

---

연구보고서

---

# 공익적 노동교육 발전방향 연구

2010

연구기관: 한국노동사회연구소

<연구진>

연구책임자 : 이병훈(중앙대학교 사회학과 교수)

연 구 자 : 이명규(한국노동사회연구소 연구실장)

<제목 차례>

제1장 머리말	4
제2장 고용노동행정연수원 설립 과정과 현황	6
1. 노동교육원에서 고용노동행정연수원으로 변화	6
2. 노동교육원 선진화 추진계획	8
3. 고용노동행정연수원 운영 현황	11
제3장 고용노동행정연수원 운영 구조의 문제점	14
1. 한기대와 연수원의 기관 성격의 이질성	14
2. 고용노동행정연수원 사업의 축소 및 전용	17
3. 조직 운영상의 문제점	20
제4장 노동행정연수원 교육 수요 진단	23
1. 공익적 노동교육의 사업 대상과 범위	23
2. 노동권 교육의 확대 및 강화 필요성	24
5장 고용노동행정연수원의 발전 방향과 실행전략	36
1. 문제 진단 요약	36
2. 고용노동행정연수원 거버넌스의 방향	37
3. 발전방향과 실행전략	41

# 제1장 머리말

- 최근 들어 국내 노사관계는 세계화로 인한 기업 경쟁 격화, 노동관련 법·제도의 개편(특히 전임자 임금 지급 금지), 노동조합 조직 및 교섭체계의 변화(특히 사업장 단위 복수노조 인정)로 인한 “전환기”에 접어들고 있음.
- 그 결과 국내 기업의 노사관계는 ‘개별화’, ‘제도화’, ‘대화와 협력의 추구’ 등 기업경쟁력 강화를 위해 기업 내부 갈등의 ‘최소화’를 추구하는 방향으로 변화하려 하고 있음.
- 노동관련 법·제도 및 정부의 노동정책도 기업경쟁력 강화를 위한 인적자원개발 및 관리에 대해 기업의 자율성을 보장하는 방향으로 정비되고 있음.
- 비정규직 법안, 노조 전임자 임금 지급 금지, 사업장단위 복수 노조 허용 등 그간 입법되었거나 시행 예정인 노사관계 법·제도 선진화 로드맵은 노사자치주의 및 노동시장의 유연화를 추구하고 있음. 이를 통해서 현 정부는 ‘제도화된 자율적 노사관계’를 유도하고 있는 것으로 판단됨.
- 민간부문의 경우, 기업별노조체계에서 산업별 노조로의 전환이 진행되어, 산별교섭 체계가 새로운 제도적 교섭 모형으로 등장하고 있음.
- 공공부문, 특히 공무원노사관계는 2006년 공무원 노조법 시행과 더불어 새롭게 국내노사관계의 핵심 영역으로 부상함.
- 전환기의 노사관계가 합리적이고 생산적인 노사관계로 안착될 수 있도록 하기 위해서는 노사 주체가 상호신뢰와 전문성을 가지고 장기적인 관점에서 노사관계를 안정화시킬 수 있는 “공공적 관점”의 노동교육 및 노사관계의 교육이 요구됨.

- 이에 따라 보고서는 ‘공익적 노동교육’을 담당하고 있는 고용노동행정연수원의 현재 상태를 점검하고, 문제를 진단하여 올바른 공익적 노동교육을 수행하기 위한 전략을 도출하고자 함.

## 제2장 고용노동행정연수원 설립 과정과 현황

### 1. 노동교육원에서 노동행정연수원으로 변화

#### 가. 노동교육원의 설립

- 민주화 과정 이후 노사문제가 핵심화두로 대두되면서 노사문제 해결은 노사정이 공동으로 해결해야 할 국가 과제로 대두되었음.
- 1989년 경제부총리, 상공부장관, 한국노총, 경총, 대한상의, 무역협회대표가 참석한 노사정대표 간담회에서 “공익차원의 올바른 노사관계 교육기관을 설립하기로 합의”함.
- 그해 9월 ‘설립준비단’이 태동하였고, 10월에는 노사정의 설립발기인이 공동 출연한 700,000원을 자본금으로 하여 ‘한국노사교육본부’를 출범시킴.
- 1990년 약 1년간의 ‘재단법인’ 형태로 운영되던 한국노사교육본부는 법률4253호에 의해 ‘한국노동교육원법’이 공포되어 그해 9월 21일 ‘한국노동교육원’으로 개명하여 재출범함.

#### 나. 한국노동교육원의 성과

- 2008년 폐지되기까지 20년의 역사 동안 노동교육원은 우리나라의 독보적인 공익 노동교육기관으로서의 위상을 확립하였다고 평가할 수 있음.
- 90년대에는 산업평화와 관련한 노사 당사자 교육과 우리나라 노사관계 교육의 인프라 구축, 노사협력사업 및 해외연수 등의 사업을 활발히 전개하여 왔으며, 주로 민간부문 중심이었음.
- 2000년대 들어서는 영역을 공무원교육까지 확장하였고, 2003년 한국노

동교육원법 개정 이후에는 사업영역과 교육대상을 전 국민으로 확대하였으며, 협력적 노사관계 유지 및 발전을 지원하기 위한 노사파트너십 재정 지원 사업을 시작함.

- 20년의 역사 속에서 노사당사자를 비롯한 고용노동행정공무원 등 각계각층을 대상으로 110여만 명의 교육생을 배출하였음.

#### **다. 이명박 정부의 공공부문 선진화 계획**

- 이명박 정부는 집권과 함께 공공부문의 운영 기조를 ‘작은 정부’에 기초하는 시장경제 활성화란 방향 속에서 확립하였음.
- 이에 따라 공공부문은 ‘공공기관의 민영화, 통폐합 및 인력감축’을 중심으로 하는 ‘공공기관 선진화’ 정책으로 2008년 하반기부터 변화를 겪기 시작함.
- 한국노동교육원의 폐지 결정은 공공기관 선진화 정책의 일환으로써 2008년 8월 ‘제2차 공공기관 선진화 계획’ 속에 포함되었음.

#### **라. 노동교육원의 폐지와 한기대 산하 고용노동행정연수원으로서의 변경**

- 노동부는 2008년 1월 대통령직 인수위 업무보고에서 노동교육원에 대해서 “공익성이 높은 부분의 교육기능은 강화하고 일부 공익성이 낮은 교육과정은 민간에 위탁해야 한다”고 언급함.
- 2008년 11월, 노동부는 공공기관 선진화 계획에 따라 노동교육원의 선진화 방안을 제출하고, 노동교육원의 폐지를 결정.
- 2011년 노동행정연수원 명칭을 다시 ‘고용노동행정연수원’으로 변경함.

## 2. 노동교육원 선진화 추진계획

### 가. 선진화 추진 계획의 주요 내용

- 노동부의 노동교육원 선진화 추진계획의 주요 골자는 ‘공익적 목적의 교육은 강화’하되, 현재 노동교육원이 담당하고 있는 분야 가운데 민간의 역량이 성숙된 분야에 한해서 민간 영역에 ‘이관’하여 민간 주도의 교육 여건을 형성하는 데 있음.

#### 선진화 추진 원칙

- 공익적 목적의 교육은 강화
  - 공무원·교원 등 공공부문 노동교육은 실시 강화
  - 노동부 직원을 대상으로 전문성이나 업무수행능력을 향상하기 위한 직무향상 교육은 강화
- 민간의 역량 활용 극대화
  - 민간의 역량이 성숙된 분야는 민간 영역에 이관하여 활력있는 민간 주도의 교육 여건 형성, 민간의 창의력 등 역량 발휘 공간 확대
  - 공모 방식에 의한 심사·지원으로 다양성과 자율성 제고
- 국민 편익 증대
  - 공익성 높은 교육은 양질의 서비스를 제공하고 경영효율화를 동시에 추진하여 국민 편익 증대
  - 선진화에 따른 정부지원 절감 등 국민의 부담을 경감
- 사회적 비용 최소화
  - 고용안정을 통해 직원들의 고용불안 해소
  - 노사·관련 기관 관계자 등이 참여하는 간담회 등을 통해 공론화 또는 의견 수렴

- 노동교육원을 ‘선진 노동교육 전문기관’으로 탈바꿈하기 위하여 첫째, 한국기술교육대학교 이관으로 시너지 효과 창출, 둘째 공공부문 노동교육 중



심기관으로서의 위상 강화, 셋째 조직구성원들의 핵심역량 고도화 및 생산성 향상, 넷째 고품질 교육서비스 제공으로 지속가능한 발전토대 구축, 다섯째 열린 경으로 고객친화적인 기관이미지를 제고할 것을 기본 방향으로 정하였음.

○ 이에 따라, 노동교육원의 기능은 아래의 [표]와 같이 조정되었음.

강화사업	유지사업	폐지사업
<input type="checkbox"/> 공무원노사관계교육 <input type="checkbox"/> 교원노사관계교육 <input type="checkbox"/> 공공부문노동교육 <input type="checkbox"/> 노동부공무원 직무교육 <input type="checkbox"/> e-노동교육	<input type="checkbox"/> 공무원노사관계 전문교수양성교육 <input type="checkbox"/> 지자체노동담당 공무원교육 <input type="checkbox"/> 학교노동교육 <input type="checkbox"/> 취약계층노동교육 <input type="checkbox"/> 교육프로그램 개발 <input type="checkbox"/> 교육 홍보물 간행 <input type="checkbox"/> 교육운영 및 평가 <input type="checkbox"/> e-노동교육원시스템 운영 <input type="checkbox"/> 자료실운영 <input type="checkbox"/> 임직원역량개발사업 <input type="checkbox"/> 기획발전사업 <input type="checkbox"/> 연수시설 환경개선 <input type="checkbox"/> 공공노동교육 연구조사 및 자료 발간	<input type="checkbox"/> 노사파트너십 교육 <input type="checkbox"/> 노동조합노동교육 <input type="checkbox"/> CEO 포럼 <input type="checkbox"/> 민간부문맞춤교육 <input type="checkbox"/> 국제노동교육 <input type="checkbox"/> 노동관계테마교육 <input type="checkbox"/> 노사관계전누가교육 <input type="checkbox"/> 핵심사업장 파트너십 구축 <input type="checkbox"/> 토론회 및 컨설팅 <input type="checkbox"/> 노사협력캠페인 등 <input type="checkbox"/> 노동교육지 발간 <input type="checkbox"/> 노동교육협의회 운영 <input type="checkbox"/> 국제협력 사업 <input type="checkbox"/> 재정지원사업 <input type="checkbox"/> 성희롱예방강사 양성교육

\* 노동부(2008), 「노동교육원 선진화 추진계획(안)」

○ 선진화 추진계획에는 또한 조직과 인력 효율화의 일환으로, ‘한기대 부설 『(가칭)노동행정교육원(현 고용노동행정연수원)』을 설치하고, “한기대의 교육인프라 및 현장중심의 실천교육프로그램을 접목하여 공공부문 노동교육의 ‘메카’로 자리매김할 것을 주문하고 있음. 그리고, 원장은 총장이 임명하되, 원장에게 최대한 사업계획 수립 및 예산 편성·집행 등 자율적인 기관 운영권도 부여하고 있음.

## 나. 선진화 추진계획의 문제점

- 제2차 공공기관 선진화 계획에서 한국노동교육원의 폐지 결정의 가장 큰 근거는 “민간노동교육기관과 기능이 중복돼서”였음. 그러나 이러한 근거는 현실적으로 타당성이 많이 떨어지는 설명임.
- 노동교육의 수요가 팽창하면서 다양한 민간노동교육기관이 설립된 것은 사실이지만, 이 기관들의 노동교육 역량은 노동교육원의 시설과 인적 자원 역량에 견줘 볼 때 상대적으로 취약한 점이 많다고 할 수 있음.

[표] 노동교육기관 현황

구분	종류
노동조합	민주노총, 한국노총의 교육원 및 산하 연맹
기업 및 경영자단체	경총, 능률협회, 생산성본부, 한경아카데미
공공기관	(현)행정연수원, 노동연구원
대학교	1) 고려대/송실대/성공회대 등의 노사관계 대학원, 사회노동교육과정 2) 고려대, 단국대, 부산대, 한국외대 등의 노동부 노사관계 전문교육기관 공모사업 선정대학
민간비영리법인	노사발전재단, 한국노동사회연구소, 노동교육센터, 전태일을 따르는 사이버 노동대학, 미래를 준비하는 노동사회교육원, 노동사회과학연구소

\*자료: 한국노동교육원(2008), 『국내 노동교육 실태연구』에서 구성.

- 노동조합의 경우 교육 전문 인력의 부족과 열악한 노조 재정으로 전략적이고 체계적인 접근이 곤란한 상태이고, 교육체계에 있어 조직수준별(내셔널센터, 연맹, 지역본부, 단위노조) 및 교육대상별(일반조합원, 간부)로 차별화되지 않고 중복되고 있는 문제(유사교육의 반복)가 노출되고 있으며, 당면 현안에 대한 ‘투쟁조직화’라는 목적성이 강조되면서 노조 간부들이 새로운 정보와 지식을 습득할 기회가 상대적으로 소홀하기도 함.
- 사용자단체의 경우도 노사관계의 중요성에도 불구하고 기업교육에서 노사관계 교육이 차지하는 비중은 여전히 높지 않으며, 노사관계 교육에 있어서도 학습자의 요구가 경시되고 회사 입장만을 일방적으로 전달하는 주

입식 교육에 치중하거나 노조 약화를 ‘의도’하는 교육으로 진행되기도 함.

- 그나마 상대적으로 노동교육원에 견줄만한 단체는 ‘노사발전재단’이라고 할 수 있음. 그러나 노사발전재단도 현재는 ‘정부출연기관’으로 전환되어 민간분야의 활용을 극대화 한다는 선진화의 취지와는 동떨어져 있다고 판단됨.
- 또한 노사발전재단의 사업영역은 크게 ‘고용/인적자원 개발사업’, ‘노사파트너십 증진사업’, ‘노사협력 복지사업’으로 나누어짐. 따라서 노동교육이 여러 사업 가운데 일부에 불과하므로 교육 사업 진행에 구조적 제약이 있음.
- 조직과 인력 효율화를 위하여 ‘한기대 부속 기관’으로 재편한다는 애초의 계획도 지속적인 문제점을 낳고 있음. 한기대의 교육인프라와 실천교육프로그램을 접목한다는 명분을 제시하였으나, 한기대의 교육과정은 “공과대학” 중심의 프로그램으로 노동교육과는 이질성이 매우 커서 한기대의 교육인프라와 프로그램은 오히려 고용노동행정연수원의 운영 상에서 잦은 마찰을 발생시키고 있음.

### 3. 고용노동행정연수원 운영 현황

- 고용노동행정연수원은 주요 목적을 “고용노동행정 선진화”의 구현으로 하고 있으며, “고용노동부 공무원 직무교육, 공무원·교원·공기업 등 공공부문 노동교육”과 “취약근로계층에 대한 민간노동교육 지원기능”을 주요 사업으로 수행하고 있음.

[그림] 고용노동 행정연수원의 비전



○ 아래의 [표]는 노동교육원의 수행했던 사업과 현재 고용노동 행정연수원이 수행하는 사업을 비교한 것임. 단위사업에서 ‘공공부문 노동교육’, ‘고용노동 행정 공무원 직무교육’, ‘사이버 교육’을 제외한다면 과거 노동교육원에서 포괄하던 교육 사업 영역이 축소, 소멸되거나 이관되었음을 알 수 있음.

주요기능	단위사업	세 부 사 업	조 정 결 과	실시기관
1. 교육사업	1-1. 민간부문 노동교육	노사파트너십교육	폐지	노사발전재단
		노동조합노동교육		없음
		CEO 포럼		노사발전재단
		민간부문맞춤교육		없음
		국제노동교육		
		노동관계테마교육		전국 5개 대학
	1-2. 공공부문 노동교육	공무원노사관계교육	강화	고용노동행정연수원
		공무원노사관계전문교수 양성교육	유지	
		교원노사관계교육	강화	
		공공부문노동교육	프로그램 개발 및 강화	

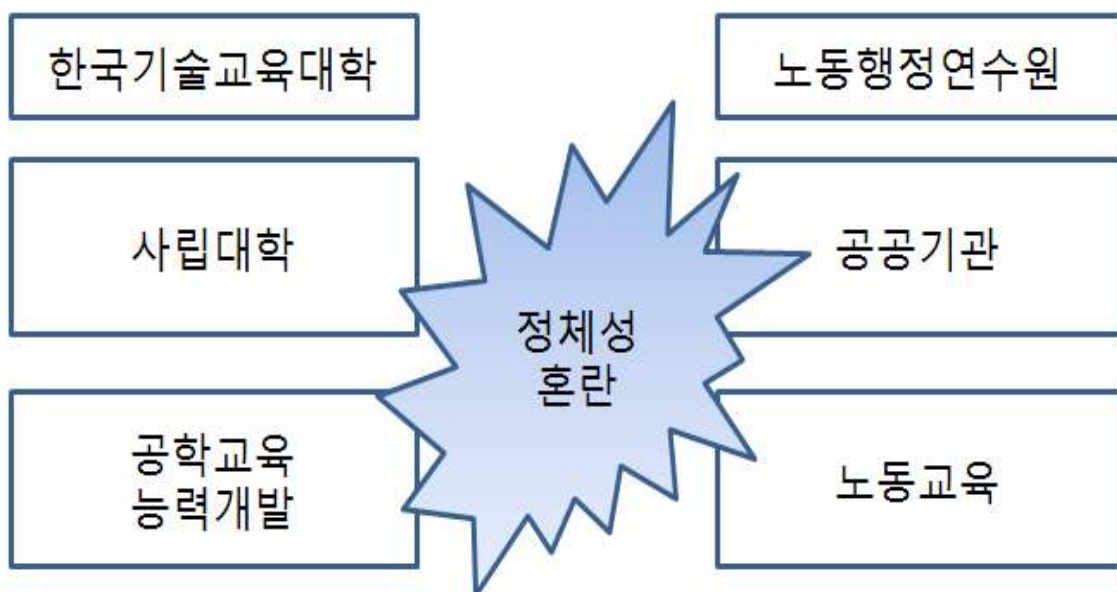
		공공부문맞춤교육	공공부문노동교육 으로 통합	
		지자체노동담당 공무원교육	유지	
	1-3. 고용노동행정 공무원직무교육	노동부공무원직무교육	강화	고용노동행정연수원
		고용지원센터직원직무교육	노동부공무원직무 교육으로 통합	
	1-4. 취약계층노동교육	학교노동교육	유지	고용노동행정연수원( 축소)
		취약계층권리보호교육		없음
	1-5. 사이버노동교육	사이버노동교육	강화	고용노동행정연수원
1-6. 정부시책 노동교육(수탁)	주40시간제교육	정부시책에 따라 탄력적 운영	능력협회 등 민간교육기관	
	퇴직연금제교육			
		성희롱예방강사양성교육	폐지	
2. 교육개발사업	2-1. 연구개발사업	교육프로그램 개발	교육과 연계하여 실시	고용노동행정연수원( 공무원, 교원에 국한)
		노동관련연구조사 및 자료 발간	유지(공공노동교 육에 국한)	고용노동행정연수원
		노사관계핵심사업장파트 너십구축	폐지	노사발전재단
		토론회 및 컨설팅	폐지	노사발전재단
3. 협력사업	3-1. 노사협력사업	노사협력캠페인 및 홍보	폐지	노사발전재단
		노동교육협의회 운영	폐지	없음
		노동교육지 발간	폐지	없음
3-2. 국제협력사업	국제협력사업	폐지	없음	
4. 재정지원사업	4-1. 재정지원사업	재정지원사업	폐지 (노동부위탁사업)	노사발전재단

\* 출처: 노동조합 내부자료


# 제3장 고용노동행정연수원 운영 구조의 문제점

## 1. 한기대와 연수원의 기관 성격의 이질성

- 한국기술교육대학교는 1991년 고용노동부가 전액 정부출연으로 설립한 특수목적대학으로, 산업 현장의 실천공학기술자와 기업 및 교육·훈련기관 등의 인적자원개발가의 ‘양성’을 목표로 하는 대학기관임.
- 반면 노동행정연수원은 공무원·교원 등 공공부문 근로자와 취약계층근로자 및 예비근로자라 할 수 있는 학생들을 대상으로 ‘노사관계 및 노동권’과 같은 공익성을 중심으로 교육을 하는 ‘공공기관’의 성격을 갖고 있음.
- 공과대학 중심의 한기대와 사회교육적 성격이 강한 노동교육을 담당하는 고용노동행정연수원이 ‘시너지 창출’을 기대하는 것은 여러 면에서 제약이 따름.



- 고용노동행정연수원이 노동행정공무원 직무교육과 노사관계 선진화에 기여하기 위한 내셔널센터로서 공공부문 노동교육 수행의 당위성, 민간노동교육 사각지대에 대한 교육 지원의 필요성이 강조되고 있지만, 노동교육을 수행할 조직으로서의 정체성이 항상 불안하게 대두되고 있는 것임.
- 실제로 고용노동행정연수원 사업 진행에서 이러한 ‘정체성’ 혼란으로 인한 문제가 지속적으로 발생하고 있음.

	<p style="text-align: center;"><b>일하는 정치인</b></p> <p style="text-align: center;"><b>국회 부의장</b> <b>이 윤 성</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>보도자료</b> <b>2008년 10월 20일 (월)</b> <a href="http://powerincheon.co.kr">powerincheon.co.kr</a> <a href="mailto:lys21@assembly.go.kr">lys21@assembly.go.kr</a> Tel) 788-2624 Fax) 788-3421</p>
--	---	---

<한국노동교육원, 한국기술교육대학교>

### 노동교육원 폐지(안), 재검토 및 보완 필요

- 본 위원은 노동교육원 선진화를 위한 이 조직개편안 중 유명무실화되어 가던 민간부문 노동교육을 민간자율에 맡긴다는 방침과, 장차 공무원노조 시대 개막에 대비하는 차원에서 공공부문 노동교육을 확대·강화하겠다는 방침은 대단히 시의적절하다고 평가하고 환영함.
- ▶ **문제는 노동교육원 선진화를 명분으로 동 교육원을 성격이 전혀 다른 기술교육대학에 통폐합한다는 방침인데, 재고 또는 보완을 요구하고자 함.**
- 먼저, 본위원이 노동교육원을 폐지하고 일부기능을 기술교육대학으로 이관한다는 방침의 구체적 내용을 확인한 결과, 이 방침이야말로 “공공기관 선진화”의 취지를 잘못 이해한 “전시행정”, “조삼모사” 행정의 전형적 사례로서 재검토 또는 보완되어야 한다는 결론을 얻었음.
- 이 방침은 형식상·표면적으로는 노동교육원과 기술교육대학을 통폐합 하되, 노동교육원을 폐지하고 공공부문 노동교육 기능만 기술교육대학으로 이관하여 교육인프라와 인적자원을 공동활용하여 시너지 효과를 거두겠다는 그럴듯한 포장을 하고 있지만, 실제 내용·운영면에서는 민간부문 교육기능 폐지 외에 아무것도 달라지는 것이 없음.
- **본위원이 특히 납득할 수 없는 부분은 원래 한국기술교육대학과 노동교육원의 교육 과정에 공통분모가 거의 존재하지 않았다는 것임.** HRD(인적자원개발)부문 중 극히 일부분에만 유사성이 존재하여 이를 매개로 기술교육대학의 강의지원이 있었을 뿐임.
- 특히 교육대상자 측면에서도, 기술교육대학의 교육은 학생교육인 반면, 노동교육원

교육은, 공무원·교원, 민간부문 노사관계 종건사원 등 성인(관리직)을 대상으로 한 직무교육, 평생교육 차원이라는 점에서 매우 이질적임.

- 교육과정 면에서도 기술교육대학은 하나의 이공계 대학이라 할 수 있고, 노동교육원은 노사관련 관리직(공무원·교원·민간회사종건사원)에 대한 정치적·철학적·사회학이 포괄된 노사관련 교육임.
- ▶ 원장, 결국 이 통폐합안은 노사관계 안정의 중요성이 날로 증대되어 노동교육원의 독자적 역할 증대가 요구되는 시점에, 오히려 폐지 및 통폐합을 하겠다는 시대역행적 발상이라고 생각함. 내용적으로도 민간부문 노동교육 폐지 외엔 양 기관이 각각 현재의 위치에서 현 조직을 갖고 독자적으로 운영한다는 것인 바, 사실상 서류상 통폐합일 뿐이라는 지적에 대해 어떻게 생각하는가?
- 따라서, 그럴바엔 통폐합이 아니라 현재처럼 독자적으로 운영하되, 노동교육원의 공공부문 노동교육을 확대·강화해야 한다고 보는데, 원장은 노동부장관에게 통폐합안의 재고를 건의할 용의는 없는가?

**통합 이후 사업 집행의 문제 사례 모음(조합원)**

- 교원 및 공무원들의 경우, 사립대학 부속시설에서 시행하는 교육이 중립성과 공익성을 담보할 수 있는 지에 대해서 꾸준히 문제를 지적함.
- 대외기관(국회 및 노동부 등) 업무협조 시 공문수발이 직접적으로 이루어지지 않아 어려움이 있음(가령, 공무원행정연수기관 현황조사 시 한기대로 공문을 배포할 때 연수원은 알 수 없는 상황 초래함).
- 사립대학인 한국기술교육대학 ‘명의’로 교육공문 발송 시, 왜 사립대학에서 교장들이 노사관계 교육을 받느냐며 ‘항의’ 및 ‘공문접수 거부’를 하는 사례가 있었음.
- 한기대를 거쳐서 문서가 오다보니, 각종 긴급 현안 문서들이 ‘지연도착’되어 심각한 업무 지장 초래
- 한기대 총장 앞으로 공문서를 보내는 것에 대해 강한 ‘불신’ 및 거부감 표시(예산 집행부서에 업무처리 시 어려움 호소 및 이의 제기)
- 교육 입소 시 ‘기관’에 대한 신임도나 공신력을 낮게 평가함.
- 경기도와 노사관계협력 MOU를 체결하려 했으나 최종단계에서 ‘사립대학’인 한기대와는 할 수 없다고 통보받은 사례.
- 한기대의 존재를 알지도 못할뿐더러 지방 중소사립대 부설 기관의 공무원 교육 능력 자체를 의심함.
- 교육생 입소시 성인을 대상으로 하는 노사관계 교육기관과 사립공과대학인 한국기술교육대학이 왜 같이 붙어 있느냐고 질문함.
- 강사섭외 시 “한국기술교육대학교 노동행정연수원입니다”라고 소개하면 상대방 측에서 알아듣지 못하고 “노동행정연수원입니다”해야 알아 듣는 사례
- 회계연도 방식으로 사업정리를 해야 하는 연수원과 학사행정으로 2월에 마무리를 하는 한기대와의 예산운영방식 차이로 인한 이종 결산 문제 발생.
- 지역별 공공노동교육발전 심의위원회에의 원장 참여 문제(사립대 부속기관장의 자격 문제)



## 2. 고용노동행정연수원 사업의 축소 및 전용

- 노동행정 직무교육은 2000년부터 실시되기 시작하여 매년 3,000명 수준으로 교육을 실시했으나, 고용노동부의 연수원 폐지(2009년) 이후 교육 인원이 급등함(2009년 7,101명).
- 한국노동교육원은 공익적 노사관계 교육이 중심이었다면, 고용노동행정연수원은 노동부 공무원에 대한 직무교육 중심으로 사업영역이 축소된 것으로 판단할 수 있을 것임.
- 반면, 노동교육의 사각지대인 취약계층(비정규직, 외국인근로자 등)에 대한 교육은 2008년까지 지속적으로 확대되었으나, 교육원 폐지이후 09년에는 축소, 2010년에는 ‘폐지’됨.
- 이러한 사정은 노동교육원 시절 사업 예산과 고용노동행정연수원의 사업 예산을 비교 해 봐도 알 수 있음([표] 참조). ‘공공부문 노동교육’, ‘공무원 노사관계 교육’, ‘교원노사관계교육’, ‘고용노동행정 직무교육’ 등의 예산은 증가한 반면, ‘취약계층노동교육’의 예산은 08년도의 30%로 대폭 축소되었음.
- 지속적인 외국인 근로자 유입, 다양한 비정규직 형태 출현, 새터민 증가로 인해 노동교육의 사각지대인 취약계층의 교육이 확대되어야 할 시점임에도 불구하고 사업영역이 심각히 축소되는 문제점이 발생하고 있음.
- 또한 2003년 노동교육원법 개정이후 전 국민을 대상으로 한 노동교육(학교노동교육)이 활발히 진행되었으나, 폐지 이후 학교노동교육의 축소로 인해 전 국민을 대상으로 한 올바른 노동교육이 진행되지 않음.
- 고용노동행정연수원의 사업 현황을 종합적으로 판단해 볼 때, ‘고용노동행정 직무교육’과 ‘공공부문 노동교육’을 제외한다면 취약근로계층이나 학

교노동교육과 같은 사업에서 ‘수행 의지’가 있는 지 의구심이 들 정도로 축소되어 있음을 알 수 있음.

[표] 사업별 예산 비교

단위사업	세부사업	예산	
		노동교육원(08년도)	고용노동행정연수원(09년도)
공공부문 노동교육	공무원노사관계교육	520,673	524,512
	공무원노사관계 전문교수양성교육	113,099	88,116
	교원노사관계교육	250,811	303,602
	공공부문노동교육	<b>57,707</b>	<b>256,421</b>
	공공부문맞춤교육		
	지자체노동담당공무원교육	13,710	12,300
고용노동행정 공무원직무교육	노동부공무원직무교육	828,649	849,800
	고용지원센터직원직무교육		
취약계층노동교육	학교노동교육	<b>272,264</b>	<b>42,910</b>
	취약계층권리보호교육	<b>83,169</b>	-
사이버노동교육	사이버노동교육	90,050	218,324
연구개발사업	교육프로그램 개발	634,440	100,287
	노동관련 연구조사 및 자료 발간	91,163	23,943

\*출처: 노동조합 내부자료

- 한편, 노동조합에 따르면 한기대 부속기관이란 구조로 인하여 노동교육에 대한 의도적인 위상 축소를 경험하고 있음.
- 공공부문 교육을 최소화 하고, 노동부 직무교육에만 전념하길 요구하거나, 공공부문 노사관계 전문가들을 한기대로 차출해 가고 있음.
- 또한 취약계층 노동교육도 2009년부터 약화되고 있는 실정임. 현재 고용

노동행정연수원의 업무 담당 현황을 보면 취약계층권리보호 교육의 온전한 전담자는 없으며 공공부문 노사관계 업무를 동시에 맡고 있음을 알 수 있음.

**국정감사 자료제출(한국기술대학교)**

**□ 한국기술교육대학교의 노동교육원 파행적 통합 및 공공부문 노동교육 강화 노력 미흡 등**

의 제	요청사항	사 유	비 고
· 노동교육원 직원 직급 강등	· 직급의 원상회복 · 적법한 절차에 의한 취업규칙 통합	· 한기대 인사규정 이하로 노동교육원 직원 직급 강등 · 통합 1년6개월이 지난지급도 취업규칙 미통합 조직 갈등발생 ※취업규칙 미통합임에도 불구하고 일방적 인사교류로 평가 등 조직운영 혼란 증대	· 2009년 국정감사 시 한기대는 원만하게 완료로 허위보고 ※실제는 가짜 직급, 호봉 부여(노동교육원 직호봉으로 임금지급) · 노동부 감사에서도 지적
· 공무원 및 공공 부문 노동교육 강화	· 공공부문 노동교육 진행상황 점검 및 강화 · 노동교육원 선진화방안에 따라 85명 인원 준수 · 선진화방안대로노동행정연수원 자율성 강화	· 공무원 및 공공부문 노동교육이 중요성 간과하고 노동행정연수원을 학교홍보기관으로 전락시키려 함 · 한기대에서 노동교육원 선진화방안에 명시된 인력(85명) 조차 빼내가고 있는 상황 · 사립대학(한기대)에서 공무원 노동교육 실시로 공신력 저하	· 통합과정에서 문제 있어 징계받은 교육비전문가 교육본부장 선임 등 교육의 질적 저하 우려 · 영양사에게 교육담당
· 고용노동부직원 직무교육 강화	· 고용노동부의 고용부문 담당자 직무교육 강화 · 고용노동부직무교육 담당하는 노동행정연수원 기능 강화	· 고용노동부로 전환함에도 불구하고 고용부분의 전문가 양성에는 소홀	※15개 부처 중 고용노동부만이 유일하게 독립적인 연수원이 없음

## 2009년도 환경노동위원회 국정감사 시정처리 요구사항

### 【시정요구사항】

- 노동행정연수원으로 통합된 이후 (구)한국노동교육원 직원 직급부여와 관련한 형평성 제기가 있으니 이를 시정하고, 공무원노동관계 전문가 양성교육 적극 실시 및 노동행정연수원의 교육실적이 낮은 부분에 대한 교육진행을 독려하며, 노동조합과의 마찰을 최소화 할 것.
- 취약계층 권리보호 교육의 집행은 전무하고 공무원 및 교원노사관계 교육의 사업계획은 양적으로 부족한 등 교육과정마다 집행실적 및 사업계획에 차이가 많이 나고 체계적인 관리가 되지 않고 있으므로 대책을 마련할 것.

### 3. 조직 운영상의 문제점

- 한기대의 학사행정 직원과 연수원의 교육직 직원에 의해 수행되는 이질적 업무성격에 의해 직급, 임금 구조가 사실상 이원화
- 취업규칙이 이원화되어 운영되고 있음에도 불구하고 무리한 인사교류로 직원 집단고충을 제기하기도 함(11명 중 8명).
- 조합 통합과정에서 한기대 측에서 무리한 직급을 하향부여(규정 이하로 직급 부여)하여 직원 갈등 증폭, 범위반을 경험함.

#### <강성천 의원실 서면질의서>

<b>고용노동부 2010년 국정감사</b>		2010. 10. 15(금)
질의 대상	한국기술교육대학교 총장	
질의 주제	구 노동교육원 선진화 관련	
질의 목표	- 노동교육연수원의 공공노동교육기관으로서의 위상 정립	

- 노동교육원이 한기대와 통합된 지 2년이 되어 가고 있습니다. 선진화의 목적은 노동교육원을 선진 노동교육 전문기관으로 탈바꿈시켜 공공부문 노동교육의 역량을 강화하고자 한 것이었습니다. 총장님, 선진화 후의 성과를 어떻게 자평하고 계십니까?
- 그런데 본 위원이 보기에 아직까지 통합의 시너지 효과를 위한 조직적 융합이 자리

**매김하지 못 한 것 같습니다.** 지난해 11월 노조측이 ‘대학직원 임용효력정지 가처분’ 신청 소송을 제기한 바 있죠? 어떤 이유에서였습니까?

○그리고 올해 초 직급에 한해 교섭을 실시하던 중 교섭이 결렬되었고, 아직도 교섭이 진행 중인 것으로 아는데 맞습니까?

○현재 노동행정연수원에는 2가지 직렬이 있습니다. 인재개발직과 업무지원직인데, 과거 노동연수원의 교수직도 인재개발직으로 통합되었습니다. 그런데 한기대는 교수직이 따로 있고, 인재개발직은 행정직적 성격이라는 것을 고려한다면 **이러한 직급 설정은 공공노동교육의 중요성을 무시하고 교원의 사기를 저하시키는 것이라고 볼 수 있는데, 어떻게 생각하십니까?**

○특히 ‘2008년 노동교육원 선진화 추진계획안’에 따르면 한기대 교원 추천기준에 부합되는 교수직은 교원으로 임용 가능하다고 했는데, 실제로 교수직 16명 중 교원으로 임용된 사람은 2명에 지나지 않습니다. 그 분들도 입학홍보처와 능력개발교육원의 임시교원일 뿐으로 노동교육을 담당하는 사람 중에 교수는 전혀 없죠?

○또한 취업규칙 통합이 진행되지 않은 상태에서 통합과정에서 **업무해태로 경고를 받은 책임자를 노동행정연수원 교육본부장에 임명하는 등 무리한 인사교류를 실시**하여 노사 및 직원간의 갈등과 고충이 상당한 것으로 알고 있습니다. 또한 교류직원이 집단고충을 제기한 것은 알고 계십니까? 이러한 문제의 원인은 무엇입니까? (→ 교류의 시너지 효과 없음에도 단순히 통합명분으로 인사교류를 실시하여, 금전적, 정신적, 가정생활, 이질적 배타적 조직문화로 노동교육원 출신 교류직원 11명 중 8명 집단고충 제출(10.5) 등)

○총장님, 교섭이 잘 이루어져 두 기관의 구성원들이 갈등 없이 융화되어야 통합의 취지가 실현되지 않겠습니까? 그런데 이러한 문제가 아직 해결되지 않아 제대로 된 공공 노동교육이 이루어질 수 있을지 의구심이 드는데, 어떻게 생각하십니까?

○총장님, 노동교육원이 한기대의 부설기관인 노동교육연수원으로 바뀌었지만, 공공부문 노동교육 중심기관으로서의 위상까지 떨어져선 안 됩니다. **기술교육대학교는 학교대로, 노동행정연수원은 노동행정연수원대로 사업을 보다 특성화하여 잘 운영해야 한다고 봅니다. 동의하시죠?**

○총장님, 되도록 빠른 시일 내에 노동행정연수원의 기능을 강화시킬 수 있도록 선진화 방안대로 자율성을 부여하는 내용을 정관에 반영하는 등 명확하게 조치하여 주시기 바랍니다.

### 노동부 감사 결과

**실태 및 문제점**

- ① 통합이후 연수원의 주요 성과
  - 한기대 기술지원을 받아 연수원 사이버 신규콘텐츠 개발 완료
  - 한기대(능력개발교육원)의 다양한 실습교재를 활용 내실 있는 실습교육 강화
  - 연수원 발전위원회에 한기대의 경험 있는 교수(유길상 박사) 참여
  - 노동부 직원 직무교육훈련 프로그램 개편으로 성과 거양
    - 교육훈련체계 쇄신을 통한 교육효과성 및 만족도 제고

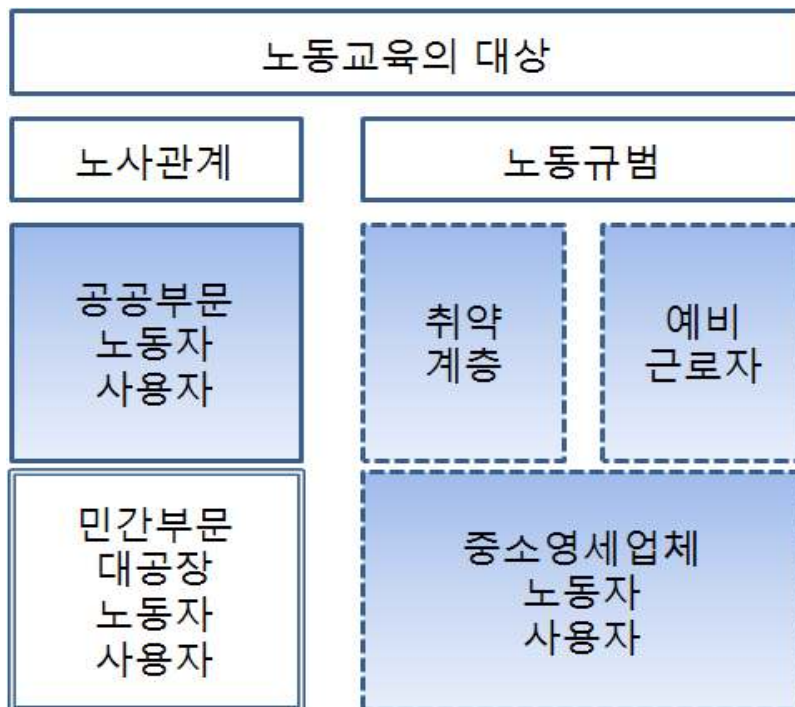
- 교육훈련 수요관리 및 과정설계 전면 개편
  - ※ 수요조사 체계화, '10년 교육과정 전면 개편, 평가제도 개선, 실습·사례형 강의 확대
- 교육품질 제고를 위한 강사관리 혁신
  - ※ 강사 풀 확대 및 DB 구축, 강사평가·환류체계 재정립 및 인센티브 강화 등
- ② 통합 이후 문제점
  - 연수원 직원에 대한 직급조정 지연과 호봉 미부여로 연수원 직원들의 불만 팽배
    - 08.9.16부터 한기대에 ' 교육원 업무인수 T/F팀 '이 구성 운영되고, ' 08.12.22~ '09.2.24 기간 중 ' 교육원 인수·인계 실무팀 협의체 '를 운영하였으나, 연수원 직원들의 직급 및 호봉조정이 되지 않은 상태에서 ' 09.3.1 통합하고 그 이후 5개월이 경과한 '09.9.1 직급조정을 한 반면,
    - 호봉에 대하여는 조정(하향)된 직급에 임금저하 없는 호봉책정시 동일직급에 호봉격차가 심하고 추후 승진시 임금 역전 현상이 불가피 하다는 이유 등으로 현재까지 부여하지 않아 통합 전 호봉으로 적용하고 있음
      - ※ 통합 전 한기대는 직급에 따라 일정하게 임금을 상향 조정한 반면 연수원은 하후상박 원칙에 따라 하위직은 높고 상위직은 낮아 통합 후 호봉 조정에 어려움 존재
  - 통합전에 교육원은 운영지원과와 직업능력정책관실에서, 한기대는 직업능력정책관실에서 지도·감독을 한 관계로,
    - 통합 이후 지도·감독부서가 우리부내에서 다원화 되어 체계적 업무수행에 어려움이 있음
      - ※ (직업능력정책관) 사업 및 예산승인 등 한기대 총괄 지도·감독  
(운영지원과) 노동행정 직무교육 총괄 지도·감독  
(공공노사정책관) 공공부문 노동교육
- **조치할 사항(기관경고, 개선)**
  - 한기대·연수원 통합이후 현재까지 연수원 직원에 대한 호봉을 부여하지 아니한 한기대에 대하여 “기관경고”
    - 관련 업무를 소극적으로 추진한 실무책임자인 행정처장(4급) 허동갑, 경영지원팀장(4급) 이승구에 대해 한기대의 감사규정에 따라 조치
  - 빠른 시일 내에 연수원 직원에 대한 호봉조정 완료
  - 직업능력정책과 등 우리부 소관부서에서는 한기대 지도·감독시 상호협의 하여 지도·감독권 분산에 따른 문제점을 최소화 할 필요

# 제4장 고용노동행정연수원 교육 수요 진단

## 1. 공익적 노동교육의 사업 대상과 범위

- 노동교육의 영역은 크게 (1) 노사관계 개선과 합리화를 목적으로 하는 ‘노사관계 교육’과 (2) 노동기본권과 직업윤리를 다루는 ‘노동규범 교육’으로 세분화할 수 있음.
- 교육의 대상을 노동교육의 영역에 따라 세분화해보면, ‘노사관계 교육’은 민간부문과 공공부문 종사자로 분화되고, 노동규범 교육은 노사관계가 제도화되어 있지 않아 노동기본권에서 제약을 받고 있는 ‘중소영세업체’ 및 ‘근로취약계층’과 현재는 노동시장에 진입하지 않았으나 조만간 진입하게 될 학생을 비롯한 ‘예비근로자(학생, 이주노동자, 새터민, 제대군인 등)’로 분류할 수 있음(그림 참조)

[그림] 노동교육 대상에 따른 사업 영역



- 고용노동행정연수원이 ‘공익적 목적의 노동교육’을 담당하고자 할 때, 위의 그림에서 민간부문 대공장의 사용자와 노동자를 제외한 나머지 영역과 대상은 연수원의 사업 부문이라 할 수 있을 것임.
- 민간부문의 경우, 노동조합 조직률이 높은 300인 이상 사업장에서는 노동조합이 주도하는 노동교육이 이루어지거나, 노사발전재단을 비롯한 민간 단체가 주도하는 교육이 이루어지고 있음.
- 다만, 노사발전재단의 노사관계 교육은 ‘노사공동 참여’를 전제로 하기 때문에 영세한 경영 환경에 놓여 있는 중소기업체의 노동자와 노동조합은 사실상 노사관계 교육에 참여하기 어려움.
- 공공부문의 경우에는, 공무원노사관계법의 제정과 함께 과거 노동교육원에서 노사관계 교육을 시작하여 현재 고용노동행정연수원에서도 교육이 이루어지고 상태임.
- 그러나 취약계층이나 예비근로자의 경우에는 교육의 주체인 당사자들이 ‘교육’을 요구할 조건이 못 되거나, 노동교육을 받고 싶더라도 적합한 교육 기관의 부재로 인하여 ‘노동교육의 사각지대’에 놓여 있다고 할 수 있음.

## 2. 노동규범 교육의 확대 및 강화 필요성

### 가. 취약계층 및 중소기업체의 실태

- 2009년 노동부가 취약근로자의 근로조건 침해 여부를 조사한 결과에 따르면, 25,505개의 점검 사업장 가운데서 22,760개소(89.25)에서 95,676건의 각종 법 위반사항을 적발함. 점검업체 당 위반 건수가 3.75건, 위반업체 당 위반건수는 4.2건에 달했음. 규모별로는 30~99인 사업장(4.6건)



이 평균을 웃돌았음. 법 위반내용은 근로기준법 위반이 53,946건(56.4%)로 가장 많았고, 최저임금법 15,623건(16.3%), 근로자참여 및 협력증진에 관한 법률 12,197건(12.7%), 남녀고용평등법 11,24건(11.7%)의 순이었음.

[표] 취약근로자 근로조건 침해 현황 (단위: 건, %)

구분		2006	2007	2008	2009
위반업체비율(%)		61	73.9	83.8	89.2
점검업체당 위반건수(건)		1.5	2.0	3.5	3.75
위반업체당 위반건수(건)		2.5	2.6	4.2	4.2
위반 내용	근로기준법	-	23,796 (60.1%)	50,604 (58.2%)	53,946 (56.4%)
	최저임금법	-	4,327 (10.9%)	10,803 (12.4%)	15,623 (16.3%)
	근로자참여및협력 증진에관한법률	-	4,956 (12.5%)	13,270 (15.3%)	12,197 (12.7%)
	남녀고용평등법	-	5,598 (14.1%)	9,764 (11.2%)	11,224 (11.7%)

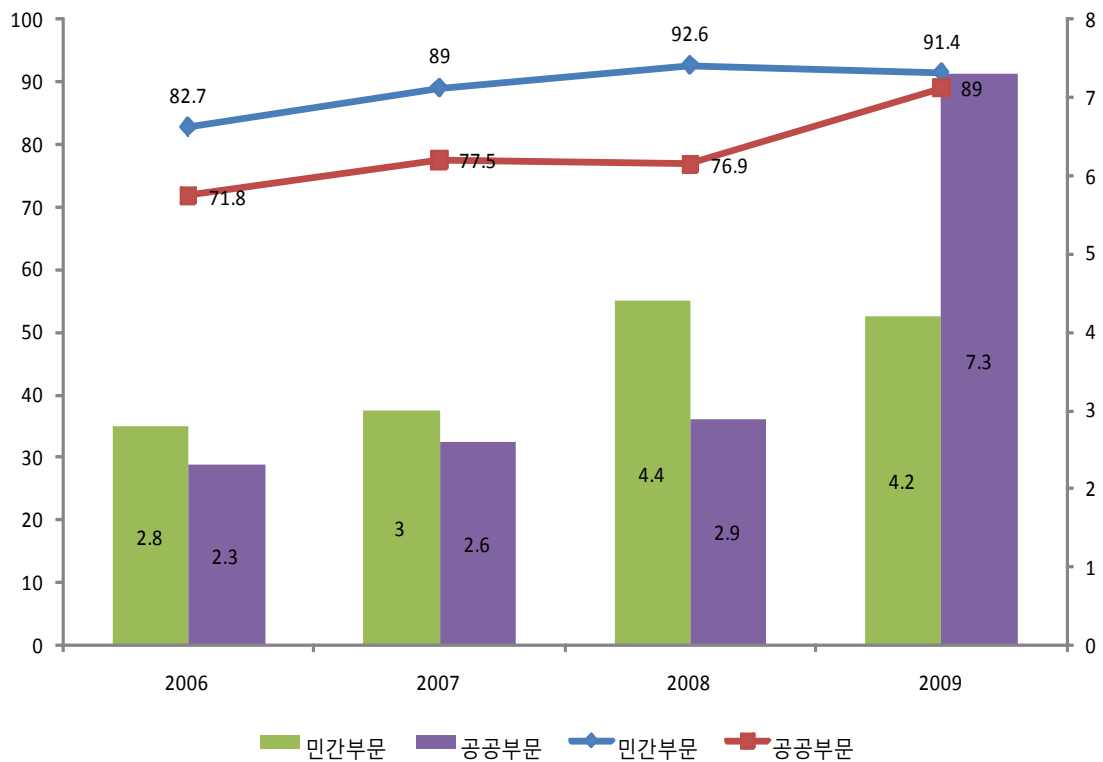
출처: 노동부 『노동백서』, 각년도

○ 취약근로자의 근로조건 침해는 해를 거듭할수록 증가하고 있음([표] 참조). 사용자들의 노동권에 대한 의식이 약화되고 있음과 동시에 위반업체에 대한 정부의 근로감독이 철저히 이루어지지 않고 있음을 반증하고 있음. 이러한 증가 경향은 법 위반에 대한 사후적 대처보다 ‘노동권 교육’과 같은 ‘사전적 대처’가 병행되었을 때 보다 더 효과가 있을 것임.

○ 위반 내용을 보면, 근로기준법 위반이 절반을 넘는 비중을 차지하고 있음. “근로조건의 명시”, “취업규칙의 작성·신고” 등이 주 내용임. 이러한 내용은 사용자와 근로자 모두에게 교육을 통해서 어느 정도 개선이 가능한 내용이라 판단됨. 일례로 법위반내용 가운데 ‘남녀고용평등법’ 위반 내용이 줄어드는 것은 ‘규제’의 결과와 더불어 한국 사회에서 ‘남녀 불평등’에 대한 인식과 교육의 영향력을 배제할 수 없을 것임. 이러한 영향력은 근로기준법에 대한 교육을 통해서도 실제적인 결과를 낳을 수 있을 것으로 판단됨.

- 비정규직 노동자에 대한 근로기준법 등 노동관계법령 위반도 매우 높게 나타남. 2009년 점검업체의 90%가 근로기준법을 비롯한 법령을 위반하고 있어 노동권이 얼마나 침해당하고 있는지를 알 수 있음.
- [그림]을 보면 민간부문의 위반율은 2006년 82.7%에서 2009년 91.4%로 8.7% 증가한 반면, 공공부문은 17.2%나 증가하였음. ‘위반업체 당 위반건수’에서도 2008년까지는 민간부문이 많았지만, 2009년 들어 공공부문에서 급격히 증가함.
- 사용자로서 모범을 보여야 할 정부 기관에서 위반여부가 매년 증가추세에 있다는 것은 심각한 문제임. 공공부문 노사관계에 관한 교육을 책임지고 있는 고용노동행정연수원의 역할이 요구되는 부분이라 할 수 있음.

[그림] 노동관계법령 위반여부 점검 결과(비정규직)



출처: 노동부, 『노동백서』, 각년도 자료를 그림으로 재구성.

○ 근로자파견 사업에 대한 지도점검에서도 2009년 총 2,397개소의 파견·사용사업체에 대하여 지도점검을 실시하여 1,778 개소에서 법 위반사항을 적발하였음.

○ 법정최저임금 미달자의 경우에도 2009년 13.8%에서 2010년 11.5%로 줄었지만, 여전히 두자릿 수를 유지하고 있음.

[그림] 법정 최저임금 미달자 및 비율 추이



\*출처: 김유선, “2010년 8월 경제활동부가조사 분석”

○ 특히, 법정최저임금 미달자의 속성을 보면, 비정규직, 25세 미만의 청년층과 55세 이상의 고령자와 같은 계층이 많고, 사업장 규모별로는 10인 미만 사업장이 67.6%를 차지하고 있음.

[표] 법정최저임금 미달자 실태(2010년 경찰부가조사)

		법정최저임금 미달자		
		수(천 명)	비율1(%)	비율2(%)
전체		1,958	11.5	100.0
고용형태	정규직	112	1.3	5.7
	비정규직	1,846	21.5	94.3
연령	25세미만	301	23.5	15.4
	25-34세	211	4.5	10.8
	35-44세	293	6.1	15.0
	45-54세	415	10.5	21.2
	55세이상	738	31.7	37.7
규모	1-4인	853	26.7	43.6
	5-9인	470	16.2	24.0
	10-29인	365	9.5	18.6
	30-99인	185	5.3	9.4
	100-299인	54	3.2	2.8
	300인 이상	29	1.5	1.5

\*출처: 김유선, "2010년 8월 경제활동부가조사 분석"

- 노동권 교육의 필요성은 사용자에게도 해당됨. 2009년에 노동부에 신고된 체불액은 1조 3,438억원으로 2008년에 비해 무려 40.6%나 증가하여 (08년 9,561억원), 최초로 신고된 임금 체불액이 1조원을 넘어섬.
- 또한, 체불근로자는 30만명으로 20.5%나 증가하였음('08년 25만명). 노동부에 신고되지 않은 체불근로자를 포함할 경우 실제 체불근로자는 이보다 훨씬 상회할 것으로 추정됨.
- 사용자의 이러한 체불임금은 기업 환경의 악화에서 비롯되기도 하지만, 노동자의 권리에 대한 올바른 인식의 결여에서 비롯되는 경향이 많으므로 이에 대한 교육이 절실히 요구된다고 할 수 있음.

[표] 노동부에 신고된 체불임금 현황(2009년) (단위: 천명, 억)

구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
근로자 수	181	109	155	301	292	277	194	249	301
금 액	8,897	3,461	5,211	10,426	10,291	10,297	8,403	9,561	13,438

\* '04년부터 체불근로자 1인 이상 집계('03년까지는 5인 이상)

- 체불임금을 사업장 규모별로 살펴보면, 규모가 작을수록 체불임금이 높은 것을 알 수 있음. 노사 모두에게 노동권 교육이 이런 잘못된 관행을 바로 잡는데 일조할 수 있을 것임.

[표]사업장 규모별 체불임금 현황(2009년) (단위: 개소,명,억원)

연도별	계	5인미만	5~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
사업장수	106,293	55,096	41,297	7,535	1,947	279	299
근로자수	300,651	100,857	121,282	41,298	17,736	4,047	15,431
체불금액	13,438 (100.0)	2,693 (20.0)	5,307 (39.5)	2,360 (17.6)	1,309 (9.8)	154 (1.1)	1,614 (12.0)

출처: 노동부, 「체불임금실태」

- 이처럼 중소기업체나 취약근로계층의 경우 열악한 노동권은 ‘노동 가치에 대한 왜곡된 태도’로 이어질 수 있음. 사용자의 노동자 권리에 대한 무시, 노동자의 사용자에 대한 적대적 태도 등 노동권에 대한 보호는 제도적 개선이 가장 우선적 대책이지만, 노사 간의 인식 전환을 위한 ‘노동권 교육’도 이러한 불합리성을 개선하는데 도움을 주리라 판단됨.
- 문제는 이와 같은 문제에 대한 노동교육이 노사 단체에서 수행될 경우 중립적으로 이루어지기가 어렵다는 점임. 따라서 고용노동행정연수원과 같은 공익적인 중립기관이 담당을 해야 할 필요성이 있음.

## 나. 예비근로자 실태

### ① 학생

- IMF이후 청소년들의 노동경험은 꾸준히 증가하고 있음. 한국청소년정책연구원 조사에 따르면, 조사대상 2,910명중 34.1%가 노동경험이 있다고 응답. 그러나, 대부분의 청소년들이 소규모 서비스·유통·판매직 등에 고용되어 노동환경 및 노동조건이 열악한 실정임

- 청소년고용업체 대상으로 실시한 노동법위반 정부부처 합동 점검결과 매년 적발업소 및 적발건수가 증대되고 있는 실정임

[표] 청소년 고용사업장 점검결과

구 분	2005년	2006년	2007년
점검업소	734	535	600
적발업소	47	81	410
적발건수	86	161	715

- 한편, 청소년들의 노사관계에 대한 인식은 ‘노사관이 정립되어 있지 않은 유동적(53.8%) 상태’라는 응답이 주를 이룸. 따라서 노사관에 대한 편향적이지 않고 중립적인 노동교육 실시를 통해 바람직한 노사관 정립에 기여할 필요성 제기됨.
- 최근 실시한 연구조사(한국노동교육원 2008)에 의하면 중고등학생들의 노동가치에 대한 인식이 불건전한 방향으로 변화되어 가고 있어 직업의식에 대한 개선이 필요한 실정임.

- 과거에는 건전하였으나 지금은 노동의식이 건전하지 못하다(42.6%)
- 과거에도 지금도 노동에 관한 의식이 건전하지 못하다(42.6%)

- 청소년 대상으로 실시한 직업인식 및 선호도 조사결과(한국고용정보원 2007), 대부분의 청소년(중·고등학생)들이 ‘돈(수입)’에 따라 직업에 대한 인식과 선호도에 현격한 차이가 있음이 드러나고 있음. 이는 ‘땀흘려 일하는 노동에 대한 가치’가 건전하지 못함을 반증하는 결과임.
- 최근 경영자단체 및 노동자단체 등에서 청소년을 대상으로 노동교육 및 자료 발간·배포 등을 실시하고 있으나 해당 단체의 편향된 입장에서 사업을 추진함에 따라 이해단체의 반발 등이 야기되고 있는 실정임.

- 노사 중립적이고 객관적인 입장에서의 노동교육 및 청소년용 표준교재 개발·보급, 직업·진로교육이 이루어지지 안하 혼란이 야기되고 있는 것임.
- 따라서, 노사 중립적이고 공익적인 입장에서 청소년들에게 특화된 노동교육(직업·진로지도교육 포함) 실시 및 표준자료 발간·배포 등을 통해 노사관계 인식 및 노동권보호, 직업의식 개선 등이 요구됨.

[표] 최근 5년간 학교 교육실적 (단위: 회, 명, 천원)

	실시횟수	실시인원	예산
2006	71	25,912	13,124
2007	100	25,226	21,784
2008	106	26,650	20,053
2009	110	30,415	42,190
2010	124	35,945	34,125
2011	145	35,000	36,430

- 위의 표에서 보이듯이 고용노동행정연수원의 학교노동교육은 꾸준히 증가추세에 있음. 그러나 전국 중고등학생이 약 850만명이므로 이 가운데서 약 5% 만이 학교 노동교육의 혜택을 받았다고 할 수 있음.
- 이런 많은 수요에도 불구하고 예산 등의 제한으로 사업 확대에 애로를 겪고 있는 것이 현재임. 또한 2011년 서울시교육청, 경기도교육청 등의 학생노동인권교육 강화방침과 맞물려 지속적인 교육수요가 발생할 가능성이 크므로 이에 대한 대책이 긴급함.

## ② 이주노동자

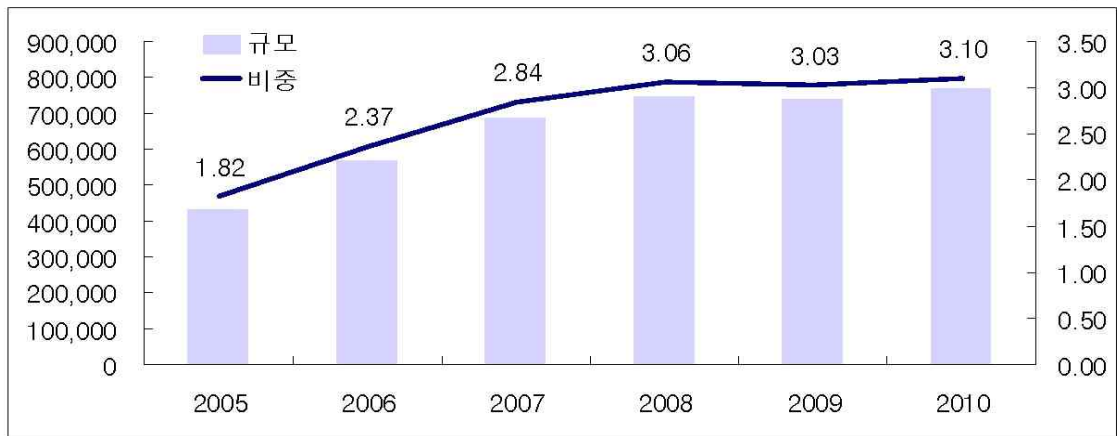
- 이주노동자들은 지난 10년간 2배 이상 증가하였으며 남성, 아시아 출신 근로자, 20~40대 근로자가 다수를 차지하고 있음. 2010년말 기준 이주노동자<sup>1)</sup>는 76.8만명을 기록하였음. 특히 2004년과 2007년 각각 고용허가제

1) 여기서 집계한 이주노동자는 취업비자(E), 산업연수(D-3), 기업투자연수(D-8), 취업관리(F-14), 방문취업자

와 방문취업제가 실시되면서 빠르게 증가하고 있음.

- 이들의 근로실태를 보면, 국내 산업에서 이주노동자들 대부분이 단순노동 인구로 주로 제조업과 서비스업에 종사하고 있으며, 내국인에 비해 낮은 임금, 장시간 노동시간, 높은 산업재해 및 ‘인권피해’를 겪고 있음.

[표] 국내 외국인근로자 규모 및 비중추이 (단위: 명, %)



자료: 법무부 출입국·외국인정책본부, '통계연보', 각년호, '2010년 4분기 통계'

- 이들이 주로 취업하는 사업체의 90% 가까이가 100인 미만 사업장이고, 60% 정도는 30인 미만 사업장임. 이른바 영세중소사업장에서 내국인 기피 업종에 인력을 제공하고, 영세 사업자가 비용 부담을 완화하기 위한 목적으로 사용하고 있음.
- 이주노동자들이 근로를 하면서 겪는 고충<sup>2)</sup>은 주로 “신분증 압류”, “(외국인이기 때문에 받는 성과금 등에서의) 차별”, “한국인 근로자와 직장 관리자로부터 받는 폭력”, “신체접촉을 비롯한 성희롱” 등으로, 노동기본권 뿐만 아니라 심각한 인종차별과 성차별 등을 받고 있음.
- 높은 산업재해와 인권피해를 줄이기 위해서는 이주노동자에 대한 교육훈련과 노동규범 교육이 필요하지만, 교육훈련을 실시하는 기업은 절반정도

(H-2), 재외동포(F-4) 및 불법체류자로 가정하고 추정된 수치임(현대경제연구원, 「VIP REPORT」, 통권 제 477호, 2011)

2) 경남이주센터(2010), “2010 외국인이주노동자 노동·생활실태 조사분석”

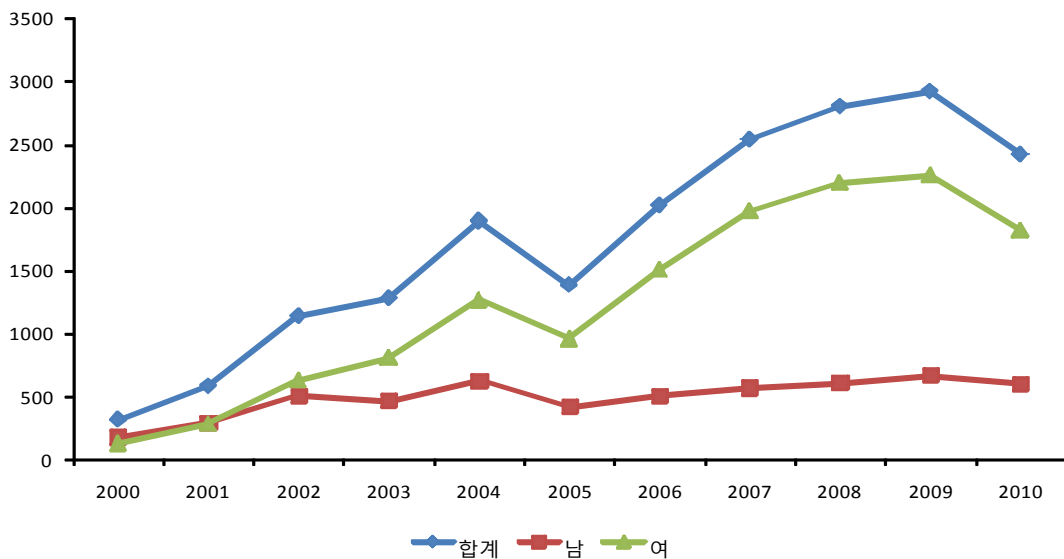


에 불과하고, 이마저도 1주 미만의 단기교육에 그치고 있고 노동규범 교육은 아예 생각조차 할 수 없는 상황임.

### ③ 새터민

- 아래의 [표]는 북한이탈주민에 대한 현황으로, 2006년부터는 2000여명 이상 꾸준히 증가하여 2010년말 현재 2만여명을 넘어섰음. 특히 남성에 비해 여성이 2~3배 가까이 많음.

[표] 북한이탈주민 추이(2000~2010)



\*자료: 통일부(내부행정자료), e-나라지표

- 이들의 실업률은 일반 근로자에 비해 3~4배 정도 높아 정부 차원의 다양한 취업 정책이 전개되고 있음. 고용노동부에 따르면 2010년 고용센터를 통해 취업한 북한 이탈주민은 1천60명으로 전년의 529명보다 531명 (100.4%) 늘어나 지난해 북한 이탈주민의 취업률은 23.5%로 전년의 16.5%에 비해 7%포인트 상승.
- 정부의 '북한이탈주민지원재단'에 의해 보호와 지원을 받고 있는 이들의

경우, 국가 체제가 다른 한국에서의 적응에 특히 어려움을 겪고 있는 바, ‘노동’에 대한 인식 차이로 인한 적응 과정에서 많은 어려움을 겪고 있는 것으로 알려짐.

○ 아래의 [표]는 한국사회과학데이터센터에서 북한이탈주민 1200명을 대상으로 조사한 자료임. 경제활동참가율, 고용율, 실업률 모두 국민 전체보다 큰 폭으로 낮게 나타남.

○ 취업을 하더라도 ‘무시와 편견’에 시달리는 경우가 많은 것으로 파악됨<sup>3)</sup>.

[표] 북한 이탈주민 경제활동 총괄(2010년 8월 현재) (단위: 명, %)

(%)	전체	경활인구	취업자	실업자	비경활인구	경제활동참가율	고용률	실업률
수도권	784	336	305	31	448	42.9	38.9	9.2
지방	416	174	160	14	242	41.8	38.5	8
합계	1,200	510	465	45	690	42.5	38.8	8.8

### ③ 제대군인

○ 군복무를 5년 이상 한 제대군인은 국가로부터 각종 지원 혜택을 받을 수 있음. 준사관 또는 부사관으로 5년 이상 10년 미만 현역 복무하고, 전역한 사람을 ‘중기복무제대군인’, 10년 이상 현역으로 복무한 사람은 ‘장기복무제대군인’으로 분류함.

[표] 제대군인 현황 (단위: 명)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계	6,212	6,849	6,075	5,416	5,034	5,331	5,414	5,959	6,248
장기복무 제대군인	3,160	3,325	3,286	3,164	2,820	3,411	3,611	4,230	4,235
중기복무 제대군인	3,052	3,524	2,789	2,252	2,214	1,920	1,803	1,729	2,013

\*자료: 국가보훈처 내부행정자료, e-나라지표

3) 대 놓고 무시해요. 실수하면 사장이 ‘북한에선 어떻게 했는지 몰라도 남한에선 그러면 안 된다’라고 하는데 옛 날이야긴 왜 꺼내는데요. 그래도 이 악물고 1년동안 열심히 일하니 그런 말 안 나와요. 그만둔다고 하니까 그뻐 또 눈빛만 봐도 서로 말이 통하는 데까지 왔는데 왜 그만두냐고 아쉬워 하대요. “따듯한 남쪽나라 찾아 내려 온 북한여성들의 바람은?”, 네이버 인사이드코리아

- 제대군인에 대한 지원은 국가보훈처 산하 제대군인센터에서 직업교육훈련(사회적응, 취업, 창업, 직업능력개발), 취업상담 및 알선, 창업상담 등을 제공받음.

[표] 제대군인 지원실적 (단위: 명)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
취창업지원	61	40	33	155	600	1,111	2,126	2,995	3,175	3,301
사회복귀교육	764	520	650	905	1,897	2,848	4,941	5,884	5,986	4,936
-사회적응교육	764	520	650	722	1,435	1,320	1,707	2,010	1,907	2,290
-직업교육훈련	0	0	0	183	462	1,528	3,234	3,874	4,079	2,646
상담실적	0	0	0	3,572	17,839	29,459	42,427	64,852	66,128	74,494

- 따라서 고용노동행정연수원이 ‘사회복귀교육’ 훈련 과정에 ‘노동기본권과 직업윤리’ 교육을 제공함으로써 사회 적응에서 보다 나은 효과를 발휘할 가능성이 높다고 판단됨.
- 정리하면, 노동교육의 ‘공공성’은 ‘조직의 속성’이 공공기관이나 아니냐로 나누는 것이 아니라고 판단됨. ‘노동교육의 공공성’이라 함은 ‘개인의 속성’이나 사업체의 특성으로 인하여 노동교육의 기회를 박탈당하는 이들을 정부가 개입하여 지원하는 것’이라고 정의되어야 함.
- 따라서, 노동교육의 수혜대상으로부터 “제도적으로” 제외되어 있는 예비 근로자와 취약계층에 대한 교육의 강화야말로 “공공기관의 공익적 목적에 가장 부합하는 대상”이라고 간주할 수 있을 것임.

# 5장 고용노동행정연수원의 발전 방향과 실행전략

## 1. 문제 진단 요약

- 이명박 정부 들어 추진된 ‘노동교육원 선진화 추진계획’에 따른 노동교육원의 폐지 및 고용노동행정연수원 설립은 현재까지 큰 성과를 낳고 있지 못함을 살펴보았음
- ‘공익적 노동교육’의 강화를 위해서는 노와 사를 비롯한 어느 기관의 이해에서도 ‘중립적인’ 성격을 유지할 수 있는 조직 구조를 담보해야 한다는 전제조건이 현재로서는 충족되지 못하고 있음.
- 한국기술교육대학교의 부속기관으로 고용노동행정연수원이 자리잡음으로써 한기대의 기관 특성(사립대학이자 공과대학)에 ‘종속’되는 문제점을 낳고 있고, 조직운영 차원에서도 노동교육이 제대로 수행되지 못하는 ‘근본적 난관’에 봉착해 있음.
- 이러한 양 기관의 이질성과 종속 관계는 고용노동행정연수원의 사업에도 부정적 영향을 끼쳐, ‘공익적 노동교육’을 ‘공공부문 종사자의 직무능력 향상’ 정도로 인식하는 효과를 낳고 있음.
- 요컨대, 고용노동행정연수원의 문제는 두 가지로 집약해 볼 수 있음. (첫째) 기관의 성격에 부합되지 않는 한기대의 부속기관으로 편재됨으로써 기관의 본래 목적에 맞는 사업들을 발전적으로 꾸려나가는 데에 적잖은 지장을 받고 있으며, (둘째) 현행 고용노동행정연수원의 교육사업으로는 우리 사회에 엄존하는 공공 노동교육 수요를 제대로 충족하지 못하는 한계를 드러내고 있다는 점임.
- 따라서, 올바른 ‘공익적 노동교육’의 수행을 위해서는 독립적 기관으로의

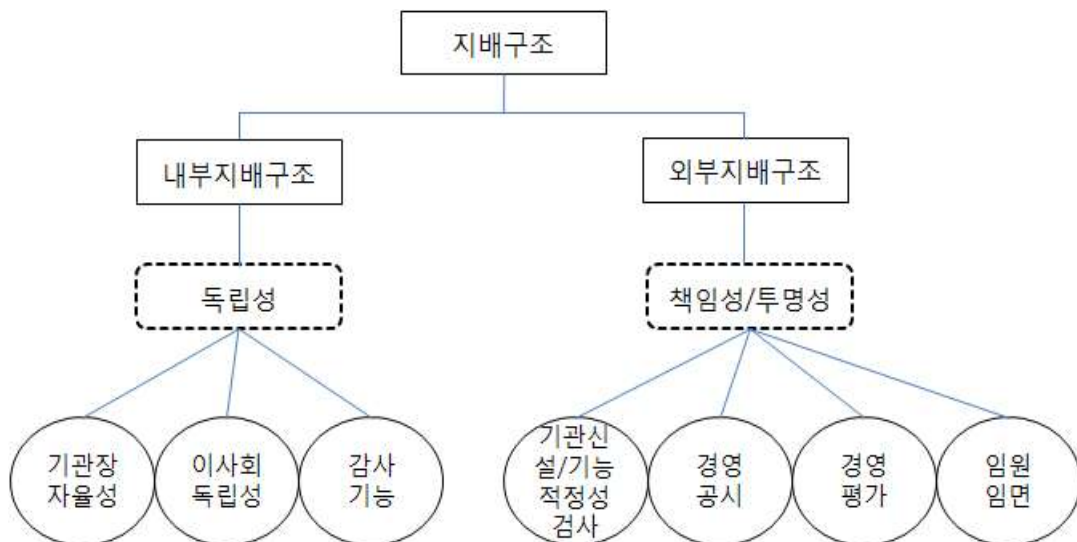
전환이 불가피하며, 다음으로 현재의 사업영역에 대한 재검토를 통해서 ‘공무원 노사관계’에 더하여 ‘노동규범(노동권/직업윤리)’ 교육을 포함하는 식으로 사업영역을 설정하는 것이 요망됨.

- 따라서 이 같은 문제점을 극복-해결하기 위해서는 고용노동행정연수원이 한기대로부터 독립하고, 노와 사 어느 편에도 치우치지 않는 사회공공적 노동교육을 담당-수행하는 독자적 공익기구로서 새롭게 자리매김되는 발전비전을 제시할 필요 있음.
- 이때, 기존의 공공부문 노사관계교육을 비롯하여 취약노동계층과 예비노동자의 노동권 및 직업윤리에 대한 노동교육을 수행하기 위해서는 고용노동행정연수원은 독립적 공익법인으로 제도적 위상을 확보하는 것이 선결과제로 요망됨.

## 2. 고용노동행정연수원 거버넌스의 방향

- 공익적 기관의 지배구조는 “독립성, 책임성, 투명성”이라는 가치를 실현할 수 있는 방식으로 설계되어야 그 효과를 극대화할 수 있음.

[그림] 공공기관 지배구조의 프레임워크



자료: 박석희, 「우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향」, 8쪽.

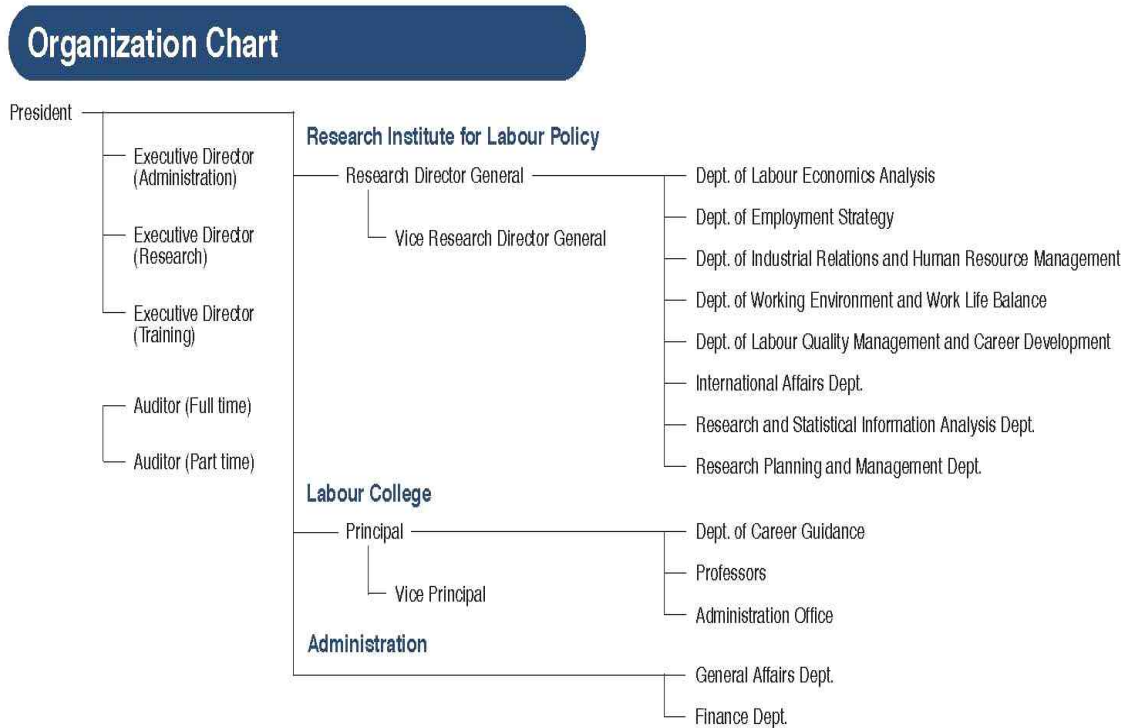
- 이러한 전제 속에서 고용노동행정연수원이 앞으로 도모해야 할 기관위상과 지배구조에 대해서 몇 가지 사례를 통해서 논의해 보기로 함. 아래의 사례들은 각 기관들이 재정적 지원을 받고 있음에도 불구하고 ‘공익성’과 ‘독립성’을 중시하고, 지배구조의 민주성을 추구한다는 점에서 많은 함의를 갖고 있다고 판단됨.

### 가. 일본노동협회

- 독립 행정법인으로 공익적 노동교육기관으로 훌륭하게 활동한 바 있는 ‘일본노동협회’ 사례를 참조해 볼 만함. 일본노동협회는 일본의 노사관계가 안정되지 않았던 시기에 설립되어 교육부문에 많은 역량을 배치하고 노동교육을 비롯한 다양한 사업을 전개하여 최근에 이르기까지 ‘일본 노사관계의 안정화와 발전’에 큰 역할을 한 것으로 평가받고 있음.
- 일본노동협회는 “노동문제에 대해 조사 연구를 행함과 동시에, 널리 노동자, 사용자 및 일반 국민의 노동문제에 대한 이해와 양식을 배양하는 것”을 목적으로, 1958년에 정부특수법인으로서 설립. 일본노동협회는 교육, 연구, 홍보 사업을 3대축으로 하는 적극적 활동을 통해 일본 노사관계와 노동교육 발전에 기여함. 교육활동의 주목적은 설립 당시에 긴급한 과제였던 노사 간에 존재하는 여러 문제에 대해서 노사는 물론 일반 국민에게 노동법제나 현재의 노동 사정을 심화하는 장을 제공함.
- 일본노동협회는 일본노동연구기구(1990)로 개편되었고 2003년도에는 후생 노동연수소와 독립행정법인으로 통합하여 민간노동교육기관과 공무원기관과의 기능과 역할을 기반으로 노동 정책과 연구 그리고 연수 간의 조화를 도모하는 “일본 노동정책연구·연수기구”로 재편됨.

- 일본의 노동교육의 큰 특징은 행정이 노동교육을 주도하면서 노동문제나 노사관계의 특수성을 감안하여 중립적이고 전문성을 강조하며 노동교육의 주제는 노동법이나 노동정책 그리고 직업상담업무 등으로 분류됨.

[그림] 일본 노동정책연구·연수기구의 조직도



## 나. 한국사회적기업진흥원

- 한국사회적기업진흥원은 고용 없는 성장시대에 지속적인 일자리 창출의 희망으로 떠오르고 있는 사회적기업을 보다 체계적이고 전문적으로 지원하기 위해서 고용노동부 출연기관으로 설립되어, 2011년 2월 22일 출범했음(사회적기업육성법에 따라 설립되어, ‘기타공공기관’으로 지정되어 있음).
- 진흥원은 사회적기업의 설립과 운영을 지원하고 이와 관련된 민간의 활동을 촉진하여 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회

통합과 국민의 삶에 이바지 하는 공익적 목적을 갖고 있음.

- 진흥원의 정관, 이사회·임원, 회계, 관계 기관과의 업무협조, 그 밖에 진흥원의 설립·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있음. 이사회는 15명으로 구성되는데 원장과 주무부처 2인의 당연직을 제외하면 모두 사외이사로 구성된다고 함.

[그림] 한국사회적기업진흥원 조직도



#### 다. 평생교육진흥원

- 평생교육진흥원은 평생교육법에 의거하여 2008년 2월 15일 설립된 국가 단위 평생교육 추진 전담기구로 교육과학기술부 산하 기타공공기관에 해당 됨.
- 법에 명시된 평생교육진흥을 위한 9대 핵심 기능으로, 평생교육 진흥 지원 및 조사, 평생교육 기본 계획의 수립 지원, 평생교육프로그램 개발 지



원, 평생교육 전문 인력 양성 연수, 평생교육기관 간 연계체제 구축, 시도 평생교육진흥원 지원, 평생교육 정보시스템 구축, 학점은행제 및 독학학위제 운영, 학습계좌제 관리 운영 업무 등과 같은 공익적 기능을 수행하고 있음.

- 진흥원의 최고의결기구는 이사회로 현재 11명의 비상임 이사와 3명의 당연직 이사(원장 포함)가 있음. 이사장은 당연직 이사가 아닌 이사 가운데 호선하되 교육기술부장관의 승인을 받음. 원장은 정관에 따라 공개모집을 원칙으로 하고, 원장추천위원회에서 추천한 후보자 가운데 이사회에서 선임됨.

[그림] 평생교육진흥원의 조직도



### 3. 발전 방향과 실행 전략

- 문제 진단과 운영 사례에서의 시사점을 바탕으로 고용노동행정연수원의 발전 방향과 실행전략은 아래의 그림과 같이 요약해볼 수 있음.

