

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **5** | 제17호

공공부문 동향

본말이 전도된 공공부문 개혁

이슈 분석

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 관련 부당노동행위 사례 및 투쟁계획
직능-자격체계 재구축의 노동정치와 노동계의 접근전략

공공연구 분석

공공기관 임금실태와 과제



전국공공산업노동조합연맹



■ 공공부문 동향

본말이 전도된 공공부문 개혁 5

■ 이슈 분석

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 관련 부당노동행위 사례 및 투쟁계획 15
직능-자격체계 재구축의 노동정치와 노동계의 접근전략 23

■ 공공연구 분석

공공기관 임금실태와 과제 33

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 5월 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 02-6277-2187
팩 스 02-6277-2190

공공부문 동향

- 본말이 전도된 공공부문 개혁

본말이 전도된 공공부문 개혁

한국노동사회연구소
소장 노광표

공공부문 노사갈등이 비등점을 향해 치닫고 있다. 2013년 공공기관 방만경영 해소에서 시작된 정부의 공공부문 정상화 조치는 2014-5년 공무원연금 개편 및 공공기관 임금피크제 강제 도입으로 일단락되었고, 2016년에는 성과연봉제 전면 확대와 저성과자 퇴출제로 확대되고 있다. 박근혜정부의 공공부문 정책은 4대 개혁(노동·공공·교육·금융개혁) 중 하나였는데, 다른 어떤 정책보다도 정부의 추진 의지 및 기세가 거세다. 집권 후반기에 들어섰으나 변변하게 내세울 성과 하나 없는 박근혜정부 입장에서야 다른 것은 몰라도 정부가 주인인 공공부문 만큼은 자신의 뜻대로 정책을 추진하고 싶을 것이다.

과유불급(過猶不及)이라고 했던가. 공공부문 비효율성의 책임을 공공부문 종사자들에게 몽땅 덮어씌우는 정부 정책은 추진 단계에서부터 딜레마에 부딪칠 수밖에 없었다. 공공부문이 비효율적이라는 정부의 처방은 그 원인에 대한 종합적인 논의를 통한 대안 마련보다는, 공공기관 종사자들의 연공급 임금체계를 만악의 근원으로 지목했다. 급기야 공공기관 정책담당자인 기획재정부 송언석 차관은 “업무능력·성과와 관계없이 자동으로 올라가는 호봉제 임금형태가 청년채용 기피와 비정규직 양산의 핵심원인”이라고 지적하면서 “호봉제 임금체제는 동기부여가 미흡하고, 생산성 및 경쟁력도 저하시키고 있다”고 주장한다. 적반하장도 유분수지 그 동안 획일적 통제와 불투명한 지배구조, 비전문가들의 낙하산 인사, 이윤 중심의 경영평가로 공공기관의 경쟁력을 약화시킨 기획재정부는 한마디 반성도 하지 않았다. 심지어 공공기관의 임금체계를 성과연봉제로 바꾸면 모든 문제가 해결될 것이라는 망발을 서슴지 않고 있다.

잘못된 진단과 왜곡된 처방

정부가 추진하고 있는 공공기관 정상화 조치는 공공기관이 비효율적이라는 전제에서 출발한다. 정말 한국의 공공기관들은 비효율적인가. MB정부 당시 불필요한 4대강 사업과

자원외교의 실패에 따른 공공기관의 부채증가로 공공기관의 비효율성이 지적되고 있다. 물론 323개 공공기관 중 비효율적인 기관도 있고 세계 1위의 평가를 받고 있는 기관도 있다. 공공기관이 비효율적이라는 지적은 역대 정부들이 공공부문에 구조조정의 칼날을 휘두를 때마다 제기하는 정치적 수사이다.

더 큰 문제는 정부가 공공기관의 정책을 추진할 때 언제나 전가의 보도처럼 획일적인 하나의 잣대로 정책을 추진한다는 점이다. 하지만 공공기관들은 그 유형이 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등으로 분류되는 것처럼 공공기관마다 그 설립근거와 역할이 존재한다. 어느 공공기관에 적합할 수 있지만, 다른 기관에는 도입되어서는 안 되는 정책도 존재한다. 그러므로 각 공공기관들은 각 조직의 특성에 맞는 공공정책과 인사관리정책을 가져야 한다. 공공기관들은 1980년대 이후 매년 경영평가를 받고 있으며 그 평가결과에 따라 그 기관에 적합한 경영개선 활동을 추진하고 있다.

정부(기획재정부)는 이와 같은 현실은 도외시 한 채 성과연봉제와 퇴출제를 공공기관의 주요 개혁 방안으로 추진하고 있다. 성과연봉제를 통해 정부는 공공기관의 조직 효율성과 일하는 분위기를 조성할 수 있다고 주장하나, 이는 영국과 미국 등 대다수 국가에서 실패한 제도이다. 상대평가에 따른 성과연봉제는 신자유주의가 기승을 부리던 1980년대에 잭 웰치에 의해 GE에서 처음 도입된 이후 글로벌기업들로 확산되었고, 공공부문에도 도입되었다. 하지만 OECD 국가의 2/3에서 시행되고 있는 공공부문 성과연봉제는 그 폐해와 오류가 심각해짐에 따라 이미 지난 2007년 OECD 자체적으로 이 제도에 대한 비판적 입장을 담은 보고서가 채택되었다. 보고서는 “OECD 회원국들이 성과연봉제와 관련된 경험으로부터 얻은 한 가지 결론은 공공서비스에 이 방식이 잘 작동하는 나라는 하나도 없다는 것”이다. 지난 5월 17일 개최된 <공공부문 성과연봉제 문제점과 노조 대응방향 국제토론회>에서 매리 로버트슨 국제공공노련 연구소(PSIRU) 객원연구원은 현재 세계적인 추세는 성과연봉제의 축소·폐기인데, 한국은 노동조합을 배제한 채 가장 짧은 시간에 악랄한 형태로 성과연봉제 도입을 강행하고 있다고 비판하였다. 이처럼 정부는 공공기관 개혁을 위한 사회적인 논의도 없이 다른 국가에서는 벌써 폐기 처리한 성과연봉제를 그 무슨 개혁방안처럼 주창하고 있는 것이다.

소리 없이 떨어지는 낙하산들

많은 사람들이 지적하듯이 우리나라 공공기관의 가장 치명적인 약점으로는 기관장 등 임

원들의 비(非)전문성 및 리더십 취약, 그리고 이해당사자를 배제한 불투명한 지배구조가 꼽힌다. 역대 정부들은 공공기관을 정권의 전리품으로 여겨 공공기관 임원 선정 시 비전문가들의 낙하산 인사를 반복하여 왔다. 이런 국민들의 비판을 의식한 듯 박대통령은 대선에서 승리한 후 당선인 신분으로 '12년 12월 25일 “최근 공기업·공공기관 등에 전문성이 없는 인사들을 낙하산으로 선임해서 보낸다는 이런 얘기가 많이 들리고 있는데 다음 정부나 국민에게도 큰 부담이 되는 일이고 잘못된 일이라고 생각한다. (인선에서) 가장 중요한 것은 전문성이고 여러 가지를 고려해 판단하겠다.”고 하였다. 즉, 박근혜정부에서는 MB정부와 같은 낙하산인사를 금지하겠다는 의지를 밝혔다. 그런데 인수위에서 논의되었던 “공공기관 낙하산을 근절하겠다.”는 방침은 부처 보고 과정에서 구령이 담 넘어 가듯 생략되었다. 인수위에서는 “△정치적 영향력을 배제하기 위한 제도적 장치 강화, △임원 추천위원회의 구성 및 운영에 주무부처 임명권자의 간섭 배제” 등을 제시했으나, 부처 보고에서는 이 내용 전체가 누락되었다.

낙하산 인사가 공공기관 경쟁력 약화의 핵심 요인으로 지적되는 이유는 무엇인가? 무엇보다 전문성과 자질이 부족한 인사가 기관장이나 요직을 차지하면 업무 효율성이 떨어지고 방만경영으로 이어지기 십상이다. 단기성과에 집착해 무리하게 사업을 벌이다 공기업을 빚더미에 올려놓은 사례도 많다. 일에는 관심 없고 마음은 콩밭에 가 있어 선거 출마를 위한 발판으로 악용하는 경우도 많았다. 당연히 부실 방만경영의 결과는 고스란히 국민의 부담으로 돌아온다.

낙하산 인사가 공공기관 정상화를 위한 핵심 과제임에도 불구하고, 박대통령은 낙하산 인사 방지를 위한 제도 개선 방안에는 관심을 갖지 않고 공공기관 경영진들을 낙하산 인사로 채워 넣었다. 사회공공연구원이 '15년 4월 발표한 「공공기관 정상화? 낙하산 잔치는 계속된다」 보고서에 따르면 박정부 출범 이후 2년간 공기업·준정부기관에 임명된 낙하산 인사는 전체 임명자 928명 중 204명으로 그 비율은 22%에 달했다. 5명 중 1명이 낙하산 인사였다는 얘기다. 공기업은 295명 중 89명의 낙하산 임원이 투하되어 30.2%에 달했고, 준정부기관은 633명 중 115명으로 18.2%가 낙하산 임원이었다.

문제는 노동계와 시민사회의 지속적인 문제제기에도 공공기관의 낙하산 인사는 지속되고 있다는 점이다. <표 1>은 2016년 공공기관 임원에 선임된 정치권 출신 등 낙하산 인사 내용이다. 한겨레신문의 보도¹⁾에 따르면 올 들어 16명의 '낙하산'이 주요 공기업 기관장·상임감사 등 주요 임원 자리를 차지하였다. 특히 대선 과정에서 박대통령과 인연을 맺겨

1) “임기후반 소리없이 내리꽂는 ‘스텔스 낙하산’” (한겨레신문, 2016.05.09)

나, 박근혜정부, 새누리당 등에서 주요 직책을 맡았던 인사 11명은 공기업의 2인자 격인 상임감사로 임명되었다. 이들 자리는 언론과 노동조합 등이 주목하는 기관장 대신 소리없이 노른자위를 차지한 셈이다. 낙하산으로 분류된 공기업 상임감사들은 업무 특성과는 무관한 경력을 거친 이들이 대부분이다. 지난 3월 임명된 한국광물자원공사 김현장 감사는 18대 대선 당시 새누리당 국민대통합위원회 광주전남본부장을 거쳐 박근혜 대통령 인수위원회 위원을 역임했다. 한국전력공사엔 이성한 전 경찰청장이 상임감사로, 4.13 총선에서 낙선한 조전혁이 비상임감사로 임명되었다²⁾. 또한, 한전의 발전자회사 가운데 세 곳엔 지난 3월 새누리당 당직자 출신인 김오영·박대성·김선우 감사가 각각 임명되었다. 한국무역보험공사, 국립공원관리공단에도 새누리당 국민대통합위원회 위원 출신의 이대용 감사와 새누리당 부대변인 출신 이진화 감사가 자리를 잡았다. 안광복 한국조폐공사 감사는 국가정보원 기획조정실장 출신이다.

〈표 1〉 2016년 공공기관 임원에 선임된 정치권 출신 인사

기관명	성명	직책	취임일	전직
국립공원관리공단	이진화	상임감사	1월 26일	새누리당 부대변인
한국국토정보공사	이문수	상임감사	2월 03일	자유수호국민연합 공동대표
한국조폐공사	안광복	상임감사	2월 03일	국가정보원 기획조정실장
한국광물자원공사	김현장	상임감사	3월 17일	18대 대통령직 인수위원회 위원
기술보증기금	유기현	상임이사	3월 25일	한나라당 부산시당 사무처장
한국주택금융공사	서정환	비상임이사	3월 29일	새누리당 경남도당 공천관리위원
한국무역보험공사	이대용	감사	3월 29일	새누리당 대통합위원회 위원
한국중부발전	김선우	상임감사	3월 31일	박정희대통령 애국정신선양회 대외협력위원장
한국동서발전	김오영	상임감사	3월 31일	새누리당 경남도당 대변인
산업기술평가관리원	한명훈	감사	3월 31일	박대통령 취임준비위원회 실무추진단
한국예탁결제원	김영준	상무	4월 01일	서병수 부산시장 대외협력특별보좌관
신용보증기금	김기석	감사	4월 11일	새누리당 국민통합위 기획본부장
한국전력공사	조전혁	비상임감사	4월 25일	20대 총선 새누리당 출마 후 낙선
한국전력공사	이성한	상임감사	5월 03일	前 경찰청장

자료: 중앙일보, 한겨레신문 등 신문보도 종합

2) 한국전력 비상임감사가 된 조전혁 전 의원은 20대 총선에서 인천 남동을에서 새누리당 후보로 출마했다가 낙마했다. 조전혁은 최근 부실 논란에 휩싸인 대우조선해양에서 '13년 3월부터 2년 동안 사외이사를 지냈다. 상임감사로 임명된 이성한과 조전혁은 전력·회계 분야와 무관하거나 총선 낙마자 신분이다. 공공기관 감사는 '업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고 능력을 갖춘 사람'을 뽑도록 규정되어 있다. 공공기관의 방만경영을 감시·감독하는 자리이기 때문이다.

이들 낙하산인사 임명은 4.13 총선 이후 보다 노골적으로 진행될 것으로 예상된다. <표 2>에서 보듯 올 들어 기관장 자리를 포함하여 공공기관의 주요 교체 대상 자리는 81개로 추산되고 있다³⁾. 문제는 정치적으로 당연시 되고 있는 낙하산 관행이 공공기관의 효율성을 떨어뜨리고, 혁신을 가로 막으며 국가경제 전반에 악영향을 끼친다는 것이다.

<표 2> 2016-7년 선임되어야 할 주요 기관장 자리

기관명 및 직책	현 기관장	임기만료	기관명 및 직책	현 기관장	임기만료
한국국제교류재단 이사장	유현석	16.05	일제강제동원피해자지원재단	김용봉	16.06
한국국제협력단 이사장	김영목	16.05	한국지식재산연구원	최덕철	16.06
한국노총경제연구원 원장	최세균	16.05	제주국제자유도시개발센터 이사장	김한욱	16.06
한국장학재단 이사장	곽병선	16.05	정동극장 극장장	정현욱	16.06
한국환경공단 이사장	이시진	16.05	근로복지공단 이사장	이재갑	16.09
한국교류협력지원협회 회장	김웅희	16.05	신용보증기금 이사장	서근우	16.09
한국개발연구원 원장	김준경	16.05	한국거래소 이사장	최경수	16.09
산업연구원 원장	김도훈	16.05	한국자산관리공사 사장	홍영만	16.11
한국여성인권진흥원 원장	강월구	16.05	한국예탁결제원 사장	유재훈	16.11
국악방송 사장	채지성	16.06	IBK기업은행장	권선주	16.12
재외동포재단 이사장	조규형	16.06	기술보증기금 이사장	김한철	17.01
한국에너지공단 이사장	변종립	16.06	한국수출입은행장	이덕훈	17.03
체육인재육성재단	송강영	16.06			

자료: 언론 기사 및 알리오(www.alio.go.kr)

그러므로 이를 막기 위한 첫 걸음은 대통령 스스로 낙하산 인사를 근절하겠다는 선언과 실천으로 모범을 보이는 것이다. 하지만 박대통령의 인식은 일반 국민 여론과는 거꾸로 가고 있다. 4.13 총선 이후 청와대에서 처음 열린 여야 원내대표 청와대 회동에서 야당이 정치권 인사들의 공공기관 ‘낙하산 인사’의 문제점을 지적하자, 박대통령은 “도덕적으로 문제가 없고 능력 있는 인재들을 기용할 기회가 막혀버린다면 이것 또한 문제 아닌가”라고 답하였다. 박근혜정부에서는 무능력하고 비전문가들의 공공기관 낙하산 인사가 없었음을 주장한 것이다. ‘손바닥으로 하늘을 가린다.’라는 말이 이에 해당한다 할 것이다.

3) 임기가 끝나는 공공기관장은 81명이다. 여기에 감사·고문 자리 등을 합하면 200개 가까이 된다고 한다(중앙일보, 2016.05.07.).

낙하산인사 방지를 위한 법제도 개선

조직의 비효율성, 기관의 목적에 부합하지 않은 각종 사업 추진 등 공공기관 방만경영의 뿌리에는 낙하산 인사가 뿌리를 틀고 있다고 해도 과언이 아니다. 낙하산 인사를 방지하는 것이야말로 공공기관 정상화의 출발점이라 할 수 있다. 정부는 2007년 공공기관운영법의 제정 및 운영으로 낙하산인사를 방지할 수 있는 법제도를 완벽하게 갖추었다고 주장한다.

그런데 정부발표와는 정반대로 기관의 전문성도 없는 부적격자들의 낙하산 인사가 반복되는 이유는 무엇인가? 경실련(2011)은 「공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서」에서 공공기관 낙하산 인사의 원인으로 서류심사를 하기도 전에 최종후보자 추천 수 '3~5배수' 결정 등 기관의 임원추천위원회(이하 임추위)와 정부의 공공기관 운영위원회 활동 무력화, 임추위의 형식적 구성, 임추위 구성과 활동에 대한 회의록 부실·비공개 등 기관장 후보추천 과정의 투명성 부족, 추상적 심사기준들이 난무하는 등 적실성 없는 기관장 심사기준, 정부의 기준 없는 기관장 연임 결정 등을 들고 있다. 현행법상으로도 낙하산 인사를 방지하기 위해 임원추천위원회 설치 등 다양한 제도적 개선책이 마련되어 있으나 현실은 법 제정의 취지와는 반대로 정부의 상시적인 개입 및 지시가 남발되고 있다⁴⁾. 그러므로 낙하산인사를 방지하기 위해서는 공공기관 임원 자격에 대한 보다 근본적인 대안을 마련할 필요가 있다⁵⁾. 예컨대 국민의당은 20대 국회의 첫 입법안으로 '낙하산 금지법'을 준비하고 있다. 낙하산인사 방지법의 경우 공공기관 임원에 국회의원, 정당 지역위원장, 공직선거 출마자, 일정 직급 이상 당직자가 사임 후 3년이 지나지 않으면 취임할 수 없도록 공공기관운영법을 개정하는 내용을 담고 있다. 또한 더불어민주당(배재정 의원)은 방송의 낙하산 인사 방지를 위해 방송법 개정안을 2012년 7월에 대표 발의하였는데, 이는 공영방송의 불투명한 경영진 선출과정으로 방송사들의 파업해고 등 사회적 갈등이 반복되지 않도록 지배구조 개편을 모색한 것이다. 이사회를 국회 추천의 여야 동수 12명으로 구성하고, 사장의 임명제정은 '특별다수제'로 하는 안이다.

법제도 개선과 함께 공공기관운영위원회를 국무총리 산하로 이관하는 것도 필요하다. 많

4) 현재 공기업 등의 임원선임의 문제는 대통령에게 종속되어 있는 공운위에서 심의·의결하고, 대통령 및 장관이 임원을 직접 임명하는 구조에 기인하는 것이기 때문에 공운위의 구성을 어떻게 할 것인지는 매우 중요하다.

5) 19대 국회에서도 낙하산 인사 방지 법안이 10여건 제출됐지만 하나도 입법화되지 않았다.

은 OECD 국가들의 경우 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인」에 따라 명확하게 규정된 소유권을 행사하기 위하여 공공기관에 대한 소유권 행사를 포함한 일반관리 기능을 준독립적인 소유권기구에 집중하면서 그 범위와 내용을 체계화하고 있다. 구체적으로 정부의 재무부서가 핵심적인 역할을 하는 방향으로 나아가고 있다고 하지만, 경제부처의 영향력에서 벗어난 독립기관에서 담당하는 경우가 많다. 영국의 기업혁신기술부 내의 기관으로 설립·운영되고 있는 공기업실(Shareholder Executive)이나 프랑스의 재무부 소속 공기업 전담기관인 국가참여청(Agence des participations de l'État; APE) 등과 같은 공공부문 관리 및 개혁업무를 전담하는 독립적인 정부기관을 설립하는 것이 중요하다. 우리나라의 경우도 공운위를 국무총리 소속으로 이관하는 한편, 공공기관 임원의 임명 등 기획재정부장관이 공운위 위원장으로서 수행하던 역할을 국무총리가 직접 담당하도록 하여 공공기관 운영에 있어 공공성과 공정성이 보장될 수 있도록 해야 한다(김철, 2015)⁶⁾.

성과연봉제 저지 투쟁에서 공공기관 혁신 투쟁으로

정부의 공공부문 정책 추진에 있어 가장 큰 문제는 공공기관의 핵심 이해당사자인 공공부문노동조합을 배제하고 있다는 점이다. 공공부문 종사자들을 기득권 세력으로 매도하고 정부의 정책만이 옳다는 독선에 빠져 일방적으로 정책을 강요하고 있다.

지난 3년 공공부문노동조합들은 정부의 '당근과 채찍' 앞에서 '죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)' 상황을 벗어나지 못하였다. 결과는 각개격파였고 연대 전선은 무너졌다. 이제 공공부문 노동조합이 정부의 잘못된 공공부문 정책에 맞서는 저항 주체에서 공공기관 혁신을 주도할 주체로 거듭나야 한다. 노동조합은 성과연봉제의 폐해를 널리 알리는 것과 함께 공공부문의 특성을 고려한 진정한 조직 경쟁력 향상 방안을 제시하는 대안 투쟁을 전개해 나가야 한다. 낙하산 인사 저지 및 저강도 민영화가 가져올 공공성 저해 및 파괴행위에 맞설 의제 및 정책 개발이 시급하다. 노동시장 유연화 공세에 맞설 '공공성' 및 '연대' 프레임의 재구성이 절실한 과제로 요구되고 있는 것이다.

6) 김철, 2015. 「공공기관 낙하산 인사의 문제점과 개혁 방안」, 사회공공연구원 위킹페이퍼

이슈 분석

- 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 관련 부당노동행위 사례 및 공공노련 투쟁계획
- 직능-자격체계 재구축의 노동정치와 노동계의 접근전략

성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 관련 부당노동행위 사례 및 공공노련 투쟁계획

전국공공산업노동조합연맹
정책2실장 김훈

I. 부당노동행위 사례

1. 인천항만공사

- 인천항만공사는 직원들을 대상으로 진행한 성과연봉제 도입 찬반투표에서 63% 반대로 부결됨. 5.2(월) 오후 6시 즈음 회사측 팀장·본부장 10여명이 노조사무실로 몰려와 노조위원장의 퇴근을 물리력으로 막고, “합의를 하자”며 붙잡고 감금함. 이에 신변의 위험을 느껴 경찰에 신고·출동하는 사태가 발생함. 5시간이 넘는 대치 끝에 23:40 즈음 가까스로 사측간부들을 뚫고 사무실을 나감. 그 후 회사측에 매수된 노조 사무국장이 노조위원장 직인을 들고 노사합의서에 도장을 날인하고 사직서를 낸 후 잠적함.
- 5.3(화) 노조 직인 불법도용 사실확인 내용증명서를 회사측에 송부하고, 노조 사무국장을 사문서 위조로 경찰에 고소함.

2. 한국수산자원관리공단

- 5.1(일) 16:30경 한국수산자원관리공단 이사장은 노동조합 간부 및 대의원을 대상으로 이사장 지시사항이라는 업무협의회 공문을 직원의 자격으로 소집한다고 하면서 문서를 송부하고, 대의원의 상급자를 통하여 압박하게 하여 회의참석을 강제함. 또한 회의 중에 성과연봉제 비중조정안에 대하여 동의할 것을 종용함, 노동조합은 끝까지 거부하였으나, 회사측은 노조위원장의 잠정투쟁을 핑계 삼아 수석부위원장 및 대의원들에게 기재부 및 해수부의 향후 예상되는 불이익(사업예산 삭감, 해수부유일의 선도기관 저항에 따른 해수부 후속조치)에 대하여 집요하게 설명하고, 노동조합 활동을 할 수 없는 부서

로의 인사발령 등을 언급하여 노동조합 탄압을 자행하는 등 협박으로 합의를 요구함. 이에 수석부위원장은 사퇴를 불사하는 배수진으로 거부 의사를 밝힘. 그러나 14시간 동안 지속된 강압과 협박에 지쳐 결국 아무런 법적효력이 없는 노사합의서에 서명을 하게 됨.

- 부당노동행위에 대한 항의성명서를 발표하고, 5월 초에 노동위원회에 부당노동행위 구제 신청 후 법원에 취업규칙 불이익변경 효력정지 가처분 신청 예정임.

3. LH공사

- 4.29(금) LH공사는 노조의 동의 없이 성과연봉제 도입에 대하여 이사회를 개최함. 이에 항의하는 노동조합이 출입문을 막아 이사회를 1차 저지하였으나, 기 계획한대로 옆 르네상스 호텔에서 성과연봉제 도입안건을 조건부로 통과시킴
- 사장출근시 항의 및 불법 이사회에 대한 항의성명서를 발표하였으며, 본사(진주)에서 규탄 중심집회를 계속 이어옴. 또한, 5.0(화) 이사회 의원 전체를 근로기준법 위반으로 창원지방검찰청에 고발함.

4. 한국중부발전

- 서울화력지부에서 운영실장이 과장급 직원들을 불러, “성과연봉제가 시행되면 사업소 평가, 팀평가를 무조건 상위에 맞아야한다. 가위바위보를 하든, 사다리를 타든지 두 사람은 무조건 동의서를 쓰라”고 지시하거나, “저와 근무하지 않고 싶은 분들은 알아서 해라. 박근혜 대통령이 선거 지고 어떤가? 다음날 노르웨이 총리 만나서 노동개혁 한다고 했다. 플랜B로 가면 여기 계신 분들 봉급 엄청 깎이는데 감당할 수 있겠느냐?”라고 직원들에게 협박 및 강요를 통하여 동의서를 받아 내려고 함.
- 지난 4.22(금) 서천화력지부에서는 2주 동안 동의서를 개별 징구 하였음에도 동의율이 50%를 넘지 못함. 동의서를 강제로 받는 과정에서 동의서를 제출하지 않는다는 이유로 자재팀장이 여성조합원의 왼쪽 목과 팔 부분을 수첩으로 때려서 폭행하였으며, 그 외에도 개별 조합원들에 대한 모욕이나 강요가 다수 발생함.
- 부서별로 동의서 수량을 강제로 할당하고도 과반확보에 실패하자 이사회를 열어 일방적으로 성과연봉제 도입을 의결하였음.
- 한국중부발전 직원들은 실장이나 팀장들이 나중에 업무적으로 괴롭힐 것이고, 지방으로 인사이동도 시키겠다고 협박을 하여 직원들이 회사가기도 두렵고 무섭다고 함.

- 현재 불법적 폭언, 폭행 등에 대한 부당노동행위로 고발 중임.

5. 부산항만공사

- 4.20 경영진이 기습적으로 성과연봉제를 항만위원회(이사회)에 상정하여 처리하려 하였으나 노조의 반대로 무산됨.
- 4.26 노조집행부는 문서로 항만위원회 의결을 강행할 경우 법적으로 대응하겠다고 밝혔으나, 4.28 항만위원회를 개최하여 성과연봉제 도입 의결함.
- 노조는 사장 형사고발을 검토 중임.

6. 기타사례

- 기합의된 일부 기관에서도 가림막도 없이 찬반투표를 진행하거나, 관리자가 투표장을 상주하며 지켜보고 있었다는 등의 공개투표 논란에 대하여 일부 기사화 되었으며, 일부 공기업 1군에서도 노조동의 없는 성과연봉제 도입에 대하여 조건부 이사회 안건을 상정하여 진행하였음.

II. 공공노련 투쟁계획

투쟁기조: 노예연봉제, 쉬운해고제 정부지침 폐기

1. 성과연봉제 및 퇴출제 교섭권 위임에 대한 노사 교섭 추진

- 대 상: LH·수공·도공·석공·인천항만·부산항만노조 (6개 노조)
- 교 섭 단: 연맹위원장(교섭대표)을 포함한 연맹 및 회원조합 교섭위원
- 주요내용: 회원조합 사측에 우리연맹의 교섭권 위임사항 통보 및 교섭단 구성·요구안 통보 등 교섭요구 등
- 교섭방안: 연맹과 해당 회원조합간 협의 후 세부 교섭사항에 대해 실무교섭단(회원조합 노사)에 위임처리
- 추진일정: 교섭요구 서면통보 (5.13), 1차 교섭 Kick-off meeting (5.27)
- 향후계획: 성과연봉제 및 퇴출제, 2016년 임단협 교섭을 통하여 6월말까지 쟁의요건

확보

2 부당노동행위 사례에 대한 법적 행정조치

- 대 상: 인천항만공사, 한국수산자원관리공단, LH공사, 한국중부발전
- 주요내용: 사문서 위조, 폭언·폭행, 회유 등 부당노동행위에 대한 법적조치 (노동위원회 제소, 검찰 고발 등)
- 추진일정: 5월 중
- 향후계획: 서부발전, 울산항만, 여수광양 등 부당노동행위 추가 접수시 동시 시행검토

3. 헌법소원심판 추진

가. 『고용노동부 시행 양대지침 대응 헌법소원 청구』 공공부문 주도 동참

- 주 관: 한국노총 정책본부 (중앙법률원)
- 추진내용
 - 1.22 고용노동부에서 발표한 양대지침(공정인사지침, 취업규칙 해석 및 운영지침)에 대한 헌법상의 위헌·위법성을 확인
 - 총연맹을 중심으로 산하 연맹들과 함께 고용노동부를 상대로 추진
 - 노총 중앙법률원에 위임 후 공공부문에 주도적으로 참여
- 추진일정
 - 청구단 모집: (1차) 참여를 희망하는 회원조합 대표자
 - 청구단 모집: (2차) 참여를 희망하는 회원조합 집행간부 (5월 중)
 - 헌법소원심판 소장제출 (5월)

나. 『기획재정부 시행 성과연봉제 및 퇴출제 대응 헌법소원 청구』 단독추진

- 주 관: 공공노련 (중앙법률원)
- 추진내용
 - 기획재정부에서 발표한 공공기관 성과연봉제 권고안(1.28) 및 공기업·준정부기관 직원역량 및 성과향상 지원 권고안(3.18)에 대한 헌법상의 위헌·위법성을 확인
 - 공공노련 단독으로 산하 조직들과 함께 기획재정부를 상대로 추진
- 추진일정
 - 청구단 모집: (1차) 참여를 희망하는 회원조합 대표자
 - 청구단 모집: (2차) 참여를 희망하는 회원조합 조합원 (5월 중)

- 헌법소원심판 소장제출 (5월)

4. 대국회 사업

1) 국회 앞 위원장·임원 1인 시위 (계속)

2) 노예연봉제 및 쉬운해고 폐지 촉구 국회 합동 기자회견

- 일자 및 장소: 5.3(화) / 국회 정론관
- 대 상: 노총위원장, 연맹위원장, 김경협·김기준의원
- 주요내용: 성과연봉제 도입 중단 및 2대 지침(쉬운해고, 취업규칙 일반변경 완화) 폐기를 촉구하고 국회차원의 공공부문 특별위원회 설치 요구
- 향후계획: 노총과 함께 청와대, 기획재정부 등을 상대로 성과연봉제와 퇴출제 중단을 촉구하는 면담과 항의방문을 조직화 예정 등

3) 야 3당 대표 합동 간담회

- 일자 및 장소: 5.3(화) / 국회 및 노총
- 대 상: 노총위원장, 연맹위원장, 박지원 원내대표, 김종인 비대위대표, 김상곤 인재영입위원장
- 주요내용: 성과연봉제 도입 중단 및 2대 지침(쉬운해고, 취업규칙 일반변경 완화) 폐기를 촉구하고 국회차원의 공공부문 특별위원회 설치 요구 등
- 향후계획: 원내대표 선정시 공공기관 노조 대표자간 간담회 개최 추진

4) 공공부문 성과연봉제의 문제점과 노동조합의 대응 국제토론회

- 일시 및 장소: 5.17(화) 13:00 / 국회 의원회관 제1소회의실
- 주 관: 국제공공노련 한국가맹조직협의회 (PSI-KC)
(공공노련, 공공운수노조, 보건의료노조, 전국공무원노조, 전국교직원노조, 소방발전협의회)
- 공동주최: 국회의원 추미애, 김현미 (더불어민주당)
- 주요내용: 국내외 공공부문 성과연봉제 및 퇴출제 문제점에 대한 해외사례 발표, 주요 산별·연맹 투쟁계획 공유 등.

5) 공공부문 단체교섭 및 단체협약에 관한 특별법 제정 요구

- 주요내용: 공공기관 자율책임경영체제 보장, 노정교섭 틀 마련, 공운위 노동계 참여

확대, 공공기관 이사회 제도개선, 경영평가제도 개선 등을 위한 특례법 제정

* 4.25 한국노총 출신 20대 국회의원 당선자 간담회에서 논의

5. 대정부 교섭 추진

- 주요내용: 성과연봉제 및 퇴출제 정부안 전면거부, 공대위 공통요구안 및 노동계 타협안 제시 등 내부 논의를 거쳐 확정
- 교섭장구: 한국노총을 통한 대정부 교섭요구 공식화
 - * 필요시 제3의 기구를 통해 실질적 협의
 - * 차선책으로 노정간 비공식 협의채널 확보 등

6. 대국민 선전전

- 주요내용: 케이블 TV, 버스광고, 일간지 광고, 지하철광고 등 전 국민을 대상으로 대국민 공공성 강화를 위한 공공기관 역할 강조 등

- 케이블TV 광고: 촬영(5월1주), 편집 및 수정(5월2주), On Air(5월3주)
- 버스 광고: 서울 주요노선, 세종시 버스광고(5월2주)
- 지하철 광고: 서울 지하철 주요노선 승강장 안전문(5월 2주)
- 신문광고: 경향한겨레신문 등
- ※ 제작 및 광고매체 시행비용(설치비 등 부대비용 포함): 2억 7천만원 수준

- 공대위 차원: 전국적인 대국민 선전 활동 강화, 일간지 광고시행 (참여연맹별 릴레이 광고형식 등)

7. 공기업정책연대회의 투쟁본부와 연대 노숙투쟁

- 대상: 공기업 29개 조직 (공공노련 14개조직 기참여중)
- 주요내용: 기재부(세종시) 앞 노숙투쟁 지원, 참여기관의 확대 등 현장 투쟁성 활동 강화를 위한 세부방안 추가 논의 등
 - * 공기업 1군, 선도기관을 중심으로 주중, 주말 등 투쟁참여 방안 논의

8. 양대노총 공공부문 공대위 복원 및 연대를 통한 대정부 투쟁

1) 공공기관운영위원회 대응 항의집회

- 일시 및 장소: 5.9(월) 16:00 / 서울지방조달청 앞
- 주요내용: 공공기관 성과연봉제 도입에 따른 추가 인센티브 및 미이행 기관 페널티 논의를 위한 공운위 저지 및 항의 등
- 참석대상: 공공운수·공공노련·공공연맹 조합간부

2) 양대노총 공공부문 공대위 복원 기자회견

- 일시 및 장소: 5.10(화) 10:00 / 한국노총 대회의실
- 대 상: 5개 연맹·산별 위원장
- 주요내용: 불법·강압행위 폭로, 해고연봉제·강제퇴출제 저지, 공운위 의결에 대한 규탄 등 대정부 총력투쟁 선포 등

3) 국회앞 천막농성을 통한 대국민 선전전 추진

- 일시 및 장소: 5.11(수) ~ 6.30(목) / 여의도 산업은행 앞
- 대 상: 공공기관 노조대표자 전원
- 주요내용: 약식집회, 공공부문 성과연봉제 및 퇴출제 문제점에 대한 공론화를 위한 주요 도시 출퇴근 선전전, 퍼포먼스 시행 등

4) 원내대표 초청 토론회 개최

- 일시 및 장소: 5.19(목) 10시 / 국회 소회의실
- 토 론 자: 야 3당 원내대표(또는 정책위의장), 공대위 대표자 5인
- 주요내용: 공공부문 성과연봉제 및 퇴출제 문제점에 대한 공론화, 국회특위 구성에 대한 필요성 공감대 형성 등

5) 야3당 현역의원 및 당선자 연대서명 추진

- 대 상: 19대 국회의원 및 20대 국회의원 당선자
- 주요내용: 성과연봉제 도입 중단 및 2대 지침 폐기에 대한 공론화 등
- 추진일정: 5월 말까지 서명완료 추진
- 향후계획: 국회정론관 기자회견 후 국회의원 연대서명지 전달 ⇒ BH, 국회의장, 주무 부처 장관)

6) 공대위 주관 성과연봉제 및 저성과자 퇴출제 항의 대규모 집회

- 일자 및 장소: 5월 말 또는 6월 초 / 여의도, 시청, 광화문, 서울역 등
- 규 모: 2~3만 조합원
- * 시기 및 장소 협의중(여건상 어려울 경우 산별·연맹별로 추진)

7) 기타사항

- 노정교섭요구 서면제출, 공대위 명의로 대통령·주무부처 장관 고발 등

9. 기타사항

1) 회원조합 투쟁 대외 강화

- 대 상: 기 합의 회원조합 및 유관기관 노조
- 주요내용: 조직별 현안사항·에너지산업기능조정·저성과자 퇴출제 등 주요현안사항에 대한 투쟁합류 요청, 투쟁기금 미납부 조직에 대한 투쟁기금 납부 요청 등

2) 조합원대상 선전전 강화

- 주요내용: 포스터, 유인물, 몸자보, 버튼, 리본, 현수막 등을 제작·배포 및 출퇴근 선전전 강화 등

3) 에너지 산업 기능조정 관련 연계 투쟁 필요

- 대 상: 석유공사/광물자원공사노조, 전국전력노조
- 주요내용: 에너지 공기업 기능조정, 발전사 민영화, 한전의 판매개방 등에 대한 상황을 고려하여 세부 투쟁방안 확정 등

직능-자격체계 재구축의 노동정치와 노동계의 접근전략

한국노동연구원
부연구위원 박명준

문제의식

한국은 그 동안 세계 최빈국에서 10위권의 경제강국으로 눈부신 성장을 했다. 그 가운데 노동운동과 민주주의의 제도화에 있어서도 함께 발전을 거듭 소수 국가에 속한다. 노동조합이 경제사회제도의 공식 일원으로서 의미 있는 권한을 부여 받고 있으며, 자율적인 단체교섭도 제한적이거나 일정하게 발전을 보았다. 물론 최근 들어 정부에 의해 그 동안의 노사관계 제도화의 성과가 무력화 되는 측면이 있어서 노동계가 경각심을 지니고 있으나, 이미 다른 개발도상국들과 비교하면 분명 상당한 성과를 거둔 것이 사실이다. 이는 모두 그간 치열했던 노동운동의 실천의 귀결이라고 볼 수 있다.

하지만 여전히 낮은 노조조직율의 문제, 기업별 노조 중심적인 사고와 행동의 규정성, 그리고 양적 보상 위주의 실천지향성 등은 우리나라 노동운동이 안고 있는 치명적인 한계로 자주 지적되곤 한다. 근래에 들어서는 노동시장에서 고용형태의 분화가 심화되는 가운데, 노조의 보호를 받는 소수의 집단과 그렇지 못한 다수가 일정한 긴장관계에 놓여 있다. 이러한 상황의 지속은 노동운동의 사회적 정당성에 대한 의문을 확대시키고 있으며 이를 적시에 해소하지 않으면 노동운동은 향후 점점 더 위기에 빠져들 가능성이 있다.

작금의 문제를 타개하기 위한 방안으로 다시 산업별 노사관계의 강화에 관심을 둘 수 있을 것 같다. 완성된 조직구조로서 산업별 노동조합의 형성이 쉽지 않다고 하더라도, 산업-업종 수준에서 보다 조율되고, 보다 거시적이고 초기업적인 시각에서 해당 업종의 노동시장 상황을 조망하는 일, 그리고 거기에서 발생하고 있는 고용창출력의 부진함, 상이한 고용집단들간의 격차와 불평등의 문제 등의 해소를 위한 실천을 적극화해 가려는 노력은 오늘날 한국 노동조합운동의 주체들에게 반드시 필요하다. 산업별 노사관계의 활성화는 대·중소기업, 원하청간 구조화된 격차문제 해소를 위한 수단이 될 수 있으며, 구조조정이 본격화되고 있는 국면에서 초기업수준에서의 포괄적 해법을 노사합의적으로 모색하는

데에 있어서도 유의미하다. 그것은 나아가 경제의 디지털화(digitalization) 등 개별기업을 넘어서 전개되고 있는 산업의 구조변동에 대하여 노동의 효과적인 대응방안을 모색함에 있어서도 유용할 수 있다.

여기에 하나 더하자면, 최근 직능-자격-보상체계의 변화를 향한 정부의 움직임은 노동운동에게 산업별 수준의 행위강화와 제도화를 확장, 심화시킬 수 있는 일종의 호기라고 보여진다. 직능-자격-보상체계야말로 노동시장에서 노동력을 판매하며 살아가는 이들의 정치경제적인 자원배분의 논리를 규정하는 핵심적인 제도기제이다. 이해대변 방식이나 교섭구조와 같은 식의 노사관계 측면의 제도의 작동은 직능-자격-보상체계를 근간으로 해서 이루어진다. 이렇게 노동시장과 노사관계는 상호 조응적으로(mutually corresponding) 존재할 수밖에 없다. 그러한 의미에서 한국에서 연공급을 기초라 하여 기업특수적인 자격-숙련 인정체계의 성립은 기업별 교섭과 기업별 노동조합의 발전과 서로 단단하게 맞물려 있는 것이다. 그런데 바로 이러한 단단한 구조물을 향해 현재 정부는 개혁의 망치질을 하며 나서고 있는 상황이다.

현 정부의 시도는 분명 산업별 노사관계의 발전을 의도하고 있는 것은 아니다. 하지만 그 안에는 의도하지 않게 산업별 노사관계의 발전 가능성을 내포하고 있는 요소가 크게 존재한다. 어쩌면 기존의 산업별 노사관계를 꿈꾸었던 노동계의 실패의 근본적인 원인이라고 할 수 있는 문제를 정부가 나서서 건드리고 있는 형국으로 해석할 수도 있다. 그렇다면 노동계는 지금의 상황을 어떻게 해석하고 대응하는 것이 필요할까? 이 글은 이러한 질문에 대한 고민을 심화시켰으면 하는 마음에서 구성되었다⁷⁾.

종래의 산업별 노사관계 형성 시도의 한계, 독일과의 비교

그간 한국에서 산별노조 운동이 지지부진한 상태에 빠지게 된 데에는 여러 이유가 있다. 일단 노동계는 노동조합의 자기조직화에 있어서 견고하고 포괄적인 발전을 이루는 것에 실패를 했다. 해당업종의 사용자들의 조직화를 강제하는 일에서도 거의 실패 했다. 더 중요하게는 거시적인 구조와 관계의 근간에서 미시적으로 그러한 산업별 관계를 뒷받침할 노동시장의 제도적 인프라를 구축하는 과제는 제대로 나아가 보지도 못했다. 같은 산업 내에서도 기업단위로 폐쇄, 분화되어 있는 숙련과 보상체계를 어떻게 단일화시켜 낼 것인가

7) 이 글은 지난 2016년 5월 3일 한국노총이 개최한 <직업능력개발 이해 및 노동계 대응방안 모색 워크숍>에서 필자가 발표한 내용을 가공해서 재구성한 것임을 밝힌다.

가의 문제는 산별수준의 관계와 조직의 발전에 있어서 핵심적인 주제로, 그간 한국 노동운동의 인식과 실천에서 결여된 점이다.

주지하듯이 한국의 산별노조 운동이 벤치마킹하고 학습하려는 지향을 펼친 대표적인 나라가 바로 독일이다. 독일은 노동조합이 산업별로 조직되어 있으며, 현재 8개 산별노조가 노사관계의 핵심적인 조직적 기둥으로 역할을 하고 있다. 산업수준에서의 노사관계가 일차적으로 크게 일종의 사회적 프레임을 형성하고 있으며, 그 안에서 개별 기업들의 노사관계가 발전해 있는 상황이다. 독일에서는 노사관계의 핵심인 단체교섭의 근간이 되는 단체협약(Tarifvertrag)이 업종과 기업수준을 포괄하며 수 만개 존재하고, 이는 계속해서 끊임없이 갱신되고 있다.

한편, 독일에서는 성인이 되는 젊은이들에게 생애 최초의 기초숙련을 쌓도록 하는 이중직업훈련제도가 존재한다. 여기에는 약 200여개의 직업군들이 공식적으로 존재하며 사용자들과 젊은이들이 자발적으로 참여한다. 공식적인 직업훈련체계에 속한 직업군들을 포함하여 다양한 직업들의 직무표준과 숙련체계를 연구하고 설정하는 전문기관(BIBB)을 두고 있고, 이를 노사정간의 협치를 통해 운영한다. 이러한 노동시장제도적 인프라를 통해 구축된 기초적인 정책지식들을 활용하여 노와 사는 산업수준에서 이른바 ‘임금구조(보상의 틀) 단체협약’을 체결한다. 이는 약 20-30년을 주기로 개편이 되며, 그 사이의 노동시장과 직업의 변화를 분석한 연구결과를 기초로 하여 노와 사의 자율적인 교섭을 통해 이룬다. 임금구조단체협약이 정해지면 1-2년에 한 번씩 그 협약 테이블에서의 보상기준값의 변화를 놓고 단체교섭(Tarifverhandlung)이 전개되고, 노동자들은 단체협약표의 하나의 임금집단(Entgeltgruppe)에 귀속(Eingruppierung)된 상태에서 단체교섭의 결과에 따라 자신의 숙련과 경력에 부합하는 기본임금을 수령하는 방식이다⁸⁾.

한국의 노동계는 외형상 산별조직체제를 추구하고 산별협약의 체결을 꿈꾸었지만, 실상 교섭과 협약이 다루는 노동시장의 기본적인 질서를 어떻게 구성해야 할지에 관해서는 온전히 헤아리지 못했다. 독일 단체협약의 핵심부에는 자격(Qualifikation)과 경력을 양대 요소로 해서 구성된 독특한 임금표(Entgelttabelle)가 마련되어 있다. 그것이야말로 보상의 기준이자 교섭의 대상으로 노사관계의 중심에 자리하고 있다. 그것은 개별기업의 특수성을 넘어서서 산업전체에 적용되는 노동시장의 포괄적 기준으로, 독일의 산업별 단체교

8) 물론 전문직 고학력자들에 대해서는 단체협약이 적용되지 않고 기업별 협약을 통해서 그들의 보상과 자격을 평가하는 방식이 존재하지만 이는 주로 화학산업 위주로 발전해 있고 금속산업만 하더라도 그 비중이 현저히 낮다.

섭 체계는 그런 식으로 산업별로 구축되어 있는 노동시장의 질서 전반을 구조화하고 규제하는 식으로 작동한다. 재차 강조컨대, 이는 노동시장에서의 자격과 보상의 원리에 대해 신경을 쓰지 않고 산별노조와 산별교섭을 향해 몰입했던 한국의 노동계가 간과한 점이라고 할 수 있다.

직능-자격-보상체계의 전환을 향한 한국정부의 개혁 시도

우리나라에서 직능-자격 및 보상체계는 대체로 근로기준법을 통한 원칙적인 가이드라인을 토대로 해서 개별 기업별로 표준화되지 않은 방식으로 형성되어 있다. 동일업종이라고 해도 일단 기업을 단위로 한 특수한 숙련(particular skills)이 발전해 있고⁹⁾, 그에 대한 인정원리도 기업중심성이 강하다. 해당기업을 퇴사할 경우, 그의 경력과 자격에 대한 사회적 보장은 구체적이지 못하다. 이러한 정황은 노동력의 이동성을 제약하고, 한 기업에의 고용에 목을 매게 만드는 요인으로 작용한다. 그 결과 기업규모에 따른 수직적인 차이와 차등을 심화시키는 원인이 되기도 하다. 노동운동의 시각에서 보았을 때 이는 동일한 노동을 수행하는 노동자간의 사회적 연대의 기반을 제약하는 상황으로 극복되어야 할 필요가 있다.

이러한 가운데 최근 이른바 ‘국가직무능력표준(National Competency Standards, 약자로 NCS)’의 구축이 정부에 의해 강하게 시도되고 있다. 이는 직능과 자격 그리고 그에 맞는 보상체계의 재구성까지 연계시켜 도모하려는 대단히 어려운 작업이다. 다만, 노동시장이 작동하는 논리의 변화는 언제나 노동정치의 중요한 내용을 이루고, 자연스럽게 노사관계적 함의를 지닌다는 것을 생각하면, 이러한 움직임을 쉽게 폄하해서는 안 된다.

NCS를 매개로 하여 직능-자격-보상제도를 재구조화 하려는 시도는 최근 한국에서 진행되고 있는 노동시장제도개혁의 다양한 의제들 가운데 매우 포괄적이면서도 중장기적인 함의를 지닌다. 이는 현재 진행되는 (넓은 의미에서의) ‘노동개혁’의 한 축이기도 하다.¹⁰⁾

9) 이 부분에 대해서는 실제로 정말 그러한지에 관해 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 제도상으로 기업형태적 표준숙련의 달성을 국가가 강제하는 부분이 존재하기 때문이다.

10) 현재 매우 광범위하고 야심적으로 진행되는 직능-자격보상체계 재구축의 노동정치는 종래의 경우 노사정위원회에서 사회적 대화를 통해 개혁의 밑그림을 만들려 했던 시도들과 달리 별도의 채널이 가동되고 있는 상황이다. 그것은 애초부터 별도였다기보다 노사정위원회에서의 긴 논의를 경과하면서 인큐베이팅 시킨 것을 꺼내와 다른 장(산업인력공단)에서 더 키워가면서 실행해 가고 있다고 볼 수 있다.

그것은 결코 자동적으로 노동계에게 유리하게만 가지 않을 것이다. 그렇기에 여기에 대한 노조의 전략적 개입이 필요하다. 노동운동은 스스로 NCS의 구현 속에서 이루어질 변화의 방향과 의미를 적극적으로 해석하고 그 영향을 내적으로 공유하면서 논의에 적극 참여할 필요가 있다.

NCS와 같은 거대한 과제는 한국과 같이 국가주도적인 자본주의 시스템을 운영하는 나라에서 정부차원의 자원투입과 의지가 없이는 극복하기 어렵다. 동시에 정부의 자원과 의지만 있다고 해서 의도한 변화가 모두 원활히 이루어질 수 있는 것도 아니다. 직능-자격-보상체계의 업종별 표준화를 지향하는 재구축은 민관의 협력, 특히 그것이 기준으로 삼으려고 하는 산업 내에서의 핵심적인 이해당사자들의 참여를 통해서만 실효성 있는 진전을 볼 수 있다. 그렇게 되면, 그러한 체계의 업종별 재구축을 위해 거꾸로 행위자들의 업종포괄적인 정체성과 조직적 구조화가 요구될 수밖에 없다.

현재 이른바 산업별 인적자원개발위원회(Industry Skills Councils, 이른바 ISC)는 그러한 요구를 실현하기 위해 일단 열기설기 만들어져 가고 있는 상황이다. ISC는 정부가 NCS의 원활한 구축 및 실행체제로서 동반 발전시키고 있는 것으로, 2014년에 구성방안의 모색이 시작된 이후 2015년부터 본격적으로 구성이 이루어져 현재 13개 산업분야에서 그 단위가 구성, 해당업종에서의 표준화된 숙련체계의 구축을 모색해 가고 있다. 그것은 의도하지 않게 산업별 노사관계의 발전의 확대, 강화를 위한 기회로서의 의미를 담지하고 있어 보이도 하다.

NCS와 ISC를 향한 의구심

그렇다면, 과연 현재까지 진행되고 있는 NCS의 구축을 통한 우리나라 자격-보상체계의 업종별 표준화를 통한 재구조화 시도는 그 내용과 형식의 측면에서 노동운동에게 유리한 쪽으로 가고 있는가? 또한 13개 업종별로 구축되어 있는 ISC들은 성과와 한계의 측면에서 어떠한 보편적인 모습을 보이고 있으며, 그것은 한국의 업종수준 노사관계의 발전을 위한 실질적인 맹아를 내포하고 있는가? 그렇게 가기 위해서 노동조합에게 필요한 것과 부족한 것은 어떻게 나타나고 있는가?

우선 NCS의 구현은 객관적으로 매우 어려운 작업이다. 그 이유는 이미 그 사회에서 당연하다고 인정되는(taken-for-granted) 자격과 보상의 기준점들이 이미 뿌리 깊게 구성된

들의 인식 속에 박혀 있기 때문이며, 그와 결부된 이해관계(interest relations)가 광범위하게 형성되어 있기 때문이다. 제도는 인식과 구조를 통해 뒷받침되며, 제도의 변화를 위해서는 인식과 구조의 변화를 동반해야 하나, 인식과 구조는 하루아침에 형성된 것이 아니기 때문에, 제도의 변화가 용이하지 않은 것이다. 따라서 NCS의 실현 가능성, 작동 가능성에 대해 지나친 환상을 지니는 것은 성급한 일일 것이다. 야심참을 넘어 무모해 보이기까지 하는 정부의 시도가 의도한 성과를 얻기 위해서는 여러 시행착오를 거치며 수차례의 경로수정을 겪어야 할 것인 바, 이는 제도개혁 추진의 일관성과 안정성의 한계가 심각한 것이 사실이다.

그러한 한계에도 불구하고, NCS는 기업횡단적 노동시장 제도의 구축 가능성을 내포하고 있는 점에서 의미심장하다. 그렇지만 그것은 여전히 한계를 넘어 우려를 자아낸다. 그것이 국가주도성에 경도되어 있는 점 때문이다. NCS를 둘러싸고 전개되고 있는 정부를 포함한 이해당사자들의 태도와 적극성을 분석한다면, 지금은 사실상 거의 국가주의적인 '북치고 장구 치고'의 형국이다. 원론적으로, 한 업종에서 숙련과 자격의 형성 및 평가원칙 구축의 주체는 해당업종의 현장을 이끌어 가는 주체들이며, 따라서 '역량의 표준(Competency Standards)'을 마련함에 있어서도 산업현장의 주체들과 민간 이해당사자들의 주도성이 중요하다. 이러한 기본 사실에 토대를 두었을 때, 이른바 NCS를 매개로한 자격-보상체계 재구축이라는 노동정치의 바람직한 전개에 있어서 국가는 명석을 깔아주고 실제로 그것을 꾸러가는 주체는 민간산업 주체여야 한다. 거기에는 노와 사를 대표하는 사회적 파트너들이 포함되어야 한다. 이러한 시각에서 현재 NCS형성 국면에서 민과 관의 역할분담, 권력관계의 편중을 비판적으로 바라보지 않을 수 없다.

앞서 필자는 ISC가 산업별 노사관계 발전의 하나의 기회일 수 있다는 의견을 제시했으나, 그에 대해서도 많은 의구심이 드는 게 사실이다. 보다 면밀하게 판단하려면 일정한 기준을 가지고 13개 위원회들의 활동경험들에 대한 정교한 분석이 있어야 할 것이다. 다만 역대 한국 정부는 보수, 진보를 막론하고 단 한 번도 산업별 노사관계의 발전을 강하게 지지, 후원한 적이 없다. 지금 ISC를 바라보는 시각도 정부의 관할권 내지 통제권 행사가 전제가 된 NCS체계의 실행단위로 그것을 바라보는 시선이 느껴지는 것도 부인할 수 없다. 중앙단위의 사회적 대화기구인 노사정위원회도 국가주의적인 태도 하에서 그 의미가 퇴색된 저간의 경험에 비추어 볼 때, ISC 역시 또 다른 의미의 이른바 국가코포라티즘(state corporatism)으로 빠질 가능성도 배제할 수 없는 것이다.

NCS와 ISC를 향하여 요구되는 노동계의 태도

위와 같은 의구심에도 불구하고 필자는 우리나라 노동계가 NCS를 바라보면서 그것이 주는 기회의 측면과 한국적 맥락에서 그러한 한계의 측면 모두를 바라볼 수 있어야 한다고 생각한다. 한편으로는 자격과 보상체계의 재구조화와 관련한 현재의 논의의 장으로 들어 가야 하며, 다른 한편으로는 거기에만 매몰되어서는 안 되고 그것에서 빠져나와 -위에서 언급한 바와 같은- 전체 판의 구조적 한계를 인식해야 한다. 이를 위해서는 노동계 스스로 노동시장에서의 자격-보상체계의 재구축을 위한 자기문제의식과 자기대안을 형성시켜 내야 한다. 그리하여 NCS가 보다 노동자들에게 기회가 되고 노동자들간의 연대를 증진시키는 계기가 되도록 활용해 나가려는 적극적인 관점과 태도를 견지하고 현재의 장에 비판적으로 개입해 들어가야 할 것이다.

ISC와 관련해서도 노동계는 마찬가지로 전략적 사고를 해야 한다. 그것은 두 가지로 요약된다. 하나는 해당 ISC에 참여하는 산업별 전문가의 도움을 받으며 사용자와의 자율적인 파트너십을 구축, 국가의 개입과 통제를 제어해 나가야 하는 점이다. 다른 하나는 숙련(Skill)을 매개로 해서 형성되어 있는 이러한 산업단위에서의 관계의 열개(arrangements)가 중장기적으로 해당 산업전반 및 노동시장의 의제들을 포괄적으로 협의해 나가는 장으로 성장해 가도록 추동시키며 전략적으로 이끌어 가는 기획이다. 직능-자격-보상의 문제는 노동시장의 다른 주제들과 매우 긴밀히 연계되어 있으며, 이 영역에서의 변화는 취업, 고용이동, 고용안정 등에 직접 관련이 있기에 그러한 의제 포괄적 시각을 지니며 전략적으로 접근해 가는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 해당 ISC에 참여하는 노동계 주제들이 또 하나의 전문인력으로 거듭나도록 조직이 배려를 해주어야 하고, 다른 주제 영역의 담당자들과도 유기적 소통을 벌이며 전체적인 조망을 해가야 한다.

맺음말

기업횡단적이고 업종포괄적인 자격-숙련체계의 부재 속에서 한국의 조직노동은 연대의 한계를 경험하고 격차확대의 유발자로 사회적으로 낙인찍히고 있다. 이러한 속에서 정부가 추진하는 NCS, ISC 등의 시도는 그러한 노동조합의 필요를 채울 수 있는 방향성을 내포하고 있다. 하지만 여전히 정부중심적 시각에서 시장을 왜곡할 수 있고, 현재의 '노동개혁'의 기초 하에서 그 운영방식 내지 효과 측면에서 그다지 노동운동 친화적이지 않은 방향성을 내재하고 있는 상태이다. 이에 노동조합은 NCS, ISC등의 시도에 적극적으로

참여를 하되, 현재의 시도가 가지고 있는 그러한 한계를 명확히 인지하고 극복하려는 태도를 취해야 한다. 나아가 노동시장 및 노사관계 구조에 대한 장기적인 자기전망을 갖고 적극적인 내부소통을 통해 개혁의 키를 쥐고 나가야 할 것이다. 그 과정에서 궁극에 지금의 기업종단적 구조가 지나치게 발전해 있는 한국의 노동시장 제도를 극복하기 위한 산업별 노사관계 발전의 지향, 노동시장의 약자들을 노조로 편입시키기 위한 조직화 전략, 그리고 산업전반의 이슈에 대한 선제적 대응방안 구축 전략 등을 유기적으로 연계지어 사고하고 행동해야 한다.

공공연구 분석

- 공공기관 임금실태와 과제

공공기관 임금실태와 과제

한국노동사회연구소
연구원 윤자호, 연구위원 박용철

1. 들어가며

기획재정부는 지난 4월 29일 알리오(www.alio.go.kr)를 통해 2015년 공공기관 경영정보를 공시하였다. 여기에는 공공기관 323개의 임직원수, 신규채용 현황, 대차대조표, 복리후생비 등 37개 항목의 경영정보를 포함하고 있다.

정부는 2015년 전체 경영정보의 주요 특징으로 [임직원 정원]전년대비 2.9% 증가, [신규채용]전년대비 7.9%, 지역인재 10.7% 증가, [비정규직]전년대비 1,386명(4.3%) 감소, [재무정보]전년대비 부채비율 18%p 하락, [복리후생비] '13년 대비 16.7% 감소, '14년 대비 5.0% 증가 등을 제시하였으며, 공시된 「'15년 공공기관 경영정보」를 공공기관 관련 정책 수립에 적극 활용하는 한편, 공공기관의 경영투명성을 제고하고 국민의 감시기능을 강화할 수 있도록 한다고 하였다.

정부의 발표내용과 같이 경영상의 주요 지표를 보면 외형적인 개선이 이루어졌다고 볼 수도 있지만, 그 실제 역시 그러한 것인지는 확인이 필요해 보인다. 이를 통해 실질적으로 경영상황이 개선되고 있는지, 그 구성원들의 근로환경 역시 개선되고 있는지를 살펴야 할 것이다. 특히 종사자의 임금실태와 고용실태는 공공기관 종사자의 근로조건과 근로환경을 판단하는 척도이므로 그 현황이 어떠한지 보다 면밀한 분석이 필요하다.

이는 그동안의 정부발표는 물론이고, 최근 정부의 획일적인 임금피크제 시행과 무분별한 성과연봉제 강행 등에서 볼 때, 공공부문 종사자의 근로조건과 환경은 정부발표를 있는 그대로 받아들이기 어려워 보인다는 이유도 있어 보인다.

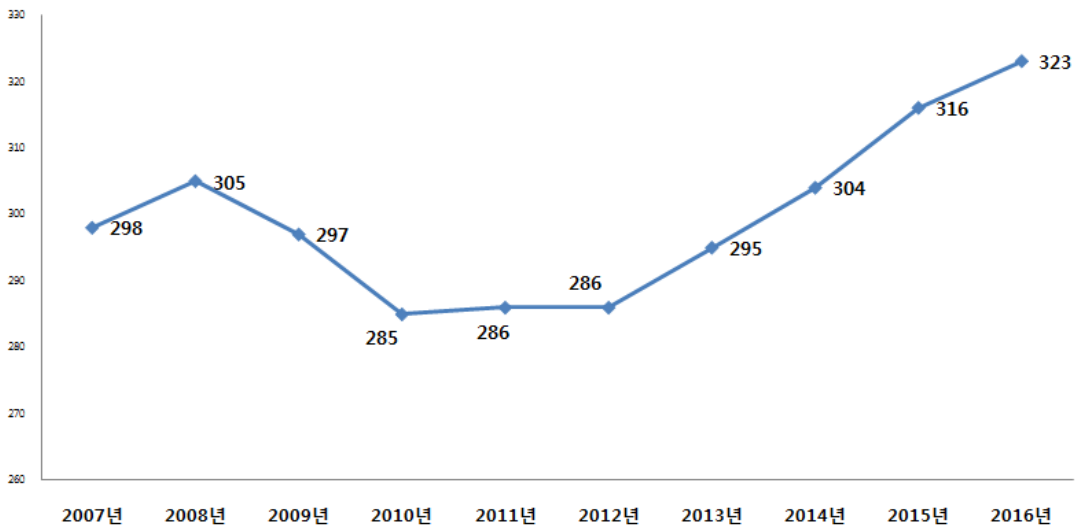
본 고에서는 경영정보 공시의 내용을 크게 임금실태와 고용형태로 나눠 두 차례에 걸쳐 그 실태와 특성을 살펴보고자 한다. 분석자료는 알리오(ALIO)에 게시된 공공

기관 경영공시 자료를 사용했다. 또한 공공기관 유형은 2015년을 기준으로 통일하여 분석했다.

2. 공공기관 현황

공공기관은 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류된다. 2016년 1월 기준으로 공공기관은 323개로, 공기업 30개(시장형 14개, 준시장형 16개), 준정부기관 90개(기금관리형 16개, 위탁집행형 74개), 그리고 기타 공공기관 203개로 이루어져 있다. 최근 10년간 공공기관 수의 추이를 보면 2007년(298개)에 비해 2016년(323개) 공공기관 수는 8.39% 증가했으며, 특히 2012년 이후 큰 증가폭을 보이고 있다.

[그림 1] 공공기관 추이 (2007-2016)



3. 임금수준

2015년 공공기관 기관장의 평균 연봉은 약 1억 5,805만원으로, 2014년(약 1억 4,987만원) 대비 5.46% 인상되었으며, 특히 준시장형 공기업(28.21%)의 인상률이 가장 높게 나타났다.

2013년과 2015년 임금 수준을 비교해 볼 때, 전체 공공기관 기관장의 임금 수준은 0.87% 하락했으며, 특히 시장형 공기업의 경우 31.71%가 하락한 것으로 나타났다. 이는 2013년 12월에 있었던 「공공기관 방만경영 정상화대책」의 영향으로 보인다.

〈표 1〉 공공기관 유형별 기관장 임금수준 (2013-2015)

(단위: 천원)

공공기관 유형	2013년 임금	2014년		2015년		13년-15년 인상률
		임금	전년도 대비 인상률	임금	전년도 대비 인상률	
공기업 (시장형)	243,131	156,212	-35.75%	166,025	6.28%	-31.71%
공기업 (준시장형)	209,610	152,825	-27.09%	195,943	28.21%	-6.52%
준정부기관 (기금관리형)	203,478	180,476	-11.30%	199,498	10.54%	-1.96%
준정부기관 (위탁집행형)	151,426	149,577	-1.22%	159,081	6.35%	5.06%
기타공공기관	148,940	146,885	-1.38%	151,075	2.85%	1.43%
전체	159,439	149,866	-6.00%	158,049	5.46%	-0.87%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

2015년 공공기관 정규직 1인당 평균 임금은 전년도에 비해 2.16% 인상된 약 6,487만원 이며¹¹⁾, 기관 유형별로 봤을 때 정규직 임금 평균은 시장형 공기업 > 준시장형 공기업 > 기금관리형 준정부기관 > 기타공공기관 > 위탁집행형 준정부기관 순으로 나타났다.

최근 3년 동안 공공기관 정규직의 평균 임금은 소폭 상승하고 있으나, 기금관리형 준정부 기관(4.35%)과 준시장형 공기업(4.73%)의 인상률에 비해 위탁집행형 준정부기관(2.75%) 과 시장형 공기업(1.05%)의 인상률은 상대적으로 낮은 것으로 드러났다.

11) 2014년 공공기관 직원 평균 임금은 6,349만원으로, 동년 100대 민간기업 연봉인 7,741만원(“100 대 기업 직원 평균 연봉 7741만 원”, KBS 뉴스 2016.4.1. 보도)에 비해 1,392만원 적은 것으로 추정 된다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 정규직 임금수준 (2013-2015)

(단위: 천원)

공공기관 유형	2013년	2014년		2015년		13년-15년 인상률
	임금	임금	전년도대비 인상률	임금	전년도대비 인상률	
공기업 (시장형)	76,404	75,179	-1.60%	77,206	2.70%	1.05%
공기업 (준시장형)	70,432	69,621	-1.15%	73,764	5.95%	4.73%
준정부기관 (기금관리형)	70,110	70,188	0.11%	73,158	4.23%	4.35%
준정부기관 (위탁집행형)	61,054	61,008	-0.07%	62,731	2.82%	2.75%
기타공공기관	61,591	62,659	1.74%	63,596	1.50%	3.26%
전체	62,942	63,497	0.88%	64,872	2.16%	3.07%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

한편, 2015년 공공기관 무기계약직의 평균 임금은 정규직 평균 임금(6,487만원)에 비해 2,673만원 적은 3,814만원이다. 무기계약직의 평균 임금은 시장형 공기업(5,432만 원)이 가장 높았고 기금관리형 준정부기관(3,458만원)이 가장 낮았다.

최근 3년간 무기계약직의 평균 임금은 꾸준히 상승하고 있으며, 특히 시장형 공기업(18.38%)과 준시장형 공기업(15.49%)의 임금 인상률이 두드러지게 높게 나타나고 있다. 단, 기금관리형 준정부기관의 경우 2015년에는 전년도 대비 5.41% 임금이 감소하였으며, 2013년과 비교해서는 0.76% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3〉 공공기관 유형별 무기계약직 임금수준 (2013-2015)

(단위: 천원)

공공기관 유형	2013년	2014년		2015년		13년-15년 인상률
	임금	임금	전년도대비 인상률	임금	전년도대비 인상률	
공기업 (시장형)	45,888	52,704	14.85%	54,322	3.07%	18.38%
공기업 (준시장형)	35,503	37,590	5.88%	41,001	9.08%	15.49%

공공기관 유형	2013년	2014년		2015년		13년-15년 인상률
	임금	임금	전년도대비 인상률	임금	전년도대비 인상률	
준정부기관 (기금관리형)	34,847	36,559	4.91%	34,582	-5.41%	-0.76%
준정부기관 (위탁집행형)	36,948	38,749	4.88%	38,533	-0.56%	4.29%
기타공공기관	34,056	35,294	3.63%	37,347	5.82%	9.66%
전체	35,426	36,956	4.32%	38,146	3.22%	7.68%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

참고로 공공기관 정규직의 근속년수는 2015년 기준으로 10.4년이고, 가장 근속년수가 긴 공공기관은 준시장형 공기업(15.3년)이며, 가장 짧은 공공기관은 기타공공기관(9.25년)이었다. 2013년과 비교해 전반적으로 근속년수는 소폭 하락하였으며, 기관 유형별로 그 차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 4〉 공공기관 유형별 정규직 평균 근속년수 (2013-2015)

공공기관 유형	2013년	2014년	2015년	13년-15년 변화
공기업 (시장형)	14.12	14.01	14.02	-0.09
공기업 (준시장형)	15.20	15.27	15.30	0.10
준정부기관 (기금관리형)	14.19	14.23	14.33	0.13
준정부기관 (위탁집행형)	11.19	11.35	11.13	-0.05
기타공공기관	9.26	9.21	9.25	-0.01
전체	10.43	10.42	10.40	-0.03

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

2015년 기준으로 공공기관 신입직원의 초임은 약 3,265만원이며, 2014년 대비 2.35% 증가했고 2013년과 비교해서는 4.85% 증가했다. 2013년 대비 2015년 신입직원 초임은 시장형 공기업(6.79%) > 기타공공기관(5.24%) > 기금관리형 준정부기관(4.29%) > 위탁 집행형 준정부기관(3.84%) > 준시장형 공기업(3.47%) 순으로 인상되었다.

〈표 5〉 공공기관 유형별 신입직원 초임수준 (2013-2015)

(단위: 천원)

공공기관 유형	2013년	2014년		2015년		13년-15년 인상률
	임금	임금	전년도대비 인상률	임금	전년도대비 인상률	
공기업 (시장형)	32,420	33,746	4.09%	34,620	2.59%	6.79%
공기업 (준시장형)	30,310	30,928	2.04%	31,363	1.41%	3.47%
준정부기관 (기금관리형)	33,214	33,682	1.41%	34,639	2.84%	4.29%
준정부기관 (위탁집행형)	31,038	31,387	1.13%	32,230	2.69%	3.84%
기타공공기관	30,994	31,898	2.91%	32,619	2.26%	5.24%
전체	31,139	31,898	2.44%	32,648	2.35%	4.85%

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

4. 임금격차

이 장에서는 변이계수¹²⁾와 최대값을 통해 유형별 공공기관간의 임금 격차를 살펴볼 것이다.

먼저, 공공기관 기관장 연봉의 최대값은 2013년 5억 3,325만원에서 2015년 4억 108만원으로 낮아졌다. 연봉의 최대값이 가장 높은 기관은 기타공공기관이고, 시장형 공기업의 2013년에는 연봉의 최대값이 두 번째로 높았으나 2015년에는 가장 낮았다.

변이계수는 2013년 0.416에서 2015년 0.3으로 낮아져, 최근 3년 공공기관 기관장 임금 격차가 줄어든 것으로 나타났다. 기관장 임금 격차는 기타공공기관 > 기금관리형 준정부기관 > 시장형 공기업 > 준시장형 공기업 > 위탁집행형 준정부기관 순으로 크다. 기타공공기관은 기관장 연봉의 최대값이 가장 큰 한편, 기관장 간 임금 격차가 큰 것으로 나타나고 있다.

〈표 6〉 공공기관 유형별 기관장 연봉의 변이계수와 최대값 (2013-2015)

12) 변이계수란 표준편차를 평균으로 나눈 값으로, 여러 집단 간의 산포도를 비교할 때 사용한다 (통계청). 변이계수가 높을수록 기관간 임금 격차가 큰 것으로 볼 수 있다.

공공기관 유형	변이계수			최대값 (단위: 만원)		
	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
공기업 (시장형)	0.327	0.172	0.264	33,289	18,486	23,597
공기업 (준시장형)	0.315	0.221	0.173	30,886	19,535	24,350
준정부기관 (기금관리형)	0.353	0.273	0.286	32,239	24,636	28,070
준정부기관 (위탁집행형)	0.157	0.137	0.141	27,504	24,636	25,657
기타공공기관	0.458	0.361	0.340	53,325	40,750	40,108
전체	0.416	0.307	0.300	53,325	40,750	40,108

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관 정규직 임금의 최대값은 2013년 1억 126만원, 2014년 1억 1,034만원, 2015년 1억 491만원으로, 기관장 연봉에 비해 변동폭이 크지 않았다. 임금의 최대값은 기타공공기관 > 위탁집행형 준정부기관 > 기금관리형 준정부기관 > 준시장형 공기업 > 시장형 공기업 순이다.

기관 유형별 정규직 임금 격차 역시 임금의 최대값과 같은 결과를 보이고 있으며, 시장형 공기업의 경우 다른 유형의 공공기관에 비해 임금격차가 적은 편이다. 2013년과 비교했을 때 다른 유형의 기관들은 임금격차가 감소했으나 기금관리형 준정부기관은 예외적으로 소폭 상승한 것으로 나타났다.

<표 7> 공공기관 유형별 정규직 연봉의 변이계수와 최대값 (2013-2015)

공공기관 유형	변이계수			최대값 (단위: 만원)		
	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
공기업 (시장형)	0.090	0.085	0.077	8,577	8,116	8,460
공기업 (준시장형)	0.143	0.134	0.117	8,769	8,803	8,687
준정부기관 (기금관리형)	0.150	0.150	0.151	8,750	8,806	8,866
준정부기관 (위탁집행형)	0.193	0.186	0.190	9,559	9,584	9,765
기타공공기관	0.281	0.263	0.266	10,126	11,034	10,491
전체	0.250	0.235	0.239	10,126	11,034	10,491

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관 무기계약직 연봉의 최대값은 2013년에는 7,581만원, 2014년 1억 1,128만원, 2015년 1억 1,015만원으로 2014년에 가장 큰 폭으로 상승했다. 연봉의 최대값이 높은 유형은 시장형 공기업이었으며, 그 다음으로 기금관리형 준정부기관 > 위탁집행형 준정부기관 > 기타공공기관 > 준시장형 공기업 순으로 높았다.

무기계약직간 임금격차는 2013년 이후 감소하고 있는 추세이며, 기관간 임금격차가 가장 큰 기관은 시장형 공기업이고, 임금격차가 가장 적은 기관은 기타공공기관이다. 기타공공기관 정규직의 경우 임금의 최대값이 가장 높고 기관간 임금격차도 컸으나, 무기계약직은 이와 상반되게 임금의 최대값이 가장 낮고 기관간 임금격차도 적었다.

〈표 8〉 공공기관 유형별 무기계약직 연봉의 변이계수와 최대값 (2013-2015)

공공기관 유형	변이계수			최대값 (단위: 만원)		
	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
공기업 (시장형)	0.440	0.548	0.511	7,294	11,071	11,015
공기업 (준시장형)	0.325	0.288	0.311	5,299	5,233	5,962
준정부기관 (기금관리형)	0.513	0.470	0.380	7,581	8,482	6,922
준정부기관 (위탁집행형)	0.369	0.439	0.325	7,291	11,128	6,791
기타공공기관	0.289	0.267	0.249	6,440	6,634	6,403
전체	0.344	0.367	0.306	7,581	11,128	11,015

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관 신입직원 초임의 최대값은 2011년 4,392만원, 2014년 4,803만원, 2015년 4,846만원으로 높아졌다. 신입직원 초임의 최대값이 가장 높은 기관은 기타공공기관이고 가장 낮은 기관은 준시장형 공기업이다.

기관 유형별 신입직원간 초임 격차는 2014년에 감소했다가 2015년 증가해, 결과적으로 2013년에 비해 2015년 초임 격차가 증가했다. 임금격차가 가장 큰 기관은 기타공공기관이며, 임금격차가 가장 작은 기관은 시장형 공기업이었다.

〈표 9〉 공공기관 유형별 신입직원 초임의 변이계수와 최대값 (2013-2015)

공공기관 유형	변이계수			최대값 (단위: 만원)		
	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
공기업 (시장형)	0.089	0.084	0.099	4,052	4,027	4,155
공기업 (준시장형)	0.113	0.132	0.133	3,726	3,778	3,904
준정부기관 (기금관리형)	0.123	0.125	0.130	3,906	3,987	4,030
준정부기관 (위탁집행형)	0.140	0.150	0.147	4,361	4,803	4,700
기타공공기관	0.189	0.172	0.190	4,392	4,575	4,846
전체	0.170	0.161	0.173	4,392	4,803	4,846

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

공공기관 기관장의 연봉을 100으로 놓고 정규직과 무기계약직, 그리고 신입직원의 평균

임금을 비교했을 때, 기관장과 모든 유형의 직원들간 임금격차는 증가하였다. 다만, 2015년도 임금격차는 2014년에 비해 그 폭이 감소한 것으로 나타났다.

〈표 10〉 공공기관 유형별 기관장 대비 직원 임금격차: 정규직, 무기계약직, 신입직원

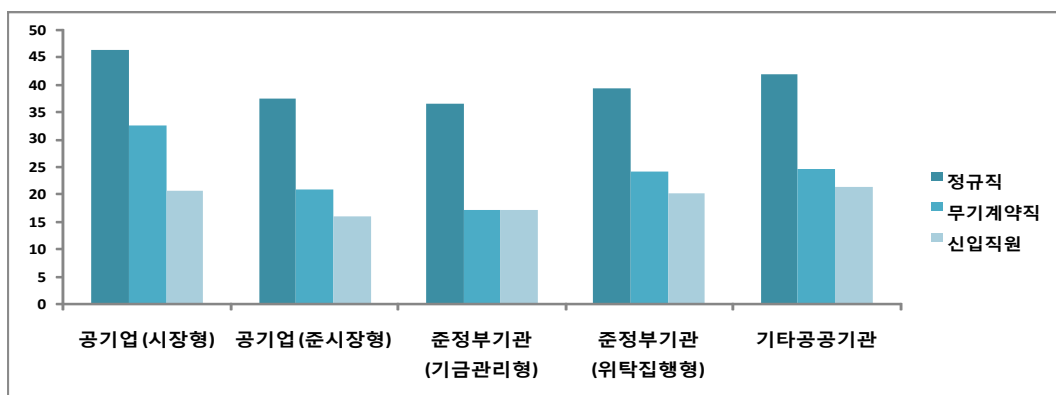
(기관장=100, 단위: %)

구분	정규직			무기계약직			신입직원		
	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년	2013년	2014년	2015년
공기업 (시장형)	31.43	48.13	46.50	18.87	33.74	32.72	13.33	21.60	20.85
공기업 (준시장형)	33.60	45.56	37.65	16.94	24.60	20.93	14.46	20.24	16.01
준정부기관 (기금관리형)	34.46	38.89	36.67	17.13	20.26	17.33	16.32	18.66	17.36
준정부기관 (위탁집행형)	40.32	40.79	39.43	24.40	25.91	24.22	20.50	20.98	20.26
기타공공기관	41.35	42.66	42.10	22.87	24.03	24.72	20.81	21.72	21.59
전체	39.48	42.37	41.05	22.22	24.66	24.14	19.53	21.28	20.66

* 주: 공공기관의 유형은 3개년도 모두 2015년을 기준으로 통일하였다.

전반적으로 기관장과의 임금격차가 큰 유형의 공공기관은 시장형 공기업과 위탁집행형 준정부기관, 그리고 기타공공기관이고, 임금격차가 상대적으로 작은 유형의 공공기관은 준시장형 공기업과 기금관리형 준정부기관이다([그림2] 참조).

[그림 2] 공공기관 유형별 기관장 대비 직원 임금격차 (2015; 기관장=100, 단위: %)



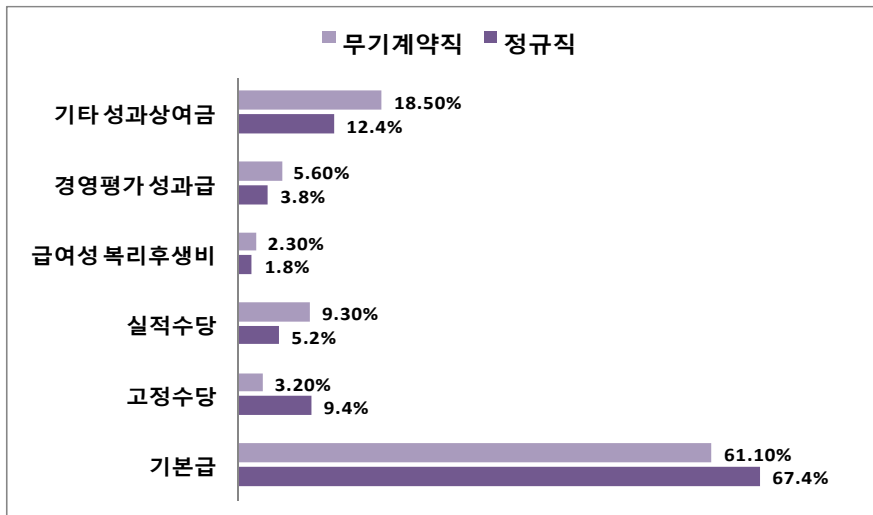
5. 임금구성

공공기관 직원의 임금은 ㉠기본급 ㉡고정수당 ㉢실적수당 ㉣급여성 복리후생비 ㉤경영평가 성과급 ㉥기타 성과상여금으로 구성되어 있다. 2015년 공공기관 정규직 임금항목 비중은 기본급 67.4%, 고정수당 9.4%, 실적수당 5.2%, 급여성 복리후생비 1.8%, 경영평가 성과급 3.8%, 기타 성과상여금 12.4%이다. 한편 무기계약직 임금 비중은 기본급 61.1%, 고정수당 3.2%, 실적수당 9.3%, 급여성 복리후생비 2.3%, 경영평가 성과급 5.6%, 기타 성과상여금 18.5%이다([그림 3] 참조).

공공기관 성과급여(경영평가 성과급, 기타 성과상여금)는 정규직의 경우 전 임금에서 약 16.2%를, 무기계약직의 경우 약 24.1%를 차지하고 있어, 정규직에 비해 무기계약직이 성과급여 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 무기계약직이 고용안정성뿐만 아니라 임금 안정성(고정성) 역시 취약함을 알 수 있다.

참고로 지난 2013년 고용노동부에서 실시한 산업별 임금 실태조사의 전산업 수치와 비교해 볼 때, 공공기관의 변동급 비중(경영평가성과급+기타 성과상여금)은 수당을 제외하고도 전체 산업 평균인 5.8%에 비해 보다 높아 3~4배 이상 높았으며, 고정상여를 포함한 17.6%에 비해서도 비슷한 비중을 보여 임금안정성이 높지 않음을 알 수 있다(<표 11> 참조).

[그림 3] 공공기관 임금구성비: 정규직, 무기계약직 (2015)



<표 11> 산업별 임금 구성비 비교

(단위: 원, %)

구분	임금총액	정액급여			초과급여	특별급여	
		기본급	통상수당	기타수당		고정상여	변동상여 (성과급 등)
전산업	2,977,413	1,706,690 (57.3)	290,967 (9.8)	197,493 (6.6)	258,368 (8.7)	350,691 (11.8)	173,204 (5.8)
제조업	3,223,836	1,659,417 (51.5)	212,649 (6.6)	154,845 (4.8)	440,507 (13.7)	543,143 (16.8)	213,276 (6.6)
운수업	2,381,247	1,235,854 (51.9)	255,922 (10.7)	191,170 (8)	252,647 (10.6)	357,118 (15)	88,537 (3.7)
금융· 보험업	4,020,628	2,002,369 (49.8)	477,001 (11.9)	427,819 (10.6)	107,145 (2.7)	538,988 (13.4)	467,307 (11.6)

자료: 고용노동부 실태조사(2013.6), 100인 이상 사업장 978개소.

한편, 2011년과 2014년에 비해 기본급 구성은 60%대로 낮아지고, 반면 변동급인 경영평가성과급과 기타성과상여금의 비중은 10% 후반 ~ 20% 초반대로 증가하여 정부의 성과주의 정책에 따라 임금안정성이 저하되고 있음을 알 수 있으며, 이러한 추세는 성과연봉제의 강행에 따라 보다 심화될 것으로 판단된다(〈표 12〉 참조).

〈표 12〉 공공기관 직원의 임금구성비 (2011년, 2014년)

(임금총액=100, 단위: %)

임금구성항목	2011년	2014년
기본급	69.3	70.2
고정수당	8.8	10.2
실적수당	5.2	5.1
급여성복지후생비	4.3	2.0
경영평가성과급	3.4	1.1
기타성과상여금	8.9	11.3

6. 합의

이상에서 살펴본 공공기관의 임금실태의 특징을 정리하면 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 정규직과 무기계약직의 임금 격차가 여전히 높다는 점이다. 정규직의 임금상승률에 비해 무기계약직의 임금상승률이 높기는 하지만, 여전히 그 격차는 평균 2,673만원으로

절대액수로 볼 때 전년의 2,654만원 보다 오히려 커졌음을 알 수 있다. 정부의 비정규직에 대한 정규직(무기계약직) 전환 노력 등으로 2013년 이후 공공기관 비정규직 규모가 감소(기획재정부, 2016)¹³⁾하는 등 긍정적인 효과가 있는 것은 사실이지만, 정규직(무기계약직) 전환 이후 정규직과 무기계약직 간 임금격차 해소에 노력을 기울여야 할 것으로 보인다.

두 번째는, 임금의 변동성이 점차 확대되고 있다는 점이다. 임금구성 항목을 보면, 기본급 비중은 점차 감소하고 있는 반면, 변동성 급여의 비중은 증가하고 있음을 확인하였으며, 이는 정부의 성과연봉제 강행에 따라 보다 심화될 것으로 보인다는 점이다. 성과연봉제는 임금체계로서의 본질적 성격은 물론이고, 조직 구성원들의 동기부여, 생산성 향상, 팀워크, 경력개발 등 모든 측면에서 심각한 부작용이 발생하고 있다는 사실이 이미 여러 연구와 사례에서 밝혀졌으며, 이에 따라 성과급제를 도입했던 국가와 기업이 이를 폐지하고 있는 상황이다. 그럼에도 불구하고 정부는 이를 강행하고 있으며, 시행과정에서도 여러 가지 절차상에 치명적인 문제들이 발생하고 있다.

공공기관은 공공성을 바탕으로 하고 있으며, 일반기업에도 정책적·제도적 파급력이 크다는 점에서 중요한 위치에 있다. 그동안 공공기관에 대한 여러 정책을 통해 일부 분야에서는 긍정적인 개선이 이루어지고 있긴 하지만, 공공기관의 고유한 특성에 맞는 인사정책, 특히 구성원의 삶에 지배적인 영향을 미치는 임금정책에 있어 보다 정교하고, 효과적인 제도 시행이 시급하다고 판단된다.

13) 기획재정부, 2016. 「2015년도 공공기관 경영정보 공시」, (2016.4.29.)_ 보도자료

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.

