

국가 고용정책과 공공기관의 역할

Symposium for Employment Policies
and Roles of Public Institutions



2010. 5

공공기관정책연구센터

kipf 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 국가 고용정책과 공공기관의 역할

□ 일시 : 2010년 5월 11일(화) 09:00~18:10

□ 장소 : 은행회관 2층 국제회의실

□ 진행순서

09:30~09:50 개회사 및 축사

- ▶ 개회사 원윤희 한국조세연구원 원장
- ▶ 축 사 이용걸 기획재정부 제2차관
 김세원 경제·인문사회연구회 이사장

09:50~11:50 제1주제 「공공기관의 역할과 고용정책」

- ▶ 사회자 김동건 서울대학교 행정대학원 교수
- ▶ 발표자 성명재 KIPF 조세연구본부 선임연구위원
 Hans Christiansen, Senior Economist, OECD
 정형우, Policy Analyst, OECD
- ▶ 토론자 고영선 KDI 재정·사회정책연구부장
 김준기 서울대학교 행정대학원 교수
 안현실 한국경제신문 논설위원
 이승철 기획재정부 정책총괄과장
 최준욱 KIPF 공공기관정책연구센터 공공정책연구팀장

11:50~13:30 오찬

13:30~15:00 제2주제 「공공기관 노사관계와 일자리 창출」

- ▶ 사회자 송대회 KIPF 공공정책포럼 위원장
- ▶ 발표자 이종훈 명지대학교 경영학과 교수
 박영범 한성대학교 경제학과 교수
- ▶ 토론자 김용성 KDI 공공투자관리센터 공공투자정책·재정성과평가실장
 박철성 한양대학교 경제학과 교수
 온기운 매일경제신문 논설위원

15:00~15:20	휴식
15:20~16:50	제3주제 「공공부문 고용정책의 해외사례」
▶ 사회자	장지인 중앙대학교 경영학과 교수
▶ 발표자	김종면 KIPF 재정연구본부 연구위원 Crystal Pryor, Executive Director, Kentucky State Government
▶ 토론자	박시룡 서울경제신문 논설실장 윤태범 KIPF 공공기관정책연구센터 평가분석팀장 이철인 서울대학교 경제학과 교수
16:50~17:10	휴식
17:10~18:10	종합토론 「국가 고용정책과 공공기관의 역할」
▶ 사회자	박정수 KIPF 공공기관정책연구센터 소장
▶ 토론자	김애실 한국외국어대학교 경제학과 교수 김정수 중앙일보 경제전문기자 안종범 성균관대학교 경제학과 교수 임해중 기획재정부 공공정책국장 정형우, Policy Analyst, OECD Hans Christiansen, Senior Economist, OECD Crystal Pryor, Executive Director, Kentucky State Government
18:10	폐회

차 례

요약 1

제1세션 공공기관의 역할과 고용정책

1. 우리나라 공공기관의 역할 및 정책과제 19

2. Reforming the Government Sector : State-owned enterprises in
Developed Countries 59

3. Moving beyond the Job Crisis - Employment Policies in OECD
Countries 103

제2세션 공공기관 노사관계와 일자리 창출

4. 일자리 창출과 공공부문의 역할 151

5. 공공기관 노사관계와 일자리 창출 167

제3세션 공공부문 고용정책의 해외사례

6. Civil Service Payment System among OECD Countries 187

7. Transformation through Innovation : A Case Study of HR in Kentucky
State Government 221

Contents

Abstract 9

Session 1 Roles of Public Institutions and Public Policies

1. Roles of Korean Public Institution and Policy Reform 19

2. Reforming the Government Sector : State-owned enterprises in
Developed Countries 59

3. Moving beyond the Job Crisis - Employment Policies in OECD
Countries 103

Session 2 Labor relations and Employment Strategy For Public Institution

4. Industrial Relations and Job Creations of Public Institutions 151

5. Job Creations and Roles of Public Institutions 167

Session 3 Employment Strategy and Public Policies in Developed Countries

6. Civil Service Payment System among OECD Countries 187

7. Transformation through Innovation : A Case Study of HR in Kentucky
State Government 221

요 약

1. 우리나라 공공기관의 역할과 정책과제(성명제)

현재 우리나라의 공공기관은 2007년 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제정을 통해 공기업(시장형·준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 구분되는데 2010년 현재 286개의 기관이 지정되어 있다.

공공기관은 시대별로 담당하였던 주된 역할이 상이하였다. 1960년대에는 부족한 민간의 저축·투자여력을 보전하기 위해 선택과 집중을 통해 공기업 중심의 정부주도형 성장정책을 성공적으로 추진하는 동력의 주체가 되었다. 1980년대 이후에는 ‘정부투자기관관리기본법 제정’(1983년)을 통해 정부투자기관의 경영효율 제고 및 방만경영 방지를 위한 체계적 관리 체계가 구축·운용되기 시작하였다. 1984년부터는 경영평가제도 실시 등을 통해 공공기관의 경영신축성, 창의성 및 책임경영 확립에 기여하였다. 기능적으로는 종전의 경제성장 주도적 역할에서 공공성·공익성·경제적 파급효과에 기초한 망산업 등으로의 비중·역할의 증대와 같은 변화가 있었다. 1990년대 말 이후에는 경제위기에 대응하여 김대중 정부에서 공기업 민영화가 활발하게 전개되었다. 노무현 정부에서는 민영화보다는 지배구조 개선에 집중하여 기관장 선임제도 개선 등을 추진하였다. 2007년 이명박 정부 출범 이후에는 공공기관 선진화가 정책이슈로 등장하면서 경쟁과 효율, 자율과 책임을 강조하였다. 시장기능의 강화, 자율권·책임경영의 동시적 강화, 노사관계 합리화 등이 공공기관 선진화 작업의 핵심과제로 등장하였다.

공공기관의 경제적 기능·역할을 논함에 있어 GDP 대비 경제적 비중을 살펴볼 필요가 있다. 2005~2008년 동안 우리나라 24개 공기업을 대상으로 GDP 대비 부가가치 비중을 시산해본 결과 2~3% 내외 수준으로 추정되었다. 1980년대의 경우 정부투자기관의 GDP 비중이 3~6% 수준이었는데 비해 최근의 비중은 다소 작아진 것으로 볼 수 있다. 그러나 두 기간 사이에는 KT, 포스코, KT&G 등 대형 공기업이 민영화됨으로 인한 환경 차이가 크다. 이런 차이를 고려하면 공기업의 부가가치가 반드시 하락하였다고만은 할 수 없다.

공공기관의 경쟁력 및 경영효율 제고, 자율권 및 책임성 강화 등을 위해 필요한 공공기관 선진화 이슈 및 기타 핵심 당면 정책과제를 정리해보면 다음과 같다. 공공기관을 포함한 공공부문에서의 고용확대 문제, 노사관계 합리화, 자율·책임경영 체계의 확립 및 시장기능의 강화, 민영화, 공공요금 정책(가격정책), 사업·부채관리, 수익자부담원칙의 확립, 경영평가제도의 내실 강화 등 다양하다.

대내적으로는 공공기관 선진화의 지속적 추진을 통한 경영효율 제고 및 국민경제 기여도 제고, 시장경제 활성화, 지속성장을 위한 생산성 제고가 요청되고 대외적으로는 개도국에 모범사례 제공을 통해 국제협력 증진·강화가 요망된다.

2. Reforming the Government Sector: State-owned enterprises in Developed Countries (Has Christiansen)

세계 경제에 있어서 공기업과 관련된 이슈들은 오늘날 매우 주목받고 있다. 우선 첫째로, 지난 수 십년간 대규모 공기업과 관련된 경제분야가 크게 성장하였고, 또한 국제경제시스템과도 긴밀하게 통합되었다. 둘째로, 경제의 다른 부분의 경쟁력에도 그 중요성이 큰 특정영역(자원산업뿐 아니라 공익산업 분야)에서의 공기업의 경영 문제가 비OECD국가들뿐 아니라 OECD 국가들의 세계화와 관련해서 중요한 주제로 등장했다. 셋째로, 재무적으로 어려움을 겪는 기업들에 대한 정부의 구제정책이 지난 수십년간 기업에 대한 정부의 소유권을 자제하고 있었던 많은 국가들에 공기업의 '르네상스'를 야기시켰다는 것이다.

따라서 전 세계적으로 이러한 공기업들의 경영에 대한 관심이 모아지고 있다. 우선, 공기업은 비교 가능한 민간 기업에 비해 종종 더 비효율적으로 운영된다. 다양한 분야에서 공기업이 설립되던 초기에는 이러한 효율성의 손실이 억제되었으나, 공기업이 차츰 공익산업 분야로 집중되고(또한 어떤 경우에는 금융산업, 채취산업으로도 확장) 많은 민간기업들도 공기업들의 경쟁력에 의존하는 상황이 되었다. 따라서 공기업이 잘 운영되지 않는 경우 경제성장에 부작용을 끼칠 수도 있는 것이다. 둘째로, 어떤 기업에 대해서 국가가 소유권을 유지해야 하는지에 대한 근거는 명확하지 않고, 또한 이러한 근거들이 다른 경제적 이해관계자들에

게 받아들여지는지에 대한 것도 명확하지 않다. 최근 토론의 주제로 많이 거론이 되는 것이 경쟁성 측면에서 공기업의 영향이다. 특히 시장경제에 있어서 공기업의 존재가 경쟁적 중립성을 불가능하게 하는 것인지에 대한 문제이다. 또 이슈가 되는 것은 정부의 산업정책과 긴밀하게 연관되어 있는 공기업들의 국제화에 대한 문제이다.

OECD는 공기업을 운영하는 데 필요한 다양한 문제에 대해 유용한 정보와 해결책을 제시하기 위해 공기업 지배구조에 대한 가이드라인을 만들어서 제공하고 있다.

3. Moving beyond the Job Crisis - Employment Policies in OECD Countries (정형우)

2008~2009년의 경제위기가 노동시장에 미친 영향으로 인해, 고용/사회 정책 전문가들은 많은 과제를 안게 되었다. 많은 나라에서 경제 위기 극복을 위해 구직자들에게 보다 많은 기회를 주기 위해 적극적인 노동시장정책을 추진하고 있으며 공공서비스 고용과 관련된 직원들의 수를 증가시키고 있다.

위기에 봉착한 오늘날의 노동시장은, 신기술과 새로운 생산모델, 국가간 경쟁의 심화에 기인한 새로운 형태의 근로조직의 형성 등으로 인해 매우 다양해진 고용관계로 특징지어진다. 또한, 사회적·인구통계학적 변화를 통해 일과 생활의 균형에 대해 새로운 인식들이 등장하게 되었다.

종합적으로 볼 때, 오늘날의 노동시장은 보다 많은 유연성과 안정성을 필요로 한다. 덴마크의 '유연안정성(Flexicurity)' 모델과 전환기 노동시장(TLM) 접근은 이러한 변화된 환경을 반영하는 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다.

또한, 이와 동시에 노동시장에 있어서 구조적 변화를 일으키는 중요한 요인은 녹색성장으로의 이동이다. 새로운 역량과 기술이 필요함은 물론, 직업과 분야의 경계를 넘나드는 노동 이동성을 강화시킴으로써 새로운 교육훈련기관과 새로운 노동시장 정책에 대한 수요를 늘어나게 하고 있다.

결국, 노동시장의 다차원적이며 상호연관된 특성으로 인해, 정부는 다양한 정책 영역 사이에서 보다 통합적인 노력을 기울이는 것이 반드시 필요할 것이다. 동시에, 일자리 위기, 실업(특히 청년실업), 비공식 고용 등 현재의 많은 노동시장 이슈들에 대해 응집력 있고 조화된 정책을 펼침으로써 지속가능한 발전뿐 아니라 보다 더 많은, 그리고 양질의 고용을 창출할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

4. 일자리 창출과 공공부문의 역할(이종훈)

현재 우리나라는 경기상승이 되어도 고용증가는 미미한 반면에 경기침체시에는 고용이 급격하게 감소하고 있다. 경기침체로 인한 일자리 위축이 저소득층에서 심각하게 나타나고 있다는 것 또한 심각한 문제이다. 때문에 일자리 창출을 위한 공공부문의 적극적인 노력이 요구된다.

첫째, 희망근로와 같은 저소득층을 위한 단기적 일자리 대책이라도 지역 인프라 투자와 연계된 공공 일자리 개념으로 전환할 필요가 있다. 공공 청년인턴은 공공근로처럼 운영해서는 안 되며, 인턴 배정 수를 다소 줄이더라도, 인턴 중의 일부를 정규직 채용으로 전환시키도록 '할당제'를 실시하든지, 공공부문의 특장을 살리고 민간이 하기 어려운 분야의 인턴에 집중하여 내실화를 도모해야 한다. 지역개발 일자리 중심으로 공공근로를 체계화하기 위해서, 그리고 고령자의 자원 봉사활동 확대를 위해서 지자체가 주도적 역할을 담당해야 한다.

둘째, 공공부문의 구조조정과 경쟁력 강화를 통한 일자리 창출 능력 제고를 위한 노력이 필요하며, 합리적인 임금피크제를 도입하고 공기업이 단체협약에서의 인사경영권 침해 부분을 최소화하는 등 선도적인 인적자원관리와 노사관계 방식을 보여 줄 필요가 있다. 더 나아가 SOC 수출과 자원 확보를 연계하는 해외진출을 적극 추진하는 등 청년의 해외 일자리 창출을 위한 노력도 필요하다.

셋째, 전반적인 일자리 대책이 행정정책(policy)이 아니라 실천전략(action program) 중심으로 재편될 필요가 있다. 동시에 정부 정책 및 사업의 일자리 창

출 효과를 평가하여 반영할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 또한 일자리 중심의 新산업정책을 수립해야 하고, 사회적 서비스 일자리도 청년들도 참여하고 수익성이 보장되는 social venture 형식으로 발전시켜야 할 것이다.

넷째, 저소득층 근로자의 직업훈련 재정을 위해 기존의 고용보험에 일반회계를 보태서 '(가칭)국가HRD기금'을 조성하여야 할 것이고, 훈련참여를 높이기 위해 훈련기간 중에 생계수당을 지급하는 방안을 적극 검토해야 한다.

5. 공공부문 노사관계와 일자리 창출(박영범)

글로벌 금융위기 이전부터 우리 경제의 성장잠재력, 특히 고용창출 능력은 상당히 저하되고 신규로 노동시장에 진입하는 인력들에게 충분한 일자리를 제공하지 못하고 있다. 특히 고용 없는 성장은 제조업에 집중되어 좋은 일자리의 창출은 부진하였다.

따라서 우리 경제가 현재의 경제위기를 극복하여도 성장잠재력의 획기적 확충이 없이는 일자리, 특히 좋은 일자리는 만들어 내기가 쉽지 않을 것이다.

일자리 창출을 위해서는 열린 노동시장이 구축되어야 하며 특히 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도의 확립이 필요하다. 노동시장의 취업구조와 근로관계가 다양화되고 있으나 현행 법이나 관행은 매우 경직적이어서 매크로(MACRO)한 관점에서 노사 모두에게 도움이 되지 못하고 있다. 노동시장 전반의 변화를 수용하고, 때로는 선도하는 개별 근로자 및 기업의 상황에 적합한 새로운 근로기준 관련 법제도와 관행을 확립할 필요가 있다.

공공기관의 경우 대리인비용의 문제로 인해 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고 갈등하기보다는 암묵적으로 담합하여 상호 이익을 취할 가능성이 크다. 담합적 구조하에서 해고의 유연성이 부족하고 성과주의형 임금체계가 정착되지 못하고 있다.

이명박 정부 들어서 노사관계의 선진화 노력이 활발하다. 그러나 공공기관에

대한 국민의 시각은 여전히 노사 구분없이 나눠먹기식의 행태를 보이고 있다는 것이다. 공공기관의 노사가 합심하여 경영효율화에 적극적으로 나서야 한다.

일자리 창출과 관련하여 실질적인 연봉제 도입 등 경직적인 임금체계 및 고용관리를 유연화함으로써 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈하는 것을 선도하여야 하는 책무가 있다. 이 또한 노사관계의 선진화가 이루어질 때 가능하다.

6. OECD 주요국의 공무원 보수체계(김종면)

OECD 주요 국가 중 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 5개국의 사례를 통하여 각국 공무원의 보수를 살펴보았다. 특히 보수수준의 결정방식에 초점을 두었는데, 이와 연관된 각국 공무원의 직제나 보수체계, 그리고 공무원의 노동권과 같은 이슈도 짚어보았다. 검토 대상이 된 5개국별로 각기 직제와 보수체계, 임금결정방식 등이 서로 달랐으나, 몇 가지 공통점을 찾을 수 있었다.

보수의 결정방식을 보면, 일부 국가에서 단체교섭 또는 교섭을 하기는 하지만, 대체로 사용자인 정부가 임금의 수준에 대한 직간접적인 제약을 제도적으로 가함으로써 인건비 예산과 공무원 임금교섭을 분리하고 있다. 즉, 5개국 모두가 단체교섭이 예산에 영향을 줄 가능성이 없거나 매우 낮은 것으로 판단된다. 미국과 일본은 임금단체교섭을 인정하지 않기 때문에 단체교섭이 예산에 영향을 줄 수 없으며, 독일은 공무원의 경우 단체교섭을 하지 않고 공공근로자는 단체교섭을 하나 대체로 인상폭이 낮아 중기재정계획의 운영에 큰 영향이 없다. 영국은 부처나 기관의 장이 단체교섭에 임하기 이전에 재무부나 총리실로부터 인건비를 포함한 인력운영계획을 승인받아야 한다. 프랑스는 예산장관이 지정한 한도 내에서만 교섭을 진행하도록 함은 물론, 단체협약권을 인정하지 않으며 정부가 교섭에 응하거나 합의된 사항이라도 준수해야 할 의무가 없다.

보수수준의 결정방식과 밀접하게 관련된 이슈로 각국 공무원의 노동기본권을 보아야 하는데, 5개국 모두 공무원에 대해서는 민간부문 근로자와 달리 노동권을 제약하고 있다. 5개국 모두 단결권을 인정하여 노조 가입 및 활동의 자유가 보장되나 단체교섭권은 5개국 모두 민간에 비해 제약되어 있다. 쟁의권의 경우 미국

과 일본은 법으로 금지되어 있으나 독일과 프랑스는 제한적으로 인정되며, 영국은 규정이나 관례가 없으므로 군인이나 경찰을 제외한 다른 부문의 경우 쟁의권이 있는 것으로 간주된다.

보수체계의 경우, 영국을 제외한 다른 4개 국가는 전국적으로 통일된 보수체계를 유지함을 알 수 있다. 미국의 경우 보수 결정은 법에 의거하여 대통령령으로 갱신되며 법전에 명시된다. 일본 역시 인사원이 일방적으로 결정하며, 독일에서는 내무부가 재무부의 협조 하에 일방적으로 결정된다. 프랑스는 단일 지표를 통해 모든 공무원들의 보수를 산정한다. 이상 4개국에서는 사실상 정부가 근로자측의 동의 없이 일방적으로 보수를 결정할 수 있다. 영국은 유일하게 부처·기관별로 직급 및 보수체계 결정을 자율화하고 있다.

다시 요약하면, 예산과 재정운용의 건전성 훼손을 방지하기 위해 국가별로 예산과 공무원 임금단체교섭을 제도적으로 분리하고 있음을 알 수 있다. 또한, 5개국 모두 공무원의 경우 쟁의권 등 노동기본권의 일부 제약을 당연한 것으로 받아들이는 것으로 파악되었다. 특히 영국과 미국에서는 불법 또는 공공의 이익에 반하는 파업에 대해 엄단함으로써 법과 원칙을 존중하는 공직문화를 확립하였다.

7. Transformations through Innovation: a Case Study of HR in Kentucky State Government(Crystal Pryor)

Steven L. Beshear 주지사와 Nikki R. Jackson 인사관리국장은 지난 2년 반동안 켄터키 주정부의 인사관리정책의 핵심을 담당해 왔다. 예외적인 경제적 어려움을 겪었던 시간 동안, 이들의 리더십을 통해 인사관리국은 주정부의 인적자원 관리의 혁신을 위해서 노력해 왔다.

초기에, 인사관리국은 인적자원에서 ‘사람’에게 초점을 맞추고 신뢰의 회복과 고용자들의 권한 부여를 위한 인적자원관리에의 새로운 접근법을 채택하였다.

인사관리국은 고용자들의 가치에 대해 재창조하고 재평가를 시도하였다. 이러한 가치가 우리들의 인사관리 계획이 주정부가 비교우위를 가질 수 있도록 이끌

었다고 볼 수 있다. 켄터키주의 고용인으로서 브랜드를 확립함으로써 켄터키주는 다양하고 재능 있는 인재들을 획득하고 발전시키고 동기 부여할 수 있게 되었다.

혁신적인 인사관리정책의 개발과 집행 하에서, 4개의 주요한 원칙이 등장하게 되었다 : 1) 참여, 2) 전략적 접근, 3) 인적자원 컨설팅의 강화, 4) 목적의식의 공유 등 4가지 원칙이다.

결론적으로, 이러한 정책 프로그램이 개발되고 확장됨에 따라 근로자 참여가 증가하고 제공되는 공공서비스의 질이 향상되었으며, 학습과 개발에 노력하는 문화가 정착되는 등 긍정적인 효과들이 나타나고 있다.

Abstract

1. Roles of Public Institutions and Policy Reform (Myung-Jae Sung)

The public institutions are categorized into three groups under the Law of Operation of Public Institutions in Korea: State-Owned Enterprises (SOEs), Quasi-government Institutions, and Other Public Institutions. The total number of public institutions is 286 defined as of May 2010.

Historically, the public institutions have play differentiated roles in national economy during the last several decades since early 1960s in Korea. In 1960s, huge investment was made through the public institutions by the government to cope with insufficient saving and investment thereof in private sector. This trend was maintained through 1970s, even though private sector grew rapidly. In 1980s, functionally, the main roles of public institutions slightly changed more or less from providing private goods/services to providing public goods/services. In 1983, the Law of Fundamental Administration for Government Invested Institutions was introduced. According to the law, a more objective and transparent management system was established to promote management efficiency by preventing from loose management. Since 1984, a management evaluation system for public institutions was introduced; this is believed to help them enhance their competitiveness and socio-economic efficiency.

From the late 1990s, Daejoong Kim's administration privatized many SOEs and that of Moohyun Noh reformed governance system of the public institutions, for example, by changing CEO election-system. Recently from 2007 when Myung-bak Lee' Administration was inaugurated as president, Advancement of Public Institutions have become central policy issues

emphasizing importance of market functioning, simultaneous strengthening of autonomy and responsibility of management, advancement of industrial relations.

The economic contribution of public institutions to the economy is often measured by their GDP share. Between 2005 and 2008, 24 SOEs are estimated to contribute by about 2~3% to GDP in Korea, which is a little smaller than the share estimates of 3 to 6 percents in 1980s. Between the two periods, many large SOEs were privatized such as KT, POSCO, KT&G and et cetera, and thus, we cannot say for sure that their GDP share shrank.

Currently, a number of policy issues regarding public institutions are raised; those are issues of employment in public sector, industrial relations reform, marketability, privatization, pricing policy, public debt, benefit principle, management evaluation system for public institutions. They are all primarily to enhance competitiveness and management performance/efficiency of state-owned entities, and reinforce their autonomy and responsibility.

Domestically, the main goals of advancement of public institutions need to be continuously pursued for higher management efficiency and productivity and their economic contribution to the national economy. Internationally, it is recommended to help other developing countries develop efficient policy tools using Korea's experience as a good practice.

2. Reforming the Government Sector: State-owned enterprises in Developed Countries (Hans Christiansen)

The issue of state owned enterprises (SOEs) in the world economy has come to the forefront in recent years for a number of reasons. First, economies with large SOE sectors have grown strongly over the last decade(s) and integrated more closely with the international economic system. Secondly,

SOEs operating in certain sectors - not least the resource based industries and public utilities - of great importance to the competitiveness of the rest of the economy have been at the forefront of internationalisation in OECD as well as non-OECD countries. Thirdly, government rescue operations toward distressed financial institutions, and in some cases also manufacturing companies with international reach, have triggered a “renaissance” of the SOEs in a number of countries that had for decades abstained from government ownership of commercial entities. This, in turn, has led to some concerns about how these SOEs are operating. First, state-owned companies are often less efficient than comparable private enterprises, which implies a cost to their home society as well as their government owners. In earlier days when SOEs were found across the various sectors of OECD economies the fallout from such efficiency losses could in most cases be contained. However, as SOEs are increasingly concentrated in the utilities sector (plus, in some cases, finance and the extractive industries) large swathes of the private business sector are dependent on them for their downstream competitiveness. Having poorly functioning SOEs can therefore be a severe drag on economic development. Secondly, it is not always clear what motivations underpin the continued state ownership of certain companies, or whether these motivations are necessarily acceptable to other economic agents. One example that has come up in public debate in recent years is the impact of SOEs on the competitive landscape - in particular the possibility that the presence of SOEs in a market economy may preclude a competitive neutrality (i.e. a “level playing field” between public and private enterprises). Another example arises from recent concerns about the increasing internationalisation of SOEs, some of which are closely linked with the official industrial policy of their government owners.

OECD has been establishing Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises in order to provide useful information and solutions to governments regarding various concerns in operating SOEs.

3. Moving beyond the Job Crisis - Employment Policies in OECD Countries (Hyoungh-Woo Chung)

The labour market impact of the 2008-2009 recession posed employment and social policy makers with a major challenge that is still ongoing. A considerable number of countries have vigorously expanded PSE staffing levels and active labour market policy(ALMP) offerings for job seekers in order to maintain an active stance in the operation of unemployment benefits and labour market programmes through the recession.

Today's labour markets even entangled with the crisis are characterized by their increasing variety of employment relationships, which reflects new technology and new production modes, new forms of work organization due to increasing competition within and among countries. Also, new work-life risks related to social and demographic changes. In sum, current labour markets seem to need both more flexibility and securities. The presence of Danish flexicurity model and transitional labour market (TLM) approach may be the reflection of this changed environment.

Meanwhile, significant shifts towards a green growth will be a major driver of structural change in labour markets. New skills and competences will be required, as well as enhanced labour mobility across occupations and sectors, posing new demands on education and training institutions, and labour market policies.

Finally, given the multidimensional and interlinked nature of the current labour market, it is necessary for the governments to organize more integrated efforts between different policy areas. At the same time, coherent and harmonized policy to address the imminent labour market issues, including jobs crisis, unemployment (especially for the youth unemployment), and informal employment, etc. is expected to create more and better employment as well as sustainable development.

4. The Role of Public Sector in Job Creation (Chong-Hoon Rhee)

Recently, Korean labor market has shown asymmetric employment change. Employment tends to decrease rapidly due to global financial crisis, while we can find only minimal employment increase at economic upturn. Another important fact is that most workers losing jobs are low-income workers. The public sector should make active and smart policies for job creation.

First, the job creation financed by the government should be implemented in more efficient way. The 'public work' program for the temporary job creation in the short run should be changed to a permanent job creation program for the low-income unemployed workers, and it is concentrated on the projects of community development. The public internship for college-educated youths should be a complementary program to private sector internship.

Second, public enterprises should make more job creation through successful restructuring and expansion of business. For example, exports of the technologies of industrial infrastructure and urban development held by public enterprises may create decent overseas jobs. Also, global internet firms supported by national research institutes may create science and technology workers.

Third, the job creation policies individually implemented by government branches need to be changed into action-oriented programs supported by all related government departments. Also, the government should have the visions and the action policies for the job creation in each new service industries. It should design 'new industrial policy' (for job creation) including the strategies for both industry growth and human resource development. Social venture can be a good example for new industrial policy.

5. Industrial Relations of Public Institutions and Job Creation (Young-Bum Park)

Korean economy's growth potential, particularly job creation capability was severely damaged even before the global financial crisis hit the world economy in 2008. The damage was more severe in decent jobs.

The Korean economy will not make enough jobs for people coming to the labor market unless the growth potential is strengthened in a large scale even after the global financial crisis is overcome.

A open labor market is needed for job creations. Labor market institutions and customs reflecting various forms of employment and inducing flexible market are needed. At the macro level the current inflexible labor market institutions and customs do not help both employers and workers.

At the public institutions employers and unions are likely to make collusive relations for mutual interests. Under the collusive relations without market pressure employment adjustment and performance-based wage scheme are rarely implemented.

With the current government public institutions are working very hard to reform their industrial relations practices. But, to the public eyes their efforts are not enough. Labor and management at the public institutions should make full efforts to enhance management efficiency together. Public institutions should implement performance-based wage scheme and more flexible employment adjustment before the private sector. This will contribute to a more open labor market, hence more job creation.

6. Civil Service Pay System among OECD Countries (John M. Kim)

My presentation surveys civil service pay systems in 5 OECD countries: the United States, Japan, the United Kingdom, Germany, and France. The original motivating question was: whether civil service collective bargaining outcomes could affect or override medium-term budget envelopes for salaries, possibly undermining the latter's integrity over the long-run. Answering this question also required examination of civil service labor rights in each country, and various other issues such as grade and salary structures.

Despite very obvious differences among the 5 countries' civil service systems, several strong conclusions emerged. In all 5 countries surveyed, we found that there was a separation of the budget from collective bargaining. With the exception of the UK, no government recognized collective bargaining for wages for their civil service. In the UK, the pay remit system ensured that total salaries for each government unit would remain within the resource envelopes in the medium-term budget.

A somewhat surprising result, at least for Koreans, that emerged from interviews with representatives of the five governments was that none of them recognized full labor rights for their civil service. The majority disallowed collective action (especially strikes), and also restricted collective bargaining. In a related vein, it was also emphasized frequently during the interviews for the survey that Weberian ethics and dedication is still quite expected of most civil services.

7. Transformations through Innovation: a Case Study of HR in Kentucky State Government (Crystal Pryor)

Over the past two and a half years, since the election of Gov. Steven L. Beshear, Secretary Nikki R. Jackson has been at the helm of the Kentucky Personnel Cabinet. Under her leadership and during uncharted economic times, the Cabinet demonstrated the courage to establish innovative HR practices in the Commonwealth.

When the journey first began, the Cabinet took a new approach to HR, focusing strategically on the “human” in human resources in hope of restoring trust and empowering employees to achieve at new levels.

The Cabinet reassessed and recreated its own employee value assumptions. These values anchor HR protocols to lead the Commonwealth to a competitive advantage. By building an employer brand Kentucky is working to attract, develop, motivate and retain a talented and diverse workforce.

Under the auspices of innovative HR development and implementation, four key design principles emerged: 1) Engagement, 2) Strategic Approach, 3) Deepened HR Consulting Strengths and 4) Shared Sense of Purpose.

As a result, programs are being expanded or developed, employee engagement is increasing, services are improving and a culture rooted in learning and development is growing, all with an eye toward becoming an employer of choice.

제 1 세션

공공기관의 역할과 고용정책

Roles of Public Institution and Public Policies

1. 우리나라 공공기관의 역할 및 정책과제

Roles of Korean Public Institutions and Policy reform

성명재(한국조세연구원 선임연구위원)

2. Reforming the Government Sector:

State-owned enterprises in Developed Country

Hans Christiansen(Senior Economist, OECD)

3. Moving beyond the Job Crisis -

Employment Policies in OECD Countries

정형우(Policy Analyst, OECD)

우리나라 공공기관의 역할 및 정책과제

성 명 재¹⁾

차 례

I. 서론

II. 우리나라 공공기관의 변화추이와 시대별 역할

III. 우리나라 공공기관의 경제적 위상

IV. 우리나라 공공기관 선진화를 위한 정책과제

V. 요약 및 맺음말

1) 한국조세연구원 조세연구본부 선임연구위원

I. 서론

- 본 연구는 우리나라 공공기관의 정의와 범위 및 역사적·제도적 변천과정, 문제점을 짚어보고, 이번 심포지엄의 핵심 현안 이슈, 즉, 공공기관의 선진화·발전과 국민경제적 기여도 제고 등을 위한 선진화 정책과제를 제기하는 것이 기본 목적

- 우리나라의 공공기관은 본격적인 경제개발 착수와 함께 1962년 체계적인 관리체계가 제정되면서 발전
 - 1984년 경영평가제도가 본격 도입·시행되면서 공공기관의 경영자율권 확대 및 책임경영 체계 구축·확립에 기여
 - 이 제도는 보다 효과적이고 실질적인 환류(feedback)시스템 구축이라는 이슈도 지니고 있지만 발전된 형태로서 개도국 대상의 모범사례로 삼을 만하다는 것이 일반적인 평가

- 1990년대말 경제위기를 거치면서 김대중 정부에서는 과감한 민영화 정책이 전개되었고 노무현 정부에서는 지배구조 개편을 적극 추진

- 이명박 정부 출범 이후 공공기관 선진화 작업의 일환으로 시장경제·경쟁 활성화 등에 주목하여 경영자율·책임경영 확대, 노사관계 선진화 등을 중점적으로 추진
 - 공공기관 정책의 체계적 관리·연구를 위해 2009년말 공공기관정책연구센터를 설립하면서 본격적으로 체계적·과학적·객관적 연구관리체계를 구축하여 공공기관이 지속적으로 발전할 수 있는 기반을 마련

- 1990년대말의 경제위기 이후 악화 일로에 있는 우리나라의 고용문제가 최근 미국발 금융·경제위기로 더욱 심화
 - 구조조정 및 고용 확대를 통한 지속 성장이라는 두 가지 상반된 정책 이슈가 우리 모두의 고민거리

- 본고에서는 심각한 고용문제와 그에 대한 공공부문의 대응방안과, 공공기관 선진화의 지속적·성공적 추진을 위한 정책이슈를 제기하여 지혜를 모을 수 있는 단초를 제공하는 데 중점
 - 해답 제공보다는 정책이슈 제기에 주된 목적

II. 우리나라 공공기관의 변화추이와 시대별 역할

1. 공공기관의 정의와 현황

가. 공공기관의 설립근거 법률

- 공공기관의 설립은 설립근거 법률²⁾에 의하지만, 예외적으로 여러 개의 공공기관이 설립되는 경우에는 하나의 법률로 설립근거를 마련
 - 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
 - 국립대학병원설치법 등
- 대부분의 국가 공공기관의 운영에 직접 적용되는 법률로는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’
 - 민영화를 추진하는 일부 공공기관의 운영에 대한 ‘공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률’
- 공운법 제정 이전
 - 공기업형: ‘정부투자기관관리기본법’
 - 공기업의 기업성 제고를 목적으로 1983년 ‘정부투자기관예산회계법’(1962년 제정)과 ‘정부투자기관관리법’(1973년 제정)을 통합하여 제정
 - 공기업이외: ‘정부산하기관관리기본법’

2) 예를 들면 대한무역투자진흥공사법, 대한주택공사법, 환경관리공단법 등

○ 2007년 공운법이 제정되면서 두 법률은 폐지

□ 지방자치단체가 설립하는 공공기관에 관한 일반적인 법률은 ‘지방자치법’, ‘지방공기업법’, ‘지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률’, ‘지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률’ 등

<표 1> 공공기관의 법률 체계

주체	설립·운영관련 법령		
	성격	분야	법률명
국가	일반법	연구기관 병원 일반 공공기관	○ 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 ○ 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 ○ 「국립대학병원 설치법」 ○ 「국립대학치과병원 설치법」 ○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」
	개별법	교육기관 병원 공사, 공단 등	○ 「국립대학법인 울산과학기술대학교 설립·운영에 관한 법률」 ○ 「서울대학교병원설치법」 ○ 「서울대학교치과병원설치법」 ○ 각 개별 공사, 공단 등 설립법률
지방 자치 단체	일반법	연구기관 지방의료원 일반 공공기관	○ 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 ○ 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」 ○ 「지방자치법」 ○ 「지방공기업법」
	개별법	공사, 공단 등	○ 지방자치단체별 공사·공단 등의 설립조례

나. 공공기관의 현황

□ 공공기관의 범위(공운법 제4조)

- ① 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
- ② 정부지원액³⁾이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관

3) 법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함

- ③ 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나, 지분이 30% 이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관
- ④ 공공기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
 - ※ 공공기관의 분류는 공운법 제5조에 규정

- 공공기관의 수: 297개(2009년) → 286개(2010년)
 - 신규 18개, 해제 9개, 변경 27개
 - 2009년: 공기업 24개(시장형 6개, 준시장형 18개), 준정부기관 80개(기금관리형 16개, 위탁집행형 64개), 기타공공기관 193개 등 총 297개

- 공기업: 직원 정원 50인 이상, 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상인 공공기관 중 기획재정부장관이 지정
 - 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업이 시장형 공기업
 - 한국전력공사, 인천공항공사 등 8개 기관
 - 나머지 공기업은 준시장형 공기업
 - 한국관광공사, 한국마사회, 한국토지주택공사(LH) 등 14개 기관

- 준정부기관: 직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
 - 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관으로서 신용보증기금, 근로복지공단 등 16개 기관
 - 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관으로서 한국가스안전공사, 한국고용정보원, 한국소비자원 등 63개 기관

- 기타공공기관: 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관으로 각종 국책연구소, 한국산업은행 등 185개 기관

<표 2> 공기업 및 준정부기관의 구분 (2010년 1월말 현재 기준)

유형	분류기준	
공기업	자체수입/총수입 \geq 50%	
	① 시장형 (8개)	자체수입/총수입 \geq 85%, 자산 2조원 이상
	② 준시장형 (14개)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	① 기금관리형 (16개)	국가재정법상 기금을 관리(위탁 포함)하는 기관
	② 위탁집행형 (63개)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관 (185개)	

주: 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정함.
 자료: 기획재정부

<표 3> 공공기관 현황 (2010년 1월 현재)

구 분	기관명 (286)
시장형 공기업 (8)	(지경부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사 (국도부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (14)	(기재부) 한국조폐공사 (문광부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농림부) 한국마사회 (지경부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (노동부) 한국산재의료원 (국도부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사
기금관리형 준정부기관 (16)	(교과부) 사립학교교직원연금관리공단 (행안부) 공무원연금관리공단 (문광부) 영화진흥위원회, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (지경부) 한국수출보험공사, 한국방사선폐기물관리공단 (복지부) 국민연금공단 (노동부) 근로복지공단 (금융위) 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (63)	(교과부) 한국교육진흥정보원, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 한국원자력안전기술원, 한국장학재단 (행안부) 한국승강기안전관리원, 한국정보화진흥원 (문광부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원 (농림부) 농수산물유통공사, 축산물물등급관리소, 한국농어촌공사 (농진청) 농업기술실용화재단 (지경부) 한국석유관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국세라믹기술원, 한국우편물류지원단, 우체국예금보험지원단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국에너지기술평가원, 한국우편사업지원단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국정보통신산업진흥원 (방통위) 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국노인인력개발원, (재)한국사회서비스관리원, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원 (환경부) 국립공원관리공단, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (노동부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단 (국도부) 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국컨테이너부두공단, 한국해양수산연수원 (경찰청) 도로교통공단 (소방청) 한국소방산업기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (공정위) 한국소비자원 (금융위) 한국예탁결제원, 한국거래소 (중기청) 중소기업기술정보진흥원
기타 공공 기관 (185)	(기재부) 한국수출입은행, 한국투자공사 (교과부) 강릉대학교지과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경상대학교병원, 동북아역사재단, 한국고전번역원, 부산대학교병원, 서울대학교병원, 서울대학교지과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원, 광주과학기술원, 기초기술연구회, 대구경북과학기술원, 한국과학기술원, 한국과학기술정책연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국생명공학연구원, 한국원자력통계기술원, 한국천문연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국해양연구원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국원자력연구원, 한국원자력연구원, 평생교육진흥원 (외교부) 한국국제협력단, 한국국제교류재단, 재외동포재단 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단 (국방부) 전쟁기념사업회, 한국국방연구원, 호국장학재단 (행안부) 민주화운동기념사업회 (문광부) (사)전국문예회관연합회, 경부관광개발공사, 국립중앙박물관문화재단, 국민생활체육회, 그랜드코리아레저(주), 대한장애인체육회, 영상물등급위원회, 예술의전당, (재)명동·정동극장, 한국간행물윤리위원회, 한국문학번역원, 대한체육회, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥주식회사, 한국영상사업원, 한국체육산업개발(주), (재)체육인재육성재단, 게임물등급위원회, 재단법인 국악방송, 태권도진흥재단, 한국저작권위원회 (농림부) 기술의생명역지원본부, 농림수산물품질기술기획평가원, 축산물위해요소중점관리기준원, 한국농림수산정보센터, 특수법인 한국이촌어항협회 (지경부) 기초전략연구원, 인천종합에너지(주), (주)강원랜드, (주)한국가스기술공사, 한국남동발전주식회사, 한국남부발전주식회사, 한국동서발전주식회사, 한국생산성본부, 한국시부발전주식회사, 한국수력원자력(주), 한국전기전자시험연구원, 한국전력기술주식회사, 한국전자파연구원, 한국중부발전주식회사, 한국표준협회, 한일산업기술협력재단, 한전KDN, 한전KPS(주), 한전원자력연료주식회사, 한국원자력문화재단, 별정우체국연합회, 대덕연구개발특구지원본부, 산업기술연구회, 한국건설기술연구원, 한국기계연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국철도기술연구원, 한국화학연구원, 전략물자관리원, (재)우체국시설관리지원단 (복지부) 국립안센터, 대한결핵협회, 대한적십자사, 한국보건복지인력개발원, 한국보건복지정보개발원, 한국보건의료인국가시험원, 한국장애인개발원, 한국청소년진흥센터, 한국국제보건의료재단, 한국사회복지협의회 (환경부) 수도권매립지관리공사 (노동부) 학교법인한국폴리텍, 노사발전재단, 한국기술교육대학교, 한국승강기안전기술원, 노사공동고용지원사업단 (국도부) 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 코레일투어서비스(주), (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 울산항만공사, 인천항만보안(주), 부산항만보안(주), 한국해양과학기술진흥원, 항로표지기술협회 (총리실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국행사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (보훈처) 88관광개발(주) (문화재청) 한국문화재보호재단 (산림청) 녹색사업단 (중기청) 시장경제지원센터, 신용보증재단중앙회, 중소기업유통센터, 한국벤처투자, 소상공인진흥원 (특허청) 한국발명진흥회, 한국특허정보원, 재단법인한국지식재산연구원, 한국지식재산보호협회 (식약청) 한국희귀의약품센터 (금융위) 한국자산신탁(주), (주)기은캐피탈, 기은신용정보(주), 산은금융지주, (주)아이비케이시스템, 중소기업은행, 코스콤, 한국기업데이터주식회사, 한국산업은행, 한국정책금융공사 (방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원

2. 우리나라 공공기관의 변천

가. 시대별 구분·변천

- 1948년 우리나라 정부수립 이후 현재까지 공공기관 관리체계의 성격과 특성을 시대별로 구분해보면 대체로 5개의 기간으로 구분 가능 (한국조세연구원, 2009 제Ⅱ장 참조)

- 제1기: 정부수립 후~1962년 7월
 - 공공기관에 대한 뚜렷한 통제 관련 법규가 없었던 시기로 통제가 비교적 느슨하였던 시기

- 제2기: 1962년 8월~1984년 2월
 - 1960년대와 1970년대는 경제개발이 본격화되었던 시기로 비약적 경제발전을 이룩하였고 이 과정에서 공기업의 역할·경제적 기여도가 상당히 컸던 기간
 - 1962년 정부투자기관예산회계법, 1973년 정부투자기관관리법 제정으로 공기업을 경제개발전략수단으로 적극 활용
 - 민간의 부족한 저축·투자여력을 공공부문(공기업)에서 대체
 - 1968년 정부투자기관에 대한 경영실적평가제도를 최초 도입하였으나 실효를 거두지 못하였고, 1972년 경제기획원을 중심으로 인센티브 제도를 도입·시행

- 제3기: 1984년 3월~1999년 1월
 - 1983년말 정부투자기관관리기본법 제정을 통해 정부투자기관의 경영효율 제고를 도모
 - 정부투자기관들의 경영 신축성과 창의성 보장 및 방만경영 방지가 주된 제정 목적

○ 주요내용

- 예산편성·조정 권한을 주무부처와 경제기획원으로부터 정부투자기관에 이양
- 의결기관과 집행기관을 이원화하여 이사회를 별도로 설치·운영
- 1984년 경영평가제도를 본격 도입·시행

□ 제4기: 1999년 2월~2007년 1월

- 1999년 2월 정부투자기관관리기본법 중 기업지배구조 부분을 전면 개정(자율성과 책임성 강화 목적)
 - 정부의 당연직 이사제도 폐지
 - 사정 선임의 투명성·공정성 제고를 위해 사장추천위원회(구성: 비상임 이사, 민간위원) 도입
 - 책임경영 확립을 위해 사장과 의 계약제와 인센티브 상여금제도를 도입하고 임원의 손해배상책임을 강화
 - 경영공시제도를 도입하여 중요 정보를 국민에 제공
- 2003년 12월 정부산하기관관리기본법을 제정하여 정부투자기관 이외에 출연기관, 출자기관, 보조기관, 업무위탁기관 등 다양한 형태의 공공기관을 체계적으로 관리하는 것을 주된 목적으로 함.

□ 제5기: 2007년 1월~현재

- 2007년 1월 공공기관운영에관한법률의 제정을 통해 종전의 정부투자기관과 정부산하기관 등을 공공기관으로 총망라하여 운영 성격에 따라 공기업과 준정부기관으로 구분
 - 두 가지 유형에 속하지 않은 경우 기타공공기관으로 분류
- 공운법상의 기관유형별 관리·운영체제는 '외부감독·평가시스템' '내부건제·균형장치' '임원인사시스템' 등 세 가지 측면에서 설계
 - 외부감독·평가시스템: 외부감독을 경영감독과 사업감독으로 구분
 - 공기업: 공공기관운영위원회가 경영감독, 주무부처가 사업감독
 - 준정부기관: 주무부처가 경영감독과 사업감독을 모두 담당

- 내부건제·균형장치: 이사회 독립성, 내부감사시스템의 실효성을 강화
 - 시장형 공기업에서는 이사회 의장이 비상임이사가 되고 감사위원회를 둠.
- 임원인사시스템: 임원 임명절차 개선
 - 준정부기관은 공기업에 비해 주무부처와의 연계성 높은 방향으로 개선

<표 4> '공공기관운영에관한법률'상 임원 임명절차

유 형	관리·운영체계 설계방향	
공기업	기관장	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 주무부처 장관 제청 → 대통령 임명
	상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공기업의 장 임명
	비상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 임명
	감사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 제청 → 대통령 임명
준정부기관	기관장	임원추천위원회 복수 추천 → 주무부처 장관 임명
	상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 준정부기관의 장 제청 → 주무부처 장관 임명
	비상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 주무부처 장관 임명
	감사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 임명

<표 5> '공공기관운영에관한법률'상 공공기관 유형별 지배구조의 특성

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회회장	선임 비상임이사	기관장	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능	
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능	
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부 장관이 운영위 심의, 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면	- 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관제청-대통령 임명 - 상임이사: 임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부장관 제청-대통령 임명		- 장: 임원추천위 추천 - 주무기관장이 임명 - 상임이사: 임추위추천-기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사: 임추위 추천-운영위심, 의결-주무기관장이 임명 - 감사: 임추위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명
임원추천위원회	공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 임추위 위원장은 임추위 위원인 공공기관 비상임이사 중 호선		
비상임이사,감사 직무수행실적평가	기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임건의 가능		
경영실적평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단운영	기획재정부장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문을 위하여 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결을 거쳐 다음에 대한 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등 - 관계 행정기관장은 경영지침에 대한 의견 제시 가능		
감독	기획재정부장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독 기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등	주무기관장은 법령에 따라 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 관련된 사업 등 경영지침 이행여부 감독	
감사원 감사	감사원은 「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시		

자료: 한국조세연구원 (2009).

□ 이명박 정부 출범 이후의 '공공기관 선진화' (1기)

○ 4대 원칙

- '작은 정부 큰 시장': (민간이양 등) 공정경쟁, 자율·창의 통한 시장경제
- 공기업 선진화: 개혁 통한 국민부담 저감
- 고용불안 감소: 민영화 대상기관 '고용 승계' 통폐합 및 자연감소 원칙
- 노조·이해관계자 등 충분한 의견수렴·국민적 합의 통한 민주적 선진화

○ 4대 추진방향

- 민영화
- 통폐합
- 기능조정
- 경영효율화

○ 주요 내용

- 1~3차 (2008.8~10): 민영화, 통폐합, 기능조정 등 (108개 기관)

(단위: 개)

선진화 계획	민영화	통합	폐지	기능조정	경쟁도입	효율화	계
1차(8.11)	27	2→1	-	12	-	-	41
2차(8.26)	1	29→13	3	7	-	-	40
3차(10.10)	10	7→3	2	1	2	8	30
계	38	38→17	5	17*	2	8	108*

- 4차 (2008.12): 조직 인력 예산 등 경영효율화(69개 기관)
- 5차 (2009.1): 출자회사 지분매각, 청산 폐지, 통폐합(130개 기관)
- 6차 (2009.3): 정원 감축 등 경영효율화(60개 기관)

□ '공공기관 선진화' (2기): 질적 선진화 추구

○ 3대 거품 빼기

- 임금구조: 저위험-고보상 체계
- 조직구조: 과도한 간부비율 개선, 평판화와 광영화 필요
- 사업구조: 필요성, 효율성(민간위탁의 경우 대비)

○ 노사관계 선진화

- 경영권 침해, 무노동·무임금 원칙 무시, 과도한 연장 근로수당 등
- 합리적 노사관계의 정립 필요

○ 일류서비스로 진화

- 고객 중심의 서비스 품질 제고

나. 특징

- 1960년대와 1970년대는 우리나라가 본격적으로 경제개발을 시작한 시기로 공공기관에 대한 체계적 관리를 시작한 시기
 - 부족한 민간의 투자여력을 공기업 중심으로 보전
 - 비료, 철강 등 당시 각종 산업의 기초가 되는 부문에 공기업이 집중적으로 육성되면서 경제개발을 선도하였던 것이 특징적

- 1980년대는 3저 호황기로 대변되는 고도성장기, 1980년대말~1990년대초는 경제발전 성과의 확산기로서, 공공기관과 관련해서는 보다 엄정하고 정밀한 관리·감독체계가 확립되면서 경영효율, 자율권·책임성이 동시에 강조되기 시작
 - 정부투자기관 대상의 경영평가제도 도입·시행을 통해 성과·경영효율 제고를 도모한 것이 최대의 특징

- 1990년대말과 2000년대 이후는 정부투자기관·정부산하기관 등의 고도화를 도모한 시기로 평가 가능
 - 경영공시제도, 경영평가제도의 보다 엄정한 적용·활용을 통한 투명성·책임성·자율성이 강화된 시기

- 특히 2000년대 말 이명박 정부 출범 이후 '공공기관 선진화'가 본격 진전되면서 경영효율 개선, 자율성·책임성·시장성이 공히 크게 강조
 - 6차에 걸친 1기 공공기관의 선진화를 통해 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 정원감축 등에 주력
 - 2기 공공기관 선진화를 통해 노사관계 선진화 등을 중점 추구: 고용 문제와 관련하여 공공기관의 역할 증대에 대한 시대적 요구 증대

- 공공기관의 기관장 자율·책임경영 확산 및 시장경쟁력 제고 등을 목표로 공공기관 대상으로 경영자율권 확대를 위한 시범기관을 선정

- 선정기관(4개): 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사
- 선정된 기관에 해외개발, 신규사업 추진을 위한 인력 증원, 조직 신설, 직위·직급 운영 등에 자율권 부여
- 1년간 이행실적을 평가하여 우수기관에 자율권 확대 연장, 기관장 연임건의, 직원성과급 추가 지급 등 인센티브 제공
 - 보통기관: 자율권 확대 1년 연장
 - 부진기관: 자율권 회수, 기관장 자진사퇴, 직원 성과급 삭감 등
- 모범사례 구축 후 확대시행 계획

Ⅲ. 우리나라 공공기관의 경제적 위상

1. 공공기관의 고용, 자산, 부채, 예산 규모

- 2009년 현재 우리나라 297개 공공기관의 고용인원은 23.7만명으로 경제활동인구(1,569.8만명) 대비 1.5%를 차지⁴⁾
 - 2004~2008년 동안 공공기관의 고용은 20.0만명에서 26.0만명으로 30% 정도 증가하였으나 2009년에는 23.7만명으로 크게 감소
 - 2004~2008년의 경제활동인구 대비 고용 비중은 1.41%에서 1.71%로 증가
- 2009년 공공기관의 총자산은 881.4조원으로 GDP⁵⁾ 대비 82.9%
 - 2004~2009년 동안 총자산은 461.2조원에서 881.4조원으로 91.1% 증가(연간 평균 증가율 13.8%)
 - 동 기간 동안 GDP 대비 총자산의 비중은 55.8%에서 82.9%로 증가

4) 2004~2009년의 경제활동인구는 각각 14,300천명, 14,557천명, 14,784천명, 14,954천명, 15,251천명, 15,698천명임(통계청).

5) 2004~2009년의 명목GDP는 각각 826조 8,927억원, 865조 2,409억원, 908조 7,438억원, 975조 130억원, 1,026조 4,518억원, 1,063조 591억원임(한국은행).

- 2009년 공공기관의 총부채는 596.3조원으로 GDP 대비 56.1%
 - 2004~2009년 동안 총부채는 312.1조원에서 596.3조원으로 91.1% 증가(연기하평균 증가율 13.8%)
 - 동 기간 동안 GDP 대비 총부채의 비중은 37.7%에서 56.1%로 증가

- 공공기관의 총자산과 총부채 규모는 모두 빠르게 증가하는 추세를 보이고 있으며 2004~2009년중 증가율이 각각 91.1%로 동일
 - 2004~2009년 기간 동안 명목GDP는 28.6% 증가하여 총자산·총부채의 증가율이 명목GDP 증가율을 크게 상회

- 단, 상기의 자산·부채 규모는 총계로 모회사·자회사간 이중계상된 부분이 많아 이를 제외할 경우 총자산과 총부채 규모는 다소 감소할 수 있음.

- 공기업 예산(수입/지출)규모는 2004년 183.5조원에서 343.9조원으로 87.4% 증가(연평균 증가율 13.4%)
 - GDP 대비 비중은 2004년 22.2%에서 2009년 32.4%로 증가

<표 6> 우리나라 공공기관의 규모 현황

(단위: 명, 백만원)

연도	기관명	인원현황		재무현황(기관고유)			수입/지출 (기관고유)
		임원(상임)	직원(정원)	자산	부채	자본	
2009	공기업(시장형)	47	26,804	130,304,036	62,727,761	67,576,274	81,059,042
	공기업(준시장형)	83	49,763	220,532,308	149,323,462	71,208,846	47,582,325
	준정부시장(기금관리형)	79	16,935	16,063,645	8,447,405	7,616,240	34,003,121
	준정부기관(위탁집행형)	181	46,041	66,774,270	32,293,857	34,480,511	56,482,313
	기타공공기관	315	97,212	447,677,061	343,518,886	104,158,121	124,799,787
	계	705	236,755	881,351,320	596,311,371	285,039,992	343,926,588
2008	공기업(시장형)	35	27,629	105,498,687	48,723,442	56,775,245	70,863,471
	공기업(준시장형)	106	59,217	204,324,595	128,347,290	75,977,305	69,060,478
	준정부시장(기금관리형)	81	17,579	12,564,753	6,453,951	6,110,802	61,085,904
	준정부기관(위탁집행형)	191	50,247	59,045,856	29,594,571	29,451,285	50,370,948
	기타공공기관	374	105,407	413,569,398	363,563,259	50,006,139	124,232,079
	계	787	260,079	795,003,289	576,682,513	218,320,776	375,612,880
2007	공기업(시장형)	38	27,579	94,262,701	34,863,303	59,399,398	56,895,631
	공기업(준시장형)	106	60,557	173,232,669	103,513,110	69,719,559	60,896,156
	준정부시장(기금관리형)	77	17,324	9,355,467	4,157,622	5,197,845	14,703,620
	준정부기관(위탁집행형)	194	50,012	56,775,014	27,095,298	29,679,716	44,006,136
	기타공공기관	378	102,075	338,966,911	287,114,601	51,852,310	71,253,708
	계	793	257,547	672,592,762	456,743,934	215,848,828	247,755,251
2006	공기업(시장형)	38	26,516	91,152,344	33,651,491	57,500,853	56,895,631
	공기업(준시장형)	106	58,951	149,661,513	85,310,668	64,350,845	56,754,739
	준정부시장(기금관리형)	79	16,841	7,563,547	3,081,426	4,482,121	16,676,658
	준정부기관(위탁집행형)	195	48,538	51,934,171	24,658,044	27,276,127	38,147,072
	기타공공기관	367	96,797	292,105,142	246,279,237	45,825,905	61,391,094
	계	785	247,643	592,416,717	392,980,866	199,435,851	229,865,194
2005	공기업(시장형)	38	26,415	87,556,700	31,484,896	56,071,804	52,628,601
	공기업(준시장형)	104	57,888	127,511,619	67,651,200	59,860,419	44,234,966
	준정부시장(기금관리형)	77	16,557	6,874,639	3,342,300	3,532,339	11,664,177
	준정부기관(위탁집행형)	189	48,129	46,035,487	22,231,102	23,804,385	35,672,282
	기타공공기관	361	92,241	259,842,307	219,350,545	40,491,762	56,108,842
	계	769	241,230	527,820,752	344,060,043	183,760,709	200,308,868
2004	공기업(시장형)	33	25,924	80,743,483	29,499,146	51,244,337	46,504,200
	공기업(준시장형)	95	25,269	101,379,983	54,268,622	47,111,361	41,150,972
	준정부시장(기금관리형)	76	15,673	6,700,910	3,562,358	3,138,552	9,206,368
	준정부기관(위탁집행형)	182	46,603	36,838,142	19,227,053	17,611,089	32,161,413
	기타공공기관	320	86,906	235,515,131	205,500,746	30,014,385	54,454,456
	계	706	200,375	461,177,649	312,057,925	149,119,724	183,477,409

자료: 알리오 시스템(www.alio.go.kr)

- 공공기관의 경제적 위상·비중을 논함에 있어서는 자산·부채·예산 등의 지표는 객관적 비교를 보장하지 않기 때문에 GDP 부가가치 비중 등이 보다 객관적인 비교대상

2. 공기업의 경제적 부가가치

가. 경제적 기여도, 부가가치의 개념 및 추정방법

- 공공기관의 경제적 기여도 일반
 - 경쟁시장에서는 공급되기 어려운 공공재·공공서비스의 원활한 생산·공급
 - 각종 생산·지원활동을 통한 국민소득 증대
 - 자연독점적 규모의 경제특성을 지닌 산업에 대한 독과점 폐해의 방지
 - 국민경제적 관점에서 규제가 요구되거나 기타 공공·공익적 목적의 활동 등
 - 기타 국민경제에 보탬에 되는 사업 등
 - 이 가운데 각종 생산활동의 결과로서 GDP 구성 규모·기여도 분석이 주된 목적

- 분석대상 기간: 2005~2008년
 - 2007~2008년: ‘공공기관운영에관한법률’ 기준의 297개 기관 중 24개 공공기관 대상
 - 나머지 273개 준정부기관·기타공공기관은 추가 분석중
 - 단, 2005~2006년: 2007~2008년과 동일 기관을 대상으로 분석
 - ‘정부투자기관관리기본법’과 ‘정부산하기관관리기본법’에 의한 공공기관과는 다소 차이 존재

- 회계학적 측면에서의 부가가치를 의미하는 것으로 기회비용 등을 반영한 경제적 효율성 또는 잠재적 최대효율 등과는 차이 존재
 - 한국은행이 추계하는 부가가치(GDP) 추계에 준하여 분석

- 거시경제학적으로 균형 상태에서 수식 ($Y = C + I + G$)로 표현 가능(논의의 편의상 해외부문 제외)
 - 상기 식의 좌변은 최종생산, 우변은 최종수요
 - $Y + \text{중간투입} = C + I + G + \text{중간투입}$
 - 좌변 = 총산출
 - 우변 = 부가가치와 중간투입의 합

- 부가가치 추정방법으로는 통상적으로 산출접근법과 비용접근법이 많이 사용
 - 산출접근법: 총산출에서 중간투입을 차감하는 방법
 - 산출물과 중간투입물이 경제적으로 의미있는 가격을 가지는 경우 사용
 - 총산출(output) - 중간투입 = 부가가치
 - 비용접근법: 부가가치를 구성항목별로 합산하여 추정하는 방법
 - 산출물에 경제적으로 의미있는 가격이 존재하지 않는 경우 비용투입분 합산
 - 피용자보수, 영업잉여, 고정자본소모, 순생산세로 구성
 - 일반적인 정부업무를 대행하는 경우 영업잉여 제외
 - 일반정부업무 이외의 금융공기업이나 각종 기금의 투자수익은 포함
 - (24개) 공기업은 산출접근법으로 부가가치 추계
 - 단, 자료 부족으로 한국수자원공사와 한국석유공사는 비용접근법으로 추계

- 공공기관의 특성상 시장형/준시장형 공기업의 경우 거래 가격이 존재하더라도 이 가격이 완전한 경제적 시장가격이라 할 수 없음.
 - 예: 한국전력공사나 한국가스공사와 같은 에너지 공기업의 경우 정책적으로 가격규제가 이루어지기 때문에 시기별 가격을 반영한 명목부가가치보다 실질 부가가치가 공기업의 국내총생산 기여도를 적절히 대변하기도 함.
 - 한국은행 추계 전기·가스·수도사업의 명목 국민총생산과 실질 국민총생산을 살펴보면 명목의 경우 2007년 191,553억원, 2008년 163,986억원으로 감소하였지만, 실질의 경우 2007년 190,262억원, 2008년 199,973억원으로 증가

- 2008년 한전은 고유가 영향을 가격에 반영하지 못하여 약 4조원의 경상손실
- 유의사항: 회계상 중간투입 여부가 불분명한 경우가 불가피하게 발생하며, 이 경우 해당 항목의 가치 중 0~100%가 중간투입에 해당된다는 가상적 시나리오하에서 최대치, 중간치, 최소치의 개념으로 공기업의 부가가치를 추정

나. 추정결과

- 2005년 현재 한국전력공사의 부가가치는 12.5조~13.4조원으로 24개 공기업(단, 2008년 현재 공기업 기준) 부가가치 총액의 약 절반 정도를 점유
 - 이런 추이는 2006~2007년에도 유사
- 2008년 한전의 부가가치가 크게 감소: 유가상승 등으로 인한 발전원가 상승에도 불구하고 전력가격 동결 또는 인상억제에 따른 막대한 규모의 영업손실에 기인
 - 2009년 이후 세계적 경제위기에 따른 유가안정으로 인해 발전원가 상승에 의한 영업손실로 인한 한전의 부가가치 급감 현상은 축소될 것으로 추정
- 2008년 현재 24개 공기업의 부가가치는 총 21.0조~23.7조원으로 추정
 - 2008년 GDP (1,026.5조원) 대비 2.0~2.3% 수준
 - 2005년 (24.4조~25.7조원)에 비해 약 2조~3조원 정도 감소
 - 2005년의 경우 공기업의 GDP 대비 부가가치 비중은 2.0~3.0% 수준
- 2005~2008년 동안 공기업의 GDP 대비 부가가치 비중은 소폭 증가
 - 부가가치 비중의 변화폭이 커 통계학적 관점에서는 그런 변화가 오차의 범위를 벗어나는 것으로 추정

<표 7> 공기업의 부가가치 추정결과(집계표 및 GDP 대비 비중)

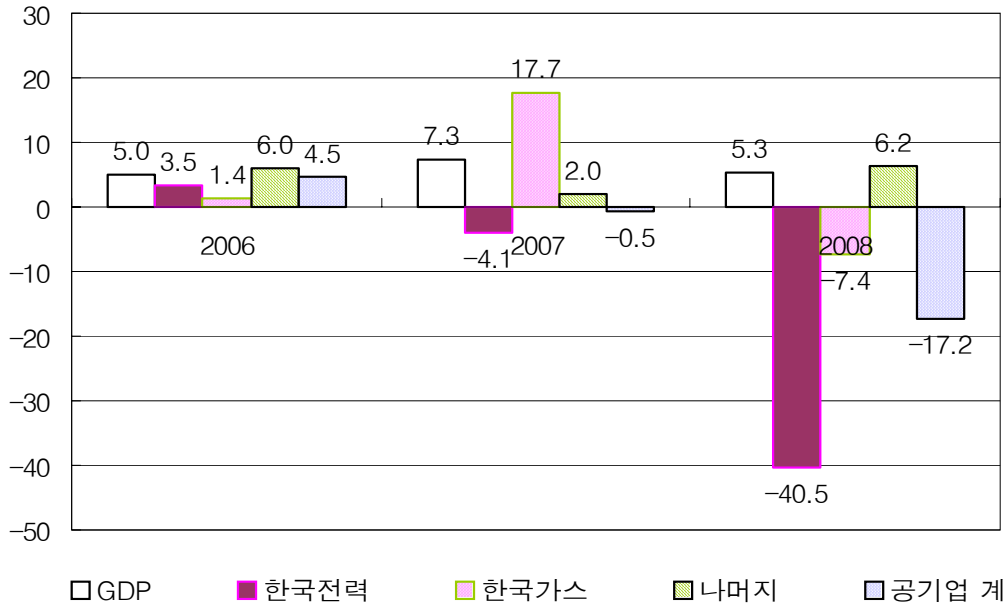
	분류미상항목 중간투입 반영비율	GDP	0%	25%	50%	75%	100%
GDP· 부가가치 (억원)	2005	8,652,409	256,572	253,442	250,313	247,183	244,054
	2006	9,087,438	269,797	266,124	262,450	258,777	255,104
	2007	9,750,130	275,265	269,893	264,522	259,150	253,779
	2008	10,264,520	236,732	230,072	223,412	216,752	210,092
	분류미상항목 중간투입 반영비율	GDP	0%	25%	50%	75%	100%
증감률 (%)	2005	-	-	-	-	-	-
	2006	5.0	5.2	5.0	4.8	4.7	4.5
	2007	7.3	2.0	1.4	0.8	0.1	-0.5
	2008	5.3	-14.0	-14.8	-15.5	-16.4	-17.2
	분류미상항목 중간투입 반영비율	GDP	0%	25%	50%	75%	100%
GDP 대비 비중 (%)	2005	-	2.965	2.929	2.893	2.857	2.821
	2006	-	2.969	2.928	2.888	2.848	2.807
	2007	-	2.823	2.768	2.713	2.658	2.603
	2008	-	2.306	2.241	2.177	2.112	2.047

주: 2007~2008년은 '공공기관운영에관한법률'에 의거하여 당시에 지정된 297개 공공기관 중 24개 공기업
을 대상으로 부가가치를 추정한 것임. 2005~2006년의 경우에는 2007~2008년의 기관을 역추적한 것.
'정부투자기관관리기본법'과 '정부산하기관관리기본법'에 의한 당시의 정부투자기관과 정부산하기관과
는 정확하게 일치하지 않음.

- 2007~2008년중 공기업 부가가치 GDP 비중이 감소하였는데 이는 한국전력
공사의 부가가치 급감에 기인
 - 국제유가 급상승으로 원가가 크게 증가하였으나 전력가격은 사실상 동결
되었던 것이 주원인

[그림 1] 공기업의 전년 대비 부가가치 증감률

(단위: %)



- 우리나라의 경우 전기 등 공공요금의 조정이 정책적으로 결정되는 경우 원가가 크게 변동하더라도 가격조정이 탄력적으로 조정되지 못하는 경우가 많으므로 2008년과 같은 초고유가 시대가 전개되는 경우 막대한 규모의 영업손실이 불가피
- 원가변동의 가격전가가 쉽지 않다는 점은 종국적으로 소비자가 직접 부담하지 않는 다른 방법, 즉 정부 예산 등으로 손실이 보전되어야 함을 의미
- 원가변동분의 가격반영이 쉽지 않을수록(또는 자율권이 제약될수록) 경영활동이 성과에 둔감해질 수 있는 환경적 제약요인이 존재

다. 공기업 부가가치의 GDP 비중 변화추이 비교: 기존 연구와의 비교

- 기존 연구는 사공일(1979), 송대희·송명희(1988) 등이 존재
 - 사공일(1979)은 재무제표 분석 및 산업연관분석을 통해 추정
 - 산업분류가 정확하게 공공기관 분류와 일치하지 않기 때문에 산업연관 분석시 오차 개입 가능성
 - 송대희·송명희(1988)는 재무제표로부터 추정

□ 공기업 부가가치 비중

○ 송대희·송명희(1988): GDP 대비 9.4%

- 정부투자기관 부가가치 GDP 대비 비중

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
3.2%	3.2%	4.6%	5.0%	5.7%	6.3%	6.5%

□ 본 연구: (24개 공기업 기준) GDP 대비 평균적으로 2.0~3.0% (2005~2008년)

□ 공공기관 부가가치 비중

○ 사공일(1979): 공기업(공공기관) 부가가치 GDP 비중

1960	1970	1973	1975	1977
6.7%	9.2%	8.7%	8.3%	8.0%

○ 송대희·송명희(1988): GDP 대비 9.4%

- 공기업부문(정부기업, 정부투자기관, 출자회사, 자회사 등) 부가가치 GDP 대비 비중

1970	1975	1980	1985
9.2%	8.3%	9.1%	9.4%

<표 11> GDP 및 공기업 부가가치 추이(1960년대와 1970년대 추정치)

(단위: 10억원, %)

구분	1964	1964	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
부가가치(A)	31.41	41.57	220.75	253.82	315.37	417.30	537.56	737.52	1,014.58	1,191.16
GDP(B)	469.40	678.05	2,405.05	2,976.55	3,676.22	4,808.64	6,844.21	8,855.53	11,659.46	14,854.04
비농임업GDP(C)	253.45	346.27	1,695.20	2,103.32	2,637.93	3,538.77	5,079.92	6,553.54	8,702.10	11,286.34
A/B	6.7	6.1	9.2	8.5	8.6	8.7	7.9	8.3	8.7	8.0
A/C	12.4	12.0	13.0	12.1	12.0	11.8	10.6	11.3	11.7	10.6

원자료: 대한민국정부, 『세입세출결산보고서』, 1963~1977.

대한민국정부, 『기금결산보고서』, 1963~1977.

재무부, 『정부투자기관결산서』, 1963~1977.

기타공기업부문의 결산서, 1963~1977.

한국은행, 『한국의 국민소득』, 1978.

한국은행, 『산업연관표』, 1970, 1975.

자료: 사공일(1979)

<표 12> 공기업 부문 부가가치의 GNP 점유율(1970년대와 1980년대 추정치)

(단위: %)

구분	1970(A)	1975(B)	1970년대 상반기 평균, (A+B)/2	1980(C)	1985(D)	1980년대 상반기 평균, (C+D)/2
GNP 점유율	9.2	8.3	8.8	9.1	9.4	9.3
비농림GNP 점유율	13.0	11.3	12.1	10.7	11.4	11.1

주: 1. 공기업에는 정부기업, 정부투자기관, 정부출자회사, 정부투자기관의 자회사 등 포함. 서울지하철공사 및 상하수도 등 지방공기업은 제외. 지방공기업 포함시 GNP점유율 증가 예상.

2. 1985년 점유율은 1984년 점유율과 1986년 점유율의 평년치에 해당.

원자료: 경제기획원, 「주요경제지표」, 1988.

각 개별공기업 결산서, 1970~1986.

자료: 송대희·송명희(1988)

<표 13> 정부투자기관 부가가치의 GNP 점유율(1980년대 추정치)

(단위: 10억원, %)

구분	GNP		정부투자기관 부가가치		점유율
	금액(A)	성장률	금액(B)	성장률	
1980	36,673	△5.2	1,159	△7.1	3.2
1981	49,088	6.6	1,218	5.1	3.2
1982	41,211	5.4	1,912	57.0	4.6
1983	46,109	11.9	2,308	20.7	5.0
1984	50,003	8.4	2,385	22.8	5.7
1985	52,705	5.4	3,337	17.7	6.3
1986	59,289	12.5	3,849	15.3	6.5
(1980~6평균)	-	(6.4)	-	(18.8)	(4.9)

주: 1. 정부투자기관의 수는 연도별로 상이. 1980년에 26개 기관이었으나 1981년에 한국은행과 포항제철이 특별법인과 출자회사로 각각 전환되었고, 1982년에 한국전기안전공사가 1984년에 가스공사가 각각 신설되었고, 1984년에는 준설공사가 매각.

2. 1980년 불변가격 기준.

자료: 송대희·송명희(1988)

□ 추계방법, 자료 및 분석대상기간, 경제발전 단계 및 그에 따른 공공기관 분류 등의 차이로 인해 기존 연구결과와의 직접적인 비교는 큰 의미 없음.

- 포항제철(POSCO), 한국통신(KT), 한국담배인삼공사(KT&G) 등 규모가 큰 공기업의 민영화 등으로 직접 비교는 곤란
- 경제발전단계에 따라서도 공기업 GDP 비중이 차이를 나타낼 수 있음.

□ 전반적으로 공기업(공공기관)의 GDP 비중이 축소되고 있을 개연성 높음.

IV. 우리나라 공공기관 선진화를 위한 정책과제

1. 공공기관의 존재이유와 환경변화

- 공공기관의 존재이유: 공공재·공공서비스의 공급, 공익성·공공성, 규모의 경제, 자연독점 폐해 방지, 시장의 실패, 민간투자 보전 등
- 지속적인 경제발전·성장, 제반 사회·경제환경의 변화, 세계 국제정세의 변화 등 도전 및 위협요인이 혼재하면서 급변
 - 공공기관의 존재이유, 필요성, 위상, 사회·경제적 기여도 등도 급변
- 미국발 금융위기가 전 세계 금융시장 혼란 및 경제위기로 파급되고 있고, 주요국과의 자유무역협정(FTA)이 확산되는 등 우리 경제와 세계 경제의 연계성이 크게 높아지는 등 우리 경제환경이 급변하는 중
 - 금융위기의 전세계 파급현상에서 보듯이 이러한 사회·경제환경의 변화는 우리에게 위기인 동시에 기회
- 이미 국내시장이 포화상태에 이르러 비좁아진 경우도 많은 만큼 활동무대를 넓힐 수 있는 해외시장 진출의 필요성이 제기되는 등 제반 사회·경제적 환경변화에 대응하여 공공기관의 선진화가 당면 현안과제로 부상

2. 공공기관 관련 정책과제

- 우리나라 공공기관 관련 문제점 및 개선 필요성이 현재 제기되고 있거나 향후 제기될 수 있을 것으로 예상되는 핵심 이슈들을 나열하면 다음과 같음.
 - 고용, 노사관계, 자율·책임경영, 민영화, 공공요금, 사업 및 부채관리, 수익자부담원칙의 적용, 민간투자에 대한 구축효과 등으로 집약

가. 고용

- 공공기관의 생산성을 증대하고, 저위험 등으로 인해 빚어질 수 있는 도덕적 해이(moral hazard) 방지, 경쟁·민간위탁 등을 통한 총체적 경영효율 제고를 위해 지속적인 구조조정이 요청
- 한편 열악한 고용 여건 타개를 위해 요구되는 공공기관들의 모범적인 고용진작 정책이 상충
- 구조조정과 고용진작이라는 상충적 정책과제하에서 현실적으로 공공기관이 취할 수 있는 정책에 한계가 존재
 - 그러한 어려움에도 불구하고 해결방안을 모색하고자 하는 것이 본 심포지엄의 가장 큰 기본목적 중 하나
- 노동시장의 유연화 문제는, 1990년대말 이후 확대일로에 있는 소득분배격차 확대 문제와도 긴밀한 관련성이 있는 만큼 단순히 노사관계의 선진화 측면에서 뿐만 아니라 소득분배 차원에서도 적극적인 대처가 필요
 - 노동시장의 유연화는 분배격차 완화에 도움이 되지만(Sung, 2010) 소득의 안정성(또는 경직성)은 다소 하락

나. 노사관계

- 흔히 공공기관을 주인 없는 기관이라고 일컫는 등 공공기관의 노사관계 문제가 커다란 정책이슈화

- 특히 2009년 공공기관 정책과 관련한 화두는 단연 노사관계라고 할 수 있을 정도로 공공기관의 합리적 노사관계의 정책이 최우선 과제 중 하나
 - 인사권·경영권 침해, 무노동·무임금 원칙 무시, 과도한 연장 근로수당, 이면계약 등
 - 경영권·노동권의 균형적 보장 등 개선 필요

- 저위험-고임금 구조에 대한 현황 진단 및 경쟁력 제고를 위한 개선 필요
 - 언론 등에서는 공공기관을 ‘신이 내린 직장,’ ‘신이 감추어둔 직장,’ ‘신도 모르는 직장’ 등으로 부를 정도로 공공기관의 고용, 노사관계, 임금수준·구조 등에 대해 비판적 시각을 견지하는 경향
 - 임직원들의 연령, 성별, 업무강도, 업종, 능력, 경력, 생산성, 시장여건 등을 종합적으로 감안하지 않고 단순비교를 통한 비판은 부적절

- 지속가능한 공공기관 및 국민경제의 성장·발전을 위해서는 합리적 노사관계 정립이 필수적

다. 자율·책임경영

- 공공기관에 민간부문 수준의 경쟁과 생산성·효율성 등에 기초한 성과 제고를 위해서는 경영자율권을 확대하는 동시에 그에 따른 책임성도 함께 증대시킬 필요

- 2009년말 기관장 대상 자율경영권 확대 공모를 통해 4개 기관을 선정하여 공공기관의 경영자율성을 부여하여 성과제고를 목표로 하고 있으며 그 결과에 책임을 지는 책임권도 동시에 강화

- 급변하는 대내외 사회·경제환경에 능동적으로 대응하여 성과를 높이기 위해서는 자율적 의사결정 범위 등의 확대 필요

- 아울러 중·장기적 투자, 성장전략 수립·집행을 위해 기관장의 임기(현행 3년) 연장 문제, 경영결과에 대한 책임성 증대 등을 통한 총체적 공공기관 개혁이 필수적
 - 현행 공공기관 기관장의 3년 임기는 중·장기발전계획을 수립·집행하기에는 짧다고 할 수 있는 측면이 있는 만큼 기관발전을 위한 중·장기비전 수립이 원천적으로 용이하지 않은 측면 존재
- 가격통제가 주요 정책수단으로 사용되는 경우, 2008년의 급작스런 유가변동 사태에서 보듯이 대규모 에너지 공기업들의 영업손실(반대의 경우 막대한 영업잉여)이 빚어지게 되는바 그 만큼 경영자율권이 제약되는 요인으로 작용

라. 공공요금: 가격정책

- 전력·가스요금 등 공기업이 생산·공급하는 주요 에너지·교통요금 등은 대부분 낮은 가격으로 공급함으로써 소비자잉여를 증대하거나 또는 이를 생산과정에 사용하는 생산자들의 생산원가 하락에 기여
- 공공재·공공서비스 가격, 즉 공공요금은 공익성·공공성·경제적 파급효과 등을 감안하여 시장가격보다 낮은 가격으로 책정되는 경향
- 공공기관의 수입은 대부분 정부이전수입(출연금, 출자금, 이전수입, 위탁사업비 등)과 민간수입(공공요금, 부담금, 수수료 등)으로 구성
- 특성상 시장가격 또는 원가를 제대로 반영하지 않을 경우 독점이윤 누적 또는 부채누적 등으로 인한 지속가능경영이 곤란해지는 경우 발생 가능
- 국민경제적 관점에서 공공요금의 적정화에 대한 심도있는 연구·논의 필요
- 위에서 보듯이 가격정책은 공기업의 자율·책임경영 요소 중 매우 중요성이 큰 부분

- 공공요금에 대해 적극적으로 통제할 경우 중국적으로는 가격부담이 조세부담으로 대체되는 만큼 가격기능과의 연계성이 떨어짐으로써 중·장기적으로 녹색성장 등에 부담요인으로 작용하고 에너지소비구조의 왜곡도 초래

마. 민영화

- 공기업의 존재이유에 비추어볼 때 설립·운영목적이 달성되었거나 변화된 대내외 경제환경하에서 민간 이양이 보다 바람직한 것으로 판단되는 경우 과감한 민영화 정책의 전개 필요
- 민영화의 이유는 시장여건의 변화, 경쟁구조의 변화, 세계화·개방화·국제화에 따른 독점산업의 국제무대에서의 무한경쟁 노출, 통상압력 증대, 공공성·공익성 정부부채 상환 등 매우 다양

<표 14> 김영삼 정부 민영화 추진계획과 실적(1994~1998)

(단위: 개)

대상별	기관	1994	1995	1996~1997	1998
경영권 이양대상	정부투자기관	4	1	2	1
	정부출자기관	1	-	-	-
	정부투자기관 출자회사	25(5)	4(2)	-	2
	소계	30(5)	5(2)	2	3
지분매각 대상	정부투자기관 출자회사	19(8)	1(1)	-	1
총 계		49(13)	6(3)	2	4

주: () 안은 실적치
 원자료: 이주선(2002)
 자료: 한국조세연구원(2009)에서 재인용.

<표 15> 김대중 정부의 주요 공기업 민영화 추진실적

구분	일자	민영화 방식	매각대상 지분	
완전 민영화 (8)	국정 교과서	1998. 11	국내경쟁입찰	정부(40%), 산은(46.5%)
	종합기술금융	1999. 1	국내경쟁입찰	정부(10.2%)
	포철	1998. 12	뉴욕증시 DR 발행	정부(3.1%), 산은(2.7%)
		1999. 7	뉴욕증시 DR 발행	산은(8%)
		1999. 12	포철에 매각	산은(3%)
		2000. 6	포철에 매각	산은(3%)
		2000. 9	뉴욕증시 DR 발행	산은(4.6%)
		2000. 10	포철에 매각	산은(2.2%)
	대한 송유관	2000. 4	합작투자계약에 따라 기존주주에게 매각	정부(44.3%)
	종합화학	2000. 11	해산결의	-
	한국 중공업	2000. 9	국내증시공모	국내증시공모
		2000. 12	국내경쟁입찰	국내경쟁입찰
	한국통신	2002. 5	국내경쟁입찰+교환사채발행	정부(28.3%)
한국담배	2002. 10	국내증시공모 +해외DR/교환사채발행	정부(28.8%), 산은·기은·수은 (52.8%), 해외(39.7%, 3회), 국내 (41.9%, 3회)	
부분 민영화 (3)	한국전력	1999. 3	뉴욕증시 DR 발행	정부(5%)
		2000. 6	국제경쟁입찰	안양·부천열병합발전소
	가스공사	1999. 12	국내증시공모	정부(7.8%), 신주(31%)
	지역난방	2000. 6	국제경쟁입찰	안양·부천 사업소

자료: 한국조세연구원(2009).

- 1990년대말 경제위기 후 김대중 정부에서 민영화가 가장 활발히 전개되었으나, 노무현 정부에서는 민영화 작업보다는 공공기관 기관장 선임방법 등 지배구조 개편에 주력
- 이명박 정부 출범 이후 대대적인 공공부문 개혁과 함께 공공기관 선진화의 일환으로 기관통합 등의 구조조정이 전개되었으며 민영화는 지속 추진중
 - 공공기관 정책 관련 개혁과제로 민영화 문제는 지속적인 정책과제로 신중하고도 철저한 사전준비 필요
 - 예: 철도, 에너지 관련 공기업 등에 대한 민영화의 효과분석 및 필요성 등에 대한 심도 높은 종합적 사전분석이 긴급

- 참고: 민영화 효과 평가와 관련한 최근의 연구: 김현숙·민희철·박기백 (2007)
 - 김대중 정부 때 민영화된 포스코, 두산중공업, 대한송유관공사, KT, KT&G, 국정교과서, KTB 네트워크(이상 7개)에 대한 민영화 전후의 수익성, 생산성/효율성, 안정성, 성장성, 고용에 대한 효과를 실증 분석
 - 수익성: 민영화 이후 대부분 수익성 호전
 - 안정성: 경영합리화를 통해 대부분 부채비율이 감소하였으나, 유사 민간기업들의 부채비율도 감소하였으므로 민영화의 순효과만으로 판별하기는 어려움
 - 성장성: 적극적 시장개척·사업다각화 등으로 매출 크게 증가(두산중공업)된 경우도 있고, 통신시장 성장 정체(KT), 민영화 전 인프라를 모두 구축한 대한송유관공사 등은 민영화 이후 성장세가 하락하였으며, 나머지는 큰 변화 없음.
 - 고용: 다소 감소하였으나 다른 민간기업에 비해 감소폭 크지 않음.

바. 사업·부채관리

- 2004년 312.1조원 규모이던 정부부채가 2009년 596.1조원으로 5년 사이에 약 두 배 수준으로 증가(출처: 알리오 시스템)하는 등 부채증가율이 경제성장률을 상향함에 따라 공공기관의 부채관리 문제가 현안으로 등장
- 그러나 부채증가 문제는 양면적 성격을 지녔으므로 단순한 비판은 곤란
 - 부채가 방만 경영의 결과로 나타날 수도 있으나,
 - 적극적·공격적·자율적 사업경영의 결과로서 수익을 창출하기 위해 투자 증가를 통해 나타난 현상이라면 오히려 바람직할 수 있음.
- 따라서 부채문제는 규모 자체의 문제만으로 판단하는 것은 곤란하며, 시장성(수익성)·공공성·공익성 등의 관점에서 종합적으로 접근·판단할 필요
- 수익자부담원칙에 입각해 볼 때 공공기관이 제공하는 재화·서비스에 대한 수혜자 여부에 따라서도 가격인상 또는 부채 증가 등에 대한 적정성 판단 가능

사. 수익자부담원칙

- 공공기관의 재무구조에 크게 영향을 미치는 요인은 자금조달원의 성격인바, 수익자부담원칙의 엄정한 적용이 요청
- 공공재의 경우 자금조달원으로서의 부채조달과 조세(또는 예산)조달의 방법이 존재
 - 수익자부담원칙을 따를 경우, 수혜자가 현세대에 집중될 경우 현세대가 (증세 등의 방법으로) 세금 등을 통해 부담하는 것이 바람직하고, 미래세대의 수혜자인 경우 부채(국공채 발행 등)를 통해 부담하는 것이 바람직
- 공공기관의 부채 문제 중 상당부분도 수익자부담원칙이 적용되어야 할 부분임
 - 신규투자시 투자비용을 누가 부담해야 하는지, 비용환수를 위한 적정 가격 등의 정책에 수익자부담원칙이 상당부분 적용될 필요

아. 기타

- (민간투자 구축효과) 공공투자는 민간투자에 대해 다소간의 구축효과가 존재하는 것이 일반적
 - 국민경제의 자원이 한정되어 있는 만큼 민간부문과 공공부문 사이에는 일정한 정도의 대체관계(구축효과)가 존재
 - 구축효과는 공공부문에서의 공급증가로 인한 민간부문에서의 공급감소 등과 같은 직접적인 구축효과와 함께,
 - '공공투자 증가 → 이자율 상승 → (여타의) 민간투자 감소' 등과 같은 간접적 구축효과도 존재
 - 공공부문의 성과를 논함에 있어서는 공공투자 증가로 인한 민간부문의 구축효과도 있는 만큼 순효과만을 측정하기 위해서는 구축효과도 감안할 필요

- 공공기관의 지나친 비대화는 시장기능을 위축시킬 가능성도 존재
 - 일정한 범위 내에서 경쟁을 유도하고, 공공부문에서 가지고 있어야 할 존재이유 상실·약화시, 민영화·기능조정·통폐합 등의 방안을 적극 검토할 필요

- (공공기관 경영평가제도의 내실화) 1984년부터 25년 동안 실시되어온 경영평가제도는 우리나라 공공기관의 경영내실화, 생산성 향상, 기업마인드 고취 등 매우 많은 순기능을 제공
 - 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 위한 핵심적 장치
 - 그러나 경영평가결과의 환류(feedback) 시스템 강화, 기관평가와 기관장평가의 연계, 계량평가와 비계량평가의 조화 등에서는 여전히 개선이 요망
 - 아울러 방대한 평가과정·작업량에 비해 이를 효과적으로 평가·관리하는 체계 확립이 다소 미흡
 - 경영평가단과 공공기관정책연구센터, 관련 부처 등의 유기적 협력하에 경영평가제도의 한 차원 더 높은 upgrade 요망

- 현재 지방공기업 등에 대해서는 지방정부의 개별적 차원에서 관리가 이루어지고 있으며, 일관성을 가진 체계적 정보수집 및 관리체계가 미확립되어 있고 성과평가체계 등도 제각각
 - 향후 지방공기업 등에 대해서도 적절한 개선이 요망

V. 요약 및 맺음말

- 우리나라의 공공기관은 시대별로 담당하였던 역할이 상이함
 - 1960년대에는 부족한 민간의 저축·투자여력을 보전하기 위해 선택과 집중을 통해 공기업 중심의 정부주도형 성장정책을 추진

- 비료·철강산업 등
- 1970년대에도 정부 주도의 경제성장 환경이 지속되었으나, 이 시기에는 민간비중도 크게 증가
- 1980년대 이후 '정부투자기관관리기본법 제정'(1983년)을 통해 정부투자기관의 경영효율 제고 및 방만경영 방지를 위한 체계적 관리체계가 구축·운용되기 시작
 - 1984년부터 경영평가제도 실시 등을 통해 공공기관의 경영신축성, 창의성 및 책임경영 확립에 기여
- 1990년대말 이후 경제위기에 대응한 과감한 민영화와 기관장 선임제도 개선 등의 과정을 거쳐 이명박 정부 출범 이후 공공기관 선진화가 정책이슈로 대두
 - 시장기능 강화, 자율권·책임경영의 동시적 강화, 노사관계 합리화 등이 선진화 작업의 핵심과제
- 공기업의 비중은 GDP 대비 약 2~3% 수준(부가가치 기준)
 - 1980년대에 비해서는 공기업(1980년대에는 정부투자기관) 비중이 다소 작은 편
 - 그러나 그 사이 KT, 포스코, KT&G 등 대형 공기업의 민영화로 인한 환경 차이가 큰 만큼 이를 고려하면 공기업 부가가치가 반드시 하락하였다고만 할 수 없음
- 공공기관 선진화 이슈 및 기타의 핵심 당면 정책과제를 정리하면 다음과 같음.
 - 고용문제
 - 노사관계 합리화
 - 자율·책임경영 체계의 확립(시장기능의 강화)
 - 민영화
 - 공공요금(가격정책)
 - 사업·부채관리(정부의 채무보증 포함)
 - 수익자부담원칙의 확립

- 민간투자에 대한 구축효과(공공기관의 과도한 기능 확대시 민간 위축 가능성)
 - 경영평가제도 내실 강화
- 대내적으로는 공공기관 선진화의 지속적 추진을 통한 경영효율 제고 및 국민경제 기여도 제고, 시장경제 활성화, 지속성장을 위한 생산성 제고 등 목적
- 대외적으로는 개도국에 모범사례 제공을 통해 국제협력 증진·강화

참고문헌

- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석: 국민경제적 관점의 효과』, 한국조세연구원, 2007.
- 사공일, 「한국공기업부문의 국민경제적 역할」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 1979, pp. 2~12.
- 송대회, 「공기업 민영화 정책의 추진실적평가와 개선방향」, 『한국개발연구』, 제16권 제4호, 1994, pp. 121~140.
- 송대회·송명희, 「독점공기업 성장요인-한국전력공사와 한국전기통신공사를 중심으로」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 제10권 제4호, 1988, pp. 39~59.
- 옥동석, 「공공기관 관리의 이론과 실제: 건국 60주년의 평가와 과제」, 한국재정학회 추계학술대회 발표논문, 2009.
- 한국공기업학회, 『우리나라 공기업 관리제도의 평가: 정부투자기관 경영평가제도 20년사』, 2003.
- 한국조세연구원, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 2009.
- Borner, K., The Political Economy of Privatization: Why do Governments want reforms?," *Nota di Lavoro* 106, 2004.
- Che, Jiahua, "A Dynamic Model of Privatization with Endogenous Post-Privatization Performance," *The Review of Economic Studies*, 76, 2009, pp. 563~596.

- Rosa, Jean-Jacques and Edouard Pénard, "When to Privatize? When to Nationalize? A Competition for Ownership Approach," *KYKLOS*, Vol. 63, 2010, pp. 110~132.
- Sappington, D.E.M. and J.E. Stiglitz, "Privatization, Information and Incentives," *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 1987, pp. 567-582.
- Shapiro, C. and R.D. Willig, "Economic rationales for the scope of privatization," In E.N. Suleiman and J. Waterbury (eds), *The Political Economy of Private Sector Reform and Privatization*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- Sung, Myung Jae, "The Effects of Quarterly Income Mobility on Annual Income Inequality: Theoretical Discussion and Empirical Findings," mimeo, 2010.
- Zinnes, C., Y. Eilat, and J. Sachs, "Gains from Privatization in Transition Economies: Is Change of Ownership enough", *IMF Staff Papers*, 48, 2001, pp.146~170.

부록. 1기 공공기관 선진화(1~6차) 관련 주요 내용

□ 1차: 41개 기관 대상

- 민영화: 민간과 경쟁하고 있거나, 경쟁 가능성이 높아 민간이 수행하는 것이 바람직한 기관
 - 통폐합: 공공기관 간 유사·중복된 기능·업무를 수행하는 기관
 - 기능조정: 여건 변화로 기능·역할의 재정립이 필요한 기관

<부표 1> 공기업 선진화 1차 (1기)

구 분	기 관 명
민영화(27개)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인천국제공항공사 ▪ 금융공기업(7개): 산은 및 자회사(캐피탈, 자산운용), 기은 및 자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템) ▪ 공적자금투입기관 등 구조조정 기업(14개) ▪ 공기업 자회사(5개): 뉴서울CC, 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사
통합(2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주택·토지공사
기능 조정(12개)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비핵심업무 정비, 핵심업무중심 기능 재편(6개): 한국관광공사, 한국석유공사, 대한광업진흥공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원 ▪ 국내외 중소기업 수출지원 기능 일원화(3개): KOTRA·중소기업진흥공단·정보통신국제협력진흥원 ▪ 4대보험 정수기능 통합(3개): 국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단

□ 2차: 통폐합 기관을 중심으로 검토, 40개 기관 대상

□ 3차: 시장경쟁 등 여건조성이 필요한 기관, 선진화 방안에 이견이 있는 기관을 중심으로 검토(30개 기관 대상)

- 경영효율화 부분의 쟁점이 많음.
- 한국전력의 예: 전력사업 구조개편 일환으로 발전경쟁의 도입을 위해 한국전력의 발전부문을 발전자회사로 분리(2001.4) 이후 과도기적 체제의 문제점이 발생
 - 가동률 증가 등 발전경쟁에 따른 효율성 증가가 둔화되고 조직·인력 측면의 비효율이 증가, 소비자 만족도 저하 및 에너지 절약 미흡

- 상시 경영효율화 추진 체계로의 전환 준비: 모든 공공기관을 대상으로 효율성 10% 이상 향상을 목표로 기관별 경영효율화 계획 수립(4차, 6차 선진화 방안에 반영)

<부표 2> 공기업 선진화 2차 (1기)

구분	분야	선진화 방안	
<ul style="list-style-type: none"> · 통합(29→13개) 	R&D (9→4개)	<ul style="list-style-type: none"> · 한국산업기술평가원 · 한국산업기술재단 · 한국부품소재산업진흥원 · 한국기술거래소 · 정보통신연구진흥원 · 한국에너지기술기획평가원 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업(1) · 에너지(1) · 중기정책(1)
		<ul style="list-style-type: none"> · 한국과학재단 · 국제과학기술협력재단 · 한국학술진흥재단 	<ul style="list-style-type: none"> · 연구재단(1)
	정보통신 (10→4개)	<ul style="list-style-type: none"> · 한국소프트웨어진흥원 · 한국전자거래진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보통신(1)
		<ul style="list-style-type: none"> · 한국인터넷진흥원 · 한국정보보호진흥원 · 정보통신국제협력진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> · 방송통신(1)
		<ul style="list-style-type: none"> · 한국문화콘텐츠진흥원 · 한국게임산업진흥원 · 한국방송영상산업진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> · 콘텐츠(1)
		<ul style="list-style-type: none"> · 한국정보사회진흥원 · 한국정보문화진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보사회(1)
	환경 (4→2개)	<ul style="list-style-type: none"> · 환경관리공단 · 한국환경자원공사 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경관리(1)
		<ul style="list-style-type: none"> · 한국환경기술진흥원 · 친환경상품진흥원 	<ul style="list-style-type: none"> · 환경기술(1)
	근로·산재 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> · 근로복지공단 · 한국산재의료원 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로복지공단(1)
	저작권 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> · 저작권위원회 · 컴퓨터프로그램보호위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 저작권(1)
	청소년 (2→1개)	<ul style="list-style-type: none"> · 한국청소년수련원 · 한국청소년진흥센터 	<ul style="list-style-type: none"> · 청소년진흥(1)
	· 폐지(3개)		<ul style="list-style-type: none"> · 정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일애드컴
	· 기능조정(7개)	기능 축소	<ul style="list-style-type: none"> · 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국감정원
R&D관리기능 이관		<ul style="list-style-type: none"> · 한국생산기술연구원, 한국디자인진흥원, 에너지관리공단, 한국전력공사 	
· 민영화(1개)		<ul style="list-style-type: none"> · 한국공항공사 	

<부표 3> 공기업 선진화 3차 (1기)

구 분	기 관 명
· 민영화(10개)	· 안산도시개발주식회사, 인천종합에너지(주) · 대한주택보증(주) · 88관광개발(주) · 그랜드코리아레저(주) · 농지개발(주) · 한국기업데이터주식회사
· 지분 일부 매각(3개)	· 한국지역난방공사 · 한국전력기술주식회사, 한전KPS(주)
· 경쟁도입(2개)	· 한국가스공사 · 한국방송광고공사
· 통합(7→3개)	· 코레일전기(주) + 코레일트랙(주) + (주)코레일엔지니어링 · (주)코레일개발 + 코레일네트웍스 ※ 금융시장 상황을 감안하여 연말에 결정(2→1개) · 신용보증기금 + 기술보증기금
· 폐지(2개)	· 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사
· 기능조정(1개)	· (주)한국가스기술공사
· 경영효율화(8개)	· 한국전력공사 및 발전자회사(5), 한국철도공사, 한국도로공사

□ 4차: 공공기관의 경쟁력을 높이기 위한 경영효율화 계획 마련

- 69개 기관 대상(나머지 기관들은 2단계로 검토 예정)
- 공공기관이 담당할 필요성이 낮아진 기능 등에 배치된 인력과 자원을 효율화, 방만경영의 요인을 제거하여 공공기관의 경쟁력 높이는 것이 목적
- 기능조정 및 정원 감축: 민간과 경합하여 민간을 위축시키는 기능은 민간으로 이양하거나 민간 위탁 추진

<부표 4> 공기업 선진화 4차 (1기)

(단위: 개, %)

기능·인력 감축률	기관 수	기 관 명
· 20% 이상	6	코레일유통(37.5), 관광공사(28.9), 방송광고공사(20.2) 등
· 15~20%	9	증권예탁결제원(17.6), 철도공사(15.9), 한국공항공사(15.2) 등
· 12~15%	9	농촌공사(14.3), 마사회(12.5), 감정원(12.0) 등
· 10~12%	45	수자원공사(11.2), 도로공사(11.1), 한국전력(11.1) 등
계	69	

- 자산매각 및 예산 절감: 불필요한 자산 매각, 기능 정비 하여 인건비 등 예산절감을 통해 재무건전성 확보
- 지속적인 효율화를 위한 운영시스템 개선: 연봉제, 임금피크제
- 성과관리시스템 구축: 경영계약제도
 - 상시적인 자체 효율화 노력이 가능하도록 성과관리 등 운영시스템 개선
 - 성과에 따라 봉급이 결정되도록 연봉제를 전 기관에 도입 유도
 - 성과 부진자 퇴출 프로그램 도입 등
- 조직 효율화: 과도한 상위직, 지원인력 운영 등 방만경영 요인을 지속 점검하여 제거하도록 유형별 조직효율화에 대한 공통기준 마련할 계획(간부 직 비율, 공통 지원인력 비율 등)

□ 5차: 출자(재출자) 회사 일제 정비 및 관리체계 개선

- 공공기관 출자회사 중 공공기관으로 지정되지 않은 '미지정 출자회사' 273개
- 모기업 경영효율화 차원에서 미지정 출자회사 정리 및 존치시 관리제도 개선
- 131개 출자회사 보유지분 매각 등 정리, 존치사유 있는 142개 출자회사는 제도개선을 통한 관리 강화(경영평가·경영공시 등 외부감독 강화, 신설시 심사 강화)

□ 6차: 4차 선진화에서 행했던 공공기관 경영효율화 계획의 연장선

- 60개 기관 대상 정원 감축 등 경영효율화 추진
- 원활한 선진화 추진 및 점검을 위해 '선진화 방안 추진 점검사항' 통보
- 통합공시기준 개정
- 대졸 신입사원 초임 인하 확산, 청년인턴 채용 활성화

Reforming the government sector :

State-owned enterprises in developed countries

Hans Christiansen¹⁾

차 례

1. Introduction
2. The size and composition of national SOE sectors
3. The case for reform : Recent challenges
4. Enhancing corporate governance of SOEs:
The OECD Guidelines

1) Hans Christiansen, Senior Economist, Corporate Affairs Division, OECD Directorate for Financial and Enterprise Affairs

The author acts as the Secretary of the OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets. However, whereas the present paper draws on materials previously considered by the Working Group, it was prepared by the author in a private capacity. It is not necessarily representative of views held by the OECD or the Organization's member countries.

1. Introduction

The issue of state owned enterprises (SOEs) in the world economy has come to the forefront in recent years for a number of reasons. First, economies with large SOE sectors have grown strongly over the last decade(s) and integrated more closely with the international economic system. Secondly, SOEs operating in certain sectors – not least the resource based industries and public utilities – of great importance to the competitiveness of the rest of the economy have been at the forefront of internationalisation in OECD as well as non-OECD countries. Thirdly, government rescue operations toward distressed financial institutions, and in some cases also manufacturing companies with international reach, have triggered a “renaissance” of the SOEs in a number of countries that had for decades abstained from government ownership of commercial entities.

This, in turn, has led to some concerns about how these SOEs are operating. First, state-owned companies are often less efficient than comparable private enterprises, which implies a cost to their home society as well as their government owners. In earlier days when SOEs were found across the various sectors of OECD economies the fallout from such efficiency losses could in most cases be contained. However, as SOEs are increasingly concentrated in the utilities sector (plus, in some cases, finance and the extractive industries) large swathes of the private business sector are dependent on them for their downstream competitiveness. Having poorly functioning SOEs can therefore be a severe drag on economic development.

Secondly, it is not always clear what motivations underpin the continued state ownership of certain companies, or whether these motivations are necessarily acceptable to other economic agents. One example that has come up in public debate in recent years are the impact of SOEs on the competitive landscape – in particular the possibility that the presence of SOEs in a market economy may preclude a competitive neutrality (i.e. a “level playing field” between public and private enterprises). Another example arises from recent concerns about the increasing internationalisation of SOEs, some of which are closely linked with the official industrial policy of their government owners.

This paper has three main parts. The first section stock-takes available evidence of the SOE sectors of OECD countries and a few other large economies. The second section discusses in depth some of the concerns that arise from the competitive and international behaviour of SOEs, as well as recent national approaches to dealing with them. The third section introduces the OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Enterprises, and demonstrates how this instrument, if properly implemented, can help governments deal with most or all of their concerns in this respect.

2. The size and composition of national SOE Sectors

a) Across OECD countries

The information presented in this section is based solely on questionnaire responses by OECD member countries to the OECD Secretariat in the context of a data collection exercise that ran in 2009 and early 2010. In total, 24 OECD countries submitted full or partial responses (the exceptions being Germany, Iceland, Ireland, Luxembourg, Poland and Slovakia), which is deemed sufficient for the calculation of OECD and sectoral totals, although it should be recognised that a couple of the missing countries have large SOE sectors. Similarly, in case of missing values within individual countries' reporting, these values have been set to zero for the purpose of calculating aggregates.

1) SOEs at the level of central or federal government

Table 1 indicates that the reporting OECD countries have SOE sectors with a combined 1,371 enterprises, employing close to 5 million people and with an estimated value of around US\$ 1.2 trillion. In terms of both valuation and employment, roughly half of these SOEs are non-listed but fully incorporated enterprises. The remainder is split more-or-less equally among listed enterprises and statutory corporations.

In terms of SOE employment, two countries stand out from the rest of the reporting countries, namely France and the United States. The United States gains the first place (1.1 million employees) reflecting, first, the very large employment in US Postal Service and, secondly, the fact that the industrial giant General Motor has recently become an SOE. In France (0.9 million employees) the employment is much more widely spread among a number of large or medium-sized utilities and manufacturing companies.

The highest valuation of a national SOE sector in OECD countries is found in Japan, at a total US\$ 219 billion. This mostly reflects the high equity value of the postal bank and a couple of specialised state-owned financial institutions². Within the OECD area Japan is followed by Korea (US\$ 151 billion, reflecting a high valuation of their statutory corporations), France (US\$ 116 billion) and Italy (US\$ 113 billion). The comparatively low valuation in some countries with otherwise significant SOE sectors seems to reflect a decision not to leave large amounts of capital in individual SOEs. For example, in the United Kingdom and the United States it is not uncommon to let statutory corporations and unlisted enterprises operate with a negative book equity value.

² Some caution is called for here, keeping in mind that the Japanese data were compiled by the Secretariat based on such publicly available sources as could be found.

Table 1. Enterprises majority-owned by the central level of government, selected OECD countries (end 2008)

	Majority owned listed entities			Majority owned non-listed enterprises			Statutory corporations			Total ¹		
	N° of enterprises	N° of employees	Market value of enterprises (bn. USD)	N° of enterprises	N° of employees	Book equity value of enterprises (bn. USD)	N° of enterprises	N° of employees	Book equity value of enterprises (bn. USD)	N° of enterprises	N° of employees	Value of enterprises (bn. USD)
Finland	3	30,348	23.5	29	63,552	15.4	5	2,003	10.1	37	95,903	48.9
France⁴	3	167,719	115.9	45	732,199	..	..	..	..	48	899,918	115.9
Italy⁵	0	0	0.0	26	285,282	113.0	0	0	0.0	26	285,282	113.0
Japan²	1	47,977	35.7	23	290,725	183.5	..	..	..	24	338,702	219.2
Korea⁶	8	47,074	28.0	38	30,927	20.9	62	106,692	101.6	108	184,693	150.5
Mexico	0	0	0.0	156	..	68.0	0	0	0.0	156	..	68.0
Netherlands	0	0	0.0	23	..	65.4	0	0	0.0	23	..	65.4
Norway	3	73,534	63.2	22	48,926	5.3	17	106,942	17.7	42	229,402	86.2
Sweden⁹	0	0	0.0	49	85,340	27.2	3	3,655	1.4	52	88,995	28.7
Turkey	3	21,850	12.5	31	227,809	37.6	2	7,506	1.5	36	257,165	51.6
United Kingdom	1	170,000	20.9	14	210,542	3.2	6	10,439	4.0	21	390,981	28.1
United States¹⁰	2	360,500	25.0	1	31,400	4.0	17	717,035	-15.6	20	1,108,935	13.4
Total OECD	36	1,013,059	392.9	1,061	2,576,293	634	274	1,343,036	162	1,371	4,932,388	1,188.2

¹ Some "totals" have been obtained by treating missing variables as zero. ² Data relate to the end of FY 2008/9.

³ Market values are dated 28 January 2010; book equity is 31 December 2008, except for the financial sector where it is 30 June 2009.

⁴ Data relate to September 2009. ⁵ Only SOEs held by the Central Government – Ministry of Economy and Finance - are included in the aggregate data.

⁶ As SOEs are considered institutions whose self-generating revenue is at least 50% of total revenue. These are defined as "market producers" by the Act on the Management of Public Institutions. ⁷ Data relate to the end of FY 2007/8. ⁸ SOEs in the transport sector are not included.

⁹ Data relate to end-2009. ¹⁰ Data from open sources, referring to either 2008 or 2009.

2) *Listed enterprises*

In addition to listed SOEs a number of governments hold significant minority stakes (for the purpose of this document defined as at least 10% of the common stock, or equivalent voting rights) in listed companies. These are summarised, alongside with details about the listed SOEs, in Table 2. Taken together, both the value and employment of these listed partly state-owned companies (PSOEs) actually exceed the listed SOE sector itself. At the end of 2008 there were 46 listed PSOEs in OECD countries (against 36 listed SOEs), accounting for 1.9 million jobs (1.0 for listed SOEs) and valued at around US\$ 626 billion (US\$ 446 billion for listed SOEs).

The reasons for these minority shareholdings apparently differ across – and sometimes within – countries. In some cases they testify to unfinished privatisation business. In other cases, shares of just over 10% (or such thresholds for squeeze-outs as established by national securities law) are being maintained in state hands in order to prevent takeovers. It is not uncommon for state minority shareholders to team up with other investors by means of shareholder agreements to secure a continued dominant influence in decision areas of particular priority. A special construction is seen in the Nordic region where a couple of listed enterprises (e.g. SAS and TeliaSonora) have among their minority shareholders several national governments that, if they vote as a block, will be able to control the companies.

One country in particular stands out in terms of the size of its portfolio of listed PSOEs, namely France. In 2009, eight such French enterprises (including, among others, Air France KLM, EADS, France Telecom and Renault) employed more than 888,000 persons and had a market capitalisation of US\$ 228 billion. The Italian PSOE sector comes a “distant second” with employment of 234,000 and a market cap of just over US\$ 120 billion. Compared to the size of the national economy, however, it is arguably Finland that stands out most in this context³. This country, with only around one tenth of the population of either France or Italy, has 9 listed PSOEs with a combined 139,000 employees and a market cap of US\$ 49 billion.

In terms of sectoral distribution, the listed PSOEs are found largely in the utilities sectors, plus in some cases financial institutions. This is consistent with the defensive agenda suggested above as these are the areas where many governments either perceive a “strategic” interest in continued national, or at least independent, ownership of enterprises, or have been unwilling to divest completely of natural monopolies. France, Italy and Finland are apparently the only ones among the respondents to maintain minority state ownership in listed industrial companies.

³ In absolute terms Japan comes third. This, however, solely reflects the continued state ownership of a third of the shares in the telecom giant NTT.

Table 2. Listed enterprises with a state ownership of at least 10% of the common stock (end 2008 unless otherwise specified)

	State majority ownership				State ownership between 10% and 50%			
	No.	Employment	Market value (mil. USD)	Company names	No.	Employment	Market value (mil. USD)	Company names
Australia ¹					1	42,780	30,667	Telstra (13%) ¹⁰
Austria	2	29,543	5,024	Österreichische Post; Verbund Energy	2	58,236	40,055	OMV (32%) ² ; Telekom Austria (28%) ²
Belgium ³	1	17,371	12,859	Belgacom				
Czech Rep.	1	27,200	24,150	CEZ				
Denmark ⁶					2	26,591	3,136	Copenhagen Airports (39%); SAS (14%)
Finland	3	30,348	23,466	Finnair; Fortum; Neste Oil	9	138,612	48,662	Elisa (11%); Kemira (18%); Metso (12%); Outokumpu (41%); Rautaruukki (41%); Sampo (15%); Sponda (35%); StoraEnso (17%); TeliaSonera (14%)
France ¹	3	167,719	115,902	EDF; Aeroports de Paris; Icade	8	888,266	227,711	Air France KLM (16%); CNP Assur. (41%); EADS (15%); France Telecom (13%); GDF Suez (36%); Renault (15%); Safran (30%); Thales (27%).
Greece ³	6	..	8,623	Agricultural Bank of Greece; Attica Bank; Public Power Corp.; Thessaloniki Water; Athens Water; Thessaloniki Port Authority; Piraeus Port Authority	4	..	19,843	
Hungary ³					1	10,527	2,775	Richter Gedeon (25%)
Italy				Snam Rete Gas ⁴	5	234,428	120,523	ENEL (31%); ENI (30%); Finmeccanica (30%); Terna (35%)
Japan ⁵	1	47,977	35,655	Japan Tobacco	1	196,300	58,380	NTT (34%)
Korea ⁶	8	47,074	27,966	Korea Gas; Korea Electric Power; Korea Plant Service & Engineering; Industrial Bank of Korea; Kangwon Land; Korea District Heating; Korea Power Engineering; Grand Korea Leisure				
New Zealand ⁷	1	0	1,221	Air NZ				
Norway	3	73,534	63,191	StatoilHydro; Telenor; Kongsberg Gruppen;	5	73,722	17,808	DNBNOR (34%); Norsk Hydro (44%); Cermaq (44%); Yara International (36%); SAS (14%)
Poland	8	..	..	PGE Polska Grupa Energetyczna; ENEA; Zakłady Azotowe Pulawy; Zakłady Chemiczne Police; Lubelski Węgiel "Bogdanka"; Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo; Grupa LOTOS; Ruch				Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski (41%); Ciech (37%); Mennica Polska (32%); KGHM Polska Miedź (42%); HARDEX (23%); Polski Koncern Naftowy Orlen (22%)
Sweden ⁸					3	88,680	19,252	TeliaSonera (37%); SAS (21%); Nordea (20%)
Switzerland	1	19,943	16,475	Swisscom				
Turkey	3	21,850	12,505	T. Kalkınma Bankası; Halkbank; Vakıfbank ⁹	3	43,847	13,057	Turk Telecom (32%); Turkish Airlines (49%); Petkim (10%)
U.K. ³	1	170,000	20,888	Royal Bank of Scotland	1	130,000	18,193	Lloyds Banking Group (41%)
United States ³	2	360,500	77,700	General Motors; AIG.				

¹ Data relate to September 2009. ² In addition, ADRs were issued. ³ Data relate to end-2009. ⁴ The employment and value of Snam Rete Gas is included in the partially-state owned figure, reflecting the fact that the Italian data reporting is non-consolidated: the company is controlled by the central government via a cascading ownership structure. ⁵ Data relate to March 2009. ⁶ Data relate to January 2010. ⁷ The valuation is based on book value of equity at the end of FY 2007/8. ⁸ Data relate to June 2009. ⁹ Vakıfbank's shares are not owned by the government, but the ownership rights of the shares that belong to numerous charitable foundations are executed by Turkish Prime Ministry's General Directorate of Foundations.

¹⁰ Held via the Future Fund investment vehicle.

3) *Sectors and corporate forms*

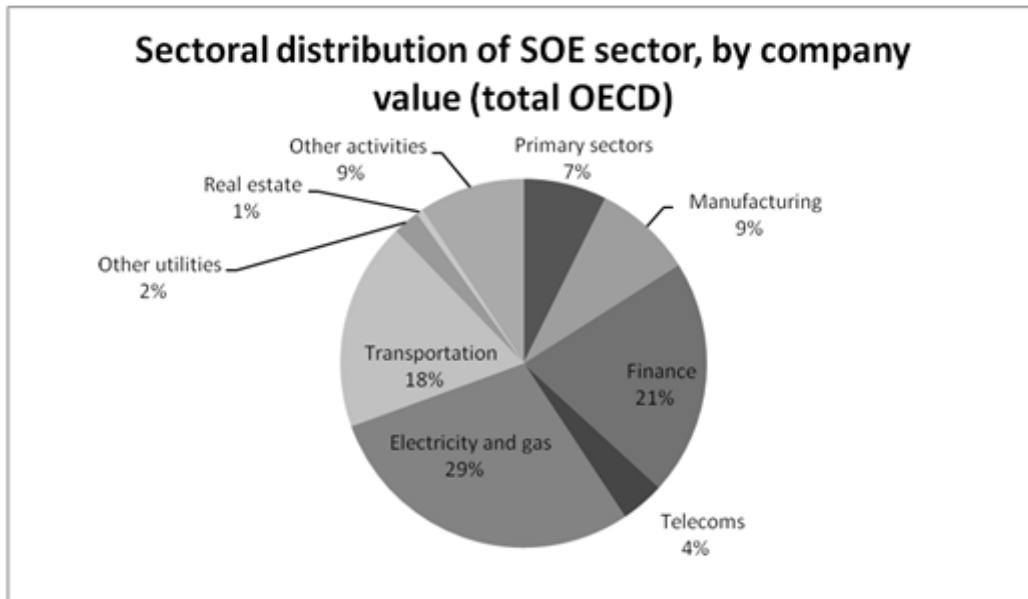
The sectoral distribution of SOE sectors in recent decades has become ever more skewed toward the utilities sector, as countries have pushed ahead with privatisation programmes in other sectors. Figure 1 illustrates that, measured in value terms, utilities (telecom, electricity and gas, transportation and other utilities) in the reporting countries account for 53% of the total SOE sector. While the figure is influenced by a few individual “behemoths” (one example being EDF of France), the tendency holds strong throughout the OECD area: in most countries the largest SOEs include incumbents in the telecom, power generation and/or railway sectors. In a corporate governance context, this makes it important to understand how they are operated since companies in these sectors are particularly likely to retain an element of monopoly power.

The second-largest concentration of SOEs is found in the financial sector (21% of total value). This might come as a surprise, since this sector has seen some of the most active programmes of step-wise privatisation through public offerings since the 1990s. However, the bulk of the remaining SOEs in the financial sector are not banks listed on stock exchanges. They are mostly insurance, pension and specialised financing entities held closely by their national governments. Such SOEs are particularly prevalent in Western Europe. In value terms the governments of the Netherlands, Italy and Sweden come out near the top in that particular league table⁴.

As for the other sectors, the primary sector figures prominently (7%) solely because of a handful of very large Scandinavian hydrocarbons and mining companies. Manufacturing (9%) is relatively big because of a few listed, majority owned companies, which make up two thirds of the sector totals. These include General Motors of the United States and Japan Tobacco.

⁴ So might France, which has 3 such enterprises with more than 10,000 employees. However, no valuation data is available for non-listed French SOEs.

Figure 1. Sectoral distribution of SOE sector, by company value (total OECD)



Source: Questionnaire responses from OECD countries

The corporate forms of SOEs naturally vary across sectors, and also to a considerable degree across countries. Listed SOEs account for less than 3% of all SOEs in the reporting countries, but these relatively few companies (36 in total) account for one third of the SOE sectors' economic value. The value of this segment is largely due to some highly priced listed SOEs in France and Norway.

For statutory corporations, rather the opposite picture is found. Reflecting the ongoing process of corporatisation across the OECD areas there are relatively few such "weakly corporatized" large companies left. Reflecting this, they account for 21% of the number of SOEs in reporting countries, but only 13% of the estimated value of the SOE sectors⁵. A significant outlier in this respect is Korea, which holds more than half of its SOEs (and two thirds, in value terms) in the form of statutory corporations. Finally, non-listed but fully incorporated enterprises remain the "tool of choice" for governments structuring their SOE sectors. This segment accounts for 77% of the number of reported enterprises, and just over 50% of their total employment and economic value.

4) *The economic "weight" of SOEs*

There is currently little data on the economic importance of SOEs – in terms, for example, of their share of production, turnover or employment. (However, an ongoing exercise within OECD, which should yield its first results in the summer of 2010 aims

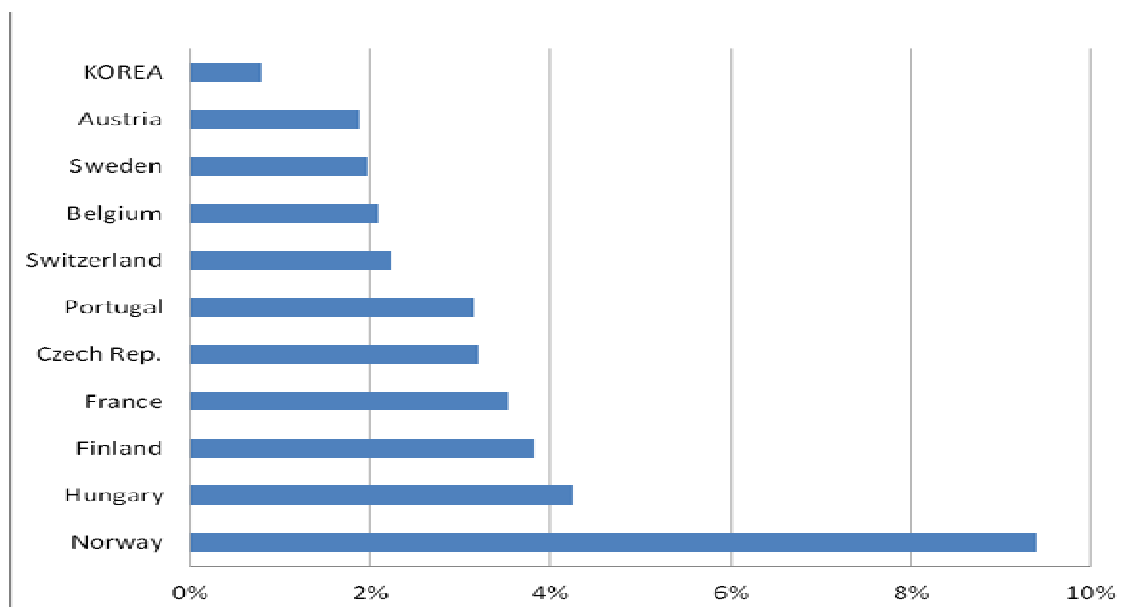
⁵ It should, however, be stressed that the data for statutory corporations is much less precise than the other two categories. Some reporting countries omitted such corporations from their reporting on account that they were not part of the normal government ownership function. Others included them but could not provide a value estimate.

to address this shortcoming.) The questionnaire responses in Table 1, however, do allow a comparison of the importance of SOEs for total employment in a number of countries. Figure 2 shows Korea, plus the ten OECD countries (among the questionnaire respondents) where SOE employment relative to total employment is highest.

The top country in this respect is Norway, with SOEs accounting for more than 9% of total employment. The Norwegian “exceptionalism” basically reflects two factors, namely the size of its listed hydrocarbons company and the fact that the country’s power generation relies on a small number of large statutory corporations. Other countries where SOEs account for more than 3% of total employment include former transition economies such as Hungary and the Czech Republic, as well as Finland, France and Portugal. In fact, both Finland and France would have figured more prominently in the league table if the comparison were broadened to include partly state-owned companies, since as mentioned earlier both countries have a number of large, listed SOEs with significant government minority ownership.

The trend over time is clearly declining. Comparing with the Working Group’s 2005 stocktaking (which is not easy, since both coverage and implicit SOE definitions differ), there has been a particularly large drop in employment in some of the former transition economies. Less than 10 years ago it was not uncommon for them to have close to 10% of their employment in SOEs. Likewise, some countries that have reduced the state’s ownership share in a number of large (listed) SOEs to below 50% - whereby by the definitions of the current documents they cease to be SOEs – have also recorded large drops. In the previous study France had 5% of its employment in the SOE sector, and Finland had 10%.

Figure 2. SOE employees as % of total employment (OECD top-10)



Source: Questionnaire responses and OECD Labour Force Statistics.

A much less precise comparison of SOEs' economic importance across countries may be obtained by measuring the value of SOE sectors relative to GDP. By this measure, Mexico (62% of GDP) comes out in top among the reporting countries. This largely reflects the overwhelming importance of the state-owned hydrocarbons company PEMEX in the Mexican economy. The only other three OECD countries whose SOE sector is valued at or above 20% of GDP is the Czech Republic (24%), Norway (22%) and Finland (20%). The average for all reporting countries is considerably lower at around 3% of GDP.

b) SOEs in large non-OECD countries

If it difficult to find good, internationally comparable data for SOEs in OECD countries, then it is next to impossible for the largest non-OECD economies. The OECD made an attempt in 2008 at mapping, relying on locally-domiciled consultants, the size of the SOE sectors of Brazil, China, India and Russia. The result of two of these exercises (China and India) can be found on the OECD website⁶. They yield interesting insights in their own right but, including for reasons suggested below, the comparability across countries is not encouraging.

The scarcity of overall economic information on SOEs in many countries and, second, the multitude of definitions of SOE that render cross-country comparisons very difficult. On the first point, the countries whose governments have long since divested themselves of most corporate entities are, perhaps unsurprisingly, the least likely to collect aggregate SOE data. Conversely, countries where SOEs still or until recently are a main driving force in the economy (e.g. China, India and to a lesser extent Russia) publish at least some macroeconomic time series with the SOE sector as one of the sub-components.

Partly related to the previous point, the definition of "SOE" is a serious headache. In the absence of macroeconomic data most OECD countries collect SOE data for administrative rather than statistical purposes, hence applying narrow definitions implicitly established by national budget laws or the reach of state ownership agencies. From an analytical viewpoint this is problematic because it means that neither SOEs held at the sub-national levels nor unincorporated entities (according to national accounts definitions, "quasi-corporations") are normally included.

In some cases it also means that enterprises with a government ownership of less than 50 per cent is excluded, whereas the OECD Secretariat (including when preparing the present paper) normally considers an ownership above 10 per cent as significant enough to qualify the enterprise as SOE. An interesting half-way position is created by Russian official statistics which allow the identification of such "mixed enterprises" only if the private partners are Russian nationals, and which also excludes subsidiaries of SOEs. The arguably best statistical coverage of SOEs is available for India, which includes not only a full coverage of the central government and state levels, but also

⁶ The documents can be found at <http://www.oecd.org/dataoecd/14/28/42095406.pdf> and <http://www.oecd.org/dataoecd/14/30/42095493.pdf>.

applies a very broad definition that includes as SOEs government departments, trusts and other autonomous bodies involved in business activities.

There are additional reasons why the actual economic weight of SOEs may be understated by the GDP and employment estimates in Table 1. SOEs are not (or no longer) spread thinly across the economy – they tend to be concentrated in a few “strategic” industries of great importance to a number of other sectors. The largest concentration of SOEs is found in public utilities, telecommunication and – mostly outside the OECD area – in the banking and hydrocarbons sectors. The OECD Indicators of Product Market Regulation estimates the average government ownership of fixed-line telephone companies in OECD countries to around 40 per cent⁷. Among the publicly listed telecom companies in OECD countries (including now mobile telephony) around one fourth are SOEs.

Table 3. Estimated weight of SOEs in the national economy

	Share of SOEs in GDP (or other relevant economic indicator)		Share of SOEs in employment	
	Latest estimate	Ten years ago	Latest estimate	Ten years ago
OECD area			<2%	4-5% (2003) ⁸
Brazil ⁹	7% (2003)	10% (1995)		
China	>30% (2006)	>38% (1998)	34% (2006)	57% (1998)
India	13% (2007)	18% (1994)	22% (2007)	24% (1994)
Russia ¹⁰	<30% (2004-7)	<65% (1994-5)	39% (2007)	66% (1995)

Source: Secretariat estimates based on OECD (2005) and various consultant reports cited in the following sections.

Most non-OECD countries do not publish sector specific breakdowns of SOEs’ economic activity beyond the industrial sector. However, whatever little data are

⁷ This is, however, based on an indicator that differs qualitatively from most of the data employed in this paper: the PMR Indicators measure the government ownership share of the largest individual operator in each sector.

⁸ Unweighted average of the country responses in OECD (2005).

⁹ Based on SOEs’ share of gross capital formation. This could arguably underestimate their weight in GDP if, for example, cash-strapped SOEs had invested less than private enterprises and households.

¹⁰ The indicator of economic weight is a composite indicator based on SOEs’ share of capital formation in the institutionalised economy (not including general government and residential investment) and SOEs’ share of industrial production. Both measures would overstate the SOE share as SOEs are concentrated in these sectors. The indicators in the table have therefore been adjusted downward by approximately 10 percentage points.

available confirms the predominance of state ownership in the said sectors. In India, SOEs owned by the various levels of governments currently account for 68 per cent of GDP in the utilities sector and 39 per cent of transport and communication (which includes telecommunication and railways). In Brazil the federal and state authorities still account for 37 per cent of the assets of the banking sector. And, not least, in non-OECD countries the economic weight of the SOE sectors is greatly boosted by a few huge oil and gas companies. Petro China, PetroBras and Gazprom top the SOE league tables of China, Brazil and Russia respectively.

c) Summary and stylized facts

Among the main of conclusions that the OECD Working Group on Corporate Governance of State Owned Enterprises has taken away from its survey of empirical evidence are:

- SOEs account for around 5% of the total economy (measured by output, value added or employment) of an average OECD country. In the largest emerging economies the share of SOEs is anywhere from 10% to 40%. Moreover, since general government (non-incorporated) activities weigh heavily in total GDP in most countries, and agriculture is still a major component of most non-OECD economies, SOEs' share of the corporate economy will in most cases be significantly higher than these percentages.
- SOEs are not (or no longer) spread thinly across the economy. The largest concentration of SOEs is found in public utilities, telecommunications and sometimes also in the banking and hydrocarbons sectors. Conversely, few countries have a significant presence of state-owned enterprises in competitive, industrial sectors (e.g. manufacturing, construction), retail service provision (shopping, hospitality) or primary activities except for the extractive industries.
- The general trend in individual countries, as measured by official statistics, is downward. In virtually all industrialised and emerging economies the share of SOEs decreased in the decade leading up to 2008. Even recent upsets such as the effects of the financial crisis and a small number of governments (outside the OECD area) reasserting ownership over "strategic sectors" do not seriously break the trend. That said, the statistics also reflect a tendency to partial divestment by governments, which reduce their holdings to a point where companies are no longer considered as SOEs, but continue to hold non-trivial and often controlling stakes. In other words, it is not clear that governments' ability to wield influence has receded as decisively as the drop in SOEs' share of the economy would seem to indicate.
- The declining importance of SOEs in individual countries does not automatically imply a receding role in the international economy. For example, the growth rates in the Indian economy over the 15 years have been so high that a decline in SOE share from 18% to 13% of GDP means that the value added of the SOE sector has actually grown by 70%.

- Whether or not this growing economic activity in SOEs is widely felt through the global economic system depends to a large extent on the internationalisation of the concerned enterprises – e.g. through international trade and cross border investment. In this respect the picture is mixed. The previous study found that:
 - The one segment of SOE sectors that have systematically become more “global” in recent years is the one involved in hydrocarbons and the extractive industries. However, this reflects a general trend in this part of the business sector; it does not appear confined to, or even particularly pronounced among, state-owned enterprises.
 - Overseas activities may be formulated at national level. One example is China where an internationalisation of the SOE sector mostly through foreign investment was codified in the Central Committee’s “Go Global Strategy” in 2000. In addition to the acquisition of resources, central goals of this strategy include (1) the building of competitiveness through acquisitions of high technology, knowhow and brand power; and (2) an increasing reliance on overseas production, as opposed to direct exports.
 - Europe has witnessed a stronger cross-border integration of its utilities and network industries. This trend, largely in consequence of market-opening policies of the European Union, has not been confined to SOEs, but in consequence of a mosaic of publicly owned, partly privatised and entirely private operators in this sector it has given rise to occasional controversy.
 - Generally, a country’s successful integration in the world economy does not automatically imply that its SOE sector follows suit. For instance, emerging economies like Brazil and India have seen a number of their multinational enterprises pursue highly successful overseas strategies. However, there are very few examples of SOEs domiciled in these countries being active abroad.

3. The case for reform: recent challenges

As mentioned in the introduction, two of the “hottest” topics in current debate – and recent subjects of consideration by the OECD Working Group on Corporate Governance of State Owned Assets – are (1) the challenge of maintaining a level playing field when SOEs compete with private enterprises; and (2) the specific challenges, for recipient as well as home countries, when SOEs invest or otherwise operate across borders. This section summarises both of these discussions.

a) Maintaining a “level playing field”

In most countries SOEs enjoy privileges and immunities that are not available to their privately-owned competitors. These privileges give SOEs a competitive advantage

over their rivals. Such advantages are not necessarily based on better performance, superior efficiency, better technology or superior management skills but are merely government-created and can distort competition in the market. For example (a concrete case is presented in Box 1):

- *Outright subsidisation.* Some SOEs receive direct subsidies from their government or benefit from other public forms of financial assistance to sustain their commercial operations. For example, the favourable tax regimes or exemptions from certain taxes that are enjoyed by SOEs are tantamount to selective government subsidies. Another form of subsidisation is in-kind benefits, for instance where state-owned operators in the network industries receive benefits such as land usage and rights of way at a price significantly below what private competitors would have had to pay in like circumstance. These exemptions artificially lower the SOEs' costs and enhance their ability to price more efficiently than competitors subject to a full tax regime.
- *Concessionary financing and guarantees.* SOEs may enjoy credits directly from governments, or provided via state-controlled financial institutions, at below-market interest rates¹¹. A related area is explicit or implicit state guarantees for SOEs, which reduce their cost of borrowing and enhance their competitiveness vis-à-vis their privately-owned rivals. This anti-competitive effect may be somewhat more “accidental”, in that it is perfectly rational for commercial lenders to lower their rates when the debtor is perceived as enjoying state backing, and it may in practice be difficult for the state to convince markets that a given enterprise is not subject to such guarantees¹². Conversely, the presence in OECD countries of a number of SOEs with negative book equity values may serve as an illustration of the continued importance of government guarantees. Moreover, SOEs of some sectors and/or some corporate forms may enjoy outright exemptions from bankruptcy rules.
- *Other preferential treatment by government.* In some cases, SOEs are not subject to the same costly regulatory regimes as private firms, lowering their operating costs. According to the national context, these exemptions may, for example, include compliance with disclosure requirements and exemptions from antitrust enforcement, building permit regulations or from zoning regulations. Moreover, notwithstanding the relatively stringent public procurement rules of most OECD countries, some SOEs may in practice continue to benefit from preference in public procurement. This may not necessarily reflect onerous practices at the level of general government – merely an accumulated competitive or informational advantage allowing SOEs to tailor their offers more closely to government requirements. SOEs may also

¹¹ This has been expressed repeatedly as a concern regarding some countries' sovereign wealth funds. The allegation has been made that some of these entities had a central role the provision of subsidised credit in support of governments' industrial policy objectives.

¹² For example, the US government in the 1990s on some occasions tried to raise the funding costs of the “government sponsored entities” Fannie Mae and Freddie Mac by publicly declaring that these institutions would not be subject to a government bail-out in case of failure.

benefit from more general information asymmetries, by having access to government information or data which are not available to their private competitors or only available to a limited extent.

- *Monopolies and advantages of incumbency.* In many cases, governments entrust SOEs with exclusive or monopoly rights over some of the activities that they are mandated to pursue. This can be seen, for example, in postal services, utilities and other universal services that the state decided to pursue through state-controlled entities. Where SOEs continue to benefit from a legal or natural monopoly this may be of little practical consequence for the competitive landscape, but a number of SOEs in the network industries operate as vertically integrated structures with incipient monopolies in parts of their value chains. This can have a direct effect on relative competitiveness, and it may also allow them to influence the entry conditions of would-be competitors across a number of commercial activities.
- *Captive equity.* SOEs' equity is generally "locked in", i.e. in other words control of an SOE cannot be transferred as easily as in privately-owned firms. The inability to transfer ownership rights will result in a number of advantages for SOEs, such as: (i) some SOEs are generally absolved from paying dividends or indeed any expected return to shareholders¹³; (ii) SOEs will be more inclined to engage in anti-competitive (and rarely profitable) exclusionary pricing strategies, such as predation, without fear of falling stock prices when losses are incurred due to the below-cost pricing; and (iii) SOEs' management will have less incentives to operate the company efficiently as it is not subject to the threat of takeovers and generally impervious to the disciplining effects of capital markets.
- *Exemption from bankruptcy rules and information advantages.* SOEs often enjoy exemptions from bankruptcy rules. Because equity capital is locked, SOEs can generate losses for a long period of time without fear of going bankrupt. In addition, SOEs may also benefit from information asymmetries. Information asymmetries occur when SOEs have access to data and information which are not available to their private competitors or only available to a limited extent.

Box 1. The example of the US Postal Service

In the United States for example, the federal government grants the US Postal Service (USPS) a number of the advantages that are listed above. For example, USPS is granted an exclusive monopoly over both the delivery of letters and the use of customers' mailboxes. It is allowed to borrow directly from the Federal Financing Bank which guarantees public bonds at interest charges which are lower than the market rates for private companies of comparable risk. The federal government also guarantees the USPS debt. Finally, the USPS has the

¹³ However, this contrasts sharply with certain other SOEs which are effectively used as "cash cows" by their national treasuries. Such enterprises may be expected to convert the monopolies they enjoy into a stream of fiscal revenues.

power of eminent domain; it is immune from paying parking tickets for its vehicles and from paying the vehicle registration fee; it can purchase fuel tax free and it does not have to apply for building permits or conform to local zoning regulations. In addition, for many years USPS enjoyed an express immunity from antitrust liability for conduct undertaken at Congress' command under the Postal Reorganization Act of 1970. The Postal Reorganization act of 2007, however, explicitly allows for the application of antitrust law to the US Postal Service where competitive services are concerned.¹⁴

1) *Why governments may decide to depart from competitive neutrality*

As a starting point it must be recognised that the notion of state-owned enterprises operated according to totally commercial principles is in most cases “a pie in the sky”. Even privately owned companies may pursue objectives that are not wholly commercial. In the case of SOEs the reason the state has decided to remain as (majority) owner is logically that those enterprises are expected to behave differently from what private entities might. The question, then, is whether the state’s objectives can be pursued in a manner that does not impair the competitive landscape. According to “textbook economics” this is mostly possible when the state intervenes in the economy with the purpose of remedying market failure. In practice this argument is most convincingly brought forward in favour of SOEs in sectors with a strong element of natural monopoly, the potential abuse of which by private operators would be difficult to address through regulation¹⁵. A variation of the externalities argument, which is particularly relevant in the light of the many commercially operating SOEs in emerging economies, relates to the use of SOEs as agents of developmental policies. The use of SOEs to develop certain economic activities for which, at the outset, there is no market in order to nurture private commercial activities can also be portrayed as an effort to correct externalities.

Recent evidence from OECD economies suggests at least three main reasons why governments may sometimes make a conscious decision to depart from competitive neutrality in their SOE sectors. These are briefly suggested below:

- *Maintaining public service obligations.* The most commonly heard rationale for protecting SOEs from “excessive” competition occurs in the network industries and relates to these companies public service obligations – such as maintaining postal and telecommunication services in outlying areas, providing essential utilities at affordable rates, etc. From a strictly economic perspective this does not imply that these companies must remain in the public domain as these objectives could be similarly met through targeted subsidies. (In effect the SOE Guidelines says that they should be, if the company remains in public ownership.) However, it is often seen by public planners as easier to continue providing public services through fully controlled entities. On a slightly more

¹⁴ This development followed the Supreme Court decision in the United States Postal Service Industries.

¹⁵ Market failure also occur where business activities create “externalities” – e.g. widespread societal benefits for which no market price can be charged – which may arguably be corrected by reserving the activities for SOEs. However, in this case governments retain the alternative option of correcting the market failure through remedial payments to private operators.

onerous note, continued state ownership also provides an opportunity for cross-subsidisation areas – e.g. by charging excessive revenues in certain “lucrative” areas in order to be able to fund the public service obligations elsewhere. In addition to their effects on the competitive landscape such practices also fall short of commonly agreed standards of transparency. However, they appear to be quite widespread. On numerous occasions, the first opening of segments of any given network industry to market competition has given rise to accusations of unfair “cherry picking” by the entrant. Taken literally this does seem to indicate that the activities concerned were previously used to generate extraordinary profits that could be used to cross-subsidise other activities.

- *SOEs as a tool for industrial policy.* Relatively few OECD countries these days appear to be assigning a pro-active industrial policy role to their SOEs sectors – such as, for example, obligations to develop certain capabilities or pursue knowledge and technologies in the broader national interest. Conversely, the practice has remained commonplace in some emerging economies. Many OECD countries do, however, seem to attach “defensive qualities” to their state ownership, aiming to maintain companies alive and in state hands because of fears of no longer having a national champion in certain economic sectors. Some of the considerations motivating the internationalisation of SOEs point in that direction. Several governments encourage foreign operations of state-owned incumbents in the network industries “to protect their revenue streams” faced with increasing domestic competition. This motivation makes sense only in a context where the state attaches societal value to the maintenance of a state-owned company in the respective sectors. Governments may differ in respect of whether state-ownership is a goal in itself or a tool for preventing a foreign takeover.
- *Protecting fiscal revenues.* Some SOEs provide consistently large profits (or in some cases revenues) on which the national treasury comes to depend. This has most frequently been the case in the extractive industries¹⁶, but is also not uncommon in the utilities sectors. From a competition viewpoint this may be particularly problematic, because not only does it imply that the government has a strong incentive to shield of such SOEs from competition, the high revenue stream itself may depend on monopoly rents.
- *The political economy of SOEs.* Policy makers sometimes feel they need to protect SOEs because of pressures from interest groups or the general public. For instance, SOEs remain a major source of employment in many OECD countries. Also, SOEs are often seen as offering civil service status or higher paid jobs – especially for blue collar employees – and in some countries have more generous retirement arrangements than the private sector. Any failure of the State to shield its enterprises from competition from companies decried as “low-wage” or “not maintaining adequate standards of corporate

¹⁶ Another frequently heard argument for governments to own SOEs that control natural resources is that they want to control the time preference in the rate of exploitation. According to context this may be construed as an effort to correct externalities.

responsibility” could expose politicians to strong public pressures. Whilst formally related to democratic accountability, such mechanisms have the potential to be used by rent-seeking insiders to stifle competition.

2) *Corporate governance weaknesses as a source of anticompetitive behaviour*

Some of the points listed above serve as an illustration of an issue that has attracted increasing attention in recent corporate governance literature¹⁷, namely a “third agency problem” between the general public ultimately owning SOEs and the public officials supposedly acting on their behalf. In the words of one academic observer of the SOE sector “the only way the SOE shareholder equivalents can ‘vote with their feet’ is indirectly through national elections”¹⁸. By this logic – as of yet not strongly reflected by the SOE Guidelines – a failure of politicians and civil servants to deal with state-owned enterprises as fiduciary agents of the general public could in itself be cast as a shortcoming of corporate governance. Not all the rationale for anti-competitive behaviour suggested above qualify equally to fall in this category. For example, politicians might successfully argue that the protection of public service obligations as well as a prudent industrial policy is in the general public interest. However, the final discussion about the political economy of SOEs does touch upon a number of areas where high officials may make decisions in their own, as much as the general public’s, interest.

Moreover, when discussing corporate governance in a more traditional sense of the word it needs to be kept in mind that the corporate shape of SOEs differs markedly across countries and sectors. There has also been a development over time. For example, listed enterprises with the State as their majority owner have (reflecting, among other things, fiduciary duties as well as listing requirements) less scope for pursuing non-commercial objectives than wholly-owned unlisted stock companies. The latter, for their part, are constrained by corporate law from engaging in some of the practices regularly ascribed to corporate activities operated out of government departments or statutory corporations operating solely under their own legal framework. In that sense, the trend toward increasing corporatisation (and in many cases stock-market listing) of SOEs in OECD countries over recent decades has in itself contributed to greater competitive neutrality, while not removing the problem entirely.

Among the corporate governance problems, classically defined, that could contribute to anti-competitive practices, the incentives facing SOE top management figure prominently. In SOEs that are un-corporatized or otherwise subject to weak corporate governance arrangements these incentives, as suggested above, include sometimes very soft budget constraints. Freed from concerns about corporate failures, managers may feel freer to pursue “aggressive” strategies. Even for commercially-oriented SOEs, the presence of actual or perceived government guarantees may have qualitatively similar effects.

¹⁷ A recent standard reference is L. Caprio, M. Faccio and J.J. McConnell (2008), “Sheltering Corporate Assets from Political Extraction”, AFA 2009 San Francisco Meetings Paper. The topic has also been come up in numerous studies of the reform process in post-communist economies.

¹⁸ D. Daniel Sokol *op. cit.*

The degree to which a market for SOE managers exists varies according to country and context. At one extreme, fully commercial SOEs listed on stock exchanges are in principle free to recruit managers from private competitors, and vice versa, although in some countries the government owners of such enterprises continue to rely on “internal” recruitment from within companies themselves or civil service. In many other SOEs incumbent management may feel their position protected by a lack of alternatives¹⁹. Additional factors that have sometimes led to SOE managerial entrenchment are some cases of cronyism within the general government as well as the formation of coalitions between management and employee interest groups. Regarding the latter point, labour unions are in many OECD countries guaranteed seats on SOE boards, and whether or not this is the case, they wield a non-trivial political influence. By placating these groups managers may further secure their own position.

Moreover, many governments are limited in their ability to incentivise SOE managements – whether entrenched or not – to pursue purely profit maximising strategies. Most SOE sectors operate subject to formal rules on compensation that do not allow for the kind, or at any rate level, of incentivisation (e.g. a share of the profit; equity based pay) that is commonly used in the private sector.

The outcome of a combination of incentives that effectively limits both the upside and the downside for SOE managers has in practice often been a “civil service attitude” of protecting one’s company turf by competing for revenue and market shares rather than profitability. In the words of a representative of the state ownership agency of an OECD country, the managers of SOEs have strong incentives to try and expand the scope of business because “especially in medium-sized or monopolistic SOEs they are often bored and perceiving an unfulfilled potential”.

The government bodies charged with the ownership function and regulation of SOEs are obviously responsible for countering any adverse managerial incentives through the imposition of company objectives and boardroom oversight. The degree to which they have been effective in doing so is to some extent discussed in the following sections. Suffice to mention here that the government ownership functions (and to some extent SOE board members) are themselves subject to shifting incentives. Having limited time and resources they naturally focus on SOEs that are, for either economic or political reasons, perceived as “problem companies”. SOE managers that provide a steady stream of income consistent with the objectives set for their enterprises, may in practice be subject to either weak or benevolent oversight. Recent experience in some OECD countries even points to some examples where a strong reliance by the national treasury on the high revenues generated by a few SOEs has to some extent shielded these enterprises’ management from scrutiny of their aggressive overseas expansion plans.

¹⁹ Relative to private companies the absence of a “market for corporate control” may have a similar effect on managerial incentives.

3) *Selected national approaches to competitive neutrality*

Competitive neutrality frameworks (CNFs) focus on reforming the environment that public and private entities compete in. Introducing a CNF involves a systematic review of the legislative and administrative landscape in which SOE's operate, and a reform of that landscape so that the conditions in which SOE's operate are as closely matched to those faced by private sector competitors as possible. CNFs also improve transparency and accountability of government business's activities by presenting their costs in a comparable manner to the private sector. In other words, competitive neutrality aims to promote efficient competition by minimising competitive advantages government business activities may enjoy over their private sector competitors simply because they are government owned.

An explicit targeted CNF draws together those components of competition laws, other rules and regulation and governance reforms that redress competitive neutrality problems and extend the reform program to cover smaller government business activities and any remaining competitive advantages. CNFs also include ex post mechanisms to monitor the implementation and effectiveness of the competitive neutrality framework and rectify any remaining issues. CNF's are not, as yet, the common procedure in many countries.

Competitive neutrality reforms provide an alternative for dealing with an SOE's competitive advantages. They form part of the interim strategy for preparing the market for competition by levelling the playing field between state-owned and privately-owned enterprises, that is to eliminate the advantages that SOEs enjoy because of their government ownership. Countries have developed a range of options for dealing with competitive neutrality issues, influenced by their circumstances and policy priorities.

The source of the competitive neutrality problem must be considered. If the competitive distortions arise from a deliberate decision by a government to favour its businesses, then "advocacy" may be the most effective approach. Most competition agencies have the right, at their own discretion, to alert policy makers to the likely impact of their decisions on the competitive landscape. This process can also be used to generate a broader public awareness of a problem.

Alternatively, if the competition distortions are the unintended consequences of other government policies, then transparency rules and specific competitive neutrality policies may be more effective. Nearly all countries use advocacy, to some extent, to encourage efficient and fair competition between public and private sector businesses. As we have seen above, some countries are using remedies that deal with competitive neutrality problems ex post, for example applying competition law to require public sector businesses to cease actions that have a detrimental impact on competition. The use of competition law can help address competitive neutrality problems where the government businesses fall within the scope of competition law because they are of sufficient size, have sufficient impact on the market and are not covered by any specific exclusions. Such competition law-based approaches can stimulate a competitively neutral environment, but can only deal with specific problems after they have occurred.

Other countries deal with competitive neutrality issues ex ante, through policies that change the governance arrangements or industrial organisation of public sector businesses to reduce the scope of the advantages these businesses have, changing and enforcing procurement policy in a way that equalises competition between the public and private sectors, or reforming the approach to subsidising public services to ensure that these subsidies do not advantage public sector businesses over private sector businesses. The effectiveness of these policies depends on whether they cover all government organisations providing commercial services in competitive or potentially competitive markets, whether the policies address all the sources of competitive advantages and disadvantages, and how the policies are implemented and enforced.

i) The scope of competitive neutrality policies

There is no universal definition of a government business activity and therefore identifying the different types of government activities covered by CNF's can be complicated. Issues to consider include:

- *Levels of government.* It should be considered whether all levels of government, i.e. national, regional and local, should be included in the CNF. While larger national and regional SOE's may appear the most potent threat to competitive neutrality, the economic significance of local government has become increasingly clear. Local government often competes with the private sector in key industries such as recreational activities, childcare, education, health care, housing and transport. Therefore CNF's that do not, for example, encompass local level government could exclude a significant amount of government business activity.
- *Commercial nature of activity.* For a CNF to apply the activity of the SOE must be commercial, i.e. the entity needs to be organised in accordance with commercial principles and be commercial in character. However, it is important to distinguish between non-profit and unprofitable activities. Due to social objectives an SOE may be required to provide certain services at zero profit, or even at a loss. These types of non-profit services should be left outside the CNF.
- *Actual/potential competitors.* There must be competitors in the market for a CNF to be effective, i.e. there should not be any legislation prohibiting competition. However, the competitors do not have to be 'actual' as the existing advantages afforded to a SOE may have prevented 'potential' competitors from entering.
- *Cost/benefit analysis.* A CNF is beneficial if the benefits of the reforms are greater than the costs. Therefore it may be necessary to subject each individual SOE to a costs/benefit analysis. While in theory a CNF may be suitable for smaller SOE's in practice this may not be cost effective if there is little potential competition on the market, and a requirement for substantial changes to the administration.

After identifying the scope of competitive neutrality reforms, the next step is the removal of any competitive advantages of SOEs. A government business activity could obtain an advantage in competing with the private sector from any aspect of its regulation, management or the method of pricing its products and services. Governments that implement competitive neutrality policies need to address these advantages. The competitive advantages may include any or all of the ones suggested in Section 1.1.

ii) Competitive neutrality in the European Union

Some countries have special competition-law rules to deal with the effects of distortions in competition between government and private entities. Countries that are members of the European Union or use the EU model often have a provision like Article 106 EC (formerly Article 86 – see Box 1), setting the rules for entities that perform services of general economic interest or are granted special or exclusive rights. Broadly, Article 106 EC provides that the services performed by government entities, or private entities on behalf of the government, should be subject to the competition provisions of the EC Treaty unless the application of such rules obstructs the performance of the particular tasks assigned to them under the law.

Box 2. Article 106 EC

1. In the case of public undertakings and undertakings to which Member States grant special or exclusive rights, Member States shall neither enact nor maintain in force any measure contrary to the rules contained in this Treaty, in particular to those rules provided for in Article 18 and Articles 101 to 109.
2. Undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest or having the character of a revenue-producing monopoly shall be subject to the rules contained in this Treaty, in particular to the rules on competition, in so far as the application of such rules does not obstruct the performance, in law or in fact, of the particular tasks assigned to them. The development of trade must not be affected to such an extent as would be contrary to the interests of the Community.
3. The Commission shall ensure the application of the provisions of this Article and shall, where necessary, address appropriate directives or decisions to Member States.

The first characteristic of the EU approach is that the principle of neutrality was recognised in the Treaty of the European Union for more than 50 years. Article 106 of the Treaty clearly establishes that public companies fall under the scope of competition law, and that member states of the EU are not entitled to do anything contrary to this rule. Public companies are also subject to rules on monopolisation and state aids (subsidies). The second characteristic of the system is that the Treaty empowers the European Commission with the tools to tackle problems concerning the economic activities of public sector companies. The Commission can require the member states to apply competition rules to public companies. And, if a public company infringes competition rules, the Commission itself can issue a decision against that company

requiring it to stop the conduct, and can impose fines. If the public company infringes competition law with the assistance of the government, or due to governmental influence (for example the government requiring the company to charge abusive prices), the Commission can address a directive or a decision to the member state, requiring it to stop these practices.

In addition to Article 106 EC, the European rules on state aid and subsidies apply to all subsidies and state aids that member states or other public bodies provide to any company, public or private. They are particularly important in the context of public companies, given the specific relationship public bodies have with public companies. State aids cover not only capital injections or grants, but also tax reductions or tax holidays, reductions in the social security costs and warranties. State aids are generally forbidden, though there are exceptions. The member states are obliged to notify the Commission if they plan to grant state aid to any company. The Commission then scrutinises the planned measure and decides whether to authorise it. Another tool used by the Commission to achieve competitive neutrality between public and private firms is the transparency directive,²⁰ which concerns the financial relationships between public bodies and public companies. The transparency directive requires separate accountability. Public companies that have both commercial and non-commercial activities need to separate their accounts to demonstrate how their budget is divided between commercial and non-commercial activities. These tools have been used in many sectors, including the postal, energy and transport sectors²¹.

iii) Competitive neutrality in Australia

Australia has a specific competitive neutrality policy but it is less integrated with competition policy than in Europe. Australia's competitive neutrality policy is based on the principle that government businesses operating in competitive or potentially competitive markets should not enjoy net competitive advantages over the private sector because of their public ownership. The competition authority, the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), does not play a major role in implementing the competitive neutrality principle. The National Competition Council and the Productivity Commission are in charge of implementation.

Australia had already begun corporatizing government businesses by the time of a 1993 review of competition policy – the Hilmer Report. That review found that while subjecting government business activities to the provisions of competition law was important, this would not address all concerns about the cost advantages and pricing

²⁰ Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings (OJ L 195, 29.7.1980, p. 35). This Directive has been amended several times, most recently by Directive 2005/81/EC (OJ L 312, 29.11.2005, p. 47) and codified by Commission Directive 2006/111/EC of 16 November 2006 (OJ L 318, 17.11.2006, p. 17-25).

²¹ For example, in order to increase transparency and avoid cross-subsidies, public service operators which are subject to public transport service obligations but also engage in other activities, must have separate accounts corresponding to each of these activities (See Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road, and repealing Council Regulations (EEC) No 1191/69 and (EEC) No 1107/70)

policies of government businesses. For example, market distortions would still arise where government businesses were exempted from certain taxes or received subsidies. It also found that where problems arose from within governments, it was appropriate to address them through ex-ante policy measures. Therefore, the governmental agreement in 1995, signed by all Australian governments, introduced competitive neutrality policy.

The responsibility for implementing this policy rests with government policy agencies for several reasons. Firstly, competitive neutrality is not based in competition law; rather it has been developed and implemented within government. At the national level, the policy is the responsibility of the Australian Treasury. Secondly, it seeks to encourage policy implementation. It takes an educative approach such that competitive neutrality policy and enforcement bodies work with governments to achieve implementation. It also recognises that individual governments may retain some flexibility, for example where they are at different stages of reform, while competition law is applied uniformly across all jurisdictions. Thirdly, sanctions are provided for through a system of financial penalties upon recommendation by an independent body, the National Competition Council.

Compliance measures at the federal level are consistent with state arrangements. A Complaints Unit was established in the independent Productivity Commission, which is the primary advisor to the Australian Government on microeconomic reform issues. There have been relatively few formal complaints. These arrangements do not restrict the power of the ACCC to take action under competition law.

The goal in Australia is to remove any distortions in a market that arise because a business is publicly owned. The policy applies: where there is a market; to significant government business activities (this is where the gains are greatest); to all levels of governments; and only to the extent that the benefits outweigh the costs of the implementation. It does not apply to non-business, non-profit activities. The key principles under competitive neutrality are:

- 1) taxation neutrality, which requires that a government business is not advantaged by taxation exemptions or advantages not available to its competitors;
- 2) debt neutrality, which requires that a government business is subject to similar borrowing costs to its competitors;
- 3) regulatory neutrality, which requires that a government business is not advantaged by operating in a different regulatory environment to its competitors;
- 4) commercial rate of return, entities are required to earn a return sufficient to justify a long-term retention of assets in the business and pay commercial dividends; and
- 5) prices reflect costs, which requires agencies undertaking significant business activities as part of a broader range of functions to set prices to reflect full cost

attribution for their business activities, in part to ensure that public funds provided for non-business, non-profit activities are not used to subsidise business activities.

Australia's approach also addresses where governments seek to subsidise non-commercial service obligations. Such subsidies may enable government businesses to achieve a competitive advantage, for example cross-subsidise other activities. In Australia, non-commercial service obligations must be clearly identified and funded so that prices reflect full cost attribution. The National Competition Council assesses whether commercial service obligations have been clearly specified and funded appropriately.

Australia's competitive neutrality policy has apparently worked well for the following reasons: (1) it deepened the reform of public enterprises in Australia; (2) it has been implemented by large governmental businesses, which led to significant efficiency gains; and (3) it substantially eliminated the advantages of government ownership.

b) SOEs operating abroad

The fact that an increasing number SOEs (or, rather, of the remaining SOEs) are becoming active in the international economy gives rise to some concerns. Mostly they arise from the fact SOEs have historically evolved as "extensions of the national general government sector" with public policy obligations that are intended to benefit the public that ultimately own the SOEs. When commercially oriented SOEs operate in other jurisdictions there is a mismatch between the public that is directly exposed to companies' operations and the public that is the intended beneficial owner. A second set of concerns relates to issues that are more germane to the ownership function and the corporate governance of the SOEs in question: do cross-border operations add ownership, oversight and governance challenges to the ones that are present in SOEs' domestic operations?

This section has two main parts, the first of which listing the main concerns and potential challenges that have arisen in public debate. The second section reviews, based on interviews by the OECD Secretariat with SOE ownership functions in a number of OECD countries, concrete experiences with managing SOEs that are active in other jurisdictions.

1) Concerns and potential challenges

The concerns that may give governments and regulators cause to address cross-border activities by SOEs usually fall in four main categories: (1) strategic considerations; (2) maintaining competitive markets; (3) regulatory challenges; and (4) efficiency of SOE operations. Some of the most frequently heard arguments can be expressed thus (issue 2 is not covered beneath as it overlaps nearly 100% with the previous section):

- *Strategic or political considerations.*

- *National security*²². National governments generally reserve the right to restrict the operations of foreign companies where issues of national security are at risk. Unsurprisingly, they differ with respect to what activities they consider as imperilling national security as well as – crucially in the context of this paper – to what extent state ownership should affect their risk assessment. Some of the main considerations are:
 - *Conflicts between states*. A situation generally agreed to constitute a national security risk is one where economically or militarily important national enterprises are owned by foreign states with which the host country is in a situation of conflict. In this case the foreign state ownership raises the spectre of serious disruption such as the closure or sabotage of critical facilities. Foreign owned SOEs might also limit the host government’s access to crucial information, for instance by moving data or records offshore²³.
 - *Strategic rivalry*. Even in the absence of conflict states are not necessarily willing to share sensitive information and/or technologies with each other. There have been concerns that companies owned by foreign SOEs can effectively act as “Trojan horses”, serving as conduits of illicit technology transfer as well as outright espionage. A related issue is the operations of law enforcement, the secrecy of which may be impeded if it involves the cooperation of centrally-placed companies (examples might include banks and telephone operators) controlled by foreign governments.
 - *National “champions”*. National champions is the word commonly attached to companies which, while not necessarily important to national security, are nevertheless seen as vital to the national economy. Countries will generally be sensitive to the takeover of a national champion by a foreign enterprise, regardless of whether this enterprise is privately or publicly owned. The SOE angle is particularly pronounced where the “strategic”

²² The words “national security” has been the object of study under the OECD Investment Committee’s “Freedom of Investment” project. Two studies of critical infrastructure protection programmes [<http://www.oecd.org/dataoecd/2/41/40700392.pdf>] and of more broad-based national security strategies have been conducted [www.oecd.org/dataoecd/50/33/42701587.pdf.] These studies show that the national security community: 1) shares a common practice across countries and engages in significant amount of international coordination, which has led to considerable convergence of national security related risk management practices; 2) these practices have shifted over the past two decades from a national defence-based approach to security to a broader all –risk approach (that is, to cover all risks involving substantial loss of human life or threats to nation’s way of life; 2) sources of risk include terrorism, natural disaster, foreign attack, pandemics, etc). OECD’s Declaration on International Investment and Multinational Enterprises mandates a carve-out from its national treatment obligations for reasons of “public order and essential security”.

²³ However, these concerns need not in practice be limited to SOEs. In a situation of large-scale conflict between nations, any enterprises with affiliates abroad might be obliged by its home country to act in a similar fashion.

aspect of the national champion consists either of proprietary technologies that it possesses or externalities that it generates to the domestic economy. For example, it is not uncommon for private companies to acquire foreign rivals in order to appropriate their technologies, but this is normally done with the purpose of putting these technologies to commercial use within the acquiring company. When the purchaser is a foreign state-controlled entity the ultimate purpose may be to make the acquired technologies more widely available throughout the relevant sectors of the domestic economies. If this is the objective then the value to the purchaser of the acquired technologies will often be higher than to a private enterprise – for which reason the SOE may be able to offer a higher price than alternative bidders. The point about externalities is similar: if a company is seen as more valuable to the economy than to its shareholders because it spins off external effects (e.g. know-how; trained staff and managers) then the purchase through a foreign state-controlled entity may be motivated by a wish to either internalise these effects or appropriate them for the domestic constituency in the home economy²⁴.

- *Public service obligations.* Many state owned companies were created, or later given a mandate, to fulfil some public interest purpose. In fact, as argued elsewhere, there might not be much rationale for continued state ownership unless an SOE is expected to pursue objectives that differ from those of a privately owned undertaking. Such objectives might come in two forms:
 - *Domestic public service obligations.* SOEs may be subject to formal or regular obligations to depart from profit maximising practices. This is found in the infrastructure and network industries where public providers in many countries are expected to make available a minimum level of services at given prices. They therefore operate subject to constraints imposed by their home governments, which may influence their decisions and behaviour in global markets. In a number of contexts this may actually weaken their competitive position abroad, but it could also induce them to give preferential treatment to their home markets, including through measures that might be perceived as harmful to foreign clients or markets.
 - *Foreign non-commercial objectives.* In relatively rare cases SOEs may have a duty to serve broader national interests of their home country when operating abroad. Such duties could include the acquisition of scarce resources or advanced technologies. Cases such as this are often

²⁴ An illustration was the takeover of Lotus plc in 2007 through Proton and Kazanah Nasional of Malaysia. The company was long seen as a “think tank” for the auto industry, spinning off innovative ideas that were appropriated by other car manufacturers. The foreign purchase was seen as motivated by a desire to internalise some of these externalities. The move was not particularly resented in the United Kingdom, which with its small indigenous car industry was less of a beneficiary of Lotus’s externalities than a number of other countries.

conceptually related to the “national champions” discussion referred to above²⁵. Another example would be the use of publicly owned financial institutions to subsidise the foreign operation of national companies (SOEs as well as private enterprises) for reasons other than maximising the returns of the financial institutions.

- *Ad hoc political interventions*. Day-to-day political interventions in SOEs, particularly with regards to these enterprises’ foreign operations, can be assumed to be rare. However, in more extraordinary situations such as, for example, macroeconomic crises SOEs may come under pressure to preserve jobs and other economic activities in their home jurisdiction in preference over overseas locations.
- **Regulatory challenges²⁶**.
 - *Regulatory efficacy and independence*. Generally, the public confidence in a foreign SOE reflects the degree of confidence that the public has in the regulatory framework of the enterprise’s home jurisdictions. This depends on the quality of legal and regulatory frameworks and, perhaps most crucially, their effective and even-handed implementation. In this context, if the ownership function of an SOE is not sufficiently well separated from other functions of governments then this calls into question the adequacy of regulatory and enforcement regimes. This is a general problem, but it may be exacerbated through cross-border operations because host countries’ habitual regulatory recourse in case of impropriety is the home country regulators. The problem is further compounded if foreign SOEs, through their government ownership, benefit from sovereign immunity effectively shielding them from a significant part of the host jurisdiction’s enforcement mechanisms.
 - *Asymmetric information*. If foreign investors have access to the information of governments, including classified intelligence, confidential cabinet decisions, etc. then these investors trade at what will be perceived as an unfair advantage, which can seriously undermine market confidence. Additionally, government ownership potentially threatens transparency: some countries discourage or even outlaw inquiring into government affairs – including in search of information that companies might normally disclose.

²⁵ It should be stressed that such operations are not necessarily seen as unwelcome by the host country. A case recently cited in the context of the Investment Committee’s Freedom of Investment project was the investment by an Abu Dhabi SWF in private hospitals in Japan. One purpose was to acquire advanced medical technologies and know-how and make them more widely available in the home country. However, as the host country did not consider such technologies as “sensitive” the foreign investment in boosting hospital capacity was generally welcomed. [See “Foreign Government Controlled Investors and Recipient Country Policies” at <http://www.oecd.org/dataoecd/1/21/42022469.pdf>]

²⁶ This section builds on C. Cox (2007), “The Role of Government in Markets”, Keynote Address and Robert R. Glauber Lecture at the John F. Kennedy School of Government.

- *SOE efficiency.*

- *The “re-nationalisation” argument.* The perception that SOEs – owning to non-commercial objectives and soft budget concerns – are generally less efficient than comparable private companies is by no means limited to cross-border operations. However, the need to raise efficiency is among the principal arguments offered by governments for privatising state-owned companies. For the public to accept the presence of foreign SOEs in a sector that was previously transferred to private control, the public needs to be convinced of both the efficiency, autonomy and commercial orientation of these foreign SOEs.
- *Additional governance challenges in international operations.* Even where the SOE owners are committed to operating at levels of efficiency equal to that of comparable private companies, the cross-border aspect may add some governance problems. These include the monitoring and incentivising staff in foreign countries. Privately owned companies in like circumstances face similar problems, but have options for solving them such as strong individual financial incentives and harsh penalties for transgressing company rules (whereas not necessarily breaking applicable law) that may in many cases not be available to the state owners.

2) *Recent experiences of ownership agencies in OECD countries*

i) Ownership policy and objectives

One of the main concerns arising from the internationalisation of SOEs is the perception that they might still be pursuing home country political – as opposed to purely commercial – objectives abroad. Anecdotal evidence abounds that emerging economies may have used SOEs as part of a “learning process”, acquiring know-how and proprietary technologies abroad in order to (rather than put them to internal use in the parent company, as most private companies would) disseminate them widely in the home economy. However, such strategies of “externalising corporate internalities” are not necessarily onerous – particularly when the difference in technological levels between the countries involved is large.

In support of this argument, the previous document cited an example of investment by a public entity based in Abu Dhabi into private hospitals in Japan. One purpose was to acquire advanced medical technologies and know-how and make them more widely available in the home country, but since the host country did not consider such technologies as “sensitive” the foreign investment in boosting hospital capacity was generally welcomed. An example of investment motivated by rather the opposite strategy (“internalising the externalities”) was provided by the 1996 purchase of Lotus Technologies by the Malaysian national carmaker Proton. In *strictu sensu* this involved a straightforward purchase of proprietary knowledge, but Lotus had previously been perceived as an informal “think tank” of the European auto industry. Through this

transaction (which, it should be stressed, is not unlike what a private investor might have undertaken) Proton managed to capture many of these externalities.

Another motivation for SOEs operating abroad that has led to recent debate in some quarters is securing control over the access to scarce natural resources. However, as resourced-based private companies in many OECD countries have pursued similar strategies it is far from clear that they necessarily qualify as “non-commercial”. That said, insofar as this form of overseas expansion has been facilitated by subsidies or concessionary financing from the government owners then this might indeed reflect public policy objectives funnelled through SOEs. The public policy is in this case not expressed through the SOEs’ objectives per se, but rather by “tilting the playing field” in favour of the national champions.

OECD countries do not generally impose non-commercial objectives on foreign subsidiaries of SOEs – with the arguable exception of responsible business conduct (RBC) norms²⁷. As a general rule OECD-country based SOEs, even those with strong public service obligations at home, operate abroad in the context of strategies (or the opportunistic seizure of opportunities) of profit or revenue maximisation. That said, even as SOEs’ overseas affiliates may be operated in a wholly commercial manner, the decision by their government owners on whether or not to allow these SOEs to “go abroad” may of course rely on broader political considerations. For example, an overseas expansion by SOEs in the network industries of some OECD countries has in some cases apparently paved the way for public and private providers of related equipment and services to improve their position in the host country markets.

An interesting case is provided by French SOEs whose foreign expansion, is guided by a strategy of risk minimisation through geographic diversification. For listed enterprises operating in a fully commercial environment this is hardly unheard of, but in the French case it would seem to apply to wholly state owned companies with a monopoly position as well. As the EU Single Market deepens, competition is introduced to more and more segments of the economy, and domestic monopolies (or near-monopolies) such as the rail transport companies SNCF and RATP have apparently positioned themselves abroad in order to brace for the impact of future foreign competition in their home market. Ultimately this would seem to reflect a government objective to ensure that a large, commercially viable national provider will continue to exist even in a future more commercial environment²⁸. A variation of this argument is heard in a number of other countries who argue that their state-owned utilities, no longer shielded at home, need to go abroad in order to “protect their revenue streams”.

An area of potential controversy relates to whether or not ownership policies and SOE objectives include – or should include – the preservation of jobs. When SOEs

²⁷ This is discussed further in a later section. OECD governments inarguably impose a number of RBC requirements on their SOEs, but some of them would argue that these serve the general purpose of enhancing commercial profitability.

²⁸ This argument hangs on the fact that the corporate insiders in an SOE may have reasons to fear the loss of their domestic monopoly, but many governments might not care much about the ultimate ownership of the future providers of infrastructure services.

operate production facilities abroad there may be a public perception that they are shifting employment to these locations – whether in absolute terms or relative to an imagined alternative scenario. Listed companies may have little alternative to shifting production to the most profitable locations, but SOEs benefiting from a privileged position in their home markets and/or perceived government guarantees might find it more difficult to argue for such reallocations based on purely commercial grounds.

This discussion tends to heat up in situations of economic crisis, where public demands that governments take steps to “preserve jobs” may induce them to repatriate activities from the overseas affiliates of their SOEs. This is one area where even SOEs operating in OECD countries with highly commercialised and competitive environments have in practice sometimes proven themselves susceptible to ad-hoc political intervention. Recent remarks by French President Sarkozy that “... the state would exert tighter political control over a clutch of leading companies in which it still has a stake to ensure their business strategies reflect government industrial priorities” including through a direct ministerial board representation, were widely attributed to a dissatisfaction with carmaker Renault’s decision to produce cars for the French market in another OECD country²⁹.

ii) Ownership structure

The ways in which SOEs, and any other enterprise, may operate in foreign jurisdiction are legion. They span from arms-length trade; offshoring and outsourcing; to ownership of foreign-domiciled enterprises; to joint ventures and strategic partnership. The main focus of this document is the case where SOEs have a long-term presence in other jurisdictions through fully incorporated subsidiaries, branches or the ownership of production plants. It is further assumed that foreign companies controlled by a national government are always held indirectly through domestic SOEs. This may appear *a priori* as a sweeping assumption, but in practice it reflects the reality of almost all OECD countries³⁰.

The ownership policy for SOEs, as well as the objectives of individual SOEs, will normally have a strong influence on the corporate form that is employed. This applies to the corporate form of both the parent SOE and its foreign subsidiaries. Some of the main combinations of parent/subsidiary arrangements are suggested in Table 4.

The perhaps most basic distinction is whether the parent SOE is itself listed or not. Listed companies are subject to extensive rules to protect the interests of minority shareholders, and in practice it might be possible for a government majority owner to pursue other ownership policies than the maximisation of profits if either (1) these policies were already announced at the time shares in the company were first offered to the public; or (2) in an “ideal world”, the SOE receives prompt and adequate compensation for the non-commercial objectives it is instructed to pursue.

²⁹ “Sarkozy pledges to reverse industry’s decline”, Financial Times, 5 March 2010.

³⁰ One recent exception relates to the recapitalisations of commercial entities during the recent financial crisis, where some European governments found themselves temporarily holding significant ownership shares in foreign financial institutions.

The ability of a government to influence listed companies may be further weakened if it allows its ownership share to drop beneath 50%³¹. In some OECD countries, public officials would strongly question the rationale for continued state ownership of shares in companies that are operated on fully commercial terms. Others would argue that defensive considerations may merit continued state ownership. These might include the protection of national competences, or incipient monopolies, of a “strategic” nature. In this case, the minority state ownership positions are often coupled with super-majority provisions, voting or ownership caps in the company, and/or shareholder agreements between the state and other block holders. One example of a company with a relatively small state equity share and an active overseas expansion is the Finnish Metso Corporation (briefly mentioned in Box 3).

Table 4. Ownership patterns of SOEs and their foreign subsidiaries

Ownership of subsidiary:	Ownership of parent company:	
	Listed	Unlisted
Listed	Pyramidal structure, rare in the SOE sector. Mostly pursuing purely profit maximisation objectives	Includes holding companies, government investment funds and similar constructions.
Unlisted, partly owned	Common in connection with strategic alliances with (other) major commercial players, as well as joint ventures with local government controlled entities.	
Unlisted, 100% owned	Mostly pursuing objectives in the main line of the parent company’s objectives.	May give rise to questions abroad about the non-commercial objectives and at home about the rationale for state ownership.

A second consideration is whether SOEs that are unlisted are fully incorporated under applicable corporate law. If they are, then their board members will be subject to essentially the same duties as their colleagues in private companies – typically “loyalty” and “care”. Dependent on the precise legal definitions these duties often apply to the company as well as to its shareholders, which effectively puts some limits on the ability of SOE directors to follow uncritically government directions. For instance, if instructions handed down by the government ownership function were seen as imperilling the solvency of the company then a duty of care owed to creditors and other stakeholders would compel the company’s board to object.

As mentioned in the Table, it is relatively rare for listed SOEs to have listed subsidiaries – whether at home or abroad. Such cascading ownership of listed companies is more commonly associated with family controlled pyramids, effectively acting as one of the mechanisms by which the beneficiary owners separate the

³¹ In practice, depending on the distribution of the non-government shares and the use of arrangements such as shareholder agreements, the state may of course continue to control a company through minority shareholdings.

ownership of voting from cashflow rights³². Conversely, it is perhaps becoming more common for closely held state-owned entities to invest in listed companies abroad. Recent debate about sovereign wealth and pension reserve funds' investments abroad has evolved around this issue – although these entities' ownership stakes rarely rise to the level of conferring effective control over the investee companies³³.

Box 3. Examples of Finnish SOEs operating abroad

Listed parent companies:

All of Finland's 12 majority or partly state-owned listed enterprises are to some extent active abroad. Two illustrative examples are³⁴:

- *Metso Corporation*. (Manufacturing company, 11.1% owned by the government.) Producer of machinery and equipment with subsidiaries in more than 80 countries, some of which in the form of joint ventures with other manufacturing companies.
- *Fortum*. (Power generator, 50.8% owned by the government.) Has for a long time been active in neighboring Sweden. Recently acquired stakes (100% and 25% respectively) in two power generators in Eastern Russia for a sum of €3.7 billion.

Unlisted parent companies:

- *Itella*. (Logistics company, 32,000 employees). Previously the Finnish postal service. Recently expanded into Russia (acquiring two existing logistics operators) and Poland (acquiring a printing and document management company).
- *Edita*. (Publishing service, 1,000 employees). Previously the Finnish government's printing service. Operates subsidiaries in India and Sweden, the latter due to the recent acquisition of a Swedish publishing house.
- *Patria*. (Military equipment, 2,500 employees). A minority stake in Patria is held by EADS. The internationalisation of the company is largely due to the fact that it pursues a strategy of producing locally in the client countries. Recently active in, among others, several East and South East European countries.

³² However, there are some notable exceptions to this general observation, for example where the prospect of a foreign buyer "taking private" a listed company would be politically unacceptable. A frequently cited example is a (partially) state owned enterprises with a listed subsidiary is the French car producer Renault's *de facto* control over Japan's Nissan.

³³ One exception from this rule is sovereign wealth funds that are organised as holding companies (e.g. Temasek; Khazanah Nasional). However, with a few exceptions such funds generally engage in financial investment abroad and hold controlling shares only in domestic companies.

³⁴ The government ownership shares relate to the holdings of government ownership entities. Small additional shareholdings are in the hands of pension and social security funds.

It has also become increasingly common in recent decades for companies (private as well as state owned) to engage in partnerships and joint ventures abroad. This development has to some extent been spurred by the ascendancy of emerging and former transition economies, some of which pursue policies of safeguarding national control by insisting on partnerships. Other examples include projects in the infrastructure or high-tech sectors whose sheer size or technological complexities have necessitated the involvement of several corporate players.

Partnerships abroad may present government ownership functions with a number of challenges. Some of these are the same that private corporate investors would have in like circumstances, such as organising an effective cooperation and information sharing with the foreign partners, and carrying out due diligence regarding the ownership of foreign assets, the apportioning of risks and the enforceability of contractual arrangements³⁵.

The last two issues may pose particular problems for government owners. For instance, infrastructure projects with public and private involvement have in the past sometimes collapsed amid mutual recriminations. Problems have arisen “when something goes wrong” and the private and public partners – fearing the wrath of their shareholders and electorate, respectively – take immediate steps to try and ensure that they will not be the ones to cover the shortfall. The way around such problem may be to establish, at the outset of partnerships, rules to ensure that risks are shared equitably (in some jurisdictions this is called safeguarding “the balance of the contract”), and put in place enforcement or arbitration mechanisms to enforce these.

As for the enforceability of contractual arrangements, this is an acute concern in some transition economies. Largely for this reason, most OECD countries’ SOEs insist on majority ownership in jointly-owned foreign subsidiaries. An example of the risks of not doing so is provided by the Norwegian telecom company Telenor’s experiences with joint ventures in Russia and Ukraine. Telenor entered into joint ventures with the Russian Alfa Group in the phone operators Vimpelcom (Russia) and Kyivstar (Ukraine). Telenor and Alfa Group each held sizeable minority stakes which in both cases combined to a majority voting bloc. In what was widely perceived as part of a struggle between the two main investors, a civil suit by a minor investor was brought against Telenor in March 2009 in a Siberian court. The court awarded large damages to the plaintiff and, as a security for these damages, ordered Telenor’s shares in Vimpelcom impounded. However, after months of controversy including high-level political interventions and counter-suits in foreign courts, the main investors have apparently put the issue at rest and agreed to merge their telecom interests in Russia and Ukraine.

³⁵ However, some government ownership entities have a policy of insisting that SOEs without prior international experience conduct their first foreign operations in partnership with local enterprises. Only when they have proven their ability to handle such projects are they allowed to operate abroad through their own subsidiaries.

In practice most overseas subsidiaries of SOEs are unlisted, closely held companies. Their most common function is pursuing objectives in the main line of the parent company's objectives – e.g. acting as distribution channels, local production sites or forming part of a broader internationalisation strategy. Less commonly, foreign subsidiaries have sometimes been obtained through the acquisition of existing enterprises that “looked like a good investment”. The degree to which this necessitates the attention of the government owners depends, primarily, on whether the parent company is listed and, secondarily, on the ownership policy and the specific objectives that have been set for the parent company.

Again, insofar as the parent company is listed it would be problematic to deny it the right to pursue potentially profitable foreign investment. Conversely, if a company is fully controlled by the state and/or is subject to ownership objectives of a significantly non-commercial nature then controversy may arise. An illustrative example is the recent acquisition by the Finnish SOE Itella of an enterprise in Russia (Box 3). Itella, an integrated logistics company, is the successor to Finland's postal monopoly. It is entirely state-owned and subject to public service obligations in certain of its activities, but at the same time engaged in competition with private companies in a range of other areas. The expansion abroad was motivated by the occurrence of a good investment opportunity. At the same time it gave rise to complaints from domestic competitors asserting that the rationale for Itella's “privileged position” in the Finnish market was compromised by its increasingly commercial stance abroad.

iii) Corporate governance and management arrangements

SOEs' overseas affiliates, as mentioned above, are mostly closely held companies that have been established by the parent company with specific operational objectives. Such affiliates are typically overseen by “internal boards” of executives from the parent company. Some variations to this pattern exist, for instance in the relatively rare cases where SOE subsidiaries are listed companies and hence subject to listing requirement and other rules bearing on board composition. Also, when foreign subsidiaries are previously independent enterprises that have been acquired by the SOE, elements of the previous governance structure may have been allowed to survive. Board composition in foreign subsidiaries may also be subject to legal and regulatory requirements by the host country authorities. For instance, in sectors that are subject to national security concerns (plus in some cases also in air and maritime transportation) nationality or residency requirements to directors are not uncommon³⁶.

The obvious advantage of internal boards is that, by conferring direct control, they help the parent company avoid agency problems between themselves and their subsidiaries. However, when companies operate over large distances and/or when subsidiaries are involved in activities not directly in the parent company's main line of business, this may come at the cost of forfeiting the benefits of local knowledge in the subsidiaries. In practice many SOEs address this issue by having (where this is allowed

³⁶ One example is the US affiliate of the Swedish space company Rymdbolaget, which was obtained through a cross-border acquisition. The target company's affiliation with the US defence industry led to the imposition of board composition rules.

by corporate law) very small one-tier boards in their subsidiaries, on which the CEO of the subsidiary (often but not always a citizen of the home country) has a seat together with the CFO or some similar executive director from the parent company.

An interesting recent illustration is provided by the Belgian Post International's acquisition of a majority stake in a US logistics company. To combine local expertise with parent company control the subsidiary retained three American executive directors on its board, whereas the board majority lies with non-executive directors appointed from within the management of Belgian Post International. The board meets frequently, either via video link or in person. Often the board of a subsidiary is also joined by a corporate lawyer from the host jurisdiction. This "internalisation" of legal advice has proven useful in addressing issues of board responsibilities (e.g. loyalty and care) which in many jurisdictions apply to the subsidiary, and consequently its stakeholders, regardless of the direct ownership by the parent company.

In consequence most SOEs with subsidiaries abroad have not experienced major corporate governance failure in the form of failing oversight with their subsidiaries. On the contrary some have arguably experienced problems at the level of the parent company. One recent example may be the Swedish 100% state owned power generator Vattenfall, which over the last decade has invested strongly abroad. Growing controversy about the company's foreign expansion forced the exit of its CEO in November 2009 – and led to a number of questions regarding board oversight. Among the complaints was the company's assumption of considerable contingent liabilities through the takeover of German nuclear power stations. Another, less publicised, source of concern for the state ownership function was the degree of leverage that had been employed to finance part of the expansion strategy. In both respects it was perceived that the SOE's board had failed to exercise sufficient control. This, in turn, was attributed to the huge earnings that Vattenfall brought (and continues to bring) to the Treasury which at the time may have created an aura of "beyond criticism" around the company's top management.

The question of oversight through parent company boards comes to a head when the corporate managers present plans for further overseas expansion. According to some representatives of ownership functions, SOE managers can be extremely "aggressive" in their planning. To some extent this reflects incentives toward corporate expansion similar to those in private companies, which have been extensively covered by corporate governance literature: the prestige of running a larger operation; better opportunities for entrenchment; and eventually higher salaries. In the case of the corporate insiders in SOEs the mechanisms in play may be further strengthened by the more limited downside risk in companies that are often either monopolies or perceived as being shielded from bankruptcy. An interesting psychological insight from an ownership representative (in an exchange with the OECD Secretariat) was that managers, especially in medium-sized or monopolistic SOEs, are often "bored and perceiving an unfulfilled potential". Overseas expansion may provide an escape from the boredom.

Box 4. Examples of French SOEs operating abroad

Listed parent companies:

All of France's twelve partly or majority state-owned listed enterprises are active abroad. Three examples are:

- *EDF.* (Energy group, 84.6% owned by the government.) Affiliates in a large number of European markets, Brazil, United States, Russia, South Africa and several East Asian countries. Mostly operates as part or majority owner of existing power generators.
- *Thales.* (Defense, naval and aerospace company, 27.6% owned by the government.) Affiliates in four neighboring countries plus Australia. Thales mostly operates through self-established subsidiaries, in the context of defense industry cooperation projects with the host country government and/or enterprises.
- *France Telecom.* (Telecom company, 26.8% owned by the government.) An integrated mobile and fixed-line operator, France Telecom has affiliates in around 30 countries (mostly in Europe and Africa) and 174 million clients worldwide. Its foreign expansion has evolved as a mix of acquisitions of incumbents and market entry using its own brand.

Unlisted parent companies:

- *RATP.* (Parisian railway operator, 45,000 employees.) Present in 12 foreign countries around the globe. RATP's overseas business model is to offer services in connection with the planning, development and operation of local railway services. This is often done in partnership with French and other construction groups and equipment providers.
- *SNPE.* (Chemicals and defense group, 4,600 employees). Produces explosives and chemicals. Its subsidiaries in 12 countries (mostly in Europe and Asia) are a mixture of acquisitions and self-established affiliates.

The arguments for overseas expansion put forward by managers in wholly owned SOEs (in listed SOEs there may be less need to argue) is that their domestic operations have provided valuable expertise that can be brought to profitable use in emerging or developing economies that are still in the process of developing similar products or services. Indeed, this argument has been heard frequently in recent years in the European transportation and energy sectors, where SOEs have been able to claim credibly to run efficient operations relative to some of the "newcomers" in other parts of

the world. For example, the wholly-state owned French railway group RATP, which in France serves as a monopoly provider in much of the Paris region, is involved providing railway services through concessions and other public-private partnership in twelve foreign nations. These include neighbouring countries and former French colonies, but also Brazil, China, South Africa and the United States (Box 4).

A problem for some SOEs operating abroad is the fact that they are at less liberty than private sector companies to employ flexible remuneration systems to incentivise managers operating far away from headquarters. SOEs in virtually all OECD countries operate subject to government rules on remuneration of top managers. They differ in respect to the degree to which these rules also apply to subsidiaries. This has, for example, led to discussions within Scandinavia where companies controlled jointly by different national governments (e.g. TeliaSonera) have had to find ways of combining the relatively restrictive practices in Sweden with other governments' greater willingness to mark foreign corporate managers' pay packages to the local market.

Finally, differences in corporate taxation may have a particular influence on the corporate governance of SOEs operating abroad. All multinational enterprises probably engage in "tax planning", but in the case of SOEs the options for relying on overseas corporate operations in low-tax locations may be limited by political constraints. In practice, the choice may be limited between whether or not one pays corporate tax in the home or the host jurisdiction. Some ownership units in OECD countries informed the Secretariat that they conduct a larger part of their SOEs' overseas activities from their domestic headquarters rather than, purely on efficiency grounds, they might have preferred. The reason is lower overall levels of corporate taxation at home.

4. Enhancing corporate governance of SOEs: The OECD Guidelines

To lay a foundations for efficient competition between private and state-owned enterprises, to make the latter more competitive, efficient and transparent, and to turn states into informed and active owners, the OECD in April 2005 approved new *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises* (commonly known in the OECD as the "SOE Guidelines"). These *Guidelines* constitute the leading international reference in this area. They are not intended to discourage implementation of privatisation programmes but to help governments do a better job of assuming their responsibilities as shareholders. The *Guidelines* set out what the OECD member countries deem to be good practices for ensuring that state-owned enterprises fulfil their assigned objectives, are efficient and report on their performance in a transparent manner.

a) How were the Guidelines developed?

In view of the potentially significant economic impact of the governance of state-owned enterprises, the OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets was mandated to develop specific guidelines to complement the *OECD Principles of Corporate Governance*, first published in 1999

and revised in 2004, which have become the benchmark for national corporate governance codes, for OECD member and non-member countries alike.

The Working Group comprises representatives of all of the member countries, which in many cases are ministries or dedicated agencies that perform the functions of corporate ownership, along with active observers such as the World Bank. The main organisations representing management and labour at the OECD also took part in the relevant meetings and consultations. The *Guidelines* were adopted on a consensus basis following a process of broad consultations with the parties concerned, including representatives of shareholder organisations, state-owned enterprises and stakeholders in all of the member countries and in more than twenty non-members. There was also a highly publicised process of public consultations via the internet. The content of the six individual Chapters of the SOE Guidelines are summarised in Box 5. The Guidelines first appeared in the public domain in 2005.

Subsequently, the SOE Guidelines have been elevated to the level of an OECD legal instrument. They remain “recommendations”, the implementation of which are wholly voluntary for individual SOEs and their government owners, but OECD governments are required to formally associate themselves with the outcomes that the Guidelines recommend. This is of importance, for instance, when OECD considers new applications for membership to the Organisation, in which case the Working Group is asked to assess whether – based on current practices in national SOE sectors – the potential entrants are willing and able to associate themselves with the instrument.

Box 5. Main elements of the *OECD Guidelines on the Governance of State-Owned Enterprises*

I. Ensuring an effective legal and regulatory framework for state-owned enterprises

The legal and regulatory framework for state-owned enterprises should ensure a level playing field in markets where state-owned enterprises and private sector companies compete in order to avoid market distortions. The framework should build on, and be fully compatible with, the OECD Principles of Corporate Governance.

II. The state acting as an owner

The state should act as an informed and active owner and establish a clear and consistent ownership policy, ensuring that the governance of state-owned enterprises is carried out in a transparent and accountable manner, with the necessary degree of professionalism and effectiveness.

III. Equitable treatment of shareholders

The state and state-owned enterprises should recognise the rights of all shareholders and in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance ensure their equitable treatment and equal access to corporate information.

IV. Relations with stakeholders

The state ownership policy should fully recognise the state-owned enterprises' responsibilities towards stakeholders and request that they report on their relations with stakeholders.

V. Transparency and disclosure

State-owned enterprises should observe high standards of transparency in accordance with the OECD Principles of Corporate Governance.

VI. The responsibilities of the boards of state-owned enterprises

The boards of state-owned enterprises should have the necessary authority, competencies and objectivity to carry out their function of strategic guidance and monitoring of management. They should act with integrity and be held accountable for their actions.

b) Recent reform in OECD countries

Following the inception of the SOE Guidelines (and to some extent already around the time they were developed) non-trivial reform of SOE sectors in OECD countries and beyond has been undertaken. All main Chapters of the Guidelines have been involved, but it is probably fair to say that most of the initial interest gathered around Chapter II, concerning the state's ownership role. The individual recommendations of this Chapter are summarised in Box 6.

Box 6. The State Acting as an Owner: Detailed Recommendations from Chapter II

- A. The government should develop and issue an ownership policy that defines the overall objectives of state ownership, the state's role in the corporate governance of SOEs and how it will implement its ownership policy.
- B. The government should not be involved in the day-to-day management of SOEs and allow them full operational autonomy to achieve their defined objectives.
- C. The state should let SOE boards exercise their responsibilities and respect their independence.
- D. The exercise of ownership rights should be clearly identified within the state administration. This may be facilitated by setting up a co-ordinating entity or, more appropriately, but the centralization of the ownership function.
- E. The co-ordinating or ownership entity should be held accountable to representative bodies such as the Parliament and have clearly defined relationships with relevant public bodies, including the state supreme audit institutions.
- F. The state as an active owner should exercise its ownership rights according to the legal structure of each company. Its prime responsibilities include:
 1. Being represented at general shareholders meetings and voting the state shares.
 2. Establishing well structured and transparent board nomination processes in fully or majority owned SOEs, and actively participating in the nomination of all SOEs' boards.
 3. Setting up reporting systems allowing regular monitoring and assessment of SOE performance.

4. When permitted by the legal system and the state's level of ownership, maintaining continuous dialogue with external auditors and specific state control organs.
5. Ensuring that remuneration schemes for SOE board members foster the long term interest of the company and can attract and motivate qualified professionals.

In particular, more and more countries have centralised the exercise of the state's ownership functions. (Or, to be precise: centralised ownership of *commercially* oriented SOEs. Corporate entities operated purely in the public interest and/or on a non-profit basis are still found across the various parts of government.) North and West European economies were among the first movers in this area, with the countries of Scandinavia, France and United Kingdom centralising their ownership functions (in the UK case, effecting a strong advisory function rather than formal ownership) several years ago. Others have followed suit, and as of 2010 few OECD countries still hold on to a genuinely decentralised model in which each sectoral ministry exercises ownership functions over state-owned enterprises in its particular sector of the economy.

The latest development in a number of countries is the transfer of the most commercially oriented SOEs – which typically also have a minority of their shares publicly traded – to the ownership of a state holding company. From a corporate governance viewpoint this has the advantage of buttressing the state's commitment to operate certain companies along wholly commercial lines. By establishing a holding company the government inserts an extra layer of board responsibility, which according to jurisdiction usually includes duties of loyalty and care toward the company as well as its government owners, hence shielding the portfolio companies more effectively from direct state influence. This course of action has been taken by a number of small European countries, and also by some Asian (non-OECD) economies where the origin of the holding companies may have been different, but the end-outcome from a corporate governance perspective could be the same.

One of the main challenges in reorganising the state ownership function has been setting ownership policies and objectives for individual SOEs. Less than ten years ago many OECD countries were marked by a tradition of structurally weak corporate boards in SOEs, which in many cases comprise an excessive number of representatives of the state. Boards were too often bypassed, and they did in many cases not fully perform their roles of strategic guidance, oversight and control of management. The centralisation of the ownership function was one – but only one – step in a long process toward formulating coherent objectives for individual companies and enabling boards to work independently and loyally toward the achievement of these objectives.

Lastly, the recent experience points to a significant improvement in the transparency of state-owned enterprises themselves, and of ownership structures, in particular with the recent publication of aggregate annual reports on the public sector (as in Sweden, Norway, France and the United Kingdom), and the development of web sites that provide the public with increasingly comprehensive and accessible information on the trends and performance of state-owned enterprises. Good practices and recommendations based on these developments were codified by the OECD in early

2010 through the publication OECD (2010), *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*.

c) How to institute a level-playing field between private and state-owned enterprises?

Above all, the SOE Guidelines invite governments to endeavour to introduce the same rules for state-owned and private enterprises that are in competition with each other. This is a major challenge, insofar as such competition is on the rise and becoming increasingly international in scope. Equally to be avoided is that state-owned enterprises be unduly favoured, e.g. with special access to financing, or, conversely, that they be overly restricted in their capacity to expand and enter new markets, e.g. because of their status as a state-owned enterprise.

To this end, the Guidelines recommend, inter alia, effective separation of the role of owner from the state's other functions, and above all that of regulator. This separation has been achieved in a number of OECD countries. But it remains imperfect in others, and it is clearly still a major challenge for many non-member countries in which the public sector continues to prevail. The Guidelines go further and also recommend simplifying and harmonising the legal form of state-owned enterprises. As far as possible, such firms should be subject to the same legal and regulatory provisions as private enterprises, especially as regards the role and powers of executive bodies and transparency and disclosure obligations. This would facilitate the use of conventional corporate governance mechanisms and instruments and make it easier to compare SOEs' performance with that of the private sector.

The Guidelines also call for a clear statement of the special obligations incumbent on state-owned enterprises, as regards public service in particular, and the related costs should be covered explicitly and in a transparent manner. Lastly, the Guidelines suggest greater flexibility in capital structures, along with access to financing conditions on market terms, in particular from banks that are themselves state-owned.

Based on an earlier section in this paper, the one "level playing field" issue that the SOE Guidelines do perhaps not fully address arises from the fact that many remaining SOEs are incumbent operators in the utilities sectors. They may not be directly subsidised by governments, but they retain monopolies in consequence of public service obligations in parts of their value chains. They have the opportunity to use this advantage to cross-subsidise other activities – and if their managements are motivated more by preservation of market shares than by profit maximisation then they also have incentives to do so.

Such anticompetitive practices are better directly addressed through competitive neutrality frameworks or, according to national legislation, general antitrust regulation. However, the SOE Guidelines have an important indirect effect on such practices. By making state-owned enterprises become more accountable, and operate more like any other companies, they weaken corporate insiders' incentives and ability to engage in such self-serving practices.

d) SOEs operating abroad

On the applicability of the SOE Guidelines when state-owned enterprises operate abroad, the OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of SOEs published a formal opinion in 2009³⁷. Taking as its starting point a frequently heard viewpoint that “foreign SOEs shall be welcome as long as they operate on fully commercial terms”, the Working Group took the position that SOEs may in practice often not differ much from privately owned companies in this respect. Most private enterprises would not publicly announce any higher objective than maximising shareholder value, but the rationale for proposing good governance practices (such as the *OECD Principles*) is basically the risk that corporate insiders or majority shareholders may use their powers to impose decisions on any given company that are not in the objective commercial interest of the company and its shareholders. In the case of SOEs, a far more realistic objective than a “quest for commerciality” would be the following three steps:

- Establish a degree of clarity around the objectives – commercial and otherwise – that a given state-owned enterprise is instructed by its owners to pursue.
- Examine the managerial and related governance structures in place to safeguard SOEs from ad-hoc political interventions and sudden changes of direction that could imperil the credibility of the stated objectives.
- Ensure the existence of a timely and comprehensive disclosure of information concerning the SOE sector as well as individual enterprises, including with a view to quickly informing the public of changes to objectives and managerial/ownership structures.

It appears that OECD’s existing instrument, the *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, is broadly adequate to address these three overarching . The main recommendations of the SOE Guidelines in this respect can be summarised thus. The government owners of state owned enterprises should:

- Publish an ownership policy, specifying the objectives that their SOEs should generally pursue. They should in addition make public, including through regular financial and non-financial reporting, any objectives in addition to the generally accepted norms that individual SOEs are charged with pursuing.
- Establish a central ownership or coordination function at arm’s length from other government functions. It should also give SOEs a legal form that establishes them clearly as corporate entities separate from the state.
- Ensure a clear separation between the state’s ownership function and other state functions that may influence the conditions for state-owned enterprises.

³⁷ “SOEs Operating Abroad: An Application of the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises to the cross-border operations of SOEs” at <http://www.oecd.org/dataoecd/46/20/44215438.pdf>.

- Ensure that SOEs are governed by a board of directors assigned, by the ownership or coordinating entity, a clear mandate as well as the formal autonomy needed to pursue this mandate and assume full responsibility for its fulfilment.
- Make sure that SOE board members are shielded from undue political influence. They should only to a limited extent be picked from within the public sector and, insofar as they are public servants, they should not be directly involved in the political oversight or the regulation of SOEs on whose boards they serve.
- Make SOEs undertake regular financial and non-financial reporting according to the highest international standards for listed companies. The reporting should be certified by independent, external auditors.

Moreover, in addressing concrete areas of concern such as maintaining a level playing field between SOEs and other enterprises, and maintaining a credible and even-handed regulation of SOEs and others the SOE Guidelines, have concrete guidance to offer. The government owners of state owned enterprises should:

- Ensure that SOEs are not exempt from general laws and regulations, and establish efficient mechanisms of redress for competitors and others who consider that their rights have been violated.
- Subject their SOEs to the same, competitive conditions regarding access to finance as the ones faced by other enterprises and make sure that the relationships between SOEs and state-owned financial institutions are based on purely commercial grounds.

Moving beyond the Job Crisis

- Employment Policies in OECD Countries -

정 형 우¹⁾

차 례

I . Introduction

II. Employment policies to address the
crisis

III. Other policy issues

IV. Concluding remarks

1) Hyoung-Woo CHUNG, Employment Policy and Analysis Division, OECD

I . Introduction

The current jobs crisis unleashed by the severe economic downturn associated with unprecedented global financial crisis has posed various problems in the OECD labour markets. However, even before the crisis, the environment for employment policies in OECD countries already had undergone dramatic changes with population ageing and other significant factors such as globalization and ICT revolution. These intermixed conditions in the labour markets have made it even more difficult to address the chronic labour market problems, such as youth unemployment. The OECD, in accordance with the requests at the Employment and Labour Ministerial in late 2009, has been monitoring labour market developments in member countries during the recession and the earlier stage of recovery, as well as the labour market policy responses to help workers overcome the jobs crisis. Meanwhile, the OECD has closely analysed the structural issues in OECD labour markets.

The aim of this paper is two-fold: i) to examine OECD countries' labour market policy responses to the crisis and how they are changing as the recovery gets underway; and ii) to highlight some of the important employment policy issues governments are facing in an rapidly changing environment.

II . Employment policies to address the crisis

1. Main findings

- In late 2007, the OECD unemployment rate marked a 28-year low of 5.8%. Since then, the rate rose to 8.8% in the fourth quarter of 2009, corresponding to more than 18 million additional persons in unemployment. Data for January and February 2010 (at 8.7%) suggest that unemployment may have peaked at the end of 2009.¹ This is possible because most OECD countries moved timely and promptly to increase resources for labour market and social programs in the 2008-2009 downturn.
- At the end of 2009, nonetheless, OECD area employment needed to expand by 3.9 percent to restore the pre-crisis employment rate. Most recent OECD projections imply that this employment gap will be just as large at the end of 2011.

¹. However, also with the fiscal problems and subsequent crunch of government spending especially in the PIIGS countries, unemployment in the EU area is currently forecast to exceed an average of 10% in 2010.

- There have been wide variations in the rise of unemployment across countries. Job losses have been disproportionately large for certain workforce groups and industries. In most cases, these differences conform to past recessions (*e.g.* employment losses have been far above average for temporary workers, youth and construction workers).
 - However, the 2008-2009 recession has been unusual in that employment has fallen significantly more for men than for women, probably due to the sectoral profile of the recession (*i.e.* especially large employment losses in mining, manufacturing, and construction). Continued employment growth for older workers during the recession is also a different aspect with the past.
- Short-time work (STW) schemes have played an important role in preserving jobs in the short-term. The STW schemes in Belgium, Czech Republic and Germany may have had the largest proportional impact on permanent employment. OECD estimates suggest that as a result of STW, permanent employment may have been 1% higher in Belgium by the third quarter of 2009 than otherwise and over 0.5% higher in Czech Republic and Germany. As the OECD area is only just emerging from the crisis, it is not possible yet to assess the impact of STW schemes on employment and economic restructuring in the longer term.
- OECD governments have increased active labour market programmes (ALMPs) to assist the unemployed to find a new job or improve their employability. This represents a welcome break with previous recessions when the volume of services offered typically did not increase much, even as the ranks of the unemployed swelled. Public employment service (PES) staffing has increased significantly in a number of countries, with Japan increasing it by over one-third.
 - Spending on unemployment benefits has increased in proportion with the number of unemployed persons, fulfilling its role as an automatic stabiliser. A number of countries have also taken steps to extend duration, benefit levels and coverage to provide a more substantial support to the unemployed and their families. However, these measures will likely to be terminated at the end of 2010 in many countries, and if so, many long-term unemployed will face an even stronger risk of poverty and exclusion.
 - While most countries have maintained or even expanded job-search assistance, they have also provided more targeted re-employment services, including training opportunities especially linked to local labour market needs, for the most hard-to-place unemployed (A shift in emphasis from “work first” to “train first”). Administering activation policy properly to the different phases of the downturn and early recovery is a major challenge for Public Employment Services, but also important to ensure effective support to a large and growingly heterogeneous pool of unemployed.

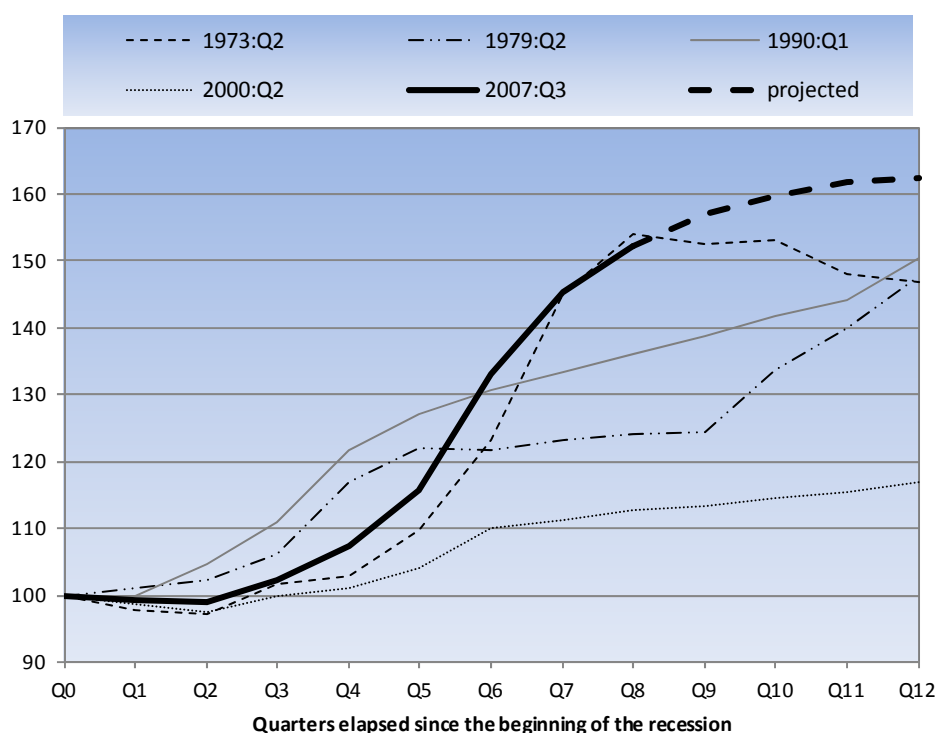
- Many OECD countries bounded by very tight fiscal conditions are facing significant trade-offs between different areas of labour market policy. In particular, hard choices have to be made between maintaining support for labour demand in the early phase of the recovery and dealing with a large pool of unemployed or under-employed who risk exclusion from the labour market.
 - Available evidence in the OECD countries suggests that a number of labour demand support measures will be phased out in 2010 or early 2011. Attaching clear and credible time limits to the measures (*e.g.* announcing the period for which the funding will be available) is important to avoid hindering the required reallocation of labour, and thus also employment growth during the recovery. In this context, it is also important to shift the focus from job-retention measures (*e.g.* short-time working schemes) to hiring subsidies to promote a job-rich recovery and target them to the most disadvantaged jobseekers.
 - Marginal employment subsidies (MES) appear to have the potential to increase job creation in the early stages of the recovery at a relatively modest cost as compared with broader employment subsidies. A number of countries have introduced such schemes in response to the current crisis (*e.g.* Hungary, Ireland, Portugal and Turkey).
 - Since previous severe recessions have raised the structural unemployment rate and depressed participation rates, it is also important for the governments to build a confidence that the counter-crisis labour market policy measures with pre-crisis structural reforms would make persistence effects less severe than is suggested by the depth of the downturn to date.
- Youth have been particularly hard-hit by the recession. Most countries in this context have introduced measures targeted specifically at youth, such as additional job-search assistance, training, work experience and apprenticeship places. The main objective should be to prevent a growing number of disadvantaged youth becoming a ‘lost generation’.

2. Overview of the labour market impact of the economic downturn

The overall labour market impact of the current downturn seems likely to end up being comparable to the earlier ones in the post-war period, especially to the first oil shock recession. Starting from a 28-year low at 5.8% in late 2007, the OECD unemployment rate had risen to 8.8% by the end of 2009. This is a little over 50% increase in 2 years, very similar to the trajectory observed during the first 8 quarters of the first oil shock recession (figure 2-1)

Figure 2-1. Comparing unemployment rate trajectories during this and previous recessions

Index base 100 = unemployment rate at the preceding business-cycle peak (based on output gap), quarterly data b



Dates of recessions are defined using the business-cycle peak and trough of the output gap of the OECD area.

Unemployment data used in this figure are based on national definitions since that is the concept used in OECD economic projections. For certain countries, these may differ from the harmonised unemployment data used in Figure 1.2.

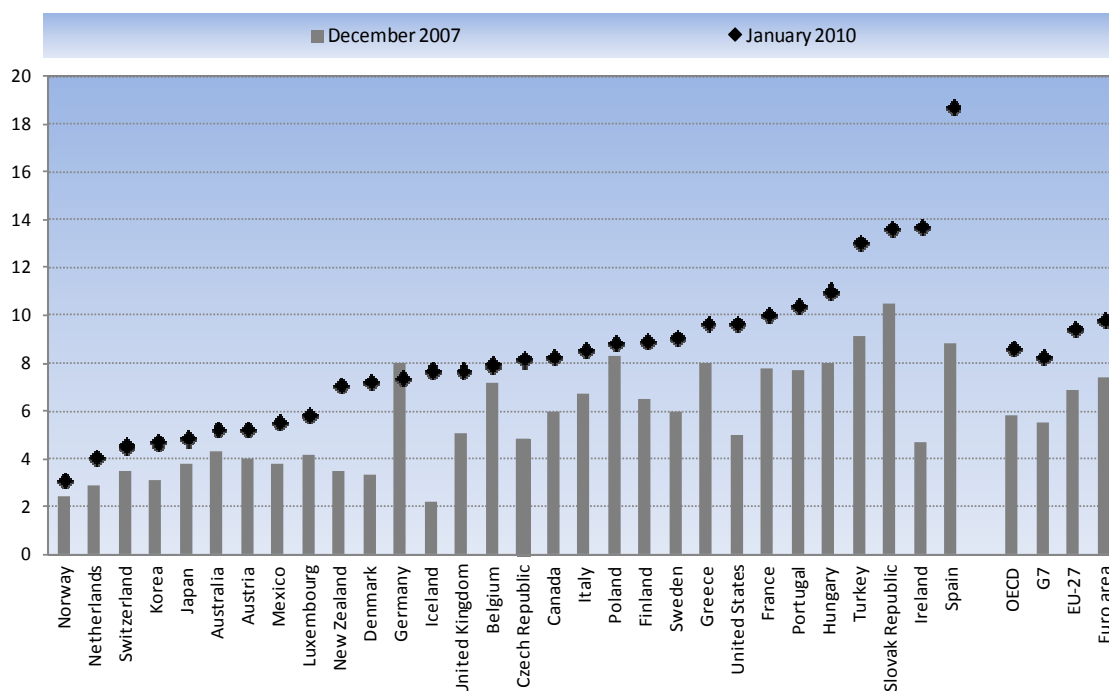
Source: OECD calculations based on the OECD *Economic Outlook Database*.

Though different opinions exist about whether the unemployment has peaked or soon (in late 2010) will, it is the OECD's projection that the recovery is unlikely to be strong enough to reabsorb the high levels of labour market slack. Apart from the unemployment rate, the hours worked have been cut for the workers who have kept their employment while labour force participation rates have been lowered.

The 3% point increase in the unemployment rate in OECD countries during the two year recession period leaves very different marks between labour markets (figure 2-2)². In this respect, it would be important to further find out whether the mild impact reported in some countries is due to a smaller negative shock to aggregate demand or is (also) the result of the proper and agile policy responses that sustained the national labour market.

< Figure 2-2. The unemployment impact so far differs greatly across countries >

OECD harmonised unemployment rates as a percentage of labour force,^a December 2007 to January 2010 b



All data are seasonally adjusted.

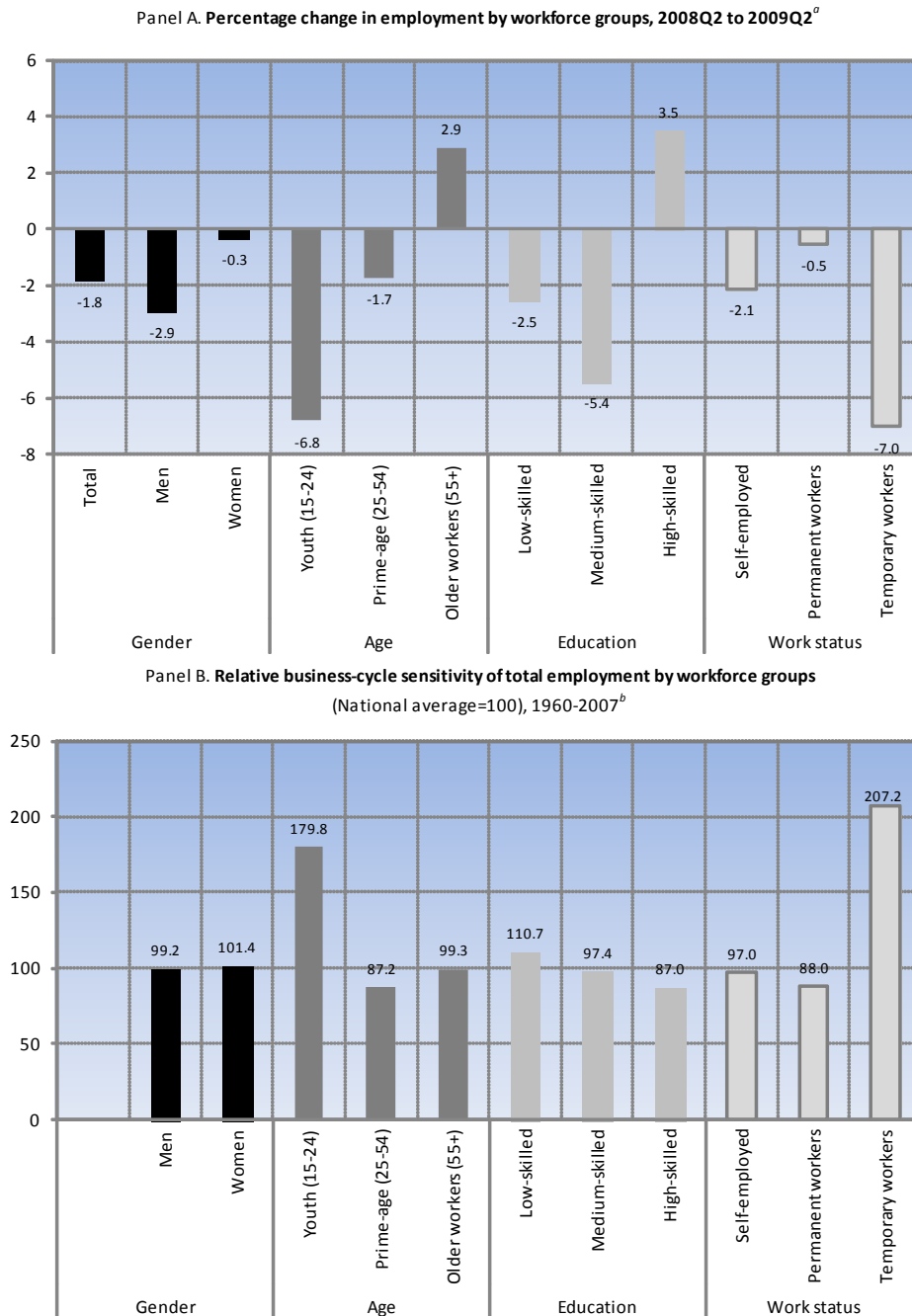
September 2009 for Greece and Turkey; November 2009 for Norway and the United Kingdom; December 2009 for Denmark; 2009Q4 for Iceland, New Zealand and Switzerland because OECD harmonised unemployment rate data are not available on a monthly basis for these countries.

Source: OECD Main Economic Indicators.

In the meantime, most hard hit have been youth and temporary contract workers. Across the OECD area on average, the two groups' employment fell by around 7%, almost 4 times the decline in overall employment (figure 2-3).

². As of June 2009, Spain, Ireland and United States were the three hardest hit countries that had experienced large housing price bubbles and unsustainable increase in residential construction in the years immediately preceding the crisis, but the crisis rapidly spread to other sectors of the economy.

Figure 2-3. Some workforce groups have been hit especially hard, including groups that fared relatively better during earlier recessions



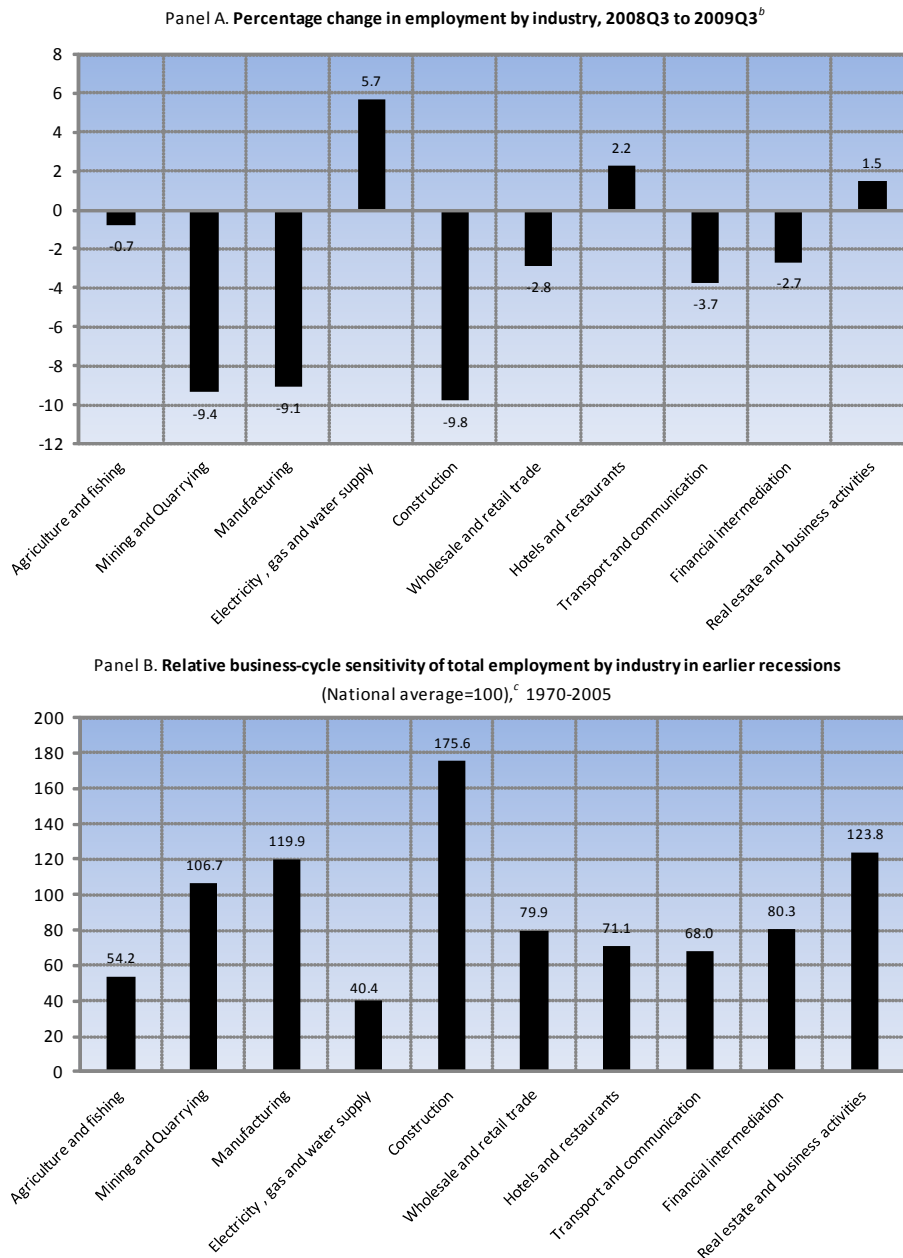
Unweighted averages for all the OECD countries excluding Switzerland for gender and age groups and only for the European countries for Education and work status.

Shorter annual time series are used for some countries and workforce groups (see OECD (2009e), Table 1.A3.1).

Source: OECD estimates based on the European Union Labour Force Survey (EULFS) and National sources for Panel A; and OECD estimates based on the European Union Labour Force Survey (EULFS) for gender, age and work status and *EUKLEMS Database* for education in Panel B. See OECD (2009e) Annex 1.A3 for further details on the sample coverage and the methodology.

Also, a pattern break phenomenon is that employment losses for men in this recession were extremely large. This can be explained by the fact that the hardest hit industries have been construction, mining and quarrying, and manufacturing where male workers are overwhelming majority (figure 2-4).

Figure 2-4. Some industries^a have been hit harder than others, largely in keeping with historical patterns



Industry based on the European industry classification NACE rev. 2 at 1-digit level.

Unweighted average of the following countries: Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden and the United Kingdom.

Shorter annual time series are used for some countries and industries (see OECD, 2009e).

Source: OECD estimates based on the European Union Labour Force Survey (EULFS) from Eurostat for Panel A; and OECD estimates based on *EUKLEMS Database* for Panel B. See OECD (2009e) Annex 1.A3 for further details on the sample coverage and the methodology.

3. Measures to stimulate overall labour demand

In response to the jobs crisis, a number of countries, including Belgium, Germany and Japan have introduced or expanded short-time working schemes (STW) and partial unemployment scheme as a way to boost labour demand during the downturn. Utilizing the schemes, companies have responded to the drop in demand rather than layoffs. Many countries to support the efforts have scaled-up resources for existing STW to extend their maximum duration (Canada, France, Germany, Japan), their generosity (France, Japan, Korea) or their eligibility to groups of firms or workers not previously covered (France, Germany, Japan, Italy)

As other demand boost measures, Korea and Mexico expanded its public-sector job creation scheme³, while Australia and Japan introduced new schemes to create local government and community jobs.

To reduce labour costs and encourage firms to retain their workers during the downturn, a number of OECD countries, such as Canada, Germany, France (focused especially on low-wage workers in small firms), Mexico and Japan, temporarily reduced employer social security contributions. Several countries meanwhile introduced wage subsidies aimed at new hires, either through direct payments to employers, reduced social security contributions or tax credits. These measures are often targeted at the most vulnerable groups such as youth (Australia, Canada, Japan, Turkey, France, United Kingdom, United States), older workers (Japan, United States, France, Korea), long-term or hard-to-place unemployed (Japan, United Kingdom, Korea) or regions experiencing poor labour market conditions (Korea<employment promotion areas>, United Kingdom).

While these measures can be successful in preventing job loss and jump-starting job creation, they should be designed and implemented carefully to reduce potential deadweight losses and avoid hindering necessary reallocation of labour from declining to expanding firms and sectors (Box 1). Measures adopted to boost labour demand during the economic downturn have features that attempt to overcome some of these problems. For example, firms are typically only eligible to participate in

³. January 2010 unemployment data in Korea (increased to 4.8% in January from 3.6% a month earlier) clearly showed that public works program (“works for hope” in Korean terms) contributed to lowering unemployment rate in the country as well as to guarantee minimum income especially for the marginal working groups.

short-time working schemes if they have experienced a minimum reduction in production and/or business activity. An explicit agreement between social partners is also often a requirement. Both requirements are likely to help reduce deadweight losses by restricting access to subsidies for firms that are not in financial need. Displacement effects that arise when short-time work subsidies support unviable jobs can be minimised by enhancing the viability of workers (by providing training or making it compulsory) or jobs (by requiring firms to repay subsidies if jobs are not maintained during or after participation in short-time work, as is the case in the Netherlands and Korea). Reductions in employer social security contributions are likely to be more cost-effective if targeted at low-wage workers, such as those in France. Limiting hiring subsidies to net new job creation, such as in the United Kingdom and Korea, can reduce the likelihood of churning effect.

Box 1. Targeted measures to strengthen labour demand: what is the OECD experience?

Short-time working (STW) schemes and partial unemployment benefits have the potential both to provide income support for workers whose hours are cut during a recession and to preserve jobs. In this latter connection, the aim is to avoid “excessive” layoffs, that is, cases where employers encountering temporary difficulties dismiss workers, even though the jobs in question would be viable in the long run. In principle, a well-designed STW subsidy can promote both equity and efficiency: *i)* equity, by sharing the burden of adjustments more equally across the workforce, and *ii)* efficiency, by preventing transitory factors from destroying valuable job matches (OECD 2009a).

A number of OECD countries have been operating STW schemes for several decades. Nonetheless, relatively few evaluations have been made to assess how effectively STW subsidies preserve jobs and support employment more generally. Limiting eligibility to firms that are in financial difficulties is likely to reduce deadweight loss, but is unlikely to remove it entirely. Displacement effects arise when STW programmes end up supporting unviable jobs. While STW schemes are typically designed with the intent that they only support jobs and workers affected by temporary reductions in labour demand, in practice, it is very difficult to assess *ex ante* whether economic difficulties are indeed temporary and the jobs in question will be viable once the subsidy ends.^a However, the easiest way to limit displacement effects is to attach clear and credible time limits to these measures.

A notable tendency is that a substantial number of countries are requiring or encouraging the combination of STW with training, which represents a break with past practice (Mosley and Kruppe, 1996). In some of these countries, combining training with STW was previously not allowed so as to prevent STW being used to finance employers’

training needs. In others, this option was formally available but little used due to practical problems related to the planning of courses and the scheduling of training for persons who are active employees. In response to the current recession, a number of OECD countries have made training compulsory for short-time workers and others have attempted to strengthen employers' incentives to train: for example, in Germany, the public employment service will pay the social contributions for workers on short-time hours who undergo training. Many other countries are subsidising training for workers on short-time working. Nonetheless, take-up of the training option appears to have been very low (less than 10% in Germany and Korea and 10-25% in Japan) although there is some indication that take-up has been higher for SMEs than for larger firms.

Job subsidies can also play a role in helping firms and workers survive a deep recession. This is likely to be particularly true in the later stages of a recession and the early stages of the subsequent recovery, when the priority is to assure that the rebound in production translates quickly into job creation and recruitment. Jobs subsidies can take a number of forms. A first strategic choice to be made is whether the subsidy should apply to the full stock of jobs (stock subsidies) or only to new hires (gross hiring subsidies), or even the subset of new hires associated with net employment gains (marginal employment subsidies).

- *Stock job subsidies*: generally involve broad cuts in employer social security contributions intended to support overall labour demand. The low cost-effectiveness of these subsidies, particularly in the long-run, underlies the importance of ensuring that such reductions are temporary, when they are undertaken as an anti-recessionary tool. Reductions of contributions targeted at low-wage workers are likely to be more cost-effective.
- *Gross hiring subsidies*: the overall effectiveness of these measures to improve *net* employment appears to be quite limited, whereas they appear to be more effective in reducing the unemployment burden on the most disadvantaged jobseekers. However, performance has been highly variable across countries, underlying the importance of good programme design, including careful targeting on disadvantaged groups and controls to prevent employers from gaming the system (*e.g.* maximising the subsidy by “churning” workers).^b
- *Marginal employment subsidies*: they are targeted at raising net employment via either the preservation of jobs at risk or the creation of new jobs. They tend to be more cost-effective than either stock or gross hiring subsidies, because leakages via deadweight, churning, etc. can be reduced significantly. They are thus well suited for strengthening job creation in the early phases of a recovery (*i.e.* in preventing a “jobless recovery”), but they also are rather complex and difficult to administer.

Public sector direct job creation schemes have been used by a number of governments to tackle rising unemployment in past recessions, notably by Nordic

countries. Evaluation studies of targeted direct job-creation programmes have generally been disappointing. They tend to conclude that “workfare” schemes do not help much participants to later find permanent employment in the private sector (Card *et al.*, 2009; Martin and Grubb, 2001). The lock-in effect created by these programmes tends to be strong and inhibits mobility into non-subsidised jobs, because programme participation tends to reduce job search and the managers of these schemes typically have no incentive to help participants (*i.e.* their workforce) to find regular employment. In light of this disappointing experience, many countries moved away from direct job-creation schemes in recent decades, although they continue to represent an important active labour-market policy measure in some countries. However, this generally negative assessment may be less applicable in the context of a severe economic downturn, when it is particularly difficult to place disadvantaged job seekers into regular jobs. In particular, temporary public-sector jobs may provide a useful way to help prevent hard-to-place job losers from becoming too disconnected from the labour market (both psychologically and more objectively) and, hence, could act as a backstop to activation, helping to maintain the credibility of this policy orientation in the context of severe labour market slack (Gregg and Layard, 2009). Good programme design may also help to reduce lock-in effects. One way of doing so may be to offer part-time work combined with job-search support and the obligation to look for work backed by the threat of moderate benefit sanctions. Financial bonuses may also be offered to public sector employers and NGOs to motivate them to provide general training to programme participants and help them find regular employment in unsubsidised jobs. However, such programmes should always be temporary to guard against them becoming a disguised form of subsidised permanent unemployment (Martin and Grubb, 2001).

-
- a. In order to ensure that only viable jobs are supported, a new temporary scheme that was recently adopted in the Netherlands does not impose any initial conditions but requires employers to return half of the benefit paid to the employee if the employee loses his/her job in the three months following short-time work.
 - b. Targeting can be achieved directly by singling out disadvantaged work-force groups or struggling industries. Alternatively, it may be achieved indirectly through subsidy design features, such as caps per worker or per firm. Industry-based targeting is generally problematic as it is far from obvious how to determine which firms or industries deserve support and, in any case, such an approach is likely to raise concerns about protectionism. Direct targeting of disadvantaged workers may be effective in some cases, but also risks being counterproductive when it increases administrative burdens, reinforces negative stigma associated with disadvantaged groups and suffers from limited awareness among employers (Katz, 1998).

The changing nature of the labour market situation from the downturn to the early phases of the recovery significantly affects the timing of labour demand measures.

For example, short-time working subsidies and general reductions in employer social security contributions may be most effective in supporting firms when aggregate demand is declining in the initial stages of a recession. Hiring subsidies, particularly marginal employment subsidies, can support job creation in the early phases of recovery. Public-sector job creation can provide a means to keep the most difficult-to-place jobseekers connected with work as well as a minimum living until conditions improve.

The relative importance of different labour demand measures is changing in the early phases of the recovery.⁴ The importance of general social security contribution reductions is declining: reductions in or freezes of employer social contribution rates were terminated in Mexico at the end of 2009 and are due to be withdrawn in France and Japan during 2010 and in Canada and Germany at the end of 2010 (Figure 3-1). Likewise, participation in short-time work schemes may have already peaked. For example, the number of employees participating in the German *Kurzarbeit* peaked in May 2009, while participation in STW peaked in August 2009 in Japan and in October 2009 in Canada. Some temporary measures to expand the coverage or generosity of short-time work schemes were withdrawn at the end of 2009 in Mexico and Korea. In Germany, the first temporary extension of duration of short-time work subsidies from 6 to 24 months expired at the end of 2009 and was replaced by another temporary extension of duration from 6 to 18 months, due to expire at the end of 2010⁵. Extended duration of short-time work is due to finish during 2010 in Canada, France and Turkey. However, the end-date for additional short-time work measures in Japan has not been determined yet.

Measures to provide job opportunities to the unemployed through hiring subsidies and public-sector job creation schemes will likely stay in place during 2010 and beyond, as countries face a large pool of unemployed and private sector job creation remains weak. Hiring subsidies introduced in response to the current downturn are being wound back in 2010 or early 2011 in Australia, Canada, France, the United Kingdom and the United States, but will continue for longer in Japan and Turkey. Public-sector or local/community job creation schemes are due to continue somewhat longer than other labour demand measures in several countries: until the end of 2011 in Australia, early 2012 in Japan and indefinitely in Mexico.

⁴. The discussion of timetables for withdrawal of crisis-related measures in this and subsequent sections is based on the dates on which measures are currently scheduled to expire or be wound back. In many countries, deadlines for temporary labour market policy measures announced in late 2007 or early 2008 have already been extended as the extent of the recession became apparent. Some measures could be extended again during 2010 or later if the labour market situation does not recover sufficiently.

⁵. German jobless rate in March 2010 was decreased to 8.0% from 8.1% a month earlier, thanks to the government's initiatives including STW programmes to keep employment during the downturn.

Figure 3-1. Anticipated timetable for withdrawal of major crisis-related labour demand measures

		Q1 2010	Q2 2010	Q3 2010	Q4 2010	Q1 2011	Q2 2011	Q3 2011	Q4 2011	Q1 2012
Australia	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Canada	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
France	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Germany	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Japan	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Korea	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Mexico	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
Turkey	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
United Kingdom	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									
United States	General reductions in SSC									
	Extended short time work schemes									
	Hiring subsidies									
	Public sector job creation									

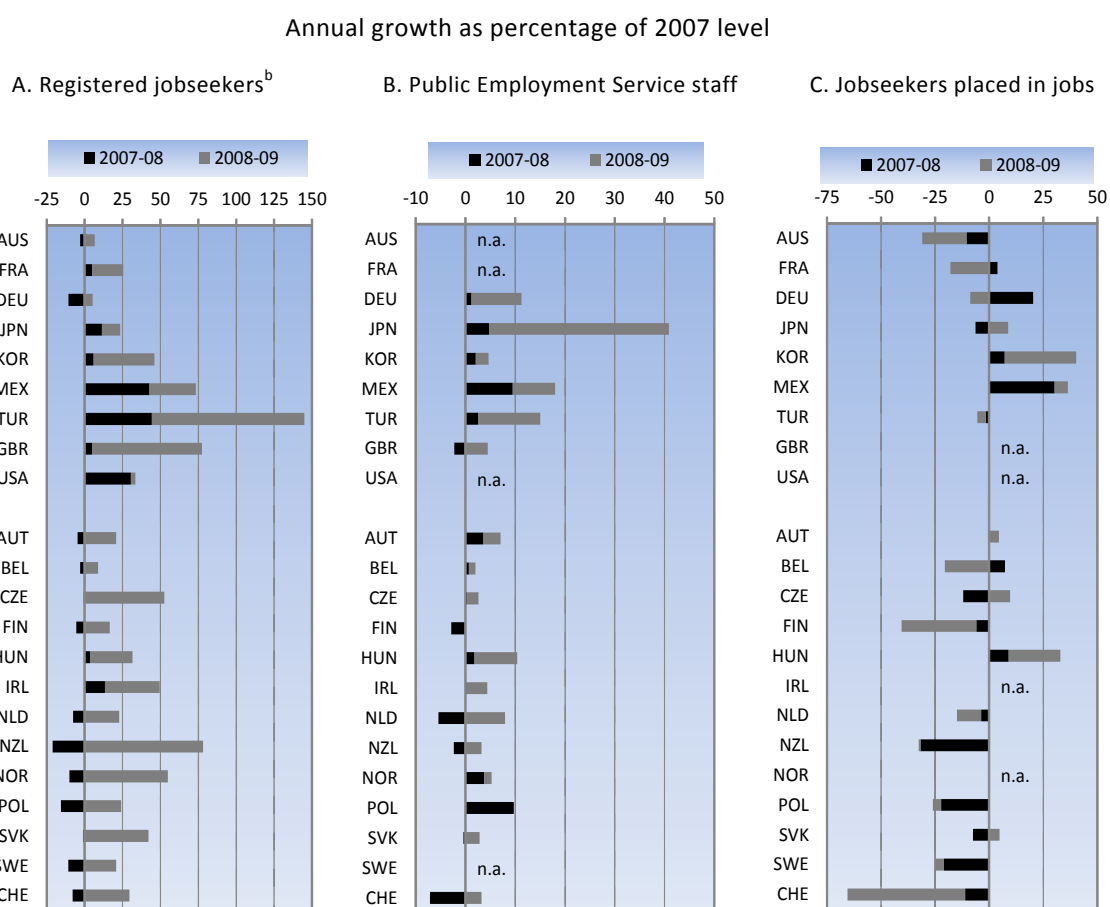
4. Measures to re-employment and training

The jobs crisis has placed much greater demands on Public Employment Services (PES).⁶ The number of jobseekers registered with the PES began increasing quickly in 2008 in Mexico, Turkey and the United States, and then surged in most countries in 2008-2009 (Figure 4-1). Most countries responded by increasing PES staff levels, with net increases of 10% or more over the past three years in a number of countries including Germany, Japan, Mexico and Turkey.

6. Throughout the section, references to the PES include equivalent private-sector employment services providers in countries where PES activities are contracted out to private providers (e.g. Australia) or where PES functions are shared with private agencies (e.g. the Netherlands).

In addition to expanding staff resources, countries took a range of action to increase the capacity and effectiveness of the PES. A number of countries, including France, Italy and Korea⁷, extended the role played by private employment agencies in providing job-search assistance in order to expand capacity. Mexico launched a new internet job-search portal, while Korea⁸ and Japan created a one-stop-shop for job seekers by working with other governmental agencies, local government and community organisations to provide credit counselling, health, housing or welfare support for jobseekers at PES offices.

Figure 4-1. Percentage change in PES workload, staffing and outcomes, 2007-2009^a



a. No data on PES staffing in 2009 are available for Finland or Poland.

b. Registered unemployed for Poland and Czech Republic.

⁷. In case of Korea, under the ‘Advancement Plan for Service Industries’ in May 2009, utilizing private function gained a momentum.

⁸. Since 2009, Korean PES in cooperation with other governmental agencies, such as Small and Medium Business Administration (for matters related with starting a small business) and Mental Health Promotion Centers (for psychotherapy for the depressed job seekers), provides inter-connected services to job seekers.

Despite these additional resources, the average staff caseload increased in most countries, more than doubling between 2007 and 2009 in Turkey and increasing by around 50% or more in the United Kingdom and Mexico.⁹ In contrast, caseloads fell slightly in Germany and Japan where an increase in staffing accompanied a decline (Germany) or a small increase (Japan) in registered jobseekers. There was also a sharp decline in registered vacancies in most countries – by 6% from 2007-2008 and a further 16% from 2008-2009 on average across OECD countries.

Surging caseloads and lower vacancies during a recession present major challenges to the PES (Box 2). Prime among them is providing enough places in active labour market programmes to compensate for declining vacancies and maintain incentives for active job search. The number of training places available for jobseekers was expanded in most OECD countries. Additional work-experience and internship places were offered in a number of countries, often targeted at vulnerable groups such as youth (Canada, France, Korea, Mexico, United Kingdom, United States) or older workers (Canada, Japan, United States). Incentives for the unemployed who find new jobs (Japan, Korea¹⁰) or start new businesses (Korea, Turkey, Mexico) were also strengthened.

BOX 2. Adapting activation strategies: from the recession to the early phase of the recovery^a

One of the main labour policy reforms in OECD countries over the past decade has been the implementation of activation/mutual obligation strategies, which combine effective re-employment services with strong job-search incentives, enforced by the threat of moderate benefit sanctions. Evidence shows that such strategies have been successful in moving people off benefit and into work (see *e.g.* OECD, 2006). While some of these strategies were launched precisely to combat high and persistent unemployment, some of their recent successes in mobilising the unemployed took place in a context of relatively strong economic growth and buoyant labour demand. In such a situation, with a large number of job vacancies, an appropriate balance of job-search incentives combined with the threat of benefits sanctions may well have provided an ideal environment for promoting a quick reintegration of many benefit recipients into unsubsidised jobs. However, in the current context of a large pool of jobseekers and weak labour demand, activation strategies are facing a difficult test. The optimal modulation of activation policy during the jobs crisis depends on the specific labour market conditions in each country, as well as the underlying activation stance and administrative capacity to

9. Growth in the caseload is assessed by the growth of the ratio of registered jobseekers to total PES staff.

10. In Korea, maximum one year ‘Packaged Jobs Service Program for the poor’ introduced in 2009 is providing financial incentives to the people who successfully find and maintain jobs for minimum period of time with the aid of the program.

scale up activities, but several common strategic policy choices can be identified.

Handling increased client flows: there should be enough staff to maintain the quality of verification of benefit claims, initial registration of client details, setting up of individual action plans and implementation of interviews with clients at regular intervals. One way to increase resources quickly is to contract more services out to private-sector providers. Existing employment service providers or private employment agencies may, in a downturn, be able to handle some PES functions from their own resources or by detaching staff temporarily to the PES. Countries that already use private-sector providers can significantly increase the size of existing contracts. Among countries that have made recourse to private providers for the first time in the recession, this might be done on a fee-for-service basis with an understanding that any subsequent contract renewals will increasingly be performance-based. Contracts with vocational training providers are also likely to be expanded.

Maintaining the focus on job search and placement: despite a decline in vacancies, outflows from unemployment into jobs remain sizeable during a downturn. At higher levels of unemployment, jobseekers on average have better skills and it is important for the PES to maintain a focus on rapid return to work, with an emphasis on active job search and the need for realistic jobseeker expectations and willingness to change occupation if necessary. A continued focus on re-entry to unsubsidised jobs for the majority of unemployed can limit the build-up of a large pool of long-term jobseekers, freeing resources for the PES to focus on hard-to-place clients.

Compensating for the fall in vacancy notifications: in recession, vacancy notifications tend to decline and the number of unfilled vacancies on the PES register falls sharply. A reduced frequency of compulsory PES referrals to vacancies can reduce the effectiveness of existing activation measures. To compensate, the number of places on, and the variety of, short-term programmes such as job-search training, short vocational training or general and remedial training, motivation and information seminars, job clubs, work trial and internships can play an important role; they allow clients to meet activity requirements and counsellors may to some extent refer clients to them as a surrogate work test to maintain some activity during a potentially lengthy unemployment spell.

Some shift from a “work-first” orientation to a “train-first” one, especially for the hard-to-place jobseekers is warranted in the present circumstances. Evidence presented in the OECD (2009a) suggests that the returns to investing in training increase in a steep downturn because the opportunity costs of such investment are lower. Providing training opportunities will not only ensure that these jobseekers acquire essential skills for emerging jobs but also encourage them to keep a foothold in the labour market, while maintaining the activation stance at times when competition for limited vacancies is strongest.

a. This box draws from background material prepared for the 2009 OECD Labour Ministerial Meeting (OECD, 2009b).

In contrast with many labour-demand measures, crisis-related job-search assistance and active labour market programmes targeted at the unemployed – such as training, work experience and incentive payments for jobseekers who find a job or become self-employed – are due to continue well into 2011 in most countries. With the exception of Germany, where additional PES staffing is due to be withdrawn at the end of 2010, additional job-search assistance will continue into 2011 and beyond, including where these measures are targeted at vulnerable groups of jobseekers such as youth (Japan, United Kingdom) or older workers (Canada, United Kingdom). In Mexico and Turkey, changes introduced during the crisis to devote more resources to Public Employment Services and active labour market programmes are permanent, as are changes to provide more personalised support for youth and older unemployed in the United Kingdom. Additional funding for training programmes targeting the unemployed will cease in late 2010 in France or during 2011 in Australia, Canada, the United Kingdom and the United States. Work experience and internship programmes for youth will continue at least until late 2010 in Korea and until early-to-mid-2011 in the United States and Canada (for some programmes, with others to continue until the early 2011). In France, work experience opportunities for retrenched workers in 40 regions will be available until the end of 2011.

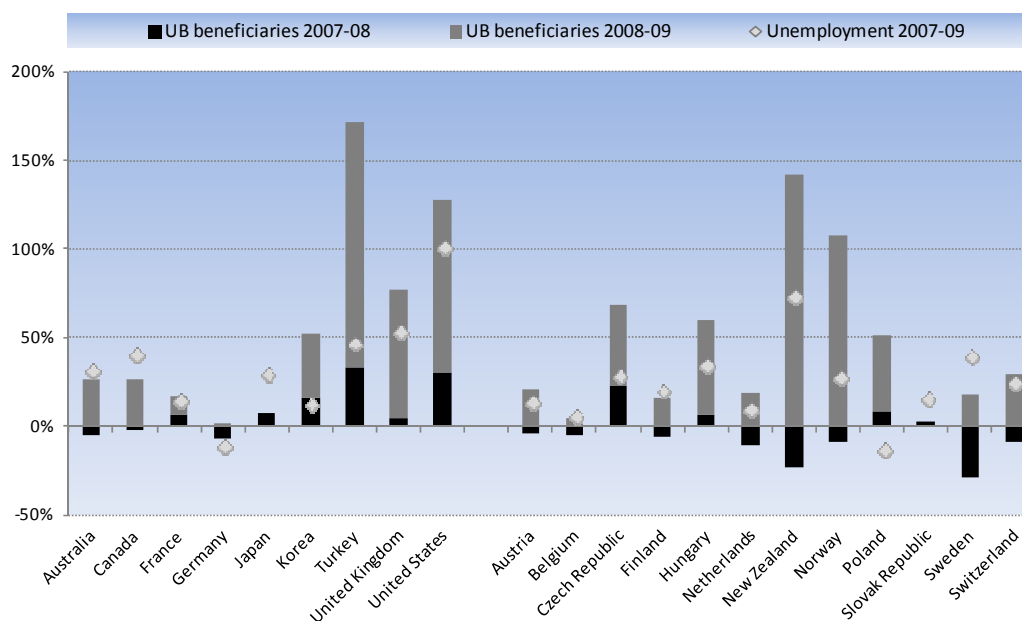
5. Income support measures for vulnerable groups of workers

Governments face multiple challenges in delivering income support to most vulnerable groups during a recession (Box 3). In most OECD countries, spending on unemployment benefits and social assistance increases automatically during economic downturns as a response to the increase in unemployment and low-income households. The increase in government spending has been accelerated by discretionary measures adopted during 2009 in many OECD countries to address the specific circumstances arising from the downturn. Among the OECD countries, these include increased generosity (Turkey) or duration (Canada, Japan, Korea, United States¹¹) of benefits and extended eligibility to groups of job losers not usually covered by benefits (Australia, Canada, France, Italy, Japan, Korea, United States), notably temporary or irregular workers. Other income support measures for job losers include introducing new allowances for unemployed people taking part in training (Japan, Australia, Mexico), additional payments for social assistance recipients or their families (France, Germany, Korea) and housing or health insurance support (Japan, Mexico, United States, United Kingdom).

¹¹. Since mid-2008, US has increased the maximum unemployment insurance benefit duration from 26 to 79 (26 regular + 33 emergency + 20 extended) weeks in most states. The federal government reimburses 100% of 33 weeks, as a result removed institutional incentives for tight management. US benefit coverage rate is now 61%, similar to the UK's (64%).

Not surprisingly, the number of people receiving unemployment benefits has grown in most countries since 2007 (Figure 5-1). Among the countries, growth was strongest in Turkey and the United States. However, expanding benefit reciprocity has failed to match the pace of growth of unemployment in some countries, suggesting that effective coverage of the unemployed by benefits may have fallen.

Figure 5-1. Growth in unemployment benefit recipients and unemployment, as % of 2007 level



Note: “Benefits” is the sum of recipients of unemployment insurance (UI) and unemployment assistance (UA), but does not include social assistance or workers in receipt of partial unemployment benefits for reduced working time. It is possible that some people could receive both UI and UA in a single year and so be counted twice. Annual unemployment data for 2007 and 2009 are used, except for New Zealand, Slovak Republic, Switzerland, Turkey and United Kingdom, which use data for Q3 2009. Data on unemployment benefit recipients are not available for 2009 for Japan or the Slovak Republic.

Source: Unemployment data: OECD Main Economic Indicators Database; European Labour Force Survey.

In contrast, several countries experienced an increase in the number of benefit recipients that outpaced the growth in unemployment (including Korea, Turkey, United Kingdom, United States). In some cases, this may have been the result of measures designed specifically to increase benefit coverage or eligibility (United States, Korea) or to extend benefit duration or generosity temporarily (Turkey, United States).

Box 3. Providing income support during a recession^a

Providing an adequate safety nets to workers affected by job losses and at risk of poverty is the first line of government reaction in a major downturn. The challenges vary across countries depending on the depth of the jobs crisis, the underlying unemployment benefit and social assistance systems and the fiscal space to extend them.

Ensuring adequate resources: the substantial jump in benefit applications during a recession places major additional demands on the administrative and financial capacity of benefit systems. Providing sufficient resources to avoid service disruptions and delayed or reduced entitlements is key at a time when income support is most needed.

Dealing with longer unemployment spells: as unemployment spells lengthen, beneficiaries are confronted with declining unemployment benefits or expiring entitlements in most OECD countries. Such “threat points” reinforce job-search incentives and have been shown to improve job-finding rates. But as job vacancies are still limited in the early phase of the recovery, these incentives are less effective and concerns about the adequacy of income support for the growing number of longer-term unemployed become more pressing. Consideration should be given to increasing benefit duration, particularly in countries where average duration is short and there is limited social assistance or minimum-income support. In order to avoid delaying employment growth after the recession, credible commitments should be made to keep changes temporary.

Covering non-standard workers: a lack of protection for non-standard workers (*e.g.* temporary workers, those with short or interrupted work histories, the self-employed) is of particular concern during a downturn because non-standard workers are typically more easily dispelled from the workforce and therefore likely to experience a disproportionate share of overall job losses.

a. This box draws from Chapter 1 of OECD (2009a).

Most measures to make unemployment benefits more generous – either by increasing duration, extending eligibility or increasing replacement rates – are due to come to an end during 2010 (France, Canada, United States) or in early 2011 (Australia). However, changes to unemployment insurance in Japan will last until early 2012. Increased replacement rates for unemployment benefits in Turkey and extended eligibility for extended benefits in Korea are permanent measures. A number of countries have introduced special income support for jobseekers taking part in training, which are permanent in Japan and Mexico and apply until mid-2011

in Australia. Other temporary support measures for job seekers include increased subsistence payments for children of jobseekers in Germany (until end 2011).

6. Measures to support youth

Youth have been the hardest hit by the crisis in all OECD economies. Even in good times, the youth (15-24) unemployment rate is usually 2-3 times the adult rate in most countries. And youth unemployment is more responsive to the business cycle than adult unemployment, due to, among other factors, their disproportionate representation among those holding temporary jobs and their high concentration in certain cyclically-sensitive industries such as construction. In the two years to the last quarter of 2009, the youth unemployment increased by almost 6 percentage points in the OECD area, more than twice the hike in overall unemployment (2.5 percentage points).

For many youth, the substantial effects of early unemployment on subsequent labour market and social outcomes have been found to be temporary, *i.e.* they diminish with time. But for disadvantaged youth lacking basic education, a failure in their first experience on the labour market is often difficult to make up and may lead them to long-lasting unemployment or even withdrawal from the labour market (Bell and Blanchflower, 2009, Gregg, 2001, and Scarpetta *et al.*, 2010).

In response to the sharp rise in youth unemployment, many countries have implemented wide-ranging measures specifically designed to cushion the impact of the recession on youth. For example, the United Kingdom has introduced the Young Person's Guarantee, which guarantees every person under the age of 25 who has claimed unemployment benefits for over a year: an offer of a job; work-focused training; or a place on a Community Task Force. Other proposals to help youth include traineeships in social care for young people who have been out of work for a year or longer and additional funding for schools and further education to ensure that all 16 and 17-year-olds can stay in more education for the next two years. The American Recovery and Reinvestment Act of 2009 in the United States includes a range of temporary measures affecting youth including additional funding for states to expand eligibility for unemployment benefits to the jobless with short work histories, expansion of an existing programme of tax credits to apply to employers hiring disconnected youth (16-24 years) and additional funding for employment programmes targeting youth. The emergency plan for youth employment launched in April 2009 in France includes incentives for employers who hire apprentices, hire youth (under 26 years) on new contracts combining work experience with formal training or convert internships into permanent employment contracts. The government and the PES will jointly finance additional training and employment opportunities (in both the private and public sectors) for disadvantaged youth. In September 2009, these employment measures were reinforced in the

broader youth strategy “Acting for youth” dealing also with: improving guidance in school; preventing 17-18 year olds from dropping out of school; helping youth to become financially autonomous; and encouraging youth to become better citizens. Japan has introduced temporary subsidies for employers hiring former irregular young workers on permanent contracts alongside a number of measures aimed at helping high school and university graduates find work, including additional job-search assistance and matching, vocational guidance and subsidies for employers who hire graduates on trial contracts. Australia has made participation in education and training the single most important precondition for receiving income support for youth aged 15-20 years. Additional measures are designed to encourage employers to hire apprentices and trainees, helping redundant apprentices and trainees to continue their training and providing more pre-vocational training places to vulnerable young jobseekers.

Box 4. Dealing with youth unemployment during a recession

The OECD’s *Jobs for Youth* project (www.oecd.org/employment/youth) reviewed youth labour market policies in 16 countries including Korea^a between 2006 and 2010. The experiences of these countries provide a number of lessons for supporting new entrants in the labour market during the downturn and reducing the risk of long-term scarring effects:

Ensure better co-operation between employment services and the education system to reach youth as soon as possible when risk of disengagement is detected. Referrals from schools to the PES are essential if youth disengagement is to be addressed at the earliest opportunity when success is most likely.

Provide early guidance to school-leavers in search of a job. Youth outreach programmes should identify school-leavers who do not manage to find a job. They should be oriented to register with the PES, where a profiling process should be implemented quickly to determine who is job-ready and who should be involved in re-employment programmes.

Extend job-search assistance measures for those who are job-ready. It is essential that access to appropriate job-search assistance, training and similar measures is provided by the PES in the first weeks of unemployment.

Keep those who are hard-to-place connected to the labour market. A shift from a so-called “work-first” approach to a “learn/train-first” approach could be considered for those who have shown major difficulties in finding a job. Such a shift could be especially appropriate during an economic downturn when the opportunity cost of time spent on a training programme or in education is lower. While it would be important to include an on-the-job component to learning and training programmes, public-sector jobs could also be offered temporarily to disadvantaged youth to acquire skills transferable to private-sector jobs

a. OECD in its Jobs for Youth Korea (2007a) recommended policy directions for further reforms to tackle the main barriers to more and better jobs for young people: 1) ensuring that the education system responded better to labour market requirements; 2) a smoother transition from school to work; 3) addressing dualism in labour and product markets while also providing workers with adequate security; and 4) enhancing the effectiveness of labour market policies, with special attention paid to the needs of disadvantaged youth.

III. Other policy issues

1. Population ageing related issues

Population ageing is one of the most important challenges facing OECD countries. Over the next 50 years, all OECD countries will experience a steep increase in the share of elderly persons in the population and a large decline in the share of the population of prime working-age. Consequently, in most countries, the number of workers retiring each year will increase sharply and eventually exceed the number of new labour market entrants. If there is no change in work and retirement patterns, the ratio of older inactive persons per worker will almost double from around 38% in the OECD area in 2000 to just over 70% in 2050. Ageing on this scale would place substantial pressures on public finances in terms of pension and health insurance expenditures and other social spendings, subsequently reduce growth potential and living standards. For instance, on the basis of unchanged participation patterns and productivity growth, the growth of GDP per capita in the OECD area would decline to around 1.7 % per year over the next three decades, about 30% less than its rate between 1970 and 2000. In this respect, raising total employment rate¹², including older workers' participation rate has become the priority policy goal for the OECD governments.

Despite the above mentioned projection, there are numerous work disincentives and employment barriers facing older workers which often result in early exit from the labour market. At least until recently, the effective age at which workers retire has been lowered in OECD countries. In some countries, this occurs mainly through provisions in the pension system or through formal early retirement schemes¹³. In other countries, it is through disability and other welfare benefits. All in all, early exit from the labour

¹² . The Lisbon strategy (2000) featured by its total employment rate of 70% goal put great emphasis on labour market reform to promote structural adjustment to address challenges posed by globalization, knowledge economy, population ageing, and the shift to a greener economy (S. Theodoropoulou, 2010).

¹³ . Early retirement scheme in connection with pension reform (decrease the official and earliest ages of retirement) was introduced as a way to address youth unemployment problem, however, no positive link between early retirement and youth employment has been found (IMF, 2008).

market tends to be a one-way street, with very few older workers returning to employment – in general, fewer than 5% of those inactive aged 50-64 are in jobs one year later.

Most OECD countries facing population ageing have reformed their pension systems with a view to increase older peoples' employment rate as well as to lessen financial burden of governments. However, because there are multiple factors that prevent older people from working, pension reform alone will not be sufficient to promote employment of older workers. Nevertheless, financial incentives embedded in pension systems, other welfare benefits and taxes play an important role in work-retirement decisions. OECD countries therefore have been carrying out reforms to tackle work disincentives and increase flexibility in work-retirement decisions as well. A number of common elements to these reforms include reductions of pension replacement rates, increasing the official and earliest ages of retirement¹⁴, and introducing or changing actuarial adjustments in pension benefits for early and late retirement.

The recent OECD country reviews showed that, at the same time as reforms are being made to the pension system or early retirement schemes are eliminated, it is also essential to ensure that unemployment, disability¹⁵ and other welfare benefits are not used as alternative pathways to early exit from the labour market.

Also, it is time to question the practice of mandatory retirement in firms. While in the past it may have acted as an efficient arrangement to encourage more work efforts by workers, mandatory retirement is incompatible with a general policy thrust towards removing age barriers to employment and to offering greater choice to workers over the work-retirement decision. In any case, it may not be sustainable as workforces age.

OECD countries have also been taking action to tackle the more objective factors which are preventing employers from hiring and retaining older workers. The seniority-based wage-setting has diminished significantly over time or is being gradually eroded, while a number of countries have introduced wage subsidies to reduce the cost of employing older workers. To be effective, however, these subsidies need to be well targeted. Moreover, governments need to consider whether it is more appropriate to give wage subsidies to employers or to older workers themselves in the form of earnings top-up.

¹⁴. Increasing the effective retirement age and raising the labour force participation of older workers appear to go hand in hand in practice.

¹⁵. On average, about 6% of the working age population was on disability benefits in 2007 compared with 5% in 1990, despite many countries have reformed their sickness and disability benefits systems in the past two decades. One serious problem in terms of employment is that very few disability benefit recipients ever return to the labour market, even if they have a significant remaining work-capacity. Disability recipient rates are especially high in Nordic countries where the most generous compensation to persons with disabilities have been offered (mostly more than 8%) and Netherlands (about 8.5%), while the rate for Korea sits below 2%. This implies that more generous benefits and easier access to benefits tend to associated with higher recipient rate (OECD, 2009a).

Another challenging issue is training of older workers. In practice however it has been a very difficult task to reduce inequalities in training participation by age and skill. Therefore, in designing and implementing training schemes for the elderly people, three aspects need to be arranged together. First, there should be increased investment in lifelong learning at mid-career. Second, the attractiveness of training and its potential returns for older workers can be improved by adapting teaching methods and content to their needs, by providing short, modular courses, and by recognizing their prior learning and experience. Third, promoting later retirement will itself encourage greater investment in training of older workers by raising the potential return on the investment.

2. Active labour market policy (ALMP) related issues

Active labour market policy (ALMP) first appeared in the 1970s as high inflation beset many of the market economy in the world. After Sweden had successfully detained inflation adopting a double-edged approach¹⁶ of retraining and solidaristic wage bargaining with the aid of two economists, Gosta Rehn and Rudolf Meidner, the OECD in late 1970s had formalised the approach as “manpower planning.” In essence, manpower planning aimed to guarantee that employers had an enough set of skilled labour to draw from, while also retraining the unemployed and returning them to work. There was a notion that retraining would facilitate structural change and ultimately achieve full employment. Outside of Sweden, ALMP was embraced as a possible solution to high levels of unemployment and also coincided with the recognition of long-term unemployment as a serious policy problem. As it became clear by the mid-1980s, the constant expansion of passive labour market policies came to a halt, albeit with significant differences between countries. It is in this context that the virtues of ALMP began to be rediscovered, especially within supranational organizations such as the OECD (Jobs Strategy, 1994) and the European Union (EU) in 1997, with the official launch of the European Employment Strategy (EES) in 1997 (Anne Daguette and David Etherington, 2009) The shift from passively supporting the unemployed (i.e. through social welfare) to activation reflected an extension of the strongly interventionist Keynesian paradigm of the time (John Hill and Brendan Halpin, 2008).

Consequently, there are a number of features under the notion of ALMP, such as training, employment services, subsidized employment, etc. John Hill and Brendan Halpin (2008) suggested that active labour market policy is a heterogeneous mix of supply and demand-side policy. On the supply side ALMP are responsible for training and retraining the unemployed, and assist in matching candidates to job vacancies through the public (and/or private outsourced) employment service¹⁷. On the demand

¹⁶. Retraining ensured a ready supply of skilled labour, while solidaristic wage bargaining forced inefficient and under-performing companies out of business.

¹⁷. Over the past few years, strategies to activate the unemployed with the help of high-quality employment services have loomed larger in the policy debate. If well designed, such strategies can help ensure that benefit recipients have a better chance of obtaining employment. They are also crucial to minimize the risk that high or long-lasting unemployment benefits reduce work incentives – as emphasized in the new OECD Jobs Strategy, which noted under its pillar B that employment services should have adequate resources to implement well-designed ALMP,

side, ALMP involve employment subsidies to employers or even direct employment creation. All in all, the basic mission of the ALMP is to reduce the number of people in open/passive unemployment¹⁸. In regard to the benefits of the ALMP, Heckman et al. (1999) conclude that labour market programs have at best a modest impact on participants' employment prospects. Martin and Grubb (2001) conclude that subsidies to employment and direct job creation have been of little value in helping unemployed get permanent jobs. Kulve and Schmidt (2002) evaluate that job search assistance can be useful, private sector subsidies are better than public sector program and training programs can help to improve the employment prospects of the unemployed. Also, Boone and van Ours (2004) suggest that an important drawback of a lot of ALMP is that they stimulate workers to reduce their search efforts rather than increase them.¹⁹

while strictly enforcing work-availability criteria as a condition for benefit payment (OECD, 2007b)

¹⁸. The OECD (2000) have set out seven distinct objectives of an active labour market policy: 1. **Job creation**, either to reduce the number of registered unemployed in the short-run or to generate jobs persisting beyond the period of intervention, such as jobs in the social economy; 2. **Job redistribution**, to re-order for equity reasons the job-seekers' ranks and to give the long-term unemployed a chance to enter into jobs which would otherwise be offered to others, and thereby maintain an attachment to the labour market for groups at risk; 3. **Skill and human capital acquisition**, which may not lead to a job immediately but enhances the employability and productivity of the unemployed, whose skills are otherwise eroded by long spells of inactivity; 4. **Attitudinal change**, combating the discouragement and alienation of job seekers, enhancing their motivation and willingness to work; but also encouraging employers to recruit and overcome prejudices and stigmatization; 5. **Increase of earnings**, either in the long- or short-run; combating poverty and unemployment traps, particularly in low wage and low skill segments of the labour market; 6. **Increasing the potential labour supply**, or reducing structural unemployment without increasing wage push inflation; 7. **Addressing wider social objectives**, such as promoting health, combating criminality and enhancing the social cohesiveness of communities.

¹⁹. However, Boone and van Ours in their 2004 study conclude that “increase in union density and unemployment benefits bring about the employment-population rate to fall while a rise in taxes has no significant effect. Public Employment Service (PES) expenditure increase has no significant effect on the employment-population rate while an increase in jobs training causes the employment-population rate to increase. However, an increase in expenditures on both labour market training and PES cause unemployment to fall. Expenditures on subsidized jobs do not affect the unemployment rate nor do they affect the employment-population rate. Also, expenditures on jobs training seem to have a larger impact on the functioning of the labour market than expenditures on PES have. In the mean time, expenditures on subsidized jobs seem a waste of money from the perspectives of the aggregate labour market outcomes.”

Box 5. Spending on ALMPs as a percentage of the GDP – selected countries

In the OECD, spending on active labour market programmes remains very low as a percentage of the GDP, albeit with significant cross-country variations. In Western Europe, Nordic and Continental countries such as Denmark, Sweden, Belgium, France, Germany and the Netherlands are the biggest spenders on activation measures as a percentage of the GDP. In 2007, Denmark spent 1.31 per cent of its GDP on active measures, Sweden 1.12, Belgium 1.30, France 0.92, Germany 0.77, and the Netherlands 1.09 of its GDP. By contrast, Anglo-American countries such as Canada (0.29 per cent), Australia (0.32 per cent), New Zealand (0.35 per cent), the UK (0.32 per cent), and the US (0.13 per cent) are among the lowest spenders on active labour market programmes. Japan (0.16 per cent) and Korea (0.14 per cent) also belong to the lowest spending countries on ALMP (OECD, 2009a).

The first generation of OECD and European active programs were also very much focused on the (long-term) unemployed. Therefore there was not so much of indications about how to move the inactive back into paid work, for instance by requiring them to move into unemployment benefits.

However, the challenge nowadays is no longer structural unemployment or long-term unemployment, but ‘inactivity’. In fact, the reassessed OECD Jobs Strategy (2006a) particularly focuses on how to move people on nonemployment benefits, notably lone parents and people with disabilities, onto unemployment benefits, and finally into mainstream labour market.

Box 6. Labour market programmes and activation strategies: Evaluating the impacts^a

- Cuts in unemployment benefits should be set at a moderate level: there should be no blanket denial of benefit entitlement (as in harsh workfare programmes).
- Moderate workfare requirements with intensive employment services tend to have the best impact on employment rates.
- Job search assistance and Work First strategies often have a large impact for a relatively low cost, with a special mention for intensive interviews and individual action plans.
- Long-term training and job creation schemes have modest impacts in the short term but can have positive results in the long term, especially in terms of improved earnings and job retention.
- Hiring subsidies have a positive impact but public sector job creation programmes have a small, if not negative, impact.
- Compulsory participation in long-term programmes can have a motivation effect, i.e. people find work before programme participation starts as they do not want to comply with programme requirements (motivation effect also referred to as the deterrence effect).
- Initial success in reducing unemployment can start a virtuous circle, as falling number of benefit recipients will liberate resources and support for individuals with severe barriers to employment (multiplier effects offset displacement effects).

a. This box draws from OECD (2005)

It is one thing that active measures in the era of population ageing have gained their significance, however, whether they have been effective is another. One of the most common tools for evaluating ALMPs has been its effect on employment rates. Calmfors (1994) identifies three types of effects for the target group:

- **deterrence and motivation effects:** participation in activation as a condition of benefit entitlement makes the unemployed intensify their job search which increases the probability of getting work (deterrence/and or motivation effects);
- **lock-in effects:** participation in activation makes the unemployed search less intensively for work because it takes time to participate in activation; and
- **qualification effects:** the labour market qualifications of the unemployed are improved, thus making it easier to find a job matching their qualifications.

OECD (2007) in response to growing concern about the effectiveness of the ALMP has provided policy evaluations across the member countries by collecting responses to a questionnaire. First, countries seem to be increasing the number and variety of instruments used to “activate” jobseekers, focusing on density of contacts, verification of job search, the set-up of individual action plans and referrals to ALMPs after a period of unsuccessful job search. However, these practices vary considerably across countries. Second, many recent evaluations have shown that job-search assistance and monitoring can have a sizeable impact on re-employment rates. Reflecting this, an increasing majority of countries now have relatively explicit job-search reporting procedures. There are, however, substantial cross-country differences in terms of the frequency of such reporting: 13 countries require reporting of job search between every two weeks and monthly, with three of these requiring proof of eight or more job-search actions per month (Australia, United Kingdom and most US states); another large group requires job-search reporting at longer (two to six months) or variable intervals. And a few countries (Greece, Italy, Poland and Turkey) appear not to verify job search in principle or practice. Third, Almost all countries (apart from Turkey) have established some sort of individual action plan, sometimes for the totality or large majority of newly registering unemployed, sometimes destined for particular target groups; in most of them (exceptions are Canada, the Czech Republic and Japan), jobseeker participation in the plan is obligatory. In about a third of the countries, an action plan is supposed to be in place for all unemployed within one month of registration. However, some employment services may lack capacity to establish such plans and follow up on their implementation in accordance with official PES guidelines.

In terms of jobs training, the common wisdom is that it has a modest impact on employment rates²⁰, although its effect tends to be greater for women than for other sets of participants (Martin and Grubb 2001, OECD 2005). Indeed, training programmes, as measured by the qualification effect, tend to foster mixed results, according to

²⁰. However, a continuous updating of skills could make a worker more flexible. Functional flexibility is one way of updating skills while in employment, while ALMP could provide training and further improvement of skills and knowledge with workers in periods of unemployment or leave (Eurofound, 2007).

evaluation studies in Sweden and Denmark. This is partly because qualification effects are particularly difficult to measure. In Denmark, however, the impact of other activation measures is much smaller. For instance, social assistance recipients who participate in employment projects reduce their dependency on social transfers by only three percentage points (Kvist and Pedersen 2007). Calmfors *et al.* (2001) in Sweden report that jobs training seems slightly more effective than job creation schemes in terms of employment effects.

In the mean time, low-skilled youth continue to be at a much higher risk of unemployment than the rest of the population. This was a major concern of the 1994 OECD Jobs Strategy. Despite historically high employment levels across the OECD countries, the situation of youth has not improved much over the past decade, and still worsened during the crisis. There is, therefore, a renewed rationale for assessing OECD practices in order to emulate the activation schemes that seem to work best for young people, especially for the low-skilled youth (Anne Daguerre and David Etherington, 2009).

Finally, job retention in terms of employment outcome is becoming increasingly important in recent reforms across the OECD countries. Well interlinked policy measures are necessary to ensure sustainable employment from the unemployed. ALMP requires a proper administrative capacity to actualize intensive interventions and provide individualized action program (IAP). In particular, adequate staff/client ratios are crucial for effective ALMP strategies (Tergeist and Grubb, 2006). Anne Daguerre and David Etherington (2009) suggest that where administrative capacity is lacking, bureaucratic requirements such as eligibility requirements and meeting caseload quota requirements take precedence over individualized management services. Motivated and highly trained staff are in the best position to play a mentoring and coaching role, especially when dealing with highly disadvantaged groups who face severe barriers to employment.

3. Informal employment related issues²¹

Informal employment, otherwise referred to as undeclared, hidden or grey employment, is a significant labour market problem for some OECD countries, prompting concerns about worker protection, making it difficult for governments to deliver high quality public services and hindering productivity and growth.

There is no generally accepted definition of informal employment, let alone any reliable estimates of the overall share of informal employment in the OECD countries. OECD (2008a) however broadly defined informal employment as employment engaged in producing legal goods and services where one or more of the legal requirements associated with employment are not complied with. Fully informal employees lack social security coverage and some or all of the protections provided by labour laws

²¹. This part is mostly a restructure of main findings of Chapter 2 (declaring work or staying underground: Informal Employment in Seven OECD countries) of 2008 OECD Employment Outlook.

and/or employment contracts (*i.e.* minimum wages, employment protection or occupational health and safety standards), are often poorly paid and have no or less access to training and career development paths than their formal counterparts. Complete or partial non-compliance with tax or social security regulations means reduced government revenue and this necessitates higher contribution rates for formal workers. This leads to a vicious circle in which informality pushes governments to raise labour taxes or reduce the quality, targeting or coverage of public services and thus reduce even further incentives to formalization. Informal firms' tendency to stay small to avoid regulation and scrutiny may also adversely affect general productivity and growth level, and this in turn restrict their access to capital, new technologies and markets (OECD, 2004a).

Perry *et al.* (2007) suggest that countries with higher levels of development tend to have less informality. However, it is not clear that economic growth necessarily results in less informal employment. OECD (2004a) found that even high-income OECD countries face problems with tax and social security compliance, and that several European countries including Italy and Spain²², also have relatively high levels of informality. Policies that promote economic growth alone cannot solve the problem of informal employment: a more articulated policy solution is necessary.

Below are the main findings of the 2008 OECD study of 7 OECD countries, including Korea, Mexico, and Czech Republic, on informal employment:

- Korea has made significant inroads into informal employment, but 25% of the workforce remains unregistered for social security. Older workers and those with low levels of education are particularly susceptible to informal employment.
- Combating informal employment requires a comprehensive approach to reduce the costs and increase the benefits to businesses and workers of operating formally and ensure that regulations are adequately enforced.
- In all countries except Korea (and Mexico for large businesses), labour taxes are relatively high compared with taxes on capital, providing few incentives for full declaration of wage earnings.
- Granting preferential tax treatment to the self-employed, notably through taxes on turnover instead of net income, tends to encourage false self-employment and under-declaration. It is easier for the self-employed to evade taxes than for wage earners and it can be difficult for tax authorities to detect their true income accurately.

²². For example, the Economist (April 8, 2010) reports that the Spanish tax inspectors' union, Gestha, believes that underground economy in Spain **accounts for more than 23% of GDP and that it grew by 0.7% last year** when recorded GDP shrank by 3.1%. The informal economy is especially attractive to those still receiving unemployment benefits based on previous earnings. They are often reluctant to go back into formal work until the two-year payment period is over.

- Complex tax systems increase compliance costs for taxpayers and encourage under-declaration. This is the case in Hungary, Poland, Mexico and Turkey, where a number of tax exemptions and credits remain in place in the personal and/or corporate income tax systems. While Korea and the Slovak Republic have relatively simple tax systems, handling the complex social contribution collection system – involving different funds, income bases/ceilings and payment periods – is costly for firms. Proposed reforms to contribution collection in Korea should go some way to alleviating this problem.
- Strict employment protection legislation (EPL) increases for informal employment in countries with limited enforcement capacity. In this regard, relaxing restrictions on the use of temporary or fixed-term contracts and reducing firing costs for young or inexperienced workers would improve incentives for firms to hire formal workers. Informal employment is used by firms to increase internal flexibility for firms in Mexico (and probably Turkey), where regulations limit the use of temporary and fixed-term contracts. Introducing probationary periods for newly hired workers in Mexico and Korea²³ and reducing requirements to make redundancy payments to workers with short tenure in the Czech Republic, the Slovak Republic and Mexico could contribute in reducing informality, especially among young workers.
- Workers’ perceptions of the value of the benefits they can receive from social protection schemes may be a factor encouraging formal work or the full declaration of earnings:
 - The design of the pension system can affect incentives for informality. With regard to the relationship between contributions and benefits, cross-country data show no systematic relationship between the two. Even the very strong redistributive systems, such as in the Czech Republic, may nevertheless favor under-declaration of earnings. Other characteristics of the pension system may also play a role. For example, systems with little link between contribution records and benefits, such as in Turkey, favor early retirement and continued activity in the informal sector. Minimum contribution periods in countries where workers often move in and out of formal employment, such as for the minimum guaranteed pension in Mexico, also create disincentives to work in the formal sector.
 - Easing access conditions for unemployment benefits, increasing the link between benefits and contributions (while being careful to preserve work incentives) and/or reducing contribution rates could improve incentives for formalization. In six of the countries studied, unemployment insurance schemes have strict access conditions, low benefit levels and very limited links to contributions, especially in Poland, the Slovak Republic and Turkey.
- Improving trust in government and the quality of public services can play an important role in reducing informality by increasing the perceived benefit to taxpayers of paying taxes. All the countries examined perform below the OECD

²³. However, in case of Korea, the impact of a probation period on reducing informal employment seems to be quite limited.

average on indicators of government effectiveness and corruption control, although progress has been made in recent years.

- Coordinated with improving incentives for formalization, effective enforcement of labour, tax, social security, and other related regulations is essential to combat informal employment. Existing enforcement resources can be used more efficiently by implementing or increasing the use of risk-assessment processes to target inspections and increasing coordination and information-sharing between enforcement agencies. In many cases, detecting informal employment seems not currently the primary focus of tax or labour inspectorate activities. Combating informality also requires broadening the focus of enforcement bodies from revenue maximization (for tax authorities) and occupational health and safety (for labour inspectorates) to include formalization by targeting new groups, such as small firms or the service sector, where informal employment is prevalent, providing advice and technical assistance to small firms and improving income detection for small firms and the self-employed.

OECD's study (2008a) suggests that informal employment is not necessarily concentrated among low-skilled or low-paid workers, but that the characteristics informal workers vary considerably, both within countries, across different types of informal employment, and across countries. While informal employment may provide a buffer for some workers who have few labour market options, but need income, it is mostly related with little protection against old age, sickness, unemployment or economic downturns. It also results in reduced tax and social security revenues, and making it harder for governments to provide quality public services, increases contribution rates for formal workers and hinders firm expansion and economic growth. A comprehensive approach from the government to tackle informality will be necessary. In particular, increasing enforcement effort is likely to be ineffective, and could actually put jobs and livelihoods at risk, if measures to improve incentives are not taken simultaneously. In this sense, policies aimed at improving the welfare and income of low-paid or at-risk workers may also play an important role in overcoming informality.

There are a number of areas warranting further research on informal employment, but three in particular would be useful in furthering knowledge relevant to OECD countries' experiences. First, more extensive and elaborate evaluation of related tax policy reforms would give some insights about the links between tax policy and undeclared works. Second, grasping the dynamics of informal employment – how workers move between formal and informal works and the consequences of such moves – would allow policy reforms to focus on the workers who face great barriers to formalization and are most vulnerable to remaining informal for longer period of time. Finally, there is little empirical evidence on the impact of specific enforcement measures on informality. A number of OECD countries are currently undertaking measures designed to improve tracking down of informal work. Evaluation of impacts of this initiative is necessary to find out how resources can be best used to decrease informal employment.

4. Green growth related issues

Economic recovery and sustainable growth are key challenges that all OECD countries are facing today. The current crisis however can act as a catalyst for much needed policy reform, generating both environmental, employment and economic gains. Green growth in this sense would be relevant going beyond the current crisis, addressing urgent challenges including fight against climate change and environmental degradation, enhancement of energy security, and the creation of new growth engines (OECD, 2009b).

OECD Ministerial Council Meeting (MCM) in June 2009 gave a mandate to OECD to develop, as a horizontal project, a Green Growth Strategy (GGS) in order to achieve economic recovery and environmentally and socially sustainable economic growth. Ministers also called upon the OECD and its committees to prioritise the work within their areas of expertise so as to support green growth policies²⁴. Now, fourteen OECD Directorates/Units and IEA are now participating in developing GGS with a view to submit an Interim Report on the GGS to 2010 MCM and a Synthesis Report on the GGS to 2011 MCM.

In terms of labour markets, the jobs impact of transition towards a green growth is one of the most important concerns for OECD governments. The significant shift would trigger skill and innovation lead structural changes in the economies, including reallocation of labour and other factor inputs within and across the sectors. While it is clear that the shift to green growth will significantly change job skill requirements, a number of studies find that the demand for low-skill workers has decreased while the demand and rewards for higher-skill workers have significantly increased (ECORYS, 2008). The policy issue in this respect is that the unemployment of displaced workers could become structural if adequate measures are not correctly followed up (ETUC, 2008).

Still, we do not have enough information on how severe the skill changes might be on which part of the sectors. Most relevant reasons for that should be: first, the green economy is not well defined as a sector of activity; second, environmental goods and services industry does not necessarily considered to have different qualification requirements compared to general conventional skills (Institute fur Wirtschaft und Umwelt, 2000). Nevertheless, There is evidence from a number of countries that skill shortages have already developed in certain sectors or occupations where policies to foster green growth have created a need for new skills (or new combinations of skills).

²⁴. The key policy areas where the OECD can contribute in the pursuit of Green Growth include: a) How to best combine economic and sectoral policy objectives with environmental ones? b) How to identify and implement an effective policy framework, such as market-based approaches, “green taxes”, regulations, standards, direct public investments, and R&D support to move toward green growth? c) How to manage the implementation of policy reform and transition to a green economy? This would include employment dimension and possible distributive effects and educational aspects. d) How to address the development dimension of green growth? This would include, with involvement of non-members, drawing and sharing lessons from relevant analyses. Cooperation with other international bodies, such as ILO, World Bank will also be needed.

Box 7. skill gap and skill shortage problems in transforming to a green economy

- In the UK, sectors going “green” are experiencing a skills gap due to the shortage of supply of technical specialists, designers, engineers, and electricians.
- Renewables industry in Germany is suffering from a shortage of qualified workers.
- Often, more skills are needed for the renewable energy sector (i.e. consulting skills, communication skills).

Designing an integrated strategy for managing and enabling green growth requires taking into account a multiplicity of policy fields and target groups. Successful experiences have shown that re-skilling of the workforce, while keeping up productivity levels in the greener economy and expanding to new economic activities, requires the public sector adopt a multi-stakeholder approach, working in partnerships with unions, the business sector, the education sector, and other local institutions (ETUC 2008; OECD, 2010b).

Another significant issue to discuss should be the pricing on carbon emissions to curb green house gas emissions. Two types of policy intervention, namely cap-and-trade (or emissions trading scheme) and carbon tax are being mainly considered.

Table 1. The cases for two policy instruments

emissions trading scheme	carbon tax
<ul style="list-style-type: none">▪ Allows emissions reductions to take place wherever abatement costs are lowest, regardless of borders▪ Has the advantage of fixing a certain environmental outcome▪ More appealing to private industry▪ Permits adjust automatically for inflation and external price shocks (offers more flexibility than a direct tax or regulatory scheme)	<ul style="list-style-type: none">▪ Offer a broader scope for emissions reductions (trading systems cannot reach parts of the transportation and service sectors which account for 30-50% of emissions)▪ No transaction cost (no search, negotiation, approval, insurance costs), simple and transparent▪ Offer a permanent incentive to reduce emissions▪ Earn revenue, which can be recycled back into the economy

In 2004, the EU started the largest emissions-trading system in the world²⁵, while Sweden²⁶ since 1991, followed by Denmark, Finland, Norway, Switzerland and parts of

²⁵. Since the early 1990s, there have also been several attempts to introduce an EU-wide carbon tax on fuel. UK has been a major opposing country by saying that they do not support the idea of a mandatory, pan-European carbon tax and that there needs to be clear justification for taking fiscal action at an EU, rather than national or local level (Reuters, Oct 2, 2009).

²⁶. Between 1990 and 2006, Sweden cut its carbon emissions by 9%, largely exceeding the target set by the Kyoto Protocol, while achieving economic growth of 44% in fixed price. However, critics have raised some doubts: Sweden’s carbon tax accounts for less than 3% of total

Canada has been using carbon tax system²⁷. In the US, the so-called cap and trade bill has been stuck in the Senate since 2009. Despite much heated debates about pros and cons of the two policy instruments, neither any shared view nor concrete results about which is better approach in terms of employment or whether they are ‘job creator’ or ‘job killer’ have been presented. This may imply that a more cautious as well as comprehensive approach is necessary when a country considers putting a price on carbon emissions.

IV. Concluding remarks

The labour market impact of the 2008-2009 recession posed employment and social policy makers with a major challenge that is still ongoing. Fortunately however the structural labour market reforms enacted in many OECD countries during the decades preceding the recession, had created a more solid foundation for limiting the social costs of severe recessions and fostering strong recoveries. A policy response to pay attention is that a considerable number of countries have vigorously expanded PSE staffing levels and ALMP offerings for job seekers in order to maintain an active stance in the operation of unemployment benefits and labour market programmes through the recession. This represents a determination to avoid repeating past experiences where recessions led to a large build up in the pool of long-term unemployed whose connections to the labour market became tenuous (OECD, 2010c).

Today’s labour markets even entangled with the crisis are characterized by their increasing variety of employment relationships, which reflects new technology and new production modes, new forms of work organization due to increasing competition within and among countries. Also, new work-life risks related to social and demographic changes. In sum, current labour markets seem to need both more flexibility²⁸ and securities. The presence of Danish flexicurity model²⁹ and transitional labour market (TLM) approach³⁰ may be the reflection of this changed environment.

government revenue; By introducing rather broad energy tax exemption, it just deepened the carbon tax hole, thereby tried to make up the government revenue shortfall by disproportionately loading the new tax burden on small households and increasing payroll taxes, mandatory health-and social –insurance premiums.

²⁷. Franch government in March 2010 has decided to delay (in effect, shelve) the implementation of the carbon tax bill until it can secure an agreement with its European partners.

²⁸. With regard to flexibility needs, there is also a concern about labour market duality with increasing trends of using temporary employment, especially in Spain, Japan and Korea, to meet flexibility needs of labour market in the era of globalization. In case of Korea, two major factors, namely EPL and wage-setting practices and labour-management relations, are considered to contribute to this prevailing phenomenon (for more information on labour market duality in Korea, see Grubb, Lee, Tergeist, 2007)

²⁹. Flexicurity model combines loose EPL with income protection for unemployed people and high levels of spending on ALMPs.

³⁰. Flexicurity, the Danish model in particular, is a combination of flexible employment protection rules, income security and active labour market policy, focuses primarily on the ‘regular labour

Meanwhile, significant shifts towards a green growth will be a major driver of structural change in labour markets. New skills and competences will be required, as well as enhanced labour mobility across occupations and sectors, posing new demands on education and training institutions, and labour market policies. According to the Re-assessed OECD Jobs Strategy of 2006, a strong skill development system and active labour market programmes that facilitate a quick re-integration of jobseekers into employment are key supply-side policy elements for reinforcing the structural adaptive capacity of labour markets, while moderate employment protection and strong product market competition are important on the demand side. This framework will also be useful in identifying specific policies to promote a transition towards a green growth.

Finally, given the multidimensional and interlinked nature of the current labour market, it is necessary for the governments to organize more integrated efforts between different policy areas. At the same time, coherent and harmonized policy to address the imminent labour market issues, including jobs crisis, unemployment (especially for the youth unemployment), and informal employment, etc. is expected to create more and better employment as well as sustainable development.

market'. That is, movements of fulltime employees internally in the labour market. The flexicurity golden triangle includes transfers between education and employment (especially continuing and further education) and between unemployment and employment (the active labour market policy); however it has been focusing very little on the movements between private, non-paid activities and employment or between employment and retirement. The TLM approach thus offers a more holistic and comprehensive picture of transfers into, out of and within the labour market than the flexicurity concept does. Policy measures that make it possible to cross the border between inside and outside of the labour market can be a better distribution of working time over a life cycle (Bredgaard and Larsen, 2006).

References

- Bartlett, B. (2009), "A Carbon Tax is better than Cap-and-Trade," *Forbes.com*, March 6, 2009.
- Bell, D N F. and D.G. Blanchflower (2009), "What Should be Done about Rising Unemployment in the UK", IZA Discussion Paper, No. 4040, Bonn.
- Bijwaard, G.E. and J. Veenman (2007), "Unequal Chances on the Transitional Labor Market: the case of the Netherlands," IZA Discussion Paper, No. 2908, Bonn.
- Bonne, J and J.C. van Ours (2004), "Effective Active Labour Market Policies," CEPR Discussion Paper Series No.4707, London.
- Bredgaard, T. and F. Larsen (2006), "The Transitional Danish Labour Market: Understanding Best Case, and Policy Proposals for Solving some Paradoxes," Centre for Labour Market Research (CARMA) Research Paper 2006:2.
- Calmfors, L., A.Forslund and M. Hemstrom (2001), "Does Active Labour Market Policy Work? Lessons from Swedish Experiences," *Swedish Economics Policy Review* 8.
- Card, D., J. Kluge and A. Weber (2009), "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis," IZA Discussion Paper, No. 4002, Bonn.
- COE (2009), "Croissance verte et emploi", Report to the French Prime Minister, Conseil d'Orientation de l'Emploi, Paris.
- Daguerre, A. and D. Etherington (2009), "Active labour market policies in international context: What works best? Lessons for the UK," DWP Working Paper 59, UK.
- Donnelly, A. (2010), "Carbon Tax Killed Private-sector Jobs in Sweden," the *Vancouver Sun*, April 20, 2010.
- EC (2009), "Climate change and labour market outcomes," Chapter 3 in *Employment in Europe 2009*, European Commission, Brussels, available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=113&newsId=642&furtherNews=yes>.
- Economist* (2010), "Spanish unemployment - The jobless numbers get nearer to a grim milestone," April 8, 2010.
- ECORYS (2008), "Environment and Labour Force Skills: Overview of the Links between the Skills Profile of the Labour Force and Environmental Factors", Report for the European Commission DG Environment, Rotterdam.

- ETUC (2006), "Climate Change and Employment: Impact on Employment in the European Union-25 of Climate Change and CO2 Emission Reduction Measures by 2030", available at:
<http://www.tradeunionpress.eu/Web/EN/Activities/Environment/Studyclimatechange/rapport.pdf>
- Eurofound (2007), Flexicurity – Issues and Challenges, Denmark.
- GHK (2009), "The Impacts of Climate Change on European Employment and Skills in the Short to Medium-Term: A Review of the Literature," Final Report (Volume 2), available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=782&langId=en&eventsId=172&furtherEvents=yes>.
- Gregg, P. (2001), "The Impact of Youth Unemployment on Adult Unemployment in NCDS", *Economic Journal*, 111(475).
- Gregg, P. and R. Layard (2009), "A Job Guarantee," mimeo, Center for Economic Performance, London School of Economics, available at:
http://cep.lse.ac.uk/textonly/_new/staff/layard/pdf/001JGProposal-16-03-09.pdf.
- Grubb, D, J-K Lee and P. Tergeist (2007), "Addressing Labour Market Duality in Korea," OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 61.
- Hansen, L.L (2007), "From Flexicurity to FlexicArity? Gendered Perspectives on the Danish model," *Journal of Social Sciences* 3 (2).
- Heckman, J.J, R.J. Lalonde and J.A. Smith (1999), "The economics and econometrics of Active Labor Market Programs," *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam.
- Hill, J and B. Halpin (2008), "The Role of Active Labour Market Programmes in Employment Policy," MPRA Paper No. 10498.
- Humphreys J. (2007), "Exploring a Carbon Tax for Australia," the Centre for Independent Studies, NSW, Australia.
- International Economic Development Council (2009), "What is Carbon Cap and Trade? A Prime for Economic Developers."
- Jousten A., M. Lefèbvre, S. Perelman and P. Pestieau (2008), "The Effects of Early Retirement on Youth Unemployment: The Case of Belgium," IMF Working Paper WP/08/30.
- Kammen, D., K. Kapadia and M. Fripp (2004), "Putting Renewables to Work: How Many Jobs Can the Clean Energy Industry Generate?" Report of the Renewable

and Appropriate Energy Laboratory, University of California, Berkeley, corrected January 2006.

Kulve J. and C.M. Schmidt (2002), “Can training and employment subsidies combat European unemployment ?” *Economic Policy* 35.

Kvist, J and L. Pedersen (2007), “Danish Labour Market Activation Policies,” *National Institute Economic Review* 2007; 202; 99.

Martin, J.P. and D. Grubb (2001), “What Works and for Whom? A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies”, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8, No. 2.

Mosley, H. and T. Kruppe (1996), “Short-time Work in Structural Adjustment: European Experience”, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 2, No. 2.

OECD (2004a), *OECD Employment Outlook*.

OECD (2004b), “Environment and Employment: An Assessment,” Working Party on National Environmental Policy, Environment Policy Committee.

OECD (2005), “Trade-adjustment costs in OECD labour markets: a mountain or a molehill?” Chapter 1 in *OECD Employment Outlook 2005*.

OECD (2006a), *Boosting Jobs and Income: Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*.

OECD (2006b), *OECD Employment Outlook*.

OECD (2007a), *Jobs for Youth Korea*.

OECD (2007b), *OECD Employment Outlook*.

OECD (2008a), “Declaring Work or Staying Underground: Informal Employment in Seven OECD Countries – Further Material,” Paris.

OECD (2008b), *OECD Employment Outlook*.

OECD (2008c), *Environmental Outlook to 2030*.

OECD (2009a), *OECD Employment Outlook*.

OECD (2009b), “Maintaining the Activation Stance During the Crisis”, background document prepared for the OECD Labour and Employment Ministerial Meeting, *Tackling the Jobs Crisis: The Labour Market and Social Policy Response*.

- OECD (2009c), *The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action Beyond 2012*.
- OECD (2009d), “How Do Industry, Firm and Worker Characteristics Shape Job and Worker Flows?”, Chapter 2 in *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*.
- OECD (2009e), “Helping Youth to get a Firm Foothold in the Labour Market”, Paper for the Meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee at Ministerial Level.
- OECD (2010a), “Greening Jobs and Skills: The Local Labour Market Implications of Addressing Climate Change,” Secretariat note for Directing Committee of the Co-operative Action Programme on Local Economic and Employment Development.
- OECD (2010b), *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*.
- OECD (2010c), “Moving Beyond the Jobs Crisis,” Working Party on Employment, Employment, Labour and Social Affairs Committee.
- Perry, G., W. Maloney, O. Arias, P. Fajnzylber, A. Mason and J. Saavedra-Chanduvi (2007), “Informality: Exit and Exclusion,” World Bank, Washington.
- Reuters (2009), “European States Split over EU-wide Carbon Tax Plan,” Oct. 6, 2009.
- Scarpetta, S., A. Sonnet and T. Manfredi (2010), “Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 106*.
- Tergeist, P., D. Grubb (2006), “Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom,” *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers No. 42*.
- Theodoropoulou, S. (2010), “Addressing Europe’s employment crisis: what policies for recovery and reform?” Policy Brief, European Policy Centre, Brussel.
- UNEP et al. (2008), *Green Jobs: towards decent work in a sustainable, low-carbon world*, available at:
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/Newreleases/lang--en/docName--WCMS_098503/index.htm.
- van den Berg, G.J, A. Bergemann and M. Caliendo (2008), “The Active Labour Market Programs on Not-Yet Treated Unemployed Individuals,” *IZA Discussion Paper, No. 3825*, Bonn.

Annex 1

THE RE-ASSESSED OECD JOBS STRATEGY of 2006

The 1994 Jobs Strategy was primarily aimed at reducing high and persistent unemployment. While the key recommendations have been found to be useful in this respect, the policy focus has broadened. In particular, more weight has been given to the objective of promoting labour market participation and employment and to take into account concerns about low incomes of certain groups. With this in mind, the following offers a restatement of key recommendations of the original Jobs Strategy that were most directly related to unemployment and employment.

The Reassessed OECD Jobs Strategy has four pillars. All countries need to ensure that each of the four pillars is solid. However, within each pillar there may be scope for individual countries to use different policy combinations to achieve successful outcomes, taking into account policy interactions and country circumstances and objectives. Indeed, there is no single successful approach; what matters is that the policy package be coherent.

Pillar A: Set appropriate macroeconomic policy

A1. Macroeconomic policy should aim at price stability and sustainable public finances so as to keep interest rates low and encourage investment and labour productivity, thus strengthening economic growth with potential beneficial effects on employment; where the state of government finances permits, improvements in public finances may be used to reduce taxes or increase spending in areas that have the most beneficial impact on growth and employment.

A2. Macroeconomic policy should be used to help stabilise the economy in order to reduce the risk that transitory increases in unemployment due to adverse shocks become persistent and to ensure that the benefits of structural reforms are brought forward.

This calls for:

- Monetary policy should pursue medium-term price stability by reacting to both inflationary and dis-inflationary shocks, and, within the scope given by that objective, aim to stabilise economic activity.
- Fiscal policy should aim to restore and maintain sound public finances so that automatic stabilisers can be allowed to operate, supplemented as required and feasible by discretionary policy. This is particularly important in countries that cannot employ monetary policy for that purpose.

Pillar B: Remove impediments to labour market participation as well as job-search

Implement well-designed unemployment benefit systems and active labour market policies

B1. Unemployment benefit replacement rates and duration, as well as social assistance benefits provided to individuals who can work, should be set at levels that do not discourage job search excessively and, especially where they are relatively generous, be made conditional on strictly enforced work-availability criteria as part of well-designed “activation” measures; moderate benefit sanctions should be part of such an activation strategy.

B2. Employment services should offer unemployed workers in-depth interviews and job-search assistance; participation in effective active labour market programmes should be compulsory after a certain length of joblessness that may differ across groups (*e.g.* immigrants facing integration difficulties, disadvantaged youth and older jobseekers); employment services should have adequate resources to perform these tasks and their functions should be well integrated.

B3. Performance of employment services should be assessed on the basis of their long-term impact on employment and benefit caseloads; active labour market programmes should be regularly assessed in a rigorous way to ensure that inefficient programmes are terminated, and that the mix of programmes is adjusted to suit the needs of jobseekers and the labour market.

Make other non-employment benefits more work-oriented

B4. Gate-keeping measures should be strengthened to avoid individuals with substantial work capacity leaving the labour market via sickness and disability systems, while at the same time protecting adequately the needy; the degree of work capacity of people receiving such benefits should be reviewed periodically; rehabilitation with a labour market orientation should be available to those who have some work capacity; job-search support and financial incentives to go back to work should be provided for those with sufficient work capacity.

B5. Public early retirement schemes should be gradually phased out, and public and private pensions as well as other welfare systems reformed so as to remove incentives for early labour market exit.

Facilitate family-friendly arrangements

B6. Family-friendly policies, including childcare support, as well as working-time arrangements which help reconcile work and family life, should be implemented so as to remove barriers to employment for those with family commitments.

Adjust taxes and other transfer programmes to make work pay

B7. Employment should be made financially attractive vis-à-vis benefit receipt, notably through tax-benefit reform and the provision of targeted in-work benefits to make work pay, without creating excessive tax distortions or compromising public finances.

Pillar C: Tackle labour- and product-market obstacles to labour demand

Ensure that wages and labour costs respond to labour market developments

C1. Ensure that minimum wages are set at levels that do not harm job creation significantly for low-productivity workers.

C2. Payroll taxes on labour should be reduced, especially on low-wage earners, where these are high and the budget situation allows, and health and pension contributions should be kept under control.

C3. In countries where uncoordinated sectoral collective agreements predominate and have adverse effects on employment, individual firms, through collective agreement, should be allowed to opt-out from sectoral agreements or the administrative extension of sectoral agreements should be reformed.

Enhance competition in product markets

C4. Legal impediments to entry of new firms should be removed in all areas where competition is feasible, and administrative burdens on business start-ups should be reduced; start-up costs should be lowered and administrative procedures for the creation of new businesses simplified so as to nurture an entrepreneurial climate; move towards open international trade and investment in goods and services.

C5. Competition-restraining state control of business operations should be reduced.

Facilitate the adoption of flexible working-time arrangements

C6. Obstacles in labour legislation which impede the emergence, through employer-employees agreements, of flexible working-time arrangements should be removed; tax and social security provisions should not discriminate against part-time work or other flexible arrangements which help reconcile work and family life and promote gradual work-to-retirement transitions.

Make sure that employment protection legislation helps labour-market dynamism and provides security to workers

C7. Employment protection legislation should be reformed in countries where it is overly strict, by sanctioning unfair dismissal (for example by prohibiting dismissal on the basis of discrimination with respect to gender, age and ethnicity), but reducing constraints on dismissals for economic reasons; severance costs and administrative procedures should be made more predictable so as to reduce judicial uncertainty; reasonable dismissal notice periods should be provided so as to help laid-off workers find new jobs.

C8. Regulations on fixed-term and temporary contracts may need to be relaxed in some countries; in order not to aggravate labour market duality and thus undermine labour market performance in the long term, a more balanced treatment between temporary and permanent contracts should be pursued, with one option being that dismissal protection rights grow in line with seniority.

Promote transitions to formal employment

C9. Transitions to formal employment should be promoted through: lower taxes on low-paid employment going hand-in-hand with better compliance of other taxes (notably on small businesses); reforms of labour regulations and business registration requirements, to make firms more prone to create formal jobs; and closer ties between social protection entitlements and work to encourage workers to declare their job.

Pillar D: Facilitate the development of labour force skills and competencies

D1. In view of the key role of human capital accumulation for the achievement of economic growth and social objectives, governments should promote high-quality initial education and, in coordination with social partners where this is consistent with national practice, they should set conditions likely to improve labour force skills by:

- establishing a system of recognition of new competencies gained by adults through training and work experience, including foreign credential recognition of new immigrants;
- ensuring that training is more demand-driven and responds effectively to firms' changing skill requirements, and encouraging greater quality of training provision, including through performance monitoring of providers;
- supporting training programmes – *e.g.* training vouchers, training leave or schemes that help workers alternate between work and training – which include co-financing from private agents and address existing training inequalities by providing effective learning opportunities for disadvantaged groups, notably the low-educated;

- expanding the scope of apprenticeship contracts by easing age limits and allowing flexible compensation arrangements; and
- ensuring that some employment programmes are targeted to the specific needs of disadvantaged people, including through second-chance schools.

D2. In order to facilitate school-to-work transition, it is essential to:

- reduce early exits from education and ensure that young people acquire skills relevant to labour-market
- requirements, including by broadening vocational programmes, strengthening links between general and vocational education and improving career guidance; and
- help combine education with work, notably through improved apprenticeship systems or more informal channels.

* * *

The revised strategy will need to be implemented in a manner that is consistent with national institutions and practices. There may be strong resistance to introducing some of the recommended policies as the costs will tend to be concentrated on particular and well-organised groups, whereas the benefits will be more diffused and/or go to un-organised groups. In addition, the costs will be apparent early in the reform process, while the benefits will only materialise over time.

But implementation problems should not serve as an excuse for inaction. The cost of inaction will be continued weak labour market performance and failure to realise the potential for raising living standards, at a time when they will come under downward pressure from ageing populations. The successes achieved by some countries over the past decade show what can be achieved if there is sufficient political will to reform.

Annex 2

The 1994 Jobs Strategy: the ten broad recommendations

1. Set macroeconomic policy such that it will both encourage growth and, in conjunction with good structural policies, make it sustainable, *i.e.* non-inflationary.
2. Enhance the creation and diffusion of technological know-how by improving frameworks for its development.
3. Increase flexibility of working-time (both short-term and lifetime) voluntarily sought by workers and employers.
4. Nurture an entrepreneurial climate by eliminating impediments to, and restrictions on, the creation and expansion of enterprises.
5. Make wage and labour costs more flexible by removing restrictions that prevent wages from reflecting local conditions and individual skill levels, in particular of younger workers.
6. Reform employment security provisions that inhibit the expansion of employment in the private sector.
7. Strengthen the emphasis on active labour market policies and reinforce their effectiveness.
8. Improve labour force skills and competences through wide-ranging changes in education and training systems.
9. Reform unemployment and related benefit systems – and their interactions with the tax system – such that societies' fundamental equity goals are achieved in ways that impinge far less on the efficient functioning of the labour markets.
10. Enhance product market competition so as to reduce monopolistic tendencies and weaken insider-outsider mechanisms while also contributing to a more innovative and dynamic economy.

제 2 세션

공공기관 노사관계와 일자리 창출

Labor Relations and Employment Strategy
For Public Institution

4. 일자리 창출과 공공부문의 역할

Job Creation and Roles of Public Institutions

이종훈(명지대학교 경영학과 교수)

5. 공공기관 노사관계와 일자리 창출

Labor Relations and Job Creations of Public Institutions

박영범(한성대학교 경제학과 교수)

일자리 창출과 공공부문의 역할

이종훈¹⁾

차례

- I. 일자리 문제 해결을 위한 공공부문의 역할
- II. 공공부문에서의 일자리 창출 확대를 위한 과제
- III. 종합적·효과적 일자리 대책을 위한 공공부문의 역할

1) 명지대학교 경영학부 교수

I. 일자리 문제 해결을 위한 공공부문의 역할²⁾

1. 일자리 문제의 심각성

현재 우리나라 일자리 문제는 첫째, 경제성장과 고용확대가 함께 이루어지지 않고 있다. 물론 '고용 없는 성장(jobless growth)'의 문제는 이미 다른 OECD국가에서도 나타나고 있는 현상이고 비단 우리나라에서만 문제가 아니다. 그러나 최근 우리나라에서는 경기회복에도 불구하고 전체 고용수준이 극히 미미한 증가를 보이고 있어 성장과 괴리된 고용의 문제가 더욱 심각하게 나타나고 있다. 그동안 경기변동과 유사한 추세를 보이던 취업자 수 증가율은 2005년 2분기부터 2007년 4분기까지 약 3년 동안 1% 증반에 머물고 있다³⁾.

둘째, 고용변화의 비대칭성이 관찰된다. (앞서 언급했듯이) 경기상승 국면에서는 고용증가가 극히 미미하게 나타나는 반면에, 글로벌 금융위기가 발생한 2008년부터 고용감축이 급격하게 이루어지는 경향이 있다. 성장의 고용효과는 별로 크게 나타나지 않는데 경기침체는 고용감소로 직결되는 것이 현실이다. 성장하는 부문과 경기후퇴의 영향이 크게 나타나는 부문간의 차이가 이러한 현상(결과)을 가져오는 것으로 보인다. 우리 경제의 성장을 주도하는 제조업의 수출대기업에서는 고용이 별로 늘지 않고, 내수부진으로 인해 중소기업과 서비스업 부문에서의 고용감소가 두드러지게 나타나는 것이다. 경제구조의 양극화가 고용변화의 비대칭성 문제의 원인이 되고 있다는 지적과 일맥상통하는 현상이다.

셋째, 경기침체로 인한 일자리 위축이 저소득층에서 심각하게 나타나고 있다는 것 또한 심각한 문제이다⁴⁾. 최근 경제위기 속에서도 정규직은 소폭이나마 증가하는데, 비정규직의 일자리는 대폭 감소하고 있다⁵⁾. 이러한 현상은 '불황에서는 비정규직을 먼저 줄이고 호황에서는 비정규직을 먼저 늘리는' 기업의 고용

2) 본고는 학술적 논문이 아니며, 우리나라 '일자리 문제 해결을 위한 공공부문의 역할'에 대해 필자의 의견 및 정책 아이디어를 정리해 본 시론적 성격의 글임.

3) 자세한 내용은 강석훈(2009) 참조.

4) 앞서 지적한 고용변화의 비대칭성이 경기변화에 따른 시계열적인 비대칭성이라면, 특정계층에 실업이 집중되는 것은 고용의 횡단면적인 비대칭성 문제로 볼 수 있음.

5) 희망근로에 의한 일시적인(그리고 인위적인) 비정규직(임시직) 일자리 증가를 제외할 경우 더욱 그러함.

행태 때문이다. 강석훈(2000)에서도 상시근로자 고용과 경제성장은 거의 상관관계가 없게 나타나는 반면에 일용근로자와 경제성장과의 상관관계는 매우 크게 나타나는 연구결과를 보이고 있다.

또한 경기침체로 인해 (저소득층의 일자리인) 영세자영업자들이 몰락하고 있다. 한국의 자영업자 비중은 25% 이상으로서 OECD 국가 중 가장 높은 수준이다. 그리고 자영업자 중 영세자영업자(연매출 4,800만원, 월소득 150만원 이하)의 비중이 압도적이다. 자영업자들이 이렇게 많은 가장 큰 이유는 한국의 경제 규모가 인구 규모에 비해 여전히 작기 때문이다. 즉 임금근로자 일자리 수가 근본적으로 적기 때문이다. 경기침체와 함께 임금근로자 일자리가 감소하게 되면 갈 데 없는 이들이 자영업에 뛰어들면서 과잉공급의 문제가 나타나고, 동시에 경기침체로 인한 총수요 감소에 주수요자인 저소득층의 소득감소가 더해져 수요위축이 나타나면서, 영세자영업자의 노동시장 퇴출이 대폭 증가하게 된다.

넷째, 청년실업의 문제가 이제는 참을 수 있는 한계선을 넘어서고 있다. 1997년 외환위기 이후 지금까지 10년을 넘게 지속되어 온 문제이다. 특히 올해 청년취업의 어려움은 더욱 심각하게 체감된다. 최근 대기업들이 채용규모를 늘린다고 하지만, 작년 글로벌 금융위기로 인해 직장을 구하지 못했던 재수생들이 졸업생들과 함께 노동시장에 쏟아져 나오기 때문에 취업전쟁은 더 치열하게 나타난다고 한다. 이제 청년 실업은 일시적인 취업난의 문제가 아니라, 소위 '90년대 학번'이라는 '특정 세대의 불행'이라고밖에 볼 수 없다.

다섯째, 고령자 대량실업의 문제가 시작되었다. '일하는 젊은 사람'보다 '일하지 않는 노인'들의 비율이 급격히 높아지고 있다. 특히 베이비-붐 세대(1955~63년생)가 주 퇴직연령대(경제활동인구 부가조사에 따르면, '09. 5월 현재 53세)에 진입하면서 문제의 심각성은 더 커진다. 그런데 고령자의 조기퇴직은 점점 더 빨라지고 있고, 반면에 조기퇴직 이후 직업세계로 돌아가는 노인의 비율은 낮아지고 있다. 즉, 못 별면서 살아야 하는 기간은 점점 더 길어지고 있기 때문에 고령화가 빈곤의 확대로 이어질 가능성이 매우 크다.

2. 일자리 대책에서의 공공부문 역할

일자리(고용) 창출은 경제학적으로 노동수요의 증가를 의미한다. 그리고 노동수요는 (생산요소에 대한 수요이기 때문에) 산출물 수요에서 파생되는 수요이다. 즉, 일자리 창출은 산업의 성장과 떨어져서 생각할 수 없는 것이며, 향후 우리 경제의 산업(성장)구조에 대한 정확한 인식에 의해 고용구조의 전망이 가능해질 것이다. 한편, 앞서 언급하였듯이 성장이 고용창출과 직결된다고 기대하기 어렵다면, 같은 성장이라도 일자리 창출의 가능성이 높은 부문에 정책적 노력을 집중할 수밖에 없다. 이러한 이유로 제조업보다는 고용탄력성이 큰 서비스 산업에서의 일자리 창출을 위한 노력이 요구된다.

또한 노동시장 전체의 고용탄력성을 높이는 데 공공부문이 기여할 수 있을 것이다. 민간부문의 고용부담을 덜어주는 제도 및 지원방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 예컨대, 민간기업들이 신규채용 확대를 기피하는 요인을 제거해 주기 위한 제도 개선, 혹은 신규채용을 촉진하게 만드는 각종 재정지원 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다. 그리고 근로자의 인적자본(직업능력)을 높이는 것도 민간기업의 고용유인을 높이는 길이 될 수 있다.

따라서 일자리 대책에서의 공공부문의 역할은 **첫째, 공공부문이 직접 일자리를 만드는 것이다.** 노동수요가 파생수요인 만큼 정부가 직접 생산(경제적 가치)을 창출하여 그로부터 파생되는 일자리를 새롭게 창출할 수 있을 것이다. 여기에는 다음 3가지의 주된 방법을 생각해 볼 수 있다.

하나, **정부가 직접 재정을 투입하여 일자리를 만들어 내는 방식**으로서, 특히 단기적으로 일자리 부족 문제를 해결하기 위한 공공근로가 대표적인 예이다. 둘, 공공부문이 경제에서 담당해야 할 **인프라 투자를 확대하여 이 부분에서 일자리를 창출하는 것이다.** 재정투입을 통해 일자리를 창출하는 점에서는 위의 방식과 동일하나, 전자의 경우에는 일자리 창출 자체가 재정투입의 목적이라면, 후자의 경우에는 일자리 창출은 부수적인 효과이고 근본적으로 국가 전체의 일자리 창출 능력을 높이기 위한 것이라는 점에서 차이가 난다. 그리고 인프라 투자에는 SOC와 같은 하드웨어뿐만 아니라 R&D투자와 같은 소프트웨어 부문의 투자, 그리고 사람에 대한 투자와 고용서비스 강화 등 노동시장 인프라에 대한 투자까지

포함된다는 사실에 유념할 필요가 있다. 셋, 공공기관(특히 공기업)의 경쟁력을 제고하여, 이 부분에서의 기업 성장과 함께 일자리 창출의 목표를 동시에 달성하는 것이다. 공기업의 '경쟁력 제고-일자리 창출' 모델은 그 자체로 일자리 창출에 기여할 뿐만 아니라, 민간부문에 대한 모델 개발 및 전파를 통해 민간기업에서의 일자리 창출에도 기여할 수 있다.

둘째, 민간부문의 산업성장을 지원하기 위한 노력이다. 공공부문에서의 '생산 확대-일자리 창출'은 우리 경제 전체에서 기여할 수 있는 부분이 제한적일 수밖에 없다. 민간기업에서의 일자리가 획기적으로 늘어나지 않고는 현재의 일자리 부족의 문제를 풀 수 없다. 그리고 제조업에서의 고용창출 능력의 한계를 이미 현실로 확인하고 있는 만큼, 서비스업에서의 일자리 창출 극대화를 위한 전략적인 접근이 필요하다. '미래(기대) 성장률'과 '고용탄력성'이 둘 다 높은 산업을 타깃팅하고, 이러한 산업의 성장전략과 인적자원개발전략이 모두 포함되는 '신산업 정책'을 강구해야 한다. 또한 민간부문의 고용탄력성을 높이기 위해 민간기업의 고용부담을 덜어주기 위한 보조금 지급, 사회보험료 감면 등의 정책적인 노력도 필요하다.

셋째, 소비를 진작시켜 일자리 문제를 해결하기 위한 공공부문의 역할이 절실하게 필요한 시점이다. 강석훈(2009)은 투자증대를 통한 일자리 창출이 쉽지 않다고 전망하고 있다. 이미 한국경제에서 GDP 대비 투자의 비중이 높고, 외환위기 이후 기업들의 투자행태가 보수화되고 있기 때문이다. 반면에 소비는 고용과 가장 밀접한 관계에 있는 수요변수로 나타나고 있는 만큼, GDP에서 소비의 비중을 높이는 정책과 소비의 변동 폭을 적게 만들기 위한 거시정책의 필요성을 강조하고 있다.

소비증대와 관련하여 특히 타깃팅되어야 할 계층은 근로빈곤 계층이다. 근로빈곤 계층과 직접적으로 연계되어 있는 정책, 예컨대 최저임금, 비정규직 근로조건 개선, 영세자영업자 대책 등에 대한 보다 적극적인 노력이 요구된다. 그리고 이와 관련하여 사회적 서비스가 확대될 필요가 있다. 이를 통해 직접적인 일자리 창출이 가능할 뿐만 아니라 저소득층의 소비가능 소득을 증가시킬 수 있을 것으로 기대한다.

넷째, 저소득층뿐만 아니라, 청년실업 해결을 위한 공공부문에서의 특단의 노력이 필요하다. 20대 젊은이들은 부모의 희망이고 국가의 미래이다. 졸업 후에 바로 직장을 구하지 못하면, 배운 지식이 사장될 뿐만 아니라 새로운 지식을 배울 기회를 얻지 못하기 때문에, 나중에 취직하기 더 힘들어진다. 배운 것을 활용할 수 있고, 또 새로운 기술을 배울 수 있는 곳에서, 일할 수 있는 기회를 갖는 것이 중요하다. 한시적으로라도 공공부문에서 일정 부문 청년고용을 의무적으로 떠안는 획기적인 조치가 필요할 수 있다.

II. 공공부문에서의 일자리 창출 확대를 위한 과제

1. 재정투입으로 인한 직접적 일자리 대책의 과제

첫째, 희망근로와 같은 저소득층을 위한 단기적 일자리 대책이라도 지역 인프라 투자와 연계된 공공 일자리 개념으로 전환할 필요가 있다. 2009년의 희망근로는 무엇보다도 6개월 동안의 한시적 지원사업으로 계획되었으나, 6개월 이후 경기가 회복되지 못할 경우 어떻게 할 것인가 대한 대책이 없었다. 그리하여 금년에 다시 희망근로를 연장할 수밖에 없는 불가피한 상황에 놓이게 되었다. 처음부터 목표실적을 줄이더라도 기간을 연장하는 옵션도 생각해 보아야 했던 것은 물론이다. 보다 근본적으로는 저소득층을 위한 공공근로가 상시적으로 (적어도 상당기간) 필요하다면, 지역내 공공근로를 체계화하려는 노력이 필요하다.

지자체별로 공공근로 사업 리스트를 먼저 점검해야 한다. 바람직한 공공근로는 “지역에서 그동안 필요했으나 예산이 없어 하지 못했던 사업”들을 이 기회에 추진하는 것이 되어야 한다. 예컨대, 땅 속의 복잡한 매설물 정비 사업, 지역내 저소득층 주택 리모델링(가칭, Love House 사업), 학교시설 개선(가칭, Clean School사업) 등 다양한 프로그램이 가능하다. 이를 위해서는 4대강 사업에 지나치게 집중된 국토개발사업 예산을 이러한 지역개발 사업에 배분할 필요가 있다고 본다. 작년과 같이 행안부가 지자체별 인구 대비로 돈을 나누어 주는 방식이 되어서는 안 될 것이며, 실적보다 사후관리가 중요하다는 관점에서 접근할 필요가 있다.

그리고 저소득층에게 분명하게 타깃팅될 수 있도록 프로그램을 운영할 필요가 있다. 무엇보다도 “사각지대”에 있는 근로능력자로 대상을 한정해 정의하나, “사각지대”에 누가 있는지 알기 어려운 것이 현실이다. 실직으로 인해 120% 이하로 떨어지는 사람이 희망근로 주대상이나 이들에 대한 자료가 현재 (지자체 입장에서) 파악되고 있는지 의문이다. 지자체를 방문하는 희망자에게 공공근로를 제공하는 현재 방식은 ‘찾아가는 복지’가 아니라 ‘찾아 먹어야 하는 복지’가 될 가능성이 높으며 진짜 도움이 필요한 계층이 배제될 가능성도 있다. 실제로 작년의 희망근로 수혜자는 대부분 고령자이었다는 사실은 이러한 우려가 현실로 나타난 것으로 보아야 한다. 따라서 저소득층 D/B 등 인프라 구축에 관한 투자가 동반되어야만 장기적으로 효과적인 공공근로가 될 수 있을 것이다.

둘째, 반면에 공공 청년인턴은 공공근로처럼 운영해서는 안 된다. 추경예산에서의 청년일자리(직접고용) 대책은 “대학내 교육훈련 지원”이 눈에 띄는 신규 프로그램일 뿐 거의 대부분 ‘단기인턴’이었다. 청년인턴은 ‘정규직으로의 연결(bridge)’ 되거나 최소한 일을 통한 ‘배움의 기회’가 되어야 한다. 청년들은 6개월 동안 월 100만원이라도 벌 수 있다는 것에 의미를 두지 않는다(공공근로와는 다른 접근의 필요성). 청년들이 절망하는 것은 미래가 보이지 않고 비전이 없다는 것이기 때문이다. 만약, 인턴과정이 배움과도 거리가 멀 경우, 이것은 ‘학교에 남아 취업준비 하는 것’보다도 오히려 더 나쁜 것일 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 중소기업 인턴은 현재도 지원율이 낮은 사업이므로 향후 재검토될 필요가 있다. 중소기업 인턴의 취업연결 확률이 매우 높았다는 사실을 성과로 내세우고 있으나, 이것은 사중손실 효과를 감안할 때 큰 성과로 보기 힘들다. 즉, 중소기업의 경우 원래 취업할 수 있었으나 인턴지원 때문에 인턴을 거쳐 취업했을 가능성이 매우 크다.

공공부문 인턴은 ①인턴 배정 수를 다소 줄이더라도, 인턴 중의 일부를 정규직 채용으로 전환시키도록 ‘할당제’를 실시할 필요가 있다. 예컨대, 학습보조 인턴 규모를 줄이고 대신 그 인턴 일부를 정식 보조교사로 채용하는 것을 검토할 필요가 있다. ②양적 실적에만 치우치지 말고, 공공부문의 특장을 살리고 민간이 하기 어려운 분야의 인턴에 집중하여 내실화를 도모(예: 이공계 졸업생을 위한 ‘연구인턴(연수)’ 제도)할 필요가 있다.

셋째, 지자체의 역할이 지금보다 획기적으로 강화되어야 한다. 앞서 언급한 지역개발 일자리 중심으로 공공근로를 체계화하기 위해서라도 지자체가 주도적 역할을 담당해야 한다. 또 재정지원 일자리의 주된 대상인 저소득층이 누구인지를 가장 잘 알 수 있는 주체도 바로 지자체이다.

그리고 고령자의 자원봉사활동 확대를 위해서도 지자체의 역할이 매우 중요하다. 자원봉사는 기본적으로 지역공동체(community) 서비스이므로, 자원봉사자가 할 수 있는 일을 개발(발굴)하고 자원봉사자 네트워크를 구축하는 일 모두 지자체가 주도적으로 추진해야 할 일이다.

2. 공공부문의 구조조정과 경쟁력 강화를 통한 일자리 창출 능력 제고

첫째, 공기업 구조조정의 목표를 기관(조직)의 경쟁력 강화로 분명하게 정하고 이를 성공적으로 추진해야 할 것이다. 통상적인 인원감축은 구조조정의 목표가 아니라, 목표(기관의 경쟁력 강화)를 달성하기 위한 수단 중 하나일 뿐이다. 공기업의 경쟁력 강화는 해당 공기업이 담당하고 있는 산업의 경쟁력 강화를 의미한다(대부분의 공기업은 독점기업이므로 '공기업의 경쟁력=산업의 경쟁력'). 그리고 공공서비스(혹은 제품)의 높은 질적 수준이 실현되어야 하는데, 서비스 수준은 '사람'의 경쟁력에 달려 있다. 무원칙한 구조조정 압력 혹은 낮은 임금 수준으로 비용 절감하는 것이 우수 인재 유치에 방해가 된다면 다시 생각해 볼 문제이다.

따라서, 공기업(혹은 해당 산업) 서비스의 특수성(다양성)을 인정하는 '맞춤형 구조조정 방안'이 제시되어야 한다. 예컨대, 정부출연연구기관과 일반 공기업은 다를 것이고, 공기업 중에서 자체 수입이 있는 기관(예: 한전)과 정부출연금만 투자되어야 하는 기관(예: KOTRA)이 다를 것이며, 성장산업을 담당하고 있는 공기업이 있는 반면에 쇠퇴산업에 속한 공기업도 있을 것이다.

이런 관점에서 볼 때, 정부의 '획일적 & 실적(수치)위주'의 구조조정 가이드라인은 오히려 경쟁력 강화에 역행하고, 기관(특히 종업원)의 반발만 더 가져올 가능성이 크다. '10% 인원감축'의 획일적 가이드라인은 지금까지 조직 슬림(slim)화를 잘 해오던 기관에게는 오히려 해가 되는 역인센티브가 될 수 있다. 또한 인

재 유치를 놓고 민간기업과 경쟁해야 하는 공기업의 경우 신입사원 초임 삭감은 인적자원관리에 치명타가 될 수 있다. 결국 기관의 경쟁력 강화와는 멀어지게 만들 수 있다.

동일한 논리로 볼 때, 정부출연연구기관의 경우 예산절감만을 강요하여, 국가 R&D가 위축되는 결과가 나타나지 않도록 주의해야 한다. 열정(passion)이 연구개발의 핵심요소임을 잊어서는 안 된다. 과학기술 마인드가 아닌 관료들의 행정 마인드가 과학기술자의 R&D 의지를 꺾어버리는 일이 있어서는 안 된다. 10년 전 경제위기시에 민간기업들이 긴축경영으로 R&D를 줄이고, 여기에 더해 당시 정부가 공공개혁의 명분으로 정부출연 과학기술연구소 예산을 삭감했다. 이로 인해 우수한 과학기술인재들이 미국, 일본, 대만 등으로 스카웃되어 갔고 그 이후 이들 대부분은 한국으로 되돌아오지 않았다(소위 brain-drain 문제 발생). R&D는 실패를 경험해야 성공의 열쇠를 찾을 수 있는데, '실패=예산낭비'로 비난하면 적극적인 연구개발이 이루어질 수 없다. PBS로 정부 연구소들이 본연의 역할(즉 기초기술연구)에 등한시하고 돈버는 데만(응용개발기술) 집중하는 문제도 있는 것이 사실이다.

또한, 정부의 공기업 구조조정 방침은 상시적인 경영혁신의 과정이 아니라 이벤트성으로 추진되는 경향이 있다. 정권이 바뀔 때마다 한 번씩 치루는 행사가 아니고, 기관의 경쟁력 강화를 위한 경영혁신의 과정에서 상시적으로 진행되어야 하는 것이다. 같은 관점에서 볼 때, 공기업 평가시스템도 '컨설팅' 관점에서 재구축되어야 한다. 지금처럼 획일적인 평가 잣대를 사용하는 평가방식은 기관간의 차이(특수성)를 반영할 수 없고, 평가를 위한 평가가 될 뿐이다. 기관의 경쟁력 강화를 위한 경영혁신에 도움이 되는 평가로 전환되어야 하고(like 컨설팅), 그 결과를 기관장의 연임 여부 결정 등 경영권과 연계시키는 방안을 검토해야 한다.

한편, 공기업 구조조정 과정에 적합한 '변화관리(change management)' 방식을 고민해야 한다. 구조조정의 방향을 제대로 잡았다 하더라도 이해관계자의 반발이 거셀 경우 목표를 달성하기 전에 개혁이 좌초될 수 있다. 따라서 구조조정 과정에서의 반발(저항)을 최소화할 수 있는 변화관리 방안이 준비되어 있어야 구조조정의 성공률을 높일 수 있다. 공공부문에 맞는 change management 'tool'

을 정부가 마련해 주거나 인정해 줄 필요가 있다. 예컨대 ‘실업사보험’ 제도를 도입하거나, 최소한 명예퇴직수당을 지금보다 더 높이는 것을 인정해 줄 필요가 있다⁶⁾. 왜냐하면, 대부분의 공기업 종사자는 기업특수적(firm-specific) 스킬을 갖고 있는 경우가 대부분이므로 실직의 비용(부담)이 매우 크다. 예컨대, 한전 직원이 퇴사하면 다른 직장에 다시 취직하기는 매우 어려울 것이다.

둘째, 공기업이 (민간기업에 대해) 선도적인 인적자원관리와 노사관계 방식을 보여 줄 필요가 있다. 이와 관련하여 가장 중요한 요소는 공기업 단체협약에서의 인사경영권 침해 부분을 없애는 것이다. 이성희(2009)는 공기업 단체협약에 대한 미시적 분석을 통해 공기업에서의 노조의 인사경영권 침해의 심각성을 보여주고 있다. 즉, 정리해고(인원조정), 채용 규모·시기·방법, 비정규직 채용 및 하도급 결정, 종업원 평가제도, 취업규칙 제정·개정·변경, 휴폐업 및 사업양도(인수)·합병, 부서 신설·통폐합 및 하부조직 변경 등에 있어서 노사합의(혹은 노조동의)를 전제(조건)로 하는 협약 내용이 다수 발견되고 있다.

잘못된 것을 먼저 고치는 것을 넘어서 ‘민간기업을 선도하는 인사관리 방식’을 먼저 적용해 보고 그 성공사례를 만들어 이를 민간에 전파하는 노력이 필요하다. 여성고용에 대한 affirmative action, 청년고용의무제 등 논란이 많을 수 있는 제도를 한시적으로라도 공기업이 먼저 도입하여 실험해 볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 고령자 일자리 문제와 관련해서는 성공적인 임금피크제 모델을 개발하고, 여성 근로자 고용상실과 출산을 저하를 막기 위한 정규직 파트타임제 등의 실험적인 인사관리 방식을 공공기관이 선도적으로 도입해 볼 필요가 있다.

셋째, 청년일자리 창출과 관련하여 공기업의 해외진출을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 먼저 SOC 수출과 자원 확보를 연계하는 해외진출을 적극 추진할 수 있을 것이다. 한국의 공기업이 갖고 있는 산업인프라(예: 공단, 철도, 발전소 등) 및 생활인프라(예: 신도시, 아파트, 지하철 등) 구축 기술을 수출하고 그

6) 실업사보험 제도를 다소 구체적으로 말하자면, 첫째, 임금의 일정비율을 기금으로 조성함. 형식적으로는 기업이 조성하지만 그만큼 임금인상을 덜 할 것이므로 결국 종업원이 부담하는 것이 됨. 둘째, 기금조성액의 최대목표치를 설정해 놓고 이를 달성할 시에는 추가 재원을 기금에 보태지 않아도 되도록 하는 방식을 도입함. 이는 기금조성을 해 놓았다는 이유로 기업이 방만한 해고를 자행하는 도덕적 해이를 방지할 수 있기 위한 목적임. 즉 해고를 자제할 경우 추가적인 기금출연이 필요 없기 때문임. 셋째, 이 기금으로 사회보험에 의한 실업급여가 과거의 임금을 충분히 보전하지 못한 부분을 일부(혹은 전부) 보전해 줌.

보상으로 자원개발 권한을 확보하는 등(예: 한-나이지리아 철도건설과 유전지분 빅딜, 카자흐스탄의 애플타운 건설)의 전략을 의미한다. 이를 통해 인프라 개발 일자리와 차후의 자원개발의 일자리를 동시에 창출할 수 있을 것이다. 그리고 필요하다면, 이러한 공기업의 해외진출 혹은 '공기업+민간기업 컨소시엄'에 의한 해외진출을 체계적으로 추진하기 위해서 '대한민국 주식회사'의 개념에서 '(가칭) 한국해외협력회사'를 설립할 수도 있을 것이다.

또는 정부출연연구기관 등이 주체가 되어서, 한국판 '방갈로르(인도)' 모델을 개발할 수도 있을 것이다. 굳이 해외로 나가지 않더라도 인터넷으로 글로벌 기업의 일을 수행하는 일자리도 만들도록 노력하는 것이다. 예컨대, 선진국 병원의 X-레이 판독, DNA정보 분석, 과학기술 분야 실험 대행 등의 부문에서 이공계 일자리를 많이 만들어낼 수 있을 것으로 생각된다.

Ⅲ. 종합적·효과적인 일자리 대책을 위한 공공부문의 역할

1. 전략적 접근의 필요성

가. 행정정책(policy)이 아니라 실천전략(action program) 중심의 접근

지금까지 정부의 일자리 대책은 대부분 예산지원 등 전시적 행정에 머물러 있었으며, 구체적인 효과를 나타낼 수 있는 새로운 사업 발굴 중심의 정책은 상대적으로 미흡했다. 이미 작년 추경예산 편성 때에도 확인되었듯이, 정부의 일자리 대책은 기존 사업 혹은 제도에서 필요예산을 증액하는 방향으로만 대응했을 뿐 새로운 아이디어에서 나온 신규 프로그램은 개발되지 못하고 있다. 성공할 수 있는 action program을 먼저 개발하고, 이 프로그램을 효과적으로 추진하기 위한 정책을 후속과제로 개발하는 방식으로 일자리 대책이 전환되어야 한다. 즉 프로그램의 하위개념으로서 정책을 개발하고, 이 때 프로그램의 성공적 추진을 위해 각 부처의 정책이 긴밀하게 조정되어야 한다.

나. 프로그램 및 정책의 성과관리에서 일자리 창출 효과를 평가

각종 프로그램 및 정책이 고용에 미치는 영향을 예측·분석하여, 고용 친화적 프로그램 및 정책을 수립하고 집행할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 사전적으로는 평가를 통해 사업 계획의 실시 여부에 대해 판단하고 혹은 수정 및 보완내용을 제시할 수 있을 것이다. 또한 사후평가를 통해 사업을 지속할 것인가 여부의 판단, 그리고 사업 지속시 개선되어야 할 내용 도출 등의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 평가시스템이 존재하게 되면, 각 부처가 경쟁적으로 정책 혹은 사업을 남발하는 경우가 크게 줄어들 것이며, 부처 간 조정기능의 강화와 예산절약의 효과를 기대할 수 있을 것이다. 평가대상 사업은 굳이 '직접적 일자리 창출' 관련 사업(예: 공공근로, 청년인턴, 사회적 일자리 등)에 국한할 필요는 없을 것으로 판단하며, '고용 유발 효과가 클 것으로 기대되는 핵심 정책사업'(예: R&D, SOC, 주요 산업정책 등)도 포함할 수 있을 것이다. 마지막으로 보다 과학적이고 엄밀한 평가를 위해 필요한 데이터를 수집하고 이를 DB화하는 노력도 함께 기울여야 할 것이다.

다. 일자리 중심의 新산업정책 수립

제조업 대기업을 일자리 창출에서 한계가 분명하게 드러난 만큼, 일자리 창출을 위해 서비스 산업별로 [성장전략(노동수요)+인력개발전략 및 자격제도(노동공급)+열악한 서비스 노동자 보호를 위한 복지대책]의 일자리 창출 전략이 구체적으로 수립되어야 한다. 신개념(일자리 중심)의 산업정책을 수립해야 한다는 의미이다. 규제완화 등 일률적인 접근이 아니라 업종별로 특화된 전략이 수립되어야 한다.

서비스 산업을 문화 분야로 확대하여 고려한다면, 지역별로 문화 cluster를 육성하고 이를 관광산업 성장과 연계하는 전략이 요구된다. 지역별 特長 문화산업을 육성하게 되면 문화산업 자체에서 양질의 일자리가 창출되고, 여기서 유발된 문화 관광객 유치를 통해 관광산업에서 추가적으로 일자리가 창출될 것이다. 보다 큰 차원에서는 한·중·일 문화 및 관광 공유 사업을 전개하는 것도 검토해 볼 수 있을 것이다. 예컨대, 한중일 축구리그 통합, 한중일 문화 TV 채널 (음

성다중으로 언어장벽 극복, 홈쇼핑 시장 확대) 등의 구체적인 내용을 심층 검토해 볼 수 있을 것이다.

라. social venture 육성

사회적 서비스 일자리는 '취약계층에 대한 일자리 제공'과 '새로운 성장 동력과 이로부터 유발되는 일자리 창출'의 2가지 의미를 모두 가진다. 지금까지 주로 전자, 즉 취약계층이 취업하여 취약계층에 대한 복지서비스를 제공하는 기존의 사회적 서비스 일자리 대책을 넘어서, 청년들이 참여하고 청년들도 고임금만 추구하는 것이 아니라 '보람'을 느끼게 해주는 방식의 사회적 기업 육성(예: van을 개조한 독거노인 목욕 서비스 제공)하는 방식으로 프로그램이 발전될 필요가 있다. 창업을 희망하는 청년들을 대상으로 재정지원과 함께 성공모델을 개발·전파하려는 정책적 노력이 요구된다. 그러려면, 사회적 기업 종사자에 대한 인건비 지원의 방식이 아니라, 정부가 충분한 예산(가격)으로 사회적 기업에 복지서비스를 아웃소싱하는 방법이 더 바람직하다. 인건비 지원이 한 번 시작되면 서비스가 부실화되어도 계속되는 도덕적 해이와 비효율이 나타날 가능성이 크다. 사회적 기업간 경쟁이 존재하고 동시에 사회적 기업이 수익성을 확보하여 지속가능한 서비스를 제공할 수 있도록 시스템을 구축하는 것이 중요하다고 생각한다.

2. Target 계층을 위한 노동시장 활성화 대책

노동시장 활성화 대책은 매우 광범위한 것이어서 여기서 모든 것을 다 논의할 수는 없을 것이다. 다만, 일자리 대책의 핵심 타겟인 저소득층 근로자와 청년층을 위한 노동시장 활성화 대책에 대해서만 논의를 집중하기로 하자.

가. 저소득층 근로자

첫째, ‘(가칭)국가HRD기금’의 조성을 제안하고자 한다. 현재 고용보험을 주된 재원으로 하는 직업훈련 재정(예산)은 대부분 피보험자를 수혜대상으로 한다는 보험논리에 의해 운영되고 있다. 따라서 피보험자에 포함되지 못하는 자영업자(+보험에 가입하지 못한 비정규직)에 대한 직업훈련 예산은 일반회계에서 조달되어야 하는데, 예산당국은 고용보험기금이 있다는 이유로 일반회계에서의 직업훈련 예산 배정을 주저하는 경향이 있다. 결과적으로 취약계층 근로자에 대한 직업훈련 예산이 극히 미흡한 것이 현실이다. 따라서, 고용보험료를 일부 인하하는 대신 대기업의 재직근로자 향상 훈련에 대해서는 별도로 지원하지 않고, 인하된 고용보험료에 일반회계 출연금을 합하여 ‘(가칭)국가HRD기금’을 조성하며, 동기금으로 취약계층(자영업자, 비정규직, 중소기업 재직근로자)에 대한 직업훈련을 재정지원하는 방향으로 국가 직업훈련사업의 개편을 검토할 필요가 있다.

둘째, 아무리 국가가 재정지원을 해도 취약계층 근로자들이 직업훈련 프로그램에 참여하기가 쉽지 않을 수 있다. 단기적인 근로수입에만 생계를 의존하는 사람들이 다수를 차지할 것이기 때문이다. 따라서 훈련기간에 생계수당이 지급되지 않을 경우 직업훈련 프로그램에 대한 참여도가 크게 떨어질 가능성이 있다. 생계수당 지급(예: 월50만원)이 포함된 직업훈련 프로그램이 설계되는 방향으로 개선이 필요하다.

나. 청년층

첫째, 대학내 ‘(가칭) Professional(직업) Academy’를 운영할 필요가 있다. 방과 후, 주말 혹은 방학 중 희망직종 관련 실무교육을 받을 수 있는 기회를 제공하기 위한 전문교육기관에서의 특별 교육프로그램으로서, 학교에서의 전공과 자기희망 직종간의 불일치의 문제를 해결함과 동시에 대학교육의 부족한 직업실무교육을 강화하기 위한 것이다. 대학교수들과 산업계 전문가들을 강사인력으로 활용하여 실무 중심의 직업교육을 실시, 교재 및 실습 소모품의 비용은 학생 부담으로 하고, 강사료와 시설이용료는 정부가 부담하는 비용분담 방안을 검토해 본

다. 실무교육의 특별강좌 개설을 위탁받는 학교 입장에서는 학교 브랜드 이미지를 더욱 높일 수 있는 기회가 될 것이므로 강사료와 시설이용료를 초과하는 과도한 이윤을 요구하지는 않을 것으로 예상된다. 일종의 school to school 방식의 프로그램이고, 교내인턴 프로그램으로도 볼 수 있을 것이다. 그리고 프로그램 이수자를 대기업 인턴으로 연계시키는 경력개발 경로를 개발할 경우 프로그램의 효과는 배가될 것으로 전망된다.

둘째, 중소기업 취업 유도를 위해 (유망)중소기업 취업 장학생 제도를 검토해 본다, 유망 중소기업 취업을 전제로 대학 학비 전액을 지원하는 프로그램이다. 동시에 지금의 중소기업 고용credit제도를 활성화한다. 임금 및 고용안정성 측면에서 근로조건이 양호하고, 직업훈련 및 직업경력에 도움이 될 수 있는 중소기업을 선정하여 국가가 인증할 경우, 중소기업 취업에 대한 불확실성과 불안감이 많이 해소될 것이며 이로 인해 중소기업 기피 현상이 많이 수그러들 것으로 사료된다.

셋째, 대학생 개인별로 직업능력을 검정할 수 있는 도구를 개발한다. '전공 전문지식'을 검증할 수 있는 표준화된 테스트 방법을 개발하는 것을 검토한다. 소위 일류대를 졸업하지 못해도 이 테스트 성적이 높으면, 학벌의 장벽을 넘어 취직할 수 있도록 만들 수 있을 것이다. 그러면, 어느 대학이 더 열심히 가르쳤는지 알 수 있을 것이고, 학생들도 더 열심히 공부할 것으로 기대한다.

넷째, 저소득층 대학생들의 교육비용을 지원하여 취업준비의 형평성을 보장한다. 대학입시를 위한 사교육에서뿐만 아니라 대학생들의 취업준비에서도 '빈익빈 부익부'의 문제가 있다. 이 문제 해결을 위해, '(가칭)인력개발구좌제'를 실시할 수 있을 것이다. 이러한 방식을 통해 저소득층 학생들의 취업준비 교육비용(예: TOEIC학원 비용)을 지원해 줄 수 있을 것이다.

다섯째, 현재의 인턴 방식도 근본적으로는(장기적으로는) 대학 재학생 진로설계와 연계된 인턴제가 되는 것이 바람직하다. 그리고 대학 재학 중의 인턴, 연수 제도가 활성화를 위해, 전체 22주의 방학을 하계방학에 16주 이상 집중시키는 것도 장기적으로 적극 검토해야 할 것이다.

참고문헌

- 강석훈, 「고용친화적 거시·금융 정책」, 미발표논문, 2009. 12
- 김해원, 「사회 서비스 일자리 사업 평가」, 『월간 노동리뷰』, 2009. 10·11·12
- 유경준, 「일자리 정책의 현황과 과제」, 미발표논문, 2010. 2
- 유길상, 「재정지원 일자리 사업의 효율화」, 미발표논문, 2010. 4
- 이성희, 『공공부문 단체교섭 제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안 연구』, 근간, 한국노동연구원, 2010.
- 안종범·이영, 「고용친화적 재정정책」, 미발표논문, 2009. 12
- 안종범·이종훈, 「HRD관련 정책의 실효성 평가 : 노동부 정책을 중심으로」, 성균관대학교 경제연구소 HRD센터 학술대회-한국의 산업별 인적자원 발전방안, 학술대회 발표논문, 2007. 2
- 이종훈·최강식, 「임금보조제의 국민경제적 효과와 바람직한 제도설계 방안」, 『비교경제연구』, 제7권제2호, 한국비교경제학회, 2000. 7

공공기관 노사관계와 일자리 창출

박 영 범¹⁾

차 례

- I. 경제위기가 극복되면 일자리, 특히 ‘좋은 일자리’가 창출될 수 있는가?
- II. 누구든지 좋은 일자리를 가질 수 있는 사회가 되기 위해서는?
- III. 공공부문 노사관계는 일자리 창출에 도움을 주고 있는가?
- IV. 공공부문 노사, 열린 노동시장 구축을 선도해야

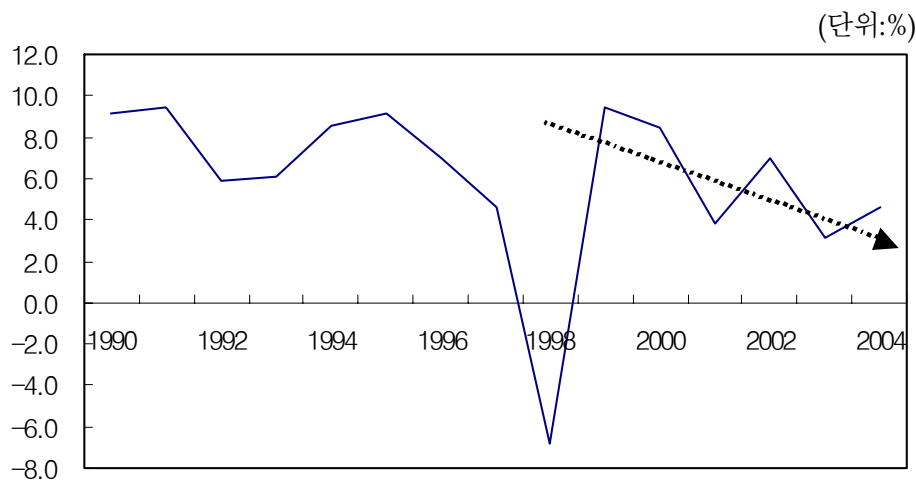
1) 한성대학교 경영학부 교수

I. 경제위기가 극복되면 일자리, 특히 좋은 일자리가 창출될 수 있는가?)

1. 성장잠재력의 저하

고도성장 기조를 유지하여 오던 우리나라는 1990년대 이후 성장세가 하락하고 있다. 우리나라 경제성장률은 1970~80년대 7~8%, 90년대 6% 내외였으나 2001년 이후에는 평균 4%대 중반으로 하락하였다.

[그림 1] 경제성장률 추이



주: 사람입국·일자리 위원회(2006) [그림 3-1-1] 재인용
자료: 한국은행 ECOS DB.

주요 선진국도 소득 1만달러 달성을 전후하여 일시적인 성장 둔화를 경험하였으나 우리나라는 기업가정신의 쇠퇴, 전투적 노사관계 등으로 성장동력이 떨어지면서 경제의 조로화(早老化)가 진행되고 있는 점이 우려된다. 특히, 과거 우리 경제의 성장동인이 되었던 기업의 과감한 장기투자를 가능케 한 적극적인 기업가정신(entrepreneurship)이 위축되고 있다. 이는 외환위기 이후 기업경영이 보수화

2) 2009년 5월 18일 고려대학교에서 열린 한국경영학회 2009년 춘계심포지엄 '일자리 정책: 과제와 전망'에서 필자가 발표한 「노동시장개혁과 일자리 창출: Job Sharing을 넘어서」의 일부를 전제한 것임.

되면서 기업이 신규투자보다는 안전성과 단기성과가 보장되는 투자를 선호하는 경향이 확대된 것과 관련이 있다. 한편, 생산성 증가를 상회하는 과도한 임금 요구, 강경한 투쟁방식의 노조활동, 힘들고 위험한 일을 기피하려는 풍조 등 노동윤리의 쇠퇴 또한 경제의 활력을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

여러 연구기관들의 우리나라의 잠재성장률 추정결과를 보면 공통적으로 2000년 이후 감소추세이다. 2000~2004년 잠재성장률을 삼성경제연구소는 5.1%, 한국은행은 4.8%로 추정하고 있다.

<표 1> 한국의 기간별 잠재성장률 및 요인별 기여도 추이 및 전망

(단위 : %)

구분	삼성경제연구소			한국은행		
	'90~'99	'00~'04	'05~'15	'91~'00	'01~'04	'05~'14
잠재성장률	6.6	5.1	4.1	6.1	4.8	4.6
노동자생산성	0.8	0.7	0.3	1.0	0.9	0.8
자본	3.8	2.2	2.4	3.3	2.3	2.1
생산성	2.0	2.2	1.4	1.8	1.6	1.7

주: 사람입국·일자리 위원회(2006) '한국의 고용전략 수립에 관한 연구', 연구기관: 한국노동연구원 <표 3-1-1>재인용

자료: 삼성경제연구소 (2005), 한국은행 (2005)

2. 고용창출 능력의 저하

우리 경제가 저성장기조로 들어섰음에도 고용탄성치가 증가하지 못하고 추세적으로 하락해 2005년부터 연평균 취업자 증가는 30만명을 밑돌게 되었고 2008년에는 경제위기 여파로 취업자 증가는 14만 4천명에 불과하여 매년 신규로 노동시장에 유입되는 40~50만명의 노동력 흡수하기에 부족하다. 특히 글로벌 경제 위기를 본격적으로 경험하였던 2009년에는 일자리 수가 오히려 줄었다.

<표 2> 경제성장률과 고용탄성치 추이

(단위: %, 천명)

구분	실질 GDP 증가율	고용탄성치	연평균 취업자증가
1971~1980	7.3	0.49	407
1981~1990	8.7	0.32	440
1991~1996	7.7	0.31	461
1997~1999	2.4	-0.34	-187
2000~2002	6.4	0.47	626
2003	3.1	-0.04	-30
2004	4.7	0.41	418
2005	4.2	0.34	299
2006	5.0	0.26	295
2007p	4.5	0.29	297

주: 노동부(2007)- 일자리 창출, 양극화 해소 -고용노동정책 비전과 전략, 고용노동전략 T/F 작성 내부 보고서에서 재인용

우리나라의 고용탄성치는 선진국에 비해 낮은 수준이다. 즉 성장과 고용과의 관계가 취약하다. 2000년에 들어 유럽의 고용탄성치가 높아졌다.

<표 3> 고용탄성치의 국제비교 (ILO)

구분	1991~1995	1995~1999	1999~2003
서부 유럽국가	-0.09	0.36	0.42
북미 국가	0.67	0.44	0.23
한 국	0.34	0.29	0.33

주: 노동부 (2007)에서 재인용
 자료: ILO, Key Indicators of the Labour Market

결론적으로 우리 경제는 잠재성장률(4~5%) 정도로 성장을 하지만 일자리 창출 실적은 미흡하다. 연간 취업자 수 증가는 2005년 이후 30만명을 하회하여 고용률은 외환위기 이전의 수준을 회복하지 못하고 있다.

<표 4> 주요 고용지표의 추이

(단위: 천명, %)

구분	1996	2002	2003	2004	2005	2006	2007p
경제성장률	7.0	7.0	3.1	4.7	4.2	5.0	4.5
경제활동인구	21,288	22,921	22,957	23,417	23,743	23,978	24,278
경제활동참가율	62.1	62.0	61.5	62.1	62.0	61.9	62.0
취업자	20,853	22,169	22,139	22,557	22,856	23,151	23,448
(증가율)	2.2	2.8	-0.1	1.9	1.3	1.3	1.3
(증감수)	439	597	-30	418	299	295	297
실업률	2.0	3.3	3.6	3.7	3.7	3.5	3.4
고용률	60.8	60.0	59.3	59.8	59.7	59.7	59.9

주: 15세 이상 인구 기준임, 노동부 (2007)에서 재인용

글로벌 금융위기가 발생하기 전에 작성된 고용보고서에서 김승택 등 (2008)은 “외환위기 이후 낮아진 성장률과 취업자 수 증가율은 i) 외환위기로 둔화된 GDP와 취업자수 증가 추세가 외환위기 이후에 그 이전의 추세로 복귀하지 않았고, ii) 외환위기 이전의 추세보다 그 이후의 추세가 더 둔화되어 있다는 점을 의미한다. 이로부터 외환위기가 초래한 성장률 감소 그리고 그에 따른 취업자 수 증가폭의 감소 충격은 외환위기 이전의 추세로 되돌아오는 일시적인 성격의 것 (transitory shock)이 아니라 추세 자체의 변화를 가져온 항구적 영향을 갖는 충격(permanent shock)이었음을 알 수 있다. 이러한 변화는 경제주체들의 행태 및 제도를 포함하는 구조 변화를 반영하는 것이어서 이자율, 환율, 정부지출 등과 같은 거시변수를 예전과 같이 회복시킨다고 해서 외환위기 이전과 같은 성장추세와 일자리 창출 추세로 복귀하기는 어려움을 시사한다”(제2장 3절)고 보고 있다.

3. 좋은 일자리의 상대적 축소

근로조건이 좋은 대기업 근로자의 비중이 감소하고 있다. 1993에는 300인 이상 사업체 종사 근로자의 비중이 21.0%였으나 2005년에는 11.8%로 줄어들었을 뿐 아니라 절대치도 각각 104만 9천명에서 100만 3천명으로, 151만 9천명에서 79만 2천명으로 축소되었다.

<표 4> 사업체 규모별 취업자 수 추이

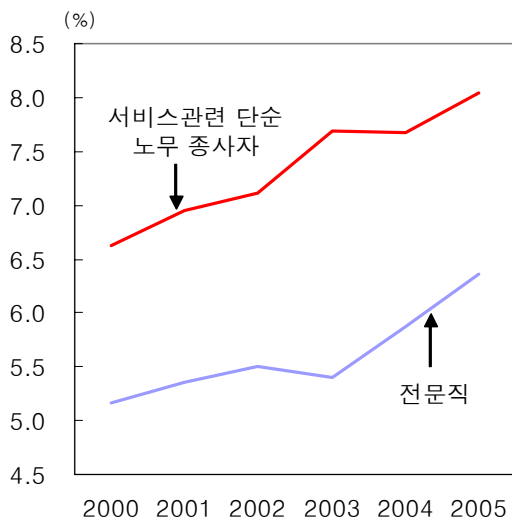
(단위 : 천명, %)

구분	1993		1996		1999		2002		2005	
1~9	4,778	(39.0)	5,664	(40.4)	5,875	(45.5)	6,583	(45.1)	6,658	(44.0)
10~49	2,652	(21.7)	3,047	(21.8)	2,831	(21.9)	3,537	(24.2)	3,704	(24.5)
50~299*	2,248	(18.4)	2,597	(18.5)	2,348	(18.2)	2,703	(18.5)	2,990	(19.7)
300~999*	1,048	(8.6)	1,245	(8.9)	1,002	(7.8)	1,015	(6.9)	1,003	(6.6)
1000+	1,519	(12.4)	1,453	(10.4)	863	(6.7)	770	(5.3)	792	(5.2)
계	12,245	(100.0)	14,007	(100.0)	12,920	(100.0)	14,608	(100.0)	15,147	(100.0)

주: 노동부 (2007)에서 재인용
 자료: 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』

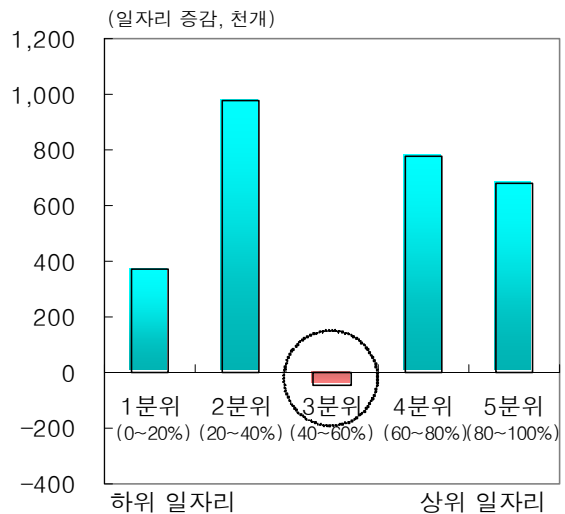
기술혁신·지식경제화 등으로 일자리가 직종별로 양극화로 고학력 전문인력 수요는 증가하는 반면, 중간층 일자리가 줄어들고 자동화가 어려운 대인서비스 관련 저임금 단순노무직이 늘어나고 있다.

[그림 2] 단순노무직 및 전문직 비중 추이



[그림 3] 일자리 5분위별 증감¹⁾

(취업자 기준, 1994~2005년)



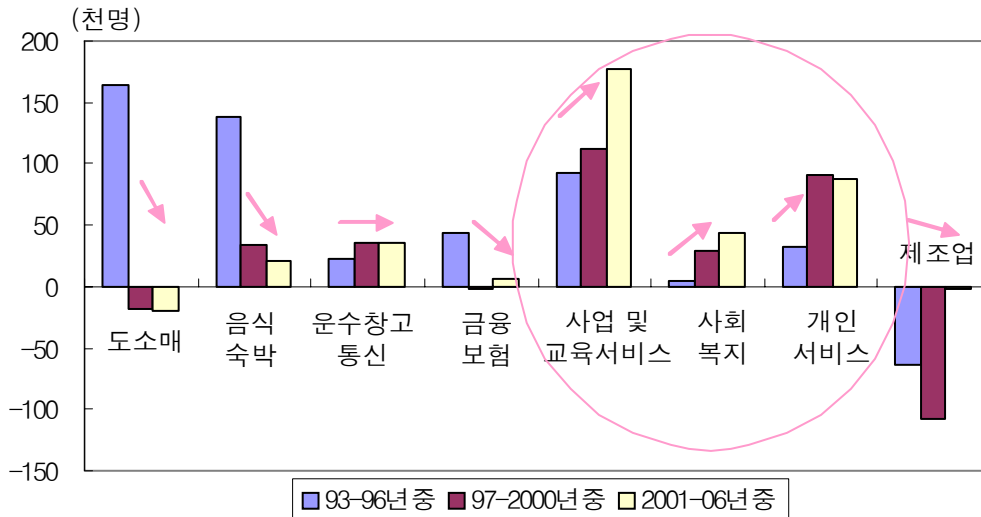
주: 1) 임금구조기본통계자료를 기초로 산업별-직업별 일자리를 임금수준별로 5개 분위로 구분한 후, 경제활동인구조사자료에 의거 1994~2005년중 해당 분위의 일자리 수 증감을 계산

2) 노동부 (2007)에서 재인용

자료: 통계청 경제활동인구조사, 노동부 임금구조기본통계

상대적으로 근무여건이 좋은 제조업 일자리는 감소하는 반면, 근무여건이 열악하거나 비정규직 비중이 높은 사업·교육·개인서비스업 부문 일자리가 증가하고 있다³⁾.

[그림 4] 업종별 취업자 수 증감 추이



주: 1) 연평균 기준

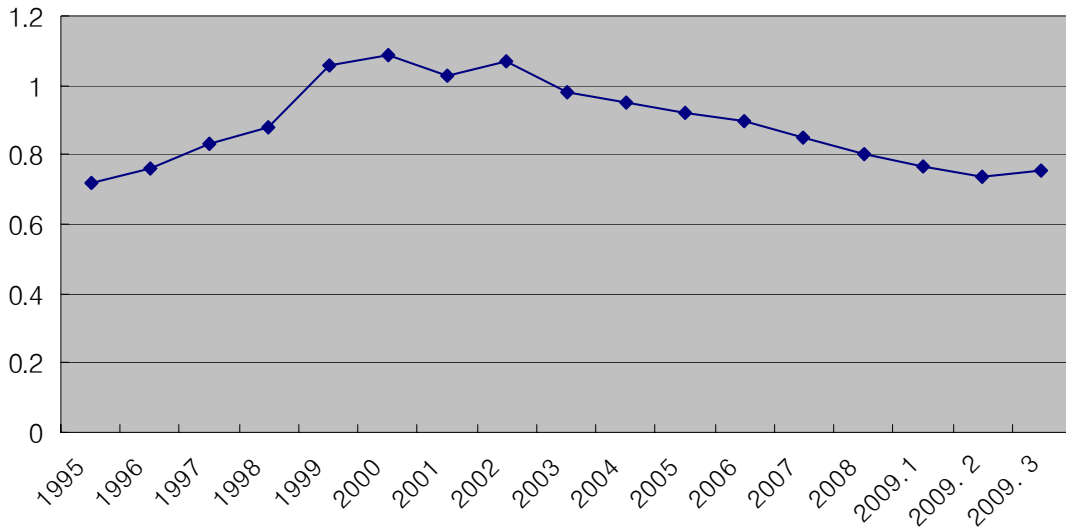
자료: 통계청, 경제활동인구조사

주: 노동부(2007)에서 재인용

외환위기 극복 이후 1년 미만 계약직 및 일용직 위주의 일자리 창출되면서 상용직대비 비정규직의 일자리 비율이 1.0보다 높았으나 2003년 이후에는 그 비율이 줄어들기 시작하여 2008년에는 0.8까지 떨어졌고 2009년에 들어서서는 0.75 내외로 더 하락하였다. 그러나 외환위기 이전인 1995년의 0.72보다 아직도 높아서 경제 위기 극복 이후에 안정된 정규직 일자리가 상대적으로 많이 늘어나기가 쉽지 않다는 것을 시사하고 있다.

3) 비정규직 비중 : 사업서비스업 40.2%(02년) → 54.2%(06년), 교육서비스업 17.8%(02년) → 36.3%(06년)

[그림 5] 상용직대비 비정규직(일용+1년 미만 기간제) 비율 추이



자료: 통계청, '국가통계포털', www.nso.go.kr

4. 결어

글로벌 금융위기 이전부터 우리 경제의 성장잠재력, 특히 고용창출 능력은 상당히 저하되고 신규로 노동시장에 진입하는 인력들에게 충분한 일자리를 제공하여 주지 못하고 있다. 특히 고용없는 성장은 제조업에 집중되어 좋은 일자리의 창출은 부진하였다.

따라서 우리경제가 현재의 경제위기를 극복하여도 성장잠재력의 획기적 확충이 없이는 일자리, 특히 좋은 일자리는 만들어내기가 쉽지 않을 것이다.

Ⅱ. 누구든지 좋은 일자리를 가질 수 있는 사회가 되기 위해서는?

제조업과 서비스업의 내실 있는 동반 성장이 이루어지지 않는다면 '고용없는 성장'의 함정에 빠질 가능성이 있음을 경고한 한국노동연구원(2006)은 누구든지 일자리를 가질 수 있는 사회가 되기 위해 필요한 다음의 과제를 제시하였다.

- 고용친화적 노동환경의 조성
- 사회서비스 일자리 창출
- 고용서비스 선진화

고용친화적 노동환경의 조성과 관련하여 다음의 정책과제를 제시하였다.

- 산업정책과 노동정책의 연계체계 구축
- 21세기 형 적극적 노동시장 정책과 고용전략의 추진
- 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도 확립
- 노사정파트너십에 기초한 지역, 업종별 고용협의회의 활성화

노사관계와 관련하여 논의를 필요로 하는 정책과제는 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도의 확립이다. 노동시장의 취업구조와 근로관계가 다양화되고 있으나 현행 법이나 관행은 매우 경직적이어서 매크로(MACRO)한 관점에서 노사 모두에게 도움이 되지 못하고 있다. 노동시장 전반의 변화를 수용하고, 때로는 선도하는 개별 근로자 및 기업의 상황에 적합한 새로운 근로기준관련 법제도와 관행을 확립할 필요가 있다.

임금체계 및 해고제도의 유연화가 필요하다. 외환위기를 계기로 성과주의적 요소가 강화되었으나 우리나라의 임금체계는 여전히 연공급이 지배적인 병존형 임금체계를 가지고 있고 연봉제 등 성과주의 임금제도도 형식적으로 운영되는 경우가 많다⁴⁾. 임금테이블이 있는 사업체의 경우 연공급 요소를 80% 이상 가지고 있고, 직무급 및 직능급도 임금인상의 기준으로 근속년수의 비중이 상당부분을 차지한다. 임금테이블이 없는 경우도 기본급 결정요인으로, 특히 사원급이 근속년수의 비중이 높다.

총보상액 중 변동상여의 비중은 3.3%이며 1/3의 사업체에서 개인별 차등없이 지급한다. 성과주의를 대변하는 연봉제를 60% 가까운 사업체에서 도입하고 있으나 아직도 연봉제가 형식적으로 운영되는 경우도 많다. 22.6%는 평가에 따른 연봉의 차등을 두지 않고 있다. 노조가 없는 사업체에 상대적으로 많이 도입되어 있고 노조가 있으면 연봉제를 도입하여도 관리자급에만 적용하는 경우가 많다. 30% 가까운 사업장이 성과배분제를 도입하고 있으며 통상적으로 상여금 형태로

4) 보다 자세한 논의는 박영범 (2010) 『우리나라 임금체계의 문제점과 개선을 위한 실행방안 연구』(미발표 논문)을 참조

운영되는 성과급을 사전에 정한 성과에 미달하면 지급하지 않은 업체는 56.3%에 불과하여 많은 경우 성과급도 고정급화되어 있다. 정년 연장 등 고령층의 고용안정을 위해 임금피크제를 도입하고 있는 사업체는 아직은 소수이다.

우리나라의 임금체계가 여전히 연공적 요소가 강한 것은 노조와 상당한 연관이 있다(김동배·정진호(2006), 『임금체계의 실태와 정책과제』, 한국노동연구원). 노조가 있으면 임금체계로 순수호봉제나 호봉제와 다른 기본급과의 결합유형을 채택할 가능성이 높다. 노조가 없으면 연봉제를 도입할 확률이 높고 노조가 있으면 기본급 체계를 개편할 계획이 적다.

유연한 성과주의 임금체계의 개편으로 근로자는 생산성 및 조직에 대한 기여에 상응하는 대우를 받게 된다면 기업측에게는 불필요한 부담을 줄여주고 근로자들은 자신들에게 적합한 대우를 받고 다른 기업으로의 이직이 자유로운 열린 노동시장이 구축될 수 있다.

우리나라의 임금구조의 연공적 요소는 주로 남성 정규직 근로자를 중심으로 나타나며 이는 역으로 정규직 남성근로자 조기퇴직의 중요한 원인이다. 남성 정규직 임금의 연공적 요소를 약화시키는 것이 현재 사회문제화되어 있는 남성근로자들의 고용안정의 방안의 하나이다. 정년연장을 전제로 한 임금피크제의 경우 고용창출이 제한적이므로 재고용, 단기간 고용, 단시간 고용 등 여러 고용형태와 연계하여 유기적이고 복합적으로 임금체계 개편을 추진하는 것이 바람직하다. 직무급 요소를 강화시키는 것도 고용창출형 임금체계의 대안이다. 직무가치에 따른 보수체계는 연령과 임금의 (+) 관계를 약화시킴으로써 고령근로자의 임금과 조직에의 공헌과의 괴리현상을 완화시킨다.

우리나라는 현재 일단 해고된 후 재취업이 어렵고 사회보장체제가 선진국에 비해서는 미비하여 해고를 엄격히 제한하는 법과 관행이 있으나 사회보장제도를 정비하고 해고제도도 유연화할 필요가 있다.

정규직에 대한 해고절차의 엄격성에 있어서 우리나라는 OECD 국가 중 6번째로 엄격하다. 특히 집단적 정리해고의 경우 OECD기준에서는 우리나라가 정리해고가 용이한 나라로 분류되나 실질적으로는 정리해고를 하는 것이 쉽지는 않다. 외환위기 직후 도입된 정리해고제도에 불구하고 실질적으로 현장에서는 정리해고보다는 명예퇴직제도를 인원정리의 주수단으로 활용하였다(Park 외 3인

"Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future", Korea Labor Institute/ World Bank). 노동조합이나 노사협의회의 협의 절차는 상당한 시일과 노력이 요구된다. (사용자의 판단에 의한) 법에 정한 과정을 거쳤다고 할지라도 노동조합이나 해당 근로자가 수용하지 않을 경우 노동위원회에 부당해고로 제소할 수 있고 경우에 따라서는 법원의 심판을 받아야 한다.

Ⅲ. 공공부문 노사관계는 일자리 창출에 도움을 주고 있는가?

1. 노사관계 변화 과정

대부분의 공공기관에서 1987년 민주화 이후 노조가 설립되었으나 공공기관의 보수적 성향을 반영하여 1997년 외환위기 발생 전까지는 민간부분에 비해 안정적, 협조적 노사관계를 유지하여 왔다. 1998년 외환위기 이전 공기업 독점적 시장환경하에서 지속적, 압축적으로 성장하여 왔으며, 노사간에 갈등적 요소가 적었고 처우와 복지혜택이 민간부분에 비해 우위에 있었다. 교육부문을 제외한 외환위기 이전까지의 공기업 노사관계는 회사간부와 노조간부를 중심으로 한 노사의 상충부 중심의 노사관계였다.

1997년말 외환위기 발생 이후 정부주도의 공공부문 개혁과정에서 공기업 노사관계의 갈등적 요소가 발생하면서 온정주의에 기반한 호혜적/쌍무적 노사관계가 종식되었다. 정부는 공기업에서 효율, 수익성을 강조하며 핵심사업에 집중하고 민영화, 사업분할 등 고강도의 구조조정을 실시하였다. 1998년부터 2000년까지 공공부문 인력의 1/3이 감축되었고 퇴직금 등 복지혜택이 축소되고 성과주의형 인사제도가 도입되었다. 민영화대상인 철도, 가스, 발전 부문은 민영화 추진과정 중에서 노사갈등으로 노조의 소속 상급단체가 한국노총에서 민주노총으로 바뀌었다.

참여정부는 공기업을 소프트웨어 측면에서 개혁하고자 하였으나 오히려 공기업을 포함한 공공부문의 역할을 확대하였다. 참여정부 기간(2002년에서 2007년)

중 공공기관은 260개에서 305개, 직원수는 19만명에서 26만명(철도공사의 민영화로 3만명 증원 요인 발생)로 늘어 났고, 반복적 기간제 근로자 등 비정규직 근로자를 정규직화하였고 청년실업 해소 차원에서 대졸 신입사원의 채용을 적극적으로 권장하였다.

‘작은 정부’를 지향하는 MB 정부는 공기업 인력감축, 공기업 통합 및 폐지의 공기업 선진화 시책을 시행하고 있으며 사업장 단위의 노사관계에 영향을 주는 대부분의 구체적인 실행은 하반기에 예정되어 있다. 특히 단체교섭의 불합리한 제도 및 관행의 선진화가 MB정부 노사관계 정책의 핵심이다.

2. 노사관계 일반 현황

교원 (사립학교 교원 포함) 및 공무원은 단결권 및 단체교섭권만을 보장받고 있으나 공기업 등 공공기관의 종사자는 민간부문과 근로자와 동일한 노동3권을 보장받고 있다.

한편 한전, 가스공사, 철도공사와 같이 공공기관이 필수공익사업을 하는 경우 파업시에도 노조는 필수업무를 유지할 의무가 있다. 사전적으로 단체교섭을 통해 노사가 필수업무를 범위 등에 합의하여야 한다.

공공부문의 공무원·교원 및 중앙·지방정부 관련 공공기관 종사자 등은 1,537천명으로 우리나라 전체 근로자의 10.2%이다. 2007년말 현재 공공부문의 조합원수는 524천명으로 전 산업 조합원(1,687천명)의 31%이며, 조직률은 민간부문(10.8%)의 4배(45.5%)이다.

<표 6> 공공부문 노사관계 현황 (2007)

(단위: 명, %)

구 분	계	공무원	교원	공공기관	기타 ¹⁾	전산업
취업자수(A) (가입대상)	1,537,643 (1,150,001)	648,928 (290,000)	411,243 (382,529)	307,462	170,010	15,651,000
조합원수(B)	524,179	210,975	98,719	196,485	18,000	1,687,952
조직률(B/A)	45.5	72.7	25.8	63.9	10.5	10.8

주: 1) 기타는 중앙행정기관·지자체 소속 비정규직임

3. 일자리 창출 측면에서 본 공공부문 노사관계

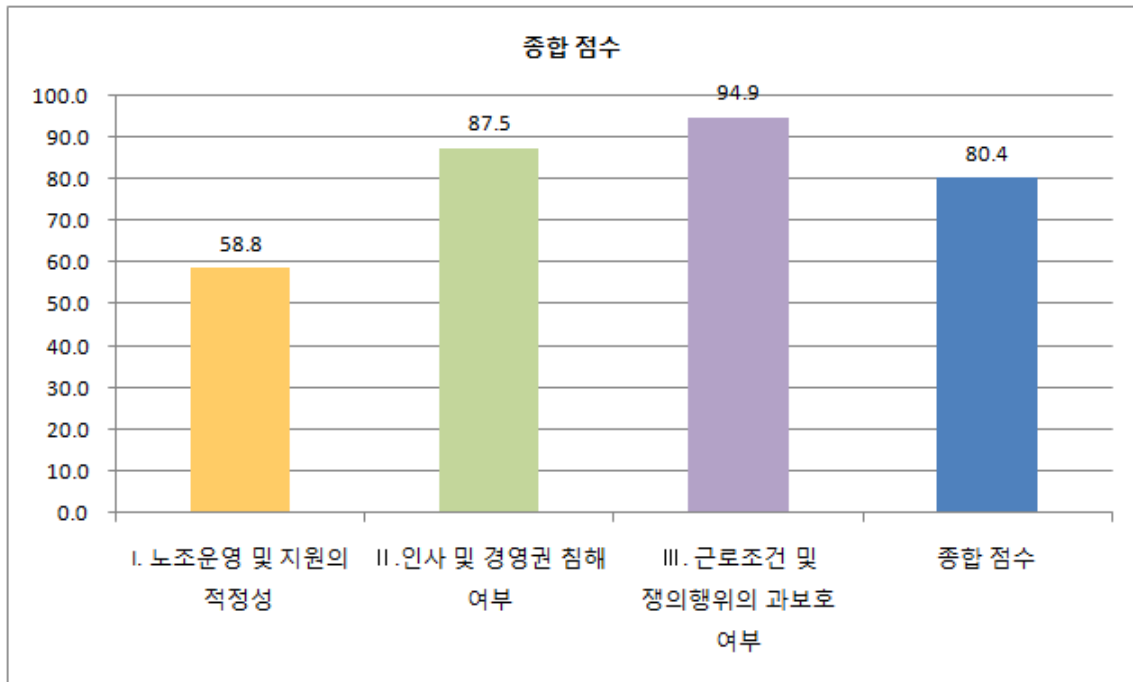
공공기관의 경우 대리인비용의 문제로 인해 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고 갈등하기보다는 암묵적으로 담합하여 상호이익을 취할 가능성이 크다.

공공기관의 단체협약의 적정성을 노조운영 및 지원의 적정성, 인사 및 경영권 침해 여부, 그리고 근로조건 및 쟁의행위의 과보호 여부 세가지 측면에서 점수화된 방식으로 평가한 박영범(2010, 『공공기관 단체협약의 적정성에 관한 연구』, 『사회과학연구』⁵⁾)의 연구 결과도 이를 확인시켜 주고 있다. 전체 기관들의 단체협약이 100점을 적정하다고 보았을 때 80.4점으로 나타나 개선이 필요한 것으로 나타났다. 단협을 분야별로 보면 ‘노조운영 및 지원의 적정성’, ‘인사 및 경영권 침해 여부’, ‘근로조건 및 쟁의행위의 과보호 여부’가 각각 58.8, 87.5, 94.9점으로 ‘노조운영 및 지원의 적정성’ 부문에서 개선이 필요한 것으로 나타났다.

담합적 구조하에서 해고의 유연성이 부족하고 성과주의형 임금체계가 정착되지 못하고 있다. 오재인 등(2009)에 의하면 191개의 공공기관의 단협중 인원정리를 하는 경우 노조의 동의를 요하는 단협기관이 29.1%였다. 명예퇴직에 대해 노조와 사측이 합의하는 경우도 5.7%였다. 하도급 등 외주(6.2%), 휴폐업, 분할, 합병, 양도시(16.2%)에도 노조의 동의를 필요로 하는 기관이 다수 있었다.

5) 2008년 공공기관 기관장 경영계획 이행실적 평가대상기관중 노조가 있고 단체협약이 체결되어 있는 78개 기관을 대상으로 단체협약의 적정성을 평가 분석함.

[그림 6] 공공기관 단체협약의 적정성 점수



주: 100점이 적정한 것으로 간주됨.

자료: 박영범(2010), 「공공기관의 단체협약의 적정성에 관한 연구」, 『사과학연구』

노조와의 단협이 공공기관 경영효율화의 장애요인이 되고 있다는 것은 공공부문에서 중요한 위치를 차지하고 있는 SOC 기관의 단협 (2009년 4월 현재)에서도 나타난다. 쟁의기간중 인사는 노조와 합의하여야 하거나 직원 채용시 조합 추천자를 심사위원에 포함하거나 일정 직급의 직원 채용에는 노조와 합의하여야 하거나 다면평가제도 등 근로조건과 관련된 모든 규정 제도 개정은 노사합의를 필요로 하거나 징계위원회에 노조대표가 참여하거나 노사동수로 징계위원회가 구성되는 기관이 있다.

<표 7> SOC 공기업 단협의 경영효율화 제한 내용

기관명	평가 내용
대한주택공사	(단체협약 체결일 : 2008.12.31) - 조합간부 인사 시 노조 합의 필요 - 승진에의 노조참여 : 직원 특별승진시 조합과 사전 합의 필요 - 징계권 제한 : 일반징계위원회는 조합 추천 2명 참석 필요. 특별징계위원회는 노사 동수 구성 및 과반수 찬성으로 의결함 - 단체협약해지권 제한 : 유효기간 만료후 교섭진행시 자동연장되며, 협약 효력을 정지하고자 할 때는 노사 쌍방 합의 필요
인천국제공항공사	(단체협약 체결일 : 2008.11.10) - 인사이동 : 조합 간부 인사 시 노조 합의 필요 (간부 범위 불분명) - 징계위원회에 조합대표 반드시 참석 - 부당한 징계/해고로 판명될 경우 추가보상 필요 (노사합의로 결정) - 쟁의행위 기간 동안 사전 조합과 합의하여 인사조치 가능 - 당해 사업과 관계있는 자를 대체 금지하고 있음
한국공항공사	(단체협약 체결일 : 2007.8.1) - 조합간부 인사 시 노조와 사전 합의 - 징계위원회에 조합간부(3인 이내) 참석 - 쟁의행위 시 신규채용 및 대체근로 금지
한국도로공사	(단체협약 체결일 : 2008.11.6) - 조합간부 인사 시 노조와 사전 합의 필요
한국석유공사	(단체협약 체결일 : 2007.12.31) - 조합간부 인사 시 노조와 사전 합의 필요 - 징계위원회가 노사동수로 구성되어 징계권 행사에 제약이 따름
한국수자원공사	(단체협약 체결일 : 2007.12.21) - 징계권 제한 : 징계특별위원회 노사 동수로 구성, 2/3 찬성 필요
한국전력공사	(단체협약 체결일 : 2007.3.20) - 조합간부 인사 시 노조 사전 합의 필요
한국토지공사	(단체협약 체결일 : 2006.11.8) - 채용 제한 : 3급이상 채용 시 사전 합의 필요 - 승진제한제, 승진할당제 등을 도입하여야 하며 구체적인 사항은 노조와 상의하여야 함 - 징계위원회가 노사 동수로 구성되어 징계권 행사에 제약이 따름 - 다면평가제도를 조합과 합의하여 시행하여야 함
한국지역난방공사	(단체협약 체결일 : 2007.10.25) - 조합간부 인사 시 노조 사전 합의 필요
부산항만공사	(단체협약 체결일 : 2008.12.30) - 승진제도 : 내부승진제도를 원칙으로 하도록 함

연봉제의 경우 공공부문에서 실시하는 비율이 민간보다 높으나 성과주의형 임금체계가 민간부문보다 확산되었다고 보기는 어렵다. 공공부문은 민간부문에 비해 관리자급에만 적용하는 비율이 높았다. 민간과 비교하면 공공부문의 연공제는 성과기준인지 연봉기준인지 불분명한 반면 민간의 경우 구성항목이 단순하고 성과가 직무가치에 따라 연봉액이 결정되는 특징이 있다. 기본급의 구성도 공공부문의 경우 호봉급 적용비율이 높아서 상대적으로 연공을 중시하고 있었다.

<표 8> 공공부문과 민간부문의 기본급 구성 비교

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	%	빈도	%	빈도	%
호봉급 적용	1,251	65.7	1,038	64.3	213	73.5
직능급 적용	590	31.0	502	31.1	88	30.3
직무급 적용	618	32.5	539	33.4	79	27.2

자료: 오재인 등 (2009) 『공공기관 보상 및 노사관계의 선진화방안』(미발표 연구보고서) <표 V-1-25>에서 재인용

IV. 공공부문 노사, 열린 노동시장 구축을 선도하여야

이명박 정부에 들어서 노사관계의 선진화 노력이 활발하다. 기관에 따라서는 40여일간의 노조의 장기집회에도 불구하고 원칙을 고수하여 원래의 정채기조를 바꾸지 않았고 정부 가이드라인을 넘고 수년간 운영되어 온 노조전임자의 수를 노조를 설득하여 정부가이드라인 이내로 줄이고 과도한 복지수준을 축소하는 등 적극적으로 불합리한 관행을 극복하고자 하였다. 선진화, 경영효율화를 추진하는 과정에서 노조와의 갈등을 극복하고 직원들간의 공감대 형성을 위해 취임 이후 1년이 안 되는 기간에 현장을 100여 차례 방문하는 등 주도적으로 노조 및 직원들을 설득한 기관장도 있었다⁶⁾. 또한 2009년에도 많은 기관에서 <표 7>에 나타난 불합리한 단체협약을 개선하려는 노력이 있었다.

6) 2008년도 '공공기관 기관장 경영계획 이행실적 평가 보고서'중 노사관계 부분을 발췌함.

그러나 공공기관에 대한 국민의 시각은 여전히 노사 구분없이 나눠먹기식의 행태를 보이고 있다는 것이다.

<표 9> 한국거래소 수수료 폭리 직원 복리 물 쓰듯

한국거래소가 증권 수수료 인하에 인색한 반면 직원들의 복리후생을 위해서는 과도한 지출을 일삼고 있다는 감사원 감사결과가 나왔습니다.

감사원은 오늘 이런 내용을 담은 한국거래소와 한국예탁결제원에 대한 증권거래제도 운영실태 감사결과를 공개했습니다.

감사결과 지난해 각각 6백억여원의 수수료 이익을 챙긴 한국거래소와 한국예탁결제원은 수수료를 대폭 인하할 수 있는데도 올초 17%와 16%만 인하하는 데 그쳤다고 감사원은 밝혔습니다.

감사원은 또 이들 기관이 수수료 징수한도도 설정하지않아 투자자들의 부담을 가중시켰다고 설명했습니다.

특히 한국거래소는 직원 1인당 연 6백만원의 대학생자녀 학자금을 지원하고 연 230만원의 상품권, 600만원의 연차휴가보상금을 지급하는 등 과도한 수준의 복리후생제도를 운영하고 있다고 지적했습니다.

이와 함께 직원의 평균보수를 축소해 허위 공시하는가 하면 차명계좌를 통한 일부 직원의 주식 불법매입 사례가 적발되는 등 내부 통제도 허술했다고 덧붙였습니다.

감사원은 조직 운영과 복리후생제도를 개선하고 허위 경영공시와 차명계좌로 주식거래를 한 관련자는 문책하라고 거래소 이사장에게 요구했습니다.

입력시간 2010.03.31 (13:45) 박태서 기자 KBS NEWS

공공기관장들이 보다 높은 책임의식과 소명의식을 가지고 과거의 불합리한 노사관계 관행을 개선하려는 적극적인 노력을 하는 것이 필요하다. 그러나 공공기관 노사관계 선진화 노력은 불합리한 단체협약의 개선 노력 등 과거의 불합리한 관행을 고치려는 수준에 머물러서는 안된다.

공공기관의 노사가 합심하여 경영효율화에 적극적으로 나서야 한다. 노사관계 선진화는 단순히 분규 없이 산업평화가 유지되는 수준을 넘어 노사가 합심하여 생산성 제고 등 기업경쟁력 강화에 노력하는 참여적·혁신적 단계에 접어들 때 이루어질 수 있다.

공공기관은 파산의 위험이 없기 때문에 직장의 안정성에 염려할 필요가 없으나 민간부문과 동등한 노동권을 보장받고 있다. 이것이 공공기관의 경영 및 관리에 대해 정부가 때로는 과도하게 개입하거나 통제하는 결과가 되고 있다. 통제위주의 공공기관에 대한 정책은 공공기관의 편법적인 인원관리나 인사관리의 관행을 유발하고 있다. 그러나 정부의 과도한 개입을 비판할 수는 없다. 공공기관 노사의 담합적 행태에 공공기관의 주인이라고 할 수 있는 국민들의 시각이 매우 비판적이기 때문이다.

공공기관에 대한 정부의 규제방식도 개선하여야 할 점이 많지만 공공기관의 노사관계가 선진화될 때 공공기관은 정부에 대해 실질적인 자율경영을 요구할 수 있을 것이다.

일자리 창출과 관련하여 실질적인 연봉제 도입 등 경직적인 임금체계 및 고용관리를 유연화함으로써 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈하는 것을 선도하여야 하는 책무가 있다. 이 또한 노사관계의 선진화가 될 때 가능하다.

7) 보다 자세한 논의는 박영범(2009) 「공공기관 노사관계의 현황과 과제」(미발표논문) 참조.

제 3 세션

공공부문 고용정책의 해외사례

Employment Strategy and Public Policies in Developed Countries

1. Civil Service Pay Systems among OECD
Countries

김종면 (한국조세연구원 연구위원)

2. Transformation Through Innovation : a Case
Study of HR in Kentucky State Government

Crystal Pryor (Executive Director,
Kentucky State Government)

OECD 주요국의 공무원 보수체계¹⁾

김 종 면²⁾

차 례

I. 서 론

II. 주요국 사례

III. 주요 이슈별 사례 비교

IV. 시사점

1) 본고는 한국조세연구원이 수행한 기획예산처 정책자문 용역 보고서 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외사례 연구』의 내용 중 필자가 집필한 부분을 발췌하여 요약하였음을 밝혀둔다.

2) 한국조세연구원 연구위원

I. 서론

공무원노조법의 시행(2006.1.28)으로 제한적이지만 우리나라 공무원에게도 단결권과 단체교섭권이 보장되었으며, 2007년 3월에는 정부수립 이후 최초로 중앙행정기관 차원의 공무원 단체교섭이 개시되었고, 공무원노조와 정부와의 첫 공동교섭이 2007년 7월에 시작되었다. 공무원단체와 정부와의 공동교섭의 주요 의제는 공무원 보수 및 각종 수당 인상을 비롯하여 공무원 연금개혁, 정년 연장 등 법률개정이 수반되는 주요 정책결정 사안이 다수 포함되었다. 이러한 단체교섭은 그 결과가 각 부처와 정부에 부담으로 작용할 수 있을 뿐만 아니라 주요 정책결정 과정에 공무원노조가 개입할 여지가 있다는 우려가 제기되고 있다. 또한 이는 최근 국가재정법 도입으로 개편된 새로운 재정운용 체제의 안정성을 심각하게 위협할 수 있는 요인으로 작용할 수도 있다는 점에서 간과해서는 안 될 중요한 문제다.

이와 관련하여 공무원 단체교섭은 특히 국가재정법에서 도입한 4대 재정개혁 중 2가지 제도와의 충돌 가능성이 있다. 우선 중기재정계획인 국가재정운용계획과 관련된 문제를 보기로 하자. 국가재정운용계획은 5년의 시평으로 국가재원 사용의 청사진을 제시하며, 5년간 연도별 총지출한도 설정을 통하여 재정적자 및 국가채무관리의 중기계획을 수립한다. 총지출한도 내에서는 세출예산의 분야·부문별 지출한도를 명시하여 국가 재원의 가장 효율적인 배분 및 사용계획을 수립하여 원활한 국정 운영을 뒷받침하는 것이 주요 취지다. 그러나 공무원노조와의 단체교섭 결과로 예기치 못한 인건비 추가 지출 및 주요 국가 정책 수정으로 야기되는 지출증가 요인이 있을 수 있으며, 이는 국가재정운용계획에서 수립된 지출한도 준수를 어렵게 하여 자칫 재정의 건전성 확보는 물론, 국정운영의 장애로 작용할 가능성이 있다. 또한 이는 정부 예산 중 대표적인 경직성 경비인 인건비 운영에서의 중요한 재정위험 요인으로 간주할 수 있다.

이와 유사한 이유로, 4대 재정개혁 중 지출부처에 예산당국이 부여한 지출한도 내에서 자율적으로 자체예산을 편성하도록 위임하는 예산총액배분 자율편성제도, 즉 하향식 예산편성제도 역시 이러한 상황에 취약할 가능성이 있다. 현재 하향식

예산제도하에서 비록 부처의 인건비 예산과 경상운영비에 대해 별도의 지출통제가 이루어지나, 일부 부처는 자체 예산편성의 자율성 때문에 부처의 지출한도 내에서 노조의 요구를 일부 수용하기 수월해진 여건이다. 또한 보수나 운영경비가 아니더라도, 단체교섭 의제가 정부·부처의 정책과 관련된 경우에는, 노조 요구 수용 여부에 따라 부처예산 내의 자원배분에 영향을 줄 수도 있으며, 그 결과 최적 자원배분 달성에 장애가 될 수 있다. 과거의 예산편성 방식과는 달리 하향식 예산제도하에서 부처의 자율성이 제고되었기 때문에 이러한 위험이 더 크다고 할 수 있다.

상술한 바와 같이 예산운용과 정부-노조의 단체교섭 간에 존재하는 상충 가능성을 피하고 재정제도와 노사관계 양자가 원활히 작동할 수 있도록 하기 위한 제도 개선이 시급히 필요한 상황이다. 이를 위해 본고에서는 주요 선진국의 예산편성 과정과 공무원의 노사 단체교섭 간의 관계에 대하여 살펴보고 우리나라에 적용할 수 있는 시사점을 도출하고자 한다.

II. 주요국 사례

본절에서는 미국, 영국, 프랑스 등 3개국의 사례를 살펴보고자 한다. 본고에서는 생략하였으나 필자가 참가한 선행 연구에서는³⁾ 이들 3개국 이외에도 일본과 독일의 경우까지 총 5개국 사례를 살펴보았으며, 비록 상대적으로 적은 수의 국가들이나 이로써 우리나라 실정에 참고하여 적용할 만한 국가를 거의 포괄한다고 볼 수 있다.

우선 OECD의 30여 개 회원국 가운데에서도 인구나 경제가 우리나라와 비교할 만한 규모가 되는 국가는 그리 많지 않으며, 이들 5개국이 대표적인 경우라고 할 수 있다. 또한 정체(政體)의 유형을 보아도 대통령제(미국), 우리나라와 같이 대통령과 총리(수상)를 모두 두는 반대통령제(프랑스, 독일), 의원내각제(영국, 일본)를 망라함으로써 대표성을 확보하고 있다. 본고에서 다루지 않은 선진국의 유형은 군소정당의 연정형 의원내각제국가(주로 소규모 유럽 국가들 및 북유럽 국

3) 김종면·원종학·김우철(2007) 참조.

가들)와 오세아니아 국가(호주, 뉴질랜드)이며, 전자의 소규모 의원내각제 국가는 여러 측면에서 우리나라와는 상당히 다르므로 그 사례를 직접 우리나라에 적용하기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 또한 호주나 뉴질랜드 등 오세아니아 주의 영연방 국가들은 유사한 사례인 영국을 검토하는 것으로 대신하고자 한다.

1. 미국

가. 개요

미국은 예산과 공무원 단체교섭이 제도적으로 완전히 분리된 대표적인 사례이다. 즉 미국 공무원의 단체교섭 과정에서는 실질적으로 정부 또는 각 기관의 예산에 영향을 줄 수 있는 사항이 없다. 특히 임금은 법에 의거하여 대통령령으로 매년 갱신되어 미국법전에 명시되고 있으며, 임금을 포함하여 법에 정해진 사항은 단체교섭 대상에서 제외된다. 또한 정부의 정책 등 공무원의 처우와 직접 관련이 없는 사항도 당연히 교섭대상에서 제외되며, 따라서 공무원의 단체교섭은 주로 근무환경 관련 사항으로 국한된다.⁴⁾

이에 따라 단체교섭은 행정부의 각 부처 및 산하기관 단위로 이루어지며, 이 과정에서 예산 및 범정부 인사정책에 영향을 줄 수 있는 사안을 다루지 않으므로, 예산관리청(OMB) 및 인사관리청(OPM) 양 기관은 단체교섭에 개입되지 않는다.

미국 공무원 노사관계의 또 하나의 특징은 행정부 내에서 준사법체제를 갖추어 공무원의 노사문제 전담기구를 운영한다는 것이다. 노사 간 쟁점 사항에 대해 조정, 기소, 판결에 이르기까지 연방법 제7부에 의거하여 행정부 소속의 “연방 노사관계 기구(Federal Labor Relations Authority; FLRA)에서 담당하며, 행정부 소속인 FLRA 이외에 사법부(미국 법원)에 소송이 제기되는 경우는 법의 해석에

4) 민간의 노사관계는 National Labor Relations Act에 근거하는 반면, 연방공무원은 Federal Service Labor-Management Relations Statute(미법전 제7부)의 적용을 받음. 가장 중요한 차이는 공무원의 경우 임금교섭 및 파업권이 제약된다는 것임. 공무원의 파업을 금할 뿐 아니라, 공무원의 파업권을 옹호하는 단체의 가입까지도 파면 사유로 규정함.

대한 이견이 있는 경우에 한한다. FLRA에는 노조의 교섭단위에 대한 심사 및 승인 권한이 있으며, 통상적으로 교섭단위는 단위 사업장 내의 직군 단위로 설정되어 상대적으로 작으며, 이에 따라 교섭의제가 사업장 내의 근무조건 위주로 설정되도록 자연스럽게 유도된다.

나. 미국 공무원의 보수 결정

미국 연방공무원 대부분의⁵⁾ 보수는 1990년의 연방공무원보수균등화법(FEPCA; Federal Employees Pay Comparability Act, 미국법전 제5부 53장)에 따라 결정된다. FEPCA에 따른 보수 결정은 단체교섭과 무관하며, 인사관리청에서 법에 따라 일방적으로 결정한다.

FEPCA의 적용대상(미국 법전 제53장 5302항)은 주로 일반보수표(GS)가 적용되는 공무원(미국법전 제5부 53장 5331~5338항 해당 공무원)이며, 이외에도 외교관(1980년의 외교업무법(Foreign Service Act 403항에 정의) 및 재향군인보건청(Veterans Health Administration) 종사자도 포함한다. 이에 따라 2007년 현재 약 1.8백만 명의 연방공무원 중 1.2백만 명 이상의 사무직 인원이 FEPCA의 적용을 받는다.

FEPCA의 임금 인상 방식(미국법전 제5부 제53장 제5303, 5304항)은 1) 일괄 인상률과 2)지역급여 인상률을 합산하는 것이다. 법정 일괄 인상률은 ECI(Employment Cost Index; 민간 고용비용지수) - 0.5%p로 미국 법전의 제53장 5303항에 명시되어 있으며, ECI는 미국 노동통계청(BLS)에서 공식 집계하여 발표하는 지수이므로 이에 어떠한 형태이든 교섭이나 협상이 개입될 여지가 없이 다소 기계적으로 결정된다. 이에 대비하여 지역급여 인상률은 지역별로 민간 대비 보수격차 해소를 위하여 10년의 기간에 걸쳐 보수격차를 점진적으로 축소하도록 지역별로 인상률을 정하여 일괄 인상분에 가산하도록 법전의 제53장 5304항에 명시되어 있으나, 실제로는 인사관리청에서 매년 평균 0.5%p 정도의 지역급여 인상률을 정하여 적용하고 있다.

지역급여 인상률을 FEPCA의 관련 조항과 달리 정할 수 있는 근거는 동법의

5) 주요 예외 사례는 단체교섭에 의해 보수가 결정되는 우정청임.

예외규정 때문인데, 제5303항(일괄인상)과 제5304항(지역급여)에서는 모두 예외규정을 두어 국가비상사태나 경제에 미치는 영향을 고려하여 대통령이 법에서 규정한 바와 다른 임금 인상을 결정할 수 있도록 하고 있다. 이 중 일괄인상은 예외규정을 적용하지 않고, 법에 정해진 방식에 따라 대통령 예산안에서 자동적으로 인건비에 반영되어 왔다. 반면 지역급여 인상에 관한 제5304항의 내용 중, 행정부는 급여지역 구분, 민간과의 급여비교 방식, 연방보수위원회(Federal Salary Council) 및 급여대리인(pay agent) 지정 등 일체의 사항을 준수하고 있으나, 지역급여 인상률은 FEPCA 제정 이래 단 한 번의 예외도 없이 매년 대통령의 권한으로 예외조항을 적용하여 법에서 정한 인상률과 다르게 결정하였다.

이상의 논의를 종합하면 연방공무원의 보수 인상은 대체로 민간보수와 일정폭의 격차를 유지하며, 매년 인상률은 민간보수 인상률과 같은 수준이다. 최근의 GS(일반봉급표) 급여 인상률을 보면 2005년 1월 3.5% 인상(GS 2.5% 인상 + 지역급여 1.0%), 2006년 1월 3.1% 인상(GS 2.1% 인상 + 지역급여 1.0%), 2007년 1월 2.2% 인상(GS 1.7% 인상 + 지역급여 0.5%)으로, 이는 어느 정도 안정적으로 예측 가능한 수준이다. 따라서 예산편성 순기상 OPM-OMB 간의 사전협의나 별도의 조치를 취할 필요 없이 인건비 예산편성이 이루어지며, 연말·연초의 대통령 예산안 확정 직전에 최종 미세조정으로 마무리된다. 특히 예산 확정 이후에 집행단계에서 인건비의 변동 때문에 직제·정원 변경과 같은 매우 특수한 상황 이외에는 추가경정예산을 편성할 필요가 전혀 없으며, 중기적인 재정운용 기조에 미치는 영향도 최소화되므로 예산제도와 공무원 인건비 결정 간에 상충 요인이 없다.

다. 노사의 법적 권한

미국법전 제5부 제71조 및 제73조는 연방공무원과 기관(경영진)의 법적 권한 및 이에 대한 제약을 명시하고 있다. 본고의 주제와 관련해서는, 연방공무원의 파업 금지 등 노측의 교섭력을 제약하는 내용이 있으며, 기관 경영진의 고유권한 및 급여에 관한 사항을 단체교섭 대상에서 제외함으로써, 단체교섭 대상을 기관의 내부 운영에 관한 사안 중 일부로 제한하고 있다. 특히 상술한 바와 같이 인건비 등 기관의 예산에 영향을 줄 수 있는 사안들은 동 법 조항에 의거하여 원천적으로 노사교섭 대상에서 제외된다.

1) 연방공무원의 단체교섭권

연방공무원에게는 미국법전 제5부 제71조에 의하여 단결권과 단체교섭권은 부여되나, 제71조와 제73조에 의하여 파업권 및 정치행위가 금지되고 아울러 임금교섭과 관련된 일체의 권한이 인정되지 않는다. 제73조는 공무원의 고용 제약을 명시하여 공무원의 실질적인 교섭력에 큰 제약으로 작용하며, 미국 정부를 상대로 파업에 참여하거나 파업할 권한을 주장하는 경우 및 미국 정부를 상대로 공무원이 파업을 할 권한을 주장하는 연방공무원 단체에 가입한 경우에게까지도 연방공무원으로 고용을 금한다고 규정하고 있다. 이외에도 제7312항(시위·소요 관련)에서는 연방공무원이 시위·소요를 계획·지원·참가·주동할 수 없다고 규정하며, 이러한 이유로 징역 1년 이상의 형을 선고받을 경우 파면되며, 이후 5년 이내에 연방공무원으로 채용될 수 없다.

미국법전 제5부 제 71조에서도 공무원의 권리 및 제약을 규정하고 있는데, 제7102항에서 공무원의 권리로 단결권과 단체교섭권을 보장하고 있다.⁶⁾ 단체교섭권과 관련해서는, 직원은 노조대표로 활동할 권리와 고용조건에 관해 단체교섭에 참가할 권리가 있다고 함으로써 암묵적으로 단체교섭 대상을 일부 제약하고 있다.

보다 구체적으로는 공무원 권리의 제한을 법전의 제7103항 (a)(14)세항에서 다루고 있는데, 제7102항의 “고용조건”에 대한 정의를 통하여 공무원 권리를 제한하여, 다음과 같은 사항은 단체교섭 대상에서 제외한다.

- 제73조에서 금한 정치행위와 관련된 정책, 제도, 사안
- 직제분류와 관련된 사안
- 연방 법률에 의해 정하는 사안

6) 예외조항(제7103(a)(3)항)에 따라 FBI, CIA, NSC, TVA, 경호실(Secret Service) 직원에게는 동 법이 적용되지 않으며, 따라서 이들에게는 노동기본권이 없음.

이에 따라 급여 및 급여 인상 결정 방식이 미국법전 제5부 제53조(FEPCA)에 의하여 결정되기 때문에 단체교섭 대상에서 제외되며, 공무원연금 역시 법정 사항이므로 단체교섭 대상에서 제외된다.

마지막으로, 제7116항은 기관(경영진)과 노조에 의한 부당노동행위를 규정하고 있으며, 이 중 특히 7116(b)(7)항은 노조의 실력 행사를 금하여 교섭력을 제한한다. 구체적으로는 노조가 파업, 업무정지(work stoppage), 태업(slowdown), 기관의 업무를 방해하는 피켓팅(picketing)을 주도하거나 또는 이에 참가하는 것은 부당노동행위로 간주하며, 또한 노조가 이와 같은 행위를 방지하기 위한 행동을 취하지 않은 경우도 부당노동행위로 간주한다.

2) 경영진의 권한

미국법전 제5부 제7106항에서는 정부기관 경영진의 고유권한을 정의하고 이를 교섭 대상에서 제외한다. 우선 관리운영 사항으로, 각 기관의 사명(미션), 예산, 조직, 직원 수 및 기관 내의 기밀사항 취급에 관한 사항을 경영진의 고유권한으로 지정하며, 이에 따라 정부 또는 기관 소관의 정책도 교섭대상에서 배제된다. 또한 기타 몇 가지 사항에 대해서는 관련 법률에 위배되지 않는 한 경영진의 권한을 인정하는바, 직원의 채용, 배치, 감독, 일시귀휴(layoff) 혹은 계속고용 및 정직, 해고, 감봉 및 강등 등 징계처분, 업무의 배분, 외부위탁 및 기관운영상의 인사 결정, 보직 발령시 적정 인사의 선정·발령, 긴급 상황에서 기관의 고유 임무(미션)를 수행하기 위한 일체의 조치가 이에 포함된다.

단체교섭이 가능한 사항으로는 크게 3가지가 있는데, (1) 조직의 소단위조직, 특정 프로젝트, 또는 직위에 배정되는 직원의 수, 유형, 등급에 관한 사항 및 기술 등 업무 수행방식에 관한 사항, (2) 상기 조항과 관련된 경영진의 권한 행사에 있어 경영진이 준수해야 하는 절차에 관한 사항, (3) 동 경영진의 관련 권한 행사에 따라 불이익을 받는 직원을 위한 후속 조치(고충처리) 등이다.

7) 부당노동행위는 영어로 “unfair labor practices”이며, 이때 “labor”는 “노동”이나 “노조”의 뜻이 아니라 “노사관계”나 “노사관련”으로 해석해야 함. 따라서 “unfair labor practices”는 노사관계에 있어서의 부당행위로 해석해야 되며, 노측에 의한 부당행위도 포함됨.

라. 노사문제 전담 기구(FLRA) 운영

본절의 도입부에서 설명한 바와 같이 미국 정부는 연방공무원의 노사분쟁 해결 전담기구로 FLRA(Federal Labor Relations Authority)를 운영하고 있으며, FLRA는 노동문제에 관한 한 행정부 내의 준사법 체계를 형성한다. 이에 따라 행정부는 노동문제에 관한 한 사법부(법원)에 대한 의존성을 최소화하여 원활한 분쟁해결을 도모하고 있다.

FLRA의 역할 중 단체교섭단위의 지정 권한은 노사교섭 체계를 결정하는 데 특히 매우 중요하다. 이에 따라 교섭단위의 범주 및 규모가 노측의 의사가 아니라 FLRA의 결정에 따라 정해지며, 이는 원활한 노사 간 교섭에 중요한 영향을 미친다. 그 결과 소수의 교섭단위를 제외하고 교섭단위는 대부분 전국단위가 아니며, 기관 전체보다는 사업장 등 하위조직 또는 직군별로 구성되어 규모가 작은 편이다. 이는 노측의 교섭의제를 사업장 내의 근무조건으로 자연스럽게 유도하는 효과가 있으며, 이에 반해 성격이 상이한 직군이나 여러 사업장이 교섭단위를 형성하는 경우 이들 간의 공동 관심사를 찾기 어려워지고 상대적으로 정치적인 사안으로 교섭의 초점이 변질될 우려가 커진다. FLRA의 교섭단위에 대한 결정권에 따라 동일 부처·기관 내에 대부분의 경우 복수의 교섭단위가 존재하며, 따라서 FLRA는 교섭단위 결정 기준을 통하여 복수노조 체제를 유지한다. 또한 동일 교섭단체 내에서도 하나의 노동단체가 과반수의 지지로 독점적 대표성을 확보하지 않는 한 복수노조 가입이 가능하다.

2. 영국

가. 개요

영국은 불문법 체계하에 공무원의 노동권이 암묵적으로 인정되나, 예산편성 과정에서 부처별 인건비를 강력히 통제하는 사례이다. 우선 공무원 단체교섭이 예산에 주는 영향을 보면, 예산편성과 단체교섭 간의 분리는 제도적으로는 불완전하나, remit 제도를 통하여 국가예산에 대한 영향을 배제하고 있다.

영국 예산제도에서는 국가재원의 배분이 격년제 예산제도라고도 불리는 Spending Review(SR)를 통해 이루어진다. SR하에서는 각 부처의 총지출한도(TME)는 재량지출(DEL)과 의무지출(AME)로 구분되며, 각 부처별 재량지출 한도(DEL) 이내에 부처운영비(Administration Budget)는 별도의 하위 한도로 설정된다. 부처 인건비는 부처운영비 중 일부이나 별도의 한도가 설정되지 않는다. 이에 따라 형식적으로는 부처가 운영비 한도 이내에서 인건비를 자율적으로 결정하나, 실제로는 부처 인력 및 인건비 운영계획인 remit에 대해서 노조와 단체교섭 이전에 재무부와 수상실의 승인을 받아야 하므로 부처나 정부의 예산총액에 영향을 줄 수 있는 가능성이 배제되어 있다.

영국의 공무원제도의 특성으로는 직급 및 보수체계를 각 부처·기관이 자율적으로 결정한다는 점을 들 수 있다. 이는 노조와 단체교섭 대상이며, 그 결과 부처·기관별로 직급 및 보수체계가 다르다. 특히 보수에 관한 단체협약은 다년도 계약인 경우도 많으며, 다만 부처·기관은 승인된 remit의 한도를 넘을 수 없다. 일부 공무원 및 공공부문 직군은 단체교섭 없이 독립적인 Pay Review Body에서 보수를 결정하기도 한다. 단체교섭은 각 부처·기관의 장과 노측 간에 이루어지며, 동시에 복수노조와 협의하는 단일교섭 체제가 운영된다. 분쟁이 발생하였을 경우 해결하는 명문화된 절차가 없으나, 일반적으로 독립 중재기구인 ACAS의 중재하에 단체교섭을 통해 해결한다.

나. 공무원의 범주 및 권한

불문법 체계를 따르는 영국에서는 공무원법 역시 명문화된 법이 없으므로 공무원의 범주에 대한 법적 정의가 없으며, 일반적으로 “왕권의 하인 중 정치 또는 법적 지위에 종사하지 않는 민간인”을 의미한다.⁸⁾ 이에 따라 장관(정치적 임명직), 군인, 경찰관, 지방공무원, NHS(국립보건서비스) 직원 등은 공무원에서 제외된다. 실제로는 각 부처 장관의 업무를 지원하는 업무를 담당하는 자로 정의되며, 대략 우리나라의 중앙공무원에 해당된다.

8) 영국 수상실에서 사용하는 정의이며, 본문에서 제시한 내용 이외에도 일부 특정 직위 및 왕실 소속 하인도 포함됨.

명문화된 법이 없는 관계로 근로 및 노동 관련 권한에 대해서도 상이한 견해가 존재한다. 영국 의회조사국의 견해로는, 영국의 전통법에 따른 해석으로는 공무원은 국왕의 하인이며, 국왕에게는 어떠한 책임을 물을 수도 없기 때문에 그 하인인 공무원은 국왕에 대한 어떠한 권리도 인정되지 않으며, 국왕이 자의적으로 해고할 수 있다. 따라서 원칙적으로는 공무원에게는 근로자로서의 근로계약 자체가 성립하지 않으며, 이에 따라 근로나 노동에 대한 어떠한 권한도 인정되지 않는 것으로 해석하고 있다.

그러나 이러한 일부 견해와는 달리 실제로는 1966년의 근로권리법(ERA; Employment Rights Act)의 일부 조항과 공무원관리규정(CSMC; Civil Service Management Code; 수상실에서 관리하는 행정부 규정)에 의해 공무원에게도 민간에 준하는 노동권이 보장되며, 노조 가입 및 활동이 허용된다. 이는 1991년의 대법원(High Court) 판결에 따른 것이며, 그 이전까지는 공무원의 법적 지위에 대한 해석이 없었다.

이러한 해석의 결과 공무원에게 인정되는 노동기본권을 보면 다음과 같다. 단결권과 쟁의(파업)권은 이를 금하는 법이나 규정이 없으므로 있는 것으로 간주된다. 이와 유사하게 단체교섭권 역시 이를 금하는 법이나 규정이 없으므로 있는 것으로 간주하나 고위공무원은 Pay Review Body(보수심의기구)가 보수를 결정하므로 실질적으로 보수에 관한 단체교섭이 없다.

다. 직급 및 보수체계

다른 선진국에서도 유사한 사례를 찾기 힘들 정도로, 영국 공무원제도는 고위 공무원(SCS; Senior Civil Service)을 제외하고는 전 공무원에게 일관성이 있는 직급이나 보수체계가 없다는 것이 대표적인 특징이다. 우선 직급체계를 보면, 수상실의 공무원관리규정(CSMC)에 근거하여 각 부처와 책임운영기관은 고위공무원 이외의 전 직원의 직급체계를 자율적으로 결정한다. 또한 고위공무원 중에서도 차관(Permanent Secretary) 이외에는 중앙에서 결정하는 직급이 없으며, 급여대역(pay band)의 결정 역시 수상실 지침 이내에서 부처 결정의 자율성이 인정된다.

보수체계도 직급과 유사하게 각 부처와 책임운영기관이 고위공무원 이외의 전 직원의 보수체계(연금 제외)를 자율적으로 결정하도록 되어 있다(CSMC 제7장 7.1.1항). 단, 부처별 보수체계는 정부의 보수관련 정책에 부합되어야 하며(CSMC 제7장 7.1.2항), 대규모 개편시에는 수상실과 사전 협의 의무가 있다(7.1.3항). 이러한 보수체계 및 보수결정의 분권화는 1994년에 시작되어 1996년 4월 1일에 완료되었다.

그 결과 부처 및 부처 산하기관별로 독자적인 보수체계를 도입하여, 유사 직급이라도 다른 기관과의 보수를 비교하기 어려우며, 정부에서는 현재 더 이상 직급별 보수 통계를 작성하지 않는다. 즉 영국공무원의 보수체계라고 할 수 있는 급여체계가 없으며, 부처별 혹은 범정부 보수 분포만 발표되고 있다.

라. 보수의 결정

공무원 개개인, 또는 기관 단위의 보수 인상률은 각 기관의 단체교섭을 통하여 이루어지나, 인건비의 총액이라는 관점에서 보면 단체교섭의 영향을 거의 받지 않는다. 이는 보수(인상률) 결정이 remit(승인요청서) 제도를 통하여 재무부와 수상실에서 관리되기 때문이다.

Remit제도는 공무원과 공공부문 중 NDPB(비부처공공기관) 근로자의 보수 결정에 적용된다. 18개 주요 부처, 즉 소속 인원이 가장 많은 정부 부처(Department)는 예상 소요인원과 보수를 상세히 명시한 인력운용계획을 적은 remit를 제시하여 재무부 차관(Chief Secretary)의 승인을 받아야 한다. 이에 비해 비주요 부처, 즉 직원 500명 이상(정규직 기준)의 (책임운영)기관, 재무부 승인요건이 법에 명시된 산하기관(NDPB; Non-Departmental Public Bodies)들 역시 remit를 제출하여야 하나, 이 경우에는 재무부 차관 또는 재무부 담당자의 승인을 요한다. 직원 500명 이하의 비주요 책임운영기관 및 재무부 승인을 요하지 않는 산하기관은 소속 부처의 승인을 받아야 한다.

산하기관 중 일부는 단체교섭을 하지 않고 독립적인 당해 Pay Review Body가 remit를 담당하며, 산하기관 이외에도 중앙정부 및 지방정부 근로자들 중 일부 역시 Pay Review Body가 있다. Pay Review Body는 현재 총 8개가 운영되며,

군인, 의사, NHS 직원, 교도관, 교사, 고급여 공무원, 경찰의 보수가 이러한 방식으로 결정된다.9)

Remit제도하에서는 각 부처·기관은 임금협상 이전에 인력 및 인건비 운영 계획을 재무부가 지정한 양식에 기입한 remit를 재무부나 소속 부처에 제출하여 승인을 받아야 하며, 재무부의 공무원보수지침(Civil Service Pay Guidance)은 5.1.6항에서 remit가 승인되기 이전에 노조와 공식 단체교섭을 금하고 있다. Remit의 승인은 수상실과 재무부 2곳의 승인을 모두 받아야 하며, 재무부 내에서는 노동·보수·연금팀(Work, Pay and Pensions Team)과 당해 세출담당팀(Spending Team)의 승인을 모두 얻어야 한다.10)

Remit 승인 이후 각 부처·기관은 소속 노조와 단체교섭을 통하여 보수를 결정하나, 승인된 금액 이상을 요하는 조건에 합의할 수 없으므로 수상실과 재무부는 remit제도를 통하여 실질적으로 인건비를 통제할 수 있다. 이외의 경우로 Pay Review Body가 보수를 결정하는 공무원 직군에서는 단체교섭 없이 당해 공무원과 근로자의 보수를 결정하며, 각 Pay Review Body는 remit 작성 과정에서 자체적인 조사와 더불어 정부와 노조의 견해를 듣고 참고할 수 있다.

3. 프랑스

프랑스의 경우에는 공무원의 노동권이 인정되고 임금과 관련하여 단체교섭을 실시하나, 다만 단체협약 체결권을 인정하지 않음으로써 엄밀하게 단체교섭권을 인정하지 않는 형태로 예산과 공무원 단체교섭의 제도적 분리가 부분적으로 이루어지고 있다.

단체교섭이 예산에 영향을 줄 수 있는 가능성을 보면, 단체 임금교섭을 하도록 되어 있음에도 불구하고, 실질적으로는 정부가 일방적으로 임금 인상을 결정할 수 있기 때문에 정부의지에 반하여 국가예산에 영향을 주는 경우를 배제하고 있다. 이를 위해 정부측 단체교섭 대표인 공무원장관은11) 예산장관이 동의한 한도 이내에서 교섭을 한다.

9) 경찰의 보수는 2개의 Pay Review Body에서 결정하며, PAB Remit Group은 잉글랜드와 웨일스 경찰을, PNB Pay Review Body는 영국(United Kingdom) 경찰을 담당함.

10) 다년도 remit를 제출하여 승인받는 것도 가능함.

11) 2007년 5월 이후 정부조직 개편에 따라 재무부에 2명의 장관이 있으며, 이중 1명인 예산장관이 폐지된 이전 공무원장관의 임무를 겸임함.

프랑스 공무원은 중앙공무원, 지방공무원, 보건공무원 등 3개 부문 종사자로 정의되어 있으며, 공기업을 제외한 전 공공부문을 포괄하는 것이 특징이다. 또한 가지 특징은 모든 공무원에게 소속부문, 직위, 직종, 호봉별로 봉급지수가 규정되어 있으며, 이러한 봉급지수에 곱해지는 단 1개의 “지수 100”(l'indice 100)이 결정되면 모든 공무원의 봉급이 결정되는 보수체계가 운영된다는 사실이다. 12)13)14). 이에 따라 정부와 노조 간에 범정부 단위로 이루어지는 임금 단체교섭에서는 봉급지수라는 단일지수 하나만을 협상한다.

공무원의 노동권을 보면, 민간과는 별도로 적용되는 공무원법(loi le pors)에 명시된 권한만 인정된다. 즉 민간 근로자에게 적용되는 단체교섭 및 공정노동에 관한 법이 공무원에게는 적용되지 않는다. 공무원법 제4조는 정부와의 관계에서 공무원은 모든 권한과 의무가 공무원법에 의해 정해지는 법적 신분임을 명시하고 있으며, 따라서 노동법에서 보장되는 권한은 공무원에게 적용되지 않는다.

보다 구체적으로는, 공무원에게는 노조 가입(공무원법 제8조)과 쟁의권(제10조)이 인정된다. 그러나 경찰, 군인, 내무성 통신부 직원, 기상예보관 등에게는 쟁의권이 없으며, 주정부 고위직, 항공관제관, 사법관 등도 쟁의권이 일부 제약된다. 그러나 쟁의권이 인정되더라도 무노동 무임금 원칙이 적용되고 징계처분이 가능하며, 국가 기간 산업·업종 종사자에게는 근무복귀를 강제로 명할 수 있다.

단체교섭 권한은 정부와의 임금교섭 및 부처 경영진과의 근무조건 협의를 제외하고는 인정되지 않는다. 구체적으로는, 공무원은 공무원법 제8조에 따라 보수(“지수 100”, 즉 봉급지수)에 대해서만 정부와의 단체교섭을 행할 권리가 있다고 인정된다. 그러나 정부는 단체교섭에 임할 의무가 없으며, 합의된 사항을 준수할 의무도 없으므로 일방적으로 보수인상을 결정할 수 있으며, 실제로 봉급인상에 합의하여 정부가 이를 지킨 경우는 지난 25년간 소수의 사례에 불과하다. 그보다는 임금교섭이 결렬되거나, 합의 및 서명을 하였더라도 정부가 이후에 이를 지키지 않는 사례도 있다. 임금교섭과는 별도로 근무조건에 관한 사항은 “경영책임이

12) 이러한 보수 결정체계는 우리나라 지역건강보험의 보험료 산정을 위해 운영되는 점수제도와 유사함.
13) 고급 관리의 경우에는 예외적으로 봉급액이 명시된 특별 봉급표가 적용됨.
14) 이외에도 법에서 정한 각종 수당이 가산됨(직책수당, 지역수당, 가족수당, 초과근무수당, 주거수당 등 10여 종).

있는 당국자(부처 경영진)와 “협의”를 할 수 있다고 공무원법에 명시되어 있으므로, 그 결과에 대해 엄밀하게는 기속력이 없다.

Ⅲ. 주요 이슈별 사례 비교

위에서 국가별로 살펴본 공무원 단체교섭과 예산운용에의 영향에 대해, 본절에서는 다시 주요 이슈별로 요약하고자 한다. 아래의 논의에서는 본고에서 소개한 미국, 영국, 프랑스 사례 이외에도 일본과 독일의 특성도 간략히 요약하여 5개국의 사례를 정리하기로 한다.

1. 예산과 임금 단체교섭의 분리

5개국(미·일·영·독·프) 모두 실질적으로 임금 단체교섭이 예산에 영향을 줄 수 있는 가능성이 없거나 매우 낮다. 영향이 있는 경우에도 사전에 충분히 예측·감안하여 예산편성 과정에서의 돌발상황은 없는 수준으로 파악된다.

미국은 법이나 제도상 예산과 공무원 임금 단체교섭이 완전히 분리된 대표적 사례이며, 따라서 단체교섭이 예산에 영향을 줄 수 없다. 영국은 단체교섭이 부처·기관의 인건비에는 영향을 줄 수가 있으나, 인건비를 포함하고 있는 운영비에는 중앙 예산당국이 설정한 지출한도가 적용되며, 인건비 역시 remit제도를 통한 간접적인 통제가 가해지고 있다. 부처·기관은 노조와 공식 교섭을 하기 이전에 반드시 인력 운영 계획(인원, 등급, 보수 등)을 재무부와 수상실에 보고하여 승인받아야 하며, 이에 따라 예산과 단체교섭 양 제도 간에 부분적 차단이 이루어지고 있다. 프랑스는 공무원 보수 인상에 대해 노조와 단체교섭을 하나, 정부가 반드시 단체교섭에 응하거나 합의를 할 의무가 없으며, 합의 결과에 대해서도 준수할 필요가 없다. 또한 공무원 담당 장관은 예산장관이 지정한 한도 이내에서만 교섭을 진행하므로 예산과 단체교섭 간에 부분적 분리가 이루어진다고 해석할 수 있다.

본고에서 상세하게 다루지는 않았으나, 독일은 공무원(Beamte)의 경우 단체교섭을 하지 않으므로 직접적으로는 단체교섭이 예산에 영향이 없다. 그러나 공무원과는 달리 공공근로자(보건, 사회서비스, 기능직 등)는 단체교섭을 하나, 인상폭이 낮아 예산에 반영하는 데 무리가 없다. 또한 공무원의 보수 인상은 전년도 공공근로자 보수 인상률에 준한다는 관례가 있으므로 어떠한 의미에서는 단체교섭과 공무원 보수 결정이 완전히 분리되었다고 보기 어렵다는 점도 있다. 일본의 경우에는 미국과 유사하게 공무원의 임금은 단체교섭을 하지 않고 일본 인사원에서 매년 민간 기업 수준과 비교하여 독자적으로 정한다.

2. 보수체계와 보수의 결정

5개국 중 미국, 일본, 독일, 프랑스가 전국적으로 통일된 보수체계를 유지한다. 미국의 경우 보수 결정은 법정 사항으로서, 민간보수지수인 ECI(노동통계청이 추계)와 연동하며, 이에 더하여 인사관리청(OPM)이 보완적으로 지역급여 인상을 통해 소폭 조정한다. 일본도 인사원이 일방적으로 보수 인상을 결정도록 되어 있다.

독일에서는 내무부가 재무부와의 협의하에 공무원의 보수를 일방적으로 결정한다. 공공근로자의 경우에는 교섭을 하나, 이 역시 재무부가 제시한 한도 이내이며, 공공근로자와의 교섭을 통해 결정된 보수 인상률은 익년도의 공무원 보수 인상에 그대로 적용되어온 관례가 있다. 프랑스의 경우 “지수 100”이라는 봉급지수 하나를 결정함으로써 모든 공무원의 보수가 결정되며, 정부가 노조와 이를 교섭하도록 되어 있으나, 그 결과가 정부에 대하여 기속력이 없다.

5개국 중 영국의 경우에만 이례적으로 직급·보수체계, 보수 수준이 부처·기관별로 자율화되어 전국적인 일관성·통일성을 이미 상실하였다는 특성이 있다.

<표 1> 5개국의 예산과 임금 단체교섭 간의 관계 비교

구분	미국	영국	독일	프랑스	일본
인건비 예산편성	<ul style="list-style-type: none"> 부처 예산요구 초안은 직전 연도의 증기 경제가정을 사용 행정부 예산안 편성 중 보수 인상이 확정되면 수정 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 운영비 한도 내에서 자율 편성하나 재무부+수상실 승인 필요 	<ul style="list-style-type: none"> 특별한 조치 없이 예산 과정에서 무난히 처리 	<ul style="list-style-type: none"> 예산당국이 보수 인상을 결정 하프도 부처는 세부 인력계획 제출에 초점 	<ul style="list-style-type: none"> 미국과 유사
공무원 보수	<ul style="list-style-type: none"> 등급·호봉에 따른 일반봉급표 	<ul style="list-style-type: none"> 부처·기관별로 완전 자율화 	<ul style="list-style-type: none"> 봉급표 	<ul style="list-style-type: none"> 부문, 직위, 호봉, 단계별로 세분화된 봉급지수 사용 	<ul style="list-style-type: none"> 일반봉급표
	<ul style="list-style-type: none"> 민간 인상을 (법정 사항) - OPM에서 지역급여 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 부처 자율로 노조와 교섭하나, 재무부+수상실이 사전 통제 한 범위 이내에서 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 내무부가 결정 	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 담당 장관이 결정 - 2005년 5월 이후 예산장관 	<ul style="list-style-type: none"> 인사원이 일반적으로 결정
단체 교섭의 영향	<ul style="list-style-type: none"> 제도적으로 완전히 분리 	<ul style="list-style-type: none"> 제도적으로 거의 분리 - remit 제도를 통하여 예산의 integrity 보호 	<ul style="list-style-type: none"> 부분적 분리(공무원 교섭이 없음) 공공근로자는 교섭 	<ul style="list-style-type: none"> 부분적 분리 - 공무원의 교섭력이 제한됨 	<ul style="list-style-type: none"> 완전 분리
	<ul style="list-style-type: none"> 법과 제도를 통하여 원칙적으로 배제 	<ul style="list-style-type: none"> 예산총액, 부처 간 배분, 부처 운영비 총액에는 영향이 없음 부처 인건비는 영향을 일부 받을 수도 있음 	<ul style="list-style-type: none"> 낮음 공공근로자 임금교섭 결과가 예산편성 중 반영되나, 재무부가 제시하는 인상률 상한 이내 공무원은 이년도에 이와 유사한 수준으로 인상하므로 예측 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 낮음 임금인상을 단계교섭하나, 정부가 교섭할 의무나 결과를 수용할 의무가 없음 교섭은 예산장관이 지정한 한도 이내에서 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 없음 제도상 원칙적으로 배제

3. 공무원의 노동기본권

공무원의 단결권은 5개국 모두에서 인정되며, 노조 가입 및 활동의 자유가 보장되고 있다. 그러나 단체교섭권에 대해서는 5개국 모두 민간에 비해 제약되어 있다. 이 중 미국, 일본, 독일, 프랑스는 제약이 상대적으로 강한 편이다.

미국에서는 급여와 경영 고유권한 등 법정 사안들을 교섭대상에서 제외하여 실제로 교섭 가능한 사안은 기관·사업장 내의 지엽적인 근무조건으로 국한되고 있다. 일본에서는 “교섭”은 가능하나 “단체교섭”은 인정되지 않으므로 실제로 단체교섭권이 없다고 해석된다. 독일 역시 공무원(Beamte)은 단체교섭이 없으나, 공공근로자의 임금 단체교섭이 익년도 공무원 임금 인상을 결정하므로 미국이나 일본에 비해서는 단체교섭의 역할이 상대적으로 크다고 해석된다. 프랑스에서는 임금에 관하여서만 정부와 전국단위 노조 간의 단체교섭이 가능하나, 정부는 교섭에 응하거나 합의사항을 준수할 의무가 없으므로 노측이 실질적인 단체교섭권을 확보했다고 보기는 어렵다.

5개국 중 영국에서만 사업장별 단체교섭을 통하여 직원의 보수를 정하도록 되어 있으나, 이 경우에도 remit제도를 통하여 인상폭에 간접적인 통제가 이루어진다. 또한 Pay Review Body 관할의 공무원 및 공공부문 직원은 임금에 대한 단체교섭이 허용되지 않으며, 이에선 고위공무원 약 4,000명 및 공공부문의 약 40%의 근로자가 해당된다.

단결권이나 단체교섭권과는 달리 쟁의권(파업)의 인정 여부는 5개국 간에 다양한 양상을 보인다. 미국과 일본은 법으로 공무원의 파업을 금지하고 있으며, 독일,¹⁵⁾ 프랑스는 파업권을 인정하나, 법으로 일부 직군은 금지(군인, 경찰관 등)한다. 영국은 불문법 체계로, 파업을 금지하는 규정이나 관례가 없으므로 쟁의권이 있는 것으로 간주하나, 군인과 경찰 등 일부는 금지를 명문화하고 있다.

15) 독일 공무원의 경우는 파업이 금지됨(공공근로자는 가능)

4. 단체교섭

단체교섭의 특성으로 우선 교섭단위를 살펴보면, 미국과 영국은 매우 분산화된 단일단계 교섭을 한다. 즉 교섭단위는 부처·기관 단위이며, 복수 노조가 인정된다. 미국은 교섭단위 내 과반수 직원을 확보한 노조에게 독점적 대표권을 인정하나, 대개의 경우 기관 내 복수의 교섭단위가 존재하기 때문에 기관은 복수의 노조와 상대해야 한다. 또한 교섭단위의 대다수가 사업장 또는 사업장 소속 직군별로 세분화(2,450개 교섭단위)되어 있다는 것이 특징이다. 이와 대조적으로 영국은 약 90개 교섭단위가 있으며, 부처·기관의 장이 간부들과 함께 교섭에 참가하여 동시에 복수노조 대표와 교섭을 진행한다.

미국, 영국의 사례와는 달리 독일, 프랑스는 전국 단위의 단일 교섭을 하므로 정부 대표가 노조와 교섭을 한다. 일본은 단체협상이 없다.

단체교섭의 두 번째 특성으로 교섭대상(교섭의제)을 보면, 미국은 급여, 기관 경영진 고유권한, 기관 외부 사안을 제외하고 실질적으로 오로지 근무조건으로 교섭의제를 국한한다. 프랑스, 독일은 주로 급여에 치중하나 근무조건도 교섭의제에 포함할 수는 있다. 영국이 가장 포괄적인 범주로 교섭의제를 설정하며, 급여와 근무조건 전반에 대한 교섭이 이루어진다.

마지막으로 노사 간에 합의가 이루어지지 않고 분쟁이 발생하는 경우 이를 조정하는 제도를 보기로 한다. 프랑스의 경우에는 조정제도가 없는 경우이며, 정부가 교섭에 응하거나 합의사항을 준수할 의무가 없고, 필요시 일방적으로 보수 인상을 결정한다. 미국은 FLRA를 통하여 사법부에 의존하지 않고 행정부 내에서 조정 및 중재가 이루어진다. 독일은 분쟁조정위원회의 구성과 진행에 관한 규정이 있어 이에 준한 절차를 따른다. 영국에는 명문화되거나 일반화된 조정 절차가 민간 노동분쟁에도 없으나, 일반적으로 조정전문 독립기구인 ACAS의 자문·조정을 받으면서 노사 양자 간에 교섭을 계속한다.

<표 2> 5개국 국가공무원의 노동기본권 비교

구분	미 국	영 국	독 일	프 랑 스	일 본
국가공무원의 노동기본권	단결권	인정됨 - 단, 군인, 외교관, FBI 직원 등은 금지	인정됨 - 단, 군인은 금지	인정됨 - 단 군인은 금지	인정됨 - 단, 경찰관, 자위관 등은 금지
	교섭권	상당히 제약됨 - 임금, 연금 등 법정사항 및 경영 고유권한은 제외 ※ 우정청 직원은 협약체결권 있음	인정됨 - 고위공무원을 비롯, Pay Review Body 관할 직군은 임금 교섭이 없음 (공공부문의 40%) 연금은 기관·사업장 등 단체교섭 단위가 아니라 수장실이 노조와 직접 협의	공무원관계법 개정으로 공무원조합의 관여를 법률상 보장 협약체결권은 없음 ※ 일반적으로 공공근로자와의 교섭결과가 익년도에 반영됨	임금에 대해서만 인정됨 - 근무조건, 연금 개정 등은 협의가 가능 ※ 협약체결권이 없으며 교섭 결과로 의정서가 작성된 경우는 이에 따르는 것이 관행이나, 이 경우에도 정부는 합의 결과를 무시할 수도 있음	인정됨 - 단, 협약체결권은 없음 ※ 현업, 특정독립행정법인 및 우정공사직원에는 협약체결권이 있음
쟁의권	금지됨 - 단순참가를 포함하여, 위반은 파면 및 형사처벌의 대상	명문화된 규정은 없으나 일반적으로 파업은 위법이 아님 - 단, 군인, 경찰관 등은 금지가 명문화되어 있음	인정됨 전통적 직업관리제도의 제원칙으로부터, 금지는 자명한 것으로 받아들여지고 있음	인정됨 - 단, 경찰관, 교도관 금지	금지됨
단체 교섭의 실태	교섭 단위	분산화된 단일단계 교섭 1) 일반 직원 - 각 부처·기관별로 교섭 - 관련된 모든 조합대표가 교섭에 참가 2) 고위공무원 - 급여 이외의 근로조건에 대해 각 부처별로 교섭	분산화된 단일교섭 비관리 - 연방, 주 및 시군구에서 일괄하여 교섭이 행해짐	집중화된 단일단계 교섭 전국단위의 집중화된 단일단계 교섭 전 공무원	- 각 부처별로 노동조합과 교섭 - 인사원 등은 연합체와 회견 등
	교섭 대상	근무조건 (급여, 경영 고유권한 등) 범정사항은 교섭대상이 아님)	급여 및 근무조건	급여(지수100) 및 급여체계 - 근무조건도 협의	단체교섭이 없음
분쟁 조정	FLRA가 행정부 내 준사법체제로서 전담	민간부문에도 규정된 바가 없음 - 주로 ACAS의 조정하에 교섭을 계속	분쟁조정위원회 절차가 규정됨	없음	해당 없음

IV. 시사점

1. 예산과 단체교섭 분리의 필요성

주요국 사례의 검토 결과, 예산·재정 운용의 건전성 훼손을 방지하기 위하여 정도의 차이는 있으나 국가별로 나름대로 예산과 공무원 임금 단체교섭을 제도적으로 분리하고 있다는 점을 알 수 있다. 물론 노동기본권의 보장 역시 한 사회·경제를 지속하기 위해 매우 중요한 가치임을 인정하면서도, 예산 및 이를 통한 국정운영 또한 이에 못지않게 중요하다는 점을 받아들여서, 이 두 요소가 충돌하는 경우를 최소화하도록 제도적 장치를 갖추었다고 해석할 수 있다. 또한 이를 통하여 국가 예산에서 경직성 경비 중 가장 큰 비중을 차지하는 공무원 인건비가 과도하게 상승하거나 편성 당시에는 예상하지 못했던 변동으로 예산운용에 차질을 빚을 가능성을 방지하고 있다. 우리나라의 경우에 현재 이러한 측면이 취약하다고 판단되며, 중기예산 운용과 공무원 단체교섭 간의 상충 가능성이 있으므로, 조속히 선진국 사례를 참조하여 우리 실정에 적합하도록 양 제도 간의 제도적 또는 법적인 분리 방안을 강구할 필요가 있다고 판단된다.

보다 구체적으로는 예산과 단체교섭 분리 방안으로 아래와 같은 4가지 접근 방법을 각각, 또는 겸용하여 추진하는 것이 가능하다고 사료되며, 이를 통하여 대표적 경직성 경비인 공무원 인건비 예산의 재정위험을 안정적으로 관리하는 제도적 장치의 설정이 가능할 것으로 생각된다.

가. 교섭체계의 분산화

미국과 영국의 사례를 참조하여 교섭단위를 사업장 등 소규모로 설정하는 것이 바람직하다. 이를 통하여 교섭단위 구성원 간의 동질성을 바탕으로 교섭의제를 직장·사업장과 관련된 이슈에 초점을 두도록 유도할 수 있을 것이다. 이 과정에서 미국 FLRA의 교섭단위 인정 권한의 사례를 참조하여 노동단체가 직장이나 부문을 넘어 연대함으로써 정치적 사안에 비중을 두는 것을 지양할 수 있을 것

이다. 또한 독립적인 노사문제 전담기구를 설치하여 교섭단위의 관리·조정과 아울러 분쟁 해소 전담기구로도 활용이 가능할 것이다(FLRA 및 영국 ACAS 사례).

아울러 영국의 remit제도와 같이 임금교섭은 부처·기관의 재량하에 진행하되 예산당국 및 총리실은 직접 단체교섭에 참여하지 않고 다만 부처의 인력·인건비 총액 운용을 통제할 수도 있을 것이다. 이때 부처·기관에는 대신 인력·인건비 운용에서 다소의 탄력성을 인정하는 것이 바람직하나 상술한 바와 같이 교섭단위가 적절한 규모와 범주로 설정되어야 각 부처·기관이 실효성이 있는 교섭을 할 수 있을 것이다.

나. 교섭대상의 직접 제한

미국, 일본, 독일 관리 등의 사례와 같이 임금교섭을 원천적으로 제외하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 아울러 경영진 고유권한인 사안, 기관 외부의 정책 및 기타 사안, 법에서 정하는 사안도 제외(기존 법과 상충되는 의제는 배제하며, 혹시 의제가 채택되어 합의에 이르더라도 원천적으로 무효)할 필요가 있다. 물론 이를 위하여 미국이나 일본에서와 같이 객관적으로 타당성이 어느 정도 확보된 임금 인상 결정 제도가 선행될 필요가 있다.

다. 공무원 노동기본권의 적절한 제약

민간부문의 근로자와 동일한 노동기본권을 보장하는 사례는 본고에서 검토한 주요 선진 국가에서 찾을 수 없었다. 오직 불문법 체계로 법의 적용이 다소 모호한 영국에서만 민간에 상응하는 수준의 노동기본권이 인정되고 있었으며, 특히 대부분의 국가에서는 쟁의권(파업)에 대해서는 강력한 제한이 적용되는 것으로 파악되었다.

라. 분쟁조정기구의 운영

미국의 FLRA나 영국의 ACAS와 같이 공무원의 노사분쟁 조정기구를 행정부 내의 독립기구로 설립하여 운영함으로써 공무원, 혹은 공공부문의 노사분규를 가급적 행정부의 범주 이내에서 해결하도록 하는 것이 노사분쟁이 장기화 또는 필요 이상 첨예화되는 사태를 지양할 수 있는 방법이라고 생각한다.

2. 공무원 윤리 확립의 필요성

본고가 발췌하여 요약한 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외사례 연구』의 작성 과정에서 필자와 2명의 공동 연구진은 조사대상국가의 공무원 인건비 예산편성 및 공무원 단체교섭 담당 기관과 설문 및 면접조사를 실시하였다. 이 과정에서 독일, 프랑스, 일본의 공무원은 공공(영국의 경우에는 국왕)에게 필수적인 서비스를 제공하므로 Weber적 공공윤리, 공공가치관하에 봉사한다는 인식으로 쟁의권 등 노동기본권의 일부 제약을 당연한 것으로 감수한다는 이야기를 들었다. 공공부문 종사자로서 당연히 갖추어야 할 원론적인 가치관이겠지만, 새삼 되새겨 생각해볼 만한 이야기라고 생각되어 본고를 마무리하면서 굳이 이를 전한다.

이러한 유럽 3개국 사례와 달리 공무원 또는 공공부문 근로자가 대규모 파업을 시도했던 영국과 미국에서는 대처 수상과 레이건 대통령이 불법, 또는 공공의 이익에 반하는 파업을 엄단함으로써 법과 원칙을 존중하는 공직 문화를 확립하였다는 사실도 아울러 다시 생각해볼 필요가 있다. 이 역시 매우 원론적인 이야기이겠지만, 법과 원칙, 즉 기존 제도의 틀 이내에서 노사가 문제 해결을 모색하지 못하고 불법이나 원칙에 어긋나는 행위를 수용할 경우, 우수한 법이나 제도를 갖추어도 여러 계층·집단 간의 이견을 해소하거나 갈등을 원만히 해결하기가 어렵다는 것은 자명하다. 또한 기존 제도 자체에 문제가 있을 경우에는 충분한 대화로써 이를 개선하려는 노력이 강조될 필요가 있다.

참고문헌

- 김종면·원종학·김우철(2007), 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외사례 연구: 예산편성제도와의 관련성을 중심으로』, 기획예산처 정책자문 용역 보고서, 한국조세연구원.
- BLS, “How to Use the Employment Cost Index for Escalation,” <http://www.bls.gov/home.htm>
- BLS (2007), Union Members in 2006, U.S. Bureau of Labor Statistics Newsletter USDL 07-1113.
- BLS (2007a), Employment Cost Index - June 2007, U.S. Bureau of Labor Statistics Newsletter USDL 07-1151.
- Bordogna, Lorenzo (2007), "Industrial relations in the public sector," European Industrial Relations Observatory.
- Cabinet Office (2006), Civil Service Management Code.
- Carley, Mark (2005), Industrial relations in the EU, Japan and USA, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- CMS & AFGE (2004), Master Labor Agreement between Centers for Medicare & Medicaid and the American Federation of Government Employees.
- Cour des Comptes (2001), LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT DEUXIÈME RAPPORT PUBLIC PARTICULIER, RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS INTÉRESSÉES.
- Department for Children, Schools and Families (2007), School Teachers' Pay Condition Document 2007 and Guidance on School Teachers' Pay and Conditions.
- DGAFP (2006), Fonction publique : faits et chiffres, Ministère de la Fonction Publique.
- DTI (2007), Trade Union Membership 2006.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2006), EIRO thematic feature: Collective dispute resolution in an enlarged European Union.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), Industrial relations in EU member states 2000-2004.

FLRA, "About the FLRA," <http://www.flra.gov/10.html>

GAO (2002), "Collective Bargaining Rights: Information on the Number of Workers with and without Bargaining Rights," Report to Congressional Requesters & U.S. Senate, GAO-02-835.

GPO (2006), "Executive Order 13420," Federal Register, Vol 71, No. 247, pp. 77571-77580.

GPO, US Code Title 2: The Congress, <http://www.access.gpo.gov/uscode/title2/title2.html>

GPO, US Code Title 5: Government Organizations and Employees, Part III: Employees, http://www.access.gpo.gov/uscode/title5/partiii_.html

Grimshaw, Damian, "National systems of public sector pay: implications for 'welfare outcomes' and economic stability," ESRC Labour Studies Seminar Series.

Hirsch, Barry T. & MacPherson, David A. (2002), "Union Membership and Coverage Database from the Current Population Survey: Note," Industrial and Labor Relations Review, Vol. 56, No. 2, pp. 349-54.

HM Treasury (2004), Spending Review 2004.

HM Treasury (2006), Pre-Budget Report.

HM Treasury (2007), Budget 2007.

HM Treasury (2007a), Civil Service Pay Guidance 2007-08.

HM Treasury (2007a), Public Expenditure Statistical Analyses 2007.

IDS (2007), Public sector pay policy, a report for the Council of Civil Service Unions.

Legifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), CONSTITUTIONAL BYLAW (LOLF) No. 2001-692 of 1 August 2001 on budget acts,

<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=17362606&indice=20&table=LEGI&ligneDeb=1>

Legifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), Law no. 83-634 of July 13, 1983, Loi portant droits et obligations des fonctionnaires (Law carrying right and obligations of the civil servant), <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/Visu?cid=17362606&indice=20&table=LEGI&ligneDeb=1>

Legifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>), Loi organique no 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=ECOX0104681L>

Lucifora, Claudio & Dominique Meurs (2004), "The Public Sector Pay Gap in France, Great Britain, and Italy," Pay Inequality and Economic Performances Project financed by the EU.

Meat Hygiene Service (2004), MHS Pay and Conditions of Service Final Offer 28.09.05

Ministère de la Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique, "Les circulaires budgétaires," <http://www.performance-publique.gouv.fr/?id=209>.

Ministère de la Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2007), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Volume 1, Faits et chiffres 2006 - 2007.

Ministère de l'Économie, des Finances, et de l'Industrie, (2006), La réforme des comptes de l'État.

Nomden, Korn (2001), "Labour relations in the Belgian, French, German and Dutch public services," mimeo.

OECD (1997), "Trends in public sector pay in OECD countries," 1996 Edition draft report, Public Management Committee.

OECD (2004), The Legal Framework for Budget Systems, OECD Journal on Budgeting, Special Issue, Vol. 4, No. 3.

OECD (2007), "Governance of Decentralised Pay Setting in Selected OECD Countries," OECD Working Papers on Public Governance, 2007/3.

- OME (2005), "Public/Private Approaches to Pay & Progression," mimeo by Research and Analysis Group.
- OMB (2007), Preparation, Submission, and Execution of the Budget, Circular No. A-11.
- ONS (2006), "Public sector employment 2006: seasonally adjusted series and recent trends," Labour Market Trends.
- ONS (2007), Civil Service Statistics 2006.
- ONS (2007a), "Characteristics of public sector workers," Economic & Labour Market Review Vol. 1 No. 5.
- OPM, "All Collective Bargaining Agreements Report," http://lairs.opm.gov/portal/page/portal/LAIRS_Main/BARGAINING_AGREEMENTS:TAB859271.
- OPM, "Listing of All Active Bargaining Unit Status Codes," http://lairs.opm.gov/portal/page/portal/LAIRS_Main/BARGAINING_UNITS:BARGAINING_UNIT_REPORTS.
- OPM, "National Exclusive Recognition Units," http://lairs.opm.gov/portal/pls/portal/LDR.LDR_RPT_URITFG_TBL_C.show.
- OPM, "Negotiability Determinations," http://lairs.opm.gov/portal/page/portal/LAIRS_Main/NEGOTIABILITY_DETERMINATIONS:SEARCH_NEGOTIABILITY_DETERMINATIONS.
- OPM, "Recognition Units with National Consultation Rights," http://lairs.opm.gov/portal/pls/portal/LDR.LDR_RPT_LIST_REGUNIT_W_NCR.show.
- OPM (2006), Federal Civilian Workforce Statistics: The Fact Book, 2005 Edition.
- OPM (2006a), Report on Locality-based Comparability Payments for the General Schedule, Annual Report of the President's Pay Agent 2006.
- Prison Service Pay Review Body (2004), Third Report on England and Wales 2004.
- Review Body on Senior Salaries (2006), Twenty-Eighth Report on Senior Salaries 2006, Report No. 62.

Scottish Fisheries Protection Agency (2003), MINUTES OF PARTNERSHIP MEETING HELD ON THURSDAY 18th DECEMBER 2003 AT 12.00 PM IN ROOM 004, PENTLAND HOUSE, EDINBURGH.

Stanley, Martin (2007), "How to be a Civil Servant,"

<http://www.civilservant.org.uk/pay.shtml>.

UK Parliament (2005), "Civil Servants: Employment Rights," Standard Note SN/BT/3698.

Civil Service Pay Systems among OECD Countries

May 11, 2010



John M Kim, PhD
Korea Institute of Public Finance
jhrv@kipf.re.kr

Background



- **Based on study of civil service pay systems in 2007**
 - Covering 5 OECD countries: US, Japan, UK, Germany, France
(Note absence of Nordic countries)
 - Focused on pay determination & labor rights of civil service
(coverage extends to public sector in some cases)
- **Context**
 - Civil service unions, legally recognized in 2006, demanded that wages be determined through collective bargaining
(also, demanded that bargaining agenda include topics which are unrelated to workers' welfare or presume laws or government policy be amended if necessary)
 - Implying that wage hikes could undermine the integrity of the new medium-term budget system
(e.g., could the resource envelop for salaries be overridden?)
- **Concurrent reports of "model case studies" of other governments commissioned by MPB and MoL**
 - This is the MPB version, whose results were accepted also by MoL

Questions

- **Civil Service Wages**
 - **How determined?**
 - ▶ By whom? What kind of process?
 - ▶ Will collective bargaining conflict with government objectives/plans?
 - **Pay levels compared to private sector?**

- **Related Issues**
 - **Scope**
 - ▶ Number, kinds of jobs
 - ▶ Grades and pay scales
 - **Labor rights?**

3

Main Results

- **Civil service systems and salary structures varied considerably among the 5 governments...**

- **But (quite surprisingly for most Koreans),**
 - **No country recognized full labor rights**
 - ▶ Labor rights need to be explicitly recognized by law
 - ▶ Relevant laws usually cover only private sector workers, so civil service needs separate and explicit laws before labor rights can be claimed
 - **No government fully bound to honor collective bargaining for wages (and often excluded wages from topics appropriate for negotiation)**

- **For our purposes, all governments had some separation of budgeting from collective bargaining**
 - i.e., salary budgets or resource envelopes were insulated from collective bargaining,
 - Although how this was achieved, again, varied to some extent

4

Case Study: US Civil Service

- **Complete separation of budgeting and collective bargaining**
 - **Topics determined through legislation barred from collective bargaining agenda**
 - ▶ As well as issues that do not directly impact workforce's welfare
 - **Most importantly, this includes civil service wages**
 - ▶ Required by law to be determined every year by presidential order
 - ▶ Which is based on recommendation by pay agent(s), compiled by OPM, which draws on ECI data by BLS

- **Other noteworthy features**
 - **Collective action severely restricted: even joining an organization that advocates right to strike is cause for dismissal**
 - **Quasi-judicial system oversees labor relations: FLRA**
 - **Pay levels are 18% lower than private sector, but rises at same rate (ECI increase – 0.5%p)**

5

Case Study: Japanese Civil Service

- **Complete separation of budgeting and collective bargaining**
 - **No official channel/procedure that gives labor a say in wages**
 - ▶ Determined unilaterally by HR Ministry annually
 - ▶ Slightly above average wages at private firms with 100 or more workers

- **Severe restrictions on civil service labor rights**
 - **Collective bargaining and action prohibited**
 - ▶ Policy established by 1948 decree by allied forces
 - ▶ No large-scale strikes since 1970s
 - **Bargaining allowed for certain public sector entities or constitutionally independent administrative units**

6

Case Study: UK Civil Service

- Official definition of civil service is pretty narrow. Broader definition of public workers covers what would be non-govt. public sector for other countries (especially NDPBs)
- Almost no written rules/laws/procedures/definitions
 - Abolished staff and salary controls. Each unit is free to determine its own schedule
 - Labor rights generally acknowledged. Some restrictions on collective bargaining and action
 - Arbitration process not well defined
- But *total* salary cap enforced through “remit” process
 - Requires preapproval of personnel plans from Cabinet Office, Treasury or departments.
 - Unit heads may not engage in collective bargaining negotiations unless their pay remit has been approved
 - NDPB salaries determined by “Pay Review Body”

7

Case Study: German Civil Service

- Two-tier system
 - **Beamter**
 - ▶ General administration, teachers, police & security, tax, judicial
 - ▶ No collective bargaining or action
 - **Angestellte**
 - ▶ Public health, social work, engineers and professional services
 - ▶ Wages determined through collective bargaining
- Collective bargaining (Angestellte)
 - Agreements are legally binding (laws must be amended if needed)
 - Arbitration process very well defined
- Beamter pay raises will match Angestellte’s (from previous year)
 - Not a formal requirement, but for reasons of equality

8

Case Study: French Civil Service

- **Very extensive scope and elaborate classification**
 - **Covers central + local + public health workers**
 - ▶ The state has always played a much more important role than in other countries
 - ▶ Elite corps coming from a strong tradition of centralized administration
 - **Elaborate classification by statute, grade, and vocation into corps and then into categories and echelons**
 - **Each echelon has unique point (*indice*) assigned to it. So determination of *l'indice 100* determines actual wages for all civil servants**
- **Labor rights**
 - **Generally have full rights, including strikes**
 - **But collective bargaining is restricted to wages (working conditions may be “discussed”)**
- **But government reserves final say**
 - **Is not compelled to attend bargaining sessions,**
 - **Nor is it compelled to honor bargaining results, even those it had agreed to! (this has actually happened)**

9

Summary

- **Labor rights**
 - **All 5 governments recognized right to organize**
 - **Restrictions on collective bargaining**
 - **Stronger restrictions on collective action (banned in US, Japan, Germany (Beamter), and some groups in UK and French services)**
- **Pay determination: separation of budgeting from collective bargaining**
 - **Unilateral decision by government**
 - ▶ US, Japan, German Beamte
 - ▶ French government also reserves final say
 - **Indirect but firm control: UK's pay remit**
 - **Collective bargaining: German Angestellte**
- **Main lesson from interviews with other governments**
 - **Stability and continuity of government operations considered very important**
 - **Weberian ethics and discipline still emphasized**

10



Transformation through Innovation: a Case Study of HR in Kentucky State Government

Crystal Pryor, MPA
Executive Director
Center for Strategic Innovation



Looking Back: the Cabinet of Yesterday

- The culture and climate
- Trust and obscurity
- Absence of strategic HR practicing and strategic direction
- Inter-cabinet disconnections
- The “transaction” house and activity-based work
- Lack of livable mission, vision and values
- Antiquated employee value proposition



Progressive programs
Rich academic experiences with opportunities to attend
Opportunities to be involved
Thoughtful approach to work
Opportunities to be heard
Compassionate leaders
Objective accountability
Licensing of complete dignity

Employee Value Assumptions



Key Design Principles

1. Engagement
2. Strategic approach
3. Deepened HR consulting strengths
4. Shared sense of purpose





Design Principle 1: Engagement

- Boundary-spanning collaboration is increasingly common in the workplace, especially on projects involving knowledge workers. The chances of success are greatly enhanced when team members sufficiently trust one another to engage in cooperative behavior. ¹
- The world's top-performing organizations understand that employee engagement is a force that drives performance outcomes. In the best organizations, engagement is more than a human resources initiative -- it is a strategic foundation for the way they do business. ²



Design Principle 1: Engagement Results

Examples: Assembly of Auspicious Pathfinders (AAP)

- Created the Cabinet's Mission, Vision and Values
- Development and expansion of brand
- Created Goals, objectives and strategies for moving forward
- Provided parameters for action plans and performance indicators

Creating a Culture of Change

- Pathways meetings
- M.A.R.T.I.
 - levity
- Recognition and reward
- Culture of gratitude





Mission, Vision and Values



Mission

To provide leadership and guidance to attract, develop, motivate, and retain a talented, diverse workforce; foster an understanding of and adherence to regulatory requirements; and create a positive, supportive work environment that values employees.



Vision

To be regarded by our employees and stakeholders as a trusted and valuable resource for innovative, accessible and responsive human resource services.



Values

Integrity
Quality
Diversity
Innovation



Design Principle 2: Strategic Approach

S.W.O.T. Analysis



Four Big Questions



Strategic Plan



Design Principle 2: Strategic Approach Results

1. How will we make Kentucky State Government an Employer of Choice?
2. How will we Create a Learning and Development Culture?
3. How will we promote a One-Employer Concept across Kentucky State Government?
4. How will we enhance Customer Value?



Design Principle 3: Deepened HR Consulting Strengths

- **The Center for Strategic Innovation**
Center for Strategic Innovation (CSI) provides guidance in implementing innovative ideas and tools to help the Cabinet create a more effective, efficient workplace.



Design Principle 3: Deepened HR Consulting Strengths Results

- Example: Innovation Champions
 - Groups of employee volunteers encouraged to collaborate on topics and conversations important to them.
 - Community Action
 - Diversity
 - Green
 - Recognition and Morale
 - Wellness



Design Principle 4: Shared Sense of Purpose

- Common language
- Creation of internal connections
- Quarterly Cabinet leader “Talk Back” sessions
- Fostering external relationships





Design Principle 4: Shared Sense of Purpose Results

- Examples: Creation of Internal Connections
 - HR Leadership Consortium
 - All-Managers Meeting
 - Leadership Institute
 - Managers partake in monthly courses on what it means to be a leader in the Personnel Cabinet.



So how do you measure innovation?

“We don’t want to just measure results, we want to measure what drives our results, and that includes team-member engagement. That measure might not get cited in your general ledger, but it can be quantified in a statistically valid way, compared over time to certain goals, and correlated to business outcomes.”

— Howard Atkins, CFO, Wells Fargo; *CFO* magazine



New Program Outcomes



Marketing Our New Brand





Recommendations for Implementation

Innovation

Apply Key Design Principles

Get Inspired

Assert Courage

Collaborate Creatively

Be Authentic



Next Steps for KY

- Moving forward executing against our “we wills”
- Evaluating efficiency and effectiveness during tough budgetary times
 - Opportunities for deeper innovation
- Focusing on Courage
 - New Leadership Institute initiative: Quest for Courage



Other Key Personnel Services

- Employee Suggestion System
- Kentucky Employee Assistance Program (KEAP)
- Mediation Program
- Kentucky Employees' Health Plan
- Career Opportunities System (COS)
- Kentucky Human Resource Information System (KHRIS)
- Kentucky Deferred Compensation Authority



Thank You and Questions

Contact Information: Crystal Pryor, MPA
Executive Director
Chief of Legislative Affairs and Public Information Officer
Personnel Cabinet
Center for Strategic Innovation
501 High Street, 3rd Floor
Frankfort, KY 40601
Crystal.Pryor@ky.gov
<http://personnel.ky.gov>



Works Cited

1. Williams, Michele. (2007). *Building Genuine Trust Through Interpersonal Emotion Management: A Threat Regulation Model of Trust and Collaboration Across Boundaries*. Retrieved from: <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1043&context=briefs>
2. Gallop study. *Employee Engagement A Leading Indicator of Financial Performance* Retrieved from: <http://www.gallup.com/consulting/52/employee-engagement.aspx>
3. Franco, L., Gibbons, J., & Barrington, L. (2010). *I can't get no -- job satisfaction, that is: America's unhappy workers* (Research Report No. 1459-09-RR). New York: The Conference Board. This report is based on a 2009 survey of 5,000 U.S. households conducted for The Conference Board by TNS.
4. Swanburg, J., Loeffler, D., & Werner, M. (2007) *Making Workplaces Work Employer Best Practices in Kentucky*. Retrieved from: http://www.uky.edu/Centers/iwin/workplace_research/BestPractices07.pdf.