

공공부문

정책 이슈

보고서

제5호 • 2015년 5월

- **공공부문 동향**
노사정위 공공부문발전위원회 논의결과 및 평가
사회적 대화와 공공부문노조운동의 역할:
2014~5년 노사정위 공공부문발전위원회 평가
- **이슈 분석**
정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토
공익서비스의무 보상제도 문제점 및 개선방향
- **공공연구 분석**
공공기관 임금실태와 과제



전국공공산업노동조합연맹

공공부문 정책이슈 보고서

제5호 • 2015년 5월

- **공공부문 동향**
 - 노사정위 공공부문발전위원회 논의결과 및 평가 5
 - 사회적 대화와 공공부문노조운동의 역할 12
- **이슈 분석**
 - 정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토 19
 - 공익서비스의무 보상제도 문제점 및 개선방향 27
- **공공연구 분석**
 - 공공기관 임금실태와 과제 33

공공부문 정책이슈 보고서

발행인	김주영
편집인	편집위원회
발행처	전국공공산업노동조합연맹
발행일	2015년 5월 29일
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

- 노사정위 공공부문발전위원회 논의결과 및 평가
- 사회적 대화와 공공부문노조운동의 역할:
2014~15년 노사정위 공공부문발전위원회 평가

노사정위 공공부문발전위원회 논의결과 및 평가

1. 노사정위 공공부문발전위원회 논의결과

- ('14.9.17 ~ '15.3.16) 11차례 전체회의를 통해 논의의제 선정 및 의제검토
 - 제1~5차 전체회의 : 논의의제 선정 및 예산편성지침 관련 노동계 요구안 검토
 - * 인건비 인상기준 포함여부에 대해 노동계와 기재부간 견해의 차이로 최종 합의에 이르지 못함
 - 제6~8차 전체회의 : 공공기관 관리제도 개선방안 관련 노동계 요구안 검토
 - * 노동계 요구안에 대해 공익위원들(박진, 권순원)의 검토자료 보고 등 노사정간의 입장 표명
 - 제9차 ~ 제10차 전체회의 : 정년연장과 임금체계 관련 공익위원(이영면, 라영제) 발제, 노동계 의견제시 및 공발위 논의기간 6개월 연장 요구
 - 제11차 전체회의(3.16) : 공발위 의제별 논의결과 정리(참고1), 4월말까지 기간 연장
 - * 노동계의 6개월 연장 요구에 대해 기재부는 “4월말까지 연장하되, 전향적 자세(의지)를 가지고 집중적 논의를 통해 성과창출을 도모”할 것을 제안.
- ('15.3.16 ~ 4.30) 연장된 기간동안 기재부와 실무협의 집중 개최
 - 1차 간사회의(3.19) : 연장된 기간동안 공발위 운영계획 논의
 - 1~2차 기재부 실무협의(3.26, 4.7) : 구체적인 대안마련과 공공기관 기능조정 공

론화, 노-정간 협의체 운용 정례화, 1단계 정상화대책에 따른 임금동결 철회 등을 요구하였으나 노-정간의 입장 차이 확인

- 3차 기재부 간사 실무회의(4.16) : 기재부에서 기존 정부안에서 성과연봉제와 임금피크제 관련 문구를 일부 완화하여 합의 제의. 노동계에서는 성과연봉제는 절대 수용할 수 없고, 추가 예산 없이는 임금피크제도 수용 불가하다는 입장 전달
- 공발위 근로자위원(3인) 긴급회의(4.20) : 한국노총의 노사정위 5대 수용불가사항 등 노동계 정세를 감안하여 기재부 제안에 대하여 아래와 같이 노동계 의견 전달

- (성과연봉제) 극심한 조직내부 갈등으로 인하여 비효율만 유발하고, 성과없는 성과경쟁으로 국민들의 안전과 생명 등 공공성을 심각히 훼손하는 성과연봉제 도입 반대
- (퇴출제) 업무 저성과자에 대한 퇴출제도는 현행법 위반으로 논의 대상이 될 수 없음
- (임금피크제) 노사자율로 임금피크제를 도입한 기관에 대해 노·사·정은 공동의 부담으로 임금피크제가 원활히 도입될 수 있도록 협력하고, 이를 통해 청년고용이 이루어지도록 노력한다. 정부는 임금피크제를 도입하는 기관에 대해 신규채용 및 인력순환이 이루어지도록 별도정원을 인정한다.

- 2차 간사회의(4.30) 전체회의 없이 공발위 논의 종료(기재부 미참석)
- * (송위섭 위원장 마무리 발언) 공공부문 현안에 대해 노사정간 지혜를 모았다는 점에서 의미는 있었으나, 성과연봉제 확대 등에 대한 이견으로 최종합의에 이르지 못해 아쉬움
- ** 간사회의 직후 양대노총 공대위 명의 유감표명 성명서 발표(참조2 "무위로 끝난 공발위 논의, 정부는 진정성 있는 대화에 나서라!")

2. 평 가

○ 성 과

- 공발위 발족이전에는 노-정교섭 창구의 부재로 노동계 의견을 공식적으로 전달할 수 있는 방법이 없었으나, 공발위를 통해 노정교섭 창구를 마련하고 노사정 위원 간 서로간의 입장에 대해 공식적으로 의견 개진 및 일부 공감대 형성

- MB정부이후 노동계 의견 수렴 없이 예산편성지침을 수립하였으나, 2015년 예산 편성지침 수립시에는 공발위를 통해 노동계 의견의 일부를 반영하였고, 기재부에서 향후 예산편성지침 수립시 노동계의 의견을 수렴하겠다는 의지를 표명

○ 한 계

- 공발위 논의 의제중 노-정간에 가장 첨예하게 대립했던 임금체계 개편 문제와 퇴출제 시행관련하여 한국노총이 참여한 노사정위 노동시장특위에서도 같은 의제로 논의를 진행하였으나 4.8일 결렬을 선언함에 따라 공발위에서도 추가 논의 한계
- 경영평가, 공공기관운영위원회, 총인건비 운용의 불합리한 부분에 대한 노동계의 개선요구 관련하여 기재부는 불합리한 부분이 있음에도 불구하고 제도 변경시 혹시 발생할지 모르는 부작용을 우려, 공공기관 관리·감독해야 되는 기재로써의 편의성만을 추구하며 문제해결에 보수적으로 접근. 특히 총인건비와 관련해서 인건비 인상은 절대 불가하다는 입장에 따라 신규채용 및 비정규직 처우개선 문제 등 해결 불가
- 정부에서 추진하고 있는 2단계 공공기관 정상화대책과 관련하여 명확한 논리나 구체적인 사례에 근거해 추진하는 것이 아니라 정치적인 목적에 의해 추진하다보니, 정부도 2단계 가짜 정상화대책의 내용이나 추진과정의 문제점에 대해 일부 공감하나 정책방향을 거스를 수 없는 한계 존재

[참고1] 공발위 논의결과 (3.16, 11차 전체회의)

대주제	소주제 내용	논의 결과	비고
①경영평가	피 평가자 의견수렴	수용	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동계: 구체적인 방안 마련을 위한 실무협의 필요 - 비정규직의 실질적 정규직화(처우개선 등)를 위한 구체적 방안 마련
②경영평가	경영평가 사전 설명 기회 부여		
③경영평가	경영평가단 구성기준 공개		
④인력충원	인력 선순환을 위해 탄력정원 확대(한시적 정책사업, 대외파견, 육아 및 군휴직 등)		
⑤비정규직	상시적·지속적 업무에 종사하는 비정규직의 정규직 전환		
⑥비정규직	공공부문이 비정규직 문제해결 선도		
①경영평가	전문성 강화(평가위원 임기제 운영, 교육강화 등)	검토 가능	<ul style="list-style-type: none"> ■ ⑨번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요 ■ ⑪번의제: 노동시장특위 결과와 연계, 의제명 변경 필요 ■ ⑬번의제: 노동계의 논의제외 의견이 있지만, 정부가 관련 내용을 제시한 후 검토하기로 함 ■ 노동계: 지속 논의 필요 - 구체적 대안모색을 위한 실무협의 등 필요
②경영평가	경영평가 양식 개발, 평가지표 입력시스템 구축 등		
③경영평가	기관의 실정을 고려한 정부권장정책의 이행실적 평가		
④경영평가	경영평가방법 개선		
⑤경영평가	평가편람의 수정을 엄격하게 관리 - 주요사업 계량지표의 목표설정방식 개선		
⑥경영평가	평가기관 재분류(공운법상의 기관분류와 평가대상 유형 재검토)		
⑦공공기관 운영	법적 요건을 충족하는 모든 기관을 공공기관으로 지정하되, 공공기관에서 제외되는 기관 유형, 판단기준 등을 법령으로 명확히 규정		
⑧공공기관 운영	공운위에 노동계 및 시민사회단체 인사 포함		
⑨외주용역	외주용역업무의 계약기간 연장을 통한 고용안정(3+2년 등) 및 최고가치 낙찰제 도입		
⑩인력충원	안전 부문 인력 증원		
⑪인력충원	적극적 인소싱 정책		
⑫비정규직	무기계약직 전환절차의 공정성, 객관성 확보		
⑬임금체계 개편	성과연봉제 대상 확대 및 임금피크제 도입		
①경영평가	공공기관 운영부처와 독립된 별도의 경영평가 전담기구(기관) 도입	수용 곤란	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노동계: 지속 논의 필요 - 경영평가는 공공기관 지배구조의 핵심이므로 공공기관 지배구조 개선을 위해 지속논의 필요
②경영평가	단기 및 중장기 지표 분류를 통한 평가주기 조정		

대주제	소주제 내용	논의 결과	비고
③경영평가	경영평가단 검증과정 공개		
④경영평가	관리성 정부지표(경영효율화 부문의 비계량 지표, 국민평가 지표, 노사자치 등 관련 법령을 위반하고 있는 지표 등) 폐지 또는 축소		
⑤경영평가	정부정책에 따른 경영실적 악화를 대비한 제도적 안전장치 마련		
⑥경영평가	정상화 대책 완료에 따라 관련 평가지표 폐지		
⑦경영평가	총연봉 및 성과급 차등폭 축소		
⑧경영평가	공공기관 관리 및 평가 전담기구 활용		
⑨경영평가	성과급 이외에 다양한 인센티브 개발 등		
⑩인력충원	공공기관별 중기 인력운영계획 적극수용		<p>■ 노동계: 지속 논의 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 비정규직 증가의 핵심은 외주/사내하청 등 고용구조의 왜곡에서 발생 - 비정규직 해소/청년일자리 창출을 위해 공공부터 모범을 보여야하므로 정원 및 예산확대와 더불어 실질적 대책으로써 지속 논의 필요
⑪인력충원	교통 등 사회서비스 부문 인력 증원		
⑫공공기관 운영	대규모 공기업의 장 임명시 인사청문회 실시		<p>■ 노동계: 지속 논의 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 낙하산 방지 등 공공부문 정상화의 필수조건이므로 지배구조 개선을 위해 지속 논의 필요 - 특히, 기능조정 관련하여 의체 채택 시 합의 한대로 반드시 심도 깊은 논의가 필요함
⑬공공기관 운영	공기업 및 준정부기관의 비상임이사 및 임원추천위원회에 근로자대표 및 시민단체 추천 인사 각각 1인 이상 포함		
⑭공공기관 운영	대통령 또는 국무총리 직속 독립위원회로 변경		
⑮공공기관 운영	민간위원 자격요건을 법률에 명시		
⑯공공기관 운영	공공기관 기관통폐합 및 민영화 등 계획 수립 시 국회에 보고하고 이해당사자의 의견청취		
⑰공공기관 운영	공공기관 지정 또는 지정 해제시 해당기관 근로자의 고용보장을 법에 명시		

[참고2] 양대노총 공대위 성명서

무위로 끝난 공발위 논의, 정부는 진정성 있는 대화에 나서라!

공공부문의 합리적 발전방안을 모색하기 위해 발족했던 노사정위 공공부문발전위원회가 결국 합리적 방안을 찾지 못하고 4월 30일부로 종료되었다. 당초 종료시한이었던 3월 16일 정부는 노동계의 6개월 연장요구에 대해 물리적 시간보다는 상호간의 의지가 중요하다고 4월말까지로 기한을 정하는 대신 진향적인 자세로 협상하자고 하였다. 그러나 한국노총이 참여하는 노사정위 노동시장구조개선특위가 결렬된 이후 정부의 태도는 급변했다.

노동부 장관은 노사정 협상이 결렬되자마자 언론사들을 불러 취업규칙 불이익변경 및 일반해고 요건 완화를 5~6월중에 독자적으로 추진하겠다고 밝히더니, 기재부 역시 4월 23일 공공기관운영위원회를 소집하여 공공부문부터 임금피크제를 강제 도입하겠다고 발표하였다. 4월 15일 공공기관 기능조정 정책토론회를 통해 공공기관이 수행하고 있는 핵심사업에 대해 사실상 민영화정책인 민간위탁과 민간이양을 추진하겠다고 밝힌데 이어, 노정간의 진정성 있는 대화보다는 공공부문을 앞세워 노동시장구조 개악을 강행하겠다는 의지를 분명히 드러낸 것이다.

노사정위 공공부문발전위원회는 공공부문의 미래지향적 개혁방안 모색을 위해 작년 9월 17일 발족한 사회적 대화기구이다. 회의에서 노동계는 공공부문의 올바른 개혁을 위해 공공기관 개혁방안들을 제시했지만 정부를 대표하여 참석한 기획재정부는 공공부문 개혁에 대한 진지한 고민보다는 노동시장구조 개악과 성과주의 운영방식에만 시종일관 집착함으로써 사회적 대화의 취지를 무색케 하였다. 이러한 태도로 인해 3월 16일 이후 노사정 위원이 모두 참여하는 전체회의는 단 한 차례도 개최되지 못했다. 앞에서는 진향적인 자세를 가지고 집중된 논의를 하자고 했지만, 결국 공공기관 민영화정책 발표와 임금피크제 일방 추진을 위해 시간끌기 전략을 쓴 것이다.

작년 정부가 1단계 가짜 정상화 대책을 밀어붙이며 주요 공공기관 부채 500조원의 원인이 공공기관 종사자의 과잉복지 탓이라고 언론을 호도했지만, 정상화 대책의 결과는 공공기관 종사자들의 월평균 복리후생비 10만원을 삭감하는 것이

었다. 진짜 부채의 원인은 낙하산 기관장을 해임시키겠다고 겁박하여 진행한 정부정책사업의 실패와 최근 성완중 사태에서 보듯이 정책비리 때문이라는 것이 밝혀졌다. 정부는 언제까지 국민들을 속이며 본질을 호도하고 책임을 회피할 것인가.

정부가 추진하고 있는 2단계 정상화의 본질은 공공성 훼손과 국민의 안전을 담보로 성과없는 성과경쟁을 부추기고, 줄세우기식 퇴출제 시행으로 노동자를 강제로 해고하고, 노동자의 임금을 삭감하여 정년연장과 신규채용을 해결하라는 것이다. 그리고 공공노동자에 대한 탄압은 노동시장구조개악을 통해 2천만 노동자의 탄압으로 이어질 것이다.

정부는 지금 당장 2단계 가짜 정상화대책과 노동시장구조개악 시도를 중단하고 노동계와 진정성 있는 대화에 나서라! 노동조합은 공공기관에 양질의 청년 일자리를 확대하고 공공서비스를 확충하기 위한 대안들을 제시했지만 정부는 수용하지 않았다. 공공부문발전위원회 합의 무산의 책임은 전적으로 노동자가 수용할 수 없는 일방적인 양보만을 강요한 정부 측에 있다. 정부가 진정으로 공공성 강화와 청년 일자리 확대를 원한다면, 노동계가 제시한 현실적인 방안을 진지하게 검토하고 대화를 이어가는 것이 우선일 것이다.

공발위 합의 무산에도 불구하고 노동조합은 대화의 문을 열어놓고 있다. 정부가 “2단계 공공기관 정상화” 정책으로 제시한 것들은 모두 노동조합과의 교섭을 통해서만 하는 사항이기 때문이다. 그런데도 정부가 임금피크제와 성과연봉제, 퇴출제 등 2단계 가짜 정상화대책을 일방 강행한다면, 이로 인해 발생하는 모든 문제의 책임은 정부에 있다. 정부가 재벌의 이윤 극대화를 위해 노동자들의 기본권과 국민들의 안전과 생명을 무시하는 기만적인 행태를 계속한다면 30만 공공부문 노동자들은 2천만 노동자들과 함께 범국민적인 투쟁을 전개할 것이다.

2015년 4월 30일

양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회

한국노총 공공노련 공공연맹 금융노조 / 민주노총 공공운수노조 보건의료노조

사회적 대화와 공공부문노조운동의 역할: 2014~15년 노사정위 공공부문발전위원회 평가

한국노동사회연구소
홍주환 부소장

1. 공공부문발전위원회의 결론 없는 종결

경제사회발전노사정위원회의 노동시장구조개선특별위원회에 이어서 공공부문발전위원회도 ‘합의’에 이르지 못한 채로 종결되었다. 노동시장구조개선특위가 파행을 거듭하다 종료된 것을 생각하면 공공부문발전위의 합의 없는 종결은 이미 예견된 일이었다고 볼 수도 있다. 그런데 노동시장구조개선특위에는 총연맹인 한국노총이 노동 측 대표로 참가한 것과 달리 공공부문발전위에는 공공노련, 공공연맹, 금융노조 등 공공부문 산별조직이 노동 측 대표로 참여하였다는 점 그리고 노동시장구조개선특위에서는 주로 노동시장정책 사안을 의제로 삼은 것과 달리 공공부문발전위에서는 공공기관 특유의 고용관련 사안과 특히 경영평가 및 임금체계개편 등 공공기관 ‘정상화’에 관한 사안들이 주요 의제였다는 점에서 다른 결과를 낳을 가능성이 전혀 없지는 않았다. 그렇지만 소수의 안건들에 대해서만 당사자들의 의견 수렴이 이루어지고 다수의 안건들에서 이견이 드러난 상태에서 회기 연장이 현실화되지 못한 채로 위원회 논의는 종결되어 버렸다.

공공부문발전위원회의 ‘무소득’ 종결에 대해서는 여러 이유를 들 수 있을 것이다. 그 중에서도 노동시장구조개선특위의 경우에서처럼 정부는 공공부문발전위원회가 운영되고 있는 중에 주요 의제들과 밀접하게 관련된 사안들을 담은 ‘2단계 공공기관 정상화 추진방향’을 발표하는 등 노사정위원회에서의 논의에 의미를 부여하지 않고 있는 행태를 공공연히 드러냈다는 점을 지적할 수 있다. 주지하듯이 위원회 회기 연장을 합의한 후에도 공공부문운영위원회에서 공공부문 임금피크제 추진방향을 논의하고, 종결 직후에는 관련 자료를 언론에 배포하기도 하였다. 만에 하나 이

해할 수는 있을지언정 도저히 받아들이기 힘든 행위로 간주될 수밖에 없는 일이었다. 상호간 의견 수렴이 쉽지 않은 의제를 제출하는 것과 대화를 진행하면서 동시에 별개의 행보를 취하는 것은 사회적 대화의 기본 취지에 비추어 볼 때 납득하기 어려운 일이다. 게다가 사회적 대화를 통한 정책 결정이 단기간에 이루어지기 힘들다는 점을 고려하지 않은 짧은 회기 설정 등의 문제도 여전히 노정되었다. 노사정위에서의 사회적 대화가 정부의 정책결정 과정에서 매우 형식적인 또는 ‘귀찮은’ 절차로만 간주되고 있다고 의심하는 것이 전혀 이상하지 않은 상황인 것이다.

사정이 이렇다면 노사정위원회의 각종 회의체들에 조직노동이 계속 참여하는 것을 어떻게 보아야 할까? 노사정위원회와 같은 사회적 대화기구의 기본 전제인 상호신뢰에 기초한 파트너십이 현 상황에서 가능한가? 노사정위원회는 과연 ‘국민에게 희망주는’ 사회적 대화의 장으로 기능할 수 있을까?

2. 공공부문발전위원회의 성과

그럼에도 불구하고 공공부문발전위원회의 논의가 전혀 무의미한 것은 아니었다고 볼만한 여지도 있다. 위원회에서 다루어진—또는 다루고자 시도된—의제 영역들과 특히 노사정 및 공익대표들의 의견이 수렴된 일부 사안들을 검토해보면 노동 측의 성과가 전혀 없다고 볼 수는 없다.

우선 공공부문노사관계에서 무엇이 쟁점이고 각 당사자들은 이에 어떻게 접근하고 있는지, 그리고 그것들이 어떻게 또 어느 정도 변화할 수 있는지를 확인할 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 굳이 노사정위 참여를 하지 않더라도 이에 대해서는 그동안의 경험을 통해 익히 알고 있는 바이다. 그렇지만 변화하는 정세 속에서 그동안의 쟁점을 확장하거나 논의였던 의제를 쟁점으로 삼는 것 등을 시도하는 것이 전혀 무익한 것은 아닐 수도 있다. 이번 위원회에서 노동 측은 ‘공공기관 정상화’ 자체를 의제로 삼을 것을 요구하는 한편 정부의 ‘정상화’ 과정에 대해 강력하게 항의함으로써 단순히 ‘들러리’로서 대화에 임하고 있는 것이 아님을 보여준 바 있다. 이러한 공세는 공공부문 뿐만 아니라 전체 노동운동을 둘러싼 정세를 고려할 때 노동 측이 반전을 꾀하기 위한 여러 시도들 중의 하나로 볼 수 있다. 그동안 수 세적인 입장을 벗어나지 못했던 노동이 연대의 틀을 통해 점차 강력하게 조직화되어 가고 있던 것과 그것에 근거한 자신감을 일정하게 반영한다고 보아야 할 것이다.

확정된 의제들도 정부의 일방적인 정책 추진을 제어하고 노동의 이해관계를 정책에

반영할 여지가 있는 것들이다. 특히 공공부문노동자들의 이해관계를 뛰어넘는 범노동계 의제도 함께 포함되었다. 노동계의 발의에 기초하여 상정된 의제들은 초기의 논란을 거쳐 확정되었는데, 간단히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부의 공공기관 예산편성지침과 관련된 의제들은 그동안 공공부문 노조운동이 꾸준히 문제를 제기하여 왔음에도 불구하고 기관 수준에서는 처리하기 힘든 사안들과 관련된 것이다. 사내복지기금, 복리후생제도, 임금격차 개선 등의 문제는 일종의 산별교섭 의제이기 때문이다. 공공기관 예산편성에 관한 노사정위에서의 논의는 비록 단체교섭은 아님에도 불구하고 공공부문 수준에서의 노사협약에 해당하는 것으로 간주될 수도 있다.

한편 이번 위원회에서 주목할 만한 것으로는 공공기관 관리제도 개선방안에 관한 주요 논의들이 이루어졌다는 점이다. 이 영역에서 세부 의제로 다루어진 것은 경영평가, 공공부문운영위원회 및 외부용역발주 등의 제도 운영 개선방안에 관한 것이었다. 이들 의제는 공공기관 관리 및 운영에 대한 노동조합의 참여뿐만 아니라 공공기관의 관리방식 개선을 통해 유관기관 노동자들의 근로조건 개선을 꾀하는 것에 이르는 사안들로 구성되어 있었다. 공공부문발전위원회에서의 논의가 단지 공공부문노동자의 이해관계와 직접 관련된 사안뿐만 아니라 전체노동자의 근로조건에 관한 사안으로까지 확대되어 진행되었던 셈이다. 각 공공기관별 인력운용 및 임금체계에 관한 논의에서도 성과연봉제, 임금피크제 등 기존의 정규직 노동자들의 이해관계 문제뿐만 아니라 비정규직의 정규직화 등 범노동 의제도 중요하게 다루어졌다.

위원회 활동을 통해서 공공기관 운영 관련 제도 및 정책 대안들이 새롭게 발의되었다는 점도 주목할 만하다. 위원회는 공공기관 평가제도와 관련하여 외국의 긍정적인 사례들(공공성과 기업성을 동시에 충족시키기 위해 마련된 영국과 프랑스의 공공기관 평가시스템 등)을 발굴함으로써 공공기관 평가제도의 중장기적 제도개선 필요성을 제기하였고, 이와 관련하여 위원회 내의 공감대가 형성되었다는 점도 중요하다. 공공기관운영위원회에 노동계 및 시민사회 인사를 포함함으로써 공공기관 운영의 민주성을 강화하는 문제에 대해서도, 비록 모든 주체의 수용으로 이어지지 않았지만, 적극적으로 검토하여 제도화하는 방향으로 논의가 이루어졌다는 점도 긍정적인 결과의 하나이다. 위에서 언급되었지만, 공공기관의 '모범'을 사회적으로 확산하기 위한 중요한 지렛대가 될 수 있는 공공기관의 발주제도 개선 논의가 이루어진 것도 적극적으로 평가되어야 할 것이다. 물론 이러한 의제들의 현실화는 국회에서의 입법 과정을 거쳐야 하고, 이 때문에 노사정위에서의 사회적 대화가 불필요한 과정으로 간주될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 노사정위에서의 사회적 대화는 사회적 의제를 발의하는 제도적 장치로 작용할 수 있고 또 국회에서의 입법 과정을

뒷받침할 수 있다는 점에서 그 제도적 가치를 간단하게 폄하할 것은 아니다.

한편 노동계가 발의한 의제들 중에서 위원회 내에서 의견 수렴이 일정 정도 이루어졌거나 특별한 이견이 제출되지 않은 것들은 대체적으로 이미 입법화되어 제도적 실행 절차가 남아 있는 것들이었고, 반대로 정부가 수용불가 입장을 취한 것들은 이미 실행 절차를 밟고 있는 것들이었다는 점에 주목할 필요가 있다. 노사정위에의 노동조합 참여는 전자에 대해서는 실행 속도를 배가하고, 왜곡을 방지하는 한편, 후자에 대해서는 제도 실행상의 문제점을 적극 제기하여 부작용을 최소화할 수 있는 계기가 될 수 있는 것이다. 합의가 불가능한 의제는 논외로 하거나 중장기적인 과제로 넘기고 합의가 가능한 의제는 제도화를 위한 절차를 밟으면 되는 것이다. 물론 이것이 가능하기 위해서는 ‘퇴장’ 또는 ‘불참’ 이외의 선택을 할 수 있는 사회적 힘을 노조운동이 갖추고 있어야 한다. 교섭력이 관건인 것이다.

3. 사회적 대화와 노조운동의 대표성

이번 노동시장구조개선특위와 공공부문발전위와 관련하여 특징적인 점은—민주노총이 불참하였음에도 불구하고—총연맹인 한국노총 그리고 산별조직인 공공노련, 공공연맹, 금융노조의 노사정위 참여가 양대 노총 산하 조직들의 공조체제에 의해 뒷받침되어 있었다는 점이다. 제조공투본과 공공부문공대위의 공조체계가 어느 때보다 강화되고 있는 상황에서 한국노총과 산하 공공부문 노조들은 자기 조직의 이해관계에 매몰되지 않고 범노동계의 이해관계를 적극적으로 의제화할 수 있었다고 보는 것이다. 물론 이것은 리더십의 성격 문제와도 관련되어 있는 문제이다. 하지만 노동현장의 힘이 리더십을 제어하지 못한다면, 리더십은 현장의 이해관계로부터 얼마든지 이탈할 수 있다. 이렇게 본다면, 이번 노사정위에서의 논의는 노동 현장의 연대를 매개로 양대 노총이 함께 참여한 양상으로 전개되었다고도 볼 수 있다. 적어도 결과론적으로는 그렇다.

노동조합의 리더십은 다양한 수준에서 대표성을 갖는다. 사회적 대화기구에 직접 참여하는 노동계 인사는 개인, 소속조직, 산업업종, 총연맹, 노동계급 등의 각급 수준에서 자신을 대표할 수 있다. 낮은 수준에서의 대표성만이 확보된 상태에서 사회적 대화기구에 참여하는 경우 그 결과의 파급력으로 인해 대표자의 책임 문제가 불거질 수밖에 없다. 그동안 사회적 대화기구에의 참여가 문제시되어 왔던 것에는 이 문제가 중요하게 작용하였다는 점을 부인할 수 없다. 그 점에서 이번 노사정위에의 노동 측 대표들은 이 문제로부터 상대적으로 자유로웠던 것으로 보인다. 공공부문발전위의 경우, 형식적으로 보면 공공기관 노동자들의 이해관계를 주로 대변할 것

으로 볼 수 있는 노동 측 대표들도 마찬가지였다. 그 이면에는 공공부문노동조합운동의 특수성, 즉 공공기관 노동자들의 이해관계뿐만 아니라 공공서비스를 제공받는 시민사회의 이해관계가 상황에 따라 시너지로 작용하거나 반목할 수 있는 구조적 특성이 중요하게 작용하였다고 볼 수 있다. 특정 집단의 이해관계만을 전적으로 추구하는 결과를 낳는 사회적 대화가 정당성을 확보하는 것은 사실상 불가능할 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 여전히 사회적 대화에서 노동의 대표성 문제는 불씨로 남아 있다. 조직률이 10%에도 못 미치고 또 노조운동의 다양한 성과가 노동세계 전반으로 확산될 수 있게 하는 제도적 기반이 취약한 상황에서, 더욱이 조직노동이 이원화된 상황에서 노동조합의 대표가 ‘노동의 의제’를 체현하는 것이 만만치 않은 일이기 때문이다. 노동 전체의 의제를 최우선으로 하는 경우 낮은 수준의 협소한 이해관계가 소홀히 취급될 수 있고, 이로 인한 갈등이 불거질 수 있기 때문이다. 공공기관 정규직 노동자들의 처지가 대부분의 노동자들보다 상대적으로 나은 상황에서 공공부문 노동자들의 이해관계를 대표하는 것이 간단한 일은 아니다. 정부는 ‘국민의 이해관계’를 무기로 내세워 공공부문노조운동을 압박하고, 공공부문노조운동은 자신의 가장 기본적인 권리 추구조차 시민사회의 승인을 구해야 하는 처지에 있는 것이다. 내부적으로는 ‘공공부문’으로 묶여 있지만 서로 너무 다른 처지에 있는 공공기관 노동자들의 이해관계를 조율해야 한다. 이번 노사정위 공공부문발전위 활동이 이러한 압박으로부터 상대적으로 자유로웠던 것은 이러한 구조적 조건에도 불구하고 공공기관의 사회적 위상에 대한 성찰이 리더십과 노동현장을 하나로 이어주었기 때문일 수도 있다. 그렇다면 이것은 공공부문노조운동이 향후 사회적 대화에 임하는 경우 하나의 이정표로 삼을 만한 소중한 경험이 될 것이다.

이슈 분석

- 정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토
- 공익서비스의무 보상제도 문제점 및 개선방향

정부의 임금피크제 권고안에 대한 비판적 검토

한국노동사회연구소
박용철 연구위원

1. 들어가는 말

2016년부터 300인 이상 기업과 공공기관을 대상으로 60세 정년이 의무화됨에 따라 이에 대한 대안으로 임금피크제 시행 여부가 최대 현안으로 떠올랐다. 정부는 지난 5월 7일 공공기관운영위원회에서 공공기관 임금피크제 권고안을 확정하였다. 모든 공공기관에서 임금피크제를 도입하고, 절감된 인건비로 퇴직자 수만큼 신규채용을 늘려야 한다는 내용이다.

정부가 권고안을 마련한 주된 배경으로는 정년이 60세로 연장되면 고연령자에 대한 기업의 인건비 부담이 높아져 신규 채용이 줄어들 것을 우려하고 있기 때문이며, 이에 따라 임금피크제와 청년고용을 연계한 대책을 통해 고용대란 위기를 극복하겠다는 계획이다. 정부는 공공기관의 임금피크제 의무 도입으로 2년간 6700명의 신규 고용이 창출될 것으로 보고 있다. 아울러 정부는 공공기관의 임금피크제 도입을 바탕으로 이를 민간으로 확산시켜나간다는 계획을 갖고 있다.

우리 사회는 고령사회에 대한 대비책을 마련하기도 전에 변화된 제도에 적응해야 하는 이중 과제에 직면해 있는데, 정년연장이 좋은 예이다. 노사정간 정년연장의 필요성에 대해서는 논의가 있었으나 정년연장에 따른 각종 제도 마련 및 준비가 갖추어지지 않은 상태에서 '60세 정년'이 전격 입법화되었다. 정년연장에 따라 노사관계에서 제기될 문제는 크게 임금체계 관련 이슈, 기업의 고용관리 관련 이슈, 그리고 고령자 노무인력관리 관련 이슈로 구분해 볼 수 있다. 이 중 가장 핵심적인 쟁점은

“임금피크제” 도입 등 임금체계 관련 이슈이다.

이 글은 정부의 공공기관 임금피크제 권고안의 주요 내용을 살펴보고, 이에 대한 문제점을 지적하고자 한다. 아울러 권고안에 대한 대응방향을 제시하고자 한다.

2. 정부의 권고안 내용

정부의 공공기관 임금피크제 권고안의 주요 내용은 아래의 <표 1>과 같이 정리할 수 있다.

첫 번째, 임금피크제의 대상은 모든 공공기관이며, 정부의 권고안에 따라 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입하여야 한다. 이에 따라 정년을 종전 60세 미만에서 60세로 연장하는 기관뿐만 아니라 현 정년이 60세 이상인 기관도 임금피크제를 도입해야 한다. 직급별 정년이 상이하여 일부 직급만 정년을 연장하는 경우에도 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입해야 하며, 임금피크제를 이미 도입한 기관 역시 권고안에 따라 제도를 수정·보완해야 한다. 다만, 급여수준이 최저임금의 150% 수준 이하로 매우 낮은 경우 등은 임금피크제 적용에서 제외할 수 있다. 한편, 임금피크제 도입을 이유로 정년을 종전 60세 이하에서 60세를 초과하여 연장할 수 없는 데, 직급별로 정년을 달리 적용하는 기관도 직급별 정년일치를 이유로 60세 미만 직급의 정년을 60세를 초과하여 연장할 수 없다.

두 번째, 각 공공기관은 임금피크제 도입을 통해 청년 일자리창출을 위해 매년 신규채용 목표를 설정해야 한다. 신규채용 규모는 새롭게 정년을 연장하는 기관은 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분으로, 이미 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분으로 설정해야 한다. 다만, 연령별 인원분포, 신규채용자와 임금피크제 대상자간 임금격차 수준 등을 고려하여 제한적 경우에 한해 신규채용 규모 조정이 가능하며, 기획재정부와 사전협의를 거쳐야 한다. 기획재정부는 매년 각 기관의 신규채용 목표달성 여부를 확인하여, 목표 초과달성 인원에 해당하는 인건비의 일정부분은 총인건비 인상률 예외로 허용하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감하게 된다.

세 번째, 임금지급률과 임금조정기간과 관련하여, 임금피크제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 하기 때문에 임금지급률과 임금조정기간 등 임금피크제 세부사항은 기관의 연령분포, 임금체계 등을 감안하여 합리적으로 설계하면 된다. 임금지급률은 간부직과 비간부직, 직급별, 직

종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라 다르게 설정할 수 있으며, 임금조정기간도 정년연장 기간 등을 고려하여 설정할 수 있다.

<표 1> 정부의 공공기관 임금피크제 주요 내용

구분	주요 내용
임금피크제 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 공공기관, 전직원 대상 - 기도입기관 역시 권고안에 따라 제도 수정·보완 - 적용 제외 가능(급여가 최저임금의 150%수준 이하) - 임피제 도입을 이유로 정년 60세 초과 설정 불가
신규채용 규모 설정	<ul style="list-style-type: none"> - 기관은 청년고용을 위해 매년 신규채용 목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> ■ (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 ■ (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년전 인원의 증가분 - 매년 신규채용 목표달성 여부를 확인 - 목표달성 인원 인건비 일정부분은 총인건비 인상을 예외로 허용하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감
임금지급률/ 임금조정기간	<ul style="list-style-type: none"> - 신규채용 인원의 인건비는 임피제 절감재원을 통해 총당 - 임금지급률, 임금조정기간 등 세부사항은 기관이 설계 - 임금지급률은 직위, 직급, 직종, 직무 등에 따라 다르게 설정 가능 - 임금조정기간은 정년연장 기간 등을 고려하여 설정 가능
별도 정원 관리	<ul style="list-style-type: none"> - 매년 설정하는 임피제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용 : 별도정원 = 별도직군 정원 + 초임직급 정원 <ul style="list-style-type: none"> ■ (별도직군) 임피제 대상자의 별도직무를 개발하고 적정임금수준 설정시, 해당 직무에 따라 별도직군 정원 설정 ■ (초임직급) 별도정원 중 별도직군 정원을 차감한 수만큼 초임직급의 별도정원으로 설정 - 임피제 대상자는 모두 정원내 인력으로 관리 - 정년이후 재고용을 전제로 임피제를 적용하면서 정년도래 전에 정원의 인력으로 전환 불가
대상자의 직무	<ul style="list-style-type: none"> - 임피제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무개발 - 임피제 대상자의 업무능력 및 기관별 직위·직무 구조 등을 고려하여 다양한 직위·직무 부여 가능 - 임피제 대상자의 동기부여와 직무 등에 따른 적절한 보상을 위해 임금지급률 및 임금조정기간 차등이나 직무급, 역할급 등 지급 가능
기타사항	<ul style="list-style-type: none"> - 대상자는 제도적용 전에 퇴직금 중간정산 실시 - 임피제 기간 동안 연단위로 퇴직금 정산 가능 - 상생고용지원제 시행(기업 대상)

네 번째, 각 기관에서는 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼을 별도정원으로 반영한다. 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분하여 적용하는데, 별도직군은 임금피크제 대상자의 별도직무를 개발하고 적정임금수준 설정시 해당 직무

에 따라 별도직군 정원을 설정하며, 초임직급은 별도정원 중 별도직군 정원을 차감한 수만큼 초임직급의 별도정원으로 설정하게 된다. 한편, 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리해야 하는데, 임금피크제 대상자 중 별도직군 전환 인력은 임금피크제 적용전 직급(1,2급 등)에서 제외하고, 그 외 인력은 종전 직급에 포함시키며, 특히, 정년이후 재고용을 전제로 임금피크제를 적용하면서 정년도래 전에 정원의 인력으로 전환할 수 없다.

다섯 번째, 임금피크제 대상자의 직무와 관련하여 해당기관은 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 한다. 각 기관은 임금피크제 대상자의 업무능력 및 기관별 직위·직무구조 등을 고려하여 다양한 직위·직무의 부여가 가능하며, 임금피크제 대상자의 동기부여와 직무 등에 따른 적절한 보상을 위해 임금지급률 및 임금조정기간 차등이나 직무급, 역할급 등을 시행할 수 있다.

여섯 번째, 임금피크제 대상자는 임금피크제 적용전에 퇴직금 중간정산을 실시해야 하고, 임금피크제 기간 동안에는 연단위로 퇴직금 정산이 가능하다. 아울러 정부는 임금피크제를 도입한 기업이 청년을 고용할 경우 한 쌍당(임금피크제 대상자+청년 신규 채용자) 최대 연 1080만원까지 임금을 지원하는 내용의 '세대간 상생고용 지원제도'를 도입하기로 했다. 정부는 지원 대상 기업이 중소기업일 경우 월 90만원을, 대기업과 공공기관일 경우 월 45만원을 지원하는 방안을 검토 중인 것으로 알려졌다.

3. 정부 권고안에 대한 비판: 문제점과 대안

앞에서 살펴본 정부의 공공기관 임금피크제 권고안의 내용에 대하여 문제점과 대안을 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 정부의 공공기관 임금피크제 권고안 문제점과 대안

문제점(이슈)		주요 내용	대안
본질적문제	임금피크제 타당성	- 임금삭감 당연 논리 → 노동생산성과 임금과의 관계 다양	- 중장기적인 제도 필요 - 새로운 직무개발 필요
	새로운 직무개발	- 권고안에 단순한 직무개발만 언급 → 임금변동문제, 전문성활용과 관련	- 전문성 활용 직무 개발 - 임금/세대문제 해결 유도
	청년고용 vs. 중고령자고용	- 양자간 대체관계로 파악 → 근거 희박, 보완관계가 강함	- 양자 보완관계 활용 필요 - 총액임금제 탈피 필요

문제점(이슈)		주요 내용	대안
제도 설계 문제	60세 정년 초과 금지	- 법규정에 의한 경직적 연령 제한 → 다양한 임피제 실행 한계	- 향후 고령화 확대 대비 - 여러 유형 적용 기반 마련
	임금조정기간 /인건비	- 임피대상자 부담, 세대 갈등 초래 → 기간과 부담액 경직적 적용	- 기준 완화 필요 - 탄력적 적용 필요
	정부지원금 (상생고용지원)	- 시행기관 대부분 대기업 → 실효성 저하	- 중소기업에 대한 실질적 지원 필요

첫 번째 문제점은 임금피크제에 대한 근본적인 논의와 관련된 것으로 임금피크제(임금삭감)의 타당성이다. 이것은 임금피크제로 인한 임금삭감이 노동생산성 저하와 비례하는가의 문제이다. 임금삭감 찬성론자들은 임금피크제 대상자들의 경우 연령상승으로 인한 생산성 저하 논리를 제기한다. 20~30대 젊은이들에 비해 생산성이 감소하고 그로 인해 임금을 적게 지급하는 것이 타당하다고 보는 견해이다. 그러나 실질적으로 일부 육체노동의 경우를 제외하고는 생산성 저하의 문제는 발생하지 않으며, 연속공정체계에서는 전혀 문제가 되지 않는 것으로 나타났다. 또한 사무직의 경우에는 다양한 경험과 노하우를 살려 고도의 전문성을 발휘할 수 있기 때문에 생산성의 문제는 크게 대두하지 않는다. 특히 다수가 문제삼고 있는 일반적인 연공제하에서 연공이 높아질수록 생산성이 저하된다는 주장도 논리성이 떨어진다. 생산성곡선과 임금곡선이 만나는 시점(전환시점)이 개인별, 직무별로 다르며, 이 시점과 전후의 생산성을 판단하는 것 역시 불가능하기도 하고, 개인마다 다르기 때문이다. 그러므로 일방적인 기준을 적용하는 것은 불합리하다고 할 수 있으며, 임금피크제의 근본적인 취지를 살려 생산성과 임금과의 관계를 합리적으로 고려해야 할 것이다. 오히려 중고령자의 경험과 전문성을 발휘할 수 있는 다양한 직무의 개발과 근로조건을 제공함으로써 소중한 인적자원을 최대한 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 중장기적으로 유효하다 할 것이다.

두 번째는 위에서 제기한 새로운 직무개발의 문제이다. 정부의 권고안에는 해당 기관에게 임금피크제 대상자의 직무와 관련하여 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발해야 한다는 언급만 하고 있다. 하지만, 새로운 직무개발의 문제는 임금피크제하에서의 임금변동(삭감), 전문성 활용, 세대 간의 일자리 문제를 해결할 수 있는 매우 중요한 위치에 있는 사안이다. 임금피크제로 인해 통상적인 임금삭감이 이루어진 이후에도 전과 동일한 업무를 한다는 것은 모순되는 사실이다. 그래서 상당수 임금피크제 시행 기관에서는 전과는 다른 부수적 업무를 부여해 왔으나, 이는 누가 봐도 해당인력의 전문성과 경험을 살리지 못한 엄청난 비효율이라 할 수 있다. 전문성과 경험을 발휘할 수 있는 새로운 직무개발을 통해 임금변동은 물론이고 당사자의 보람과 가치, 나아가 청년층 일자리창

출과 보완(조화)을 이끌어 낼 수 있는 것이다. 새로운 직무개발 방법으로는 기존의 단순하고 책임없는 직위가 아닌 다양한 분야에서의 전문성을 통합적으로 발휘하며, 일부 영역에서는 권한과 책임도 부여하면서 이에 따라 별도의 임금체계(수준)와 근무시간의 탄력적 운용 등도 고려하는 것이 제도의 취지상 타당할 것으로 판단된다.

세 번째 문제점은 정부권고안의 임금피크제 도입 목적과 관련되는 것으로 임금피크제 대상인원 만큼 신규인력을 채용하여 청년일자리가 위축되지 않도록 하겠다는 내용이다. 정부는 청년실업의 문제를 마치 중장년층의 (고용유지 또는 연장으로 인한) 문제로 생각하고 있다. 즉, 양자간의 일자리문제를 대체관계로 판단하고 있다. 하지만 이 문제는 여러 연구에서 이미 관련성이 희박한 것으로 판명된 것이다. 상식적으로도 처음 노동시장에 투입된 인력과 최소 20~30년 이상의 숙련인력이 수행하는 업무와 그 수준이 같을 수는 없는 것이다. 한국노동연구원(2012)의 '기업의 정년실태와 퇴직 관리에 관한 연구'에 따르면 한국의 중·고령자 고용의 증가가 청년층 고용을 감소시킨다는 증거가 없어 세대간 고용대체가설은 성립하지 않는다고 판단하고 있다. 오히려 양자간에는 보완적 관계가 강하며, 일본과 유럽에서도 고령자 조기퇴직과 청년층 일자리 증가의 상관관계는 거의 없는 것으로 설명하고 있다. 또한 한국노동연구원(2011)의 '세대간 고용대체 가능성 연구'에서도 청년층 인구의 급속한 감소에도 불구하고 고령층 취업자가 증가하면 청년층 취업자가 감소한다는 세대간 고용대체와 관련된 주장은 입증되지 않았다. 그러므로 고령자와 청년을 일대일로 매칭해 지원금을 주겠다는 정부의 안은 근시안적 정책이라고 할 수 있다. 총액인건비라는 굴레에 갇혀 효율성도 제대로 추구하지 못하고, 국민들의 최소한의 삶의 보장과 적절한(유효한) 정책 제시에도 실패하고 있는 것이다. 국민들은 불합리한 총액임금제로 인해 제 역할을 못하는 경직된 정부보다 국민들에게 제대로 된 역할을 하면서 그에 적합한 예산을 집행하는 정부를 원하고 있다.

네 번째 문제점은 60세를 초과하는 정년 설정의 금지 문제이다. 정부의 권고안은 기존의 60세 정년 기관과 새롭게 진입하는 기관 모두 60세 정년을 초과하지 못하도록 하고 있다. 물론 기관별, 직위별로 그동안 차별화되어 있는 정년규정을 통일적으로 형평성 있게 규정하고자 하는 데에는 의미가 있을 수 있다. 하지만 보다 장기적 관점에서 본다면, 향후 가속화되는 고령화와 그로 인한 정년연장 필요성에 대비하여 임금피크제 정년 규정을 탄력적으로 활용할 필요가 있다고 판단된다. 60세 정년이 시행되면 정부권고안처럼 정년보장형으로만 제한할 것이 아니라 기관의 상황에 따라 정년연장형이나 고용보장형의 적용이 필요할 것으로 보이는데 그것을 원칙적으로 차단하고 있는 것이다. 정부가 정년보장형만을 강요하기 때문에 각 기관의 임금피크제는 본래의 긍정적 요인이 상당부분 훼손될 것으로 보인다. 가령 임금피크제 당사자에 대한 임금삭감 요구의 정당성도 획득하기 힘들며, 세대 간의 갈등도

심화될 수 있다. 이에 반해 57~8세에 임금피크제를 시작하는 대신 62~3세까지 정년을 연장해 주는 정년연장형이나 차선으로 60세 이후 재계약 형식의 고용연장형의 경우 적합한 직무개발이 병행된다면 상당한 효과를 얻을 것으로 기대된다. 당사자의 업무에 대한 보람과 가치, 동기부여 제고는 물론이고, 향후 임금피크제의 점진적, 안정적 확대에도 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보인다.

다섯 번째, 임금조정기간(임금피크제 기간)과 인건비의 문제이다. 이 문제는 현실적으로 정부권고안의 핵심이라 할 수 있다. 권고안은 임금피크제 대상자의 임금삭감액 범위 내에서 신규인력의 인건비를 충당하는 방식을 강제하고 있다. 실제로 임금조정기간(임금피크제 기간)이 짧을수록 대상자의 임금부담이 높아지고, 임금조정기간(임금피크제 기간)이 길수록 대상자의 임금부담이 낮아지지만 그만큼 임금피크제 기간이 길어질 수밖에 없는 방식이다. 또한 신입직원 임금과 대상직원과의 임금차이가 적은 기관의 경우에 상대적으로 대상자의 부담이 클 수밖에 없는 구조다. 제도 자체로만 봐도 중고령층과 청년층을 대척점으로 설정하고 있어 세대간 갈등을 초래할 여지가 다분하다. 아울러 연도별 임금피크제 대상인력과 정년인력, 실제 신규인력간에 차이가 날 수 있기 때문에 임금감액률이 해마다 달라진다는 모순도 존재한다. 다른 한편으로는 임금피크제 대상자에 대한 임금삭감의 근거가 부족한 상황에서 대상자들 대부분이 생애주기상 가장 비용지출이 많은 시기라는 점, 우리나라는 가계소득의 대부분이 임금소득이고 사회복지제도 역시 대단히 미흡하다는 점에서도 반발이 예상된다. 이 문제에 대해서는 임금피크제를 보다 중장기적인 방향에서 시행하면서 청년채용은 이와는 별개로 혹은 보조적인 수단으로 접근하여 불필요한 세대간 갈등을 초래하지 않으면서 보다 전향적인 차원에서 접근해야 할 것으로 보인다.

여섯 번째, 정부지원금(소위, 세대 간 상생고용지원제)의 문제이다. 공공기관과는 관계가 적은 문제지만, 정부제도의 핵심 사안이기 때문에 언급하자면, 현재 임금피크제를 도입한 기업들은 일부에 불과하다. 최근 고용노동부에 따르면 2016년 정년연장이 적용되는 300인 이상 사업장의 경우 임금피크제 도입 비율이 전체의 13.4%에 그치고 있다. 2017년부터 적용되는 300인 미만 사업장은 7.9%로 더 낮은 상황이다. 무엇보다 미도입 사업장 가운데 72.2%는 앞으로도 임금피크제 시행계획이 없다고 한다. 이러한 상황에서 정부지원금을 통해 신규인력 창출을 유도한다는 것은 그 실효성이 의문스러울 수밖에 없다. 그동안 대기업은 신규인력 채용비용이 없어 고용을 늘리지 않은 것이 아니다. 그러므로 정부의 지원금은 실질적으로 대다수 인력이 고용되어 있고, 신규채용이 어려운 중소기업에 보다 집중되어야 효과를 볼 수 있을 것으로 보인다. 하지만 이 역시 그 실효성이 의심스러운데 이미 정부는 2006년부터 임금피크제에 따라 정년을 연장하거나, 정년에 이른 사람을 재

고용하는 경우(고용연장), 월 50~70만원씩(연 최대 600~840만원)을 지급해 오고 있다(연봉 5000만원 이상자 제외). 이러한 상황에서 청년채용에 대한 추가적 인센티브를 준다고 해서 상황이 크게 달라질 것 같지 않다는 것이다.

4. 맺음말

이상에서 정부가 제시한 공공부문 임금피크제 권고안에 대한 주요 내용과 그것의 문제점 및 대응방향을 간략히 살펴보았다. 정년연장과 임금피크제는 최근 가장 핵심적인 노사관계 이슈 중의 하나이고, 나아가 향후 우리의 삶에 직접적이고 중대한 영향을 미칠 수밖에 없는 문제이다. 정부는 이렇게 국민 다수의 삶에 직접적인 영향을 미치는 정책 마련에 있어 보다 신중하고 중장기적인 관점에서 접근해야 할 것으로 보인다. 정부의 권고안은 시행도 하기 전에 많은 사람들이 우려하고 있다. 임금피크제가 만병통치약이 아니라는 비판, 특정 계층을 희생시켜 다른 계층을 살리려고 하는 것은 어불성설이라는 비판, 현실을 도외시한 제도라는 비판 등등 상당히 많은 상황이다.

정부 정책은 국민의 여러 계층과 세대를 아우를 수 있는 것이어야 정당성을 획득할 수 있고, 그것을 바탕으로 국민이 정부를 신뢰하고 화합할 수 있다. 하지만 오히려 많은 영역에서 분열과 갈등을 조장하고 있다. 불합리한 굴레를 벗어나서 보다 거시적인 차원에서 접근하는 자세가 필요해 보인다. 정년연장과 임금피크제 역시 그렇다. 하지만 이 역시 많은 우려에도 불구하고 별 준비없이 이미 던져졌고, 매번 그렇듯이 추스를 수 있는 시간 역시 부족한 상황이다. 주어진 시간과 이후 주어질 기회라도 최대한 의지를 모으고 보완해 나가야 할 것이다. 정부는 최소한의 논의와 보완의 여지라도 남겨두어야 할 것이다.

공익서비스의무 보상제도 문제점 및 개선방향



한국도로공사 노동조합
이택기 위원장

공익서비스의무(PSO, Public Service Obligation)란 국가가 의무적으로 부담해야 하는 사회적 약자에 대한 기본적인 복지혜택과 특수업무(군, 경, 소방 등) 지원 등 다양한 분야의 공공서비스를 말한다. 20세기 중반 무렵 유럽에서 부터 이에 대한 개념과 재정지원에 관한 논의가 이루어지면서 시작되었고, PSO란 용어는 1974년 영국의 Railway Act 제정때 처음 사용되었다. 이에 따르면 국가는 철도산업을 개혁하 되 사회적으로 반드시 필요한 서비스를 제공하는데 드는 운영상 결손액을 보상하는 개념으로 PSO를 도입하였다.

우리나라도 「철도산업발전기본법」 제32조에 근거하여 공익적 목적의 서비스에 대한 공공서비스보상을 제공하고 있으며 다음과 같이 정의하고 있다. 공공서비스보상이란 전력, 전화, 교통 등 국민생활과 밀접한 서비스를 제공하는 사업주체가 영리목적의 활동과 관계없이 국가 또는 지방자치단체의 정책이나 공공목적 등을 위하여 부여된 공공서비스의무를 부담하고, 공공서비스 제공에 따른 손실이 발생할 경우 이를 보전해 주는 것을 의미한다. 즉 사업주체가 영리성을 추구할 경우에는 수익성이 낮은 계층이나 지역에 대해서는 생활에 필수적인 서비스를 제공하지 않을 것이기 때문에 이러한 경우 국가에서 특별한 서비스제공의무를 부과하고 그로 인한 손실을 원인자 책임의 원칙에 따라 국가가 보전할 필요가 있는 것이다.

고속도로 통행요금의 경우 서민생활·사회적 약자 지원, 에너지 절약과 물류활성화 등 정부정책 실현 목적으로 국가보훈처, 산업통상자원부 등 6개 부처에 걸쳐 14개 종류의 감면제도(감면율은 20~100%)가 운영되고 있다.

1969년 경부고속도로 개통이후 고속도로에는 법적인 PSO 개념이 적용되지 않고 있다가 40년이 지난 2009년에야 비로서 「한국도로공사법*」이 개정되면서 법적인 개념이 도입되었으나 실제 정부의 재정지원은 단 한 차례도 없었으며, 철도 및 민자고속도로에서는 정부의 재정지원이 지속적으로 이루어지고 있다.

<표1> 한국도로공사 PSO 보전 정부예산 편성 요청 및 반영 현황

(단위 : 억원)

구 분	도공 요구(안)	정부		국회	
		국토부	기재부	국토위	최종
2011년	2,144	185	전액 삭감	-	-
2012년	1,102	200	전액 삭감	200	전액 삭감
2013년	2,323	200	전액 삭감	200	전액 삭감
2014년	2,724	400	전액 삭감	400	전액 삭감
2015년	500	200	전액 삭감		

* 국가정책이나 공공목적 등을 위하여 고속국도 통행요금을 감면하는 경우 감면액의 전부 또는 일부를 국가가 부담할 수 있다.

<표2> 철도공사 PSO 보전현황 (철도산업발전기본법 제32조)

(단위 : 억원)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
금 액	2,737	2,931	2,825	3,040	3,435	3,467

- * 철도공사 공익서비스비용 보상 내용
 - 운임감면액 손실보상 : 공익목적에 위한 경로자, 국가유공자, 장애인 등 감면
 - 벽지노선 운행손실 보상 : 수지균형 확보가 곤란하나, 기초 철도서비스 제공의 손실
 - 특수목적 운행손실 보상 : 특수수요 충당위한 노선연장, 임시운행 등의 손실

<표3> 민자고속도로 보전현황 : 실시협약에 의해 전액 MRG 보전

(단위 : 억원)

구 분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년
금 액	1,821	1,913	2,549	2,778	2,784

* 민자노선 현황('12년 말) : 인천국제공항선 등 9개 노선, 421.8km

2014년 고속도로 통행요금 감면금액은 2,446억원으로 이는 지난 1995년 75억원 보다 33배 가량 증가한 수준이며, 현재 추세대로라면 향후 4년간 고속도로 통행료 감면금액은 1조원에 달하고 있고, 약 1조원에 이를 것으로 예상되는데, 이는 50km 고속도로를 신설하는 있는 예산과 맞먹는 수준이다.

<표4> 통행료 감면규모 증가 추이

(단위 : 억원)

년도	1995년	1998년	2000년	2006년	2008년	2014년
감면금액	75	258	829	1,380	2,044	2,446

더욱이 고속도로 통행요금은 원가보상율이 81.9%에 그치는 상황이며, 매출액 대비 감면금액 비율 또한 7.2%로 철도(4.2%), 전기(0.7%), 가스(0.1%) 등 다른 공공요금에 비해 높은 수준이라 그 부담은 더욱 크다 할 것이다.

이 같은 감면금액의 증가는 단기적으로는 통행료 인상요인으로 작용하고 장기적으로는 통행료 징수총액 및 징수기간이 늘어나게 됨으로서 정부정책에 의한 통행료 감면액이 고속도로 일반 이용자의 부담으로 전가된다. 도공의 부채증가에 상당한 영향을 미치게 되고, 이는 곧 신규 고속도로 건설에 대한 투자여력 저하로 이어져 지방지역 교통복지 혜택이 축소되고 지방균형발전을 저해한다.

반면 민자 고속도로의 현실은 어떠한가?

1. 수익노선 위주로 구성 되어 있으며,
2. 많은 교통량에도 불구하고 통행료는 평균 1.8배 비싸며,
3. 정부 재정부담을 줄이기는커녕 막대한 재정지원(2014년 정부지원금: 1.4조원)을 받고 있다.

민자고속도로는 비싼 통행료 뿐만 아니라 국민의 세금으로 재정지원까지 받으므로 국민들에게 이중의 부담을 주고 있는 것이다. 정부는 공기업의 효율성을 강조하면서 정작 민간영역과는 불공정한 조건으로 경쟁을 하게 만들고 있다.

한국도로공사는 비수익노선 위주의 건설과, 통행료 인상 억제(9년간 2.9%인상), 수천억원에 달하는 PSO 비용 등 민자 고속도로에 주어지는 혜택에 비하여 월등히 떨어지는 조건으로 고속도로를 운영하고 있어, 민간에 비해 효율적인 운영에도 불구하고 부채가 늘어나고 있는 상황이다.

현재 우리나라 공기업은 공공성과 기업성을 동시에 요구받고 있다.

도로, 상하수도, 전력 등 국민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 공공재를 담당하는 공공기관은 수익이 나지 않더라도 서비스를 제공하여야 한다. 앞서 영국의 사례에서 보듯 과거 국제적인 트렌드와 사회적 요구는 공공기관의 효율적 운영을 강조하고 있다.

이러한 관점에서 PSO 보상과 관련하여 다음 세 가지 원칙을 제안하고자 한다.

첫째, 정부의 인식변화이다. 공공기관은 정부를 대신해서 공공서비스를 제공하고 있다는 점에서 기본적인 수익을 보장하는 것이 최소한의 공공성 강화를 위해 필요하다는 인식변화가 우선되어야 한다.

둘째, PSO 관련법령 정비이다. PSO는 시혜적인 지원금이 아니라 법적인 의무금이다. 따라서 사회복지정책 관련법에 원인제공자 부담원칙을 현재 임의규정에서 강행조항으로 변경해야 한다.

셋째, 다양한 손실보전방식을 강구하여야 한다. 정부는 비용의 전액을 부담하는 것이 현재 여건상 어려움이 있다면 재정부담을 줄이면서 보전 할 수 있는 다양한 손실보전 방식을 강구하여야 한다.

참고자료

박정수, 철도의 지속적인 서비스를 위한 정부의 PSO 보상, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집 pp. 371-397

옥병석(2009) 공익서비스의무(PSO) 보상방안에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원 석사학위 논문

오윤식, 김병관, 김현구 (2013) 해외 철도 공익서비스(PSO) 보상제도 개념에 관한 고찰, 한국철도학회 춘계학술대회 논문집, 이상국(2010) 도시철도 무임수송 현황과 문제점, BDI 정책 포커스 제62호

공공연구 분석

- 공공기관 임금실태와 과제

공공기관 임금실태와 과제

한국노동사회연구소
이정봉 연구실장

1. 도입

정부는 공공기관의 보수체계 특징을 ‘저위험·고보상’으로 규정하면서 “과도한 임금 수준을 조정하고, 성과 및 생산성과 연계된 보수체계”로 개편방향을 설정해 왔다. 이 과정에서 정부는 공공기관에 대한 확실적인 임금정책을 추진하며 사회적 비용을 야기했다. 대표적으로 2009년 2월 정부의 「공공기관 대졸 초임인하를 통한 일자리 나누기 추진방안」¹⁾은 일부 공공기관에서 신입직원 퇴사, 기존 직원의 업무 과부하로 근속이 높은 직원의 동반 퇴사를 야기하는 등 여러 문제를 낳은 후, 2011년 9월 「2011년도 공기업·준정부기관 예산 집행지침」에서 신입직원 초임삭감에 따른 직원 간 임금격차를 조정하는 방안을 추가시킴으로서 폐기되었다.

정부는 공공기관의 임금수준이 전체적으로 민간부문에 비해 높은 것으로 평가하고 있다(기획재정부, 2009a; 기획재정부, 2011). 하지만 공공기관을 민간부문과 단순 비교하거나 공공기관을 단일한 집단으로 상정하는 관점은 임금에 있어 다양한 조건을 간과할 수 있다. 한 예로 정부는 공공기관 대졸 초임삭감, 금융공공기관의 기존 직원의 임금 하향 조정, 2008년도 경영평가 성과급 지급률 삭감과 같은 정책을 추진하였지만, 같은 기간 동안 공공기관 내에서 상대적으로 임금수준이 낮은 공공기관에 대한 조치는 별달리 드러나지 않았다. 즉 노동자 임금에 중요하게 영향을 미치는 직무, 근속년수, 근로시간 등을 기준으로 공공기관과 민간기업 간 비교가 충분치 않은 가운데, 전체적으로 공공기관의 임금수준이 높다는 인식에서 출발한 임금

1) 정부의 신입직원 초임삭감 방안은 ‘공공기관 대졸 신입사원 평균보수가 민간기업 평균보수보다 높다’는 점에서 출발하여 신입직원 초임이 2,000만원 이상일 경우 임금 구간별로 차등해서 삭감하는 내용을 핵심으로 한다.

정책은 다양한 문제를 낳을 수 있다.

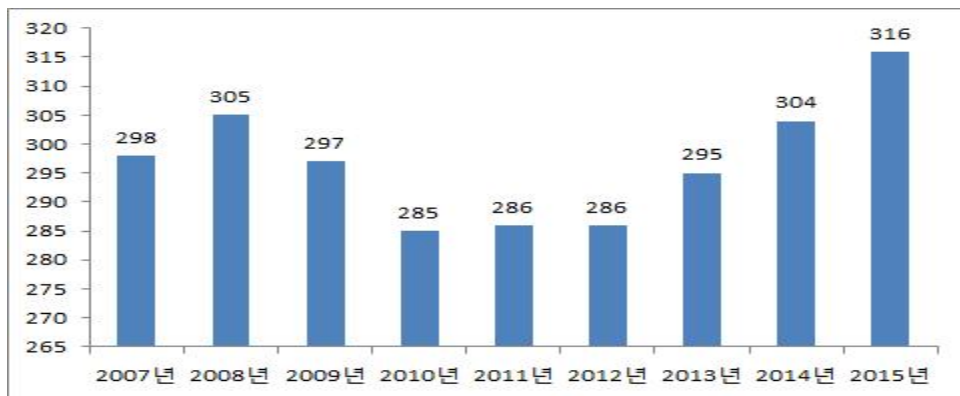
이에 2014년 공공기관 임금현황을 분석하여 공공기관 임금 특성을 살펴보고자 한다. 분석대상은 2015년 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 공공기관은 316개이고, 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에서 제공된 원자료를 사용하였다.

2. 공공기관 현황

공공기관은 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 지정된 기관으로서, 기획재정부는 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하고, 회계연도 중이라도 신규지정, 지정해제, 구분 변경이 가능하다.

공공기관의 구분은 동법 제5조에 근거해 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류되고, 구체적 기준에 따라 세분된다. 먼저 공기업은 직원 정원이 50인 이상이고 총 수입액 중 자체수입액이 총수입액의 2분의 1이상인 기업을 의미하며, 자산 규모가 2조원 이상이고 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 '시장형 공기업'과 시장형 공기업이 아닌 공기업을 '준시장형 공기업'으로 나눈다. 다음으로 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이면서 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관이다. 준정부기관은 다시 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기금관리형 준정부기관과 기금관리형이 아닌 위탁집행형 준정부기관으로 세분된다. 마지막으로 기타공공기관은 공기업과 준정부기관 아닌 공공기관을 의미한다.

[그림 1] 공공기관 추이



2015년 1월에 지정된 공공기관은 316개로 공기업 30개(시장형 14개, 준시장형 16개), 준정부기관 86개(기금관리형 17개, 위탁집행형 69개), 기타공공기관 200개이다. 우리나라 공공기관은 2007년 298개였고, 최근 3년 큰 증가폭을 보이고 있다.

3. 임금수준

공공기관 기관장의 연봉 평균은 2011년 1억 4,477만원에서 2014년 1억 4,700만원으로 약 1.7% 인상되었다. 기관유형별로 기관장의 평균 연봉의 변화가 있는데, 공기업과 기금관리형 준정부기관의 기관장의 연봉은 삭감되었고, 위탁집행형 준정부기관과 기타공공기관 기관장의 연봉은 인상되었다.

<표 1> 유형별 기관장 임금수준(단위: 천원)

	2011년 임금	2014년		11-14년 인상율
		임금	표준편차	
공기업(시장형)	244,643	156,085	27,142	-36.2%
공기업(준시장형)	208,929	152,807	33,747	-26.9%
준정부기관(기금관리형)	181,706	177,634	48,817	-2.2%
준정부기관(위탁집행형)	145,092	149,121	20,637	2.8%
기타공공기관	128,040	142,605	57,823	11.4%
합계	144,773	147,201	49,438	1.7%

공공기관 직원 1인당 평균보수액은 2014년 6,252만원으로 2011년 대비 4%가 인상되었다. 2014년 직원 평균보수는 시장형 공기업>기금관리형 준정부기관>준시장형 공기업>기타공공기관>위탁집행형 준정부기관 순이다. 하지만 기타공공기관의 경우 200개에 이르는 다양한 기관이 포함되어 있어 기관 간 임금수준의 편차가 가장 크다.

<표 2> 유형별 직원 임금수준(단위: 천원)

	2011년 임금	2014년		11-14년 인상율
		임금	표준편차	
공기업(시장형)	75,357	75,325	5,959	0.0%
공기업(준시장형)	67,071	69,532	9,375	3.7%
준정부기관(기금관리형)	65,353	69,928	10,282	7.0%
준정부기관(위탁집행형)	59,554	60,771	11,412	2.0%
기타공공기관	58,040	61,036	16,445	5.2%
합계	60,116	62,529	14,983	4.0%

공공기관 직원들의 평균 근속년수 2014년 10.7년이고, 기금관리형 준정부기관 15.3년, 기금관리형 준정부기관 14.4년, 시장형 공기업 14년, 위탁집행형 준정부기관 11.5년, 기타공공기관 9.5년으로 장기근속자가 많음을 확인할 수 있다.

<표 3> 유형별 직원 평균 근속년수(단위: 년)

	2011년	2014년	11-14년 변화
공기업(시장형)	14.0	14.0	0.0
공기업(준시장형)	15.9	15.3	-0.6
준정부기관(기금관리형)	14.3	14.4	0.1
준정부기관(위탁집행형)	11.6	11.5	-0.1
기타공공기관	10.0	9.5	-0.5
합계	11.1	10.7	-0.4

공공기관 신입직원의 초임은 2014년 3,154만이다. 2014년 대졸초임 임금은 2011년 대비 16.8% 증가했고, 이는 정부의 대졸초임삭감 정책이 철회된 이후 임금인상이 이루어진 것으로 보인다. 대졸초임은 시장형 공기업>기금관리형 준정부기관>위탁집행형 준정부기관>준시장형 공기업>기타공공기관 순이고, 직원 평균보수와 동일하게 기타공공기관 내 기관 간 편차가 크게 나타나고 있다.

<표 4> 유형별 신입직원 초임수준(단위: 천원)

	2011년 임금	2014년		11-14년 인상율
		임금	표준편차	
공기업(시장형)	28,447	33,624	2,896	18.2%
공기업(준시장형)	27,099	31,245	4,058	15.3%
준정부기관(기금관리형)	29,488	33,542	4,050	13.7%
준정부기관(위탁집행형)	27,082	31,492	4,956	16.3%
기타공공기관	26,621	31,276	6,104	17.5%
합계	27,010	31,549	5,588	16.8%

4. 임금격차

공공기관 기관장 연봉의 최대값은 2011년 4억 9천만 원에서 2014년 4억 8백만 원으로 낮아졌다. 변이계수(표준편차/평균값)는 2011년 0.460에서 2014년 0.336으로 줄어들었는데, 공기업은 기관장들 간에 연봉 격차가 커졌고, 나머지 유형의 기관장 연봉의 격차는 줄어들었다.

<표> 유형별 기관장 연봉의 변이계수와 최대값

	변이계수		최대값(단위: 백만원)	
	2011년	2014년	2011년	2014년
공기업(시장형)	0.105	0.174	285	185
공기업(준시장형)	0.180	0.221	251	195
준정부기관(기금관리형)	0.380	0.275	299	246
준정부기관(위탁집행형)	0.185	0.138	267	246
기타공공기관	0.543	0.405	493	408
합계	0.460	0.336	493	408

공공기관 직원 보수의 최대값은 2011년 1억 9백만 원에서 2014년 1억 1천만 원으로 높아졌다. 변이계수(표준편차/평균값)는 2011년 0.263에서 2014년 0.240으로 줄어들었는데, 시장형 공기업은 기관 간에 직원보수 격차가 커졌고, 나머지 유형의 직원보수의 격차는 줄어들었다.

<표> 유형별 직원 평균보수의 변이계수와 최대값

	변이계수		최대값(단위: 백만원)	
	2011년	2014년	2011년	2014년
공기업(시장형)	0.065	0.079	82	81
공기업(준시장형)	0.162	0.135	88	88
준정부기관(기금관리형)	0.151	0.147	84	88
준정부기관(위탁집행형)	0.229	0.188	109	96
기타공공기관	0.293	0.269	100	110
합계	0.263	0.240	109	110

공공기관 신입직원 초임의 최대값은 2011년 3천 8백만 원에서 2014년 5천 1백만 원으로 높아졌다. 변이계수(표준편차/평균값)는 2011년 0.156에서 2014년 0.177로 높아졌는데, 기금관리형 준정부기관만 기관 간 신입직원 초임의 격차가 줄어들었고, 나머지 유형의 신입직원 초임의 격차는 커졌다.

<표> 유형별 신입직원 초임의 변이계수와 최대값

	변이계수		최대값(단위: 백만원)	
	2011년	2014년	2011년	2014년
공기업(시장형)	0.069	0.086	33	40
공기업(준시장형)	0.095	0.130	32	38
준정부기관(기금관리형)	0.151	0.121	37	40
준정부기관(위탁집행형)	0.144	0.157	38	48
기타공공기관	0.168	0.195	37	51
합계	0.156	0.177	38	51

공공기관 기관장 연봉을 100으로 할 때 직원 평균보수는 2014년 42.5%이고, 기관장과 직원의 임금 격차는 시장형 공기업>준시장형 공기업>기타공공기관>위탁집행형 준정부기관>기금관리형 준정부기관 순이다. 기관장 대비 직원 임금은 2011년 41.5%에서 2014년 42.5%로 높아져 전체적인 격차는 줄어들었지만, 기금관리형 준정부기관은 늘어났다.

<표> 유형별 기관장 대비 직원 임금격차(기관장=100, 단위: %)

	2011년	2014년
공기업(시장형)	30.8	48.3
공기업(준시장형)	32.1	45.5
준정부기관(기금관리형)	36.0	39.4
준정부기관(위탁집행형)	41.0	40.8
기타공공기관	45.3	42.8
합계	41.5	42.5

2014년 공공기관 직원의 평균임금과 근속년수는 각각 6,252만원과 10.7년인 가운데, 직원 평균보수가 상대적으로 낮은 기관이 상당 수 존재한다. 기관의 직원 평균보수가 낮은 기관은 평균근속년수가 낮은 특징을 보이지만²⁾, 직원 평균보수가 4,000만원 미만인 기관 중 직원 평균 근속년수가 10년을 넘는 기관도 2곳이나 있다³⁾.

<표> 공공기관 중 직원 평균보수액 4,000만원 미만 기관

기관명	기관유형	직원 평균근속연수	직원 1인당 평균보수액	신입사원 초임
강릉원주대학교치과병원	기타공공기관	11	33,579	18,159
국제식물검역인증원	기타공공기관	2.1	39,267	29,576
소상공인시장진흥공단	위탁집행형	3.8	39,403	21,977
예술경영지원센터	기타공공기관	3.9	30,961	19,206
일제강제동원피해자지원재단	기타공공기관	0.46	36,533	-
주택관리공단(주)	기타공공기관	12.9	36,219	22,607
코레일로지스(주)	기타공공기관	5.1	34,978	23,985
코레일관광개발(주)	기타공공기관	4.9	30,424	20,951
코레일네트웍스(주)	기타공공기관	5.7	24,429	22,464

- 2) 알리오에 공시된 직원의 평균근속년수는 공공기관으로 지정된 이후를 기준으로 작성하기 때문에 해당 기관에서 노동자가 근속한 기간이 더 긴 경우도 존재한다. 예를 들어, 건강가정진흥원은 2014년 1월에 기타공공기관으로 신규 지정되어 직원 평균근속연수가 1년으로 표기되나, 2011년 (재)한국건강가정진흥원으로 기관이 설립되었다.
- 3) 통계청 「가계동향조사」에서 2014년 도시근로자 가구(가구원 수 2.93명)의 월 평균 근로소득은 3,716,407원(연간 근로소득은 4,459만원)이고, 가계지출은 3,231,868원(연간 3,878만원)이다.

기관명	기관유형	직원 평균근속연수	직원 1인당 평균보수액	신입사원 초임
한국문화예술교육진흥원	기타공공기관	4.6	37,760	24,609
한국청소년활동진흥원	위탁집행형	3.17	37,953	24,440
한국공예디자인문화진흥원	기타공공기관	4.2	39,346	25,782
한국해양조사협회	기타공공기관	4.2	34,953	24,662
한국보육진흥원	기타공공기관	2.87	35,907	24,000
한국기상산업진흥원	위탁집행형	3.7	36,481	29,514
한국예술인복지재단	기타공공기관	2	36,667	24,093
건강가정진흥원	기타공공기관	1	31,723	20,160

주: 건강가정진흥원은 2015년 1/4분기 기준임.

5. 임금구성

공공기관의 직원의 임금은 기본급, 고정수당, 실적수당, 급여성복리후생비, 경영평가 성과급, 기타성과상여금 항목으로 구성된다. 2014년 전체적인 임금항목 비중은 기본급 70.2%, 기타성과상여금 11.3%, 고정수당 10.2%, 실적수당 5.1%, 급여성 복리후생비 2.0%, 경영평가 성과급 1.1%이다. 2014년도 임금항목 구성은 2011년도와 비교했을 때 급여성 복리후생비 및 경영평가성과급 비중의 감소와 기타성과상여금 비중의 증가가 특징적이다.

기관 유형별 임금구성비를 살펴보면, 공기업과 준정부기관의 경우 경영평가성과급의 비중이 줄고 기타성과상여금의 비중이 늘어나는 양상을 띠고 있다. 이는 '2012년도 공기업·준정부기관 예산편성지침'에서 경영평가 성과급 재원으로 사용했던 기존인건비 전환금에 해당하는 금액을 2012년도부터 자체성과급으로 재분류했기 때문이다.

공공기관 성과급여(경영평가성과급, 기타성과상여금)는 2011년 대비 2014년에 전체적으로 비중이 증가하였고, 공기업과 준정부기관만을 대상으로 할 경우 성과급여 비중은 더 큰 폭은 늘어났다.

<표> 유형별 직원의 임금구성비(임금총액=100, 단위: %)

기관유형	임금구성항목	2011년	2014년
공기업(시장형)	기본급	59.1	64.0
	고정수당	7.1	9.2
	실적수당	8.3	7.6
	급여성복리후생비	3.9	1.2
	경영평가성과급	11.4	4.1
	기타성과상여금	10.1	13.8
공기업(준시장형)	기본급	64.4	64.2
	고정수당	4.6	6.3
	실적수당	6.0	7.6
	급여성복리후생비	4.5	1.6
	경영평가성과급	18.6	4.0
	기타성과상여금	1.7	16.4
준정부기관(기금관리형)	기본급	70.3	67.8
	고정수당	11.1	10.4
	실적수당	6.1	5.9
	급여성복리후생비	3.2	2.1
	경영평가성과급	5.5	2.1
	기타성과상여금	3.3	11.7
준정부기관(위탁집행형)	기본급	68.7	71.0
	고정수당	8.9	9.2
	실적수당	5.8	5.1
	급여성복리후생비	5.1	1.7
	경영평가성과급	5.9	2.1
	기타성과상여금	5.4	10.8
기타공공기관	기본급	70.9	71.3
	고정수당	9.2	11.0
	실적수당	4.5	4.7
	급여성복리후생비	4.2	2.2
	경영평가성과급	-	0.2
	기타성과상여금	11.3	10.8
합계	기본급	69.3	70.2
	고정수당	8.8	10.2
	실적수당	5.2	5.1
	급여성복리후생비	4.3	2.0
	경영평가성과급	3.4	1.1
	기타성과상여금	8.9	11.3

6. 합의

이상에서 살펴본 공공기관의 임금현황에서 두드러진 특징은 공공기관 내 임금격차와 성과급여의 확대로 요약할 수 있다.

우선 공공기관 내 임금격차는 기관별 직원의 평균임금의 격차가 주요한 과제로 설정할 수 있다. 앞에서 언급했듯이 임금은 직무, 근속, 근무시간 등 다양한 요인에 의해 영향을 받지만, 상대적으로 임금수준이 낮은 기관에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 임금격차 해소방안을 제시할 필요가 있다.

2015년도 공기업·준정부기관 예산편성지침에서 2015년도 총인건비 예산은 2014년도 총인건비 예산의 3.8%이내에서 증액하여 편성하되, 다만, 2013년도 정규직 1인당 평균 임금이 해당 산업 평균⁴⁾의 90%이하이며 공공기관 평균의 60%⁵⁾이하인 기관은 5.3%이내, 해당 산업 평균의 90%이하이며 공공기관 평균의 70%⁶⁾이하인 기관은 4.8%이내, 해당 산업 평균의 110%이상이며 공공기관 평균의 120%⁷⁾이상에 해당하는 기관은 2.8%이내에서 증액 편성하도록 하고 있다. 이는 임금에 있어 공공기관을 저임금 사업장과 고임금 사업장으로 단순화시켜 차등하는 방식으로서 한계를 갖는다. 즉 공공기관 중 상대적으로 임금수준이 낮은 기관에 대한 분석을 바탕으로 해당 기관에 대한 추가적 인상을 할 필요가 있고, 획일적인 기준으로 임금정책을 제시하는 것은 공공기관 관리정책으로 적절하지 않다.

다음으로 성과형 급여는 공공기관의 성격과 맞지 않을 뿐만 아니라 성과측정에 대한 문제가 논란이 될 수밖에 없다. 성과형 급여는 평가(성과측정)의 합리성을 어느 정도 획득하느냐 관건이 되지만, 현재에도 공공기관 내 평가 기준 및 방법에 문제 제기는 계속되고 있다.

4) 고용부 고용형태별근로실태조사('14.4월 발표)를 바탕으로 300인 이상·정규직 기준으로 산출한 자료를 연평균으로 환산 활용

5) 4,000만원 6) 4,500만원 7) 7,800만원

참고문헌

- 기획재정부, 2009, 「공공기관 대졸 초임인하를 통한 일자리 나누기 추진」
(2009.2.19)보도자료.
- 기획재정부, 2011, 「공공기관이 민간기업에 비해 전체적으로 평균임금수준 높아」
(2011.8.19) 보도자료.
- 김유선, 2012, “2011년 공공기관 고용·임금 실태”, 『공공기관 임금정책 연구』, 양
대노총 공공부문노동조합 공동대책위원회.

※ 우편 구독 및 이메일 포워딩을 원하시는 분은 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 정책2실(전화 : 02-6277-2186, e-mail: fkpiu@hanmail.net)로 연락주십시오