

# 공공부문

# 정책이슈

## 보고서

2016 **8** | 제20호

### 공공부문 동향

공기업정책연대 투쟁본부 68일 노숙투쟁 평가 및 향후 과제

### 특별 좌담

공공부문 상반기 투쟁평가 및 하반기 전망 좌담회

### 이슈 분석

국민편의 증진, 중소기업 활성화 및 국가 관광경쟁력 향상을 위한  
공공기관의 역할 제고 방안(인천국제공항 입국장 면세점 추진 필요성)

### 공공부문 노동운동론

공공부문 개념 정의와 현황



전국공공산업노동조합연맹



- 공공부문 동향  
공기업정책연대 투쟁본부 68일 노숙투쟁 평가 및 향후 과제 5
- 특별 좌담  
공공부문 상반기 투쟁평가 및 하반기 전망 좌담회 15
- 이슈 분석  
국민편익 증진, 중소기업 활성화 및 국가 관광경쟁력 향상을 위한 공공기관의 역할 제고 방안 (인천국제공항 입국장 면세점 추진 필요성) 29
- 공공부문 노동운동론  
공공부문 개념 정의와 현황 43

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영  
 편집인 편집위원회  
 발행처 전국공공산업노동조합연맹  
 발행일 2016년 8월 31일  
 신고일 2015년 2월 27일  
 신고번호 영등포-라00432  
 간 별 월간  
 인 쇄 TG프린팅  
  
 주 소 서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호  
 전 화 02-6277-2187  
 팩 스 02-6277-2190



# 공공부문 동향

- 공기업정책연대 투쟁본부 68일  
노숙투쟁 평가 및 향후 과제



## 공기업정책연대 투쟁본부 68일 노숙투쟁 평가 및 향후 과제

(공공성 강화! 노예연봉제·강제퇴출제 저지!)

전국공공산업노동조합연맹  
상임부위원장 박해철

### 여는 이야기

지난 7월 1일 세종시 기획재정부(이하 기재부) 후문 앞에서는 공기업정책연대 투쟁본부 68일차 노숙투쟁을 마무리하는 노조간부 결의대회가 개최되었다. 갑작스럽게 내린 폭우 속에서 진행된 결의대회는 성과연봉제 도입 정부 시한인 6월말 돌파 자축과, 앞으로 법률 투쟁을 강화하기 위한 그간의 노숙투쟁을 마무리하는 해산집회였다.

이번 노숙투쟁에서 끝까지 함께 참여하여 정부시한인 6월말을 돌파한 24개 공기업정책연대의 회원조합 노조위원장들과 상급단체 위원장들, 공공부문 노동계 동지들이 모인 결의대회는 공공성 강화와 노예연봉제 및 강제퇴출제 저지를 위한 노조간부들의 강한 의지와 정부를 상대로 한 공공부문 투쟁에서도 승리할 수 있다는 자신감을 보여주었다. 특히 금번 노숙투쟁은 공공기관간 불신, 이간질, 경쟁으로 얼룩진 기존 공공부문 투쟁방식의 한계를 극복하고 공공성 강화와 공공노동자들의 신뢰, 단결심 고취, 자존심 회복 등 공공부문의 새로운 투쟁방식을 보여 주었다.

해산집회에서 68일간 동고동락한 공공부문 노조위원장들은 서로서로 응원과 격려의 포용으로 이별의 악수를 청하기도 하고 일부 노조위원장들은 헤어짐이 아쉬워 눈시울을 붉히기도 했지만, 너무나 당당하고 자랑스러운 모습이었다.

### 그간 현황 및 경과

잘 알고 있는 내용이겠지만, 정부는 지난 1월 28일 공운위를 개최하여 공공기관 성과연봉제 도입을 확대하기 위한 권고안을 확정했다. 기재부는 과거처럼 조기 도입을 유도하기 위하여 경영평가 가점부여와 성과급 추가지급이라는 당근책과 함께 미도입시 총인건비

인상률 삭감 또는 총인건비 동결 압박을 통해 공공기관 종사원들을 ‘돈 몇 푼이면 다 된다’는 식으로 인식하며 자존심을 짓밟았고, 조기 도입방안으로 4월말 도입 시 50%(준정부기관 20%), 5월말 도입 시 25%(준정부기관 10%)의 추가성과급 지급을 발표했지만, 알량한 돈 몇 푼에 공공성과 동료를 맞바꿀 수 없다는 공공기관 종사원들의 인식이 있었다. 또한 성과연봉제 폐단을 너무나 잘 알고 있었기에 이번만큼은 절대 물러설 수 없다는 단위노조 위원장들의 결의가 모여져 경영평가 불이익과 내년 임금동결을 불사하고 전면적인 저지투쟁에 돌입하게 되었다.

특히 3월 18일 공운위를 통해 「공공기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안」을 의결했는데, 이른바 쉬운 해고를 위한 ‘강제퇴출제’를 공공기관에 도입하겠다는 의도이다. 정부는 쉬운 해고를 노동계 전반에 도입하기가 쉽지 않음을 알고 정부통제가 가능하다고 판단한 공공기관부터 우선적으로 쉬운 해고제를 도입하겠다는 의도였다. 하지만 공공기관 노동자들은 성과연봉제 확대도입이라는 그럴싸한 포장으로 쉬운 해고인 강제퇴출제를 도입하기 위한 술수에 불과하다는 것을 잘 알기 때문에 금번 투쟁은 절대 물러설 수 없는 상황에 직면하였다.

공기업정책연대회의 소속 한국노총과 민주노총, 그리고 무상급 단위노조 위원장들은 지난 두 차례에 걸쳐 진행된 공공기관 정상화대책으로 무너진 공공기관 종사원들의 자존심 회복과 공공성 강화, 나아가 대한민국 노동계에 닥쳐올 2대 지침인 일반해고와 취업규칙 변경 요건완화에 당당히 맞선 투쟁에서 그간 양대노총과 상급단체 중심의 분열된 따로따로 투쟁방식을 벗어나 단위노조 위원장들이 직접 모여 현장에서 함께 투쟁하는 방식으로 전략을 수정하였다.

그동안 성과연봉제와 강제퇴출제에 대한 사전 학습을 통해 문제점 및 대책을 수시로 공유하였고, 노조위원장들과 수차례에 걸친 회의, 워크숍 등을 통해 신뢰회복과 동지애, 그리고 연대정신을 강화하는 계기를 만들었다. 그 결과 24개 기관 회원조합 노조위원장들이 ‘죄수의 딜레마<sup>1)</sup>’를 극복하고 정부시한인 6월말을 강력하게 돌파하는 원동력이 되었다.

4월 25일부터 기재부 앞에서 시작된 노숙투쟁은 1차 시한인 4월말까지만 버티자며 농성

1) ‘죄수의 딜레마’란 두 사람의 협력적인 선택이 둘 모두에게 최선의 선택임에도 불구하고 자신의 이익만을 고려한 선택으로 인해 자신뿐만 아니라 상대방에게도 나쁜 결과를 야기하는 현상을 말한다.



에 들어갔다. 단위노조 위원장들이 함께 모여 학습하고 출퇴근과 중식 선전전을 펼치며 노숙투쟁을 계속한 결과, 기재부는 당초 시한인 4월 29일까지 성과연봉제 도입 성과가 나오지 않게 되자 공공기관 성과연봉제 추진 점검회의에서 5월 2일까지 노조동의를 받으면 4월내 도입한 것으로 인정해 주겠다는 꾀수를 부렸고, 각 공공기관마다 노조동의를 받기 위해 준비상이 걸렸다. 사측의 엄청난 압박이 예상됨에 따라 4월 29일 저녁 노숙현장에서 긴급 대표자회의를 통해 ‘잠적투쟁’을 추진기로 결정하고 전원 휴대폰을 끄고 짐을 챙겨 모처로 이동한 후 잠적투쟁을 전개하였다. 잠적투쟁 중 노조위원장들은 향후 투쟁방향 논의 및 노숙투쟁 시한을 5월말까지 연장하는 것으로 결의하였다.

정부의 꾀수 시한인 5월 2일을 넘기고 5월 8일부터 기재부 앞 노숙투쟁을 재개하면서 매주 수요일 집회를 통해 노조간부 및 조합원들도 함께 참여하는 투쟁방식을 전개하였다. 특히 집회현장에서 노조위원장들이 직접 참여하는 다양한 방안 중 삭발(17명) 결의와 더불어 문화공연팀(IQ30, IQ20), 노동가수 등 더운 날씨에 집회에 참석한 조합원들에게 다소나마 즐거움을 선사해 줄 수 있는 기회를 만들고자 함께 노력했다. 그리고 노숙투쟁은 5월말을 넘어 6월말까지 진행되면서 24명 노조위원장들의 투쟁력은 최고조로 치달으며 사측도 더 이상 노조동의를 받을 수 없는 상황에 이르렀다.

급기야 고용노동부장관과 기재부장관은 “노사합의 없는 성과연봉제 도입도 가능하다.”라는 궤변을 쏟아내며 공공기관들의 불법을 종용하였고, 그동안 노조 미동의로 성과연봉제 도입을 미뤘던 공공기관들은 앞 다투어 불법이사회를 개최하여 성과연봉제를 도입하기에 이르렀다. 「근로기준법 제94조」에 따르면 취업규칙 불이익변경은 반드시 과반 노조의 동의를 얻어야 한다. 노조의 동의 없이 도입된 성과연봉제는 불법이며 무효이다. 국회입법조사처도 6월 1일 정의당 심상정의원 질의 답변에서 ‘노사합의 없는 이사회 결의 성과연봉제는 무효’라는 입장을 확인한 바 있다. 지난 6월 14일 대통령 주재 공공기관장 워크숍에서 대통령은 “성과연봉제 도입을 확정하고도 노조동의를 확보하지 못한 기관들은 직원들의 동의를 얻는 노력을 계속해라”라고 했다. 이는 즉, 불법이사회 통과 성과연봉제 도입은 근로기준법을 위반한 명백한 불법이라는 것을 대통령 스스로도 잘 알고 있음을 반증하고 있는 것이다.

공공부문 노동계의 강력한 투쟁으로 노조동이가 어려운 상황에 직면한 정부는 이사회 의결만으로 추가성과급을 지급할 수 있도록 지난 7월28일 공공기관 운영위원회를 개최하여 「공기업·준정부기관 예산집행지침」을 개정했고, 성과연봉제 조기 도입 기관에 대한 추가

성과급 지급근거를 마련해서 불법도입 논란이 있는 기관들까지 추가성과급을 지급하도록 결정하였다. 대통령도 노조 미동의를 불법임을 인정하였으나, 기재부와 공공기관운영위원회만의 성과로 포장하기 위해 불법을 자행하며 국민을 기만하고 있다. 특히, 불법 도입 기관에 지급되는 추가성과급 규모가 수천억 원에 이르는 등 기재부와 공공기관 운영위원회의 무책임한 행태에 국민들은 분개하고 있다. 또한 그 정도 재원이라면 청년층들에게 양질의 일자리를 대량 제공할 수 있는 기회가 있음에도, 청년일자리 창출은 입으로만 외치고는 실제로는 검토조차 하지 않는 기재부의 이중적인 태도에 안타까울 따름이다.

## 향후 대책과 중간평가

기재부는 왜 추가성과급을 불법 도입기관까지 무리하게 지급할까? 답은 간단하다. 노조의 동의를 얻을 수 없으니 직원들에게 우선 지급하여 노조집행부와 조합원간 분열과 갈등을 획책하는 등 현장 흔들기의 일환이며, 성과급 지급에 따른 직원들의 입장표명이 없을시 향후 법률소송에서 묵시적 동의표시로 간주될 가능성과 사후적으로 노조를 압박하여 동의를 통해 정당화하기 위한 것이다. 지난 7월 1일 기재부 현안점검회의에서 확인된 것처럼 '17년도에 성과연봉제를 도입하지 못할 경우 추가성과급 지급 반납과 성과연봉제 시행까지 전 직원 임금동결, 미도입 기관 및 기관장 경영평가 결과에 반영하려는 입장이다.

결국 불법이사회를 통과한 성과연봉제는 무효이며, 기재부 생색내기용인 추가성과급 지급은 당연히 환수될 수밖에 없으므로 노동조합은 사측에 추가성과급 거부 및 반납입장 표명과 조합원들로부터 추가성과급 반납동의를 징구, 추가성과급 지급 시 노조차원 거부 및 반납입장 성명서 게시와 전조합원들이 사측 계좌에 반납하거나 사측이 거부할 경우 노조차원 반납통장을 개설하여 조합원에게 지급된 추가성과급을 반납할 예정이다.

또한 내년부터 시행예정인 불법이사회 통과 성과연봉제는 불법이고 무효이기 때문에 공대위차원 법률지원단을 통해 성과연봉제 무효소송을 하반기부터 준비하여 철저한 법적 대응으로 불법이사회 통과 성과연봉제를 반드시 무효화시켜 원래대로 복귀시킬 것이다.

금번 노예연봉제와 강제퇴출제 저지투쟁은 양대노총과 공대위, 상급단체, 단위노조 위원장들의 역할 분담이 체계적으로 이루어졌기 때문에 지금까지의 투쟁은 성공적인 것으로 판단된다. 상급단체를 포함한 공대위차원의 투쟁전략과 홍보선전전, 국회 및 언론활동과 더불어 현장 단위노조 위원장들이 이번만큼은 흔들리지 않고 함께 노숙투쟁을 전개한 결

과와 잘 맞아 떨어졌기 때문이다. 앞으로 좀 더 보완할 사항은 공대위를 구성하고 있는 양대노총 소속 5개 상급단체간 긴밀한 협조체제 필요와 경쟁관계가 아닌 신뢰와 상호 분야별 리딩 방식이 필요하다. 또한, 상급단체에 소속된 회원조합들이 함께 모여 소통하고 학습하는 기회가 많이 필요하다는 것을 절실히 느꼈다. 현장 단위조직이 있어야 상급단체와 양대노총이 존재한다는 것은 불변의 진리이다. 공대위 결정은 각 현안별 합의방식이다 보니 현안별 상급단체별 유·불리에 따라 투쟁전략이 변경되거나 취소되고, 이를 감안한 의사결정체계가 지연되거나 현실감이 떨어질 뿐만 아니라, 우선순위에 따른 선택과 집중이 요구되며, 각 상급단체별 강점에 대한 인식과 이를 감안한 역할 분담이 절대적으로 필요함에도 부족한 부분이 일부 있었다. 앞으로 이런 부분들을 보완하여 공공부문이 힘을 모아 나갈 경우 더 나은 공공부문 노동계를 기대할 수 있을 것이다.

이번 투쟁에서 양대노총과 공대위, 상급단체 및 단위노조 대표자들의 결의와 투쟁이 무엇보다 중요했지만, 그보다 더 중요한 것은 지난 4.13 총선에서 여소야대 국면전환이었다. 총선전 각종 여론조사에서 새누리당의 압도적인 우세를 예측했지만 총선을 앞두고 불거진 집권 여당내 각 계파정치의 공천 파열음으로 국민들은 집권여당의 오만함에 혐오감을 느낀 나머지 총선결과로 이어져 결국 여소야대를 선택하게 되었다. 4.13 총선결과에 직면한 박근혜정부는 일방적 정책추진이 사실상 불가하게 되었고, 총선전 공천 파동 녹취록 공개, 진경준 검사장 해임, 우병우 민정수석 사태 등 레임덕 가속화와 야당차원에서 성과연봉제 문제점 제기, 진상조사단 활동 등의 적극적인 역할과 국정감사 등을 통해 성과연봉제를 반드시 저지할 수 있도록 야당의원들과 함께 공조체제를 유지하며 적극적인 국회 활동을 전개할 것이다.

이번에는 1군 공기업노조 역할도 컸다. 1군 공기업노조는 10개 기관에 11명 단위노조 대표자들이 활동하고 있다. 1군 공기업노조가 성과연봉제를 도입할 경우 2군과 준정부기관, 기타공공기관 도입은 너무나 자명한 사실이고 1군 공기업은 조직규모나 인적, 물적으로 타 공공기관들을 선도하는 역할을 하기 때문이다. 기재부는 새로운 공공정책을 추진할 경우 경영평가를 앞세워 선도적으로 공기업을 타깃으로 삼고 정책을 추진하는 경우가 허다하다. 이번 경우에도 전략적으로 특정 공기업을 상대로 성과연봉제 조기 도입을 유도했고 나머지 1군 공기업들도 앞 다투어 도입할 것이라 기대했겠지만, 10개 기관 중 노조동의를 받은 기관은 하나밖에 없었다.

기재부 의도와는 상당히 어긋난 상황으로 정부도 많이 당황했을 것이라 생각된다. 그 이유는 지난 두 차례에 걸친 정상화 투쟁 때 무너진 1군 공기업 노조위원장들의 자존심 회

복과 투쟁 결의, 더불어 노숙투쟁 현장에서 1군 공기업 노조가 푹푹 뭉쳤기 때문이다. 정책연대 소속 LH, 도공, 수공, 인천공항, 한국공항, 지역난방, 석공, 그리고 함께 연대의지를 밝힌 철도, 가스 등 총 9개 기관 10명의 단위노조 대표자들이 함께 투쟁하기로 결의하고 노숙투쟁현장을 지킨 결과이다. 68일간 노숙투쟁에서 어려움도 많았지만, 마지막까지 현장을 함께 지킨 단위노조 대표자동지들과 조합원동지들이 너무나 자랑스러운 이유가 여기에 있다.

마지막으로 LH내 과반노조 구성이다. 공공부문 노동계에서는 ‘신의 한수’라고들 한다. LH는 토공과 주공이 통합되어 2009년 10월 1일 출범한 1군 공기업으로 복수노조 상황이다. 한국토지주택공사 노동조합(이하 H노조)은 조합원 3,000명 정도, LH노동조합(이하 L노조)은 2,000명 정도의 조직규모지만, 근로자 과반노조는 없는 상태로 양 노조는 통합 후 출신간 다양한 갈등과 논쟁으로 원만한 관계를 유지하고 있었던 상태는 아니었다.

지난 2014년과 2015년 공공기관 정상화 때 근로자 과반노조 부재로 공사 측은 조합원 개별동의를 통해 노조를 굴복시킨바 있다. 공사 측은 올해도 성과연봉제를 도입하기 위하여 개별동의 카드를 들고 나올 것이 뻔했기에 양 노조는 성과연봉제 만큼은 반드시 막겠다는 결의를 모으고, 근로자과반노조인 ‘LH연합노조’ 설립을 추진했다. 이를 감지한 공사 측은 설명회를 열고 직원 개별동의절차를 밀어붙이려 하자, L노조는 임시대의원대회를 긴급 개최하여 규약내 노조 중복가입 금지규정을 삭제하고 조합원 900명을 H노조에 중복 가입하여 근로자 과반노조를 만들었고, H노조는 즉시 근로자 과반사실을 공사측에 통보함으로써 개별동의를 막아낼 수 있었다. 복수노조 상황에서 서로 다른 출신이지만 성과연봉제만큼은 반드시 막아내겠다는 양 노조 결의가 결국 ‘신의 한수’인 조합원 꺾우기로 근로자 과반노조를 만든 것이다. 이를 두고 모 위원장은 “개별동의로 LH가 무너졌다면 다른 노조들도 압박을 이겨내지 못했을 것”이라며 “두 노조위원장이 결단을 내려준 덕에 노숙투쟁도 할 수 있었다.”고 덧붙이기도 했다

아울러, 현재는 ‘한국토지주택공사연합노조(LH연합노조)’를 지난 4월 19일 설립총회를 개최하여 4월 25일 설립신고증이 교부되었고 8월 3일자로 양 출신 조합원 전체(5,000명 정도)가 중복가입으로 근로자 과반노조를 구성한 상태로, 앞으로 LH연합노조를 통해 근로자 과반노조 지위확보와 성과연봉제·강제퇴출제 저지, 그리고 조합원간 출신의 벽을 낮추고 신뢰하며 함께 상생할 수 있는 큰 디딤돌이 되기를 기대한다.

※ 참고: 노숙투쟁 진행경과

- '16.1.28 공기업정책연대 워크숍개최 : 노예연봉제, 강제퇴출제 저지 결의
- '16.3.21 3월 정기회의(4월4일부터 기재부앞 1인시위, 4.18 간부결의대회 개최)
- '16.4.4~ 기재부앞(정, 후문) 1인시위(출근, 종식시간)
- '16.4.18 간부결의대회 개최(약3백여명 참석), 4월 정기회의(4월25일부터 노숙투쟁 의결)
- '16.4.25 ~ 기재부앞 노숙투쟁 전개(7월1일까지, 68일간)
- '16.4.29 늦은 밤 ~ 5.4 잠적투쟁 전개, 노숙투쟁 5월까지 연장 의결, 정부시한 4월말 돌파!
- '16.5.9 기재부앞 노숙투쟁 재개
- '16.5.11 기재부앞 수요 집회 개최(1차) 규모: 약5백명 참석
- '16.5.12 이기권 고용노동부장관 기자회견(성과연봉제 사회통념상 합리성이 있을 경우 노조동의 불필요)
- '16.5.13 3당 원내대표 VIP면담(성과연봉제 강요 지적, 노사합의와 사회적 합의에 따라 진행되어야)
- '16.5.18 기재부앞 수요 집회 개최(2차), 공공노련 공동, 규모: 약1천명 참석
- '16.5.20 3당 정책위 의장과 기재부장관 간담회(성과연봉제 노사합의로)
- '16.5.23 유일호 기재부장관 "노사합의 없어도 성과연봉제 도입 가능" 재확인
- '16.5.25 기재부앞 수요 집회 개최(3차), 문화공연팀 IQ30, IQ20 공연, 규모: 약7백명 참석
- '16.6.1 기재부앞 수요 집회 개최(4차), 정부시한 5월돌파, 규모: 약7백명 참석
- '16.6.13~6.29 릴레이 노숙투쟁 전개
- '16.6.14 VIP주재 공공기관장 워크숍 개최  
박대통령 "성과연봉제 확대 120개 공공기관 모두 완료, 성과연봉제, 공공기관장이 직접 노조 설득해야"
- '16.6.18 공공금융부문 전국노동자 10만 조합원 총력결의대회(여의도) 개최
- '16.6.30 공기업정책연대 6월 회의(불법이사회 통과에 따른 법률대응방침 재확인: 경영진 고소고발)
- '16.7.1 정부시한 6월 돌파! 24개 단위노조 대표자 노숙투쟁 해산집회, 규모: 약2백명 참석
- '16.7.7 정책연대 워크숍 개최(법률대응방안 재확인)
- '16.7.12 추가성과급 지급에 따른 대응지침 결정
- '16.7.28 기재부 공운위 개최(조기도입기관 추가성과급 지급: 불법도입기관 포함)  
불법도입기관 성과 포장, 노조와 조합원간 분열과 갈등확대, 사후 정당화 유도차원
- '16.8.10 공기업정책연대 8월회의 (성과연봉제 불법 도입기관 추가성과급 지급관련 하반기 대응방안)
  - ☞ 각 회원조합별 조직적 역량차이는 인정하고 모든 회원조합들이 실천할 수 있는 지침을 수립하고 이행하여야 정책연대 단결력을 공고히 할 수 있다.
  - ☞ 불법이사회 통과에 따른 성과연봉제는 무효인 바, 추가성과급은 전액 환수될 수밖에 없으므로 전 조합원은 사용하지 않고 별도 보관하되, 무효소송의 확실한 명분 확보와 각 단사별 여건을 감안하여 우선 반납대상은 최소한 대의원 이상 조합간부로 한다.



# 특별 좌담

- 공공부문 상반기 투쟁평가 및 하반기 전망 좌담회





## 공공부문 상반기 투쟁평가 및 하반기 전망 좌담회



일시: 2016년 8월 25일 오후 2시 30분 - 오후 4시 30분

장소: 한국노동사회연구소 회의장

사회: 노광표 한국노동사회연구소 소장

패널: 김철운 전국공공운수노동조합 공공기관사업팀장, 박해철 전국공공산업노동조합연맹 상임부위원장, 이병훈 중앙대학교 사회학과 교수, 한창규 전국금융산업노동조합 전략기획본부장 (가나다 순)

**노광표:** 박근혜정부의 공공부문 노동정책 전반을 포함해서 상반기 공공부문 노동조합의 투쟁의 성과와 문제점을 나눠보고, 객관적으로 드러내는 자리가 필요하겠다 싶어 좌담회를 열게 되었습니다. 하반기 예정되어 있는 총력 투쟁 및 파업이 승리할 수 있는 방안이 무엇인지 고민해 보도록 하겠습니다.

이명박 정부 때부터 지속되었던 것이지만, 특히 박근혜정부 하에서 공무원 연금개혁 또는 공공부문 정상화라는 정책들이 강력하게 진행되고 있습니다. 총괄적으로 박근혜정부의 공공부문 정책을 어떻게 바라봐야 되고, 어떻게 진단할 수 있는지를 첫 번째로 이야기 나누었으면 좋겠습니다.

### 공공부문 정책의 목표와 효과 : 반노동 정책의 확산과 정치적 돌파구?

**김철운:** 박근혜정부의 공공부문 정책은 두 축으로 나누어 볼 수 있을 것 같습니다. 한 축은 공공부문의 시장화 내지는 민영화가 확장되고 있다는 것입니다. 철저하게 공공기관을 시장에서 작동하는 원리와 가치로 재편하겠다는 겁니다. 통째로 바꿀 수 없으니까 경영평가 지표나 정책 집행 과정에서, 민영화 같이 운영이나 집행 영역에서 거의 전면적으로 확장시키고 있습니다.

노사관계 영역에서 봤을 때 또 다른 한 축은 노동개혁(개악)의 선도모델로서 공공기관을 선정한 것 같다는 것입니다. 정부의 권력으로 통제가 가능한 공공부문에서 실질적인 모델을 구축해서 민간부분까지 확산시키는 전략으로 공공기관이 나쁘게 활용되는 게 아닌가 생각하고 있습니다.

**이병훈:** 중복되는 이야기일 것 같은데요, 저는 세 가지 영역으로 나누어 이야기 할 수 있지 않을까 싶어요. 한 축은 공공부문의 정상화라고 이름을 붙이지만 반노동 정책으로 특성화할 수 있는 움직임입니다. 공공기관의 부채나 적자 등을 이유로 그동안 노동조합이 투쟁이나 교섭을 통해서 얻은 성과들을 양보하길 강요하고 노동조합의 여러 근로조건들을 후퇴시켰죠.

두 번째는 노동개혁(개악)의 선도모델을 공공부문에 씌우면서 임금피크제나 성과연봉제, 저성과자 퇴출제를 실행하는 것인데, 그 내용은 이전 단협에 대한 후퇴보다 더 근본적으로, 그리고 보다 더 제도적으로 노동시장에 주는 충격이 더 크다고 볼 수 있습니다.

세 번째는 공공부문의 시장주의적 재편을 추구함으로써 노동조건에 대한 우려 뿐 아니라 공공부문의 공공성이 훼손될 우려를 낳게 했습니다. 공통적인 것은 반노동 정책이고, 직접적인 것은 공공기능 자체의 시장화, 간접적인 것은 노동시장의 유연화에 있어서 공공부

문을 선도모델로 내세우는 것을 현 정부가 끌어왔던 것으로 정리할 수 있겠습니다.

**한창규:** 박근혜정부의 공공부문 정책의 목표와 방향이 뭐냐고 묻는다면 개인적으로 저는 명확하게 없다고 보고 있습니다. 반노동 정책이나 공공부문의 시장화 등 보수적인 흐름은 체감되고 있는데, 제시하는 국정목표가 없다는 게 더 큰 문제인 거죠.

**박해철:** 저도 덧붙인다면 박근혜대통령의 대선 공약을 들여다보면 지금 진행되고 있는 정책 내용들이 없습니다. 노동개약이 나오는 가장 큰 이유 중 하나가 대통령이 돼서 보니 주변에 이야기 할 수 있는 사람이 재벌대기업뿐이고, 재벌과의 관계 속에서 모든 정책을 친재벌 정책에 포커스를 맞춘 거죠. 친재벌 정책을 바로 민간 노동시장에 도입하기 힘들니까 가장 통제가 쉬운 공공부문과 금융부터 시작한 게 아닌가 싶습니다. 그리고 처음엔 이정도 수위까지 할 생각이 없었을 텐데 하나하나 먹히다보니까 이렇게까지 된 게 아닌가 싶습니다.

**노광표:** 공공기관 정상화 조치, 공무원연금개혁, 그리고 민간부문과 연동되어있는 성과연봉제와 저성과자 퇴출제 등이 하나의 큰 그림 속에서 추진되고 있는 것은 사실인 거 같아요. 계기는 무엇일까요? 예컨대 집권 1년이 지나고 나서 경제민주화는 폐기되고, 친재벌 정책으로 가면서 재벌들의 새로운 먹거리를 공공부문 민영화로 제시하고, 본보기로 노동 정책을 추구하는 흐름을 만드는 것으로 보입니다. 여기에 초기부터 뚜렷한 목표가 있었는가 아니면 정치적인 돌파구인가는 조금 더 심층적인 연구와 논의가 필요할 것 같습니다.

### 투쟁 지형의 변화와 성과, 그리고...

**노광표:** 4.13 총선이 끝나고 박근혜정부의 향후 정책이 조금 바뀔 것 같다는 예상도 있었지만, 공공부문 개혁(?)만큼은 변화 없이, 어찌 보면 더 강력하게 지속되고 있습니다. 특히 성과연봉제 도입과 저성과자 퇴출제는 그 열기가 식지 않고 진행되어 금융권으로 확대되고 있습니다. 2016년 공공부문 정책의 핵심기조를 현장에서 어떻게 보고 계신지 말씀 부탁드립니다.

**한창규:** 공공부문 정책개혁은 어느 정권에서 있었고, 공공부문 노동조합도 여기에 내성이 있었음에도 유난히 현 정권의 정책에 대한 반발이 큰 이유는 지속성, 강압성, 불법성, 그

리고 대화채널의 부재 때문이라고 볼 수 있습니다. 특히 정부와의 심각한 소통부재 현상은 노사가 돌파구를 찾기 못하는 지경에 이르게 했습니다.

이런 배경에서 성과연봉제와 저성과자 퇴출제에서 보이는 정부의 노림수를 함께 봐야할 것 같습니다. 이 둘은 사실 목표나 방향을 가지고 접근하게 아니고 임기응변식으로 나온 지적 포장용이 아닌가 생각이 듭니다. 더불어 공공부문과 금융을 지배할 수 있는 수단임과 동시에, 결국 궁극적인 목적인 강제 퇴출제를 적용하기 위한 수단으로 보입니다.

특히 성과연봉제는 낙하산인사와 관치금융의 폐해를 덮기 위한 책임 회피 수단이고, 더 큰 문제는 결국 노동자를 자본의 노예로 전락시키기 위한 수단이라는 것입니다. 사실 노동조합을 하는 사람들이 가장 피부로 느끼는 것은 결국 노조 말살 정책입니다. 성과연봉제가 도입돼서 임금격차가 40% 수준까지 벌어진다면 노조는 명목상 이름만 유지하는 상황에 처해지게 될 겁니다.

**박해철:** 세종시에서 있었던 철야 농성 소식부터 말씀 드리겠습니다. 2013년도 11월에 “공공기관 파티는 끝났다.”라며 소위 공공기관 정상화가 시작되고, 공공부문 종사자들의 (근로)복지 축소 내지는 삭감에 이어 포장이야 청년고용이지만 결국 급여삭감과 정년 단축되는 임금피크제를 도입하게 됩니다. 이에 맞서 공대위 활동을 했지만 사실 결속력이나 신속한 의사결정구조, 강력한 조직체계를 갖추지 못한 상태였습니다.

올해 1월에 기획재정부(이하 기재부)는 「공공부문 성과연봉제 권고안」을 발표하고, 공공기관의 취약점인 경영평가를 앞세워서 성과연봉제를 빨리 실행하면 좋은 평가 점수를 주겠다고, 아니면 임금 동결하겠다고 식으로 회유를 해왔습니다. 하지만 복지가 폐지되고 공공성이 약화되는 흐름 속에서 성과연봉제마저 도입되면 노동조합의 존재가치는 없어지며, 공공성과 향후 압박에 버틸 수 있는 토대가 없다는 내부적인 공감대가 형성됐습니다. 그리고 3월 18일에는 저성과자 퇴출제까지 발표됩니다.

더 이상 물러날 곳이 없다, 그리고 현장 단위조직이 부딪치지 않으면 상급단체에서 할 수 있는 역할이 없다는 결의 하에서 4월 초부터 1인 시위를 하기 시작했고, (경영평가에서) 모두가 꼴찌하면 모두가 1등이 될 수 있다는 기조를 모았습니다. 그렇게 됐을 때 정부도 그 간 공공기관을 다루던 방법과는 또 다른 형태로 갈 수밖에 없다는 내부적 합의가 있어서 4월 25일부터 노숙에 들어갔습니다. 공기업 1군 노동조합과 위원장에 대한 사측의 회유도 있었고 이탈할 수밖에 없었던 단사도 있었지만, 7월까지 노숙투쟁은 흔들림 없이 계속됐습니다.

노숙투쟁을 버틸 수 있었던 이유는 성과연봉제가 어떻게 도입될 것이며, 도입됐을 때 어떤 영향을 미칠지에 대한 학습이 있었기 때문인 것 같습니다. 그리고 상급단체에서 상황에 맞추어 법리적 부분 등을 격려와 함께 채워주었고, 흔들린 조직은 함께 엮어갔습니다.

그 과정에서 공공부문 정상화 이후 생겼던 노동조합 구성원의 무력감과 자존감 상실이 점차적으로 자신감으로 변했습니다.

그와 더불어 현장에 있으면서 문제점으로 느낀 것은, 공대위에서 폭발적인 투쟁력이 있어야 폭발적인 시너지 효과를 낼 텐데 공대위가 아직 결속력을 다지는 부분에 있어서는 현장 단위노조 위원장들 볼 때는 약하지 않았는가 하는 것입니다.

**김철운:** 저희가 초기에 공공대응, 공공전선 구축이란 표현을 썼습니다만 결국엔 개별화가 되어 도미노처럼 하나가 무너지면 다 무너지게 되는 현상이 작년까지 있었습니다. 하지만 2013년, 2014년 공동전선 유지가 현재까지 확고하게 지속되고 있는 측면이 있습니다. 개별화로 인해 오히려 싸우겠다는 곳이 고립됐을 법한데 왜 공동전선이 유지가 됐는가? 여기에는 우선 '공공기관 정상화' 이후 2년 동안의 분노와 위기감, 그리고 성과연봉제의 폭발성에 대한 공감대가 있는 것 같습니다. 그리고 이런 표현이 맞을지 모르겠는데, '역대급' 공동파업이 실제로 준비되고 있습니다. 흔히 말하는 '뽕파업'이 아니고, 그 전에 본적이 없는 대규모 공동파업입니다. 저희(공공운수노조) 뿐 아니라 공공노련, 공공연맹, 금융노조와 보건의료노조도 파업집회를 결의하거나 함께 논의를 하고 있습니다.

공공기관의 경우 파업 자체가 본인의 데미지 뿐 아니라 국민들에 대한 부담감이 있기 때문에 사실 파업 조직이 어렵지 않습니까? 그럼에도 불구하고 파업이 준비되고 있는 것은 그만큼 조합원들의 분노가 가시화되고 있다는 뜻입니다. 몇 년간 쌓인 현장의 분노가 서로 연결되는 과정에서 파업이 만들어졌다는 거예요. 현장에서의 분노가 있었고 중앙에서 그걸 끌어 모았다는 특징이 있습니다. 이렇게 끌고 가는 파업은 '뽕파업'이 될 수가 없습니다.

공공기관 투쟁이라는 것은 정부라는 권력축 하나, 공공기관 노조 및 노동자, 국회 및 언론 3자 사이의 '밀당(밀고 당기기)'입니다. 공공부문 노동자들의 전선 유지와 공동파업에서 힘을 가지고 움직이는 이런 것들이 올해 공공 노동자들이 전선유지와 실제 공동파업 동력이 항상 한 편이었던 정부 여당과 국회 및 언론을 한 편이 되지 않게까지는 만든 것을 현재 지형 변화의 특징으로 정리할 수 있을 것 같습니다.

**이병훈:** 상반기는 박근혜 정권 과정에서는 가장 노조다운 싸움을 벌여온 것으로 인정되고 평가됩니다. 다만 박근혜정부 특성상 이후 상황이 어떻게 될지 예단하기 쉽지 않습니다. 그런 가운데 아쉬운 점이 있다면 올해 싸움은 '대리전'이라고 판단이 되거든요. 노동시장 구조개혁과 관련해서 정부가 손에 쥐고 흔들 수 있는 공공부문과 금융을 통해 시장을 끌어가겠다는 대리전인데, 이런 차원에서 봤을 때 상반기 있었던 투쟁이 공공과 금융만의 싸움인가? 작년 노동시장 구조개혁 둘러싸고 언론에서 여러 가지 담론적인 각축이 뜨겁게

터져 나왔던 것에 비해서 올해는 여전히 그런 점에서는 비교적 드러나지 않거나 또 다른 형태로 고립이 된 측면이 있다고 봅니다. 그런 점에서는 올해는 총연맹(national center)의 제 역할에 대한 아쉬움이 있지 않을까 생각합니다.

두 번째 아쉬움 점은 여론에 대한 것입니다. 대리전임에도 불구하고 담론이나 여론의 형태로 확장되는 데는 투쟁 주체들이 적절하고 효과적인 대응을 제대로 해왔는가 의문이 듭니다. 밖으로 잘 알려지지 않지만 하고 있는 것이라든지, 작년 노동시장 개혁과 관련해 언론이 뜨거웠던 것에 비해 (성과연봉제) 문제는 공공부문과 금융만의 문제로 보이고 고립되어가는 측면은 하반기의 과제가 될 것 같습니다.

노조도 갑갑한 부분이 있을 거 같아요. 야당이 총선에서 이기고 지형이 바뀌었다고 하지만, 바뀐 지형 속에서 정치권이 분명하게 박근혜 정권을 응징하거나 정책을 제대로 틀어막고 새롭게 바꿔놓을 수 있는 식의 결합을 해주지 못하기 때문에 노조가 작업을 하는데 갑갑할 부분이 있습니다. 제가 볼 때는 정치상황이 이후에도 별로 달라지지 않을 것 같아요. 그런 상황을 잘 보면서 여론의 호응이라든가 대리전을 통해서 모든 사람이 자기 문제로 느끼고 나설 수 있게끔 판을 짜는 게 필요하다는 느낌을 받았습니다.

## 하반기 정세의 예측 불가능성과 가능성

**노광표:** 지금까지 상반기에 있었던 노동조합의 투쟁과 활동들을 정리해봤습니다. 상반기 성과와 한계를 안고 하반기 싸움에 들어가야 하는 상황인데요, 상반기 투쟁의 성과를 보면서 하반기의 정세 특징을 어떻게 보는지 이야기를 해주시고, 그 다음에 투쟁 방안에 대해 이야기 하는 것이 좋겠습니다.

**김철운:** 정세라는 게 경제문제와 정치문제일 텐데, 저는 둘 다 힘들 것이라고 보고 있습니다. 경제문제가 구조적으로 어려운 것은 다 아는 거고, 경제문제로 인해서 일반국민들이나 노동자들에게 도움이 될 만한 것은 없을 것입니다. 이런 상황 속에서 국가 권력이라는 게 노동자의 편에서 정책을 쓰지 않을 거라고 보고 있습니다. 더 힘들 거예요. 이게 노동자와 민중들에게 불만이 될 겁니다. 문제의 핵심이 뭐냐면 박근혜정부가 상식적으로 예측이 안 되기 때문에 소통과 가늠이 전혀 되지 않는다는 거예요. 공공기관과 노동 두 가지 의제에 관한 하반기 정세가 우호적일 가능성은 거의 보이지 않아서 안타까운 상황입니다.

**박해철:** 현재 돌아가는 상황으로 봤을 때, 박근혜 정권은 제대로 된 현상유지도 어려워지고 있는 레임덕이 가속화될 것입니다. 그래서 박근혜 정권에서 할 수 있는 것은 4대부문

(공공·노동·교육·금융) 구조개혁밖에는 할 수 있는 게 없고, 제가 봤을 때 이것으로 국민들의 이목을 집중시킬 것 같습니다.

공공노련 소속 사업장들은 파업 효과가 크지 않을뿐더러 투쟁력이 높은 건 아닙니다. 그럼에도 불구하고 평일 집회를 하자고 결의한 것은 이 번 만큼은 공공부문이 같이 하지 않으면 두 번 다시 박근혜정부의 노선을 바꿀 대안이 없다고 보는 겁니다. 노동계에서 총파업을 포함해 투쟁 방식을 가속화할 경우 내년 대선까지는 현 정권이 식물정부가 될 수 밖에 없지 않을까. 그러기 위해서 9월 총파업을 어떻게 이끌어낼지가 관건입니다.

**이병훈:** 지금 박근혜대통령 지지도를 보면 부정적인 여론이 50%가 넘는 상태가 계속되고 있습니다. 그런 가운데 방금 말씀하신 내용과 제 생각에서 차이가 나는데, 박근혜 정권 내지는 박근혜 대통령은 역대 정권과는 조금 다를 것 같아요. 현 정부는 친박 내지는 진박들이 푹푹 뭉치고 전진배치해서 내년 대선에서의 정권 재창출을 목표로 나가는 구도가 되기 때문에 그런 움직임을 레임덕으로 이해할 수 없을 것 같습니다.

또 총파업으로 한 번 박으면 그냥 주저앉을 것이라 생각하는 건 현 정부 속성이나 현재 돌아가는 판으로 봐서는 너무 안이하고 오히려 역공을 맞을 수도 있다고 봅니다. 친박은 집권을 위해 여기서 넘어지면 안 된다는 생각으로 자신들이 좌지우지 할 수 있다고 여기는 공공과 금융만큼은 호락호락하게 넘어가지 않을 거란 생각이 듭니다. 강하게 부딪히는 양상으로 나올 수 있지 않을까 하는 생각이 들어요. 여기에 대한 대비가 필요하구요. 경제상황으로 봤을 때 보수언론이나 정권은 늘 기득권이다, 가진 자들이 더 챙긴다는 식으로 노조를 공격했습니다. 여론전으로 봤을 때 노조 투쟁이 사치로 보이고 이번에도 불리하게 될 수 있습니다. 다만 한 가지 흥미로운 것은, 보수나 진보나 현재 경제상황이 위중하다고 느끼고 재벌 위주로 퍼주기 하고 감싸는 정책이 경제 파탄을 낳고 노동자의 희생을 낳는다는 이야기들이 있다는 겁니다. 이 말씀을 드리는 이유는 경제악화를 정부 정책의 잘못으로 못 박을 수 있다면 여론의 지지를 끌어낼 수 있고, 노조 운동의 동력으로 삼을 수 있을 거라고 생각하기 때문입니다. 이런 점들을 유념하시며 더 적극적인 여론 대응이 필요하겠다는 말씀을 드립니다.

## 하반기 투쟁 전략과 계획

**노광표:** 제 고민은 공공부문의 파업은 민간 부문의 파업과 어떻게 다른가 하는 것입니다. 파업의 영향력이 있어야 되는데 의외로 파업이 무시되거나 빌미가 될 가능성들이 민간부문에 비해 많은 거죠. 은행이 문을 닫았다, 필수서비스가 제공되지 않는다, 철도가 안 움직

직였다 이런 건 국가경제 전반에 대한 논란이 되잖아요. 이것이 투쟁의 디딤돌 역할이 될 수 있지만 다른 한편으로는 역공 당할 수 있는 이중성들을 갖고 있습니다. 그리고 노조를 둘러싼 정세의 흐름들은 경제상황 속이나 남북관계나 여러 가지 면에서 녹록치 않다는 것까지 공감이 되는 것 같습니다. 그 속에서 우리 요구를 더 진전시키기 위해서 뭘 고민해야 할 것인가가 중요한 사안인데, 일단 공대위에서는 하반기 준비들을 어떻게 하고 계신가요? 그리고 각 노조별로 이야기가 됐으면 좋겠습니다.

**한창규:** 공대위를 포함해서 금융노조까지 말씀 드리겠습니다. 공대위는 상반기 6.18 집회까지 힘들고 어려웠습니다. 불법 이사회가 개최되어 성과연봉제가 통과되어서, 현재는 법률투쟁으로 접어들고 있습니다. 그리고 법률투쟁과 함께 총파업 배치로 가고 있습니다. 다만 법률투쟁 논리지원은 법률지원단을 구성해서 별도로 추진하고 있는데요, 효과가 있다 승소 가능성이 있다는 건 사실 부수적인 겁니다. 노조가 언젠가부터 자꾸 법률에 의존하려는 게 있어요. 이건 옳지 않거든요. 그런 부분에 있어서 법률투쟁은 조합원을 안정시키고 명분 찾아가는, 즉 파업 동력을 끌어올리는 수단으로 추진하고 있구요.

하반기에는 9월말 총파업 시기집중에 집중하고 있습니다. 논의를 통해 9월 말로 시기를 맞추고 있었고, 방식은 먼저 치고 나가고 연쇄적으로 가는 것으로 결정 한 상황입니다. 9월 23일(금요일) 금융노조가 선제적으로 파업에 들어가면 그 이후 공공운수노조에서 무기한 총파업으로 잇고, 금융노조는 파업의 힘으로 교섭을 재개할 겁니다. 그 후 공공운수노조나 보건의료노조의 무기한 총파업 동력을 바탕으로 강력한 교섭을 끌어가려고 합니다.

여기서 굉장히 의미 있는 이야기를 말씀드릴 수 있습니다. 공대위 투쟁을 통해서 서로의 투쟁 방식이나 이념 차이를 한 가지로 묶어서 극복하고 갈 수 있다는 거고, 예전에는 서로가 서로를 못 믿었는데 이제는 믿어간다는 거예요. 이것이 큰 중요성을 갖고 있는 것 같습니다.

이야기가 나온 김에 금융노조 총파업 준비상황을 말씀드리면, 휴직자·휴가자·연수자 제외한 조합원 8만 5천여 명에게 투쟁 지침을 하달했습니다. 전원 현장으로 집결하고 지부별로 투쟁 계획을 보고토록 지침을 내렸습니다. 그 외에 투쟁 상황을 매일 점검하고 있고 본조간부들이 대형지부를 집중적으로 방문하면서 독려를 하고, 지부 자체적으로 프로그램과 포스터 등을 만들어서 독려하고 있습니다.

그리고 두 번째는 출구전략입니다. 교섭력을 가지고 뚫을 수 있느냐는 장담할 수 없죠. 출구전략을 어떻게 가져가느냐는 아직 이야기할 수 없고, 다만 교섭이 안 된다면 2차, 3차 총파업한다는 생각입니다. 가장 큰 변수는 노동조합 선거예요. 선거 문제까지 겹쳐서 어려움이 있지만 그래도 힘 모아서 뚫자고 이야기가 모아지고 있습니다. 박근혜정부가 어



떻게 움직일 것인가는 알 수 없지만, 아무리 강고하다 하더라도 구멍 하나 뚫리면 순식간에 넘어질 수 있습니다. 그런 전략들을 찾아가는 과정이 아닐까 싶습니다.

**박해철:** 공공노련은 9월 22일(목요일) 파업집회를 계획하고 있습니다. 저희가 사실은 공기업정책연대 활동을 하다보니까, 정책연대 내에서 상급단체가 아닌 상급단체에 속하지 않는 노조 대표자분들 바람이 “이왕 하는 거 전체가 동일 날짜에 같이 하는 게 가장 효과적이지 않겠냐.”는 것이었습니다. 의견 받아서 조율 했었어요. 덧붙여 한전도 참여를 시켜야 하기 때문에 에너지 민영화 부분도 집회의 한 축으로 할 예정입니다.

그와 더불어서 다음 주 월요일 공공노련 소속 13개 기관이 불법이사회를 통과했기 때문에 법률소송 준비를 해서 대표자 회의가 있습니다. 이 부분도 법률 대응을 어떻게 하는 게 좋겠는가 생각을 하다가 아까 이야기 나왔던 노총 역할에 대한 생각이 들었습니다. 규모가 작은 기관들은 힘들고 어렵게 싸워왔으니 노총 법률지원단이 무료로 지원을 해줄 수 있지 않을까 등의 노총의 역할로서 그런 것을 요청을 드릴 예정입니다

투쟁과 관련해 고민이 있다면, 많은 것을 투입을 하며 파업을 했기 때문에 효과나 결과가 나와야 한다는 것에 대한 고민입니다. 조합원들은 연차를 내겠지만 사측에서는 쉽게 동의하지 않을 겁니다. 실제로 파업하는 사업장은 더 큰 고민이 있을 것입니다. 고민 안 할 수 없는 부분인 것 같습니다

**노광표:** 하반기 총파업은 대외적으로 파급력도 강할 것이고, 탄압도 있을 것이라는 인식이 됩니다. 민주노총에서 정책대의원대회가 있었는데, 이것을 포함해서 민주노총에서는 ‘공공과 민간’의 분리 문제를 어떻게 생각하시는지 이야기 해주시죠.

**김철운:** 일단 저희들의 목표는 공공기관 성과연봉제가 2017년 1월 1일부터 시행되는 것을 막는 겁니다. 방법은 둘 중 하나죠. 기재부·행자부 지침이 철회되거나 아니면 지침이 느슨해져서 단위사업장 차원에서 저성과자 퇴출제가 작동되지 않도록 협약이 진행되거나. 이것이 없으면 이 싸움을 못 끝낸다는 방침입니다. 어떻게 보면 거친 목표 설정이지만 지난 2년의 뼈저린 교훈이 반영된 거죠.

전략을 말씀드리자면 정부라는 큰 권력과 공공기관 노동자라는 한 축, 그리고 여론(국회, 언론) 삼자간의 ‘밀당’ 관계가 있기 때문에 최대 다수의 위력적인 파업을 만들어내는 게 핵심적 토대입니다. 그것을 가지고 대국민 여론을 움직여야 하기 때문에 여론의 기본 골자를 “공공기관의 성과주의는 국민피해입니다.”로 잡았습니다. 가장 반응을 많이 얻었기 때문입니다. 그래서 현재 다양한 사례를 정리하고 있구요. 여론을 등에 업고 움직여야 국회(야당)가 움직인다고 봅니다. 공동파업이라는 것이 나름대로의 이해가 있다. 국회(야당)

가 개입할 수 있는 다양한 노력들, 이를테면 공동파업에 들어갔을 경우 국회가 중재 비슷한 역할을 할 수 있도록 하는 게 핵심전략입니다. 이것을 가능하게 하기 위해 파업대오를 계속 늘리고 있습니다.

두 번째 파업 일정이 확정 됐습니다. 9월 27일(화요일) 업무 시작 시간에 맞춰서 철도·건강보험·가스공사 포함해서 8개 노조 5만 3천이 동시에 들어가고, 단위사업장도 조금씩 파업에 들어갑니다. 지역공투위(본부) 차원에서 민주노총과 결합해서 지역 파업을 합니다. 그렇게 국회 압박을 할 예정입니다.

핵심은 9월 29일(목요일)입니다. 저희가 필수유지업무를 제외한 파업대오와 미파업 노조, 공공운수 내에 있는 비(非)공공기관 총 결집해서 서울시 곳곳에서 플래시몹을 하고 따로 또 집결할 예정입니다. 가능한 사회적 관심을 얻을 수 있고 언론 노출이 될 수 있도록 다양한 프로그램을 기획하고 있습니다.

현 정세와 정권이 합리적으로 예측이 불가능하다고 말씀 하셨는데, 민주노총 차원에서 11월 민중총궐기를 준비하고 있습니다. 민중총궐기란 정점을 앞에 놓고 다양한 사회적 쟁점을 만드는 과정에서 일종의 마등불 역할을 하는 겁니다. 대선 레이스를 염두에 두고 있는데, 정권에서는 “뭘야, 연말에 판이 커지네?” 싶을 거고 전체 국민들과 2017년 대선의 모멘텀이 될 거라 생각합니다. 큰 틀에서 본다면 우리 싸움은 거기 출발점이 되는 겁니다.

**이병훈:** 하반기에 있을 파업은 공동 파업이니까 서로가 서로를 지지하고 파업의 열기가 현장에서도 지속되는 식의 에스컬레이션이 계속 이어져야 되지 않을까 생각합니다. 그럴 때 가장 좋은 모습은 정기국회가 될 것 같아요. 타협을 고민할 수 있는 투쟁이 되고, 언론이나 정치권이 “아, 이거 방치했다가는 안 되겠다.”하고 야당에서 판을 만들어오라는 식으로 커져간다면 성과연봉제 등 공공부문 정책을 어떻게 할 것인가 이야기를 풀어나가는 모양새가 만들어지는 것이 투쟁 성과를 가져올 수 있는 흐름이라 생각합니다. 투쟁의 고리를 이어주는 것뿐만 아니라 그런 식의 출구 혹은 과실을 끌어내는 일련의 것들이 중요하다 봅니다. 이것에 대한 지도부의 대비가 필요하다 생각하구요

두 번째는 법률투쟁에 대해서입니다. 현 정부 하에서 노동시장의 개악 본질과 더불어 노동권을 무시하고 불법적으로 강제했다는 것들이 노조로서는 투쟁 거리가 되지 않을까 싶습니다. 법률투쟁이 재판을 제소하고 판결 기다린다는 차원을 넘어서, 원하는 결과를 만들고자 하는 정권의 불법성을 공격해서 정부의 당위성을 공격할 수 있고, 국내 뿐 아니라 국제 여론전에서 중요한 포인트가 될 수 있을 것이라고 봐요. 국내 뿐 아니라 국외로 확산할 수 있는 거리가 될 수 있어요.

성과연봉제와 저성과자 퇴출은 노조와는 함께할 수가 없는 경쟁 원리라고 봅니다. 노조에

게 엄청난 타격이 될 거예요. 하지만 “민간부문 노동시장 대부분에서 성과주의와 경쟁이 퍼져있는데, 공공과 금융은 때 되면 월급 올라가고 말이 되냐?” 그런 식의 논리가 만만치가 않습니다. 임금체계로 쟁점을 잡으면 오히려 역공을 당할 가능성이 있습니다. 그래서 국민피해의 경우도 “성과연봉제와 국민피해가 어떻게 연결이 되지?”하는 의문이 들 것입니다. 논리적 연결고리에 대한 고민이 선명하게 드러나 주지 않으면 걱정되는 부분이 있는 지점이고, 여기에 대비돼야 한다 생각합니다. 여론전에서는 불법성이라든가 공공성 약화가 드러나 줄 필요가 있다고 봅니다.

### 과제와 가능성: 응축적인 슬로건 발굴과 시민사회와의 결합

**노광표:** 하반기 공공부문 투쟁의 핵심을 보니까 어느 때보다 규모 있고 총력을 동원해서 준비하는 게 확인 된 것 같아요. 다만 투쟁할 때 제기되는 고민은 어떻게 마무리할 것인가 하는 부분이고, 교섭 및 협의구조가 없는 상태에서 싸움이 끝난 다음에 어떻게 마무리하고 다음 단계로 나아갈 것인가가 제일 큰 고민일 것 같습니다.

두 번째로 공공부문이 왜 싸우나 하는 설득력이란 면에서 공대위 차원에서의 공동의 슬로건이 확인됐으면 하는 것도 고민거리입니다. 왜냐하면 민영화 반대·퇴출제 문제·성과연봉제 등 공공부문에 대한 과제가 많다 보니까 너무 분산돼서 국민이 이해하기 어려운 영역이기 때문입니다.

마지막으로 시민사회와의 결합을 어떻게 할 것인가 토론이 진행됐으면 좋겠습니다.

**이병훈:** 시민사회 같은 경우에 현 정부가 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defense)나 세월호 같은 사안에서 색채를 노골화하고 진박·친박 중심으로 가면서 시민사회가 등을 돌리며 전선이 커질 것 같아요. 친노동적인 수준에서의 시민사회 뿐 아니라 중도적인 시민단체도 최근 박정권에 대해 각을 세우고 등을 돌리는 판이 만들어지고 있기 때문에 오히려 그 층으로 외연을 확장해야 합니다. 그리고 진보와 보수가 함께 움직이는 곳에 가서 간담회도 하고 왜 싸울 수밖에 없는가 사정을 알리고 목소리를 내는 상황이 필요합니다. 그렇게 되면 사회적 타협을 해라, 국회에서 움직임을 보이라고 하기 편한 상황이 되기 때문에, 시민사회에서 또 하나의 새로운 장들이 가동되고 있다는 것을 알려드리고 싶습니다.

**노광표:** 정리를 해야 할 것 같습니다. 조직정비를 통해서 투쟁으로 가겠다는 준비는 잘 되어있는데 공공부문에서 파업이 가질 수 있는 효과를 극대화하는 방안에 대한 고민, 특

히 대국민 설득 논리 개발에 있어서는 상반기까지는 조직 내부의 논리에 국한되어 있는 거 같아요. 그 단계를 넘어서서 시민사회로 나가기 위한 논리가 만들어졌으면 좋겠습니다. 진보 개혁 진영은 항상 말이 길어지잖아요. 이유를 보니까 저 쪽은 간단해요. ‘귀족노조 놈들이 더한다.’하면 투쟁의 정당성이 확 죽습니다. 그러니만큼 성과연봉제, 저성과자 퇴출제, 민영화를 종합적으로 보여줄 수 있는 슬로건에 대한 고민이 필요하고, 성과연봉제보다는 저성과자 퇴출제에 조금 더 초점을 맞춰야 하는 게 아니냐 생각합니다. 그리고 임금체계 개편의 불법성에 대한 지속적인 부각도 중요하고, 국민 자산을 일순간에 파는 민영화 정책에 대한 비판 같은 것들이 고민이 됐으면 좋겠습니다.

마지막 하나는 투쟁 과정을 통해서 올라온 조합원들의 의식을 조직적으로 어떻게 발전할 것인가도 문제인 거 같아요. 형식적으로 이번 싸움을 통해서 성과연봉제가 어느 정도 진행될 수도 있겠죠. 그런 것을 지도부의 책임이 아니라 우리들의 역량의 한계로 보며 그 다음 단계의 싸움을 준비해야 되는데, 그러기 위해서는 한국노총 공공노련과 공공연맹의 통합과 산별 전환과 같은 문제가 투쟁과정 통해서 촉진돼야 됩니다. 하지만, 아직까지는 투쟁하기도 준비가 딱딱한 상황입니다. 그렇지만 더 나아가야 합니다. 투쟁들을 성과로 만드는 시스템, 조직 자원 등을 남기는 고민들을 주요 간부들이 하셔야 투쟁을 통해 조직적인 성과가 남지 않을까 생각합니다.

급히 좌담회를 마련했는데 참석해주셔서 좋은 말씀 감사합니다. 다음에도 이런 논의의 자리가 마련되었으면 좋겠습니다.

# 이슈 분석

- 국민편익 증진, 중소기업 활성화 및 국가 관광경쟁력 향상을 위한 공공기관의 역할 제고 방안  
(인천국제공항 입국장 면세점 추진 필요성)



# 국민편익 증진, 중소기업 활성화 및 국가 관광경쟁력 향상을 위한 공공기관의 역할 제고 방안 (인천국제공항 입국장 면세점 추진 필요성)

인천국제공항공사노동조합  
위원장 장기욱

## 1. 들어가는 말

2001년 개항 이래 인천국제공항은 끊임없는 성장으로 지난해 기준 연간 4,900만 명의 여객, 295만 톤의 항공화물을 처리하며 동북아 허브공항의 위상을 공고히 함과 동시에 명실상부한 대한민국의 대표 브랜드로 자리매김하였다. 이와 같은 양적 성장 뿐 아니라 인천국제공항은 개항 이래 무사고 운항 300만회를 달성한 세계 최고수준의 항행안전시설, 최신 ICT 기술을 활용한 스마트 에어포트 구축 등 내실 있는 성장으로 세계 공항산업의 글로벌 스탠다드를 만들어나가고 있다. 또한 인천국제공항의 또 다른 자랑거리인 면세점은 개항 이후 연평균 15%대의 고속 성장세를 유지하며 2015년에는 약 2조원의 매출을 기록하며 세계 최고 수준의 공항 컨세션산업을 선도하고 있다.

하지만 이처럼 안전하고 편리한 공항이용을 위한 인천국제공항의 거듭된 노력과 혁신에도 불구하고 입국장면세점 추진은 관계부처의 이견 속에서, 개항 후 지금까지 15년째 표류 중에 있다. 본 이슈분석에서는 입국장면세점의 설치가 가져올 국가적 편익을 중점으로 관련 쟁점사항을 살펴보며 타당성을 검토하겠다.

## 2. 입국장면세점, 왜 필요한가?

### 1) 국민편익 증진을 통한 국민행복 실현

출국 시 국내반입을 위한 면세품을 구매할 후 해외여행 중 무거운 면세품을 휴대하여 불편함을 겪었던 경험은 누구나 있을 것이다. 이처럼 출국장 면세점에서 면세품을 구매할 경우 귀국 시 까지 무거운 면세품을 여행 내내 휴대해야 하여야 하는 불편이 있으나, 입국

장면세점이 도입될 경우 입국심사 이후 수하물 수취구역에서 면세품을 구매할 수 있으므로 이러한 휴대 불편을 해소할 수 있다.

또한 폭발적인 공항이용객 증가에 따른 보안검색, 출국심사의 긴 대기 열로 인한 쇼핑시간 부족과 기내 면세점의 제한된 품목 및 수량 부족 등으로 면세품을 구입하지 못한 여객에게 새로운 쇼핑의 기회를 제공할 수 있을 것이라 판단된다. 우리 공사에서 시행한 대국민 설문조사('02~'12년 9차례, 약 17,700명)결과, 국민 대다수가 압도적으로 입국장면세점 도입을 찬성한 사실('12년 84%)로 비추어 볼 때 입국장 면세점 설치는 현 정부의 국민행복 실현목표에 강력히 부합한다고 할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 대국민 설문조사 현황

구분	조사기관	조사기간	조사대상	응답	찬성
1차	면접조사 (주)유니온 조사	02.9.2~9.10	입국여객	507명	83%
2차	면접조사	공항공사 03.4.16	출국여객	231명	88%
3차	인터넷	공항공사 03.4.18~5.17	공사홈페이지 방문객	2,427명	90%
4차	인터넷	매일경제신문 03.5.21~5.26	매경홈페이지 방문객	3,631명	78%
5차	전화	한국갤럽 03.12.8~12.10	해외여행경험자	1,030명	77%
6차	인터넷	네이버 04.12.8~12.14	네이버방문객	6,227명	83%
7차	인터넷	풀에버 06.12.20~12.27	해외여행경험자	1,000명	88%
8차	면접조사	Truis '09.12	입국여객	500명	89%
9차	면접조사	매트릭스 '12. 11	한중일 여객	1,800명	84%

이미 세계 63개국 130개 공항에서 입국장 면세점을 운영(예정) 중이며, 이 중 54개 공항은 우리나라와 인접해 있는 중국, 싱가포르, 홍콩, 대만 등 아시아 23개국에 집중되어 있다(※붙임 참조). 이들 해외공항들은 모두 입국장 면세점 보유 목적을 여객들의 편익을 증진시키는데 두고 있다.



## 2) 중소기업 활성화를 통한 경제적 효과 창출

현재 인천국제공항 출국장에는 기존 롯데면세점과 신라면세점과 같은 대기업에서 운영하는 면세점과 더불어 중소중견사업자(〈표2〉 참조)도 참여하여 면세점을 운영하고 있다.

면세 사업권을 별도 구성한 출국장 면세점 사례와 같이 입국장 면세점 내 중소·중견기업의 참여를 보장하고, 해당 기업의 제품 판매 비율을 일정 비율 이상으로 의무화할 경우, 중소·중견기업의 안정적인 성장판로를 확보할 수 있으며 신규 일자리 창출 등 사회·경제적인 효과를 창출할 수 있을 것이라 기대한다.

〈표 2〉 인천국제공항 3기 면세사업권 구성

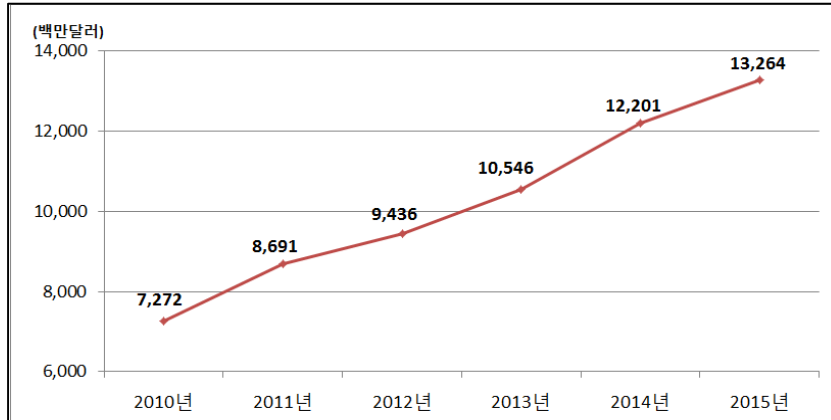
사업권		사업자	
일반기업	향수·화장품	DF1	롯데
		DF2	신라
	주류·담배	DF3	롯데
		DF4	신라
	피혁·패션	DF5	롯데
	패션·잡화	DF6	신라
		DF7	신세계
	전 품목	DF8	롯데
중소·중견기업	전 품목	DF9	에스엠
	전 품목	DF10	시티플러스
	향수·화장품/잡화	DF11	삼익약기
	주류·담배/잡화	DF12	엔타스

## 3) 외화유출 억제를 통한 관광수지 개선

지난해 내국인의 해외 카드사용금액은 132억 달러로 사상 최대치를 기록하였다. 이는 전년 대비 9% 가까이 증가한 것으로, 기존 대비 증가세는 다소 둔화되었으나 2010년 이후 대체로 두 자릿수 증가율을 기록해오고 있다. 반면 외국인이 한국에서 쓰고 간 카드 사용액은 약 100억 달러로 전년 대비 15% 이상 감소하였다. 이와 같이 지속되는 관광수지 악화흐름 속에서 내국인이 해외여행 시 쇼핑장소 중 오프라인 면세점을 46.2% 이용한다고 응답한 것에 비추어볼 때, 입국장면세점의 설치는 막대한 외화유출 절감에 기여할 수

있을 것이다.

[그림 1] 내국인 카드 해외사용실적



출처 : 한국은행 - 「2015년 중 거주자 카드 해외사용 실적」

<표 3> 해외쇼핑 오프라인 쇼핑채널 이용 비중

구분	면세점	대형쇼핑몰 (아울렛)	백화점	로드샵	마트
비중 (%)	46.2	30.1	11.3	6.8	5.7

출처 : 대한상공회의소 「2014 내국인 해외쇼핑 실태」

해외여행 시 외산 면세품 구매를 할 경우, 해외 면세점에서 지출하면 전액 해외로 유출되지만, 이를 국내면세점 소비로 전환할 경우 상당부분이 국내로 유입이 가능하다. 수입품의 면세점 판매가는 수입원가 50%와 기타비용(인건비, 물류비, 임대료, 판매수수료 등)으로 구성되어 있어 수입 면세품 판매시 판매액의 50%가 국내로 유입되는 효과가 있다. 더욱이 국산품을 외국인이 구매할 경우에는 판매액의 100%가 수출효과를 가지므로 2015년 인천국제공항 면세점 국산품 매출이 30% 이상을 차지한다는 점에서 입국장면세점 설치의 외화수익 창출 효과를 가져 올 수 있다.

<표 4> 인천공항 면세점 국산품-외산품 매출비중

구분	매출비중(%)		증 감
	2014	2015	
국산품	28.3	31.1	9.9%
외산품	71.7	68.9	▼4.0%

해외공항 사례를 들어 보면, 지난 6월 중국내 공항, 항구 등 입국장면세점 19곳 신설이 결정되어 약 210조(2015년 기준)에 달하는 중국인 해외소비 일부를 내수로 전환시킴으로써 자국 내 경제 활성화 및 면세산업의 경쟁력이 강화될 것으로 예상된다. 이와 같은 중국의 내수 소비 진작 정책이 지속 강화될 경우 인천국제공항 면세점 뿐 아니라 국내 면세산업의 경쟁력에 위협이 될 것이며, 이를 위해선 인천국제공항 내 입국장 면세점을 대표로 하는 국내 면세쇼핑 채널의 다양화 전략을 통해 한국을 방문하는 외국여행객들의 쇼핑만족도를 제고하는 것이 한국의 관광경쟁력 측면에서 중요하다고 판단된다.

〈표 5〉 주요 경쟁공항 입국장면세점 현황

ASQ 순위	공 항	입국장 면세매장 유무
공동 1위	인천국제공항	X
	싱가포르 창이 공항	○
공동 3위	중국 베이징 공항	○
	중국 상해 푸둥 공항	○
5	중국 광저우 바이윈 공항	○(신규 설치 예정)

### 3. 입국장 면세점에 대한 주요 반대의견에 대하여

#### 1) 입국장 혼잡 발생 우려

인천국제공항이 개항 시부터 입국장 면세점으로 예정되어 유보되어 있는 공간의 경우 입국 동선 반대 방향의 수하물 수취대 후면 름형으로 설치되어 입국흐름에 지장을 최소화할 수 있다. 또한 출국장면세점과 달리 입국장면세점의 경우 향수·화장품, 주류·담배 등의 목적구매형 필수품으로 판매품목을 제한, 구매시간을 최소화하여 입국장의 혼잡발생을 미연에 방지할 수 있다.

아울러 입국장 면세점을 운영 중인 주요 경쟁공항에서도 입국장 면세점으로 인한 혼잡 사례를 찾기 어려우며 중국 북경, 상해, 싱가포르, 홍콩공항 등은 입국장면 세점이 주요 입국동선에 위치함에도 현재 원활히 운영 중임을 비추어 볼 때, 입국장 면세점 설치가 입국장 내 혼잡을 야기할 것이라 보기 어렵다.

## 2) 보안 및 위법행위 발생 우려

입국장 구역은 공항세관의 감시업무가 상시적으로 이루어지는 곳으로 감시정도가 공항에서도 가장 높은 곳이며, 만일에 있을 상주직원 위법행위와 같은 보안 저해행위를 사전 방지하기 위해 상시감시가 가능한 최상위 감시지역에 소규모로 입국장 면세점 설치가 가능하다.

또한 필요시 출국장 면세점 대비 강화된 보안시스템을 적용하여 상주직원 및 면세점 직원의 불법행위 가능성을 완벽하게 차단 가능하며, 입국장면세점을 이용하는 이용객들에게는 구매금액별 색상이 다른 투명 쇼핑백을 사용하는 등 휴대품 통관검사가 필요한 이용객 식별이 용이하도록 조치하여 이용객에 의한 위법행위 또한 방지할 수 있을 것이다.

## 3) 관세법 입법 취지 위배, 조세 형평성 저해

1989년 해외여행 자유화 이후 약 30년이 지난 지금 내국민의 해외여행 일상화(2015년 1,931만 명 출국)로 여행패턴이 바뀌어 주요 구매품목이 과거 여행에 필요한 신변용품 구매에서 친인척, 지인 선물, 기념품 등에 대한 구매로 패턴이 변화된 현실을 반영할 필요가 있다. 그리고 이미 국내반입이 명백한 제주공항 귀국 항공편 기내면세점이 운영되는 점을 고려할 때, 세관 고시에 따라 운영 중으로 면세품은 해외반출 목적으로만 구입가능하다는 관세법 입법 취지에 위배된다는 우려는 비현실적이라 할 수 있다.

또한 조세형평성 저해와 관련하여 해외여행이 보편화된 상황에서 소규모 입국장 면세점의 설치로 계층 간 위화감을 조성한다는 것은 지나친 우려이다. 입국장 면세점의 주 판매(예정)품목이 주류·담배, 향수·화장품 등 중저가 위주로 국민정서에 크게 반할 소지가 없으며, 입국장면세점이 설치되더라도 1인당 면세한도(\$600)는 동일하게 적용됨으로 추가적인 조세차익을 부여하는 것은 아닌 것이다.

## 4. 맺음말

인천국제공항 개항 이래 입국장면세점 설치를 위한 다양한 노력들이 추진되어 왔으며, 이를 위한 관세법 개정 법률안이 총 6회에 걸쳐 발의되었으나, 2016년 19대 국회 임기종료와 함께 관련 개정안이 최종 폐기되었다. 공식적인 마지막 논의 이후 4년이 지난 현재


관계 부처의 이견과 관련 이해당사자들의 반대 속에서 여전히 15년째 표류하고 있는 가운데 주요 경쟁국가인 일본정부 또한 여행객들의 편의를 위해 입국장 면세점 추진 재검토를 올해 4월 발표하는 등 입국장 면세점 도입을 위한 세계 각국의 적극적인 노력들이 진행되고 있다.

인천국제공항의 입국장면세점 설치와 관련하여 추가적인 우려, 쟁점사항이 있는 경우 국민, 중앙정부, 공사, 면세업계, 항공사 등의 관련 이해당사자들의 적극적인 참여와 논의를 통하여 철저하게 살펴보아야 할 것이다. 그러나 국민편익 증대와 인천국제공항의 글로벌 경쟁력 강화를 위해 입국장 면세점 도입은 이제 필수요건이 되어가고 있다는 점에 비추어 볼 때, 인천국제공항 입국장 면세점 설치에 대한 전향적인 자세 전환이 필요한 시점이다.


※붙임: 해외공항 입국장면세점 현황

1. 주요 해외공항 입국장 면세점 운영현황


1) 중국 북경 수도공항

	매 장 수	2터미널 : 2개소 (150㎡, 220㎡) 3터미널 : 1개소 (1,300㎡)
	위 치	입국심사 이후
	판매품목	전 품목 (주류, 담배, 화장품, 향수, 집화 등)
	매 출 액	출국장면세점 대비 약 20%


2) 중국 상해 푸둥공항

	매 장 수	1터미널 : 1개소 (각 60㎡) 2터미널 : 2개소 (각 60㎡)
	위 치	입국심사 이후
	판매품목	주류, 담배, 화장품, 향수
	매 출 액	출국장면세점 대비 약 3%

3) 싱가포르 창이공항

	매 장 수	터미널별 4개소, 총 12개소 (각 200~400㎡)
	위 치	입국심사 이후
	판매품목	주류, 화장품, 향수
	매 출 액	출국장면세점 대비 약 10%

4) 홍콩 첵랍콕 공항

	매 장 수	6개소 (총 520㎡)
	위 치	입국심사 이전
	판매품목	주류, 담배, 화장품, 향수, 시계, 피혁 등
	매 출 액	출국장면세점 대비 약 6%

2. 국가별 해외공항 입국장 면세점 설치현황

'16.6월 기준

구 분		공 항 명
아시아 (23개국, 54개공항)  ※ 중국내 신설예정 공항 13개 포함	싱가폴	창이공항
	홍 공	첵랍콕공항
	말레이시아(2)	쿠알라룸푸르공항, 페낭공항
	대 만	타이페이공항
	필리핀(2)	마닐라공항, Davao Int'l
	인도(10)	코칸공항, 벵갈루르공항, Calicut Int'l, Chennai, Coimbatore, Delhi Indira Ghandi Int'l, Hyderabad Rajiv Gandhi Int'l, Kolkatta, Mumbai Int'l, Pune
	아랍에미레이트(3)	두바이공항, 아부다비공항, Sharjah Int'l
	태 국(2)	수완나폼공항, 돈무양공항
	중 국(17)	베이징 수도공항, 상해 푸둥공항, 상해 홍차오 공항, 샤먼공항 신설예정 공항(13개) : 광저우 바이윈공항, 항우 샤오산공항, 청두 샹류공항, 칭다오 류팅공항, 난징 류커우공항, 선전 바오안공항, 쿤밍 창수이공항, 충칭 장베이공항, 톈진 빈하이공항, 다롄 저우수이즈공항, 선양 타오셴공항, 시안 셴양공항, 우루무치 디워바오공항
	바레인	바레인공항
	방글라데시	Zia Int'l
	캄보디아	Siem Reap Int'l
	요르단	암만공항
	키르기즈스탄	Bishkek Manas Int'l

구 분	공 항 명	
	레바논	Beirut Rafic Hariri Int'l
	몽고	울란바토르공항
	미얀마	양곤공항
	네팔	Tribhuvan Int'l
	오만	Seeb Int'l
	파키스탄(2)	이슬라마바드공항, Peshawar Int'l
	카타르	도하공항
	스리랑카	Colombo Bandaranaike Int'l
	투르크메니스탄	Ashgabat Sapar Murat Turkmenbashy
대양주 (6개국 18개공항)	호주(8)	시드니공항, 아들레이드공항, 브리즈번공항, 케언즈공항, 다윈공항, 골드코스트공항, 멜버른공항, 페르스공항
	뉴질랜드(6)	오클랜드공항, 크라이스트처치공항, 두넨딘공항, 해밀턴공항, 퀸스타운공항, 웰링턴공항
	피지	나디공항
	뉴칼레도니아	La Tontouta Int'l
	파푸아뉴기니	Jacksons Int'l
	통가	Fua'amotu Int'l
유럽 (11개국 19개공항)	헝가리	부다페스트공항
	스위스	취리히공항
	스페인	마드리드 공항
	폴란드	바르샤바공항
	덴마크	코펜하겐공항
	아이슬란드	케프라빅공항
	터 키(9)	아터타크공항, 아다나공항, Ankara Esenboga, 안탈라공항, 달라만공항, Izmar, Milas bodrum, Istanbul Sabiha Gokcen Int'l, Kibris Ercan
	노르웨이	오슬로공항
	지브롤터	지브롤터공항
	네델란드	Curacao Int'l
	세르비아	Belgrade Nikola Tesla
북아메리카 (7개국 11개공항)	발바도스	Grantly Adams Int'l
	코스타리카	Juan Santamaria Int'l
	도미니크 공화국(4)	La Romana Int'l, Las Americas Int'l, 산타도밍고공항, 산티아고공항
	멕시코(2)	멕시코시티 베니토후아레스공항, Guadalajara Don Costilla Int'l



구 분	공 항 명	
	파나마	Tocumen Int'l
	버뮤다	Burnuda airport
	자메이카	몬테고베이공항
남아메리카 (6개국 13개공항)	아르헨티나(2)	부에노스아이레스공항, Ezeiza Int'l
	칠레	Santiago Int'l
	브라질(7)	Guararapes Int'l, Hercilio Luz Int'l, Juscelino Kubitschek Int'l, Pinto Martins, Salgado Filho Int'l, Sao Paulo Guarulhos Int'l, Rio de Janeiro Tom Jobim Galeao Int'l
	우루과이	카라스코공항
	파라과이	Asuncion Silvio Pettrossi Int'l
	페루	Lima Jorge Chavez
아프리카 (10개국 15개공항)	이집트(4)	카이로공항, 알렉산드리아공항, Hurgada, Sharm El Sheikh Int'l
	알제리	Houari Boumedienne Int'l
	앙골라	르완다공항
	리비아	트리폴리공항
	모리셔스	Sir Seewoosagur Ramgoolam Int'l
	세네갈	다카르공항
	세이셸	Mahe Int'l
	남아프리카공화국(2)	케이프타운공항, 요하네스버그공항
	튀니지(2)	Tunis Carthage Int'l, Enfidha Zine El Abidine Ben Ali Int'l
우간다	엔테베공항	
<b>계</b>	<b>63개국</b>	<b>130개 공항</b>



# 공공부문 노동운동론

- 공공부문 개념 정의와 현황



## 공공부문 개념 정의와 현황

한국노동사회연구소  
소장 노광표

《공공부문 노동운동론》은 총 6회 연재되며, 첫 회에서는 공공부문의 개념 정의와 현황을 다룬다. 《공공부문 노동운동론》의 연재 순서는 아래와 같다.

- I. 공공부문: 개념 정의와 현황
- II. 공공부문노사관계의 특성
- III. 공공부문노조의 조직 현황
- IV. 공공부문 단체교섭 진단 및 평가
- V. 공공부문노사관계의 주요 쟁점
- VI. 공공부문노동운동의 발전과제

공공부문노사관계에 대한 논의를 위해서는 무엇보다 먼저 ‘공공부문은 무엇인가’라는 정의가 선행되어야 한다. 공공부문의 범위와 영역이 한정되어야 노사관계를 논의할 수 있기 때문이다. 그런데 공공부문에 대한 정의가 쉽지 않다. 각 국가마다 공공부문과 민간부문의 경계가 뚜렷하지 않고, 보편적으로 적용될 수 있는 공공부문의 경계를 설정하는 것 자체가 쉽지 않기 때문이다.

일반적으로 공공부문(Public Sector)은 시장경제원리가 전면적으로 작동하는 민간부문(Private Sector)에 대비되는 개념으로, 국가가 소유하거나 통제(지배)권을 행사하는 부문을 말한다. 그러나 해당기관의 구체적인 설치 목적과 기능에 따라서 ‘소유와 통제’의 정도에 대한 명확한 기준을 정하기 어렵기 때문에 공공부문에 대한 정의도 분분하다. OECD는 ‘공공부문’을 “피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지급되거나 혹은 중앙 정부로부터 예산을 배정받은 조직이 담당하는 영역”이라고 정의한다. 이 글에서는 공공부문의 정의에 대한 다양한 시각을 살펴보고 국제기준으로 통용되는 UN의 SNA 93 기준, IMF의 GFS 기준, UN의 ISIC 기준들을 검토한다.

## 1. 공공부문의 이론적 논의

### 1) 공공부문 정의

공공부문을 정의하는 방식들은 다양한 방식으로 이루어져 왔는데, 여기에서는 ‘공공지출’, ‘고용측면’, ‘공익성’, ‘사용자성’ 등 네 가지 기준을 토대로 살펴본다<sup>2)</sup>.

먼저, 공공부문을 공공지출과 연계하여 정의할 수 있는데, 공공지출은 크게 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫째는 국방, 치안과 같이 국가의 전통적인 활동영역이고, 둘째는 다양한 형태의 복지지출이며, 셋째는 혼합경제라 불리는 영역이다. 공공지출을 기준으로 공공부문을 정의할 경우 공공지출의 대상이 되는 모든 영역이 공공부문으로 정의될 수 있으므로, 한 사회에서 공공부문이 차지하는 범위가 매우 광범위한 것으로 파악될 수 있다. 다음으로 공공부문을 고용 측면에서, 즉 공적(public)고용이 발생하는 영역을 공공부문으로 정의하는 방법이다. 그런데 이 경우 고용을 담당하는 공적 조직이 전제되어야 하고, 어디까지를 공적 조직 또는 정부 조직으로 볼 것인가의 문제가 제기된다. Rose(1985)는 공공부문의 고용 규모를 측정하기 위해 공공부문을 정의하면서, 공공부문을 집합적으로 정부를 구성하는 조직들로 파악하고 있다. 이에 의하면 정부 조직들(government organization)은 선출직 관료나 정부에 의해 임명된 관료들이 대표로 있는 조직과 정부가 소유하고 있거나 정부가 출연한 기금으로 운영되는 조직들이다. 이와 같이 공공부문을 정의하면, 첫째로 공무원들만을 공공부문의 피용자로 한정하는 오류를 피할 수 있고, 둘째로 공기업 또는 공공기관들을 법률적 형태만을 기준으로 하여 공공부문에서 제외하는 한계로부터 벗어날 수 있으며, 셋째로는 공공부문을 폭넓게 정의함으로써 정부가 그 자산을 소유하고 있는 경우 정부가 이사 임명권을 갖고 있고 경영손실에 대한 책임을 지고 있다는 점을 분명히 함으로써 공공조직들 사이의 다양한 유형의 경계를 과도하게 구분하는 것을 피할 수 있다. 마지막으로 넷째, 조직의 본래적인 특성에 의해 공공부문을 정의함으로써 정부에 직간접적으로 의존하거나 또는 정부와 거래관계에 있는 조직들을 공공부문에 포괄하여 확대하는 문제를 벗어날 수 있다고 주장한다.

또 다른 방안은 조직이론의 맥락에서 공공부문의 특성을 파악하여 설명하는 방안이다. 공공부문이 존재하는 이유는 공공 이익(public interest) 또는 공공성(publicness)<sup>3)</sup>에 있

2) 공공부문과 민간부문의 구별은 서비스 제공과 생산, 그 주체로서 정부와 비정부라는 네 가지를 조합해서 구분해야 한다는 주장도 있다. 이 주장에 따르면 서비스의 생산과 서비스의 제공을 분리하여 다루어야 한다(T. Kolderie 1986)

다. 공공부문은 민간부문과 달리 공공이익에 봉사하기 위해 존재하는 부분으로 규정할 수 있기 때문이다. 일반적으로 공공이익이라 하면 사회 구성원 모두의 이익이 되는 것, 즉 일반이익(general interest), 사회 구성원 전체적인 수준에서의 이익을 일컫는 것으로 공공성이라는 개념이 사용되기도 한다. Winch(1989)는 공공이익을 설명하면서 “결국 어떤 것이 공중(public)과 이해관계를 갖는다고 말하는 것은 그것이 이득이 되든지 아니면 해가 되든지 관계없이 상당한 정도로 제3자에게 영향을 미친다는 것”을 의미하는 것이라 말한다. 이러한 논거에서 “공공부문은 정부에 의해서 또는 정부의 보호 하에서, 또는 공적 소유의 정부기관이나 공공 기금을 상당한 재원으로 충당하는 정부 기관에 의해서, 또는 정부 기관에 의해서 규제되는 기업에 의해서 시민들에게 제공되는 재화와 서비스를 생산하는 활동”으로 정의될 수 있다. 이렇게 공공성을 규정하면 사용자가 정부가 아닌 민간부문에서 공공서비스를 공급하는 경우도 많다. 예를 들어 소유권이 정부에서 민간부문으로 이전된 통신 등은 공공서비스부문으로 정의될 수 있고, 민간부문에 속하는 공익사업과 방위산업도 이에 포함할 수 있다.

마지막으로 노사관계 관점에서 공공부문의 범위를 파악하는 기준은 실질적인 사용자가 정부인지의 여부에 따라 결정된다. 노사관계 관점 또는 사용자와 근로자 측면에서의 공공부문은 “정부가 일정한 근로자에 대하여 사용자로서의 지위에서 근로조건을 결정하고 통제하는 부문을 말한다(이철수·강성태, 1997).” 노사관계에서 정부가 일정 부분 사용자의 역할을 하는 경우로 정부기관뿐 아니라 공기업·준정부기관·기타공공기관 등이 포함된다. 이러한 기관의 노사관계에는 정부가 직·간접적으로 사용자의 역할을 수행한다. 국제노동기구(ILO) 협약에서도 공공부문은 정부가 고용주, 투자자, 규제자, 계약당사자 등이 되어 실질적인 사용자 역할을 하는 모든 사업부문을 의미하며, “공공부문 근로자(public employee)란 공공기관에 고용된 근로자 중 정책결정을 하는 고위직, 고도의 기밀업무 종사자 및 군대와 경찰 등을 제외한 모든 근로자를 말한다.”고 되어 있다. 이는 일반적으로 소유와 지배구조 측면에서 공공부문을 이해하는 노동계의 시각과 유사하다 할 수 있다.

그런데 공공부문의 경우 실질적인 사용자가 누구인가라는 문제는 매우 논쟁적이다. 특히, 정부의 통제가 이루어지면서 시장영역에서 활동하는 공기업의 경우 이런 논란이 자주 벌

3) 공공성을 개념적으로 정의하는데 있어 중요하게 고려해야 하는 것은 사(私)의 문제이다. 왜냐하면 공과 사는 서로를 규정하고 제한하는 대립관계에 있기 때문이다. 공을 생각할 때 사를 전제하고, 사를 생각할 때 공을 전제하는 것이 우리의 사고 속에서는 당연한 일이다. 따라서 일반적으로 공공성을 개념화할 때, 사적인 것과 공적인 것을 구별할 수 있는 기준을 제시하거나 사적인 것과 구별되는 공적인 것의 특성들을 나열하는 방식을 취하고 있다(임의영, 2010).

어진다. 80년대 영국에서 공공부문 관리의 분권화가 이루어지면서 공공부문의 실질적인 사용자가 누구인가에 대한 논란이 가중되었다. 분권화로 인해 하부 단위 경영자의 책임과 자율성은 높아진 반면, 공공부문 효율화의 초점이 되는 인건비 지출에 대한 재무성의 통제는 오히려 강화되었다. 하부기관의 예산지출에 대한 통제를 통해 간접적으로 임금을 통제함으로써 임금과 인원에 대한 관리는 재무성에서, 임금을 제외한 노동조건과 노사관계 전반의 관리는 하부기관의 관리자가 담당하게 되어 사용자의 기능과 역할의 이중화가 초래되었다(노중기 외, 2011).<sup>4)</sup>

이렇듯 공공부문에 대한 정의는 논자마다 그리고 그 기준에 따라 매우 다의적인 특성을 보이고 있다. 공공부문은 소유와 지배구조의 측면에서 볼 때 정부나 공공기관이 운영하는 부문으로 사적 부문과 대별되는 것으로 정의할 수 있으며, 한편 생산되는 재화나 서비스의 성격을 기준으로 볼 때 공공재를 생산하는 공공서비스 부문을 의미한다(김태현, 2002). 각국마다 공공부문을 규정하는 대상이 조금씩 다르지만 OECD는 “공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지급되거나 혹은 중앙정부로부터 예산을 배정받은 조직이 담당하는 영역”이라고 정의하고 있다(오건호, 2001). 우리나라의 경우 위의 두 가지 측면에서 공공부문을 정의하더라도 실제로는 중복되는 부분이 많기 때문에 공공부문이란 소유와 지배구조의 측면에서 국가예산과 정부의 관리를 받는 부문으로 정의할 수 있다.

## 2) 공공부문 범위: 국제 기준

여기에서는 정재하(2005)의 글을 중심으로 국제연합(UN)과 국제통화기금(IMF) 등 국제기관들이 제시하는 공공부문 분류 기준을 살펴보는 것으로 한다.

### (1) UN의 국민계정체계 93(SNA, System of National Accounts 93) 기준

UN의 국민계정체계(이하, SNA)에서 공공부문이란 공공당국에 의해 통제를 받거나 주로 재정지원을 받는 각 기관들의 시장적, 비시장적인 모든 활동으로 정의된다<sup>5)</sup>. 일반정부에는 대개 공공행정, 국방, 공공질서의 유지, 교육문화 등 각종 서비스를 무료 혹은 생산비보다 낮은 가격으로 공급하는 중앙정부 및 주(州)정부 혹은 지방정부, 정부에 의해 통제를

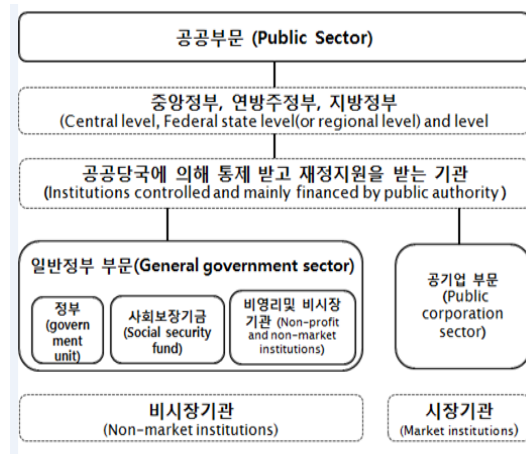
4) 현재 정부의 분류기준으로 보면 정부의 예산통제(대체로 인사 통제로 이어짐)가 작동하는 공기업은 모두 공공부문으로 분류되나, 민간위탁의 경우 실질적인 예산통제에도 불구하고 형식적인 소유·지배문제로 공공부문으로 분류하지 않고 있다

5) SNA에서는 2가지 기준(시장/비시장, 통제/재정지원)으로 정부단위와 공공부문을 정의하고 있다.



받고 자금이 조달되는 사회보장기구, 가계와 기업에 봉사하며 정부에 의해 자금이 조달되고 통제받는 비영리기관<sup>6)</sup>이 포함된다.

[그림 1] SNA의 공공부문 범위



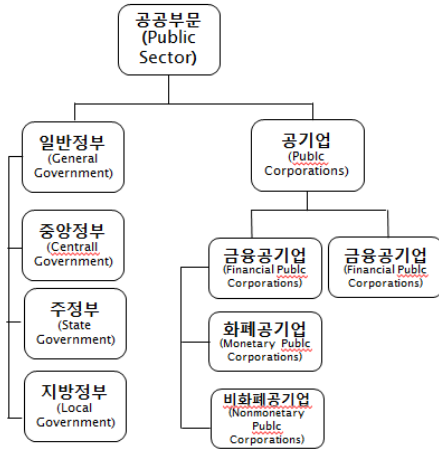
자료: 정재하(2005)

## (2) IMF의 정부재정통계(GFS: Government Finance Statistics) 기준

정부재정통계(이하, GFS)는 실질적으로 재정정책에 영향을 주는 모든 실체(entity)들을 공공부문에 포함하고 있다. 이는 재정정책이 정부에 의해 달성되기도 하지만, 정부가 소유하고 통제하는 공기업에 의해서도 이루어지고 있는 점을 감안하기 때문이다. GFS는 기본적으로 제도단위(institutional unit)를 통계단위로 하고 있으며, 전체를 5개 부문으로 나눈 SNA93의 틀과 내용을 벗어나지 않고 있다. 그러나 GFS와 SNA93는 비슷한 체계를 갖고 있지만, 두 통계 시스템에 약간의 차이가 있다. 가장 중요한 차이는 GFS는 금융거래(조세, 지출, 차입과 대출)에 초점을 맞추고 있는 반면, SNA93은 재화와 서비스의 생산과 소비에 초점을 맞추고 있다는 점이다. GFS의 제도 단위 분류는 [그림2]와 같다.

6) 비영리공공기관의 분류는 정부의 통제 가능성, 공공성, 시장성 등이 중요한 기준이 되고 있다. 그러나 국제적으로 명확하게 정해진 기준이 없기 때문에 각 나라마다 중앙은행에서 일정한 기준을 정해서 분류하고 있다. 우리나라의 경우 건강보험관리공단 등 80여개 기관이 비영리 공공기관으로 분류되어 일반정부의 범주에 포함되고 있다. 유럽연합(EU)에서는 어떤 기관의 매출액이 생산비용의 50% 이상을 보전하면 영리활동이 강하다고 판단하여 공기업으로 분류해서 일반정부에서는 제외하고 있다.

[그림 2] GFS의 공공부문 범위



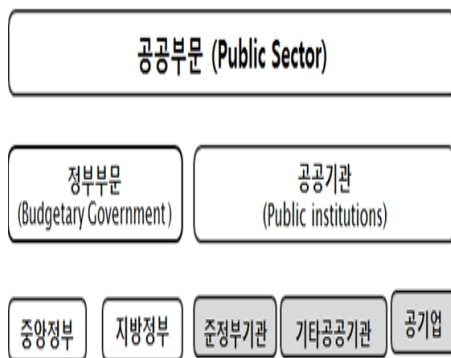
우리나라는 2011년까지 IMF가 1986년 발표한 ‘국가재정통계(GFS, Government Finance Statistics) 1986’을 적용해 국가채무를 집계해 오다가 2012년 5월 재무제표 방식의 국가결산 보고서를 국회에 제출하면서 발생주의 회계방식(기)을 도입했다. 주요 선진국에선 이미 발생주의인 ‘GFS 2001’을 기준으로 국가부채를 산정해 왔던 반면 우리 정부는 포괄범위가 더 좁은 ‘GFS 1986’을 고수하고 있었다. 이런 이유로 “국가부채를 일부러 적게 추정하기 위한 것 아니냐”는 의혹이 제기되기도 했다(조선일보, 2012.09.11)

자료: 정재하(2005)

## 2. 공공부문의 실태와 현황

### 1) 공공부문의 정의 및 현황

[그림 3] 공공부문의 구성



자료: 오건호(2011)

공공부문은 정부조직에서 공무원들이 직접 일하는 정부부문과 정부의 위탁을 받아 비공무원들이 수행하는 공공기관으로 나누어진다. 공공기관은 또한 그 소유권이 중앙정부에 있느냐 아니면 지방정부에 있느냐에 따라서 공공기관과 지방공기업으로 구분된다. 노사관계에 초점을 맞추면 우리나라의 공공부문노사관계는 크게 공무원노사관계, 교원노사관계, 공공기관노사관계로 구분되는데, 공무원과 교원은 노동관계법이 아닌 특별법으로 노사관계를 규율하고 있다.

7) 발생주의 회계란 재무에 영향을 줄 수 있는 사건이 발생한 시점에 수익과 비용을 인정하는 회계방법이다.

(1) 공무원

정부가 직접 고용관계를 갖고 있는 공무원은 2015년 12월 현재 1,026,201명이다. 공무원은 국가공무원, 지방공무원, 입법부·사법부 소속 등으로 구분되며 국가공무원은 637,654명으로 전체의 62.1%를 차지한다. 행정부 국가공무원 중 가장 큰 비중을 차지하는 공무원은 교원으로 전체 공무원의 34.6%인 355,145명이다.

<표 1> 공무원의 현원 및 국가공무원의 직종별 구성

전체 공무원 현원 구성			국가공무원 직종별 현원		
합계		1,026,201	합계		637,654
행정부	소계	1,001,345	정무직		126
	국가공무원	637,654	일반직		158,181
	지방공무원 (지방자치+교육자치)	363,691	별정직		356
입법부		4,325	특정직	소계	478,991
사법부		17,207		경찰	119,509
헌법재판소		314		외무	1,830
중앙선거관리위원회		3,010		교육	355,145
				검사	2,012
				소방	495

자료: 인사혁신처(2016)

공무원의 정원은 연도별로 증가 추세를 보이고 있다. 2015년 현재 공무원 정원은 1,021,347명으로 10년 전과 비교하면 90,588명 증가하였다. 공무원의 성별 구분을 보면 남성이 568,661명, 여성이 457,540명이다. 여성의 비중은 전체 공무원의 44.8%에 육박한다.

<표 2> 공무원 수의 추이(2005-2015)

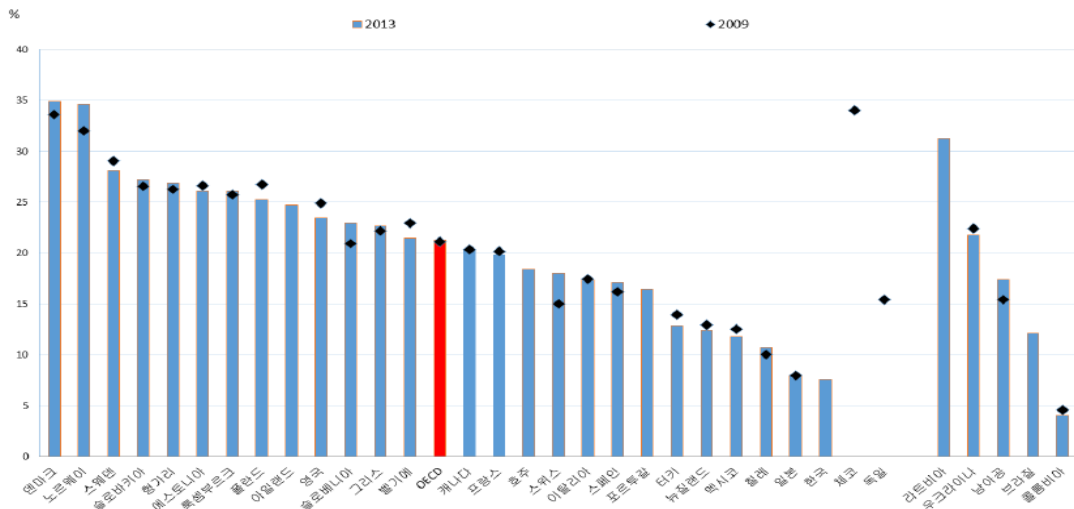
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전체	930,759	956,946	975,012	968,684	970,690	979,583	981,927	990,423	998,940	1,010,310	1,021,347
증감	-5,628 (0.6)	26,187 (2.8)	18,066 (1.9)	-6,328 (-0.6)	2,006 (0.2)	8,893 (0.9)	2,344 (0.2)	8,496 (0.9)	8,517 (0.8)	11,370 (1.1)	11,037 (1.1)
국가 공무원	571,982	590,169	604,714	607,628	609,573	612,672	611,968	615,487	615,726	622,108	625,835
지방 공무원	338,204	345,727	348,376	338,435	338,394	343,218	345,753	350,638	358,792	363,404	370,245

\* 주: 전체공무원수는 “국가공무원+지방공무원+입법·사법·헌법재판소·중앙선거위”임.

자료: 2015 행정자치통계연보

우리나라 공무원 수는 다른 국가와 비교할 때 적은 편이다. 2013년도 기준, 우리나라 전체 경제활동인구 대비 공무원 비율은 6.5%를 차지해 OECD 평균 15.5%에도 미치지 못하는 회원국 꼴찌를 차지했다. 한편 전체 공공부문이 차지하는 고용 비중을 보아도 한국은 OECD국가와 비교할 때 하위 수준이다. 공공부문 고용규모는 OECD 국가 간에 상당한 차이가 있다. 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 같은 북유럽 국가들은 공공부문 고용이 전체 고용의 30% 이상에 달한다. 반면 아시아와 라틴아메리카 지역 OECD 국가 들은 공공부문 근로자 비율이 낮다. 일본의 경우 전체 고용의 8% 정도만이 공공부문 고용이고, 칠레와 멕시코의 경우는 10%를 겨우 넘는 수준이다([그림 4] 참조).

[그림 4] 전체 고용대비 공공부문의 비중



자료: OECD(2015)

## (2) 중앙부처 공공기관

정부의 위탁을 받아 비공무원들이 일하는 공공기관은 “정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로 공공기관의운영에관한법을 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관”이다.

2016년 2월 현재 공공기관의 수는 323개이며 그 구성을 보면, 공기업 30개, 준정부기관 90개, 기타공공기관 203개이다. 먼저 공기업은 직원 정원이 50인 이상으로 시장에서 상당한 수입을 확보하는 공공기관, 즉 자체 수입액이 총수입액의 50%를 넘는 기업이다. 공

기업은 다시, 자산 규모가 2조원 이상이면서 자체수입이 85% 이상인 시장형 공기업과 시장형 공기업이 아닌 준시장형 공기업으로 나뉜다. 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이면서 자체수입이 50% 미만인 공공기관 중에서 정부의 사업을 위탁받아 집행하는 기관이다. 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 일반 정부사업을 위탁받은 위탁집행형 준정부기관으로 나누어진다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관을 총칭한다. 기타공공기관은 총 203개로 전체 공공기관의 62.8%에 해당한다.

〈표 3〉 공공기관 유형 구분 (2016)

구분	개수	내용
공기업	30	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	14	자산규모가 2조원 이상이고, 총 수입액중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 (한국석유공사, 한국가스공사 등)
준시장형	16	시장형 공기업 이 아닌 공기업 (한국관광공사, 한국방송광고진흥공사 등)
준정부기관	90	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	16	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관 (서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회 등)
위탁집행형	74	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 (한국교육학술정보원, 한국과학창의재단 등)
기타공공기관	203	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관
계	323	

자료: 알리오(www.alio.go.kr) 재구성

공공기관은 기본적으로 공공성(publicness)과 기관(institution)이라는 두 핵심 개념에 기초해 있다. 공공성은 공공에 의한 소유와 통제를 그 요소로 하며, 기관은 정부와 분리된 사업주체의 자율성을 그 요소로 하기 때문에 공공기관의 구체적 정의는 공공 소유성, 공공 통제성, 자율성 등 각 변수의 개념적 조합에 따라 각기 다르게 나타난다.

공공기관은 민간기관과 달리 공익, 즉 일반 이익(general interest), 국가 의지, 국민의 삶의 질(質) 제고를 위해 정부가 위임한 권한과 책임하에 업무를 수행하는 기관이라는 본질적 특성을 갖고 있다. 공공성의 구체적 기준은 시장 실패의 관점에서 찾을 수 있다. 즉 독점적 공급이 이루어지는 전기, 가스, 철도 등 네트워크 산업을 예로 들 수 있는데, 독점 공급 상태 하에서는 경쟁 공급 상태와 비교하여 생산을 적게 하고 가격은 높게 적용할

유인이 존재한다. 배제성(exclusion)과 경합성(rivalry) 조건을 충족하지 못하는 서비스의 경우 무임승차 문제를 해결하기 위해 정부의 개입이 이루어진다. 정보의 비대칭성으로 인한 외부효과 등이 발생하는 경우에도 정부가 개입하여야 한다(기획재정부, 2011).

한편 국가는 공공성의 유지와 확대를 위하여 공공기관을 효율적으로 규제하거나 세금과 보조금을 분배할 수 있어야 한다. 국가가 제공해야 할 재화와 서비스를 민간영역과의 계약을 통해 효율적으로 추진할 수 있으나, 계약이 불완전하게 이루어질 경우 국가소유권의 형태를 취하는 것이 바람직할 수 있다. 많은 국가에서 공공기관을 국가 소유로 운영하고 있는 이유는 공공기관이 갖고 있는 산업적, 경제 발전적, 재정 수입 측면에서 매우 중요하기 때문이다(OECD, 2005; 윤태범, 2011).

공공기관의 설립 및 유지의 필요성은 다음과 같다. 첫째, 산업·경제적 측면이다. 즉, 국가 경제의 운영과정에서 특정 산업에 대한 정책적 대응이 필요할 경우 공공기관을 설립하여 운영하는데 “①특정분야의 이익을 창출, 보전하거나 고용을 유지할 필요가 있는 경우, ② 막대한 초기비용이 소요되는 새로운 산업을 일으키려는 경우, 그리고 사기업 입장에서는 장래의 이익이 불투명한 경우, ③직접적 보조가 충분하지 않은 사양, 노후산업에 대한 관리가 필요한 경우, 그리고 이를 사기업이 담당하도록 할 경우 결과의 보장이 불확실할 경우, ④사기업이 위험부담에도 불구하고 사업을 수행하여, 이를 지원할 필요가 있는 경우” 등을 꼽을 수 있다. 둘째, 경제 발전적 측면이다. 이는 특히 낙후된 경제를 단기간에 발전시키고자 하는 국가들에서 그 예를 찾을 수 있는데 “①발전도상국(developing country)에서 산업을 부흥시키고자 하는 경우, ②새로운 인프라 투자를 통하여 형평성이나 사회적 안정성을 확보하고자 할 경우, ③기업의 국가소유권을 통해 사회목표인 고용유지 및 전반적으로 발전이 부진한 복지체계를 충족하기 위함” 등이다. 즉, 경제개발을 강력히 추진하기 위하여 특정분야의 사업에 대하여 정부가 선도적 역할을 할 필요가 있어 공공기관이 설립되고 운영되는 것이다. 마지막으로 국가재정 수입의 확충 수단으로서 필요성이다. 예컨대 전매사업을 통한 재정 수입의 확충을 꼽을 수 있다. “①특정 분야에서 국가가 개입하여 독점 이윤을 확보하고, 이로 인한 수입을 국가 재정으로 흡수하고자 할 경우, ②반대로 특정 분야를 저렴한 가격으로 매각하여 재분배 효과를 기대할 경우” 등이다.

다음으로 공공기관들의 자산, 지출, 인력, 부채 현황을 보면 다음과 같다. 2015년 공공기관 총지출은 약 627조원으로 2015년 GDP의 38.6%에 달하고 공공기관 고용인원은 약 27만 5천명으로 국내 총고용인원의 10.6%를 차지하고 있다. 또한 공공기관 총자산은 2013년 약 1,238조원으로 국민대차대조표 상 일반정부 순자산의 약 40%에 해당하는 규

모이다(공공기관연구센터, 2015). 공공기관의 임직원 정원은 287,046명으로 4년 전과 비교하면 32,266명 증가하였다. 기관별로 보면 공기업 103,565명, 준정부기관 79,341명, 기타공공기관 104,140명이다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 임직원 수 현황(정원 및 현원)

(단위 : 명, %)

	'11	'12	'13	'14(A)	'15(B)
합 계	254,780 (252,551)	262,987 (256,245)	271,618 (262,675)	278,939 (267,211)	287,046 (273,481)
·공기업	94,369 (97,569)	97,390 (98,036)	99,847 (98,908)	102,017 (98,988)	103,565 (99,585)
·준정부기관	70,449 (70,188)	72,566 (70,947)	74,776 (70,606)	77,479 (75,022)	79,341 (76,646)
·기타공공기관	89,962 (84,794)	93,031 (87,263)	96,995 (91,161)	99,443 (93,201)	104,140 (97,250)

\* 주: ( )는 현원

자료: 기획재정부(2016), 2015년도 공공기관 경영정보 공시

### (3) 지방공기업

중앙정부의 공공부문을 중앙행정기관, 준정부기관, 공기업으로 구분하는 것처럼, 지방자치단체의 공공부문도 '지방행정기관', '지방준정부기관', '지방공기업'으로 구분할 수 있다. '지방행정기관'은 지방자치단체에 포함되는 조직으로, 「지방자치법」 제3절의 규정에 따라 설치된 행정기구, 소속행정기관(직속기관, 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 등), 하부행정기관, 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하는 별도 기관 등을 의미한다. 지방행정기관은 지방자치단체의 일반회계, 특별회계, 그리고 기금으로 운영된다는 점에서 중앙행정기관과 유사하다.

'지방준정부기관'과 '지방공기업'은 지방자치단체와 분리된 별도의 법인격을 가지고 있다. 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 「지방공기업법」에 의해 설립된 지방공사·지방공단 및 민관공동출자·출연 법인, 개별 사업법 또는 설립법(특별법)에 의해 설립된 특수법인, 「상법」에 의해 설립된 주식회사, 「민법」에 의해 설립된 재단법인·사단법인, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」이나 지방자치단체 조례에 의해 설립된 재단법인·사단법인 등이 있다.

한편, 지방자치단체와 별도의 법인격을 갖는 공공기관은 설립 및 운영과정에서 지방자치단체로부터 재정지원을 받는 방식에 따라 지방자치단체 출자기관과 출연기관으로 구분할 수 있다.

먼저, 지방자치단체 공기업 현황을 보면 다음과 같다<sup>8)</sup>. 지방공기업은 1980년에 30개에 불과했지만, 1990년에 131개, 2000년에 269개로 증가하다가 2007년에 360개로 급증했으며, 2014년 6월말 기준 431개이다. 지방공기업의 유형별 설립경향을 살펴보면, 1980년대 이후 지방공사 형태의 공기업이 대두되기 시작했고, 1990년대 후반 이후에는 직영기업보다 지방공사와 공단이 더욱 증가하는 추세이며, 특히 지방공단이 두드러진 성장을 나타내고 있다.

〈표 5〉 연도별 지방공기업 현황(2015.6.30. 기준)

구분		1980	1990	2000	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
계		30	131	234	322	339	359	371	378	379	388	391	394	400
직영 기업	소계	30	128	175	222	228	234	239	241	246	251	254	254	257
	상수도	27	73	94	105	108	111	112	113	115	115	117	117	116
	하수도	-	8	22	63	68	73	75	79	82	85	87	87	90
	공영개발 등	3	34	44	38	36	34	36	33	33	33	32	32	33
	지역개발기금	-	13	15	16	16	16	16	16	16	18	18	18	18
간접 경영	소계	-	3	59	100	111	125	132	137	133	137	137	140	143
	지하철	-	1	4	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
	도시개발	-	1	11	14	16	16	16	16	16	16	16	16	16
	기타공사	-	1	14	17	19	26	28	32	31	36	36	37	38
	지방공단	-	-	30	62	69	76	81	82	79	78	78	80	82

출처: 행정자치부(2016)

지방공기업의 예산은 2012년 48.0조원(직영기업 19.5조, 공사공단 28.7조)에서 2013년 51.2조원(직영기업 20.0조, 공사공단 31.2조)으로 늘어났으며, 지방공기업의 인력은 2012년 6만 8천여 명(직영기업(공무원) 1만 5천여 명, 공사공단 5만 3천여 명)에서 2013년 7만 4천여 명(직영기업(공무원) 1만 5천여명, 공사공단 5만 9천여명)으로 6천여 명 정도가 늘어났다(김철, 2014).

8) 지방공기업은 1969년 지방공기업법의 제정으로 운영되어, 1980년 지방공기업법 제1차 개정 전까지는 직접경영형태만을 운영하였으나 1980년 이후부터 간접경영형태로 지방공사, 지방공단을 운영하였다. 1992년 법률 개정(1993년 4월 1일 시행) 이후부터는 지방공사·공단 외의 출자·출연법인을 추가하여 운영하고 있다.



다음으로 지방 출자·출연기관은 지역사회의 경제진흥, 문화, 장학, 의료 등 자치단체별 정책을 전문적·효율적으로 추진하기 위해 지자체가 조례 제·개정을 통해 설립하는 주식회사 또는 재단법인을 의미한다. 전국의 지방 출자·출연기관은 지방공기업(410개, 2016. 1. 1. 기준)보다 많은 618개(2016. 1. 29. 기준)가 지정·고시되어 2만 1천여 명을 고용하고 있으며, 연간 6.8조 원(2015년 기준)을 지출하여 지역 사회에서의 영향력이 크다. 1999년 지방 출자·출연기관 설립승인권이 각 지방자치단체로 이양된 이후 지방자치단체가 앞 다퉈 설립함에 따라 2003년에 227개였던 기관 수는 2013년 말에 558개로 늘어났다. 그런데 전체 기관(559개, 2014년 결산 기준) 중 72%에 달하는 403개 기관이 상시 근로자 30명 미만 규모로 운영 되고 있어 소규모 기관의 난립에 따른 비효율성 논란도 제기되고 있다.

〈표 6〉 출자출연기관 시도별 현황(2016.1.29. 기준)

(단위: 개)

	합계	출자기관	출연기관
계	618	74	544
서울특별시	40	2	38
부산광역시	26	2	24
대구광역시	23	1	22
인천광역시	20	4	16
광주광역시	16	1	15
대전광역시	12	-	12
울산광역시	9	-	9
세종특별자치시	2	1	1
경기도	100	6	94
강원도	53	8	45
충청북도	34	7	27
충청남도	46	3	43
전라북도	51	7	44
전라남도	64	10	54
경상북도	62	8	54
경상남도	47	12	35
제주특별자치도	13	2	11

출처: 「지방 출자·출연기관 설립기준」시행 행정자치부 보도자료(2016.4.18)

### 3. 요약 및 함의

이상에서 보았듯이 공공부문은 정부조직에서 공무원들이 직접 일하는 정부부문과 정부의 위탁을 받아 비공무원들이 수행하는 공공기관으로 나누어진다. 정부도 중앙정부 소속인가 아니면 지방정부 소속인가에 따라 달라진다.

70~80년대 개발 연대를 경과하면서 공공부문이 차지하는 비중이 증가하고 있다. 공공부문에 속한 기관 수의 증가와 함께 종사자의 수도 급증하고 있다. 공무원의 경우 공무원 정원은 2014년 말 기준 101만 310명으로 처음으로 100만명을 돌파했다. 중앙정부 공공기관도 2015년 말 기준으로 287,046명이고, 여기에 비정규직과 간접고용 노동자를 합하면 약 40만명이다. 지방정부의 공기업, 출자출연기관의 종사자 수도 10만 명을 넘어서 공공부문 종사자 수는 약 150만명 이상이다. 해외 국가와 비교할 때 공공부문 정의의 차이 때문에 논란이 있지만 우리나라 공공부문의 고용 비중은 10% 이하로 그 비중은 상당히 낮은 수준이다. 국민들의 교육복지의료서비스욕구를 충족하기 위한 공공부문의 인력 충원이 요청되고 있는 상황이다. 이와 함께 과거 경제개발을 뒷받침하기 위한 공기업들의 혁신 및 재구조도 요구된다.

1987년 노동자대투쟁을 통해 공공부문의 노동기본권도 실질적으로 보장되었다. 이후 1989년 전국교직원노조의 출범, 2006년 공무원노조법의 시행은 공공부문노조운동의 제2의 르네상스 시기라 할 수 있다. 공공부문 고용 비중의 증가는 필연적으로 공공부문노조운동의 활성화로 연계된다. 공공부문노조운동이 전체 노동운동에서 차지하는 비중이 다른 국가들과 마찬가지로 높아지고 있는 상황이다.

## 참고문헌

- 기획재정부, 2010b, 『공공기관선진화백서』.
- 김철(2014), “지방공기업 개혁을 위한 지방공기업법 개정 방향”, 『지방공기업 부채 증가의 원인과 해법 마련을 위한 토론회 자료집』, 양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회.
- 노광표(2012), 『공공부문 노사관계 발전 방안』, 한국기술교육대학교 고용노동연수원 연구용역과제
- 이철수·강성태(1997), 『공공부문의 노사관계법』, 한국노동연구원
- 인사혁신처(2016), 『2016 인사혁신통계연보』.
- 임의영(2010), “공공성의 유형화”, 한국행정학보 제44권 제2호
- 정재하(2005), 『공공부문의 범위와 고용변화 분석』, 한국노동연구원
- 공공기관연구센터(2015), 『2015 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원
- OECD (2015), Government at a Glance 2015, OECD
- Kolderie, Ted.(1986), “The Two Different Concept of Privatization”, Public Administration Review, 46, pp285-291, July-August
- Rose, R.(1985), *Public Employment in Western Nations*, Cambridge University Press, Cambridge
- 공공기관 알리오 홈페이지([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr))

**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 정책실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: [fkpiu@hanmail.net](mailto:fkpiu@hanmail.net))로 연락 주십시오.



