

공공부문

정책 이슈

보고서

제1호 • 2015년 1월

- **Issue Letter**
발간사(공공부문을 통한 사회경제적 선순환구조)
- **공공부문 동향**
2차 공공기관 정상화 대책 진단
새누리당 '공운법' 개정안 분석
공공부문발전위원회 추진 및 활동
- **이슈 분석**
2014년 공공기관 정상화투쟁의 진단 및 향후과제
2015년 예산편성지침의 특징과 문제점
- **공공연구 분석**
"공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제" 리뷰
- **공공부문 판례**
LH 통상임금 판결 분석



전국공공산업노동조합연맹

공공부문 정책 이슈 보고서

제1호 • 2015년 1월

- Issue Letter
발간사(공공부문을 통한 사회경제적 선순환구조) 3
- 공공부문 동향
2차 공공기관 정상화 대책 진단 6
새누리당 '공운법' 개정안 분석 11
공공부문발전위원회 추진 및 활동 14
- 이슈 분석
2014년 공공기관 정상화투쟁의 진단 및 향후과제 22
2015년 예산편성지침의 특징과 문제점 31
- 공공연구 분석
"공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제" 리뷰 38
- 공공부문 판례
LH 통상임금 판결 분석 44

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2015년 1월 28일

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화 02-6277-2180
팩 스 02-6277-2190

<발 간 사>

공공부문을 통한 사회경제적 선순환구조



전국공공산업노동조합연맹
김 주 영 위원장

공기업을 비롯한 공공부문은 국민경제에 큰 영향을 미칩니다. 단순히 경제규모 만의 문제가 아니라 지금 우리사회가 겪고 있는 사회경제적 현안인 양극화문제, 예컨대 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 수출과 내수의 불균형 등의 문제와 더불어 국민생활 전반에 미치는 영향이 매우 크기 때문입니다. 그래서 정부는 공공부문을 통해 거시경제 정책을 운영하기도 하고, 국민생활의 안정을 위한 물가안정과 복지정책을 수행하기도 합니다.

외환위기 이후 신자유주의 정책이 확대되면서 공공부문은 민영화와 통폐합 등의 정책적 변화를 겪으며 지속적으로 축소되어 왔고, 아울러 상시적인 구조조정으로 인한 인력과 조직 축소로 공공서비스의 질은 저하되었습니다. 마찬가지로 현 정부에서도 이른바 ‘비정상의 정상화’를 전면에 내세우며, 공공부문 노동자의 임금과 근로조건을 사실상 강제적으로 축소시켰고, 이제는 공공기관의 기능조정이라는 이름으로 통폐합, 공공서비스의 민간이양, 경쟁체제 확대 등 ‘2차 정상화대책’을 강도 높게 추진하겠다고 합니다. 그렇지만 공공부문은 현재 우리가 직면하고 있는 심각한 사회경제적 문제를 해소하기 위한 핵심적인 정책수단이라는 점을 고려할 때, 정부의 2차 정상화대책은 오히려 공공부문을 축소시킴으로써 사회경제적 문제를 심화시킬 수밖에 우려를 낳고 있는 것입니다.

내수는 불과 20%대에 불과합니다. 그러다보니 수출을 주도하는 대기업의 독점적 위치가 공고해지면서 중소기업은 대기업의 하청업체로 전락하고, 사실상 지배구조와 생산시스템까지 독점 대기업에 종속당하고 있습니다. 이런 왜곡된 경제구조는

비정규직의 문제, 청년실업의 문제, 더 나아가 비정상적인 여성경제활동의 문제 등 심각한 고용문제와 함께 경제적 불균형을 심화시킴으로써 OECD 최고의 자살률, 최저 출산률, 노인 빈곤률 1위와 같은 문제를 야기하는 요인이 되고 있습니다. 이와 같은 사회경제적 문제는 이윤을 최고의 가치로 삼는 사기업에 맡길 수도 없고, 또한 재벌기업에 의해 장악 당하고 있는 시장을 통해서도 결코 해소할 수 없는 문제인 것입니다. 사기업에 맡길수록, 시장을 강화할 수록 오히려 악순환만 초래할 뿐입니다.

공공부문을 통해 사회경제적 모순을 해소하고 우리 경제의 불확실성을 극복하여 안정적 기반을 구축해야 합니다. 양질의 일자리를 지속적으로 제공하여 비정규직 문제 해결을 주도하고, 전후방 산업을 담당하는 중소기업을 안정적으로 지원하는 한편, 자율과 책임의 노사관계 모델을 공공부문을 통해 선도해 나가야 할 것입니다.

이번을 시작으로 매월 발간될 공공부문 정책보고서는 우리사회의 지속가능한 발전을 위한 공공부문의 역할과 정책을 고민하는 한편, 이를 위한 공공부문 노사관계, 노동정책, 노동운동의 확장을 모색하고 고민하고자 공공노련과 한국노동사회연구소가 힘을 모아 추진하게 되었습니다.

첫 모습이 다소 부족한 부분이 있을지라도 앞으로 더욱 발전할 수 있도록 많은 분들의 격려와 관심을 부탁드립니다.

감사합니다.

공공부문 동향

- 2차 공공기관 정상화 대책 진단
- 새누리당의 '공운법' 개정안 분석
- 공공부문발전위원회 추진 및 활동

2차 공공기관 정상화 대책 진단

1. 개요

정부는 2월 16일 공공기관운영위원회에서 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」을 확정하면서 향후 현 정부에서 진행될 공공기관 관리정책의 계획을 제시하였다. 공공기관 정상화 2단계 대책은 ‘효율성·생산성 제고’를 키워드로 하여 공공기관의 기능 재편과 성과중심의 운영을 핵심 내용으로 담고 있다. 이와 함께 정부는 공공기관 정상화 1단계 대책(2013년 12월 발표)에서 계획한 부채 감축과 ‘방만경영’ 개선사항이 상당 수준 이행된 것으로 평가한 가운데, 2단계 대책에서도 부채감축에 대한 이행방안을 포함시켰다.

<표 1> 공공기관 정상화 2단계 대책 주요 사항

구분	과제 목록	주요 내용
기반 과제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정상화과제 제도화 <ul style="list-style-type: none"> ○ 정보공개 ○ 부채감축 ○ 방만경영 개선 ○ 비정상관행 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 경영정보공개시스템 개편 - 부채감축계획 이행 점검 - 방만경영 배점 - 채용 및 입찰 비리 방지
중점 과제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 핵심업무 중심 기능재편 <ul style="list-style-type: none"> ○ 2015년 중점기능 점검 ○ 기능점검 제도화 ○ 신설·출자기관 관리강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 기관 간 및 기관 내부 기능 재편 - 기능점검 지침 및 자문단 운영 - 출자회사 설립 사전 협의
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성과중심 운영체계 정착 <ul style="list-style-type: none"> ○ 성과연봉 확대 ○ 기관장 중기성과급 ○ 인력운영 효율성 ○ 경영평가 개선 ○ 투자 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 7년 이상 근속자로 성과연봉제 확대 - 기관장 중기 평가 및 성과급 - 업무 저성과자 퇴출제도 도입 검토 - 공통계량지표 재검토 - 민간자본 활용 유도

구분	과제 목록	주요 내용
지속 과제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적책임 강화 등 제도개선 <ul style="list-style-type: none"> ◦ 지역경제 활성화 ◦ 정부 3.0 지원 ◦ 능력중심 사회 ◦ 숨은 규제 개선 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역인재 채용 및 협업 유도 - 공공데이터 개방 유도 - NCS 기반 채용 및 고졸 채용 확대 - 규제 현황조사 및 사업실명제 확대

공공기관 정상화 대책은 2013년 7월 발표한 ‘공공기관 합리화 정책’을 2차레에 나누어 순차적으로 진행되는 흐름을 보인다. 즉 공공기관 합리화 정책 중 ‘공공기관 효율화’ 전략에서 제안되었던 ‘공공기관 부채관리 강화’ 과제가 1단계 정상화 대책의 핵심이었고, ‘상시적 기능점검체계 확립’ 과제는 2단계 정상화 대책의 중심의제로 설정되었다.

2. 주요 내용

공공기관 정상화 2단계 대책은 기반과제, 중점과제, 지속과제로 나누어진 가운데, 중점과제로 제시된 ‘핵심업무 중심 기능 재편’과 ‘성과중심 운영체계 정착’ 내에 있는 세부과제가 향후 공공기관 운영 및 노사관계에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

□ 기관 간 및 기관 내 기능 재편

정부는 2단계 대책에서 2015년 공공기관 중점기능 점검 추진 사항으로 4대 분야(정보화, 해외투자, 고용복지, 중소기업)에 대한 기능점검 마무리와 더불어 3대 분야(SOC, 문화·예술, 농림·수산)와 기타분야(친환경 상품인증, 위험기계인증 검사업무 등)에 대한 기능점검을 실시할 것으로 계획하고 있다.

먼저 공공기관 기능점검은 “유사중복 해소, 효율성 제고, 기능재정립”을 목표로 민간과 경합부문, 비핵심사업 부문, 자회사 사업에 대한 점검을 통해 기관 간 및 기관 내부의 기능조정을 제시할 것으로 예상된다. 공공기관 기능점검 과제는 공공기관의 사업 축소 및 기관 간의 통폐합을 수반할 가능성이 높은 한편, 공공기관의 설립목적에 부합하지 않는 사업을 조정하는 것에 그치지 않고 민간자본의 이익을 확대하기 위한 방향(자산매각, 민영화)으로 진행될 가능성이 농후하다.

2단계 대책에서 기반과제의 ‘부채감축’, 중점과제의 ‘2015년 중점기능 점검’과 ‘투자활성화’의 내용을 종합하면, 공공기관의 기능점검은 비핵심부문의 자산매각 및 사업조정의 근거로 역할을 하고, 자산매각과 민간자본의 사업 참여를 활성화하기 위한

장치들이 배치되어 있다. 즉 부채감축계획이 이행될 수 있도록 자산매각지원위원회를 운영함과 동시에 이행실적을 경영평가에 반영하고, 민간자본 활용을 통한 사업 추진 시 인센티브 부여를 계획하고 있다.

<표 2> 기능조정 중 SOC 관련 주요 공공기관 기능조정 방향

기관명	주요 내용
인천국제공항공사 한국공항공사	운영권 민간위탁 검토, 양 공사 통합합 논의 있으나 분리운영 바람직
한국수자원공사	신재생에너지개발사업, 단지조성 사업 등 비핵심사업으로의 영역확장 시도 있으나 검토 필요
부산·인천항만공사	해양항만청과의 업무중복 및 기능기관 검토 필요
한국철도공사	철도시설공단으로의 역사와 선로관리 기능 이관 검토
도로교통공단	지방교통방송본부를 각 지자체에 이양 검토, 운전면허시험 민간기업 수행 가능, 교통안전교육사업 교통안전공단과 중복
교통안전공단	자동차검사사업 민간수행 가능, 구조변경검사 등 공익성 강한 사업은 유지 필요
한국토지주택공사	토지수용·택지개발·토지은행·임대주택사업 등 공공성 강한 부문 외 기능 축소, 재개발·산업단지·분양주택건설 등은 민간 이양
주택관리공단	복지기능을 보완해 민영화, 임대주택사업은 LH로 이관 필요
한국감정원	감정평가업무의 완전한 민간이양 검토 필요
대한지적공사	영리법인 전환 등의 민영화 검토
한국시설안전공단	시설물 안전·유지관리업무 민간이나 지자체 이양 검토 필요

주: 2012년 기획재정부가 의뢰하여 조세연구원 공공기관연구센터가 수행
출처: 내일신문, 「SOC공공기관 '재무관리지침' 제정 필요」 (2012.11.12)

□ 성과중심의 운영체제

공공기관 정상화 2단계 대책에서 두 번째 중점과제는 성과중심의 운영체제 정착으로서, 성과연봉제와 업무 저성과자 퇴출제도 검토와 같은 임금 및 인력운영제도 개편을 핵심적 사안으로 한다.

2단계 대책에서 성과연봉제 확산 과제는 우선 적용대상이 기존 간부직에서 '최하위 직급 또는 7년 미만 근속자를 제외한 전 직원'으로 확대되는 내용을 예시로 담고 있다.¹⁾ 기재부는 2010년 6월 「공공기관 성과연봉제 권고」에서 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상(공기업은 30% 이상)으로 운영하고, 최고-최저 등급 간 성과연봉의 차등 폭을 최소 2배 이상이 되도록 지침을 내린 바 있고, 이를 경영

1) 기재부의 대통령 업무보고시 성과연봉제 확산에 대한 구체적인 예시사례로 제시

평가에 반영함으로써 공공기관 내 성과연봉제를 확산시켜왔다.

공공기관의 성과연봉제 확대 방안은 현행 연공급 중심의 임금체계에 대한 개편을 가속화시킬 수밖에 없다. 2010년 성과연봉제 권고안에 따라 기본연봉의 인상률 차등 적용과 수당 단순화 과정에서 성과형 급여를 확대시키는 것은 기존 호봉제 성격이 대폭 약화되는 것을 의미한다.

<표 3> 공공기관 성과연봉제 권고안 및 2단계 대책 내용

구분		2010년 권고안		2단계 대책
		권고내용	도입실태	
대상		간부직 우선 적용		최하위직급 또는 7년 미만 근속자 제외한 전직원(예시)
차등 방식	성과연봉 비중	공기업:30% 이상 준정부:20% 이상	공기업:29.5% 준정부:21.7%	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기관의 특성의 맞게 다양한 방안 제시예정 ■ 실효성 있는 임금 차등이 발생할 수 있는 제도 마련
	성과연봉 차등폭	최소 2배 이상	2.1배	
	전체연봉 차등폭	공기업:30% 이상 준정부:20% 이상	공기업:24.7% 준정부:21.7%	

주: 도입실태는 2011년 3월 기준

3. 과제

공공기관 정상화 2단계 대책은 공공기관의 기능 조정과 성과중심 운영 확대로 요약할 수 있다. 공공기관 기능 조정은 기본적으로 유사중복 기능의 해소를 목적으로 하지만, 기관의 통폐합, 민간자본에 공공기관 자산 매각, 민영화, 규제완화와 같은 다양한 양상을 띠 수 있고, 민간자본의 이익을 확대하는 방향으로 진행될 가능성이 매우 크기 때문에 국회차원에서의 정책검토가 이루어져야하며, 개별기관의 노사를 포함한 다양한 주체들의 참여 속에서 합리적인 정책결정이 이루어져야 된다.

성과중심의 운영체계에서 성과연봉제와 업무 저성과자 퇴출제도 모두 기관 내 직원의 평가를 바탕으로 하는 공통점을 갖는다. 그 동안 공공기관 경영평가에 대해서는 지표, 평가방식 등의 문제점을 전체 공공부문 노동조합 차원에서 문제제기해 왔던 반면, 개별 기관에서 수행되는 성과평가(근무실적, 업무수행능력, 태도 등)에 대한 사례는 종합적으로 다루고 있지 못하다.

경영평가 성과급과 성과연봉이 기관 내 성과평가를 근거로 이루어지는 만큼 기관

내 성과평가에 대한 체계적이고 종합적인 검토가 요구된다. 예컨대, 성과평가에 대한 공정한 틀이 갖춰지지 못한 상태에서 정책이 시행될 경우, 공정성과 수용성에 심각한 문제를 수반하게 되고, 오히려 일 잘하는 사람이 제대로 평가받지 못하고 퇴출대상이 되는 역선택의 문제 등으로 정책실패의 가능성이 매우 커지게 될 것이다.

새누리당의 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 개정안 분석

정부여당이 2014년 11월, 이른바 ‘3대 공공부문 개혁’ 관련 법안을 국회에 넘기고 본격적인 입법 드라이브에 들어갔다. 새누리당이 제출한 3대 공공부문 개혁 법안은 ‘공무원연금법’ 개정안(10.28, 159명 발의), ‘규제개혁 특별법(11.13, 157명 발의)’, ‘공공기관운영법(11. 13, 155명 발의)’ 개정안이다. 공공부문 3법 모두 경제 활성화와 공공부문 개혁에 필수적인 법이라며 2015년 상반기 이내 법 개정 방침을 분명히 하고 있다.

이 중 공공기관의 외부지배구조²⁾로 공공기관의 운영 및 사업에 절대적인 영향을 행사하는 공공기관의 운영에 관한 법률(이하, 공운법)의 개정안을 살펴보자. 새누리당의 초기 개정안에는 공공기관의 과다 부채를 초래한 기획재정부의 역할을 축소하고, 공공기관의 지정을 포함한 관련 업무를 국무총리실로 이관하는 방안이었으나, 이후 기재부의 거센 반대에 밀려 법 개정을 위한 최소한의 명분도 상실하였다. 개정 공운법안에는 성과 부진 기관의 퇴출, EBS와 KBS 등 언론기관의 공공기관 포함 등 노동계가 반대하는 많은 내용을 담고 있어 개정 과정에서 노정갈등이 만만치 않을 것으로 예상된다. 또한 공운법 개정안에는 낙하산 인사를 방지할 수 있는 어떤 대책도 포함하고 있지 않아 개정이 아닌 개악이라는 비판에 직면해 있다.

새누리당 의원 155명은 ‘공운법’ 개정의 필요성을 다음과 같이 설명하고 있다. “2013년 말 기준 공공기관의 부채는 523.2조 원으로 이는 국가채무 482.6조 원의 108.4%에 해당되는 수치로서 공공기관의 부채가 국가채무를 역전하고 있다. 이러한 현상은 2010년 이후 4년째 지속되고 있는 실정으로 공공기관의 취약한 재무건

2) 공공기관의 지배구조는 ‘공공기관의 경영 의사결정을 하는 집행기구와 이를 감독·통제하는 시스템’을 말한다. 공공기관의 내부지배구조는 ‘이사회-CEO-감사’를 의미하며, 외부지배구조는 ‘국민-국회-공운위’를 의미한다.

전성을 개선하기 위한 제도개선이 시급한 실정이다. 이에 기존부채를 감축하고 향후 부채 없이 질 높은 공공 서비스를 제공할 수 있는 혁신적인 공공기관 관리·운영 시스템을 구축할 필요가 있는바, 재정건전성이 취약한 공공기관을 퇴출할 수 있도록 하는 등 공공기관의 개혁을 위한 보다 적극적인 제도를 마련하려는 것이다.” 필요성에서도 강조하고 있듯이 개정안의 핵심 내용은 부채 감소를 위한 관리운영시스템 강화와 재정건전성 취약 기관의 퇴출에 있다. 법률 개정안 중 쟁점 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재정건전성이 취약한 공공기관 퇴출이다. 개정 안은 제48조 제10항을 신설하여 “기획재정부장관은 경영실적 평가 결과 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우, 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우, 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우에 해당하는 공기업·준정부기관에 대해서는 혁신위원회의 심의·의결을 거쳐 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하되, 공공서비스를 대체할 수단이 존재하지 않는 등 국민경제에 미치는 영향이 큰 경우에는 한시적으로 해산 요청 등 필요한 조치를 유예할 수 있도록”하고 있다.

동 법이 시행되면 5년 이상 계속하여 순손실이 발생하는 기관은 민영화 또는 퇴출 대상이 된다. 현재 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 공공기관은 총 16개이며, 이중 공기업은 대한석탄공사 하나뿐이고, 나머지는 근로복지공단이나 서울대학교병원 등 준정부기관 또는 기타공공기관이다. 최악의 경우 이들 기관들은 해당 기관이 공공부문에서 담당해야 할 역할이 있음에도 적자라는 이유로 퇴출되거나 민영화할 수 있게 되는 것이다. 공공기관 적자 원인의 대부분이 정부 정책의 집행 및 요금 통제에서 발생하고 있는 점을 고려할 때 재정건전성이 취약한 공공기관에게 필요한 조치는 ‘퇴출’이 아니라 경영개선 및 지원에 있음을 확인할 필요가 있다.

제48조 제10항 신설	<p>⑩ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공기업·준정부기관에 대해서는 혁신위원회의 심의·의결을 거쳐 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 할 수 있다. 다만, 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공하고 서비스 범위가 전국적이며 서비스 중단시 이를 대체할 별도의 대체수단이 존재하지 않는 등 국민경제에 미치는 영향이 큰 경우에는 주무기관의 장과 협의하여 한시적으로 해산 요청 등 필요한 조치를 유예할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 설립 후 3년이 지날 때까지 기관운영을 시작하지 못한 경우 2. 5년 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 경우 3. 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년도 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우
--------------	---

둘째, EBS·KBS 등 언론기관의 공공기관 지정 문제이다. 현행 공운법 4조 2항은 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정할 수 없는 기관으로 KBS와 EBS를 명시하고 있는데 개정안은 이 조항을 삭제하는 대신 ‘기타공공기관’으로 지정할 수 있는 기관을 따로 명시했다. 이 개정안이 통과되면 KBS와 EBS는 ‘그 밖에 자율·책임경영이 필요한 기관으로서 대통령령으로 정하는 기관’에 해당돼 공공기관으로 지정될 수 있다. KBS 등이 공공기관으로 지정되면 보도제작·예산·인사·조직은 물론 기관의 통제함과 기능조정, 심지어 해산까지 정부가 마음대로 할 수 있는 ‘국영방송’으로 전락하게 된다. KBS와 EBS를 공공기관으로 지정하려는 시도는 2006년 공운법 제정 당시에도 있었는데, 언론계의 투쟁 끝에 2007년 4월 KBS와 EBS는 공공기관 지정에서 유보되었으며, '08년에는 공공기관 지정에서 제외하는 조항이 신설되었다.

셋째, 공운위의 명칭 변경과 공동위원장 제도 도입이다. 개정안에서는 “공운위의 명칭을 공공기관혁신위원회(이하, 혁신위)로 변경하고, 혁신위원회의 위원장은 기재부장관과 민간위원을 공동위원장으로 구성한다. 또한 혁신위의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있도록 한다”고 규정하였다. 개정안은 기재부의 독선을 방지하고, 민간부문의 참여와 책임을 높인다는 점은 장점이거나, 근본적인 해결책은 아니다³⁾. 현행 공운위의 가장 큰 문제점은 공운위가 공공기관 정책에 있어 독립성과 자율성을 확보하지 못한 채 기재부의 하위 부서처럼 운영되는데 있다. 이의 해소를 위해서는 공운위를 총리실로 이관하여 공공기관의 역할을 재정적 시각과 함께 공공성의 관점에서 통합 관리 운영할 수 있도록 해야 한다.

이상과 같이 새누리당이 추진하고 있는 공운법 개정(?)안은 공공기관의 경쟁력 및 공공서비스 질(質)의 강화 그리고 시민사회의 제도적 참여를 촉진하는 방안이 아니라 관료적 통제를 더욱 강화하는 개악이다. 물론 현행 공운법은 많은 문제점을 안고 있으므로, 법은 개정되어야 한다. 그 방향은 공공기관의 공공성 강화, 관료적 통제가 아닌 시민사회의 참여 확대, 투명한 지배구조 확립에 있다.

3) 그 동안 기획재정부는 예산관리, 거시경제관리, 물가관리의 수단으로 공공기관을 활용하여 부채증가의 원인을 제공하였다. 공운위가 출범한 2007년 이후 5년 동안 공공기관 부채는 거의 2배로 증가하였는데, 기재부는 그 책임에서 벗어날 수 없다.

공공부문발전위원회 추진 및 활동

1. 공발위 논의의제

- '15년 예산편성지침 관련 (사내복지기금, 복리후생제도, 임금격차 개선 등)
- 공공기관 관리제도 개선방안
 - 경영평가 운영 개선
 - 공운위제도(노동계 참여 문제 등)
 - 외주용역 발주제도
- 인력운용 및 임금체계 합리화 방안
 - 인력충원, 비정규직, 정년연장, 임금체계
- 기타[공공기관 기능조정 관련사항(추후 이슈화 될 경우 의제화)]

2. 추진경과

○ (1차 의제) 2015년 예산편성지침

- (협의경과)

전체회의	공발위 간사회의	기재부 실무협의
5회 개최	5회 개최	2회 개최

- (협의결과) 노동계와 기재부에서 각각 작성한 합의권고(안)에 대하여 일정 부분 의견접근이 있었으나, 인건비 인상기준 포함여부에 대해 노동계와 기재부간 견해 차이로 최종 합의에 이르지 못함.
- 권고문 채택은 않되, 그간의 논의 결과를 '회의결과 보고' 형식으로 작성, 노사

정 위원들에게 사전 회람한 후 제6차 전체회의에 보고
(붙임1 예산편성지침 노조요구사항 반영여부)

○ (2차 의제) 공공기관 관리제도 개선방안 검토(경영평가 제도개선)

- (협의경과)

- 제6차 전체회의 개최('14.12.24): 경영평가 제도개선 방안 발표(김주영 위원장)
- 제7차 전체회의 개최('15.1.14): 공공기관관리제도 검토의견 발표(박진교수)
- 제8차 전체회의 개최('15.1.28 예정)

- (향후계획)

- 공발위가 3월까지 개최되는 점을 감안하여, 1월은 공공기관 관리제도 개선, 2월은 임금체계개편을 검토하되, 최종 공공부문 발전방향은 3월에 종합적으로 합의

○ (2단계 공공기관 정상화 방안 발표)

- (긴급 공발위 간사회의('15.1.20 소집)

- (소집배경) 공발위 의제로 확정되어 회의체내에서 2월 협의기로 한 바 있는 공공기관 임금체계개편, 성과연봉제 등을 지난 1월 16일 공운위를 통해 2단계 공공기관 정상화 방안으로 확정·의결함에 따름 (붙임2 회의결과 참조)

[붙임1] 2015년도 예산편성지침 확정 관련 공공부문 노조 주요 요구사항 반영여부

구분	14년도 지침	노동조합 요구사항	15년도 지침	반영여부																
임금인상률	1.7%	3.8%	3.8%	노동조합 요구 반영																
임금격차해소	기준없음	<input checked="" type="checkbox"/> 1인당 평균임금 47백만원 이하 : 1% 추가증액 <input checked="" type="checkbox"/> 1인당 평균임금 42백만원 이하 : 1.7% 추가증액	<input checked="" type="checkbox"/> 산업평균 110%이상 & 공공기관 평균의 120%(7,800만원) 이상 : 2.8% <input checked="" type="checkbox"/> 산업평균 90%이하 & 공공기관 평균의 70%(4,500만원) 이하 : 4.8% <input checked="" type="checkbox"/> 산업평균 90%이하 & 공공기관 평균의 60%(4,000만원) 이하 : 5.3%	<input checked="" type="checkbox"/> 노동조합은 저임금 기관의 추가증액 편성요구 <input checked="" type="checkbox"/> 기재부는 고임금-저임금기관 차등 인상을 적용																
통상임금	통상임금 소송결과에 따른 실적급여 증가액 예비비 계상	<input checked="" type="checkbox"/> (1안) 통상임금 승소 시 총인건비 모수로 반영 <input checked="" type="checkbox"/> (2안) 1안 불가시 기존 지침 유지	통상임금 소송결과에 따른 실적급여 증가액 예비비 계상	노동조합 요구 (2안) 반영																
사복기금	<1인당 기금누적액별 출연율 기준> [단위 : 만원] <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>500 이하</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>500~2,000</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>2,000초과</td> <td>0%</td> </tr> </table>	500 이하	5%	500~2,000	2%	2,000초과	0%	출연제한 기준 폐지(근로복지기본법에 의거 세전순이익의 5% 범위내 출연 허용)	<1인당 기금누적액별 출연율 기준> [단위 : 만원] <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <tr> <td>500 이하</td> <td>5%</td> </tr> <tr> <td>500~1,000</td> <td>4%</td> </tr> <tr> <td>1,000~1,500</td> <td>3%</td> </tr> <tr> <td>1,500~2,500</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>2,500초과</td> <td>0%</td> </tr> </table>	500 이하	5%	500~1,000	4%	1,000~1,500	3%	1,500~2,500	2%	2,500초과	0%	<input checked="" type="checkbox"/> 출연금 상한 상향조정 (2,000만원→2,500만원) <input checked="" type="checkbox"/> 출연율 기준 구간 세분 (3→5개)
500 이하	5%																			
500~2,000	2%																			
2,000초과	0%																			
500 이하	5%																			
500~1,000	4%																			
1,000~1,500	3%																			
1,500~2,500	2%																			
2,500초과	0%																			
경상경비	동결	경상경비의 현실화	2% 증액 (13년도 경평 S : 1% 증액, A : 0.5% 증액, D : 0.5% 삭감, E : 1% 삭감편성)	노동조합 요구 일부 반영																

[붙임2] 공공부문발전위원회 긴급 간사회의 결과

□ (일시 및 장소) '15.1.20(화) 15:00~17:00, 노사정위원회

□ (참석자) 송위섭 공발위 위원장, 김주영 공공노련 위원장(노동계 간사), 권영순 노동부 실장(정부측 간사), 이호성 경총 상무(사용자측 간사), 권순원 숙명여대 교수(공익위원 간사), 조규식 노사정위원회 실무위원

□ (배석) 송민우 공공노련 정책1실장, 양정열 고용노동부 노사관계과장 등

□ (긴급회의 개최 배경) 공발위내에서 임금체계개편, 성과연봉제 도입 등을 논의 키로 하였으나, 정부의 기습적인 2단계 정상화방안 의결·발표에 따른 김주영 위원장(공발위 노동계 간사)의 긴급 간사회의 개최요청에 의함

□ (회의결과)

○ 2단계 정상화방안의 핵심인 임금피크제, 성과연봉제 도입 등 내용은 차치하더라도 공운위 의결·발표 절차에 심각한 오류가 있음

○ 기 채택된 공발위 의제에 임금체계개편 논의가 포함되어 있어, 2월부터 논의가 시작될 예정이었음에도 불구하고, 기재부의 단독행위에 대한 문제제기 및 항의가 반드시 필요함

○ 항의 요청문(회의결과)*를 기재부에 공식문서로 송부하기로 간사 전원 동의하였으며, 1월 28일(수)로 예정된 제8차 공발위 전체회의 전 위원들이 긴급 간사회의 개최 배경과 기재부의 돌발행동에 대한 문제점을 인식해야 한다는데 의견 일치

* 김주영 노동계 간사는 좀 더 강력한 표현에 의한 항의가 필요함을 강조하였으나, 타 분야 간사들의 입장이 다소 상이하여, 결국 송위섭 공발위 위원장의 중재에 의해 요청문의 수위가 조절됨.

[참고] 주요 회의내용 요약

(김주영 노동계 간사)

신뢰를 쌓는 데는 많은 노력과 시간이 필요함. 정부의 독주로 신뢰가 무너짐. 노사정 신뢰를 깨는 기재부는 정상적이지 않음. 2차 정상화를 전면 중단해야 함. 공발위의 제채택시 기능조정, 임금체계개선 문제는 이 틀안에서 논의기로 기재부가 수용한 바 있음. 기재부가 2차 정상화추진을 당장 중단하고 공발위에서 합리적인 대화를 거부한다면 한국노총의 노사정위원회 불참을 요청할 수밖에 없을 것임. 경영평가와 마찬가지로 성과연봉제는 객관성, 수용성, 공정성이 담보되기 어려우므로 자발적인 동기부여가 될 수 있는 인센티브제 도입을 검토하는 것이 타당함. 퇴출제는 기관별, 인사제도나 감사로 기관 내에서 자체 해결하고 있음. 공무원도 이 제도를 도입한지 4년 되었는데, 제도에 의한 퇴출자가 아직 한명도 없다는 것은 제도의 실효성이 없다는 반증임. 굳이 실효성도 없는 제도를 공공기관에 강제시키려고 하는 의도를 알 수 없음.

(권영순 노동부 실장)

기재부 확인결과, 작년 10월에 기재부장관이 정상화 중간평가 결과를 발표하면서 12월까지 정상화 후속조치를 발표한다고 언급한 바 있어, 쫓겨서 2단계 정상화방안을 발표했다고 함. 기재부의 일방적인 태도에 노동부도 심히 유감임. 성과연봉제도는 수용성, 공정성이 담보되지 못하면 제도가 유지되기 어려울 것으로 더 많은 논의가 필요함. 28일 제8차 공발위 전체회의에서 기재부가 입장을 밝힌다고 함에 따라 기다려 보는 것도 필요함.

(권순원 공익위원 간사)

공발위 논의가 끝날 때까지는 공운위 확정과 상관없이 위원회 논의를 존중해야 할 것임. 28일 전체회의 이전 우리들의 우려를 기재부에 전달하는 것이 필요함.

(권영순 노동부 실장)

기재부 의견도 들어봐야 하니, 얘기를 먼저 들어보고 액션을 취할 필요도 있음.

(김주영 노동계 간사)

우려를 문서로 전달해야 함

(이호성 사용자측 간사)

내용자세와 방향은 제대로 잡혔음. 오늘 회의 핵심은 의결 내용이 아닌 것 같음. 정부 나름의 일정과 다양성을 가지고 추진하고 있는 것으로 기재부가 공운위 의결·

발표한 것까지는 이해함.

(권순원 공익위원 간사)

내용을 가지고 쟁점화 하기보다는 절차의 비합리성을 문제삼아야 할 것임. 본회의 이전 기재부에 유감을 표현해야 할 것임.

(송위섭 공발위 위원장)

지금 공문 문안을 만들어야 할 것임. 2주 정도만 지나면 해당 논의에 들어갈 예정임에도 기재부가 앞서갔음. 기재부가 아무리 선의에 의한 행위를 했다고 하더라도 노사정에 들어와 있으면서 이런 행동하는 것은 위원들을 실망시키는 것임. 이런 것이라면 위원회가 유지될 필요가 없음. 아주 불쾌한 일임.

(이호성 사용자측 간사)

절차에 대해서는 문제제기가 가능하다고 봄.

※ 문건정리 후 아래와 같이 공문채택

<공문(회의결과) 내용>

기획재정부는 지난 1.16(금) 공공기관운영위원회 의결을 통해 『2단계 공공기관 정상화 추진 방향』을 발표한 바 있다. 이와 관련하여 공공부문발전위원회 근로자 간사위원인 김주영위원의 문제제기로 1.20(화) 공공부문발전위원회 간사회의가 개최되었다.

간사회의 결과 다음과 같이 의견을 모으고, 논의결과를 기획재정부에 송부하기로 하였다.

- 다 음 -

기획재정부가 지난 1.16(금) 공공기관운영위원회를 개최하여 의결한 『2단계 공공기관 정상화 추진방향』 중에는 공공부문발전위원회에서 논의의제로 채택되어, 현재 논의 중에 있거나 향후 논의 예정인 사안이 포함되어 있다.

이에 따라 공공부문발전위원회 간사위원은 공공기관운영위원회 의결 사항 중 공공부문발전위원회에서 기 채택되어 논의중인 사안에 대해서는 위원회 논의를 통해 합리적 방안이 도출될 수 있도록 기획재정부에 적극적 협력을 요청하기로 하였다.

이슈 분석

- 2014년 공공기관 정상화투쟁의 진단 및 향후과제
- 2015년 예산편성지침의 특징과 문제점

2014년 공공기관 정상화투쟁의 진단 및 향후과제



한국노동사회연구소
노광표 소장

1. 들어가는 말

박근혜정부의 공공부문 개혁(?) 추진의 기세가 드세다. 2014년 일 년 내내 공공기관의 방만 경영 및 과다 부채의 주범으로 노동자를 몰아붙이더니 새해 연두기자회견에서도 ‘공공, 노동, 금융, 교육’ 등 4대 부문의 중단 없는 개혁을 강력히 부르짖고 있다. 박대통령은 시정연설문에서 “공공기관 2단계 정상화를 추진해서 다른 부문 개혁을 선도해 나가겠다. 공공부문 개혁은 모든 개혁의 시작이라고 생각한다. 지난해 공공기관 스스로 각고의 노력을 통해 24조원의 부채를 줄이고, 향후 5년 간 1조원의 복리후생비를 절감하는 성과를 달성했다. 앞으로 2단계 공공기관 정상화를 추진해서 환경변화에 따라 불필요해지거나 중복된 기능은 과감히 통폐합해서 핵심 역량 위주로 기능을 재편할 것이다. 이러한 노력이 성과를 내면, 공공부문의 생산성과 효율성이 높아져서, 가장 저렴하고 효율적으로 국민들께 공공서비스를 제공할 수 있을 것이다.”고 말하였다.

이렇듯 현 정부는 1차 정상화 조치를 통해 공공기관의 부채해소와 복리후생비의 절

감 효과가 있었다고 자평하면서 2차 정상화 조치의 강행을 예고하고 있다. 공공기관 종사자 누구나 알고 있듯이 1차 정상화 조치의 본질은 공공기관노동조합 때리기였고, 공공부문 노동자의 기득권 파괴였다. 이제 2단계 정상화 조치는 공공기관의 성과연봉제 적용 확대, 임금피크제 활성화, 공공기관 통폐합 등에 집중될 것으로 예상된다.

이 글은 2014년 공공기관 정상화 투쟁을 평가하여 향후 투쟁의 개선 방안을 찾기 위한 목적으로 작성되었다. 모든 투쟁이 그렇듯이 1차 정상화 저지 투쟁은 성과와 함께 많은 문제점을 드러냈다. 평가를 통한 개선방안의 모색은 2차 투쟁의 출발점이다.

2. 공공기관 정상화 정책의 성격 및 특징

공공부문노사관계를 민간부문과 구별 짓는 특징 중 하나는 강한 정치적 성격을 띠는 점이다. 정부가 사용자인 공공부문노사관계는 정치권력의 성격 및 정책 방향에 따라 큰 변화를 겪는다. ‘공공기관 정상화 정책’은 2013년 8월부터 본격화되었는데, 이른바 ‘비정상화의 정상화’를 구호로 제시하면서 우리 사회의 가장 비정상적 집단으로 공공기관을 꼽고, 이의 해결을 핵심 국정과제로 삼았다⁴⁾.

‘공공기관 정상화’ 정책으로 명명된 박근혜정부의 정책 골격을 요약하면 다음과 같다. “공공기관의 부채가 급증하였는데, 그 많은 부채 속에서도 임직원에 대한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이의 해결을 위해서는 부채 경감을 위한 자산매각, 경쟁체제 도입 등 민영화 조치가 불가피하며, 이와 함께 노조의 기득권 포기 및 양보가 요구된다.” 정부의 공공기관 정책은 경제위기 상황이 아님에도 공공기관의 역할 및 기능 조정보다는 ‘부채 관리’와 민영화, 노동조합 무력화에 방점을 두고 추진되었다. 정책 추진 초기에는 공공기관의 부채 관리 및 낙하산 인사 방지 등 공공기관 지배 구조 개선을 말하더니, 어느 순간부터 방만 경영의 주범으로 노동조합을 지목하고, 손보기에 나선다. 이후 정부의 대책은 부채 절감 방안으로 공공기관의 자산 매각이라는 가장 손쉬운 해결책에 집중한다. 하지만 공공기관들의 부동산 매물 등이 일시에 시장에 쏟아져 나옴으로써 헐값 매각이라는 논란까지 발생하였다. 또한 기획재정부의 방만 경영 8개 유형 및 체크리스트를 보면 공공기관 종사자의 복지 감축뿐 아니라 노사관계(단체협약, 인사경영 참여 등)까지 직접 개입하는 정책을

4) 정부의 공공기관 개혁 방침은 분명하고 뚜렷하다. 공공부문 개혁은 박근혜정부의 트레이드마크(trademark)이고 사활적인 정치 과제이다. 청와대 관계자의 말처럼 공공부문 개혁은 박대통령에게는 킹핀(king pin, 볼링에서 쓰러뜨리면 스트라이크가 될 확률이 높은 핀)이라 할 수 있다.

추진하였다.

이렇듯 박근혜정부의 공공기관 정책은 과거 어느 정부보다도 전면적이고 입체적으로 공공기관에 대한 통제, 임단협 교섭에 대한 직접 개입 그리고 경영평가를 통한 사후 통제로 나타나고 있다. 기획재정부는 ‘공공기관 방만 경영 개선계획 점검기준(’14.1.15)’으로, 공공기관이 노사 자율적으로 체결한 단협 내용까지 통제하고, 개정을 강요하였다. 이 결과 기관별 단체교섭의 자율성은 실종되었다. 체크리스트의 내용을 보면 공공기관의 복리후생 수준을 ‘공무원’ 수준에 맞추겠다는 방향인데, 왜 공공기관 종사자의 복리후생 조건을 공무원 수준에 맞추겠다는 것인지, 그 이유가 분명하지 않다. 정부의 과도한 통제는 공공기관노동조합의 단체교섭권 무용론을 확인하게 하는 계기였다.

정부의 노사관계에 대한 통제는 지침을 통한 개입뿐 아니라, 경영평가를 통한 사후적 통제로 나타났다. 정부는 2014년 경영평가지표를 변경하여, 총점 100점 중 무려 26점에 해당되는 지표가 정상화 대책 이행과 연계되도록 하였다. 특히 그 중 상당 부분이 복리후생 축소와 경영, 인사권 침해 조항 관련으로, 이는 경영평가의 본래 목적이 뒤바뀐 것이라 할 수 있다. 한편, 정부는 ‘2014년도 공공기관 경영평가편람(2014.4.15)’를 통해 경영실적 평가결과 또는 중간평가 결과 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 ’15년 임·직원 인건비를 동결할 수 있다는 조항까지 신설하였다.

<표 1> 2014년도 공공기관 경영평가편람 (2013.12)

지표명	주요 내용	배점
자구노력 이행성과 포함 부채관리	사업조정, 자산매각, 수익성 제고 등 정상화 대책 이행 실적과 성과 평가	17
보수/복리후생	단체협약 개약 조장	6
총인건비 인상률	평가 결과에 따라 기타 지표와 상관없이 성과급 제한	3
노사관리	경영·인사권 침해 조항 삭제 추진	3

그런데 정부의 공공기관 단체교섭에 대한 직접 개입은 공공기관 내부의 노사갈등과 극심한 노정갈등을 수반할 수밖에 없었다. 정부는 38개 중점기관에 대한 전 방위적 관리 및 통제에 따라 <표 2>와 같은 방만 경영의 정상화 성과를 얻었다고 평가하고 있으나, 공공기관들의 자율적인 단체교섭은 붕괴되었고, 노사관계는 악화되었다.

<표 2> 방만 경영 정상화 이행현황-주요 항목 개선 내용

개선항목(상위)	기관수	개선내용
①과다한 경조사 휴가	33	국가공무원에 준하는 수준의 통상적인 휴가범위를 벗어난 경조사 휴가 폐지
②초중고 자녀학자금	32	초중학교 학자금 지원 폐지, 고교자녀 학자금은 국공립 수준 지원
③단체보험 예산집행	31	예산으로 지원하던 직원 및 가족의 단체보험을 선택적 복지에 통합하여 운영
④휴업급여	29	휴직 기간 중 비정상적으로 지급되던 급여를 폐지·축소
⑤퇴직금 산정시 경영성과급 포함	24	퇴직금 산정의 기준이 되는 평균임금에서 경영성과 성과급을 제외(21개 기관 이행)
⑥퇴직금 가산지급	24	공상퇴직·순직시 산재보상급 외에 퇴직금에 가산하여 지급하는 추가 보상급 성격의 지급금 폐지
⑦퇴직예정자에게 고가 기념품 지급	24	퇴직예정자에게 순금 열쇠 등 기념품 지급을 폐지하고, 사회통념상 인정 가능한 수준 상당액의 온누리 상품권 지원

3. 정상화투쟁의 성과와 한계

공공기관노동조합들은 공공기관의 모든 문제를 공공기관 노동자들에게 전가하는 ‘정상화’정책에 맞서 싸울 수밖에 없었다. 공공기관노조들은 정부가 주창했던 공공기관의 과다 부채는 정부의 정책 추진에 따라 불가피하게 발생한 것으로 그 책임을 공공기관 노동자들에게 떠넘기는 것을 수용할 수 없음을 밝히면서 정부 정책을 ‘가짜 정상화’로 규정하고 대응에 나서게 된다. 이 투쟁의 중심에 선 것은 한국노총과 민주노총 소속 5개 공공부문 연맹들이 건설한 “양대노총 공공부문 공동대책위원회(이하, 공대위)”였다. 공대위는 공공기관 정상화 정책을 저지하기 위한 본격적인 활동에 나섰다. 대표적인 투쟁만 보더라도 2013년 11월 16일 서울역에서 개최된 “공공성 사수 조합원 총력투쟁 결의대회”, 2014년 3월 22일 “박근혜식 가짜 정상화 분쇄를 위한 공공노동자 결의대회”, 6월 17일 “가짜정상화 분쇄 및 낙하산인사 중단” 등 집회와 공공부문 부채원인과 진단 정책토론회(5.21) 등 각종 정책토론회를 공대위 주최로 전개하였다. 또한 2014년 7월 7일 공공기관운영위원회 위원장인 현오석 부총리를 직권남용죄로 고발하였다⁵⁾.

하지만 공대위를 중심으로 한 공공기관노조들의 반대와 저항에도 정부는 공공기관

5) 신기남의원은 “기재부의 이면거래 등 부당 공무행위 철저히 조사해야(’ 14.09.04, 보도자료)”에서 “일부 혹은 전부 합의에 이른 기관 대부분은 정상화 대책 체크리스트(55개 항목) 외 사항에 대해서 추가적인 이익 혹은 삭감된 복리후생 부분을 다른 방식으로 보장하겠다고 회유”한 결과라고 주장했다.

정상화 정책을 강행하였다. 공대위는 공공기관 정상화 조치에 맞서 “①‘정상화대책’ 관련사항에 대한 교섭권 상급단체 위임, ②정상화대책 추진 관련 단체교섭·노사협의 거부, ③비정상적 경영평가 거부, ④공공기관 개혁을 위한 노정교섭 실시”을 결의하고 요구하였다.

그러나 공공기관노조들의 저항은 정부의 공공기관노조에 대한 각개격파 전략으로 무너졌다. 공공기관노조들의 정상화 조치에 따른 교섭(협의) 거부 방침은 정부의 경영진 문책, 경영평가의 불이익, 거부기관에 대한 임금동결 방침 앞에 순차적으로 무너져 내렸다. 결국 공대위의 방침은 무산되었고, 개별 기관별로 정부의 의지에 맞추어 방만 경영 해소 문제를 해결하는 것으로 귀결되었다⁶⁾.

모든 투쟁에는 성과와 한계가 존재한다. 정상화 방침 거부 및 총파업을 통한 정상화 전면 거부라는 공대위의 투쟁은 실패로 귀결되었다고 평가할 수 있다. 하지만 이번 투쟁을 실패로만 규정하는 것은 일면적인 평가이다. 향후 투쟁의 교훈을 위해서라도 투쟁의 문제점과 함께 성과도 잊지 않아야 할 것이다.

투쟁의 성과

첫째, 정상화 정책의 허구성을 드러냈고, 공공기관 비정상화의 근본적인 원인을 공론화하였다. 투쟁의 가장 큰 성과는 정부의 공공기관 정상화 정책의 문제점을 공론화하였다는 점이다. 공공기관의 과다 부채는 정부가 주장하듯이 ‘방만 경영’이 아닌 정부가 공공기관에 강제로 떠넘긴 4대강사업을 비롯한 해외자원개발, 보금자리주택과 같이 정부정책을 추진하는 과정에서 비롯된 정책실패와 가스, 전기, 철도, 수도, 통행료 등 공공요금의 비정상적 통제 및 불가피한 공공서비스 확충 등에 따른 것이다.

감사원의 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태(’13.05)」에 따르면, 주요 9개 공기업의 금융부채 증가액은 115.2조원이었는데, 그 중 52%인 60조원은 2007년 말~2011년 말의 기간 동안 정부의 정책사업 수행과 공공요금 통제로 발생한 것이었다. 공대위의 투쟁 결과 공공기관의 부채 원인 중 하나인 해외자원외교의 문제점을 다룰 '정부 및 공공기관 등의 해외자원개발 진상규명을 위한 국정조사특별위원회

6) 물론 정상화 합의를 끝까지 거부한 기관(노조)도 13곳이나 되었다. 302개 공공기관 중 중간평가 대상 53개 기관 등 총 290개 기관(96%)이 정상화계획에 합의했지만, 자율관리기관인 13곳은 합의하지 않았다. 합의를 거부한 노조는 ‘서울대·경북대·강원대·충북대·충남대·전북대·전남대·경상대·제주대·서울대치과·부산대치과’ 등 국립병원 11곳과 ‘국토연구원, 국가수리과학연구소(부설기관)’ 등이다. 정부는 미합의 기관은 2015년 임금이 동결되고, 2015년 6월까지 정상화계획을 합의하지 않을 경우 2016년 임금도 동결된다고 주장하고 있다.

회'가 2월부터 본격화될 예정이다. 또한 공공기관의 비민주적 지배구조와 낙하산 인사의 공론화, 기획재정부의 월권적 행위에 대한 책임 추궁 등이 이루어졌다.

둘째, 공대위 활동을 통해 투쟁 전선을 확대하였고, 공공부문 연대의 토대를 구축하였다. 이번 투쟁은 개별 사업장을 뛰어넘는 공공기관 전체노동조합의 연대를 요구한 투쟁이었고, 5개 연맹은 시의 적절하게 공대위를 발족하여 효과적으로 대응할 수 있었다. 공대위는 전체 공공기관노조의 90%이상을 포괄하는 조직대표체로서의 공공기관 정상화 투쟁의 집회, 토론회, 정책대응 등을 수행하였다. 공대위 소속 조직간 이해관계 및 투쟁 수위를 조정하는데 한계를 드러냈지만 공대위를 통한 투쟁을 통해 공공기관 노조 간 연대를 촉진하고 연대의 필요성을 절감한 성과를 거두었다.

투쟁의 한계와 문제점

첫째, 공공기관노조의 투쟁력과 조직역량의 한계가 드러났다. 공공기관노조들은 높은 조직률에 따른 강력한 조직자원을 갖추고 있는 것으로 평가받고 있다. 2013년 말 기준으로, 295개 공공기관 중 노조가 설립되어 있는 곳은 213개, 노조 수는 264개, 조합원 수는 173,913명이다. 295개 기관 중 약 89% 기관에 노조가 설립되어 있으며, 노조조직률은 약 68.5%이다. 70%에 가까운 조직률은 민간부문 9.8%의 조직률에 비해 엄청나게 높지만, 공공기관노조들은 대부분 기업(기관)별 노조체제이며, 산별연맹들은 양대노총으로 분산되어 있는 상황이다. 더욱이 공공기관노조들은 전임자 중심의 활동이 지배적이며, 조합원들의 노조에 대한 호응성이 약하다는 문제점이 지적된다. 간부중심의 노조활동, 분산된 노조 조직체계, 기업별 실리주의 노선 등은 공공기관노조들의 투쟁력을 높이는데 아킬레스 건으로 작용하였다.

둘째, 프레임 전략에서 패배하였다. 공공부문 투쟁의 관건은 실질적 사용자인 국민들의 지지와 동의를 어떻게 획득하는가에 있다. 우리나라 공공기관들은 정부의 일방적인 매도 속에 방만 경영과 낮은 생산성의 대명사로 낙인찍혀 있는 상황이다. 정부는 과다 부채를 이유로 공공기관의 정상화가 필요하다고 주장하였고, 노동조합은 정부 정책이 거짓 정상화이며, 정부 정책의 일방적 추진을 저지하겠다고 선언하였다. 하지만 일반국민들도 정부의 이야기를 다 믿지 않지만 그렇다고 공공기관을 현재 그대로 두는 것이 올바른 길이 아니라고 판단하고 있었다. '기울어진 운동장'에서 공공기관노조는 애초부터 대등한 싸움을 하기 힘든 조건이었다. 하지만 이런 상황을 돌파할 수 있는 투쟁 전략과 전술을 마련했어야 했다. 현 상황은 정부 정책의 반대와 저지만으로는 국민들을 설득할 수 없는 조건이었다. 정부가 미리 설정한 울타리를 벗어난 공공기관노조들의 새로운 의제와 문제제기가 절실한 상황이다. 이

점에서 공공기관노조들은 1차 정상화싸움에서 대항 담론(Counter-Discourse)을 형성해내지 못하였다.

셋째, 공대위의 위상과 역할 문제이다. 1차 정상화투쟁의 특징은 공대위가 노조 투쟁의 중심이었다는 점이다. 하지만 공대위를 꾸리고 있는 5개 연맹과 280여개 공공기관노조들은 공공기관의 성격(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)과 소속 상급단체별로 큰 편차를 갖고 있었다. 이런 점에서 공대위는 가입 노조들을 모두 포괄할 수 있는 대응 전략을 마련해야 했다. 그런데 공대위는 조직 위상을 뛰어넘는 과도하고 선언적인 투쟁을 결의함에 따라, 소속 가입 노동조합의 결속력을 유지할 수 없었고, 6월 이후 그 기능이 현저히 축소되는 한계를 노정하였다. 또한 “공대위-산별연맹(노조)-단위노조”의 역할이 각 조직 위상별로 분리 정립되지 않은 채 모든 사업과 활동이 공대위로 집중되는 문제점이 나타났다.

4. 2015년 공공기관노조의 과제

1차 정상화 투쟁의 상흔(傷痕)을 치유하기도 전에, 년 초부터 2차 정상화 정책이 공공기관에 몰아닥치고 있다. 정부는 2015년 1월 16일 첫 공공기관운영위원회를 열어 ‘2단계 공공기관 정상화 추진 방향’을 확정했는데 그 골자를 보면 “①공공기관 기능 조정방안 마련, ②성과 연계 보수 및 조직운영 확산, ③공공기관의 사회적 책임 강화, ④공공기관 정상화 기틀 조속히 정착”등이다. 이 중 핵심은 2년 연속으로 업무성과가 미진한 공공기관 임·직원을 퇴출시키는 ‘2진 아웃제’ 도입, 성과연봉제 대상자를 7년차 이상으로 확대, 임금피크제 전면 확대 등이다. 이른바 노동시장 구조개혁 방안을 공공기관에 선도적으로 도입하겠다는 방침이다.

2015년 공공기관노조들 앞에 놓인 상황은 녹녹치 않다. 1차 정상화투쟁의 패배를 딛고 공공기관노조들이 준비할 과제는 무엇인가?

첫째, 노동조합 기본 활동의 복원이다. 이를 위한 첫걸음은 조합원 주체의 대중 활동 복원이다. ‘노동조합 조직력이 약화되고, 현장이 경영측에 의해 장악되었다’는 말은 더 이상 특별한 이야기가 아니라 우리 모두가 일선에서 경험하고 있는 현실이다. 어느 사업장에서는 대의원 선출이 힘들어 ‘순번제’로 운영한다는 이야기도 나오고, 어느 사업장은 대의원 출마자가 없어 예비군훈련 간 후배를 대의원으로 뽑았다는 우스갯소리까지 나올 정도로 조합원들의 참여가 예전 같지 않다. ‘위기가 기회다’는 말처럼 노동조합운동에 닥친 어려움은 그 대응에 따라 다양한 결과로 나타날

수 있다. 객관적인 상황의 어려움이, 조합원의 패배주의와 개인주의로 표출되기도 하지만 어느 사업장에서는 그래도 ‘노동조합’밖에는 없다는 조직 강화로 귀결 될 수도 있다. 문제는 노조 간부들이 어떤 사업기조와 방향으로 노동조합을 이끌고 나가느냐에 따라 그 결과도 달라진다는 것이다. 어려운 시기일수록 노조의 주인인 조합원을 중심으로 한 활동을 만들고 실천할 때이다. 변화는 도전이며 도전하는 자에게 새로운 세계는 열리게 된다. 이를 만들어가는 것이 간부의 활동이며 노동운동가의 임무이다.

둘째, 노동조합의 활동기조, 조직체계의 혁신이다. 1차 정상화 투쟁의 교훈은 기관별 실리주의와 기업별노조를 탈피하지 않는 한 공공기관노조운동의 앞날이 밝지 않다는 점이다. 이를 탈피하기 위한 방안은 산별노조 건설과 공공부문 연맹 통합이다. 기업별노조의 울타리를 타파하기 위한 적극적인 논의와 함께 연맹 통합의 청사진을 마련할 때이다. 파편화되고 분산된 조직체계로는 정부의 공세를 막아낼 수 없다. 노조 조직 규모를 확대하고 조직의 시너지 효과를 높이기 위해서라도 자원과 인력을 집중할 수 있는 조직체계의 변화가 모색되어야 한다. 1차 정상화투쟁 과정에서 노정되었던 ‘죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)’에 노조가 희생양이 되어서는 안 된다. 2015년은 기업별노조를 타파하고 공공기관노조들의 연대 전선을 확대하는 원년이 되어야 한다.

셋째, 공대위 조직의 재정비이다. 2014년 정상화 투쟁이 부족하지만 완강한 투쟁 전선을 구축할 수 있었던 이유는 양대노총의 5개 연맹이 신속히 공대위를 구성하고 투쟁전선을 구축한데 있다. 하지만 공대위에 모든 사업이 집중되어, ‘공대위-연맹-단위노조’간 사업의 연계성 및 독자성이 뚜렷하지 못한 한계가 드러났다. 더욱이 2014년 하반기로 접어들면서 공대위의 결속력이 급속히 이완되는 문제점이 노정되었으며, 일부에서는 공대위의 무용론이 제기되기도 하였다. 하지만 누구도 공대위의 필요성을 부정하지 않는다. 공대위는 필요하며, 연대의 효과를 높이기 위한 보다 효과적인 조직체계 및 사업 및 운영이 요구된다. 이 점에서 공대위는 300여개의 공공기관노조들을 하나로 묶어세우는 한편, 공공기관의 조직특성별 연계를 강화하기 위한 방안이 필요하다. 예컨대 공기업, 준정부기관, 기타공공기관, 지방공기업 단위의 조직연계를 강화하고 이를 전체의 공공기관의 틀로 묶어세우는 전략이 요구된다.

2015년 예산편성지침의 특징과 문제점

1. 들어가는 말

정부는 자율경영과 책임경영을 통해 공공기관의 경쟁력과 효율성을 높일 수 있으며, 이 같은 원칙은 공공기관에 준수되고 있다고 말한다. 하지만 삼척동자도 알다시피 공공기관의 자율경영과 책임경영은 구두선일 뿐 지켜질 수 없는 허언(虛言)이다. 국민의 위임을 받은 정부가 공공기관의 주인(?)인데 주인이 스스로의 역할을 포기하겠는가? 정부는 앞에서는 공공기관의 자율과 책임경영을 이야기하지만 그것은 정부 손바닥 안의 자율과 책임일 뿐 정부는 공공기관의 정원, 임금, 경영평가성과금 등 운영에 관한 세부 방침까지 직접 결정한다. 공공기관들이 정부의 ‘보이지 않는 사용자지침(invisible employer guideline)’에 의해 규율 받아 왔음은 주지의 사실이다.

이런 지침은 탈법적인 것이 아니라 ‘공공기관의 운영에 관한 법률(이하, 공운법)’ 제 50조(경영지침)에 따른 것이다. 동 법에 의하면 “기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다”고 하면서 각 호의 사항을 다음과 같이 규정하고 있다. “1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항, 3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항”. 이에 따라 공공기관 노동자의 임금 및 근로조건은 각 기관별로 노사간 결정하는 것이 아니라 정부(기획재정부)의 지침에 의해 결정되기 때문에 공공기관노사관계에서는 누가(?) 진짜 사용자인가라는 문제가 끊임없이 제기되어 왔다. 기획재정부는 매년 인건비에 관한 인상률과 사용 방법을 명시한 예산편성지침을 각 공공기관에 시달하여 이를 준수하도록 하고 있는데, 공기업·준정부기관은 본 지침을 적용하며, 기타공공기관은 본 지침을 준용한다. 이 지침은 공공부문 사업장 대부분

이 준용하고 있어 사실상 공공부문 전체의 가이드라인으로 기능하고 있다.

2. 2015년 예산편성지침의 주요 내용 및 문제점

2015년 예산편성지침은 2014년 12월 23일 제24차 공공기관운영위의 심의·의결을 거쳐 발표되었는데, 그 구성은 예년과 동일하게 “I. 예산편성 기본 방향, II. 주요 항목별 편성지침, III. 행정사항”으로 되어있다. 정부는 '15년 예산편성 기본 방향으로 “□경제혁신 3개년 계획의 핵심인 공공기관 정상화가 정착될 수 있도록 제도화, □고유업무와 핵심사업에 대한 투자확대, 경기활성화에 기여, □노동시장의 이중구조 및 양극화를 해소하기 위한 노력을 강화”한다는 3가지를 제시하고 있다. 예산편성지침의 기본 방향은 그 제목만 보면 큰 문제가 없는 것처럼 보이지만 구체적인 내용을 보면 전년과 동일하게 공공기관노동조합의 배제, 공공기관 복지(임금·복지제도)의 획일적 규제, 경기활성화를 위한 공공기관의 역할 제고, 노동시장 구조개혁 방안의 공공기관에 선도 도입 방침을 분명히 하고 있다. <표 1>은 2015년 예산편성의 기본 방향과 주요 내용을 요약한 것이다.

<표 1> 예산편성 기본 방향과 주요 내용

구분	내용
공공기관 정상화의 제도화	<input type="checkbox"/> 증장기재무관리계획에 명시된 부채비율을 달성 <input type="checkbox"/> 국민 눈높이에 맞추어 과도한 복리후생제도가 운영되지 않도록 편성 <input type="checkbox"/> 부채, 방만경영 및 경영정보를 충실히 공개하여 대국민 서비스 제고
투자확대를 통한 경기활성화에 기여	<input type="checkbox"/> 고유업무와 핵심사업에 대한 투자를 확대하여 경기활성화에 기여 <input type="checkbox"/> 다각적인 경영 효율화에 따른 절감 재원을 경기활성화를 위한 투자 <input type="checkbox"/> 민간과의 합작투자 등 민간투자 자금을 적극 발굴하여 사업을 추진
노동시장의 이중구조와 양극화 해소에 노력	<input type="checkbox"/> 임금피크제를 적극적으로 도입 <input type="checkbox"/> 호봉제적 요소를 완화하고 생산성을 제고할 수 있도록 임금체계 개편 <input type="checkbox"/> 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환 이행, 비정규직 고용여건 개선 <input type="checkbox"/> 신규 채용시 조기취업자·경력자 채용을 확대하고 전문경력직 채용을 활성화 <input type="checkbox"/> 사회형평적 채용이 활성화되도록 노력

자료 : 『15년 공기업·준정부기관 예산편성지침』 재구성

먼저, 인건비를 보면 2015년도 총인건비 예산은 2014년도 총인건비 예산⁷⁾의 3.8%

이내로 결정되었다. 3.8%선의 임금가이드라인은 최근 3년 사이에 가장 높은 수준인데, 이는 지난 3년 동안 공공기관 임금인상율이 물가상승 수준에서 억제되었던 상황을 반영한 것으로 볼 수 있다. 공공기관 임금상승률은 2012년 3.5%, 2013년 2.8%, 2014년 1.7%였다. 그런데 이번 인건비 기준을 보면 기관별 임금인상율을 차등화한 점이 특징이다. 지침은 “2013년도 정규직 1인당 평균임금이 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 60%(4,000만원)이하인 기관은 5.3% 이내, 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 70%(4,500만원)이하인 기관은 4.8% 이내, 해당 산업 평균의 110% 이상이며 공공기관 평균의 120%이상(7,800만원)에 해당하는 기관은 2.8%이내에서 증액 편성한다.”고 하였다. 공공기관 중 연봉이 높은 곳은 낮은 인상률이, 연봉이 낮은 곳은 높은 인상률을 적용한 것이다. 동지침은 공공기관 간 임금격차를 줄이기 위한 방향이라는 점에서 긍정적이지만, 그 방식이 저임금기관의 추가증액 편성방식이 아니라, 상대적 고임금·저임금기관의 차등인상율을 적용한 점은 문제점으로 지적된다.

둘째, 정상화계획을 이행하지 않은 기관의 임금동결이다. 정부는 정상화계획을 추진하면서 정부의 방침대로 단협 개정 및 취업규칙 변경이 안 된 기관은 2015년 임금을 동결하고, '15년 6월까지 정상화계획을 이행하지 않을 경우 '16년 임금도 동결한다는 방침을 제시하고 있다. 그런데 이는 공공기관의 자율적 운영을 근본적으로 부정하는 방침으로, 공공기관운영에 관한법률과 노동3권을 침해하는 위헌적 행위이며 직권남용이라는 비판이 제기될 수 있다. 특정 공공기관의 임금 인상에 직접적으로 개입하는 정부의 활동은 공공기관노사관계의 자율성을 해치는 행위라 할 것이다.

셋째, 정년연장과 임금피크제 도입이다. 지침에서는 “「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률(이하, 고령자고용법)」 제19조에 근거하여 단계적으로 정년을 연장하되 제19조의2에 근거하여 임금피크제를 시행하여야 한다.”고 하여 임금피크제를 강제하고, 그 방법으로 “정년이 60세 미만인 기관은 근로자의 정년을 2016년까지 단계적으로 60세로 연장하는 것을 전제로 정년연장형 임금피크제를 적용하여야 한다. 또한 취업규칙 등에서 정년을 60세 이상으로 정하고 있는 기관은 정년보장형 임금피크제를 적용하여야 한다.”고 제시한다. 이렇듯 지침은 정년연장을 임금피크제와 강제로 연계하고 있다. 하지만 고령자고용법 제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등)은 “사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.”고 규정하고 있지 임금피크제를 강제하지 않고 있다. 정년 연장시 다양한 형태의 임금체계 개편이 노사간 합의에 의해 변경될 수 있지만 지침처럼 임금

7) 2014년도 총인건비 예산액에서 정상화 계획 등으로 폐지·감액된 복리후생비 금액을 제외한 예산액을 기준으로 한다.

피크제와 연동된 것은 아니라는 점에서 이는 법률의 자의적 해석이라 할 수 있다⁸⁾. 임금피크제를 실시하지 않고 호봉제를 직무급제로 변경할 수 있으며, 연봉제로 바꿀 수 있음에도 임금피크제를 강제하는 것은 고령자의 임금 삭감에만 초점을 둔 정책이라 할 수 있다. 특히, 정년연장을 임금피크제와 연동하는 정책은 공무원들이 임금피크제 없는 60세 정년제를 시행하고 있는 상황을 감안할 때 형평성에도 부합하지 않는다. 지침에서는 복리후생을 공무원 수준으로 변경할 것을 강요하면서 정년은 공무원과 동일하게 할 수 없다는 것은 이율배반적이라 할 것이다⁹⁾. 또한, 지침은 “임금지급률과 임금조정기간 등 임금피크제의 세부내용은 기관별 특성을 감안하여 합리적으로 설계하되, 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 설계하여야 한다.”고 규정하여 정년연장에 따른 추가 비용이 없음을 분명히 하고 있다.

넷째, 사내근로복지기금 출연금 상한 인상이다. 지침에서는 “사내근로복지기금 출연금 상한을 1인당 기금누적액 2천만원에서 2천500만원으로 상향조정하고 출연율 기준 구간을 3개에서 5개로 세분화했다.” 이는 저금리 지속으로 복지기금의 자금을 지출하기 어려운 상황을 반영한 것으로, 연 2~3% 금리 수준을 감안할 때 실제 1인당 복리후생비는 종전보다 10만~15만원 정도 늘어날 것으로 예상된다.

<표 2> 사내근로복지기금 누적액 별 출연율 기준

1인당 기금누적액	출연율 기준
500만원 이하	세전순이익의 100분의 5 이내
500만원 초과 ~ 1,000만원	세전순이익의 100분의 4 이내
1,000만원 초과 ~ 1,500만원	세전순이익의 100분의 3 이내
1,500만원 초과 ~ 2,500만원	세전순이익의 100분의 2 이내
2,500만원 초과	세전순이익의 100분의 0

다섯째, 성과연봉제의 확대이다. 지침에서는 “기관별 특성을 고려하여 성과관리시스템을 강화하되, 연봉제가 임금인상의 수단으로 이용되지 않도록 한다. 대상 직위에 대하여 업무의 중요도, 책임도, 난이도 등을 감안하여 등급별로 연봉액의 범위를 설정하고, 업무성과를 반영하여 연봉액을 차등 결정한다. 등급의 수, 등급별 연봉액, 성과평가방법 등 구체적인 시행방법은 이사회의 의결을 거쳐 결정한다. 다만, 간부직에 대한 연봉제는 「공공기관 성과연봉제 권고」(2010.6.30. 시행)에서 정한 바에 따른다.” 고 규정하고 있다. 그런데 성과연봉제의 확대 방침은 「2단계 공공기관 정

8) ① 제19조제1항에 따라 정년을 연장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다)은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

9) 지침에서는 “사회통념상 허용되지 않는 수준의 복리후생비를 편성하지 않도록 하며, 사회통념상 허용 여부는 일차적으로 국가공무원의 복리후생 수준을 기준으로 한다.” 고 규정하고 있다.

상화 추진방향(2015.0116)」에서 보다 세부 내용을 확인할 수 있다. 그 핵심은 “성과연봉제 대상 직원을 그 동안 간부직에서 7년 미만 근속자 또는 최하위직급을 제외한 전 직원으로 하고 성과에 따른 급여차이를 확대”하는 것이다. 공공기관에 획일적인 연봉제를 강요하는 것은 공공기관의 특성을 무시하는 것이며, 304개 공공기관들의 조직 특성 및 직종(직무) 차이를 고려하지 않은 정책이다. 동 정책이 추진 될 경우 저성과자 ‘2진 아웃제’와 연계되어 구조조정의 방편으로 악용될 위험이 크다.

여섯째, 공공기관의 부채감소이다. 공공기관의 부채 감축방안으로 중장기재무관리계획에 따라 ‘15년도 부채비율이 210% 수준으로 관리될 수 있도록 예산 편성(’13년 232%)을 하였다. 이를 위해 ‘15년 도입되는 공사채 총량제¹⁰⁾를 준수하고, 구분회계 정보를 산출하여 부채감축의 기반을 마련·이행한다. 구분회계 제도는 공공기관의 부채를 발생 원인별로 구분하여 재무상황을 관리하는 것으로 ‘14년 7개(LH 등) 공기업에서 ’14.9월 6개 공기업을 추가 도입(도로공사 등)할 예정이다. 또한 대규모 투자사업 추진시 예비타당성 조사 이후에 사업단계별로 총사업비가 30%이상 증액된 경우 타당성 재조사를 의무화하고 있다. 동 조치들은 공공기관의 재정 투명성 및 부채 관리를 위한 제도 개선방안이라 판단될 수 있지만, 실제 운용과정에서 부채 발생원인별로 명확히 구분될 수 있을지는 의문이다.

일곱째, 비정규직의 정규직(무기계약직) 전환 및 비정규직의 고용여건 개선이다. 지침에서는 “비정규직의 정규직(무기계약직) 전환, 비정규직의 고용여건 개선 등이 추진되도록 예산을 편성하고, ’15년도 기관별 비정규직의 정규직 전환 계획을 차질없이 실행할 수 있도록 예산에 반영한다.”고 하고 있다. 이렇게 되면 ’15년에 약 5,197명이 무기계약직으로 전환된다. 이와 같은 정부의 공공부문 비정규직대책에 따라, 상시업무에 종사하는 기간제 노동자는 무기계약직으로 전환할 수 있도록 예산편성지침이 마련되었다. 이에 따라 무기계약직 노동자의 처우개선 예산은 정규직의 임금항목과 별도로 관리하므로, 이들이 처우개선을 위한 노동조합의 보다 적극적인 노력과 관심이 요구되지만, 한편으로는 무기계약직과 정규직이라는 이중적 고용형태에 따른 문제로 대두될 것으로 예상된다. 나아가, 공공기관에 만연한 간접고용 노동자들의 처우 개선을 위한 지침은 포함되어 있지 않은 점이 문제점이라 할 것이다.

3. 2015년 예산편성지침의 개선방안

2015년 예산편성지침은 총인건비 3.8% 인상, 비정규직의 무기계약직 및 처우개선

10) ’14~’18년 중장기재무관리계획에 따라 설정된 기관별 공사채 총량의 범위 내에서 공사채 잔액 관리

을 위한 예산 포함, 사내근로복지기금 출연금 상한 인상 등 일부 진전된 내용을 포함하고 있다. 1차 정상화투쟁 끝에 마련된 노정협의 틀에서 노동계의 목소리를 정부가 일부 수용한 결과로 판단된다. 하지만 일부 성과에도 불구하고 ‘예산편성지침’은 다음과 같은 근본적인 문제점을 내재하고 있다.

첫째, 정부는 공공기관노동조합과의 노정교섭을 인정하지 않고 있다. 공공기관의 예산편성지침은 공공부문 종사자의 노동기본권(임금교섭)과 직접 관련되는 것으로 법치국가에서의 교섭절차는 필수적인 사안이며, 정부의 책무라 할 것이다. 우리나라 공공부문의 임금 결정은 노사관계의 실질적 사용자인 정부가 지침으로 임금 결정의 기본 틀을 규제하면서도 교섭주체로서의 책임을 지지 않는 기형적 구조이다. 즉 정부는 공공기관 단체교섭에 있어 “당사자 이해조율(stakeholder interest intermediation)” 방식이 아니라 “공익 규율 또는 당사자 비개입(non-stakeholder public regulation)” 방식을 고수하고 있다. 이는 상당수 서구국가의 경우 공공부문 노동단체와 재정당국과의 교섭절차가 제도화되어 있는 것과 대조적이다. 공공기관 노동조합이 요구하는 노정교섭이 당장 실현되기 어렵다면, 우선 내실 있는 ‘노정협의’를 통해 공공기관의 올바른 운영에 대한 공공기관 노동자의 의견 수렴이 있어야 할 것이다. 이를 위한 공공기관노조와 기재부의 정기적인 ‘정책협의’의 장을 제도화할 필요가 있다.

둘째, 예산편성지침의 기준 및 내용의 타당성 확보 방안이다. 그 동안 ‘지침’의 세부 내용이 합리성과 타당성을 결여하고 있다는 솔한 지적이 있어 왔다. ‘지침’은 정부가 공공기관의 관리 운영에 있어 핵심 통제 기제라는 점을 고려할 때 그 기준 및 내용의 타당성과 합리성 확보가 대단히 중요하다. 예컨대 공공기관노동자들의 보수를 사실상 결정하는 임금가이드라인의 설정 기준 문제이다. 가이드라인이 몇 %로 결정되었는지도 중요하지만 더 큰 문제는 임금가이드라인의 결정 기준이 불명확하다는 점이다. 노동조합 입장에서 볼 때 그것이 ‘동결’ 이든 아니면 ‘5%’ 든 객관적이고 타당한 기준이 있다면 결과에 대한 수용성은 높을 것이다. 공공기관의 경우가 기준은 단지 노사만의 문제가 아니라 일반 국민들의 주요 관심사이기도 하다. 이런 점에서 예산편성지침을 포함한 공공기관의 외적 통제장치가 잘 작동하기 위해서는 사회적 합의를 촉진할 수 있는 사회적 대화와 이해관계자 참여가 보장되어야 한다. 이를 위해 공공기관운영위 산하에 ‘공공기관 임금조사 및 권고기구’를 설치하여 운영하는 것도 하나의 방법이다¹¹⁾.

11) “공공기관 임금조사 및 권고기구”는 노·사·정과 시민사회 인사들로 구성되며, 여기에서는 공공부문 임금인상에 대한 기준을 확립하기 위해 공공기관 임금, 동일 직무에 대한 민간기업과의 비교 등에 기초하여 임금인상을 위한 기초 조사 및 적정임금 인상률을 권고하는 기능을 갖는다.

공공연구 분석

- “공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제”
리뷰

“공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제” 리뷰

한국노동사회연구소
홍주환 연구위원

법률에 의해 설립된 공공기관이 그 운영 전반에 관하여 ‘평가’를 받는 것은 그것의 설립 목적인 ‘대국민 서비스 증진’이 실질적으로 보장되고 있는지를 확인하고, 발견된 문제점을 개선하기 위해서이다. 이때 암묵적으로 전제되는 것은 공공기관이 그 설립 목적을 위배하는 방식으로 운영될 가능성이 있다는 점이다. 그런데 공공기관의 운영이 그 존재 이유를 실현하지 못하게 되는 상황은 크게 두 수준 또는 차원에서 발생한다. 하나는 공공기관의 운영을 관장하는 규칙과 절차 즉 시스템에 문제가 있는 경우이고, 다른 하나는 구성원이 도덕적으로 해이해지거나 비정상적인 방법으로 사적이익을 추구하는 경우이다. 따라서 공공기관 평가는 이 두 측면에서의 문제점을 수시로 파악하여 공공기관이 본연의 역할과 기능을 수행할 수 있도록 유도하기 위한 것이다. 물론 공공기관 평가제도가 순기능적으로 작동하기 위해서는 평가 결과가 공공서비스를 제공받는 국민뿐만 아니라 해당 공공기관의 구성원들에게 합리적인 것으로 인정되고 긍정적으로 수용될 수 있어야 한다.

현재 공공기관 평가는 ‘공공기관 경영실적평가제도’를 통해 이루어지고 있다. 그런데 공공기관 경영실적평가제도는, 그동안 수차례의 제도개선에도 불구하고, 지속적으로 ‘수용성’과 관련된 문제제기를 받아왔다. 제도에 대한 수용성 문제제기에는 평가대상인 공공기관 및 노동조합뿐만 아니라 관련 연구자들에 의해서도 이루어져 왔는데, 그것은 공공기관 경영실적평가제도가 평가자(경영평가단)의 입장에서 운영되고 피평가자인 공공기관의 입장이 반영될 여지가 많지 않았다는 이유에 주로 기인한다. 이러한 사정을 고려할 때, 최근 발표된 몇몇 관련 연구들은 경영실적평가제도 운영주체의 관점뿐만 아니라 평가 대상이 되는 공공기관의 관점에서 제도의 문제점을 지적하고 있다는 점에서, 중요한 한계에도 불구하고, 함께 살펴볼 만하다고 판단

된다. 여기에서는 최근 연구결과물들 중에서 국회예산정책처가 2014년 말에 발간한 보고서인 [공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제](이하 ‘보고서’라 함)의 주요 내용을 요약하여 소개하도록 한다. 이어서 보고서와는 다른 시각에서 공공기관 경영실적평가제도의 문제점을 간단히 따져보기로 한다.¹²⁾

보고서는 경영평가단 구성방식, 경영평가 대상 및 유형의 구분, 경영평가지표 설정 등에 대해 각 공공기관의 담당자들의 인식을 토대로 살펴보고 있다.

먼저 경영평가단 구성방식에 대한 평가에서 가장 주목할 만한 것은 경영평가위원과 공공기관 간의 이해관계 문제를 따지고 있는 부분이다. 정부는 공공기관 경영평가 제도 운영 실태에 관한 감사원 감사결과에 따라 경영평가위원의 중립성과 윤리성을 제도적으로 확립하고자 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 보고서에 따르면 다수의 경영평가위원이 연구용역 수주를 통해 공공기관과 유착되어 있을 정황이 있는 것으로 나타났다.

2014년까지 5년 동안 공공기관으로부터 연구용역을 수주한 경영평가위원이 약 26%(총 449명 중 117명)이고, 경영평가에 참여한 해를 전후해서 3년간 연구용역을 수주한 평가위원이 약 18%, 피평가기관과 유사성격의 공공기관으로부터 연구용역을 수주한 평가위원이 약 8%에 이르고 있는 것이다. 특정 경영평가위원의 경우 공공기관이 발주한 연구용역 총 9건에 참여하였는데, 2009년부터 2년간은 5개 기관 7건, 다음 2년간 2개 기관 2건으로, 연구용역 단가 총액은 각각 약 5억5천만원, 1억 4천만 원이었다. 이러한 결과는 그동안 적어도 일부 공공기관에 대한 경영실적평가가 객관성과 신뢰도에서 일정한 문제가 있었을 가능성을 강하게 제기하는 것이다. 이에 대해 보고서는 경영평가위원의 공공기관 연구용역 수주와 관련된 검증시스템을 구축하고 외국의 사례를 참조하여 경영평가 전담기구를 도입하는 것을 대안으로 제시하고 있다.

다음으로 보고서는 현재 공공기관의 운영에 관한 법률이 지정한 공공기관 유형분류에 기초하여 경영평가유형이 분류되어 있는 것에 문제가 있음을 지적하고 있다. 현재의 경영평가유형 분류는 규모와 성격이 다른 공공기관들에 같은 평가기준을 적용하게 함으로써 평가의 공정성이 훼손된다는 것이다. 예를 들어 정원이 약 70명에 불과한 기관과 약 9,500명에 이르는 기관, 매출이 약 300억에 불과한 기관과 약 5조8천억에 불과한 기관이 같은 기준에 의해 평가를 받고 있는 것이다. 이러한 불합

12) 보고서는 분석 자료의 하나로 같은 기관에서 발주한 정책연구용역 결과 보고서인 [공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사(2014)]를 활용하고 있는데, 이 용역보고서는 공공기관 경영실적평가 관련 직무담당자들을 대상으로 한 면접조사 녹취록을 부록으로 상세하게 실고 있어 참고할 만하다.

리한 상황에 대한 대안으로 보고서는 공공기관 운영에 관한 법률에 기초한 공기업 유형분류와는 별개로 공공기관 경영평가유형의 재분류를 제안한다. 이에 따르면, 기관의 성격과 업무에 따른 분류와 기관 정원 즉 규모에 따른 분류를 결합함으로써 평가대상 공공기관들은 상대적으로 비슷한 성격과 업무, 규모별로 합리적으로 재분류할 수 있다. 예를 들어 강소형 공공기관들을 검사나 검증을 주 업무내용으로 하는 기관군, 문화 및 국민생활 증진을 주 업무내용으로 하는 기관군, 산업진흥을 주 업무내용으로 하는 기관군으로 재분류한다면 상호간 적절하지 않은 평가기준 적용의 불합리를 크게 완화할 수 있게 된다고 제안한다.

마지막으로 보고서는 경영평가지표의 문제를 평가대상 공공기관의 관점에서 재검토하고 있다. 그동안 공공기관 경영실적평가에 계량지표와 비계량지표가 적용되는 방식에 문제가 있음이 꾸준히 지적되어 왔다. 평가의 객관성을 확보할 수 있는 계량지표와 각 기관의 고유 특성을 반영할 수 있는 비계량지표의 장점이 최적으로 반영될 수 있는 방향으로 계량지표와 비계량지표의 구성비가 조정되어야 할 필요성이 제기되어왔던 것이다. 이와 관련하여 보고서는 공공기관 평가유형별로 계량지표와 비계량지표의 반영률을 조정하여 평가의 수용성을 제고할 것을 제안하고 있다.

더불어 정부 정책사업의 대리수행으로 인한 부채의 증가가 기관평가에 마이너스요소가 되지 않도록 현재 일부 기관에 대해서만 정책사업 부채가 평가에서 고려되고 있는 문제를 지적하고, 정책사업 시행에 따른 부채 문제가 모든 기관에 동등하게 적용될 수 있도록 경영평가편람이 작성되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 경영평가편람의 주요 항목의 수정 시기 및 기준의 부적절성으로 인해 발생하는 부작용, 예를 들어 각 기관별 부채 관련 자구노력과 성과급 수준을 연동시킨 사례가 해당 기관들로부터 반발을 불러일으켰던 상황 등을 지적하였다.

이상에서 간략하게 살펴본 보고서의 내용은 매우 중요한 문제제기와 합리적인 개선 방안을 제시하고 있다고 볼 수 있는데, 그것은 보고서 작성이 행정부에 대한 감사를 주요 기능으로 하는 입법부의 산하 기관에 의해서 이루어졌고 따라서 행정부 각 부처의 관리통제 하에 있는 공공기관의 운영 실태에 대한 문제제기에서 상대적으로 자유로울 수 있었던 것에 기인하는 바가 일정 부분 존재한다고 볼 수 있다. 따라서 정부정책에 대한 입법부의 감시기능을 뒷받침하는 정책연구가 활성화될 필요가 있을 것으로 판단된다. 보고서에 대한 이러한 적극적인 의미부여에도 불구하고 여전히 중요한 한계 또는 다루지 못한 문제가 있다고 보이는데, 특히 다음의 두 가지가 중요하다.

첫째, 보고서는 공공기관 경영실적평가제도가 공공기관들 사이의 경쟁 또는 서열화

를 기본 전제로 삼고 있다는 점을 문제 삼지 않고 있다. 달리 말해 보고서 또한 공공기관 운영에서의 경쟁 논리를 기본 전제로 삼고 있다는 것이다. 공공기관의 성과를 시장에서 경쟁하는 민간기업의 성과와 같은 차원에서 다루는 것의 한계에 대해서는 그동안 공공부문 경영혁신 과정에 대한 문제제기에서 지속적으로 이루어져왔던 바인데, 보고서는 공공기관의 성과를 제고하는 방안에 대한 새로운 시각을 고려하지 못하고 있는 한계를 여전히 드러내고 있는 셈이기 때문이다. 공공부문의 효율성과 효과성을 제고하기 위한 방안을 경쟁논리에서만 찾는 것은 일면적일 수밖에 없다. 공공기관 경영실적평가에 대한 수용성 문제가 끊이지 않는 것은 바로 이 문제에 대한 대안이 적극적으로 모색되지 않고 있는 것에 연유한다. 경쟁 개념에 사로잡혀 있지 않은 공공기관 경영실적평가에 대한 노사(민)정의 토론이 필요한 것이다.

둘째, 서두에서 언급하였듯이, 보고서는 공공기관 경영실적평가제도에 접근함에 있어서 공공기관 평가의 두 수준 또는 차원, 즉 공공기관 운영의 시스템 문제와 공공기관 구성원들의 사적 이해관계 문제를 구분하지 못하고 있다. 이것은 바로 위 문제의 연장선 위에 있는 것으로서, 경쟁의 논리 안에서 이 두 수준의 문제를 구분하지 않고 처리하고 있기 때문이다. 이렇게 되면 공공기관 구성원들의 행위동기를 공공서비스정신이 아니라 성과급에서 찾아 시스템을 설계하기 쉽다. 또 공공기관 내부 구성원이 제도적 차원, 규칙과 절차의 문제, 또는 공공기관의 설립과 운영의 원칙에 관한 문제를 제기하는 경우 그 동기가 당사자의 사적 이해관계 추구에서 찾아지고 곧바로 논리적 비판이라기보다 비합리적 비난으로 이어지기 쉽다.

특히 그 문제제기의 주체가 노동조합인 경우 이 문제는 더욱 첨예하게 드러나곤 하는데, 공공부문 노동조합운동은 공공기관 자율경영에 대한 요구에 대한 여론 사냥의 예에서처럼 이러한 상황을 이미 계속해서 직면해 왔던 바이다. 공공기관 내부 구성원들이 제반 법률 그리고 규칙과 절차가 정하는 범위 내에서 정상적인 방식으로 사적 이익을 추구하는 행위는 당연히 보장되어야 함이 마땅하다. 오히려 공공기관 임직원이 공공기관의 구성원으로서의 정체성을 갖는 것, 즉 자신의 근로행위가 대국민 서비스 증진에 기여한다는 자부심을 가질 수 있게 하는 것이 더 중요한 과제일 것이다. 그럼에도 불구하고 이 문제와 관련하여 공공부문 근로자들과 노동조합은 그동안 대체적으로 수세적인 태도를 취할 수밖에 없는 상황에 강요되어 왔음을 부인하기 어렵다.

공공기관 경영실적평가를 관장하는 [공공기관의 운영에 관한 법률]은 자율경영 및 책임경영체제의 확립을 공공기관의 주요 덕목으로 설정하고 있다. 따라서 공공기관 경영실적평가는 노사에 의한 공공기관 자율·책임경영으로 대국민 서비스가 양질 모

두에서 증진될 수 있는 가능성을 제한하는 결과로 이어지지 않아야 한다. 노동조합의 순기능을 확립하기 위한 공공기관 노동조합들의 노력이 배가되어야 함은 물론이다.

공공부문 판례

- LH 통상임금 판결 분석

내 통상임금 판결 분석



**LH노동조합
박해철 위원장**

2014.12.05. 서울중앙지방법원 제42민사부(부장판사 마용주)는 판결 결과에서 LH 노동조합에서 제기한 통상임금 소송에서 1심 승소를 하였습니다. 해당 재판부는 현대자동차 노조원이 제기한 비슷한 취지의 소송도 심리하고 있어 같은 판결이 나올지 노동계의 관심이 집중되어 있었습니다.

2013년 12월 통상임금에 대하여 기본급 외에 상여금, 기타수당 등 정기성, 일률성, 고정성이 인정되는 경우 통상임금으로 볼 수 있다는 대법원 전원합의체 판결이 나왔습니다.

대법원 판결에도 불구하고 정기성이 인정되는 경우에 대한 해석의 문제 등이 있어 개별소송을 통해서 인정되는 급여(수당)가 무엇인지에 대해 판결을 받아야하는 실정이었으며, 기재부 예산편성지침상, 통상임금 대법원 판결에 따른 인건비 추가금액은 예비비에 계상하고 개별소송을 통해 확정받은 금액만을 예비비에서 지급토록 하였습니다.

LH노동조합에서는 공사내 복수노조인 현실을 감안하여 한국토지주택공사노동조합

(구 주공노조)와의 협의를 통해 전 직원의 위임을 받아 양 노동조합 주관으로 소송을 추진하기로 결정하여 진행하였습니다. 특히 예비비는 사실상 이월이 불가하여 반드시 2014년내 승소 및 지급이 필요한 실정으로 변호사 선정 및 위임장 징구 등 소송 착수 작업을 신속히 추진하였습니다.

통상임금 청구액의 범위는 근로기준법 제49조에서 임금의 시효를 3년으로 정하고 있으므로 소송을 제기한 날로부터 역산하여 3년치 미지급액을 청구할 수 있어, 2011년 8월부터 2014년 7월까지 3년간 개인별 시간외수당 증가액을 산출, 소송을 진행하였습니다.

참고로, 최고(催告)장은 최고후 6개월내에 소송을 제기하면 최고장 송달일로부터 임금채권 소멸시효가 중단되는 효과가 있기 때문에 이론상 3년 6개월에 대한 추가 임금 청구가 가능하며, 최고장 발송후 소송을 제기하지 않더라도 6개월의 기간내에 회사를 압박할 수 있는 전략상 장점도 있었지만, 우리 LH노조에서는 연내 판결주문이 더 시급하다고 판단하여 최고장 발송과정은 생략하고 바로 소송을 제기(7.31)하였습니다.

소송비용은 변호사 비용과 인지대 등이 소요되었으며, 직원들에게 추가 각출 없이 노조회비를 활용하여 소송을 진행하기로 결정하였습니다. 특히 변호사 비용은 대법원에서 인정하는 변호사 보수는 소송가액에 비례하여 지급하는 것이 일반적 경우인데, 담당 변호사가 노동조합 재정의 현실을 감안하여 비용 절감에 많은 협조를 해주셨습니다.

총 6,111명에 달하는 시간외수당 미지급액 산정 및 소송 제기를 위한 전직원 위임장 작성 등 실무적인 많은 작업이 수반되는 소송인 만큼 빠른 시일안에 소송착수에 필요한 자료를 작성하여 소송을 진행하였습니다.

소송관련 주요 쟁점으로는 공사 규정과 대법원 판결 내용에 따른 제 수당을 통상임금에 포함시키느냐 여부였는데 기술수당, 직무급 등은 원고, 피고간 이의가 없었으나 피고측에서 정근수당과 내부평가급 지급율에 대하여 재판부에 참고서면을 제출하면서 주요 쟁점사항으로 떠올랐습니다.

원고측도 이에 대해 재판부에 의견을 제출하여 최종적으로 재판부에서 원고 일부 승소 취지의 1심 판결(12.5)이 내려짐에 따라 소송 결과에 따라서 공사는 직원들에게 3년간 임금 미지급금(시간외수당 증가액)을 지급(12.16)하였습니다.

판결에 따르면 정근수당의 경우 1개월을 넘는 기간마다 정기적으로 지급되는 경우

통상적으로 제공하는 근로의 대가가 1개월을 넘는 기간마다 분할지급되고 있는 것일 뿐, 그러한 사정 때문에 소정근로의 대가로서의 성질을 상실하거나 정기성을 상실하게 되는 것이 아님이 분명하여 그 임금이 통상임금에서 제외된다고 볼 수 없다라고 하였고,

내부평가급의 경우 매년 1,2월에 기본월봉의 200%를 내부평가급으로 지급한 것이고, 이후 전년도 근무에 대한 평가 결과 등에 따라 지급율에 차등이 발생한 것은 이를 기 지급한 내부평가급이 아니라 기타의 급여에서 정산한 것으로 처리하였으며, 원고 등을 포함한 소속 근로자들 또한 종래와 같이 200%의 내부평가급을 지급 받은 것으로 인식하였던 사실을 인정한다고 하였습니다.

직원들도 통상임금 소송에 들어가면서도 실제 연내 지급할 수 있겠냐고 반신반의 했었지만 차질없는 소송준비 및 양노조 등 협조를 통해 1심을 승소할 수 있었습니다. 공사측은 1심에 대해 항소(12.19)를 하였고 노동조합에서도 이에 응소를 하여 2심에서도 좋은 결과가 나오도록 준비를 할 예정입니다.

통상임금 소송에 들어간 다른 기업들의 결과도 곧 나올 예정이고 정부 및 기업관계자는 소송과 무관하게 노동자의 임금 상승을 억제하기 위한 다각도의 임금체계 개악을 준비중에 있습니다. 공공기관 종사자의 7년이상 근무시 성과연봉제 도입 등도 친기업 성향의 현 정권이 추구하는 전형적인 노동말살 정책의 연장이라고 볼 수 있습니다. 전 노동계가 하나로 똘똘 뭉쳐 이 험난한 파도를 잘 헤쳐나아가야 할 것입니다.

※ 소송관련 주요 쟁점사항

주요 쟁점	원고측 (노동조합)	피고측 (공사)	비 고
정근수당	-대법원 판결내용대로 임금이 1개월을 넘는 기간마다 장기적으로 지급되는 경우, 정기적으로 지급하면 정기성 충족, 통상임금에 포함됨	-원칙적으로 1개월 이내의 기간마다 지급되는 수당만이 통상임금에 포함 (통상임금 대법원 판결 소수의견 인용)	원고측 주장 인용(정근수당 통상임금에 포함)
내부평가급	-매년 설 명절에 200%씩 고정적으로 지급(공사 내부 지급문서 등 참조) : 당연히 200% 전체를 통상임금 인정	-내부평가에 따라 차등지급이 됨으로 연도별 내부평가급 차등지급과 같이 최소지급율인 180% 범위만 통상임금 인정	내부평가급 200% 인정, 공사측 항소 제기(12.19)

< 소송 주요내용 및 추진경과 >

- 관할법원 : 서울중앙지방법원
- 소송방법 : 선정당사자 소송
- 청구금액 : 60억 내외(3년분 시간외 수당 증가액)
 - ※ 인당금액(평균 100만원) - 3급 120만원, 4급 80만원, 6급 60만원
- 소송비용 : 약 5천만원(부가세 및 인지대 별도)
- 추진경과
 - '14.07월 : 변호사 선임, 개인별 증가액 재산출(3년분), 소제기
 - '14.08월~ : 준비서면 제출 및 1,2차 변론
 - '14.12월 : 1심 선고(12.5)
 - '14.12.16 : 개인별 계좌 입금
 - '14.12.19 : 공사측 1심소송 패소에 따른 항소

서울중앙지방법원

제 42 민사부

판 결

사 건 2014가합555420 임금
2014가합555451(병합) 임금

원고(선정당사자) 김수진
성남시 중원구 성남대로 1000, 318동 603호 (여수동, 센트럴타운)
소송대리인 법무법인 서울중앙
담당변호사 양정숙

피 고 한국토지주택공사
성남시 분당구 돌마로 172 (정자동, LH본사)
대표자 사장 이재영
소송대리인 변호사 서성건

변 론 종 결 2014. 11. 21.

판 결 선 고 2014. 12. 5.

주 문

1. 피고는 원고(선정당사자) 및 선정자들(다만, 선정자 강지연, 김순주, 박하나, 이해선, 홍은주의 경우 제외)에게 별지 표 중 '소장 청구범위 내 LH 인정금액'란 기재 해당

금원 및 위 각 금원에 대하여 2014. 8. 29.부터 2014. 12. 5.까지는 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 연 20%의 각 비율에 의한 금원을 각 지급하라.

2. 원고(선정당사자) 및 선정자들의 나머지 청구(다만, 선정자 강지연, 김순주, 박하나, 이해선, 홍은주의 경우 모든 청구)를 기각한다.
3. 소송비용은 피고가 부담한다.
4. 제1항은 가집행할 수 있다.

청 구 취 지

피고는 원고(선정당사자, 이하 '원고'라 한다) 및 선정자들에게 별지 표 중 '소장 청구 금액'란 기재 해당 금원 및 위 각 금원에 대하여 이 사건 소장부분 송달 다음날부터 다 갚는 날까지 연 20%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 피고는 토지의 취득·개발 및 주택의 건설·공급·관리 업무 등을 수행함으로써 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용을 도모할 목적으로 설립된 공법인이고, 원고와 선정자들(이하 '원고 등'이라 한다)은 피고에 소속된 근로자들이다(그 중 일부는 '고객지원직', '운전직', '시설물관리직' 등의 지원업무를 담당하는 업무협력직원들이다. 나머지 근로자들을 이들과 구분하여 말할 때에는 이하 '일반 직원'이라 한다).

나. 피고 소속 근로자들 중 업무협력직원의 보수는 기본연봉과 부가급여(정기상여금·근속수당·직무급 등)로, 일반 직원의 보수는 연봉(기본연봉, 성과연봉)과 부가급여

(각종 수당 및 복리후생비)로 각각 구성되어 있다. 피고의 일반 직원에게 지급되는 부가급여 중 '정근수당'(종래 복리후생규정에 따라 정근보조비 명목으로 지급되다가 명칭이 변경되었으며, 그와 함께 근거 규정도 직원보수규정으로 변경되었다)과 '성과연봉'(내부평가급)과 관련한 규정은 아래와 같다.

「직원보수규정」

제2조(정의 및 적용범위) ① 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.

- 4. '성과연봉'이란 직원이 속한 부서와 개인의 성과 등에 따라 지급하는 보수를 말한다.
- 5. '부가급여'란 기본연봉과 성과연봉에 포함되지 않는 수당 및 복리후생비를 말한다.
- 8. '기본월봉'이란 기본연봉을 12등분한 금액을 말한다.

제5조(성과연봉) ① 성과연봉은 정부의 경영평가결과 및 한국토지주택공사의 내부평가결과에 따라 결정된 지급률에 전년도 기본월봉을 적용하여 지급한다. 다만, 개인 및 부서의 성과평가 방법 및 차등지급률 등에 관한 세부사항은 사장이 따로 정한다.

② 제1항에 따른 성과연봉의 분할지급 등 필요한 사항은 사장이 따로 정한다. 다만, 휴직 직원, 정직직원 및 직위가 해제된 직원은 그 처분기간 또는 직위해제 기간을 제외하고 일할 정산하여 지급한다.

제6조(부가급여) ① 부가급여의 지급항목 및 그 지급기준은 별표 4와 같다. 이 경우 '통상임금'이란 기본월봉을 말한다.

별표 4 부가급여 지급항목 및 지급기준

시간외근무수당	통상임금×1.5/209×시간	근로기준법 제56조에 따른다.
정근수당	기본월봉의 30%	지급일 현재 10년 이상 근속한 직원에 대하여 지급하며, 세부사항은 사장이 따로 정한다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1, 2호증(가지번호 있는 것은 가지번호를 포함한다)의

각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고

피고 소속 일반 직원의 경우, 특수지근무수당, 기술수당, 특수업무수당, 중식보조비, 직무급, 정근수당, 성과연봉(매년 기본월봉의 200% 이하 '내부평가급'이라 한다), 정기상여금이, 업무협력직원의 경우, 정기상여금, 근속수당, 중식보조비, 직무급 등의 부가급여가 그 성질상 모두 통상임금에 해당함에도, 피고는 직원보수규정 등에 의거하여 이를 제외한 기본월봉만을 기준으로 통상임금을 산정한 후, 해당 금액을 기초로 시간외근무수당을 직원들에게 지급하여 왔다.

따라서 피고는 원고 등에게 위 각 급여까지를 포함한 통상임금을 기초로 산정한 시간외근무수당에서 기 지급된 해당 수당을 공제한 차액 및 그에 대한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

나. 피고

원고 등에 대한 보수 항목 중 '정근수당'의 경우, 매월이 아닌 연 단위로 지급되는 수당에 불과하여 통상임금에 해당하지 않으며, '내부평가급' 역시 내부적인 업적평가 결과 등에 따라 직원 개인별로 차등하여 지급되므로 그 전액이 아닌 최소지급율에 해당하는 기본월봉의 180% 상당액만을 통상임금으로 보아야 한다.

3. 판단

가. 통상임금 해당 여부

원고가 시간외근무수당 산정에 포함되어야 한다고 주장하는 부가급여 등 보수 항목 중 정근수당과 내부평가급을 제외한 급여가 소정근로의 대가로 원고 등에게 정기

적·일률적·고정적으로 지급되어 온 사실은 당사자들 사이에 다툼이 없으므로, 이하에서는 정근수당과 내부평가급의 통상임금성 여부에 대하여만 살펴보기로 한다.

1) 정근수당

가) 어떤 임금이 통상임금에 속하기 위해서 정기성을 갖추어야 한다는 것은 그 임금이 일정한 간격을 두고 계속적으로 지급되어야 함을 의미한다. 통상임금에 속하기 위한 성질을 갖춘 임금이 1개월을 넘는 기간마다 정기적으로 지급되는 경우, 이는 노사간의 합의 등에 따라 근로자가 소정근로시간에 통상적으로 제공하는 근로의 대가가 1개월을 넘는 기간마다 분할지급되고 있는 것일 뿐, 그러한 사정 때문에 갑자기 그 임금이 소정근로의 대가로서의 성질을 상실하거나 정기성을 상실하게 되는 것이 아님은 분명하다. 따라서 이 사건에서의 정근수당과 같이 기본월봉의 30%가 연 단위라는 일정한 주기로 지급되는 임금의 경우, 단지 그 지급주기가 1개월을 넘는다는 사정만으로 그 임금이 통상임금에서 제외된다고 볼 수 없다(대법원 2013. 12. 18. 선고 2012다 89399 전원합의체 판결 참조).

나) 결국 피고의 이 부분 주장은 이유 없다.

2) 내부평가급

가) 근로자의 전년도 근무실적에 따라 당해 연도에 특정 임금의 지급 여부나 지급액을 정하는 경우, 당해 연도에는 그 임금의 지급 여부나 지급액이 확정적이므로 당해 연도에 있어 그 임금은 고정적인 임금에 해당하는 것으로 보아야 한다(위 전원합의체 판결 참조).

나) 그런데 앞서 든 증거들 및 변론 전체의 취지에 의하면, 피고는 2011년도까지는 소속 직원들의 전년도 근무와 관련하여 당해 연도 상반기에 내부평가급 명목으로

기본월봉의 연 200% 상당액을 매년 지급하여 온 사실(2014년의 경우에도 같다), 다만 피고는 2012년과 2013년의 경우, 내부적으로 전년도 경영성과평가 내지 직원들의 내부 성과평가 결과 등에 따라 지급율에 차등을 두어 근로자별 내부평가급을 산정해 두기는 하였으나(2012년의 경우 등급에 따라 187% 내지 213%, 2013년의 경우 180% 내지 220%로 지급율을 설정하되, 내부평가급의 지급 총액은 200%가 되도록 하였다), 이때에도 매년 1, 2월 경에 이미 기본월봉의 200%를 내부평가급으로 지급한 것이고, 이후 전년도 근무에 대한 평가 결과 등에 따라 지급율에 차등이 발생한 것은 이를 기 지급한 내부평가급이 아니라 기타의 급여에서 정산한 것으로 처리하였으며, 원고 등을 포함한 소속 근로자들 또한 종래와 같이 200%의 내부평가급을 지급받은 것으로 인식하였던 사실을 인정할 수 있다.

다) 위 인정사실에 의하면, 피고는 2012년과 2013년을 포함한 전 기간 동안 매년 전년도 근무실적 등과 관련한 내부평가급을 사실상 기본월봉의 200%의 정액으로 지급하였음을 알 수 있다. 따라서 이 사건에서의 내부평가급 또한 정기성·고정성 등을 갖춘 통상임금에 해당한다고 봄이 상당하므로, 피고의 이 부분 주장도 이유 없다.

나. 청구금액의 산정

원고 등이 지급받아야 할 시간외근무수당은 정근수당과 내부평가급(기본월봉의 200%) 등 원고가 주장하는 부가급여 등을 포함한 통상임금을 기초로 산정되어야 할 것이다. 이와 같이 산정한 청구기간별(2011. 8.부터 2014. 7.까지) 통상임금을 기준으로 실제의 시간외근무 일수를 반영하여 원고 등이 계산정한 시간외근무수당액에서 기 지급받은 해당 수당액을 공제한 금액은 별지 표 중 '시간외수당'란 기재와 같고, 원고 등의 위 계산내역에 대해 피고도 다툼이 없다.

다만 당사자별 산정금액이 애초의 청구금액인 별지 표 중 '소장 청구금액'란 기재 금액을 초과하는 경우, 원고 등은 일부 청구의 취지로 위 '소장 청구금액'란 기재 금액만의 지급을 구하고 있으므로 해당 금액을 인용금액으로 하였다. 한편 당사자별 산정금액이 위 '소장 청구금액'에 미달하는 경우, 위 산정금액을 인용금액으로 하였다. 이에 따른 각각의 인용금액은 별지 표 중 '소장 청구범위 내 LH 인정금액'란 기재와 같고, 다만 선정자 강지연, 김순주, 박하나, 이해선, 홍은주의 경우 위와 같이 산정된 시간외 수당액이 0원이어서, 결과적으로 인용되는 금액이 없다.

다. 소결론

따라서 피고는 선정자 강지연, 김순주, 박하나, 이해선, 홍은주를 제외한 원고 등에 게, 별지 표 중 '소장 청구범위 내 LH 인정금액'란 기재 해당 금원 및 위 각 금원에 대하여 이 사건 소장(청구취지 변경 당시 구체적으로 특정하지는 않았으나, 송달시기가 늦고 병합을 한 2014가합555420호 사건의 소장으로 본다)부분이 피고에게 송달된 다음날인 2014. 8. 29.부터 피고가 이행의무의 존재여부나 범위에 관하여 항쟁하는 것이 타당하다고 인정되는 이 판결 선고일인 2014. 12. 5.까지는 민법이 정한 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지는 소송촉진 등에 관한 특례법이 정한 연 20%의 각 비율에 의한 지연손해금을 각 지급할 의무가 있다.

4. 결론

그렇다면 원고의 이 사건 청구는 위 인정범위 내에서 이유 있어 인용하고 나머지 청구는 이유 없어 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장	판사	마용주	<u>마용주</u>	
	판사	김나나	<u>김나나</u>	
	판사	성준규	<u>성준규</u>	

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2186, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락주십시오

