

공공부문

정책이슈

보고서

2016 **10** | 제22호

공공부문 동향

공공부문 노동자에게 보내는 글

이슈 분석

「공공부문 임금체계 개편방안 연구」 리뷰

공공부문 노동운동론

공공부문 노동조합의 조직현황

공공연구 분석

성과관리의 미래



전국공공산업노동조합연맹



- 공공부문 동향
공공부문 노동자에게 보내는 글 5
- 이슈 분석
「공공부문 임금체계 개편방안 연구」 리뷰 11
- 공공부문 노동운동론
공공부문 노동조합의 조직현황 21
- 공공연구 분석
성과관리의 미래 35

공공부문 정책이슈 보고서

발행인 김주영
편집인 편집위원회
발행처 전국공공산업노동조합연맹
발행일 2016년 10월 31일
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

- 공공부문 노동자에게 보내는 글

공공부문 노동자에게 보내는 글

더불어민주당
국회의원 한정애 (성과연봉제 도입 진상조사단장)

가을의 끝자락이 벌써 겨울에 도달했는지 날씨가 한층 차가워졌습니다. 덥고 길었던 여름 탓에 짧게 느껴지지만 했던 올 가을입니다. 그러나 이처럼 뚜렷한 계절 흐름과는 다르게 공공부문의 노사갈등 온도차는 더욱 큰 차이를 보이며 여전히 차갑기만 합니다.

2013년 공공기관의 방만경영 해소에서 시작된 정부의 공공부문 정상화 조치는 공무원연금 개편 및 공공기관 임금피크제 도입을 거쳐, 2016년 성과연봉제의 전면 확대와 저성과자 퇴출제로 이어지고 있습니다. 공공부문 비효율성의 책임을 별 다른 고민 없이 공공기관 종사자의 임금체계에만 돌리고 있는 것입니다. 특히 현재 정부가 밀어붙이고 있는 공공부문 정책은 4대 개혁 중 하나로 정부의 추진 의지가 강력한 부문 중 하나라고 할 수 있습니다.

지난 5월에는 정부의 강력한 의지가 불법·인권유린 행위로 이어진 일도 있었습니다. 더불어민주당 성과연봉제 도입 진상조사단의 단장을 맡아 특성 및 인권 침해 정도를 감안해 8개 기관에 대해 진상조사를 실시한 결과, 실제 도입 과정에서의 불법성을 확인할 수 있었습니다.

당시 성과연봉제 도입은 정부와 기재부의 설계로 정권 말기의 성과 창출을 위해 일방적, 강압적으로 추진되며, 법적으로 필수 절차인 ‘과반 노조의 동의 절차’ 없이 이사회를 통해 강행되었습니다. 이는 명백한 근로기준법 제94조 위반 사항이며, 정당성을 확보한다는 미명 하에 직원들의 인권 침해를 자행한 것이기도 합니다.

도입 과정에서의 문제뿐만 아니라, 성과연봉제 도입이 불러올 성과주의가 만연한 사회는 다른 가치보다 가시적인 성과가 평가의 주 지표가 되기에 걱정스러운 부분이 많습니다. 성과를 평가할 체계가 아직 갖추어지지 않았다는 점 또한 우려스러운 점입니다. 공정하고 객관적인 체계가 없는 주관적인 평가는 결국 쉬운 해고로 이어질 수밖에 없습니다.

사측은 성과라는 주관적인 가치를 통해 더욱 쉽게 노동자들을 관리하고, 노동자들은 저성과자라는 낙인이 찍힐까 두려워하며 하루하루 고용불안에 떨어야합니다. 이는 한 노동자를, 인간을 단순히 수치로 환산해 비용으로 생각하는 태도에서 나온 것입니다. 우리가 함께 꿈꾸는 노동의 가치가 존중받는, 모두가 행복한 세상은 이런 세상이어서는 안 됩니다.

현 정부는 이러한 문제점들을 뒤로 하고 공공부문 개혁의 책임을 노동자에게만 전가하고 있습니다. 그동안 역대 연봉을 받으며 근무해 온 낙하산인사에 대한 책임은 아무도 묻지 않은 채, 현 임금체제인 호봉제는 동기부여가 미흡하고 경쟁력을 저하시키기에 문제점이 많다고 주장하고 있습니다.

또 정부는 현행법에 낙하산인사를 방지할 수 있는 제도와 임원추천위원회의 설치 등의 제도적 개선책이 마련되어 있어 낙하산인사는 불가능하다고 주장합니다. 그러나 법 제정의 취지와 다르게 정부의 상시적인 개입과 지시의 남발로 인해 낙하산인사 문제는 아직까지도 해결되지 못한 채 남아 있습니다.

성과연봉제 도입 시 발생할 문제점에 대한 우려의 목소리에 정부는 성과연봉제가 쉬운 해고로 악용되지 않도록 저성과자의 재교육 등의 보완책을 마련하겠다고 합니다. 그러나 이번 국정감사에서 지적했듯이 저성과자 재교육 프로그램은 쉬운 해고의 지름길일 뿐, 재교육을 통해 다시 근무할 수 있게 하는 시스템이 아닙니다.

실제 모 기업에서 재교육 프로그램을 이수하고 있는 저성과자로 평가된 근무자가 이런 내용의 메일을 보내왔습니다. “필수 인원에 포함되지 않는다는 것과 근속연수가 오래되었다는 것이 퇴출 사유가 되고 있습니다. 재교육 프로그램의 대상자가 되면 사람대접을 받지 못하다가 결국 참지 못하고 떠나게 됩니다. 저는 이것을 퇴출을 바라는 회사의 테러 행위라고 생각합니다.” 인사과를 빌미로 회사가 퇴직을 유도하고 있다는 것입니다. 결국 저성과자로 분류된 노동자는 재교육 프로그램의 이수 과정을 거치더라도 해고에 이를 수밖에 없습니다. 공공기관 역시 일반 사기업과 다르지 않을 것입니다.

무엇보다 가슴 아픈 것은 정부가 공공부문 노동자들을 기득권 세력으로 매도하며 일방적인 정책을 강요하고 있다는 것입니다. 또한 호봉제 임금형태가 청년채용의 기피와 비정규직을 양산한다며, 성과연봉제의 도입 없이는 해결 방안이 없다고 주장하고 있습니다. 아무리 생각해도 정부가 국민과 국민 사이를 이간질시키는 행위라고밖에 설명되지 않습니다.

여러분! 여러분은 지금까지 참 잘 싸워오셨습니다. 그러나 앞으로 여러분들의 역할은 더욱 중요합니다. 지금까지 정부의 정책에 반대하며 잘 맞서 싸워왔지만, 이제는 좀 더 능동적인 태도로 현재의 문제를 함께 풀어나갈 수 있도록 대안을 먼저 제시하며 투쟁해야 합니다. 정부에 맞설 수 있는 의제와 정책 개발에도 지금보다 더욱 힘을 쏟아야 합니다.

정부는 성과연봉제를 통해 공공기관 조직의 효율성을 높이고, 일하는 분위기를 조성할 수 있다고 주장하고 있습니다. 그러나 해외 사례를 참고했을 때 성과연봉제는 영국과 미국 등 대다수 국가에서 이미 실패한 정책으로, 세계적인 추세는 성과연봉제의 축소와 폐기로 돌아서고 있습니다. 게다가 실제 적용 대상자인 공공기관 노동자들을 배제한 채로 사회적 논의 없이 진행되는 현재의 과정이 성공적인 도입으로 이어진다는 어떠한 확신조차도 없습니다.

공공기관이 비효율적이라는 말은 대체 무슨 뜻입니까? 모든 공공기관은 꼭 효율적이어야 합니까? 약자를 위해 만들어진 공공기관에서의 효율성은 도대체 어떤 것을 이야기하는 것입니까? 이해할 수 없는 잣대를 가지고, 당사자들이 빠진 채 논의되고 있는 현재의 상황을 그대로 흘러가게 두어서는 안 됩니다. 시민들과 함께 연대해 성과연봉제가 불러올 폐해와 해외 사례를 앞으로도 더욱 적극적으로 알려야 합니다. 정부의 일방적인 개혁에 맞설 수 있는 의제나 정책 개발도 함께 이뤄져야 합니다.

저 역시 환경노동위원회를 비롯해 국회와 사회에서 성과연봉제의 폐해나 저성과자 퇴출 문제가 지속적으로 논의될 수 있도록 노력하며, 항상 여러분과 함께하겠다고 약속드립니다. 함께의 가치는 여럿일 때 더욱 빛날 것입니다. 앞으로 더욱 나아갈 우리 모두의 미래를 위해 따뜻한 격려의 박수를 보냅니다.



이슈 분석

- 「공공부문 임금체계 개편방안 연구」
리뷰

「공공부문 임금체계 개편방안 연구」 리뷰

한국노동사회연구소
연구위원 박용철

본 연구보고서는 2014년 12월 고용노동부에서 한국노동연구원에 의뢰해 발간한 것이다. 본 연구는 공무원 인사·보수체계 의식조사 결과 분석, 공공기관 임금직무체계 실태조사 결과 분석, 공공부문의 정년연장에 따른 임금체계 개편 사례연구, 그리고 공공부문 임금 결정방식 개선을 위한 국제비교 등 네 개의 주제를 다루고 있다.

이 글에서는 주로 최근 임금 관련 이슈와 관련이 있다고 생각되는 두 가지 주제(공무원 인사·보수체계 의식조사 결과 분석, 공공기관 임금직무체계 실태조사 결과 분석)에 대한 내용을 소개하고, 그것에 대한 시사점을 제시하도록 하겠다.

1. 주요 내용

1) 공무원 인사·보수체계 의식조사 결과 분석(김훈¹⁾, 이승협²⁾)

필자는 그동안 연공급이 갖는 보수체계의 보수적 성격으로 인해 현행 공무원 보수체계가 공직사회의 개방성 및 전문성 강화라는 최근 공직사회의 변화 방향에 부합되지 않는다는 비판이 끊임없이 제기되고 있는 상황에서, 합리적이고 공정한 공무원 인사·보수체계의 개편방안을 마련하기 위해서는 먼저 직급별 호봉제라는 보수 제도에 기초하여 시행되고 있는 성과주의 임금제도 및 인사제도 등 인사·보수체계 전반에 대한 공무원의 인식을 파악할 필요가 있다고 주장하고 있다. 아울러 이를 통해 제도의 수용성, 공정성, 효과성 등을 고려하여 보다 현실성 있는 인사·보수체계의 개편 방안이 도출되어야 이를 매개로 질 높은 대국민 행정서비스의 제공과 개방성 및 전문성 강화라는 공직 사회의 혁신 또한 실현

1) 한국노동연구원 선임연구위원

2) 대구대학교 사회학과 교수

가능해질 것이라고 제시하고 있다.

연구에서는 공무원의 인사·보수체계에 대한 인식 실태를 파악하기 위해 정량적 조사와 정성적 조사를 병행하여 실시하였다. 정량적 조사로는 중앙행정기구 및 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문조사(Survey Research)를 실시하였고, 최종적으로 1,000개의 설문 이 회수되었다. 정성적 조사로는 보수체계의 운영 및 관리 실태 파악을 위해, 조사대상 중앙행정기구 및 지방자치단체의 인사 담당자, 일반공무원(직급별 : 하위직 및 고위직)을 대상으로 6개 집단에 대해 심층집단인터뷰(FGI: Focus Group Interview)를 실시하였다.

설문조사는 ①공직사회 변화, ②인사·보수체계 및 인사개혁 방향, ③보수체계와 성과주의 제도, ④인사·보수체계 현황과 문제점, ⑤향후 인사·보수체계 개편 방향, ⑥현행 인사·보수체계 제도 설계 및 운영상의 문제점 및 개선 방안 등에 대해 공무원들이 어떤 인식을 갖고 있는지 조사하였다.

주요 조사 결과는 다음과 같다³⁾.

첫 번째, 조사대상의 96.9%가 일반적인 공무원 보수체계인 호봉제에 해당되며, 3.1%만이 연봉제 보수체계를 적용받고 있는 것으로 나타났다. 호봉제에 대한 만족도는 상당히 높지만(M=3.30), 연봉제(M=2.91) 및 수당제도(M=2.82)에 대한 만족도는 상대적으로 낮았다.

두 번째, 성과연봉제에 대해서는 반대 견해가 높았으며, 성과주의에 대한 근본적인 회의감이 강한 것으로 나타났다. 연봉제에 대해 기초 자치단체 공무원이 가장 부정적인 견해를 피력하였으며, 호봉이 높을수록 연봉제에 대해 부정적인 생각을 갖고 있었다.

세 번째, 현행 보수체계의 공정성은 인정되나 성과, 직무 및 역량과의 연동성은 낮게 평가하는 것으로 나타났다. 현행 보수체계에 대해 공정성과 연동성(성과, 직무, 역량), 그리고 적정성이라는 핵심 보수기준 영역별로 구분하여 조사한 결과, 공정성(M=3.13)에 대해서는 상대적으로 높은 평가를 내리고 있는 반면, 성과, 직무 및 역량과는 제대로 연동되지 않는 것(M=2.70, 2.69, 2.68)으로 평가하고 있었다.

3) 본 조사 결과는 선호도는 5점 척도, 일반적인 비중은 백분율(%)로 표시한 것임.

네 번째, 공무원 보수의 기본급을 결정하는 합리적 기준으로 근속년수를 선호하는 비중이 압도적인 것으로 나타났다. 다수의 공무원은 현행 호봉제의 기본 원칙인 근속년수를 가장 합리적인 기준이라고 판단하고 있었으며(51.6%), 부가적으로 직무능력의 차이(24.7%) 및 수행직무의 가치(12.1%), 업무성과(12.1%)를 고려할 수 있는 요소라고 응답하였다.

다섯 번째, 기본급 보수체계를 구성하는 기본 항목 선호도를 기준으로 구성항목별 적정 구성비를 파악해본 결과, 근속을 가장 먼저 고려해야 할 기본요소인 것으로 나타났다. 기본급 보수체계의 항목별 적정 구성비에 대해 근속기간을 기본(50%)으로 하고, 직무요소와 역량요소를 약 20% 정도로, 성과상여금을 10%의 비중으로 구성하는 것이 적정하다고 응답하였다.

여섯 번째, 공무원 성과상여금제도에 대해 성과상여금제도가 필요하나, 공정성과 격차적 정성의 측면에서 문제가 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 특히 현행 성과상여금제도의 공정성에 대해서는 상당히 부정적인 시각을 보였으며(M=2.76), 성과상여금제도에 반대하는 주된 이유로 성과평가의 공정성 및 객관적 성과평가 기준에 대한 문제제기가 주로 제시되었다.

이상의 조사결과에 대하여 필자가 제시한 공무원 인사보수체계 개편 방향의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째, 공무원 보수체계는 현재의 직업 공무원제를 고려할 때, 최소한의 신분보장과 공공서비스의 안정적 제공이라는 공공성을 고려하여 설계되어야 함을 강조하고 있다. 생활급적 성격을 갖는 연공급을 기본으로 하되, 총 보수 중 비중을 50%(수당 포함) 내외로, 직무수행능력을 직무가치에 결합한 직무숙련급 비중을 40% 내외, 성과급 비중을 10% 내외 등의 비율로 구성할 필요가 있다는 것이다.

두 번째, 보수결정방식으로 공무원보수는 보수법정주의에 따라 정부 논의와 국회 의결을 통해 결정되었으나, 향후 공무원 보수를 결정하기 위한 거버넌스를 새롭게 검토할 필요가 있음을 주장하고 있다. 개선 방식으로는 ①독립적인 공무원보수 심의기구 설치(영국식), ②정부 논의 후 공무원노조와의 보수교섭, ③정부 논의 후 공무원노조와의 협의(독일식) 등을 고려할 수 있다는 것이다.

세 번째, 보수구성체계로 현재의 호봉제 중심 기본급을 연공생활급과 직무숙련급으로 재

구성하고, 기본급 중심으로 보수구조를 단순화하기 위해서는 32종에 달하는 수당 및 실비변상 등의 보수항목을 단순화할 필요가 있음을 강조하고 있다. 수당 및 실비변상 항목 중 고정급적 요소가 강한 항목(정근수당, 정액급식비 등)은 연공생활급으로 통합하고, 직무 연관 수당(대우수당, 위험근무수당, 특수업무수당, 직급보조비 등)은 직무숙련급으로 통합하는 방안을 고려할 수 있다는 것이다.

네 번째, 현재 고정급적 연봉제, 성과급적 연봉제, 직무성과급적 연봉제로 구분되어 시행되는 공무원연봉제는 차관 이상 정무직 공무원에 적용되는 고정급적 연봉제를 제외한 성과급적 연봉제 및 직무성과급적 연봉제를 단일한 방식의 직무성과급적 연봉제로 통합할 필요가 있음을 주장하고 있다. 4급 이상 고위공무원을 대상으로 고위공무원단 포함 여부를 기준으로 구분되는 성과급적 연봉제와 직무성과급적 연봉제는 기본연봉에 직무급적 요소의 반영여부와 성과급 비중의 차이를 제외하면 기본 골격이 같기 때문에, 보수관리의 단순화를 위해 단일 형태의 연봉제로 통합하는 것도 고려할 필요가 있다는 것이다.

2) 공공기관 임금직무체계 실태조사 결과 분석(김훈⁴⁾, 이승협⁵⁾)

필자는 한국사회의 급격한 사회경제적 변화로 인해 공공서비스의 제공을 주목적으로 하는 공공기관의 혁신에 대한 사회적 요구가 높아지고 있으며, 이에 따라 공공기관 임금직무체계의 합리적 개편을 위한 정책적 대안 모색이 요구된다는 문제를 제기하면서, 공공기관의 임금직무체계를 합리적으로 개편하기 위해서는 우선 공공기관에서 시행되고 있는 임금제도의 구체적인 실태에 대한 객관적인 파악이 필요하다는 것을 연구 목적으로 제시하고 있다.

공공기관 임금직무체계의 실태를 파악하기 위해서 정량적 조사와 정성적 조사를 병행하여 실시하였다. 정량적 조사로는 공공기관 및 지방공기업에 대해서는 인사담당자를 대상으로 하는 사업체조사(Survey Research)를 실시하였다. 사업체조사를 통해 공공기관의 임금수준, 임금구조, 임금구성, 직무 및 보상제도, 정책평가, 임금직무 영향요인 등을 파악하였다. 정성적 조사로는 임금직무체계의 운영 및 관리 실태 파악을 위해, 조사대상 공공기관 및 지방공기업의 인사담당자를 대상으로 심층집단면접(Focus Group Interview)를 실시하였다. 이를 통해 제도 설계의 문제점, 운영 및 관리의 효율성과 효과성, 제도상의 개선점 및 유의 사항 등을 파악하였다.

4) 한국노동연구원 선임연구위원

5) 대구대학교 사회학과 교수

응답기관의 유형별 특성을 살펴보면, 모집단의 공공기관 유형과 유사한 구성 비율로 표집하였다. 조사대상 211개 공공기관 중 공기업은 시장형 공기업(38.9%)과 준시장형 공기업(61.1%)로 구성되었고, 준정부기관은 기금관리형 준정부기관(12.2%)과 위탁집행형 준정부기관(87.8%)으로 구성하고 있다. 지방공기업도 공사가 35.1%, 공단이 64.9%를 구성하고 있다.

설문조사의 조사항목은 크게 기관 현황, 노조 현황, 임금근로시간, 직무 관련 사항, 정부 정책 평가 등 5개 영역으로 구분하였다. 공공기관 및 지방공기업 조사는 개인조사가 아니라 기관조사로 조사 단위가 기관이므로 기관별 임금직무체계를 파악할 수 있는 조사항목을 각 영역별로 구분하여 배치하였다.

주요 조사 결과는 다음과 같다.

첫 번째, 공공기관 정규직의 임금항목별 구성비를 살펴보면, 기본급 비중이 72%, 수당 6.6%, 내부성과연봉 6.1%, 경평성과급 4.3% 등으로 파악되었다. 공기업과 지방공기업은 기본급 비중이 상대적으로 작으며, 공기업은 내부성과급(13.18%) 지방공기업은 기타급여(15.28%) 및 수당(11.21%)의 비중이 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 공기업 및 지방공기업은 경평성과급의 비중(9.21%)의 비중이 높은 반면, 준정부기관 및 기타 공공기관은 경평성과급의 비중이 2.49% 및 1.88%로 상대적으로 낮게 나타났다.

두 번째, 전체 공공기관의 77.3%가 전체 또는 일부 직원을 대상으로 성과연봉제를 도입하여 실시하고 있으며, 나머지 22.7%, 특히 기타 공공기관 및 지방공기업의 37.3% 및 26%는 성과연봉제를 전혀 실시하지 않고 있었다. 성과연봉제 실시 공공기관의 41.7%는 정부 지침에 따라 간부직 임직원만을 대상으로 성과연봉제를 실시하고 있으며, 35.5%는 전직원을 대상으로 성과연봉제를 실시하고 있다. 하지만, 여전히 공공기관 내부에 성과연봉제에 대해 회의적인 시각이 폭넓게 존재하고 있었다.

세 번째, 성과연봉제의 기본연봉은 정부 지침에 따르면 5단계 차등하여 누적식으로 운용하도록 되어 있으나, 응답사업장 중 기타(연봉제 없음 및 결측값) 5.5%를 제외하면, 성과연봉제 도입 공공기관의 68.1%만이 누적식으로 운용하고 있으며, 26.4%는 비누적식으로 운용하고 있었다.

네 번째, 성과연봉제 중에서 특별급여(내부성과급 및 경평성과급)가 차지하는 비중은 약

12.07%였다. 특별급여 비중이 10% 이하인 경우가 전체의 56.4%로 가장 높은 비중을 차지하며, 공기업은 5.6%에 불과하지만 지방공기업은 84.2%로 공공기관 유형별로 특별급여 비중에 현격한 차이가 발생하고 있다.

다섯 번째, 성과연봉제에서 고성과자와 저성과자의 전체 연봉 차등폭을 조사한 결과, 10% 이하가 전체의 28.8%로 가장 많았는데, 대부분이 30% 이하로 설정되어 있는 것으로 나타났다. 특히 지방공기업의 경우 10% 이하가 43.9%로 매우 높은 비중을 보였으며, 지방공기업의 경우, 성과평가에 대한 수용도가 전체적으로 낮음을 알 수 있었다.

여섯 번째, 정부는 성과연봉제 도입 시 직무급 요소를 같이 도입하도록 규정하고 있어 성과연봉제 내의 직무급 제도 설계 형태를 조사한 결과, 전체의 46.4%가 직무수당의 형태로 직무급 요소를 도입하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 조사결과에 대하여 필자가 제시한 공공기관 임금직무체계 개편 방향의 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫 번째, 공공기관 임금체계는 공공서비스의 안정적 제공이라는 공공성을 고려하여 설계되어야 함을 강조하고 있다. 공공기관 성과연봉제의 경우, 간부직급을 대상으로 폭넓게 도입하고 있고, 약 35%는 전직원을 대상으로 적용하여 시행하고 있었다. 하지만, 실질적인 성과연봉제라고 여전히 보기 힘든 구조로 운영되고 있으며, 지침이라는 외적 강제에 따라 도입 및 시행하고 있으나, 일부 성과급적 요소의 도입을 제외하면 호봉임금총액에 맞추어 성과연봉제를 운용하고 있다. 전체적으로 공공기관 내에 성과연봉제에 대한 회의감 및 거부감이 폭넓게 존재하고 있으며, 특히 성과급적 요소로 인한 직급 간 근속 간 임금역전에 대한 거부감이 매우 높음을 알 수 있었다.

두 번째, 성과연봉제는 먼저 기관유형에 따라 제도의 틀을 달리 설정할 필요가 있음을 강조하고 있다. ‘시장형’ 공공기관에 대해서는 성과급적 요소를 강화하고, ‘비시장형’ 공공기관에 대해서는 직무급 또는 직능급적 요소를 강화하여 공공기관의 유형별 특성에 따른 임금직무체계로 개편하여 운영하도록 하는 것이 기본 방향이라는 것이다. 그리고 직무급 또는 직능급적 요소를 도입하기 위해서는 개별 기관 차원에서가 아니라 기관 유형 차원에서 다양한 유사 직무를 몇 개의 직군(직무집단)으로 묶어 관리함으로써 유사 직무에 대한 기관 간 임금격차를 줄여 나갈 필요가 있다는 것이다.

세 번째, ‘비시장형’ 공공기관에 대해서는 기본적으로 직급별 호봉제를 유지하되, 호봉제의 연공급적 성격을 축소하는 방식으로 공공성과 효율성의 균형을 맞출 필요가 있음을 강조하고 있다. 비시장형은 시장을 통한 자체 수입이 50% 미만이기 때문에 기관성과 중심의 성과기준 설정 및 성과평가는 큰 의미가 없다는 것이다. 아울러 현재의 직급별 호봉제가 갖는 연공급적 성격을 행정서비스의 개선 및 직무역량 강화와 연계시키기 위해서는 직급별 호봉제는 유지하되 호봉에 따른 차등승급제를 성과와 연계된 고과승급제로 변경하여 업무성과와 승급의 연계성을 강화하기 위한 차등승호제적 요소의 도입 방안이 강구될 필요가 있다는 것이다.

네 번째, 시장형 공공기관에 대해서는 시장성과에 따라 연동되는 성과연봉제를 기본으로 전직원에 확대 적용해야함을 강조하고 있다. 실질적으로 성과연동형 성과연봉제의 시행을 위해서는 기본연봉을 비누적식으로 운영하는 시장형 공공기관에 대해 누적식으로 유도해갈 필요가 있으며, 성과급적 요소 중 경평성과급 보다는 내부성과급의 비중을 확대하고, 성과급 평가방식을 개인평가 중심으로 전환하여 개인성과연봉제 방식으로 제도를 개선해야 한다는 것이다. 다만, 내부성과급의 경우, 실제 운영과정에서 비정상적 편법운영(성과등급 돌려받기)이 많이 발생하고 있어 엄격한 관리감독이 필요함을 강조하고 있다.

2. 시사점

이상 최근 임금 관련 이슈와 관련이 있는 공무원 인사보수체계 의식조사 결과 분석과 공공기관 임금직무체계 실태조사 결과 분석 등 두 가지 연구의 내용을 살펴보고, 여기서 필자는 공무원과 공공기관의 현재 임금제도 운영 실태와 그것에 대한 당사자의 인식을 바탕으로 개선방향을 제시하였다.

본 연구의 내용과 관련하여 임금체계 개편을 위해서는 몇 가지 최소한의 원칙이 필요하다고 생각한다.

첫째, 임금체계는 기관의 성격에 적합해야 한다. 공공성 실현이 주된 목적인 공무원이나 공공기관 종사자들에게 적합한 체계여야 하며, 헌법에 명시된 것처럼 국민의 봉사자로서 국민에 대한 공공서비스 제공에 적합한 임금체계여야 한다는 것이다.

둘째, 임금체계는 제도상의 타당성과 신뢰성, 그리고 당사자들에 대한 수용성을 바탕으로

설계되어야 한다. 본문에서도 제기되었듯이 성과급제, 연봉제 등을 비롯한 성과중심 임금 체계는 그 효과성 역시 의문임은 물론이거니와 평가에 대한 신뢰성에 문제가 많기 때문에 구성원이 우려하는 것이고, 신중한 적용을 요구하는 것이다.

셋째, 임금체계 개편을 위해서는 당사자간의 충분한 논의와 중장기적인 차원에서의 적용과 보완이 필요하다. 임금체계는 단순한 제도가 아니라 해당 기관이 대내외적 환경에 적응하면서 오랜 시간에 걸쳐 정립된 것이다. 어느 제도가 좋다고 단숨에 바꿀 수 있는 것이 아닌 것이다.

네 번째, 임금체계는 오랜 시간에 걸쳐 정립되면서 임금구성 상에 여러 요소들이 복합적으로 반영되는 것이다. 노동이 생산에 기여하는 대가로 지불되는 임금은 그 자체로 여러 가지 요인들이 복합적으로 결합하여 구성될 수밖에 없는 특성을 지니는 것이다. 근속, 직무능력, 직무가지, 경력, 성과 등의 요소들이 조화롭고 적합하게 구성되어야 한다. 어느 하나의 요소가 절대적으로 노동의 대가를 완전하게 대표할 수 없다는 것이다.

이상의 원칙들은 특히 최근에 지속되고 있는 성과연봉제를 둘러싼 노사간 노정간의 갈등 관계를 원만히 해결할 수 있는 최소한의 원칙이라고 판단된다.

공공부문 노동운동론

- 공공부문 노동조합의 조직현황

공공부문 노동조합의 조직현황

한국노동사회연구소
소장 노광표

《공공부문 노동운동론》은 총 6회 연재되며, 두 번째 회에서는 공공부문 노사관계의 특성을 다룬다. 《공공부문 노동운동론》의 연재 순서는 아래와 같다.

- I. 공공부문: 개념 정의와 현황
- II. 공공부문 노사관계의 특성
- III. 공공부문 노동조합의 조직현황
- IV. 공공부문 단체교섭 진단 및 평가
- V. 공공부문 노사관계의 주요 쟁점
- VI. 공공부문 노동운동의 발전과제

공공부문노사관계의 주체인 노사의 조직 현황을 살펴보자. 일반적으로 선진 각국의 공공부문단체교섭 구조는 집중화되어 있고, 이에 따라 노사는 각각 산별노조 및 사용자단체가 잘 발달되어 운영되는 것이 일반적이다. 하지만 우리나라는 공공부문 사용자단체는 존재하지 않고, 노동조합도 기업별노조가 일반적인 조직형태이다. 이는 한국 공공부문노사관계의 성격과 단체교섭 실태를 보여주는 상징적인 모습이라 할 수 있다. 공공부문 갈등 악화의 주된 요인 중 하나는 개별화되고 분산된 노조조직형태와 단체교섭구조를 꼽는다. 이는 공공부문의 경쟁력에도 노동조합 소속 조합원들의 연대의식에도 부정적인 영향을 미친다. 이번 호에서는 공공부문 노사의 조직 현황의 주요 특징을 살펴보는 것으로 한다.

1. 공공부문노조운동의 역사적 흐름

공공부문 노사관계의 한 축인 노동조합의 조직 상황을 보자. 공공부문에 노동조합이 본격적으로 설립되기 시작한 것은 1987년 노동자대투쟁 이후였다. 당시 공공부문 사업장 중

정부출연기관, 대학병원, 방송사 등에 노동조합이 설립되었으며 정부투자기관 등 대표적인 공기업에서도 노동조합이 건설되었다¹⁾. 물론 1987년 이전에도 한국전력공사, 한국석탄공사에는 노동조합이 설립되어 활동하고 있었으나, 대다수의 공기업에 노동조합이 설립된 것은 1987년 6월 민주화 이후였다. 당시 공공부문 사업장에 노조가 결성된 주된 원인은 6월 민주항쟁 이후의 정치적 환경, 공공부문의 흑심한 노동통제, 인사제도의 불투명성·불공정성 등이었고 정부산하기관 경영진들의 권위주의적 정권과의 연계 등도 크게 작용하였다.

〈표 1〉 1987년 6월 말 전후 정부투자기관 노조 설립 현황 (1989년 6월말 기준임)

노조설립일	조합원 수	기관(산별연맹)
1987.06.29 이전	10,000 이상	국민은행(금융), 한국전력공사(전력), 한국석탄공사, 한국전기통신공사(통신), 한국담배인삼공사(담배인삼)
	5,000~9999인	중소기업은행(금융), 한국주택은행(금융)
	1,000~4,999인	한국산업은행(금융)
	500~999인	한국관광공사(관광), 한국가스공사(연합)
	100~499인	국정교과서(주)(출판)
1987.06.30 이후	1,000~4,999인	한국조폐공사(연합/전문), 한국도로공사(연합), 한국주택공사(연합), 한국수자원공사(연합), 한국토지개발공사(연합), 농업진흥공사(연합), 근로복지공사(연합/병노련), 한국방송공사(출판 언론), 한국방송공사외근노조(연합),
	500~999인	농수산물유통공사(연합)
	100~499인	대한광업진흥공사(연합), 대한무역진흥공사(연합), 해외개발공사(연합)
노조 없음		석유개발공사(주), 한국종합화학(주)

자료: 박영범(1990)

1987년 노동자대투쟁을 통해 성장한 공공부문노동조합들은 양대 노총으로 분화하면서 발전하였다. 1987년 이후 만들어진 공공부문노동조합들은 초기에는 대부분 한국노총 산하 연합노련을 상급단체로 하다가 1990년대 이후 한국노총을 탈퇴하여 별도의 조직을 운영하기 시작하였다. 이후 공공부문노동조합들은 한국노총에 소속된 금융노련, 정투노련, 광산노련, 연합노련, 전력노조, 철도노조, 통신노련 등과 한국노총에 가입하지 않고

1) 1988년을 기준으로 공공부문의 고용현황을 보면, 공공부문 전체에 101만 5,000명이 고용되어 우리나라 전체 상시고용의 12.5%를 차지하고 있었다. 부문별로 볼 때 정부부처 소속 공무원이 70만 3,000명으로 제일 많고, 정부투자기관 16만 2,000명, 특수, 재단, 사단법인의 순이다.

별도의 연맹체를 만들어 활동하다가 민주노총으로 합류한 전문노련, 병원노련, 사무노련, 언론노련, 전교조 등으로 구분되어 활동하였다.

외환위기를 맞으면서 공공부문 노동자들은 정부의 구조조정에 전투적인 투쟁으로 맞섰고 이러한 과정에서 공공부문 노조의 조직 역량은 탄압 속에서도 비약적으로 성장하였다. 1997년 이전에도 공공부문의 노동조합은 민간부문에 비해 상대적으로 높은 조직율을 갖고 있었으며 이러한 경향은 외환위기 시기 구조조정 과정을 거치면서 더욱 뚜렷해졌다.

외환위기를 겪으면서 공공부문노동운동은 또 한 번의 도약의 기회를 맞이하였다. 1998년 경제위기 상황에서 노사정위원회의 “2.6 사회협약체결”를 통해 교원의 노동조합 결성권을 보장하기로 하였는데, 이에 기초하여 1999년 1월 6일 교원노조법이 국회에서 의결되었다. 또한 공무원의 단결권은 노사정위원회에서 ‘2.6 사회협약’을 통해 제1단계로 공무원직장협의회 구성을 허용하고, 제2단계로 ‘국민적 여론수렴과 관련법규의 정비 등을 고려’하여 공무원노조를 허용한다고 합의함으로써 사실상 공무원노조의 설립에 합의하였다. 이후 법제화 방안을 둘러싸고 노정갈등을 겪다가 2014년 공무원노조법이 제정되었다. 이에 따라 우리나라는 소방 및 경찰공무원 등 일부를 제외하고는 법률상 단결권을 모두 행사할 수 있는 제도적인 진전을 이뤄냈다고 평가할 수 있다.

2. 공공부문노조의 조직 현황 및 특징

공공부문은 ‘교원, 일반직공무원, 공공기관(지방공기업 포함)’ 등 3부분으로 구분할 수 있는데 이들의 노조 조직 현황을 보면 다음과 같다. 먼저 교원의 조직 현황을 보자. 교원노조는 2015년 현재 4개의 노동조합이 복수노조로 존재하는데, 가장 크고 대표적인 노동조합은 전국교직원노동조합(이하, 전교조)이다. 전교조외의 노동조합은 조합원 규모나 역할이 미미하다. 한국교원노동조합(5,857명), 대한민국교원조합(389명), 자유교원조합(404명) 순이다.

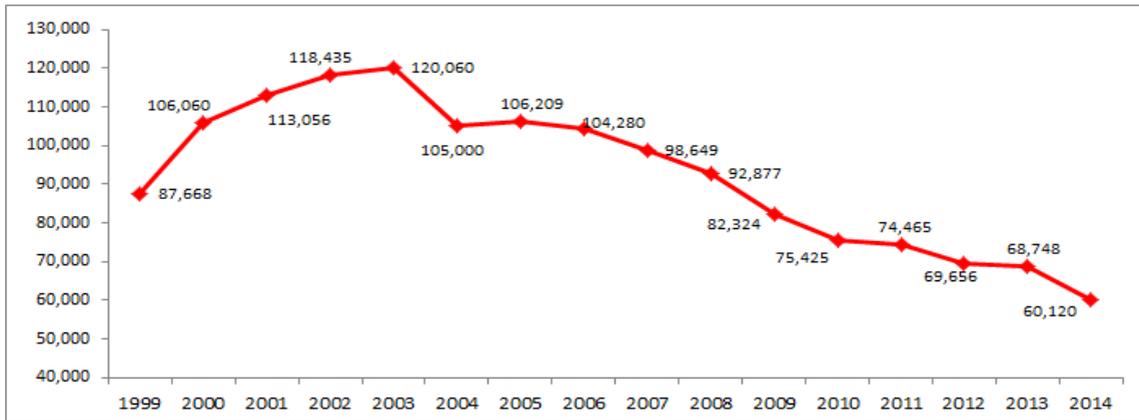
〈표 2〉 교원노동조합 조직현황 (2014년 말 기준)

구분	명 칭	산하조직	설립신고일	조합원수
전국단위	전국교직원노동조합	16개 지부	'99.7.1.	53,470
	한국교원노동조합	9개 지부	'99.7.1.	5,857
	대한민국교원조합	4개 지부	'08.12.5.	389
연합단체	자유교원조합	6개 단위노조	'06.5.4.	404

* 출처: 2015년 고용노동백서

2014년 말 현재 교원노조의 조직률은 14.5%로, 가입 대상 교원 수 41만 4천 명 중 6만 120명이 가입되어 있다. 교원노조 합법화 초기 약 30% 수준이었던 노조조직률이 20% 아래로 곤두박질 한 것은, 교원노조 중 최대 조직인 전교조의 조합원 수 감소와 연동된 것이다. 전교조의 조합원 수는 합법화 초기에 5만 명으로 급증한 후, 2003년 9만 3,860 명까지 확대되었다가 매년 감소하여, 2014년 말 현재 6만 53,470명이다. 현재 전교조 조합원 수는 조합원이 가장 많았던 2003년과 비교하면 약 4만 390명 감소했다.

[그림 1] 교원노동조합 조합원 수 추이(1999~2014년)



* 출처: 전국 노동조합 조직현황 각 년도 (고용노동부)

전교조는 1989년 5월 28일 법외노조로 설립되어, 대량해직 및 지도부 구속 등 탄압²⁾을 딛고 1999년 7월 설립신고를 통해 합법성을 쟁취하였다. 전교조는 설립 이후 ‘참교육’을 운동의 주요 슬로건으로 제시하며 학교현장의 민주화와 교육의 평등권 확립을 위해 노력해왔다. 하지만 2009년 MB정부가 해직자의 노조 가입을 이유로 법적인 노동조합의 권리를 인정하지 않아 법외노조 상태에 있다. 전교조는 2016년 1월 26일 법외노조 처분 취소 소송 항소심에 패소한 이후 노동조합으로서의 기본 권리를 빼앗긴 상태이다. 물론 전교조는 ‘법외노조가 되면 노동조합법에 보장된 권리를 보장받을 수는 없지만 그렇다고 노조 자격 자체가 없어지는 것은 아니며 헌법이 보장하는 단결권과 단체교섭권은 여전히 갖고 있다’는 입장이지만, 정부는 ‘법외노조는 판례나 학설에서나 거론되는 개념으로 실정법상 근거가 없다’고 주장한다. 정부(교육부)는 시·도교육청에 보낸 공문에서 “▲전교조 전임자 83명의 휴직 취소와 학교 복귀, ▲노조 사무실 지원 중단, ▲단체교섭 중지 및 단체협약 효력 상실 통보, ▲각종 위원회의 전교조 조합원 해촉 등 4가지 후속조치”를 이행하라고

2) 당시 정부(문교부)는 1989년 8월 7일, 전교조 결성과 관련해 파면143명, 해임 320명, 직권면직 112명, 미탈퇴자 1938명 중 995명을 직위해제했다고 발표하였다.

요구하고 있다.

다음으로 일반직 공무원들의 조직 현황을 살펴 보자. 일반직공무원들은 2014년 공무원노조법 제정 및 2016년 1월 법 시행으로 노동기본권이 보장되어 있다. 물론 정부의 법 제정 이전에 공무원노조들은 범외노조로 2012년 설립되었다. 대표적인 공무원노조인 전국공무원노조(이하, 전공노)는 2002년 3월 23일 출범하였고, 대한민국공무원노동조합총연맹(이하, 공노총)은 2002년 3월 16일 설립되었다.

공무원노조의 조직 현황을 보면 <표 3>과 같다. 공무원노조는 2014년 말 현재 총 125개의 노조가 설립되어 있으며, 노조 가입대상 공무원 299,000여명 중 61.6%에 해당하는 총 184,260명이 가입하는 등 높은 조직률을 유지하고 있다. 2006년 합법화이후 꾸준히 상승하여 2008년 72.1%까지 노조조직률이 상승하였으나 정부의 전공노에 대한 범외노조 통보 이후 노조조직률은 60% 수준으로 떨어졌다³⁾.

<표 3> 공무원노동조합 조직 현황 (2006-2014년, 단위: 개, 명, %)

년	노동조합수	조합원수	조직률	가입대상 공무원 (천여명)
2006	78	63,275	21.8	290
2007	98	173,125	59.7	290
2008	95	215,537	72.1	299
2009	95	158,910	53.1	299
2010	96	164,147	55.6	295
2011	99	165,566	56.1	295
2012	110	164,683	55.8	295
2013	122	179,615	60.9	295
2014	125	184,260	61.6	299

* 주 : 1. 공무원노동조합 조직률: 조합원수/공무원노조 가입대상 공무원

2. 가입대상 공무원: 전체 공무원수-공무원노조 가입 제외 공무원

3. 공무원노동조합수: 단위노조(기관, 전국, 기타)+연합단체

* 출처: 전국 노동조합 조직현황 각 년도 (고용노동부)

공무원노조의 조직형태별 현황을 보면 <표 4>와 같다. 전국 조직은 4개로 한국공무원노동조합(4,855명), 전국민주공무원노동조합(54,394명), 전국 시도교육청일반직공무원노동

3) 정부는 2009년 10월 20일 전국공무원노조가 공무원이 아닌 자(해직자)의 노동조합 가입 및 활동을 허용하고 있다며, 이를 문제 삼아 노조법 시행령 제9조제2항에 따라 ‘공무원노조법상 노동조합으로 보지 아니함’을 통보하였다.

조합(2,200명), 전국지방공무원노동조합(2,863명)이다. 연합조직은 총 11개인데, 이중 가장 대표적인 조직으로는 대한민국공무원노동조합총연맹(80,011명), 한국공무원노동조합연맹(2,520명), 전국일반직공무원노동조합연맹(3,500명)을 꼽을 수 있다. 헌법기관으로는 법원공무원노동조합(8,751명), 국회(입법부)공무원노동조합(213명), 행정부에는 행정부공무원노동조합(19,790명), 중앙행정기관공무원노동조합(4,686명)이 있다.

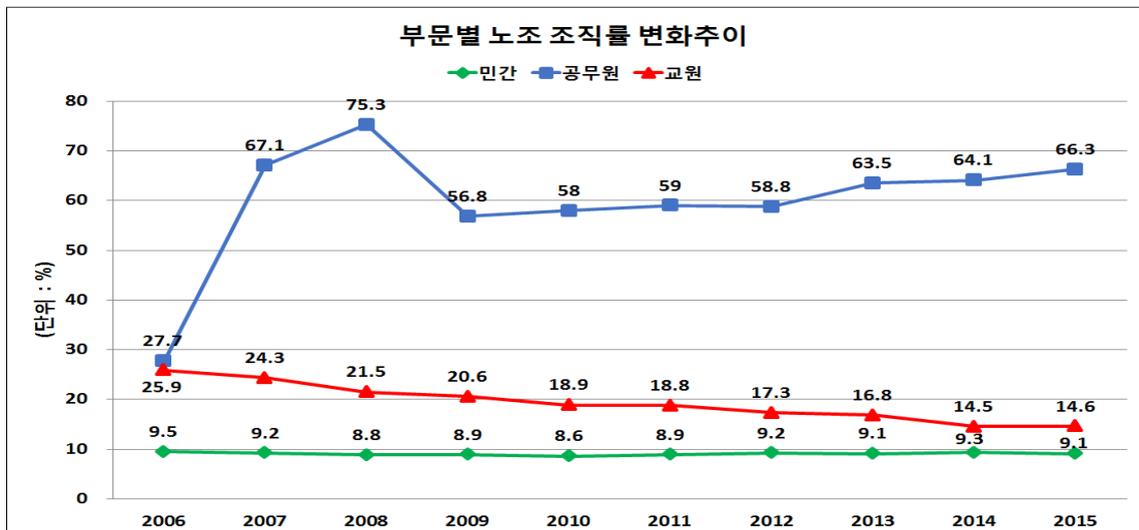
〈표 4〉 공무원노동조합 조직형태별 현황 (2014년 12월말 기준, 단위: 개,명)

구분	계	연합	전국	헌법기관	행정부	자치단체	교육청
조합수	125	11	4	2	2	81	25
조합원	184,260	-	64,312	8,964	24,476	57,401	29,107

* 출처: 2015년 고용노동백서

2016년 10월 27일, 고용부는 「2015년 전국 노동조합 조직현황」을 발표했는데, 공무원과 교원 그리고 민간부문 노조조직률 추이를 보면 [그림 2]와 같다. 민간부문 9.1%, 공무원부문 66.3%, 교원부문 14.6%의 조직률을 보이고 있다. 2015년과 비교하면 공무원노동의 조합원 총수는 21만3천명으로 8천명 증가하였고, 교원은 6만명으로 164명 증가하였다.

[그림 2] 부문별 노조조직률 변화 추이



* 출처: 고용부(2016), 「2015년 전국 노동조합 조직현황」

마지막으로 공공기관의 조직 현황을 보면 다음과 같다. 공공기관 노동조합은 크게 중앙정부 부가 소유권을 갖고 있는 공공기관노조와 지자체의 지방공기업 그리고 공공부문 소속 비정규직노동조합으로 구성되어 있다. 2015년 말 현재 493개 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 중앙공공기관 및 지방공기업 기준) 중 313개 기관에 노조가 설립되어 있으며, 조합원수는 224,510명으로 노조 가입률은 59.2%에 이른다.

유형별로 노조조직률을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 중앙공공기관의 노조조직률은 58.8%이고, 지방공기업의 노조조직률은 61.4%이다. 중앙공공기관의 유형별 노조조직률은 “준정부기관(69.8%) > 공기업(68.1%) > 기타공공기관(42.3%)”의 순이다. 대표적인 지방공기업의 유형별 노조조직률을 보면 “도시철도(83.7%), 도시개발(61.7%), 시설공단(44.9%), 기타공사(47.2%)” 순이다. 한편 지방공기업 중 출자·출연 법인의 조직률은 9.9%로 가장 낮다.

〈표 5〉 공공기관노동조합 현황 (* 15.1.31 기준)

구 분		기관수	근로자수 (A)	유노조 기관수 (노조수)	조합원수 (B)	가입률 (B/A)	
총 계		493	379,305	313 (402)	224,510	59.2%	
중앙 공공 기관	소 계	316	320,660	220 (271)	188,478	58.8%	
	공기업	30	112,119	30 (47)	76,316	68.1%	
	준정부 기관	86	87,273	77 (94)	60,887	69.8%	
	기타 공공기관	200	121,268	113 (130)	51,275	42.3%	
지방 공기업	소 계	177	58,645	93 (131)	36,032	61.4%	
	공사 · 공단	도시 철도	7	24,395	7 (13)	20,449	83.8%
		도시 개발	16	4,532	12 (16)	2,797	61.7%
		시설 공단	80	22,315	46 (66)	10,018	44.9%
		기타 공사	39	5,464	22 (30)	2,577	47.2%
	출자·출연 법인	35	1,939	6 (6)	191	9.9%	

* 지방공기업 중 정부조직형태로 운영되는 직영기업(상·하수도, 공영개발 등 254개소)은 제외

* 출처: 중앙공공기관(알리오, 15.1.31 기준) 지방공기업(클린아이, 2014.8.31. 기준)

〈표 6〉은 공공기관노동조합의 상급단체별 현황이다. 민주노총 소속이 44.3%로 76,907 명이고, 한국노총이 40.3%로 70,071명이다. 복수노조 허용이후 상급단체가 없는 미가맹 공공기관노조들이 25%인 26,916명을 차지하고 있다.

〈표 6〉 상급단체별 공공기관노동조합의 현황

구분	합계	한국노총	민주노총	국민노총	미가입
노조수	264 (100.0)	80 (30.3)	117 (44.3)	1 (0.4)	66 (25.0)
조합원수	173,913 (100.0)	70,071 (40.3)	76,907 (44.2)	19 (-)	26,916 (15.5)

자료: 노사정위원회 내부워크숍 자료(2014)

공공기관의 높은 조직률은 상대적으로 공공기관들이 동질적인 노동 조건, 노조 조직화에 유리한 종업원 규모 그리고 정부의 관료적 통제에 대한 종업원들의 불만이 노동조합으로 결집된 결과이다. 노조조직률은 높지만 공공기관노동조합들은 분산된 특징을 보이고 있다.

한국 공공기관노동조합들은 높은 조직률이라는 특성과 함께 조직 대표성이 취약하다는 한계를 보이고 있다. 공공부문노동조합들은 사업장 수준에서 독점적 지위를 향유하고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체 간 경쟁으로 ‘대표성’의 문제를 안고 있다. 공공기관노동조합들은 한국노총 4개 산별연맹과 민주노총 산하 3개 산별연맹에 소속되어 있어 이들의 대표성을 놓고 한국노총과 민주노총, 각 산별연맹이 경쟁하는 양상을 보이고 있다.

2004년 이후, 공공부문노동조합들은 연맹 통합과 산별노조 건설이라는 조직적 변화의 흐름들이 나타났다. 2004년 11월, 한국노총 산하 공공건설연맹, 공공서비스연맹, 정부투자기관연맹 등 3개 연맹이 ‘전국공공노동조합연맹’으로 통합되었다. 공공연맹은 정부투자기관(재투자기관, 출자기관 포함), 정부산하기관(출연, 위탁, 보조기관), 지방공기업과 기타 공공기관과 유관단체로 구성되어 있었다. IMF 이후 조직력과 교섭력, 그리고 정치력의 한계를 절감하여 대표성의 확보와 집중성 및 정책역량의 강화를 위해 ‘2006년까지 유사산별 통합과 산별노조 건설’을 기치로 통합을 한 것이다. 하지만 공공연맹은 2011년 7월 소속노조 중 공기업 일부 노조가 탈퇴하는 조직 분리를 경험하였다. 이들 노동조합을 중심으로 2011년 9월 공기업연맹을 설립하였고, 2012년 9월 전력노조와 통합하여 전국공공산업노조연맹을 설립하였다. 또한 민주노총 산하 공공연맹은 2006년부터 기업

별노동조합을 산별노조로 전환하기 위한 운동을 꾸준히 전개하고 있다. 2016년 현재 전국공공운수노조의 조합원 수는 약 17만 명에 달한다.

한편, 정부의 공공기관 정상화 투쟁 과정에서 공공기관 노조들의 연대 투쟁 조직으로 ‘양대노총 공공부문 공동투쟁본부’(이하 공투본)가 2015년 6월 24일 결성되었다. 공투본은 2011년 설립된 ‘양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회(이하, 공대위)’가 2015년 공동 투쟁본부로 전환한 것이다. 양대노총 공대위는 2011년 8월 결성되었는데, 한국노총과 민주노총의 공공부문 산별노조와 연맹의 연대기구로서, 공공기관노조의 대부분을 포괄하고 있었다. 공공기관노조들이 양 노총 차이를 넘어서서 연대를 하는 것은 공공기관으로서 공통적인 특성을 공유하고 있기 때문이다. 첫째, 공공기관노조들은 공공기관의 사실상 사용자를 정부로 보기 때문에 단일한 사용자를 상대로 하기 위해 연대 필요성을 강하게 느끼고 있다. 둘째, 공공기관들은 예산이 국회심의를 거쳐 정부를 통해 실행되는 특성상 노동조건이 대체로 비슷하다. 셋째, 공공기관 노조들은 시기별로 주요 쟁점이 같은 경우가 많다. 공공기관 운영과 노동조건을 규율하는 것이 정부이기 때문에 구조조정, 임금인상, 노동조건 변화 등 정부 정책 내용은 공공부문에 동일하게 적용된다.

3. 요약 및 함의

이상에서 보았듯이 한국의 공공부문 노조조직률은 민간부문에 비해 훨씬 높은 편이다. 그것은 공공부문의 규모 및 근로조건 동질성에 따른 결과로 보인다. 이처럼 노사관계에서 공공부문이 차지하는 비중이 높아지는 현상은 우리나라뿐 아니라 선진 각국의 공통적인 특징이다. 일반적으로 노동운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직노동자를 중심으로 발전해 오다가, 산업구조의 고도화와 정부 비중 강화에 따라 점차 사무직노동자 및 공공부문노동자가 중심이 되는 양상을 보이고 있다⁴⁾.

그런데 공공부문의 높은 조직률은 노동조합의 강력한 자원이 될 수 있지만, 노조의 분산성은 노조의 대표성을 약화시키고, 힘의 결집을 어렵게 하는 문제점으로 지적된다. 기업별노조체제의 극복과 양대노총으로 분산된 공공부문의 연대를 내실화하는 것이 공공부문 노동조합 운동의 당면 과제로 제기되고 있다.

4) 박준식은 다음과 같이 설명한다. “1990년대 이후 노동운동의 발전가능성이 가장 높은 부분을 꼽으려면 우리는 공공부문을 지적해야 한다. 한국의 공공부문은 노동운동의 가장 취약한 부분이지만 동시에 폭발적인 발전의 가능성이 높은 각축의 장(a contesting terrain)이 되고 있다.”

참고문헌

노광표·손영우·이명규·이승협·채준호(2011), 『교원노사관계 해외사례 연구』, 서울시교육청

박영범(1990), 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원

Batstone, E., Ferner, A. and Terry, M. (1984), 『Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise』, Oxford: Basil Blackwell

공공연구 분석

- 성과관리의 미래: 기업들이 전통적인 연말평가를 포기하면 어떤 일이 벌어질 것인가?
(McKinsey Quarterly, May 2016. 번역본)

성과관리의 미래 (기업들이 전통적인 연말평가를 포기하면 어떤 일이 벌어질 것인가?)

한국노동사회연구소
부소장 홍주환

본 원고는 *Boris Ewenstein, Bryan Hancock, and Asmus Komm, Ahead of the curve: The future of performance management. What happens after companies jettison traditional year-end evaluations? in McKinsey Quarterly, May 2016.*을 번역한 것임. 원문의 각주는 번역 과정에서 생략하였음을 밝혀둠.

기업들이 오랫동안 감추고 있던 최악의 비밀은 매년 의례적으로 이루어진 종업원 성과 평가(또는 점수매기기와 서열화)가 기업 생존의 부조리를 압축적으로 보여준다는 사실이다. 관리자와 직원 모두 성과관리를 시간만 축내고 과도하게 주관적이며 의욕을 떨어뜨리고 궁극적으로 도움이 되지 않는다고 보는 경우가 너무 많다. 이런 경우 성과관리는 종업원의 성과를 개선하는 데 거의 도움이 되지 않는다. 오히려 종업원들이 점수와 싸우고 보수를 걱정하고 성과의 피드백을 보여주려 하는 동안 그들의 성과를 저해하기조차 한다.

이것이 새로운 이슈는 아니다. 하지만 지난 15년 넘게 많은 사업 분야들에서 여러 직무들이 새로 생겨나면서 그것은 점점 더 분명해지고 있다. 점점 더 많은 직위들에 더욱 전문적이고 더 자율적인 판단을 내릴 수 있고, 또 더 나은 문제해결 능력을 갖춘 종업원들이 필요해지고 있다. 그들은 고객 및 사업 파트너들과의 상호작용에서 훨씬 더 많은 책임을 지고 있으며 산업주의 시대 성과관리 체계가 확인하고자 분투하였던 방식으로 가치를 창출하고 있다. 멀지 않아 대부분의 임원들이 싫어한다고 말하는 그 의례는 곧 구시대적인 것이 되어 결국에는 마치 현대의 금융거래를 전서구(傳書鳩)를 이용하여 수행하고자 하는 꼴이 될 것이다.

그러나 전 세계에서 열 개 중 거의 아홉 개 기업들이 계속해서 종업원들의 성과 점수를 내고 있을 뿐만 아니라 그것을 보수 결정의 근거로 사용하고 있다. 하지만 그 과정에 대한 관리자들의 불만에도 불구하고 그것을 실제로 바꾸지 못하도록 하는 것은 성과관리체계

를 대체할 것이 과연 무엇일 것인지에 대해 확신하지 못하기 때문이다. 만약 연말평가를 포기하면, 그때는 무엇을 하는가? 종업원들은 몸을 뒤로 젖히고 손을 놓을까? 성과가 떨어질까? 보수는 어떻게 지불하는가?

이에 대한 대답들이 등장하고 있다. GE나 마이크로소프트의 경우, 그동안 성과주의 접근의 전형이었던 기업들이 종업원들의 성적을 매기고 평가하던 연례적인 시스템을 그만두고, 대신에 종업원들에게 지속적인 피드백과 조언을 제공하는 새로운 아이디어를 시험 중이다. 넷플릭스도 더 이상 종업원들을 연간 목표를 기준으로 평가하지 않는다. 그 목표라는 것이 점차 유동적이게 되고 또 매우 빨리 변화할 수 있기 때문이다. 구글은 모든 수준에서 고성과자를 평가하는 방식을 바꾸었다. 아틀라시안과 같은 몇몇 기술 기업들은 다른 곳에서는 관리자들이 수작업으로 수행하던 다수의 평가 활동들을 자동화하였다.

이들 기업들이 만들어가고 있는 변화는 새롭고 다양하며, 어떤 경우, 실험적이기도 하다. 그러나 일정한 패턴이 등장하기 시작하고 있다. 그 내용은 아래와 같다.

- 어떤 기업들은 종업원의 성과를 구성하는 요인이 무엇인지에 대해 재고하고 있는데, 이들은 중간 수준에 있는 일련의 종업원들 사이에 차이를 두려하기 보다는, 성과의 최상위 또는 최하위의 평균에서 한 단계씩 벗어나 있는 개인들에 초점을 맞추는 식으로 하고 있다.
- 또한 많은 기업들이 실시간 분석을 자동적으로 처리하는 시스템을 통해서 더욱 객관적인 성과 데이터를 모으고 있다.
- 보수를 정하는 조야한 수단으로서의 성과 데이터 사용은 점점 감소하고 있다. 대신, 어떤 기업들은 최소한 대부분의 노동력을 대상으로 평가와 보상 사이의 연계를 끊고 있으며, 그 연계는 최상위 성과와 최하위 성과에 대해 더욱 포괄적으로 활용되고 있다.
- 더 나은 데이터들은 과거지향적인 평가에서 사실에 기초한 성과 및 발전 논의로의 강조점의 변화를 뒷받침하는데, 이것은 매년 연례적인 일이 아니라 일상적이고 필요할 때 이루어지는 것이 되고 있다.

이렇게 새로 등장하는 패턴들이 어떤 결과를 낼지는 물론 기업마다 다를 것이다. 변화의 속도도 또한 다양하다. 어떤 기업들은 성과관리에 대한 복수의 접근방법을 사용할 것이다. 예를 들어 판매 팀에 대해서는 엄격한 목표치 설정을 유지하고 다른 업무나 사업단위에 대해서는 새로운 접근방식을 적용하는 식으로 말이다.

하지만 분명한 것은 변화해야 한다는 것이다.

성과에 대해 다시 생각하기

오늘날 대부분의 기업 성과관리 체계는 작동하지 않는데, 그것은 그것들이 전문적이고 계속해서 최적화된 별개의 과업이라는 모델에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 이 모델들은 한 세기도 더 전인 프리데릭 W. 테일러에게로 거슬러 올라간다.

그 후 백여 년간 성과관리 체계가 진화해 왔지만 근본적으로 변화한 것은 아니다. 하루에 생산된 핀의 개수와 같은 측정은 더 복잡한 것, 예를 들어 전반적인 기업 목표와 연계된 핵심성과지표(KPIs)의 균형성과기록표와 같은 것으로 되었다. 기업들이 산업주의 시대의 성과체계를 더 큰 규모의 기업과 더 복잡한 작업에 적용하고자 함에 따라서 단순한 기계적 원리로 시작된 것은 수십 년을 거쳐 복잡성을 갖추게 되었다..

측정은 전보다 훨씬 더 미세하게 되었다. 많은 기업들은 개별 종업원의 KPIs의 급증을 감시하고 측정하고자 노력했다. 그런데 이러한 변화는 두 종류의 문제를 야기하였다. 첫째, 15개에서 20개의 개인별 지표에 대한 정확한 데이터를 모으는 것은 쉬운 일이 아니었고 또 가끔씩은 부정확한 정보를 만들어 내곤 했다. (사실 많은 조직들은 종업원들에게 이들 데이터를 직접 보고하도록 요구했다.) 둘째, 종종 중요도에 따라 가중치가 주어지는 지표들의 급증은 중요하지 않은 KPIs들을 만들어냈고 종업원들의 초점을 분산시켰다. 우리는 전체 성과 등급의 5% 미만만을 설명하는 KPIs를 자주 접한다.

그럼에도 불구하고 관리자들은 가능한 한 종업원들의 등급을 매기려고 하였다. 등급들은 따라서 서로에 대해 조정되고 필요한 경우 전형적으로 종형 곡선(가우스 분포 곡선)을 그리는 분포 가이드라인에 의해 조정된다. 이러한 가이드라인은 종업원의 대다수가 평균값 근처에 모이고 기대를 충족시키는 반면 소수만이 성과를 초과하거나 저조한 성과를 내는 것으로 가정한다. 이 모델은 전형적으로 3점, 5점 또는 7점 등급척도의 형태를 띠는데, 어떤 경우에는 수치화되거나 어떤 경우에는 예를 들어 ‘기대에 부응함’, ‘기대를 초과함’, ‘기대를 매우 초과함’ 등과 같은 방식으로 이름이 붙여지기도 한다. 이 논리는 직관적이며 (“대다수의 사람들이 정의상 평균적이지 않아?”) 기업이 그들의 보상을 분배할 수 있도록 한다(“대부분의 사람들은 평균의 급여를 받고, 초과 성과자들은 조금 더 받고, 성과가 저조한 사람들은 조금 덜 받는다”).

그러나 종형 곡선은 현실을 정확하게 반영하지 않을 수도 있다. 한 연구에 따르면 재능-성과 프로파일은 예를 들어 사업, 스포츠, 예술, 학술 등 많은 영역에서 좀 더 멱함수 분포

에 가깝게 나타난다. ‘파레토곡선’으로 불리기도 하는 이 패턴은 그래프 상에서 하키 스틱 모양을 닮아있다. (이 이름은 빌프레도 파레토의 연구에서 기원하는데, 그는 한 세기 이전에 그의 정원의 콩깍지의 20퍼센트가 전체 콩의 80퍼센트를 품고 있다는 것을 관찰하였다.) 2012년의 한 연구는 대부분 기업의 상위 5퍼센트의 노동자가 평균 노동자들보다 400퍼센트 이상의 성과를 낸다는 결론을 내렸다. (육체노동과 낮은 수준의 기술을 사용하는 산업은 이 법칙에서 예외적이다.) 이 연구에서 등장한 표본 곡선에 따르면 기껏해야 종업원의 10퍼센트에서 20퍼센트만이 특출한 기여를 하는 것으로 나타난다.

구글은 이 연구가 능력을 중시하는 관행과 최상급 성과자를 보유하기 위해 특출한 보수를 지불하는 결정을 내리고 있는 구글의 정책을 부분적으로 뒷받침하고 있다고 말한다. 동일한 업무를 수행하는 두 사람에 대한 보상은 500퍼센트 정도까지 차이가 날 수 있다. 구글은 최상급 종업원의 이탈을 방지하고자 하며 (그렇게 높은) 보수는 일종의 잠금장치라고 생각한다. 기업의 하급자에 속하는 스타급 성과자는 상급자 수준에 있는 평균적 직원보다 더 많은 일을 할 수 있다. 정말 뛰어난 사람을 찾아내고 육성하는 것은 비록 균형에 맞지 않는 영향을 미칠지라도 매우 중요한 정책이다.

이러한 방식으로 불균등하게 보수를 지급하면서 위험과 보상을 판단하는 기업들은 역할 수 분포에 관한 엄청난 뉴스, 즉 대부분의 종업원들에게 그것이 무엇을 의미하는지를 염두에 두어야 한다. 기대에 부응하지만 예외적이지는 않은 사람들에게는 누가 조금이라도 더 낮고 나쁜지를 정하고자 하는 시도가 관리자들에게 의미 없는 정보만을 제공할 뿐이고 성과를 개선하는 것과도 무관하다는 것이다. 밥 서튼과 제프 페퍼와 같은 연구자들이 보여준 것과 같이 종업원의 동기를 저하시키고 귀찮게만 하는 등급매기기를 없애는 것은 의미가 있다.

GE, GAP, 어도비 시스템과 같은 많은 기업들은 성과를 개선하기 위해 바로 그렇게 했다. 그들은 등급, 서열화, 연례 평가, 그리고 한 예로 GE가 지난 수십 년간 정교하게 발전시켜왔던 관행들을 없앴다. 이들 기업이 세우고자 한 것들, 즉 매년의 목표들보다 훨씬 유연하고 변경이 가능한 목표, 매년 또는 반년마다 열리는 것이 아닌 자주 열리는 피드백 토론, 과거에 초점을 맞춘 등급화나 서열화가 아닌 앞을 내다보는 계발의 조언, 개인에 대해 서보다 팀에 대한 더 많은 강조 등은 그들이 포기하고자 하는 것과 정확히 정반대의 것으로 보인다.

요점은 그러한 기업들이 이제는 스타급에 속하지는 않더라도 일을 잘 하고 있는 대다수

종업원들 사이의 차등적인 성과를 밝혀내고 양화하는 것은 바보들의 실수라고 생각한다는 것이다. 초과성과자와 성과미달자를 분명하게 밝혀내는 것은 중요하지만 중형 곡선에 기초한 의례적인 연간 등급화는 노동력을 전반적으로 발전시킬 수 없을 것이다. 대신 관료적인 연간 평가과정을 없앴으로써, 그리고 그것과 관련된 행위들을 없앴으로써 기업들은 더 많은 종업원들로부터 훨씬 더 높은 수준의 성과를 확보하는 데 초점을 맞출 수 있다.

중요한 데이터를 확보하기

훌륭한 데이터는 새로운 과정에 핵심적인데, 그것은 단지 많은 종업원들이 현재의 평가 과정이 너무 주관적이라고 생각하기 때문만은 아니다. 일 년에 한번 이루어지는 부정확한 개인 분석에 의존하는 대신 기업들은 종업원들과 팀들의 성과에 관한 데이터를 크라우드소싱(crowdsource/십시일반으로 자원을 모아내는 방식)하거나 수집할 수 있다. 일 년 내내 성과 데이터를 지속적으로 크라우드소싱함으로써 더 나은 통찰을 얻을 수 있다.

예를 들어, 유럽의 선도적인 온라인 소매업자인 잘란도는 현재 회의, 문제해결 세션, 완수된 프로젝트, 새로운 사업 추진, 캠페인 등으로부터 구조화되거나 비구조화된 성과 피드백을 크라우드소싱하는 실시간 툴을 실행중이다. 종업원들은 쾌활하고 매력적인 방식으로 상호간에 적극적이고 훨씬 더 중요한 코멘트를 제공할 수 있도록 고안된 실시간 온라인 애플리케이션을 이용하여 관리자, 동료, 내부 고객들로부터 피드백을 요청할 수 있다. 이 시스템은 정보제공자가 요청자에게 얼마나 많이 노출되는지에 따라서 반응을 판단한다. 피드백과 관련하여 종업원들이 원하거나 제공하는 모든 종류의 행동에 대하여, 구조화되고 쉽게 사용할 수 있는 툴인 시스템은 모바일 도구의 터치스크린 상에서 슬라이더를 움직임으로써 직관적으로 답변될 수 있는 질문의 리스트를 띠운다. 데이터는 실시간으로 수집되기 때문에, 동료와 상급자들이 그들이 평가해야 하는 사람들에 관해 세세하게 기억하기 위해 긴장하고 있어야만 하는 연간 평가보다 훨씬 정확할 수 있다.

GE의 종업원들도 이제 PD@GE라고 불리는 비슷한 툴을 사용하는데, 그것은 종업원 및 관리자들이 전근을 하는 경우에도 기업의 성과 목표를 계속해서 추적할 수 있도록 한다. 이 툴은 피드백을 요청하기에 용이하고 피드백을 받았을 때에 기록이 남겨진다. (GE는 비판보다는 조언과 발전을 강조하기 위해 피드백 언어를 바꾸고 있다.) GE 종업원들은 그들의 성과에 관한 양적이고 질적인 정보 모두를 확보하며, 따라서 일 년 내내 재빠르게

재조정을 할 수 있다. 중요한 점은 이 기술이 관리자와 종업원 사이의 성과 관련 대화를 대체하지 않는다는 것이다. 대신에 이들의 대화는 동료, 관리자 및 종업원들이 결과를 도출하는데 도움이 되거나 그렇지 못한 것이 무엇인지에 관해 관찰한 것에 초점을 맞추고 있다. GE는 2016년 말까지 대부분의 종업원들이 이 새로운 시스템으로 전환하기를 기대하고 있다.

다른 말로 하자면, 그 툴들은 관리자와 종업원이 지금 정보를 비효율적으로 모으는 데 사용하고 있는 시간을 풀어버릴 뿐만 아니라 피드백이 달성하고자하는 바가 무엇인지를 변화시키는 활동들을 자동화할 수 있다. 데이터의 질이 개선됨은 물론이다. 데이터들은 생생한 성과 관련 사건들로부터 실시간 수집되기 때문에 종업원들은 정보가 훨씬 더 신뢰할 만하다는 것을 알게 되고 관리자들은 더욱 의미 있는 조언을 줄 수 있는 대화를 위한 현실적인 증거를 끌어 모을 수 있다. 기업들이 활동을 자동화하고 기계 기반의 학습과 인공지능을 결합함으로써 데이터의 질은 기하급수적으로 개선될 것이며 또한 훨씬 더 효율적으로 수집될 것이다.

마지막으로, 성과-개발 툴들은, 물론 모두가 이미 그가 누구인지를 주관적으로 알고 있지만, 최상급 성과자를 훨씬 더 정확하게 확인할 수 있도록 한다. 연말에 잘란도의 툴은 모든 피드백 데이터를 분석함으로써 자동적으로 상위 10퍼센트를 추천한다. 관리자들은 확보해야 하는 최상위 성과자 풀의 규모, 즉 최고 8퍼센트 내지 12퍼센트의 종업원의 규모를 조정할 수 있다. 툴은 성과에 따라 나머지 집단을 구분해내는 계단 함수가 되는 절벽을 계산할 것이다. 따라서 관리자들은 사실에 기초해서 객관적인 방식으로 확실하게 종업원들을 분별할 수 있게 될 것이다. 기업들은 그러한 시스템을 누가 정말로 뒤처지고 있는지를 확인하기 위해 사용할 수도 있다.

상대적으로 쉽고 구축하기에 (또는 구입하거나 주문하기에) 비용이 많이 들지 않으므로 그러한 성과-개발 애플리케이션은 전망이 있다. 하지만 어려운 문제도 존재한다. 종업원들은 상위 10퍼센트 중에 속한 사람들을 게임 시스템을 이용해서 지목할 수 있거나 라이벌이 하지 않는 것을 하기 위해 시도할 수 있을 것이다. (인공지능과 어의 분석은 아마도 진짜 성과 피드백과 손질된 성과 피드백을 구분할 수 있을지도 모른다. 그리고 평가자들은 사기를 밝혀내기 위해 다른 것들과 비교해볼 수도 있을 것이다.) 어떤 종업원들은 빅브러더가 그들의 일수거일투족을 지켜보고 있다고(그리고 평가하고 있다고) 느낄 수도 있다. 이러저러한 현실 세계의 도전들은 점점 더 많은 기업들이 그러한 툴들을 채택하게 되면서 처리되어야만 한다.

보상에서 불안을 덜기

기업들이 산업 시대에서 디지털 시대로 성과 관리를 한발 나아갈 수 있도록 하는 다음 단계는 보상에서 불안을 제거하는 것이다. 하지만 이것은 관리자들이 모종의 반직관적인 결정을 하도록 요구한다.

일반적인 통념은 성과 평가, 등급 그리고 보상을 연계하다. 이것은 완전히 적절하다. 대부분의 사람들은 더 나은 성과가 더 많은 보상을 받고, 낮은 성과는 적은 보상을 받아야 한다고 생각한다. 이러한 기대에 부응하기 위해서는 평균적인 성과 수준이 시장의 평균 근처에서 정해져야 한다. 초과 성과는 최상급 재능을 유인하고 유지하기 위해 시장 가격을 맞춰줘야 할 것이다. 그리고 낮은 점수는 저성과에 대한 불이익을 주기 위해 종업원들을 시장 평균 이하로 끌어내릴 것이다. 이러한 논리는 가우스적인 관점에서 그럴 듯 하고 일관성이 있다. 사실상 이러한 분배 지침은, 각각의 등급별로 할당 값을 설정함으로써, 기업들이 차별적인 임금 계산을 위한 단순한 근거가 되며 또 전체적인 보수 관련 예산 내에 머물 수 있도록 한다. 의심할 바 없이 이것은 가우스적 견해가 지배적인 이유들 중의 하나이다.

그렇지만 이 접근은 몇 가지 문제가 있다. 첫째, 마치는 종종 말보다 앞서 간다. 관리자는 공학적인 등급을 바꿔서 자신이 원하는 방식으로 보상을 하려 한다. 톰에게 X를 보수로 지급하고 매기에게 Y를 보수로 지급하기 위해서는, 평가자는 매기가 겨우 달성한 목표치를 톰은 초과달성했다는 것을 확인해야만 한다. 이러한 방식의 선택적인 임금 결정에 의한 공학적인 등급 바꾸기는 종종 몇 차례의 성과 사이클에 걸쳐서 이루어지고 냉소적인 결과로 이어질 수 있다. “작년에 내가 너를 봐주었어, 하지만, 매기, 금년에 넌 팀을 위해 한 건 해야 할 거야.” 이러한 관행은, 가우스적 개념 그 자체의 단점보다 훨씬 더, 성과 체계를 불신하고 가치 있는 피드백을 고갈시킬 수 있다. 그것은 냉소주의를 낳고, 종업원의 사기를 저하시키며, 협조적이기 보다 전투적이게 만들 수 있다.

둘째, 성과 등급과 보상을 이런 방식으로 연계시키는 것은 인지과학 및 행동경제학의 최근 연구 성과를 무시하는 것이다. 노벨상 수상자인 다니엘 칸네만 등의 연구에 따르면 종업원들은 매우 작은 등급 차이가 임금에 미칠 영향에 대해 과도하게 걱정하고 따라서 잠재적인 손실에 대한 두려움으로 인해, 그것이 아무리 작더라도, 잠재적인 이득이 가져다 주는 것보다 두 배 정도로 행위에 영향을 받는다. 이러한 생각은 반직관적이지만, 성과를 임금과 연계하는 것은 그것이 보수에서 매우 작은 정도의 변화만을 낳는다고 하더라도

종업원의 사기를 저하시킬 수 있다.

오직 소수의 종업원들만 뛰어나기 때문에 임금과 성과를 연계시킴으로써 대다수의 종업원들의 사기를 저하시키는 위험을 무릅쓰는 것은 말이 안 된다. 예를 들어, 점점 더 많은 테크놀로지 기업들은 성과와 관련된 보너스를 없앴다. 대신에 그들은 경쟁에 기초한 봉급과 (종종 주식이나 주식옵션의 형태로 지급되지만) 기업의 전체적인 성과에 대해 고정 보너스를 지급한다. 종업원들은 자유롭게 열심히 일하는데 집중하고, 계발하고, 또 실수를 저지르기도 한다. 지역적인 등급 차이가 보수에 미치는 영향에 대해 걱정할 필요 없는 것이다. 하지만, 대부분의 이들 기업들은 정말 뛰어난 성과자에게는 임의적 보수를 포함하여 특별한 보상을 지급한다. “10배의 일을 하는 사람은 10배의 임금을 받는다”가 이 원리가 채택하고 있는 일반적인 방식이다. 여전히, 기업들은 대다수의 종업원들이 갖는 중요한 걱정거리들을 제거할 수 있다.

마지막으로, 단 핀크와 같은 연구자들은 사람들을 열심히 일하도록 실제로 동기를 부여하는 것은 자율성, 장인정신, 목표의식과 같은 감정들이라고 말한다. 우리의 경험상, 이것들은 노동자들이 자산, 중요한 프로젝트, 고객들 등에 접근할 수 있을 때 그리고 충성 표시가 받아들여지고 인정을 받을 때 증가한다. 성과와 보수 사이의 연계를 끊게 되면 기업은 (성과)추적, 등급 및 그 결과에 대해 걱정을 덜 하게 되고 또 역량을 조성하고 종업원들이 숙련과 능력을 확장시키도록 훨씬 더 고무시킬 수 있게 될 것이다.

대규모 중동부 테크놀로지 기업들은 최근 종업원들에 동기를 부여하는 것이 무엇인지에 관한 전면적인 연구에 착수하여 최상의 직원을 촉발시키는 것이 무엇인지를 이해하기 위해 100개가 넘는 변수들의 조합을 살펴보았다. 연구된 변수들에는 여러 형태의 보수들, 종업원들의 일하는 곳, 팀의 규모, 경력, 동료 및 관리자에 의한 성과 등급 등이 포함되었다. 기업이 발견한 것은, 의미, 즉 일에서 목표와 가치를 보는 것이 단일 요인으로 가장 중요한 것이었는데, 동기점수 변화의 50퍼센트를 설명하고 있었다. 그것은 보수가 아니었다. 어떤 경우 고소득의 직원은 다른 사람들보다 동기수준이 낮기조차 하였다. 기업은 경쟁 기업과의 수준을 맞추기 위해 보수를 1억달러 늘리기로 한 계획을 중단시켰다.

그렇지만, 지도자들은 비용 절감이 보수를 성과 평가로부터 떼어내는 또 다른 이유라고 생각하는 착각을 범해서는 아니 된다. 이 방향으로 움직인 많은 기업들은 일선의 종업원들이 제대로 보상을 받고 있다고 느낄 뿐만 아니라 소유권자인 것과 같은 느낌을 갖도록 하기 위해 관대한 주식 증여를 활용하였다. 유동성 주식을 보유하고 있지 않은 기업들은

실질적으로 기업의 성과를 향상시키지 않으면 이상의 조치들이 작동하도록 하기가 힘들 수도 있다.

최대에서 최선을 얻기 위한 대규모의 코칭

기업들이 성과를 고무하고 촉구할 필요성의 증대는 코칭에서의 혁신을 중요하게 한다. 그리고 그것도 대규모로 진행되어야 한다. 훌륭하고 빈번한 코칭 없이는 목적을 유연하게 설정하기 어렵고, 종업원들이 그들의 업무를 확장하도록 도울 수 없으며, 더 많은 숙련과 판단을 요구하면서 동시에 책임감과 자율성을 갖게 하기 어렵다.

많은 기업들과 전문가들은 코칭을 개선하기 위한 방법을 탐구해 왔다. 전문가들은 결과를 나올 수 있는 세 개의 관행에 대해 말한다. (GE에서 하고 있듯이) 피드백의 언어를 바꾸는 것, (GE와 잘란도에서처럼) 제대로 작동하는 것과 그렇지 않은 것에 대해 지속적으로 클라우드소싱된 삽화들을 제공하는 것, 그리고 성과에 대한 토론의 초점을 과거에 발생한 일이 아니라 미래에 필요한 것에 맞추는 것. 손에 쥐어지는 툴에 의해 실시간으로 제공될 수 있는 구체적인 정보들, 그리고 피드백을 위해 공유된 어휘들은 도움이 되는 발판이 된다. 하지만 관리자들은 효과적인 코칭을 위해서는 오랫동안 학습해온 것에서의 변화에 분명히 직면하게 될 것이다. 일이 계속해서 변화하고 자동화와 리엔지니어링은 새로운 방식으로 직위와 작업 흐름을 재조합할 것이기 때문이다.

맺는말

테크놀로지, 금융, 미디어와 같은 고성능 부문의 기업들은 디지털 노동의 미래에 적응하는 변화의 앞에 서 있다. 따라서 이 부문의 조직들이 성과관리의 변화를 선도하고 있는 것은 놀라운 일이 아니다. 많은 기업들은 그것을 따라갈 필요가 있고, 그것도 빨리 따라가야 한다. 그들은 정규분포곡선에 기초하여 종업원의 등급을 매기는 낡은 모델을 버리고 노동력의 대규모 부분을 해방시켜 임금에서의 점진적인 변화보다 더 강력한 동기의 부여에 초점을 맞추어야 한다. 한편, 기업들은 여전히 매우 뛰어나고 또 노력을 경주하는 종업원들에 대해 주의를 기울여야 한다.

성과 관찰의 풍부한 사실적 근거를 클라우드소싱할 수 있는 툴을 개발할 때이다. 아이러

니컬하게도 GE와 같은 회사들은 기계적이고 관료적이었던 과정을 민주화하고 다시 인간적인 것으로 만들기 위한 기술을 사용하고 있다. 다른 기업들도 이를 쫓아가야 한다.

공공부문 정책이슈보고서는

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

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

