

| 사회적 대화 논단 |

정규직 전환을 위한 공공기관 자회사 제도의 발전방안

이종수 노무법인 화평 공인노무사(2020년 공공기관 자회사 운영실태 평가위원회 위원)

1. 서론

공공부문 정규직화 정책은 1990년대 신자유주의적 흐름속에 정부와 공공부문에서 진행된 외주화 정책과 관련된다. 당시 공공부문 조직과 인력의 외주화 정책은 비정규직을 양산하고 사회양극화를 가속화 한다는 비판에 직면해야 했다. 결국 노무현 정부는 공공부문 비정규직의 정규직화 정책을 추진하게 되었고, 이명박 정부와 박근혜 정부를 거쳐 문재인 정부에서도 계속되었다. 다만 문재인 정부의 공공부문 정규직화 정책은 직접고용 기간제 근로자뿐 아니라 파견·용역직 등 공공부문에 들어와 있는 간접고용 근로자들을 그 대상으로 했다는 점에서 큰 차이를 보였다. 즉 이전 정부의 경우 공공부문 정규직화 정책에서 간접고용 근로자들을 제외하였으나, 문재인정부는 파견·용역직을 정규직전환 정책 대상에 포함하였다.

한편 2017년 공공부문 정규직 전환 가이드라인에 따르면, 정규직전환 모델은 기관 유형별로 다르게 제시되었는데, 자회사 방식은 공공기관·지방공기업이 선택할 수 있는 방식이며, 중앙부처, 교육기관, 자치단체는 직접고용 또는 공단으로만 전환할 수 있도록 하였다. 정부가 발표한 정규직 전환 추진 실적자료를 보면, 2020년 12월 말 기준으로 파견·용역직중 '자회사' 방식으로 전환된 인원은 49,709명으로 전체 정규직전환 인원의 25.8% 수준(파견·용역직중 정규직 전환인원의 41.4%)이다.

2017년 정부의 정규직전환 방침이 발표된 시점을 전후로 자회사 방식의 정규직 전환을 들

러싸고 여러 논의가 이루어졌다. 전국공공운수사회서비스노조의 경우 파견·용역직을 모기관으로 직접 고용해야 한다고 주장하면서, 자회사 방식을 선택할 경우 임금과 노동조건이 낮아지고 고용이 불안할 수 있는 점, 원·하청 공동교섭권이 보장되지 않는 점, 불필요한 관리기구가 존재하고 비용이 발생하는 점, 불법파견 시비로 업무효율성이 낮은 점, 모·자회사 분리로 안전문제가 발생할 수 있는 점을 지적하였다. 조합원의 고용안정과 처우개선을 기대했던 노조로서 당연한 반응이었다.

다만 공공기관 자회사가 대부분 모기관의 100% 출자로 설립되기 때문에 구조적으로 고용안정이 가능하고, 정부가 의지를 갖고 추진한다면 처우개선도 가능하다고 볼 수 있다. 그동안 파견·용역직으로 겪어야 했던 고용불안에서 벗어날 수 있고, 처우가 일부 개선될 수 있다는 점에서 자회사로 정규직 전환에 대한 긍정적 평가가 가능했다(남우근, 2019). 무엇보다도 공공부문 비정규직을 정규직화 할 때 직무와 시장 상황이 다른 상황에서 직접고용만을 고집하기 어려운 점(배규식, 2017), 공공기관 정규직 노조가 직접고용을 반대할 경우 자회사 방식이 대안으로 고려될 수 있는 점(조혁진 외, 2020) 등 현실적 이유도 고려될 필요가 있었다.

따라서 정부는 자회사 방식을 강제하거나 반대로 엄격하게 규제하기보다 노·사·전협의체 결정을 존중하면서 파견·용역직을 자회사로 전환 후 자회사 운영상 문제점을 파악하고 개선을 유도하는 정책을 추진하는데 중점을 둔 것으로 보인다. 이하에서는 공공기관의 정규직전환 방식으로서 자회사운영에 대한 정부의 그간 모니터링과 개선 대책을 살펴보고, 2020년 10월 최초 시행된 ‘자회사 운영실태 평가의 결과를 통해 앞으로 자회사제도의 발전을 위한 정책적 시사점을 제시한다.

2. 정부의 자회사운영 개선 대책

1) 2018년 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」

정부가 2018년 12월 발표한 「바람직한 자회사 설립·운영 모델(안)」(이하 ‘자회사 모델안’)은 공공부문 정규직전환과 관련하여 최초로 자회사 설립 및 운영에 관한 가이드라인을 제시했다

는 점에서 의미가 있다.

2017년 7월 20일 발표된 「공공부문 비정규직 정규직 전환 가이드라인」에서 정부는 “자회사 방식을 채택한 경우 용역 형태의 운영 지양, 전문서비스 제공 조직으로 실질적 기능을 하도록 조직 구성 및 운영”한다고 밝혔으나 자회사 방식의 전환이 정당성을 확보할 수 있는 기준과 그 구체적인 내용이 제시되고 않았다는 각계의 비판(참여연대, 2017), 그리고 개별기관의 사정과 여건이 다른 상황에서 공통된 기준이 없이 자회사 전환으로 인한 현장의 노사 및 노·노간 갈등이 발생하는데 대한 대응으로 볼 수 있었다. 정부의 자회사 모델안은 자회사 설립·운영의 방향으로 안정성과 공공성의 확보, 독립성과 책임성의 조화, 전문성 확보 지향 등 세 가지를 제시하였다.

표 1 「바람직한 자회사 설립·운영 모델안」 주요 내용

구분	주요 내용
안정성·공공성 확보	공공성과 종사자 고용안정이 담보되는 지속가능한 조직 ▶자회사 설립·위탁 근거 마련 ▶지속적인 수익계약 보장 ▶모회사 100% 출자
독립성·책임성 조화	자회사 경영 독립성은 최대한 보장, 모회사와의 소통·연계는 강화 ▶노사 간 협력관계 구축 및 경영 투명성 확보(노사협의회 활성화, 노동이사제 도입 검토 등) ▶모·자회사 공동협의회 등 업무협력을 위한 협의체 운영 ▶사내근로복지기금 공동 활용 등 공동 근로조건 개선을 위한 조치
전문성 확보 지향	종사자에 대한 서비스 역량강화와 합리적 임금·승진체계 구비 ▶교육훈련 등 서비스 역량강화 노력 ▶합리적 임금·승진체계 설계

자료 : 고용노동부(2020).

2) 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」과 평가제도 도입

정부가 2018년 제시한 자회사 모델(안)에도 불구하고, 자회사 소속 직원들의 처우개선이 미흡하고, 단순 용역회사에 불과하다는 비판이 꾸준히 제기되었으며, 이에 따라 「자회사 모델안」에 따라 운영되는지 여부를 2019년 한국노동연구원이 전수 조사하게 되었다. 그 결과를 보면, 임금과 복리후생 수준의 개선이 확인되지만, 자회사 설립의 근거가 마련되지 않거나 자본금 규모가 적고 노무비 산정 시 시중노임단가를 적용하지 않는 등 상당수 모기관이 자회사를 여전히 용역업체 수준으로 이해하고, 통제와 감독의 대상으로 보는 것으로 확인되었다.

이에 따라 2020년 「공공기관 자회사 운영 개선대책」은 자회사 모델안 이행을 위한 14개 세부사항을 제시하면서 그 이행 여부를 확인하기 위해, 모기관으로 하여금 2020년 상반기중 자회사 설립근거 마련, 부당·불공정 계약 시정, 경영협약 체결 등 이행실적을 비정규직 TF에 제출하도록 하였고, 2020년 하반기에 이행 여부 점검 및 평가를 진행하고 그 결과를 2021년 상반기 공공기관 경영평가에 반영하기로 하였다.

정부가 2020년 발표한 ‘공공기관 자회사 운영 개선대책’에 14개 세부사항(대책)이 포함되었으며, 이를 토대로 2020년 하반기 자회사 운영실태 평가에서는 11개 평가지표를 선정하여 평가하게 되었다. 평가대상 기관은 1단계(2017년)·2단계(2018년) 「공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인」에 따라 정규직 전환방식을 ‘자회사’로 선택한 모기관(72개소)이며, 여기에는 모기관이 이미 설립된 자회사로 정규직 전환을 추진한 경우도 포함되었다. 평가대상 기간은 자회사 설립일(법인등기설립일)부터 2020년 8월 말까지의 자회사 운영실태이며, 평가 기간은 2020년 10월부터 11월까지로 하였다. 정부는 그 결과를 2020년도 공공기관 경영평가 등에 반영하기로 하였다. 평가방법은 모기관이 제출한 보고서를 토대로 한 서면평가방식이었고, 면접조사 등 실사는 진행되지 않았다. 평가위원회는 고용노동부예규인 ‘자회사 운영실태 평가위원회 운영규정’에 따라 10명의 전문가로 구성되었다.

표 2 공공기관 자회사 운영실태 평가지표

평가 범주	단위 평가지표	비고
안정성과 공공성의 확보	① 자회사 설립·위탁 근거 마련 (10점) ② 적정 자본금 출연, 설비 이관 등 (10점) ③ 수의계약 개선 (20점) ④ 부당·불공정 계약 시정 (20점)	① 경영계약 ② 경영계약 ③ 경영계약 ④ 경영계약
독립성과 책임성의 조화	⑤ 모·자회사 경영협약 체결 (10점) ⑥ 모·자회사 노사공동협의회 설치·운영 (10점) ⑦ 노사 간 협력관계 구축 및 경영 투명성 확보 (10점) ⑧ 사내근로복지기금 공동 활용 장려 (10점) ⑨ 자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화 (10점)	⑤ 경영계약 ⑥ 인사노무 ⑦ 인사노무 ⑧ 인사노무 ⑨ 경영계약
전문성 확보 지향	⑩ 자회사 운영의 전문성 제고 방안 추진 (10점) ⑪ 합리적 인사관리 및 제도 추진 (10점)	⑩ 인사노무 ⑪ 인사노무

자료 : 고용노동부(2020).

3. 2020년 자회사 운영실태 평가결과¹⁾

1) 경영계약 분야

‘자회사 설립 위탁근거 마련’(지표1)은 개별 법령 또는 모기관 정관에 자회사 설립·위탁 근거를 마련했는지 여부, 설립·위탁 근거가 있는 경우 위탁사업 내용이 구체적으로 명시되었는지 여부 등을 중심으로 평가하였다. 그 결과 모기관 72개소 중 47개소는 설립·위탁 근거를 마련하였고, 25개소는 근거없이 설립·운영한 것으로 나타났다. 또 설립 근거 마련 47개소 중 35개소는 정관에 규정되어 있고, 12개소는 법령에 규정하였다.

‘적정 자본금 출연 및 설비 이관 등’(지표2)은 자회사의 자본금 규모 및 모기관 출자 비율, 주요 설비의 자회사 이관 실적 등을 주로 평가하였다. 그 결과 모기관 72개소에서 설립·운영 중인 자회사 자본금은 평균 7.4억 원으로 나타났다. 출자비율과 관련하여 72개 모기관 중 66개소는 자회사에 100% 출자하였고, 3개소는 일부 출자(95%, 90%, 75%), 3개소는 미 출자(타기관으로 자회사 전환 기관)한 것으로 나타났다.

‘수의계약 개선’(지표3)은 모기관이 자회사와의 위탁계약을 단일 통합계약으로 전환했는지 여부 등을 평가하였는데, 모기관 72개소 중 64개소는 통합계약으로 전환하였고, 8개소는 아직 전환하지 않은 것으로 나타났다. 또한 통합계약 전환 64개소 중 44개소는 단일 계약으로 통합이고, 20개소는 복수 계약 통합이며, 미전환 기관 모두 통합계약으로 전환계획을 수립하고 있었다. 노임단가 적용 관련 ‘예정가격 산정 합리화’ 평가결과를 보면, 모기관 72개소 중 36개소는 예정가격 산정 시 노임단가 항목의 월가계산가격을 100% 적용하고 있으며, 36개소는 100%에 미달하는 것으로 나타났다.

‘부당·불공정 계약 시정’(지표4) 관련하여 부당·불공정 조항을 개선하기 위한 노력과 성과를 평가했으며, 평가결과 부당·불공정 조항이 전반적으로 많이 시정되었으나 일부 부당·불공정 사례 및 개정된 계약 규정 미반영 사례 등이 존재하는 것으로 나타났다. ‘모·자회사 경영협

1) 한국노동연구원(2021)을 참조함

약 체결'(지표5)과 관련하여 모·자회사간 경영협약을 체결하였는지 여부, 체결한 경우 경영협약 내용이 충실한지 여부를 주로 살펴보았으며, 그 결과 모기관 72개소 중 40개소가 자회사와 경영협약을 체결하였고 32개소는 미체결인 것으로 나타났다. '자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화(지표9)는 필수적 수준의 행정지원 여부, 적절한 관리비·이윤의 보장 여부 등을 평가하였으며, 적절한 관리비·이윤 보장과 관련하여 72개소 중 6개소가 국가계약법 시행규칙(제8조)에 따른 총 계약금액 중 일반관리비와 이윤의 최대비중(각각 9%, 10%)을 보장하였으나 나머지 모기관들은 일반관리비와 이윤의 최대비율을 보장하지 않는 것으로 나타났다.

2) 인사노무 분야

'모·자회사 노사공동협의회 설치 운영'(지표 6)에서는 모·자회사 노사공동협의회를 설치했는지 여부 등을 평가하였는데, 72개 모기관 중에서 27개 기관은 모·자회사 공동협의회를 설치하였고, 45개 기관은 미설치하였으며 그 중 15개 기관은 설치를 추진 중이었다. '노사 간 협력 관계 구축 및 경영투명성 확보'(지표 7)에서는 자회사의 노사협의회 설치 및 운영 여부를 주로 평가하였으며 72개 모기관 중에서 65개 기관의 자회사는 노사협의회를 설치했고 7개 기관의 자회사는 미설치하였다.

'사내근로복지기금 공동 활용 장려'(지표 8)에서는 모기관의 사내근로복지기금을 활용하여 자회사 노동자의 복리후생 증진 여부를 주로 평가하였으며 72개 모기관 중에서 15개 기관은 모기관의 기금을 활용하여 자회사의 복리후생을 지원하고 있었고, 57개 기관은 지원실적이 없었는데 대부분은 사내근로복지기금이 설치되어 있지 않은 기관이었다. '자회사 운영의 전문성 제고 방안 추진'(지표 10)에서는 자회사 노동자의 교육훈련 등을 위한 모기관의 인력과 예산 지원 여부, 자회사 노동자의 커리어 경로 개발 및 제도 시행을 위한 모기관의 노력 정도 등을 주로 평가하였는데, 일부 기관을 제외한 대부분의 기관 실적이 미흡했는데, 이는 자칫 불법파견 논란으로 이어질 것을 염려한데 기인한 것으로 보였다.

마지막으로 '합리적 인사관리 및 제도 추진'(지표 11)에서는 노동자 인사관리규정 및 공공부문 비정규직 사전심사제 준용을 위한 노력과 성과, 공정한 CEO 선발을 위한 공정성 제고 장치 도입 및 실시 여부, 합리적 임금체계 개편 및 적정수준 임금 지급을 위한 노력과 성과 등

을 주로 평가하였는데, 72개 모기관 중에서 29개 기관은 비정규직 사전심사제를 도입하고 있었으며, 43개 기관은 미도입하였는데, 도입한 29개 기관 중에서 제도화한 기관은 26개이고 모기관의 제도를 준용하는 기관은 3개로 나타났다.

4. 자회사 대책에 대한 평가와 제언

1) 정부의 자회사 대책에 대한 평가

2017년 공공부문 정규직전환 정책에 따라 많은 파견·용역직 노동자들이 공공기관에 직접 고용 또는 자회사로 전환되면서 고용안정을 확보하게 되었다. 2020년 12월 말 기준으로 파견·용역직중 정규직 전환자(12만 명)의 57.1%가 행정기관 또는 공공기관에 직접 고용되었고, 파견·용역직중 정규직 전환자의 41.4%는 자회사로 고용되었다. 1997년 IMF 경제위기 이후 진행되었던 공공부문 비핵심분야의 외주화 정책으로 파견·용역업체에 간접 고용되어 고용불안과 열악한 처우로 고통받던 노동자들이 2017년 이후 공공부문 또는 공공기관 자회사 소속의 신분을 얻게 되었다는 점에서 정부의 정규직전환 정책을 일단 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부의 파견·용역직에 대한 정규직 전환 정책을 전반적으로 긍정 평가하더라도, 과연 ‘자회사 전환’ 방식이 불가피한 방식이었는지, 자회사 전환이 또 다른 용역회사에 불과한 것은 아닌지 등의 논쟁은 여전히 진행중이며, 앞으로 자회사제도를 어떻게 발전시켜 나가느냐에 따라 현 정부의 정규직전환 정책에 대한 평가가 달라질 수 있을 것이다.

한편 2020년 최초 실시된 자회사 운영실태에 대한 평가 결과는 그다지 긍정적이지 않다. 위에서 살펴본 운영실태 평가결과는 100점 만점으로 환산할 때 평균 50.4점에 불과하다. 모기관 유형별로 살펴보면 준정부기관(57.8점), 공기업(54.9점), 지방공기업(51.5점) 순으로 전체 평균보다 높은 반면, 기타공공기관(39.0점)과 공공기관 자회사(26.8점)는 전체 평균 미만으로 나타나서 기타공공기관과 공공기관 자회사를 모기관으로 둔 자회사에 대한 관심과 개선대책이 요구된다. 다만 이번 자회사 운영실태 평가가 파견·용역직을 자회사로 전환한 후 최초 평가라는 점, 그리고 이번 평가결과를 토대로 모기관의 개선노력을 요구할 수 있게 되었다는 점에서 다소 위안을 삼을 수 있을 것이다. 차년도 평가부터는 전년도 대비 개선정도 등을 평가에

반영할 것이기 때문에 평가지표를 어떻게 설계하느냐에 따라 상당한 개선의 여지가 있을 것으로 보인다.

2) 제언

우선 자회사 운영실태 개선 정도를 평가한 결과에 따라 평가대상인 모기관에 실질적인 베네핏 또는 페널티를 적용하는 등 평가제도 전반에 대한 개편이 필요하다. 효과적인 성과관리 제도가 정부기관의 수준을 향상시킬 수 있기 때문에(Wholey & Hatry, 1992), 자회사 문제를 해결하는데 있어서도 유용한 평가제도를 정립하는 것이 중요하다. 2020년 자회사 평가에서는 모기관의 자회사 운영에 대한 종합적이고 정성적 평가지표가 활용되지 못했으며, 자회사 모델안이 제시한 대책이 어느 정도 시행되는지를 파악하는 수준의 단순한 평가지표가 사용되었다. 또 자회사 평가결과를 기획재정부 공공기관 경영평가단에 보내서 그 평가결과에 일부 반영하는 방식을 취하다보니 모기관들이 자회사 평가결과를 소홀히 한 측면도 있었다. 향후 자회사 평가지표를 계량지표와 비계량지표로 구분하고, 비계량지표의 경우 평가위원의 정성적 평가가 가능하도록 지표를 강화할 필요가 있으며, 평가결과를 기획재정부 등 각 경영평가단에 보낼 때 반영비율을 확대하는 등 실질적인 페널티 또는 베네핏을 줄 수 있도록 개선이 필요하다.

둘째 모기관 및 자회사 사용자가 노조와 관계에서 일정하게 공동사용자책임을 부담하도록 하고 이를 평가지표에 반영할 필요가 있다. 이미 기존 자회사 평가지표에 모·자회사 노사공동협의회 설치·운영(10점), 사내근로복지기금 공동 활용 장려(10점), 자회사 예산에 대한 모기관 책임 강화(10 점)와 같은 지표가 포함되어 있으나 평가결과 모·자회사 노사공동협의회의 경우 72개 모기관중 45개소가 설치하지 않는 등 모기관이 노사관계 측면에서 자회사에 대한 관심과 지원이 취약한 것으로 나타났다. 따라서 모기관의 자회사 운영에 대한 관심과 지원이 확대되도록 지표를 재설계하고, 다른 한편으로 모·자회사 노동조합과 사용자들이 모여 집단교섭을 통해 자회사 노동자들의 처우개선에 진전을 이룰 수 있도록 제도화가 필요할 것이다.

셋째 모기관의 자회사 경영상황에 대한 공시의무를 강화할 필요가 있다. 현재 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 또는 모기관 홈페이지에서 자회사 운영에 관한 경영정보 공시가 충

분히 이루어지지 않으며, 자회사 경영정보를 공시한 경우에도 단순한 기관소개나 사업 안내 수준에 불과한 경우가 많다. 모기관들이 자회사 운영실태를 상세히 공시한다면 모기관 경영 투명성을 높일 뿐 아니라 사회적 압력을 통해 자회사 운영의 안정성과 독립성, 전문성을 강화하고, 자회사 노동자들의 처우개선에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고용노동부(2020), 「공공기관 자회사 운영실태 평가 설명회자료」.
- 권순원·오계택(2018), “공공기관 자회사 설립의 방향과 과제”, 『고용·노동브리프』(제83호), 한국노동연구원.
- 남우근(2017), “사례를 통해 본 간접고용 전환 현황과 함의”, 「간접고용 문제 올바른 해법찾기 토론회 자료집」, 전국민주노동조합총연맹.
- 남우근(2019), “자회사 전환 어떻게 볼 것인가”, 『비정규 월간』(통권139호), 한국비정규노동센터.
- 이정희(2017), “공공부문 비정규직 정규직화 쟁점과 과제”, 『월간 노동리뷰』(7월호), 한국노동연구원.
- 조혁진·박명준·정홍준·임주환(2020), 『공공기관 자회사의 도입 및 운영 쟁점과 개선방안』, 한국노동연구원.
- 참여연대 노동사회위원회(2017), 「논평 : 공공부문 비정규직의 정규직 전환의 명확한 원칙과 구체적인 기준이 필요하다」
- 한국노동연구원(2021), 「자회사 정책성과 토론회 자료집」.
- Joseph S. Wholey & Harry P. Hatry(1992), "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, pp.604-610.