

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제8호 • 2015년 8월

- **공공부문 동향**  
‘2단계 정상화’ 대회전 앞둔 정부와 공공부문 노동계
- **이슈 분석**  
공공운수노조 서울대병원분회 성과연봉제 투쟁의 의미와 과제  
한국도로공사 간접고용 근로자 ‘근로자 지위 확인 소송’ 판결현황
- **공공연구 분석**  
OECD 및 EU 회원국 공공서비스부문의 성과급제도
- **공공부문 판례**  
공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업의 의미



전국공공산업노동조합연맹



## ● 공공부문 동향

‘2단계 정상화’ 대회전 앞둔 정부와 공공부문 노동계 5

## ● 이슈 분석

공공운수노조 서울대병원분회 성과연봉제 투쟁의 의미와 과제 15

한국도로공사 간접고용 근로자 ‘근로자 지위 확인 소송’ 판결현황 23

## ● 공공연구 분석

OECD 및 EU 회원국 공공서비스부문의 성과급제도 33

## ● 공공부문 판례

공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업의 의미 43

### 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 8월 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

- ‘2단계 정상화’ 대회전 앞둔 정부와 공공부문 노동계



# ‘2단계 정상화’ 대회전 앞둔 정부와 공공부문 노동계

## - 공공부문 노동운동 상반기 활동과 과제

매일노동뉴스

박성국 대표이사

박근혜 정부는 2013년 하반기부터 '비정상의 정상화'를 제기하며, 공공기관과 관련된 담론을 주도해 왔다. 정부는 지난해 1차 정상화 대책에 이어, 올해도 2차 정상화 대책을 쏟아내며 공공기관을 압박하고 있다. 1차 정상화 대책에는 주로 공공기관의 '과다부채 해소, 방만경영 근절', 2차 정상화 대책에는 '기능재조정, 임금체계 개편' 방안이 담겼다. 특히 2차 정상화 대책은 정부가 제안한 노동시장 구조개선 정책과 맞물려 추진됐다.

이 과정에서 정부는 공공부문 노동조합을 협의 또는 협상의 대상이기 보다 개혁의 대상으로 취급했다. 정부가 먼저 공공기관과 노동조합을 '비정상'이라 규정하고 정상화를 해야 할 대상으로 지목했다. 때문에 지난해에 이어 올해도 공공부문 노동운동은 정부의 정상화 대책 및 노동시장 구조개선 정책을 지지 또는 반대하는 방향으로 전개됐다. 그간 공공부문 노동운동은 “박근혜 정부의 정상화 대책은 ‘가짜 정상화’”라고 비판하며 정부 대책에 강하게 반발해 왔다.

이 글은 정부의 2차 공공기관 정상화 대책 및 노동시장 구조개선 정책에 반대했던 공공부문 노동운동 활동의 궤적을 따라가는데 주안점을 뒀다. 8월 말 현재 시점에서 공공부문 노동운동의 상반기 활동을 평가하는 것은 유익한 결론을 도출할 수 없기 때문이다. 왜냐하면 그간 공공기관 노사의 단체교섭을 되돌아보면 8~9월에 집중되는 경향을 보인 탓이다. 대개 6월 말이면 '공공기관 경영평가'가 마무리되기에 노사는 이 기간이 끝난 후 단체교섭을 본격화하는 패턴을 되풀이 했다. 6월 말 7월 초에 단체교섭을 타결하는 경향을 보이는 민간기업 노사에 비해 공공기관 노사의 단체교섭은 상대적으로 늦게 시작되는 셈이다. 이런 전체를 바탕으로 이 글은 상반기 공공부문 노동운동의 궤적을 따라가면서 과제를 이끌어내는데 주안점을 뒀다.

아울러 이 글은 ‘민간부문과 달리 공공부문 노사관계에는 특수성이 있다’는 전제에서 출발했다. 즉, 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업과 달리 공공기관은 공공성 실현을 목표로 한다. 사용자성이 분명하게 두드러지는 민간기업과 달리 공공기관은 실질적으로 정부가 사용자대표성을 갖지만 법률상 사용자는 해당 공공기관장이다. 공공기관은 정부의 지휘를 받아야 하는 처지이기에 공공기관 노사관계는 정부 관련성이 높고, 정부가 미치는 영향도 크다. 이런 요인 탓에 공공기관 노사관계는 민간 부문에 비해 '정치화'될 가능성이 높다(유병홍, 2015). 따라서 공공부문 노동운동은 주로 대정부 교섭 요구와 대국회 홍보 및 압력 활동으로 나타난다.

이런 문제의식 하에 올해 초 정부가 발표한 2차 정상화 대책과 노동시장 구조개선 정책을 살펴보고, 공공부문 노동운동이 정부 정책에 어떻게 대응해 왔는지 살펴보고자 한다. 이 글에서 분석 대상으로 삼은 공공부문 노동운동의 주체는 양대 노총 산하 공공기관 노조 또는 상급단체다. 이들은 정부의 정상화 대책에 맞서 ‘양대 노총 공공부문노조 공동대책위(공대위)’와 ‘공공부문 노조 공동투쟁본부(공투본)’를 구성했다. 양대 노총 공공 공대위는 지난 6월 공투본으로 조직체계를 전환했다. 여기에는 한국노총 산하 공공노련·공공연맹·금융산업노조, 민주노총 산하 공공운수노조·보건의료노조가 참여했다. 이 글에선 양대 노총 공공 공대위와 공투본의 활동을 주로 살펴본다.

### 정부의 ‘2단계 정상화’와 노동계 입장

공공기관운영위원회(‘공운위’)는 1월16일 ‘2단계 공공기관 정상화 방향’을 의결했다. 기획재정부 발표에 따르면 공공기관의 간부직에만 적용되던 성과연봉제는 7년 미만 근속자와 최하위급을 제외한 전체 직원으로 확대된다. 업무 저성과자를 퇴출하는 2진 아웃제 도입도 검토된다. 업무고과에서 두 차례 최저점을 받으면 다른 기관이나 유사 회사에 이직시키는 방안이 고려되고 있다. 기재부는 간부직에게 우선적으로 적용하는 것을 검토하고 있다고 밝혔다.

<표 1> 공공기관 2단계 정상화 추진 방향 주요 내용

목표	내용
기능조정	주택·도로·철도 등 공공기관 중복기능 정리, 민간 경합 방지 추진
경쟁체제 도입	7년 미만 근속자·최하위직급 제외한 전 직원으로 성과연봉제 확대 저성과자 퇴출제·임금피크제·전문계약직제 도입
투자 활성화	민간재원을 활용한 공공기관 사업 추진
비정규직 대책	비정규직 중 우수인력에 대해 연차별 정규직 전환 추진

자료: 기획재정부 공공기관운영위원회

또 기재부는 공공기관에 전문계약직 도입과 임금피크제 도입을 확산시킨다는 계획이다. 공공기관 기능재조정인 경우 올해 주택·도로·철도 등 사회간접자본(SOC) 분야와 문화·예술, 농림·수산 등 총 85개 기관을 우선점검대상으로 올렸다. 이를테면 한국토지주택공사(LH)의 일반주택분양이나 SOC기관 건설감리 기능 등 민간과 결합하는 사업은 경쟁 필요성 등 타당성 검토 후 사업투자 여부를 결정하기로 했다. 수자원공사의 택지분양과 도로공사의 민간도로 관리사업은 축소하거나 신규사업을 보류하는 방안을 검토한다. 공공영역 사업의 일부를 민영화한다는 계획이다.

앞서 고용노동부는 지난해 12월 비정규직 종합대책을 통해 노동시장 구조개선 방안을 제시했다. 핵심은 근로기준법에 규정된 취업규칙 불이익 변경 요건과 일반해고 요건을 완화하는 것이다. 특히 5월28일 ‘임금체계 개편과 취업규칙 변경 공청회’ 자료에 따르면 노동부는 근로자 과반수 또는 과반수 노조의 동의 없이 취업규칙 불이익 변경이 가능한 것으로 해석했다. 근로기준법에 따르면 취업규칙 불이익 변경은 과반수 노조 또는 과반수 근로자의 동의를 얻어야 가능하다. 이와 더불어 기재부는 5월7일 공공기관에 임금피크제 권고안에서 316개 공공기관에 임금피크제를 선도적으로 실시하고 전 업종으로 확산한다는 계획을 발표했다.

이에 공공부문 노동계는 규탄 성명을 내고 2단계 정상화 저지를 결의했다. 공공부문 노동계가 2단계 정상화에 반대하는 이유는 크게 두 가지다. 지난해 9월 이후 한국노총 공공노련·공공연맹·금융노조는 경제사회발전노사정위원회 공공부문발전위원회에 참여했는데 정부가 사전 협의도 하지 않은 채 2단계 정상화 방향을 일방적으로 발표했다는 것이다. 노동계를 배제한 발표 방식도 문제지만 내용도 도저히 수용할 수 없다는 게 공공부문 노동계의 입장이었다.

기재부가 밝힌 ‘성과연봉제 도입과 2진 아웃제’에 대해 공공부문 노동계는 “정부가 공공기관 직원들을 돈의 노예로 경쟁시켜 매년 해고하겠다는 선전포고를 한 것”이라고 반발했다. 특히 취업규칙 불이익 변경 요건 완화의 경우 정부가 성과연봉제·임금피크제 등을 강행할 수 있는 ‘손쉬운 임금삭감’ 수단으로 악용될 것이라고 우려했다. 또 일반해고 요건 완화는 저성과자 퇴출방안으로 더 쉬운 해고를 강행하려는 의도라고 비판했다. 이는 “노동조합과 단체교섭을 무력화하는 수단으로 악용될 것”이라는 게 공공부문 노동계의 주장이었다.

### 노사정 협상 결렬 전·후 노동계의 대응

정부의 공공기관 2단계 정상화와 노동시장 구조개선 정책에 맞선 공공부문 노동계

의 대응은 두 국면으로 나눌 수 있다. 이는 경제사회발전노사정위원회에서 진행된 노사정 협상 결렬 전과 후로 구분할 수 있다. 지난해 9월 한국노총의 참여로 시작된 노사정 협상은 지난해 12월 기본합의를 이뤄냈고, 올해 3월 말을 시한을 목표로 진행됐다. 동시에 한국노총 소속 공공부문 노동계는 지난해 9월17일 발족한 노사정위원회 공공부문 발전위원회에 참여해 공공부문 정책방향에 대해 정부와 협의해 왔다.

한국노총이 참여하는 노사정 협상에선 노동시장 구조개선 정책을 둘러싸고 논의가 진행되는 한편 공공부문 노동계가 참여한 공공부문발전위에선 정상화 대책을 둘러싼 논의가 이뤄진 셈이다. 공공부문 발전위에 참여한 공공부문 노동계는 ‘경영평가 제도개선’을 요구하면서 △임금피크제 노사 자율도입과 도입기관 추가예산 지원 △기능조정 밀실추진 반대 △성과연봉제와 퇴출제 불가 등을 제시했다. 이에 기재부는 △공공부문발전위서 기능조정 논의 불가 △총액인건비 초과하는 임금피크제 도입 거부 △성과연봉제와 2진 아웃제 도입 등을 제시하며 팽팽히 맞섰다.

<표 2> 양대 노총 및 공공부문 공대위·공투본 활동 일지

일정	주요 활동
1월26일	양대 노총 공공 공대위 대표자회의 ‘2단계 정상화’ 반대 성명
3월16일	양대 노총 공공 공대위 ‘2차 정상화 저지를 위한 투쟁선포’ 기자회견
3월23일	전국 공공기관 노동조합 대표자 회의(150개 노조 참여)
4월8일	한국노총, 노사정 협상 중단 선언
4월11일	양대 노총 공공 공대위 ‘공공노동자 총력투쟁 결의대회’
4월16일	한국노총 전국단위노조대표자회의 ‘총파업 찬반투표 결의’
4월17일	한국노총 소속 공공노련, 공공연맹 통합추진 선언
4월24일	민주노총 1차 파업
4월30일	경제사회발전노사정위원회 공공부문발전위원회 논의 종료
5월1일	양대 노총 노동절 집회
5월28일	양대 노총, 고용노동부 ‘임금체계 개편, 취업규칙 개편 공청회’ 저지
6월15~30일	한국노총 산하 전 조직 총파업 찬반투표
6월24	양대 노총 공공 공대위, 공투본으로 조직체계 전환
7월2일	공기업 1군 11개 노조 ‘임금피크제 도입 거부’ 선언
7일4일	양대 노총 공공 공투본 ‘공공·금융 노동자 결의대회’
7월12~28일	한국노총 집행부 국회 앞 ‘천막농성’
7월15일	민주노총 2차 파업

이처럼 공공부문 노동계는 노사정위를 중심으로 한 협상을 진행하는 한편 양대 노총 공공 공대위를 재가동시켰다. 기재부가 1월16일 2단계 정상화 추진방향을 발표하자 양대 노총 공공 공대위는 1월26일 대표자회의를 열어 반대성명을 내는 등 맞

불을 놓았다. 또 양대 노총 공공 공대위는 3월16일 2차 정상화 저지를 위한 투쟁을 선포했으며, 같은달 23일 공공기관 노조 대표자회의를 열기도 했다. 이 기간 동안 공공부문 노동계는 노사정위원회를 통한 사회적 대화에 주력하는 한편 공조체제를 재가동하면서 전열을 재정비하는데 힘을 쏟았다.

이러한 흐름이 급격하게 바뀐 것은 한국노총이 4월8일 ‘노사정 협상 중단’을 선언 하면서부터다. 노사정 협상에서 한국노총은 취업규칙 불이익 변경요건 완화, 일반해고 요건 완화 등 5대 불가사항 수용을 촉구했지만 정부는 끝내 거부했다. 총연맹의 노사정 협상 중단 선언에 따라 노사정위원회 공공부문발전위도 4월 말 성과 없이 논의를 종료했다. 양대 노총은 정부를 규탄하며 투쟁국면으로 전환했고, 양대 노총 공공 공대위도 상급단체의 지침에 따라 쟁의행위를 결의했다. 2단계 정상화 대책과 노동시장 구조개선을 둘러싼 노정 갈등이 새로운 국면으로 바뀐 셈이다.

한국노총은 4월16일 전 조직 총파업 찬반투표를 결의하는 한편 민주노총은 4월24일 ‘노동시장 구조개악 저지’를 내걸고 1차 총파업을 진행했다. 양대 노총 공공 공대위는 4월11일 공공노동자 7천여명이 모인 가운데 ‘가짜 정상화 중단과 대정부 교섭’을 촉구하는 총력결의대회를 열었고, 6월엔 조직체계를 공동투쟁본부로 전환했다. 지난해 비상임 체제로 운영됐던 양대 노총 공공 공대위는 상근 집행간부를 별도로 두는 공동투쟁본부로 전환한 것이다.

이후 한국노총은 6월15일부터 6월30일까지 총파업 찬반투표를 진행했으며, 그 결과 투표 조합원수 대비 89.81%의 찬성률로 파업을 가결했다고 밝혔다. 이 가운데 금융노조·공공노련·공공연맹의 경우 투표 조합원수 대비 90% 이상의 파업찬성률을 보였다. 재적조합원수 대비 찬성률도 각각 86.9%(금융), 71.9%(공공노련), 52.2%(공공연맹)로 높게 나타났다. 이에 따라 양대 노총 공공 공투본은 7월4일 2차 총력결의대회를 열었고, 산하 노조의 쟁의권을 확보를 통해 오는 9월11일 공동파업을 추진하는 것을 확정했다. 이처럼 공공부문 노동계는 ‘2차 정상화 대책과 노동시장 구조개선 저지’를 위해 공투본으로 전환하면서 결속력을 다지는 한편 조직통합을 추진하기도 했다. 한국노총 소속 공공노련과 공공연맹은 지난 4월17일 통합추진위원회를 발족했고, 7월8일에는 통합방안과 관련한 공청회를 열었다.

한편 전 조직 총파업 찬반투표를 마친 한국노총은 지난 7월12일부터 서울 여의도 국회 앞에서 천막농성을 벌였고, 민주노총은 7월15일 금속노조를 필두로 하는 2차 총파업을 벌였다. 이를 통해 양대 노총은 국회에 노사정 대화기구를 설치해 노동현안을 논의하자고 제안했다. 반면 박근혜 대통령은 8월6일 대국민 담화를 통해 ‘노동개혁’을 제창하면서 중단된 노사정위원회를 중심으로 노사정 협상 재개를 주문했

다. 이에 따라 당·정·청은 노동개혁 입법을 예고하면서 노동계에 대한 압박에 나섰다. 특히 새누리당은 이인제 최고위원(전 노동부 장관)을 위원장으로 하는 노동개혁위원회를 설치하기도 했다. 박 대통령과 새누리당은 양대 노총의 국회 내 노사정 대화기구 설치 주장을 묵살하고 중단된 노사정위원회를 통한 노사정 협상 재개를 압박하고 나선 것이다. 이는 정부의 2단계 정상화에 반대하며 대정부 투쟁을 벌이고 있는 공공부문 노동계의 하반기 활동방향에 영향을 미칠 것으로 보인다.

### 하반기 공공부문 노동운동의 과제

기재부에 따르면 지난해 말까지 전체 공공기관 302곳 중 290곳(96%)이 정상화 대책을 이행했다. 양대 노총 공공 공대위는 시기집중 공동과업까지 추진했지만 공공기관 경영평가가 추진되자 투쟁전열에 균열이 생겼다. 정부가 정상화 계획을 합의하지 않는 공공기관은 내년 임금을 동결하겠다고 압박하자 공공 공대위는 내부 결속력이 급격히 떨어졌다. 결국 공공 공대위가 반대투쟁을 벌였지만 정부의 1단계 정상화 방안은 대부분의 공공기관에 관철됐다. 1단계 정상화 추진방향에 따라 공공기관은 퇴직금·교육비·의료비를 중심으로 각종 복리후생 제도를 축소·삭제했다.

공공부문 노동계는 지난해 정부의 1단계 정상화에 맞서 △부채원인 규명 노력 △양대노총 공공부문 연대 재개 △일부 단위노조 단협 방어 △대정부 협의를 부분적 구축(노사정위 공공부문발전위) 등을 이뤄냈으며 성과로 꼽았다. 반면 △‘방만경영 정상화’에 맞선 ‘가짜 정상화’ 대국민 여론 프레임 선점 실패 △현장 참여 조직화 미흡 △경영평가 공동대응 부족 △총연맹 주도 못한 한계 등을 대응 실패의 요인으로 꼽았다.

올해 상반기 공공부문 노동운동을 되돌아보면 다음과 같은 활동을 한 점이 눈에 띈다.

첫째, 양대 노총 공공 공대위는 연대를 유지하되 조직체계를 전환해 결속력을 더욱 강화했다. 공공 공대위는 올해 상반기 ‘노사정 협상(한국노총)’과 ‘총과업(민주노총)’으로 상급단체의 대정부 대응기조가 나눠졌음에도 공조체제를 유지했다. 노사정 협상이 결렬된 후 양대 노총이 투쟁체제로 전환되자, 공공 공대위는 공동투쟁본부로 전환해 이를 뒷받침하기도 했다.

둘째, 정부의 정상화 대책에 맞서 공공부문 노동계가 정의행위 찬반투표 및 정의권 확보를 추진한 점은 지난해와 다른 양상이다. 한국노총 소속 공공노련·공공연맹·금융노조의 높은 파업 찬성률은 정부의 정상화 대책에 대한 조합원의 인식을 드러내는 것이자 조직적 결의를 보여주는 것이었다.

셋째, 지난해 6월 경영평가 전후 공공기관 노조들의 결속력이 무너진 것과 달리 올해는 다른 양상이 나타나고 있다. 7월 말 현재 정부가 임금피크제 권고안(5월7일)을 발표했음에도 공공기관 316곳 가운데 도입한 곳은 11곳(3.5%)에 불과했다. 공기업 1군에 속하는 한국남부·서부·남동발전만 임금피크제를 도입했다.

넷째, 공공기관 노조들이 공동 활동 경험을 바탕으로 조직통합을 추진하고 있다. 한국노총 공공노련과 공공연맹 지도부와 소속 단위노조 대표자들이 통합을 추진하고 있다. 이는 양대 노총 공공기관 노조의 조직개편에 영향을 줄 뿐만 아니라 한국노총 내 산별연맹 통합의 자극제가 될 것으로 예상된다.

이러한 상반기 활동을 바탕으로 공공부문 노동운동의 하반기 과제를 도출하면 다음과 같다.

첫째, 양대 노총 공공 공투본의 공조체제는 어떠한 상황에서도 흔들려선 안 된다. 9월 이후 노사정위원회를 통한 노사정 협상 국면이 재개되더라도 공공 공투본은 유지돼야 한다는 것이다. 노사정 협상 재개가 논의 되는 와중에도 정부는 2단계 정상화 대책을 개별 공공기관에 관철하려 했다. 실제 공기업 1군에 해당하는 발전회사들은 최근 개별 조합원의 동의를 통해 취업규칙을 변경, 임금피크제 도입을 시도하고 있는 것으로 나타나고 있다. 지난해와 같이 개별 공공기관의 합의가 속출하면서 공대위에 속한 노조들이 흩어지는 과오가 되풀이되지 않아야 한다. 그러기 위해선 공공 공투본은 결속력을 유지하면서 ‘집단적 해결 원칙’을 고수해야 한다. 노사정 협상국면이 재개되더라도 이러한 원칙은 지켜져야 한다.

둘째, 공공 공투본은 2단계 정상화 대책을 강행하는 정부를 압박하기 위해 추진하고 있는 소속 노조들의 ‘쟁의권’ 확보를 유보해선 안 된다. 지난해 경영평가를 통한 정부의 압박이 주효해 공공 공대위가 추진한 시기집중 파업이 좌절된 바 있다. 공공 공투본은 이를 극복하기 위해 소속 노조들이 확보한 쟁의권을 바탕으로 시기 집중파업을 벌이는 전술을 확정했다. 소속 노조들의 쟁의권 확보여부는 공공 공투본의 리더십과 단결력 그리고 대정부 교섭창구 확보의 시금석이 된다. 때문에 공공 공투본은 공언한 만큼 소속 공공기관 노조들의 쟁의권 확보를 위해 최선을 다해야 할 것이다.

셋째, 공공 공투본은 쟁의권 확보와 함께 대국민 여론을 선점하기 위한 노력을 병행해야 한다. 정부는 ‘비정상의 정상화’에 이어 ‘노동개혁’이라는 프레임으로 여론을 선점하고 있다. 반면 공공 공투본은 ‘2단계 정상화, 노동시장 구조개혁’ 저지에 맞

취 여론화를 시도하고 있다. 이와 같이 공공기관 노사관계에 국한된 논리로는 국민들의 호응을 이끌어내는 것은 어렵다. 공공 공투본이 제기하는 ‘공공성 강화’에 걸맞는 요구안을 여론화해야 한다. 공공 공투본은 ‘공공부문의 좋은 일자리 창출, 안전·생명 등 공공서비스 강화’를 보다 쉽고 구체화해서 국민들에게 다가가야 한다.

넷째, 공공 공투본은 교섭대표성을 확보하기 위한 조직개편 논의를 적극적으로 할 필요가 있다. 양대 노총 공공 공대위와 공투본은 정부의 정상화 대책에 맞선 기업별노조의 한시적 연합체적 성격을 갖는다. 문제는 기업별노조의 연합체인 산별연맹들의 공동투쟁본부이든 저절로 교섭대표성이 주어지지 않는 점이다. 개별 공공기관노조들이 확보한 쟁의권과 단체교섭권을 위임하지 않는 이상 공공 공투본은 교섭대표성을 갖기 어려울 수밖에 없다. 때문에 공공부문 노동계는 정부 정책에 반대하기 위한 한시적인 연대체를 구성하는 것뿐만 아니라 대정부 교섭대표성을 획득하기 위한 조직개편 논의를 꾸준히 해야 한다.

<참고문헌>

- 유병홍(2015), 「공공기관 노사관계 정상화와 노동조합의 과제」, 『월간 노동리뷰 2015년 6월호』, 한국노동연구원.
- 노광표(2015), 「공공부문 정상화 대책 정책 진단과 향후 전망」, 『월간 노동리뷰 2015년 6월호』, 한국노동연구원.
- 기획재정부·고용노동부, 보도자료
- 매일노동뉴스, 2015년 1월부터 7월까지 각호.
- 양대노총 공공 공대위·공투본, 자료집.

## 이슈 분석

- 공공운수노조 서울대병원분회 성과연봉제 투쟁의 의미와 과제
- 한국도로공사 간접고용 근로자 '근로자 지위 확인 소송' 판결현황



# 공공운수노조 서울대병원분회 성과연봉제 투쟁의 의미와 과제

공공운수노조 서울대병원분회  
박경득 분회장

## 1. 서울대병원 노동자들은 왜 해마다 파업을 할까?

2015년 4월23일 서울대병원분회 조합원들이 병원 1층 로비 바닥에 앉았다. 또, 파업이다. 박근혜 정부와 오병희 병원장 취임 이후 연속 3년째다. 첫 해에는 돈벌이 비상경영 중단, 1분 진료 금지, 어린이병원 급식직영 전환, 선택진료비 폐지, 비정규직 정규직화, 두 번째 해에는 공공기관 가짜 정상화, 영리 자회사, 의료민영화 저지, 그리고 올해는 전 직원 성과급제 도입 저지 때문이었다.

2014년부터 밀어붙인 공공기관 1차 정상화의 본질인 복지삭감에 끝까지 저항했던 서울대병원 노동자들에게 2차 정상화 정책의 일환으로 성과연봉제·임금피크제·퇴출제까지 한꺼번에 강행하겠다는 병원의 초강수 공격이 시작된 것이었다.

## 2. 공공의료기관의 정상화란?

사실 서울대병원은 박근혜대통령 말대로 비정상인데, 직원 복지가 비정상이 아니라 공공의료기관으로서의 사명을 잃고 돈벌이 경영으로 치닫고 있는 경영진이 비정상이다. 그리고 비정상의 핵심에는 성과급이 있다.

서울대병원에는 이미 의사성과급제가 도입되어 있다. 의사가 환자로부터 벌어들이

는 ‘수입’에 따라 차등적으로 성과급을 책정하는 제도이다. 서울대병원이 생각하는 ‘성과’는 고민할 것도 없이 명확하다. ‘얼마나 벌었느냐?’이다.

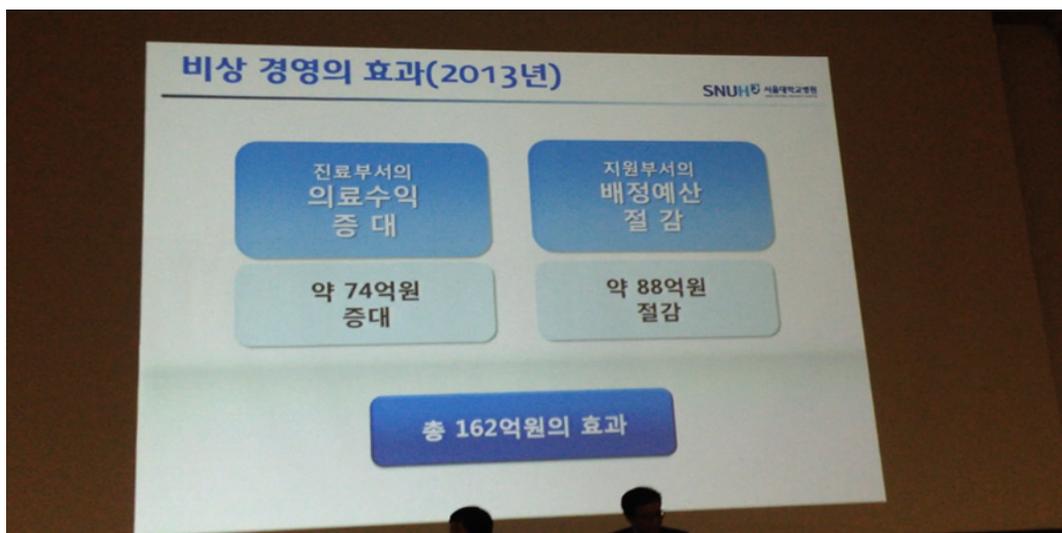
이는 서울대병원의 선택진료수당 지급 기준을 보면 잘 나타나 있다.(<표 1> 참조) 성과급(선택진료수당)의 기준은 ‘선택진료수입액 또는 선택진찰료’이다. 국민들은 서울대병원이라는 이름이 유지하고 있는 공공성을 믿고 병원을 찾고 있지만, 실제로는 자영업자 같은 의사들이 각자 벌어들인 돈에 따라 성과급을 배당 받아 가는 것이다. 그러니 서울대병원에는 돈이 되지 않는, 그러나 국민을 위해 꼭 필요한 외상센터나 화상센터는 설치될 수가 없다.

<표 1> 서울대학교병원 선택진료수당 지급기준(09.4.10.신설)(13.12.18.개정)

구분 직종	지급기준								
겸직교원, 임상교수요원, 진료·연구교수	선택진료교수의 당월 선택진료수입액(선택진료수입기여액 포함) 또는 선택진료교수로 지정되지 아니한 겸직교원 및 임상교수요원의 당월 선택진료수입계산액에 따라 다음 각 호의 기준액을 지급한다.  1. 해당 직급의 하한기준액 미만인 경우 하한기준액을 지급한다. 직급별 하한기준액은 다음과 같다. <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>교수</th> <th>부교수</th> <th>조교수</th> <th>전임강사</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>600,000원</td> <td>550,000원</td> <td>500,000원</td> <td>450,000원</td> </tr> </tbody> </table> 2. 해당 직급의 하한기준액을 초과한 경우 하한기준액에 다음 각 목을 더하여 지급하되, 선택진료위원회에서 정한 상한액을 초과한 경우에는 상한액을 지급한다 가. 신환 및 타과초진의 선택진찰료의 100% 나. 재진 선택진찰료의 50% 다. 공휴일·토요일 및 야간근무에 따른 선택진료수입(선택진찰료 제외)의 30% 라. 수술·처치·검사 및 기타 항목의 9.5%(다만 선택진료위원회에서 정한 진료과는 별도 비율 적용 가능)	교수	부교수	조교수	전임강사	600,000원	550,000원	500,000원	450,000원
교수	부교수	조교수	전임강사						
600,000원	550,000원	500,000원	450,000원						
외래진료의사	1. 본인의 당월 선택진료수입액(선택진료수입기여액 포함)에서 20%를 공제한 금액을 지급하되 20%를 공제한 후에도 해당 직급별 기준액을 초과한 경우에는 해당 직급별 기준액을 지급한다. 직급별 기준액은 다음과 같다. <table border="1" style="margin-left: 20px;"> <thead> <tr> <th>교수</th> <th>부교수</th> <th>조교수</th> <th>전임강사</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1,500,000원</td> <td>1,300,000원</td> <td>1,100,000원</td> <td>900,000원</td> </tr> </tbody> </table>	교수	부교수	조교수	전임강사	1,500,000원	1,300,000원	1,100,000원	900,000원
교수	부교수	조교수	전임강사						
1,500,000원	1,300,000원	1,100,000원	900,000원						

서울대병원은 경영진의 돈벌이경영을 가능하게 하는 성과급제를 전 직원에게 확대하고 싶어 했다. 오병희 병원장(과거 의사성과급 도입당시 기획조정실장)은 2013년에 취임하자마자 ‘비상경영’이라는 명분으로 각 부서별 성과를 내도록 하고, 성과에 따른 금전적 보상을 차등으로 지급했다. 저질 의료재료가 들어오더니 비용이 절감되었고, 검사나 처치가 늘어나더니 의료수익이 증대되었다. 노동조합은 ‘과잉진료 지침을 받았다.’는 제보를 폭로 했고, 병원 측은 부인했다. (2013.10.04. 경향신문 기사 “MRI·CT 촬영 5% 늘려라... 의료비품 더 싼 걸로 바꿔라...” 서울대병원, 환자보다 ‘비용 절감’ 신경)

어떻게 병원이 의도한대로 수익이 늘 수 있었을까? 바로 의사성과급제를 운영하고 있기 때문에 가능한 일이다. 단 5개월의 비상경영으로 162억의 성과, 이 돈은 어디서 나온 돈일까? 생각해보면 참 섬뜩하다.



회사의 비상 경영 효과에 대한 설명자료

정말로 묻고 싶다. 서울대학교병원의 성과는 무엇인가? 거창하게 ‘국가중앙병원’이라는 수식어를 붙이지 않고서도 의료기관의 성과는 오직, 사람의 생명을 지키는 것이다. 국립서울대학교병원의 성과는 반드시 ‘국민건강의 향상’이어야 한다. ‘몇 개월 만에 얼마를 벌었다’가 아니라.

병원의 이러한 돈벌이 경영을 일반 환자들이 어떻게 막을 수 있을까? 안타깝게도, 불가능하다. 누군가가 지하철을 타면서 내가 탄 전동차가 노후화 된 것은 아닌지, 승무원이 1명이라서 비상사태에 대비가 어려운 것은 아닌지, 그래서 내 안전이 위태로운 것은 아닌지 아무리 걱정을 하고 대비를 하려고 해도 사실 별 뽕족한 수가 없는 것처럼. 그 역할은 바로 그 산업에 종사하고 있는 노동자가 할 수 있다.

그래서 우리는 각자의 노동에서 나의 노동기본권을 지키면서 동시에 그 노동권으로 나의 안전과 사회의 안전을 지켜야 하는 것이다. 이것이 서울대병원 노동자들이 필사적으로 성과연봉제 도입을 막아야했던 이유다.

### 3. 서울대병원 경영진이 택한 방식

서울대병원 노동자들의 반발은 거셌다. 워낙 박근혜 대통령에 대한 저항감과 오병희 병원장에 대한 불신이 팽배한 상태였다. 노동조합이 공공기관 가짜정상화를 거부하자 병원은 직원 개인에게 ‘취업규칙 불이익변경’ 동의를 받는 방법을 택했다. 이 과정에서 단체협약이 걸림돌이 되자 2014년 12월30일에 ‘단체협약 해지통고’를 하였다.

취업규칙 불이익변경 동의를 받는 과정은 그야말로 ‘지옥’이었다. 개인이 관리자의 강압을 거부하기란 쉽지 않았다. 결국 과반 이상의 직원들이 2개월에 걸친 병원의 폭압에 의해 동의서명을 하고 말았다.

<표 2> 공공기관 방만경영 정상화 추진경과 및 결과

<u>서울대학교병원 방만경영 정상화 이행실적</u>	
<b>1. 추진 경과</b>	
-	2014년 중 : 방만경영 정상화를 위한 노사 협의 지속적 시도
-	2014.12. ~ : 방만경영 개선사항 이행 위한 취업규칙 변경절차 진행
-	2014.12.30. : 단체협약 해지 통고
-	2014.12.31. : 방만경영 정상화 이행결과 교육부 통보 (단협 해지 및 취업규칙 개정안 동의 확보 중)
-	2015.01.06. : (교육부) 조건부 인정 통보
-	2015.01.19. : (교육부) 기재부 공운위 의결사항 통보
-	2015.02.11. : 근로자 과반수 동의 확보 후 교육부 통보
-	2015.02.12. : 과반수 동의 확보 결과 서울지방고용노동청 신고(53.6%)
-	2015.02.24. : 취업규칙 개정(안) 이사회 의결 단체협약 개시(노사 상견례 시작)
-	2015.02.26. : 고용노동청으로부터 별도 변경명령 없이 수리 완료

자료: 국립대병원 기획과장 회의록(2015.3.6.)

위 회의록에서 보듯이 교육부, 기재부, 고용노동부에서 일방적 ‘단체협약 해지’와 불법적 ‘취업규칙 불이익변경’을 인정하고 오히려 조장하는 판이었다. 불법적인 방법으로 동의서명 과반을 넘긴 병원은 서울지방고용노동청에 취업규칙 변경 신고를 했

고 노동청은 기다렸다는 듯이 수리했다. 그렇게 단체협약은 해지통고를 맞고 취업규칙은 절차상 변경이 완료된 상황이었다. 병원 측은 이러한 정부의 비호 아래 7월 1일이 되기만을 기다리고 있었다.

#### 4. 서울대병원 노동자들이 택한 방식

객관적인 사실만 놓고 보면 불리한 상황이었지만 실체는 달랐다. 초법적으로 무리하게 밀어 붙이는 과정에서 병원은 적나라하게 맨얼굴을 드러냈다. 병원 내 직원들의 여론이 들끓었고 노동조합에 가입하는 수가 늘어났다. 서울대병원분회는 과반노조가 아니다. 병원 측의 노골적인 탄압으로 간호사 대부분이 노동조합 가입을 못하는 실정이다. 그러나 병원이 취업규칙 동의서를 억지로 받기 시작한 때부터 약 3개월간 400명의 조합원이 늘었고 이는 파업의 원동력이 되었다.

법적인 검토부터 시작했다. 과반노조가 아니어도 단체협약에 따라 노동조합을 배제하고 취업규칙 불이익변경을 일방적으로 진행할 수 없는 점, 유효한 시기에 단체협약 요구를 하지 않으면 단체협약이 갱신되는 ‘자동 갱신 조항’이 단체협약에 있는 점을 이용하여 가치분과 소송을 걸었고, 취업규칙 불이익 변경 과정에서 불법적인 방법을 동원한 점을 고소하였다.

병원의 불법행위(취업규칙 불이익변경 동의 강압)를 채증한 동영상 60개에 달했고, 취업규칙 변경 부동의 서명이 2천명을 넘겼다.

##### <표 3> 서울대병원분회 단체협약

제31조(취업규칙) (1) 병원은 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 조합의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 조합원에게 불이익하게 변경할 경우에는 조합의 동의를 얻어야 한다.  
(2) 병원은 취업규칙을 신고할 때 제1항의 의견을 기입한 서면을 첨부하여야 한다.

제90조(갱신) 병원과 조합 중 일방이 본 협약을 갱신하고자 할 때는 유효기간 만료 30일전에 갱신안을 제출하고 단체교섭을 요구하여야 한다. 요구가 없을 때는 본 협약은 자동 갱신된 것으로 본다.

언론을 통해 성과급제 도입의 문제점과 취업규칙 변경 과정의 불법행위에 대해 폭로하는 작업도 진행하였다. 2달간 배포한 보도자료와 기자회견 건수가 21건에 달했다. 파업에 앞서 두 차례 국회 토론회도 진행하였다.

<표 4> 서울대병원분회 보도자료 및 기자회견

일자	내용
3/17	<b>[보도자료]</b> 서울대병원 노동자 업무과로 및 스트레스로 산재신청
3/25	<b>[보도자료]</b> 서울대병원 단협 해지 위해 오병희병원장 대형 로펌 2곳과 계약
3/31	<b>[보도자료]</b> 서울대병원 어린이병원 환자 급식 더이상 외주업체에 맡길 수 없다
4/2	<b>[보도자료]</b> 헬스케어 부실경영, 서울대병원은 이대로 방치할 것인가!
4/13	<b>[국회토론회]</b> 국립대병원을 수익으로 평가! 성과급 전면 확대! 병원의 공장화, 공공의료의 포기인가?
4/14	<b>[보도자료]</b> 서울대병원, 91.3% 압도적인 찬성으로 파업 가결
4/15	<b>[국회토론회]</b> 취업규칙 불이익변경 요건 개정과 노동기본권 침해
4/20	<b>[기자간담회]</b> 서울대학교병원·경북대학교병원 파업 현황과 쟁점
4/21	<b>[취재요청서]</b> 서울대병원, 4월 22일(수) 18시 파업 전야제 개최
4/22	<b>[보도자료]</b> 서울대병원, 4월 23일 파업 돌입!
4/23	<b>[기자브리핑]</b> 요구안 해설 1. 의료공공성 훼손하는 성과급제 폐지! 2. 불법적 취업규칙 개악-단협 해지 철회!
4/23	<b>[보도자료]</b> 파업 1일차 서울대병원, 세종원의 공공의료정신을 계승한다? 성과급제부터 폐기해야! 오병희 원장은 교육부 핑계대면서 성과급제 은폐하지 말고 교섭에 임해야!
4/26	<b>[보도자료]</b> 서울대병원 파업 5일째(4/27), 병원은 거짓주장을 중단하고, 성과급 제를 폐지하라!
4/27	<b>[보도자료]</b> 의료민영화 저지 범국본 등 시민사회, “서울대병원 전직원 성과급제 당장 중단하라!”
4/28	<b>[보도자료]</b> 서울대병원분회 파업 6일차
4/28	<b>[국회 해설자료]</b> 서울대병원 성과급제 도입의 문제점
5/3	<b>[보도자료]</b> 5월 4일, 파업 12일차 국회 교문위에서 성과급제 질타 쏟아져
5/6	<b>[기자회견]</b> 서울대병원 파업 장기화, 정부가 책임지고 해결하라
5/7	<b>[보도자료]</b> 파업돌입 15일째 서울대병원, 파업사태 해결 및 성과급제 도입 중단 을 촉구하는 기자회견 및 국회의원의 지지 이어져
5/8	<b>[기자회견]</b> 돈벌이 성과급제, 취업규칙 불법변경으로 병든 병원, 대학생과 노동 조합이 고치자
5/9	<b>[성명]</b> 서울대병원 오병희 병원장은 영리병원과 의료민영화에 대한 입장을 밝혀 라!
5/11	<b>[보도자료]</b> 파업돌입 19일, 오병희 병원장은 장기파업 해결하라!
5/12	<b>[보도자료]</b> 서울대병원 노동조합 교섭 타결, 20일에 걸친 파업으로 성과연봉제 저지

서울대병원 파업 승리의 원동력은 조합원들의 강고한 의지와 여론의 힘이였다. 파업일수가 길어질수록 노동관련 단체 뿐 아니라 시민사회단체와 생협까지 사회 각 분야에서 지지와 연대가 이어졌다. 병원에서의 성과급은 막아야한다는 사회적 여론이 만들어졌고 그 힘은 생각보다 컸다. 결국 병원은 파업 20일차에 성과연봉제 도입을 포기하였다.

#### <2015년 임단투 투쟁경과>

2014.12.15.	(병원 측) 취업규칙 변경 개별 서명 시작
2014.12.31.	(병원 측) 단체협약 해지 통보
2015. 1.16.	(노동조합) 취업규칙 변경 근로기준법 위반 고소
2015. 2.24.	2015년 임단협 교섭 시작
2015. 4. 2.	(노동조합) 단체협약 해지 통고 무효 확인 소장 접수
2015. 4. 6.	서울대병원분회 쟁의조정신청
2015. 4. 9~13.	쟁의 행위 찬반투표 가결
2015. 4.17.	대표교섭 시작
2015. 4.20.	조정중지 결정
2015. 4.23.	무기한 전면파업 돌입
2015. 5. 1.	집중교섭 시작
2015. 5.13.	파업 20일차 마무리
2015. 5.14.	가조인식
2015. 5.19~21.	잠정합의안 찬반투표
2015. 5.27.	정식조인식

## 5. 과반노조 보다 소중한 민주노조

서울대병원분회 투쟁의 성과가 올 한해 열심히 싸워서 만들어진 것은 아니다. 서울대병원 노동자들이 흔들리지 않고 꾸준히 지켜온 가치가 결국 노동조합에 대한 사회적 지지로 되돌아 왔고, 노동조합에 대한 조합원들의 오랜 신뢰가 빈틈없는 투쟁력으로 표현되었다.

그리고 무엇보다 힘을 얻는 곳은 환자들의 응원이다. 노동조합의 잦은 투쟁으로 화가 날 것 같지만, 투쟁의 내용을 가장 가까이서 접하는 환자들은 ‘왜 싸우는가?’에 대해 공감하게 된다. 그런 환자들이 건네는 한마디가 농성장에 앉은 조합원들을 끝까지 버티게 하는 힘이 된다. ‘나’를 지키는 투쟁이 곧 ‘국민의 건강’을 지키는 투쟁이 된 것이다.



서울대병원분회 파업 농성장 옆에서 파업지지 서명을 하는 환자

서울대병원분회가 2차 가짜정상화인 성과연봉제, 임금피크제, 퇴출제를 막아냈지만 1차 가짜정상화였던 복지삭감에 대해서는 모두 막아내지 못하였다. 1차 정상화의 마지막, 2차 정상화의 선두에 선 싸움에서 다른 공공기관 노조들이 이기지 못한 부분을 우리만 잘 싸워서 지켜낼 수는 없었다. 결국, 내 옆의 동지를 지키지 못하면 나도 지킬 수 없는 것이었다.

복지의 많은 부분이 축소되었고 직급체계가 5단계에서 9단계로 세분화된 부분은 투쟁의 한계로 평가하고 있다. 반면 일반직 조합원들에게 없었던 자동승급제가 도입된 부분과 투쟁과정에서 조합원이 30% 이상 확대된 것은 무엇보다 큰 성과이다. 어려운 조건에서 올해 임단협 투쟁을 겪은 조합원들에게 과반노조는 더욱 절실했고 지금은 조합원 확대에 집중하고 있다. 그러나 과반노조보다 중요한 것은 투쟁할 수 있는 민주노조라는 믿음과 민주노조가 우리사회를 지탱하고 있다는 자긍심은 변함이 없다.

## 한국도로공사 간접고용 근로자 ‘근로자 지위 확인 소송’ 판결현황



한국도로공사 현장직노동조합  
정희권 위원장

지난 2014년 9월 3일 수원지방법원 성남지원 제2민사부 (부장판사 김광섭)는 한국도로공사 (이하 ‘도공’) 안전순찰도급업체(이하‘외주업체’)에 고용된 안전순찰원에 대해 도공의 직접 고용의무가 있다는 첫 판결을 했습니다.

이 소송에는 진천·홍천·남원·당진·산청 등 도공 32개 지사에서 근무하는 고속도로 안전순찰원노동조합 서정환 위원장 외 396명이 참여했으며, 재판부는 원고 전원에게 고용 의무를 인정했습니다.

또한, 도공이 실질적인 사용주로 판단됨에 따라 재판부는 외주업체 사장들에 의해 해고된 10여명도 도공에서 직접 고용하라고 주문했습니다. 현재 도공은 전국적으로 53개 지사에 800여명의 안전순찰원이 근무하고 있습니다.

이번 판결은 형식적인 외주화에 제동을 건 첫 판결이라는 점에서 전국 53개 지사에서 근무 하는 800여명의 안전순찰원들은 물론, 동일한 내용의 근로자 지위 확인 소송중인 톨게이트 영업소 소속 1000여명과 전국적으로 8000여명에 달하는 요급수납 직원들에게도 영향을 미칠 것으로 보입니다.

판결에 앞서 진행 과정을 살펴보면, 도공을 상대로 외주업체 안전순찰원들이 제기한 ‘근로자 지위 확인 소송’의 발단은 2007년 '이명박 정부'로 거슬러 올라갑니다. 당시 이명박 정부의 '공기업 선진화' 정책에 따라 도공은 정규직이 직접 수행하던 안전순찰업무를 내부의 우려와 노조의 반발에도 불구하고 외주화하기로 결정했습니다.

이듬해인 2008년부터 보은지사를 시작으로 5년간 해마다 10여개의 지사를 순차적으로 외주화하며, 2012년까지 50여개 지사의 안전순찰업무를 전면 외주화 하였습니다.

이 과정에서 도공의 안전순찰업무를 담당했던 무기계약직인 현장직 직원들은 외주업체의 고용승계 대상으로 선정되어, 임금피크제 대상인 간부 직원이나, 15년이상 근속한 희망퇴직자에게 도공이 제공하는 외주업체의 파견근로자로 전락하였습니다.

이로 인해 2007년 7월 현장직 직원을 중심으로 한국도로공사 현장직원노동조합이 설립되어 안전순찰 외주화 반대 투쟁이 시작되었고, 2012년 7월 외주업체직원을 중심으로 한국도로공사 순찰원노동조합이 설립되었으며, 2013년 2월 도공을 상대로 순찰원노동조합은 ‘근로자 지위 확인 소송’을 제기하기에 이르렀습니다.

다음으로 1심 재판부의 판결의 내용을 살펴보겠습니다.

## 1. 인정사실

### 가. 이 사건의 용역계약의 체결과정

도공은 안전순찰 외주화 결정 이후 희망퇴직을 신청한 15년 근속 직원 중 잔여 정년이 3년 이상 남은 직원들을 대상으로 외주사업체 운영적격자를 선정하였다.

### 나. 이 사건 외주사업주들의 독립성, 자본투입 등

이 사건 용역계약의 이행에 필요한 주요 시설 및 장비 즉, 안전순찰차량, 업무용 전화기, 차량관계 단말기, 사무실, 사무실 비품 등은 모두 도공의 소유이며, 외주사업주들에게 무상으로 제공되었고, 외주사업자들은 용역계약의 이행에 있어 별도의 자본을 투자하지 아니하였다. 또한 근무복과 차량 및 명함 등에 도공의 회사명과 로

고를 그대로 사용하였다.

#### 다. 이 사건 용역계약의 내용 등

도공과 외주사업주간의 용역계약내용을 보면, 기본업무 내용 중 도공의 지사운영과 관련하여 지시하는 업무를 해야 할 것. 특수조건 중 필요한 경우 도공의 요청에 의한 추가업무를 승인하여 시행할 수 있고, 표준매뉴얼 내용 중 도공에서 지시한 업무의 수행 및 근무자의 편성과 배치, 근무자의 교체 역시 도공이 요구할 수 있다. 또한 인건비 역시 도공이 설계한 금액의 96%에 미달시 시정조치나 제재를 받았다.

#### 라. 이 사건 용역계약에 의한 원고들의 근로 제공

순찰원들은 안전순찰, 교통사고 처리, 교통장애요인 제거 등 전형적인 업무 이외에도 교통안전 캠페인, 제한차량 합동 단속 등 도공이 지시하는 업무를 도공 소속의 직원들과 함께 수행하기도 하였고, 도공의 지시에 따라 해당 외주사업주가 담당하는 지역 밖의 장소에서 업무를 수행하기도 하였다.

#### 마. 이 사건 용역계약의 이행에 대한 피고의 관여 등

순찰원들의 근무자 수, 편성과 배치, 시업시각, 종업시각, 대기장소 등이 도공이 일방적으로 작성한 표준매뉴얼에 따라 결정되었고, 외주사업주들은 월 단위로 도공에 이를 보고하였다.

도공은 순찰원의 자격요건에 관하여 결정권을 가지고 있었고, 외주사업주가 변경된 경우 희망 외주업체 채용계획을 추진하기도 했으며, 순찰원의 교체를 요구할 수 있는 점으로 비추어 볼 때, 순찰원들의 구체적인 채용이나 교체에 있어서도 상당한 결정권을 가지고 있었다.

도공의 각 지역본부 및 지사 상황실은 안전순찰업무 수행에 있어 지휘본부로서의 역할을 담당하였으며, 순찰원에게 직접 지시 및 보고가 있었다. 또한 도공은 본사, 지역본부, 지사 차원에서 정기 또는 수시로 외주사업주들의 운영실태 또는 순찰원 등의 근무상태 등을 점검한 다음 외주사업주들에게 시정을 요구하였고 제재를 가했다.

#### 바. 교육, 훈련 포상 등

도공은 순찰원의 직무교육에 관하여 자신의 비용으로 온라인 교육을 실시하였고, 정기 또는 수시로 집합교육을 직접 실시하였으며, 교육교재를 제작하고 외주사업주들에게 제공하였다. 순찰원들은 도공이 계획, 실시하는 다양한 훈련에 참가하였고, 본부와 지사는 우수 순찰원을 선발하여 포상이나 표창을 하였다.

## 2. 당사자들의 주장

### 가. 안전순찰원들의 주장

도공과 이 사건 외주사업주들 사이의 용역계약은 파견근로자보호 등에 법률에 규정된 근로자 파견계약에 해당한다. 그리고 도공은 고용노동부장관으로부터 근로자파견사업에 관한 허가를 받지 아니한 외주사업주들로부터 근로자파견의 역무를 제공받았다.

따라서 도공은 개정 파견근로자보호법(2012. 2. 1)시행일인 2012. 8. 2 당시 외주사업주들에게 2년 넘게 고용되어 파견근로를 제공한 순찰원들에 대하여는 ‘구 파견근로자보호법’에 따르고, 나머지 순찰원들에 대하여는 개정 파견근로자보호법에 따라 각 고용할 의무가 있으므로, 고용의 의사표시를 할 의무가 있다.

### 나. 도공의 주장

순찰원들은 외주사업주들에게 고용된 근로자로서 해당 외주사업주의 지휘, 감독을 받아 근무하였고, 도공은 도급인으로서의 지시 이외에 ‘사용자의 지위에서 지휘, 명령을 한 사실이 없으므로 이 사건 용역계약은 근로자파견계약이라 볼 수 없다. 따라서 이 사건 용역계약이 근로자파견계약임을 전제로 한 순찰원들의 주장은 모두 이유 없다.

## 3. 고용관계에 대한 판단

### 가. 이 사건 용역계약의 성격

이 사건 용역계약은 외주사업주들이 순찰원을 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 도공의 사업장에 파견하여 도공의 지휘, 명령을 받아 도공을 위한 근로에 종사하게 하는 파견근로자보호법상의 ‘근로자파견계약’이라고 할 것이고, 순찰원들은 이러한

근로자파견계약에 따라 파견된 근로자라고 봄이 상당하다.

## 나. 업무수행의 과정

도공은 이 사건 용역계약의 특수조건, 표준메뉴얼 등 도공이 수시로 업무처리지침 등을 작성하여 외주사업주들에게 전달한 문서와 순찰원들에게 정기 또는 수시로 직접 실시한 교육 등을 통하여 용역업무 수행에 필요한 기준과 구체적 지시사항을 결정, 전달하였는 바, 각 기준과 지시사항의 구체성의 정도나 그 전달 빈도, 용역업무의 성격 등 비추어 보면, 도공의 직접적인 지휘, 명령에 준하는 것이라고 할 수 있다. 또한 핵심적인 판단 및 지시는 도공 소속의 상황실 근무자들을 통해서 이루어졌으며, 보고사항도 전달되었다. 따라서 외형상 외주사업주들이 소속 순찰원들에 대한 지휘, 명령권을 행사하였다고 하더라도, 이는 실질적으로 도공이 결정한 사항을 전달한 것에 불과하거나 그러한 지휘, 명령이 도공에 의하여 통제되어 있었다.

## 다. 계약당사자의 적격성

이 사건 외주사업주들이나 외주업체는 도공의 외주화의 과정을 거쳐 비로소 형성되어 그 실체와 독립성이 용역업무 수행을 위해서만 존재하였고, 고속도로 안전순찰 업무에 관하여 도공과 다른 특별하거나 고유한 기술이나 전문성을 가지고 있지도 아니하였다.

외주사업주들은 용역계약 체결 직전까지 도공의 직원들이었다가 도공으로부터 정년 무렵까지 외주사업체 운영기간을 부여받은 자들로서, 외주업체 설립해 필요한 교육과 자료 및 용역업무 수행에 필요한 순찰차량, 각종 장비, 사무실 등도 모두 도공으로부터 무상으로 제공받았고, 위 장비와 사무실에 관한 경비 대부분도 도공이 부담함으로써 외주업체를 설립, 운영하면서 별다른 자본을 투자하지도 아니하였다.

또한 외주사업주들은 용역계약의 체결 및 이행과정에서 사실상 도공의 일방적인 지시와 감독을 받았고, 실질적으로 도공과 대등한 계약관계라기 보다는 종전 고용관계가 변형, 연장된 모습에 가까웠다.

한편 근로자파견관계는 파견사업주가 독립된 실체로서 근로자들과 고용계약을 맺은 것을 당연한 전제로 한다. 그러나 외주사업주들이 독립된 실체로서 가지는 외형은 도공이 외주사업주들 및 순찰원들보다 경제적으로 우월한 지위에서 임의로 정할 수 있는 성격이 강하다.

따라서 이 사건 외주사업주들이 가지는 독립된 실체로서의 성격은 용역계약의 성질을 판단함에 있어 결정적인 사정이 될 수 없다.

#### 4. 결론

##### 가. 파견근로자보호법의 관련 규정

이 사건 용역계약이 근로자파견계약에 해당하고, 이 사건 외주사업주들이 고용노동부장관으로부터 근로자파견사업에 대한 허가를 받지 아니하였음은 앞서 본 바와 같다. 따라서 ‘구 파견근로자보호법’과 개정된 파견근로자보호법의 구분 없이 해고된 10명 역시 ‘파견사업체’를 퇴사한 것이지 도공에 대하여 고용청구권을 포기하거나 고용에 관한 반대의사를 명시한 것이 아니며, 그 퇴사시기가 이 사건 소로써 도공에게 고용에 관한 청약의 의사표시를 분명히 한 이후이다. 따라서 도공은 순찰원들이 이 사건 고용청구로써 한 고용에 관한 청약의 의사표시에 대하여 승낙의 의사표시를 할 의무가 있다. (다만, 순찰원들과 도공 사이의 근로계약은 이 사건 판결 확정일에 비로소 성립한다고 할 것이다.)

##### 구 파견근로자보호법

제6조의 2(고용의무)

① 사용사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 파견근로자를 직접 고용하여야 한다.

4. 제7조 제3항의 규정을 위반하여 2년을 초과하여 계속적으로 근로자파견의 역무를 제공받은 경우

##### 개정 파견근로자보호법

제6조의 2(고용의무)

① 사용사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 파견근로자를 직접 고용하여야 한다.

4. 제7조 제3항의 규정을 위반하여 근로자파견의 역무를 제공받은 경우

마치며...

이 재판은 공공기관에서는 이례적으로 외주업체 근로자들이 집단으로 직접고용에 관한 소송을 제기한 사건으로 2013년 2월 8일 소장접수를 시작으로 2014년 9월 3

일 도공의 고용의무 책임이 발생했으며, 금원청구부분에서는 외주업체의 부당해고자들에게는 금원 보상까지 승소 판결을 받았으나, 도공은 곧바로 항소. 현재 서울고등법원에서 치열한 2심 공방을 벌이고 있는 사건입니다. 마찬가지로 비슷한 시기에 도공을 상대로 한 전국통계이트노동조합의 요금수납근로자 역시 집단 소송을 제기, 1심 승소 후 2심 재판중입니다.

위 사건을 돌아볼 때 두 재판 모두 1심 재판부의 판단은 파견근로자보호법을 위반해가며 이루어진 성급한 공공기관 외주화의 문제에 대해 경고를 하고 있습니다. 공공기관의 상시지속적인 필수 업무를 외주화하는 일은 공공성의 질을 떨어뜨리고, 법을 위반하며, 손쉬운 해고를 일삼는 질 낮은 일자리를 늘리는 것은 아닌지, 생각해 볼 때입니다.



## 공공연구 분석

- OECD 및 EU 회원국 공공서비스부문의 성과급 제도



# OECD 및 EU 회원국 공공서비스부문 성과급 제도\*

## 1. 서론

1980년대와 1990년대 일부 OECD 국가들은 공무원을 대상으로 성과급제를 적용하고자 하였다. 각국의 행정부문은 소위 ‘국가재정 위기’-이것은 1970년대 중반부터 시작된 경제위기의 결과를 일컫는다-에 다양한 방식으로 대처하기 시작하였다. 그리고 그것은 공공행정의 운영에 있어서 민간기업 친화적인 접근법을 추진하는 것으로 이어졌다. 기존의 행정과정은 재검토되고 더 효율적으로 바뀌어야 했으며, 공무원들은 훨씬 더 많은 성과를 산출해야 했다. 이것은 신공공관리 독트린에 뿌리를 두고 있었다. 신공공관리 이전에 여러 다양한 이론과 관점의 발전이 이루어졌는데, 대표적으로 시민의 필요에 적절히 호응하여야 한다는 개념이 등장하였다. 호응성은 주로 1970년대 후반과 1980년대 초반에 개발된 개념으로서, 공중의 요구에 훨씬 더 적절히 부응하기 위해 공공행정을 시민의 요구와 제대로 연결시킬 필요성을 설명하고 강조하기 위한 것이었다.

공공관리에 대한 기업친화적 접근방식은 1990년대 OECD 국가들에서 절정을 이루었는데, 특히 영연방 국가들의 경우 두드러지게 나타났다. 당시 유럽의 이전 공산주의 나라들은 구체체로부터의 전환과정에서 공공행정 및 공무원서비스를 포함하는 새로운 민주적 체도를 창출하기 위해 경주하였다. 이 지역의 많은 정치인들은 개혁된 공무원서비스에 성과급 제도를 도입하는 것이 훨씬 전문적인 공무원서비스와 더 책임감 있는 공공행정의 발전을 촉진하기 위한 일종의 만병통치약인 것처럼 생각하였다.

\* 이 글은 2007년 4월 25일 ‘유럽 공무원서비스 보수체계 토론회’에서 Francisco Cardona(SIGMA)가 발표한 “Performance Related Pay in the Public Service In OECD and EU Member States”를 번역하였다.

\*\* 본문에서 공공서비스, 공무원서비스, 공공행정에 대한 용어는 다음과 같다.

공공서비스(public service) 넓은 의미의 공공서비스 또는 관련 제도 및 조직

공무원서비스(civil service) 행정부처가 제공하는 좁은 의미의 공공서비스 또는 관련 제도 및 조직

공공행정(public administration) 민간기업의 경영에 대비되는 공공기관의 경영 또는 관련 제도 및 조직

성과평가와 성과급제도는 그 지역의 많은 개혁가들과 컨설턴트들에 의해 가장 많이 채택된 기법이었고, 전체는 아니지만 대부분의 신규 공무서비스법에 도입되었다.

이제 다음과 같은 질문이 제기된다. 성과측정과 성과급제도는 공무서비스에서 제대로 작동하고 있는가? OECD 나라들은 그러한 기법들을 어떻게 활용하고 있는가?

## 2. OECD 나라들의 성과급제도

1980년대 이전 대부분 OECD 나라들의 공무서비스는 직위 당사자의 성과와 상관없이 직무에 따라 보상을 하는 봉급체계를 갖추고 있었다. 이 시스템은 직무별 업무 분장 및 직급에 대한 직무평가를 따르고 있었는데, 이 직무평가에는 분석적·비분석적·혼합적 방식의 서로 다른 기법들이 적용되었다. 또 이 시스템은 선임권과 근속에 따라 진급을 결정하는 체계를 포함하고 있었다. 1980년대 후반과 1990년대에 몇몇 나라들은 근속과 직무평가의 비중을 줄이고 개인 및 집단의 성과 요소를 임금에 반영하는 체계를 도입하고자 하였다. 1990년대 몇몇 OECD 나라들이 성과급 체계를 실험적으로 도입함으로써 점차 임금체계가 변화하는 추세로 전환하였다. 다양한 형태의 성과급 체계 도입의 선두에는 네덜란드, 뉴질랜드, 영국 등이 있었다. 오스트리아, 오스트레일리아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 노르웨이, 스페인 등이 이 방향으로의 움직임을 보였다. 오랫동안 캐나다와 미국은 공공서비스 상급간부들과 중간관리자들을 대상으로 성과급 체계를 적용하여 왔다. 이러한 개혁들의 결과 공무서비스 관리직과 비관리직 사이의 구분이 뚜렷해졌다.

### 관리직 대상의 성과급제도

오스트리아, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 영국, 미국 등에서는 공공서비스 상급간부와 중간관리자들을 대상으로 성과급제도의 중요한 요소들이 적용되고 있다. 관리직 성과급은 주로 공공서비스의 관리자 봉급과 민간부문 관리자 봉급 차이를 줄이려는 것이었는데, 이것은 민간부문 관리자들을 공공행정에 유치하여 기업친화적 공공행정을 세우기 위한 것이었다. 그렇지만 이것은 성과주의를 공공행정에 접목시켜야 하는 문제와 봉급 수준을 평준화해야 하는 문제에 봉착하였다. 새로운 기법의 도입이 공공서비스의 동기부여와 성과를 증진시키는데 효과적으로 작용했다는 결정적인 경험적 증거는 없다. 관리자의 성과급과 조직성과의 개선 사이에 어떠한 연관도 보이지 않았다. 공공서비스 관리자들을 대상으로 성과급제도를 실시한 OECD 국가들에 대한 대부분의 연구들은 대체적으로 그 기법이 실제 탁월한 성취에 대해 보상을 하는데 보다는 민간부문과의 비교에서 비롯되는 임금격차

해소(노동시장 압력)를 처리하는 정도의 효과만 있었다고 본다.

### 비관리직 대상의 성과급제도

공무서비스부문 비관리직 대상으로 성과급제를 도입한 것에 대한 평가연구는 상대적으로 적다. 평가의 대부분은 오스트레일리아, 영국, 미국에 관한 것이다. 전반적으로, 평가 결과는 현존 임금체계의 취약점이 무엇인지에 초점을 맞추었으며, 좋은 성과에 대한 보상하는 원칙의 긍정적인 측면에도 불구하고 실제로 그 체계는 적어도 아직까지는 매우 제한적으로만 성공적이었다고 보았다. 예를 들어 1984년 도입되어 1993년까지 운영된 미국의 성과관리평가체계(PMRS), 그리고 영국의 내무성에 도입된 시스템에 대한 평가의 결론은, 대다수의 종업원들이 자신의 성과 점수에 거의 만족하지 못했다는 것이다. 우수한 성과를 달성한 종업원들만 성과보너스를 지급받았는데, 이것은 실제 보너스를 받은 종업원들은 거의 없고, 만족할만한 성과를 냈음에도 불구하고 대다수의 종업원들은 그 보너스를 받지 못하였다는 것을 의미한다. 대다수의 직원들은 이 제도가 의욕을 떨어뜨리고 질투를 유발하며 이 평가제도에 의문을 제기하고 또 정당성이 없다고 생각하도록 만들고 있다고 생각하였다. 평가를 주관한 관리자들도 마찬가지로 성과급제도는 직원들의 동기유발에 실패하였다고 생각했다. 이러한 다소 실망스러운 결과는 오스트레일리아의 평가보고서의 결론과도 일치한다.

### 성과급제도의 부수효과

공공부문 성과급제도의 주된 문제들 중 하나는—그리고 이것은 거의 모든 인센티브 임금제도에 해당하는 것이지만—성과등급 및 임금의 상승을 낳는 경향이 있다는 것인데, 결과적으로 공식적인 임금지급 상한선이 설정되어 있음에도 불구하고 임금비용이 증가하게 된다. 사실상, 직원 수를 유지하거나, 인사병목을 해결할 방편으로 직원 수를 늘리는 데에 관심이 있는 관리자들은 종종 무차별적으로 직원들의 성과등급을 좋게 주거나 임금을 높여주는 경향이 있다. 이로 인해 직원과 노동조합은 성과급체계를 임금 교섭의 대상으로 삼거나 성과급이 지급되지 않는 경우 일을 하지 않는 경우도 있다.

성과급제의 또 다른 중요한 문제는 성과평가체계가 제대로 마련되지 않고 있으며 또 평가가 매우 주관적인 요인에 의해 이루어진다는 사실과 관련되어 있다. 공공서비스에서 이것은 주관성과 자의성의 경계를 무너뜨리는 것으로 나타날 수 있다. 직원과 공중이 공공행정에서의 자의성을 감지하면 직원과 공중 모두의 눈에 공공기관들의 정당성이 의심스러운 상황으로까지 이어질 수 있는 것이다.

이론적으로는 성과급체계에 의한 인건비 비용의 상승은 민간부문에서 종종 발견할 수 있는 것처럼 생산성의 상승에 의해 만회될 수도 있다. 그러나 공공부문에서의 생산성 측정은 많은 문제를 안고 있다. 공공서비스의 모든 활동이 다 측정 가능한 것이 아니다. 하지만 공공행정 일부 영역에서는 정량 목표와 비교 지표가 확정되어 측정될 수도 있다. 개인마다 성과급 재원을 마련하는데 필요한 생산성 목표를 달성하는 능력이 서로 다르다는 것을 인정하면서도, 몇몇 나라의 경우, 특히 오스트리아와 영국과 같은 경우 개인 수준에서의 생산성 교섭이 이루어지고 있기도 하다. 또 다른 경우 성과급제가 비용과 무관하게 설계될 것을 요구하는 방안이 시도되었는데, 이 경우 시민에게 공급되는 서비스 품질이 낮아지지 않도록 신중하고 꼼꼼한 관리가 반드시 필요하다.

성과급제를 도입한 OECD 국가들의 경험으로부터 도출되는 하나의 결론은 성과급제 기법이 이들 나라의 공공서비스에서 제대로 작동하지 않았다는 것이다. 게다가 성과급제는 다루기 힘든 부수효과도 낳았다. 성과급제의 도입을 요구하는 정치적 압박에 부응하기 위해 이들 나라의 인사관리 담당 부서와 관리업무가 상당한 정도로 증가하였고 성과급 체계를 제대로 관리하기 위해 관료주의적 요구사항들이 늘어났다.

2002년 5월 EU 회원국들의 성과연계 보수체계를 조사한 보고서는 다음과 같은 결론을 제출하였다.

- 성과급체계는 고비용이고 실행을 위해서는 많은 시간이 필요하다.
- 많은 경우 그러한 체계는 상급직원 수준에서만 적용될 수 있다.
- 관리자의 관심이 주로 성과 측정과 성과급으로 지불할 수 있는 몇 푼 안 되는 돈의 분배에 맞추어지고 있다.
- 몇 가지 사례의 경우 성과급체계는 장기적인 관점에서 파일럿 프로젝트로 도입되었으나, 그 파일럿 프로젝트의 효과에 대한 꼼꼼한 분석이 이루어지지 않았으므로 해서 향후의 확대 적용 가능성이 분명하지 않았다.
- 성과급 체계의 거의 모두가 저성과 문제에는 관심을 갖지 않았다.(저성과에 대한 벌칙이 주어지지 않았다.)
- 성과 측정은 특히 분명하게 생산물을 확정할 수 없는 영역의 경우, 매우 어려운 문제를 드러냈다.
- 성과급 체계가 성과, 인적자원관리 또는 서비스의 질 등의 개선에 기여했다는 증거가 발견되지 않았다.
- 성과급 체계 하의 부가적인 보상이 해당 종업원들에게 유의미한 동기부여로 작

용하지 않았다.

- 연간이든 수시로든, 관리자와 종업원 사이에 성과, 목표, 개선 등에 대한 정기적인 공식적 토론이 이루어진 경우 동기부여에 긍정적인 효과가 있었다.(개인의 조직성과에 대한 기여도를 인정하는 것)

### 3. 성과 평가와 성과급

공공서비스에서의 성과급 경험이 만족스럽지 못하였다는 사실이 곧바로 공무원이 성과에 책임을 지도록 하는 것이 본질적으로 불가능함을 의미한다는 결론으로 이어져서는 안 된다. 아마도 중요한 오류는 20세기 대량생산 공업부문에서 개발된 기술을 공공서비스에 맹목적으로 이식하려고 했던 점에 있는 것으로 보인다.

재정 압박에 시달리고 있는 공공행정에서의 문제는 많은 공공서비스에 존재하는 저성과 문화와 공공 자원으로부터 더 많은 또 더 나은 결과를 달성해야 한다는 경영진의 감수성 부족이다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 공공서비스에 성과급을 도입하기보다는 결과 및 성과 지향적인 행정 문화를 발전시키기 위해 작은 발걸음을 내딛어야 한다.

1990년대 후반과 2000년대 초반의 추세를 보면 많은 OECD 나라들에서 문제에 대한 더 포괄적인 접근이 이루어지고 있다. 이것은 '성과관리'로 명명되었는데, 그것은 성과급의 도입 이상의 것을 함축한다. 이러한 접근이 성공적으로 판명될지를 말하기는 아직 이르다. 성과관리체계는 인간 관리를 제도적 목표 및 전략과 연계시키는 것으로 목표로 하고 있다. 실제로 뉴질랜드, 오스트레일리아, 캐나다, 영국, 미국과 같이 성과관리체계 확립을 시도한 나라들은 개인, 팀, 조직의 목표가 서로 매끄럽게 연계되도록 하는 것이 매우 어려운 일임을 알게 되었다. 이들 나라에서는 각 부처 및 기관들이 제도의 전략을 실행하거나 조직의 성과 문화를 형성하는 것에 성과급 제도를 활용하여 왔다는 증거가 거의 없다. 매우 형식화된 성과관리 기법을 개발하고자 하는 시도는 투명하고 민주적인 공공서비스 문화의 구축에 악영향을 미친다는 것을 보여주는 것이다.

주된 어려움들 중의 하나는 성과를 측정하고자 할 때 드러난다. 성과지표는 공공조직에서 오랫동안 사용되었지만, 특히 지난 20여 년 동안 폭넓게 개발되었다. 많은 감사 기구들은 그 범위를 규칙적이고 법적인 사안들 넘어서까지 확대하여 효율성, 효과성, 서비스의 질과 같은 복잡한 개념들을 포괄하기 시작하였는데, 오늘날 이는 '성과 감사'라는 개념으로 불리고 있다. 더욱 야심적인 성과지표들이 관리자의 재량

권이 큰 앵글로-색슨 나라들에서 활용되기 시작하였다. 성과지표보다 법 또는 규제들에 의해 행정이 이루어지는 영역인 행정법 체계가 중요하게 작용하고 또 관리자의 재량권이 절차적 규칙에 의해 매우 제한적인 곳에서는 이러한 양상이 덜하다. 두 유형의 나라들에서 성과 문화를 도입하고자 하는 시도는 계속 논쟁이 되어 왔고 결과는 빈약하였다.

성과관리는 정치과정, 정책결정과정 및 관리과정에서 일관성 있게 목표와 결과가 확립되도록 하는 전략적 관점에서 이루어져야 한다. 그러나 공공조직에서 전략적 관리의 도입은 전략 및 전략관리가 정치인들과 관리자들에게 모두 같은 의미로 다가오지 않기 때문에 매우 어려운 일이다. 예를 들어 성과예산제도는 결과와 자원을 연결하기 위한 합리적인 접근방식이다. 그러나 성과예산제도의 전제가 되는 경제적 합리성의 논리는 정치적 논리와 다르며, 이 두 논리가 항상 수렴하는 것은 아니다. 엄격한 경제적 논리가 공적인 결정에 깔려 있는 궁극적인 의제를 드러내지 않는다. 정치적 타협은 목적, 목표 및 결과를 어느 정도 애매하고 비결정적인 상태로 남겨둘 수 있다. 정치적 목표와 조직의 목적이 서로 화해하기가 쉬운 일은 아니다. 전략적 관리체계는 오스트리아, 캐나다, 핀란드, 뉴질랜드, 영국, 미국 등에서 도입된 바 있다. 성과급제도는 공무원의 우수한 성과를 촉구하기 위한 합리적인 수단으로 매력적이게 보일 수 있지만, 그것의 실천은 매우 어려운 일이다.

결국, Pollit와 Bouckaert가 지적하였듯이 “이러한 전략적 기획에 대한 평가에서 가장 어려운 점은 어느 정도로 최상위 의사결정의 품질이 개선되었는지를 확정하는 것과 새로운 결정 절차가 궁극적으로 더 효과적인 생산물 또는 실질적으로 나온 산출물로 이어졌는지를 판단하는 데에 있다.”

OECD에 속하지 않은 전 세계 나라들의 경험에서 배우고자 한다면, Salvatore Sciqavo-Campo의 말을 인용할 만한 가치가 있다. “성과급’이란 말은 조심스럽게 사용되어야 한다. 그것은 직관적으로 산출의 관점에서 보너스와 연간 성과를 연계 시키도록 한다. 하지만, 사실 보너스체계는 성과를 개선하는데 있어서 민간부문에서는 물론이고 산출을 확정하기 어려운 공공부문에서 매우 제한적으로만 효과가 있었다. 성과급체계가 직업공무원에 대한 정치적 통제 요소를 도입하는 것일 수는 있다. 그렇지만 그 체도가 공정하게 관리되더라도 정실주의의 혐의를 막기는 어렵다.”

공공행정의 성과에 영향을 미치는 요인들을 다룬 세계은행의 2003년 조사보고서는 1)능력주의 공무서비스를 만들어내는 것이 매우 중요하며, 2)행정절차가 제대로 기능하는 시스템은 능력주의의 토대가 되고, 3)성과관리체계는 거의 아무 영향을 미치지 못하거나 어떤 경우 부정적인 효과를 미쳤다는 것을 보여주었다고 결론을 내

렸다. 세계은행은 능력주의 공무서비스 관리체계와 행정체계(행정절차) 양자의 강화는 성과관리체계의 구축을 위한 광범한 노력보다 선행되어야 한다고 결론지었다.

2005년 OECD는 공무원의 동기유발에 성과급이 미친 효과가 거의 없거나 전혀 없었다는 조사 결과는 내놓았다. 그렇지만 그것은 관리자와 정치인들이 개혁을 추진하거나 여타의 정책적 목표를 달성하고자 할 때 강력한 수단이 될 수 있다.

#### 4. 무엇을 할 것인가?

공공서비스에서 성과관리나 성과평가체계를 도입하려는 기본 목적이 무엇인지를 되돌아보는 것이 필요할 것으로 보인다. 이 체계 및 기법은 그 목적이 공공관료들의 책임성과 공공기관의 성과를 증대시키고 개선하는 것에 두는 경우에만 의미를 가질 수 있다. 따라서 성과관리기법과 관리과정의 전반적인 변화 사이에 분명한 상관관계가 보여야 할 필요가 있다. 이것은 이상적으로는 공무서비스 및 공공행정의 기본 가치—예측가능성, 규칙성, 법률적 확실성, 공정성 등—를 분명히 하고 강화하는 방향으로 각 나라들의 공공부문 인적자원 정책을 재구성하는 것을 의미한다.

지난 20여 년 동안 OECD 나라들의 성과급제도의 다소간 실망스러운 경험과 여전히 성과관리의 전망이 불투명한 상황을 고려할 때, 과연 공공서비스에서 성과를 증진하기 위한 노력을 기울일 필요가 있는지에 대해 의문을 제기하게 될 수도 있다. 이 문제제기는 새로운 공무서비스체계를 구축하고자 하는 동유럽 각국에 특히 적절하다. 공무원들에게 모든 잘못을 돌리고자 하는 정치인들의 유혹은 서유럽 및 비유럽 OECD 나라들에서의 신공공관리 도입 기간 동안에 있었던 것보다 훨씬 강하다. 동유럽 나라들의 대부분 정치인들과 공무원들은 자신들의 사고방식을 공산주의적인 것에서 비공산주의적인 것으로 변화시켜가고 있는 중이다. 선출직 정치인과 공무원 사이의 상호불신은 서유럽에서보다 훨씬 심각하다. 서유럽 나라들의 좋지 않은 경험을 그대로 따르는 것은 동유럽 나라들에게 심각한 부정적인 결과를 미치는 실수가 될 것이다.

신뢰할 수 있고 예측가능하며 동시에 여론의 지지를 얻을 수 있는 공공행정과 공무서비스를 구축하는 것이 중요한 시대이므로, 공무원 임금체계는 아마도 성과급체계 대신 직급급체계를 따르는 것이 더 좋을 것으로 판단된다. 그 하나의 이유는 꽤 분명한 것인데, 직급급체계는 공무원들이 미래를 예측할 수 있도록 하고, 개인의 봉급을 결정하는 데에 자의성과 같은 것들을 축소시키기 때문이다. 이것은 공공기관이 전체 시민의 신뢰를 확보하기 위한 전제조건으로서 자신의 공무원들로부터 먼저 신

회를 획득하는 것이 무엇보다 중요하기 때문이다. 또 다른 이유는, 성과급체계가 이론적으로는 제대로 작동할지 모르지만 그 체계의 비용편익을 따져보면 공공조직에서 성과급체계를 관리하고 유지하는데 필요한 관료적 복잡성 때문이라도 아마 수지가 맞지 않을 것이라는 점이 있다. 게다가 예산 관점에서 보면 성과급체계는 공무서비스를 개혁하는 이행기의 예산 압박 상황과 양립하기 어렵고 또 공공지출도 통제 수준 이상으로 증가하게 될 것이다.

그렇다고 이것이 성과평가가 공공서비스에서 불가능하거나 무가치하다는 것을 의미하는 것은 아니다. 오히려 그 반대이다. 문제는 엄청난 규모의 임금이 성과 평가와 연결될 것이라는 데에 있다. 성과평가의 주된 목표는 임금을 올리거나 낮추기 위한 것이 아니다. 그것의 일차적인 목표는 직원들의 경력 계발에 두어져야 하는 것이다. 성과 평가는 예를 들어 몇몇 나라들에서 교육훈련을 실시하고 행정단위별로 필요한 교육 수요를 평가하며, 승진을 위한 평가 기준으로 삼거나 배치전환 등과 같이 적재적소에 인원을 배치하기 위한 인적자원관리의 수단으로서 활용되었다. 성과평가체도의 긍정적 측면으로는 상급자와 하급자 사이에 조직의 목표와 그것을 달성하기 위한 각자의 역할에 대해 건설적이고 정기적으로 대화를 이끌어낼 수 있다는 점을 들 수 있다. 이것은 종업원들의 참여 의식을 증진시키고 그 목적을 달성하기 위해 건설적으로 기여하도록 자극할 수도 있을 것이다. 관리자들도 성과평가체도에서 조직의 목표에 대한 종업원들의 헌신을 이끌어내는 중요한 도구를 찾을 수 있을 것이다.

어느 경우든 성과평가체계는 의심의 여지없이 정당성을 갖추는 방식으로 설계되고 실행되어야 한다. 이것은 여러 가지 의미를 갖는다. 무엇보다 성과평가체계는 조직 곳곳에 개인의 책임을 공정하고 균형 있게 할당하는 시스템이자, 조직의 목표를 설정하고 그것을 조직 구성원들이 분명하게 인식하도록 하는 투명한 메커니즘이며, 법률적 수단이나 내부 가이드라인에 의해 확립된 개인 평가 절차이고, 평가의 절차와 결과에 대한 내외의 감시를 가능하게 하며, 마지막으로 평가 결과가 공정하게 이루어질 것이라는 점을 구성원들에게 확신시키는 것이어야 한다.

## 공공부문 판례

- 공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업의 의미  
: 2012년 문화방송 파업에 대한 고법 결과를 중심으로



# 공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업의 의미

: 2012년 문화방송 파업에 대한 고법 결과를 중심으로

공공운수법률원  
우지연 변호사

## 1. 들어가며

### 가. 논의의 필요성

지난 2013년 12월 철도노동자들은 ‘철도 민영화(수석고속철도주식회사 설립) 반대’를 위한 파업을 진행하였고, 2014년에는 의료노동자들의 ‘의료영리화 반대’ 파업이 있었다. 공공부문 노동자들은 교육·의료·환경에너지·교통·안전·연구 어느 분야 할 것 없이 고도의 공공성을 갖고 있는 일터에서 ‘노동’을 제공하고 있을 뿐 아니라 그들의 ‘노동’ 자체가 이미 공공정책을 구현하는 하나의 과정이고, 공공부문 종사자로서 각종 법령상의 의무를 부담한다. 그 결과 공공정책의 결정은 공공부문 노동자들의 근로조건과 밀접한 관련이 있을 수 밖에 없는데, 이하에서는 이를 ‘(협회의) 근로조건 결정에 관한 파업권’과 구분되는 의미로서 ‘공공정책에 대한 파업권’ 문제로 통칭하기로 한다.

문제는 우리 나라에서 ‘공공정책에 대한 파업권’에 대한 논의 자체가 활발하지 않다는 점이다. 공공정책을 실현하는 것은 소수 경영진만이 아니라 공공부문 노동자들이고, 공공부문 종사자로서 전문성이 축적되고, 각종 법령상 책임이 요구되고 있음에도, 공공정책의 입안이나 의사결정과정에서 공공부문 노동자들에게 그러한 전문성과 책임에 상응하는 ‘발언권’은 충분히 부여되고 있지 않다. 특히 정부는 총인건비와 경영평가, 임원 해임 및 관리감독권을 통해 공공기관에 강력한 영향력을 행사하고 있고, 지난 철도 파업 사례에서 보듯이 정부와 공공기관 경영진의 이해관계가 일치할 경우 국회를 우회하거나 제대로 된 관계 당사자들의 정책협의, 대국민 의견

수렴절차 없이 일방적으로 결정된 공공정책이 하향식으로 추진될 수 있는 우려도 높다. 그에 대해 문제제기를 했었던 2013년 철도노조의 파업은, 관련 형사사건 1심에서 (업무방해죄의 위력에 해당되지 않는다고 보아 무죄를 선고받았지만) 경영사항에 대한 파업으로 목적의 정당성이 부정되었고, 현재 항소심 계류 중에 있다. 이는 ‘공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업권’ 논의가 처해 있는 상황을 함축적으로 보여주고 있다.

## 나. 본고의 범위

이러한 상황에서 최근 서울고등법원에서 ‘2012년 문화방송의 공정방송수호 파업’에 대하여 그 정당성을 인정하는 판결이 선고된 것은 주목할 만하다. 왜냐하면, 위 판결은 언론노동자들에게 있어서 방송의 공정성이 중요한 근로조건 내지 근로환경에 해당된다고 밝힘으로써 정의행위의 목적이 되는 근로조건의 개념을 확장한 것이기 때문이다.

이하에서는 먼저 ‘공공정책에 대한 파업권’ 논의에서 전제가 되는 법률적 쟁점들을 검토하고, ‘2012년 문화방송 공정방송 파업에 대한 판결’의 구체적인 쟁점과 결론, 동 판결이 갖는 의미와 시사점을 살펴보고자 한다.

## 2. 법률적 쟁점 - 정의행위의 정당성<sup>1)</sup>

### 가. ‘목적’의 정당성 판단기준

#### (1) 단체교섭 사항

대법원은 정의행위가 정당하기 위한 요건으로 ① 주체, ② 절차, ③ 목적, ④ 수단 방법의 정당성을 요구하고 있다. 대법원은 ③ 목적의 정당성과 관련하여 ‘해당 요구 사항을 제외하였다면 정의행위를 하지 않았을 것이라고 인정되는 주된 목적’을 기준으로 그 목적의 정당성을 판단하면서(대법원 2009. 6. 23. 선고 2007두12859 판결 등), 그 주된 목적이 단체교섭 사항에 관한 노사간의 자치적 교섭을 조성하는데 있어야한다고 판시하고 있다.

1) 종래는 정의행위의 정당성 요건을 갖추지 못하면 곧바로 민형사책임과 징계책임이 성립되었으나, 단순파업에 대해 업무방해죄를 축소 해석한 대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결에 따라 형사책임에 관해서는 업무방해죄의 위력 해당 여부(사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어졌는지)가 먼저 판단되고, 위력에 해당될 경우에만 정의행위의 정당성 요건(위법성 조각사유)이 판단의 대상이 된다.

## (2) 처분권과 근로조건 관련성

이 때 단체교섭 사항이라 함은 (i) 사용자가 처분할 수 있는 사항으로서 (ii) 근로조건 기타 근로자의 대우 또는 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항을 말한다(대법원 1994. 9. 30. 선고 94다4042 판결, 대법원 2001. 4. 24. 선고 99도4893 판결, 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결 등 참조). 전자와 관련하여서는 사용자에게 처분권한이 없는 순수한 의미의 정치과업이, 후자와 관련하여서는 경영권 사항이 주로 문제가 된다.

### 나. 이른바 ‘경영권 사항’에 관한 대법원 판결

경영권이란 용어는 본래 그 개념이 모호하고 법률상으로도 없는 것이지만 대법원은 IMF 이후 ‘사용자에게 처분권한이 있고 근로자의 근로조건의 변경이 필연적으로 수반되더라도 이른바 경영권 사항에 반대하는 파업은 불법’이라는 판결로써 노동기본권을 제약하여 왔다. 기업의 구조조정(정리해고·조직의 통폐합 등), 사업이나 영업의 변경과 처분(합병·양도), 공기업의 민영화 등은 경영주체에 의한 ‘고도의 경영상 결단’ 또는 ‘경영권’에 속하는 사항으로서 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한, 비록 그 실시로 인하여 노동자들의 지위나 근로조건의 변경이 필연적으로 수반된다 하더라도 그 쟁의행위는 목적의 정당성을 인정할 수 없다는 것이다(대법원 2003. 12. 26. 선고 2001도3380 판결 등)<sup>2)</sup>.

실무상으로 공공부문 노동자의 공공정책에 대한 파업은 경영권 사항에 대한 반대파업으로 그 목적의 정당성이 부정될 우려가 크고, 앞서 소개한 2013년도 철도노조의 철도민영화 반대 파업에 대한 1심의 판단 역시 그러하였다.

## (2) 경영권 사항에 대한 대법원 판결에 대한 비판

그러나 이러한 대법원 판결에 대하여는 다음과 같은 비판이 제기되고 있다.

첫째, 경영권은 사회생활상의 관용어이지 엄밀한 법률적 개념이 아니다. 명백한 법문의 근거도 없이 ‘고도의 경영상 결단’에 속하는 사항이라는 모호한 개념을 창설하여 그것을 목적으로 하는 쟁의행위를 금지하고 헌법상 노동기본권을 제약하는 것은

2) 같은 취지의 대법원 2003. 11. 13. 선고 2003도687 판결에서 대법원은 근로자가 일시 희생하더라도 기업이 잘 되면 근로자도 잘 된다는 경제적 가설(이른바 낙수효과)을 제시하는가 하면 기업의 경쟁력, 국가경제 등과 같은 지나친 국가주의 논리를 펴기도 하였다.

단체교섭권 및 단체행동권을 헌법적 권리로 격상시키고 있는 우리 법체계에 반하는 것이다.

둘째 헌법과 노동법은 명문으로 ‘근로조건 관련 사항’만을 규정하고 있을 뿐이다. 노동3권을 규정한 헌법 제33조와 노동조합 및 노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라고 함) 제1조, 제2조 제5호의 규정들<sup>3)</sup>을 종합하여보면, 단체교섭 대상에는 1) ‘근로조건 결정에 관한 사항’과 2) 그 밖에 근로자의 경제적, 사회적 지위의 향상을 위하여 필요한 노동조합의 활동이나 단체교섭의 절차, 방식, 단체협약의 체결 등 ‘근로조건 결정에 영향을 미치는 기타 노동관계에 대한 사항’이 포함된다. 따라서 법문의 규정에 충실하다면, 근로자의 경제적, 사회적 지위에 영향을 미치는 사항으로서 사용자가 처분권을 갖고 있는 것이라면 어떤 사항이라도 단체교섭의 대상이 되어야 한다고 보는 것이 옳다.

셋째, ‘근로조건 관련 사항’인지 여부는 보다 폭넓게 해석되어야 한다. 근로조건에 관한 사항이 아니라도 이에 직접적으로 영향을 미치는 것이거나 보다 넓게는 노동자의 직업적 이익 및 경제적 사회적 지위의 향상에 관련된 것인 경우에는 파업의 목적이 될 수 있다는 것이 국제적으로 보편화된 사고라는 점에서 경영권을 이유로 쟁의권 행사의 정당성을 부정하는 법원의 판단은 문제가 많다.

국제노동기구(ILO) 결사의자유위원회 역시 "파업권의 행사를 통해 근로자가 옹호하는 직업상 이익 및 경제적 이익은 근로조건 결정의 향상이나 직업적 성질을 가지는 사항에 대한 집단적인 요구에만 관련되는 것이 아니라 경제정책 및 사회정책 문제와 근로자에게 직접적인 관심사인 기업이 직면한 문제에 대한 해결책을 모색하는 것에도 관련돼 있다"는 점을 여러 차례 우리 정부에 상기한 바 있다. 특히 공공부문의 경우 ‘기업이 직면한 문제’와 ‘직업적 요구’는 구성원들이 직면한 공공정책의 문제를 함축한다는 점에서 국제노동기구(ILO)의 위 권고는 시사하는 바가 크다. 이하에서는 이러한 관점에서 대상판결을 살펴보기로 한다.

### 3. 2012년 문화방송 파업에 대한 서울고등법원 판결의 내용과 의미

#### 가. 사건 개요

(1) 전국언론노동조합 MBC본부는 2012년 1월 30일부터 같은 해 7월 17일까지 파

3) 노조법 제1조는 이 법은 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모하는 것을 목적으로 하며, 제2조 제5호는 노동쟁의를 ‘임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치’로 인하여 발생한 분쟁상태로 정의하고 있다.

업을 하였고, 문화방송 사측은 ① 6명 해고, 38명에게 정직 이상의 징계를 하였다고, ② 조합 임원 16명을 상대로 195억 원의 손해배상을 청구하였으며, ③ 조합 임원 4명을 업무방해죄로 고소하였다.

(2) 노동조합은 공정방송과 제작 자율성은 문화방송은 구성원들의 근로조건의 토대를 형성하는 기본적인 근로조건이라고 주장한 반면, 사측은 공정방송은 추상적 구호인 동시에 경영권에 속하는 사항으로 파업 목적이 될 수 없다고 대립하였다.

(3) 이에 대하여 법원은 1심과 2심 모두 2012년 문화방송 파업은 공정방송 회복을 위한 정당한 쟁의행위라고 판시하면서 ① 사측의 징계는 모두 무효이고, ② 사측의 195억 손해배상청구를 모두 기각하였다. ③ 또한 업무방해죄도 모두 무죄를 선고하였다<sup>4)</sup>.

#### 나. 쟁점 (1) : 파업의 주된 목적이 무엇인지

노동조합은 ‘공정방송과 제작 자율성 회복’이 파업의 주된 목적이라고 주장한 반면, 사측은 ‘김재철 사장 퇴진’으로서 경영권에 간섭하려는 불법파업이라고 주장했다. 이에 대하여 법원은 파업 이전까지 단체교섭과 단체협약 체결 경위, 공정방송협회의 회 규정의 의미와 파행 원인, 파업 이후 노동조합의 공정방송을 위한 노력 등을 구체적으로 심리하여 파업의 주된 목적은 ‘김재철 사장이라는 특정한 경영자를 배척하는 것이 아니라 방송의 공정성 보장’이라고 판시하였다.

#### 다. 쟁점 (2) : 공정방송 요구가 쟁의행위의 정당한 목적이 될 수 있는지

노동조합은 공정방송과 제작 자율성은 문화방송 구성원들의 근로조건의 토대를 형성하는 기본적인 근로조건이라고 주장한 반면, 사측은 공정방송은 추상적 구호인 동시에 경영권에 속하는 사항으로 파업 목적이 될 수 없다고 대립하였다. 이에 대하여 법원은 1) 공정방송은 방송법 등 관계 법령과 단체협약으로 보장된 문화방송 구성원들의 중요한 권리라고 보아 의무교섭대상이자 쟁의행위의 정당한 목적이 될 수 있다고 판단하였고, 2) 문화방송 사측은 방송법 등의 관계법령 및 단체협약에 의하여 인정된 공정방송 의무를 위반하였을 뿐만 아니라 그 구성원의 구체적인 근로환경 또는 근로조건을 악화시켰으므로, 구성원들은 그 시정을 구하기 위한 쟁의행위에 나아갈 수 있다.’고 명확히 판단하였다.

4) ① 서울고등법원 2015. 4. 29. 선고 2014나11910 판결, ② 서울고등법원 2015. 6. 12. 선고 2014나10931 판결, ③ 서울고등법원 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결, 해고무효 사건, 손해배상 사건 및 업무방해 사건의 1심 및 2심 판결의 주요 내용과 취지는 동일하므로 편의상 형사 2심 판결(서울고법 2015. 5. 7. 선고 2014노1664 판결)을 기초로 살펴보기로 한다.

**1) 단체교섭 사항의 범주를 확정하는 기준**

쟁의행위의 목적은 원칙적으로는 단체교섭의 대상이 되는 사항으로 한정된다. 그러나 단체교섭사항에 해당하는지 여부는 헌법 제33조 제1항과 노동조합법 제29조에서 근로자에게 단체교섭권을 보장한 취지에 비추어 판단하여야 하므로, 일방적으로 구성원인 근로자의 노동조건 기타 근로자의 대우 또는 당해 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항으로 사용자가 처분할 수 있는 사항은 이에 해당하고(대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결), 반드시 임금 등 근로자의 경제적 지위의 유지, 향상에 국한되는 것은 아니다(대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결).

특히 문화방송과 같이 일반 사기업과 달리 한정된 주파수대역을 할당받아 전국적인 방송송출을 함으로써 국민의 여론 형성에 지대한 영향을 미칠 수 있는 고도의 공공성을 가지고 방송사업을 영위하는 회사의 경우에는 그 사업 목적과 지위에 대한 법률상의 보장과 규율을 고려하여 단체교섭의 대상이 되는 사항의 범주를 확정할 필요가 있다.

**2) 방송의 공정성 보장이 쟁의행위의 목적이 될 수 있는지 여부**

방송법, 방송문화진흥회법, 방송 심의에 관한 규정은 민주적 기본질서의 유지와 발전에 필수적인 표현의 자유와 국민의 알 권리 보장, 올바른 여론의 형성이라는 고도의 공공의 이익을 위하여 방송에 객관성과 공정성을 유지할 의무를 부과하고, 이를 위하여 구체적으로는 방송사업자와 방송편성책임자를 분리하고, 방송사업자에게 방송편성책임자의 자율적 방송편성의 보장 및 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재, 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정·공표할 의무를 함께 부과하고 있다.

위와 같은 방송의 공정성과 독립성에 관한 법적 규율은 언론의 자유 및 민주적 기본질서의 유지·실현이라는 헌법적 가치이자 권리를 방송의 영역에서 실현하기 위한 것으로서, 단순히 권리를 부여하는 것에 그치는 것이 아니라 공정한 방송을 실현할 의무 또한 부여한 것이라고 할 것이고, 이러한 법적 규율의 취지 등에 비추어보면, 방송법 등에 의해 부여되는 방송의 자유 및 공정방송의무는 구체적으로는 방송사업자인 문화방송 뿐 아니라 방송편성책임자 및 방송의 취재, 제작, 편성 등의 업무에 직접적으로 관여하는 방송사업 종사자들인 문화방송의 구성원들에 대해서도 함께 부여된 것이라고 할 것이다. 따라서 문화방송 노사 양측은 모두 방송의 자유의 주체이자 공정방송이라는 규범의 의무자라는 지위를 함께 향유하고 있다고 할 것이므로, 공정방송의 의무는 방송법 등 관계법규 및 문화방송 단체협약 등에 의하여 노사 양측에 요구되는 의무임과 동시에 실제 방송 제작 등에 있어서 공정방송 의무를 실현하는 것이 가능한 환경이 조성되었는지 여부 등은 근로조건을 결정짓는 중요한 요소가 된다고 할 것이어서, 방송의 공정성을 실현하기 위한 여러 제도적 장치의 마련과 그 준수는 교섭 여부가 근로관계의 자율성에 맡겨진 사항이 아니라 사용자가 노동조합법 제30조에 따라 단체교섭의 의무를 지는 사항(이른바 의무적 교섭사항)이라 할 것이다.

(중략) 기존의 단체협약 등에서 방송의 위와 같은 절차적 공정성을 보장하기 위한 여러 규정들을 두고 있음에도 불구하고, 방송의 제작, 편성, 보도 등 구체적인 업무수행 과정에 있어서 방송의 공정성을 실현하기 위하여 마련된 여러 제도적 장치가 제대로 기능을 하지 못해 실제로 근로환경 내지 근로조건 등에 영향을 미치게 되었거나 또는 그러한 우려가 농후하게 되었다면, 이에 대한 절차적 시정을 요구하였음에도 그 시정이 사용자 측에 의하여 합당한 이유 없이 거부됨으로써 부득이 쟁의행위에 나아가는 것은 노동조합법에서 규정하고 있는 근로조건에 관한 분쟁에 해당한다할 것이고, 이는 어디까지나 근로조건에 관한 사항을 목적으로 한 쟁의행위에 해당한다.

### 3) 문화방송이 방송의 공정성을 훼손하여 구성원들(방송 노동자들)의 근로조건을 침해하였는지 여부

(i) 문화방송의 단체협약은 공정방송협의회(이하 ‘공방협’ 이라 함) 운영규정 등 다툼을 해결하고 공정방송을 도모할 수 있는 절차적 장치를 두고 있었고, 공방협 운영규정은 공방협을 노사 동수로 구성하고, 과반수의 찬성이 있어야 보직변경 요구를 할 수 있도록 하는 등의 내용을 포함하고 있다.

(ii) 그러나 문화방송은 2010년도 하반기 단체교섭 당시부터 공방협 운영규정의 개정을 시도하고, 경영진은 공방협 개최요구를 정당한 이유 없이 계속 거부하여왔으며, 노동조합의 불공정 보도에 관한 문제제기에 억압하려는 태도를 보였고, 이러한 불공정 보도 문제 등으로 문화방송 소속 근로자가 현장에서 취재를 거부당하기도 하였는 바, 이는 2011. 11. 3.자 공방협에서의 불공정 보도 재발방지 약속을 저버리는 행위로서 이후에도 문화방송은 공방협 개최요청에 대해 합리적인 이유 없이 응하지 않았다.

(iii) 문화방송은 ‘PD수첩’ 등 일부 프로그램 제작진에 대하여 종래에는 적용된 바 없었던 인사원칙을 갑자기 적용하여 대거 인사발령을 하고, 방송주제 선정 문제로 제작책임자와 마찰을 빚은 일부 PD들을 기존 업무와 전혀 무관한 부서로 전보발령을 하였다가 법원의 가처분 결정을 받고 나서야 비로소 원래의 보직으로 복귀시키는 등 스스로 인사권을 남용하여 노사 갈등을 야기하기도 하였다.

(iv) 문화방송 경영진은 제작담당자들의 반대에도 불구하고 일방적으로 방송보류를 지시하거나, 그로부터 방송편성책임자로 임명된 시사교양국장이나 보도본부장, 라디오본부장 등도 제작담당자들과 사전에 별도의 협의 절차 없이 일방적으로 이들이 건의한 방송내용을 거부하거나 출연진 교체를 시도하였으며, 사내 게시판에 올린 구성원의 자유로운 의견 개진마저 문제 삼는 등 방송의 자유를 중대하게 침해하여왔다.

이러한 사정들에 비추어보면, 문화방송은 방송법 등의 관계법령 및 단체협약에 의하여 인정된 공정방송의무를 위반하고 그 구성원들의 방송의 자유를 침해하였을 뿐만 아니라 그 구성원인 근로자의 구체적인 근로환경 또는 근로조건을 악화시켰다 할 것이므로, 피고인들은 그 시정을 구하기 위한 쟁의행위에 나아갈 수 있고, 이는 어디까지나 근로조건에 관한 사항을 목적으로 한 쟁의행위로서 정당하다.

#### 4. 결 어

(1) 종래에 연구소 노동자들과 노동조합의 핵심적 관심사항인 연구자율수호운동을 정당한 쟁의행위의 목적으로 보거나(대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결) 열차사고의 근본원인규명과 근본적 안전대책 수립요구 등이 철도노동자들의 근로조건 유지·개선에 해당하므로 정당한 조합활동의 목적이 될 수 있다고 판시한 사례(서울고등법원 2011라1409 결정)가 있었지만, 판례의 주류적인 경향은 단체교섭의 대상이 되는 사항을 협소하게 해석하는 입장에 있었다.

(2) 이러한 상황에서 위 문화방송 공정방송과업에 관한 판결은 ① 단체교섭의 대상이 되는 사항의 범주를 확장함에 있어서 민주적 기본질서의 유지와 발전에 필수적인 여론형성이라는 공익을 담당하고 있는 방송사업의 특수성을 고려하였고, ② 방송 제작을 책임지고 있는 노동자들이 ‘공정한 환경에서 방송을 제작하는 것’을 “자신들의 근로조건을 결정짓는 중요한 요소”로 인정함으로써 ‘단체교섭 사항’의 범주를 확장하였다는 점에서 큰 의미가 있다.

(3) 공공부문이 담당하고 있는 다양한 분야들의 공익적 가치는 소수의 경영진만이 아니라 공적 재화와 서비스를 창출하고 제공하는 노동자들에 의해 구체적으로 실현되는 것이고, 공공부문 노동자들이 그에 상응하는 권한과 책임을 갖고 있으며 그것이 근로조건에 영향을 미친다는 점에서, 공공정책의 방향성은 근로관계의 기초를 형성하는 원칙이자 근로조건에 직간접적으로 영향을 미치는 직업적 요구로 이해되어야 한다. 이 사건을 계기로 이에 대한 보다 많은 논의가 촉발되고, 전향적인 사례가 축적될 수 있기를 기대해본다.

※ 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