

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제9호 • 2015년 9월

- **공공부문 동향**  
한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 향후 추진계획
- **이슈 분석**  
공공기관 국정감사 주요 쟁점  
박근혜정부의 공공부문 비정규직 5%내 전환 공약파기 문제점과 개선방안
- **공공연구 분석**  
공공기관 낙하산 인사 근절에 대한 논의 검토
- **공공부문 판례**  
취업규칙 불이익 변경에 있어 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되었는지를  
기준으로 판단한 판결
- **부록**  
공공부문 정책이슈 심층보고서  
(공공기관 성과연봉제 확대에 따른 노동조합의 대응과제)



전국공공산업노동조합연맹



- **공공부문 동향**  
한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 향후 추진계획 5
- **이슈 분석**  
공공기관 국정감사 주요 쟁점 17  
박근혜정부의 공공부문 비정규직 5%내 전환 공약파기 문제점과 개선방안 25
- **공공연구 분석**  
공공기관 낙하산 인사 근절에 대한 논의 검토 33
- **공공부문 판례**  
취업규칙 불이익 변경에 있어 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되었는지를  
기준으로 판단한 판결 43
- **부록**  
공공부문 정책이슈 심층보고서  
(공공기관 성과연봉제 확대에 따른 노동조합의 대응과제)

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 10월 2일  
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

- 한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 향후 추진계획



# 한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 향후 추진계획

전국공공산업노동조합연맹  
김 훈 정책2실장

한국노총 내 공공부문을 대표하고 있는 전국공공산업노동조합연맹(이하 ‘공공노련’)과 전국공공노동조합연맹(이하 ‘공공연맹’)은 한국노총 전체 공공부문을 하나로 조직하고자 하는 목표를 가지고, 우선 두 연맹을 하나로 통합할 것을 선언하였다. 이를 통해 초법적인 지침과 통제, 개혁 이데올로기를 앞세운 정권의 공세에 당당하게 맞서 승리할 수 있는 조직적 토대를 구축하였다. 이는 곧 한국노총의 조직발전 방안인 「산별통합 및 산별노조 추진전환」 방침을 적극적으로 이행하여 한국사회 노동운동 발전의 중심에 설 수 있는 발판이 될 것이라 판단된다. 그럼 지금부터 현재까지 한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적 및 이를 통한 향후 추진과제에 대하여 기술코자 한다.

## 1. 한국노총 공공부문 노동조합 통합 추진실적

### 가. 일자별 주요 회의내용

회의일자	회의내용
2014. 12. 17	◦ 양 연맹 위원장 조직통합 관련 의견 교환
2014. 12. 18	◦ 양 연맹 조직실, 정책실 등 담당자 실무협의를 통한 조직통합에 대한 필요성 확인 및 추진방향 의견 교환
2015. 1. 27	◦ 양 연맹 위원장 조직통합관련 회원조합 대표자 간담회 개최 협의

회의일자	회의내용
2015. 1. 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 회원조합 대표자 워크숍에서 조직통합 추진내용 설명</li> </ul>
2015. 2. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 회원조합 대표자 간담회 개최 통합관련 논의                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공부문 노동조합 통합의 당위성 및 필요성</li> <li>- 양 연맹 중심의 공공부문노동조합 통합의 효과</li> <li>- 통합의 방향(안) 제시</li> </ul> </li> </ul>
2015. 2. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 양 연맹 회원조합 대표자 ‘공공부문 정상화 대응방안 및 공공부문 노동조합 통합’ 간담회 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 공공부문 통합에 대한 다양한 의견 제시</li> <li>- 연맹 통합방안 양 위원장에게 위임</li> <li>- 양 연맹 위원장 통합방안 마련하여 차기 회의체에 제시</li> </ul> </li> </ul>
2015. 3. 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제3년차 사업년도 제1차 회원조합대표자회의                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- ‘공공노련-공공연맹 통합추진 경과보고’ 등 통합방안에 대한 논의</li> <li>- 정상화계획의 효과적 대응방안으로 통합추진을 조속히 추진</li> </ul> </li> </ul>
2015. 3. 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 양 연맹 통합 관련 실무자 기획회의(1차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통추위 및 통합추진집행위 구성관련 협의</li> <li>- 연구용역 기간, 범위, 발주시기 등 협의</li> <li>- 통합합의 및 통합선언 기자회견 개최시기 및 내용 협의</li> <li>- 양 연맹 대표자 워크숍 및 사무처 워크숍 개최일정 협의</li> <li>- 양 연맹 통합 사무처 기획회의 정례화</li> </ul> </li> </ul>
2015. 3. 24	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 양 연맹 통합 관련 실무자 기획회의(2차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합추진기본계획(안) 수정 : 통합 조직의 상</li> <li>- 통추위 기구 구성 관련 세부협의 : 인원 및 팀 구성</li> <li>- 통합선언 기자회견 일정 확정 등</li> <li>- 연구용역업체 선정 및 제안요청서 관련 협의</li> <li>- 양 연맹 공동사업(조합간부 교육) 일정 및 규모 확정</li> <li>- 통합준비 소식지 발행 협의</li> <li>- 양 연맹 사무처 워크숍 일정 확정</li> </ul> </li> </ul>
2015. 3. 31	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 양 연맹 통합 관련 실무자 기획회의(3차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통추위, 통합추진집행위 인원 확정</li> <li>- 통추위 발족회의 및 통합선언 기자회견 일정 확정</li> <li>- 통추위 발족 및 통합선언 기자회견 준비역할 분담</li> <li>- 통합을 위한 연구용역 제안서 및 용역발주 검토</li> </ul> </li> </ul>
2015. 4. 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 공공연맹 제2차 중앙위원회 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 통합추진 경과 및 통합추진 기본계획(안) 보고</li> <li>- (가칭)공공통합추진위원회 구성(안) 심의 의결</li> </ul> </li> </ul>



회의일자	회의내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통추위 구성 후 구체적 통합논의 개시</li> <li>- 통합추진위원 12명 선임 (1명 연맹위원장에 선임권한 위임)</li> </ul>
2015. 4. 07	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합 관련 실무자 기획회의(4차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합추진집행위 실무팀 확정</li> <li>- 통추위 발족회의 및 통합선언 기자회견 준비사항 점검</li> <li>- 연구용역제안서 최종 확정</li> <li>- 양 연맹 회원조합 대표자 워크숍 일정 및 장소 논의</li> <li>- 양 연맹 합의하에 각 연맹 통추위원 13명에서 15명으로 증원</li> </ul> </li> </ul>
2015. 4. 11	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 공공노련 제3년차 사업년도 제2차 회원조합대표자회의 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 통합추진 경과 및 통합추진 기본계획(안) 보고</li> <li>- 통합추진위원 15명, 통합추진집행위원 6명 심의 의결</li> </ul> </li> </ul>
2015. 4. 14	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합 관련 실무자 기획회의(5차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합추진 발족회의 및 통합선언 기자회견 준비사항 점검</li> <li>- 통합추진 경과 및 통추위, 통합추진집행위 위원 명단 확인</li> <li>- 연구용역 발주계약 일정 확정</li> <li>- 양 연맹 공동사업(조합간부 교육) 내용 협의 조정</li> </ul> </li> </ul>
2015. 4. 17	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합 통추위 발족회의 및 통합선언 기자회견                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합선언문 채택</li> <li>- 통합추진 경과보고</li> <li>- 통합추진 기본계획(안) 심의 의결</li> <li>- 통합합의서 서명 및 교환, 기자회견</li> </ul> </li> </ul>
2015. 4. 21	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(1차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 주요현안 공유</li> <li>- 통합선언 기자회견 평가</li> <li>- 집행위 회의일정 조정 (당초 주1회 → 변경 격주1회)</li> <li>- 팀별 추진항목 선정 및 일정 점검</li> </ul> </li> </ul>
2015. 5. 06	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(2차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 주요현안 공유</li> <li>- 통합추진집행위원 조정(변경) : 양 연맹 사무처 인원변동 관련</li> <li>- 통합추진위원회 2차회의 및 대표자 워크숍 일정 확정 : 6/11~12</li> </ul> </li> </ul>
2015. 5. 19	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(3차) 개최                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 조합간부 합동교육 : 5/27~29, 노총 중앙교육원, 100명</li> <li>- 통합소식지 발행</li> <li>- 통추위 2차 회의 및 대표자워크숍 : 6/11~12, 동학산장, 100명</li> <li>- 연구용역 중간성과 발표 : 6/12</li> <li>- 공청회(토론회) 국회 추진</li> </ul> </li> </ul>
2015. 6. 01	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(4차) 개최</li> </ul>

회의일자	회의내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양 연맹 조합간부 합동교육 사후평가</li> <li>- 통추위 2차 회의 및 대표자워크숍 추진 논의 : 6/11~12</li> <li>- 연구용역 설문조사발표 및 의견조사 관련 논의: 6/12</li> <li>- 공청회(토론회) 국회 개최 : 6/30</li> </ul>
2015. 6. 15	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(5차) 개최</li> <li>- 메르스 확산여파 로 인한 통추위 2차 회의 및 대표자 워크숍 개최일자 연기 : 7/20~7/21</li> <li>- 연구용역 진행경과 보고 : 중간성과 발표회 7/3, 정책토론회 7/8</li> <li>- 통합소식지 제호 및 구호 결정 : 격주 목요일 발행</li> </ul>
2015. 6. 29	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(6차) 개최</li> <li>- 통추위 2차 회의 및 대표자 워크숍 개최일자 확정 : 7/20~7/21</li> <li>- 연구용역 중간성과발표회 일정확정 : 7/3 (한국노총 6층 소회의실)</li> <li>- 연구용역 정책토론회 일정확정 : 7/8 (국회도서관)</li> <li>- 산별연수 관련 일정, 연수대상지 및 참석대상 등 협의</li> </ul>
2015. 7. 13	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 양 연맹 통합추진집행위원회(7차) 개최</li> <li>- 통추위 2차 회의 및 대표자 워크숍 세부계획 논의 : 7/20~7/21</li> <li>- 연구용역 결과보고 : 7/30 (대표자 워크숍)</li> <li>- 산별연수추진 관련 계획수립 및 시행 관련 협의</li> </ul>

**나. 양 연맹 통합방안 및 산별화 전략검토를 위한 정책연구용역 수행**

- o 연구자 : 한국노총 중앙연구원 우태현 박사 등 3명
- o 연구기간 : 2015. 4. 21 ~ 7. 03.
- o 내 용 : 통합조직의 골간(소산별, 산별 등) 및 장단점, 대안검토, 통합조직의 조직안정을 위한 운영체계 등 검토
- o 연구비 : ₩10,000,000원 (양 연맹 각각 50% 부담)
- o 세부내용
  - 4.18. ~ 5.12 : 관련 문헌 검토 (양 연맹 과거자료 및 국내 조직통합사례 등)
    - 조직통합의 원인, 조직통합의 주요 동력(리더십 및 간부, 조합원)
    - 조직통합의 일반적 패턴과 단계, 조직통합의 장애요인과 극복사례
    - 주요 설문지 사례 수집 등
  - 5.13. ~ 5.21. : 설문대상 확정 및 설문지(안)검토
  - 5.22. ~ 6.11. : 설문지 최종확정 및 설문조사시행
  - 6.11. : 설문결과 제출(양 연맹 247명)
  - 6.12. ~ 6.26. : 공공노련 통추위(29명) 인터뷰 및 연구자 합동회의

- 6.29. ~ 7.02. : 연구용역결과 보고서 심층검토 및 1차탈고
- 7.03.15:00 : 연구성과 발표회 및 보고서 제출

**다. 양 연맹 노동조합 간부 합동교육 시행**

- o 참석대상 : 공공노련/공공연맹 소속 회원조합 간부 (총65명)
- o 교육기간 : 2015. 5. 27 ~ 5. 30.
- o 교육장소 : 한국노총 중앙교육원 (경기도 여주 소재)
- o 목 적 : 양 연맹 공동현안(연맹통합, 2단계 공공기관 정상화 대책, 노동시장 구조 개악)학습 및 조합간부 소통 활성화
- o 내 용
  - 공공부문 통합과 산별건설의 필요성
  - 2차 정상화 대책 법리 해석 및 노조의 대응 방안
  - 양 연맹 통합의 원칙과 방향
  - 공공부문 노동운동의 발전 방향
- o 교 육 비 : ₩4,700,000원 (교육비, 강사료, 행사 진행료 등/양 연맹 50%)

**라. 양 연맹 공식 '통합소식지' 발행**

- o 목 적 : 양 연맹 통합의 당위성 공유·홍보를 통한 추진력 확보
- o 발행기간 : '15. 7. 10(1호 발행) ~ 통합연맹 창립총회
- o 발행빈도 : 1회/2주
- o 내 용 : 양 연맹 공공부문 주요 현안사항, 통합추진위원회 주요 추진실적 및 계획, 공공부문 동향분석 및 이슈, 타 산별 주요사례 소개, 양 연맹 회원조합 주요 이슈사항 등



**마. 한국노총 공공부문노조 산별화 전략 국회 정책토론회**

- o 일 자 : 2015. 7. 08(수) 14:00
- o 장 소 : 국회도서관 지하1층 소회의실
- o 공동주최 : 국회의원 추미애 (새정치민주연합, 국회 산업통상자원위원회)

국회의원 김성태 (새누리당, 국회 국토교통위원회)  
국회의원 최봉홍 (새누리당, 국회 환경노동위원회)  
국회의원 한정애 (새정치민주연합, 국회 환경노동위원회)  
전국공공산업노동조합연맹, 전국공공노동조합연맹

○ 주 제 : 한국노총 공공부문 산별화 전략방안

○ 토 론 회

- 사회자 : 박성국 (매일노동뉴스 대표)
- 발제자 : 이상호 (한국비정규직노동센터 정책연구위원)  
우태현 (한국노총 중앙연구원 연구위원)  
유병홍 (한국노동사회연구소 객원연구위원)
- 토론자 : 노광표 (한국노동사회연구소 소장)  
박태주 (고용노동연수원 교수)  
박준형 (민주노총 공공운수 정책기획실장)

○ 주요내용

- 발제1 : 「공공부문 노동조합의 조직통합 및 산별조직화 사례연구」 (이상호)
- 발제2 : 「공공부문 노동조합 설문조사 결과분석」 (우태현)
- 발제3 : 「공공부문 대통합과 산별전환 전략」 (유병홍)
- 토론1 : 「통합은 조직발전의 출발점이다」 (박태주)
- 토론2 : 「공공노련·공공연맹 통합방안과 산별화전략 토론문」 (노광표)
- 토론3 : 「공공노련·공공연맹 통합방안과 산별화전략 토론문」 (박준형)

#### 바. 공공운수노조 산별화 추진관련 자료집 수집 및 활용

- 내 용 : 공공운수노조의 건설 추진방안(산별특위안 간소화 편집), 조직합의서, 통합산별노조 건설추진 방침, 건설준비위원회 방침, 강령규약제정위원회, 사업기획단 회의자료, 현장간담회 자료, 현장토론문 자료, 교육토론문 자료 등
- 활 용 : 양 연맹 통합방안 정책연구용역 수행시 참고자료 활용 등

#### 사. 공공노련-공공연맹 통합 대표자 워크숍 개최

- 참석대상 : 통추위원, 통추위집행위원, 회원조합대표자, 사무처 등 100명
- 일 자 : 2015. 7. 20 (월) ~ 7. 21 (화)
- 장 소 : 동학산장 (충남 공주시 소재)
- 세부내용
  - 연맹통합 연구용역 결과 보고 : 한국노총 중앙연구원 우태현 박사 등 3명

- 공공운수노조 산별노조 건설과정의 쟁점 : 민주노총 공공운수노조  
김철운 공공기관사업팀장
- 보건의료노조 산별운동 전환과정과 활동사례 : 민주노총 보건의료노조  
이주호 전략기획단장
- 통추위원, 회원조합 대표자 단결 및 소통의 시간
- 양 연맹 통합을 위한 단결력 및 소통 강화 활동

아. 2015년 상반기 양대노총 공투본 참여를 통한 공동투쟁

o 내 용 : 고용노동부 주관 임금체계 개편과 취업규칙 변경 공청회 공동저지 실행  
저지 투쟁, 성명서 작성 및 발표 등

o 주요 활동내용

- 현장동력 확보 및 조직화 사업 지속추진
  - ‘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 활동
  - (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 실과장급 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

2. 한국노총 공공부문 노동조합 통합 향후 추진계획

가. 조합원 교육·홍보용 자료 준비

- 배포대상 : 양 연맹 소속 회원조합 간부 및 조합원
- 배포방식 : 오프라인-리플렛, 포스터/온라인-SNS, 홈페이지 등
- 목 적 : “왜 통합을 해야하나?”, “어떻게 통합할 것인가?”라는 양 주제에 대한 조합원 홍보, 노동조합 기저층(basal layer)의 통합 의식 고취
- 홍보일정
  - ‘15. 10월 : 양 연맹 통합 이미지 제작 및 포스터 제작·배포
  - ‘15. 11월 : 통합/산별 사례 중심의 홍보 리플렛(만화), 동영상 제작·배포

나. 양 연맹 통합방안 심의 확정 및 통합연맹 강령 등 초안 작성

- 시 기 : 2015년 하반기
- 심의의결 : 통합준비위원회(29명)
- 내 용
  - 정책연구용역, 국회 정책토론회, 통추위 워크숍시 검토되었던 양 연맹 통합방안에 대한 심층 검토후 골간조직 방안 확정
  - 양 연맹 통합을 통한 조직발전을 위한 구체적 로드맵 확정
  - 권한과 책임 부여를 통한 가칭 통합준비위원회 구성방안 등 조직체계 확정
  - 통합연맹의 조직발전 방안과 중장기 사업계획 작성 등

다. 양 연맹 통합관련 홍보를 위한 지역별 순회 설명회 개최

- 목 적 : 현장으로부터의 통합의 당위성을 공유하고 결의를 이끌어 냄
- 기 간 : 10 ~ 11월
- 내 용 : 통합의 목적 및 방법, 통합추진일정 등 추진계획 발표 및 현장의견 수렴
- 대 상 : 15개 광역 시도별 양 연맹 지역조직 대표자 및 현장간부, 조합원
- 추진기구 : 통추위, 통추위집행위원

라. 통합준비위원회 자문단 구성

- 내 용 : 한국노총 중앙연구원, 외부 노동계 연구위원들과의 협의로 실무형 자문단 구성
- 시 기 : 10 ~ 11월

마. 양 연맹 통합 창립총회

- 기 간 : 2016년 상반기

○ 의결기구 : 통합대의원대회

○ 내 용

- 양 연맹 통합관련 사항(통합결의, 기본문서 채택, 지도부 선출 등)에 대한 결의
- 통합연맹 정체성 확립을 위한 통합연맹 조직안정화 사업 시행을 통합연맹 초대집행부에 위임
- 조직발전특별위원회 구성과 활동보고서 제출 등

현재까지 양 연맹 통합 추진실적 및 향후 추진계획에 대하여 기술하였다. 상기와 같은 통합 관련 사업으로 공공노동자 총단결로 공공대산별 건설을 목표로 하는 우리 공공노련의 조직 발전 전망에 대한 가능성을 높이는 계기가 되었으며, 한국노총 공공부문 노동조합 통합이 공공노련과 공공연맹의 우선 통합이라는 과정을 통해 그 가능성을 높여 나가게 되었다.

통합관련 사업 추진과정에서 2단계 정상화대책에 맞선 공동사업을 동시에 추진함으로써 양 연맹 회원조합 간의 연대도 강화하는 계기를 만들었으나, 공동 조정신청 등 추진코자 했던 핵심 투쟁사업이 1군 공기업 노사합의로 인해 무산되면서 통합추진 사업이 주춤하기도 했다. 향후 지속적인 논의와 협의로 공공부문 노동조합이 당면한 현안해결을 위해서라도 양 연맹의 통합을 구체화하여 우리나라 전체 공공부문 노조의 단일산별노조라는 장기적 과제를 빠른 시간 내에 이루는데 초석이 되었으면 한다.





## 이슈 분석

- 공공기관 국정감사 주요 쟁점
- 박근혜정부의 공공부문 비정규직 5%내 전환  
공약 파기 문제점과 개선 방안



## [19대 국회 마지막 국정감사] 공공기관 국정감사 주요 쟁점

매일노동뉴스  
제정남 기자

4천175명의 증인·참고인과 역대 최다인 708개 피감기관. 박근혜 정부의 임기 절반이 넘어서고 내년 총선을 앞둔 시기. 19대 국회 마지막 국정감사는 이 같은 시기적·객관적 조건에도 불구하고 신선함 없이 마무리 됐다. 총선을 앞두고 각 국회의원들이 자신의 실력을 과시할 최고의 장이 꾸러졌지만 행정부 잘못을 밝혀내는 속 시원한 장면은 끝내 연출되지 않았다.

의원들은 편한 길을 선택했다. 공공기관 낙하산 인사와 적자 경영 비판 등 예년에 사용하던 현 칼을 다시 꺼내 들었다. 행정부 수장·기관장들과 입씨름으로 도배될 뻔 하던 국정감사에서 야당은 공공기관 용역근로자 보호지침 준수여부와 임금피크제 강제 도입을 비판하면서 체면 차리기를 도모했다. 2015년 국회 국정감사 쟁점을 주요 이슈와 각 공공기관을 기준으로 살펴봤다.

### 공공부문 비정규직 대책 성과 못 냈다

기획재정부는 지난 2013년 9월 발표한 '공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인'에서 상시·지속적인 업무를 수행하는 비정규직을 2016년 이후 정규직의 5% 이내로 제한하겠다고 발표했다.

김현미 새정치민주연합 의원에 따르면 정부 발표 이후 공공기관 비정규직은 불과 1

천 명가량만 축소됐다. 지난해 기준 전체 공공기관에서 일하는 노동자 중 비정규직은 27.1%였다. 무기계약직을 포함한 정규직은 72.9%다. 2012년 28.4%였던 비정규직 비율이 정부대책 이후 불과 1.4% 밖에 줄지 않은 셈이다.

심재철 새누리당 의원이 공개한 자료에서 비정규직 문제는 더 심각하게 드러난다. 지난해 말 공공기관 비정규직은 4만3천685명으로 2010년에 비해 5천584명이 늘었다. 비정규직이 공공기관 전체에서 차지하는 비중은 2010년 10.8%에서 지난해 10.1%로 거의 변화가 없었다. 조금이나마 줄어든 비정규직은 '소속 외 인력'으로 대체됐다. 파견·용역의 간접고용노동자들은 지난해 6만5천244명으로 4년 전의 5만5천923명에 비해 9천321명이 늘었다.

우원식 새정치민주연합이 기획재정부로부터 받은 「중앙부처 공공기관 인력 현황」에 따르면 지난해 말 기준 공공기관 340곳 가운데 비정규직이 정규직보다 많은 기관은 46곳(13.5%)에 달한다. 한국여성인권진흥원은 정원 84명을 기간제(44명)와 무기계약직(40명)으로 채웠다. 철도 유지·보수업체인 코레일테크는 정규직 44명에 비정규직이 911명인 회사다. 한국마사회는 정규직 821명에 비정규직 6천658명으로 구성돼 있다. 한국교통연구원·한국과학기술원 등도 비정규직이 정규직보다 많은 공공기관이다.

### 여성 채용 인색·비정규직 노동기본권 제약 ... 공공기관 노동 감수성 취약

공공기관은 여성 채용에도 인색했다. 박광온 새정치민주연합 의원은 기획재정부 대상 국정감사에서 공공기관 직원의 25.7%가 여성이라고 밝혔다. 한국건설관리공사는 전체 직원 330명 중 여성이 2명(0.6%), 우체국물류지원단은 931명 중 18명(1.9%), 대한석탄공사는 1358명 중 34명(2.5%)으로 조사됐다. 환경부 산하 8개 공공기관은 간접고용 청소·경비 노동자들에게 “파업하면 해고”, “언론에 물의를 일으키면 계약 해지” 등 조항을 담은 계약서를 적용해 국정감사에서 논란을 일으켰다.

한국환경공단·수도권매립지공사·국립공원관리공단·국립생물자원관 등 환경부 산하 8개 공공기관은 ‘청소 파업 지시서’와 ‘청소 용역 근로계약서’를 통해 간접고용 노동자들을 통제했다. 수도권매립지공사의 계약서에는 이적 행위를 했거나 행할 우려가 있을 때 계약 해지한다는 조항이 포함돼 있었다.

### 공공기관 비정규직 처우 개선 갈길 멀다

공공기관이라고 해서 모두 좋은 일자리는 아니었다. 고용불안과 정규직과의 임금차별은 이번 국정감사에서도 어김없이 도마에 올랐다.

한국수산자원관리공단은 저임금 상태인 비정규직의 임금을 3년째 동결한 반면, 역대 연봉을 받는 임원들은 점차 늘렸다. 이곳에서 역대 급여를 받고 있는 고위 임직원은 2011년 3명에서 지난해 18명으로 늘었다. 반면 비정규직인 수산자원조사원 1호봉의 기본 연봉은 3년째 1천730만원으로 동결했다.

한국도로공사가 중장기 경영전략으로 추진하는 ‘스마트톨링’이 현실화될 경우 톨게이트 요금수납원 7천233명의 대량 구조조정이 이뤄질 것이라는 공사 내부자료가 김경협 새정치민주연합 의원에 의해 공개됐다. 스마트톨링은 톨게이트에서 무정차 통과하거나 고속 주행을 해도 요금이 자동 지불되는 시스템이다. 도로공사는 2020년부터 시스템을 도입할 계획이다.

### 청년고용 시급하다더니 ... 공공부문 고용대책 성과 지지부진

공공기관을 통한 정부의 청년 일자리 대책은 성과가 지지부진했다. 우원식 새정치민주연합 의원이 공공기관의 청년인턴 채용을 분석한 결과 올해 공공기관은 채용형 2천94명, 체험형 5천525명 등 총 7천619명을 인턴으로 채용했다. 우 의원은 “체험형은 정규직 전환이 안 되는 만큼 실질적인 청년고용 대책이라고 볼 수 없다”고 주장했다. 채용형 인턴일지라도 정식 채용으로 곧바로 이어지지 않았다. 국민건강보험공단·한국철도공사·한국전력공사 등 대형 공공기관은 올해 채용형 인턴 출신중 단 한 명도 정식으로 채용하지 않았다.

공공기관 고졸 채용 정책이 빛 좋은 개살구로 전락하고 있는 정황도 나왔다. 김용익 새정치민주연합 의원에 따르면 2012년부터 지난해까지 국민연금공단에 채용된 고졸자 중 정규직은 5%밖에 안됐다. 2천63명의 고졸자를 채용했는데 이중 정규직은 109(5.3%)명 밖에 안됐다.

이들은 국민연금공단 전국 각 지사에 배치돼 월 130여만 원의 월급을 받으며 행정 보조 업무를 했다. 그런데 2012년에는 비정규직 892명 전원이, 2013년에는 577명 중 576명, 지난해에는 485명 중 483명이 일을 그만 뒀다. 김 의원은 “대통령이 나서 고졸 채용을 독려했음에도 3년이 지난 지금 허드렛일만 하는 저임금 비정규직만

생겨나고 있다”고 지적했다.

청년고용 실적을 부풀리기 위해 공공기관들이 무기계약직·시간제 등 비정규직 일자리를 정규직으로 둔갑시켜 허위보고를 하고 있다는 지적도 나왔다. 현행 청년고용 촉진특별법은 공공기관·지방공기업이 매년 정원의 3%를 15세 이상 34세 이하의 청년으로 고용하도록 규정하고 있다. 고용노동부 발표에 따르면 지난해 391개 공공기관·지방공기업은 총 1만4천549명, 정원대비 4.8%의 청년들을 정규직으로 채용했다.

그런데 장하나 새정치민주연합 의원실이 391개 공공기관 중 100곳의 근로계약서를 분석했더니 무기계약직·시간제 일자리·전환형 일자리·계약직 등 집계에서 제외돼야 할 유형의 인원들이 실적에 반영됐다. 분석한 100곳 중 40곳에서 정규직이 아닌 인원 282명을 신규채용인원으로 실적에 포함시켰다. 허위로 보고된 인원을 제외했더니 청년고용할당 3%에 미달하는 기관이 29개에 달했다.

박근혜 정부가 의욕적으로 추진하는 청년 해외취업 지원사업도 부실 투성이었다. 홍익표 새정치민주연합 의원에 따르면 정부는 세계 각국에 위치한 K-MOVE 센터 11곳과 해외취업거점 무역관 10곳, 기타 무역관 등을 통해 청년 해외취업을 지원하고 있다. 홍 의원이 대한무역투자진흥공사(코트라)에서 받은 자료를 보면 해외 무역관 등을 통한 코트라의 청년 해외취업 성사실적은 2013년 207명, 지난해 327명, 올해 상반기 127명에 그쳤다. 3년 동안 661명만이 코트라 도움으로 해외취업에 성공한 것이다.

취업 이후 청년들에 대한 사후관리도 부실했다. 홍 의원이 661명의 계속근무 여부를 물었더니 코트라는 336명에 대한 자료만 제출했다. 나머지 325명에 대해서는 정보를 갖고 있지 않은 것이다. 국가별 특수성을 고려하지 않은 획일적인 사업 추진이 부실의 원인으로 지목됐다. 예컨대 정부는 싱가포르에 K-MOVE 센터를 설치했다. 그런데 싱가포르 무역관은 홍 의원에게 “싱가포르 정부가 외국인 인력제한 정책을 펴고 있어 전문가가 아닌 경우 채용 고려대상이 아니다”는 답변을 보내왔다.

### 낙하산 인사 논란 어김없이 반복 ... “낙하산 많은 수록 경영도 나빠”

공공기관 낙하산 인사 논란은 올해 국정감사에서도 빠지지 않는 단골로 등장했다. 국책은행에게 문제가 심각했다. 국회 정무위원회 국정감사에서는 산업은행과 기업

은행의 낙하산 인사 관행에 대한 질타가 여야로 부터 쏟아졌다.

오신환 새누리당 의원이 산업은행으로부터 제출받은 최근 5년간 퇴직자 재취업 현황에 따르면 퇴직자 43명 전원이 산업은행 자회사와 투자·대출회사 등 거래기업으로 재취업 했다. 이 가운데 35명(81%)은 퇴직 후 1개월 이내에 산업은행 거래기업에 재취업했다.

IBK기업은행은 지난해 국정감사에서 지적받은 낙하산 인사 관행을 개선하지 않고 답습했다. 김기식 새정치민주연합 의원이 전년도 국정감사 이후 새로 임명된 기업은행 임원 13명을 조사한 결과 46%에 해당하는 6명이 모피아 등 관료·정치권·연구원 출신의 낙하산 인사로 분류됐다. IBK연금보험의 심정우 사외이사는 18대 총선과 2010년 지방선거에서 여수지역 한나라당 후보로 출마했으며, 사외이사로 선임된 을 3월 당시에는 새누리당 부대변인이었다. 지난해 국정감사 직후 선임된 이수룡 기업은행 감사는 박근혜 대통령 대선캠프 출신, 서성교 IBK투자증권 사외이사는 한나라당 부대변인과 19대 총선 당시 새누리당 예비후보였다.

통계청은 외청으로 독립한 후 청장을 비롯한 국장급 이상 고위직 인사의 절반 이상이 기획재정부 출신이 휩쓸었다. 1990년 외청으로 독립한 후 16명의 청장 중 외부 출신은 3명에 불과했고 나머지 13명은 기재부나 재무부·경제기획원 출신이다.

낙하산 인사가 많은 공공기관일수록 경영상태가 나빠진다는 주장도 나왔다. 박수현 새정치민주연합 의원은 “박근혜 정부 출범 이후 국토교통부 산하 공공기관 24개에 76명의 정피아·관피아가 임명됐다”며 이같이 밝혔다. 박 의원에 따르면 국토부 산하 공공기관 중 부채가 늘어난 기관은 철도시설공단·도로공사·철도공사 등 12개 기관이다. 12개 기관 중 한 곳을 제외한 11개 기관에서 낙하산 인사가 이뤄졌다.

예컨대 지난해 말 기준으로 2013년에 비해 부채가 7천800여억 원 증가한 철도시설공단은 현재 전체 비상임이사 7명 중 5명이 낙하산 인사로 채워져 있다. 새누리당 출신 경기도의원·지역당협위원장과 박근혜 의원 특보 출신도 포함돼 있다.

도로공사는 세월호 참사 이후 낙하산 인사에 대한 자성 목소리가 대두되는 와중에서도 새누리당 출신 인사 4명을 비상임이사로 임명했다. 지난해 말 기준으로 6천억원의 빚이 늘었다. 빚이 4천452억4천여만 원 늘어난 철도공사 상황도 심각했다. 비상임이사 8명 중 5명이 낙하산 인사였다. 새누리당 중앙선대위 출신은 물론 국가정

보원 중앙정보학교 교관 경력자가 이사 명단에 이름을 올렸다.

## 임금피크제 청년고용효과 미미 ... 도입한 기관 내년 정원 확대 '0명' 수두룩

정부가 강행하고 있는 임금피크제 문제는 국회 전체 상임위원회 국정감사에서 논란이 됐다. 야당은 임금피크제를 통해 청년일자리를 만들 수 있다는 정부의 주장을 반박하는데 집중했다.

기재부 국정감사에서 야당은 “정부는 공공기관 임금피크제로 2년간 8천명의 청년 일자리를 확보할 수 있다고 하지만 매년 자연 증가분이 딱 8천명”이라며 “임금피크제를 통한 일자리 창출 효과는 허구”라고 주장했다. 김현미 새정치민주연합 의원에 따르면 이명박 정부는 당시 공공기관별로 10~15%의 정원이 감축됐다가 현재 차츰 원위치로 회복 중인 단계다. 매년 8천500명가량의 정원이 증가하고 있다.

임금피크제를 도입한 공공기관 가운데 상당수가 내년에 정원을 확대할 계획이 없는 것도 논란이 됐다. 박완주 새정치민주연합 의원이 9월1일 기준 임금피크제를 도입한 공공기관 96곳을 분석한 결과 36곳이 내년 신규채용인원 계획이 없었다. 96개 공공기관에서 임금피크제를 도입해 늘릴 수 있는 일자리는 1천817명으로 집계됐다. 전체 정원 9만6천여 명 대비 1.8%에 불과하다. 정부가 임금피크제 효과라고 주장한 3%를 크게 밑돈다.

## 대형 공공기관 내부비리·경영악화 문제 집중 지적

대형 공공기관에 대한 내부비리나 경영악화 문제에 대한 지적도 빠지지 않았다. 전순옥 새정치민주연합 의원에 따르면 한국전력공사 임직원이 최근 5년간 비위행위로 징계를 받은 건수는 총 497건이다. 이 중 금품·향응수수·공금횡령으로 인한 징계를 받은 건수는 총 100건이다. 전 의원은 한국전력이 한 종합편성채널에 4천만 원 상당의 협찬을 약속하고 우호적인 보도를 내도록 지시한 정황이 포착됐다는 주장을 해 눈길을 끌었다.

진주혁신도시로 이전한 한국토지주택공사(LH)는 지역 내 물품 구매에 인색한 점이 도마에 올랐다. 김희국 새누리당 의원에 따르면 LH의 원도급·하도급·용역 및 물품 구매 계약액 중 비지역업체가 87.6%를 차지했다. 지역업체는 12.4%에 그쳤다. 특히 하도급의 경우 비지역업체와는 1천573억 원(98.0%)을 계약한 반면 지역업체와



는 25억 원(2.0%) 계약에 그쳤다. 김 의원은 “경남권 이전기관 중 가장 큰 규모의 LH가 지역과 상생하는 모범을 보여 달라”고 주문했다.

수자원공사의 이상한 법인카드 이용내역도 도마에 올랐다. 천정배 무소속 의원에 따르면 수자원공사는 지난해 회의경비 명목으로 5천320회, 9억9천여만 원을 집행했다. 사용장소는 모두 음식점이었다.

국회 미래창조과학방송통신위원회 국정감사에서는 한국수력원자력과 한전KPS가 주도하는 원자로 설비 성능 향상 정기점검에 투입된 외주 용역 직원들의 피폭선량이 정직원보다 10배나 많은 점이 논란이 됐다. 올해 한수원과 한전KPS는 계획예방정비를 위해 총 투입인력 60만5천887명을 현장에 투입했다. 이 가운데 52%에 해당하는 31만3천999명이 외주용역 노동자였다. 방사선 피폭 피해에 용역노동자들이 정직원보다 더 노출돼 있었다. 용역 노동자의 방사선 피폭량은 정직원에 비해 2014년에는 6.68배, 올 해는 10.42배 많았다.

가스공사는 내전이 이어지는 이라크지역 가스전에 올해 1천500억 원에 달하는 추가투자 계획을 추진해 국정감사에서 못매를 맞았다.

철도공사(코레일)는 청소노동자 임금을 깎아 지난해에만 48억6천만 원의 노무비를 아낀 것으로 확인돼 공분을 샀다. 코레일은 지난해 12개 청소용역업체와 열차청소 용역계약을 하면서 시중노임단가를 적용하도록 한 정부 기준을 무시했다. 청소업무 시중노임단가는 지난해 기준 1일 6만3천326원인데, 코레일은 1일 4만1천680원으로 책정했다. 그해 최저임금인 시급 5천210원을 적용한 것이다.

한편 공공기관 지방이전에 따른 효과가 반감되고 있다는 지적도 전체 상임위에서 이어졌다. 김한표 새누리당 의원이 산업부에서 제출받은 「공공기관 이전에 따른 임직원 이주 현황」 자료에 따르면 한국전력·가스공사, 석유공사 등 지방 이전을 완료한 20개 공기업 등 공공기관 임직원 1만492명 중 가족이 모두 이주한 사람은 2천280명(21.7%)에 불과했다. 혼자만 이주한 임직원과 가족 일부만 이주한 임직원은 각각 2천105명(20.1%), 911명(8.7%)인 것으로 집계됐다. 같은 당 이정현 의원은 “공공기관 직원들의 가족 이주가 더욱 늘 수 있도록 정책지원을 지속시키는 노력 필요하다”고 정부에 주문했다.

공공기관 경영평가의 공정성에 의문이 제기되는 정황도 지적됐다. 최근 5년간 공공

기관 경영평가단으로 활동한 449명 가운데 4분의1이 넘는 117명(26%)이 공공기관으로부터 272건의 연구용역을 수주 받은 것으로 나타난 것이다. 박광온 새정치민주연합 의원이 분석한 결과 위원 본인이 평가한 공기업으로부터 수억 원의 연구용역을 수주한 경우가 허다했다. 박 의원은 “평가기관과 공공기관이 유착관계로 발전되지 않도록 제도적 장치를 마련해야 한다”고 말했다.

# 박근혜정부의 공공부문 비정규직 5%내 전환 공약 파기 문제점과 개선방안

김현미 국회의원

기획재정부는 2013년 9월 「공공기관 비정규직 정규직(무기계약직) 전환 가이드라인」 발표를 통해 상시·지속적인 업무를 수행하는 비정규직을 2016년 이후 정규직의 5% 이내로 제한하겠다고 했지만, 현재 실적이 미미할 뿐만 아니라 올해 연말까지 비정규직 전환 공약<sup>1)</sup>을 마무리할 의지를 상실한 것으로 보인다.

박근혜정부 지난 2년간 공공기관 비정규직(정부가 제시한 상시·지속적 업무 종사자가 대다수인 파견·용역 포함)은 <표 1>과 같이 단지 1천명 정도 축소되었다. 이는 2015년 말까지 기재부가 정한 목표인 비정규직 5% 이내와 비교하면 현재 27.1%로 단 1.3% 축소는 완전한 실패로 봐도 무방하다. 이에 반해 파견·용역의 경우 2천명이 증가하여 비정규직 차별 해소 정책에 역행하는 결과만 보여준 꼴이다.

<표 1> 전체 공공기관 비정규직 정규직 전환 현황

(단위 : 천명)

구분	직접 고용		간접 고용	합 계
	정규직 (무기계약직 포함)	비정규직 (기간제 등)	파견·용역	
2014년	293 (72.9%)	44 (10.9%)	65 (16.2%)	403 (100.0%)
2012년	277 (71.6%)	47 (12.1%)	63 (16.3%)	387 (100.0%)

자료 : 기획재정부

1) 박근혜정부 국정과제 62. 비정규직 차별 해소 및 근로자 생활보장 중 “비정규직 차별 해소 및 보호 강화 차원에서 공공부문의 상시·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환 추진”

특히 공공부문 비정규직의 정규직 전환에 있어 가장 최우선적으로 추진해야 할 다중 이용시설이자 국민의 생명·안전과 직결되는 교통분야 공공기관인 한국철도공사(이하 '코레일')와 인천국제공항공사의 경우 간접고용 비정규직이 매우 많으며, 인력을 파견해 주는 코레일 자회사 또한 <표 2>와 같이 비정규직 비율이 아주 높다.

2014년 이용객이 4,500만명인 인천공항의 보안과 안전, 그리고 일일 수만씩 이용하는 지하철 역사 운영과 하루 수백만명을 실어 나르는 철로의 보수와 같이 중요한 핵심 업무를 불안정 고용의 처우 낮은 파견 비정규직 노동자들이 책임지고 있는 것이다.

<표 2> 코레일(2개 자회사 포함), 인천국제공항공사 고용 현황 (2014년 기준)  
(단위 : 명)

구분		직접 고용		간접 고용	합 계
		정규직	비정규직 (기간제 등)	파견·용역	
코레일		27,454 (83.3%)	276 (0.8%)	5,247 (15.9%)	32,977 (100.0%)
자 회 사	역사 위탁 운영·관리업체 코레일네트웍스 (코레일 지분 89.5%)	949 (59.7%)	641 (40.3%)	0	1,590 (100.0%)
	철도 유지·보수·정비 업체 코레일테크 (코레일 지분 97.3%)	48 (4.7%)	973 (95.3%)	0	1,021 (100.0%)
인천국제공항공사		1,041 (14.2%)	30 (0.4%)	6,269 (85.4%)	7,340 (100.0%)

자료 : 기획재정부

지난 5년간 코레일이 건설·관리하는 철도거리는 2010년 3,557km에서 2015년 7월 기준 3,866km로 309km(8.7%) 증가했지만, 정규직 직원수는 역으로 3천명 축소되었다. 이명박 정부의 공공기관 선진화정책에 따른 구조조정 이후 코레일의 부채는 2014년 17조 8,609억 원으로 2010년(12조 6,236억 원) 대비 5조 2,373억 원(41.5%) 급증하였지만, 코레일 정원은 오히려 10% 줄어든 것이다.

결과적으로 국민의 생명·안전과 직결되는 철도의 상시·지속적인 업무인 철로유지·보수·정비와 역사 운영·관리를 정규직에게 맡겨야 하는데, 아웃소싱의 미명아래 5년간

비정규직인 파견·용역직이 1천명 이상 증가되었다.

<표 3> 최근 6년간 코레일 인원 현황

(단위 : 명)

항 목	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
정규직	29,951	29,473	28,772	27,924	27,454	27,027
비정규직	196	104	301	295	276	283
파견·용역	4,443	4,521	4,830	4,971	5,247	5,545

자료 : 알리오

아웃소싱 확대를 통한 비정규직 양산의 대표적인 사례로 현재 코레일이 운영하고 있는 여객 관리역 541개 역사 중 47%인 253개 역사의 역무를 외주화하여 위탁 운영하고 있는데, 이중 대부분을 비정규직이 40%인 코레일네트웍스(파견 직원 월급여 140만원 ~ 190만원 수준)가 수행하고 있다.

<표 4> 코레일 여객 관리역 중 전체 외부 위탁 현황 (2015년 5월 기준)

(단위 : 개)

지역본부	코레일 직원 배치 관리역	코레일 직원 무배치역	합 계
서울	23	24	47
수도권서부	48	31	79
수도권동부	56	59	115
강원	6	11	17
충북	12	13	25
대전충남	37	19	56
전북	11	18	29
광주	15	6	21
전남	9	15	24
경북	17	17	34
대구	21	21	42
부산경남	33	19	52
합 계	288 (53%)	253 (47%)	541 (100%)

자료 : 철도공사

또한 외주위탁 역사는 아웃소싱 업체가 최소한의 인원으로 역을 운영하고 있는데, 상당수 역은 야간에 1명만 근무하기에 역내 사고 발생시 인원부족으로 제대로 대응하기 어렵고 열차를 운행하는 기관사나 관제실과 직접 연락을 취하지 못하고 인근 코레일 직원이 상주하는 관리역을 통해 전달하는 방식으로 운영하고 있어서 안전에 큰 위협이 되고 있다.

2011년말 열차감시원도 배치하지 않은 채 인천공항철도 심야 선로 보수작업에 투입됐다가 5명의 노동자가 열차에 치여 사망한 사건으로 알려진 코레일테크의 경우 철도시설과 전철선 유지보수 및 차량 정비를 위탁받아 수행하는 안전과 직결된 기타공공기관인데, 비정규직 비율이 95%이며, 대다수 비정규직(평균 재직기간 3.4년)이 『기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률』에서 정한 기간제 근로자 채용 기한을 넘겼음에도 불구하고 여전히 비정규직으로 남아 있다.

현재 코레일 측은 코레일테크의 다수 비정규직 유지 사유로 2~3년마다 공개경쟁입찰을 통해 갱신해야 하는 수주사업 특성상 ‘사업의 완료 또는 특정한 업무의 완성에 필요한 기간을 정한 경우 기간제근로자(비정규직)를 채용할 수 있다’는 『기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률』 제4조(기간제근로자의 사용)를 근거로 자회사 용역을 통해 직접고용을 회피한 채 기간제 비정규직 재계약을 통해 고용만 연장하고 있는 한편 차량유지보수 분야의 경우 정규직 축소에 따른 비정규직 고용 확대(정비인력 내부인력 2009년 6,154명 ⇒ 2014년 4,970명, 외주인력 2009년 390명 ⇒ 2015년 535명)로 비정규직을 축소하겠다는 정부 정책에 역행하고 있다.

전체 인력의 86%인 6,299명이 비정규직인 인천공항공사의 경우 2014년 ‘인천국제공항공사 인력운영구조 개선방안 연구용역’을 통해 비정규직을 축소하겠다고 했지만, 지난 8월 수하물·전기시설·통신네트워크·시설보안 업무 담당자 134명을 정규직(2년 이상 일한 기간제 노동자들을 무기계약직으로 전환)으로 전환하고 폭발물 처리반과 소방대 용역 비정규직 220여명만 자회사로 전환하겠다는 부실한 계획을 발표하였고, 현재 나머지 6천여 명의 비정규직에 대한 대책은 전무한 상황이다.

정부는 파업 등 쟁위행위를 하면 ‘업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체적 안전이나 공중의 일상생활이 현저히 위태롭게 된다’는 이유로 교통분야 비정규직 노동자들을 필수유지 업무로 지정해 놓고도 이들의 정규직화에는 뒷전이다.

박근혜정부는 지난 대선 당시 내건 비정규직 차별 해소를 공약을 지킨다며 2013년 9월 발표를 통해 2015년까지 공공기관 비정규직을 5% 이내로 축소하겠다고 발표했지만, 현재 실적이 전무하고 이미 이행불가능한 상황이 되었고, 결국 절규하는 비정규직의 기대를 저버린 채 ‘실컷 광 팔고 나몰라라’하는 형국이다. 박근혜정부는 6백만 비정규직의 처우개선 약속을 이행하는 차원에서 다중이용시설, 국민의 생명·안전과 직결되는 공공분야의 비정규직 정규직(무기계약직)화를 우선적으로 전환해야 한다.

한편 아웃소싱의 미명아래 정규직화가 원천적으로 봉쇄된 코레일테크와 같은 공기업 자회사에서 근무하는 노동자들의 고용안정과 근로조건을 보호하기 위한 법제도 개선이 시급히 선행되어야 한다. 현행 국가계약법의 ‘최저가격 낙찰제’에 따른 정부와 공공기관 용역계약 방식은 근로자의 처우 악화와 비정규직을 양산하는 폐해를 낳고 있다.

이를 개선하기 위해서는 미국, 영국 등 선진국과 같이 ‘최고가치 낙찰제’를 도입하여 용역계약금액 위주가 아닌 기술력과 실적 위주로 계약이행 능력을 종합적으로 심사하는 한편 과도한 경쟁에 따른 용역 근로자들의 임금 저하를 방지하고 현행 1년 또는 2년 단위의 단기계약 방식을 장기계약으로 변경함으로써 고용 안정을 도모해야 한다.

이번 19대 국회 마지막 정기국회에서 제가 작년 10월 대표발의한 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』 개정안의 주요 내용인 공기업의 용역계약을 ‘최저가격 낙찰제’의 예외로 인정하며, 용역 계약기간을 현행 1년 단위에서 최대 5년(3년 계약 + 2년, 1회 연장)까지 보장하는 법률개정안이 국회 본회의에 올라갈 수 있기를 기대하며, 기획재정위원회 국가계약법 담당 법안소위 위원으로서 최선을 다하리라고 다짐한다.





## 공공연구 분석

- 공공기관 낙하산 인사 근절에 대한 논의 검토  
: 임원추천위원회의 투명성을 중심으로



# 공공기관 낙하산 인사 근절에 대한 논의 검토 : 임원추천위원회의 투명성을 중심으로

한국노동사회연구소  
이정봉 연구실장

## 1. 도입

2015년 국정감사에서 공공기관의 낙하산 인사 문제는 반복되었다. 공공기관 낙하산 인사는 기관의 인사권과 자율성 침해, 내부 노사관계 악화, 경영성과 저하, 책임성 부족 및 공공기관 고유 설립목적 외면, 민관유착과 같은 문제가 야기된다(김철, 2015). 이처럼 공공기관의 투명한 운영과 공공성 실현은 민주적 지배구조와 밀접하다.

공공기관 내부 지배구조는 대표적으로 이사회·기관장과 감사가 있고, 이에 대한 선임 과정의 출발은 임원추천위원회(이하 '임추위')에서 시작된다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제29조, 동법 시행령 제23조, 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」에 근거해서 임추위는 설치되고, 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위한 목적으로 한다.

임추위는 해당 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성되고, 위원의 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이루어진다. 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임되고, 단 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 하는 것으로 규정하고 있다.

공운법 시행령 제23조의 “구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람”은 기관의 직급별

대표자회의, 구성원의 투표 등 기관구성원 전체의 의견을 수렴할 수 있는 방법에 의해 추천된 자 중에서 이사회가 선임하는데, 다만 “추천절차의 지연 등 불가피한 경우에는 이사회가 전체 구성원의 의견을 대표할 수 있는 자를 선임할 수” 있도록 하고 있다.

<표 1> 공공기관의 운영에 관한 법률

<p>제29조(임원추천위원회) ① 제25조·제26조에 따라 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 제31조제2항에 따른 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업·준정부기관에 임원추천위원회를 둔다. &lt;개정 2009.12.29.&gt;</p> <p>②임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성한다.</p> <p>③공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 비상임이사, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다.</p> <p>④이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경우에는 이사회가 선임하는 위원의 정수를 2분의 1로 할 수 있다. &lt;개정 2009.12.29.&gt;</p> <p>⑤~⑦ 생략</p>
--

한국조세재정연구원의 연구조사에 따르면<sup>1)</sup>, 구성원의 의견을 대표하는 민간위원회는 회사 측과 노조 측의 협의에 의해 추천하는데, 상당수의 기관에서 퇴직한 임원(44%)이나 퇴직한 노조의 간부(18%), 상급 노조의 대표(12%)가 참여하고 있었다. 이외의 민간위원의 경우 이사회 추천, 내부 인재 풀, 직능단체 추천, 안행부 국가인재 DB의 추천, 여성부 인재 DB 추천 등의 다양한 방법을 통해 임추위에서 선임하는 것으로 나타난다(허경선, 2013).

또한 임추위가 제도적으로는 독립성과 객관성을 유지하기 위해 외부 민간위원을 의무적으로 포함하도록 하였지만, 실제 운영에 있어서는 임추위의 과반수 이상을 차지하는 비상임이사의 결정권이 여전히 강력하고, 민간위원의 선정도 이사회 결정에 따라 이루어지기 때문에 정치적 임용에 대한 독립적인 의사결정을 하기 어려운 구조인 것도 동 연구조사에서 확인되고 있다.

이와 함께 공공기관 임추위 운영의 투명성과 공정성을 확보하기 위해 공운법 시행령 제23조제7항에 “추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·

1) 2012년 공기업과 준정부기관 110개 기관에 대해 설문조사를 실시하였고, 신규 지정기관 2개 기관을 제외한 108개 기관이 응답하였다.

보전하고 이를 공개하여야 한다.”고 명시하고 있지만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」을 근거로 많은 경우 회의내용이 공개되지 않고 있다.

<표 2> 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령

<p>제23조(임원추천위원회의 구성 및 운영) ① 공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기 만료, 그 밖의 사유로 인하여 임원을 새로이 선임할 필요가 있는 경우에는 지체없이 법 제29조에 따른 임원추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 구성하여야 한다.</p> <p>②추천위원회의 위원 정수는 5명에서 15명 이내의 범위에서 이사회 의결로 정한다. 다만, 추천위원회의 구성 당시 비상임이사가 2명 이하인 경우에는 위원 정수를 2명 또는 3명으로 할 수 있다. &lt;개정 2010.3.26.&gt;</p> <p>③법 제29조제2항에 따라 이사회가 선임하는 위원은 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 선임하여야 한다. 다만, 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다.</p> <p>④추천위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>⑤추천위원회는 임원후보의 모집·조사 등의 업무를 전문기관에 의뢰할 수 있다.</p> <p>⑥법 또는 이 영에 규정된 사항 외에 추천위원회의 구성 및 위원의 제척·기피·회피제도 등 추천위원회의 운영과 임원의 선임 등에 관하여 필요한 사항은 공기업·준정부기관의 정관 또는 내규로 정한다.</p> <p>⑦ 추천위원회는 추천위원회 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다. &lt;개정 2010.3.26.&gt;</p>
--

## 2. 공공기관 임원추천위원회 운영 개선 논의

공공기관 임추위의 운영이 투명성과 공정성을 확보하는데 많은 한계를 보이고 있고, 특히 구성원의 의견을 대표하는 민간위원의 대표성도 약해 보인다. 이와 같은 공공기관 임추위 운영실태에 대한 문제에 대해 다양한 방안이 제시되고 있다.

안민석의원의 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」(1901657호, 2012.9.7)은 “공기업·준정부기관 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합의 대표 또는 근로자의 과반수를 대표하는 노동조합이 없을 경우 직원 과반수를 대표하는 자”를 포함시키는 방안을 제시하고 있고, 이는 조합원(위원장) 또는 직원대표가 임추위에 직접 참여하는 방안이다.

<표 3> 「공공기관의 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1901657) 일부

현 행	개 정 안
<p>제29조(임원추천위원회) ① (생략)</p> <p>② 임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 <u>비상임이사</u>와 이사회가 선임한 <u>위원</u>으로 구성한다.</p> <p>③ 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임원추천위원회의 위원이 될 수 없다. 다만, 그 공기업·준정부기관의 <u>비상임이사</u>, 「교육공무원법」에 따른 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 그러하지 아니하다.</p>	<p>제29조(임원추천위원회) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- -----<u>비상임이사</u>,-----<u>위원</u>과 그 공기업·준정부기관 <u>근로자</u>의 <u>과반수</u>를 대표하는 <u>노동조합</u>의 대표 또는 <u>근로자</u>의 <u>과반수</u>를 대표하는 <u>노동조합</u>이 없을 경우 <u>직원 과반수</u>를 대표하는 <u>자료</u>-----.</p> <p>③ ----- ----- -----<u>비상임이사</u>와 제2항의 <u>노동조합 대표</u>자나 <u>근로자 대표</u>-----.</p>

전순옥의원의 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (1909215호, 2014.2.4)은 “근로자대표(근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수를 말한다)가 추천한 위원”이 참여하는 방안이다. 전순옥의원의 개정안은 안민석의원 개정안과 달리 해당 기관의 근로자가 직접 참여하지 않고 추천하는 방식이다.

공공기관 임원추천위원회에 ‘근로자 대표’가 추천하는 인사가 포함되는 것에 대해 기획재정부는 임추위에 해당 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람 1명이 포함되어야 한다는 규정이 존재하기 때문에 개정의 실익이 적다는 입장을 보이고 있지만, 현행 대통령령과 지침 등 하위 규범의 규정에 따르더라도 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람을 선임하는 주체가 이사회라는 한계가 존재하고, 경우에 따라서는 의견 수렴 절차 없이 이사회가 직접 선임할 수 있도록 되어 있는 등 규범력이 충분히 확보되어 있지 않다는 지적이 있다(류민환 2014).

<표 4> 「공공기관의 운영에 관한 법률 개정안」 (의안번호 1909215) 일부

현 행	개 정 안
<p>제29조(임원추천위원회) ① (생략)</p> <p>②임원추천위원회는 그 공기업·준정부기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 <u>위원</u>으로 구성한다.</p> <p>③ (생략)</p> <p>④이사회가 선임하는 위원의 정수는 임원추천위원회 위원 정수의 2분의 1 미만으로 한다. <u>다만, 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경우에는 이사회가 선임하는 위원의 정수를 2분의 1로 할 수 있다.</u></p> <p>⑤ ~ ⑦ (생략)</p>	<p>제29조(임원추천위원회) ① (현행과 같음)</p> <p>②----- -----<u>위원</u> <u>및 근로자대표(근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수가 가입한 노동조합이 없는 경우에는 근로자 과반수를 말한다)가 추천한 위원</u>-----.</p> <p>③ (현행과 같음)</p> <p>④----- ----- ----- <u>&lt;단서 삭제&gt;</u></p> <p>⑤ ~ ⑦ (현행과 같음)</p>

공공기관 임추위의 독립성과 투명성을 높이기 위해 ‘근로자 대표’를 포함시키는 방안 이외에 ‘주무부처 공무원 배제’와 같은 방안도 존재한다. 허경선(2013)에 따르면, 임추위의 과반수를 차지하는 비상임이사의 경우 정부의 영향력이 비상임이사의 의사결정에 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있는 가운데, 비상임이사의 임추위 참여비율을 낮추는 방식보다는 주무부처 공무원이 임추위에 참석하는 것을 제한하는 방식이 임추위의 독립성을 높일 것으로 보고 있다.

한편 임추위의 투명성을 강화하기 위한 방식으로 임추위 의사결정 과정에 대한 자료 공개에 대한 개선안도 제출된 상태이다. 민병두의원의 「공공기관 운영에 관한 법률 개정안」 (1909805호, 2014.2.4)은 임추위의 회의록을 6개월 이내에 공개하도록 하고 있다. 임추위의 심의·의결 내용 등에 대한 회의록 작성 및 보존에 관한 사항은 이미 공운법 시행령에 담겨 있지만, 조금 더 실효성을 갖게 하기 위해서 법률

에 명시하는 방안을 제시하고 있다. 특히 기존 단서조항을 이용하여 임추위 의사결정 과정이 공개되지 않는 것을 방지하기 위해 국회 소관 상임위원회에 비공개로 회의록을 제출하도록 하고 있다.

<표 5> 「공공기관의 운영에 관한 법률 개정안」(의안번호 1909215) 일부

현 행	개 정 안
<p>제29조(임원추천위원회) ① ~ ⑥ (생략)</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제29조(임원추천위원회) ① ~ ⑥ (현행과 같음)</p> <p>⑦ 임원추천위원회는 회의의 심의·의결 내용 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 6개월 이내에 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑧ 제7항 단서에도 불구하고 국회 소관 상임위원회가 회의록을 요구하는 경우에는 임원추천위원회는 이에 따라야 한다. 이 경우 회의록을 비공개로 제출할 수 있다.</p>

<참고문헌>

김철(2015), “공공기관 낙하산 인사의 문제점과 개혁방안”, 『2015 워킹페이퍼』, 사회공공연구원.

류민환(2014), 「공공기관의 운영에 관한 법률 일부 개정법률안: 전순옥의원 대표발의 검토보고」.

허경선(2013), “공공기관 임원추천위원회 운영현황 및 발전 방안”, 『재정포럼』 2013년 2월호, 한국조세재정연구원.



## # 별첨. 공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침

제12조(임원추천위원회의 구성) ① 공기업·준정부기관의 이사회는 임기만료가 예정된 임원의 후임자 선정을 위해 임원추천위원회를 구성하는 경우에는 원칙적으로 해당 임원의 임기만료 2월 이전에 구성하여야 한다.

② 기관별 임원추천위원회는 임원추천이 필요할 때마다 새로 구성함을 원칙으로 한다. 다만, 당해기관의 임원 직위 결원이 여러명이고 그 결원발생 예정시기가 최초 결원발생예정일로부터 3월 이내에 집중되는 경우에는 동일한 위원으로 임원추천위원회를 구성하여 운영할 수 있다.

③ 시행령 제23조 제3항이 규정하는 ‘구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람’은 기관의 직급별 대표자회의, 구성원의 투표 등 기관구성원 전체의 의견을 수렴할 수 있는 방법에 의해 추천된 자중에서 이사회가 선임한다. 다만, 추천절차의 지연 등 불가피한 경우에는 이사회가 전체 구성원의 의견을 대표할 수 있는 자를 선임할 수 있다. 이 경우 직급별 대표자 회의, 구성원의 투표 등 기관 구성원 의견 수렴, 추천절차 지연시의 구성원 의견을 대표하는 사람의 선임방법 등과 관련한 구체적인 사항은 제19조의 규정에 의해 제정된 각 기관의 임원추천위원회 운영규정이 정한 바에 따른다.

④ 법 제29조 제3항의 단서규정에 따라 준정부기관의 이사회는 주무기관 소속 공무원 1인을 임원추천위원회 위원으로 선임할 수 있다.

⑤ 임원추천위원회 위원은 해당기관의 특성을 반영하되, 성별·지역별로 균형있게 구성되도록 하여야 한다.

⑥ 공기업·준정부기관의 이사회는 시행령 제23조 제3항의 임원추천위원회 위원선정에 활용할 수 있도록 후보자 인력풀을 확보하기 위해 노력하여야 하며, 이를 위해 전문기관, 관련학계·단체, 비상임이사의 추천과 중앙인사위원회 국가인재DB 등을 활용할 수 있다. <개정 2007.9.11>



## 공공부문 판례

- 취업규칙 불이익 변경에 있어 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되었는지를 기준으로 판단한 판결



## 취업규칙 불이익 변경에 있어 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되었는지를 기준으로 판단한 판결

금속노조 법률원, 법무법인 여는  
김태욱 변호사

### 1. 들어가며

임금피크제가 주요 화두이다. 임금피크제 도입 논의는 대부분 취업규칙 불이익 변경과 맞물려 있다. 노동조합이 있는 경우에도 단체협약 보다는 취업규칙을 통하여 이를 도입하려는 경우가 많으며, 노동조합이 없는 사업장은 당연히 취업규칙을 통한 임금피크제 도입을 피하게 된다. 비단 임금피크제가 아니더라도 취업규칙은 근로조건 규율에 매우 중요한 제도이다. 특히, 중소기업이나 비정규직 노동자에게는 단체협약이 그리 튼튼한 받침대가 되지 못하기 때문에 취업규칙의 중요성은 더욱 커진다.

그래서 현행 근로기준법 제94조 제1항 단서에서는 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경할 경우에는 근로자 과반수 노동조합(없는 경우 근로자 과반수의)의 동의를 받아야 한다고 되어있다. 과반수 노동조합이 없는 경우에 적용되는 “근로자 과반수의 동의”를 어떻게 해석해야 하는지에 대하여 서울중앙지법 2014가합557402판결(이하 “대상 판결”)은 상세히 밝혔다. 이하에서 살펴본다.

### 2. 사건 개요

(주)대교(이하 “회사”)는 직급정년(일정 연수동안 승급하지 못하면 직급 정년에 해

당. 적용유예 및 구제절차 존재.) 및 연령<sup>1)</sup>에 따른 임금피크제를 실시하고 있었다. 1차 임금피크제(순차로 20%, 30%, 40% 삭감)는 2009. 5. 20. 최초 도입(총 3,331명, 찬성율 84.4%)되었고, 삭감율이 강화된 2차 임금피크제(순차로 30%, 40%, 50% 삭감)가 2010. 12. 14. 시행(총 2,956명, 찬성율 91.4%)되었다.

원고들은 직급 정년에 의한 1,2차 임금피크제가 ① 동의 대상이 아닌 자들까지 포함하여 동의 절차가 진행되었고, ② 회의와 토론에 의한 집단적 의사결정이 실질적으로 보장되지 않았기 때문에 무효(절차적 무효)이고 ③ 사회적 신분에 따른 차별이고, ④ 삭감율이 과도하여 무효(근로기준법 제95조 감급제재 제한 위반, 민법 제103조 위반)라고 주장하였다. 법원은 대교의 임금피크제가 집단적 의사결정에 의한 동의가 실질적으로 보장되었다고 볼 수 없어 무효라고 판단하였다. 대상 판결 요지는 아래와 같다.

### 3. 판결 요지

#### 가. 집단적 동의를 요하는 취지<sup>2)</sup>

취업규칙이란 근로자들에게 집단적·통일적으로 적용될 것이 예정된 복무규율과 임금 등 근로조건에 관한 준칙을 의미한다. 취업규칙은 사용자가 기업경영권에 기여 일방적으로 작성하는 사업장 내 일종의 규범으로서 그 변경 권한 또한 원칙적으로 사용자에게 있다고 할 것이나, 그렇다고 하여 기존 근로조건을 사용자가 일방적으로 근로자에게 불이익하게 변경하는 것은 근로기준법의 정신과 기득권 보호의 원칙 및 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 의하여 결정되어야 한다는 근로기준법 제4조의 규정에 비추어 허용될 수 없다.

근로기준법 제94조가 불이익변경의 요건을 정하고 있는 취지, 즉 위 규정이 취업규칙을 불이익하게 변경하기 위해서는 종전 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자들의 집단적 의사결정 방법에 의한 동의를 요구하는 것은 이러한 측면에서 이해될 수 있다(대법원 1977.7.26. 선고 77다355 판결 등 참조). 사업장 내 근로자들의 근로조건을 집단적으로 규율하는 도구로서 취업규칙이 갖는 위와 같은 기능 및 중요성과 함

1) 직급 정년제가 먼저 적용되기 때문에 연령에 의한 임금피크제만 적용되는 경우는 거의 없었고, 이 사건 원고들 중 연령에 따른 임금피크제만 적용되었던 1인은 도중에 회사의 압력으로 소송을 취하하였다.  
2) 이 부분은 이론적인 부분이고 중복되는 감도 있지만 대상 판결의 근거가 되는 중요한 부분이므로 그대로 옮긴다.

게, 취업규칙의 작성·변경권은 원칙적으로 사용자가 보유하고 있다는 현실적 측면을 고려할 때, 취업규칙을 불이익하게 변경하기 위한 ‘근로자 과반수 동의’라는 요건은 가능한 한 근로자들이 사용자 측의 영향력이 배제된 상태에서 상호 의견교환이나 토론 등 집단적인 논의를 거쳐 취업규칙 변경을 수용할 것인지 여부를 스스로 결정할 수 있는 기회를 실질적으로 보장받았는가라는 관점에서 그 충족 여부를 평가함으로써, 집단적 근로조건의 대등 결정이라는 취지가 훼손되지 않도록 하여야 한다.

그리고 이와 같은 집단적 의사결정이 실질적으로 이루어졌는지 여부에 대한 판단은 사용자 측이 동의를 구하고자 마련한 의견수렴 절차에서 발견되는 일부 외형적 징표만을 바탕으로 할 것이 아니라, 근로조건이 불이익하게 변경되는 정도와 그것이 개별 근로자들에게 미치는 영향 및 사용자 측이 제도 변경을 추진하게 된 경위는 물론, 해당 기업의 종래의 영업방식과 노무관리 형태 등에 비추어 의견수렴이 이루어지는 개별 국면에서 의사결정의 자율성 침해와 관련하여 지적될 수 있는 현실적 문제 등을 전체적으로 종합하여 이루어져야 할 것이다.

#### 나. 불이익 변경 동의의 주체

원고들은 이 사건에서 G6등급, 인턴, 계약직 근로자들은 별도의 평가 내지 심사 절차를 거쳐야만 G4이상의 직급으로 승급이 가능하므로 임금피크제가 적용될 일반적 가능성이 없어 동의 주체가 될 수 없다고 주장하였으나 법원은 이들이 “향후 도입될 임금피크제 적용을 받게 될 가능성이 전혀 없다고 단정할 수는 없다”는 이유로 동의 주체가 된다고 보았다. 또한 찬성율이 각 84.4%와 91.4%였으므로 문제가 되는 근로자들을 제외하더라도 과반수 요건을 훨씬 초과하므로 취업규칙 불이익 변경이 효력을 좌우할 요소라고 보기도 어렵다고 하였다.

#### 다. 동의의 방식

취업규칙 불이익 변경에 필요한 근로자 과반수 동의는 가능한 사용자측 영향력이 배제된 상태에서 상호 의견·토론 등 집단적 논의를 거쳐 취업규칙 변경을 수용할 것인지 여부를 스스로 결정할 수 있는 기회를 실질적으로 보장받았는가라는 관점에서 판단함으로써 집단적 근로조건의 대등 결정이라는 취지가 훼손되지 않도록 해야 한다. 따라서 적법한 동의가 있었는지 여부는 근로조건의 불이익 변경 정도, 개별 근로자들에게 미치는 영향, 사용자측이 불이익 변경을 추진하게 된 경위, 해당 기업의 영업방식과 노무관리 형태 등에 비추어 의견수렴이 이루어지는 개별 국면에서

의사결정의 자율성 침해와 관련하여 지적될 수 있는 현실적 문제 등을 전체적으로 종합하여 이루어져야 한다고 하였다.

#### 라. 근로조건의 저하 정도

이 사건 임금피크제 도입의 필요성이 근로자들을 설득할만한 합리성, 구체성을 갖추었다고 볼 수 없는 점을 고려하면 집단적 의사결정 방식에 따라 이루어졌는지를 그만큼 신중하고 엄격하게 판단할 필요가 있다.

#### 마. 의견취합의 방식

##### 1) 설명 홍보의 정도

회사가 간략한 설명과 의견 취합 일정 등을 기재한 서면에다 변경되는 내용을 요약한 것을 사내 홈페이지 등에 게시한 것 외에 개정의 필요성, 그 효과 등을 직원들을 상대로 직접 설명했다는 정황은 없는 것으로 보인다.

##### 2) 의견 취합의 시간

1차 변경은 5일, 2차 변경은 3일간의 기간이 있었으나, 원고들의 업무(외근 업무가 많음)특성, 행방에 의한 의견취합, 위 기간 중 있었던 휴일기간 등을 고려하면 실제로 의견취합이 이루어질 시간이 부족하였다.

##### 3) 의견취합 단위와 방식

회사의 가장 말단 단위(근무인원은 30~40명이지만, 취업규칙 불이익 변경의 동의 대상은 대부분 5명 이하이고 1~2명에 불과한 경우도 있었음)에서 동의를 받았는데, 다른 교육 행사 등은 교육국 이상의 단위에서 시행하면서도 유독 취업규칙 불이익 변경절차만 교육국 단위에서 한 것은 집단적 논의를 배제하기 위한 의도로 보인다. 기명(記名) 방식으로 의견을 취합한 것도 집단적 의사 결정과 자율성을 상당히 위축시켰을 것으로 볼 수 있다.

#### 바. 사회통념상 합리성 유무

임금피크제 도입의 필요성으로 내세운 사정은 지극히 추상적인 반면 불이익 변경 정도는 극심하므로 일부 대상조치에도 불구하고 사회통념상 합리성을 인정하기 어렵다.



## 사. 동의절차 위반의 효과

(실체적 하자와 무관하게) 적법한 취업규칙 불이익 변경절차를 거쳤다고 볼 수 없으므로 무효이다. 따라서 삭감된 임금상당액을 임금 내지 손해배상으로 구할 수 있다.

### 아. 소결

이 사건의 경우, 불이익하게 변경되는 내용에 대한 설명의 내용, 방법, 의견취합을 위하여 부여한 시간, 의견취합의 단위와 방법, 근로조건의 불이익 정도와 그 필요성 등을 종합적으로 고려하면 집단적 의사결정 방법을 통하여 1,2차 임금피크제 도입 여부를 결정할 수 있는 실질적인 기회가 부여되었다고 단정할 수 없다. 따라서 원고들은 임금피크제 도입으로 삭감된 금액을 임금 혹은 손해배상으로 청구할 수 있다.

## 4. 판결의 의의와 한계

### 가. 의의

#### 1) 집단적 의사 결정이 실질적으로 보장되었는지를 기준으로 판단함

근로기준법 제94조 제1항 단서에서 정한 “취업규칙 불이익 변경시의 근로자 과반수 동의”는 대법원77다355판결 등을 1989년 입법화한 것이다. 당시 대법원 판결에 따르면 이는 “근로조건 대등 결정의 원칙”에 기초하고 있다. 이번 판결은 “근로조건 대등 결정의 원칙”을 집단적 회의방식의 동의, 사용자의 개입·간섭과 같은 몇 가지 정형화된 요소 뿐 아니라 의견수렴이 이루어지는 개별 국면에서 의사결정의 자율성 침해와 관련하여 지적될 수 있는 현실적 문제 등을 종합하여 “집단적 의사 결정이 실질적으로 보장되었는지 여부”를 기준으로 판단한 의의가 있다.

그간 법원의 판결례를 보면 인원이 많고 동의율이 높으면 그 효력을 부정하기 쉽지 않았는데, 이 사건의 경우 상당히 많은 인원과 높은 찬성율에도 불구하고 실질적 관점에서 “동의”를 파악함으로써 무효라고 판단할 수 있었다. 근로기준법 제94조 제1항 단서의 입법취지에 충실한 판단이다.

## 2) 부서 단위 동의를 한계를 명확히 함

대법원 92다39778판결은 “취업규칙에 규정된 근로조건의 내용을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우에 근로자 과반수로 구성된 노동조합이 없는 때에는 근로자들의 회의방식에 의한 과반수 동의가 필요하다고 하더라도, 그 회의방식은 반드시 한 사업 또는 사업장의 전근로자가 일시에 한자리에 집합하여 회의를 개최하는 방식만이 아니라(큰 사업 또는 사업장에 있어서는 이러한 회의 방식은 사실상 불가능한 경우가 많을 것이다), 한 사업 또는 사업장의 기구별 또는 단위부서별로 사용자측의 개입이나 간섭이 배제된 상태에서 근로자 상호간에 의견을 교환하여 찬반의견을 집약한 후 이를 전체적으로 취합하는 방식도 허용된다고 보아야 할 것이다.”라고 하고 있다.

이 대법원 판결은 부서 단위 동의도 가능함을 판시하면서 “큰 사업 또는 사업장에 있어서는 전 근로자가 일시에 한자리에 집합하여 회의를 개최하는 방식은 사실상 불가능한 경우가 많을 것이다.”고 덧붙이고 있다. 이렇게 부기한 내용을 고려한다면 취업규칙 불이익 변경시 집단적 동의는 적어도 가능한 큰 범위에서 회의를 개최하여 집단적 의사결정이 실질적으로 이루어질 수 있도록 함이 타당한 것이지, (그보다 큰 단위의 회합이 충분히 가능함에도 불구하고) 최소 말단 단위의 회의만 고집하는 것은 특별한 사정이 없는 한 위법하다고 보아야 할 것이다.

하지만 대법원92다39778판결 이후의 대법원 판결들은 “큰 사업 또는 사업장에 있어서는 전 근로자가 일시에 한자리에 집합하여 회의를 개최하는 방식은 사실상 불가능한 경우가 많을 것이다.”라고 부기하지 않고 막바로 부서 단위 동의도 가능하다고 하고 있다. 이러한 대법원 판결들을 빌미로 이 사건 사용자는 항상 최소 말단 단위인 교육국 단위에서 동의 절차를 진행하였다. 그러나 부서 단위로 동의를 받는 경우 부서 단위가 작으면 작을수록 사용자의 개입이 용이해지고, 집단적인 의사 결정은 어려워질 가능성이 높아진다.

특히, 이 사건 사용자처럼 다른 여러 행사는 교육국 이상의 단위에서 하는데 유독 취업규칙 불이익 변경만 최소 말단 단위인 교육국을 고집하는 경우 집단적 의사결정을 사실상 배제하거나 축소하려는 불순한 의도가 있는 것이다. 이번 판결은 최소 말단 부서단위로 동의를 받은 점만으로 무효로 본 것은 아니지만 사용자의 불순한 의도를 정확히 지적하고 무효 판단의 한 요소로 봄으로써 부서 단위 동의를 받는 것이 개별 동의를 취합하는 것과 유사한 정도에 이른다면 이는 무효라는 점을 명확

히 하였다. 대법원 92다39778판결 이후의 대법원 판결들이 비록 “ ”의 내용을 부기하지 않았다고 하더라도 부서 단위 동의를 받는 것이 그 실질이 개별 동의를 취합과 같은 정도에 이른다면 무효라는 점은 당연히 전제하고 있는 것이다.

## 나. 한계

### 1) 불이익 변경 동의 주체가 중요한 이유

대법원 2009. 5. 28. 선고 2009두2238 판결 등은 불이익 변경시 동의 주체에 대하여 “여러 근로자 집단이 하나의 근로조건 체계 내에 있어 비록 취업규칙의 불이익 변경 시점에는 일부 근로자 집단만이 직접적인 불이익을 받더라도 그 나머지 다른 근로자 집단에게도 장차 직급의 승급 등으로 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 경우에는 일부 근로자 집단은 물론 장래 변경된 취업규칙 규정의 적용이 예상되는 근로자 집단을 포함한 전체 근로자 집단이 동의주체가 되고, 그렇지 않고 근로조건이 이원화되어 있어 변경된 취업규칙이 적용되어 직접적으로 불이익을 받게 되는 근로자 집단 이외에 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 근로자 집단이 없는 경우에는 변경된 취업규칙이 적용되어 불이익을 받는 근로자 집단만이 동의주체가 된다.”고 하고 있다.

그런데 여기서 “적용이 예상된다”의 의미가 매우 중요하다. 별도의 승급심사를 거치는 등 다소 특별한 절차를 거쳐야만 적용이 예상되는 경우에는 “적용이 예상된다”고 볼 수 없다. 이런 경우까지 포함시키면 취업규칙 불이익 변경은 “집단적 자기 결정”이 아닌 “집단적 타인 결정”이 되어버릴 수 있다.

반면에 “적용이 예상”되는 범위를 지나치게 협소하게 보면 배제되는 근로자의 자기 결정권을 침해하는 일이 된다. 사견으로는 “적용이 예상된다.”라고 함은 특별한 사정이 없는 한 누구나 승급할 수 있는 경우와 같이 원칙적으로 모두가 승급할 수 있는 경우를 말하는 것이고 그 외에는 배제되어야 할 것인데 문제가 되는 불이익 변경 조항이 어느 정도 주기로 변경될 것으로 예상되는지도 고려될 필요가 있다.

문제가 되는 불이익 변경 조항이 주기적으로 변경(예를 들어 2년에 1회 변경)되는데 10년 후에 적용이 예상되는 자가 단지 적용이 예상된다는 이유로 10년 전부터 불이익 변경 절차에 참여하는 것이 타당한지 의문이다. 특히, 기명(記名) 방식의 동의를 받는 경우, (반대할 경우 정규직 전환이 안 될까봐) 기간제 근로자의 찬성을

이 높아지게 마련인데, 이는 기간제 근로자가 정규직 근로자가 되기 위하여 정규직 근로자의 근로조건을 불이익하게 변경하는데 찬성하게 되는 상황인데 자신의 미래를 불모로 미래를 불이익하게 바꾸게 되는 것이다. 특히, 최근 정부가 추진하는 성과주의가 전면화 되면 자유로운 의사결정에 더욱 어려움이 있을 것이어서 이러한 문제가 심각해질 것으로 보인다.

## 2) 입증책임

어느 범위의 근로자가 불이익 변경시 동의 주체가 되는지는 사용자가 입증책임을 부담해야 할 것이다. 근로자들로서는 자신과 다른 직급의 경우 실제 그 운용실태를 정확히 알기 어렵다. 특히 노동조합이 없는 경우에는 더욱 그러하다. 따라서 사용자가 “불이익 변경 조항의 적용이 예상되는 자”의 범위를 입증할 책임이 있다고 보아야 한다.

## 3) 이 사건의 경우

이번 사건에서 불이익 변경의 동의 주체도 쟁점이 되었는데, 문제가 된 직급들의 경우 별도의 심사 내지 평가절차를 거쳐야만 임금피크제 적용이 가능한 상황이었고, 그 심사 내지 평가절차, 승급 비율 등이 명확히 밝혀진 것은 아니었다<sup>3)</sup>.

그렇다면 이 직급의 인원들은 동의 대상에서 제외됨이 타당한데 이번 판결은 “임금피크제의 적용을 받게 될 가능성이 전혀 없다고 단정할 수 없다”는 이유만으로 동의 주체가 된다고 보았다. “적용이 예상되는지 여부”를 기준으로 보는 대법원 판결에 따른 것으로 보이나, 적용될 가능성이 매우 낮거나 그 가능성이 입증되지 않았다면 동의 대상에서 배제되는 것으로 봄이 타당하다. 향후 “적용이 예상된다”는 것의 의미가 좀 더 구체화·보강될 필요가 있다.

## 5. 결어

대상 판결은 취업규칙 불이익 변경시 절차를 “집단적 의사 결정”이라는 관점에서 실질적으로 판단한 의의가 있다. 하지만 그와 더불어 또 하나의 중요한 쟁점인 “불이익 변경의 동의 주체”에 대해서는 입증책임이 있는 사용자가 명확히 입증했다고

3) 이 사건에서는 심사, 평가의 기준과 승급 비율 등이 명확히 입증되지 않았다. 초미니 노동조합의 조합원인 원고들로서는 이를 입증하는 것이 사실상 불가능하였다. 원고들의 거둬들인 구석명 신청에도 불구하고 사용자가 입증을 명확히 했다고 보기 어려운 상황이었음에도 불구하고 만연히 동의 주체로 인정할 것이다.

보기 어려운 상황이었음에도 이를 인정한 한계가 있다. 추후 이 부분 법리가 좀 더 보장되어야 할 것이다.

※ 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