

# KLSI

## ISSUE PAPER

[www.klsi.org](http://www.klsi.org)

### 박근혜정부 노동개혁 무엇이 문제인가

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

#### [목차]

- I. 문제제기
- II. 박근혜정부 노동정책의 골격 및 내용
  - 1. 전향적인 ‘대선 공약’ 에서 경제민주화 파기와 노동공약의 실종
  - 2. 노동시장 구조개편 : 9. 15 노사정합의와 파기
- III. 성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입
  - 1. 공공기관 성과연봉제 확대 방안
  - 2. 성과연봉제 및 퇴출제의 문제점
- IV. 요약 및 함의: 노동개혁의 방향과 과제

한국노동사회연구소

주소 서울시 마포구 공덕동 257-3 국민서관빌딩 502호

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

[www.facebook.com/ksiedit](http://www.facebook.com/ksiedit)

**<요약>**

박근혜대통령의 임기가 반환점을 돌아 1년 반쯤 남았다. 박근혜정부 3년 반에 대한 일반 국민들의 평가는 비판적이며 혹독하다. 노동정책도 마찬가지이다. 경제민주화와 ‘일하는 사람이 행복한 사회’를 대선 슬로건으로 제시했지만 공약은 공약(空約)이 되었다. 경제민주화가 경제활성화로 바뀌면서 노동정책은 경제정책의 하위 변수로 전락하였다.

노동시장 이중구조 해소를 명분으로 한 노동시장 구조개혁은 9.15 노사정 합의를 도출했지만 한국노총의 파기 선언으로 사실상 폐기되었다. 정부의 노동정책 방향은 ‘정규직 과보호’ 해소에 집중해 있다. 그 결과는 ‘정규직 대기업노동자’의 일방적인 양보, 일자리의 양적 확충에만 매몰된 ‘괜찮은 일자리’(decent work)의 포기, 비정규직 및 간접고용 노동자의 확대에 귀결되고 있다. 여소야대의 정치 상황으로 4대 노동법안의 국회 통과가 어려워지자 정부의 노동정책은 2대 지침 관찰과 성과연봉제 등 임금체계 개편에 집중되어 있다. 공공부문의 성과연봉제 전면 확대 및 저성과자 퇴출제 도입은 민간부문의 노동유연화를 밀어붙이기 위한 정책이다.

정부의 노동정책은 난마처럼 얽힌 고용노사관계의 문제점을 해소하기에는 그 진단도 해법도 잘못되었다. 정부여당의 처방이 잘못되었지만 노동개혁의 필요성이 없어지는 것은 아니다. 누구도 현재의 고용노사관계 체제가 바람직하다고 말하지 않는다. 노동개혁이 아닌 진정한 노동개혁을 이루어야 한다. OECD국가 중 최고 수준의 저임금노동자 비중, 기업 규모별 임금 격차의 확대, 세계 최장의 노동시간과 비정규직 비중, 날이 갈수록 악화되는 청년실업 등은 노동개혁에 대한 사회적 요구이다.

**첫째, 노동개혁을 위한 사회적 대화는 다시 시작되어야 한다.** 노동 상황은 과거보다 더 악화되고 있다. 저출산고령화 사회에 조용하는 노동개혁의 전략 목표를 설정하고 ‘일하는 사람이 행복한 사회’의 세부 정책 방안을 마련해야 한다.

**둘째, 노동개혁은 경제구조 개혁과 함께 추진되어야 한다.** 고임금과 고품질을 목표로 한 고진로 전략(high-road strategy)으로 나아가야 한다. 최저임금 인상 등 저임금노동자의 실질임금 증가 정책이 분수효과의 핵심 정책이라면, 대기업이 만든 경제 성과를 대·중소기업 상생을 통해 국민경제 전체로 확산시키는 것이 낙수효과다.

**셋째, 국제기준에 맞는 노동법의 개정 및 정비이다.** 노사관계의 공정한 게임 규칙 마련을 위해 노동관계법 개정이 필요하며, 그 방향은 국제노동기준에 맞도록 개정하는 것이다.

마지막으로 현재 공공부문의 격화된 노정 갈등의 해결을 위한 정책 방안은 다음과 같다.

**첫째, 국회가 노사관계 갈등 조정자로 나서야 한다.** 공공기관의 혁신을 위한 사회적 대화 기구(특위)를 국회 내에 구성하여 공공기관 정책 전반을 검토한다.

**둘째, 성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 논의의 기본 방향이다.** 1)노동조합 동의 없이 이사회를 통한 성과연봉제 강제 도입은 법적으로 무효이다. 2)정부와 공공부문노조가 공동으로 “공공기관 성과주의 진단 기구”를 구성하여 운영한다. 이를 위해 제도 도입을 1년 유예하고, 정부는 공공기관 노사의 자율적 제도 개편 방안을 존중한다.

**셋째, 공공부문의 대안적 임금제도 마련이다.** 호봉제가 문제라고 해서 그 대안이 성과연봉제가 될 어떤 근거도 없다. 기본급 결정 요인을 무엇으로 할 것인가에 대한 임금체계 개편 논의에 있어 ‘연공, 직무, 성과’ 등 3요인은 가중치 차이가 있을 뿐이지 함께 고려될 수밖에 없다. 또한 임금체계와 함께 임금수준, 임금격차, 임금결정을 위한 교섭방식 등이 함께 논의되어야 한다.

# 박근혜정부 노동개혁 무엇이 문제인가\*

노광표 | 한국노동사회연구소 소장

## I. 문제제기

박근혜대통령의 임기가 반환점을 돌아 1년 반쯤 남았다. 국민의 큰 기대와는 달리 박근혜정부 3년 반에 대한 일반 국민들의 평가는 비판적이며 혹독하다. 진보개혁세력은 말할 것도 없고, 이 정권과 한 몸이라 할 보수언론 매체도 이제는 더 이상 참을 수 없는 모양이다. 아집과 오만, 독선과 불통 등 현 정부를 비판하는 상징 언어들인 언론 매체를 뒤덮는다.

4.13 총선의 국민의 경고는 아랑곳하지 않고 내 길을 계속 가겠다는 입장이 확고하다. 박대통령의 71주년 광복절 경축사는 그 압축판이다. 박근혜정부의 집권 후반기 열쇠 말은 국민과 경제, 국가였다. 6800여자 분량의 경축사 중 국민이란 단어가 20회, 경제가 18회 그리고 국가와 대한민국이 각각 14회, 13회씩 언급됐다. 경축사를 관통한 것은 위대한 대한민국의 계승과 발전이었다. 자랑스러운 조국을 비하하지 말고, '우리는 할 수 있다'는 자긍심을 갖고 국가 발전에 함께 나서자는 호소였다.

현 정부에 대한 국민들의 이반(離反)이 갈수록 확대되는 이유는 다음 두 가지로 압축된다. 하나는 '그들만의 리그'를 벗어나지 못하는 폐쇄성이고, 다른 하나는 합리적이라고 평가받았던 보수정책의 파기이다. 친박으로 표현되는 집권세력들은 집권여당을 아우르지 못할 뿐 아니라 합리적인 보수세력마저 포괄하지 못하는 역주행을 계속하고 있다. 또한 박근혜정부는 경제민주화로 집약되는 국민들의 여망이 담긴 대선 공약을 버렸다. 대선 공약(公約)이 공약(空約)이 된 것이다. 경제민주화와 국민통합을 슬로건으로 당선되었지만 집권 6개월 만에 경제민주화는 경제활성화로 바뀌었고 국민통합은 여야갈등, 지역갈등, 세대갈등으로 폭발하였다. 경제정책 방향이 재벌대기업의 성장과 부동산 가격 부양에 초점을 둘 때 서민들의 삶은 피해해 질 수밖에 없다.

이 글의 주제인 노동정책을 말하면 정책의 독자성과 자율성은 없고 경제정책의 종속 상황을 벗지 못하고 있다. 그 결과 노동정책은 친기업(business-friendly) 정책을 공식 표명했던 MB정부와 대동소이하다. 노동문제를 공안차원에서 다루다보니 민주노총 위원장이 구속되는 사태가 벌어졌고,

\* 이 글은 양대노총 공공부문노동조합 공대위와 김부겸·이용득·강병원 의원이 공동 주최한 정책토론회(9월19일) 『박근혜정부의 노동개혁 무엇이 문제인가-쉬운 해고와 성과주의를 중심으로』의 주 발제문임.

노사갈등의 중재자가 되어야 할 정부의 역할은 보이지 않고, 모든 것을 법의 잣대에 의탁할 뿐이다. 노사갈등은 심화되고 있으며 노사관계는 과거로 후퇴한 양상이다.

이 글은 박근혜정부의 노동정책을 진단하여 그 성과와 문제점을 논의하기 위한 목적으로 작성되었다. 임기가 1년 반이나 남아 있는 상황에서 노동정책을 종합적으로 평가하는 것은 추후의 과제로 돌려야 할 것이다. 다만 현재까지의 시행된 노동정책의 기초와 방향을 토대로 평가하는 것은 큰 문제가 없다고 생각한다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 2장에서는 박근혜정부 노동정책의 열개와 내용을 살펴본다. 그 구분은 크게 대선공약, 노동시장구조개혁 논의 및 노사정 합의와 파기 등의 시기로 나뉘 볼 수 있을 것이다. 3장에서는 집권 후반기 정부 노동정책의 핵심이라 할 임금체계 개편 및 퇴출제 도입 등을 노동유연성의 전면 확대라는 시각에서 검토한다. 마지막으로 4장은 내용을 요약하고 노사관계 발전(정상화)과 당면 공공부문 노정갈등 해소를 위한 몇 가지 정책과제를 제시하는 것으로 한다.

## II. 박근혜정부 노동정책의 골격 및 내용

### 1. 전향적인 ‘대선 공약’에서 경제민주화 파기와 노동공약의 실종

박근혜후보의 18대 대선 당시 노동 공약은 보수정당의 후보라는 점을 고려한다면 상당한 파격적인 내용을 담고 있어 사회적인 주목 대상이었다. 경제민주화라는 정책을 선점하면서 노동공약 역시 ‘일하는 사람이 행복한 사회’라는 정책 비전을 제시하였다. 같은 당이 배출한 MB정부가 노동배제의 정책을 추진하였지만 박근혜정부는 대화와 상생의 노사관계 구축을 약속하였다.

이런 박근혜후보의 약속은 집권을 위한 세력 확장 전략이었지만 당시 시대정신을 일정하게 반영한 결과였다. MB정부에서 심화된 성장 위주, 기업 중심의 정책, 규제 완화 중심 정책에서 경제민주화, 노동시장의 불평등과 양극화의 해소 혹은 완화, 복지의 확충, 고령화 대비, 삶의 질 개선 등의 사회적인 의제가 전면에 등장했다. 이들 사회적인 의제는 우리의 노동시장과 노사관계와 직간접적으로 관련 있는 이슈들로 대선에서 박 당선자의 노동공약도 이런 점들을 반영하여 정책화하려는 고민을 담고 있다(배규식, 2013).

대선 당시 박근혜대통령의 노동(노사관계) 분야 공약을 보면 [표 1]과 같다. 행복한 일자리를 모토로 한 공약은 크게 “일자리를 늘리고, 일자리를 지키고, 일자리의 질을 올리는 ‘일자리 늘·지·오’ 정책과 ‘대화과 상생의 노사관계 구축’을 중심축으로 하고 있다

[표 1] 박근혜정부의 주요 노사관계 정책 요약

영역	세부 내용
국민 대타협	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 국민대타협을 통한 합리적 조세수준 결정</li> </ul> <p>공동의 부담확대에 기초한 복지사회 구현 논의를 ‘국민대타협위원회’를 통해 함으로써 실효성 있는 합의 도출</p>
행복한 일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 대화/상생의 노사관계</li> </ul> <p>노사정위원회를 통해 일자리 창출, 비정규직 보호, 노동권 강화, 복수노조·근로시간면제 제도의 합리적 보완 등 주요 쟁점의 사회적 대타협 일방적 구조조정/정리해고방지, 사회적 대타협기구 설립 노동위원회 기능 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 일자리 창출</li> </ul> <p>대기업/공공부문의 근로시간 단축/일자리나누기 동반성장 전략추진, 공공부문 청년층 일자리확대, 어르신 일자리 창출(사회공헌을 위한 지역사회 맞춤형 일자리집중 개발 보급)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 일자리 지키기</li> </ul> <p>경기변동 시 고용안정/정리해고 요건강화, 대규모 정리해고 시 고용재난지역 선포 임금피크제 연계 60세 정년연장/중장년층 교육훈련확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 일자리 질 개선</li> </ul> <p>상시·지속업무 정규직고용 관행 정착, 비정규직 차별에 징벌적 금전보상제도 적용 사내하도급 근로자 보호, 공공부문부터 비정규직 근로자 정규직 전환, 비정규근로자 사회보험 적용 확대 특수고용직 근로자산재보험 및 고용보험 가입 확대 최저임금 인상기준 마련과 근로감독 강화, 반복위반 사업주에 징벌적 손해배상도입 근로자 기본생활 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 복지일자리확충/처우개선을 통한 서비스품질 개선</li> </ul> <p>생애주기별 맞춤형 복지구축 2013~2017년 중장기복지일자리 확충/인력충원계획 수립 돌봄서비스 종사자 처우개선 2014년부터 인력확충, 처우개선 등에 필요한 예산 반영</p>
행복한 여성	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ 여성일자리창출/지원</li> </ul> <p>미래 여성인재 10만 양성프로젝트, 경력단절 여성에게 맞춤형 일자리 제공 돌봄서비스 종사자 처우개선 적극적 고용제도정착을 통한 여성고용 확대</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>□ 일·가정 양립</li> </ul> <p>임신기간 근로시간단축제 도입, 아빠의 달 도입으로 아빠출산휴가 장려, 여성 출산휴가와 육아휴직 확대</p>

자료: 배규식(2013)

먼저 일자리 만들기 정책으로는 과학기술과 정보통신기술을 전통산업과 융합하여 고부가가치 산업분야에 중소기업을 육성하는 창조경제를 실현하여 좋은 일자리를 늘리는 정책을 제시하고 있다. 이와 함께 근로시간 단축과 일자리 나누기를 통해 새로운 일자리를 만드는 동반고용전략을 제시하였다. 일자리 지키기 정책은 기업 구조조정 시에 무급휴직, 근로시간단축, 업무재배치 등 정리해고 요건을 강화하여 구조조정에 따른 고용불안을 최소화하는 정책을 제시하고 있다. 또한 2009년 쌍

용차 정리해고와 같이 대규모 정리해고가 발생할 경우 고용재난지역으로 선포하여 실직자 재취업 및 전직을 위한 직업훈련, 생활비 지원이 원활하게 이루어 질 수 있도록 정부의 집중적인 재정지원이 가능하도록 하였다. 이 외에도 중고령층 고용안정을 위해 정년연장을 의무화하고 임금피크제를 도입하는 정책도 제시하고 있다.

일자리의 질을 높이는 정책으로는 비정규직의 정규직 전환을 위해 상시·지속적인 업무는 정규직으로 고용하는 관행을 정착시키는 방안이 제시되었다. 이를 위해 먼저 공공부문에서 상시·지속적인 업무는 2015년까지 정규직으로 전환하고, 대기업을 대상으로 고용공시제도를 도입하여 상시·지속적인 업무에 대한 정규직 전환을 유도하겠다는 정책을 제시하였다. 또한 비정규직 차별을 없애기 위해서 반복되는 차별행위에 대해서는 징벌적 금전보상제도를 도입하는 등 비정규직 차별시정제도를 대폭 강화하는 방안을 제시하고 있다. 또한 사내하도급 근로자 보호법을 제정하여 적법한 사내하도급 근로자의 경우 고용안정과 차별해소에 주력하고, 불법 사내하도급(불법과건) 문제 해결을 위해 법원에서 불법과건 판결을 받은 사업장에 대해서 근로감독을 실시하여 동일한 조건의 사내하도급 근로자 직접고용을 명령하도록 하는 방안도 제시하고 있다.

한편 비정규직 근로자들에 대한 사회안전망 강화를 위한 정책도 제시되었다. 월급여 130만 원 미만 비정규직 근로자에 대해서는 고용보험과 국민연금 보험료를 정부재정에서 지원하고, 특수고용직 근로자에 맞는 산재보험과 고용보험을 설계하여 사회안전망의 보호를 받을 수 있도록 하는 방안이 제시되고 있다. 이 외에도 근로자의 기본 생활을 보장하기 위해 최저임금인상률을 결정할 때 물가상승률과 경제성장률을 기본으로 하고, 여기에 최저임금위원회에서 결정하는 소득분배조정분을 더하여 최저임금인상률을 정하는 방안을 정책공약으로 제시하였다(이성희, 2013). 한편 ‘대화와 상생의 노사관계’를 정책비전으로 제시하고 있다. 노사관계에서 힘이나 투쟁이 아니라 대화와 타협으로 문제를 해결하는 교섭문화를 정착시켜 나가겠다는 것이다. 상생의 노사관계를 구축하기 위해 정부의 공정한 조정중재자 역할을 강화해 나가겠다는 공약도 제시하고 있다. 이상에서 보듯 대선 당시 박근혜후보의 노동 공약은 보수정당의 후보가 제시하기 쉽지 않은 전향적인 내용을 담고 있었다. 공약으로 고용률 70%를 처음 제시했을 뿐 아니라 ‘비정규직 정규직화, 노동시간 단축, 60세 정년 법제화, 사회적 대화 촉진’ 등을 주요 정책으로 내세웠기 때문이다.

하지만 박근혜후보는 대통령에 취임하자마자 대선 공약을 변경하기 시작하였다. 대통령인수위 국정과제 논의 과정에서 정책의 상징이었던 ‘경제민주화’와 김종인 선대위원장은 토사구팽(兎死狗烹)되었다<sup>1)</sup>. 대통령직인수위원회는 2013년 2월 21일 41일간의 인수위원회 활동을 마무리하면서 박근혜정부 5년의 국정비전과 국정목표를 담은 140개 국정과제를 발표하였다. 대선에서 첫 번째 국정목표로 제시되었던 “경제민주화”는 222쪽에 달하는 자료집 전체에 단 한 차례도 중요하게 언급되지 않았다. 개혁 정책들은 두루뭉술하게 언급되거나 그 비중이 약화되었고, 일부 정책들은 설명도 없이 폐기되었다. 경제민주화로 표상되었던 재벌정책, 이와 연계된 노동개혁 그리고 빈부격차와 노동양극화를 해소할 경제, 노동정책은 희미한 윤곽만 남은 상황이었다.

1) 박근혜 대통령은 2013년 6월 이른바 ‘경제민주화 속도 조절’, 2013년 상반기 임시국회 직후에는 ‘경제민주화 종료’ 발언을 잇달아 내놓고 대선 공약에서 천명한 ‘경제민주화’와 ‘경제활성화’ 투트랙 전략 중 하나를 포기하기에 이르렀다. 이로써 취임 전 2건의 연설(대선후보 출마선언 및 새누리당 대선후보 수락연설)에서 7번이나 언급된 경제민주화 공약(公約)은 말 그대로 공약(空約)에 그치고 말았다(임운택, 2015)



[표 2] 박근혜정부 대선공약 및 수정내용 정리

분야	대선 공약(2012.11)	인수위 국정과제(2013.2)	정부국정과제(2013.5)
비정규 노동자	-상시 지속업무 정규직 고용관행 정착 -2015년 공공부문 정규직 전환, 대기업 전환 유도 -‘기간제보호법’ 개정 -최저임금노동자 100% 사회보험 지원	-비정규직 차별 해소, 생활보장 -공공부문 정규직 전환 시한 삭제 -‘기간제보호법’ 개정 삭제 -사회보험 50% 지원(기존은 1/3~1/2 차등 지원)	-대기업 상시 지속 업무 비정규 정규직 전환유도 삭제 -‘기간제보호법’ 개정 삭제 -50% 삭제, 확대 추진으로 후퇴, 지원 수준 대상자 삭제(로드맵, 공공기관 비정규직 무기계약-정규직으로 전환)
노동시간 단축	-초과노동시간 한도 규제, 휴일노동 초과시간 산입 -2020년까지 OECD 평균(1,700시간대)으로 단축	-초과노동시간 한도 규제 삭제 -탄력 노동시간제도 확대 -2020년까지 OECD 평균으로 단축	-개정시 ‘노사 간 합의추진’ -초과노동시간 한도 규제(6월 ‘로드맵’, 17년 1,900시간, 휴일 예외적 연장노동확대)
사내하도급	-사내하도급법 제정 -동종 유사업무 차별 처우 금지 -사업주 교체 시 계약 유지 -불법파견 시 직접고용 명령, 특별근로감독 실시	-사내하도급법 제정 추진 -불합리 차별 금지 -불법파견 사업장 특별근로감독 실시 -사업주 교체, 계약 유지 삭제	-사내하도급법 제정(업무교체 시 계약 유지조항 삭제) -불법파견 판정 시 특별근로감독 실시(행정명령 삭제) (로드맵, ‘특별근로감독’ 삭제)
특수고용 노동자	-특수고용 현실에 맞게 산재, 고용보험제도 설계 -표준계약서 작성 의무화	-‘실태 조사, 의견 수렴’ 거쳐 보험 확대 방안 마련	-‘표준계약서 의무’ 삭제(‘로드맵’, 전속성 종속성 등 ‘엄격한 전제조건’ 설정)
최저임금	-최저임금 인상 기준 마련 -근로감독 강화, 징벌적 배상제도 마련	-정리해고 요건강화 삭제 -근로기준법 개정 삭제	-‘최저임금 기준 단계적 로드맵 마련’으로 후퇴 -‘징벌’ 대신 경제적 제재
정리해고 요건	-근기법 개정 통한 정리해고 요건 강화	-정리해고 요건강화 삭제 -근로기준법 개정 삭제	(좌동)
노사관계	-정부 공정한 조정 중재자 노사정위 역할 기능 강화 -정기적 대통령-노사 대표 대책 논의 -복수노조, 노동시간면제제도 노사정위 보완방안 논의, 합의 시 법 개정	-‘법질서 준수’로 기조 변화 -참여 주체, 의제를 확대하는 사회적 대타협 -‘대통령-노사 대표 정기적 논의’ 삭제 -복수노조, 노동시간면제제도 항목 삭제	-‘고용률 70% 위한 일자리 노사정 대타협’으로 변질 -‘법질서 준수’, ‘불합리불법행위 근절 엄정조치’ 포함 복수노조, 노동시간면제제도 보완방안 ‘상황평가, 필요시’ 삽입 및 노사정 합의 전제

자료: 노증기(2014)

세부 노동정책을 평가하면 다음과 같다. 먼저, 고용노동정책의 핵심은 ‘70% 고용율’ 달성이고, 그 내용은 ‘늘리오’ 정책이다. 일자리를 늘리고, 지키고, 일자리의 질을 높인다는 것이다. 구조화된 청년실업과 일자리 축소에 직면한 우리의 고용환경에서 고용을 높이는 바람직한 정책이었다. 하지만 ‘고용친화적 정부정책을 위한 고용영향평가제 강화’, ‘청년 창업과 벤처 활성화, 고령친화산업 육성, 서비스산업의 전략적 육성기반 구축’ 등은 MB정부에서 추진된 정책으로 차별성이 없고, 고용률 70%라는 목표는 있지만 세부 정책 방안이 결여되었다. 경제구조 개혁을 통한 중소기업과 청년, 여성의 일자리 질을 높이지 않는 한 고용률 상승은 연목구어가 될 위험이 높다<sup>2)</sup>. 결국 고용률 상승은 시간제 일자리 창출로 연계되어 비정규직노동자 양산과 일자리 질의 저하만 가져왔다.

둘째, 노사자율 원칙과 불법투쟁 근절이다. 노사자율은 노사관계의 지향점이지만, 균형추가 사용자에게 심하게 기울 우리 노사관계의 현실에는 당장 맞지 않는다. 노사관계의 균형추를 바로 잡기 위한 정부 역할이 중요한데, 이를 부정한다. 10%의 낮은 조직율, 노조 배제적 경영관, 친기업적 노동관계법 등은 노사자율을 가로 막는 요인이다. 또한 법질서 존중과 불법근절이다. 법치를 통해 사회 안정과 질서를 확립한다는 주장은 노사관계뿐 아니라 사회갈등에 대한 현 정부의 기본 입장이다. 노동자의 단체행동이 불법과업이 되고, 불법과업은 다시 손해배상소송, 해고 및 구속으로 연결되는 왜곡된 현실을 외면하고 있다.

셋째, 비정규직 차별해소 및 노동자 생활보장 공약의 약화이다. 이들 공약들은 ‘앙꼬 없는 진빵’이 되었다. 대선공약에는 정규직 전환 시점을 2015년으로 명시하였으나 국정과제에는 그 시한이 빠졌고, 월130만원 미만 비정규직 근로자의 고용보험·국민연금 보험료 100% 정부 지원은 1/2 지원으로 축소되었다. 또한 최저임금인상 기준은 “경제성장률과 물가상승률을 기본적으로 반영하고, 여기에 노동시장 상황을 감안하여 소득분배 조정분을 더한다”고 하였으나, 국정과제에는 “합리적인 최저임금 최저인상률 가이드라인 마련”으로 후퇴하였고, 최저임금제 위반시 징벌적 배상제도도 사라졌다. 사내하도급 근로자 보호법은 도급과 파견의 기준을 모호하게 하고, 불법파견으로 간주되는 고용형태를 합법화하는 문제를 안고 있다.

종합하면, 박근혜정부의 노동공약은 MB정부와 견주어 볼 때 상당한 개혁성을 갖고 있었다. 경제민주화와 복지국가의 실현이라는 시대적 과제 앞에서 ‘노동시간 단축, 비정규직의 정규직화, 사회적 대화의 촉진, 정년연장, 최저임금의 대폭 인상’ 등을 약속하였다. 하지만 이들 공약들은 대선이 끝난 후 MB정부와 별반 다르지 않는 노동정책으로 회귀하였다. 경제민주화에 연계된 노동개혁은 경제활성화로 바뀌면서 ‘노동시장 유연화’ 조치로 바뀌었다.

## 2. 노동시장 구조개편 : 9. 15 노사정합의와 파기

박근혜정부가 열성적으로 추진한 노동정책 중 하나로 노사정 대화를 통한 노동시장 구조개편 정책을 꼽을 수 있다. 2013년 5월 노사정(민주노총은 참여하지 않음)은 ‘고용률 70% 달성을 위한

2) 시간선택제 일자리 창출 정책은 기존의 시간제 일자리의 저위성(低位性)을 극복하기 위해 ‘시간선택제’라는 다른 개념 위에 전개되고 있다. 그러나 전체 시간제 노동자 중 시간선택제 근로는 극히 일부에 지나지 않으며, 이것이 기업 내의 일반 시간제 근로에 긍정적인 영향을 주고 있다는 증거도 없다(2016, 신경아).



노사정 일자리 협약'에 합의한 후 노사정 대화를 이어왔다. 이후 경제사회발전노사정위원회에 2014년 9월 19일 '노동시장 구조개선 특별위원회'가 설치되었고, 동 위원회에서 논의를 시작한지 360일 만인 2015년 9월 15일 「노동시장 구조 개선을 위한 노사정 합의문」 을 이끌어 내었다. 그러나 동 합의의 노동계 참여 조직인 한국노총은 2016년 1월 19일 노사정 합의의 파기와 노사정위원회 탈퇴를 결정함으로써 사회적 대화의 결과물이라는 9.15 합의는 그 의미를 상실하였다고 할 수 있다.

### 1) 9.15 노사정합의의 주요 내용

9.15 노사정 합의문은 전문과 본문을 포함해 7쪽으로, 주요 골자는 “(I) 노사정 협력을 통한 청년고용 활성화, (II) 노동시장 이중구조 개선, (III) 사회안전망 확충, (IV) 3대 현안의 해결을 통한 불확실성 제거, (V) 노사정 파트너십 구축, (VI) 합의사항 이행 및 확산” 등 6개 영역으로 구성되어 있다. 제목에서 보듯 한국 고용체제의 문제점과 이를 해결하기 위한 대안을 폭 넓게 제시하고 있다.

그런데 9.15 합의는 그 형식과 내용 양 측면에서 많은 문제점이 지적되고 있다. 먼저, 이번 합의는 경영계가 그 동안 절치부심(切齒腐心) 요구해 왔던 내용들이 노사정 합의라는 외양을 갖춘 양상이다. 노동에 불리한 것은 입법화되지만, 경영계에 부담되는 내용은 ‘강구·노력한다’ 등으로 ‘구렁이 담 넘어 가는’ 방식이다. 내용도 문제지만 이번 합의는 사회적 대화의 요건이라 할 참여의 ‘대표성’, 논의 과정의 ‘투명성’, 절차의 ‘민주성’을 갖추지 못 해 사회적 인정이 쉽지 않다. 민주노총이 참여하지 않았고, 청년, 여성, 비정규직 등 이해관계자들의 참여가 배제되었다. 사회적 대화기구인 노사정위원회에 비정규직, 청년 등 취약계층 노동자의 이해가 반영되지 않고 있다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔지만 이번에도 참여는 이루어지지 않았다. 비정규직 및 청년대표들이 참여하지 않은 상태에서 비정규직 사용기간 연장 논의가 진행되었고, 청년실업 해소 방안이 결정되었다.

[표 3] 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문 요약

주요 의제	세부 합의 내용
청년고용 활성화	청년고용 확대노력, 사회적 지원강화, 청년고용촉진협의체(노사정)
노동시장 이중구조 개선	원하청, 대중소기업 상생협력 등 동반성장(성과공유, 노사정의 부담분담, 노사정파트너십 강화, 공정거래질서 확립), 비정규고용 및차별시정제도 개선(공공부문 선도, 기간제, 파견근로자 법개정), 노동시장활성화(근로계약 해지 기준과 절차 가이드라인)
사회안전망 확충	사회보험사각지대해소, 실업급여제도 및 운영개선, 취약근로자보호 및 소득향상, 최저임금(단계적 인상, 노사정위 과학, 합리적 최저임금결정을 위한 종합개선방안 논의 마련 2015.5), 최저임금, 기초생활보장제도, 근로장려세제(EITC) 등 상호관계 고려, 저소득근로자 소득보전 종합개선방안 마련, 일가정양립지원, 맞춤형 고용복지서비스강화, 직업능력개발활성화

주요 의제	세부 합의 내용
3대 현안 해결	통상임금 명확화(개념정의, 제외금품), 실근로시간 단축 법제도 정비(휴일근로의 연장근로 포함, 단계적 적용, 특별연장근로허용, 근로시간 특례업종 축소, 근로시간 적용제외제도 개선, 탄력적 근로시간제 개선, 재량근로시간제, 휴가 소진), 정년연장을 위한 임금제도개선(임금, 근로시간 피크제 확산, 임금체계 개편)
노사파트너십 구축	노사단체 정책과 인력투자 강화, 지역노사민정과 노사파트너십 프로그램 활성화, 청년 비정규직 대표 등 노사정위 기능역할 강화 입법 처리 노력, 노사정위 업종별 위원회 운영 활성화
합의사항 이행 및 확산	합의사항의 구체화에 필요사항, 노동기본권 사각지대 해소 및 비조직원부의 대표성 강화 등 노사정 파트너십 구축 사항, 기타 생산성 향상 등 구조개선 관련 사항에 대해서는 추가 논의

자료: 배규식·노광표외(2015)

합의문의 내용을 보다 자세히 보면 다음과 같다. 먼저 그 동안 법 개정 필요성에 대해 노사간의 의견이 접근해 있었던 ‘통상임금의 정의, 노동시간 단축’ 등이 제시되었다. 하지만 이와 함께 기간제·과견근로자 등의 고용안정 및 규제 합리화, 근로계약 해지 등의 기준과 절차 명확화, 임금체계의 개편 등 새로운 내용도 포함하고 있다. 노동시장 이중구조 해소를 목표로 하였지만, 그 방향은 ‘정규직 대기업노동자’의 일방적인 양보, 일자리의 양적 확충에만 매몰된 ‘괜찮은 일자리’(decent work)의 포기, 비정규직 및 간접고용 노동자의 확대로 귀결되고 있다. ‘악마는 디테일에 있다(The Devil is in the details)’는 서양속담처럼 합의문에 감추어져 있는 구조 개혁의 핵심 골자는 크게 다섯 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 비정규직 사용 기간 연장이다. 노사정간 의견 불일치로 추후 논의 과제로 남겨놓았던 기간제노동자의 사용기간 2년 연장이 새누리당 개정 법안으로 제출되어 있다. 이 법안은 노사정 합의를 위반한 것으로 추후 한국노총이 합의를 파기하는데 주요 원인 중 하나였다. 개정안은 “35세 이상(신청 당시 나이를 말한다)인 기간제 근로자가 2년을 초과하지 아니하는 범위 안에서 근로계약기간의 연장을 신청하는 경우, 이 경우 다시 연장된 기간을 포함한 총 근로계약기간은 4년을 초과하지 못한다.”고 하고 있다. 이는 기간제 사용기간을 현행 최장 2년에서 4년으로 늘리자는 것으로 2년이 지나도 계속 필요한 업무라면 상시·지속업무로 간주하고 정규직으로 전환해야 한다는 현행 기간제법의 입법 취지를 정면으로 부정하는 것이다. 정부는 기간제노동자들의 80%가 기간 연장에 찬성한다고 하는 설문조사 결과를 인용하고 있으나 이는 설문의 왜곡 및 오독 결과이다<sup>3)</sup>. 법 개정이 되면 연장기간의 10% 정도의 이직수당을 지급하면 사용자는 모든 책임에서 벗어난다. 노동자의 자발적인 의사보다 사용자의 의지에 의해 계약연장의 여부가 결정될 수밖에 없는 산업 현장의 현실을 외면한 것이다. ‘경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2015.08)’ 결과는 우리에게 비정규

3) “정부가 인용한 설문을 보면 “한 사업장에서 기간제 근로자로 일할 수 있는 기한을 최대 몇 년까지 허용해야 한다고 생각하십니까?”고 묻는다. 답변 결과는 “①1년(3.8%) ②2년(11.0%) ③3년(12.2%) ④4년(4.3%) ⑤5년(14.8%) ⑥기간제한 필요 없음(53.0%)”이다. 만약 설문 문항을 “기간제 근로자로 일하다 정규직으로 전환되어야 할 기간이 얼마가 되어야 한다고 생각하십니까?”라고 묻고, 답변이 주어졌다면 어떤 결과가 나왔을까 묻지 않을 수 없다.” 박점규(2015.11.06), 프레시안 칼럼 [‘금수저’ 아니라면, 국민투표 합시다!]

직의 실상을 다시 한 번 제기한다. 비정규직 근로자의 임금은 정규직의 54%에 불과하며, 비자발적 사유로 비정규직을 선택했다는 사람은 50.7%였다. 그 이유는 ‘당장 수입이 필요해서’가 75.5%로 가장 많았다. 비정규직 문제 해결을 위해서는 정규직 전환을 유인하거나, 동일노동에 대한 적정대우를 보장할 수 있는 대책이 필요하지만 개정안은 계약기간만 연장하고 있다.

[표 4] 노사정합의문과 새누리당 법안 비교

법안	새누리당 법안	정부안 및 노정합의문과의 차이	쟁점
기간제법	35세 이상, 본인 희망시 계약기간 4년으로 연장	추후 논의사항	비정규직 증가 및 정규직 사용 억제
	차별시정 노조신청대리권 누락	당초 정부안 포함됐다 누락	비정규직 차별시정 권한 약화
파견법	뿌리산업에 파견 허용	정부안(55살 이상 노동자, 고소득 전문직 등은 파견 규제를 없앴)보다 파견 허용 확대	금형·주조·용접 등 파견 허용이 제조업 직접 생산 공정까지 확대
고용보험법	구직급여 수급 위한 고용 보험 가입 기간 확대	노사정 논의 또는 합의 사항 아님	
근로기준법	휴일근로시 가산수당 50% (휴일근로 8시간까지는 중복할증 없음)	최근 법원 판례는 100% 지급	노동시간 단축의 의미가 축소되는 문제 발생
산업재해보상 보험법	출퇴근재해대중교통은 2017년 시행, 자가용은 2020년 시행	출퇴근재해 보상, 감정노동의 업무상 질병 인정기준 등 산재보험제도 개선 방안은 노사정위 논의를 거쳐 마련하기로 함.	

둘째, 파견 확대이다. 노사정은 합의문에서 “파견근로 대상 업무, 파견과 도급 구분기준의 명확화 방안, 근로소득 상위 10% 근로자에 대한 파견규제 미적용 등”을 공동실태조사, 전문가 의견수렴 등을 진행하여 추후 대안을 마련하기로 하였다. 그런데 정부여당은 합의문의 잉크도 마르기도 전에 제조업 공정에서 뿌리산업(주조·금형·용접·표면처리·소성가공·열처리)의 파견을 전면 허용하는 파견법(안)을 제출하였다. 현재 파견법 제5조 제1항은 제조업 직접생산 공정업무에 대한 파견근로를 금지하고 있다. 개정안은 예외 조항을 확대하여 뿌리기술 활용 업무 및 뿌리기술에 활용되는 장비제조업무에까지 파견근로를 할 수 있도록 하였다<sup>4)</sup>. 이는 안산·시흥등 공단지역에 만연한 불법 파견을 합법화하는 것으로 제조업의 숙련노동자 양성을 막아 장기적으로 산업 경쟁력 약화 원인이 될 위험이 큰 정책이다. 고용노동부가 2015년 점검한 1,008개 사업장 중 53.3%에 해당하는 538개소가 파견법을 위반하였다. 제조업 파견노동은 단기적으로 기업에 비용절감 효과를 줄 수 있지

4) 뿌리기술 활용업무 및 뿌리기술에 활용되는 장비제조업무를 대상으로 근로자파견사업 허용(안 제5조 제2항 제5호)

만 장기적으로는 잦은 인원교체로 생산성을 하락시키고, 산업안전조치 미흡으로 인해 사고발생 가능성은 증가시키게 된다. 또한, 파견과 도급을 구별하겠다는 원청의 공동안전보건조치, 직업훈련, 고충처리 지원 등을 파견의 지표로 보지 않겠다는 입장은 재벌대기업의 불법파견에 면죄부를 주는 것이다.

셋째, 근로시간 단축이다. 현행 근로기준법 제50조에서는 ‘1주간의 근로시간은 휴게시간을 제외하고 40시간을 초과할 수 없다’, 53조에서는 ‘당사자 간에 합의하면 1주간에 12시간을 한도로 제50조의 근로시간을 연장할 수 있다’고 규정하고 있다. 즉, 주당 52시간 이상의 노동을 금지하고 있는 것이다. 그런데 고용노동부는 그 동안 행정해석을 통해 휴일근로 16시간은 주당근로시간에 포함되지 않는다고 하여 주당 최장근로시간을 68시간까지 인정하고 있다. 이렇듯 주당 68시간이라는 살인적인 근무시간이 가능했던 것은 일주일을 5일로 계산하고 휴일근로를 연장근로에 포함하지 않았기 때문이다. 이 결과 우리나라의 전체 취업자 연평균노동시간은 2,124시간으로 OECD 회원국 중 멕시코(2,228시간) 다음으로 가장 길다. 장시간노동의 해결을 위해 노사정은 합의문을 통해 1주일을 7일로 규정하고 휴일근로시간을 연장근로시간에 포함하여 주당근로시간이 52시간이 되도록 규정하였다. 그런데 정부여당의 법안은 합의문을 따르면서도 2023년까지 1주일간 8시간의 특별연장근로를 허용하여 주당근로시간을 60시간이 되도록 하였다. 개정안에는 특별연장근로를 근로자대표와의 서면합의에 따라 실시하도록 하고 있지만 노조조직률이 10.3%로 낮은 조건에서는 사용자의 의지에 따라 일방적으로 결정될 개연성이 크다 할 것이다. 이는 노동시간 단축 효과의 후퇴로 장시간 근로문화 개선도 늦어지게 할뿐 아니라 시간 단축을 통한 신규 일자리 창출 효과도 미미하게 할 것이다.

넷째, 고용보험법 개정이다. 노사정은 부족한 사회안전망 확충을 위해 실업급여제도 및 운영을 개선하기로 하였고, 그 방안으로 “실직자의 생활안정 지원 강화 및 재취업 촉진을 위하여 실업급여 제도를 종합적으로 개선하는 방안을 마련한다. 실업급여 지급 기간 연장, 수준 인상, 대상 확대 등 보장성을 강화하는 한편, 실업인정 심사 및 재취업지원 강화 등을 통해 효율화를 도모하고, 이에 필요한 재원은 노사가 분담하여 조달하는 방안”을 강구하기로 하였다. 정부여당은 합의를 토대로 구직급여 지급수준을 실직 전 평균임금의 50%에서 60%로 인상하고, 지급기간을 90~240일로 30일 증가하는 법안을 제출하였다. 그런데 이와 함께 실업급여 부정수급을 막기 위하여 수급요건을 엄격히 한다고 하면서 기존 고용보험법 상에서 이직일 이전 18개월간 피보험 단위기간 180일 이상을 충족하면 구직급여 수급이 가능하였던데 비해 이직일 이전 24개월간 피보험기간이 270일 이상을 충족해야만 수급이 가능하도록 수급요건을 강화하였다. 이렇게 수급 요건이 강화되면 고용보험제도를 통해 먼저 보호해야 할 단시간·단기계약 노동자들은 수급범위에서 제외되고 고용보험의 사회안전망 기능은 거꾸로 약화된다. 또한, 구직급여일액 하한액을 최저기초일액에 100분의 80을 곱한 금액으로 하여 기존보다 인하하려는 개정안(안 제46조 제2항 제2호)이 제출되었는데, 이는 저임금 청년노동자를 희생하여 고용보험 재정을 보존하고는 보장성을 높였다고 생색내려는 정책으로 볼 수밖에 없다 할 것이다.

다섯째, 임금피크제(이하, 임피제) 도입을 포함한 임금체계 개편이다. 정부는 60세 정년연장과 연계하여 임피제 도입을 강제화하고 있으며, 현행 연공형 임금체계를 직무·성과형 임금체제로 바뀌야 한다고 주장한다. 정부와 경영계는 임피제가 고령자의 임금삭감이 아니며 청년고용을 늘리는

세대간 상생 정책이라 말한다. 하지만 이를 뒷받침하는 논거는 찾기 힘들다. 경총은 “모든 기업이 임피제를 도입할 경우 여기서 발생하는 재원으로 '16년에서 '19년까지 18만2000여개의 청년 일자리 창출이 가능하다”고 말하지만, 이 가정은 전제부터 엉터리다. 노동자의 평균근속연수가 5.3년으로 OECD 회원국 중 가장 짧고, 100대 대기업의 근속연수가 12년에 불과한 현실을 왜곡한 통계이다. 임피제가 도입되더라도 신규인력이 필요 없는 곳은 사람을 뽑지 않을 것이고, 임피제가 도입되지 않더라도 물량 증가가 예상되는 기업은 인력을 충원할 것이기 때문이다. 임피제가 청년 일자리 창출 방안이라는 논리는 경총이 퍼뜨린 거짓 주장이며, 세대 간 고용대체가설은 성립하지 않는다. 또한 합의문은 임금체계 개편을 약속하고, 그 개편 방향은 ‘직무, 숙련 등을 기준으로 하여 노사 자율’로 추진한다고 하였다. 노사자율이라는 꼬리표를 달고 있지만 연공형 임금체계를 직무숙련, 성과를 중심으로 바꿔야 함을 명시하고 있다. 그런데 직무와 성과형 임금체계 도입의 열쇠는 평가 기준에 대한 노사간 합의 및 상호 신뢰를 기반으로 한다. 노사의 공동결정제도가 확립되어 있지 않은 현실에서 성과형 임금체계 도입은 저성과자 퇴출로 악용될 위험이 농후하다.

## 2) 4대 노동입법의 추진과 정부의 2대 지침 가이드라인

2015년 하반기는 정부여당의 노동법 개정 강행과 노동계의 저항이 맞부딪친 한 해이다. 정부여당은 9.15 노사정 합의를 근거로 한 5대 노동 입법안 [△과견근로자보호 등에 관한 법률(과견법), △기간제 및 단시기간근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법), △근로기준법, △고용보험법, △산업재해보상보험법 개정안]을 2015년 9월 16일 발의하였다.

여당이 노동관계법 개정안을 국회에 제출하자 가장 크게 반발 한 조직은 노사정 합의의 당사자인 한국노총이었다. 한국노총은 9월 17일 「정부여당의 5대 입법안은 명백한 합의 위반이다」 라는 성명서를 통해 “노동시장 이중구조 개선을 위해서 비정규직 등 취약계층 노동자의 고용안정과 보호를 위해 상시·지속적 업무에 대해 가급적 정규직으로 고용하고, 비정규직 남용을 억제하며, 중장기적으로 비자발적 비정규직 규모가 감축 될 수 있도록 하자고 했다. ...중략...합의한지 이틀도 지나지 않았다. 어떠한 실태조사나 의견수렴 등의 절차도 거친 적이 없다. 다시 한 번 말하지만 한국노총은 이 부분에 대해 동의해 준 바 없다. 다시 한 번 강조하지만 이번 정부여당의 5대 입법안은 합의문 정신을 심각하게 왜곡하고 있다. 정부여당이 계속해서 이와 같이 합의문을 왜곡하고 파기하는 길로 간다면 우리도 9.15합의에 대해 무효를 선언하고 입법저지투쟁을 결단 할 수밖에 없음을 마지막으로 경고하는 바이다.”

9.15 노사정 합의가 민주노총이 참여하지 않았을 뿐 아니라 합의 당사자인 한국노총도 정부여당의 노동5법에 대해 전면 반대 입장을 내 놓음으로서, 노사정합의는 사실상 그 효력을 상실하였다. 정부여당은 노동5법의 빠른 입법화를 요구하였지만 야당의 반발로 2015년 국회통과는 무산되었다. 이에 박대통령은 2016년 1월 13일 대국민 담화에서 ‘노동 5법’ 중 기간제법은 중장기적으로 돌리더라도 과견법을 비롯한 4대 법안만이라도 통과시키자고 제안했다. 하지만 노동계의 반발은 기간제법을 폐기하고 다른 노동4법을 수용할 수 없는 상황이었다. 한국노총은 2016년 1월 19일 공식적으로 노사정 합의를 전면 폐기하였다<sup>5)</sup>.

5) 한국노총 김동만위원장 기자회견문을 통해 “저는 오늘 이 자리를 빌려 정부 스스로 역사적인 대타협이라고



민주노총과 한국노총 등 노동계 전체가 반대하는 상황에서 야당도 쉽게 노동4법을 통과시킬 수는 없는 상황이었다. 특히, 노동4법은 정부여당의 설명과는 달리 비정규직을 더 양산하는 재벌대기업이 요구하는 노동시장 개편 방안이라는 국민여론이 확산되었기 때문이다<sup>6)</sup>. 노정간의 치열한 대치국면은 19대 국회 마지막까지 지속되었다. 결국 야당과 시민사회의 거센 반발로 노동4법의 국회 입법은 무산되었다<sup>7)</sup>.

결국 노동4법의 통과 여부는 4.13총선 이후로 미루어졌다. 일여다야(一與多野)로 치러진 선거 결과는 장삼이사(張三李四)들의 예상과는 정반대인 집권여당의 참패였다. 박근혜정부가 20대 국회에서 가장 먼저 처리하고자 했던 노동4법 국회 통과가 사실상 불가능한 정치환경이 조성된 것이다. 하지만 현 정부는 총선 패배는 아랑곳하지 않고 노동4법을 이른바 경제활성화 법안(서비스산업발전기본법, 규제프리존특별법, 규제개혁특별법)과 함께 20대 국회의 핵심과제로 설정하고 있다<sup>8)</sup>.

향후 정부여당의 노동개혁 추진 방안은 두 트랙으로 상정된다. 하나는 국회를 통한 노동4법의 통과이고, 다른 하나는 행정지침 및 정책 가이드라인을 통해 노동개혁의 가시적인 효과를 얻는 것이다. 정부여당 스스로도 노동4법의 국회 통과가 어렵다는 것은 잘 알고 있지만 끊임없는 공세를 통해 노동개혁의 정당성을 확보하고자 한다. 즉 노동개혁의 필요성은 청년 일자리 창출을 위한 것이며, 노동개혁을 위해서는 노동시장 이중구조를 타파해야한다는 것이다. 결국 박정부의 노동개혁은 정규직대기업(공공부문)을 주요 표적으로 한 것이다. 이와 함께 노동유연화를 위한 일반해고·취업규칙 2대 지침을 발표하였다.

정부는 2016년 1월 22일 “노동개혁 실천을 위한 2대 지침(공정인사, 취업규칙 해석 및 운영 지침)”을 발표하였다. 2대 지침은 제목은 공정인사 및 취업규칙 운영 지침이지만 속내는 ‘쉬운해고 지침’과 ‘취업규칙 불이익변경 지침’이다. 먼저 현행 법에서 금지하고 있는 일반해고의 도입이다. 현행 근로기준법은 정당한 이유 없는 해고를 금지하고 있다. 근기법 제23조(해고 등의 제한)는 “사용자는 근로자에게 정당한 이유 없이 해고, 휴직, 정직, 전직, 감봉, 그 밖의 징벌(懲罰)을 하지 못한다.”고 하고 있다. 그러므로 현행 법상 근로자를 해고할 수 있는 방법은 ‘정리해고’와 ‘징계해고’ 두 가지 밖에 없다. 그런데 경영계는 해고의 경직성이 기업 경쟁력 약화 요인이라며 저(低)성

자랑했던. 그리고 국민과의 약속이라고 말했던 9.15노사정 합의가, 정부 여당에 의해 처참하게 짓밟혀 휴지 조각이 되었고, 완전 파기되어 무효가 되었음을 선언합니다. 한국노총은 이제 더 이상 합의내용이 지켜지지 않는 노사정위원회에 참석하지 않을 것입니다. ...중략...비록 9.15 노사정합의가 정부와 새누리당에 의해 갈기갈기 찢어져 파기되었습니다만, 한국노총은 앞으로 [▲비정규직 감축과 차별철폐, 국민의 생명안전, 상시 지속적 업무 정규직 직접고용 의무화, ▲실노동시간 단축과 양질의 청년일자리 창출, ▲노동기본권 및 사회 안전망 강화, ▲5인 미만 사업장 근로기준법 전면 적용, ▲경제민주화실현 등] 우리나라 노동시장의 불평등한 구조를 해결하기 위해 쉬지 않고 투쟁해 나갈 것입니다.”

- 6) 5대 법안의 핵심사항들은 경영단체들의 민원사항을 수용한 청부입법이다. ‘2014 규제기요민 민관합동회의 과제접수 목록’을 보면 5개 법안 중 가장 쟁점이 되는 기간제법(35세 이상 기간제 근로자 사용기간을 현행 최대 2년에서 4년까지 연장) 및 파견법(고소득 전문직과 55세 이상 고령 근로자, 금형·주조·용접 등 이른바 ‘뿌리산업’에 파견을 확대 적용) 개정 법률은 전경련의 민원사항이었고, 근로기준법(통상임금 부담완화)은 중견기업연합회의 민원사항이었다.
- 7) 김○○ 청와대 고용복지수석은 19대 국회의 노동개혁 4법 처리 무산과 관련해 “20대 국회에선 반드시 노동개혁 법안을 통과시켜 주길 바란다”고 눈물로 호소하는 촌극을 보이기도 하였다.
- 8) 박근혜대통령은 71돌 8.15 경축사에서 노동개혁의 무산 책임을 노동조합 탓으로 돌리며 야당의 협조를 요구한다. “노동개혁은 미래세대를 위해, 경제 고용절벽을 막기 위해 한시도 미룰 수 없는 국가 생존의 과제이다. 기업주는 어려운 근로자의 형편을 헤아려 일자리를 지키는 데 힘을 쏟고, 대기업 노조를 비롯해 형편이 나은 근로자들은 청년과 비정규직 근로자를 위해 한 걸음 양보하는 공동체 정신이 필요하다.”



과자 퇴출을 위한 일반해고가 필요하다고 강력하게 요구해 왔다. 이번 공정인사 지침은 정부가 ‘일반해고(공정해고) 가이드라인’의 제정 근거를 마련한 것이라 할 수 있다. 이 가이드라인이 시행되면 산업 현장에서는 상시적인 노동자 퇴출 근거로 악용될 것이다. 정부는 일반해고를 도입하면서 일상적인 평가를 임금과 연동하는 성과연봉제를 권고하고 있다. 성과연봉제가 저성과자 퇴출제와 연동되면 사실상 일반해고는 산업현장에 정착된 것이라 할 수 있다. 일반해고가 지침으로 도입되면 ‘명예(희망)퇴직’을 대체하는 효과를 갖게 될 것으로 보인다. 정년은 60세 이상으로 법에 정해져 있지만 한국은 사오정(45세 정년)과 오륙도(56세까지 직장에 있으면 도둑)가 회사(膾炙)될 정도로 조기 퇴직이 일상화된 나라이기 때문이다.

다음으로 취업규칙 변경 관련 지침이다. 현행 근로기준법 94조 1항은 “사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 해당 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수의 의견을 들어야 한다. 다만, 취업규칙을 근로자에게 불리하게 변경하는 경우에는 그 동의를 받아야 한다.”고 사용자가 취업규칙을 불이익하게 변경하는 경우 집단적 동의를 전제로 하고 있다. 그런데 정부는 임피제 등 임금체계 변경은 근로조건의 불이익 변경이 아니므로 과반수 노조나 과반수 근로자의 동의 없이도 취업규칙을 변경할 수 있다고 말한다. 하지만 정부가 주장하는 이른바 ‘사회통념상 합리성’ 이론은 근로기준법 제94조 제1항 단서와 같이 취업규칙 불이익변경에 대해 근로자의 집단적 동의를 얻도록 하는 명문 규정이 없는 일본에서 판례를 통해 확립된 것으로, 집단적 동의 절차를 강제화하고 있는 우리나라 법체계에서는 가능하지 않다.

이상과 같이 2대 지침은 내용 뿐 아니라 법의 무력화라는 점에서 많은 문제점을 갖는다. 국가인권위원회는 2016년 8월 25일, 제23차 상임위원회를 열고 ‘고용노동부 공공인사지침 및 취업규칙 해석 및 운영지침에 대한 의견표명의 건’에 대해 의결했다. 인권위는 고용노동부의 2대 지침과 관련해 “▲2대 지침 법적 효력 오인가능성과 ▲개별 판례 일반화에 따른 오남용 가능성”을 지적했다. 인권위는 “2대 지침이 행정규칙이 아니라 일반 국민에 대한 안내서 혹은 참고자료 성격을 가지는 것으로 법적 구속력이 없음에도 표제에 ‘지침’이란 용어를 사용해 구속력 있는 기준인 것처럼 오해하도록 한 측면이 있다”고 지적했다. 이와 함께 정부의 2대 지침이 “해고 또는 취업규칙 변경과 관련해 개별판례를 일반화하여 일반적 법적 판단 기준인양 제시하여 저성과자 해고 및 근로자 동의 없는 취업규칙 변경 수단으로 악용될 수 있고, 근로자 보호법으로서 근로기준법의 취지를 약화시킬 우려가 있다”고 지적했다.

### Ⅲ. 성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입

정부의 공공부문 개혁을 위한 정책 추진 의지는 강력하다 못해 집요하다. 2013년 공공기관의 방만경영 해소, 2014~5년 공무원연금개혁, 2015년 공공기관 임피제 강제 도입에 이어 올해는 성과형 임금제도 및 퇴출제 도입을 강력 추진하고 있다. 기획재정부는 2016년 1월 28일 기존 간부직(1·2급)에서 비간부직인 4급까지 확대해 전 직원 대비 70%에 적용하는 성과연봉제 전면 확대 방침을 발표하고, 권고안 발표 후 약 4개월 반 만에 120개 공공기관 모두에 성과연봉제를 확대 도입하였다고 한다. 공공부문의 성과형 임금제도 도입은 임금체계 개편에 그치지 않고 저(低)성과자 퇴출로 연계된다는 점에서 공공부문노사관계의 화약고(火藥庫)가 되고 있다. 정부는 '16년 1월 22일 저성과자 해고, 취업규칙 변경요건 등 양대 행정지침을 발표하였고, 기획재정부는 3월 16일 공정인사 지침(1.22)과 연계한 공기업·준정부기관의 직원 역량 및 성과향상 지원 권고(안)을 마련하여 발표하였다. 동 권고(안)은 업무 능력 결여, 근무성적 부진 등을 이유로 한 통상해고의 정당성 판단기준을 제시한 것이었다.

3장에서는 공공부문(공공기관 중심)의 성과연봉제의 효과성 여부를 검토하고자 한다. 공공부문에 성과형 임금제도를 도입하기 어려운 이유는 공공부문이 갖는 민간과의 차별성(distinctiveness)에 있다. 공공부문의 경우 성과형 임금인사제도의 전제인 '성과'라는 것을 무엇으로 잡을지도 알기 어렵고, 설정한다고 하더라도 수치적 목표를 달성하는 것이 과연 그 조직의 목표인가라는 점에서 궁극적 목표와의 괴리가 발생하게 될 수 있다. 또한 공공부문은 효율성을 추구하면서도 형평성, 공정성, 책임성 등의 가치를 무시할 수 없다는 점, 공공부문 조직의 성과가 민간에 비해 상대적으로 개인 단위로 분할하기 어렵다는 점, 아울러 동기부여 요인을 금전과 연계하여 조직의 효율성을 높이려는 방식은 공공부문 종사자들에게는 큰 효과가 없다는 점을 강조하고자 한다.

#### 1. 공공기관 성과연봉제 확대 방안

정부의 「공공기관 성과연봉제 권고안('16년 1월 28일)」은 2010년 6월에 도입한 간부직 성과연봉제를 비간부직까지 확대하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 권고안에 의하면, 제도의 확대 목적을 경쟁 부재로 인한 비효율, 근무연수와 자동승급에 따른 인건비 부담 완화를 통해 현재의 성과연봉제를 비간부직까지 확대함으로써 공공기관의 일하는 분위기를 강화하는 것에 두고 있다.

[표 5]에서 보는 바와 같이 「공공기관 성과연봉제 권고안」의 주요 내용을 보면, 첫째, 성과연봉제 적용 대상을 기존 간부급(통상 1~2급)에서 최하위직급을 제외한 비간부직(4급 이상)까지 확대하였다. 둘째, 고성과자와 저성과자의 기본연봉 인상률 차이를 기존 2%(±1%)에서 평균 3%\*(±1.5%)로 확대하도록 하고 직급간에는 기관별 노사협의를 통해 정하도록 하였다. 셋째, 성과연봉의 경우 3급까지는 성과연봉 비중을 20(준정부)~30%(공기업), 차등 폭을 2배로 적용하였으며, 차하위직급(4급)에 대해서는 잔여 근무연수, 직무의 난이도 등을 고려하여 비누적방식인 성과연봉만을 차등 적용하도록 하였다.

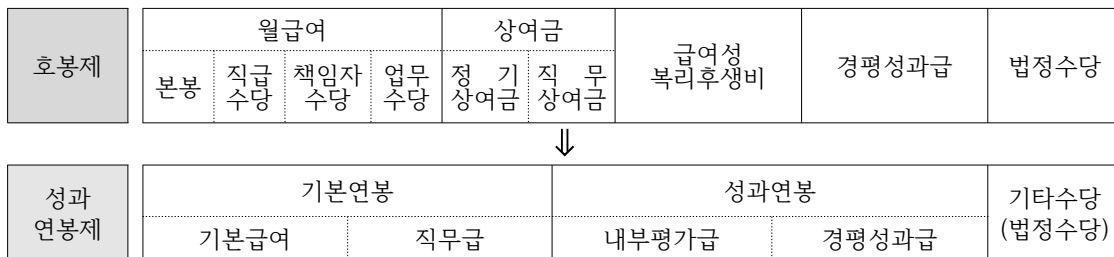
[표 5] 정부의 성과연봉제 주요 개편 방안

구 분		현 행	개 편
적용 대상		■ 간부직(2급 이상, 7%)	■ 4급 이상(70%)
기본연봉 차등		■ 2%(±1%)	■ 1~3급: 평균 3%(±1.5%) * 예: 1급 4%, 2급 3%, 3급 2% ■ 4급: 미적용
성과 연봉	비중	■ 20(준정부)~30%(공기업)	■ 1~3급: 20(준정부)~30%(공기업) ■ 4급: 15(준정부)~20%(공기업)
	차등	■ 2배	■ 1~4급: 2배

자료: 기획재정부(2016.1.28) 보도자료.

위의 내용을 보다 구체적으로 보면 다음과 같다. 우선, 정부는 성과연봉제의 확대시행을 통해 성과연봉제 확산으로 조직문화의 변화와 생산성 제고를 기대할 수 있다고 제시하였다. 성과연봉제의 적용 대상을 보면, 기존의 2급 이상 간부직에서 최하위직급 및 기능직 등을 제외한 전직원(통상 5 직급 체계하에서 4직급 이상 직원을 의미)으로 확대하였으며, 구체적인 기관별 도입대상 등은 기관별 조직 및 인력 구조 등을 감안하여 결정하되, 기획재정부와 사전 협의하는 것으로 되어 있다. 아울러 [그림 1]에서 보는 바와 같이 성과연봉제의 구조는 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타수당으로 단순화하도록 권고하고 있는데, 이는 종전의 기본급, 고정적·일률적으로 지급되던 각종수당 등은 원칙적으로 기본연봉으로 통합하고, 성과상여금(경영평가 성과급 포함) 등 평가결과에 따라 개인별 차등 지급되는 성격의 임금은 성과연봉으로 구성하며, 연차휴가보상금, 연장근로수당 등 일률적으로 지급되지 않는 법정수당 등은 기타수당으로 구성하도록 하였다.

[그림 1] 연봉제 구조 설계



자료: 기획재정부(2016)

기본연봉을 보면, 기본연봉의 조정 방식은 전년도 기본연봉에 총인건비 인상률을 감안한 개인별 기본연봉 인상률을 반영하여 당해 연도 기본연봉을 산정하는데, 개인별 기본연봉 인상률은 근무실적, 업무수행능력, 태도 등을 객관적·합리적으로 평가하여 결정하며, 한번 인상된 기본 연봉은 다음 연도 이후에도 지속적으로 영향을 미치도록 “누적방식”으로 운영하도록 하였다. 기본연봉의 인상률 차등은 상하위 등급자간 기본연봉 인상률의 차등 폭을 평균 3%p(±1.5%) 이상이 되도록 운영하는 데, 이 때 차등 폭(3%p)은 직급별(차하위 직급 제외) 기본연봉 인상률 차등 폭을 단순 평균하여 산정하도록 하였으며, 직급별 차등 폭은 기관 특성에 따라 자율적으로 운영할 수 있으나, 특정 직

급의 기본연봉 인상률 차등 폭이 최소 1%p( $\pm 0.5\%$ ) 이상 되도록 하였다. 기본연봉에 대한 평가등급은 [표 6]에서 보는 바와 같이 각 직급내의 평가등급별 인원배분비율 및 등급별 기본연봉 인상률 등은 기관 여건을 고려하여 자율적으로 결정하도록 하였다. 다만, 평가등급 수는 5개 이상으로 하고, 등급별 인원비율은 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않도록 하되, 최소 10% 이상 되는 정규분포의 형태로 설계하도록 하였다. 그리고 인상률은 총인건비 인상률 등을 감안하여 최하 등급자의 기본연봉이 감소하지 않는 범위 내에서 조정하여 운영이 가능하도록 하였다.

[표 6] 기본연봉 인상률 결정방법 예시( $\alpha$ : 기준인상률)

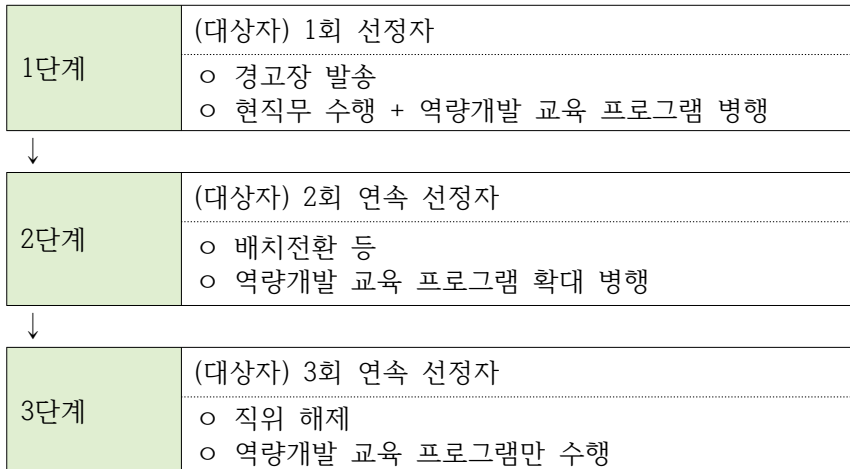
평가등급	S	A	B	C	D
인원비율	10%	20%	40%	20%	10%
인상률	$\alpha + 1.50\%$	$\alpha + 0.75\%$	$\alpha$	$\alpha - 0.75\%$	$\alpha - 1.50\%$

자료: 기획재정부(2016)

성과연봉을 보면, 우선 성과연봉의 비중은 총연봉 대비 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 설계하되, 차하위 직급 직원의 성과연봉 비중은 공기업은 20%, 준정부기관은 15%로 축소 운영이 가능하도록 하였다. 그리고 성과연봉의 차등 폭은 평가에 따라 개인·집단의 성과(업적)가 합리적으로 연동되도록 최고-최저 등급자간 성과연봉 차등 폭을 최소 2배 이상으로 설정하되, 차등 등급 수는 5개 이상으로 하고, 등급별 인원(부서) 비율은 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않고 최소 10% 이상이 되도록 정규분포의 형태로 설계하도록 하였다. 그리고 성과연봉은 기본연봉과는 달리 평가결과가 당해 연도에만 영향을 미치는 “비누적식(패자부활식)”으로 운영하도록 하였다.

한편 정부는 '06년 3월 18일 ‘공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안’을 발표하였다. 권고안은 공정인사 지침(1.22일)과 연계한 공기업·준정부기관의 직원 역량 및 성과향상 지원 방안으로 성과부진자의 관리·퇴출의 목적보다는 교육, 배치전환 등 적응 기회 제공을 통한 개인과 조직의 성과제고를 위해 추진한다고 목적을 밝히고 있다. 권고안은 저성과자에 대한 관리방안을 [그림 2]와 같이 제시하고 있다. 권고안은 대상자 선정시 ‘강제할당 방식의 상대평가를 통한 대상자 선정은 관례상 부당해고로 간주될 가능성이 높다’고 지적하면서 ‘상대평가 방식을 채택하면서도 임의분포 형태 등 절대평가 방식을 보완하는 경우 평가의 합리성을 인정’ 받을 수 있다고 제안하고 있다. 동 지침은 대상자에 대한 퇴출 방안이 아니라고 주장하지만 애매한 선정기준 도입으로 개인평가와 상대평가를 통해 퇴출대상자를 선정하는 저성과자 퇴출제 지침과 동일하다.

[그림 2] 3단계 관리방안 도입(예시)



자료: 공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안(2016)

## 2. 성과연봉제 및 퇴출제의 문제점

### 1) 연봉제과 성과급제의 특징

성과연봉제가 노사관계 및 조직 효율성 및 경쟁력에 미치는 영향을 파악하기 위해서는 연봉제에 대한 이해가 필요하다. 연봉제는 ‘개인의 업적과 능력에 대한 평가를 기초로 하여, 연 단위로 급여액을 계산해서 지급하는 제도’이다. 따라서 연봉제는 임금 지급형태의 하나이면서, 동시에 능력주의 임금체계의 일환이다. 연 단위로 임금을 산정한다는 점에서는 시급제, 월급제와 같은 일종의 임금지급 형태이지만, 업무 수행 능력의 평가를 통해서 결정된다는 점에서는 직능급과 같은 능력주의 임금체계이다.

그런데 같은 연봉제도 직무평가에 의거한 미국식의 연봉제와 직능평가에 의거한 일본식 연봉제로 구분된다. 미국식 연봉제는 고과급(merit system)의 형태로 운영되는데, 기업 내 각 직무들의 상대적 가치, 난이도, 기여도 등을 평가하는 직무평가(job evaluation)에 의해서 결정된다. 반면 일본식 연봉제는 업적과 공헌도를 중요한 평가기준으로 하지만 연공적 질서를 결합하여 운영하는 것을 특징으로 한다. 우리의 경우 일본과 같이 연공적 임금질서를 일정하게 유지하면서 능력주의를 결합하는 방식의 연봉제가 지배적으로 나타나고 있다. 정부와 경영계에서는 직무를 기반으로 한 연봉제를 이야기하지만, ①사회적이든 기업 내부적이든 객관적인 직무평가기준이 확립되어 있지 않으며, ②근속과 연령에 따른 연공적 임금질서가 정착되어 있고, ③기업 간 노동이동이 상대적으로 자유롭지 않은 상태이기 때문에, 미국식의 연봉제를 받아들이는 데 노동자들의 저항이 크고 수용성이 낮다는 한계가 지적된다.

다음으로 성과급은 개인이나 집단의 성과(performance)와 보수(compensation)를 연계시켜 그 성과에 따라 보수를 차등 지급하는 보상 방식을 의미한다. 성과급은 다양한 성과 측정을 토대로 개인뿐만 아니라 집단 차원에서의 보상을 포함하고 또한 기본급뿐만 아니라 수당/상여금 형식으로



도 지급될 수 있다. 이러한 두 가지 기준, 즉 금전적 보상이 개인에게 주어지는지 혹은 집단에게 주어지는지 여부, 그리고 금전적 보상이 기본급(base salary)에 반영되는지 혹은 제외되는지 여부에 따라 [표 7]과 같은 네 가지 유형의 성과급으로 구분 가능하다(유민봉 2010; 이수영, 2011).

[표 7] 성과급의 네 가지 유형

		성과 및 보상의 수준	
		개인	집단
기본급에의 반영 여부	기본급에 반영	협회의 실적급 (merit plans)	소집단 인센티브 (small group incentives)
	기본급에 미반영	생산량 성과급 (piece rates) 커미션 (commissions) 보너스 (bonuses)	이윤분배적 성과급(profit sharing) 생산성향상 성과급(gainsharing) 보너스 (bonuses)

자료: 이수영(2011)

요약하면, 한국의 연봉제는 업무수행 능력의 평가를 통해서 결정된다는 점에서는 직능급과 같은 능력주의 임금체계이다. 따라서 연봉제도 직능급과 같은 특징을 가지고 있다. 즉, 연봉제에서도 ① 능력 평가에 의해 임금액이 결정되고, ②임금이 개인별 집단별로 차등적으로 지급되며, ③업적의 변화에 따라 변동적으로 지급된다. 이러한 성격을 갖는 연봉제는 사용자들에게 임금 유연성을 확보할 수 있는 수단으로 인식되고 있다. 즉, 연봉제의 운영을 통해 사용자들은 ①능력 평가에 따라 파격적인 인사 기용이나 근로계약의 지속성 여부를 결정할 수 있다. ②연봉계약은 사용자와 개별 노동자 사이에서 이루어지므로, 사용자들은 연봉제의 운영을 통해 단체교섭에 의한 임금결정을 회피하거나 약화시킬 수 있다. 마지막으로 사용자들은 연봉평가와 고용계약을 연계함으로써 연봉제를 고용조정 수단으로 활용할 우려가 있다.

## 2) 성과연봉제 선행 연구결과와 노사관계 쟁점

### (1) 성과급제도-효과성의 선행 연구

공공부문의 성과급제도 도입에 따른 효과성 연구들을 보면 찬반이 맞서 있지만 전반적으로 성과급이 원래 의도했던 효과를 달성하지 못하거나 제 기능을 수행하지 못하고 있다는 연구 결과가 지배적이다<sup>9)</sup>. 성과급의 효과를 비판하는 해외연구<sup>10)</sup>로는 성과급 제도가 구성원에게 통제감과 무력감을 느끼게 하고(Deci & Ryan, 2000), 조직몰입이나 충성 같은 내재적 동기에 부정적인 영향을

9) 성과급제도가 구성원들의 동기부여에 긍정적인 영향을 미친다는 대표적인 해외연구 결과는 Belfield & Marsden(2003), Kellough & Selden(1997) 등을 볼 것

10) 국내 연구도 동일한 결과를 보이고 있다. 모든 연구에서 공무원들은 성과급제에 대해 매우 낮은 수준의 만족을 나타냈으며 심지어 12개 인사제도 가운데 가장 불만이 높은 제도로 꼽기도 하였다(장지원, 2007). 지방공무원을 대상으로 한 일부 연구는 대부분 성과급제가 균등분배, 나눠먹기, 공통경비 활용, 돌아가며 받기 등으로 운영되고 있어 공무원들이 실질적으로 제도에 불응한다고 보고하였다(하상근, 2005; 오성호, 2003). 또한 성과급의 공정성은 인사관리제도 중에서도 최하위로 꼽히기도 하였다(권경득, 2006).



미친다고 비판하고 있다(Kohn,1993; Frey & Jegen, 2001). 그리고 Gneezy & Rustichini(2000)의 연구도 성과급과 실제 성과사이의 부정적인 관계를 밝히고 있다. Bhargava(1994) 역시 성과급이 기업성과 향상에 긍정적인 영향을 주지만 도입 이후 단기간에만 이러한 효과가 나타난다고 하였다. Pfeffer(1998)는 성과급에 따른 폐해 즉, 팀워크 저하, 단기적 성과에 집중, 구성원에 대한 통제, 정치적 개입 등의 문제를 지적하고 있다. 특히, 미국의 경우 공공조직의 특성을 강조하면서, 공·사간의 차이를 인정하고 공공부문 성과급의 효과성을 비판하는 논문들이 다수 발표되었다(Perry, 1986; Kellough & Lu, 1993; Kellough & Nigro, 2002<sup>11)</sup>; Bowman, 2009; Perry et al., 2009; Kellough et al., 2010).

대표적으로 성과주의 인사제도를 먼저 도입 운영했던 영국과 미국의 공공부문을 보면, 영국은 30년간 시행착오를 겪고 있는 상황이며, 미국은 공공분야에서 성과제가 사실상 실패한 것으로 평가받고 있다. 영국은 1987년 보수당이 총선에 승리한 뒤 공공분야에 성과주의를 도입<sup>12)</sup>하였으며, 식품의약품안전청이 1987년 관리 업무를 담당하는 고위직에 성과급을 처음으로 시행했다. 그리고 다음해인 1988년에는 국세청에서 세무부와 징수를 담당하는 중간관리자에게 성과급을 적용했다. 당시 성과급은 두 가지로 구성되었는데, 성과에 기초한 연봉인상과 최우수등급 평가자에 대한 추가 연봉인상이었다. 이후 고용부와 국립의료원 및 수석 교사 등으로 적용 대상을 확대하였다. 영국 경제성공센터(CEP)는 1992년에 공공부문 성과급 적용실태 및 효과를 점검하기 위한 국세청과 고용부, 2개의 국립의료원에 대한 설문조사를 실시하였는데, 응답자의 60%가 성과급 도입 취지에 공감한다고 응답했지만, 교사들은 약 30%만 동의했으며, 동기부여 효과가 있느냐는 질문에는 응답자의 20%만 동의하였다. 특히, 대부분의 응답자들은 성과급이 직원들을 분열시키고 평가결과가 불공정하다며 불만을 표시했다<sup>13)</sup>. 공공서비스위원회는 “성과급을 실제 현장에서 적용하기에는 실무적인 어려움이 너무 크고 반대로 성과급에 의해 동기부여를 받는 직원이 너무 적다”는 의견을 내놓기도 했다. 성과급 제도를 도입한 영국 국세청의 경우에는 성과급 도입 전에 적용했던 성과측정 방식이 그대로 사용되었으며, 전체 직원에게 동일한 기준이 적용되었다. 직원들은 직원별 업무특성이나 능력을 반영하지 못하면서 성과평가의 공정성에 문제를 제기했으며, 자신들이 얼마나 열심히 근무하느냐에 관계없이 항상 특정 직원이 좋은 보상을 받는다는 불만을 제기하기도 하였다. 이에 영국정부는 1993년에 성과관리라는 새로운 평가방식을 도입하였는데, 이는 개별 직원의 성과를 일

11) Kellough & Nigro(2002)는 조지아 주정부의 성과급제도에 대한 연구에서 미국의 많은 주정부와 지방정부에서 성과급제를 도입했지만 그 결과는 기대에 미치지 못했으며, 오히려 운영과 관련하여 적절한 성과평가, 재정 확보 등의 많은 어려움을 경험했다는 사실을 규명하였다. 또한 이들은 조지아 주정부가 성과급제를 도입하게 된 배경, 운영과정 등과 관련하여 조지아주 공무원들을 대상으로 성과급제도에 대한 인식을 조사한 결과, 조지아 주정부에서 실시하고 있는 성과급제도가 동기부여의 좋은 수단이라는 데 대해 응답자의 30.0%만이 긍정적 반응을 나타냈으며, 또한 과반수 가까이가 성과에 대한 평가가 공정하지 못하다는 반응을 나타냈다.

12) 영국은 1980년대 중반부터 성과와 보상을 연계하는 경우 배분액의 25%를 세액에서 공제하여 주는 제도를 시행하기 되었으며, 정부 지원의 범위를 점차 확대하여 1991년부터는 성과배분액 전액을 세액 공제하였다. 그러나 성과배분제가 기대만큼 효과가 크지 않다고 보아 1980년대 말부터는 성과와 임금을 직접 연계시키는 성과급 임금체계(Performance Related Pay)를 촉진하고자 하였다. 성과배분제는 기업 전체의 성과를 토대로 집단적 보상을 하는 것인데 비하여 성과급제는 개인의 성과를 임금에 직접 반영하는 것으로 개인주의를 중시하는 보수당의 정책방침과도 그 방향이 유사한 것이다. 성과급제의 확대는 법적 조치보다는 정부가 고용주에 있는 공공부문의 상여금제를 확대하는 방식으로 적극 추진하였으며, 특히 행정개혁과 연계하여 정부 집행기관의 관리직 보수체계에 이를 적극적으로 적용하였다(김영종, 2001).

13) 데이비드 마스덴(2009), '동기유발에 실패한 성과제를 왜 유지하는가?'

률적인 평가항목으로 적용하지 않고 고과 평가자와 개별 직원이 달성 목표를 년초에 함께 설정하는 방식이었다. 직원들이 각자 세운 목표를 달성하면 성과급을 받는 것이었다. 하지만 이 방식도 문제점이 드러났다. 1998년 발표된 연구에 의하면, 상당수 관리자들이 종전과 마찬가지로 모든 직원들에게 계량 목표를 부여했으며, 일부 관리자들은 특정 직원에게 달성하기 쉬운 목표를 부여하는 방식으로 고과평가를 조작하는 형태가 적발된 것이었다. 반면, 교직원들은 개별 성과부여와 성과보상에서 긍정적인 결과를 보였는데, 중앙부처와 달리 각 학교별 특성에 맞춰 목표설정에 재량권을 부여한 것이었다. 개별 교사에 대한 성과 부여시에도 충분한 대화를 통해 평가대상자의 의견을 청취하였다.

정부 부처들은 다양한 업무를 수행하는 기관의 특성상 성과급제도가 부서간 갈등으로 불거지는 등 문제가 발생하는 경우가 많았기 때문에 정부는 급기야 조직을 분권화하고 부처의 기능을 단순화하였으며, 개별 부처가 성과 목적과 성과측정 방법을 자율적으로 결정할 수 있도록 하였다. 이렇게 정부가 시행착오를 거치면서 제도를 보완했지만 영국 가디언지(The guardian)는 2005년 공공분야 성과제의 폐해를 보도했다. 보도 내용을 보면, 고용부 직원들은 구직자들에게 얼마나 많은 일자리를 구해주었는지에 따라 성과평가를 받았는데, 조사결과 고용부 직원들이 개인성가로 보고한 구직자 통계가 실제 고용 통계보다 3분의1 이상 부풀려진 것으로 드러났으며, 좋은 일자리보다는 목표를 맞추기에 급급했던 것으로 밝혀졌다. 마스덴(Marsden)은 “근로자들의 동의 없이는 (성과제의) 지속가능성이 의심스러울 수밖에 없으며, 영국 고용부와 같은 통제 불능이 지속적인 위협으로 남을 것”이라고 지적하였다.

미국은 공공부문에 성과제를 도입했지만 대부분 실패한 것으로 확인됐다. 미국은 1978년 공공서비스개혁법을 제정해 공공부문에 처음 성과급을 도입했는데 준비 부족과 형평성 논란 등으로 인해 1984년 폐지하였다. 당시 민간전문가들은 최소한 3~5년의 준비기간이 필요하다고 했지만 미국 정부는 2년간 준비한 뒤 성과급 제도를 시행했다. 1981년 미국 감사원의 보고서에 따르면 대부분의 연방정부 부처의 성과급 도입준비가 소홀한 것으로 나타났는데, 성과급 지급절차상 설계 실수로 성과급을 적용받은 직원이 일반직원보다 적은 보수를 지급받았고, 성과급을 적용받은 직원들은 보상이 가장 높은 특정항목의 점수를 높게 받는 데에만 집중하는 부작용이 발생했다고 보고하였으며, 성과급을 적용받은 직원의 75%가 성과급이 동기부여 효과가 없다고 응답하였다.

미국은 1989년 다시 성과급제를 도입하기로 하였는데, 고성과자에게 추가로 보너스를 지급하는 제도였다. 하지만 평가에 대한 불신과 노력에 비해 보상이 부족하다는 불만을 해결하지 못했다는 이유로 1993년 미국 의회에 의해 다시 성과급제도가 폐지되었다. 이후 연방정부의 각 부처는 인사관리부의 가이드라인 안에서 탄력적으로 독자적인 평가시스템을 갖추게 되었다. 미국정부의 세 번째 성과급제 도입은 2001년 9·11 테러 발생이 계기가 되었는데, 부시 대통령은 국가안전개인성과 시스템이라는 성과급제를 70만명 이상의 국방부 직원들에 적용하였다. 하지만 제로섬 보수체계에 대한 직원들의 불만이 커졌으며, 이에 2008년 미국 감사원은 국방부 직원 대부분이 새로운 성과급제도에 불만을 표시했고, 오히려 동기부여와 사기에 악영향을 미쳤다고 결론 내렸다. 이에 2009년 오바마 행정부는 국방부에 대한 성과급 적용을 폐지하게 되었다.

이상의 내용과 관련하여 2009년 미국행정학회보에 실린 제임스 페리(J. Perry)교수의 연구논문은 “1977년부터 2008년까지 공공부문의 성과급을 직접 다룬 57개 선행연구들을 선정해 분석한 결

과 전체적인 측면에서 공공부문의 성과급은 의도했던 역할 수행에 지속적으로 실패하였다.”라고 밝혔다. 성과급 관련 연구들에서는 제도 실패에 대해 공공기관 근로자들은 금전보상에 대한 유인이 적고, 성과평가에 대한 공정성 시비, 성과에 대한 보상 부족으로 인한 사기 저하 등을 원인으로 꼽았다. 성과평가에 있어 공정성 문제가 발생하고 제로섬 형식의 금전보상으로 인해 대부분의 근로자가 자신의 노력에 비해 보상이 부족하다는 불만을 제기한다는 것이다.

## (2) 성과연봉제가 가져올 위험

성과연봉제 전면 확대가 공공부문의 조직 효율성 및 노사관계에 미치는 영향은 성과연봉제의 특성에서 도출되는데, 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 개인별 임금 차등에 따른 노동통제의 강화이다. 연봉제는 기본적으로 능력이나 성과를 평가하여 이를 임금에 반영하는 것이 핵심인데, 평가의 주체는 사용자이다. 사용자의 뜻에 따라 노동자 개인의 임금이 차별화되는 것이다. 그 결과 개별 노동자는 연봉제를 고리로 회사의 노무관리에 종속된다. 임금 차별화에 따른 노동자 내부의 경쟁 강화는 동료들 협력관계가 아닌 경쟁상대로 만들어 작업장의 비인간화를 부추기고 조직 내 협력을 파괴해 결과적으로 업무 능률 향상에도 도움이 되지 않는다(Kohn, 1993).

둘째, 노동조합의 단체교섭 및 존재 의의를 부정한다. 연봉제는 사용자와 노동자 개인의 개별 임금계약을 지향한다. 연봉제를 실시하는 민간기업의 임원급이나 관리직 사원, 비조합원들은 사실상 개별 임금계약으로 보수를 결정하며 그 내용은 비밀로 유지된다. 노동자들이 노동조합으로 단결하고, 헌법으로 단결권을 보장하는 이유는 노동자 개인으로는 사용자와의 관계에서 절대적으로 불리하기 때문이다. 개별 임금계약은 노동조합의 무력화를 넘어 노동자의 기본적인 권리 보장을 불가능하게 하는 퇴보이다.

셋째, 연봉제는 다수 노동자들의 임금 삭감으로 작용한다. 물론 연봉제의 설계에 따라 임금 삭감의 정도 및 비중이 작을 수 있지만 일반적인 경우 임금 상승의 혜택보다는 임금 감소의 경향성이 지배적이다. 연봉제는 임금수준의 유지 여부에 따라 제로섬(Zero-sum)과 플러스섬(Plus-sum) 방식으로 구분된다. 제로섬 방식은 비용절감을 위한 연봉제로 인건비를 고정시킨 상태에서 능력이나 성과가 낮은 직원의 임금을 삭감하여 이를 능력이나 성과가 높은 직원에게 지급하는 방식을 의미한다. 제로섬 방식은 비누적식 연봉산정방식으로 지난해의 연봉은 고려하지 않고 모든 사람에게 매년 공평한 기회를 준다는 의미에서 패자부활식이라고도 한다. 플러스섬 방식은 동기부여형 연봉제로서 능력이나 성과평가에 따라 실적이 높은 직원에게 그에 상응하는 성과급이 지급되지만, 평가결과의 실적이 낮은 직원은 성과급을 지급되지 않는 누적식의 산정방식을 의미한다. 제도 도입 초기의 기업들은 대부분 인센티브를 가미한 플러스섬 방식을 택하나 최근 들어서는 업적이 떨어진 부서 및 성원의 급여를 삭감해서 우수 부서나 구성원에게 주는 제로섬 방식으로 바뀌고 있다. 먼저 공무원의 경우 현재는 총 연봉대비 성과급 비중이 고위공무원은 7% 수준이나 성과급 비중이 2020년까지 15%로 확대된다. 과장급도 5%에서 10%로 2배로 높인다. 최고등급과 최하등급의 보수차이도 실장급은 1200만원에서 1800만원, 국장급은 1000만원에서 1500만원, 과장급(3급)은 490만원에서 650만원으로 벌어진다. 공기업 노동자들의 임금 변동성 시뮬레이션 결과를 보면, 최고-최저등급자간의 연간급여(기준연봉)는 3,744만원과 3,312만원으로 432만원 차이가 발생하였

으며, 최저연봉자 기준으로 13%의 격차가 발생하였다. 여기에 경영평가 성과급 B등급과 법정수당이 추가되면 그 차이는 보다 커질 것으로 예상된다. 아울러 4급의 경우에도 최고-최저 등급자의 임금격차가 10%대로 결코 적지 않음을 알 수 있다.

넷째, 인력 감축의 보조 수단이다. 연봉제는 임금 유연화 방안이면서 또한 강력한 고용유연화의 수단이다. 누적식 성과연봉제가 도입될 경우 낮은 평가를 받은 노동자는 임금이 대폭 삭감될 뿐 아니라 무언의 해고 압력으로 작용한다. 특히 연봉제가 정착된 민간기업의 경우 1년 단위의 고용계약 성격을 띠면서 회사측에서 낮은 연봉을 제시할 경우 노동자는 방출 될 위험에 노출된다. 현재 “공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안”에 따르면 ‘기타 업무능력 결여, 근무성적 부진자의 직권면직 등 관련 기준과 절차, 판례 해석은 정부 공정인사 지침(1.22일)’을 따르도록 되어 있다. 동 권고안은 애매한 선정기준 도입으로 개인평가와 상대평가를 통해 퇴출대상자를 선정하는 저성과자 퇴출제 지침이라 할 수 있다. 공무원의 경우 국가공무원법 개정을 통해 제51조에서 퇴출교육프로그램 운영을 합리화하기 위한 근거 조항을 만들고자 한다. 일선 공무원들에게 저성과자 퇴출제도는 2007~8년에서 서울시에서 시행되었던 창의시정 퇴출 구조조정 프로젝트인 ‘현장시정지원단’을 떠올리게 한다.

다섯째, 평가의 일방성 및 공정성 문제이다. 성과연봉제를 도입할 경우, 핵심적으로 제기되는 쟁점은 공공부문에서 성과는 무엇이며, 어떻게 측정할 수 있는가의 문제이다. 보통 성과급체계는 성과에 기반하고 있다는 인식 때문에 가장 효율적이고 객관적인 임금체계로 오해하는 경우가 많다. 연봉제 운영의 핵심은 평가의 공정성 여부이다. 그런데 연봉제는 임금을 직종이 다른 모든 조직 구성원에게 공평하게 조정하는 것이 사실상 불가능하므로 평가의 객관성 및 공정성 문제가 제기된다. 실제로 우리나라 공공부문 중 연봉제를 실시하고 있는 기관에서 분배 및 절차의 공정성을 제고하는 제도 및 시스템이 정착되지 않은 상황에서 타율적인 도입이 이루어져 공정성 문제가 크게 나타나고 있다. 공정성을 높이기 위해서는 평가기준 및 결과 적용에 있어 노동조합의 참여가 관건이다. 특히 공공부문의 업무 분장이 개인별로 표준화, 전문화가 부족하고 관련 구성원의 공동노력의 결과인 경우가 많으며 업무성과에 대한 개인의 기여도가 명확하게 구분되지 않아 개인별 업무수행 비중보다는 조직중심의 업무수행이 많아 개인별 평가의 기준 마련이 쉽지 않다.

여섯째, 공공서비스의 질(質) 저하이다. 민간부문과 구분되는 공공부문의 특징 중 하나는 공공부문의 생산물과 서비스가 국민의 세금으로 만들어지며 그 대상이 일반 국민이라는 점이다. 이 점에서 성과형 임금체계의 문제점으로 지적되는 단기 업적주의의 병폐는 공공기관의 서비스 질 저하와 연계된다. 예컨대 국립대병원의 경우 과잉진료, 고가진료로 의료서비스의 질이 떨어지는 경우가 왕왕 발생하였는데, 그 원인은 의료진에 대한 과도한 성과보상이 문제였다. 연구전문직의 경우도 단기성과 위주의 불량한 연구 결과가 다량 생산될 가능성이 많다. 우리는 성과연봉제가 조직 전체의 성과가 아닌 눈앞의 이익과 개인 성과만을 추구하게 되며 자신의 업무와는 관련이 적은 일에는 무관심하고 업적을 둘러싼 경쟁과 한탕주의를 발생시키고 일 자체에 대한 보람을 등한시하여 우수 인재의 이탈도 속출하게 하는 많은 상황을 확인할 수 있다. 공공부문 노조 간부의 다음과 같은 주장은 우려가 아닌 현실로 외화 될 가능성이 대단히 높다.

“공공서비스의 중요한 목적은 이윤이 목적인 사적재화와 달리 전체 국민을 대상으로 보편적



서비스를 안정적·지속적으로 제공하는 것이다. 그럼에도 불구하고 공공서비스를 성과 측정의 대상으로 설정함에 따라 각 공공기관은 중장기적인 공공서비스의 개선이나 발전에 중심을 두지 않고, 비용절감과 수익중심의 단기성과에 치중할 수밖에 없다. 이는 공공서비스의 안정적, 보편적 제공을 위협하는 요인이다. 또 지나친 성과경쟁으로 인해 조직 내 위화감이 조성되면서 협력적인 조직문화가 저해되고 있고, 특정부서에 대한 기피 또는 선호현상, 기관 간의 협업체제 붕괴 등 심각한 문제가 발생하면서 현행 성과경쟁을 전면 재검토해야 한다는 요구도 높아지고 있다”(이경호, 2015).

#### IV. 요약 및 함의: 노동개혁의 방향과 과제

박근혜정부의 노동개혁 방안인 9.15 노사정 합의 및 4대 노동법안은 한국 노사관계의 문제점을 해소하기에는 그 진단도 해법도 잘못되었다. 정부는 4대 노동법안의 국회 통과가 어려워지자 2대 지침 관철과 성과연봉제 등 임금체계 개편에 집중하고 있다. 그런데 정부의 대책은 ‘정규직 과보호론’에 기반해 있다. 대기업(공공부문) 정규직노동자들의 높은 임금과 낮은 고용유연성이 노동시장 이중구조화의 핵심 문제로 진단된다. 이에 따라 문제의 해법은 성과형 임금체계 도입 및 저성과자 퇴출제로 귀결된다. 노동개혁의 필요성으로 논의되던 비정규직 축소와 저임금 일소, 노동시간 단축이라는 목표는 사라지고, 비정규직의 사용기간을 연장하고, 파견노동자의 확대 방안이 대안으로 제시된다.

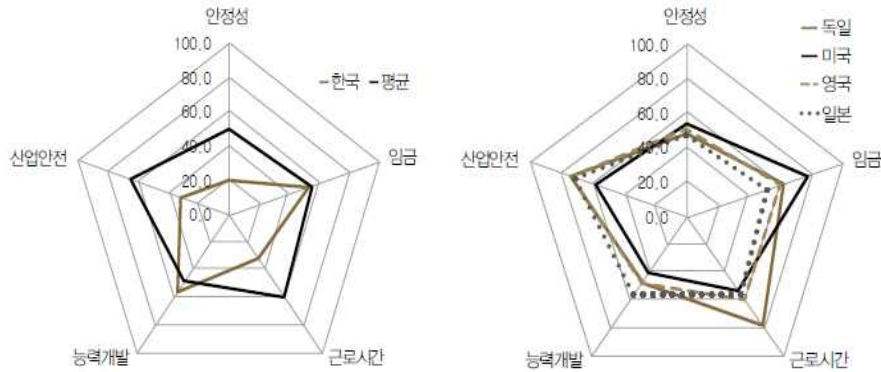
물론 정부여당의 처방이 잘못되었지만 노동개혁의 필요성이 없어지는 것은 아니다. 누구도 현재의 고용체제가 바람직하다고 말하지 않는다. 노동개혁이 아닌 진정한 노동개혁을 이루어야 한다. OECD국가 중 최고 수준의 저임금노동자 비중, 기업 규모별 임금 격차의 확대, 세계 최장의 노동시간과 비정규직 비중, 날이 갈수록 악화되는 청년실업 등은 누구도 거부할 수 없는 노동개혁에 대한 사회적 요구이다. 이런 점에서 노동개혁은 외면할 수도, 피할 수도 없는 시대적 과제임이 분명하다. 문제는 개혁의 목표와 방향이다. 무엇을 해결하기 위해, 어떤 정책 수단을 통해 고용체제의 얽힌 매듭을 풀어나갈 것인가에 있다.

**첫째, 노동개혁을 위한 사회적 대화는 원점에서 다시 시작되어야 한다.** 노동개혁의 기본 방향은 여야의 공통분모였던 18대 대선 공약이다. 박대통령은 ‘늘지오 공약’을 제시하고, 세부 정책방안으로 ‘근로시간 단축, 정리해고 요건 강화, 상시·지속적 업무의 정규직 고용, 비정규직 사회보험 적용 확대, 최저임금의 대폭 인상’ 등을 약속하였다. 야당의 공약도 크게 다르지 않았다. 노동 상황은 과거보다 더 악화되고 있다. 일자리는 조금 늘었지만 그 태반은 비정규직이고, 월급여가 200만원에 못 미치는 임금근로자가 전체의 48.3%를 차지하고 있다.

‘고용의 질’ 지수를 통해 OECD국가와 비교하면 한국 고용노동시장의 개혁 방안은 보다 명확해진다. 한국은행이 발표한 ‘고용의 질적 수준 추정 및 생산성 파급효과 분석’에 따르면 2013년 한국 고용의 질 지수는 38.8로 OECD 27개국의 평균인 55.8에 못 미쳤다. 고용안정성 지수는 100점 기

준으로 19.7점에 불과해, OECD평균(49.8)에 한참 못 미치고, 근로시간(32.5)과 산업안전(32.5), 임금(53.5) 모두 평균을 하회한다. 고용의 질 향상은 노동자의 근무여건 개선 및 삶의 질 향상뿐 아니라 노동생산성 및 경제성장률 향상에 도움이 된다. 고용의 질 지수가 1%포인트 높아지면 다음 해 노동생산성은 0.0092%포인트 높아졌다. 고용의 질 향상 방안은 “비정규직 남용 방지, 대·중소기업 및 정규직·비정규직 근로조건의 격차 축소, 사회안전망 확충”에 있다.

[그림 3] 항목별 지수(2013년)      [그림 4] 주요 국가의 항목별 지수(2013년)



자료 : 조병수·김민혜(2015), ‘고용의 질적 수준 추정 및 생산성 파급효과 분석’

**둘째, 노동개혁은 경제구조 개혁과 함께 추진되어야 한다.** 개발연대의 경제전략은 기업성장을 우선하는 전략이었고, 노동의 희생을 바탕으로 한 저임금-저부가가치의 저진로 전략이었다. 이제 고임금과 고품질을 목표로 한 고진로 전략(high-road strategy)으로 나아가야 한다. 또한 시장경제에 대한 정부의 규제력(조정력)을 높여 사회통합력을 높여야 한다. 경제생태계의 분수효과(fountain effect)와 낙수효과(trickle-down effect)을 결합해야 한다. 최저임금 인상 등 저임금노동자의 실질임금 증가 정책이 분수효과의 핵심 정책이라면, 대기업이 만든 경제성과를 대·중소기업 상생을 통해 국민경제 전체로 확산시키는 것이 낙수효과다. 노동시장의 이중구조화와 비정규직의 권리 부재는 노동 문제로 외화되지만 재벌의 독점적 지배체제, 약탈적 원·하청구조 등과 밀접하게 연결되어 있다. ‘순바닥도 부딪혀야 소리가 난다’고 노동개혁은 모든 권력을 갖고 있는 재벌대기업의 개혁과 책임에서 시작돼야 한다. 노동개혁은 재벌대기업에 기울어져 있는 고용노사관계의 무게 중심을 바로 잡는 일이다.

**셋째, 국제기준에 맞는 노동법의 개정 및 정비이다.** 노사관계의 공정한 게임 규칙 마련을 위해 노동관계법 개정이 필요하다. 법 개정에는 노사간 입장 차이가 뚜렷하므로 이를 해결하는 방법은 국제노동기준에 맞도록 개정하는 것이다. ILO는 1998년 6월 총회에서 ‘노동에 있어서 기본적인 원칙과 권리에 관한 선언’(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)을 채택하였다. 결사의 자유 및 단체교섭권의 실질적인 보장에 관한 2개의 협약을 비롯하여 모두 8개 협약을 모든 회원국이 존중하고 촉진하고 실현해야 할 기본협약으로 선언한 것이다. ILO회원국은 비록 이들 기본협약을 비준하지 않았다고 하더라도 ILO의 회원국이라는 바로 그 사실만으로 기본협약에 내포된 기본적인 권리에 관한 원칙들을 ILO헌장에 입각하여 신의에 따라 준수하고 존중하며 촉진하고 실현할 의무가 있다고 선언하고 있다(제2조).



현재 한국은 8개 기본협약 가운데 차별과 아동노동의 폐지에 관한 4개 협약<sup>14)</sup>은 비준하였지만 노동기본권의 보장과 직접 관련된 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약’(제87호), ‘단결권 및 단체교섭 협약’(제98호), ‘강제노동 협약’(제29호)과 ‘강제노동 철폐 협약’(제105호) 4개를 비준하지 않았다. 2015년 8월 현재 ILO 186개 회원국 가운데 제87호 협약은 153개국, 제98호 협약은 164개국, 제29호 협약은 178개국, 제105호 협약은 175개국이 각각 비준하였다.

다음으로 공공부문의 격화된 노정 갈등을 해결하기 위한 정책 방안은 다음과 같다.

**첫째, 국회는 노사관계 갈등 조정자로 나서야 한다.** 행정부의 일방 통행식 정책으로 노정갈등이 심화되고 있다. 공공부문의 성과연봉제 전면 확대와 퇴출제 도입을 둘러싸고 노정갈등은 극한 대립 상황으로 치닫고 있다. 9월 23일 금융노조 파업, 9월 27일 공공운수노조의 파업이 예정되어 있다. 노정 갈등은 마주 보고 달리는 열차처럼 위태롭다. 공공부문 노정갈등이 심화된 원인 중 하나는 사용자인 정부가 교섭 테이블에 나오지 않고 있다는 점이다<sup>15)</sup>. 공공운수노조는 노사갈등의 해소를 위해 9월 1일 노정대화를 요구하였지만 기획재정부 등 정부의 해당 부처들은 노조의 요구를 외면하였다. 공공부문 노사갈등의 특수성을 감안할 때 노정갈등과 파업을 막기 위한 논의 틀이 시급히 마련되어야 한다. 정부가 수수방관한다면 국회가 나서서 갈등의 요인을 분석하고 해결책을 제시해야 할 것이다.

**둘째, 성과연봉제 전면확대와 퇴출제 논의에 있어 고려 사항은 다음 4가지로 요약할 수 있다.**

- 1) 노동조합 동의 없이 이사회를 통한 성과연봉제 강제 도입은 법적으로 무효이므로 기관별로 자율적 노사교섭을 다시 시작하여야 한다.
- 2) 정부와 공공기관노조간 공동으로 “공공기관 성과주의 진단 기구”를 시급히 구성하여 운영한다. 이를 통해 공공기관에 실시되고 있는 성과주의의 정확한 실태조사에 근거한 대안을 공동으로 마련한다. 이를 위해 제도 도입을 1년간 유예하고, 정부는 노사의 자율적 제도 개편 방안을 존중한다.
- 3) 국회 내 공공기관의 혁신을 위한 사회적 대화 기구(특위)를 구성하여 공공기관 정책 전반을 전면 검토한다. 여기에서는 성과연봉제뿐 아니라 공공기관 경쟁력을 쪼먹고 있는 낙하산 인사 방지 방안 그리고 경영평가제도의 개선 방안이 주요 내용이 될 수 있을 것이다.

**셋째, 공공부문의 대안적 임금제도 마련이다.** 공공기관의 임금체계는 연공급이 지배적이다. 여기에 공공부문의 특징인 고용안정성이 결합되어 공공기관은 ‘고령화-고근속화-고직급화’의 문제가 나타나고 있다. 공공기관의 연공형 임금체계는 노동자의 고용안정성에는 좋지만, 기관 입장에서는 인건비의 부담, 고령자의 직무개발 등의 문제점을 낳고 있다. 이런 점에서 공공기관의 임금체계를 어떻게 바꿀 것인가는 대한 논의가 필요하다 할 것이다. 하지만 임금체계 개편은 노동자의 임금과 직접적으로 연계되므로 제도 변경에 있어 충분한 연구 조사 및 당사자의 동의가 필요하다. 호봉제가 문제라고 해서 그 대안이 성과연봉제가 될 어떤 근거도 없다. 이와 함께 임금체계 개편 논의에

14) ‘균등 보수 협약’(제100호), ‘고용 및 직업상의 차별에 관한 협약’(제111호), ‘최저 연령 협약’(제138호), ‘가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약’(제182호)

15) 공공기관의 임금, 정원, 인력관리, 임금체계 등은 개별 기관의 독자적인 권한이 아니라 정부의 관리 대상이다. 정부가 공공기관에 취하는 관리정책이 미치는 영향은 절대적이다. 그런데 공공기관 내 교섭은 기관별로 이루어져 교섭의 효율성과 효과성이 약하다. 이를 해소하기 위해서는 공공기관의 주요 정책(특히, 고용노사관계)들은 공공기관 노동조합들과 단체교섭(정책협의)의 틀을 마련하여 사전 조정하고 협의하여 추진하는 것이 그 효과를 높일 것이다(노광표, 2015c).

있어 경로 의존성(path dependence)을 무시할 수 없다. 기본급 결정 요인을 무엇으로 할 것인가에 대한 임금체계 개편 논의에 있어 ‘연공, 직무, 성과’ 등 3요인은 가중치 차이가 있을 뿐이지 함께 고려될 수밖에 없다. 임금체계 개편의 가장 큰 위험성은 사용자 주도의 일방성이다. 당사자의 동의를 구하지 못한 어떤 임금체계 개편도 그 효과를 얻을 수 없음은 각종 사례가 보여주는 교훈이다.

## 참고 문헌

- 김성희(2015), 안정성의 기반 침식과 유연성과 잔여적 복지의 전면화 : 박근혜 정부 2년 노동·복지 정책 평가, “박근혜 정부 2년을 말한다“, 민주화를 위한 전국교수협의회
- 김혜진(2016), 노동부문 토론문, 『박근혜 정부 3년 평가 토론회』, 경제정의실천연합
- 노광표(2015a), “박근혜 정부의 고용노동정책”, 금속노동연구원 2월 칼럼
- 노광표(2015b), “현실을 외면한 노동개악과 노동개혁의 방향”, 내일을 여는 역사 61호 겨울호, 내일을여는역사재단, 선인
- 노광표(2015c), “공공부문의 고령화와 노사관계의 기능”, 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응-양상과 과제-』, 한국노동연구원
- 노중기(2014), “박근혜정부 노동정책에 관한 비판적 고찰”, 경제와사회 통권 제103호,
- 배규식(2013), “2012년 노사관계 평가와 2013년 노사관계 전망”, 월간노동리뷰 1월호, 한국노동연구원
- 배규식·노광표외(2015), 『2015년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 연구용역
- 신경아(2016), “시간제 일자리를 통해본 여성노동정책의 흐름과 실태 보고”, 『박근혜정부 3년 여성노동정책 평가와 전망』 토론회, 민주노총
- 이성희(2013), “노사관계정책 분야”, 『특집 I: 새 정부에 바란다』, 월간노동리뷰 1월호, 한국노동연구원
- 임운택(2015), “박근혜 정부의 경제혁신 3개년 계획에 대한 평가와 노조의 대응전략”, 노동저널, 한국노총 중앙연구원
- 조경배, (2015), “결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준을 위한 법제개선 과제 및 실천방안”, 『결사의 자유 관련 ILO 핵심협약 비준방안 토론회』 자료집, 국가인권위원회·이인영의원실
- 최영기(2013), “박근혜 정부의 고용노동정책은 성공할 것인가?”, 산업관계연구 제23권 제1호