

연구보고서
2020-01

공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안

조혁진 · 박명준 · 정흥준 · 임주환

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 연구의 배경과 문제의식	1
제2절 연구의 관점과 방법	4
제3절 보고서의 구성	5
제2장 공공기관 자회사의 정의와 유형	7
제1절 들어가며	7
제2절 공공기관 자회사의 정의	10
제3절 공공기관 자회사의 설립 목적에 따른 유형 구분	11
1. 공공기관 자회사의 설립 목적	11
2. 공공기관 자회사의 유형 구분	14
제4절 소 결	29
제3장 공공기관 자회사 도입 및 운영 쟁점의 역사적 고찰	31
제1절 들어가며	31
제2절 공공기관 자회사에 대한 정부정책의 변화 과정	32
1. 1997년 경제위기 이후 공공기관 자회사의 대거 정리	32
2. 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정과 2008년 감사원의 자회사 운영실태 감사	37
3. 2009년 제5차 공공기관 선진화 정책	41

4. 2013년 국민권익위원회의 공공기관 출자·출연기관 관련 의결	45
5. 2017년 공공부문 정규직 전환 정책과 공공기관 자회사	48
제3절 소 결	50
제4장 공공기관 자회사의 도입과 운영 사례연구	52
제1절 들어가며	52
제2절 한전FMS 사례	53
1. 모회사 및 자회사 개괄	53
2. 자회사의 도입 배경과 과정	54
3. 한전FMS 운영 관련 쟁점	57
제3절 부산항보안공사 사례	63
1. 모회사 및 자회사 개괄	63
2. 자회사 도입 배경과 과정	65
3. 부산항보안공사 운영 관련 시사점	68
제4절 소 결	73
제5장 정규직 전환을 위한 자회사의 설립과 쟁점	76
제1절 들어가며	76
제2절 공공기관의 자회사 설립을 둘러싼 쟁점	78
1. 자회사 설립 현황	78
2. 자회사의 타당성 쟁점	81
3. 자회사 설립을 둘러싼 이해관계의 복잡성	85
4. 노사전협의체 논의 과정의 쟁점	88
5. 자회사의 노사관계 쟁점	89
제3절 자회사 설립 이후 운영을 둘러싼 쟁점	90
1. 자회사의 안정성과 지속가능성	91

2. 자회사의 독립성과 모회사의 역할	92
3. 처우개선 및 공정한 보상	95
4. 자회사의 전문성에 대한 고민 부족	96
제4절 소 결	97

제6장 자회사의 도입과 운영에 관련된 법적 쟁점 검토 99

제1절 서 론	99
1. 연구의 목적	99
2. 연구의 내용	101
제2절 수의계약 보장의 법적 근거와 개선방안	102
1. 수의계약의 법적 근거가 마련된 과정	102
2. 현행 규정의 한계와 개선방안	103
제3절 위탁계약 운용방식을 둘러싼 논란과 대안	106
1. 문제의 제기	106
2. 국가계약법령상 수의계약 운용과 낙찰률 제도	107
3. 낙찰률 적용 배제와 관련한 문제들	112
4. 위탁계약 운용방식의 개선방향 제안	116
제4절 불법과건 등 위법소지 계약조항의 문제	122
1. 자회사 계약조항들의 문제 실태	122
2. 개선방안	127
제5절 소 결	128

제7장 결 론 129

제1절 정규직 전환과 자회사 활용, 그 선택적 친화성	129
제2절 자회사를 통한 정규직 전환의 한계와 논란 지속의 이유 ...	133
1. 공공기관 ‘자회사의 일자리 질’ 결정의 두 가지 논리	133
2. 불만과 문제의 양상	135

3. 문제의 원인이자 대안의 처소로서 거버넌스와 노사관계	136
제3절 대안의 모색	140
1. 거버넌스적 측면의 개선책	140
2. 노사관계적 측면의 개선책	142
참고문헌	144

표 목 차

<표 1- 1> 면접조사 대상 기관 등의 목록	5
<표 2- 1> 공기업의 출자회사 설립유형 분류기준 모델	11
<표 2- 2> 자회사 등의 신설 협의에 관련된 규정	12
<표 2- 3> 분사 및 한시업무 수행형 자회사 세부 유형	19
<표 2- 4> 공공부문 정규직 전환을 위해 설립된 자회사 현황 (2019년 11월 기준)	23
<표 2- 5> 정규직 전환을 위한 자회사의 업무 유형 구분(2019년 11월 현재)	26
<표 2- 6> 정규직 전환을 위해 이용된 기존 자회사 주요 사례	27
<표 2- 7> 사업 목적에 파견 및 인력공급업이 포함된 자회사 사례	28
<표 3- 1> 공기업 자회사 정리 실적(1998~2000년)	33
<표 3- 2> 공기업 자회사 정리방안(2001년)	34
<표 3- 3> 공공기관 운영에 관한 법률상 기관 신설 규정	38
<표 3- 4> 공공기관 구조조정 판단기준	39
<표 3- 5> 공공기관 출자회사의 구분	42
<표 3- 6> 공공기관 출자회사의 방만 경영 사례	43
<표 3- 7> 존치대상 출자회사 유형 및 대상	45
<표 3- 8> 공공부문 출자·출연 절차 관련 규정 비교	46
<표 3- 9> 공공부문별 정규직 전환 가능 모델	49
<표 3-10> 정규직 전환 방식 중 자회사 방식에 대한 가이드라인 내용	49
<표 4- 1> 한전FMS(주) 직종별 인력 현황(2020년 2월 현재)	57

<표 4- 2> 부산항만공사 투·출자 현황(2019년 기준)	64
<표 4- 3> 부산항보안공사 항만경비보안 관할구역	65
<표 5- 1> 공공기관 자회사 현황	79
<표 5- 2> 모회사- 자회사 수의계약의 근거	83
<표 5- 3> 자회사의 설립 근거	84
<표 5- 4> 바람직한 자회사 설립방안 중 안정성 확보 방안	92
<표 5- 5> 모회사- 자회사 간의 부당 불공정 계약조항	93
<표 6- 1> 「국가계약법 시행령」 관련 조항	108
<표 6- 2> 「국가계약법 시행규칙」 관련 규정	108
<표 6- 3> 「계약예규 예정가격 작성기준」 관련 규정	110
<표 6- 4> 달성군 군청홍보지 계약 감사사례	112
<표 6- 5> 강원도 레고랜드 진입교량 건설공사 계약 감사사례	113
<표 6- 6> 감사원의 한국공항공사 감사사례	117
<표 6- 7> 감사원의 한국수력원자력주식회사 감사사례	118
<표 6- 8> 한국수자원공사 부당지원행위 관련 판례	119
<표 6- 9> 발전5사의 부당지원행위 관련 판례	120
<표 6-10> 고용노동부가 제시한 부당·불공정 조항의 유형	122
<표 6-11> 개정 「근로자 파견의 판단 기준에 관한 지침」 주요 내용	125
<표 6-12> 부당·불공정 의심 조항의 구체적 사례 예시	126

요약

이 연구는 2017년 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 과정에서 공공기관이 자회사 모델을 주된 정규직 전환 방식으로 사용한 배경에 주목하면서 공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안에 대해 살펴보았다. 먼저, 우리는 크게 세 가지의 문제의식을 가지고 공공기관 자회사를 들여다보았다. 첫째, ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정 속에서 왜 자회사 방식이 주된 전환 방식으로 사용되었는가?’, 둘째, ‘자회사를 통한 정규직 전환 방식이 왜 계속 논쟁인가?’, 셋째, ‘자회사를 통한 정규직 전환 방식이 기존의 파견·용역 형태보다 더 나은 일자리를 제공하는 방식으로 기능하기 위해서는 무엇이 필요한가?’라는 점이다.

제2장에서 공공기관 자회사의 정의와 유형을 살펴본 결과, 공공기관 자회사의 존재 목적이 크게 세 가지로 나뉘는 것으로 파악하였다. 첫째, 공공기관 자회사는 공공기관의 업무 효율화를 목적으로 존재한다. 둘째, 공공기관은 대내외 환경변화에 따라 사업 영역을 재구조화할 필요가 있을 때 자회사를 설립한다. 셋째, 공공기관은 정부정책 집행을 위한 하나의 수단으로써 자회사를 설립한다. 이러한 배경 속에서, 공공기관이 자회사를 설립하는 가장 큰 유인은 ‘자회사’라는 조직형태의 용이성이다. 각 개별 기관을 규율하는 법률이 존재하는 상황 속에서 공공기관이 신규사업 진출 및 분할 등을 위해서는 관련 법률 개정 등의 제반 절차가 이루어져야 하는 경직된 구조 속에 있다. 이러한 제약 조건 속에서, 공공기관이 신규사업 진출 또는 분할과 관련하여 업무의 효율적 수행을 위해서는 자회사를 설립하는 것이 상대적으로 더 용이하다는 점이다. 이는 곧 ‘공공기관 자회사’라는 조직형태는 공공부문 내 경직된 운영 구조 속에서 공공기관이 유연성을 발휘할 수 있는 공간임을 보여준다고 할 수 있다.

자회사라는 조직 형태는 공공기관이 조직 구조와 관련하여 유연성을 발휘할 수 있는 공간이기도 하지만, 이러한 구조 속에서 한편으로는 공공기관 자회사 위상의 모호성 역시 내포한다. 공공부문의 한 조직형태로서 공공기관 자회사는 공공기관으로 지정된 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 동시에 존재한다. 이러한 점은 공공기관 자회사의 복합적 정체성을 보여준다고 할 수 있다.

제3장에서는 “정규직 전환을 위한 자회사 설립 방식이 왜 여전히 논쟁 중인가?”에 대한 해답을 찾는 기초 작업으로서 공공기관 자회사에 대한 정부의 정책 변화 과정을 살펴보았다. 우리는 정권의 변화에 따라 자회사의 위상이 달라지는 것을 알 수 있었다. 1997년 경제위기 이후 사회 전체적인 구조조정 과정 속에서 공공기관 자회사는 정리되고 통폐합되고 청산되어야 할 것으로 여겨졌고, 방만 경영의 온상으로 지적되기도 하였다. 이전 정권들에서는 공공기관 선진화라는 명목으로 공공기관 자회사를 정리하고, 신규 도입 요건을 지정함으로써 이른바 ‘자회사의 남설’을 경계하고자 했다. 1997년 경제위기 이후부터 2017년 7월까지 공공기관 자회사는 ‘떼어내기’를 위한 도구였다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관에서 직접 수행하던 업무가 공공기관 자회사로 이관되고, 그리고 공공기관 자회사에서 수행하던 업무는 다시 파견·용역 형태로 ‘떼어내기’가 진행되었던 것이다. 2017년 이전 정부들에서 자회사 신설을 억제하고, 불필요한 자회사를 정리하는 방향으로 공공기관 자회사에 대한 정책이 주를 이루었다. 이러한 상황 속에서, 공공기관 자회사는 공공부문의 ‘점이지대’로서의 성격을 보이게 된 것이다. 이는 곧 공공기관 자회사는 향후 파견 및 용역 형태로 다시 변경될 수도 있다는 인식이 깊게 자리잡고 있다는 것이다. 이러한 점에서 2017년 정규직 전환 정책 시행 방식으로서의 자회사 방식은 고용안정성과 관련하여 계속해서 이해관계자 사이에서 논쟁거리가 되고 있는 것이다.

제4장에서는 공공기관에서 어떤 의도와 배경에서 자회사를 설립하는지, 그리고 공공기관이 설립한 자회사는 어떻게 운영되는지를

특정 사례를 통해 구체적으로 살펴보고자 사례연구를 진행하였다. 사례연구에서는 정규직 전환을 위해 설립된 자회사가 자회사를 선택한 이유 그리고 자회사 운영 과정상의 쟁점을 중점적으로 살펴보고, 2017년 이전에 설립된 자회사의 운영을 살펴보면서 자회사 운영의 시사점을 도출하고자 하였다.

제5장에서는 정규직 전환을 목적으로 설립한 공공기관 자회사의 설립과정과 설립 이후 운영에서의 쟁점들을 살펴보았다. 자회사의 설립과정을 평가하면, 자회사 자체가 타당성이 없는 정책이었다기보다 각 기관마다 자회사로의 전환에 관해 노사가 얼마나 진지하게 검토하여 전환을 결정했는지에 대한 의구심이 든다. 노사전문가협의체에서도 이를 충분히 논의하지 못한 채 상황에 따라 결정한 측면이 존재했다. 따라서 지금이라도 각 기관에서는 자회사의 설립에 대한 타당성을 재검토하고 타당성이 크지 않다면 기관의 상황 등을 고려하여 직접고용 등을 검토할 필요가 있다. 또한 제5장에서는 공공기관에서 정규직 전환을 목적으로 설립된 자회사의 운영 상황도 살펴보았다. 다양한 사례를 분석해 본 결과, 자회사의 안정성과 독립성이 취약하며 처우개선과 전문성을 강화하기 위한 재원이 부족한 것으로 나타났다. 이에 대한 개선방안으로는 자회사의 존립근거를 법적으로 명문화하는 작업이 필요하며, 자회사 자원 마련 방식의 개선, 노사관계 차원의 노력이 경주되어야 함을 제안하였다.

제6장에서는 공공기관 자회사의 도입과 관련된 법적 쟁점을 검토하였다. 제6장에서는 현재 쟁점이 되고 있는 법률문제를 살펴보고 개선방안을 제시하였다. 현재의 공공기관 자회사와 관련된 국가계약 관련 법령체계는 기획재정부령 등으로 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약을 허용하고 있으나, 시행규칙의 개정 등 만으로 언제든지 수의계약의 길이 막힐 수 있고, 낙찰률 등 다른 계약관련 규정들은 종전 용역 시절과 다름없이 적용되기 때문에 자회사의 근로자 처우개선이나 경쟁력 확보에 한계점이 존재한다. 이에 대해서는 공공기관과 자회사 간 지속적 거래 관계에 대해 무차별 원칙을 배제

하는 EU의 조달관련법제를 참조하여, 국가계약 관련 법령체계를 정비할 필요성에 대해 논의하였다. 또한 낙찰률 적용 배제를 통한 사회사 처우개선 재원 마련과 관련된 쟁점은 감사사례와 부당지원행위 관련 판례를 통해 살펴본 결과, 「계약사무규칙」 등을 개정해 공공기관과 정규직화 관련 사회사 간의 위탁계약에서 체결되는 계약의 대가 산정에 대해서는 국가계약법령의 적용이 배제된다고 명시하거나, 별도의 법령 내지 「예정가격 작성기준」의 특례를 제정하는 등의 방법으로 개선방안을 제시하였다. 공공기관 사회사와 관련된 법적 쟁점 중 불법과건이나 헌법상 노동3권의 제약 가능성이 큰 용역계약과 관련하여서는 정부가 공공기관과 정규직화 관련 사회사 간 위탁계약을 위한 표준계약서(안) 제정을 검토하고, 공공기관들에 대한 지속적인 계도를 시행할 필요가 있음을 제시하였다.

제7장에서는 결론적으로 서론에서 제기한 세 가지 문제에 대한 답을 제시해 보았다. (i) 공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정에서 사회사 방식이 주된 전환 방식으로 사용된 이유와 관련하여, 한편으로 사회사가 가지고 있는 공공부문과 민간부문의 접이지대에서의 활용의 용이성과, 다른 한편으로 일부 공공기관 정규직 노동자들의 직접고용에 대한 반감 등을 수용하여 정규직 전환을 하되 하나의 기관으로 통합시키지 않는 자구책으로서의 성격이 작동하여 일종의 선택적 친화력이 발휘된 것이라는 판단이다. (ii) 사회사를 통한 정규직 전환 방식이 왜 계속 논쟁인지, 그러한 전환의 한계가 무엇인지와 관련해서는 애당초 그러한 접이지대의 자구책으로 선정된 사회사라고 하는 수단을 통한 일자리 질 결정에는 상향동형화의 논리와 하향동형화의 논리가 혼재되어 있고, 그 안에서 노동자들은 기대불일치와 상대적 불안정성을 경험할 수밖에 없다는 진단을 내렸다. 특히 사회사 일자리 질의 충분한 향상을 제약하는 요인으로 거버넌스와 노사관계의 미흡한 작동이 원인 제공자라고 하는 판단을 강조했다. (iii) 사회사를 통한 정규직 전환 방식이 기존의 과건·용역 형태보다 더 나은 일자리를 제공하는 방식으로 기능하는데 필요한 대안으로 거버

년스와 노사관계 각 측면에서의 대안을 모색해 보았다.

거버너스적 측면에서 여섯 가지 개선책을 제시했다. 첫째, 정규직 전환을 목적으로 한 자회사들을 일종의 공적유관단체 등과 같은 식으로 별도의 정체성을 부여해 관리하는 것을 검토할 필요가 있다. 둘째, 그것을 통해 자회사가 일자리 질 개선을 위한 적절한 재원을 공급받을 수 있도록 예산차원에서의 안배가 필요하며 이를 위해서는 공공조달과 관련한 법제도 개혁을 도모할 필요가 있다. 셋째, 기존 용역회사 시절과는 다른 관리 방식이 필요한바, 입찰방식에 있어서 낙찰률의 획일적 고수를 탈피하는 등의 조치가 필요하다. 넷째, 자회사의 노동권 보장과 준수를 장려하는 취지를 갖는 표준계약서 등을 정립해 두는 것도 필요하다. 다섯째, 모·자회사 간의 소통구조를 활성화하고, 특히 자회사를 담당하는 모회사의 부서 위상을 동시에 높여야 한다. 여섯째, 중앙의 담당 행정기관들 가운데서도 이 문제와 관련한 관계부처 차원의 협력 체계를 보다 돈독히 할 필요가 있다. 노사관계적 차원으로는 교섭의 모델로 네 가지를 제시했는데, 그중에서 현실적으로 모·자회사 공동교섭이나 자회사 노조 및 자회사측과의 집단교섭 방식을 발전시켜 갈 것을 적극 검토할 필요가 있음을 역설했다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경과 문제의식

2017년 5월 12일, 인천국제공항을 방문한 문재인 대통령은 인천국제공항에서 일하고 있는 비정규직 노동자들과 직접 만나 “공공부문 비정규직 제로 시대”를 선언하였다. 이 선언 이후 2017년 7월에 발표된 “공공부문 비정규직 정규직 전환 정책”은 문재인 정부의 대표적인 일자리 정책으로 여겨지게 되었다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에서 가장 중요한 문제는 “어떻게 정규직 전환을 진행할 것인가?”의 문제였다고 볼 수 있다. 관계부처합동 명의로 발표된 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」(2017. 7. 20)에 따르면, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 방식은 다음과 같이 나뉜다. 첫째, 기존의 비정규직 고용형태가 기간제인 경우는 직접고용 방식으로 전환한다. 둘째, 기존의 비정규직 고용형태가 파견·용역인 경우에는 직접고용 방식, 자회사 방식 또는 사회적기업 등의 제3섹터 방식 중 하나를 선택하도록 한다. 정규직 전환 결정은 기간제인 경우 정규직 전환 심의위원회를 통해서 결정하도록 하였으며, 파견·용역인 경우 노사 및 전문가 협의를 통해 어떤 방식의 정규직 전환을 시행할 것인지를 결정하도록 하였다.

[그림 1-1] 공공부문 정규직 전환에 대한 정규직과 비정규직의 입장



자료: 뉴스원(2017. 7. 10), 「인천공항 1만 명 정규직화 핵심은 ‘직접 고용구조 확립’」, (검색일: 2019. 10. 1); 서울신문(2017. 12. 26), 「인천공항공사에 붙어 있는 ‘정규직 전환 반대’ 포스터」, (검색일: 2019. 10. 1).

정규직 전환 정책 발표 이후 시행 과정에서 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책의 추진은 쉽게 진행되지 못하였다. 이해관계자들 사이에서 정규직 전환의 대상과 기준에 대한 논쟁은 물론이고, 정규직 전환 방식에 대한 서로 다른 목소리들이 분출되었기 때문이다.

위의 두 장의 사진은 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 둘러싼 일터 내의 다양한 의견을 보여주고 있다(그림 1-1 참조). 인천국제공항에서 일하고 있는 비정규직 노동자들은 “중간착취 말고 직접고용하라”고 요구하면서, 직접고용이 ‘제대로 된 정규직 전환’이라고 주장한다. 이에 대해 인천국제공항의 정규직 노동자들은 기존 비정규직 노동자의 정규직 전환은 ‘무임승차’에 해당한다고 주장한다. 이러한 모습은 공공기관이라는 일터에서 고용 형태에 따라 균열된 목소리가 분출되고 있는 현실을 잘 보여준다고 할 수 있다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책 시행 과정에서 다수의 공공기관은 기존의 파견·용역 노동자들을 자회사 정규직으로 전환하는 방식을 추진하였다. 2019년 12월 말 기준, 57개 공공기관에서 공공부문 비정규직 정규직 전환 정책 시행을 위해 새롭게 자회사를 설립하거나 기존 자회사를 이용하였던 정규직 전환용 자회사는 모두 70개에 달하게 되었다. 70개의 자회사를 통한 정규직 전환 완료 인원은 총 40,978명이다. 이는 공공기관의 파견 및 용역 노동자 중 정규직 전환이 완료된 전체 인원 62,750명

중 65.3%에 해당하는 규모이다. 기존의 공공부문 파견·용역 노동자의 정규직 전환 방식은 「가이드라인」에서 제시했던 직접고용, 자회사, 사회적 기업 방식 등 세 가지 방식 중 자회사 방식이 주를 이루고 있는 상황이다. 이러한 점에서 공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정에서 주요한 전환 방식으로 이용된 자회사를 통한 정규직 전환 방식에 사회적 관심이 매우 큰 상황이다. 이러한 상황 속에서 ‘공공기관에서의 자회사 설립을 통한 정규직 전환 방식은 어떤 의미를 가지는가?’는 이 연구의 배경을 이루고 있다.

이러한 배경 속에서 이 연구는 크게 세 가지의 문제의식을 바탕으로 진행된다. 첫 번째 문제의식은 ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정에서 왜 자회사 방식이 주된 전환 방식으로 선택되었는가?’라는 점이다. 이러한 문제의식은 공공부문 내 ‘자회사’라는 조직형태의 정의와 역사 등을 살펴보면, 2017년 7월 이후 ‘노동존중사회’ 정신을 구현하기 위해 추진된 정규직 전환 정책의 주된 방식으로 이용된 이유를 탐구하고자 하는 것이다.

두 번째 문제의식은 ‘자회사를 통한 정규직 전환 방식이 왜 계속 논쟁인가?’라는 점이다. 한국 사회는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정에서 수많은 논쟁과 갈등을 목격하였다. 그것은 대부분 직접고용과 자회사 방식 사이에서 이해관계자들 사이의 논쟁과 갈등이었다. 정규직 전환을 둘러싼 노사갈등 및 노노갈등 등의 사회적 문제는 결국 공공서비스를 제공하는 공공부문의 역할에 부정적인 영향을 가져올 수밖에 없다. 이는 결국 국민 전체적인 효용 감소로 이어질 수 있는 문제이다. 이러한 점에서 우리는 자회사를 통한 정규직 전환 방식의 논쟁을 분석하고 이에 대한 대안을 제시하고자 한다.

세 번째 문제의식은 ‘자회사를 통한 정규직 전환 방식이 기존의 파견·용역 형태보다 더 나은 일자리를 제공하는 방식으로 기능하기 위해서는 무엇이 필요한가?’라는 점이다. 이러한 문제의식에 기반하면서 우리는 공공기관 자회사의 운영상 쟁점을 파악하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 관점과 방법

하나의 ‘일터’라는 공간은 물리적으로 작업장에서 대면하는 노측과 사측뿐만 아니라 사회적으로는 해당 일터에서 생산해내는 상품 및 서비스를 제공받는 고객과도 밀접한 관련을 가진다. 이러한 관점을 ‘일터의 사회적 관계 구조’ 관점이라고 할 때, 일터의 소유와 경영, 감독 등 일터를 둘러싼 일련의 의사결정은 일터를 둘러싼 사회적 상호 작용의 산물이라고 볼 수 있다. 즉, 우리가 여기서 관심을 갖고 분석하고자 하는 공공기관 자회사의 도입과 운영의 문제는 공공기관이라는 하나의 일터를 구성하는 행위자들이 자회사를 도입하거나 정리하는 의사결정, 그리고 자회사를 운영하는 의사결정 과정에서 어떻게 행동하여 왔는지 그리고 어떤 전략을 가지고 행동하는지에 대한 것이다.

이러한 점에서, 공공기관이라는 일터의 사회적 관계 구조는 공공기관의 경영진과 노동자, 그리고 공공기관 설립 주체로서의 정부, 공공기관이 생산하고 제공하는 서비스 수혜 대상으로서의 국민이라는 행위자가 존재한다. 공공기관이라는 하나의 일터는 모두 이러한 행위자들의 상호작용에 기반하고 있다. 따라서 우리는 이 연구에서 공공기관이라는 일터에서 자회사의 도입과 운영을 둘러싸고 벌어지는 일련의 의사결정 과정을 일터를 둘러싼 행위자들의 상호작용 관점에서 바라보고자 한다.

공공기관 자회사의 도입과 운영 쟁점 및 개선방안을 도출하기 위해 연구진은 공공기관 거버넌스와 관련된 기존 문헌 연구와 함께 면접조사를 진행하였다. 먼저, 기존 문헌 연구는 공공기관 자회사 정책과 관련된 정부기관의 각종 정책 자료 및 법원 판례 등의 1차 자료 및 공공부문 거버넌스와 관련된 기존 연구들을 검토하였다. 또한 우리는 공공기관 자회사를 둘러싼 이해당사자들의 의견을 듣기 위해 공공기관 모기관 담당자, 공공기관 자회사 담당자, 공공기관 및 공공기관 자회사 노동자들을 조직 대상으로 하고 있는 노동조합(공공운수노조)에 대한 면접조사를 진행하였다. 직접적인 이해당사자뿐만 아니라 공공부문 비정규직의 정규직 전환

〈표 1-1〉 면접조사 대상 기관 등의 목록

	면접조사 대상	자회사 설립연도
2017년 7월 이전 설립	한국가스기술공사	1993
	서울메트로환경	2013
	부산항보안공사	2007
	워터웨이플러스	2011
	코레일관광개발	2004
	한국사학진흥재단	-
2017년 7월 이후 설립	한전FMS	2019
	마사회시설관리	2019
	LX파트너스	2018
	케이에스드림	2018
기타	대법원 사무보조	-

자료: 저자 작성.

정책에 참여한 전문가와 노사 및 전문가협의체에 참여한 전문가들과의 면담 역시 진행하였다.

공공기관 자회사의 도입과 운영에 대한 쟁점을 조사하기 위한 면접조사 대상 선택은 크게 시기상으로 구분하였다. 면접조사는 2017년 7월을 전후하여 공공기관 자회사의 도입과 운영 쟁점 문제의 양상 변화를 파악하기 위해, 2017년 7월 이전에 설립되어 운영 중인 자회사와 2017년 7월 이후 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위해 설립된 자회사로 나누어 진행하였으며, 조사 대상 사례의 참고를 위해 대법원 사무보조 용역 노동자에 대한 면접조사를 진행하였다.

제3절 보고서의 구성

이 보고서는 공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 관련된 공공기관 자회사의 정의와 유형, 공공기관 자회사 도입 및 정리의 흐름, 공공기관 자회사 운영 실태에 대한 쟁점, 공공기관 자회사를 둘러싼 법적 쟁점 그리고 공공기관 자회사에서 일하는 노동자의 일자리 질 문제 등 크게 5개

의 세부 부분으로 구성된다.

먼저 제2장에서는 각종 법률 규정 및 지침에 따른 공공기관 자회사의 유형 구분 및 현존하는 자회사의 존재 양태 분석을 통해 공공기관 자회사의 정의와 유형에 대해서 살펴보도록 한다.

제3장에서는 공공기관 자회사의 도입 및 정리에 대한 정부의 정책 변화 과정 분석을 통해 공공기관 자회사를 둘러싼 사회적 의미와 일자리 측면에서 공공기관 자회사의 위상에 대해 분석한다.

제4장에서는 공공기관 자회사에 대한 심층 사례연구를 통해 공공기관 자회사의 도입 및 운영의 쟁점을 구체적으로 살펴보고 시사점을 찾는다.

제5장 및 제6장에서는 공공부문 정규직 전환 과정에서 신설된 자회사를 중심으로 공공기관 자회사의 설립 및 운영 쟁점과 법적 쟁점을 다룬다.

제7장에서는 공공기관 자회사의 일자리 질(quality)이 결정되는 방식에 대해 논구하면서, 공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점에 대해 정리하고, 바람직한 공공기관 자회사의 운영 방식과 노사관계에 대한 대안을 제시한다.

제 2 장

공공기관 자회사의 정의와 유형

제1절 들어가며

제2장에서는 이 연구의 첫 번째 문제의식인 ‘공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정 속에서 왜 자회사 방식이 주된 전환 방식으로 선택되었는가?’라는 문제에 대한 답을 찾기 위한 기초 작업으로서 공공기관 자회사는 어떻게 정의되고 유형이 무엇인가를 살펴보고자 한다. 공공기관 자회사는 무엇이고, 어떤 유형들이 존재하는가를 먼저 분석해야 정규직 전환 과정에서 자회사 방식이 선호된 이유를 추론할 수 있을 것이기 때문이다.

공공기관 자회사의 정의와 유형을 살펴보기 위해서 우리는 먼저 ‘공공기관은 왜 필요한가?’ 그리고 ‘공공기관은 어떻게 운영되는가?’라는 점을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 질문은 오늘날 공공부문의 역할과 존재의 이유 그리고 공공부문의 거버넌스를 이해하는 가장 기본적인 질문이라고 볼 수 있다.

공공기관은 시장 실패를 교정하기 위한 정부의 정책수단(옥동성, 2010)으로서 간주되며 정부가 직접 자원배분에 개입하여 공공성이라는 목표 달성을 위해 설립되는 것이 일반적이다(남일충, 2013). 공공기관의 역할은 “민간경제의 자본과 역량이 부족했던 시기에 경제성장의 견인차로서

의 역할을 수행하였으며 국민 생활에 필수적으로 요구되는 재화와 서비스를 제공하는 역할”(감사원 2008: 1)로 정리할 수 있다. 이런 점에서 공공기관이 설립되고 운영되는 가장 근본적인 목적은 국민에게 효율적인 공공서비스를 제공하는 것이라고 볼 수 있다.

대국민 공공서비스의 생산 및 제공 역할을 맡고 있는 공공기관에 대한 사회 전반적인 인식은 그리 우호적이지 않은 게 사실이다. 공기업과 준정부기관 그리고 기타공공기관으로 분류되는 공공기관에 대해서는 ‘비효율성’과 ‘도덕적 해이’ 그리고 ‘방만 경영’ 등이라는 용어가 언론과 국회, 그리고 일반 시민 사이에서 흔하게 사용되었다.

공공기관과 관련하여 가장 많이 거론되는 것은 ‘방만 경영’이다. 공공기관은 그 특성상 시장에서 다른 기업과 경쟁하지 않기 때문에 언제나 방만 경영의 가능성이 높고, 방만 경영은 공공기관의 효율성을 저하시켜 국민에게 부담으로 다가온다는 논리가 대표적이다. 공공기관의 방만 경영을 지적하는 내용은 대개 공공기관 종사자들의 높은 인건비 및 복리후생비, 그리고 예산의 낭비 등이다.

공공기관 역시 하나의 ‘기업’이라는 점에서 기업의 설립뿐만 아니라 “경영자원의 조달과 활용, 수익의 분배 등 기업의 전반적인 경영과정이 효율적으로 이루어지도록 감시하고 통제하는 장치로서의 ‘기업지배구조’”(박경서, 2017: 625)를 살펴보는 일은 매우 중요하다. 민간기업과 비교해 봤을 때, 공공기관이 보이는 가장 큰 특성은 기업지배구조의 구성 요소인 ‘소유’, ‘경영’, ‘감독’이 서로 다른 세 주체에 의해 나뉘진다는 점이다. 공공기관은 국민의 세금으로 설립된다는 점에서 소유 주체는 ‘국민’이며, 임명직 경영인과 종업원이 공공기관을 ‘경영’한다는 점, 그리고, 국회, 감사원, 정부의 주무부처 등에 의해 공공기관의 ‘감독’이 이루어진다는 점이 특징이다. 이러한 특징에서 공공기관을 둘러싼 문제는 국민, 정부, 그리고 국회 등 소유-경영-감독 세 주체의 이해관계를 조정하는 것이 중요하게 여겨진다(조택, 2007: 257).

민간부문의 사기업은 수익을 기대하기 어려워 적자가 예상되는 사업을 무리하게 추진하지 않는 것이 일반적이다. 그러나 이에 비해 공공기관은 국민의 세금으로 설립되어 운영되기 때문에, 사업 수행 과정에서 적자가

발생되더라도 정부 및 공공기관 종사자에게 직접적인 피해가 가지 않는다는 특징을 보인다. 이에 따라, 공공부문에서는 타당성이 부족함에도 신규 사업을 추진하여 불필요하거나 비효율적인 공공기관 신설의 가능성이 상존하고 있다(조택, 2007: 270~271).

공공기관은 대국민 서비스 제공을 담당하고 있으며, 이 과정에서 공공기관 자신의 사업을 확대할 유인이 존재한다. 공공기관이 사업을 확대하는 과정에서 등장하는 실체는 바로 ‘자회사’이다. 공공기관이 법률상 무한정으로 기능 및 영역 그리고 조직을 확대할 수 없기 때문에, 공공기관이 자신의 사업 영역을 확대하면서 상대적으로 설립이 쉬운 자회사를 새로 도입하기도 한다.

공공기관의 (출)자회사 설립 및 확대에 대해서는 다소 비판적인 시선이 존재한다. 한국공기업학회는 공기업이 출자회사를 신설하는 데 열을 올리고 있다고 지적하면서, 공기업이 자회사를 두는 것은 소관 정부부처 및 공기업의 영향력 행사나 인사 적체의 해소를 위한 의도가 있다고 지적한다. 한국공기업학회(2008: 161)는 “공기업은 그 속성장 설립목적사업의 범위를 확대하려는 노력을 지속적으로 전개하는 경향을 보이고 있다”고 지적하면서, “이는 단순히 공기업 자체의 의도뿐만 아니라, 산하기관의 신규사업 확장을 통해 주무부처의 역할을 강화하고자 하는 정부 부처의 이해관계가 맞아 떨어지는 상황”이라고 주장한다.

이러한 주장의 정합성을 검토하려면, 공공기관이 어떤 목적을 위해 어떤 유형의 자회사를 설립하고 운영하는지를 깊게 들여다볼 필요성이 존재한다. 공공기관이 단순히 사업 확장을 추구하기 위한 방법으로 자회사를 설립한다기보다는 자회사 설립의 여러 가지 맥락과 요인들이 복합적으로 작용할 것으로 추측해 볼 수 있다. 이러한 점에서, 공공기관 자회사의 유형을 면밀히 들여다볼 필요가 있다. 아래에서는 공공기관 자회사에 대한 정의를 살펴보고, 현존하는 자회사의 유형을 분석한다. 어떤 유형의 공공기관 자회사들이 존재하는지를 살펴보면서, 공공기관 자회사 설립의 맥락과 상황에 대한 이해가 수월해질 수 있다. 이러한 분석은 공공부문 거버넌스에서 자회사의 위상과 역할을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

제2절 공공기관 자회사의 정의

기업이 기업 활동 과정에서 타기업의 주식을 취득하거나 신규사업 진출 등을 위해 출자를 시행하여 자회사를 설립하는 것이 전혀 부자연스러운 일이 아니다. 기업의 가장 중요한 목적인 이윤 추구를 위해서는 가장 적절하다고 여겨지는 여러 가지 방법이 동원될 수 있기 때문이다. 기업이 사업을 영위하는 영역을 민간부문과 공공부문으로 나누어 볼 때, 자회사를 도입하고자 하는 기업의 논의 과정과 결정 과정은 민간부문과 공공부문이 동일하다고 보기는 어렵다. 민간 기업의 가장 큰 존재 이유가 이윤 추구라고 했을 때, 공공부문에서 공기업 등 공공기관의 가장 큰 존재 이유는 이윤 추구가 아니라 국민을 상대로 한 공공재를 안정적으로 생산하고 서비스를 제공하는 것이다. 그렇다면 공공기관은 어떤 목적을 위해 자회사를 도입할까? 공공기관 역시 하나의 기업이라는 점에서 자신의 자본을 출자하여 회사를 설립하거나 타 회사의 주식을 취득할 수 있다. 이런 점에서 공공기관 자회사는 공공기관이 출자하여 설립한 회사를 의미한다고 하겠다.

공공기관의 출자회사는 “공공기관이 주식을 취득하였거나, 자본금의 일부를 투자하여 회사를 설립한 회사”를 말한다(나유성, 2016: 2). 공공기관 출자회사는 크게 두 가지로 구분된다. 먼저, 공공기관 경영정보 공개 시스템(알리오)에서는 공공기관이 50% 이상의 지분을 소유하거나, 30% 이상의 지분을 소유하고 임원 임면권 등 실질 지배력을 가진 회사를 ‘자회사’로 분류하며, 공공기관이 지분을 소유한 회사 중에서 자회사가 아닌 회사를 ‘출자회사’로 구분한다. 이러한 점에서 이 연구에서 다루고자 하는 공공기관 자회사는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 공공기관으로 지정된 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기금관리형 준정부기관 및 기타공공기관이 50% 이상의 지분을 소유하거나, 30% 이상 지분을 소유하고 임원임면권 등 실질적인 지배력을 가진 자회사이다.

제3절 공공기관 자회사의 설립 목적에 따른 유형 구분

1. 공공기관 자회사의 설립 목적

다양한 영역에서 공공재를 생산하고 공공서비스를 제공하는 공공기관이 출자회사를 설립하거나 타기업의 주식을 취득하는 것은 개별 공공기관별로 다양한 이유와 목적을 가지고 있다고 할 것이다. 다양한 공공기관에서 다양한 이유로 자회사가 설립되는 것에 대해 일률적인 대답은 쉽지 않으나, 기존 연구들은 ‘공공기관은 자회사를 어떤 목적으로 설립하는가?’라는 물음과 관련하여 공공기관 모기업의 ‘업무 관련성’과 자회사 ‘설립 결정 주체’에 주목하였다. 대표적으로, 한국공기업학회(2008)는 모기업의 업무 관련성 및 자회사 설립의 의지 주체 여부에 따라 크게 네 가지로 공기업의 출자회사 설립유형 분류기준 모델을 제시하고 있다.

한국공기업학회(2008: 159~161)는 공기업의 자회사 설립 동기에 대해 업무 관련성 항목을 “모기업의 업무와 관련이 있는 경우”와 “모기업의 업무와 관련이 없는 경우”로 나누었다. 모기업의 업무와 직접적 관련이 있는 경우는 다시 ① “업무의 확대나 복잡화 등으로 인해 일부 독립 운영이 목적인 경우”와 ② “업무영역 확대에 의한 새로운 부분의 업무를 전담

〈표 2-1〉 공기업의 출자회사 설립유형 분류기준 모델

	모회사 업무 관련	모회사 업무 비관련
공기업 자체 결정	A형: 공기업 자체 결정으로 모회사 업무와 관련하여 공기업 자체 결정으로 다각화를 추진한 경우	B형: 공기업 자체 결정으로 모회사 업무와 관련되지 않은 사업으로 진출한 경우
정부의 의지	C형: 정부의 의지에 의하여 공기업의 업무와 관련된 사업으로 다각화를 추진한 경우	D형: 정부의 의지에 의하여 공기업 업무와 관련되지 않은 사업으로 다각화를 추진한 경우

자료: 한국공기업학회(2008: 160).

시킬 목적인 경우”로 나뉜다. 공공기관이 자신이 담당해야 할 업무의 확대나 복잡화 등으로 일부 독립 운영의 목적으로 자회사를 설립한 경우 기존의 사업부서가 독립된 자회사 형태로 분사되는 경우를 의미한다. 공공기관이 신규사업에 진출할 경우 신규사업을 전담할 자회사를 설립할 경우의 대표적인 사례는 해외 현지법인 설립 등이라고 볼 수 있다. 모기업과 업무 관련성이 없거나 낮은 경우는 주로 산업 정책의 일환으로 공기업이 출자를 하거나, 기존의 용자를 출자로 전환하는 경우, 정부정책에 따라 부실기업을 공기업이 인수하는 경우 등이 있다.

〈표 2-2〉 자회사 등의 신설 협의에 관련된 규정

[공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침]

제18조(자회사 등 신설 협의 등)

- ① 공기업·준정부기관이 출연·출자 등을 통하여 법 제4조 제1항 4호 내지 제6호의 기관, 최대 주주가 되는 기관 또는 민법 제32조의 규정에 따른 법인을 설립하고자 할 경우나 자회사의 이사회에서 실질적으로 지배력을 갖는 재출자회사의 설립을 의결하고자 할 경우 주무기관의 장 및 기획재정부 장관과 사전협의를 하여야 한다.

다만, 동조 제2항 제1호 내지 제2호 또는 다른 법령 등에 따라 자회사 등을 신속하게 설립할 필요가 있는 경우에는 사후보고로 갈음할 수 있다.

- ② 주무기관의 장 및 기획재정부 장관은 자회사 등의 신설 협의 시 다음 각호에 해당하는지 여부를 우선 검토한다.

1. 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위해 출자하는 경우
2. 법령·정부정책상 창업초기의 혁신형·기술형 중소기업 육성을 위해 출자하는 경우
3. 민간수행이 곤란한 분야에 있어서 공기업·준정부기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회사 및 한시업무 수행 등을 위해 출자하는 경우
4. 업무와 직접 관련된 사업을 민간의 자본 및 기술을 활용하여 수행하기 위해 출자하는 경우

자료: 국가법령정보센터.

B형의 경우 공기업 스스로 자신의 업무와 관련되지 않은 사업으로 진출하면서 자회사를 설립하는 경우이다. 이 경우 공공기관이 설립한 자회사는 민간부문과의 경쟁 상태에 처할 수 있고, 방만 경영의 사례가 될 수도 있다.

한국공기업학회(2008)의 자회사 설립유형 분류기준 모델이 도입하고자 하는 ‘주체’와 ‘업무 관련성’을 자회사의 중요한 변수로 다루었다면, 「자회사 신설 협의에 관련된 규정」은 조금 더 구체적인 자회사의 유형을 살펴볼 수 있다. 2007년 4월 1일, 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서, 이 법률에 근거하여 마련되어 2009년 1월에 시행된 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」에서는 공기업 및 준정부기관이 자회사를 새로 설립하고자 할 때 필요한 절차 및 유형 등을 규정하였다.

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」상 공공기관이 자회사를 신설하고자 할 때는 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의를 진행하여야 한다. 사전협의에서 주무기관의 장 및 기획재정부장관은 공공기관이 설립하고자 하는 자회사가 “1. 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위해 출자하는 경우, 2. 법령·정부정책상 창업초기의 혁신형·기술형 중소기업 육성을 위해 출자하는 경우, 3. 민간수행이 곤란한 분야에 있어서 공기업·준정부기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회사 및 한시업무 수행 등을 위해 출자하는 경우, 4. 업무와 직접 관련된 사업을 민간의 자본 및 기술을 활용하여 수행하기 위해 출자하는 경우”에 해당하는지 검토할 것을 규정하고 있다. 이러한 규정을 통해 볼 때, 2007년 이후 공공기관이 자회사를 설립하고자 할 때 지침상 허용되는 자회사는 위 네 가지 유형에 해당되어야 한다.

이처럼 관련 법령에서 공공기관이 출자회사를 신설할 때, (출)자회사 설립이 가능한 경우를 지침을 통해 열거하는 이유는 “공공기관의 무분별한 출자회사 신설을 억제하기 위함”(나유성, 2016: 9)인 것으로 볼 수 있다. 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」상 열거되는 자회사의 유형은 공공기관이 자회사를 ‘신설’하고자 할 때 적용되는 규정이라는 점이 중요하다. 현재 존재하는 공공기관 자회사 중 해당 지침 이전에 설립된 자회사 가운데는 자회사 등의 신설 협의 항목에 해당하는 유형도 존

제하고 그렇지 않은 유형도 존재한다. 해외사업용 자회사 유형과 분사 및 한시업무 수행형 자회사는 지침 시행 이전부터 존재해왔으나, 아래에서 살펴볼 민간기업의 회생 목적 및 경영참가형 자회사는 공공기관 운영에 관한 법률 시행 이후에는 자회사 신설 협의의 대상이 아닌 자회사 유형에 속하지 않는다. 또한 금융 및 부동산 투자를 위한 자회사 유형 역시 지침상 자회사의 유형에 해당하지 않는다고 볼 수 있다. 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 시행 이후에는 「지침」에서 규정한 4개의 유형에 해당하지 않는 자회사는 신설할 수 없는 것이 원칙인 것으로 보아야 할 것이다.

연구진은 현재 한국 공공기관 산하의 자회사 현황을 파악하기 위해 공공기관 경영정보 공개시스템(이하 알리오) 자료를 활용하였다. 아래에서는 2019년 11월 22일 현재, 공공기관 자회사의 전체적인 현황을 파악해 보도록 한다. 현행 공공기관 운영에 관한 법률상 공공기관은 자신의 투자 및 출자 현황 등 경영 전반에 관한 사항을 공공기관 알리오(www.alio.go.kr)에 의무적으로 공시하도록 되어 있다. 알리오에는 공공기관의 투자 및 출자 현황 공시와 함께 투자 및 출자의 목적 역시 공시하도록 규정되어 있다. 따라서 공공기관 경영정보 공개시스템의 공시 사항은 공공기관이 어떠한 목적에서 자회사를 설립하는지를 잘 보여준다고 할 수 있다.

연구진은 2019년 11월 현재 공공기관 알리오에 게시되어 있는 총 339개 공공기관의 기관별 공시 자료 항목별 보고서 중 「Ⅲ. 주요사업 및 경영성과, 23. 투자 및 출자 현황 자료」 조회를 통해 각 공공기관이 설립하여 운영하고 있는 자회사의 현황을 조사하였다.

2. 공공기관 자회사의 유형 구분

아래에서는 2019년 11월 현재 설립되어 운영되고 있는 공공기관 자회사의 유형을 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」에서 열거하고 있는 자회사의 유형과 「지침」에는 규정되어 있지 않지만 현존하고 있는 자회사의 유형에 대해 살펴보도록 하자.

가. 해외사업형 자회사

해외사업형 자회사는 공공기관이 설립 목적에 따라 수행하는 본연의 업무와 직접 관련된 사업 중 해외에서의 원활한 사업 수행을 위해 설립한 자회사의 한 유형을 의미한다. 해외에서 사업을 진행하는 경우 해당 국가의 규정 및 필요에 따라 현지법인을 설립하는 경우가 대표적이라고 볼 수 있다. 해외사업을 위한 자회사를 설립한 공공기관은 산업통상자원부 산하 공공기관이 다수인 것으로 나타났다. 산업통상자원부 산하 에너지사업과 관련된 공공기관들은 해외에서의 자원개발 또는 해외 현지 사업 수행을 진행하기 위한 자회사를 설립하였다. 구체적으로 살펴보면, 대한석탄공사에서 무연탄 생산 및 판매와 관련된 2개의 자회사가 존재하며, 유전과 가스전 개발을 위한 한국가스공사의 해외사업용 자회사가 17개가 존재한다. 한국광물자원공사는 해외광물자원 개발을 위한 8개의 해외 현지법인 자회사를 설립하였다. 한국전력공사는 해외에서 발전사업 및 투자사업을 목적으로 23개의 자회사를 설립하였으며, 한국중부발전(주) 등 한국전력공사의 발전 관련 자회사들이 설립한 해외 현지 사업용 자회사는 34개가 존재한다. 한국석유공사는 해외 석유개발사업 및 거래를 위한 21개 자회사를 설립하여 운영하고 있다.

나. 창업초기 혁신·기술형 중소기업 육성형 자회사

공공기관 자회사의 설립 목적 중 두 번째 유형은 “법령 및 정부정책상 창업초기 혁신형, 기술형 중소기업 육성을 목적”으로 하는 자회사 유형이다. 현재 이러한 유형과 관련하여 존재하는 자회사는 과학기술정보통신부, 보건복지부 및 중소벤처기업부 산하 공공기관에서 설립하여 운영하고 있다. 과학기술정보통신부 및 보건복지부 산하 공공기관에서는 주로 연구 및 기술 개발을 수행하는 공공기관에서 연구 및 기술 개발 성과를 확산하기 위한 방편으로 자회사를 설립하여 운영하고 있다.

창업초기 혁신·기술형 중소기업 육성형 자회사의 경우, 정부의 기본 방향은 “창업 또는 창업초기(5년 내) 기업 중심으로 운영하고 원칙적으로

투자일로부터 5년 내 매각 또는 투자금을 회수”하는 것이다. 이러한 원칙은 해당 사업 분야가 안정화될 때까지 공적 기관에서 성숙을 유도하고, 특정 기간(5년)이후에는 민간 분야의 성숙을 도모하는 정책 방향으로 볼 수 있다.

다. 공공기관의 경영참가 및 기업회생 목적용 자회사

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」상 ‘신설’과정에서 협의가 필요한 (출)자회사의 유형은 아니지만, 정부정책상 공공기관의 자회사로 ‘편입’되는 민간기업들이 존재한다. 이러한 유형은 민간 기업에 이른바 ‘공적 자금’이 투입되는 것을 의미한다. 공공기관이 구상채권을 출자 전환하는 방식 등을 통해 민간 기업의 지분을 소유하고 있는 형태를 띠며, 주로 금융 관련 공공기관이 경영참가 및 기업회생을 목적으로 민간 기업을 자회사로 두고 있는 것을 볼 수 있다. 대표적인 사례가 한국산업은행 또는 한국수출입은행 등의 국책은행들이 국가 경제에서 큰 비중을 차지하지만, 여러 경영상의 이유로 위기 상황에 처한 중공업 영역의 선박 제조업체들에 공적자금을 투입하여 지분을 인수해 자회사 형태로 두는 경우이다. 이러한 유형의 자회사들은 경영이 정상화되면 국책은행들이 지분을 매각하는 형태가 일반화되어 있다.

라. 공공기관의 각종 투자 관련 자회사

공공기관 산하에서 운영되는 자회사 유형 중에서, 공공기관이 금융과 부동산 및 선박 투자를 위해 자회사를 설립하여 운영하는 유형도 존재한다. 공공기관의 금융 투자는 주로 중소기업은행이나 한국산업은행 등 국책은행에서 투자전문회사 및 투자조합을 설립하여 운영하는 경우가 많다. 대표적으로 한국산업은행의 경우에는 금융투자업, 유가증권투자, 금융업 등을 주요 사업으로 영위할 목적으로 설립한 자회사가 82개에 달한다. 중소기업은행 역시 22개의 금융투자업을 목적으로 설립된 투자전문 자회사들이 운영되고 있다. 한국산업은행 및 중소기업은행 등 국책은행들의 금

유투자업 관련 자회사는 자회사 출자 목적을 ‘투자 수익 실현’ 및 ‘펀드를 통한 기업에 대한 간접투자’로 밝히고 있다.

부동산 투자의 경우 주택도시보증공사가 공공 및 민간 임대주택 사업과 관련한 임대리츠 사업 추진 관련 자회사가 44개 존재한다. 임대리츠 사업의 경우 임대사업자가 임대주택을 직접 건설하거나 매입하여 공급하는 것을 목적으로 하는 사업이며, 이러한 사업의 수행을 위한 특수목적법인인 주택도시보증공사의 자회사 형태로 설립되어 있다.

한국자산관리공사와 한국해양진흥공사는 선박투자를 전담할 자회사를 출자하여 운영하고 있다. 한국자산관리공사 산하에는 선박 펀드 관리 업무를 전담하는 캠프선박운용(주)을 비롯하여, 선박투자업을 주요 사업으로 영위하는 53개의 선박투자회사(한국토니지 선박투자회사 1호~53호) 등 선박투자 관련 자회사가 54개 존재한다. 한국해양진흥공사는 한국선박글로벌 선박투자회사(1호~5호), 한국해양 선박투자회사(1호~6호) 등 11개의 선박투자 관련 자회사를 운영하고 있다.

마. 분사 및 한시업무 수행형 자회사

설립 목적에 따른 공공기관 자회사의 유형 중 모회사와 자회사와의 관계를 고려할 때 논란의 소지가 가장 많은 유형은 “민간수행이 곤란한 분야에 있어서 공기업·준정부기관의 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회 및 한시업무 수행 등을 위해 출자하는 경우”로서의 분사 및 한시업무 수행을 위한 자회사 유형이다. 이러한 유형의 자회사는 모기업의 업무 분야에서 일부분을 떼어내어 해당 업무를 수행할 자회사를 설립하여 운영하는 경우로서의 ‘분사형’과 모기업의 업무 영역 중에서 영속적이지 않은 사업을 한시적으로 수행하는 ‘한시업무형’ 자회사로 구분할 수 있다.

「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」상 “분사 및 한시업무 수행을 위한 출자”의 제한 조건은 “민간수행이 곤란한 분야에 있어서”이다. 현존하고 있는 공공기관 자회사 중에서 ‘민간수행이 곤란한 분야’는 국가중요시설의 관리와 운영과 관련되거나 각종 법령에 의해 공적인 기

관만이 수행할 수 있는 사업 영역이 존재하는 경우가 대표적이다.

분사 및 한시업무 수행형 자회사를 살펴볼 때 가장 중요한 지점은 모회사와 자회사의 관계이다. 구체적으로는, 모회사가 자회사를 설립하는 것이 업무 분담에 효율적인가 여부와 이렇게 설립된 자회사가 독립적 운영이 가능한지 여부가 주요 쟁점이라고 할 수 있다. 즉, 모회사와 자회사의 관계가 원청과 하청의 관계를 보이는가 여부를 중점적으로 살펴보아야 한다.

분사 및 한시업무 수행형 자회사의 유형 중, 공공기관이 기존에 담당하던 업무의 분담을 위한 분사형 자회사는 모회사와 자회사의 관계가 원청과 하청 관계인지 여부에 따라 세부 분류가 가능하다. 모회사가 원·하청관계를 보이는지 여부는 자회사의 사업 구조에서 자회사의 매출 등이 어떤 형태를 보이는가에 따라 판단할 수 있다. 즉 자회사가 모회사의 업무 위탁을 중심으로 하는 사업 구조가 존재한다면, 이러한 경우 모회사와 자회사는 원·하청 관계로 볼 수 있다. 또한 분사형 자회사가 독립적 수행이 가능한 정도를 따져보았을 때, 모회사와 자회사가 원청과 하청의 관계인지 여부를 알 수 있다. 원·하청 관계가 아닌 경우 자회사가 담당하는 업무가 비교적 전문적이고 특수한 경우가 대다수이지만, 모회사와 자회사가 원청과 하청의 관계에 해당하는 경우 자회사의 업무는 모회사의 사업 중 일부를 위탁받아 운영되는 전담형 자회사인 경우가 대부분이다.

분사 및 한시업무 수행형 자회사의 세부 유형은 <표 2-3>과 같이 분류할 수 있다.

분사 및 한시업무 수행형 자회사 유형 중에서 먼저 신규사업 수행형 자회사 유형을 살펴보자. 신규사업 수행형 자회사는 공공기관이 수행하는 업무와 관련하여 신규사업 영역의 확장을 위해 ‘특수목적사업 수행을 위한 분사형 자회사’를 설립하는 유형이다. 이러한 유형은 공공기관인 모회사에서 신규사업 확장을 위해 관련 법령 개정 등 여러 절차가 필요한 상황에서 특수목적사업 수행용 자회사를 설립하는 것이 신규사업 수행을 위해서는 훨씬 효율적이라는 판단이 작용한 것으로 볼 수 있다.

신규사업 수행형 자회사의 대표적인 사례는 한국수자원공사가 2011년 설립한 워터웨이플러스이다. 한국수자원공사의 자회사인 (주)워터웨이플러스

〈표 2-3〉 분사 및 한시업무 수행형 자회사 세부 유형

유형	특징	예시	원·하청 관계 여부
신규사업 수행형 자회사	공공기관이 신규사업 영역 확장을 위해 자회사를 설립하는 경우	모: 한국수자원공사 자: 워터웨이플러스	강함
업무 분담을 위한 분사형 자회사	① 공공기관이 기존에 담당하고 있는 사업 영역 중 일부를 독립 사업 수행이 가능한 자회사를 설립하여 이관하는 유형	모: 한국전력공사 자: 발전 자회사	거의 없음
	② 공공기관이 기존에 담당하고 있는 사업 중 일부를 원·하청 관계에 기반한 자회사를 설립하여 이관하는 경우	모: 한국철도공사 자: 레일네트웍스 등	강함
기존 외주 업무의 내부화용 자회사	공공기관의 사업 영역 중 외주화된 부분을 내부화할 목적으로 자회사를 설립하는 유형	모: 부산항만공사 자: 부산항보안공사	강함
신규사업 추진을 위한 한시업무형 자회사	공공기관이 한시적인 사업 수행을 위해 자회사를 설립하는 유형	모: 한국사학진흥재단 자: OO기숙사시설관리	약함

자료: 저자 작성.

스는 이명박 정부 당시 경인아라뱃길 건설 및 시설 유지 관리를 전담할 한국수자원공사의 자회사로 설립되었다. 경인아라뱃길이라는 새로운 사업 영역 및 관리 대상이 건설되었으나, 이 업무는 한국수자원공사가 수행하는 기존의 목적사업에 해당되지 않는 분야였다. 공공기관인 한국수자원공사가 새로운 영역에서 사업을 수행하기 위해서는 공사의 목적사업으로 해당 사업을 추가해야 한다. 공사의 목적사업 추가 등의 변경 과정에서는 법으로 관리되는 공공기관이기 때문에, 한국수자원공사법을 개정해야 하는 문제가 존재하였다. 이러한 상황 속에서, 한국수자원공사는 경인아라뱃길 관리 등과 관련한 새로운 사업을 수행할 목적으로 워터웨이플러스를 자회사로 설립하게 되었다. 자회사가 담당할 주요 사업 영역은 아라뱃길 친수경관 유지 및 관리, 마리나 운영, 친수관광 및 레저 인프라 운영 등으로 결정되었다.

“저희 워터웨이플러스 같은 경우는 4대강 사업… 이런 것들이 이명박 정부 때 주목적 사업이었잖아요. 청와대에서 진행을 하는 그런 사업이었기 때문에 이 업무를 누군가 해줘야 하는데, 가장 가까운 게 한국수자원공사 인데… 수자원공사에서는 친수 경관 관리 이런 것들이 공사의 목적사업이 아니기 때문에 수자원공사 산하에 자회사를 만들어서 업무를 수행하는 것이 효율적이라 판단이 되었기 때문에 저희 회사가 설립된 것으로…” (워터웨이플러스 관계자)

신규사업 추진을 위해 한국수자원공사가 설립한 자회사인 워터웨이플러스의 경우 사업 구조가 모회사의 업무 수탁 비중이 상당히 큰 상황이다.¹⁾ 이러한 경우 모회사와 자회사의 관계가 원·하청 관계의 성격을 강하게 보이기 때문에 자회사 자체 수입 추구를 통한 새로운 가치 창출에 대한 요구가 지속적으로 이어지고 있다.

분사 및 한시업무 수행형 자회사 유형의 두 번째 세부유형은 공공기관의 기존 업무 분담을 위한 분사형 자회사 유형이다. 이는 기존에 공공기관이 담당하고 있는 업무의 일부를 자회사를 설립하여 이관하는 유형이다. 대표적인 사례는 한국전력공사의 발전 자회사들이다. 한국전력공사는 전력산업구조 개편 촉진에 관한 법률 시행으로 기존의 전력공사가 담당 해오던 업무 영역 중의 일부인 발전 사업 관련 영역을 분할하여 자회사를 설립하여 운영해오고 있다. 한국전력공사 산하 발전 관련 업무를 수행하는 자회사들은 ‘민간수행이 곤란한 분야’에서 공기업이 업무를 효율적으로 수행하기 위한 분사회사의 형태를 보인다. 전력산업은 전통적으로 국가 기간산업이며, 대규모의 시설과 설비 투자를 필요로 하기 때문에 민간수행이 곤란한 분야로 여겨진다. 따라서 기존의 공공기관이 담당하고 있는 업무를 민간 영역으로 이관하기 어려운 상황 속에서 자회사의 형태로 운영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 한국전력공사의 발전 자회사들은 자회사가 모회사의 업무를 위탁받아 운영하는 형태에 해당하지 않으며, 이에

1) 나유성(2016: 60~63)에 의하면, 워터웨이플러스가 수행하는 대행사업은 경인아라뱃길 운영 관리 및 4대강 문화관 운영 업무 등이다. 한국수자원공사는 대행사업에 대해 위탁관리비를 워터웨이플러스에 지급하는데, 2016년 추정 손익계산서상 워터웨이플러스의 매출액 97억 4,200만 원 중 모회사인 한국수자원공사로부터의 대행사업비는 90.7%에 해당하는 88억 4,200만 원에 달한다.

따라 모회사와 자회사의 관계가 원·하청 관계의 성격을 보이지 않는다.

공공기관이 기존에 담당하고 있는 사업 중 일부를 자회사에 이관하면서, 모회사와 자회사의 관계가 원·하청 관계를 보이는 경우 중 대표적인 것은 한국철도공사의 자회사들이다. 한국철도공사는 2005년 1월에 출범하면서, 사업 영역 확대에 따른 부대사업 다각화를 통해 수입 증대 및 경영 개선을 목적으로 15개의 자회사를 설립하였다. 이후 자회사 정리 과정을 거쳐, 2009년 코레일로지스, 코레일유통, 코레일관광개발, 코레일네트웍스, 코레일테크, 코레일공항철도 등 6개 자회사 체제로 개편되었다.

감사원(2011)은 한국철도공사의 자회사들이 모회사인 철도공사의 위탁 중심의 사업구조로 이루어져 있음을 언급하면서, 코레일 자회사의 모회사 의존성 매출이 최대 80%에 달하는 사실을 지적하였다. 감사원은 이에 대해 “한국철도공사가 내부 사업을 자회사로 전환했을 뿐 새로운 가치를 창출하고 있지 못한 실정”(감사원, 2011: 4)이라고 진단하였다.

분사 및 한사업무 수행형 자회사의 세 번째 세부 유형은 기존에 공공기관에서 외주로 진행되던 업무의 내부화(in-sourcing)용 자회사 유형이다. 이때 기존의 외주화된 업무가 내부화되는 업무는 공공기관이 수행하는 사업의 핵심 업무와 관련된 사항이라는 점이 중요하다. 대표적인 사례는 부산항만공사가 설립한 자회사인 부산항보안공사이다. 부산항보안공사는 1969년 5월, 민법상 사단법인 형태인 ‘부산항부두관리협회’로 출범하여 부산항의 경비, 보안, 화물관리 업무를 수행해오다가, 정부 방침 등에 의거하여 2007년 12월 부산항만공사에서 전액 출자하여 부산항의 경비 및 보안을 담당하는 전담 자회사로 설립되었다.

분사 및 한사업무 수행형 자회사의 네 번째 유형은 신규 사업추진을 위한 한사업무 수행형이다. 이러한 자회사의 대표적인 사례는 교육부 산하 공공기관인 한국사학진흥재단이 설립하여 운영하고 있는 기숙사 건립 및 운영을 위한 자회사들이다. 한국사학진흥재단은 2019년 11월 현재, 기숙사 시설 건설 및 관리 운영을 위한 특수목적법인 43개를 자회사 형태로 설립하여 운영하고 있다. 이러한 특수목적법인의 경우 법인의 존속기간을 대개 10년에서 20년 사이로 설정하고 있기 때문에, 해당 공공기관이 이러한 사업 영역을 직접 수행하는 것보다는 자회사를 설립하여 운영하

는 선택을 하고 있음을 알 수 있다.

바. 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책 시행을 위한 자회사

2017년 7월 이후, 공공기관 자회사의 존재 및 신규 도입 유형 중에서 기존의 유형과는 다른 새로운 유형의 자회사가 등장하였다. 2017년 7월 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책 시행 이후, 공공기관에서는 기존의 파견 및 용역 형태로 간접고용하고 있던 인력들을 자회사 형태로 전환하게 되었다. 2019년 11월 현재 공공기관에서 자회사로 전환된 기존의 파견 및 용역 노동자들의 경우 대부분 청소, 경비 등 시설관리업무에 종사하는 노동자들로서 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」상 새로이 자회사를 설립하고자 할 때, 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의의 해야 하는 네 가지 유형에 해당하지 않는 자회사이다.

한국공기업학회(2008)가 제시한 공공기관의 출자회사 설립유형 분류기준 모델에 따르자면, 자회사 도입 결정의 ‘주체’와 ‘업무 관련성’ 여부에 따라 자회사의 유형이 나누어진다. 먼저, 자회사 도입의 ‘주체’ 측면에서 2017년 7월 이후 정규직 전환 정책 시행을 위해 도입된 자회사들은 정부의 의지와 공공기관 자체 결정이 동시에 작용한 것이라고 볼 수 있다. 이것은 공공부문 비정규직의 정규직화를 추진한 정부의 의지라는 외부적 환경과 이에 대한 공공기관 내부의 결정이 동시에 작용한 것이었다.

다음으로는, 2017년 7월 이후 기존 파견·용역직의 정규직 전환을 위해 설립된 자회사들은 ‘모회사의 업무 관련성’에서 어떤 의미를 가지고 있는가?를 살펴보자. 정규직 전환을 위해 설립된 자회사의 경우 대부분 공공기관이 생산하거나 제공하는 공공재 또는 공공서비스와 관련된 것이라고 보기에는 어렵다. 자회사로 전환된 노동자들이 수행하는 업무가 주로 청소와 경비 등 시설관리업무라는 점에서, 공공기관인 모회사의 업무 관련성은 크지 않은 것으로 판단된다. 서비스 수혜자를 따져보자면, 청소와 경비 등 시설관리업무는 대국민 공공서비스에 해당한다기보다는, 해당 기관 자체가 서비스 수혜자인 경우가 대다수이다. 이러한 점은 청소와 경비 등 시설관리업무를 수행하는 기존의 파견·용역 노동자의 정규직 전

환을 위한 자회사가 기존의 자회사 분류 유형 범위 내에서는 어떠한 목적을 가지고 설립되었는지 판단하기 어렵게 만든다고 할 수 있다. 즉, 기존의 공공기관 자회사들이 ‘공공기관의 경영 참가 및 기업회생용 자회사 유형’을 제외하고는 모두 공공기관인 모회사가 담당하고 있는 사업과 밀접한 관련이 있는 영역에서 자회사가 설립되어 운영되고 있다는 점에서, 2017년 7월 이후 정규직 전환을 위해 설립된 자회사는 모회사인 공공기관의 핵심 업무 관련성이 매우 떨어진다는 특징을 보여주고 있다고 할 수 있다.

2019년 11월 알리오 공시를 기준으로 할 때, 비정규직의 정규직 전환을 위해 신설된 자회사는 총 32개이다. 공공기관 알리오에서 모회사인 공공기관이 공시한 내용에 따르면, 2017년 7월 이후 설립된 공공기관 자회사의 주요 사업은 청소 및 경비 등과 관련된 시설관리업종인 경우가 다수이며, 투·출자 목적을 ‘비정규직의 정규직화’라고 공시하고 있다.

2019년 11월 현재, 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위해 설립된 자회사의 현황은 다음과 같다.

〈표 2-4〉 공공부문 정규직 전환을 위해 설립된 자회사 현황(2019년 11월 기준)

주무 부처	유형	기관명	자회사	설립일자	주요사업	투·출자목적
국토 교통 부	준 시장	한국토지주택 공사	주LH사옥관리	2018.10.16	건물위생관리업, 시설경비업 등	LH사옥관리(시설관리, 청소, 경비·안내, 취사) 업무 위탁
			주LH상담센터	2018.10.16	LH 고객상담 및 콜센터	LH고객상담 및 콜센터 업무 위탁
		제주국제자유 도시개발센터	제이디씨파트너스주	2018.06.28	시설물의 관리 및 운영	JDC 소유 시설물의 관 리 및 운영
		한국감정원	케이에이비파트너스주 식회사	2018.11.01	부동산 자료 및 가격조사업 등	자회사 설립 및 양질의 일자리 창출로 비정규 직 근로자의 고용안정 및 처우개선

〈표 2-4〉의 계속

주무 부처	유형	기관명	자회사	설립일자	주요사업	투·출자목적
국토 교통 부	시장	인천국제공항 공사	인천공항시설관리(주)	2017.09.13	공항시설관리	비정규직의 정규직 전 환
		한국공항공사	케이에이씨공항서비스 주식회사	2017.12.21	공항의 관리, 운영 에 관한 서비스 사 업	공항서비스 위탁운영
	위탁	한국국토정보 공사	엘엑스 파트너스(주)	2018.10.30	1. 한국국토정보공 사의 사옥, 건 물, 장비, 시설 물의 유지 및 관리 2. 한국국토정보공 사 시설물의 환 경미화 및 위생 관리	한국국토정보공사 사업 지원
고용 노동 부	기타	한국잡월드	한국잡월드파트너스(주)	2018.09.27	전시체험관 운영 및 교육 프로그램 운영	전시체험관 및 교육프 로그램 운영
금융 위원 회	기금	신용보증기금	신보운영관리(주)	2018.12.17	경영지원서비스업	비정규직 근로자의 정 규직 전환
	기타	중소기업은행	(주)IBK서비스	2018.12.14	경비, 위생관리 등 용역서비스업	비정규직 처우개선 및 공공부문 서비스 개선
	기타	한국예탁결제 원	(주)케이에스드림	2018.08.02	경비, 시설관리, 환 경미화 등	전담 법인 설립
		한국자산관리 공사	(주)캠코시설관리	2018.12.12	사업시설 유지관리	비정규직 정규직 전환
기획 재정 부	준 시 장	한국조폐공사	(주)콤스코투게더	2018.04.01	사업시설 유지관리 및 잉크제품 제조	비정규직 근로자의 정 규직 전환
			(주)콤스코시큐리티	2018.05.01	특수경비 및 특수 현송	비정규직 근로자의 정 규직 전환
농림 축산 식품 부	위탁	한국농수산식 품유통공사	에이플(주)	2018.12.12	사업시설 유지관리 등	시설종합관리 등 업무 효 율성 확보
문화 체육 관광 부	준 시 장형	그랜드코리아 레저(주)	지케이엘위드	2018.10.31	인력공급서비스	공공부문 비정규직 근 로자의 정규직 전환을 위한 자회사 설립
	위탁	한국관광공사	케이티오 파트너스 주 식회사	2018.11.07	관광안내/시설관 리	용역근로자 정규직 전 환을 위한 자회사 설립

〈표 2-4〉의 계속

주무 부처	유형	기관명	자회사	설립일자	주요사업	투·출자목적
산업 통상 자원 부	시장	한국남동발전 (주)	(주) 코엔서비스	2018.11.09	시설유지관리	시설유지관리
		한국남부발전 (주)	코스포서비스(주)	2018.11.08	시설관리/보안/경비	시설관리/보안/경비
		한국동서발전 (주)	이더블유포서비스(주)	2018.11.09	보안, 청소, 시설 유지관리 업무 등	일자리 창출
		한국서부발전 (주)	코웨포서비스(주)	2018.11.08	사업시설 보안 유 지관리	서부발전 사업시설 보 안, 유지관리
		한국중부발전 (주)	중부발전서비스(주)	2018.12.12	서비스업	정규직 전환
		한국지역난방 공사	지역난방안전(주)	2018.12.21	열수송관 설비 점검·진단·감시업	열수송관 설비 유지보 수 업무전문성 및 효율 성 확보, 비정규직 근 로자의 정규직 전환
		한국지역난방 공사	지역난방플러스(주)	2018.12.21	시설관리(경비·청 소)업	보안·시설유지관리의 업무전문성 및 효율성 확보, 비정규직 근로자 의 정규직 전환
여성 가족 부	위탁	한국전력거래 소	케이피엑스서비스원 주식회사	2018.12.18	용역제공	간접고용 근로자들의 고용안정 및 처우개선 실행을 위한 출자법인 설립
		한국청소년활 동진흥원	키와파트너스(주)	2018.12.18	미화, 경비등 용역 업	자회사 자본금
중소 벤처 기업 부	기금	기술보증기금	(주)기보메이트	2018.12.19	기술보증기금 시설, 운영관리	비정규직의 정규직 전 환
		중소벤처기업 진흥공단	중진공파트너스(주)	2018.06.15	시설관리 및 미화	공공부문 비정규직 근 로자 정규직 전환 정책 에 따라 중진공 일반 용역직에 대한 정규직 채용을 위해 설립된 자 회사
	기타	중소기업유통 센터	SBDC종합관리(주)	2018.11.30	사업시설관리	비정규직의 정규직 전 환 지침

〈표 2-4〉의 계속

주무 부처	유형	기관명	자회사	설립일자	주요사업	투·출자목적
해양 수산 부	준 시장	여수광양항만 공사	여수광양항만관리(주)	2017.12.06	여수광양항 항만보 안 및 시설관리	업무전문성과 효율성 확 보, 근로자 고용안정 및 처우개선 실행
		울산항만공사	울산항만관리(주)	2018.12.18	울산항 항만보안 및 시설관리	업무전문성과 효율성 확 보, 근로자 고용안정 및 처우개선 실행
환경 부	준 시장	한국수자원공 사	케이워터 운영관리(주)	2018.08.21	K-water의 시설관 리등을 위한 노무 제공	비정규직의 정규직화를 통한 노동환경개선

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 공시 자료 재구성.

2019년 11월 현재, 공공부문 정규직 전환을 위해 설립된 32개 자회사의
업무에 따른 설립 유형은 아래 표와 같다.

〈표 2-5〉 정규직 전환을 위한 자회사의 업무 유형 구분(2019년 11월 현재)

업무	자회사 수	예시
청소·경비 등 사업시설 유지관리	28개	한국자산관리공사(모)-캠코시설관리(자)
콜센터	1개	한국토지주택공사(모)-LH상담센터(자)
기존 파견·용역 종합형	1개	한국감정원(모)-케이아이비파트너스(자)
모회사 핵심 업무 관련	2개	한국지역난방공사(모)-지역난방안전(자) 한국잡월드(모)-한국잡월드파트너즈(자)

자료: 저자 작성.

각 공공기관이 알리오에 공시한 자회사의 사업 내용을 분석해보면, 32
개의 자회사 중 사업시설 유지관리를 목적으로 하는 자회사가 28개에 해
당한다. 콜센터를 제외하고 나머지 유형은 기존의 파견 및 용역 업무를
모두 하나의 자회사로 정규직 전환을 한 경우인 한국감정원의 케이아이
비파트너스가 있으며, 모회사 핵심 업무와 관련된 자회사도 존재한다. 한
국지역난방공사의 경우 기존에 용역으로 운영하던 열수송관 설비 점검
및 진단 업무를 수행하던 노동자들을 자회사로 전환하였고, 청소년들에

〈표 2-6〉 정규직 전환을 위해 이용된 기존 자회사 주요 사례

주무부처	유형	기관명	자회사
국도교통부	준시장	한국철도공사	코레일테크, 코레일네트웍스 등
국가보훈처	위탁집행형	독립기념관	한빛씨에스
문화체육관광부	기금관리형	서울올림픽기념국민체육진흥공단	한국체육산업개발
문화체육관광부	위탁집행형	국제방송교류재단	아리랑TV미디어

자료: 저자 작성.

게 다양한 직업 체험 교육을 제공하는 한국잡월드에서는 전시 및 교육프로그램 운영 업무에 종사하는 기존 비정규직 노동자들을 자회사로 전환하였다.

공공부문 정규직 전환 정책 시행을 위해 새롭게 신설된 자회사 이외에 정규직 전환 목적으로 사용된 기존 자회사도 존재한다. 기존에 존재하고 있던 자회사가 비정규직 정규직 전환을 위해 이용된 주요 사례는 <표 2-6>과 같다.

기존에 존재하던 자회사를 이용하여 비정규직의 정규직 전환을 시행하는 경우 신규 자회사 설립을 위한 행정 절차 및 자본금 출자 절차를 생략할 수 있어서 신속한 정규직 전환이 가능한 장점이 있다고 볼 수 있다. 그러나 기존 자회사를 정규직 전환을 위해 이용할 경우 모회사의 사업 영역 중 업무의 효율성 상승을 위해 전문 분야를 전담하는 자회사의 전문성이 사라지고, 인력공급형으로 전락할 우려가 존재하는 것도 사실이다.

코레일테크는 철도궤도공사 등을 주사업 영역으로 삼고 있던 한국철도공사의 자회사였다. 한국철도공사의 정규직 전환 노사 및 전문가 중앙협의기구에서 코레일 사옥관리 인력 303명과 철도역 청소업무 인력 1,920여명을 코레일테크 소속으로 정규직 전환하기로 결정하면서, 코레일테크는 2018년 7월 1일부터 청소 및 경비 신규사업을 시작하게 되었다.²⁾ 이를 위해서 코레일테크는 2018년 7월 1일자로, 청소(건물위생관리사업 등)용역

2) 레일뉴스(2018. 7. 1), 「코레일테크, 7월 1일부터 청소·경비 신규사업 시작」, <http://www.itrailnews.co.kr/news/article.html?no=32344>(검색일: 2019. 12. 31).

〈표 2-7〉 사업 목적에 파견 및 인력공급업이 포함된 자회사 사례

- * 주식회사 아리랑TV미디어 제2조(목적) 10. 인력공급업 및 파견업
- * 지케이엘워드(주) 정관 제3조(사업) 9. 인력파견업
- * 기보메이트 정관 제2조(목적) 1. 근로자 파견업
- * SBDC종합관리(주) 정관 제2조(목적) 4. 근로자 파견업
- * 중진공파트너스(주) 정관 제2조(목적) 1. 근로자 파견업
- * 코스포서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
- * 코웨이서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
- * 이더블유퍼서비스(주) 정관 제2조(목적) 1. 고용알선 및 인력공급업
- * 킨스파트너스(주) 정관 제2조(목적) 7. 고용알선 및 인력공급업
- * 캠프시설관리(주) 정관 제2조(목적) 3. 인력공급업
- * 코레일네트웍스(주) 정관 제2조(목적) 24. 고용알선업, 인력공급업
- * 케이앤에프파트너스(주) 제2조(목적) 4. 사업지원서비스업(고용알선 및 인력공급업, 사무지원 서비스업 포함)

자료: 엄진령(2019: 42).

업 및 방역업을 사업 목적으로 추가하는 정관 개정 작업을 거쳤다. 이러한 정관 내 사업 목적 신설의 추가는 자회사의 전문성 약화는 물론 무분별한 사업 영역 확대의 우려 역시 존재한다고 볼 수 있다.

정규직 전환을 위해 기존 자회사가 이용된 사례뿐만 아니라, 신설된 자회사 대부분이 사업 목적을 사업시설 운영관리 등으로 삼고 있는 상황 속에서, 이러한 자회사들이 ‘인력공급업체’에 불과하다는 노동계의 지적은 계속되어 왔다. 정규직 전환을 위해 파견·용역 노동자를 기존 자회사에 편입시킨 경우와 자회사를 신설한 경우 자회사의 사업 목적에 ‘파견 및 인력공급업’을 명시한 경우도 적지 않기 때문이다.

이러한 상황 속에서, 민주노총 등 노동계에서는 자회사를 통한 정규직 전환이 “인력파견업에 불과한 자회사 전환”이라는 입장을 보였다(민주노총, 2018).

2017년 7월 이후 설립된 공공기관 자회사가 보여주는 기존 자회사 유형과의 가장 큰 차이는 자회사의 설립 목적이 공공기관 ‘업무 관련성’에 있다기보다는 기존 파견·용역 노동자의 ‘고용형태 변경’을 목적으로 하고 있다는 점이다.

제4절 소 결

제2장에서는 “공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정 속에서 왜 자회사 방식이 주된 전환 방식으로 선택되었는가?”라는 문제에 대한 답을 찾기 위한 기초 작업으로서 공공기관 자회사의 정의와 유형에 대해 살펴보았다. 공공기관의 자회사의 존재 양태를 살펴본 결과, 우리는 공공기관 자회사의 존재 목적이 크게 세 가지로 나뉘는 것으로 파악하였다. 첫째, 공공기관 자회사는 공공기관의 업무 효율화를 목적으로 존재한다. 공공기관은 해외사업용 자회사 또는 분사형 자회사처럼 공공기관이 수행하는 업무의 효율적 추진을 위해 자회사를 설립하였다. 둘째, 공공기관은 대내외 환경 변화에 따라 사업 영역을 재구조화할 필요가 있을 때 자회사를 설립한다. 셋째, 공공기관은 정부정책 집행을 위한 하나의 수단으로서 자회사를 설립한다.

공공기관이 자회사를 설립하는 가장 큰 유인은 ‘자회사’라는 조직형태의 용이성이다. 공공기관이 각종 법률 및 제도, 관행상 조직의 개편을 쉽게 할 수 없는 제약 조건 속에서 신규사업 진출 및 기존 사업 분할, 정부정책 집행을 위해서 공공기관이 할 수 있는 여러 가지 방법 중에서 가장 용이한 선택지는 바로 자회사 설립이라는 점이다. 공공기관은 각 개별 기관을 규율하는 법률이 존재하는 상황 속에서 신규사업 진출 및 분할 등을 위해서는 관련 법률 개정 등의 제반 절차가 이루어져야 하는 경직된 구조 속에 있다. 이러한 제약 조건 속에서, 공공기관이 신규사업 진출 또는 분할과 관련하여 업무의 효율적 수행을 위해서는 자회사를 설립하는 것이 상대적으로 더 용이하다는 점이다. 이는 곧 ‘공공기관 자회사’라는 조직형태는 공공부문 내 경직된 운영 구조 속에서 공공기관이 유연성을 발휘할 수 있는 공간임을 보여준다고 할 수 있다.

자회사라는 조직형태는 공공기관이 조직 구조와 관련하여 유연성을 발휘할 수 있는 공간이기도 하지만 이러한 구조 속에서 한편으로는 공공기관 자회사 위상의 모호성 역시 내포한다. 공공부문의 한 조직형태로서 공

공기관 자회사는 공공기관으로 지정된 곳도 있고 그렇지 않은 곳도 동시에 존재한다. 이러한 점은 공공기관 자회사의 복합적 정체성을 보여준다고 할 수 있다.

제 3 장

공공기관 자회사 도입 및 운영 쟁점의 역사적 고찰

제1절 들어가며

제2장에서는 공공기관의 정의와 유형을 검토하면서, 공공기관 자회사라는 조직형태가 공공부문 내에서 경직된 구조에서 유연성을 발휘할 수 있는 공간임을 살펴보았다. 공공기관 자회사가 공공부문 내 조직형태 구성의 유연성 발휘 공간이라는 점에서 파생되는 문제는 공공기관 자회사의 위상이 모호해질 수 있다는 점 역시 살펴보았다.

제3장에서는 공공기관의 설립 주체로서 정부가 공공기관 자회사에 대한 정책을 어떻게 전개했는가를 시기별로 나누어 살펴보도록 한다. 공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점을 역사적으로 고찰하는 것은 우리가 당초 이 연구의 두 번째 문제의식으로 제기했던 ‘자회사를 통한 정규직 전환 방식이 왜 계속 논쟁인가?’라는 점을 분석하기 위한 기초 작업이다. 자회사에 대한 기존의 정부정책 변화 검토를 통해 현재 자회사를 통한 정규직 전환이 왜 계속 논쟁 중인가에 대한 이해를 도울 수 있을 것이다.

제2절 공공기관 자회사에 대한 정부정책의 변화 과정

송윤근·이국종(2015)에 따르면, 한국에서는 2006년 이전까지는 공공기관의 개념이 명확하게 성립되어 있지 않았다. 공공기관의 개념이 정확하게 정립되어 있지 않았다는 점은 공공기관을 어떻게 관리하고 운영해야 할지에 대한 뚜렷한 방향이 없었다는 것을 의미한다. 따라서 공공기관 관리 및 감독의 사각지대가 존재하였고, 각 기관의 특성을 고려한 관리 및 감독 시스템이 마련되지 않았다. 공공기관에 대한 관리 및 감독 시스템이 정비되지 않았다는 것은 공공기관 자회사에 대한 관리 방안 역시 제대로 마련되어 있지 않았다는 것을 의미한다.

공공기관 자회사의 도입 및 정리 그리고 운영에 대한 쟁점이 제기된 시기는 1997년 경제위기 이후부터라고 볼 수 있다. 따라서 제3장에서는 공공기관 자회사와 관련된 정부정책의 변화를 크게 5개의 시기로 나누어 살펴보고자 한다. 먼저 우리는 1997년 경제위기 이후 공공기관 자회사의 정리 방향에 대해 살펴본 후, 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」 도입으로 인한 공공기관 자회사의 위상 변화와 2008년 감사원의 공공기관 자회사 운영 실태 감사에서 나타난 공공기관 자회사에 대한 쟁점, 그리고 2009년 제5차 공공기관 선진화 정책 추진에 따른 변화, 2013년 국민권익위원회의 공공기관 출자 및 출연기관 관련 의결과정에서의 주요 내용을 살펴본 후, 마지막으로 2017년 비정규직 정규직 전환 정책 시행 과정에서 자회사 도입 문제를 살펴보도록 할 것이다.

1. 1997년 경제위기 이후 공공기관 자회사의 대거 정리

공공기관의 자회사가 공공부문 거버넌스와 관련하여 이슈가 되기 시작한 분기점은 1997년의 경제위기로 볼 수 있다. 1997년 경제위기 이후 공공부문 거버넌스에서 공공기관 자회사는 ‘도입’의 문제가 아니라 ‘정리’가 주된 화두였다. 즉, 이 당시 공공기관들이 이미 설립하여 운영하고 있

던 자회사를 어떻게 정리할 것인가가 공공부문 거버넌스의 중대한 이슈였다.

1997년 경제위기 이후 한국 사회에서는 전체적으로 구조조정 바람이 불었다. 공공부문에서도 ‘슬림화’가 요구되었고, 비대해진 공공부문을 어떻게 구조조정할 것인가의 문제에서 가장 쉽고 빠른 방법은 공공기관의 자회사를 정리하는 것이었다. 즉, 이미 설립되어 운영되고 있던 공공기관 자회사를 통폐합하고 민영화하여 청산하는 등 자회사를 정리하는 것이 공공부문 구조조정의 주요한 정책 방향으로 설정되었다. 이러한 흐름 속에서 1998년부터 2000년까지 20개의 공기업 자회사가 민영화 및 통폐합되었다.

1997년 경제위기 이후 사회 전체적인 구조조정 바람 속에서 기획예산처는 2001년 3월, 공기업 자회사 정리방안을 발표하였다. 이 방안에서 기획예산처는 자회사를 정리해야 할 필요성에 대해 “모기업과 자회사의 부

〈표 3-1〉 공기업 자회사 정리 실적(1998~2000년)

	1998	1999	2000
민영화 (10개)		한국통신카드(한국통신) 한국통신CATV(한국통신) 세일에이직(한전) 청열(가스공사) 지앤지텔레콤(대한송유관) 매일유업(유통공사) 뉴질랜드치즈(유통공사) 코리아후드(유통공사)	한국가스해운(가스공사) 하이텔CSC(한국통신)
소 계		8개	2개
통폐합 (10개)	ICO투자관리 (한국통신) 한국송유관공사 (대한송유관)	한양산업(주택공사) 한국물산(유통공사) 한국축산(유통공사) 주공감리공단(주택공사) 토공감리공단(토지공사) 수공감리공단(수자원공사)	한국건설자원공영 (토공 등 4개사) 한양(주택공사)
소 계	2개	6개	2개
총 계	2개	14개	4개

주: 괄호는 모회사.

자료: 기획예산처 보도자료(2001. 3. 2).

당 내부거래·수의계약 등 자회사의 부실 경영을 근원적으로 해결할 필요성”, “불필요한 자회사 정리를 통해 공기업의 핵심역량을 강화하고 공공부문의 슬림화를 도모하고자 하는 목적”을 내세웠다.

기획예산처는 관계 부처 및 해당 공기업과의 협의를 통해 자회사 정리의 세 가지 기본 원칙을 세웠다. 첫째, “민간시장 형성 등 경제·사회적 여건 변화로 더 이상 공기업으로 존치할 이유가 없는 자회사는 민영화한다.” 둘째, “부실로 인해 회생 가능성이 없거나, 모기업 없이 독자적으로 존립하기 어렵거나, 수지가 맞지 않아 민영화가 곤란한 자회사는 청산 또는 통합한다.” 셋째, “국가 중요사업의 수행, 공익적 서비스의 안정적인

〈표 3-2〉 공기업 자회사 정리방안(2001년)

정리방안		2001	2002
정리	민영화(29개)	독자 민영화(17개)	-
	모기업과 같이 민영화(12개)	한국인삼공사, 한국연초인삼홍콩유한공사, 한국지역난방기술, 안산도시개발(4개)	
	소 계	21	8
	통폐합 등(6개)	한양목재, 한양공영, 수자원 기술공단, 한국통신엠닷컴, 한국가스엔지니어링(5개)	KTP
	기타(1개)	한국부동산신탁(채권단이 처리방안 결정)	
	합 계(36개)	27	9
	존 치(5개)	한전원자력연료, 한전KDN, 경북관광개발공사, KCCL, KSL	
총 계(41개)			

자료: 기획예산처 보도자료(2001. 3. 2).

공급 등 공공성이 강한 자회사는 존치한다.” 2001년에 정립된 기획예산처의 「자회사 정리 3원칙」은 공공부문과 민간부문 사이의 관계 설정 문제를 잘 보여준다고 할 수 있다.

이 당시의 공공기관 자회사 정리 방침의 경우, 공공기관 역시 하나의 기업이므로 회생이 어려운 부실 상태에 있거나, 수지가 맞지 않는 상황에서 사업을 지속할 수는 없다는 판단이 중요하게 작용했던 것으로 볼 수 있다. 이 당시의 공공기관 자회사 정리 방침은 경영 부실 상태인 자회사의 존치가 모기업인 공공기관 경영에 부담이 되는 경우에는 자회사를 통폐합하거나 청산하는 등의 정리가 합리적인 상황임을 전제로 진행되었으나, 정리하고자 하는 자회사가 어떤 유형의 자회사였는지는 크게 고려 대상이 되지 않았던 것으로 보인다.

2001년 3월 기획예산처가 발표한 ‘청산 또는 통합’을 추진하는 6개 공공기관 자회사는 한양목재, 한양공영, 한국통신엠닷컴, 한국가스엔지니어링, 한국수자원기술공단이었다. 이 중 한양목재와 한양공영은 대한주택공사가 민간기업의 지분을 인수하여 자회사 형태로 두고 있는 상태였고, 한국통신엠닷컴 역시 기존 민간기업의 지분을 공공기관인 한국통신이 인수하여 자회사 형태로 운영하고 있던 상태였다. 이러한 유형의 자회사의 경우 해당 공공기관이 스스로 ‘설립’한 것이 아니라 정부의 정책 또는 시장의 상황 및 필요에 따라 공공기관이 민간기업에 대해 지분을 투자한 상태의 자회사로 존재하고 있었기 때문에 해당 공공기관의 설립 목적을 위해 꼭 불요불급한 형태의 자회사는 아니었다고 판단할 수 있다. 이런 점에서 공공기관이 지분 투자를 하여 자회사가 된 자회사들을 정리하는 것과 공공기관이 직접 설립한 자회사를 정리하는 것의 의미는 동일하다고 보기 어렵다.

2001년 3월 기획예산처의 자회사 정리 방안에서 ‘공공기관이 직접 설립한 자회사’를 정리하는 문제와 관련하여 중요하게 살펴봐야 할 문제는 ‘모기업 없이 독자적으로 존립하기 어려운 자회사’는 청산 또는 통합의 방법을 통해 정리하기로 결정되었다는 점이다. 이 당시 ‘모기업 없이 독자적으로 존립하기 어려운 자회사’로 판단되어 청산 절차가 진행된 사례 중 대표적인 것은 한국수자원공사의 자회사 한국수자원기술공단이었다.

모기업 없이 독자적으로 존립하기 어려운 자회사의 경우 일반적으로 모회사와 자회사가 원청과 하청 관계이면서, 자회사와 모회사의 사업 구조가 ‘공공부문 내부거래’인 경우이다. 이러한 경우는 자회사가 모기업이 수행하는 필수 업무 중 일정 부분을 전담하는 형태이기 때문이다. 한국수자원기술공단은 한국수자원공사의 수자원 시설물 점검 및 정비 업무를 위해 한국수자원공사가 전액 출자하여 설립한 자회사였다. 2001년 3월 자회사 정리 지침에 따라, 한국수자원공사는 한국수자원기술공단을 ‘아웃소싱 후 청산’하는 방법으로 정리하였다.³⁾ 공공부문 내부거래를 담당하고 있던 기존의 자회사를 ‘모기업 없이 독자 생존하기 어렵다는 이유’로 청산하기로 한 결정은 공공부문 내부거래의 특성을 제대로 이해하지 못했던 판단인 것으로 볼 수 있다. 신규사업을 전담하여 새로운 가치를 창출하는 것을 목적으로 설립된 자회사와 기존에 공공기관이 담당하고 있는 특정 업무의 분사를 위해 설립된 자회사의 경우 특성이 동일하지 않음에도 정리 대상 자회사로 결정되었다. 이러한 사실은 2001년 공공기관 자회사 정리 정책 시행 당시 정부 당국 등에서는 공공기관 자회사의 유형과 특성에 대한 별다른 고려 사항이 존재하지 않았음을 의미한다.

공공기관 자회사의 유형과 특성에 대한 고려 없이 진행된 구조조정 국면에서 중요하게 살펴보아야 할 문제는 민영화 및 아웃소싱 등의 구조조정 방식이 공공부문 일자리의 질을 어떻게 변화시켰는가라는 점이다. 한국수자원기술공단과 같이 공공부문 내부거래 특성을 지닌 자회사를 청산하여 정리하는 결정은 해당 공공기관이 더 이상 해당 업무를 수행하지 않는 상황과는 전혀 다르다. 공공기관이 자회사를 통해 수행하던 사업 영역에서 철수하는 것과는 상황이 다른 것이다. 즉 기존의 자회사가 담당하던 업무가 공공기관 모기업과 관련하여 사라진 것이 아니며 계속 존재하는 상황 속에서 ‘공기업의 슬림화’라는 명목으로 자회사가 수행하던 업무를 아웃소싱하는 방식으로 나타났다는 점이다. 그것은 바로 자회사 소속으로 해당 업무를 수행하는 노동자들에게 고용의 질이 계속 나빠지게 되었다는 것을 의미했다. 한국수자원공사가 직접 수행하던 시설물 점검 및 정비 업무가 자회사를 설립하여 이관된 이후, 해당 업무는 2001년 다시 청

3) 매일경제신문(2001. 3. 30), 「수자원공사, 한국수자원 기술공단 청산」.

산 절차를 거쳐 용역의 형태로 전환되는 것이었다. 이러한 변화는 해당 업무에 종사하는 노동자들의 고용안정성의 감소를 의미하는 것이었다. 결국 공공기관 자회사의 유형과 특성을 고려하지 않은 자회사 정리방안은 해당 자회사에서 일하는 노동자들에 대한 일자리의 질 문제를 고려하지 못했다는 점을 의미한다고 하겠다.

2. 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정과 2008년 감사원의 자회사 운영실태 감사

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정은 그간 체계적인 공공기관 관리 운영 시스템이 미비한 상태를 일정 부분 개선하였다고 평가할 수 있다. 공공기관 운영에 관한 법률 제정 이후 정부는 공공기관의 범위 및 유형 분류, 관리·감독 시스템을 도입하여 공공기관의 경영 전반에 대한 관리를 체계화하였기 때문이다.

2007년 공공기관 운영에 관한 법률 제정 이후 공공기관이 설립한 자회사와 관련한 변화들이 진행되었다. 주로 제기된 문제는 자회사가 ‘남설’되고 있다는 것이었다. 공공기관이 자회사를 무분별하게 ‘남설’하고 있음을 지적하는 입장에서는 공공기관 자회사 신설에 대한 통제 기준을 마련하거나, 기존에 설립되어 운영되고 있는 자회사의 정리 기준을 개발하고자 하는 시도들이 진행되었다(한국공기업학회 2008). 신설에 대한 기준과 정리에 대한 기준 마련 요구는 기존까지의 지침이 자회사의 신설 등에 대한 명확한 기준이 존재하지 않은 데서 비롯되었다.

기존까지 공공기관 자회사에 관련된 지침은 「정부투자기관 예산편성지침」 및 「정부산하기관 예산 관리기준」 등에 규정되어 있었다. 이 지침들에 의하면, 공기업 등 공공기관은 자회사를 새로이 설립하거나 자회사에 대해 추가로 출자 및 출연하는 행위를 최대한 억제하도록 하는 것이 원칙이었으며, 예외적으로 국가정책 사업 추진을 위한 자회사 설립 및 자회사에 대한 추가 출자 등이 허용되었다. ‘원칙적 억제와 예외적 허용’이라는 기존 규정을 좀 더 명확하게 할 필요성이 제기된 것이었다. 이러한 배경 속에서, 먼저 공공기관의 신설에 대한 규정이 정비되었다. 2007년

시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관 신설에 대한 사항을 법률 제7조에 규정하였다.

〈표 3-3〉 공공기관 운영에 관한 법률상 기관 신설 규정

제7조(기관 신설에 대한 심사)

① 주무기관의 장은 법률에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 신설하고자 할 때에는 그 법률안을 입법예고하기 전에 기획재정부장관에게 그 기관 신설의 타당성에 대하여 심사를 요청하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.>

1. 법률안에 정부의 출연 근거가 규정되어 있는 기관
2. 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과할 것으로 추계되는 기관
3. 법률안에 정부가 단독으로 또는 정부와 공공기관이 합하여 자본금의 100분의 30 이상을 출자하는 것으로 규정되어 있는 기관

② 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 기획재정부장관은 제8조의 규정에 따른 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관 신설 및 재정지원 등의 필요성과 효과 등을 심사하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008. 2. 29.>

③ 제1항 및 제2항의 규정에 따른 기관 신설의 타당성 심사 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자료: 국가법령정보센터.

「공공기관 운영에 관한 법률」 시행을 통해 공공기관의 신설에 대한 기준이 마련되었으나, 공공기관 자회사의 신설 및 통제 등의 정리 기준은 여전히 명확화되지 못하였다. 공공기관의 관리 및 운영뿐만 아니라 공공기관 자회사 신규 설립 및 정리 역시 중요한 관심사항이 되었다.

감사원은 2007년 공공기관 운영에 관한 법률 시행 이후 공공부문의 거버넌스를 주의깊게 들여다보고자 하였다. 감사원은 공공기관 전체의 구조조정과 공공기관 자회사 정리를 특정 기준에 따라 연계하려는 실태 감사를 진행하였다. 2008년 감사원의 공공기관 자회사 운영실태 감사는 자회사 도입 및 운영에 관한 기준을 제시하였다고 평가할 수 있다. 감사원은 2008년 3월 예비조사부터 시작해서, 2008년 9월 감사결과를 최종적으로 확정하기까지 약 6개월간 공공기관의 자회사 및 출자회사를 대상으로

감사를 진행하였다. 감사원은 해당 감사의 목적을 “민간부문이 성장하는 등 사회·경제적 여건 변화를 반영하여 공공기관의 자회사 등에 대한 존립 필요성을 재평가하고, 모회사 핵심사업과 관련이 없거나, 경쟁력이 없는 자회사 및 출자회사를 그대로 유지하고 있는지, 모회사와 유사기능을 수행하여 별도로 유지할 필요성이 없거나 또는 모회사 부담만을 가중시키고 있는지, 조직 및 인력을 비대하게 운영하고 있는지에 대한 여부 등을 점검”하는 것에 있음을 밝혔다(감사원, 2008: 8).

감사원은 2008년 공공기관 자회사 운영실태 감사에서 공공기관 자회사가 제대로 운영되고 있는지에 대한 판단 기준을 「공공기관 구조조정 판단기준」으로 삼고 감사를 진행하였다(감사원, 2008: 2).

〈표 3-4〉 공공기관 구조조정 판단기준

- ① 서비스의 공공성: 민간부문이 수행할 수 없거나 참여 유인이 없는 기능을 수행하는지의 여부
- ② 민간기업과의 시장 경합성: 해당기관이 공급하고 있는 재화와 서비스가 민간시장에서 어느 정도 공급되고 있는지의 여부
- ③ 다른 기관과의 중복성: 해당 기관의 업무와 사업이 다른 공공기관과 유사하거나 중복되는지의 여부
- ④ 설립목적과 실제사업 간 연계성: 해당기관의 기능과 사업이 설립 목적과 연계성을 가지고 있는지의 여부

자료: 감사원(2008: 2).

감사원은 공공기관 자회사가 수행하고 있는 주요 기능 및 주요 사업의 경영 성과를 점검하여 문제점이 있는 자회사에 대해 위의 네 가지 기준으로 감사를 진행하였다. 감사원이 2008년 공공기관 자회사 운영실태 감사에서 공공기관 자회사가 제대로 운영되고 있는지에 대한 판단 기준으로 「공공기관 구조조정 판단기준」을 사용하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 즉, 감사원은 공공기관 자회사를 공공기관에 준하는 것으로 전제한 것이라고 해석할 수 있다. 이는 공공기관 자회사 역시 공공성이 가장 중요한 가치임을 나타낸 것이라고 볼 수 있다. 이러한 기준에 따르면, 공공기관의 자회사는 서비스의 공공성을 지녀야 하고, 민간기업과의 시장경합성이 낮아야 하며, 다른 기관과 사업 영역이 중복되지 않아야 하고, 해당 공

공기관의 설립 목적과 연계성이 존재해야 한다.

감사원의 공공기관 자회사 감사 결과, 공공기관 자회사의 설립 및 운영과 관련하여 다음과 같이 두 가지 사항이 지적되었다.

첫 번째는 공공기관 자회사에 대한 설립 통제 및 정비가 미흡하다는 점이었다. 공공기관 자회사와 관련된 기존 지침들에서는 공공기관의 자회사 설립이나 출자를 최대한 억제하도록 규정만 하였을 뿐 이를 통제할 수 있는 제도적 장치나 조치를 취하지 않고 있다는 것이 주요 지적 사항이었다. 또한 감사원은 법령상 이미 설립된 공공기관 자회사의 존치 필요성에 대한 검토 등의 방안 역시 마련되어 있지 않았음을 지적하면서, “공공기관에서 공공기관으로 유지할 필요가 없는 기관을 공공기관 자회사로 계속 유지하고 있는 경우” 개선이 필요하다는 점을 권고하였다.

두 번째 주요 지적 사항은 공공기관 자회사의 운영과 관련된 쟁점이었다. 감사원은 공공기관 자회사가 모회사 핵심사업과 관련이 없거나 민간 영역에 진출하여 모회사의 경영 부담을 초래하고 있는 상황의 문제를 지적하였다.

2008년 감사원의 공공기관 설립 및 운영과 관련된 자회사 운영실태 감사 사항 및 지적 사항의 중요 사례를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공공기관 자회사의 설립 목적이 이미 달성된 자회사는 조속히 민영화하는 것이 타당하다는 것이다. 감사원은 그에 대한 대표적인 사례로 한국도로공사의 자회사인 한국건설관리공사 사례를 들었다. 한국건설관리공사는 민간 감리 업체를 선도하고 감리제도를 조기 정착한다는 목적을 가지고 설립된 한국도로공사의 자회사였다. 감사원은 한국도로공사가 한국건설관리공사를 설립한 이후 자회사의 사업 영역인 감리시장이 발전하여 민간부문이 성숙된 상황이라고 진단하였다. 이처럼 민간부문이 성숙한 시점에서는 한국건설관리공사의 설립 목적이 이미 달성되었으므로 조속히 민영화하는 것이 타당하다고 지적하였다.

둘째, 법령에 근거 없이 설립된 자회사는 해당 공공기관의 핵심 사업과 관련성이 적으며, 민간부문과 경쟁의 우려가 있기 때문에 바람직하지 않다는 것이다. 법령에 근거 없이 설립된 자회사 중 대표적인 사례로 언급된 것은 한국도로공사가 고속도로와 지하철 등 대중교통수단에서 호환

사용이 가능한 선불교통카드 발행 및 관리를 위해 설립한 자회사 하이플러스카드주식회사이다. 감사원은 하이플러스카드는 법령에 근거 없이 설립된 자회사로서 민간과 불필요한 경쟁을 초래하고 자회사의 수익성을 악화시키게 되며 이는 모기업인 공공기관에 부담이 되는 것임을 지적하였다.

셋째, 공공기관 자회사가 고유 목적 이외의 사업에 진출하는 것은 타당하지 않다는 지적이다. 고유 목적 이외의 사업 영역에 진출한 것으로 지적된 공공기관 자회사는 한국가스공사의 자회사인 한국가스기술공사이다. 한국가스기술공사는 천연가스 생산·공급 설비의 정비 및 보수, 관로 순찰 등 기존의 고유 목적 사업이 존재한다. 그러나 한국가스기술공사는 이러한 고유 목적 사업 이외의 영역인 충전소건설사업, 공공건설사업, 조명등사업, 소형열병합사업, 집단에너지사업, 지열에너지사업 등을 수행함으로써 당초의 설립 목적과 맞지 않는 사업 수행으로 민간기업과 경쟁함으로써 수익성이 떨어지는 상황이 발생하고 있다는 것이었다.

감사원의 공공기관 자회사 운영실태 감사 이후 정부 부처에서는 공공기관 자회사의 바람직한 설립 및 운영을 위한 여러 조치들을 시행하게 되었다. 대표적인 것이 바로 2009년 1월 시행된 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」이다. 이 지침 제18조에서는 공기업 및 준정부기관이 출연 및 출자 등을 통해 공공기관을 설립하고자 할 때 주무기관의 장 및 기획재정부장관과 사전협의를 거치도록 규정하면서, 공공기관 자회사의 ‘설립’에 대한 통제장치를 강화하는 방안을 마련하였다.

3. 2009년 제5차 공공기관 선진화 정책

1997년 경제위기 이후 공공기관 자회사가 대거 정리된 이후 다시 공공기관 자회사에 대한 정부의 ‘정리’정책이 대규모로 시행된 것은 2009년이다. 2009년 공공기관 선진화 추진방안(5차)은 130개의 공공기관 출자회사를 대폭 정리하는 것을 중심으로 진행되었다. 2009년 공공기관 자회사 정리정책의 특징은 공공기관 자회사 중에 공공기관으로 지정되지 않은 자회사들을 정리하는 것이었다. 정비의 대상을 공공기관이 출자한 회사 중

에서 공공기관으로 지정되지 않은 ‘미지정 출자회사’로 삼은 이유는 관리 및 감독의 어려움이었다. 당시 기획재정부는 공공기관의 자회사 중 공공기관으로 지정된 경우에는 정부의 관리 감독이 가능한데, 공공기관으로 지정되지 않은 자회사는 관리 감독이 어렵다는 이유를 들어 미지정 출자회사 정리 방안을 발표하였다.

2009년 제5차 공공기관 선진화 정책의 핵심 기조는 공공기관은 핵심 업무에 집중하고, 민간수행이 바람직하다고 여겨지는 분야는 공공기관이 보유하고 있는 지분을 매각하는 방향을 세운다는 것이었다. 2008년 말 기준, 공공기관이 출자하여 지분을 보유하고 있는 회사는 330개였다. 기획재정부는 330개 출자회사 중 57개 기관이 공공기관의 운영에 관한 법률상 ‘기타공공기관’으로 지정되거나 공공기관 선진화 방안에 따라 관리되고 있었으나 나머지 273개 ‘미지정 출자회사’는 관리 사각지대에 놓여 있다는 판단을 하였다. 당시 기획재정부는 공공기관 출자회사를 다음과 같이 분류하였다.

제5차 공공기관 선진화 정책에서 공공기관 자회사와 관련된 주요 내용은 미지정 출자회사의 관리제도가 적용 대상이 제한적이며 관리내용이 미비하다는 것과 함께, 자회사 신설 협의 규정이 존재하지만, 구체적이고 객관적인 기준이 미비하다는 것이었다.

또한, 기획재정부는 출자회사 운영과 관련하여 방만 경영 사례를 다음과 같이 지적하였다.

〈표 3-5〉 공공기관 출자회사의 구분

	관리 및 감독
“일정 규모 이상이고 모기업이 지배력이 있는 출자회사”	‘기타공공기관’으로 지정하여 관리
“지배력은 있으나 규모가 작은 출자회사”	자회사 신설 시 주무부처 및 재정부와 신설 시 사전협의 의무만 존재하며, 별도 관리제도가 존재하지 않음
“지배력이 없는 공공기관의 출자회사나 공공기관의 재출자회사”	별도의 관리제도가 존재하지 않음

자료: 기획재정부(2009: 1) 내용 정리.

〈표 3-6〉 공공기관 출자회사의 방만 경영 사례

- 모기업 업무와 무관한 사업 분야 진출 및 민간 영역 침범
- 모기업의 퇴직 직원 인사 자리로 활용
- 투자 성과에 대한 관리 부재로 모기업의 투자 재원 낭비
- 합작계약상 불합리한 조건 부담으로 적기 사업 철수 및 재산권 처분 제한

자료: 기획재정부(2009: 5) 내용 정리.

이러한 배경에서, 모기업의 경영 효율화를 도모한다는 차원에서 공공기관으로 지정되지 않은 출자회사에 대한 정리 및 출자회사 준치 시 관리제도 개선방안이 마련되었다.

미지정 출자회사 중에서 130개 기관을 매각 등 정리하는 방안이 제시되었다. 130개 공공기관 출자회사 중에서 ‘민간수행이 바람직한 분야’는 공공기관이 보유한 지분을 매각하도록 하였다. 이때 제시된 ‘민간수행이 바람직한 분야’는 공공기관이 설립한 (출)자회사가 아니라, 대부분 민간기업의 지분을 공적자금투입의 형태로 공공기관이 인수하여 자회사 형태로 두고 있었다는 점⁴⁾을 주목할 필요가 있다.

또한, 기획재정부는 공공기관 자회사 중에서 당초 설립 목적이 달성된 자회사 및 경영 부실이 누적된 자회사를 매각 정리하도록 하였다. 이러한 유형은 사업기한이 도래된 주네브, 펜타포트 등 주택공사 및 토지공사의 프로젝트 파이낸싱 사업(PF) 등이었다. 공공기관 (출)자회사 중에서 기능 중복으로 별도로 존치할 필요가 없는 (출)자회사는 모기업에 흡수·통폐합하는 방안 역시 마련되었다.

공공기관 미지정 (출)자회사 중에서 정리하지 않고 존치시키면서 관리방식을 개선하는 계획 역시 마련되었다. 기획재정부는 다음의 경우에는 기존 (출)자회사를 존치시키면서 관리 방식을 개선하는 계획을 수립하였다. 주목할 것은, (출)자회사의 존치 조건을 제시하면서도 제한 조건 역시 함께 제시하였다는 점이다.

존치시키면서 관리 방식을 개선하는 계획의 주요 내용은 다음과 같다.

4) 2009년 제5차 공공기관 선진화 추진 계획에서 민간수행이 바람직하다고 판단되어 매각이 추진된 공공기관 (출)자회사는 대한생명, LG파워콤, GM대우오토엔테크놀로지, 벅스코, STX에너지 등이다.

첫째, “업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위한 경우” 존치한다. 구체적으로 해외사업수행용 (출)자회사는 정상 영업 또는 건설·개발 등 투자 단계에 있고 장래 수익성이 기대되는 해외사업 법인은 유지하는 원칙이다. 그러나 사업을 진행하고 있는 해외 현지의 경영 여건이 악화되어 수익성의 확보가 어려운 경우에는 신속히 해당 사업을 철수하도록 하였다. 둘째, “법령·정부정책상 혁신형·기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 경우” 존치한다. 구체적으로는 정부출연연구소가 설립한 연구소 기업 및 신용보증기금, 기술보증기금 등의 보증연계투자 목적의 (출)자회사가 해당된다. 다만, 혁신형·기술형 중소기업 육성을 목적으로 하는 경우 공공기관은 창업 또는 창업초기(5년 내) 기업 중심으로 운영할 것과, 원칙적으로 투자일로부터 5년 내 매각 또는 투자금을 회수해야 하는 방향을 설정하였다.

셋째, “민간수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를 위해 분사, 한시적 운영 회사 설립이 바람직한 경우”에는 존치시킨다. 이 경우의 (출)자회사는 해당 분야에서 민간의 참여가 원활해지거나, 사업 기간이 도래할 때까지만 운영하고 정리하는 것을 원칙으로 정하였다.

넷째, “기관 고유업무를 민자를 유치하여 수행하는 것이 바람직한 경우” 존치시킨다. 이 유형에 해당하는 (출)자회사는 철도역세권 개발을 위한 자회사, 주택공사 및 토지공사의 건설을 위한 자회사 등이다. 이 경우에도 건설 등 사업이 정상적으로 준공 등의 마무리가 된 경우 사업 운영 단계에서 민간의 자체 수행 역량을 감안하여 단계적으로 매각 정리할 것을 원칙으로 정하였다.

다섯째, “투자 협약상 매각 및 사업 철수 제한으로 당분간 존치가 불가피한 경우”이다. 투자 협약상 요건이 충족되거나, 협약 변경 노력 등으로 매각하여 정리할 것을 원칙으로 하였다.

2009년 제5차 공공기관 선진화 정책에서는 기존의 자회사를 정리하는 것과 함께, 신설 및 출자금 증액에 대한 통제를 강화하는 정책 방향이 제시되었다는 점 역시 중요하다. 모기관의 경영평가에 출자회사 등의 관리에 대한 사항을 공통 평가내용으로 반영하도록 하는 등 출자회사에 관한 경영평가 및 경영공시 강화 방안이 제시되었다. 이는 공시 내용 구체화 및

〈표 3-7〉 존치대상 출자회사 유형 및 대상

출자회사 유형	대상
해외사업 수행형(64개)	- 업무와 직접 관련하여 해외에서의 사업수행을 위한 경우(한전 및 발전사 19개, 광진공 13개, 석유공사 20개, 수출입은행 4개 등)
중소기업 육성형(6개)	- 법령·정부정책상 혁신형·기술형 중소기업 육성 등을 위해 필요한 경우(출연(연)의 연구소기업 5개, 신·기보의 보증연계투자 등)
분사형(7개)	- 민간수행이 곤란한 분야에서 모기업의 효율화를 위해 분사(아리랑TV미디어, 독립기념관사업단, 케이이비보험중개 등)
민자유치형(60개)	- 기관 고유업무를 민자를 유치하여 수행하는 것이 바람직한 경우(철도 역세권 개발 20개, 주·토공 건설 14개, 도로·항만·수자원 5개 등)
추후 사업 철수(5개)	- 투자 협약상 매각 및 사업 철수 제한으로 당분간 존치 불가피(한누리, 행담도개발, 인천공항에너지, 지역난방기술, 수협)

자료: 기획재정부(2011: 190) 재구성.

경영공시 강화를 통한 외부감독을 강화하여 이른바 ‘방만 경영’의 가능성을 줄이고자 하는 시도였다고 평가할 수 있다.

4. 2013년 국민권익위원회의 공공기관 출자·출연기관 관련 의결

국민권익위원회의 2013년 ‘공공기관 등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고’(국민권익위원회 제2013-424호) 의결은 공공기관 (출)자회사의 설립과 운영의 투명성을 강조하였다.

먼저, 공공기관 자회사의 ‘설립’과 관련하여 지적된 문제들을 보자. 국민권익위원회는 공공기관이 자회사 등의 출자 및 출연을 할 때, 출자 및 출연 절차에서의 검증이 부족한 것을 지적하였다.

당시의 규정상, 공기업 및 준정부기관의 경우 자회사 신설을 위해서는 주무기관과 기획재정부의 사전협의를 필요하나, 기타공공기관의 경우 주무부처와의 사전협의 규정은 선언적 규정에 불과하였기 때문에 실효성이 미약하다는 것이 국민권익위원회의 판단이었다. 이러한 배경에서 국민권익위원회는 기타공공기관이 자회사를 설립하고자 할 때, 주무부처가 자

〈표 3-8〉 공공부문 출자·출연 절차 관련 규정 비교

		공기업·준정부기관	기타공공기관
출자·출연 (설립시)		• 주무기관장 및 기획재정부장관과 사전협의	• 주무부처 사전협의 (선언적)
	검토 요건	• 해외에서의 사업수행 • 창업초기 혁신형·기술형 중소기업 육성 • 민간수행 곤란 분야의 분사회사, 한시업무 수행 • 업무와 직접 관련된 사업을 민간자본·기술을 활용하여 수행	• 구체적인 검토요건 없음
추가 출자 (설립 이후)		• 10% 이상 지분 취득 또는 30억 원 이상 출자 시 이사회 심의·의결	• 관련 규정 없음
	검토 요건	• 모기업 경영 부담 여부, 불합리한 조건 부담 여 부 등을 충실히 검토	-

자료: 국민권익위원회(2013: 7) 재구성.

회사 신설 사유에 대해 구체적으로 검토할 것을 권고하였다. 이때 구체적으로 검토할 사항은 해당 공공기관이 자회사를 설립하는 것이 꼭 필요한 사안인지, 그리고 자회사 설립을 위한 투자의 규모가 적절한 규모인지의 여부였다. 국민권익위원회는 출자 및 출연을 위한 검토 요건 및 검증 절차를 강화할 것을 권고하였고, 기타공공기관 자회사 신설 주무부처 협의 시 주무부처가 자회사를 설립하고자 하는 기타공공기관의 특성에 맞는 투자사업인지 보다 구체적으로 검토할 것을 권고하였다.

국민권익위원회가 공공부문 출자 및 출연기관의 설립과 관련해 문제점을 지적한 두 번째 사항은 “사업성 없는 출자 및 출연기관이 난립”하고 있다는 것이었다. 국민권익위원회는 공공기관들이 자회사를 설립하려는 목적에 대한 사업 타당성 검토가 부족한 것과, 사업성이 부족하다고 판단된 사업임에도 출자를 강행하는 문제를 지적하였다. 출자회사 간 유사하거나 중복되는 사업이 추진되어 적자 운영, 재무 상태가 악화되는 등 경영위기가 심화되고 있다는 것이었다. 또한, 기관장의 임기 내 치적 마련을 위한 무분별한 출자회사 설립 등 공공기관 운영에 반드시 필요하지 않은 자회사가 설립되고 있는 것이 지적되었다.

국민권익위원회는 공공기관 자회사의 ‘운영’과 관련된 문제점으로 다음과 같은 사항을 지적하였다. 첫째, 자회사에서 독립성과 전문성이 결여된 임원을 선임하고 있다는 점, 둘째, 자의적인 내부규정에 따라 예산 및 회

계가 집행되고 있는 문제가 있으며 특히 부적정하게 수의계약을 체결하는 등 계약업무에서 특혜 및 비리가 발생하고 있다는 점, 셋째, 부실한 경영 공시로 인해 정보차단 등의 문제가 발생하고 있다는 점이다.

앞서 제시한 공공기관 자회사의 설립과 운영 문제들에 대해 국민권익위원회는 공공기관 출자 및 출연기관의 설립 및 운영 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 공공기관 출자 및 출연기관의 운영 및 관리에 관한 전반적 체계를 확립할 것을 권고하였다. 구체적 권고 내용은 다음과 같다. 공공기관 내 「출자기관 관리규정」이 없는 경우 관련 규정을 제정해야 한다. 출자 및 출연과 관련된 신설·관리·정리 등 단계별로 공공기관 내의 관리 조직(부서)을 명확히 규정해야 한다. 주무부처는 부처 산하기관의 출자·출연기관에 대한 모든 감사 및 평가 결과에 대해 보고를 받아야 한다.

둘째, 공공기관이 출자 및 출연한 기관에 대해 출자 비율, 조직, 정원, 예산 등을 종합적으로 고려하여 공공기관 자회사로서의 ‘공공성’이 강한 기관의 경우 ‘공직유관단체’로 지정하는 방안을 검토할 것을 권고하였다. 공직유관단체의 경우 정부 및 지자체의 재정지원이나 정부 및 지자체의 업무를 수행하는 등 공공성을 지닌 단체의 성격을 가지며, 「공직자윤리법」이 적용되기 때문에 각종 부정과 부패의 가능성을 줄이고 공무집행의 공정성을 확보할 수 있다는 점에서 공공기관의 출자 및 출연기관의 설립과 운영의 투명성을 확보할 수 있다는 이점이 존재한다고 볼 수 있다.⁵⁾

셋째, 공공기관 출자회사와 관련된 공시를 확대하고 공시의 충실성을 제고하는 방안을 추진하도록 하였다. 이미 공공기관 알리오를 통해 공공기관의 출자 및 출연 현황이 공개되고 있지만, 국민권익위원회는 공시 대상 범위를 넓힐 것을 주문하였다. 국민권익위원회는 출자 및 출연기관이

5) 공직유관단체의 지정 기준은 △ 한국은행, 공기업, △ 정부 지자체의 장이 임원을 선임·임명·위촉 또는 승인·동의 추천하는 기관 단체, △ 지방공기업법에 따른 지방공사 지방공단, 정부 지자체로부터 연간 10억 원 이상 출자 출연 보조를 받는 기관 단체, △ 정부 지자체 업무를 위탁수행하거나 대행하면서 예산 규모가 100억 원 이상인 기관 단체, △ 정부 지자체의 출자 및 출연을 받은 기관 단체가 재출자·재출연한 금액이 자본금의 전액이 되는 기관 단체, △ 공공기관운영법 제4조에 따른 공공기관 등이다. 공직유관단체 제도에 대한 자세한 설명은 인사혁신처 홈페이지 참조(<http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoEthics/BizEthics07/> 검색일: 2019. 11. 15)

있는 공공기관의 경우 해당 공공기관의 홈페이지에 1%이상 지분을 보유한 출자 및 출연기관 현황과 대규모 국책사업 성격을 가지는 PFV(프로젝트금융투자회사) 및 SPC(특수목적법인) 현황을 모두 공시하도록 권고하였으며, 공공기관 알리오에 공시하지 않은 현황은 해당 공공기관 홈페이지에 공시했음을 명시하도록 하여, 공공기관 출자 현황의 투명성을 높이는 방안을 제시하였다. 공공기관 출자 및 출연에 관한 정보가 투명하게 공개될수록 사회사를 통한 방만 경영 등에 대한 외부 통제 장치가 마련될 수 있다는 점에서, 국민권익위원회가 공공기관 알리오뿐만 아니라 각 공공기관 홈페이지를 통해 정보를 공시하도록 권고한 것은 공공기관 사회사의 운영에 관련된 정보를 공개하여 공공기관 사회사의 운영의 투명성을 제고할 수 있는 방안으로 판단할 수 있다.

5. 2017년 공공부문 정규직 전환 정책과 공공기관 사회사

앞서 살펴본 대로, 1997년 경제위기 이후 2017년 이전까지 정부의 공공기관 사회사에 대한 정책 기조는 공공부문 방만 경영의 대표 사례로 꼽히는 사회사의 신설을 엄격히 통제하며, 아웃소싱 등을 통해 사회사를 정리하고, 정리되지 않은 사회사에 대한 통제를 주요 방침으로 하고 있었다. 억제되고 정리되어야 할 것으로 여겨지던 공공기관 사회사는 2017년에 다시 ‘호명’되었다. 2017년 문재인 정부 출범 이후 사회사는 비정규직의 정규직 전환을 위한 하나의 경로로 인식되기 시작하면서, 다시금 공공기관 사회사에 대한 관심이 사회적으로 확산되었다.

2017년 7월 발표된 정부의 공공부문 정규직 전환 정책 시행 가이드라인에서는 공공부문에서 기간제, 파견 및 용역 형태로 일하는 비정규직 노동자를 정규직으로 전환하는 방식을 아래와 같이 제시하였다.

정부의 가이드라인에 따르면, 정규직 전환을 위해 사회사 모델이 가능한 공공부문은 공공기관 및 지방공기업에 한정되어 있다. 정부 가이드라인에서는 파견 및 용역근로자를 직접 고용하는 사회사를 설립·활용하는 방식을 제시하면서, “사실상의 용역계약 형태 운영을 지양하고, 보다 나은 서비스 제공 및 전문적 업무수행 조직으로 실질적 기능을 하도록 경영

및 인사관리 체계를 설계하여 운영할 필요”가 있음을 강조하였다.

〈표 3-9〉 공공부문별 정규직 전환 가능 모델

구분	모델 유형(예시)
중앙부처 및 교육기관	직접고용
지방자치단체	직접고용/공단
공공기관 · 지방공기업	직접고용/자회사
* 이해관계자 등이 합의하는 경우에는 사회적 기업, 협동조합 모델도 가능	

자료: 관계부처합동(2017: 34).

〈표 3-10〉 정규직 전환 방식 중 자회사 방식에 대한 가이드라인 내용

5-2-2. 자회사 방식

- 파견 · 용역근로자를 직접 고용하는 자회사를 설립 · 활용하는 방식
- 자회사 설립을 통한 정규직 전환 시 공공기관(모회사)과 안정적으로 수의 계약을 체결할 수 있는 법적 근거가 필요
 - 지방공기업(지방 직영기업, 지방공사)의 경우 지방공기업법 시행령 제57조의4 제2항에 따라 수의계약 가능
 - 공공기관(공기업 · 준정부기관, 기타공공기관)의 경우 공기업 · 준정부기관 계약사무규칙 제8조 제1항 제2호 및 기타공공기관 계약사무 운영규정 제7조에서 자회사 또는 출자회사와의 수의계약 사유(경영혁신정책에 따른 업무 위탁 · 대행)에 따라 수의계약 가능*
 - * 기재부는 관련 규정을 개정하여 수의계약 근거를 보다 명확히 할 계획
- 자회사 방식을 택하는 경우, 구체적인 조직형태(주식회사, 재단 등)는 모기관의 특성, 조직규모, 업무특성 등을 종합적으로 고려하여 결정
- 자회사 방식을 택하는 경우 사실상의 용역계약 형태 운영을 지양하고, 보다 나은 서비스 제공 및 전문적 업무수행 조직으로 실질적 기능을 하도록 경영 · 인사관리 체계를 설계하여 운영할 필요

자료: 관계부처합동(2017: 35).

비정규직의 정규직 전환을 위해 제시된 자회사 방식은 정규직 전환 당사자인 비정규직 노동자와 공공기관 사측, 공공기관 정규직 노동조합, 노동자 등 사이에서 첨예한 대립 지점으로 작동했으며, 자회사 전환 방식을 둘러싼 노사갈등은 물론이고, 정규직 노조와 비정규직 노조 사이에서의 갈등 역시 심화되었다.

‘직접고용’이라는 가장 바람직한 고용형태와 ‘파견·용역’이라는 가장 열악한 고용형태의 양극단의 고용형태 사이에서 자회사를 통한 정규직 전환은 일종의 절충안으로 여겨졌다. 그러나 노동계에서는 자회사 방식의 정규직 전환이 ‘제대로 된 정규직 전환’이 아니라고 주장하였다.

자회사로의 전환에 대한 노동계의 거센 반발은 자회사 설립을 둘러싼 시기부터, 자회사가 설립되어 운영되고 있는 현재까지도 계속 이어지고 있다. 노동계의 반발의 요지는 “용역회사 시절과 달라진 게 없다” 또는 “차라리 용역 시절이 더 괜찮았다” 등으로 요약할 수 있다. 이에 대해 고용노동부는 “공공부문 정규직 전환 정책의 우선순위는 고용안정이며, 국민 부담을 고려하여 차우개선은 단계적으로 고려하고 있음”을 밝혔다. 고용노동부는 기존의 파견·용역 노동자들이 자회사로 전환되더라도 기존 용역업체 시절과는 달리 정년 보장 등 고용안정이 달성될 수 있으며, 정규직 전환을 위해 설립된 자회사가 지속적이고 안정적으로 운영될 수 있도록 여러 방안들을 제시하고 있다.⁶⁾

제3절 소 결

제3장에서는 “정규직 전환을 위한 자회사 설립 방식이 왜 여전히 논쟁 중인가?”에 대한 해답을 찾는 기초 작업으로써 공공기관 자회사에 대한 정부의 정책 변화 과정을 살펴보았다. 공공기관 자회사의 도입과 정리에 대한 정부정책 변화의 흐름을 정리해본 결과, 정권의 변화에 따라 자회사의 위상이 달라지는 것을 알 수 있었다. 1997년 경제위기 이후 사회 전체적인 구조조정 과정 속에서 공공기관 자회사는 정리되고 통폐합되고 청산되어야 할 것으로 여겨졌고, 방만 경영의 온상으로 지적되기도 하였다. 이에 따라 이전 정부에서는 공공기관 선진화라는 명목으로 공공기관 자회사를 정리하고, 신규 도입 요건을 지정함으로써 이른바 ‘자회사의 남설’

6) 이러한 방안 중 대표적인 것이 2018년 12월에 관계부처합동 명의로 발표된 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」이다.

을 경계하고자 했다.

자회사의 정리와 신설 억제라는 정책 방향 속에서, 1997년 경제위기 이후부터 2017년 7월까지 공공기관 자회사는 공공부문에서 ‘떼어내기’를 주요 목표로 하는 시기였다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관에서 직접 수행하던 업무가 공공기관 자회사로 이관되고, 공공기관 자회사에서 수행하던 업무는 다시 파견·용역 형태로 ‘떼어내기’가 진행되었던 것이다. 2017년 이전 공공기관 자회사는 공공기관의 사업 영역 중에서 아웃소싱을 통해 민영화하려는 시도의 중간 단계처럼 간주되어 왔다.

2017년 이전 정부들에서 자회사 신설을 억제하고, 불필요한 자회사를 정리하는 방향으로 공공기관 자회사에 대한 정책이 주를 이루었다. 이러한 상황 속에서, 공공기관 자회사는 공공부문의 ‘점이 지대’로서의 성격을 보이게 된 것이다. 이는 곧 공공기관 자회사는 향후 파견 및 용역 형태로 다시 변경될 수도 있다는 인식이 깊게 자리 잡고 있는 것이다. 이러한 점에서 2017년 정규직 전환 정책 시행 방식으로서의 자회사 방식은 고용 안정성과 관련하여 계속해서 이해관계자 사이에서 논쟁거리가 되고 있는 것이다.

그러나 기존의 공공기관 자회사가 ‘떼어내기’를 위해 이용된 형식이었다면, 2017년 공공부문 정규직 전환을 위한 자회사 방식은 ‘되돌리기’의 단계적 방식으로 이해할 필요도 존재한다. 즉, 자회사를 통한 정규직화 방식은 ‘떼어내기’ 흐름을 다시 내부화하여 되돌리려는 시도로 보아야 할 것이다. 그렇다면 2017년 7월 시작된 공공부문 아웃소싱의 재내부화를 위한 시도로서의 공공기관 자회사 방식이 어떻게 안정적으로 운영될 수 있을지에 관한 보다 구체적인 논의가 필요하다.

제 4 장

공공기관 자회사의 도입과 운영 사례연구

제1절 들어가며

제4장에서는 공공기관에서는 어떤 의도와 배경에서 자회사를 설립하는지, 그리고 공공기관이 설립한 자회사는 어떻게 운영되는지를 특정 사례를 통해 구체적으로 살펴보고자 사례연구를 진행하였다. 제4장 사례연구의 목적은 2017년 이후 정규직 전환을 위해 설립된 공공기관 자회사의 운영 쟁점을 살펴보면서 향후의 개선방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서 우리는 2017년 이전에 설립된 공공기관 자회사의 도입 및 운영 과정을 살펴보면서 신규 자회사의 안정적인 운영에 대한 시사점을 얻고자 한다.

공공기관 자회사의 도입과 운영에 대한 사례연구의 대상은 2개의 공공기관 자회사이다. 우리는 2017년 7월 이후 설립된 자회사의 도입 및 운영 쟁점에 대한 사례연구 대상으로 한국전력공사의 자회사인 한전FMS 사례를 연구대상으로 삼았다. 한전FMS 사례는 대규모의 기존 용역회사가 자회사로 전환되어 정규직 전환을 시행한 사례라는 특징을 갖는다. 대규모의 용역업무가 자회사로 전환된 사례에 대한 심층 연구는 2017년 7월 이후 설립된 자회사가 현재 경험하고 있는 문제를 살펴봄으로써 공공기관 자회사 운영의 개선방안을 모색하는 작업에 시사점을 줄 수 있을 것이다.

또한 우리는 공공기관 자회사 운영의 시사점을 찾기 위해 2017년 7월

이전 설립된 공공기관 자회사 중에서 2017년 7월 이후 기존 파견·용역 형태로 외주화된 업무를 내부화하는 방식으로 설립된 공공기관 자회사와 유사한 유형에 해당하는 사례를 선택하였다. 이는 기존 자회사의 도입과 운영을 검토해봄으로써 신규 자회사의 안정적 운영에 대한 시사점을 얻으려는 시도이다. 이에 따라 우리는 ‘기존 외주 업무의 내부화용 자회사’에 해당하는 부산항보안공사의 사례를 선택하였다. 부산항보안공사를 사례 조사 대상으로 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 부산항보안공사는 공공기관이 기존에 외주로 운영하던 업무의 내부화를 위해 설립된 자회사에 해당하며, 설립 이후 10년 이상 안정적으로 운영되고 있다. 둘째, 2017년 7월 이후 비정규직의 정규직 전환을 위한 자회사 설립을 추진하는 많은 기관에서 부산항만공사 및 부산항보안공사에 자회사의 설립과 운영에 대한 자문을 요청하였다는 점이다. 비정규직의 정규직 전환을 위한 자회사 대부분이 기존 외주 업무의 내부화용 자회사를 설립하는 것이었고, 이러한 과정에서 많은 공공기관의 참고 사례가 되었던 부산항보안공사 사례는 시사하는 바가 클 것이다.

제2절 한전FMS 사례

1. 모회사 및 자회사 개괄

한국전력공사는 한국의 전력공급을 위해 설립되었으며, 산업통상자원부 산하 시장형 공기업이다. 한국전력공사가 담당하고 있는 주요 사업 영역은 송변전 사업, 배전 사업 및 전력판매, 전력 수요관리 등이다. 한국전력공사는 전력 사업과 관련하여 전력그룹사 형태로 운영되고 있다. 한국전력공사 산하에는 전력자원의 개발 및 발전 업무를 담당하는 한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주) 등 6개의 발전사업 관련 자회사가 있다. 또한 발전소 설계 등을 담당하는 한국전력기술(주), 발전설비, 송변전설

비 등에 대한 정비를 담당하는 한전KPS(주), 핵연료 설계 및 원자력연료 생산을 담당하는 한전원자력연료(주), 한국전력공사의 IT 부문을 전담하는 한전KDN(주) 등의 자회사가 설립되어 운영 중이다.

한국전력공사는 전력 계량기 검침업무, 청소 및 경비 등의 시설관리업무, 고객센터 등의 업무를 용역 형태로 운영해오다가, 2017년 7월 공공부문 정규직 전환 정책 시행 이후 자회사 방식의 정규직 전환을 시행하였다. 기존의 전력 계량기 검침업무를 수행하는 용역노동자 5,200여 명이 새로 설립된 자회사인 한전MCS(주)로 전환되었고, 고객센터에서 일하던 노동자 1,000여 명이 한전C&C(주)로, 그리고 청소 및 경비 등의 시설관리업무를 수행하던 1,870여 명이 한전FMS(주)로 전환되었다.

공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책 시행 과정에서 한국전력공사는 검침, 고객센터, 청소, 경비 등 다양한 직종의 노동자들을 자회사 방식으로 정규직 전환하였다. 하나의 공공기관 산하에 다양한 직종의 노동자들이 여러 개의 자회사로 전환되었다는 점에서 향후 공공기관 자회사 관리 성과를 측정할 수 있는 유용한 사례가 될 수 있을 것으로 판단된다. 이 절에서는 청소 및 경비 등의 시설관리업무를 자회사로 전환된 한전FMS 사례를 살펴보도록 하자.

2. 자회사의 도입 배경과 과정

가. 자회사 도입 이전 상황

2017년 공공부문 정규직 전환 정책 시행 이전, 한국전력공사는 각 지역 사업장의 건물 또는 시설에 대한 시설관리를 용역 형태로 운영하고 있었다. 한국전력공사의 사업장 및 전력 시설 등 관리 대상 시설 개수는 전국적으로 319개에 달한다. 각 사업장 및 시설에서 일하고 있던 용역노동자들은 각 지역 및 사업장 시설별로 흩어져 근무하였으며, 사업장 청소 및 경비, 변전소 시설 경비 등의 업무를 수행하였다. 용역 시절 해당 업무는 약 250개 이상의 용역회사들이 한국전력공사와 개별 계약하는 형태로 운영되었다.

나. 자회사 도입 배경 및 과정

2017년 7월 공공부문 비정규직의 정규직 전환을 위한 가이드라인에서는 기존의 파견·용역 노동자를 정규직으로 전환하는 방식을 직접고용 방식, 자회사 방식, 그리고 사회적 기업 등의 제3섹터 방식 등의 세 가지 방식을 제시하였다. 아래에서는 한국전력에서 청소·경비 등 시설관리 업무를 수행하는 비정규직 노동자를 자회사 방식으로 정규직 전환하게 된 배경을 살펴보도록 하자.

공공기관에서 기존의 파견·용역 형태로 일하던 노동자들을 정규직으로 전환할 때 고려하는 기준 중 가장 대표적인 것은 첫째, 기존 파견·용역 노동자와 동일한 업무를 수행하는 공공기관 정규직 노동자가 존재하는지의 여부이다. 만약 유사 및 동일업무를 수행하는 정규직과 비정규직 노동자가 동시에 존재한다면, ‘동일가치노동 동일임금’ 원칙이 고용형태에 따라 달라진다면, 일터 내에서 차별의 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 기존 파견·용역으로 수행하던 업무가 모회사의 핵심업무와 어느 정도 관련이 있는가의 문제이다. 기존 파견·용역으로 수행하던 업무가 모회사 핵심업무와 관련성이 크다면 직접고용 방식을 통한 정규직 전환에 대한 유인이 높을 수 있고, 모회사 핵심업무와 연관성이 낮다면 직접고용 방식에 대한 유인이 낮을 수 있다. 셋째, 기존 파견·용역 노동자의 정년과 공공기관 정규직 노동자의 정년에 차이가 존재하는지의 여부라고 볼 수 있다. 만약 파견·용역 노동자와 정규직 노동자 사이의 정년이 차이가 존재한다면, 두 집단 간의 갈등 발생 소지가 존재할 수도 있고 인사노무 관리의 어려움도 발생할 수 있다. 넷째, 모회사 및 기존 공공기관 정규직 노동자의 태도이다. 모회사 경영진과 기존의 정규직 노동자가 파견·용역 노동자의 정규직 전환 방식에 대해 어떠한 태도를 취하는가에 따라 정규직 전환 방식이 달라질 수 있다.

위의 네 가지 기준에 비추어보았을 때, 한국전력에서 청소 및 경비 등의 시설관리업무는 다음과 같은 특성을 보이고 있었다. 첫째, 유사동일업무의 존재 여부이다. 한국전력에서 수행하는 시설관리업무는 모두 용역형태로 운영되고 있었기 때문에 해당 업무와 관련하여 모회사에 동일 업

무가 존재하지 않았다. 둘째, 모회사 핵심업무와 관련성이다. 청소 및 시설관리 등의 업무가 모회사인 한국전력의 핵심 사업인 전력 생산 등 에너지 관련 업무와 큰 관련성이 존재한다고는 보기 어려운 상황이었다. 셋째, 한국전력 모회사 정규직 노동자의 정년은 60세이고, 용역회사는 규정된 정년이 존재하지 않았다. 직접고용의 경우 모회사와의 정년을 동일하게 적용해야 한다는 여론이 우세하였기 때문에, 모회사 정년 연령인 60세를 넘긴 노동자들의 경우 직접고용 방식의 정규직 전환이 오히려 퇴사로 이어지게 될 염려가 존재하였다고 한다.

“모기업은 60세 정년. 청소하시는 분들은 60세 넘었죠, 70세까지도 근무했죠. 근데 대부분이 65세로 정년을 책정을 했지만... 자회사로 정규직 전환한 이유 중에 하나도 이분들이 나이가 많다 보니까 모회사 들어옴과 동시에 바로 퇴직을 해야 되거든요... 정년이 다르기 때문에 그런 부분들이 있었고... 그렇다고 해서 이분들을 대상으로 해서 이중적인 정년 제도는 할 수가 없는 거거든요.” (한전FMS 관계자)

넷째, 한국전력의 사측 및 기존 정규직 노동자들은 파견·용역 노동자의 직접고용을 반대하였다.

(자회사 설립으로 이어지는 과정에서 모회사 노조의 태도는 어떠했습니까?) “모회사뿐만 아니고 모회사 노동조합에서도 용역 근로자들이 정규직 되는 것을 거세게 반대했어요. 반대의 이유는... 단지 그거 하나예요. ‘쉽게 들어 온다’...” (한전FMS 관계자)

이러한 상황 속에서 용역 형태로 근무했던 비정규직 노동자들의 고용 안정을 위한 가장 효율적인 정규직 전환 형태는 자회사 방식인 것으로 결정되었다. 모회사와 달리, 청소·경비 등의 직종은 고령 인력 고용이 가능하며, 고령 인력 일자리 창출에 적합하다는 점 역시 자회사를 도입하는 데 중요한 고려 요소로 작용되었다. 만약, 청소와 경비 등 시설관리업무가 한국전력에 직접고용될 경우 한국 사회의 대표적인 취약계층인 노인의 일자리 감소 문제가 생길 수도 있다는 점 역시 고려되었다고 한다.

“우리가 TV 뉴스 보면, 구청 청소원 뽑는데 100대 1로 경쟁하는 게 나

오지 않습니까? 젊은 사람들도 지원 많이 하고... 공무원이니까 고용이 안정됐다. 이게 크거든요. 여기 한전도 청소·경비를 만약에 직고용하면, ‘한전 공사 소속이다. 고용이 안정됐다.’ 그러면 똑같은 현상으로 발전되거든요...” (한전FMS 관계자)

이러한 배경 속에서, 2019년 3월 25일부로 기존 용역 노동자들의 고용을 승계하여 정규직으로 전환하기 위한 한전FMS(주)가 설립되었다. 5월 1일에는 일반경비 분야 노동자 98명이, 7월 1일에는 청소 및 시설관리 분야 노동자 1,147명이 전환 채용되었다. 8월 1일에는 특수경비 분야 노동자 607명이 전환 채용되는 등 단계적으로 자회사 전환 채용 절차를 진행하여, 기존의 용역회사 소속 노동자 총 1,842명이 한전FMS(주)로 전환 채용을 완료하였다.

〈표 4-1〉 한전FMS(주) 직종별 인력 현황(2020년 2월 현재)

	공연	기타 경비	일반 경비	특수 경비	현관 안내	미화	사무	시설	전시
계: 1,928명	7	115	168	443	9	767	38	373	8

자료: 한전FMS(주) 내부자료.

3. 한전FMS 운영 관련 쟁점

아래에서는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책으로 설립된 자회사인 한전FMS의 운영 관련 쟁점을 살펴보도록 하자. 한전FMS는 2019년 3월에 설립되었기 때문에, 설립 이후 1년 정도 경과한 현시점은 자회사의 운영 기틀을 다져가는 시점으로 볼 수 있다. 따라서 아래에서 살펴볼 설립 이후 약 1년간의 운영 쟁점은 향후 자회사의 안정적 운영을 위한 시사점을 찾아보고자 하는 시도이다.

가. 자회사 전환 이후 노동조건 및 임금체계 통일의 어려움

기존에 한국전력 사업장에서 청소 및 경비 등 시설관리를 담당하던 다

수의 용역회사 소속 노동자가 정규직 전환 과정에서 하나의 자회사 소속으로 통합되어 설립되면서 발생한 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 자회사로 전환되는 노동자들의 노동조건 및 임금체계 통일의 어려움이었다. 한전 FMS가 설립되기 이전에 해당 업무에 종사하던 노동자들의 소속 용역회사는 250개 이상이었다. 이는 곧 250여 개의 각기 다른 노동조건 및 임금체계 등이 존재했다는 것을 의미한다. 한전FMS 관계자는 250개가 넘는 용역회사 소속 노동자들을 하나의 자회사로 전환 채용하는 과정에서 다양한 기존 체계를 1개의 통합 자회사로 전환하면서 동일한 노동조건을 설정하기가 매우 어려웠다고 말하였다.

“기존 조장, 반장이라든지, 기존에서 관리하던 부분은 필요한 부분은 인정 안 할 수가 없고요… 직무급제는 거의 도입이 되었다고 보면 됩니다. 그 과정에서 제일 어려웠던 게… 250개 회사가 있었고 급여 체계가 각자 다 달랐거든요. 그런데 그걸 다 통일시켰어요. 그러다 보니까 임금이 기존보다 많이 깎인 사람도 있었고, 깎인 그룹이 한 5% 넘는 것 같아요…” (한전FMS 관계자)

둘째, 통합되어 신설된 자회사에서 일하는 노동자들이 직종이 다양한 배경에서 비롯되는 문제점도 존재하였다. 자회사 전환 당시 기존 용역노동자의 직종이 총 9개로 구성되어 있었다는 점에서 통합 자회사 내부에서 각 직종 간 갈등 소지 역시 존재하였다고 한다.

셋째, 자회사 통합 이전과 이후에 달라지게 될 제도 적용과 관련하여 모회사의 별다른 조치가 취해지지 않았다는 점이다. 대표적인 것이 근로시간과 관련된 문제이다. 자회사 통합 이전에 노동자들은 대부분 300인 미만 사업장 관련 규정을 적용받았으나, 자회사 통합 이후 300인 이상 사업장이 되면서 300인 이상 사업장 관련 규정을 따라야 하는 것으로 변화되었다. 그러나 모회사의 설계서에는 이러한 내용이 반영되어 있지 않았다.

“우리 같은 경우는 전환 이전에 250개 회사가 있었고, 그 회사들은 모두 300인 미만 사업장이었거든요. 그 250개 용역회사들이 FMS로 통합됨과 동시에 300인 이상이 되어 버렸어요. 그럼 바로 주 52시간 적용시키고… 그렇게 안 하면 노동법을 어기는 거거든요. 그래서 시정을 했는데, 결론적

으로 시정한다는 것은 근로시간을 줄이는 것 아닙니까? 지금 모회사에서 하는 설계서에는 이런 사항이 전혀 변함이 없거든요. 이런 것들이 사실은 모회사가 능동적으로 했으면 그거 가지고 뭐라 안 했겠죠. 근데 능동적으로 안 했고…” (한전FMS 관계자)

나. 한정된 예산과 기존 용역회사 체계 유지

자회사 전환 이후 관련 규정 등에 따라, 모회사와 자회사의 계약 방식이 수의계약 방식으로 변경되었다. 수의계약 형태로 모회사와 자회사가 계약을 진행하고 있으나, 기존 용역 시절 체계가 그대로 적용되면서 자회사가 운영 독립성을 가질 수 없다는 또 하나의 문제로 작용하고 있다.

한전FMS(주)가 출범하면서 한국전력공사와 맺은 계약은 수의계약 방식이다. 모회사와 자회사가 맺은 계약의 낙찰률은 업무에 따라 88~94% 사이이며, 계약 규모는 928억 원이며 계약기간은 2019년 7월 1일부터 2020년 6월 30일까지이다. 모회사인 한국전력공사와 자회사인 한전FMS가 맺은 계약의 특징은 인력 기반으로 예산이 설계되었다는 점이다. 인력 기반 예산 설계는 자회사가 독립적으로 사업을 수행하기 어렵게 만드는 요소 중 하나인 것으로 볼 수 있다.

한국전력공사의 청소 및 경비 등의 시설관리업무는 용역 시절부터 업무량별 인력 구조 설계에 기반하고 있다. 이러한 방식은 해당 업무에서 일할 노동자의 정원과 필요한 예산을 사업장별, 직종별 정원과 업무량을 구체적으로 지정하여 하달하는 방식이다. 정원과 예산편성을 기존 용역회사 형태로 모회사의 설계서에 반영하여 운영하는 상황에서 자회사의 독립적 운영은 쉽지 않다는 것이 현장의 의견이다.

“예산을 인적 기준에 따라 책정하는데… 예를 들어 우리가 정원이 50명이 있어요. 그런데 만약 5명이 퇴직해서 45명이 근무한다고 하면 5명의 인원은 정산에서 빼버려요. 나중에 물론 결원을 채용하겠지만… 5명을 빼버리면 다른 사람이 일을 대신해야 하는데… 설계 기본 원칙에 그렇게 되어 있어요.” (한전FMS 관계자)

모회사가 정한 노동자 정원에서 퇴직 등의 결원이 발생할 경우 모회사

는 해당 노동자에게 배정한 예산을 정산에서 제한다. 이와 관련하여 다음과 같은 문제가 발생한다. 먼저, 업무량은 변함이 없는 상태에서 해당 업무를 수행할 노동자가 부족해진다. 이 경우 결원된 인원이 수행하던 업무를 다른 노동자들이 나눠서 수행해야 과업이 완성될 수 있는 상황 속에서 노동자들은 추가 노동을 수행해야 한다. 그러나 추가 노동을 수행하는 노동자들은 추가 노동에 대한 대가를 받지 못할 수도 있다. 모회사가 결원된 노동자에게 배정된 예산을 정산에서 제한하기 때문이다. 이럴 경우 자회사 사측은 노동자들에게 추가 노동에 대한 대가를 주고 싶어도 주지 못하는 상황이 발생하고, 추가 노동에 대한 대가를 받지 못한 노동자의 불만으로 이어지게 되며 이는 노사갈등으로 비화될 수도 있다.

또한, 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 자회사는 모회사와 수익계약을 하도록 되어 있음에도 기존 용역회사 시절의 경쟁입찰 방식하의 낙찰률을 여전히 적용함으로써 자회사 노동자의 처우개선 및 자회사 운영의 수월성이 담보되고 있지 못하다고 판단할 수 있다.

자회사로 통합되어 전환한 이후에도 계약 체계는 용역 시절과 동일하게 진행하는 문제 역시 중요한 쟁점이다.

“과거에는 각자 250개가 넘는 용역회사가 한전 300개 사업장이 각자 계약을 했거든요. 그런데 자회사 전환된 이후에도 시스템은 똑같아요. 자회사는 하나인데 모회사 300개 사업장하고 똑같이 계약하고...” (한전FMS 관계자)

이러한 방식은 과거 용역회사 형태처럼, 자회사에서 모회사 각 사업장별로 기성금을 청구하고 모회사에서 정원을 편성하는 일 대 다 방식으로 이루어지는 것이다. 결국 정원 및 예산이 모회사인 한국전력의 설계서에 사업장별 및 직종별 정원과 업무량이 구체적으로 지정되어 있는 구조와 기존 용역 시절처럼 낙찰률을 적용하는 구조, 그리고 사업장별 개별 계약을 체결하는 상황에서는 자회사가 자율적인 회사 운영을 수행하기 어려운 실정이라고 볼 수 있다.

다. 모회사와 자회사의 관계

모회사와 자회사의 관계는 크게 다음과 같이 구분해볼 수 있다. 첫째, 모회사가 자회사를 어떻게 인식하느냐의 문제, 둘째, 자회사의 안정화를 위해 모회사가 어떤 역할을 수행하는지의 문제, 셋째, 모회사와 자회사 사이의 소통 구조는 어떠한가의 문제 그리고 마지막으로 모회사의 노·사, 자회사의 노·사가 어떤 관계를 맺고 있는가의 문제이다.

첫째, 모회사가 자회사를 어떻게 바라보는가는 자회사의 안정화를 위한 필수적인 조건이라고 볼 수 있다. 만약 모회사가 자회사의 인력관리를 모회사의 경영 효율화의 한 축으로 인식한다면, 현재의 인력기반 설계에서 지속적인 인력감축을 요구할 가능성도 존재한다. 이러한 경우 자회사 소속 근로자의 일자리 축소 및 업무강도 강화 형태로 이어질 가능성도 존재하는 현실이다. 이러한 관점에서는 자회사의 안정화를 위해서는 한국전력공사와 한전FMS에 현행 인력기반 설계 구조를 변경해야 할 필요성이 있음을 시사한다고 볼 수 있다.

둘째, 자회사의 안정화를 위한 모회사의 역할을 살펴보면, 한국전력공사는 자회사의 안정화를 위해 모회사에서 관리 인력을 파견하여 한전FMS에서 근무하도록 하였다. 모회사의 관리 인력을 자회사로 파견한 이유는 모·자회사 간 원활한 업무 협조를 위해서이다. 자회사의 행정 관리 직원을 모두 신규 채용하였기 때문에, 모회사와 자회사의 긴밀한 업무 협조를 위해서는 해당 업무와 현장에 대한 이해도가 높은 모회사 직원이 일정 기간 동안 지원을 해줄 필요가 있기 때문이었다고 한다.

셋째, 모회사와 자회사의 소통구조이다. 한국전력공사와 한전FMS 사이에는 모회사와 자회사 협의체가 구성되어 있다. 그러나 이 협의체의 상시·지속적인 운영은 이루어지지 않고, 간헐적으로 운영되고 있다. 모·자회사 협의체 운영이 활발하지 않은 이유는 모회사에서 자회사를 관리하고 협의체를 운영하는 부서가 어떤 부서인가라는 점도 중요하다는 것이 현장의 의견이다. 만약 모회사에서 자회사 관리를 담당하고 있는 부서가 모회사 내부에서 실질적 영향력을 가지고 있지 않을 경우 모·자회사 협의 및 자회사의 효율화와 안정화가 쉽지 않다는 지적 역시 존재한다.

“공공기관에서 자회사를 만들었으면… 자회사를 효율적으로 운영을 해야 하잖아요. 그러면 일정 기간 자회사가 효율화가 이루어질 때까지 모회사에서 힘이 있는 부서에서 관리를 해야 되는데… 예를 들어 우리 같은 경우는 모회사 사업관리처에서 자회사 관리를 해요. 그러면 여기는 본사에서 30개가 넘는 처실 중에서 사업관리처가 제일 서열이 낮은 조직이거든요…” (한전FMS 관계자)

넷째, 모회사의 노·사 및 자회사의 노·사는 어떤 관계를 맺고 있는가라는 점이다. 여기서 주목해볼 만한 것은 자회사 노동조합이 자회사 경영진의 한계를 알고 있다는 점이다. 즉, 자회사 노동조합은 현재의 구조 아래에서 자신들의 노동조건 개선 등을 위해서는 모회사가 나서야 한다는 점을 인식하고 있는 것이다.

“자회사 노동조합에서 노사 협의를 진행하다가 나오는 요구 중에 하나가 모회사 대표 나오세요. 이게 자동적으로 나오죠. 모회사 대표는 나올 수가 없지만… 이미 자회사 노동조합에서도 자회사 경영진의 한계를 알고 있거든요…” (한전FMS 관계자)

현재로서는 모회사 노·사, 자회사 노·사 등 4자 협의체 등 소통 창구는 마련되어 있지 않으나, 자회사의 안정적 운영을 위해서는 4자 협의체 등이 활성화될 필요성이 존재한다.

라. 일자리의 질

한전FMS 일자리는 청년층이 선호하지 않는 일자리인 청소·경비 업무가 대부분을 차지하고, 고령친화직종의 성격을 가진다. 구성원들의 연령대 등을 고려하였을 때, 일자리 자체에 대한 만족도는 양호한 수준이지만, 기존의 용역형태로 일하던 노동자들이 정부의 정규직 전환 정책에서 직접고용 정규직화에 대한 기대가 컸던 만큼 임금에 대한 만족도는 떨어진다고 한다.

제3절 부산항보안공사 사례

1. 모회사 및 자회사 개괄

부산항만공사는 “부산항의 개발 및 관리 운영의 전문성과 효율성을 높임으로써 부산항을 경쟁력 있는 동북아 해운물류중심기지로 육성하기 위한 목적”으로 2004년에 설립된 해양수산부 산하 시장형 공기업이다. 부산항만공사는 한국의 대표적인 항구이자 국가중요시설인 부산항과 관련된 4개의 사업 영역을 수행하고 있다.⁷⁾ 구체적으로 살펴보면, 첫째, 부산항만공사는 ‘항만건설사업’과 관련하여 장기 물동량 증가와 선박 대형화에 대응하여 고부가가치 인프라를 확충하고, 항만 분야 녹색성장 주도를 통한 친환경 항만 구현을 위해 항만 관련시설 개발을 통한 환적경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 둘째, 부산항만공사가 수행하는 ‘항만운영사업’은 물류환경 변화에 탄력적으로 대응하기 위한 시설 개선 및 지원, 해양관광 활성화 및 항만관련산업 경쟁력 강화를 위한 성장을 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 셋째, 부산항만공사는 국제물류 네트워크 강화로 글로벌 환적거점화 전략을 추진하고 항만 배후단지를 복합물류 비즈니스 공간으로 창조하기 위한 ‘항만물류사업’을 수행하고 있다. 넷째, 부산항만공사는 북항재개발을 통한 원도심 기능 회복과 노후항만 재창조 및 품격 있는 시설 유치로 신해양 비즈니스 중심지 육성을 위한 ‘항만재개발 사업’을 전개하고 있다.

부산항만공사의 주요 사업 관련 타 법인 투자 및 출자 현황은 <표 4-2>와 같다.

부산항만공사는 공사의 주요 업무인 항만 운영과 관련하여 1개의 자회사 및 5개의 출자회사를 보유하고 있다. 부산항만공사가 투자 및 출자한

7) 아래에서 서술되는 부산항만공사의 주요 사업 영역에 대한 내용은 공공기관 경영 정보시스템에 탑재된 부산항만공사의 공시 내용 중 항목별 보고서의 「Ⅲ. 주요사업 및 경영성과, 19. 주요사업」 내용을 요약한 것이다.

〈표 4-2〉 부산항만공사 투·출자 현황(2019년 기준)

	법인명	설립일자 (취득일자)	주요사업	투·출자 목적	출자 형태	지분율 (%)
자회사	(주)부산항 보안공사	2007.12.3	부산항 경비보안	부산항 경비 보안 사업 전담 법인 설 립	현금출자	100
출자 회사	(주)엔씨티	2006.10.20	부산항 신항 2-3단계 개발 및 관리운영	항만시설 적기 공 급, 신항운영효율 제고	현금출자	9
출자 회사	(주)피엔씨티	2003.5.16	신선대부두 4, 5번 선 석 개발 및 운영	항만시설 적기 공 급	현금출자	7.49
출자 회사	Nakhodka International Terminal	2009.9.3	컨테이너터미널 개발 및 운영	극동러시아 신규 환적물량 유치	현금출자	24
출자 회사	한진부산컨테 이너터미널 (주)	2007.9.5	신항 2-1단계 개발 및 관리 운영	국적 운영사 지 원, 신항운영효율 제고	현금출자	12.13
출자 회사	부산항터미널 (주)	2016.11.15	신선대 감만부두 운영	북항 운영사 완전 통합 및 통합운영 사 경영 안정	현금출자	11.11

자료: 「공공기관 경영정보 공개시스템 부산항만공사 항목별 보고서」 재구성.

법인 중에서 100% 지분을 보유한 자회사는 부산항의 경비보안을 담당하고 있는 (주)부산항보안공사가 유일하다. 부산항만공사는 부산항보안공사 이외에도 항만 개발 및 운영과 관련된 법인의 지분을 보유하고 있다. 부산항만공사의 출자회사 보유 지분은 적게는 7%에서 많게는 24%에 달한다.

부산항만공사의 유일한 자회사인 부산항보안공사는 “부산항만시설의 방호와 질서 유지를 확립하고 부산항 수출입 화물의 원활한 유통, 부두이용업체의 이익증진과 항만발전에 기여할 목적”으로 설립되었다. 이러한 목적을 가진 (주)부산항보안공사는 크게 네 가지 업무를 담당하고 있다. 첫째, 주요 항만시설의 24시간 경비보안업무이다. 둘째, 항만 출입자 검문검색 및 질서 유지 업무이다. 셋째, 보안에 관한 법률에 의한 항만출입통제 및 검문검색업무이다. 넷째, 경찰관 직무 집행법에 의한 국가치안업무이다. 부산항보안공사가 위의 네 가지 업무를 담당하는 관할 구역은 아래 <표 4-3>과 같다.

〈표 4-3〉 부산항보안공사 항만경비보안 관할구역

공용부두		전용부두	
터미널	일반	컨테이너 전용	일반전용
국제여객터미널 영도크루즈터미널	5물량장 8부두 동명부두 용호부두 감천동편 YK부두 한진중건부두 모든부두(제일제당) 한진해운 다대부두	자성대부두 신감만부두 감만부두 신선대부두	7부두(인터지스) 수산물도매시장 감천중앙부두

자료: 부산항보안공사 홈페이지(검색일: 2019. 10. 2).

2. 자회사 도입 배경과 과정

가. 자회사 도입 이전 상황

항만시설의 경비 및 보안업무를 담당하고 있는 부산항보안공사가 부산항만공사의 자회사로 설립되기 이전 상황을 살펴보도록 하자. 부산항보안공사의 역사는 ‘부산항부두관리협회’로 거슬러 올라간다. 부산항부두관리협회는 국가중요시설인 부산항의 경비 및 화물관리를 효율적으로 수행하기 위해 1969년에 설립되었다. 부산항부두관리협회는 1969년 5월 업무를 개시하였으며, 2002년 ‘부산항부두관리공사’로 명칭을 변경하였다.

항만관리법인인 부산항부두관리공사는 민법상 사단법인 형태로 존재하였으며, 부산항의 시설주인 해양수산부가 경비 및 화물관리업무를 부산항부두관리공사에 위탁하는 형태로 운영되었다. 부산항부두관리공사는 2007년까지 해양수산부에서 위탁한 부산항 시설에 대한 경비 및 보안 업무 및 관세법에 의한 지정보세구역의 화물관리인으로서 수출입 화물을 보관 및 관리하는 업무를 수행하였다.

나. 자회사 도입의 배경

부산항만공사가 기존에 외주로 운영하던 항만 경비 및 보안 업무를 부산항보안공사라는 자회사를 통해 내부화한 배경에는 부산항이라는 시설의 특징을 둘러싼 국제 및 국내 환경의 변화가 중요한 요인으로 작용하였다. 2005년 국제 선박 및 항만시설 보안규칙은 ISPS Code 도입에 따라 항만시설의 경비 및 보안 강화가 필요해졌으며, 이에 따라 항만경비 및 보안 전담기관의 필요성이 대두되었다. 이에 따라, 국가중요시설인 부산항에 대해 국가정보원이 2005년 4월, 항만보안기관의 항만경비 및 보안 전담기구를 설치할 것을 요구하였으며, 2006년 감사원은 기존에 부산항 부두관리공사가 맡아오던 항만경비 및 보안 업무와 화물관리 업무에 대한 기능을 분리하여, 항만경비 및 보안 전담법인과 화물관리 담당 법인을 설립할 것을 요구하였다. 이와 관련된 법률 역시 변경이 뒤따르게 되었다.

항만공사법이 개정되면서, 해양수산부에서 부산항부두관리공사에 위탁을 주어 수행하던 경비·보안·화물관리업무의 사업 주체가 해양수산부에서 부산항만공사로 변경되었다. 이에 따라 부산항의 효율적 보안 관리 등을 위한 정책 변화 필요성이 대두되었다.

2007년 6월, 해양수산 분야의 해양수산정책심의회의 ‘부산항만공사 경영혁신 추진 계획’ 및 기획재정부의 부두관리공사 경영혁신방침이 추진되었다. 이 계획 및 방침에서는 기존의 부산항부두관리공사에서 수행하던 부산항의 경비 및 보안업무 분야를 부산항부두관리공사 업무 영역에서 분리해서 부산항만공사의 자회사를 설립하기로 하였다. 이에 따라 2007년 12월 부산항만공사는 부산항만의 경비 보안을 담당할 자회사로 부산항보안공사를 설립하였다. 부산항보안공사는 2008년 1월 업무를 개시하였으며, 기존의 화물관리업무는 부산항부두관리공사에서 계속 수행하는 것으로 결정되었다.

다. 자회사 도입 과정

외주 업무를 내부화하는 과정은 크게 직접고용과 자회사 방식 두 가지

가 있다고 볼 수 있다. 그렇다면, 부산항만공사에서는 사단법인인 부산항부두관리공사가 수행하던 경비 및 보안업무의 내부화를 추진하는 과정에서 해당 업무를 자회사로 이관한 이유는 무엇이었을까?

이와 관련해서는 자회사 설립 당시 모회사의 인력구조를 살펴볼 필요가 있다. 2007년 당시 사단법인 부산항부두관리공사에서 보안 업무를 담당하던 인력은 약 300여 명에 달했다. 모회사인 부산항만공사의 당시 정원이 130여 명이던 상황 속에서 기존의 외주 인력 전부가 직접 고용되기에는 무리가 있었다는 것이 당시의 판단이었다고 한다.

“2004년도에 저희 항만공사가 77명 정원으로 시작했는데, 2007년도에는 120~130여 명으로 운영된 것 같습니다. 기존에 항만보안업무 담당 인력이 항만공사로 흡수되면 인력조직이라든지, 예산, 항만경비보안이라는 특수 업무 영역까지 커버하기에는 아무래도 부담스러운 부분이 있으니 경비보안이라는 특수성을 인정해서 부산항 경비보안은 자회사로 설립해서…” (부산항만공사 관계자)

“이게 인건비와 관련된 부분이 제일 큰데… 부산항보안공사가 나중에는 기타공공기관으로 됐지만, 공공기관으로 인력을 쓰기에는 너무 방대한 크기였고, 당시 부산항만공사가 설립하고 3년 조금 안 됐을 때 즈음 저희 자회사가 설립됐거든요, 그러니까 항만공사에서 아예 전문화된 기관으로 빼는 게 낫겠다 해서, 따로 전문화된 보안공사로 하게 된 거죠.” (부산항보안공사 관계자)

기존의 부산항부두관리공사 소속 노동자들이 부산항만공사의 자회사인 부산항보안공사로 전환될 때 100% 고용승계 원칙이 적용되었다. 부산항보안공사가 해당 사업분야별로 근무하는 노동자들을 자동적으로 고용승계하고 고용을 보장하는 방식이 진행되었다. 또한 소속 회사가 변경됨으로써 발생하는 퇴직금과 관련하여, 경비·보안 분야 관련 노동자들의 퇴직금은 새롭게 고용승계를 하는 부산항보안공사의 모회사인 부산항만공사가 연차적으로 지원하는 방식이 이루어졌으며, 기존의 부두관리공사의 경비·보안 관련 자산과 부채 등은 부산항보안공사가 권리 및 의무를 모두 승계하는 방식으로 자회사 전환이 완료되었다.

3. 부산항보안공사 운영 관련 시사점

가. 예산 신청 및 승인 구조 관련

부산항만공사와 부산항보안공사의 모·자회사 관계에서 주목할 부분은 바로 자회사 운영 예산과 관련된 부분이다. 부산항만공사와 부산항보안공사는 기본적으로 위·수탁 계약이 기본적 계약관계이다. 부산항만공사가 부산항 관련 시설 등에 대한 경비 및 보안 업무를 자회사인 부산항보안공사에 위탁하는 형태이다.

모회사와 자회사의 위·수탁 계약은 일종의 예산승인제 방식으로 이루어진다. 보통의 공공기관들이 기획재정부에 예산을 신청하고 승인받는 방식으로 공공기관의 예산이 책정되는 것처럼, 부산항보안공사는 모회사인 부산항만공사에 예산안을 신청하고 승인받아서 위·수탁 계약을 체결하는 방식으로 운영된다. 부산항만공사와 부산항보안공사의 이러한 방식은 원·하청 관계에 기반한 공공기관 자회사들이 흔히 추구하는 낙찰률 적용방식을 벗어난 운영 방식이라는 점에 주목할 필요가 있다.

자회사에서 예산을 신청해서 모회사에서 승인해주는 구조로 운영되는 상황은 자회사 운영의 자율성을 보장하는 하나의 수단이 될 수 있다. 낙찰률을 적용하는 방식에서는 모·자회사 간 수의계약이 가능하더라도 낙찰률에 따른 자회사 운영의 제한이 존재하기 때문에 자회사가 새로운 사업을 추진하거나 노동자 처우개선을 위해 투자할 여력에 한계가 존재하는 상황이 발생하기도 한다.

부산항보안공사의 사업구조에서 주목할 점 또 한 가지는 자회사의 사업구조가 모회사와의 위·수탁 관계에 전적으로 의존하지는 않는다는 점이다. 자회사인 부산항보안공사의 1년 예산 중 90%가량은 모회사의 업무위탁에서 발생하고 있으며, 나머지 10%는 운영사 부두와 경비보안 특별약관 및 출입증 발급 등을 통해서 수익이 발생하고 있다. 이러한 점은 아래에서 다룰 자회사의 독립성 추구에 중요한 요소로 작용한다고 판단할 수 있다.

나. 자회사의 전문성과 독립성 추구

공공기관 자회사가 모회사와의 관계가 원·하청 관계에 기반할 경우 자회사의 사업구조는 거의 전적으로 모회사에 의존하는 것이 일반적이다. 따라서 원·하청 관계에 기반한 자회사의 경우 ‘전문성’을 갖추었다라고 ‘독립성’을 발휘하기 쉽지 않은 것 역시 일반적이다. 원·하청 관계에 기반할 경우 자회사의 사업 대상은 모회사로 한정되기 때문이다. 이러한 점에서 부산항보안공사는 원·하청 관계에 기반해 있으면서도 해당 사업 영역에서 ‘전문성’을 갖추어 이를 기반으로 ‘독립성’을 추구하려는 시도를 해 왔다. 그것은 바로 부산항보안공사가 항만 경비 및 보안 분야에서 가지는 전문성을 다른 항만으로 확대하는 것이었다. 부산항보안공사는 항만 경비보안 전문성을 기반으로 항만경비보안 관련 전문 법인이 존재하지 않는 다른 항만의 경비보안 업무를 수행하고자 시도하였으나, 법적인 문제와 비용 대비 수익의 문제로 추진이 보류된 적도 있다.

“저희가 2018년도에 해양수산부하고 TF팀 구성해서, 항만공사가 없는 항만의 경비보안업무를 저희 쪽에서 인수해보려 했는데, 이것도 법적인 문제가 있어요. 그쪽에서 특수경비원을 저희 쪽에서 인수하라고 얘기했어요. 근데 특수경비원이 관할구역에 한 명이라도 있으면 경비지도사가 그 관할 구역에 있어야 해요. 그런데 이게 다른 OO항, OO항을 보면 4명, 3명, 7명 정도 있거든요. 그런 곳마다 저희가 경비지도사를 다 선임을 해야 해요. 그러다 보니까 그게 경비업법에 법적인 문제가 있어서 그런 부분이 이제 비용 대비 수익이 안 나와서 저희가 포기한 부분도 있습니다.” (부산항보안공사 관계자)

부산항보안공사가 항만공사가 존재하지 않는 국내 다른 항만의 경비보안업무를 인수하여 사업을 확장하려고 추진한 시도는 비록 무산되긴 하였으나, 공공기관 자회사가 전문성을 확보한 경우 사업 영역의 확대를 통해 독립성을 키울 수 있는 가능성을 보여주는 것이라고 판단된다. 이러한 점에서 부산항보안공사의 타 항만 경비보안 관련 업무 진출 시도는 자회사가 수행하는 업무의 전문성에 기반하여 사업 구조를 다각화하려는 노

력을 전개한 것으로 평가할 수 있다. 이는 곧 공공기관 자회사가 독립성을 어떻게 달성할 수 있을지에 대한 시사점을 제공한다고 볼 수 있다.

다. 모회사와 자회사의 소통구조

부산항의 관리 운영과 관련된 모·자회사 사이의 소통 구조는 원활하게 작동하고 있다. 부산항 관련 기관들은 기관 상호 협력 및 정보공유를 위해 매 반기 부산항만공사, 부산항보안공사, 부산항시설관리센터 3사가 업무 간담회를 개최하여 관련 현안을 논의하는 자리가 마련되어 이루어졌다. 부산항만공사와 부산항보안공사 사이에서는 매 분기별 현안점검 회의가 정례화되어 있으며, 협의사항 발생 시 수시로 소통하는 구조가 마련되어 있다. 모회사와 자회사 사이 소통 담당부서는 모회사의 기획조정실과 자회사의 기획전략실이다. 각 기관의 핵심부서라고 할 수 있는 기획조정실과 기획전략실 사이의 소통 구조는 모·자회사 관계의 위상을 보여준다고 할 수 있다.

주목할 만한 점 또 한 가지는 모회사와 자회사의 소통의 단위는 업무를 담당하고 있는 기획실 관련 실무자들 간의 소통에서 그치는 것이 아니라, 모회사와 자회사의 기관장 사이에서도 적극적인 소통 구조가 진행되고 있는 것이다. 이러한 점에 대해 모·자회사 실무진은 업무 수행에 매우 많은 도움이 되고 있다고 말한다.

“이제 실무자 선에서 해결이 어려운 부분은 기관장 선에서 논의가 돼서 긍정적으로 검토하라 하면 반영되는 경우가 있고, 사장님께서 판단이 어려우신 부분은 실무자의 보고를 받고 정해주시기도 하고, 그래서 모회사랑 자회사 사이에 소통은 잘 되고 있는 것 같아요.” (부산항만공사 관계자)

이처럼 모회사와 자회사 기관장 사이의 소통과 협의 그리고 실무진들 사이의 공식 및 비공식적 소통 등이 부산항만공사와 부산항보안공사의 설립 목적을 충실히 달성하는 데 큰 도움이 되고 있다고 판단할 수 있다.

라. 공공기관 자회사로서 공공기관 지정 여부

공공기관이 100%를 출자하여 설립한 자회사는 공공기관이 설립하였다는 이유만으로 자동적으로 공공기관으로 지정되는 것은 아니다. 공공기관으로 지정된다는 것은 정부의 투자 및 출자 또는 정부의 재정 지원 등으로 설립되고 운영이 된다는 것을 의미한다. 그렇다면 공공기관의 자회사가 관련 법률에 의거하여 기타공공기관으로 지정되는 것은 기존의 외주업무로 진행되던 해당 업무에 종사하는 노동자들에게 어떤 변화를 가져왔는가 역시 중요한 쟁점이라고 볼 수 있다.

부산항보안공사는 2008년 1월 업무 개시와 함께 해양수산부 산하 기타공공기관으로 지정되어 운영되었다. 공공기관으로 지정된 경우 정년 보장 등 일자리의 안정성이 확보되는 것이 일반적이다. 부산항보안공사에서도 업무 개시와 함께 해양수산부 산하 기타공공기관으로 지정되면서 부산항보안공사 노동자들이 체감하는 일자리의 안정성은 매우 높았다고 한다. 그러나 2019년 부산항보안공사가 기타공공기관에서 지정 해제되면서 노동자들은 다소 다른 생각을 하게 되었다고 한다. 공공기관 지정이 고용의 안정성을 의미하는 동시에 공공기관으로서의 의무가 동시에 존재하기 때문에 맡고 있는 업무에 따라 노동자들이 체감하는 공공기관 지정 해제의 의미는 서로 동일하지 않았다고 한다.

“기타공공기관 지정 해제되고 나서는 행정 업무 보는 직원들은 많이 편해졌죠. 기재부나 해수부나 공공기관으로서 해야 되는 자료 제출이나 보고가 어마어마하거든요. 특히 국정감사 시작될 시즌 되면, 모든 행정직 직원들은 국정감사에 대응하고 있고, 실제로 그 시기에는 아무 일도 할 수 없거든요. 근데 지금은 아예 없어졌거든요. 기타공공기관 지정 해제되고 나서는 요구자료도 항만공사에서만 요구하는 자료만 하면 되니까. 그런 부분이 많이 편해졌고…. 그런데 보안직 같은 경우에는 2019년도 초부터는 공공기관 해제되면서 상대적 박탈감 같은 것이 많았어요. 우리가 공공기관이기 때문에 정년이나 이런 게 보장되는 일자리였는데, 공공기관 해제되면서 혹시 민영화 바람이 또 부는 것이 아닌지, 그런 것에 대한 우려, 걱정. 그래서 그때 당시에는 이런 것 때문에 현장이 시끄러웠죠….” (부산항보안공사

관계자)

공공기관 지정과 고용안정성을 강하게 연계시켜서 생각하는 노동자의 입장에서는 공공기관 지정 해제가 향후 민영화로 이어질 것이라는 우려가 존재하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 부산항보안공사에서 현재 일하고 있는 노동자들의 경우 고용 주체가 과거 민간부문의 사단법인 형태에서 공공기관인 공공기관 자회사로 변화되었기 때문에 공공기관 지정 해제를 과거로 돌아갈 수 있는 단계로 인식하는 경우가 더러 있기 때문이다. 이처럼 공공기관 지정 문제는 현장의 노동자가 고용안정성을 가늠하는 중요한 요소일 수 있다고 판단할 수 있다.

공공기관 자회사가 공공기관으로 지정받는 것의 문제는 고용안정성 확보의 차원과 처우개선 가능성의 차원으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 공공기관은 전반적으로 고용의 안정성이 확보되지만, 공공기관으로 지정되면 임금 인상은 기재부 가이드라인의 적용을 받기 때문에, 이전의 처우 수준에서 획기적인 개선을 기대하기는 어려운 측면이 존재한다고 볼 수 있다.

부산항보안공사는 기타공공기관에서 지정 해제되었으나, 현재는 공직유관단체로 지정되어 있는 상태로서, 공공업무 수행에 필요한 형식을 여전히 갖추고 있다고 판단할 수 있다. 정부 및 지방자치단체의 재정 지원을 받거나 정부 및 지방자치단체의 업무를 수행하는 등의 공공성을 지닌 기관 및 단체를 뜻하는 공직유관단체 제도는 공무집행의 공정성을 확보할 수 있는 제도라고 할 수 있다. 이러한 점에서, 공공기관의 자회사가 공공기관으로 지정되지는 않더라도 ‘공직유관단체’라는 형식을 통해 ‘공공업무 수행을 담당하는 공공기관 자회사’로서의 적절한 제도적 틀을 갖추 수 있을 것이라고 판단된다.

마. 일자리의 질

일자리의 질을 평가하는 기준 중 하나는 이직률이라고 할 수 있다. 일반적으로 일자리의 질이 높지 않다면 노동자들은 해당 일자리를 쉽게 떠

나려고 하고, 일자리의 질을 높게 평가한다면 노동자들은 일자리를 쉽게 떠나려 하지 않을 것이다. 이러한 점에서 살펴보면 부산항보안공사의 이직률은 매우 낮은 수준이다. 부산항보안공사에서는 스스로의 의사에 의한 퇴직이 거의 없는 수준이다. 부산항보안공사 관계자에 따르면, 부산항보안공사에서 보안업무를 담당하는 노동자들이 이직을 하는 경우는 매우 드문 편이라고 한다. 노동자들이 이직을 하는 대표적인 사례는 기존의 부산항보안공사 노동자가 공무원 시험에 합격하여 청원경찰로 이직하는 경우 등이 많고 일자리의 질에 관한 불만 때문에 이직을 하는 경우는 거의 없다고 한다.

“저희가 이직을 하는 경우가, 공무원 시험 봐서 뭐 해수부 청원경찰이라든지, 기재부 청원경찰, 법무부 청원경찰, 박물관 청원경찰 이런 게 다 공무원이거든요. 이렇게 공무원으로 가는 경우는 있는데, 이외에 일이 더러워서 못하겠다고 나가는 경우는 별로 없더라고요.” (부산항보안공사 관계자)

부산항보안공사는 부산항만공사의 자회사로 전환할 때부터 고용 승계 등 일자리의 질을 유지하려는 노력을 계속 전개해왔으며, 항만 경비보안과 관련하여 동일 유사 업무를 수행하는 다른 지역 항만보다 높은 수준의 처우가 유지되고 있다.

“보안직 같은 경우는… 급여 수준은 저희가 이제 다른 기관보다는 조금 높은 수준이거든요. 항만보안 놓고 비교해보면, 인천항 같은 경우는 저희보다 조금 더 높아요. 그리고 다른 항만 울산, 여수, 광양항보다는 저희가 훨씬 더 처우가 좋고요…” (부산항보안공사 관계자)

제4절 소 결

제4장에서는 2개의 공공기관 자회사를 대상으로 자회사의 도입과 운영에 대한 사례연구를 진행하였다. 사례연구 결과 우리는 다음과 같이 각

사례의 특징을 정리하고 시사점을 도출할 수 있다.

한국전력공사가 청소 경비 등 시설관리업무를 자회사 방식으로 정규직 전환한 이유는 다음과 같았다. 첫째, 정규직 전환을 위한 자회사 도입 과정에서 한국전력공사에서 시설관리업무에 종사하는 정규직 노동자가 없었다는 점이다. 둘째, 청소 및 시설관리 등의 업무가 한국전력공사의 핵심업무가 아니라는 점이다. 셋째, 한국전력공사 노동자의 정년과 기존 용역 노동자의 정년이 동일하지 않았다는 점이다. 넷째, 한국전력공사의 사측 및 정규직 노동자들이 파견 및 용역 노동자의 직접고용에 반대하였다는 점이다.

한전FMS의 자회사 방식을 통한 정규직 전환 이후 자회사 운영상의 쟁점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한전FMS에서는 기존의 250여 개 용역 회사 소속 노동자들을 하나의 자회사로 통합하면서, 노동조건 및 임금체계 통일의 어려움을 겪었다. 또한 자회사 전환 이후에도 한정된 예산구조 속에서 낙찰률이 계속 적용되는 등 기존 용역 시절과 동일한 체계가 유지되면서 자회사의 독립적인 운영이 쉽지 않은 상황에 놓여 있다.

둘째, 한국전력공사와 한전FMS 사이의 모·자회사 관계는 모회사에서 관리 인력을 자회사로 파견한 상태이며, 모·자회사 소통을 위한 협의체는 구성되어 있지만 활성화되고 있지는 않은 상태이다. 또한 모회사 내에서 자회사를 관리하는 부서가 실질적인 영향력이 강하지 않은 부서라는 점에서 자회사의 효율화와 안정화에 대한 우려가 존재한다.

마지막으로, 한전FMS 소속 노동자들의 일자리 질에 대한 평가는 일관적이지 않다. 고령의 노동자가 대다수인 만큼 일자리 자체에 대한 만족도는 양호한 수준이다. 하지만 정규직 전환 정책 시행 과정에서 한국전력공사에 직접고용되는 것을 강하게 기대했던 만큼 현재의 자회사 형태에서 임금에 대한 불만족도 여전히 존재하는 상황이다. 이러한 점은 자회사와 직접고용 사이에서 노동자들의 기대 수준이 불일치한다는 문제를 보여주고 있다.

부산항보안공사는 부산항이라는 국가중요시설을 둘러싼 국제 및 국내 환경 변화에 따른 정부의 정책 변화 과정에서 자회사가 도입되었다. 기존 외주 업무로 진행하던 부산항 보안 관련 업무를 자회사 방식으로 내부화

한 사례에 해당되는 부산항보안공사는 자회사 운영에 대한 다음과 같은 긍정적인 시사점을 제시한다.

첫째, 부산항만공사와 부산항보안공사의 위·수탁 계약은 자회사에서 모회사에 예산안을 신청하고 승인받는 형태로 운영된다는 점이다. 이러한 사례는 원·하청 관계에 기반한 모·자회사의 계약 방식에서 낙찰률 적용방식 이외의 형태가 존재할 수 있으며, 예산 신청 및 승인을 통한 자회사의 운영에 독립성 확보의 가능성이 있음을 보여준다. 둘째, 부산항보안공사는 해당 사업 영역에서의 전문성을 확보하여 자회사의 독립적 운영이 가능하다는 점을 보여준다. 셋째, 부산항보안공사와 부산항만공사는 각 기관의 핵심부서인 기획조정실과 기획전략실 사이의 상시적인 소통구조가 마련되어 있다. 핵심부서 사이의 모·자회사 소통구조는 자회사의 안정화와 효율화에 크게 기여하고 있다고 평가할 수 있다. 넷째, 부산항보안공사는 비록 공공기관 지정에서 해제되었으나, 공직유관단체로 지정되어 공공업무를 수행하는 공공기관 자회사로서의 적절한 제도적 틀을 갖추고 있다. 이러한 점은 향후 정규직 전환을 위해 설립된 자회사의 적절한 제도적 틀이 무엇인지를 검토할 때 참고할 만하다. 다섯째, 부산항보안공사는 이직률이 매우 낮은 수준으로, 노동자들이 자신들의 일자리에 대해 만족하면서 공공서비스를 제공하고 있다.

제 5 장

정규직 전환을 위한 자회사의 설립과 쟁점

제1절 들어가며

제5장에서는 정규직 전환을 위한 공공기관 자회사의 설립과 운영의 쟁점이 무엇인지를 살펴본다. 최근 공공기관들에서 다수의 자회사들이 설립되었는데, 그 배경은 공공부문 정규직 전환이란 정부정책과 관련되어 있다. 정부는 2017년부터 공공부문 비정규직 정규직화 정책을 확대·추진하면서 이전과 달리 상시·지속적인 업무 외에 파견·용역 노동자 및 국민의 생명과 안전업무를 수행할 경우 정규직화 대상으로 하였고, 공공부문에서 대규모의 정규직 전환이 추진되었다.

정부는 정규직 전환의 방법으로 직접고용 외에 자회사 설립을 통한 정규직화 및 사회적 기업 등을 제시하였다. 기간제의 경우 과거와 비슷하게 정규직 전환 심의위원회를 구성하여 전환을 논의하였으며 파견과 용역 노동자의 정규직 전환은 각 기관마다 정규직 전환을 위한 노사전협의체를 만들어 그 안에서 결정하였다. 정부는 정규직 전환 심의위원회와 노사전협의체를 위한 정규직 전환 가이드라인을 만들었다.

정규직 전환에 대한 논의는 2017년부터 현재까지 계속되었으며 이 중에서도 자회사 방식의 정규직 전환에 대해서는 다양한 논쟁과 쟁점이 존재했고 2020년 현재에도 자회사 방식의 정규직 전환의 불가피성 및 지속가

능성 등에 대한 논쟁은 계속되고 있다. 이에 이번 장에서는 공공기관 자회사 가운데 이전부터 설립되어 있던 자회사가 아닌 공공부문 정규직화의 방안으로 대거 설립된 자회사들을 대상으로 현황 및 쟁점, 해결 방안 등을 살펴보고자 한다.

제5장은 공공기관에서 정규직 전환으로 설립된 자회사에 대한 이해와 설립 과정에서의 문제점, 그리고 제기된 문제점들을 어떻게 개선할 수 있을지에 대해 담았다. 구체적으로 자회사 방식의 정규직 전환에 대해 과건·용역 노동자 등 정규직 전환 당사자들과 이들을 대변하는 노동조합은 정규직 전환의 방법으로서 자회사가 타당하지 않다는 데 무게중심을 두고 주장한다. 자회사 방식의 정규직 전환은 직접고용 방식과 다르다는 주장이었다. 이러한 문제제기의 배경에는 모회사인 공공기관과 달리 자회사는 향후에 다시 용역회사로 전환될 수 있다는 불안감 때문이다. 이 외에도 설립된 자회사들이 전문성이나 독립성을 충분히 갖고 있지 못해 용역회사와 차별성이 크지 않다는 비판들도 존재한다(엄진령, 2019). 자회사를 어떻게 운영할지에 대한 진지한 고민이 부족한 채 정규직 전환 논의 일정에 따라 자회사를 설립했기 때문이라는 비판이다.

실제, IMF 금융위기 직후였던 2001년 당시 다수의 공공기관 자회사들이 효율성을 추구해야 한다는 논리로 민간에 위탁되거나 민간에 팔려 사실상 용역업체로 전환된 바 있다. 예를 들어 현재 K-Water(한국수자원공사)의 댐정비 등의 업무를 담당하고 있는 수자원기술주식회사는 1986년 수자원공사가 전액 출자하여 설립한 자회사였으나 1998년 외환위기 당시 공기업 민영화 정책에 의해 2001년 (주)한국수자원기술공단을 청산하고 현재의 수자원기술주식회사가 되었다. 그 과정에서 노동자들은 퇴직급여 등을 우리사주로 받기도 하였다. 이러한 경험 등으로 인해 노동자들은 자회사가 정부정책에 따라 민간기업화될 수 있다는 불안감을 가지고 있었다. 따라서 자회사를 통한 정규직화에 대해 적지 않은 우려가 존재했다.

이러한 내용들을 참조하여 본 장의 제2절에서는 공공기관 자회사 설립 현황과 타당성에 대해 노사정 등 이해관계자 중심으로 살펴보고 제3절에서는 설립 및 운영과정에서의 문제점을 다루었다. 이 글에서는 공공기관 자회사의 문제점만이 아니라 개선방향(제4절)에 대해서도 다루고 있다. 특

히, 본 연구의 대상인 공공기관 자회사들은 정규직 전환을 위해 직접 고용하는 대신 자회사 방식을 택한 것이어서 기존의 자회사와는 설립 배경에 차이가 있다. 기존의 자회사는 모회사의 필요성에 의해 설립되었다면 정규직 전환을 목적으로 한 자회사는 비단 모회사의 필요성만이 아니라 국가 정책의 일환으로 설립된 것이다. 따라서 자회사 설립과 운영에 있어 제기되는 문제점들이 있다면 이를 개선하여 정책의 일관성을 유지하는 것이 바람직하다. 제5장은 이러한 문제의식을 가지고 작성되었다.

제2절 공공기관의 자회사 설립을 둘러싼 쟁점

제2절에서는 공공기관 자회사의 설립 현황을 살펴보고 자회사 설립의 타당성을 둘러싼 쟁점을 검토한다.

1. 자회사 설립 현황

<표 5-1>은 공공기관의 자회사를 나타낸 것이다. 대부분은 정규직 전환을 목적으로 새로 만들어진 회사이며 일부는 기존에 설립되어 있던 자회사이다. 공무원연금공단 등 일부 공공기관에서는 기존에 설립되어 있던 자회사를 이용하여 파견·용역 노동자의 정규직화를 추진하였다. 종합하면, 정규직 전환을 목적으로 48개의 자회사가 새로 설립되었으며 9개의 기존 자회사가 정규직 전환에 활용되었다. 기존에 설립되어 있던 자회사는 코레일관광개발(주) 등 3개의 철도공사 자회사 및 IBK신용정보주식회사 등이다.

일부 모기업은 복수의 자회사를 설립하기도 하였는데 한국주택토지공사, SR, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 한국조폐공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 중소기업은행, 인천국제공항공사 등 대형 공공기관들이었다. 모회사가 복수의 자회사를 만든 이유는 정규직 전환 대상이었던 용역 업무가 매우 다양해서 하나의 자회사로 모으기 어려운 현실적인 이유가

켰다. 예를 들어 한국도로공사의 경우 시설관리업무는 한국도로공사시설관리(주)에서 담당하고 톨게이트 운임업무는 한국도로공사서비스(주)에서 담당하는 식이었다.

〈표 5-1〉 공공기관 자회사 현황

연번	모회사명	연번	자회사명
1	공무원연금공단	1	(주)상록골프앤리조트
2	국제방송교류재단	2	(주)아리랑TV미디어
3	그랜드코리아레저	3	지케이엘워드주식회사
4	기술보증기금	4	(주)기보메이트
5	대구도시철도공사	5	(주)대구메트로항공
6	도로교통공단	6	도로교통안전관리(주)
7	독립기념관	7	(주)한빛씨에스
8	사립학교교직원연금공단	8	티피에스주식회사
9	서울교통공사	9	서울도시철도엔지니어링(주)
10	서울올림픽기념국민체육진흥공단	10	한국체육산업개발주식회사
11	신용보증기금	11	신보운영관리(주)
12	여수광양항만공사	12	여수광양항만관리(주)
13	연구개발특구진흥재단	13	연구개발특구에프엔엑스(주)
14	울산항만공사	14	울산항만관리(주)
15	인천국제공항공사	15	인천공항시설관리(주)
		16	인천공항운영서비스(주)
16	전남개발공사	17	(주)전남개발
17	제주국제자유도시개발센터	18	제이디씨파트너스
18	중소기업유통센터	19	SBDC종합관리(주)
19	중소기업은행	20	주식회사아이비케이서비스
		21	아이비케이신용정보주식회사
20	중소벤처기업진흥공단	22	중진공파트너스(주)
21	한국감정원	23	케이에이파트너스주식회사
22	한국공항공사	24	KAC공항서비스(주)
23	한국관광공사	25	KTO파트너스
24	한국국제협력단(KOICA)	26	(주)코웍스
25	한국국토정보공사	27	(주)LX파트너스
26	한국남동발전	28	(주)코앤서비스
27	한국남부발전	29	코스포서비스(주)
28	한국농수산식품유통공사	30	에이플주식회사

〈표 5-1〉의 계속

연번	모회사명	연번	자회사명
29	한국도로공사	31	한국도로공사서비스(주)
		32	한국도로공사시설관리(주)
30	한국동서발전	33	이더블유퍼서비스(주)
31	한국산업복지진흥원	34	(주)포이파트너스
32	한국산업단지공단	35	주식회사 키콕스파트너스
33	한국산업은행	36	케이디비즈
34	한국서부발전	37	코웨이퍼서비스(주)
35	한국수자원공사	38	케이워터운영관리(주)
36	한국예탁결제원	39	(주)케이에스드림
37	한국원자력안전기술원	40	(주)킨스파트너스
38	한국자산관리공사	41	(주)캠코시설관리
39	한국잡월드	42	한국잡월드파트너즈
40	한국전력거래소	43	케이피엑스서비스원(주)
41	한국전력공사	44	한전MCS(주)
		45	한전FMS(주)
42	한국조폐공사	46	(주)콤스코시큐리티
		47	(주)콤스코투게더
43	한국중부발전	48	중부발전서비스(주)
44	한국지역난방공사	49	지역난방플러스(주)
		50	지역난방안전(주)
45	한국철도공사	51	코레일관광개발(주)
46	SR	52	코레일테크(주)
		53	코레일네트웍
47	한국청소년활동진흥원	54	키와파트너스주식회사
48	한국토지주택공사	55	(주)LH사옥관리
		56	(주)LH사상담센터
49	한전원자력연료	57	케이엔에프파트너스(주)

자료: 저자 작성.

〈표 5-1〉에서 확인할 수 있는 것처럼 많은 공공기관들이 자회사를 활용하여 정규직으로 전환하였다. 2019년 말 자회사로 전환된 총인원은 40,978명이었다. 이는 1단계 기관 전환완료 인원의 23.6%에 해당하며 공

공기관 파견·용역 전환완료 인원(62,750명)의 65.3%에 해당하는 규모였다. 자회사를 활용한 정규직 전환 규모가 예상보다 커지면서 노동조합 등 이해당사자들은 각 공공기관이 파견·용역 노동자의 정규직 전환을 위해 상대적으로 손쉬운 방법이자, 모회사와 차별적인 대우가 가능한 자회사 방식을 남용했다고 비판하기도 하였다. 또한 한국잡월드, 한국도로공사 등은 자회사 전환을 둘러싸고 노사 갈등이 표면화되기도 하였다.

2. 자회사의 타당성 쟁점

자회사는 파견 및 용역 노동의 정규직화가 결정되면서 정규직화의 방안으로 주목받았다. 파견회사나 용역회사에 비해 상대적 안정성이 높으며 모회사의 입장에서도 설립이 수월하고 기존 노동자들과의 갈등이 없으며 정규직 전환에 따른 비용부담이 상대적으로 적기 때문이었다. 그럼에도 자회사는 여러 가지 한계가 존재하는 조직으로 용역회사와 동일시하기는 어렵지만 그렇다고 직접고용으로 볼 수도 없다. 이러한 불안정성이 자회사를 둘러싼 쟁점을 재생산하고 있다.

공공기관의 자회사가 정규직 전환의 방법으로 얼마나 타당했는지에 대해 많은 논의가 있었지만 뚜렷한 결론에 이른 것은 아니다. 자회사는 모회사인 공공기관과 비교하면 고용안정 및 처우개선의 측면에서 부족한 것이 사실이다. 예를 들어 정부정책에 의해 설립된 자회사가 다시 용역으로 전환될 가능성을 배제할 수 없으며 모회사의 정책에 의해 처우개선이 영향을 받는 구조이다. 따라서 자회사 방식의 정규직 전환은 한계가 존재한다.

그러나 자회사를 정규직 전환 이전의 용역회사와 비교하여 동일시하는 것 또한 잘못된 것이다. 자회사의 정규직은 파견이나 용역회사 소속의 간접고용 노동자의 신분과 비교하면 고용안정과 처우개선 등의 측면에서 진전된 것이기 때문이다. 예를 들어 용역회사에 소속된 당시의 노동자들은 매년 고용불안을 겪는 불안정한 신분으로 노동법 보호의 사각지대인 경우가 많았다. 노동조합을 통한 고충처리와 이해 대변도 어려운 취약 노동계층이었다. 따라서 자회사 방식의 정규직 전환을 직접고용과 비교할

순 없지만 그렇다고 해서 용역회사와 다름없다는 일부의 주장은 과도하다고 할 수 있다. 구체적으로 자회사 전환 이후 다음의 근거들을 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 공공기관에 난립하던 용역회사의 업무를 자회사로 통합하여 통합적인 운영이 가능하게 되었으나 직원들의 교육훈련 등 공공성을 확보하기 위한 구체적인 실행은 부족한 상태이다. 시설관리나 청소업무 등 동일한 업무더라도 작게는 몇 개의 업체에서 많게는 수백 개의 업체가 나누어 일을 하는 방식이었으나 정규직 전환을 목적으로 한 자회사를 통해 1개 혹은 2개 회사로 통합되었다. 용역회사로 운영될 당시 업무 및 관리는 용역회사 관리소장과 팀장 등 몇몇에 의해 주먹구구식으로 이루어지고 있었다. 그러나 자회사로 전환된 이후로는 용역회사에 소속된 간접고용 노동자가 아닌 실체가 분명한 회사의 직원이 되었고, 운영도 체계적으로 바뀌게 되었다. 다만, 자회사 전환을 통해 용역회사가 아닌 독립적인 형태의 회사 모습을 갖추어가고 있으나 여전히 부족한 부분들이 확인되고 있다.

“자회사로 전환되면서 모회사가 100% 지분을 출자했고, 지속적인 수의 계약을 보장하고 있다. 관리직은 20%를 유지하고 있으며 경영협약서를 체결한 상태이다. 노사협의회는 하고 있지만 모회사와 함께 하는 것은 아니며 교육이나 합리적인 임금체계 등은 아직 이루어지지 않고 있다.” (공공기관 A 자회사의 노동조합 간부)

둘째, 자회사는 용역회사와 비교하면 고용안정성을 향상하였으나 지속가능성에 대한 제도적 보완이 필요하다. 자회사 방식의 정규직 전환 이전 용역회사 직원인 간접고용 비정규직의 신분에서는 원청과의 계약이 종료되는 순간 자동적으로 해고되는 고용구조였다. 자회사로 전환되더라도 경쟁 입찰을 해야 하는 구조에서는 안정적으로 일감을 확보할 수 없는 경우가 발생할 수 있어 고용 불안이 예견되는 상황이었다. 이러한 현실적 문제를 해결하기 위해 정부는 공공기관의 계약사무규칙을 변경하여 모회사와 자회사 간의 계약은 경쟁계약이 아닌 수의계약이 가능하도록 제도화하였다. <표 5-2>는 변경된 공기업·준정부기관의 계약사무규칙인데

제8조 2항에 공기업과 준정부기관의 자회사는 수의계약이 가능하다고 명시하였다. 이로써 경쟁계약 시 발생할 수 있는 입찰 탈락과 이로 인한 고용불안을 해소하였다.

〈표 5-2〉 모회사-자회사 수의계약의 근거

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

1. 국가·지방자치단체와 계약을 체결하는 경우
2. 공기업·준정부기관이 그 자회사(해당 공기업·준정부기관이 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상을 소유하고 있는 법인을 말한다. 이하 같다) 또는 출자회사(해당 공기업·준정부기관이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분과 다른 공기업·준정부기관 또는 한국산업은행이 소유하고 있는 주식 또는 출자지분의 합계가 발행주식총수 또는 총출자지분의 100분의 50 이상인 법인을 말한다. 이하 같다)와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 계약을 체결하는 경우
 - 가. 정부의 경영혁신을 위한 정책에 따라 공기업·준정부기관이 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우
 - 나. 해당 공기업·준정부기관이 가지고 있는 시설·설비 또는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 1종 시설물의 유지관리 등을 위하여 불가피한 경우
 - 다. 주무기관의 장이 인정하는 특정기술의 보호육성을 위하여 불가피한 경우
 - 라. 공기업·준정부기관의 경영혁신을 위하여 공기업·준정부기관의 자회사 또는 출자회사를 정리하는 경우로서 주무기관의 장이 불가피하다고 인정하는 경우

자료: 공기업·준정부기관 계약사무규칙.

다음은 이와 관련된 전문가의 의견이다.

“당연히 일단 직접고용이 늘었다는 거 확실하죠. 고용안정성이... 이걸 노동계에서 이야기하면 당연히 한계는 별 변화가 없고 임금이 어찌고 이런 이야기를 하겠죠. 그건 저는 그렇게 생각은 안 해요. 두 번째는 어쨌든 마인드 전환을 할 수 있는 기회가 되었다는 생각을 해요. 공공부문에서 그동안 굉장히 좀 비용 중심으로 문제를 보던 것들에 대해서 전체적으로 문제제기가 되었다고 봐요.” (공공부문 정규직 전환 노사전협의체 참여 전문가)

〈표 5-3〉 자회사의 설립 근거

법령	모회사의 정관	정규직 전환 가이드라인 등	합계
45.6%	22.8%	31.6%	100%

자료: 정홍준 외(2019b: 6) 재구성.

그럼에도 불구하고 자회사의 지속가능성이 확보된 것은 아니다. 정홍준 외(2019b)에 따르면, 공공기관의 자회사 중 법령에 의해 자회사의 설립 근거를 명확히 한 경우는 45.6%에 불과했기 때문이다(표 5-3 참조). 한편, 모회사의 정관에 자회사의 설립 근거를 명시한 경우는 22.8%였으며 나머지 31.6%는 설립 근거가 모호하였다. 이러한 까닭에 자회사로 전환된 당사자들은 자회사가 중장기적으로 지속가능성을 확보하기 어렵다는 비판적인 입장을 제시하기도 하였다.

셋째, 자회사의 정규직으로 전환하여 처우개선이 이루어질 수 있는 구조를 확보하였으나 모회사와의 계약 관계 등 보완적인 후속 조치들이 필요한 상황이다. 자회사로 전환되기 이전 용역회사 당시 노동자의 처우는 최저임금 수준의 보수가 거의 전부였다. 면접조사에 따르면, 최저임금이 오르게 되면 용역회사는 기존의 복리후생 제도를 없애 비용부담을 최소로 하는 경우도 빈번하였다. 다음은 법원에서 근무했던 용역 노동자의 설명이다. 설명에 따르면 용역회사의 당시 임금은 최저임금에서 벗어날 수 없는 구조임을 확인할 수 있다.

“임금은 매년 최저임금 수준입니다. 근데 최저임금이 오르면서 1년에 5만 원씩을 주던 근속수당이 없어졌습니다. 있다가 없어진 것은 식사비도 해당되는데 1인당 2만 원 또는 3만 원이 나왔는데 없어져 버렸습니다. 교통비도 처음엔 있었는데 없어졌습니다.” (대법원 사무보조 용역노동자)

자회사로 전환된 이후 주요 직종(시설관리, 환경미화, 콜센터 등)의 보수체계가 자회사 표준임금모델을 적용하고 있으며 임금인상을 이유로 지급하던 수당을 다시 회수하는 사례는 확인되지 않았다. 또한 자회사로 전환하면서 이른바 복지 3중세트인 명절상여금, 복지포인트, 식비수당을 공통적으로 적용받게 되어 부분적이거나 처우개선이 이루어지기도 하였다.

일부에서는 자회사로의 전환 직전에 비해 임금이 오히려 하락했다는 주장이 있으나 일부 노동자에 국한된 것으로 보이며 전체적으로 월평균 20만~30만 원 가량이 인상되는 처우개선이 이루어졌다.

그럼에도 불구하고 처우개선을 둘러싼 두 가지 커다란 이슈가 존재한다. 하나는 표준임금모델을 적용한 사업장과 그렇지 않은 사업장이 존재하기 때문에 동일한 업무를 하더라도 자회사별로 임금 차이가 발생할 수 있다는 것이다. 다른 하나는 모회사와 자회사의 임금격차를 줄일 수 있는 방안이 마련되어 있지 않아 향후 임금 차별에 대한 노사관계 갈등이 발생할 수 있다는 점이다.

3. 자회사 설립을 둘러싼 이해관계의 복잡성

공공기관 자회사의 대부분은 공공기관이 아닌 민간기업으로 모회사와 비교하면 안정성이 떨어진다. 그럼에도 불구하고 파견·용역노동자에 대한 정규직 전환의 방안으로 직접고용이 아닌 자회사 방식을 적극 활용한 이유는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 모회사에 비해 파견·용역의 규모가 지나치게 많아서 직접고용을 할 경우 모회사의 존립 자체가 불가능한 경우로 인천공항공사가 대표적인 사례이다. 인천공항공사의 모회사는 약 700여 명이지만 40여 개에 이르는 용역회사의 규모는 7천 명을 넘는 상황이었다. 이 외에도 발전 5사, 도로공사, 철도공사, 전력공사, 마사회 등 주요 공기업들은 용역 규모가 커서 이들은 조직 내부로 직접고용하는 것에 대한 부담이 컸다.

다른 하나는 모회사 노동자들의 반대 정서였다. 공공기관 정규직의 경우 공채를 통해 높은 경쟁률을 뚫고 입사한 직원이 대부분이지만 파견·용역 노동자의 경우 상대적으로 입사가 쉬웠기 때문에 기존 정규직 노동자들은 파견·용역 노동자들을 직접고용을 하는 것에 대한 반감이 있었다. 비록 파견·용역 노동자들을 직접고용하더라도 업무 등을 고려하여 별도 직군 등을 신설하고 직군도 무기계약직 지위로 전환하는 경우가 많았음에도 심리적 반감이 적지 않았다. 따라서 정규직들의 반대가 기관 내에 크게 작동할 경우 파견·용역 노동자의 직접고용은 쉽지 않았다.

이러한 이유에서 자회사 방식은 정규직 전환 방법 중 하나임에도 불구하고 다수의 기관들이 자회사 방식을 선택했고, 그 결과 정규직 전환이란 애초 취지가 퇴색되었다는 비판적 목소리도 많았다. 본 연구에서는 많은 기관들이 직접고용 대신 자회사 방식으로 정규직 전환을 추진한 것과 관련하여 노사 모두의 입장에서 직접고용의 어려움이 존재했기 때문에 이 부분을 좀 더 분석해 보고자 한다.

먼저, 사측의 입장에서는 직접고용에 따른 비용부담이 자회사로의 전환을 유도하게 된 이유였다. 연공급 중심의 임금체계에서 회사가 파견·용역노동자를 직접고용할 경우 장기적으로 비용부담이 커질 것에 대한 걱정이었다. 특히 본 연구의 면접조사에 참여한 자회사의 경영진은 다음과 같이 현실적 어려움에 대해 의견을 제시하였다.

“3천 명, 4천 명 가까운 사람들이 직고용됐을 때, 이분들의 희망이나 기대는 지금 교통공사나 메트로의 정규직 임금이 기대예요. 연공급을 받는 것이 기대예요, 기준이. 근데 이걸 어떻게 다 충족시키겠어요. 직무의 난이도나 복잡성이 다른데. 그래서 직무의 난이도나 복잡성에 기초해서 임금이 나가야 하는 거죠. 근데 이게 발달이 안 되어 있기 때문에 기대하는 것과 현실의 갭이 너무 큰 거죠. 그러니까 직고용을 안 하죠.” (메트로환경 대표)

다음으로 전환대상 노동자들의 현실적인 문제는 일부 직종이긴 하지만 직접고용 시 일을 할 수 있는 기간이 단축되고 전환과정에서 필기시험 등 최소한의 경쟁 절차에 대한 부담이 존재했다. 예를 들어 이번 정규직 전환과 관련하여 환경미화, 경비 등 고령자 친화 직종이 다수 존재했는데 해당 노동자들은 공공기관으로 직접고용될 경우 만 60세 연장에 적용을 받게 되지만 자회사로 전환할 경우 공공기관이 아니기 때문에 정년을 65세까지 연장할 수 있었다. 또한 직접고용을 위해서는 최소한의 시험 등 경쟁채용의 절차를 거쳐야 하는데 이에 대해서도 탈락 등 부담이 많았다. 이러한 맥락에서 회사에서는 자회사 전환을 적극적으로 유도하였고 다수의 노동자들은 더 많이 일할 수 있는 자회사를 선택하였다.

“그러면 이런 면은 이게 약간 사용자 특성에 좌우된다고 저는 많이 보는데, 사용자가 자회사 방식의 전환을 던지기 시작하면은 정규직 노조가 되

게 운신의 폭이 줄어드는 게, 되게 좀 있는 것 같아요. 사용자가 자회사 추진하겠다, 근데 이제 자회사 하면 아무래도... 현장에서는 감정적인, 정서적인 문제까지 다 얹히면서 논리적으로는 설명이 안 되는, 그래도 자회사가 더 그나마 낫지 않겠어 뭐, 이런 현장의 문제들도 함께 거기서 이제 집행부가 그건 아닌 것 같지만 대놓고 반대하기는 어렵거나 아니면 집행부에서도 스스로 '그래 괜히 우리 조직 들어와서 힘들게 혼란 생기느니 지금처럼 따로 사는 게 낫지' 뭐, 이런 식의 판단을 할 수밖에 없는 조건들이 있었고 대체로 보면 저는 일차적으로 사용자 영향이 제일 크다고 보고요.” (공공운수노조 간부)

마지막으로 정규직 노동조합의 직접고용에 대한 태도도 자회사 전환에 대한 중요한 기준이 되었다. 앞서도 언급되었듯이, 정규직 노동자들의 반감이 존재하는 상황에서 정규직 노동조합의 전략적 태도는 매우 중요한 변수였다. 예를 들어, 서울대병원과 같은 일부 노동조합은 파견·용역 노동자의 직접고용을 강하게 요구하여 시간이 걸리더라도 노사전협의체에서 직접고용으로 전환되었다. 그러나 다수의 정규직 노동조합은 직접고용에 대해 의견을 제시하지 않거나 직접고용에 따른 정규직의 피해(예: 사내복지기금 고갈 등)를 우려하는 등의 태도로 사실상 적극적인 역할을 포기하였다. 이 경우 사측은 파견·용역 노동자의 정규직 전환으로 자회사를 적극적으로 관철하려는 태도를 보였다. 다음은 노사전협의체에 참여한 전문가의 진술이다.

“가이드라인 표현상으로 근로자대표라고 되어 있는데 근로자대표에는 정규직 노조 대표도 들어오게 되어 있거든요. 그래서 한 명씩은 들어옵니다. 들어오는데 사실 이 사람들은 대개는 사측하고 이해관계가 동일하고, 정규직 전환의 조건에 대해서 정규직들의 이해관계에 부딪히는 부분이 뭐냐를 중심으로 사실은 주로 보거든요. 그래서 **공사 같은 경우는 진짜로 사측의 이해관계와 유사하게 입장을 계속 냈고, 어느 정도의 역할을 했죠. 그런 방향으로 갈 수 있도록. 또 다른 ○○공사 같은 경우는 전혀 정규직 노조는 들어오지 않고, 자리는 공석으로 비워 놓고, 뜻말은 있는데 왜냐하면 그 기관은 이미 자회사 외에는 전혀 직접고용할 계획이 없고, 이랬기 때문에 정규직 노조하고 전혀 부딪힐 일이 없었죠.” (노사전협의체 참여

전문가)

4. 노사전협의체 논의 과정의 쟁점

문재인 정부의 공공부문 정규직 정책의 특징 중 하나는 파견·용역 노동자의 정규직 전환을 위한 노사전협의체의 운영이다. 가이드라인에 따르면, 파견·용역 노동자의 정규직 전환은 해당기관의 노사전협의체에서 논의하여 결정하도록 되어 있었으며 노사전협의체는 정부가 제시한 정규직 전환 가이드라인에 따라 정규직 전환대상, 전환방법, 처우 등에 대한 논의를 진행하였다.

노사전협의체에서는 정규직 전환에 대해 다양한 쟁점이 도출되었는데 크게 보면 두 가지로 요약된다. 첫째, 생명안전업무의 직접고용과 관련된 논의였다. 정규직 전환 가이드라인에 따르면 국민의 생명과 안전과 관련된 업무는 직접고용하는 것이 원칙이지만 이를 실제 적용하기 위한 객관적인 기준이 모호하여 노사전협의체에서 논의를 하더라도 공존하는 경우가 많았다. 가령, 노동자대표들은 용역 업무를 국민의 생명과 안전에 관련되어 있다고 주장하고 회사대표들은 정규직 전환 예외조항인 전문성이 높은 업무임을 강조하였다. 이러한 경우는 노사전협의체의 논의 범위를 넘어선 사례로 판단된다. 이와 관련하여 산별노조의 간부는 다음과 같이 설명하였다.

“이게 정부가 선택지를 준 거잖아요. 근데 기준은 없어요. 생명안전업무는 무조건 해라 이것 말고는 기준이 없는 상태고. 근데 이게 생명안전업무가 말하자면 그게 최대 조건처럼 현장에서 만들어진 게 있었던 것 같고 현장을 보면 저희도 자회사 한 데가 물론 요인도 좀 있습니다, 인원이 많냐 적냐 뭐 이런 것들을 찾아서 인원이 많은 데서 자회사가 찾아서 선호하는 요인들이 좀 있습니다만 노조가 강하나, 약하나 이런 요인들은 있겠습니까만, 어떤 데는 노조가 그렇게 세지도 않고 인원도 많은데 직접고용하는 형태가 있거든요.” (공공운수노조 간부)

둘째, 노사전협의체에서 자회사 전환을 결정하더라도 그 필요성과 근거 등이 충분히 논의되었어야 했으나 일부의 경우 일방적으로 전환된 사

례가 발생하여 자회사 전환에 대한 정당성이 문제제기 되기도 하였다. 대표적인 사례가 한국도로공사 자회사 전환이다. 도로공사 수납업무의 경우 용역으로 되어 있었으며 규모는 6,500여 명으로 방대했다. 정규직 전환을 논의할 당시 약 900여 명이 조직되어 있었으며 대부분 한국노총이 상급단체였으며 민주노총은 100여 명이었다. 회사는 비조합원이 많아 자회사로의 전환을 노사전협의체에서 합의, 추진하였으나 일부는 이에 반대하였다. 주된 근거는 도로공사 수납업무의 경우 불법과건으로 1심에서 승소했기 때문이었다. 즉, 직접고용과 밀접하게 연결되어 있는 불법과건으로 판결이 났음에도 불구하고 회사가 자회사 전환을 무리하게 추진한다는 비판이었다. 결국 자회사 전환을 거부한 노동자 약 1,500여 명이 투쟁을 벌였고, 그 과정에서 회사 측의 무리한 추진과 자회사의 문제점 등이 부각되었다. 이후 노사 판결 등을 존중하여 직접고용을 합의하였다.

또 다른 사례는 인천공항공사로 검색 업무의 경우 1차 노사전협의체에서 직접고용을 결정하였으나 3차 노사전협의체에서는 이를 반복하여 자회사 전환을 결정하였다. 이에 대해 해당 노동자들은 반발하고 법적 소송 등을 준비하는 중이다. 이러한 대표적인 사례들은 노사전협의체에서 자회사 전환에 대한 합의가 이루어지더라도 노사가 충분한 논의를 하지 않고 회사 주도적으로 합의를 추진할 경우 합의를 이행하는 데 어려움이 발생할 뿐만 아니라 자회사 설립의 정당성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

5. 자회사의 노사관계 쟁점

공공기관에 다수의 자회사가 만들어지면서 공공부문 노사관계도 쟁점이 되고 있다. 과거 용역회사로 있을 때와 달리 대부분의 자회사에서 노동조합이 설립됨에 따라 이에 대한 다양한 쟁점들이 형성되고 있다.

첫째, 공공부문에서 노동조합의 영향력이 확대되고 자회사의 노사관계가 공식화되었다. 정규직 전환 이전의 일부(발전소 정비회사 등)를 제외하면 용역회사에는 노동조합이 거의 없거나 노동조합이 있다 하더라도 영향력이 크지 않았다. 그러나 정규직 전환을 계기로 노동조합이 설립된

곳이 많았으며 정규직 전환 과정 및 자회사로의 전환 이후 노동조합의 영향력이 확대되어 향후 자회사의 노사관계가 주목을 받을 수 있게 되었다. 실제, 자회사의 노동조합 조직률은 약 70%에 이를 정도로 다수의 자회사에서 노동조합이 조직되었으며 이를 바탕으로 임금체계 및 처우개선 등을 요구하는 교섭이 준비 중이다. 다만, 자회사의 재원은 모회사의 거래를 통해 발생하므로 모회사의 지원 없이는 실질적인 처우개선이 어려운데, 모회사 및 자회사와의 공동교섭 등은 아직 이루어지지 않고 있다.

둘째, 자회사 전환을 통해 간접고용 비정규직 노동자를 노동법의 사각지대에서 벗어날 수 있도록 만드는 계기가 마련되었으나 모회사와 자회사가 공동으로 상생하는 방안으로까지는 나아가지 못하고 있어 이에 대한 개선 요구가 높아질 것으로 보인다. 용역회사 당시 비밀비재했던 일이 연장근로를 하더라도 제대로 수당을 지급하지 않는 것이었다. 예를 들어 주말 근무를 했는데도 정확하게 연장근로수당을 계산하는 것이 아니라 일당 4만 원을 지급하는 방식이었다. 또한 대체근무를 할 경우 수당을 지급하는 것이 아니라 별도의 휴일을 추가로 제공하는 관행도 많았다. 이러한 잘못된 관행들이 자회사로 전환된 이후 크게 줄어들었다.

그럼에도 불구하고, 고용노동부의 실태점검 등을 살펴보면 모회사는 자회사를 과거 용역회사와 유사하게 대우하는 관행을 여전히 가지고 있어 개선의 필요성이 큰 것으로 나타났다. 정홍준 외(2019b)에 따르면, 모회사와 자회사 간의 계약서를 분석한 결과 불공정 사례가 적지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어 46개 기관 중 경영권이나 인사권을 침해한 사례가 35개 기관에서 나타났으며 노동3권을 제약하는 조항이 있는 기관도 28개 기관이었다. 이러한 결과에 대해 사후적인 보완조치가 이루어진 바 있으나 잘못된 관행에 대한 지속적인 점검이 필요한 상황이다.

제3절 자회사 설립 이후 운영을 둘러싼 쟁점

정규직 전환을 목적으로 설립된 공공기관 자회사는 설립 이후 운영을

둘러싸고 다양한 쟁점이 존재한다. 제3절에서는 자회사의 운영에 대한 쟁점을 검토하면서 자회사가 얼마나 지속가능할지, 모회사의 역할은 어떤 것이며 자회사에 대해 어떤 책임을 가지고 있는 것인지, 노동조합 등에서 제기하고 있는 처우개선 관련 문제점과 대안은 무엇인지, 자회사의 전문성 확보는 가능한 것인지 등을 살펴보도록 한다.

1. 자회사의 안정성과 지속가능성

공공기관의 정규직 전환 대상인 파견·용역 노동자의 정규직 전환 방법으로 자회사가 추진되자, 노동조합(예: 민주노총 공공운수노조)에서는 자회사의 안정성과 지속가능성에 대해 문제제기를 하였다. 이에 정부에서 2018년 12월 관계부처합동으로 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(이하 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」을 발표하였다(표 5-4 참조). 핵심적인 내용은 공공기관 모회사의 자회사에 대한 책임을 확대하는 것이었다.

문제는 정부가 2018년 자회사의 안정성 확보를 위한 방안을 내놓았으나 이행과 점검이 이루어지지 않아 자회사를 실제 운영하는 데 많은 한계가 노출되었다는 점이다. 실제, 2020년 관계부처합동의 자회사 설립 및 운영에 관한 평가를 보면 다음과 같은 문제점이 나타나 있다.

첫째, 자회사들의 설립근거가 모호하게 되어 있는 경우가 많아 개선이 요구된다는 점이었다. 예를 들어 18개 모기관(31.6%)은 자회사를 설립하면서 법령이나 정관 등에 별도로 자회사를 설립하는 근거를 명시하지 않은 것으로 나타났다. 또한 일부 기관은 상법에 근거했다거나 가이드라인을 참고했다는 식의 추상적인 근거를 가지고 있었다. 이러한 이유에서 노동조합 등 일부에서는 공공부문 민영화를 정책으로 내세운 정부가 등장할 경우 현재의 자회사가 안정적으로 유지될 수 있을지에 대한 제도적 근거가 부족하며 이는 결국 고용불안으로 이어져 공공부문 정규직화의 취지가 훼손될 수 있다고 주장하였다.

둘째, 지나치게 작은 규모의 자회사도 설립되었는데, 기능 및 효과성에 대한 재고가 필요하다는 것이었다. 자회사의 평균 규모는 654명이지만

〈표 5-4〉 바람직한 자회사 설립방안 중 안정성 확보 방안

- 1) 자회사 설립·위탁의 근거 마련
 - 모회사의 설립·운영 등을 규율하는 개별 법령 또는 모회사 정관에 자회사 설립근거 및 구체적인 위탁사업 내용 등 명기 검토
- 2) 지속적인 수의계약 보장
 - 자회사와의 지속적이고 안정적인 수의계약 체결을 통해 자회사 경영안정 및 소속 근로자의 고용안정 달성
 - 수의계약 시 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 부당지원행위에 해당하지 않도록 동종·유사업종 대비 거래가격을 고려하여 계약
- 3) 모회사 100% 출자 원칙
 - 자회사의 지속가능하고 안정적인 사업 영위를 위하여 설립 시 모회사의 100% 출자 권고
- 4) 구체적인 출자방식, 금액 비율 등은 법적 제한, 기관 특성, 재정 상황 등을 감안하고 노사전문가협의기구 논의 과정을 거쳐 정하되, 민간자본의 지분 참여는 지양함
- 4) 방만한 자회사 설립·운영 지양
 - 자회사의 임원, 관리자 수는 가급적 최소화하고 공공부문 비정규직 연차별 전환계획상의 전환계획인원의 범위 내에서 정원 구성

자료: 관계부처합동(2018), 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」.

100명 미만인 자회사가 10개소(17.5%)로 적지 않았다. 많은 기관에서 전환인원이 소수일 경우 별도의 회사를 만들기보다 직접고용하는 방식을 선택했는데 이는 소수의 경우 별도의 회사를 만들면 오히려 관리비용이 늘어나기 때문이었다. 따라서 100명 미만의 소규모 자회사가 규모의 경제적인 측면에서 얼마나 타당한지에 대한 검토가 필요하다.

2. 자회사의 독립성과 모회사의 역할

정규직 전환 정책의 일환으로 노동자들은 기존의 용역회사에 속한 간접고용 비정규직에서 공공기관의 자회사 직원으로 달라졌지만, 실제 모회사가 받아들이는 자회사는 과거 용역회사와 다르없다는 지적이 존재한다. 이러한 원인은 자회사 설립 초기 기존 용역계약을 답습하여 인사경영권 침해 등의 부당·불공정 조항이 바뀌지 않았기 때문이다. 이러한 잘못

된 관행이 노동조합에 의해 지적되기도 하였다. 예를 들어 <표 5-5>에서 보듯이 공공운수노조는 다수의 사례에서 자회사 인사기록카드를 모회사에 보내거나 인력활용 시 승인을 받거나 모회사가 자회사 직원의 근무불량행위에 대해 문제제기 하는 등의 부당한 계약조항이 다수 남아 있음을 문제제기 하였다.

<표 5-5> 모회사-자회사 간의 부당 불공정 계약조항

기관	계약	내용
여수광양항만공사	광양항 항만대로 등 청소용역 과업지시서	제2장 용역 과업 수행방법 5. 근로자 관리 5.1 결원에 따른 종업원 채용 시에는 사전에 인사기록카드를 작성하여 공사에 제출하여야 한다. 5.2 공사는 용역업무 수행에 부적합하다고 인정되는 직원이 있을 경우 계약자에게 교체를 요구할 수 있으며, 계약자는 정당한 사유가 없는 한 이에 대하여 관련법규에 저촉이 되지 않도록 조치하고 그 결과를 지체 없이 공사에 보고하여야 한다.
연구개발특구진흥재단	(대덕테크비즈센터 관리) 과업지시서	2조 인력 채용과 결원 충원 2. “을”은 경비 및 안내 인력을 채용 또는 결원을 보충하고자 할 때에는 “갑”의 승인을 받은 후 투입한다. 3. “을”은 인력관리 조직표 및 직원의 인사기록·신상명세서·신원 조회 사항·근무배치계획서를 작성하여 “갑”에게 제출하여야 하며, 변경 시에도 이와 같다.
한국자산관리공사	「캠코양재타워」 건물 종합관리용역 과업지시서 중 청소관리시방서	2. 청소원의 배치 및 인사관계 서류 나. 전항의 인원배치에 대하여는 사전에 배치 계획서를 “공사”에게 제출하여야 하며, 기 배치된 인원을 “계약상대자”의 사정에 의하여 교체코자 할 때에는 사전에 “공사”의 서면동의를 얻어야 한다. 다. “계약상대자”는 신원이 확보된 자를 청소원으로 채용하여야 하며, 청소원의 채용 시 “공사”에 인사기록부 사본, 주민등록등본 등을 각 1부를 제출하여야 한다.

〈표 5-5〉의 계속

기관	계약	내용
한국서부발전(주)	(소방)일반시방서	3. 근무자 관리 다. 근무자의 근무태도가 불량하거나 불성실할 경우, 발주처는 계약상대자에게 교체를 요구할 수 있으며, 계약상대자는 즉시 이에 응하여야 한다. 라. 계약상대자는 근무자 해고 또는 교체시 반드시 최소 10일 전에 발주처에 서면 요청하여 교체 허가를 득한 후 교체할 수 있다.
	(위생)과업지시서	나. 근로자 배치 2) 계약상대자는 설계 정원 및 [별표2]의 자격요건에 따라 계약인원을 합당하게 운영하여야 하며 인원 배치에 대하여 사전에 배치계획서를 발주자에게 제출하여 승인을 받아야 한다.

자료: 엄진령(2019: 36~37).

모회사의 과도한 개입은 모회사가 ‘자회사’와 ‘용역회사’가 어떻게 다른지에 대한 개념이 정립되어 있지 않기 때문으로 해석된다. 즉, 모회사가 어디까지 책임을 져야 하는지, 자회사의 독립성은 어디까지 보장되어야 하는지 등에 대한 기준이 모호한 상태인 것이다. 실제, 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(2018)에서는 자회사의 독립성과 자율성을 강조했으나 실제 이를 명시하는 조항이 있는 경우는 27.3%에 불과하였다(관계부처합동, 2020: 4). 이는 상당수 기관이 자회사를 용역업체로 간주할 가능성이 높음을 의미한다.

모회사의 주된 역할은 인사상 개입보다는 자회사와 상생하고 공존하는 것인데 이를 위해 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(2018)에서는 모·자회사 노사 공동협의회 및 사내복지기금의 공동사용 등을 제안하였다. 그러나 이에 대한 이행은 매우 낮아 사내복지기금을 모회사-자회사가 공동으로 사용하는 사례는 거의 없으며(91.1%) 일부 존재하는 경우(8.9%)도 새롭게 만들어진 자회사가 아니라 기존에 있던 자회사였다(관

계부처합동, 2020: 4).

3. 처우개선 및 공정한 보상

자회사의 설립 이후 줄곧 제기되는 문제 중 하나는 자회사 노동자의 처우개선이다. 처우개선을 위해 계약과 교섭 두 가지가 중요한 과제로 보였다. 첫째, 계약의 경우 현재 자회사의 수익은 전적으로 모회사와의 계약에 달려 있기 때문에 계약금액을 포함하여 모회사와 어떻게 계약을 하는가가 중요하다. 그런데 모회사의 입장에서는 수익계약을 하더라도 경쟁 계약에 준하여 계약금액을 산정하려고 하므로 자회사의 이윤은 낮을 수밖에 없고, 처우개선을 위한 재원을 확보하기가 어려운 상황이다.

현재 대부분의 자회사는 별도의 수입 없이 모회사와의 계약에 의존해 운영되고 있기 때문에 처우개선의 재원을 마련하기 위한 적정하고 공정한 계약은 지속적으로 요구될 것이다. 그러나 현재 모회사와 자회사의 관계 및 자회사가 가지고 있는 교섭력 그리고 자회사에 대한 정부정책 등을 종합적으로 검토하면, 수익계약을 통한 처우개선을 도모하기가 수월하지 않은 상황이다. 따라서 현재 자회사는 모회사와의 안정적인 수익계약을 통해 고용안정을 유지할 수 있는 제도적 기반이 마련되었으나 자회사의 재원이 전적으로 모회사와의 계약에 달려 있는 상황이므로 수익계약만이 아니라 자회사의 지속가능한 발전과 소속 노동자의 처우개선을 위한 재원이 계약금액에 반영될 수 있도록 구체적인 내용이 정비되어야 한다.

둘째, 교섭을 통한 처우개선이다. 정홍준 외(2019b)에 따르면, 자회사의 대부분은 노동조합이 설립되어 있으며 전체적인 노조 조직률도 67.9%에 이르고 있어 현장 수준에서 노조의 영향력이 작지 않을 것으로 판단되었다. 자회사 설립 이후 자회사에 소속된 노동자들은 모회사와의 비교 등을 통해 상대적 박탈감이 존재하며 앞으로 모회사와의 차별 해소 및 동종업계의 다른 자회사와 비교하여 동등한 처우개선을 요구할 가능성이 높다. 따라서 자회사의 처우 및 노동조건과 관련하여 공정하고 효과적인 교섭구조를 확보하는 것은 중요한 정책적 과제가 되었다. 특히, 모회사-자회사 간의 공동교섭 구조에 대한 진지한 검토가 요구된다.

4. 자회사의 전문성에 대한 고민 부족

정규직 전환을 목적으로 설립된 자회사들은 궁극적으로 공공성을 강화하고 서비스의 질을 개선할 과제를 가지고 있다. 이를 위해서는 전문성을 제고해야 하지만 적어도 두 가지 측면에서 구조적인 어려움이 있다.

첫째, 전문성을 확보할 자원이 부족하다는 점이다. 자회사의 초기 자본금을 살펴보면, 모두 모회사에서 100% 출자되었으나 57개 자회사 중 47개 자회사는 10억 원 미만의 소액 자본금으로 출발하였다. 이는 설립 및 운영의 편의성을 목적으로 한 결정인데, 상법에서는 자본금이 10억 원 미만인 회사를 소규모 회사로 규정하고 법인설립 시 공증이 면제되어 이사회회의록 등을 제출하지 않아도 된다. 또한 이사회도 반드시 세 명 이상일 필요가 없다. 이사회가 별도로 없기 때문에 대표이사가 중요한 의사결정권자가 된다. 소규모 회사에서는 감사를 별도로 두지 않아도 된다. 이렇듯 자본금 10억 원 미만의 소규모 회사는 상법상 다양한 특례적용을 받을 수 있는데 공공기관의 자회사에서는 이러한 특례가 오히려 전문성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 또한 자본금이 매우 적은 상황이어서 독립적인 회사로 성장하는 데도 한계가 있다.

둘째, 민간의 파견·용역 회사에서 공공기관의 자회사로 위상이 달라졌지만, 아직 서비스 향상 및 경력개발 등을 위한 체계적인 교육은 받지 못하는 상황이다. 우선, 자회사의 관리 인력이 지나치게 최소화되어 직원들의 경력개발 및 서비스 향상을 위한 고민을 충분히 담아내지 못하고 있다고 지적한다(관계부처합동, 2020: 2). 면접조사에서도 이 부분은 동일하게 지적되었다. 예를 들어 B공사의 자회사인 XX파트너스의 경우 인사노무관리를 3명이 하고 있는데 교육 등 세심하게 살펴보기에는 인원이 부족하다고 설명하였다. XX파트너스는 29개의 용역회사가 하나로 합쳐져 239명의 직원으로 되어 있는 공공기관의 자회사로 자회사에서 관리직으로 일하는 간부는 다음과 같은 현실적 어려움을 진술하였다.

“관리직이 이번에 신규채용을 1명 더 하긴 했는데, 예를 들어 환경미화의 현장 이슈라든가 있으면 2명에서 관리를 하긴 하는데, 사실 이게 힘들잖아요. (과장님이랑 한 분 더 있어요?) 다행히 신규채용을 했고, 이제 이

3명이 인사노무관리도 하는데 그래도 현실적으로 이게 잘 안되죠. 예를 들어 뭐 법정 교육이라든가, 세세하게 노무관리 이런 것들이 하여튼 힘든 상황이긴 하죠.” (자회사 관리직)

따라서 중장기적으로 자회사가 발전하기 위해서는 해당 업무에 대한 전문성을 강화해야 하며 이를 위한 구체적인 방안들을 마련해야 한다.

제4절 소 결

본 장에서는 정규직 전환을 목적으로 설립한 공공기관 자회사의 설립 과정과 설립 이후 운영에서의 쟁점들을 살펴보았다. 자회사의 설립과정을 평가하면, 자회사 자체가 타당성이 없는 정책이었다기보다 각 기관마다 자회사로의 전환에 대해 노사가 얼마나 진지하게 검토하여 전환을 결정했는지에 대한 의구심이 든다. 노사전문가협의체에서도 이를 충분히 논의하지 못한 채 상황에 따라 결정한 측면이 존재했다. 따라서 지금이라도 각 기관에서는 자회사의 설립에 대한 타당성을 재검토하고 타당성이 크지 않다면 기관의 상황 등을 고려하여 직접고용 등을 검토할 필요가 있다.

또한 제5장에서는 공공기관에서 정규직 전환을 목적으로 설립된 자회사의 운영 상황도 살펴보았다. 다양한 사례를 분석해 본 결과, 자회사는 안정성과 독립성이 취약하며 처우개선과 전문성을 강화하기 위한 재원이 부족한 것으로 나타났다. 이를 보완하기 위해 첫째, 정부는 각 기관 자회사의 존립 근거를 법적으로 명문화하는 작업을 지속적으로 추진해야 하며 모회사도 이에 적극 협력해야 한다. 둘째, 자회사가 운영의 전문성과 독립성을 확보하고 나아가 구성원들의 처우개선을 위해서는 자회사의 재원 마련이 중요하므로 계약과 교섭을 통해 점진적으로 자회사의 재원을 마련할 필요가 있다. 현재 모회사와의 수의계약은 안정성은 있으나 자회사가 충분한 자원을 확보하기에는 한계가 있기 때문이다. 따라서 자회사

의 운영에 필요한 자금만이 아니라 중장기적으로 모회사와의 격차를 줄일 수 있도록 자회사에 필요한 예산을 모회사가 심의하여 지급하는 방안을 적극적으로 고민할 필요가 있다.

마지막으로 자회사의 안정성, 독립성, 전문성 확보 및 처우개선을 위해 노사관계 차원의 노력도 중요함을 확인하였다. 현재 대부분의 자회사에 노동조합이 조직되어 있으므로 교섭을 통한 구성원의 처우개선과 형평성 확보 및 대국민서비스의 개선이 가능하므로 이를 위한 노사의 다양한 노력이 필요하다.

제 6 장

자회사의 도입과 운영에 관련된 법적 쟁점 검토

제1절 서 론

1. 연구의 목적

정부가 2017년 7월 24일 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」(이하 ‘가이드라인’)을 발표한 이후, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등 공공기관들과 지방공기업 중 상당수가 ‘자회사 방식’을 통해 기존 용역근로자들을 정규직으로 전환했다. 위 가이드라인이 발표된 직후에는 모기관과 정규직화를 위해 설립·활용되는 자회사(이하 ‘정규직화 관련 자회사’) 간에 수의계약이 허용되는지 여부가 주된 쟁점이었다면, 수의계약의 법적 근거가 만들어진 이후에는 낙찰률 적용 배제를 통한 처우개선 재원 마련 방안의 적법성, 모기관과 자회사 간 위탁계약에서의 부당·불공정 조항 문제 등이 쟁점으로 떠올랐다.

관계부처합동으로 발표된 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(2018. 12. 31.)에서는 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 관련 자회사의 안정성과 공공성을 확보하기 위한 방안으로 ‘지속적인 수의계약 보장’을 꼽으면서, 이를 위해 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」(이하 ‘계약사무규칙’) 제8조, 「기타공공기관 계약사무 운영규정」(이하 ‘계약사무 운영규정’) 제7

조 등을 개정했음을 명시하고 있다. 정부가 위 행정규칙들을 개정한 이유는 기존 계약관련법령의 체계 안에서 정규직화 관련 자회사의 수의계약을 보장할 수 없다고 판단했기 때문일 것이다. 그러나 위 시행규칙 내지 행정규칙에 수의계약의 근거를 담았다고 하여, 새로 설립된 자회사와 모기관 간의 수의계약이 확고하게 담보됐다고 볼 수 있는지는 의문이다.

새로 설립된 자회사들이 그 소속 근로자들의 처우개선 재원을 확보할 수 있도록, 모기관이 자회사에 합리적인 수준의 위탁비용을 지급하는 것이 허용되는지도 논쟁적이다. 공공기관들은 새로 설립된 자회사들과 위탁계약을 체결하는 과정에서도, 기존의 용역관행을 답습한 낙찰률을 적용하는 것으로 알려져 있다. 노동계는 지속적으로 모기관과 정규직화 관련 자회사의 수의계약에서 낙찰률 적용을 배제하는 방식으로 처우개선 재원을 늘려줄 것을 요구해왔지만, 모기관들은 감사원의 감사관행, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 ‘공정거래법’)상의 불공정거래(부당지원행위) 해당 가능성 등을 이유로 낙찰률 적용 배제에 소극적 태도를 보이고 있다.⁸⁾

한편, 정부는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에 따른 자회사가 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」의 취지에 맞게 운영되도록 「자회사 계약 부당·불공정 조항 개선 기준」을 마련해 공공기관들의 자율점검에 활용하도록 하였으나, 상당수 공공기관은 불법과건, 노동3권 제약 등과 관련한 위법성 논란이 빚어질 수 있는 계약조항을 여전히 유지하고 있는 것으로 알려져 있다.

본 연구에서는 위에서 언급한 법적 쟁점들의 전개 과정을 살펴보는 한편, 수의계약의 안정적 보장, 자회사 근로자의 처우개선을 위한 적정 위탁비용의 산정 등이 논란의 소지 없이 가능하도록 만들 법적·제도적 개선방향을 모색해보고자 한다. 또한, 공공기관들과 그 자회사 간의 위탁계약서에 존재하는 부당·불공정 조항의 실태를 조망하고, 불법과건, 노동3

8) 2020. 3. 23. 관계부처합동으로 발표된 「공공기관 자회사 운영 개선대책」에서는 ‘낙찰률 관행 개선’과 관련하여, 공공부문 비정규직 정규직화 정책에 따라 자회사 노동자의 처우를 개선하는 경우에는 종전 관행에 따른 낙찰률을 임의 적용하지 않도록 하되, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 부당지원행위에 해당하지 않도록 유의하라고 권고하고 있다.

권 제약 등과 관련한 위법성 논란을 제거하기 위한 방안을 살펴보고자 한다.

2. 연구의 내용

제2절에서는 정규직화 관련 자회사의 안정적인 운영을 위해 「계약사무 규칙」 제8조 개정, 「계약사무 운영규정」 제7조 개정 등 모기관과의 수의 계약에 대한 법적 근거들이 마련되어온 과정과 위 법적 근거들이 가진 한계점, 그리고 위법성 논란 등을 근본적으로 제거하기 위한 대안을 살펴보고자 한다.

제3절에서는 처우개선 재원 마련을 위해 기존에 노동계를 중심으로 제안된 ‘낙찰률 적용 배제’의 위법성 여부를 따져보고, 모기관과 정규직화 관련 자회사 간 위탁계약에서 자회사 근로자들의 처우개선 재원을 적법하게 반영할 수 있는 방안이 있는지를 검토하고자 한다. 이 과정에서 계약관련 법령, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 ‘공정거래법’) 등의 위반 가능성 등도 함께 살펴볼 것이다.

제4절에서는 모기관과 자회사의 계약조항들을 분석한다. 정부는 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책에 따라 자회사가 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」의 취지에 맞게 운영되도록 「자회사 계약 부당·불공정 조항 개선 기준」을 마련해 공공기관들의 자율점검에 활용하도록 하였으나, 상당수 공공기관은 불법파견, 노동3권 제약 등 위법 시비가 빚어질 수 있는 계약조항을 여전히 유지하고 있는 것으로 알려져 있다. 본 연구에서는 그 실태와 문제점, 향후 개선 방안을 검토할 것이다.

제5절에서는 위의 내용을 종합적으로 정리하고, 쟁점들과 관련한 법적·제도적 대안을 제안하고자 한다.

제2절 수의계약 보장의 법적 근거와 개선방안

1. 수의계약의 법적 근거가 마련된 과정

「가이드라인」 제35쪽에서는 정규직 공공부문 비정규직 근로자의 정규직 전환 방식과 관련해, 모기관이 파견·용역 근로자를 직접고용하는 자회사를 설립·활용하는 방식을 소개하면서, ‘지방공기업(지방 직영기업, 지방공사)의 경우 지방공기업법 시행령 제57조의4 제2항에 따라 수의계약이 가능하고, 공공기관(공기업·준정부기관, 기타공공기관)의 경우 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제8조 제1항 제2호 및 「기타공공기관 계약사무 운영규정」 제7조에서 자회사 또는 출자회사와의 수의계약 사유(경영혁신정책에 따른 업무 위탁·대행)에 따라 수의계약이 가능하다’라고 명시하면서, ‘기재부는 관련 규정을 개정하여 수의계약 근거를 보다 명확히 할 계획’이라고 밝혔다.

위 「가이드라인」 작성 당시 정부는 종전 「계약사무규칙」(2016. 9. 12. 기획재정부령 제571호로 개정되고, 2018. 7. 5. 기획재정부령 제683호로 개정되기 전의 것)과 「계약사무 운영규정」(2016. 10. 4. 기획재정부훈령 제309호로 개정되고, 2018. 6. 29. 기획재정부훈령 제385호로 개정되기 전의 것)에 의하더라도, 모기관이 용역근로자를 직접고용하는 자회사와 체결하는 위탁·대행 계약은 정부의 경영혁신 정책에 따른 것이므로 수의계약이 가능하다고 보았으나, 논란의 소지가 있음을 인정했다고 할 수 있다. 배규식 외(2017)에서는 “정부의 고용정책”에 따라 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우를 ‘정부의 경영혁신을 위한 정책’에 따른 경우로 해석하기는 쉽지 않을 것”이라며, “정부의 고용정책”에 따라 업무를 위탁하거나 대행시켜 시행하는 경우를 수의계약사유로 삼기 위해서는 이러한 사유를 동 규칙 제8조 제1항 각호에 추가하는 것이 필요할 것으로 보인다.”라고 지적한 바 있다.⁹⁾

한편, 「가이드라인」에서 따로 언급하고 있지는 않지만, 종전 「계약사

무규칙」이나 「계약사무 운영규정」에 의하더라도, 기획재정부장관의 승인 제도를 활용해 수의계약을 체결하는 방법 또한 가능하다. 예컨대 「계약사무규칙」 제2조 제2항은 “공기업·준정부기관의 장은 계약의 기준·절차 등과 관련하여 해당 공기업·준정부기관의 업무 특성, 계약의 공정성 및 투명성 확보, 그 밖에 불가피한 사유가 있는 경우에는 기획재정부장관의 승인을 받아 이 규칙에서 정하는 내용과 다른 내용의 계약의 기준·절차를 정할 수 있다”라고 규정하고 있다. 다만 이렇게 그때그때 승인을 받는 방식이 근본적인 해결책이 된다고 보기는 힘들 것이다.

이에 따라 정부는 「계약사무규칙」 제8조 제1항 제2호의2, 「계약사무 운영규정」 제7조 제2호의2를 신설하고, 「공공기관이 자회사 등과 수의계약을 할 수 있는 고용기준에 관한 고시」(고용노동부 고시 제2018-60호)를 제정해 공공기관이 「가이드라인」에 따라 용역근로자 등을 정규직으로 고용한 자회사, 출자회사 또는 다른 공공기관과 위 용역근로자 등이 수행하는 업무에 관한 계약을 체결하는 경우, 수의계약을 할 수 있도록 근거를 마련했다.

2. 현행 규정의 한계와 개선방안

현재의 수의계약 근거 법령체계를 보면, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조 제3항에서는 ‘(공기업·준정부기관의) 회계 처리의 원칙과 입찰참가자격의 기준제한 등에 관하여 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다’라고 규정하고 있고, 위 법률의 시행규칙에 해당하는 「계약사무규칙」에서는 공공기관이 2017년 7월경에 발표된 「가이드라인」에 따라 용역근로자 등의 정규직화를 위해 설립·활용되는 자회사 등과 위탁계약을 체결하는 경우 수의계약을 재량으로 할 수 있다고 규정하고 있다.⁹⁾

이렇게 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 위탁계약에 수의계약이 예외적으로 허용되는 것으로만 규정하고 있기 때문에, 낙찰률 등과 관련

9) 배규식 외(2017), 『공공기관 자회사 설립 및 운영방안 연구』, 한국노동연구원, p.5.

10) 동일한 내용이 기획재정부 훈령인 「기타공공기관 계약사무 운영규정」에도 신설되었다.

한 계약 관련 법령의 기존 규정들이 위 수의계약에도 그대로 적용돼 처우 개선에 한계가 있을 수밖에 없다는 문제점이 존재할 뿐만 아니라, 국회를 통과할 필요도 없이 기획재정부령인 시행규칙의 개정만으로 언제든지 수의계약의 길이 막힐 수 있다는 한계가 존재한다.¹¹⁾

이와 관련하여 EU의 공공조달법제는 공공기관과 자회사 간의 수의 계약과 관련해 중요한 시사점을 준다. EU의 각 회원국은 EU 지침(Directive)을 자국의 법규로 전환할 의무를 부담하는바, 이러한 EU 지침은 2차 법원(法源)에 해당한다.¹²⁾ 예컨대 일반적인 공공조달에 적용되는 EU의 ‘공공조달지침’(Public Procurement Directive)의 내용은 독일의 「경제제한방지법」 제4장(제97조부터 제194조까지)에 담겨 있다.¹³⁾

정홍준 외(2019a)에 따르면, EU 공공조달 관련 지침들에는 공공조달에서의 무차별 원칙(경쟁입찰을 하여야 하는 의무)을 규정하고 있으나, 발주청이 특정사업자에 대하여 현저한 지배력을 행사하고 있고, 피지배사업자도 발주청으로부터 조달에 영업상 이익의 대부분을 의지하고 있는 경우와 같이 일정한 공공기관 간 거래에 대해서는 경쟁입찰의 원칙이 배제되도록 규정하고 있다. 회원국 정부가 행정임무의 수행을 자신의 자원을 통해 수행하는 것에 대해 경쟁원칙을 적용하는 것은 부적절하기 때문에 이러한 규정을 두게 되었다는 설명이다.¹⁴⁾

EU 공공조달지침 제12조(공공부문의 기관 상호 간의 공공계약)를 살펴보면, ① 발주청이 그 자신의 부서에 행사하는 지배와 유사한 지배를 수탁법인에 대해 행사할 것, ② 피지배법인 매출의 80% 이상이 발주청 또는 발주청의 지배를 받는 다른 법인으로부터 위탁받은 사무에서 발생

11) 정규직화를 위해 설립·활용되는 자회사가 모기관과 수의계약하는 것이 허용되지 않을 경우, 모기관 위탁업무에 대한 경쟁입찰에서 탈락한 자회사는 사실상 사업준폐의 위기를 맞이하게 될 것이다. 이 점은 노동계가 자회사 방식의 정규직화에 대해 매우 비판적인 태도를 보이는 이유 중 하나라고 할 수 있다.

12) 박재윤(2018), 「EU 신공공조달지침하에서의 독일 법제에 대한 비교연구-공법적 제도를 중심으로」, 『경제규제와 법』 11 (1), p.119.

13) 김대인(2018), 「공공기관간 거래에 대한 비교법적 고찰-EU의 공공협력(Public-Public Cooperation) 법제와의 비교를 중심으로」, 『경쟁법연구』 38, p.256.

14) 정홍준 외(2019a), 「공공부문 자회사 간 수의계약 관련 법적 쟁점 검토」, 한국노동연구원, p.14.

할 것, ③ 원칙적으로 피지배법인에 대하여 민간자본의 직접적인 투자가 없을 것 등, 세 가지 요건을 모두 충족하는 경우 위 지침의 적용을 배제한다고 규정하고 있다.¹⁵⁾

이렇게 EU 공공조달지침에서는 공공기관의 자회사가 지배구조의 측면에서든, 매출비중의 측면에서든 공공기관에 절대적으로 의존하는 관계를 형성하는 경우, 무차별 원칙(경쟁입찰을 하여야 하는 의무)의 적용을 배제한다. 정규직화와 관련해 설립·활용되는 자회사들은 대부분 모기관이 100% 출자했고, 청소·경비·시설관리 등의 분야에서 모기관과 전속적 거래관계를 형성하는 것이 일반적이기 때문에 이러한 경우에 해당한다고 볼 수 있을 것이다.

자회사 방식의 장기적인 지속가능성 등을 놓고 노동계가 회의적인 입장을 보이고 있다는 점, 공공기관과 자회사 간 수의계약의 허용 여부가 시행규칙의 개정만으로 손쉽게 뒤바뀔 수 있어 법적 안정성이 확보됐다고 보기 힘든 점, 정규직화 관련 자회사는 공공부문이 사회양극화 문제를 완화하고 고용-복지-성장의 선순환 구조를 복원하기 위한 정규직화 정책을 이행하는 과정에서 채택한 여러 ‘전환방식’ 중 하나에 불과하다는 점(기관의 사정에 따라, 청소·경비·시설관리 등 비슷한 업무를 수행하던 파견·용역근로자들이 모기관에 직접고용되기도 하고, 자회사로 직접고용되기도 함), 시행규칙을 통해 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 위탁계약에서 수의계약이 예외적으로 허용되도록 규정하는 방식을 고수할 경우, 낙찰률 등과 관련한 계약 관련 법령의 기존 규정들이 위 수의계약에도 그대로 적용돼 자회사 근로자의 처우개선에 한계가 있을 수밖에 없다는 점 등을 종합해 보면, 공공기관과 정규직화 관련 자회사의 거래관계와 같은 공공부문의 일부 전속적 거래관계와 관련해서는 수의계약 허용을 명시하고, 기존 감사관행의 문제나 부당지원행위 시비를 해소할 수 있게끔 계약의 운용방식을 새롭게 규정하는 법령의 제정을 검토할 필요가 있다.

15) 정홍준 외(2019a: 18).

제3절 위탁계약 운용방식을 둘러싼 논란과 대안

1. 문제의 제기

「가이드라인」에 따른 기존 용역근로자의 정규직 전환 방식으로 ‘자회사 방식’을 선택한 상당수 공공기관은 새로 설립된 자회사와 수의계약을 체결하면서 기존 용역계약 경쟁입찰 때의 계약관행(예정가격 산정, 낙찰률 적용 등)을 그대로 유지하고 있다. 이는 「가이드라인」에서 파견·용역근로자의 정규직 전환 시 처우개선은 정규직 전환에 따라 절감되는 이윤·일반관리비·부가가치세 등을 활용하라고 명시하였을 뿐, 기존 계약관행의 개선과 관련해서는 침묵했기 때문으로 보인다. 일부 공공기관 관계자들은 “가이드라인에서 과도한 국민 부담이 발생하지 않도록 하라고 요구했기 때문에, 기존 용역근로자가 자회사 방식으로 정규직이 되더라도 처우개선에 한계가 있을 수밖에 없다”라고 설명한다.

상당수 공공기관은 정규직화를 위해 설립·활용되는 자회사와 위탁계약을 체결하면서, 기존에 경쟁입찰을 통해 선정된 용역업체와의 계약에 활용되던 ‘예정가격’을 그대로 유지하였고, 낙찰률도 경쟁입찰 때의 낙찰률을 적용하는 모습을 보이고 있다. 이에 따라 노동계에서는 수의계약임에도 낙찰률을 적용하는 것은 문제라고 지적하며, 낙찰률 적용 배제를 통해 처우개선 재원을 확충하여 줄 것을 지속적으로 요구하였다.¹⁶⁾¹⁷⁾

16) 공성식(2019), 「공공운수노조 자회사 전환 사례」, 『공공기관 비정규직 자회사 전환 간접고용 해법인가? 토론회 자료집』, 민주노총 전국공공운수노동조합·강병원 국회의원실, p.76.

17) 낙찰률 관행 개선과 관련하여, 2020. 3. 23. 관계부처합동으로 발표한 「공공기관 자회사 운영 개선대책」에서는, 국가계약법상 수의계약에서는 낙찰률 적용 규정이 없음에도 불구하고 종전 경쟁입찰 계약에 따른 낙찰률을 그대로 적용하는 경우가 많다고 지적하면서, 공공부문에서 비정규직 정규직화 정책에 따라 자회사 노동자 처우를 개선하는 경우에는 종전 관행에 따른 낙찰률을 임의적용하지 않도록 하라고 권고하고 있다. 그런데 위 개선대책에서는 단서로서 이렇게 낙찰률 관행을 개선하는 경우라도 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 부당지원행위에 해당하

이하에서는 국가계약법령에서 규정하는 예정가격과 낙찰률 제도에 대해 개괄적으로 조망한 뒤, 노동계의 요구처럼 공공기관과 정규직화 관련 자회사의 수의계약에서 낙찰률 적용을 배제하는 것이 가능한지 여부를 따져볼 것이다. 이때 낙찰률 적용 배제와 관련한 감사원 감사관행이나 법원 판례의 태도를 검토할 필요가 있다. 마지막으로 자회사 근로자들의 처우개선 재원 확충을 위한 목적으로 현재의 수의계약 운용관행 내지 방식을 개선할 방안이 있는지를 살펴볼 것이다.

2. 국가계약법령상 수의계약 운용과 낙찰률 제도

가. 공공기관에 대한 국가계약법령의 적용

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공공기관운영법’) 제39조 및 「계약사무규칙」 제2조 제5항에 따르면, 공기업·준정부기관의 계약에 관하여 계약사무규칙에 별도로 규정되지 않은 사항에 관해서는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령을 준용한다. 이에 따라 예정가격 작성 방법, 낙찰률 적용 등 공공기관이 정규직화 관련 자회사와 수의계약을 체결하는 경우에도 국가계약법령의 적용을 받게 된다.

나. 국가계약법령상 수의계약에서의 예정가격

국가계약법령에서는 경쟁형태가 수의계약이든 경쟁입찰이든 원칙적으로 사전에 예정가격을 결정하도록 규정하고 있다. 「국가계약법 시행령」 제9조 제1항은 예정가격의 결정기준의 우선순위를 ① 거래실례가격 → ② 원가계산에 의한 가격 → ③ 감정가격 → ④ 유사한 거래실례가격 → ⑤ 견적가격의 순으로 정하고 있다.¹⁸⁾¹⁹⁾

지 않도록 유의하라고 명시하면서, 공정거래법 위반 가능성을 줄이기 위해 △ 1·2단계 정규직 전환 가이드라인에 따라 합리적 임금체계를 마련하고, 적정 낙찰률을 적용할 경우 ‘정상가격’으로 식별이 가능하고, △ 종전 낙찰률의 7% 이내로 낙찰률 인상 시 공정거래위원회의 상당성 기준 준수가 가능하다고 설명한다.
18) 예정가격이란 입찰이나 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기

〈표 6-1〉 「국가계약법 시행령」 관련 조항

「국가계약법 시행령」

제9조(예정가격의 결정기준) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 다음 각 호의 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.

1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 그 거래실례가격(법령의 규정에 의하여 가격이 결정된 경우에는 그 결정가격의 범위 안에서의 거래실례가격)
2. 신규개발품이거나 특수규격품 등의 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 원가계산에 의한 가격. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤으로 이를 계산한다.
3. 공사의 경우 이미 수행한 공사의 종류별 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격
4. 제1호 내지 제3호의 규정에 의한 가격에 의할 수 없는 경우에는 감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항의 규정에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건 기타 제반여건을 참작하여야 한다.

④ 제1항 내지 제3항 외에 예정가격의 결정에 관하여 필요한 사항은 기획재정부장관이 정한다.

자료: 국가법령정보센터.

〈표 6-2〉 「국가계약법 시행규칙」 관련 규정

「국가계약법 시행규칙」

제5조(거래실례가격 및 표준시장단가에 따른 예정가격의 결정) 제9조 제1항 제1호에 따른 거래실례가격으로 예정가격을 결정함에 있어서는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가격으로 하되, 해당거래실례가격에 제6조 제1항 제4호 및 제5호에 따른 일반관리비 및 이윤을 따로 가산하여서는 아니된다.

1. 조달청장이 조사하여 통보한 가격
2. 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문가가격조사기관으로서 기획재정부장관에게 등록한 기관이 조사하여 공표한 가격
3. 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 2이상의 사업자에 대하여 당해 물품의 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격

위하여 미리 작성하여 갖추 두는 가액을 말한다.

19) 정홍준 외(2019a: 26).

〈표 6-2〉의 계속

제6조(원가계산에 의한 예정가격의 결정) ① 공사·제조·구매(수입물품의 구매는 제외한다) 및 용역의 경우 영 제9조 제1항 제2호에 따라 원가계산에 의한 가격으로 예정가격을 결정함에 있어서는 그 예정가격에 다음 각 호의 비목을 포함시켜야 한다.

1. 재료비

계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 규격별 재료량에 그 단위당 가격을 곱한 금액

2. 노무비

계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별 노무량에 그 노임단가를 곱한 금액

3. 경비

계약목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 비목별 경비의 합계액

4. 일반관리비

재료비·노무비 및 경비의 합계액에 제8조 제1항(제10호를 제외한다)의 규정에 의한 일반관리비율을 곱한 금액

5. 이윤

노무비·경비(기획재정부장관이 정하는 비목은 제외한다) 및 일반관리비의 합계액에 제8조 제2항(제3호는 제외한다)에 따른 이윤율을 곱한 금액

8. 이윤

제2호 내지 제7호의 합계액에 제8조 제2항 제3호의 규정에 의한 이윤율을 곱한 금액

③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제1항 또는 제2항의 규정에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 예정가격 조서에 제1항 각 호 또는 제2항 각 호의 사항을 명백히 하여야 한다.

④ 재료비·노무비 및 경비의 비목은 기획재정부장관이 따로 정한다.

제23조의3(단순한 노무에 의한 용역) 영 제18조 제1항·제3항, 제64조 제8항 및 제66조 제2항에서 “기획재정부령으로 정하는 용역”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용역을 말한다.

1. 청소용역

2. 검침(檢針)용역

3. 경비시스템 등에 의하지 아니하는 단순경비 또는 관리용역

4. 행사보조 등 인력지원용역

5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지와 유사한 용역으로서 기획재정부장관이 정하는 용역

자료: 국가법령정보센터.

〈표 6-3〉 「계약예규 예정가격 작성기준」 관련 규정

「(계약예규) 예정가격작성기준」

제1조(목적) 이 예규는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」(이하 “시행령”이라 한다) 제9조 제1항 제2호 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」(이하 “시행규칙”이라 한다) 제6조에 의한 원가계산에 의한 예정가격 작성, 시행령 제9조 제1항 제3호 및 시행규칙 제5 제2항에 의한 표준시장단가에 의한 예정가격 작성 및 시행규칙 제5조에 의한 전문가가격조사기관(이하 “조사기관”이라 한다.)의 등록 등에 있어 적용하여야 할 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조(계약담당공무원의 주의사항) ① 계약담당공무원(각 중앙관서의 장이 계약에 관한 사무를 그 소속공무원에게 위임하지 아니하고 직접 처리하는 경우에는 이를 계약담당공무원으로 본다. 이하 같다)은 예정가격 작성 등과 관련하여 이 예규에 정한 사항에 따라 업무를 처리한다.

② 계약담당공무원은 이 예규에 따라 예정가격 작성시에 표준품셈에 정해진 물량, 관련 법령에 따른 기준가격 및 비용 등을 부당하게 감액하거나 과잉 계상되지 않도록 하여야 하며, 불가피한 사유로 가격을 조정한 경우에는 조정사유를 예정가격조서에 명시하여야 한다.

제30조(기타용역의 원가계산) ① 엔지니어링사업, 측량용역, 소프트웨어 개발 용역 등 다른 법령에서 그 대가기준(원가계산기준)을 규정하고 있는 경우에는 해당 법령이 정하는 기준에 따라 원가계산을 할 수 있다.

② 원가계산기준이 정해지지 않은 기타의 용역에 대하여는 제1항 및 제23조 내지 제29조에 규정된 원가계산기준에 준하여 원가계산할 수 있다. 이 경우 시행규칙 제23조의3 각호의 용역계약에 대한 인건비의 기준단가는 다음 각호의 어느 하나에 따른 노임에 의하되, 「근로기준법」에서 정하고 있는 제수당, 상여금(기준단가의 연 400%를 초과하여 계상할 수 없다), 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다.

1. 시설물관리용역: 「통계법」 제17조의 규정에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 ‘중소제조업 직종별 임금조사 보고서’(최저임금 상승 효과 등 적용시점의 임금상승 예측치를 반영한 통계가 있을 경우 동 통계를 적용한다. 이하 이 조에서 ‘임금조사 보고서’라 한다)의 단순노무종사원 노임(다만, 임금조사 보고서상 해당직종의 노임이 있는 종사원에 대하여는 해당직종의 노임을 적용한다)

2. 그 밖의 용역: 임금조사 보고서의 단순노무종사원 노임

자료: 국가법령정보센터.

다. 자회사 용역계약과 낙찰률

정홍준 외(2019a)에 따르면, 자회사 방식의 정규직화를 추진한 15개 공공기관²⁰⁾들이 종전 용역업체들과 체결한 계약은 대부분 경쟁입찰로 진행

됐으며 낙찰률은 88% 안팎이었다. 자회사 방식 정규직화가 진행된 뒤에도 5곳의 공공기관들은 자회사와 수의계약을 체결함에도 불구하고 낙찰률은 88% 수준을 보여 종전과 차이가 없었다. 조사대상 중 6곳에서는 91~98%의 낙찰률을 보였고, 4곳에서는 99~100%의 낙찰률이 적용됐다.²¹⁾

어째서 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 88% 수준의 낙찰률을 보인 경우가 많을까? 공공기관 계약담당자들은 88%의 낙찰률이 적격심사를 통한 용역입찰의 낙찰하한율 87.995%나 2인 수의계약 시 낙찰률 88% 이상의 하한을 일종의 적정계약금액으로 판단해 적용한 것이라고 설명한다.

적격심사를 통해 낙찰자가 결정되는 경우를 들여다보는 것은 낙찰하한율이라는 개념을 이해하는 데 도움이 된다. 계약이행능력을 심사할 때 해당 용역수행능력과 입찰가격 점수를 합해 종합점수가 85점 이상인 자가 낙찰자로 선정되는데, 이행능력심사 분야에서 만점을 받더라도 입찰가격에 대한 예정가격비율(투찰률)이 87.995% 미만이면 85점이 될 수 없다. 따라서 최소한 투찰률이 87.995%가 돼야 적격심사를 통과할 수 있다는 의미에서 낙찰하한율이라고 불린다.²²⁾

이렇게 적격심사를 통과하기 위한 최소한의 투찰률이 88% 수준인데, 종래 용역계약에서는 다른 조건을 갖춘 경우라면 가장 낮은 입찰가격을 제시한 업체가 낙찰자가 되는 것이 일반적이었기 때문에, 거의 대부분의 공공기관에서 청소·경비·시설관리 등을 용역업체에 위탁할 경우 낙찰률이 88% 수준으로 관행적으로 정해졌던 것이다. 그리고 상당수 공공기관은 정규직화 관련 자회사와 용역계약을 체결하는 경우에도, 종래의 계약관행을 그대로 답습하고 있다.

20) 이들 15개 공공기관은 공무원연금공단, 국제방송교류재단, 기술보증기금, 대구도 시설도공사, 도로교통공단, 사립학교교직원연금공단, 서울교통공사, 연구개발특구진흥재단, 한국관광공사, 한국농수산식품유통공사, 한국도로공사, 한국산업은행, 한국서부발전, 한국전력공사, 한국토지주택공사 등이다.

21) 정홍준 외(2019a: 20~23).

22) 조달청(2016.1.7), 국민신문고 답변.

3. 낙찰률 적용 배제와 관련한 문제들

가. 낙찰률과 관련한 감사사례의 문제

감사원은 달성군이 일반경쟁계약 방식으로 발주했어야 하는 군정홍보지 계약을 수의계약으로 진행한 사안과 관련하여, 위 수의계약금액 중 경쟁입찰 시 낙찰하한율을 초과하는 부분에 대해 예산낭비가 발생하였다고 지적한 바 있다.²³⁾ 또한 정부합동감사에서는 강원도가 레고랜드 진입교량 건설공사에 대한 수의계약을 체결하면서, 최근 거래사례를 참조하지 않고 높은 낙찰률이 적용되도록 함으로써 예산낭비를 초래했다고 기관경고 처분을 내렸다. 자세한 감사내용은 <표 6-4 및 6-5>와 같다.

<표 6-4> 달성군 군정홍보지 계약 감사사례

처분사항: 주의 요구

제목: 군정홍보지 물품제작계약 체결 부적정

대구광역시 달성군은 2013. 1. 1.부터 2017. 10. 20. 현재까지 연간 2억여 원 상당의 군정홍보지 제작 물품계약(이하 “위 계약”이라 한다)을 체결하면서 매달 1회씩(연 12회) 분리발주한 후 수의계약으로 물품제작업체를 매달 선정하고 총 1,076,198천 원의 예산을 집행하였다.

「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제1장 제1절 ‘5-가’ 및 ‘5-라’의 규정에 따르면 사업내용(물품제작)이 확정되어 있으면 사업추진에 따른 물품제작계약 시 단일사업을 분할하거나 시기적으로 나누어 체결하지 않도록 되어 있다.

그리고 「지방자치단체 세출예산 집행기준」 II-1-6의 규정에 따르면 지방자치단체장은 사업내용이 유사하거나 중복되는 사업은 법령의 범위 내에서 통합 발주를 위하여 적극 노력하여 지출성과를 극대화하도록 되어 있다.

또한, 위 계약을 경쟁입찰에 부칠 경우에 2014년 이후 87.995%(2013년은 84.995%)의 낙찰하한율이 적용되어 해당 낙찰률 이상의 금액을 제시한 업체 중에서 최저가를 제시한 업체와 계약을 체결할 수 있으므로 계약금액이 낮아져 예산절감이 가능하다.

따라서 위 계약은 연간 계속되는 군정홍보사업의 일환으로 추진하는 물품을 제작하는 계약이므로 전체 사업내용(연중 12회 발간)이 확정되어 있고 매달 중복되는 사업이어서 예산절감 등을 위해 일반경쟁계약 방식으로 발주를 하여야 했다.

23) 감사원(2017: 6~8).

〈표 6-4〉의 계속

그런데 위 관서는 질 높은 홍보지를 제작한다는 등의 사유를 들어 2013. 1. 1. 부터 2017. 10. 20. 현재까지 예정가격의 96.646~98.625% 낙찰률 수준으로 계약금액을 임의로 정한 후 주식회사 ○○ 등 6개의 관내 업체와 매달 수의계약을 체결하는 방식으로 58차례에 걸쳐 수의계약을 체결하여 총 1,076,198천 원의 예산을 집행하였다.

그 결과 위 계약을 예정가격 대비 낙찰하한율(2013년 84.995%, 2014년 이후 87.995%)을 적용하여 경쟁입찰을 통해 계약하였을 경우와 비교하면 2013. 1. 1. 부터 2017. 10. 20. 현재까지 최대 111,511천 원 상당의 예산이 절감되지 못하였다.

자료: 감사원(2017a: 6~8).

〈표 6-5〉 강원도 레고랜드 진입교량 건설공사 계약 감사사례

처분사항: 기관경고

제목: 설계·시공 일괄입찰 등 수의계약 체결 부적정 등

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조에 따르면 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 법에서 정하는 바를 따르도록 규정되어 있다.

같은 법 제11조 제1항에 따르면, 계약담당자는 입찰 또는 수의계약 등에 부칠 사항에 대하여 낙찰자 및 계약금액의 결정기준을 삼기 위하여 미리 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 예정가격을 작성하여야 한다고 규정하고 있으며 같은 법 시행령 제30조 제1항에 따라 계약담당자는 수의계약을 체결하려는 경우에는 2인 이상으로부터 견적서를 받아야 하며, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제5장, 제3절, 2, 나, 1)수의계약 요령에 따라 계약담당자는 1인으로부터 제출된 가격이 거래실례가격, 통계작성 승인을 받은 기관이 조사·공표한 가격, 감정가격, 유사거래 실례가격 등과 비교 검토하여 가장 경제적인 가격으로 최종 계약 금액을 결정하도록 규정되어 있다.

그런데 ○○과에서는 레고랜드 진입교량 건설공사 계약 시 최근 3년간 터키 공사 유찰 후 3건의 수의계약 낙찰률 98.40%와 최근 10년간 터키 교량 공사 낙찰률인 96.7% 등을 적용하여 가장 경제적인 가격으로 최종 계약금액을 결정해야 함에도, 우선시공분은 100%로 계약하고, 예정가격을 작성하지 않은 상태로 수의시담을 98.39% 협상함으로써, 약 14억 상당을 높게 책정되는 결과를 초래하였다.

자료: 정부합동감사 결과(기관경고) 공개(2016: 10~11).

위 감사사례들의 경우, 수의계약으로 진행된 계약의 낙찰률이 적정한

가를 판단하면서, 경쟁입찰로 진행한 계약의 낙찰률보다 높았는지를 따지고 있다. 이러한 감사관행이 지속된다고 가정하면, 공공기관이 정규직화 관련 자회사와 수의계약을 체결하면서, 종전 용역업체들과 계약에서의 낙찰률보다 높은 낙찰률을 적용할 경우 이러한 계약체결이 부적정하다는 지적을 받을 가능성을 전적으로 배제하기는 힘들다.

나. 낙찰률과 관련한 공정거래법상의 문제

「공정거래법」상 ‘부당한 지원행위’란 부당하게 특수관계인 또는 다른 회사에 대하여 가지급금·대여금·인력·부동산·유가증권·상품·용역·무체재산권 등을 제공하거나 상당히 유리한 조건으로 거래하여 특수관계인 또는 다른 회사를 지원하는 행위를 가리킨다.²⁴⁾ 대법원은 “모회사가 주식의 100%를 소유하고 있는 완전 자회사라 하더라도, 양자는 법률적으로 별개의 독립한 거래주체이고, 모회사와 완전 자회사 사이의 지원행위도 공정거래법 제23조 제1항 제7호의 부당한 지원행위의 금지대상”이라고 판시한 바 있다.²⁵⁾

부당한 지원행위 해당 여부를 판단하면서 낙찰률이라는 단일한 요소만을 떼어내어 판례의 태도를 단정하는 것은 부적절할 수 있다.²⁶⁾ 경쟁입찰에 의해 체결된 위탁계약의 낙찰률을 수의계약의 경우에서의 정상가격으로 볼 수 있는지 여부도 논쟁적이다. 다만 본고에서는 노동계가 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간 계약에서 낙찰률 적용을 배제할 것을 명시적

24) 「공정거래법」 제23조 제1항 제7호.

25) 대법원 2006. 12. 22. 선고 2004두1483 판결 등 참조.

26) 대법원은 부당지원행위의 요건으로서의 지원행위가 부당성을 갖는지 여부를 판단하는 기준과 관련하여, “지원주체와 지원객체의 관계, 지원행위의 목적과 의도, 지원객체가 속한 시장의 구조와 특성, 지원성 거래규모와 지원행위로 인한 경제상 이익 및 지원기간, 지원행위로 인하여 지원객체가 속한 시장에서의 경쟁제한이나 경제력 집중의 효과 등은 물론 중소기업 및 여타 경쟁사업자의 경쟁능력과 경쟁여건의 변화 정도, 지원행위 전후의 지원객체의 시장점유율의 추이, 시장개방의 정도 등을 종합적으로 고려하여 당해 지원행위로 인하여 지원객체의 관련 시장에서 경쟁이 저해되거나 경제력 집중이 야기되는 등으로 공정한 거래가 저해될 우려가 있는지 여부에 따라 판단하여야 한다”고 판시한 바 있다(대법원 2006. 6. 2. 선고 2004두588 판결 등 참조).

으로 요구한 바 있다는 점을 감안하여, 낙찰률이 문제된 대표적인 공기업 관련 판례를 살펴보고자 한다.

서울고등법원 2017. 7. 21. 선고 2015누945 판결(한국도로공사 사건, 대법원 2018. 1. 25. 선고 2017두58076 판결로 상고기각됨)에서는 원고인 한국도로공사가 자사의 희망퇴직 직원들이 설립한 회사에 부당한 지원행위 등을 하였는지가 문제 되었다. 원고는 2007년 11월부터 2013년 11월까지 위 퇴직자들이 설립한 26개사(퇴직자회사)와 고속도로 안전순찰업무 위탁계약을 수의계약으로 체결했는데, 2007년 11월부터 2010년 3월까지 체결한 7건에 대해서는 97.5%의 낙찰률을, 2010년 12월부터 2013년 9월까지 체결한 19건에 대해서는 95.0%의 낙찰률을 적용했다. 공정거래위원회는 이러한 원고의 행위가 부당한 지원행위 등에 해당한다는 이유로 시정 명령과 과징금부과처분을 하였다.

이 사건에서 법원은 “원고가 이 사건 위탁계약 체결행위의 대상이 된 안전순찰 용역 26건에 관하여 퇴직자 회사가 아닌 다른 사업자와 안전순찰 위탁계약을 체결하였다면 경쟁입찰에 의한 낙찰률에 상당하는 금액이 그 거래가격으로 형성되었을 개연성이 큰 것으로 보이는데, 이 사건 위탁계약 체결행위의 낙찰률 95.0~97.5% 상당은 원고가 2014년 3월부터 2014년 9월까지 경쟁입찰에 의하여 체결한 위탁계약의 낙찰률보다 8.5~11% 높다. 그렇다면 이 사건 위탁계약 체결행위는 안전순찰 용역을 상당히 높은 가격으로 거래한 경우에 해당한다고 보이고, (...) 원고의 지원의도가 명백하고 수의계약 방식 자체도 부당하였음을 고려하면 수의계약과 경쟁입찰의 예정가격 산정방식에 다소 차이가 있다는 점만으로 이를 부인하기 어렵다. 또한 이 사건 위탁계약 체결행위에 의한 전체 계약금액이 932억 원이 넘고 이는 지원객체에 속하는 퇴직자 회사들의 매출액 중의 대부분을 차지하는바, 상당한 규모로 이루어진 거래에도 해당한다”라고 판시하였다.

위 판결에서는 낙찰률의 차이 이외에도, 공공기관이 퇴직자들의 회사에 대해 법령을 위반한 채 수의계약을 한 점, 지원기간이 6년 이상 장기이고, 지원규모도 총 932억 원에 이르러 퇴직자 회사들의 매출액 중 대부분을 차지하는 점, 계약상대방인 희망퇴직자들이 고속도로 안전순찰

업무에 대해 특별한 전문성을 갖추었다고 보기 힘들다는 점 등이 종합적으로 감안되었으므로, 낙찰률이 종전보다 높다는 점만으로 부당한 지원 행위에 해당한다고 해석하는 것은 문제가 있다.

하지만 공정거래위원회의 예규인 「부당한 지원행위의 심사지침」에서 ‘실제금리와 정상금리의 차이’가 정상금리의 7% 미만인 경우 ‘상당히 유리한 조건’(상당성)에는 해당하지 않는다고 규정하는 점, 위 지침에 의할 경우 종전보다 인상된 실제 낙찰률에서 종전 낙찰률을 공제한 금액(차액)이 종전 낙찰률의 7% 이상인 경우 심사지침상 안전지대(safety zone)를 넘게 되어 부당한 지원행위의 심사의 대상이 될 가능성이 높다는 점, 한국도로공사 판결에서 법원은 공공기관과 자회사 거래에서 기존의 낙찰률을 정상가격으로 보고 기존의 낙찰률보다 8.5~11% 높다는 점 등을 이유로 상당히 유리한 조건을 인정한 점 등을 감안하면, 공공기관과 정규직화 관련 자회사의 위탁계약에서 낙찰률 적용을 배제하는 것은 법적 위험(legal risk)을 발생시킨다고 할 수 있다.²⁷⁾

4. 위탁계약 운용방식의 개선방향 제안

공공기관과 정규직화 관련 자회사들의 계약에서 낙찰률 적용배제 가능여부가 논란이 된 것은 자회사 근로자들의 처우개선 재원의 확보가 어렵다는 점에 기인한다. 그러나 감사원의 감사사례와 공정거래법 관련 판례들은 자회사가 그 소속 근로자들의 임금체계를 합리적으로 설계하고, 모기관이 예정가격을 산정함에 있어 위 임금체계를 감안하는 방식으로 처우개선 재원확보의 길이 열릴 수 있는 가능성을 보여준다.

감사원은 한국수력원자력주식회사가 시중노임단가 등으로 산정한 특수경비 용역비 예산을 확보하고도 그보다 낮은 금액을 입찰의 예비가격 기초금액²⁸⁾으로 산정한 사안과 한국공항공사가 청소용역의 예정가격을

27) 정홍준 외(2019a: 62~63).

28) 조달청은 「예정가격 작성기준」 등에 따라 예정가격을 작성·결정할 경우 예정가격을 알고 있는 공무원에 의해 발생할 수 있는 입찰비리를 방지하기 위하여 「예정가격 작성기준」 등에 따라 작성한 금액을 예비가격 기초금액으로 하여 예정가격이 예비가격 기초금액의 일정 범위(±2% 등)에서 무작위로 결정되도록 하고

작성할 때 시중노임단가를 적용하지 아니한 사안이 각각 부적정하다고 지적한 바 있다. 말하자면 예정가격이 낮게 산정된 것이 문제라는 취지의 감사사례인 셈인데, 이는 위 공공기관들의 예정가격 산정이 예정가격 산정기준 자체에 위반된다고 보았기 때문이다.

〈표 6-6〉 감사원의 한국공항공사 감사사례

처분사항: 주의요구

제목: 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성에 적용한 노임단가 부적정

위 공사는 위 용역의 예정가격을 작성하면서 시중노임단가(2015년 65,674원/일)를 적용하여 산정한 월 기본급 1,715,733원보다 283,733원 낮은 1,432,000원을 공항시설에 대한 청소 등 단순노무용역을 수행하는 용역근로자의 월 기본급으로 적용하였다.

그 결과 위 청소 용역근로자의 월 기본급이 시중노임단가에 낙찰하한율을 적용한 정당 기본급(1,509,759원)보다 247,769원 낮은 1,261,990원으로 결정되어 위 용역계약이 체결되었다.

한국공항공사는 앞으로 위 용역의 신규 계약 체결 시 시중노임단가를 적용하여 예정가격을 작성하겠다는 의견을 제시하였다.

그러면서도 위 공사는 「예정가격 작성기준」 제33조 제1항에 따르면 특수한 사유로 「예정가격작성기준」에 따른 원가계산이 곤란한 경우 특례를 설정할 수 있도록 되어 있으며, 이에 따라 예정가격 작성 시 공항시설의 특수성, 복잡성, 중요성을 반영한 특례를 적용한 것이므로 「예정가격작성기준」 제30조 제2항을 위반한 것이 아니라고 주장하고 있다.

그러나 다음과 같은 사유로 위와 같은 주장은 인정하기 어렵다.

첫째, 「예정가격작성기준」의 소관부처인 기획재정부는 청소 등 단순노무용역의 인건비 기준단가에 대하여는 해당 단가를 다르게 정할 특수한 사유를 인정하기 어려우므로 해당 단가를 낮추는 특례설정은 곤란하다는 의견이다.

둘째, 위 공사가 공항시설의 특수성, 복잡성, 중요성을 반영한 특례를 적용하였다면 청소 등 단순노무 용역근로자 노임단가가 시중노임단가보다 오히려 높아져야 하는데 위 공사는 노임단가를 시중노임단가보다 낮게 적용하였다.

셋째, 위 공사는 ‘2016년도 공항시설 위탁관리 대가기준 산정용역’을 통하여 청소 등 단순노무 용역근로자 기본급을 산정하였다. 그런데 위 용역에 따르면 「최저임금법」 제5조에 따른 최저임금에 미달되는 경우를 방지하는 수준으로 기본급을 정하였다. 따라서 기본급 산정 시 공항시설의 특수성을 반영하였다는 주장은 사실과 다르다.

자료: 감사원(2017b: 2~3).

있다.

〈표 6-7〉 감사원의 한국수력원자력주식회사 감사사례

처분사항: 통보

제목: 단순노무용역 입찰의 예비가격 기초금액 산정 부적정

「공기업·준정부기관 계약사무규칙」 제2조 제5항, 「예정가격작성기준」 제30조 제2항, 「용역근로자 근로조건 보호지침」(기획재정부, 구 행정자치부, 고용노동부 합동지침) 등에 따르면 경비 등 단순노무용역의 예정가격 작성 시 인건비 기준단가는 「통계법」 제17조에 따라 중소기업중앙회가 발표하는 단순노무종사원 노임(이하 “시중노임단가”라 한다)을 적용하도록 되어 있다.

따라서 경비 등 단순노무 용역계약의 경우 시중노임단가 등을 적용하여 산정한 용역비를 예비가격 기초금액으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.

그런데 한국수력원자력주식회사는 시중노임단가 등으로 산정한 특수경비 용역비 예산을 확보하고도, 한국수력원자력주식회사 「계약규정시행세칙」 제187조 제1항에 따라 시중노임단가 등으로 산정한 특수경비 용역비에서 5% 또는 5.5%를 감액한 금액을 예비가격 기초금액으로 산정하여 예정가격을 결정하는 등 입찰을 실시하였다.

그 결과 한국수력원자력주식회사 5개 원자력본부에 대한 특수경비 용역계약의 2년간 용역비 중 인건비가 시중노임단가 등으로 산정한 특수경비 용역비를 예비가격 기초금액으로 적용하여 재산정한 인건비보다 20억여 원 낮게 결정되었다.

자료: 감사원(2018: 5~6).

한편, 부당한 지원행위 문제와 관련한 판례들에서도 자회사가 설계한 합리적 임금체계가 예정가격 산정의 근거자료가 될 경우 위법성 논란을 제거할 수 있다는 가능성을 확인시켜 준다. 대법원은 원고인 한국수자원공사가 공기업 경영혁신계획에 따라 원고 자신과 대한주택공사, 한국토지공사, 한국도로공사의 자회사이던 4개 감리공단 등을 통합하여 설립한 별도의 공사와 수의계약을 체결한 사안과 관련하여, 위 수의계약에서 거래 상대방이 제출한 견적가격이 예정가격의 범위 안에 들어와 계약을 체결할 수밖에 없었던 점 등을 지원행위의 부당성을 부인하는 중요한 근거로 삼은 바 있다(대법원 2007. 1. 11. 선고 2004두3304 판결).

〈표 6-8〉 한국수자원공사 부당지원행위 관련 판례

기록에 의하면, 정부는 1998년경 공기업 경영혁신계획에 따라 원고 및 대한주택공사, 한국토지공사, 한국도로공사의 자회사이던 4개 감리공단을 통합하여 1999년 3월까지 소외공사를 설립하는 것을 전제로 설계기능을 부여하는 대신 수의계약에 의한 감리용역의 도급을 금지하여 경쟁구도를 정착시키는 한편 인력감축 등 강도 높은 구조조정을 하여 2001년 상반기 중으로 이를 민영화하려고 계획한 사실, 그러나 원고 등 4개 공사가 공기업 경영혁신계획에 따라 소외공사에게 수의계약을 전면적으로 중단할 경우 입찰참가자격 심사 시 평가점수가 낮은 소외공사로서는 일반경쟁에 의하여 감리용역을 수주하기 어려우므로 그 수지의 급격한 악화로 민영화를 원만히 추진할 수 없게 될 우려가 생기자, 원고 등 4개 공사는 건설교통부장관에게 ‘투자기관은 투자기관의 경영혁신을 위하여 투자기관의 자회사 또는 출자회사를 정리함에 있어서 주무부장관이 불가피하다고 인정하는 경우에 투자기관은 자회사 또는 출자회사와 수의계약을 체결할 수 있다’는 정부투자기관회계규칙 제15조 제2호 (라)목에 따른 수의계약 승인을 신청하였고, 이에 대하여 건설교통부장관은 2000. 4. 4. 원고 등 4개 공사가 정부의 공기업 경영혁신계획에 따라 원활한 민영화를 추진하기 위하여 필요하다고 판단하는 경우 소외공사와 건설공사의 감리 및 설계용역의 일부에 대하여 수의계약에 의할 수 있음을 승인한 사실, 원고는 위와 같은 건설교통부장관의 승인에 따라 앞에서 본 바와 같이 수의계약에 의하여 위 감리용역 발주행위를 하게 된 사실, 관계 법령에 의하면 정부투자기관이 1인의 상대방과 수의계약을 체결하는 경우 거래상대방이 제출한 견적가격이 예정가격의 범위 안에 들면 특별한 사정이 없는 한 발주자는 그 금액을 계약금액으로 결정하여야 하므로 원고로서는 소외회사의 견적가격이 이 사건 책임감리용역의 예정가격의 범위 안에 들어 위 견적가격으로 계약을 체결할 수밖에 없었던 점, 원고가 소외공사에 발주한 용역금액 4억 5,900만 원은 소외공사의 2000년 총 책임감리용역 수주금액의 1.9%(4억 5,900만 원/240억 5,400만 원)에 불과하고, 소외공사의 2000년 추정 매출액의 0.88%(4억 5,900만 원/518억 원), 추정순이익의 0.95%(4,600만 원/48억 원)에 불과한 사실 등을 알 수 있는바, 비록 원고의 이 사건 수의계약에 의한 책임감리용역 발주행위가 건설공사의 감리 및 설계용역시장에서의 경쟁을 제한하는 측면이 전혀 없는 것은 아니나, 이 사건 수의계약에 의한 책임감리용역 발주행위는 소외공사의 인력감축 등 구조조정을 전제로 민영화를 달성하기 위한 공익적 목적으로 원고에게 부여된 수의계약집행권한의 범위 내에 속하는 행위인 점, 이 사건 책임감리용역 발주행위의 규모 및 그로 인한 경제상 이익이 그다지 크지 아니한 점과 그밖에 부당성을 갖는지 여부를 판단함에 있어 고려할 여러 사정 등에 비추어, 이 사건 책임감리용역 발주행위로 인하여 지원객체의 관련시장에서 경쟁이 저해되거나 경쟁력 집중이 야기되는 등으로 공정한 거래가 저해될 우려가 있다고 보기는 어렵다.

자료: 대법원 2007. 1. 11. 선고 2004두3304 판결.

특히, 판례는 한국서부발전 등 발전5사가 한전산업개발과 체결한 수의계약에서 적용한 낙찰률 등이 문제되었던 사안과 관련하여, “한전산업개발이 (근로자들에게) 실제 지급하는 노임을 기준으로 예정가격을 산정하게 되면 엔지니어링 시중노임단가를 기준으로 산정된 예정가격과 달리 한전산업개발이 낙찰가격을 정함에 있어 노임 부분에서 조정가능성이 거의 없기 때문에 예정가격의 노임이 낙찰가격에 그대로 반영될 수밖에 없어 낙찰률이 높아지게 된다”라고 판시하고 있다(서울고등법원 2015. 12. 3. 선고, 2015누40356 판결, 피고가 대법원 2016두32466호로 상고하였으나 2016. 5. 12. 심리불속행 판결로 상고가 기각됨).

〈표 6-9〉 발전5사의 부당지원행위 관련 판례

피고는 원고 서부발전과 일진정공 간에 있었던 입찰의 평균낙찰률이 86.13%인데 반해, 원고들이 한전산업개발과 수의계약으로 체결한 공사계약의 낙찰률은 최저 98.00%에서 최고 99.99%인 점을 들어 부당한 지원행위가 있었다고 주장한다. 그러나 피고가 들고 있는 원고 서부발전과 일진정공 간의 거래사례는 이 사건 각 용역계약과는 달리 운전을 위탁하는 용역뿐만 아니라 정상정비공사를 함께 하는 복합공종이고, 용역대상의 규모가 상대적으로 소규모여서 투입인원, 연료원 및 용역의 내용 등 거래조건에서 이 사건 각 용역계약과 분명한 차이가 있으며, 원고들이 한전산업개발과 수의계약을 체결하면서 사용한 설계가격을 원고 한국남동발전이 석원산업과 체결한 계약에 적용된 것과 동일한 설계기준을 적용하여 재산정하면 원고들이 한전산업개발과 체결한 계약의 낙찰률은 93.90~79.74%로 평균 87.49%가 된다는 점(갑제13호증)에 비추어 보더라도 원고 서부발전과 일진정공 간의 계약을 이 사건에서 문제되는 한전산업개발과의 거래와 비교하기에 적합한 사례라고 단정하기 어렵다. 즉 원고들이 한전산업개발과 계약을 체결하는 경우에는 한전산업개발에서 실제 지급하는 노임을 기준으로 예정가격을 산정하였고, 경쟁입찰의 방식으로 계약을 체결한 석원산업의 경우엔 석원산업이 실제 지급하는 노임이 아니라 엔지니어링 시중노임단가를 기준으로 예정가격이 산정되었기 때문에 두 노임단가의 차이로 예정가격이 다르게 계산된다. 그리고 피고도 인정하는 바와 같이 원고들과 한전산업개발과 거래한 계약금액의 대부분이 인건비 즉 노임으로 지출되는데, 한전산업개발이 실제 지급하는 노임을 기준으로 예정가격을 산정하게 되면 엔지니어링 시중노임단가를 기준으로 산정된 예정가격과 달리 한전산업개발이 낙찰가격을 정함에 있어서 노임 부분에서 조정가능성이 거의 없기 때문에 예정가격의 노임이 낙찰가격에 그대로 반영될 수밖에 없어 낙찰률이 높아지게 된다. 그리고 원고들이 한전산업개발과 수의계약을 체결함에 있어 엔지니어링 시중노임단가가 아닌 한전산업개발의 노임을 기준으로 예정가격을 산정한 것은 한전산업개발로 계약당사자가 특정되어 있고 같은 한전계열사인 한전산업개발의 노임을 알 수 있었기 때문으로 보인다.

〈표 6-9〉의 계속

설령 일진정공과의 거래가 한전산업개발과의 거래와 비교하기에 적합하다고 보더라도 피고는 원고 서부발전이 일진정공과 체결한 계약 부분을 ‘운전’과 ‘정비’로 나누어 ‘운전’ 부분만 별도로 분리하여 낙찰물을 산정하였는바, 원고 서부발전의 ‘평택 1~4호기 탈황설비 경상정비공사 및 현장운전위탁’에 관한 입찰은 정비공사와 운전용역 두 분야에 대하여 동시에 발주되어 두 계약금액 사이에 사실상 영향이 없었다고 보기 어렵고, 낙찰가격은 입찰대상계약의 규모, 예정가격, 시장상황 등 입찰가격을 결정하는 다양한 요소들의 영향을 받아 서로 다른 두 입찰을 단순히 낙찰물의 수치만으로 비교하는 것은 한계가 있고, 피고 또한 이러한 점을 고려하여 바로 정상가격을 산정하지 아니하고 지원성 거래규모의 100분의 10에 해당하는 금액을 지원금액으로 산정하였으므로 피고가 이러한 사정들에 대한 고려 없이 ‘운전’ 분야 계약만을 임의로 분리해내어 산출한 낙찰물을 가지고 원고들이 한전산업개발에게 현저히 높은 대가로 거래하여 과다한 경제상 이익을 제공하였는지를 판단할 수 없다.

자료: 서울고등법원 2015. 12. 3. 선고, 2015누40356 판결.

예정가격 산정기준이 관련법령에 따라 이루어지지 않은 경우 부적절하다고 지적하는 감사사례들과, 용역회사가 그 노동자들에게 실제 지급한 노임을 기준으로 예정가격을 산정하는 경우 낙찰률이 높더라도 지원행위의 부당성을 부인하는 판례의 경향은 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 위법논란을 제거하면서, 적절한 처우개선 재원 확보를 가능하게 할 가능성을 제시해 준다.

정부로서는 계약사무규칙 등을 개정해 공기업과 정규직화 관련 자회사 간의 위탁계약에서 체결되는 계약의 대가 산정에 대해서는 국가계약법의 적용이 배제된다고 명시하거나, 별도의 법령 내지 「예정가격 작성기준」의 특례를 제정하여 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 노동자들에게 실제 지급되는 노임, 적절한 일반관리비, 최소한의 투자 여력을 확보할 수 있는 이윤 등을 감안하여 예정가격을 산정할 수 있도록 법제도를 정비함으로써 위법 논란을 제거할 필요가 있다고 생각된다.²⁹⁾³⁰⁾³¹⁾

29) 정홍준 외(2019a: 93).

30) 참고로, 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」에서는 “수의계약 시 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 부당지원행위에 해당하지 않도록 동종·유사업종 대비 거래가격을 고려하여 계약”할 것을 규정하고 있는데, 이러한 정부 지침은 공공기관의 자율성을 존중한다는 측면에서는 평가를 할 만하지만, 실제 위탁계약 운용상 혼란과 갈등을 방지하고 있다는 비판을 받을 소지가 충분하다고 보인다.

제4절 불법파견 등 위법소지 계약조항의 문제

1. 자회사 계약조항들의 문제 실태

고용노동부는 2019. 8. 21. 「공공기관 자회사 운영 실태 점검 계획 통보」에서 부당·불공정 조항의 유형으로 ‘경영·인사권 침해’, ‘부당한 업무지시’, ‘노동3권 제약’, ‘과도한 복무규율’ 등을 제시하였는데, 이 가운데 ‘부당한 업무지시’, ‘과도한 복무규율’ 등은 불법파견의 소지가 있고, ‘노동3권 제약’은 헌법에 보장된 노동권을 침해할 소지가 있다고 지적하였다.

〈표 6-10〉 고용노동부가 제시한 부당·불공정 조항의 유형

유형	부당·불공정 조항(예시)	개선 방향(안)
경영·인사권 침해	○ 직원의 근무태만, 부정행위, 중대한 과실, 비협조 등으로 업무수행에 부적합하다고 발주기관이 판단하여 직원교체를 요구하는 경우 자회사는 즉시(3일 이내) 직원을 교체하여야 한다.	○ ‘자회사는 직원이 정상적인 업무수행을 해태하여 발생하는 채무불이행에 대한 손해배상 책임을 진다’ 등으로 수정
	○ 유니폼 미착용으로 1회 적발 시 “주의”, 3회 적발 시에는 “직원교체”를 요구할 수 있으며, 수탁업체는 발주기관의 지시에 따라야 한다.	○ ‘자회사는 특별한 사정이 없는 한 근로자들이 근무복을 착용하고 근무에 임할 수 있도록 하여야 한다’ 등으로 수정

- 31) 2020. 3. 23. 관계부처합동으로 발표한 「공공기관 자회사 운영 개선대책」에서는 공정거래법 위반 가능성을 줄이기 위해 가이드라인에 따른 합리적 임금체계를 마련하고 적정 낙찰률을 적용할 경우 ‘정상가격’으로 식별이 가능하다는 등의 내용을 명시해 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」의 미진한 점을 보완하였으나, 법제도의 정비를 통한 위법논란의 근본적 제거까지 나아가지 못한 점, 적정 낙찰률과 관련한 실무상 혼란의 가능성이 여전한 점 등은 한계점으로 보인다.

〈표 6-10〉의 계속

유형	부당·불공정 조항(예시)	개선 방향(안)
경영·인사권 침해	○ 자회사 직원에 대한 인사조치는 발주기관과 협의 후에 발주기관의 지시에 따라야 한다.	○ 삭제
	○ 모기관에서 퇴직한 자가 자회사 직원으로 근무를 희망할 경우에는 우선 채용하여야 한다.	○ 삭제
	○ 모기관의 사정에 따라 근무인원을 가감할 수 있으며, 자회사는 모기관의 결정에 따라야 한다.	○ ‘모기관의 사정에 따라 근무인원을 변경 및 추가하는 경우 상호 동의하에 조정할 수 있다’ 등으로 수정
부당한 업무지시	○ 모기관이 판단하여 청소상태가 미비하다고 판단되어, 재청소를 명할 때는 시간, 횟수에 불구하고 재청소를 실시하여야 한다.	○ ‘모기관은 과업지시서에 따라 재청소를 요구할 수 있다.’ 등으로 수정하고, - 과업지시서에 재청소 요구 가능 사유 명시
	○ 주요행사 등 부득이한 사유로 인하여 휴일 및 야간작업을 요구하였을 때 자회사는 이의 없이 수행하여야 하며, 추가 발생하는 비용은 자회사가 부담한다.	○ 당초 계약에 정하지 않은 업무 및 그에 따른 추가비용은 당사자 간에 합의하여 정하도록 하는 것이 바람직
	○ 계약내용으로 정하지 않는 사항은 모기관과 자회사 간에 협의하여 정하고, 합의가 이뤄지지 않을 시 모기관이 정하는 바에 따른다.	○ ‘모기관이 정하는 바에 따른다’ 삭제 등
	○ 자회사의 노동자는 업무수행 시 모기관의 지시에 따른다.	○ 삭제

〈표 6-10〉의 계속

유형	부당·불공정 조항(예시)	개선 방향(안)
노동3권 제약	○ 자회사 노동자가 사업장 내에서 시위 등 불법행위를 하는 경우에는 즉시 해고하여야 한다.	○ 삭제(자회사 노동자의 고용 안정 등 보장을 위해 삭제 필요)
	○ 노사분규로 인해 인력 공백이 발생한 경우, 자회사는 동등 수준의 대체인력을 즉시 투입하여야 하고, 그로 인해 발생하는 모든 비용은 자회사가 부담하여야 한다.	
	○ 업무시간 내 일체의 집단행동을 금지하고, 이를 위반하여 발생하는 손해에 대해서는 자회사가 책임을 진다.	
	○ 노사분규 등으로 모기관의 업무에 상당한 지장을 초래했을 때 계약을 해지할 수 있다.	
과도한 복무규율	○ 작업 도중 잠담이나 콧노래, 고성을 삼가고, 지정장소 이외에서의 휴식을 일체 금지한다.	○ ‘고성 등 원청의 업무를 방해하는 행위를 하여서는 아니 된다’ 등으로 수정
	○ 자회사 직원은 복장과 신발, 양말, 속옷에 이르기까지 항상 청결을 유지한다.	○ ‘직원은 청결한 복장상태를 유지해야 한다’ 등으로 수정

자료: 고용노동부(2019. 8. 21), 「공공기관 자회사 운영 실태 점검 계획 통보」.

고용노동부는 2019. 12. 30. 「근로자 파견의 판단기준에 관한 지침」 개정안을 지방고용노동관서에 시달하였는데, 이번 개정은 대법원판결(2010다106436)에서 제시한 판단기준 다섯 가지(① 업무상 상당한 지휘·명령, ② 사용사업주 등의 사업에의 실질적 편입, ③ 인사·노무 관련 결정 권

한 행사, ④ 계약목적의 확정 및 업무의 구별, 전문성·기술성, ⑤ 계약목적 달성을 위해 필요한 기업 조직·설비 등 보유)를 반영한 것이다.³²⁾

그런데 정홍준 외(2019b)에 따르면, 정규직화 관련 자회사를 두고 있는 49개 공공기관을 대상으로 조사한 결과, △ 모기관이 자회사에 직원교체를 강제하거나, 자회사 직원의 교체와 관련해 모기관의 승인·동의를

〈표 6-11〉 「근로자 파견의 판단 기준에 관한 지침」 개정 주요 내용

❖ 2015년 대법원 판례에서 제시하는 파견·도급 구별기준을 반영하고, 각 판단기준별 고려사항을 설명

- ① 업무상 상당한 지휘·명령
 - 직·간접적으로 업무수행의 구체적 사항*에 관한 구속력 있는 지시를 하고, 소속 근로자가 이에 구속되는지 여부 등 상당한 지휘·명령이 인정되는지 여부를 업무의 성격, 과업지시서, 업무시스템 등을 고려하여 검토
 - * 작업배치·변경, 작업량, 작업방법, 작업순서, 작업내용, 작업속도, 작업장소 등
- ② 사용사업주 등의 사업에의 실질적 편입
 - 하나의 작업 집단으로 공동 작업을 하거나, 계약상 업무 외의 업무도 수행, 결원 발생 시 대체하도록 하는 등 자신의 근로자와 마찬가지로 자신의 사업에 편입함으로써 종속적으로 지배한다고 볼 수 있는지를 검토
- ③ 인사·노무 관련 결정권한 행사
 - 수급인 등이 근로자의 선발·교체, 교육 및 훈련, 작업·휴게시간, 휴가, 근무태도 점검, 승진·징계·해고 등 인사 노무와 관련된 사항의 결정·관리 권한을 독자적으로 행사하는지를 검토
- ④ 계약목적의 확정 및 업무의 구별, 전문성·기술성
 - 업무의 내용·범위 등이 구체적으로 확정되어 있는지, 전문성·기술성이 있는지 등을 고려하여 계약의 목적이 특정한 일의 완성에 있는지를 검토
- ⑤ 계약목적 달성을 위해 필요한 기업조직·설비 등 보유
 - 수급인 등이 계약의 목적을 달성하기 위하여 필요한 독립적 기업조직이나 설비, 전문성 등을 갖추고 있는지를 검토

자료: 고용노동부(2019. 12. 30), 「근로자 파견의 판단기준에 관한 지침」 개정, 보도자료.

32) 고용노동부(2019. 12. 30), 「근로자 파견의 판단 기준에 관한 지침」 개정 - 대법원 판단 기준을 반영하여 판단 기준별 고려사항을 설명, 보도자료.

〈표 6-12〉 부당·불공정 의심 조항의 구체적 사례 예시

유형	내용
자 회 사 의 경 영 · 인 사 권 침해	<p>근무시간을 갑의 필요에 따라 일방적으로 조정 가능하게 하는 조항</p> <p>모기관이 자회사 직원의 교체를 요구하는 경우 이에 응하여야 한다는 조항</p> <p>자회사 직원의 채용과 해직을 보고하고, 채용예정자의 인적사항을 사전통보하며, 모기관이 사전 면접 후 현장배치하도록 하는 조항</p> <p>자회사 직원의 연차휴가 사용을 모기관이 통제하는 조항</p> <p>자회사 근로자의 부서 전출에 대해 모기관의 승인을 받도록 하는 조항</p> <p>용역직원 신규채용 및 교체사유 발생 시 모기관과 사전협의 조항</p> <p>토요일 근무자는 대휴 없이 휴일수당을 지급한다는 등 수당에 대한 내용을 직접 강제하는 조항</p> <p>자회사 불법과건 시 해당근로자를 퇴출한다는 조항</p>
부당한 업 무 지시	<p>과업지시서에 명시하지 않은 사항이라도 담당자가 지시하는 사항을 과업에 포함하게 하는 조항</p> <p>모기관의 업무평가에 따른 시정요구 시 자회사의 수용을 강제하는 조항</p> <p>과업발생 시 자회사는 조치계획을 모기관에 통보해야 한다고 규정</p> <p>자회사 직원이 모회사 관리자의 지시에 따르도록 하는 조항</p> <p>자회사가 용역수행상 불가피할 경우 추가비용 청구 없이 휴일 또는 야간 작업을 할 수 있다는 조항</p>
노동3권 계약	<p>노사분규 시 연대보증인에 의한 대체인력 투입 강제</p> <p>노사분규로 계약이행을 할 수 없는 경우 계약해지 및 손해배상청구가 가능하다는 취지의 조항</p> <p>태업·파업 등으로 용역의 차질이 빚어질 때 모기관이 용역계약 해지, 대금감액 등을 할 수 있도록 하는 조항</p> <p>자회사 불법과건 시 해당 근로자를 퇴출한다는 조항</p> <p>파업을 직무태만 행위의 유형으로 명시한 조항</p> <p>노사분규 시 다음 해에 입찰참가를 제한할 수 있다는 조항</p>
과도한 복무규율	<p>업무수행 관련 여부와 무관한 경우를 포함해, 구체적인 노동자의 복무규율을 모기관이 정하고 자회사에 강제하는 조항</p> <p>담당이 아닌 업무분야 간섭 금지 등 복무를 직접적으로 규율하는 조항</p> <p>잡담금지, 색안경 착용금지 등의 복무수칙을 과업지시서에 명시</p>

자료: 정홍준 외(2019b: 91~119).

반도록 한 사례(32곳), △ 모기관이 일방적으로 근무시간, 근무인원, 인원 배치 등을 정하는 사례(14곳), △ 자회사 직원의 인적사항, 건강정보, 인사 관련자료 등의 제출을 강제한 사례(12곳), △ 자회사 직원의 연차휴가, 대체휴무, 휴일수당 등의 사용을 모기관이 통제하는 사례(5곳), △ 모기관이 자회사 직원의 복무규율을 직접적으로 규율하는 사례(27곳) 등 불법과견의 논란을 불러일으킬 수 있는 계약조항이 다수 발견되었다.

모기관과 정규직화 관련 자회사에 근로자의 정당한 노조활동을 금지하는 내용이 포함된 경우도 다수 발견됐다. △ 노사분규 발생 시 손해배상 내지 계약해지 조항이 존재하는 사례(23곳), △ 노사분규 발생 시 대체인력 투입을 요구한 사례(9곳), △ 노사분규 상황에 대한 보고와 조치계획 수립을 강제하는 사례(3곳) 등이 대표적이다.³³⁾

2. 개선방안

불법과견이나 헌법상 노동3권의 제약 가능성이 큰 용역계약서와 관련하여서는 정부가 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간에 위탁계약을 위한 표준계약서(안)를 마련할 필요가 있다. 위탁계약의 종류와 과업의 난이도 등이 다양하다는 점 때문에 위 표준계약서의 작성이 현실적으로 어렵다면, 최소한 공공기관들이 지속적으로 부당·불공정 조항을 개선하도록 지도하고, 특히 과업의 범위 등을 용역계약서나 과업지시서에 명확하게 규정하도록 유도하는 것이 바람직하다고 보인다. 이 경우, 공공기관들의 자율적 개선을 이끌어내기 위해서는 공공기관 경영평가의 항목에 이러한 내용을 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

33) 정홍준 외(2019b), 『공공부문 정규직 전환 관련 자회사 운영 실태조사』, 한국노동연구원, pp.91~119.

제5절 소 결

현재의 수의계약 근거 법령체계에서는 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 위탁계약에 수의계약이 예외적으로 허용되는 것으로만 규정하고 있기 때문에, 낙찰률 등과 관련한 계약 관련 법령의 기존 규정들이 위 수의계약에도 그대로 적용돼 치우개선에 한계가 있다. 또한 기획재정부령인 시행규칙의 개정만으로 언제든지 수의계약의 길이 막힐 수 있다는 한계가 존재한다. 이와 관련하여 공공기관과 자회사 간의 전속적 거래관계에 대해 무차별 원칙을 배제하는 EU의 공공조달법제를 참조해 법령의 제·개정을 검토할 필요가 있다.

공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 위법 논란을 제거하면서 적절한 치우개선 재원 확보가 가능하도록 하기 위해서는, 계약 사무규칙 등을 개정해 공기업과 정규직화 관련 자회사 간에 체결되는 위탁계약의 대가 산정에 대해서는 국가계약법의 적용이 배제된다고 명시하거나, 별도의 법령 내지 「예정가격 작성기준」의 특례를 제정하여 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 실제 지급되는 노임, 적절한 일반관리비, 최소한의 투자 여력을 확보할 수 있는 이윤 등을 감안하여 예정가격을 산정할 수 있도록 법제도를 정비할 필요가 있다.

마지막으로 불법과건이나 헌법상 노동3권의 제약 가능성이 큰 용역계약서와 관련하여서는 정부가 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간 위탁계약을 위한 표준계약서(안)의 제정을 검토할 만하다. 위탁계약의 종류와 과업의 난이도 등이 다양하다는 점 때문에 위 표준계약서의 작성이 현실적으로 어렵다면, 공공기관들이 부당·불공정 조항을 지속적으로 개선하도록 지도하고, 공공기관 경영평가 반영 등을 통해 이러한 개선을 독려할 필요가 있다고 생각된다.

제7장 결 론

제1절 정규직 전환과 자회사 활용, 그 선택적 친화성

공공부문 비정규직의 정규직 전환 과정 속에서 왜 ‘자회사’ 방식이 주된 전환 방식으로 선택되었을까? 그 답은 자회사가 공공부문이 갖는 본원적 딜레마를 해결하는 수단으로서의 정체성을 지니고 있는 것에서부터 찾아져야 한다. 주지하듯이 문재인 정부의 공공부문 정규직화 정책은 신자유주의 내지 신공공관리론의 인식론적 지배하에서 형성된 공공부문 노동시장의 극심한 불균형적 구조화와 취약화(precariization)를 수정하면서 새로운 균형을 맞춰 내어 이른바 ‘포용적 노동체제’를 형성하려는 큰 흐름의 정책에 부응하려는 것이다. 그러한 과정에서 본고의 관심인 자회사라고 하는 수단이 적극적으로 고안되어, 현실 노동시장의 급진적 전환을 제어하는 일종의 ‘버퍼존(buffer-zone)’과 같은 역할을 수행했다. 자회사라고 하는 수단이 과연 이러한 노동시장의 포용화 내지 포용적 노동체제로의 전환에 적절한 수단인지, 그것이 적절한 수단으로 작동하기 위해서는 어떠한 조건이 필요할지, 심도 있는 진단과 모색이 이루어지지 못한 상태였음에도 자연스럽게 그러한 수단을 택하게 되었다고 보인다. 즉 자회사는 사실 일종의 미봉책적 내지 잉여적 수단으로 활용되었다고 해도 과언이 아니다. 여기에서 주목할 점은 자회사가 갖는 미봉책적 성격은 장

점과 단점을 모두 갖는다는 사실이다. 그리고 그것이 갖는 장점과 신속한 정규직 전환이라고 하는 난제가 상호 일정하게 ‘선택적 친화력(selective affinity)’을 발휘하면서 서로를 끌어들이었다고 해석할 수 있다.

보편적으로 공공부문은 민간부문이 아닌 영역, 말하자면 국가가 직접적으로 대국민 서비스를 제공하는 영역을 가리킨다. 공공서비스 부문은 한편으로는 민간에서 그러한 역할을 수행할 수 있는 여지를 갖고, 다른 한편으로 그 기능영역의 일부를 민간으로부터 조달받을 수 있는 여지를 지닌다. 공공부문은 민간과 이렇게 접점을 형성하며, 양자의 경계 영역에는 일정한 점이지대가 형성된다. 그 점이지대는 시대에 따라 다양한 방식으로 규정되고 또 활용되어 왔다. 때로는 그 지대가 얇을 수도 있고 두꺼울 수도 있다. 때로는 사실상 민간에 위임되거나 그에 준하는 방식으로 갈 수도 있고, 때로는 공공부문으로 상당히 편입시키면서 가는 방식도 될 수 있다. 공공부문 내에 편입되는 방식 역시 ‘완전한’ 편입도 가능하지만 ‘어중간한’ 편입도 있을 수 있다. 요는 공공부문 스스로 갖는 경직성과 안전성의 극단화가 초래할 수 있는 부작용을 완화하고, 민간영역의 자원을 효율적으로 동원하거나 미흡함을 보완하는 등 다양한 취지에서 점이지대의 존재는 일정한 기능성을 지니며 영속할 여지가 있는 것이다. 이러한 점이지대는 서비스나 업무의 성격에 따라 형성되어질 수도 있고, 직무와 고용의 측면에서 그러할 수도 있다.

공공기관의 자회사는 이러한 점이지대를 채워내는 하나의 수단으로 유력하게 고안되고 또 발전해 왔다. 이른바 국가기간산업의 영역을 관장하는 공공기관은 조직 자체가 방대하기 때문에 조직의 필요를 채우거나 특정 서비스 기능의 효율성을 기하기 위해 자회사를 활용한다. 점이지대에 위치해 있기 때문에 그것은 편의성, 기동성, 한시성을 갖되 공공부문 전반이 향유하는 안정성, 독립성, 지속성은 일정하게 훼손될 수 있다. 정부의 성격에 따라, 또 공공부문을 바라보는 시대적 시선의 색깔에 따라, 자회사는 다양한 방식으로 활용되면서도 그것이 본원적으로 지니는 이러한 점이지대적 성격은 변화하지 않았다. 말하자면 특정 시기, 특정 정부가 목표로 하는 특정 가치와 목표를 신속하게 채워내고 달성하기 위한 수단으로 그것은 활용될 수 있고 또 되어져 온 것이다.

본고의 제3장에서 살펴보았듯이, 자회사의 위상 내지 기능은 정권의 변화에 따라 달라져 왔다. 1997년 경제위기 이후 사회 전체적인 구조조정 과정 속에서 공공기관 자회사는 정리되고 통폐합되며 청산되어야 할 것으로 여겨졌고, 방만 경영의 온상으로 지적되기도 하였다. 이전 정권들에서는 공공기관 선진화라는 명목으로 공공기관 자회사를 정리하고, 신규 도입 요건을 지정함으로써, 이른바 ‘자회사의 남של’을 경계하고자 했다. 1997년 경제위기 이후부터 2017년 7월까지 공공기관 자회사는 ‘떼어내기’를 위한 도구였다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관에서 직접 수행하던 업무가 공공기관 자회사로 이관되고, 그리고 공공기관 자회사에서 수행하던 업무는 다시 파견·용역 형태로 ‘떼어내기’가 진행되었던 것이다. 2017년 7월 공공부문 비정규직의 정규직 전환 정책 시행 과정에서의 자회사를 통한 정규직화는, 이러한 ‘떼어내기’ 흐름을 다시 내부화하여 되돌리려는 일종의 ‘붙이기’ 시도로 보아야 할 것이다. 2017년 이전 공공기관 자회사는 공공기관의 사업 영역 중에서 아웃소싱을 통해 민영화하려는 시도의 중간 단계처럼 간주되어 왔다. 그러나 2017년 7월 이후 공공기관 자회사는 기존의 아웃소싱을 다시 내부화하려는 시도의 중간단계처럼 추진되고 있는 것이다.

앞서 언급한 바 공공기관 자회사가 지니는 장점 가운데 기동성이라 함은 핵심적으로 설립이 용이하다는 측면을 가리킨다. 그것은 공공기관 내 조직구조 개편이나 정원 확대 등의 복잡한 절차를 굳이 필요로 하지 않는다. 설립이 용이한 만큼 폐지도 용이하기에, 기동성의 뒷면에는 불안정성이 내재하고 있다. 그렇지만 추구하는 정책의 목표 가운데 신속성의 가치가 부각되고 중요해지면 자회사라고 하는 수단이 갖는 불안정성과 임의성의 한계보다 그것의 기동적 장점이 앞서서 작용할 여지가 있다. 이러한 거버넌스적 측면에서의 장점은 - 그 이면의 단점에도 불구하고 - 공공기관들이 정규직 전환을 할 때 자회사를 활용하게 하는 하나의 중요한 유인으로 작용했다고 보인다.

그런데 단지 이러한 거버넌스적 요인만으로 자회사가 결정되었다고 보기에는 무언가 석연치 않다. 모든 공공기관이 다 자회사를 활용한 것은 아니기 때문이다. 이때 주목할 또 다른 요인은 바로 권력관계의 요인 내

지 노사관계적 요인이다. 그것은 심리적 요인과 맞물려 있기도 하다. 여기서 관건은 공공부문 정규직 전환 과정에서 접이지대적 성격을 갖는 영역의 일자리가 어떠한 형태로 존재했느냐다. 행정기관들 내에서 상대적으로 유기적 방식의 업무를 수행했던 이들은 자연스럽게 정규직으로 편입되어 들어갈 소지가 큰 반면, 민간회사가 용역을 제공하던 영역, 특히 모기관의 서비스가 아니라 모기관을 향한 - 혹은 위한 - 서비스와 용역을 제공하던 영역에서는 모기관과 용역회사 간에 일정하게 차별적 계층의식이 형성되었을 가능성이 크다. 이때 모기관의 정규직들은 그들을 흡수하는 것에 대해 심리적 반발을 가질 수 있다. 특히 그들이 조직 내에 들어온다면 ‘자신들의 뭉’이 어떠한 식으로든 줄어들 소지에 대해 더욱 더 민감할 수 있다. 나아가 공채를 통해 입사한 자신들과 달리 그들의 입직이 집단적 편의성에 기초해 이루어지는 것은 무분별하고 불공정하다는 판단까지 할 수 있다. 그 결과 사측의 의지와 무관하게 모기관 정규직 노동자들의 반대로 이들의 깊은 편입과 수용에 제동이 걸릴 수 있고, 그럴 경우 노사 모두를 만족시키는 자구책으로 택할 수 있는 것이 바로 자회사인 것이다. 사측 역시 별도의 자회사로 두는 것이 그들을 조직 내로 끌어들이고 인사·노무 관리상의 부담을 안는 것보다 더 낫다고 여길 수 있다.

자회사 설립 과정 전반을 놓고 보면, 자회사 자체가 타당성이 없는 정책이었다기보다 각 기관마다 자회사가 얼마나 타당한 방식인지에 대한 구체적인 고민이 부족했다고 판단된다. 노사전문가협의체에서도 이를 충분히 논의하지 못한 채 상황에 따라 결정한 측면이 존재했다. 분명 지금이라도 각 기관에서는 자회사의 설립에 대한 타당성을 재검토하고 타당성이 크지 않다면 기관의 상황 등을 고려하여 직접고용 등을 검토할 필요가 있을 것이다. 그러나 그러한 ‘타당성’은 현실 논리와 사회적 역학 관계에 의해 구성되는(constructed) 것인바, 그러한 역학 관계와 현실 논리의 변화가 선행되지 않고서는 손쉽게 연역적이고 일관적으로 정립되기 어렵다.

오히려 ‘자회사냐 아니냐’보다, 여러 측면을 고려한 타협책으로 선택된 자회사가 현재 지니고 있는 구체적인 문제점은 무엇인지를 고민하고 자회사를 유지한다고 하더라도 그러한 문제를 해결할 수 있는 방안을 도출

해내는 것이 필요하다. 말하자면 자회사의 장점은 유지하되, 단점을 보완해 가는 식으로 사고할 여지를 찾자는 것이다. 자회사라는 형태를 포기하게 되면, 현재 자회사가 가지고 있는 장점까지 포기하게 되는 결과를 초래할 것이고, 이는 향후 또 다른 문제를 야기할 것이기 때문이다. 아래의 2절에서는 본고에서 수행한 분석을 토대로 정규직 전환과 관련하여 자회사가 어떠한 문제를 불러일으키고 있고, 왜 계속해서 논란이 되고 있는 것인지 정리해 보겠다.

제2절 자회사를 통한 정규직 전환의 한계와 논란 지속의 이유

1. 공공기관 ‘자회사의 일자리 질’ 결정의 두 가지 논리

공공기관 자회사의 일자리 질 결정에 있어서, 말하자면 해당 노동시장의 처우준거와 체계를 마련함에, 우리는 핵심적으로 두 가지의 중요한 논리가 혼재되어 있음을 인지할 필요가 있다. 하나는 그것이 공공부문으로서의 특징을 지닌다는 것이고, 다른 하나는 그것이 해당 직종의 민간 노동시장과 일종의 경쟁관계에 있다는 것이다. 공공부문 자회사의 일자리 질 결정은 이 두 측면 모두를 염두에 두고 도모해야 하며, 이는 두 가지 논리로 정식화할 수 있다. 전자의 측면에서는 ‘보호의 논리(logic of protection)’ 내지 ‘상향동형화의 논리(logic of upward synchronization)’가 작동한다. 그리고 후자의 측면에서는 ‘형평성의 논리(logic of fairness)’ 혹은 ‘하향동형화의 논리(logic of downward synchronization)’가 주로 작동한다. 자회사 종사자의 처우, 즉 일자리의 질을 결정하는 기준을 무엇으로 삼고, 그것의 개선을 어디까지로 할 것인가의 주제는 이 두 가지 논리를 함께 염두에 두고 답을 찾아야 한다.

보호와 상향동형화의 논리하에서 극단적인 결정은 자회사 일자리에 대

한 규정을 모회사에서의 그것과 완전히 똑같이 하는 것이다. 이 경우 모회사의 임금수준은 물론이고, 임금결정 방식과 관련하여 호봉제가 있다면, 그것을 동일하게 적용하는 것이다. 이렇게 되면 자회사의 처우와 관련한 차별성 시비는 사라지고 자회사를 활용하는 이유에서 인건비 절감이라고 하는 요인도 완전히 제거된다. 그렇지만 결과적으로 자회사는 상당한 정도로 인건비 부담을 안게 될 뿐 아니라, 형평성의 논리 내지 동일노동 동일임금의 원리에 비추었을 때, 해당 일자리 종사자들은 공공부문으로서의 특혜를 상당한 정도 누리게 된다. 그들과 동일한 노동을 수행하는 민간부문 종사자들과의 격차가 극심해져서 결국 모회사-자회사의 차별을 없애는 대신 공공-민간의 차별을 초래하는 딜레마에 처하게 된다.

반면 형평성의 논리 내지 하향동형화의 원리를 따른다면, 해당 부문의 일자리는 민간 용역회사의 그것과 동일한 기준을 가지고 설계되어야 할 것이다. 해당 자회사의 주력 생산물이 저임금 서비스의 제공에 있다면 사실상 그 회사는 최저임금 지급 사업장으로 귀결되며, 종사자들은 최저임금을 받게 된다. 이럴 경우 자회사는 인건비 절감의 효과를 크게 누리게 되고 민간부문과 공공부문 간의 차별도 사라지겠지만, 해당 노동자들은 공공부문 종사자로서 누리게 되는 이점, 즉 그들에게 더해지는 보호논리의 혜택을 온전히 누리지 못하게 된다. 게다가 해당 자회사의 종사자들은 모회사의 종사자들과 극심한 처우 격차 상태에 빠지게 되어, 양자간 갈등의 문제가 본격적으로 대두될 수도 있다. 공공부문 자회사가 모회사를 위한 용역서비스를 제공하는 단순서비스직을 다수 포함하는 회사라면 이들의 종사공간은 모회사가 될 것이며, 그 경우 이들의 차별에 대한 민감도는 더욱 증폭될 것이다. 결국 자회사 노동조합의 결성은 물론이고 전투적 실리주의 성향의 고양과 갈등적 노사관계의 지배화가 이루어질 가능성이 크다.

현재 공공기관 자회사들의 일자리의 질 결정은 일정하게 이 두 가지 극단적인 편향의 중간지대 어딘가로 맞추어져 있는 상황이다. 이는 일정하게 보호의 논리와 형평성의 논리가, 즉 상향 동형화의 논리와 하향 동형화의 논리가 서로 타협을 본 상황이라고 할 수 있다. 문제는 그러한 타협의 결정 주체들, 행위자들은 누구인가, 그리고 그것의 변화 가능성, 특

히 현재의 수준에서 일자리의 질을 개선해 나갈 수 있는 여지를 어떻게 만들어 낼 수 있는가의 문제가 관련이 되어 있다.

2. 불안과 문제의 양상

정규직 전환을 통해 직접고용될 것으로 기대했던 노동자들에게는 자회사 방식의 전환은 성에 차지 않는 방식으로 여겨지게 된다. 말하자면 노동자들은 기대불일치(expectation inconsistency)의 상황에 처하게 되는 것이다. 특히 자회사로의 전환 이전의 근로조건에 비해 일자리의 질이 부분적으로 저하되는 측면이 나타날 경우 그에 대한 불만은 더욱 클 수밖에 없다. 또 다른 측면은 자회사라는 공공부문 내 조직형태의 특성 자체가 가지고 있는 불안정성에 대한 의구심이다. 공공기관 자회사가 설립되었다가 이후 구조조정의 국면이 나타났을 때, 그 진행 과정에서 자회사가 청산되어 왔던 과거의 경험들은 이미 우리 사회 전반에 기억되고 있다. 따라서 자회사는 정권 및 정책의 변화에 따라 그 운명이 달라질 것이기에 현재의 조건이 영속되리라는 보장이 없다.

앞서 살펴본 대로 공공기관 자회사는 공공부문의 경직된 구조 속에서 신속하게 자회사를 설립하여 신규 업무 수행 또는 기존 업무의 분사 등을 할 수 있는 공공부문 내 유연성 확보를 위한 조직형태로 볼 수 있다. 공공부문 내 유연성 공간으로 기능하긴 하지만, 다른 한편으로는 유연성에 따라 제도적 기제가 취약하여 안정성이 약화된다는 것 역시도 사실이다. 공공부문 비정규직 정규직 전환 과정에서 노동계가 자회사 방식에 반대한 것도 공공기관 자회사라는 조직형태가 가지고 있는 불안정성이 공공기관만큼 보장되지 않는다는 점에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 말하자면, 정규직화에 대한 기대가 불일치하는 상황이 초래되는 것이다.

그런데 공공기관 자회사의 모든 유형을 안정성 관점으로 접근하기에는 쉽지 않은 것도 현실이다. 이를테면, 해외사업용 자회사 유형은 급변하는 해외 산업의 환경 변화에 따라 사업의 진입과 철수가 결정되는 것이 기본인데 이러한 상황 속에서 공공기관 자회사의 모든 유형을 공공기관이 개별 법률에 근거하는 형식처럼 법제화하는 것은 쉽지 않은 대안이다. 공공

기관 자회사의 장점인 신속성/기동성이 사라지기 때문이다. 따라서 모든 자회사를 공공기관으로 지정하는 것도 실효성이 떨어진다. 기존의 파견 및 용역 회사가 자회사로 전환되고, 그 자회사가 공공기관으로 지정되면 고용안정은 되겠지만 오히려 처우개선이 쉽지 않을 수 있다.

현재 일부 자회사 종사자들은 고용안정을 전제로 해서 기존에 받던 임금보다 적게 받게 되거나, 정년 이후까지 일을 할 수 있는 기회를 누리지 못하게 되기도 한다. 모회사와 비교했을 때는 여전히 미흡하고 열등한 지위가 강요되면서 여타 민간용역업체와 비교했을 때는 단지 고용만 정년 연령까지 보장될 뿐, 여타 제반 수당 등 다양한 보상적 기제를 유연하게 형성·작동시킬 수 없어지곤 한다. 심지어 민간의 종사자들이었을 때 나름 단결력을 발휘해 노사관계를 형성해 처우개선의 기회를 얻었던 것과 달리 공공기관의 룰 적용을 강하게 받으면서 그러한 기회가 대폭 축소되기까지 했다. 이는 공공기관 내 보통의 ‘정규직’이 향유하는 일자리에서 사회적 시민권의 일부가 박탈된 차별적 상황으로 인식될 여지가 있다. 그것은 자회사 ‘일자리 질’의 걱정수준에 대한 근본적인 질문과 함께 그것을 갖추기 위해 어떠한 조건이 작동해야 하는지에 관해서 질문을 던지게 한다.

3. 문제의 원인이자 대안의 처소로서 거버넌스와 노사관계

한국과 같이 노사관계의 발달이 미진하거나 부분화되어 있는 나라, 노동시장의 격차가 심한 나라, 국가의 공공부문 노동시장에 대한 통제가 강한 나라, 재벌 등 대기업의 시장지배력이 강한 나라에서는 특정 기업의 일자리 질의 문제는 단지 해당 기업 노사간의 관계에 의해서만 정해지는 것이 아니다. 두 사업체의 관계가 모와 자의 관계, 혹은 절대적인 지배와 종속의 관계에 있는 경우 후자군, 즉 자회사 내지 종속적 지위에 있는 회사의 일자리 질 결정이 단순히 해당 기업에 대한 - 협의적 의미의 - 노사관계에 의해서만이 아니라, 모회사 내지 지배하는 회사가 헤게모니를 행사하는, 생산물 시장에서의 거래관행 통제방식에 의해서까지 규정되어 진다.

말하자면, 일자리의 질은 이미 선형적으로 기업간 관계 속에서 제도적으로 또 권력의 작용을 통해 정해지는 측면이 있는 것이다. 그 결과 생산물 시장과 노동시장 모두에서 구조화된 권력자원의 불균형이 작동을 하면서, 일자리 질서의 제약과 불균형이 나타나게 된다. 이를 위해서는 현실의 제한된 ‘노사관계’의 확장을 고민하는 것과 함께 그러한 ‘사전결정요인’의 측면에 대해 일정한 규제를 가하거나 새로운 물을 형성해 주어야 한다.

공공부문의 경우 한마디로 관행상 노사관계로 칭해져 온 영역과 기업(기관) 거버넌스로 칭해져 온 영역을 다 함께 살펴보아야 한다는 것이다. 현재 이 두 영역에서의 권력관계와 관행은 일자리의 질 향상을 제약하는 쪽으로 작동하고 있으며, 결국 일자리의 질 개선을 위해서는 단지 양적인 보상을 늘리나 마나의 문제가 아니라, 이러한 질적인 지배구조 자체의 변화가 요구된다.

에당초 공공기관 자회사들의 일자리 질은 - 민간부문의 자회사가 그러하듯 - 모회사의 자회사에 대한 지배방식, 관리방식에 의해 상당히 규정을 받는다. 그런데 공공부문의 모회사들(공공기관)은 정부의 공공기관운영지침 등 기재부를 정점으로 하고 행안부가 함께 핵심적인 역할을 하여 재정과 인사를 통제하는 ‘행정행위(administrative behavior)’의 전일적 관철을 전제로 하는, 민주적 요소가 극히 제한적인, 거버넌스 기제로부터 강하게 규정받고 있다.

그러한 지배체제가 공공기관 자회사들에 자연스럽게 작동한다는 것은 말할 나위 없다.³⁴⁾ 특히 그러한 지배수단과 방법은 명시적, 직접적, 특수적인 것이 아니라 암묵적, 간접적, 포괄적인 방식으로 작동을 하기 때문에, 일부러 꼬집어 내어 그것을 확인하고 성찰하지 않는다면, 잘 드러나지 않을 수 있다.

공공기관 자회사들의 일자리 질은 협소하게는 노동시장의 분배문제를

34) 여기에서 공공부문 자회사는 마치 민간부문에서는 재벌체제를 정점으로 하는 대기업의 원청이 1차 하청을 지배함으로써 2차 하청도 자연적으로 지배를 받고 영향을 받는 민간부문의 2-3차 벤더들의 애환을 공유하는 듯한 상태에 처하게 된다.

규정하는 노사관계에 의해 이루어지지만, 그 배후에는 생산물(용역) 시장에서의 모회사의 자회사에 대한 지배방식과 룰이 함께 연동되어 작동하고 있다. 즉 민간부문이라고 할 경우 수익이라고 할 수 있는, 모회사에 대한 정부의 예산편성의 양 및 그것을 결정하는 행정상의 질적인 기준 세팅은 도미노처럼 자회사의 일자리 질에 영향을 끼친다. 이 경우 행정당국이 원청, 모회사가 1차 밴더, 자회사가 2차 밴더와 같은 수직적인 지배구조가 형성될 수 있다. 문제는 민간시장에서 원청이 2차 밴더의 일자리의 질까지 고려해서 1차 밴더와 생산물의 가격을 세팅하지 않듯이, 행정당국도 자회사의 인건비에 대한 적절한 기준을 해당 노동자들의 목소리를 들으며 그들과 민주적인 교섭의 과정을 통해서 설정하지 않는다는 것이다. 그러하기에 행정당국 스스로 자회사의 일자리 질을 염두에 둔 업무수행방식 및 처우상의 기준을 마련하는 것이 단기적으로 필요하며, 장기적으로는 거버넌스의 민주적 혁신과 활력을 염두에 둘 필요가 있다.

공공부문 정규직화 과정은 기존의 ‘한국식’ 시장권력의 불균등 구조와 노사관계의 미온적 제도화 상태와 맞닥뜨리게 된다. 문재인 정부 전반부 동안 정규직화가 이루어져야 한다고 지정된 5개 대상영역들 - 중앙행정기관, 지방행정기관, 중앙공공기관, 지방공공기관, 그리고 교육기관 등 - 에서 전개된 이른바 ‘재균형화의 정치(politics of re-balancing)’가 충분한 효과를 거두지 못하고 있는 배경에는 그러한 정책을 구현해 나갈 주체와 수단의 한계가 존재한다. 그러한 주체들 및 가용한 정책수단들은 모두 한국의 공공부문에 독특하게 제도화되어 있는 노사관계와 거버넌스의 규정을 강하게 받는다.³⁵⁾

35) 장흥근 외(2017)에서는 1990년대에 주로 회자되었던 ‘노동체제(labor regime)론’ 개념을 다시 끄집어 내, 이른바 ‘87년 노동체제’의 특성을 재규정하고 그것의 극복을 위한 새로운 노동체제를 정립하고자 한 바 있다. 그 과정에서 잠정적으로 ‘87년 노동체제’를 지양하고 미래지향적인 새로운 질서를 ‘포용적 노동체제’로 정의 내렸다. 그 핵심은 ‘87년 노동체제’ 전반기에 진화 내지 심화되었던 ‘민주적 노동체제’의 원리를 보다 발전시키면서, 그 후반기에 퇴행적으로 작동한 ‘신자유주의 노동체제’가 초래한 불평등과 불균형을 해소하는 것에 맞추어져 있다(장흥근 외, 2017). 물론 혁신을 통한 미래지향적 산업질서에 조응하는 노동시장질서의 재구조화도 그 안에 상수로 내재되어 있다. 문제는 그러한 목표의식을 갖는다고 하더라도 - 일종의 ‘교양이 목에 방울 달기’처럼 - 그것을 도모할 주체가 누구이고

공공부문 정규직화 과정에 나타난 자회사는 정확히 그러한 권력 관계와 제도화된 정책수단의 한계 및 부조응을 담지하고 있다. 그 결과 자회사의 일자리는 고용의 지속성을 보장하지만 당사자들을 충분히 만족시키지 못하고 있다. 현행 공공부문 자회사라고 하는 제도적 구성체에 대한 지배구조 및 지배방식상의 특성이 공공부문 노사관계의 제한적 구조화 상태와 맞물려 해당 영역에 존재하는 일자리의 질 결정방식을 형성하고, 그것이 포용적 노동체제로 일자리 질서가 변모해 가는 것을 제약하는 성격을 지닌다. 말하자면 현재와 같이 정규직화 과정에서의 미봉책으로 자회사를 활용할 경우 그것은 오늘날 필요로 하는 포용적 노동체제를 향한 개혁의 수단(means)임과 동시에 개혁의 장애(hurdle) 내지 한계로 자리매김한다고 하겠다.

현재와 같은 문제들이 발생하는 핵심적인 문제는 노사관계의 자율적인 결정의 영역이 과도하게 제약을 받는다는 점이다. 일자리의 질 결정은 공공부문이라 할지라도 일자리를 영위하는 주체인 노와 사 직접적인 당사자들에 의해서 이루어져야 한다. 현재 자회사가 당면한 일자리 질 결정의 문제는 민간을 공공으로 전환하면서 나타나는 것으로, 그것을 통해 한국 공공부문에서 전일적으로 작동하는 하향식(top-down) 논리에 자회사로 전환된 근로자들이 복속되는 문제이다. 보호의 논리 내지 상향동형화 논리의 이면에는 자율성의 포기가 자리한다.

정부가 공공기관을 지배하는 원리가 강력하고 전일적인 가운데 공공기관 자회사의 지위는 그 안에 역시 깊숙하게 복속될 수밖에 없다.

이 이슈는 노사간의 단체협약에 대한 존중이 커져서 정부의 행정지침이 지금처럼 세세하고 경직적이지 않으며 노사합의를 우선시하는 쪽으로 작동할 수 있도록 원리를 정하는 것이다.

제3절 대안의 모색

그렇다면 공극에 자회사를 통한 정규직 전환 방식이 기존의 파견·용역 형태보다 더 나은 일자리를 제공하는 방식으로 기능하기 위해서는 무엇이 필요한가? 현재 존재하는 자회사를 통한 정규직 전환의 문제점을 해소하기 위해서는 자회사의 장점과 단점, 즉 그것에 내재한 유연성과 안정성의 딜레마를 일정하게 해결해 주어야 한다. 조직 구성의 유연성과 종사자의 안정성을 동시에 확보할 수 있는 방법 또는 균형을 추구하는 방법이 필요하다. 말하자면 공공기관 자회사가 공공과 민간의 접이지대에 존재하되, 조금 더 공공부문이 지니는 안정성의 요소를 붙여 넣으면서 자회사 내 일자리 질의 전반적 향상을 도모할 수 있다.

1. 거버넌스적 측면의 개선책

바람직한 자회사 운영방식과 관련하여, 거버넌스적 측면에서 여섯 가지 정도의 방안들을 모색할 수 있다. 첫째는 기관의 범주에 별도의 정체성을 부여하는 것이다. 정규직 전환을 위해 특별히 설립된 자회사를 별도의 범주로 정립하여 그러한 불만을 해소시킬 수 있도록 하는 방안을 고안할 수 있다. 그 일환으로 그들을 ‘공직유관단체’ 등과 같은 범주로 지정하여, 공공부문 울타리 내에서 조금 더 공고화하는 것 등을 생각할 수 있다. 공공업무를 수행하는 안정성 부여를 위해서 공직유관단체로 지정해 보는 방안이다. 공직유관단체로 지정되면서 공공부문의 울타리 내에서 더 안정적으로 존재할 수 있는 기반이 마련될 수 있다. 그를 통해, 자회사의 안정적인 지속가능성을 보완할 필요가 있으며, 자회사는 독립적이고 전문적인 운영을 위해 노력해야 할 것이다. 정부와 각 기관은 자회사의 존립 근거를 법적으로 명문화하는 작업을 지속적으로 추진해야 하며, 모회사도 이에 적극 협력해야 할 것이다. 동시에 자회사의 안정성, 독립성만이 아니라 전문성을 확보하기 위한 노력도 필요하다. 정규직 전환의 목적은

비단 구성원들의 고용안정만이 아니라 공공성을 확보하고 서비스를 개선하는 것이기 때문이다.

둘째, 자회사가 운영의 전문성과 독립성을 확보하고 나아가 구성원들의 처우개선을 위해서는 자회사의 재원 마련이 중요하다. 현재의 방식인 모회사와의 수의계약은 안정성은 있으나 자회사가 충분한 자원을 확보하기에는 한계가 있다. 자회사의 운영에 필요한 자금만이 아니라 중장기적으로 모회사와의 격차를 줄일 수 있도록 자회사에 필요한 예산을 모회사가 심의하여 지급하는 방안을 적극적으로 고민할 필요가 있다. 그것이 가능하기 위해서는 일정한 제도적 개혁이 필요할 수 있다. 현재의 수의계약 근거 법령 체계에서는 자회사 소속 노동자의 처우개선에 한계가 있다는 점에서, 공공기관과 자회사 간의 전속적 거래 관계에 대해 무차별 원칙을 배제하는 EU의 공공조달법제 등을 참조해 법령의 제·개정을 검토할 필요가 있다. 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 위법 논란을 제거하면서 적절한 처우개선 재원 확보가 가능하도록 하기 위해서는, 계약사무규칙 등을 개정해 ‘공기업과 정규직화 관련 자회사 간에 체결되는 위탁계약의 대가 산정에 대해서는 국가계약법의 적용이 배제된다’고 명시하거나, 별도의 법령 내지 「예정가격 작성기준」의 특례를 제정하여 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 수의계약에서 실제 지급되는 노임, 적절한 일반관리비, 최소한의 투자 여력을 확보할 수 있는 이윤 등을 감안하여 예정가격을 산정할 수 있도록 법제도를 정비할 필요가 있다.

셋째, 기존의 용역회사 시절 관행을 넘어서는 관리방식의 정착이 필요하다. 대표적인 것이 낙찰률이다. 수의계약이 가능해진 상황 속에서 경쟁 입찰 방식에서 적용하던 낙찰률을 계속 적용하는 것은 자회사를 통한 정규직 전환, 그를 통한 일자리 질을 향상시키려는 취지와 충돌하게 된다.

넷째, 불법파견이나 헌법상 노동3권의 제약 가능성이 큰 용역계약서와 관련하여서는 정부가 공공기관과 정규직화 관련 자회사 간의 위탁계약을 위한 표준계약서(안) 제정을 검토할 만하다. 위탁계약의 종류와 과업의 난이도 등이 다양하다는 점 때문에 위 표준계약서의 작성이 현실적으로 어렵다면, 공공기관들이 부당·불공정 조항을 지속적으로 개선하도록 지도하고, 공공기관 경영평가 반영 등을 통해 이러한 개선을 독려할 필요가

있다.

다섯째, 모·자회사 협의체의 구성과 원활한 작동을 제도적으로 강제하는 방안을 생각할 수 있다. 이때 모회사의 자회사 관리부서가 기관의 실질적인 영향력을 가진 부서가 되도록 하는 것이 필요하다. 협의체가 아무리 작동을 해도 담당부서가 모회사 내에서 힘이 약할 경우 그러한 협의체의 영향력은 제약을 받을 수밖에 없다.

여섯째, 모·자회사 차원에서 관리부서가 기관의 실질적인 영향력을 가진 부서일 필요가 있듯이, 중앙행정기관 차원에서도 자회사 관리 및 운영에 대해 고용노동부뿐만 아니라, 공공기관의 노동조건에 영향력을 미치는 관계부처 사이에서의 협력 역시 필요하다. 공공기관 전반을 다루는 기획재정부와 공공기관의 주무부처 그리고 고용노동부가 함께하는 협의체(?) 등의 모양새라도 생각해 볼 여지가 있다.

2. 노사관계적 측면의 개선책

자회사 소속 노동자들의 고용안정과 처우개선을 위해서는 자회사를 운영하는 정부뿐 아니라, 자회사 노동시장 및 일자리 질의 주체인 노동자들의 노력까지 포함하는 노사관계의 구축이 중요하다. 노사관계에서 핵심은 단체교섭을 어떻게 할 것인가와 관련이 있다. 이와 관련하여 우리는 크게 네 가지 방안을 고려해볼 수 있다.

첫째, 가장 기본적인 수준에서 각 기업별 수준의 교섭이 이루어지는 형태다. 이는 각 자회사 노조와 사측이 1대 1의 교섭을 통해 사업장 수준(자회사 차원)에서 고용 안정과 처우개선을 추구하는 방법인 것이다. 그러나 이러한 방안은 노사관계를 개별 기업 차원에 머무르게 하는 개별화 방식으로, 이렇게 하다 보면 노사관계의 행위 공간이 크게 제약이 되어 일자리 질 향상의 공간을 확보하기가 어렵다. 나아가 모회사 일자리 질과의 격차 문제도 계속적으로 유지·확대될 여지가 크다.

둘째, 모·자회사 간 공동교섭의 형태이다. 이는 모회사와 자회사, 그리고 모회사 노조와 자회사 노조가 서로 공동교섭을 하는 것을 말한다. 모회사 노조와 자회사 노조가 서로 협력과 연대를 통해 해당 공공기관의 울

타리 내에서 고용 안정과 처우개선을 추구하는 방법이다. 이러한 방안의 경우 1개의 모회사에 1개의 자회사가 존재할 때 수월한 교섭 등이 가능해질 수 있다. 그러나 1개의 모회사에 유형을 달리하는 자회사가 복수로 존재할 경우 업종과 직종이 다양한 상태에서 모·자회사 공동교섭 형태는 가능하지도 않고 실효성도 낮을 것으로 예상된다. 무엇보다도 모·자회사 공동교섭 방식이 가능하더라도 1개의 공공기관이라는 사업장 울타리를 벗어나지 못한다는 한계를 노정한다.

셋째, 자회사 노동조합과 자회사 측과의 산업별 집단교섭 방식이다. 이는 대학 내 청소 및 경비노동자를 조직하고 있는 공공운수노조 서울공공서비스지부가 대학 내 용역회사들과 집단 교섭을 진행하는 방식과 유사하다. 예컨대 공공부문 내 시설관리 업종의 산별노조가 결성되고, 공공부문 내 시설관리업종 산별노조는 공공부문 사용자와 집단 교섭을 진행하는 방식이다. 이는 공공부문 내 해당 업종 노동조건과 고용안정을 위한 공고한 집단화 기제로 작용할 여지가 있다.

넷째, 공공부문 자회사 내 직종별 노동조합 구성을 통한 직종별 교섭 형태를 구축하는 것이다. 예를 들어, 공공부문 청소노동자 노동조합이라는 직종별 노동조합 구성을 통해 공공부문 내 청소노동자의 동일가치노동 동일임금 원칙 실현을 위한 노사관계를 구축하는 방식 등이다. 이러한 방식은 공공부문에서부터 동일가치노동 동일임금 원칙을 추구하고 실현해 나간다는 시사점도 있을 것이다.

이 네 가지 가운데 첫 번째는 개혁의 의미와 실효성이 약하고, 네 번째는 단기적으로 실현하기는 어려울 것으로 보여지는바, 현실적으로 두 번째와 세 번째 방안을 적극 고려해 가는 쪽으로 사고하는 것이 필요할 것이다. 다만 어떤 교섭형태를 취하더라도 타당하고 표준화된 처우에 대한 규정들이 집단적 차원에서 마련되어야 할 것이다. 이를 최초로 구성하기 위한 초동 주체들의 노력도 요구되는바, 그를 위한 별도의 노력이 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 감사원(2008), 『감사결과 처분요구서: 공공기관 자회사 등 운영실태』.
- _____(2011), 『감사결과 보고서: 한국철도공사 자회사 관리·운영실태』.
- _____(2017a), 『감사보고서: 달성군 군정홍보지 계약체결 등 관련 공익감사청구』.
- _____(2017b), 『주의요구: 청소 등 단순노무용역의 예정가격 작성에 적용한 노임단가 부적정』.
- _____(2018), 『감사보고서: 한국수력원자력(주)의 용역근로자 인건비 관련 공익감사청구』.
- 고용노동부(2019), 「근로자 파견의 판단 기준에 관한 지침」 개정: 대법원 판단 기준을 반영하여 판단 기준별 고려사항을 설명, 2019. 12. 30.
- _____(2019), 「공공기관 자회사 운영 실태 점검 계획 통보」, 2019. 8. 21.
- 공공운수노조(2019), 『공공기관 비정규직 자회사 전환 토론회 자료집』, pp.3~37.
- 공성식(2019), 「공공운수노조 자회사 전환 사례」, 『공공기관 비정규직 자회사 전환 간접고용 해법인가?』 토론회 자료집, 민주노총 전국공공운수노동조합·강병원 국회의원실(2019. 6. 3).
- 관계부처합동(2017), 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」, 2017. 7. 20.
- _____(2018), 「공공부문 비정규직 근로 정규직 전환 관련 바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」, 2018. 12. 31.
- _____(2020), 「공공기관 자회사 운영 개선대책」, 2020. 3. 23.
- 국민권익위원회(2013), 「공공기관 등의 출자·출연기관 설립·운영 투명성 제고」.
- 기획예산처(2001), 「공기업 자회사 정리방안 확정」(2001. 3. 2).
- 기획재정부(2009), 「공공기관 선진화 추진계획안(5차)」.

- _____(2011), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』.
- 김대인(2018), 「공공기관간 거래에 대한 비교법적 고찰-EU의 공공협력 (Public-Public Cooperation) 법제와의 비교를 중심으로」, 『경제법연구』 38, pp.254~282.
- 나유성(2016), 『공공기관 출자회사 운영실태 평가』, 국회예산정책처.
- 남일충(2013), 『한국 공기업 및 공공기관의 지배구조』, 기획재정부·KDI 국제정책대학원.
- 뉴스원(2017. 7. 10), 「인천공항 1만 명 정규직화 핵심은 ‘직접 고용구조 확립」, <https://www.news1.kr/articles/?3044199> (검색일: 2019. 10. 1).
- 레일뉴스(2018. 7. 1), 「코레일테크, 7월 1일부터 청소·경비 신규사업 시작」, <http://www.itrailnews.co.kr/news/article.html?no=32344> (검색일: 2019. 12. 31).
- 매일경제신문(2001. 3. 30), 「수자원공사, 한국수자원 기술공단 청산」.
- 민주노총(2018), 「공공기관 비정규직 자회사 전환 문제점과 대정부 요구안」, 2018. 10. 26.
- 박경서(2017), 「기업지배구조 연구의 고찰과 향후 국내관련 연구의 방향」, 『경영학연구』 46 (3), pp.625~662.
- 박재윤(2018), 「EU 신공공조달지침하에서의 독일 법제에 대한 비교연구: 공법적 제도를 중심으로」, 『경제규제와 법』 11 (1), pp.118~137.
- 배규식 외(2017), 『공공기관 자회사 설립 및 운영방안 연구』, 한국노동연구원.
- 부산항보안공사 홈페이지, <https://www.bpsc.co.kr/index.do>
- 서울신문(2017. 12. 26), 「인천공항공사에 붙어 있는 ‘정규직 전환 반대’ 포스터」, <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20171226500095> (검색일: 2019. 10. 1).
- 송윤근·이국중(2015), 「공공기관 경영관리 및 감독실태」, 『계간 감사』 2015 신년호, pp.33~43.
- 엄진령(2019), 「공공기관 자회사 전환실태 분석과 개선과제」, 『공공기관 비정규직 자회사 전환 간접고용 해법인가?』 토론회 발제문, 민주노총 전국공공운수노동조합·강병원 국회의원실(2019. 6. 3).

옥동성(2010), 「공공기관 관리의 이론과 실제: 거래비용에 근거한 개념적 분석」, 『규제연구』 19 (1), pp.3~37.

인사혁신처 홈페이지, <http://www.mpm.go.kr/mpm/info/infoEthics/BizEthics07/>

장홍근 외(2017), 『1987년 이후 30년: 새로운 노동체제의 탐색』, 한국노동연구원.

정홍준 외(2019a), 『공공부문 자회사 간 수의계약 관련 법적 쟁점 검토』, 한국노동연구원.

정홍준 외(2019b), 『공공부문 정규직 전환 관련 자회사 운영 실태조사』, 한국노동연구원.

조택(2007), 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』 11 (4), pp.251~274.

한국공기업학회(2008), 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발』, 기획재정부.

◆ 執筆陣

- 조혁진(한국노동연구원 부연구위원)
- 박명준(한국노동연구원 연구위원)
- 정흥준(한국노동연구원 연구위원)
- 임주환(희망제작소 부소장, 변호사)

공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2020년 8월 25일 인쇄
2020년 8월 28일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
300147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 도서출판 창보 (02) 2272-6997 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2020 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0415-7