

# 공공부문

# 정책 이슈

# 보고서

제11호 • 2015년 11월

- **공공부문 동향**  
공공기관 임금피크제 도입이 남긴 과제
- **이슈 분석**  
재벌개혁이 청년일자리의 시작이다  
LH에 대한 강제적 정원축소 실태 및 현실적 문제점
- **공공연구 분석**  
19대 국회의 공운법 개정 발의안 정리
- **공공부문 판례**  
정부출연연구소 비정규 연구직 근로자에 대한 차별시정



전국공공산업노동조합연맹



- **공공부문 동향**  
공공기관 임금피크제 도입이 남긴 과제 5
- **이슈 분석**  
재벌개혁이 청년일자리의 시작이다 15  
LH에 대한 강제적 정원축소 실태 및 현실적 문제점 27
- **공공연구 분석**  
19대 국회의 공운법 개정 발의안 정리 35
- **공공부문 판례**  
정부출연연구소 비정규 연구직 근로자에 대한 차별시정 47

## 공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
편집인 편집위원회  
발행처 전국공공산업노동조합연맹  
발행일 2015년 11월 30일  
신고일 2015년 2월 27일  
신고번호 영등포-라00432  
간 별 월간  
인 쇄 TG프린팅

주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호  
전 화 02-6277-2187  
팩 스 02-6277-2190



## 공공부문 동향

- 공공기관 임금피크제 도입이 남긴 과제



# 공공기관 임금피크제 도입이 남긴 과제

한국노동사회연구소  
노광표 소장

## 1. 문제제기

2015년 공공기관노사관계의 핵심 갈등 요인은 임금피크제 도입 문제였다. 정부는 2016년부터 시행되는 정년연장과 연계하여 임금피크제(이하, 임피제) 시행을 공공기관에 강제하였다. 임피제가 도입되지 않으면 공공기관의 인건비 부담이 증가할 뿐 아니라 신규 채용이 감소하므로 이를 임피제를 통해 해소해야 한다고 주장하였다. 반면 노동계는 임피제를 청년고용과 연계하는 정부 방침은 타당성도 없고 효과도 없다며 반대 입장을 취하였다. 또한 임피제 강제 시행은 공공기관노동조합의 단체교섭권을 말살하는 정책이라고 주장했다.

'15년 상반기 공공기관노사관계를 갈등으로 몰아넣었던 임피제는 10월을 경과하면서 마무리 수순이다. 정부는 임피제 도입을 강제하기 위해 '경영평가 불이익, 임금삭감'을 무기로 공공기관을 압박하였다. 이에 노동조합들은 더 큰 불이익 방지를 위해 임피제를 대부분 수용하였다. 노사합의를 통해 임피제를 도입한 사업장이 대다수이지만 일부 사업장에서는 노동조합의 동의 없이 취업규칙 변경을 하거나, 아직도 합의가 이루어지지 않아 심한 노사갈등을 겪고 있는 기관들도 남아 있는 상태이다.

이 글은 2015년 공공기관노사관계의 '뜨거운 감자'였던 임피제 도입과 이에 따른 노사관계상의 갈등 요인 및 쟁점을 살펴보고자 한다. 이를 통해 공공기관노사관계

의 갈등 해소를 위한 정책 함의를 얻고자 한다.

## 2. 공공기관과 임금피크제 도입

### 1) 공공기관 임금피크제 가이드라인

정부(기획재정부)는 '15년 4월 23일 공공기관운영위원회(이하, 공운위)를 개최하여 「공공기관 임금피크제 추진방향」을 논의하였으며, 5월 7일 공공기관의 임피제 권고안을 확정하였다<sup>1)</sup>. 정부가 임피제 권고안을 마련한 이유는 '16년부터 정년 60세는 법으로 강제되지만 임피제 도입율이 현저하게 낮았기 때문이다. 정부는 정년연장에 따른 인건비 부담 완화, 신규채용 확대를 위해 '14년부터 공공기관 예산편성 지침에 임피제 도입을 권고하였으나 전체 316개 공공기관 중 56개(공기업 12, 준정부기관 22, 기타공공기관 22)만 도입되어 도입율은 18% 수준이었다. 이에 따라 정부는 권고사항으로 두었던 임피제를 사실상 강제하는 방안을 강구하였다. 정부 권고의 특징은 임피제를 단지 정년연장에 따른 인건비 절감이 아닌 청년고용 확대와 연계하였다는 점이다. 즉, 모든 공공기관에서 임피제를 도입하고, 절감된 인건비로 퇴직자 수만큼 신규채용을 늘려야 한다는 것이었다. 정부는 공공기관의 임피제 의무 도입으로 2년간 6,700명의 신규 고용이 창출될 것으로 판단하였다.

정부의 임피제 권고 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 임피제의 대상은 모든 공공기관이며, 권고안에 따라 전 직원을 대상으로 임피제를 도입하여야 한다. 이에 따라 정년을 종전 60세 미만에서 60세로 연장하는 기관뿐 아니라 현 정년이 60세 이상인 기관도 임피제를 도입해야 한다. 다만, 급여수준이 최저임금의 150% 수준 이하로 매우 낮은 경우 등은 임피제 적용에서 제외할 수 있다. 둘째, 각 공공기관은 임피제 도입을 통해 청년 일자리창출을 위한 매년 신규채용 목표를 설정해야

1) 정부의 임피제 획일적 적용에 대해 공운위 위원들도 적지 않은 반대 의사를 표시하였지만 정부의 권고안은 원안대로 처리되었다. 6차 회의에서 이상철 위원은 “정책수용성을 높이기 위해, 이원화해서 60세로 늘이는 기관들은 우리 정책에서 해야 하는 수용성을 높이는 방향으로 가고, 60세가 이미 되어 있는 기관들은 기존에 받는 이익을 존중하는 방안이 필요하다”고 주장하였고, 백헌기위원은 “연장하는 사람들이야 늘어나니까 거부감이 적겠지만, 보장형으로 가는 사람들은 기존에 받던 것이 줄어들니까 불만이 있을 것 같아 무언가 설득력이 있어야 할 것 같다”고 발언 하였다. 또한 7차 회의에서 고용노동부는 “기존에 임피제를 시행하는 기관은 지금 정년을 연장하는 기관보다 추가 절감재원을 마련할 여력이 상대적으로 적으므로 신규채용인력을 적게 주어야 할 것 같다.”고 발언하였다. (2015년도 공운위 제6차, 제7차 회의록을 참고할 것)



한다. 신규 채용 규모는 새롭게 정년을 연장하는 기관은 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분으로, 이미 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분으로 설정해야 한다. 셋째, 각 기관에서는 매년 설정하는 임피제 관련 신규채용 규모만큼을 별도정원으로 반영한다. 넷째, 임피제 대상자의 직무와 관련하여 해당기관은 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 한다. 아울러 정부는 임피제 도입 기관이 청년을 고용할 경우 한 쌍당(임피제 대상자+청년 신규 채용자) 최대 연 1080만원까지 임금을 지원하는 내용의 ‘세대 간 상생고용 지원제도’를 도입 실시한다고 밝혔다.

## 2) 공공기관노조의 임금피크제 대응

공공기관노조들은 임피제 도입에 반대하였다. 양대노총공공부문투쟁본부(이하, 공투본)은 [공공기관 청년일자리, 임금피크제가 답이 아니다]라는 성명서를 통해 “정부의 정책은 ‘공공기관별 총인건비를 묶어둔 상태에서, 공공기관 노동자들이 정년 연장된 고령자와 신입직원 신규채용 비용을 모두 부담하라’는 것으로 요약할 수 있다. 그럴듯하게 청년과 고령자 모두의 일자리 창출하겠다고 생색을 내고 있지만, 정부와 공공기관 사측은 한 푼도 부담하지 않고, 모든 부담을 노동자에게 전가하는 방안이다.”고 주장하였다. 성명서에 보듯 공공기관노동조합들은 임피제 도입 그 자체에 대한 반대보다는 공공기관의 총액인건비가 증가하여야 하며, 또한 정부의 정책 목표인 청년고용이 가능하려면 노동시간 단축 및 비정규직 정규직 전환 등이 더 중요하다는 점을 강조한 것이다.

하지만 정부는 초기 계획하였던 정책 목표를 수정하지 않았고 공공기관 모두의 임피제 도입을 강제하며 노동조합을 압박하였다. 노동조합의 반발과 저항이 거세지자 정부는 임피제 도입 결과를 공공기관 경영평가에 반영하기로 결정하였다. 즉, 임피제 도입 여부, 임금 지급율 조정 등 제도 적합성, 조기 도입기관 가점부여 등 최대 3점(2점+가점 1점) 범위 내에서 차등 반영할 계획을 발표하였다. 여기서 한발 더 나아가 기획재정부는 매월 공공기관 임피제 점검회의를 개최하여 추진 상황을 점검하기도 하였다. 공공기관노조들은 임피제에 반대 입장을 표명하였지만, 세부 내용을 보면 임피제에 대한 ‘조건부 수용’이라 볼 수 있다.

노동조합들의 반대로 임피제 도입은 상반기까지 더딘 모습이었으나 9월말을 기점으로 도입 기관들이 급격히 증가하였고, 11월 현재 일부 기관을 제외하고는 모든 사업장에 도입되었다. '15년 1월 18%였던 임피제 도입율은 9월 4일, 100개 공공기관

으로 확대되었고, 11월 3일 기준으로 전체 313개 공공기관<sup>2)</sup>중 91.7%인 287개 기관에 도입되었다. 유형별로 보면 30개 공기업과 86개 준정부기관은 모두 도입이 확정되었고, 기타공공기관 197곳 중 26곳(20개 출연연구기관, 4개 국립대병원, 국방과학연구소, 대한법률구조공단)을 제외한 171개 기관에 도입되었다. 임피제 도입 내용을 보면, 평균적으로 퇴직 2.5년 전부터 임피제에 들어가며, 임금 지급률은 평균 1년차 82.6%, 2년차 76.2%, 3년차 70.1% 수준이다<sup>3)</sup>. 또한 임피제 도입으로 절감된 재원을 활용한 '16년 신규 채용인원은 총 4,211명으로 알려져 있다(기획재정부, 11월 4일 보도자료).

### 3. 임금피크제와 공공기관노사관계 쟁점

임피제 도입에 따른 노사관계상의 쟁점은 “확일성, 강제성, 불법성, 형평성, 효과성” 등 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 공공기관의 특성을 고려하지 않은 확일성이다. 정부는 정년 60세 연장을 이유로 임피제 도입의 필요성을 역설하였다. 즉, 정년이 연장되므로 일정한 임금 감소는 감수해야 한다는 논리였다. 정년을 연장하면 임금을 왜 깎아야 하는지 그 이유도 논란꺼리지만, 더 큰 문제는 모든 공공기관들의 정년이 연장되는 것이 아니라는 점이다. 2015년 현재 공공기관들의 정년은 55세에서 61세까지 각 기관별·특성별 편차를 보이고 있다. 이런 조건에서 정년이 낮은 기관은 임피제에 대한 수용성이 있지만 정년이 60세(또는 60세 이상)였던 기관들은 정년 연장 효과도 없이 임금만 삭감되어 반대할 수밖에 없다. 특히 정부출연연구기관들은 정년이 60~61세이므로 임피제는 임금삭감 이외에는 어떤 유인책도 없다고 할 수 있다. 다음 연구기관 중 사자의 주장을 곱씹어 볼 필요가 있다. “몇 개 공공기관 지부를 제외하면 정년이 60~61세입니다. 출연연이나 일부 준정부기관의 경우에는 IMF 환란을 빌미로 기존 65세였던 정년을 61세 이하로 강제로 단축했던 결과입니다. 따라서 정부는 임피제라고 말하지만 현장에서는 임금 강제 삭감일 뿐입니다.” 이들 기관들이 왜 과거에 정년을 60세 이상으로 유지했던 이유를 고려하지 않은 정책은 단기적으로 효과를

2) 2015년 공공기관으로 지정된 316개 기관 중 통폐합 예정인 3개 기관은 제외한 수치이다. 녹색사업단은 '16.3월 임업진흥원 등 통합을 예정하고 있고, 아시아문화개발원은 '15.10월 해산하고, 아시아문화원은 '16년 공공기관 지정을 예정하고 있다. 또한, 체육인재육성재단은 '16.3월 국민체육진흥공단과 통합하였다.

3) 지방공기업의 임금피크제 도입 상황은 다음과 같다. 2015년 10월 1일 현재 142개 전 지방공기업 중 100개 기관(70%)이 임금피크제 도입에 대한 노사합의를 완료했다. 시·도별 도시개발공사 16개는 모두 임금피크제를 도입(100%)하였으며, 도시철도공사는 7개 중 4개(57%)가, 지방공단은 82개 중 56개(68%)가 도입을 완료하였다.

발휘할 수 있지만 결국 기관의 경쟁력과 효율성을 약화시키는 요인이 될 뿐이다.

둘째, 기관의 단체교섭을 무력화하는 강제성이다. 정부는 ‘임금피크제 가이드라인’은 말 그대로 권고 사안이고, 각 기관별 노사가 자율적으로 해결할 문제라고 주장한다. 하지만 가이드라인은 권고가 아닌 획일적 지침으로 작용한다. 이를 지키지 않았을 때는 경영평가에 감점을 하고, 종사자들의 임금인상율을 감액한다고 공언하였다. 사실상 공공기관의 단체교섭을 꺾데기로 만드는 강제 지침이라 할 것이다. 정년연장에 따른 인건비 절감 및 청년 신규채용 확대를 위해 임피제를 도입할 수 있지만 그것은 각 기관마다 퇴직자 수, 신규채용의 필요성이 각 기관별로 다르므로 획일적으로 규제 할 사항이 아니다. 정부(기재부)는 지침의 결정권한은 갖고 있지만 노동조합과의 협상(협의)의 틀로는 나오지 않는다. 정부의 기본 책무를 망각한 월권(越權)이라 할 것이다. 이 결과 공공기관별 단체교섭은 사실상 요식 행위로 전락하였다.

셋째, 취업규칙 변경을 둘러싼 불법성 논란이다. 임피제를 도입하기 위해서는 노동조합과의 합의, 노조가 없는 곳은 종업원의 과반수 동의를 얻어야 한다. 그러나 정부는 ‘사회통념상 합리성’이 있으면 이를 지키지 않아도 된다고 말한다. 현행 근로기준법 94조 1항은 “사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.”고 사용자가 취업규칙을 불이익하게 변경하는 경우 집단적 동의를 전제로 하고 있다. 그런데 정부는 임피제 도입은 근로조건의 불이익 변경이 아니므로 과반수 노조나 과반수 근로자의 동의 없이도 취업규칙을 변경할 수 있다고 말한다. 정부가 주장하는 ‘사회통념상 합리성’ 이론은 근로기준법 제94조 제1항 단서와 같이 취업규칙 불이익변경에 대해 근로자의 집단적 동의를 얻도록 하는 명문 규정이 없는 일본에서 판례를 통해 확립된 것으로, 집단적 동의 절차를 강제화하고 있는 우리나라 법체계에서는 가능하지 않다. 공공기관인 국립대병원에서 노조의 동의 또는 종업원의 과반수 동의없이 경영진이 편법으로 임피제를 도입하기 위해 취업규칙을 변경하는 불법을 저지르고 있다. 예를 들면 국립대병원 중 서울대병원은 임피제 도입을 위한 직원 투표를 실시했으나 대상 직원의 28.6%만 동의해 부결되었는데도 이사회를 열어 통과시켰다. 또한 경상대병원과 전북대병원, 전남대병원은 노사합의나 직원 투표와 같은 동의 절차도 없이 서면이사회를 열어 임피제 도입을 가결했다<sup>4)</sup>.

4) 전국공공운수노동조합·전국보건의료산업노동조합 기자회견문(2015.11.13.) 『국립대병원의 불법적

넷째 공공부문 내 형평성 결여 문제이다. 공공부문은 공무원과 공공기관으로 구분되는데, 공무원은 임피제 대상이 아니며, 공공기관만 적용된다. 공무원은 2009년부터 6급 이하 하위직 공무원들의 정년을 단계적으로 60세로 연장하여 2012년부터 공무원의 정년은 60세로 연장하였다. 하지만 공무원의 정년을 연장하면서 임피제를 적용하지 않았는데, 같은 공공부문인 공공기관에만 임피제를 도입하는 것은 형평성에 맞지 않다는 주장이다. 제도의 합리성은 제도 적용의 공정성에서 시작된다.

다섯째, 임피제의 효과성이다. 정부는 임피제가 고령자의 임금삭감이 아니며 청년고용을 늘리는 세대간 상생정책이라 말한다. 하지만 정부의 인용은 경총의 주장일 뿐이다. 경총은 “모든 기업이 임피제를 도입할 경우 여기서 발생하는 재원으로 '16년에서 '19년까지 18만2000여개의 청년 일자리 창출이 가능하다”고 말한다. 그러나 이 가정은 전제부터 엉터리다. 노동자의 평균근속연수가 5.3년으로 OECD 회원국 중 가장 짧고, 100대 대기업의 근속연수가 12년에 불과한 현실을 왜곡한 것이다. 임피제가 도입되더라도 신규인력이 필요 없는 곳은 사람을 뽑지 않을 것이고, 임피제가 도입되지 않더라도 업무(물량) 증가가 예상되는 기업은 인력을 충원할 것이기 때문이다. 임피제가 근거로 하고 있는 세대 간 고용대체가설은 성립하지 않는다. 물론 정부가 사용자인 공공기관의 경우 임피제를 청년고용과 강제 연동할 경우 일부 기관에 청년고용이 증가할 수 있다. 다만 그 효과는 제한적이며 부분적이다. 법으로 규정되어 있는 청년고용할당제<sup>5)</sup>를 지키는 것이 공공기관의 청년고용 증가를 위한 지름길이다.

#### 4. 임금피크제 논란이 남긴 과제

2015년 공공기관노사관계의 가장 큰 갈등요인이었던 임피제 도입 논란이 마무리되고 있다. 국립대병원과 정부출연기관노동조합들이 임피제를 거부하며 투쟁하고 있지만 덩치 큰 대부분의 공기업과 준정부기관이 임피제를 수용하였다. 임피제 논란

임금피크제 도입 강행 중단하고 의료공공성 파괴하는 노동개약정책을 전면 철회하라!”, “국립대병원들은 취업규칙을 불이익하게 변경할 경우 노동조합의 동의를 얻도록 단체협약에 명시하고 있다. 그러나, 국립대병원들은 노동조합의 동의 없이 이사회를 통해 임피제를 강행함으로써 단체협약을 위반했다.”

5) 청년고용촉진 특별법 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무)는 다음과 같다. “① 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관과 지방공기업의 장은 매년 각 공공기관과 지방공기업의 정원의 100분의 3 이상씩 청년 미취업자를 고용하여야 한다. 다만, 구조조정 등 불가피한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우는 제외한다.

은 임금삭감 여부가 주요 쟁점으로 부각되었으나 정부나 노동조합 모두, 그 밑에 깔려있는 근본적인 쟁점은 외면하였다. 정부는 고령화 사회에 조응하는 공공부문의 인사관리정책과 임금체계 마련에는 신경을 쓰지 않고 효과도 별로 없는 임금삭감에만 올인 하였다. 노동조합도 임피제의 부당성을 바깥으로 알리는데는 성공하였지만 공공기관의 고용안정성과 강한 연공형 임금체계에 대한 비판에는 눈을 감아 사회적 지지를 획득하는데 실패했다. 고령자의 임금 감소가 노동시간 단축과 연계되고, 고령자의 새로운 직무개발로 연계되지 않는 한 앞으로 공공기관 내 세대 갈등은 필연적이며, 기관의 조직 경쟁력은 약화될 수밖에 없다. 이제 공공기관 노사 모두 고령화에 따른 미래 전략을 마련하기 위한 준비에 나서야 한다. 이를 위해, 정부가 먼저 사용자의 책임을 다해야 한다. 노동조합과 대화하고 정책을 공유해야 한다. 임피제 도입 사례에서 보듯 일방적 정책 추진의 후과는 너무나 크다. 이제 ‘정년 65세 시대’는 누구도 막을 수 없는 시대적 흐름으로 시나브로 다가오고 있다. 공공기관 노사 모두 남겨진 과제에 정면 대응해야 한다.



## 이슈 분석

- 재벌개혁이 청년일자리의 시작이다





# 재벌개혁이 청년일자리의 시작이다\*

은수미 국회의원

## 1. 들어가며

누가 청년의 기회와 공정함을 무너뜨렸는가.  
청년의 삶을 재난으로 만든 건 누구인가.  
부모인가 재벌인가, 정규직 고임금인가 오너리스크인가.

빅데이터 분석결과 청년 연관검색어 1위가 실업이고 2위가 일자리이다. 취업, 기업, 중동, 자살... 청년이면 응당 가져야할 도전, 꿈, 희망, 용기, 헌신, 고결, 사랑, 명예 등의 모든 단어가 청년에게서 사라졌다.

심지어 청년일자리 키워드 검색어 1위가 글자수세기, 2위가 단기알바이다. 기업이 천자, 이천자 등으로 자기소개서 글자수를 규정하는 탓에 모든 청년들은 하루에도 몇 번씩 글자수세기 프로그램을 돌린다.

청년들은 취업 전부터 아니 졸업 전부터 오직 기업에 취직하기 위해 산다. 취직을 위해 꿈을 포기했고, 취직만 되면 기업을 위해 모든 것을 다하겠다는데도 일자리가 없다. 이제 포기할 것조차 없다.

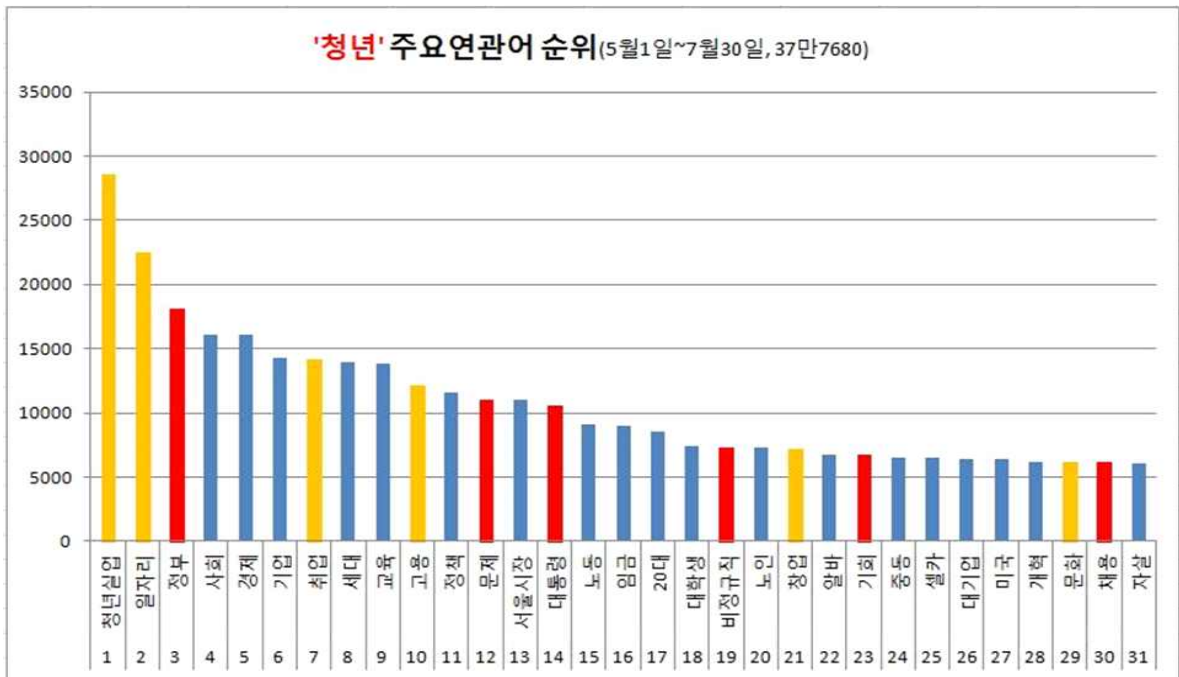
다시 묻는다.

\* 본고는 2015년 8월 26일 새정치민주연합 경제정의·노동민주화 특별위원회가 주최한 「일자리창출을 위한 올바른 재벌, 노동개혁 방안 모색을 위한 전문가 간담회」에서 발표한 글임.

청년의 삶을 재난으로 만든 건 누구이고, 이것을 넘어설 방법은 무엇인가?  
 부모세대 임금착고 쉬운해고 도입하면 이 문제가 해결된다고 믿는가?

재벌개혁은 구호가 아니다. 청년일자리의 시작이고 청년의 꿈을 되살리려는 일자리 정책 대전환이다.

<그림 1> '청년' 주요 연관어 순위



<그림 2> 청년일자리 연관 검색어

청년일자리 연관검색어

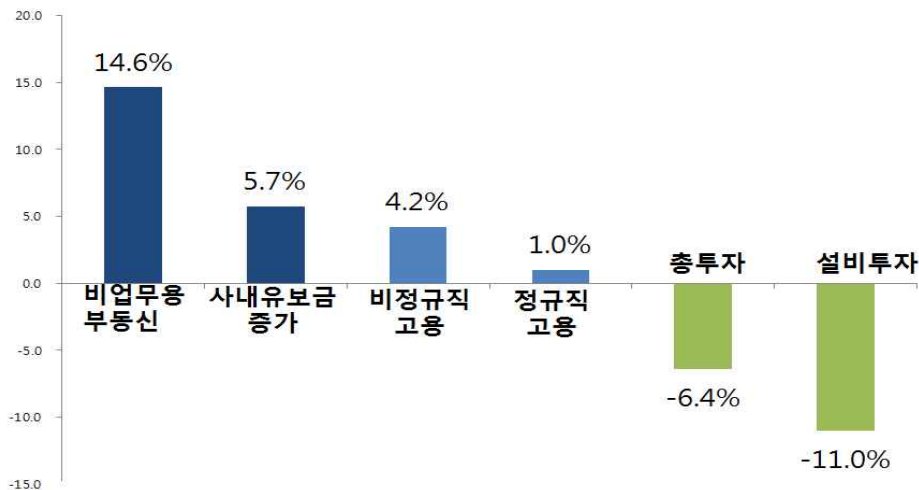
순위	키워드	조회수
1	글자수/글자수세기	402,349
2	단기알바/하루알바/잠깐알바/알바추천	197,191
3	구인구직/구인구직사이트	96,549
4	연봉계산기/급여계산기	55,798
5	직업상담사	35,214
6	직업/적성/직업소개소	16,362
7	자격증	13,111
8	인턴/일자리	10,077
9	보건교육사	4,424
10	주부취업	3,063

## 2. 청년일자리를 줄인 것이 부모세대 고임금인가, 재벌의 공간채우기인가

다수의 국민은 믿었다. 기업 특히 재벌대기업의 부담을 줄여주면 자연스럽게 투자와 고용이 늘어날 것으로. 과연 그러한가?

30대그룹은 2014년 신규채용을 14,512명(10%) 줄였고, 2015년 신규채용을 8,188명(6.3%) 줄였다. “실적악화에 임금인상으로 최소한의 필요 인력만 뽑는 경향”때문이라는 것이 이유이다<sup>1)</sup>. 하지만 30대재벌이 한 일은 이런 주장과 정반대이다. 사내유보금을 38조나 늘려 710조 쌓았으며, 비업무용 부동산 매입비도 4조나 늘렸다. 반면 총투자는 6.4% 줄이고 설비투자는 무려 11.0% 줄였다. 한마디로 돈은 쌓고 신규채용과 투자는 줄였다.

<그림 3> 30대재벌 고용, 투자, 사내유보금, 부동산매입 현황



자료: CEO스코어, 경제개혁연구소

게다가 기업이 어렵다면서 CEO 연봉까지 올렸다. 주식하락율이 -40.4%인 30개 기업은 오너 등 임원 연봉을 8.2%나 올렸다. 이중 주가가 38.2% 하락한 15개 기업의 연봉인상율이 30% 이다(<그림 4> 참고). 더군다나 법인세 감세 37조(이중 73%를 상위 1% 기업이 가져감)까지 고려하면 대기업의 자금 여력은 더 커졌다. (<그림 5> 참고).

1) 동아일보 3월 17일자 <http://news.donga.com/3/03/20150317/70160144/1>

<그림 4> 대기업 수익률과 임원 연봉

회사	이름	보수증감(%)	주가수익(%)
서울반도체	이정훈	32.3	-49.6
동국제강	장세욱	16.4	-49.4
대우조선해양	고재호	9.8	-46.3
한화케미칼	방한홍	21.0	-44.6
케이피에프	송무현	5.3	-40.3
동부하이텍	최장식	46.7	-38.7
엘지화학	권영수	15.0	-38.2
SK이노베이션	구자영	15.5	-37.8
제일기획(삼성)	김천수	7.4	-36.9
KCC건설	정몽열	1.7	-35.2
남양유업	홍원식	19.9	-31.9
엘에스	이광우	28.2	-31.4
엘에스	구자열	134.4	-31.4
두산중공업	박지원	8.4	-31.1
디아이	박원덕	87.3	-30.9
대성산업	김영대	0.0	-47.5
고려반도체	박명순	0.0	-46.0
코스모신소재(GS)	허경수	0.0	-45.1
서원	조시영	0.0	-35.3
삼성테크윈	김철교	-50.4	-55.3
삼성테크윈	이경구	-33.7	-55.3
동국제강	장세주	-0.1	-49.4
삼성중공업	박대영	-36.1	-46.9
자화전차	김상면	-2.0	-38.8
엘지화학	김반석	-48.8	-38.2
제일기획(삼성)	유정근	-6.9	-36.9
제일기획(삼성)	박찬형	-7.0	-36.9
제일기획(삼성)	임대기	-12.0	-36.9
솔루메타	박성권	-3.7	-36.9
비에이치	이경환	-3.9	-33.9

**가장 수익을 많이 하락한 회사  
고액연봉자 보수 변동(2014)**

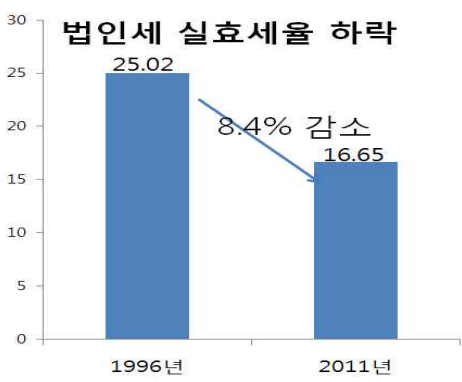
1. 30개 회사 전체  
주가: 평균 -40.4% 하락  
연봉: 평균 8.2% 증가

2. 보수가 오른 15개회사  
주가: 평균 -38.2% 하락,  
연봉: 평균 30%나 증가

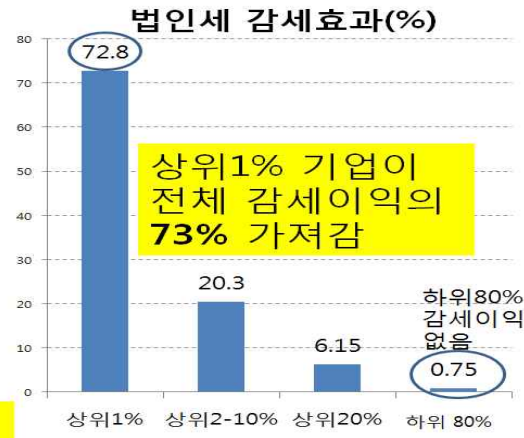
3. 보수가 준 15개회사  
주가: 평균 -42.6% 하락,  
연봉: -13.6%만 하락

자료: 경제개혁연구소

<그림 5> 법인세 감면혜택



법인세하락으로 얻은이익  
5년간(2009-2013) '37조'



자료: 경제개혁연구소

온갖 지원을 받았지만 IMF 이전과 비교하면 300인 이상 재벌대기업 일자리는 130만개(추정치)줄었다. 이 일자리가 없어진 것은 아니다. 대부분 아웃소싱으로 돌렸다. 직접 고용일 자리를 간접고용 일자리로 바꾸고, 청년이 갈만한 일자리의 상당부분을 없애버린 것이다.

더군다나 재벌 2, 3세들은 자영업자들이 만들어 놓은 골목상권까지 독식했다. 한식 뷔페에 국수전문점 등을 내걸고 설렁탕집, 콩나물집, 두부집까지 공략한다. 중소기업기술탈취와 불공정거래까지 고려하면 30대재벌이 없앤 괜찮은 일자리는 수를 헤아리기 어렵다(<표 1> 참고).

<표 1> 재벌 2, 3세 요식업 현황

구본걸 LG패션회장	하코야, 하꼬야시푸드
구지은 아워홈부사장	싱카이, 케세이호, 타코벨, 사보텐, 키사라, 밥이밥이다, 손수현, 야끼스타, 버거헌터, 오리옥스, 메인디쉬
김승연 한화그룹회장	빈스앤베리즈, 에릭케제르, 티원, 샤브샤브63
신동빈 롯데그룹회장	엔제리너스, 롯데리아, TGI프라이데이, 크리스피크림도넛, 나뚜루팝, 브랑제리
이재현 CJ그룹회장	빍스, 뚜레주르, 계절밥상, 비비고, 몽중현, 더플레이스, 더스테이크하우스, 엔그릴, 스시우오, 제일제면소, 빍스버거, 콜드스톤크리머리
정용진 신세계부회장	스타벅스, 데블스도어, 올반, 이사벨더부처, 자니로켓, 에크투스, 돈카츠칸소, 보노보노
정유경 신세계부사장	달로와요, 더메나주리, 패이야드, 베키아에누부, 데이앤데이
정지선 현대백화점회장	베즐리, 본가스시, 한솔냉면, 셰프애비뉴
채동석 애경 부회장	잇푸드, 도쿄하야시라이스클럽, 마티네, 라롱드빵

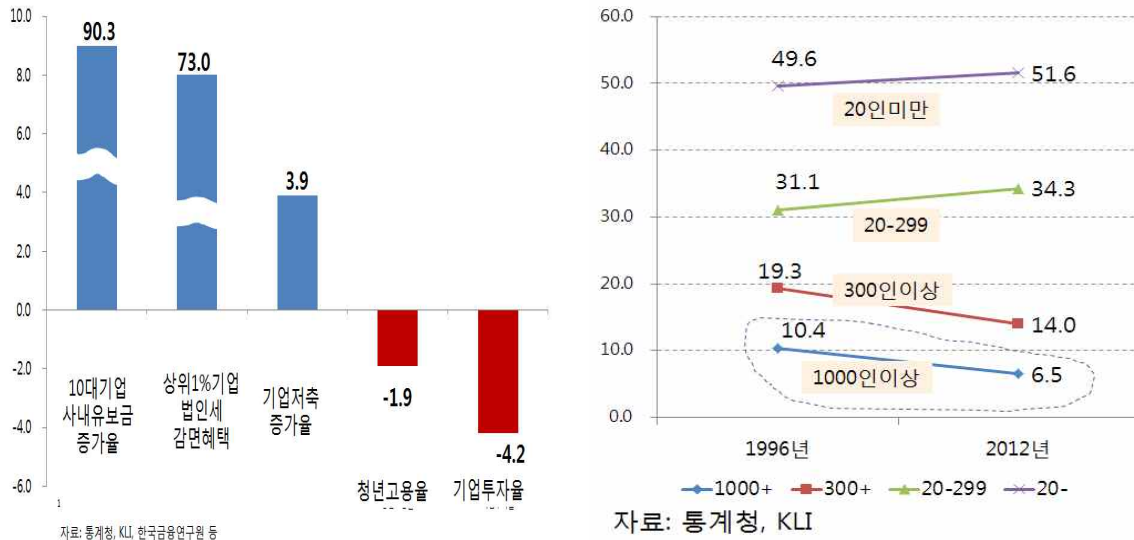
재벌가의 경영권 다툼만이 오너리스크가 아니다. 평균 28세에 입사하여 3.5년만인 31.5세에 임원이 되는 재벌 3, 4세가 쉽게 돈을 벌기위해 골목상권을 무너뜨리고 중소기업의 기술을 탈취하면서 불공정거래까지 강요하는 것이 오너리스크고 그것이 청년일자리를 빼앗는다.

더군다나 재벌은 중소기업의 이윤까지 정해준다. 재벌의 눈치를 볼 수밖에 없는 중소기업 특히 하청기업의 입장에서는 2% 마진만 보장해줄 터이니 깎아라, 는 단가 인하 압력에 울며 겨자먹기로 응할 수밖에 없다. 상위 20개 기업과 300인이하 중견중소 527개 기업간의 순수익 차이가 1대 753배인 것도 이 때문이다. 재벌 앞에는 시장도 기업가정신도 공정도 기회도 없다.

결론적으로 IMF 이후 각종 혜택을 통해 기업 특히 재벌대기업의 부담을 줄여주었으나, 이것이 투자나 고용으로 이어지지는커녕 재벌의 사내유보금이 커지고 기업저축만 OECD 12위(2006년)에서 1위(2013년)로 꺾충 뛰는 효과만 낳았다. 시장과

공정과 경쟁과 기회가 무너졌다.

<그림 6> 2008년 이후 투자 및 고용현황(왼쪽)  
IMF 이후 대기업 고용비중하락(오른쪽)



한 가지 더. 부모세대는 고임금을 받고 있을까, 설령 고임금을 받는다하더라도 그것이 청년 일자리를 줄였을까?

부모세대가 고임금을 받고 있는가를 살펴보자. 20대 평균연봉이 2500만원 수준이라면 50대 평균연봉이 5천만원으로 두배 가량 높다. 또한 대기업직원 평균 연봉이 6,419만원인 반면 중소기업 평균연봉은 3,966만원으로 두배 정도의 격차가 있다<sup>2)</sup>. 이것이 고임금일까?

1인당 국민소득 3만달러는 4인가족 평균소득이 1억 4천을 넘어야 한다는 뜻이다. 2인이 번다고 할 경우 7천만원 정도의 개인당 소득이 필요하다는 점에서 부모세대든, 대기업직원이든, 정규직이든 현재 받고 있는 연봉이 높은 것이 아니라 청년, 중소기업, 비정규직의 소득이 너무 낮은 것이다. 격차를 줄이는 것과 고임금이라는 것은 전혀 다른 이야기이다.

또한 이 격차 때문에 청년일자리가 줄어들지 않았다. 기업이 어렵다면서 저축을 늘

2) 이투데이 8월 12일자 <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1179833>

리고 재벌오너 연봉을 늘린 것이 재벌대기업의 현주소이다. 어느 가게가 버는 돈이 없는데 저축을 늘리는가, 기업도 마찬가지이다.

부모세대의 고임금 때문에 기업부담이 커져서 청년일자리 재난이 발생했다는 정부의 주장은 사실이 아니다. 더군다나 재벌대기업이 줄인 일자리만 130만개라는 점을 고려하면, 또 오너리스크로 사라진 일자리까지 감안하면 청년일자리 재난극복은 재벌개혁으로부터 시작되어야 한다.

### 3. 재벌개혁만으로 52만개 청년일자리 창출 여력이 생긴다

지난 15년간 법인세 감면부터 온갖 세제지원 등으로 기업부담을 줄여주는 정책, 소위 노동력공급정책을 적극 추진했지만 대기업이 국민과 국가에 돌려준 것은 투자와 고용이 아니다. 기업저축 OECD 1위, 사내유보금 710조다.

사내유보금 710조면 연봉 3천만원짜리 일자리 2,300만개를 만들 수 있고 모든 대학생들이 51년간 전액 학자금 지원을 받을 수 있는 돈이다. 그 돈이 계속 늘어나는 데도 정부는 '노동개혁' 즉 노동력 공급정책을 다시 들고 나왔다.

이것은 실효성도 없을 뿐만 아니라 청년일자리는 물론이고 부모세대 일자리마저 함께 무너뜨린다. 청년의 재난이 모두의 재난으로 확대되는 것이다. 부모세대의 임금을 줄이면 전체 소득이 줄고 소비가 위축되며 내수마저 무너진다. 대한민국이 총체적 경제위기에 맞닥뜨릴 수 있는 것이다.

재벌개혁으로 청년 일자리 52만개 창출여력을 만들 수 있다.

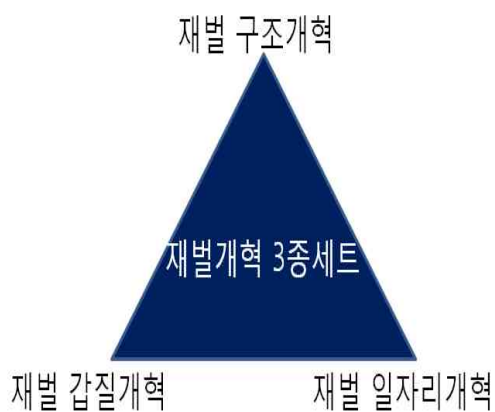
300인 이상 재벌대기업 청년고용할당제 3%면 7만개의 일자리가 늘어난다. 300인 이상 재벌대기업에서 주52시간을 준수하면 2만개의 일자리를 더 늘릴 수 있다. 300인 이상 재벌대기업의 법인세감면혜택(신규세수 5조)과 돈놀이에 대한 분리과세 38%(신규 세수 8조)면 최소 20만개의 일자리를 만들 수 있다.

사내유보금 1%를 이익공유의 형태로 환원시켜 청년고용기금을 만들면 23만개의 일자리 창출여력이 생긴다.

재벌대기업의 일자리를 더 늘리게할 뿐만 아니라 신규세수로 보건의료부문부터 일 자리를 늘려야 한다. 한국은 보건의료복지 일자리 비중이 4.8%에 불과하여 OECD 평균 11.4%보다 무려 6.6%가 낮다. 이것을 OECD 평균 수준만으로 올릴 경우 120 만개 신규일자리가 만들어진다. 재벌개혁을 통해 얻은 신규 세수를 보건의료복지 부문 청년일자리 창출에 우선적으로 쏟아붓는다면 희망이 생긴다. 청년재난도 없어 지고 총소득도 는다. 소비가 증가하고 내수가 활성화된다. 재벌개혁은 구호도 아니고 선언도 아니다. 한국의 미래를 위한 도전이자 용기이다.

#### 4. 재벌개혁 3중세트

대부분의 사람들은 재벌개혁을 재벌 소유권집중이나 지배력강화를 해결하는 것으로 본다. 재벌구조개혁에 초점을 맞춘다.



- 재벌구조개혁(소유구조개혁)
  - 총수일가전횡막기: 전자투표제 의무화, 다중대표소송제, 집중투표제 의무화, 독립적인 사외이사선임, 대주주 적격성심사 확대
  - 지배구조개선: 순환출자금지, 부당이익환수, 부당내부거래 및 일감몰아주기 과세 등
- 재벌갑질개혁
  - 을지로위원회 활동이 대표적
  - 징벌적손해배상, 집단소송제, 남양유업방지법, 중소기업및중소상공인보호, 변종SSM방지, 상생품목협의회법, 병(丙)보호법, 갑질피해자기금법안, 공정거래법 등
- 재벌일자리개혁
  - 민간대기업 청년고용할당제, 법인세원상회복, 돈놀이 분리과세, 이익공유제 등 사내유보금에대한과세, 대기업근로시간단축 등

하지만 재벌개혁은 구조개혁, 갑질개혁, 일자리개혁의 세 측면을 아울러야 한다. 총수일가 전횡을 막고 지배구조를 개선하는 것은 물론이고 갑질개혁과 더불어 청년고용할당제 등 재벌일자리개혁이 동시에 이루어져야 한다.

아니 청년재난부터 넘어서기 위해서는 일자리개혁이 우선될 필요가 있다. 청년고용할당제, 법인세원상회복, 금융소득분리과제, 근로시간단축 등이 일자리개혁의 핵심 의제로 제기되어야 한다.



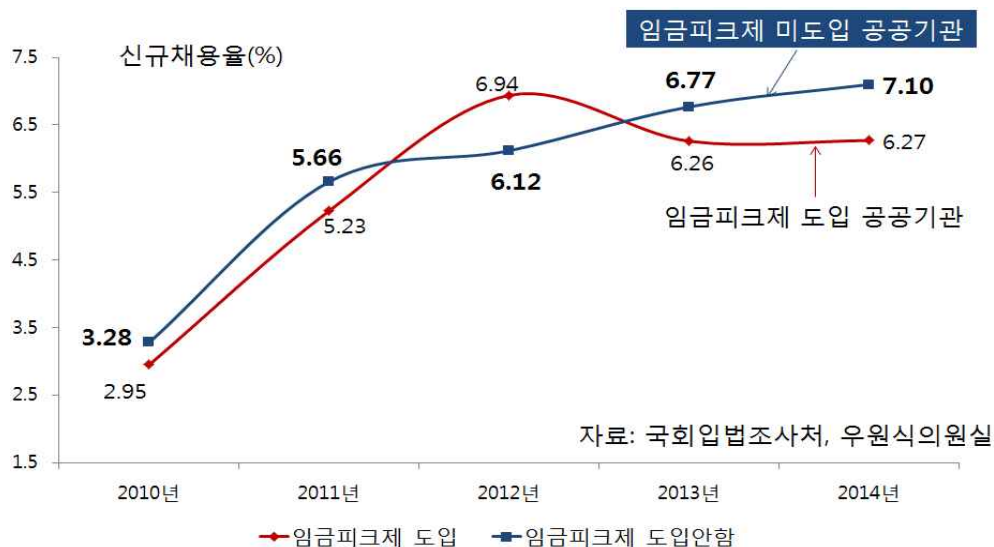
### 5. 임금피크제와 쉬운해고는 중산층을 죽인다

첫째, 정년연장법 입법취지에 맞지 않는다. 정년연장법은 60세 정년연장제도의 ‘연착륙’을 위해 ‘노사합의’에 의한 임금체계개편을 주문했다. 특히 임금피크제등을 포함한 임금체계개편은 중견중소기업의 부담완화를 위한 것이지만 돈쌓아 놓은 재벌대기업에 대한 특혜여서는 안 된다.

둘째, 정년연장은 노동자의 권리인데 시혜인양 왜곡하고 있는 것 역시 문제이다. 임금체계개편은 노동자가 기업에게 베푸는 시혜(선택)이고 정년연장은 노동자의 권리인데 정부는 “정년연장의 대가로 임금피크제 해야 한다”고 주장한다(법적으로도 정년연장 위반은 벌칙이 있고 임금체계조정은 벌칙이 없음). 어불성설이다.

셋째, 일자리 창출 실효성이 없다. 1) 임금피크제 해당자는 3~4%에 불과하여 그 대상이 매우 적으며 2) 임금피크제 자체가 일자리창출제도가 아니고 3) 청년일자리의 재투자 강제제도가 없다는 점에서 실효성이 떨어지며 4) 기존 임금피크제 도입된 기업에 대한 분석결과 청년일자리가 줄어드는 등 최소한 임금피크제와 청년일 자리는 무관하거나 오히려 부정적이다.

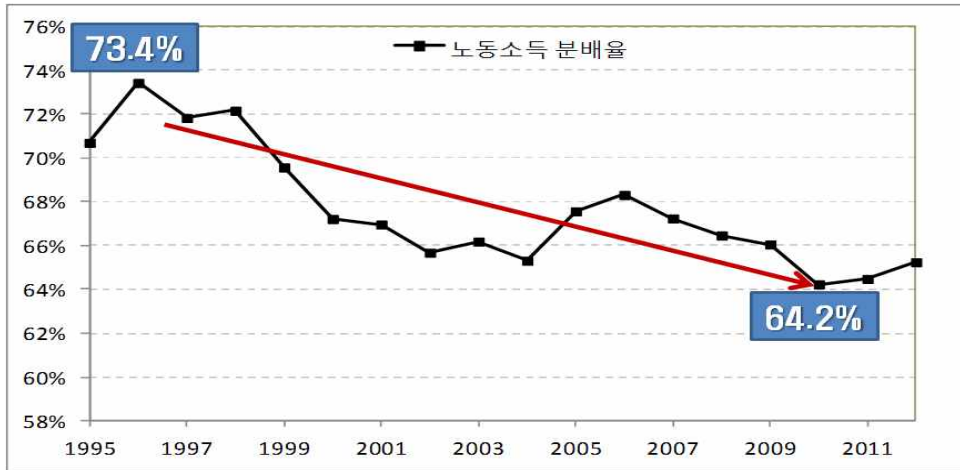
<그림 7> 임금피크제 도입과 청년채용율



넷째, 내수취약을 야기할뿐만 아니라 중산층을 몰락시킨다. 이미 노동소득분배율의

하락(총소득의 감소)은 심각한 사회문제이다(<그림 8>참고). 1) 연봉 6~8천 사 이 중산층 부모 50대 소득깎기는 중산층의 소득을 줄여 총소득을 깎고→소비위축→ 내수 부진으로 이어질 위험이 크다. 2) 쉬운해고와 결합할 경우 중산층 몰락은 더 욱 가속화될 것이다.

<그림 8> 노동소득분배율 추이



출처 : 한국노동연구원 「노동소득분배율과 경제적 불평등」 2014.

다섯째, 부모와 자식세대간 편가르기와 노사 간 갈등 부추기기로 사회통합을 해친 다. 이미 많은 기업에서 자발적인 노사합의로 임금피크제를 도입하였다. 그럼에도 이것을 강제하는 것은 법 취지를 위반하는 것일 뿐만 아니라 정착되고 있는 노사 간의 상생협력에 역행하는 것이다.

현 노사정위원회 만으로는 올바른 일자리 정책을 수립할 수 없다고 본다. 일자리 정책 전환을 위해서는 경영계와 한국노총만이 아니라 민주노총, 비정규직 대표들, 중소기업·서비스업 대표들도 함께 머리를 맞대어야 한다. 더불어 기업구조개혁 특히 재벌개혁의제를 함께 다뤄야 한다. 때문에 노사정위원회를 넘어선 사회적 대타협기 구가 필요하다.

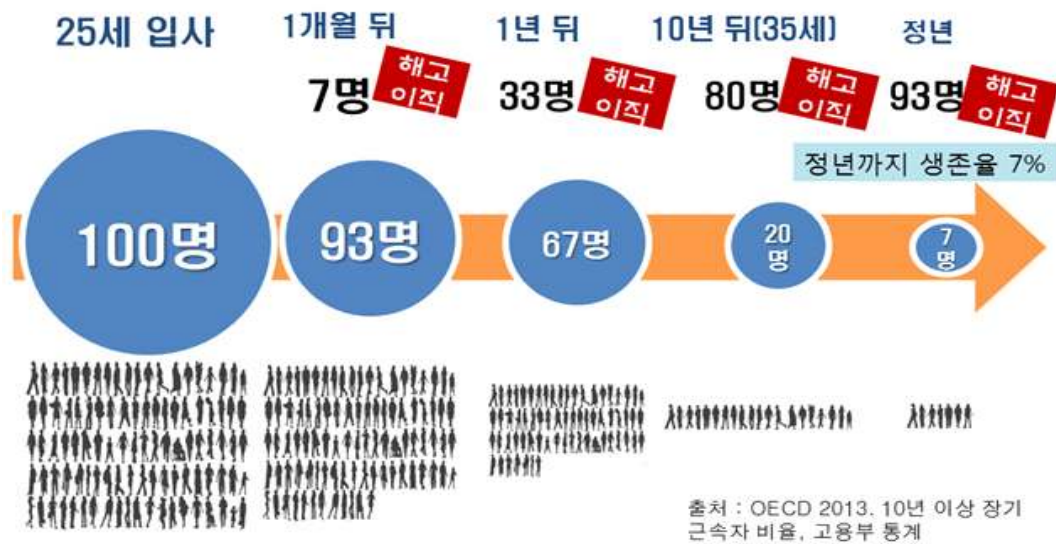
여섯째, 노사합의 없는 임금피크제가 정착될 경우 즉 취업규칙의 불이익변경이 일 방적으로 허용될 경우 임금피크제만이 아니라 다른 영역으로 확산될 가능성, 사실 상 노동법이 무력화된다. 그렇지 않아도 정리해고와 명예퇴직, 임금깎기에 시달리는 저임금 노동자만이 아니라 중산층까지 함께 몰락한다.

일곱째, 재벌대기업 일방적 편들기이다. 임금피크제는 재벌대기업의 입장에서는

건비 줄여 공간 채울 또 하나의 기회이다. 또한 일자리를 줄이고 나쁜 일자리 양산한 재벌에 대한 면죄부이다. 청년을 고용할 재정은 재벌에게 과세하는 조세정의 없이는 불가능하다.

여기에 쉬운 해고까지 도입되면 실업대란에 경제위기가 불을 보듯 뻔하다. 지금도 정년까지 갈 수 있는 사람은 전체의 7%에 불과한데 쉬운 해고를 도입하면 1%로 떨어질 것이다. 근속기간이 길어져야 중산층이 확대될 가능성이 생긴다. 중산층을 두텁게 하는 대신 오직 한 사람만 살아남아라! 그것이 정부의 주문이다.

### 25세 입사청년 100명의 생존율 10년뒤 20명 남고 정년까지 고작 7명 남는다



## LH에 대한 강제적 정원축소 실태 및 현실적 문제점



LH노동조합  
박해철 위원장

정부가 한국토지주택공사(LH)의 2016년도 인력운영으로 235명을 감축하겠다는 내용을 11월 26일에 최종 방침을 세운 것으로 드러났다. 정부는 올해 5월 공공기관 기능조정 추진방안을 발표하면서 인위적 인력감축을 하지 않겠다고 공언했음에도 불구하고 이러한 말 뒤집기 결정을 내려, LH 뿐만 아니라 노동계 전체도 그 파장을 예의주시 하고 있다.

사실, 공기업 정상화 2단계인 공공기관 기능조정은 지난해 4월 새누리당의 경제혁신특위 때부터 논의가 시작된 사안으로, 기획재정부와 해당 소관부처, 해당 공공기관간에 충분한 실무검토, 국민적 정책토론회('15. 4. 15) 및 공공기관운영위원회의 최종 의결이란 합법적 절차를 거쳐 결정·발표된 정책 사안이다. 또한 공공노동자의 고용안정 문제와도 직결되는 중차대한 노동계 현안으로서, 이러한 사안이 청와대 고위관계자 한명의 개인적인 사견과 어긋난다고 하여 결정을 뒤엎을 수 있는 성격인지에 대해서 논란은 더욱 커지고 있다.

어렵사리 회복한 노사관계 신뢰에도 큰 상처를 주는 결정이다. 정부에서는 어렵게 이루어진 지난 9.15 노사정 합의정신에 따라야 할 의무가 있다. 공공부문과 대기업이 청년 신규채용 규모를 확대해 양질의 일자리를 청년들에게 제공하기 위해 제반 조치를 강구하겠다는 것은 대통령의 국정과제이자, 이번 노사정 합의에서 재확인된 사항이다. 특히, LH노조가 임금피크제를 도입하여 기존 노동자들의 임금, 근로조건을 한 발짝 양보한 만큼, 정부 및 관계부처 역시 정년보장과 청년고용을 확대해야 함에도 오히려 위법·편법적인 수단으로 인력을 감축하겠다는 것은 노사 신뢰관계를 저버리고 9.15 노사정 합의정신을 명백히 위반하는 행위라 할 수 있다.

LH의 현실을 조금만 살펴봐도 무리한 결정임을 바로 알 수 있다. 사실, LH의 근간 사업인 토지개발과 주택건설 사업은 최근 들어 그 수요가 차츰 줄어들고 있는 것은 사실이지만, 개발사업 특성상 사업기간이 짧게는 3년 길게는 10년 이상 소요되는 장기의 국책사업들이다. 진행 중인 사업만 수행한다고 하더라도 사업이 마무리되기 까지 일정기간 소요되므로 일감이나 인력이 급격히 축소되지는 않는다.

현재 LH가 수행중인 기존 진행 중인 개발사업 지구의 물량은 총 219개 지구, 1억 3,237만평, 약300조원 규모로서 천문학적인 규모에 이르며, 사업물량을 감축해 나가는 데에는 많은 기간이 소요된다.

사업이 계속해서 줄어드는 것만도 아니다. 현 정부에서는 임대주택의 재고확대를 핵심정책으로 두고 있어 매년 5만호 주택 사업승인이 필요하며 지역발전과 연계해서 추진되고 있는 산업단지개발 등을 위하여 연간 약 12.6km<sup>2</sup>(383만평)의 신규 후보지 지정이 필요한 상황이다.

#### 【 개발사업 수행 현황 】

- 기존 진행중인 개발사업지구의 물량  
(219개 지구, 1억 3,237만평, 약300조원 규모로 사업축소에 장기소요)
- 매년 5만호 주택 사업승인 및 산업단지개발을 위하여 연간 약 12.6km<sup>2</sup>  
(383만평)평의 신규 후보지 지정 필요
- 경제활성화 정책에 따라 개발사업비 확대 및 조기집행  
(’15~’17년 사업비가 당초계획보다 1.7조 증가)
- 국유지 위탁개발사업, 창조경제벨리(첨단산업단지) 및 지역개발사업 등  
신규사업 수행에 따른 인력소요 증가

## 이슈 분석

이처럼 기존 사업물량에 신규로 소요되는 택지와 주택을 꾸준히 공급하기 위해서 소요되는 사업비 규모는 '19년까지는 현 수준을 유지하다 차츰 감소되는 것이 LH의 현실이다.

<표 1> LH 년도별 사업비 규모 전망

구 분	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
사업비(조원)	19.2	15.2	18.7	19.8	19.6	19.9	19.5	19.0

한편, 정부의 기능조정 방침대로 개발사업은 단계적으로 축소되지만 저성장, 고령화 등 새로운 시대 트렌드와 패러다임 전환에 따른 주거복지와 도시재생·지역개발 분야에서의 공공업무 수요는 새롭게 늘어나고 있는 추세이다.

주거복지 업무는 과거 집을 짓는 업무 중심에서 현재는 그 집에 살고 있는 사람들의 생활지원, 안전, 복지 등 종합적인 복지측면을 고려해 삶의 질을 제고하는 데 중점을 두고 있으며, 이와 관련된 신규 사업들을 최근 들어 LH가 추가로 수행하고 있다.

### 【 주거복지 사업 신규사업 현황 】

- 다가구 매입, 전세임대 지속 공급 및 재고물량 증가(매년 2,7만호)
- 임대주택 자산관리('20년 약 100만 가구)
- 주거급여사업  
(주택조사 매년 약 60만호, 자가주택개보수 매년 약 2.3만호)
- 주거복지센터 및 공동주택관리지원기구 수탁  
(주거기본법, 공동주택관리법 제정)
- 원스톱 주거지원 안내시스템 구축 운영, 리모델링 매입임대, 고령층 전세임대 신규공급, 공공실버주택 신규공급, New stay 사업지원  
(서민중산층 주거안정 강화방안)

낙후된 도심과 지역의 개발에 대한 수요도 지속적으로 증가될 예정이다. 도심외곽을 신규로 개발하는 확장적 건설 수요는 한계에 이르렀지만, 과거 구도심의 슬림화, 낙후화 공단, 지역의 성장거점 개발에 대응한 공공의 역할은 지속적으로 증대되고 있으며, LH가 사업전체를 기획하면서 민간-지자체-주민 간의 협업을 도모하는 총괄코디네이터로서의 역할이 새롭게 부여되고 있는 상황이다.

## &lt;표 2&gt; 도시재생·지역개발 사업 확대 현황

- 도시재생지원기구 수탁운영
  - 도시재생 선도사업(8개 지자체, 13개 사업) 지원중
  - '17년까지 추가로 도시재생 선도사업(70개) 선정·관리 지원
- 마을연계형 행복마을권 사업('15.7 국토부)
- 그린리모델링사업('15.5 기능조정),
- 장기방치 건축물 정비 및 공공건축물 리뉴얼 신규 추진 ('15.7 건축투자활성화대책)
- 주거취약지역 재생사업(새뜰마을) 30개소 관리
- 도시첨단산단 : 융복합 첨단산업 10개 사업 (판교창조밸리등) 추진 중
- 지역특화산단 : 전주, 진주 등 3개 지구 추진 중

이처럼, LH의 중장기 사업수행물량 및 사업비 규모, 신규확대 기능 등을 종합적으로 고려하면 적정인력규모의 감소요인보다는 증가요인이 더 큰 것으로 분석되고 있다.

또한, 정책적 우선순위 결정 관점측면에서 이번 결정이 과연 합리적인 결정인지도 생각해 볼 문제이다. 현재 우리나라 최대의 사회적 이슈는 주거안정과 경제활성화 두 축이라 할 수 있다.

전세기근, 월세폭등, 임대주택 부족 등으로 주거안정의 사다리가 붕괴되면서 연애·결혼·출산 포기의 3포세대, 인간관계·주택구입·희망·꿈을 추가로 7포세대가 등장하고 있는 등 우리 사회의 최대 불안 요인은 주거에 있다고 해도 과언이 아니다.

- 전세가격: '12.8월 이후 36개월 연속상승
- 소득대비 임대료 비중 : (전세) 10.1% (보증부) 14.0% (월세) 18.3%
- 장기임대 주택비율: (한국) 5.4%, (OECD 평균) 11.5%, (EU 평균) 13.0%

LH는 현재 주택건설, 매입임대, 전세임대 등을 통하여 약 150만호, 약 400만명 이상의 서민에게 직접적으로 주거복지 사업 혜택을 제공하고 있다. 사실상 주거복지 정책의 수급을 조절하는 유일한 중앙공기업이란 점을 간과해서는 안 될 부분이다.

<표 3> LH 주요 주거복지 사업

구분	주요사업	'15년 수행물량
주택건설	임대주택, 행복주택, 리츠임대 등	5.9만호
	뉴스테이 정책 지원(부지공급 등)	1만호
매입임대 전세임대	매입임대	1만호
	전세임대	3만호
	리모델링 매입임대	0.2천호 (내년 시범)
	집주인 리모델링 임대	0.1천호 (내년 시범)
주거복지	주거급여 조사 및 자가개보수	72호
	임대주택 운영·관리	74만호

또한, 신도시, 공공주택, 세종혁신도시 등 주요 사업이 활성화되어 경제에 활력을 불어넣고 있으며, LH 부채도 감축하고, 행복주택, 뉴스테이 등 신규 정책사업도 차질 없이 추진하고 있어 지역의 새로운 동력역할을 하고 있다. 이러한 호황에 힘입어 개발 사업에 투입된 토지의 매각 활성화 등으로 부채감축계획(1단계 공공기관 정상화 대책)의 목표를 초과 달성 중에 있는 중으로, '13년말 금융부채 105.7조원에서 현재 13조원 축소되었으며, 특히 민간차입 부채는 6조원이 축소된 것이다.

공기업의 과도한 방만경영은 분명 개혁의 대상임이 맞다. LH도 출범과 동시에 인력감축, 사업조정, 복리후생 축소 등의 자구노력과 더불어 기능조정, 임금피크제 등 정부 시책에 충실해 이행하면서 지속적으로 균살빼기를 해왔다.

하지만, 공기업에 대한 과도한 개혁 드라이브는 직원 사기저하, 고용불안, 정책사업 추진의 차질 등을 초래할 수도 있다. 특히, 경제와 서민생활이 어려운 상황에서 더 이상 LH를 개혁의 대상으로서가 아니라 정책적 파트너로서 적극 활용할 필요가 있는 시점인 것이다.

LH 기능조정은 1차 함수가 아니다. LH의 사업규모와 진행사업 추진상황, 현 경제 상황에서 LH가 국민경제에 미치는 영향, 청년세대 등의 고용창출, 정부와 노동계간의 신뢰성 유지 등 여러 변수와 결과치를 고려해야하는 복합 함수이다. 기능조정=인력감축이라는 단편적 시각에서 벗어나 실질적으로 나라에 도움이 되고 국민에게 도움이 되는 방향으로 LH 정원문제를 신중하게 풀어나가야 할 것이다.

금번 정부의 줄속적인 LH 강제적 정원감축에 대하여 노동조합에서는 절대 인정할



수 없으며 노동개혁을 핑계로 공공기관 전체에 대한 인위적인 구조조정을 시행한다면 전체 노동계와 강력히 연대하여 정부를 상대로 하는 강력한 투쟁을 전개할 것이다.

예산편성지침을 통한 인건비 통제에서 이제는 정원을 만지작거리며 공공기관 옥죄기에 돌입하였다. LH가 시작이었다면 어려운 경제상황 등을 운운하며 타 공공기관에 대한 인력조정이 없으리란 보장이 없다. 공공기관을 정책의 파트너가 아닌 구조조정 및 통제 대상으로만 바라보는 현 정부를 향한 끊임없는 견제와 공고한 연대를 구축하여 조합원의 고용안정 만큼은 반드시 사수하여야 할 것이다.



## 공공연구 분석

- 19대 국회의 공운법 개정 발의안 정리



# 19대 국회의 공운법 개정 발의안 정리

한국노동사회연구소  
이정봉 연구실장

## 1. 도입

2007년 1월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’)은 공공기관 운영에 관한 기본적인 사항과 경영에 관한 사항을 정하고 있기 때문에 공공기관과 관련하여 제기되는 다양한 사안(낙하산 인사, 부채, 종사자의 도덕적 해이 등)은 대부분 공운법 개정 논의로 귀결된다.

공운법 개정법률안 발의는 법 제정 이후부터 2015년 10월까지 157건이 이루어졌고, 2007년 9건, 2008년 13건, 2009년 13건, 2010년 11건, 2011년 7건, 2012년 15건, 2013년 34건, 2014년 35건, 2015년(10월까지) 20건이 있었다. 공운법 개정 법률안은 대부분 부분적인 개정안이었고, 2014년 11월 13일 이현재 의원 대표발의의 새누리당 공운법 개정안이 전면적인 개정안으로 평가된다.

원

본고에서는 19대 국회(개원부터 2015년 10월까지)에서 발의된 공운법 개정법률안 104건에 대한 개괄적인 분석을 통해 개정안의 주요내용에 대해 정리하고자 한다.

## 2. 공운법 개정안 현황

2012년 6월부터 2015년 10월까지 발의된 공운법 개정법률안 104건이고, 대표발의

자 소속을 기준으로 새누리당 42건, 새천년민주연합 57건, 정의당 3건, 대안(위원장) 1건이다.

공운법은 본문 6장 56조와 부칙 4조로 구성되어 있는 가운데, 개별 개정법률안은 작게는 1개에서 많게는 14개의 주요 내용을 담고 있다. 각 장별 개정 및 신설 조(條)의 횟수를 살펴보면, 제1장 ‘총칙’ 21회, 제2장 ‘공공기관운영위원회’ 16회, 제3장 ‘공공기관의 경영공시 등’ 18회, 제4장 ‘공기업·준정부기관의 운영’ 157회, 제5장 ‘보칙’ 22회, 제6장 ‘벌칙’ 1회, 부칙 1회, 제6장 57조의 신설 3회로 총 239회이다<sup>1)</sup>.

또한 제4장 ‘공기업·준정부기관의 운영’에서 개정 및 신설 조항의 횟수를 살펴보면, 제2절 이사회 7회, 제3절 임원 67회, 제4절 예산회계 25회, 제5절 경영평가와 감독 58회이다.

<표> 공운법 조(條) 기준 개정 횟수

편제		주요 내용	개정 안 횟수	대표발의자 소속			
				새누리당	새천년민주연합	정의당	
제1장 총칙	1조	목적	1	0	1	0	
	2조	적용 대상 등	0	0	0	0	
	3조	자율적 운영의 보장	2	0	2	0	
	4조	공공기관	10	6	4	0	
	5조	공공기관의 구분	5	1	4	0	
	6조	공공기관 등의 지정절차	1	0	1	0	
	7조	기관 신설에 대한 심사	2	2	0	0	
제2장 공공기관운영위원회	8조	공공기관운영위원회의 설치	2	0	1	1	
	9조	운영위원회의 구성	9	1	5	3	
	10조	운영위원회의 회의	5	1	3	1	
제3장 공공기관의 경영공시 등	11조	경영공시	9	5	3	1	
	12조	통합공시	0	0	0	0	
	13조	고객현장과 고객만족도 조사	0	0	0	0	
	14조	공공기관에 대한 기능조정 등	5	1	4	0	
	15조	공공기관의 혁신	4	0	4	0	
제4장 공기업·준정부기관의 운영	제1절 정관	16조	정관의 기재사항	0	0	0	0
		제2절 이사회	17조	이사의 설치와 기능	1	0	1
	18조		구성	1	0	1	0
	19조		회의	0	0	0	0
	20조		위원회	5	0	5	0
	21조		선임비상임이사	0	0	0	0

1) 발의된 개정 법률안의 개정 및 신설 조(條)의 횟수 산정은 먼저 주요 내용을 기준으로 분류한 후 조(條)를 기준으로 하였다. 예를 들어, 개정 법률안에서 주요 내용 중 같은 조 안에 여러 개의 항을 담고 있더라도 1개로 산정하고, 두 개의 조와 관계될 경우 2개로 산정하였음.

편제	주요 내용	개정 안 횟수	대표발의자 소속			
			새누리당	새천년민주당 연합	정의당	
제3절 임원	22조	해임 요청 등	0	0	0	
	23조	기금운용심의회	0	0	0	
	24조	임원	9	4	1	
	25조	공기업 임원의 임면	10	4	4	
	26조	준정부기관 임원의 임면	10	4	4	
	27조	사원총회가 있는 공기업준정부기관의 임원 선임에 관한 특례	0	0	0	
	28조	임기	1	1	0	
	29조	임원추천위원회	11	2	8	
	30조	임원후보자 추천 기준 등	15	1	14	
	31조	기관장과의 계약 등	0	0	0	
	32조	임원의 직무 등	0	0	0	
	33조	임원의 보수기준	0	0	0	
	34조	결격사유	2	1	1	
	35조	이사와 감사의 책임 등	1	0	1	
	36조	비상임이사와 감사에 대한 직무수행실적 평가	0	0	0	
	37조	임직원의 겸직제한	8	5	3	
	38조	회계연도	0	0	0	
	제4절 예산회계	39조	회계원칙 중장기재무관리계획의 수립 등	1 9	4	4
		40조	예산의 편성	12	4	8
		41조	준예산	0	0	0
		42조	운영계획의 수립	1	1	0
		43조	결산서의 제출 공기업의 자본금 전입 협의 등 회계감사의 선임 등 손해배상 책임	1	0	1
		44조	물품구매와 공사계약의 위탁	0	0	0
		45조	출자의 방법	1	0	1
	제5절 경영평가 와 감독	46조	경영목표의 수립	1	1	0
		47조	경영실적 등의 보고	6	4	1
		48조	경영실적 평가	32	13	15
		49조	연차보고서의 작성	0	0	0
		50조	경영지침	6	1	4
		51조	공기업 준정부기관에 대한 감독	2	0	2
52조		감사원 감사 감사결과 등의 국회 제출	11	6	5	
제5장 보칙	53조	벌칙	6	6	0	
	54조	소수주주권의 행사 등	16	11	5	
제6장 벌칙	55조	벌칙	0	0	0	
	56조	벌칙	1	1	0	
부칙		1	0	0		
신설	57조		3	1	2	

### 3. 개정 법률안 주요 내용

공운법 조(條) 기준 개정 횟수를 기준으로 보면, 공운법 개정에서 가장 관심을 갖는 사항은 제48조 경영실적 평가(32회), 제54조 소수주주권의 행사 등(16회), 제30조 임원후보자 추천 기준 등(15회), 제40조 예산의 편성(12회), 제29조 임원추천위원회(11회), 제4조 공공기관(10회), 제25조 공기업 임원의 임면(10회), 제26조 준정부기관 임원의 임면(10회), 제9조 운영위원회의 구성(9회), 제24조 임원(9회), 제39조2 중장기재무관리계획의 수립 등(9회)의 순이다<sup>2)</sup>.

공운법 개정 법률안의 주용 내용을 정리하면 아래와 같다.

○ 공공기관 지정

- 한국방송공사, 한국교육방송공사, 문화방송, 연합뉴스를 공공기관으로 지정(1131)
- 과학기술분야 정부출연연구기관을 공공기관에서 제외(3621)
- 공공기관 지정 요건 및 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 구분 기준을 법령에서 보다 명확히 규정(7880)
- 공공기관 지정요건을 보다 완화하고 구체적인 지정의 기준 및 절차는 대통령령으로 위임(12457)
- 「국민연금법」에 따라 설립된 국민연금기금운용공사를 공공기관으로 지정할 수 없도록 함(16435)
- 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사가 출연한 「부동산투자회사법」에 따른 부동산투자회사를 공공기관으로 지정(16873)

○ 공공기관운영위원회 구성

- 운영위원회 민간위원을 국회로부터 추천 받도록 함(1657)
- 위촉직 위원 임기를 4년으로 하고 매 2년마다 구성원 절반이 임기가 새로 개시되는 교차임명제를 도입하며, 공금횡령 등의 사유로 징계를 받은 자 등은 운영위원으로 위촉되지 않도록 운영위원의 결격사유를 규정(1657)
- 민간위원은 국회·시민단체·노동계의 추천으로 대통령이 위촉하는 12인으로 구성하되, 국회·시민단체·노동계에서 위원의 3분의 1을 각각 추천(4759)
- 운영위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 기획재정부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고, 임기는 3년으로 함(4851)
- 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야를 대표하는 단체가 추천한 사람 중에서 11인 이내의 사람을 운영위원회 위원으로 위촉하도록 함(4851)

2) 제52조는 기존 조문에 대한 개정보다 신설 조항이 다수를 차지하여 제외함.



- 공공기관운영위원회 위원구성 시 여성이 민간위원의 100분 30 이상이 되도록 함(8693)
- “운영위원회”를 “혁신위원회”로 하고, 혁신위원회는 위원장 2인, 위원은 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장과 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 위원장의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 민간위원. 다만, 노동계의 경우 노동부장관의 추천(12457)
- “법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서”를 “다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서”로, “11인”을 “9인”으로 하고, △대학 또는 공인된 연구기관에서 부교수 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 근무한 경력이 있는 자 △판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 근무한 경력이 있는 자 △공공기관, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제15항제3호에 따른 주권상장법인에서 20년 이상 근무한 자로서 임원의 직에 3년 이상 재직한 자 △공인회계사 자격을 가지고 다목에 열거된 기관의 감사·회계 부문에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자 △고위공무원단 소속 공무원 또는 정무직 공무원의 직에 근무한 자를 신설, 제5호와 제6호로 총연합단체인 노동조합의 추천으로 대통령이 위촉하는 1인, 시민단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체를 말한다)의 추천으로 대통령이 위촉하는 1인을 신설 (17023)

○ 경영공시

- 공공기관은 경영공시에 임원의 성별현황을 포함하도록 함(8693)
- 공공기관의 경영공시 사항으로 사업계획을 추가함(9413)
- 인건비 및 복리후생비 예산과 집행 현황. 이 경우 각종 수당 등을 항목별로 공시(10977)
- 징계제도 관련 정보 및 징계처분 결과 등을 포함한 징계운영 현황을 경영공시를 통해 공개(11350)
- 공공기관은 경영공시에 근로자의 고용형태현황 및 비정규직 근로자의 정규직으로의 전환비율을 포함(13808)
- 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 따라 실시된 공공기관의 실태조사 결과(14995)

○ 임원

- 기획재정부장관은 공기업·준정부기관 임원의 양성평등을 위하여 필요한 지침을 제정하고, 이 경우 3년 이내에 특정 성별이 임원 정수의 100분의 85 이상, 5년 이내에 100분의 70 이상이 되지 아니하도록 함(3306)

- 공기업·준정부기관의 여성임원을 임원 정수의 100분의 30 이상으로 하되, 공기업의 경우에는 2014년부터 2016년까지는 100분의 10, 2017년부터 2018년까지는 100분의 20, 2019년부터는 100분의 30 이상이 되도록 함(8693)
- 기획재정부장관은 공기업·준정부기관 임원의 양성평등을 위하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 양성평등지침을 정하도록 함(8693)
- 공공기관 임원 중 여성이 임원 정수의 100분의 30 이상이 되도록 하고, 공기업과 기관규모가 일정기준 이상인 준정부기관은 상임감사를 1명 이상 두도록 함(17023)

○ 공기업·준정부기관 임원의 임면

- 비상임이사를 임명하는 경우 여성이 비상임이사 정수의 100분의 30 이상(2770)
- 공기업의 감사를 임원추천위원회가 추천하는 경우에는 「공공감사에 관한 법률」 제11조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 추천(3768)
- 공기업의 상임이사는 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명하도록 함(4851)
- 공기업 및 준정부기관의 비상임이사에 근로자대표의 추천을 받은 사람을 1인 이상 포함하도록 함(4851)
- 시장형 공기업의 장을 대통령이 임명하는 경우에는 국회의 인사청문을 거쳐야 함(5074)
- 공기업의 비상임이사로 노동조합이 조합원 중에서 추천한 사람을 1명 이상 임명(9229)
- 공기업의 장을 대통령이 임명하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 인사청문 절차를 거쳐야 함(17023)
- 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) 및 시민단체의 추천을 받은 사람이 각각 1인 이상 포함되어야 함(17023)

○ 임원추천위원회

- 공기업·준정부기관의 이사회는 임원의 임기 만료, 그 밖의 사유로 인하여 임원을 새로이 선임할 필요가 있는 경우에는 지체없이 임원추천위원회를 구성하여야 함(1900)
- 임원추천위원회의 위원은 여성이 위원 정수의 100분의 30 이상이 되도록 하여야 함(3465)
- 비상임이사가 선임한 위원과 관련직능단체가 추천하여 임원추천위원회의 위원

장이 선임한 위원으로 구성함(4851)

- 임원추천위원회는 회의내용을 녹취하고, 회의록을 작성·보존하여 이를 공개하여야 함. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있음(6107)
- 임원추천위원회의 위원을 구성하는 경우 근로자대표가 추천한 위원을 포함하도록 함(9215)
- 공기업·준정부기관의 임원추천위원회는 비상임이사가 총 위원의 2분의 1 이상인 되도록 구성하여야 함(10810)

○ 임원후보자 추천 기준 등

- 임원추천위원회는 공기업·준정부기관의 임원을 추천하는 경우 3분의 1이상 해당 공공기관에서 10년 이상 근무한 직원을 추천(1657)
- 해당 공기업·준정부기관에서 20년 이상 근무한 사람, 공기업·준정부기관의 존속기간이 20년 미만인 경우에는 존속 기간의 3분의 2 이상 근무한 사람(2531)
- 공기업·준정부기관의 기관장 및 이사나 감사 후보자를 추천하는 경우 해당 기관별 전문성·특수성 등을 고려한 임원 추천 기준에 따라야 함(9079)
- 임원후보자의 추천 기준에 해당 업무 경력 5년 이상을 규정(9805)
- 임원추천위원회는 임원후보자 추천 기준 및 추천 경위 등이 포함된 회의의 내용을 작성·보존하고 이를 공개하여야 함. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있음(15217)
- 임원후보자를 추천하는 경우 2배수 내지 3배수로 임원후보자를 선정하여 우선 순위를 두어 추천하도록 함(17023)

○ 중장기재무관리계획의 수립 등

- 정부가 손실보전의무를 지는 공기업·준정부기관도 중장기재무관리계획을 수립하도록 함(320)
- 중장기재무관리계획을 수립하는 기관의 경영환경·경제여건 및 국가정책방향 등을 고려하여 기획재정부장관 또는 주무기관의 장이 중장기재무관리계획의 변경을 요구할 수 있도록 함(4136)
- 공기업·준정부기관은 건전재무를 유지하고 부채를 적정수준으로 관리하도록 함(7779)
- 중장기재무관리계획 작성 대상을 모든 공기업·준정부기관으로 확대하고, 부채 종류별로 부채관리계획을 작성하는 등 중장기재무관리계획을 보다 구체적으로

작성하도록 함(9413)

- 공기업·준정부기관은 회계를 처리하는 경우 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 구분하도록 함(10526)
- 기획재정부장관은 중장기재무관리계획의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 대상기관의 장에게 대통령령으로 정하는 전문기관의 사전 검증과 진단을 받도록 할 수 있음(13941)

○ 예산의 편성

- 공기업 및 준정부기관은 대통령령이 정하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하도록 함(105)
- 공기업·준정부기관의 장은 대통령령으로 정하는 신규 투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하도록 함(670)
- 기관장은 대통령령으로 정하는 대규모 재정사업의 사업내용, 재원 조달방안, 연차별 추진계획 등을 포함한 사업계획서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 함(7868)
- 공기업·준정부기관은 이사회 의결로 확정된 예산을 국회 소관 상임위원회에 보고하도록 함(8339)
- 공기업·준정부기관의 사업에 대한 예비타당성조사 제도를 법률에 직접 규정하고, 대상사업 및 면제사유 등을 보다 명확히 규정함(9764)
- 기관장은 신규투자사업 및 자본출자에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 이사회 및 주무기관의 장에게 제출하도록 함(10907).
- 예비타당성조사를 실시하는 경우 총사업비가 500억원 이상인 경우에는 기획재정부장관이 지정하는 신뢰성 있는 외부전문기관에 의뢰하여 수행하도록 함(10907).
- 「국가재정법」에 따라 예비타당성조사를 실시하는 사업, 재해예방·복구 지원 및 시설 안전성 확보 등 긴급을 요구하는 사업 등은 예비타당성조사 대상에서 제외하도록 함(10907).
- 공기업·준정부기관은 예산이 확정되거나 변경된 경우 지체 없이 국회 소관 상임위원회에 해당 연도 수입·지출 계획서를 첨부하여 그 내용을 보고하도록 함(16854)
- 공기업·준정부기관의 사업에 대한 예비타당성조사 제도를 법률에 직접 규정하고, 대상사업 및 면제사유 등을 보다 명확히 규정함으로써 예비타당성조사 제도의 이행가능성을 높이고 법적 구속력을 확보함(17023)

○ 경영실적 평가

- 경영실적평가의 기준 및 방법과 관련하여 고려할 사항을 구체적으로 법률에 명시함(320)
- 경영실적 평가 기준과 방법에 공공서비스의 공익성을 객관적으로 측정할 수 있도록 함(1657)
- 경영실적 평가에 따른 사후제재 기준을 대통령령에 구체적으로 정하도록 함(1657)
- 경영평가단을 구성하는 데 있어서 시민단체 등이 포함될 수 있도록 하고, 경영평가단 구성원의 독립성을 보장하며, 임기 중과 임기만료 후 1년간은 이해관계가 있는 업무를 수행할 수 없도록 규정함(1657)
- 경영평가 대상인 공공기관 또는 관련자 등이 공정한 경영실적 평가를 저해하는 경우에는 경영실적 평가결과와 성과급에 반영하고 주의·경고 등의 조치를 취하거나 인사상의 조치를 취하도록 요청할 수 있도록 함(1657)
- 공기업·준정부기관 기관장의 경영실적 평가 근거 및 경영실적 평가 결과에 따른 해임건의 등의 근거를 법률에 명시함(1900)
- 공기업·준정부기관경영평가단에 노동조합의 대표자와 시민단체의 대표자가 반드시 포함되도록 함(3900)
- 공기업·준정부기관의 경영실적 평가에 있어 표준이력서사용 및 표준면접지침 준수 여부를 반영하도록 함(4339)
- 장애인 의무고용 준수여부를 공기업·준정부기관의 경영실적 평가항목에 반영하도록 법률에 명시하도록 함(4605)
- 공기업·준정부기관의 운영실적 평가를 위하여 대학교수, 공인회계사 및 변호사, 시민단체에서 추천한 자 등으로 운영평가단을 구성할 수 있도록 하고, 운영평가단 구성원의 독립성을 보장하며, 임기 중이나 임기만료 후 1년간 이해관계가 있는 업무를 수행할 수 없도록 함(4851)
- 공공기관의 부패방지시책 추진상황에 대한 실태조사·평가의 결과를 반영하도록 함(5731)
- 공기업 및 준정부기관의 경영실적 평가에 공공기관의 정보공개에 관한 법률 제11조제5항에 따른 행정쟁송 결과와 과태료 부과를 포함한 징계 현황 등을 포함하도록 함(6228)
- 중증장애인생산품 구매촉진의무에 대한 준수여부를 공기업·준정부기관의 경영실적 평가항목에 반영하도록 함(6795)
- 공기업·준정부기관의 경영실적 평가에 있어 재무건전성을 객관적으로 측정할 수 있도록 함(7779)
- 공기업·준정부기관에 대한 경영실적을 평가하는 경우 「국정감사 및 조사에 관한 법률」에 따라 실시한 감사 대상기관에 대한 평가 결과를 반영하도록 함(8504)

- 대학교수, 정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자, 5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가 등을 평가단으로 구성(8924)
- 경영평가단의 구성원은 임기 중에 평가대상인 공기업·준정부기관과 이해관계가 있는 연구·조사·평가·소송 및 자문 등의 업무를 수행할 수 없음(8924)
- 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대한 제재방안으로 임직원에 대한 성과급 제한을 명시함(9413)
- 공공기관 임원 및 직원이 비영리 목적으로 겸직할 경우 임명권자나 제청권자의 허가 여부를 공공기관경영평가 항목으로 설정함(11271)
- 공기업·준정부기관의 경영실적 평가에 있어 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 실시한 재난관리체계 등에 대한 평가 결과를 반영함(11596)
- 공기업·준정부기관경영평가단의 위원은 임기 중 또는 임기만료 후 일정기간 동안 평가대상인 공기업·준정부기관의 감사·자문·연구용역 등의 업무를 수행할 수 없도록 하는 한편, 기획재정부장관은 경영평가단의 위원이 이를 위반하는 경우 해촉하여야 하고, 해당 공기업·준정부기관에 대해서는 경영실적 평가 시 주의·경고 등의 필요한 조치를 취할 수 있도록 함(12754)
- 기획재정부장관은 비정규직 근로자의 근로실태평가서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하도록 함(13808)

## 공공부문 판례

- 정부출연연구소 비정규 연구직 근로자에 대한 차별시정





# 정부출연연구소 비정규 연구직 근로자에 대한 차별시정\*

한국노동사회연구소  
황수옥 연구위원

## I. 문제제기

1997년 IMF 외환위기 이후 신자유주의의 도입으로 인해 노동의 많은 부분에서 규제완화가 이루어졌다. 그러나 사업주들의 비용절감과 고용유연화를 목적으로 무분별하게 확산된 근로자의 비정규직화는 고용불안, 근로조건외 정규직과의 차별, 인권침해 등 노동의 양극화를 유발하여 심각한 사회문제의 원인이 되고 있다. 이로 인해 2007년 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」은 기간제 근로자 및 단시간 근로자에 대한 불합리한 차별을 시정하고 기간제 근로자 및 단시간 근로자의 근로조건 보호를 강화할 목적으로 제정되었다. 특히 이 법 제8조 제1항에 의해 “사용자는 기간제 근로자임을 이유로 당해 사업 또는 사업장에서 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자에 비하여 차별적 처우를 하여서는 아니 된다.”고 규정하면서 정규직 근로자와 비정규직 근로자의 불합리한 차별을 금지하고 있다.

이 사례에서 법원은 정부출연연구소가 기간제 근로자들이 정규직 근로자들과 같거나 비슷한 업무를 하고 있음에도 불구하고 임금, 승진 등에 있어서 차등을 두는 것은 불합리한 차별이므로 이를 시정해야 한다고 판결하였다.

\* 대전지방법원 2015.5.7. 선고 2014구합101520 판결

## II. 사건의 개요

원고인 기초과학연구소는 기초연구 등을 하는 법인으로 이 사건의 참가인들과 기간제 근로계약을 체결하였다. 참가인들은 기초과학연구소의 부설기관인 국가수리과학 연구소에 입사하여 연구직에서 근무하다가 퇴사한 자들로 기초과학연구소와 기간제 근로계약을 체결하여 연구직 직종에서 근무하였다. 그러나 참가인들은 정규직과 연구과제 수행 등 동일한 노동을 수행함에도 정규직의 80%에 해당하는 임금을 받고 승진, 승급의 기회조차 부여 받지 못해 이를 시정해야 한다고 주장하였다. 참가인들은 2013년 7월 31일 충남지방노동위원회에 차별시정신청을 하였고 노동위원회는 2013년 12월 2일 참가인들과 연구소의 정규직 근로자들 사이에 정액급, 연구활동비, 평가성성과급, 인센티브, 직급 및 경력평가(호봉)에서 차등을 두는 것은 합리적인 이유가 없는 차별적 처우에 해당한다고 판단하였다. 따라서 충남지방노동위원회는 연구소가 참가인들에게 지급하지 않은 정액급, 연구활동비, 평가성과급을 지급하라는 초심판정을 하였다. 이에 연구소는 초심판정에 불복하여 중앙노동위원회에 재심신청을 하였고 2014년 2월 25일 재심판정을 받았다. 재심판정에서 중앙노동위원회는 초심판정 중 개인별 차별시정명령 금액 일부를 취소하고 나머지 재심신청은 기각하였다. 이에 연구소는 참여연구원에 불과한 참가인들과 과제책임자인 정규직 근로자들은 그 업무내용·범위, 책임, 채용조건 등에 있어서 서로 차이가 있고 따라서 연구소가 기간제 근로자들과 정규직 근로자들 사이에 정액급, 연구활동비, 평가성과급에서 차등을 두는 것은 ‘합리적 이유 있는 차별’에 해당한다고 주장하며 대전지방법원에 차별시정재심판정취소의 소를 제기하였다.

## III. 판결요지

이 사건은 연구소에서 팀별로 연구과제를 수행할 때, 팀원별 업무를 나누는 부분은 정규직 근로자가 기간제 근로자에게 지시하는 방식이 아니라 공동회의를 통해서 각자의 전문분야에 맞게 결정하는 방식으로 이루어진다고 보이는 점, 이 사건의 연구소는 기간제 근로자들과 정규직 근로자들의 개인 업무를 평가하는데 있어서 정규직 인지의 여부에 따라서가 아니라 논문실적 등에 따라서 평가를 하고 있는 점, 일부 팀에서는 정규직 근로자의 업무로 기재되어 있는 업무가 다른 팀에서는 기간제 근로자의 업무로 기재되어 있는 점 등을 보면, 기간제 근로자들과 정규직 근로자들 사이의 업무내용·범위, 책임, 채용조건 등에 있어서 서로 차이가 없다고 보이므로 기간제 근로자들과 정규직 근로자들은 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한

법률」 제8조 제1항이 규정하는 동종 또는 유사한 업무에 종사하는 자들에 해당한다.

### 1. 차별적 처우가 있었는지의 여부

「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 의해서 차별적 처우란 ‘임금 그 밖의 근로조건 등에 있어서 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것’이라고 규정하고 있다. 차별적 처우가 있었는지를 판단하기 위해서는 ‘동종 또는 유사한 업무’에 종사하는 기간의 정함이 없는 근로자(정규직 근로자)와의 비교가 있어야 한다. 비교가 가능한 대상인 정규직 근로자가 있다면 비정규직 근로자가 정규직 근로자와 비교하여 불리한 처우가 있었는지를 판단하고 그 불리한 처우에 합리적인 이유가 있었는지를 판단하게 된다.

### 2. 임금 그 밖의 근로조건에 있어서의 차별

대법원은 판결을 통해 “「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 상 차별적 처우란 합리적인 이유 없이 불리하게 처우하는 것인데 여기서 불리한 처우란 사용자가 임금 그 밖의 근로조건 등에서 기간제 근로자와 비교 대상 근로자를 다르게 처우함으로써 기간제 근로자에게 발생하는 불이익 전반을 의미하고 합리적인 이유가 없는 경우란 기간제 근로자를 달리 처우할 필요성이 인정되지 않거나 달리 처우할 필요성이 인정되는 경우에도 그 방법이나 정도 등이 적정하지 않은 경우를 의미한다. 그리고 합리적인 이유가 있는 지는 개별 사안에서 문제가 된 불리한 처우의 내용 및 사용자가 불리한 처우의 사유로 삼은 사정을 기준으로 기간제 근로자의 고용형태, 업무 내용과 범위, 권한, 책임, 임금 그 밖의 근로조건 등의 결정요소 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.<sup>1)</sup>”고 판결하였다. 연구소는 기간제 근로자들에게 정액급, 연구활동비, 평가성성과급에서 정규직 근로자들과 차등을 두어 적은 액수를 지급하였기 때문에 동법 제2조 제3항에 의한 차별적 처우에 해당한다.

### 3. 동종 또는 유사한 업무에 해당하는지의 여부

비교대상 근로자로 선정된 정규직 근로자의 업무가 기간제 근로자의 업무와 동종 또는 유사한 업무에 해당하는지는 취업규칙이나 근로계약 등에 명시된 업무 내용이 아니라 근로자가 실제 수행하여 온 업무를 기준으로 판단되어야 한다. 간혹 기

1) 대법원 2012.10.25. 선고 2011두7045 판결.

간제 근로자와 정규직 근로자들이 수행하는 업무가 서로 완전히 일치하지 않고 업무의 범위 또는 책임과 권한 등에서 다소 차이가 있다고 하더라도 주된 업무의 내용에 본질적인 차이가 없다면 특별한 사정이 없는 한 이들은 동종 또는 유사한 업무에 종사한다고 보아야 한다.<sup>2)</sup> 예를 들어 정규직 근로자는 해당 업무와 직접 관련된 자격을 소지하는 반면 기간제 근로자는 그러한 자격을 소지하지 아니하는 경우와 같이 양 근로자 사이에 업무의 현저한 직적 차이를 인정할 만한 다른 특별한 사정이 없는 한, 설령 채용 절차나 부수적 업무의 내용 등에 있어서 양 근로자 사이에 차이가 있다 하더라도 이들은 동종 또는 유사한 업무에 종사한다고 해석해야 한다. 이 경우, 양 근로자의 업무 사이에 존재하는 ‘현저하지 아니한 질적 차이’는 이들이 동종 또는 유사한 업무에 종사한다는 해석을 방해하는 사정이 아니라 사용자가 이들을 각기 달리 처우하는 것에 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 ‘합리적인 이유’가 있음을 뒷받침하는 사정이 될 수 있을 뿐이다.<sup>3)</sup>

#### 4. 기간제 근로자와 정규직 근로자 사이에 업무 내용, 범위, 책임, 채용조건 등에 있어서 본질적인 차이가 있는지의 여부

기간제 근로자와 정규직 근로자 사이에 업무 내용, 범위, 책임, 채용조건 등에 있어서 본질적인 차이가 있었는지의 여부를 살펴보기 위해서는 계약서에 명시되어 있는 내용뿐만 아니라 실제로 어떤 업무를 하였는지에 대해 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이 연구소의 구체적인 업무내용을 살펴보면 연구과제는 각 팀별로 주제를 선정하여 진행되고 각 팀은 팀 운영과 관련된 대외협약진행·보고서 작성 등의 업무를 하는 과제책임자와 팀 내에서 연구 등의 업무를 하는 참여연구원으로 구성되는데 연구소에 소속된 모든 정규직 근로자들이 연구과제에 참여함에 있어서 과제책임자로만 참여한 것은 아니다. 연구소의 2011년도 주요사업 최종보고서 발간번호에는 연구과제 과제책임자 15명 중 5명이 기간제 근로자로 기재되어 있는데 위 연구과제 중 일부는 기간제 근로자인 과제책임자 1명에 정규직 근로자인 참여연구원 4명으로 구성되기도 했고 일부 연구과제는 과제책임자와 참여연구원이 모두 기간제 근로자들로 구성되기도 했기 때문에 정규직 근로자들이 과제책임자로 기간제 근로자들은 참여 연구자에 불과하다는 연구소의 주장은 사실이 아니다. 또한 채용조건에 있어서도 연구소의 내부규정인 비정규직 활용세칙 제5조 제1항은 “계약직 연구원, Post-doc(NIMS 펠로우 포함), 기간제 계약직은 정규직 채용절차를 따른다.”고 규

2) 대법원 2012.10.25. 선고 2011두7045 판결.

3) 서울행정법원 2008.10.24. 선고 2008구합6622 판결.

정하고 있다. 이에 따른 2010년 연구소 채용공고를 보면 정규직 연구원 중 원급의 자격요건은 '대학이상의 과정을 이수한 자'이고 계약직 프로젝트연구원의 자격요건은 '박사학위 취득자 또는 이에 준하는 전문성을 보유한 자'인데 연구소의 2013년 2월 22일자 채용공고에 의하면 정규직 연구원의 자격요건은 '채용분야 관련 박사학위를 받은 자로서 모집분야의 사업에 직접적으로 참여할 수 있는 연구자 및 담당업무 분야의 연구 영역을 확장할 수 있는 연구자'로 앞서 계약직 프로젝트연구원의 자격요건과 다르지 않다. 위의 채용공고에 의하면 박사학위 소지자는 공인영어시험 성적 제출이 면제되는 사실로 보아 참가인들은 모두 박사학위 소지자들인 것이 인정되었다. 또한 연구소의 기간제 근로자들 중 일부는 이 사건 연구소 외부의 학생들에 대한 체험행사 업무를 한 사실도 밝혀졌다. 이와 같이 연구소에서 업무의 내용, 범위, 책임, 채용조건에서 정규직 근로자와 기간제 근로자들 사이에 차이가 있다고 볼 수 없다.

#### IV. 판결의 의의

기간제 근로자와 정규직 근로자 사이의 핵심 업무 내용에 본질적인 차이가 나지 않고 차등을 두는데 합리적인 이유가 존재하지 않는 상황에서 임금과 승진 등에 있어서 차별은 위법하다는 기존의 법리를 따른 판례이다. 이 판례는 특히 정부출연연구기관에 소속된 기간제 연구원들에게 최초로 적용한 것으로 더 의미가 있다.

#### V. 결론

무분별한 비정규직에 대한 확산은 현재 사회의 양극화 현상을 심화시키는 중요한 원인 중 하나로 볼 수 있다. 정규직과 비교하여 약 60%의 임금을 받으며 노동현장에서 다양하게 나타나는 정규직과의 차별조치들로 인한 비정규직 근로자들의 인권 문제 등도 지속적으로 나타나고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」을 시행하여 비정규직을 차별과 남용으로부터 보호하고자 하였으나 현실적인 문제해결 방법이 되지 못하고 있다. 이 판결을 통해 더 많은 비정규 근로자들의 차별이 시정되기를 바라며 정부는 좀 더 엄격한 법률적용을 통해 기업들이 합리적 이유 없이 이익의 극대화를 위해 비정규 근로자들을 채용하고 이들을 차별하지 못하도록 위반 사업주에 대해서는 직접고용을 하도록 하고 위반 시에는 처벌을 강화하도록 하는 등의 노력이 필요하다.

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 교선실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: [fkpiu@hanmail.net](mailto:fkpiu@hanmail.net))로 연락주십시오