

# 공공부문

# 정책이슈

## 보고서

2016 **1** | 제13호

### Issue Letter

창간 첫돌을 맞아

### 공공부문 동향

2016년 공공기관노사관계를 전망한다

### 이슈 분석

2016년 예산편성 지침 다시 보기

정부의 전력 판매시장 개방 움직임과 문제점

### 공공연구 분석

『공공기관 고용관리 정책 평가』 연구 리뷰

### 공공부문 판례

계약직 노동자의 계약갱신에 대한 기대권과 평가절차의 적합성 여부



전국공공산업노동조합연맹





■ Issue Letter

창간 첫돌을 맞아 5

■ 공공부문 동향

2016년 공공기관노사관계를 전망한다 9

■ 이슈 분석

2016년 예산편성 지침 다시 보기 19

정부의 전력 판매시장 개방 움직임과 문제점 27

■ 공공연구 분석

『공공기관 고용관리 정책 평가』 연구 리뷰 33

■ 공공부문 판례

계약직 노동자의 계약갱신에 대한 기대권과 평가절차의 적합성 여부 45

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
 편집인 편집위원회  
 발행처 전국공공산업노동조합연맹  
 발행일 2016년 1월 28일  
 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





# Issue Letter

- 창간 첫돌을 맞아



●●●

창간 첫돌을 맞아

## 공공부문 노사관계, 공공정책의 마중물이 되겠습니다

전국공공산업노동조합연맹  
위원장 김주영

공공부문 노사관계와 공공정책에 대한 전문가와 현장, 그리고 각계의 의견을 다양하게 담고자 의욕차게 출발한 공공부문 노동정책 전문지인 「공공부문 정책이슈보고서」가 첫돌을 맞았습니다.

시작이 반이라는 말이 있습니다. 처음에는 지속가능할 것인가에 대한 여러분들의 우려도 있었지만 한국노동사회연구소를 비롯한 회원조합, 그리고 노사관계 전문가와 산업정책 전문가 등 참여하고 계시는 많은 분들의 열정과 참여로 출발 1년의 성과를 크게 만들었다고 생각합니다. 지면을 통하여 모든 분들께 감사의 인사를 드리며 더욱 성장하고 발전할 수 있도록 지속적인 관심과 참여, 그리고 격려를 부탁드립니다.

지금 우리 노동계, 그리고 노사관계는 그 어느 때보다도 어려운 상황을 마주하고 있습니다. 오랫동안 지켜온 노동조합 활동과 성과, 그리고 원칙에 대해 전방위로 흔들기가 지속되면서 노사간의 신뢰가 무너지고 있습니다. 노사관계의 공정한 중재자로서의 정부 역할에 대해서도 당연히 문제제기를 할 수밖에 없습니다. 특히 공공부문의 실질적 사용자로서 정부가 보여주고 있는 노사관계 전반은 정부 스스로 법과 원칙을 무너뜨리고 강압과 통제의 일방통행 형태들이 반복적으로 보여지고 있습니다. 비정상의 상당부분이 정부정책에 그 원인이었음에도 해법은 노동권을 약화시키는 것이고 책임은 노동자들에게 떠넘기는 것이었습니다. 청년실업 해소대책으로 밀어붙인 임금피크제 또한 노동자의 일자리 문제를 세대 간 갈등으로 만들어버린 정부 스스로가 자가당착에 빠진 최악의 정책으로 남게 될 것입니다. 복지축소, 임금피

크제, 성과연봉제 등 노사관계의 최대 현안은 모두 헌법에서 정하고 있는 노사간 단체교섭의 대상임에도 불구하고 일방적으로 노동자의 희생만을 강요하며 이를 ‘노동개혁’으로 포장하여 밀어붙이고 있는 것입니다.

신뢰가 무너진 관계는 치유할 수 없는 갈등만 남을 수밖에 없습니다. 공공부문 노사관계에서 확인된 바와 같이 정부가 노동자들을 개혁의 대상으로 내몬다면 노사간의 신뢰는 요원할 수 밖에 없습니다.

「공공부문 정책이슈보고서」는 노사관계의 신뢰회복에서부터 노사문제와 제반 공공정책에 이르기까지 현안을 합리적으로 풀어나가기 위한 소중한 마중물로서의 역할을 기대하며 출발했습니다. 주장과 요구만 있는 것이 아니라 합리적 대안까지도 모색할 수 있는 정책의 마당이 되기를 희망합니다. 우리 사회의 많은 문제들, 예컨대 노동현안에 있어서 비정규직과 청년실업의 문제, 남녀간의 격차해소, 대중소기업과 재벌의 독과점 문제와 같은 경제적 현안, 좀 더 확장하여 고령화와 노인빈곤, 자살과 양극화 문제와 같은 사회적 현안의 상당부분은 공공부문과 밀접한 관계가 있습니다. 공공부문의 축소가 지속되면서 이 같은 문제들이 심화되고 있다고 생각합니다. 따라서 제반 현안들을 해소하기 위해서는 무엇보다도 공공부문의 역할을 확장하고 공적 서비스의 질을 높여나갈 필요가 있습니다. 사회 전체적으로 공공서비스의 영역 확장과 질적 개선 등 공공성을 강화하는데 우리 연맹의 「공공부문 정책이슈보고서」가 작은 보탬이 되었으면 합니다.

첫돌을 맞았지만 아직 걸음마 단계입니다. 성원 해주시고 참여해 주신 모든 분들의 노력이 있었기에 훌륭한 출발을 했습니다. 더 큰 성장을 위해 앞으로도 많은 성원을 부탁드립니다. 공공부문이 우리 사회의 발전을 위해 핵심적인 역할을 할 수 있도록 우리연맹은 최선을 다하겠습니다. 다시 한 번 창간 첫 돌을 자축하며 여러분의 건승을 기원드립니다.

# 공공부문 동향

- 2016년 공공기관노사관계를 전망한다



# 2016년 공공기관노사관계를 전망한다

한국노동사회연구소  
소장 노광표

## 1. 들어가는 말

박근혜정부의 공공부문 개혁 조치가 1단계 정상화에서 2단계로 넘어가고 있다. 집권 후반기 4대 개혁을 추진 중이지만 가시적인 성과가 있는 곳은 공공부문이 유일하다 할 것이다. 노동, 금융, 교육 개혁을 이야기하고 있지만 노동개혁은 5대 법안 처리를 둘러싸고 국회 공방이 전개 중이고, 교육개혁은 역사교과서 국정화 이외에는 추진되는 정책이 보이질 않는다. 금융개혁도 말은 무성하지만 인터넷 전문은행 허용 이외에 무엇을 하려는지 오리무중이다. 최근에는 금융기관 종사자들에 대한 성과주의 임금체계 도입이 금융개혁의 핵심으로 강조되는 상태이다.

이상에서 보듯 4대 부문 개혁은 ‘개혁’이라는 이름에 걸맞지 않은 정책들만 양산하고 있다. 공공부문 개혁도 처음 시작할 때는 공공기관의 낙하산 인사 방지, 공공기관의 지배구조 투명화, 부채 경감 및 책임자 처벌 등이 제기되었으나, 이들 의제들은 다 사라지고 공공기관 종사자들의 복지 삭감 및 임금피크제 도입만 남아 있다. 결과적으로 개혁의 본질적 영역은 그대로 둔 채 공공기관의 효율성 강화라는 과거 담론으로 회귀하였다. 결국 공공기관에 대한 시장주의적 개편 논리만 난무하고, 공공기관 종사자들의 기득권 삭감에만 집중된 꼴이다. 이런 상황에서 공공기관노동조합들은 정상화 정책 반대 운동에 나설 수밖에 없었고, 지난 2년 동안 공공기관노사관계의 대립 및 갈등 지수는 높아졌다.

이 글은 2016년 공공기관노사관계를 전망하고 이를 토대로 공공기관노동조합의 과제를 제시하기 위한 목적으로 작성되었다. 이 글의 주요 초점 및 관심은 다음과 같다. 첫째, 공공기관노사관계를 규정하는 정상화 조치의 방향과 내용은 무엇인가. 경제불황의 심화 및 재정여건 악화는 공공기관노사관계에 어떤 영향을 미치는가. 둘째, 공공기관노동조합 투쟁의 수준

과 폭을 가름하는 연대 활동은 어떻게 전개될 것인가. 2015년과 다른 변화는 무엇인가. 셋째, 공공기관노동조합의 4.13 총선에 대한 대응 전략은 무엇인가. 넷째 공공기관노동조합의 주체 역량을 가름할 새로운 변화는 나타나고 있는가 등이다.

## 2. 공공기관노사관계를 둘러싼 외부 환경

2016년 노사관계를 가름하는 변수는 크게 ‘경제 불황 심화, 4.13총선, 노동시장 구조개혁’ 등 3가지가 될 것이다. 첫째, 경제 환경이다. 세계 경제의 침체와 중국의 성장을 둔화는 수출 주도형 성장 전략에 매몰된 한국 경제의 커다란 짐으로 작용한다. 조선산업과 철강산업은 위기를 넘어 생존 자체가 문제시 되고 있고, 수출 주력 산업인 자동차와 전자산업에도 ‘빨간 불’이 켜진 상태다. 이명박정부에서 방치된 채 질질 끌려온 부실기업 문제는 한국 경제를 한 순간에 구렁텅이로 몰아넣을 수 있는 시한폭탄이다. 부채비율이 너무 높아 3년간 번 돈으로 빌린 돈의 이자도 갚지 못하는 한계기업들이 산소 호흡기에 의지한 채 목숨만 연명하고 있다. 경기 침체와 기업 구조조정은 노동자의 집단 해고 및 고용불안으로 연결될 위험이 크다.

한편 경제성장을 둔화와 민간부문의 고용불안은 공공부문의 구조조정과 시장화를 촉발하는 계기가 될 가능성이 크다. 정부는 공공부문을 민간부문노사관계를 선도하는 모범 사례(best practice)로 만들고자 노력해 왔다. 공공부문은 향후 정부의 고용노사관계 정책이 어떤 방향으로 추진되는가를 파악할 수 있는 리트머스 시험지(litmus paper)라 할 수 있다. 현 정부는 개선되지 않고 있는 경제 상황의 희생양을 공공부문에서 찾을 가능성이 높다. 박 대통령 집권 3년이 지났지만 경제는 나아지지 않고, 경제 위기와 고용절벽이라는 음산한 이야기만 회자된다. 박 대통령의 경제성장률 4%, 고용률 70% 달성, 국민소득 4만 달러라는 ‘474 공약’은 흘러간 옛 노래가 되었고 사회적 불평등은 더욱 더 커졌다. 공공부문노사관계의 시각에서 보면 민간부문의 경기침체는 상대적인 고용안정과 좋은 일자리의 대명사인 공공부문에는 위협요소로 작용할 것이다. 경제위기 상황에서 공공부문이 일자리 창출의 버팀 목이 되고 공공서비스 확대의 계기가 될 수 있다는 사회적 아젠다를 마련해야 한다.

둘째, 4.13 총선이다. 공공부문노사관계의 특징 중 하나는 강한 정치적 성격을 갖는다는 점이다. 공공기관이 제공하는 서비스는 일반 국민들의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있고, 공공기관의 재원 중 상당수는 국민의 세금으로 충당되고 있기 때문에 일반 국민들의 높은

관심을 받는다. 그러므로 각 정치세력은 공공부문에 대한 향후 정책을 국민에게 제시하고 정치적 심판을 받는다. 공공부문노동조합의 시각에서 보면 어떤 정부(사용자)가 정치권력을 장악하는가, 또는 의회의 과반수를 차지하는가가 공공부문노사관계에 미치는 영향은 절대적이라 할 것이다. 그런데 4.13 총선은 ‘일여다야(一與多野)’ 구도로 치러 질 가능성이 높다. 강한 여당과 분열된 야권 그리고 존재감이 약한 진보정당이 현 정치세력의 판세이다. 공공부문노조의 입장에서 특정한 정치적 입장을 결정하는 것이 어려운 상황이고, 혼란된 정치 상황은 공공부문의 의제 확대를 어렵게 하는 요인이다. 분명한 것은 새누리당의 과반수 집권은 현재와 같은 노동배제의 노동정책의 강행, 시장주의적 공공부문 개혁을 촉진하는 정치적 자원이 강화됨을 뜻한다. 그러므로 새누리당의 독선과 독주를 막고 공공부문의 공공성과 서비스 질 향상을 위한 대안 마련이 절실하다 할 것이다. 공공부문노조들은 각 당들과 사안별 정책협약을 통해 대항 담론(Counter-Discourse)을 마련하는 것이 필요하다. 또한 공공부문노조는 수세적 방어적 대응을 벗어나 노동시장 이중구조 프레임에 맞설 ‘공공성’ 및 ‘연대’ 프레임을 시급히 재구성해야 한다. 이 점에서 4.13 총선은 공공부문노동조합에게 위기이자 또 다른 기회를 제공한다고 할 수 있다.

셋째, 노동시장 구조개혁의 향방이다. 9.15 노사정합의는 합의의 당사자인 한국노총의 파탄 선언으로 사실상 원점으로 회귀한 상태이다. 정부여당은 노사정 합의를 위반하여 비정규직 사용기간을 4년으로 연장하고, 파견노동을 전면 확대하는 이른바 5대 법안을 국회에 제출함으로써 사회적 대화의 기본 원칙인 신뢰를 상실했고, 한국노총은 이에 합의 파기로 맞섰다. 정부는 노동계의 거센 반대에도 2016년 1월 22일 ‘저성과 해고와 취업규칙 불이익변경 요건 완화’ 등 양대 지침을 발표함으로써 노정갈등은 전면전으로 비화되고 있는 상황이다. 민주노총은 정부 지침에 반대하여 1월 25일부터 무기한 총파업에 돌입하였고, 정부는 파업에 대한 강경대응 방침을 천명하고 있다. 야당의 반대로 5대법안(근로기준법, 고용보험법, 산재보험법, 기간제법, 파견법)의 상반기 내 국회통과가 쉽지 않을 것이나, 올해 내내 5대 법안의 통과 여부는 노사관계의 핵심 변수가 될 것이다.

이른바 노동시장 개혁(?) 5대 법안의 통과 여부가 당장 공공부문에 미치는 효과는 크지 않을 것처럼 보이나, 법제화이후 민간부문 노사관계의 제도적 규율 장치가 바뀌면 이는 곧바로 공공부문에 적용될 것이다. 정부가 공공부문에 도입하려고 하는 ‘성과연봉제 전면 확대와 저성과자 퇴출제’는 노동시장 구조개혁의 방향과 맞닿아 있기 때문이다. 이런 점에서 공공부문노동조합은 공공기관 2단계 정상화 조치와 노동시장 구조개혁 조치가 별개가 아닌 동일체로 인식하고 이에 맞설 대안을 마련해야 한다.

결론적으로 공공기관노동조합을 둘러싼 외부 환경은 긍정적이지 않다. 하지만 국가경제의 어려움은 공공부문의 역할 강화를 요구한다. 총선 국면에서 공공부문의 비중 및 역할 강화를 위한 정치적 의제 확대가 요구된다 할 것이다.

### 3. 정부의 공공기관 2단계 정상화 조치 전망

정부는 “경제혁신 3개년 계획 성과 구체화-2016년 경제정책방향(2015.12.16)”에서 공공개혁의 방향을 <표 1>과 같이 추진 할 계획을 발표하였다. 공공개혁의 기본 방향은 크게 두 가지로 압축되는데, 하나는 공공부문의 기능조정이고 다른 하나는 조직의 효율성을 높이기 위한 민간부문의 성과주의 임금인사제도 도입이다.

<표 1> 공공 개혁방안

<p>(공공개혁) 기능조정, 성과주의 운용 확산 등 공공기관 정상화를 지속 추진하고 재정의 건전성 유지를 위한 노력 병행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공기관 부채감축방안경영 개선을 지속하고 에너지·환경·교육 등 3대 분야 기능조정 방안을 차질 없이 마련(4월~). * 보건의료, 정책금융, 산업진흥 등 잔여분야 기능조정은 '16. 下중 착수</li> <li>○ 국고보조금 부정수급 근절, 관행적·비효율적 재정사업 효율화를 지속 추진하고 PAY-GO 법제화 등 재정준칙 강화 * '17년까지 국고보조금 통합관리망 구축을 통한 보조사업 효율화 등</li> <li>○ 공무원 성과주의 임금체계 도입 등 인사제도 혁신을 도모하고 공공기관 성과주의 임금체계 개편 및 인력운용 효율성 제고</li> </ul>
--

이 중 공공부문노사관계에 큰 영향을 미치는 것은 ‘성과주의 임금인사제도’의 도입이다. 아직 세부 방안이 제시되어 있지 않지만 공공부문 개혁의 초점이 성과연봉제의 하위직급으로 확대, 업무 저성과자 퇴출제도의 도입이 될 것은 분명하다. 공공부문에서 성과연봉제를 하위직급으로 확대하는 문제, 업무 저성과자 퇴출제도의 도입은 2015년 임금피크제 보다 노사관계에서 훨씬 민감한 이슈들이다. 특히 공공부문에서 업무 저성과자 퇴출은 당장 저성과자 퇴출이 일어나지 않더라도 향후에 업무 저성과자 퇴출이 주는 고용안정에 대한 잠재적 위협 때문에 공공기관 종사원들이 매우 민감하게 받아들일 수밖에 없다(배규식, 2016).

우리는 공공기관 성과주의 임금인사제도의 골격을 인사혁신처가 2015년 12월 7일 발표한 ‘공무원 보수체계 개편방안’을 통해 확인할 수 있다. 인사혁신처는 기존의 경직적인 보수구조를 직무와 성과 중심으로 개편하겠다고 밝히면서, 성과를 내는 공무원, 업무의 중요도·난이도가 높은 공무원은 이에 걸맞은 보수를 받을 수 있는 개편 방안을 제시하였다. 공무원 성과연봉제 확대 방안은 “계급이 아닌 직무 또는 직책을 기준으로 보수를 결정하고 차등하는 방향”으로 나아가기 위한 첫걸음이라고 발표하였다.

〈표 2〉 공무원 보수체계 개편방안

- (성과연봉제 대상 확대) 일반직 과장급 이상에게만 적용했던 성과연봉제를 중간관리자인 일반직 5급 및 경찰·소방 등 특정직 관리자로까지 확대
- (성과에 따른 보수격차 확대) 현재 총 연봉대비 성과급 비중이 고위공무원은 7% 수준이나, 성과급 비중을 2020년까지 15%로 확대, S등급자는 올해보다 50% 늘어난 1800만원의 성과급 지급, C등급자는 총보수 5급 이하도 10%로 2배 확대, 상위 2% 최우수자에 현행 S등급 지급액의 50% 가산 지급 등
  - (고위공무원단 퇴출시행) 직위해제와 적격심사를 통해 면직
  - 성과상여금 균등분배 시 최고 파면(지방공무원 징계에 관한 시행규칙 제정), 기존에 노동조합을 중심으로 한 성과급 균등분배 강력 제동

현재까지 외부로 알려진 공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 방안은 〈표 3〉과 같다. 핵심은 성과연봉제의 대상 범위 및 차등 폭이 얼마나 되느냐가 관건이다. 대상 범위가 7년 이상 전직원이 되는가 아니면, 기 시행되고 있던 간부사원에서 공무원과 같이 5급 공무원 수준으로 확대하느냐에 따라 노동조합의 대응 전략 및 태도가 달라질 것이다. 즉, 단계적 시행인가 아니면 전면시행인가에 따라 갈등의 수준 및 양상이 달라진다.

〈표 3〉 공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 방안

- (시행시기) '16년 상반기까지 도입완료 추진
- ⇒ 미 도입시 경영평가 불이익 추진 예정
- (적용대상) 7년 이상 전직원 적용시 전직원의 70%, 4급 이상으로 할 경우 전직원의 30~40% 수준
- (임금 구성항목 단순화) 호봉제 폐지 및 연봉구성 항목 단순화
- (기본연봉 차등 인상) 현행 기본연봉 차등 2% → 4% 확대(공무원 수준)
- (성과연봉제 차등폭 확대) 최고-최저 등급간 최소 배수 상향 조정(현행은 2배 이상으로 규정되어 있음)

향후, 성과연봉제 반대 투쟁과 함께 성과평가 기준 및 체계 그리고 이행 절차의 마련을 둘러싼 갈등이 발생할 가능성이 크다. 임금 차등을 위한 임금체계 변경을 위해서는 노사간 평가지표 마련이 필수적이다. 그런데 평가지표의 계량화가 상대적으로 용이한 직무의 직원과 성과평가가 쉽지 않은 직무의 직원들이 주된 기관의 경우 평가 기준 마련이 쉽지 않다. 이에 따라 이를 둘러싼 노사갈등이 크게 발생할 우려가 크다.

더 핵심적인 문제는 평가 결과가 퇴출제와 연계된다는 점이다. 그 동안 ‘철밥통’이라는 비난을 받으면서, 상대적인 고용안정성을 유지해 왔던 공공기관에 상시적인 인력 구조조정이 가능하다는 점은 공공기관의 공공성에 커다란 장애 요인으로 작용할 위험이 크다. 성과형 임금체계의 문제점으로 지적되는 단기 업적주의의 병폐는 공공기관의 서비스 질 저하와 연계된다. 예컨대 국립대병원의 경우 과잉진료, 고가진료로 의료서비스의 질이 현저히 떨어지는 경우가 왕왕 발생하였는데, 그 원인은 의료진에 대한 과도한 성과보상이 문제였다. 연구전문직의 경우도 단기성과 위주의 불량한 연구 결과가 다량 생산될 가능성이 많다. 성과연봉제가 조직 전체의 성과가 아닌 눈앞의 이익과 개인 성과만을 추구하게 되며 자신의 업무와는 관련이 적은 일에는 무관심하고 업적을 둘러싼 경쟁과 한탕주의를 발생시키고 일 자체에 대한 보람을 등한시하여 우수인재의 이탈도 속출하게 하는 문제점을 안고 있기 때문이다.

#### 4. 공공기관노동조합의 과제

2016년 공공기관노사관계는 정부의 노동시장 구조개편 정책과 맞물려 갈등의 파고가 높아질 것으로 예상된다. 공공부문에 강요된 구조조정 및 시장화 조치에 대해 공공부문 종사자들의 반감이 커지고 있기 때문이다. 2013~4년 공공기관의 과다 부채를 이유로 한 ‘복지예산 감축’, 2015년 임금피크제 도입에 따른 임금 삭감은 시행되었지만 공공기관의 개혁을 위한 낙하산 인사 방지, 경영평가제도의 개선, 공운위의 지배구조 개편 등 본질적인 영역은 아무런 진전이 없기 때문이다. 이런 상황에서 1월말 성과연봉제 전면 확대 조치와 퇴출제 가이드라인이 제시되면 공공기관노동조합들은 공공부문 전체와 연대하여 반대 운동에 나설 것이 분명하다.

그런데 공공기관노동조합들이 저항과 반대에도 불구하고 번번이 투쟁에서 실패한 원인을 극복하지 못하는 한 공공기관노동조합의 투쟁 조직 및 확대는 쉽지 않은 상황이다. 그 핵심은 ‘공공부문연대의 확대, 대항 담론의 형성, 노조 혁신 및 재활성화’에 있다 할 것이다.

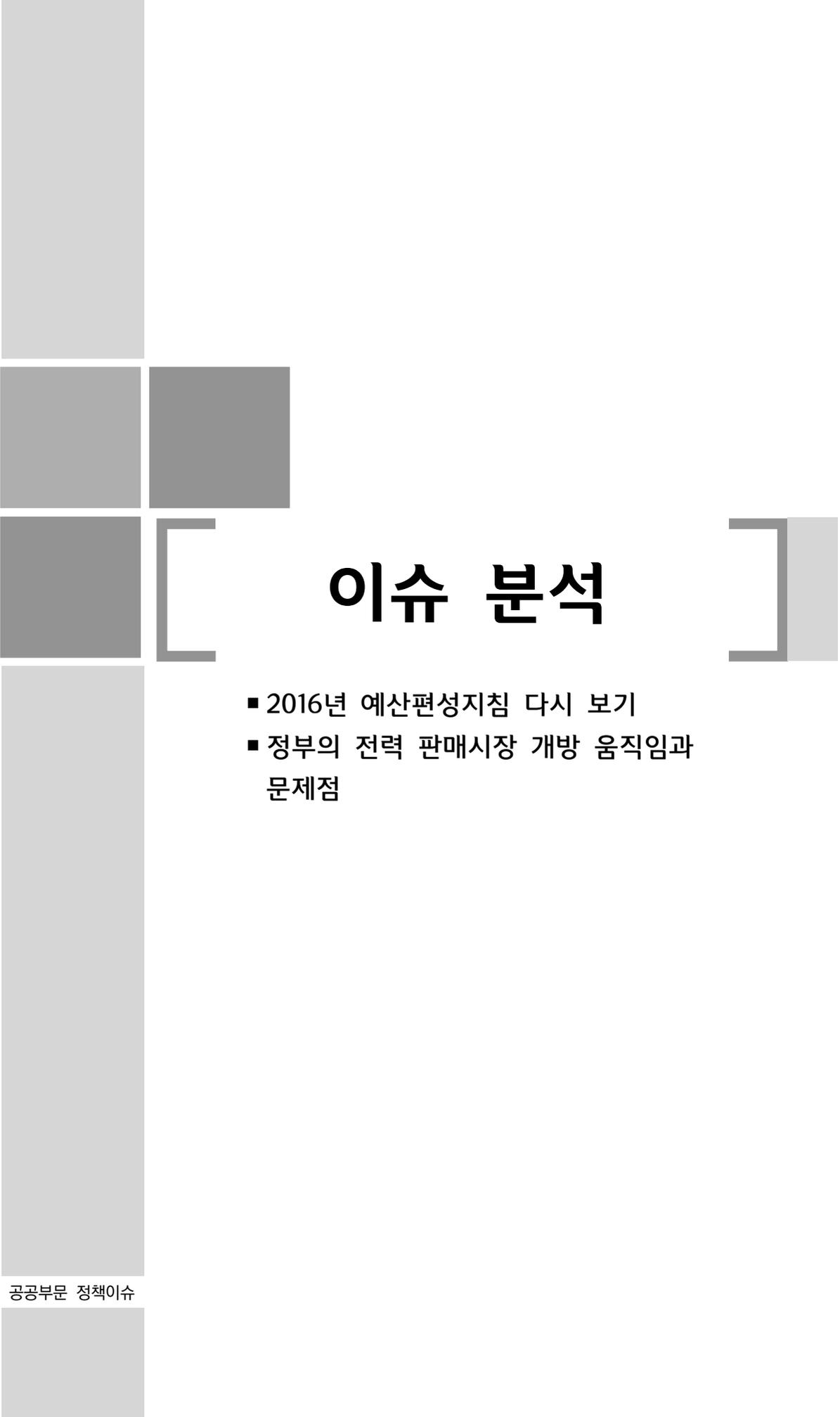
첫째, 공공부문의 저항을 가름할 수 있는 연대 틀의 구축과제이다. 공공부문노동조합들은 정부의 성과연동형 임금체계 및 퇴출제에 맞선 반대 운동을 본격화하고 있다. 그런데 이 반대운동이 얼마나 큰 규모로 추진되느냐가 관건이다. 연대 틀은 크게 두 부분으로 구분되는데, 하나는 공공기관간 연대이고, 다른 하나는 공무원, 교원노조와 함께하는 공공부문 전체의 연대이다. 공무원노조들은 성과연봉제에 반대하여 2015년 하반기부터 반대운동을 전개하고 있다<sup>1)</sup>. 공무원노조들은 '2016년 1월부터 일반직 4급 과장급 이상에만 국한되어 온 성과연봉제가 일반직 4급 전체 및 5급(과장보직)을 비롯해 경찰·소방(총경·소방정) 등 특정직 관리자까지 적용'되는 것에 반대하고 있다. 이는 공공기관노조들과의 연대 활동으로 확대될 것으로 예상된다. 반면 공공기관노조들간의 연대는 2015년 '공공부문노조 공동투쟁본부'가 결성된지 3개월만에 해산된 상태이다. 투쟁의 확대를 위해서는 연대는 필수적이며, 불가피하다. 다만 공공기관노조들의 조직 수준을 뛰어넘는 과도한 목표 설정은 연대의 강화보다는 조직간 갈등을 촉발하였다는 점을 감안한 공동대책기구에서 다시 출발할 필요가 있다. 급하다고 바늘 허리에 실을 매어 쓸 수는 없다. 연대는 실현가능한 구체적인 행동 통일을 통해 조직간 신뢰를 회복해 나가야 한다.

둘째, 노동시장 이중구조 프레임에 맞설 '공공성' 및 '연대' 프레임의 재구성이 필요하다. 정부는 임금피크제를 청년고용 활성화 대책으로 바꾸어 놓았고, 정규직노동자들을 노동시장 양극화의 주범으로 만들었다. 노동의 대응은 정부와 자본이 만들어 놓은 함정에서 빠져 나와 경제 파탄과 비정규직 양산 및 공공기관 부실화의 책임자인 재벌과 정부의 책임을 물어야 한다. 임금피크제, 취업규칙 불이익 변경, 일반해고 등 노동시장 유연화 조치는 경제를 살리는 길이 아니고 재벌대기업 오너를 살리는 정책임을 폭로해야 한다. 이를 위해 '청년고용 확충, 재벌개혁, 비정규직의 정규직화, 노동시간 단축'의 의제를 전면화하여야 한다. 공공부문 투쟁의 관건은 실질적 사용자인 국민들의 지지와 동의를 어떻게 획득하는가에 있다. 현 상황은 정부 정책의 반대와 저지만으로는 국민들을 설득할 수 없는 조건이다. 정부가 미리 설정한 울타리를 벗어난 공공기관노조들의 새로운 의제와 문제제기가 절실한 상황이다. 특히 2016~17년 권력교체기에 국민에게 제시할 공공기관노조들의 대항 담론을 마련하고 정치적 의제화 운동에 나서야 한다.

1) 2015년 12월 29일 세종로 서울청사 앞에서는 한국노총 공공노련, 공공연맹, 금융노조와 민주노총 공공운수노조, 보건의료노조 등 5개 연맹과 전국공무원노조, 공무원노총 등 2개 조직이 함께 '공공부문 성과연봉제 및 퇴출제 도입 중단'을 요구하는 기자회견을 가졌다.

셋째, 노조 혁신 및 재활성화이다. 지난 시기 공공기관노조들의 핵심 문제는 외부 환경보다는 노조 주체 역량이 더 큰 문제로 지적된다. 개별 노조들은 연대의 기본 틀을 유지하지 못한 채 ‘죄수의 딜레마(prisoner’s dilemma)’를 벗어나지 못하였다. 경제주의적, 실리주의적 노동조합 활동이 공공기관노조운동의 ‘공공성’ 담론을 압도하고 있다. 이른바 ‘투입’(조합비 납부와 요구 전달)만 하면 ‘결과’(임금인상과 근로조건 개선, 고충처리 등)가 나오는 ‘자판기 노조’가 공공기관노조들이 직면한 현 주소이다. 조합원의 낮은 참여는 간부 층원의 어려움으로 나타나고 ‘현장 공동화’ 현상까지 지적되는 형편이다. 이러한 현상의 뿌리에는 일상 활동의 부재, 노동조합의 타성적 활동이 원인으로 작용한다. 노동조합의 활동은 과거의 패턴을 벗어나지 못하고 있다. 노동조합의 대중 집회는 10년 전이나 현재나 똑같은 판박이이다. 여전히 집회는 길어지고, 천편일률적인 구호와 선동으로 점철된 연설로 내용이 채워진다. 조합원들을 ‘대상화’시키는 활동은 조합원의 참여도를 떨어뜨리는 원인이다. 변화하고 있는 조합원들의 의식과 정서에 대응하고, 조합원의 참여를 촉진할 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

한편 기관별 실리주의와 기업별노조를 탈피하지 않는 한 공공기관노조운동의 앞날은 밝지 않다. 산별노조 건설과 공공부문 연맹 통합 계획을 마련하고 실천해 나갈 때이다. 기업별노조의 울타리를 타파하기 위한 적극적인 논의와 함께 연맹 통합의 청사진을 마련해야 한다. 파편화되고 분산된 조직체계로는 정부의 공세를 막아낼 수 없다. 노조 조직 규모를 확대하고 조직의 시너지 효과를 높이기 위해서라도 자원과 인력을 집중할 수 있는 조직체계의 변화가 모색되어야 한다. “오래된 것은 죽어가고 있으나 새로운 것은 아직 탄생하지 못하고 있다.” 노동조합운동의 성찰과 과감한 혁신이 절박하게 요구되는 시기이다.



# 이슈 분석

- 2016년 예산편성지침 다시 보기
- 정부의 전력 판매시장 개방 움직임과 문제점



## 2016년 예산편성지침 다시 보기

고려대학교 노동연구원  
연구교수 유병홍

### 1. 들어가는 말

매년 12월이 되면 다음 연도 공기업·준정부기관 예산편성지침이 발표된다. 2015년 12월에도 마찬가지로 2016년 예산편성지침이 발표되었다. 매년 반복되는 것이어서 어찌 보면 새 로울 것도 없고 일상적인 것이 되어 버렸다. 대부분 공공기관 종사자들은 조금 관심을 보이 지만 매년 발표되는 것이니만큼 그런가 보다 하고 넘어간다. 공공부문 산별노조 또는 산별 연맹 수준에서는 이와 관련한 견해 표명을 하는 경우도 있지만 역시 많은 관심을 끌지 못한다. 2016년 12월이 되면 2017년 예산편성지침이 발표될 것이다.

그러나 이렇게 간단하게 매년 반복되는 일상적인 것이라고 넘어갈 수 있는지는 의문이다. 예산편성지침 적용을 받는 공공기관 종사자들에게 예산편성지침은 무엇인가? 간단하게 정리하면 다음 해 임금결정 통보이다. 노동자들에게 임금이 얼마나 큰 의미를 갖는가를 생각 한다면 그렇게 간단한 문제는 아니다. 그런데도 일상적인 것으로 받아들이고 있는 것은 어 찌 된 일인가? 물론 이에 대해 반론이 있을 것이다. “누가 일상적인 것으로 받아들이고 있는 가? 울며 겨자먹기로 받아들이고 있는 것이다.” 아마도 그럴 것이다. 그러나 울며 겨자먹기 도 일상화된 것은 아닌가?

여기에서는 먼저 2016년도 예산편성 지침 결정 과정과 주요 내용을 살펴보고, 다음으로 그 특징을 살펴보면서 간단한 평가를 진행하고, 마지막으로 예산편성 지침에 대해 다시 생각해 볼 것이 무엇인가를 살펴보고자 한다.

## 2. 2016년 예산편성 지침 결정 과정과 주요 내용

### 1) 지침 결정과 노조 대응

정부는 2015년 12월 18일 제17차 공공기관운영위원회에서 「2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침안」을 확정하였다. 예산편성지침은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조(경영지침)에 근거하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 정해지며, 공기업·준정부기관은 직접 적용하고, 기타공공기관은 준용할 수 있다.

그런데 이런 결정과정에서 중요한 것은 노조가 어떻게 대응했는가 하는 점이다. 예산편성지침은 사실상 공공부문 임금을 결정하는 역할을 하기 때문에 공공부문 노조들은 이전부터 이에 대응을 해왔다. 예전에는 양대노총 공공부문 공대위가 예산편성지침과 관련하여 공동요구를 마련하고 정부에 요구안을 전달하고 협의를 진행해왔다. 그런데 이런 과정은 2015년에는 외부 변수에 의해 영향을 받았다. 즉 정부지침 대응과정에서 양대노총 공대위가 ‘공투본’으로 전환한 이후 투쟁을 둘러싸고 발생한 이견으로 인해 공투본을 해산하기로 결정한다. 공투본 해산 결정 이후 공공부문 산별연맹 간 공조 조직이 없어졌으나, 예산편성지침에 대한 대응은 공공노조들에게는 꼭 필요한 상황이었다. 이런 조직 현실과 대응 필요성을 고려하여 각 연맹 실무 협의 결과 공투본대표자회의 개최나 공식 연대체 복원은 어려운 조건이지만 예산편성지침 대응은 필요하다고 결론 내렸다. 이에 공공부문 노조 5개 연맹(한국노총 공공노련, 공공연맹, 금융노조 / 민주노총 공공운수노조, 보건의료노조)의 실무자 협의를 진행하고, 이 차원에서 기획재정부와 예산편성지침 관련 실무협의를 추진하기로 하였다. 이를 토대로 5개 산별연맹 정책담당자실무회의에서는 2016년 예산편성지침 개선 요구사항을 마련하였다.

주요 요구는 크게 둘로 나누어 볼 수 있다. 하나는 예산편성 내용과 관련한 요구이고 다른 하나는 예산편성 과정과 관련한 요구이다. 먼저, 내용 중 노동조건과 관련된 주요 부분을 살펴보면 2016년 총인건비 예산은 2015년도 총인건비 예산의 4.2% 증액, 저임금 공공기관 처우 개선, 무기계약직·비정규직(기간직, 외주·용역 등 간접고용) 처우개선, 군입대휴직과 육아휴직 대체인력 채용으로 인한 초과 현원에 대해서는 총인건비 산정 제외 등으로 인건비 재원 보장, 4년차 근무 고졸자 급여를 대졸초임 수준으로 상향시킬 수 있도록 인건비 재원 보장을 내걸고 있다. 다음으로, 과정과 관련한 요구로는 첫째,

노정협의 제도화로 “△ 매년 예산편성지침 및 경영평가(편람작성, 평가지표개선)에 대한 산업별 노동조합(연맹)과 협의 제도화 △ 총정원 산정, 인력운영, 양질의 일자리 확충 등과 관련하여 매년 산업별 노동조합(연맹) 등과 협의 제도화”와 근로조건 변경 관련 노사자율 교섭권 보장으로 “△ 근로조건 불이익 변경의 지침(성과연봉제, 퇴출제 등)은 정부가 일방도입 않으며 노사자율로 결정”을 내걸고 있다. 통상 민간부문 노조들이 사용자를 상대로 임금인상요구를 할 때는 과정에 대한 요구는 그다지 큰 의미를 갖지 않는 것과는 다른 특징을 보이고 있다.

이후 5개연맹 실무대표와 기재부 관계자 사이에서 12월 3일 공공기관예산편성지침 노정협의가 이루어졌다. 결국 본격적인 노정교섭과는 거리가 멀지만 공공기관 예산편성지침에 대한 노정협의는 진행되었으며, 노조 요구안이 일부 반영되었고 이를 통해 지속적인 노정협의 창구(양대노총 산별 공동대응)는 제한적이지만 의미가 있다는 점을 확인하였다.

## 2) 주요 내용

정부는 2016년도 예산편성지침에서는 재무건전성 제고, 방만경영 방지 등 공공기관의 효율적인 예산운용을 유도하고, 임금피크제 도입·운영 등 임금체계 개편, 개방형 계약직제 도입, 순환보직개선 등 인력운용의 효율화 향상 등을 예산편성의 기본방향으로 제시하였다(기획재정부, 2015. 12. 20 보도자료).

세부적인 내용을 살펴보면 총인건비 인상률은 3.0%로 공무원 인상률 수준과 동일, 총인건비는 차등 인상, 직원 성과연봉제 추진 명시, 일부 복리후생 후퇴(장기근속자 기념품이나 포상금품 지급 금지 명시 등)이다. 그런데 전체 총인건비 내 무기계약직 추가 처우 개선 가능 근거 마련 등은 개선으로 볼 수 있다. 이를 2015년과 비교하여 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 2016년 예산편성지침 주요 내용

항목	2015년 예산편성지침	2016년 예산편성지침	비고	분류
총인건비 인상률	3.8%	3.0%		-

항목	2015년 예산편성지침	2016년 예산편성지침	비고	분류
총인건비 제외	-	최저임금 직원 인건비 군입대 및 육아휴직 대체충원 후 한시적으로 정원 초과 현원 인건비, 임금피크제 상생고용지원금(예비비로 편성)	신설. 대체충원에 따른 일시적 초과현원 인건비와 최저임금 대상자 인건비를 총인건비에서 제외(노조 요구 수용)	개선
차등인상 산정기준	2014년 정규직 1인당 평균 임금	2014년 정규직(무기계약직 포함) 1인당 평균 임금	무기계약직 다수 기관 불이익 일부 해소(노조 요구 수용)	개선
정규직 전환시 인건비	무기계약직 인건비 및 인상을 별도 관리	무기계약직 인건비 별도 관리(불가피한 경우 사업비 편성 가능)	무기계약직 임금인상 총 인건비 범위 내 추가 가능(노조 요구 수용)	개선
복리후생비	-	장기근속자 기념품 및 포상금품 원칙적 지급 금지	신설	개악

자료: 민주노총 공공운수노조 공공기관 사업본부 내부 회의자료를 토대로 부분 수정

### 3. 2016년 예산편성 지침 특징과 평가

예산편성지침은 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, 공공기관의 임금을 포함한 노동조건을 사실상 결정한다. 2016년 경우 공공기관 임금 공통인상률은 3.0%이다. 2016년 공공기관의 임금인상교섭은 대체로 아직 시작도 하지 않은 1월말 현재 2016년 공공기관 임금인상율을 전망해보면 3.0%일 것이다. 어찌 보면 황당한 얘기지만 “안 봐도 비디오”로 변하다. 또한 예산편성지침은 임금인상률을 사실상 결정하고 있을 뿐만 아니라 복리후생, 임금피크제, 성과연봉제 등을 규정하고 있어 역시 공공기관의 노동조건을 사실상 결정하고 있다. 이는 예산에 의해 통제를 받는 공공기관의 특성상 당연한 것이라고 할 수 있지만 노조로서는 단체교섭권을 제약받는 것이기 때문에 갈등이 초래될 수 있다.

둘째, 예산편성지침에서 제시하는 임금인상률의 기준이 명확하게 제시되지 않고 있다. 각년

도 임금인상율보다 중요한 것은 어떤 기준에 따라 정해지는가 하는 것이다. 2016년 예산편성지침에서는 “총인건비 인상률은 ‘15년도 물가상승률, 민간 임금상승률, ’16년 공무원 처우개선율(3.0%) 등을 종합적으로 고려하여 전년대비 3.0%로 설정”해서 결정했다고 밝히고 있다. 2015년 예산편성지침에서는 “경기 활성화를 위해 총인건비 인상률을 3.8%로 설정”한다고 하고 있다. 이 두 사례만 놓고 보더라도 몇 %인상이 적절한지를 따지기 이전에 고려 사항이 매년 달라지고 있어 기준이 무엇인지를 알 수 없다. 이처럼 임금인상기준을 알 수가 없다는 것이 예산편성지침이 갖고 있는 최대 문제점 중 하나이다.

셋째, 예산편성지침은 모든 공공기관에 일률적으로 적용되고 있어 공공기관간 차이를 부정하고 있다. 예산편성지침에서는 “공기업·준정부기관은 본 지침을 적용하며, 기타공공기관은 본 지침을 준용할 수 있다”고 하고 있다. 그러나 현실적으로 기타공공기관도 모두 적용하고 있다. 공공기관간 차이를 사실상 부정하고 있는데 그렇다면 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하는 이유는 무엇인지 의심스러울 수 있다. 공공기관을 다양하게 분류한다면 그에 따라 예산편성지침도 세부적인 사항을 달리 정할 수 있도록 하는 것이 타당할 것이라는 문제제기가 있을 수 있다.

넷째, 일부 내용에서는 노조의 요구를 수용한 것이 보인다. 이들 내용은 지침 작성 과정에서 노조가 요구를 하고 정부가 이를 수용했다는 점에서 과정상의 긍정성과 함께 무기계약직 처우개선 관련 등이라는 점에서 내용상의 긍정성을 갖는다.

#### 4. 예산편성지침 다시 보기

##### 1) 예산편성지침은 무엇인가?

예산편성지침은 무엇인가라는 지극히 평범한 질문부터 시작해보자. 예산편성지침에 대해 정부는 “공공기관의 효율적인 예산운용을 유도”하고 “예산편성의 기본방향”을 제시하는 것이라고 말하고 있다. 어려운 법률 용어를 동원할 것 없이 이를 그대로 받아들인다면 공공기관 입장에서는 자율적으로 “유도”에 따를 수도 있고 아닐 수도 있고, “기본방향”이니 큰 범위에서 받아들이고 세부적인 것은 수정할 수 있을 것 같다. 실제로 헌법재판소는 그동안 정부의 공공기관에 대한 지침이 “내부적 지시로서 유도적 기준에 불과하다”거나 “이에 따르지 않을

경우의 불이익을 명시적으로 예정하고 있다고 보기 어렵다”며 헌법소원의 대상이 아니라고 판결 해 왔다. 그러나 이런 지극히 평범한 한국어 해석을 받아들이는 공공기관 종사자(노사 모두)는 없다. 그렇다면 예산편성지침의 실제 위상은 어떠한가? 헌법 위에 있는 그 무엇이다. 헌법 위에 있으니 그 이름을 지을 길이 없어 “그 무엇”이라고 할 수밖에 없다. 예산편성지침이 헌법상 규정된 노조의 단체교섭권을 사실상 무력화시키고 있는 것이니 헌법 위에 있는 “그 무엇”인 것이 현실이다.

공공기관 종사자라면 다들 알고 있는 이토록 평범한 것을 다시 얘기하는 것은 공공기관 종사자, 심지어는 노조(노조원)조차도 이에 대해 일상적인 것으로, 당연한 것으로, 어쩔 수 없는 현실로 받아들이고 있는 것에 대한 근본적인 문제제기를 하자는 것이다. 예산편성지침 상 임금인상율이 3%인지 4%인지를 따지기 전에 임금인상기준이 무엇인지를 따지고, 그 임금인상기준이 어떻게 설정된 것인지를 따지고, 그 설정과정이 사실상 노동조건을 결정하는 것이니만큼 노조와 협상해야 한다는 것을 따져야 한다. 혹시라도 노조간부조차도 가장 기본이 되는 이런 내용에 대해서 “원론적인 얘기 말고 구체적으로 조합원한테 얼마가 돌아갈지를 따져야지”라고 하면서 사실상 정부 견해에 동조하고 있었던 것은 아닌가 되돌아보아야 한다. 계산하고 따져서 일부 따냈다고 해도 결국 “말로 주고 되로 받는” 것에 불과하다.

## 2) 예산편성지침과 관련해서 무엇을 할 것인가?

예산편성지침이 사실상 노동조건을 규율하는 것이라면 노조가 할 일은 단순하다. 예산편성지침 작성 과정에 개입해서 자신의 요구와 견해를 반영해야 한다. 간혹 극히 단순명쾌하게 “노사 자율교섭” 보장을 외치는 경우도 있다. 어찌 보면 노조 활동 이념에 아주 투철한 것처럼 보일 수 있다. 그러나 “자율교섭을 원한다면 민영화하면 된다”는 것에 대해 어떻게 반론할 수 있는가? 공공부문 특성상 예산상 자율성에 일부 제한을 받고 공공부문의 궁극적인 주인인 납세자(시민)의 통제를 받아야 한다는 것을 부정할 수는 없는 것이다.

그렇다면 현실적으로 선택가능한 것은 노정협의를이다. 물론 이에 대해 노조에서는 노정교섭을 목표로 해야겠지만 이빨도 안 났는데 갈비를 뜯을 수는 없는 것이다. 노정협의를든 실무협의든 유연한 형태를 취하면서 예산편성지침 작성 과정에서 자신의 요구를 반영하는 것이 현실적이다. 실제로 양대노총 공대위(공투본)에서는 장기간에 걸쳐 나름 착실하게 이런 노력을 기울여 왔다. 2015년 경우 예산편성지침 대응 이외 외부변수에 의해 영향을 받아 이런

노력이 상당부분 퇴색되었지만 공공부문노조들 앞에는 2015년만 있는 것이 아니다. 2016년도 있고 2017년도 있다. 결국 다시 한 번 양대노총 공대위 또는 그와 같은 위상을 갖는 연대조직을 구성해서 정부의 공공부문 정책에 맞대응을 해야 한다.

### 3) 예산편성지침에는 어떤 내용을 담아야 하는가?

예산편성지침에 담아야 할 내용은 다양하지만 아마도 노동조건과 관련해서는 무엇보다 임금인상율을 떠올릴 것이다. 그러나 이것이 타당한가는 의문의 여지가 있다. 임금인상율이 어떤 기준에 의해 결정되는가가 먼저 아닌가? 예산편성지침에 대해서는 인상율을 따지기 이전에 인상기준이 무엇인지, 해당 인상기준이 노사정 그리고 궁극적으로 재원을 부담하고 있는 납세자(시민)가 대체로 동의할 수 있는 내용인지부터 살펴보아야 할 것이다. 그러나 현재로서는 무엇인지 알 수가 없다. 이에 대한 논의를 시작하는 것이 우선일 것이다. 이는 단지 “이론적, 논리적으로 따져 볼 때 그러하다”는 선을 넘어선다. 임금인상기준이 있어야 공공부문 임금이 높은지 낮은지를 판단할 수 있다는 점에서도 이는 현실적인 필요성이 있다. 공공부문 임금이 높다는 비난이 나올 때마다 공공부문 노조들로서는 반박할 길이 없다. 비난이 너무 타당해서 반박 못 하는 것이 아니다. 기준이 없는데 어떻게 반박을 하거나 수용을 할 수 있겠는가?

다음으로 내용과 관련해서 공공부문의 공공성, 정부의 모범사용자 역할을 확대할 필요가 있다. 이와 관련해서는 2016년 예산편성지침에서 노조가 개선이라고 평가하고 있는 부분을 살펴보면 시사 하는 바가 있다. 이들 내용은 무기계약직 처우 개선, 대체충원에 따른 일시적 초과현원 인건비와 최저임금 대상자 인건비를 총인건비에서 제외하는 것으로 모두 비정규직 문제가 심각한 가운데 무기계약직 처우를 개선하고 정규직을 추가 채용하기 위한 것이다. 이는 공공부문의 공공성 확보와 정부가 모범사용자로서 역할을 확대하기 위한 것으로 긍정적인 평가를 할 수 있다. 부분적인 사례이기는 하지만 공공부문의 공공성, 정부의 모범사용자 역할 확대 관련 내용을 노조가 요구할 경우 정부도 거부하기 힘들다는 것을 시사 하는 것이다. 이를 통해 먼저 공공부문에서 모범을 보일 수 있고 나아가 민간부문에 모범적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.



# 정부의 전력 판매시장 개방 움직임과 문제점

전국전력노동조합  
위원장 신동진

## 1. 개요 및 추진배경

일정구역 내 소규모 분산자원의 전기 직접판매와 발전·판매 겸업 허용을 골자로 한 정부(산업부)의 「전력 판매시장 진입규제 완화 계획」 발표로 전력 판매시장 개방 논란이 다시 일고 있다. 산업부가 지난 18일 대통령 업무보고에서 ‘성장 동력 창출을 통한 산업경쟁력 강화’를 위해 전력시장 진입 문턱을 대폭 완화하겠다고 보고했는데, 개인이 생산한 전기의 직접 판매를 허용하고 전기차 충전 사업자가 구입한 전력의 재판매 허용을 위해 전기사업법과 소규모 신재생발전전력 등의 거래에 관한 지침을 개정하겠다는 내용이 골자다.

또한 에너지 신기술·신사업자에 대한 시장진입 제한을 완화해 1MW 이상 대용량 ESS(에너지저장장치)에 의해 생산·저장한 전기의 전력거래소 판매를 허용하고, 이를 위해 시장 참여요건과 시장 거래절차 마련 및 ‘전력 중개사업’도 허용하겠다는 것이다. 일부이기는 하지만 사실상 전력 판매시장 개방을 다시 추진하겠다는 계획인데, 세부 내용들을 살펴보고 문제점을 짚어보고자 한다.

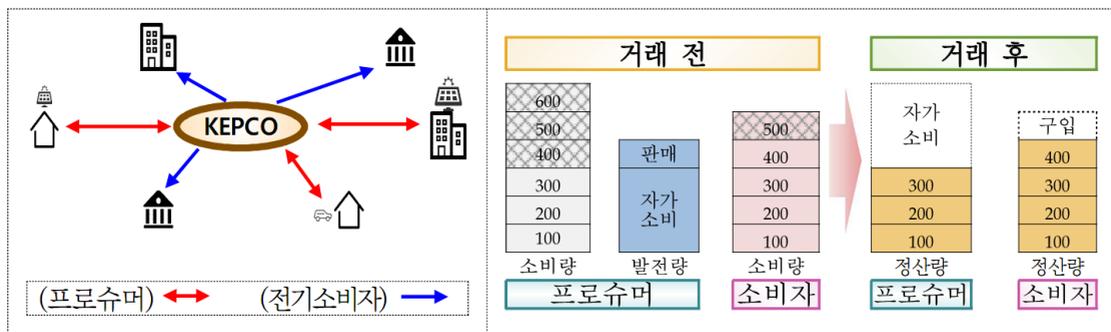
## 2. 세부 내용

### 1) 프로슈머 생산전력의 직접 판매 허용

산업부 계획의 세부 내용을 보면 첫 번째로 프로슈머(Prosumer, 전기를 소비하면서

동시에 태양광 등 분산형 전원을 보유해 전기를 생산까지 하는 사람)의 전력 직접 판매를 허용하겠다는 것이다. 프로슈머가 생산한 전력을 동일 배전망을 사용하는 타운 또는 아파트, 법령 지정 일정구역 내의 이웃에게 판매하는 것을 허용해 프로슈머의 전력판매 비즈니스 활성화 효과를 거두겠다는 계획이다. 현재는 지붕 위 태양광 등 소규모 분산형 전원을 보유한 프로슈머가 생산한 전력은 한전 또는 전력거래소에 판매할 수 있으나, 이웃에 판매하는 것은 불가하다. 현행 전기사업법은 발전과 판매의 겸업을 금지하고 있고, 생산된 전기도 전력시장을 통해서만 판매하는 것을 원칙으로 하고 있다.

[그림 1] 이웃 간 전력거래



## 2) 전기차 충전사업자의 전력 재판매 및 전력거래소 직접 구매 허용

다음으로 전기사업법 개정을 통해 판매사업자로서 전기차 충전사업의 근거를 마련하고, 전기 판매사업자 요건을 허가제에서 등록제로 변경하겠다는 것이다. 여기에 더해 충전사업자가 한전뿐만 아니라, 전력거래소로부터도 소비자에게 판매하는 전력을 구매할 수 있도록 허용하는 계획도 포함했다. 현재 전기차 유료 충전사업은 전기사업법상 전기 판매사업에 해당한다. 전기차 충전사업자의 전력구매 소스 다양화로 구입전력 비용을 절감할 수 있는 효과를 기대하겠다는 것이다.

## 3) ESS 등 에너지신기술의 전력시장 판매 허용

1MW 초과 대규모 전기저장장치(ESS)가 보유한 전력을 전력시장에 판매할 수 있는

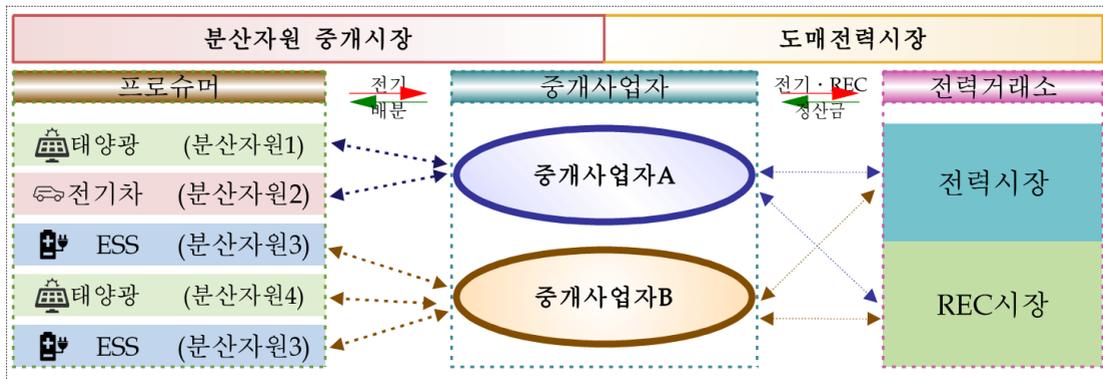
근거 마련을 위해 ‘전력시장운영규칙’을 개정하겠다는 계획이다. 이를 통해 공장, 빌딩, 상가 등에서 활용되는 대형 ESS의 보급 확대, ESS를 발전소로 활용하는 비즈니스 생성의 효과를 기대하겠다는 것이다. 현재 1MW 이하 소규모 ESS에 저장된 전력은 한전에 판매가 가능하나, 대규모 ESS에 저장된 전력은 판매할 수 있는 근거가 없다.

구 분	현재	개선
한전에 직접 판매	○	○
전기요금 상계	○	○
전력시장에 판매	×	○

#### 4) 소규모 전력 중개사업 허용

마지막으로 소규모 분산자원이 생산한 전기를 모아 전력시장에 판매하는 ‘분산자원 중개시장’을 개설하고, 소규모 자원과 중개시장을 연결하는 새로운 비즈니스인 ‘분산자원 중개사업자’도 육성하겠다는 계획이다. 현재 소규모 자원(1MW 이하)은 한전과의 상계 또는 전력 구매계약(PPA) 방식을 이용해 판매하고 있다.

[그림 2] 분산자원 중개시장



이를 위해 먼저 '16년 하반기에 전기사업법 개정과 분산자원 중개 시범사업 실시를 통해 태양광 등 소규모 자원이 집중된 지역에서 '분산자원 중개시장 시범사업'을 실시하고, '17년에는 전기사업법 개정을 통해 '분산자원 중개시장'을 개설해 소규모 자원 중개 비즈니스 창출과 전력 판매시장 경쟁 확대 효과를 거두겠다는 것이다.

### 3. 문제점 및 결어

에너지신사업에 대한 투자와 기술개발의 필요성에는 이견이 많지 않다. 세계적인 에너지기업들이 이 분야에 많은 투자를 하고 있고, 한전도 관련 사업팀을 꾸려 기술개발에 박차를 가하고 있다. 이번 계획의 핵심인 소규모 분산자원의 개인 간 전기 직접판매 허용이 전력 판매시장에 미치는 영향은 상당기간 미미할 것이라는 것이 중론이다. 소규모 분산자원의 여유 전력이 많지 않은데다, 중개시장에서 중개사업자의 수수료 마진과 판매자 수익 발생도 불확실하기 때문이다. 전기차 충전사업의 경우도 아직 기술적으로 시작단계이고 관련 인프라도 많이 부족해 활성화시키는 데에는 장애요인이 많아 보인다.

하지만 이번 계획의 가장 큰 문제점과 우려사항은 에너지신산업 육성을 구실로 전력 판매시장을 개방하고 민간사업자들의 진입을 단계적으로 허용하겠다는 데에 있다. 전력 판매시장 개방이 지난 10여 년 동안 사회적 논란으로 계속되어 왔지만, 실행되지 않은 이유는 개방으로 인한 이익보다는 전기요금 인상, 공익성 훼손 등 부작용이 훨씬 더 클 것이라는 우려 때문이었다.

시장이 개방된 후에는 되돌리기 힘들다. 전력 판매시장 개방을 꾸준히 준비해 온 정부가 일단 시장의 문을 열면 개방 확대 방향으로만 나아갈 것이고, 시장에 진입한 민간사업자들의 이익을 먼저 대변할 개연성도 크다. 에너지신산업은 공기업인 한전이 주도적으로 육성할 수 있도록 제도와 환경을 조성하는 방향으로 나아가야 한다. 그동안 전력 노동자와 국민들의 많은 노력과 희생으로 지켜왔던 '전력산업 공공성'이 무너질 수 있는 변곡점에 서 있는 상황이다.

# 공공연구 분석

- 『공공기관 고용관리 정책 평가』  
연구리뷰



# 『공공기관 고용관리 정책 평가』 연구 리뷰

한국노동사회연구소  
연구위원 박용철

이 글은 2015년 12월 국회예산정책처에서 출간된 『공공기관 고용관리 정책 평가』 연구의 주요 내용을 정리하고, 그것에 대한 비평을 위한 것이다. 이하에서는 연구의 주요 내용을 소개한 후 그 의의와 시사점 등에 대해 기술하고자 한다.

## 1. 주요 연구 내용

본 연구는 공공기관의 고용관리 정착을 크게 ‘고용안정 및 신규채용 확대정책’, ‘정원관리 정책’, ‘사회형평적 인력활용 정책’의 3가지로 구분해 평가한다.

먼저 ‘고용안정 및 신규채용 확대정책’과 관련하여 임금피크제의 확대실시로 발생할 수 있는 주요 문제점을 점검한다. 그리고 임금피크제와 관련하여 정부가 적극적으로 추진하고 있는 신규채용 목표규모의 적절성에 대해 검토하고 신규채용을 확대하기 위한 방안을 살펴본다.

‘정원관리 정책’과 관련하여 현행 정원관리방식의 문제점에 대해 분석한 후 개선과제를 모색한다. 특히 한국국제협력단을 포함한 3개 대외업무 수행 공공기관에 대한 조직진단 결과를 활용하여 이러한 조직진단이 향후 공공기관의 정원관리 정책에 있어서 가지는 함의를 도출한다.

‘사회형평적 인력활용 정책’과 관련하여서는 장애인고용의무제도 등 정부규제사항의 준수여부를 평가한 후 미준수 사유에 대한 분석을 통해 실효적인 제도운영 방향을 모색한다.

## 1) 고용안정 및 신규채용 확대정책 평가

고용안정 및 신규채용 확대정책에는 임금피크제를 통한 신규채용 확대와 청년의무고용제를 들 수 있다.

먼저, 임금피크제와 관련하여 공공기관의 경우 연공급 급여체계와 높은 고연령층 비율 등으로 인해 정년연장시 인건비 부담이 상당할 것이다. 실제로 국회예산정책처가 공공기관으로 제출받은 자료에 따르면 2016년부터 정년연장으로 인해 기존에 퇴직하여야 할 인원이 계속 근무하게 되면서 추가로 소요되는 인건비 부담은 265개 기관에서 2016년에만 최소 1,220 억원인 것으로 나타났다. 이러한 인건비 부담은 신규채용 감소로 이어져 청년고용 문제를 심화시킬 것으로 예상된다. 특히 공공기관의 경우 모범적 고용주로서 임금피크제 효과가 민간에 확대되도록 선도적인 역할을 수행해야 할 필요성이 있다는 점에서 임금피크제를 도입할 필요성이 더욱 크다.

임금피크제를 통한 신규채용 확대 가능성 여부 평가에 의하면 공공기관의 기존정년, 임금피크제 기도입기관, 신규채용시의 간접노동 비용 등을 고려한다면 정부가 목표하는 만큼의 신규채용 규모를 달성하는데 어려움이 있을 것으로 판단된다. 특히, 이러한 신규채용목표 규모가 개별기관들의 연령별 인력구조나 기존 정년, 임금피크제 도입유무 등에 대하여 종합적으로 고려하여 정해진 것이 아니라 단순히 정년연장으로 인한 퇴직자 감소분을 기준으로 정해진 것이라는 점에서 더욱 그렇다. 실제로 개별 공공기관들의 정원 대비 신규채용 목표수준을 보면 고연령층 비율이 높은 기관의 경우 정원 대비 신규채용 목표수준이 높으며, 고연령층 비율이 낮은 기관은 신규채용 목표수준이 낮게 된다.

기관의 총인건비 산정시 가장 중요한 기준은 정원이므로 정원 대비 신규채용목표인원이 많은 기관일수록 신규채용에 따른 인건비 부담을 느끼게 될 것이다. 이처럼 기존의 연령별 인력구조에 따라 기관의 신규채용 목표 수준이 정해질 경우 고연령층 비율이 높은 기관일수록 신규채용에 대한 인건비 부담이 더 클 것이다. 그런데 임금피크제의 목표가 고연령층에게는 정년까지 근로기회를 보장하고 청년층에게는 취업기회를 보장하려는 것인데, 기존에 고연령층 비율이 높다는 이유로 불이익을 받는 것은 바람직하지 않다.

한편, 정부는 정년연장전과 동일한 수준의 청년고용 확보를 위해서는 정년이 연장 또는 보

장되는 고령자 인원에 비례하여 채용목표를 설정하는 것이 합리적이라는 입장이다. 또한 임금피크제를 도입하지 않는 기관의 총인건비인상률을 제한하고 신규채용 목표 규모에 미달하는 인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감하는 등 임금피크제 미도입 기관에 대해 강력한 제재수단을 취할 것임을 예정하고 있는데, 이처럼 신규채용 목표 수준을 지나치게 강요할 경우 다음과 같은 문제가 나타날 수 있다. 신규채용 목표를 달성하기 곤란한 기관 입장에서는 총인건비인상률 한도 내에서 신규채용 목표를 만족하기 위해서는 기존 직원들의 전반적인 임금수준을 감소시키는 방법밖에 없다. 이러한 조치는 기존 직원들에게 불이익을 주는 것이므로 노사합의 사항인데 그럼에도 무리하게 추진할 경우 노동조합의 반대와 소송 등으로 오히려 더 큰 사회적 비용을 유발할 수 있다. 또한 기관 입장에서는 임금피크제 설계시 임금지급률을 지나치게 낮게 설정하거나 고연령층들에게 소외감을 느끼도록 하는 직무를 부여하는 등의 방식을 통해 고연령층들이 계속 근무하기 보다는 비자발적으로 퇴직을 하도록 유도하여 인건비를 확보할 유인이 생길 수 있다. 그러나 이것 역시 임금피크제의 또 다른 목적인 고령인력 활용이라는 취지에 맞지 않으며 고령자의 고용안정을 보장하려는 「고령자 고용 촉진법」의 제정목적에도 정면으로 반하는 것이다.

끝으로, 임금피크제를 통한 신규채용 확대를 위해서는 정년연장 효과가 정착되는 기간동안 재정지원 및 세제혜택 강화가 필요하며, 노동생산성을 반영할 수 있도록 성과연봉제적 성격을 강화하는 방향으로 임금체계의 개편이 필요하다. 아울러 청년고용 확대를 위해서는 ‘임금피크제’가 청년고용 확대를 위한 여러 방안 중 하나라는 인식하에 별도의 청년고용 확대 정책을 병행하여 추진할 필요가 있다.

다음으로, 공공기관 청년고용 의무제와 관련한 평가결과를 정리하면, 정부는 2013년 10월 공공기관의 청년고용의무와 관련하여 청년의 나이에 대해 규정한 대통령령을 개정하여 공공기관과 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우 ‘15세 이상 34세 이하’를 청년으로 보아 대상연령을 5년 확대하였다. 이처럼 대통령령의 개정을 통해 청년 대상자 연령을 탄력적으로 조정하는 것은 청년 고용 의무제 시행으로 인해 예상되는 부작용을 완화하고 실제 현실 취업시장에 맞게 제도 운영을 합리적으로 한 것으로서 바람직한 사례로 판단된다.

청년고용 의무를 준수하지 않은 경우 사회적·도덕적 비난의 대상이 될 수는 있으나 그 정도는 크지 않으며, 따라서 의무를 미이행한 기관들이 심리적 강제에 의해 의무를 수행할 것이라고 기대하기는 힘들다. 특히 청년 의무 고용제도는 2014년부터 2016년까지 한시적으로 적용되는 제도로서 위반사실에 대한 명단 공표 또한 3년간 잠정적으로 시행되므로 공공기관

입장에서 이러한 명단 공표에 대해 심리적 압박감을 가질 것이라고 생각하기에는 한계가 있다. 따라서 공공기관이 청년의무 고용제를 위반했을 때 명단공표라는 제재적 수단은 한계가 있으므로 공공기관들이 청년 고용을 확대할 때 인센티브를 제공하는 것이 보다 실효적인 수단이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 청년 신규채용 우수기관에 대해서는 향후 인력증원 협의 시 가산점을 주거나 기관 경상경비를 증액하는 등의 방식을 통해 긍정적인 인센티브를 제공한다면 공공기관 입장에서도 이러한 청년고용 의무를 준수할 유인이 더욱 커질 것이다.

청년고용 의무를 미준수하여 명단이 공표된 기관들을 조사해 본 결과 법률이 정한 기준을 준수하지 못하는 가장 큰 이유는 기관 인력상황이 초과현원 상태라 추가로 인력을 채용할 여유가 없는 경우가 많았다. 청년실업률이 심각해지는 최근 상황에서 모범적 고용주로서 공공기관이 선도하여 청년 고용을 늘리기 위해서는 기관의 초과현원 해소가 중요하다. 그러나 초과현원 해소를 위해서는 정원을 늘리거나 기존 고용인력을 인위적으로 감축하여야 하는데 정원을 늘리는 방식은 인건비 증가와 이로 인한 비효율 문제를 낳을 수 있고, 인위적인 인력 감축은 노조의 반발을 불러일으킬 수 있다. 따라서 청년고용 의무제가 실효성을 가지기 위해서는 정원을 초과하는 의무채용 인원에 대해서도 임시로 별도정원으로 인정해주고, 그 비용은 임금상승 억제분이나 성과급 재원을 활용하도록 하는 등의 방식을 검토해 볼 필요가 있다. 또한 청년고용 의무제가 적용되는 3년 동안에는 예외적으로 청년고용과 관련하여서는 초과현원을 허용해 주는 방식을 통해 문제를 해결해주고, 이로 인해 발생하는 초과현원은 정년연장으로 인한 효과가 안정된 이후 일정 기간내에 해소할 수 있도록 하는 것도 대안으로서 검토해 볼 필요가 있다.

공공기관의 청년고용 의무제도의 시행기간은 2014년부터 2016년까지로 3년 동안 한시적으로 시행된다. 반면 공공기관의 60세로의 정년연장은 2016년부터 시행되며, 퇴직자 감소 효과는 2016년과 2017년에 최고조에 이르렀다가 2018년부터 점차 감소하여 안정화되기 시작하는 것으로 나타났다. 정년연장으로 인한 신규채용 축소 문제에 대응하기 위해서는 임금피크제 뿐만 아니라 다양한 정책을 활용할 필요성이 있으므로 실효성 있는 청년고용 의무제의 시행도 중요하다. 따라서 정년연장으로 인한 효과가 안정화되기 전인 2018년 또는 2019년까지 청년고용 의무제도를 연장하여 시행하는 것을 검토해볼 필요가 있다.

## 2) 정원관리 정책 평가

정원관리 정책 평가와 관련해서는 현재 정부의 정원결정 및 운영방식의 문제점과 개선과제가 주요 내용이다.

먼저, 정원결정 및 운영방식의 문제점으로는 첫 번째, 기관 유형을 불문하고 사전적으로 정부가 정한 기준과 절차를 준수하도록 요구함으로써 투입·통제 중심의 관리가 이루어지고 있다는 점이다. 공공기관의 방만한 인건비 지출로 인한 재정 부담 방지 차원에서 총인건비 인상을 통제하는 것은 필요한 일이나 모든 기관에게 일률적으로 총인건비 인상을 준수할 강요하는 것은 공공기관의 인력과 예산운영의 탄력성을 저해할 수 있다. 왜냐하면 공공기관에서 사업영역 확장이나 비용절감을 통해 기관의 영업이익이나 사업효율성이 증가할 수 있는데 이러한 추가적인 이득을 인건비로 활용하게 하는 등 적절한 인센티브체계를 마련할 수 있기 때문이다. 두 번째는 경직적인 정원관리로 비정규직과 소속외 인력이 증가하는 문제점이 발생한다는 점이다. 정부가 공공기관의 정원과 인건비 증가를 지나치게 통제할 경우 공공기관 입장에서는 사업확장 등으로 인한 인력소요 발생시 정원과 총인건비에 포함되는 정규직 보다는 '비정규직'을 통해 인력을 충원하게 될 것이다. 실제로 수익성 증대차원에서 탄력적인 정원관리 필요성이 높은 공기업들의 최근 5년간 고용현황을 보면 정원과 총인건비 통제를 받는 정규직의 비중은 줄어들고 있는 반면, 정원과 총인건비에 포함되지 않는 비정규직, 소속외 인력의 비중은 증가추세에 있다. 세 번째는 정권별 정원관리 정책이 비일관적이고, 주요 정책간 모순되는 상황이 발생하여 정부가 당초 기대하는 효과가 낮게 나타난다는 점이다. 공공기관의 정원관리 또는 증원협의 과정에서 결정적인 역할을 하는 것은 기획재정부의 증원심의이다. 기획재정부의 증원심의 결과에 따라 공공기관의 정원이 좌우되다 보니 정권에 따른 정부 정책목표에 따라 공공기관의 정원관리가 일관성 없이 추진되는 경우가 발생하고 있다. 공공기관의 인력 또는 정원관리는 단순히 특정기관의 정원을 조정하는 것에 그치는 것이 아니라 해당 공공기관의 기능과 업무, 임금체계, 신규채용 등 여러 가지 사항과 밀접하게 관련되어 있다. 이는 결국 공공기관의 인력 증가 또는 감축을 위한 심사함에 있어 향후 해당 공공기관의 기능과 업무 변화, 그리고 이로 인한 인력소요, 신규채용에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하는 것이 중요하다는 것이다.

다음으로 개선과제를 정리하면, 첫 번째, 기획재정부-주무부처-공공기관 간 협업체제를 구축하여 공공기관의 조직과 인력에 대한 진단을 강화할 필요가 있다. 그동안 정부의 정원 관련 정책을 보면 공공기관 효율화라는 명목으로 기관별 특성은 고려하지 않은 채 인력을 감축하거나(공공기관 선진화 계획에 따른 인력감축), 청년실업률 감소라는 명목으로 각 공공기관들의 초과현원 등을 고려하지 않은 채 공공기관에게 청년 일자리 채용을 늘리라는 식

(공공기관 합리화 정책에 따른 신규채용 확대)의 일방적인 정원관리가 이루어졌다. 그러다 보니 초과현원 해소를 위해 무리하게 기존인력을 감축하거나 조직이 처한 상황에 맞지 않는 인력관리를 함으로써 오히려 기관의 비효율성을 높이는 경우가 많았다. 이와 관련하여 최근 제정된 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」은 제4조 제3항에서 기획재정부장관이 공공기관에 적합한 경영진단 기법을 개발하여 각 기관에 보급하고 전문인력을 지원할 수 있도록 규정하고 있는데, 이를 위해서는 기획재정부와 주무부처, 공공기관이 협력체계를 구축하여 각 기관에 적합한 경영진단기법을 개발하고, 전문성이 있는 기관 또는 인력을 활용한 조직·인력진단을 할 필요가 있다. 두 번째, 인력 절감시 잉여재원을 운영비 등에 활용하도록 하는 등 인센티브 부여가 필요하다. 세 번째, 한시사업이나 대외파견 등으로 인한 인력소요시 탄력정원제도를 적극 활용하고, 신규계속사업 추진이나 기능 조정이 발생 경우에는 조직진단을 의무화하여 정원을 조정할 필요가 있다. 네 번째, 경영자율권 확대시범사업 제도를 참고하여 시장성이 높은 기관에 대해서는 인력운영의 자율성 부여를 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 시장형 공기업에게는 기획재정부장관과의 협의없이 총인건비 한도내에서 어느 정도의 정원 자율성을 보장해 줄 필요가 있다. 실제로 중앙정부의 경우 총액인건비 내에서 3%의 정원 자율성이 있으므로 이를 참고하여 적절한 자율규모를 정하면 될 것이다.

### 3) 사회형평적 인력활용 정책 평가

사회형평적 인력활용 정책 평가와 관련해서는 장애인 의무고용, 여성인력 활용, 고졸인력 채용을 들 수 있다.

먼저, 장애인 의무고용과 관련하여 2014년 공공기관의 장애인고용률은 2.79%로서 공무원이나 민간기업에 비해서는 높으나 법에서 정한 의무고용률 3%에는 미달하는 상황이다. 이에 따라 최근 5년간 공공기관이 부담한 장애인고용부담금은 357억 9,400만원으로 국립대병원과 정부출연 연구기관들이 상위를 차지하고 있다. 이는 모범적 고용주로서 장애인 고용에 있어 바람직한 사례를 선도하여야 하는 공공기관이 장애인 의무고용률을 준수하지 않아 부담금을 납부하고 있다는 것인데, 공공기관의 경우 대부분 정부의 직접적인 재정지원을 받거나 아니면 정부가 보장한 독점적 사업권 등을 통해 운영비와 사업비를 조달하고 있다. 따라서 실질적으로는 국민의 세금이나 정부의 간접적 지원금으로 부담금을 납부하고 있는 것으로 볼 수 있으므로 비판의 여지가 더욱 크다고 할 것이다. 장애인 의무고용과 관련한 개선 사항으로는 국립대병원과 출연연구기관들의 경우 운영경비를 정부로부터 지원받고 있다는

점에서 과도한 부담금 납부는 시정될 필요가 있다는 점, 2015년 장애인 연계고용 부담금 감면제도를 활용한 공공기관은 단 두 곳에 불과했는데, 기관 특성상 장애인 고용이 곤란한 공공기관들의 경우 대안으로서 장애인 연계 고용 부담금 감면제도를 적극적으로 활용하는 것을 검토할 필요가 있다는 점, 그리고 상습적인 의무고용 미준수 기관에 대한 주무부처의 관리·감독을 강화하는 등 실효적인 제재방안 검토가 필요하다는 점을 들 수 있다.

다음으로 여성인력 활용과 관련하여 공공기관의 여성고용 확대 정책은 남녀의 평등한 기회와 대우를 보장하고 모성 보호와 여성 고용을 촉진하여 남녀고용평등을 실현함과 아울러 근로자의 일과 가정의 양립을 지원함으로써 모든 국민의 삶의 질 향상에 이바지하려는 것이다. 이에 대한 일반적인 근거법률로는 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」이 있으며, 공공기관의 경우에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조제1항에 따른 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」이 있다. 2006년 이후의 공공기관 여성고용 비율 추이를 보면 공공기관의 여성고용비율은 매년 꾸준히 증가하여 민간기업과 그 차이가 크지 않으나, 관리자로서 한정하여 보면 여성관리자 비율은 비록 매년 증가하고 있으나 여전히 민간기업과 차이가 나고 있다. 정부는 여성인력 활용의 핵심사업으로 시간선택제 일자리 확대에 중점을 두고 있으나, 제도 미정착과 예산 등 여러 가지 문제로 인해 여성고용 확대에 한계가 있는바, 시간선택제 도입시 지원금을 지급하거나 시간선택제 인원의 일정비율에 대해 별도 정원을 인정하는 등 방안 마련이 필요할 것으로 보인다.

끝으로 고졸인력 채용과 관련하여 고졸 채용에 있어 정부출연연구기관의 특성을 고려하여 예외를 인정한 것은 바람직하다고 판단되며, 현재 공공기관의 고졸초임이 대졸초임과 크게 차이가 나지 않고 고졸의 평균근속년수가 다른 학력들보다 긴 상황에서 공공기관에서 인위적으로 고졸 채용을 늘릴 경우 오히려 인건비 부담이 크게 증가할 수 있다는 점을 고려하여 정책을 추진할 필요가 있다.

## 2. 연구의 의의와 시사점

이상에서 공공기관 고용관리 정책 평가 연구의 주요 내용을 살펴보았다. 본 연구보고서는 공공기관의 고용관리 정책을 크게 ‘고용안정 및 신규채용 확대정책’, ‘정원관리 정책’, ‘사회형평적 인력활용 정책’의 3가지로 구분해서 주요 정책의 배경과 실태 등을 구체적으로 기술하고, 각 정책에 대한 개선방안과 발전방향을 구체적이고도 비판적으로 제시하였다는 점에

서 의미 있는 연구이며, 향후 활용가치 역시 높은 연구라 판단된다.

다만, 이러한 연구의의와 가치가 있음에도 불구하고, 다음과 같은 한계가 있어 보인다. 첫 번째, 정년연장과 임금피크제의 실시, 그리고 청년일자리 문제 해결에 대한 관련성과 접근방식의 문제이다. 임금피크제에 대한 근본적인 성격과 타당성은 도외시한 채 외형적으로 임금피크제 시행이 청년일자리 문제의 주요한 해결방안이라는 접근방식을 취하고 있다는 점이다. 이로 인해 임금피크제의 활성화를 통해 청년일자리 문제를 해결해야 한다는 미시적 접근에 갇히게 될 수밖에 없게 된 것이다.

두 번째, 일반적인 연구자들의 논리처럼 연공급제를 단순히 해소해야 하는 대상으로 상정하고, 그것을 해결할 수 있는 방안으로 성과연봉제 등을 들고 있는데, 이 역시 임금체계의 구조적 문제와 역사적 배경, 장단점 등을 고려하지 않은 논리라고 판단된다. 보다 근본적인 접근이 필요하다고 할 것이다.

세 번째, 장애인고용과 장애인고용부담금 문제를 보다 근본적으로 해결할 수 있는 방안의 제시가 필요하다고 판단된다. 현재 장애인고용 문제는 해당기관이 개별적으로 해결해야 하는 문제인데, 장애인고용 문제는 헌법적으로 보장이 규정되어 있는 만큼 정부차원의 보다 근본적인 문제해결이 필요해 보인다. 그런 차원에서 장애인 의무고용 미준수 기관의 부담금으로 장애인 문제(고용, 복지 등)를 충당해야만 하는 모순적인 현실을 해결해야 할 것이다.

네 번째, 여성고용문제 해결의 주요한 방안으로 시행되고 있는 시간선택제에 대한 검토 역시 다른 접근 방식이 필요하다. 여성고용문제는 물론이고, 시간선택제의 온전한 시행을 위해서는 적합 직종 등의 문제뿐만 아니라 정부의 근본적인 육아지원 정책과 현실적인 일-가정의 양립정책이 선행되어야 한다. 이의 근본적 해결 없이는 본문의 내용처럼 시간선택제로 인한 비용 상승의 문제로 접근할 수밖에 없는 것이다.

다섯 번째, 고졸채용 확대 문제에 있어서도 본 연구에서는 비용차원에서 접근하는 한계를 보였는데, 이 문제 역시 보다 근본적인 교육구조의 문제, 그리고 외부노동시장의 형성을 뒷받침할 수 있는 공인된 교육훈련제도와 자격제도, 이를 바탕으로 한 기업의 합리적인 인사관리제도와 임금체계의 설계 등이 필수적이라 할 수 있다.

여섯 번째, 무엇보다도 근본적인 공공기관의 문제는 우리 정부의 공공성에 대한 올바른 인식

과 그것에 따른 정책 마련, 그리고 주인-대리인문제에 대한 바람직한 정립이라고 할 수 있다. 아울러 무엇보다 중요한 것은 정부정책의 모든 것을 비용측면의 효율성만을 우선시할 것이 아니라 그것을 포괄하여 국민이 원하는 정책을 효과적으로 수행할 수 있는 인력과 예산운영이라고 할 수 있다. 무조건적인 인력과 예산의 감축이 아니라 적절한 수준의 운영이 중장기적으로 국민들에게 도움을 줄 수 있으며, 그랬을 때 비용문제 역시 효율적으로 해결할 수 있는 것이라 판단된다.



# 공공부문 판례

- 계약직 노동자의 계약갱신에 대한 기대권과 평가절차의 적합성 여부



# 계약직 노동자의 계약갱신에 대한 기대권과 평가절차의 적합성 여부

한국노동사회연구소  
연구위원 황수옥

## 1. 문제제기

「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법)」에 따라 근로계약기간이 정해져 있는 계약직 노동자들의 경우 예외적으로 허용사유가 없는 한 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 없고 2년을 초과한 기간제 근로자의 경우 기간의 정함이 없는 근로계약을 체결한 근로자로 보도록 하고 있다. 대법원은 그 동안 기간제 근로자에게 근로계약의 갱신을 기대할 수 있는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 그 갱신의 거절은 해고와 마찬가지로 정당한 사유가 있어야 한다고 판시하고 있다.

이 사례에서는 계약직 연구원에게 근로계약 갱신에 대한 기대권이 있는지 여부와 사용자의 갱신 거절의 사유인 평가가 정당한가에 대한 것을 살펴보도록 하겠다.

## 2. 사건개요

국가수리과학연구소에서 2012년 4월부터 2014년 3월까지 과제연구원, 계약직 연구원으로 근무하던 근로자가 연구소로부터 재계약을 하지 않겠다는 통보를 받았다. 연구소에서 근무하는 계약직 연구원들은 그 동안 특별한 사정이 없고 근로자 측에서 재계약을 원하는 경우 연구소의 비정규직 활용세칙 별표상의 개인평가표에 따라 사업책임자에 의한 재평가를 거쳐 재계약을 해왔다. 연구소에는 이미 대부분의 계약직 근로자가 2년을 초과하여 근로계약을 1회 이상 갱신해가며 근무하였거나 근무하고 있었다. 2012년 연구소에 전국공공연구노동조합 국가수리과학연구소지부가 조직되어 단체협약을 체결하였다. 2013년 연구소는 인터넷을 통해 전 직원에게 새로운 평가절차가 포함된 비정규직 재계약 절차관련 안내문을 게

시하였다. 새로운 평가절차에 따르면 계약직 연구원은 3인(해당 사업책임자, 차상위 부서장, 차상위 부서장이 추천하는 해당분야 전문가) 이상의 검토반을 운영하여 활용 대상자 선발, 활용의 필요성과 자격 및 급여수준, 해당 사업 예산확보현황, 계약 만료 후 계획 등에 대해 검토할 것을 공지하였다.

공지 후 연구소는 바로 계약이 만료되는 계약직 연구원에 대해 검토반을 통한 개인평가를 수행하고 그간 재계약에 별 문제가 없었던 일부 연구원들에 대해 계약 갱신을 거절하였다. 그러나 계약 갱신이 거절된 연구원 중 재계약 가능 점수에 미달하는 일부를 제외하고 재계약 가능 점수를 받았으나 갱신이 거절당한 대부분의 근로자들은 거절 당시 전국공공연구노동조합 국가수리과학연구소지부의 조합원이었다. 전국공공연구노동조합이 2013년 연구소와 체결한 기본 단체협약 중 “사용자는 비정규직을 계약기간 만료만을 이유로 해고하지 않으며, 비정규직을 정규직으로 전환하기 위한 노사협의체를 구성하여 운영한다.”고 규정하고 있다.

계약 갱신이 거절된 연구원은 해당 연구소와의 근로계약 갱신에 대한 기대권이 있고 갱신에 대한 거절은 연구소의 내부규정인 비정규직 활용세칙에 반하는 평가방법에 근거하여 이루어졌으며 그러한 평가방법 자체도 자의적이고 불공정하였으므로 이는 부당해고에 해당한다고 주장하며 충남지방노동위원회에 구제신청을 하였고 충남지방노동위원회로부터 연구소가 해당 근로자에게 통지한 근로관계 종료는 부당해고임을 인정하고 원직에 복직시켜야한다는 판정을 받았다. 연구소는 초심판정에 불복하여 중앙노동위원회에 재심신청<sup>2)</sup>을 하였고 기각결정을 받았다.

국가수리과학연구소의 주장에 따르면 연구원과의 근로계약에는 갱신에 대한 기대권이 없고, 있다고 하더라도 갱신거절은 객관적인 평가지표에 근거한 것으로 합리적인 이유가 있으므로 이는 부당해고에 해당하지 않는다고 한다. 또한 연구소의 설립목적은 많은 수학자에게 다양한 연구기회를 제공하여 전문 인력을 양성시킨 후 그 전문 인력들을 다른 기관에 근무하도록 하게 하는데 있고, 박사 후 연구원을 포함시킬 경우 이 사건 연구소의 대부분 기간제 연구원은 재계약이 되지 않았으므로 해고자에게는 재계약에 대한 기대권이 없다고 주장하였다.

2) 중앙노동위원회 2014부해658호.

### 3. 판결요지

#### 1) 계약직 근로자에게 근로계약의 갱신에 대한 기대권이 있는지의 여부

기간을 정하여 근로계약을 체결한 계약직 근로자의 경우 그 기간이 만료되면 근로자로서의 계약관계는 당연히 종료되고 근로계약을 갱신하지 못하면 갱신 거절의 의사표시가 없어도 당연 퇴직되는 것이 원칙이다. 그러나 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간만료에도 불구하고 일정한 요건이 충족되면 당해 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정을 두고 있거나, 그러한 규정이 없더라도 근로계약의 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약 갱신의 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무의 내용 등 해당 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있어 근로자에게 근로계약이 갱신될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는 사용자가 이를 위반하여 부당하게 근로계약의 갱신을 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 아무런 효력이 없고 이 경우 기간만료 후의 근로관계는 종전의 근로계약이 갱신된 것과 동일하다.

대전지방법원은 연구소의 정규직 활용세칙에 따라 연구계약직 또는 과제연구원, 계약직 연구원에 대한 계약 기간은 사업수행을 위해 필요한 경우 이를 연장할 수 있음을 규정하고 이와 같은 비정규직 연구원의 경우 만료 1개월 이전에 개인평가표에 의해 업무수행, 실적 등을 평가하며, 평가결과를 반영하여 재계약 여부를 결정한다고 규정하였다. 이에 따라 비정규직 연구원은 비정규직 활용세칙이 정한 기준과 절차에 따라 자신이 위 비정규 활용의 종료 사유에 해당하는지, 이 연구소와 재계약을 체결할 수 있는지 여부에 대하여 공정한 심사를 받고, 그러한 기준을 충족하는 경우 재계약 될 수 있음을 기대할 수 있다고 보고 따라서 연구원에게는 재계약에 대한 기대권이 존재한다고 판단하였다.

연구소가 주장하는 바대로 연구소의 설립목적이 수리과학 인력양성이라는 것은 설립목적 중의 하나로 주된 목적이라 볼 수 없고 이미 그러한 목적을 위해 연수생 제도, 인턴사원제도 등을 도입하였고 해당 연구원은 이에 해당하지 않는다. 또한 재계약이 되지 않은 박사 후 연구원은 연수목적으로 일정 기간 연구업무를 수행하는 자로 해당 연구원은 박사 후 연구원이 아닌 계약직 연구원이었다. 계약 갱신이 거절된 연구원과 같은 계약직 연구원의 경우 이 연구소에서 근로계약이 갱신된 경우가 갱신되지 않은 경우보다 더 많았다. 따라서 연구소의

주장은 갱신 거절의 이유로 볼 수 없다.

## 2) 사용자의 갱신거절에 합리적인 이유가 있는지의 여부

대전지방법원은 연구소가 재계약을 거절하기 위해 마련한 기준에 따라 계약직 연구원에 대한 합리적이고 공정한 평가를 거쳐 갱신을 거절하였다고 볼 수 없고 따라서 갱신 거절은 합리적인 이유가 없어 아무런 효력이 없다고 본다. 또한 연구소가 마련한 재계약 여부에 관한 근무평가는 비정규직 활용세칙에 의해 해당부서의 사업책임자의 평가절차를 거치게 되어 있었던 평가절차를 정당한 이유 없이 사업책임자의 평가절차를 형식화시키고 차상위 부서장과 차상위 부서장이 추천하는 해당분야 전문가 등이 포함된 검토반을 추가하여 평가하는 것은 합리적이고 공정하게 이루어졌다고 볼 수 없다고 판결하였다. 이는 해당연구원이 수리생 물팀 소속임에도 해당 사업자 외 다른 평가자들은 모두 수학을 전공한 사람들이었다는 것을 통해서 판단할 수 있다.

## 4. 판결의 의의

이 판결에서는 2011년 7월 28일 대법원에서 ‘기간을 정하여 근로계약을 체결한 근로자의 경우라고 하더라도 근로계약, 취업규칙, 단체협약 등에서 기간이 만료되더라도 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 취지의 규정을 두고 있거나 그러한 규정이 없더라도 근로계약 내용과 근로계약이 이루어지게 된 동기 및 경위, 계약 갱신 기준 등 갱신에 관한 요건이나 절차의 설정 여부 및 그 실태, 근로자가 수행하는 업무 내용 등 근로관계를 둘러싼 여러 사정을 종합하여 볼 때 근로계약 당사자 사이에 일정한 요건이 충족되면 근로계약이 갱신된다는 신뢰관계가 형성되어 있어서 근로자에게 근로계약이 갱신될 수 있으리라는 정당한 기대권이 인정되는 경우에는, 사용자가 이를 위반하여 부당하게 근로계약 갱신을 거절하는 것은 부당해고와 마찬가지로 아무런 효력이 없다.’<sup>3)</sup>고 한 판결을 인용하였다. 기간제법에 의해 기간제 근로자의 근로계약기간을 최대 2년까지로 제한하고 있지만 이는 어디까지나 기간제 근로자를 보호하기 위한 취지로 기간제법을 이유로 근로계약에 갱신기대권이 2년을 초과하지 않는 범위 내에서만 인정된다고 보기는 어렵다. 그 동안 많은 논란이 있어 왔지만 대법원의 판결로 인해 기간제 근로자에게도 합리적인 이유가 있다면 갱신기대권은 존재한

3) 대법원, 2011.7.28. 2009두2665.

다.

이 사례의 경우 연구소는 객관적인 평가방법을 통해 재계약에 대한 갱신여부를 결정했다고 주장한다. 그러나 연구소가 전국공공연구노동조합 사이에 체결된 2013년도 기본 단체협약이 적용되고 있는 상황에서 노동조합과 어떠한 협의과정 없이 임의적으로 변경한 평가방법은 문제가 있다고 본다. 단체협약에 따르면 “사용자는 근로기준법에 따라 취업규칙을 불리하게 개정하고자 할 경우에는 조합과 합의를 거쳐야만 하고 인사 규정 또는 이와 관련된 제도 등을 작성 또는 개정하고자 할 경우에는 조합과 합의를 거쳐야만 한다.”고 규정되어 있다. 따라서 기존에 비정규직 활용세칙에 따라 사업책임자에 의해 행해지던 개인평가표를 3인 이상의 검토반을 통하도록 평가방법을 임의로 변경하는 것은 협의사항에 해당하나 협의과정을 거치지 않고 개정되었다. 이와 관련하여 2011년 7월 2일 대법원<sup>4)</sup> 판결 중 임금, 퇴직금이나 노동시간, 그 밖에 개별적인 노동조건에 관한 부분은 그 단체협약의 적용을 받고 있던 근로자의 근로계약의 내용이 되어 그것을 변경하는 새로운 단체협약, 취업규칙이 체결, 작성되거나 또는 개별적인 근로자의 동의를 얻지 않는 한 여전히 근로계약의 내용으로 남아 있어 사용자와 근로자를 규율하게 되므로 단체협약 중 재계약 내지 계약 갱신의 요건 및 절차에 관한 부분에 대하여도 마찬가지라고 하겠다.

## 5. 결론

지난 22일 고용노동부의 ‘양대 지침’에 대한 발표가 있었다. 저성과자의 해고와 취업규칙 불이익 변경에 관한 사안을 내용으로 하는 ‘양대 지침’으로 인해 앞으로 큰 혼란이 예상된다. 저성과자 해고와 관련하여 지금까지 법원은 저성과를 이유로 하는 해고는 무효라고 판단하였다. 그러나 이번 고용노동부의 지침에 따라 현장에서는 무분별한 해고의 발생이 예상된다. 저성과자 해고지침에 대한 주된 문제는 이 사례에서 보는 바와 같이 근로자를 평가하는 평가방식의 객관성과 합리성에 대한 기준이 불명확하다는 것이다. 평가를 통해 저성과자로 분류된 근로자가 해고되었을 때 어떠한 기준으로 평가 이루어졌는지에 대해 근로자 스스로가 확인하는 할 수 있는 방법은 거의 없으며 법원 또한 인사권에 포함된 평가를 사용자의 고유권한이라 인정하는 지금과 같은 상황에서 평가가 합리적이고 객관적으로 이루어지는 것을 기대하기는 쉽지 않을 것이다.

4) 대법원, 2011.7.28. 2009두2665.

**공공부문 정책이슈보고서는**

공공부문 노동정책, 노사관계 진단 등 공공부문 정책강화를 위해 2015년 1월에 창간된 월간지입니다.

- 보고서는 공공노련 홈페이지([www.publicunion.kr](http://www.publicunion.kr))에서도 보실 수 있습니다.
- 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: [fkpiu@hanmail.net](mailto:fkpiu@hanmail.net))로 연락 주십시오.

