

공공부문의 노사관계 평가와 전망*

허인**

I. 머리말

문재인 정부 3년차에 접어든 2019년 공공부문 노사관계는 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 마무리됨과 동시에 공공기관 노사관계가 새로운 전기를 마련하는 양상을 보였다고 할 수 있다. 2017년 출범 직후 중요 사회정책으로 시작한 ‘비정규직 제도’ 정책은 1, 2단계인 직접 고용단계를 거쳐 현재는 3단계 민간위탁노동자에 대한 처우개선에 집중되고 있다. 지난 7월 24일 고용노동부는 1, 2단계 사업에 대해 “2019년 6월말 현재 18만 5천 명이 정규직 전환이 결정되었고, 이는 전환 계획의 90.1%에 해당”된다고 발표하였다. 이와 같은 결과는 이전 정부들에 비해 신속하게 대규모의 성과를 냈다는 면에서 의의가 있다. 그러나 최근 쟁점이 되고 있는 한국도로공사의 직접고용을 둘러싼 분쟁이나 한전을 비롯한 발전회사, 수자원공사 등 대형기관에서는 여전히 직접고용을 둘러싼 분쟁이 계속되고 있고, 공공기관 노조들은 정부가 정규직화에 대한 명확한 지침을 내놓지 않아 분쟁이 지속된다고 주장하고 있어 종합적인 평가까지는 시간이 걸릴 것으로 보인다.

정규직화 정책 실현 이외에 향후 공공기관의 노사관계에서는 임금피크제의 내용 문제와 지속여부 문제에서 분쟁의 여지가 남아 있고, 정부가 2019년부터 매뉴얼을 만들어 본격화하겠다고 한 공공기관의 임금체계 개편(직무급제) 문제가 향후 가장 큰 쟁점이 될 것으로 보인다. 다만, 정부는 차후에 임금피크제의 문제점을 보완할 수 있는 방안을 모색할 것이라는 입장을 내놓고 있고, 직무급제 도입을 포함한 임금체계 개편은 지난 정부의 성과연봉제 도입과 달리 노조와 협의하여 진행한다는 계획이어서 아직까지는 갈등이 잠재된 상태라고 볼 수 있다. 따라서

* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2019년도 노사관계 실태분석 및 평가』 보고서를 요약·보완한 것이다. 노사관계에서 공공부문은 크게 공무원, 교원, 공공기관 영역으로 나눌 수 있는데, 이 글에서는 공공기관을 중심으로 다루었다.

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

향후 진행될 임금피크제와 직무급제 도입에 대한 연구용역 결과가 알려지거나 정부의 구체적인 입장이 밝혀진다면 공공기관의 노사갈등은 커질 것으로 예상된다. 그러나 임금피크제는 정년연장과 맞물릴 가능성이 크고, 임금체계 개편도 노정협의를 중심으로 한 구체적인 협상에 돌입한다면 노조들은 각각의 사정에 따라 다양한 입장을 내놓을 것으로 보여 노조들의 통일된 행동을 기대하기는 어려울 수도 있는 사안이라고 볼 수 있다.

이와 같은 쟁점 사안들은 11월 22일 출범한 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 산하 공공기관위원회(이하 공공위원회)에서 논의하기로 되어 있어 그동안 공공기관 노사관계에서 ‘숨은 사용자’라는 비판을 받아온 정부가 노동계와의 협의 틀을 만들었다는 의미에서 공공기관 노사관계의 새로운 전기를 마련하였다고 볼 수 있다. 하지만 민주노총 소속 공공기관 노조들은 민주노총의 방침에 따라 불참하기로 하였고, 별도로 노정협의를 통해 의견을 개진할 수밖에 없는 조건이어서 논의가 다면적으로 진행된다는 점과 노동계가 대표성을 가지고 책임 있는 결정을 내리기가 어렵다는 점을 고려하면 여전히 불안정한 노사관계를 예견할 수밖에 없을 것이다.

이 글은 먼저 2019년 공공기관의 현황을 정리하고, 핵심쟁점이라고 할 수 있는 공공부문 정규직화, 임금피크제, 임금체계 개편의 내용을 살펴본 후 2020년 공공기관 노사관계에 대해 전망하고자 한다. 이 글에서 제시되는 데이터는 특별한 언급이 없는 경우 모두 공공기관의 정보공시 시스템인 ‘알리오’와 지방공공기관 정보공시 시스템인 ‘클린아이’에서 얻은 것을 바탕으로 하고 있다.

II. 공공기관 현황

1. 공공기관 및 지방공공기관 현황

공공기관은 기관의 업무특성과 중요도를 반영하여 맞춤형 지배구조와 관리 감독 수준을 설계할 목적으로 법률에 따라 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. ‘공기업’과 ‘준정부기관’은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정된다. 공기업은 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하고, 준정부기관은 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정된다. ‘기타공공기관’은 공기업과 준정부기관이 아닌 공공기관을 의미한다. 공공기관은 다시 세부적으로 시장형/준시장형 공기업, 기금관리형/위탁집행형 준정부기관, 그리고 기타공공기관으로 분류된다. 2019년 공공기관 현황을 살펴보면 <표 1>과 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 2018년 공공기관 유형별 기관 수는 2017년 대비 8개 기관이 증가한 338개이다. 지정내용을 보

면 공기업으로는 35개가 지정되었고, 시장형은 15개, 준시장형은 20개이다. 준정부기관은 93개가 지정되었고, 기금관리형은 16개, 위탁집행형은 77개이다. 정원은 2017년도 대비 36,460명이 증가하였는데, 기관 수 및 정원 증가에 따른 것이다.

이후 2019년도 1/4분기 기준으로 보면 <표 2>와 같이 2018년 대비 기관 수는 1개 증가, 정원은 382,872명에서 21,090명이 증가하여 403,962명이 되었다. 2016년에서 2017년 36,459명 증가, 2018년에는 21,090명 증가로 2019년 기준으로 2년간 57,549명이 증가하였다.

지방공공기관은 ‘지방공기업’과 지자체 ‘출자출연기관’으로 나눌 수 있다. 또한, 지방공기업은 「지방공기업법」에 근거하여 지방직영기업, 지방공사, 지방공단으로 세분된다. 지방공공기관 현황은 <표 3>과 같다.

이 표에서 보는 바와 같이 지방공기업과 지자체 출자출연기관의 수는 각 연도 경영공시

<표 1> 2018년 공공기관 유형별 기관 수 변동

	2017년		2018년		(전년대비 변동내역)			
	기관 수	직원 수 (정원)	기관 수	직원 수 (정원)	증감	신규 지정	기관 해제	유형 변경
①공기업	35	132,541	35	139,814	0	-	-	0
▪ 시장형	14	62,097	15	64,138	1	-	-	1
▪ 준시장형	21	70,444	20	75,676	△1	-	-	△1
②준정부기관	88	99,820	93	113,219	5	-	-	5
▪ 기금관리형	16	24,784	16	28,644	-	-	-	-
▪ 위탁집행형	72	75,036	77	84,574	5	-	-	5
③기타공공기관	207	114,051	210	129,839	3	9	△1	△5
전 체	330	346,412	338	382,872	8	9	△1	6

<표 2> 2019년 공공기관 유형별 기관 수 변동

	2018년		2019년(1/4)		(전년대비 변동내역)			
	기관 수	직원 수 (정원)	기관 수	직원 수 (정원)	증감	신규	해제	변경
① 공기업	35	139,814	36	144,911	1	-	-	1
▪ 시장형	15	64,138	16	65,299	1	-	-	1
▪ 준시장형	20	75,676	20	79,612	-	-	-	-
② 준정부기관	93	113,219	93	118,392	-	-	-	-
▪ 기금관리형	16	28,644	14	29,659	△2	-	-	△2
▪ 위탁집행형	77	84,574	79	88,733	2	-	-	2
③기타공공기관	210	129,839	210	140,659	-	7	△6	△1
전 체	338	382,872	339	403,962	1	7	△6	-

〈표 3〉 지방공공기관 유형과 현황

		개수	인원	출자비율	성격	관리법률
지방 공기업	직영기업	252	15,188	100%	지자체	지방공기업법
	지방공사	62	40,028	50~100%	법인	
	지방공단	89	23,027	100%	법인	
지방 출자·출연기관		686	30,509	10% 이상~50% 미만	법인	지방출자·출연법
전 체		1,089	108,752			

주 : 지방공기업은 2019년 경영공시 기준으로 인원은 일반정규직, 무기계약직을 포함하고 있고, 출자출연기관은 2015년 경영공시 기준이고, 지방공사공단은 2018년 기준, 출자출연기관은 2017년 기준임.

기준 1,089개이다. 인원은 약 10만 8,752명이다. 이 가운데 임직원 대부분이 공무원 신분인 지방직영기업 인원을 제외하면 약 8만 3천여 명이다. 지방공기업은 403개이고, 인원은 78,243명이다. 지방공기업 중 지방공사·공단은 151개이고, 인원은 63,055명이다. 출자출연기관은 2017년 경영공시 기준으로 686개이고, 인원은 30,509명이다.

2. 노조 현황

공공기관은 2019년 5월 기준 339개의 공공기관과 23개의 부설기관 총 362개 중 약 272개 기관에 노동조합이 결성되어 있다. 그중 단일노조가 결성된 기관은 196개이고, 복수노조가 결성된 기관도 196개이다. 시장형 공기업·준시장형 공기업·기금관리형 준정부기관의 경우 모든 기관에 노동조합이 결성되어 있으며, 기타공공기관 중 90개의 기관은 노동조합이 없거나 노동조합 정보를 공시하지 않은 상태다. 이러한 내용을 종합하면 <표 4>와 같다.

공공기관 노조조직률은 <표 5>에서 보는 바와 같이 약 68%이다. 기관유형별 조직률은 시장형 공기업 76.5%, 준시장형 공기업 78.18% 준정부기관 68.42%, 기타공공기관 47.66%로 나타났다. 고용형태별로는 정규직이 229,215명(63.83%), 무기계약직 약 34,730명(74.4%)이 노조원

〈표 4〉 공공기관 노조현황

	단일노조		복수노조		노조없음/미공시		전 체
	빈도	비중(%)	빈도	비중(%)	빈도	비중(%)	
공기업(시장형)	6	20.69	23	79.31	0	-	29
공기업(준시장형)	11	29.73	26	70.27	0	-	37
준정부기관(기금관리형)	9	33.33	18	66.67	0	-	27
준정부기관(위탁집행형)	51	45.54	49	43.75	12	10.71	112
기타공공기관	119	42.96	80	28.88	78	28.16	277
전 체	196	40.66	196	40.66	90	18.67	482

〈표 5〉 기관유형별·고용형태별 노조조직률

	정규직		무기계약직		전 체	
	현원 수	조합원 수 (조직률)	현원 수	조합원 수 (조직률)	현원 수	조합원 수 (조직률)
공기업 (시장형)	61,553	47,105 (76.53%)	308	217 (70.45%)	61,861	47,322 (76.50%)
공기업 (준시장형)	73,774	55,688 (75.48%)	8,594	8,705 (101.29%)	82,368	64,393 (78.18%)
준정부기관 (기금관리형)	27,340	18,959 (69.35%)	4,681	2,951 (63.04%)	32,021	21,910 (68.42%)
준정부기관 (위탁집행형)	77,999	56,066 (71.88%)	12,232	7,960 (65.08%)	90,231	64,026 (70.96%)
기타공공기관	118,432	51,397 (43.40%)	20,655	14,897 (72.12%)	139,087	66,294 (47.66%)
전 체	359,098	229,215 (63.83%)	46,470	34,730 (74.74%)	405,568	263,945 (65.08%)

이다.

상급단체별로는 민주노총에 168개 노조 약 114,620명(28.3%)이 소속되어 있고, 한국노총에 111개 노조 약 114,437명(28.2%), 미가맹이 113개 노조 약 34,978명(8.6%)으로 나타났다.

노동조합의 교섭권 형태를 중심으로 살펴보면, <표 6>에서 보는 바와 같이 교섭대표 노조 또는 단일노조가 69.45%의 비중을 차지하고 있고, 개별교섭 23.64%, 공동교섭 6.91% 순으로 나타났다. 특히, 100명 미만의 조합원이 있는 노동조합의 경우 평균에 비해 개별교섭 비중이 높은 것으로 나타났다.

지방공공기관 중 공사·공단 노조현황은 <표 7>과 같다. 기관 수는 총 151개이고, 현원은

〈표 6〉 노조 규모별 교섭권 형태(교섭권이 있는 노조 내 통계)

	교섭대표/단일노조		개별교섭		공동교섭		전 체
	빈도(수)	비중(%)	빈도(수)	비중(%)	빈도(수)	비중(%)	
100명 미만	48	60.00	27	33.75	5	6.25	80
100명 이상~300명 미만	47	66.20	17	23.94	7	9.86	71
300명 이상~500명 미만	21	72.41	5	17.24	3	10.34	29
500명 이상~1,000명 미만	22	68.75	9	28.13	1	3.13	32
1,000명 이상~3,000명 미만	38	84.44	6	13.33	1	2.22	45
3,000명 이상	15	83.33	1	5.56	2	11.11	18
전 체	191	69.45	65	23.64	19	6.91	275

<표 7> 지방공사·공단 노조 현황

		기관 수	현원	노조 수	조합원 수	조직률
지방공사	도시철도	6	27,049	11	22,054	81.5%
	도시개발	16	4,890	17	3,228	66.0%
	기타공사	40	8,089	37	5,787	71.5%
지방공단	시설관리 (시설, 도시)	80	20,103	96	12,538	62.4%
	기타공단 (환경, 경륜)	9	2,924	9	1,585	54.2%
전 체		151	63,055	170	45,192	71.7%

약 6만 3천여 명이며, 노조 수는 170개이고 조합원은 약 4만 5천여 명으로 조직률은 약 72%이다.

지역별로는 서울이 36개 노조에 조합원 19,931명으로 44.1%를 차지한다. 다음으로 경기도에는 40개 노조에 조합원 5,930명으로 13.1%를, 부산이 9개 노조 4,712명으로 10.4%를 차지하고 있다. 이렇듯 3개 시도에 약 70%의 노조원이 집중되어 있다. 전체 조합원 45,192명 중 지방공사·공단 기관별 조합원 분포를 보면 도시철도는 과반수에 가까운 49%를 차지하고, 그다음으로는 시설관리가 28%, 기타공사가 13% 순이었다.

상급단체와 관련한 현황은 민주노총에 56개 노조 23,420명이 가입되어 있어 전체 조합원 중 52%를 차지하고 있다. 다음으로 한국노총 43개 노조 1,1303명이 가입되어 있어 25%를 차지하고 있고, 지방공기업연맹에도 31개 노조 5,801명이 가입되어 있어 13%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이들 세 조직에 약 90%의 조합원이 소속되어 있다. 미가맹 또는 미확정 노조는 40개 노조 4,668명으로 10%를 차지하는 것으로 나타났다. 현원대비로 조직률을 계산하면 민주노총은 37%, 한국노총은 18%, 지방공기업연맹은 9%, 미가맹은 7%가 된다. 따라서 지방공공기관의 조직률은 약 71%라고 할 수 있다.

복수노조와 교섭형태는 <표 8>과 같다. 128개 기관 중에 56개 기관에 복수노조가 설립되어

<표 8> 복수노조와 교섭형태 현황

		노조 수			교섭형태			
		단일노조	복수노조	계	교섭대표	개별교섭	공동교섭	미확정
공사	도시철도	2	9	11	3	4	3	1
	도시개발	12	5	17	7	5	0	5
	기타공사	19	18	37	23	0	4	10
공단	시설관리	36	60	96	35	4	10	47
	기타공단	3	6	9	4	2	0	3
전 체		72	98	170	72	15	17	66

있고, 복수노조가 있는 사업장의 교섭 형태는 대표교섭노조가 교섭을 하는 노조가 72개, 개별 교섭을 진행하는 곳이 15개, 노조 간에 교섭단을 구성하여 교섭하는 곳이 17개, 교섭권이 없거나 미확정 된 곳이 66개로 나타났다.

III. 2019년 공공기관 노사관계 주요 쟁점

1. 공공기관 비정규직의 정규직화 정책의 쟁점

2017년 문재인 정부의 공공부문 비정규직의 정규직화 정책 시행 이후 약 2년의 시간이 지났고 직접고용 전환을 판단하는 2단계를 마무리했으며, 이제 3단계 민간위탁 노동자의 처우개선과 관련한 사항만 남겨놓은 시점이다. 지난 7월 24일 노동부는 그동안의 정규직 전환 성과를 <표 9>와 같이 발표했다.

공공기관만을 따로 정리하면 <표 10>과 같다. 이 표에서 보면, 실제 정규직 전환인원은 77,066명이며 공공기관 정원변동에 영향을 주는 직접 채용인원은 47,066명임을 알 수 있다.

<표 9> 공공부문 정규직화 실적

	대상기관	전환 결정 인원	전환완료 인원			
			계	직접채용	사회사전환	제3섹터*
전 체	853	184,726	156,821(84.9%)	126,478(80.7%)	29,914(19.0%)	429(0.3%)
중앙부처	49	23,099	21,687(93.9%)	21,678(100.0%)	0(0.0%)	9(0.0%)
자치단체	245	23,686	21,778(91.9%)	21,778(100.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
공공기관	334	95,760	71,549(74.7%)	42,130(58.9%)	29,333(41.0%)	86(0.1%)
지방공기업	149	5,589	5,517(98.7%)	4,936(89.5%)	581(10.5%)	0(0.0%)
교육기관	76	36,592	36,290(99.2%)	35,956(99.1%)	0(0.0%)	334(0.9%)

주: * 제3섹터 방식은 사회적기업·협동조합에 고용된 경우임.

<표 10> 공공기관 정규직 전환 실적

	대상기관	전환 결정 인원	전환완료 인원			
			계	직접채용	사회사전환	제3섹터*
공공기관	334	95,760	71,549	42,130	29,333	86
지방공기업	149	5,589	5,517	4,936	581	0
전 체	483	101,349	77,066	47,066	29,914	86

주: * 제3섹터 방식은 사회적기업·협동조합에 고용된 경우임.

2017년에서 2019년 1월의 공공기관의 정원변동은 57,550명, 2017년에서 2018년 지방공공기관의 정원변동은 2,908명으로 조사되었다. 공공기관의 경우에는 57,550명 중에서 정규직화 실적으로 직접채용(정원 증가)된 인원은 47,066명이며 나머지는 기관 수 변동 및 자체 정원 증가에 따른 인원이 10,484명이라는 것을 알 수 있다. 지방공기업의 경우에는 2018년도분 공시자료가 없어 정확하지는 않지만 전환 실적이 4,936명임을 볼 때 2018년 정원 증가는 전년도 2,908명과 거의 비슷할 것으로 추측된다.

이러한 내용을 중심으로 공공기관 비정규직의 정규직화의 성과를 유형화해 보면 <표 11>과 같다.

첫째, A유형과 같이 기존의 간접고용 비정규직을 직접고용 무기계약직으로 전환한 경우로서 고용안정의 효과가 있고 일정 정도 노동조건 개선이 뒤따를 것으로 보인다. 고용노동부의 정규직화 전환실적 중 이와 같은 무기계약직 전환이 직접채용의 대부분일 것으로 보이고, 특히 청소, 경비, 시설관리 직종이 대다수일 것으로 추측된다. A유형이 다수를 이루게 된 근본적인 배경은 정부의 ‘예산편성 지침’에서 공공기관의 총인건비를 무기계약직을 포함하여 편성하도록 했고, 과도하게 증액 편성하지 못하도록 하고 있으며 ‘무기계약직’과 같이 별도 직군을 편성할 수 있도록 허용하였기 때문이라고 할 수 있다. 결과적으로 이와 같은 방식은 고용안정 이외에 처우개선이나 차별해소는 미흡하다는 비판이 제기되고 있다. 또한, 주로 무기계약직이 대부분인 5개 직종(청소, 경비, 조리, 시설관리, 사무보조)만을 대상으로 직무급 중심의 표준임금체계를 도입하는 것은 열악한 처우를 고착화시킨다는 비판이 제기되고 있다.

둘째, B유형은 주로 자회사의 형태로 전환된 경우다. 공공부문 전체 전환인원 중 자회사 형태로 전환된 인원이 19%이고 중앙행정기관, 지자체, 교육기관은 99.6%가 직접고용 된 것에 비해 공공기관(지방공기업 포함)은 자회사 전환 비율이 38%에 이른다. B유형은 공공부문 중 공공기관에서 높은 비율로 나타난 경우인데, 이러한 현상은 정부가 제시한 가이드라인에서 ‘생명 안전업무’를 원칙적으로 직접 고용하도록 했으나 기준이 명확하지 않고, 또한 그 외의 업종에 대해서는 명확한 지침이 없으므로 해서 나타난 결과라고 할 수 있다. 최근 노동계는 자회사 방식 고용전환에 대해 불신감을 표시하고 있다. 그 이유는 그동안 공공부문 구조조정의 반복 과정에서 자회사는 비핵심 부문으로 규정된 업무영역을 처리하는 방식으로 활용되어 왔고, 모회사의 경영상황에 따라 고용과 처우가 항상적으로 불안했다고 인식하기 때문이다. 이러한 문

<표 11> 정규직화 전환 유형과 성과

전환방법	전환 사례(내용)	성과	공공기관 정원
A	무기계약직화	고용안정	증가
B	자회사 및 사회적기업에 직접고용	고용안정	변동 없음
C	무기계약직의 일반직화	동일노동/동일임금	증가

제를 해결하기 위해 고용노동부는 2018년 12월에 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」을 발표하고 계도하였으나 자회사 방식의 정규직화 방안에 대한 문제점을 해소하기에는 미흡하다는 비판들이 제기된다.

셋째, C유형은 비정규직의 정규직 전환 과정에서 전환 인원을 기존 정규직과 같은 체제로 직접 고용한 경우로서 서울시 일부 사업장에서 나타난 매우 드문 사례라고 할 수 있다. C유형은 정원의 증가에 따른 예산 증액이 수반되므로 정부의 승인과정에서 갈등이 진행되고 있는 것뿐만 아니라 기관 내부에서 구성원 간 갈등이 수반되고 있다. 특히, 기존의 정규직노조와 비정규직 노동자 간의 갈등으로 비화되는 측면도 있는가 하면 사회적으로 공정경쟁 논쟁을 불러일으켰고, 심지어 부정채용 의혹이 제기되어 감사원이 각 공공기관에 특별 감사를 진행하였고, 이를 근거로 일부 공공기관은 정규직 전환을 경쟁채용으로 진행하겠다고 주장함으로써 보다 복잡한 양상으로 흘러가고 있다.

2. 임금피크제 쟁점

2016년 당시 박근혜 정부는 정년 연장에 따른 기업의 부담을 줄이고 절감된 재원으로 청년 고용을 촉진한다는 취지로 임금피크제를 시행하였고 2016년 말까지 모든 공공기관이 제도를 도입하도록 지침을 내렸다. 그 결과, 모든 공공기관은 현재까지도 임금피크제를 실시하고 있고 최근 정부는 “공공기관 임금피크제는 정년연장과 청년채용 확대의 조화를 위해 노사정 합의를 통해 도입한 것으로, 고용친화적인 정년제도 개편을 위해 반드시 유지되어야 할 제도”라고 밝히고 있다(기재부, 9. 30일 보도자료). 그동안 임금피크제는 도입 당시부터 청년고용 유발효과 보다는 노동자들의 임금 삭감 효과가 더 크다는 노조 측의 주장이 제기되어 왔다. 또한, 정부지침 내용에 대한 문제도 다양하게 제기되어 왔다. 이에 따라 정부는 올 하반기 발표를 목표로 임금피크제 제도 개선에 대한 연구용역을 수행 중에 있다. 이러한 상황에서 현재 시행되고 있는 임금피크제의 현황과 문제점을 살펴보고자 한다. 다만, 현재 임금피크제에 대한 공시자료는 중앙공공기관만 되어 있어 지방공공기관의 현황은 파악하지 못하였다.

가. 청년일자리 창출 성과와 지속성

정부의 임금피크제 지침에는 정년도래 1년 전 인원의 증가분만큼 신규채용을 실시하고 채용인원은 ‘별도정원’으로 관리하도록 되어 있다. 제도 시행 후 현재까지 공공기관의 별도정원의 현황은 <표 12>와 같이 4년간 총 8,818명이다. 지방공공기관을 합해도 지난 4년간 1만 명이 넘지 않을 것으로 보여 공공기관 총 정원 약 48만 명(지방직영기업 제외)의 0.5% 이하에 머물

<표 12> 임금피크제 시행에 따른 별도정원 현황

	2016	2017	2018	2019
별도정원(명)	4,307	7,597	8,775	8,818

<표 13> 100명 이상 누적 별도정원 공공기관 현황

기관	분류	2016	2017	2018	2019
한국토지주택공사	공기업(준시장형)	105	92	111	100
한전KPS	공기업(준시장형)	127	297	345	367
한국국토정보공사	준정부기관(위탁집행형)	140	177	175	80
한국농어촌공사	준정부기관(위탁집행형)	222	415	439	432
한국전력공사	공기업(시장형)	248	320	318	404
한국수력원자력	공기업(시장형)	260	448	459	453
국민건강보험공단	준정부기관(위탁집행형)	379	873	1,170	1,015
한국철도공사	공기업(준시장형)	567	1,228	1,492	1,705
평균	-	2,048	3,850	4,509	4,556

것으로 보인다.

또한 별도정원은 공공기관 339개 중 누적 100명 이상 기관은 8개에 불과하였고 이 기관들의 누적인원은 4,556명으로 전체 별도정원의 약 50% 이상을 차지하고 있다. 이 기관들은 <표 13> 과 같다. 무기계약직의 경우도 임금피크제를 시행하는 기관이 모두 10개 기관이었으며 2019년 현재 누적 별도정원은 73명에 불과했다. 이는 임금피크제 지침에서 급여수준이 매우 낮은 경우 (최저임금의 150% 수준 이하) 등은 적용이 제외되기 때문이다.

이와 같은 기관들은 대부분 정원 규모가 몇 천 명 이상이고 연령도 60세에 가까운 층이 다수 있다는 특징을 가지고 있다. 그러나 연령구조는 계속 변화되므로 별도정원이 지속적으로 증가한다고 보기는 어렵다.

나. 기존 직원의 임금잠식 효과

정부의 임금피크제 지침에는 ‘임금피크제 절감재원을 통한 충당을 원칙으로 하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감’하도록 되어 있다. 즉, 총인건비 인상을 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계된 것이다. 따라서 임금피크제 절감 재원이 설정된 신규채용인원 인건비에 모자라는 경우 실제로 최근 임금피크제로 분쟁을 겪었던 서울교통공사는 <표 14>와 같이 총인건비의 잠식이 일어나 기존 직원의 인건비에서 별도정원의 인건비를 충당하고 있다. 2020년부터 일정 기간 별도정원

〈표 14〉 서울교통공사의 별도정원 임금 총당분

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
임피 대상자	654	1,023	1,232	1,299	1,397	1,187	869	671
총액잠식(억 원)	-	-	-	-32	-43	-67	-113	-140

이 발생하지 않음에도 임금 총당분이 필요한 것은 별도정원의 임금이 인상되거나 승진 등으로 소요예산은 계속 늘어나기 때문이다.

이러한 이유로 서울교통공사는 2016년 11월 서울시 노사정 합의를 통해 “별도정원의 사유가 종료될 시 강제적 구조조정 없이 정원을 확대 편입한다”고 하여 임금삭감을 방지하도록 하였지만 이행되지 않고 있다.

3. 공공기관의 임금체계의 현황과 쟁점

문재인 정부는 출범 직후 박근혜 정부가 강행함으로써 공공부문 노사정의 중대한 쟁점이 되었던 ‘공공기관 성과연봉제 지침’을 폐지했다. 하지만 문재인 정부가 공공기관의 임금체계를 직무급제로 설계하겠다는 계획을 제출하며 또다시 임금체계는 공공기관의 핵심쟁점이 되었다. 두 정부가 제시한 임금체계에 대한 문제의식은 유사하다고 볼 수 있다. 다시 말하면, 공공부문의 주된 임금체계는 연공급체계로 되어 있다는 전제에서 출발하고 있기 때문이다. 박근혜 정부의 ‘성과연봉제 권고안’에 의하면, “제도의 목적은 경쟁 부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동 승급에 따른 인건비 부담 완화를 통해 현재의 성과연봉제를 비간부직까지 확대함으로써 공공기관의 일하는 분위기를 강화하는 것”에 두고 있다. 문재인 정부의 직무급제 도입방안은 아직 확정되지 않았지만 전 기재부 장관이 “공공기관은 직무가치·성과·능력 등에 기반을 둔 보수 체계로 가야 한다.”거나 2019년 경제계획 발표의 「지속가능한 고용모델 구축」 항목에 “임금체계를 연공급 위주에서 직무급 중심으로 전환하기 위해 공공기관 보수체계 개편 우선 추진”한다고 발표한 것에서 기본 인식을 엿볼 수 있다. 다만, 차이점이라고 하면 문재인 정부의 직무급제의 추진 목적은 ‘동일노동·동일임금(이하 동노동임) 실현’을 위한다는 것이고 방법에 있어서도 이전 정부와 달리 노사합의를 통해 자율적으로 도입한다는 것이다. 이에 대해 노동계는 엄밀하게 말하면 아직 입장 정리가 명확하게 되지 않은 것으로 보인다. 그 배경에는 정부가 주장하는 동노동임에 대해 원칙적으로 찬성할 뿐만 아니라 향후 산별교섭체계가 형성된다고 가정하였을 때 임금체계에 대한 기준을 통일적으로 마련하고 있지 못하기 때문일 것이다. 정부는 직무급제 도입 매뉴얼을 올 상반기까지 마련한다는 계획이었지만 아직까지 발표되지 않았고 향후 정부 입장이 명확하게 제시되면 다양한 쟁점과 노사분쟁이 발생할 것으로 전망할 수

있다.

IV. 시사점

공공기관 노사관계는 사실상 정부가 사용자이므로 한국사회 전체의 노사관계에서 정부의 의지와 정책방향의 바로미터가 된다. 이전 개혁정부들은 국정 초반에는 노동계의 많은 지지와 관심을 안고 출발했지만 막상 구체적인 노사관계 현안이 진행되는 중반기에 접어들면 어김없이 극도의 갈등적인 관계로 끝났다. 문재인 정부도 마찬가지로 임기 초반에 노동계의 지지를 받고 노사관계가 비교적 우호적인 관계로 시작되었다. 특히, ‘비정규직 제로’와 ‘일자리 확대’ 정책은 전 국민적인 지지를 얻었다는 것이 틀림없는 사실이다. 그러나 이전 개혁정부만큼은 아니지만 서서히 다양한 갈등이 양산되는 단계로 접어드는 것 또한 사실이다.

정부 정책의 핵심적인 의지를 담아 시행된 공공기관 비정규직의 정규직화는 단시간 안에 양적으로는 많은 성과를 냈지만, 세부적으로 살펴보면, 정부의 구체적인 지침과 조정의 부재와 예산의 미투입으로 예전에 노사관계 갈등의 쟁점이 되었던 ‘중규직’ 수준의 정규직화 결과를 보이고 있고, 그동안 쟁점이 되었던 공공부문의 민간위탁, 용역노동에 대한 3단계 정책 시점에서 힘 있게 정책추진을 진행하지 못하고 있다. 그 이유는 정규직 전환과정에서 공정성 문제가 사회적으로 제기되고, 기존 정규직들의 일부 반발이 있었으며, 야당과 언론의 정책 비판 등 비우호적인 환경도 있었지만 결국은 정부의 거시정책을 포함한 정규직화에 대한 상의 부재와 예산 투입의 소극성이 주요 원인이라고 볼 수 있을 것이다. 즉, 기존의 신공공관리 패러다임을 ‘사회적 가치’ 패러다임으로 전환하는 데 선언적 구호만 있고 구체적인 정책 실행 방향은 마련되지 않았다는 것이다. 따라서 현재는 정규직화 정책 실현과정에 대한 전반적인 검토와 향후 방향에 대한 새로운 방향을 설정할 시점이라고 할 수 있다.

임금피크제와 관련해서도 제도 도입 시 정부의 주된 논리였던 ‘청년고용 촉진’이 이 글에서 확인하였듯이 거의 실효성이 없다는 것이 밝혀졌고, 각 기관별 특성을 반영하지 않음으로써 다양한 문제가 지속되고 있다는 점에서 심각하게 재고할 단계에 이르렀다고 볼 수 있다. 향후 사회 고령화에 대비하여 정년연장이 다시 논의되고 있고 임금피크제를 유지할 수밖에 없다면 최소한 별도정원에 대한 본정원 편입, 기관 특성과 전체 기관의 조화를 이루는 통일적인 감액 비율 설정 등을 새롭게 협의해야 할 것으로 보인다.

정부의 공공기관 직무급제의 도입정책 방향은 향후 노사관계에서 가장 심각하게 갈등을 유발할 수 있는 사안이 될 것으로 보인다. 정부는 동노동임과 공정한 임금을 실현목표로 정하고

있지만 사실상 공공기관을 비효율 집단으로 보았던 이전 정부와 인식을 같이하는 것으로 보인다. 이는 어떤 면에서 정부의 중요한 정책기조인 ‘사회적 가치를 실현하는 공공기관’의 상과 모순될 수 있다. 사회적 가치는 곧바로 시장가치로 환원되지 않고 오히려 시장가치에서 평가 받지 못하지만 국민생활에 필수적인 가치를 의미하는 것이기 때문이다. 따라서 가치를 중심으로 공공기관 구성원들을 평가하는 임금체계를 만들려면 각 공공기관의 사회적 가치를 평가하는 것에서부터 출발해야 한다. 하지만 이러한 작업은 그간의 경로의존성, 역사성, 사회적 인식 등을 볼 때 당장은 가능하지 않고, 또한 공공기관에서 생산하는 필수 재화와 서비스에 경중을 매긴다는 것이 쉽지 않기 때문이라고 할 수 있다.

한편으로 공공기관은 민간기업과 달리 정부가 노사관계에 영향을 크게 미친다는 점이 가장 큰 특징이지만 각 기관의 직무는 민간기업과 마찬가지로 너무도 다양하다. 현재 대부분의 공공기관은 기관 내에서 구성원들의 형평성과 수용성을 고려하여 다양한 직무임에도 불구하고 정부가 제시하는 총액인건비를 분배해 왔다. 주요한 인건비 분배 기준은 직무, 직급, 직책, 연공, 성과 등 다양하다. 정부나 직무급론자들이 제기하듯이 공공기관의 임금체계가 연공급이라고 주장할 근거도 약하다는 것이다. 일부 직무급론자들이 주장하는 일명 ‘자동승진제’도는 하위직급에 주로 설정되어 있고, 상위 TO를 재분배한 결과를 기반으로 하고 있으며, 실제 자동승진 대상자들은 연공이 높음에도 불구하고 직무평가를 통해 승진하지 못한 구성원들에게 해당되는 제도여서 이를 두고 공공기관이 연공제에 기반한다는 것은 무리가 있는 논리라고 할 수 있다. 또한 직급 내에서의 편차가 크다고 주장하는 것은 모든 기관이 같은 직급체계를 가지고 있다거나 같은 직급은 같은 직무일 것이라고 판단하는 오류를 범할 수 있기 때문이라고 할 수 있다. 더욱 중요한 것은 정부가 공공기관의 임금체계 개편을 주장하는 동노동임이나 공정임금 원칙은 기업 내의 문제라기보다는 기관 간, 고용형태 간 문제 해결을 지향한다는 점에서 접근해야만 그나마 의미를 가질 수 있다는 것이다. 다만, 위 데이터에서 보듯이 어떤 면에서는 고용형태 간 차이만을 부각하는 것은 또 다른 왜곡을 가져올 수 있다는 면도 상기해야 할 것으로 보인다. 즉, 공공기관 상위 10%의 무기계약직은 공공기관의 하위 10%, 지방공기업의 중위 10%와 하위 10%, 출자·출연기관 중위 10%와 하위 10%보다 연평균 임금이 높은 것으로 나타났다는 것이다. 결국, 동노동임의 원칙 실현을 위해 기준을 어디에 두느냐가 핵심적인 내용이 되어야 할 것으로 보인다. 현실적으로 각 기관 간, 고용형태 간 임금격차를 어느 정도로, 또 어떤 기준으로 줄여 나갈지를 고려하는 것이 더 현실적일 수 있다. 그렇기 위해서는 초기업 단위 노동협약체계가 필수적으로 따라야 할 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 것과 같이 2019년 공공기관 노사관계는 이전 정부에 비해 비정규직 문제해결 등 의미 있는 진전을 이루어냄으로써 기존의 공공부문에 대한 신공공관리 정책전환의 가능성을 보여주었다. 그러나 정부가 제시한 사회적 가치를 실현하는 공공기관으로의 전환으로 가

기에는 여러 가지 한계도 함께 노정하고 있다고 볼 수 있을 것이다. 공공기관이 올바른 개혁의 방향으로 나아가는 데는 정부뿐만 아니라 노조도 협력하여 강력한 추진력을 확보해야 하지만 내년부터 본격화될 임금피크제와 임금체계 개편의 방향이 어떻게 자리 잡느냐가 관건이 될 것이다. 따라서 이제 이러한 논의를 포괄하며 출범한 경사노위 공공위원회가 얼마나 상호간 신뢰를 쌓고 한국사회 전반의 변화에 기여하는 공공기관으로 거듭나기 위한 전망과 설득력을 제시하느냐에 많은 관심이 쏠려 있다. **KL**