

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제7호 • 2015년 7월

- **공공부문 동향**  
2015년 하반기 공공-공투본 투쟁계획
- **이슈 분석**  
서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제  
교통인프라 공공성 제고방안  
: 인천국제공항 고속도로 운영수익의 국민적 환원을 중심으로
- **공공연구 분석**  
“공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발” 리뷰
- **공공부문 판례**  
공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토



전국공공산업노동조합연맹



- **공공부문 동향**  
2015년 하반기 공공-공투본 투쟁계획 5
- **이슈 분석**  
서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제 13  
교통인프라 공공성 제고방안  
: 인천국제공항 고속도로 운영수익의 국민적 환원을 중심으로 21
- **공공연구 분석**  
“공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발” 리뷰 31
- **공공부문 판례**  
공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토 39

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 7월 31일  
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

- 2015년 하반기 공공-공투본 투쟁계획



# 2015년 하반기 공공-공투본 투쟁계획

## I. 2015년 상반기 주요 활동

### ○ 현장동력 확보 및 조직화사업

- '15.03.23 전국 공공기관 노동조합 대표자대회
- '15.04.11 공공노동자 총력투쟁 결의대회(서울역, 조합원 1만명 참여)
- '15.06.24 2차 전국 공공기관 노동조합 대표자대회  
\* 공공부문 총파업 및 상시 투쟁체제 구축을 위해 공공-공투본으로 전환 선포
- '15.07.04 공공·금융노동자 투쟁 결의대회(대학로, 조합원 1만5천명 참여)

### ○ 노사정위 공공부문발전위원회

- (개요) '14.09.17 ~ '15.04.30, 한국노총 공공노련, 공공연맹, 금속노조 참여
- (논의내용) 노조는 예산편성지침, 경영평가, 공운위, 기능조정 관련 문제제기 및 개선 요구, 정부는 임금피크제, 성과연봉제, 퇴출제 도입 요구
- (노-정대화) 전체회의 및 간사회의에 기재부, 노동부 실·과장급 책임자를 참여시켜 2단계 정상화대책 관련 노-정간 직접 협의할 수 있는 창구로 활용
- (결과) 구체적인 성과는 미흡하나, 기재부와 노동부에 노동계의 입장을 충분히 전달

### ○ 정부정책 일방 강행 저지

- '15.04.15 기재부 '공공기관 기능조정 정책토론회' 피켓팅 및 항의 시위
- '15.05.15 기재부 '임금피크제 설명회' 피켓팅 및 항의 시위
- '15.05.29 고용노동부 '임금체계 개편 및 취업규칙 변경 공청회' 무산
- '15.06.23 기재부 '2차 임금피크제 설명회' 피켓팅 및 항의 시위

- 공공기관 임금피크제 관련 국회 토론회 개최('15.06.24)
  - 임금피크제가 청년고용을 위한 대안이 아님을 발제 및 토론을 통해 여론화 시도

## II. 공공기관 관련 정세 동향

### □ 정부측 동향

#### <7.8일 박근혜 대통령 기초단체장 217명과 오찬자리에서 발언 - 조선일보>

박 대통령은 "특히 노동, 금융, 공공, 교육, 이 4대 개혁은 미래 세대를 위해 한시도 미룰 수가 없는 시급한 과제들"이라며, "**공공부문 개혁이 모든 개혁의 시작인 만큼** 지방이 먼저 낡은 틀을 깨고 새로운 시대를 열어갈 수 있도록 앞장서 주시면 감사하겠다"고 당부

- 임금피크제 추진 : 6~8월(기재부 8월까지 협의완료 요구), 12월(도입시한)
  - 선도기관 선정을 위해 주무부처와 기재부가 기관별로 압박중(무노조, 무상급단체, 복수노조 기관부터 도입 강행)
  - 남부발전 사례(취업규칙 변경을 위한 전직원 개별동의서 징구)에서 보듯 기재부와 주무부처(산업부)가 임금피크제 선도기관을 지정하여 밀어붙일 가능성 큼
- 성과연봉제 및 취업규칙 변경 가이드라인(지침) 발표 : 7월
  - 당초 8~9월 예정했으나, 기재부가 속도를 내어 강행 예정
- 일반해고 등 2차 노동시장 개혁 추진방안 발표 : 8~9월
  - \* 1차 노동시장 개혁 추진방안 발표(6.17)

### □ 노동조합 동향

- 한국노총
  - 정부가 노동시장 구조개악을 일방적으로 추진할 경우 총파업 돌입
  - \* 7.13부터 국회앞 천막농성 돌입, 7.23 상근간부 결의대회, 8.22 전 조합원 결의대회
- 민주노총
  - 7.15 2차 총파업 실시(7.22 양대노총 제조 공투본 총파업)
- 공공-공투본
  - 9.11 1차 총파업 실시(8.20 공공기관 공동 쟁의조정 신청), 10월말 2차 총파업 실시예정



### Ⅲ. 향후 투쟁계획

#### 1 9.11 공공노동자 총파업(1차 경고파업) 결의

##### □ 배 경

- MB정부때부터 계속된 공공영역 축소, 공공노동자 근로조건 개악시도가 끝날 기미가 보이지 않고 있음
  - 작년 1단계 정상화대책에 이어 올해 2단계 정상화대책을 강행하고 있음. 구조적으로 줄어들기 힘든 공공기관 부채를 이유로 내년이후에 3단계, 4단계 계속해서 공공부문의 희생을 강요할 수 있음
  - 이는 1단계 가짜 정상화 투쟁과정의 실패와 공공기관의 예산 및 정원, 성과급 등 모든 것을 통제할 수 있는 막강한 권한을 기재부가 가지고 있기 때문임

- \* (MB정부) 공공부문 선진화 방안 : 공기업민영화, 민간위탁 확대, 정원 축소
- \* (박근혜정부) '14년 1단계 정상화대책 : 복지축소, 고용안정 단협조항 폐지에 중점  
→ '15년 2단계 정상화대책 : 임금피크제, 성과연봉제, 퇴출제, 기능조정 추진

- 1단계 가짜 정상화 투쟁 실패 되풀이 우려
  - '14년 1단계 가짜 정상화 투쟁 과정에서 기관마다 복지 및 임금체계가 상이하고 낙하산 기관장들의 거취가 자유롭지 못한 부분을 기재부가 집요하게 공격하여 결국 연대가 무너짐.
  - 8월부터 기재부의 압박이 예상됨(임금피크제 협의완료기한 : 8월말)
- 성과연봉제, 퇴출제, 임금피크제에 대해 공동대응 필요
  - 임금피크제가 무너지면 성과연봉제와 퇴출제 역시 기관별 줄세우기를 통해 경쟁적으로 도입하게끔 압박할 것이며, 개별기관에서 저지 한계
  - 성과연봉제, 퇴출제, 임금피크제 세 가지 모두의 전면 철회를 공공부문 공동의 요구사항으로 내 걸고 투쟁전선 구축
- 공공노동자에게 남은 유일한 카드, 파업투쟁
  - 4대 개혁을 지속적으로 강조해온 정부의 입장 고려시 공공노동자 투쟁 결의대회, 기

사회견 등 집회나 항의표시만으로는 정부의 입장변화 불투명. 공발위 종료이후 정부와 대화할 수 있는 창구도 부재한 현실임

- 합법적이면서도 노동조합이 할 수 있는 가장 강력한 투쟁은 파업이므로 대시민 여론전, 국회 압박 등 다른 투쟁계획과 병행하며 법적 쟁의요건 확보 추진

○ **현 시점이 공공노동자 총파업 투쟁의 절호의 기회**

- 현 정부는 노동시장구조개악 및 공공기관 성과연봉제, 퇴출제 도입 등 과거 어느 정부때 보다 범노동계를 공격하고 있음
- 따라서 노동계가 연대할 수 밖에 없는 현실. 공공부문 총파업 투쟁에 대해 양대노총 총연맹 뿐만 아니라 제조, 금융 공투본 등의 지원을 받을 수 있는 여건 조성됨
- \* 정부가 공공부문 or 개별 공공기관을 대상으로 압박할 경우 해당 노동조합은 파업투쟁에 대해 상당한 부담을 갖을 수 있으며, KTX자회사 설립과 같은 사례에서 보듯이 개별 공공기관의 파업투쟁만으로 노조의 요구를 관철시킬 수 있는 한계도 분명 존재

□ **현장 조직화 및 세부 실천방안**

○ **공공노련, 공공연맹 공동 쟁의조정신청 추진(8.20)**

- (목적) 회원조합의 부담 경감 및 9.11 총파업 돌입전 사전 경고의 의미
- (절차) 현재 공공노련, 공공연맹 교섭방침에 따라 회원조합별 진행중인 임단협교섭을 8.14일까지 결렬 선언하고, 쟁의조정 신청절차 진행
- \* 공공노련, 공공연맹 교섭방침(5월시행) : 조건 저하 없는 정년연장 조기 도입, 성과연봉제와 퇴출제 교섭불가

○ **전 조합원 총파업 찬반투표 실시(8.20~9.8내)**

- 쟁의조정기간내 또는 직후에 특정 날짜(기간)를 지정하여 전 조합원 총파업 찬반투표 추진
- \* 법적 쟁의요건 확보를 위해 전 조합원 수 대비 과반의 찬성 필요

○ **현장설명회 및 출퇴근 선전전 추진(~8.20)**

- (공공 공투본) 지역별(혁신도시 중심) 공투본 대표자와 현장대표자 간담회
  - 일시/장소 : 8.11 ~ 8.20(매주 화·목), 지역별 주요 공공기관 회의실
  - \* (8.11) 부산/울산 (8.13) 대구/김천 (8.18) 대전/경남 (8.20) 강원/충북 (미정) 전북/전남
  - 참석대상 : 지역 본사소재 노동조합 집행부, 전국조직 지역본부장(지부장), 양대노총 지역본부 임원, 공공-공투본 대표자 및 집행위원 등
  - 주요 내용 : 9.11 총파업, 노동시장구조개악 및 2단계 가짜 정상화 투쟁 관련
  - \* 지역별 간담회 일자에 공공기관별로 중식, 석식 조합원 선전전 진행

- (상급단체) 8.20일까지 전 회원조합을 대상으로 현장순회 1회이상 추진
- (회원조합) 8.20일이전 전 지역본부(지역위원장, 지부장, 조합원 대상) 현장설명회, 지역본부 별(지부별) 출퇴근 선전전
- '15. 10월말 공공노동자 2차 총파업 돌입
  - 1차 (경고)파업이후에도 정부 정세에 변동이 없을 시, 보건의료노조 등 1차 파업에 결합하지 못한 공공기관까지 결합시켜 공공부문 전 조직 총파업 돌입
  - \* 구체적인 일정은 향후 정세를 고려하여 공공-공투본에서 논의 예정
- 교섭방침 미이행조직 징계방안 마련
  - 공투본 투쟁전선에 심각한 악영향을 끼칠 수 있으므로 상급단체 교섭방침 미이행 조직에 대해서는 상급단체 규약에 따라 강력히 징계할 수 있는 방안 마련

## 2 대시민 여론전, 조합원 선전전

### □ 여론사업

#### <여론 프레임(안)>

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

#### ○ 전국 동시다발 대시민 선전전

- (일시/장소) 9월초, 광역시도 주요 철도역에서 2시간여 진행(15~17시)
- \* 공공운수노조 철도노조 지역본부 조직을 통하여 플랑카드, 유인물 등 사전 배치 예정
- (참석대상) 해당지역 공공기관 노동조합 집행부

#### ○ 대시민 접점 공공기관 사업장에 공공-공투본 포스터 부착

- (대상기관) 철도, 병원, 민원기관 등

#### ○ 신문, 라디오, 대중교통 등 광고사업 시행

- (내용) 반시민 반노동자 정권 심판, 청년실업 해소를 위한 재벌·고위관료의 노력 등

○ 1조합원 1댓글 달기 운동

- (배경) 공공-공투본 투쟁활동에 대한 보도자료, 노동시장구조개악 및 2단계 가짜 정상화 관련 비판적인 기사에 악의적인 댓글이 올라오게 되면 내용을 잘 모르는 시민들에게 공공부문에 대한 부정적인 인식을 줄 수 있음
- (내용) 공투본 활동 및 관련기사 검색시 전 회원조합에 전달하고, 회원조합에서는 현장 조합원들에게 댓글 달도록 독려

○ 청년일자리 문제 해결을 위해 청년단체와 연대

- 청년실업 문제해결을 위한 공공기관 임금피크제 도입의 허구성을 알리고, 청년실업 문제를 진정으로 해결하기 위해서는 범 사회적인 운동과 책임있는 자세가 필요함
- 청년유니온 등 청년단체와 연대하여 청년실업 문제해결을 위한 올바른 방안 제시

**3** 노정교섭 공식 요구

- (배경) 공공노동자 투쟁 결의대회, 전국 공공기관 노조대표자 대회, 기자회견, 성명서 등을 통해 노정교섭을 지속적으로 요구하였으나, 공식적으로 요구한 바 없음. 2단계 정상화대책을 포함한 '16년 예산편성지침 관련 노정교섭 필요
- (시기) 양대노총 투쟁일정(7.15 민주노총 2차 파업 등), 성과연봉제·퇴출제·임금피크제 등 정부정책 일방추진 정세 등을 고려하여 결정
- (교섭의제) '정상화 대책' 내용중 성과연봉제, 임금피크제, 저성과자 퇴출제 등 공공기관 노동자의 근로조건 및 노동조합 활동과 관련된 사항
- (추진경로)
  - 노-정간 현안사안 해결을 위한 기획재정부 장관, 고용노동부 장관 및 양대노총 공공부문 공동투쟁본부 대표자 간담회 개최
  - 노-정 각각의 책임있는 인사(정책총괄 담당자)로 구성된 교섭(협의) 테이블 운영

## 이슈 분석

- 서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제
- 교통인프라 공공성 제고방안  
: 인천국제공항 고속도로 운영수익의 국민적 환원을 중심으로



# 서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제

한국노동사회연구소  
이정봉 연구실장

## 1. 도입

서울시는 2011년 10월 박원순 시장 선출 이후 공공부문 비정규직 노동자의 정규직 전환, 시민명예노동움부즈만 제도 도입, 노동복지센터 설립 지원 등 취약계층 노동자의 권리를 보장하기 위한 사업을 추진하였다. 2012년 9월에는 전국 최초로 노동전담 부서를 신설·운영하며 노동 분야의 사업이 일시적으로 진행되는 것이라 아니라 안정적이고 지속적인 과제로 상정되었음을 보여주었다. 이에 대해 노동계는 노동자 차별해소와 노동복지 인프라 확대와 같은 사업에 대해 긍정적인 반응을 보여왔던 것과 동시에 서울시 노동정책이 선언적이거나 과대 포장된 측면을 지적하고 있다.

2015년 4월 서울시가 지자체 최초로 제시한 「노동정책 기본계획」은 다시 한 번 기대와 우려 속에서 주목을 받고 있다. 근로자 권익보호와 모범적 사용자 역할 정립이라는 목표 아래 수립된 과제가 실효성 있게 추진되기를 바라는 한편, 그간의 일부 노동 사안에 대한 서울시의 태도, 현행 행정체계에 대한 고려를 바탕으로 한 우려의 시각도 존재한다.

이런 가운데 서울시 「노동정책 기본계획」 중 ‘참여형 노사관계 모델 시범 도입’ 과제는 서울시가 ‘상생과 협력의 노사관계 구축’의 일환으로 추진된 사업으로서 중앙정부의 공공기관 지배구조에서 논의되었던 ‘노동이사제’를 지방정부 차원에서 어떻게 구현할 것인가에 대한 관심을 불러일으키고 있다. 이에 서울시 투자출연기관 노동이사제 도입 논의의 의미와 과제를 검토한다.

## 2. 노동이사제 도입 논의

### 1) 서울시 논의

2015년 4월 서울시 「노동정책 기본계획」에서 나온 ‘참여형 노사관계 모델 시범 도입’ 과제는 2014년 11월 24일 「투자·출연기관 혁신방안」에서 제시된 내용을 기초로 향후 계획을 담고 있다<sup>1)</sup>. 서울시 「투자·출연기관 혁신방안」 중 상생협치 분야에서 상생·협치의 노사문화 조성을 위한 ‘참여형 노사관계 모델’ 도입으로 ‘노동이사제도’ 도입과 ‘경영협의회’ 설치·운영을 제시하였다.

서울시는 참여형 노사관계 모델 도입의 배경으로 노동조합이 회사경영과 관련하여 책임있는 자세로 협의할 수 있는 채널이 부족하다는 점을 지적하며 두 가지 의제를 제시하였다. 노동이사제는 “노동조합에서 추천한 노동이사를 이사회에 참여시켜 노조의 이익”을 대변하도록 하고, 경영협의회는 “노동조합이 회사경영과 관련한 사안을 책임있게 협의하게 하여 상호간 신뢰를 바탕으로 노사갈등 사전예방”의 목적이 있는 것으로 밝히고 있다.

노동이사제도에 대한 사항은 2014년 12월 「서울지하철 통합혁신 추진방안」에서 다시 언급되는데, 노동이사제도는 “노동조합 또는 복수의 노동조합간 협의회 등에서 ‘노동이사’를 선임, 이사회에 파견하여 경영에 참가하는 제도”로, 경영협의회는 “기존의 ‘노사협의회’와는 별도로 설치하여 노사가 함께 공사의 장기적인 경영 비전을 공유하고 상호신뢰 증진을 통한 노사갈등 사전 예방”의 목적과 기능을 갖는 것으로 설명하고 있다.

서울시의 참여형 노사관계 모델 도입논의에서 확인되는 점은 지자체 공공부문에서 노동조합(노동자)을 경영의 주체로 참가시키고, 기관 내부지배구조인 이사회에 노동이사를 선임하는 방식을 염두하는 것으로 볼 수 있다. 현재 서울시가 발주하여 관련 연구가 진행되는 있는 만큼 도입에 따른 경영참가의 범위, 노동이사의 선출 및 참여방식 등에 대한 세부적인 사항은 향후에 구체화될 예정이다.

### 2) 공공기관 지배구조 개선 논의

1) 2014년 6월 지방자치단체장 선거에 앞서 박원순 서울시장 후보와 민주노총 공공운수노조·연맹 및 공공운수노조·연맹 서울지역본부 간 정책협약에서 “서울시 산하기관 운영의 공공성을 증진하고 시민과 노동자 등이 참여하는 민주적 운영방안을 마련하다.”는 내용을 담고 있다. 서울시의 ‘노동이사제’ 논의는 위 협약에서와 같이 노동계와 지속적인 논의를 배경으로 한 것으로 보인다.



서울시의 참여형 노사관계 모델 도입 논의에 앞서 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관운영법’)의 적용을 받는 공공기관의 지배구조 개선 차원에서 이해관계자 참여에 관한 내용이 다루어졌다. 대표적으로 공공기관의 외부지배구조 측면에서 공공기관운영위원회(이하 ‘공운위’)에 ‘노동계 대표 참여’와 내부지배구조 측면에서 ‘노동이사제’ 도입이 검토되었다.

먼저 공공기관 외부지배구조 개선 차원에서 ‘노동계 대표 참여’의 논의를 살펴보면, 공공기관운영법 제9조에서 공운위의 민간위원은 “공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 독립적인 사람으로서 법조계·경제계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉”하도록 규정하고 있다. 현재 기획재정부장관의 독점적 추천권으로 인해 노동계를 대표하는 인사가 선임되지 않고 있을 뿐 아니라 다양한 관점과 이해관계자 참여를 제약하는 문제를 안고 있다<sup>2)</sup>.

공운위의 위원이 정부 중심으로 구성되어 독립성 문제가 제기되는 속에서 전순옥의원은 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」(의안번호 1904759호, 2013.4.30)에서 “민간위원은 국회·시민단체·노동계의 추천으로 대통령이 위촉하는 12인으로 구성되, 국회·시민단체·노동계에서 위원의 3분의 1을 각각 추천”하는 법안을 대표발의했다.

전순옥의원이 대표발의한 공공기관운영법 개정안(의안번호 1904759호, 2013.4.30)은 공운위 민간위원 구성에 있어 추천방식과 분야에 대해 개편안을 제시하였다. 먼저 공운위 민간위원에 대한 추천권이 기존 ‘기획재정부 장관’에서 ‘국회·시민단체·노동계’로 바뀌는 방안이다. 다음으로 추천 분야는 ‘법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등’으로 직능적 성격을 강조했던 것에서 ‘국회·시민단체·노동계’가 적합한 인사를 추천한 것으로 개정안을 제출하였다.

전순옥의원이 대표발의한 공공기관운영법 개정안(의안번호 1904759호, 2013.4.30)에 대해 국회 소관위원회 심사의견은 공운위의 외부통제에 다양성을 확보하기 위한 입법방향은 바람직하지만, “기획재정부 장관이 혼자 추천하는 것보다 비효율적이고 혼란스러워지는 것을 방지하기 위해서는 보다 정교한 제도적 장치 마련이 수반되어야” 한다는 견해를 보이고 있다<sup>3)</sup>. 공운위에 대한 노동계 참여에 회의적인 입장은

2) 2014년 말 기획재정부는 양대노총에 독립적인 노동계 인사를 추천해 달라고 요청했고, 이에 양대노총은 공공기관운영법에 정한 취지에 부합하도록 검증을 거쳐 적합한 인사를 복수로 추천하였다. 하지만 기재부는 양대노총에게 자신들이 추천한 인사를 노동계 인사로 동의해 줄 것을 요구하고 있다.

시민단체 및 노동계의 범위와 그에 따른 위원 선정방식과 같은 문제를 해결하기 어렵다는 입장이다.

<표 1> 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1904759호) 일부

현 행	개 정 안
<p>제9조(운영위원회의 구성) ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 <u>법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람 &lt;후단 신설&gt;</u></p> <p>② ~ ⑥ (생략)</p>	<p>제9조(운영위원회의 구성) ① ----- ----- ----- ---</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. ----- ----- -----<u>국회·시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리 민간단체를 말한다. 이하 같다)·노동계(전국적 규모의 노동단체를 말한다. 이하 같다)의 추천으로 대통령이 위촉하는 12인. 이 경우 국회·시민단체·노동계에서 위원의 3분의 1을 각각 추천한다.</u></p> <p>② ~ ⑥ (현행과 같음)</p>

한편 공공기관 내부지배구조 개선 차원에서 노동이사제 도입은 박원석의원 대표발의의 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1904851호, 2013.5.6)이 대표적인데, 개정안에서는 “공기업 비상임이사 중에는 근로자대표의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함되어야 한다.”는 조항을 신설하는 방안을 제출하였다. 여기에서 ‘근로자대표’는 “근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.”

박원석의원 대표발의의 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1904851호, 2013.5.6)에 대해 국회 소관위원회 심사의견은 “경영활동을 감시·견제하는 주체로 근로자 측 인물이 참여하는 것은 이사회 구성원을 다양화하여 보다 객관적이고 균형 잡힌 의사결정이 이루어지도록 하는 효과를 기대할 수 있고, 근로자의 절반

3) 이와 함께 공운위 위원으로 ‘공공기관 직원 대표 참여’의 쟁점에 대해 이미 시행령 13조에서 위원회 제척, 기피, 회피와 같은 제도가 운영 중이기 때문에 중립성 확보에 문제가 없다는 입장도 존재한다(윤태범 외, 2013).

이상을 대표하는 자가 추천하는 인물이 비상임이사에 포함되게 되면 기관의 자율적인 책임경영에도 도움이 되는 측면이 있으므로 개정안은 바람직한 방향의 입법이라고 평가하면서 동시에 “근로자대표의 추천이 어느 단계에서 이루어지는 것인지를 명확히 하고 대상 인사의 전문성을 확보하는 등, 기존 규정과의 충돌 없이 적용될 수 있도록 하는 방안을 보완할 필요”하다는 견해이다.

<표 2> 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1904851호) 일부

현 행	개 정 안
제25조(공기업 임원의 임면) ① (생략)	제25조(공기업 임원의 임면) ① (현행과 같음)
② 공기업의 <u>상임이사</u> 는 공기업의 장이 임명한다. 다만, 제20조제2항 및 제3항에 따른 감사위원회의 감사위원이 되는 상임이사(이하 “ <u>상임감사위원</u> ”이라 한다)은 제4항에서 정한 절차에 따라 대통령 또는 기획재정부장관이 임명한다.	② ----- <u>상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천하는 사람 중에서</u> ----- ----- ----- -----
③ (생략)	③ (현행과 같음)
<신설>	④ <u>공기업의 비상임이사 중에는 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자를 말하며, 해당 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 같다)의 추천을 받은 사람이 1인 이상 포함되어야 한다.</u>
④ (생략)	⑤ (현행 제4항과 같음)
⑤ (생략)	⑥ (현행 제5항과 같음)

공공기관 지배구조 개선을 위한 직원 대표 및 노동계 참여에 대해 회의적인 입장은 다양성 확보, 감시와 견제 강화, 책임경영 강화 등의 측면에서 바람직하지만 노동계의 범주 설정, 노동계 대표자의 선정 방식 및 자질과 같은 문제점을 지적하고 있다. 하지만 노동자(또는 노동자 대표)의 경영참가를 법률로 보장하고 운영하고 있는 주요 국가들의 사례를 고려하면<sup>4)</sup>, 도입에 있어 운영절차로 인한 문제보다는 노동자

4) 프랑스 공기업의 경우 이사회는 노·정·민이 각각 3분의 1씩 차지하는 원칙에 의해 구성되며, 파리교통공사(RATP)의 경우 5년의 임기를 가진 총 27명의 이사로 구성되어 있다. 첫째는 정부대표 9명(재정, 교통, 항공, 파리시, 일-드-프랑스도청), 둘째는 노동자대표 9명, 셋째는 전문가집단 9

경영참가에 대한 노사정의 합의가 중요한 지점이었다(Conchon, 2013). 즉 노동조합의 경우 경영참가에 따른 책임을 어떻게, 얼마만큼 부담할 것인가의 문제가 논쟁 사항이 된다.

### 3. 서울시 노동이사제 도입 논의 의미와 과제

서울시 투자출연기관의 노동이사제 도입에 대한 구체적인 내용이 나오지 않은 상황이지만, 참여형 노사관계 형성을 위해 지방정부가 주도적으로 논의를 촉발시키고 향후 도입을 위한 연구를 추진하는 것은 주목할 만하다. 물론 노동이사제 도입이 서울시 지하철 공사의 통합 과정에서 경영효율화 및 비용절감 정책과 교환물이 될 수 있다는 우려의 시각도 존재하지만(김철, 2015), 최소한 공공기관 지배구조 개입에 있어 노동조합의 전략을 구체화시킬 수 있는 계기를 주고 있다.

노동이사제 도입 논의에 따라 노동조합은 어떠한 입장을 취할 것인가의 직면하게 되는데, 크게 두 가지 지점에서 집중적인 논의가 필요하다.

첫째는 노동이사의 역할을 어떻게 상정할 것인가이다. 주식회사 이사회 구조가 감독이사회와 집행이사회로 구분되어 운영되는 독일의 경우에 비춰볼 때, 지자체 투자출연기관의 노동이사를 경영활동에 대한 감시 및 감독 기능을 핵심으로 할 것인지 아니면 실질적인 기관운동을 맡는 역할을 가질 것인지를 선택으로 정리할 수 있다. 그리고 실질적인 기관운동을 맡는 노동이사를 상정할 경우 노동이사과 노동조합의 관계는 어떻게 되는지도 문제로 남는다.

둘째는 노동이사를 누구로 선임할 것인가 이고, 이는 첫 번째 지점과 연동되어 있다. 노동이사의 범주는 노동조합 대표, 직원 대표, 직원 및 노동조합의 추천 외부인사로 선택지를 요약할 수 있다<sup>5)</sup>. 우선 내부인사와 외부인사 중 어느 쪽을 할 것인지, 과반수 노조에 추천권을 줄 것인지 아니면 새로 선출을 할 것인지 등의 사항에 대한 결정이 수반된다.

명(교통사업 2인, 사회경제사업 3인, 이용자단체 2인, 일-드-프랑스 선거구 상·하원의원 2인)으로 구성된다. 그 중 노동자대표 9명은 대표선출을 위한 명부비례선거를 치루며, 그 결과에 평균다수비례대표제(부록 참조)에 따라 배분된다. 현재는 2009년 6월 선거결과에 따라 구성된 2009-2014년 임기 위원은 CGT 4인, UNSA 2인, CGC 1인, SUD 1인, CFDT-CFTC연합 1인으로 구성되어 있다(노광표 외, 2014).

5) 앞에서 살펴본 박원석의원 대표발의의 공공기관운영법 개정안(의안번호 1904851호)은 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에 그 노동조합의 대표자가 공기업의 비상임이사로 참여하는 방안을 제시하고 있고, 이는 세 가지 선택지에서 노동조합 대표에 해당된다.

한편 서울시 투자출연기관의 노동이사 제도를 어떻게 도입할 것인가의 문제도 쟁점이 된다. 일정 규모 이상의 기관에 대해 강제할 것인지(조례 제정) 아니면 권장사항으로 둘 것인지 인데, 조례 제정은 법리적 문제가 발생한다. 투자출연기관의 이사회에 노동조합 또는 노동자들이 추천하는 1명 이상의 이사를 두도록 조례에 규정하여 강제할 것인가 인데, 개별 기관에서 자율적으로 ‘노동이사’를 선임하는 내용을 정관에 규정하는 것은 법적으로 문제가 되지 않는다. 하지만 관련 법률에 근거규정을 갖지 않는 상황에서 조례를 제정하여 강제하는 것은 법률유보의 원칙에 위반될 가능성이 있기 때문이다. 그러나 지방자치단체는 자신의 자치행정권을 실현하기 위하여 국가행정보다 자유로운 지위를 가지며, 지방자치단체는 자신의 주민에 의하여 선출된 지방의회를 통하여 고유한 직접적인 민주적 정당성을 지니고 있기 때문에 조례로 임원의 구성 및 선임방법을 달리 규정할 수도 있다고 해석할 수 있다(김인재, 2015). 이와 같이 법리적 견해가 갈리는 상황에서 노동이사제 도입에 서울시와 노동조합이 어느 정도 적극성을 가질 것인가가 중요하게 영향을 미칠 수 있다.

#### 참고문헌

- 김철(2015), 「서울시 참여형 노사관계의 쟁점과 과제: 투자·출연기관 노동이사제 도입을 중심으로」, 사회공공연구원.
- 김인재(2015). “지자체 출자·출연기관 운영 조례 법적 검토”, 『서울시 공공기관 운영위원회 설립 및 운영에 관한 연구』, 서울특별시의회.
- 노광표 외(2014), 『지자체 차원의 노사정 사회적대화기구 발전방안 연구』, 서울특별시 노사정 서울모델협의회.
- 윤태범 외(2013), 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』, 한국행정학회.
- Aline Conchon(2013), “근로자의 기업 이사회 참여에 관한 유럽의 제도”, 『국제노동브리프』 2013년 3월호 pp. 4-25, 한국노동연구원.

<부록> 의석배분방식 - 평균다수비례대표제<sup>6)</sup>

- ‘의석획득지수에 의한 배분’, ‘평균다수득표자에 배분’이라는 두 가지 절차에 따라 배분됨.
- 의석획득지수(quotient électoral) : 선거구의 유효표를 배정의석수로 나눈 수로, 이 수보다 많이 득표한 노조에게 지수의 배수만큼 의석을 배분함.

[예시]

- 배정의석: 5, 유효표: 1,532, 의석획득지수:  $1,532 / 5 = 306.4$
- 정당마다 득표수를 의석획득지수로 나누어 정수에 해당하는 만큼 의석이 배당됨.

<표> 의석획득지수에 따른 의석배정 예시

명부	득표수	계산	의석배분
A 명부	935표	$935 / 306.4 = 3.05$	3석부여
B 명부	302표	$302 / 306.4 < 1$	0석부여
C 명부	295표	$295 / 306.4 < 1$	0석부여

- 3석이 의석획득지수에 따라 A명부에 배정되고, 남은 2석은 평균다수득표자에게 제공
- 평균다수득표제의 계산은 득표수를 배정받은 의석수에 1을 더한 수로 나누어 형성된 수를 가지고 이 수가 상대적으로 높은 노조에게 의석을 순서대로 배분함.

<표> 평균다수득표제에 따른 의석배정 예시

	4번째 의석배분	5번째 의석배분
계산	A명부 $935 / (3+1) = 233.75$ B명부 $302 / (0+1) = 302$ C명부 $295 / (0+1) = 295$	A명부 $935 / (3+1) = 233.75$ B명부 $302 / (1+1) = 151$ C명부 $295 / (0+1) = 295$
결과	4번째 의석은 B명부에 배분	5번째 의석은 C명부에 배분

- 마지막 의석까지 동일한 방법으로 배분함. 만약, 수가 같다면, 득표를 많이 한 명부에게 의석이 배분됨. 만약 득표수가 같다면, 해당 후보 중 연장자에게 의석을 배분함.
- 당선자 순서 : 먼저, 의석획득지수에 따라 당선된 후보부터, 다수득표한 명부부터, 노조명부에 기재된 후보 순서대로 배정, 이후 평균다수득표제에 따라 당선된 후보 중 항상 평균다수득표가 높은 명부부터, 노조명부에 기재된 후보 순서대로 배정함.

출처: 노광표 외(2014)

6) règle de la plus forte moyenne. 프랑스 비례대표선거제도에서 의석배분을 위해 자주 적용되는 원칙으로 유럽의회 의원선출선거, 광역도의회의원선거, 직업선거 등의 선거에서 적용됨.

# 교통인프라 공공성 제고방안

-인천국제공항 고속도로 운영수익의 국민적 환원을 중심으로-



인천국제공항공사노동조합  
장기욱 위원장

## 1. 들어가며

인천국제공항에 접근하는 방법은 네가지가 있다. 영종대교 및 인천대교를 이용하는 방법, 공항철도를 이용하는 방법, 마지막으로 월미도에서 배를 타고 이동하는 방법이다. 배를 이용한 방법은 미미한 수준이며, 대부분의 국민은 영종대교 또는 인천대교를 이용하여 인천공항에 도착하여야 한다.

신공항 고속도로를 통해 인천공항을 처음 이용해본 국민들은 세계공항서비스평가 10년 연속 1위의 공항 서비스를 접하기 전에 우리나라에서 가장 비싼 고속도로 통행료에 놀랄 것이다. 통행료는 일반 승용차 기준 편도 7,600원에 이르며(왕복 15,200원) 이는 km당 이용료가 48원에 불과한 경부고속도로에 비해 무려 4배가 비싼 금액이다.<sup>1)</sup> 인천공항 고속도로는 우리나라 전체 고속도로 중 가장 비싼 통행료를 징수하는 고속도로 중의 하나이며, 이런 비싼 통행료는 민간 투자 활성화 명목으로 건설한 민자고속도로의 대표적인 특징이라고 할 것이다.

1) 인천공항 고속도로 이용료 km당 189원



이 글에서는 대한민국 민자고속도로 1호인 인천공항 고속도로의 현황, 민자고속도로가 가지고 있는 한계 및 문제점 등을 살펴보고, 이를 해결하기 위하여 방안으로 인천국제공항공사의 신공항 하이웨이 인수 방안을 고찰하고자 한다.

## 2. 신공항하이웨이 현황

영종대교를 포함, 인천공항 고속도로를 운영 관리하는 주체는 신공항 하이웨이 주식회사다. 고속도로의 소유권은 대한민국 정부가 가지고, 고속도로 관리운영권은 신공항 하이웨이 주식회사가 30년간 가지고 있다.<sup>2)</sup>

### □ 시설 개요

- 위 치 : 인천시 중구 운서동~고양시 강매동(40.2km)
- 사업기간 : '95.12~'00.11(건설), '00.12~'30.12(운영, 30년)
- 투 자 비 : 1조 7,440억원(민간 14,602억, 국가 2,838억)
- 통 행 료 : 서울 7,600원, 북인천 3,700원, 청라 2,800원(소형기준)

1994년 10월 국내 민자사업 1호로서 사업 추진이 결정된 이래로 사업운영 방식은 BTO 방식<sup>3)</sup>을 취하고 있다. 동시에 MRG<sup>4)</sup> 협약에 따라 2001년부터 2013년까지 총 1조 1,062억원을 국가로부터 보전받고 있으며 이 수익 보장은 2020년까지 지속된다. MRG의 산정은 실시협약에 의하여 협약 수익 대비 예측 교통량의 80% 미달 시 미달된 차액에 대해서 정부가 이를 보전하는 방식이다. 2020년까지 약 2조원의 국민 혈세가 수입 보장액으로 민간사업자에게 지불될 예정이다.

건설초기 2020년까지 정부가 운영수입의 80%를 보장하고, 공항주변의 주택, 관광, 운송시설 등의 개발계획, 공항의 2단계 건설사업, 공항일대의 경제자유지역 조성, 동북아시아 지역의 허브공항으로의 발돋움 등의 요인에 의해 지속적인 교통량 증가가 예상됨에 따라 대한민국의 대표적인 토목회사들이 주주로 참여하였다. 그러나, 2004년 4월 주주단 구성은 건설사에서 재무적 투자자로 변경되었다.

2) 신공항하이웨이, 위키백과, 2015.7.13.

3) 수익형민자사업으로 시설준공과 동시에 소유권을 국가에 귀속시키고 일정기간 관리운영권을 부여 받는 방식

4) Minimum Revenue Guarantee, 최소운영수입보장



<표 1> 국고보조금 지급 현황

(단위 : 억원)

연도	국고보조	통행료수입	연도	국고보조	통행료수입
2001	371	689	2008	811	1,373
2002	692	897	2009	941	1,311
2003	823	971	2010	1,019	1,160
2004	1,050	1,049	2011	755	1,122
2005	905	1,121	2012	827	1,163
2006	996	1,236	2013	1,052	1,219
2007	820	1,404	합계	11,062	14,715

1990년 11월부터 1994년 2월까지 기본 및 실시설계를 완료하여, 1993년 12월 28일에 연육교 1공구(3.6km)를 정부재정으로 착공하였고, 나머지 36.6km는 1994년 6월 경 착공할 예정이었으나 1994년 8월 정부의 사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법 제정을 계기로 공항철도 및 인천국제공항 건설추진위원회에서 민자유치시설사업으로 전환되었다. 이에 따라 정부의 민자유치대상사업 제1호로 인천국제공항고속도로 건설공사를 포함하여 민자유치시설사업 기본계획을 1995년 3월 6일에 고시하여, 1995년 10월 29일에 삼성물산 등 총11개사 컨소시엄인 신공항고속도로주식회사를 사업시행자로 지정하고 실시협약을 체결하게 된다. 나중에 이 관리회사는 오늘날의 '신공항하이웨이주식회사'로 명칭을 변경한다.

<표 2> 초기 지분구조 : 14개 국내기업으로 구성

삼성그룹	한진그룹	동아건설	교원공제회	기 타
29.5%	23.4%	10.50%	8.29%	28.31%

<표 3> 현재 지분구조(2014.12)

한국교직원공제회	맥쿼리한국인프라투자	교보생명보험(주)	삼성생명보험(주)	기 타
45.07%	24.10%	15.00%	8.85%	6.98%

### 3. 문제점

인천공항 고속도로는 민자유치 1호 시설로서 재정 고속도로(한국도로공사 운영) 대비 높은 통행료 등 국민적인 부담과 불편 요인을 유발하고 있다. 수요 예측 실패로 인해 예상통행량의 40%만이 실제 통행하고 있으며, 이로 인해 정부의 막대한 재정

이 낭비되고 있고, 국민들은 서울에서 인천공항을 차로 이용할 경우 실제 유일한 교통수단인 인천공항 고속도로를 이용하면서 막대한 통행료를 매년 부담하여야 한다. 높은 통행료는 물류비 증가를 야기시키고, 물류비 증가는 공산품, 농수산품의 가격 인상을 가져와 연쇄적으로 인천경제자유구역, 인천공항 자유무역지역의 활성화를 가로막는 Bottleneck으로 작용하고 있다. 이에 대한 문제점을 크게 세가지로 제시한다.

첫째, 최소운영수입보장제도(MRG)에 따른 국민 혈세의 낭비다. 실제통행량이 예상 통행량의 40%에 불과함에 따라, 정부는 매년 1,000억원에 달하는 국고 보조금을 신공항하이웨이에 지불하고 있다. 신공항하이웨이(주)의 2013년 매출액은 2,272억 원으로 통행료 수입은 54%인 1,220억원인데 반해 국고 보조금은 46%인 1,052억 원에 달한다.

2013년의 영업이익은 1,504억원으로 영업이익률은 66%에 달하지만, MRG가 없을 경우 영업이익률은 37%로 감소한다. 그럼에도 불구하고, 이 수치는 2013년 대기업 평균 영업이익률에 비하면 놀라울 정도로 높은 수치이다.<sup>5)</sup> 결국 정부는 국민의 세금을 신공항 하이웨이 주식회사에 2020년까지는 안정적으로 공급해야 함을 의미한다.

<표 4> 신공항 하이웨이 재무현황

(단위 : 억원)

구 분	11년(A)	12년(A)	13년(A)	21년(E)	24년(E)	27년(E)
매출액	1,879	1,991	2,272	1,862	2,175	2,534
통행료수입	1,124	1,164	1,220	1,862	2,175	2,534
국고보조금	755	827	1,052	0	0	0
영업비용	721	731	768	845	879	916
영업이익	1,158	1,260	1,504	1,017	1,296	1,618
이자비용	593	506	415	69	69	69
당기순이익	463	581	833	719	930	1,174

한편, 신공항 하이웨이의 2013년 장기 차입금은 2,915억원인 반면 이자비용은 415 억원으로 유효이자율<sup>6)</sup>은 14.2%에 달하고 있다. 전체 차입금 2,915억원의 74%를 후순위 채권으로 조달하여 후순위채권자의 수익을 보장하고 있다. 결국, 신공항 하

5) 2013년 대기업 평균 영업이익률 4.6%, 연합뉴스, 2014.04.28

6) 유효이자율(effective interest rate)이라 함은 사채의 장부가액에 유효이자율을 곱하여 매기의 수입이자를 계산하는 방법이다.

이웨이는 전형적인 금융자본의 민자사업으로 금융자본은 후순위채권의 높은 이자율과 국고 보조금으로 고수익을 보장받고 있으며, 이는 국민의 세금과 통행료로 충당되고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 일반 국민의 통행료 부담이다. 영종도에 거주하는 시민 뿐 아니라, 국제선을 이용해야 하는 대한민국 국민은 신공항 고속도로를 이용함으로써 재정 고속도로 대비 높은 통행료를 부담해야 한다. 대체수단인 공항철도 또는 인천대교 또한 민자사업으로 통행료 부담은 다른 대중교통 수단에 비해 월등히 비싸다.

<표 5> 민자 고속도로 통행료 현황

구분	인천공항	천안논산	대구부산	인천대교	부산울산	서울춘천	서수원평택
통행료(1종)	7,600	9,100	10,100	5,600	3,800	6,500	2,700
거리(km)	40.2	81	82.05	21.38	46.91	61.4	25.4
km당 통행료	189.05	112.35	123.10	261.93	81.01	105.86	106.30

비싼 통행료는 가계 경제에만 영향을 주는 것은 아니다. 통행료로 인하여 증가된 물류비용은 영종도내 물가상승을 유발시켜 연쇄적으로 생활물가를 상승시키는 결과를 발생시킨다. 예를 들어 영종도의 휘발유 평균 가격은 1,627원으로 인천지역 평균대비 50원이 비싸며, 서울지역 평균 가격(1,668원)에 가깝다<sup>7)</sup>. 이에 대한 부담은 고스란히 인천공항 주변에 거주하는 거주민들에게 돌아간다. 인천공항 고속도로의 비싼 통행료를 낮추고, 정부 보조금의 부당성을 문제삼기 위해 제기한 헌법소원은 기존의 교통수단인 뱃길을 이용할 수 있다는 이유로 합헌 판결을 받았다.<sup>8)</sup>

셋째, 정부, 인천시, 인천공항 정책 실현의 지연이다. 국토부는 인천공항을 포함하여 영종, 청라, 송도를 하나로 묶어 중국 등 동북아를 향한 국제물류·비즈니스, 신산업, 문화관광 기반의 성장 동력을 육성하고, 중국의 성장에 대응하여 환황해경제권에서 중심적 역할을 수행할 수 있도록 국제물류, 신산업 및 관광클러스터를 육성하는 전략을 추진하고 있다.<sup>9)</sup>

그러나, 민자고속도로의 단점은 이러한 정책 실현에도 차질을 주고 있다. 높은 통행료는 물류비를 상승시키고, 상승된 물류비는 가격경쟁력을 저하시켜 전체적으로 화물의 운송을 감소시킴으로써 인천공항 자유무역지역의 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져온다. 이는 인천공항 주변을 Air City로서 개발하고 항공물류시스템을 구축하여

7) 오피넷, 2015.7.13., <http://www.opinet.co.kr>

8) 사회간접자본시설에 대한 민간투자법 제3조 등에 대한 헌법소원 사건(2004헌바64)

9) 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020), 국토교통부 정책자료, 2013.09.25

동북아의 물류 허브를 지향하고자 하는 인천국제공항공사의 전략에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

#### 4. 해결방안

인천국제공항공사는 2015년 제3기 상업시설의 성공적 입찰로 향후 5년간 1조 5천억원, 당기순이익은 1조 2천억원의 이익 개선 효과를 보게 되었다. 이를 통하여 기획재정부가 설정한 부채비율을 8.6% 낮추는 효과를 보았다. 이 금액은 2030년까지 이익개선금으로 환산할 경우 현재가치로 2조 2천억원에 달한다. 이렇게 발생한 이익을 국민에게 환원하는 방안의 하나로 신공항 하이웨이 주식회사를 인수하여 통행료를 낮추는 방법을 생각해 볼 수 있다.

공사가 신공항하이웨이를 인수하고, 통행료를 50% 인하(소형차량 기준 : 신공항TG 3,800원, 청라TG 1,400원) 할 경우 2조원대의 이익개선금 중 4천억원이 감소하지만 이는 매년 8천억원의 당기 순이익을 발생시키는 공사의 재무구조상 감당할 수 있는 수준이 될 것이다. 인천국제공항공사의 신공항하이웨이 인수는 통행료 감면으로 인한 국민의 이익 뿐만 아니라, 전체적인 물류비용을 낮추어 통행량을 증가시킴으로써 자유무역지역 및 인천경제자유구역의 활성화를 촉진시킬 수 있다는 점에서 국가 전체적으로 이익이 될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 몇가지 전제 조건이 필요하다. 현행 인천국제공항공사법하에서는 고속도로 운영 관리가 공사의 직접 사업범위에 포함되지 않으므로 관련 법령의 개정을 통해 사업범위를 명확히 표시하거나 자회사를 설립 운영하여야 한다. 자회사 설립은 사전에 정부기관(기획재정부 및 국토교통부)과 협의가 필요한 사항으로 정부의 정책적인 지원이 필요한 부분이다. 공사가 전액을 인수하는 대신 민간과 지분을 나눠가지는 방법도 생각해 볼 수 있다. 이 경우 공사도 민간투자법<sup>10)</sup>에 따라 민간투자사업참여가 가능하다.

#### 5. 기대효과

인천국제공항공사의 신공항하이웨이 인수로 얻을 수 있는 이익은 크게 정부 차원과 공사 차원에서 생각해 볼 수 있다. 정부는 통행료를 인하함으로써 그동안 영종도 주민을 비롯하여 인천국제공항을 이용해 왔던 국민들의 경제적 부담을 감소시킬 수

10) 사회기반시설에 대한 민간투자법

있으며, 유료도로로만 이루어진 인천공항 접근성에 대한 위험 소지를 벗을 수 있다. 매년 수백억에 이르는 최소보장액을 민간사업자에 지불함으로써 야기되는 비판에서 자유로울 수 있으며, 절감된 예산을 유용하게 사용할 수도 있을 것이다. 또한 지금 까지 정부가 추진하고 있는 송도, 청라, 영종 지역개발을 활성화함으로써 대한민국의 미래 청사진을 앞당길 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것이다.

반면 공사는 신뢰받는 공기업으로써 수익을 국민에게 환원하고 이를 통해 건전한 공공기관의 이미지를 제고할 수 있을 것이다. 나아가 통행료 절감을 통한 물류비용 감축을 통해 위축되어 있는 물류허브로서의 기능 강화 및 주변 수요 증대 유도를 통해 Air City 개발을 통해 인천공항의 허브화 전략 달성을 가속화 할 수 있을 것이다. 또한 인천공항 고속도로를 직접 운영 관리함으로써 공항 대테러 및 공항 비상계획 수준의 강도 높은 안전대책을 수립하고 운영할 수 있으며, 궁극적으로 공기업의 대국민 책무를 다할 수 있을 것으로 예상된다.

아울러, 신공항하이웨이 인수와 병행하여 인천대교 인수방안에 대한 추가적인 검토 또한 필요하다. 현재 인천대교는 (주)인천대교가 운영주체이며 MRG 협약기간은 총 15년('09~'24)으로 추정 통행료 수입의 80%까지 보전 받고 있다.

<표 6> 지분구조(2014.12)

(주)한국민간인프라투자	AMEC Finance Asia Ltd.	인천광역시	중소기업은행	(주)국민은행
41.02%	23.03%	5.97%	14.99%	14.99%

현재 인천대교 인수를 위한 추정가액은 약 1조 1천억원(15년 말)으로 예상된다. 단기적으로는 국가 예산의 보조 없이 진행되는 3단계 건설에 대한 부채 부담의 증가가 재무 건전성에 영향을 미치고, 신공항하이웨이 인수 이후 인천대교의 인수 및 통행료 인하를 인천국제공항공사에서 지원할 경우 재무적 부담이 가중될 우려가 있다. 아울러 장기적으로는 인천대교의 MRG 협약기간이 2024년까지 신공항하이웨이 에 비해 약 4년 정도 남아 있으므로 인천공항의 3단계 건설 이후 제2여객터미널의 안정적 운영 성과를 통한 재무적 현황에 대한 추이를 고려했을 때, 인천대교 인수는 단계적으로 장기적 검토를 통하여 중앙정부 및 인천시와 함께 추진되어야 할 것이다.

상기와 같은 검토에 대해 고속도로의 운영은 전문 고속도로운영 관리 주체인 “한국도로공사”가 담당해야 한다는 비판이 있을 수 있다. 그러나 접근 교통체계에 대한 종합적인 전략 수립 및 운영을 위해서는 공항 운영 주체의 접근 도로 관리 및 운영

이 공항 운영 효율성 측면에서 좀 더 경쟁력을 가질 수 있을 것이다. 또한 공항공사의 이익 개선금의 국민 환원 측면을 고려할 경우 공항공사의 인천공항 접근 고속도로 인수가 좀 더 실현 가능성이 높을 것으로 보인다.

## 6. 맺음말

교통과 같은 공공 인프라 시설은 공공성과 기업성을 동시에 갖춘 공공기관이 운영함으로써, 정부기관이 갖지 못한 민간의 효율성과 민간기업에 결여된 공공성을 동시에 추구할 수 있으며, 이를 통해 창출되는 부가가치는 공기업의 존재 목적인 국민에게 가장 효율적인 방법으로 환원되어야 할 것이다.

인천국제공항이 동북아 지역을 넘어 세계적인 허브공항으로 도약하기 위해서는 주변 인프라에 대한 주도적인 통제수단을 확보하여 종합적인 전략을 구사해야 하며, 이를 통해 공항공사의 존재 목적을 달성할 수 있을 것으로 생각한다.

## 공공연구 분석

- 경영평가제도 확 바꾸자!!

“공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발” 리뷰





# 경영평가제도 확 바꾸자!!

“공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발” 리뷰

한국노동사회연구소  
노광표 소장

매년 연례행사처럼 반복되는 일이지만 올해도 어김없이 ‘공공기관 경영실적 평가 결과’가 6월 17일 발표되었다. 경영평가제도<sup>1)</sup>는 지난 1년간 공공기관들의 운영 및 사업을 평가(program evaluation)하여 그 개선 방안을 마련하고 평가결과에 기초하여 공공기관 기관장과 직원들의 성과급을 결정하는 기제로 작동하고 있다. 매년 어떤 등급을 받는가가 기관의 운명을 좌우할 정도로 경영평가가 갖는 공공기관에 대한 관리 통제 기능은 상당하다. 올해 결과를 보면, 실적이 미흡한 것으로 평가된 한국남부발전, 한국석유공사 등 D등급 이하 15개 기관은 예산상 불이익을 받게 되며, 한국중부발전, 한국광물자원공사, 한국시설안전공단 등 3개 기관장은 해임 건의가 결정되었다. 이처럼 공공기관 경영평가는 성과(performance), 책임성(accountability), 투명성(transparency)을 제고하는 관리기제로서 작동하고 있다고 볼 수 있다.

이상과 같은 경영평가제도에 대한 긍정적인 효과와는 달리 경영평가제도에 대한 많은 문제점이 지적되고 있다. 준정부기관까지 경영평가 대상 기관이 확대되고 경영평가 성과급의 한도가 높아지고, 기관장의 해임권고가 가능해지면서 평가를 둘러싼 기관간 과다 경쟁, 단기적인 수익성 중심의 경영평가에 따른 공공기관의 공공성 침해 우려들이 공공기관노조뿐 아니라 국회, 감사원 등까지 폭넓게 제기되고 있다.

이런 논란 끝에 정치권도 공공기관 개혁의 주된 방향으로 경영평가제도의 골간인

1) 공공기관 경영평가제도의 뿌리는 1984년 ‘공공기관투자관리기본법’이 제정된 이후부터였다. 2004년부터 그간 경영평가를 받지 않았던 정부 산하기관, 현재의 준정부기관까지 경영평가를 확대되면서 경영평가가 공공기관의 사후적인 통제수단으로 자리매김을 하고 있다.

공공기관운영에 관한 법률(이하, 공운법)과 경영평가제도에 대한 수술이 필요하다는데 의견이 모아지면서 제도 개편 방안에 대한 다양한 의견이 제기되어 왔다. 특히 집권여당인 새누리당은 공공기관운영위원회(이하, 공운위)를 공공기관혁신위원회로 개편해 총리실로 이관하고, 민간 위원장을 위촉하는 방안으로 공운위의 중립성 논란을 불식시키고, 경영평가를 간소화하는 방안을 제시하였다. 즉, “상장공기업에는 계량지표만으로 경영평가를 시행하는 등 대폭적인 자율권을 부여한다. 현행 기관평가는 2년 주기로 시행하고 기관장 평가는 폐지-기관평가 중간연도에는 계량평가 중심의 간이 평가를 시행한다. 적자 공기업은 평가결과와 무관하게 성과급 지급을 제한한다”는 것이 골자이다.

하지만 공공기관 정상화 추진과정에서 논의되었던 공공기관에 대한 법제도적 개편 방안 논의들은 하나도 입법화되지 않는 채 그 실행조치 없어진 상황이다. 정상화 정책이 공공기관의 본질적 문제에 대한 어떤 처방전도 없이 ‘과다부채’를 이유로 공공기관 종사자들의 임금 및 복지 삭감에만 집중된 채 용두사미(龍頭蛇尾)되고 있는 상황이다.

하지만 공공기관의 정상화(?)를 위해서도 공공기관 경영평가제도의 문제점과 제도 개편 방안에 대한 공론화와 정책 선점을 위한 노동조합의 관심이 요구 된다<sup>2)</sup>. 정부가 추진 중인 공공기관 개혁(?)의 의제(agenda)가 임금피크제와 성과형연봉제에서 벗어나 보다 본질적인 영역으로 이동할 수 있도록 끈질긴 문제제기가 필요하다. 그 쟁점은 공공기관의 지배구조(낙하산 인사의 근절), 공공기관 부채 해소, 공공기관 비정규직(간접고용 포함) 남용 및 차별해소 방안 등 공공기관의 서비스 질(質)을 높이고 공공기관이 양질의 일자리를 창출하는 원천이 되는 영역의 문제들이다.

이점에서 경영평가제도의 문제점을 지적하며 대안을 제시하는 두 가지 보고서가 이목을 집중시킨다. 하나는 국회예산정책처가 2014년 말에 발간한 『공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제』 이고, 다른 하나는 한국조세재정원이 2013년 말에 발간한 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형개발(이하 ‘보고서’라 함)』 이다. 전자는 정책이슈 보고서 1호에서 그 내용을 다루었으므로, 이번호에서는 라영재·윤태범이 작성한 보고서의 내용을 요약 소개하고, 비판적으로 검토하도록 한다. 보고서는 크게 8장으로 구성되어 있는데, 각 장의 주요 내용은 다음과 같다. 2장은 경영평가의 의의와 분석틀, 3장은 공공기관경영평가제도의 변화, 4장은 경영평가제도

2) 공공기관이 우리 경제에서 차지하는 비중이 적지 않고, 공공기관의 성과는 국민들의 공공서비스 질에 직접적으로 영향을 미친다. 2013년 현재 공공기관의 총지출은 576조원으로 GDP의 40.34%에 달하고 2014년 공공기관 고용인원은 정규직 26만 명, 비정규직 4만 명, 아웃소싱 6만 명으로 국내 총고용인원의 9.5%를 차지하고 있어 고용에 있어서도 그 비중이 크다. 또한 공공기관의 총자산은 2012년 1,312조원으로 국민대차대조표 일반정부자산의 38.53%에 달하고 있다.

구성요소와 다른 평가와의 연계성, 5장은 주요국의 공공기관 성과평가제도, 6장은 현행 경영평가제도에 대한 평가와 제도 개편방향 설문조사, 7장은 경영평가제도의 새로운 모형과 시스템이다. 여기에서는 경영평가제도의 문제점 및 주요국의 성과평가제도 및 새로운 모형 및 시스템을 중심으로 서술한다.

현행 경영평가제도에 대한 문제점이다. 먼저, 가장 많은 논의가 이루어지는 것이 평가유형의 문제이다. 즉, 경영평가 제도상의 유형 분류는 기관별로 상이한 경영현안, 사업의 성숙도, 기관규모 등이 충분히 반영되지 않아 유형에 따라 기관 간 형평성 확보의 어려움이 있다는 것이다. 또한 현행 평가지표는 유형간 차별화가 이루어지지 않아 유형별 맞춤형 평가에 한계가 있다는 점과 기관 간 평가결과의 비교가능성과 형평성 확보 측면에서 그 문제를 살펴볼 수 있다.

둘째, 평가주기와 단기성과 중심 평가의 한계이다. 공공기관의 경우 사업수행의 성과가 장기에 걸쳐 나타나는 경우가 많음에도 불구하고 1년 단위로 실시하는 경영평가로 인해 공공기관이 중장기 성과보다는 단기적 성과에 몰입하게 되고, 평가부담이 과중될 수 있다는 점이다. 또한 경영평가 결과보고서가 매년 7월 중에 발표되기 때문에 공공기관의 중장기과제의 경우에 반기 내에 지적사항에 대한 개선이 현실적으로 어렵고 컨설팅 기능이 부족할 수 있다. 과중한 평가 부담으로 기관의 목표와 수단인 경영평가가 전도(顛倒)된 경우가 다수 존재하므로 평가 우수기관에 대해서는 1~3년간의 평가의 유예, 경영실적보고서 분량 제한 및 표준양식 적용, 평가주기를 기관장 임기와 연동하여 3~5년으로 하고 그 사이에는 소수의 핵심성과에 대한 계량지표만 점검하는 방안 등을 고려해야 한다는 지적이다.

셋째, 평가결과 반영의 문제이다. 경영평가의 결과로 지급되는 성과급의 문제이다. 공공기관의 특성상 통제하기 어려운 요인들이 반영된 경영평가 성과급의 지급은 조직 내에 불만을 야기하기도 한다. 또한 직원뿐 아니라 기관장 및 임원의 경영평가 성과급에 비해 직원의 성과급이 미미하여 동기 부여 기능이 부족하다는 의견도 제기된다. 이와 함께 평가결과가 미미하여 피드 백(feedback) 효과가 부족하다는 점이다. 경영평가로 인한 결과를 반영하여 기관의 경영개선을 하기 위해서는 우수 공공기관의 벤치마킹이 필요하나 평가 결과 및 해당 기관의 사업 추진 내용 등에 대한 충분한 자료가 부족하다는 지적이다.

넷째, 경영평가단 구성의 문제이다. 현행 경영평가단은 피평가기관과 평가위원의 유착을 방지하기 위한 목적으로 평가위원의 교체가 잦은 편이다. 그러나 평가위원의 작은 교체가 평가의 일관성 및 전문성 축적을 저해할 수 있다는 비판이 제기된다. 이의 해소를 위해서는 평가위원 임기제를 도입하여 평가단의 중립성과 공정성 및

객관성을 확보해야 한다.

다음으로 주요국의 공공기관에 대한 성과관리제도 비교분석이다. 성과관리를 위한 별도의 법률 제정과 별도의 관리 부처 설치 등은 스웨덴을 제외한 다른 국가에서도 공통적으로 나타나는 특징이었으나 뉴질랜드 스웨덴은 공기업의 점검에 외부기관을 참여시키지 않는다. 정부의 평가 및 점검 대상에는 공기업이 모두 포함하고 있으나 영국과 프랑스는 공기업 외의 공공기관도 성과평가에 포함하고 있다. 이 경우 공기업 소유권 부처나 수상실에서 준정부기관에 대한 성과평가 및 점검 매뉴얼이나 가이드라인을 제시하고 있다. 중국은 기관장 평가의 형태로 성과평가를 하고 있다.

<표 1> 국가별 공공기관 성과평가제도의 특징

구분		영국	프랑스	뉴질랜드	스웨덴	중국
법적근거	별도의 법률적 근거	○	○	○	×	○
평가주체	평가주관	○	○	○	×	○
	외부기관 참여여부	○	○	×	×	○
평가대상 범위	공기업	○	○	○	○	○
	그 외 공공기관	○	○	×	×	×
평가대상에 따른 유형화	기관평가	○	○	○	○	×
평가과정	평가절차	○	○	○	○	×
	평가주기	1년	3~5년	1년	1년	1년(연도) 3년(임기)
	평가지표 및 방법	재무적 지표	○	○	○	○
비재무적 지표		○	○	○	○	×
평가결과 환류	결과보수 연계	○	×	×	×	○
	결과임원 연계	×	×	×	×	×
	기타	○	○	○	○	×

주: 1) 기관의 존폐 여부나 공기업의 경영목표 수정이나 사업관리의 근거자료로 활용 등  
2) 성과급 지급이 명시되어 있지 않고 참고사항으로 쓰이는 경우 ×로 표시

성과평가의 지표체계는 비재무적 지표와 재무적 지표로 구성되어 있으며 평가결과에 대한 연간보고서는 중국을 제외한 모든 국가에서 발간한다. 영국과 뉴질랜드, 스웨덴은 1년 주기, 프랑스는 3-5년 주기 평가가 함께 이루어지고 있다. 마지막으로 평가 결과의 환류 측면에서 영국과 중국에서는 결과가 보수와 연계될 수 있고, 성과급 지급에 영향을 미쳤으나, 기관장이나 임원의 임면 결과와 직접적으로 연계

되어 있는 강제규정은 없다. 주요국의 공공기관에 대한 성과평가제도의 특징을 비교하면 <표 1>와 같다.

주요국의 공공기관에 대한 성과평가 및 관리 사례를 통해 얻을 수 있는 정책적 시사점을 보고서는 다음과 같이 요약한다. 먼저 우리나라의 경영평가 관련 내용은 법률적 근거인 공운법이 아닌 공운위의 심의·의결을 거친 ‘경영실적평가편람’에 포함하고 있다. 주요국들은 근거 법률의 수준에서 평가지표 등의 내용이 포함된 경우와 지침이나 규정 등에 포함된 경우가 모두 나타나고 있다. 둘째, 우리는 경영평가를 기획재정부가 주관하고 있어 주무부처의 역할이 미미하다. 뉴질랜드나 영국의 경우 소유권 정부부처 및 주관부처 외에 주무부처가 평가에 함께 참여하고 있으므로, 평가에 있어 주무부처의 역할을 높이는 방안을 강구할 필요가 있다. 셋째, 평가주기와 관련해서 현행 평가제도는 1년 단위로 평가가 이루어지고 있지만 프랑스 등에서는 3년 이상 중장기 성과협약을 체결하고 3년 단위의 경영성과 평가를 실시하고 있다.

이 경우에 영국과 프랑스의 성과협약 평가와 중국의 임기운영실적평가제도의 사례를 참고하면 현재의 경영평가 결과의 환류 등에 시사점을 찾을 수 있다. 넷째, 우리의 경영평가지표는 재무적 지표와 비재무적지표를 함께 적용되고 있으나 해외의 경우 공기업에 한정적으로 재무적 성과지표를 주된 평가지표로 적용하고 보조적·보충적으로 비재무적 성과지표를 활용한다. 마지막으로 평가 결과를 임면이나 보수와 연계하는 경우는 예외적이다. 평가결과를 기관장의 임면이나 직원들의 성과급과 촘촘히 연계하는 것은 국제 사례와 비교할 때 예외적이다.

보고서는 연구결과에 기초하여 다음과 같은 개선 방안을 제시하고 있다. 새로운 공공기관 경영평가 모형과 시스템의 주요 내용을 첫째, 기존 경영평가모형 시스템을 공기업, 준정부기관 간 차별화하여 평가유형별 평가지표체계 및 평가주기의 융통성을 확보한다. 둘째, 평가지표체계는 평가유형별로 매뉴얼화하고 공공기관의 평가유형 및 공공기관별로 세부평가지표와 비중을 각각 모듈화하는 것으로 설계한다. 단, 이런 방향은 경영평가제도가 평가자와 피평가자 간 수평관계로 위치를 정립하고 궁극적으로 공공기관의 경영성과와 책임성을 제고하고 공공기관과 조직원을 혁신하고 학습하기 위한 수단이라는 점에서 현행 경영평가제도는 개편되어야 함을 주장한다.

이상에서 살펴본 것과 같이 동 보고서는 그 동안 ‘경영평가제도’에 대해 제기되었던 다양한 이해관계자들의 의견을 취합하고, 외국 사례의 벤치마킹 요소를 잘 파악하고 있다. 이를 토대로 우리나라 경영평가제도의 분석과 새로운 모형 개발을 제시하고 있다. 하지만 동 보고서는 경영평가제도에 대한 폭 넓은 문제제기에도 불과하고 그 개선방안이 미시적인 평가 기준 및 모형 개발에 국한됨으로써 경영평가제도가

갖는 본질적인 문제에 접근하지 못하는 한계를 지적하지 않을 수 없다.

경영평가제도의 근원적인 문제 개선을 위한 몇 가지 방안을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자한다. 먼저, 경영평가제도의 목적에 부합한 평가기준 및 방식 그리고 환류 방안을 강구해야 한다. 공공기관 평가의 목적이 경영적 기법에 의한 ‘경영효율화’ 증진이 아닌, 공공기관의 진정한 사회적 가치 확대와 실질적 생산성 확대를 위한 ‘공공서비스 증진’으로 바뀌어야 한다. 이를 위해 경영평가는 그 명칭을 ‘운영평가’로 변경할 필요가 있으며, 평가방법과 관련하여 평가의 주기를 현재의 1년에서 2년으로 바꾸고 제한적으로 평가 부진기관에 대해 1년을 유지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 또한, 경영평가의 목적이 공공기관의 운영 및 서비스 개선에 있듯이 성과급과 연동되는 현재의 제도는 변경되어야 한다.

또한 공공기관의 관리감독과 평가를 독점하고 있는 기획재정부의 역할을 재조정해야 한다. 현재 공공기관들은 공공기관 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있다. OECD 공기업 가이드라인(OECD, 2005)이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하다더라도 해당 업무를 어디에서 관장하고 추진하느냐가 중요하다. 우리나라는 기획재정부가 이 역할을 담당하다보니 공공기관 운영을 지나치게 효율성 중심으로 재단하는 경우가 비일비재하다. 또한 부처의 산업적 요구를 담아내지 못하는 한계가 지적되어 왔다. 재무적 실적 중심의 평가와 심사를 바꾸려면 기획재정부와 같은 재정당국이 아닌 국정 총괄기구인 총리실 직속으로 하는 것이 바람직하다. 이렇게 될 때 부처의 이해관계를 조정 통합하는 기능을 통해 공공기관의 효율적 운영과 함께 공공성을 유지 확대해 나갈 수 있을 것이다. 더욱이 현재와 같이 기획재정부가 공공기관에 대해 사업을 기획 집행하고 평가까지 독점하는 일은 하루 빨리 개선해야 할 핵심 과제이다.

## 공공부문 판례

- 공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토





# 공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토

노무법인 참터  
유성규 공인노무사

## 1. 들어가며

정부는 올해 1월 공공기관에 대한 대대적인 구조조정 방향을 담은 ‘2단계 공공기관 정상화 추진 방향’을 발표했다. 정부는 위 추진 방향에서 4대 분야(정보화, 해외투자, 고용복지, 중소기업)에 대한 기능 점검 마무리와 함께 나머지 분야에 대한 기능 점검을 진행하겠다고 밝혔다. 정부는 기능 점검을 통해 공공기관을 핵심 기능 중심으로 재편하고 비 핵심 부문에 대한 자산 매각 및 사업 조정을 추진하겠다고 밝혔다.

정부가 위 4대 분야 외에 기능 점검의 대상으로 지정한 분야는 ‘SOC, 문화·예술, 농림·수산’ 분야다. 구체적으로는 SOC 분야 32개 기관, 문화·예술 분야 39개 기관, 농림·수산 분야 14개 기관 등 총 85개 공공기관이 이에 해당된다. 이 밖에도, 정부는 국회 등에서 점검의 필요성이 제기된 분야에 대해서도 기능 점검을 추진하겠다고 밝혔다. 정부는 “친 환경 상품 인증 기관간의 중복 기능, 위험 기계 인증 검사 업무 효율화 등”을 그 예로 들었다.

정부는 위 추진 방향에서 기능 점검의 내용도 구체적으로 밝혔다. 정부는 기능 점검의 내용으로 “유사중복 해소, 효율성 제고, 기능 재정립”외에, “민간 영역 침해 방지, 민간 창의성 장애 요인 제거”를 제시했다. 이는 정부가 추진하는 기능 점검 및 조정의 목적이 단순히 공공기관 효율화에 있지 않음을 보여준다. 즉, 정부는 민간과 공공기관의 기능이 겹치는 분야에서 민간으로 공공기관의 기능을 이양하겠다는 것이다.

공공기관의 기능이 조정되는 과정에서 기관에 대한 구조조정과 인력에 대한 고용조정이 예상되는 상황이다. 고용조정의 경우에는 명예퇴직, 정리해고뿐만 아니라, 기능 조정에 따른 타 기관으로의 전적이거나 분사 조직으로의 전적을 포함하게 될 것이다. 만약 정부가 위 추진 방향에서 함께 밝힌 업무저성과자 퇴출 제도, 별도 직군 운영, 전문 계약직 등이 도입될 경우, 정부가 추진하는 고용조정은 더욱 용이해질 전망이다.

이에, 공공기관에서 정리해고를 둘러싼 노사 갈등과 법적 다툼이 멀지 않은 시기에 발생할 것으로 예상된다. 따라서 노동조합은 정리해고와 관련한 법률적 쟁점들을 제대로 이해하고 그 대처 방안을 고민할 필요가 있다. 이미 이명박 정부시기에 공공기관 선진화 추진 계획에 입각해 한국공항공사, 대한지적공사 등에서 정리해고가 단행되었고, 이에 대한 민사 소송이 진행된 바 있다.

이 글에서는 실제 사례인 ‘대한지적공사 정리해고 사건’과 ‘한국공항공사 정리해고 사건’에 대한 판례 검토를 통해 공공기관 정리해고와 관련한 법률적 쟁점들을 정리해 보고자 한다.

## 2. 근로기준법상 정리해고의 요건과 법률적 쟁점

구체적 사례를 검토하기에 앞서 정리해고에 관한 법률 규정을 정확히 이해하는 것이 필요하다. 현행 근로기준법 제24조는 경영상 이유에 의한 해고 즉 정리해고의 요건을 구체적으로 정하고 있다. 이에 따르면, ▲ 사용자가 정리해고를 하려면 “긴박한 경영상 필요”가 있어야만 한다. ▲ 또한 해고일 50일 전까지 과반수 노동조합(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수를 대표하는 자)에게 통보하고 해고 회피 방법과 해고 기준에 관해 성실히 협의해야 한다. ▲ 협의 결과에 따라 사용자는 해고 회피 노력을 다해야 하고 합리적이고 공정한 기준에 따라 정리해고 대상자를 선정해야 한다.

제24조(경영상 이유에 의한 해고의 제한) ① 사용자가 경영상 이유에 의하여 근로자를 해고하려면 긴박한 경영상의 필요가 있어야 한다. 이 경우 경영 악화를 방지하기 위한 사업의 양도·인수·합병은 긴박한 경영상의 필요가 있는 것으로 본다.  
② 제1항의 경우에 사용자는 해고를 피하기 위한 노력을 다하여야 하며, 합리적이

고 공정한 해고의 기준을 정하고 이에 따라 그 대상자를 선정하여야 한다. 이 경우 남녀의 성을 이유로 차별하여서는 아니 된다.

③ 사용자는 제2항에 따른 해고를 피하기 위한 방법과 해고의 기준 등에 관하여 그 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다. 이하 “근로자대표“라 한다)에 해고를 하려는 날의 50일 전까지 통보하고 성실하게 협의하여야 한다.

④ 사용자는 제1항에 따라 대통령령으로 정하는 일정한 규모 이상의 인원을 해고하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관에게 신고하여야 한다. <개정 2010.6.4.>

⑤ 사용자가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 요건을 갖추어 근로자를 해고한 경우에는 제23조제1항에 따른 정당한 이유가 있는 해고를 한 것으로 본다.

사용자는 정리해고의 경우에도 해고일 30일 전까지 노동자에게 해고를 예고해야 하고, 30일 전에 예고를 하지 않았을 경우에는 30일분 이상의 통상임금을 노동자에게 지급해야 한다.

제26조(해고의 예고) 사용자는 근로자를 해고(경영상 이유에 의한 해고를 포함한다)하려면 적어도 30일 전에 예고를 하여야 하고, 30일 전에 예고를 하지 아니하였을 때에는 30일분 이상의 통상임금을 지급하여야 한다. 다만, 천재·사변, 그 밖의 부득이한 사유로 사업을 계속하는 것이 불가능한 경우 또는 근로자가 고의로 사업에 막대한 지장을 초래하거나 재산상 손해를 끼친 경우로서 고용노동부령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.6.4.>

이에, 공공기관이 2단계 공공기관 정상화 추진 방향에 의한 정부 지침에 따라 정리해고를 추진할 경우, 다음과 같은 법률적 쟁점들이 발생하게 된다.

첫째, 2단계 공공기관 정상화 추진 방향과 같은 정부 지침에 따라 정리해고가 이뤄지는 경우에도 근로기준법이 정한 “긴박한 경영상의 필요”가 있는 것으로 볼 수 있는가?

둘째, 공공기관이 정부 지침에 따라 직권면직을 행하는 경우에도 근로기준법 제24조에서 정한 정리해고의 요건을 준수해야 하는가?

### 3. 공공기관 정리해고를 둘러싼 법률적 쟁점 검토

: 한국공항공사 사건, 대한지적공사 사건을 중심으로

#### 가. 사건의 개요

##### (1) 한국공항공사 사건

이명박 정부는 2008년 초부터 ‘선진 경제로의 도약’이라는 목표 하에 총 3차에 걸쳐 108개 공공기관에 대한 통·폐합 등을 내용으로 하는 ‘공공기관 선진화’를 추진하였다. 뒤이어, 이명박 정부는 4차 공공기관 선진화 작업의 일환으로 각 공공기관 별로 직원 감축 및 예산 절감 등의 대책을 강구하도록 지시하고 이를 공공기관으로부터 보고 받았다.

이명박 정부는 2008. 12. 각 공공기관으로부터 보고 받은 ‘경영효율화 추진계획’을 토대로 69개 공공기관에 대해 약 19,000명의 정원을 감축하는 등의 내용을 담은 ‘공공기관 선진화 추진계획안 (4차)’를 발표했다.

위 추진 계획에 따라, 한국공항공사는 2009. 11. 해고 회피 방안으로 소방, 장비, 정비 직렬 중 희망자를 대상으로 행정 직렬 등으로 전직을 실시하고, 명예퇴직과 희망퇴직을 실시하며, 고용승계 방안으로 퇴직한 직원이 주체가 되어 주주회사를 설립하는 경우 수의 계약을 통하여 5년간 용역을 받을 수 있도록 하는 것을 주요 내용으로 하는 2009년도 인력감축 계획을 발표하였다

한국공항공사는 위 계획에 따라 2009. 11. 소방 직렬 12명, 장비 직렬 4명을 행정 직렬 등으로 전직하도록 하였고, 2009. 11. 과 2009. 12.에 2회에 걸쳐 명예퇴직과 희망퇴직을 실시하였다. 그 결과, 소방 직렬 88명, 정비 직렬 2명, 장비 직렬 9명이 퇴직하여 소방 직렬 12명, 장비 직렬 3명만이 남게 되었다. 한국공항공사는 근무성적, 피부양자 수 등을 반영하여 감축 대상자를 선정하여 종합점수 하위자 15명에 대해 2009. 12. 31. 직권면직 하였다.

이에, 직권면직을 당한 노동자들은 한국공항공사를 상대로 해고의 무효를 구하는 민사 소송을 제기했고, 서울남부지방법원은 이 해고를 무효라고 판결했다.

##### (2) 대한지적공사 사건

대한지적공사의 주무 부처인 국토해양부는 2009. 2. 대한지적공사에 ‘공공기관 선

진화 추진계획안(4차) 및 ‘기관별 경영효율화 계획’을 통보하였고, 대한지적공사는 이에 따른 인원 감축 방안으로 2008년부터 명예퇴직 및 희망퇴직을 확대 실시하였다.

대한지적공사는 2011. 12. 14.부터 12. 20. 까지 3급 이상 직원의 경우 1955년 출생자로 20년 이상 근속직원, 4급 이하 직원의 경우 1956년 출생자로 20년 이상 근속직원 등을 명예퇴직 대상자로 선정하여 명예퇴직 신청을 받기로 하였다. 그러나 명예퇴직 대상자였던 일부 직원들이 명예퇴직 신청을 하지 않았다. 대한지적공사는 이들에 대해 2012. 1. 보직해임, 2012. 2. 검무지 근무 등을 명했으며, 2012. 7. 직무능력평가를 거쳐 2012. 10. 26. 인사규정에 의거해 직권면직했다.

이에, 직권면직을 당한 노동자들은 대한지적공사를 상대로 해고의 무효를 구하는 민사소송을 제기했고, 서울남부지방법원은 이 해고를 무효라고 판결했다.

**나. 쟁점 검토 :** 2단계 공공기관 정상화 추진 방향과 같은 정부 지침에 따라 정리해고가 이뤄지는 경우에도 근로기준법이 정한 “긴박한 경영상의 필요”가 있는 것으로 볼 수 있는가?

이에 대해, 공공기관은 정부 예산으로 운영되고 정부 지침에 따라 운영될 수밖에 없으므로, 고용조정을 명하는 정부 지침이 하달되는 경우에는 근로기준법 제24조에서 정한 “긴박한 경영상의 필요”가 있다고 해석해야 한다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 서울남부지방법원은 다음과 같은 논지에서 위와 같은 견해를 인정하지 않았다.

**서울남부지법 2011.6.10. 선고 2010가합2894 판결 (한국공항공사 사건)**

“피고는 고속철도(KTX)의 개통과 고속도로망의 확충 등 다른 교통수단과의 경쟁 확대, 국내선 항공수요의 감소 등으로 인하여 향후 경영상의 어려움이 예상되는 반면, 정부의 경영효율화 계획에 따라 소방기능 등을 외부위탁으로 전환하고 그에 해당하는 인원을 감축하면 상당한 경비절감 효과가 있을 것으로 예상되는 사실을 인정할 수 있다.

(4) 그러나 앞서 인정한 사실들 및 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 피고의 주장이나 전항에서 살펴본 바와 같은 사실만으로는 이 사건 정리해고가 긴박한 경영상의 필요에 의한 것이라거나 피고가 해고를 회피하기 위한 노력을 다하였다고 인정하기 어려우므로 다른 요건에 대하

여 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이 사건 정리해고는 무효라고 할 것이다.”

“(가) 첫째, 피고는 2009년까지 매년 매출액과 당기순이익이 증가 추세에 있는 점(특히 매출액은 지속적으로 증가하였다)에 비추어 볼 때, 향후 경영상의 어려움이 예상된다거나 소방기능 등의 외부위탁으로 인하여 상당한 경비절감 효과가 있다는 등의 사정은 일부 기능을 외주화하여 경영의 효율성을 제고할 필요성이 있음을 인정할 사정에 불과한 것일 뿐, 2009년에 바로 정리해고를 통하여 인원을 감축하여야 할 긴박한 경영상의 필요가 있음을 인정할 만한 사정으로 보기는 어렵다.”

**서울남부지법 2013.10.4. 선고 2013가합100584 판결 (대한지적공사 사건)**

“① 피고는 정부의 공공기관 선진화 추진계획 및 경영효율화계획이 추진되기 시작할 무렵부터 이 사건 직권면직이 이루어질 무렵까지 사업이익과 당기운영이익이 증가하고 있는 추세에 있었고, 향후 지적측량업무의 민간개방 등으로 업무량이 감소하게 될 여지도 있으나 지적재조사사업의 실시로 인하여 업무량이 증가할 가능성이 높을 것으로 보이므로, 이 사건 직권면직 무렵 정리해고를 통하여 인원을 감축하여야 할 정도로 경영상 위기에 처하여 있었다고 보기는 어렵다.”

“④ 공공기관 선진화 추진계획은 기능·조직·인력의 효율화를 통한 경쟁력 제고를 목적으로 하는 것이지 인원감축 자체를 목적으로 하는 것이 아니므로, 공공기관 선진화 추진계획에 부합한다는 이유만으로 이 사건 직권면직을 실시하여야 하는 긴박한 경영상의 필요가 있다고 보기 어렵다.”

서울남부지방법원은 한국공항공사 사건과 대한지적공사 사건을 통해 정부 지침에 따라 공공기관이 고용조정을 하는 경우에도 근로기준법이 정한 “긴박한 경영상의 필요”가 당연히 인정되는 것은 아니며, 정리해고를 해야만 하는 긴박한 경영상의 필요성이 별도로 입증되어야 함을 명확히 확인하였다.

**다. 쟁점 검토 : 공공기관이 정부 지침에 따라 직권면직을 행하는 경우에도 근로기준법 제24조에서 정한 정리해고의 요건을 준수해야 하는가?**

이와 관련, 공공기관이 정부 지침에 따라 직권면직을 하는 경우에는 근로기준법 제24조가 정한 해고 회피 노력, 과반수 노동조합과의 협의(과반수 노동조합이 없는 경우에는 노동자 과반수를 대표하는 자), 합리적이고 공정한 기준에 의한 대상자

선정 등을 지키지 않아도 무방하다는 견해가 있을 수 있다. 그러나 서울남부지방법원은 정부 지침에 따른 직권면직의 경우에도 사용자인 공공기관이 근로기준법 제24조를 준수해야 함을 명확히 확인하였다.

#### 서울남부지법 2011.6.10. 선고 2010가합2894 판결 (한국공항공사 사건)

“(1) 이 사건 직권면직은 원고들의 의사에 반하여 고용관계를 일방적으로 종료시키는 것으로서 그 실질은 근로기준법상 해고에 해당하며(대법원 1997. 9. 26. 선고 97누1600 판결 등 참조), 피고의 경영효율화를 추진하고자 하는 목적에서 이루어진 것이므로 결국 성질상 정리해고에 해당한다고 할 것이다(이하 ‘이 사건 직권면직’을 ‘이 사건 정리해고’라 다시 칭한다)”

“(4) 그러나 앞서 인정한 사실들 및 증거들에 의하여 인정되는 다음과 같은 사정들에 비추어 보면, 피고의 주장이나 전항에서 살펴본 바와 같은 사실만으로는 이 사건 정리해고가 긴박한 경영상의 필요에 의한 것이라거나 피고가 해고를 회피하기 위한 노력을 다하였다고 인정하기 어려우므로 다른 요건에 대하여 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이 사건 정리해고는 무효라고 할 것이다.”

“(나) 둘째, 갑 제35, 49, 50호증, 을 제42호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하면 2010년과 2011년 원고들과 같은 일반직 직원 중 정년퇴직 예정자는 43명(2010년 26명, 2011년 17명)인 사실, 2010. 9. 30. 현재 피고의 소방 직렬은 1명, 장비 직렬은 3명의 결원이 발생하였고, 원고들이 전직할 수 있는 행정 직렬에는 11명의 결원이 발생하였으며, 정년 및 명예퇴직 예정자를 감안하면 2010년 말에는 합계 62명(그 중 소방 1명, 장비 4명, 행정 26명)의 결원이 발생할 것으로 예상되는 사실을 인정할 수 있는바, 피고는 2009년에 이미 전직과 명예퇴직, 희망퇴직을 실시하여 당초 목표이던 130명 중 115명의 인원을 이미 감축한 상황이었으므로, 2010년부터 2012년까지 정년퇴직으로 인한 자연감소, 추가적인 전직, 명예퇴직, 희망퇴직의 실시 등으로 충분히 정리해고 없이도 나머지 15명의 인원을 감축할 수 있었을 것으로 보임에도 이 사건 정리해고를 단행하였으므로 위 해고에 긴박한 경영상의 필요가 있었다거나 해고 회피를 위한 노력을 다하였다고 볼 수 없다.”

#### 서울남부지법 2013.10.4. 선고 2013가합100584 판결 (대한지적공사 사건)

“(가) 이 사건 직권면직은 원고들의 의사에 반하여 고용관계를 일방적으로 종료시키는 것으로서 그 실질은 근로기준법상 해고와 다를 바 없고, 정부의 공공



기관 선진화 정책에 발맞추어 피고의 경영 효율화를 추진하고자 하는 목적에서 이루어진 것이므로 그 성질상 정리해고에 해당한다고 보아야 할 것이다.”

“⑤ 피고는 직무능력평가에서 낮은 평가를 받은 원고들을 직권면직 대상자로 선정한 것이어서 합리적이고 공정한 기준에 따라 해고자를 선정하였다고 주장하나, 앞서 본 바와 같이 이 사건 직권면직의 근거가 된 직무능력평가는 원고들이 명예퇴직 대상자로 선정되었으면서도 명예퇴직을 신청하지 않자 원고들의 보직을 해임하고 겸무지로 발령한 후 이루어진 것으로 일반적인 근무평가와 동일하게 볼 수 없는 점에 비추어 합리적이고 공정한 해고의 기준이 될 수 없다. ⑥ 피고는 이 사건 직권면직에 있어 노동조합과 합의를 거치는 등 근로기준법 제24조 3항에서 정한 절차를 거쳤다는 취지로 주장하나, 피고가 노동조합과 합의한 것은 명예퇴직의 대상 및 위로금 지급 등 명예퇴직에 관한 사항이지 이 사건 직권면직과 같은 정리해고의 기준이나 해고를 피하기 위한 방법 등에 관한 것이 아니다.”

서울남부지방법원은 정리해고가 그 외형상 직권면직의 형식을 취하고 있더라도 그 실질이 정리해고인 이상 경영상 이유에 의한 정리해고로 인정되고, 아무리 그 직권면직이 정부 지침에 따라 행해진 것일지라도 근로기준법 제24조에서 정한 정리해고의 요건을 모두 준수해야 함을 명확히 확인하였다.

#### 4. 결론

한국공항공사 사건과 대한지적공사 사건에 관한 서울남부지방법원 판결 내용에 따르면, 공공기관이 실제로 ‘2단계 공공기관 정상화 추진방향’에 따라 정리해고를 실시하는 경우, 공공기관은 정리해고를 행할 수밖에 없는 긴박한 경영상 필요성을 반드시 입증해야 한다. 또한 근로기준법 제24조가 정한 정리해고의 요건을 모두 준수해야만 한다. 결국, 정부 지침에 따른 공공기관 정리해고의 경우에도 정리해고에 관한 근로기준법 제24조가 정한 일반 기준이 예외 없이 적용되는 것이다.

정리해고와 관련해, 최근 대법원은 “사용자가 노동조합과의 협상에 따라 정리해고를 제한하기로 하는 내용의 단체협약을 체결하였다면 특별한 사정이 없는 한 그 단체협약이 강행법규나 사회질서에 위배된다고 볼 수 없고, 나아가 이는 근로조건 기타 근로자에 대한 대우에 관하여 정한 것으로서 그에 반하여 이루어지는 정리해고는 원칙적으로 정당한 해고라고 볼 수 없다. 다만 이처럼 정리해고의 실시를 제한하는



단체협약을 두고 있더라도, 그 단체협약을 체결할 당시의 사정이 현저하게 변경되어 사용자에게 그와 같은 단체협약의 이행을 강요한다면 객관적으로 명백하게 부당한 결과에 이르는 경우에는 사용자가 단체협약에 의한 제한에서 벗어나 정리해고를 할 수 있을 것이다.(대법원 2014.3.27. 선고 2011두20406 판결)”라고 판시한 바 있다.

정부 지침에 따른 공공기관 정리해고의 경우에도 근로기준법상 제24조가 정한 일반기준이 예외 없이 적용된다고 보면, 공공기관 노동조합이 단체협약상 정리해고에 관한 제한 규정을 지켜내야 할 법률적 필요성이 더욱 커졌다.

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