

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **12** | 제24호

공공부문 동향

2017년, 광장의 요구는 고달픈 삶을 바꿀 '개혁'입니다.
2016년 노사관계 평가와 2017년 전망

이슈 분석

위기를 기회로, 새로운 노동 패러다임 모색
박근혜 탄핵정국 동향과 노동의 대응

공공부문 노동운동론

공공부문 노사관계의 주요 쟁점

별첨

2016년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록



전국공공산업노동조합연맹

■ 공공부문 동향

2017년, 광장의 요구는 고달픈 삶을 바꿀 '개혁'입니다. 5
2016년 노사관계 평가와 2017년 전망 11

■ 이슈 분석

위기를 기회로, 새로운 노동 패러다임 모색 17
박근혜 탄핵정국 동향과 노동의 대응 39

■ 공공부문 노동운동론

공공부문 노사관계의 주요 쟁점 49

■ 별첨

2016년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록 63

공공부문 정책이슈 보고서

발행인	김주영
편집인	편집위원회
발행처	전국공공산업노동조합연맹
발행일	2016년 12월 28일
신고일	2015년 2월 27일
신고번호	영등포-라00432
간 별	월간
인 쇄	TG프린팅
주 소	서울시 영등포구 국제금융로 6길 26 한국노총 907호
전 화	02-6277-2180
팩 스	02-6277-2190

공공부문 동향

- 2017년, 광장의 요구는 고달픈 삶을 바꿀 '개혁'입니다.
- 2016년 노사관계 평가와 2017년 전망

2017년, 광장의 요구는 고달픈 삶을 바꿀 ‘개혁’입니다.

더불어민주당
국회의원 우원식

우리 국민은 위대한 승리를 만들었습니다. 국정농단세력을 심판한 탄핵의결은 국민이 있었기에 가능했습니다. 정치권은 흔들렸지만, 광장의 국민들은 동요하지 않았기 때문입니다.

국회의 탄핵소추안 의결로 광장의 촛불은 끝나지 않을 것입니다. 국민은 알고 있기 때문입니다. 박근혜 대통령과 부패세력의 단죄는 박근혜 대통령 한 사람을 끌어내리는 것으로 끝나지 않는다는 사실을 말입니다.

국민들은 무능한 박근혜 대통령, 부패한 보수 세력이 망친 대한민국을 어떻게 바로 세울 것인지, 과연 정치가 국민의 요구에 제대로 된 해법을 내놓을 것인지 여의도를 매섭게 노력하고 있습니다.

박근혜 대통령 4년, 국민은 절망했습니다. 그 절망이 탄핵의 본질입니다.

최순실 일가와 대통령의 국정농단은 절망을 끊고 싶은 국민들의 분노에 불을 붙였습니다. 국민은 천정부지의 전세값과 가계부채에 신음할 때 대통령과 최순실 일가는 국가기관을 총동원해 각종 이권에 개입해 사익추구에만 골몰했습니다.

청년들이 바늘구멍 같은 취업과 등록금에 허덕일 때, 가장 공정해야 할 입학시스템을 무너뜨렸습니다.

비정규직 1,000만, 600만 자영업자 평균 월소득 150만원의 저임금, 고용불안을 해결하기는커녕 재벌과 금전 거래를 통해 비정규직 전면 확대, 재벌 규제 완화와 맞바꿨기 때문입니다. 이것이 국민이 분노한 이유이고, 탄핵의 본질입니다.

국민들은 이제 새로운 대안을 요구하고 있습니다.

박근혜 대통령 탄핵은 사익추구 부패세력의 청산을 의미합니다. 이들이 구축한 정경유착, 정치검찰, 권연유착의 낡은 부패 사슬을 끊어야 합니다.

부패의 사슬을 남겨놓고 박근혜 대통령만 사라진다면 그 자리는 또 다른 부패세력이 채울 것입니다. 김기춘, 우병우로 대표되는 40년 뿌리 깊은 정치검찰을 반드시 해체하고 국민을 위한 검찰로 다시 태어나게 해야 합니다.

또한 이러한 적폐를 감추고 비호한 언론 역시 공범이기 때문에 이번 기회에 이를 바로 잡아야합니다. 민주주의의 기본 시스템부터 바로 세워야 합니다.

그러나 그것이 끝이 아닙니다. 목표는 국민들의 삶을 행복하게 만드는 일이기 때문입니다. 우리는 이들이 구축한 재벌중심 체제가 만든 反민생노선을 다수 국민의 먹고 사는 문제를 해결하는 민생노선으로 바뀌어야 합니다.

청년, 비정규직, 영세자영업, 학부모 등 각자의 처지에서 광장으로 나온 국민들의 바람은 고달픈 삶을 바꿀 새로운 대한민국을 기대하기 때문입니다. 삶을 바꿀 개혁, 일자리, 주거, 복지, 공정한 성장을 가져올 분명한 대안을 보이고 해결할 능력이 있는 정치만이 새로운 대한민국을 말할 수 있습니다.

국민은 작은 성과지만 더불어민주당 출신 국회의장, 예결위원장과 더불어민주당 을지로 위원회 소속 의원들의 노력에 의해 국회 청소노동자의 정규직화에 아낌없는 칭찬을 보냈습니다. 정치를 바꾸면 국민의 삶이 바뀐다는 것을 사실로 입증했기 때문입니다.

1987년의 위대한 승리와 한계를 살펴보아야 합니다.

1987년 6월 항쟁의 위대한 승리를 우리는 기억하고 있습니다.

넥타이 부대부터 갈라진 손을 한 시장 할머니까지 민주주의를 외쳤습니다. 군부독재를 종식시키고 난 후 국민은 내 삶을 바꿀 새로운 체제를 기대했고 6월 항쟁에 이어 7, 8, 9월 노동자 대투쟁은 그 표출이었습니다.

그러나 군부독재를 대체할 정치세력은 폭발적으로 제기된 민생의 요구에 주목하지 못하고, 후보전술에만 매몰되었습니다. 재야 민주화세력 역시 마찬가지였습니다. 민주개혁세력이 분열한 사이 군부독재 잔존세력은 그 틈을 비집고 들어와 오늘날까지 생명을 연장하고 있습니다. 국민의 먹고 사는 문제를 바꿀 민생 과제도 근본적으로 해결되지 못했습니다.

10년 민주정부의 패배의 원인도 잘 살펴야 합니다.

우리에게는 10년간 자랑스러운 민주정부의 역사가 있습니다. 그러나 주어진 10년이 끝난 후 처참하게 패배했습니다. 그 패배의 원인도 잘 살펴야 합니다.

국민이 요구한 민주정부의 역할은 국민의 삶을 중심에 놓고 세상을 바꿔달라는 것이었습니다. 기득권, 특권을 타파하고 누구나 일한 만큼의 대가를 받고 인간으로서의 권리를 보장받는 사회, 불평등·불공정하지 않은 기회가 균등한 사회를 만들어 달라는 것이었습니다.

하지만 우리는 국민의 기대에 충분히 부응하지 못했습니다. 민주주의 진영은 신자유주의와 재벌, 기득권의 공격에 흔들리고 동요했습니다. 좌측 감박이를 켜고 우측으로 갔으며, 국민의 관심거리가 아닌 끊임없는 이념논쟁과 분열을 거듭했습니다. 고통스러운 국민의 삶을 바꾸는 일은 뒤로 밀려났습니다. 그리고 패배했습니다.

국민의 삶을 개선하지 못한 민주주의는 사상누각이라는 것이 역사적 경험이자 교훈입니다. 2016년 12월은 달라야 합니다. 2016년 11월의 촛불 혁명도 미완의 혁명이 아닌 개혁의 열망이 현실로 이뤄지는 시기로 만들어야 합니다.

민생 과제 해결을 정치의 전면에 내세워야 합니다.

앞에서도 언급했듯이 87년에는 6월 항쟁도 있었지만, 7, 8월 노동자 대투쟁도 있었습니다. 민주주의를 위한 항쟁의 성공 뒤에 잇따라 그 열린 공간에서 국민들은 민생을 억압해온 제도와 권력에 저항하는 큰 항쟁을 일으킨 것입니다. 이번 촛불시위 역시 곧이어 그 동안 억압받아 온 민생요구가 봇물처럼 쏟아지게 할 것입니다.

하청업체를 향한 갑질 방지를 위한 징벌적 손해배상 확대, 최저임금 1만원, 끊임없이 확대되는 나쁜 일자리인 비정규직 간접고용의 획기적인 개선, 건설근로자 적정임금제 시행, 일감 몰아주기 규제, 중소기업 기술탈취 방지제도, 가계부채 문제, 복합쇼핑몰과 대형마트의 문어발식 확장 규제, 상가임대차 보호 제도, 영세자영업자 위한 카드수수료 1% 인하, 민생과 관련된 각종 불공정의 혁파 등 당이 총선 때부터 국민과 약속한 민생 공약 즉, 경제민주화 제도의 확립과 실행이 바로 그 요구가 될 것입니다.

우리 당은 그 요구에 확고한 이행계획서를 만들고 독하게 실천해야 합니다.

투표가 국민의 삶을 바꿀 수 있다는 확신을 주어야 합니다.

황교안 권한대행 체제가 재벌 중심의 부패체제를 존속하는 정책과 제도를 지속시키지 못하도록 다잡아야 합니다.

그러기 위해서는 12, 1, 2월 국회는 쉬지 말고 일해야 합니다. 더불어민주당이 지난 총선 때 약속한 민생과제가 이미 국회 법안 형태로 발의돼 있습니다. 각 상임위별로 목표한 민생과제를 선택과 집중을 통해 재배치하고 의제화해야 합니다. 명확하게 12, 1, 2월 3개월을 새로운 대한민국을 만들 민생개혁과제 이행 기간으로 정해야 합니다.

국회-정부 협의체를 통한 국정 운영 정상화도 광장의 민심을 수용해 민생을 살리는 정책과 제도를 관철시키는 자리로 만들어야 합니다. 그러나 황교안 체제는 재벌·대기업·기득권 중심의 경제기조를 쉽게 후퇴시키지 않을 것입니다. 재벌 기득권 중심의 경제 정책 기조를 정하는 위치에 소위 모피아로 표현되는 세력이 거의 완벽하게 장악하고 있기 때문입니다. 탄핵이 현재에서 결정되기 전이라도 이 세력들과 일전을 벌여 민생중심의 정책과 제도를 관철해 내야 합니다.

필요하다면 패스트트랙이 가능한 산자위와 환노위를 중심으로 패스트트랙을 발동해야 합니다. 여기에서 더불어민주당이 강한 민생노선을 앞세워 주도적으로 이끌어가야 합니다. 그리하여 투표를 통해 정권교체를 하면 국민의 삶이 바뀔 수 있다는 확신을 줘야 합니다.

확고한 민생노선으로 국민의 신뢰를 회복하는 12월, 1월, 2월을 만듭시다!

정치권 일각에서 개헌 담론이 제기되고 있습니다. 개헌은 필요합니다. 하지만 이번 개헌은 시대의 변화에 맞추어 보다 차분히 근본적으로 이뤄져야 합니다. 대선을 앞둔 시기에 대선 주자의 유불리에 휘둘리는 개헌이 되어서는 안 됩니다. 2022년에 시행되도록 시간을 갖고 개헌을 추진해야 합니다. 개헌에 필요한 논의는 국회의 논의기구에 맡겨 놓읍시다. 지금은 가장 국민들의 요구에 집중하여 우리의 전력을 쏟아 나갑시다.

광장이 요구하는 것은 변화이고 개혁입니다. 왜곡된 정의의 추를 바로 세우고 불공정에 좌절하고 불평등에 신음하는 2016년 대한민국의 현실을 바꾸라는 것입니다.

국민의 고통스러운 삶을 해결해 줄 수 있는 정당이라는 신뢰를 국민으로부터 얻어야 합니다. 탄핵 이후 대선에 이르기까지 성패는 낡은 체제가 잠시 물러난 빈자리를 국민의 삶을 개선하는 유능한 세력이 채워야 합니다.

확고한 민생노선, 강력한 실천력으로 국정을 주도하는 모습으로 탄핵 후를 튼튼하게 대비합시다.

2016년 12월, 2017년 1, 2월은 그래서 절체절명의 시기입니다!

2016년 노사관계 평가와 2017년 전망

중앙대학교 사회학과
교수 이병훈

1. 2016년 노사관계 평가

박근혜정부의 4년차를 맞은 2016년에는 정부정책(성과연봉제 및 저성과자 퇴출제), 산업 구조조정, 시국사태 및 현대차그룹 교섭 등의 다양한 요인들에 의해 노사 또는 노정간의 갈등이 증폭되었다. 2016년 11월 1일 기준으로 노사분규건수와 근로손실일수를 살펴보면 각각 102건과 155만일에 달하여, 전년 동기 대비 6.3%와 364%가 상승하였다. 특히, 현대차·철도노조 등의 대형사업장 분규가 발생함에 따라 근로손실일수가 크게 증가한 것으로 판단된다.

2016년 노사관계에서는 성과연봉제 및 노동시장개혁을 강행하려는 정부의 일방적인 정책기조와 이에 맞서는 노동계의 강한 반발로 인해 노정간의 첨예한 갈등이 표출되었다. 정부가 한국노총의 9.15 합의 폐기와 노사정위원회 탈퇴에도 불구하고, 2대 행정지침(『공정인사지침: 직무능력과 성과중심의 인력운영을 위한 가이드북』과 『취업규칙 해석 및 운영지침』)을 일방적으로 공표하였으며, 4.13총선에서 집권여당이 패배하였고 야당 및 노동계의 강한 반대에도 불구하고 정부여당의 노동시장개혁을 강행하려 하면서 어떠한 개혁의 성과를 거두지 못한 채 소모적인 노정대립을 야기하였다. 특히, 정부는 공공기관의 성과연봉제를 노조 반대에도 불구하고 이사회 규정을 강행처리함으로써 철도노조의 74일 장기파업을 비롯하여 공공노조들의 파업 및 반대투쟁을 불러일으켰다. 그리고 이는 올해 노사관계의 핵심적인 갈등요인으로 작용하였다. 민주노총 공공운수노조의 경우에는 산하노조들이 교섭권을 상급단체에 위임하는 공동교섭의 전략을 채택하여 대응하였으며, 서울시 투자기관 노조들 역시 집단교섭을 통해 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제에 대한 노사합의와 이사회 일방처리 방지를 주요 내용으로 노사정합의(서울모델)를 거두기도 하였다는 점이 특기할 만하다.

조선산업 등의 경영부실화 업종에 대한 정부주도의 구조조정이 상당 규모의 인력규모 감

축을 요구함에 따라 해당부문 노조들이 연대체를 구성하며 강한 반발을 보여주었다. 특히 조선산업의 경우 주요 조선사 노동조합들이 조선업종노조 연대를 꾸리며 구조조정 정책 협의에 대한 공동대응을 보이면서 정부 및 채권단의 정규 인력 감축 요구에 대해 강하게 반대하고 대안적 구조조정방안을 주장하기도 하였으나, 메이저 조선사(현대중공업·대우조선·삼성중공업)간에, 그리고 중소조선업체들간에 경영여건 차이와 상이한 경영위기 체감도 등으로 인해 결국 공동대응을 이루지 못하고 각개적인 협상과 대응에 그치면서 그리 심각한 분규상황을 초래하지 않았다. 해운이나 철강 및 석유화학과 같은 구조조정 대상의 업종부문에서도 노조의 반발로 인한 심각한 노사분쟁이 발생하지 않았다.

다만, 조선산업에서는 정규직 노조에 의해 조직적으로 포괄·대변되지 않는 사내하청과 물량팀 중심으로 대거 고용조정이 이뤄지는 가운데, 이들의 실업문제에 대한 사회적 관심이 모아지면서 정책적 지원(특별고용지원업종 지정)이 마련되기도 하였으나, 산업구조조정에 따른 실직문제에 대해 그리 효과적으로 대처하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또한, 구조조정국면을 맞아 현대중공업노조가 민주노총 금속노조의 재가입을 성사시켜 조직편제에 일정한 변화가 나타나기도 하였다.

올해 민간부문의 단체교섭에서는 현대차그룹의 공동교섭이 새롭게 시도되었으나, 사용자의 거부로 별 성과를 거두지 못하였으며, 현대차의 경우 노조의 전면파업과 소모적인 노사교섭이 진행되었다. 현대차·기아차를 비롯한 현대차그룹의 17개 노조가 미래전략위원회 구성, 하청납품단가의 물가/원가연동제 도입, 노동시간 단축 등을 제안하는 공동교섭을 요구하여 금속노조의 산별중앙교섭과 별도로 진행하고자 하였다. 그러나 현대차그룹이 이에 불응함으로써 결국 어떠한 교섭성과도 이뤄내지 못하였다. 현대차에서는 5월 중순 이후 노사간의 임금교섭이 진행되어 8월말 잠정합의를 도출하였으나, 조합원 찬반투표에서 21.9%만이 찬성하여 부결됨에 따라 10월 중순까지 재교섭과 노조 파업이 이어지다가, 어렵게 2차 잠정합의안이 65%의 찬성으로 가결됨으로써 일단락되었다. 현대차에서는 이 같은 우여곡절과 더불어 24차례의 파업이 벌어지기도 하였다. 아울러, 불법파견 판결 등으로 세간의 관심을 끌었던 현대차 사내하청 비정규직문제가 노사간의 정규직화 합의(2018년까지 6천명 대상 시행 및 추가 정규인력수요 발생시 사내하청인력 선발)에 따라 마무리되었다.

최순실게이트와 박근혜대통령 탄핵을 둘러싼 전국민적인 촛불운동이 표출되는 시국상황을 맞이하여 노동계 역시 총파업과 촛불집회를 주도하는 등 노조차원의 정치적 단체행동을 대대적으로 벌여왔다. 민주노총은 최근 시국사태와 관련하여 촛불운동을 이끌고 있는

「박근혜정권 퇴진 비상국민행동」의 주축으로 참여하여 촛불집회 추진에의 중요한 역할을 담당해오고 있을 뿐 아니라 11월 30일 총파업을 결행하였다. 한국노총의 경우에도 별도의 노동자대회를 개최하였으며 시국관련 입장표명을 적극적으로 밝히기도 하였다. 아울러, 시국상황에 따른 권력 공백 하에서 철도노조의 파업이 (2012년과 달리) 노정충돌 없이 74일간 장기화되어 전개되었다.

2. 2017년 노사관계 전망과 공공부문 노조의 정책과제

2017년의 노사관계는 정치적 시국상황과 경제적 위기여건의 전개흐름에 따라 매우 유동적일 것으로 예상되는 한편, 권력교체를 맞아 구조조정과 대량실업 및 취업난 등으로 인해 과열된 노동쟁의들이 벌어질 것으로 우려된다. 내년에는 대통령 탄핵과 직무대행체제 그리고 대선과 촛불운동 등의 정치적 시국상황이 연이어 전개되는 가운데, 현 정부의 노동시장개혁정책은 더 이상 추진되기 어려울 것으로 보인다. 또한, 친기업적 노동/경제정책의 ‘적폐’ 척결과 노동권 보호의 개혁을 요구하는 노동계의 정치적 움직임이 활발하게 나타날 것으로 예상된다. 특히, 노동계와 재계는 2017년 대선의 진행과정에서 차기 정권에 의해 추진될 노동개혁의 방향과 주요 정책과제를 제기하는 등 노동정책 공약에 대한 논쟁적 공론화의 정치적 공방이 펼쳐질 것으로 전망된다. 이처럼, 초기기업적 수준에서는 정치적 시국상황과 맞물려 노사관계의 정치화가 가열된 형태로 나타날 것으로 보인다. 내년의 경제여건이 1997년 외환위기 전야 상황으로 진단하는 최근의 우려 섞인 전망이 제시되고 있다는 점에서, 그리고 조선산업을 비롯해 부실화된 업종부문의 구조조정과 인력감축이 대거 추진되는 경우 대량실직사태와 청년 취업난의 사회적 문제가 심각하게 대두될 것으로 예상되고 있다는 점에서 고용조정을 둘러싼 노조들의 저지투쟁과 더불어 실업자들과 미취업 청년들의 집단행동이 표출될 수도 있을 것이다.

이처럼, 경제위기국면을 맞아 기업 수준의 노사관계에서는 노조들이 임금인상 보다는 고용유지/안정을 요구하는 수세적인 입장에 놓일 것으로 예상되고, 미조직의 취약노동집단을 중심으로 실업대책이나 생계보장을 요구하는 폭발적인 분규행동이나 범시민적 촛불운동의 형태로 가시화될 수 있을 것이다. 따라서 정치·경제적 비상 여건 하에서 노동시장 개혁에 대한 사회적 대화나 산별교섭 등이 정상적으로 전개되기 보다는 정치상황의 전개흐름과 돌출되는 노동이슈에 따라 국가-산업-기업차원의 노동정치가 급박하게 요동칠 것으로 전망된다. 또한, 비상한 정치국면을 맞아 내년 초에 한국노총의 신임지도부 선출과 민주노총 지도부의 거취 등에 따라 노동계의 주체적 대표성이 어떻게 구성되고, 어떠한

대응전략을 펼치는가도 중요할 것이다.

이같이 탄핵심판과 대선 등으로 정치적인 비상국면이 이어지는 2017년에 공공부문의 노동조합들이 대처해야 할 주요 정책과제는 다음과 같이 제언될 수 있다. 첫째, 박근혜정권의 대표적인 적폐로 꼽을 수 있는 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제를 무력화하는 공동대응이 우선적으로 요망된다. 강압적이며 불법적으로 시행되고 있는 성과연봉제의 철회를 이뤄내기 위해서는 법원의 사법적인 판단을 요청할 뿐 아니라 황교안 직무대행의 과도내각이 그 정책의 시행을 중단할 수 있도록 야당 등과의 정치적 공조를 형성-가동토록 함과 동시에 성과연봉제 시행에 따른 문제점 등에 대한 적극적 홍보를 통해 그 시행을 반대하는 대중여론의 효과적인 압력을 조성토록 하는 것이 필요하겠다. 또한, 공공부문 노동조합들은 그동안 정부가 추진해온 성과경쟁 위주의 임금체계를 거부하고 반대하는 데에 주력하였는데, 공공부문 내부의 임금격차와 공공기관 경영환경 변화 등에 대응하여 노조 차원의 대안적 임금체계방안을 마련하는 것이 필요한 만큼, 이를 위한 공공부문 노조 활동가와 전문가들이 참여하는 대안적 임금체계 연구 T/F를 구성·가동하는 것이 요망된다.

지난 10년간 보수정부의 집권시기에 공공부문의 선진화와 정상화를 내세우며 노조에 대해 지속적인 양보교섭을 강요하고 친기업적 경영원리를 도입·시행하려는 정부 정책이 이어져 왔다는 점을 유념하여 내년 대선에서는 친노동의 국정기조를 책임지고 이끌어갈 수 있는 정권의 수립이 이뤄질 수 있도록 노조 차원의 정치활동이 적극적으로 수행될 필요가 있으며, 대선국면에서 친노동의 노동개혁 정책의제가 분명히 부각될 수 있도록 정책토론회와 정책공약 홍보 및 정책협약 체결 등을 추진하는 것이 요망된다.

이슈 분석

- 위기를 기회로, 새로운 노동 패러다임 모색
- 박근혜 탄핵정국 동향과 노동의 대응

위기를 기회로, 새로운 노동 패러다임 모색

한국노동사회연구소
편집부장 구도희, 연구위원 박용철

이 글은 12월 2일 한국노동사회연구소에서 개최한 노동포럼(집담회 형식으로 진행) 내용을 정리한 것임.
본 노동포럼의 참가자는 다음과 같음.

사회: 노광표 한국노동사회연구소 소장

토론: 김선수 법무법인 시민 대표변호사, 김유선 한국노동사회연구소 선임연구위원, 김태현 전국민주노동조
합총연맹 정책연구원 연구위원, 박태주 고려대학교 연구교수, 배규식 한국노동연구원 노사관계연구
본부 선임연구위원, 이병훈 중앙대학교 사회학과 교수, 이주희 이화여자대학교 사회학과 교수 (가나다
순)

노광표: ‘최순실 게이트’로 정국이 급변하고 있습니다. 2017년은 87년 노동자 대투쟁 30주년인 동시에 대통령 선거가 치러지는 해입니다. 새해를 앞두고 노동계의 새로운 의제나 위기 상황을 돌파할 수 있는 방안을 함께 고민하고자 이 자리를 마련했습니다. 노동시장 및 노사관계를 전반적으로 진단하고, 문제의 해법은 무엇인지 자유롭게 이야기를 나눠보자는 취지에서 집담회 방식으로 진행하려고 합니다.

여는 말로 박태주 교수님의 발표를 듣고, 이어 참석자들이 노동시장 및 노사관계 진단과 문제의 해법, 2017년 노동의제에 대해 10분씩 발표하도록 하겠습니다. 이후 상호 질의응답을 하고, 몇 가지 쟁점에 대해 집중 토론하겠습니다.

노동은 대안성장전략의 주체가 될 수 있는가

박태주: 세계 경제에 깊숙이 편입된 한국경제는 저성장체제와 심화되는 양극화라는 이중적인 어려움에 시달리고 있습니다. 이런 가운데 소득주도 성장론이나 공정성장론, 더불어 성장론, 복지성장론 등 새로운 성장 패러다임이 쏟아지고 있습니다. 이런 대안성장론은

하나같이 소득(임금)을 높여 내수를 늘리고 이를 성장의 동력으로 삼아 다시 일자리와 내수를 늘리는 경제의 선순환 궤도를 지향합니다. 이 때 내수를 늘리기 위해서는 노동자와 자본의 사이에선 노동소득 분배율을 높이고 노동자 사이에서는 임금격차를 줄이는 것이 중요합니다. 나머지 하나는 정부의 재분배정책, 즉 복지정책입니다. 정부가 취약계층에 대한 복지지출을 늘리면 소비증대로 이어진다는 거죠. 이를 위해서는 노동이 복지사회 건설의 동맹군이 될 수 있어야 합니다. 노동소득 분배율의 제고, 임금격차의 축소, 그리고 복지지출의 증대가 새로운 성장 패러다임의 밑바탕을 이룬다면 새로운 성장전략을 실현하는 데서 노동의 역할은 결정적이라고 할 수 있습니다.

많은 사람들은 암묵적이긴 하나 새로운 성장전략의 주체로 개혁적인 정권을 상정하는 것 같습니다. 저는 개혁적인 정권만으로 이 새로운 성장전략이 성공할 수 있을지 의문을 갖고 있습니다. 위로부터의 개혁은 아래로부터의 지지와 참여를 동원하지 못하면 한계에 부딪칠 수 있습니다. 노동조합 역시 소득주도성장의 주체가 돼야 한다는 이야기입니다.

그러면 “노조는 어떻게 새로운 성장전략의 주체가 될 수 있을까?”라는 것이 이어지는 질문입니다. 노조가 임금격차의 축소를 의미하는 연대임금정책에 나서고 일자리 창출에 기여하며, 나아가 복지 건설의 동맹군으로 자리매김하려면 산별체제를 갖추는 게 필수적입니다. 여기서 말하는 산별체제는 산별노조 조직을 기반으로 전국 및 산업차원의 사회적 대화와 산별차원의 단체교섭구조, 그리고 기업 차원의 경영참여를 포괄하는 개념입니다. 이 경우 산별체제를 이끄는 이념/노선은 사회적 연대를 기반으로 하는 사회운동 노조주의 일 것입니다. 그 속에서 조합원의 경제적 가치는 사회적·공공적 가치와 결합됩니다.

박근혜 이후 노동의 시계는 흐림

박태주: 정치권력의 격변기입니다. 박근혜 대통령을 퇴진시킨다는 것은 지금까지의 경제 성장 모델인 ‘박정희 모델’을 퇴진시킬 기회라는 걸 의미합니다. 박정희 모델의 핵심은 국가와 재벌의 동맹, 그리고 이를 바탕으로 한 수출주도의 성장전략입니다. 이 과정에서 노조는 탄압의 대상이었고 중소기업은 약탈의 대상이었습니다. 이제 이런 성장 패러다임을 노동중심으로 바꾸자는 겁니다. 국민의 대부분이 노동자 아니면 노동자 가족이고 그들의 삶을 떠받치는 기둥이 임금이라면 ‘노동 없는 성장’은 모래성입니다.

그런데 전망은 흐립니다. 우선 개혁정권의 개혁성도 문제지만 노동이 새로운 성장전략의

주체로 설 수 있을지도 의문입니다. 그야말로 전환의 계곡을 건너야 한다면 국가와 재벌의 동맹을 국가와 노동의 동맹으로 바꾸는, 혁신적이고도 담대한 설계도를 그리지 못할 이유가 없습니다. 그런데 첫 번째 의문은 새로운 정권이 들어선다 해도 그 정권이 그만큼 개혁적일 수 있을까 하는 점입니다. 우리가 알만한 분들 가운데 그런 분이 있을까, 저는 자신이 없습니다. 개혁성과 그것을 밀어붙일 독심을 두루 갖춰야 하는데 제 눈에는 솔직히 보이지 않습니다. 노동을 전면적으로 껴안기보다는 노동과 얼마만큼의 거리를 둘 것인가를 정치적으로 계산하는 것으로 보일 뿐입니다.

두 번째로 노동이 개혁의 주체가 될 만큼 준비가 되어 있는지도 의문입니다. 산별체제의 핵심은 연대이고 그것은 동일노동 동일임금으로 나타납니다. 흔히들 연대임금이라고 부르는 것이죠. 그런데 현재 우리나라 노조는 연대할 준비가 되어 있을까에 대해 역시 자신이 없습니다. 우리나라 노동운동이 기업별체제와 경제주의라는 노동운동의 함정에서 벗어나지 못하고 있잖습니까. 비정규직 노동자에 대한 태도나 노동시간 단축을 바라보는 입장, 기업복지가 아닌 사회복지를 실현한다거나 노동조합 바깥에 방치된 중소기업체 노동자를 조직하려는 각오 등 노동조합이 내부적으로 가야 할 길은 여전히 멀습니다. 연대는 사회적 약자에 대한 공감과 나 자신의 희생에서 출발합니다. 이를 바탕으로 공동의 가치를 실현하기 위해 힘을 모으는 것이 연대죠.

따라서 개혁정권은 진정으로 개혁적이지 않은데다 개혁을 밀어붙일만한 동력을 갖고 있지 못하고, 노동운동은 자기 이익에 간혀 스스로 변하지 못한다면 정권과 노동은 출발부터 동맹관계가 아닌 긴장관계로 갈 가능성이 더 큽니다. 우리는 노무현 정권 때 위로부터의 개혁이 어떻게 실패했는지를 봤잖습니까. 새 정권은 과거의 경험을 타산지석으로 삼아 억눌렀다 분출되는 노동의 욕구를 관리하고 통제하려 들 겁니다. 노동은 당연히 반발할 것이고, 그러면 정권과 노동 간에는 출발부터 긴장관계가 만들어지겠죠. 노동은 '개혁' 정권이 노동을 탄압한다고 비난할 테고 정부는 노조가 눈앞의 자기이익에만 눈이 멀었다고 우기겠죠. 그러면 정권은 소득주도 성장론을 성공시키지 못하고, 노동 또한 재생의 기회를 놓칠 겁니다. 그래서 박근혜 퇴진 이후의 시계는 흐리다는 것입니다. 참여정부처럼 결과적으로 실패가 예견되는 정권을 맞이할 가능성이 크다는 거죠. 물론 이것은 개혁정권이 들어선다는 걸 전제로 하는 분석입니다.

2017 노동체제, 어떻게 만들 것인가

박태주: 한국노총과 민주노총은 노동의 새 좌표를 설정할 수 있도록 개혁주체들의 역량을 모아 '2017년 체제'를 고심해야 합니다. 그 핵심은 산별체제를 바탕으로 연대임금을 실현하고 사회개혁을 추진하는 것입니다. 2017년엔 대통령 선거가 치러집니다. 스스로의 이해관계는 물론 사회개혁과 민주주의를 위해서도 노조의 정치참여가 중요합니다. 후보가 내놓는 공약을 평가하는 것도 중요하지만 스스로의 비전을 제시하고 후보를 이끌어야 합니다. 개인적인 친소나 이해관계에 따라 후보에게 줄을 서는 선거운동 전략에서 이젠 벗어나야 합니다. 최소한 미국에서처럼 노조가 후보를 조직적으로 평가하고, 조직의 결정에 따라 특정 후보를 지지하는 겁니다. 가칭 '2017년 노동체제 모색을 위한 연대회의'를 만들어 노동과 후보 사이의 동맹 같은 것을 고민해 보자고 말하고 싶습니다만, 그만한 내부 기반조차 없는 것이 현실이다 보니... 말을 꺼낸다는 게 쑥스럽기도 하고 수취인불명의 편지를 띄우는 느낌도 들고, 그렇습니다.

암울한 2017년 거시경제 전망

배규식: 올해 우리나라 경제성장률이 2%대 초반으로, 이미 저성장 기조가 정착된 것 같습니다. 거기다 영국의 브렉시트, 미국 대선에서 트럼프 후보의 당선으로 각국의 보호무역 경향이 강화되고, 중국을 포함한 동아시아 국가들의 고속경제성장률이 둔화되고 있습니다. 시장 축소에 따른 투자 감소, 2%대 경제성장 등은 우리가 당연시 해왔던 경기 확장국면의 종식과 동시에 새로운 경쟁의 시작을 알리고 있습니다. 과거 중화학공업 모델이 한계에 직면한 것으로, 박정희 모델의 종식을 의미하는 것입니다. 또 다른 말로는 이종의 구조조정이 시작됐습니다. 저성장시대에 적응하기 위해 지금 조선산업을 비롯한 주요 산업에서 구조조정이 진행 중이고 다른 산업들로 이어지고 있습니다. 또한 가계부채가 폭발 직전의 상태인데 미국이 금리를 점차 인상하면, 수요 부족으로 인해 기업들의 국내시장도 크게 축소될 것입니다.

정치적으로는 박근혜 정부의 탄핵·퇴진에 따라 노동계에 새로운 정치적 자유와 공간이 열리고 있습니다. 그동안 억눌리거나 밀렸던 인권보장, 노동기본권 보장, 이명박·박근혜 정부 때 유보되거나 후퇴한 노동권 보장 문제가 본격적으로 제기될 것입니다. 특히 노동시장의 유연화전략으로 피해를 입은 비정규직, 사내하청, 저임금 노동자들의 새로운 요구가 분출할 것입니다.

87년 민주화 때는 정치적·사회적 요구가 분출했음에도 경제 성장이 뒷받침되었기에 그 요구들을 소화할 수 있었어요. 반면 1998년에는 정치적 요구가 분출했는데 경제가 마이너스 성장을 하면서 어려움을 겪었고, 2008년에도 비슷했죠. 내년에 저성장과 정권 교체의 상황 속에서 경기 침체가 지속될 것이기 때문에 그 어떤 정부가 들어서도 어려움을 겪을 것입니다. 그런 점에서 저 역시 박태주 교수님과 비슷한 전망을 합니다. 고용시스템과 기존 경제성장 모델에 기반한 노동시장 구조를 근본적으로 바꾸지 않으면 안 됩니다.

2017년 주요 이슈인 노동시장 이중구조 개혁

배규식: 내년도에 주요하게 제기될 노동과 고용 이슈는 우선 노동시장 이중구조 개혁입니다. 이 문제와 연계해서 살펴봐야 할 문제로는 비정규직의 지위와 처우 개선, 사내하청 남용구조의 개혁, 대기업과 공공부문 정규직의 개혁, 최저임금의 단계적 인상, 중소기업 개혁과 업그레이드 등이 있습니다.

또한 반듯한 일자리 창출이 핵심 요구로 등장할 것입니다. 청년고용을 늘리기 위한 장단기 대책이 필요하고, 노동시장 이중구조 개혁, 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기, 중소기업의 혁신을 통한 청년 취업 가능성을 높이는 문제도 반드시 살펴봐야 합니다.

구조조정 및 고용문제와 관련해서는, 조선산업을 비롯한 철강, 전자 등 주요 산업의 시장 축소, 저성장, 중국이나 동남아 경쟁국의 등장, 보호무역 등으로 구조조정이 불가피할 것입니다. 주요산업의 구조조정으로 인해 인력감축, 임금삭감과 함께 실업률이 상승할 텐데, 노동시장의 이동성이 떨어지는 탓에 구직자들은 일자리를 찾기 어려울 것입니다. 그래서 구조조정에 대한 단기적·중장기적 대비와 안전장치가 필요합니다. 사회적 협의를 통한 구조조정의 고통 분담과 대안을 마련하기 위한 노력도 필요합니다.

그리고 비정규직 조직화를 돕기 위해 조직화센터, 노조의 기금에 대응한 매칭 펀드 등 지원 방법을 적극 강구해야 합니다.

노동법 개정도 노동시간 단축, 비정규직·사내하청 노동자들의 권리보장, 일·생활 균형 보장 등 관련 이슈가 많습니다. 그뿐만 아니라 노사협의회의 근로자 대표기구로의 개편, 고용보험법 및 산업재해보상보험법 개정 등도 굉장히 중요한 문제입니다.

공공부문 노사관계 개혁과 관련해서는 기존 정부 정책, 예를 들어 성과연봉제 등의 정책은 재검토될 필요가 있습니다. 성과연봉제가 하위직급에도 좋은 것이라면, 기업들이 먼저 알아서 성과연봉제를 하위직급까지 적용했을 것입니다. 준비도 제대로 되지 않은 상태에서 하위직급까지 성과연봉제를 적용하라는 정부의 요구는 무리가 많습니다. 문제는 공공 부문에 대한 정부의 예산제약이 여전하다는 겁니다. 그럼에도 비정규직 처우 개선과 고용 안전 보장을 위해 공공부문의 복지혜택을 비정규직·사내하청 노동자들과 공유해야 합니다.

이어 사회적 대화와 타협 체제의 재구축이 필요합니다. 박근혜 정부는 노사정위원회를 노동개혁을 위한 일시적 수단으로 활용하다 실패하고는 역주행을 했습니다. 따라서 이미 사회적으로 노사정위원회는 그 유용성이 다 한 것이 아닌가 싶습니다. 노사정위원회를 대체하는 사회적 대화와 타협기구를 국회도 참여하고, 양대노총만이 아닌, 비정규직 대표, 여성 대표, 청년 대표, 고령자대표, 정부가 참여하는 식으로 재구성할 필요가 있습니다. 상설기구는 작게 만들고, 의제별 위원회 중심으로 운영하는 것이 좋지 않나 생각합니다. 정치적 요구의 분출과 경제적 차이에 적절히 대응하지 않으면, 그 어떤 정부가 들어선다 해도 대화와 타협이 불가능하여 주요 의제들의 해결을 정치권이 일방적으로 결정할 수밖에 없습니다.

최근 문제가 된 국민연금, 고용보험, 의료보험의 사회적 거버넌스 투명화와 책임성도 강화해야 합니다. 정부와 재벌의 입김을 최소화하고, 국민연금의 발언권을 제고해서 사회적 책임투자를 하면 노동계가 얻을 수 있는 자원이 많다고 생각합니다.

마지막으로 사회적 안전망 강화와 관련해 빈곤층 문제를 해결해야 합니다. 매우 심각한 상황인데, 심지어 노인 빈곤율은 50%에 육박할 정도입니다. 따라서 기본소득제도나 아동수당의 도입 논의가 절실하고, 이와 연계해 각종 세금 및 사회보험 인상을 본격 논의해야 합니다. 세금 인상은 진보 진영도 꺼리는 문제지만, 다른 방안이 없습니다. 사회안전망 강화를 위해서는 노조가 세금 인상 운동을 본격적으로 벌여야 합니다.

민주화 이후 두 가지 현상, 의제 표출·조직화

김태현: 한국의 민주화 과정을 보면, 민주화 이후 항상 두 가지 현상이 나타났습니다. 첫 번째는 억압된 의제들이 표출된 것이고, 두 번째는 대중들의 자발적인 조직화로, 노조의

경우 노조 조직화입니다. 앞서 박태주 교수님께서 산별체제의 중요성에 대해 이야기하셨습니다. 민주노총의 경우 산별 조직체계로의 변화에는 성공했지만, 산별체제로는 전환하지 못했습니다. 한국의 현실에 맞는 로드맵이 제출되지 않으면 산별체제 전환은 상당히 어렵다고 생각합니다. 우선 혁신을 위한 구체적인 매개 고리들이 필요합니다. 특히 노조 조직화와 관련해 민주노총 내부의 고민은 조직화의 핵심인 중소기업사업장이나 비정규직들이 노조에 가입하려고 해도 쉽지 않다는 것입니다. 금속노조가 형식적으로는 산별노조이지만, 미조직 노동자들이 금속노조에 참여하기란 사실상 쉽지 않습니다. 대기업 노조만 육할 것이 아니라 지역 지부와 지회도 실제로는 기업별 체제를 근간으로 운영됩니다. 중소기업사업장 노동자들이 참여할 수 있도록 준비되어 있지 않은 거죠. 민주노총은 지난해에 이어 올해도 노조 가입 캠페인을 벌이고 있는데, 미조직 노동자들을 노조로 포괄할 준비를 하지 않으면 노조 조직화는 어렵다고 봅니다.

첫 번째 이유로 돌아가 보면 대선 과정에서 노동의제들이 분출할 텐데, 어떤 정치 전략을 구사할 것인지가 중요합니다. 어제 민주노총은 정치방침을 논의하기 위해 특별위원회를 구성하고, 초안에 합의했습니다. 핵심 내용은 내년 대선에 노동계가 중심이 되어 '민중후보 전술'을 쓰고, 선거연합당 구성 등의 논의는 장기적인 관점을 갖고 2018년에 본격 상의하자는 것입니다. 노동자·민중 후보가 나오더라도 전술적으로 야당과 함께 노동의제를 논의할 수밖에 없습니다. 따라서 노동의제를 쟁점화하고, 당선 가능한 야권 후보까지 포함한 야권연대를 통해 이 의제들을 사회적으로 확장시켜야 합니다.

의제 실행을 위한 로드맵 마련해야

김태현: 오늘 논의되는 핵심 의제들을 잘 정리하고, 개혁정권의 집권 이후 이를 실행할 수 있는 로드맵을 마련하는 것이 중요합니다. 앞에서 노무현 정권의 개혁이 실패했다고 하셨는데, 개혁 프로그램의 우선순위가 정비되지 않은 채 출범했기 때문이라고 생각합니다. 따라서 '박근혜 모델'을 대체할 만한 핵심 내용을 찾아서 실천하는 것이 중요하지 않을까 싶습니다.

노동기본권 보장과 관련해서는 배규식 선임연구위원님께서 말씀하신 대로 박근혜 정부에서 실행된 공무원노조·전교조 불법화와 공공부문 성과·퇴출제를 원상회복해야 합니다. 또한 법제도 개선뿐만 아니라, 정부의 행정적 조치를 통해 바꿀 수 있는 사안들도 있으니 빨리 개선해야 합니다. 비정규직 문제와 관련해서는 최근 야당과 양대노총 간에 기간제

사용사유제한, 원청의 사용자성 인정 등 몇 가지 핵심사항에서 공감대를 형성한 만큼 이를 재빨리 시행해야 합니다. 또한 최저임금의 대폭 인상, 공공부문의 질 낮은 일자리를 좋은 일자리로 개선하는 일에도 빨리 나서야 합니다. 그뿐만 아니라 근로기준법 준수 등 법 집행의 효율성을 강화해야 하고, 사회보장 제도의 확충과 이를 위한 법인세 인상 등 세법 개정도 필요합니다.

반면 산별 노사관계의 구축 내지 산별 임금교섭은 현재 산별노조의 실력으로는 어렵습니다. 아니, 산별노조 내 기업별 격차가 커서 현실적으로 어렵습니다. 따라서 중소기업 혹은 저임금 지대의 임금을 끌어올릴 수 있는 방안에 집중해야 합니다. 예를 들어 원·하청 임금격차 해소를 위해 몇몇 대기업노조가 임금인상분의 일부를 기금으로 조성하겠다는 제안을 했는데, 이를 실행하는 것입니다. 안산 반월공단에 30만 명의 노동자가 있는데, 개별업체 종사자 수가 평균 20명 정도입니다. 기존의 조직 방식으로는 도저히 접근할 수 없습니다. 따라서 최저임금 및 근로기준법 준수와 같은 핵심적·표준적인 노동기본권을 보장받을 수 있도록 공단 노사정협약 체결 등의 방식을 통해 격차를 해소해가야 합니다.

노동체제의 핵심 5가지

이병훈: 4개월 여 전부터 몇몇 사람들과 함께 노동의제를 고민해 왔습니다. 오늘 얘기할 내용은 이 모임에서 나눈 고민과 논의들을 정리한 것입니다.

현행 노동체제의 핵심으로 △노동양극화 및 노동시장 이중구조, △청년 취업절벽 및 고용 불안, △노동취약층 증가와 노동인권 사각지대 확대, △일중독 사회와 산재공화국, △노조운동 침체, 낮은 조직률, 배타적 활동관성 등 5가지를 꼽아 봤습니다. 개혁정권이 들어선다면 어떤 가치를 가장 강조해야 할까요. 노동의 존엄성을 제대로 인정받는 것이라고 생각합니다. 이를 위해 노동개혁의 주요 의제를 정책화, 제도화하고 일상 현장에서 규범화해야 합니다.

구체적인 의제를 살펴보면 첫째, 노동인권 보장과 일터 민주주의 실현입니다. 우선 근로기준법을 개정해야 합니다. 근로기준법도 그 내용을 보면 기울어진 운동장인 측면이 상당히 많습니다. 따라서 고용형태 차별금지 명시, 취업규칙의 민주적 규범화 등의 규정 개정이 필요합니다. 노동인권 보장과 관련해서는 세세한 사항이 많습니다. 일하는 모든 사람, 특히 조직되지 않은 노동자들의 단결권을 보장해야 합니다. 또한 원청과 특수고용노동자

에 대한 사용자 지위·책임성 강화, 비정규직 노조의 실질적 단결권 보장, 쟁의행위 범위 확대, 조업거부에 대한 손해배상 및 가압류 금지, 공공부문의 노동권 복원·강화 등도 있습니다. 다시 얘기하겠지만, 노조가 변해야 한다는 말에는 저도 공감합니다. 다만 노조가 존재감 있게 제 역할을 할 수 있도록 배경을 만들어줘야 합니다.

둘째, 불법적 노무관리 척결입니다. 이는 노동인권, 존엄성과 관련된 것으로, 노동법의 불법·탈법을 근절하기 위한 근로감독 행정체계 및 노동위원회의 독립성·중립성을 강화할 필요가 있습니다. 또한 노동·사회보장법원의 설립을 제도화해야 합니다. 현행 노동사건의 검찰 기소권 독점에 따른 문제를 해결해야 한다는 취지입니다.

셋째, 비정규직의 고용안정 강화와 법 보호 사각지대 해소입니다. 기간제 등의 사용사유 제한 입법화, 무기계약의 차별 보호 장치를 마련해야 합니다. 또한 노동시장의 변화에 맞춰 인력공급 문제를 어떻게 규율할 것인지 인력공급사업에 대한 제도·규범을 재검토하고 확립해야 합니다.

노동시장 이중구조 문제 풀 열쇠

이병훈: 노동시장 이중구조 및 양극화 문제는 차기 정권이 풀어야 할 큰 숙제입니다. 최저임금 1만원 조기 시행, 생활임금 지급, 공공·사회서비스 조달사업에서의 적정임금제 시행 등의 방안을 통해 노동시장 하층의 임금을 끌어올려야 합니다. 이밖에도 초기업별 단체교섭을 통한 격차 완화, SK하이닉스 사례처럼 임금공유제를 도입하는 방안 등 노조와 연계한 여러 방안도 고민해봤으면 합니다.

또한 실업안전망 확충·강화 문제를 살펴봐야 합니다. 우선 개혁할 수 있는 영역의 문제로, 고용보험의 수혜대상을 특수고용노동자, 자영업자까지 확대해야 합니다. 그뿐만 아니라 노조가 실업보험을 관리하는 독일의 겐트시스템처럼 노동자 기여와 정부 출연 중심으로 고용보험 운용을 재편하는 것도 고려해 볼 만합니다. 실업부조 도입도 절실한데 고용보험에 가입되지 않은 청년, 경력단절여성에 대한 구직활동·생계급여·직업 훈련 등을 지원하기 위해서입니다. 청년들이 구직 과정에서 워낙 어려움을 겪고 있기 때문에 구직촉진수당은 실업부조로 포괄하고, 그와 별도로 사회수당을 지원한다면 이행기 청년들에게 큰 도움이 될 것입니다. 다만, 실업보험제 개편의 타당성 여부는 검토가 필요한 사안입니다.

괜찮은 일자리 창출도 중요한 의제입니다. 공공부문의 청년고용 의무할당제 비율을 3%에서 5%로 상향 조정하는 등 조금만 더 노력하면 좋은 일자리를 많이 창출할 수 있습니다. 사회복지학 쪽에서는 복지공무원 등 공공 사회서비스 일자리 100만개 창출을 검토하고 있다고 들었습니다.

아울러 사고·질병 없는 일터를 만들어야 합니다. 올해 5월에 발행한 구의역 사고와 같은 산재 사고의 사용자·원청의 책임성을 강화하고, 산재사고 및 직업병의 은폐·악의성에 대한 징벌적 손해배상을 강제하며, 감정노동·열정노동 등의 신종 열악 노동에 대한 규제·보호조치를 강화해야 합니다.

마지막으로 노동·고용부문 의제의 이슈화 전략이 필요합니다. 노동시간 단축 문제와 결부해 지난 대선에서 손학규 후보의 슬로건인 '저녁이 있는 삶'이 대중적 신드롬을 몰고 왔죠. 과감한 상상력을 발휘해 기존 정책대안들과 분명하게 대비되는 참신한 노동의제를 슬로건으로 내걸 것을 제안합니다.

이주희: 미래 예측은 낙관적일 수도, 비관적일 수도 있기에 현 상황을 굳이 비관적으로 볼 이유는 없다고 생각합니다. 저는 도리어 박근혜 정부가 이렇게 끝을 냈으므로 제2의 민주화가 시작될 수 있는 기회가 왔다고 봅니다. 첫 번째 민주화가 제도 구축에서 멈췄다면 지금은 학교, 노조, 종교, 언론 등 모든 부분에서 실질적인 민주화를 이룰 수 있는 구조가 만들어지고 있습니다. 따라서 실질적 민주화를 위해 여러 가지 전략을 내세우고 틈새를 메워 우리 사회가 전면적으로 변화하길 바랍니다.

많은 분들이 정치만 문제라고 생각하시는데, 4차 산업혁명의 도래와 일자리 감소 문제도 굉장히 중요합니다. 더불어 일자리의 질도 나빠지고 있기 때문에 새로운 노동패러다임에 대해 생각해야 합니다. 앞으로는 정규직 남성 생계부양자 모델이 제대로 작동하지 않을지도 모릅니다. 따라서 노동정책과 복지정책은 이전보다 훨씬 더 긴밀하게 연계되어야 합니다. 또한 지금까지 한국의 노사관계가 대개 남성 생산직 노동자 위주로 돌아간 것과 달리, 근래에는 여성이나 해외 인력 등 노동력이 다원화되었습니다. 그뿐만 아니라 서비스 산업화의 가속화, 가족해체와 고령화로 인한 새로운 사회적 위험, 서비스산업의 비정규직화 등으로 인해 제조업 시대의 기존 노사관계의 유지가 더 이상 가능하지 않습니다. 이러한 전제 하에 몇 가지 세부 개선과제를 제시하고자 합니다.

노동시장 소수자 조직화에 적극 나서야

이주희: 제가 제일 중요하다고 생각하는 것은 이중구조 문제의 핵심인 노동시장 소수자의 조직화입니다. 우선 복수노조 및 교섭창구 단일화 제도를 전면 개편하거나 없애야 합니다. 창구단일화 자체만으로도 노조 약화 현상과 노노갈등이 악화되는 실정입니다. 민주노총이 미조직 노동자 조직화 사업에 애쓰고 있는 것은 알지만, 재원을 훨씬 더 들여야 합니다. 지난 8월 한국노총이 여야 4당에 하반기 입법과제 중 하나로 ‘노동회의소법’ 제정을 제안했다고 하더라고요. 조직화가 어려운 미조직 노동자를 대상으로 법률서비스 및 소송을 지원하는 제도입니다. 물론, 산별체제 구축은 저 역시도 중요하다고 생각하지만 물리적으로 강제할 수 있는 사항이 아닌 만큼, 법제도상의 효력확장이 중요하다고 생각합니다.

둘째, 일자리 질 개선 및 비정규직 규제입니다. 이전까지는 비례원칙을 주장했는데, 이 원칙은 비교 대상이 있어야 하는데다 항상 공정한 것도 아닙니다. 그래서 정규직을 기준으로 비정규직을 규제할 경우 정규직의 특성과 가장 유사한 노동자만 규제받습니다. 초단시간 노동자를 비롯해 노동자인지 아닌지도 모르는 사람들이 너무 많이 생겨났는데도 불구하고요. 따라서 비례원칙에 기반한 차등적 대우 시정보다는 생활임금, 노조활동, 교육훈련권 등과 관련된 동일한 권리를 보장하는 것이 더 바람직합니다.

셋째, 생활임금의 제도화가 필요한데 노조와 협력하는 방안을 고려해 봤으면 합니다. 법령을 통해 높은 임금을 받을 수 있다면 노조에 가입할 필요성을 느끼지 못할 테니까요. 그래서 미국에서는 노조 조직화 캠페인과 협력해 진행한 사례가 많습니다. 그뿐만 아니라 공공조달과 고용정책을 연계해서 생활임금 도입을 활성화하고 강제할 수 있는 다양한 방법도 생각해 봐야 합니다.

넷째, 앞서 일자리와 복지를 연계시키는 것이 중요하다고 말씀드렸습니다. 올해 논란이 된 청년수당 문제의 경우, 저는 청년 일자리가 충분히 만들어지지 않을 것이란 입장에서 이 문제를 고려해야 한다고 생각합니다. 실업보험 개편도 고용보험의 원칙과 달리 비경제활동인구를 포용할 수 있는 방향으로 가야 합니다.

다섯째, 중소기업에서 양질의 일자리를 창출하고 유지해야 합니다. 정부의 중소기업 지원은 주로 재정지원에 국한됐습니다. 그런데 청년들이 중소기업에 가지 않는 이유는 저임금뿐만 아니라 불안정 고용관행, 나쁜 노동조건도 있거든요. 따라서 인적자원 관리방안 지

원, 중소기업을 위한 연구개발이나 상담, 학교 연계 지원프로그램 제공 등 지원방안을 다변화할 필요가 있습니다.

성 평등 노동시장을 위한 방안

이주희: 노동시간 단축과 관련해서는 여러 제안이 있는데, 실효성을 높이려면 재원 확보가 반드시 필요합니다. 민간부문으로의 확산을 위해 노조의 협력 아래 노동참여형 노동시간 단축모형을 개발하는 등 노조가 이 문제를 좀 더 고민해 봤으면 합니다.

성 평등 노동시장을 위한 제도 개선도 필요합니다. 노동시장의 고령화로 인해 여성노동력을 노동시장 안으로 끌어들이야 할 필요성이 커지고 있습니다. 남성 생계부양자가 아닌 두 번째 가구원의 소득에 더 큰 감세혜택을 제공하는 등 조세제도를 보다 혁신적으로 개선한다면 여성노동력 증가를 기대할 수 있을 것입니다. 더 큰 문제는 남녀 간 임금격차로 이는 동시에 정규직, 비정규직 문제이기도 합니다. 스웨덴, 노르웨이에서는 이를 심각한 문제라고 인식하고, 노조가 적극 나서서 남녀 간 임금격차를 보고하고 모니터링 합니다. 이러한 맥락에서 노무현 정부 때 도입됐으나 실효성이 떨어지는 ‘적극적 고용개선조치’의 개선방안을 마련해야 합니다.

마지막으로 ‘이중 생계부양자 · 이중 돌봄자’ 모델을 확립해야 합니다. 남녀가 일과 양육을 함께 해야 한다는 의미입니다. 여성이 남성보다 돌봄노동에 더 많은 시간을 투자하는 한 사용자의 여성에 대한 차별적 채용과 대우는 지속될 것이기 때문입니다. ‘이중 돌봄자’ 모델이야말로, 우리 사회를 일중독에서 벗어나게 해주고 남녀 모두 직장과 집에서 행복한 삶을 살 수 있도록 할 것입니다. 향후 구체적인 대안을 갖고 이 문제를 함께 논의해 봤으면 좋겠습니다.

개혁의 제1원칙, 법 해석부터 제대로

김유선: 내년, 내후년이 노동운동 진영에는 상당히 중요한 시점이라고 생각합니다. 그 때까지 구체적으로 노동의제, 실행방안을 준비하지 않으면 기회를 놓칠 겁니다. 제가 그동안 노동시장 문제에 초점을 맞춰 온 것은 보수정부에선 노사관계 문제를 얘기해봤자 실현 가능성이 별로 없다고 판단했기 때문입니다. 따라서 오늘은 그동안 정리해 온 노동시장

개혁방향에 대해 이야기하고, 노사관계 개혁방향은 여러분들의 의견을 듣고 싶습니다.

우선 일자리 정책 중 고용의 양 확대와 관련해서는 실 노동시간을 2020년까지 1,800시간으로 단축하고, 고용의 질 개선과 관련해서는 상시·지속적 일자리와 생명안전업무는 정규직으로 직접고용 해야 합니다. 정규직 직접고용 원칙은 적어도 대기업 수준까지는 확장해야 합니다. 특수고용직은 근로자 정의, 간접고용은 사용자 정의 확대가 중요합니다. 법 개정을 요구해서 실제로 개정이 되면 좋지만, 법 개정만 바라보다가는 시간이 다 가버릴 것 같습니다. 따라서 제도의 실행이나 법 해석, 그리고 집행을 제대로 하는 것에 방점을 찍을 필요가 있습니다. 실직자 생계유지 문제와 관련해서는 고령자 기초연금 확대가 중요하고, 청년들을 위해서는 구직촉진수당을 도입해야 합니다. 요즘은 기본소득 얘기가 많이 나오는데, '부분 기본소득' 정도라면 노령연금이나 청년수당과도 접점이 있다고 봅니다.

다음으로 임금정책과 관련해서는 최저임금 인상과 더불어 최고임금제 도입이 필요합니다. 최고임금제 도입이 어렵다면 일정한 구간을 초과하는 소득에 대해 높은 소득세율을 적용하면 됩니다. 더불어 초기업 교섭 확대, 단체협약 효력확장이 필요합니다.

중층적 노사관계의 재구성

김유선: 노사관계 개혁방향과 관련해서 살펴봐야 할 것은 중층적 노사관계 또는 사회연대적 노사관계의 구축입니다. 중앙차원에서 거의 20년을 끌고 온 노사정위의 기능은 마비된 만큼, 현재 형태를 유지하는 것은 어렵다고 생각합니다. 그렇다고 해도 중앙차원의 교섭, 협의는 어떤 형태로든 필요한 것은 사실입니다. 배규식 선임연구위원님은 의제별 위원회를 제안하셨는데, 그 정도로 가능한지 아니면 형태를 바꿔서 중앙차원의 기구가 있어야 하는 것인지 의견을 듣고 싶습니다. 그리고 최저임금위원회 등 각종 3자 기구가 있는데 수준, 수위가 저마다 다르니, 이 역시 정비할 필요가 있습니다.

두 번째로 산업차원에서의 산별교섭 촉진과 단체협약 효력확장, 교섭창구 단일화 개정에 대해서는 이견이 없는 것 같습니다. 앞서 의제별 사회적 대화의 틀을 얘기했는데, 산업수준에서도 산업별 노사정협의체 등 대화의 틀을 만든다면 산업별 노사 파트너 형성이 일정 정도는 가능할 것입니다.

그 다음으로 일부 지자체에서 생활임금제도를 시행하고 있는데, 제가 보기엔 구속력도 없고 대상도 일부에 한정됩니다. 따라서 중앙 최저임금위원회는 그대로 두고, 지자체 차원에서 최저임금위원회를 두는 미국식으로 지역별 최저임금의 근거를 만드는 것이 생활임금 보다 오히려 실효성이 있다고 생각합니다.

기업차원에서는 기존의 노사협의회를 강화하는 것이 좋은지, 아니면 독일식 종업원평의회로 가야 하는 것인지 의견을 듣고 싶습니다. 최근 서울시가 근로자이사제를 시행 중인데 과연 얼마나 실효성이 있을지는 의문입니다. 내년 대선 국면에서 구체적인 요구사항으로 제시해야 하는지 여러분의 의견이 궁금합니다.

노동권의 보호와 관련해서는 노동계의 주장이 거의 비슷합니다. 다만 근로감독행정 강화를 위해서는 근로감독청을 신설하고, 특정 대기업이나 원청기업을 타깃으로 삼아 근로감독을 해야 문제 해결의 가능성이 생기지 않을까 싶습니다.

노사분쟁 조정제도의 경우 노동법원 신설과 노동위원회 병존이 있는데, 이 부분은 김선수 변호사님의 의견을 듣고 싶습니다.

마지막으로 노동행정 분권화와 결부해서 종래에는 지방정부가 노동행정을 수행하지 않았는데, 지금은 일정한 역할을 수행하고 있습니다. 그런 차원에서 중앙정부의 노동행정 권한을 어떻게 지방정부로 이양할지, 어떻게 분권화해야 하는지 의견을 나누었으면 합니다.

김선수: 대선 국면만이 아니라, 박근혜 대통령의 직무가 정지된 이후부터 새로운 정부 출범까지의 시기 역시 중요합니다. 내년 4월에 대선을 치르게 되면 지금으로부터 5개월 정도의 시간이 생기는데, 이 기간 동안 양대 지침의 철회, 노사합의를 전제로 한 공공부문 성과연봉제 문제 정리, 단체협약 시정명령 절차의 중단 등 박근혜 정권의 반 노동정책을 폐기해야 합니다. 이와 함께 경제민주화와 노동입법 및 정책의 전면 재검토와 재설계가 필요합니다.

차기 대선과 관련해 박태주 교수님께서서는 비관적으로 보시는데, 노무현 정부 출범 때와는 다를 겁니다. 우선 노무현 정부에서 노동법을 개정할 때 민주노총과 같은 목소리를 내는 이들은 민주노동당과 민주사회를 위한 변호사모임 노동위원회 정도였습니다. 그런데 지난 18대 대선, 19대 총선에서는 더불어민주당이 한국노총과 정책연대를 했죠. 지금은 노동법 개정안에 대한 입장을 볼 때 민주노총, 한국노총, 정의당, 더불어민주당이 거의 편차

가 없습니다. 따라서 정권교체의 의지를 적극적으로 갖고 국민의당까지 포괄한다면, 정권교체를 이루었을 때 노동계가 요구하는 의제들을 충분히 실현시킬 수 있다고 봅니다. 따라서 너무 비관적으로 생각할 필요는 없습니다.

노조 조직률 · 단협 적용률 제고 위한 6가지 방안

김선수: 가장 중요하고도 핵심적인 노동정책은 노조 조직률 30%, 단협 적용률 50%로 제고하는 것이라고 생각합니다. 노조 조직률과 단체협약 적용률 제고를 위한 구체적인 방안으로는 △ILO 핵심협약(87호, 98호, 111호) 비준, △노조 정의 조항의 단서 조항 삭제, △노조 설립신고 제도의 개선(설립신고서 반려 제도 및 범외노조 통보 제도 폐지, 실질적인 자유설립주의), △단체교섭창구 단일화 폐지, △산별교섭체계의 확립, △단체협약의 효력확장 제도 개선 등이 있습니다.

양극화의 가장 주된 원인인 비정규직 문제의 해결이 절실합니다. 비정규직 문제는 노동시장 이중구조의 문제로, 국가인권위원회가 권고한 정도만 지키면 됩니다. 인권위는 지난 2005년 이래로 여섯 번의 의견 표명 또는 권고를 했습니다. ‘특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견 표명’, ‘사내하도급근로자 노동인권 개선을 위한 법령 및 정책 개선 권고’, ‘정부 비정규직 종합대책(안)에 대한 의견’ 등이 있는데, 이는 인권위가 비정규직 문제를 단순한 노동정책의 문제가 아닌 인권과 정의의 문제로 보고 접근했기에 가능했습니다. 최소한의 기준이라고 할 수 있는 인권위 권고 사항을 이행하자고 설득해 나가면 된다고 생각합니다.

다음으로 노동법원, 노동검사의 도입입니다. 노동·사회보장법원을 신설하자는 의견도 있는데, 사회보장 사건까지 관할하기 위해서는 추가로 검토하고 준비해야 하는 사항이 너무 많습니다. 또한 참심제¹⁾로 각종 사회보장제도 관련 행정사건과 민사사건을 관할하는 것이 타당한지 검토해야 합니다. 반면 노동법원 도입을 위한 법안은 다 완성된 상태이며, 더불어민주당 의원 중에 19대 국회 때 나온 법안을 보완해서 발의하려고 준비하고 있는 분이 있는 것으로 알고 있습니다. 노동검사제는 고민해봤는데, 제일 쉬운 방법은 검찰청 내에 노동전담부를 만들고 노동검사를 별도로 임명하는 겁니다. 사건을 일반 검찰청으로 송치해서 노동 전담검사가 담당하는 형태로, 본인의 의지에 따라 계속 노동검사로 일할 수도 있습니다. 근로감독청을 별도로 설치하는 방안도 제시되고 있습니다. 현재의 근로감

1) 형사사건 등에서 일반인이 참심원 신분으로 법원과 합의체를 구성, 판결에 참여하는 제도.

독 기능을 근로감독청에서 포괄적으로 다루는 정도면 특별법 제정까지 필요하지 않을 수 있는데, 근로감독청에 노동검사를 배치하고 기소·공소 업무까지 담당하게 하려면 근로 감독청법을 새로 제정해야 할 것 같습니다.

노광표: 발표 잘 들었습니다. 저희가 너무 많은 내용을 한꺼번에 이야기하다 보니 쟁점이 많습니다. 우선 각 발제에 대해 궁금한 점이 있으면 질문하고, 이후 몇 가지 의제를 선정해 논의하도록 하겠습니다.

노동취약계층을 위한 노동회의소법

김유선: 한국노총이 노동회의소법 제정을 제안했다고 말씀하셨는데, 추가 설명을 부탁드립니다.

이주희: 올해 8월 한국노총이 여야 4당에 제출한 『고용·노동·민생을 살리기 위한 하반기 입법과제』의 하나로, 미조직 노동자와 취약계층 노동자 보호를 위한 제도입니다. 실제 미조직 노동자들은 부당한 일을 당해도 대응할 수단이 없잖아요. 이들에게 법률서비스 및 소송을 지원하자는 취지입니다.

박태주: 저는 오스트리아 방식의 노동회의소를 도입하는 데 대해 신중해야 한다고 생각합니다. 노동자들이 낸 회비로 노동 상담하고, 소송을 대리하며 교육도 하는 것은 좋은 일입니다. 그런데 문제는 이 제도를 도입하면 그렇지 않아도 제 역할을 못하는 노조가 설 땅은 더 좁아질 것입니다. 노동회의소가 노동조합을 보완하면 좋겠지만 노조를 대체해버릴 것 같으면 다시 생각해야 한다고 봅니다. 교섭과 투쟁을 담당할 일차적인 주체는 노동조합이거든요. 물론 떡 줄 사람은 생각도 않는데 우리끼리 김치국을 마시는 일일 수도 있습니다. 왜 이렇게 좋은 제도가 오스트리아나 독일의 두 개 주에만 있는지도 생각해 봐야 합니다. 오스트리아만 하더라도 최근 노조 조직률이 크게 떨어졌어요. 조직률이 다시 올라갈 가능성은 높지 않습니다. 노동회의소에 가면 다 도와주니 굳이 노조가 필요하지 않거든요.

노광표: 이주희 교수님께서 노동회의소를 제안하신 이유는 노조 조직화가 어렵고, 미조직 노동자들이 노조에 접근하기가 힘든데다가 현실적으로 노조도 이들을 잘 보호하지 못하기 때문이라고 생각합니다. 우리 상황에 비추어 보면 개념은 조금 다르지만, 서울시가 설립한 노동권익센터가 유사한 역할을 하고 있습니다. 노동취약계층에 대한 서비스에 초점

을 잡았다고 생각합니다.

이병훈: 저도 문제의식은 같습니다. 민주노총에 계신 김태현 연구위원님은 어떻게 생각하시는지요.

김태현: 민주노총의 경우 지침에는 위배되지만, 지자체로부터 재정지원을 받아서 노동상담소를 운영하는 지역본부가 꽤 많습니다. 최근 서울본부도 서울시로부터 재정지원을 받았죠. 노동권의 신장의 측면에서는 긍정적이라고 생각합니다. 다만, 노동자들이 회비를 내서 운영하는 방식은 열악한 상황에 있는 노동자들이 너무 많은 우리 사정에는 맞지 않는 것 같습니다. 그럼에도 노조가 적극 참여하고, 일정하게 기금을 출연해서 운영하는 방식이라면 긍정적인 효과가 있을 것 같습니다.

노동, 새로운 개혁의 주체로 서야

박태주: 많은 노동의제를 말씀해주셨는데, 정부에 대한 요구만 있을 뿐 노동의 역할에 대한 얘기는 없는 것 같습니다. 다들 노동은 탄압받는 이미지로, 노동자는 도움이 필요한 존재로, 또는 우리 사회의 약자로 상정하고 있습니다. 완전히 틀린 얘기는 아니지만, 대기업 노조나 공공부문 노조를 대입하면 반드시 맞는 말도 아닙니다. 그러면 정부의 일방적인 잘못으로 노동개혁이 안 되는 것이고 개혁정부만 들어서면 만사형통일까요? 산별체제의 구축이 중요하다고 말씀드렸습시다만 개혁정권이 들어서다고 해서 산별체제가 똑딱 만들어질까요? 그렇지 않다는 게 제가 앞머리에서 드린 말씀입니다. 우리는 노조가 개혁의 걸림돌이 되는 사례도 적잖게 알고 있습니다. 노동계가 정말로 연대를 스스로의 의제로 삼고 있는지를 물어봐야 합니다. 물론 정부가 잘하고 있다는 뜻은 결코 아닙니다.

앞서 법 개정 문제를 얘기했습니다. 법은 좁게는 국회 내의 세력 관계를 반영하지만, 넓게는 우리 사회의 권력관계를 반영합니다. 노조가 우리 사회의 변화를 주도하지 못하고 현재와 같은 기업별 체제에 간혀 자신의 이익만을 추구한다면, 노동운동이 사회적 공감대를 얻거나 사회권력 관계를 바꿀 수는 없습니다. 사회권력 관계 속에서 노조가 제 역할을 하지 못하면 노조만 실패하는 것이 아니라 개혁정권도 실패하고 우리사회 전체로서는 훗날이 연 소중한 기회를 잃는 것을 의미합니다. 그래서 저는 정부는 물론, 노조도 변화를 통해 새로운 개혁의 주체로 서야 한다고 말하는 겁니다. 소득주도 성장의 핵심은 연대임금이고 그것은 일차적으로 노조의 역할에 달려 있습니다. 노조가 연대임금전략을 구사하겠

다고 먼저 나서야 합니다. 그래야 노조도 정치적으로 강해질 수 있습니다. 노동이 스스로의 반개혁성, 사회적인 고립에 대해 성찰하듯이 고민해야 합니다.

노광표: 노동 내부의 변화, 자기혁신이 동반되지 않으면 진정한 개혁은 불가능하다는 의견이었습니다. 다양한 반론이 있을 것 같습니다. 변화의 주체는 누구이며, 짧은 시간 동안 무엇을 바꿀 수 있는지 의견이 있으면 말씀해주십시오.

아울러 사회적 대화와 관련해 현 노사정위원회는 폐지하고 새로운 기구를 만들어야 하는지, 아니면 제도의 문제가 아니라 운영을 잘하면 되는 것인지에 대해서도 의견을 밝혀주시기 바랍니다. 산별교섭과 관련해서는 법제화보다는 단체협약의 효력확장에 초점을 맞춰야 한다는 의견이 있었습니다. 또한 노조가 변하지 않으면 노동법 개정이나 노동정책의 변화는 오히려 노조의 집단이기주의를 실현하는 수단이 된다고 하셨는데, 이 문제와 관련해 의견이 있으면 말씀해주시죠.

산별 단체협약 효력확장은 가능한가

배규식: 저는 산별체제의 단체협약 효력확장의 가능성에 대해 회의적입니다. 우선 산별협약을 체결하기 쉽지 않고, 체결한다고 하더라도 단일한 산별협약을 확대 적용하는 것이 무엇을 의미하는지, 또한 가능성은 있는지 의문입니다.

이주희: 산별협약의 아주 기초적인 내용들, 예를 들어 직무의 성격에 따른 임금 수준 혹은 산별노조의 핵심 교섭 내용에 대한 효력확장 정도는 가능하다고 생각합니다. 다만 산별노조를 마치 만병통치약인 것처럼 생각하지 않았으면 합니다. 노동시장의 변화가 너무 급격해서 산별노조로 포괄할 수 없는 노동자들도 너무 많거든요. 노조 조직률이 10%밖에 안 되기도 하고요.

김유선: 노조 조직률이 낮고, 노동시장 내부 격차가 크기 때문에 산별 협약을 맺어서 효력을 확장한다 해도 상당히 제한적일 수밖에 없다고 봅니다. 처음에는 산업별 초임, 최저임금 정도만 정하고 점차 조금씩 넓혀가면 됩니다.

배규식: 오히려 임금실태 공시제를 통해서 기본급, 연장근로수당 등 항목별로 임금수준을 상세히 밝히면 임금격차에 대한 사회적 압력이 강해질 것입니다.

노광표: 저는 반대로 노동계에 안 좋은 결과로 이어질 것 같습니다. 공시 대상이 300인 이상을 고용하는 기업에 한정된 탓에 저임금 노동자들의 현실은 드러나지 않고, 고임금 논란만 커질 것 같습니다. 어쨌든 기업 공시제를 통해 정보를 투명하게 밝히려는 의견에 반대할 분은 없을 것 같습니다.

근로감독, 제도의 문제인가 의지의 문제인가

노광표: 이번에는 근로감독제도에 대해 얘기해보죠. 매년 제기되는 문제로 ‘근로감독관 수가 부족하다’, ‘정부의 의지가 없다’라는 불만이 계속 나옵니다. 사회적 논란이 많긴 하지만 이명박 정부 때는 장시간 노동을 단속하라는 지시가 내려오면 특별팀을 만들어서 전국 단위로 노동시간을 조사해 발표하고, 장시간 노동 사업장을 일제히 단속했습니다. 그래서 근로감독제도의 문제냐, 의지의 문제냐는 얘기가 나오는 거죠.

이병훈: 현행 근로감독제도만으로는 개선이 쉽지 않다고 봅니다. 근로감독관이 노동현장의 문제를 다 해결하도록 요구 받고 있거든요. 노사관계 문제는 노동위원회에서 해결하게 하는 등 근로감독관의 업무에 제한을 두어야 합니다. 근로감독관의 절대적인 수도 늘리고, 그것만으로 부족하다면 시민사회, 노조와 연계한 제도 보완 등 개선 방안을 논의해야 해요. 또한 불법·탈법의 관행을 획기적으로 뜯어고치려면 기구의 집중화, 즉 근로감독청을 신설해 제대로 변화해야 합니다. 노동계 일각에서 노동특별검사 도입을 이야기하는데, 검찰의 노동에 대한 보수성향이 법원보다 강하기 때문입니다. 따라서 단순히 사법경찰권을 가진 근로감독관이 아니라 형사소추가 가능한 노동특별검사의 도입이 필요합니다. 사법 영역에서 특화된 부문들이 있는 만큼, 노동 분야도 특화할 필요가 있습니다.

배규식: 근로감독관 수만 늘려서는 안 되는 문제라고 생각합니다. 대표적인 사업장 한두 곳을 타깃으로 삼아 단속하고 ‘의도적으로 임금을 체불하는 사업주는 구속한다’라는 신호를 주면 임금체불은 많이 없어져요. 오히려 하위권을 끌어올리는 작업을 해야 합니다. 영세 중소기업 중에는 임금인상을 하고 싶어도 못하는 곳들이 있거든요. 물론 한계기업은 퇴출해야 하고요. 이처럼 근로감독을 강화하고, 다른 한편에서는 영세기업을 지원해야 합니다.

이주희: 저도 근로감독관 숫자만의 문제는 아니라고 생각합니다. 단속을 해도 지금과 같

은 솜방망이 처벌을 내린다면 아무 소용이 없거든요.

이병훈: 다른 나라와 비교했을 때 우리나라 근로감독관의 수가 3분의 1에 불과한 만큼, 숫자를 현실화해야 합니다. 시장에 신호를 주는 방식의 징벌제도를 결들여야 한다는 의견에는 동의합니다. 다만, 이를 관리할 수 있도록 근로감독관을 증원하는 작업을 병행해야 합니다.

김선수: 근로감독은 여러 제도상의 한계에도 불구하고 노동부장관의 의지에 따라 선택과 집중을 한다면 상당한 효과를 낼 수 있을 것입니다. 예컨대, 공기업이 성과연봉제를 일방적으로 시행한 것을 집중단속 대상으로 정하고, 공기업 사장의 출석을 요구하고 이런저런 핑계를 대고 불출석할 경우 체포영장을 청구하는 등 강력하게 대처하면 일정한 성과를 낼 수 있을 것입니다. 이렇게 강력한 의지로 해결할 수 있는 것부터 제대로 해야 하지 않을까요.

이병훈: 화제를 바꿔 박태주 교수님께서 말씀하신 노조가 스스로 변해야 한다는 얘기를 해봤으면 합니다. 노동이 어떻게 자기혁신을 하고, 노동체제를 바꾸는 과정에서 주도적인 역할을 할 수 있을지 여러 고민이 있습니다.

산별체제 구축과 연대임금 전략

박태주: 제가 거듭 말씀드리려는 건 산별노조의 기본 정신은 임금의 극대화가 아니라 임금의 평준화, 즉 연대라는 겁니다. 제가 산별체제를 강조하는 이유는 기업별 체제에서 연대란 기껏해야 떡국의 고명 정도일 뿐이라고 보기 때문입니다. 제가 좋아하는 표현은 아닙니다만 ‘계급적 이해’를 실현할 수 없다는 말이죠. 현재의 산별노조가 ‘무늬만 산별’이라고 비아냥거리지만 그래도 그 산별노조가 산별 최저임금도 만들었고 산별노조 차원에서 노동시간 단축도 이야기했습니다. 물론 성에는 차지 않습니다만 비정규직 사업에 자원을 쏟아붓기도 했죠. 이처럼 기업별 노조가 하지 못하는 여러 가지 일들을 산별노조는 할 수 있습니다. 두 번째 이유는 산별체제여야 비로소 산업정책에 대한 개입이 가능합니다. 조직체제로서 산별노조가 중요한 것이 아니라, 노조가 사회적 연대를 실현하고 내부의 계급을 형성하기 위한 기반이 산별체제라는 것입니다. 당연히 산별체제가 만병통치약은 아니지만 주요한 문제들의 상당부분을 산별체제로서는 해결할 수 있는 것도 사실입니다.

이병훈: 제 의문은 외형뿐만 아니라 내용적인 산별체제를 어떻게 만들 수 있느냐는 것입니다. 노조 지도부부터 활동가까지 의식을 무장하고, 산별체제 내에서 개혁을 주도하게끔 노조 스스로의 변화를 어떻게 추동할 것이냐는 거죠. 노조 역할에 대한 이해와 노조 조직률을 높이기 위해서는 여러 가지 제도나 지원이 필요합니다. 일각에서는 조합원 학습을 위한 기금을 만들자는 얘기도 나와요. 그러나 의식을 무장한들 노조가 기존의 기득권, 관성을 버리지 못하면 다 헛수고일 뿐입니다.

박태주: 제도의 변화와 의식의 변화는 동시에 이루어지죠. 의식 속에서 산별교섭이 제도화 되고, 제도 속에서 의식이 나오는 겁니다. 말과 생각이 함께 가는 것과 같은 이치죠. 또한 변화는 외적인 자극과 내적인 반응이 어우러진 결과이기도 합니다. 단체협약의 효력확장과 산별교섭구조의 형성이 그런 예일 것입니다. 맞춤형으로 개혁이라는 상을 차려달라고 요구합니다만 그건 노조가 할 일이겠죠. 노조 스스로가 혁신하고자 하면 변화를 만들 수 있다고 봅니다.

김태현: 저는 산별노조가 산별교섭의 틀에 너무 매달렸다고 봅니다. 지금처럼 노동시장 내 격차가 큰 상황에서는 산별교섭을 할 수 있는 조건 자체가 충족되지 않습니다. 원청대기업이 원·하청 임금격차를 해소하겠다고 먼저 나서야, 금속노조가 동조할 수 있는 겁니다.

노광표: 매개 고리는 연대임금입니다. 대기업 노조가 무엇을 할 것인지 안을 제시하지 않으면 논쟁은 '도루묵'이라고 봅니다. 박태주 교수님 얘기처럼 대기업 노조에게 '저성장 시대에 더 이상의 임금 인상은 어려울 테니, 노조가 살 길은 임금 인상분을 연대 기금으로 조성하는 것이다'라고 하면 연대임금 문제로 사회적 논쟁이 가능하거든요. 그런데 '정몽구 현대차 회장은 지난해 100억 원의 연봉을 받았는데 왜 노동자는 임금을 깎아야 하느냐'라고 하면 논쟁이 되질 않습니다.

박태주: 노동운동 진영이 위기의식을 가져야 한다는 얘깁니다. 권력이 바뀐다고 해서 눈보라치는 흥남부두가 따뜻한 온실로 바뀌지는 않더라는 걸 우리는 경험했습니다. 노동이 앞으로 오는 기회를 혁신의 기회로 삼지 못하면 노동운동은 우리사회의 귀퉁이로 밀려나고 말 것입니다. 연대의 논리 나아가 공공성을 내면화하지 못하면 정권이 바뀌더라도 노조가 설 땅은 없을 것입니다.

노광표: 영역별로 집중 토론해야 할 노동의제가 너무 많지만 시간 관계상 마무리하겠습니다

다. 오늘은 세부사항에 대해 논하기보다 각자 무엇을 고민하고 있는지 의견을 나누는 자리였다고 생각해주셨으면 합니다. 권력 교체기에 노동인권의 보장 등 노동이슈를 의제화하는 데 조금이라도 도움이 되셨길 바랍니다. 오랜 시간 동안 수고하셨습니다.

박근혜 탄핵정국 동향과 노동의 대응

한국노동조합총연맹 중앙연구원
연구위원 우태현

I. 박근혜 탄핵 가결 현황

○ 개표 현황

구분	탄핵 찬성	반대	무효	기권	불참
표수	234	56	7	2	1

○ 표 분석

구분	야당	새누리				
		찬성	반대	무효	기권	불참
표수	172	62	56	7	2	1
	234	66				

○ 탄핵소추안 주요 내용

구분	협약	위배 조항
헌법위배 (12개 조항)	국가권력을 최순실 '사익추구 도구화'	국민주권주의, 대의민주주의
	안중범 등을 통해 사기업 금품 출연 강요	재산권보장, 시장경제질서 등
	정유라 특혜 위해 최순실 인사 임면	직업공무원제도, 공무원 임명권 등
	세월호 참사 대응 실패 등	국민생명권 보호 의무
법률 위배 (5개 조항)	삼성, SK, 롯데, 미르 · K스포츠재단 360억 출연	제3자 뇌물죄
	롯데, K스포츠재단 70억 출연	뇌물죄, 직권남용, 강요죄
	플레이그라운드에 현대차 · KT 광고계약 알선	직권남용, 강요죄
	포스코에 배드민턴팀 창단 압박(펜싱팀 창단)	직권남용, 강요죄
	대통령 연설문 등 비밀문서 유출	공무상 기밀 누설죄

○ 예상보다 많은 찬성표

- 야당 172명 외 비박계 비상시국위원회 33명 포함하여 최초 찬성예상은 205, 결과는 이보다 30여명 탄핵 가결에 동참

II. 탄핵 이후 절차

○ 12. 9 탄핵 가결 후 헌법재판소 및 청와대 통보 직후

- 대통령 직무정지 및 권한대행체제(황교안 국무총리)
- 헌법재판소 탄핵 심리 시작

○ 헌법재판소 심리 절차

- 12.9부터 최장 180일(2017. 6.9), 2017. 6월 초까지 판결 기한
 - ※ 특검임명(2016. 11.30) 후 특검수사 종료가 2017. 3.29 (최장 120일)이므로 사안의 복잡성 및 박근혜 변호인단과 다툼이 있을 경우, 특검수사결과를 확인한 후 판결한다면, 심리기간을 모두 사용할 가능성 높음
- 다만, 234표의 압도적 가결 및 촛불여론, 제3자 뇌물죄, 또는 포괄적 뇌물죄 등의 범죄구성의 명료성, 대통령 부재의 국정공백을 감안한다면, 1월 중순 - 3월 중 판결 가능성도 있음.
 - ※ 현재, 박근혜 측에 12.16일(7일 기한)까지 답변서 제출 요구(2004 노무현 탄핵의 경우 10일 기한)하고, 신속하고 공정한 재판 천명. 이때 조기판결=탄핵인용 가능성

○ 탄핵 인용의 경우

- 인용될 경우 60일 내 조기 대선, 빠르면 3월, 늦어도 8월 대선 실시

○ 탄핵 기각의 경우, 대통령 업무 복귀

- 전국적 촛불민심 재발화. 헌재가 촛불의 1차 목표가 될 것임
- 촛불, 박근혜 사퇴 및 헌법정지 요구 사태가 파국적으로 전개될 가능성
- 전국적 집회 및 비폭력의 폭력화 가능성 높음
- 대통령 업무복귀 한다면더라도, 정권재창출 난망으로 새누리 분당 등 국정동력 상실, 식물대통령화는 기정 사실

III. 탄핵의 의미

○ 탄핵을 이끌어 낸 것은 정치권 아닌, 시민·노동자·학생의 6차에 걸친 연인원 650만 여명의 촛불

○ 탄핵은 박근혜의 촛불과의 대결, 야당의 '질서 있는 퇴진' 요구 거절 및 3차에 걸친 연쇄 담화 등 끈수 후퇴가 국민의 분노를 촉발한 결과

○ 정치권의 대응 양상: 자파에 이익을 중심으로 우왕좌왕

- 문재인

- 박근혜 2선 후퇴·새누리 탈당 및 거국 과도내각론 주장(10.26) 후,
 - 청와대 책임총리(김병준) 발표(11.2)에
 - 질서 있고 명예로운 퇴진(11.15)으로 대응, 즉 조기하야 주장
 - 12.9 탄핵 후, 즉각 하야와 조기 대선 주장

- 새누리

- 대통령 퇴진(하야)은 헌정질서 파괴로 규정, 거부(11.15-11.25)
 - 5차 촛불(11.26., 서울 150만/지방 40만명) 집회 후 비박계 일부 탄핵으로 가닥
 - 차, 11. 29. 국회에서 퇴진 절차와 시점을 정해줄 것을 요구한 제 3차 담화 이후, 탄핵흐름 일시 중지
 - : 새누리: 4월퇴진+6월대선, 탄핵중지를 당론으로 비박계는 탄핵 중지
 - : 박지원 국민의당 비대위원장은 새누리 4월 퇴진론을 고려, 탄핵 일시중지
 - : 더민당 추대표 김무성과 회담에서 '1월 퇴진' 제안
- ➔ 이는 3차 담화에 대해 자파의 대선 유불리를 고려, 시기 다른 퇴진론을 주장한 것임.

- 12월 3일 6차 촛불집회 - 전국적으로 사상최대 232만명 탄핵 촉구

- 정치권은 이날 촛불집회 후 탄핵으로 일제히 선회
- 결국 탄핵정치를 촛불이 주도하고, 정치권은 이를 추종, 수용하는 모양새

○ 촛불의 의미

- 한국 정치의 기존 문법 파괴 대중이 주도하는 직접 민주주의 사례 제시
- 대중의 정치적 효능감 및 자신감 표출, 향후 선거 및 국정운영에 직접 영향
- SNS 등 소셜미디어와 광장, 집단지성이 통합, 현실적 힘으로 표출된 세계사에 유례없는 사례.

- 지역구도와 보수-진보 구도에 기초한 콘크리트 지지층 붕괴
- 야당은 국정 주도권을 쥌 수 있는 호기에도 불구하고, 국민들로부터 신뢰 실추

IV. 향후 정국 전망

○ 정국 전망의 키워드 - 아래 변수에 의한 '불확실성'

1. 박근혜 조기 사퇴 여부
2. 대선 시기
3. 제3의 비패권시대 형성과 정계개편 - 새누리 분당 및 야권지도 개편
4. 개헌론
5. 황교안 권한대행 체제 정국운영 및 대응
6. 특검수사 및 현재 판결(시기와 결과)
7. 촛불민심의 향배
8. 경제위기

○ 박근혜 조기 사퇴 여부

- 변호인단 선임 및 민정수석 후임 임명하는 등, 현재 탄핵 심판과 특검 수사에 대응할 것을 천명, 현재 결정 전 사퇴 일축

○ 선거 시기는 현재가 결정하는 모양새

- 조기 대선의 경우 야권에 유리,
- 4월을 넘어가면 반기문 UN 총장도 출마시간 확보, 현재 결정 늦어질수록 개헌론 및 정계개편에 탄력
- 최장 7월 대선의 경우, 정계 개편 등으로 대선구도 예측 불가능
- ※ 새누리의 애초 4월 퇴진-6월 대선론은 대선후보를 만들 시간을 벌려는 의미

○ 개헌론

- 최순실 게이트 = 제왕적 대통령제의 폐해 등식, 따라서 개헌은 명분 있는 정계개편 수단이 될 수 있음
- 새누리당 비박계와 민주당 비문재인계, 국민의당 연합 설(說)
- ※ 이른바 비패권연합론 + 반기문 후보 결합 시나리오, 다만 개헌론이 기존 정치권의 권력 나눠먹기 비판에 자유롭지 못한 한계

○ 새누리당

- 탄핵의 1차적 책임, 국민적 분노에 밀려 탄핵 찬성 62, 반대 및 기타 66으로 사실상 분당 수준, 친박 지도부 사퇴요구 등 내분 격화
- 2007년 대선 경선, 2008년, 2012년 총선 공천, 2016년 총선공천 등 10여년에 이르는 친박-친李 싸움이 탄핵에서 주류-비주류의 갈등으로 표면화, 사실상 분당 수순을 밟을 것으로 예상
 - ※ 김무성, 유승민 등 중심의 비주류 입지 확대, 당명 변경과 박 대통령 출당 조치, 탄핵에 항거한 '진박계'의 인적 청산 등
- 분당은 ▲ 개헌을 매개로 한 제 3의 비패권지대 가시화, ▲ 반기문 UN총장 국내 정치 활동 개시 시점일 것으로 보임

○ 야권

- 국회 주도의 국정 수습 강조
- 야당 대권주자들을 중심으로 급속한 조기 대선 준비로 전환
 - ※ 야당 주자들은 조기정권교체를 목표로 정부 여당에 대한 선명성 경쟁돌입

- 더민당: 문재인, 이재명 등을 중심으로 선명성 경쟁 및 후보 간 합종연횡(合從連衡) 최근 이재명 성남시장이 촛불인기를 업고 선두권에 진입, 더민당의 pace maker를 넘어 대권 주자 가능성을 높이고 있고, 박원순 시장과 연대 가능성을 내비치며, 야당 대권지형에 파란
- 국민의당: 탄핵국면에서 주도권 확보에 한계, 새누리 분당과 함께 '제3지대'론으로 외연확대 전략 가능성 높음

- 현재 잠재 후보 지지율(12월 6-8일 조사, 한국갤럽 12.9 발표, 3% 오차범위)

후보	반기문	문재인	이재명	안철수
지지율	20%	20%	18%	8%

※ 반기문 총장은 현재 무당적 상태에도 불구하고, 새누리당 지지층과 무당층에서 가장 높은 선호도를 기록, 사실상 여권층 유력 후보로 분류. 무당층의 경우 24%가 반기문 총장, 33%가 야권 후보, 38%가 무선택으로 누구도 정권교체를 자임할 수 없는 상황

○ 그 밖의 변수는

- 탄핵 이후 국정 수습 로드맵과 관련, 야권과 새누리 비박계의 갈등에 따라 국정불안 노정
- 황교안 권한대행 체제 유지 ↔ 거국내각 구성 여부를 놓고 여야 갈등 소지
 - ※ 야권과 비박계간 국회-정부정책협의체 구성론 대두. 입장차로 갈등노정 가능성 높음

- 특검수사 및 현재 심리 지연, 여-야 갈등으로 촛불이 국회로 옮겨 붙을 가능성 매우 높음

V. 탄핵정국과 노동계

○ 유일호 경제부총리 경제운용 방침 천명

- “정치적 불확실성, 경제에 미치는 영향 최소화할 것”이라는 방침
- 10일 경제 5단체장들과 간담회
 - : 기업별 고용 및 투자방침 조속 집행 촉구
 - : 수출시장 개척 및 노사관계 안정위한 노력 주문

※ 참석자: 김인호 무역협회장, 박병원 경영자총협회 회장, 박성택 중소기업중앙회 회장, 강호갑 중견기업연합회 회장, 이동근 대한상의 부회장 등 5단체, 최초 전경련 포함 6단체장 초청했으나, 내부사정으로 불참, 별도로 양대노총에 면담 요청했으나, 노동개혁 및 쉬운 해고·성과연봉제 등으로 거부.

○ 재계의 심리전 예상

- 탄핵정국 여파로 기업들의 투자 위축 장기화 우려
- 국회중심의 정국운영으로 경제활성화법안 및 노동개악법안 처리 난망으로 인한 경제 위축
- 최순실게이트에 상위 10위권 재벌기업 연루 등으로 투자, 인사, R&D 부진 등 경영타격 등

○ 황교안 체제에서 노동정책 전망

- 박근혜 정부가 추진해온 노동개혁과 경제활성화법은 탄핵 후 추진동력 상실, 여소야대 국회에서 야당 반대 등으로 처리 난망
- 국회 계류 중인 주요 경제활성화 법안 최순실 게이트 관련 의혹

법안명	최순실 게이트 관련
서비스산업발전기본법	의료부분 포함, 일부 의료원에 대한 특혜 의혹
규제프리존특별법	대기업 특혜 의혹
노동4법	대기업 출연금 대가 추진 의혹

※ 노동4법 관련, 노동부 장관은 2대지침 및 노동법 개악은 의혹 관련성을 부인하고 있으나, 2016. 11.8 더민당 이연주, 정의당 노회찬 등이 미르재단 출연금 입금일 10.26 후 10.27, 박근혜의 ,2016년 예산

시정연설)에서 서비스발전법, 의료법 등 경제활성화법과 노동개혁의 조속처리를 촉구했고, K스포츠재단
입금기간 2015.12.24 - 2016. 1.12 완료 후 <1.13 대국민 담화>에서 재촉구함으로써 뚜렷한 정황증거
남겨놓음

- 그러나 황교안 권한대행의 속성상, 정책의 계속성 유지와 경제위기를 핑계로 박근혜표
노동개혁 추진 시도할 가능성 있음
- 이기권 고용노동부 장관, 당초 국정감사 후 4대개혁과 2대지침 강행계획이었으나, 현
재 불발 분위기. 그러나 탄핵경제위기를 빌미로 '지침과 개혁' 강행 및 그에 따른 심리
전 예상

※ 12. 11 예정된 본부 실국장과 지방청장이 참석하는 '확대간부회의'에서 노동개혁 강행방침 천명

○ 정국전개 양상은 '노동'에 유리

- 19대부터 노동개혁에 반대한 야당의 국정주도권 장악
- 적어도 7월 안으로 실시되는 조기 대선 가능성 높아지면서, 각 정당 및 후보들의 대
노동계 지지 요청 예상, 반노동 입법은 회피할 것으로 전망

○ 각 정당 및 후보들의 전향적인 노동·복지 정책 백가쟁명

- 대표적인 특징은 '경제민주화 선명성' 경쟁이 전개될 것임. 경제민주화와 복지는
2012년 대선, 2016년 총선은 물론, 최순실게이트의 정경유착 여파로 '재벌개혁' 등
2017 대선에서도 핵심적인 의제가 될 전망

- 문재인 '국민성장론'과 '경제민주화'

※ 강도 높은 재벌개혁, 연장근로 포함 주52노동시간, 비정규직 차별 철폐 등

- 안철수의 격차해소 시대정신론과 저부담·저복지에서 중부담·중복지로

- 반기문 역시, 경제민주화 및 사회양극화 해소책은 빠지지 않을 것으로 예상

- 그 외 타 후보역시 경제공약은 공생, 동반성장, 포용성장 등이 키워드

VI. 대응 및 제안

- 노총 내부 긴급과제 기획 및 추진
 - 조기대선 정치방침 기획 및 프로그램 착수
 - 박근혜표 노동정책 폐기 및 개혁 입법
 - 대선의제 및 새정부 중심과제 확정, 이행전략 마련 및 추진

- 對 정당 활동
 - 탄핵정국과 대선 전환기 정국 활용 필요, 對 야당 및 비박계까지 접촉 강화, 황교안-이기권의 노동개약 획책을 사전 차단 필요
 - 각 당 대선후보 공약안 마련에 경제민주화·노동·복지공약 등 노동계안 적극 반영 활동 필요

- 촛불 사회운동의제 제기 및 참여
 - 광장의 촛불을 정책의제 운동으로 전환 제안(촛불민심의 정책의제화)
 - 국민행동 등 촛불 집행부에 대한 정치, 사회, 경제개혁 의제 등을 주도적으로 제안하고 추진
 - 선거제도 및 개헌 등 정치개혁 의제
 - 경제민주화 및 노동, 고용, 복지의제 제기, 촛불차원의 對 정치권 압박
 - 기타 사회운동의제 공동추진 및 대응

공공부문 노동운동론

- 공공부문 노사관계의 주요 쟁점

공공부문 노사관계의 주요 쟁점

한국노동사회연구소
소장 노광표

공공부문노동운동론은 총 6회 연재되며, 순서는 아래와 같다.
다섯 번째 회에서는 '공공부문노사관계의 주요 쟁점'을 다룬다.

- I. 공공부문 ; 개념 정의와 현황
- II. 공공부문 노사관계의 특성
- III. 공공부문 노조의 조직 현황
- IV. 공공부문 단체교섭의 진단 및 평가
- V. 공공부문 노사관계의 주요 쟁점**
- VI. 공공부문 노동운동의 발전과제

1987년 7~9월 노동자대투쟁을 경과하면서, 공공기관에 노동조합이 설립되었고 전체 노사관계에서 공공기관노동조합이 차지하는 비중이 커지고 그 위상도 높아지고 있다. 공공기관노조들은 공공부문의 노동통제와 인사제도의 불투명성·불공정성에 저항하는 한편, 기관 운영의 자율성을 쟁취하는 활동을 통해 공공기관 종사자들의 목소리를 대변하는 조직으로 성장하였다. 공공기관에 노동조합이 설립되었다는 것은 개별적인 인사관리가 집단적인 노사관계로 변모함을 뜻하는 것이었다.

노동조합의 설립은 기관 단위의 노사갈등 그리고 노정간의 갈등요인을 내포하는 것이었다. 특히나 외환위기 이후 역대정부의 공공기관 정책이 민영화와 시장화 그리고 기관의 효율화 정책(인력감축, 외주화 등)에 중점을 두어지면서 공공기관노사관계는 대립관계로 변화하였으며 이 갈등은 현재도 지속되고 있다. 이 갈등의 밑바탕에는 공공기관 노사정간의 상호 불신이 크게 작용하고 있다. 정부는 공공기관의 운영이 방만하고 비효율적이라고 판단하고 있다. 반면 공공기관노동조합들은 정부의 공공기관 정책은 공공기관의 책무인 공공성을 파괴하고 공공기관 종사자들만의 희생을 강요하는 정책이라 비판한다.

이 글은 공공기관노사관계의 주요 쟁점을 검토 한다. 공공기관노사관계의 핵심 쟁점은 임금 및 근로조건 사항 못지않게 공공기관의 운영 및 관련 법제 그리고 민영화 등 구조개편 정책을 둘러싸고 갈등이 빈발하는 것이 특징이라 할 수 있다. 여기에서는 공공기관노사관계의 주요 쟁점인 ‘지배구조와 경영평가’ 등 두 가지 사항을 중심으로 살펴본다.

1. 공공기관의 지배구조

공공기관이 경쟁력을 갖고 조직의 효율성을 높이기 위해서는 기관(조직)의 내·외부 이해관계자들의 권한과 책임을 설정하는 지배구조와 운영제도가 잘 갖추어져야 한다. 민간기업에 있어 지배구조는 내부 지배구조와 외부 지배구조로 나뉘는데, 내부 지배구조는 이사회, 감사 등 기업내부 조직을 통해 감시기능이 이루어지는 내부적 통제기구를 지칭한다. 이에 비해, 외부 지배구조는 기업인수시장, 주식시장, 채권자 등 기업조직 외부의 시장기구를 통해 감시기능이 이루어지는 외부적 통제장치를 지칭한다. 공공기관, 특히 공기업의 유형에는 민간과 유사한 내부 지배구조와 외부 지배구조가 존재하는데, 여기에 공공기관의 지배구조와 관련해 민간부문과 구분되는 핵심 요소는 정부와 공공기관 간의 관계라 할 수 있다(오연천 외, 2004).

1) 공공기관운영법 제정 이전 시기

그 동안 공공기관들은 내부 지배구조의 핵심이라 할 임원(기관장, 감사) 선임을 둘러싸고 끊임없는 정치적 논란이 제기되었을 뿐 아니라, 임원 선정과정에서 공공기관의 직무와 연관성이 전혀 없거나 임명권자와의 친밀관계로 인한 특혜성 인사(낙하산 인사, 보은인사)가 빈발하여 노사갈등 및 사회적 문제로 비화되기도 하였다. 현재 공공기관의 지배구조는 2007년 공공기관운영법(이하, 공운법)의 제정으로 크게 변화하였는데, 공운법 제정 이전의 지배구조를 시기별로 보면 <표 1>과 같이 4단계로 구분해 볼 수 있다.

〈표 1〉 공운법 체제 이전의 공공기관 지배구조와 감독체제 비교

구분	정부투자기관 관리기본법	경영구조개선 및 민영화에 관한 법률	정부산하기관 관리기본법	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
총괄감독기관	기획예산처	재정경제부	기획예산처	국무총리, 과학기술부총리
지배권·정책 결정권 행사주체	-대통령, 주무부,기 획예산처 -정부투자기관운영 위원회(심의·의결 기관)	-주주총회(사실상 대통령과 주무부장 관이 지배권 행사) -각 기관별 이사회 가 정책결정 주체	-대통령, 주무부(주 로 주무부장관이 지배권 행사) -정부산하기관운영 위원회(심의·의결 기관)	-국무총리 -연구회(법인, 4개 분야) -연구회:이사장, 이 사, 감사
지배구조	-표준지배구조모델 설정 -내부지배구조:사 장, 감사, 이사회	-표준지배구조모델 설정 -내부지배구조:사 장, 감사, 이사회, 주주총회, 주주협 의회	-표준지배구조모델 을 규정하지 않음 (개별 설립근거법 에 의해 지배구조 설계)	-표준지배구조모델 설정 -정부출연연구기관: 원장, 감사 -연구회:이사장, 이 사, 감사
경영평가제도	-공통기준 적용(기 획예산처 주관) -외부전문가가 기관 및 사장의 경영실 적 평가	-사장경영계약평가 제도 운영 -비상임이사회가 사 장 경영실적 평가	-공통기준 적용(주 무부처 주관, 주요 사업 평가기준 결 정) -주무부장관이 외부 전문가로 평가단을 구성하여 평가	-공통기준 적용(5개 연구회 주관) -외부전문가 평가
경영공시제도	-경영공시제도 도입	-경영공시규정 없음	-경영공시제도 도입	-경영공시규정 없음
기타	-예산편성지침 통보	-감사원 감사 특례 인정	-외부감사규정 도입	-외부감사규정 도입 -예산요구기준 통보

자료: 홍길표(2012)

첫째 시기는 정부의 직접적인 통제시기(1962~1984년)이다. 정부는 경제발전을 위해 공
기업을 적극적으로 설립하고 활용했다. 주로 해외차관을 활용해 SOC건설, 기간전략산업

분야에서 포철, 도로석유공사 등 23개 공기업을 설립했다. 당시 특별법에 근거를 두고 설치된 공기업에 대한 체계적인 관리는 부재했다고 할 수 있다. 둘째 시기는 정부투자기관 관리기본법(이하, 정투법)이 시행되었던 1984~1997년이다. 이 시기는 공기업을 제도적으로 관리하면서 동시에 경영자율성 확대를 위한 정투법이 제정되었다. 제도 도입 취지는 과거의 사전통제 방식을 지양하고, 경영평가에 의한 사후 관리체제로 전환하고, 인사·예산 등에 대한 정부 승인제를 폐지하며, 이사회 의결로 확정하는 방식이었다. 셋째 시기는 외환위기 이후 민영화와 구조조정(1997~2003년)의 시기였다. 1997년 8월 공기업민영화에 관한 법률 제정을 계기로 옥상옥(屋上屋)으로 비판받던 이사장 제도를 폐지하고, 사장이 이사회회장을 겸임하도록 변경하였다. 또한 1999년 2월 정투법 개정을 통해 상임이사제도를 부활하는 대신 정부이사제도를 폐지했다. 넷째 시기는 2004년 이후인 정투법과 정산법에 의한 관리 시기이다. 2004년 정산법 제정을 통해 산하기관에 대한 경영평가, 기관장 공모, 고객만족도 조사 도입 등 산하기관 적정관리를 위한 틀을 마련한 점이 특징이다.

2) 공공기관운영법 제정 이후

정부의 공공기관 관리는 2007년 공공기관운영법 제정을 계기로 큰 변화를 겪게 된다. 공운법의 모체는 OECD가 제시한 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)이었다.¹⁾ OECD 가이드라인에 근거해 공공기관에 대한 체계적 관리시스템의 구축과 내·외부의 견제·감독 시스템 강화를 통해 공공기관의 책임성 투명성을 확보하고, 기관장의 책임경영체제 보장 및 정부 감독 범위의 합리적 재조정을 통해 경영진이 책임지고 일할 수 있는 시스템 구축을 목적으로 법률이 제정되었다. 특히 공운법 체제하에서 이사회는 공공기관 경영의 자율성과 책임성을 담보하는 핵심 기구로서 공운법 이전에 비해 그 기능과 권한이 확대되었다. 내부 통제의 핵심인 이사회, 특히 비상임이사의 권한과 책임을 크게 강화하였는데, 이를 위해 모든 기관에 선임비상임이사를 도입하고, 비상임이사의 감사요청권, 이사회회 의결권 해임건의권을 신설하였다. 특히 시장형 공기업의 경우 선임비상임이사가 이사회 의장 역할을 수행하도록 하였다.

1) 공운법은 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprise)에 기초해 탄생하였는데, 통일성·전문성 있는 소유권 정책추진과 규제정책을 담당하는 부처가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착의 우려를 배제하기 위해 일반관리 기능(소유권 행사, 공공부문 운영에 관한 사항, 경영평가 및 감시감독)의 집중화, 즉 산업정책 기능과 소유권 행사 기능의 분리를 강조하고 있다.

한편, 내부 통제시스템 강화를 위해 도입된 것이 감사제도의 기능 강화이다. 공공기관의 방만경영, 기관장 및 임직원의 도덕적 해이 등에 대해 감사가 견제할 수 있도록 역할을 강화하였다. 이를 위해 감사는 직원채용과 배치를 요구할 수 있는 권한을 보유하는 한편 감사의 직무를 성실히 수행하지 않을 경우 기획재정부장관이 공운위의 심의의결을 거쳐 손해배상을 청구(공운법 제43조의4, 손해배상책임)하거나 해임건의를 할 수 있도록 했으며, 경영공시 내용에 대한 검증 책임도 주어졌다.

(1) 공공기관 임원 임명절차

공공기관의 임원 선출 및 결정에 관여하는 기구는 임원추천위원회, 공공기관운영위원회, 주무장관(혹은 기획재정부장관), 대통령이다. 이 4개 단위가 상호 연결되면서 공공기관의 기관장, 감사, 비상임이사를 임명하고 있다. 기관장의 경우, 공기업은 임원추천위원회가 복수 후보를 추천하면, 공공기관운영위원회가 심의하고, 이 후보를 주무장관이 제청해 대통령이 임명한다. 준정부기관은 임원추천위원회가 심의하는 과정은 동일하나 주무장관이 임명권을 가진다. 감사의 경우 기관장과 동일한 절차를 밟으나 주무장관이 기획재정부장관으로 대체된다. 상임이사의 경우 공기업, 준정부기관 모두 기관장이 임명한다. 기관장의 책임 경영을 위해 상임이사에 대해 기관장의 인사권을 인정한 것이다. 비상임이사의 경우 임원추천위원회가 복수 후보를 추천하면, 공기업은 기획재정부장관이, 준정부기관은 주무장관이 임명한다(오건호, 2012).

〈표 2〉 공공기관 임명 절차

대상	임명 절차
기관장	공기업: 추천위 → 운영위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 준정부기관: 추천위 → 운영위원회 → 주무장관
감사	공기업: 추천위 → 운영위원회 → 기획재정부장관 제청 → 대통령 준정부기관: 추천위 → 운영위원회 → 기획재정부장관
상임이사	공기업, 준정부기관: 기관장 임명
비상임이사	공기업: 추천위 → 기획재정부장관 임명 준정부기관: 추천위 → 주무장관 임명

자료: 오건호(2012)

그런데 이와 같은 민주적 선임 절차가 마련되었음에도, 공공기관 임원 인사를 둘러싸고 정치적 편향성 및 전문성 문제(이른바, 낙하산 인사)가 발생하는 원인은 어디에 있는가? 형식적으로 보면, 임원추천위원회가 임원 임명의 첫 단추에 해당되며, 그 기능과 역할이 매우 중요함을 확인할 수 있다. 하지만 임원추천위원회는 구성과 운영에 있어 문제를 지

니고 있다. 공운법에 따라 임원추천위원회는 비상임이사와 이사회가 선임한 외부인사로 구성되는데, 이 때 비상임이사가 과반수를 차지하고 위원장도 비상임이사가 맡게 된다. 비상임이사가 과반수를 차지하는 근거로 공공기관 내부 자율성을 강조하지만, 공공기관 비상임이사는 공기업의 경우 기획재정부장관, 준정부기관의 경우 주무장관에 의해 임명된 인사들이다. 따라서 정부가 임명하는 비상임이사가 주도하는 임원추천위원회가 정부의 영향력에서 자유로울 수 없는 한계가 있다. 게다가 임원추천위원회 운영규정은 공공기관 임원을 우선순위 없이 3~5배수로 추천하도록 정하고 있다. 사실 5명까지 임원추천 후보를 허용한 것은 사실상 임원추천위원회의 사전 심의 기능을 스스로 부정하는 결과로 판단된다. 게다가 임원추천위원회는 복수 추천인을 정하여 보고할 뿐, 추천 심사 결과에 대한 소견문을 제출하지 않는다. 결국 임원추천 심사 과정이 형식적으로 진행되어 상위 기구인 공공기관운영위원회가 3~5배 후보 중에서 공운위 임의대로 임원을 고르도록 방조하고 있다. 단지 임원추천 절차를 밟았다는 명분을 상위기구에 제공함으로써 정부의 권력형 인사를 정당화하는 들러리 역할을 하고 있는 셈이다.

이렇듯, 임원추천위원회 제도 시행으로 공공기관 임원 인사의 공정성과 객관성이 강화되었는지에 대한 평가를 보면 부정적인 의견이 더 많이 제기되고 있다. 김병섭·박상희(2011)의 연구에 따르면, 공공기관 임원에 대한 정치적 임명을 줄이고자 추천위원회 제도가 도입되었지만 그 효과가 나타나지 않은 것으로 드러났다. 여전히 공공기관 임원 인사는 추천위원회라는 제도적 변수보다는 대통령의 교체라는 정치적 변수에 의해 영향을 받고 있다는 것이다. 임추위 회의록을 통해 공공기관 지배구조를 분석한 이민호(2010)도 임원추천위원회가 원래 의도한 정책 목표를 달성하지 못하고 있다고 평가하고 있다. 또한 경실련(2011)은 27개 공기업을 대상으로 한 기관장 임명실태 분석보고서를 통해 선임과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점으로 ①정부 지침에 따라 임원추천위원회의 최종 후보자를 3~5배수로 추천함에 따라 사실상의 추천기능 상실, ②공운위 내에서 실질적 심사권을 갖고 있는 인사심의소위원회의 불투명한 운영, ③민간위원 참석률 변동에 따른 공운위 내 정부위원의 비중 증대 문제, ④공공기관 차원에서의 임원추천위원회의 형식적 운영 및 불투명성”을 꼽고 있다.

공공기관 기관장 선임에 있어 임원의 자질이나 적격성에 상관없이 정파적 이해에 따라 밀실에서 결정하여 공공기관 임원으로 내려 보내는 관행은 새로운 제도 도입에도 근절되지 않고 있다. 이의 해결을 위해서는 정부 스스로 절차를 준수하려는 노력과 함께 시민사회의 감시와 고발 및 현 제도 운영의 허점을 보완할 필요가 있다. 이 중 핵심은 임원추천위원회의 운영 투명성을 높이기 위한 회의록 및 심사결과의 공개 등이다.

(2) 공공기관운영위 구성 및 운영

공공기관운영위(이하, 공운위)는 2007년 공공기관운영법이 시행되면서 설립된 공공기관의 실질적인 관리감독의 책임을 갖고 있는 위원회이다. 공운위는 공공기관의 운영에 관한 법률 제8조에 따라 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치된 기획재정부장관 소속의 위원회이다. 공운위는 위원장(기재부 장관)을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원²⁾과 11명 이내의 기재부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성된다. 민간위원의 참여를 법으로 규정한 이유는 공공기관 운영에 있어 국민의 요구를 수렴하고, 전문가의 의견을 수용하기 위함이라 할 것이다. 그런데 민간위원의 선정은 기재부장관이 추천하고 대통령이 최종 결정하는 방식이어서 위원 선정의 적절성, 정치적인 편파성 논란에 휩싸이는 경우가 다반사이다. 또한 민간위원 선정에 있어 다양한 분야와 대표성을 띤 인사가 추천되지 않고 있으며, 정부 임의대로 선정하여 분야별 균형이 훼손되고 있다는 비판도 제기된다. 또한 공운법 제9조에는 노동계를 포함하여 추천하도록 되어 있지만, 공운법 제정 및 운영위원회 구성 이후 노동계 인사가 위촉된 적은 한 번도 없어, 다양한 의견주체들의 광범위한 참여가 보장되는 민주적 지배구조가 확립되어 있지 않다는 비판에 직면해 있다.

이런 점에서 정치권력으로부터 일정하게 독립적으로 공공기관을 운영·감시할 수 있도록 운영위원들은 국회가 추천하는 인물을 위원으로 구성하는 것이 바람직하다 할 것이다.³⁾ 덧붙여 공공기관의 공적 서비스의 직접 이해관계자인 공공서비스 제공자와 이용자의 참여를 보장하여야 한다. OECD 가이드라인에서도 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다.”고 권고하고 있다.

이런 점에서 공공기관의 지배구조는 정부 ‘독점형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 변화되어야 한다. 실제 서구 공기업들은 참여형 지배구조를 이루는 경우가 많다. 프랑스를 보면, 공기업 이사회에는 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표, 전문가 대표, 종업원대표 등이 주로 1 : 1 : 1의 비율로 참여한다. 예를 들어 프랑스 가스공사(GDF) 이사회는 5명의 정부대표, 5명의 전문가, 5명의 종업원대표 등으로 구성된다. 프랑스 전

2) 정부위원은 기획재정부 장관을 위원장으로 하여, 국무총리실의 차관급 공무원, 그리고 시행령상의 기획재정부차관, 행정안전부차관, 국민권익위원회의 차관급 공무원, 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원을 포함한 8명으로 구성된다(공운법 §9①, 동법 시행령 §11①).

3) 방송통신위원회와 원자력안전위원회는 위원에 대한 국회 추천권을 보장하고 있다

력공사(EDF)의 이사회도 5명의 정부대표, 5명의 전문가, 5명의 종업원대표로 구성된다.⁴⁾

공운위의 역할을 보면 공운위가 공공기관 관리감독에서 차지하는 비중을 가늠할 수 있다. 공운위는 공기업 임원 인사, 공공기관의 경영평가, 기능조정 등을 심의·의결하는 공공기관 지배구조의 최고의결기구이며, 공공기관 운영체계에 있어서 핵심적인 역할을 수행한다. 공운법 제8조에 의하면 공운위는 “①공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정, 지정해제와 변경지정, ②기관의 신설 심사, ③기관의 경영공시, ④공시의무 등의 위반에 대한 인사상 조치 등, ⑤공공기관의 기능조정 등, ⑥공공기관의 혁신지원 등, ⑦시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, ⑧공기업·준정부기관의 임원 임명 등”을 담당하고 있다.

다음으로 공운위의 관할 문제이다. 현재 공공기관들은 기관 관리·운영의 효율성을 이유로 기획재정부 산하 공공정책국이 통합·관리하고 있다. OECD 공기업 가이드라인(OECD, 2005)이 지적하듯이 공공기관의 소유권 집중이 필요하다더라도 해당 업무를 어디에서 관장하고 추진하느냐가 중요하다. 우리나라는 기획재정부가 이 역할을 담당하다보니 공공기관 운영을 지나치게 효율성 중심으로 재단하는 경우가 비일비재하고, 또한 부처의 산업적 요구를 담아내지 못하는 한계가 지적되어 왔다. 재무적 실적 중심의 평가와 심사를 바꾸려면 기획재정부와 같은 재정당국이 아닌 국정총괄기구인 총리실 직속으로 하는 것이 바람직하다. 이렇게 될 때 부처의 이해관계를 조정 통합하는 기능을 통해 공공기관의 효율적 운영과 함께 공공성을 유지 확대해 나갈 수 있을 것이다. 이와 같은 공공기관 관리에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 독립기구화하는 방안을 적극 검토 할 때이다. 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 공공기관 관리기구를 독립기관형으로 두고 있는 대표적인 국가이다. 특히 핀란드는 SOSD의 운영 투명성과 책임성을 확보하기 위하여 SOSD를 총리 직속 기관으로 설치하고, 공기업 관리에 대한 최종 책임을 총리가 지도록 하고 있다.

4) 유럽국가 중 독일에선 감독이사회에 노동자대표가 1/3에서 과반수까지 참여하고 스웨덴에선 이사회에 2~3명의 종업원 대표가 참여한다. 반면 영국, 미국, 캐나다, 호주 등 영어권 국가에서는 공공기관 이사회에 노동자대표가 참여하는 규정이 없다. 한국조세연구원, 「주요국의 공공기관 I, II」 (2010) 참조.

2. 경영평가제도

공공기관들은 정부의 직·간접적인 재정 지원을 통하여 정부의 정책집행을 뒷받침하거나 혹은 공적 재화를 생산하는 활동을 수행하고 있다. 따라서 공공기관들이 수행하고 있는 공적 역할이나 재정 규모 등을 고려할 때, 이들이 국가경제 및 사회 전반에 미치는 영향은 매우 크며, 그 중요성은 갈수록 증대되고 있다. 이와 같은 점 때문에 정부는 그 동안 공공기관과 관련한 법들을 제정하여 체계적으로 감독하고자 하였고, 이들 법을 통하여 공공기관에 대한 체계적인 관리, 책임 경영, 투명한 경영 등을 제고하기 위한 방안으로 경영평가제도와 관련된 규정 등을 운영하여 왔다.

공공기관에 대한 체계적인 경영평가가 이루어지기 시작한 것은 1984년 정부투자기관관리기본법이 제정된 이후부터인데, 이때부터 공공기관에 대한 본격적인 경영평가가 시작하였다. 이어서 2004년 정부산하기관관리기본법 제정을 통하여 그 동안 체계적 관리가 다소 미흡하였던 정부산하기관을 대상으로 경영평가가 이루어져, 정부투자기관과 정부산하기관에 대해서 각각 경영평가가 시행되었다. 2007년 공운법 제정을 통하여, 그 동안 분산되었던 공공기관 경영평가제도가 통합되었으며, 현재까지 이 틀이 유지되고 있다.

1) 경영평가제도의 의의

경영평가제도가 정부의 공공기관 관리에 있어 갖는 의의는 다음과 같이 요약할 수 있다(윤태범, 2011). 먼저, 경영평가제도는 ‘성과계약’을 통해 정부와 공공기관의 관계를 재정립할 수 있게 한다. 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부의 무분별한 개입 문제를 해소할 수 있으며, 특히 정부와 공공기관의 ‘탈정치화’를 실현할 수 있다. 둘째, 공기업 경영 및 준정부기관 관리에 있어서 창의성과 기업이 정신이 발휘되기 위한 기관 운영 자율성의 보장 수단으로, 경영 자율성을 확대하는 대신에 경영성과에 대한 사후적 평가기능을 강화하여 자율 책임경영체제를 구축할 수 있다. 기관의 성과를 평가함으로써 공공기관의 장에게 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여할 수 있다. 또한 평가를 통해 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 동기부여를 보다 강화할 수 있다. 셋째, 공공기관의 도덕적 해이, 즉 자유재량적 행동에 의한 자기목적의 추구, 위험 회피적 행동, 동기유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 극복하기 위해서는 개별 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요하다. 넷째, 공공기관이 비효율적으로 운영되거나 여러 형태의 대리인 비용이 유발되는 원인 중의 하나로 기관 내외부로부터의 경쟁압력이

결여되어 있다는 점을 꼽는다. 따라서 공공기관의 경영혁신 또는 경영성과를 제고하기 위해서는 경쟁요소 또는 압력을 작동시키는 것이 필요하다. 즉, 공공기관 경영에 있어서 시장원리와 경쟁원리 그리고 혁신적 기업가정신을 촉발하기 위한 제도적 장치의 하나가 바로 경영평가제도이다. 마지막으로 경영평가 결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리 순환(management cycle)의 한 과정을 구성하고 있다. 경영평가 과정에서 경영현안에 대한 진단과 개선 방안이 도출될 수 있으며, 다른 기관의 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있게 한다.

경영평가일정을 보면, 공운법 제47조는 공공기관의 장은 경영실적 보고서와 경영계획서 이행실적 보고서를 매년 3월 20일까지 기획재정부와 주무부처의 장관에게 제출하도록 규정하고 있으며, 같은 법 제48조 제7항은 기획재정부장관은 공공기관이 제출한 보고서를 바탕으로 6월 20일까지 평가를 마치고 그 결과를 국회와 대통령에게 보고하도록 규정하고 있다. 실무적으로는 평가대상년도 익년 2월에 평가단 구성이 완료되면 평가의 전문성·공정성 제고를 위해 2~3월경에 평가위원 워크숍 및 교육이 실시되며, 3~5월 중에 경영평가단의 현장실사 및 서면평가가 진행된다. 경영평가 결과와 후속조치 등에 대해 공공기관운영위원회의 심의의결을 거쳐 6월 20일까지 최종 평가결과를 확정한다.

결과 활용은 다음과 같다. 종합 평가결과는 부문별 평가 점수를 합산하여 ‘탁월(S)’, ‘우수(A)’, ‘양호(B)’, ‘보통(C)’, ‘미흡(D)’, ‘아주 미흡(E)’의 6등급으로 구분하며, 등급 구간은 기관 경영실적평가 평균점수 및 표준편차 등을 활용하여 경영평가 확정시에 공공기관운영위원회의 심의·의결로 결정된다. 경영평가의 결과는 임원인사, 성과급 차등 지급, 예산 환류 및 경영개선 등에 활용된다. 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 기획재정부장관이 해당 기관장과 상임이사에 대해서 공운위의 의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다. 경영평가 성과급은 직원의 경우 기관 경영실적 평가결과 등을, 기관장·임원의 성과급은 기관장 경영계약 이행실적 평가결과 등을 고려하여 공운위 의결을 거쳐 기획재정부장관이 구체적인 지급률을 결정한다. 또한 경영실적 우수기관은 차년도 예산편성시 경비 예산을 1% 이내에서 증액 반영토록 하는 반면, 부진기관에 대해서는 1% 이내에서 감액 반영토록 하며 부진기관에 대해서는 경영 컨설팅을 지원하고 경영개선계획을 제출받아 이행실적을 차년도 평가에 반영하도록 함으로써 경영개선을 유도하고 있다.

〈표 3〉 경영평가 성과급 지급률 (단위: %)

유형	구분	S	A	B	C	D~E
공기업 (30개)	직원(투자기관)	250(300)	200(240)	150(180)	100(120)	0
	기관장	120	96	72	48	0
	상임임원	100	80	60	40	0
준정부 기관(86개)	직원	100	80	60	40	0
	기관장	60	48	36	24	0
	상임임원	60	48	36	24	0

* 기준: (직원) 전년도 월기본급 및 기준월봉, (기관장·상임임원) 전년도 기본연봉

2) 경영평가제도 개선 방안

경영평가제도가 공공기관의 경영 투명성과 국민서비스 향상에 일정한 긍정적인 기여를 했음이 분명하다. 하지만 공공기관 경영평가가 공공성과 시장성 사이의 균형을 맞추지 못하고, 공기업이 수익성과 상업성만을 추구하도록 강제하고 있다는 비판도 제기된다. 공공성과 공익성을 달성할 수 있는 정책수단이 공기업에 갖춰져 있지 않고, 상업적 경영평가로 공공서비스 보상, 공공적 기금 지출, 기초 투자 등에 대한 공공기관의 공공서비스 기능이 후퇴하고, 공공기관 간 상업적 경쟁 격화로 안전업무와 같은 필수 서비스 부문에서 취약성을 드러내고 있다는 것이다. 또한 노동계는 경영평가제도의 평가지표(△주요 평가지표 설정의 부적정, △각 평가지표별 세부평가내용의 부적정, △계량평가지표의 지표수 및 가중치 부적정, △평가 가중치의 불균등)와 평가방법(△1년 단위 졸속적 평가 및 왜곡된 평가단 운영, △획일적 성과 위주의 계량지표 평가방식, △문제점투성이의 기관장 평가와의 병행, △합리적 근거 없는 경영평가성과급의 차등 강요, △객관성과 안정성이 결여된 기관 유형 구분) 모두에서 심각한 문제점이 제기되고 있다고 주장한다. 마지막으로 경영평가의 서열화에 따른 기관간 경쟁이 격화됨에 따라 경영평가가 성과급 획득수단으로 변질되고 있다. 이러한 경쟁은 상업성 이외에 일정한 기준이 없는 상태에서 기관간 비용 삭감 경쟁으로 귀결되고 있다.

이와 같은 판단을 토대로 경영평가제도의 전면 개편의 목소리도 커지고 있다. 우선, “공공기관 평가제도의 목적이 경영적 기법에 의한 ‘경영효율화’ 증진이 아닌, 공공기관의 진정한 사회적 가치 확대와 실질적 생산성 확대를 위한 ‘공공서비스 증진’으로 바뀌어야 한다.

이를 위해 현재의 경영평가는 그 명칭을 ‘운영평가’로 변경할 필요가 있다. 또한, 평가방법과 관련하여 경영평가의 주기를 현재의 1년에서 2년으로 바꾸고 제한적으로 평가 부진 기관에 대해 1년을 유지하는 방안을 모색할 필요가 있다. 한편, 경영평가의 목적이 공기업의 운영 및 서비스 개선에 있듯이 지나치게 성과급과 연동되는 현재의 제도는 변경되어야 한다.”(김철·김경근, 2009).

보다 근본적으로는 재무적 효율성과 수익적 성과만을 강조하는 ‘상업화’를 벗어나 필수서비스의 적절한 제공 여부를 따지는 공공성을 주목해야 한다. 평가에서 다루는 공공성은 크게 고유 사업 목표, 간접효과인 사회경제적 부가가치, 정책효과인 사회적 책임 등 세 가지 영역으로 이루어진다. 첫째, 공공기관의 고유한 목표로서, 공공성을 ‘필수서비스의 보편적 접근성’으로 정의하고 이에 따른 평가지표를 개발한다. 여기에 해당하는 평가지표들은, △모든 계층이 공공서비스를 이용할 수 있도록 사회적 요금체계를 갖추고 있는가?, △모든 국민들이 지역적 격차를 넘어 공공서비스를 이용할 수 있도록 설비가 갖추어져 있는가?, △에너지환경변화, 지역사회경제 환경 등에 조응하도록 공공기관 운영전략이 마련되어 있는가?, △공공서비스 제공을 위한 공공재정 방안이 마련되어 있는가? 등에 관한 것이다. 둘째, 공공기관의 간접적 효과로서, 사회경제적 부가가치를 추계하여 평가한다. 공공기관의 자신의 직접적 기관 목표뿐만 아니라 간접적인 사회경제적 후생효과를 창출한다. 예를 들어, 철도와 지하철은 친환경적 가치 창출, 도심혼잡 절감 비용, 교통사고 비용 절감 등 사회경제적 부가가치를 만들어낸다. 이러한 공공기관의 간접적 효과를 추계하여 공공기관의 역할을 적극적으로 평가하도록 한다. 이는 공공기관이 지나치게 기업회계적 재무평가에 구속당하는 것을 넘게 해 줄 수 있다. 셋째, 공공기관의 사회적 책임 역할을 평가한다. 공공기관의 경우 자신에게 권장되는 역할이 매우 크다. 공공기관 평가에 있어 “차별없는 직장, 고용창출, 사람 투자, 건전한 노사관계, 지역사회 배려” 등은 공공기관의 애초 목적은 아니지만 공공기관이 자신의 기관 목표를 수행하는 과정에서 병행할 수 있는 과제이다. 이러한 역할들은 현재 우리 사회가 공공기관에 권장하는 과제라는 점에서 ‘공공권장정책’으로 평가될 수 있다.

참고문헌

- 김철·김경근, 2009. 『공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점』. 사회공공연구소.
- 김철, 2015. 『‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 개정의 쟁점과 대안-관료통제에서 민주적 지배구조로』. 사회공공연구원.
- 국회예산정책처, 2008, 『공공기관 경영평가제도 평가』
- 오건호·노광표 외, 2012, 『공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색』, 사회공공연구소.
- 윤태범, 2011, “현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제”, 『공공기관 정책 평가와 향후 과제』 한국조세연구원, 공공기관 정책 학술대회 자료.
- 홍길표, 2012, “공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선”, 『공공기관 정책 평가와 향후 과제』 한국조세연구원, 공공기관 정책 학술대회 자료.

[별첨] 2016년 공공부문 정책이슈 보고서 발간 목록

제13호 (2016년 1월)

영역	제목	필자	소속
Issue Letter	창간 첫돌을 맞아	김주영	전국공공산업노동조합연맹
공공부문 동향	2016년 공공기관노사관계를 전망한다	노광표	한국노동사회연구소
이슈 분석	2016년 예산편성지침 다시 보기	유병홍	고려대학교 노동연구원
이슈 분석	정부의 전력 판매시장 개방 움직임과 문제점	신동진	전국전력노동조합
공공연구 분석	『공공기관 고용관리 정책 평가』 연구 리뷰	박용철	한국노동사회연구소
공공부문 판례	계약직 노동자의 계약갱신에 대한 기대권과 평가절차의 적합성 여부	황수옥	한국노동사회연구소

제14호 (2016년 2월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공직사회 성과급제 "박스 인생"이라고 전해라	김태성	전국공무원노동조합
이슈 분석	성과연봉제 권고안 비판적 검토	박용철	한국노동사회연구소
이슈 분석	간접고용의 문제점과 개선방안: 한전고객센터를 위주로	곽현희	전국전력노동조합 한전고객센터
공공연구 분석	『공공기관 임금피크제 도입의 주요 쟁점과 과제』 리뷰	노광표	한국노동사회연구소
공공연구 분석	OECD 공기업 지배구조 가이드라인 I	홍주환	한국노동사회연구소

제15호 (2016년 3월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 투쟁 추진현황	이정환	전국공공산업노동조합연맹
공공부문 동향	박근혜정부 3년, 공약 이행을 점검한다.	노광표	한국노동사회연구소
이슈 분석	공기업준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안 검토	박용철	한국노동사회연구소
이슈 분석	금융부문 성과주의 확산의 영향과 시사점	임수강	금융경제연구소
이슈 분석	복수노조의 한계를 뛰어넘어 성과연봉제를 저지하자	이희복	한국중부발전노동조합
공공연구 분석	OECD 공기업 지배구조 가이드라인 II	홍주환	한국노동사회연구소

제16호 (2016년 4월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	4.13 총선 평가와 노동의 과제	노광표	한국노동사회연구소
이슈분석	공공기관 경영실적평가제도의 문제점 및 개선방안	박용철	한국노동사회연구소
이슈분석	보건의료부문 성과주의 확산의 영향과 시사점	나영명	전국보건의료산업노동조합
이슈분석	내일의 댐을 생각하며	이영우	K-Water 노동조합
공공연구 분석	OECD공기업지배구조가이드라인 III	홍주환	한국노동사회연구소
공공연구 분석	성과연봉제의 취업규칙 불이익변경 관련 의견서	유성용	노무법인MK컨설팅
판례분석	복지포인트 통상임금 인정	황수옥	한국노동사회연구소

제17호 (2016년 5월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	본말이 전도된 공공부문 개혁	노광표	한국노동사회연구소
이슈분석	성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 관련 부당노동행위 사례 및 투쟁계획	김훈	전국공공산업노동조합연맹
이슈분석	직능-자격체계 재구축의 노동정치와 노동계의 접근 전략	박명준	한국노동연구원
공공연구 분석	공공기관 임금실태와 과제	박용철, 윤자호	한국노동사회연구소

제18호 (2016년 6월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	'쓸모(성과)'에 대처하는 우리의 자세	은수미	더불어민주당
공공부문 동향	공공기관 성과연봉제 및 퇴출제 도입 반대 투쟁 중간 점검	노광표	한국노동사회연구소
이슈 분석	민영화의 빚장 연 공공기관 기능조정 방안	노광표	한국노동사회연구소
이슈 분석	국가 해외자원개발의 방향성: 석유공사 사례를 통해 본 과제와 방향 고찰	김병수	한국석유공사 노동조합
이슈 분석	해외자원개발의 진단과 과제: 광물자원을 중심으로	선승대	한국광물자원공사 노동조합
공공연구 분석	공공기관 고용실태와 과제	박용철, 윤자호	한국노동사회연구소

제19호 (2016년 7월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	하반기 공공부문노조의 과제	노광표	한국노동사회연구소
공공부문 동향	공공부문 노동조건과 노사관계를 보는 눈	강수돌	고려대학교
이슈 분석	전력·에너지산업은 소유의 공유화(국유화)와 운영의 공영화가 답이다.	이호동	에너지노동사회네트워크
이슈 분석	정부의 발전정비 기능조정에 대한 문제점 및 정책제언	한말호	한전KPS노동조합
이슈 분석	전력 판매 민간개방(경쟁체제) 확대는 민영화 정책이다.	신동진	전국전력노동조합
공공연구 분석	「공공부문에서 성과주의 임금체계는 타당한가?」 리뷰	노광표	한국노동사회연구소
공공연구 분석	「공공기관 경영평가의 수용도 제고방안: 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로」 리뷰	박용철	한국노동사회연구소

제20호 (2016년 8월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공기업정책연대 투쟁본부 68일 노숙투쟁 평가 및 향후 과제	박해철	전국공공산업노동조합연맹
특별 좌담	공공부문 상반기 투쟁평가 및 하반기 전망 좌담회	-	-
이슈 분석	국민편익 증진, 중소기업 활성화 및 국가 관광경쟁력 향상을 위한 공공기관의 역할 제고 방안: 인천국제공항 입국장 면세점 추진 필요성	송중곤	인천국제공항공사노동조합
공공부문 노동운동론	1. 공공부문: 개념정의와 현황	노광표	한국노동사회연구소

제21호 (2016년 9월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	해고연봉제 반대 총파업은 국민의 명령이다.	이용득	더불어민주당 환경노동위원회
공공부문 동향	공공부문 노동운동을 우뚝 세우겠습니다!	김주영	전국공공산업노동조합연맹
이슈 분석	경영평가제도 문제점 및 개선방안	김훈	전국공공산업노동조합연맹
공공부문 노동운동론	2. 공공부문 노사관계의 특성	노광표	한국노동사회연구소
공공연구 분석	「공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망」 리뷰	박용철	한국노동사회연구소

제22호 (2016년 10월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공공부문 노동자에게 보내는 글	한정애	더불어민주당
이슈 분석	「공공부문 임금체계 개편방안 연구」 리뷰	박용철	한국노동사회연구소
공공부문 노동운동론	3. 공공부문 노동조합의 조직현황	노광표	한국노동사회연구소
공공연구 분석	성과관리의 미래: 기업들이 전통적인 연말평가를 포기하면 어떤 일이 벌어질 것인가?	홍주환	한국노동사회연구소

제23호 (2016년 11월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	공공노련 노동자의 힘으로 성과퇴출제를 박근혜 대통령과 함께 퇴출시킵시다	이정미	정의당
공공부문 동향	노동개혁, 박근혜게이트 그리고 촛불항쟁	노광표	한국노동사회연구소
이슈 분석	전국철도노동조합의 최장기 파업의 배경과 전망	허인	전국철도지하철노동조합협의회
이슈 분석	성과연봉제 관련 소송 현황 및 쟁점	우지현	공공운수노조 법률원
공공부문 노동운동론	4. 공공부문 단체교섭의 진단 및 평가	노광표	한국노동사회연구소
공공연구 분석	「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」리뷰	박용철	한국노동사회연구소

제24호 (2016년 12월)

영역	제목	필자	소속
공공부문 동향	2017년, 광장의 요구는 고달픈 삶을 바꿀 '개혁'입니다.	우원식	더불어민주당
공공부문 동향	2016년 노사관계 평가와 2017년 전망	이병훈	중앙대학교 사회학과
이슈 분석	위기를 기회로, 새로운 노동 패러다임 모색	박용철	한국노동사회연구소
이슈 분석	박근혜 탄핵정국 동향과 노동의 대응	우태현	한국노동조합총연맹 중앙연구원
공공부문 노동운동론	5. 공공부문 노사관계의 주요 쟁점	노광표	한국노동사회연구소

공공부문 정책이슈보고서는

공공부문 노동정책, 노사관계 진단 등 공공부문 정책강화를 위해 2015년 1월에 창간된 월간지입니다.

- 보고서는 공공노련 홈페이지(www.publicunion.kr)에서도 보실 수 있습니다.
- 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락 주십시오.

