

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **11** | 제23호

공공부문 동향

공공노련 노동자의 힘으로 성과퇴출제를 박근혜 대통령과 함께 퇴출시킵시다
노동개혁, 박근혜계이트 그리고 촛불항쟁

이슈 분석

전국철도노동조합의 최장기 파업의 배경과 전망
성과연봉제 관련 소송 현황 및 쟁점

공공부문 노동운동론

공공부문 단체교섭의 진단 및 평가

공공연구 분석

「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」 리뷰



전국공공산업노동조합연맹

■ 공공부문 동향

공공노련 노동자의 힘으로 성과퇴출제를 박근혜 대통령과 함께 퇴출시킵시다 5
노동개혁, 박근혜게이트 그리고 촛불항쟁 9

■ 이슈 분석

전국철도노동조합의 최장기 파업의 배경과 전망 17
성과연봉제 관련 소송 현황 및 쟁점 25

■ 공공부문 노동운동론

공공부문 단체교섭의 진단 및 평가 33

■ 공공연구 분석

「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」 리뷰 49

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 11월 29일
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

- 공공노련 노동자의 힘으로 성과퇴출제를 박근혜 대통령과 함께 퇴출시킵시다
- 노동개혁, 박근혜게이트 그리고 촛불항쟁

공공노력 노동자의 힘으로 성과퇴출제를 박근혜 대통령과 함께 퇴출시킵시다

정의당
국회의원 이정미 (환경노동위원회)

전국공공산업노동조합연맹 조합원 여러분!
국회 환경노동위원회 정의당 이정미 의원입니다.

박근혜-최순실 게이트의 본질은 기득권연합의 추잡한 부패

박근혜 대통령과 최순실 일당의 국정농단 파문이 밝혀진 지 어느덧 한 달이 지나고 있습니다. 온 국민을 경악하게 만든 이번 사건은 대통령이 국민에게 위임받은 권력을 사유화하여, 단 한 번도 선출된 적도 임명된 적도 없는 개인에게 넘겨, 국정을 농단하고 각종 부패와 추문을 일으킨 건국 이래 최악의 스캔들입니다.

무엇보다 이번 사건은 자격 없는 대통령 박근혜와 부패에 눈이 먼 최순실 개인의 문제가 아닙니다. 관료-재벌-이권세력 등이 합작한 이번 사건은 그동안 대한민국을 지배해 온 기득권연합의 추악한 민낯을 그대로 드러냈습니다. 재벌은 이번 사건 초반 본인들은 피해자라고 '코스프레' 하기 바빴습니다. 하지만 삼성은 최순실에게 수십억 원의 돈을 주고 수조원에 이르는 경영 승계의 이득을 봤습니다. 씨제이(CJ)는 회장 사면을 요구했고, 세무조사 무마를 구체적으로 요구한 재벌도 있습니다. 재벌은 이 사건의 공범이며 기득권 집단의 일원일 뿐입니다.

비록 지금 일부 보수언론과 검찰이 박근혜 정권에 대해 비판적 태도로 입장을 바꿨다고 하나, 그들은 대통령 박근혜를 버리더라도 보수기득권을 유지하려 할 뿐, 우리 사회 진정한 개혁과제에는 관심이 없습니다. 검찰이 얼마나 수사에 굶렸는지 그리고 일찍부터 소위 최순실이라는 '팩트'를 모르지 않았을 언론이 왜 이제야 목소리를 높이고 있는지 우리는 잘 살펴야 할 것입니다. 그래서 저는 국정농단 사건을 일벌백계 즉, 대통령 퇴진 및 구속이라는 합당한 대가를 치르는 것만이 아니라, 보수 기득권체제를 해체하고 새로운 대한민국으로 나아가야 한다는 이 말씀을 조합원 여러분께 꼭 드리고 싶습니다.

노동개혁에 드리운 박근혜-최순실 게이트

최근 고용노동부 장관은 정부가 추진하는 소위 노동개혁은 최순실과 관련이 없으며 청년 일자리를 위한 것(?)이라는 영뚱한 소리를 했습니다. 과연 그럴까요? 2015년 10월 26일은 미르재단 설립신고가 나온 날이고, 이날 재벌들은 500억 원 입금을 완료합니다. 그리고 등기가 나온 27일은 아시다시피 박근혜 대통령이 국회에서 2016년 예산안 관련 시정연설을 했던 날입니다. 이날 박근혜 대통령은 「서비스산업발전기본법」 등 경제활성화법안과 노동개혁 5법의 처리, 그리고 한중FTA 비준을 국회에 부탁했습니다.

그리고 올해 1월 12일 K스포츠재단에 재벌들이 269억 원의 출연을 약속한 다음날 발표된 대국민 담화에서, 박근혜 대통령은 "노동5법 중 기간제법은 중장기적으로 돌리고 파견법을 비롯한 4법만이라도 통과시키자"고 했습니다.

2014년 「규제 기요틴(단두대) 민관합동회의 과제접수」 목록을 보면 노동5법 중 기간제법과 파견법 개정은 전경련의 요청 사안이고, 근로기준법 개정은 중견기업연합회의 요청사안입니다. 정부가 올해 발표한 양대 지침은 또 어떻습니까? 「규제 기요틴 과제접수 목록」에 보면 업무성과 부진자에 대한 해고요건 완화 즉, 쉬운 해고와 취업규칙 불이익 변경완화는 경총의 요구사항이었습니다.

결국 박근혜정부는 입금이 되기만 하면 재벌들의 민원을 그대로 법률과 지침으로 찍어냈습니다. 한마디로 노동개혁은 사기입니다. 박근혜 대통령은 노동자의 삶과 미래를, 최순실 일당에게 800억 원의 돈을 주도록 하고 재벌들에게 팔아넘긴 것입니다.

성과연봉제, 박근혜와 함께 탄핵시켜야

지난주에도 서울 광화문 광장에는 150만 명이 넘는 시민들이 운집하여 박근혜 대통령 퇴진을 요구했습니다. 하지만 집회에서 시민들이 최순실 일당만 욕하는 게 아닙니다. 시민들은 박근혜정부의 노동개혁 정책을 비롯해 모든 일을 중단하라고 했습니다.

이미 박근혜 대통령은 뇌물죄, 직권남용죄 등 범죄의 피의자입니다. 하지만 이전에 박근혜 대통령은 국민에게 탄핵 당했습니다. 이제 국회에서 법률적 절차만을 남겨두고 있을 뿐입니다. 박근혜정부의 주요국정 과제도 탄핵 당했습니다. 국민에게 탄핵당한 대통령이

추진하는 국정과제는 이제 대통령과 함께 물러나야 합니다. 외교 안보 분야에서는 사드배치와 위안부 합의, 한일정보군사협정이 물러나야 하고, 교육 분야에서는 국정교과서가 물러나야 합니다. 그리고 바로 노동 분야에서는 노동개혁이 물러나야 합니다.

저는 이러한 이유에서 무엇보다 성과연봉제를 비롯한 박근혜정부의 소위 노동개혁 정책을 막기 위해 국정감사 등 의정활동에서 힘써왔습니다. 공공노련 조합원 여러분과 함께 성과연봉제 저지 파업을 치렀던 철도노조의 경우 제가 국회 국정감사에서 불법파업이라는 정부 주장의 부당성을 입증하는 데 힘썼습니다. 정당한 쟁의행위를 거쳐서, 그리고 지노위-중노위 조정이 모두 결렬되고, 절차에 따라 파업에 나섰는데도 국토부와 고용노동부는 끝까지 불법임을 주장하고 있습니다.

고용노동부 장관의 “성과연봉제 도입은 취업규칙 상 불이익 변경이 아니다.”라는 5월 발언으로 인해 철도뿐만 아니라 모든 공공기관에서 이사회를 통한 성과연봉제 도입이 이뤄졌습니다. 근로기준법 그리고 노동법이 엄연히 임금체계 개편 등 근로조건 문제를 노동자와 노동조합의 동의를 통해 변경하도록 하고 있음에도 이를 정면 부정한 것입니다. 과연 누가 불법입니까? 공공부문 노동자입니까? 아니면 이기권 장관과 박근혜정부입니까?

성과연봉제는 박근혜 대통령과 함께 탄핵될 것입니다. 새로운 정부는 무엇보다 박근혜정부의 적폐를 청소하고 나라를 정상화 하는데 모든 힘을 기울여야 합니다. 성과연봉제를 비롯한 노동개혁 정책이 첫 번째 청소거리입니다. 이제 9부 능선을 넘고 있습니다. 성과퇴출제는 노동자의 힘으로 퇴출될 것입니다. 그 길에 끝까지 함께하는 이정미가 될 것입니다.

감사합니다.

노동개혁, 박근혜게이트 그리고 촛불항쟁

한국노동사회연구소
소장 노광표

정치는 생물과 같다. 불과 몇 개월 전만 해도 콘크리트 지지율을 보였던 박근혜정부가 식물정부로 전락했다. “이게 나라냐”라는 구호가 온 사방에 넘쳐나고, 특검과 탄핵 절차는 청와대를 향해 성큼 다가가 있다. 지진이 일어날 때 본진 전에 전조(前兆)현상이 있는 것처럼, 현 상황의 징후는 4.13총선이었다. 일여다야(一與多野) 구도로 치러진 4.13총선의 박근혜정부 중간평가는 일반 국민들의 예상을 깨는 여소야대(與小野大) 국회였다. 감추어져 있던 국민들의 민심이 투표 결과로 표출된 것이다. 4.13총선 결과에 박대통령이 귀 기울였다면 이번 사건은 수면 아래로 갈아 앉을 수도 있었을 것이다. 오만한 청와대의 독주와 독선은 결국 박근혜게이트로 폭발한 것이다.

최순실과 국정농단

대통령 임기 4년차가 되면 레임덕(lame duck)이 오고, 측근 비리사건들이 다반사로 발생했다. 그래서 일부 논자들은 과거 김대중, 노무현정부의 정경유착 및 측근비리와 비교하며 박근혜정부에 대한 비판이 가혹하다고 주장한다. 이번 사태를 대통령의 측근인 최순실의 개인비리 및 국정농단으로 축소하려는 프레임이다. 이번 사건은 최순실게이트가 아닌 박근혜게이트이다. 최순실이 주범이고 박대통령도 선의의 피해자라는 주장은 사태를 왜곡시키려는 청와대의 일관된 태도이다. 박대통령의 가당찮은 소리를 그대로 옮겨 본다. “국민여러분, 저는 청와대에 들어온 이후 혹여 불미스러운 일이 생기지는 않을까 염려하여 가족 간에 교류마저 끊고 외롭게 지내왔습니다. 홀로 살면서 챙겨야 할 여러 개인사들을 도와줄 사람조차 마땅치 않아서 오랜 인연을 갖고 있었던 최순실씨로부터 도움을 받게 되었고 왕래하게 되었습니다. 제가 가장 힘들었던 시절에 곁을 지켜주었기 때문에 저 스스로 경계의 담장을 낮추었던 것이 사실입니다. 돌이켜보니 개인적 인연을 믿고 제대로 살피지 못한 나머지 주변사람들에게 엄격하지 못한 결과가 되고 말았습니다.” 사과문의 핵심은 본인은 전혀 관계하지 않은 특정 개인(최순실)이 일으킨 개인 비리 사건이라는 것이다.

손바닥으로 하늘을 가릴 수 없듯이 박근혜 불법 비리사건은 언론과 시민들의 거센 요구로 검찰 수사로 넘어 갔고, 검찰도 스스로의 존재 기반이 무너지는 상황에서 과거처럼 정권의 지시만 따를 수는 없었다. 검찰의 중간수사 발표가 문제점을 갖고 있지만 그래도 진전된 것은 이번 사태의 본질이 박근혜계이트라는 점을 분명히 한 것이다. 검찰은 “박대통령이 774억 원 대기업 강제모금, 공무상 기밀누설 등의 범죄를 직접 계획하고 최순실 등 측근들에게 실행을 지시했다”고 못 박았다. 박대통령이 최순실의 전횡을 방조한 수준을 넘어 스스로가 전대미문의 국기문란 범죄를 직접 주도한 정황이 수사를 통해 드러난 것이다.

박근혜계이트와 정경유착

박근혜계이트는 까도 까도 끝이 없는 양파와 같다. 이 사건의 종착지가 어디가 될지 모르지만 한국 사회 지배권력의 정치 행태를 숨김없이 보여 주고 있다. 그런데 박근혜계이트에서 한 발 물러나 있는 집단이 있다. 우리는 공범이 아니라 피해자라 ‘코스프레’하는 재벌대기업 총수들과 전경련이 그들이다. 대기업의 이해를 노골적으로 대변하는 한국경제신문은 부끄럼도 없다. 이제는 경제불황을 이유로 국민들을 협박하고, 재벌총수의 나팔수가 된다. [여론재판·공개망신 당할 판…“글로벌 전쟁터에서 어떻게 싸우나”]가 신문의 헤드라인 기사이다. 박근혜 권력계이트의 전모가 조금씩 드러나자 그 동안 쥐 죽은 듯 조용하던 재벌대기업들이 돈을 갈취 당한 피해자로 얼굴을 바꾼다. 가뜩이나 경제도 어려운데 돈 뜯기고 검찰 조사까지 받을 판이라며 억울함을 호소한다. 그런데 곱씹어 생각해 보자. 한국 재벌대기업들이 어떤 존재들인가. 대통령의 권력은 유한하지만 재벌권력은 무한하다. 손해 볼 일 절대 안 하는 것이 장사치의 생리다. 돌아오는 이득을 판단하였기에 재단에 뒷돈을 대는 것이 자명하지 않은가. 재벌과 부패권력은 서로 원하는 바를 주고받은 협력관계였다. 이재용 부회장의 경영권 승계를 위해 최씨와 따로 직거래를 한 의혹을 받고 있는 삼성, 검찰 수사를 앞두고 70억 원을 최씨에게 건넸다가 돌려받은 롯데, 총수 일가의 사면과 가석방이 필요했던 씨제이(CJ)와 에스케이(SK) 등은 장삼이사(張三李四)의 눈에도 그 속이 훤히 보인다. 재벌과 정치권력의 끊어지지 않은 정경유착, 권력 사유화와 민주주의 파괴가 이번 사건의 본질이다. 재벌 입장에서 몇 백억 원쯤이야 보수정권과 자유시장 경제의 유지를 위한 윤활유이기 때문이다.

재벌대기업 사주들의 이익대변기구인 전경련은 더 이상 존재할 이유가 없다. 과거 술한 정경유착과 비자금 사건 등 불법·비리가 드러날 때마다 전경련은 사과와 함께 재발 방지

를 약속했지만 말짱 도루묵이었다. 전경련의 정관 제1조에는 "자유시장경제의 창달과 건전한 국민경제의 발전을 위하여 올바른 경제정책 구현과 우리 경제의 국제화를 촉진함을 목적으로 한다"라고 명시되어 있다. 권력의 자금조달처로 전략한 전경련은 스스로 자유시장경제를 파괴한 주범으로 스스로의 존재 기반과 가치를 허물었다. 회원사들의 묵인과 방조 속에서 전경련은 통제할 수 없는 괴물이 되어버렸다. 비리에 연루된 이승철 부회장 등 책임자들은 구속되어야 하고, 전경련은 스스로 문을 닫아야 한다.

플리지 않던 퍼즐, 노동개혁

박근혜정부의 최대 중점 정책은 4대 개혁이었다. 4개 개혁은 교육, 금융, 공공, 노동개혁을 의미하는데 말의 성찬(盛饌)과는 달리 내용도 없고 실적도 전무하다. 금융과 교육 분야는 무슨 의제가 있었는가 떠오르는 것이 없고, 유일한 업적(?)이라면 교육 분야에서 국정 교과서 강행이 눈에 띈다. 4대 개혁 중 핵심은 공공과 노동개혁이었고 이 둘의 교집합은 “노동 유연화” 조치였다. 노동시장 이중구조 해소 방안으로 9.15 노사정 합의가 있었지만 합의 당사자인 한국노총 스스로 합의를 부정할 수밖에 없었다. 정부여당은 합의문의 잉크도 마르기도 전에 제조업 공정에서 뿌리산업(주조·금형·용접·표면처리·소성가공·열처리)의 파견을 전면 허용하는 파견법안을 제출하였다. 현재 파견법 제5조 제1항은 제조업 직접생산 공정업무에 대한 파견근로를 금지하고 있다. 또한 노사정간 의견 불일치로 추후 논의 과제로 남겨놓았던 기간제노동자의 사용기간 2년 연장이 정부여당 법안으로 제출되었다. 이 법안도 노사정 합의를 위반한 것이었다. 개정안은 “35세 이상(신청 당시 나이를 말한다)인 기간제 근로자가 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 근로계약기간의 연장을 신청하는 경우, 이 경우 다시 연장된 기간을 포함한 총 근로계약기간은 4년을 초과하지 못한다.”고 하고 있다. 이는 기간제 사용기간을 현행 최장 2년에서 4년으로 늘리자는 것으로 2년이 지나도 계속 필요한 업무라면 상시·지속업무로 간주하고 정규직으로 전환해야 한다는 현행 기간제법의 입법 취지를 정면으로 부정하는 것이다.

많은 노동전문가들이 현 정부의 노동정책 추진에 의구심을 가졌던 가장 큰 내용은 노사정 합의 사항이 아닌 내용이 왜 갑자기 정부여당의 입법안에 포함되었는가였다. 한국노총의 노사정위원회 탈퇴도 감수하면서 강력 추진하였던 이유가 이해되지 않았기 때문이다. 이해되지 않았던 퍼즐이 이제는 맞춰진다. 노동개혁은 노사정위원회의 공식자리가 아니라 쥐도 새도 모르게 청와대와 재벌대기업들의 직거래를 통해 이루어졌다. 전경련은 2014년 4~6월 628개, 821쪽에 걸친 「규제개혁 개선과제 종합건의」를 정부에 제출했다. 같은 해

11월에는 153개의 「규제기요틴(단두대) 과제」를 냈고, 이를 받아 정부는 12월 28일 규제기요틴 민관합동회의를 연다. 박근혜정부가 비정규직을 양산하고 해고만 부추길 것이라는 비판에도 아랑곳하지 않고 밀어붙인 노동개혁 정책은 모두 전경련의 규제기요틴 과제에 들어 있다. 파견 가능 업종 확대, 기간제 사용기간 연장, 저성과자 해고 기준 도입, 취업규칙 불이익 변경 요건 완화 등이 그것이다. 노사정위원회는 합의를 위한 형식이었고 그 실제 내용은 청와대와 전경련의 거래를 통해 이루어졌다고 볼 수밖에 없다¹⁾.

정부는 노동계의 전면 투쟁과 야당의 반대로 노동개혁법의 입법이 어려워지자, 법이 아닌 행정지침을 통해 노동유연화를 산업 현장에 뿌리내리고자 하였다. 결국 박근혜정부의 노동개혁은 정규직대기업(공공부문)을 주요 표적으로 한 것으로, 노동유연화를 위한 일반해고·취업규칙 2대 지침을 발표하였다. 정부는 2016년 1월 22일 「노동개혁 실천을 위한 2대 지침(공정인사, 취업규칙 해석 및 운영 지침)」을 발표하였다. 2대 지침의 제목은 공정인사 및 취업규칙 운영 지침이지만 속내는 ‘쉬운 해고지침’과 ‘취업규칙 불이익변경 지침’이다. 현행법에서 금지하고 있는 일반해고의 도입이다. 현행 근로기준법은 정당한 이유 없는 해고를 금지하고 있다. 그러므로 현행법상 근로자를 해고할 수 있는 방법은 ‘정리해고’와 ‘징계해고’ 두 가지 밖에 없다. 그런데 경영계는 해고의 경직성이 기업 경쟁력 약화 요인이라며 저(低)성과자 퇴출을 위한 일반해고가 필요하다고 강력하게 요구해 왔다. 공정인사 지침은 정부가 ‘일반해고(공정해고) 가이드라인’의 제정 근거를 마련한 것이다. 정부는 일반해고를 도입하면서 일상적인 평가를 임금과 연동하는 성과연봉제를 권고하고 있다. 성과연봉제가 저성과자 퇴출제와 연동되면 사실상 일반해고는 산업현장에 뿌리내린다. 정년은 60세 이상으로 법에 정해져 있지만 사오정(45세 정년)과 오륙도(56세까지 직장에 있으면 도둑)가 우리의 현실로 고착되는 것이다. 이렇듯 미르·K재단은 박근혜정부와 재벌대기업의 추악한 거래의 일단이며, 그 거래는 기업 활동의 무한한 자유를 위한 모든 규제의 완화를 목표로 한다. 사람들을 필요할 때 쉽게 뽑고, 필요 없을 때 해고할 수 있는 권리 확보가 재벌들이 요구한 핵심 거래 내용이었다.

퇴진을 넘어선 새로운 사회의 비전

박대통령 스스로 대통령직을 그만두든 아니면 탄핵에 의해 직을 정지당하든, 대통령으로서의 역할은 끝난 상태이다. 그런데 국민들의 촛불항쟁은 어찌 보면 30여 년 전 군사독재

1) 정부는 노동4법을 이른바 경제활성화 법안(서비스산업발전기본법, 규제프리존특별법, 규제개혁특별법)과 함께 20대 국회의 핵심과제로 설정하고 있다

를 물리치고 민주화를 쟁취했던 6월 시민항쟁을 연상케 한다. 그런데 30년이 지난 우리는 다시 권력의 사유화와 국정농단, 그리고 정경유착과 박근혜게이트와 싸우고 있는 것이다. 민주화되었지만 아직 민주화가 우리네 삶과 일터에 뿌리 내리지 못한 구조적 한계이며 결과물이다. 그러므로 우리는 민주화를 넘어선 새로운 변화를 도모해야 한다. 그 방향은 정치적 민주화에서 경제적 민주화로 나아가야 한다. 경제적 민주화의 근간은 노동권의 보장이며, 노동 존중 사회를 뿌리로 한다. 저임금노동을 일소하고 비정규직의 차별을 해소해야 한다. 주5일 노동으로 풍족하지는 않지만 부족하지 않는 삶을 유지하는 사회를 만들어야 한다. 이런 점에서 이번 싸움은 박근혜 퇴진을 넘어선 한국 사회의 희망 찾기가 되어야 한다. 그것은 도올 김용옥이 이야기한 새로운 혁명일 수 있다. 도올은 11월 촛불 함성의 의미를 다음과 같이 이야기 한다. “법철학자 루돌프 폰 예링은 ‘법조문 하나도 투쟁을 거치지 않고서 얻어진 것은 없다’고 말했다. 법의 목적은 평화이지만, 평화를 얻는 수단은 투쟁일 뿐이란 통찰이다. 고정된 사상이 아니라, 끊임없이 생동하는 힘으로서의 법을 예링은 응변한다. 불법에 대한 저항은 인간됨의 의무, 자기 자신에 대한 의무다. 도덕적인 자기보존의 준엄한 명령, 바로 2016년 국민이 듣고 있는 시대의 목소리다.” 그런데 그 촛불은 박근혜 퇴진을 넘어서는 혁명이어야 한다고 주장한다. “헌법은 조문이 아닙니다. 그것은 오로지 투쟁으로만 획득되는 민중의 양심이며 양식이며 끊임없이 변하는 괘상(卦象)과도 같은 것입니다. 나는 말합니다. 그 분노의 불길로 우리 스스로의 존재 그 자체를 불살라야 합니다. 우리 존재를 얽매고 있는 모든 체제의 압박을 불살라야 합니다. 우리의 혁명은 정권의 변화를 뛰어넘는 우리 의식의 혁명이며, 제도의 혁명이며, 가치관의 혁명이며, 새로운 사회를 갈망하는 소망의 혁명입니다. 우리 모두 현 인간을 십자가에 못 박고 새로운 인간으로 다시 태어나야 합니다. 이러한 혁명은 어떠한 정치적 술수나 타협으로도 이루어질 수가 없습니다. 오직 순결한 민중의 순결한 의지의 표출로써만 가능한 혁명입니다.”

이슈 분석

- 전국철도노동조합의 최장기 파업의 배경과 전망
- 성과연봉제 관련 소송 현황 및 쟁점

전국철도노동조합의 최장기 파업의 배경과 전망

전국철도지하철노동조합협의회
집행위원장 허인

철도노조 최장기 파업의 배경

2016년 11월 셋째 주가 지나가는 지금 철도노조는 50여일이 넘는 파업을 지속하고 있다. 이는 철도노조가 직선제로 바뀐 2002년 이후 5차례 벌어진 파업지속 기간 중 최장 기간이고, 2013년 21일 파업의 두 배를 훌쩍 뛰어 넘는 일수이다. 모두가 알다시피 현재 노사 간의 최대 쟁점은 '성과연봉제 도입'이다. 성과연봉제 도입은 정부의 일방적인 계획에 따른 것이다. 기획재정부는 2016년 1월 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표해 30개 공기업에 대해선 6월까지, 90개 준정부기관에 대해선 2016년 말까지 성과연봉제를 확대 도입하라고 권고한 바 있다. 이후 6월 10일 기재부는 공기업 30곳과 준정부기관 90곳 등 120개 공공기관이 모두 성과연봉제 확대 도입을 마쳤다고 밝혔다. 이외에도 행자부는 7월 31일 기준으로 성과연봉제 도입 대상인 143개 지방공사·공단 중 137개(96%)가 성과연봉제 도입을 완료했다고 선전하였다. 만약, 2016년 말까지 성과연봉제를 도입하지 않을 경우는 임금동결과 경영평가에서도 불이익을 주겠다고 압박도 계속하고 있다. 그 결과 다수의 공공기관들이 이사회를 통해 성과연봉제를 도입하였다. 이러한 과정에서 전국의 공공기관 노동조합들은 정부의 일방적 방침에 맞서 투쟁계획을 수립하고 9월 말부터 파업을 포함한 쟁의행위를 지속하고 있다.

철도노조가 소속된 민주노총 공공운수노조의 경우 14개 사업장 노조들(조합원 6만 2천여명)이 9월 29일 시기 집중파업을 진행하였는데, 이 또한 역대 최대 규모이다. 이들 사업장 중 서울지하철노조와 서울도시철도노조는 9월 29일 서울시와 노사가 함께 "성과연봉제 도입여부는 노사합의로 결정한다", "성과와 고용을 연계한 제도는 시행하지 않는다"는 합의를 함으로써 쟁의행위를 종료하였고, 국민건강보험노조, 부산지하철노조 등 나머지 사업장도 파업 돌입 이후 10월초에 유연한 전술변화를 채택함으로써 철도노조만이 파업을 유지하는 사업장이 되었다. 그렇다면 공공기관 노사가 처한 상황이 유사함에도 불구하고 왜 철도노조만이 유연한 전술변화로 전환하지 않고 지속적으로 파업을 유지하고 있고

파업율도 여전히 높은 수준을 유지하고 있는가? 이러한 질문에 답하기 위해서는 먼저 공공부문의 노사협상과 갈등에 대한 구조적 요인과 행태적 요인을 살펴볼 필요가 있다.

공공부문 노사협상의 특징

이제까지 학술적으로나 실무적으로 공공기관의 노사협상구조가 민간부문 노사협상구조와 가장 다른 점은 다면(multilateral)구조라는 주장이 정설처럼 여겨져 왔다. 즉, 노사협상구조가 민간부문은 노사 양자(bilateral)로 구분되는 것과 달리, 공공부문은 노사 이외에 정부의 여러 부문과 공중(public) 등 다양한 주체들이 노사협상에 관여한다는 것이다.¹⁾ 즉, 협상 과정에서 사용자 측은 민간부문과 달리 경제적 이해보다는 정치적 이해에 따라 사용자 간 갈등이 발생하고, 이에 더해 노조의 정치적 압력이 행사되며, 또한 공중(public)의 협상 참여나 여론에 따라 협상결과가 달라진다는 것이다. 그러나 이러한 주장에 대해 반론이 없는 것은 아니다. 반론의 주요 요지는 각 나라의 제도와 관행에 따라 공공기관 사용자의 독립성과 공공부문 노동조건을 결정하는 제도의 차이에 따라 민간부문과 반드시 협상구조가 다르다고만 할 수 없다는 것이다.²⁾ 이러한 논쟁이 주는 시사점은 각 나라의 공공부문 노사협상 구조와 민간부문 노사협상 구조의 근본적 차이가 공공부문을 대하는 정부의 성격 또는 정부의 규제가 작동하는 정치적 상황조건(political contingency)에 따라 다르게 나타난다는 점이다.³⁾

한국 공공기관의 노사협상 구조: 구조적 요인

공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 재정지원 등으로 설립 운영되는 기관을 말한다. 따라서 공공기관의 예산은 궁극적으로 세금과 관련이 있기 때문에 정부의 통제는 필연적이라고 할 수 있다. 우리나라의 공공기관 통제는 주로 「공공기관 운영법」과 「지방공기업법」에 근거하고 있다. 이 법에 의하면 노사관계 측면에서 사용자의 자율성은 극히 제한되어 있다. 또한, 사용자의 대부분이 정치적 이해관계에 의해 선임되기 때문에 기관 고유의 노사관계를 형성하기는 매우 어려운 조건이다. 이러한 연유로 그간 노동계에서는 각 기관의 자율성을 주장하는가 하면 정부에 직접교섭을 촉구하는 주장이 공존해왔다. 결국 양 주장

1) Kochan(1973, 1975)

2) Anderson(1979), Feuille & Anderson(1980)

3) 이병훈(2008)

모두 현재까지 수용되지 않으면서 기관장들은 자신들의 '정치적 경력의 극대화'를 위해 노사관계를 '바닥을 향한 경쟁'으로 내몰고 있는 실정이다. 이러한 경향은 민주정부나 보수정부나 마찬가지였다고 평가할 수 있다. 그나마 현재의 조건에서 바닥을 향한 경쟁의 브레이크 역할을 하는 것은 노동조합뿐이다. 즉, 노동조합의 적극적인 활동과 현장 활동의 활성화 정도에 따라 각 기관의 단체협약 수준이 다른 것으로 나타났다.⁴⁾ 하지만 단위 노동조합은 정부정책을 뛰어넘을 수 없는 협상구조의 제약으로 그 역할이 제한적일 수밖에 없다. 아무리 강한 노동조합이라 할지라도 임금지침을 넘어설 수 없고, 경영평가 등의 불이익에 따른 조합원의 경제적 손실 등으로 결국 '독이 든 사과'를 조금씩 베어 무는 형국이 된 것이다. 이와 같은 구조는 금번 '성과연봉제' 도입에 따른 갈등에서도 그대로 나타났다. 공공기관의 대부분은 불법시비가 있음을 잘 알면서도 경쟁적으로 성과연봉제 도입을 위한 이사회를 개최하였고, 노동조합에게는 "어차피 대세를 거스를 수 없으니 피해를 최소화하는 방법을 찾아보자"고 달래고 있는 것이다. 그러나 대다수 노조들은 성과연봉제 도입이 가져올 끔직한 현장의 모습과 노조의 무력화 경향을 잘 알기에 제도도입에 동의하지 않고 있다. 하지만 연말이 다가오고 내년 1월 1일 본격적인 시행시기를 앞둔 현 시점에서 많은 노조들은 고민에 휩싸일 수밖에 없다. 다만 다수의 노조가 합의하지 않고 있다는 안도감만이 위로를 주고 있는 것이다. 현재 정부의 정책을 무력화하는 방법은 두 가지밖에 없다. 첫째는 법원의 판단에 따라 성과연봉제 도입은 근로조건 변경에 해당되므로 노사합의 없이는 무효라는 결정이 내려지는 것, 둘째는 파멸해가는 현 정부가 정책을 유보하는 것이다. 결국, 현 한국사회의 공공기관 노사관계는 노사 또는 노정의 원활한 협상을 통한 해결을 기대할 수 없는 구조이므로, 향후에도 공공기관의 원만하고 합리적인 노사갈등의 해결을 현재의 노사협상구조에서는 바랄 수 없는 것이다.

단위사업장 노사갈등의 요인: 행태적 요인

강압적 통제구조로 많은 공공기관 노사관계가 원만하지 못함에도 불구하고 각 사업장에서 나타나는 노사관계의 행태들은 다르다. 어떤 기관은 정부정책을 선도하려고 하는가하면, 어떤 기관은 타 기관의 동향을 살펴보고 결정하자는 신중론을 펼치기도 한다. 노동조합 또한 정부정책에 대한 즉각적인 반발과 행동을 취하는 노조가 있는가하면, 어떤 노조는 사용자와 마찬가지로 타 노조의 동향을 살펴보고 다음 대안을 마련하려고 한다. 이러한 행태가 나타나는 원인은 노사 양쪽의 다양한 요인들이 작용한 결과라고 할 수 있다.

4) 이민호(2011), 『공공기관 노사관계에 따른 인사관리 실태 분석』, 한국행정연구원 연구보고서 2011-11

사용자 측면에서는 기관장의 정치적 성격 또는 경영진의 개인적 특성이 작용하고, 노조측면에서는 집행부의 성격 또는 조합민주주의 수준과 제도에 따라 나타나는 결과라고 할 수 있다. 그러나 노사관계는 노사 양측의 상호작용에 의해 관계의 양태가 결정되므로 어느 한 측면의 요인만을 두고 말할 수는 없다. 대체로 그 요인들은 ‘경영자의 노사관계 태도(이재훈 외, 2014)’, ‘노조의 집행능력 및 성향’, ‘정치적 분파’, ‘열성조합원의 비율’, 그리고 ‘파업경험(이병훈 외, 2006; 신은중, 2013)’이라고 할 수 있다. 즉, 경영자가 노조에 적대적일수록, 노조 집행부가 전투적 성향일수록, 그리고 정치적 분파가 존재하고 열성조합원의 비율이 높을수록 파업이 더 강도 높게 진행된다는 것이다. 그렇다면 현재 진행되고 있는 철도노조의 파업은 이러한 요인들이 구체적으로 어떻게 작용하여 최장기간 파업이 되었는지, 그리고 이외의 다른 요인들은 없는지 간략하게 살펴보자.

철도노조 최장기간 파업의 요인: 복합적 요인

철도공사는 정부의 노동개혁 정책에 따라 단체교섭중임에도 불구하고 갑작스럽게 교섭을 철회하고 2016년 5월 27일 이사회를 개최하여 성과연봉제 도입을 강행하였다. 이에 맞서 노조는 쟁의행위 찬반투표를 실시하여 6월 24일 70.2% 찬성 결과를 얻었다. 그러나 공사는 기획재정부가 7월 28일 공공기관운영위원회에서 성과연봉제 확대 지침 조기이행 기관에 추가성과급 지급을 결정하자, 추가성과급을 8월 5일 지급하여 성과연봉제를 기정사실화하며 제도를 공고히 하려고 했다. 이러한 행위는 철저히 정부의 강행 지침에 의한 것이었다. 결국 노조는 대화를 통한 노사협상 타결은 어렵다고 전망하며 전 조합원 성과급 지급 거부 결의와 함께 합법파업을 할 수 있는 쟁의권 확보에 주력하였다. 노조 집행부가 먼저 합법파업을 위해 치밀한 준비를 한 이유는 성과연봉제 도입 문제가 노사협상을 통해 쉽게 해결되기 어렵고 결국 정부에 대한 압박, 그리고 국회를 통한 사회적 합의를 이끌어 내야만 해결될 수 있기에 장기간 투쟁을 안정적으로 진행하는 것이 필요하다는 전략에서 비롯되었다. 즉, 사회적으로 정당성을 확보하여 조합원들을 안심시킴으로써 파업동력을 최대치로 만들기 위한 것이었다. 파업초기 정부는 또다시 철도노조파업을 불법으로 규정하였지만, 중노위 판정과 타 노조가 제기한 성과연봉제 관련 파업이 합법적인 쟁의권을 확보함으로써 집행부 계획대로 합법파업을 결행하게 된 것이다. 조합원의 참여율은 필수유지인원을 제외하고 연일 90%이상을 유지하였고, 이는 역대 최대 참가율이라고 할 수 있다. 이렇게 조합원들의 파업참여율이 높은 이유를 추정해보면, 첫째, 높은 여론의 지지다. 10월 중 한 여론조사에 의하면 국민의 약 67% 이상이 공공기관의 성과연봉제 도입에 부정적인 의견을 보였고, 노사합의를 통해 제도를 도입해야 한다는 의견이 압

도적으로 높게 나타났다. 이러한 반응은 조합원들에게도 전해져 조합원들이 파업의 사회적 정당성을 인식하고 있었다고 볼 수 있다. 둘째, 파업의 집단적 경험이다. 철도노조는 2002년 노조민주화 이후 5차례 파업을 진행했다. 가장 최근에는 2013년 민영화 반대를 위한 21일간의 파업이 진행된 것인데, 이러한 경험을 통해 파업의 시작과 결과가 어떻게 된다는 것을 잘 알게 된 것이다. 즉, 파업 기간 중 공사의 온갖 협박이 있지만 파업 종료 후 현장에 복귀해서도 충분히 극복할 수 있다는 자신감이 생긴 것이라고 할 수 있다. 셋째, 현 집행부가 들어선 후 임금피크제 도입, 근속승진제 축소 등 노동조건이 계속 후퇴되는 것을 목도하며 성과연봉제가 도입될 시 현장이 초토화될 수 있다는 위기감이 어느 때보다 팽배해 있었다고 볼 수 있다. 넷째, 집행부 또한 이번 투쟁을 승리하지 못하면 노조의 존립이 어렵고 향후 노조 분열이 시작될 수 있다는 위기감이 매우 높았다고 할 수 있다. 다섯째, 성과연봉제 도입 문제는 전체 공공기관 노조의 문제이고 어느 때보다 연대의 질이 높아 함께 싸운다는 안도감도 작용한 것이라고 볼 수 있다.

그 밖에도 철도노조의 장기간 파업의 이유를 꼽아보면, 첫째, 제도적 측면에서 ‘필수공익사업의 역설(박태주, 2016)’이 작용했을 것으로 보인다. 철도노조는 필수공익사업장이고 파업 시에도 필수유지 인원을 남기고 파업에 참여해야 하는데, 이 제도의 목적은 파업을 약화시키려는 의도로 만들어진 것이지만 역설적이게도 파업을 장기화 시키는 요인이 되었다는 것이다. 즉, 조합원들은 파업기간 중에도 일정정도 열차가 운행됨으로써 시민의 불편도 상대적으로 줄어들어 사회적 비난의 강도가 약해져 안도감을 갖게 되기 때문이라는 것이다. 장기간 파업이 가능하게 된 배경은 또 있다. 노조는 필수유지업무에 종사하는 조합원들에게 ‘임금형평성 기금 모금’에 동참한다는 동의를 이미 얻어 놓았다. 이에 따라 필수유지업무에 종사하는 조합원의 임금으로 구성된 기금이 파업참여 조합원에게 일부 지급되는 것이다. 이와 같은 제도의 활용은 필수유지 대상이 아닌 노조와 차별성을 나타내는데, 필수공익사업장이 아닌 노조들이 장기간 파업을 할 경우 필요한 재원을 마련하기 어려운 것과 차이가 있는 것이다. 결국 필수유지업무 제도를 창조적으로 활용한 노조는 보다 안정적인 파업대오를 유지할 수 있는 기반을 마련할 수 있는 것이다.

둘째, 철도공사 경영진의 노조에 대한 적대적 태도가 장기간 파업의 원인이라고 할 수 있다. 앞서서도 밝힌 바와 같이 경영진은 교섭도중 갑자기 교섭을 철회하면서까지 이사회를 강행하여 조합원들로부터 비난을 받았고, 파업과정에서도 노조의 협상요구를 묵살하고 심지어 노조를 조롱하며 파업복귀율을 높이기 위해 강압적인 태도로 일관하였다. 실제로 경영진은 내부적으로 파업이 10월 급여일인 25일을 넘기기 어려울 것이라는 판단 아래 이후 계획을 세우고 있었으므로 협상을 통한 해결보다는 탄압으로 일관하였다. 이러한 이

유는 경영진이 노조탄압을 통해 보수층을 향한 ‘정치적 경력 극대화’를 도모하는 것이기도 하다. 또한, 철도노사가 정부와 노조의 성과연봉제 도입 갈등에서 대리전 양상을 띠고 있는 측면도 작용하고 있다고 볼 수 있다.

향후 전망

철도노조가 최장기간 파업 기록을 연일 경신하고 있다. 이와 같은 결과는 누구도 쉽게 예상하지 못했다. 특히, 앞으로도 ‘박근혜-최순실게이트’ 시국에서 해결전망도 쉽게 드러나지 않고 있다. 초기 집행부에서는 사회적 이슈의 극대화를 통해 국회에서 사회적 합의를 이끌어내는 것을 주요 전략으로 삼았지만 새로운 돌발변수가 생긴 것이다. 지난 11월 15일 야 3당은 민생 최우선 과제 중 하나로 이 문제를 처리하기로 약속하며 철도노조의 현장복귀를 요청했지만 조합원들과 현장 간부들의 반대로 파업은 지속되고 있다. 이러한 정국에서 분명한 해결책 없이 현장복귀는 할 수 없다는 것이다. 특히, 신뢰할 수 없는 사용자의 의도에 모든 처분을 맡길 수 없다는 것이다. 사측 또한 정부의 정책 변경 없이는 노조와 자율적 협상이 어렵다는 입장을 되풀이 하였다. 결국 노조는 며칠 전 성과연봉제 도입 이사회 무효를 주장하는 가처분신청을 법원에 제출하였고, 이후 본안 소송도 준비 중이다. 따라서 성과연봉제 도입을 둘러싼 노사관계의 파행은 시국이 안정화되는 과정에서 정부정책이 변경되거나 또는 법원이 일방적 제도 도입의 부당성을 판결하기까지 쉽게 해결되기 어려울 것으로 보인다. 노조는 두 가지 방법 중 하나라도 해결의 기미가 보일 때까지 당분간 파업을 유지하거나, 또는 전술변화를 통해 지속적으로 사용자를 압박하는 행동을 취할 것으로 보인다. 문제는 이와 같은 일련의 과정이 매번 반복될 수밖에 없는 일이라는데 그 심각성이 있다. 특히나 정부의 일방적인 정책에 의해 노사관계 구조가 왜곡되는 현실에서 노사관계에 대한 사용자의 적대적 태도는 장기간 파업을 낳게 되고, 이에 따라 국민들의 불편도 반복될 수밖에 없다는 것이다. 따라서 공공부문 노조들은 한국 사회의 새로운 질서가 등장하게 될 현 시국에서 공공부문 노사관계의 바람직한 구조는 무엇인지 다시 한 번 심각하게 고민해 봐야 할 때라고 할 수 있다.

참고문헌

- 박태주, 2016. 「공공서비스 노조주의 관점에서 살펴본 철도노조의 민영화 저지투쟁」, 《산업노동연구》, 22(1), pp. 103-137.
- 신은중, 2013. 「노동조합원의 파업성향 결정요인에 관한 행태적 연구」, 《산업관계연구》, 23(4), pp. 117-131.
- 이민호, 2011. 『공공기관 노사관계에 따른 인사관리 실태 분석』, 한국행정연구원 연구보고서 2011-11.
- 이병훈, 2008. 「공공부문과 민간부문의 인적자원 투자에 관한 비교 연구」, 《노동정책연구》, 8(2), pp. 63-81.
- 이병훈·윤정향, 2006. 「노동조합의 전투성에 관한 연구」, 《노동정책연구》, 6(1), pp. 141-171.
- 이재훈·윤광현·김충현·안진응, 2014. 「노동조합의 파업성향에 영향을 미치는 경영자의 노사관계 태도 및 기업특성에 관한 연구」, 《상업교육연구》, 28(2), pp. 47-67.
- Feuille, P. & Anderson, J. C. 1980, "Public sector bargaining: Policy and practice. Industrial Relations", A Journal of Economy and Society, 19(3), 309-324.
- Kochan, T. A. 1973, "Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments", A. Indus. & Lab. Rel. Rev., 27, 525.
- Kochan, T. A. 1975, "City Government Bargaining: A Path Analysis", Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 14(1), 90-101.
- Kochan, T. A. & Wheeler, H. N. 1975, "Municipal collective bargaining: A model and analysis of bargaining outcomes", Industrial and Labor Relations Review, 46-66.

성과연봉제 관련 소송 현황 및 쟁점

변호사 유지현

정부는 2015년에 이어 노동계약(4대 노동계약 입법과 양대지침)을 계속 추진했으나, 연말 불거진 국정농단 사태 이후 국회에서 법 개정 추진은 포기되었다. 그러나 양대지침과 이를 활용한 공공기관 성과연봉제 도입지침은 노동조합의 강력한 반대에도 불구하고 강행되고 있다. 본고에서는 지난 상반기 노동조합의 동의 없이 이사회 의결만으로 일방적으로 통과된 성과연봉제 관련 소송의 현황과 쟁점, 의미를 밝혀보고자 한다.

1. 소송에 이르기까지의 경위 및 소송 현황

기획재정부는 2016년 1월 28일 종래 간부직에 한정하여 시행되어오던 성과연봉제를 비 간부직까지 확대도입하는 것을 골자로 하는 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하였다. 정부는 당초 2월까지는 적극 추진의사가 있는 기관을 중심으로 선도기관을 지정하여 확대해나간다는 방침이었으나 박근혜 대통령이 4월 22일 국가재정전략회의에서 “공공기관 성과연봉제를 직접 챙기겠다”고 밝힌 이후부터 ‘상반기 조기도입 완료’를 목표로 일방적인 도입시한을 정하여 통보했다. 그리고 월 1회 이상 관계부처 협의회를 통해 추진실적을 지속적으로 점검하면서, 조기이행 기관에는 인센티브를 부여하되, 미이행 기관에는 총 인건비 동결·경영평가시 반영·예산 및 인력 협의 시 불이익 등 각종 페널티를 부과하겠다고 밝히는 등 전방위적인 압박에 나섰다. 노동계는 공공부문에서 지나친 성과에의 집착은 결국 공공서비스로서의 기능을 약화시키게 될 것이라고 반발하였으나, 양대지침과 이를 활용한 공공기관 성과연봉제 도입지침은 노동조합의 강력한 반대에도 불구하고 강행되었다.

그 결과 기획재정부는 올해 6월 10일 공기업 30곳과 준정부기관 90곳 등 120개 중앙공공기관이 모두 성과연봉제를 확대 도입하였다고 발표하였지만, 2016년 9월 21일 고용노동부가 발표한 『임금체계 현황조사 결과』에 따르면, 취업규칙 변경 신고를 마친 중앙공공기관은 17곳에 불과했다고 하고, 정부가 발표한 120곳 중 53곳은 노사합의 없이 이사회

의결로만 성과연봉제를 도입해 불법 논란이 거세게 불거졌다. 그리고 이는 결국 10월 초 금융노조를 필두로 50여개에 이르는 공공기관 노동조합들이 전국 각지 10여개 이상 법원에 본안소송 및 가처분 등을 제기하는 사상 초유의 사태로 이어지게 되었다.

2. 성과연봉제 소송의 쟁점

집단적인 성과연봉제 소송을 통해 노동조합이 제기하는 법률상 문제점은 다음과 같다.

첫째, 근로조건은 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 자유의사에 따라 결정하여야 한다(근로조건 대등결정 원칙, 근기법 제4조). 근로기준법은 제93조에서 사용자의 취업규칙에 대한 제정·변경권을 인정하면서도, ①근로기준법의 보호법으로서의 정신, ②기득권 보호의 원칙, ③근로조건 대등결정의 원칙 등을 보장하기 위해 단순한 변경을 넘어서 기득이익을 침해하여 취업규칙을 불이익하게 변경하는 경우 근로자집단 또는 과반수 노동조합의 동의를 얻도록 규정하고 있다(근로기준법 제94조 제1항 단서). 근로자의 집단적 동의 없이 사용자 측의 내부기구인 이사회 의결만으로 취업규칙을 변경한 것은 근로기준법 위반으로 무효로 평가¹⁾되는 중대한 위법행위에 해당한다.

둘째, 임금체계는 가장 중요한 근로조건이고, 다수의 공공기관들은 조합원들의 임금체계에 관한 규정을 변경할 경우 노동조합과 사전 합의 내지 협의를 하도록 하는 규정을 단체협약에서 명시적으로 두고 있다. 그럼에도 불구하고 사용자가 취업규칙 제·개정권을 앞세워, 노동조합을 철저히 배제한 채 단체교섭을 통해 논의, 결정되어야 할 임금체계를 일방적으로 변경하는 것은, 노사 간의 실질적 대등성과 노사관계의 민주성 확보라는 헌법과 노조법의 정신을 근본적으로 침해하는 것이다.

뿐만 아니라 공공기관에도 불합리한 성과주의를 전면도입하겠다는 것은 공공성을 포기하는 결과로 이어진다는 점에서 심각한 문제이다. 임금체계는 기관의 성격에 적합해야하고, 임금체계 개편을 위해서는 당사자간의 충분한 논의와 중장기적인 차원에서의 적용과 보완이 필요한 문제인데, 성과주의 임금체계가 공공기관에 적합하지 않다는 솔한 비판에도 불구하고 맹목적으로 정부 지침만을 좇아 졸속적 도입을 강행한 것은 공익에도 반한다.

1) 한인상, “공공기관 성과연봉제 도입 관련 노동법적 쟁점”, 심상정 의원에 대한 입법조사회답, 2016. 6. 1.

이처럼 성과연봉제 일방 이사회 의결은 취업규칙을 노동자의 집단적 동의 없이 기업이 일방적으로 변경하겠다는 것으로 그 법적 효력이 없는 것임에도, 정부와 공공기관의 사용자 측은 ‘불이익하지 않다’거나 ‘사회통념상 합리성이 없다’는 무리한 논리를 만들어 위법을 합리화하고자 할 우려가 크다. 이하에서는 소송에서 제기될 수 있는 쟁점을 살펴본다.

가. 성과주의 임금체계 개편이 근로조건의 불이익 변경인지 여부

고용노동부가 2016년 8월 18일 발간한 임금체계 가이드북²⁾은 대부분의 지면을 ‘불이익 변경에 해당하지 않는 경우’를 확대하는데 할애하고 있다. 실제 다수의 기관들이 ‘불이익하지 않은 설계안’이라고 주장하면서 일방적 근로조건 변경을 정당화하고 있는 실정이다. 주요 논리는 전년도 보수수준과 비교하여 임금이 삭감되지만 않으면 불이익이 아니라는 것이다. 호봉제가 그대로 유지되었더라면 받을 수 있었던 일률적인 임금인상, 단체교섭을 통한 집단적 근로조건의 형성 등은 기대이익에 불과하여 불이익이 아니라는 주장이 그 대표적인 예이다(임금체계 가이드북 60-61면).

그러나 호봉제와 성과연봉제는 임금인상의 결정원리에 관한 제도이므로, 임금인상을 빼 놓고 불이익 변경 여부를 판단하는 것은 적절하지 않다. 성과연봉제 실시와 같은 임금체계 변경으로 인한 불이익 변경 여부를 판단하기 위하여는, 단순히 전년도 임금과 당해 연도의 임금 액수의 다과(多寡)만을 놓고 비교할 것이 아니라, 임금체계를 변경하지 아니하고 당해 근로자가 기존 임금체계 하에서 계속 근무하였더라면 부여받았을 ‘근로조건’과 변경된 임금체계 하에서 실제 부여받은 ‘근로조건’을 종합적으로 비교하여야 할 것이다.

일반적으로 호봉제는 전체 근로자의 근로연수 증가에 따른 호봉 상승 및 임금 인상을 그 특징으로 하는 반면, 성과연봉제는 성과에 따른 차등 인상을 그 특징으로 하며, 전체 근로자에 대한 일률적인 임금인상 및 호봉상승이 폐지되는 것은 그 자체로 근로조건의 불이익 변경에 해당할 수 있다. 매년 단체교섭을 통하여 임금을 결정하여 왔고, 이에 따라 매년 물가상승률 및 정부의 가이드라인을 반영하여 임금인상이 일정하게 이루어져 왔으며, 호봉표에 따른 호봉승급이 이루어져왔다면, 근로조건의 중요한 일부를 이루는 것이기 때문이다.

2) 고용노동부(이하 ‘고용노동부’)는 2016. 8. 18. 『임금체계 개편을 위한 가이드북(이하 ‘임금체계 가이드북’)』을 발표하고, 지난 9. 21. 「속도 붙는 직무·성과 중심 임금체계 개편」이라는 보도자료를 배포하였다.

결국 성과주의 임금체계는 집단적 단체교섭을 통한 근로조건 결정을 붕괴시키고 근로조건의 개별화, 차등화를 가져오며, 총인건비 재원이 한정된 공공기관에서 고성과자에게는 유리하고 저성과자에게는 불리한 근로자 간의 유·불리가 충돌하는 사안인 만큼, 일부 근로자에게 유리하고 일부 근로자에게 불리하게 되는 경우 불이익 변경이라는 판례의 법리에 입각하여 원칙적으로 집단적 동의를 받아야한다고 봄이 타당하고, 사용자의 일방적 근로조건 변경이 가능한 범위를 함부로 확장해석 하는 것은 바람직하지 않다.

나. 사회통념상 합리성은 예외적으로 엄격하게 적용되어야

또한 고용노동부는 2016년 1월 22일 「공정인사지침」과 「취업규칙 해석 및 운영지침」을 발표하여 임금체계 개편을 위한 사용자의 일방적인 취업규칙 변경시도를 적극적으로 옹호하고 지원하겠다는 의사를 밝혔고³⁾, ‘사회통념상 합리성’을 확대적용하는 해석을 여러 차례 피력한 바 있다.

그러나 사회통념상의 합리성론은 취업규칙 불이익변경에 대해 근로자 집단의 동의를 얻도록 하는 명문의 규정이 없는 일본에서 판례를 통하여 확립된 이론이므로 근로기준법 제94조 제1항 단서로 명문의 규정을 두고 있는 우리의 경우에 적용할 성질의 것이 아니다. 명문 규정에도 없는 ‘사회통념상 합리성’ 기준을 내세워 변경된 취업규칙을 유효하게 보는 것은 ‘법률초월적 법형성’이라고 학계로부터 많은 비판을 받고 있다. 법원도 “사회통념상 합리성을 인정하는 것은 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받도록 한 근로기준법 제94조 제1항 단서를 사실상 배제하는 것이므로 제한적으로 엄격하게 해석해야 한다⁴⁾”고 판시하고 있으며, 그 결과 사용자의 일방적인 취업규칙 불이익 변경에 대해 사회통념상의 합리성을 이유로 효력을 인정한 사례는 극히 드물다. 따라서, 예외적으로 엄격하게 적용되어야 할 판례를 들어 일방적 임금체계 변경을 정당화하는 것은 적절치 않다.

또한, 일각에서는 사용자가 임금체계를 합리적으로 개편하기 위하여 적극적으로 노력하

3) 국가인권위원회는 양대 지침(공정인사지침 및 취업규칙 해석·운영지침)은 행정규칙이 아니라 일반 국민에 대한 안내서 혹은 참고자료 성격을 가지는 것으로 국민에 대한 법적 구속력이 없음에도 ‘지침’이라는 용어를 구속력 있는 기준으로 오인하게 할 가능성이 있고, 근로자 보호입법 취지를 약화시킬 가능성 있음을 취지로 의견표명을 의결한 바 있다 : 국가인권위원회 2016. 8. 26. 고용노동부 2대 지침 의견표명의 건

4) 대법원 2010. 1. 28. 선고 2009다32362 판결, 대법원 2015. 8. 13. 선고 2012다43522 판결

였음에도 불구하고 노동자들이나 노조가 반대하는 경우 이른바 ‘합의권 남용’이 될 수 있다는 주장을 펴면서 ‘사회통념상 합리성’을 언급하고 있다(가이드북 62면), 그러나 권리 남용은 법률에서 인정한 사회적 목적과 어긋나게 권리를 부당하게 행사하는 일을 말하는 것인데, 노동조합이 근로조건을 저하시키는 취업규칙의 불이익 변경을 반대하는 것은 노동조합의 본질이자 목적 그 자체이고, 단지 노동조합이 그러한 입장을 표명하였다는 이유만으로 진지한 대화의 노력 없이 졸속적으로 밀어붙인 성과연봉제 일방 이사회 의결이 사회통념상 합리성이 있는 행위로 판단되기도 어려울 것이다.

다. 정부 지침에 의한 것이라는 이유로 위법이 정당화될 수 있는가

결국 사용자 측의 주된 항변은 성과연봉제 임금체계 개편이 정부의 방침사항이었다는 점으로 집중될 것으로 보인다. 이미 기 도입되었다고 주장하는 성과연봉제를 무효화할 경우 정부차원에서 공공기관의 전체 예산 체계가 무너지고, 해당 기관은 성과연봉제 권고안 미이행기관이 되어 총인건비 동결, 경영평가 시 반영, 예산인력 협의 시 불이익 등 각종 패널티를 부과받게 되는데, 이는 결국 노동자들의 불이익으로 귀결될 것이라는 취지의 주장이 될 것이다.

그러나 1980년 신군부의 강압적 지시에 따라 공공기관이 퇴직금 누진제를 단수제로 변경하면서 근로자 과반수의 집단적 동의를 받지 않고 이사회 의결만으로 변경하여 민주화된 이후 법원에서 무효 판결을 받았었다. 법원은 당시 정부의 지시에 따라 불가피하게 퇴직금 누진제를 단수제로 변경했다는 사정만으로는, 예산상 불이익을 회피하기 위하여 정부 방침을 따른 것이라는 이유만으로는 사회통념상 합리성을 인정할 수 없다고 판단하였다.⁵⁾ 만일 그와 같은 논리를 허용하게 되면, 정부 지침이 근로기준법보다 우위에 서게 되

5) 대법원 1994. 6. 24. 선고 92다28556 판결. “이 사건 퇴직금규정을 개정한 것이 당시 다른 정부투자기관에 비하여도 지급률이 현저히 높은 피고 회사의 퇴직금제도를 개선하여 정부투자기관마다 상이하게 시행되고 있는 퇴직금 누진제도를 통일하고, 국민경제에서 큰 비중을 차지하고 있는 피고 회사의 경영합리화를 이루려는 정부의 지시에 따라 변경 전의 재직기간에 대한 퇴직금 지급률은 종전의 규정에 의하도록 둔 채 장애에 향하여만 퇴직금 누진율을 하향조정한 것이고, 동시에 임금을 10% 인상하였으며, 종전에는 퇴직금 산정의 기초가 되는 평균임금에 산입되지 않던 상여금과 연월차수당을 새로이 산입키로 하였고, 그 개정절차에 있어서도 노사협의회 근로자위원들의 동의를 얻은 바 있다 하더라도 임금인상은 연례적인 것으로 보여지고, 상여금이나 연월차수당을 퇴직금 산정을 위한 평균임금 계산에 산입하였다는 것만으로 근로자들의 기득권 침해를 보상하기에 충분하다고 할 수 없으므로 위와 같은 사정만으로는 거기에 근로자집단의 동의를 얻지 않아도 될 만큼 사회통념상의 합리성이 있는 것으로 인정하기 어렵다.”

는 썸이 되어 법질서가 무너지게 되기 때문이다. 공공기관에 성과주의 임금체계가 필요하다는 것도 일방 당사자의 주장에 불과한 것일 뿐이지만, 설령 그렇다고 하더라도 합목적성이 합법성보다 우위에 놓일 수는 없다. 이러한 역사적 경험에 비추어볼 때, 기재부, 노동부, 금융위원회 등 정부의 지시에 따라 성과연봉제가 도입되었다는 사정만으로 사회통념상 합리성이 쉽사리 인정되지는 않을 것으로 보이고, 이러한 법치주의의 회복을 위해 서라도 법원이 무효인 성과연봉제 취업규칙의 효력을 정지시키거나 그 무효를 확인하는 일은 매우 긴급하다고 하겠다.

3. 맺으며

성과연봉제의 도입을 비롯한 임금체계 개편은 취업규칙 개정의 문제이기 이전에 근본적으로 임금체계라는 하나의 ‘집단적 근로조건 결정’에 관한 문제이고, 헌법과 노동관계법이 예정하고 는 노사 간의 자율적인 교섭과 합의로 이루어져할 사항이다. 정부와 사용자 측이 진정으로 임금체계 개편이 필요하다고 생각한다면, 취업규칙 변경요건을 완화하거나 일방강행으로 도입부터 하고 볼 것이 아니라 노사가 대등한 위치에서 자율적으로 교섭할 수 있도록 촉진하고, 사회적 합의와 대화의 장을 열어야 것이다. 법과 원칙에 입각한 법원의 현명한 판단을 기대한다.

공공부문 노동운동론

- 공공부문 단체교섭의 진단 및 평가

공공부문 단체교섭의 진단 및 평가

한국노동사회연구소
소장 노광표

공공부문노동운동론은 총 6회 연재되며, 순서는 아래와 같다.
네 번째 회에서는 공공부문 단체교섭의 진단 및 평가를 다룬다.

- I. 공공부문: 개념 정의와 현황
- II. 공공부문 노사관계의 특성
- III. 공공부문 노조의 조직 현황
- IV. 공공부문 단체교섭의 진단 및 평가**
- V. 공공부문 노사관계의 주요 쟁점
- VI. 공공부문 노동운동의 발전과제

노사관계에 있어 단체교섭이 차지하는 의미 및 중요성은 더 강조할 필요가 없을 것이다. 단체교섭은 노동조합의 기본 활동으로 조합원의 임금, 근로조건, 복리후생, 교육훈련 등 제반 노동 조건을 협상으로 결정하는 것이다. 하지만 우리의 경우 공공부문의 단체교섭은 불구의 상태에 놓여 있다. 사용자인 정부가 단체교섭을 기피함에 따라 교원 및 공무원단체교섭은 지난 10년 동안 열리지도 못한 상태이며, 공공기관들은 '비정상의 정상화'라는 이름 아래 기존에 노사간 자율적으로 체결한 단체협약까지 무효화하는 상황이다. 이렇듯 단체교섭의 형해화는 노사갈등의 제도적 조정이 아닌 길거리 갈등으로 비화시키고 있다. 헌법에 보장된 단체교섭권이 공공부문에서 작동하지 않는 원인은 무엇이고 이의 개선방안은 무엇인가.

1. 공공부문 단체교섭 진단¹⁾

1) 단체교섭의 구조와 실태

우리나라 공공기관단체교섭은 분권화된 ‘기관별 교섭’을 특징으로 한다. 정부(기획재정부)는 임금, 구조조정과 관련하여 ‘공공기관운영위원회’의 지침을 통해 공공기관들을 전체적으로 통합 관리하고 있지만 단체교섭은 공공기관의 울타리 안에서 진행되고 있다.

단체교섭의 핵심인 임금 결정과정 및 구조를 살펴보자. 공공기관의 임금은 겉보기에는 민간부문과 동일하게 기관별 노사간 자율 교섭으로 결정되는 것처럼 보인다. 하지만 실제 단체교섭에 있어 정부의 임금가이드라인은 노사 모두가 뛰어넘을 수 없는 상한선이다. 공공기관의 임금 및 근로조건 결정은 「공공기관운영법」에 의거해서 다섯 단계를 거쳐 확정되는데, 각 단계별 세부 과정과 내용은 다음과 같다. 현재 공공기관에 대한 예산, 관리운영에 대한 주무부처는 기획재정부(이하, 기재부)이다. 기재부는 ‘예산지침’을 통해 사실상 공공기관의 임금 및 예산편성권을 결정하는 권한을 갖고 있는데, 그 세부 사항 및 절차는 다음과 같다.

[1단계: 공공기관 예산지침의 작성과 통보]

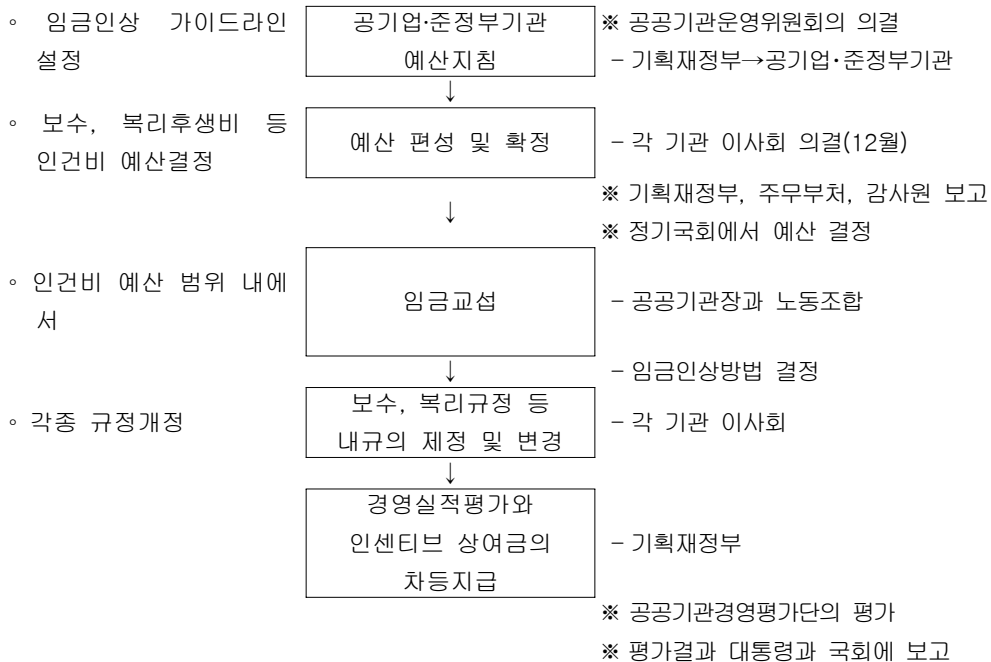
1단계는 정부가 사전적으로 공공기관의 임금인상 수준을 일정 한도 내로 제한하는 단계이다. 기재부는 「공공기관운영법」에 의거하여 ‘공공기관운영위원회’의 의결을 거쳐 매년 공공기관의 예산지침을 확정하여 공공기관에 통보한다(공공기관운영법 제50조 경영지침²⁾). 예산지침은 예산편성 기본방향을 비롯해서 정원, 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비, 예산의 집행 등 주요 항목에 대한 구체적 지침을 정하고 있다. 이 가운데 인건비 항목에 대한 지침에서 임금인상률이 제시된다. 예컨대 「2016년도 공기업·준정부기관 예산지침」에 따르면 “2016년도 총인건비 예산은 2015년도 총인건비 예산의 3.0%

1) 공공부문단체교섭은 정부가 직접 교섭 당사자인 공무원(교원)과 공공기관 경영진이 직접 사용자인 공공기관노사관계로 구분할 수 있다. 교원과 공무원은 지난 10년간 단체(임금)교섭이 중단된 상태이므로 이 글에서는 공공기관을 중심으로 다룬다.

2) 공공기관운영법 제50조(경영지침)는 다음과 같다. “기획재정부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1.조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항, 3.그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

이내에서 증액하여 편성한다.”고 규정하고 있다.

[그림 1] 공기업·준정부기관의 임금결정시스템



자료: 황선자(2004) 수정 보완

[2단계: 공공기관별 차기회계연도의 예산편성]

2단계는 기관 자체의 다음 회계연도 예산편성 및 이사회 의결에 의한 확정단계이다. 각 기관장은 기획재정부의 ‘예산지침’에 따라 다음 회계연도의 예산(안)을 편성한다. 편성된 예산(안)은 이사회 심의·의결을 거쳐 12월말까지 확정되고, 확정된 예산은 당해 회계연도 개시 전까지 기획재정부, 주무부처, 감사원에 보고된다(공공기관운영법 제40조 6항). 공공기관들은 예산 편성시 인건비 항목에 대해서는 예산편성지침에서 제시된 임금가이드라인을 기준으로 작성하게 된다. 공공기관의 기관장은 ‘예산지침’에 따라 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다(공공기관운영법 제40조 2항). 편성·제출한 예산안은 이사회 의결로 확정된다.

[3단계: 기관별 임금교섭 및 협약의 체결]

매년 노사 양측은 기관별로 임금교섭을 추진하지만, 예산지침에 의거하여 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지기 때문에 임금협상은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하므로 단체교섭은 제한적인 영역에서 진행될 수밖에 없다. 공공기관노조들은 ‘예산지침’에

서 벗어나기 곤란하므로 대부분의 경우 임금가이드라인은 지키면서 보충협약을 통해 수당, 급여성, 비급여성 복리비를 올리는 방향으로 교섭을 추진해 왔다. 하지만 최근에는 이에 대한 규제가 강화되어 복리비 인상도 거의 불가능한 상황이다.

[4단계: 기관별 보수·복리규정 등 내규 개정]

임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭 결과에 따라 임금인상 협약안의 내용을 현실화하기 위한 보수·복리규정 등을 이사회를 통해 내규로 개정한다. 즉 보수규정 개선안을 작성하여 이사회에 상정하고, 이는 이사회 의결을 거쳐 시행된다. 이 단계에서 보충협약도 동시에 검토된다.

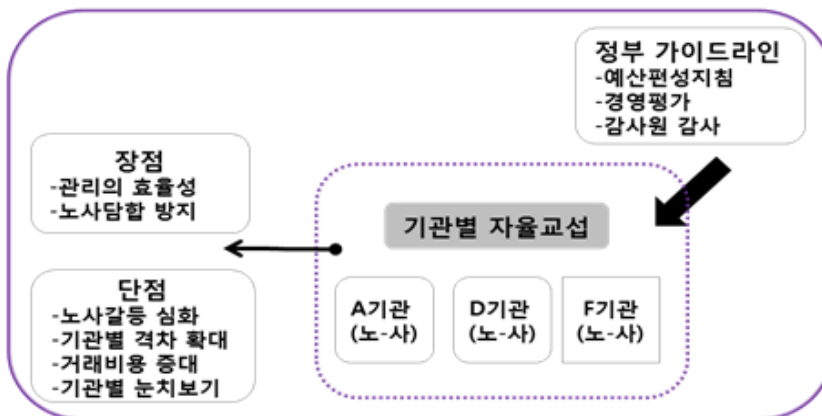
[5단계: 경영실적평가와 성과상여금의 차등 지급]

전년도와 당해 연도 임금인상에 대한 감사 및 평가가 이루어진다. 이를 위한 제도적 장치로 경영평가제도가 있는데, 기재부 장관이 전년도 말 ‘공공기관운영위원회’에서 확정된 경영평가편람에 기초하여 당해 연도에 사업을 수행하고, 다음 연도에 기관장은 경영실적보고서를 작성하여 3월 20일까지 국회, 기획재정부 장관과 주무부 장관에 제출한다(공운법 제47조 1항). 기재부 장관은 각 공공기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 경영실적을 평가한다(공운법 제48조 1항). 경영평가 결과는 매년 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하고 있다(공운법 제48조 5항). 임금인상 수준의 정부방침 준수 여부 등이 평가의 주요 지표가 되는데, 이러한 절차에 따라 수행된 경영실적 평가 결과에 의해 기관별 인센티브 상여금이 차등적으로 확정되어 지급된다. 그리고 기재부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 기관에 대해서는 사장 및 상임이사의 해임을 건의할 수 있다(공운법 제28조). 또한 감사원 감사나 부처 감사를 통해 ‘예산지침’의 이행여부가 집중 점검되고, 감사 결과가 경영평가나 예산의 편성 및 배정시에 반영되므로 공공기관에서 예산지침이 가진 영향력은 매우 크다. 예산지침을 어겼을 경우 경영평가에서 감점을 받게 되고 경영평가가 안 좋으면 인센티브 상여금까지 낮아지고, 사장이 경질될 수 있다. 또한 예산의 편성 및 배정시에 제재를 받게 되므로 예산편성지침은 경영자나 공공기관 노동자들에게 절대적인 영향을 미친다. 이상과 같이 공공기관의 임금결정 절차는 “정부의 예산편성지침 작성 → 지침을 반영한 기관별 차기 회계 연도 예산 편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 임금가이드라인 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약 체결 → 기관별 보수 및 복리 규정 등 내부 규정의 확정 → 전년도와 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급” 등의 단계로 요약할 수 있다. 이러한 단체교섭의 전 과정은 공공기관의 임금교섭에 있어 노사의 자율성을 제약하는 정부의 기제를 잘 보여주고 있다.

여기서 공공기관단체교섭의 사용자는 누구인가라는 쟁점이 제기된다. ‘단체교섭의 상대방’의 문제로, 공공기관의 경우 정부가 법 규정과 예산편성권을 근거로 공공기관 종사자의 임금 및 근로조건을 결정하지만, 교섭의 당사자는 당해 공공기관의 장이 되기 때문에 그 기관장만을 상대로 하는 교섭은 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 근로조건 최종 결정권이 없는 상태에서 행하는 단체교섭과 협약 체결은 매우 제한 될 수밖에 없는 구조적 문제가 발생한다(임상훈 외 2005; 노광표 2012). 또 하나의 쟁점은 기관 별 단체협약이 체결 되더라도 그 효력이 제한되는 경우가 발생하고 있다. 물론 그 이유는 단체협약 내용이 정부의 공공기관 정책에 위배되기 때문이다. 예컨대 한국가스공사 사측은 2010년 5월 4일 단체협약의 합의 철회 공문을 보내 4월 30일 노사간 자율적으로 체결한 단체협약 합의를 파기하였다. 사측은 정부의 반대하여 효력을 인정할 수 없다며 단체협약의 효력 소멸을 노조에 통지했다,

그런데 이와 같은 문제들은 민간부문과 구분되는 공공기관노사관계의 구조적 특성에서 연유한 것으로 볼 수 있다. 공공기관에 대한 정부의 영향력 행사에 대해서 논란이 제기되어 왔지만, 국가(정부)가 실질적인 고용주인 공공기관에 대한 정부의 관리는 불가피한 측면이 존재한다. 국가정책을 입안하고 집행하는 정부의 입장에서 공공부문은 ‘공공서비스의 적절한 생산과 공급’이라는 본래의 목적뿐만 아니라 정부의 재정·물가·산업정책을 집행하는 주요한 기구이기도 하다. 경기부양을 위한 공공부문 투자, 물가 통제를 위한 공공요금의 조정, 민간부문 임금상승억제를 위한 임금가이드라인 등 공공부문은 ‘정치’에서 자유롭지 못하다(Ferner, 1985; Pendleton 1988). 이러한 공공부문의 특성은 공공기관노사관계에도 그대로 적용되어 정부의 공공기관노사관계 개입의 타당성 논란과 사용자의 이중성 문제를 야기하는 요인이 되고 있다.

[그림 2] 공공기관 단체교섭의 구조와 장단점



특히 우리나라의 경우 공공기관에서 ‘단체교섭의 상대방’이 누구인가 하는 논란이 더욱 크게 발생하고 있는 것은 정부가 단체교섭의 당사자로서 나서지 않으면서, 보이지 않은 개입 활동(invisible employer guideline)을 통해 기관별 단체교섭을 사실상 통제하고 있기 때문이다. 정부가 소유권을 갖고 있는 공공기관에 대해 적절한 감독과 관리 기능을 행사하는 것은 부정할 수 없으나, 그것이 단체교섭에 있어 현재와 같은 정부의 태도를 정당화하는 것은 아니다. 실질적인 결정권을 갖고 있는 당사자가 단체교섭의 실질적인 주체가 될 때 단체교섭의 효용성이 높아진다는 것은 불문가지라 할 것이다. [그림 2]는 현행 공공기관단체교섭의 구조와 문제점을 도표화 한 것이다.

2. 공공기관단체교섭의 평가

앞에서 보았듯이 공공기관의 단체교섭은 적지 않은 문제점을 드러내고 있다. 박태주(2001)는 문제점으로 “①비공무원 단체교섭에서는 실질적인 사용자로서 정부의 역할이 불분명하다는 점, ②교섭의 대상이 임금 및 근로조건 등 물질적인 사안에 한정되어 있을 뿐 아니라 교섭구조의 분권화로 인해 정부의 거시경제적 통제가 불가능하여진다는 점, ③기업간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④중앙으로부터의 일률적인 통제에 직면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의(micro, wildcat corporatism)’가 기관 차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤공공부문 노사관계가 갈등적인 관계로 변화하고 있다는 점, 마지막으로 주요 의사결정과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역량을 동원할 수 없다는 점” 등을 지적하고 있다. 이들 문제점들은 공공기관단체교섭의 집중화의 필요성을 제기하는 내용이기도 하다. 이들 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공기관단체교섭에 있어 사용자의 의결권과 집행권이 분리되어 있다(이종훈, 1997). 정부는 공공기관노사관계에서 외부당사자로 역할을 하려고 하나 실제로는 정부의 예산확정 전 공공기관에 적용되는 임금가이드라인을 제시하면서 공공기관 임금교섭을 주도적으로 규제하는 기능을 수행한다. 정부의 임금가이드라인은 개별 기관의 노사간 단체교섭시 임금결정의 기준으로 작동한다. 결과적으로 공공기관 단체교섭에서 형식적 사용자인 기관장은 노동조합의 요구 사항에 대해 “정부의 지침 때문에...” 또는 “결정 권한이 없다”는 식의 형식적 대처가 일반화되어 있다. 공공기관노동조합들이 노정교섭을 요구하는 이유는 이처럼 결정권을 갖고 있는 ‘정부’가 단체교섭의 상대방에서 제외되어 있기 때문이다. 이러한 사용자의 이중성 논란은 노사갈등의 주된 요인이 되기도 한다.

둘째, 임금 가이드라인의 타당성 및 결정과정의 투명성 논란이다. 정부의 공공기관에 대한 임금가이드라인은 일반적으로 노사 교섭시 준거가 되는 ‘경제성장률, 물가상승률, 경영성과, 생산성증가율’ 등을 기준으로 결정되지 않는다. 정부는 거시경제 전반과 관련된 상황을 고려하여 당해 연도 대비 차기 연도의 예산증가율을 선택하고 임금 가이드라인이 이러한 예산증가율을 따르도록 한다. 따라서 정부의 자의적인 예산증가율 선택과 이에 따른 임금가이드라인은 항상 노사갈등의 주된 요인이 되고 있다. 더욱이 이러한 임금가이드라인은 공공부문의 각 기관마다 다른 공공서비스의 성격이나 경영성과 등과는 상관없이 일률적으로 적용되기 때문에 가이드라인 기준의 합리성 결여라는 문제는 더욱 심각해진다. 이를 해결하기 위해서는 공공기관의 임금수준과 임금체계를 어느 수준에서 어떻게 설정하는 것이 바람직한 것인가에 대한 사회적 대화와 국민적 합의가 필요하다 할 것이다.

셋째, 기관별 교섭체계와 획일적인 정부의 통제는 거래 비용의 증대, 기관별 눈치 보기, 교섭의 지연 등 교섭비용을 증가하는 요인이 되고 있다. 정부는 공공기관노사관계에서 발생하는 담합구조의 문제점을 다음과 같이 설명하고 있다(성명제 외, 2009). “공공기관의 경우 다중적인 권한 위임으로 노사 간에 담합에 따라 궁극적으로 국민에게 피해가 되는 노사관계가 형성될 가능성이 높으며 이러한 내용은 이면합의와 노조반대에 따른 정책 미집행 등의 사례로 나타난다. 노조와 이면합의를 통해 인건비 관련 항목을 신설하거나 편법 운영하여 예산을 낭비하는 사례가 다수 발생하였다. 기관별로 보면 근무실적과 상관없이 일률적으로 시간외 근무수당의 지급, 학자금과 개인연금부담금 부당지원, 복리후생비 편법 지급, 부당한 장기근속휴가제도 운영, 사내근로복지금의 과다 출연” 등이 이에 해당한다.

넷째, 소모적인 노사갈등의 심화와 의사결정 과정에서의 종업원의 참여 배제는 공공기관의 조직 역량 향상에 부정적인 영향을 미친다. 그 동안 공공기관노동조합들의 주된 관심사는 임금 및 근로조건 개선에 집중되어 있었다. 하지만 외환위기 이후에는 ‘기관의 민주화, 기관의 공공성 제고, 노동의 참 의미 찾기’ 등 비물질적인 것으로 바뀌어 나가고 있다. 하지만 현재의 단체교섭 의제가 경제적인 영역에 국한되어 있어 노동조합이 요구하는 새로운 의제에 대한 접근 자체를 박탈하고 있다. 이에 대한 접근은 노동조합의 경영참여 허용 등 새로운 제도 개선을 통해 확보되어야 할 영역이다. 왜냐하면 “공공기관종사자들은 임금이라는 노동의 보수, 노동력의 대가에 대한 요구만이 아니라 노동 그 자체의 내용, 노동의 형태, 노동의 조직, 노동의 의미, 노동의 환경이라는 것에 대한 노동자의 가치 의식이 높아지고, 그러한 새로운 가치에 대한 요구가 강하게 표출되고 있기 때문이다. 노동자는 단순히 노동력의 대가 또는 노동성과의 분배에만 관심을 갖고 있는 것이 아니라

노동의 내용이나 과정, 노동의 환경 및 이를 둘러싼 의사결정 방식에 대해서도 강한 요구를 갖고 있다.(배손근, 2004)”

다섯째, 정률제의 획일적 임금가이드라인은 공공기관 간 임금격차의 요인으로 작용한다. 현재의 임금가이드라인은 각 기관의 특성을 고려하여 영역별/기관별로 제시되는 것이 아니라 공공기관 모두에 적용되는 동일 기준이다³⁾. 현재와 같은 정률제 임금 지침이 계속되면 공공기관간 임금격차는 더욱 확대된다. 조정되지 않은 분권적 교섭체제(disorganized decentralization)는 기관별 고용형태별 임금 및 근로조건의 격차를 확대하는 요인이며, 일률적 가이드라인은 현재의 격차를 그대로 유지 심화하는 효과를 갖는다.

마지막으로 현재의 기관별 교섭은 더 이상 지속되기 힘든 상황이다. 기업별 교섭구조를 유지하는데 드는 사회경제적 비용이 증가하고 있으며, 그 효과도 높지 않기 때문이다. 또한 공공기관노동조합들은 산별노조로의 전환을 통해 조직형태의 집중화를 피하면서 노정 교섭 등 교섭구조의 집중화를 요구하고 있다. 사용자인 정부의 입장에서도 교섭구조의 집중화가 부정적인 것만은 아니다. 정부의 경우 현재의 교섭구조로는 실질적인 사용자로서 일관된 임금정책 및 노사관계 정책을 추진하기 힘들다. 공공부문에 상업화나 분권화가 진전되어 임금이 해당 생산물 시장이나 노동시장의 상황을 반영하여 결정되면 이러한 경향은 더욱 심화되고 나아가 공공서비스의 질까지 약화시킨다. 정부로서는 임금결정체계가 통합되고 집중될수록 거시경제적 조정의 폭은 확대된다(Grimshaw, 1988).

3. 단체교섭 개선 방안

여기에서는 공공기관단체교섭의 집중화 방안을 모색한다. 앞서 보았듯이 정부는 임금, 정원(인력), 임금체계 개편 등과 관련하여 기획재정부가 중심이 되어 ‘공공기관운영위원회’의 가이드라인(지침)을 통해 일률적으로 통제하고 있지만, 단체교섭의 주체로 나서지 않고 관리 기능만을 담당한다.

3) 정부도 공공기관의 격차 문제를 해소하기 위해 최근에는 저임금사업장의 임금인상을 일정 허용하고 있다. 예컨대 “2016년도 공기업·준정부기관 예산지침”에 따르면 “2014년도 정규직(무기계약직 포함) 1인당 평균 임금이 해당 산업 평균의 90%이하이며 공공기관 평균의 60%이하인 기관은 4.5%이내, 해당 산업 평균의 90%이하이며 공공기관 평균의 70%이하인 기관은 4.0%이내, 해당 산업 평균의 110%이상이며 공공기관 평균의 120%이상에 해당하는 기관은 2.0%이내에서 증액 편성한다.”

이 결과 공공기관단체교섭은 기관별로 분산된 구조를 벗어나지 못하고 있다. 기관별로 분산된 교섭구조는 공공기관간 임금격차의 확대 및 거래비용의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기관 내 담합 구조, 노동조합의 반발 등 부정적인 결과 등을 초래하고 있다. 결론적으로 분권화된 기업별 교섭구조의 순기능은 약화되고, 노사갈등 심화 및 거래 비용 증가라는 역기능만 양산하고 있는 상황이다.

이에 비해 집중화된 단체교섭의 장점으로 다음과 같은 내용들이 제기된다. 첫째, 임금을 경쟁의 대상으로부터 제외시키는 일종의 ‘카르텔 효과’를 가져오며, 둘째, 교섭이 작업장이나 기관의 외부에서 발생하기 때문에 분배를 둘러싼 갈등을 외부화 한다. 셋째, 단체교섭과 관련된 거래 비용(transaction cost)을 줄이는 효과를 가진다. 넷째, 교섭의 집중화는 정부로 하여금 저인플레이션, 직업훈련의 표준 등 과 같은 거시 경제적 통제의 수단을 제공한다. 또한 단체교섭 집중화는 다섯째, 교섭문화의 측면에서 정책대결을 통해 필요 이상의 감정대립과 눈치보기식 교섭문화를 극복하게 한다. 여섯째, 교섭대상의 측면에서 협소한 기업별 교섭의 틀을 넘어 산업 전체의 현안문제를 봄으로써 노사가 함께 미래를 준비할 수 있다. 일곱째, 사회기여도의 측면에서 교섭의 무정부 상태를 막고 기업별 임금격차를 축소하여 사회통합을 실현시킨다. 물론 단체교섭의 집중화가 장점만 있는 것은 아니다. 교섭의 집중화는 한편으로는 정부의 직접적인 통제를 가능케 하나 다른 한편으로는 노동조합의 집단적인 저항을 가능케 하는 위험성도 동시에 갖는다. 교섭의 집중화는 노동쟁의를 곧바로 사회적 이슈로 만듦으로써, 특히 공공부문의 경우 노동문제의 정치화 현상이 문제점으로 지적된다.

단체교섭은 노사간 대화 통로라는 점에서 단체교섭 구조의 설계는 노사관계의 전개에 커다란 영향을 미친다. 그렇다면 정부가 1차적 사용자가 아닌 공공기관 단체교섭 구조는 어떻게 설계되고 운영될 수 있는가? 공공기관들이 정부의 간접적인 통제를 받는다고 하지만, 임금 및 근로조건의 결정에서 개별 기관이 갖는 자율성은 없다고 해도 과언이 아니다. 그러므로 정부가 직접 사용자로서의 의무를 해야 하나 정부는 실질적인 사용자성 여부와는 무관하게 사용자의 역할을 하지 않고 있으며 기관별 ‘자율교섭’이라는 이름 아래 스스로 사용자의 지위를 인정하지 않고 있다. 공공기관단체교섭에 있어 사용자인 정부의 이런 태도는 신자유주의 전개에 따른 정부의 탈정치화 과정으로 더욱 강화되고 있다⁴⁾.

4) 정부는 공공기관 단체교섭에 있어 “당사자 이해 조율(stakeholder interest intermediation)”이 아니라 “공익 규율 또는 당사자 비개입(non-stakeholder public regulation)”방식을 선호하기 있기 때문이다.

물론 정부의 이런 태도는 현행법상 일정한 타당성을 갖고 있으며 법원 판결도 정부 입장에서 있다⁵⁾. 그러나 정작 그러한 기준이나 예산기구의 지침기준과는 다른 협약을 체결하면 주무기관의 승인을 받지 못하여 단체협약의 효력 자체를 인정받지 못하게 되고(대법원 2002다24935 판결 등), 그러한 승인 절차를 정한 근거 규정은 헌법에 합치된다고 한다(헌법 2003헌바28 결정 등). 이상과 같은 법원 판결을 존중한다면 노동조합으로서는, 현실적으로 예산편성지침에 의해 근로조건이 상당한 제한을 받고 있음에도 불구하고 그 기준 자체에 대해서 문제를 제기할 수 없고, 그 기준을 정하는 당사자와 교섭할 수도 없는 상황에 놓이게 되는 것이다(김진, 2005).

그 동안 정부는 노동계의 노정(중양)교섭에 대해 반대 입장을 취해왔고 법원도 정부의 교섭거부가 정당한 것이라고 면책해 주었으나, 이는 형식적인 근로계약 당사자뿐만 아니라 실질적인 근로조건 결정권자가 단체교섭의 상대방이 되어야 한다는 원칙에 어긋난다. 공공기관단체교섭의 교섭의제인 임금 및 근로조건의 결정이 정부의 예산편성지침에 직결되어 있고, 공공기관 종사자의 고용 및 사회보장정책이 정부의 거시경제정책과 밀접히 관련되어 있기 때문에 실질적 사용자에게 해당하는 정부의 단체교섭 참여는 당연하다 할 것이다. 또한 분권화된 기업별 교섭구조의 비효율성과 노사 또는 노정간의 소모적 분쟁을 없애기 위해서도 전국 단위의 집중화된 노정교섭(또는 중앙교섭)이 필요하다 할 것이다.

이는 글로벌 스탠더드(global standard)에도 부합한다. 다른 국가 사례에서도 보듯이 공공기관의 임금 및 근로조건 결정은 실질적인 결정 권한이 있는 정부(또는 사용자단체)가 교섭의 상대방이 되는 것이 일반적이다. 또한 1978년에 체결된 ILO협약 151조 「공공서비스 노사관계 협약(C151 Labour Relations (Public Service))」은 정책결정에 관여하는 고위 공무원, 군인·경찰을 제외한 모든 공공부문 근로자들에게 적용된다고 하면서 다음과 같이 적절한 교섭제도가 만들어져야 한다는 원칙을 정하고 있다. Article 7⁶⁾에서 “관련

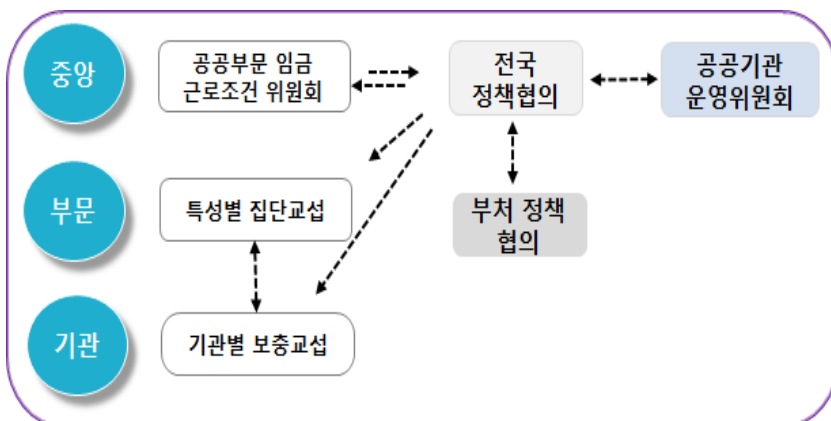
5) 예산편성지침에 관한 헌법소원(제1차, 헌법재판소 1993.11.25. 선고 92헌마293 결정)과 제2차 헌법재판소 2003.1.31. 선고 2001헌마228 결정에서 법원은 동일하게 정부의 임금가이드라인 제시의 정당성과 정부가 단체교섭의 상대방이 될 수 없다고 판결하였다. 즉, “임금 결정의 가이드라인(예산편성지침)은 기획예산처에서 정하는데, 이 지침·기준은 일방 당사자인 사용자의 내부적 행위에 지나지 않아 행정소송이나 헌법소원에서 다툴 수 없고(헌재 92헌마293 결정), 그 지침·기준을 정하는 예산기구는 직접 근로계약의 당사자가 아니므로 단체교섭의 상대방이 될 수 없다는 입장이다.

6) 원문은 다음과 같다. C151 Article 7: Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development between utilization of machinery for negotiation of terms and conditions of employment between the public authorities concerned and public employees' organizations, or of such other methods as will allow representatives of public employees to participate in the determination of these matters.

공공기관과 공공부문 근로자단체 사이의 근로조건의 교섭을 위한 절차 또는 공공부문 근로자대표가 근로조건의 결정에 참여할 수 있는 여타 방법을 충분히 개발하고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위하여, 필요한 경우에는 국내 사정에 적합한 조치를 취하여야 한다."고 규정하고 있다.

이런 점에서 공공기관단체교섭은 전국 단위의 집중화된 노정(중양)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 설계할 수 있을 것이다. [그림 3]은 공공기관단체교섭의 집중화 모델을 예시한 것이다. 중앙단위 노정교섭에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적인 단체협약을 체결하고, 각 부문별 문제는 업종별·기관별 정책협약과 기관별 교섭을 보충적으로 채택할 필요가 있다.

[그림 3] 공공기관 단체교섭(협약) 모델



이와 같은 집중화된 노정교섭 및 정책협약의 실현을 위해서는 몇 가지 과제를 해결해야 한다. 먼저, 공공기관노정교섭의 법제화가 필요하다. 자율적으로 공공기관단체교섭 구조와 운영 방안을 마련하는 것이 바람직하나, 교섭의 안정성과 지속성을 담보하기 위해 노정교섭의 법제화가 필요하다. 공공기관노사관계의 정상화를 위한 첫 출발점은 정부가 모범사용자로서 역할을 수행해야 한다는 점이다. 공공기관노조는 더 이상 배제의 대상이 아닌 공공부문 혁신과 공공서비스의 실현을 위한 경영의 파트너이기 때문이다.

둘째, 노동조합의 조직대표성 확보와 산별노조 건설이다. 현재 공공기관노동조합들은 한국노총, 민주노총, 국민노총 소속 그리고 미가맹 노동조합으로 분산되어 있다. 이에 따라 산별교섭과 특성별 정책협약을 위해서는 노동조합간 '공동 교섭기구'를 구성하는 것이 필수적인데, 공공기관노조의 분산은 교섭단의 구성을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 교원

노조와 공무원노조의 사례에서 보듯 공동교섭기구의 구성 및 운영은 조직 내부의 적잖은 갈등 요인을 수반하기 때문이다. 일회적인 공동 교섭기구가 아닌 일상적 교류 및 협력 사업을 통한 공공기관 노동조합간 연대성 제고가 필요하다. 또한 노정교섭의 촉진을 위해서는 노동조합 조직의 집중성 확보가 요구된다. 이러한 집중성 문제는 무엇보다도 상급차원에서 체결된 협약이 무리 없이 하부 차원에서 이행되는가 하는 합의 순응(compliance)의 문제이기도 하다. 이를 해결하기 위해서는 노동조합 조직운영에서의 집중성의 실현과 더불어 내부 민주주의의 진작이 중요하다. 현재 공공기관노동조합들의 조직대표성 및 집중성은 초보적인 상태이다. 한국노총 산하 조직들은 기업별노조체제에 갇혀 있으며, 민주노총 공공운수노조도 산별노조 운영에 있어 출발점에서 있기 때문이다. 이런 점에서 조직 내 호응성과 대표성을 확보하기 위해서는 공공기관노동조합들의 정체성 확보가 필수적이라 할 것이다. 노정교섭은 기관별 교섭에서 풀지 못하는 경제적 이익을 더 확보하기 위한 방안이기도 하지만 보다 근본적으로는 공공기관의 사회 공공성 확보, 공공기관 간 임금격차 해소 및 고용창출, 공공기관 내 비정규직 축소 및 노동조건 현실화 등 기관 차원을 뛰어넘는 공공부문 전체의 공동 과제를 해결하기 위함이다.

참고문헌

- 김진, 2005. 『비정부 공공부문의 단체교섭 구조』, 서울대 법대 석사학위논문.
- 노광표, 2006. 『예산편성지침 및 예산관리기준의 문제점과 노동의 대응 방안』, 전국공공노동조합연맹.
- 박태주, 2001. “공공부문 단체교섭 제도에 관한 연구”, 『월간노동사회』 통권 56호, 한국노동사회연구소 .
- 성명재 외, 2009. 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.
- 황선자, 2004. 『공공부문 임금결정체제와 개선방안』, 한국노총 중앙연구원.
- Grimshaw, D. 1988, *National Systems of Public Sector Pay: Implications for 'Welfare Outcomes' and Economic Stability*, Centre for Comparative Labour Studies(The University of Warwick), Reinventing the State
- Philpott.J, 1997, “Looking forward to Full Employment: Overview”, In Working for Full Employment, London: Routledge

공공연구 분석

- 「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」 리뷰

「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」 리뷰

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

본 연구보고서는 2016년 11월 사회공공연구원(김철 연구실장)이 집필한 워킹페이퍼이다. 이 보고서는 공공기관경영정보공개시스템(ALIO) 및 언론보도를 종합하여 2016년 9월 30일을 기준으로 박근혜정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 공기업·준정부기관에 임명된 낙하산 인사를 분석한 것이다.

보고서의 주된 구성은 서론에 이어 낙하산 인사의 잠정적 정의를 설명하고, 본문에서는 박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태와 개혁 방안을 기술하고 있다.

1. 주요 내용

1) 서론

필자는 박근혜 정부가 임기의 1년 반도 남지 않은 시점으로 접어들어서도 공공기관 낙하산 인사는 전혀 수그러들지 않고 있으며, 4·13 총선 이후 낙천·낙선 인사 등 ‘정피아(정치인+마피아)’들이 공공기관 임원으로 잇따라 선임되었음을 지적하고 있다. 그리고 최근 온 나라를 뒤흔들고 있는 ‘박근혜·최순실 게이트’의 중심인물 중 한 사람인 차은택씨가 한국콘텐츠진흥원 원장으로 임명된 것이 대표 사례임을 강조하고 있다. 알리오(ALIO; 공공기관경영정보공개시스템)에는 송성각 원장의 경력으로 (주)머큐리포스트 대표이사, (주)제일기획 제작본부 상무(보) 등만이 나와 있기에 그가 낙하산 인사라는 사실은 ‘박근혜·최순실 게이트’가 터지기 전에는 드러나지 않았으며, 박근혜 정부는 은밀하게 낙하산 인사를 꽂아 넣는데 열중했음을 지적하고 있다.

아울러 필자는 이명박·박근혜 정부는 공공부문 개혁을 국정의 최우선 과제로 선정하여 강도 높은 구조개혁을 추진해왔으나, 박근혜정부의 공공기관 정책은 공공기관의 역할 및

기능 조정·강화에 초점을 두기보다는 공공기관 부채 급증과 국민의 눈높이와 차이가 나는 과도한 복리후생 수준을 근거로 공공기관 구조조정과 민영화, 노동조합 공격(무력화)에 방점을 두어 추진되고 있음을 지적하고 있다. 대표적 사례로 2013년 12월 「공공기관 정상화 대책」이 발표된 이후 2014년에는 방만 경영과 과도한 복리후생의 축소문제로, 2015년에는 공공기관 임금피크제 도입 문제로 정부와 공공기관 노동조합 사이에 갈등과 논란이 끊이지 않았으며, 2016년에는 노조의 거센 반발 속에서도 공공기관 성과연봉제를 강행하여 공공부문 총파업까지 불러일으키고 있지만, 그 과정에서 공공기관 낙하산 인사 근절책은 전혀 언급되지 않고 있음을 제기하고 있다.

2) 낙하산 인사의 잠정적 정의

필자는 ‘낙하산 인사’란 일반적으로 해당 직위에 걸맞은 직무능력이나 전문성과 관계없이, 정치권력과 관계있는 사람이 해당 직위에 임명되는 것이라 정의하고, 과거에는 낙하산 인사가 군출신 인사, 정치인으로 한정되어 있어 비교적 명확했지만, 이제는 정치적 임용의 범위를 확정하기가 쉽지 않기 때문에 낙하산 인사를 둘러싼 논란이 보다 심해졌다고 말한다.

아울러 필자는 언론에서는 주무부처 전직 관료 출신 임원들을 모두 ‘관피아(관료+마피아)’로 규정하여 낙하산 인사로 분류하는 경우가 많지만, 여기에서는 청와대 및 주무부처의 이해관계가 개입되어 공모 이전에 내정설이 제기되었던 경우나 대선 및 정권 출범과정 등에서의 활동 인연이 공공기관 임원으로 안착하는 데 도움이 되었다고 판단되는 경우 등으로 한정하여 전직 관료들을 낙하산 인사에 포함시켰다. 또한 전문성이 있는 인사라 하더라도, 공공기관 설립의 고유 목적이나 정책과 다른 입장을 취하고 있거나 사회적으로 논란이 있는 국책사업이나 정책에 동참하여 현 정부의 입장을 무비판적으로 옹호한 경우, 임명과정에서 논란을 야기하거나 절차를 위배한 경우, 그리고 청와대 및 정부 고위관료와의 연줄이나 보은인사의 성격이 강한 경우 등도 사회적으로 논란을 불러일으킨 경우에만 낙하산 인사의 범주에 포함시켰다.

3) 박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태

필자는 2016년 9월 30일 현재 박근혜 정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 공기업·준정부 기관에 임명된 낙하산 인사를 다음과 같이 발표하였다. 낙하산 인사는 전체 임명자 1,658

명(기관장 144명, 감사 169명, 상임이사 415명, 비상임이사 930명) 중 303명(18.3%)으로, 대체로 5명 중 1명꼴이었다. 이는 지난 2015년 2월 말 기준으로 박근혜 정부 출범 이후 2년간 공기업·준정부기관에 임명된 낙하산 인사비율 22.0%(전체 임명자 928명 중 204명)보다는 다소 줄어든 것이다.

2016년 9월 30일 현재 박근혜 정부 출범 이후 임명된 공공기관장은 총 401명(공기업 39명, 준정부기관 105명, 기타공공기관 257명)이고, 공석은 7곳(인천항만공사, 한국과학창의재단, 한국농수산식품유통공사, 한국석유관리원, IOM이민정책연구원, 중소기업유통센터, 한국저작권위원회)이었다. 이 중 박근혜 정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 낙하산 인사를 보면, 공공기관장의 경우 전체 임명자 401명 중에 108명(26.9%)이 낙하산으로 4명 중 1명꼴로 나타났다. 기관유형별로 보면 공기업의 경우 39명 중에 14명(35.9%)으로 준정부기관(27.6%)이나 기타공공기관(25.3%)보다 압도적으로 높은 비율을 나타냈다. 그만큼 공기업 사장 자리를 욕심내는 이가 많다는 의미이다.

〈표 1〉 박근혜 정부 출범 이후 지난 4년간 임명된 공공기관 낙하산 인사 현황

구 분		기관유형				
		공기업(a)	준정부기관(b)	소계(a+b)	기타공공기관(c)	계(a+b+c)
기관장	대상인원	39	105	144	257	401
	낙하산 인사	14 (35.9%)	29 (27.6%)	43 (29.9%)	65 (25.3%)	108 (26.9%)
감사 (비상임감사 포함)	대상인원	39	130	169		
	낙하산 인사	26 (66.6%)	40 (30.8%)	66 (39.1)		
상임이사	대상인원	146	269	415		
	낙하산 인사	5 (3.4%)	18 (6.7%)	23 (5.5%)		
비상임이사	대상인원	242	688	930		
	낙하산 인사	77 (31.8%)	94 (13.7%)	171 (18.4%)		
총계	대상인원	466	1,192	1,658		
	낙하산 인사	122 (26.2%)	181 (15.2%)	303 (18.3%)		
상임감사	대상인원	37	50	87	51	138
	낙하산 인사	26 (70.3%)	31 (62.0%)	57 (65.5%)	30 (58.8%)	87 (63.0%)

※ 비상임이사는 당연직을 제외한 것임.

현직 임원을 놓고 보면, 공공기관 임원이 비어있거나 당연직인 자리를 제외하고 박근혜 정부 출범 4년 정도가 지난 2016년 9월 30일 현재 공기업·준정부기관의 낙하산 인사는 1,186명 중 215명으로 18.1%였다. 이는 박근혜 정부 출범 2년이 된 2015년 2월 25일 현재 공기업·준정부기관의 낙하산 인사 비율 16.9%(1,314명 중 222명)보다 다소 늘어난 것이다.

현직 공공기관장의 경우, 기관장이 공석인 7곳을 제외한 314개 기관 315명의 현직 기관장 중에 낙하산 기관장은 71명(22.5%)이었다. 이를 기관유형별로 살펴보면, 공기업은 29명 중 8명(27.6%), 준정부기관은 86명 중 23명(26.7%), 그리고 기타공공기관은 200명 중 40명(20.0%)로 나타나, 공기업의 낙하산 기관장 비율이 다른 유형에 비해 높은 것으로 파악되었다.

특히, 상임감사의 경우 박근혜 정부 하에서도 지난 대통령선거 과정에서 박근혜 대통령과 인연을 맺거나, 박근혜 정부, 새누리당 등에서 주요 직책을 맡았던 낙하산 인사들이 상임감사로 대거 임명되었고, 올해도 계속 임명되고 있는데, 지난 4년간 임명된 138명 중에 87명(63.0%)이 낙하산으로 분류되어 3명 중 2명꼴로 낙하산이었다. 특히 공기업의 경우 10명 중에 7명이 낙하산 상임감사였다.

〈표 2〉 2016. 9. 30 현재 재직중인 공공기관 낙하산 인사 현황

구 분		기관유형				
		공기업(a)	준정부기관(b)	소계(a+b)	기타공공기관(c)	계(a+b+c)
기관장	대상인원	29	86	115	200	315
	낙하산 인사	8 (27.6%)	23 (26.7%)	31 (27.0%)	40 (20.0%)	71 (22.5%)
감사 (비상임감사 포함)	대상인원	26	88	114		
	낙하산 인사	17	25	42		
상임이사	대상인원	94	171	265		
	낙하산 인사	3	11	14		
비상임이사	대상인원	188	504	692		
	낙하산 인사	62	66	128		
총계	대상인원	337	849	1,186		
	낙하산 인사	90	125	215 (18.1%)		
상임감사	대상인원	24	32	56	42	98
	낙하산 인사	17 (70.8%)	19 (59.4%)	36	23 (54.8%)	59 (60.2%)

※ 비상임이사는 당연직을 제외한 것임.

논란이 될 수 있는 주요한 정치 경력을 알리오상에서 은폐하거나 상식적으로는 전혀 예상할 수 없는 정실이나 연줄을 통해 공공기관 임원으로 임명되기도 했다. 차은택씨를 한국콘텐츠진흥원 원장으로 임명한 것이 대표적인 예다. 그가 낙하산 인사라는 사실은 ‘박근혜-최순실 게이트’가 터지기 전에는 드러나지 않았다. 기관유형별로 보면, 낙하산 상임감사의 정치 경력 누락은 심각한 편이었다.

선거 출마를 위해 임기 도중 사퇴하는 낙하산 인사들도 주목해 볼 필요가 있다. 지난 4월 20대 총선에 출마하려 임기 중 사퇴한 공공기관장은 모두 13명에 이르렀는데, 대부분 정치인 출신으로 이미 선거에 출마한 경력이 있거나 정당의 당직을 맡고 있었다. 이들에게 공공기관 임원 자리는 다른 자리로 건너가기 위한 교두보로서 다음 공천을 준비하고 기다리는 자리, 쉬어가는 자리에 불과했던 것이다.

관피아 논란과 관련하여, 임기 초인 2013년 6월 8일 현재 기관장이 주무부처 관료 출신인 기관은 77곳으로 26.1%였는데, 2016년 9월 30일 현재 315명의 공공기관장 가운데 주무부처 관료 출신 기관장은 87명(27.6%)으로, 갈수록 주무부처 관료 출신 기관장의 비율이 늘어나고 있는 양상이다. 특히 공기업의 경우 주무부처 관료 출신 기관장의 비율이 점점 늘어나고 있는 추세를 보여(26.7% → 30.0% → 37.9%) 관피아방지법이 무력화되고 있음을 보여준다. 최근 공공기관 성과연봉제를 불법·강행 도입하여 논란이 된 60개 기관 가운데 37개 기관(61.7%)이 낙하산 기관장(주무부처 출신 관료 포함)으로 드러난 점도 주목할 만하다.

4) 공공기관 낙하산 인사의 개혁 방안

필자는 공공기관 낙하산 인사를 근절하기 위한 방안으로 공공기관운영위원회의 역할 제고(공운위의 책임성 및 독립성 강화, 공운위 구성에 다양한 분야 이해관계자의 참여 확대 및 운영개선), 임원추천위원회의 구성 및 운영 혁신, 사전 인사검증의 개선(정치권 인사의 공공기관 취업 제한, 시민인사청문회 형태의 사전 인사검증 절차 도입, 공공기관 임원별로 구체적인 선임기준 설정, 전관예우식 관료 낙하산 인사의 근절), 그리고 임원 선임에 대한 사후관리(사후 인사평가, 부정 인사 행위자에 대한 형사처벌, 임원추천위원회 위원 내지 인사청탁 관련자에 대한 책임 추궁방안 마련, 정치적 책임성 확보를 위한 국회 또는 이해관계자의 임원 해임 요구권 마련)를 들었다.

끝으로 필자는 “최근 박근혜 정부는 성과주의에 기반한 성과연봉제를 공공기관에 밀어붙

이고 있지만, 공공기관의 성과 저하는 사실상 낙하산 인사에 있다”고 밝혔다. 지난 10년간 공공기관을 지속적으로 망쳐오면서도 그에 대한 책임은 전혀 부담하지 않았으며, 경제부처 관료들을 공공기관에 낙하산으로 투하하고 있는 기획재정부에 많은 책임이 있다는 것이다. 김철 연구실장은 “낙하산 인사의 근절을 위해서는 이에 대해 전혀 관심을 기울이지 않고 있는 기획재정부에 대한 문제제기부터 행해져야 한다.”고 주장했다.

2. 시사점

이상 박근혜 정부 4년간의 낙하산 인사 실태에 대한 사회공공연구원(김철 연구실장)의 보고서 내용을 살펴보았다.

필자는 우리나라 공공기관의 고질적인 병폐인 낙하산 인사에 대하여 객관적인 자료를 근거로 하여 분석 결과를 제시하였다. 특히, 공공기관 유형별, 임원유형별 실태를 제시하여 외형적인 수치만이 아니라 구체적으로 어떤 분야에 보다 큰 문제가 있는가를 지적하였다. 아울러 최근 논란이 되고 있는 ‘박근혜·최순실게이트’와 관련된 핵심인물들에 대한 낙하산 실태 역시 포착해 내면서 현 실태의 심각성을 우려하였다. 그리고 지금까지도 굽히지 않고 있는 성과연봉제 강행의 문제도 낙하산인사로 인한 성과 저하가 공공기관의 보다 근본적인 문제임을 강조하고 있다.

공공기관의 낙하산 인사 문제에 있어서 가장 중요한 것은 필자도 제시한 것처럼 낙하산 인사를 미연에 방지할 수 있는 다양한 개혁방안일 것이다. 이러한 방안과 아울러 보다 강력한 수준의 대안을 마련할 필요가 있을 것이다. 공공기관이 국가정책에 상당한 영향을 미치고 있는 것은 사실이지만, 경영에 있어 재량권을 대폭적으로 부여하거나, 최소한 공공기관 유형별로 차별화하여 정부의 통제를 최소화할 필요가 있다. 공공기관 고유의 역할 수행과 함께 자율적이고 독립적인 경영을 보장할 필요가 있다고 판단된다. 현재 우리나라의 공공기관 실태를 볼 때 그것이 여러 가지 병폐를 방지할 수 있는 최소한의 장치가 될 것으로 보인다.

공공부문 정책이슈보고서는

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

- 보고서는 공공노련 홈페이지(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)로 연락 주십시오.

