

공공부문

정책 이슈

보고서

제6호 • 2015년 6월

- **공공부문 동향**

양대노총 공공부문 공동투쟁본부 결성과 향후 계획

- **이슈 분석**

공공기관 시간선택제 일자리 도입 실태와 개선 과제
발전정비시장의 안정화를 위한 바람직한 정책추진 방향
정부 '공공기관 임금피크제 권고안' 의 문제점

- **공공연구 분석**

취업규칙 변경의 법적 쟁점 검토
공공기관 고용실태와 과제



전국공공산업노동조합연맹

공공부문 정책이슈 보고서

제6호 • 2015년 6월

- **공공부문 동향**
양대노총 공공부문 공동투쟁본부 결성과 향후 계획 5
- **이슈 분석**
공공기관 시간선택제 일자리 도입 실태와 개선 과제 13
발전정비시장의 안정화를 위한 바람직한 정책추진 방향 22
정부 ‘공공기관 임금피크제 권고안’ 의 문제점 31
- **공공연구 분석**
취업규칙 변경의 법적쟁점 검토 45
공공기관 고용실태와 과제 55

공공부문 정책이슈 보고서

발행인	김주영
편집인	편집위원회
발행처	전국공공산업노동조합연맹
발행일	2015년 6월 29일
신고일	2015년 2월 27일
신고번호	영등포-라00432
간 별	월간
인 쇄	TG프린팅
주 소	서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화	02-6277-2180
팩 스	02-6277-2190

공공부문 동향

- 양대노총 공공부문 공동투쟁본부 결성과
향후 계획

양대노총 공공부문 공동투쟁본부 결성과 향후 계획

1. 공공부문 공동투쟁본부(‘공공 공투본’) 개요

□ 배 경

- 정부의 노동시장구조개혁 및 2단계 가짜 정상화대책 강행 움직임을 저지하기 위해서는 상시 투쟁체계 구축, 공공부문 총파업 조직화, 공세적 여론사업 추진 필요

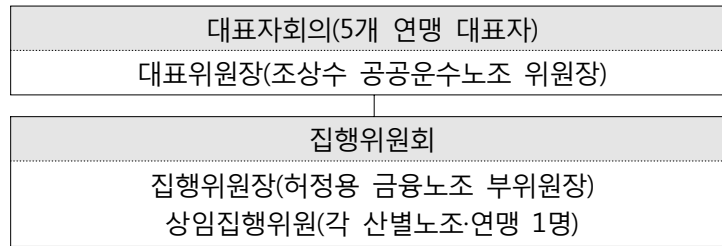
□ 투쟁목표 및 전략

- 투쟁목표
 - (저지!) 노동시장 구조개혁, 2단계 가짜 정상화
 - (쟁취!) 공공서비스 확대하여 좋은 청년일자리 대폭 늘리자!
- 투쟁전략
 - (정부) 노정교섭 요구, 정부지침 수정·폐기
 - (사측) 임단협 교섭을 통한 공공부문 총파업 조직화
 - (국민) 여론프레임 대응
 - (국회) 2015년 국감대응, 2016년 총선 대응
 - (조합원) 현장동력 확보

□ 의사결정 및 집행체계

- 공투본 대표자회의(의사결정기구)에서 의결한 내용을 집행위원회에서 실무 집행
- 신속한 의사결정을 위해 대표위원장 1인과 집행위원장 1인을 지정하여 운영하고, 각 연맹/산별로 상임 집행위원 1인 선정
- 대표자회의는 격 주 회의개최, 집행위원회는 매 주 회의개최를 원칙으로 하되, 현안 발생시에는 대표위원장 및 집행위원장이 회의 소집

[그림 1] 공공 공투본 집행체계



2. 공투본 투쟁계획

□ 파업 투쟁

○ 양대노총 총파업 투쟁 결합

- 한국노총 투쟁지침

- 총파업 찬반투표(6.15~6.30) 압도적 가결로 노동시장구조개악 저지

* 투표안건 : '쉬운해고, 임금삭감, 근로조건 개악저지, 임단투 승리를 위한 총파업'에 관한 건

- (총파업 찬반투표 조직화 방안) 연맹별/지역본부별 대표자대회 개최, 단위노조별 전체 조합원 교육, 노총임원 현장순회, 노총위원장 투표결과발표 기자회견(7.1)

△ 금융노조 : 6.4 교섭결렬 선언, 6.5 조정신청, 6.24 파업 찬반투표 실시

△ 공공노련·공공연맹 : 총파업 찬반투표 실시 및 압도적 가결을 위한 회원조합 순회중, ~6.30까지 총파업 찬반투표 완료

- 민주노총 투쟁지침

- 노동시장 구조개악 일방 추진시 민주노총 총파업

△ 공공운수노조 : 6월말~7월말까지 6~7개 선도 사업장 쟁의요건 확보가능, 8월부터 사업장별 교섭 진행상황에 따라 순차적으로 확보

△ 보건의료노조 : 9월까지 쟁의요건 확보 가능

○ 공공부문 총파업을 위한 쟁의권 확보

- 양대노총 총파업 투쟁의 결과로 정부가 노동시장구조개악 시도를 철회한 이후에도 공공부문 2단계 가짜 정상화대책은 강행할 가능성은 상존하기 때문에 공공부문만의 총파업 조직화를 위한 쟁의권 확보 필요
- 공투본 임단협 교섭방침

△ 임금피크제

- 정부가 총인건비를 증액하지 않는 한 단위노조는 일체의 임금피크제 도입 관련 교섭 거부

△ 성과연봉제, 퇴출제

- 성과연봉제와 저성과자 퇴출제 지침이 기관 유형별, 직급별 단계적으로 추진되더라도 결국 전체 공공기관으로 확대를 목표로 하고 있기 때문에 전 조직적 투쟁으로 저지

□ 여론 대응 및 관련 사업

- ‘가짜 정상화대책 저지’와 같은 수세적인 입장으로는 작년 1단계 가짜 정상화 투쟁과 마찬가지로 불리한 상황에 직면할 수밖에 없다는 인식하에 공세적인 프레임으로 변경후 여론 확산 추진

〈여론 프레임(안)〉

- △ **공공서비스 확대로 좋은 청년일자리 대폭 늘리자!**
- △ **공공의료, 공공안전 강화하여 안전한 대한민국 만들자!**
- △ **노블리스 오블리주! 필요하면 정부관료 등 사회지도층부터 임금피크제 도입하라!**
- △ **좋은 청년일자리 늘리기 위한 노정교섭을 제안한다.**

- 공공서비스 확대로 좋은 청년일자리 대폭 늘리자
 - 2단계 가짜 정상화 저지라는 수세적 프레임을 청년고용과 좋은 일자리 창출이라는 사회적 문제해결을 위한 긍정적 프레임으로 전환하고, 청년고용과 비정규직 처우개선을 위한 예산 및 정원 확대를 요구
- 공공의료, 공공안전 강화하여 안전한 대한민국 만들자
 - 최근 메르스 사태와 관련하여 공공정보다는 수익과 효율을 중시하는 민간의 경영마인드가 전 국민의 안전과 생명을 위협하고 있음(기자회견 추진 검토)
- 노블리스 오블리주! 필요하면 정부관료 등 사회 지도층부터 임금피크제 도입하라!
 - 2009~2013년 임금피크제 도입없이 6급이하 공무원들의 정년이 연장된 것과 비교하여 형평성 문제를 제기하고, 정부 고위 관료나 정치인 등 사회지도층부터 임금피크제 도입할 것을 주문
- 좋은 청년일자리 늘리기 위한 노정교섭을 제안한다.
 - 정부가 임금피크제 도입이 필요한 이유로 청년고용을 문제삼고 있기 때문에 공투본이 임금피크제가 아닌 좋은 청년일자리 창출 정책 대안을 마련하고, 정부에도 제안하여 노정협의 창구 마련

○ 광고사업 시행

- 대국민 여론 확산을 위해 한겨레, 경향신문 등 주요 일간지 신문광고와 지하철 광고 등 검토
- 광고를 통한 여론 확산 조짐이 보이면 투쟁기금 추가 모금 검토

□ 2015년 국감 대응

○ 6월 임시국회

- 기재위 등 국회 상임위원회 정부부처 업무보고시 2단계 가짜 정상화대책의 문제에 대해 의원들을 통해 대정부 질의와 관련 자료를 요구하고, 2단계 가짜 정상화 대책의 문제점 이슈화

○ 9월 정기국회

- 정부의 일방가짜 정상화대책의 문제점 부각과 함께 노정교섭이 이루어지도록 정부 압박
- 정부예산안 수립시 공공기관 정원 및 예산이 추가 반영될 수 있도록 의원실과 협조하여 국감시 기획재정부 또는 소관부처 압박

□ 2016년 총선 대응

○ 100만 서명운동 추진

- 공공부문 개혁을 정권의 최우선과제로 밀어붙이고 있는 상황에서 대국회활동과 여론의 도움없이 정세를 전환하는데 한계가 있을 것으로 판단
- 서명운동을 통해 2단계 가짜 정상화대책의 문제점, 공투본 투쟁지침, 여론프레임에 대해 조합원과 공유하고 결의를 다지는 한편, '反 서민, 反 노동자 정당을 심판하겠다'라는 문구를 포함하여 조합원 및 가족들의 서명운동 추진

□ 현장동력 확보

○ 연맹/산별 회원조합 순회

- 정부가 가이드라인을 통해 사측을 압박하게 되면 노사간의 갈등이 불가피하며, 관리자들을 동원한 조합원 강압과 회유 시도할 것으로 판단됨
- 조합원들이 성과연봉제, 퇴출제, 임금피크제 등 2단계 가짜 정상화 대책이 야기할 문제점에 대해 정확히 인지하고 있어야 굳건한 투쟁전선 구축이 가능하나 아직까지도 일부 현장에서는 노동시장 구조개악 및 임금피크제 등 2단계 가짜 정상화대책 내용을 정확히 이해하지 못하고 있어 회원조합 현장순회 필요
(5개 연맹/산별이 조를 편성해 10개 지방 혁신도시 동시 방문)

[참고자료] 양대노총 공공부문 공동투쟁본부 전환 공동선언문

세월호 참사와 메르스 사태를 계기로, 생명·안전 등 공공서비스를 키워야 한다는 것이 국민의 목소리다. 심각한 청년실업과 사회양극화에 대한 해법으로 좋은 일 자리를 만들어야 한다는 것이 국민의 목소리다. 공공기관은 이러한 국민의 목소리를 담아 발전해야 한다.

그러나 박근혜 정부는 이른바 ‘2단계 공공기관 정상화 정책’이라는 이름으로 이러한 시대적 요구에 정면으로 거스르고 있다. 지난해에는 정권의 정책실패 결과인 공공기관 부채를 노동자들에게 떠넘기더니, 올해는 공공기관에서부터 좋은 일 자리를 파괴하는 정책을 강요하고 있다. 정부가 강요하는 전직원 성과연봉제와 퇴출제는 공공성이 아니라 돈벌이 경쟁을 강요한다. 중장년의 임금을 삭감하라는 임금피크제는 청년 실업의 대안이 아니다. 공공기관을 쪼개어 축소하겠다는 기능조정은 우회 민영화에 불과하다.

우리 공공기관 노동자들은 제대로 된 공공서비스와 청년 일자리 확충을 위해 단결, 투쟁하기로 결의했다. 정부가 공공부문에서부터 추진하려는 노동시장 구조개혁 정책에 불과한 ‘2단계 정상화 정책’을 저지하기로 결의했다. 이를 위해 오늘 양대노총 공공부문 노동자들은 <공동투쟁본부>로 더 강하고 폭넓게 단결하여 힘을 모으기로 하고 아래와 같이 결의한다.

첫째, 교섭방침

공공기관 노동조합들은 정부가 일방적으로 강요하는 전직원 성과연봉제와 퇴출제(저성과자 관리제) 도입을 거부하며, 정부가 청년고용을 위한 총인건비를 증액하지 않는 한 정년연장에 따른 임금체계 변경을 위한 교섭을 전면 거부한다.

둘째, 투쟁방침

공공기관노조는 7월까지 파업권을 확보하며, 7월4일 공공노동자 투쟁결의대회에 총력 집중한다. 이후 정부가 노동시장 구조개혁을 강행할 경우 양대노총의 투쟁방침에 따라 총파업에 나선다.

이와 함께 정부에 대해 공공노동자의 목소리를 요구하며, 국민께도 공공부문의 올바른 개혁을 위한 노동자들의 투쟁에 대한 지지를 요청하고 사회여론화에 힘쓴다.

첫째, 정부에 대한 요구

노동자들은 공공서비스 강화와 청년 정규직 일자리 확대를 위해 모든 방안을 열어놓고 열린 자세로 협의에 나설 것이다. 정부는 노동시장 구조개혁과 '2단계 공공기관 정상화 정책' 추진을 일방 중단하고 당사자인 노동조합과 노정교섭에 나서라.

둘째, 국민들께 드리는 호소

국민이 동의할 수 있는 사회적인 합의가 도출된다면, 청년 정규직 일자리 확대와 비정규직의 정규직 전환을 위해 공공기관 노동자들은 경영평가제도의 폐지를 통한 성과급 전환으로 청년 일자리 창출 등 다양한 방식을 협의할 수 있다. 진정한 공공부문 개혁을 위한 공공노동자들의 투쟁을 격려해주실 것과 정부의 일방통행이 중단되도록 견제해주실 것을 요청드린다.

공공부문 노동자들은 정부의 잘못된 노동시장 개혁 정책의 가장 앞에 서있다. 오늘 우리는 <공동투쟁본부>로 단결을 결의했다. 우리가 굳건히 단결한다면 국민의 지지를 받는, 시대의 요구에 가장 앞장선 우리 공공기관 노동자들의 투쟁은 승리할 수밖에 없다. 공동투쟁으로 2015년, 반드시 노동자가 승리하자!

2015년 6월 24일

전국 공공기관 노동조합 대표자 일동

이슈 분석

- 공공기관 시간선택제 일자리 도입 실태와 개선 과제
- 발전정비시장의 안정화를 위한 바람직한 정책 추진 방향
- 정부 ‘공공기관 임금피크제 권고안’의 문제점

공공기관 시간선택제 일자리 도입 실태와 개선과제

한국노동사회연구소
이주환 연구위원

1. 들어가며

“시간선택제 일자리”는 이명박 정부의 “반듯한 시간제 일자리”를 대체해 박근혜 정부가 사용하는 용어다. 시간선택제 일자리는 주당 30시간미만의 시간제 일자리이지만, △육아와 학업 등을 이유로 한 노동자의 자발적 선택 △4대 보험 가입 △최저임금을 초과하는 임금 △기간의 정함이 없는 근로계약 등을 필수조건으로 한다는 점에서, 법제도적 보호의 사각지대에 놓여 있기 쉬운 일반적인 시간제 일자리와 구분된다. 통계청의 『경제활동인구조사』를 토대로 한 추산에 따르면(신경아 외 2015), 2014년 전체 시간제근로자 중 앞의 기준들을 모두 만족시키는 시간선택제 근로자의 비중은 약 5.9%였다. 같은 조사에서 전체 임금근로자 중 시간제근로자의 비중이 10.8%였으므로, 전체 임금근로자 중 시간선택제 근로자의 비중은 0.64% 수준에 그친다. 즉, 시간선택제는 한국 노동시장에서 매우 예외적이다.

그런데 박근혜 정부는 ‘시간선택제 일자리의 활성화’를, 노동시장 구조개혁과 고용률 증대라는 주요 국정과제를 달성하기 위한 핵심 동인으로 삼고자 했다. 요컨대 정책적 지원을 통해 노동시장에서 시간선택제 일자리를 증대시킴으로써, 남성 중심적이고 장시간근로가 만연한 한국의 근로문화를 개선할 수 있고, 경력단절 여성과 퇴직준비를 하는 장년층 등의 인적자원을 사장시키지 않으리라는 기대를 제기했다(이수영 2014). 정부가 관계부처 합동으로 발표한 「시간선택제 일자리 활성화 추진계획」(2013년 11월)과 「시간선택제 일자리 활성화 후속·보완대책」(2014년 10월)은 이러한 배경인식 위에 놓여 있는 것이었다. 그 주요 내용은 공공부문에서 시간선택제 고용창출 모델을 선도적으로 형성하고, 이를 정책적 지원을 통해 민간

부문 기업들에게까지 확산시키겠다는 것이었다.

그러나 이러한 정책프로세스가 어떤 결과로 귀결될지는 혼란스럽다. 우선, 노동과정이나 인사관리 등에 강하게 결합되어 있는 ‘장시간근로 관행’을 개선하려는 정책과 결합되지 않는다면, 공공부문에서 정부방침에 따라 의무적으로 창출된 시간선택제 일자리는 결국에는 주변화되고 차별받는 일자리가 될 가능성이 높다. 다음으로, ‘시간제 일반의 근로조건 개선’을 위한 방침과 결합하여 추진되지 않는다면, 시간선택제 일자리 창출에 대한 정부의 지원 정책은 결국 노동시장 내에서 기업들에게 질 낮은 시간제 일자리를 더욱 양산해도 좋다는 시그널로 받아들여질 가능성이 크다. 요컨대 노동시장 구조를 개선하기보다는 악화할 가능성이 있는 것이다. 이 글에서는 이러한 문제의식이 현실화될 가능성이 얼마나 있는지 공공기관 현장의견을 통해 검토하고, 그에 따른 개선 방안을 살펴볼 것이다.

2. 시간선택제 일자리 활성화 정책의 내용

정부는 고령화·저출산의 사회적 위기를 극복하기 위해서 고용률 제고가 관건이라는 인식 아래 2013년 6월 「고용률 70% 달성 로드맵」을 발표했다. 그 핵심 내용은 2012년부터 2017년 기간 동안 약 238만 개의 일자리를 창출하여(시간제 일자리는 93만 개), 63~64% 수준인 한국의 고용률을 70%까지 끌어올리겠다는 것이었다. 한편, 고용률 70%를 달성하기 위한 전략적 방향으로는 △창조경제(서비스업·중소기업)를 통한 일자리 창출 △근로문화와 일하는 방식 개선 △여성과 청년 등 비경제활동인구 고용 가능성 제고 △일자리를 위한 사회적 책임과 연대 강화 등이 제시됐다. 또한 “근로문화와 일하는 방식 개선”이라는 방향을 달성하기 위한 정책적 목표들로서 △장시간 근로문화의 해소 △양질의 시간제 일자리 확산 등이 제시됐다.

시간선택제 일자리 활성화 정책은 이상의 방향과 목표가 집약된 것이었다. 그 구체적인 내용은 2013년 11월 13일 발표된 「시간선택제 일자리 활성화 추진계획」(이하, ‘시간선택제 추진계획’)과 2014년 10월 15일 발표된 「시간선택제 일자리 활성화 후속·보완대책」(이하 ‘시간선택제 후속·보완대책’)에 담겼다. 상기 계획의 핵심적인 방향은 먼저, 공무원, 교사, 공공기관 등 공공부문에서 일정 비율의 시간선택제 신규 채용을 의무화하여 ‘시간선택제 고용창출 모델’을 만들어내고, 다음으로, 민간 기업들에게 컨설팅과 인건비를 지원하여 시간선택제 고용창출 모델을 사회적으로 확산시키며, 마지막으로, 시간선택제 일자리의 사회적 기반을 확보하기 위해 다양한 제도 개선을 추진하겠다는 것이었다. 세부 내용은 다음과 같다.

1) 시간선택제 추진계획(2013년 11월 발표)

첫째, 공공부문 시간선택제 일자리 창출 사업의 내용은 다음과 같다. 우선, 관련 법 제도가 개정됐다. 일반직 공무원 임용령(2013년 12월 16일 시행)과 교육공무원 임용령(2014년 11월 4일 시행)이 개정되어 시간선택제 일반직 공무원과 교사를 채용할 수 있는 근거가 마련됐다. 다음으로, 공무원과 공공기관에 시간선택제 의무채용 목표가 부여됐다. 시간선택제 공무원의 경우 2014년부터 2017년까지 4,000여명의 무적으로 채용하기로 했고, 국가공공기관의 경우에도 2014년부터 2017년까지 시간선택제 근로자를 9천 명을 채용하기로 했다.¹⁾ 지방공공기관에 대해서도 이를 확대해하기로 했다. 공무원의 시간선택제 의무채용은 정부 방침에 따라, 공공기관의 시간선택제 의무채용은 경영평가 평가기준 개정을 통해 추진됐다.

둘째, 시간선택제 일자리를 민간부문에서 확산시키기 위해 다음과 같은 지원이 진행됐다. 먼저, 시간선택제 일자리를 창출하는 기업에 대한 인건비 지원을 기존의 월 60만 원에서 80만 원으로 상향조정했고,²⁾ 다음으로, 시간선택제 일자리를 창출하는 중소기업에게는 국민연금과 고용보험의 사업주 부담금 전액을 2년간 지원하기로 했다.³⁾ 마지막으로, 고용창출형 투자세액공제 산정 시 시간선택제 일자리를 기존의 0.5명에서 0.75명으로 상향시켜 산정함으로써 시간선택제 일자리 창출 기업에게 돌아갈 혜택이 상대적으로 더 커지도록 했다.

2) 시간선택제 후속·보완대책(2014년 10월)

시간선택제 추진계획에 대한 점검결과를 바탕으로 2014년 10월 시간선택제 후속·

- 1) 2014년 신규 채용 시 공무원의 경우 의무채용 비율을 달성했지만, 교사와 공공기관은 의무채용 목표에 한 참 못 미쳤다.
- 2) 이에 따라 추진된 「반듯한 시간선택제 일자리 창출 지원사업」은 “사업주가 사업수행에 필요한 근무체계 개편 또는 새로운 시간제 직무개발 등을 통하여 시간선택제 일자리를 새로 만들고, 근로계약 기간의 정함이 없는 시간선택제 근로자를 새로 고용하여 3개월 이상 고용을 유지하는 경우 근로자의 인건비 일부를 지원하는 사업”으로 정의됐다. 이 사업은 규모와 업종의 제한을 두지 않았으나, 지원 조건으로서 △실업자를 고용보험 피보험자로 고용하여야 함 △소정근로시간이 주 15시간 이상 30시간 이하이면서 근로계약기간의 정함이 없어야 함 △임금 등 근로조건에 있어서 통상근로자와 차별을 하여서는 아니 됨 △시간선택제 근로자 채용 전 3개월부터 채용 후 12개월까지 해당 사업장 소속 근로자의 고용조정을 하지 않아야 함(감원한 인원의 2배수만큼 지원하지 않음) 등을 제시했다.
- 3) 이에 따라 추진된 「상용형 시간선택제 일자리 사회보험료 지원사업」은 “2014년 1월 1일부터 시간선택제 근로자를 신규 고용하는 우선지원대상기업(중소기업) 사업주가 부담한 고용보험료·국민연금보험료를 전액 지원하는 사업”으로 정의됐다. 자격 요건으로는 △2014년 1월 1일 이후 신규 채용된 시간선택제 근로자 △근로계약기간 1년 이상 또는 기간의 정함이 없는 근로자(상용근로자) △주 15시간 이상 30시간 이하 근로자(4주간 평균하여 1주간의 근로시간) △최저임금의 130~300%에 해당하는 근로자(시급으로 판단) △4대 사회보험에 가입하고 보험료를 납부한 사업주 △신규 채용일 이후 1개월 이상 근무한 근로자 △시간선택제 근로자에 대해 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 제8조에 따라 임금 등 근로조건에 있어 통상 근로자와 차별 금지 등이 제시됐다.

보완대책이 발표됐다. 첫째, 기존 정책의 추진을 뒷받침하기 위해 ‘적합 직무 발굴’과 ‘지원 기준 완화’가 추진됐다. 먼저, 금융기관 소매창구 종사자, 정부출연 연구기관 전문연구인력, 간호사, 바리스타, 항공권 발권 사무원 등 ‘대표 적합 직무’를 포함하여 총 20개 직무를 시간선택제 ‘적합 직무’로 지정하고 범정부적으로 선도 사례를 창출하기로 했다. 다음으로, 민간부문 지원사업 기준을 완화했다. 시간선택제 일자리 창출에 대한 직접인건비 지원요건인 △최저임금 130% 이상 △무기계약직 △4대 보험 가입 △전일제와 차별 없음 등을, 중소기업에 한해 △최저임금 120% 이상 △상용직 등으로 완화했다.

둘째, ‘전환형 시간선택제’, 즉 기존 직원들의 시간선택제로의 전환을 활성화하기 위한 정책들이 도입됐다. 먼저, 시간선택제 공무원의 근로시간 선택 폭을 주당 15~25시간에서 15~35시간으로 넓혔고, 다음으로, 공공기관 경영평가지침을 개편하여 시간선택제 전환 실적이 100명당 1명 이상인 경우 해당지표에 만점을 부여하도록 했다. 마지막으로, 민간부문에서 전환형 시간선택제에 대한 인건비 지원사업들을 신설했다. 중소기업에게는 전환형 시간선택제 1인당 월 20만 원씩의 노무관리 비용을 1년간 지급하기로 했다. 또한 중소기업에서 계약직 시간제를 무기계약직 시간제로 전환하는 경우, 그에 따른 임금 상승분의 50%를 월 60만 원 한도로 1년간 지원하도록 했다.

셋째, 시간선택제 일자리를 안정화하고 사회적 기반을 강화하기 위한 제도 개선이 추진됐다. 먼저, 복수사업장에서 일하는 시간선택제 근로자들이 국민연금, 고용보험, 산재보험에 대해 개인을 기준으로 합산하여 적용받을 수 있도록 했다. 다음으로, 전일제 근무자가 시간선택제로 전환한 직후 퇴직하더라도 퇴직급여 산정 시 불리함이 없도록, 전일제와 시간제 근로형태 구간별로 퇴직급여를 따로 산정하도록 개선했다. 마지막으로, 시간선택제 활용 우수 기업에 대해 정책자금 지원, 신용보증, 공공조달, 인증 및 포상 시 혜택을 부여하기로 했다.⁴⁾

3. 공공기관 시간선택제 의무채용 결과에 대한 예측

정부는 앞에서 살펴본 시간선택제 일자리 활성화 정책이 장시간근로 문화 개선, 여성과 장년층의 고용 창출 등을 가능하게 할 것이며, 그 결과 고용률이 구조적으로

4) 세부 내용은 다음과 같다. △정책자금 지원: 중소기업 정책자금 차입조건 완화(시간선택제 신규 고용 1인당 0.1%P(최대 2.0%P) 일년간 감면. 일정수준 이상 전환한 기업에 융자한도 확대 및 매출액 한도 제한 예외 적용) △신용보증: 특례보증 지원(시간선택제 신규 고용에 대해 전일제 환산 기준으로 1인당 3천만 원, 최대 3억 원 특례 보증) 일반보증 우대(시간선택제 근로자 비중이 높은 기업에 대해 보증한도 우대 및 보증료율 차감) △공공조달: 조달청 적격심사 시 가점 부여 △인증 및 포상: 가족친화기업 인증, 일자리 창출 유공자 포상.

상승하고 노동시장 구조가 개선될 것이라는 기대를 제시했다. 이러한 기대 효과를 실현하기 위해 공공부문에서부터 시간선택제 일자리의 신규 채용을 의무화하는 방침을 제시했고 경영평가를 통해 이를 강제했다. 그러나 정부의 기대와 달리 공공기관은 시행 첫해부터 정부의 의무채용 목표를 준수하지 못했다. 즉, 시간선택제 일자리의 신규 채용 확대는 노동현장의 관행상 쉽게 진행될 수 있는 것이 아니었다. 나아가 고용노동부 산하 공공기관 근로자들에 대한 면접조사 결과(유병홍·이주환 2014)는 시간선택제 일자리의 의무채용이 노동현장의 차별과 갈등을 심화시킬 가능성이 있다는 예측을 제기했다. 이 조사결과의 핵심 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 시간선택제는 차별받지 않는 양질의 일자리인가

정부는 시간선택제 일자리와 전일제 일자리와 차별을 막기 위해서 △근로조건 비례보호 △차별 없는 인사관리 △전일제-시간제 간 협업 등의 원칙을 제시했다. 즉, 시간선택제 노동자의 노동조건은 사업장의 같은 종류의 업무에 종사하는 통상근로자의 근로조건을 기준으로 실 노동시간에 비례해서 결정해야 하고, 승진기회나 직무교육 등이 전일제 근로자와 차별 없이 제공되어야 하며, 핵심직무와 주변직무의 구분에 따라 전일제와 시간제가 분절되지 않도록 해야 한다는 것이다. 이상의 원칙이 현실에 적용될 경우 실제로 어떠한 양상으로 귀결될 가능성이 높은지에 대해 면접조사 대상자들은 다음과 같이 답했다.

“(근로시간에 비례해서) 전일제는 1년마다 호봉 승급하는데 시간제는 2년에 한 번씩 승급하는 건 좀 아닌 거 같거든요. 기관마다 다르지만 호봉 승급이 연봉에 미치는 영향이 5~10%는 될 텐데…… 호봉급을 1년마다 전일제의 반만큼 올려준다면, 결국 임금총액에서는 차이가 더 벌어지잖아요. 10년, 20년 지나면 급여 격차가 엄청 심해질 거예요.”⁵⁾

“시간제로 들어오면 평생 하위직급으로 있어야 될 거예요. 승진을 시키려면 책임질 일을 맡겨야 되는데, 일을 같이 안 하는 사람에게 어떻게 책임을 맡기겠어요. …… 근로시간에 비례해서 승진자격을 준다면, 자기보다 나중에 들어온 사람이 상사가 되는 건데 정말 어렵죠. 전일제의 기준에다가 노동시간을 비례해서 인사평가를 한다는 것은 시간제 입장에서는 가혹한 일인 것 같아요.”

“지금도 거의 매일 두 시간 이상 연장근무를 해야 하는 상황인데, 하루 4

5) 전국공무원노조의 시뮬레이션 결과 시간제 공무원 1년차 임금을 전일제의 50%로 설계할 경우, ‘근로시간 비례보호’ 원칙을 따르면 10년차에는 41%, 20년차에는 32.1%로 연봉 격차가 벌어지는 것으로 나타났다.

시간이나 6시간 일하는 사람이 노동과정에 끼어들면 업무효율성 떨어질 것이 뻔합니다. …… 업무를 보조하는 것은 ‘인턴제도’로도 충분히 하고 있습니다. 결국 정규직 시간제가 들어오면 업무효율성 향상이나 노동시간 감소 효과는 없고, 조직 내 갈등만 키우게 될 겁니다.”

이상의 결과를 통해 다음과 같은 점들을 제기할 수 있다. 먼저, ‘노동시간에 비례하는 근로조건 보장’이라는 명료해 보이는 원칙은 액면 그대로 적용할 경우 차별을 발생시킬 수 있다. 기본급을 근무시간에 비례해서 정하는 보수지급 방식은 장기적으로 전일제와 시간제의 임금격차를 크게 벌이며, 이러한 차이를 조정하기 위한 작업은 정부가 공공기관 임금총액을 일정부분 인상시키지 않는다면 양자 사이 이해관계 다툼의 사안이 될 수 있다. 다음으로, 공공기관에서 시간선택제 근로자는 인사관리에 있어 방치되기 쉽다. 초과근로를 당연시하는 공공기관의 관행상, 채용형 시간제 근로자를 관리책임을 져야 하는 자리에 투입하기 어렵기 때문이다. 때문에 시간선택제 채용은 주로 주변적인 것이라고 여겨지는 직무에서 시행될 가능성이 높다.

요컨대, 전일제로의 전환이 가능하지 않다면, 시간선택제는 실질적으로는 차별을 받는 일자리가 될 가능성이 있다.

2) 시간선택제 활성화는 어떤 경로를 밟을 것인가

정부는 시간선택제 일자리가 활성화면 일-가정 양립 문화가 활성화되고, 경력단절 여성과 장년층 등의 인적자원 활용이 강화될 수 있을 것이며, 궁극적으로 노동현장의 장시간근로 문화가 완화될 수 있을 것이라고 기대했다. 면접조사에 응한 이들은 이러한 기대가 실제 현장에서는 다음과 같은 양상과 경로로 귀결될 것이라는 예측을 제시했다.

“전체 직원 중에 숫자가 소수인 직무들, 조직 안에서 힘이 약한 그런 직무들이 시간제 일자리로 쪼개지는 표적이 되겠죠. …… 공공기관은 전국 네트워크를 갖고 있는 경우가 많잖아요. 서울에는 기획 업무를 하는 거고 지방에서는 집행 업무를 하는 건데…… 결국 시간제 근로자를 구할 때는 지방에 있는 지부에서…… 애당초 승진 가능성이 없는 자리에서 뽑게 될 겁니다.”

“(시간선택제 정책 도입 전인) 지금도 경영평가에 단시간근로 항목이 있어서 몇 명을 의무적으로 단시간근로로 전환해야 해요. 그런데 사실 아무도 안 하려고 하거든. …… 편법으로 일단 목표치만 채우거나 아니면 그것도

제대로 못하고 있는 형편이죠. 경영평가 점수를 포기하면 되는데, 이번에 경영평가에서 (시간선택제 채용에 대한) 점수를 강화한다고 했으니 이젠 그럴 수도 없게 되겠죠.”

“최근에 시간선택제로 몇 분을 뽑았습니다. …… 전일제 정원 한 명을 쪼개서 4시간제 근로자 두 명. …… 이 사람들 업무가 전문직인데 임금이 너무 적어서 힘들어해요. 또 조직적인 동질감 못 느끼고 협업도 잘 안 되고 하니까 전일제 전환을 요구하고 있어요. 못 채워주면 결국 나가겠죠. 애초에 전일제로 뽑을 자리를 시간제로 뽑으면 단기적인 일자리밖에 안 되는 거죠.”

“일을 하다보면 전일제 근무자와 근로조건이나 노동강도의 형평성 문제로 갈등이 발생할 수밖에 없을 것 같아요. …… 이 사람들 숫자가 많아지면 예전에 비정규직이 그랬듯이[무기계약직 전환을 요구했듯이] 전일제 전환을 요구할 겁니다. 그런데 이 사람들의 처우가 좋아지면 (총액임금제에 따라) 전일제 근로자의 임금이 줄어드는 거니까 노동자들 간 서로 갈등이 생길 수도 있죠.”

이상의 조사결과를 통해 다음과 같은 문제점들을 제시할 수 있다. 먼저, 시간선택제가 장시간근로 문화를 바꾸기보다는 결국 차별받는 일자리가 될 것이라는 인식이 깊이 자리하고 있기 때문에, 공공기관에서 시간선택제 적합 직무를 가려내는 과정에는 결국 조직 내 힘의 논리가 영향을 미치기 쉬울 것이다. 다음으로, 현재 정부가 추진하는 시간선택제 일자리 활성화 정책은 정규직의 시간제 전환 여부에는 크게 영향을 미치지 않을 것이다. 이미 관련 제도가 잘 구비되어 있음에도 활용이 적은 상황이기 때문이다. 마지막으로, 청년실업률이 매우 높은 지금과 같은 상황에서 채용형 시간선택제 근로자들 중 상당수는 생계보조가 아니라 생계부양을 목표로 하는 이들일 것이다. 전일제 전환 가능성을 열어주지 않을 경우, 이들은 단기간 일하다가 사직하거나, 집단화하여 전일제 전환 요구를 쟁취하려 할 것이다.

요컨대 공공기관에서 시행되는 시간선택제 활성화 정책은 과거의 ‘공공기관 비정규직 확대’와 비슷한 경로를 밟을 가능성이 있다. 정부의 방침에 따라 의무적으로 시간선택제들을 주로 주변부 직무라 인식되는 일자리에 배당하게 되고, 채용된 시간선택제들이 일하면서 받는 차별에 대해 불만을 제기하고 전일제 전환 요구를 제기하며, 이에 따라 노사갈등과 사회적 비용 증대를 야기할 가능성이 있는 것이다.

4. 결론을 대신하며

“시간선택제 일자리” 활성화 정책이 용어가 뜻하는 그대로 근로자의 ‘노동시간 선택권’ 내지 ‘노동시간 단축 청구권’을 보장하는 것 중심으로 추진된다면, 노동기본권 보장 측면에서 매우 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 그러나 현재 정부의 정책 추진 양상은 그와는 거리가 있어 보인다. 이를테면 시간선택제 일자리 활성화 정책이 효율적으로 추진되고 더 큰 효과를 갖기 위해서는, 노동시간 단축을 목표로 하는 정책 패키지과 결합해야 하고, 나아가 시간제 일자리 일반의 노동조건 개선을 위한 법제도 개선 노력과 결합되어야 한다. 그러나 현재 박근혜 정부는 오히려 법으로 제한되고 있는 초과근로 한도를 늘리려는 법개정 노력을 진행하고 있고, 2015년 제정하겠다는 「시간선택제 근로자의 보호와 고용촉진에 관한 법률」에 대한 논의는 전혀 진행하지 않고 있다. 그런 조건에서 “고용률 70% 달성”이라는 양적인 목표의 도구로 설정된 시간선택제 일자리 활성화 정책이 노동시장의 질을 높이는 데 어떤 기여를 할 수 있을지 매우 우려스럽다. 앞에서 살펴본 공공기관 노동현장의 목소리와 정책의 효과에 대한 예측은 이러한 우려를 더욱 심화한다.

한편, 시간선택제 활성화 정책이 고용률을 높이는 데 기여할 것이라는 기대도 사실상 기만적이다. 정부는 2017년까지 5년 동안 시간(선택)제 일자리를 93만 개 창출하겠다고 목표를 제시했다. 그런데 2002년부터 2012년까지 10년 동안 시간제 일자리는 100만 개가 늘어났다. 정부의 목표에 따르면 기존 시간제 일자리 증가 속도보다 훨씬 빠른 속도로 향후 5년 동안 시간선택제 일자리를 늘리겠다는 것인데, 경제성장 속도가 과거보다 더 둔화된 현실에서 그 실현 가능성이 의심스럽다. 정부의 시간선택제 활성화 정책이 제대로 실현되더라도 공공부문에서 창출되는 시간선택제 일자리 숫자가 2017년까지 2만 개가 되지 못한다는 사정을 고려하면 더욱 그렇다. 이런 조건에서 정부의 시간제 일자리 창출에 대한 지원사업은 양질의 일자리 증대에 기여하기보다는 보조금을 받아내기 위해 기존의 멸절된 전일제 일자리를 쪼개서 시간제로 전환하는 양상으로 귀결될 수도 있다. 의무채용을 강요받는 공공기관 일부에서는 실제 그러한 양상이 나타나고 있다.

따라서 시간선택제 일자리 활성화 정책이 원래의 취지에 부합하기 위해서는 “고용률 70% 달성”이라는 양적인 목표로부터 독립해야 한다. 특히 시간선택제 일자리 신규 채용을 의무화하고 있는 현재 방침을 전면 개선해야 한다. 이는 청년들에게 제공되는 일자리의 질 저하를 의미할 뿐이다. 현재처럼 청년실업이 심각한 상황에서 공공기관의 신규 시간선택제 일자리는 경력단절 여성이나 장년층이 아니라 청년들에게 먼저 제공될 가능성이 높다. 또한 지속적으로 언급했듯 시간선택제 일자리는 장시간노동 문화 완화와 노동시간 단축을 위한 정책패키지, 그리고 시간제근로 등

비정규직 노동조건 개선을 위한 법제도적 노력 등의 일환으로 재설계되어야 한다. 나아가 공공보육제도, 평생학습제도와와의 결합 역시 강화되어야 할 것이다. 그럼으로써 시간선택제 일자리로의 전환이 주변부 직무에 강제되는 것이 아니라, 핵심 직무에서도 ‘일과 가정의 양립’, ‘경력개발을 위한 학습기회’ 등을 위해 적극 활용하는 정책이 되어야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 신경아 외. 2015. 여성친화형 일자리로서 시간선택제 일자리 정책의 효과와 개선과제. 한림대학교 산학협력단. 국회 여성가족위원회.
- 유병홍·이주환. 2014. 공공기관 시간선택제 일자리 도입 영향과 대응 방향 - 노동부 유관기관노동조합을 중심으로-. 한국노동사회연구소. 노동부유관기관노동조합.
- 이수영. 2014. 시간선택제 일자리 창출 추진 방향. THE HRD REVIEW 2014년 1월호. 한국경영자총연합회

발전정비시장의 안정화를 위한 바람직한 정책추진 방향



한전KPS노동조합
박명철 위원장

1. 현황

□ 전력정비사업의 태동과 발전과정

발전설비 정비업무의 태동은 1887년 3월 가동된 건청궁 전력설비의 빈번한 고장수리로 시작되었다. 건청궁을 비롯한 경복궁의 전력설비 유지보수의 시작은 외국인이 담당해 오다가 조선정부에서 정책적으로 진흥학도를 양성하기 시작해 얼마 후 조선인이 참여하였다.

근대적 의미의 정비는 1960년대와 1970년대 장기전원개발 시기에 급격한 전력수요에 따라 국내발전소가 활발하게 건설되면서 시작되었으며 1980년대 과학기술의 급속한 진보로 발전소의 규모와 용량이 대형화 되면서 그 기능 또한 더욱 복잡하게 제작되어 전문적인 운전 및 정비의 필요성이 대두되었다.

현대에 들어서면서 발전설비 정비의 역할은 설비의 신뢰도 확보를 통한 설비의 경제적 가치 유지, 고가의 발전설비 수명연장, 안전작업 환경조성으로 인명안전과 설비사고 방지를 위해서 정비의 중요성이 부각되고 있는 실정이다.

1960년대의 전력산업과 정비는 제1,2차 전원개발계획에 의해 신규발전소건설시 각종기자재들을 미국, 영국, 일본, 독일 등 여러 제작용체로부터 일괄도급방식으로 도입함에 따른 발전설비의 호환성에 문제를 일으켜 발전소의 운전 및 유지보수에 큰 어려움을 초래했다.

1970년대 들어서는 전력설비의 대형화, 다양화를 통한 고도의 설비유지보수 기술이 필요하게 되고 극심한 전력난을 타개하기 위해 연속가동 및 최대의 효율을 올리기 위해 전력을 기울였다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 전력수급에 차질이 생기자, 발전설비의 완벽한 정비체계 확립과 설비 가동율을 극대화 시켜야만 적정 예비율을 확보하고 안정된 전력공급을 유지할 수 있다는 판단 하에 정비의 중요성이 인식되었다. 그러나 한국경제의 산업화에 따라 발전설비 보수공사에 참여하는 업체들의 난립으로 효율적이고 체계적인 발전설비보수를 기대 할 수 없는 상황이 지속되자, 한전은 난립한 정비회사를 통합하여 (주)한아공영을 설립하게 된다. 이것이 현재 한전KPS의 전신인 것이다.

그 이후 1977년 8월1일 전력설비의 보수업무 전문화와 기술자립을 위해 한전이 전액 출자한 (주)한전보수공단이 설립되었다. 발전설비의 철저한 예방점검 및 일상보수를 실시하여 사고율을 감소시키고, 돌발복구를 위한 지원체제 확립으로 복구기간을 단축시켜 전력수급을 원활히 하고, 발전설비의 보수기술 개발 및 축적으로 보수업무의 완전 자립화를 도모하여 발전설비의 신뢰도 향상을 기할 목적으로 설립되었다.

1980년대 이후 제작기반이 취약한 국내에 미국, 일본 등 선진국의 발전설비 제작용체가 국내 진입을 하며 삼천포#1,2호기 등 대용량, 고효율 발전설비가 대량으로 도입되었다. 이에 따라 더욱 복잡하고 다양한 기종, 고난이도의 정비기술이 요구되었다. 국내는 제작기반이 취약한 발전설비의 분해정비를 위해 정비전문회사를 육성하게 되고, 국제 기술경쟁력을 강화함에 따라 1980년대까지 외국에 의존하던 발전설비 정비기술이 선진제조사 수준으로 발전하여 현재에는 해외 제작사의 기술을 빌리지 않고 발전설비 정비가 가능하게 되었다.

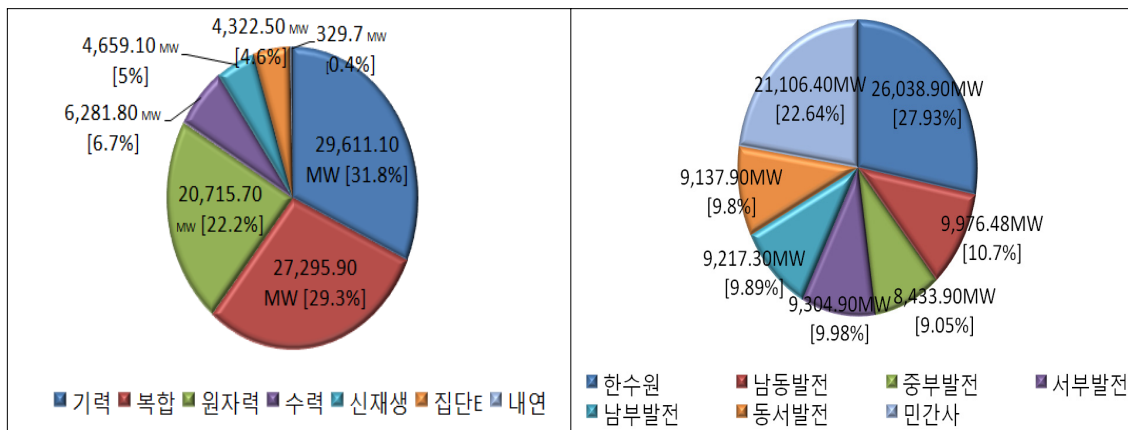
최근에는 전력예비율의 급격한 저하로 2011년 9월 15일 정전사태를 겪기도 하였으며 이 시기에는 더욱 전력수급의 안정화를 위해 정비가 얼마나 중요한가를 실감하였다. 현재의 정비기술은 제6차 전력수급계획에 의거 건설되고 있는 화력설비 1,000MW급 차세대의 최신기종 대용량설비의 기술 국산화를 위해 체계적인 교육훈련 계획에 따라 전문화된 인력을 양성하고 지속적인 정비기술 개발정책이 필요한 시기이다.

□ 국내 발전설비 현황

국내 발전설비는 13,893기(신재생에너지 포함)가 설치되어 있으며 총 설비용량은 93,215MW로 한수원 등 GEN-CO 그룹이 대다수를 차지하고 있다.

제6차 전력수급계획에 따라 민자발전소가 증가하는 추세이며 향후 기후변화 및 지속가능성을 고려 신재생에너지 설비가 증가 할 것으로 예상된다.

[그림 1] 발전방식 및 발전사 점유율



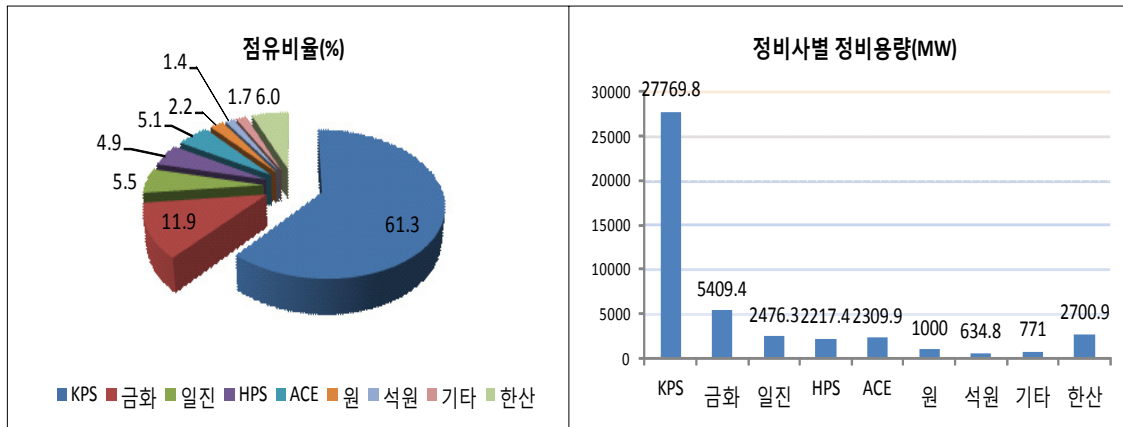
주: 국내 발전설비는 10,526기 93,215.8MW이며 한수원이 27.93%를 차지하고 있으며 발전사는 각각 약 10%를 점유하고 있고 민자발전사는 22.64%를 점유함 ('14.12.31기준)

□ 국내 발전정비시장 현황

발전설비의 정비공사 규모는 약 1조7백억 원('14년기준) 수준으로 추정되고 발전원별 차이를 보이고 있으나 본체설비 정비를 경험한 업체를 대상으로 정비에 참여하고 있는 회사는 7~8개이며 정비인원은 약 7,500명 정도일 것으로 추정된다. 설비용량별 점유율은 국내 총 설비용량 93,215MW 중 화력분야는 45,289MW로 약 48.5%를 점유하고 있다.

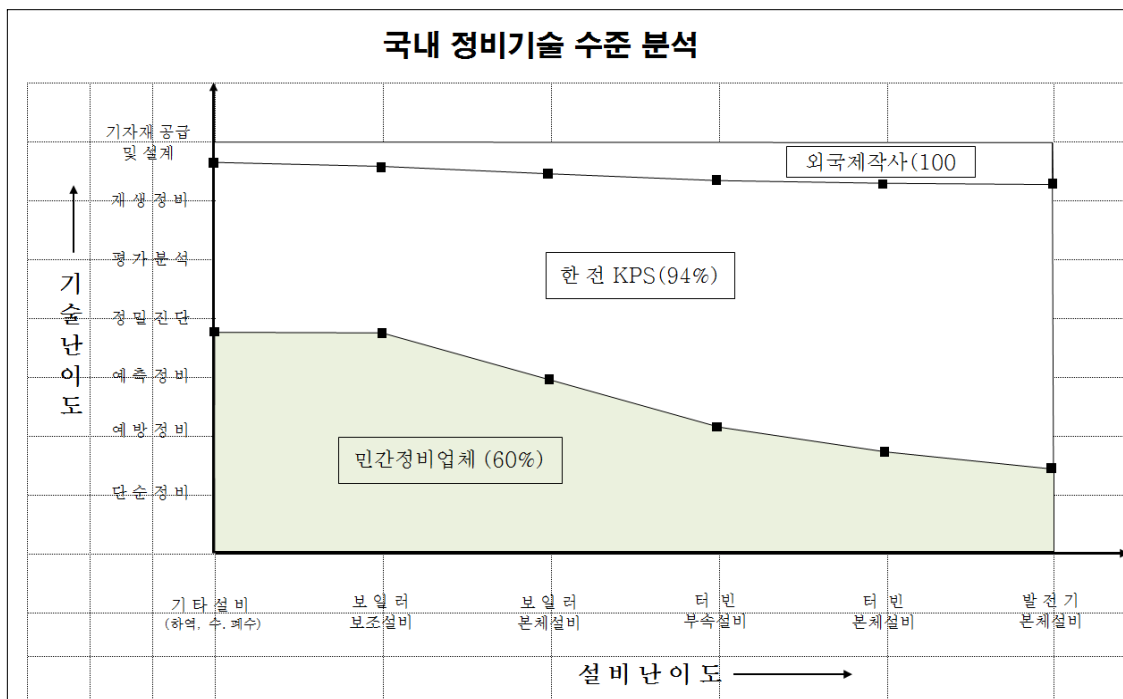
이 중 한전KPS가 61.3%, 민간정비사가 38.7%를 수행하고 있다. 전력산업구조개편에 따라 2001년부터 시작된 경쟁체제 도입을 위한 민간정비업체 육성정책에 따라 금화PSC(주) 등 6개 민간정비업체가 선정되어 운영되고 있고, 아직은 만족할만한 수준은 아니지만 '13년부터 전력수급에 지장이 없는 설비부터 부분적으로 경쟁체제가 도입되어 진행 중이다.

[그림 2] 발전설비 정비공사 규모와 점유율



국내 IPP사 발전설비 운영규모는 192기, 설비용량 약 7,010MW로 20여개사가 있으며 경상정비공사의 경우 대부분 민자발전 자체에서 수행하고 있으며, 지역난방공사의 열공급설비, GS과원 등의 설비는 한전KPS가 부분적으로 참여하고 고도의 정비기술이 요구되는 계획예방정비공사는 주로 한전KPS에서 수행하고 있다.

[그림 3] 국내 정비기술 수준 분석



출처: 에너지경제연구원 자료 참조

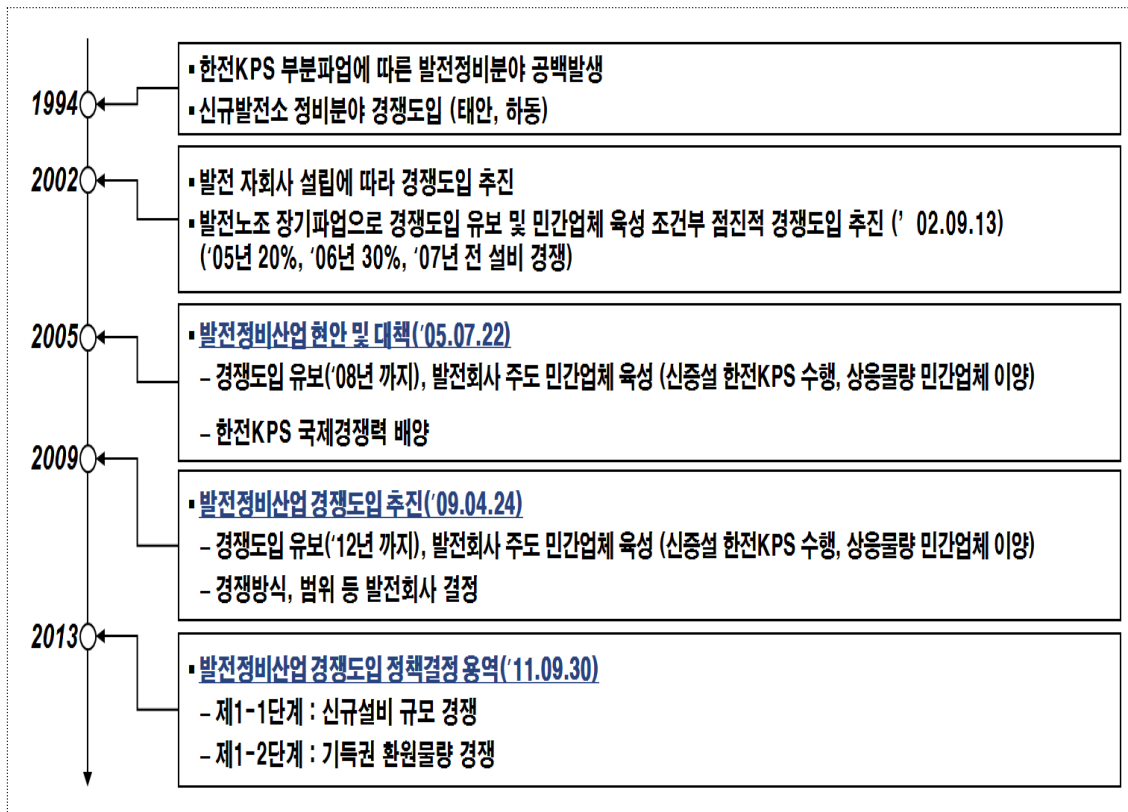
국내 발전정비시장의 민간정비업체 기술수준을 평가하는 기준은 없으나 정비경험별 수행역량을 평가해보면 고난이도의 핵심설비 및 대용량설비는 한전KPS가 대부분을 수행하고 있다. 민간사의 경우 일상고장정비를 수행하는데 지장이 없으나 단순정비를 제외한 고질적이고 중대한 설비문제 해결에는 한전KPS와 전력연구원의 기술자문을 받아 수행하고 있는 실정이다. 민간정비사중 일정규모와 인력을 보유한 K사를 제외한 나머지 업체는 계획예방정비공사를 단독으로 책임정비 할 수 있는 역량을 확보하지 못한 것으로 판단되며 제작사수준의 설계기술이나 엔지니어링 기술은 아직 기초단계에 머물러 있다

2. 경쟁도입 추진현황

□ 추진경과 요약

최초 경쟁체제 도입은 발전정비시장에서 한전KPS 독점에 따른 문제점을 개선하기 위해서 신규발전소(태안, 당진, 하동, 동해) 정비 분야부터 시작되었다.

[그림 4] 발전정비산업 경쟁도입 경과

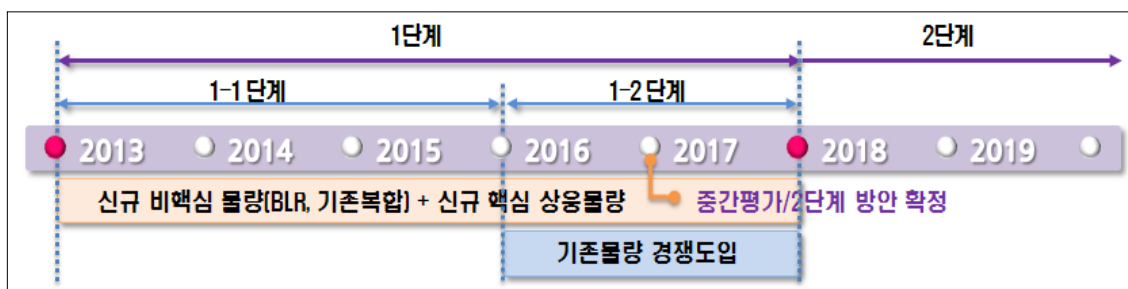


이 시기는 발전설비 정비전문업체가 없어 발전소 설치공사 실적을 입찰참가자격으로 설정하여 입찰했다. 그 결과 발전소 건설 경험 중소기업이 육성업체로 선정되고 하동의 경우 터빈설비는 신화건설, 보일러설비는 대정기계가 낙찰되었다. 그러나 경영상태 악화로 여러 업체가 도산하게 되어 재입찰하게 되는 등 잦은 공사수행업체가 변경됨에 따라 전력수급 불안을 야기해 안정적 전력공급을 저해하는 요인으로 지적됐다. 이에 따라 발전정비산업의 경쟁환경 조성을 위한 민간정비업체의 육성정책이 본격적으로 추진되었다.

2002년에는 정비업체 난립방지를 위해 각 발전사별 정비업체 2개로 한정하여 한전KPS가 기술전수하는 컨소시엄 또는 하도급형태로 금화PSC, 일진에너지, HPS, 석원산업,에이스, 원프랜트 등 6개사가 적격업체로 선정되었다.

2007년도부터 정부주관으로 경쟁환경 조성과 발전설비의 안정적 전력공급을 위한 정비산업정책이 추진됐다. 신규설비는 정비경험과 기술력을 보유한 한전KPS가 수행하고 이에 상응하는 물량을 민간정비업체에 기술전수, 계획예방정비공사 교차수행 등 물량을 이양하여 육성하는 방식으로 진행됐다. 그리고 2009년도에는 발전정비산업 경쟁여건 진단 및 경쟁력 강화대책 용역(지경부)을 실시한 결과 정비업체 경쟁여건 미성숙으로 2012년까지 유보하게 되었으며, 2013년 이후에는 발전5사 주관 하에 발전정비산업 경쟁도입 정책결정 용역결과에 따라 단계별 경쟁을 도입하게 된 것이다.

[그림 5] 발전정비산업 경쟁도입 계획



발전정비산업 경쟁도입 정책결정용역 결과의 주요내용은 다음과 같다. 우선 2013년부터 5년간 단계별 경쟁하되 신규핵심설비는 한전KPS 수행 이에 상응하는 물량을 경쟁물량으로 전환했다. 추가로 2016-2017년 2년간에는 각 정비사가 수행하고 있는 기존설비 물량을 경쟁물량으로 전환하는 정책이 추진되고 있다.

3. 발전정비산업 운영의 문제점

□ 정비정책 추진에 대한 문제점

2001년 전력산업구조개편에 의거해 6개 자회사로 분리되었고 정비부문은 한전KPS가 독점하게 되자 이에 대한 대안으로 신규부지 발전소부터 경쟁도입을 시도했다. 그러나 수행자격 미달과 경영악화로 업체가 도산하는 등 안정적인 전력수급 차질이 우려되어, 정부가 나서 경쟁여건을 조성하기 위해 2007년부터 2013년까지 민간정비업체 육성정책을 유지 해왔으나 2013년부터 단계적 경쟁체제를 도입하여 추진하고 있다.

문제는 수행능력과 자격을 보유한 업체가 수행해야 안정적인 전력수급을 위한 설비의 신뢰도 확보와 정비품질을 유지할 수 있다는 것이다. 그러나 경쟁논리에 따라 경쟁여건 미성숙에도 불구하고 경쟁을 확대함에 따라 여러 문제점이 노출되고 있다.

첫째, 정비는 사람의 손으로 이루어지며 그 설비에 대해서 경험과 기술을 보유한 사람이 정비를 해야 하는데, 정비인력을 보유하지 못한 업체가 수행함에 따라 정비품질저하와 부실시공이 우려된다.

둘째, 설비의 신뢰도 확보를 위해 정비를 수행하고 있는데, 오로지 경쟁논리만으로 접근하다보니 한 발전소에 설비별로 분할하여 경쟁으로 전환 시 다수의 업체가 한 발전소의 정비를 수행하게 되어 책임소재가 불명확해 질수 있다. 왜냐하면 발전소는 종합적인 플랜트로 어느 한 업체만 잘해서 되는 것이 아니라 종합적인 정비서비스가 이루어져야 무고장 연속운전이 가능하기 때문이다. 한 발전소에 정비업체를 난립시켜서 운영하는 것은 혼란을 야기할 뿐이고, 또한 작은 발전소에 많은 중소기업체가 상주하게 되면 사무실 등 부대시설이 증가하게 된다. 이에 따라서 안전사고와 보안, 민원발생, 설비운영의 책임소재 불분명 등 많은 문제점이 생겨나고 있는 것이 현실이다.

셋째, 우리나라에는 발전설비 제작회사가 존재는 하고 있지만, 고효율과 대용량건설이 세계적 추세인 것을 감안하면 아직도 발전설비 제작기술은 해외 제작사에 의존하고 있다. 이러한 환경에서 정부가 국내 발전정비산업의 보호와 국제경쟁력강화 방안을 차질 없이 추진함에 따라, 공기기업인 한전KPS가 탁월한 정비기술을 확보하고 있어 해외 제작사의 기술종속과 적절한 가격을 형성하는데 기여하고 있다. 그러나 경쟁 확대 시 예상되는 문제점으로 10년간 육성해온 민간정비업체는 경쟁논리

에 따라 기술개발이나 장비확보를 위해 노력하지 않고 오로지 회사의 이익추구에 전념하게 될 것이다. 궁극적으로는 제작사와 설치업체의 하도급으로 전락하여 국내 정비기술 수준은 퇴보될 것이 우려된다.

넷째, 현재 수행하고 있는 설비를 경쟁물량으로 전환 할 경우, 정비원의 인력이동이 수반 된다. 현재 정비정책에 따라 추진될 신규 대용량설비와 부분적 기존설비 경쟁에 필요한 인력은 약 1,600명 정도로 추정 된다.

발전설비의 경쟁에 따라 대단위 인력이동이 이루어지고 새로운 인력이 영입되어야 하는데 이는 현재의 구조로는 한계가 있다. 발전소의 정비원은 하루아침에 양성되지 않는다. 해당설비의 정비경험과 자격을 갖춰야하며 장기간의 교육이 필요하고 최소 5년 이상 양성해야 가능한 일이다. 이러한 대단위 정비인력 이동으로 산업계 전반의 고용 불안정을 유발하게 되고 정비품질저하와 정비인력 부족으로 전력수급 불안정이 우려된다.

4. 바람직한 정책추진 방향

□ 발전정비산업 리더역할 강화

해외시장 개방에 대비한 국제경쟁력을 강화해야 한다. 지속적인 기술개발과 인재양성을 통해 국내 정비산업을 보호, 육성하여 해외 제작사 기술종속을 방지하고 고도의 기술을 요하는 최신기종 대용량설비 정비기술을 국산화하고 조기 안정화를 유도하는 방안이 있다. 또한 긴급 및 대형사고 발생 시 기술지원과 전문 인력을 투입하여 신속한 복구가 가능하도록 하고, 국내 발전정비 산업계 전반을 컨트롤 역할을 할 수 있는 역할정립과 안정된 정책을 추진하는 것이 바람직 할 것으로 사료된다.

□ 경쟁이 경영효율이라는 논리에서 탈피하여 공공성 강화정책으로의 전환

실질적인 경쟁여건 미성숙에도 불구하고 공기업의 부채경감 및 정상화 명분으로 경쟁을 확대하고 있는데, 이는 자칫 단기 실적내기에 책임 없는 정책이 될 수 있다. 국가기간산업시설인 전력설비는 해외 제작사로부터 도입되어 운영되는 고가의 설비이며 대형사고시 고장복구비가 대단위로 투입된다. 수명과 효율을 유지하기 위해서 꾸준히 투자되어야 궁극적으로 절감효과를 낼 수 있는 특성이 있으므로, 원가절감과 단기실적의 논리에서 벗어나 실질적인 발전소 수명이 다할 때까지 효율적인 운영정책이 추진되어야 한다.

또한 공공성을 강화하기 위해서 공기업 수행범위와 민간기업의 역할을 정립하고 공기업과 민간기업이 경쟁하는 구도에서 탈피하는 방향으로 추진되어야 한다. 수행능력과 기술인력을 확보한 업체가 정비산업에 참여할 수 있는 방안이 우선시 되어야 한다. 이를 위해서는 가격에 의한 최저가낙찰제가 아닌 수행능력과 분야별 기술인력을 보유한 업체가 수행할 수 있는 최고가치 입찰심사제도가 절실히 요구된다.

□ 전력설비 정비산업 발전을 위한 중소기업 추가선정 육성정책 추진

현재 국내 정비시장은 발전사별 1~2개사를 약 10년간 육성하여 '13년부터 경쟁에 참여하고 있다. 이는 거대한 공기업 발전사 정비수행을 몇 개의 회사가 독점하는 형태로 보일 수 있으므로 현재의 단계별 경쟁정책과 병행하여 공정한 경쟁을 통하여 중소기업체를 각 발전사별로 1~2개 추가로 선발하고 일정물량을 배정하여 공공기관인 한전KPS 주관 하에 육성한다면 경쟁의 풀은 확대 될 것이고 발전사별 3~4개 이상 업체가 분야별로 경쟁을 유도하는 것이 실질적인 대안이 될 수 있다.

정부 ‘공공기관 임금피크제 권고안’의 문제점

한국노동사회연구소
김유선 선임연구위원

1. 들어가는 말

고령자고용촉진법은 공공기관과 300인 이상 대기업은 2016년, 국가 및 지방자치단체와 300인 미만 중소기업은 2017년부터 정년 60세 이상을 의무화하고 있다. 따라서 정년연장의 입법 취지를 살리려면 각 공공기관에서는 지금쯤 정년이 연장되는 만큼 정원 T/O를 늘리고 인건비 예산을 늘려야 한다.

그러나 정부는 정년연장에 따른 추가소요 예산을 인정하지 않으면서, ‘임금피크제로 절감한 고령자 인건비로 청년고용을 늘릴 것’을 요구하고 있다. 이것은 결과적으로 정년연장 대상자의 임금을 대폭 삭감함과 동시에, 조직 내 갈등과 조기퇴직을 유도함으로써, 정년연장의 입법 취지를 형해(形骸)화 시킬 것으로 보인다.

2. 고령자 일자리가 늘어나면 청년 일자리가 줄어드나?

1) OECD 경험

1990년대 초반 유럽에서 청년실업이 사회문제로 대두하자, OECD(1994) 『일자리 연구』(Jobs Study)는 ‘고령자들이 조기 퇴직한 일자리를 청년들이 대체할 것’이라는 기대 하에 조기퇴직 정책을 권고했다. 그러나 조기퇴직 정책은 얼마안가 청년실업 해소에 전혀 도움이 되지 않으며, 사회적으로도 막대한 비용부담만 초래한다는 사실이 드러났다. 이에 따라 2005년 OECD 『일자리 연구 재평가』(Reassessing

Jobs Study)는 고령자 조기퇴직 권고를 폐기하고, 고령자 고용촉진 정책을 권고했다. 고령자 조기퇴직에서 고령자 고용촉진으로 이러한 정책 전환이 청년고용에 부정적 영향을 미치지 않은 것으로 평가되고 있다.

OECD 국가들에서 연구는 ‘청년과 고령자 일자리 사이에 대체관계가 존재하지 않는다.’는 분석결과가 대부분이다.

① 청년과 고령자 일자리 사이에 부(-)의 대체관계는 발견되지 않으며, 보완관계에 가깝다(Hebbink 1993).

② 유럽에서 조기퇴직으로 인한 고령자 고용률 감소가 청년 고용률 증가(및 실업 감소)에 긍정적인 영향을 미쳤다는 증거는 발견되지 않는다(Jousten, Lefebvre, Perlman and Pesieau 2010, Kalwij, Kapteyn and Klaas 2009, Boesch-Supan and Schnabel 2010, Gruber and Wise 2010).

③ 일본에서 정년연장이 청년고용에 부정적인 영향을 미친 증거는 발견되지 않는다. 고령자 고용률 증가는 청년 고용률 증가를 동반했다(Oshio, Shimizutani & Oishi 2010).

2) 국내 연구

조기퇴직 정책은 ‘전체 고용총량은 고정되어 있고, 청년과 고령자 일자리는 대체관계’라는 가정을 암묵적으로 전제하고 있다. 그러나 국내 연구 역시 ‘청년과 고령자 일자리는 대체관계가 아니며 약한 보완관계’라는 분석이 대부분이다.

① 청년층이 선호하는 일자리와 제1차 베이비붐 세대가 주로 고용된 일자리는 거의 중복되지 않는다. 베이비붐 세대의 고용연장이 청년 고용을 대체할 가능성은 매우 낮다(권혜자 2010).

② 시계열 자료(1982~2010년)를 이용해 청년과 고령자 고용의 관계를 분석한 결과, ‘세대 간 일자리 전쟁’에 해당하는 가설은 모두 기각된다. 세대 간 직종분리가 상당한 수준이어서 세대 간 일자리 전쟁은 원천적으로 일어나기 힘들다. 청년과 고령자 고용은 어느 정도 보완관계여서, 고령자 고용을 늘리면 청년 고용도 늘어난다(안주엽 2010).

③ 고용보험 DB(2000~2009년)를 분석한 결과 노동력 고령화와 고령자 고용 증가

는 청년 고용 증가에 긍정적 영향을 미친다. 두 연령 집단 사이 관계는 대체관계가 아닌 보완관계에 가깝다(김준영 2011).

④ 임금구조기본통계조사(1978~2007년)에서 청년과 고령자 노동수요를 추정한 결과, 두 유형 근로자 간의 대체성은 크지 않다. 이는 정년연장으로 고령자 고용이 증가해도 청년 일자리를 잠식할 가능성이 크지 않다는 의미다. 청년실업을 효과적으로 해소하려면 노동수요의 양적 확대뿐 아니라 질적 개선이 절실하다(김대일 2011).

그럼에도 정부는 ‘정년연장이 청년 고용에 부정적 영향을 미친다’는 암묵적인 가정 하에 임금피크제 도입을 주장한다. 그러나 설령 전체 고용총량이 고정되어 있고 청년과 고령자 일자리가 대체관계라 하더라도, 이러한 주장은 세대 간 갈등을 조장하는 반사회적(反社會的) 행위이다. 50대 베이비 붐 세대와 20대 청년은 부모 자식 관계다. 자녀의 취업이 쉽지 않고 취업하더라도 일자리와 소득이 불안정한 상태에서는, 부모라도 일자리를 유지하고 안정적 소득을 확보하는 것이 합리적 선택이다. 그나마 고용과 소득이 안정적인 부모마저 일손을 놓을 수는 없는 일이다.

3. 임금피크제의 경과와 유형

외환위기 이후 정부는 임금피크제를 추진해 왔는데, 그 동안 근거는 3차례 변화가 있었다.

① 2000년대 초반에는 고령자들이 생산성을 상회하는 과도한 임금을 받으므로 고령자들의 임금을 삭감해야 한다는 것이었다.

② 2013년 4월 ‘60세 이상 정년’을 법제화 한 고령자고용촉진법이 통과되자, 정년연장에 따른 기업의 부담을 경감하려면 고령자들의 임금을 삭감해야 한다는 것이었다.

③ 2015년 5월 ‘공공기관 임금피크제 권고안’에서는 ‘임금피크제로 절감한 고령자 인건비로 청년고용을 늘리겠다’라 하여, 임금피크제는 청년고용대책으로 격상되었다.

전국은행연합회와 금융산업노조는 2004년 7월 58세 정년을 59세로 1년 연장하는 것을 전제로 임금피크제를 실시하기로 합의했고, 세부사항은 지부별로 정하기로 했

다. 2007년 교섭에서는 정년연장형 임금피크제 도입에 합의했고 제도 도입 시 정년을 60세로 연장하기로 했다. 2003년 신용보증기금을 시작으로 2005년 우리은행과 산업은행, 기업은행, 수출입은행, 2006년 하나은행, 2007년 외환은행, 2008년 국민은행 등이 임금피크제를 시행했고, 2014년 현재 금융산업노조 37개 지부 가운데 18개 지부가 임금피크제를 시행하고 있다.

은행업에서는 임금피크제 기간의 평균 지급률이 직전 임금의 40~60% 수준인데, 제조업에서는 직전 임금의 80~90% 수준이거나 일정 연령 도달 후 동결·유지로 대조적이다. 이러한 차이는 은행권에서는 임금피크제 도입이 구조조정과 맞물려 < 명예퇴직-위로금>과 <임금대폭삭감-정년보장> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 일종의 '조기퇴직 유도형'으로 진행되던데 비해, 제조업에서 임금피크제 도입은 <임금 일부삭감-정년연장>형으로 진행되었기 때문이다.

<표 1> 금융권 주요 사업장 임금피크제 도입 현황

사업장	임금피크제 정년	적용기간	임금지급률(%)	총지급률(%)
우리은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
하나은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-40	250
국민은행	60세	55세부터 5년	50-50-50-50-50	250
산업은행	60세	55세부터 5년	90-75-50-40-35	290
기업은행	60세	55세부터 5년	90-60-40-40-30	260
광주은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
전북은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
경남은행	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
은행연합회	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
우리 FIS	60세	55세부터 5년	70-60-40-40-30	240
신용보증기금	60세	55세부터 3~5년	5년: 85-70-55-25-15	255
			4년: 85-70-55-40	250
			3년: 90-80-80	250
외환은행	60세	56세부터 4년	50-50-40-30	170
수출입은행	60세	56세부터 4년	90-70-30-10	200
주택금융공사	60세	56세부터 4년	70-60-30-30	190
기술보증기금	60세	56세부터 3~4년	4년: 75-65-60-50	250
			3년: 90-80-80	250

자료: 금융산업노조 내부자료(2013), 임상훈외(2014)에서 재인용.

<표 2> 정년연장·임금피크제 도입한 주요 기업

기업	도입시기	정년연장	임금피크제
현대건설	2015년	58→60	58살부터 매년 10%씩 감액
삼성전자	2016년	55→60	56살부터 매년 10%씩 감액
SK텔레콤	2014년	58→60	59살부터 매년 10%씩 감액
한국타이어	2014년	57→60	55~57살 동결 후 매년 5%씩 감액 또는 58살부터 매년 10%씩 감액
GS칼텍스	2012년	58→60	59살부터 20% 감액
포스코	2011년	56→58(정년뒤 2년 재고용 가능)	57살부터 매년 10%씩 감액

자료: 한겨레신문 2014.6.22

4. 정부 권고안의 문제점

1) 임금피크제가 청년고용대책?

정부가 임금피크제를 청년고용대책이라고 얘기하는 것은 사실상 청년고용대책을 포기했음을 의미한다. 그 이유는 다음과 같다

- ① 임금피크제를 실시할 수 있는 곳은 공공기관과 민간 대기업뿐이다.
 - ② 기업의 경영목표가 '비용절감을 통한 단기수익 극대화'인 민간 대기업에서는, 설령 임금피크제를 통해 고령자 임금을 삭감하더라도, 청년고용을 늘리지 않을 것이다. 어차피 뽑아야 할 신입사원을 뽑아놓고 임금피크제 지원금을 지급받는 사중손실 문제가 발생할 것이다.
 - ③ 기재부가 정원 T/O와 인건비 총액까지 관리하는 공공기관에서는 청년고용이 일부 늘어날 수 있다. 그러나 정부 목표를 100% 달성하더라도 연간 3,350명밖에 안 된다. 참고로 2015년 3월 현재 청년(15~29세)들 가운데 공식 실업자(실업률)는 46만 명(10.7%)이고 사실상 실업자(실업률)는 112만 명(23.1%)다.
- 정부가 청년고용 문제를 해결할 의지가 있다면 청년고용촉진특별법 제5조에서 정한 '각 공공기관과 지방공기업은 정원의 3% 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다.'부터 지켜야 한다. 그러나 '노동부 산하 12개 기관의 청년채용 비율이 대부분 1%밖에 안 된다'(아주경제 2014.10.26)는 보도에서 알 수 있듯이, 많은 공공기관이 지키지 않고 있다. 정부는 각 공공기관의 의무고용비율만큼 정원 T/O와 인건비

총액을 늘려줘야 하고, 각 기관은 의무고용비율만큼 청년고용을 늘려야 한다.

청년인턴도 일종의 고용할당제라 할 수 있다. 문제는 청년들을 꿈과 희망을 갖고 일할 수 있는 정규직 일자리에 할당하지 않고 임시적 비정규직 일자리에 할당함으로써, 비정규직과 수습기간만 늘리는 결과를 초래하고 있다는 점이다. 청년인턴제는 폐지하고, 해당 재원을 중소기업 정규직 채용 촉진기금으로 활용하는 것이 바람직하다.

2) 고령자는 생산성이 떨어진다?

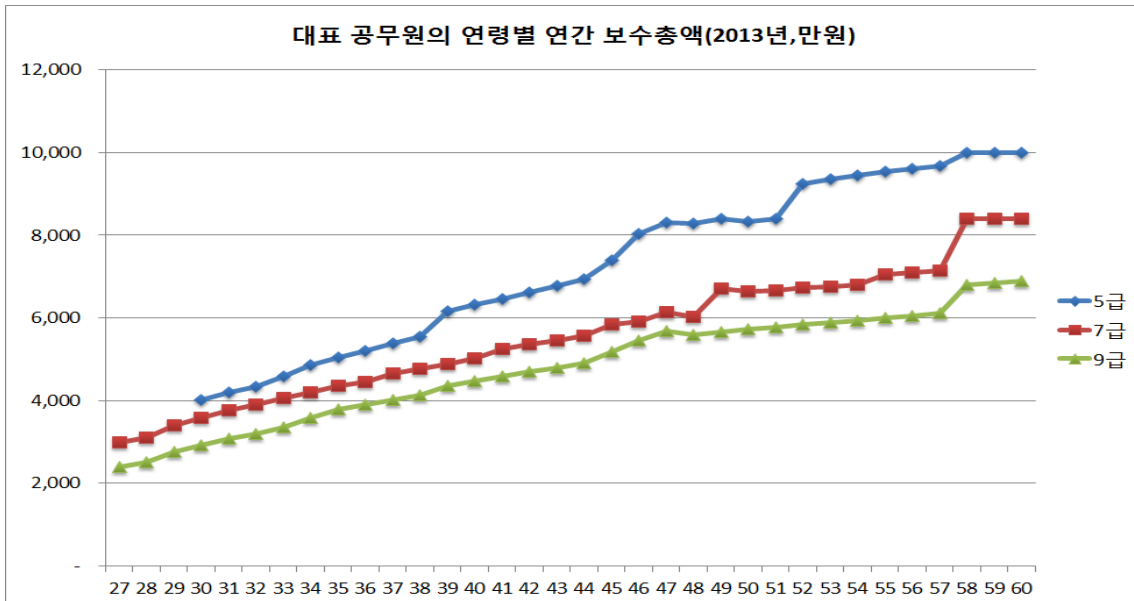
임금피크제를 주장하는 사람들은 고령자는 생산성이 떨어진다고 가정한다. 그러나 일부 육체노동을 제외하면 생산성 저하 문제는 발생하지 않으며, 연속공정체계에서는 전혀 문제가 되지 않는다. 사무직이나 전문직인 경우는 다양한 경험과 노하우를 살려 전문성을 발휘할 수 있기 때문에 생산성 문제가 대두하지 않는다.

연공급 임금체계에서 연공이 높아질수록 생산성이 저하된다는 주장도 설득력이 떨어진다. 생산성곡선과 임금곡선이 만나는 시점(전환시점)은 개인별, 직무별로 다르며, 이 시점과 전후의 생산성을 판단하는 것도 불가능하고 개인마다 다르기 때문이다. 그러므로 일방적인 기준을 적용하는 것은 불합리하다. 오히려 중고령자의 경험과 전문성을 발휘할 수 있는 다양한 직무의 개발과 근로조건을 제공함으로써 소중한 인적자원을 최대한 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중장기적으로 유효하다(박용철 2015).

3) 공무원은 임금피크제 없이 정년 60세

[그림1]은 대표 공무원의 연령별 임금곡선으로, 근속(연령)이 증가할수록 임금이 가파르게 상승하고 있다. 30세 임금을 100이라 할 때 60세 임금은 234~249로, 정년퇴직 때 공무원은 입직 당시보다 평균 2.3~2.5배 임금을 더 받는다. 실제 임금곡선은 58세를 정점으로 60세까지 같은 수준을 유지하고 있다. 이처럼 공무원은 임금피크제(임금삭감) 없이 60세 정년제를 실시하면서, 공공기관은 임금피크제와 60세 정년제를 연계하고 55~56세를 정점으로 하는 피크임금 삭감형을 강제하는 것은 형평성에 안 맞는다.

[그림1] 대표 공무원의 연령별 임금곡선



4) 청년과 고령자 일자리는 대체관계?

정부 권고안은 임금피크제 대상인원 만큼 신규인력을 채용하여 청년일자리가 위축되지 않도록 하겠다고 한다. 정부는 마치 청년실업이 중장년층의 고용유지 또는 연장에서 비롯되는 것인 양 생각한다. 즉 양자 간의 일자리문제를 대체관계로 판단하고 있다.

이 문제는 여러 연구에서 관련성이 없는 것으로 판명이 난 사항이다. 상식적으로도 처음 노동시장에 투입된 인력과 최소 20~30년 이상의 숙련인력이 수행하는 업무와 그 수준이 같을 수는 없다. 방하남외(2012)는 ‘한국 중·고령자 고용의 증가가 청년층 고용을 감소시킨다는 증거가 없으므로 세대 간 고용대체가설은 성립하지 않는다. 오히려 양자는 보완적 관계가 강하며, 일본과 유럽에서도 고령자 조기퇴직과 청년층 일자리 증가의 상관관계는 거의 없는 것으로 판명났다’고 설명하고 있다.

5) 정년 60세 초과 금지

정부는 임금피크제 도입 근거로 고령자고용촉진법 제19조의2 “임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다”를 제시한다. 그러나 동법 제19조가 “60세 이상” 정년을 의무화 하고 있음에도, 60세를 초과하는 정년 설정은 금지한다. 심지어 직급별로 정년을 달리 적용하는 기관에서 직급별 정년일치를 목적으로 60세 미만 직급의 정년을 60세를 초과하여 설정하는 것도 금지한다.

<고용상연령차별금지및고령자고용촉진에관한법률>

제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다.

제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등) 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.

제21조(정년퇴직자의 재고용) ① 사업주는 정년에 도달한 자가 그 사업장에 다시 취업하기를 희망할 때 그 직무수행 능력에 맞는 직종에 재고용하도록 노력하여야 한다.

제21조의2(정년퇴직자의 재고용 지원) 고용노동부장관은 제21조에 따라 정년퇴직자를 재고용하거나 그 밖에 정년퇴직자의 고용안정에 필요한 조치를 하는 사업주에게 장려금 지급 등 필요한 지원을 할 수 있다.

부칙 <제11791호, 2013.5.22.>

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제19조, 제19조의2제1항 및 제2항의 개정규정은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 시행한다.

1. 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단: 2016년 1월 1일
2. 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체: 2017년 1월 1일

선진국들은 정년연장을 통해 초고령화 사회에서 노동력 부족에 대비하고 있다. 일본의 고령자고용안정법은 2013년까지 모든 기업의 정년을 65세로 연장할 것을 의무화하고 있는데, 2008년 말 일본 기업의 98% 이상이 이미 65세 정년을 의무화하고 있다. 미국은 1967년 65세 미만 강제퇴직을 금지하고, 1987년 70세 미만 강제퇴직을 금지한 데 이어, 1986년에는 연령차별금지법을 개정해 연령을 이유로 하는 강제퇴직제도를 완전 폐지했다. 유럽에서는 프랑스(60세), 스웨덴(61세), 헝가리(62세)를 제외하면 대부분의 국가가 정년 65세다(<표 3> 참조).

<표 3> 주요국의 정년 상향 조정 현황

구분	현재 정년	조정 정년 및 내용
영국	65세	68세, 2024~2026년 단계적 조정 검토
독일	65세	67세, 2012~2019 공공연금 대상자
스페인	65세	67세, 2013년부터 단계적 조정
헝가리	57세	62세
그리스	61세	63세 검토 중
프랑스	65세	70세 검토 중
이탈리아	60세	상향 조정 검토 중

자료: 베이비붐세대고용대책위원회(2011), 임상훈외(2014)에서 재인용

합리적인 정년연장의 원칙은 국민연금 수급개시 연령까지 일할 수 있어야 한다(안주엽 2014). 1953~56년 출생자는 만61세, 1957~1960년 출생자는 만62세, 1961~1964년 출생자는 만63세, 1965~1968년 출생자는 만64세, 1969년 이후 출생자는 만65세에 처음 연금을 수령한다. 따라서 국민연금 수급개시 연령까지 일할 수 있으려면 단계적으로 정년을 65세까지 연장해야 한다.

참고로 싱가포르는 정년법에 따라 1999년부터 정년을 62세로 규정하면서 사용자의 비용부담 감소를 위해 60세 이후 고용연장에 대해서는 10%까지 임금삭감이 가능하도록 규정하고 있다. 62세 이하 근로자는 연령만을 이유로 해고할 수 없지만, 임금삭감에 동의하지 않는 경우는 60세가 되는 해부터 해고가 가능하다(이학준 외, 2011).

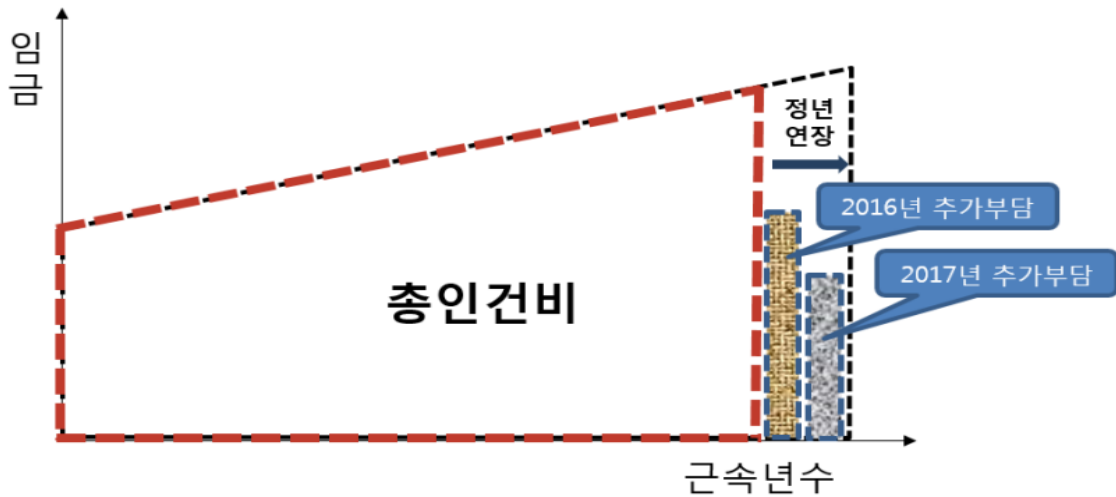
6) 노동자들에게 정년연장(신규채용) 비용 전가

권고안은 임금피크제 대상자의 임금삭감액으로 신규인력의 인건비를 충당하도록 하고 있다. 예컨대 정년이 58세에서 60세로 연장되는 경우 55~56세를 정점으로 임금을 삭감하고, 삭감한 임금을 재원으로 신규인력을 채용하라는 것이다. 즉 본인의 연봉에서 3천만 원 정도를 삭감하라는 것이다. 이 때 정년연장 대상자는 직장인 신분이 유지되는 것을 제외하면, 기존의 근로조건이 대폭 후퇴하고 퇴직금과 국민연금 수령액이 줄어든다.

정년연장 대상자의 임금이 대폭 삭감된다 해도, 인건비 총액은 변함이 없는데 노동자 수는 늘어나므로, 해당 기관 노동자들은 정년연장(신규채용) 비용을 분담해야 한다. 정년연장 대상자의 임금이 많이 깎이면 해당 기관 노동자들의 부담이 줄어들고, 정년연장 대상자의 임금이 적게 깎이면 해당 기관 노동자들의 부담이 늘어난다.

이것은 정년연장 대상자와 다른 재직자들 사이에 갈등을 유발하고, 그만큼 조기퇴직을 유도하기 쉽다. 이러한 문제를 해소하려면 정년 T/O 확대와 인건비 상향 조정이 필요하다.

[그림 2] 2016~17년 총인건비 추가 부담(2년 연장 시)



7) 조기퇴직 유도형 임금피크제

일본은 임금피크제를 시행하고 있지만, 정년 상향조정이 일반적 흐름이다. 우리나라 처럼 인건비 절감 수단으로 임금피크제를 사용하지 않으며, 노동력 부족을 보완하고 중고령자들의 경제활동을 촉진하는 수단으로 활용한다. 이에 비해 한국에서 임금피크제는 비용절감 수단이자 명예퇴직을 유도하는 경향을 보이는데, 기재부 권고안은 은행권을 본뜬 조기퇴직 유도형이다.

은행권에서 임금피크제는 <조기퇴직-위로금>과 <정년보장-임금피크제> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 '조기퇴직 유도형'인데 비해, 공공기관 권고안은 <위로금 없는 조기퇴직>과 <정년보장-임금피크제> 둘 중 하나를 택할 것을 요구하는 조기퇴직 유도형이다. 자칫하면 재직자들이 십시일반 돈을 걷어 위로금을 마련해줘야 할 판이다.

중고령자의 재취업이 쉽지 않고 국민연금 등 중층적 노후생활보장제도가 미흡한 상태에서 임금피크제는 정년연장의 본래 취지를 훼손한다. 연장된 정년까지 직장인 신분이 유지되는 것을 제외하면, 기존의 근로조건을 저하시키고 퇴직금과 국민연금 수령액의 저하를 초래하는 등 개인적으로나 사회적으로 많은 부작용을 야기하게 된다. 조기퇴직을 하는 경우 주된 일자리에서 배출되는 고령자는 소득대체율이 낮아

저소득 취약계층으로 전락할 가능성이 높다. 고령자가 연금을 받을 때까지 고용을 유지하는 것이 필요하다(박준성 2012). 그리고 고령자의 퇴직 후 일자리 정책보다는 정년연장정책이 더 효과적이다(방하남 2010).

8) 새로운 직무개발과 노동시간 단축 문제

정부 권고안은 임금피크제 대상자의 직무와 관련하여 대상자의 능력과 경험이 생산성 향상에 기여할 수 있도록 해당 기관은 적합한 직무를 개발해야 한다는 언급만 하고 있다. 하지만 새로운 직무개발 문제는 임금피크제하에서 임금변동(삭감), 전문성 활용, 세대 간 일자리 문제를 해결할 수 있는 매우 중요한 사안이다.

임금피크제 시행으로 임금이 저하된 상태에서 기존의 직무를 수행할 경우 업무 의욕과 만족도, 동기부여 수준이 떨어지기 쉽다. 새로운 직무를 수행하는 경우에도 근로자 개인의 경험과 노하우를 살릴 수 없는 직무일 때는 전반적으로 업무만족도나 생산성이 저하되기 십상이다. 따라서 그동안 하던 업무에서 경험과 전문성을 살릴 수 있는 적절한 직무를 개발하고 부여하는 것이 중요하다.

새로운 직무의 성격이나 임금수준에 따라서는 근로시간 축소도 고려할 필요가 있다. 지급받는 임금이 피크임금의 80%라면 주4일제, 60%라면 주3일제로 노동시간을 단축해서, 정년 이후 은퇴생활을 준비할 수 있게 해야 한다.

<참고 문헌>

- 권혜자(2010), 『연령세대별 일자리 변화와 고용서비스 정책과제』, 한국고용정보원.
- 김대일(2011), “청년고용대책: 정년 연장과 관련된 논의를 중심으로”, 유경준외, 『성장
과 고용의 선순환 구축을 위한 패러다임 전환(I) - 고용창출을 위한 주요
정책과제』, 한국개발연구원.
- 김유선(2014), “임금체계 개편 논의, 비판적 검토와 대안 모색”, 한국노동사회연구소
이슈페이퍼 2014-10.
- 김유선(2015), “한국의 노동시장 진단과 과제”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼
2015-6.
- 김정환(2004), “고령화 시대의 보상관리”, 장지연·김대일·신동균·조준모·조용만·김정
환, 『고령화 시대의 노동시장과 고용정책(II)』, 한국노동연구원, 제6장.
- 김준영(2011), “고연령층 고용변동이 청년층 고용에 미치는 효과: 사업체패널 자료를
이용한 분석”, 『노동경제논집』 34:1.
- 노광표·임상훈·박용철·우상범(2014), “공공기관 정년연장에 따른 임금체계 모델 개발
연구”, 전국공공노동조합연맹 연구용역보고서.
- 박성준(2009), “우리나라 임금피크제의 현황과 문제점”, 한국경제연구원 이슈페이퍼 09-03.
- 박용철(2015), “정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토”, 『공공부문정책이슈
보고서』, 2015년5월호.
- 박준성(2012), “POSCO의 정년연장형 임금피크제 사례”, 『산업관계연구』 22:4.
- 방하남·강석훈·신동균·안종범·이정우·권문일(2009), 『점진적 은퇴와 부분연금제도
연구』, 한국노동연구원.
- 방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래(2012), 『기업의 정년실태와 퇴직 관리에 관한
연구』, 한국노동연구원.
- 안주엽(2010), 『세대간 고용대체 가능성 연구』, 한국노동연구원.
- 이영면·정선아(2014), “베이비부머 세대 은퇴기 임금피크제의 정책적 활성화 방안에
대한 탐색적 연구: 임금피크제에 대한 기존 국내 연구의 분석과 정책적 시사
점을 중심으로”, 『노동정책연구』 14:1.
- 이학춘·고준기·전만길(2011), “고령자 고용촉진과 고용연장·유지를 위한 임금피크제
의 문제점과 개선방안”, 『노동법논총』 21.
- 임상훈·박용철·우상범(2014), “금융산업 실질정년 연장 확립을 위한 중고령 근로자
인력활용 방안”, 금융경제연구소 연구용역보고서.

공공연구 분석

- 취업규칙 변경의 법적 쟁점 검토
- 공공기관 고용실태와 과제

취업규칙 변경의 법적 쟁점 검토

노무법인 참터
유성규 공인노무사

1. 들어가며

드라마 미생 열풍에 힘입어 비정규직 문제가 전국적 이슈가 되었던 작년 말, 정부는 ‘비정규직 종합 대책’을 발표했다. 언론을 비롯한 노동계는 비정규직 사용기간 연장을 중심으로 한 비정규직 관련 내용에 주로 관심을 기울였다. 그러나 비정규직 종합 대책에는 비정규직 관련 내용만이 아니라 정규직 고용구조에 대한 대대적인 개편안이 담겨 있었다. 정규직 노동자들을 겨냥한 날카로운 비수가 비정규직 보호라는 포장지 속에 감춰져 있었던 것이다. 이른바 ‘노동시장 활력 제고 방안’이다.

정부가 그토록 염원하는 정규직 고용의 유연성을 확보하기 위해서는 현행 근로기준법의 대대적인 개정이 필요했다. 그러나 근로기준법 개정은 수많은 법적, 정치적 논쟁을 야기할 수 있고 그 성패조차 장담할 수 없는 일이었다. 이에, 정부는 보다 손쉬운 방법인 근로기준법에 대한 해석을 변경하는 방법을 택한다. 이것이 노동시장 활력 제고 방안에서 ‘취업규칙 불이익 변경 요건 완화’와 ‘해고 요건 완화’가 담긴 이유다.

정부는 올해 1월 ‘2단계 공공기관 정상화 추진 방향’(이하 ‘2단계 정상화 추진 방향’)을 발표함으로써, 그 비수를 공공부문 노동자들에게 가장 먼저 겨냥하였다. 그러나 현행 근로기준법 해석론에서 보면, 2단계 정상화 추진 방향은 과반수 노동조합(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수)의 동의 없이 추진되기 어려운 상황이다. 정부의 공식적인 근로기준법 해석인 고용노동부 행정해석에 따르더라도 말이다. 따라서 2단계 정상화 추진 방향의 성패 역시 노동시장 활력 제고 방안 내

지 이를 기반으로 한 노동시장구조 개혁의 성과와 직결되어 있다고 볼 수 있다.

2. 2단계 공공기관 정상화 추진 방향의 목표 및 내용

정부는 2단계 정상화 추진 방향에서 1단계 정상화 대책을 매우 성공적으로 평가하고 있다. 정부는 38개 중점관리대상 기관 모두가 방만 경영 개선 이행을 완료했고 전체 공공기관 기준으로 96%가 이를 이행했다고 평가했다.

정부는 1단계 정상화 대책의 성과를 기반으로 2단계 정상화 추진 방향의 제반 과제를 제시하고 있는데, 그 추진 목표는 ‘실질적 생산성 제고’로 모아진다. 즉, 정부는 공공기관 내부의 연공서열, 경직적 인력 운영 등 생산성을 가로막는 요인을 극복하기 위해 2단계 정상화의 추진이 불가피함을 역설하고 있다.

[그림 1] 2단계 공공기관 정상화 추진방향



출처: 기획재정부(2015)

2단계 정상화 추진 방향은 2015년 기반과제, 2015년 중점과제, 지속과제를 제시하고 있다. 정부는 2015년 기반과제로 “정보 공개, 부채 감축, 방만 경영 개선, 비정상 관행 개선”을 꼽고 있다. 2015년의 중점과제는 ‘핵심 업무 중심으로 공공기관의 기능을 재편하는 것’과 ‘공공기관의 운영 체계를 성과 중심으로 재편하는 것’으로

요약될 수 있다. 즉 공공기관의 기능을 점검하여 구조조정을 진행하고 공공기관 내부의 운영 체계를 성과 중심형으로 변모시킨다는 것이다.

3. 2단계 공공기관 정상화 추진 방향과 공공기관 노동자의 노동조건 변화

1) 기능 재편

정부는 4대 분야(정보화, 해외투자, 고용복지, 중소기업)에 대한 기능 점검 마무리와 함께, 국민 수요가 높은 3개 분야(SOC, 문화·예술, 농림·수산), 국회 등 점검의 필요성이 제기된 분야에 대한 점검을 실시하여, 그 기능을 핵심 기능 중심으로 재편한다는 방침이다.

일례로, SOC 분야의 경우에는 세부 부문(교통·물류, 건설·토목 등)별로 유사·중복 기능을 점검하고 핵심 기능 위주로 재편한다고 밝히고 있으며, 문화, 농림 분야도 유사·중복 기능의 조정과 더불어 최근 상황(한류, FTA 확대, 먹거리안전 등)을 반영하여 그 기능을 재편한다고 밝히고 있다.

공공기관의 기능이 통합, 조정, 재편되는 과정에서 당연히 기관과 인력에 대한 대규모 고용조정이 수반될 것이 예상된다. 물론, 이 고용조정에는 정리해고 이외에 출자회사나 분사조직으로의 전적을 포함하게 될 것이다.

한편, 정부는 출자회사 설립시 민간 경합성, 시장성 등을 중요한 판단 기준으로 제시하고 있는데, 이 같은 판단 기준은 이미 설립되어 운영 중인 출자회사에도 그대로 적용될 가능성이 높다. 이에, 출자회사는 인위적인 구조조정이 아니라 민간기업과의 경쟁에 노출될 가능성이 크다. 출자회사가 민간기업과의 경쟁에 노출될 경우에는 인위적 구조조정이 없더라도 자연적으로 고사할 가능성이 크다.

2) 성과연봉제 도입

정부는 공공기관 임금제도가 호봉제 등 연공서열식 급여 체계인 탓에 조직 운영의 인센티브로 작동하지 못하고 안일한 근무 행태를 낳는다고 평가하고 있다. 이에, 정부는 성과연봉제 확대 방안을 마련하여, 간부직에게만 적용되던 성과연봉제를 단계적으로 확대하겠다고 밝히고 있다. 이를 통해, 정부는 고성과자와 저성과자간 실효성 있는 임금 차등을 발생시키도록 주문하고 있다.

2단계 정상화 추진방향에서 제시한 새로운 임금구조 예시는 다음과 같다.

<p>< 임금구조 예시 ></p> <p>(1안) 기본연봉 + 성과연봉 (2안) 기본급 + 직무급 + 성과급</p> <p>* 현행 간부직 : 성과급 차등폭 최고-최저 등급간 2배 이상, 총연봉 대비 성과연봉이 20-30% 이상, 전체 연봉의 차등폭이 고성과자와 저성과자간 20-30% 이상</p>
--

출처: 기획재정부, 2단계 공공기관 정상화 추진방향 (2015)

성과연봉제가 시행될 경우, 저성과자로 분류된 노동자는 호봉제 등 기존 임금제도가 적용될 때에 비해 임금 상 불이익을 입게 될 것이 자명하다. 한편, 임금제도에 직무급이 도입될 경우에는 담당 직무에 따른 인위적 임금 삭감이 가능해져, 고성과자들 역시 직무 조정에 따른 임금 상 불이익을 입게 될 가능성이 발생한다.

3) 인력 운영의 효율성 제고 (저성과자 퇴출 제도, 임금피크제, 별도 직군 운영, 전문계약직 등)

정부는 공공기관의 정년보장, 정년연장 등으로 인해 인력의 고령화가 나타나 인사적체 등의 문제가 발생하고 조직 내 활력과 인력 운용의 효율성이 부족해 졌다고 평가하고 있다. 정부는 이를 개선하기 위해 저성과자에 대한 퇴출 제도 도입을 검토하고, 정년 연장에 따른 임금피크제 도입을 적극적으로 유도할 것을 주문하고 있다.

정부는 이를 위한 구체적인 방안으로 전문계약직 및 임금피크제를 통한 이른바 ‘Two-Track 제도’를 제시하고 있다. 정부가 제시한 Two-Track 제도에 따르면, 성과자의 경우에는 연령과 무관하게 2년 기간의 전문계약직으로 전환하고, 비성과자의 경우에는 일정 연령에 도달하면 임금피크제를 적용하거나 별도 직군을 운영해 임금을 삭감한다.

<p>【전문계약직 및 임금피크제를 통한 Two-Track 제도】</p> <p>◇ 성과자 → (연령 무관) 전문계약직(기간 2년), 보수상 인센티브 부여 ◇ 비성과자 → (연령 도달) 임금피크제 적용, 별도직군 운영 또는 임금 삭감</p>
--

출처: 기획재정부, 2단계 공공기관 정상화 추진방향 (2015)

업무 저성과자에 대한 퇴출 제도가 도입될 경우, 공공기관의 인위적 고용조정이 상시적으로 가능해진다. 사실, 평가기준 및 방법을 어떻게 설정하는가에 따라 퇴출 대상자는 인위적으로 조정될 수 있다. 이에, 업무 저성과자 퇴출제도는 다른 이슈들에 비해 공공기관 고용구조에 미치는 파장이 매우 클 것으로 판단된다.

저성과자에 대해서는 일정 연령에 도달하면 임금피크제를 적용하거나 별도 직군을 운영하는 방안을 제시했다. 이 중 눈여겨 봐야할 부분은 ‘별도 직군 운영’이다. 즉 일정 연령에 도달한 저성과자들을 별도 직군으로 묶어 관리한다는 것이다. 이는 이미 몇몇 민간기업에서 활용된 바 있는 대표적인 고용조정의 수단이다.

한편, 정부는 성과자에 대해서도 연령과 무관하게 비정규직인 전문계약직으로 전환하는 방안을 제시했다. 이는 현재 정부가 추진하고 있는 이른바 ‘인력 운영의 효율성’의 실체가 경쟁력 제고를 위한 것이 아니라 고용 유연성 확보를 위한 것임을 보여준다.

4. 2단계 정상화 추진 방향의 법적 쟁점 검토: 취업규칙 불이익 변경을 중심으로

1) 성과연봉제 도입과 취업규칙 불이익 변경 여부

현행 근로기준법 제94조는 “사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.”고 규정하고 있다.

이에, 성과연봉제 도입이 취업규칙 불이익 변경에 해당된다면, 공공기관은 그 도입에 앞서 노동자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 노동자 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수의 동의를 구해야 한다. 즉 성과연봉제 도입이 취업규칙 불이익 변경에 해당된다면, 공공기관이 이를 일방적으로 도입할 수 없다.

이와 관련, 고용노동부는 아래와 같은 행정해석을 내린 바 있다.

1) 기존의 임금수준을 최저한도로 하면서 인사고과에 따라 추가로 지급하는 방식의 경우에는 근로자의 기득이익을 침해하지 않으면서 근로자 모두에게 기존보다 유리한 결과를 가져오는 제도이므로 불이익 변경에 해당하지 않을 것임.

2) 다만, 『추가재원방식 연봉제』라 하더라도 인사고과에 따른 변동급여체제를 도입함으로써 가) 불특정 일부 근로자들이 기존의 임금보다 더 적은 임금을 받게 되어 기득의 이익을 침해받을 수 있는 개연성이 있다면 이는 근로자의 유불리가 상충하는 경우로서, 기존의 임금보다 더 많은 임금을 받을 수 있는 근로자수가 기존의 임금보다 더 적은 임금을 받는 근로자수보다 많다고 하더라도 전체적으로는 불이익변경에 해당된다고 사료됨.

- 고용노동부 <근기 68207-988, 2000.3.31.>에서 발췌

귀 사업의 급여제도를 변경함에 있어 기존의 연공서열식 임금체제에서 능력 및 업적을 평가하는 능력중시형 임금체제(연봉제)로 전환하는 경우 일부 근로자는 종전보다 유리해지고, 일부 근로자는 불리해지는 경우라면 전체적으로 불이익 변경에 해당된다고 볼 수 있을 것인 바, 이 경우 동법 제97조에 의한 취업규칙 불이익변경의 절차를 거쳐 적법하게 변경해야 유효할 것으로 사료됨

- 고용노동부 <근기 68207-1760, 2002.4.24.>에서 발췌

결국, 고용노동부 행정해석에 따르더라도, 성과연봉제 도입으로 인해 일부 노동자에게 불리한 결과가 초래된다면 이는 취업규칙 불이익 변경이다. 따라서 공공기관은 그 도입에 앞서 과반수 노동조합(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수)의 동의를 구해야만 한다.

2) 임금피크제 도입과 취업규칙 불이익 변경 여부

정년연장에 따라 연장된 고용기간에 대해 임금 삭감을 수반하는 임금피크제를 도입하는 경우, 취업규칙 불이익 변경인지 여부가 쟁점이 될 수 있다. 이와 관련, 고용노동부는 아래와 같은 행정해석을 내린 바 있다.

조합원과 비조합원에게 공통적으로 적용되는 보수규정(취업규칙)을 개정하여 모든 근로자가 일정 연령(또는 특정 직위)에 도달하면 임금이 삭감되도록 불이익하게 변경하는 경우라면, 변경 시점에서 일정 연령(또는 특정 직위)에 도달한 근로자뿐만 아니라 전체 근로자에게 적용되는 것으로 보아야 하며, 따라서 그 취업규칙의 불이익변경을 위해서는 전체 근로자 과반수로 조직된 노동조합의 동의를 받아야 할 것으로 사료됨.

- 고용노동부 <근기 68207-890, 2003.7.16.>에서 발췌

이에 대해, 애초 정년보다 연장된 고용기간에 대한 임금 삭감이므로 불이익 변경으로 볼 수 없다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 정년 연장은 법률 개정에 따라 확보

된 기득권이라는데 이견의 여지가 없으므로, 법률에 의해 연장된 고용기간에 대한 임금 삭감은 취업규칙 불이익 변경이다.

만약 전자의 견해처럼, 법률 개정에 따라 노동자에게 발생한 이익과 이에 대응한 사용자의 취업규칙 불이익 변경의 효과를 상호 상쇄할 수 있다는 법적 논리가 인정될 경우, 법률의 개정 시마다 사용자는 그 법률 개정에 따른 노동자 이익분을 취업규칙 불이익 변경으로 상쇄시킬 수 있다는 비상식적 논리가 성립되는 바, 전자의 견해는 그 법적 타당성을 인정하기 어렵다.

3) 별도 직군 운영과 취업규칙 불이익 변경 여부

일부 민간 기업들이 인위적 고용조정이 여의치 않을 경우 활용했던 대표적 편법이 고용조정 대상자들을 별도 직군이나 부서에 몰아넣고 관리하는 것이다. 고용조정 대상자들이 알아서 퇴사하도록 강요하는 비인권적 편법이지만, 사용자의 입장에서는 유혹을 느낄 수밖에 없는, 그야말로 편법이다. 별도 직군이 도입될 경우, 민간 기업에서 나타났던 비인권적 상황들이 공공기관에서도 재현될 가능성이 높다.

이와 관련한 고용노동부 행정해석은 다음과 같다.

사용자가 취업규칙으로 볼 수 있는 「인사규정(또는 직급규정)」을 개정하여 일정 직위(예 : 소속장급)를 담당할 수 있는 직무등급(A1, A2, B1, B2)에 그보다 연봉액이 낮은 새로운 등급(Ba)을 추가하여 기존의 직무등급에 소속된 근로자를 신설된 등급으로 배치할 수 있도록 정하고, 실제로 특정한 근로자가 회사측이 정한 일정한 사유(업적부진, 능력부족 등)에 해당한다는 이유만으로 구체적인 징계절차 등이 없이 해당 신설 직무등급으로 발령하여 결과적으로 임금이 삭감(약14%)되었다면, 그와 같은 인사규정(직급규정)의 개정은 취업규칙의 불이익변경으로 볼 수 있을 것으로 사료.

- 고용노동부 <근로기준법-750, 2006.2.16.>에서 발췌

결국, 저성과자라는 이유로 구체적인 징계 절차 등이 없이 별도 직군으로 발령하여, 노동조건상 불이익이 그 노동자에게 발생한다면, 별도 직군의 도입은 취업규칙 불이익 변경으로 볼 수 있다.

4) 저성과자 퇴출 제도와 취업규칙 불이익 변경 여부

2단계 정상화 추진 방향에서 예시하고 있는 저성과자 퇴출 제도가 도입될 경우, 단 2번의 평가만으로도 해고가 가능해진다. 즉, 노동자에게 다른 징계사유가 전혀 없음

에도 단지 성과가 저조하다는 이유만으로 해고 대상이 되는 것이다. 앞서 언급했듯이, 평가 기준 및 방법을 어떻게 설정하느냐에 따라 저성과자는 사용자에게 의해 자의적으로 지목될 수 있다. 이에, 저성과자 퇴출 제도는 사용자의 인위적 고용조정의 유력한 수단이 될 수 있는 위험성을 내포하고 있다.

이와 유사한 사례에 관한 고용노동부 행정해석은 다음과 같다.

당초에 일반정년제를 정하여 시행하고 있는 사업장에서 직급정년제를 추가로 도입하는 경우'에는 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 것으로 볼 수 있으므로 적법한 취업규칙 불이익변경 절차(당해 사업(장)에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있을 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없을 경우에는 근로자의 과반수의 동의를 얻어야 함)를 거치지 아니하면 그 효력이 인정될 수 없고, 그 직급정년을 이유로 일반정년 도래 전에 조기에 퇴직토록 하는 것은 해고에 해당하며, 일반적으로 일정기간 내에 상위직급으로 승진하지 못한 것만을 이유로 해고하는 것은 사회통념상 일반적이고도 객관적인 타당성이 있다고 보기 어려워 정당성이 인정될 수 없다고 사료됨.(근기 68207-1571, 2001.5.16. 참조)

- 고용노동부 <근로기준법-750, 2006.2.16.>에서 발췌

위 행정해석이 기반하고 있는 법리에서 볼 때, 성과를 이유로 징계사유도 없고 정년에도 도달하지 않은 노동자를 당연 해고하는 제도를 도입하는 것은 취업규칙 불이익 변경이다. 아울러, 단지 저성과자라는 이유만으로 당연 해고하는 것 자체도 사회통념상 법적 타당성이 있다고 보기 어렵다.

이와 관련, 우리 대법원은 “취업규칙 등의 해고사유에 해당하는 경우, 이에 따라 이루어진 해고처분이 당연히 정당한 것으로 되는 것이 아니라 사회통념상 고용관계를 계속할 수 없을 정도로 근로자에게 책임있는 사유가 있는 경우에 행하여져야 정당성이 인정되는 것이고, 사회통념상 당해 근로자와의 고용관계를 계속할 수 없을 정도인지는 당해 사용자의 사업의 목적과 성격, 사업장의 여건, 당해 근로자의 지위 및 담당직무의 내용, 비위행위의 동기와 경위, 이로 인하여 기업의 위계질서가 문란하게 될 위험성 등 기업질서에 미칠 영향, 과거의 근무태도 등 여러 가지 사정을 종합적으로 검토하여 판단하여야 한다.”고 판시한 바 있고 (대법원 2002.11.22.선고 2002두5658 판결), 서울행정법원은 같은 취지로 “원고 회사의 취업규칙상 근무성적이 불량한 자로서 개선의 정이 없는 때를 징계사유의 하나로 규정하고 있고, 참가인이 인사고과에서 4회 연속 최하위 등급의 평가를 받은 사실은 앞서 본 바와 같으나, 한편 근무성적 불량을 이유로 한 해고의 경우 그 해고가 정당하려면 참가인의 근무성적이 사회통념상 고용관계를 유지할 수 없을 정도로 객관적이고 불량한 정도에 이르러야 그 정당성을 인정할 수 있을 것이다.”라고 판시한 바 있다. (서울

행법 2006.1.27.선고 2005구합23879 판결문)

결국, 저성과자라는 이유만으로 당연 해고되는 제도를 도입하는 것은 그것이 취업규칙 불이익 변경에 해당하는지와 별론으로 근로기준법에 반하여 허용되어서는 안 된다.

5. 2단계 공공기관 정상화 추진 방향과 노동시장 구조 개악

앞서 살펴본 내용과 같이, 고용노동부 행정해석에 따르더라도, 정부가 추진 중인 2단계 정상화 추진 방향은 과반수 노동조합(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수)의 동의 없이 추진되기 어렵다. 따라서 공공기관이 일방적으로 성과연봉제, 저성과자 퇴출 제도 등을 도입하는 경우, 노동조합은 고용노동부 행정해석을 기초로 공공기관에 대한 처벌을 요구할 수 있다. 또한 노동조합이 대정부 투쟁에서 정부의 공식적 입장인 고용노동부 행정해석에 기반해 그 정치적, 사회적 정당성을 획득할 수도 있다. 정부로서는 실로 난감한 입장에 처할 수 있는 것이다. 이에, 정부로서는 기존에 유지해 오던 취업규칙 불이익 변경에 대한 해석을 변경할 필요가 있었던 것이다.

한편, 저성과자 퇴출 제도가 정상적으로 가동되기 위해서는 취업규칙 불이익 변경 기준 완화만으로는 부족했다. 판례가 지적하고 있듯이, 설사 저성과자에 대한 퇴출 제도가 취업규칙에 도입되더라도 그 법적 정당성이 당연히 인정되는 것은 아니기 때문이다. 이에, 정부는 저성과자 해고의 정당성을 확보하기 위한 법적 근거가 필요했고, 그 고민의 결과물이 평가에 기인해 저성과자 해고를 가능토록 하는 해고 요건의 완화다. 정부의 꼼꼼함에 감탄을 금하기 어렵다.

결국, 비정규직 종합대책에 숨겨져 있던 노동시장 활력 제고 방안은 단기적으로는 공공기관에 대한 구조조정, 중장기적으로는 노동시장 구조 개악을 위한 사전 포석이었다고 평가될 수 있다.

이 대목에서, 노동시장 활력 제고 방안에 실려 있는 취업규칙 불이익 변경 요건 완화의 구체적 내용을 다시 한 번 상기해보자.

정부는 취업규칙 변경 요건 완화의 추진 배경으로 “정년연장, 임금피크제 도입 등 근로환경 변화에 따른 근로조건의 합리적 적용을 위해 취업규칙 변경 기준·절차 명확화”가 필요하다고 지적하고 있다. 이를 위해, 정부는 판례상 인정되는 “사회통념

상 합리성 요건”을 구체화하겠다고 밝힌 바 있다. 이는 사회통념상 합리성이 존재하는 경우에는 취업규칙 불이익 변경을 과반수 노동조합(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수)의 동의 없이도 시행할 수 있다는 것으로도 해석된다.

사회 통념상 합리성이라는 모호한 개념을 도입하는 것이 과연 “명확화”인지도 의문일 뿐만 아니라, 그 모호함에 기반해 사용자의 일방적 취업규칙 변경이 남발될 것은 명약관화하다. 결국, 이와 관련한 노사분쟁이 빈발할 가능성이 크고, 그 궁극적인 해결은 온전히 법원의 몫으로 넘어갈 공산이 크다.

현재 취업규칙 변경 요건 완화에 관한 논의는 항상 임금피크제 도입과 함께 논의되고 있다. 정부 역시 취업규칙 변경 요건 완화가 필요함을 강변할 때는 의례 임금피크제로부터 그 논의를 시작한다. 그러나 역설적이게도 실제 취업규칙 변경 요건 완화가 현실이 될 경우, 임금피크제를 둘러싼 논의 자체는 실익이 없을 수 있다.

사용자에게 자유로운 취업규칙 변경권만 부여된다면, 정년과 무관하게 언제든 임금을 삭감시킬 수 있기 때문이다. 임금뿐이라. 언제든 학자금, 복리후생 등 노동조건을 후퇴시킬 수 있다. 상황이 이에 이르면, 오히려 사용자가 임금피크제에 있어서는 대폭 양보를 할지도 모를 일이다.

정부는 단 한 번도 취업규칙 변경 요건 완화를 임금피크제 도입에 국한한 문제라고 언급한 바 없다. 오히려, 노동조합이 취업규칙 변경 요건 완화를 임금피크제 도입에 국한해 고민하고 있을 뿐이다. 노동조합이 문제의 핵심이 무엇인지 정확히 인식해야 할 매우 중요한 시점이다.

6. 결론을 대신해

결국, 정부가 추진하는 2단계 정상화 추진방향의 성패는 노동시장 활력 제고 방안의 성패와 직결되어 있다. 즉 한국노총, 민주노총 할 것 없이 노동계 전체가 온몸으로 막아내고 있는 노동시장구조 개악이 저지될 수만 있다면, 2단계 정상화 추진방향 역시 제대로 추진되기 어렵다. 이것이 바로 공공부문 노동자들이 노동시장구조 개악 저지 투쟁에 적극적으로 결합해야 하는 이유다.

공공기관 고용실태와 과제

한국노동사회연구소
이정봉 연구실장

1. 도입

2008년 정부의 공공기관 선진화 정책 중 경영효율화는 정원 감축에 따른 인원감축을 수반하였다. 경영효율화 계획(4차, 6차)에 따라 대상기관 132개의 정원은 19만 2천명에서 2만 3천명이 줄어들어 16만 9천명으로 감소하였고, 정부는 명예·희망퇴직 등을 활용하여 2012년까지 현원을 계속해서 줄인다는 방침이었다.

하지만 공공기관의 정원과 현원은 2010년부터 매년 증가하고 있고, 정원의 경우 2010년 24만 6,942명에서 2014년 27만 9,423명으로 3만 2,481명이 증가하였다. 물론 공공기관 수 증가, 국책사업 등 공공기관 사업 확대 등에 따라 정원 및 현원 변화가 일어나지만, 경영효율의 명목으로 진행되었던 그간의 공공기관의 인력관리 정책이 장기적으로 유효한지에 대한 의문은 남는다. 즉 경영효율화 방침에 따른 감소되는 인력의 “일정비율은 신규채용을 병행토록 하여 공공기관이 일자리 창출을 통한 청년실업 해소에 기여”한다든지, 또는 민간위탁을 확대함으로써 예산을 절감할 수 있다와 같은 주장은 세대 간의 갈등, 비정규직 확대 등과 같은 다양한 문제를 야기할 수 있기 때문이다.

이에 공공기관 인력 및 고용현황을 분석하여 공공기관의 인력 운영 특징과 정부의 인력관리 정책을 검토하고자 한다. 분석대상은 2015년 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관 316개이고, 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에서 제공된 원자료를 사용하였다.

2. 임직원

2015년 316개 공공기관의 고용규모는 2014년 기준 320,769명이고, 직접 고용된 인력을 세부적으로 살펴보면 상임임원 826명, 직원 260,663명이고, 무기계약직 17,493명, 기간제 30,766명, 단시간 10,112명, 기타 909명이다. 이와 함께 간접 고용인원인 소속 외 인력은 62,914명으로 직접고용과 간접고용을 합치면 38만 3,683명이다.

2014년 316개 공공기관의 상임임원(기관장, 이사, 감사)의 정원은 826명으로서, 2011년 286개 공공기관의 739명보다 11.8%로 증가하였다. 공기업의 임원 정원은 평균 5.2명이고, 준정부기관은 평균 3.9명(기금관리형 4.8명, 위탁집행형 3명)이다. 기타공공기관을 제외하고 상임임원의 평균 정원이 감소하였다.

<표 1> 유형별 상임 임원 수

	2011년		2014년		인원 변화율
	인원	정원평균	인원	정원평균	
시장형	73	5.2	72	5.1	-1.4%
준시장형	78	5.6	84	5.3	7.7%
기금관리형	85	5.0	81	4.8	-4.7%
위탁집행형	198	3.0	206	3.0	4.0%
기타공공기관	305	1.7	383	1.9	25.6%
합계	739		826		11.8%

316개 공공기관의 2014년 현원은 26만 663명으로 2011년 24만 1,009명보다 1만 9,654명(8.2%)이 증가하였다. 기타공공기관과 시장형 공기업에서 각각 1만 5,016명과 3,995명이 증가한 반면, 준시장형 공기업은 현원이 1,991명이 감소하였다.

<표 2> 유형별 현원 수

	현원		11-14년 증감	
	2011년	2014년	인원	비율
시장형	45,916	49,911	3,995	8.7%
준시장형	50,739	48,748	-1,991	-3.9%
기금관리형	18,005	19,266	1,261	7.0%
위탁집행형	52,268	53,641	1,373	2.6%
기타공공기관	74,081	89,097	15,016	20.3%
합계	241,009	260,663	19,654	8.2%

316개 공공기관의 2014년 정원은 27만 2,143명으로 2011년 24만 868명에서 3만 1,275명(13.0%)이 증가하였다. 기타공공기관(1만 7,759명), 시장형 공기업(6,377명), 위탁집행형 준정부기관(3,295명), 기금관리형 준정부기관(1,953명), 준시장형 공기업(1,891명) 순으로 정원 증가가 이루어졌다.

<표 3> 유형별 정원 수

	정원		11-14년 증감	
	2011년	2014년	인원	비율
시장형	45,620	51,997	6,377	14.0%
준시장형	47,973	49,864	1,891	3.9%
기금관리형	18,166	20,119	1,953	10.8%
위탁집행형	52,037	55,332	3,295	6.3%
기타공공기관	77,072	94,831	17,759	23.0%
합계	240,868	272,143	31,275	13.0%

316개 공공기관은 정원보다 현원이 작은 기관이 283개(89.6%)이고, 정원과 현원이 같은 기관은 21개(6.6%), 정원보다 현원이 많이 기관은 12개(3.8%)이다. 2011년의 경우 정원<현원 15.4%, 정원=현원 9.1%, 정원>현원 75.5%인 것과 비교해보면, 정원보다 현원을 작게 운영하는 기관이 증가하였다.

<표 4> 유형별 정원과 현원 비교

	정원<현원	정원=현원	정원>현원	합계
시장형	1	0	13	14
준시장형	4	0	12	16
기금관리형	0	0	17	17
위탁집행형	1	2	66	69
기타공공기관	6	19	175	200
합계	12(3.8%)	21(6.6%)	283(89.6%)	316

3. 고용형태별 규모

공공기관의 정원 이외 인력의 고용형태는 무기계약직, 기간제, 단시간, 기타로 구분된다. 무기계약직은 기관에서 직접고용하고 있는 상시·지속 업무 종사자로서 별도의 정원을 가지고 있고, 비정규직 중 기타는 재택/가내, 일일근로자 등을 의미한다. 소속외 인력은 용역 또는 파견업체에 소속이면서 공공기관에 근무하는 인력을 의미한다.

316개 공공기관의 정원 외 인력 현황을 살펴보면, 무기계약직 1만 7,493명, 기간제 3만 766명, 단시간 1만 112명, 기타 909명이고, 무기계약직을 제외한 직접고용 비정규직은 총 4만 1,787명이고, 소속 외 인력인 간접고용 비정규직은 6만 2,914명이다.

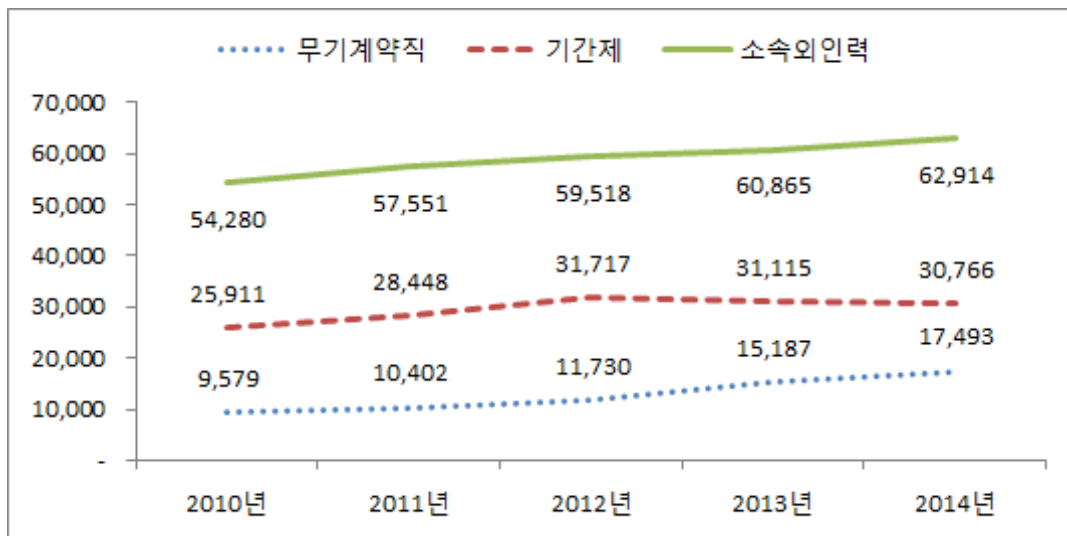
준시장형 공기업은 기간제 노동자를 기관 당 평균 167명, 단시간 노동자를 기관 당 424명으로 직접고용 비정규직 사용 비중이 높고, 시장형 공기업은 소속 외 인력을 기관 당 1,585명으로 간접고용 사용 비중이 높다.

<표 5> 유형별 고용형태별 인원현황

		시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	기타 공공기관	합계
무기계약직	평균	7	115	88	61	49	55
	합계	95	1,846	1,492	4,211	9,848	17,493
기간제	평균	50	167	77	85	101	97
	합계	706	2,664	1,315	5,841	20,241	30,766
단시간	평균	1	424	11	3	15	32
	합계	16	6,784	195	210	2,907	10,112
기타	평균	-	5	-	2	4	3
	합계	-	75	-	132	702	909
소속외인력	평균	1,585	654	237	116	91	199
	합계	22,184	10,467	4,030	8,024	18,209	62,914

316개 공공기관의 주요 고용형태에 따른 인원 추이를 살펴보면, 무기계약직은 계속해서 증가추세를 보이고 있고, 기간제는 2012년 3만 1,717명을 정점으로 감소하고 있다. 간접고용 인력인 소속 외 인력은 2010년 이후 계속해서 증가하고 있다.

[그림 1] 공공기관 주요 고용형태 변화 추이



4. 신규채용과 청년고용

316개 공공기관의 2014년 신규채용은 1만 6,979명으로 전년도에 비해 574명 증가하였다. 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관은 전년보다 채용규모가 증가하였으나, 시장형 공기업과 기타공공기관은 감소하였다.

<표 6> 유형별 총 신규채용 추이

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
시장형	934	1,856	2,714	3,126	2,913
준시장형	436	837	1,558	915	1,244
기금관리형	523	1,381	1,103	1,253	1,292
위탁집행형	1,717	2,636	2,679	2,681	3,619
기타공공기관	6,737	7,251	7,769	8,431	7,912
합계	10,347	13,961	15,821	16,405	16,979

공공기관의 신규채용 규모를 세부적으로 살펴보면, 2014년 기준 대부분의 기관은 정원의 3% 이상으로 신규채용을 하고 있으나, 25개 기관은 정원의 3% 미만으로 채용을 하고 있다.

<표 7> 유형별 정원 3% 미만 신규채용 기관 수

	정원3%>신규채용	정원3%=신규채용	정원3%<신규채용	합계
시장형	0	0	14	14
준시장형	5	0	11	16
기금관리형	1	1	15	17
위탁집행형	5	1	63	69
기타공공기관	14	4	182	200
합계	25	6	285	316

「청년고용촉진특별법」에 따라 공공기관은 공공기관 중 공기업과 준정부기관 및 정원이 30명 이상인 기타공공기관은 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용해야 한다.¹⁾ 청년 고용의무를 이행하지 않은 공공기관은 고용노동부장관이 공표하도록 하고 있다. 2014년 청년 고용의무 미이행 공공기관은 총 45개로서²⁾, 공

1) 단 정원이 전년도에 비해 100분의 10이상 감축된 연도의 경우, 공운법에 따라 공공기관으로 지정·설치 또는 설립된 연도의 경우, 고용노동부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 전문적인 자격·능력 또는 경력 등의 기준에 맞는 사람을 해당 연도 고용인원의 100분의 70 이상 고용하는 연도의 경우는 적용에서 제외된다.
 2) 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단 중 정원이 30명 이상인 지방공사 및 지방공단은 적용 대상 기관이고, 2014년 지방공기업 중 청년 고용의무 미이행 기관은 55개이다.

업 6개, 준정부기관 12개, 기타공공기관 27개이다.

<표 8> 2014년 공공기관 청년고용의무 미이행 기관 명단

구분	기관수	기관명
공기업	6	울산항만공사, 한국관광공사, 한국마사회, 한국조폐공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부기관	12	(재)국제방송교류재단, 대한지적공사, 도로교통공단, 독립기념관, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국광해관리공단, 한국기상산업진흥원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단
기타 공공기관	27	(주)한국건설관리공사, 88관광개발(주), 게임물관리위원회, 국제식물검역인증원, 노사발전재단, 대한체육회, 동북아역사재단, 민주화운동기념사업회, 영상물등급위원회, (주)부산항보안공사, 중소기업유통센터, 코레일유통(주), 코스콤, 학교법인한국폴리텍, 한국건강증진개발원, 한국과학기술연구원, 한국기술교육대학교, 한국사학진흥재단, 한국원자력문화재단, 한국의료분쟁조정중재원, 한국잡월드, 한국장애인개발원, 한국전자통신연구원, 한국정책금융공사, 한국지식재산보호협회, 한국학중앙연구원, 한국해양과학기술원

자료: 고용노동부 공고 제2015-170(2015.5.21)

한편 316개 공공기관은 청년인턴으로 2014년 1만 4,462명을 운영하고 있고, 2013년 1만 3,354명에서 1,108명 증가하였다. 체험형 인턴은 2013년 1만 1,443명에서 2014년 1만 418명으로 감소하였고, 채용형 인턴이 2013년 1,911명에서 2014년 4,044명으로 증가하였다. 채용형 인턴은 인턴 중 최소 70% 이상을 정규직으로 채용하는 제도로서 2014년 시범사업으로 도입되었다.

<표 9> 유형별 청년인턴 현황

	체험형인턴		채용형인턴	
	2013년	2014년	2013년	2014년
시장형	1,906	1,392	1,091	2,123
준시장형	1,081	660	463	968
기금관리형	1,631	1,289	12	115
위탁집행형	3,097	3,186	193	633
기타공공기관	3,728	3,891	152	205
	11,443	10,418	1,911	4,044

5. 시간선택제 일자리

현 정부는 고용률 확대를 위한 주요 사업 중 하나로 시간선택제 일자리를 활성화를 제시하면서, 공공부문에서 양질의 시간제 일자리 창출을 선도하고 민간부문으로 확대한다는 계획이다.

316개 공공기관의 2014년 시간선택제 일자리는 87개 기관에서 491명이 운영되고 있다. 2013년 시간선택제 일자리로 16개 기관에서 134명이 채용되었던 것에 비교하면 2014년은 357명이 증가하였지만, 정부의 당초 계획에는 못 미치는 수치이다.

<표 10> 유형별 시간선택제 일자리 인원

	2013년		2014년	
	기관수	인원	기관수	인원
시장형	8	75	11	117
준시장형	1	10	11	78
기금관리형	2	37	11	80
위탁집행형	4	10	39	168
기타공공기관	1	2	15	48
합계	16	134	87	491

6. 함의

현 정부에서 고용률 확대는 주요 국정과제로 자리잡고 있고, 이를 위해 공공기관은 정부의 다양한 정책을 실험하는 장이 되고 있다. 대표적으로 시간선택제 일자리는 경력단절 여성의 고용률 증가를, 청년인턴은 취업능력 향상과 능력 중심의 채용 문화 확대를, 임금피크제는 청년 고용기회 부여를 명분으로 추진되고 있다. 각각의 정책이 갖는 목표와 그에 따른 효과가 아직 충분히 검증되지 않는 상황이지만, 정부가 앞에서 언급한 고용정책과 동시에 진행하는 다른 정책을 고려하면 우려스러운 지점이 발견된다.

공공기관 정상화 2차 대책에서 정부는 현재 공공기관의 인력운영에 있어 “정년보장·정년연장 등 인력 고령화로 인사 적체 등 조직 내 활력 및 인력 운용의 효율성”이 부족하다는 진단 속에서 업무 저성과자 퇴출제도 도입을 제시하였다. 또한 공공기관 생산성 제고를 위한 기관 간 및 기관 내 기능재편의 필요성을 강조하였고, 이에 따라 일부 사업의 민간위탁 및 민간이양 방안을 제시하였다. 이러한 정부의 공공기관 관리정책은 인력운영과 맞물려 비정규직 증가, 무리한 인력 구조조정으로 인한

또 다른 사회적 비용을 야기할 수 있다.

공공기관 비정규직 인력은 기간제 노동자가 2010년 2만 5,911명에서 3만 766명으로 증가하였고, 같은 기간 단시간 노동자는 9,562명에서 1만 112명으로 늘었다. 공공기관 인력에서 ‘소속 외 인력’의 증가도 두드러진다. 간접고용 인력인 소속 외 인력은 2010년 5만 4,280명에서 2014년 6만 2,914명으로 증가하였고, 이는 공공기관의 경영효율화의 일환으로 진행되었던 기능 조정과 연동해서 살펴볼 지점이다.

공공기관 선진화 정책에 따라 경영효율화를 명분으로 장기 근속자를 대상으로 희망·명예퇴직을 단행하였지만, 공공기관의 정원은 2010년 이후 오히려 증가했을 뿐만 아니라 인력 구조조정의 성격이 강했음을 확인할 수 있다. 한 예로, 공공기관 선진화 정책에 따른 명예퇴직에 불응했다가 보직해임되고 결국 직무능력평가를 통해 직권면직된 2명의 노동자가 지적공사를 상대로 낸 해고무효확인소송에서 법원은 “공공기관 선진화 계획에 따라 공사가 인력감축을 추진하는 과정에서 한 직권면직은 정리해고를 단행할 정도로 경영상 위기에 있었다고 보기 어려워 긴박한 경영상의 필요가 존재하지 않는다”고 판시했다.

공공기관은 정부의 일자리 창출 과제에 따라 시행되는 제도 속 영향을 받고 있는 가운데, 인력의 고용형태 측면에서는 불안정한 일자리가 늘어나는 특징을 보인다. 이와 함께 경영효율화, 청년실업 해소와 같은 명분 속에서 정규 일자리에 대한 불안정성도 높아지고 있다.

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