

KLSI

ISSUE PAPER

www.klsi.org

공공기관 고용실태 분석

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

박용철 | 한국노동사회연구소 연구위원

윤자호 | 한국노동사회연구소 연구원

[목차]

I. 들어가며

II. 공공기관 고용실태

1. 임직원 현황

2. 고용형태별 규모

3. 신규채용과 청년고용

4. 여성고용

5. 장애인 고용

6. 유연근무

III. 시사점

한국노동사회연구소

주소 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

www.facebook.com/ksiedit

<요약>

본 이슈페이퍼에서는 2015년 ‘공공기관 경영정보’를 통해 공공기관의 고용실태를 살펴보았다. 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공기관 임직원 수는 계속 증가하고 있다. 간접고용 종사자를 제외한 공공기관의 직원(현원)은 '15년 기준 29만 5,551명으로 2013년에 비해 6.3%(17,504명) 증가했다. MB정부 이후 지난 8년 동안 공공기관 선진화 및 정상화 조치를 통해 공공기관의 인력을 축소하고자 하였으나, 결과는 인력 감소가 아닌 증가로 나타났다. 공공기관 인력 증가는 국민들의 사회복지 서비스에 대한 요구 증가에 따른 것으로 준정부기관 및 기타공공기관의 인력 증가가 두드러진다.

둘째, 공공기관은 양질의 일자리(decent work)를 창출하지 못하고 있다. 정부의 노력으로 공공기관의 비정규직노동자가 감소하고 무기계약직이 증가한 것은 사실이지만, 그보다 더 많은 수의 간접고용 노동자가 증가하였다. 지난 3년(2013-2015) 동안 비정규직은 11.38%에서 10.13%로 1.25%p 감소했지만, 간접고용의 비중은 16.74%에서 18.29%로 1.55%p 증가했다. 비정규직에 간접고용을 포함하면 그 비중은 28.42%이다.

셋째, 공공기관의 장애인 고용률은 2.93%로 전년 대비 0.02%p 증가하였으나 법적 기준인 3%에 미치지 못하고 있다. 공공부문(공공기관 포함)의 장애인 의무고용률을 현행 3%에서 2020년까지 4%로 높이는 법 개정과 함께 정부의 감독 및 규제를 대폭 강화할 필요가 있다.

넷째, 공공기관에는 성(性) 차별의 유리 천장이 강력하게 존재한다. '15년 기준 공공기관 임직원 중 여성은 28.98%를 차지하며 그 수는 85,558명이다. 하지만 상임임원(기관장,이사,감사) 중 여성은 43명으로 그 비중이 5.66%에 불과하다. 공공기관 내 성적 차별을 조장하는 인사조직 문화의 혁신이 절박한 상황이다.

다섯째, 공공기관은 양질의 일자리 창출을 위한 교두보가 되어야 한다. 공공기관 전체 노동자 중 약 28.42%이 저임금의 불안정한 고용상태에 있다. 이들 노동자들을 전부 정규직으로 전환한다면 총 117,036명의 양질의 일자리를 만들 수 있다. 상시 지속적인 일자리에 대한 정규직 고용 원칙을 정부가 선도해 나가야 한다.

여섯째, 공공기관의 통합 연차보고서가 발간되어야 한다. 현재의 공공기관 경영정보 공개 시스템은 개별 기관의 자료는 풍부하나, 전체 공공기관의 상황을 비교 분석할 수 있는 통합 자료는 취약하다. 알리오시스템을 통한 정보공개 외에도 전체 공공기관의 정보를 담은 통합 연차보고서 발간이 필요하다.

공공기관 고용실태 분석

노광표		한국노동사회연구소 소장
박용철		한국노동사회연구소 연구위원
윤자호		한국노동사회연구소 연구원

I. 들어가며

기획재정부는 지난 4월 29일 알리오(www.alio.go.kr)¹⁾를 통해 「2015년 공공기관 경영정보」를 공시하였다. 여기에는 공공기관 323개의 임직원 수, 대차대조표, 신규채용 현황, 복리후생비 등 37개 항목의 경영 및 인사 정보를 포함하고 있다.

정부는 2015년 공공기관 경영정보의 주요 특징으로 [임직원 정원] 전년 대비 2.9% 증가, [신규채용] 전년 대비 7.9%, 지역인재 10.7% 증가, [비정규직] 전년 대비 4.3%(1,386명) 감소, [재무정보] 전년 대비 부채비율 18%p 하락, [복리후생비] '13년 대비 16.7% 감소, '14년 대비 5.0% 증가 등을 제시하였다.

정부의 발표 내용과 공공기관의 경영지표를 보면 외형적인 개선이 이루어졌다고 볼 수 있지만, 최근 정부의 일방적인 임금피크제 시행과 성과연봉제 강행 등에서 볼 때, 공공부문 종사자의 근로조건과 환경이 개선되었다는 정부 발표를 끝이곧대로 받아들이기는 어려워 보인다. 따라서 경영상황이 개선되었는지, 구성원들의 근로환경 역시 개선되었는지는 확인이 필요해 보인다. 특히 종사자의 고용 및 임금실태는 공공기관 종사자의 근로조건을 판단하는 척도이므로 그 현황이 어떠한지 보다 면밀한 분석이 필요하다.

이에 본고에서는 정부의 경영정보 공시의 내용을 고용형태를 중심으로 그 특성을 살펴보고자 한다. 분석 자료는 알리오(ALIO) 공공기관 경영공시 자료를 사용했다. 또한 공공기관 유형은 2015년을 기준으로 통일하여 분석하되, 일부 내용은 2016년 자료도 사용하였다.

1) 우리나라는 2005년 말부터 공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information System in One, 알리오 시스템)을 통해 공공기관의 경영정보를 통합공시하기 시작하였다.

II. 공공기관 고용실태

공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 2016년 1월 기준으로 공공기관은 323개로, 공기업 30개(시장형 14개, 준시장형 16개), 준정부기관 90개(기금관리형 16개, 위탁집행형 74개), 기타 공공기관 203개로 구성된다. 지난 10년간 공공기관 수의 추이를 보면 매년 증가하는 흐름을 확인할 수 있다. 2016년 공공기관 수는 323개로 2007년 298개에 비해 25개(8.39%) 증가했으며, 특히 2012년 이후 큰 증가폭을 보이고 있다.

1. 임직원 현황²⁾

2015년 346개 공공기관의 고용규모는 총 33만 7,280여명이다. 이 중 상임임원은 803명, 정규직은 27만 2,679명, 무기계약직은 2만 2069명, 그리고 비정규직은 4만 1,729명이다. 간접고용 인원인 소속 외 인력은 7만 5,307명으로, 공공기관에서 일하고 있는 인력은 모두 합해 41만 2,587명이다.

먼저 2015년 기준 공공기관의 상임임원(기관장, 이사, 감사) 수는 803명이고, 2013~2014년(790명)에 비해 1.65%(13명) 증가했다. 위탁집행형 준정부기관(2.37%)과 기타공공기관(3.24%) 임원 수는 증가했으나 준시장형 공기업의 경우에는 변동이 없고, 시장형 공기업(-2.7%)과 기금관리형 준정부기관(-1.22%)은 임원 수가 감소했다.

[표 1] 공공기관 유형별 공공기관 상임 임원 수 (2013~2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	2013년		2014년		2015년		13년 대비 15년 증감률
	인원 계	정원평균	인원 계	정원평균	인원 계	정원평균	
공기업 (시장형)	74	5.29	72	5.14	72	5.14	-2.70%
공기업 (준시장형)	84	5.25	84	5.25	84	5.25	0.00%
준정부기관 (기금관리형)	82	5.13	80	5.00	81	5.06	-1.22%
준정부기관 (위탁집행형)	211	2.67	214	2.71	216	2.73	2.37%
기타공공기관	339	1.53	340	1.54	350	1.58	3.24%
전체	790	2.28	790	2.28	803	2.32	1.65%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

공공기관의 정원은 2013년 28만 6,599명, 2014년 30만 4,058명, 그리고 2015년 31만 4,270명으로 지난 3년 동안 2만 7,670명(9.65%)이 증가했다. 공공기관 유형별로 봤을 때 증가가 가장 큰 기관은 기금관리형 준정부기관(13.32%)이고, 그 다음으로 기타공공기관(11.83%), 위탁집행형 준

2) 이 절에서의 임직원은 상임임원, 정규직, 그리고 무기계약직으로 구성된다. 한편 기획재정부에서는 공공기관의 정원을 상임임원과 정규직으로 한정하여 무기계약직은 포함하지 않는다. 따라서 본 이슈페이퍼에서 추산하는 공공기관 정원 수는 정부 발표보다 약 2만 7천여 명이 많다.

정부기관(10.56%), 시장형 공기업(7.25%), 그리고 준시장형 공기업(4.87%) 순이다([표 2] 참조). MB정부 이후 지난 8년 동안 정부는 공공기관의 인력을 축소하는 정책을 추진하였으나 인력은 거꾸로 증가하였다. 이는 다른 국가에서도 동일하게 나타나는 흐름으로, 국가가 제공하는 공공서비스의 영역이 확대되고 그 수요가 지속적으로 증가하고 있기 때문이다.

[표 2] 공공기관 유형별 공공기관 정원 수 (2013~2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	정원			13년 대비 15년 증감	
	2013	2014	2015	인원	비율
공기업(시장형)	49,823	52,193	53,437	3,614	7.25%
공기업(준시장형)	50,145	52,134	52,585	2,440	4.87%
준정부기관(기금관리형)	19,564	21,761	22,170	2,606	13.32%
준정부기관(위탁집행형)	59,674	64,067	65,978	6,304	10.56%
기타공공기관	107,393	113,903	120,100	12,707	11.83%
전체	286,599	304,058	314,270	27,670	9.65%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

2015년 공공기관의 현원은 29만 5,551명이며, 2013년에 비해 6.3%(17,504명)가 증가했다. 기타공공기관(9.88%)·위탁집행형 준정부기관(9.26%)·기금관리형 준정부기관(5.97%)·시장형 공기업(5.73%) 모두 현원이 증가했으나, 예외적으로 준시장형 공기업(-3.32%)의 현원은 감소했다. 준시장형 공기업은 다른 유형의 기관들에 비해 정원 증가율이 가장 낮고, 현원 역시 감소한 것으로 나타났다.

[표 3] 공공기관 유형별 공공기관 현원 수 (2013~2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	현원			13년 대비 15년 증감	
	2013	2014	2015	인원	비율
공기업(시장형)	49,026	50,260	51,833	2,808	5.73%
공기업(준시장형)	51,578	50,669	49,868	(1,710)	-3.32%
준정부기관(기금관리형)	19,665	20,511	20,839	1,174	5.97%
준정부기관(위탁집행형)	57,615	60,317	62,948	5,334	9.26%
기타공공기관	100,164	104,260	110,063	9,899	9.88%
전체	278,047	286,017	295,551	17,504	6.30%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

공공기관의 정원과 현원을 비교한 결과, 정원보다 현원이 적은 기관의 비중이 높은 것으로 나타났다. 2015년 기준 정원보다 현원이 더 많은 공공기관은 6.07%(21개)이고, 정원보다 현원이 더 적은 기관은 88.44%(306개)이며, 정원과 현원이 같은 기관은 5.49%(19개)다.

[표 4] 공공기관 유형별 정원과 현원 비교 (2015)

(단위: 개)

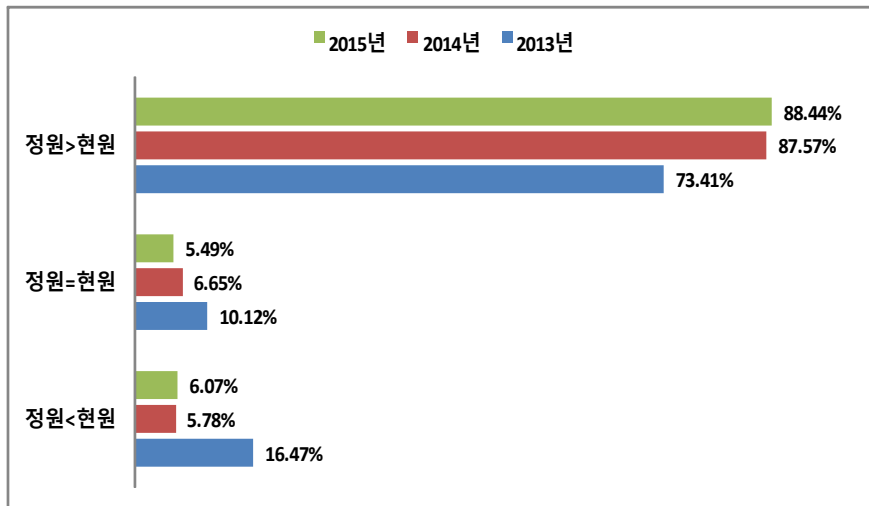
공공기관 유형	정원 < 현원	정원 = 현원	정원 > 현원	합계
공기업(시장형)	2	0	12	14
공기업(준시장형)	2	0	14	16
준정부기관(기금관리형)	0	0	16	16
준정부기관(위탁집행형)	5	0	74	79
기타공공기관	12	19	190	221
전체	21(6.07%)	19(5.49%)	306(88.44%)	346(100%)

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

2013년에서 2015년까지 공공기관의 정원과 현원을 비교했을 때 정원보다 현원을 적게 운영하는 기관은 2013년(73.41%)과 2014년(87.57%) 사이 14.16%p 증가했으며, 2015년에는 55.44%로 전년도 대비 0.87%p 증가했다.

한편 정원과 현원이 같은 기관은 2013년 10.12%, 2014년 6.65%, 2015년 5.49%로 감소하고 있다. 그리고 정원보다 현원이 많은 기관은 2013년 16.47%에서 2014년 5.78%로 감소했으나, 2015년 6.07%로 증가한 것으로 나타났다.

[그림 1] 공공기관 정원 대비 현원 추이 (2013~2015)



이상과 같이 최근 공공기관의 현원과 정원의 수는 기관 신설과 정규인력 증원으로 당연히 증가했지만, 정원과 현원의 비율을 보면, 정원에 비해 현원의 비율이 적은 기관의 수가 점차 증가했음을 알 수 있어, 실질적인 고용 창출이 이루어지지 않았음을 확인할 수 있다. 공공기관의 현원이 정원에 비해 적은 원인은 복합적이다. 먼저 상시적인 구조조정에 대비하기 위한 보수적인 인력 운영이다. 정부의 강제적인 인력 감축에 대응하기 위해 가능한 한 인력 충원은 최소화한다. 또한 경영평가와 총액임금제 등에 따른 인력 운용의 경직성에서 비롯된 것으로 판단된다.

2. 고용형태별 규모

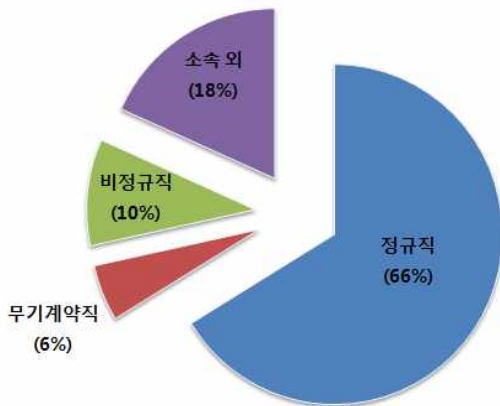
공공기관의 고용형태는 정규직, 무기계약직, 비정규직, 소속 외 인력으로 구성된다.

[그림 2] 공공기관 고용형태

정규직	무기계약직	비정규직	소속 외 인력
<ul style="list-style-type: none"> • 전일제 • 단시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 전일제 • 단시간 	<ul style="list-style-type: none"> • 기간제 - 전일제 - 단시간 • 기타 	<ul style="list-style-type: none"> • 파견 • 용역 • 사내 하도급

2015년 공공기관의 인력 현황을 고용형태별로 봤을 때, 정규직이 약 66%이고, 소속 외 인력이 약 18%, 비정규직이 약 10%, 그리고 무기계약직이 약 6%로 구성되어 있다.

[그림 3] 공공기관 고용형태별 인원 현황 (2015)



공공기관 유형별로 고용형태별 인력 현황을 보면, 기관별로 그 양상이 다르게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 시장형 공기업·준시장형 공기업·기타공공기관의 경우 비정규직 및 소속 외 인력의 비중이 높은 것으로 나타났다. 시장형 공기업은 “정규직(64.11%) > 소속 외 인력(34.68%) > 비정규직(1.08%) > 무기계약직(0.12%)”으로, 공공기관 중 소속 외 인력 비중이 가장 높았다. 준시장형 공기업은 “정규직(68.27%) > 소속 외 인력(15.85%) > 비정규직(12.99%) > 무기계약직(2.88%)”이었고, 기타공공기관은 “정규직(62.14%) > 비정규직(15.81%) > 소속 외 인력(13.84%) > 무기계약직”으로 공공기관 중 정규직의 비중이 가장 낮은 한편 비정규직의 비중은 가장 높았다.

한편 자금관리형 준정부기관은 “정규직(72.93%) > 소속 외 인력(17.81%) > 무기계약직(5.04%) > 비정규직(4.22%)” 순으로 나타났으며, 위탁집행형 준정부기관의 경우 “정규직(72.37%) > 소속 외 인력(12.64%) > 비정규직(7.62%) > 무기계약직(7.37%)” 순이었다. 위탁집행형 준정부기관은 비정규직 및 소속 외 인력 비중이 가장 낮은 것으로 나타났다.

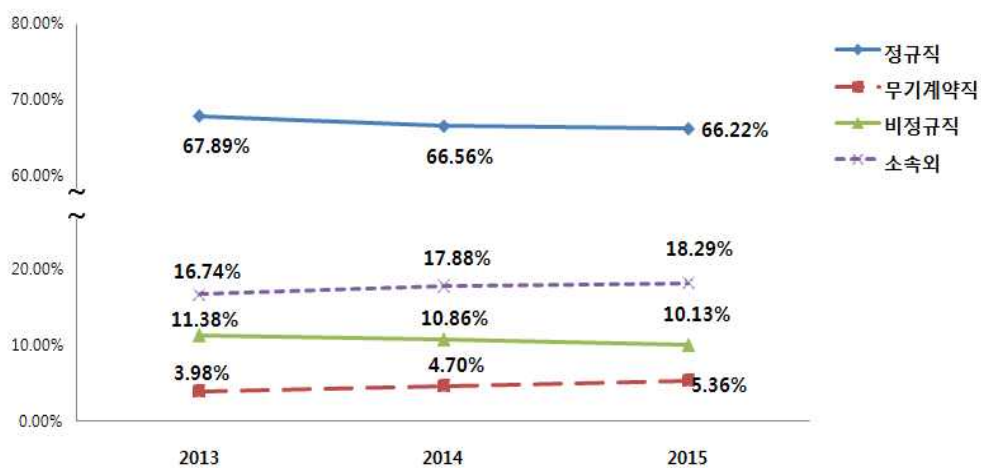
[표 5] 공공기관 유형별 공공기관 인원현황: 고용형태별 (2015)

기관 유형	정규직		무기계약직		비정규직		소속 외		합계	
	명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
공기업 (시장형)	51,664	64.1%	98	0.1%	872	1.1%	27,949	34.7%	80,583	100.0%
공기업 (준시장형)	47,766	68.3%	2,018	2.9%	9,091	13.0%	11,089	15.8%	69,964	100.0%
준정부기관 (기금관리형)	19,417	72.9%	1,341	5.0%	1,125	4.2%	4,741	17.8%	26,624	100.0%
준정부기관 (위탁집행형)	56,932	72.4%	5,801	7.4%	5,994	7.6%	9,945	12.6%	78,671	100.0%
기타공공기관	96,901	62.1%	12,812	8.2%	24,647	15.8%	21,583	13.8%	155,943	100.0%
전체	272,679	66.2%	22,069	5.4%	41,729	10.1%	75,307	18.3%	411,784	100.0%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

2013년부터 2015년까지 공공기관의 고용형태에 따른 인력 비중을 보면 정규직(-1.67%p)과 비정규직(-1.25%p)은 감소했고, 무기계약직(1.37%p)과 소속 외 인력(1.55%p)은 증가했다. 비정규직이 감소하고 무기계약직이 증가한 데에는 정부의 비정규직에 대한 정규직(무기계약직) 전환 노력이 원인인 것으로 보이지만(기획재정부, 2016), 동시에 정규직의 비중이 줄어들고 소속 외 인력의 비중이 높아지고 있는 현상 역시 주목해 볼 필요가 있다. 공공기관에서 파견, 용역, 사내하도급 형태의 간접고용이 감소하지 않고, 거꾸로 더 확대되고 있다.

[그림 4] 공공기관 고용형태 변화 추이 (2013-2015)



공공기관의 일자리가 증가하고 있음에도 그 일자리의 상당수가 비정규직 및 간접고용으로 대체되고 있음을 확인할 수 있다. 정부가 공공기관의 인력 정책을 바꿔 상시지속적인 일자리는 정규직으로 전환하겠다고 하면 공공기관에 당장 총 117,036명(비정규직 41,729명과 간접고용 75,307명)의 좋은 일자리를 만들 수 있다.

3. 신규채용과 청년고용

2015년 공공기관의 총 신규채용은 21,183명이며, 전년도에 비해 2,049명 증가했다. 그 중 정규직 신규채용은 18,993명으로 전년도에 비해 1,391명 증가했고, 무기계약직 신규채용은 전년도에 비해 658명 증가한 2,190명이다.

시장형 공기업·위탁집행형 준정부기관·기타공공기관은 전년보다 채용규모가 증가했으나, 준시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관은 감소했다. 그 중 시장형 공기업과 기타공공기관의 경우, 2014년에 채용규모가 감소했다가 2015년에 증가한 것으로 나타났다.

[표 6] 유형별 공공기관 신규채용 추이: 정규직, 무기계약직 (2013~2015)

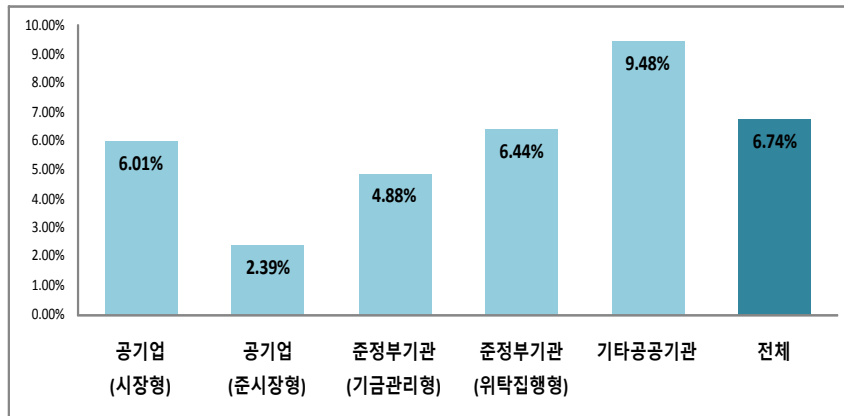
(단위: 명)

공공기관 유형	2013			2014			2015		
	정규직	무기계약직	합계	정규직	무기계약직	합계	정규직	무기계약직	합계
공기업 (시장형)	3,126	4	3,130	2,912	19	2,931	3,202	7	3,209
공기업 (준시장형)	915	14	929	1,246	54	1,300	1,129	126	1,255
준정부기관 (기금관리형)	1,252	30	1,282	1,274	283	1,557	1,011	71	1,082
준정부기관 (위탁집행형)	2,785	93	2,878	3,799	364	4,163	3,882	370	4,252
기타공공기관	9,316	699	10,015	8,371	812	9,183	9,769	1,616	11,385
전체	17,393	840	18,233	17,602	1,532	19,134	18,993	2,190	21,183

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

신규채용 규모를 정원에 비례해서 살펴보면, 2015년 공공기관의 신규채용 규모는 정원 대비 6.74%이다. 기관 유형별로 보면 “기타공공기관(9.48%) > 위탁집행형 준정부기관(6.44%) > 시장형 공기업(6.01%) > 기금관리형 준정부기관(4.88%) > 준시장형 공기업(2.39%)” 순이었다. 준시장형 공기업의 경우 「청년고용촉진특별법」에서 정하고 있는 채용 규모인 3%에 못 미치고 있다.

[그림 5] 공공기관 정원 대비 신규채용 비율 (2015)



* 주: 정원= 상임임원, 정규직, 무기계약직 / 신규채용= 정규직, 무기계약직

공공기관의 청년 신규고용 비율은 정원의 5.2%(14,387명)으로 2014년(5.0%)에 비하여 0.2%p 상승한 반면, 의무 이행기관 비율은 76.1%(210개소)로 2014년 81.5%에 비하여 5.4%p 하락했다. 청년고용 의무 미이행 공공기관은 66곳인데, 그 중 15곳은 청년 신규고용이 전혀 없었으며, 이 중 6곳은 신규고용이 전혀 없었던 것으로 확인되었다. 청년고용의무 미이행기관의 주요 미이행 사유로는 “△현원 대비 정원충족(29.4%), △총액인건비 초과(16.7%), △업무축소 및 경영정상화(12.7%), △경영합리화 등으로 인한 정원 감축(9.8%)” 등이었다(고용노동부, 2016).³⁾

[표 7] 공공기관 청년고용 의무 이행 추이 (2009~2015)

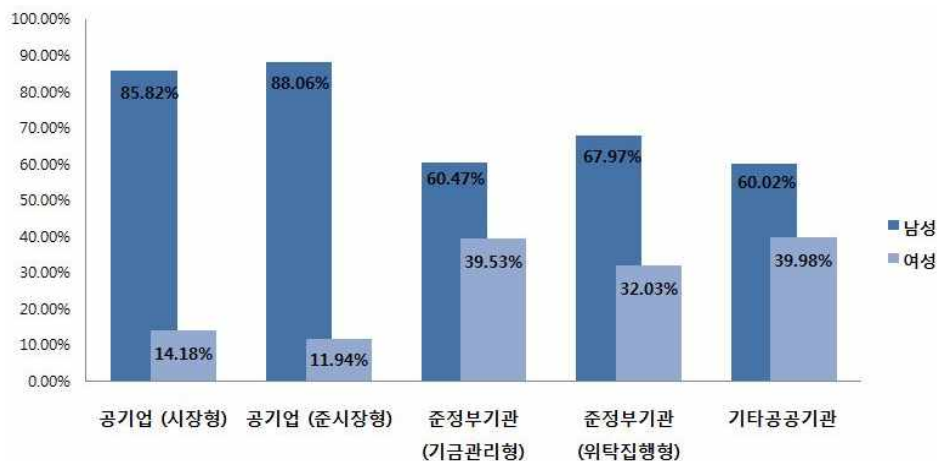
구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
청년 신규고용비율(%)	2.6	2.8	3.3	3.7	3.8	5.0	5.2
의무 이행기관 비율(%)	30.5	31.8	46.8	56.2	55.1	81.5	76.1

자료: 고용노동부(2016), 「'15년 공공기관 청년 신규고용, 정원 대비 4.8% 전체 대상기관 중 70.1%(286개소)가 청년고용 의무 이행」, 2016.7.6. 보도자료.

4. 여성 고용

공공기관 인력을 성별로 살펴봤을 때, 남성은 71.02%(209,699명)이고 여성은 28.98%(85,558명)로 여성의 비중이 전체의 약 3분의 1에 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 기관별로 보면 기타 공공기관 39.98%, 기금관리형 준정부기관 39.53%, 위탁집행형 준정부기관 32.03%의 순으로 여성의 비중이 높다.

[그림 6] 공공기관 유형별 현원: 성별 (2016.1/4분기)



3) 고용노동부(2016), 「'15년 공공기관 청년 신규고용, 정원 대비 4.8% 전체 대상기관 중 70.1%(286개소)가 청년고용 의무 이행」, 2016.7.6. 보도자료

공공기관 여성 고용 현황 및 고용률 추세를 보면 [표 8]과 같다. 여성고용률은 2015년은 40.31%로, 2013년 42.31%였던 것이 오히려 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히, 준정부기관 및 기타공공기관에 비해 공기업의 여성 고용 비중은 시장형과 준시장형이 각각 20.81%, 25.03%로 매우 낮은 수준임을 알 수 있다.

[표 8] 공공기관 유형별 여성 고용 현황 및 여성 고용률: 정규직 (2013~2015)

공공기관 유형	정규직 여성 고용 현황(명)			정규직 여성 고용률(%)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
공기업(시장형)	693	609	666	22.17%	20.92%	20.81%
공기업(준시장형)	213	316	283	23.29%	25.37%	25.03%
준정부기관(기금관리형)	652	698	493	52.08%	54.83%	48.75%
준정부기관(위탁집행형)	1,310	1,807	1,719	47.04%	47.55%	44.28%
기타공공기관	4,491	3,785	4,495	48.20%	45.21%	46.01%
전체	7,359	7,215	7,656	42.31%	40.99%	40.31%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

공공기관의 여성 인력 비중은 약 30%를 차지하고 있지만 상위직으로 올라갈수록 여성의 비중은 급감한다. 공공기관 상임임원(기관장·이사·감사) 중 여성은 43명으로 그 비중이 5.66%에 불과하다. 여성임원이 일하고 있는 기관은 346개 기관 중 39개로, 주로 교육·문화·금융 및 여성(양성평등) 관련 기관에 편중되어 있다. 공공기관에서도 보이지 않는 여성 차별이 유리천장(glass ceiling)⁴⁾으로 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

[표 9] 공공기관 유형별 상임임원(현원) 현황: 성별 (2016.1/4분기)

공공기관 유형	남성	여성	계(명)
공기업(시장형)	63(100.00%)	0(0.00%)	63(100%)
공기업(준시장형)	81(100.00%)	0(0.00%)	81(100%)
준정부기관(기금관리형)	73(92.41%)	6(7.59%)	79(100%)
준정부기관(위탁집행형)	197(95.17%)	10(4.83%)	207(100%)
기타공공기관	303(91.82%)	27(8.18%)	330(100%)
전체	717(94.34%)	43(5.66%)	760(100%)

4) '눈에 보이지는 않지만 결코 깨뜨릴 수 없는 장벽'이라는 의미로 사용되는 용어이다. 남성에게 못지않은 능력과 자격을 갖추었음에도 조직 내에 관행과 문화처럼 굳어진 여성에 대한 부정적 인식으로 인해 고위직으로의 승진이 차단되는 상황을 비판적으로 표현한 말이다. 원래는 여성들의 고위직 진입을 가로막는 조직 내의 보이지 않는 장애라는 의미로 사용하다가 여성뿐 아니라 소수민족 출신자들의 상황에까지 확대하여 사용하게 되었다. 이 용어는 1979년 미국의 경제주간지 <월스트리트저널>에서 여성 승진의 어려움을 다룬 기사에 처음 등장하였다. 미국 정부는 1991년 성차별을 해소하고 여성들의 사회진출을 제도적으로 독려하기 위해 유리천장위원회(The Federal Glass Ceiling Commission)를 만든 바 있다.

5. 장애인 고용

공공기관의 장애인 고용 실태를 보면 다음과 같다. 2016년 4월 28일 고용노동부의 발표에 의하면, 지방공기업을 포함한 공공기관의 장애인 고용률은 2.93%로 전년대비 0.02%p 증가한 것으로 나타나 소폭 상승하긴 했지만, 여전히 기준에 미달한 것으로 확인되었다.⁵⁾ 장애인 고용에 모범을 보여야 할 공공기관이 장애인을 고용하지 않고 미고용부담금을 납부함으로써 고용의무를 회피하고 있는 것은 공공기관의 기본 책무를 방기한 것이라 할 수 있다.

[표 10] 기준 장애인 의무고용 현황: 공공기관 (2015.12)

구분	대상 사업체(개소)	상시 근로자(명)	장애인(명)	고용률(%)	전년대비 증감	
					장애인(명)	고용률 (%p)
공기업	30	108,111	3,367 (3,103)	3.11 (2.87)	▼37 (▼25)	0.01 (0.02)
준정부기관	86	92,497	3,172 (2,786)	3.43 (3.01)	24 (27)	0.03 (0.03)
기타공공기관	175	135,344	2,891 (2,519)	2.14 (1.86)	147 (129)	0.04 (0.03)

자료: 고용노동부(2016), 「장애인 의무고용 사업체의 장애인 고용률 2.62%」, 2016.4.28. 보도자료.

* 주: 장애인 근로자 수는 중증장애인 2배수 적용 수치이며, ()는 2배수제 미적용 시 현황.

한편 2015년 정규직 채용 대비 장애인 고용률을 살펴본 결과, 2013년 1.74%에서 2014년 1.48%, 그리고 2015년 1.34%로 점차 감소하고 있음을 알 수 있다([표 11] 참조).

[표 11] 공공기관 장애인 고용 현황 및 장애인 고용률: 정규직 (2013~2015)

공공기관 유형	정규직 장애인 고용 현황 (명)			정규직 장애인 고용률 (%)		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
공기업(시장형)	92	58	65	2.93%	1.99%	2.02%
공기업(준시장형)	17	30	14	1.86%	2.41%	1.20%
준정부기관(기금관리형)	34	14	25	2.72%	1.10%	2.47%
준정부기관(위탁집행형)	59	82	72	2.12%	2.15%	1.84%
기타공공기관	101	77	79	1.08%	0.92%	0.81%
전체	303	260	254	1.74%	1.48%	1.34%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

5) 「장애인고용촉진 및 직업재활법」 제28조의2에 의하면, 공기업 및 준정부기관으로 지정받은 공공기관에서의 장애인 의무고용률은 상시 고용하고 있는 근로자 수의 100분의 3으로 정해져 있다.

6. 유연근무

공공기관에서는 근무시간이나 장소를 선택·조정함으로써 일과 가정을 조화롭게 하여 인력 활용의 효율성을 제고할 수 있도록 하는 유연근무제를 시행하고 있다. 현재 공공기관의 유연근무제는 “시간선택제, 탄력근무제, 원격근무제”로 구분할 수 있으며 그 세부 내용은 [표 12]와 같다.

[표 12] 유연근무의 유형

시간선택제(단시간근로)	주 40시간 미만으로 근무 (일 3~7시간)
탄력근무제	<ul style="list-style-type: none"> - 시차출퇴근형: 주 40시간 근무(주 5일), 출근시간 자율 조정 - 근무시간 선택형: 주 40시간 근무(주 5일)에 구애받지 않고 근무시간 자율 조정 - 집약근무형: 주 40시간 근무 유지, 주 5일 미만 근무 (예: 주 4일, 하루 10시간) - 재량근무형: 출퇴근 의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정
원격근무제	<ul style="list-style-type: none"> - 재택근무형: 사무실이 아닌 자택에서 근무 - 스마트워크근무형: 자택 인근 스마트워크센터 등 별도 사무실 근무 : 모바일기기를 이용, 사무실이 아닌 장소에서 근무

정부는 가사·육아·학업 등을 병행하는 근로자의 일과 가정의 양립을 위해, 그리고 고용률 확대를 위한 정책 수단 중 하나로 양질의 시간선택제 일자리 활성화를 제시한 바 있다. 2015년 공공기관의 시간선택제 채용(정규직·무기계약직·비정규직)은 총 6,101명이며, 전년도(6,896명)에 비해 11.53%가 감소했다. 한편, 시간선택제로 전환한 근로자는 2014년 1,021명에서 2015년 2,149명(110.48%) 증가한 것으로 나타났다. 특히 준시장형 공기업의 증가율(285.38%)이 두드러지게 높게 나타나고 있다.

[표 13] 공공기관 유형별 유연근무 현황1: 시간선택제 (2014-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	시간선택제 (채용)			시간선택제 (전환)		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
공기업(시장형)	238	321	34.87%	152	293	92.76%
공기업(준시장형)	2,547	1,486	-41.66%	260	1,002	285.38%
준정부기관(기금관리형)	739	806	9.07%	118	184	55.93%
준정부기관(위탁집행형)	464	442	-4.74%	436	569	30.50%
기타공공기관	2,908	3,046	4.75%	55	101	83.64%
전체	6,896	6,101	-11.53%	1,021	2,149	110.48%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

탄력근무제와 원격근무제로 일하는 근로자의 수도 증가하고 있다. 탄력근무제의 경우 2014년 5만 4,309명에서 2015년 7만 4,574명으로 증가했고, 원격근무제는 2014년 2,495명에서 2015년 3,639명으로 증가했다.

[표 14] 유형별 유연근무 현황2: 탄력근무제, 원격근무제 (2014-2015)

(단위: 명)

공공기관 유형	탄력근무제			원격근무제		
	2014	2015	증감률	2014	2015	증감률
공기업(시장형)	9,410	11,492	22.13%	532	371	-30.26%
공기업(준시장형)	5,465	8,463	54.86%	619	580	-6.30%
준정부기관(기금관리형)	10,131	14,899	47.06%	299	578	93.31%
준정부기관(위탁집행형)	11,129	14,123	26.90%	895	1,876	109.61%
기타공공기관	18,174	25,597	40.84%	150	234	56.00%
전체	54,309	74,574	37.31%	2,495	3,639	45.85%

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

근무형태의 변화는 일면 일과 가정의 양립을 위한 제도의 변화로 볼 수 있지만, 한편으로는 성과주의 도입에 따른 변화로도 볼 수 있다. 유연근무의 확대가 노동자에게 있어 성과주의에 대한 압박이나 노동시간의 확대로 번지고 있지 않은지 주목할 필요가 있다(정종철, 2016).⁶⁾

한편 공공기관 정규직의 근속년수('15년 기준)는 10.4년이고, 근속년수가 가장 긴 공공기관은 준시장형 공기업(15.3년)이며 가장 짧은 공공기관은 기타공공기관(9.25년)이었다. 2013년과 비교해 전반적으로 근속년수는 소폭 하락하였으며, 기관 유형별로 그 차이가 큰 것으로 나타났다. 그리고 공공기관 근로자의 평균근속년수는 전체 임금근로자와 비교하면 2배 정도 길지만, 300인 이상 사업장의 임금근로자에 비해서는 오히려 7개월 가량 짧은 것으로 나타났다. 또한 전체 임금근로자가 소폭이지만 평균근속년수가 증가하고 있는 반면, 공공부문의 평균근속년수는 감소하고 있는 것으로 나타났다.

[표 15] 공공기관 유형별 정규직 평균 근속년수 (2013~2015)

(단위: 년)

공공기관 유형	2013년	2014년	2015년	13년 대비 15년 변화
공기업(시장형)	14.12	14.01	14.02	-0.09
공기업(준시장형)	15.20	15.27	15.30	0.10
준정부기관(기금관리형)	14.19	14.23	14.33	0.13
준정부기관(위탁집행형)	11.19	11.35	11.13	-0.05
기타공공기관	9.26	9.21	9.25	-0.01
전체	10.43	10.42	10.40	-0.03
**임금근로자(전체)	5.5	5.6	5.7	0.2
**임금근로자(300인 이상)	10.6	10.9	11.0	0.4

* 주: 공공기관 유형은 3개년도 모두 2015년 기준으로 통일함.

** 한국노동연구원(2016), 2016 KLI 노동통계.

6) 정종철, 2016. 「성과주의하에서 근로시간에 대한 인식의 변화」, 《월간노동법률》, Vol.301(2016.6), pp.83-85

Ⅲ. 시사점

본 이슈페이퍼에서는 2015년 ‘공공기관 경영정보’를 통해 공공기관의 고용실태를 살펴보았다. 공공기관 고용실태의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 공공기관 임직원 수는 계속 증가하고 있다. 간접고용 종사자를 제외한 공공기관의 직원(현원)은 '15년 기준 29만 5,551명으로 2013년에 비해 6.3%(17,504명) 증가했다. MB정부 이후 지난 8년 동안 공공기관 선진화 및 정상화 조치를 통해 공공기관의 인력을 축소하고자 하였으나 결과는 인력 감소가 아닌 증가로 나타났다. 공공기관 인력 증가는 국민들의 사회복지 서비스에 대한 요구 증가에 따른 것으로 준정부기관 및 기타공공기관의 인력 증가가 두드러진다.

둘째, 공공기관의 인력은 양적으로 증가하였지만 양질의 일자리(decent work)를 창출하지 못하고 있다. 정부의 노력으로 공공기관의 비정규직노동자가 감소하고 무기계약직이 증가한 것은 사실이지만, 그보다 더 많은 수의 간접고용 노동자가 증가하였다. 지난 3년(2013-2015) 동안 비정규직은 11.38%에서 10.13%로 1.25%p 감소했지만, 간접고용의 비중은 16.74%에서 18.29%로 1.55%p 증가했다. 비정규직에 간접고용을 포함하면 그 비중은 28.42%이다. 정부의 경영평가 지침들은 여전히 효율성이라는 이름아래 파견, 도급, 용역인력 등 간접고용을 선호하는 정책을 고수하고 있어 비정규직 문제가 해결되지 않고 있다.

셋째, 공공기관의 장애인 고용률은 2.93%로 전년대비 0.02%p 증가하였으나 법적 기준인 3%에 미치지 못하고 있다. 장애인 고용에 모범을 보여야 할 공공기관이 장애인을 고용하지 않고 미고용 부담금을 납부함으로써 고용의무를 회피하고 있다는 것은 공공기관의 기본 책무를 방기한 것이라 할 수 있다. 공공부문(공공기관 포함)의 장애인 의무고용률을 현행 3%에서 2020년까지 4%로 높이는 법 개정과 함께 정부의 감독 및 규제를 대폭 강화할 필요가 있다.

넷째, 공공기관에 종사하는 여성의 비중은 높으나 상위직급으로 올라갈수록 여성의 비율이 낮아지는 유리 천장이 존재한다. '15년 기준 공공기관 임직원 중 여성은 28.98%를 차지하며 그 수는 85,558명이다. 하지만 상임임원(기관장·이사·감사) 중 여성은 43명으로 그 비중이 5.66%에 불과하다. 공공기관 내 성적 차별을 조장하는 인사조직 문화의 혁신이 절박한 상황이다.

다섯째, 공공기관은 양질의 일자리 창출을 위한 교두보가 되어야 한다. 공공기관 전체 노동자 중 약 28.42%이 저임금의 불안전 고용 상태에 있다. 이들 노동자들을 전부 정규직으로 전환한다면, 총 117,036개의 양질의 일자리를 만들 수 있다. 상시 지속적인 일자리에 대한 정규직 고용 원칙을 정부가 실천해 나가야 한다. 정부는 공공기관 비정규직 해결을 위해 아웃소싱이나 소속 외 근로자를 양산하는 경영지침 및 경영평가지표를 전면 수정해야 한다.

여섯째, 공공기관의 통합 연차보고서가 발간되어야 한다. 공공기관의 경영정보를 공개하는 것은 정보의 비대칭성을 줄이고 공공기관의 투명성과 책임성을 높여 경영의 효율성을 높이는 데 유용하다. 하지만 현재의 공공기관 경영정보 공개시스템은 개별 기관의 자료는 풍부하나, 전체 공공기관의 상황을 비교 분석할 수 있는 통합 자료는 대단히 취약하다. 알리오시스템을 통한 정보공개 외에도 전체 공공기관의 정보를 담은 통합 연차보고서 발간이 필요하다.