

공공부문 보고서

정책 이슈

2017 **3** | 제27호

■ 공공부문 동향

- 공공기관 지정 현황 및 특징 (2013~2017)

■ 이슈 분석

- 공공부문 대선 의제(Ⅱ): 공공부문 단체교섭의 구조 개편

■ 공공연구 분석

- 「공공기관 임금정책 평가」 리뷰
- 노조 조합원의 NCS 인식 실태와 노조의 대응방안



전국공공산업노동조합연맹

정책이슈

2017 **3** | 제27호

- 공공부문 동향
• 공공기관 지정 현황 및 특징 (2013~2017) 5
- 이슈 분석
• 공공부문 대선 의제(Ⅱ): 공공부문 단체교섭의 구조 개편 19
- 공공연구 분석
• 「공공기관 임금정책 평가」 리뷰 31
• 노조 조합원의 NCS 인식 실태와 노조의 대응방안 41

공공부문 정책이슈 보고서

발행인	박해철
편집인	편집위원회
발행처	전국공공산업노동조합연맹
발행일	2017년 3월 30일
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

- 공공기관 지정 현황 및 특징
(2013-2017)

공공기관 지정 현황 및 특징 (2013-2017)

한국노동사회연구소
연구원 윤자호

기획재정부(이하 기재부)에서는 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 공운법)」 제6조에 근거하여, 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관운영위원회를 개최해 공공기관 지정 절차를 밟는다. 지정된 공공기관은 “운영의 투명성 제고 및 책임경영체제 구축”을 위해 공운법에 의한 각종 규율을 받게 된다(기재부, 2013).” 즉, 공공기관 지정에는 정부의 공공부문 정책의 방향성이 반영되어 있다고 볼 수 있다.

이 원고에서는 공운법에 따른 공공기관 유형에 대해 살펴보고, 유형별로 공공기관이 어떤 관리를 받는지 소개한다. 그 후, 최근 5년(2013년-2017년)간의 공공기관 지정 추이와 특징을 살펴봄으로써 공공기관 지정 흐름과 현황을 짚어보고자 한다.

1. 공공기관 유형 분류 및 공운법 적용 내용

〈표 1〉 공공기관 유형 구분

구분 I	기준	구분 II	기준
공기업	- 직원 정원 50인 이상 - 자체수입액이 총수입액의 1/2 이상	시장형	- 자산규모 2조원 이상 - 총수입액 중 자체수입액이 대통령이 정하는 기준 이상
		준시장형	- 시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	- 직원 정원 50인 이상 - 공기업이 아닌 공공기관	기금관리형	- 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금 관리를 위탁받은 준정부기관
		위탁집행형	- 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	- 공기업과 준정부기관을 제외한 기관		

「공운법」 제5조에 의하면 공공기관은 직원 정원과 자체수입비율에 따라서 △공기업과 △준정부기관, 그리고 △기타공공기관으로 나뉜다. 공기업은 준정부기관은 다시 ①시장형 공기업 ②준시장형 공기업으로, 그리고 준정부기관은 ①기금관리형 준정부기관과 ②위탁

집행형 준정부기관으로 나뉜다(〈표 1〉 참조).

이렇게 공공기관을 유형별로 분류하는 이유는 각 기관의 성격과 수행 업무, 그리고 그 기능에 맞게 지배구조를 차별화함으로써 효율적인 관리체계를 구축하는 데 있다. 즉, 공공기관의 유형에 따라 공운법에 의해 적용받는 관리감독 체계가 달라지는 것이다(바른사회시민참여, 2016). 이를테면 기타공공기관은 통합공시 및 고객만족도조사, 기능조정 등의 의무사항만 지니며, 공기업과 준정부기관에 비해 상대적으로 정부의 관리에서 자유롭다. 반면 공기업과 준정부기관의 경우 이사회 구성 및 임원 임명, 감사, 경영실적 평가 대상이 된다(윤상우, 2013).¹⁾

〈표 2〉 공공기관 유형별 공운법 적용내용

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시 고객만족도조사 기능조정 공공기관혁신	○	○	○	○
이사회구성	15인 이내	15인 이내	15인 이내	×
이사회위원장	선임 비상임이사	기관장*	기관장	×
감사위원회	○	△**	×	×
선임·비상임이사	○	○	○	×
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	대규모기관: 1/2 미만 소규모기관: 2/3미만	×
임기	기관장: 3년, 이사·감사: 2년			×
연임	1년 단위			×
기관장과의 경영계약	○	○	○	×
임원 보수기준	○	○	○	×

1) 한편 현행 공공기관 지정제도는 ①공공기관 및 수행 업무의 성격보다는 직원 정원과 자체수입비율 등의 정량적·외형적인 특성을 중심으로 구분되고 있으며, 특히 ②기타공공기관에 대한 기준이 모호하며 기관의 특성에 맞는 관리체계가 마련되어 있지 않다는 한계점 내지는 문제점을 지니고 있다(윤상우, 2013; 바른사회, 2016).

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
감사·감사위원회에 대한 직무수행 평가	○	○	○	×
임명	기관장	(대규모***) 임원추천위원회 → 공운위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	(대규모***) 임원추천위원회 → 주무장관 제청 → 대통령 임명	×
		(소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 주무장관 임명	(소규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	
	상임이사	기관장 임명	기관장 임명	×
	비상임 이사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명	(대규모) 임원추천위원회 → 주무장관 임명	×
			(소규모) 주무장관 임명	
감사	(대규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명 (소규모) 임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기재부장관 임명		×	
예산안 확정	이사회 의결		주무장관 승인	×
경영실적평가 경영, 예산지침, 감사기준	○	○	○	×

자료: 기재부(2014), 바른사회시민회의(2016)

* 자산 2조원이상: 선임, 비상임이사

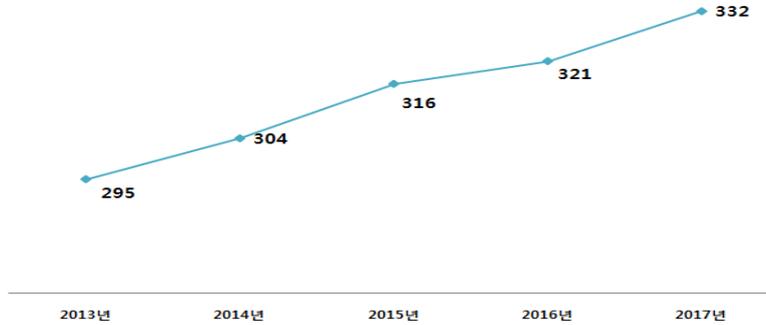
** 자산 2조원 이상만 적용

*** 총수입 1천억↑, 직원정원 500명↑ / 기금형 준정부기관의 경우 자산 1조원↑, 직원정원 500↑

2. 공공기관 지정 추이

2017년 현재 공공기관 수는 2013년에 비해 12.5% 증가한 332개로, 2013년(295개) 이후로 그 수가 지속적으로 증가하고 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] 공공기관 지정 추이 (2013-2017)



공공기관 유형별로 증감 추이를 살펴보면 ①시장형 공기업은 변동이 없고, ②준시장형 공기업은 2016년까지 증감이 없다가 2017년에 5곳이 추가로 지정되었다. ③기금관리형 준정부기관은 2016년 17곳에서 16곳으로 한 기관이 지정 해제 되었고, ④위탁집행형 준정부기관의 경우 2016년 5곳이 추가로 지정되었다. 마지막으로 ⑤기타공공기관은 매 년 증가하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3> 공공기관 지정 추이 (2013-2017)

기관 유형	2013	2014	2015	2016	2017	'13-'17 증감율
시장형공기업	14	14	14	14	14	0.0%
준시장형공기업	16	16	16	16	21	31.3%
기금관리형 준정부기관	17	17	17	16	16	-5.9%
위탁집행형 준정부기관	70	70	69	73	73	4.3%
기타공공기관	178	187	200	202	208	16.9%
합계	295	304	316	321	332	12.5%

3. 유형별 공공기관 지정 추이

이 장에서는 공공기관의 변동 유형을 ①신규 지정(기존 기관 지정+기관 설립) ②기관 통폐합(기관 통폐합 후 명칭 변경 + 기관 통폐합 후 한 기관에 편입) ③유형 변경 ④지정 해제·폐지로 나누어 본다. 그리고 공공기관의 변동 요인은 ①지정요건 변화 (기관의 변화) ②관리·감독 강화 필요성 고려(기관 운영의 책임성 혹은 공공성 고려) ③기관의 특성 고려 ④여건 및 환경 변화(법제도의 변화 등)으로 나누어 보았다.

□ 준시장형 공기업

〈표 4〉 준시장형 공기업 변동 현황 (2013년, 2017년)

	2013년		2017년	
	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*
유형 변경	(기타공공기관→준시장형 공기업) 울산항만공사, 해양환경관리공단	① + ②	(기타공공기관→준시장형 공기업) 그랜드코리아레저, 한국전력기술 한전KDN, 한전KPS, 한국가스기술 공사	② + ④

* ① 지정요건 변화 (기관) / ② 관리·감독 강화 필요성 고려 / ③ 기관의 특성 고려 / ④ 여건 및 환경 변화

준시장형 공기업은 2013년 기타공공기관이었던 울산항만공사와 해양환경관리공단이 “직원 정원 증가·기관 통합·관리 강화 필요성 등(기재부, 2013)”으로 인해 준시장형 공기업으로 변경 지정된 이후, 2016년까지 변동이 없었다.

2017년에는 기타공공기관이었던 △그랜드코리아레저(관광공사 자회사), △한국전력기술, △한전KDN, △한전KPS(한전 자회사), 한국가스기술공사(가스공사 자회사)가 준시장형 공기업으로 변경 지정되었다. 기재부에 따르면 이는 “국민경제에 미치는 영향과 공공기관 기능조정에 따른 상장 추진 등 여건 변화 등을 고려”하고, “기관운영의 책임성, 투명성이 높아지도록” 한 결과이다.²⁾

2) 한편 산업은행과 수출입은행에 대한 공기업 지정이 무산되며 정부의 국책은행 경영혁신의 실효성에 의문이 제기되고 있다(아시아투데이, 「산은·수은 ‘공기업 지정’ 무산…알맹이 빠진 국책은행 경영혁신(2017.01.31.)」)

□ 기금관리형 준정부기관·위탁집행형 준정부기관

기금관리형 준정부기관의 경우 2013년부터 2015년까지 17곳으로 유지되었으나, 2016년 한국방송통신전파진흥원이 사업 이관으로 기금사업비 집행비율이 하락하여 기금관리형 준정부기관에서 위탁집행형 준정부기관으로 변경 지정 되었다.

<표 5> 기금관리형 준정부기관 변동 현황 (2016년)

유형 변경	2016년	
	기관명	변동 요인*
	(기금관리형 준정부기관→위탁집행형 준정부기관) 한국방송통신전파진흥원	①

* ① 지정요건 변화 (기관) / ② 관리·감독 강화 필요성 고려 / ③ 기관의 특성 고려 / ④ 여건 및 환경 변화

위탁집행형 준정부기관은 2015년 금융위원회 산하의 한국거래소가 자본시장법 개정으로 독점적 사업구조가 해소되고(허가주의로 변경), 복리후생비 대폭 삭감(68.6%) 등을 통해 방만경영 중점 관리기관에서 제외되어³⁾ 공공기관에서 지정 해제되었다(기재부, 2015).⁴⁾ 이후 위탁집행형 준정부기관은 지정 요건 부합 여부에 따라 지정기관의 수가 변경되었다.

<표 6> 위탁집행형 준정부기관 변동 현황 (2013년, 2016년)

	2013년		2015년		2016년	
	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*
지정 해제	-	-	한국거래소	① + ④	-	-
신규 지정	-	-	-	-	아시아문화원, 한국지식재산전략원, 시청자미디어재단	①
유형 변경	(기타공공기관→위탁집행형 준정부기관) 한국승강기안전기술원, 한국보건복지인력개발원, 농림수산물교육문화정보원	① + ②	-	-	(기금관리형 준정부기관→위탁집행형준정부기관) 한국통신전파진흥원 (기타공공기관→위탁집행형준정부기관) 한국국제협력단	① ② + ④
통폐합	-	-	-	-	한국승강기안전관리원+한국승강기안전기술원 → 한국승강기안전공단	

* ① 지정요건 변화 (기관) / ② 관리·감독 강화 필요성 고려 / ③ 기관의 특성 고려 / ④ 여건 및 환경 변화

3) 한국거래소는 공공기관 정상화 대책에 의해 방만경영 중점관리 대상기관으로 선정된 바 있었다(기재부, 2014).

4) 단, 방만경영과 관련하여 언론과 국회 등의 지적이 있어온 점을 감안하여, 추후 방만경영이 발생하지 않도록 방만경영 재발방지책을 검토한 후 금융위원회에서 관리·감독하는 것을 전제로 하였다.

□ 기타공공기관

기타공공기관은 다른 유형의 공공기관에 비해 지정 증가율이 높은 것으로 나타났다. 이는 공운법 적용대상이 되는 기관 중 공기업과 준정부기관의 기준에 미치지 않는 기관이 기타공공기관으로 지정되기 때문인 것으로 보인다.

〈표 7〉 기타공공기관 변동 현황 (2013년-2017년)

	2013		2014년		2015년		2016년		2017년	
	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*	기관명	변동 요인*
신규 지정	세종학당재단, (재)한국문화정보센터, 농업정책자금관리단, 국제식물검역인증원, 한국의료분쟁조정중재원, 한국보건 의료연구원, 건설근로자공제회, 한국양성평등교육진흥원, 한국의약품안전관리원	①	산업은행, 기업은행, 산은지주 (재지정) (주)위터웨이플러스, 항공안전기술센터, 한국건강가정진흥원, 한국공정거래조정원, 아시아문화개발원, 한국여성인권진흥원 (신규지정)	③+④ ①	한국식품안전관리인증원, 국립광주·대구과학관 (신설) 등 20개 기관**	①	울산과학기술원, 한국나노기술원, 국방전직교육원, 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 국립농업생물자원관, 식품안전정보원, (재)한국장기증원, 한국인체조직기증원	①	한국재정정보원, 한국저작권보호원, 한국산림복지진흥원 등 13개 기관***	①
유형 변경			(준정부기관→기타공공기관) 한국산업기술시험원	③	(준정부기관→기타공공기관) 한국예탁결제원 (기타공공기관→기타준정부기관) 한국해양과학기술진흥원	①				
통폐합			소상공인진흥원(준정부기관) + 시장경영진흥원(기타공공기관) → 소상공인시장진흥공단(준정부기관) 통합							
지정 해제	호국장학재단, 한국생산성본부, 한국기업데이터(주)	① + ④			한국표준협회, 인천종합에너지(주), 산업금융지주, 한국정책금융공사, 코스콤	① + ④	한국문화예술회관연합회, (재)체육인재육성재단, 아시아문화개발원, 한국회귀의약품센터, (주)해울	①		

* ① 지정요건 변화 (기관) / ② 관리·감독 강화 필요성 고려 / ③ 기관의 특성 고려 / ④ 여건 및 환경 변화

** (재)국제원산지정보원, (주)해울, (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단, (재)한식재단, (재)한국예술인복지재단, 한국도박문제관리센터, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 한국데이터베이스진흥원, IOM이민정책연구원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 오송첨단의료산업진흥재단, (재)한국스마트그리드사업단, 한국식품안전관리인증원, (재)일제강제동원피해자지원재단, 한국방사선안전재단, (재)중소기업연구원, 한국해양조사협회, 한국상수도협회

*** 한국재정정보원, 한국저작권보호원, 한국산림복지진흥원, 한약진흥재단, 국립부산과학관, 경북대학교치과병원, 한전 의료재단법인 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교, 환경보건협회, 사단법인 한국기술자격검정원, (재)연구성과실용화진흥원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 의료기기정보기술지원센터

하지만 기관의 특성과 정책의 변화에 따라서 기관의 유형이 지정되거나 변경되는 경우도 있다. 2014년 민영화가 공식적으로 중단된 산업은행, 기업은행, 산은지주 3개 기관이 “시장에서의 평가가 가능하다는 점을 고려”하여 기타공공기관으로 지정되었고, 준정부기관이었던 한국산업기술시험원은 시험 및 인증 시장에서 민간기업과 경쟁하는 기관의 특성을 고려하여 유형이 변경되었다.

<참조> 2017년도 공공기관 현황

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(산업부) 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사 (해수부) 부산항만공사
준시장형 공기업 (21)	(기재부) 한국조폐공사 (문화부) 그랜드코리아레저(주), 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (산업부) (주)한국가스기술공사, 대한석탄공사, 한국전력기술(주), 한전KDN(주), 한전KPS(주) (국토부) 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단 (방통위) 한국방송광고진흥공사
기금관리형 준정부기관 (16)	(교육부) 사립학교교직원연금공단 (문화부) 국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 한국문화예술회관위원회, 한국언론진흥재단 (산자부) 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (인사처) 공무원연금공단 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (73)	(교육부) 한국교육학술정보원, 한국장학재단 (미래부) (재)우체국금융개발원, (재)한국우편사업진흥원, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국과학창의재단, 한국방송통신전파진흥원, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원 (외교부) 한국국제협력단 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원 (농식품부) 농림수산물교육문화정보원, 농림수산물기술기획평가원, 축산물품질평가원, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사 (산업부) 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 사회보장정보원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원 (환경부) 국립공원관리공단, 국립생태원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단

구 분	(주무기관) 기관명
	<p>(여가부) 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원</p> <p>(국토부) 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 한국국토정보공사, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단</p> <p>(해수부) 선박안전기술공단, 한국수산자원관리공단, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산연수원</p> <p>(안전처) 한국소방산업기술원, 한국승강기안전공단</p> <p>(공정위) 한국소비자원</p> <p>(방통위) 시청자미디어재단</p> <p>(원안위) 한국원자력안전기술원</p> <p>(보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단</p> <p>(식약처) 축산물안전관리인증원</p> <p>(경찰청) 도로교통공단</p> <p>(산림청) 한국임업진흥원</p> <p>(농진청) 농업기술실용화재단</p> <p>(중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인시장진흥공단</p> <p>(특허청) 한국지식재산전략원</p> <p>(기상청) 한국기상산업진흥원</p>
<p>기타 공공기관 (208)</p>	<p>(국조실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원</p> <p>(기재부) 한국재정정보원, 한국수출입은행, 한국투자공사</p> <p>(교육부) 강원원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북대학교치과병원, 경상대학교병원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원</p> <p>(미래부) (재)연구성과실용화진흥원, (재)우체국시설관리단, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 국립부산과학관, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 별정우체국연구관리단, 연구개발특구진흥재단, 울산과학기술원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 한국건설기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국데이터진흥원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원</p> <p>(외교부) 한국국제교류재단, 재외동포재단</p> <p>(통일부) 북한이탈주민지원재단, (사)남북교류협력지원협회</p> <p>(법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단, IOM이민정책연구원</p> <p>(국방부) 국방전직교육원, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원</p> <p>(행자부) 민주화운동기념사업회, (재)일제강제동원피해자지원재단</p> <p>(문화부) (재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권보호원, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원</p> <p>(농식품부) (재)한식재단, 가족위생방역지원본부, 국제식물검역인증원, 농업정책보험금융원</p>

구 분	(주무기관) 기관명
	(산자부) (주)강원랜드, (재)한국스마트그리드사업단, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국원자력문화재단, 한일산업기술협력재단, 한전원자력연료(주), 한전 의료재단법인 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교
	(복지부) (재)한국보육진흥원, (재)한국장애인개발원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한적십자사, 오송첨단의료산업진흥재단, 한국건강증진개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사회복지협의회, 한국의료분쟁조정중재원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기증원, 한약진흥재단
	(환경부) 국립낙동강생물자원관, 수도권매립지관리공사, 한국상하수도협회, 환경보전협회
	(고용부) 건설근로자공제회, 노사발전재단, 사단법인 한국기술자격검정원, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드
	(여가부) 한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원
	(국토부) (주)위터웨이플러스, (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 항공안전기술원
	(해수부) 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사, 한국어촌어항협회, 한국해양과학기술원, 한국해양조사협회, 항로표지기술협회
	(금융위) 중소기업은행, 한국산업은행, 한국예탁결제원
	(공정위) 한국공정거래조정원
	(원안위) 한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원
	(보호처) 88관광개발(주)
	(식약처) 의료기기정보기술지원센터, 한국식품안전관리인증원, 한국약품안전관리원, 식품안전정보원
	(관세청) (재)국제원산지정보원
	(방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원
	(문화재청) 한국문화재단
	(기상청) (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단
	(산림청) 한국산림복지진흥원
	(중기청) (재)중소기업연구원, (주)중소기업유통센터, 신용보증재단중앙회, 창업진흥원, 한국벤처투자
	(특허청) 한국발명진흥회, 한국지식재산보호원, 한국지식재산연구원, 한국특허정보원

참고 문헌

- 기획재정부. 2013, 「2013년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료(2013.01.31.).
_____. 2014, 「2014년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료(2014.01.24.).
_____. 2015, 「2015년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료(2015.01.29.).
_____. 2016, 「2016년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료(2016.01.29.).
_____. 2017, 「2017년도 공공기관 지정안 확정」, 보도자료(2017.01.25.).
바른사회시민회의. 2016, 「공공기관 들여다보기」, 2016.05.09(통권16-03).
윤상우. 2013, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 국회예산정책처.

이슈 분석

- 공공부문 대선 의제(1): 공공부문 단체교섭의 구조 개편
- 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」 분석

공공부문 대선 의제(Ⅱ): 공공부문 단체교섭의 구조 개편

한국노동사회연구소
소장 노광표

2017년은 19대 대선이 있는 권력 교체기이다. 권력 교체를 맞이하여 공공부문의 대선 의제를 4회로 나누어 연재한다. 두 번째 회는 '공공부문 단체교섭의 구조 개편'이다.

- I. 공공부문 일자리 창출 방안
- II. 공공부문 단체교섭의 구조 개편
- III. 공공기관 지배구조 및 경영평가
- IV. 공공부문 임금체계 개편

공공부문 노사관계의 갈등이 어느 때보다 심각하다. 노사관계의 갈등 심화 원인으로 정부의 일방적 노동정책 추진이 으뜸으로 지적되고 있지만 공공부문 단체교섭의 형해화도 주요 원인으로 지적된다. 많은 노사관계 연구자들은 단체교섭을 노사관계의 '꽃'이라 말한다. 단체교섭은 노동조합의 기본 활동으로 조합원의 임금, 근로조건, 복리후생, 교육훈련 등 제반 노동 조건을 협상으로 결정하기 때문이다. 단체교섭의 틀, 교섭 사항, 사용자단체의 역할, 단체협약의 실행 정도 등을 보면 노사관계의 수준 및 쟁점을 가늠할 수 있기 때문이다.

그런데 공공부문 단체교섭은 정상적으로 작동하지 않고 있다. 우선, 공무원 단체교섭은 2007년 단체협약 체결 이후 한 번도 진행되지 않고 있는 상황이며, 교원 단체교섭은 사용자인 정부의 비협조적 태도로 단체교섭이 공전된 지 오래되었다. 공공기관의 단체교섭도 대동소이(大同小異)하다. 형식상 공공기관의 단체교섭은 기관별로 진행되고 있지만, 공공기관의 실제 사용자인 정부는 교섭 당사자로 나서지 않고 있다. 임금과 노동조건 등 핵심적인 교섭사항들은 정부가 모두 결정하지만 단체교섭의 당사자로 나서지 않고 있어 기관별로 분권화된 단체교섭의 무용론이 제기되고 있는 상황이다.

이 글은 공공부문 단체교섭의 정상화 방안으로 공공기관 노정교섭의 필요성과 단체교섭의 집중화 방안을 제시하고자 한다. 단체교섭의 집중화를 통해 갈등의 사전적 예방 및 정

책협회의 이루어질 것이고, 이는 공공부문 노사관계의 순기능을 강화할 것으로 판단된다.

1. 공공기관 단체교섭의 실태 및 문제점

1) 단체교섭의 구조와 실태

공공기관 단체교섭은 분권화된 ‘기관별 교섭’을 특징으로 한다. 정부(기획재정부)는 임금 및 근로조건, 복리후생 등과 관련하여 ‘공공기관운영위원회(이하, 공운위)’의 지침을 통해 공공기관들을 전체적으로 통합 관리하고 있지만 단체교섭은 각각의 공공기관 별로 진행되고 있다.

단체교섭의 핵심인 임금 결정과정 및 구조를 살펴보자. 공공기관의 임금은 민간부문과 동일하게 기관별 노사간 자율 교섭으로 결정되는 것처럼 보인다. 하지만 실제 단체교섭에 있어 정부의 임금가이드라인은 공공기관 노사가 뛰어넘을 수 없는 마지노선이다. 공공기관의 임금 및 근로조건 결정은 ‘공공기관운영법(이하, 공운법)’에 의거해서 다섯 단계를 거쳐 확정되는데, 각 단계별 세부 과정과 내용은 다음과 같다.

(1) 1단계: 공공기관 예산지침의 작성과 통보

1단계는 정부가 사전적으로 공공기관의 임금인상 수준을 일정 한도 내로 제한하는 단계이다. 기재부는 공운법에 의거하여 공운위의 의결을 거쳐 매년 공공기관의 예산지침을 확정하여 공공기관에 통보한다(공운법 제50조 경영지침¹⁾). 예산지침은 예산편성 기본방향을 비롯해서 정원, 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비, 예산의 집행 등 주요 항목에 대한 구체적 지침을 정하고 있다. 이 가운데 인건비 항목에 대한 지침에서 임금인상률이 제시된다. 예컨대 「2017년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 “2017년도 총인건비 예산은 2016년도 총인건비 예산의 3.5% 이내에서 증액하여 편성한다.”고 규정하고 있다.

1) 공운법 제50조(경영지침)은 다음과 같다. “기재부장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 1.조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 2. 예산과 자금 운영에 관한 사항, 3.그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

(2) 2단계: 공공기관별 차기회계연도의 예산편성

2단계는 기관 자체의 다음 회계연도 예산편성 및 이사회 의결에 의한 확정단계이다. 각 기관장은 기획재정부의 '예산지침'에 따라 다음 회계연도의 예산(안)을 편성한다. 편성된 예산(안)은 이사회의 심의·의결을 거쳐 확정되고, 확정된 예산은 당해 회계연도 개시 전까지 기획재정부, 주무부처, 감사원에 보고된다(공운법 제40조 6항). 공공기관들은 예산 편성시 인건비 항목에 대해서는 예산편성지침에서 제시된 임금가이드라인을 기준으로 작성하게 된다. 공공기관의 기관장은 '예산지침'에 따라 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다(공운법 제40조 2항). 편성·제출한 예산안은 이사회의 의결로 확정된다.

(3) 3단계: 기관별 임금교섭 및 협약의 체결

매년 노사 양측은 기관별로 임금교섭을 진행하지만, 예산지침에 의거하여 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지기 때문에 임금협상은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하므로 단체교섭은 제한적인 영역에서 진행될 수밖에 없다. 과거 공공기관노조들은 '예산지침'을 벗어나기 힘들기 때문에 임금가이드라인은 지키면서 보충협약을 통해 수당, (비)급여성 복리비를 올리는 방향으로 교섭을 추진해 왔다. 하지만 최근에는 이런 편법도 불가능한 상황이다.

(4) 4단계: 기관별 보수·복리규정 등 내규 개정

임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭 결과에 따라 임금인상 협약안의 내용을 현실화하기 위한 보수·복리규정 등을 이사회를 통해 내규로 개정한다. 즉 보수규정 개선안을 작성하여 이사회에 상정하고, 이는 이사회의 검토·의결을 거쳐 시행된다.

(5) 5단계: 경영실적평가와 성과상여금의 차등 지급

전년도와 당해 년도 임금인상에 대한 감사 및 평가가 이루어진다. 이를 위한 제도적 장치가 경영평가제도이다. 기재부장관이 전년도 말 공운위에서 확정된 경영평가편람에 기초하여 당해 년도에 사업을 수행하고, 다음 연도에 기관장은 경영실적보고서를 작성하여 3월 20일까지 국회, 기재부장관과 주무부장관에 제출한다(공운법 제47조 1항). 기재부장관은 각 공공기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 경영실적을 평가한다(공운법 제48조 1항). 경영평가결과는 매년 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하고 있다(공운법 제48조 5항). 임금인상 수준의 정부방침 준수 여부 등이 평가의 주요 지표가 되는데, 이러한 절차에 따라 수행된 경영실적 평가결과에 의해 기관별 인센티브 상여금이 차등적으로 확정되어 지급된다.

이상과 같이 공공기관의 임금 및 근로조건 결정 절차는 “정부의 예산편성지침 작성 → 지침을 반영한 기관별 차기 회계 연도 예산 편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 임금가이드라인 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약 체결 → 기관별 보수 및 복리 규정 등 내부 규정의 확정 → 전년도와 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급” 등의 단계로 요약할 수 있다. 이러한 단체교섭의 전 과정은 공공기관의 임금교섭에 있어 노사의 자율성을 제약하는 정부의 기제를 잘 보여주고 있다.

여기서 공공기관 단체교섭의 사용자는 누구인가라는 쟁점이 제기된다. ‘단체교섭의 상대방’의 문제로, 공공기관의 경우 정부가 법 규정과 예산편성권을 근거로 공공기관 종사자의 임금 및 근로조건을 결정하지만, 교섭의 당사자는 당해 공공기관의 장이 되기 때문에 그 기관장만을 상대로 하는 교섭은 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 근로조건을 최종 결정권이 없는 상태에서 행하는 단체교섭과 협약 체결은 매우 제한될 수밖에 없는 구조적 문제가 발생한다(임상훈 외 2005; 노광표 2012). 특히 우리나라의 경우 공공기관에서 ‘단체교섭의 상대방’이 누구인가 하는 논란이 더욱 크게 발생하고 있는 것은 정부가 단체교섭의 당사자로서 나서지 않으면서 보이지 않은 개입 활동(invisible employer guideline)을 통해 기관별 단체교섭을 사실상 통제하고 있기 때문이다. 정부가 소유권을 갖고 있는 공공기관에 대해 적절한 감독과 관리 기능을 행사하는 것은 부정할 수 없으나, 그것이 단체교섭에 있어 현재와 같은 정부의 태도를 정당화하는 것은 아니다. 또 하나의 쟁점은 기관별 단체협약이 체결되더라도 그 효력이 제한되는 경우가 발생하고 있다. 물론 그 이유는 단체협약 내용이 정부의 공공기관 정책에 위배되기 때문이다.

2) 단체교섭의 진단 및 문제점

공공기관 단체교섭은 정상적으로 작동하지 않아 노사해조절(labor management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사관계의 갈등구조가 지속·심화되는 비정상적 상태에 있다(이병훈, 2012).

공공기관의 단체교섭은 적지 않은 문제점을 드러내고 있다. 박태주(2001)는 공공부문 단체교섭의 문제점으로 “①비공무원 단체교섭에서는 실질적인 사용자로서 정부의 역할이 불분명하다는 점, ②교섭의 대상이 임금 및 근로조건 등 물질적인 사안에 한정되어 있을 뿐 아니라 교섭구조의 분권화로 인해 정부의 거시 경제적 통제가 불가능해진다는 점, ③기관간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④중앙으로부터의 일률적인 통제에 직

면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의(micro, wildcat corporatism)’가 기관 차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤공공부문 노사관계가 갈등적인 관계로 변화하고 있다는 점, ⑥주요 의사결정과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역량을 동원할 수 없다는 점” 등을 지적하고 있다.

이들 문제점들은 공공기관 단체교섭의 집중화의 필요성을 제기하는 내용이기도 하다. 이들 문제점들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 단체교섭에 있어 사용자의 의결권과 집행권이 분리되어 있다(이종훈, 1997). 정부는 공공기관노사관계에서 외부당사자로 역할을 하려고 하나 실제로는 공공기관에 적용되는 임금가이드라인을 제시하면서 공공기관 임금교섭을 주도적으로 규제하는 기능을 수행한다. 정부의 임금가이드라인은 개별 기관의 노사간 단체교섭시 임금결정의 기준으로 작동한다. 결과적으로 공공기관 단체교섭에서 형식적 사용자인 기관장은 노동조합의 요구 사항에 대해 “정부의 지침 때문에…” 또는 “결정 권한이 없다”는 식의 형식적 대처가 일반화되어 있다.

둘째, 임금 가이드라인의 타당성 및 결정과정의 투명성 논란이다. 정부의 공공기관에 대한 임금가이드라인은 일반적으로 노사 교섭시 준거가 되는 ‘경제성장률, 물가상승률, 경영성과, 생산성증가율’ 등을 기준으로 결정되지 않는다. 정부는 거시경제 전반과 관련된 상황을 고려하여 당해 년도 대비 차기 년도의 예산증가율을 선택하고 임금가이드라인이 이러한 예산 증가율을 따르도록 한다. 더욱이 임금가이드라인은 공공부문의 각 기관마다 다른 공공서비스의 성격이나 경영성과 등과는 상관없이 일률적으로 적용되기 때문에 가이드라인 기준의 합리성 결여라는 문제가 제기된다.²⁾

셋째, 기관별 교섭체계와 획일적인 정부의 통제는 거래비용의 증대, 기관별 눈치 보기, 교섭 지연 등 교섭비용을 증가시키는 요인이 되고 있다.

넷째, 공공기관 의사결정 과정에서의 종업원의 참여 배제는 조직역량 향상에도 부정적인 영향을 미친다. 그 동안 공공기관 노동조합들의 주된 관심사는 임금 및 근로조건 개선에 집중되어 있었다. 하지만 최근 노조의 주된 관심은 ‘기관의 민주화, 기관의 공공성 제공, 노동의 참 의미 찾기’ 등 비물질적인 것으로 바뀌고 있다. 하지만 현재의 단체교섭 의제가

2) 정률제의 획일적 임금가이드라인은 공공기관 간 임금격차의 요인으로 작용한다. 조정되지 않은 분권적 교섭체계(disorganized decentralization)는 기관별 고용형태별 임금 및 근로조건 격차를 확대하는 요인이며, 일률적 가이드라인은 현재의 격차를 그대로 유지 심화하는 효과를 갖는다.

경제적인 영역에 국한되어 있어 노동조합이 요구하는 새로운 의제에 대한 접근 자체를 박탈하고 있다. 이에 대한 접근은 노동조합의 경영참여 허용 등 새로운 제도 개선을 통해 확보되어야 할 영역이다.

다섯째, 현재의 기관별 교섭은 더 이상 지속되기 힘든 상황이다. 기업별 교섭구조의 유지에 사회경제적 비용이 증가하고 있으며, 그 효과도 높지 않다. 또한 공공기관 노동조합들은 산별노조로의 전환을 통해 조직형태의 집중화를 꾀하면서 노정교섭 등 교섭구조의 집중화를 요구하고 있다. 사용자인 정부의 입장에서 교섭구조의 집중화가 부정적인 것만은 아니다. 정부의 경우 현재의 교섭구조로는 실질적인 사용자로서 일관된 임금정책 및 노사관계 정책을 추진하기 힘들다. 공공부문에 상업화나 분권화가 진전되어 임금이 해당 생산물시장이나 노동시장의 상황을 반영하여 결정되면 이러한 경향은 더욱 심화되고 나아가 공공서비스의 질까지 약화시킨다. 정부로서는 임금결정체계가 통합되고 집중될수록 거시 경제적 조정의 폭은 확대된다(Grimshaw, 1988).

2. 단체교섭 집중화 방안

현재 기관별로 분산된 교섭구조는 공공기관간 임금격차의 확대 및 거래비용의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기관 내 담합 구조, 노동조합의 반발 등 부정적인 결과 등을 초래하고 있다. 결론적으로 분권화된 기업별 교섭구조의 순기능은 약화되고, 노사갈등 심화 및 거래 비용 증가라는 역기능만 양산하고 있는 상황이다.

이에 비해 집중화된 단체교섭의 장점은 다음과 같다. 첫째, 임금을 경쟁의 대상으로부터 제외시키는 일종의 '카르텔 효과'를 가져온다. 둘째, 교섭이 작업장이나 기관의 외부에서 발생하기 때문에 분배를 둘러싼 갈등을 외부화 한다. 셋째, 단체교섭과 관련된 거래비용(transaction cost)을 줄이는 효과를 가진다. 넷째, 교섭의 집중화는 정부로 하여금 저인플레이션, 직업훈련의 표준 등과 같은 거시경제적 통제 수단을 제공한다. 다섯째, 교섭문화의 측면에서 정책대결을 통해 필요 이상의 감정대립과 눈치보기식 교섭문화를 극복하게 한다. 여섯째, 교섭대상 측면에서 협소한 기업별 교섭의 틀을 넘어 산업 전체의 현안문제를 뚫으로써 노사가 함께 미래를 준비할 수 있다. 일곱째, 사회기여도의 측면에서 교섭의 무정부 상태를 막고 기업별 임금격차를 축소하여 사회통합을 실현시킨다.

물론 단체교섭의 집중화가 장점만 있는 것은 아니다. 교섭의 집중화는 한편으로는 정부의

직접적인 통제를 가능하게 하나, 다른 한편으로는 노동조합의 집단적인 저항을 가능케 하는 위험성도 동시에 갖는다. 또한 집중화된 교섭과 기관별(보충)교섭의 병합 및 역할 혼재 등을 가져 올 수도 있다. 이와 함께 교섭의 집중화는 노동쟁의를 곧바로 사회적 이슈로 만듦으로써, 특히 공공부문의 경우 노동문제의 정치화 현상이 문제점으로 지적된다.

단체교섭은 노사간 대화 통로라는 점에서 단체교섭 구조는 노사관계 전반에 커다란 영향을 미친다. 그렇다면 정부가 직접(1차) 사용자가 아닌 공공기관 단체교섭의 집중화된 구조는 어떻게 설계되고 운영되어야 하는가. 공공기관들이 정부의 간접적인 통제를 받는다고 하지만, 임금 및 근로조건의 결정에서 개별 기관이 갖는 자율성은 사실상 없다. 그러므로 정부가 직접 사용자로서의 의무를 해야 하나 정부는 실질적인 사용자성 여부와는 무관하게 사용자의 역할을 하지 않고 있으며 기관별 ‘자율교섭’이라는 이름 아래 스스로 사용자의 지위를 인정하지 않고 있다. 즉, 정부는 공공기관 단체교섭에 있어 “당사자 이해 조율(stakeholder interest intermediation)”이 아니라 “공익 규율 또는 당사자 비개입(non-stakeholder public regulation)” 방식을 선호한다.

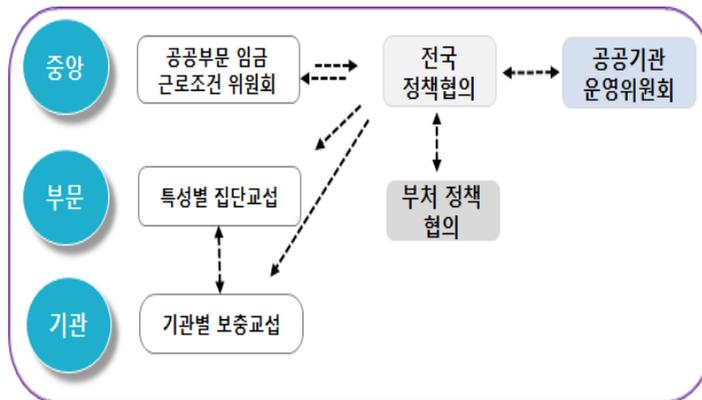
정부는 노동계의 노정(중앙)교섭에 대해 반대 입장을 취해왔고 법원도 정부의 교섭 거부 가 정당한 것이라고 면책해 주었으나, 이는 형식적인 근로계약 당사자뿐만 아니라 실질적인 근로조건 결정권자가 단체교섭의 상대방이 되어야 한다는 원칙에 어긋난다. 공공기관 단체교섭의 교섭의제인 임금 및 근로조건의 결정이 정부의 예산편성지침에 직결되어 있고, 공공기관 종사자의 고용 및 사회보장정책이 정부의 거시경제정책과 밀접히 관련되어 있기 때문에 실질적 사용자에게 해당하는 정부의 단체교섭 참여는 당연하다. 또한 분권화된 기업별 교섭구조의 비효율성과 노사 또는 노정간의 소모적 분쟁을 없애기 위해서도 전국 단위의 집중화된 노정교섭(또는 중앙교섭)이 필요하다.

이는 글로벌 스탠더드(global standard)에도 부합한다. 다른 국가 사례에서도 보듯이 공공기관의 임금 및 근로조건 결정에 있어 실질적인 결정 권한이 있는 정부(또는 사용자단체)가 교섭의 상대방이 되는 것이 일반적이다. 또한 1978년에 체결된 ILO협약 151조 “공공서비스 노사관계 협약(C151 Labour Relations (Public Service))”은 정책결정에 관여하는 고위 공무원, 군인·경찰을 제외한 모든 공공부문 근로자들에게 적용된다고 하면서 다음과 같이 적절한 교섭제도가 만들어져야 한다는 원칙을 정하고 있다. Article 7에서 “관련 공공기관과 공공부문 근로자단체 사이의 근로조건의 교섭을 위한 절차 또는 공공부문 근로자대표가 근로조건의 결정에 참여할 수 있는 여타 방법을 충분히 개발하고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위하여, 필요한 경우에는 국내 사정에 적합한 조치를

취하여야 한다."고 규정하고 있다.

이런 점에서 공공기관 단체교섭은 전국 단위의 집중화된 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 고려해야 한다. [그림 1]은 공공기관 단체교섭의 집중화 모델을 예시한 것이다. 중앙단위 노정교섭에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적인 단체협약을 체결하고, 각 부문별 문제는 업종별·기관별 정책협약의와 기관별 교섭을 보충적으로 채택할 필요가 있다.

[그림 1] 공공기관 단체교섭(협약) 모델



그런데 집중화된 노정교섭(협약)의 실현을 위해서는 다음과 같은 내용들이 마련되어야 한다.

첫째, 정부가 노정교섭의 당사자로 직접 나오거나 아니면 별도의 사용자단체를 구성하여 교섭에 임하여야 한다. 이를 위해 노조법(또는 공운법)에 정부의 사용자 의무를 부여하는 것이 필요하다. 공공기관 노사관계의 정상화를 위한 첫 걸음은 정부가 모범사용자(model employer)로서 역할을 수행하는 것이다. 공공기관노조는 배제의 대상이 아닌 공공부문 혁신과 공공서비스의 실현을 위한 경영의 파트너이기 때문이다.

둘째, 노동조합의 조직대표성 확보와 산별노조 체계화이다. 현재 공공기관 노동조합들은 한국노총, 민주노총 그리고 미가맹 노동조합으로 분산되어 있다. 이에 따라 산별교섭과 특성별 정책협약을 위해서는 노동조합간 ‘공동 교섭기구’를 구성하는 것이 필수적인데, 공공기관 노조들의 분산성은 교섭단 구성을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다. 교원노조와 공무원노조의 사례에서 보듯이 공동교섭기구의 구성 및 운영은 조직 내부의 적잖은 갈등 요인을 수반하기 때문이다. 일회적인 공동 교섭기구가 아닌 일상적 교류 및 협력 사업을 통한 공공기관 노동조합간 연대성 제고가 필요하다. 또한 노정교섭의 촉진을 위해서는 노

동조합 조직의 집중성 확보가 요구된다. 이러한 집중성 문제는 무엇보다도 상급차원에서 체결된 협약이 무리 없이 하부차원에서 이행되는가 하는 합의 순응(compliance)의 문제이기도 하다. 이를 해결하기 위해서는 노동조합 조직운영에서의 집중성의 실현과 더불어 조직 내부민주주의의 강화가 중요하다. 현재 공공기관 노동조합들의 조직대표성 및 집중성은 초보적인 상태이다. 한국노총 산하 조직들은 기업별 노조체제에 갇혀 있으며, 민주노총 공공운수노조도 산별노조 운영에 있어 출발점에 서있기 때문이다. 노정교섭은 기관별 교섭에서 풀지 못하는 경제적 이익을 더 확보하기 위한 방안이 아닌 공공기관의 사회공공성 확보, 공공기관 간 임금격차 해소 및 고용창출, 공공기관 내 비정규직 축소 및 노동조건 현실화 등 기관 차원을 뛰어넘는 공공부문 전체의 공동 과제를 해결하기 위함이다.

공공연구 분석

- 「공공기관 임금정책 평가」 리뷰
- 노조 조합원의 NCS 인식 실태와 노조의 대응방안

「공공기관 임금정책 평가」 리뷰

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

본 연구보고서는 2016년 12월 국회예산정책처(모주영 공공기관평가과 사업평가관 등)이 작성했으며, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 2016년도에 지정된 공공기관 중 기획재정부가 성과연봉제 도입이 완료되었다고 발표한 공기업·준정부기관 119개를 주 평가대상으로 하고 있다.

본 보고서는 제1장 평가 개요를 포함하여 총 4장으로 구성되었다. 제2장에서는 공공기관 임금체계의 현황과 특성을 분석하였다. 임금체계 현황은 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공시된 평균 보수현황 자료와 기관 제출 자료를 활용하였다. 이를 통해 연공급 중심인 현행 공공기관 임금체계로 인하여 발생하는 문제점 등을 도출하고, 정책의 추진배경을 검토한다. 제3장에서는 최근 복리후생비 감축, 임금피크제 및 성과연봉제와 같은 정부의 공공기관 임금정책의 문제점을 절차적·내용적 측면에서 분석하였다. 기획재정부가 발표한 「공공기관 정상화 대책(2013.12)」, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향(2015.1.16.)」, 「공공기관 임금피크제 권고안(2015.5.7.)」, 「공공기관 성과연봉제 권고안(2016.1.28.)」 등을 토대로 정책의 방향과 구체적인 내용을 정리하였고, 기관별로 제출한 임금피크제 추진현황, 성과연봉제 확대 도입 현황 자료, 경영평가보고서를 토대로 관련 제도의 도입 과정에서 빚어진 문제점과 현재 시점에서 제도 설계의 내용에 대하여 평가하였다. 마지막으로 제4장에서는 분석결과를 요약하고 개선방안을 제시하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

1. 주요 내용

1) 공공기관 임금체계 현황

필자는 대상 공공기관의 임금수준과 임금구성, 임금구조 등 임금체계의 핵심 내용을 다음과 같이 분석하였다.

먼저, 2015년 12월말 기준 119개 공기업·준정부기관 정규직 전체인원을 기준으로 한 1인당 평균보수는 2014년 6,672만 2,000원 대비 4.9% 증가한 7,000만 4,000원으로 나타났다. 유형별로 살펴보면 △시장형 공기업의 경우 7,904만원으로 가장 높았고, △준시장형 공기업이 7,035만 9,000원, △기금관리형 준정부기관이 6,729만 2,000원, △위탁집행형 준정부기관이 6,239만 1,000원 순이었다. 임직원을 나누어 살펴보면 2015년 기준 평균보수는 △기관장의 경우 1억 7,087만원, △상임이사의 경우 1억 3,672만원, △정규직의 경우 6,706만원, △무기계약직의 경우 3,833만원으로 나타났다. 정규직 직원과는 다르게 기관장 및 상임이사의 경우에는 기금관리형 준정부기관에서의 연봉이 가장 높은 것으로 나타났다.

다음으로, 2011년부터 2015년까지 공공기관 임금구성을 살펴보면, 기본급과 고정수당을 합한 고정급의 비중은 2011년 75.37%에서 2015년 77.42%로 2.05%p 증가하였는데, 기본급은 2.48%p 증가한 반면, 고정수당은 0.42%p 감소한 것으로 나타났다. 이는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따라 임금체계를 단순화해 나간 결과로 판단된다. 경영평가성과급과 기타성과상여금을 합한 변동급의 비중은 2011년 15.37%에서 2015년 15.45%로 0.08%p 증가하였다.

끝으로, 2015년 우리나라의 임금체계에서 호봉제의 비중은 65.1%인 것으로 나타났다. 2009년 호봉제 비중이 72.2%에 달했던 것에 비하면 점차 감소하고는 있지만, 여전히 지배적인 형태이며, 호봉제 비중의 감소에도 불구하고 1년 미만 근속자 대비 30년 이상 근속자의 임금수준으로 측정한 임금의 연공성은 2010년 3.43에서 2014년 3.72로 상승하는 등 오히려 강화된 것으로 나타났다. 더욱이 직무급, 직능급을 도입한 경우에도 실제로는 다수가 연공에 따라 운영되면서 엄밀한 의미의 직무급 비중은 약 5%, 직능급은 2~3%에 불과한 것으로 추정되고 있다.

2) 공공기관 방만경영 해소 정책 효과 분석

기획재정부는 2013년 12월 발표한 “공공기관 정상화 대책”에서 부채가 많은 SOC·에너지 공공기관 경영진의 고액 성과급, 교육비·의료비·경조금 등 과도한 복리후생 수준을 공공기관의 방만경영에 따른 문제로 언급하였다. 민간기업이라면 가능하기 어려웠을 단

체협약이 공공기관 경영진의 도덕적 해이와 맞물려 가능했다는 것이다. 이에 정부는 공공기관의 방만경영 개선을 위한 조치를 시행하였다. 그 중 공공기관 근로자에 대한 보상과 관련한 주요 내용은 복리후생비의 감축과 임원 보수의 하향조정에 관한 것이다.

먼저, 본 보고서에서는 공공기관 방만경영 해소 정책이 효과가 있었는지를 판단하기 위하여 공공기관 경영정보공개시스템에 주요통계로 공시된 전체 공공기관의 복리후생비 지원 규모를 살펴보았다. 그 결과, 실제로 복리후생비 지원 규모는 2013년 9,427억원에서 2014년 7,479억원으로 1,948억원(20.7%) 감소한 것으로 나타났다. 전체 공공기관 기준으로 연간 1,900억원 수준이 절감된다고 보았던 기획재정부의 예측과 거의 동일한 수준이다. 유형별로는 공기업이 2013년 4,151억원에서 2014년 2,721억원으로 1,430억원(34.4%) 감소하였고, 준정부기관의 경우에는 2013년 1,905억원에서 2014년 1,777억원으로 128억원(6.7%) 감소하였다. 기타공공기관의 경우 2013년 3,371억원에서 2014년 2,981억원으로 390억원(11.6%) 감소한 것으로 나타났다. 하지만, 2014년에 2013년 대비 복리후생비 지원 규모가 가장 큰 폭으로 감소하였던 시장형 공기업의 경우 2015년 복리후생비는 1,887억원으로 2014년 1,425억원 대비 다시 32.4%가 증가한 것으로 나타나고 있다. 기관별로 복리후생비 지원규모 추이를 살펴보면 2014년에는 모든 기관에서 복리후생비 지원규모가 감소하였으나, 2015년에는 남부발전과 지역난방공사를 제외하고 나머지 시장형 공기업에서 모두 복리후생비 지원규모가 2014년 대비 2015년에 다시 증가한 것으로 나타났다. 이는 현원 증가에 따른 자연 증가분을 제외하고 사내근로복지기금 출연의 증가에 기인한 것으로 보인다. 다만, 사내근로복지기금 출연의 증가는 개별 공기업의 경영실적의 호전 외에도 「공기업·준정부기관 예산편성지침」의 개정이 직접적인 원인이 된 것으로 보인다. 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 따르면 2014년까지 1인당 기금누적액의 상한은 2,000만원이었으나, 2015년 개정된 지침은 1인당 2,500만원으로 사내근로복지기금 출연금 상한을 상향조정하였다.

다음으로, 또 다른 방만경영 개선을 위한 조치로 공공기관 임원의 과도한 보수의 하향조정이 이루어졌다. 기획재정부는 “공공기관 정상화 대책” 발표와 같은 날인 2013년 12월 11일 「공공기관 임원 보수지침」 개정을 통하여 공기업 기관장의 경우 경영평가성과급의 상한을 직전년도 기본연봉의 100분의 200에서 100분의 120으로 하향조정하였다. 또한, 상임이사의 경우 기본연봉은 기관장 기본연봉의 100분의 80을 상한으로 하도록 하였고, 경영평가성과급은 공기업 상임이사는 직전년도 기본연봉액을, 준정부기관 및 기타공공기관의 상임이사는 직전년도 기본연봉의 100분의 60을 상한으로 규정하였다. 개정된 지침이 2014년에 최초로 적용되면서 2013년 대비 2014년 기관장 및 상임이사의 평균연봉은

크게 감소한 것으로 나타났다. 특히, 시장형 공기업에서는 2014년 기관장의 경우 35.7%, 상임이사의 경우 21.8% 평균연봉이 감소한 것으로 나타났다. 그러나 2015년에는 기관장 및 상임이사의 평균연봉이 시장형 공기업의 경우를 제외하고 다시 정상화 대책 추진 이전 시점인 2013년 수준에 가깝거나 이를 초과하여 증가한 것으로 나타났다. 이 같은 점을 고려할 때, 2014년 공공기관 기관장 및 상임이사 평균연봉의 감소는 단순히 “공공기관 정상화 대책”에 따른 「공공기관 임원 보수지침」 개정 효과만은 아닌 것으로 보인다. 이것은 2015년에 부채가 35.3조원이 감축되었고, 복리후생비도 전년보다 1,500억원을 절감했다는 사유로 2014년 경영실적평가 결과가 예년 수준 이상으로 회복되면서 성과급을 받는 공공기관의 수가 증가하고, 성과급 액수가 상향됨에 따라 2015년 기관장 및 상임이사의 평균연봉이 시장형 공기업을 제외하고 2013년 수준으로 다시 증가한 것으로 보인다는 점을 지적하고 있다.

3) 공공기관 임금피크제 도입 현황 분석

2015년 12월 기획재정부는 313개 전 공공기관이 임금피크제 도입을 완료하였다고 발표하였다. 2015년 5월 「공공기관 임금피크제 권고안」을 발표한지 7개월만이다. 기획재정부는 보도자료를 통해 2016년 임금피크제 도입으로 절감된 예산을 활용하여 전체 공공기관에서 4,403명을 추가로 채용할 계획이며, 이에 따라 2016년 공공기관 전체 신규채용은 정년연장에도 불구하고 2015년 신규채용 계획 17,672명 대비 4.5% 증가한 18,518명에 이를 것으로 보았다. 특히, 아래 표의 20개 기관은 임금피크제를 통한 채용인원 4,403명의 63.7%에 해당하는 2,804명을 채용할 계획임을 구체적으로 밝혔다. 이들 기관에 대하여 실제 2016년 채용실적을 조사한 결과, 2016년 3/4분기까지 채용계획인원 2,804명 중 72.3%에 해당하는 2,027명의 채용을 완료한 것으로 확인되었다(〈표 1〉 참조).

필자는 정년연장과 임금피크제를 통한 신규채용 증가가 맞물리면서 공공기관의 정원이 실질적으로 증가하고 인력운용의 비효율이 증가하고 있다. 이는 임금체계의 변화를 통한 공공기관의 생산성 향상 취지와는 부합하지 않는다는 점을 지적하고 있다. 공공기관의 업무량에는 변동이 발생하지 않음에도 불구하고 인력을 늘리는 경우에는 그만큼의 비효율이 발생할 우려가 있다는 것이다. 아울러, 기획재정부는 이를 방지하기 위하여 임금피크제 대상자에 대하여 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있는 적합한 직무를 개발하도록 권고하였고, 2015년 경영실적평가에서도 임금피크제 대상자의 직무개발 등을 제도설계의 적절성을 평가하는 요소로 삼고 있지만, 임금피크제 대상자의 직무는 실질적으로는 기존

의 직무와 차이가 없거나, 교수·강사 등 교육관련 직무와 연구·자문 등에 집중되는 등 현재까지 공공기관에서 임금피크제 대상자에게 부여한 직무는 기관의 생산성 저하를 방지하기에는 미흡한 것으로 보인다는 점을 지적하고 있다.

아울러, 필자는 권고안에 따른 임금피크제 도입은 개별 기관의 특성을 충분히 반영하지 못하고 권고안에 따른 기준을 일률적으로 적용함으로써 근로자 개인의 관점에서 임금의 형평성 문제가 발생하였음을 지적하고 있다. 하나는 신규채용 목표 인원이 정부에 의해 기관별로 할당되고 총인건비 내에서 신규채용 인건비를 감당하도록 함으로써 2016년 이전 기관의 정년, 권고안 이전 임금피크제 기도입 여부, 신입과 고령 직원간의 임금격차 및 신규채용자의 임금수준에 따라 임금감액률이 다르게 나타났다는 점이다. 또한 2016년 이전 기관의 정년 나이가 낮을수록 신규채용에 따른 인건비 부담뿐만 아니라 정년연장에 따른 인건비 부담이 발생하기 때문에 임금감액률이 커지는 경향이 있었고, 권고안 발표 이전 임금피크제를 도입한 기관은 이미 한번 임금을 감액했기 때문에 절감액으로 신규채용인원의 인건비를 충당하기 위해서는 더 큰 금액을 감액해야 했다. 그리고 기관의 임금체계의 특성에 따라 근속연수에 따른 임금상승이 크지 않아 신입과 고령직원간의 임금격차가 크지 않거나, 기관 업무의 특성에 따라 석·박사 등 대학졸업 이상의 학력 소지자를 일정 비중 이상 채용해야 하는 경우에는 동일한 규모의 신규채용이더라도 인건비 부담이 상대적으로 크기 때문에 임금감액률을 높게 설정하는 것이 불가피했던 점이 그것이다.

필자는 결과적으로, 전 공공기관에 일률적 기준이 적용됨으로써 기관별로 임금피크제로 인한 임금감액 정도의 차이가 크게 나타났다고 본다. 신규 청년채용을 위해 세대간 고통을 분담하고 기득권을 양보하는 것이 임금피크제의 도입 취지로 설명되고 있으나, 근로자 개인의 관점에서 보면 본인의 성과 및 생산성 변동과는 관계없이 기관의 인력구조와 임금체계에 따라 임금의 감액 정도가 결정되었다는 점에서 형평성 있고 합리적인 비용 분담방식이라고 수용하기에는 어려운 부분이 있음을 지적하고 있다.

〈표 1〉 임금피크제 관련 신규채용 계획 및 채용 현황 (2016. 3/4분기 기준, 단위: 명)

기관명	2013 채용 실적	2014 채용 실적	2015 채용 실적	2016			
				전체 채용 계획	임피제 채용 계획	전체 채용 실적	임피제 채용 실적
한국철도공사	166	505	319	1,070	567	592	567
국민건강보험공단	349	546	512.5	803	382	577.5	179
한국수력원자력(주)	627	677.5	1,369	809	261	633.5	141

기관명	2013 채용 실적	2014 채용 실적	2015 채용 실적	2016			
				전체 채용 계획	임피제 채용 계획	전체 채용 실적	임피제 채용 실적
한국전력공사	819	738.5	1,019	1,255	248	766	248
한국농어촌공사	135	264.25	175	353	228	28	31
한국국토정보공사	109	104	8	168	140	111	85
한전KPS(주)	425	275	557	300	131	107	105
한국토지주택공사	17	5	10	115	109	133	105
한국도로공사	156	166.5	176	206	87	180	85
국민연금공단	226	422	206	230	69	209	69
한국중부발전(주)	124.6	147.3	118.8	130	68	162.8	58
한국수자원공사	252	261	220.5	291	62	301.75	61
한국가스공사	269	187	87	248	61	50	50
한국전기안전공사	106	112	207	233	60	153	27
한국조폐공사	17.7	52	50	65	60	39	30
한국전력기술(주)	110	120	86	70	59	72	59
한국동서발전(주)	205.875	132.5	15.75	87	56	57	52
한국남동발전(주)	263	157	97.5	100	53	74	31
한국남부발전(주)	157	144.5	79.5	80	52	60	21
대한적십자사	248	262	269	228	51	229	23
합계	4,782.175	5,279.05	5,582.55	6,841	2,804	4,535.55	2,027

자료: 공공기관 경영정보공개시스템, 기획재정부 보도자료 및 개별 공공기관 제출자료 재정리.

4) 공공기관 성과연봉제 확대 도입 과정 분석

지난 이명박정부에서는 공공기관의 연공서열 중심 급여체계 개선을 위하여 2010년 6월 간부직을 대상으로 하는 성과연봉제를 도입한 바 있다. 이후 116개 공기업·준정부기관이 모두 간부직을 대상으로 한 성과연봉제를 도입하였고, 권고안에서 제시한 기준도 대부분 충족하는 것으로 나타나면서, 기획재정부는 간부직을 대상으로 한 성과연봉제가 상당부분 정착 단계에 있다고 평가하였다. 동시에 기획재정부는 경쟁이 부재하고 높은 고용안정성 등의 영향으로 민간 대비 공공기관의 생산성이 여전히 70~80% 수준에 불과하다는 점과 호봉제 중심의 보수체계가 공공기관 직원에게 동기를 부여하기에는 미흡하다는 점을 역시 지적하면서 2016년 1월, 비간부직에 대해서도 성과연봉제를 확대 실시하는 내용을 담은 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 발표하였다.

권고안 발표 후, 정부는 성과연봉제 조기 도입을 위하여 총력을 기울여왔다. 이를 위해 공공기관 기관장 워크숍과 성과연봉제 추진 점검회의가 매월 개최되었고, 조기이행성과급·경영평가 가점 등 인센티브와 미도입 기관에 대한 2017년 인건비 동결 등의 페널티가 제시되었다. 그 결과 성과연봉제 권고안 발표 후 5개월만인 2016년 6월, 기획재정부는 120개 전 공공기관에 성과연봉제 확대 도입이 완료되었음을 발표하였다.

필자는 2016년 9월 철도노조 등 공공부문 노조가 시작한 파업이 두 달 넘게 이어지다가 역대 최장기간인 74일 만에 종료되는 등 이번 정책 추진에 따른 사회적 갈등은 심각한 상황이며, 이로 인해 발생한 막대한 사회적 비용을 고려할 때, 성과연봉제 확대 추진 정책은 정부의 평가와 같이 성공적인 것으로만 보기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

첫 번째, 정부는 권고안 및 공공기관 기관장 워크숍 등에서 성과연봉제 확대 추진배경으로 공공부문의 생산성이 민간에 비해 상대적으로 낮다는 점을 제시하였다. 이 과정에서 기획재정부는 공공기관 생산성은 민간의 70~80%에 불과하다는 한국생산성본부 자료를 근거로 들었지만, 이는 「산업부 소관 공공기관 생산성 향상 추진방안」이라는 2014년 산업통상자원부 내부 자료 중 일부를 토대로 한 것으로, 산업통상자원부 소관 공기업을 생산성 평가대상으로 하고, 민간 대기업을 생산성 비교대상으로 삼고 있다는 점을 지적하였다. 즉, 특정 분야 공기업의 노동생산성을 대기업과 비교한 수치를 토대로 규모와 업무특성이 다른 공공기관에 성과연봉제를 일괄적으로 확대 도입할 필요가 있다고 주장하는 것은 정책 추진의 근거로 대표성·타당성이 부족하다는 것이다.

두 번째, 정부 권고안은 상대평가 방식으로 평가등급별로 일정 비율의 인원을 할당하는 방식인데, 이는 구성원 모두가 성실하게 일하더라도 누군가는 낮은 등급을 부여받고 불가 상승률을 고려하여 결정되는 평균 처우 개선률보다 낮은 기본연봉 인상률을 적용받을 수밖에 없음을 지적하고 있다. 만족스러운 정도로 일하는 대부분의 직원들을 평가하는 것은 어려운 일이며, 초점은 어디까지나 매우 우수한 직원들과 매우 불량한 직원들을 구별하는데 있어야 한다는 것이다. 할당(quota) 방식을 사용하는 경우 성과연계급여 제도의 예상 상 통제가 강화되는 장점이 있으나, 일을 잘하면 보상받을 것이라는 직원들의 자신감을 손상할 수 있다고 언급하였다.

세 번째, 객관적이고 공정한 성과평가시스템이 구축되지 못할 경우 성과연봉제는 사상누각에 불과하다는 점을 지적하고 있다. 필자는 민간기업의 성과는 이윤으로 단순히 정의할 수 있는 반면, 공공기관의 경우 효율성과 함께 공공성도 추구한다는 점에서 공공기관은

국민과의 거래를 통해 발생한 이윤만을 성과로 정의할 수 없다는 점, 공공기관의 업무특성 상 업무추진 결과는 여러 가지 사회·정치적 요인들이 결부되어 장기간에 걸쳐 나타나며, 개인화된 업무 보다는 협업을 통해 추진하는 업무가 많다는 점에서 개인의 단기간 노력에 비례하지 않을 확률이 높다는 점을 제시하고 있다.

네 번째, 필자는 성과연봉제 시행에 있어서 정부의 철저적 정당성 확보의 문제점을 지적하고 있다. 정부는 권고안을 통해 120개 공기업·준정부기관에 대하여 연말까지 일률적으로 성과연봉제를 설계할 것을 주문하였다. 기한 내에 제도를 도입하기 위해 기획재정부는 공공기관 기관장 워크숍과 성과연봉제 추진 점검회의를 매월 개최하여 기관장 등의 참석 하에 추진 상황을 점검하였고, 조기이행성과급·경영평가 가점 등 인센티브와 미도입 기관에 대한 2017년 인건비 동결 등의 페널티를 제시하면서 강하게 성과연봉제를 밀어붙였다. 그 결과 불과 5개월 만에 120개 공기업·준정부기관에 성과연봉제 확대 도입 완료료를 발표할 수 있었다. 이처럼 무리한 일정으로 성과연봉제를 추진한 결과, 기한이 촉박하여 5~6월에 성과연봉제를 확대 도입한 공공기관 69곳 중 절반 이상인 37개 기관에서 노동조합의 고소·고발이 발생한 것으로 확인되었다. 지난 2016년 5월 고용노동부장관은 성과중심 임금체계 개편이 취업규칙 불이익 변경요건과 상충하지 않는다고 강조하였으나, 이사회 결의만으로 성과연봉제를 도입하는 것은 노동관계법상 무효일 가능성이 높다는 해석이 있다는 점을 고려할 때 법원의 판단에 따라 정책이 좌초될 수 있고 이 경우 불필요한 막대한 사회적 비용을 정부 스스로 초래한 셈이 된다는 것이다.

5) 개선방안

이러한 분석 결과를 토대로 본 보고서는 과도하거나 변칙적인 복리후생제도에 대해서는 지속적인 관리·감독을 강화하고, 임금피크제 대상자 직무개발 등 임금피크제를 통해 직무 중심 임금체제로의 전환을 모색할 필요가 있으며, 구성원의 이해와 참여를 제도적으로 보장하는 합리적 성과평가지스템 구축이 필요하다는 개선방안을 제시하였다. 주요 내용은 아래의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 공공기관 임금정책 개선방안

개선 사항	주요 내용
과도하거나 변칙적인 복리후생 제도에 대한 지속적 관리, 감독	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 감사원 감사결과, 또 다시 복리후생제도의 방만한 운영이 적발되었다는 점을 고려할 때, 과도하거나 일탈적인 복리후생제도에 대한 지속적 관리·감독 필요 - 그간의 임금보전적 성격에서 벗어나 직원의 직업만족도와 조직몰입도를 제고하려는 본래의 취지에 부합하는 방향으로 복리후생 제도 개선 필요
임금피크제 대상자 직무 개발 등 직무중심 임금체계로의 전환 모색	<ul style="list-style-type: none"> - 임금피크제 대상자에게 적합한 직무를 개발·부여하고 직무가치에 따른 임금을 책정함으로써 직무 중심 임금체계로 변화시키는 계기로 삼을 필요가 있음.
구성원의 이해와 참여에 기반한 합리적 성과평가시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 사실상 사용자인 정부가 공공기관 노동생산성, 객관적 성과지표 개발가능성에 대한 합리적 근거를 제시하고 충분한 설명에 나섬으로써 성과연봉제 확대 필요성 및 도입방식과 관련한 사회적 합의를 도출할 필요가 있음. - 강행도입 과정에서 발생한 노사갈등과 불신을 해소하기 위하여 성과지표 개발 및 성과평가 과정에서 근로자 개인 및 노동조합의 참여와 의견제시 기회를 제도적으로 보장할 필요가 있음.

2. 시사점

이상 국회예산정책처의 「공공기관 임금정책 평가」 보고서 내용을 살펴보았다. 본 보고서는 공공기관 임금체계의 현황 분석을 바탕으로 최근 정부가 추진한 공공기관 방만경영 해소 정책, 2016년 시행된 임금피크제, 그리고 성과연봉제 등 임금정책의 성과와 한계를 검토하였다.

필자는 임금체계나 성과평가 관련 일부 내용에서 논의가 필요한 것을 제외하고는 전반적으로 정부의 임금정책을 객관적이고 냉철하게 평가한 것으로 보인다. 임금은 노동자가 수행하는 일의 가치와 보람, 나아가 사회적 역할 등을 평가하는 중요한 요소가 된다. 아울러 공공기관은 효율성만을 추구할 수 없는 고유한 특성을 가지고 있다. 정부는 그동안 이러한 점을 간과하고 단기적이고 가시적인 성과에 편중되어 비용적인 측면만을 강조하는 임금정책에 치중하였다. 이에 따라 노동자들은 직장생활에서의 보람과 가치를 추구할 수 없었고, 보이지 않는 비효율을 초래하였다. 그리고 나아가 공공기관 고유의 공공성을 실현하는데 있어서도 많은 문제가 발생하였다.

임금정책은 노동자 개개인과 해당기관은 물론, 사회적으로도 중요한 역할을 하는 만큼 관련 정책을 시행하는데 있어서 이해관계자와 충분한 시간을 가지고 논의하여 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 그러한 과정에서 임금정책의 중요성, 능동적 인간형, 동기부여, 생산성 향상, 공공성 발휘, 공공기관의 역할 등이 논의되고 그 중요성을 인식할 수 있을 것으로 기대된다.

노조 조합원의 NCS 인식 실태와 노조의 대응방안

한국노동사회연구소
 객원연구위원 이상범

1. 서론

우리나라에서 진행되고 있는 각종 직업교육이 산업현장과 괴리된 채 추진되면서 불필요한 추가 비용이 발생하고 있다. 이는 수요자인 산업계보다 공급자인 정부 주도로 추진되었기 때문이다. 산업현장과 동떨어진 직업교육은 취업에 대한 불안감을 증대시켜 신규자들로 하여금 직무능력과 전혀 상관없는 자격증, 어학 등 스펙쌓기에 집중하도록 한다. 예를 들면 고용노동부 자료(2014)에 따르면 취업생들이 스펙을 높이기 위해 투자하는 비용은 4년 대졸자 120만원, 전문대졸자 53만원으로 나타났다.

정부는 공급자 중심의 인적자원개발의 한계를 깨닫고 산업계 수요자 중심의 인적자원개발 체계를 구축하기 위해 2002년 이후 국가직무능력표준(NCS: National Competency Standards)을 도입하였다. NCS는 기존 학벌이나 스펙 중심에서 직무능력 중심의 인적자원관리 및 개발에 초점을 맞추고 있다. 특히 국민행복시대를 기조로 하는 박근혜 정부는 “능력중심 사회를 위한 여건 조성”을 핵심 정책사업으로 선정하면서 NCS를 교육 및 산업계에 확대를 추진하였다.

이에 정부는 NCS 확산 효율성을 극대화시키기 위해 산업계를 중심으로 산업별 인적자원개발위원회(Industry Skills Council, 이하 산업별 ISC)를 2015년에 처음 조직하였다. 산업별 ISC는 현재 전기, 기계, 화학, 경영, 금융 등 17개 분야에 구성되어 있으며 협회·단체, 기업, 노동계, 전문가 등이 함께 참여하고 있다. 이는 산업계가 교육훈련과 자격기준·내용을 직접 결정해 인력양성 운영을 주도하고, 인력양성사업을 정부 주도에서 노사파트너십 기반의 산업계로 변화함에 따라 공급자 중심의 직업능력교육을 수요자·현장 중심으로 전환하여 산업계의 인력운영의 미스매치를 극복하려는 시도이다.

NCS 주무 부처인 고용노동부는 교육훈련, 자격제도 등 기업을 중심으로 NCS를 정착시

켜 일-교육훈련-자격 연계체계를 조성하며 궁극적으로 “학벌이 아닌 능력중심사회”를 꾀하고 있다. 먼저 교육훈련의 경우 교육훈련별로 NCS 적용방법 등을 차별하여 현장안착을 도모하여, NCS 적용 훈련기관 및 훈련교사 역량강화 지원, NCS 활용 우수모델 발굴·확산 추진하고 있다. 둘째 자격제도는 전체 국가기술자격 중 일학습병행제 7대 전략분야 국가기술자격 종목을 우선 선정하여 NCS 기준으로 개편하고 있다. 셋째 기업은 중견·중소기업에 컨설팅 지원 및 활용 기업 인센티브를 지원하고 대기업은 스펙초월 채용시스템과 훈련 프로그램 도입을 유도하는 NCS 확산 집중대상 선정, 산업계 주도 확산, 현장 애로사항 즉시 해결 및 타 사업 연계 확산 전략을 수행하고 있다.

정부의 이런 노력에도 불구하고 NCS에 대한 인식이 확산되지 않아 현장 활용이 그렇게 높지 않다. 한국산업인력공단(2013)이 기업 128개, 고등학교 66개, 전문대학 44개, 훈련기관 104개 기관을 대상으로 NCS 실태조사에 따르면 기업의 경우, 다른 기관에 비해 NCS에 대한 인지도가 35.9%로 가장 낮았고, NCS의 활용 15.3%에 불과한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 정부는 2017년까지 18,000여개 기업에 NCS를 적용시킬 계획을 가지고 있다. 정부의 강한 추진력을 바탕으로 NCS를 진행하고 있기 때문에 당분간 NCS는 점차 확산될 것으로 보인다.

그러나 NCS에 대한 낮은 인식과 적은 활용성 못지않게 더 심각한 문제는 NCS의 주요 이해당사자인 노동조합은 정작 NCS에 대해 전혀 모르고 있다는 점이다. 노총뿐만 아니라 지부 간부들도 NCS에 대한 인식이 낮았고 이에 대한 대응방안도 거의 없는 상황이다. 다행히 일부 산업별 ISC에 노조가 참여하고 있지만 적극적인 활동이 부족한 실정이다.

2015년 전기 ISC에 참여하고 있는 공공노련과 금속노련은 이런 노조 상황의 심각성을 인식하고 현장 조합원들의 NCS에 대한 인식 실태조사를 바탕으로 향후 노조 대응방안을 모색하려는 시도를 실시하였다.

본 연구는 그 노력의 결과물 중 일부를 요약 정리한 것이다. 조합원들의 인식 및 NCS에 대한 효과에 대한 실태조사 결과를 바탕으로 노조가 NCS를 어떻게 대응할지에 대한 방안을 모색하였다.

본 연구는 노조가 NCS에 무관심 혹은 외면하기 보다는 노조 활성화를 위해 적극적으로 참여하여 전략적으로 활용할 필요가 있음을 제시하였다. 특히 노사관계 관점에서 노동자들의 숙련체계 형성과 노사관계 안정화를 위해 NCS는 전략적으로 활용할만한 가치가 있다고 판단된다.

2. NCS 의미와 현황

국가직무능력표준(National Competency Standards)은 산업현장에서 필요한 인력양성을 위해 직무 수행에 요구되는 지식·기술 등의 내용을 직무 분야별, 수준별로 체계화한 것을 의미한다(자격기본법 제2조 2호). 따라서 NCS는 산업현장이 요구하는 인재 양성과 관리 가이드라인으로, 자신이 가진 능력에 따라 인정받는 사회 기반 구축하고 NCS를 바탕으로 직업교육(특성화고, 전문대), 훈련(폴리텍대학, 훈련기관) 및 자격제도를 현장(일)에 맞도록 개편하고, 기업의 능력중심 채용 및 인사관리(승진·업무분장 등) 유도하기 위한 시도이다.

NCS의 필요성은 몇 가지로 구분하여 설명할 수 있다. 첫째 산업현장에서 요구하는 능력을 쌓을 수 있는 교육훈련 시스템은 미흡한 실정이다. 따라서 산업현장에서 필요로 하는 직무수행 능력을 쌓을 수 있도록 NCS 기반 교육훈련을 실시하여 수요자 중심의 인력을 양성하고 교육훈련을 통해 무분별한 진학보다 조기 입직을 유도할 수 있다. 둘째 교육훈련과 별개로 자격을 취득하기 위해 학습을 해야 하는 불합리한 상황을 발생시켜 “교육훈련 따로, 자격 따로”로 인한 개인 및 조직의 인적자원개발 중복 투자가 발생하고 있다. 이에 교육훈련과 자격을 연계하여 인적자원개발을 수행하여 불필요한 비용을 줄일 수 있게 된다. 셋째 취업을 위해 일률적으로 어학 등 무분별한 스펙(Over-spec)을 준비하고 입사 후에는 많은 시간을 신입 직원 재교육하는데 시간과 비용 투입해야 한다. 따라서 NCS를 참고하여 직무능력에 필요한 스펙(On-spec)만을 준비하여 입사 후 빠른 업무 적응하고 보상, 배치, 승진 등도 직무중심으로 이루어질 수 있도록 지원이 가능하다.

[그림 1] 학벌중심 사회에서 능력중심 사회로 변화



자료: 국가직무능력표준 홈페이지(www.ncs.go.kr)

NCS는 몇 가지 특성을 가지고 있다. 첫째 직무수행능력은 한 사람의 노동자가 해당 직업 내에서 소관 업무를 성공적으로 수행하기 위하여 요구되는 실제적인 수행능력 배양이 가

능하다. 즉 ‘무엇을 해야 한다’ 보다는 ‘무엇을 할 수 있다’는 인식이 중요하게 된다. 둘째 해당 직무를 수행하기 위한 모든 종류의 수행능력을 포괄하여 제시한다. 특정업무를 수행하기 위해 요구되는 작업능력, 다양한 다른 작업을 계획하고 조직화하는 작업관리능력, 일상적인 업무가 마비되거나 예상치 못한 일이 발생했을 때 대처하는 돌발 상황 대처능력, 해당 산업관련 기술적 및 환경적 변화를 예측하여 상황에 대처하는 미래지향적 능력이 가능하다. 셋째 모듈(Module)형태의 구성되어 있어 한 직업 내에서 근로자가 수행하는 개별 역할인 직무능력을 능력단위(unit)화 하여 개발되며 여러 개의 능력단위 집합으로 구성된다. 마지막으로 산업계 단체가 주도적으로 참여하여 개발하고 있다. 해당분야 산업별 인적자원개발협의체(ISC), 관련 단체 등이 참여하고 산업현장에서 우수한 성과를 내고 있는 근로자 또는 전문가 등 다양한 주체들이 NCS 개발 단계 마다 참여하고 있다.

NCS 수준체계는 산업현장 직무 수준을 중심으로 구성되어 있다. 따라서 NCS 개발 시 1단계에서 8단계 수준에 따라 능력단위 및 능력단위요소별 수준을 평정 제시하고 있다. 1단계는 구체적인 지시 및 철저한 감독 하에 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반지식을 사용한다. 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준이며 수습과정으로 학별은 고졸 미만 이 이에 해당된다. 2단계는 일반적인 지시 및 감독 하에 해당분야의 일반 지식을 사용하여 절차화 되고 일상적인 과업을 수행하는 수준이다. 사원 직책을 가지고 있으며 고졸 정도의 학벌을 필요로 한다. 3단계는 제한된 권한 내에서 해당분야의 기초이론 및 일반지식을 사용하여 다소 복잡한 과업을 수행할 수 있다. 주임 직책으로 전문대졸이 이에 해당된다. 4단계는 일반적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용하여 복잡하고 다양한 과업을 수행하는 수준이다. 대리 직책으로 4년제 대졸의 학력이 필요하다. 5단계는 포괄적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 사용하여 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행하고, 타인에게 분야의 지식을 전달할 수 있는 수준이다. 과장 직책이며 학위는 개인 능력에 따라 달라질 수 있다. 6단계는 독립적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용하고, 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행하고, 타인에게 해당분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준을 말한다. 차장 직책이며 석사 이상의 학위를 보유하고 있는 정도이다. 7단계는 해당분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용하여, 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행할 수 있으며 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준을 의미한다. 부장 직책으로 학위는 개인 능력에 따라 달라진다. 8단계는 해당분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있고, 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있으며 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준이다. 이사 이상 임원급이며 학위는 박사 수준의 능력을 보유한 정도이다.

〈표 1〉 수준별 NCS 내용 및 예시

수준	연계 직책 (예시)	연계 학력 (예시)	내용
8수준	임원	박사	해당분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있고, 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있으며 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준 (지식기술) 해당분야에 대한 최고도의 이론 및 지식을 활용하여 새로운 이론을 창조할 수 있는 수준, 최고도의 숙련으로 광범위한 기술적 작업을 수행할 수 있는 수준 (역량) 조직 및 업무 전반에 대한 권한과 책임이 부여된 수준 (경력) 수준7에서 2-4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
7수준	부장	-	해당분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용하여, 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행할 수 있으며 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준 (지식기술) 해당분야의 전문화된 이론 및 지식을 활용할 수 있으며, 근접분야의 이론 및 지식을 사용할 수 있는 수준, 고도의 숙련으로 광범위한 작업을 수행하는 수준 (역량) 타인의 결과에 대하여 의무와 책임이 필요한 수준 (경력) 수준6에서 2-4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
6수준	차장	석사	독립적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용하고, 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행하고, 타인에게 해당분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준 (지식기술) 해당분야의 이론 및 지식을 자유롭게 활용할 수 있는 수준, 일반적인 숙련으로 다양한 과업을 수행할 수 있는 수준 (역량) 타인에게 해당분야의 지식 및 노하우를 전달할 수 있는 수준, 독립적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준 (경력) 수준5에서 1-3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
5수준	과장	-	포괄적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 사용하여 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행하고, 타인에게 분야의 지식을 전달할 수 있는 수준 (지식기술) 해당분야의 이론 및 지식을 사용할 수 있는 수준, 매우 복잡하고 비일상적인 과업을 수행할 수 있는 수준 (역량) 타인에게 해당분야의 지식을 전달할 수 있는 수준, 포괄적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준 (경력) 수준4에서 1-3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
4수준	대리	대졸	일반적인 권한 내에서 해당분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용하여 복잡하고 다양한 과업을 수행하는 수준 (지식기술) 해당분야의 이론 및 지식을 제한적으로 사용할 수 있는 수준, 복잡하고 다양한 과업을 수행할 수 있는 수준 (역량) 일반적인 권한 내에서 과업을 수행할 수 있는 수준 (경력) 수준3에서 1-4년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준

수준	연계 직책 (예시)	연계 학력 (예시)	내용
3수준	주임	전문대 졸	제한된 권한 내에서 해당분야의 기초이론 및 일반지식을 사용하여 다소 복잡한 과업을 수행하는 수준 (지식기술) 해당분야의 기초이론 및 일반지식을 사용할 수 있는 수준, 다소 복잡한 과업을 수행하는 수준 (역량) 제한된 권한 내에서 과업을 수행하는 수준 (경력) 수준2에서 1-3년 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
2수준	사원	고졸	일반적인 지시 및 감독 하에 해당분야의 일반 지식을 사용하여 절차화되고 일상적인 과업을 수행하는 수준 (지식기술) 해당분야의 일반 지식을 사용할 수 있는 수준, 절차화되고 일상적인 과업을 수행하는 수준 (역량) 일반적인 지시 및 감독 하에 과업을 수행하는 수준 (경력) 수준1에서 6-12개월 정도의 계속 업무 후 도달 가능한 수준
1수준	수습	고졸 미만	구체적인 지시 및 철저한 감독 하에 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반지식 을 사용하여 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준 (지식기술) 문자이해, 계산능력 등 기초적인 일반 지식을 사용할 수 있는 수준, 단순하고 반복적인 과업을 수행하는 수준 (역량) 구체적인 지시 및 철저한 감독 하에 과업을 수행하는 수준

자료: 국가직무능력표준 홈페이지(www.ncs.go.kr)

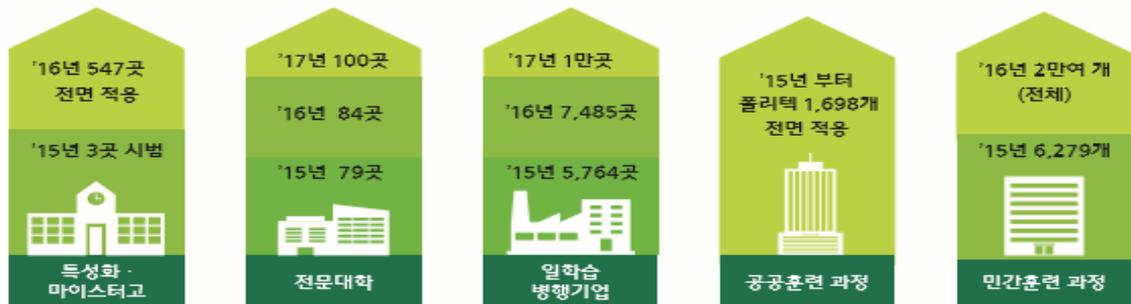
현재 NCS는 고용노동부가 총괄하고, 한국산업 인력공단이 관련 실무를 담당하고 있다. 정부는 산업현장에 필요한 인력양성을 위해 2002년 NCS 개발을 시작하였으며, 2013년 부터 고용노동부 총괄과 산업계 주도로 본격적으로 추진하여 2015년까지 847개 NCS를 개발하였다. NCS 개발은 분야별 산업현장, 교육·훈련, 자격 전문가가 NCS 개발에 참여 하여 현장성 및 활용성을 모두 고려하여 진행하고 하였다. 현장은 산업현장의 수요가 잘 반영될 수 있도록 1만2천여명의 산업, 교육현장 등 민간 전문가가 직접 참여하였다. 2013~2015년 동안 NCS 개발 및 심의에 산업현장 전문가 7,315명, 교육·훈련전문가 3,333명, 자격전문가 1,093명, 소관부처 218명 등 총 11,959명이 참여하였다. 또한 분야별 30~50개의 대표기업이 참여하여, 총 2만7천여개 기업 의견(ex. 삼성전자, 현대 중공업, LG상사 등)이 NCS 개발에 반영되었다.

NCS는 직업교육(특성화고, 전문대), 훈련(폴리텍대학, 훈련기관) 및 자격제도를 현장(일)에 맞도록 개편하고, 기업의 능력중심 채용 및 인사관리(승진·업무분장 등)에 적용되기 때문에 다양하게 활용가능하다. 먼저 교육훈련에는 산업현장 직무 단위, 요구 능력에 맞추어 교육훈련이 개편되며 학과명부터 학습내용까지 변화가능하다. 직무능력을 기준으로

학습목표를 설정하고 인재를 평가하므로 교육훈련 이수를 통해 지망하는 직무에 대한 실무적인 내용을 습득하고 자격을 취득할 수 있다. 둘째 취업준비생은 NCS 기반 교육훈련으로 미리 자신이 나아갈 직무를 준비하여 바로 산업현장으로 나아갈 수 있고 빠른 시기에 입직, 현장에서 전문성을 쌓고, NCS의 경력개발경로 등을 참고하여 경력을 관리함으로써 성장 가능하다. 셋째 기업은 현장맞춤형 인재를 선발하여 신입사원 재교육 비용, 퇴사나 이직으로 인한 비용을 줄이고 직무만족도와 생산성은 높일 수 있고 재직자 훈련 배치, 승진 등도 체계적 인사관리가 가능해짐에 따라 능력중심으로 인재를 운용, 기업 경쟁력을 강화가능하다.

NCS는 2016년부터 특성화고, 전문대학, 일학습병행 기업 및 공공·민간 직업훈련의 교육·훈련과정 편성에 전면 적용되어 산업현장에서 필요로 하는 능력을 갖춘 인력 양성하고 있다. 특성화·마이스터고는 547개 전체 학교, 전문대학은 2017년까지 100개 학교, 일학습병행기업은 2017년 1만개 기업, 공공훈련은 2015년 폴리텍대학 1,698개 과정, 민간훈련은 2016년 2만여개 과정에 적용되고 있거나 적용될 예정이다.

[그림 2] 현장별 NCS 활용 현황



자료: 국가직무능력표준 홈페이지(www.ncs.go.kr)

NCS 기반 채용 현황은 2016년 230개 공공기관에서 선도적으로 도입하여 2017년부터 321개 공공기관 전체로 확대 할 예정이다. 민간기업의 경우 NCS 컨설팅 등을 통해 직무 능력 중심의 능력중심채용 분위기 조성. 특히 경제단체와 주요 대기업(삼성전자, 현대차)을 대상으로 적극적으로 직무능력 기준 채용(NCS활용), 선발기준·절차 사전공지, 불필요한 인적사항스펙 요구 금지 등 NCS 내용 컨설팅을 시도하고 있다.

지금까지 추진되었거나 추진 될 NCS를 보면 속도전을 연상케 한다. 정부가 주도하여 급하게 추진되고 있다는 인상을 받는다. NCS가 2년 동안 집중적으로 개발·보완되었다는 것이 이를 보여준다. 정부는 이미 10년 전부터 산업인력공단을 중심으로 준비하였고 다

양한 전문가들이 1개 NCS당 10여명이 참여하였기 때문에 신뢰성에 문제없다고 주장하지만 현장에서는 그렇지 않다. 현재 NCS는 현장에 맞게 다시 수정하거나 보완하고 있는 경우가 상당수이다. 처음부터 현장성이 결여된 채 개발되었기 때문에 불필요한 추가 비용이 발생하고 있다. 그 원인은 작업현장에 있어 가장 전문적인 이론, 지식, 기술을 보유하고 있는 노동자들이나 현장 출신 노조 간부들의 참여가 부족했기 때문이다. 인적자원개발 활성화의 가장 중요한 요소는 노사파트너십에 기반하여 수행되는 것이다. 그러나 현재 정부의 NCS 추진은 그것이 결여된 채 추진되고 있다.

3. NCS 인식 및 활용 실태조사 결과 분석

1) 조사 개요

조사방식은 노동자 1,022명을 대상으로 설문조사하였다. 공공노련 및 금속노련의 협조를 받아 전기 ISC 유관 사업장 중 노동조합이 있는 한전 등 공기업을 중심으로 이루어졌다. 인사담당자의 경우 총 38개 설문을 회수하여 분석하였고 전기 ISC 사업장 중 유노조 및 무노조 기업 인사노무 담당자를 대상으로 이루어졌다.¹⁾

설문에 참여한 성별은 남성 96%(879명), 여성 14%(143명)이며, 연령은 30대(35.7%), 40대(25.7%), 10대-20대(21.9%), 50대 이상(14.7%) 순이다. 학력은 4년제 졸업(58.2%), 고등학교 졸업(22.9%), 2년제 졸업(13.2%), 대학원 졸업(4.4%), 기능대학교 졸업(1.3%)로 4년제 졸업자가 상당수 차지하였다. 근속년수는 10년 이상(52.9%), 1년-3년(16.8%), 5년-10년(14.1%), 3년-5년(12.9%), 1년 미만(3.3%)으로 평균 12.8년이었다.

〈표 2〉 응답 근로자 인구학적 특성: 성별 · 연령(만) · 학력별 · 근속년수

구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	879	86.0%
	여성	143	14.0%
	계	1,022	100.0%
연령 (만)	10대-20대	224	21.9%
	30대	385	37.7%

1) 인사노무자 실태조사는 적은 설문조사에 의해 대표성의 문제가 발생한다. 따라서 본고에서는 노동자 인식과 비교할 수 있는 항목에 대해서만 일부 활용하였다.

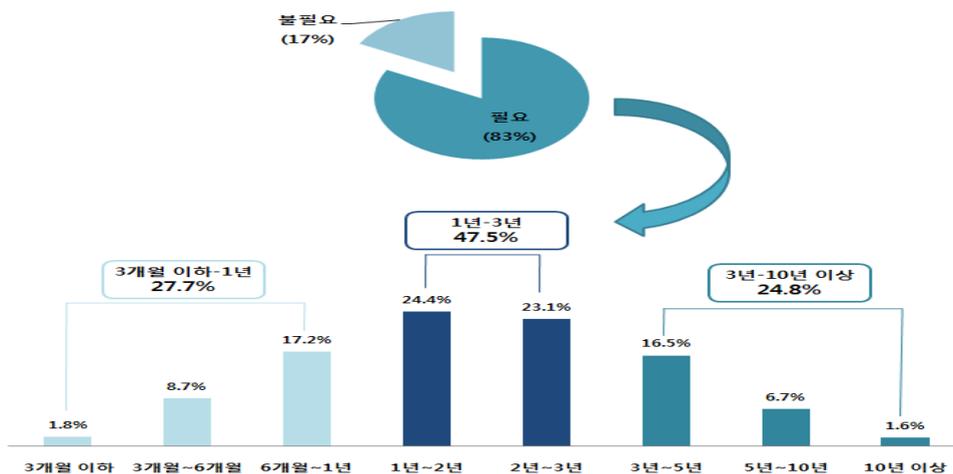
	40대	262	25.7%
	50대 이상	150	14.7%
	계	1,022	100.0%
학력	고등학교 졸업	234	22.9%
	기능대학교 졸업	13	1.3%
	2년제 졸업	135	13.2%
	4년제 졸업	595	58.2%
	대학원 졸업	45	4.4%
	계	1,022	100.0%
근속년수	1년 미만	26	3.3%
	1년-3년	133	16.8%
	3년-5년	102	12.9%
	5년-10년	112	14.1%
	10년 이상	419	52.9%
	계	1,022	100.0%

2) 실태조사 결과 분석

□ 교육기관 졸업 후 추가적인 현장 경험 또는 추가적 훈련 필요성

현재 업무에 익숙해지기 위해 교육기관 졸업 후 추가적인 현장 훈련 또는 추가적 훈련이 필요한가에 대해 83%가 그렇다는 반응을 보였다. 또한 숙련에 필요한 기간은 1년-2년 (24.4%)과 2년-3년(23.1%) 응답 비중이 가장 높았고 3개월 이하-1년은 27.7%이고, 3년-10년 이상은 24.8%로 나타났다.

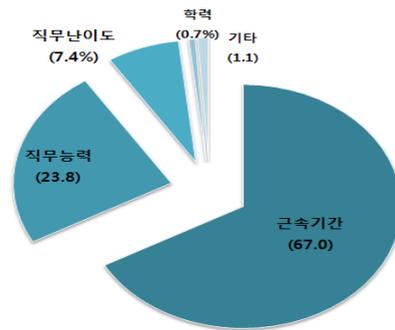
[그림 3] 추가적 훈련 필요 여부 및 현재 업무 숙련에 필요한 기간: 전체



□ 업무수준 향상에 영향을 미치는 요인

업무수준 향상에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 근속기간(경험)이 67%로 가장 높았다. 그 뒤를 이어 직무능력(자격)(23.8%), 직무난이도(가치)(7.4%)순으로 나타났다. 학력은 0.7%로 업무에는 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

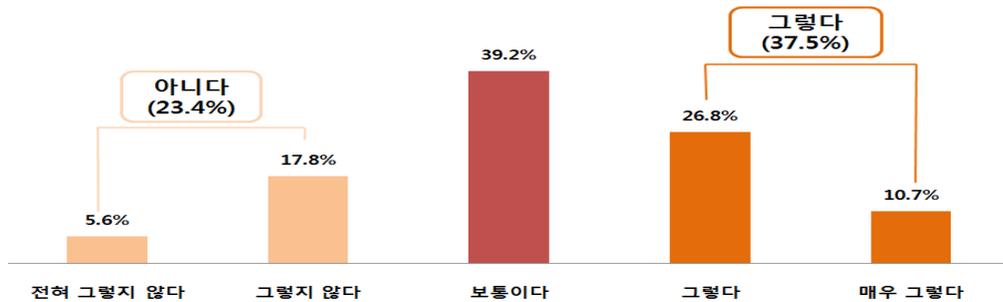
[그림 4] 업무수준 향상 영향 요인: 전체



□ 능력 존중 및 능력에 따른 보상 여부

“귀하는 우리 사회가 개인의 능력을 존중하고, 개인의 능력에 따라 보상받는 사회라고 생각하십니까?”라는 문항에 대한 응답은 그렇다(그렇다+매우 그렇다)(37.5%)가 그렇지 않다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않다)(23.4%)보다 14% 포인트 높게 나타났다.

[그림 5] 능력 존중 및 능력에 따른 보상 여부

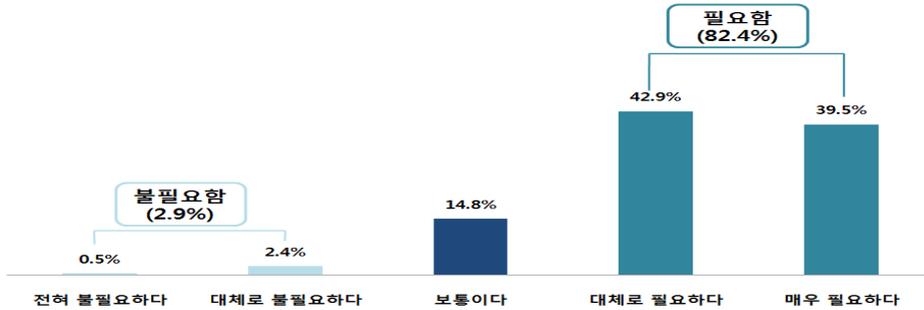


□ 직무교육훈련의 필요성 여부

현재 직무교육훈련의 필요성에 대해 필요하다(대체로 필요하다+매우 필요하다)가 82.4%로 필요치 않다(전혀 불필요하다+대체로 불필요하다) 2.9%보다 훨씬 높게 나타났다. 이

는 노동자들이 자신의 숙련 향상을 위해 적절한 직무교육훈련을 원하고 있음을 보여준다.

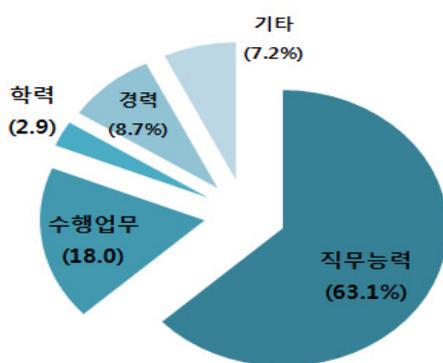
[그림 6] 직무교육훈련의 필요성



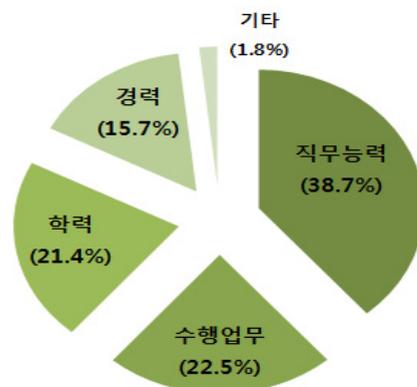
□ 바람직한 채용 및 보상 기준

바람직한 직원채용의 기준은 직무능력에 따라 채용해야 한다는 응답이 63.1% 가장 높게 나왔다. 이어 수행업무(18%), 경력(8.7%), 기타(7.2%), 학력(2.9%) 순으로 나타났다. 또한 바람직한 보상의 기준의 경우 직무능력(38.7%), 수행업무(22.5%), 학력(21.4%), 경력(15.7%), 기타(1.8%)로 나타났다. 결국, 조합원들도 과거 학벌위주의 채용 관행에서 벗어나 직무능력이 향후 채용에 주요 요인이 될 것으로 예상했다.

[그림 7] 바람직한 채용의 기준



바람직한 보상의 기준



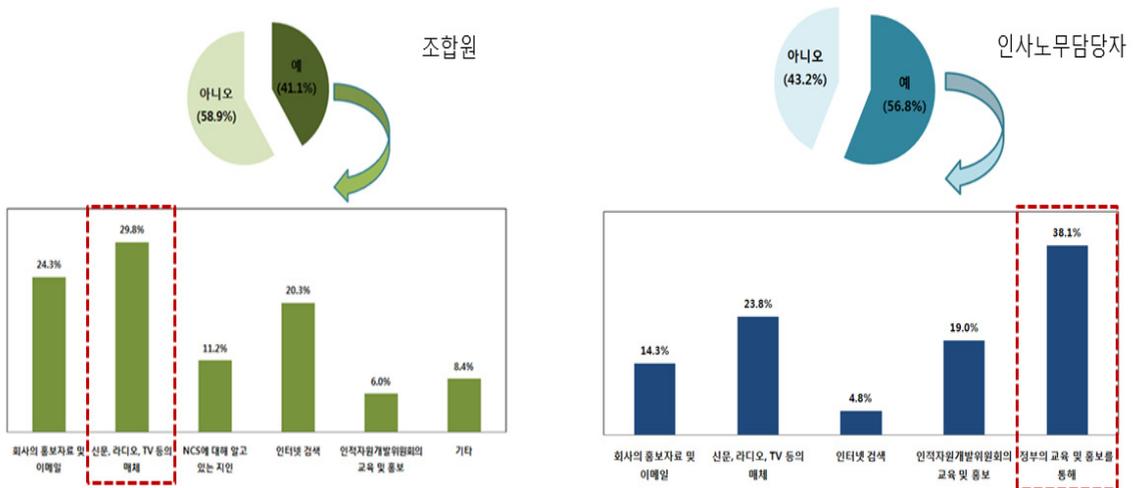
□ NCS 인식 및 인식 경로

설문에 참여한 조합원의 41.1%가 NCS에 대해 알고 있어 예상했던 것보다 높은 NCS 인

지도를 나타냈다. 이들 중에서 NCS를 알게 된 경로를 살펴보면 신문, 라디오, TV 등의 매체(29.8%), 회사의 홍보자료 및 이메일(24.3%), 인터넷 검색(20.3%), 지인(11.2%), 기타(8.4%), 인적자원개발위원회의 교육 및 홍보(6.0%) 순으로 나타났다. 그러나 일부 응답자의 경우 본 실태조사를 하면서 처음 접했다는 의견도 있었다.

반면 인사노무담당자의 경우 NCS를 알고 있다는 비율이 56.8%이며 주로 정부의 교육 및 홍보를 통해(38.1%), 신문, 라디오, TV 등의 매체를 통해(23.8%), 인적자원개발위원회의 교육 및 홍보를 통해(19%), 회사의 홍보자료 및 이메일을 통해서(14.3%), 인터넷 검색을 통해(4.8%)로 나타났다. 인사노무담당자들이 조합원들에 비해 15%포인트 NCS에 인식 비율이 높았다. 특이한 것은 조합원들은 언론매체 등 비공식경로가 높은 반면 인사노무 담당자들은 정부 교육 등 공식경로를 통해 알게 되었다는 비율이 높다는 점이다. 즉 정부의 교육 및 홍보에 노조가 배제되고 있음을 알 수 있다.

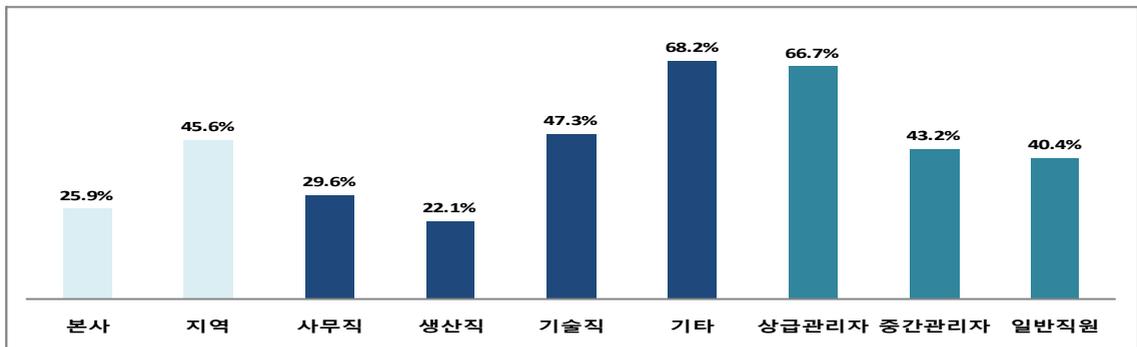
[그림 8] 조합원 및 인사노무담당자들의 NCS 인지 여부 및 인지 경로



□ 소속·직무·직위별 NCS 인식

NCS 인지도를 소속·직무·직위별로 봤을 때, 소속 및 직무별로 큰 차이가 있는 것으로 드러났다. 지역(45.6%) 근무자가 본사(25.9%)보다 거의 2배 가량 높은 인지도를 보였고, 직종별로 보면 기술직(47.3%)이 사무직(29.6%)과 생산직(22.1%)에 비해 월등히 높게 나타났다. 또한 직위가 높아질수록 NCS 인지도도 함께 증가했다([그림 9] 참조).

[그림 9] 소속, 직종, 직위별 NCS 인지도

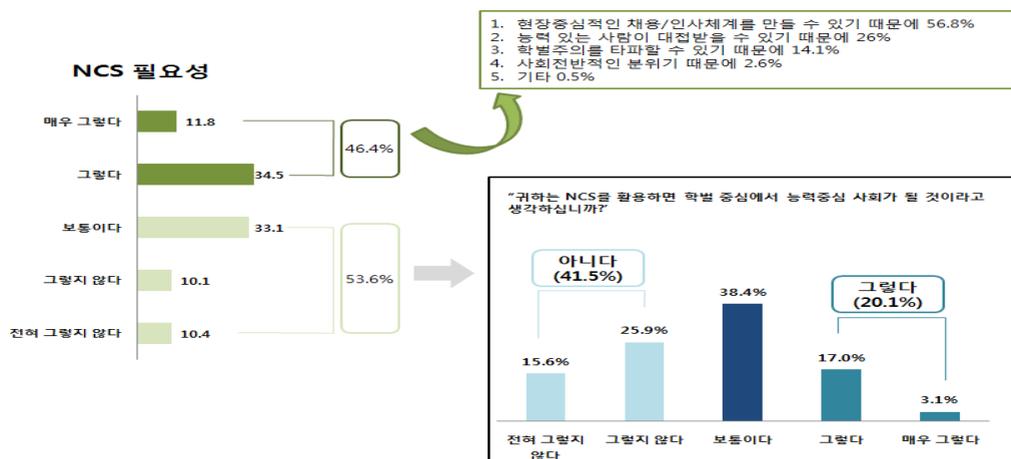


□ NCS의 필요성

노동자를 대상으로 NCS의 필요성에 대한 질문에 대해 필요하다(매우 그렇다+그렇다) 46.4%, “필요하지 않다(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다)” 20.5%로 필요하다는 응답이 2 배 이상 높게 나타났다. NCS가 필요한 이유에 대해 “현장중심적인 채용/인사체계를 만들 수 있기 때문(56.8%)”이란 응답이 가장 높았다. 이어 능력있는 사람이 대접받을 수 있기 때문(26.0%), 학벌주의 타파할 수 있기 때문(14.1%), 사회 전반적인 분위기(2.6%) 등으로 나타났다.

NCS의 능력중심사회로의 전환 할 경우 효과가 있을 것인가에 대한 질문에 부정적 (41.5%)이 긍정적(20.1%)보다 2배 이상 높게 나타났다.

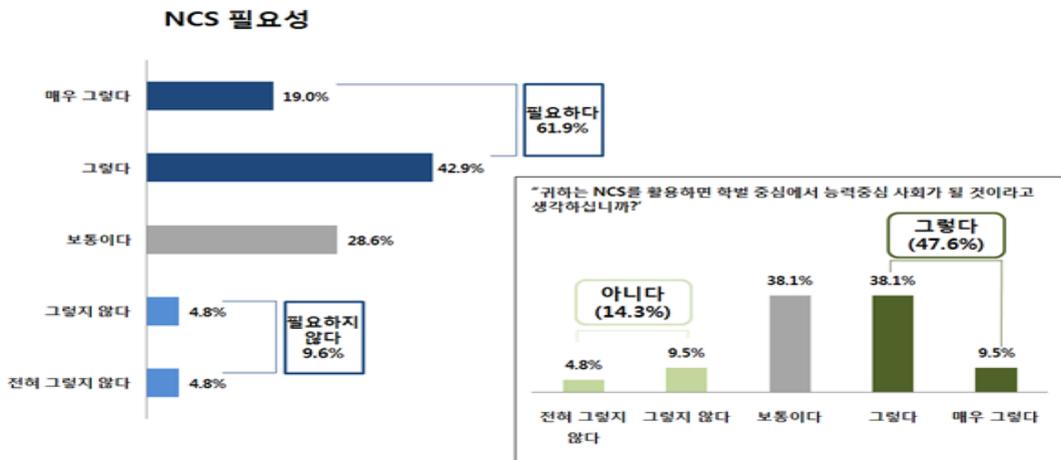
[그림 10] NCS 필요성 및 이유: 조합원



반면 인사노무담당자들은 NCS의 필요성에 대해 61.9%가 필요하다(그렇다+매우 그렇다) 라고 응답이 필요하지 않다(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다) 9.6%에 비해 6배 정도 높았다. 또한 NCS의 능력중심사회로의 전환 할 경우 효과가 있을 것인가에 대한 질문에 긍정적인 답변(그렇다+매우 그렇다)이 47.6%로 부정적인 답변(그렇지 않다+전혀 그렇지 않다) 14.3%보다 3배 이상 높게 나타났다.

현장 노동자들은 NCS 필요성에 대해 공감하지만 NCS가 능력중심사회를 구축할지에 대해서는 다소 회의적인 반응을 보인 반면 인사노무담당자들은 NCS 필요성뿐만 아니라 NCS가 학벌을 타파하고 능력중심 사회를 구축하는데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상했다.

[그림 11] NCS 필요성: 인사노무담당자



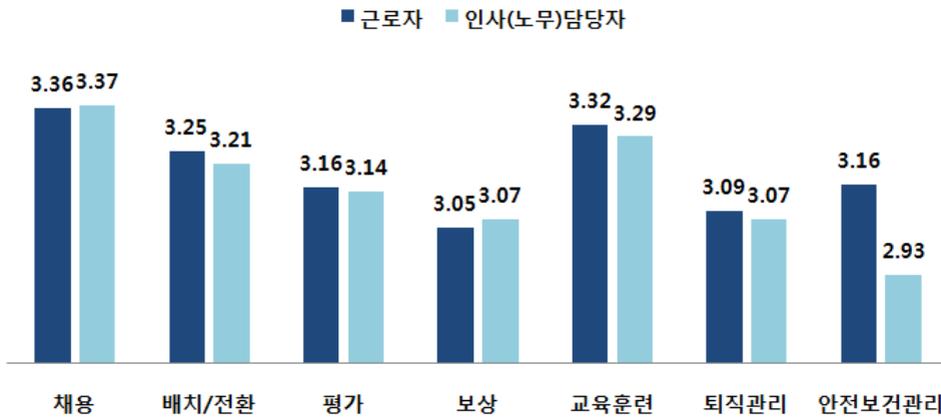
□ NCS가 인사관리에 미치는 효과

채용, 보상, 평가, 교육훈련, 배치/전환, 안전보건관리, 퇴직관리에서 NCS가 큰 영향을 미칠 것 같은 인사관리 영역에 대한 질문(5점 척도)에 노동자의 경우 채용(3.36점) 분야에 큰 효과를 미칠 것으로 보았다. 이어 교육훈련(3.32점), 배치/전환(3.25점), 평가(3.16점) 및 안전보건관리(3.16점), 퇴직관리(3.09점), 보상(3.05) 순으로 나타났다. 반면 인사노무담당자의 경우 채용(3.37점), 교육훈련(3.29점), 배치/전환(3.21점), 평가(3.14점), 보상(3.07점)과 퇴직관리(3.07점), 안전보건관리(2.93점) 순으로 나타났다.

노동자와 인사노무담당자 모두 채용과 교육훈련분야에 NCS 효과가 클 것으로 예상한 반면 보상에 대해서는 큰 효과를 발휘할 것인가에 대해서는 회의적인 반응을 보였다. 직무능력에

따른 보상이 NCS의 주요 목적임에도 불구하고 현장에서 작동하는데 어려움이 존재할 것으로 보인다.

[그림 12] 능력중심 인적자원관리에서의 NCS 기대 활용효과: 근로자 및 인사노무담당자

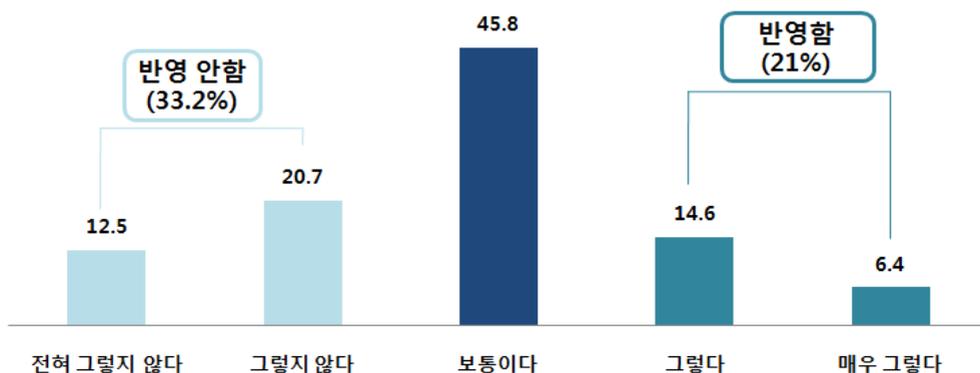


* 주: 5점 척도 기준

□ NCS 도입과정에서 노조 의견 반영 여부

기업이 NCS를 도입하는 과정에서 노조의 의견을 반영하였는지에 대한 질문에 반영하지 않는다(전혀 그렇지 않다+그렇지 않다)가 33.2%로 반영한다(그렇다+매우 그렇다)의 21%보다 10% 포인트 이상 높게 나타났다. 이는 기업이 NCS를 도입하여 적용하는데 구성원(노조)의 의견 반영이 다소 미흡한 것으로 보인다.

[그림 13] 직무 중심 사회 구축 과정에서의 노조 의견 반영



현장 조합원들의 NCS에 대한 인식 정도는 40% 정도로 예상했던 것보다 높게 나타났다. 그러나 인식의 깊이는 어느 정도인지는 아직 파악하지 못한 실정이다. 일부 노동조합 간 부와의 인터뷰 결과 용어정도만 들었을 뿐 그 내용에 대해서는 전혀 이해하지 못한 경우가 대부분인 것을 볼 때 현장 조합원들도 이와 큰 차이가 없을 것으로 예상된다. 이는 전문가를 통해 NCS 교육이 이루어진 것이 아니라 TV, 신문 등의 비공식적인 매체를 통해 NCS를 접했기 때문으로 보인다.

조합원들은 NCS의 필요성을 높게 인식하고 있고 특히 현장중심적인 채용/인사체계를 만들 수 있다는 점에서 NCS의 가치를 어느 정도 인정하였다. 또한 NCS는 채용과 더불어 교육훈련 측면에 향후 큰 효과를 발휘할 것으로 보았다. 이런 긍정적인 예상에도 불구하고 NCS가 학벌중심이 아닌 능력중심 사회로 변화시키기에는 한계가 있을 것이라고 부정적 반응을 보였다. 이는 NCS 구축 과정에서 노조 혹은 조합원들의 참여가 배제되고 있기 때문이다. 따라서 무엇보다 노조 및 조합원들에 대한 NCS에 대한 이해를 높일 수 있는 교육이 시급하고 NCS 구축 및 적용 과정에서 노조의 참여 시켜야 할 것으로 보인다.

4. NCS에 대한 노동조합의 대응방안

현재 NCS는 다양한 인사관리분야에서 채용에 한정되어 이루어지고 있는 상황이다. 특히 공기업의 경우 정부의 NCS에 기반 한 채용이 이루어지고 있는데 이는 향후 공기업 경영평가시 반영할 것으로 보인다. 최근 기재부에 따르면 공공기관 경영실적 평가 때 '조직 및 인적자원 관리' 부분에서 'NCS의 도입과 이행 및 성과' 반영을 추진할 계획으로 나타났다. 매년 시행되는 공기업 경영실적 평가는 소수점 이하 점수 차이로 순위가 뒤바뀌는 것을 볼 때 NCS 기반 채용을 부실하게 하는 공공기관은 경영실적 평가 때 큰 손해를 보게 될 것이다. 따라서 현재는 채용에 한정하고 있지만 향후 보상 평가, 교육훈련 등 인사관리 전반에 확대할 것이며 NCS가 공기업에 정착률이 이루어지면 민간기업으로 확산될 것으로 보인다.

현재 정부에 의해 추진되고 있는 NCS에 대해 노조가 '강건너 불구경' 할 처지는 아닌 것 같다. 앞에서 언급한 것처럼 정부는 NCS를 통해 우리나라를 학벌 및 스펙중심에서 능력중심사회로 대대적인 변화를 꾀하고 있다. 하지만 노동조합의 역할과 대응방안은 아직 미진한 상황이다. 민주노총은 큰 관심을 가지고 있지 않은 상태이며 그나마 한국노총이 NCS에 대한 우려를 인식하여 대응방안을 마련하는 중이지만 이마저도 부족한 상황이다²⁾.

최근 정부의 공기업 경영평가에 NCS의 도입 및 수행 결과를 반영하기 때문에 공기업 노조가 발 빠르게 대응하고 있지만 민간기업의 노조 특히 중소기업의 노조는 NCS에 대해 전혀 인지하지 못하고 있다. 이런 상황을 극복하고 노조가 NCS를 활용하여 노조의 대사회 영향력 증대의 도구로 활용할 필요가 있다. NCS에 대한 방관자가 아니라 적극적 참여자가 되어 노조 활성화에 전략적으로 이용해야 한다. 이에 노조의 NCS에 대한 몇 가지 대응방안을 제시하였다.

첫째 NCS에 대한 인식을 확산시킬 필요가 있다. 양대 노총의 NCS 인식이 낮거나 거의 없는 상태이다. 하물며 지역본부나 지부는 말할 것도 없다. 노조를 방문하여 인터뷰한 결과 이런 상황은 확연하게 나타났다. 심지어 인터뷰하면서 NCS라는 용어를 처음 접했다는 경우도 있었다. “알아야 면장을 한다”라는 옛 속담이 있듯이 NCS에 대응하기 위해서는 무엇보다 NCS가 무엇인지에 대해 정확히 인식할 필요가 있다. 이를 위해 노총에서 보유한 노동 교육원을 적극 활용해야 한다. 예를 들면 한국노총 중앙교육원의 경우 노조 간부를 대상으로 노조 실무교육 등을 실시할 때 외부 전문가를 초빙하여 1박 2일 혹은 2박 3일 정도의 NCS 집체교육을 실시하고 노조 간부들이 각 지역본부 및 지부로 돌아가 조합원을 대상으로 NCS를 재교육시켜 NCS 인식 정도를 뛰어 넘어 그 내용까지 이해시킬 수 있도록 확산 전략을 수행해야 한다.

둘째 NCS 인식의 효율성을 제고하기 위해 노총 수준의 관련 센터를 조직하는 것도 생각해볼 만하다. 노총 차원에서 기업 인적자원관리(HRM) 및 인적자원개발(HRD)에 대응할 수 있는 노사관계 센터를 설립하여 NCS 뿐만 아니라 인적자원관리 및 인적자원개발에 대해 적극적으로 대응할 수 있는 정책 싱크탱크 역할을 수행해야 한다. 이는 NCS뿐만 아니라 향후 HRM과 HRD 영역이 확대되고 있는 기업 경영환경을 감안한다면 시급한 과제라 할 수 있다. 노사관계 전문가를 양성하여 NCS를 비롯하여 HRM과 HRD 등 다양한 정부와 기업 경영전략에 대응력을 키워야 한다.

셋째 산업별 ISC에 노사관계분과를 설립하여 조직하도록 해야 한다. 예를 들면 현재 전기 ISC의 경우 전기설비, 전기제조, 에너지, 자원분과 등 4개 분과 위원회에 노사관계분과를 신설하여 노사관계 현황에 대해 의견을 교환하고 노사간 갈등을 조정하며 각 분과별 노사 협력을 강화할 수 있다. 노사관계분과에서 인적자원관리(HRM) 및 인적자원개발(HRD)을 다룸으로써 자연스럽게 노조가 참여할 수 있도록 유도할 수 있다. 이는 앞에서 언급한 노총의 노사관계 센터와 연계되어 상호 정보를 교환하는 등의 유기적인 관계를 형성할 수

2) 다행히 2016년에 민주노총 소속 건설노조가 건설 ISC에 참여하고 있다.

있다.

넷째 산업별 인적자원개발위원회에 참여하여 교육훈련 체계를 산별수준으로 유도할 필요가 있다. 실태조사에서 살펴본 것처럼 산업현장에서는 숙련향상을 위한 교육훈련의 필요성을 인식하고 있고 노조가 적극적으로 참여하기를 원하고 있다. 현재 정보기술·사업관리, 금융, 건설, 조선, 기계, 섬유, 전기 등 17개 산업별 인적자원개발위원회(이하 산별 ISC)가 구성되어 있다. 정부는 NCS 확산을 산별 ISC를 통해 기업 수준에서 적용하려고 한다. 그러나 NCS를 기업수준이 아니라 산별수준으로 높일 필요가 있다. 독일 등 서유럽 국가 들처럼 노사가 파트너십을 구축하여 산별수준에서 숙련체계를 형성한다면 우리나라 기업의 숙련체계인 이중노동시장 한계를 극복할 수 있을 것이다. 따라서 비정규직의 숙련 향상 문제를 해결할 수 있는 계기가 마련될 수 있다. 일부 지역에서 이루어지고 있는 노사공동훈련을 산별수준 숙련체계 형성으로 기업 및 산업 경쟁력을 향상시키고 노조 영향력을 높일 수 있다.

다섯째 직무능력 중심의 NCS는 평가 및 보상과 강한 연계성을 가지고 있다. 앞에서 언급한 산별 ISC를 통해 산별수준의 숙련체계가 형성되면 이에 맞게 평가 및 보상체계를 위한 합리적이고 객관적인 지표를 산별수준에서 마련할 수 있게 된다. 현재 지지부진하고 있는 산별교섭의 어려움을 다소 극복할 수 있을 것으로 보인다. 설령 산별수준이 아니라 기업 수준의 지표가 마련된다고 할지라도 노조가 적극적으로 참여함으로써 기업이 일방적으로 추진하는 것을 차단 할 수 있다.

여섯째 NCS 교육시 노동 및 인권 내용을 의무적으로 수강하도록 할 필요가 있다. 현재의 NCS는 산업현장의 직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 능력(지식, 기술, 태도(책임 및 자율성))을 국가적 차원에서 표준화한 것으로 지식과 기술을 겸비한 책임감 있는 직무능력자를 양성하는 것이다. 따라서 특성화·마이스터고, 전문대학, 일학습병행기업, 폴리텍대학 등에서 NCS 교육이 이루어지고 있다. 이들 기관에서 NCS를 교육시킬 때 노동 및 인권 내용을 포함시키도록 할 필요가 있다. 이미 서구에서는 초·중·고때부터 노동 및 인권교육을 실시하고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. NCS 교육은 우리나라가 노동 및 인권교육을 고등학교 때부터 실시할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있다.

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 정책2실(전화 : 02-6277-2187, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락 주십시오.

