

이슈브리프

ISSUE BRIEF

발행일 2018년 11월 08일

| 금주 이슈 |

- I. 경제 현실을 외면한 대통령의 국회 시정연설 / 5
- II. 자유한국당의 선거전문가정당화를 위한 모색 / 11
- III. 남북합의 비준 논란 관련 핵심 쟁점 및 평가 / 19

| 현안 보고 |

공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향

이슈브리프

2018. 11. 8

I. 경제 현실을 외면한 대통령의 국회 시정연설 / 5

II. 자유한국당의 선거전문가정당화를 위한 모색 / 11

III. 남북합의 비준 논란 관련 핵심 쟁점 및 평가 / 19

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써 정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다. 보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

금주의 이슈

- ❖ 금주(11월 둘째 주)는 대통령의 시정연설, 선거전문가정당화, 남북합의 비준 등 3편의 이슈를 다루었습니다. 제1편에서는 최근 국회에서 있었던 대통령의 시정연설이 지금의 경제 현실을 외면하고 있는 실상을 분석하였으며, 제2편에서는 자유한국당의 정당개혁 모델로 ‘선거전문가정당’을 제안하고 이를 위한 개혁과제를 모색하였습니다. 끝으로 제3편에서는 <평양공동선언>과 <군사분야합의서>에 대한 국회 비준 관련 쟁점을 분석하였습니다.
- ❖ 제1편 : 경제 현실을 외면한 대통령의 국회 시정연설_이종인 수석연구위원, 김창배 연구위원
경제문제에 포커스를 맞춘 11.1일자 文대통령의 국회 시정연설은, 위기에 처한 우리경제의 현실을 부정할 뿐 아니라 정책실패에 대한 반성과 개선의지보다는 자화자찬과 변명, 기존의 정책기조를 중단 없이 추진하겠다는 오기로 일관. 실패한 소득주도성장 대신 “포용국가”론을 앞세워 470조 5천억원의 超수퍼예산 편성의 정당성과 분배 측면만을 강조한 연설임. 대통령의 연설에서와 같이 국가가 국민의 삶을 책임지고, 기업에게 사회적 책임을 물리게 되면 ‘다 함께 잘사는 국가’는 요원하며 ‘다 함께 궁핍해지는’ 下向平準化 사회로 귀결될 수밖에 없음
- ❖ 제2편 : 자유한국당의 선거전문가정당화를 위한 모색_김원표 수석연구위원
현대정당의 구조와 역할을 가장 체계적으로 해명한 유력한 정당모델로 ‘선거전문가정당’이 부상하고 있음. 선진민주국가뿐만 아니라 새롭게 민주국가 대열에 합류한 국가의 정당도 이념보다 선거승리를 추구하면서 당원 중심에서 유권자 중심으로, 당관료 주도에서 전문가 주도로 변모하고 있음. 이 글은 자유한국당 정당개혁의 모델을 ‘선거전문가정당’에서 찾으면서, 선거전문가정당으로의 이행을 위한 주된 개혁과제를 제안

❖ 제3편 : 남북합의 비준 논란 관련 핵심 쟁점 및 평가_김진솔 연구원

최근 文대통령이 <평양공동선언>과 <군사분야합의서> 비준안을 심의·의결. 이를 두고 헌법 제60조 제1항의 ‘조약에 대한 국회의원의 비준동의권’ 관련 법리논쟁 촉발. 그러나 <평양선언>과 <군사합의서>는 헌법 제60조 제1항이 규정하는 ‘안전보장 조약’이자 ‘중대한 재정적 부담을 초래’하기 때문에 국회 비준이 필요한 사안. 무엇보다 이번 조치로 文정부는 △삼권분립 및 법치주의 훼손 △영토관할권과 입법사항 축소 △안보리 결의 위반에 따른 국제사회 공조의 균열을 초래. 이에 우리당은 이번 조치가 초래할 남북관계 과속에 대한 모니터링 및 대응책 마련 긴급요

2018. 11. 8

(재)여의도연구원 원장 김 선 동

I. 경제 현실을 외면한 대통령의 국회 시정연설

작성: 이종인 수석연구위원 ☎ 02-6288-0531

김창배 연구위원 ☎ 02-6288-0534

경제문제에 포커스를 맞춘 11.1일자 文대통령의 국회 시정연설은, 위기에 처한 우리경제의 현실을 부정할 뿐 아니라 정책실패에 대한 반성과 개선의지보다는 자화자찬과 변명, 기존의 정책기조를 중단 없이 추진하겠다는 오기로 일관. 실패한 소득주도성장 대신 “포용국가”론을 앞세워 470조 5천억원의 超수퍼예산 편성의 정당성과 분배 측면만을 강조한 연설임. 대통령의 연설에서와 같이 국가가 국민의 삶을 책임지고, 기업에게 사회적 책임을 물리게 되면 ‘다 함께 잘사는 국가’는 요원하며 ‘다 함께 궁핍해지는’ 下向平準化 사회로 귀결될 수밖에 없음

1. 경제문제에 치중한 연설

- 문재인 대통령은 11월 1일 국회에서 2019년도 예산안 및 기금운용계획안 제출에 즈음한 施政演說을 행함
 - 지난해 6월 12일(추경예산안 처리 당부) 및 11월 1일(2018년도 예산안 제출에 따른 시정연설)에 이어 세 번째
- 원고지 49매 분량의 방대한 연설의 대부분을 ‘경제’ 문제를 피력하는데 치중
 - 이른바 포용국가론을 앞세우면서도 경제적 불평등, 민생, 소득주도성장, 공정경제 등 ‘경제’ 라는 단어를 27번이나 언급
- 하지만, 작금의 경제위기상황에 대한 인식과 대처방안, 정책실패

에 대한 반성과 개선 의지보다는 자화자찬, 변명, 오기로 일관

- 많은 비판과 우려에도 불구하고 소득주도성장 등 기존의 경제 정책방향을 수정 없이 지속하겠다는 의지 표명

2. 잘못된 현실 인식

- 연설에서 문대통령은 “경제성장률도 우리와 경제수준이 비슷하거나 앞선 나라와 비교하면 여전히 가장 높은 편”이며, “세계가 우리의 경제성장에 찬탄” 한다고 강조
- 한국의 성장률이 선진국들에 비해 다소 높은 것은 사실이지만 성장률 하락속도가 지나치게 빨라 향후 성장잠재력 약화가 심히 우려되는 상황
 - 일본, 미국 등 선진국은 글로벌 금융위기 이후 성장추세가 개선되고 있지만 한국만 나 홀로 하락하고 있는 실정
 - 대통령의 말은 현재의 2%대 성장도 자랑스러운 성장률이며 선진국의 성장률(1~2%)에 비하면 우려할 바 없다는 이야기로 전혀 위기의식이 느껴지지 않음
- 또한 文대통령은 “성장에 치중하는 동안 양극화가 극심해졌으며, 발전된 나라 가운데 경제적 불평등의 정도가 가장 심한 나라” 임을 강조
 - 470조 5천억원 규모의 막대한 재정을 투입하는 이유가 “성장” 보다는 “양극화 해소” 또는 “다함께 잘사는 세상”을

만들기 위한 것이라는 뉘앙스

○ 사실, 우리나라 소득분배 불평등도는 하락세이나, 국제비교 상으로는 양호한 수준임

- 지니(Gini)계수는 2008년 0.314에서 2015년 0.295, 2016년에는 0.304로 지속적으로 하락 추세임

- 한국의 지니계수, OECD 36국중 16위로 양호한 수준임

- 2015년 한국의 지니계수 0.295 < OECD평균 지니계수 0.317
- 독일(0.293) 일본 (0.330), 영국 (0.351), 미국(0.391)

3. 잘못된 경제 철학

○ 연설에서 문대통령은 “국가가 국민의 삶을 전 생애에 걸쳐 책임지고, 기업이 사회적 책임을 다하며, 개인이 일 속에서 행복을 찾을 때 우리는 함께 잘 살 수 있음” 을 강조

○ 국가가 국민을 모두 책임지겠다고 나서고, 기업에게 사회적 책임에 몰리면 ‘다함께 잘사는 것’ 이 아니고 ‘다 함께 가난해지는’ 하향 평준화 사회가 될 뿐임.

- 최근 경제적 어려움을 겪고 있는 베네수엘라, 아르헨티나 등이 산 증거

- 국가가 국민을 책임지는 것이 아니고 국민이 국가를 책임지는 것

- 기업은 사회적 책임을 위해 존재하는 것이 아니고 이윤창출과

정에서 자연스럽게 고용과 소득의 증대라는 국가경제에 긍정적인 결과를 내는 것임

○ 문대통령은 소득주도성장의 문패를 ‘포용국가’로 바꿔달면서, “이미 세계은행, IMF, OECD 등 많은 국제기구와 나라가 포용을 말하며, 성장의 열매가 모두에게 골고루 돌아가는 ‘포용적 성장’과 중·하위 소득자의 소득증가, 복지, 공정경제를 주장”한다고 피력

○ 포용적 성장론에 대한 我田引水격 해석

- 국제기구에서 말하는 포용적 성장론에서의 일차적인 경제 운용은 전적으로 시장경제에 맡기되 부와 소득의 불평등과 같은 부작용이 발생하는 경우 정부가 소득재분배와 복지 사회안전망 확충으로 부작용을 해결하는 것임

• 다시 말해, 포괄적 성장은 재화가격과 (임금 등의) 요소가격 등 모든 가격 결정에 정부가 간섭을 하지 않는다는 것을 의미

○ 포용적 성장과 소득주도 성장은 근본적으로 상충되는 것임

- 그런데도 불구하고 소득주도 성장의 실패를 인정하지 않으면서 현 정부의 주요 지지층인 노조의 반감을 줄이기 위해 포용적 성장 속에 소득주도성장을 포함시켜 교묘히 정치적으로 포장

4. 잘못된 일자리 예산

○ 문 대통령은 ‘일자리 예산’을 우선적으로 강조하여 금년 대비 22% 증가한 23조 5천억 원의 내년도 일자리예산의 쓰임새 열거

- 청년(18.8만개), 어르신(61만개), 신중년, 여성, 장애인(2만개) 등 주로 청년 및 사회취약계층 일자리 창출 부분 강조
 - 미국, 일본, 독일 등 선진국이 최근 제조업부활 정책 등을 통한 ‘완전고용’ 수준의 경제를 향유하고 있음을 애써 외면하고, 세금 퍼붓기를 통한 1회성·단기성 관치 일자리 창출 부분만 부각
- 2017~2018년간 54조원 일자리 예산 투입에도 불구하고 세금과 관치가 만든 일부 일자리만 증가했을 뿐 고용관련 모든 지표가 악화된 전철을 되풀이하겠다는 의미
- 공무원증원과 같은 정부주도 일자리정책의 폐해는 외국 사례를 통해서도 쉽게 확인됨
 - 그리스는 근로자 4명중 1명이 공무원일 정도로 공공부문 일자리를 늘려오다가 2010년에 국가 부도사태 초래했으며, 좌파 포퓰리즘 정부 12년간 공무원을 2배 가까이 증원하여 근로자 5명 중 1명이 공무원인 아르헨티나 역시 최근 IMF 구제금융을 신청하는 수모를 당함
- 일자리 창출의 주체는 정부가 아니라 민간과 기업인 점을 애써 외면
- 정부는 기업하기 좋은 시장 여건을 조성하는 촉진자(catalyst)·지원자(supporter) 역할을 제대로 함으로써 단기성 관치 일자리가 아니라 안정된 고용창출이 가능함

5. 시사점 : 자화자찬, 변명, 오기로 일관

- 우리 경제를 ‘視界제로’의 수렁으로 밀어 넣고 있는 정책 실

패에 대한 반성과 정책개선 의지보다는 ‘자화자찬’ 과 ‘변명’
에 치중

- “함께 잘사는 포용 국가의 비전을 제시”, “함께 잘 살기 위
해 우리 경제와 사회구조를 근본적으로 바꾸고자 했던 시간”

○ 소득주도성장 등 잘못된 경제정책이 경제성장의 발목을 잡아 공
멸 위기감을 키웠는데도, 현실을 부정하고 정책실패를 불인정

- 참담한 경제위기상황에 대한 반성과 대책 없이, 소득주도성장 등
이른바 문재인정부 경제정책의 당위성만 강변하면서 하고 싶은 주
장만 나열

- 현재의 경제위기상황에 대한 책임회피성 떠넘기기로 일관
 - 과거정부의 경제정책을 최악시하는 표현 “기존의 성장방식을 답습
하였기에 최악의 경제적 불평등, 불공정한 국가, 양극화 확대 결과
초래”

○ 실패한 소득주도성장 대신 “포용국가” 론을 앞세워 기존의 정
책기조를 중단 없이 추진하겠다는 의지 표현 및 470조 5천억원
의 超수퍼예산(금년대비 9.7%증가) 편성의 정당성과 분배만 강조

- 54조원의 일자리 예산을 배정·투입하고도 IMF이래 최악의 고
용참사를 초래한 원인 및 他 선진국과는 달리 나 홀로 추락하
는 우리 경제에 대한 냉정한 분석과 정책 실패에 대한 반성 없
이, 장밋빛 재정지출 계획만 장황하게 열거

- 집의 基礎가 붕괴되는데도 인테리어 공사비만 대폭 증액하여
벽지와 페인팅 마감처리로 눈속임하는 것과 다름없음

Ⅱ. 자유한국당의 선거전문가정당화를 위한 모색

[작성: 김원표 수석연구위원 ☎ 02-6288-0524]

현대정당의 구조와 역할을 가장 체계적으로 해명한 유력한 정당모델로 '선거전문가정당'이 부상하고 있음. 선진민주국가뿐만 아니라 새롭게 민주국가 대열에 합류한 국가의 정당도 이념보다 선거승리를 추구하면서 당원 중심에서 유권자 중심으로, 당관료 주도에서 전문가 주도로 변모하고 있음. 이 글은 자유한국당 정당개혁의 모델을 '선거전문가정당'에서 찾으면서, 선거전문가정당으로의 이행을 위한 주된 개혁과제를 제안함.

1. 정당의 역사

○ 간부정당(cadre party)에서 대중정당(mass party)으로

- 가장 원초적인 소수 명사 중심 간부정당은 19세기 말 ~ 20세기 초 보통선거권의 확대와 더불어 대중정당으로 발전
- 사회민주주의 계열 정당이 노동계급 기반 대중정당을 조직하고, 우파정당도 선거승리 위해 좌파정당 모방, 대중정당화함
- 대중정당의 주요 특징은 △당원 중심의 계급정당·이념정당 △중앙당과 당 관료가 엄격하게 통제하는 중앙집권적 계층조직을 통해 광범위한 대중동원체계 구축 △당 지도부가 강한 규율로 의원 통제

○ 대중정당 위기론

- 대중정당은 20세기 후반부터 피로현상을 보이다 세기말 탈산업화에 따른 계급구조 분화와 매스미디어 발달, 개인주의 가치관

확산 등 다양한 요인이 중첩, 시민과 정당간의 연계가 약화되면서 위기 도래

- 대중정당의 주요 위기증후군으로는 △탈이념화·탈계급화 △정당 일체감 하락 △무당파·부동층 증가 △당원·당비 감소 △정치불신 증대 등

○ 대중정당 이후 정당

- 학계의 논의를 종합하면 대중정당에서 포괄정당, 카르텔정당, 선거전문가정당으로 변화

- 키르히하이머(O. Kirchheimer)의 포괄정당(catch-all party)

- 정당이 특정계급이나 집단을 초월하여 광범위한 유권자의 지지를 얻으려 하면서 정당간 이념적 차별성이 축소되고 중도적으로 수렴

- 카츠(R. Katz)와 메이어(P. Mair)의 카르텔정당(cartel party)

- 서유럽 정당 국고보조금을 재정의 주요 원천으로 삼는 등 국가 의존적으로 변화하면서 기성 유력정당간 독과점 체제 강화

- 파네비앙코(A. Panebianco)의 선거전문가정당(electoral-professional party)

- 정당이 선거승리를 우선시하면서, 위계적 당 조직·당 관료가 퇴조하고 정당내 전문가의 위상이 빠르게 강화되고, 정당역량을 전문화된 선거운동에 집중

○ ‘선거전문가정당’은 대중정당 이후 정당정치의 구조와 역할, 위상을 가장 체계적이고 포괄적으로 포착

- 한국의 주요 정당도 간부정당이나 대중정당의 모델을 넘어 포

관정당이나 선거전문가정당으로 방향성을 가지고 변화 중

○ 선거전문가정당의 주요 특징

- 정당 존립근거를 선거 승리에 두고 이념노선보다는 광범위한 탈계급적 지지획득을 통한 득표 극대화 추구
- △소수 전문적 엘리트 중심의 경량화된 당조직 △당원 참여보다 유권자 동원에 치중 △당 지도부 역할 강화 △유동하는 민심 향배에 초점 맞춘 단기적 현안 중심의 정책결정 △전문가 중심의 자본집약적 미디어캠페인

2. 한국형 대중정당과 그 유산

○ 한국형 대중정당의 모델 ‘민주공화당’ (1963~1980)

- 공화당은 간부정당과는 근본적으로 차별되는 ‘공조직’ 원리에 입각, 대중동원체제로서 한국형 대중정당 건설
- 최상위 당총재부터 기층 하부조직까지 행정구역 단위로 방대한 조직 구축, 유권자수 대비 10% 상회하는 당원 확충
- 방대한 사무국 조직(중앙당 사무국 - 시도당 사무국 - 지구당 사무국)의 단일한 지휘계통을 통해 지휘·관리하는 고도로 집중된 조직 구도
- 자생적 기반이 결여된 공화당은 대중정당으로 순기능을 하지 못하고 정치머신으로 전락
- 당운영에 막대한 경비가 소요된 바, 정치자금 조달을 위해 정치적 비리, 부정부패, 정경유착 야기
- 선거에서의 지지세력 동원을 위해 엄청난 규모의 정치자금 살포, 각급 행정기관과 결탁, 관권·금권선거 자행

○ 서구 대중정당과 비교

- 20세기 초반 서유럽 사회민주주의 정당을 중심으로 나타난 대중정당은 밑으로부터 시작된 대중적 정치운동의 산물
 - 이에 반해 공화당은 자생적 기반없이 위로부터 계획된 하향식 제3세계형 대중정당으로 지속가능성에 근본적 한계
- 그럼에도 양자는 대규모 당원 중심의 대중조직, 중앙당의 관료화, 이념의 중요성 등 대중정당의 속성 공유

○ 한국정당의 원형(prototype)으로서의 공화당

- ‘박정희 시대 공화당’은 수십 년간 한국 정당정치에서 지배적인 정당양식으로 지속
 - 정당 내부적으로 일인 지도자 중심의 엘리트 정당, 행정부와 종속적 관계 유지하면서 당조직과 연고주의, 관권·금권 통해 폭넓게 지지 동원
- 1980년 공화당 소멸 이후 전두환 정권 하에서의 정당도 공화당과 동일한 행태 반복
 - 민주화 이후에도 한국 정당은 여전히 공화당이 뿌려놓은 정당정치 행태를 벗어나지 못하고 답습

○ 한국형 대중정당 극복을 위한 노력

- 군부정권에 의해 정치머신으로 고안된 한국형 대중정당은 ‘돈 먹는 하마’로 조롱받음
 - ‘깨끗한 정치’라는 표현에는 한국적 대중정당의 극복이 국가적 차원에서 정치권의 공동 과제로 인식되고 있음을 의미

- 한국형 대중정당 극복을 위한 가장 체계화된 제도 개혁은 2004년 이른바 ‘오세훈법’ 이라고 불리는 정치관계법 개정
- △중앙당 축소(중앙당 유급사무원수 100인 이내, 시·도당은 총100인인 이내) △지구당 폐지 △합동연설회와 정당연설회 폐지 △국가보조금의 정당연구소 배분 의무화 △법인·기업·단체의 정치자금 기부 금지

3. 선거전문가정당으로 이행의 조건

○ 선거전문가정당 이행의 촉진요소

- 거대쟁점의 퇴조현상
 - 민주화, 성장·분배, 지역주의, 안보 등 첨예한 사회적 균열을 초래한 주요 쟁점의 퇴조
- 매스미디어와 급속한 정보통신기술의 발달
 - TV 광고와 토론, 인터넷 확산에 더하여 새롭고 다양한 소셜미디어 대두
- 영구캠페인 체제 수립 불가피
 - 대선·총선·지방선거 등 일상화된 선거 대비 여론조사·선거전문가(마케팅, 광고, PR커뮤니케이션, 소셜미디어 등) 중심의 상시적 선거준비
- 미디어 중심의 정치활동
 - 정당간 경쟁이 미디어에 대한 효율적 대응 여부에 크게 좌우됨에 따라 전략적 분석, 전략적 메시지 생산을 위한 전략전문가 역할 강화

- 정당간 정책경쟁의 격화

- 다양한 유권자의 이익을 보장하는 정책을 통해 지지를 획득해야 하므로 실용적인 정책능력과 구체적 해결능력이 중요

○ 선거전문가정당 이행의 저해요소

- 담보상태의 정당구조 개혁

- 과거 대중정당 체계에서 지역 차원의 공조직 체계는 사실상 붕괴되었음에도 공조직 관리를 전담하는 중앙당 조직은 별다른 변화 없이 지속

- 당 관료 재교육 시스템 결여

- 당 관료는 통상 일반관리직으로 선발되어 정책적 전문성이 결여되고 순환보직제로 운영되어 전문성 축적에 근본적 한계

- 당 재정 압박

- 한국형 대중정당의 유산인 비대한 중앙당, 잇단 선거패배로 인한 당비 수입 격감, 자본집약적 선거캠페인의 3중고로 정당개혁에 투자 곤란

4. 선거전문가정당으로의 이행을 위한 과제(안)

- 선거전문가정당을 정당모델로 하여 당원 중심 정당에서 국민 중심 정당, 당조직을 당 관료 주도에서 전문가 주도, 정당간의 경쟁구도를 경직적 이념에서 실용적 정책경쟁으로 자유한국당을 새롭게 디자인

- 주요 개혁과제

구분	개혁과제	주요 내용
공천개혁	대통령후보자 경선제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 지난 대선에서 그동안 유지해온 국민참여 경선의 성격이 약화되고 사실상 당원투표로 퇴행 • 현행(당원 50%, 여론조사 50%) 보다 국민참여비율을 크게 늘리거나 완전국민경선(오픈프라이머리)으로 선출
	국회의원 공천제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 오픈프라이머리를 도입하거나 권역별 또는 전국 동시 경선 실시 등 상향식 공천 강화
	당대표·최고위원 경선제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 현행(당원 70%, 여론조사 30%)보다 민심의 반영비율을 높이거나, 국민경선 실시
당조직 개혁	개방형 당직 신설	<ul style="list-style-type: none"> • 유능한 외부 전문가의 당직 참여 제도화 • 홍보, 여론조사, SNS 등 뉴미디어 분야를 우선적으로 개방직화
	사무처 인사제도 개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 전문성과 다양성, 경쟁성 배양 위해 △개방직화로 다양한 배경을 지닌 전문가 채용 △직군·직역 분류 및 직무급제 도입 △경력자 채용 활성화 △직급단계 축소 • 정당 조직내 전문가의 위상과 역할, 처우 강화
	정책전문가 육성을 통한 정책정당화	<ul style="list-style-type: none"> • 당 정책분야에서 정책전문가 육성을 위해 △당 사무처와 정책위 분리 △정책위내 순환보직 최소화 △정책위 출신 우대 △전공 분야 학위 취득 지원 △향후 정책위 정책전문가 별도 공채
	여론조사실 전문화	<ul style="list-style-type: none"> • 여론조사 전문가가 실질적으로 운영 • 여론조사 과정 및 결과에 대한 객관적인 검증기구 설치 • 여론조사 및 분석결과가 전략수립, 정책연구 등을 위해 당내 광범위하게 공유될 수 있도록 제도화
당운영 개혁	War Room 체제 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 전략전문가 중심으로 모든 정보와 상황을 신속하게 취합, 각종 현안에 대한 초동 판단, 실시간(real-time) 신속대응 체계 구축 • 미디어 전략을 중심에 두고 상시적인 언론 모니터, 원보이스(One-Voice) 대응을 위한 메시지 관리 • 여론조사, 빅데이터 분석, GIS 등 과학적 분석틀을 전략분석에 적극 도입
	당 재정개혁	<ul style="list-style-type: none"> • 당 회계 정보의 공개 및 공유

		<ul style="list-style-type: none"> • 복식부기 도입 : 기존의 단식부기에 비해 종합적 관점에서 재정상황, 비용정보 및 성과 측정 등 보다 다양하고 깊이 있는 정보 제공 • 재정전략 개념 도입 : 재정의 효율성과 효과성 강화 위해 재정관리 전문화, 중장기 재정추계, 재정 효과성분석, 인건비 총량규제, 당의 전문화 등에 우선 투자하는 등 지출 우선순위 정립
	<p>당원교육 강화를 통한 교육정당 실현</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 당원 확대, 유권자의 자발적인 참여·동원이 어려워진 조건에서 당원의 역량 및 질적 수준 제고로 활로 개척 • 당협 차원에서의 교육 실시를 위해 교육교재·동영상 등을 개발하고 자발적으로 참여하는 온·오프라인 교육강좌 개설

Ⅲ. 남북합의 비준 논란 관련 핵심 쟁점 및 평가

[작성: 김진솔 연구원 ☎ 02-6288-0549]

최근 文대통령이 <평양공동선언>과 <군사분야합의서> 비준안을 심의·의결. 이를 두고 헌법 제60조 제1항의 ‘조약에 대한 국회의원의 비준동의권’ 관련 법리논쟁 촉발. 그러나 <평양선언>과 <군사합의서>는 헌법 제60조 제1항이 규정하는 ‘안전보장 조약’이자 ‘중대한 재정적 부담을 초래’하기 때문에 국회 비준이 필요한 사안. 무엇보다 이번 조치로 文정부는 △삼권분립 및 법치주의 훼손 △영토관할권과 입법사항 축소 △안보리 결의 위반에 따른 국제사회 공조의 균열을 초래. 이에 우리당은 이번 조치가 초래할 남북관계 과속에 대한 모니터링 및 대응책 마련 긴급요

1. 현황

- 10.23(火) 文대통령이 국무회의에서 <평양선언>과 <군사합의서>를 의결해 국회 비준동의 절차를 무시했다는 논란 촉발
 - 청와대는 “이번 남북합의는 <판문점선언>의 후속 조치이므로 국회 비준 대상이 아니다”는 법제처의 유권해석을 근거로 국회 비준동의 생략
 - 이에 우리당은 헌법 제60조의 ‘국가안보’와 직결된 사안을 국회비준 없이 패스한 文정부의 폭거에 분노
- ※ 헌법 제60조 제1항: “국회는 상호원조, 안전보장 및 주권제약에 관한 조약, 국가·국민에 중대한 재정적 부담을 지우는 조약의 체결·비준 동의를 가진다.”

- ‘국회 패싱’ 논란이 격화되자, 청와대 대변인은 브리핑을 통해 “한국당의 위헌 주장 자체가 위헌”이라며 즉각 반박
 - 10.24(水), 김의겸 대변인은 “북한은 헌법상 국가가 아니므로 헌법 60조를 적용할 수 없으며, 이번 대통령의 비준은 남북관계법에 따른 적법한 절차였다”고 주장
 - ※ 남북관계법 제21조 제3항: “국회는 국가·국민에 중대한 재정적 부담을 지우는 남북합의서 등에 체결·비준 동의권을 가진다”고 적시
 - 그러나 과거 文 대통령이 북한을 국가로 인정했던 사례가 드러나자, 김 대변인은 “북한 규정이 단순치 않다”며 하루 만에 입장 유보
 - ※ “법적으로 따지면 南北 정상간 합의는 국가간 조약의 성격이므로, 10.4 선언은 국회비준을 받아야 한다.” (『문재인의 운명』中, 2017.5.9.)

- 국회비준을 둘러싼 법리 논쟁에도 불구하고, 정부는 <평양선언>과 <군사합의서>의 공포 절차를 일사천리로 완료
 - 정부는 제10차 장성급 군사회담에서 <군사합의서> 비준절차를 통지(10.26), <평양선언>을 관보에 게재(10.29)해 효력을 발생시킴
 - ※ 10.31(水) 국방부는 “11.1(木) 00시부로 지상·해상·공중에서 남북간 일체의 적대행위를 전면 중지한다”고 발표해 사실상 합의 내용 발효
 - 한편, 정부의 위헌적 폭거에 우리당은 헌법재판소에 ‘효력정지 가처분 신청’을 제출(10.29), 권한쟁의 심판제출 및 철저한 예산안 검증 등의 대책 강구
 - 현재 국회 차원의 권한쟁의 관련 헌법소원을 검토 중이나, 여당의 협조가 필요한 사안이므로 체계적인 법적 검토가 필수적임

2. 핵심 쟁점

① 북한의 국가 인정 여부와 관계없이 남북합의는 ‘조약’ 체결 대상

- 이번 조치에 대해 청와대는 “북한은 ‘국가’가 아닌 ‘특수관계’
이므로 <평양선언>과 <군사합의서>는 국회 비준동의를 받아야
하는 ‘조약’에 해당하지 않는다”고 주장
- 그러나 외교부는 홈페이지에 ‘조약’의 정의에 대해 빈협약 제2조를
적시하며, 조약의 대상이 반드시 국가일 필요가 없다고 설명
- ※ 빈협약 제2조: 조약의 조건을 편의상 규율하며 △서면 형식 △국
가간 체결 △국제법에 의해 규율되는 국제적 합의로 명시
- 따라서 헌법 제60조의 적용은 북한의 국가인정 여부를 떠나, <평
양선언>과 <군사합의서>가 헌법 제60조에서 규정하는 ‘조약의
성격인가’에 달려있음
- 즉, 정부가 “북한이 헌법상 국가가 아니므로 헌법 제60조에 따라 ‘조약’
을 체결할 수 없다”고 한다면, 북한과 <평화협정> 체결도 어불성
설

② <군사합의서>는 국가안보 및 국민안전과 직결된 중차대한 문제

- ‘국회패싱’ 논란에 청와대는 1991년 <남북기본합의서>가 국회비준
대상이 아니라는 헌재·대법원 판결을 근거로 제시
- 그러나 선언적 성격인 <남북기본합의서>와 달리 <군사합의서>는
對北대비 태세 약화를 초래할 수 있는 내용이 포함되어 있으므로
헌법 제60조 제1항의 ‘안전보장 조약’ 적용대상

※ NLL 무력화, 비행금지구역 설정, GP 철수, 해상 완충수역 설정, 포사격 금지 등에 따른 중대한 안보 공백 발생 우려됨

- 특히, 文 대통령이 대선후보 시절 “사드배치는 국민안전 및 국가안보와 직결되므로 국회비준 대상”이라고 주장한 것을 비추어 볼 때, 이는 전형적인 ‘내로남불’에 해당

③ <평양선언>과 <군사합의서> 이행에 ‘중대한 재정적 부담’이 명백

- 임종석 비서실장은 “남북합의의 국회 동의는 중대한 재정적 부담이 있을 때만 해당한다”며, 원칙·방향·선언적 합의인 이번 조치는 비준이 불필요하다고 주장

※ 헌법 제60조 제1항 및 남북관계법 제21조 제3항: “국가·국민에 중대한 재정적 부담이 있을 때” 국회 비준 동의 절차를 거쳐야 한다고 명시

- 그러나 <평양선언> 제2조의 철도·도로 개·보수에만 최소 수십조 원의 비용이 예상되는 바, 국가 재정과 혈세 부담이 명백

※ 통일부(2008)는 철도 개·보수에만 8조 6700억을 추산했으며, 北 인프라 투자비용에 △씨티그룹(2018) 70조 8000억 △미래에셋(2018) 112조 △금융위원회(2014) 153조 1200억 등 중대한 국민 부담 예상

- 또한 <군사합의서>의 이행 조치로 해상 적대행위가 금지돼 해병대 사격 훈련을 육지에서 실시하면 年 20억원의 추가 비용도 투입

- 향후 적대관계 해소에 따른 부대이동 및 훈련소 설치, GP 철수, 그리고 무인기 사업 백지화 등 유무형의 추가비용 발생할 것

3. 종합평가

- 국회 권한인 예산 심사권 침해 등 삼권분립 및 법치주의 훼손

- 정부의 이번 조치로 경협사업에 대한 국회의 예산심사권이 침해되어 헌법이 보장하는 입법부의 견제기능 무력화
- 헌법 제4조는 “자유민주적 기본질서에 입각한 평화통일 정책”을 명시해 대북통일정책에 있어 대의민주제의 역할 강조
- 또한, <판문점선언>이 국회 계류 중인 상황에서 이행성격을 띤 <평양선언> 및 <군사합의서>의 先처리는 명백한 절차상 오류

○ 영토관할권 훼손 및 입법적 관할권 축소 우려

- <군사합의서>의 발효로 NLL 이남수역에 대한 영토관할권 훼손 우려가 현실화됐으며, 이는 헌법 제66조 제2항이 규정한 ‘대통령의 영토보전 및 헌법 수호 의무’에 위배
- 특히, 군사법령의 ‘작전인가구역 설정’, 영해법의 ‘선박 정선·나포·검색’ 등이 제한돼 기존 법률의 입법적 관할권 축소
- ※ 그 외 방어적 군사훈련권, 무력공격 시 자위권·반격권, 추적권, 위법행위 단속권 등을 제한하고 있어 심대한 군사주권의 제약이 우려됨

○ 안보리 결의 위반, 국제 및 한미 공조에 심각한 균열 발생 우려

- 비핵화 관련 북한의 구체적 행동이 없는 상태에서 文정부는 남북 합의 기준을 통한 경협 추진 및 대북제재 완화 시도
- 그러나 철도·도로 연결 및 각종 경협사업은 안보리 결의안, 美 행정 명령에 저촉되는 바, 국제사회의 대북제재 공조와 충돌 불가피
- ※ 유엔안보리 결의 2397호 제7조: “북한에 철강, 산업용 기계류, 운송수단 및 여타 금속류의 직간접 판매 및 이전 금지” 명시
- ※ 美 행정명령 13722·13810호: “북한의 운송 및 건설 관련 종사자에

대한 포괄적인 대북제재 부과” 명시

- 특히, 트럼프 행정부는 ‘先 비핵화, 後 대북제재 완화’ 원칙하에 경협을 속도조절을 요구해온 터라, 이번 조치로 美 세컨더리 보이콧의 대상이 되는 것이 아닌가라는 우려가 증대
- ※ 美 재무부는 국내 시중은행 7곳에 전화해 대북제재 이행을 강조했고(9.20-21), 주미대사관을 통해 방북 5대 기업에 암묵적 주의를 줌

4. 대응방안

- 남북합의 비준의 ‘국회패싱’을 자행한 정부의 초법적이고 반헌법적인 행태를 당원 및 국민에게 적극 알려야 함
 - 이번 사태가 국회의 고유 권한인 ‘예산심사권’을 침해한 위헌적 사안임에도, 법조항 해석의 난해함과 불리한 언론환경 등으로 국민적 이해가 부족한 상황
 - 이에 국회비준 생략의 법적 근거를 이해하기 쉽게 정리해 유튜브 영상, 카드뉴스 등을 제작, 국민적 공감대 확산해야 함
 - 또한, 법리 논쟁과 함께 천문학적 재정투입에 따른 국민 부담과 대북 대비태세 약화로 인한 안보위기 상황도 적극 홍보
- 법제처의 정치화에 대한 공식 해명 및 사과 요구
 - 정부는 법제처의 법리해석을 근거로 국회 패싱을 강행한 바, 정부여당의 입맛에 맞게 현행법을 정치적으로 해석한 법제처의 책임을 집중 추궁

- 특히, 법제처 심사는 남북합의의 국회동의를 결정하는 중요한 과정이었음에도 <평양선언>은 재정만 검토하는 업무 태만 초래, 국회 입법권을 무시한 행태에 대한 공식 해명 및 사과 요구

○ 마지막, <평양선언>과 <군사합의서>의 효력이 발생하고 있는 바, 남북합의에 수반된 비용 발생에 대한 철저한 모니터링 필요

- 우리당에서 효력정지가처분 신청을 냈지만 이미 남북합의의 효력이 발생해 국회동의 없는 남북관계 가속화가 진행 중
- 따라서 외통위·국방위를 중심으로 철도·도로 연결 사업, 적대 행위 해소에 따른 비용 소요 등을 모니터링하고 필요시 언론을 통해 이슈화해야 함
- 당내 ‘(가칭)남북비준 국회패싱 TF’를 구성해 비용 소요 및 검증 부분을 전문적으로 관리

공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향

2018. 11. 8

장경수 선임연구원 (blueeye0704@daum.net)

1. 공공기관 고용세습 사태에 성난 민심 / 1
2. 무능한 정부여당의 무리한 정책 추진 / 3
3. 공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향 / 7



보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.

《 요 약 》

○ 공공기관 고용세습 사태의 시발점은 서울교통공사

- 서울교통공사는 정규직 전환자 1,285명 가운데 재직자 친인척이 112명 포함된 것을 비롯해 올해 국감에서 드러난 공공기관 고용세습 의혹 사례는 총 23개 기관, 576명에 이룸

○ 고용세습 비리는 文정부와 귀족노조의 합작품(collaboration)

- 지하철 스크린도어 작업중이던 10대 외주직원의 불행한 죽음에 대해 일말의 책임을 느끼기는커녕 채용 확대의 빈틈을 친인척 채용 잔치로 활용하는 귀족노조는 후안무치(厚顏無恥)의 전형

○ 공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향

[1] 국정조사 추진

- 국민적 공분 해소와 사회 정의를 바로 잡기 위해 국정조사를 성사시켜 반드시 진실을 밝혀야 할 중대한 사안
- 관련 리얼미터 여론조사(10.24) 결과에서도 국정조사 찬성 응답(59.9%)이 매우 높았으며, 특히 민주당 20대 지지층의 이탈(56.3%→38.4%)에 주목할 필요
- 당 차원에서 선제적으로 고용세습 진상규명 특위를 구성하여 검찰 수사를 책임감 있게 이끌어내고, 청년 일자리를 챙기고자 노력하는 정당 이미지 제고 필요

[2] 고용세습 비리 적발

- 채용과정에서의 점수조작, 부정청탁, 채용알선 등 비리혐의를 포착하는 것이 관건
- 신뢰성이 떨어지는 정부 자체의 셀프조사는 실패 축소 가능성이 다분하며, 명확한 진상규명을 위해 국정조사가 반드시 성사되어야 함

[3] 부정채용 금지를 위한 관련 법률 개정

- 친인척 관계를 확인하기 위한 개인정보 확인에 동의하지 않을 경우 조사에 한계
- 중앙공공기관과 달리 지자체 산하 지방공기업은 관련 법률에 부정채용자에 대한 해고 및 근로계약 취소 등이 담겨있지 않아 처벌이 쉽지 않음
- 고용세습 단체협약을 금지하는 노동조합법뿐만 아니라 지방공기업법도 부정채용자에 대한 처벌 등을 포함한 개정안 추진 필요

1. 공공기관 고용세습 사태에 성난 민심

□ 시발점은 서울교통공사의 채용비리

○ 지난해 12월 이뤄진 노사 합의에 따라 양측은 올 3월 1일자로 무기계약직 1,285명을 정규직 전환

- 단, 무기계약직 중 경력 3년 미만인 직원은 7급보로 임용

○ 그러나 올 7월 1일 처음 실시된 정규직 전환을 위한 직무역량평가부터 파행

- 민노총 산하 공사노조¹⁾는 ‘불합격자가 나오는 시험은 직원들 갈등을 일으킬 수 있으니 전원 합격을 보장하지 않으면 시험을 치를 수 없다’ 고 주장

- 또 시험을 앞두고 시험문제와 범위를 알려달라고 요구했지만, 공사측은 공정성을 이유로 거부

○ 정규직 전환시험의 합격률이 93.5%에 이르자 내년 하반기에 실시하기로 예고돼 있던 시험을 올해 안으로 추가 실시하라는 요구

- 민노총 소속 공사노조 윤병범 위원장과 박원순 서울시장의 면담에서 작성한 ‘노사특별합의서’에 정규직 전환시험을 올해 안에 실시한다는 내용이 명시되어 논란

1) 서울교통공사에는 민주노총 소속의 공사노조(1만2천명)와 한국노총 소속의 통합노조(2400여명) 등 2개 노조가 있음

[표] 서울교통공사 무기계약직의 정규직 전환과정

2017년	7월	서울시, 서울교통공사(이하 서교공) 등 시(市)투자출연기관 11곳 무기계약직의 정규직 전환계획 발표
	12월	서교공 노조, 공사측과 무기계약직 정규직화 및 관련 시험 실시 합의
2018년	2월	서교공 정규직 400여명, 헌법소원
	3월	서교공, 무기계약직 1,285명 정규직 전환 입사 3년 이상은 7급, 3년 미만은 7급보로 전환
	6월	서교공 노조, 전철 무인화 반대하며 농성 시작 공사측 “7급보를 7급으로 일괄 승진시키려는 목적”이라고 주장
	7월	서교공, ‘7급보의 7급 전환 위한 직무역량평가 시험’ 실시 민노총 계열 1노조, ‘100% 합격 보장’ 요구하며 시험 거부
	9월	박원순 서울시장, 서울광장에서 농성중인 노조와 면담 이후 노사 ‘전환시험 올해 실시’ 합의

□ 안전업무직 뿐 아니라 일반업무직까지 정규직 전환

- 서울교통공사는 당초 목적인 시민안전과 열악한 안전업무직의 처우 개선을 위한 안전업무직의 정규직 전환²⁾뿐만 아니라 목욕탕관리사와 식당조리원, 매점, 이발사 등 일반업무직까지 정규직으로 전환

[표] 서울교통공사 정규직 전환 대상

구분	합계	일반업무직 (정원 457/현원434)								안전업무직 (정원998/현원851)					
		식당 찬모	목 욕 탕	이 용 사	면 도 사	세 탁 소	매 점	지하 철보 안관	운 전 기 사	승강 장안 전문	전동 차검 수지 원	역무 지원	구내 운전	모타 카및 철도 장비	궤도 보수 원
정원	1,455	117	10	12	6	1	5	304	2	381	319	13	90	176	19
현원	1,285	107	8	11	6	-	5	295	2	361	302	6	56	107	19

자료: 유민봉 의원실, 2018년 3월 1일 현재

2) 올해 6월 서울 동부지법 판결문에 따르면, 무기계약직의 정규직 전환에 배경이 되었던 2016년 5월 구의역 스크린도어 사망사고의 간접적인 원인이 민노총 노조원의 무단이탈 때문인 것으로 드러남

□ 유명무실한 친인척 우대 채용 금지 조항

- 서울교통공사 인사규정 제3장 16조에 따르면 임직원 가족 및 친척 등 우대 채용이 금지되어 있음
 - 그러나 정규직 전환 방침이 서울시 공식발표 시기보다 1년 앞서 정해졌으며, 내부 정보로 이를 알게 된 친인척이 대거 입사했다는 의혹이 제기됨
 - 실제 친인척 재직 여부에 대한 설문조사(응답률 11.2%)에서 친인척이 있다고 답한 직원은 112명이며, 전수조사를 할 경우 이보다 훨씬 더 많을 것으로 예상됨

2. 무능한 정부여당의 무리한 정책 추진

□ 무리한 비정규직 제로 정책 추진

- 文대통령의 공약대로 현 정부 출범 직후에 정규직 전환이 전광석화로 진행됐지만, 불공정 채용 등을 막기 위한 과속방지턱은 사실상 전무

[표] 공공부문 정규직 전환계획 및 현황

	계획	현황
1단계	중앙부처·지자체 등 853곳 17만 4,935명	15만 4,526명(88.3%) 전환 및 전환결정(2018년 9월말 기준)
2단계	지자체 출자기관, 지방공기업 자회사 등 600곳 1만 5,974명	올 6월부터 추진
3단계	민간 위탁 기관	실태조사 후 대상기관 및 인원 확정

자료: 고용노동부

○ 문제는 고용부가 전체 공공기관의 채용비리를 감독할 권한이 없는 데다 가이드라인은 말 그대로 구속력 없는 권고에 불과

- 채용비리 가능성에 각별히 유의하라는 정부의 구속력 없는 지침은 현장에서 무시됨

[표] 고용노동부 정규직 전환 가이드라인

	1단계 가이드라인	2단계 가이드라인
정규직 전환에 따른 채용방식	- 공공부문 비정규직 전환정책을 예견한 불공정 채용도 우려되므로 가이드라인 발표 직전에 채용된 경우에는 보다 엄격한 평가 절차를 진행	- 정규직 전환 과정에서 채용 및 전환과정이 공정하게 추진되어 채용비리 등의 문제가 발생하지 않도록 각별히 유의 - 정규직 전환 정책을 기대하며 새롭게 채용된 비정규직 근로자가 있는 경우에는 그 근로자가 정당하게 채용되었는지 등을 각 기관에서 면밀히 조사후 전환대상자 여부 판단 - 공공부문 비정규직 전환 정책을 예견한 불공정 채용도 우려되므로 가이드라인 발표 직전에 채용된 경우에는 보다 엄격한 평가 절차를 진행
근로자 전환 채용 원칙	- 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책의 취지를 고려할 때, 현 근로자의 전환을 원칙으로 하되, 전환 채용대상자에 대해서는 최소한의 평가절차를 거쳐 정규직 전환 추진 - 객관성이 결여된 평가절차나 임의적 평가시 향후 법적 분쟁이 예상되니 유의	
정규직 전환 후속 조치	- 고용노동부 본부와 지방고용노동관서는 향후 가이드라인 준수 여부에 대한 지도감독 병행 예정	

자료: 고용노동부, 5월 31일 발표

□ 文정부 공공부문 정규직 전환 현황

○ 지난해 5월 비정규직 제로를 선언한 이후 올 8월까지 공공부문 기관 853곳에서 비정규직 근로자 41만6000여명 중 8만5000여명이 정규직으로 전환되거나 전환이 확정됨

- 부문별로 보면 공공기관이 3만5059명, 중앙부처가 1만7406명,

교육기관 1만5597명, 자치단체 1만3259명, 지방공기업 3722명
순

[표] 文정부 정규직 전환 상위 10개 기관

	공공기관	전환인원(%)	지방공기업	전환인원(%)
1	한국마사회	5,561(72.9)	광주도시철도공사	296(87.6)
2	한국토지주택공사	2,997(88.9)	안산도시공사	159(41.8)
3	한국철도공사	1,825(26.5)	전주시설관리공단	127(60.2)
4	인천국제공항공사	1,648(20.0)	인천교통공사	115(24.3)
5	부산대병원	1,269(64.3)	세종도시교통공사	106(126.0)
6	한국수자원공사	1,227(73.1)	고양도시관리공사	95(59.7)
7	국민체육진흥공단	977(80.7)	대전마케팅공사	94(64.4)
8	국립공원관리공단	775(62.2)	서울중구시설관리 공단	81(66.9)
9	국민연금공단	762(56.6)	김대중컨벤션센터	71(74.7)
10	한국폴리텍	760(47.9)	천안시설관리공단	69(54.3)

자료: 고용노동부, 2017년 6월~2018년 8월 기준

□ 광범위한 공공기관 고용세습 실태

○ 서울교통공사에서 시작된 공공기관의 고용세습 의혹사례는 꾸준히 증가하는 추세

- 이번 국감에서 드러난 공공기관의 고용세습 의혹사례는 지난 25일 기준으로 총 23개 기관, 576명에 이룸

- 한국국토정보공사에서 정규직으로 전환된 측량보조인력 19명은 기존 직원의 친인척(자녀 15명, 형제 3명, 배우자 1명)이며, 인천국제공항공사는 협력업체 16곳에서 부정채용 의심자 29명, 부정채용 알선자 24명으로 드러남

- 정부가 비정규직의 정규직화 기초를 정해놓고 공공기관에 빠른 실행을 압박하자 이를 이용해 기존 임직원이 상대적으로 취업이 쉬운 비정규직으로 친인척이나 지인을 채용할 수 있었다는 예측 가능

□ 고용세습 비리는 文정부와 귀족노조의 합작품(collaboration)

○ 책임을 느끼긴커녕 친인척 채용잔치로 악용한 귀족노조

- 지하철 스크린도어 작업 중이던 10대 외주직원의 불행한 죽음에 대해 일말의 책임을 느끼기는커녕 채용 확대의 빈틈을 친인척 채용 잔치로 활용하는 귀족노조는 후안무치(厚顏無恥)의 전형

○ 좌파기득권 귀족노조는 新적폐

- 노조원의 자녀를 우선·특별채용하거나 입사때 가산점을 주는 등의 고용세습은 명백한 불법행위이며, 정부는 노사 자율해결 원칙만 내세우며 위법상태를 수수방관하고 있음을 강력 비판해야 함
- 북한 김씨왕조의 3대 세습과 흡사한 이번 사태를 新적폐으로 규정·명명하고, 소득상위 10%에 해당하는 귀족노조가 그들의 기득권 사수를 위해 일삼아온 행태를 대국민 홍보를 통해 적극 알릴 필요가 있음

[표] 국감에서 밝혀진 주요 공공기관 친인척 채용현황

구분	공공기관	친인척 채용 현황
정규직	서울교통공사	전환자 1285명 중 112명

전환	한국토지주택공사	전환자 1353명 중 7명
	한국국토정보공사	전환자 228명 중 19명
	한국보훈의료공단	전환자 1429명 중 13명
	국립공원관리공단	무기계약직 포함 21명
	국립생태원	무기계약직 포함 18명
정규직 전환 예정	한국가스기술공사	예정자 438명 30명
	한전KPS	40명
	대전도시공사	7명
	한국가스공사	41명
	강원랜드	99명

자료: 각 의원실 자료 종합

3. 공공기관 고용세습 사태의 쟁점과 대응방향

① 국정조사 추진

○ 공공기관의 고용세습 및 채용비리는 국민적 공분과 의혹을 해소하기 위해서라도 국정조사를 성사시켜 반드시 진실을 밝혀야 할 중대한 사안

- 야4당이 고용세습 의혹에 대해 국정조사를 요구하고 있으나 정부여당은 묵묵부답이며, 문재인대통령도 지난 1일 국회 시정연설에서 고용세습 및 채용비리에 대해서는 한마디도 언급하지 않음
- 촛불의 도덕성 위에 세워졌다는 文정부의 공공기관에서 채용비리 의혹이 제기되고, 청년 취업준비생의 좌절과 분노에 기름을 부었다는 사실만으로도 민주당은 국정조사를 거부할 명분이 없음

※ 공공기관 특혜채용 의혹 여론조사 결과(지난 10월 24일, 리얼미터)

찬성(철저한 진상규명을 위해 실시하는 것이 바람직하다) - 59.9%

유보(감사원 감사뒤 실시 여부를 결정하는 것이 바람직하다) - 26.0%

반대(의혹이 과장돼 국정조사를 실시할 정도는 아니다) - 9.3%

모름·무응답 - 4.8%

※ 주목할 점은 20대에서 국정조사 찬성 응답이 65%로 가장 높았으며, 특히 민주당 지지층 중 20대에서 지지율이 17.9%p (56.3%→38.4%) 하락한 것으로 나타나 실제 20대 청년층이 고용세습 사태에 분노하고 상실감을 느끼고 있음을 확인

○ 공공기관 고용세습 및 채용비리 진상규명을 위한 국정조사에 아무 조건 없이 수용할 것을 민주당에 강력히 촉구해야 함

- 청년들에게 공정·공평한 기회를 보장하고, 사회 정의를 바로 세우기 위해서라도 이번 의혹을 해소하고 재발 방지를 위한 솔선수범의 자세로 나설 것을 강조

- 정치공방이나 시간끌기로 적당히 덮거나 넘어가려다가는 엄청난 역풍을 자초할 것이며, 국정조사 수용이야말로 그동안 정부여당이 주장한 적폐청산 의지를 제대로 보여주는 진정성 있는 자세임을 강조

○ 무엇보다 당 차원에서 선제적으로 ‘고용세습 진상규명 특위’를 구성하여 전방위 공세하되 향후 지속적으로 이슈 관리 필요

- 당이 앞장서 검찰 수사를 책임감 있게 이끌어내고, 사회 정의를 우선시하며 청년 일자리를 확보하고자 노력하는 정당 이미지 구축

② 고용세습 비리 적발

- 지난 8월 기준 공공부문 전환계획인원 17만 4935명 중 비정규직에서 정규직으로 전환된 인원은 15만4526명이며, 그중 8만5043명에 대한 정규직 전환이 완료된 상태
 - 지난 24일 기재부는 공공기관 고용세습 조사와 관련해 1차적으로 의혹이 드러난 기관에 대해 조사한 뒤 혐의가 드러날 경우 대상기관을 확대하는 방안을 검토 중
 - 고용세습 조사가 전체 공공부문으로 확대될 경우 정규직 전환이 완료된 8만5000여명이 우선 조사대상에 오르게 될 전망
- 단순히 친인척이 같은 회사에 다닌다는 이유만으로 처벌할 수 없기 때문에 채용과정에서의 접수조작, 부정청탁, 채용알선 등 ‘비리 혐의’ 를 포착하는 것이 관건
 - 비리 혐의가 사실일 경우 관련법에 근거한 처벌은 물론, 공공기관의 관련자 대부분이 공직자임을 감안할 때 김영란법(청탁금지법 5조 1항 3호³⁾)까지 적용 여부 적극 검토
 - 그러나 신뢰성이 떨어지는 정부 자체의 셀프조사는 채용비리 실태를 축소할 가능성이 다분하며, 명확한 진상규명을 위해 국정조사가 반드시 성사되어야 함

3] 부정채용 금지를 위한 관련 법률 개정

- 일차적으로 친인척 관계를 확인하기 위해서는 개인정보 확인을 거치거나 설문을 통해 본인에게 확인해야 하지만, 친인척 관계를 밝히기

3) 채용·승진·전보 등 공직자 등의 인사에 관하여 법령을 위반하여 개입하거나 영향을 미치도록 하는 행위

꺼릴 경우 조사가 한계에 부딪힐 가능성이 있음

- 정규직 전환자에게 “당신은 정규직인 부모 혹은 친인척이 있느냐” 고 질문하는 행위 자체가 개인정보보호 문제가 될 수 있음
- 즉 친인척 관계를 조사하려면 개인정보보호법상 동의를 받아야 하며, 사실관계를 파악하기 위해선 자발적인 설문조사 외에는 특별히 해결할 수 있는 방법이 없음

○ 또한 서울교통공사와 같은 지방자치단체 산하 지방공기업은 지방공기업법과 지방자치단체 출자기관 운영에 관한 법률에 부정채용자에 대한 해고 및 근로계약 취소 등이 담겨 있지 않아 비리가 적발될지언정 처벌이 쉽지 않을 전망

- 중앙 공공기관을 규제하는 공공기관 운영에 관한 법률에만 불법 채용 취소 규정이 마련되어 있음
- 고용세습 단체협약을 금지하는 노동조합법 개정안뿐만 아니라 지방공기업법과 지방자치단체 출자기관 운영에 관한 법률도 부정채용자에 대한 처벌 등을 포함한 개정안 추진 필요



이슈브리프 ISSUE BRIEF (IB 2018-21)

편집위원회 위원장 : 노명순 편집위원 : 김창배·이윤식·최진웅 간사 : 이윤경

발행처 : 여의도연구원 TEL : 02.6288.0502 Website : www.ydi.or.kr

주소 : 서울 영등포구 버드나루로 73 우성빌딩 3층 여의도연구원

발행일 : 2018년 11월 08일 디자인 · 인쇄 : 원기획

〈이슈브리프〉는 각종 현안이슈에 대한 분석과 전망, 대응방안 등을 제시함으로써
정책에 대한 이해를 돕고 의정활동에 참고·활용하도록 하기 위한 것입니다.
보고서의 내용은 자유한국당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.
