

정책연구
2022-02

공공부문 자회사 거버넌스 개선 방안

이장원·김동배·이종수

목 차

요 약	i
제1장 서론 : 공공부문 정규직 전환과 자회사 모델 (이장원)	1
제2장 자회사 운영실태 및 쟁점과 개선방안	(이종수) 5
제1절 자회사 제도 개요	5
1. 공공기관 자회사의 개념	5
2. 정규직 전환형 자회사제도의 도입 및 추진	6
3. 자회사 거버넌스 검토 필요성	9
제2절 자회사 지배구조의 현황	10
1. 자회사 지배구조	10
2. 자회사 지배구조 현황	12
제3절 자회사 지배구조의 문제점과 개선방안	26
1. 자회사 지배구조 문제점	26
2. 자회사 지배구조 개선방안	30
제3장 공공기관 자회사 거버넌스 실태조사 분석 ... (김동배)	38
제1절 조사개요	37
1. 조사내용	37
2. 조사설계	38
3. 응답자 특성	39
제2절 분석결과	40

1. 자회사 관리(경영)의 애로 사항	40
2. 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정	41
3. 자회사 자본금 규모	42
4. 필수 설비 이관	43
5. 자회사와의 계약 관련	44
6. 모·자회사 노사공동협의회	47
7. 자회사와의 경영협약 체결	48
8. 일반관리비와 이윤	49
9. 자회사 복리후생 지원	50
10. 자회사 임원추천위원회 도입	52
11. 자회사 노동이사제와 근로자 이사회 참관제 도입	52
12. 자회사 인사관리 체계화·합리화 지원계획 수립 및 이행 ...	53
13. 자회사 다른 사업 영역 진출	54
14. 자회사 현업직의 임·직급체계	55
15. 자회사 발전에 중요한 정책	58
16. 자회사 별도의 공공기관 지정 필요성	59
17. 현재의 자회사 운영방식 만족	59

제4장 공공기관 자회사 거버넌스 심층면접 (김동배) 62

제1절 조사개요	62
----------------	----

제2절 자회사 관리 및 경영의 애로점	64
----------------------------	----

1. 자회사 노사관계의 불안정성	64
2. 자회사 경영 전문성 부족	65
3. 자회사의 경영 자율성 부족	67
4. 자회사 운영비 증가	69
5. 자회사 평가	70

제3절 자회사 발전을 위해 중요한 정책의 도입	71
---------------------------------	----

1. 사내근로복지기금과 공동복지기금	71
2. 모·자회사 노사공동협의회	72

3. 노동이사제와 근로자 이사회 참관제	73
4. 계약관련	73
제4절 자회사 운영방식에 대한 만족도	78
1. 정책목표 달성도	78
2. 자회사 근로자와 모기관의 불만	79
3. 자회사 방식에 대한 비판	81
제5장 요약 및 정책 방안	(이장원) 83
제1절 요약	83
제2절 바람직한 정책방안	96
참고문헌	101
[부록 1] 공공기관 자회사 거버넌스 실태조사 설문지	103
[부록 2] FGI 질문지	114

표 목 차

<표 1- 1> 공공부문 정규직화 전환 실적(2021. 12 기준)	1
<표 2- 1> 2021년도 자회사 운영실태 평가지표	8
<표 2- 2> 자회사 지배구조 관련 제도적 장치	11
<표 2- 3> 모·자회사 간 계약관련 법령 개정 사항	15
<표 2- 4> 2021년 경영평가 편람	16
<표 2- 5> 한국철도공사 자회사의 지분 현황	18
<표 2- 6> 자회사 이해관계자별 주요제도의 문제점	30
<표 2- 7> 자회사 지배구조 개선방안	36
<표 3- 1> 조사설계 개요	38
<표 3- 2> 응답자 특성	39
<표 3- 3> 자회사 관리(경영의 애로점)	40
<표 3- 4> 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정	41
<표 3- 5> 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정 구체성 여부	42
<표 3- 6> 자본금 규모	42
<표 3-6-1> 자본금 규모의 적정성	42
<표 3- 7> 설비 이관 여부	43
<표 3-7-1> 설비 이관 방식	43
<표 3-7-2> 설비를 이관하지 않은 이유	43
<표 3- 8> 자회사와의 계약 통합	44
<표 3- 9> 자회사와의 계약 방식	45
<표 3-10> 현장직 시중노임단가 100% 적용	45
<표 3-11> 시중노임단가 변동 시 계약금액 조정 여부	45
<표 3-12> 낙찰률 적용 방식	46

<표 3-13> 계약금 선지급 실시	46
<표 3-13-1> 계약금 선지급 미실시 이유	46
<표 3-14> 모·자회사 노사공동협의회 설치 운영	47
<표 3-14-1> 향후 모·자회사 노사공동협의회 설치 및 실질적 운영 계획	48
<표 3-14-2> 모·자회사 노사공동협의회 필요성	48
<표 3-14-2-1> 모·자회사 노사공동협의회가 필요하지 않다고 응답한 이유	48
<표 3-15> 자회사와 경영협약 체결하고 있음	49
<표 3-15-1> 경영협약은 잘 이행되고 있음	49
<표 3-15-2> 경영협약의 체결 필요성	49
<표 3-16> 일반관리비와 이윤을 용역금액 대비 어느 정도 보장	50
<표 3-16-1> 일반관리비와 이윤 보장의 적정성	50
<표 3-17> 모기관 사내근로복지기금 활용 등 자회사 복리후생 지원	51
<표 3-17-1> 사내근로복지기금 활용 자회사 복리후생 지원 안 하는 이유	51
<표 3-17-2> 공동근로복지기금 설립	52
<표 3-18> 자회사 임원추천위원회 도입	52
<표 3-19> 자회사 노동이사제 및 근로자 이사회 참관제 도입	53
<표 3-19-1> 자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입 계획 있음	53
<표 3-19-2> 자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입 필요성	53
<표 3-20> 인사관리 체계화·합리화 계획수립 및 이행	53
<표 3-21> 자회사 다른 사업 영역 진출	54
<표 3-21-1> 자회사 다른 사업 영역 진출 찬성 이유	54
<표 3-21-2> 자회사 다른 사업 영역 진출 반대 이유	55
<표 3-22> 현업직 다수 직종 3순위까지	55
<표 3-23> 전환 전후 현업직 다수 직종의 연봉	56

<표 3-24> 표준직무급제도 도입	56
<표 3-25> 현업직 직급 있음	57
<표 3-25-1> 현업직 직급 있는 경우 직급 명칭	57
<표 3-26> 현업직 호봉제 있음	57
<표 3-26-1> 현업직 호봉제 있는 경우 호봉 단계 수	57
<표 3-27> 자회사 발전에 중요한 정책	58
<표 3-28> 자회사 별도의 공공기관 지정 필요성	59
<표 3-29> 현재의 자회사 운영방식 만족	60
<표 3-30> 현재의 자회사 운영방식 개선 방안	61
<표 4- 1> 심층 면접 개요	63

요약

공공기관 자회사는 비정규직의 정규직 전환으로 탄생한 특수한 배경을 가지고 있다. 비정규직의 정규직화는 과거 정부에서도 지속적으로 추진된 바 있으나, 용역회사 소속의 간접고용 신분이었던 미화, 경비, 시설물관리직 등을 정규직화하는 것은 기존 공공기관의 예산, 사업, 인력구조에서 오는 한계로 인해 직접고용이 아닌 자회사로 전환하는 것을 포함했다.

자회사로의 전환은 수동적 차원에서 직접고용이 어렵기에 선택한 측면만이 아니라, 기존 공공기관 정규직이 가지고 있는 호봉제를 답습하거나 자칫 공공기관의 규모가 증가하면서 초래될 경영상의 방만한 상황을 회피하고 독립적이고 전문적인 공공서비스를 발전시키려는 취지도 같이 작동하고 있다.

이런 취지에도 불구하고 자회사의 출범 직후부터 전환과정상의 인프라 구축이 더디고 제도 운영상의 미비점이 더해지면서 상당한 비판과 우려가 자회사 모델을 둘러싸고 제기되어 온 것도 사실이지만, 이런 미비점과 문제점들은 자회사 설립 초기단계에서 초래되는 경과적인 한계도 있고 이런 종류의 경과적 문제점들은 자회사 평가를 거치면서 사실상 상당히 개선되고 있다.

그러나 여전히 자회사 거버넌스의 구조적인 불안정성도 남아 있다. 제도 설계과정 및 제도적 환경 제약에서 초래된 이런 문제들은 간단하게 개선되기 어려운 갈등적, 대립적 가치들을 포함하고 있다. 예컨대 자회사의 경영안정을 위해 모기관과의 지배종속적 관계를 더 분명하게 하는 것이 나은 것인지, 아니면 보다 독립적인 경영상 행보를 보장해 주는 것이 나은 것인지는 여전히 논쟁적인 이슈이다.

어떤 방향으로 선택을 하든지 제도적인 한계는 분명하게 남는데

이런 불안정성을 강화하거나 또는 완화시키는 역할은 관련 주체들, 행위자들이다. 행위자들은 제도적 장점을 살리고 취약점을 보완하는 역할을 한다. 따라서 본 연구가 지향하는 목표인 자회사 거버넌스 안정화 방안의 도출은 제도적 차원과 행위자 차원의 접근을 통해 상호 보완적인 관계에서 가장 합리적인 경로를 찾아야 한다. 제도적으로도 불안정하고 행위자들도 굳이 개선방안에 대해 큰 관심이 없는 경우가 바로 거버넌스의 위기라고 할 수 있다. 제도를 개선하고 행위자들도 그런 개선방안에 동의를 할 수 있다면 가장 바람직한 개선방안이 될 수 있을 것이다.

우선 현행 제도의 점진적 개선방안으로 제시하는 것은 다음과 같다.

첫째, 자회사 별도 법령을 통해 자회사를 광의의 공공기관 범주에 포함하고 별도 지위를 부여할 필요가 있다. 자회사를 규율하는 법령을 마련할 경우, 자회사 임원선임기준, 이사회 구성, 감사 선임 등 지배구조뿐 아니라, 정규직 전환형 자회사의 설치·위탁 근거를 통일적으로 마련하고, 용역계약이 아닌 ‘예산편성 및 교부방식’의 예산 및 계약관행 정립, 자회사 회계처리 기준(주주 배당금지 등), 모·자회사 노사공동협의회, 노동자 이사회 참관제 또는 노동이사제 등 경영참가, 자회사 대상 경영평가, 정부의 감독, 벌칙 적용에서 공무원의제 등을 규정할 필요가 있다.

둘째, 자회사 내부의 견제기능은 자회사의 독립성과 투명성 확보를 위해 필요하다. 대표적으로 이사회, 감사, 노동이사제 등을 통해 내부견제가 가능한데 이는 상법상 규율이나 자회사 자율로 맡기는데 한계가 있으며, 별도 법령을 마련하는 방안이 합리적이다.

셋째, 현행 자회사운영실태 평가제도를 평가대상, 평가방법, 평가결과 반영 측면에서 개선할 필요가 있다. 우선 중·장기적으로 평가대상을 기존 모기관에서 자회사로 변경할 필요가 있다. 또한 평가방법 측면에서, 자회사를 평가대상으로 할 경우 현재 평가지표는 대폭 수정되어야 한다. 아울러 평가결과의 반영은 현재 모기관 경영평가 결과에 일부 반영되고 있으나, 이를 장기적으로 자회사 경영에 직접

반영하고, 특히 평가결과를 임직원 성과급 제도와 연계하고, 모기관 경영평가에도 일부 반영할 필요가 있다.

넷째, 일정 수준 미만 자회사를 통합하여 주무부처, 시·도지자체 등 일정한 단위로 통합형 자회사를 설치할 수 있을 것이다. 자회사가 법적 근거를 마련하고 예산회계제도가 개선되며, 소규모 자회사를 통합하여 적절한 규모로 만들고 책임 있는 기관 산하로 재편된다면, 전문서비스 조직에 필요한 교육훈련, 전문인력 영입 등이 가능할 것이고, 이를 바탕으로 공공부문 내에서 업무영역을 확장하는 것도 가능할 것이다.

다섯째, 자회사의 안정적 운영과 성장을 위해 자회사에 필요한 예산을 자회사가 편성하여 모기관에 신청하고, 모기관이 이를 심의하여 연도별로 지급하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

여섯째, 모·자회사 노사공동협회의 구성과 원활한 작동을 제도적으로 강제하는 방안을 생각할 수 있다. 앞서 제시한 자회사 별도 법령에서 모·자회사 노사공동협회의 구성 및 운영을 의무화하고, 그 성과와 노력을 모기관 경영평가에 적극 반영할 필요가 있다.

일곱째, 자회사 별도 법령 마련을 통해 노동이사제 또는 이사회 참관제 도입 근거를 명확히 할 필요가 있다.

여덟째, 기존 모기관의 사내근로복지기금과 별도 기금을 설치할 수 있도록 모기관이 매년 일정액의 이윤을 보장해 주는 방안이 필요하다. 또한 주무부처 또는 시도 지자체 단위로 자회사를 묶어서 공동 복지기금을 설치·운영하는 방안도 검토할 수 있다. 아울러 예산 자율성이 낮은 위탁집행형 기관들의 경우 복지수준을 모기관 및 자회사 경영평가에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

행위 주체들이 자회사 제도에 대한 태도나 의견이 어떤지를 파악하는 것도 중장기 개선방안을 모색하는 데 중요하다. 핵심 주제에 대한 심층면접조사를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 자회사 관리나 경영에 있어서 가장 큰 애로점에 대해서 주목

할 필요가 있는 논의들은 자회사 노사관계의 불안정성, 경영 전문성, 경영 자율성, 운영비 증가, 자회사 평가이다.

1) 자회사 노사관계 불안정성은 모기관과 자회사 모두 자회사 관리나 경영의 애로점으로 공통적으로 지적하는 사항이다. 노사관계 불안정성을 낳은 요인은 크게 볼 때 모·자회사 간 근로조건 격차가 기본 요인이며, 그 외에 기관별로 복수노조의 존재나 노동조합 상급 단체의 활동 등을 지적하는 경우들이 있었다.

2) 자회사의 경영 전문성 부족도 자회사 관리나 경영의 애로점으로 모기관과 자회사가 공통적으로 지적하는 사항이다. 자회사 경영의 전문성은 자회사의 업력이 3~4년으로 경영 역량이 아직 충분히 구축되지 못했고, 자회사의 예산 제약이나 좋지 않은 처우조건으로 우수한 관리인력을 확보하지 못한 이유도 있다고 지적한다.

3) 자회사의 경영 자율성 부족도 모기관과 자회사가 공통적으로 지적하는 애로사항 중의 하나이다. 그리고 경영 자율성의 제약은 예산 제약으로 인한 재정 자립의 부족이 큰 요인이라는 점에서 자회사의 독자적 수익사업에 대한 논의와도 밀접한 관련이 있는 주제이다. 모기관과 자회사 담당자들은 자회사의 자율성은 예산 제약과 밀접한 관련이 있다고 지적한다. 여기에서 예산 제약이란 과거 파견용역 시절에 체결하던 용역계약방식대로 각 기관이 기재부에 신청해서 받은 금액으로 자회사와 위탁 계약을 해야 하는 경우를 말한다. 자회사가 예산 제약을 벗어나서 재정 자립도를 높이고 이에 기반해서 경영의 자율성을 높일 수 있는 방안 중의 하나는 자회사의 독자적인 수익사업이다. 그런데 독자 수익사업에 대해서는 찬성과 반대 의견이 공존하고, 수익사업을 할 수 있는 업종과 그렇지 않은 업종이 있는 등 단순한 문제가 아닌 것으로 나타났다.

4) 자회사로 인한 운영비 증가는 주로 모기관들이 제기하는 애로 요인으로, 자회사로 인한 인건비를 포함한 운영비의 증가를 애로사항으로 지적하는 경우들도 있다. 운영비 증가의 가장 큰 이유는 인건비 증가이지만, 인건비 증가 이외에 각종 관리비 증가가 애초 예상보

다 더 크다는 지적들도 있다. 참고로, 모기관 담당자들은 자회사의 과도한 처우조건 개선에 합리적으로 대처하기 위해서 동종업종의 임금 등 처우조건에 대한 정확한 정보가 꼭 필요하다는 주장을 제기하기도 했다.

5) 자회사 평가도 모기관 담당자들에게 큰 스트레스가 되고 있다는 지적들이 많았다. 다른 연구들에서도 지적된 바와 같이 각 기관의 특성에 따라 평가지표들을 맞출 수 없는 경우들이나 적합하지 않은 경우들이 많기 때문이다.

둘째, 자회사 발전에 중요한 정책들의 미도입 사유

자회사 발전을 위해 (매우) 중요한 정책이지만 해당 기관이 도입하지 않고 있는 이유와 관련해서 사내근로복지기금, 노사공동협의회, 근로자 이사회나 이사회 참관제, 계약관련 사안들이 있었는데, 특히 자회사 담당자들은 계약관련 개선을 가장 많이 지적하였다.

1) 모기관 사내근로복지기금의 활용이나 공동복지기금 조성이 잘 이루어지지 않는 이유들은 모기관의 여력 문제, 비영리기관이나 모기관에도 복지기금이 없는 경우, 모기관 노동조합의 반대, 관계부처의 협의 등을 들었다.

2) 모·자회사 노사공동위원회가 설치되지 않거나 설치되어도 제대로 운영되지 않는 이유에 대해서는 이것이 단체교섭으로 변질될 가능성이 높기 때문이라는 지적들이 많았고, 자회사 측도 노사관계에서 패싱당할 위험을 우려하여 적극적이지 않은 것으로 나타났다.

3) 노동이사제와 근로자 이사회 참관제에 대해서는 모회사보다 자회사의 반대가 더 큰 것으로 나타났다. 사실 이 두 제도는 모회사에서도 제대로 도입하고 있지 않다는 점에서 설립된 지 얼마 되지 않고 노사관계 불안정성이 높은 자회사로서 도입하기 부담스러운 것으로 해석된다.

4) 계약관련 개선 방안

자회사 담당자들이 집중적으로 제기하는 개선과제인 계약관련 사

항들로는 용역계약 대신 예산교부방식, 시중노임단가 관련, 계약관련 정보, 유사업체의 근로조건 정보, 계약금 선지급, 수의계약 근거의 법제화 등이 있다. 용역계약을 탈피해서 예산교부방식으로 가야 한다는 주장과 관련해서는 사례를 들거나, 당위론적으로 적극적으로 주장하는 경우, 현재 용역계약방식과 실질적으로는 큰 차이가 없다는 주장, 계약방식이 아니라 계약금액이 중요하다는 주장 등 다양한 주장들이 제기되었다. 시중노임단가와 관련해서 시중노임단가 금액을 적용하기에 적합하지 않은 직종들의 경우 적합한 준거 임금의 필요에 대한 문제제기들이 있었다. 이와 관련해서 향후 시중노임단가를 포함해서 직종별 시장임금에 대한 꼼꼼하고 신뢰성 있는 정보를 생산해서 유통할 필요가 있는 것으로 보인다.

주로 자회사나 자회사 노동조합이 제기하는 주장으로, 용역계약의 세부 체결 내역에 대한 정보가 제공되지 않아 노사관계 악화의 원인이 되고 있다는 주장이다. 계약과 직접적인 관계는 없지만 자회사 관리자의 입장에서 유사한 자회사의 임금 등 처우조건에 대한 정보가 부족하다는 문제제기가 있었다. 계약금액 선지급을 가로막는 장애요인들로서 국가계약법상의 제약, 모기관이 제도를 구비했지만 자회사가 청구하지 않는 경우(D), 반면에 모회사가 꺼린다는 점 등을 지적하였다. 자회사 관리자 중에는 수의계약의 법적 근거가 없기 때문에 향후 자회사가 폐지되는 경우까지는 아니더라도 경쟁입찰로 회귀할 가능성을 배제할 수 없고, 만일 그럴 경우에는 현재의 자회사가 상대적으로 고비용구조로 경쟁력을 상실했기 때문에 경쟁에서 탈락할 가능성을 제기하였다.

셋째, 자회사 방식에 대한 만족도와 개선 방안

자회사 운영방식에 대한 만족도와 개선방안과 관련해서 자회사 방식의 정규직 전환이 정책목표를 달성했는지, 자회사 근로자와 모기관의 불만과 모기관과 자회사 관계의 변화, 자회사 방식의 전환에 대한 비판에 대한 의견들이 제시되었다.

1) 자회사 방식의 정규직 전환의 일차적인 목표는 비정규직 근로자의 고용안정이었고 추가적으로 점진적으로 근로조건 개선을 추진한다는 것이었는데, 이러한 정책목표 달성에 대해서는 모기관과 자회사를 불문하고 정도의 차이는 있지만 대부분 긍정적으로 평가했고, 당시로서는 제반 상황을 고려할 때 자회사 방식이 최선이었던다는 평가가 지배적이었다.

2) 자회사 근로자의 불만은 고용안정은 과거 파견용역시절에도 이미 보장되고 있었고, 자회사 전환으로 오히려 실질 정년이 단축되기도 했고, 기대한 만큼 근로조건 개선이 이루어지지 않았다는 점이 주요 불만으로 나타났다.

3) 자회사 전환 이후 특히 모기관 담당자들이 많이 제기하는 불만이지만 자회사 담당자들도 함께 인정하는 것으로, 과거에 비해서 업무지시가 제대로 이행되지 않는다는 업무이행 관련 불만이 가장 많았다.

4) 자회사로 전환하면서 모기관과 자회사 간의 관계가 과거 파견용역시절의 용역업체와 모기관의 관계보다 더 소원해졌다는 평가도 있다.

5) 일부 기관의 경우 자회사 방식을 정면으로 비판하는 경우도 있었다. 자회사 방식에 불만을 표시하고 정면으로 비판하는 경우는 기존에 정규직과 비정규직이 혼재되어 있었거나, 모기관에서 퇴출당한 근로자들이 자회사 직원들 중에 많은 경우 등 기관의 특수한 사정이 있는 경우들이었다.

이런 주체들의 의견과 태도를 고려했을 때 중장기적으로 공공기관 자회사들의 거버넌스 개선은 크게 세 가지 문제를 풀어주는 방향에서 모색되어야 한다. 첫째는 자회사 근로조건 개선에 대해 관련 당사자들 간의 합의와 청사진을 마련해서 막연한 불만이나 비교에서 오는 박탈감을 해소시키는 것이다.

둘째는 자회사 존립기반이나 계약질서를 확실하게 보장하는 법률을 제정하거나 개정하는 것이다. 모든 자회사들이 모두 같은 조건의

계약질서에 들어가는 것이 아니라면 특성에 따라 몇 가지의 그룹으로 확실하게 구분하고 시장경쟁이 아니라도 시장과의 비교가 가능한 수준에서 계약을 준수하도록 감독할 필요가 있다.

셋째는 자회사의 독립적이고 전문적인 공공서비스 기능 수행을 위한 단계적 정책을 추진해야 한다. 당장은 예산이나 사업구조의 안정성을 보장하되 이사회 구성과 기능을 활성화시켜야 한다. 정부의 평가도 모기관의 책임을 묻는 단계에서 자회사의 경영능력을 따지는 방향으로 전개되어야 한다.

첫 번째 근로조건 개선방향과 관련해서 가장 중요한 문제는 자회사에 직무급 임금체계를 안정적으로 정착시키는 것이다. 이미 상당수 자회사는 이른바 표준 임금체계라고 불리는 직무급 임금체계를 적용한 것이 사실이지만, 이를 적용하지 않은 자회사나 또는 호봉제 혜택을 부여받은 모기관 직접고용 유사직종이 있기에 직무급 임금체계에 대한 불만이 상당히 남아 있다. 아울러 향후 단체교섭을 통해 직무급 임금체계의 약화를 시도할 가능성도 남아 있다.

그러나 직무급 임금체계가 적절한 수준으로 작동하는 것은 향후 자회사의 지속가능한 발전을 위한 기본적 토대이다. 모기관으로의 직접고용이 자칫 호봉제를 개혁하려는 정부의 의지에 직접적으로 반하는 결과를 낼 수 있다는 차원에서, 그리고 공공부문 정규직화가 일반적으로 국민들 의사를 무시한 공공 종사자들만의 잔치가 되어선 공정하지 않다는 여론을 감안해서 자회사 모델 그리고 이에 연동된 직무급 임금체계를 설계한 것으로 사회적 공감대가 형성되어 있다. 이런 사회적 지지선을 지키지 못한다면 공공기관의 방만성만 두드러져 다시 기존 간접고용 직종은 아웃소싱해야 한다는 구조조정 압박을 불러올 수 있다.

나아가 미화, 경비, 시설물관리 등 유사한 일을 하는 민간부문 종사자들의 경우에 직무가치를 적절하게 반영한 직무급도 아닌, 최저임금 수준에 고착된 사실상의 무임금체계가 많은데 이들이 따라오도록 시장 압력을 가하고 개선을 확산시키려면 공공부문이 직무급 임

금체계를 더 강화해야 한다. 당사자들 일부에서 우려하고 때로는 오해하는 직무급의 미래, 즉 아무리 경력이 오래되어도 임금이 오르지 않을 것이란 점에 대해선 직무에서의 경력과 숙련 향상을 반영한 임금인상은 가능하다는 점과 물가 상승이 이루어지더라도 이에 대응한 기본적인 임금인상은 직무급에서도 일어난다는 제도적 신뢰를 만들어주어야 한다.

그리고 직무급의 적용 및 직무급의 불안정성 축소에 대한 노사 간의 노력에 대한 정부의 적극적인 평가가 이루어질 필요가 있다. 향후 공공기관 평가 시 자회사 평가를 하고 우수한 평가를 받은 자회사에 대해선 모기관들이 경영성과급을 일시적으로 받는 방식과는 다른 방식으로 보상해야 한다. 즉 호봉제가 다수인 모기관의 임금체계에서 우수한 경영성과를 보인 기관들에 대한 인센티브는 성과에 대한 일시적인 보상과 이것이 기본급 인상에 연계되지 않도록 하는 것이 중요했지만, 자회사들의 경우 직무급 체계에서 3년 정도의 중기적인 기본급 인상을 더 용인하고 예산을 지원해 주는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

두 번째 개선 방향으로 제시한 자회사 존립과 계약관계의 특수성을 인정하는 법률적 장치를 마련하는 것과 관련해서는 간단하게는 공공기관이 100% 출자한 자회사에 대해선 수의계약이 될 수 있도록 관련 법률을 개정하는 것이 가장 바람직한데, 만약 공공기관이 100% 출자한 구조를 유지할 필요성이 없어 민간이나 여타의 공공적 투자자가 참여하는 구조로 변경이 가능한 자회사들이 있다면, 이 경우는 모기관도 시장형 공공기관일 가능성이 높지만, 자회사의 사업다각화와 이와 상충해서 100% 수의계약이 아닌 경쟁계약을 부분적으로 허용하는 것도 고려할 수 있다.

다양한 법률적 장치들을 고려할 수 있고 당연히 그런 작업에는 법률화 과정에서 난점들도 발생할 수 있지만, 중요한 것은 문재인 정부에서 추진한 자회사로의 정규직 전환이 법률적 미비에도 불구하고 작동되었으나 새 정부가 들어서면 정도의 차이는 있겠지만 법률적

장치가 불명확한 데서 갈등과 우려가 커질 수 있다는 점이다.

마지막 세 번째의 개선 방향인 자회사의 독립성과 전문성 강화를 위해선 현재 제도적인 연계성보다는 인적인 연계성으로 충원되는 임원이나 이사회 구성원들을 체계적이고 투명한 방식으로 충원하는 방향으로 나아가야 한다. 정치권 인사, 관계부처 퇴직공무원, 모기관 퇴직 직전 간부들이 독과점으로 차지하는 임원진에 대해선 공개적이고 투명한 절차를 거쳐 임명되도록 할 필요가 있다. 현실적으로 자회사의 경영환경이나 사업내용을 잘 이해하는 인사들이 관계부처나 모기관 소속일 수 있지만, 이들을 충원하는 방식은 객관적인 경영능력 평가와 공개적인 심사를 거치도록 강화해야 한다.

공공기관에 도입되는 노동이사제도를 적극 활용해서 이런 공개적이고 객관적인 절차를 강화하는 것도 하나의 방법이다. 자회사들에게도 상시적으로 노동이사가 필요할지는 모르지만, 적어도 모기관에서 100% 출자의 근거를 가지고 자회사 이사회의 주역을 맡고 있기에 모기관의 노동이사가 자회사 임원선출 시에는 참여할 수 있도록 제도를 보완해줄 필요가 있다.

자회사 모델의 발전을 위한 이런 큰 줄기의 개선방안들과 더불어 현재 자회사의 평가 기준으로 설정되어 있지만 사실상 제도와 행위자들 간 미스매칭이 심해서 제대로 작동되기 어렵다고 보이는 것들은 실질적으로 개선하는 것이 필요하다. 즉 노사공동협의, 사내복지기금 공동활용 등 모기관과 자회사의 노사 모두가 관련되어 복잡한 거버넌스를 가진 제도들은 자율적으로 제도를 잘 운영하는 경우에 평가에서 인센티브를 주는 것은 필요하나 절대적인 평가기준으로 보편적인 적용이 가능하다고는 보이지 않는다. 그렇게 제대로 작동하지 않는 원인들을 진단하고 모기관의 책임, 자회사의 책임 그리고 노사간 단체교섭으로 풀어야 할 문제들을 구분하여 분명하게 그 갈래를 잡아주고 필요한 제도적, 법적 인프라를 만들어 주는 것이 필요하다.

제 1 장

서론 : 공공부문 정규직 전환과 자회사 모델

주지하다시피 문재인 정부의 공공부문 비정규직의 정규직 전환은 특정 법률에 의거한 정책이 아니라 정부의 정책 의지를 실어 집행한 가이드라인 정책이다. 「비정규직 정규직 전환 가이드라인(2017. 7월)」에 따라 이전 정부에서도 추진한 공공부문 직접고용 비정규직의 정규직화 정책을 넘어서 파견 및 용역 근로자들과는 간접고용 대상자들도 정규직화한다는 것이 가장 큰 특징이었고, 정부 가이드라인에 의거해 개별 공공기관이 노·사·정 협의회를 거쳐 정규직 전환을 진행했다.

〈표 1-1〉 공공부문 정규직화 전환 실적(2021. 12 기준)

(단위 : 명)

	전환 결정	전환 실적						
		2018	2019	2020	2021	2018~2021 합계	직고용	자회사 등
합계	203,173	133,437	40,506	18,755	4,988	197,686	144,182	53,504
중앙부처	23,291	20,764	1,716	1,280	378	24,138	24,138	0
자치단체	25,943	19,600	3,865	1,902	959	26,326	26,248	78
공공기관	108,460	54,784	31,002	14,915	2,445	103,146	51,694	51,452
지방공기업	7,685	5,241	704	563	1,113	7,621	5,981	1,640
교육기관	37,794	33,048	3,219	95	93	36,455	36,121	334

자료: 고용노동부, 「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적」.

2 공공부문 자회사 거버넌스 개선 방안

2021년 12월 기준으로 중앙부처와 지자체, 교육기관을 제외한 공공기관에서 10.8만 명이 전환 결정되었고, 이 중 10.3만 명이 전환 완료되었다. 공공부문 전체적으로 정규직화는 고용안정의 제고라는 가장 중요한 목적을 상당부분 달성했다는 성과에도 불구하고 여러 가지 비판에 노출되어 왔다.

대표적인 비판은 공정성 논란이다. 이른바 ‘인국공 사태’라 지칭되는 인천국제공항공사 사례에서 극명하게 나타났듯이, 전환의 필요성을 인정한다고 하더라도 직접고용이 초래하는 갈등과 공정성 훼손 논란이 지속적으로 제기되어 왔다. 전환대상 선정, 전환유형(정규직 vs 무기직), 채용방식(직고용 vs 자회사), 채용 절차(채용시험 유무) 등을 기관 재량으로 하여 기관 간에 현격한 차이가 발생하여 노노갈등, 노사갈등 등을 초래하기도 했다. 아울러 양질의 일자리가 부족한 상황에서 청년 선호 일자리인 공공기관의 대규모 정규직 전환으로 취업대기 청년층이 ‘공정성 이슈’를 제기하기도 했다.

많은 전환 대상 직종이 미화, 시설관리, 경비직을 비롯해서 상대적으로 저임금 직종에 해당한다는 사실에도 불구하고 공공기관의 정규직으로 전환되면 임금이나 복지수준에서 상당한 개선이 기대된다는 점과 이후 기존 정규직과 유사한 처우를 지속적으로 요구할 수 있는 가능성이 높아진다는 이유로 기회의 공정성이 문제가 되자, 공공기관 정규직 전환 상당수가 자회사 방식으로 이루어졌다. 자회사 모델은 모기관의 정규직과 고용관계도 구분되고 처우와 예산도 달리 적용받기에 불공정한 처우 개선이 억제되고 합리적인 직무급 임금체계를 달리 적용하기 쉽다는 점에서 기존 공공기관 정규직들이나 그들을 대표하는 노조와 전환 대상자들 간 심각한 갈등을 예방할 수 있는 장점도 감안된 것이다. 공공기관 10.3만 명 전환대상자 중 직접고용 5.2만 명(50.1%), 자회사 5.1만 명(49.9%)으로 절반이 자회사로 편입되었다.

자회사 모델이 확산되면서, 전환 대상자들이나 이들을 대표하거나 지지하는 노조들이 자회사 모델을 비판하는 경향이 동시에 나타났다. 대부분의 전환 대상자들이 모기관으로의 직접고용을 원하기에 자회사 모델은 정규직 전환 취지가 반감되고 또 다른 간접고용이 유지되는 효과만 낳는

다는 것이 주된 논점이다. 이 중에서 또 다른 간접고용이란 지적은 자회사 소속이 결국 규모 있는 자회사 정규직이 기존의 영세한 다수 민간 용역업체 소속 시절보다 고용안정성이 월등히 제고되었다는 점에서 그다지 합리적인 비판은 아니라고 판단되지만, 기존 정규직들과의 갈등이 예상됨에도 불구하고 모기관의 무기계약직 신분이라도 직접고용을 원한다는 요구는 전혀 타당한 근거 없는 요구라고 볼 수 없는 이유가 있다. 바로 자회사 모델의 지속가능성에 대한 확신이 관련 당사자들 간에 부족하기 때문이다.

모기관이 자회사의 경영안정을 지속적으로 담보해 줄 의지와 역량이 있는가? 안정성을 제공해 준다는 이유로 지배종속적인 모기관-자회사 관계를 강화해서 자회사의 독립적인 경영이 항구적으로 저지당하는 것은 아닌가? 그래서 처우개선도 제대로 안 되고 궁극적으로 고용안정도 흔들리는 것은 아닌가? 나아가서 가장 큰 불안은 자회사로의 전환이 특별법에 의한 전환이 아니어서 법적 안정성이 떨어지기에 모기관과의 수의계약이 다음 정부에서 문제가 되지 않을까? 그런 상황이 온다면 자회사 모델은 근본적으로 흔들리는 것은 아닌가? 이런 큰 의문점들이 자회사 모델을 둘러싼 불안감의 근본적인 원인이라고 본다.

이런 근본적인 원인들에 대한 검토와 대응방안을 포함하면서 나아가 보다 세부적인 내용에서 모기관과 자회사가 상호 협력을 통해서 자회사 경영 및 운용구조를 개선해 볼 여지는 없는지를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다. 이를 자회사 거버넌스 개선방안을 도출한다고 표현하고 있다. 자회사 모델의 지속가능성을 제고하기 위한 거버넌스 개선 연구가 가지는 의미는 매우 현실적인 것이다. 간접고용의 형태로 있던 대상자들의 반발이 있다고 환경변화가 나타나면 다시 이전 영세 용역업체 소속으로 환원시켜 불안정한 고용계약을 갱신하는 상태로 돌아가는 것이 가능하지도 않고, 아울러 이들이 원하는 대로 자회사가 아닌 모기관 소속의 무기계약직으로 재전환하는 상황은 모기관의 경영안정성을 확보하고 소속 정규직 노조들과의 첨예한 갈등을 피하기 위해, 그리고 국민들이 바라보는 관점에서 지나친 공정성 훼손 여부를 방지하기 위해 선택하기 어려운 문제라고 본다. 따라서 자회사 모델의 출현이 우연이 아니나 상황타협적인 옵션

이었다면 자회사의 지속가능성을 제고하는 것이 현실적으로 관련된 노사정의 공통 과제이다. 적어도 현 단계에서는.

본 연구는 서론에 이어 제2장에서는 자회사 운영실태 및 이와 관련된 쟁점과 개선방안에 대해 상세하게 제시한다. 이어서 제3장에서는 자회사 거버넌스 실태에 대한 실태조사를 진행했다. 자회사 전수에 대한 실태조사는 이미 정부의 자회사 평가 시에 사실상 전수 실태조사가 이루어졌고 그 내용들이 대부분 소개되었다는 점에서 이 연구에서는 보다 질적인 실태파악과 개선방안 도출을 위한 당사자 조사를 계획했고 제3장에서는 모기관 담당자 10명, 자회사 담당자 10명의 표본을 대상으로 표준적인 실태조사를 진행한 결과를 보여준다. 이어서 제4장은 그 실태조사 결과를 바탕으로 역시 모기관 담당자 10명과 자회사 담당자 10명, 총 20명에 대한 심층면접조사를 진행하고 나타난 결과를 정리하고 있다. 마지막으로 제5장은 제2장, 제3장, 제4장에서 나타난 실태와 문제점 및 개선의견들을 요약하고 종합한 뒤 정책적 차원에서 자회사 거버넌스 개선을 위한 정책방안들을 제시한다.

제 2 장 자회사 운영실태 및 쟁점과 개선방안

제1절 자회사 제도 개요

1. 공공기관 자회사의 개념

‘자회사’란 다른 회사의 발행주식 총수의 100분의 50을 초과하는 주식을 가진 모회사의 다른 회사, 즉 모회사에 주식 또는 출자를 소유당하고 있는 회사를 말한다(상법 제342조의2 1항). 한편 공공기관의 경우 다른 회사에 대해 50% 이상 지분을 보유하고 있거나, 30% 이상 지분을 보유하고 임원임면권 등 실질상 지배력을 가진 경우 자회사로 인정된다.

공공부문에서의 자회사는 공공기관이 모회사가 되어 출자·출연한 기업을 일컫는데, 공기업 준정부기관 계약사무규칙(기획재정부훈령 제752호, 2019. 10. 4. 일부개정)에 따르면 자회사를 “해당 공기업·준정부기관이 발행하는 발행주식 총수 또는 총 출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인”으로 정의한다. 지방공기업법 시행령에서는 자회사를 “해당 공사가 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100을 소유하고 있는 법인”으로 정의한다. 즉, 공공기관의 운영에 관한 법률(이하 ‘공운법’이라 한다)상 공공기관은 50% 이상, 지방공기업법상 지방공기업은 100%의 출자를 통해 자회사를 설립할 수 있기 때문에 지분의 측면에서 보면 지방

공기업이 자회사에 대한 지배력이 강함을 알 수 있다. 다만, 정규직 전환을 위해 설립된 자회사들은 공운법상 공공기관이 모회사인 경우라도 지분율이 100%에 달하는 경우가 대부분이어서, 양자의 구별이 큰 의미를 갖지 않는다(조연민, 2021).

「OECD 공기업지배구조 가이드라인」에 따르면, 각국의 법률에서 사업체로 인정하는 모든 기업실체 중 국가가 소유권을 행사하는 실체는 모두 공기업으로 간주된다. 여기에는 합자회사(joint stock company), 유한책임회사(limited liability company), 주식합자-파트너십(partnership limited by shares) 등이 포함된다(박한준 외, 2017).

공공기관 출자회사는 공공기관이 사업상 필요한 부문에 대하여 경영참여를 목적으로 자본을 투자하여 주식을 취득하거나, 자본금의 일부 또는 전부를 출자하여 설립한 회사를 의미한다. 공공기관의 출자회사는 주로 모기관과 밀접한 업무관계를 가지고 있으며, 해외사업을 추진하거나 별개의 조직으로 운영하는 것이 효과적인 경우, 또는 민간의 기술 및 자본이 필요한 경우에 새로운 회사를 설립하거나 기존 회사에 출자하는 방식으로 설립된다(나유성, 2016; 강혜연·엄태호, 2018).

2017년 7월 이후 정규직 전환을 위한 자회사가 등장하게 되었고, 2021년 말 현재 86개 모기관이 자회사 방식으로 정규직 전환을 이루었다. 정규직 전환형 자회사는 그 노동자들이 수행하는 업무가 주로 청소와 경비 등 시설관리업무라는 점에서, 공공기관인 모회사와의 업무 관련성은 크지 않은 것으로 보인다(조혁진 외, 2020). 다만 일부 자회사의 경우에는 모기관 정규직 업무와 밀접한 관련성을 갖는 경우도 있으며 후술한다.

2. 정규직 전환형 자회사제도의 도입 및 추진

2017년 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」은 비정규직이 수행하는 업무를 기준으로 상시·지속적 업무에 해당하면 원칙적으로 정규직으로 전환하도록 하면서도 파견·용역직의 경우 △직접 고용, △자회사 고용, △사회적기업 고용 등을 선택할 수 있도록 하였다. 다만 공공기관이 자회사 방식을 택하는 경우, 구체적인 조직형태(주식회사, 재

단 등)는 모기관의 특성, 조직규모, 업무특성 등을 종합적으로 고려하여 결정하도록 하였다. 또한 자회사 방식으로 운영할 경우 사실상의 용역계약 형태 운영을 지양하고, 보다 나은 서비스 제공 및 전문적 업무수행 조직으로 실질적 기능을 하도록 경영·인사관리 체계를 설계하여 운영할 필요가 있다는 점을 명시하였다.

그 후 정부는 2018년 12월 31일 관계부처 합동으로 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」을 발표하였는데, 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 자회사의 안정성·공공성 확보이며, 공공성과 종사자 고용안정이 담보되는 지속가능한 조직이 되도록 하였다. 구체적으로 자회사 설립·위탁 근거 마련, 지속적인 수의계약 보장, 모회사 100% 출자 등의 권고가 포함된다. 둘째, 자회사의 독립성·책임성 조화인데, 자회사 경영 독립성은 최대한 보장하되, 모회사와의 소통·연계는 강화하도록 하였다. 구체적으로 노사간 협력관계 구축 및 경영 투명성 확보(노사협의회 활성화, 노동이사제 도입 검토 등), 모·자회사 공동협의회 등 업무협력을 위한 협의체 운영, 사내근로복지기금 공동 활용 등 공동 근로조건 개선을 위한 조치를 권고하였다. 셋째, 전문성 확보 지향이며, 종사자에 대한 서비스 역량강화와 합리적 임금·승진체계를 구비하도록 하였고, 구체적으로 교육훈련 등 서비스 역량강화 노력, 합리적 임금·승진체계 설계 등을 권고하였다.

2018년 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」 발표 이후 한국노동연구원 실태조사 결과, 자회사의 업무 과중, 전문성 부재, 자회사 노사갈등이 확인되었고, 또 자회사 상당수가 10억 원 미만 소액 자본금을 출연받은 상태이고, 18개 모기관은 법령 또는 정관에 자회사 설립근거를 마련하지 않은 점도 나타났다. 계약방식과 관련하여, 대부분 사업비 인상 없이 수의계약을 체결하거나, 종전 경쟁입찰에 따른 낙찰률을 그대로 적용하는 사례가 많고, 노무비 산정 시 시중노임단가 미적용으로 노동자 처우개선에 한계가 있는 것으로 나타났다. 노사관계와 관련하여, 노동조합이 대부분 신설되었으나 근로자참여법에 따른 노사협의회가 설치된 기관이 절반 수준에 불과하였고, 모·자회사 노사가 참여하는 공동협의회는 대부분 운영하고 있지 않은 것으로 나타났다. 이에 정부는 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」을 발표하였는데 14개 주요대책이 포함되었으며, 자

회사운영실태를 평가하기로 결정하였다. 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」에 따라 ‘자회사 운영실태 평가제도’가 도입되었으며, 평가대상 기관은 1단계(2017년)·2단계(2018년) 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」에 따라 정규직 전환방식을 ‘자회사’로 선택한 모기관(2020년 기준 72개소)이 되었다.

2022년에 실시하는 ‘2021년 자회사 운영실태 평가’에서는 평가대상 모기관이 86개소(자회사 85개소)로 확대되었고, △자회사의 안정성기반 마련, △계약관행의 개선, △바람직한 모·자회사 관계 구축, △자회사 노동자의 복리후생 개선, △자회사의 전문적 운영노력 및 지원 등을 평가하게 된다.

〈표 2-1〉 2021년도 자회사 운영실태 평가지표

평가지표	세부평가지표	배 점
① 자회사의 안정성 기반 마련	① 자회사 설립·운영 근거 마련 ② 적정 자본금 출연 및 필수 설비 지원 ③ 사업이관 및 이윤배분 등 자회사의 안정적 운영 보장	10점
② 계약 관행의 개선	① 단일통합계약 전환 ② 계약대금 지급방식 개선 ③ 계약금액의 합리적 책정	25점
③ 바람직한 모·자회사 관계 구축	① 모·자회사 노사 공동협의회 설치·운영 ② 공정한 계약 체결 ③ 경영 협약 체결·이행	30점
④ 자회사 노동자의 복리후생 개선	① 일반관리비·이윤의 적절한 보장 ② 모기관 사내근로복지기금 활용 및 공동근로복지기금 설립·출연 등	15점
⑤ 자회사의 전문적 운영 노력 및 지원	① 자회사 노동자의 교육훈련 및 커리어 경로개발 지원 ② 자회사의 체계적인 인사운영 및 합리적인 인사관리 지원 ③ 공정한 CEO 선발 제도 도입 및 실시 지원 ④ 자회사의 합리적인 임금체계 마련 및 개선 지원 ⑤ 노동이사제 및 근로자 이사회 참관제의 자회사 도입 지원 ⑥ 자회사 경영공시 지원	20점
합 계		100점

자료: 고용노동부(2021), 『자회사운영실태 평가위원회 워크숍 자료집』 참조.

3. 자회사 거버넌스 검토 필요성

일반적으로 공공기관은 정부가 국민을 위한 보편적인 공공서비스의 효과적 생산 및 관리, 제공 등을 목적으로 설립한 공적 기업으로서, 법률에 의하여 특별한 지위가 부여되고, 정부의 직·간접적인 재정적 지원에 의하여 경영이 이루어진다. 즉 공공기관의 존립의 근거 및 사업은 정부의 정책과 매우 긴밀하게 연결되어 있다고 할 수 있다(윤태범, 2016).

공공기관은 정부의 공적 소유권 혹은 공적 지배력이 있다는 점에서 민간기업과 근본적 차이를 가지며, 공적 소유권과 공적 지배력은 공공기관에 대한 권위적 통제를 가능하게 해준다. 이는 공공기관이 생산하는 제품과 서비스가 시장에서 충분히 생산되지 않는 공공재이거나 공익성을 목적으로 수행되는 서비스 위주이므로 사회 전체적인 이익을 도모해야 하기 때문이다. 따라서 이윤극대화를 추구하는 민간기업과는 다른 목적으로 운영되며, 정부는 공익 추구를 위해 공공기관에 대한 권위적 통제를 수행하고 있다(허경선·라영재, 2011).

2017년 정부의 공공부문 정규직 전환 가이드라인에서 이전 정부와 달리 파견·용역직에 대한 정규직 전환을 발표한 것도 같은 맥락으로 이해할 수 있다. 공공기관이 공익성을 목적으로 업무를 수행하고, 이윤극대화 전략이 아닌 사회 전체적인 이익을 도모해야 함에도 불구하고, 1990년대 신자유주의적 흐름 속에 정부는 공공부문에 대해 소위 비핵심업무의 외주화를 권장하였다¹⁾. 정부가 앞장서 외주화 정책을 추진하게 되자, 민간기업 부문에서 외주화가 더욱 활발하게 나타났고 원하청 간 임금격차 등 사회양극화가 확대되는 계기가 되었다.

과거 공공부문 외주화 정책의 반성 위에 모범적 사용자로서 파견·용역직 노동자들을 공공기관이 직접 정규직으로 전환하기로 한 것은 공공기관의 공공성, 공익성 측면에서 바람직한 정책으로 평가된다. 다만 기관에 소속된 비정규직과 달리 간접고용되어 있던 파견·용역직에 대해 자

1) 2006년 8월 정부의 공공부문 비정규직 종합대책을 보면, 외주화 대상업무 선정 원칙에 기관의 업무를 주변업무(또는 부가업무)와 핵심업무(또는 본연업무)로 구분하고, 주변업무에 대해서는 외주화를 허용한다고 명시하고 있다.

회사 방식으로 전환한 것에 대하여, 자회사 전환방식이 공공기관 직접고용 방식에 비해 여전히 불안하고 지속가능하지 않다고 보거나, 자회사의 독립성, 전문성이 보장되기 어렵고, 자회사 노동자들의 모기관을 상대로 한 교섭투쟁 등으로 노사관계가 한층 불안해질 것이라는 우려가 제기되었다(권순원·오계택, 2018; 남우근, 2019).

정부는 자회사 노동자의 고용안정 및 처우개선뿐 아니라 자회사가 전문적 업무수행 조직으로 기능할 수 있도록 2018년 바람직한 자회사 설립·운영 모델안(관계부처합동), 2020년 공공기관 자회사 운영 개선대책(관계부처 합동)을 발표했고, 그 안에 자회사 거버넌스(지배구조)에 관한 사항들이 포함되었다. 또한 2020년 실시된 자회사 운영실태평가와 다른 연구를 통해 공공기관 정규직 전환형 자회사 지배구조의 실태를 파악해가고 있다. 그 결과 정부가 예상했던 지배구조의 모습도 관찰되지만, 예상과 다른 방향으로 전개되는 양상도 보이고 있다.

이 연구는 2020년 실시된 자회사운영실태 평가결과 및 2021년 「공공기관 자회사 운영실태 평가결과 분석 및 평가지표 개선」연구의 인터뷰 결과, 이 연구에서 진행한 인터뷰 결과 등을 참고하여, 정규직 전환형 자회사 지배구조의 문제점과 개선방안을 살펴보기로 한다.

제2절 자회사 지배구조의 현황²⁾

1. 자회사 지배구조

기업 지배구조를 ‘기업의 활동을 규율하는 여러 유형의 내·외부 감시장치’로 규정하는 견해에 의하면, 기업경영에 관한 경영진, 주주, 종업원, 채권자 등 다양한 이해관계자의 이익을 최소의 비용으로 극대화하는 제

2) 자회사 지배구조 현황 파악을 위해 2020년 자회사운영실태 평가결과, 권순원·이원희·김현배·이종수(2021)의 연구에서 시행한 면접조사(2021년 면접조사) 결과, 그리고 이 연구의 면접조사 결과 등을 활용하였다.

도적 장치를 말한다(조택, 2007). 기업 지배구조를 주주, 채권자, 노동자, 소비자 등 기업의 각종 이해관계자(stakeholder)의 권한, 책임 등 상호관계로 이해하기도 한다(송양호, 2017).

자회사의 지배구조도 위에서 살펴본 것과 같이 정부, 주주(모기관), 노동자, 소비자(국민) 등 다양한 이해관계자의 권한과 책임 등 상호관계에 관한 제도적 장치로 정의할 수 있다. 지금까지 2018년과 2020년 관계부처 합동으로 나온 자회사 지배구조관련 대책(제도적 장치)을 살펴보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 자회사 지배구조 관련 제도적 장치

이해관계자	주요 제도
자회사 내부건제	- 이사회 - CEO 등 경영진 선임제도 - 감사
정부	- 자회사 설립위탁 근거(법령) - 계약관련 법령 - 자회사 운영실태 평가 및 공공기관 경영평가에 반영 - 법령 위반사항에 대한 지도·점검
주주(모기관)	- 자본금 100% 출자 원칙 - 적정 자본금 출자 및 설비이관 - 자회사 설립 위탁근거 마련(정관) - 계약방식 개선 - 예정가격 산정 - 모·자회사 간 경영협약 - 자회사 이윤의 배당 지양 - 적자사업 이관
노동	- 모·자회사 노사공동협의회 - 노동이사제 또는 노동자 이사회 참관제 - 사내근로복지기금 공동활용 또는 공동근로복지기금 설립 및 출연
소비자(국민)	- 자회사 경영정보 공시제도

자료: 관계부처합동(2018), 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」; 관계부처합동(2020), 「공공기관 자회사 운영 개선대책」 참조하여 저자 작성.

2. 자회사 지배구조 현황

가. 자회사 내부건제 장치

2020년 자회사 운영실태 평가에서, 공정한 CEO 선발을 위한 공정성 제고장치 도입 및 실시 여부를 평가하였으며, 그 결과 72개소 중 51개소는 CEO 선발 체도를 도입하였고, 21개소는 미도입한 것으로 나타났다. CEO 선발 제도(임원추천위원회 등)를 도입한 51개소 중 제도화한 기관은 36개소에 불과하고, 모기관의 임원선발 체도를 준용한 기관은 15개소로 나타났다.

이 연구의 면접조사 결과, 모기관 출신 인사들이 자회사 임원으로 대거 선임되는 것으로 나타났다. 노조는 노조를 포함하여 자회사 외부에서 자회사 임원 선임에 개입하지 못하는 것에 대한 개선을 요구하였다. 신규설립형 자회사의 경우 이사 6명 중 6명이 모기관 전·현직 출신이라는 의견이 있었다. 기존 자회사 사례로 상임이사 3명 중 2명이 모기관 퇴직자이고 비상임이사 5명 중 2명이 모기관 출신(현직)인 경우가 발견되며, 나머지 임원들도 주무부처 출신이었다.

이 연구의 면접조사에서 모기관 출신 임직원이 낙하산으로 자회사 임원으로 내려오는 문제점이 확인되었다. 국회 이주환 의원이 산업통상자원부로부터 제출받은 자료에 따르면 산업부 산하 15개 공공기관이 비정규직의 정규직 전환을 위해 설립한 자회사 19개소의 임원 28명 중 27명(96.4%)이 모회사 파견·겸직·퇴직자 출신인 것으로 나타났다는 보도가 있었다(에너지 신문, 2020. 10. 22. 기사 참조). 면접조사에서는 모기관 대표(기관장) 또는 임직원이 자회사 대표이사를 겸하는 경우도 발견된다. 다만 이런 사례에서 모기관은 자회사 대표이사의 인건비를 절감하기 위한 취지로 겸직의 이유를 밝히고 있다.

모기관 출신 전·현직 임직원이 자회사 임원에 선임될 때, 모기관은 자회사에 대한 통제를 목적으로 하고, 자회사 입장에서 모기관 출신 임원이 내려올 경우에 예산상의 배려를 기대할 것으로 보인다. 자회사 관계자 면접조사에서 재무적으로 실질적 성과는 없다는 응답이 대부분이었고, 오

히려 모기관의 자회사에 대한 통제가 강화되는 문제를 지적하였다.

자회사의 규모가 클수록 자회사 임원선임절차(임원추천위원회 등)가 제도화된 것으로 나타나며, 자회사 임원선임절차를 모기관이 주관하는 경우도 있고(이사 선임권 행사), 자회사가 임원선임절차를 추진하되 모기관이 주주총회 등에서 통제하는 경우도 있다. 공동설립형의 경우 정부출연연구기관 19개 기관이 출자하는 방식이다보니 각 기관에서 당연직 1명씩 합계 19명의 임원, 국가과학기술연구회 측 당연직 1명, 외부전문가 3명 등 23명이 상임·비상임 임원으로 위촉된다. 임원이 많다보니, 자회사 운영은 외부에서 선임된 이사 중 한 명이 실질적인 대표이사로 자회사 운영을 맡고 있다. 이사회는 연간 수차례 열리지만 인원이 많다보니 실질적 심의·의결은 어렵고 운영위원회를 통해서 구체적인 논의와 결정이 이루어지고 있다.

상법에서는 자본금이 10억 원 미만인 회사를 소규모 회사로 규정하고 법인설립 시 공증이 면제되어 이사회 회의록 등을 제출하지 않아도 된다. 또한 이사도 반드시 세 명 이상일 필요가 없다. 이사회가 별도로 없기 때문에 대표이사가 중요한 의사결정권자가 된다(조혁진 외, 2020). 모기관 재정이 어렵다는 이유로 모기관 직원이 자회사 대표이사를 겸직하는 경우(독립기념관), 자회사 임원이 1명인 경우(신용보증기금) 등 이사회를 구성하지 못하는 경우도 발견된다.

2020년 자회사 운영실태 평가결과 모기관 72개소가 설립·운영 중인 자회사의 자본금은 평균 7.4억 원으로 나타나서 대부분의 자회사는 이사회 구성 의무가 없는 것으로 보인다. 물론 자회사 중에는 자본금이 10억 원 미만인 경우에도 이사회를 구성하는 경우가 있지만, 소규모 회사라는 이유로 대표이사만 선임한 경우도 발견된다.

자회사 내부 견제장치로 자회사 비상임 감사를 두는 경우가 많지만, 비상임 감사를 모기관 감사가 겸직하거나 외부 공인회계사를 선임하기도 한다. 앞으로 자회사 규모에 따라 상임감사 선임기준을 마련할 필요가 있다.

기존 자회사형의 경우 모기관이 자회사의 인사, 노무, 임금, 회계, 자산 등에 대한 일상감사권을 갖고 있으며, 모기관이 종합감사도 하고, 주무부처의 감사를 받는 사례가 있다.

나. 정부의 책임과 권한

1) 자회사 설립 및 위탁근거 마련

정부는 2020년 공공기관 자회사 운영 개선대책 등에서 자회사 설립근거를 법령 또는 모기관 정관에 마련할 것을 권고하고 있다.

2020년 자회사 운영실태 평가에서, ‘자회사 설립 및 위탁근거 마련’ 여부를 평가한 결과, 모기관 72개소 중 47개소는 설립·위탁 근거를 마련하였고, 25개소는 근거 없이 설립·운영한 것으로 나타났으며, 설립 근거 마련 47개소 중 35개소는 정관에 규정되어 있고, 12개소는 법령에 규정한 것으로 나타났다.

2021년 면접조사³⁾에서는 평가 대상인 모기관은 정관에 근거를 추상적 수준에서 제기하는 것은 의미 있으나 이를 상세한 사업내용까지 명시하는 것에 대해 부정적인 의견을 제시하였다. 그러나 모기관을 제외한 노동계와 자회사 및 전문가의 경우 정관에 명시할지라도 정관 명시가 자회사 존립의 안정성을 만들어주지 못한다고 보고 있다. 정관보다 상위의 공직 유관단체로의 등록, 관련 법령 또는 시행규칙에 자회사의 존립근거를 마련해야 한다는 주장이 있었다. 따라서 정관 또는 법령에 자회사 설립 및 위탁근거를 마련했는지와 모기관의 노력을 평가하는 방향으로 평가하는 현행 방식을 유지하고 법령에 근거를 둘 경우 더 높은 점수를 부여하자는 전문가의 지적이 있었다.

다만 자회사 설립·위탁의 근거를 법령에 마련하는 것은 기본적으로 주무부처 등 정부의 권한과 책임이라고 할 수 있으며, 개별 모기관 또는 개별 주무부처 수준에서 노력하기보다는 범정부 차원에서 자회사 개선 대책으로서 법령개정 방향을 정하고 입법노력으로 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2) 계약관련 법령 개정

정부가 발표한 2018년 자회사 모델안을 보면, 모·자회사 간 수익계약을 허용하고 모기관이 자회사에 선금을 지급하고자 할 경우 증권 또는 보

3) 권순원·이원희·김현배·이종수(2021)의 연구에서 시행한 면접조사.

증서를 면제하고, 모기관이 자회사에 대해 용역비와 설비지원 등을 우대하더라도 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 위반(부당지원)에 해당하지 않도록 개선할 계획임을 밝힌 바 있다. 이 중 공기업 및 준정부기관이 자회사와 수의계약을 허용하는 내용의 공기업·준정부기관 계약사무규칙 제8조 개정은 이루어졌으나, 기타공공기관 및 지방공기업과 자회사 간 수의계약 허용에 관한 법령 개정은 이루어지지 않았다. 또한 모기관이 자회사에 주는 용역비를 통상적 수준보다 인상하거나 설비를 이관하는 등 행위가 부당지원행위에 해당하지 않도록 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 개정이 필요하다고 하였으나, 관련 조항도 개정되지 않은 상태이다.

〈표 2-3〉 모·자회사 간 계약관련 법령 개정 사항

	문제점	개선여부
공기업·준정부기관 계약사무규칙 제8조	- 자회사는 모기관과 수의계약이 가능한 조건에 해당하지 않음	- (개선) 자회사 등이 수행하는 업무에 관한 계약을 체결하는 경우 수의계약 가능
기타공공기관 계약사무 운영 규정 제7조 등	- 자회사는 모기관과 수의계약이 가능한 조건에 해당하지 않음	- 미개선
정부 입찰·계약 집행기준 제35조	- 모기관이 자회사에 선금을 지급하고자 할 경우 계약 상대방으로 하여금 증권 또는 보증서를 제출하게 하여야 함	- 미개선
지방공기업법 시행령 제57조의8	- 해당 모기관이 발행주식 총수 또는 총출자지분의 100분의 100을 소유한 경우에 수의계약 가능	- 미개선
독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제45조	- 대법원은 건물관리용역업무를 자회사에 위탁하면서 통상보다 과도한 용역수수료를 지급한 행위에 대하여 부당한 지원행위에 해당한다고 판시(대법원 2005두2766 판결)	- (미개선) 동법 제45조(불공정거래행위) 불공정거래행위 유형으로 '특수관계인 또는 다른 회사에 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하는 행위'를 포함

자료: 관계부처합동(2018), 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」 참조.

3) 자회사 운영실태 평가 및 공공기관 경영평가에 반영

정부는 자회사의 ‘안정적·독립적·전문적’ 운영을 위해 2018년 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」, 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」을 발표하였고, 그 후속 조치로 자회사 운영실태 평가를 추진하였다.

2020년 자회사 운영실태 평가는 자회사 전환 기관(모기관 72개소, 자회사 80개소)을 대상으로 평가가 이루어졌고, 평가결과는 2020년도 공공기관 경영평가 등에 반영되었다. 자회사 운영실태 평가결과 전체 기관의 평가점수는 100점 만점에 평균 50.4점, 중간값 53.5점(최고 73.2점, 최저 18.5점)으로 나타나서, 자회사 운영에 우려가 제기되었다. 그러나 이는 △최초 자회사 평가인 점 △차기부터 전년대비 개선 정도를 반영할 계획인 점이 반영되었기 때문으로 풀이된다. 한편 2021년 자회사 운영실태 평가는 2022년 2월부터 진행 중이다. 또한 평가결과는 관계부처에 통보(개별 평가제도 일정을 고려하여 송부)되고, 기획재정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 ‘경영실적 평가’, 행정안전부는 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 ‘경영평가’, 개별부처는 해당 부처의 관련 법령 등에 따른 기타공공기관 평가에 반영할 예정이다.

다만 2021년 기획재정부 경영평가편람을 보면, ② 사회적 가치 구현 - (1) 일자리 창출 지표에서 <비계량> 공기업 4점, 준정부기관 3점이 배점되어 있고, 총 5개 세부평가내용이 포함된다. 즉 ③번 세부평가내용의 배

<표 2-4> 2021년 경영평가 편람

평가지표명		② 사회적 가치 구현 - (1) 일자리 창출
공공기관 경영평가 (기재부)	세부평가 내용	③ 비정규직의 정규직 전환 과정에서의 노력과 성과 * 기관의 여건·특성 등을 고려한 전환의 난이도 및 목표 초과달성, 관련 법령·지침 준수 여부 등 고려 * <신설> (비정규직의 정규직 전환) 자회사 운영실태 평가결과(고용부)
지방 공기업 경영평가 (행안부)	평가지표명	일자리 창출 및 일·가정 양립을 위한 노력
	세부평가 내용	④ 일·가정 양립 및 일자리 질 개선을 위한 노력 - <신설> 자회사 운영실태 평가결과(해당기관)

자료: 고용노동부(2021), 『자회사운영실태 평가위원회 워크숍 자료집』 참조.

점은 최대 0.8점(공기업) 내지 0.6점(준정부기관)에 불과하다. 특히 ③번 세부평가내용에는 △비정규직 채용 사전심사제 운영 등 비정규직 운용의 적정성, 기관의 여건·특성 등을 고려한 전환의 난이도 및 목표 초과 달성, 관련 법령·지침 준수 여부 등 고려, △(비정규직의 정규직 전환) 자회사 운영실태 평가결과(고용부) 등 2개 사항을 평가하게 되므로, 자회사 운영실태 평가결과가 기관 경영평가결과에 반영되는 수준은 매우 적을 것으로 보인다.

다. 주주(모기관)의 책임과 권한

1) 모기관 100% 출자 문제

2018년 자회사모델안 자료는 ‘모회사 100% 출자 원칙’을 밝히고 있다. 자회사의 지속가능하고 안정적인 사업 영위를 위하여 설립 시 모회사의 100% 출자를 권고한 것이다. 다만 구체적인 출자방식, 금액 비율 등은 법적 제한, 기관 특성, 재정상황 등을 감안하고, 노·사 전문가협의기구 논의과정을 거쳐 정하되, 민간자본의 지분참여는 지양하도록 하였다.

모기관 100% 출자 원칙은 자회사의 안정성 및 공공성 확보 측면에서 요구된다. 인천국제공항공사, 여수광양항만공사, 한국공항공사 등 대다수 모기관이 100% 출자한 바 있다. 그러나 이 같은 원칙은 기존 자회사로 전환된 사례에서는 관철되기 어렵다. 예컨대 한국철도공사의 자회사들은 모기관이 51%부터 97.31%까지 다양한 지분율을 갖는다. 물론 다른 자회사가 서로 지분을 보유하는 구조라서, 안정성 측면에서 문제가 있다고 단언하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 공공부문 외에 민간부문에 속하는 다양한 주주들이 참여하는 상황에서 노동조합 같은 이해관계자로서는 자회사 잉여금의 주주 배당을 우려할 수 있다. 코레일네트웍스의 경우 기타 2.81%에 K종합서비스 0.64%, (사)철우회 0.16%, 철도새마을금고 0.16%, 개인주주 4명 0.04%가 포함되어 있다.

또한 공동설립 자회사의 경우 지분구조는 더욱 복잡하다. 과기정통부 산하 출연연구기관들이 공동으로 설립한 (재)과학기술시설행관리의단 경우 2021. 11월 현재 19개 기관 57개사업소로 구성되며 자본금 491백만 원이

〈표 2-5〉 한국철도공사 자회사의 지분 현황

자회사명	자본금	주주 구성
코레일관광개발(주)	40억 원	한국철도공사 51% 롯데관광개발(주) 39.2% 코레일유통(주) 9.8%
코레일네트웍스(주)	71.5억 원	한국철도공사 89.47% 코레일유통(주) 7.72% 기타 2.81%
코레일로지스(주)	77억 원	한국철도공사 92.08% 코레일네트웍스(주) 3.89% 기타 4.03%
코레일테크(주)	19억 원	한국철도공사(97.31%) (주)K종합서비스(1.35%) 코레일네트웍스(주) (0.67%) (사)철우회(0.67%)

자료: ALIO공공기관경영정보시스템 참조.

고 종사자 913명이다. 단순 평균해 보면 기관별 자본금 출자액은 25백만 원이고, 전환된 종사자는 기관별로 평균 48명에 불과하다. 기관별 전환인력도 매우 소수이지만, 자본금 출연액은 다른 유사 기관과 비교할 때 너무 적은 수준이다. 예컨대 중소기업유통센터가 자회사에 96명을 전환하고 자본금 3억 원을 출자한 점, 전남개발공사가 자회사에 61명을 전환하고 자본금 5억 원을 출자한 것과 비교하면 더욱 그러하다. 300명 이상 대형 자회사들의 평균 자본금은 현재 13억 원 수준이다. 공동설립형의 경우 자본금 출자 규모가 적을 뿐 아니라 기관별로 자본금 100% 출자 원칙이 적용될 수 없기 때문에, 공동설립형 자회사의 자본금출자 기준을 새로 마련할 필요가 있다.

2) 적정 자본금 출자

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 ‘적정 자본금 출연’ 지표로 자회사의 자본금 규모 및 모기관 출자 비율을 평가하였다. 그 결과 모기관 72개소에서 설립·운영 중인 자회사 자본금은 평균 7.4억 원으로 나타났으며 자회사 규모에 따라 자본금 규모는 차이를 보였다.

자본금 출자 비율과 관련하여 72개 모기관 중 66개소는 자회사에 100% 출자하였고, 3개소는 일부 출자(95%, 90%, 75%), 3개소는 미출자(타 기관으로 자회사 전환 기관)한 것으로 나타났다. 신설 자회사 중 자본금이 가장 많은 기관은 IBK서비스(30억 원)이고 가장 적은 기관은 울산 테크노파크(0.5억 원)였다. (재)과학기술시설관리단과 같은 공동 자회사의 경우 자본금은 1.65억 원(설립한 7개소 중 4개소는 0.25억 원, 3개소는 각각 0.3억 원, 0.2억 원, 0.15억 원 출자) 수준에 불과하였다. 현재 공동자회사의 자본금은 491백만 원으로 증가했지만, 이는 모기관이 19개로 증가했기 때문일 뿐 모기관별 평균적인 부담액이 증가한 것은 아니다.

2021년 면접조사에서 자본금 출연과 관련한 의견은 자본금 수준의 적정성을 어떻게 볼 것인가에 대한 논란이 가장 많았다. 적정 자본금의 출연과 관련하여 기존 세부평가 기준은 자회사의 규모와 자본금의 규모를 구분하여 점수를 배정하였는데, 이에 대해 자회사나 노동계는 추가 출자에 대한 문제를 제기하였고, 이에 대해 모기관은 자본금 추가 출자는 상급기관의 승인 문제 및 행정 절차상의 어려움으로 이익잉여금이나 준비금을 자본금으로 인정해 주기를 원한다는 의견이었다. 전문가의 의견은 모기관이 비영리기관이거나, 자회사가 비영리단체인 경우 자본금 규모 및 출자액의 적정성을 판단하는 것이 모호하다는 의견이 있었다.

3) 설비 이관

2020년 자회사 운영실태 평가결과 ‘주요 설비의 자회사 이관 실적 등’은 72개소 중 64개소가 설비 이관 및 자본 확충을 지원한 것으로 나타났고, 8개소는 설비 이관 등의 실적이 없는 것으로 나타났다. ‘설비 이관’ 대상에는 기자재·장비·업무용 차량 및 사무실, 창고, 휴게실 등이 포함되고, 자본 확충 지원에는 정기 유지보수 예산 지원, 일반관리비 및 이윤 상향 등이 포함된다.

4) 자회사 설립 위탁근거 마련(정관)

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 ‘자회사 설립 및 위탁근거 마련’ 여부를 평가한 결과, 모기관 72개소 중 47개소가 설립·위탁 근거를 마련

하였고, 이 중 35개소는 정관에 규정한 것으로 나타났다. 당시 25개소는 근거 없이 설립·운영한 것으로 평가되었다. 대부분 모기관들이 정규직 전환형 자회사 설립 및 위탁근거를 법령과 정관에 규정한 것으로 보이지만, 일부 기관은 소관 부처와 협의가 안 된다는 이유로 법령은 물론 정관에 조차 자회사 설립근거를 마련하지 않고 있다.

5) 계약방식 개선

공기업·준정부기관 계약사무규칙 제8조 개정으로 수의계약이 가능하게 되면서, 정규직 전환형 자회사와 거래는 모두 수의계약으로 전환되었다.

수의계약 전환과 함께 ‘단일 통합계약’으로 전환했는지 2020년 평가결과를 보면 72개소 중 64개소는 통합계약으로 전환되었고, 8개소는 미전환으로 나타났다. 통합계약 전환 64개소 중 44개소는 단일 계약으로 통합하였고, 20개소는 복수 계약으로 통합되었다. 기관에 따라 자회사가 수행하는 업종, 지역 분포, 계약 수 등이 많은 경우 단기간에 단일 통합계약 전환에 어려움을 겪고 있는데, 점차 개선될 것으로 보인다.

2020년 평가에서 ‘예정가격 산정 합리화’도 평가되었는데 72개소 중 36개소는 예정가격 산정 시 노임단가 항목의 원가계산가격을 100% 적용한 반면, 36개소는 100%에 미달한 가격을 적용하였다. 참고로 청소·경비·시설물관리 등 단순노무용역의 경우 시중노임단가(중소기업중앙회에서 발표하는 중소기업직종별 임금조사보고서의 단순노무종사원 노임)를 적용하고, 기타 콜센터, 주차관리 등의 경우 중소기업중앙회에서 발표하는 중소기업직종별 임금조사보고서의 유사직종 노임단가를 준용하도록 하고 있다. 2020년 평가에서는 종전 낙찰률을 적용하는지, 아니면 개선하고 있는지 평가하였는데, 종전 낙찰률 적용이란 기존의 최저낙찰률(87.995%)을 적용하는 것으로 자회사 종사자 처우 개선을 어렵게 하는 요인이 된다. 예컨대 시중노임단가를 100% 반영하여 예정가격을 산정하더라도 종전 낙찰률을 적용하면 시중노임단가가 보장되지 않게 된다. 2020년 평가결과 ‘종전 낙찰률 미적용’ 48개소 중 18개소는 낙찰률 미적용(예정가격 그대로 계약체결)으로 가장 개선이 잘된 것으로 나타났고, 30개소는 일부 개선(종전 낙찰률보다 상향된 낙찰률 적용)한 것으로 나타

났다.

2020년 평가에서 ‘계약대금 지급시기’ 지표는 주로 현행 후지급 방식을 선지급 방식으로 개선했는지 살펴본 것인데, 72개소 중 25개소는 계약대금 지급시기를 개선하였고, 47개소는 미개선한 것으로 나타났다. 개선한 것으로 보고한 기관들 중 2개소는 ‘월별 선지급’, 20개소는 분기별 선지급, 3개소는 선금·잔금 지급방식을 취하였다.

한편 이 연구의 면접조사에서는 예산교부방식을 취하는 기관들이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 예산교부방식이란 기존의 용역계약방식이 아니라, 자회사가 먼저 연간 필요 예산을 산정하여 모기관에 예산을 신청하거나 또는 모자회사 간 협의를 거쳐 예산을 확정하고, 별도 계약을 체결함 없이 모기관이 이를 연간 또는 분기 단위로 예산을 배정해 주는 방식이다.

자회사 계약방식 개선과 관련해서는 모기관 72개소 중 64개소는 통합계약으로 전환했고, 8개소는 미전환이며, 통합계약 전환 64개소 중 44개소는 단일 계약으로 통합하였고, 20개소는 복수 계약으로 통합하였다.

2021년 면접조사에서 단일통합계약 지표에 대한 이견은 거의 없었다. 일부 모기관에서 아직 단일 통합 계약을 하지 않고 직종별 또는 사업장별 여러 개 계약을 하나로 통합하는 사례가 발견되고 있으나 지표 그 자체의 문제점으로 지적되지 않았다. 다만 해당 자회사와의 계약이 위수탁계약인지, 용역계약인지에 따라 계약의 형식과 세부 내용이 달라질 수 있으니, 단순히 통합하여 계약을 했는가만의 문제가 아니라 단일 통합 계약이 위수탁 계약인지, 용역계약인지를 구별해야 한다고 말한다. 보통 민간부문에서 위탁계약과 용역계약은 동일한 의미로 사용되지만, 공공부문에서는 ‘민간위탁’과 같이 다소 용역계약과 다른 공익적·장기적인 계약관계를 지칭하게 되고, 예산교부방식의 계약관계와 유사한 의미로도 사용된다. 따라서 국가계약법 및 각 공공부문의 계약지침에서 준용하도록 되어 있는 각종 계약관련 조항을 자회사 형식에 맞도록 별도의 표준계약 형식을 제시하여 이를 준수하는지 여부를 평가하는 것이 바람직하다는 의견이 있었다.

6) 예정가격 산정

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 모기관 72개소 중 36개소는 예정가격 산정 시 노임단가 항목의 원가계산가격 100%를 적용하였고, 36개소는 100%에 미달한 가격을 적용하였다. 72개소 중 19개소는 계약기간 중 시중노임단가 변동 시 노임단가에 대한 계약금액을 조정하였고, 53개소는 미조정하였다.

2021년 면접조사에서 가장 논란이 많이 되는 것은 시중노임단가의 적용과 낙찰률 적용, 그리고 시중노임단가의 변동 시 계약금액 조정의 문제였다. 우선 해당 지표의 시중노임단가를 100% 적용하고 낙찰률을 87.995%를 적용하는 경우 실질적으로 자회사 노동자의 임금도 시중노임단가의 92% 정도에 머물게 되므로 자회사 노동자의 임금개선에 얼마나 기여하였는지를 중심으로 파악해야 한다는 의견이 많았다. 그리고 시중노임단가에서 콜센터나 전문기술직인 업종에 대해 일괄적으로 단순 노무직으로 노임단가를 정하는 경우가 있었다. 결국 계약단가의 적절성을 판단하기 위한 시중노임단가와 낙찰률의 문제는 통합적으로 고려하여, 실질적인 자회사 노동자의 처우개선에 기여하는 방향으로 개선이 필요해 보인다.

이 연구의 면접조사에서 신규 설립형 자회사는 시중노임단가로 예정가격을 산정하고 낙찰률 87.995%를 적용하는 방식이 대부분이었고, 현장직은 시중노임단가(직종마다 다름)를 적용하고, 관리직 중 상위직(1~4급)은 공무원 기준, 하위직(5~6급)은 시중노임단가를 적용하였다.

7) 모·자회사 간 경영협약

2020년 자회사 운영실태 평가결과, 모·자회사 경영협약은 72개소 중 40개소에서 경영협약을 체결하였고, 32개소는 미체결하였다. 평가에서 경영협약 내용이 충실한지, 즉 △자회사의 자율적 운영 보장 △교육훈련에 대한 예산·인력 지원 △자회사 노동자의 처우개선 보장 △모·자회사 공동 이익 증진 방안 등이 제대로 반영되었는지 살펴보았다.

경영협약은 자회사 경영상 독립성 보장을 위해 모기관이 자회사 경영에 직접 개입하지 말고 ‘모·자회사 간 경영협약 등을 통해 자회사 운영 및 서비스를 합리적으로 관리하는 데 목적이 있었다(2018년 자회사 모델

안 참조). 현재 모·자회사 간 경영협약이 대부분 작성되고 있으나, 자율적 운영보장 등이 선언적으로 규정되고, 내용이 구체적이지 않으며, 권리의무를 명확히 밝히기보다는 노력한다는 정도의 표현이 들어간 경우가 많아서 실효성은 의문이다.

8) 자회사 이윤의 배당 지양

자회사 운영이 3~4년 차에 들어서면서 많은 자회사에 당기순이익과 잉여금이 발생하고 있다. 이 연구의 자회사 관계자 인터뷰에서, 모기관은 대부분 회사 잉여금을 배당받지 않는다는 원칙을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 다만 정부의 명확한 지침이 없는 상태에서 자회사의 잉여금을 어떤 목적으로 사용할 것인가에 대해 별다른 기준을 마련하지도 않은 상태이다. 자회사 잉여금을 어떻게 사용할지 방향을 정하지 못한 상황에서 누적 잉여금은 계속 쌓이고 있는데, 자회사의 잉여금이 계속 누적되는 것은 바람직하지 않기 때문에 앞으로 잉여금을 어떤 목적으로 사용할 것인가에 대한 논의와 기준마련이 필요하다. 잉여금을 자본금으로 전환하는 방안, 모기관이 이관하는 신사업 투자에 활용하는 방안, 자회사 노동자 처우(복지기금에 출연 등)에 사용하는 방안 등이 대안으로 고려될 수 있다.

9) 적자사업 이관

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 ‘자회사로 적자사업을 이관하거나 반대로 자회사의 흑자사업을 모기관으로 회수하는 등 모기관의 부당한 관행 여부 등’을 평가하였고, 그 결과 자회사로 적자사업을 이관하거나 반대로 자회사의 흑자사업을 모기관으로 회수하는 등 부당한 관행은 확인되지 않았다.

이 연구의 면접조사에서 기존 자회사형의 경우, 사당-광명 간 KTX 셔틀버스를 운영하고 있고, 이는 모기관이 고객을 유치하기 위해서 자회사에 운영을 위탁한 것인데 매년 10억~20억 원 적자가 발생한다는 주장이 있었다.

라. 노동의 책임과 권한

1) 모·자회사 노사공동협의회

모·자회사 노사공동협의회는 모자회사 및 노사 간 공통의 현안을 논의하고 건설적 대안을 마련하기 위한 목적으로 권고하고 있다. 2020년 자회사운영 개선대책 자료는 모·자회사 노사공동협의회는 노동조건, 작업환경, 복지 등 공동이익 증진 방안을 적극 협의한다고 밝히고 있다. 노사공동협의회는 모·자회사의 사용자 및 노동을 대표하는 주체로 구성되기 때문에 4자 협의체로 볼 수 있다. 일부 사례에서 모기관 노동조합 또는 자회사 노동조합 측이 자신들의 이해관계에 따라서 동 협의회에 참여를 거부하는 경우가 있다.

대표적으로 모기관의 사내근로복지기금을 자회사와 공동 활용하는 방안을 논의하는 협의체에 모기관 노동조합이 참여를 거부하는 경우가 있고, 자회사 전환과정에 모·자회사 노조 간 갈등을 겪은 사업장에서는 노동조합들이 만남을 꺼리는 경우도 있다.

2020년 자회사 운영실태 평가결과에 의하면 72개소 중 27개소는 모·자회사 노사공동협의회를 설치하였고, 45개소는 미설치로 나타났다. 다만 모·자회사 노사공동협의회를 설치한 27개소 중 형식적으로 운영되거나 자회사 노동자 대표성을 충분히 확보하지 못한 사례도 확인되었다. 대표적인 형식적 운영 사례는 협의회 설치 후 한 차례만 운영한 경우, 연 1회 정기회의 운영 등이었다. 또 자회사 노동자 대표성이 미흡한 경우도 발견되는데 사측이 일방적으로 노동자 대표를 지명하는 경우도 있었다.

2021년 면접조사에서 모기관 참여자는 노사공동협의회가 자회사 노조와 모기관의 단체교섭의 장이 되거나 노·노갈등, 노·사갈등 혹은 독립적 조직인 모기관과 자회사가 함께 다룰 안건이 부재하다는 등의 이유로 해당 지표의 삭제를 요구하였다. 자회사 사측도 자회사 운영의 독립성이 노사공동협의회로 인해 훼손될 우려가 있다는 의견을 표명하기도 하였다. 노측의 경우 해당 지표의 취지와 달리 실제 진행된 바가 없어 협의의 필요성을 정관이나 기타 협약서에 명시함으로써 운영의 의무를 부여하거나 혹은 모기관의 책임자가 참여할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 의견이었다.

이 연구의 면접조사에서 신규설립형 자회사 측 참여자에 따르면, 정규직 전환 합의서에도 노사협의체를 운영하기로 했으나 아직 성과가 없다는 의견, 안전근로협의체 등 파트별로 노동조합 대표와 모기관 대표자들, 자회사 사업소 현장 간부들이 결합하는 방식의 협의체가 있지만 형식적이고 이마저도 코로나로 중단되었다는 의견이었다. 기존 자회사 측 참여자의 경우 노사전문가 합의서에 1년에 1회 이상 개최한다고 되어 있어서 연간 1회만 개최하면 되는데 형식적으로 1회 만난 적 있지만 원하청 협의체 회의를 정식으로 개최한 적이 없다는 의견도 있었다. 반면 공동설립형의 경우, 공동교섭은 아니지만 협의체 운영이 원만하다는 의견도 있었다.

당사자들은 모·자회사 노사공동협의회 구성 및 운영이 자회사의 독립성을 저해하거나 모회사에 의한 자회사 운영의 부당개입 문제, 또는 부실하고 형식적으로 운영되는 문제, 노사 간 갈등을 유발할 가능성 등에 대해 우려하고 있으므로, 모·자회사 노사공동협의회 운영에 관한 구체적인 기준을 제시할 필요가 있을 것으로 보인다.

2) 노동이사제 또는 노동자 이사회 참관제

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 관련 법적 근거 미비 및 모기관 미도입 등으로 노동이사제가 도입된 자회사는 없는 것으로 나타났다. 근로자 이사회 참관제 도입 기관은 5개소로 나타났는데, 점차 확대되는 추세에 있다. 특히 공공기관운영에 관한 법률에서 노동이사제가 도입되고 2022년 8월 시행되면서(제25조 제3항 및 제26조 제3항), 자회사에서 노동자 이사회 참관제 또는 노동이사제 확산이 기대된다.

2021년 면접조사에서 모기관은 노동이사제를 모기관도 실시하지 않는 상태에서 자회사에 노동이사제를 실시하기 어렵다는 의견이었다. 이에 대해 자회사 노동조합에서는 이사회의 다수가 모기관 출신 이사로 구성되어 있어 사실상 자회사의 경영독립성이 보장되지 않고 있으므로 노동이사제와 유사한 공익이사 제도가 필요하다고 제안하였다.

3) 사내근로복지기금 공동활용 또는 공동근로복지기금 설립 및 출연

2020년 자회사 운영실태 평가결과에 의하면 72개소 중 15개소는 모기

관 사내근로복지기금을 활용하여 자회사 노동자의 복리후생을 지원하였고, 57개소는 지원실적이 없는 것으로 나타났다.

2021년 면접조사에서 모기관 참여자는 모기관의 사내근로복지기금을 자회사와 공동 활용하는 점에 대하여 모기관노조가 반대하고 있으며, 지표의 취지가 자회사 노동자의 처우개선이라면 지표를 변경해야 한다고 주장하였다. 자회사 사용자 측 참여자도 모기관에 기금 활용을 구걸하는 느낌이 들어 지표 삭제에 동의하였다. 노측은 사내근로복지기금 활용보다 실질적인 복리후생 개선을 확인하는 지표가 필요함을 제기하였다. 기타 의견으로는 자회사의 독립성과 모순되어 기금공동 활용이 불합리하다거나, 정부 예산통제(출연의 어려움) 및 정규직노조 반대로 기금 공동활용이 곤란하다는 의견도 있었다.

마. 소비자(국민)의 책임과 권한

2020년 자회사 운영실태 평가결과에서 자회사 경영정보 공시는 72개소 중 45개소의 자회사가 경영정보 공시 지표를 충족하고, 27개소의 자회사는 미공시한 것으로 나타났다. 또 자회사의 경영정보를 공시한 45개소 중 3개소는 설립·운영 중인 자회사들 중 일부 항목만 공시하였고, 공시 기관 중에는 단순히 기관 소개 및 사업 안내 수준에 불과한 경우가 많았다.

제3절 자회사 지배구조의 문제점과 개선방안

1. 자회사 지배구조 문제점

가. 자회사 내부건제 측면

정규직 전환형 자회사 제도의 이해관계자별 주요 제도를 살펴본 결과, 다양한 문제점이 발견되었다.

자회사 내부건제 측면에서 살펴보면, 일부 자회사는 임원을 대표이사 1인만 두어 이사회를 구성하지 않거나, 그마저도 모기관 내부인사(재직자)가 자회사 대표이사를 겸직하는 경우가 있었다. 이사회를 구성한 경우 모기관 출신이 임원 대부분을 장악한 경우도 다수 발견되며, 특히 모기관 및 자회사 규모가 큰 기관에서 이런 현상이 심각한 것으로 보인다. 아울러 중요한 내부건제장치인 감사기능이 비상임 감사(임원)로 대체되어 있었다. 자회사가 영세할수록 이 같은 경향이 있고, 규모가 큰 자회사의 경우에도 모기관 감사실이 사실상 자회사 감사기능을 수행함으로써 자회사 독립성이 크게 약화된 경우가 발견되었다.

나. 정부와 관계

정부와 관계에서 살펴보면, 우선 2018년 자회사 모델안에서 밝힌 법령 개정 사항이 개선되지 않았다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 예컨대 현행 계약예규에서 용역비 선지급 시 자회사로 하여금 보증증권을 제출하도록 하고 있고, 많은 자회사가 보증증권 비용 부담을 기피하여 실제로 용역비 선지급이 제대로 실행되지 않는 실정이다. 또한 정규직 전환형 자회사의 통일적인 설치 및 위탁 기준이 법령에 마련되지 않고 있다보니, 어떤 자회사는 모법이나 시행령에 모법적으로 정규직 전환형 자회사의 설치·위탁근거를 마련하지만, 어떤 모기관은 법령은 물론 정관에조차 자회사 근거를 마련하지 않는 경우도 발견된다. 이처럼 자회사의 설치·위탁근거를 마련하지 않는 기관은 주무부처와 협의가 안 된다는 이유를 대고 있으나, 실제로 모기관이 주무부처를 상대로 설득하는 노력을 충분히 기울였다고 보기는 어려울 것이다. 따라서 2018년 자회사모델안에도 불구하고, 자회사 지배구조에 대한 정부 차원의 통일적 기준이 부재했다는 점에서 문제점을 발견하게 된다. 아울러 자회사 운영실태에 대한 관심 부족도 문제점으로 지적된다. 대부분의 모기관들이 ‘경영평가’에 큰 관심을 갖고 있지만, 상대적으로 고용노동부가 주관하는 자회사 운영실태 평가에 대한 관심도가 낮은 편이다. 이는 기획재정부 등이 주관하는 경영평가에서 자회사 운영실태 평가결과가 반영되는 정도가 매우 미미하기 때

문으로 풀이된다.

다. 주주(모기관)와 관계

주주(모기관)와 관계에서 문제점을 살펴보면, 우선 소규모 자회사 설립의 문제가 제기될 수 있다. 공공기관 정규직 전환 책임이 온전히 모기관 자율로 이루어지다보니, 용역직에 대한 전환은 대부분 자회사 형태로 이루어졌는데, 모기관 규모·시설이 크지 않은 경우 자회사 규모가 적을 수밖에 없었다. 종사자 인원이 100명 미만인 자회사는 2020년 평가에서 13개소로 확인되며, 이처럼 소규모 자회사는 임원(경영진)과 사무관리직 인원이 충분하지 않기 때문에 종사자의 교육훈련은 물론 자회사 전문성을 제고하는 데 어려울 수밖에 없다. 둘째, 자회사 설립유형에 따라 자본금액과 출자비율이 상이한 문제도 발견된다. 신설 자회사형의 경우 대부분 모기관이 100% 출자하지만 규모에 관계없이 10억 원 미만으로 출자하는 문제가 있고, 이처럼 자본금이 적다보니 이사회 구성 등 상법상의 책임을 면할 우려가 있다. 또 신설 자회사 중 공동설립형 자회사는 무려 19개 기관이 공동 출자하는 구조이다보니 개별 기관의 부담은 지나치게 적고, 자회사 전환에 따른 사용자 책임을 여러 기관이 분담하게 되어 책임이 낮아지는 구조가 형성되었다. 따라서 공동설립형 자회사 구조가 당초 예정한 적절한 지배구조 형태인가 하는 근본적 의문이 들지 않을 수 없다. 19개 기관의 다양한 용역직 노동자들이 하나의 자회사에 전환되다보니 종사자 처우가 출신에 따라 서로 다르고, 통일적 노무관리가 이루어지지 않으며, 각 사업소별 인원도 적어서 현장대리인에 의한 노무관리가 이루어지지 않는 문제 등이 지적된다. 한편 기존 자회사형의 경우 복잡한 지분구조로 인해, 자회사 종사자들로서는 민간부문 주주의 배당요구 등에 민감해 보인다. 셋째, 자회사 설립·위탁근거가 불충분한 문제도 발견된다. 대부분의 모기관이 자회사 설립·위탁근거를 마련한 것으로 보이지만, 자회사의 안정성을 담보할 만큼 구체적인 설치·위탁근거를 마련한 모기관은 소수에 불과하다. 넷째, 과거 용역계약방식이 유지되는 문제이다. 공공기관이 100% 지분을 갖고 상시·지속적 업무관계를 맺기 때문에 용역계약

방식보다는 장기적이고 안정적인 예산교부방식을 취할 필요가 있지만, 지금까지 정부지침과 평가지표에서 이 점을 간과한 것으로 보인다. 이는 2018년 자회사 모델안에서 모기관과 자회사 간 거래를 ‘수의계약’으로 전환하도록 하고 2020년 자회사 개선대책에서 수의계약 개선 방안으로 △자회사 통합계약 전환 △낙찰률 관행 개선 △예정가격 산정 합리화 △계약대금 지급방식 개선 등 주로 기존 용역계약을 일부 개선하는 정도로 가이드라인을 제시하면서 예정된 결과이기도 하다. 다섯째, 경영협약서가 형식적으로 작성되는 문제이다. 단순히 자회사운영실태 평가지표를 충족하는 수준의 선언적이고 형식적 협약서가 작성되다보니, 그 필요성이나 유효성에 대해 의문이 제기된다. 마지막으로, 자회사 이윤(누적잉여금) 처리 기준이 마련되지 않은 문제이다. 많은 자회사에서 코로나19로 인해 영업활동이 정지·감소하면서 인건비 등이 절감되고 잉여금이 발생하였다. 그 잉여금을 곧바로 자본금으로 전환하지 않은 채 자본계정으로 남겨두는 기관이 많고, 비록 주주배당을 실시하지 않았지만 앞으로 어떻게 잉여금을 사용할지 결정하지 못한 경우가 많다.

라. 소비자(국민)와 관계

소비자(국민)와 관계에서, 자회사 경영정보 공시기준 및 시스템이 부재하다는 문제가 있다. 현재 공기업 및 준정부기관은 ALIO 경영정보시스템을, 지방공기업은 클린아이 시스템에 통일적인 기준으로 경영정보를 공시하고 있으나, 공공기관으로 지정되지 않은 자회사의 경우 이 같은 경영정보 공시가 이루어지지 않으며 자율적으로 자회사 홈페이지에 정보 공시가 이루어지고 있다. 그 결과 홈페이지가 없거나, 경영정보 공시를 하지 않는 경우, 일부 항목만 공시하는 경우, 자회사 홍보 정도로 공시하는 경우가 발견된다.

〈표 2-6〉 자회사 이해관계자별 주요제도의 문제점

이해 관계자	주요 제도	문제점
자회사 내부관계	<ul style="list-style-type: none"> - 이사회 - CEO 등 경영진 선임제도 - 감사 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 자회사는 임원을 대표이사 1인만 두어 이사회 미구성 - 모기관 출신이 임원 대부분을 장악 - 내부견제장치인 감사기능 약함
정부	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사 설립위탁 근거(법령) - 계약관련 법령 - 자회사 운영실태 평가 및 공공기관 경영평가에 반영 - 법령 위반사항에 대한 지도·점검 	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년 자회사 모델안에서 밝힌 법령개정 사항이 개선되지 않음 - 정규직 전환형 자회사의 통일적인 설치 및 위탁 기준이 법령에 마련되지 않음 - 자회사 운영실태에 대한 관심 부족
주주 (모기관)	<ul style="list-style-type: none"> - 자본금 100% 출자 원칙 - 적정 자본금 출자 및 설비이관 - 자회사 설립 위탁근거 마련(정관) - 계약방식 개선 - 예정가격 산정 - 모·자회사 간 경영협약 - 자회사 이윤의 배당 지양 - 적자사업 이관 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 자회사 설립의 문제 - 자회사 설립유형에 따라 자본금액, 출자비율이 상이한 문제 - 자회사 설립·위탁근거 불충분 - 과거 용역계약방식이 유지되는 문제 - 경영협약서가 형식적으로 작성되는 문제 - 자회사 이윤(잉여금) 처리 기준이 마련되지 않은 문제
노동	<ul style="list-style-type: none"> - 모·자회사 노사공동협의회 - 노동이사제 또는 노동자 이사회 참관계 - 사내근로복지기금 공동활용 또는 공동근로복지기금 설립 및 출연 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사공동협의회(4자협의체)에 노동 내부의 갈등 - 노동자 이사회 참관계의 형식적 운영 - 모기관 중 사내복지기금이 없는 경우 복지격차 발생 및 복지기금 운영 과정에 모자회사 노동자 간 갈등
소비자 (국민)	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사 경영정보 공시제도 	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사 경영정보 공시기준 및 시스템 부재

자료: 저자 작성.

2. 자회사 지배구조 개선방안

가. 자회사 법적 근거 마련

현재 정규직 전환형 자회사 제도는 지배구조와 종사자 처우, 고용안정, 노동자 경영참여, 예산편성·계약방법·회계기준 등에 대한 통일적 법령

이 마련되지 않았다. 비록 기관마다 자율적으로 권고사항을 충족하려고 노력 중이고, 그 성과를 운영실태 평가로 관리하고 있으나, 기관유형, 규모 등 요인에 따라 자회사 간 지배구조와 종사자 처우 등에서 격차가 큰 상황이다.

따라서 자회사 별도 법령 제정 또는 기존 법령 개정을 통해 자회사를 광의의 공공기관 범주에 포함하고 별도 지위를 부여할 필요가 있다(조혁진 외, 2020). 자회사를 규율하는 법령을 마련할 경우, 자회사 임원선임기준, 이사회 구성, 감사 선임 등 지배구조뿐 아니라, 정규직 전환형 자회사의 설치·위탁 근거를 통일적으로 마련하고, 용역계약이 아닌 ‘예산편성 및 교부방식’의 예산 및 계약관행 정립, 자회사 회계처리 기준(주주 배당 금지 등), 모·자회사 노사공동협의회, 노동자 이사회 참관제 또는 노동이사제 등 경영참가, 자회사 대상 경영평가, 정부의 감독, 벌칙 적용에서 공무원 의제 등을 규정할 수 있다.

나. 내부건제 기능 강화

자회사 내부의 견제기능은 자회사의 독립성과 투명성 확보를 위해 필요하다. 대표적으로 이사회, 감사 선임, 노동이사제, 근로자 이사회 참관제 등을 통해 내부건제가 가능한데, 이는 상법상 규율이나 자회사 자율로 맡기는 데 한계가 있으며, 별도 법령을 마련하는 방안이 합리적이다.

또한 현행 모기관 출신 자회사 임원이 대거 선임되는 상황에서, 이를 어떻게 규율할지도 검토가 필요하다. 모기관 출신이 모·자회사 간 가교 역할을 하고, 업무에 전문성을 높인다는 점에서, 모기관 출신을 무조건 배제할 필요가 없으나, 자회사의 독립성 및 전문성 강화 측면에서 외부 전문가의 영입도 필요하므로, 자회사 임원 선임 시 공모절차를 강화하고, 모기관의 당연직 임원 선임을 일정 비율로 제한하는 등 개선이 필요하다.

아울러 소규모 자회사의 경우 모기관의 감사 또는 감사실의 감사와 통제를 받는 것이 합리적일 수 있으나, 일정 규모가 되면 가급적 비상임 감사 또는 상임감사를 선임하여 회계 및 예산의 독립성을 강화해 나갈 필요가 있다.

다. 자회사 운영실태 평가제도 개선

정규직 전환형 자회사를 별도 규율하는 법령이 없고, 자회사 운영을 모기관 자율에 맡긴 상황에서 유일한 통제수단이 자회사운영실태 평가제도이다. 다만 이 제도는 모기관을 대상으로 하면서도 모기관의 태도 변화를 이끌 만한 유인책을 제공하지 못하고 있다. 미미한 수준의 경영평가 점수 반영으로는 모기관의 개선 노력을 이끌어 내기에 충분하지 않다.

따라서 현행 자회사운영실태 평가제도를 평가대상, 평가방법, 평가결과 반영 측면에서 개선할 필요가 있다. 우선, 평가대상을 기존 모기관에서 자회사로 변경하여야 한다. 현재 평가대상이 모기관이다보니 직접적으로 자회사 노동자의 고용안정, 산업안전, 처우개선 수준을 파악하고 평가하는 데 어려움이 있다. 다만 평가대상을 모기관으로 전환하는 것은 이 연구에서 제기하는 지배구조, 예산 및 계약방식 개선 등 자회사 안정성과 독립성 보장 제도가 충분히 마련되고 개선된 후 가능할 것이다. 둘째, 평가방법 측면에서, 자회사를 평가대상으로 할 경우 현재 평가지표는 대폭 수정되어야 한다. 자회사 경영평가제도를 도입할 경우 현행 공공기관 경영평가 지표를 참고하되 자회사의 특수성을 반영하여 평가지표가 마련되어야 한다. 셋째, 자회사운영실태 평가결과는 현재 모기관 경영평가 결과에 일부 반영되고 있으나 이를 장기적으로 자회사 경영에 직접 반영하고, 특히 평가결과를 임직원 성과급 제도와 연계하고, 모기관 경영평가에도 일부 반영할 필요가 있다.

라. 전문서비스 조직으로 강화

현재 자회사제도의 최대 약점은 모기관별로 자회사를 설립하면서, 독립성과 전문성을 확보하기 어려운 수준의 소규모 회사들이 나타났다는 점이다. 따라서 일정 수준 미만 자회사를 통합하여 주무부처, 시·도지자체 등 일정한 단위로 통합형 자회사를 설치할 수 있을 것이다. 통합형 자회사를 부처 또는 시·도 지자체 산하기관으로 둔다면 전문서비스 조직으로서 위상 강화에 도움이 될 것이다. 또한 공동설립형 자회사의 경우도

19개 모기관이 19분의 1만큼의 책임과 권한을 행사하면서 자회사가 사실상 주인 없는 회사가 되었다는 점에서, 책임기관을 지정할 필요가 있다고 본다. 현재 공동설립형 자회사의 모기관들(정부출연연구기관)은 과기정통부 산하의 국가과학기술연구회(이하 ‘연구회’로 함)의 관리를 받고 있으므로, 공동설립형 자회사를 연구회 산하로 이관하여 연구회를 모기관으로 지정하는 방안을 검토할 수 있다. 참고로, 공동설립형 자회사 이사회에 연구회 소속 당연직 이사(1명)가 참여하고 있다.

자회사가 법적 근거를 마련하고 예산회계제도가 개선되며, 일정 규모로 통합되고, 단일 모기관이 실질적인 책임과 권한을 갖고 실행하는 구조로 정비된다면, 자회사에 대한 지원이 보다 체계화되고, 전문서비스 조직에 필요한 교육훈련, 전문인력 영입 등이 가능할 것이며, 이를 바탕으로 공공부문 내에서 업무영역을 확장하는 것도 가능할 것이다.

마. 예산편성 및 교부 방식으로 전환

자회사의 안정적 운영과 성장을 위해 자회사에 필요한 예산을 자회사가 편성하여 모기관에 신청하고, 모기관이 이를 심의하여 연도별로 지급하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다(조혁진 외, 2020).

기존 용역계약방식에서 예산교부방식에서의 전환을 통해 불필요하고 복잡한 용역계약처리의 비용을 절감할 수 있다. 예산교부방식은 위탁계약방식으로도 불리는데 업무성격의 공공성, 계약관계의 상시·지속성을 전제로 한다. 일부 자회사 중 용역계약 대신 예산교부방식을 취하는 사례를 보면, 자회사가 익년도 소요예산을 추계하여 예산을 편성하고 모기관과 협의절차(수의시담)를 거쳐 확정하게 된다. 그 후 별도 계약절차 없이 모기관이 익년도 예산을 연초나 반기의 첫달 또는 분기의 첫달에 교부해주게 된다. 엄격한 예정가격산정, 낙찰률 적용, 용역계약 체결 등이 생략되기 때문에 행정소요가 감소하고 업무 효율성이 증가하며 계약관계가 안정화될 것으로 기대된다. 다만 예정가격산정기준, 낙찰률 등을 확인하기 어려워 오히려 자회사 경영이 부실해질 수 있다는 우려가 제기될 수 있으나, 예산교부방식을 취하더라도 적정인력 유지 및 전년대비 인건비

인상수준을 파악함으로써 자회사 운영의 개선정도를 파악할 수 있을 것으로 본다. 또한 예산교부방식을 취할 경우, 자회사 평가에서 예정가격 산정, 낙찰률, 계약의 통합여부 등 자회사 노동자 처우개선에 직접 영향을 주지 않는 지표들을 생략할 수 있고, 보다 생산적이고 노동자 처우와 직접 관련되는 지표로 갱신할 수 있을 것이다.

모·자회사 간 계약에서 개선할 점은 단순한 계약방식의 변경만은 아니며 실질적 개선이 가능하도록 유도할 필요가 있다. 용역계약방식에서 예정가격을 산정하거나 예산교부방식에서 인건비를 인상할 때, 과연 자회사 노동자들의 직종별로 적정한 단가를 인정하는지, 자회사 업무량에 비해 적정 인력을 유지하고 있는지가 매우 중요하고, 앞으로 자회사운영 실태 평가에서도 이 같은 지표를 강화할 필요가 있다.

바. 모·자회사 노사공동협의회 제도 개선

2020년 자회사 개선대책을 통해 모·자회사 노사공동협의회를 설치하고 노동조건, 작업 환경, 복지 등 공동이익 증진 방안을 적극 협의하도록 되어 있으나, 구체적으로 살펴보면 형식적으로 구성·운영되고 있는 경우가 많다. 가장 큰 이유는 모기관 측의 관리와 관심이 부실하고, 특히 정규직 노조의 비협조적 태도에 원인이 있다.

따라서 모·자회사 노사공동협의회의 구성과 원활한 작동을 제도적으로 강제하는 방안을 생각할 수 있다(조혁진 외, 2020). 앞서 제시한 자회사 별도 법령에서 모·자회사 노사공동협의회 구성 및 운영을 의무화하고, 그 성과와 노력을 모기관 경영평가 및 자회사 운영실태 평가에 적극 반영할 필요가 있다.

또한 협의회 운영 시 회의를 개최한 횟수뿐 아니라, 모·자회사 노사(4자)가 모두 참석하는지, 어떤 의제를 논의하고, 실제로 어떤 성과를 거두었는지를 확인할 필요가 있다. 협의회에서 기존 경영협약의 내용을 주요 의제로 설정하고, 정기적으로 경영협약 내용을 심의·의결하는 한편, 이행 여부를 노사가 모니터링하도록 하는 등의 실질적 제도개선이 필요하다. 노사공동협의회 운영을 위해 근로자참여법상 노사협의회 제도를 준

용하도록 권고하는 것도 필요하다.

사. 노동자 대표의 경영참가 제도 활성화

노동자의 경영참가 제도는 기본적으로 기업단위 노사협의회 제도에 의해 이루어지고 있으나, 공공기관은 공운법 개정을 통해 노동이사제 도입이라는 획기적 전환점을 맞이하고 있다.

현재 자회사는 원칙적으로 공운법 적용 대상이 아니고, 기타공공기관도 공운법상 노동이사제 도입기관(공기업 및 준정부기관)에 해당하지 않기 때문에, 자회사에 노동이사제를 도입할 것인지 여부가 향후 쟁점이 될 것으로 보인다. 결국 이러한 논란은 자회사 별도 법령을 마련함으로써 해결될 수 있을 것으로 본다. 법적 근거 없이 기관 자율로 노동이사제 또는 이사회 참관제를 도입하는 데 분명한 한계가 있기 때문이다. 현재 자회사 운영실태 평가제도만으로 자회사에 노동이사제를 도입하도록 하는 것은 역부족이며, 이사회 참관제를 일부 확대하는 데 그치는 정도의 개선이 이루어질 것이다.

아. 복지격차 축소

2020년 자회사 개선대책은 모기관 사내근로복지기금을 활용하거나 모·자회사 간 공동근로복지기금 설립 및 출연을 통해 복지격차를 축소하도록 하고 있다. 그러나 사내근로복지기금의 재원과 출연액이 한정된 상황에서 모·자회사 노동조합 간 갈등만 불러올 가능성이 크다. 더구나 위탁집행형 공공기관들 중에 사내복지기금을 설치하지 못한 기관도 상당수에 이른다.

따라서 기존 모기관의 사내근로복지기금과 별도의 기금을 설치할 수 있도록 모기관이 매년 일정액의 이윤을 보장해 주는 방안이 현실적이다. 또한 주무부처 또는 시·도 지자체별로 자회사를 묶어서 공동복지기금을 설치·운영하는 방안도 검토할 수 있다. 아울러 예산 자율성이 낮은 위탁집행형 모기관들의 경우 모기관의 복지기금 설치가 현실적으로 어렵기

때문에 모기관이 자회사의 일반관리비 및 이윤율을 적정 수준으로 보장해 주고, 복지수준을 모기관 및 자회사 경영평가에 반영하는 방안을 고려할 수 있다.

아울러 여러 자회사의 누적잉여금이 상당한 수준이고 앞으로도 계속 누적될 것으로 보이므로, 이를 활용하여 자회사 내 별도 사내근로복지기금을 설치하고 출연할 수 있도록 법령이나 지침을 통해 가이드를 제시해 줄 필요가 있다.

〈표 2-7〉 자회사 지배구조 개선방안

이해관계자	문제점	개선방안
자회사 내부건제	<ul style="list-style-type: none"> - 일부 자회사는 임원을 대표이사 1인만 두어 이사회 미구성 - 모기관 출신이 임원 대부분을 장악 - 내부건제장치인 감사기능 약함 	<ul style="list-style-type: none"> - 정규직 전환형 자회사에 대한 법적 근거 마련 - 내부건제 기능 강화 - 자회사 운영실태 평가제도 개선
정부	<ul style="list-style-type: none"> - 2018년 자회사 모델안에서 밝힌 법령개정 사항이 개선되지 않음 - 정규직 전환형 자회사의 통일적인 설치 및 위탁 기준이 법령에 마련되지 않음 - 자회사 운영실태에 대한 관심 부족 	
주주 (모기관)	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 자회사 설립의 문제 - 자회사 설립유형에 따라 자본금액, 출자비율이 상이한 문제 - 자회사 설립·위탁근거 불충분 - 과거 용역계약방식이 유지되는 문제 - 경영협약서가 형식적으로 작성되는 문제 - 자회사 이윤(잉여금) 처리 기준이 마련되지 않은 문제 	<ul style="list-style-type: none"> - 소규모 자회사의 통합 및 전문서비스 조직으로 육성 - 계약방식의 개선 - 모·자회사 경영협약 개선
노동	<ul style="list-style-type: none"> - 노사공동협의회(4자협의체)에 노동 내부의 갈등 - 노동자 이사회 참관제의 형식적 운영 - 모기관 중 사내복지기금이 없는 경우 복지 격차 발생 및 복지기금 운영과정에 모·자회사 노동자 간 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자대표의 경영참가제도 활성화 - 모·자회사의 복지격차 축소
소비자 (국민)	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사 경영정보 공시기준 및 시스템 부재 	<ul style="list-style-type: none"> - 경영정보공시시스템 개선

자료: 저자 작성.

제 3 장 공공기관 자회사 거버넌스 실태조사 분석

여기에서는 공공기관 자회사 거버넌스 실태조사 결과를 분석한다. 실태조사는 심층면접(FGI)를 위한 사전 조사의 성격을 지니고 있으며, 실태조사표를 작성한 모기관과 자회사의 업무 담당자는 이후 심층면접 조사에 참여했다. 심층면접 조사 결과는 다음 장(章)에 보고한다. 이하 조사의 개요와 실태조사 결과를 주제별로 분석한다.

제1절 조사개요

1. 조사내용

심층면접 조사의 예비조사 성격으로 진행된 실태조사의 내용은 지금까지 공공기관 자회사 평가나 거버넌스와 관련해서 논의되었던 각종 정책들이나 개선방안 또는 불만 사항들을 종합적으로 담고 있다. 예컨대 자회사 설립 및 운영 근거, 적정 자본금 출연, 설비 이전, 계약관련 제반 쟁점들, 모자회사 노사공동협의회, 모기관 사내근로복지기금이나 공동근로복지기금을 통한 복리후생 지원, 자회사 노동이사제나 이사회 참관제, 자회사 인사관리 합리화 지원과 같은 이슈들이 그것이다.

이상과 같은 조사 문항들과 함께 자회사 거버넌스 개선 방안을 도출하려는 본 연구의 취지를 살려서 별도로 질문을 추가로 작성하였다. 본 연구의 취지에 맞추어 새로 작성한 질문들은 자회사 운영방식에 대한 모기관과 자회사의 만족도 여부 및 개선 방안은 무엇인지, 모기관의 경우 자회사 관리 그리고 자회사의 경우 자회사 경영에 있어서 가장 큰 애로점은 무엇인지, 지금까지 자회사 평가나 자회사 거버넌스와 관련해서 제시된 각종 정책들이나 제안들이 실제로 자회사 경영발전에 도움이 되는 정책들인지 그 중요성에 대한 평가 질문을 추가하였다. 본 연구의 취지와 관련해서 추가된 질문들은 다음 장에서 보고하는 심층면접의 질문 항목들이기도 하다.

2. 조사설계

조사설계의 개요는 아래의 표와 같다. 조사 대상은 모기관의 자회사 관리 담당자 10명과 자회사의 관리자 10명이다. 모기관과 자회사가 쌍으로 조사된 경우는 1개뿐이고 나머지는 각각 다른 모기관과 자회사 담당자들이 최종 조사되었다. 조사는 전문 조사업체에 의뢰하여 2022년 1월 17일부터 2월 7일 사이에 진행되었다. 모기관과 자회사의 업무 담당자는 설문지로 작성된 체크리스트를 미리 작성해서 조사업체에 제출하고, 설문지를 작성하면서 미리 고민한 내용을 바탕으로 대면 및 비대면 심층 면접에 참여해서 의견을 개진하였다.

〈표 3-1〉 조사설계 개요

조사 대상	공공기관 모기관 및 자회사
표본추출	무작위 추출
유효표본	20명(모기관 10명, 자회사 10명)
조사방법	구조화된 설문지를 통한 자기기업식 조사
조사기간	2022년 1월 17일~2월 7일
분석기관	(주)현대리서치연구소

3. 응답자 특성

응답기관 특성은 <표 3-2>와 같다. 우선 모기관의 유형을 살펴보면 공기업이 8건으로 가장 많고, 다음으로 기타공공기관이 7건이며 준정부기관은 5건으로 가장 적다. 기관의 규모는 모기관이 평균 4천여 명인 데 비해 자회사는 평균 700여~1,100여 명으로 모기관에 비해서 규모가 훨씬 작다. 자회사 설립유형은 모두 모기관이 단독으로 설립한 것으로 나타났는데, 본 연구가 공동설립의 대표적 사례인 이공계출연연구소의 경우를

<표 3-2> 응답자 특성⁴⁾

		응답자	
		모기관	자회사
모기관 유형	공기업	2	6
	준정부기관	4	1
	기타공공기관	4	3
규모 (명)	모기관 상시근로자	4,175	4,020
	자회사 상시근로자	1,138	703
자회사 설립 유형	모기관 단독 설립	10	10
	복수 모기관 공동설립	0	0
	타 모기관 설립	0	0
자회사 신설여부	신설 자회사	8	10
	기존 자회사	2	0
자회사 공공기관 지정 여부	예	1	0
	아니오	9	10
응답자 직책	임원급	0	0
	부서장급	0	8
	팀장급	3	0
	팀원급	7	2

4) 설문지만 응답하고 심층면접에 응하지 않은 경우 1건과 심층면접에 응했지만 설문지에 응답하지 않았던 경우 1건이 있었기 때문에 설문응답자와 심층면접 응답자가 완전히 일치하지는 않는다.

표본에서 의도적으로 제외한 결과이기도 하다. 자회사 신설여부는 모기관 10개 중 2개의 경우가 비정규직 전환으로 신설된 경우가 아니라 기존 자회사가 있는 경우로 나타났다. 자회사가 공공기관으로 지정된 경우도 모기관이 응답한 1건으로 나타났다. 응답자의 직책은 모기관의 경우는 팀원급이 가장 많았음에 비해 자회사의 경우 부서장급이 가장 많았는데, 이는 모기관과 자회사의 자회사 관련 담당자의 직급 차이에 기인하는 것으로 보인다.

제2절 분석결과

1. 자회사 관리(경영)의 애로 사항

모기관 담당자에게는 자회사 관리에 있어서 가장 큰 애로점 세 가지를, 그리고 자회사 담당자에게는 자회사 경영에 있어서 가장 큰 애로점 세 가

〈표 3-3〉 자회사 관리(경영의 애로점)

	모기관			자회사		
	1	2	3	1	2	3
자회사 존립의 법적 불안정성	0	0	0	1	0	0
자회사 경영의 전문성 취약	4	3	2	1	0	1
자회사 경영의 자율성 부족	0	3	0	3	3	0
모기관-자회사 간 임금·복지격차	0	1	4	2	4	1
자회사 운영비 증가로 비용부담	2	1	1	0	1	2
모기관의 자회사 경영 간섭	0	0	0	1	0	1
불공정한 계약관행	0	1	0	0	0	0
계약금산정방식(예정가격, 낙찰률) 비합리성	0	0	1	2	2	2
자회사의 노사관계 불안	4	1	2	0	0	3
기타	0	0	0	0	0	0

주: 응답자 아래의 1~3의 숫자는 각 1순위, 2순위, 3순위를 뜻함.

지를 순서대로 응답하도록 질문하였다. 모기관의 경우 가장 큰 애로점으로는 자회사 경영의 전문성 취약과 자회사 노사관계 불안을 들었고, 2순위로는 자회사 경영의 전문성 취약과 자회사 경영의 자율성 부족을, 3순위로는 모기관과 자회사 간의 임금·복지 격차를 들었다. 반면 자회사 담당자의 경우 가장 큰 애로점으로 자율성 부족과 임금·복지 격차와 계약금 산정방식 문제를 들었고, 2순위로는 임금·복지 격차와 자율성 부족을, 3순위로는 자회사의 노사관계 불안을 많이 들었다. 모자회사 간 애로점의 우선순위에 차이가 발견되지만, 자회사 경영 자율성 부족과 모기관·자회사의 임금·복지 격차 그리고 자회사 노사관계 불안에 대해서는 모기관과 자회사가 비슷한 평가를 내리고 있다.

2. 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정

자회사 설립 및 사업위탁과 관련된 근거 규정을 두고 있지 않다는 응답은 자회사 관계자 2건뿐이었고, 나머지는 어떤 방식으로든 근거 규정을 두고 있는 것으로 나타났다. 그리고 근거 규정으로 가장 많은 것은 모기관의 정관인 것으로 나타났고, 법령에 근거 규정을 두고 있는 경우는 모기관과 자회사를 합해서 4건으로 나타났다.

자회사 설립 및 사업위탁과 관련된 근거 규정을 마련했다고 응답한 경우 규정의 구체성 여부를 질문하였다. 근거 규정의 구체성 여부는 사례를 들어서 구체적으로 규정한 경우와 일반적으로 규정한 경우의 예시를 들고 이를 참조해서 응답하도록 하였다.⁵⁾ 분석 결과 모기관의 경우 구체적

〈표 3-4〉 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정

	모기관	자회사
예, 법령으로 규정	3	1
예, 모기관 정관에 규정	7	6
예, 모기관 내규에 규정	0	0
아니오	0	2

5) [부록 1]의 실태조사 설문지를 참조.

〈표 3-5〉 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정 구체성 여부

	모기관	자회사
예, 구체적으로 명시	5	6
아니오, 일반적으로 규정	5	1

규정과 일반적 규정 응답이 동일하게 나타난 반면, 자회사의 경우 구체적으로 명시했다는 응답이 다수인 것으로 나타났다.

한편 자회사 설립 및 사업위탁과 관련된 근거 규정이 없다고 응답한 자회사 2개 중 향후에도 근거 규정 마련 계획이 없다고 응답한 경우는 1개이고 나머지 자회사는 응답하지 않았다.

3. 자회사 자본금 규모

자회사의 자본금 규모는 모기관 응답의 경우 대략 17억 원 그리고 자회사 응답의 경우 6억 5천만 원 정도로 나타났다. 한편 자회사에 대한 출자금 규모의 적정성에 대한 질문에 대해서 모기관의 경우 대부분이 적정하다고 응답한 반면 자회사의 경우는 적정하다는 응답과 그렇지 않다는 응답이 절반 정도씩으로 나타났다.

〈표 3-6〉 자본금 규모

(단위: 백만 원)

	모기관	자회사
자본금(평균)	1,692.5	650.8

주: 모기관의 자회사가 여러 개인 경우 자회사별로 기입하였기 때문에 평균값.

〈표 3-6-1〉 자본금 규모의 적정성

	모기관	자회사
예	9	5
아니오	1	4

4. 필수 설비 이관

자회사 운영에 필요한 필수설비의 이관 여부에 대해서는 모기관과 자회사를 불문하고 다수가 대부분 또는 일부를 이관했다고 응답했지만, 이관하지 않았다는 응답이 모기관과 자회사 모두 3건씩으로 나타났다. 한편 설비를 이관하는 방식에 대해서는 소유권 이전이나 유상 또는 무상 임대 방식을 취한 것으로 나타났다. 마지막으로 설비를 이관하지 않았다고 응답한 경우 그 이유를 질문했는데, 모기관 1개사는 모회사가 거부했기 때문이라고 응답했고, 모기관과 자회사가 보고하는 기타 이유들로는 모기관은 ‘자회사가 거부’와 ‘설비구입 필요자금을 자본금 출자 및 용역대금

〈표 3-7〉 설비 이관 여부

	모기관	자회사
예, 대부분 이관	7	3
예, 일부 이관	0	3
아니오	3	3

〈표 3-7-1〉 설비 이관 방식

	모기관	자회사
소유권 이전	5	3
무상 임대	5	2
유상 임대	0	1
기타	1	1

주: 1) 복수 응답.

2) 기타 응답의 경우 모기관은 계약설계방식, 자회사는 유상과 무상의 혼합방식.

〈표 3-7-2〉 설비를 이관하지 않은 이유

	모기관	자회사
모회사 이관 거부	1	0
자회사의 재정 여력 부족	0	0
기타	2	3

지금 형태로 지원'했다고 응답했고, 자회사는 기타 의견으로 '이관의 범위 미산정', '추가 출자에 대한 관련 부처 승인 어려움과 공정거래법 위반 소지', '설비구입 필요자금을 자본금 출자 및 용역대금 지급형태로 지원'했다고 응답했다.

5. 자회사와의 계약 관련

자회사와의 계약관련 질문은 통합계약 체결 여부, 계약방식, 시중노임 단가 반영 방식, 낙찰률 적용 방식, 계약금 선지급 실시 여부 등을 조사하였다.

가. 계약 통합 여부

먼저 자회사와의 계약 통합 여부에 대해서는 대부분 통합계약을 실시하는 것으로 나타났다. 자회사 담당자들은 모두 단일 통합계약을 실시하고 있다고 응답했고, 모기관의 경우 7명이 단일 통합계약을 나머지 3명은 분야별 단일통합 계약을 체결하고 있다고 응답했다.

〈표 3-8〉 자회사와의 계약 통합

	모기관	자회사
예, 단일 계약으로 통합	7	9
예, 분야별 계약으로 통합	3	0
아니오	0	0

나. 계약 방식⁶⁾

자회사와의 계약방식에 대해서는 모기관과 자회사 담당자 모두 용역계

6) 용역계약방식이란 자회사에 주는 계약금액 또는 용역비 상당액을 예정가격에 낙찰률을 곱하는 방식으로 산정하는 경우로, 그리고 예산교부방식이란 자회사 소요예산을 전년도 사업비와 인건비 총액, 정원, 사업내용 등을 기초로 포괄적으로 산정·지급하는 경우로 정의하고 질문하였다.

〈표 3-9〉 자회사와의 계약 방식

	모기관	자회사
용역계약	10	9
예산교부방식	0	0

약방식을 채택하고 있다고 응답하였다. 즉 자회사로 전환되었지만 공식적인 계약방식은 과거 용역업체 시절과 동일한 용역계약이라는 것이다. 이 점에 대해서는 심층면접 파트에서 다시 다루겠지만, 형식적으로는 용역계약이나 실질적으로는 모기관과 자회사 간에 협의가 이루어지기 때문에 내용적으로는 예산교부방식과 가깝다는 평가들이 많았다.

다. 현장직 시중노임단가 100% 적용 여부

현장직 인건비 책정 시 시중노임단가를 100% 적용하느냐는 질문에 대해서 모기관은 8명이 그렇다고 응답한 반면 자회사 담당자는 6명만 그렇다고 응답하여 약간의 차이를 보였다. 시중노임 단가가 변동하는 경우 계약금액에 반영해서 조정한다고 응답한 경우도 모기관은 9명이 그렇다고 응답한 반면 자회사 담당자는 6명만 그렇다고 응답해서 역시 응답에 차이가 나타난다.

〈표 3-10〉 현장직 시중노임단가 100% 적용

	모기관	자회사
예	8	6
아니오	2	4

〈표 3-11〉 시중노임단가 변동 시 계약금액 조정 여부

	모기관	자회사
예	9	6
아니오	1	4

라. 낙찰률 적용 방식

낙찰률(낙찰금액÷예정가격) 적용방식에 대해서는 모기관의 경우 절반이 100%를 적용한다고 응답한 반면 자회사 담당자의 경우 3명만 100%를 적용한다고 응답하였다.

〈표 3-12〉 낙찰률 적용 방식

	모기관	자회사
100%	5	3
87.995% 초과~100% 미만	5	6
87.995%	0	1

마. 계약금 선지급

계약금 선지급 실시에 대해서는 모기관 담당자의 경우 4명이 긍정적으로 응답한 반면 자회사 담당자의 경우 6명이 그렇다고 응답하고 있어, 대

〈표 3-13〉 계약금 선지급 실시

	모기관	자회사
예	4	6
아니오	6	4

〈표 3-13-1〉 계약금 선지급 미실시 이유

모기관	<ul style="list-style-type: none"> - 인원변동 등을 감안한 실 비용 청구 - 모기관의 내규에 자회사가 신청시 지급가능하도록 되어 있으나, 자회사가 신청하지 않음 - 자회사 관리 시설별 예산주체와 지급시기가 상이함 → 시설별 소유기관과 협의를 통해 향후 선지급 검토협의 예정 - 국가계약법에 따라 선지급을 못함
자회사	<ul style="list-style-type: none"> - 업무의 완성도에 따라 기성금 지급 - 사후정산문제, 월별청구사항 - 국가계약법 용역료 청구방법에 따름

략 절반 정도는 선지급을 실시하고 있는 것으로 추정된다. 한편 계약금 선지급을 실시하지 않는 이유에 대해서는 모기관과 자회사 모두 국가계약법상의 용역료 청구방법에 따르기 때문이라는 공통된 응답과 기타 다양한 의견들을 제시하였다. 모기관 측은 인원변동 등을 감안한 실비용 청구를 위해서, 자회사가 신청하지 않아서 등을 들었고, 자회사 담당자의 경우 업무완성도에 따른 기성금을 청구하기 때문이나 사후정산 문제 등을 들고 있다.

6. 모·자회사 노사공동협의회의

모·자회사 노사공동협의회의에 대해서는 설치 여부, 설치하지 않고 있는 경우 향후 계획, 필요성에 대한 인식을 조사하였다. 우선 모·자회사 노사공동협의회의 설치 여부를 보면, 모기관의 경우 3명이, 그리고 자회사 담당자의 경우 7명이 설치하지 않았다고 응답하고 있고, 모기관 담당자의 경우 7명이 설치했다고 응답하고 있지만 그중 2명은 제대로 운영되지 않고 있다고 응답했다. 즉 설치해서 제대로 운영되고 있다는 응답은 모기관은 절반 정도 자회사는 1명에 불과했다.

설치하지 않았거나 형식적으로 운영되고 있는 경우 향후 설치하거나 제대로 운영할 계획이 있는가라는 질문에 대해서 모기관 3명 중 2명과 자회사 담당자 7명 중 5명은 향후에도 설치계획이나 실질적으로 운영할 계획이 없다고 응답하였다. 그 이유에 대해서는 모기관 응답자의 경우 ‘설치 실익이 없음’으로 그리고 자회사 응답자의 경우 ‘코로나로 운영 보류상태’로 응답하였다.

마지막으로 모·자회사 노사공동협의회의 필요성에 대한 질문에 대해

〈표 3-14〉 모·자회사 노사공동협의회의 설치 운영

	모기관	자회사
예, 잘 운영되고 있음	5	1
예, 설치는 했지만 형식적으로 운영	2	1
아니오, 설치하지 않았음	3	7

〈표 3-14-1〉 향후 모·자회사 노사공동협의회 설치 및 실질적 운영 계획

	모기관	자회사
있음	3	4
없음	2	5

〈표 3-14-2〉 모·자회사 노사공동협의회 필요성

	모기관	자회사
예	5	6
아니오	4	3

〈표 3-14-2-1〉 모·자회사 노사공동협의회가 필요하지 않다고 응답한 이유

모기관	<ul style="list-style-type: none"> - 법적 범위 준수 필요 - 다른 방식으로도 근로자 처우개선 등 충분히 가능 - 모자회사 주요 현안사항이 다름 - 다른 회사의 노사문제에 개입 불가함
자회사	<ul style="list-style-type: none"> - 노동조합의 세력으로 경영에 영향을 미칠 우려 - 모회사와 별도 현안차이

서는 모기관과 자회사 모두 대략 절반 정도만 필요하다고 응답하였다. 모·자회사 노사공동협의회가 필요 없다고 응답한 이유에 대해서는 모기관과 자회사 모두 노사관계 현안에 차이가 있다는 점을 지적하고, 모기관의 경우 자회사 노사관계에 대한 개입 우려를, 자회사의 경우 노동조합의 세력 강화로 경영에 미칠 영향을 우려한다는 응답이 있었다. 그 외 모기관의 응답 중에는 노사공동위원회 이외의 다른 대안들이 있을 수 있다는 응답이나 법률 준수 등을 들었다.

7. 자회사와의 경영협약 체결

자회사와의 경영협약에 대해서는 체결 여부, 이행 여부, 필요성 여부를 질문하였다. 질문에 앞서 자회사와의 경영협약을 ‘자회사 대표이사의 경영목표 및 성과급 등을 정한 경영계약서와 구분되며, 자회사 운영의 안정

성, 독립성, 전문성 보장에 관한 문서’로 정의하고 이 정의에 근거해서 응답하도록 하였다. 우선 경영협약 미체결은 모기관은 1명, 자회사는 2명에 불과해서 대다수가 경영협약을 체결하고 있는 것으로 나타났다. 참고로, 경영협약을 체결하지 않는 사유에 응답한 경우 ‘실질적으로 불필요’하다는 응답이 있었다.

체결된 경영협약이 제대로 이행되고 있는지에 대해서는 모기관과 자회사 담당자의 의견이 다르게 나타났는데, 모기관 담당자의 경우 대부분 잘 이행된다고 응답한 반면 자회사 담당자의 경우 긍정과 부정이 절반 정도 씩으로 나타났다. 마지막으로 경영협약 체결 필요성이 없다고 응답한 모기관의 경우 그 사유에 대해서 ‘실질적으로 불필요’라고 응답하였다.

〈표 3-15〉 자회사와 경영협약 체결하고 있음

	모기관	자회사
예	9	7
아니오	1	2

〈표 3-15-1〉 경영협약은 잘 이행되고 있음

	모기관	자회사
예	8	4
아니오	1	3

〈표 3-15-2〉 경영협약의 체결 필요성

	모기관	자회사
예	9	7
아니오	1	1

8. 일반관리비와 이윤

일반관리비와 이윤을 어느 정도 보장하고 있는지를 질문하였다. 국가 계약법시행규칙 제6조에서는 원가계산서에 해당되는 예정가격의 구성을

재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤으로 구성하도록 하고, 동법 제8조 1항은 (재료비+노무비+경비) 대비 일반관리비의 비율 상한선을, 그리고 2항은 이윤의 비율 상한선을 정하고 있다. 예를 들어, 시설물관리·경비·청소 용역에 대해서는 일반관리비는 9% 그리고 이윤은 10%를 상한선으로 규정하고 있다. 일반관리비와 이윤의 보장 정도에 대한 응답을 보면 일반관리비는 6~7% 정도 그리고 이윤은 5% 내외로 나타나고 있다. 일반관리비와 이윤의 적정성에 대해서 모회사는 대부분 적정하다고 응답한 반면 자회사는 적정과 부족 응답이 비슷하다.

〈표 3-16〉 일반관리비와 이윤을 용역금액 대비 어느 정도 보장

(단위:%)

모기관		자회사	
일반관리비	이윤	일반관리비	이윤
6.1	5.2	7.5	4.9

〈표 3-16-1〉 일반관리비와 이윤 보장의 적정성

	모기관	자회사
매우 적정	4	2
적정한 편	5	2
부족한 편	1	5
매우 부족	0	1

9. 자회사 복리후생 지원

자회사 복리후생 지원에 대해서는 모기관의 사내근로복지기금을 통한 자회사 지원, 모회사 공동근로복지기금의 도입을 질문하였다. 우선 모기관 사내근로복지기금 활용 등을 통하여 자회사 근로자 복리후생 증진을 지원하고 있다는 응답은 모기관은 3명 자회사는 1명으로 매우 낮게 나타났다.

〈표 3-17〉 모기관 사내근로복지기금 활용 등 자회사 복리후생 지원

	모기관	자회사
예	3	1
아니오	7	8

〈표 3-17-1〉 사내근로복지기금 활용 자회사 복리후생 지원 안 하는 이유

	모기관	자회사
모기관 사내근로복지기금이 없음	5	1
모기관 사내근로복지기금이 고갈	2	0
모기관 근로자/노동조합의 반대	1	2
기타	1	3

주: 복수 응답.

모기관의 사내근로복지기금을 통해 자회사 복지를 지원하지 않는 이유는 모기관의 경우 모기관도 근로복지기금이 없거나 고갈되었기 때문이라고 응답한 경우가 대부분이었고, 자회사의 경우 모기관 노동조합의 반대를 지적했다. 기타 의견에 응답한 경우는 모기관과 자회사 공히 정부 부처 승인 필요/어려움을, 그 외 자회사의 경우 ‘논의가 없음’, ‘기금 운영에 대한 규정 및 활용 근거 없음’으로 응답하였다.

정부는 2016년 근로복지기본법을 개정하여 둘 이상의 기업이 근로복지기금을 조성하여 중소기업 등 취약근로자들을 지원할 수 있도록 하였다. 공동근로복지기금은 대·중·소, 원하청, 중소기업 공동형 등의 유형으로 구분되는데, 자회사의 경우 전환 이전 원하청 유형의 범주에 포함될 수 있을 것으로 보인다.

모자회사 공동근로복지기금을 도입했다는 경우는 하나도 없었고, 모기관의 6명, 자회사의 전부와 같이 다수가 준비나 계획도 없다고 응답하였다. 공동근로복지기금 도입 계획이 없다고 응답한 이유에 대해서 모기관의 경우 ‘모회사도 복지기금 없음’을 자회사는 ‘모회사의 복지기금예산 부족 및 모회사 노동조합의 부정적 성향’, ‘복지기금운영에 대한 규정 및 활용 근거 없음’으로 응답하였다.

〈표 3-17-2〉 공동근로복지기금 설립

	모기관	자회사
예	0	0
아니오, 준비/계획 중	4	0
아니오, 계획 없음	6	8

10. 자회사 임원추천위원회 도입

공공기관의 운영에 관한 법률 제29조는 공기업과 준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와의 계약안에 관한 사항의 협의 등을 수행하기 위하여 공기업·준정부기관에 임원추천위원회를 두도록 하고 있다. 모기관과 마찬가지로 자회사에 임원추천위원회가 도입되어 있는지에 대한 질문에 모기관의 경우는 대부분이, 그리고 자회사의 경우 절반 정도가 도입되어 있다고 응답했다.

〈표 3-18〉 자회사 임원추천위원회 도입

	모기관	자회사
예	8	6
아니오	2	4

11. 자회사 노동이사제와 근로자 이사회 참관제 도입

자회사에서 노동이사제나 근로자 이사회 참관제를 도입하고 있는지에 대한 질문에서 모기관 1명만 자회사에서 근로자 이사회 참관제를 도입하고 있다고 응답했고, 나머지는 모두 둘 다 도입하지 않았다고 응답했다. 자회사의 노동이사제나 근로자 이사회 참관제는 모기관의 도입 동향에 따라 달라질 것으로 예측할 수 있는 결과이다. 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입계획에 대해서도 모기관은 없다는 응답이 두 배 정도로 많았고, 자회사의 경우 계획이 없다는 응답이 대부분이었다. 노동이사제나 근로자 이사회 참관제의 필요성에 대해서는 노동이사제보다 이사회 참관

〈표 3-19〉 자회사 노동이사제 및 근로자 이사회 참관제 도입

	모기관	자회사
노동이사제 도입	0	0
근로자 이사회 참관제 도입	1	0
모두 도입	0	0
둘 다 도입되지 않음	9	10

〈표 3-19-1〉 자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입 계획 있음

	모기관		자회사	
	노동이사제	이사회 참관제	노동이사제	이사회 참관제
예	3	3	0	2
아니오	6	6	10	8

〈표 3-19-2〉 자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입 필요성

	모기관		자회사	
	노동이사제	이사회 참관제	노동이사제	이사회 참관제
있음	2	4	2	3
없음	8	6	8	7

제가 필요하다는 응답이 상대적으로 더 많았고, 필요하다고 응답한 경우는 모기관이 자회사보다 더 많았다.

12. 자회사 인사관리 체계화·합리화 지원계획 수립 및 이행

모기관은 자회사의 인사관리 체계화와 합리화를 위한 지원 계획을 수

〈표 3-20〉 인사관리 체계화·합리화 계획수립 및 이행

	모기관	자회사
예, 계획대로 잘 이행	3	2
예, 계획 수립, 제대로 이행안됨	0	0
아니오, 계획을 수립하지 않았음	7	7

립하고 잘 이행하고 있는가에 대한 질문에 대다수가 계획을 수립하지 않았다고 응답하였다. 이러한 결과는 모기관의 입장에서 부당한 개입으로 비판받을 우려가 있기 때문인 것으로 보인다.

13. 자회사 다른 사업 영역 진출

자회사가 모기관과의 위탁사업 이외에 독자적인 수익 사업에 진출하는 것에 대한 찬반 의견을 보면 찬성한다는 의견이 모기관과 자회사 모두 반대 의견보다 두 배 정도로 더 많다. 찬성 이유에 대해서는 모기관과 자회사 모두 독자적인 수익사업으로 재정적인 자율성을 확보하고 지속가능성을 높일 수 있다는 의견을 제시하였다. 한편 반대 이유에 대해서는 모기관에 대한 서비스가 하락할 수 있고 사업실패 리스크가 고용불안을 야기할 수 있다는 의견 등이 제시되었다.

〈표 3-21〉 자회사 다른 사업 영역 진출

	모기관	자회사
찬성	7	6
반대	3	3

〈표 3-21-1〉 자회사 다른 사업 영역 진출 찬성 이유

모기관	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사의 안정적인 운영을 위해 다양한 수익사업이 필요함 - 자회사 지속가능한 사업구조 확보 필요 - 모기관 이외의 다른 고객 유치를 통해 안정적으로 수익을 창출함으로써 자회사 직원의 복지향상 재원으로 활용 - 재정 자율성 확보
자회사	<ul style="list-style-type: none"> - 모회사 의존형 예산으로는 자회사 지속가능경영 체계 구축이 어렵고, 직원 처우개선 예산확보가 어려움 - 자회사의 독립적인 이윤창출로 경영의 안정성 확보 - 원가 경쟁력 확보시에 가능(자율경영 확보, 안정적인 사업기반 마련) - 모회사 경영 의존도 탈피, 자율책임경영 실현 - 자회사 매출증대로 직원복지향상 가능

〈표 3-21-2〉 자회사 다른 사업 영역 진출 반대 이유

모기관	- 사업확장시 모기관에 대한 서비스 저하 우려 및 사업규모 확대에 따른 운영 어려움 - 자회사의 경영 안정성과 근로자 고용안정성 확보를 위하여 모기관 위탁사업에 집중
자회사	- 고용안정 및 예산확보 어려움 - 자회사가 부여된 업무를 충실히 이행하는 것이 우선, 다른 사업영역 진출시 민간부문의 반발도 우려 - 모회사와의 계약에 따라 인원, 인건비 단가, 노무비 합계 등이 결정되는데, 다른 사업영역 진출을 위한 인적, 물적 자원의 확보가 어려움

14. 자회사 현업직의 임·직급체계

자회사 현업직의 직종별 분포에 대한 응답을 보면 시설물관리, 청소,

〈표 3-22〉 현업직 다수 직종 3순위까지

	모기관			자회사		
	1	2	3	1	2	3
사무(보조)원	0	0	0	1	1	0
환경미화원(도로, 공원 등)	2	1	1	1	0	0
전산(보조)원	0	0	0	0	0	0
운전원	0	0	0	0	0	0
고객관련 업무 종사자	1	0	2	0	0	2
톨게이트 요금 징수원	0	0	0	0	0	0
(전화)상담원	0	0	0	1	1	1
계량기 점검원	0	0	0	0	0	0
사서 및 기록물 정리원	0	0	0	0	0	0
안내 의전 인력	0	0	0	0	0	0
영양사, 조리사, 조리(보조)원	0	0	0	0	0	1
방송지원인력	0	0	0	0	0	0
경비원	4	0	3	2	1	1
고속도로안전순찰원	0	0	0	0	0	0
주차관리원	0	0	0	0	1	1
체험관 전시관 운영인력	0	0	0	0	0	0
시설물 관리원	3	4	2	2	2	2
CCTV 관제원	0	0	0	0	0	0
시설물 청소원(건물)	0	4	2	3	3	0
기타	0	1	0	0	0	0

주: 응답자 아래의 1~3은 각 1순위, 2순위, 3순위를 의미.

경비가 가장 많은 것으로 나타나는데, 고객관련 업무 종사자(콜센터 등)도 그다음으로 많은 것으로 나타났다.

현업직에서 인원이 가장 많은 직종 근로자의 자회사 전환 직전과 전환 후인 2021년 연봉을 비교한 것을 보면 <표 3-23>과 같다. 모기관 담당자는 자회사 전환 전후로 대표직종 근로자의 임금이 16.9% 인상되었다고 응답한 반면 자회사 담당자는 12.9% 정도로 추정했다.

자회사 전환 과정에서 대부분 표준직무급 제도(또는 약간 변형해서)를 도입했다고 응답했다. 표준직무급 제도는 한국노동연구원이 인원이 많은 파견용역 직종들의 표준적인 등급과 호봉을 설계해서 자회사 전환 시 활용하도록 한 임금표를 말한다. 본 조사 대상자들의 모기관 2곳을 제외하면 모두 표준직무급 제도를 도입했다고 응답하고 있다.

자회사 현장직의 직급이 있는지에 대해서 자회사 담당자는 모두 직급이 있다고 응답한 반면 모기관 응답자는 절반 정도가 없다고 응답했다. 표준직무급 제도를 도입했다면 직급이 있다고 응답하는 것이 타당하다는 점에서 직급에 대한 오해가 있었던 것으로 보인다. 직급명칭은 기관과 자회사별로 매우 다양하다.

자회사 현업직에 호봉제가 적용되는가에 대한 질문에 다수는 호봉제가 없다고 응답했지만, 모기관의 경우 호봉제가 있다는 응답이 없다는 응답과 비슷한 수준으로 나타났다. 호봉제가 있는 경우 호봉 단계수는 단일호

<표 3-23> 전환 전후 현업직 다수 직종의 연봉

(단위: 만 원)

모기관		자회사	
전환 이전	2021년 기준	전환 이전	2021년 기준
2,933.2	3,429.9	2,746.8	3,100.6

<표 3-24> 표준직무급제도 도입

	모기관	자회사
예	8	10
아니오	2	0

〈표 3-25〉 현업직 직급 있음

	모기관	자회사
예	5	9
아니오	4	1

〈표 3-25-1〉 현업직 직급 있는 경우 직급 명칭

모기관	- 주임-선임-책임 - 사원을·사원감-선임-책임-수석 - 기사, 대리, 팀장, 사원, 조장 - 업무지원직 G1~G3/사무직 1급~5급 - G1(A,B), G2(A,B), G3(A,B,C)
자회사	- 2~6급 - 가급(총괄소장), 나급(소장), 다급(과장), 라급(주임), 마급(반장), 바급(사원) - 1급(부장감), 2급(부장을), 3급(차장), 4급(과장), 5급(대리), 6급(주임), 7급(사원) - 미화1~3, 경비1~4, 시설1~3 - 상담직 2~6급 - 가급, 나급, 다급, 라급, 마급, 바급 - G1(A,B), G2(A,B), G3(A,B,C)

〈표 3-26〉 현업직 호봉제 있음

	모기관	자회사
예, 단일 호봉제	1	1
예, 직급별 호봉제	3	2
아니오	6	7

〈표 3-26-1〉 현업직 호봉제 있는 경우 호봉 단계 수

모기관	- 3개(직급별호봉제) - 3~5개(직급별호봉제) - 6개(직급별호봉제)
자회사	- 4~5개(직급별호봉제) - 7개(단일호봉제) - 6개(직급별호봉제)

봉제와 직급별 호봉제(총 호봉단계)를 합해서 대략 3~6개 정도인 것으로 나타났다. 직종의 특성이 반영된 것인지 호봉 단계수가 많지 않은 것이 특징으로 보인다.

15. 자회사 발전에 중요한 정책

각 정책들이 자회사 발전에 얼마나 중요한지를 묻는 질문에 대한 응답을 분석한 것이 <표 3-27>이다. ‘매우 중요하다’에 응답한 경우와 ‘매우

<표 3-27> 자회사 발전에 중요한 정책

	매우 중요		매우 중요+ 중요한 편	
	모기관	자회사	모기관	자회사
자회사 설립 및 운영 근거 마련	6	6	8	9
적정 자본금 출연과 필수 설비 지원	4	5	8	9
자회사 사업영역 확대 허용	1	2	5	7
계약방식 용역계약에서 예산교부방식으로 전환	1	4	2	7
단일통합 계약	4	6	6	9
계약대금 지급방식 개선(선지급 등)	2	3	4	7
계약금액 산정방식(예정가격, 낙찰률 등) 개선	3	8	8	9
현장직 시중노임단가 이상 반영	4	6	10	9
모자회사 노사 공동협의회 설치	0	3	6	6
모자회사 경영협약 체결	4	4	8	7
일반관리비와 이윤의 적정보장	3	9	10	10
모기관 사내근로복지기금 공동 활용	0	0	2	4
모자회사 공동근로복지기금 설립	0	1	2	5
자회사 임원추천위원회 제도 도입	3	0	8	5
자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제	0	0	4	3
자회사 인사관리 체계화 및 합리화 지원	1	2	7	8
기타				

주: 각 질문은 4점 척도로 구성. ‘매우 중요하다’, ‘매우중요하다’+‘중요한 편’에 응답한 숫자.

중요하다+중요한 편'에 응답한 경우를 합한 수치를 모기관과 자회사로 구분해서 제시하였다. '매우 중요하다'에 대한 응답을 기준으로 보면 모회사 공통으로 사내근로복지기금이나 공동근로복지기금을 통한 복지지원, 노동이사제나 이사회 참관제가 매우 중요하다고 응답한 경우는 거의 없는 것이 특징이다. 매우 중요하다는 평가는 모기관과 자회사에 차이가 있는데, 모기관은 자회사 설립 및 운영 근거규정을 든 반면 자회사는 계약 관련(일반관리비와 이윤보장 계약금액 산정방식)을 들었다. 한편 '매우중요+중요한 편'에 응답한 경우를 합한 경우를 비교하면 모기관과 자회사 모두 계약관련(일반관리비와 이윤보장, 시중노임단가 반영, 계약금액 산정방식)과 자회사 설립근거와 출자금 및 설비 지원이 자회사 발전에 중요하다고 응답하고 있다.

16. 자회사 별도의 공공기관 지정 필요성

자회사를 별도의 공공기관으로 지정할 필요성이 있는가에 대해서는 대부분 여건 미충족이나 여건이 충족되더라도 필요성이 없다는 이유로 부정적인 의견을 표시하고 있다.

〈표 3-28〉 자회사 별도의 공공기관 지정 필요성

	모기관	자회사
여건도 충족되고 필요성도 있음	1	2
필요성은 있지만 여건이 불충분	2	5
여건이 되더라도 필요하지 않음	5	2
이미 별도의 공공기관으로 지정되었음	1	0
판단하기 어려움	1	1

17. 현재의 자회사 운영방식 만족

현재의 자회사 운영방식에 대한 만족도에 대한 질문에서 모기관과 자회사 모두 만족한다는 응답은 각각 3명으로서 소수에 불과했고 나머지는

〈표 3-29〉 현재의 자회사 운영방식 만족

	모기관	자회사
모기관 자회사 모두 만족	3	3
모기관은 만족, 자회사는 불만족	0	2
모기관은 불만족, 자회사는 만족	1	0
모기관 자회사 모두 불만족	5	4

어느 한편 또는 양자 모두 불만족이라고 응답했다. 전반적으로 현재의 자회사 운영방식에 대한 만족도가 낮아 개선이 필요한 것으로 판단된다.⁷⁾ 모기관과 자회사 어느 한편이라도 불만족하다고 응답한 경우 개선방안에 대한 의견은 매우 다양한데 정리하면 <표 3-30>과 같다.

개선방안을 큰 범주로 정리하면, 우선 자회사로 전환된 이후에도 용역 계약방식을 취하고 있고 이는 공공부문의 계약 관련 규칙을 준수해야 하는 등 예산 제약이 자회사 근로자들의 처우개선에 대한 기대수준과 충돌하면서 발생하는 문제이다. 그 해결책으로서 모기관과 자회사 공히 자회사의 수익구조 다변화 방안을 제시하거나 자회사의 경우 계약방식 개선을 주장하고 있다. 또 다른 충돌 지점은 모기관의 경우 자회사 발전과 지원에 대한 책임 부담이 가중되고 있는 점과 자회사의 경영간섭에 대한 배제 및 자율성 확보 요구 간 충돌이다. 해결책으로 제시되는 것은 모기관과 자회사 공히 자회사에 대한 모기관의 책임 완화를 주장하거나 자회사의 자율 경영 확보 등이 제시되고 있다.

7) 심층면접에서 다루겠지만, 자회사 방식으로 정규직 전환을 실시한 정책 자체에 대해서는 대부분 긍정적으로 평가했다. 모기관과 자회사를 불문하고 자회사 방식의 정규직 전환으로 파견용역 근로자의 고용안정과 점진적인 처우개선이 이루어졌다는 점에는 이견이 별로 없었다.

〈표 3-30〉 현재의 자회사 운영방식 개선 방안

<p>모 기 관</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 신규 자회사가 아닌 기존 자회사로 잘 운영이 되고 있는데, 일괄적으로 운영방식을 개선하라고 하니 매년 어떻게 개선을 할지가 걱정임. 이젠 과도기가 지났으니, 안정화될 수 있도록 정부에서도 도움 주면 좋겠음. - 모기관은 기존 용역계약방식으로 자회사를 운영하고 있어 추가로 자회사를 지원하기에 한계가 있으며, 자회사는 용역사에서 자회사로 전환 이후 급여나 복리후생이 크게 개선되지 않았다고 느끼며 기대에 못 미친다고 생각함. - 자회사 노조 측(일부직원)이 임금수준/복리후생 수준을 동종업계가 아닌 모기관 수준과 비교함에 따라 모기관 수준으로 임금개선을 요구하고 있음. 모기관 업무담당자는 업무처리 방식 변경(직접 업무지시 불가 등) 및 자회사 노조의 지속적인 처우개선 요구 등으로 자회사 운영에 애로사항이 있음. - 주어진 예산으로 자회사의 요구수준에 맞는 계약금액을 산출하기 어려워 자회사 및 모기관 운영에 어려움이 있음. - 자회사 독립성 확보 및 모회사 관리책임 완화 필요 - 자회사의 능동적인 경영상태 개선 필요 <ul style="list-style-type: none"> ① 모회사와 관련된 업무 외 발굴을 하여 재정자립 필요 ② 특히, 인사 및 보수와 관련된 개선을 하여 근로자 동기부여 필요
<p>자 회 사</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 자회사 경영의 자율성을 보장하고, 경영간섭이나 모기관의 과거 용역업체 위수탁계약의 관행을 탈피하여 모자회사 간 긴밀한 협력관계를 유지하면서 자회사 경영의 자율성과 전문성 강화와 시대 흐름에 맞는 제도 개선을 위한 모회사의 적극적인 지원이 필요함. - 자회사의 자율경영의 보장 및 지속성장 가능한 기반을 마련할 수 있는 제도 마련 - 정확한 직무분석을 통한 직무표준 및 정원기준이 마련되어야 모회사가 만족할 수 있는 서비스 품질을 올릴 수 있으며, 낙찰률 개선 및 기재부 지침 개선(자회사 예산의 경우 경비절감을 경쟁 미반영) 등을 통해 자회사가 자립할 수 있는 시스템 구축이 필요 - ① 경영의 독립성 보장(자회사의 이사회 구성(현재 모회사 직원으로 과반수 편성) 등으로) <ul style="list-style-type: none"> ② 자회사 예산지원에 대한 개선(용역계약방식→예산교부방식으로 전환, 기성청구(월별)→연간 예산편성으로 전환(예산절감을 통한 이윤보장)) ③ 자회사의 안정적 운영 유도를 위한 모회사 전담지원부서 신설 - ① 경영자율성 부족과 모기관의 간섭이 존재하여 자회사의 독립적인 운영 확보 필요 <ul style="list-style-type: none"> ② 주 수익이 인원에 비례한 용역수익으로만 발생되어 관리 운영 및 지원에 필요한 재원이 부족, 자회사의 수익구조를 다변화하여 별도의 재정을 마련할 수 있는 사업이 필요 - 자회사 독립성 확보 및 모회사 관리책임 완화 필요

제 4 장

공공기관 자회사 거버넌스 심층면접

여기에서는 제3장에서 예비적으로 분석한 자회사 거버넌스 실태조사 분석에 이어서 몇 가지 핵심 주제를 선정해서 진행한 심층면접조사 결과를 분석한다. 앞서 실태조사 분석이 자회사 거버넌스와 관련된 전반적인 개요를 분석한 것이라면, 심층면접은 핵심주제를 중심으로 정책함의를 도출하기 위해 ‘왜’ 그리고 ‘어떻게’에 답하기 위한 취지로 진행되었다.

제1절 조사개요

심층면접 조사는 크게 3가지 핵심주제를 선정하고 모기관과 자회사 담당자들의 의견을 청취하는 방식으로 진행되었다. 3가지 핵심 주제는 제3장의 실태조사 문항에도 포함된 것들로서, 자회사 관리나 경영에 있어서 가장 큰 애로점은 무엇이며 그러한 애로점을 어떻게 극복할 수 있는가, 자회사 발전에 필요하다고 제시되는 16가지 정책들 중 중요하지만 해당 기관에서 도입하지 않고 있는 것은 무엇이며 그 이유는 무엇인가, 현재의 자회사 방식에 대한 만족 여부와 불만족하는 경우 개선방안은 무엇인가이다.⁸⁾

8) 자세한 내용은 [부록 2]의 면접조사 체크리스트를 참조.

조사설계의 개요는 앞서 살펴본 실태조사 분석과 동일하다. 조사 대상은 모기관의 자회사 관리 담당자 10명과 자회사의 관리자 10명이다. 모기관과 자회사가 쌍으로 조사된 경우는 1개뿐이고 나머지는 각각 다른 모기관과 자회사 담당자들이 면접 대상자였다. 조사는 전문 조사업체에 의뢰하여 2022년 1월 17일부터 2월 7일 사이에 진행되었는데, 면접 방법은 대면을 원칙으로 했지만 지역 및 코로나19를 고려하여 화상면접도 병행하였다. 대면 면접의 경우 서울만이 아니라 공공기관과 자회사의 지역적 분포를 감안해서 대전에서도 진행되었다. 심층면접의 개요는 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 심층 면접 개요

참석자	구분	주무부처	모기관 유형	일시	방식
A	모기관	산업부	공기업	1/25	화상
B	모기관	보건복지부	기타공공	1/25	화상
C	모기관	금융위원회	준정부	1/25	화상
D	모기관	원자력안전위원회	기타공공	1/26	대면
E	모기관	과기부	준정부	1/26	대면
F	모기관	방위사업청	기타공공	1/26	대면
G	모기관	고용부	기타공공	2/7	화상
H	모기관	기재부	기타공공	2/7	화상
I	모기관	환경부	공기업	2/7	화상
J	모기관	산업부	준정부	2/7	화상
K	자회사	산업부	공기업	1/26	대면
L	자회사	교육부	준정부	1/26	대면
M	자회사	환경부	공기업	1/26	대면
N	자회사	국토부	공기업	1/27	대면
O	자회사	금융위원회	기타공공	1/27	대면
P	자회사	중기부	기타공공	1/27	대면
Q	자회사	국토부	공기업	1/27	대면
R	자회사	국토부	공기업	1/27	대면
S	자회사	기재부	기타공공	2/7	화상
T	자회사	국토부	공기업	2/7	화상

주: 모기관과 자회사가 모두 참석한 경우는 H와 S임.

이하에서는 제3장의 실태조사 분석에서 충분히 다루어졌다고 판단되는 내용들에 대해서는 중복을 피하기 위해 다루지 않는다. 따라서 내용을 종합적으로 파악하기 위해서는 제3장 실태조사 분석과 제4장의 심층면접조사 분석 결과를 함께 살펴보면 유익하다. 심층면접조사 분석은 실태조사 분석에서 깊게 다루지 않았던 내용이나, 새로운 정보를 담고 있는 내용들을 중심으로 기술한다. 심층면접조사 내용들은 자회사 관리 및 경영의 애로점, 자회사 발전에 중요한 정책들과 미도입 사유, 그리고 현재 자회사 방식에 대한 3가지 핵심 주제의 순서대로 살펴보기로 한다. 각 주제에는 하위 구성항목들이 다수 포함되어 있다.

제2절 자회사 관리 및 경영의 애로점

자회사 관리 및 경영의 애로점에 대해서 주목할 필요가 있는 주제들을 크게 자회사 노사관계의 불안정성, 경영 전문성, 경영 자율성, 운영비 증가, 자회사 평가로 구분해서 정리하기로 한다. 경영 자율성 범주에는 예산 제약과 독자 수익사업이 하위범주로 포함된다.

1. 자회사 노사관계의 불안정성

면접 대상 기관이나 자회사 중에는 노사관계가 원만하다고 응답한 경우도 있었지만, 자회사 관리나 경영의 애로점으로 자회사 노사관계 불안정성은 모기관과 자회사 모두 지적하는 사항이다. 노사관계 불안정성을 낳은 요인은 크게 볼 때 모·자회사 간 근로조건 격차가 기본 요인이며, 그 외에 기관별로 복수노조의 존재나 노동조합 상급단체의 활동 등을 지적하는 경우들이 있었다.

모·자회사 간 근로조건 격차는 자회사 노사관계 불안정성을 낳는 기본적인 요인으로 지적된다.

“정규직 전환되신 분들의 기대 수준이 있지 않습니까. 정규직으로 전환되면 고용 안정성도 보장되고 복지도 이만큼 좋아질 것이라라는 기대를 가졌는데, 실제 고용안정도 되고 임금도 대략 30% 정도 상승했지만, 그럼에도 불구하고 본인의 기대치에는 못 미치다 보니까 노사관계에 있어서 불만을 표출하는 경우가 많이 있습니다.” (A)

자회사 근로자들의 기대수준은 시간이 지나면서 근로조건도 점진적으로 개선되어감에 따라 점점 조정되면서 노사관계가 안정화되어 가는 추세라고 평가하고 있다. 이러한 과정에서 중요한 변수는 모기관 CEO의 소통 노력이라는 지적도 있었다.

상급단체의 개입이나 복수노조도 노사관계 불안정성을 촉진하는 요인으로 지적된다.

“지부만이 아니라 상급 기관이 있지 않습니까. 상급 기관은 정치적인 입장이 있고 이를 저희 자회사의 노조 활동을 통해서 관철시키려는 상황들이 있습니다.” (A)

“노사관계가 매우 불안합니다. 저희 같은 경우는 사실 어떻게 해결해야 할 여지가 거의 없습니다. 복수노조가 4개가 있습니다.” (K)

특정 기관의 경우 기관의 특수성이 자회사 노사관계를 악화시키는 요인으로 지목된다.

“저희 모회사 인원은 60명 정도 수준이고 자회사 인원은 370여 명입니다... 여기에 노노 갈등이 있었고 자회사에서 직접적인 서비스를 운영하기 때문에 이런 것 때문에 저희 회사에 대한 전체적인 고객 만족도도 저하되는 어려움이 있습니다.” (G)

2. 자회사 경영 전문성 부족

자회사 경영 전문성 부족도 자회사 관리나 경영의 애로점으로 모기관과 자회사가 공통으로 지적하는 사항이다. 자회사 경영의 전문성은 자회사의 업력이 3~4년으로 경영 역량이 아직 충분히 구축되지 못하고 있거

나, 자회사의 예산제약이나 처우조건으로 우수한 관리인력을 확보하지 못한 이유도 있다고 지적한다. 다음의 진술들은 이러한 사정을 잘 보여 준다.

우선 다음의 두 진술문은 관리인력의 부족이나 역량부족을 지적한다.

“관리직의 인원이 대표이사 포함해서 7명입니다. 기존에 5명이었다가 작년엔 2명이 증원되었습니다. 그래도 아직은 7명의 인원이 자회사를 전반적으로 운영하기에는 애로사항들이 많습니다. 그래서 전문성이 좀 많이 부족한 상태고요. 그래서 이제 저희 모회사에서 아무래도 경영 전반에 걸쳐서 계속적인 지원을 할 수밖에 없는 상황이고요.” (C)

“신설 법인인데 저희 관리직이 3명이거든요. 3명이 온갖 일을 다 해야 되잖아요. 저희 연구소 같은 경우는 조직 규모가 있다 보니까 예를 들면 인사팀 안에서도 각각의 어떤 전공이라든지 적성이라든지 이렇게 맞게끔 이렇게 세분화돼서 일을 하고 그 관련된 부분만 숙지를 해서 일을 할 수가 있는데, 자회사 같은 경우 3명이 인사, 재무, 산업 안전 등 온갖 업무들을 담당해야 됩니다. 신입 관리자들은 경력도 없으니 더 문제입니다. 처음에는 회사가 돌아갈지 안 돌아갈지를 엄청 걱정했거든요.” (F)

다음의 진술들은 자회사의 업력, 처우조건, 규모의 경제를 원인으로 지적하고 있다.

“자회사의 역사가 얼마 되지 않아서 회사의 관리업무를 해보신 분들이 많지 않을 것 같아요. 모기관에서도 이런 부분에 대해서 익숙하지 않고요. 모기관의 담당자도 그렇고 자회사에서 행정을 보시는 분들도 모두 어려움을 겪고 있습니다.” (H)

“자회사의 경영 전문성이 취약합니다… 저희 예산 구조 때문에 이제 급여를 많이 지급할 수 없어서 채용도 어려움이 있고 퇴사가 빈번한 것도 문제입니다… 어떻게 개선해야 될지 고민이 좀 많습니다.” (G)

“자회사의 최적 규모는 대략 500명 정도는 되어야 전문화와 자율경영이 가능할 것입니다… 설립 초기에 규모의 경제와 관련해서 모기관별로 난립했던 용역업체들을 관계 부처별로 묶어서 규모의 경제를 살리는 방안을

제안한 사람들도 있었습니다.” (O, P)

3. 자회사의 경영 자율성 부족

자회사의 경영 자율성 부족도 모기관과 자회사가 공통으로 지적하는 애로사항 중의 하나이다. 그리고 경영 자율성의 제약은 예산제약으로 인한 재정 자립의 부족이 큰 요인이라는 점에서 자회사의 독자적 수익사업에 대한 논의와도 밀접한 관련이 있는 주제이다.

우선 자회사의 경영자율성 부족에 대한 진술문들을 살펴보면 다음과 같은데, 모기관의 책임을 강조하는 것과 자회사 자율 간에 긴장관계가 존재하는 것도 문제를 낳는 요인 중의 하나이다.

“경영의 자율성이 없어요…. 예산을 함부로 쓸 수가 없는 거예요. 예산을 집행하거나 인원을 조정하려면 먼저 모회사에 있는 출자위원회를 통과해야 하고, 이어서 자회사 이사회를 통과해야 합니다. 자회사 이사회는 5명으로 구성되는데, 간사 1명에 4명의 이사가 있고 그중 3명의 이사가 모회사 출신들입니다.” (K)

“한편으로는 자회사에게 자율성을 많이 주라고 외부에서 요구를 하고, 다른 한편으로는 모회사로 하여금 자회사가 잘하고 있는지를 자꾸 들여다보라고 하시니까 문제가 있습니다…. 자회사의 독립성 확보와 모회사의 관리 책임 완화가 필요합니다.” (H)

“자회사의 자율성이 부족합니다. 저희는 자체 수입과 출연금으로 운영하는 기관인데, 코로나 때문에 자체 수입이 많이 줄었는데 자회사는 저희한테 또 너무 의지하고 있고요.” (G)

가. 예산 제약

모기관과 자회사 담당자들은 자회사의 자율성은 예산 제약과 밀접한 관련이 있다고 지적한다. 여기에서 예산 제약이란 과거 파견용역 시설에 체결하던 용역계약 방식대로 각 기관이 기재부에 신청해서 받은 금액으

로 자회사와 위탁 계약을 해야 하는 경우를 말한다. 모기관에 대한 경영 평가도 예산 제약을 악화시키는 요인이라고 지적한다. 이하의 진술들은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“기재부 쪽에 예산 신청을 해서 용역비 배정을 받습니다. 그런데 이때 자회사 전환 이전의 용역비가 베이스가 되어 용역비가 조금씩 인상되기는 하지만 과거 용역계약의 틀 안에 잡혀 있습니다…. 저희가 요구하는 금액이 있을 때 기재부가 그 금액을 다 배정을 해주지는 않거든요. 예컨대 모기관이 예산으로 100을 신청했는데 90이 나왔다면 90을 가지고 그 계약 안에서 자회사와 용역 계약을 해야 합니다.” (C)

“기재부는 예전에 200억 원을 주었는데 왜 220억 원을 주어야 하는지 설득이 잘 안 되는 것 같거든요…. 자회사로 바뀐 거랑 상관없이 예전에 그 일에 대한 용역 대가로 주던 거는 그 금액이 기본적으로 세팅이 돼 있다 보니까 거기서 5%, 10% 늘려봐야 큰 변화는 없는 거죠.” (F)

“자회사 인건비의 재원은 모회사 경비 중에서 지급 수수료라는 경비 항목인데, 기재부에서 경비 절감률을 모기관 경영평가 점수에 넣어놨어요. 그러니까 모회사가 자회사를 지원을 하고 싶어도 그 경비 절감률을 맞추려고 하다 보면 할 수 없는 상황들이 많이 발생합니다.” (M)

나. 자회사 독자 수익사업

자회사가 예산 제약을 벗어나서 재정 자립도를 높이고 이에 기반해서 경영의 자율성을 높일 수 있는 방안 중의 하나는 자회사의 독자적인 수익사업이다. 그런데 독자 수익사업에 대해서는 찬성과 반대 의견이 공존하고, 수익사업을 할 수 있는 업종과 그렇지 않은 업종이 있는 등 단순한 문제가 아닌 것으로 나타났다.

우선 자회사 독자적인 수익사업에 대한 찬성 의견을 살펴보면 다음과 같다.

“자회사 자율성과 관련해서 예산 제약이 가장 큰 문제인데 이것을 풀 수 있는 방법은 별도의 수익 구조를 갖는 것입니다.” (C)

“자회사의 지속가능한 발전을 위해서 본인들이 사업 영역을 확대할 수 있어야 되거든요. 사업 영역을 독자적으로 확대할 수 있어야 그때그때 환경에 적응하면서 회사를 흔들리지 않고 운영할 수 있습니다.” (A)

반면 자회사 독자적인 수익사업에 대한 반대 의견을 살펴보면 다음과 같다.

“이제 막 시작하는 자회사라 인력도 그렇게 많지 않고 그러다 보니까 자회사 자체적으로 별도의 수익 구조를 만들거나 다른 사업을 할 수 있는 여력이 전혀 없습니다.” (B)

“자회사들이 설립된 지 3년 내지 4년 안팎인 것 같아요. 자회사가 사업 확장이라는 측면에서는 좀 시간이 좀 필요할 것 같거든요. 별도의 사업 확대를 하게 되면 모기관에 제공하는 서비스 품질이 저하될 수 있는 그러한 문제점도 많이 발생할 수 있을 것 같거든요.” (C)

“새로운 일을 하기 위해서 한 20명이 필요하면 20명 인력을 뽑아야 되는데, 근데 이제 이걸 뽑았을 경우에 만약에 그 일이 뭐랄까 장기적이지 않고 몇 년짜리 일이다, 그럼 또 나머지 뽑은 20명이 또 인력의 고용이 문제가 된다... 이러한 경영 리스크를 감당해야 되는데 아직까지는 그 리스크를 감당할 만한 버퍼를 자회사는 갖추고 있지 않습니다.” (A)

업종특성에 따라 독자 수익사업을 추구할 수 있는 경우와 그렇지 않은 경우들이 있다는 점도 지적되고 있다.

“저희가 운영하는 업무들인 주차나 교통에서 수익이 상당히 많이 나거든요. 버스 터미널을 저희가 운영하고 버스 매표도 같이 하고 있는데 거기서도 수익이 날 수 있습니다. 그런데 저희와 달리 수익사업의 여지가 없는 경우들도 있어요. 그런 경우는 독자 수입사업 자체가 불가능합니다.” (R)

4. 자회사 운영비 증가

주로 모기관들이지만 자회사로 인한 인건비를 포함한 운영비의 증가를 애로 사항으로 지적하는 경우들도 있다. 운영비 증가의 가장 큰 이유는

인건비 증가이지만, 인건비 증가 이외에 각종 관리비 증가가 애초 예상보다 더 크다는 지적들도 있다. 참고로, 모기관 담당자들은 자회사의 과도한 처우조건 개선에 합리적으로 대처하기 위해서 동종업종의 임금 등 처우조건에 대한 정확한 정보가 꼭 필요하다는 주장을 제기하기도 했다.

“가장 큰 애로 사항은 아무래도 자회사 운영비 증가에 대한 비용 부담이고요... 2019년도에 자회사 전환하자마자 처우 개선으로 1인당 582여만 원의 연봉을 인상했는데도 매년 인상 요청을 하니까 자회사 변경 이전과 비교해서 연봉이 대략 750여만 원 정도 오른 상황이에요. 1인당 실수령액 기준으로 했을 때는 750여만 원 인상된 거죠. 그럼에도 불구하고 계속 인상을 요구해서 2021년 12월 말에 이사회에서 의결해서 낙찰률을 100%로 올려 주었거든요... 자회사 처우개선 재원을 저희가 경상비로 메꾸어야 되는 상황이다 보니까 저희가 오히려 자회사한테 갑질 당한다는 느낌도 때로는 받기도 합니다.” (D)

“처음 저희가 설립할 때 상정했던 운영비보다 증가하는 경향이 있는 것 같습니다. 이걸 앞으로도 계속 저희 내부 통제 제도, 내부 회계 관리제도를 도입해야 하고, 앞으로 이런 식의 경우들과 같이 계속 적용을 하다 보면 운영비 증가가 우려되는 상황입니다.” (A)

5. 자회사 평가

마지막으로 자회사 평가도 모기관 담당자들에게 큰 스트레스가 되고 있다는 지적들이 많았다. 다른 연구들에서도 지적된 바와 같이 각 기관의 특성에 따라 평가지표들을 맞출 수 없는 경우들이나 적합하지 않은 경우들이 많지만 모기관 경영평가에 반영되기 때문에 스트레스를 많이 받는다고들 한다(E, J).⁹⁾

9) 본 연구는 자회사 관련 평가와는 무관하다고 강조했지만, 피면접자들은 현행 자회사 평가관련 문제점들을 자주 지적하곤 했다.

제3절 자회사 발전을 위해 중요한 정책의 도입

자회사 발전을 위한 16가지 정책의 중요성에 대한 평가는 제3장의 자회사 거버넌스 실태조사 분석에서 다룬 바 있다. 여기에서는 질문을 바꾸어, 자회사 발전을 위해 (매우) 중요한 정책이지만 해당 기관이 도입하지 않고 있는 것들은 무엇이며 그 이유는 무엇인가라는 질문을 제기했고, 이 질문에 대한 응답들을 정리하였다. 크게 사내근로복지기금, 노사공동협의회, 근로자 이사회나 이사회 참관제, 계약관련 사안들이 있는데, 특히 자회사 담당자들은 계약관련 개선을 가장 많이 지적하였다. 계약관련 개선 사항은 용역계약 대신 예산교부방식, 시중노임단가 관련, 계약관련 정보, 동종·유사업체의 근로조건 정보, 계약금 선지급, 수의계약 근거의 법제화 등이 있다.

1. 사내근로복지기금과 공동복지기금

앞서 실태조사 분석에서도 충분히 다룬 바와 같이 모기관 사내근로복지기금의 활용이나 공동복지기금 구성이 잘 이루어지지 않는 이유들은 모기관의 여력 문제, 비영리기관이나 모기관에도 복지기금이 없는 경우, 모기관 노동조합의 반대, 관계부처와의 협의 등을 들고 있다. 구체적으로 살펴보자.

“설립 당시에 저희 공사에 근로복지기금에서 10억 원을 떼서 자회사 인원 수 비례로 6억 원과 4억 원을 두 개 자회사에게 지원을 했습니다... 그런데 최근 모기관의 이익이 나지 않아 지원도 못 하고 공동근로복지기금도 설립 여력이 없습니다. 게다가 노동조합의 반대도 있고요.” (A)

“수익을 내는 것이 아니라 거의 정부 예산으로 운영하고 있고 모기관도 근로복지기금이 없습니다.” (B)

“비영리기관이라 순이익 실현이 원천적으로 어렵습니다.” (C)

“노동조합 문제도 있고 제가 알기로는 제가 기금 업무를 담당하지는 않지만 기재부와 출연하는 부분 관련 협의를 해야 되고 여러 가지 제약 사항이 많은 걸로 알고 있거든요.” (I)

2. 모·자회사 노사공동협의회

모·자회사 노사공동협의회가 설치되지 않거나 설치되어도 제대로 운영되지 않는 이유에 대해서는 이것이 단체교섭으로 변질될 가능성이 높기 때문이라는 지적들이 많다. 기관에 따라서는 노사공동협의회의 구성과 관련된 논란도 있고, 노사공동협의회에 대해서는 자회사 측도 노사관계에서 패싱당할 위험을 우려하여 적극적이지 않은 것으로 나타났다. 이하의 진술들은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“노동자의 복지나 근로조건이나 임금을 모회사가 참가한 회의에서 결정하기 시작하면 모기관과 자회사의 경영의사결정이 문제가 됩니다. 그리고 노동조합에서는 사용자와 어떤 협상 대상으로 자회사 사장님을 상징하기 보다는 모회사에 와서 이제 그런 걸 요구하실 가능성이 높다고 판단이 됩니다… 저희가 2019년도에 설치를 했습니다만 위와 같은 이유들 및 코로나19 등으로 제대로 운영하지 못하고 있습니다.” (A)

“자회사 전환 후 처음에 합의한 것이 모자회사 노사공동협의회 설치인데 이 부분에서 난항이 많았습니다. 우선은 요구 사항들이 대부분 결국에는 보수 관련이었거든요… 설치 후 한 번만 회의를 하고 그 이후에 계속 불협화음 때문에 진행이 안 됐거든요. 모회사에서는 피하고 싶은 게 노사공동협의회입니다.” (G)

“구성은 이미 했었는데… 어떤 안건을 논의할 거냐, 모회사에서 누가 참여를 할 거냐에 대해서도 논란이 있었거든요. 모자회사 간 소통하는 틀은 필요하지만 노조가 들어가면서 발생하는 문제도 있고 해서 운영을 하는 게 쉽지는 않더라고요. 그래서 저희도 구성을 하고 사실 작년 말에 처음 한 번 운영을 했었거든요.” (I, J)

3. 노동이사제와 근로자 이사회 참관제

노동이사제와 근로자 이사회 참관제에 대해서는 모회사보다 자회사의 반대가 더 큰 것으로 나타났다. 사실 이 두 제도는 모회사에서도 제대로 도입하고 있지 않다는 점에서 설립된 지 얼마 되지 않고 노사관계 불안정성이 높은 자회사로서는 도입하기 부담스러운 것도 당연해 보인다. 이하의 진술은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“노동이사제 같은 경우도 자회사 쪽에서는 노동이사제 도입을 하지 않겠다라고 얘기하더라고요. 지난번 제가 개선방안으로 자회사도 향후에는 이렇게 바뀌어야 되지 않겠냐며 자회사 담당자랑 대화를 했는데, 대표이사님께서서는 절대로 앞으로 이거 도입하지 않겠다고 강경하게 얘기하시니까...”
(D)

“자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제는 저희 모회사 입장에서도 사실 중요한 부분이라고 생각을 하고... 자회사분 말씀 들어보니까 이 부분을 별로 중요하지 않다고 적었다고 하시더라고요. 자회사의 경영진에서 의지는 기본적으로 없으시고요. 제 개인적인 생각으로는 필요는 한데 시기 상으로는 이른 것 같습니다.” (H, I, J)

4. 계약관련

특히 자회사 담당자들이 집중적으로 제기하는 개선과제는 계약관련 사항들이다. 계약관련 개선 사항은 용역계약 대신 예산교부방식, 시중노임 단가 관련, 계약관련 정보, 유사업체의 근로조건 정보, 계약금 선지급, 수익계약 근거의 법제화 등이 있다.

가. 용역계약과 예산교부방식

용역계약을 탈피해서 예산교부방식으로 가야 한다는 주장과 관련해서는 사례를 들거나, 당위론적으로 적극적으로 주장하는 경우, 현재 용역계

약방식과 실질적으로는 큰 차이가 없다는 주장, 계약방식이 아니라 계약 금액이 중요하다는 주장 등 다양한 주장들이 제기되었다.

우선 예산교부방식과 유사한 계약 방식 사례들에 대한 진술은 다음과 같다.¹⁰⁾

“○○○○공단 같은 경우는 시설관리 총액이 100억 원이라고 가정할 때, 100억 원은 실제로 투입된 인원이나 그다음에 과업 수행의 여부와 관계없이 일단 전액을 지급하고, 반납해야 될 부분들을 최소화해서 거의 대부분의 예산들을 자회사에서 쓰는 걸로 그렇게 알고 있거든요.” (B)

“실제로 이러한 자회사가 있어요. 지금 이런 방식을 ○○○○○코리아가 채택하고 있습니다. 자회사에서 예산을 편성해서 모회사로 올려준대요. 자회사가 편성한 예산이 100이라면 검증 후 대략 98 수준에서 예산이 책정된다고 그러더라고요.” (M)

다음으로 예산교부방식에 대한 평가는 자회사 독립성을 높이기 위해 반드시 이 방식으로 바뀌어야 한다는 강한 주장을 펼치는 경우와, 현재의 용역계약방식과 실질적으로 별다른 차이가 없다는 주장, 나아가 가장 중요한 것은 계약방식이 아니라 계약금액의 수준이라는 주장들이 제시된다. 이하 관련 진술들을 살펴보면 다음과 같다.

“가장 큰 문제점은 계약 금액 그러니까 예산 산정 방식이 가장 큰 문제인 것 같아요. 이게 사실은 용역이라는 게 사람의 수에 따라서 예산이 책정되다 보니까 예전처럼 계약 금액 산정 방식을 정부 노임 단가에 의한 용역 계약의 산출 내역서로 가는 게 아니고 예산 교부 예산을 방식으로 바뀌어야 되는데, 그래야 진정한 자회사에서 독립적인 경영의 독립성이 보장되는 거죠. 그렇지 않으면 경영의 독립성이 없어집니다.” (K)

“저희 방식을 간단히 말씀드리면 저희는 이제 예정가격, 원가 계산서 이런 순서대로 진행을 하지만 실질적으로는 자회사분들하고 협의를 통해서 어떤 게 필요하고 또 금액은 어느 정도 수준인지 저희하고 협의 통해서 정하

10) 사례로 들고 있는 특정 기관들의 명칭은 사실에 대한 자세한 검증이 요구되는 관계로 익명으로 처리했다.

는 방식이다 보니까 제가 예산교부방식하고 어떤 점에서 그분들이 더 모
자람을 느끼시는지를 저는 잘 모르겠습니다.” (H)

“저희도 모회사에서 예산안의 큰 틀은 설계를 하고 그 과정에서 자회사랑
협의해서 반영해 줄 것들은 검토해서 반영하고 이런 형태로 저희도 하고
있거든요. 그래서 다 비슷하실 것 같긴 한데 근데 이게 형식적인 절차나
그런 측면에서 봤을 때는 모회사가 예산을 결정을 해서 이렇게 내려준다.
이런 개념보다는 자회사에서 뭔가 필요한 예산들을 먼저 책정하면 이후에
모회사가 검토해서 승인해 준다. 이런 형식적인 측면에서 얘기하는 거라면
자회사 입장에서는 요구를 하실 수 있으실 것 같아요. 그런 측면에서는 가
능한 것 같지만 저도 비슷한 생각인데 저희가 일방적으로 예산을 정하는
건 아니고 자회사와 협의해서 지금도 하고 있는 형태이거든요. 그래서 자
회사랑 모회사가 생각하는 그런 차이인 것 같기는 합니다.” (I)

“우리가 작년에 그걸 한번 해봤거든요. 지금 우리가 용역계약방식으로 하
고 있지만, 사실은 작년에 모회사가 계약 방식을 바꾸었어요. 예컨대 예산
을 우리가 짜서 넘기는 식으로 바꾼 거죠. 그런데 결국은 모회사가 주는
거잖아요…. 결과적으로는 모회사가 정한 가격이 있었어요.” (N)

“저는 용역계약방식과 예산교부방식이 둘 다 혼합된 것 같아요. 용역 계약
을 하지만 사전에 예산을 다 협의하는 방식으로…. 계약 형식은 용역 계약
형식인데 또 다르게 보면 예산교부방식도 어느 정도 해당이 되는 것 같고
요.” (S, T)

“저도 예산교부방식이 바람직하다고 보는데, 사실은 용역방식이나 예산교
부방식이나보다는 더 중요하게 생각하는 게 금액이잖아요.” (N)

나. 시중노임단가

시중노임단가의 적용과 관련해서 시중노임단가 금액을 적용하기에 적
합하지 않는 직종들의 경우 적합한 준거 임금의 필요에 대한 문제제기들
이 있었다. 이와 관련해서 향후 시중노임단가를 포함해서 직종별 시장임
금과 관련된 좀 더 꼼꼼하고 신뢰성 있는 정보를 생산해서 유통할 필요가

있는 것으로 보인다. 다음의 진술들은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“지금 문제가 뭐냐면 용역근로자 보호 지침에 있는 단가 적용은 미화, 경비직, 시설관리직의 세 가지예요. 세 가지만 그 지침을 따르고 그랬는데 저희들 같은 경우에는 취사, 조리사, 영양사에 대해서도 전부 단순노무 종사자 임금을 적용하는 문제가 있죠.” (K)

“저희의 경우 상당한 지식을 지닌 컨설턴트적 성격을 지닌 상담사들에게 특별히 적용할 시중노임단가가 없는 거죠. 중소기업중앙회에서 발표하는 시중노임단가들 중에 적용할 만한 업종이나 뭐 이게 없는 거예요. 그러다 보니까 그냥 단순 노무를 적용해가지고 계약을 해줬는데 근로자들은 굉장히 이제 화가 나는 거죠. 저희 근로자들이 생각하는 거는 본인들의 업무는 단순히 질의에 응답하는 단순 업무가 아니라 완전히 상담 컨설팅이라고 생각을 하세요.” (Q)

다. 계약관련 정보

주로 자회사나 자회사 노동조합이 제기하는 주장으로서 용역계약의 세부 체결 내역에 대한 정보가 제공되지 않아 노사관계 악화의 원인이 되고 있다는 주장이다. 아래의 진술은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“노동조합에서 모회사에 예정가격이 어떻게 결정되냐 그 구조에 대해서 계속 정보공개를 요청을 했어요. 과거 용역회사일 때도 요청했는데 모회사에서는 국가계약법상 공개 의무가 없다 해서 공개를 안 하고 있거든요. 사실 자회사 관리자인 저도 정확하게 어떻게 결정되는지 모르겠어요. 저희도 물어보면 시중노임단가를 반영하고 있다라고만 얘기를 하지 자세한 정보는 모릅니다.” (N)

라. 유사한 자회사의 처우조건에 대한 정보

계약과 직접적인 관계는 없지만 자회사 관리자의 입장에서 유사한 자회사의 임금 등 처우조건에 대한 정보가 부족하다는 문제제기가 있었다.

준거집단의 임금 등 처우조건에 대한 정보가 부족할 경우 자회사 관리자가 근로자들을 설득하거나 모회사에 어느 정도 요구할 것인지 등에 대한 의사결정이 쉽지 않게 된다. 다음의 진술은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“자회사 처우조건을 결정한 준거집단에 대한 정보가 있어야 되거든요. 만약에 우리는 임금을 2% 올려준다고 하면 다른 회사는 어떻게 하고 있는지를 발로 뛰어가면서 알아보아야 돼요. 지금 시중에 나와 있는 정보들은 시중노임단가와 최저임금 이 두 개 정도 나와 있거든요. 이 두 개 나와 있는데, 결국에는 우리 직원들은 그 이상을 받고 있는데 과연 얼마큼 주어야 되는지 이런 자료가 좀 다소 부족하지 않나라고 보여지고, 그래서 매번 전화를 하는데 저는 한 30개 업체에 전화를 해본 것 같아요.” (S)

마. 선지급

계약금액 선지급에 대해서는 실태조사 파트에서도 어느 정도 다루었는데 면접조사에서도 선지급을 가로막는 장애요인들로서 국가계약법상의 제약, 모기관이 제도를 구비했지만 자회사가 청구하지 않는 경우(D), 반면에 모회사가 꺼린다는 점 등을 지적하였다.

“계약 대금을 선지급하려고 법무 검토를 해봤더니 국가계약법대로 하면 안 된다고 하더군요.” (F)

“선지급 방식은 오히려 모회사에서 좀 부담스러워하더라고요. 여기에 대해서 요구 사항이 또 많으니까 일이 또 늘어나잖아요. 그리고 주려고 마음 먹으면 모회사에서 좀 풀어주면 되는데 이러면 뭐 해야 되고 뭐 해야 되고, 이러니까 약간 부담스러운 것 같기도 하고.” (L)

바. 수의계약 근거의 법제화

자회사 관리자 중에는 수의계약의 법적 근거가 없기 때문에 향후 자회사가 폐지되는 경우까지는 아니더라도 경쟁입찰로 회귀할 가능성을 배제할 수 없고, 만일 그럴 경우에는 현재의 자회사가 상대적으로 고비용구조

로 경쟁력을 상실했기 때문에 경쟁에서 탈락할 가능성을 제기하였다.
다음의 진술은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“수의 계약으로 진행한다는 명확한 법적 근거가 없습니다. 정부 합동 발표에 의해서 가이드라인상 그리고 기획재정부에서 예규라든가 하는 내용으로만 발표를 했을 뿐이지요. 그래서 공무직위원회에서도 법률로 제정을 해야 된다는 주장이 제기되었지요.” (O)

“법령에 근거 규정을 두어야 한다는 주장에 대해서... 예를 들어서 경쟁입찰을 불인단든가 낙찰을 적용해 버리면 예산이 확 줄어들 수도 있거든요. 민간경쟁업체에 비해서 자회사의 경쟁력이 부족한 편이거든요. 자회사의 임금이 많이 올랐고 시중 일반 용역회사와 경쟁할 경우 입찰 경쟁에서 질 수밖에 없는 구조가 되었다라는 걸 말씀드리겠습니다.” (S)

제4절 자회사 운영방식에 대한 만족도

자회사 운영방식에 대한 만족도와 개선방안과 관련해서는 자회사 방식의 정규직 전환이 정책목표를 달성했는지, 자회사 근로자와 모기관의 불만과 모기관과 자회사 관계의 변화, 자회사 방식의 전환에 대한 비판에 대한 의견들이 제시되었다.

1. 정책목표 달성도

자회사 방식의 정규직 전환의 일차적인 목표는 비정규직 근로자의 고용안정이었고 추가적으로 점진적으로 근로조건 개선을 추진한다는 것이었는데, 이러한 정책목표 달성에 대해서는 모기관과 자회사를 불문하고 정도의 차이는 있지만 대부분 긍정적으로 평가했고, 당시로서는 제반 상황을 고려할 때 자회사 방식이 최선이였다는 평가가 지배적이었다.

다음의 진술들은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“자회사 직원 입장에서는 고용안정에 만족하는 것 같고요. 예전 같은 경우에는, 예전 용역회사 같은 경우에는 사장님이 어쨌든 직원이 일을 못한다고 생각한다면가 마음에 안 들면 바로 잘랐습니다. 이런 측면에서도 고용의 안정성 부분에서는 굉장히 좋다고 생각하고요. 정년도 고령 친화 직종 같은 경우 5년 늘었고 지금은 축적직 도입을 검토하고 있습니다. 어떤 여사님의 사례를 들면 코로나를 겪으면서도 이처럼 마음 편하게 일해서 정말 좋다고 하신 분이 계십니다. 게다가 자회사로 전환하면서 복지가 늘면 늘었지 줄 수는 없는 상황입니다.” (A)

“처우개선은 시간을 가지면서 순차적으로 점진적으로 지속적으로 개선하는 노력을 한다. 그러면 좀 나아지지 않을까 싶고요. 그리고 또 자회사 근로자를 바라보는 모기관이나 직원들의 인식도 지금 많이 변화된 상황이기 때문에 현재는 지금 자회사 방식에 대해서는 모두 만족한 것으로 저는 판단하고, 다만 처우개선만 시간을 좀 줄여가면서 장기적으로 개선해 나가야 된다는 것이 과제이지 않나 싶습니다.” (C)

2. 자회사 근로자와 모기관의 불만

가. 자회사 근로자의 불만

자회사 근로자의 불만은 고용안정은 과거 과건용역시절에도 이미 보장되고 있었고, 자회사 전환으로 오히려 실질 정년이 단축되기도 했으며, 기대한 만큼 근로조건 개선이 이루어지지 않았다는 점이 주요 불만으로 나타났다.

아래의 진술들은 이러한 사정을 담고 있다.

“고용 같은 경우는 제가 20년을 여기서 계속 다녔다고 말씀을 드렸는데, 고용이 불안하지 않았어요. 비정규직이었지만 환경미화원들도 그동안 계속 지내왔던 분들이에요. 업체만 바뀐 것 그러니까 이 고용의 안정성에 대해서 크게 본인들이 와닿다는 것보다는 오히려 이렇게 돼버리니까 이제는 나를 함부로 못 자르네 하면서 조금 더 심하게 노동자들이 뭐랄까 회사에 대해서 불만을 많이 토로하는거죠.” (R)

“자회사가 되면 뭐가 굉장히 좋아졌을 줄 알고 기대가 컸기에 원망 같은 그런 이야기도 하시는 거예요. 그래서 우리는 이제 고용이 안정이 됩니다. 이전 정규직 정년까지 가십니다라고 했는데 그 옆에 아파트 관리실에서 5만 원 더 주면 5만 원 때문에 자회사 정규직을 포기하시더라고요…. 시설물관리, 경비 같은 분들은 솔직히 나이가 70이 돼도 하실 수 있어요. 75살이 돼도 할 수 있고…. 근데 자회사 전환으로 정년을 뒤야 되기 때문에 실질적으로 정년이 단축된 거죠.” (J)

“자회사 근로자 입장에서는 용역사에서 자회사로 전환될 때 기대했던 기대치가 만족되지 않다 보니까, 이러려면 자회사를 왜 갔느냐라는 불만들을 상당히 많이 하고 있고요. 예전에 용역사였을 때에 비하면 없었던 복지 포인트가 생겼다는지 그다음에 급여도 최소한 5% 정도는 다 상향이 됐다는지 정년이 보장이 된다는지 많은 부분이 개선됐다고 저는 생각을 하고 있고 그런 부분을 설득을 하지만, 주변에 사기업이나 민간 기업의 급여나 이런 부분에 비해서 저희 인건비가 따라가지 못하는 부분이 많이 있거든요. 그런 부분에 있어서 불만족들을 많이 하고 있는 상황입니다.” (B)

나. 모기관의 불만

자회사 전환 이후 특히 모기관 담당자들이 많이 제기하는 불만이지만 자회사 담당자들도 함께 인정하는 것으로, 과거에 비해서 업무지시가 제대로 이행되지 않는다는 업무이행 관련 불만이 많았다(B, D, I, J, O). 다음의 진술은 이러한 사정을 잘 보여준다.

“업무 지시라든가 이걸 하더라도 이게 제대로 안 하는 경향이 꽤 있거든요. 나는 고용이 안정돼 있으니, 그리고 지금은 파견용역 시절과 같은 해고의 불안정 이런 부분도 없으니, 실제로는 업무 지시가 예전보다는 많이 안 따르는 경우가 많습니다. 그러다 보니까 모기관에서도 자회사로 전환이 됐는데 전보다 서비스 면에서는 더 나빠졌다고 생각하는 부분도 분명히 있거든요. 자회사로 전환되면서 고용안정과 처우개선이라는 긍정적인 측면만이 아니라 이러한 역기능도 분명히 있는 걸로 보여지고요.” (O)

다. 모기관과 자회사의 관계 변화

자회사로 전환하면서 모기관과 자회사 간의 관계가 과거 파견용역시절의 용역업체와 모기관의 관계보다 더 소원해졌다는 평가도 있다. 다음의 진술에 이러한 내용이 잘 담겨져 있다.

“자회사로 되니까 우리 자회사니까 저기 지원해 주면 안 돼. 다른 회사야 라는 개념이 있거든요. 실제 업무에서 모회사와의 업무 협력도가 조금 더 느슨해진 것 같은 느낌이 있어요. 과거에는 워크숍 같이 가고, 물품도 다 같이 사서 쓰고, 간식을 먹어도 다 같이 사서 먹고 했는데 지금은 그렇게 하지 않습니다.” (Q)

3. 자회사 방식에 대한 비판

전반적으로는 자회사 방식의 전환에 대해서 정책목표를 어느 정도 달성했다는 긍정적인 평가가 지배적이었지만, 일부 기관의 경우 자회사 방식을 정면으로 비판하는 경우들도 있었다. 자회사 방식에 불만을 표시하고 정면으로 비판하는 경우에는 그럴 만한 기관의 특수한 사정들이 있는 경우들이었다.

우선 기존에 동종유사 업무를 정규직과 비정규직이 혼재해서 수행하고 있던 경우에는 직접고용 방식을 채택하거나, 아니면 과거처럼 아웃소싱을 그대로 두는 편이 더 효과적이었다고 비판한다. 자회사 방식의 전환을 통해 고용형태가 복잡해지고 거래비용이 증가했다는 것이다(F). 또 다른 기관의 경우에도 자회사 방식보다 직고용이 더 좋은 선택이었을 것이라고 주장하는데 그 배경에는 특수한 사정이 있었다. 즉 과거 모기관의 정규직 사원들이 외환위기를 맞이해서 아웃소싱되었는데 이사람들이 자회사로 전환된 경우로서, 현장에서 부딪히는 모기관 직원과 자회사 직원들은 과거의 정규직 동료들인 셈이다. 이런 경우에는 직고용이 현장의 갈등을 줄이는 더 효과적인 방법이었다는 주장이다(M).

한편 특정 기관은 모기관과 자회사 모두 불만족하고 있다고 응답한 경우가 있었는데 해당 기관의 특성이 반영된 평가로 보인다. 다음의 진술은

이러한 사정을 잘 보여준다.

“체험관을 운영하는 회사로서 우선 체험관 운영하시는 분들의 대부분이 예전 용역 회사일 때는 젊은 분들 위주로 인원을 구성했거든요. 아무래도 서비스 업종이다 보니까 연세가 있으신 분보다는 그래도 나이가 좀 어린 분들이 고객 접점에서 서비스가 좀 더 좋았던 것 같고요… 두 번째로는 저희도 이제 아까 말씀드렸지만 저희가 자체 수입하고 출연금으로 운영하기 때문에 기관마다 이제 결국에는 성격이 되게 다르거든요. 모회사에서 운영하는 게 그래서 정부 차원에서 기관별 성격에 맞게 좀 관심이 좀 필요한 것 같습니다. 그리고 이제 마지막으로 저희가 이제 매년 자회사 운영 실태 보고서 이런 거를 제출하는데 저희 자회사 같은 경우도 현재 공직 유관 단체로 지정이 돼 있거든요. 그래서 이런 저희 같은 회사 같은 경우는 모회사만 평가할 게 아니라 자회사도 평가를 받아서 개선이 가능한 부분은 개선할 수 있도록 그런 방향으로 제도 개선이 있었으면 좋겠습니다… 자회사분들은 원래는 60세, 65세까지도 일할 수 있는 업종들이 많았는데 자회사로 전환되면서 60세 이상 넘어가면 고용이 안 되는 그런 부분에 대해서 불만이 좀 있었었고요. 그다음에 이제 어쨌든 모든 사람들이 이제 정규직이 됐으니까 정규직 다음에 급여의 상승을 많이 원하거든요. 그런 부분에서도 불만이 좀 많습니다.” (G)

제5장 요약 및 정책 방안

제1절 요약

공공기관 자회사는 비정규직의 정규직 전환으로 탄생한 특수한 배경을 가지고 있다. 비정규직의 정규직화는 과거 정부에서도 지속적으로 추진된 바 있으나, 용역회사 소속의 간접고용 신분이었었던 미화, 경비, 시설물관리직 등을 정규직화하는 것은 기존 공공기관의 예산, 사업, 인력 구조에서 오는 한계로 인해 직접고용이 아닌 자회사로 전환하는 것을 포함했다.

자회사로의 전환은 수동적 차원에서 직접고용이 어렵기에 선택한 측면만이 아니라, 기존 공공기관 정규직이 가지고 있는 호봉제를 답습하거나 자칫 공공기관의 규모가 증가하면서 초래될 경영상의 방만한 상황을 회피하고 독립적이고 전문적인 공공서비스를 발전시킨다는 취지도 같이 작동하고 있다.

이런 취지에도 불구하고 자회사의 출범 직후부터 전환과정상의 인프라 구축이 더디고 제도 운영상의 미비점이 더해지면서 상당한 비판과 우려가 자회사 모델을 둘러싸고 제기되어 온 것도 사실이지만, 이런 미비점과 문제점들은 자회사 설립 초기단계에서 초래되는 경과적인 한계도 있고 이런 종류의 경과적 문제점들은 자회사 평가를 거치면서 사실상 상당히

개선되고 있다.

그러나 여전히 자회사 거버넌스의 구조적인 불안정성도 남아 있다. 제도 설계과정 및 제도적 환경 제약에서 초래된 이런 문제들은 간단하게 개선되기 어려운 갈등적, 대립적 가치들을 포함하고 있다. 예컨대 자회사의 경영안정을 위해 모기관과의 지배종속적 관계를 더 분명하게 하는 것이 나은 것인지, 아니면 보다 독립적인 경영상 행보를 보장해 주는 것이 나은 것인지는 여전히 논쟁적인 이슈이다.

어떤 방향으로 선택을 하든지 제도적인 한계는 분명하게 남는데 이런 불안정성을 강화하거나 또는 완화시키는 역할은 관련 주체들, 행위자들이다. 행위자들은 제도적 장점을 살리고 취약점을 보완하는 역할을 한다. 따라서 본 연구가 지향하는 목표인 자회사 거버넌스 안정화 방안의 도출은 제도적 차원과 행위자 차원의 접근을 통해 상호 보완적인 관계에서 가장 합리적인 경로를 찾아야 한다. 제도적으로도 불안정하고 행위자들도 굳이 개선방안에 대해 큰 관심이 없는 경우가 바로 거버넌스의 위기라고 할 수 있다. 제도를 개선하고 행위자들도 그런 개선방안에 동의를 할 수 있다면 가장 바람직한 개선방안이 될 수 있을 것이다.

본 연구의 제2장은 자회사 경영 평가를 중심으로 자회사 모델의 제도적인 특징과 문제점 및 개선방안을 제시하고 있다. 반면에 제3장과 제4장은 실태조사와 심층면접조사를 통해 행위자들인 모기관 및 자회사 담당자들이 자회사 모델 전반에 대해 어떻게 인식하고 대응하고 있는지를 분석하고 있다. 제2장, 제3장, 제4장의 주요 내용들을 정리하면 다음과 같다.

먼저 제2장을 보면 다음과 같다. 2017년 7월 이후 정규직 전환을 위한 자회사가 등장하게 되었고, 2021년 말 현재 86개 모기관이 자회사 방식으로 정규직 전환을 이루었다. 정규직 전환형 자회사는 그 노동자들이 수행하는 업무가 주로 청소와 경비, 시설물관리 업무라는 점에서, 공공기관인 모회사와의 업무 관련성은 크지 않은 것으로 보인다.

정부는 자회사 노동자의 고용안정 및 처우개선뿐 아니라 자회사가 전문적 업무수행 조직으로 기능할 수 있도록 2018년 바람직한 자회사 설립 운영 모델안(관계부처합동), 2020년 공공기관 자회사 운영 개선대책(관계부처 합동)을 발표했고, 그 안에 자회사 거버넌스(지배구조)에 관한 사항

들이 포함되었다. 또한 2020년 실시된 자회사 운영실태평가와 다른 연구를 통해 공공기관 정규직 전환형 자회사 지배구조의 실태를 파악해 가고 있다. 그 결과 정부가 예상했던 지배구조의 모습도 관찰되지만, 예상과 다른 방향으로 전개되는 양상도 보이고 있다.

자회사의 지배구조는 정부, 주주(모기관), 노동자, 소비자(국민) 등 다양한 이해관계자의 권한과 책임 등 상호관계에 관한 제도적 장치로 정의할 수 있다.

첫째, 자회사 지배구조를 자회사 내부건제장치 측면에서 살펴보면, 모기관의 임원선발 제도를 자회사에 준용한 기관이 적고, 모기관 출신 인사들이 자회사 임원으로 선임되는 점, 소규모 자회사의 경우 이사회가 구성되지 않고 독립적인 감사를 두지 못하는 점 등이 확인된다.

둘째, 정부의 책임과 권한 측면에서, 정부가 자회사 설립근거를 법령 또는 모기관 정관에 마련할 것을 권고하고 있으나 일부 기관에서 이행하지 않고 있는 점, 설립근거 마련을 모기관 책임으로 두기보다는 범정부 차원에서 추진할 필요성이 확인된다. 또 정부는 계약관련 법령 개정을 약속했으나 기타공공기관 및 지방공기업과 자회사 간 수의계약 허용에 관한 법령이 개정되지 않았다. 자회사 운영실태 평가제도와 관련하여 정부는 모기관 경영평가의 일자리 창출 지표에서 <비계량>지표에 일부 배점하도록 하고 있으나, 자회사 운영실태 평가결과를 기관 경영평가결과에 반영되는 수준은 미미하다.

셋째, 주주(모기관)의 책임과 권한 측면에서, 신규설립형 자회사를 둔 모기관들은 모기관 100% 출자 원칙을 준수한 것으로 나타난다. 다만 기존 자회사로 전환한 경우 민간부문을 포함하여 다양한 주주들이 포함되어 있다. 또한 공동설립형 자회사의 경우 연구기관 19개가 공동 설립하는 방식인데, 기관별 자본금 출자액은 25백만 원에 불과하다. 또 대부분 모기관들이 정규직 전환형 자회사 설립 및 위탁근거를 법령과 정관에 규정하는 것으로 보이지만, 일부 기관은 소관 부처와 협의가 안 된다는 이유로 법령은 물론 정관에조차 자회사 설립근거를 마련하지 않고 있다. 한편 정규직 전환형 자회사와 모기관의 거래는 모두 수의계약으로 전환되었으나, 여전히 예정가격 산정, 낙찰률 적용 등의 용역계약방식을 취하고 있고,

그마저도 개선이 미흡한 경우가 많았다. 시중노임단가 적용에서 콜센터나 전문기술직인 업종에 대해 일괄적으로 단순 노무직으로 노임단가를 정하는 경우가 있는데, 결국 계약단가의 적절성을 판단하기 위한 시중노임단가와 낙찰률의 문제는 통합적으로 고려하여 실질적인 자회사 노동자의 처우개선에 기여하는 방향으로 개선이 필요해 보인다. 경영협약은 자회사 경영상 독립성 보장을 위해 모기관이 자회사 경영에 직접 개입하지 말고 ‘모·자회사 간 경영협약’ 등을 통해 자회사 운영 및 서비스를 합리적으로 관리하는 데 목적이 있었다(2018년 자회사 모델안 참조). 현재 모·자회사 간 경영협약이 대부분 작성되고 있으나, 자율적 운영보장 등이 선언적으로 규정되고, 내용이 구체적이지 않으며, 권리의무를 명확히 밝히기보다는 노력한다는 정도의 표현이 들어간 경우가 많아서 실효성은 의문이다.

넷째, 노동의 책임과 권한을 살펴보면, 모·자회사 노사공동협의회는 모자회사 및 노사 간 공통의 현안을 논의하고 건설적 대안을 마련하기 위한 목적으로 권고한 것이지만, 일부 사례에서 모기관 노동조합 또는 자회사 노동조합 측이 자신들의 이해관계에 따라서 동 협의회에 참여를 거부하는 경우가 있다. 모·자회사 노사공동협의회를 설치한 기관 중 형식적으로 운영되거나 자회사 노동자 대표성을 충분히 확보하지 못한 사례도 확인되었다. 노동이사제 또는 노동자 이사회 참관제와 관련하여 모기관 측은 모기관도 실시하지 않는 상태에서 자회사에 실시하기 어렵다는 의견이고, 자회사 노동조합은 이사회 이사진의 다수가 모기관 출신 이사로 구성된 상황에서 노동이사제와 유사한 공익이사 제도가 필요하다는 주장이다. 사내복지기금 공동활용과 관련하여, 모기관 측은 모기관의 사내근로복지기금을 자회사에 공동 활용하는 점에 대하여 모기관노조가 반대하고 있다는 취지로 주장하는 반면 자회사 사용자 측은 모기관에 기금 활용을 구걸하는 느낌이 든다고 거부감을 표하기도 하였다. 자회사 노조 측은 사내근로복지기금 활용보다 실질적인 복리후생 개선을 확인하는 지표가 필요함을 제기하였다.

다섯째, 소비자(국민)의 책임과 권한 측면에서, 자회사 경영정보 공시는 여전히 미공시한 사례가 상당한 것으로 나타나고, 또 자회사의 경영정

보를 공시한 경우에도 일부 항목만 공시하였고, 공시 기관 중 단순히 기관 소개 및 사업 안내 수준에 불과한 경우가 많았다.

자회사 모델의 문제점들을 제시하면 다음과 같다. 자회사 내부건제 측면에서 살펴보면, 일부 자회사는 임원을 대표이사 1인만 두어 이사회를 구성하지 않거나 그마저도 모기관 내부인사(재직자)가 자회사 대표이사를 겸직하는 경우가 있었다. 모기관 출신이 임원 대부분을 장악한 경우도 다수 발견되며, 특히 모기관 및 자회사 규모가 큰 기관에서 이런 현상이 심각한 것으로 보인다.

정부와 관계에서 문제점을 살펴보면, 우선 2018년 자회사 모델안에서 밝힌 법령개정 사항이 개선되지 않았다는 점이다. 또한 정규직 전환형 자회사의 통일적인 설치 및 위탁 근거가 법령에 마련되지 않고 있다 보니, 어떤 모기관은 법령은 물론 정관에조차 자회사 근거를 마련하지 않은 경우가 발견된다. 따라서 2018년 자회사모델안에도 불구하고, 자회사 지배 구조에 대한 정부 차원의 법령 정비 등 통일적 기준 마련이 부재했고, 이로 인해 모기관이 적극적으로 위탁근거를 마련하지 않을 경우 자회사로서는 매우 취약한 상태에 놓이게 될 것으로 보인다. 아울러 자회사 운영 실태에 대한 관심 부족도 문제점으로 지적된다.

주주(모기관)와 관계에서 문제점을 살펴보면, 첫째로 소규모 자회사 설립의 문제가 제기될 수 있다. 공공기관 정규직 전환 책임이 온전히 모기관 자율로 이루어지다보니, 용역직에 대한 전환은 대부분 자회사 형태로 이루어졌는데, 모기관 규모와 시설이 크지 않은 경우 자회사 규모도 적을 수밖에 없었다. 자회사 규모가 작은 경우 자회사의 안정성, 독립성, 전문성의 차원에서 개선이 어렵게 된다. 둘째, 자회사 설립유형에 따라 자본금액과 출자비율이 상이한 문제도 발견된다. 셋째, 자회사 설립·위탁근거가 불충분한 문제도 발견된다. 넷째, 과거 용역계약방식이 유지되는 문제이다. 공공기관이 100% 지분을 갖고 상시·지속적 업무관계이기 때문에 용역계약방식보다는 예산교부방식을 취할 필요가 있지만, 정부가 적극적 가이드라인을 제시하지 않은 상태에서 모기관의 계약방식 개선이 더디게 이루어지고 있다. 다섯째, 경영협약서가 형식적으로 작성되는 문제이다. 단순히 자회사운영실태 평가지표를 충족하는 수준의 선언적이고

형식적 협약서가 작성되다보니, 그 필요성이나 유효성에 대해 의문이 제기된다. 마지막으로, 자회사 이윤(잉여금) 처리 기준이 마련되지 않은 문제이다.

소비자(국민)와 관계에서, 자회사 경영정보 공시기준 및 시스템이 부재하다는 문제가 있다.

제도적 개선방안으로 제시하는 것은 다음과 같다.

첫째, 자회사 별도 법령을 통해 자회사를 광의의 공공기관 범주에 포함하고 별도 지위를 부여할 필요가 있다. 자회사를 규율하는 법령을 마련할 경우, 자회사 임원선임기준, 이사회 구성, 감사 선임 등 지배구조뿐 아니라, 정규직 전환형 자회사의 설치·위탁 근거를 통일적으로 마련하고, 용역계약이 아닌 ‘예산편성 및 교부방식’의 예산 및 계약관행 정립, 자회사 회계처리 기준(주주 배당금지 등), 모·자회사 노사공동협의회, 노동자 이사회 참관제 또는 노동이사제 등 경영참가, 자회사 대상 경영평가, 정부의 감독, 벌칙 적용에서 공무원 의제 등을 규정할 필요가 있다.

둘째, 자회사 내부의 견제기능은 자회사의 독립성과 투명성 확보를 위해 필요하다. 대표적으로 이사회, 감사, 노동이사제 등을 통해 내부견제가 가능한데 이는 상법상 규율이나 자회사 자율로 맡기는 데 한계가 있으며, 별도 법령을 마련하는 방안이 합리적이다.

셋째, 현행 자회사운영실태 평가제도를 평가대상, 평가방법, 평가결과 반영 측면에서 개선할 필요가 있다. 우선 중·장기적으로 평가대상을 기존 모기관에서 자회사로 변경할 필요가 있다. 또한 평가방법 측면에서, 자회사를 평가대상으로 할 경우 현재 평가지표는 대폭 수정되어야 한다. 아울러 평가결과의 반영은 현재 모기관 경영평가 결과에 일부 반영되고 있으나, 이를 장기적으로 자회사 경영에 직접 반영하고, 특히 평가결과를 임직원 성과급 제도와 연계하고, 모기관 경영평가에도 일부 반영할 필요가 있다.

넷째, 일정 수준 미만 자회사를 통합하여 주무부처, 시·도지자체 등 일정한 단위로 통합형 자회사를 설치할 수 있을 것이다. 자회사가 법적 근거를 마련하고 예산회계제도가 개선되며, 소규모 자회사를 통합하여 적절한 규모로 만들고 책임 있는 기관 산하로 재편된다면, 전문서비스 조

직에 필요한 교육훈련, 전문인력 영입 등이 가능할 것이고, 이를 바탕으로 공공부문 내에서 업무영역을 확장하는 것도 가능할 것이다.

다섯째, 자회사의 안정적 운영과 성장을 위해 자회사에 필요한 예산을 자회사가 편성하여 모기관에 신청하고, 모기관이 이를 심의하여 연도별로 지급하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

여섯째, 모·자회사 노사공동협의회의 구성과 원활한 작동을 제도적으로 강제하는 방안을 생각할 수 있다. 앞서 제시한 자회사 별도 법령에서 모·자회사 노사공동협의회 구성 및 운영을 의무화하고, 그 성과와 노력을 모기관 경영평가에 적극 반영할 필요가 있다.

일곱째, 자회사 별도 법령 마련을 통해 노동이사제 또는 이사회 참관제 도입 근거를 명확히 할 필요가 있다.

여덟째, 기존 모기관의 사내근로복지기금과 별도 기금을 설치할 수 있도록 모기관이 매년 일정액의 이윤을 보장해 주는 방안이 필요하다. 또한 주무부처 또는 시도 지자체 단위로 자회사를 묶어서 공동복지기금을 설치·운영하는 방안도 검토할 수 있다. 아울러 예산 자율성이 낮은 위탁집행형 기관들의 경우 복지수준을 모기관 및 자회사 경영평가에 반영하는 것이 바람직할 것이다.

한편 제3장에서 나타난 실태조사 결과는 다음과 같다. 심층면접 조사의 예비조사 성격으로 모기관과 자회사 담당자 각 10명씩을 대상으로 진행한 실태조사이다.

첫째, 자회사 관리·경영의 가장 큰 애로점에 대해서 모기관은 자회사의 경영 전문성 취약과 자회사 노사관계 불안을 든 반면 자회사는 경영 자율성 부족과 임금·복지 격차와 계약금 산정방식 문제를 들었다. 2순위 및 3순위 애로점에 대한 답변을 종합하면, 모기관과 자회사 공통적으로 지적하는 애로 사항은 자회사 경영 자율성 부족, 모기관·자회사의 임금·복지 격차, 자회사 노사관계 불안이다.

둘째, 자회사 설립 및 사업위탁과 관련된 근거 규정을 대부분 두고 있으며 근거 규정은 모기관의 정관이 가장 많았다. 자회사에 대한 출자금 규모의 적정성에 대해서 모기관의 경우 대부분이 적정하다고 응답한 반면 자회사의 경우는 절반 정도가 적정하다고 응답했고, 자회사 운영에 필

요한 필수설비의 이관 여부에 대해서는 모기관과 자회사를 불문하고 대다수가 대부분 또는 일부를 이관했다고 응답했다.

셋째, 자회사와의 계약과 관련된 응답은 다음과 같다. 계약 통합 여부에 대해서는 대부분 통합계약을 실시하는 것으로 나타났고, 자회사와의 계약방식으로는 모기관과 자회사 담당자 모두 용역계약방식을 채택하고 있다고 응답하였다. 현장직 인건비 책정 시 시중노임단가를 100% 적용하느냐는 질문에 대해서 모기관은 대다수가, 자회사도 과반 이상이 그렇다고 응답했다. 낙찰률(낙찰금액÷예정가격) 적용방식에 대해서는 100%를 적용한다는 응답이 전체적으로 절반 이하로 나타났고, 모기관과 자회사의 절반 정도가 계약금 선지급을 실시하고 있다고 응답하였다. 계약금 선지급을 실시하지 않는 이유에 대해서는 모기관과 자회사 모두 국가계약법상의 용역료 청구방법에 따르기 때문이라는 공통된 응답과 기타 다양한 의견들을 제시하였다. 현재 자회사에 보장하고 있는 일반관리비와 이윤의 적정성에 대해서 모회사는 대부분 적정하다고 평가한 반면 자회사는 절반 정도만 적정하다고 평가했다.

넷째, 모·자회사 노사공동협의회를 설치해서 잘 운영하고 있다는 응답은 모기관은 절반 정도, 자회사는 1곳에 불과했는데, 그 이유에 대해서 모기관은 ‘실익이 없다’로, 자회사는 ‘코로나19’를 들었다. 모·자회사 노사공동협의회의 필요성에 대해서 모기관과 자회사 모두 대략 절반 정도만 필요하다고 응답했는데, 불필요하다고 응답한 이유는 모기관과 자회사 모두 노사관계 현안에 차이가 있다는 점을 지적하고, 모기관의 경우 자회사 노사관계에 대한 개입 우려를, 자회사의 경우 노동조합의 세력 강화로 경영에 미칠 영향을 우려한다는 응답이 있었다. 자회사와의 경영협약은 대부분이 체결하고 있는 것으로 나타났지만, 제대로 이행되고 있는지에 대해서 자회사는 절반 정도가 부정적으로 응답했다.

다섯째, 사내근로복지기금을 활용해서 자회사 복지후생을 지원하고 있다는 응답은 소수에 불과했는데, 그 이유로는 모기관도 근로복지기금이 없거나, 기금이 고갈되었거나, 모기관 노동조합의 반대를 들었다. 한편 모 자회사 공동근로복지기금을 도입했다는 경우는 하나도 없었고, 향후 공동근로복지기금을 준비하겠다는 응답도 소수에 불과했다.

여섯째, 자회사의 임원추천위원회에 대해서는 모기관은 대부분이, 그리고 자회사는 절반 정도가 도입되어 있다고 응답했다. 자회사의 노동이사제나 근로자 이사회 참관제 도입에 대해서는 모기관 1명만 자회사에서 근로자 이사회 참관제를 도입하고 있다고 응답했고, 나머지는 모두 둘 다 도입하지 않았다고 응답했고, 향후 도입 계획이 있다는 응답도 소수에 불과했다. 한편 모기관이 자회사의 인사관리 체계화와 합리화를 위한 지원 계획을 수립하고 잘 이행하고 있는가에 대해서는 대부분이 계획을 수립하지 않았다고 응답하였다.

일곱째, 자회사가 모기관과의 위탁사업 이외에 독자적인 수익사업에 진출하는 것에 대한 찬반 의견을 보면 찬성한다는 의견이 모기관과 자회사 모두 반대 의견보다 두 배 정도로 더 많았는데, 찬성 이유로는 재정자립성과 경영자율성 제고를, 반대 이유로는 모기관에 대한 서비스 하락의 위험과 사업실패의 부담 등을 들었다.

여덟째, 자회사 현업직의 직종별 분포는 시설물관리, 청소, 경비가 가장 많았고, 현업직 대표직종을 기준으로 자회사 전환 이전과 2021년 연봉을 비교하면 대략 12.9~16.9% 정도 임금이 인상되었으며, 자회사 전환 과정에서 대부분 표준 직무급 제도(또는 약간 변형해서)를 도입했으며, 전체적으로 보면 자회사 현장직의 직급이 있다는 응답이 더 많고 직급명칭은 기관별로 상이했으며, 다수가 자회사 현업직에 호봉제가 적용되지 않는다고 응답했다.

아홉째, 지금까지 자회사 발전을 위해 필요한 것으로 제기되어온 제반 정책들의 중요성에 대한 평가를 보면 모자회사 모두 사내근로복지기금이나 공동근로복지기금을 통한 복지지원, 노동이사제나 이사회 참관제가 매우 중요하다고 응답한 경우는 거의 없었고, 모기관은 자회사 설립 및 운영 근거 규정이, 자회사는 계약관련(일반관리비와 이윤보장 계약금액 산정방식) 사항이 가장 중요하다고 평가했다. 한편 ‘매우 중요’만이 아니라 ‘중요한 편’에 응답한 경우를 포함하면, 모기관과 자회사 모두 계약관련(일반관리비와 이윤보장, 시중노임단가 반영, 계약금액 산정방식)과 자회사 설립근거 규정과 적정수준의 출자금 및 설비 지원이 자회사 발전에 중요하다고 응답하였다.

열째, 자회사를 별도의 공공기관으로 지정할 필요성이 있는가에 대해서는 대부분 여건 미충족이나 여건이 충족되더라도 필요성이 없다는 이유로 부정적인 의견을 표시했다.

마지막으로, 현재의 자회사 운영방식에 대한 만족도에 대한 질문에서 모기관과 자회사 모두 만족한다는 응답은 소수에 불과했고, 나머지는 어느 한편 또는 양자 모두 불만족이라고 응답했다. 불만족한 상태를 개선하기 위한 방안으로는 예산제약과 기대수준 간 긴장 해결과 모기관에 대한 책임부담 강화와 자회사 독립성과 자율성 강화 간의 긴장 해소를 들었다. 자회사로 전환된 이후에도 과건용역 시절의 용역계약방식을 취하면서 예산 제약이 강하게 작동하는 것과 자회사 근로자들이 처우개선에 대한 기대수준과의 충돌을 해결하기 위해서는 모기관과 자회사 공히 자회사의 수익구조 다변화 방안을 제시하고 자회사는 계약 관련 개선을 제시한다. 모기관에 대한 책임 가중과 자회사의 경영간섭 배제 및 자율성 확보 요구 간 충돌을 해소하기 위해서 모기관과 자회사 공히 자회사에 대한 모기관의 책임 완화를 주장하고 자회사의 자율 경영 확보 필요성 등을 제시하였다.

예비적 분석인 실태조사 분석에 이어 핵심 주제에 대한 심층면접조사를 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 자회사 관리나 경영에 있어서 가장 큰 애로점에 대해서 주목할 필요가 있는 논의들은 자회사 노사관계의 불안정성, 경영 전문성, 경영 자율성, 운영비 증가, 자회사 평가이다.

1) 자회사 노사관계 불안정성은 모기관과 자회사 모두 자회사 관리나 경영의 애로점으로 공통적으로 지적하는 사항이다. 노사관계 불안정성을 낳은 요인은 크게 볼 때 모·자회사 간 근로조건 격차가 기본 요인이며, 그 외에 기관별로 복수노조의 존재나 노동조합 상급단체의 활동 등을 지적하는 경우들이 있었다.

2) 자회사의 경영 전문성 부족도 자회사 관리나 경영의 애로점으로 모기관과 자회사가 공통적으로 지적하는 사항이다. 자회사 경영의 전문성은 자회사의 업력이 3~4년으로 경영 역량이 아직 충분히 구축되지 못했

고, 자회사의 예산 제약이나 좋지 않은 처우조건으로 우수한 관리인력을 확보하지 못한 이유도 있다고 지적한다.

3) 자회사의 경영 자율성 부족도 모기관과 자회사가 공통적으로 지적하는 애로사항 중의 하나이다. 그리고 경영 자율성의 제약은 예산 제약으로 인한 재정 자립의 부족이 큰 요인이라는 점에서 자회사의 독자적 수익사업에 대한 논의와도 밀접한 관련이 있는 주제이다. 모기관과 자회사 담당자들은 자회사의 자율성은 예산 제약과 밀접한 관련이 있다고 지적한다. 여기에서 예산 제약이란 과거 과건용역 시절에 체결하던 용역계약방식대로 각 기관이 기재부에 신청해서 받은 금액으로 자회사와 위탁 계약을 해야 하는 경우를 말한다. 자회사가 예산 제약을 벗어나서 재정 자립도를 높이고 이에 기반해서 경영의 자율성을 높일 수 있는 방안 중의 하나는 자회사의 독자적인 수익사업이다. 그런데 독자 수익사업에 대해서는 찬성과 반대 의견이 공존하고, 수익사업을 할 수 있는 업종과 그렇지 않은 업종이 있는 등 단순한 문제가 아닌 것으로 나타났다.

4) 자회사로 인한 운영비 증가는 주로 모기관들이 제기하는 애로요인으로, 자회사로 인한 인건비를 포함한 운영비의 증가를 애로사항으로 지적하는 경우들도 있다. 운영비 증가의 가장 큰 이유는 인건비 증가이지만, 인건비 증가 이외에 각종 관리비 증가가 애초 예상보다 더 크다는 지적들도 있다. 참고로, 모기관 담당자들은 자회사의 과도한 처우조건 개선에 합리적으로 대처하기 위해서 동종업종의 임금 등 처우조건에 대한 정확한 정보가 꼭 필요하다는 주장을 제기하기도 했다.

5) 자회사 평가도 모기관 담당자들에게 큰 스트레스가 되고 있다는 지적들이 많았다. 다른 연구들에서도 지적된 바와 같이 각 기관의 특성에 따라 평가지표들을 맞추어 수 없는 경우들이나 적합하지 않은 경우들이 많기 때문이다.

둘째, 자회사 발전에 중요한 정책들의 미도입 사유

자회사 발전을 위해 (매우) 중요한 정책이지만 해당 기관이 도입하지 않고 있는 이유와 관련해서 사내근로복지기금, 노사공동협의회, 근로자 이사회나 이사회 참관제, 계약관련 사안들이 있었는데, 특히 자회사 담당

자들은 계약관련 개선을 가장 많이 지적하였다.

1) 모기관 사내근로복지기금의 활용이나 공동복지기금 조성이 잘 이루어지지 않는 이유들은 모기관의 여력 문제, 비영리기관이나 모기관에도 복지기금이 없는 경우, 모기관 노동조합의 반대, 관계부처의 협의 등을 들었다.

2) 모·자회사 노사공동위원회가 설치되지 않거나 설치되어도 제대로 운영되지 않는 이유에 대해서는 이것이 단체교섭으로 변질될 가능성이 높기 때문이라는 지적들이 많았고, 자회사 측도 노사관계에서 패싱당할 위험을 우려하여 적극적이지 않은 것으로 나타났다.

3) 노동이사제와 근로자 이사회 참관제에 대해서는 모회사보다 자회사의 반대가 더 큰 것으로 나타났다. 사실 이 두 제도는 모회사에서도 제대로 도입하고 있지 않다는 점에서 설립된 지 얼마 되지 않고 노사관계 불안정성이 높은 자회사로서 도입하기 부담스러운 것으로 해석된다.

4) 계약관련 개선 방안

자회사 담당자들이 집중적으로 제기하는 개선과제인 계약관련 사항들은 용역계약 대신 예산교부방식, 시중노임단가 관련, 계약관련 정보, 유사업체의 근로조건 정보, 계약금 선지급, 수의계약 근거의 법제화 등이 있다. 용역계약을 탈피해서 예산교부방식으로 가야 한다는 주장과 관련해서는 사례를 들거나, 당위론적으로 적극적으로 주장하는 경우, 현재 용역계약방식과 실질적으로는 큰 차이가 없다는 주장, 계약방식이 아니라 계약금액이 중요하다는 주장 등 다양한 주장들이 제기되었다. 시중노임단가와 관련해서 시중노임단가 금액을 적용하기에 적합하지 않은 직종들의 경우 적합한 준거 임금의 필요에 대한 문제제기들이 있었다. 이와 관련해서 향후 시중노임단가를 포함해서 직종별 시장임금에 대한 꼼꼼하고 신뢰성 있는 정보를 생산해서 유통할 필요가 있는 것으로 보인다.

주로 자회사나 자회사 노동조합이 제기하는 주장으로, 용역계약의 세부 체결 내역에 대한 정보가 제공되지 않아 노사관계 악화의 원인이 되고 있다는 주장이다. 계약과 직접적인 관계는 없지만 자회사 관리자의 입장에서 유사한 자회사의 임금 등 처우조건에 대한 정보가 부족하다는 문제 제기가 있었다. 계약금액 선지급을 가로막는 장애요인들로서 국가계약법

상의 제약, 모기관이 제도를 구비했지만 자회사가 청구하지 않는 경우(D), 반면에 모회사가 꺼린다는 점 등을 지적하였다. 자회사 관리자 중에는 수의계약의 법적 근거가 없기 때문에 향후 자회사가 폐지되는 경우까지는 아니더라도 경쟁입찰로 회귀할 가능성을 배제할 수 없고, 만일 그럴 경우에는 현재의 자회사가 상대적으로 고비용구조로 경쟁력을 상실했기 때문에 경쟁에서 탈락할 가능성을 제기하였다.

셋째, 자회사 방식에 대한 만족도와 개선 방안

자회사 운영방식에 대한 만족도와 개선방안과 관련해서 자회사 방식의 정규직 전환이 정책목표를 달성했는지, 자회사 근로자와 모기관의 불만과 모기관과 자회사 관계의 변화, 자회사 방식의 전환에 대한 비판에 대한 의견들이 제시되었다.

1) 자회사 방식의 정규직 전환의 일차적인 목표는 비정규직 근로자의 고용안정이었고 추가적으로 점진적으로 근로조건 개선을 추진한다는 것이었는데, 이러한 정책목표 달성에 대해서는 모기관과 자회사를 불문하고 정도의 차이는 있지만 대부분 긍정적으로 평가했고, 당시로서는 제반 상황을 고려할 때 자회사 방식이 최선이었다는 평가가 지배적이었다.

2) 자회사 근로자의 불만은 고용안정은 과거 파견용역시절에도 이미 보장되고 있었고, 자회사 전환으로 오히려 실질 정년이 단축되기도 했고, 기대한 만큼 근로조건 개선이 이루어지지 않았다는 점이 주요 불만으로 나타났다.

3) 자회사 전환 이후 특히 모기관 담당자들이 많이 제기하는 불만이지만 자회사 담당자들도 함께 인정하는 것으로, 과거에 비해서 업무지시가 제대로 이행되지 않는다는 업무이행 관련 불만이 가장 많았다.

4) 자회사로 전환하면서 모기관과 자회사 간의 관계가 과거 파견용역시절의 용역업체와 모기관의 관계보다 더 소원해졌다는 평가도 있다.

5) 일부 기관의 경우 자회사 방식을 정면으로 비판하는 경우들도 있었다. 자회사 방식에 불만을 표시하고 정면으로 비판하는 경우는 기존에 정규직과 비정규직이 혼재되어 있었거나, 모기관에서 퇴출당한 근로자들이 자회사 직원들 중에 많은 경우 등 기관의 특수한 사정들이 있는 경우들이

었다.

제2절 바람직한 정책방안

자회사 모델은 모기관이나 자회사 구성원 양자에게서 비판과 불만이 제기되는 경우가 많지만, 양자 모두를 만족시키지 못한다면 양자 모두에게 부분적인 비판이 제기되는 것이 현실적으로 어느 일방만 만족시키고 타방은 좌절시키는 것보다 낫다고 할 수 있다. 개선안에 대해 타협하고 상호 보완할 가능성이 더 높기 때문이다.

자회사를 두고 실제로 나타난 연구 결과는 다음과 같은 진실치를 제공하고 있다.

첫째, 고용안정을 위해 간접고용인 용역관계로부터 자회사 방식의 직접고용을 단행한 것이 최대의 정책효과라고 평가하지만, 전환 대상자들은 과거 용역고용시절에도 재계약이 안정적으로 이루어져 큰 차이를 느끼지 못하는 경우가 많다는 것이다. 따라서 근로조건이나 처우가 획기적으로 다른 모기관과의 비교가 여전히 관심이 될 수밖에 없고 자회사 고용이 불만이라는 응답이 자회사 구성원들로부터, 그리고 고용안정을 보장했더니 용역근로 시절보다 서비스 품질이 보장되지 않는다는 불만이 모기관으로부터 나오는 것이 현실이다. 이는 결국 자회사 모델은 실패라는 근본적인 평가나 비판으로 연결되고는 한다. 그럼에도 불구하고 모기관으로의 직접고용이 불러온 이른바 ‘인국공’ 사태나 유사한 공정채용 갈등을 생각한다면, 자회사 모델은 합리적 절충이라고 볼 수 있다.

둘째, 정관 등에 모기관이 자회사와 수의계약을 체결할 근거를 두는 방향으로 개선되고는 있지만 여전히 공정거래법상 수의계약이 문제가 될 가능성이 존재하며, 보다 근본적으로는 모기관과 자회사가 전속적인 관계로 묶여 보호를 받아야 할 법령이 불충분하다는 점이 근본적인 불안감으로 작동하고 있다. 이는 공공부문 비정규직의 정규직화가 그 필요성에도 불구하고 국회에서의 법제화나 사회적 대화를 통한 충분한 공감대를

확보하지 못한 상태에서 가이드라인에 의해 전격적으로 추진되다보니, 공공부문이라도 비정규직을 줄여야 한다는 명분은 분명하지만 그 정책목표를 지속가능한 제도로 구현하지 못한 한계이다.

셋째, 모기관과 자회사 간에는 자회사의 안정성을 도모하는 것과 독립성 내지 전문성을 강화하는 것 사이에서 견해가 다양하다. 모기관과 자회사 주체들 간에만 다른 것이 아니라, 모기관 내, 자회사 내에서 기관의 상황과 특징에 따라, 그리고 담당자들의 입장에 따라 상이한 것이 현실이다. 예컨대 자회사를 별도의 공공기관으로 정부가 지정해서 관리해 주는 것을 바라기도 하고 바라지 않기도 한다. 아울러 자회사가 별도의 수익사업을 하길 바라기도 하고 바라지 않기도 한다. 이는 결국 자회사의 미래를 두고 모기관의 지배종속성을 인정하고 갈지, 아니면 직종별로 유사한 경우 자회사들 간 통합을 통한 규모 있는 조직으로 바꾸어주어야 할지 자회사 정책을 결정해야 풀릴 수 있는 문제이다.

결국 공공기관 자회사들의 거버넌스 개선은 크게 세 가지 문제를 풀어주는 방향에서 모색되어야 한다. 첫째는 자회사 근로조건의 개선에 대해 관련 당사자들 간의 합의와 청사진을 마련해서 막연한 불만이나 비교에서 오는 박탈감을 해소시키는 것이다.

둘째는 자회사 존립기반이나 계약질서를 확실하게 보장하는 법률을 제정하거나 개정하는 것이다. 모든 자회사들이 모두 같은 조건의 계약질서에 들어가는 것이 아니라면 특성에 따라 몇 가지의 그룹으로 확실하게 구분하고 시장경쟁이 아니라도 시장과의 비교가 가능한 수준에서 계약을 준수하도록 감독할 필요가 있다.

셋째는 자회사의 독립적이고 전문적인 공공서비스 기능 수행을 위한 단계적 정책을 추진해야 한다. 당장은 예산이나 사업구조의 안정성을 보장하되 이사회 구성과 기능을 활성화시켜야 한다. 정부의 평가도 모기관의 책임을 묻는 단계에서 자회사의 경영능력을 따지는 방향으로 전개되어야 한다.

첫 번째 근로조건 개선방향과 관련해서 가장 중요한 문제는 자회사에 직무급 임금체계를 안정적으로 정착시키는 것이다. 이미 상당수 자회사는 이른바 표준 임금체계라고 불리는 직무급 임금체계를 적용한 것이 사

실이지만, 이를 적용하지 않은 자회사나 또는 호봉제 혜택을 부여받은 모 기관 직접고용 유사직종이 있기에 직무급 임금체계에 대한 불만이 상당히 남아 있다. 아울러 향후 단체교섭을 통해 직무급 임금체계의 약화를 시도할 가능성도 남아 있다.

그러나 직무급 임금체계가 적정한 수준으로 작동하는 것은 향후 자회사의 지속가능한 발전을 위한 기본적 토대이다. 모기관으로의 직접고용이 자칫 호봉제를 개혁하려는 정부의 의지에 직접적으로 반하는 결과를 낳을 수 있다는 차원에서, 그리고 공공부문 정규직화가 일방적으로 국민들 의사를 무시한 공공 종사자들만의 잔치가 되어선 공정하지 않다는 여론을 감안해서 자회사 모델 그리고 이에 연동된 직무급 임금체계를 설계한 것으로 사회적 공감대가 형성되어 있다. 이런 사회적 지지선을 지키지 못한다면 공공기관의 망명성만 두드러져 다시 기존 간접고용 직종은 아웃소싱해야 한다는 구조조정 압박을 불러올 수 있다.

나아가 미화, 경비, 시설물관리 등 유사한 일을 하는 민간부문 종사자들의 경우에 직무가치를 적절하게 반영한 직무급도 아닌, 최저임금 수준에 고착된 사실상의 무임금체계가 많은데 이들이 따라오도록 시장 압력을 가하고 개선을 확산시키려면 공공부문이 직무급 임금체계를 더 강화해야 한다. 당사자들 일부에서 우려하고 때로는 오해하는 직무급의 미래, 즉 아무리 경력이 오래되어도 임금이 오르지 않을 것이란 점에 대해선 직무에서의 경력과 숙련 향상을 반영한 임금인상은 가능하다는 점과 물가 상승이 이루어지더라도 이에 대응한 기본적인 임금인상은 직무급에서도 일어난다는 제도적 신뢰를 만들어주어야 한다.

그리고 직무급의 적용 및 직무급의 불안정성 축소에 대한 노사 간의 노력에 대한 정부의 적극적인 평가가 이루어질 필요가 있다. 향후 공공기관 평가 시 자회사 평가를 하고 우수한 평가를 받은 자회사에 대해선 모 기관들이 경영성과급을 일시적으로 받는 방식과는 다른 방식으로 보상해야 한다. 즉 호봉제가 다수인 모기관의 임금체계에서 우수한 경영성과를 보인 기관들에 대한 인센티브는 성과에 대한 일시적인 보상과 이것이 기본급 인상에 연계되지 않도록 하는 것이 중요했지만, 자회사들의 경우 직무급 체계에서 3년 정도의 중기적인 기본급 인상을 더 용인하고 예산을

지원해 주는 인센티브를 제공할 필요가 있다.

두 번째 개선 방향으로 제시한 자회사 존립과 계약관계의 특수성을 인정하는 법률적 장치를 마련하는 것과 관련해서는 간단하게는 공공기관이 100% 출자한 자회사에 대해선 수익계약이 될 수 있도록 관련 법률을 개정하는 것이 가장 바람직한데, 만약 공공기관이 100% 출자한 구조를 유지할 필요성이 없어 민간이나 여타의 공공적 투자자가 참여하는 구조로 변경이 가능한 자회사들이 있다면, 이 경우는 모기관도 시장형 공공기관일 가능성이 높지만, 자회사의 사업다각화와 이와 상응해서 100% 수익계약이 아닌 경쟁계약을 부분적으로 허용하는 것도 고려할 수 있다.

다양한 법률적 장치들을 고려할 수 있고 당연히 그런 작업에는 법률화 과정에서 난점들도 발생할 수 있지만, 중요한 것은 문제인 정부에서 추진한 자회사로의 정규직 전환이 법률적 미비에도 불구하고 작동되었으나 새 정부가 들어서면 정도의 차이는 있겠지만 법률적 장치가 불명확한 데서 갈등과 우려가 커질 수 있다는 점이다.

마지막 세 번째의 개선 방향인 자회사의 독립성과 전문성 강화를 위해선 현재 제도적인 연계성보다는 인적인 연계성으로 충원되는 임원이나 이사회 구성원들을 체계적이고 투명한 방식으로 충원하는 방향으로 나아가야 한다. 정치권 인사, 관계부처 퇴직공무원, 모기관 퇴직 직전 간부들이 독과점으로 차지하는 임원진에 대해선 공개적이고 투명한 절차를 거쳐 임명되도록 할 필요가 있다. 현실적으로 자회사의 경영환경이나 사업 내용을 잘 이해하는 인사들이 관계부처나 모기관 소속일 수 있지만, 이들을 충원하는 방식은 객관적인 경영능력 평가와 공개적인 심사를 거치도록 강화해야 한다.

공공기관에 도입되는 노동이사제도를 적극 활용해서 이런 공개적이고 객관적인 절차를 강화하는 것도 하나의 방법이다. 자회사들에도 상시적으로 노동이사가 필요할지는 모르지만, 적어도 모기관에서 100% 출자의 근거를 가지고 자회사 이사회의 주역을 맡고 있기에 모기관의 노동이사가 자회사 임원선출 시에는 참여할 수 있도록 제도를 보완해줄 필요가 있다.

자회사 모델의 발전을 위한 이런 큰 줄기의 개선방안들과 더불어 현재 자회사의 평가 기준으로 설정되어 있지만 사실상 제도와 행위자들 간 미

스매칭이 심해서 제대로 작동되기 어렵다고 보이는 것들은 실질적으로 개선하는 것이 필요하다. 즉 노사공동협의, 사내복지기금 공동활용 등 모기관과 자회사의 노사 모두가 관련되어 복잡한 거버넌스를 가진 제도들은 자율적으로 제도를 잘 운영하는 경우에 평가에서 인센티브를 주는 것은 필요하나 절대적인 평가기준으로 보편적인 적용이 가능하다고는 보이지 않는다. 그렇게 제대로 작동하지 않는 원인들을 진단하고 모기관의 책임, 자회사의 책임 그리고 노사 간 단체교섭으로 풀어야 할 문제들을 구분하여 분명하게 그 갈래를 잡아주고 필요한 제도적, 법적 인프라를 만들어 주는 것이 필요하다.

참고문헌

- 강혜연·엄태호(2018), 「공공기관 출자회사 생존에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국공공관리학보』 32(4), pp.99~136.
- 고용노동부, 「공공부문 1단계 기관 정규직 전환 추진실적」.
- 관계부처합동(2018), 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」.
- _____ (2020), 「공공기관 자회사 운영 개선대책」.
- 권순원·오계택(2018), 「공공기관 자회사 설립의 방향과 과제」, 『고용·노동브리프』 제83호, 한국노동연구원.
- 권순원·이원희·김현배·이종수(2021), 『공공기관 자회사 운영실태 평가결과 분석 및 평가지표 개선』, 한국노동연구원.
- 나유성(2016), 『공공기관 출자회사 운영실태 평가』, 사업평가 16-13, 국회예산정책처.
- 남우근(2019), 「자회사 전환 어떻게 볼 것인가」, 『비정규 노동』 11월호, 한국비정규노동센터, pp.51~55.
- 박한준 외(2017), 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015 개정판』, 한국조세재정연구원.
- 송양호(2017), 「공기업 지배구조의 개선에 관한 연구」, 『경제법연구』 16(1), pp.151~171.
- 에너지신문(2020), 「공기업 임원 자리 나눠먹는(?) 자회사 설립」, 2020. 10. 22.기사
- 윤태범(2016), 「우리나라 공공기관 지배구조의 쟁점과 개선방안: 이사회를 중심으로」, 『The 2016 SAPA International Conference』 자료집.
- 조연민(2021), 「공공기관 모-자회사 관계에서 모회사의 노조법상 사용자성 검토」, 『노동법연구』 50, pp.121~169.
- 조택(2007), 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과

『학학회보』 11(4), pp.251~274.

조혁진 · 박명준 · 정홍준 · 임주환(2020), 『공공기관 자회사의 도입 및 운영쟁점과 개선방안』, 한국노동연구원.

허경선 · 라영재(2011), 『공공기관 성과 향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구』, 한국조세연구원.

[부록 1] 공공기관 자회사 거버넌스 실태조사 설문지

공공기관 자회사 거버넌스 실태조사

안녕하십니까? (주)현대리서치연구소입니다.

저희는 한국노동연구원의 의뢰를 받아 공공기관 자회사 거버넌스 실태 조사를 수행하고 있습니다.

본 조사를 통해 자회사 방식으로 정규직 전환한 공공부문의 자회사 운영의 문제점과 개선과제를 조사하여, 경영 및 고용의 안정성과 운영상의 효율성이 조화를 이룰 수 있는 거버넌스 방안을 모색하고자 합니다. 설문지의 응답은 무기명으로 처리되어 개인정보는 철저히 보호되며, 오로지 통계적 분석 목적으로만 사용될 예정입니다. 이에 평소 귀하께서 생각하시는 대로 솔직히 응답해 주시기 바랍니다.

설문지와 관련하여 궁금하시거나 설문으로 인해 어려움을 겪게 되신다면 언제든지 연락주시기 바랍니다. 설문에 응해주셔서 진심으로 감사드립니다.

2022년 1월

본 조사에 대한 문의사항이 있으시면 아래로 연락하여 주시기 바랍니다.

- ▶ 조사대행 : (주)현대리서치연구소
- ▶ 담당자 : 최효정 연구원
- ▶ 회신처 : (T) 02-3218-9637
(E-mail) sjfur7725@hdri.co.kr

본 조사의 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조 및 제 34조)에 규정되어 있습니다.

문2. 자회사 설립 및 사업 위탁의 근거 규정을 마련하고 있습니까?

- ① 예, 법령으로 규정(☞ 문2-1 이동)
- ② 예, 모기관 정관에 규정(☞ 문2-1 이동)
- ③ 예, 모기관 내규에 규정(☞ 문2-1 이동)
- ④ 아니오(☞ 문3 이동)

문2-1. (문2에서 ①~③ 응답자) 근거 규정은 자회사에 위탁하는 업무 내용을 구체적으로 명시하고 있습니까?

* <구체적 명시 예시>

공사는 제00조 각 호의 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자회사를 설립하여 위탁할 수 있다.

* <일반적 규정 예시>

공사는 자회사에 공사 운영에 관한 일부사업을 위탁하여 운영할 수 있다.

- ① 예, 구체적으로 명시 (☞ 문3 이동)
- ② 아니오, 일반적으로 규정 (☞ 문2-2 이동)

문2-2. (문2-1에서 ④응답자) 자회사 설립 및 사업위탁의 근거 규정 도입 계획이 있습니까?

- ① 계획 있음(도입 중 포함)
- ② 계획 없음(이유: _____)

문3. 자회사의 자본금 규모는 어떻게 되십니까?

(모기관의 자회사가 여러 개인 경우 자회사별로 기입하여 주세요. 자회사인 경우 당사의 자본금을 기입하여 주세요.)

- ① 자회사 1(백만 원) ② 자회사 2(백만 원)
- ③ 자회사 3(백만 원) ④ 자회사 4(백만 원)
- ⑤ 자회사 5(백만 원)

문3-1. 현재 자회사의 자본금 규모는 적정하다고 보십니까?

① 예

② 아니오

문4. 자회사 운영에 필수적인 설비를 자회사에 이관했습니까?

① 예, 대부분 이관(☞ 문4-1 이동)

② 예, 일부 이관(☞ 문4-1 이동)

③ 아니오(☞ 문4-2 이동)

문4-1. (문4에서 ①, ②응답자) 설비 이관 방식은 무엇입니까? 해당 사항에 모두 표시하여 주십시오.

① 소유권 이전

② 무상 임대

③ 유상 임대

④ 기타()

→ 응답후 문5로 이동

문4-2. (문4에서 ③응답자) 설비를 이관하지 않은 이유는 무엇입니까?

① 모회사 이관 거부

② 자회사의 재정 여력 부족

③ 기타()

문5. 자회사와의 계약을 통합하였습니까?

① 예, 단일 계약으로 통합

② 예, 분야별계약으로 통합

③ 아니오

문8-1. (문8에서 ②, ③응답자) 향후 노사공공협의회를 제대로
운영하거나 설치할 계획이 있습니까?

- ① 예 ② 아니오(이유:)

문8-2. 모자회사 노사공동협의회가 필요하다고 생각하십니까?

- ① 예 ② 아니오(이유:)

문9. 자회사와 경영협약을 체결했습니까? (자회사가 여러 곳인
경우 1곳에서 경영협약 체결을 한 경우 예로 응답하시면
됩니다.)

* 경영협약이란 자회사 대표이사의 경영목표 및 성과급 등을 정한 '경
영계약서'와 구분되며, 자회사운영의 안정성, 독립성, 전문성 보장에
관한 문서

- ① 예(☞ 문9-1 이동) ② 아니오(이유:)

문9-1. (문9에서 ①응답자) 경영협약은 잘 이행되고 있습니까?

- ① 예 ② 아니오

문9-2. 모기관과 자회사간의 경영협약체결이 필요하다고 생각하
십니까?

- ① 예
② 아니오(이유:)

문10. 자회사의 일반관리비와 이윤을 몇 % 보장하고 있습니까?

일반관리비	이윤
%	%

문13-1. (문13에서 ④ 응답자 또는 ①, ② 미응답자) 향후 도입할 계획이 있습니까?

세부 항목	예	아니오
1) 노동이사제 도입계획	①	②
2) 근로자 이사회 참관제 도입계획	①	②

문13-2. 자회사에 노동이사제나 근로자 이사회 참관제가 도입이 필요하다고 생각하십니까?

세부 항목	예	아니오
1) 노동이사제 도입 필요성	①	②
2) 근로자 이사회 참관제 도입 필요성	①	②

문14. 모기관은 자회사의 인사관리의 체계화 및 합리화를 위한 자원 계획을 수립하여 이행하고 있습니까?

- ① 예, 계획대로 잘 이행
- ② 예, 계획은 수립했지만 제대로 이행되지 않음
- ③ 아니오, 계획을 수립하지 않았음

문15. 자회사가 모기관 위탁 사업 이외의 다른 사업영역에 진출하는 것에 대해서 어떻게 생각하십니까?

- ① 찬성
- ② 반대

문15-1. 찬성 혹은 반대하시는 이유가 있다면 무엇인지 기술해 주십시오.

문17-3. 현업직 호봉제가 있습니까?

- ① 예, 단일 호봉제(호봉단계 수 _____개)
- ② 예, 직급별 호봉제(호봉단계 수 총_____개)
- ③ 아니오

문18. 자회사 발전을 위해 다음 각 정책들은 얼마나 중요하다고 보십니까? 해당 사항에 표시하여 주십시오.

세부 항목	매우 중요	중요 한편	중요 하지 않은편	전혀 중요 하지 않음
1) 자회사 설립 및 운영 근거 마련	①	②	③	④
2) 적정 자본금 출연과 필수 설비 지원	①	②	③	④
3) 자회사 사업영역 확대 허용	①	②	③	④
4) 계약방식 용역계약에서 예산교부방식으로 전환	①	②	③	④
5) 단일통합 계약	①	②	③	④
6) 계약대금 지급방식 개선(선지급 등)	①	②	③	④
7) 계약금액 산정방식(예정가격, 낙찰률 등)개선	①	②	③	④
8) 현장직 시중노임단가 이상 반영	①	②	③	④
9) 모자회사 노사 공동협의회 설치	①	②	③	④
10) 모자회사 경영협약 체결	①	②	③	④
11) 일반관리비와 이윤의 적정보장	①	②	③	④
12) 모기관 사내근로복지기금 공동 활용	①	②	③	④
13) 모자회사 공동근로복지기금 설립	①	②	③	④
14) 자회사 임원추천위원회 제도 도입	①	②	③	④
15) 자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제	①	②	③	④
16) 자회사 인사관리 체계화 및 합리화 지원	①	②	③	④
17) 기타 ()	①	②	③	④

문19. 자회사의 안정적 운영을 위해 공공기관운영법상의 별도의 공공기관으로 지정될 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 여건도 충족되고 필요성도 있음
- ② 필요성은 있지만 여건이 불충분
- ③ 여건이 되더라도 필요하지 않음
- ④ 이미 별도의 공공기관으로 지정되었음
- ⑤ 판단하기 어려움

문20 현재의 자회사 운영방식이 모기관과 자회사 모두에게 만족스러운 방식이라고 보십니까?

- ① 모기관 자회사 모두 만족
- ② 모기관은 만족, 자회사는 불만족(☞ 문20-1로 이동)
- ③ 모기관은 불만족, 자회사는 만족(☞ 문20-1로 이동)
- ④ 모기관 자회사 모두 불만족(☞ 문20-1로 이동)

문20-1. (문20에서 ②~④응답자) 자회사 운영방식 개선 방안에 대해서 간략하게 기술해 주십시오.

♣ 끝까지 응답해 주셔서 감사합니다. ♣

[부록 2] FGI 질문지

1. 연구취지 설명, 참석자 인사 및 소개

- 자회사 개요(모기관, 업무, 규모, 연혁 등)에 대한 소개

2. 자회사 관리의 가장 큰 애로점은 무엇입니까?(중요도 순서대로 3개까지), 그러한 애로점 해결/해소를 가로막는 장애요인들은 무엇입니까? 앞으로 어떻게 대응하시겠습니까?

※ 앞서 발언하신 분과 같은 의견인 경우 i) 공감을 표하신 후 차이 나는 부분이나 다른 의견이 있으시면 말씀하신 후, ii) 중요도 순서가 3위 밖인 이슈를 포함해서 3개 이내로 말씀해주시면 감사하겠습니다.

3. 자회사 발전을 위해 16가지 정책들의 중요성(실태조사 18번)에 대해서 ‘매우 중요’나 ‘중요한 편’에 응답했지만, 귀 기관에서 실시하지 않는 것이 있으면 그 이유를 각각 간략하게 설명하여 주십시오.

자회사 설립 및 운영 근거 마련	모자회사 노사 공동협의회 설치
적정 자본금 출연과 필수 설비 지원	모자회사 경영협약 체결
자회사 사업영역 확대 허용	일반관리비와 이윤의 적정보장
용역계약방식→예산교부방식으로 전환	모기관 사내근로복지기금 공동 활용
단일통합 계약	모자회사 공동근로복지기금 설립
계약대금 지급방식 개선(선지급 등)	자회사 임원추천위원회 제도 도입
계약금액 산정방식(예정가격, 낙찰률 등)개선	자회사 노동이사제나 근로자 이사회 참관제
현장직 시중노임단가 이상 반영	자회사 인사관리 체계화 및 합리화 지원

4. 현재의 자회사 운영방식이 모기관과 자회사 둘 다 또는 어느 하나에 만족스러운 방식이 아니라고 보시는 경우(실태조사 20번), 관련해서 개선 방안을 말씀해주십시오.

※ 미처 질문이 없었거나 말씀하지 못한 부분 자유 발언 및 종료

◆ 執筆陣

- 이장원(한국노동연구원 선임연구위원)
- 김동배(인천대학교 교수)
- 이종수(노무법인 화평 대표 공인노무사)

공공부문 자회사 거버넌스 개선 방안

- | | |
|-----------|--|
| ▪ 발행연월일 | 2022년 12월 26일 인쇄
2022년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 김 승 택 원장직무대행 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판·인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제2015-000013호 |

© 한국노동연구원 2022 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0588-8

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0588-8