



발행인 배규식  
편집인 성재민  
편집교정 정철

자료문의 KLI 학술출판팀  
주소 30147 세종특별자치시 시청대로 370 한국노동연구원  
TEL 044-287-6088  
FAX 044-287-6089

발행일 2018년 4월 30일

## 공공기관 자회사 설립의 방향과 과제

권순원 | 숙명여대 경영학부 교수(soonwon@sm.ac.kr)

오계택 | 한국노동연구원 연구위원(okt8941@kli.re.kr)

문재인 정부에서 추진하고 있는 공공부문 정규직화 과정에서 가능한 고용형태는 크게 직접고용, 자회사 고용, 기타법인(재단이나 협동조합 등) 등으로 볼 수 있다. 정책의 취지나 목표를 고려하면 직접고용이 가장 바람직하기는 하지만 여러 가지 환경으로 인해 자회사 방식이 불가피한 경우가 존재한다. 현재의 자회사 운영방식은 긍정적인 측면도 존재하지만 지배구조가 모기관의 영향에 종속되거나, 임금수준이 모기관에 비해 매우 낮거나, 고용이 상대적으로 불안하거나, 비용관리에 있어 어려움을 겪거나, “2류” 노동자로 간주되는 등 부정적인 측면도 많이 존재한다. 이러한 자회사의 한계를 극복하기 위해서는 공공기관과 자회사 간의 수의계약을 가능하게 함으로써 자회사 설립 및 운영의 제도적 요건을 구성하고 모기관과 자회사 간의 권한과 책임의 한계를 명확하게 해야 한다. 또한 노동이사제나 모회사 및 자회사 간의 공동노사협의회 등을 통해 지배구조를 개선하고 기관간 격차해소와 임금체계의 개편을 통해 임금 및 근로조건을 개선하며 직접고용의 원칙, 고용안정성 확보, 불법파견적 요소의 배제 등을 통해 고용조건도 개선하는 노력이 필요할 것이다.

### I. 들어가는 말

문재인 정부 출범 이후 지난 수개월 동안 다수의 공공기관, 중앙정부 및 지방자치단체 등에서는 정부의 핵심 국정과제인 비정규직 노동자의 정규직 전환을 위한 절차가 진행되었다. 전환과정의 여러 쟁점과 어려움 때문에 일정이 지체되는 곳도 있고, 절차가 중

단된 곳도 있지만 대부분 기관에서 적극적 전환이 진행되고 있다. 지금까지 진행된 기관의 사례에 기초할 때 비정규직 노동자의 정규직 전환 방법은 크게 직접고용, 자회사 고용, 기타법인(재단, 협동조합 등)을 통한 고용 등으로 구분된다. 정책적 취지나 목표를 고려하면 기관 직접고용의 방법이 가장 바람직하지만 전환 규모가 크거나, 전환대상 직위가 핵심 직

*정규직 전환 방법은 크게  
직접고용, 자회사 고용,  
기타법인(재단, 협동조합 등)을  
통한 고용으로 구분*

\* 본고는 2017년 고용노동부, 「공공부문 정규직 전환 컨설팅 지원사업」의 일환으로 수행된 ‘공공기관 자회사 설립 및 운영방안 연구’의 내용을 요약 정리한 것이다.

무와 현저히 분리되거나, 기타 기관 고용의 조건으로 인해 자회사 등의 방법이 불가피한 경우도 다수 나타나고 있는 상황이다.

하지만 노동계는 그동안의 자회사 지배구조 및 운영 사례에서 나타난 문제점을 이유로 자회사 전환 방식에 반대해 왔다. 공공부문의 자회사가 용역회사처럼 운영되거나 비용 효율성 확대를 위한 수단으로 활용되어 왔던 사례가 많고 이 때문에 공공기관 모회사와 자회사 간 임금과 복지격차가 심각한 수준이었기 때문이다. 아울러 자회사 노동자의 고용지위가 불안정했던 것도 자회사 전환 방식에 반대하는 이유가 되고 있으며, 유사시에 민간으로 아웃소싱될 수 있다는 우려도 적지 않은 상황이다.

**자회사 설립시 지배구조의 독립성과 운영합리성 유지 필요**

이렇듯 현실적 필요와 우려를 통합하는 방법은 자회사 전환 방식을 불가피한 경우로 한정하고, 자회사 설립시 지배구조의 독립성과 운영합리성을 유지하며, 무엇보다 소속 노동자들의 고용지위, 임금 및 근로조건 등을 합리적으로 설계해 운영하도록 유도하는 것이다. 본 글은 여러 사정으로 자회사가 불가피한 경우를 고려해 자회사 설립의 법적 근거, 계약의 방법, 지배구조 및 경영 독립성 유지방안 등을 모색해 보고자 하며 나아가 고용, 임금, 근로조건 등에 있어 모회사 근로자들과의 격차가 발생하지 않도록 하는 방안을 모색해 보고자 한다.

**II. 자회사의 개념과 실태**

**1. 자회사의 개념**

상법상 자회사(子會社)는 발행주식의 절반 이상을 모회사(母會社)가 소유한 경우로 정의된다. 공공부문에서의 자회사는 공공기관(공기업, 준정부기관), 지방공기업 등이 출자·출연한 기업을 말한다. 이와 관련해 기획재정부 훈령<sup>1)</sup>(공기업·준정부기관 계약사무규칙, 기획재정부훈령 제571호, 2016.9.12.)은

수의계약 관련 규정에서 자회사를 “해당 공기업·준정부기관이 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인”이라 정의한다. 반면, 「지방공기업법 시행령」은 회계처리에 관한 규정에서 자회사를 “해당 공사가 발행주식 총수 또는 총

**「공기업·준정부기관 계약사무규칙」**

제8조(수의계약) ①기관장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다.

1. 국가·지방자치단체와 계약을 체결하는 경우
2. 공기업·준정부기관이 그 자회사(해당 공기업·준정부기관이 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인)를 말한다. 이하 같다) 또는 출자회사(해당 공기업·준정부기관이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공기업·준정부기관 또는 한국산업은행이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상인 법인)을 말한다. 이하 같다)와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하는 경우

**「지방공기업법 시행령」**

제57조의 4(회계처리 등) ②제1항에 따라 준용되는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 제1항에도 불구하고 공사의 사장 또는 공사의 사장으로부터 계약사무의 전부 또는 일부를 위임 또는 위탁받아 계약사무를 담당하는 직원(이하 "계약담당자"라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다.

1. 공사의 업무를 위탁하거나 대행시키기 위하여 그 자회사(해당 공사가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100을 소유하고 있는 법인)를 말한다. 이하 제2호에서 같다) 또는 출자회사(해당 공사가 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공사가 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발

**공공부문에서의 자회사는 공공기관이나 지방공기업이 출자 및 출연한 기업**

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제3항으로부터 위임을 받아 공기업과 준정부기관의 계약 기준, 절차, 입찰참가자격 제한 등에 필요한 사항을 규정.

모회사가 실질적 지배력을 행사하는 경우가 많음

행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100인 법인을 말한다. 이하 제2호에서 같다)와 계약을 체결하는 경우

출자지분의 100분의 100을 소유하고 있는 법인”이라고 정의한다.

요컨대 공공기관은 100%(지방공기업), 또는 50% 이상(공기업·준정부기관)의 출자를 통해서 자회사를 설립하고, 해당 기관의 업무를 위탁하거나 대행시키는 형태다. 지분 요건으로 보면 공기업·준정부기관의 경우보다 지방공기업의 자회사에 대한 소유 및 지배력이 강하다.

## 2. 자회사의 지배구조 및 관리 실태

일반적으로 자회사의 대표자 및 임원은 모회사가 임명하고, 기구 및 정원의 변동, 보수의 체계 및 수준 등에 대해서도 모회사가 영향을 행사한다. 공공기관, 준정부기관 등으로 지정된 자회사의 경우 ‘기획재정부’와 ‘공공기관운영위원회’의 지침에 따라 운영되므로 지배구조와 경영관리 등이 상대적으로 독립적이지만 ‘기타공공기관’ 또는 별도 유형의 경우 모회사의 지배구조 및 경영개입이 불가피하다.

### 1) 지배구조

현재 대부분의 공공기관 자회사는 모기관 지분 100%로 구성되어 있기 때문에 임원 임명, 사업의 설계 및 배분, 자회사 임직원의 급여 및 근로조건 등도 모회사가 직접 결정하거나 자회사의 결정에 상당한 영향을 미친다. 특히 모회사의 사업을 위탁받아 수행하는 경우 용역단가에 따라 자회사 노동자들의 임금 및 처우 등이 결정된다. 일부 자회사 대표 또는 임직원 직위는 모회사 퇴직자들의 은퇴 후 일자리로 기능하는 경우도 적지 않다. 이렇듯 모회사가 실질적 지배력을 행사하고 있음에도 불구하고 경영·관리상 의무와 법률적 책임 등은 자회사가 전담하는 구조다. 따라서 고용 및 노사관계에 있어 모회사의 실질적 사

〈표 1〉 공공기관 자회사 지배구조

법인명	설립일	대표	과거 직위	임기종료
〈코레일 자회사〉				
코레일관광개발	2004.08.11	방창훈	코레일 수도권서부본부장	2017.12
코레일네트웍스	2004.09.21	박윤근	교육과학기술부장관 정책보좌관	2018.03
코레일로지스	2003.12.31	박기홍	한국허치슨터미널 경영본부장	2018.01
코레일유통	2004.12.02	유제복	(주)루트파트너스 전문위원	2018.03
코레일테크	2004.12.09	반극동	코레일 부산경남본부 전기차장	
〈한국전력 자회사〉				
한국수력원자력	2001.04.02	공석		
한국동남발전	2001.04.02	유항열	한국전력공사 해외부사장	2021.02
한국중부발전	2001.04.02	공석		
한국서부발전	2001.04.02	김병숙	한국전력공사 신성장동력본부장	2021.03
한국남부발전	2001.04.02	신정식	에너지경제연구원장	2021.03
한국동서발전	2001.04.02	박일준	산업통상자원부 기초실장	2021.02
한국전력기술	1975.10.01	이배수	한국발전기술 부사장	2021.02
한전KPS	1984.04.01	공석		
한전KDN	1992.01.23	박성철	한국전력공사 신성장동력본부장	2021.02

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템. (2018년 4월 17일 현재)

용자성이 문제로 제기될 수 있다.

### 2) 임금

기존 자회사 경영관리에 있어 가장 대표적인 문제는 소속 노동자들의 임금과 복리후생 등이다. 공공기관 자회사의 경우 지금까지는 비용절감을 위한 목적에서 설립된 경우가 대부분이며, 고용형태가 정규직이든 무기계약직이든 대부분 노동자들의 임금은 모회사에 비해 매우 낮다. 대표적인 사례가 한국철도공사다. 철도공사의 경우 자회사 노동자들의 급여는 모회사에 비해 50~60% 수준이다. 심지어 철도공사 직원들과 유사·동일 업무를 수행하는 자회사 노동자들의 임금도 모회사의 비교대상 근로자에 비해 현저하게 낮다. 물론 직무의 상대적 가치, 시장의 경쟁상황, 기관핵심 업무와의 관련성 등을 고려할 때 일부 자회사 근로자들의 경우 모회사 근로자 대비 격차가 불가피하지만, 자회사 존립의 목적이 비용관리인 경우 공급되는 용역 또는 서비스와 무관하게 노동자들의 임

자회사는 고용형태가 정규직이든 무기계약직이든 대부분 노동자의 임금이 모회사에 비해 낮음

〈표 2〉 한국철도공사 및 자회사 인력 및 급여 현황<sup>2)</sup>

	정규직			
	1인 평균연봉	신입사원 평균연봉	상시 종업원수	평균 근속연수
한국철도공사	67,766	30,204	26,954	19.84
코레일관광개발	33,240	21,612	776	6.5
코레일네트웍스	44,690	26,672	88	9.3
코레일로지스	37,675	23,985	62	6.6
코레일유통	49,337	30,435	298	13.09
코레일테크	45,479	24,077	43	7.68
	무기계약직			
	1인 평균연봉	신입사원 평균연봉	상시 종업원수	평균 근속연수
한국철도공사				
코레일관광개발	27,026		23	3.5
코레일네트웍스	25,029		831	6.5
코레일로지스			0	
코레일유통	29,599		14	4.06
코레일테크			0	

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템.

〈표 3〉 공공기관별 임금

	2012	2013	2014	2015	2016
전 체	62,372	63,102	63,592	64,932	66,073
공기업	72,565	72,987	72,224	75,359	79,050
시장형	76,402	76,447	75,551	77,418	82,195
준시장형	70,007	70,681	70,006	73,987	76,953
준정부기관	61,128	62,708	62,615	64,597	65,332
기금관리형	69,011	70,174	70,180	73,179	75,135
위탁집행형	59,300	61,026	60,979	62,791	63,295
기타공공기관	61,129	61,617	62,592	63,420	64,368

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템.

금 수준은 매우 낮다.

반면 지배구조상 자회사라 하더라도 모회사의 사업과 구별되는 독자사업을 영위하거나 또는 독립적 서비스를 공급하는 기관의 경우 임직원 급여나 일반적 처우는 모사기관이 대등하다. 일부 자회사의 경우 모회사 근로자들의 임금 수준이나 근로조건을 초과하는 경우도 있다. 요컨대, 지금까지의 사례와 경험으로 자회사 노동자의 임금 및 처우 등이 문제가 되

**공공기관 자회사 근로자들의 고용지위는 상대적으로 안정적이지만 불안요소는 존재**

는 경우는 모사기관이 사업 또는 용역을 매개로 원하청 관계로 조직된 경우다.

3) 고용

민간위탁의 경우와 비교할 때 자회사에의 고용은 대부분 정규직 또는 무기계약직 지위를 갖는다. 민간 협력회사의 경우 기간제법상 기간제한 적용 제외사유(‘한시사업’)에 해당해 노동자 대부분이 기간제 고용이며, 이로 인해 용역기간 만료에 따른 계약 갱신 때마다 고용불안이 계속되었던 것에 비하면 공공기관 자회사 근로자들의 고용지위는 상대적으로 안전하다. 하지만 경영평가 등을 이유로 한 비용압박, 정책 및 시장환경 변화에 따른 사업 구조조정의 위협, 기술발달과 정보지능기술 효과에 따른 노동과정 합리화 등은 근본적 불안요인이다.

일부 기관의 경우 정규직에 비해 무기계약직 노동자가 많다. 이러한 기관은 대부분 기관의 인건비가 제한되어 있거나 인원에 비해 과도하게 사업이 많은 경우로서 무기계약직 노동자의 인건비를 사업비로 충당하기 위한 선택이다. 물론 공공기관 자회사의 경우에도 기간제 노동자 및 파견·용역직을 다수 사용하는 경우도 많다. 이 또한 인건비를 제약하고 있는 예산편성지침상 규율을 우회하기 위한 방편이다.

〈표 4〉 코레일네트웍스(주)의 임직원 현황

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
정규직	정원	1,321	1,321	138	138	111	126	
	현원	계	853	894	104	95	88	105
		전일제	853	894	104	95	88	105
	단시간	0	0	0	0	0	0	
무기계약직	정원	0	0	1,183	1,183	1,171	1,493	
	현원	계	0	0	842	778	831	1,081
		전일제	0	0	842	775	828	1,069
	단시간	0	0	0	2.5	2.5	11.85	

자료 : 공공기관 경영정보 공개시스템.

2) 한국철도공사와 그 자회사의 경우 업무의 특성, 임직원 평균 근속연수 등에 따라 임금격차가 발생할 수 있음. 따라서 공시자료만으로 모회사간 임금 수준을 직접 비교하는 것은 바람직하지 않음. 다만 동일유형 기관과 비교할 때 철도공사(시장형 공기업)와 그 자회사(기타공공기관) 모두 해당유형 기관 평균임금 수준에 비해 낮은 것으로 분석됨. 특히 자회사의 경우 평균값 대비 절반 수준인 곳도 있음.

〈표 5〉 한전KDN의 임직원 현황

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	
정규직	정원(B)	1,293	1,293	1,293	1,346	1,466	1,517	
	현원	계	1,220	1,222	1,236	1,274	1,325	1,417
		전일제	1,217	1,219	1,233	1,271	1,322	1,415
		단시간	3	3	2.5	3	2.5	1.5
무기계약직	정원(C)	0	549	549	917	906	949	
	현원	계	474	515	542	725	702	686
		전일제	474	515	542	725	702	686
		단시간	0	0	0	0	0	0

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템

#### 4) 비용관리

일반적으로 민간용역의 경우 용역단가 중 일반관리비 5% 내외, 업체 이윤 5% 내외, 부가세 10% 등이며 따라서 약 20%가량은 불가피한 지출 항목이다. 공공기관 자회사의 경우도 비용구조는 민간용역업체와 유사할 것으로 판단된다. 다만, 설비나 장비의 조달이 필요한 경우 용역단가가 높아질 수 있는데 이 경우에도 이익률 마진은 5%를 넘어서기 어렵다.

민간위탁을 포함한 공공기관 자회사의 경우 일반적으로 고도의 전문성과 기술력에 기반해 독립적 서비스를 배타적으로 제공하는 경우를 제외하면, 모회사와의 종속적 계약하에서 단순보조업무를 제공하는 경우가 대부분이다. 이러한 단순노무 하도급 유형의 모회사간 관계하에서 자회사 근로자들의 급여는 최저임금 수준이며 용역단가 또한 이를 기준으로 산정된다. 요컨대, 하도급 유형하의 공공기관 자회사 용역단가는 최저임금에 연동되는 경우가 대부분이다.

아울러 공공기관 자회사 대부분이 기타공공기관으로 지정되어 있기 때문에 정부의 예산편성지침 적용대상이며, 이 경우 근로자의 처우개선을 위한 비용조정 등에 있어 관리 제약이 매우 심각하다.

#### 5) 노동과정

자회사의 경우 공공기관 직원임에도 불구하고 자타 모두 '2류'노동자로 간주하는 경우가 지배적이다. 무엇보다 사업의 용역·도급을 매개로 맺어지는 모회사간 원하청 구조에서는 자회사 노동자들의 식민

(植民) 의식이 두드러진다. 아울러 모회사 노동자들이 동일·유사 업무를 동시에 수행하는 경우 자회사 노동자의 이질감과 소외감이 크며, 노동과정의 혼재되는 경우 불법과건의 여지도 존재한다.

형식상 업무의 공간과 지휘·명령의 체계가 분리되어 있는 경우라고 하더라도 공공기관의 특성상 서비스 체계가 연계되어 있어 실질적 경계를 구분하고 업무를 분할하기 쉽지 않다. 이러한 이유로 공공기관 서비스 내에서 모회사 노동자는 감독자의 지위로 자회사 직원은 현장노동자의 지위로 통합 편제될 가능성이 높다.

일부 기관의 경우 동일·유사한 노동을 제공함에도 불구하고 임금과 근로조건의 차이로 인해 자회사 직원들의 불만이 커지고 있는 상황이다.

### III. 자회사 설립의 요건과 방향

#### 1. 자회사 설립의 제도적 요건

공공기관이 자회사를 설립하는 경우 자회사 노동자들의 고용 및 임금조건이 안정적으로 유지되기 위해서는 사업계약의 지속성이 담보되어야 하며 이를 위해서는 공공기관과 자회사간 수의계약이 인정되어야 한다. 현재의 제도적 조건에서 수의계약이 이루어지기 위한 필요조건은 두 가지다. 첫 번째는 '공기업·준정부기관 계약사무규칙'의 수의계약 사유에 '정부의 고용정책'을 추가하는 방법이고, 다음은 기획재정부장관의 승인 권한을 이용하는 방법이다. 하지만 후자의 경우 일시적인 해결에 불과해 계약사무규칙상 수의계약 사유를 추가·변경하는 것이 안전하다.

앞서의 수의계약 사유와 관련해 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법) 제39조 제3항에서는 회계처리의 원칙과 입찰참가자격의 제한기준 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다고 규정하고 있고, 이에 따라서 '공기업·준정부기관 계약사무규칙'(이하 계약사무규칙)이 제정되어 있다. 그리고 동 규칙 제8조 제1항 제2호에서는 공공

공공기관 자회사의 사업계약의  
지속성 담보 필요

기관이 자회사와 수의계약을 체결할 수 있는 근거를 다음과 같이 두고 있다.

**공기업/준정부기관 계약사무규칙 제8조 제1항**

2. 공기업·준정부기관이 그 자회사(해당 공기업·준정부기관이 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인을 말한다. 이하 같다) 또는 출자회사(해당 공기업·준정부기관이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공기업·준정부기관 또는 한국산업은행이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상인 법인)을 말한다. 이하 같다)와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하는 경우

가. 정부의 경영혁신을 위한 정책에 따라 공기업·준정부기관이 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우

나. 해당 공기업·준정부기관이 가지고 있는 시설·설비 또는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조 제2호에 따른 1종 시설물의 유지관리 등을 위하여 불가피한 경우

다. 주무기관의 장이 인정하는 특정기술의 보호육성을 위하여 불가피한 경우

라. 공기업·준정부기관의 경영혁신을 위하여 공기업·준정부기관의 자회사 또는 출자회사를 정리하는 경우로서 주무기관의 장이 불가피하다고 인정하는 경우

또한 지방공기업 시행령 제57조의 4 제2항에서는 지방공기업이 자회사와 수의계약을 체결할 수 있는 경우에 대해서 다음과 같은 규정을 두고 있다.

**지방공기업법 시행령 제57조의 4 ②**

제1항에 따라 준용되는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제25조 제1항에도 불구하고 공사의 사장 또는 공사의 사장으로 부터 계

약사무의 전부 또는 일부를 위임 또는 위탁받아 계약사무를 담당하는 직원(이하 "계약담당자"라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약으로 할 수 있다. <개정 2015.1.28.>

1. 공사의 업무를 위탁하거나 대행시키기 위하여 그 자회사(해당 공사가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100을 소유하고 있는 법인을 말한다. 이하 제2호에서 같다) 또는 출자회사(해당 공사가 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공사가 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100인 법인)을 말한다. 이하 제2호에서 같다)와 계약을 체결하는 경우
2. 해당 공사가 소유하고 있는 시설·설비 또는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조 제2호에 따른 1종 시설물의 유지관리 등을 위하여 불가피하게 그 자회사 또는 출자회사와 계약을 체결하는 경우

계약사무규칙의 관련 규정을 보면 '정부의 경영혁신을 위한 정책에 따라 공기업·준정부기관이 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우'가 수의계약사유 중의 하나로 열거되어 있다. 하지만 현재의 정책적 관심인 '정부의 고용정책'에 따른 수의계약 필요성을 '정부의 경영혁신을 위한 정책'의 경우로 해석하기는 쉽지 않다. 따라서 '정부의 고용정책' 또는 관련 규정에 따라 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우를 수의계약 사유로 삼기 위해서는 본 사유를 동 규칙 제8조 제1항 각호에 추가하는 것이 필요하다.

수의계약 사유를 동 규칙 제8조 제1항 각호에 추가하지 않고 수의계약을 실시하는 또 다른 방법은 기획재정부장관의 승인제도를 활용하는 것이다. 동 규칙 제2조 제2항은 "공기업·준정부기관의 장(이하 "기관장"이라 한다)이 계약의 기준·절차 등과 관련하여 해당 공기업·준정부기관의 업무 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그 밖에 불가피한 사유가 있는 경우 기획재정부장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는

내용과 다른 내용의 계약 기준·절차를 정할 수 있다.”  
고 규정하고 있다.

따라서 동 규칙에서 정하지 않은 사유에 대해 수의 계약을 체결하고자 할 경우 기재부장관의 승인을 통해서도 가능하다. 다만 위와 같은 기재부장관 승인은 일시적인 해결책으로 보아야 하며, 동 규칙에 명문의 수의계약규정을 두는 것이 바람직하다.

이러한 요건이 충족되는 경우라 하더라도 수의계약이 공정거래법상 부당지원에 해당하는지 여부는 별도로 검토되어야 한다. 하지만 이와 관련해서는 사례가 다양하고 사건별 특수성이 강해 모든 경우의 수를 아우르는 일반적 규정을 설계하기 쉽지 않다. 다만 기존 판례로 보면 수의계약시 용역대금이 과대 책정되는 경우 부당지원 또는 불공정거래로 판단하고 있어 용역대금 산정시 시장 수준을 유지하거나 사회통념상 합리적 수준에서 결정하도록 규율하는 것이 바람직하다.

## 2. 자회사 설립의 방향

하도급형 공공기관 자회사의 지금까지 운영실태를 분석하면 ‘자회사도 간접고용에 불과하다’는 비판을 면하기 어렵다. 그동안 다수 공공기관들이 사용자로서의 책임과 의무를 회피하고 비용을 절감하기 위한 수단으로 자회사를 설립 운영해 왔기 때문이다. 이러한 조건은 자회사 근로자들의 임금 및 근로조건이 상대적으로 취약할 수밖에 없음을 내포한다.

따라서 이러한 과거 관행을 극복하기 위해서는 비정규직 근로자들의 정규직 전환 방식으로 자회사를 선택하는 경우 단순한 비용 효율화를 위한 목적이 아닌 전문성 강화와 독자성 유지를 전제해야 한다. 아울러 자회사 근로자 임금, 고용 및 근로조건의 합리적 설계와 균형 대우 또한 필요조건이다.

또한 사정이 불가피해 자회사의 설립 및 운영이 사업 또는 서비스의 위·수탁을 위한 하도급 형식으로 설계되는 경우 모회사간 상호신뢰, 업무협력, 이익과 위험의 공유 및 갈등관리를 위한 통합적 관리방안 모색이 전제 되어야 하며 필요한 경우 이를 위한 제

도 개편이 수반되어야 한다. 즉, 모회사간 협의체 구성 및 운영, 모회사 노사협의회에 자회사 사용자 및 근로자대표의 참여 등은 구체적인 방안이 될 수 있다.

### 1) 지배구조

앞서 살펴보았듯이 현재 대부분의 공공기관 자회사는 모기관이 지분의 100%를 소유하는 경우가 대부분이다. 이러한 사정으로 임원 임명, 사업의 설계 및 배분, 자회사 임직원의 급여 및 근로조건 등도 모회사가 직접 결정하거나 결정에 상당한 영향력을 행사한다. 앞서 언급한 대로 일부 자회사의 경우 모회사 임직원의 아웃플레이스먼트를 위한 수단으로 활용되기도 한다. 이처럼 모회사가 실질적 지배력을 행사하고 있음에도 불구하고 자회사의 경영·관리상 의무와 법률적 책임으로부터는 자유롭다.

따라서 공공기관 자회사가 설립되는 경우 권한과 책임의 경계를 분명하게 구분하고 모기업의 자회사 경영개입을 배제해야 하며, 제한된 조건이지만 독립적인 경영이 가능하도록 지배구조가 설계되어야 한다. 아울러 문재인 정부의 공약인 노동자이사제나 근로자대표의 이사회 참여 등도 지배구조 개선 차원에서 고려해 볼 수단이다.

무엇보다 자회사 설립과 업무위탁 과정에서 기관내 이해관계자들의 사전 조정 및 협의를 필수적으로 전제되어야 한다. 과거 업무위탁이 비용절감, 민영화 등을 위한 절차적 수단으로 활용되었던 점을 고려하면 공공기관 자회사라 하더라도 이와 같은 우려를 해소하기 위한 절차의 구성이 필요하다. 따라서 노동조합 및 관련 이해당사자와의 협의를 자회사 설립 단계에서부터 요건화하는 방안도 함께 고려해 볼 일이다.

### (1) 노동자이사제도

노동자이사제도의 도입은 경제민주주의를 실현한다는 의미와 함께 현장의 경험과 지식을 경영에 반영함으로써 새로운 정보와 해결책을 제시하는 ‘혁신 효과’, 그리고 소통을 통해 논쟁적인 경영 계획에 종업원의 지지를 확보하는 ‘사회적 효과’를 기대할 수 있

*공공기관 모회사와 자회사 간의  
권한과 책임의 경계를 명확하게  
구분 필요*

다.<sup>3)</sup> 새로 설립되는 공공부문 자회사의 경우 노동자 경영참가제도의 도입을 통해 노사간 협력과 상생을 촉진함으로써 경영 투명성과 공익성을 확보할 필요가 있다.

공공기관 설치와 경영의 목적이 수익성보다 공익성과 공공성에 있다는 점 때문에 유럽의 경우 공공기관 이해관계자들의 경영참여를 허용하고 있음을 고려할 때 공공부문의 사회적 역할이 큰 우리나라의 경우도 이러한 제도의 도입과 활용을 주저할 이유는 없어 보인다. 특히 자회사 형태의 사업 분할이 초래할 수 있는 임금·근로조건의 악화를 견제하기 위한 수단으로서도 노동자이사제도는 효과적인 방법이 될 수 있다.

(2) 모회사·자회사 공동노사협의회

공공기관과 그 자회사 근로자의 이익대변문제는 단순히 사업장 수준에 그치지 않는 경우가 많다. 특히 자회사 근로자들의 고용, 임금 및 근로조건 등이 모회사에 종속되는 경우가 대부분이나 자회사 근로자들은 단체교섭 등을 포함한 모회사의 의사결정과정에 배제된다.

이러한 이유로 공공기관 및 그 자회사 소속 근로자들을 대표할 수 있는 모·자기관 공동노사협의회의 설치 및 운영을 고려할 필요가 있다.

이러한 방법이 현행 근로자참여법(근로자참여 및 협력증진에 관한 법률)에 의해 강제될 수는 없으나 노사협의회 설치 목적과 취지를 전향적으로 고려해 모·자기관 노사간 합의로 공동노사협의회를 설치하고 모·자기관 근로자의 고용 및 근로조건을 조정 협의할 수 있도록 해야 한다. 이러한 협의기구를 통해 자회사 근로자들의 고용, 임금 및 제반 처우 등이 논의되어야 하며 모·자회사간 통합적 의제 발굴을 통해 모·자기관 노사 공동의 이익을 확대할 수 있는 방안 또한 모색해야 한다.

**공공기관 모회사·자회사  
공동노사협의회를  
통해 노사 공동의 이익 확대**

2) 임금과 처우

(1) 기관간 격차 해소

앞서 살펴보았듯이 기존 자회사의 경영관리상 대표적인 문제는 임금 수준이다. 기존 공공기관 자회사의 경우 비용절감을 위한 목적에서 설치된 것이 대부분이다. 일부 자회사의 경우 모회사 임직원 평균임금 대비 37% 수준에 불과하며, 해당 기관이 속해 있는 유형인 기타공공기관 종사자 평균임금의 약 40% 수준에 불과하다. 이러한 조건임에도 불구하고 임금조건이 열악한 자회사의 경우 현재 기획재정부 예산편성지침상 임금 수준의 대폭 개선은 어려운 상황이다.

2017년 예산편성지침

③ 인건비

(1) 총인건비

□ 2017년도 총인건비 예산은 2016년도 총인건비 예산의 3.5% 이내에서 증액하여 편성한다.

- 다만, 2015년도 정규직(무기계약직 포함) 1인당 평균임금이 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 60% 이하인 기관은 5.0% 이내, 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 70% 이하인 기관은 4.5% 이내, 해당 산업 평균의 110% 이상이며 공공기관 평균의 120% 이상에 해당하는 기관은 2.5% 이내에서 증액 편성한다.

□ 총인건비 예산은 원칙적으로 2016년 말 정원(무기계약직 포함)을 기준으로 편성하되, 기존 직원과 무기계약직에 대한 인건비는 별도로 관리한다.

- 비정규직의 정규직(무기계약직 포함) 전환 결과에 따라 정규직으로 전환되는 인력에 대한 인건비는 기존 사업비, 잡급 등에 포함되었던 해당 비정규직 인건비를 전환하여 편성하고 그 금액만큼 기존 사업비 등에서 감액하여 계상한다.

3) 박태주(2016), 「한국에서 '근로자이사제'의 도입은 어떻게 가능한가」, 『노동법포럼』 제19호, 노동법이론실무학회, p.43.



**‘동일가치노동·동일임금’ 원칙을 확립하고, 노력·성과·보상 간 연계성을 강화**

현재 ‘총인건비 인상률’ 지표의 평가방법은 ‘목표 부여’로 표시하되, 목표는 ‘2017년도 공기업·준정부 기관 예산편성지침’의 총인건비 인상률 범위 내이며, 총인건비 인상률 범위 내에서 인건비를 인상한 경우 만점을 부여하고, 초과하는 경우 ‘0’점으로 처리하도록 되어 있다.

2017년 예산편성지침의 ‘총인건비 예산은 전년 예산의 3.5% 이내에서 증액 편성하도록 하되, 2015년도 정규직(무기계약직 포함) 1인당 평균임금이 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 60% 이하인 기관은 5.0% 이내, 해당 산업 평균의 90% 이하이며 공공기관 평균의 70% 이하인 기관은 4.5% 이내, 해당 산업 평균의 110% 이상이며 공공기관 평균의 120% 이상에 해당하는 기관은 2.5% 이내에서 증액 편성하도록 하고 있다.

따라서 예산편성지침상 임금인상 기준 등을 전면 수정하거나 예외적인 경우 특칙을 두어 임금 수준이 현저히 낮은 자회사 노동자들의 임금이 적정수준에 도달할 수 있도록 제도적 기회를 제공해야 할 것이다. 아울러 사정의 불가피성으로 모·자회사가 유사 또는 동일업무를 수행하는 경우, 자회사 근로자들에게 모회사 동종업무 종사자 임금의 80% 이상을 지급하도록 권고 하는 것 또한 고려할 필요가 있다.

## (2) 임금체계의 개편

우리나라는 연공급 임금체계로 인해 임금 결정에 있어 연령 및 근속연수의 영향을 많이 받으며 이로 인해 동일가치노동 동일임금원칙이 제대로 지켜지기 어려운 상황이다. 연공(seniority)의 영향이 강한 임금체계의 경우 비슷한 일을 하더라도 근속연수에 따라 임금이 달라지며 이는 전체 산업부문 가운데 공공부문에서 특히 강하게 나타난다. 따라서 공공부문 모회사의 임금체계는 동일가치노동 동일임금원칙 등에 부합하는 직무형 임금체계로 전환하는 것이 바람직하다.

직무형 임금체계란 연령, 근속 및 경력 등과 같은 속인적(屬人的) 속성에 의한 임금격차를 최소화하고 직무의 상대적 가치 등 객관적 요소를 기준으로 임금

의 차이를 설정하는 방법이다. 요컨대, 「일자리정책 5개년 로드맵」의 취지에 따라 ‘동일가치노동·동일임금원칙을 확립하고, 노력·성과·보상 간 연계성을 강화함’으로써 임금의 공정성을 제고해야 한다. 이러한 직무급 임금체계가 정착되면 수의계약 과정에서 발생할 수 있는 공정거래 이슈(과도한 용역대금 등) 또한 효과적으로 통제할 수 있다.

## 3) 고용

### (1) 직접고용의 원칙

공공부문 근로자의 고용을 보호하는 원칙적 수단은 직접고용이다. 다만, 제반의 불가피한 사정을 고려해 자회사 방안이 논의되는 것이므로 자회사 설립이 직접고용 원칙을 회피하기 위한 전략적 수단으로 이용되지 않도록 주의해야 한다. 지금까지 공공기관 자회사 설립방안은 모기관 업무 중 파견·용역 형태로 제공되는 사업이나 서비스 등을 대상으로 하고 있다. 따라서 공공기관이 직접고용의 형태로 유지하고 있는 독자업무의 경우 자회사 방식에 의해 외부화하는 것은 원칙적으로 금지하는 것이 바람직하다.

### [일자리정책 5년 로드맵]

- (파견·용역) 조직규모, 특성 등 고려하여 **직접고용, 자회사** 등 결정(계약만료시점 전환)하고, 생명·안전업무(폭발물처리 등)는 직접고용

### (2) 고용안정성 확보

공공부문 자회사 소속 근로자의 고용안정은 기본적으로 자회사의 지속성, 전문성 및 효율성 등을 통해 가능한 것이지만, 그와 더불어 자회사 내에 독자적인 고용안정 확보방안이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 하도급 관계라 하더라도 공공부문 자회사 운영의 독립성과 전문성 나아가 경영의 지속성을 향상시키기 위한 노력이 필수적이다.

그와 함께 자회사와 거래 관계에 있는 공공기관 노사가 자회사 소속 근로자들의 고용안정과 관련한 책임의 일부를 분담하거나, 자회사 근로자 고용안정을

**공공부문 자회사 운영의 독립성과 전문성 나아가 경영의 지속성을 위해 노력**

위한 상호노력과 제도적 장치 마련의 취지로 공동협약(서비스 기관이 바뀌는 경우 고용승계 의무부과 등)을 체결하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 협약이 전제된다면 특정 공공기관과 자회사의 거래관계가 종료되는 경우에도 그것이 자회사 소속 근로자들의 일자리 상실로 연결되는 것은 방지할 수 있다.

### (3) 불법과건적 요소의 배제

원하청 관계라고 하더라도 자회사는 모기관에 종속되지 않고 전문기업으로 성장할 수 있는 노동법적 방안을 고려해야 하며, 이는 자회사의 운영에서 근로자 과건적 요소를 배제하는 것으로부터 시작되어야 한다.<sup>4)</sup>

#### 자회사 운영에서 불법과건적 요소를 배제하기 위해서는 운영상 독립성 확보

자회사 운영에서 불법과건적 요소를 배제하기 위해서는 운영상 독립성이 담보되어야 한다. 독립성을 유지하는 방법은 자회사의 특정 기관 전속성을 완화하는 것이다. 즉, 특정 기관의 자회사라 하더라도 특정 공공기관에 전속되지 않고 여러 공공기관과 거래관계를 유지함으로써 사업의 전문성을 향상시킬 수 있는 기회를 적극적으로 모색할 필요가 있다. 이는 해당 자회사 소속 근로자의 고용안정 유지에 큰 도움이 될 수 있다.

물론 자회사가 하나의 공공기관과 전속적 거래관계를 유지하고 있다는 점만으로 그 자회사의 운영상 독립성이 없다고 할 수는 없다. 이 경우에는 자회사의 업무가 공공기관의 다른 업무와 구별되고 특정될 수 있어야 한다.

자회사와 공공기관 소속 근로자들의 업무간 상관성이 높은 경우 필연적으로 모공공기관이 자회사 소속 근로자에게 지휘·명령을 행사할 가능성이 높다. 특히 자회사 소속 근로자들의 업무가 해당 공공기관이 생산하는 상품 또는 서비스의 품질과 직접 연결될 경우 그 가능성은 더 높아진다. 이렇듯 자회사의 업무가 공공기관의 업무와 직접 연계되거나 관련성이 높은 경우 원칙적으로 자회사 설립을 지양해야 한다.

이 같은 업무를 담당할 노동자는 기관이 직접 채용하는 것이 바람직하다.

## IV. 결론: 경영독립과 독자적 노동과정

지금까지 이번에 공공부문에서 정규직으로 전환되는 방식 중 자회사 고용을 통한 전환 방식과 관련된 이슈들을 정리하여 보았다. 기존의 공공부문 자회사 운영방식이 지배구조 측면에서 모회사에서 자유롭지 못한 측면을 가지고 있었고, 임금 등 근로조건 측면에서 모기업에 비해 상대적으로 낮은 처우를 받는 등 일부 부정적인 측면을 가지고 있었던 것도 사실이다. 이러한 공공부문 자회사의 부정적인 이미지를 불식시키기 위해서는 자회사를 위험업무 및 업무강도가 높은 업무의 외주화 및 비용관리의 측면에서 접근하기보다는 특정 전문업무를 전담하기 위한 별도의 전문기관 운영이라는 측면에서 접근할 필요가 있을 것이다. 기존 공공기관 모회사의 경우 기관의 고유기능이 있고 이에 따른 주요 핵심업무들 중심으로 이루어질 필요가 있고, 이러한 업무들 이외의 부가적인 업무에 대해서는 그러한 업무들에 특화된 기관들이 담당하는 것이 기관의 전략운영적 측면이나 인사관리 측면에서 더 효율적일 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 이 글에서 언급된 몇몇 선행조건들이 우선적으로 해결될 필요가 있을 것이다. 우선, 공공기관 자회사들이 안정적으로 사업을 유지할 수 있도록 수익계약 사유 관련 제도를 보완하여 자회사들이 사업계약의 지속성을 확보할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 이에 대해서는 현재 정부에서 관련 제도수정 작업이 이루어지고 있다. 자회사 운영에 있어서도 기존의 모회사의 간접적인 지배방식이 아닌 어느 정도의 독립성 확보가 필요하며 이를 위해서는 노동자이사 제도나 모회사-자회사 공동노사협의회 등을 통한 제도적 장치가 필요할 것으로 보인다. 또한

4) "코레일관광개발에 소속된 KTX 승무원의 불법파견 시비에서 볼 때, 원청기관 사업에 조직적으로 결합된 업무를 수행하는 사업상의 독립성 결여가 자회사 경영 전반에서도 원청기관의 통제를 받을 수밖에 없는 구조로 이어지고 있다. 결과적으로 사업기능상 독립성이 없이 원청기관에 부속된 기능을 수행하면서 저임금 인력을 공급하는 창구 역할을 하고 있는 셈이다(남우근, 2017: 14)."

임금 등 근로조건에 있어서도 모회사와의 과도한 임금격차를 지양하고 동일노동가치 동일임금원칙의 취지에 맞는 방식의 임금체계가 확립될 필요가 있을 것이다. 고용에 있어서도 고용안정성 확보나 불법과 견적 요소 방지 등을 위한 후속적인 작업 및 노력이 필요할 것으로 보인다.

정규직 전환의 방식으로 공공기관 형태의 자회사를 설립하는 경우에도 사업의 독립성과 전문성, 사업수행의 합리성과 노동과정의 독자 관리 등이 가능한 방식이어야 한다. 아울러 고용노동부 정규직화 가이

드라인 요건인 “보다 나은 서비스 제공 및 전문적 업무수행 조직으로 실질적 기능을 하도록 경영·인사관리체계를 설계하여 운영할 필요”에 대해 보다 적극적으로 해석하고 적용해야 한다. 이러한 조건이 갖춰지지 않거나, 향후 이러한 조건을 충족시킬 수 없는 여건이라면 자회사 방식의 전환은 배제하는 것이 바람직하다. 전문경영을 위해서는 기업(자회사)이 자신만의 전문성, 기술성을 쌓을 수 있어야 하고, 전문설비 등 기자재에 대한 자기조달 또한 가능해야 한다.

*자회사 사업의 독립성과 전문성,  
사업수행의 합리성과 노동과정의  
독자 관리 필요*

**KLI** EMPLOYMENT  
& LABOR  
BRIEF