질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)'의 가치는 더욱 중요해지고 있음. 2003년 오타와에서 열린 국제공공노련 세계총회에서는 '공공서비스야말로 사회와 경제를 발전시키는 중요한 관건'이며, 따라서 시민사회의 요구에 응답하는 '질 좋은 공공서비스'를 제공함으로써 공공부문노동조합이 자신의 존립근거를 단단히 다져야 한다는 입장을 재차 확인하였음.
- 공공부문노조의 사회적 역할에 대한 강조는 이제 공공부문노조운동의 전략적 방향성으로도 제기되고 있으며 이는 논점상의 부분적인 강조점의 차이가 있지만 '사회운동 노조주의(social movement unionism)', '사회운동적 노동운동론', '사회연대적노동운동론', 공공서비스노조주의(public service unionism) 등으로 이론화되고 있음(홍주환 2003; 박태주 2007; 노중기 2009).
- 이상과 같은 운동 흐름은 다양한 의미로 정의될 수 있으나 일반적으로는 다음과 같은 전략 목표와 지향을 갖는다고 할 수 있음.
  - 첫째, 노조운동의 목적이다. 공공서비스노조주의는 사회운동으로서의 노동조합운동을 강조하고 있다. 즉, 노동자의 임금 및 근로조건 등 경제적 개선을 위한 투쟁만으로는 한계가 있으며 이것이 국가 전체의 사회, 정치, 경제적 조건 개선을 위한 투쟁과 밀접하게 결합되어야 한다는 인식에 기초해 있다. 따라서 운동의 범위도 작업장을 넘어서서 노동자에 영향을 미치는 광범한 분야에서 투쟁하게 된다.

15

### III. 공공서비스 노조주의

- 둘째, 운동 주체에 관한 것이다. 즉 공공서비스노조주의는 좁은 노동자 계층의 틀을 뛰어 넘어 광범위 사회공동체에 영향을 미치게 하기 위해 다른 사회운동과 연대하는 것이 특징이다. 세계화가 가져오는 파괴적 영향은 노동뿐만 아니라 환경파괴, 인권유린, 평화에 대한 위협, 민주주의의 파괴 등 광범한 사회적 영역에 미치고 있다. 따라서 이에 대항하여 노동운동은 다양한 사회운동과 연대를 추구하는데 특히, 여성운동, 환경운동, 인권운동, 평화운동, 지역공동체운동, 정치운동 등이 그 예이다. 이 운동은 특히 작업장과 지역공동체의 연결을 중시하는데 이를 통해 공장과 가정, 임금노동과 가내노동, 사적 영역과 공적 영역간의 분리를 극복하고 공동의 투쟁을 이끌어 낼 수 있다는 것이다
- 셋째, 미조직 노동자의 조직화에 초점을 둔다. 공공서비스노조주의는 새로운 전술과 전략의 구사 및 평조합원의 개입과 참여를 통해 미조직 노동자의 조직화를 추진하고 있다. 특히, 여성, 비정규 노동자, 소수인종 등 그 동안 노동조합의 조직 대상에서 소외되어 있었던 취약계층의 조직화에 초점을 맞추므로써 노동자 계층 내의 광범위한 연대와 단결을 끌어내려고 하는 점에서 기존의 노동조합과는 성격을 달리한다.
- 넷째, '조합 내 민주주의'를 강조한다. 공공서비스노조주의는 정치적 민주화, 사회적 민주화 등 민주주의의 실현을 중시하는데 이를 위해서는 우선 노조 내부의 민주화가 필요하다. 노동조합의 일하는 방식과 관계 면에서 위계적, 권위주의적, 기술 관료주의적 접근방식을 반대하고 민주주의를 옹호한다. 보다 구체적으로는 노동조합의 모든 활동에 평조합원의 직접 참여를 촉진하며 조합내의 수평적 관계를 강조한다. 노동조합이 운동가나 노조 간부가 아니라 조합원들에 의해 운영되어야 한다는 것이 사회운동 노조주의의 신념이다.

이렇듯 "노동조합이 작업장(공장)의 테두리를 넘어서 사회적 쟁점들에 적극 개입하고, 시민, 여성, 소수인종, 장애인, 영세민 등 다양한 사회적 세력과 공동으로 사회문제를 해결하기 위한 조직 활동을 주도하는 새로운 형태의 노조운동의 성격"을 내포한다

16

## IV. 맺음말

### 1. 사회적가치와 공공부문노조

- **한국노동조합운동이 사회적 가치 실현 운동에 관심을 갖고 활동을 해야 할 이유는 다음과 같음(노광표, 2007)**
  - **첫째, 노동조합운동의 의제(Agenda) 확대임.** 노동조합운동의 활동 변화에도 불구하고 노동조합운동이 제기하는 의제가 여전히 작업장 영역에 국한되어 있으며, 기업 감시자의 역할에 소홀하다는 비판에서 자유로울 수 없음. 사회적 가치 실현(SR)은 노동운동의 의제를 사회화하고 확장할 수 있는 유력한 무기로 작용할 수 있음. 노동조합의 역할이 기업의 '법적, 경제적, 환경적, 사회적' 역할을 감시하는 주도로 나설 수 있는 계기가 될 수 있음.
  - **둘째, 단체교섭 활동을 보완하는 역할과 기능을 함.** 한국노조운동은 '기업별노조체계'와 '10%대의 낮은 조직율'로 인해 계급 대표성 위기에 직면해 있음. 이 결과 노조운동의 성과가 기업 울타리를 뛰어넘지 못하여 노동자계급 연대성 상실이 현실화되고 있음. 이의 해결 방안은 '조직율 향상과 산업별노조 건설과 교섭을 통한 단체협약의 효력 확장'임. 그러나 사회적 가치 실현 운동은 공공부문의 의 사회적 책임을 다양한 영역에서 강화할 수 있는 또 다른 접근 방법임. 노동운동 및 시민사회의 요구로 SR 범주는 '핵심노동기준의 준수', '간접고용의 차별 금지', '생산 사슬 및 하도급 관계', '지역사회', '다양성과 동등' 영역으로 확대되어 있음. 노동운동의 참여는 기존의 단체교섭 활동으로 보장되지 않았던 다양한 영역의 문제를 해결할 수 있는 또 다른 '창구'가 될 수 있음
  - **셋째, 이 운동은 시민사회와 노동운동이 소통·연대할 수 있는 매개 지점임.** 사회적 가치란 주제는, 노동운동이 사회적으로 자신을 확장 발전시키는 데 있어 문제의식을 가질 때, 그리고 시민운동이 생산영역에 대한 보다 근본적인 운동적 도전을 생각할 때 만나는 지점임(하승창, 2004). 즉, 노동운동과 시민운동이 만날 수 있는 영역인 것임.

17

## IV. 맺음말

### 2. 공공부문노조의 사회적 가치 실현 운동 강화를 위한 과제

- **공공부문노조의 사회적 가치 실현 운동 강화를 위한 몇 가지 과제는 다음과 같이 요약할 수 있을 것임.**
  - ✓ **첫째, 노조 조직체계의 산별노조 전환과 노조의 사회적 역할 강화임.** 기업별노조는 기업 내부 문제에 매몰되어 노동계급 전체의 문제나 공통 쟁점에 대한 대응력이 취약함. 기업별노조는 사업장 차원의 임금 및 근로조건 개선 활동에는 적극적으로 나서지만 전체 노동자의 공통 과제를 해결하기 위한 투쟁과 정치적 요구의 해결에는 둔감함. 조세, 부동산, 연금 등 노동자들에게 공통적으로 영향을 미치는 중요 문제들을 해결하는 데 기업별노조는 무력함, 반면 산별노조는 기업별노조가 만들어 낸 기관(사업장) 간 경쟁을 해소하고, 노동자의 단결을 촉진하는 조직형태임. 노동조건을 균질화를 위한 노사간의 노력이 절실한 상황임.
  - ✓ **둘째, 노조의 경영참여 및 노동이사제 도입을 통한 지배구조 투명화임.** 노동조합의 경영참여의 의미 및 중요성은 다음과 같음. 먼저, 노동자가 경영에 참여하는 것은 경제민주주의를 실현하는 수단임. 공장 문 앞에서 멈춘 민주주의를 공장 안으로 끌고 들어오는 역할을 하는 것임. 경영참여는 인사경영권에 대한 노조의 개입을 허용함으로써 노조의 활동영역을 넓힌다는 의미를 지님. 경영참여가 가져오는 산업평화 효과는 물론 그것이 경영의 효율성과 책임성을 높일 것으로 기대할 수도 있음. 이는 경영참여로 인해 "△내부의 감시와 견제가 이뤄져 경영의 투명성이 높아진다는 사실 이외에도 △경영진들이 갖지 못한 노동자들의 특별한 관점과 지식, 경험, 노하우(암묵지)를 바탕으로 생산성, 품질, 공정개선, 안전 등 성과향상에 기여할 수 있으며, △소통을 통해 의사결정이 원활히 이뤄짐으로써 노사갈등을 줄일 수 있다는 사실에 의존한다."(박태주,2016). 마지막으로 공공기관에서 경영참가는 지배구조의 개선을 통해 진정한 공공개혁에 이르는 과정이 될 수 있으며, 노동조합의 역할을 경제적인 이해대변기구에서 공공서비스의 질(質) 향상을 위한 경영 파트너로서 역할 확대로 나아가게 만드는 하나의 장치임

18

## IV. 맺음말

### 2. 공공부문노조의 사회적 가치 실현 운동 강화를 위한 과제

OECD 가이드라인은 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성(reputation)에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다.”고 권고하고 있음. 이를 실현하기 위해 정부는 공공부문에 노동이사제를 포함한 경영참여제도를 보장하고, 법률로 「공공부문 경영참여법」을 제정하여야 한다

- ✓ 셋째, 노조의 정책 및 정치역량의 강화임. 기업별노조체제에서는 노조의 인적/물적 자원의 집중화를 피하는 것이 어려움. 그러므로 정책 역량 강화를 위한 최소한의 방도를 강구할 필요가 있음. 현대사회의 노동조합은 임금결정만이 아니라 노동시장, 노사관계, 사회복지 등 노동자들의 이해와 직결되는 주요 제도의 운영과 개혁에 적지 않은 영향력을 행사함. 정책역량은 정책행위자가 지니고 있는 자원과, 그것의 적절한 동원을 통한 정책형성, 그리고 형성된 정책을 현실에서 구현하여 영향력을 행사할 수 있는 정도로 구성됨, 우리나라 노동조합의 정책인력의 양적 규모가 절대적으로 빈약하며, 정책인력들의 체계적인 양성 및 향상을 위한 의식적 노력도 제대로 이루어지지 못하고 있음. 이를 해결하기 위해서는 선차적으로 정책단위 인력이 양적, 질적으로 강화되어야 하고, 정책 사업에 보다 많은 물적 자원을 투여해야 함.

19

## IV. 맺음말

### 2. 공공부문노조의 사회적 가치 실현 운동 강화를 위한 과제

- ✓ 넷째, 지역사회와 결합하는 공공부문노조운동의 역할 강화임. ‘지역사회’는 지리적으로 특정 지역, 그리고 이 지역을 기반으로 형성된 인간들의 공동체를 통칭하는 말임. 지역사회는 사람들이 단순히 거주하는 곳이 아니라 서로의 생활과 행동을 나누면서 살아가는 공동체임. 그런데 이러한 지역사회가 노동자, 또는 노동조합운동에게 갖는 특수한 의미는 무엇인가? 이제는 단지 노동조합의 지역사회 봉사 수준의 관점을 뛰어넘는 지역사회 기획에의 참여와 민주주의 심화, 확대라는 관점에서 접근이 필요한 시점임. 아만다 타터솔(Amanda Tattersall)은 노동조합과 지역사회의 관계 모형을 세 가지 수준으로 정리하며, 특히 가장 효과적인 수준의 유형을 ‘지역사회 노조주의(Community Unionism)’라고 개념화함. 지역사회 노동조합주의는 노조의 체질과 활동전략까지 상당히 변화함을 의미하는 높은 수준의 모형임. 이 운동에서는 임금과 노동조건을 넘어서는 지역사회 발전 구상에 노동운동이 주도적으로 참여하며, 조합 주요 활동가뿐 아니라 평조합원들도 지역사회의 일원으로 광범위하게 참여할 것을 요구함. 지방분권 시대, 노동조합의 지역화 전략이 절실한 상황임.
- ✓ 마지막으로 공공부문노조가 이상의 역할을 수행하기 위해서는 과거의 정규직, 기업별노조의 울타리를 깨기 위한 적극적인 노력이 요구됨. 노조운동이 반대와 저항의 주체에서 의제 형성과 개혁의 선두주자로 나서야 함. 공공상생연대기금도 과거와 다른 노조활동의 새로운 영역 확장이라는 점에서 그 의미가 있다 할 것임. 노조운동이 지향하는 노동인권의 신장, 작업장 민주화, 사회개혁, 공공서비스의 확대 및 질 향상이라는 과제를 다시 한번 곱씹어 보아야 할 시점임.

20

---

Thank you  
For listening...



## 사회적 가치 '실현'을 위한 공공기관의 과제

서형수

## 사회적 가치 ‘실현’을 위한 공공기관의 과제

서형수(더불어민주당 국회의원, 국회 기획재정위원회)

여러분 반갑습니다. 20대 국회 후반기 기획재정위원회 위원으로 활동한 첫해를 마감하는 이때에 공공기관의 사회적 역할을 재조명하고 점검하는 뜻깊은 자리를 마련해 주신 분들께 감사드립니다.

(재)공공상생연대기금은 상생과 연대로 건강한 노동존중 사회를 만들고자 사회적 격차 완화, 사회적 연대, 정의로운 사회 실현, 사회 공공성 강화 등 공공기관의 공적 책무성을 강화하는 역할을 다해 오고 있습니다. 이번 ‘상생과 연대를 위한 공공기관의 역할 토론회’에서 공공기관의 시대적 사명과 역할을 다하기 위해 정부 및 공공기관 노사의 실천적 과제를 발굴하는 뜻 깊은 자리가 되길 바랍니다.

먼저 이재열 교수님, 라영재 소장님, 노광표 소장님께 발제를 통해 공공기관의 사회적 가치 실현을 위해 우선적으로 고민하고 해결해 가야할 과제가 무엇인지 좋은 의견을 제시해준 것에 대해 감사하다는 말씀을 전합니다.

### 사회적 가치 실현을 위한 시대적 전환 과제

문재인 정부는 출범 이후 새로운 시대, 사람이 먼저인 경제와 지속가능한 선순환 구조를 만들기 위해 공공부문 영역에서는 ‘사회적 가치’를 기치로 하는 공공기관의 사회적 가치 실현을 강조하고 있습니다. 국민과 정부의 접점에 서 있는 공공기관이 사회적 가치 실현을 위해 선도적 역할을 수행할 것을 명시하고 있습니다. 이를 위해 우리는 공공기관이 실현할 사회적 가치가 무엇인지에 대한 원론적인 질문을 던져 보아야 하겠습니다.

사회적 가치란 ‘사익을 초월해 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여하는 복

지, 안전, 봉사, 연대, 협력, 균형, 생태, 윤리, 인권, 공정 등의 가치'를 의미한다 할 수 있겠습니다. 이같은 사회적 가치에 국정운영의 비중을 둔다는 것은 과거 경제효율성 중심에서 탈피하여 사람 중심의 경제, 포용적 성장을 이룬다는 것에 그 방점이 있습니다. 이재열 교수님의 고견과 같이 물질적 단계인 경제적 가치에서 사회적 단계, 글로벌 단계까지 나아가는 것입니다. 따라서 '사회적 가치 실현'은 단순한 수사학적 용어가 아닙니다. 불공정한 경제·사회 구조를 개선하기 위해 지난한 시간을 거쳐야 한다는 뜻이 내포되어 있으며, 그 선두에 선 정부 및 공공기관 노사의 그 역할과 책임이 막중하다는 점입니다.

이를 위해 변화의 체계로서 사회적 가치 측정을 제안하신 교수님의 발제에 깊은 공감을 합니다. 공기업과 공공기관의 활동목표와 가치 측정 방향을 재정립함으로써 실질적인 변화를 촉진해야 합니다.

조달청은 2017년 12월 『공공조달 혁신방안』을 발표한 바 있습니다. △혁신성장 지원, △사회적가치 실현, △공정조달 강화를 주요 골자로 하여 총 22개 세부 추진과제를 추진을 목표로 했습니다. 그러나 이번 2018년 국정감사에서 기획재정부로부터 조치사항 경과 자료를 제출받아 분석한 결과, △혁신성장이 이행 완료 2건, 현재 법제처 심사 등 입법절차가 진행 중인 건이 4건으로 6건 모두 이행 실적이 좋았으나, △사회적 가치 실현의 경우, 입찰시 사회적 가치 심사항목 확대 등 공공조달의 사회적 가치 반영에 매우 중요한 과제를 포함해 6건 중 2건이 이행되지 않았고, △공정조달 강화의 경우에도 지체상금률 합리화 과제 이외에는 거의 이행되지 않고 있는 실정인 것으로 나타났습니다. 이러한 결과는 정부부처가 '사회적가치', '공정조달' 이라는 공공조달 혁신의 가치를 제대로 반영하고 있지 못하고 있는 결과라고 생각합니다.

### <공공조달 혁신방안 이행 경과>

■ 이행결과 - ○ : 이행, △ :이행중(입법절차 진행), X : 미이행

| 혁신 방향 | 연 번 | 과제                 | 조치사항         | 이행 경과 |
|-------|-----|--------------------|--------------|-------|
| 혁신 성장 | 1   | 소규모 계약에 대한 실적제한 폐지 | 국가계약법 시행령 개정 | ○     |
|       | 2   | 소규모 물품계약에 대한 최저가낙  | 국가계약법 시행령 개정 | △     |

|          |           |                             |  |                             |
|----------|-----------|-----------------------------|--|-----------------------------|
| 지원       |           | 할제 폐지                       |  |                             |
|          | 3         | 창업·벤처기업 제품 집중구매제도 도입        | 국가계약법 시행령, 공기업·준정부기관 계약사무규칙, 계약예규「정부입찰·계약집행기준」개정 | △                           |
|          | 4         | 중소·벤처기업의 입찰참여 부담 경감         | 계약예규「정부입찰·계약집행기준」등 개정                            | ○                           |
|          | 5         | 창업기업 등의 우수 R&D와 공공구매 연계성 강화 | 국가계약법 시행령 개정                                     | △                           |
|          | 6         | 경쟁적 대화방식 도입                 | 국가계약법 시행령 개정                                     | △                           |
|          | 사회적 가치 실현 | 1                           | 사회적경제기업 판로지원                                     | 국가계약법 시행령, 계약예규「적격심사 기준」 개정 |
| 2        |           | 입찰시 사회적가치 심사항목 확대           | 국가계약법 시행령, 계약예규 개정                               | X                           |
| 3        |           | 노무용역 적정임금 지급 기반 마련          | 국가계약법 시행령, 계약예규「정부입찰·계약 집행기준」개정                  | ○                           |
| 4        |           | 기초 고용질서 위반행위에 대한 제재 도입      | 계약예규「적격심사기준」등 개정<br>국가계약법 개정안 국회 제출              | X                           |
| 5        |           | 노무용역에 대한 노무비 전용계좌 제도 확대 적용  | 계약예규「용역계약 일반조건」개정                                | ○                           |
| 6        |           | 근로조건 이행계획 제출 의무화            | 국가계약법 시행규칙 등 개정                                  | ○                           |
| 공정 조달 강화 | 1         | 공정거래 실천수준 평가 강화             | 국가계약법시행령, 계약예규등개정                                | X                           |
|          | 2         | 지역제한입찰 공사계약 대상 확대           | 국가계약법 시행규칙 개정                                    | △                           |
|          | 3         | 하도급대금 적정성 평가 강화             | 계약예규「적격심사기준」개정                                   | X                           |
|          | 4         | 지체상금률 합리화                   | 국가계약법 시행령·시행규칙 개정                                | ○                           |
|          | 5         | 공공기관 계약특례 제도 개편             | 기존특례 검토 및 재승인, 공통 계약기준 마련                        | X                           |
|          | 6         | 부당원가산정에 따른 피해방지             | 국가계약법 개정안 국회제출                                   | X                           |
|          | 7         | 원가계산용역기관 역량 강화              | 국가계약법 시행규칙, 계약예규 개정                              | X                           |
|          | 8         | 분쟁조정제도 활성화                  | 국가계약법 시행령, 공기업·준정부기관 계약사무규칙 개정                   | X                           |
|          | 9         | 불공정 계약조항 심사제도 도입            | 국가계약법 개정안 국회제출                                   | X                           |
|          | 10        | 과징금 제도 실효성 제고               | 국가계약법 시행령 개정, 국가계약법 개정안 국회제출                     | X                           |

자료: 기획재정부 제출 자료를 통해 서형수 의원실 분석. 2018.

이에 사회적 가치가 수사적 표현을 넘어서기 위해 정부 및 공공기관 노사의 노력은 계속되어야 합니다. 지난해 10월 26일 박광온의원 등 21인은 ‘공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안’을 발의 했습니다. 공공기관의 정책수립·시행·평가에 이르는 전 과정에서 사회적 가치를 적극적으로 고려하여 우리 사회 전반의 공공성을 제고하기 위하여 발의된 법안입니다. 이 법안은 공공기관이 사회적 가치와 책임을 선도하고 나아가 민간부문으로 확산되는 것을 촉진시키는 것을 목적으로 하고 있습니다.

공공기관 평가에 있어서도 전면 개편이 진행되고 있습니다. 그동안 제한적이고 형식적이었던 ‘사회적 가치’ 항목의 배점을 확대하고, 항목이 5개 세부 지표로 구성된 ‘공공기관 경영평가제도 개편 방안’을 확정했습니다. 사회적 가치

에 대한 평가를 기존 지표체계 틀 내에서 반영하되 배점을 늘려 공기업은 30~35점에서 40~45점, 준정부기관은 45~50점에서 58~63점으로 확대했습니다. ‘정부와 공공의 역할은 사회적 가치를 만들고 유지·확산한다’는 본질과 원칙을 다시 세우려는 것입니다. 이처럼 사회적 가치 구현이 가능한 생태계 조성을 위해 실무적인 가치 측정의 기준이 재정립 되어야함은 우선적 과제입니다.

### 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 정책 당사자성 구현

실질적 변화를 위해 근본적으로는 내·외부의 조직 및 네트워크를 개선해야 합니다. 라영재 소장님의 발제에서와 같이 1980년대 국제적 추세에 발맞추어 신공공관리론(NPM)에 기반을 두고 공공기관을 개혁하였습니다. 그 결과 경영 효율성과 성과주의 제고에 기여한 것은 사실입니다. 그러나 효율성 강화가 우선된 조직의 내부 구조는 새로운 사회적 가치를 담아내기 어려운 경직성을 남겼습니다. 따라서 먼저 내부에서 공공기관운영위원회(공운위)를 종사자와 국민을 대표하는 구성과 내용으로 민주적 원칙을 강화할 필요가 있습니다. 공공부문의 공익성을 제고하고 투명경영을 실천하며, 철저히 사업의 본질적 목표와 성과를 위해 최선을 다하는 조직 문화를 형성해 나가야 합니다. 이를 위해서 공공기관운영위원회에 공익을 대변하는 시민대표와 공공기관 노동자대표들의 참여가 이뤄져야 합니다.

또한 외부적으로 공공-소셜섹터-민간 협력(PSPP, Public Social Private Partnership)의 네트워크를 구축해야 합니다. 정부의 역할만으로 사회적 가치가 고양되는 것은 한계가 있습니다. 따라서 공공기관의 사회적 가치 실현을 위해 사회적책임(CSR)에서 공유가치창출(CSV)로 진전되어야 합니다. 공공기관은 공공기관의 설립 목적과 사회의 필요가 만나는 지점에서 그 존재의 의의가 배가된다고 할 수 있습니다. 소셜섹터와 민간의 네트워크 구축을 통해 국민 삶의 현장 속에서 사업의 목적과 필요성을 담보하고, 사업 운영의 효과성을 제고 할 수 있습니다. 이를 통해 효율성과 공공성의 균형 맞추어 나가며, 각각의 행위자가 공적 조직이라는 인식의 전환이 확산될 것입니다.

## 공공부문 노동조합의 책임과 역할 강화가 공공혁신의 원동력

마지막으로 이같은 변화를 위한 공공부문 노동조합의 역할과 책무 그리고 개선 방향을 발제를 맡아주신 노광표 소장님의 고견에 감사를 드립니다. 사회적 가치와 책임성은 조직의 사회적 책임 통합을 기저로 발현됩니다. 따라서 공기업과 공공기관의 사회적 가치 실현을 위해서 공공부문 노동조합의 특수성을 이해하고 사회적 역할을 재점검해야 합니다. 공공기관 역할의 핵심은 공공부문 노동자들이며, 그 원동력의 당사자이기 때문입니다.

이런 방향에서 노광표 소장님의 발제와 같이 공공기관에 노동이사제를 도입하는 문제도 충분한 검토를 거쳐 적극 추진할 필요가 있다고 생각합니다. 일부에서는 공기업과 공공기관의 이사회에 특정한 이해관계집단의 이익을 대변하는 사람을 이사회 구성원에 참가시키는 것이 바람직하지 않으며, 노동자의 대표 또는 추천인이 이사회에 참여하게 되면 시기적절하고 과감한 의사결정이 지연되거나 방해받을 수 있어 공공기관의 경영부실과 재정적자가 심화될 우려가 있다는 비판도 제기하고 있습니다. 하지만 공공기관 노동이사제는 공공부문 종사자들이 이사회 결정에 대한 책임을 공유할 수 있도록 하며, 노동계를 공공기관 경영의 파트너로서 제대로 대우하고 역할을 인정함으로써 노사협력과 공동노력을 가능하게 한다는 뚜렷한 장점을 간과하는 것입니다.

저는 이같은 대원칙 하에서 공공노련을 비롯한 공공부문 노동조합과 노동자 대표들에게 당부하고 싶은 바가 있습니다. 그것은 공기업과 공공기관의 사회적 가치 실현을 위해서라도 노동조합의 사회적 책임 인식과 실천이 더욱 강조되어야 한다는 점입니다. 지나친 임금격차는 축소하고 과도한 보상은 줄이면서 양극화 시대에 국민과 사회에 봉사하는 공공부문으로서 제 역할을 다하기 위해서는 공공부문 종사자들의 책임의식과 사회적 차원의 공정보상 체계를 마련하는데 적극 나서야 합니다.

맹자는 ‘七年之病求三年之艾’ 칠년된 병을 고치기 위해 삼년 묵은 쑥이 필요하다는 고언으로 성급하게 구하는 것보다 미리 준비하고 방비함이 중요함을 강조했습니다. 사회적 가치를 실현하기 위한 오늘의 노력은 칠년된 병을 고치기 위해 쑥을 먼저 묵혀둠과 같을 것입니다. 대한민국 불평등한 체질 개선을 위한 여러분의 노력으로 기회는 평등하고, 과정은 공정하며, 결과는 정의로운 대한민국을 함께 이뤄갈 수 있습니다.

(재)공공상생연대기금과 정부 및 공공기관 노사, 모두 이같은 전환과 전진에 앞장 서 주실 것을 기대하겠습니다. 감사합니다.

# 공공기관의 '사회적 가치' 실현 의미 및 현실 진단

박용석

# 공공기관의 '사회적 가치' 실현 의미 및 현실 진단

박용석 (민주노총 부설 정책연구원장)

## 1. 서론

### □ 공공기관의 '사회적 책임'론 제기

- 2010년 11월 국제표준화기구(ISO)에서 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 국제 '표준 지침'(ISO26000)을 제정하자, MB정부는 이를 바탕으로 공공기관에 대해 '공정사회' 추진 전략('11.3)으로 구체화한 있음.

### □ MB정부의 '공정사회 추진 전략'

- MB정부는 공공기관의 사회적 책임과 연계하여 발표된 공공기관에 대한 '공정사회 추진 전략'(2011.3 기획재정부 발표)에는 △공정한 보상 △건전한 노사관계 △불공정 거래 개선 △균등한 기회 △나눔의 문화 확산 등이 포함되었고, 이 내용들은 MB정부가 추진한 '공공기관 선진화' 정책과 결합됨. 1)

### □ 박근혜정부 계승 : '공공기관 정상화'

- 이러한 정책 발상이 박근혜정부에도 이어져, 공공기관의 '사회적 책임'에 기반한 2014년 공공기관 1차 정상화(부채 및 방만 경영 정상화014년)의 근거로 활용됨.

### □ 공공기관의 '사회적 가치' 대두

- 2014년 4월 세월호 참사 직후 당시 야당(민주당)은 문재인 의원(현 대통령)을 대표로 '사회적 가치 기본법'(소위 '문재인법')을 발의한 바 있고, 유사한 내용으로 2016년 8월 재발의(김경수 의원)한 바 있음.
- 2017년 7월 발표된 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」 중 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관' 계획이 포함되었고, 2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가를 실시하겠다는 내용이 구체화됨.
- 이에 따라 행정안전부의 지방공기업 경영평가 개편방안 발표(2017.8) 및 기획재정부의 공기업·준정부기관 경영평가 기준 개편(2017.12)에 '공공기관의 사회적 가치'와 관련한 별도

---

1) MB정부가 공공기관의 사회적 책임과 관련하여 제시한 '공정사회 추진 전략'에 따르면, △공정한 보상(성과연봉제 확산, 인사제도 혁신) △건전한 노사관계('불합리한 단체협약' 개선 유도, 타임오프 정착) △불공정 거래 개선(중소·협력업체 경쟁력 제고) △균등한 기회(사회형평적 인력 채용 확대) △나눔의 문화 확산(체계적인 사회공헌활동 추진) 등이 구체화되어 있음.

의 평가범주를 설정하여, 2019년 시행을 눈앞에 두고 있음.

## 2. 공공기관의 ‘사회적 가치’ 관련 주요 의제

### 1) ‘공공성’ - 공공부문노조 관점

#### □ 공공부문 시장화 공세(구조조정, 경영혁신) 확산에서 출발

- 1998년 IMF 위기 이후 공공부문 운영·관리정책과 관련하여 시장화 전략 모델인 ‘신공공 관리론’(NPM : New Public Management)이 대두됨.
- 이에 따라, 공공기관 구조조정(민영화·경쟁체제·외주화 등) 및 경영혁신(합리화·선진화·정상화) 정책의 근간으로 작용했고, 공공기관에 대한 가장 강한 구속력을 지닌 경영평가제도의 핵심 요체(‘경영효율화’)로 반영됨.

#### □ 공공부문 노동운동의 ‘저항 담론’ 대두

- 공공부문노조는 시장화 전략(NPM)에 대해, 공공기관의 존립기반 파괴, 공공기관 종사자의 노동권 침해 원인으로 간주하여, 이에 대한 ‘저항 담론’으로 전면화됨(예, 1998년 공공부문 총파업, 2002년 철도·발전·가스 연대파업, 2004년 지하철 연대파업, 2006년 철도파업, 2009년 철도·가스·국민연금·사회보험 등 연대파업, 2016년 공공부문 총파업 등).
- 이후 참여정부의 공공기관 경영혁신(합리화) 정책 확대로, 공공기관 운영 관리 체계 전반의 대안(공공적 소유 및 민주적 지배구조)으로 ‘공공성’(‘사회공공성 강화’) 목표 전면화

#### □ 공공부문 노동운동에서의 ‘공공성 강화’의 주요 내용

- 보편적 공공서비스의 공공적 소유·관리 : 보편적 공공서비스(철도·전기·가스·공항·열병합 등) 또는 필수서비스(의료·통신·에너지 등)의 국가 소유 및 운영 책임 부담(관련 부문 민영화·경쟁체제·외주화·민자 도입 등의 신중한 추진)
- 공공서비스 이용자에 대한 차별 없는 서비스 제공 : 보편적 공공서비스의 가격·이용기회 등에 대한 공적 관리로 공공서비스 이용자의 불편 최소화
- 민주적 참여 및 지배구조 확보 : 공공서비스 이용자·제공자의 공공부문 운영(이사회, 재정 운영 등) 참여 기회 확대 및 사회적 정의(사회약자·지역 차별 해소) 선도
- 공공 노동자의 노동권 보호 : 공공부문의 ‘양질의 일자리’ 확대, 노동존중 가치 확대로 모범적 노사관계의 선도

### 2) 공공기관 ‘사회적 가치’ 실현 - 문재인정부 전면화

- 소위 ‘문재인법’으로 불리워지고 있는 ‘공공기관의 사회적 가치 기본법(안)’(2016.8)에 공공기관의 주요한 ‘사회적 가치’ 내용들이 망라되어 있고, 2017년 12월 발표된 공기업·준정부기관 경영평가지표(2019년 시행)에 이에 대한 세부 내용들이 구체화됨.

□ ‘사회적 가치 기본법’에서 설정한 ‘사회적 가치’의 주요 내용

- 인간 존엄성을 유지하는 기본 권리로서 인권 보호
- 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경 유지
- 건강한 생활이 가능한 보건복지 제공
- 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합
- 대기업·중소기업간 상생과 협력
- 품위있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- 지역사회 활성화와 공동체 복원
- 경제활동의 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- 환경의 지속가능성 보전
- 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현
- 그밖에 공동체의 이익 실현과 공공성 강화

□ 공기업·준정부기관 경영평가(2019년 시행)에서의 ‘사회적 가치’ 지표

- 경영관리지표에 ‘사회적 가치’ 평가범주 별도 설정 : 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전과 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영 평가지표 등
- 주요사업범주의 공공기관 주요 사업계획 수립·집행·성과 등에 ‘사회적 가치’ 고려 여부가 포함.

### 3. 공공기관의 ‘사회적 가치’ 실현 관련 현단계 쟁점

#### 1) 문재인정부의 진정성 논란

- 현재 공공기관에 대한 ‘사회적 가치’와 관련한 구체적 시행은 2019년 경영평가를 통해 구체화될 예정이므로 아직 전반적인 진단은 시기상조일 것이나, ‘양질의 일자리 창출’ 측면(주로 공공부문 비정규직의 정규직 전환, 사회서비스 인력 확대 및 공적 서비스 체계 등)에서는 분명한 한계 요인들이 확인됨.
- 문재인대통령이 야심차게 선언한 ‘공공부문 비정규직 제로(0)화’는 현재 공공기관의 간접

고용(파견·용역직)의 정규직화 과정(거의 ‘묻지마 자회사’ 수준) 및 ‘공공부문 무기계약직 표준임금체계’(저임금 구조화 및 근속보상 억제)에서 드러난 한계(공공부문 정규직과의 차별 고착화)로 인해, 정책에 대한 논란이 계속되고 있음.

- 사회서비스 관련하여 공약으로 제시한 ‘사회서비스공단’ 전망이 흐려지고, 사회서비스 인력 확대 및 예산 지원 역시 제한적 수준에 머무르면서 시장화가 깊숙이 진행된 사회서비스 전달체계의 개선 전망 역시 어두워지고 있음.
- 공공기관 운영 개선 대안으로 검토(공약)된 ‘노동이사제’ 역시 현재 실현 전망이 불투명한 상황에서, 야당 시절 ‘공공기관의 사회적 가치 기본법’까지 발의한 문재인정부의 진정성에 대한 의심 역시 높아지고 있음.

## 2) 공공기관노조의 준비 상황 진단

- 공공기관노조들은 2016년 성과연봉제 조기 도입에 따른 인센티브(사실상의 ‘부당이득’)를 사회적 기금(‘상생연대기금’)으로 출연하는 결단을 내렸지만, 아직 전반적으로 공공기관의 ‘사회적 가치’ 실현을 위한 전망은 아직 미흡한 상태임.
- 공공기관 종사자들은 △우리 사회 중요한 국가 자산·서비스의 운영·관리 책임 주체 △사회 전반의 고용불안 및 양극화 상황에서의 상대적인 고용 안정 및 중상위권 임금수준 등으로 인해 ‘사회적 가치’ 실현의 책임이 상대적으로 높게 요구되고, 공공기관노조들 역시 이러한 시대정신을 외면하기 힘든 상황임.
- 그러나, 우리의 공공기관노조들은 운동 방향 및 조직체계의 한계 2), 최근 비정규직 정규직 전환과정에서의 한계 3) 등으로 인해 이러한 ‘사회적 가치’ 실현에 책임있게 나설 준비가 되어 있는가에 대한 반성적 성찰도 필요할 것으로 판단됨.

---

2) 공공기관노조들은 오랫동안 ‘실질적 지배력’(substantial dominance)을 가진 정부를 상대로 한 집중화 된 교섭을 요구해왔으나, 대부분 기업 단위의 분산된 조직체계를 극복하지 못하는 딜레마에 갇혀 있음 (교섭 집중화 요구 ↔ 분산된 조직체계). 이러한 조직체계는 결국 기업 단위 실리주의(실제로는 정부 통제에 의해 ‘실리없는 실리주의’) 운동 방향으로 인해 공공기관노조가 내세우는 ‘공공성 강화’ 역시 한계에 직면할 가능성이 높음.

3) 최근 일부 공공기관 종사자(하위 정규직)들이 비정규직 전환에 대해 부정적 태도를 보이면서 마치 ‘바닥을 향한 경쟁’(race to the bottom) 양상을 보이고 있는데, 이는 전 사회적인 고용 불안 및 차별·양극화속에서 공공기관에 요구되는 사회적 책임(‘모범적 사용자’)을 외면한 것으로 간주될 가능성이 높음.

# “공공기관의 사회적 가치 실현”의 의미와 전제

송민

## “공공기관의 사회적 가치 실현”의 의미와 전제

송민 (공공노련 한국남부발전노조 위원장)

### □ (논의의 배경) 친(親)자본 공공정책으로 인한 공공성의 후퇴

- 자본과 결탁한 지난 보수부패정권의 공공정책은 공공기관을 비롯한 공공부문이 지닌 공공의 가치를 외면하였고, 공공부문의 사회적 역할 또한 도외시하였음.
- 인천국제공항공사 민영화 시도, 발전정비산업 민영화 추진, 무리한 해외자원개발로 인한 공기업 부실화 등은 정부가 공공정책 수립, 시행 단계에서 공공서비스의 중요성은 물론 국가기반산업으로서의 특수성 조차 전혀 고려하지 않았음을 보여 줌.
- 특히 노동법령 무력화, 노동조합 탄압, 공공기관 종사자에 대한 인권침해를 무릅쓰고 정부에서 강압적으로 추진했던 해고(성과)연봉제 사태는 기존의 공공정책이 자본의 요구\*에 얼마나 충실하였는가를 보여주는 대표적인 사례임.

\* 공공부문의 성과주의 확대와 저성과자 퇴출을 통한 고용유연성 확보를 민간으로 확산

- 그 결과 비정규직 양산, 외주화는 공공기관의 일반적인 조직운영 원칙이 되었으며, 효율성만의 중시로 공공서비스의 질은 지속적으로 하락하였음.

### □ (새로운 요구) 공공기관의 사회적 가치 실현과 공공성 강화

- 촛불 혁명으로 출범한 문재인 정부가「국정운영 5개년 계획」에 “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관(과제 12)”을 국정과제로 명시한 것은 보수부패정권이 지속적으로 추진했던 친(親)자본 공공정책들이 심각한 사회적인 문제들을 야기하고 있다는 인식을 반영한 결과임.
- “사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관” 국정과제가 주요 내용으로 ①사회적 가치 실현 선도, ②열린 공공기관 ③평가체계 개선, ④공공기관 지배구조 개선, ⑤지방 공공기관 혁신을 명시하고, 기대효과로 ①공공기관의 공공성 제고 및 사회적 가치 실현 선도

로 국민 전체가 누리는 사회적 편익 증대, ②공공기관 비정규직의 정규직 전환 등을 통해 노동시장 양극화 완화, 양질의 일자리 창출의 선도적 역할 수행을 명시하고 있음.

공공기관의 사회적 가치 실현이 기존 CSR 차원의 사회공헌활동만을 의미하는 것이 아님을 명백히 밝히고, 당해 과제가 “사회서비스 공공인프라 구축과 일자리 확충(과제 17)”, “노동존중 사회 실현(과제 63)” 등 다른 국정과제와 함께 IMF 이후 우리 사회를 지배해 온 패러다임의 변화를 그 목표로 하고 있음을 밝히고 있음.

- 이와 같은 의미에서 정부정책이 사회적 가치를 중심으로 정책방향이 전환되지 않으면서 정부와 공공기관간의 중층대리인 구조에서 사회적 가치 중심으로 공공기관의 혁신을 추진한다는 것을 공공기관의 고유 및 주요사업의 공공성 강화나 사회적 가치 반영의 취지로 받아들이지 않고 민간기업의 사회공헌활동이나 사회적 책임 활동과 같은 차원해서 해석, 추진할 여지가 있음을 지적한 발제자(라영재박사)의 의견은 중요한 의미를 지니고 있고 지속적으로 경계해야 할 부분임.
- 즉, 문재인 정부의 국정과제인 “공공기관의 사회적 가치 실현”은 ①공공기관 운영제도 상 공공성과 사회적 가치의 내재화, ②공공성 강화를 통한 공공부문의 사회적 역할 확대, ③이를 달성하기 위한 공공기관의 자율성과 책임 강화를 모두 포괄하는 의미로 판단하고 정책적으로 추진되어야 할 사안임.

#### □ (문제점) 공공기관 운영 실태와 기획재정부 정책변화 미흡

- 신자유주의적 사고를 통제 중심 국가주의로 추진
  - 관(官) 주도 국가주의가 '97년 IMF이후 우리 사회를 지배해 온 신자유주의와 기형적으로 결합
  - 정부는 공기업 민영화, 공공부문 아웃소싱, 효율성 제고 등을 정책목표로 예산·지침·경영평가 등 통제를 위한 정책수단을 극대화하여, 338개 공공기관을 비롯한 공공부문 전반을 획일적으로 관리해 옴.

- 그 결과 공공부문의 공공성과 사회적 역할에 대한 인식은 지속적으로 후퇴하고, 공공기관의 자율성은 크게 훼손되었음.

### 현장의 목소리

- ◇ 우리나라 최대 재벌은 기획재정부 공공정책국, 재벌 회장은 공공정책국장 · 이사는 공공정책국 과장 · 338개 공공기관장은 팀장에 불과
- ◇ 법령 위에 기재부 지침, 지침 위에 경영평가, 평가 위에 사무관

#### ○ 기획재정부 공공정책에 대한 불신과 정책변화 미흡

- IMF 후 신자유주의적 사고에 기반한 공공정책이 오랜 기간 지속되어 온 까닭으로 공공정책이 자본의 요구만을 반영하고 있다는 현장의 의구심이 매우 큼. 이와 같은 정부 공공정책에 대한 불신은 공공기관의 사회적 가치 실현과 공공성 강화에 가장 큰 장애요인으로 판단됨.
- 특히 이명박근혜 정권에서 기획재정부가 앞장 서 추진한 해외자원 개발, 공공기관 비정상화, 임금피크제 졸속 도입, 해고연봉제 강제 추진 등의 사례가 정부 공공정책에 대한 노동조합 및 종사자들의 불신을 극대화하고 있음.
- 하지만 문재인 정부 출범에도 불구하고 효율성만을 중시해 온 기존의 신자유주의적 공공정책이 변화하고 있음을 현장에서 체감하기는 어려운 실정임.
- 비정규직의 정규직 전환, 노동시간 단축을 통한 일자리 창출, 노동이사제 도입 등 문재인 정부 핵심 국정과제에 대한 기획재정부의 소극적인 태도와 거부\*가 정부 공공정책 전반에 대한 노동조합과 종사자들의 의구심과 불안감을 더욱 확대시키고 있음.
- \* 범정부 정규직전환 TF 실무회의시 가장 큰 권한과 책임이 있는 기재부 참여는 전무, 노동이사제와 전혀 다른 근로자참관제 일방 시행 등

□ (변화의 출발점) 공공정책 신뢰 형성, 공공기관 자율성 확대

- 공공기관의 사회적 가치 실현과 공공부문의 공공성 강화를 위해서는 기존 효율성 중심의 공공정책 기조가 공공성 중심, 노동 존중으로 완전히 전환되었다는 노동조합 및 종사자들의 신뢰 형성이 필요함. 이에 대한 기재부의 강력한 정책의지가 없을 경우 문재인 정부의 국정과제로 추진하고 있는 공공기관의 사회적 가치 실현 또한 지난 정부에서 진행된 각 기관의 개별 사회공헌활동 수준에 그칠 우려가 매우 큼.
- 이와 함께 공공기관의 사회적 가치 실현과 공공성 강화를 내재화하기 위해서는 기존 공공기관에 대한 정부의 국가주의적 통제를 각 기관의 자율성과 책임을 확대하는 방향으로 전환할 필요성이 있음. 공공기관의 사회적 가치 추구는 공공기관 본연의 공공성 확대와 각 기관의 특수성을 반영한 본연의 역할 수행을 통해 추진될 때 그 효과가 제고되고 지속가능성이 확보될 수 있을 것으로 판단함.

## 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 제안

오건호

# 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 제안

오건호 (내가만드는복지국가 운영위원장)

## 1. 공공기관의 변화: 사회적 역할 중시

공공기관은 공기업, 준정부기관으로 불리듯이 정부의 역할을 대행하는 부문. 우리나라에서 공공기관은 오랫동안 권위주의 정부의 부속물로 인식돼 왔음. 지난 대통령 탄핵 과정에서도 국민연금공단의 부적절한 행위가 드러나는 등 시민의 공분을 샀음.

지금까지 정권이 바뀔 때마다 공공기관 개혁이 국정 과제의 중심에 등장해 왔음. 여기에는 정부가 공공기관에 대한 시민의 불신을 활용해 자신을 개혁주체로 이미지화하려는 정치적 의도가 작용했음. 하지만 정작 개혁의 내용은 '권력형 낙하산'이 반복되고 공공기관 운영에서 시장화를 강요해 왔음.

다행히 문재인정부는 공공기관의 사회적 가치를 강조. 공공기관이 권위주의 체제의 틀을 넘어 시민의 벗으로 새로아야 하는 시점에서 적절한 국정 방향. 실제로 공공기관에서 비정규직의 정규직화, 공공서비스의 공공성 강조 등 일부 변화가 진행되고 있음.

이와 함께 공공기관 노동조합의 역할도 중요. 2000년대 들어 공기업 민영화 반대 투쟁을 계기로 노동조합들이 공공기관의 공공성을 주목했고, 근래 '공공기관을 서민의 벗으로' 의정포럼등을 통해 공공기관 혁신을 논의해 옴. 공공상생연대기금도 이러한 실천의 하나로 평가됨.

## 2. 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 몇 가지 제안

2008년 촛불부터 이번 탄핵까지 국민들이 소망하는 건 '함께 사는 대한민국'. 시장의 승자독식이 작동하는 상황을 바꾸기 위해서는 '비시장 가치'를 지향하는 공공기관이 자신의 역할을 정립하고 구현해 나가야. 이제부터 꾸준히 공공기관 혁신 활동을 벌여 나가야.

## 첫째, 공공기관별 ‘혁신 백서’ 작성

지금까지 공공기관 스스로 사회공공적 가치를 훼손하거나 발전시키지 못한 실태를 담은 종합백서를 만들자. 이는 공공기관 노사 주체의 자기반성 작업이기도 함. 공공기관 경영진, 서비스 생산자(노동조합), 서비스 이용자(시민)가 함께 작성한 백서 리스트는 앞으로 우리가 함께 새롭게 만들어가야 할 혁신 리스트이기도 함. 특히 공공서비스 이용자인 시민의 눈높이에서 작성되는 게 중요. 이를 기반으로 전체 공공부문 혁신 로드맵을 수립하고 이를 단계적으로 추진해야.

## 둘째, 공공기관의 역할 재정립

공공기관의 사회적 가치는 고유사업에서 공공성을 구현하는 게 핵심. 정부마다 공공기관의 사회적 역할을 강조하지만 아직까지는 대부분 민간부문의 사회공헌 활동과 유사. 공공기관 고유사업에서 서비스의 공공적 역할을 증진할 수 있어야.

현재 경영평가에서 ‘사회적 가치 구현’ 평가지표로 22점이 부여되어 있지만, 그 항목은 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영. 이는 공공기관의 고유한 공공서비스 제공과는 큰 관련이 없는 사회책임 활동.

중요한 건 공공기관 역할의 재정립. 예를 들어, 철도공사법 제1조(목적)는 “이 법은 한국철도공사를 설립하여 철도 운영의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 정의. 철도 운영의 전문성 효율성만 강조. 철도공사의 역할을 재정립한다면, 제1조 목적에 ‘시민을 위한 철도서비스의 안정성, 편리성, 보편적 접근성’ 등을 목표로 설정하고 이를 위한 수단으로 ‘전문성, 효율성’이 명시되고, 이를 토대로 하위 규정이 정비돼야.

## 셋째, 사회공공회계 개발

지금까지 경영평가가 상업성 잣대로 공공기관을 압박해 왔음. ‘공공기관 경영

평가가 공공기관을 망친다'고 비판받아 옴. 현행 '사회적 가치 구현' 평가지표를 넘어서는 경영평가 대안들이 필요.

특히 공공기관의 고유사업이 공공적 가치를 구현하고 있는 지를 평가해야. 예를 들어, 공공서비스 요금의 사회성(모든 계층이 접근할 수 있도록 사회적 요금체계를 갖추고 있는가?), 공공서비스 보편성(지역적 격차를 넘는 서비스 인프라가 갖추어져 있는가?), 지속가능성(에너지 환경, 지역경제 환경 등에 조응하는가?), 공공재정 방안 (서비스 제공을 위한 재정이 마련되어 있는가?) 등을 평가할 수 있어야.

이는 공공기관에 적합한 사회공공회계 개발의 필요성을 시사. 이래야 공공기관의 공공적 역할을 온전히 평가할 수 있음. 비록 재정적으로 적자여도 사회적으로 더 큰 효과를 발휘하는 '사회적 적자' 개념이 자리잡아야. 당연히 이를 위해서는 내부 투명성, 거버넌스의 민주성, 사업의 효율성 등도 뒤따라야.

넷째, 이해관계자 참여형 거버넌스

전체 공공기관에 노동이사 뿐만 아니라 이용자를 대표한 시민 이사까지 운영에 참여해야. 문재인정부에서 노동이사제 도입이 논의되고 있고 이는 필요. 공공기관 내부 정보를 지닌 노동이사에게 역동적인 활동이 기대됨.

동시에 노동이사는 내부자로서 한계도 지닐 수 있음. 이에 공공기관 관련서비스 활동을 벌이는 시민단체의 성원이 시민 이사로 참여해 견제와 제안 역할을 해야. 이러한 '권력 독점형'에서 '이해관계자 참여형'으로 거버넌스의 개혁은 우선 인적 구성에서 가시적 변화를 보여줄 수 있음. 또한 의사결정과정과 논점을 충분히 공개해 시민이 주인의식을 느낄 수 있도록 해야.

