

공공부문 노사관계 평가와 전망*

허 인**

I. 머리말

공공부문 노사관계는 넓게 보면 공공부문이 국가의 일부라는 점에서 특정한 정치상황 속에서 발휘되는 정부의 통제능력과 이에 대응하는 노동조합의 상호작용에 따라 관계의 성격이 규정된다고 할 수 있다. 따라서 2017년 공공기관 노사관계 특징을 알기 위해서는 정부가 발표하고 실행한 공공부문 정책을 살펴보고, 이에 대한 노조의 대응과정에서 발생한 사건들을 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

2017년 공공부문 노사관계¹⁾는 문재인 정부 출범과 함께 정부의 공공기관 성과연봉제 도입 권고안이 폐지되고, 공공성 강화 정책과 노정대화 의제가 주요 사안으로 부상하며 전년도보다 상대적으로 노사갈등이 완화되는 양상을 보였다고 할 수 있다. 2016년 1월 시행한 정부의 성과연봉제 권고안은 도입과정에서 불법성 시비가 일었고, 양대 노총 공공기관 노조들이 성과급을 반납하는 활동을 하면서 공동파업을 진행하는 등 공공부문 노사관계 갈등의 주요 요인이었다고 할 수 있다. 그러나 문재인 정부 출범 후 2017년 6월 16일 기획재정부가 ‘공공기관운영위원회’를 열어 공공기관 성과연봉제 권고안 폐기를 공식화하였다. 또한 정부는 7월 19일 발표한 국정과제 12번째에 ‘사회적 가치를 선도하는 공공기관’을 제시하였는데, 세부적으로는 ‘공공부문 비정규직의 정규직화’, ‘고용친화적 경영평가’, 노동이사제 도입 등 공공부문 노사관계의 변화를 예고하는 내용들로 채워졌다. 이러한 일련의 공공부문 정책에 대해 노동계는 대체로 환영을 표명하였고, 그동안 단절되었던 노정대화 복원에도 관심과 기대를 나타냈다.

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2017년도 노사관계 실태분석 및 평가』 보고서의 일부를 정리한 것이다.

** 한국노동사회연구소 객원연구위원(herin307@gmail.com).

1) 공공부문 노사관계는 크게 공무원, 교원, 공공기관 노사관계로 나눌 수 있는데, 이 글은 공공기관 노사관계를 중심으로 다루었다.

공공기관 노조들은 2011년부터 ‘양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회’(이하 공대위)를 구성하여 연대활동을 해왔고, 2016년 성과연봉제 폐지 공동총파업을 진행하며 연대활동을 더욱 강화하였다. 공대위는 2017년도에 대정부 협의를 진행하였으며, 노동정책에도 적극적으로 대응해왔으므로 공공부문 노사관계의 중요한 주체라고 할 수 있다. 주요 성과로는 ‘성과연봉제 폐지 대정부 협의’, 성과연봉제 인센티브 반납분을 주요 재원으로 한 ‘공공상생연대기금 재단 설립’을 주도하였고, 공공기관 운영제도를 비롯하여 ‘경영평가제도 개선 협의’, ‘예산편성지침과 관련한 공동요구안 제시’ 등 다양한 노정협의를 진행하였다.

이 글의 목적은 2017년 공공기관 노사관계의 특징과 전개양상을 살펴보고 이후 노사관계를 전망하려는 것이다. 연구방법으로는 정부정책 자료, 노조성명서와 내부자료 등 문헌자료를 살펴보고 관련자들을 심층면접 조사하였다.

II. 공공기관 노사관계의 현황

1. 공공기관과 노조 현황

공공기관은 넓은 의미에서 국가 또는 지방자치단체(이하 지자체)의 공무를 수행하는 이른바 관공서는 물론 공기업·준정부기관까지 포함하는 개념이다. 좁은 의미에서는 국가·지자체가 아닌 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 공운법)」에 따라 기획재정부(이하 기재부)장관이 지정한 기관을 말한다. 또한 지방자치단체가 직접 설치·경영하거나 법인(지방공사·지방공단 등)을 설립하여 경영하는 기업인 지방공기업도 포함된다고 할 수 있다.

가. 중앙공공기관

중앙공공기관은 공공기관의 업무특성과 중요도를 반영하여 맞춤형 지배구조와 관리감독 수준을 설계할 목적으로 법률에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정된다. 공기업은 자체수입액이 총 수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정된다. 기타공공기관은 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관을 의미한다. 공공기관은 다시 세부적으로 시장형/준시장형 공기업, 기금관리형/위탁집행형 준정부기관, 그리고 기타공공

기관으로 분류된다.

2017년 1월 기준으로 총 332개 기관이 공공기관으로 지정되었다.²⁾ 이는 2016년 321개 대비 11개 기관이 증가한 것으로 공운법이 시행된 이래 가장 많은 수의 기관이 공공기관으로 지정된 것이다. 공기업으로는 35개가 지정되었고, 그 중 시장형은 14개, 준시장형은 21개이다. 준정부기관은 89개가 지정되었고, 그 중 기금관리형은 16개, 위탁집행형은 73개이다. 기타 공공기관은 208개가 지정되었다. 공공기관의 임직원 수는 약 30여만 명인데, 기타공공기관 임직원 수가 103,043명으로 가장 많고, 다음으로는 준정부기관의 위탁집행형이 66,026명, 준시장형 공기업이 63,903명, 시장형 공기업이 54,176명 순으로 나타났다.

중앙공공기관은 2017년 5월 기준 332개의 공공기관과 23개의 부설기관 총 355개 중 약 248개 기관에 노동조합이 결성되어 있다. 노조조직률은 약 68%이다. 기관유형별로는 공기업과 준정부기관이 약 73.7~79.6%의 높은 조직률을 보이고 있고, 기타공공기관이 약 49.2%로 상대적으로 낮은 수준을 보였다. 그 이유는 기타공공기관에 소속된 기관의 규모가 다른 기관에 비해 상대적으로 작고, 무기계약직의 비율이 상대적으로 높은 것과도 관련 있을 것으로 추정된다. 고용형태별로는 정규직 약 19만 3,716명(68.1%), 무기계약직 약 1만 4,851명(63.4%)이 노조원이 라고 할 수 있다.

나. 지방공공기관

좁은 의미의 지방공공기관은 지방공기업과 지자체 출자출연기관으로 나눌 수 있다. 지방공기업은 「지방공기업법」에 근거하여 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 세분된다. 지자체 출자출연기관은 지자체의 지분이 10% 이상인 기관으로서 지방직영기업과 지방공사·공단을 제외한 출자기관과 민법, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 또는 개별 법률에 근거하여 지자체가 출연을 통해 설립하고 조례 등에 따라 운영을 지원하는 기관인 출연기관이 있다.

지방공기업과 지자체 출자출연기관의 수는 2016년 경영공시 기준 1,004개이다. 인원은 약 9만 1천 명이다. 이 가운데 임직원 대부분이 공무원 신분인 지방직영기업 인원을 제외하면 약 7만 6천여 명이다. 지방공기업은 392개이고, 인원은 68,964명이다. 지방공기업 중 지방공사·공단은 146개이고, 인원은 54,636명이다. 출자출연기관은 2015년 경영공시 기준으로 612개이고, 인원은 22,120명이다. 지방공공기관 중 지방공기업은 2017년 5월 기준 146개 기관 중 97개 기관에 노조가 있고 노조의 수는 149개이며 총 조합원 수는 41,754명이다.

지방공기업을 중심으로 노조 현황을 살펴보면, 2017년 5월 기준 146개 기관 중 97개 기관에

2) 이 글에서는 통계자료의 시점을 되도록 일치시키기 위해 주로 2017년 5월 알리오에 제시된 자료(2016년 12월 기준)를 중심으로 정리하였다.

노조가 있고 노조의 수는 149개이며 총 조합원 수는 41,754명이다. 이는 현원 54,636명의 76.4%가 노조원인 것으로 나타났다.

2. 양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회

가. 공대위 결성 배경 및 경과

공공기관 노조들은 대다수가 민주노총 공공운수노조와 한국노총 공공노련, 공공연맹에 가입되어 있다. 이 조직들을 포함하여 다수의 공공기관 노조들은 2011년에 ‘양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회’(이하 공대위)를 결성하여 현재까지 활동해오고 있다. 공대위 결성의 직접적인 계기는 이명박 정부 시기인 2009년 2월에 「공공기관 대졸 초임 인하를 통한 일자리 나누기 촉진방안」 발표라고 할 수 있는데, ‘방안’의 주요 내용은 신입직원의 기본연봉이 2천만 원 이상인 기관에서 보수수준에 따라 삭감률을 차등적용한다는 것이었다. ‘방안’이 실행되자 공공기관에서는 다양한 갈등이 야기되었고, 공공기관 노조들은 2011년 4월 양대 노총 공공부문 산별연맹 중 민주노총의 전국공공운수노동조합·연맹, 한국노총의 전국금융산업노동조합·연맹, 전국공공노동조합연맹, 전국전력노동조합, IT사무서비스노동조합연맹 등이 참여하여 공동기자회견을 열어 정부정책을 비판하였다. 2011년 8월에는 양대 노총 공공기관 노동조합들이 이명박 정부하에서 ‘공공기관 선진화 정책’ 등 정부의 정책에 상시적으로 대응하기 위한 연대의 필요성을 인식하고 ‘공대위’를 결성하였는데, 여기에는 한국노총의 공공연맹, 금융노조와 민주노총의 공공운수노조·연맹, 보건의료노조, 사무금융노조·연맹 등이 참여하였다.

공대위는 2013년 1월 한국노총 공공노련이 가입함으로써 양대 노총 공공부문을 포괄하는 대표적인 조직으로 거듭난 한편, 민주노총 사무금융연맹의 활동이 중단된 가운데 현재까지 양대 노총의 5개 산별노조·연맹들이 참여하고 있다. 공대위 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 양대 노총 공공부문 노동조합 공동대책위 현황

		전체 조합원 수(a)	공공기관 조합원 수(b)	비중(%) (b/a)	비고
한국노총	공공연맹	37,256	22,000	59.0	
	공공노련	47,521	45,744	96.0	
	금융노조	98,788	17,018	17.0	
민주노총	공공운수노조	170,000	73,850	43.0	
	보건의료노조	49,008	14,536	29.0	
합 계		402,573	173,148	43.0	

자료 : 공대위 내부자료(2017).

나. 공대위의 주요 활동³⁾

공대위는 2011년 하반기 「2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침 관련 공동요구」를 마련하여 공동대응을 본격화한 이후 ‘공공기관 예산편성 지침’과 ‘경영평가’에 대한 비판을 중심으로 대정부 공동대응을 했다. 또한 2013년 12월 박근혜 정부가 「공공기관 정상화 대책」을 발표하고, 핵심내용으로는 ‘공공기관의 방만경영을 해소하고 부채를 감축한다는 것’이라고 주장하자 공대위는 ‘공공기관이 방만경영을 했다면 공공기관을 관리·감독한 정부들에게 먼저 책임을 물어야 함에도 불구하고 임직원의 복리후생을 주범으로 지목하는 것’이라며 반발했다. 공대위는 2014년 교섭권을 상급단체에 위임하기로 결정하고 공동투쟁을 계획하는 등 적극적인 공동대응을 하였다. 그러나 정부가 ‘경영진 문책’, ‘경영평가의 불이익’, ‘거부기관에 대한 임금동결 방침’을 발표하는 등 강경책으로 나오자 결과적으로 일부 노조만이 공대위의 지침을 준수하게 되어 공대위의 대응은 힘을 잃었다.

공대위가 다시 활동을 재개한 것은 2015년 초다. 정부가 2015년 1월 16일 공공기관운영위원회에서 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」을 확정하고, 주요 내용으로 ‘핵심업무 중심의 기능 재편’과 ‘성과중심 운영체계 정착’을 표방하자 공공기관노조들은 “2단계 정상화 조치의 공공기관의 기능조정은 기관의 통폐합과 민간자본에 공공기관 자산매각 등 민영화와 같은 다양한 양상을 띠 수 있고, 성과 중심 운영확대는 노동시장 구조개편에서 논의되었던 임금체계 개편과 저성과자 퇴출제의 도입이라는 점에서 상시적 구조조정 방안의 제도화라 할 수 있다”고 주장하며 수용할 수 없다고 반발하였다. 이에 따라 공대위는 ‘공동투쟁본부’(이하 공투본)로 조직을 전환한다고 선언하고, 투쟁계획으로는 소속 노조들이 8월 경고파업과 10~11월 총파업을 제시하였다. 그러나 공투본은 결성 3개월 만에 사실상 해산했다. 그 이유는 한국노총이 9월 13일 임금피크제 시행을 포함한 노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의를 하면서 참여조직 사이에 이견이 생겼기 때문이었다. 다만, 정부가 2단계 공공기관 정상화 추진방향을 일방적으로 시행할 경우 사안별로 연대하기로 했다.

정부가 2016년 1월 28일 정부가 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하고 그 내용이 ‘성과연봉제의 대상기관을 120개로 확대’, ‘기관별 적용대상자를 기존 7% 수준에서 70%로 전면 확대’한 것 등 노조의 예상을 뛰어넘는 수준으로 나타나자 공공기관노조들은 다시 대응에 나섰다. 가장 먼저 해산된 ‘공투본’ 재건에 나섰다. 공대위는 5월 10일 기자회견을 열고 대정부 투쟁방향과 구체적인 일정을 발표했다. 공공기관 성과연봉제 도입 시한으로 정해져 있는 6월 말까지 지도부가 1차 천막 농성에 들어가고, 이후에도 성과연봉제 도입이 강행된다면 9월 중 시기를 맞춰 양대 노총 공공기관 노조들이 총파업에 돌입한다는 것이었다. 또한 법적 대응에도

3) 이 장은 신문기사, 공공노련이 발행하는 ‘공공이슈’ 등 관련 자료와 면접조사 결과를 중심으로 구성하였다.

나서 기재부 장관을 공공기관운영법·노동조합법 위반 혐의로 고발한다는 것이었다. 당시 기재부의 발표에 근거하면, 공공기관 성과연봉제도는 6월 10일 공기업 30곳과 준정부기관 90곳 등 120개 공공기관에 도입되었다. 이외에도 행자부는 7월 31일 기준으로 성과연봉제 도입대상인 143개 지방공사·공단 중 137개(96%)가 성과연봉제 도입을 완료했다고 선전하였다. 정부는 만약 2016년 말까지 성과연봉제를 도입하지 않을 경우는 임금 동결과 경영평가에서도 불이익을 주겠다고 기관을 압박했다. 그 결과 다수의 공공기관들이 노사협의 없이 이사회를 통해 성과연봉제를 도입한 것이다. 이에 따라 공대위는 투쟁계획대로 9월 23일 금융노조의 파업을 시작으로 27일 공공운수노조, 28일 보건의료노조로 이어지는 파업을 실행하였고, 철도노조가 12월 7일까지 파업을 이어감으로써 공공기관의 노사갈등이 지속되었다.

3. 2017년 공공기관 노사관계 현황과 특징

가. 공공부문 정책의 변화

1) 역대 정부의 공공부문 정책

1980년대 이후 공공부문의 구조 개혁 및 혁신은 세계의 많은 국가들에게 당면한 정치 과제였다. 이때 공공부문 개혁의 지배적인 흐름은 신공공관리정책 기조⁴⁾에 입각한 구조조정 및 경영효율화라고 할 수 있다. 1997년 외환위기 이후 우리 정부들도 공공기관에 대해 신공공관리정책 기조에 따라 시장주의적 구조조정 및 효율화 정책을 추진하였다. 김대중 정부는 “공공부문의 인력감축과 민영화를 중심으로 한 하드웨어적 개혁과 공기업의 핵심 업무와 비핵심 업무를 구분하여 민영화 또는 민간위탁을 실시하고, 유사·중복기능을 폐지하는 등 상시적 경영혁신체제를 위한 소프트웨어적 개혁을 진행”하였다(국민의 정부 공공백서, 2002). 이러한 정책을 계승한 노무현 정부는 2003년 「공기업 경영혁신 추진지침」 발표를 통해 “긴축운영기조 유지를 통한 상시 자율경영혁신체제 정착, 자율적 구조조정 추진, 성과중심적인 경영” 등을 핵심과제로 하였고, 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」을 제정하면서 공공기관에 대한 통제를 발전시키고 강화하였다. 이명박 정부는 2008년 8월 「공공기관 선진화 계획」을 시작으로 여섯 차례의 선진화 계획을 통해 정원감축, 기관통폐합, 민영화 및 출자회사 정리 등을 시행하였는데, 그 성과로는 129개 기관의 정원 2만 2,000명 감축, 24개 민영화 대상기관 중 7개 기관 매각·상장, 252개 공공기관의 대졸초임 15.3% 인하 등을 꼽았다(기획재정부, 2010). 박근혜 정부는 2013년

4) 신공공관리론은 정부 관료제의 운영체제가 경쟁의 원리에 기반한 시장체제를 모방하여 계층제적 통제를 대체함으로써 정부관료제의 효율성을 높이지는 것이다. 주요 정책수단으로는 인력감축, 민영화, 재정지출 억제, 책임운영기관, 규제 완화 등이 있다.

11일 ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하였는데, 핵심적인 내용은 “방만경영 정상화”와 “부채감축”이었다. 방만경영 해소 실행계획 중에는 ‘공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점 관리대상 기관을 중심으로 복리후생의 정상화를 추진, 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복기능 등 조정 기능점검을 상시적으로 추진한다’는 내용이였다. 방만경영을 제어하기 위한 수단으로는 경영평가를 강화한다는 것이었고 구체적으로는 과도한 보수·복리후생 조정 노력, 성과 등을 집중 점검하는 평가지표를 신설하여 ‘보수 및 복리후생 관리’ 항목은 방만경영 사항 중심으로 평가하고 평가비중을 상향조정하는 것이었다.

이와 같이 넓게 보면, 지난 20년간 정부의 공공기관 정책은 신공공관리정책 기조가 지속적으로 관철되는 과정이었다고 할 수 있다.

2) 2017년 전반기

2017년 1월에도 정부는 「예산 및 기금운용계획 집행지침」을 통보하여 공공기관의 예산과 지출에 대한 가이드라인을 제시하며 각 기관을 통제하였으나 대통령 탄핵국면 속에서 정책의 지를 강하게 드러내는 내용은 담지 않았다. 다만, ‘지침’에 “각 기관은 성과급 지급에 있어 소속직원이 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급(지급받은 성과급을 다시 배분하는 행위를 포함)받은 때에는 ‘공무원수당 등에 관한 규정’을 준용하여 그 지급받은 성과급을 환수토록 하는 등의 규정을 마련하여야 한다.”라는 문구를 추가하여 공공기관 노조들에서 진행하고 있던 이른바 ‘성과급 균등분배’에 제동을 걸었다.

한편 성과연봉제와 관련하여 2월 31일 대전지법이 철도노조, 수자원공사노조, 철도시설공단노조, 공공운수노조 한국가스기술공사지부, 공공연구노조 한국원자력안전기술원지부가 각 공공기관을 상대로 낸 성과연봉제 효력정지 가처분 신청을 모두 인용했다. 본안소송 1심 판결이 나올 때까지 성과연봉제 시행을 담은 취업규칙 효력을 중단하라는 것이었다. 가처분 신청을 제기한 금융·공공부문 노조는 34곳으로, 법원은 이 중 9곳의 가처분 신청을 기각했고 5곳은 인용했다. 20개 기관은 심리 중이었다. 이어 5월 18일 서울중앙지법에서는 주택도시보증공사 노동자 일부가 제기한 성과연봉제 도입과 관련한 ‘취업규칙 무효확인소송’에서 무효를 주장한 원고일부 승소 판결을 했다. 이 사업장은 기재부 지침에 따라 성과연봉제 적용대상과 임금 가운데 성과연봉의 비중을 확대하는 내용의 취업규칙을 개정한 공공기관이었으므로 성과연봉제 도입의 향방에 큰 반향을 일으킨 것이다. 이로써 2016년 공공기관 노사관계의 가장 큰 갈등 요인 중 하나였던 성과연봉제의 유지 여부가 중대한 갈림길에 서게 된 것이었다.

3) 2017년 후반기

5월 10일 출범한 문재인 정부의 공공기관 정책은 이전 정부들의 정책 기조와는 다르다고 평가되고 있다. 실제로 2017년 7월 문재인 정부는 「문재인 정부 5개년 국정운영 계획」의 100대 과제 중 12번째로 “사회적 가치실현을 선도하는 공공기관”을 선정하고, 추진목표로 “사회적 가치를 반영한 공공기관 정책 수립, 시행 및 평가체계 확립, 정보공개 확대 및 공공기관 지배구조 개선으로 자율 책임경영체제 내실화”를 내걸었다. 주요 내용으로는 “(사회적 가치실현 선도) 인권·안전·환경 및 양질의 일자리 등 사회적 가치를 적극 실현하도록 공공기관 운영”을 한다는 것이었다. 세부적으로 ‘2017년부터 단계적으로 공공기관 정규직의 정규직 전환’, ‘2017년에 공공기관 성과연봉제 관련조치 폐기’를, 경영평가와 관련해서는 ‘2017년 편람 수정을 통해 고용친화적 평가를 실현’, ‘2019년부터 사회적 가치를 반영한 공공기관 경영평가 실시’, 그리고 공공기관 지배구조 개선과 관련해서는 ‘공공기관 운영에 관한 법률 개정 등을 통해 2018년부터 공공기관 감사 독립성 강화 및 노동이사제 도입’을 설정하였다.

이와 같은 정책변화에 따라 각 부처는 핵심사업을 추진하였다. 그 중 공공기관 노사관계와 관련이 깊은 정책 실행과정을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고용노동부는 공공부문의 양질의 일자리 창출을 위해 10월 25일 상시지속업무에 종사하는 공공부문 비정규직 노동자 20만 5천 명을 2020년까지 순차적으로 정규직으로 전환한다는 계획을 발표했다. 이는 정부가 지난 7월 공공부문 정규직 전환 가이드라인을 발표한 이후 비정규직 특별실태조사를 실시한 결과를 반영한 것이었다. 정부는 올해 안에 중앙정부·지자체·공공기관 등 7만 4천 명을 전환하고, 2단계 지자체 출연·출자기관 공공기관 자회사, 3단계 민간위탁기관까지 순차 전환할 계획이라고 고용노동부는 밝혔다.⁵⁾

둘째, 공공기관 경영평가와 관련해서는 기재부가 6월 16일 공공기관운영위원회를 열고 ‘2016년 경영실적 평가결과’를 확정해 발표하면서 성과연봉제 항목은 폐지하기로 결정하였다. 7월 31일 개최한 ‘제8차 공공기관운영위원회’에서는 ‘2017년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)’과 ‘공공기관의 조직과 정원에 대한 지침개정(안)’을 심의 의결하면서 공공기관 경영평가의 방향을 구체화하였다. 기재부는 “일자리는 새 정부의 국정운영의 중심이자 사람중심 경제의 핵심요소로 공공기관이 먼저 좋은 일자리 창출 및 질 개선에 솔선하고 민간부문의 일자리 확대로 이어질 수 있도록 2017년도 경영평가편람을 고용친화적으로 수정하기로 했다”고 밝혔다. 이를 위해 공공기관의 경영평가지표에 ‘좋은 일자리 창출 및 질 개선노력’에 가점 10점을 부여하기로 했다. 이와 함께 ‘사회적 가치실현을 위한 경영평가제도 개편 및 고용친화적 지표’의 체계적인 반영은 2018년도 경영평가편람 작성 시 추진할 계획을 세웠다.

5) 한겨레 <http://www.hani.co.kr/arti/society/labor/816061.html> (2017. 10. 25일자).

셋째, 공공기관의 노동이사제 도입과 관련해서는 기재부가 내년 시행을 목표로 한국개발연구원에 연구용역을 발주한 상태다. 이와는 별도로 국회에는 노동자 추천 사외이사 선임을 의무화하는 상법 개정안이 이미 여야 발의로 계류 중이다. 개정안의 핵심은 ‘공기업 및 준정부 기관의 비상임 이사 중에 근로자 대표 및 시민단체가 각각 추천한 사람이 1인 이상씩 포함되어야 한다’는 조항을 신설하는 것이다.

넷째, 공공기관 민영화 정책의 상징이라고 할 수 있는 철도분야에 대해서는 국토교통부가 국정자문위원회와 국회에 제출한 ‘철도 공공성 강화방안’에 따르면, 올해 하반기에 수서고속철도를 운영하는 에스알(SR)을 ‘기타공공기관’으로 지정하는 방안을 추진하기로 했다는 것이다. 또 한국철도공사(코레일)와 에스알의 통합(수평통합) 여부를 전문가들로 구성된 태스크포스를 구성해 논의하되, 그 시한을 오는 9월께 열릴 국정감사 직전까지로 정하는 한편, 코레일과 철도시설공단의 재통합(상하통합)도 중장기 과제로 검토하기로 했다는 것이다.⁶⁾ 만일 보고서대로 실현된다면 정부 철도정책이 공공성 강화를 방향으로 큰 전환을 하는 셈이라고 할 수 있다. 그러나 국정감사가 완료된 최근까지도 태스크포스는 구성되지 않았다. 국토부는 “현재 에스알의 운영기간이 몇 개월 되지 않아 경쟁체제를 유지할지, 통합체제로 갈지 평가할 근거가 축적되지 않았다”며 “에스알이 1년 정도 운영된 뒤 본격적인 논의를 시작할 계획”⁷⁾이라는 것이다.

이상에서 살펴본 공공기관에 대한 문재인 정부의 정책은 과거 정부들이 추진했던 ‘공공기관의 효율화 정책’에서 ‘공공기관의 공공성 강화정책’으로, ‘시장모델 중심’에서 ‘사회적 가치 중심’으로, ‘노동배제 정책’에서 ‘노동포용 정책’으로 새로운 전환을 시작하고 있다고 할 수 있다.

나. 2017년 전반기 공대위의 대응활동

2017년 공대위는 2월에 1차 대표자회의를 개최하고 “성과퇴출제 정책 중단을 위한 양대 노총 공대위 투쟁의 성과로 박근혜 정부 적폐 6대 정책에 성과퇴출제가 포함된 것”이라고 평가하며, 대선에 집중하기로 하여 조기대선 대응관련 방침을 결정하였다.

공대위는 2월 13일에 실무자회의를 열고 각 정당별 경선과정에서는 향후 본선 후보로 확정될 경우 공개적 정책협상과 국정과제 반영 의사가 있는지 정책 질의를 하고 각 정당별 본선 후보 결정 이후에는 공개적 정책협상 진행 및 합의서를 작성하기로 하였다.

주요 정책의제로는 “성과퇴출제 폐지, 공공기관 운영법 개정, 노정교섭 제도화”를 선정하였다. 각각의 의제에 대해서는 대선 전 국회 토론회와 후보자와의 간담회, 그리고 필요 시 연구용

6) 한겨레 http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/800718.html (2017. 6. 28일자).

7) 한겨레 http://m.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/812337.html#cb (2017. 9. 25일자).

역을 맡아주어 정책논리 개발과 여론환기 활동을 진행하기로 한 것이었다.

대선 결과 대다수 공대위 소속 노조들과 정책협약을 맺은 문재인 후보가 대통령으로 당선되었다.

다. 2017년 하반기 공대위의 대응활동

문재인 대통령이 5월 12일 취임 후 첫 외부 일정으로 인천공항공사를 선택하고 ‘공공부문 비정규직 제로’를 선언하는가 하면 일자리 정책을 최우선과제로 선정함에 따라 공공기관노조들도 적극적인 호응을 보였다. 공대위는 5월 18일 기자회견을 열고 ‘공공부문 개혁과 일자리 정책’에 함께하겠다고 선언하며, ‘공공부문 노동정책의 사회적 합의, 성과연봉제 폐지, 노동탄압 원상회복’ 등을 주장하였다. 공대위는 새 정부가 추진해야 할 공공기관 정책 중 가장 시급하게 해결해야 할 과제는 성과연봉제 폐지라고 판단하여 6월 초 구체적인 요구를 정부에 제안했다. 시급한 현안을 해결하고, 그 과정에서 정부의 공공기관 개혁 정책의지를 확인하며 향후 대응을 모색하자는 것이었다.

1) 성과연봉제 폐지 협의

공대위는 성과연봉제도에 대해 ‘정부가 기재부 지침을 공식적으로 폐기하되, 방법은 노정협의를 통해서 하고, 공공기관에 지급한 인센티브를 환수하여 일자리 창출 재원으로 활용하자’는 제안을 하였다. 공대위의 이러한 제안은 정부에서도 적극적으로 검토되었다. 공대위는 6월 6일 국정자문위원회와 성과연봉제 관련한 면담을 진행하였고, 기재부는 6월 8일 공대위와 협의를 진행하였다. 6월 8일 기재부와 공대위의 실무협약에서 정부 측은 ‘기합의기관은 성과연봉제 도입을 유지하고 미합의기관에 대해서는 새로운 임금체계를 구성해 합의’하는 방식을 제시하였다. 또한 성과급의 환수를 지침으로 하는 것은 법률적인 문제이므로 시행이 어렵다는 입장이었다. 공대위는 기재부가 이전 정부와 별다른 입장 차이를 보이지 않는다고 판단하였고 긴급하게 기재부 규탄 기자회견을 준비하고 이후 투쟁계획을 논의하였다. 그러나 며칠 후 기재부는 입장을 선화하였고, 6월 13일 공공기관 성과퇴출제 관련 노정협의를 진행하였다. 협의 내용은 ‘성과연봉제 노사합의 기관은 제도 존속여부를 자율적으로 판단하고, 미합의기관은 이사회 개최를 통해 성과연봉제를 폐기한다는 것’이었다. 경영평가에서는 ‘관련된 가점을 폐기하고 임금동결 등 패널티를 폐지한다’는 것이었다. 성과연봉제도가 폐지된 경우 ‘기지급된 인센티브는 노사가 합의할 경우 환수할 수 있다’는 것이었다. 결과적으로 6월 16일 열린 공공기관운영위원회에서는 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안」을 노사와 협의된 내용을 중심으로 의결하였다.

2) 공익재단 설립 협의

공대위는 성과연봉제 폐지 시 인센티브 환수금 활용방안으로 공익재단 설립을 추진할 것을 정부 측에 제안하였고 8월 10일 정부와의 협의를 진행하였다. 또한 8월 11일에는 공대위 대표 자회의를 통해 공익재단 설립 추진을 구체화하기로 결정하였다. 그 후 8월 18일 전문가 토론회 등을 거치고 8월 22일 공대위 대표자회의에서 사업 계획 및 정관 초안을 확정하고 정부와 구체적인 협의를 진행하였다.

재단의 명칭은 ‘공공상생연대기금재단’으로 하고 이사를 17명으로 감사와 집행위원을 각각 2명, 8명으로 구성할 것을 제안하였다. 주요 사업으로는 비정규직 처우개선 지원사업, 청년일자리 지원사업, 장학사업, 정책연구개발사업을 제안하였다. 이와 같은 제안을 중심으로 8월 23일과 24일 정부 측과 실무협의를 진행하였는데, 정부 측에서 제기한 문제는 이사의 구성에서 ‘재단에 공무원이 직접 참여하는 것은 타 재단과의 형평성 문제와 법률적인 문제 등이 있으므로 신중한 검토가 필요하다’는 것이었다. 그러나 공대위 측은 ‘법적인 제한조건은 충분히 해소 가능할 것으로 판단되므로 재단의 특수성과 향후 지속성을 위해 정부의 직접적인 참여를 요청’하였다. 결과적으로 정부 측은 공무원이 재단의 이사로 참여하는 것은 어렵다고 판단한다는 통보를 하였고 다만, 재단 설립에는 적극적으로 지원하기로 하였다.

결과적으로 재단은 공대위 대표자들과 시민사회단체 3명, 정부는 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관, 지방공기업에서 각각 한명, 그리고 정부 추천 3인을 발기인으로 하여 11월 7일 발기인대회를 가졌다.

3) 경영평가제도 개선 협의

기재부는 7월 31일 제8차 공공기관운영위원회를 열고, 2017년도 공공기관 경영평가편람 수정(안)과 공공기관의 조직과 정원에 대한 지침 개정(안)을 의결하였다.

주요 내용으로는 “공공기관이 먼저 좋은 일자리 창출 및 질 개선에 나서고, 민간부문의 일자리 확대에 이어질 수 있도록 2017년도 경영평가편람을 고용친화적으로 수정”한다는 것이다. 이를 위해 ‘좋은 일자리 창출 및 질 개선 노력’에 가점(10점)을 신설하였다. 주요 평가사항으로는 ① 좋은 일자리 창출 및 질 개선을 위한 전사적 노력과 전략 및 계획 ② 비정규직·간접고용의 정규직 전환, 일자리나누기 등 공공기관의 좋은 일자리 창출 실적 ③ 기관의 핵심기능·사업·투자, 사내벤처, 임직원(휴직) 창업 등을 통한 민간부문의 좋은 일자리 창출 노력과 실적 ④ 좋은 일자리 창출 노력과 성과의 혁신성을 제시하였다. 또한 “고품질 공공서비스를 제공하고 좋은 일자리 창출을 지원”한다는 목적으로 “공공기관의 조직과 정원에 관한 지침을 개정하여 총인건비 범위 내에서 정원을 탄력적으로 운영하는 탄력정원제를 도입”하기로 하였다.

그러나 공대위는 기재부의 이러한 행보에 강하게 반발하였다. 공대위의 주장을 살펴보면,

먼저 ①번 항목에 대해서는 결과뿐만 아니라 과정에서 노사협약이 충분히 진행되었는지, 이해관계자의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤는지를 주로 평가해야 한다는 것이었다. ②번 항목에 대해서는 비정규직·간접고용의 정규직 전환 평가 시 정량적인 전환을 지표로는 전환규모를 올바르게 판단할 수 없으므로 상시지속업무의 경우 전환을 하였는지, 이후 상시지속업무에 비정규직을 활용하고 있는지는 않은지 등을 중점적으로 판단하여야 한다는 것이다. 또한 초과근무시간 단축을 통한 일자리 나누기는 정부가 아직 노동시간 단축 일자리 창출 세부 방안이 제시되지 않고 있으므로 2017년 기준에서는 삭제하거나 배점을 최소화하고, 시간선택제 일자리는 박근혜 정부의 정책을 통해 정책의 부작용이 크다고 평가되었으므로 2017년 기준에서는 삭제 또는 배점을 최소화해야 한다는 것이었다. ③번 항목에 대해서는 외주화, 민자유치, 사내벤처 임직원(휴직) 창업 등 분사화를 유도할 수 있으므로 평가 내용에서 삭제할 것을 요구하였다. ④번 항목에 대해서는 정부정책 취지에 따라 적극적인 노력을 했는지를 평가하되 전환 예외 사유 최소화과 처우개선 노력 등을 평가해야 한다고 요구하였다. 탄력정원제에 대해서는 공공기관의 총 인건비는 늘리지 않은 채 기존 노동자들의 초과근무수당, 연가보상비 등을 줄여 일 자리를 만들겠다는 의미이므로 폐지하라고 주장하였다.

이와 같은 요구에 대해 기재부는 공대위와 협의를 진행하였고 <표 2>와 같이 구체적인 답변

<표 2> 공대위의 경영평가 일자리 항목 가점 요구와 기재부의 답변

	요구사항	답변
총괄	정성평가, 절대평가로 진행	정규직 전환을 1.5점 계량지표를 제외, 나머지는 정성평가이며 등급별 강제배분 없이 점수를 산출하고 본 점수에 합산
전사적 노력과 전략 및 계획	충분한 노사협약, 당사자 의견반영을 집중적으로 평가	노사간 공감대 형성과 정규직 전환을 위한 기관 내 추진체계(전환심의위원회, 노사·전문가협의체) 구축 여부를 평가
일자리 창출 실적	비정규직·간접고용 정규직 전환, 정량 평가 시 왜곡 우려, 지침 이행 여부를 중심으로 정성평가	기관이 자체적으로 수립한 목적대비 실적을 계량평가. “기관의 여건, 특성 등을 고려한 전환의 난이도” 항목에서 지침보다 후퇴한 목표설정 기관, 도전적 목표설정 기관을 변별(0.5점)
	정·현원 차이 축소 노력 정도를 평가	축소노력 정도를 정성평가
	초과근무시간 단축은 삭제 시간선택제 일자리 삭제	장시간 근로해소를 위한 교대제 변경, 시간선택제, 유연근무제, 탄력정원제 등 다양한 형태의 일자리 창출 노력
민간부문의 좋은 일자리 창출 노력과 실적	기관의 핵심기능 수행 간접효과를 평가	기관의 여건을 반영하여 직접 일자리 창출 외에 금융지원, 컨설팅 등 간접지원도 반영
	외주화, 민자유치, 사내벤처 등 분사화, 임직원(휴직) 창업은 평가내용 삭제	외주화, 민자유치는 삭제, 사내벤처, 임직원(휴직) 창업은 여러 가지 노력의 한가지 예시로 반영
노력과 성과의 혁신성	공익재단 출연 등 협력 활동노력 평가	공익단체·법인 등과의 일자리 관련 협력 평가내용에 포함

자료 : 공대위 내부자료.

을 내놓았다.

이외에도 정부는 11월 중 공공기관 경영실적 평가제도 개선 공개토론회를 개최하고 토론회 결과와 내부 의견수렴과정 등을 거쳐 연내 공공기관 경영평가지침이 될 '2018년 평가편람'을 마련할 계획이라고 밝혔다. 기재부는 그동안 경영평가제도가 본래 목적인 기관의 '경영개선' 유도가 아니라 '성과급 지급수단'으로 치우쳤다고 판단하고 있다는 것이다. 이에 따라 개편안에는 사회적 가치를 평가체계나 지표에 반영하는 한편, 경영평가제도가 실질적인 기관운영 개선으로 이어지도록 경영평가 후 피드백(feedback)을 강화하는 내용을 담는다는 것이다. 특히 공공기관 위에서 군림한다는 지적을 받아온 평가단을 구성하는 방식을 뜯어고쳐 전문성과 공정성 등을 강화할 계획이라고 하였다.⁸⁾ 이러한 맥락에서 기재부는 공공기관 경영평가제도를 거의 전면개편에 속하는 수준의 내용을 준비하고 있다고 할 수 있다.

III. 맺음말

1. 2017년 공공기관 노사관계의 특징

2017년 공공기관 노사관계의 특징은 문재인 정부 출범과 공공기관 정책변화에 공공부문 노조들이 적극적으로 호응하고, 협의를 진행하는 등 노정 간 신뢰축적의 시작 단계라고 할 수 있다. 변화는 정부로부터 시작되었고, 공공기관 노조들이 적극 호응했으며, 사용자들은 변화의 기로에 선 형국이라고 할 수 있다. 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부의 공공부문 정책방향이 변화하였다. 문재인 정부는 당선 직후 공공부문 비정규직의 정규직화를 선언하며 변화를 이끌었다. 6월에는 2016년 공공부문 노사갈등의 핵심요인이었던 성과연봉제를 폐지하는가 하면, 9월에는 이른바 '2대 지침'(공정인사지침, 취업규칙 해석 및 운영지침)을 공식적으로 폐기선언함으로써 그동안 갈등관계가 지속되었던 공공부문 노사관계를 신뢰관계로 전환할 가능성을 높였다고 할 수 있다. 이외에도 "사회적 가치실현을 선도하는 공공기관"을 국정과제로 제시하며 효율성 중심의 공공기관 정책을 제시했던 이전 정부들과는 차별성을 보였다. 실행과제로는 '사회적 가치를 반영한 공공기관 정책수립 및 평가체계 확립', '양질의 일자리를 창출하는 공공기관', '공공기관 지배구조 개선으로 자율경영체제 내실화' 등을 제시하였는데, 이러한 과제는 구체적으로 '공공기관 비정규직의 정규직화', '공공기관의 지

8) 연합뉴스 11월 12일자 보도.

배구조 개선’, ‘경영평가의 친고용적 방향으로의 전환’, ‘공공기관의 노동이사제 도입’ 등의 방향으로 실현되고 있다. 이러한 과제들의 성과는 주로 2018년을 목표로 하고 있다.

둘째, 공공부문 노조들이 정부와 적극적인 협의를 진행하였다. 지난 정부에서 공공기관의 정책에 맞서기 위해 만들어진 공대위가 문재인 정부 출범 후에는 노조들의 대정부 협의기구로 자리를 잡았다. 그 이유는 지난 20여 년간 공공기관에 대한 정부의 통제는 강화되었고, 그 방향성도 신공공관리정책에 입각한 시장주의와 효율성에 있었으므로 노동조건이 지속적으로 하락하는 경험 속에서 공공기관 노조들은 개별 사용자를 상대하기보다는 정부를 직접 상대하는 것이 더 효과적이라는 인식이 확산되었기 때문이라고 할 수 있다. 공대위는 비정규직의 정규직 전환, 성과연봉제 폐지, 2018년 예산편성지침 작성, 경영평가 개선 등 다양한 의제를 가지고 정부와 공식, 비공식 협의를 이어나갔다. 그 과정에서 한때 ‘성과연봉제 노사합의기관 인정’ 문제, ‘탄력정원제’ 문제 등에서는 갈등을 빚는 등 긴장관계가 형성되었지만 대체로 현재까지 협의를 원활하게 진행하고 있다. 특히 노정협의를 통해 ‘공공재단상생연대기금재단’이 설립된 것은 노정 간 상호 신뢰관계 형성과 향후 노사정 관계에서 변화를 이끌 단초를 마련한 괄목할 만한 성과라고 할 수 있다.

셋째, 공공기관 사용자들은 변화의 기로에 서 있다고 할 수 있다. 새로운 정부가 취임하면 이전 정부에서 임명된 공공기관장의 거취는 항상 논란이 되어 왔다. 독립성을 보장해야 한다는 논리와 새 정부의 정책에 맞게 새로 임명되어야 한다는 논리가 맞부딪히기 때문이다. 특히 2017년에는 탄핵을 통해 치러진 선거에서 새 정부가 탄생되었으므로 이러한 갈등은 더욱 극심하게 나타났다고 할 수 있다. 공대위는 7월에 “지난해 성과연봉제 도입과정에서 노동관계법령을 위반했거나, 박근혜 정부의 낙하산 인사라고 판단하는 적폐 기관장 10명의 명단”을 발표하며 퇴진을 요구하는 등 사용자들을 압박하였다. 이들 중 일부는 실제로 사퇴하였고, 일부는 현직을 유지 중이다. 이러한 현상은 이후 정부정책의 실현과정에서 계속해서 갈등을 유발할 것으로 보여 공공기관 사용자들 또한 정부정책에 적극적인 보조를 맞출 것인지, 사퇴 문제를 중심으로 노조와 갈등관계를 형성할 것인지 선택에 어려움을 겪을 것으로 보인다.

2. 2018년 공공기관 노사관계 전망

2018년은 문재인 정부의 공공기관 정책이 보다 구체화될 전망이고, 주요 공공부문 노조들이 선거를 마치며 새롭게 조직을 정비함에 따라 공공기관 노사관계의 새로운 방향이 형성될 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 2018년 공공기관 노사관계를 전망하면 다음과 같은 내용들이 주요 의제로 부상할 것으로 보인다.

첫째, 공공기관 노조의 조직률이 상승할 것으로 보인다. 2017년 현재에도 공공기관 노조의

조직률은 약 68%로 전체에 비하면 월등히 높은 수준을 보이고 있다. 그러나 구체적인 조직률을 살펴보면, 조직대상이 주로 정규직에 치우쳐 있는 것을 알 수 있다. 따라서 정부의 계획대로 비정규직의 정규직 전환이 가속화된다면 노조들도 적극적인 조직화에 나서게 되고, 고용안정에 기반하여 높은 노조조직률을 보이는 공공부문의 특성상 노조 가입도 활발해 질 것으로 예상할 수 있으므로 공공기관의 전체 노조조직률은 상승할 것이라는 전망을 할 수 있다.

둘째, 노정협회의 성과가 보다 구체적으로 나타날 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 정부와 공대위의 핵심적인 협의는 2018년 경영평가제도라고 할 수 있다. 구체적인 협의결과는 1월에 발표되는 경영평가편람에 드러날 것이고, 그 내용에 따라 공공기관들은 2018년 경영의 목표와 방향을 설정할 것이다. 이와 더불어 현재 진행되고 있는 각 공공기관의 비정규직 정규직 전환 성과도 경영평가에 포함될 것이므로 공공기관의 고용질서에 변화를 가져올 것으로 예상된다. 또한 노동계가 지속적으로 주장해온 공공기관운영위의 노조대표 참여, 기재부가 발표한 경영평가단의 혁신, 정부의 국정과제인 노동이사제 도입 등 공공기관의 지배구조 변화 논의도 구체화될 것으로 보여 노정협회는 더욱 활발해질 것으로 예상된다.

셋째, 공공기관의 변화와 혁신에 대한 사회적 쟁점이 본격화될 것으로 보인다. 문재인 정부의 '사회적 가치실현을 선도하는 공공기관'이라는 국정과제는 기존 정부들의 공공기관 운영에서 '효율성', '시장 중심'의 방향을 '공공성', '사회적 가치 중심'의 패러다임으로 바꾸겠다는 것이다. 그러나 이러한 변화가 구체적으로 어떤 방향성을 가지고 있는지는 아직 구체화되어 있지 않다고 할 수 있다. 따라서 공공기관의 새로운 혁신방향이 보다 구체화되는 2018년에는 이러한 패러다임에 대해 본격적으로 사회적 논쟁이 시작될 것으로 보이고, 그 촉발점은 공공기관의 노동이사제 도입이 될 가능성이 크다고 할 수 있다. 그 이유는 정부의 공공기관 노동이사제 도입정책은 최근 KB금융지주의 노조 추천 사외이사 선임 건에서 다시 논쟁이 시작되었듯이, 정부의 노동이사제 도입정책 의지는 정부가 주주로서 권리를 행사할 수 있는 다양한 기관의 정책방향에 직접적으로 영향을 줄 수 있고, 경영계는 이 문제에 보다 적극적으로 반대 입장을 보일 것이기 때문이다. 따라서 노동이사제도 도입 문제는 공공기관의 노사관계 문제로 한정되지 않고 문재인 정부의 공공부문 정책 전반의 문제로 확산되어 논쟁이 이루어질 가능성이 크다고 할 수 있다.

넷째, 공공기관 단위사업장의 갈등이 다방면으로 전개될 가능성이 있다. 문재인 정부의 공공기관 정책이 변화하였음에도 불구하고 단위사업장에서는 여전히 갈등관계가 지속되는 사업장들이 있다. 대표적인 경우는 철도공사라고 할 수 있는데, 철도공사는 2016년 장기파업, 철도의 상하통합, 수평통합 등 구조개편, KTX 여승무원 고용승계, 해고자 복직 등 다양한 노사관계 쟁점을 가지고 있는 사업장이다. 또한 많은 문제가 정부의 정책과 밀접한 사안들이어서 공공기관 노사관계 전체에 미치는 영향도 큰 사업장이라고 할 수 있다. 문재인 정부 출범 이후 철도공

사에 가장 먼저 일어난 변화는 이전 정부에서 임명된 사장이 임기가 남은채로 사퇴한 것이었다. 두 번째로는 국토부 장관이 철도공사 노사와 만나 현안에 대해 정기적인 협의를 진행하자는 논의를 한 것이었다. 또한 국토부는 TF팀을 구성하여 9월까지 철도의 상하통합 계획을 수립한다고 발표하였다. 그러나 철도공사는 현재까지 사장 직무대행 체제를 유지하고 있고, 국토부와의 정기적인 협의는 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 철도통합을 위한 TF팀도 구성되지 않은 것으로 나타났다. 최근에는 임단협 교섭이 결렬되고 노조가 쟁의행위 찬반투표를 실시한 결과 찬성이 81.9%로 높은 찬성률이 나왔다. 철도노조에 따르면, 협상 결렬의 주요 쟁점은 단체협약 갱신 중 ‘적정인력 확보’, ‘관리자 편중 인사승진제도 개선’, ‘4조2교대 시행’, ‘안전우선의 원칙’ 등이다. 사측은 대부분의 안전을 이전 정부의 지침을 이유로 거부했다는 것이다. 임금인상의 쟁점은 정부 지침에 따른 3.5%의 임금인상 재원을 사측의 경영실패로 인건비 재원을 확보하지 못했기 때문이라고 노조는 주장하였다. 노조는 12월 초부터 시도부의 농성을 시작으로 이후 투쟁을 확대한다는 계획이었다. 하지만 12월 10일 노사가 중앙노동위원회 중재로 올해 임금협상 잠정합의안을 마련하여 투쟁계획은 수정되었다. 그러나 단체교섭의 쟁점은 여전히 남아 있어 추후 신입사장 임명과 함께 노사관계에 어떤 변화가 있을지 지켜봐야 할 것이다.

이와 같이 공공기관 단위사업장에서는 이전 정부의 정책에 따른 경영과정 속에서 새 정부의 정책 변화로 혼란을 겪고 있다고 볼 수 있고, 이는 결국 노사갈등의 핵심요인으로 작용할 수 있다는 사례를 철도공사가 보여준다고 할 것이다. 철도공사는 과거 민주정부라고 이름 붙여진 정부들에서도 파업을 진행한 경험이 있고 철도파업을 계기로 공공기관 노사관계가 급격하게 갈등관계로 전환한 전례를 보면 쉽게 보아 넘기기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

또 다른 갈등은 공공기관 사업장에서 비정규직의 정규직 전환에 따른 정부와 사용자, 그리고 노조의 갈등이 나타날 수 있다는 것과 노조 내부, 또는 노조 간 갈등이 형성될 수 있다는 것이다. 현재 공공기관의 비정규직의 정규직 전환의 과정에서 정부-사용자-노조 간 갈등의 핵심요인은 정원 확대와 인건비 확충의 문제라고 할 수 있다. 공공기관의 정원 확대와 이에 따른 인건비 확충에 대해 정부는 아직까지 명확한 방침을 정하지 못하는 것으로 알려지고 있다. 각 기관의 정규직전환심의위원회의 결정 후에 정확한 규모가 추산된 후 그 방침이 정해질 수도 있겠지만, 이에 대한 방향이 각 사업장에 명확하게 전달되지 않음으로써 각 주체간의 갈등은 심화되고 있다고 할 수 있다. 또한 일부 사업장에서는 정규직들이 비정규직들의 정규직 전환 자체에 반발하고 있고, 결과적으로 노조를 압박함으로써 노조 내부 또는 복수노조 간 입장 차이로 갈등이 유발하는 현상들이 나타나고 있는 것이다. 이러한 흐름은 정규직 전환의 규모와 방식이 구체화되는 2018년에 더욱 확산될 조짐이 있다고 할 것이다.

이상에서 살펴본 것과 같이 2017년은 공공기관에 대한 정부정책 변화로 공공기관 노사관계

에 다양한 변화가 시작되는 해라고 할 수 있다. 그러나 이 변화가 각 주체들에게 어떤 영향을 줄 것인지는 2018년에 보다 구체화될 전망이다. 따라서 2018년은 공공부문 노사관계에서 정부의 공공부문의 개혁방향과 노사관계의 새로운 전환을 둘러싸고 다양한 이해관계자들의 이해가 분출되고 있어 공공기관 노사관계는 갈등과 협력이 공존하는 해가 될 것으로 보인다. **KLI**

[참고문헌]

- 박태주(2016), 「한국에서 근로자이사제의 도입은 가능한가」, 『노동법포럼』 19.
- 배규식 외(2015), 「서울시 투자출연기관 참여형 노사관계 모델 도입방안 연구」, 한국노동연구원.
- 유병홍·이정봉·허 인(2017), 「지방공기업 노사관계 발전방안」, 한국노총중앙연구원.
- 한국노총 공공노동조합연맹(2016~2017), 『공공이슈』.
- 허 인(2016), 「공공부문 다면교섭 구조와 교섭성과의 관계」, 한양대학교 박사학위논문.