

# 공공부문의 고령화 이슈와 노사관계적 대응양상\*

노 광 표\*\*

## I. 문제 제기

‘60세 이상 정년’이 올해부터 시행됨에 따라 정년 연장에 따른 임금피크제 및 임금체계 개편 문제가 노사관계의 중요한 의제로 떠올랐다. 고용유연화가 진전된 민간부문과 달리, 정년고용 관행이 지배적인 공공부문의 경우 정년연장과 고령화에 따른 노사관계적 대응은 더욱 중요하다.

정부는 공공부문이 연공형에 기반한 저(低)위험 고(高)보상체계여서 인력 및 조직 경쟁력이 취약하다고 판단하고 있다. 이런 상태에서 정년 연장은 청년 고용을 잠식하는 효과가 크므로, 이의 해소를 위해 직무성과에 기반한 임금체계로의 개편과 임금피크제 도입의 필요성을 강조하고 있다. 정부의 구상은 공공기관 2단계 정상화 조치로 구체화되었는데, 그 내용은 임금피크제 도입 의무화, 성과연봉제의 전면 확대, 저성과자 퇴출제 도입 등이다. 하지만 공공부문노동조합들은 정부 정책에 대해 ‘공공부문 노동자의 임금을 깎고, 고용을 불안정하게 만들고, 공공서비스의 질 약화’를 가져오는 노동유연화 정책이라 비판하며 투쟁을 전개하고 있다. ‘60세 정년연장’ 법제화 이후 임금체계 개편 논란으로 촉발된 공공부문 노정갈등은 민간부문에 모범이 되어야 할 공공부문의 특성을 감안할 때 바람직하지 않다 할 것이다. 현재의 갈등은 세계 어느 나라보다 빠르게 진행되는 고령화의 도전 앞에 노사가 어떻게 새로운 전망을 공유하고 대안을 마련할 것인가라는 보다 근본적인 물음에 답을 찾기 위한 논의로 발전해야 한다. 즉, 고령화시대와 조응할 수 있는 고용관계, 임·직급체계, 경력개발, 작업환경, 노후대책 등 새로운 의제와 정책 개발이 절실한 상황이다.

이 글은 공공부문<sup>1)</sup>의 고령화 이슈를 노사관계 차원에서 검토해 보고자 한다. 글의 주된 관

\* 이 글은 박명준 외(2015), 『노동력 고령화에 대한 노사관계적 대응 - 양상과 과제』 보고서 제6장의 일부를 정리한 것이다.

\*\* 한국노동사회연구소 소장(roh4013@hanmail.net).

1) 공공부문은 ‘공무원과 공공기관’으로 구분할 수 있는데, 여기에서는 주로 공공기관을 대상으로 한다.

심은 다음과 같다. 첫째, 민간부문에 비해 공공부문의 인력은 고령화되었는가? 만약 그렇다면 공공부문의 인력 고령화에 따른 핵심 문제는 무엇이며, 이는 노사관계에서 어떻게 나타나고 있는가? 둘째, 정년연장 이후 도입된 임금피크제 및 성과형 임금체계의 확산 및 그 효과는 어떠한가? 이에 대한 노동조합의 대응과 결과는 어떠한가? 셋째, 고령화와 연동된 노사관계의 쟁점은 무엇이며 어떻게 나타나고 있는가. 인력의 충원 및 퇴출, 경력개발, 일하는 방식(노동시간, 고령자 직무 개발)의 새로운 모델은 나타나고 있는가? 글의 구성은 다음과 같다. 먼저 제II장에서는 공공기관의 인력구성 및 고령화 실태를 진단하고, 제III장에서는 고령화에 따른 공공기관 노사관계의 주요 이슈 및 쟁점을 살펴보고, 제IV장에서는 논의 내용을 요약하고 고령화시대에 조응하는 노사정의 과제를 검토한다.

## II. 공공기관의 인력 구성 및 고령화 실태

공공부문은 민간기업에 비해 고용이 안정되어 있다고 알려져 있다. 고용 안정성은 노동자에게는 안정된 일자리를 뜻하지만, 연공성이 강한 임금체계로 인한 인건비의 증가, 조직 내 승진 정체 등이 문제점으로 지적된다(김동배, 2015; 라영재, 2015). 먼저 공무원들을 보면, 2013년 말 현재 공무원의 평균연령은 43.2세로 5년 전 41.1세보다 2.1세 증가하였다. 연령대별 인력구성을 보면 40대가 317,501명(35.8%)으로 가장 많고, 30대 255,539명(28.8%), 50대 이상 251,025명(28.3%), 20대 이하 63,126명(7.1%) 순이다. 50대 이상의 비중이 2008년 20.4%에서 28.3%로 7.9%p 급증한 것이 특징이다. 이는 6급 이하 하위직공무원의 정년이 58세에서 60세로 연장된 효과로 이해할 수 있다(안전행정부, 2014).

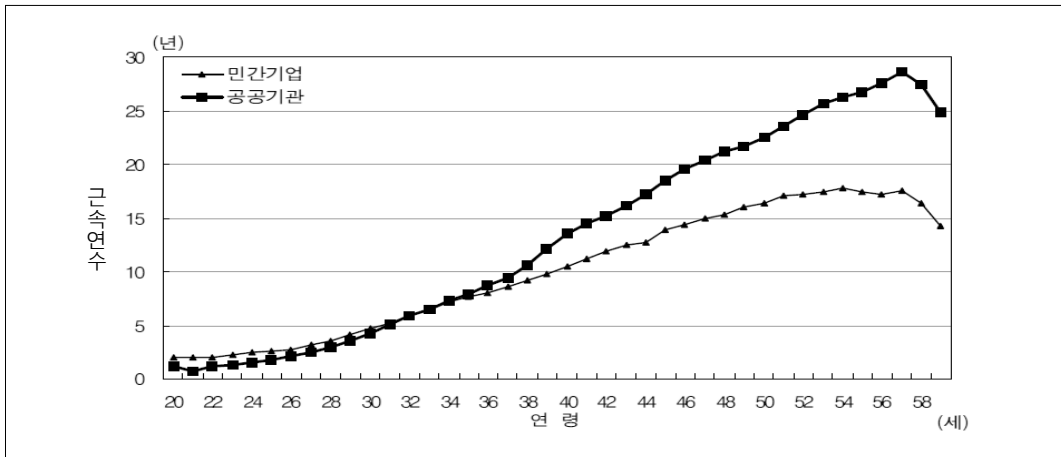
공공부문과 민간부문을 비교한 선행연구를 보면 공공부문의 강한 고용 안정성을 확인할 수 있다. 공공부문 가운데 먼저 공무원의 인력구성을 민간부문과 비교하면, 22~34세까지는 민간부문이 공무원보다 비중이 높게 나타나지만 38세를 기점으로 그 이후 연령대에서는 평균 3% 공무원의 비중이 높게 나타나고 있다. 공무원은 민간부문보다 늦은 입직을 보여주며, 60세까지 고용의 안정성이 뚜렷하게 나타나고 있다(주상영 외, 2014).

공공기관도 공무원과 유사한 인력구성을 보이고 있다. 국회예산정책처의 “공공기관 임금 현황 자료조사<sup>2)</sup>”를 통해 공공기관과 민간기업의 연령대별 근속연수를 비교해 보면 [그림 1]과

2) 이 자료는 2013년 5월 295개 공공기관을 대상으로 조사한 것으로, 2012년 1~12월 급여계산기간을 기준으로 임금 수준 및 인력 구성의 특징을 분석한 것이다. 조사표는 민간과 비교하기 위해 고용노동부의 고용형태별근로실태조사의 개인조사표 조사항목을 거의 그대로 사용하였다. 최종 조사 표본은 정규직 260,872명

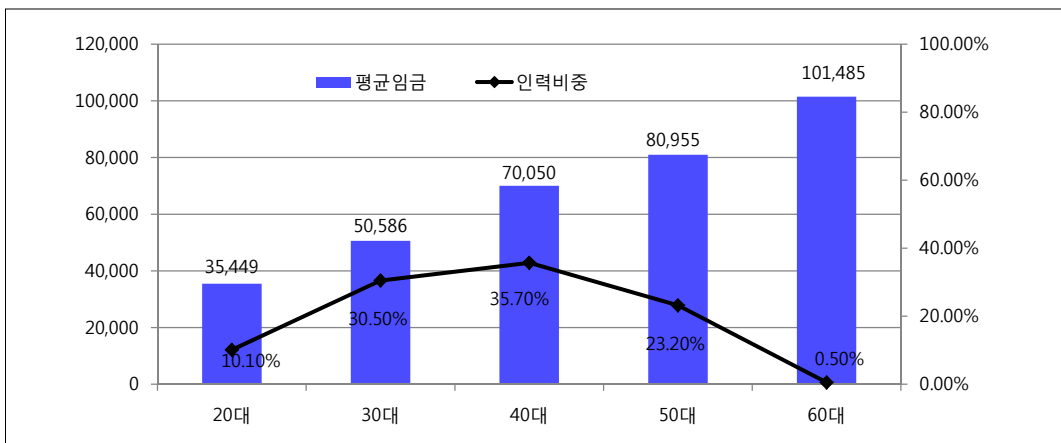
같다. 20세부터 34세까지는 민간부문과 공공기관의 근속연수는 엇비슷하거나 민간부문이 약간 높다. 하지만 35세를 기준으로 공공기관의 근속연수는 민간기업에 비해 급증하는 것을 확인할 수 있다. 20대에는 민간기업이 공공기관보다 근속연수가 더 길지만, 33세에 6.5년으로 양 부문의 근속연수가 동일해진 이후, 공공기관의 근속연수가 민간기업보다 길어져서, 퇴직 직전인 58세에 이르면 공공기관의 근속연수는 27.4년인데 비해 민간기업의 근속연수는 16.3년으로 공공기관보다 11.1년이 짧다(전수연, 2014). 공공기관의 인력 고령화와 함께 주목되는 것은 연령대

[그림 1] 공공기관과 민간기업 정규직의 연령별 근속연수



자료 : 전수연(2014).

[그림 2] 공공기관 정규직의 연령대별 평균임금 및 인력구성



자료 : 라영재(2015).

과 비정규직 84,048명 총 344,920명이다(전수연, 2014).

별 인력구성이 불균형하다는 점이다. 20~30대에 비해 40대 이후 인력 비중이 상당히 높다. [그림 2]에서 보는 것처럼 50세 이상의 인력이 전체의 23.7%를 차지하고 있다(라영재, 2015). 이는 상당수 공공기관들이 1980년대 말과 1990년대 초 설립되었고, 설립 초기 입사한 인력들이 현재 까지 상당한 비중을 차지하고 있는 결과로 판단된다.

<표 1>은 공공기관들의 정년 60세 도입 이후 2016년부터 정년 퇴직자 수를 추정한 것이다. 정년연장에 따라 2016년부터 2020년까지 약 9,010명의 퇴직자가 발생하게 된다. 공공기관들은 이제 본격적으로 고령화에 따른 인력관리 대책에 직면한 것이다.

<표 1> 향후 정년 퇴직자 수 추정

(단위 : 명)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
정년연장법 통과 이전	1,506	4,002	4,640	5,405	6,572	6,892	6,982	35,999
정년연장법 통과 영향	1,506	4,002	1,273	1,936	5,193	6,002	7,077	26,989
퇴직자 감소	-	-	3,367	3,469	1,379	890	-95	9,010

주 : 1) 정년퇴직자 추정은 현재 정년 60세 이하 직급만 대상으로 추정.

2) 기존 정년 60세 이하 근로자 중 2014년 기준 만 54세가 7,078명인데 2020년 정년퇴직자가 7,077명인 이유는 기존 정년 55세인 근로자 중 만 54세인 근로자가 2015년에 퇴사하기 때문임.

이상과 같이, 공공부문은 민간부문에 비해 근속연수가 높고, 그에 따라 고령자가 상대적으로 많은 것을 확인할 수 있다. 공공부문 인력이 민간부문에 비해 고령화 현상을 보이는 이유는 다음과 같다. 첫째, 공공부문은 내부노동시장의 특징을 갖는다. 내부노동시장의 특징은 최하위 직급에서 입직이 이루어지고 그 이후 위계적인 승진사다리에 따라 승진이 이루어지며, 정년까지 장기고용이 보장된다는 점이다(신광영, 2009). 공공부문의 사용자인 정부는 양질의 공공서비스 제공을 목적으로 공공부문 종사자들에게 좋은 근로조건과 고용의 안정성을 보장하게 된다. 이에 따라 민간부문과 같은 상시적 인력 조정이 발생하지 않으므로 특별한 경우를 제외하고는 입사하면 정년까지 고용을 보장받게 된다. 둘째, 외환위기 이후 공공기관의 신규인력 채용이 최소화되었다. 인력 충원을 적극적으로 억제했을 뿐만 아니라 필요한 인력을 비정규직 또는 아웃소싱을 통해 충원한 결과 신규인력은 상당히 억제되었다. 이 결과 30대 초반까지의 신규인력에 비해 고령인력의 비중이 높아졌다. 셋째, 공공기관노동조합의 효과이다. 2015년 현재 공공기관 316개 중 노동조합이 조직된 기관은 220개이고 노조조직률은 58.8%로 민간부문의 조직률인 9.1%와 비교하면 월등히 높다. 공공기관노동조합은 공공기관 종사자들의 고용안정의 버팀목으로 작용하고 있다. 넷째, 정부의 일관성 없는 주먹구구식 인력관리 정책의 결과이다. 특정 정권의 정치적 판단에 따른 국책사업 추진에 따라 이루어진 차등적 인력충원 및 배분 등은 공공기관의 인사관리의 자율성을 약화시키고, 인력운영의 무계획성을 노정하고 있다.

### Ⅲ. 고령화 쟁점과 공공부문 노사관계 변화

공공부문 인력의 고령화와 관련하여 제기되는 노사관계 쟁점은 다음과 같이 구분해 볼 수 있다. 첫째, 정년 60세 법제화와 연동된 ‘임금피크제’ 도입 문제이다. 둘째, 임금체계 개편으로, 현재의 연공급을 성과 및 직무중심으로 전환하는 것을 의미한다. 셋째, 고령근로자 확대에 대응하는 인사관리 시스템 마련이다. 고령자에 적합한 직무 개발, 승진적체 해소와 경력 개발 (career development) 등이 그 내용이다. 넷째, 노동조합의 역할 변화이다. 고령화의 진전에 따라 예전에는 동일 세대(및 직급)의 이익을 대변해 왔던 노조가 누구의 이익을 더 대변하는가라는 세대 간 이익 갈등 조종의 문제이다.

#### 1. 임금피크제 도입

##### 가. 정부의 임금피크제 권고안

기획재정부는 2015년 4월 23일 공공기관운영위원회를 개최하여 「공공기관 임금피크제 추진 방향」을 논의하였으며, 5월 7일 공공기관의 임금피크제 권고안을 확정하였다. 정부가 공공기관 임금피크제(이하, 임피제) 권고안을 마련한 데에는 정년 60세는 법률로 강제되지만 공공기관의 임피제 도입률이 낮았기 때문이다. 정부는 2014년부터 공공기관에 임피제를 권고하였으나 전체 316개 공공기관 중 도입기관은 56개로 도입률은 18%였다. 정부는 권고사항이었던 임피제를 모든 기관에 도입하기로 결정하였다. 권고안의 핵심은 “모든 공공기관에서 임피제를 도입하고, 절감된 인건비로 퇴직자 수만큼 신규채용을 늘려야 한다”는 내용이었다. 임피제를 단지 정년연장에 따른 인건비 감소 방안이 아닌 청년고용 확대와 연계하였다는 점이 특징이다. 정부는 공공기관의 임피제 의무 도입으로 2년간 6,700명의 신규 고용이 창출될 것으로 전망하였다.

공공기관 임피제 권고안의 세부 내용은 <표 2>와 같다. 첫째, 임피제의 대상은 모든 공공기관이며, 권고안에 따라 전 직원을 대상으로 도입하여야 한다. 직급별 정년이 상이하여 일부 직급만 정년을 연장하는 경우에도 전 직원을 대상으로 해야 하며, 임피제를 이미 도입한 기관 역시 권고안에 따라 제도를 수정·보완해야 한다. 둘째, 각 공공기관은 임피제 도입을 통해 청년 일자리창출을 위해 매년 신규채용 목표를 설정해야 한다. 신규채용 규모는 새롭게 정년을 연장하는 기관은 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분으로, 이미 정년이 60세 이상인 기관은 정년도래 1년 전 인원의 증가분으로 설정해야 한다. 셋째, 임금지급률과 임금조정기간과 관련

〈표 2〉 정부의 공공기관 임금피크제 주요 내용

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

자료 : 기획재정부 보도자료(2015. 5. 7).

하여, 임피제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임피제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 하기 때문에 임금지급률과 임금조정기간 등 임피제 세부사항은 기관의 연령분포, 임금체계 등을 감안하여 합리적으로 설계한다. 넷째, 각 기관에서는 매년 설정하는 임피제 관련 신규채용 규모만큼을 별도정원으로 반영한다. 다섯째, 임피제 대상자의 직무와 관련하여 해당기관은 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 한다. 여섯째, 임피제 대상자는 임피제 적용 전에 퇴직금 중간정산을 실시해야 하고, 임피제 기간 동안에는 연단위로 퇴직금 정산이 가능하다. 아울러 정부는 임피제를 도입한 기업이 청년을 고용할 경우 한 쌍당(임피제 대상자+청년 신규 채용자) 최대 연 1,080만 원까지 임금을 지원하는 내용의 ‘세대 간 상생고용 지원제도’를 도입 실시한다.

## 나. 공공기관노조의 임피제 대응 및 도입 결과

공공기관노조들은 임피제 도입에 반대하였다. 노동조합들의 반대는 임피제 그 자체에 대한 반대도 있었지만 조건부 임피제 반대로 보는 것이 더 합당하다. 정부의 주장대로 임피제 도입 효과를 높이려면 공공기관의 총액인건비가 증가되어야 하며, 청년고용 해소를 위해 노동시간 단축 및 비정규직의 정규직 전환 등이 중요하다는 점을 강조하였다.

하지만 노조의 강력한 반대에도 정부는 임피제 권고안을 수정하지 않았고 경영평가제도를 통해 공공기관의 임피제 도입을 압박하였다. 임피제 도입 여부를 경영평가에 반영하기로 하고, 제도 도입 여부, 임금 지급률 조정 등 제도 적합성, 조기 도입기관 가점부여 등 최대 3점(2점+가점 1점) 범위 내에서 차등 반영할 것이라며 공공기관노조를 압박하였다. 임피제 도입은 상반기까지 더딘 양상이었으나 9월 말을 기점으로 도입 기관들이 급증하였고, 12월 초에는 모든 공공기관에 도입되었다. 도입기관들은 평균적으로 퇴직 2.5년 전부터 임피제에 들어가며, 임금 지급률은 평균 1년차 82.9%, 2년차 76.8%, 3년차 70.2%이다. 또한 임피제 도입으로 절감된 재원을 활용한 2016년 신규 채용인원은 총 4,441명이다(기획재정부, 2015년 12월 6일 보도자료). 공공기관별 임피제 합의 내용이 공개되지 않아 임금삭감 비율, 임금피크 기간 등 기본 사항 이외에 새로운 직무 개발, 근로시간 단축, 임금체계 개편 등이 어떻게 이루어졌는가에 대한 세부 내용은 알려져 있지 않은 상황이다.

정부의 적극적인 정책 추진으로 공공기관의 임피제 도입이 마무리되었지만, 짧은 기간에 임피제 도입이 강제되면서 노사갈등의 심화, 제도 도입의 순기능 약화 등 적지 않은 문제점도 발생하였다. 첫째, 임피제 적용 대상 기관의 확실성이다. 각 기관별로 정년(55세부터 61세까지)이 다르게 운영되고 있었기 때문에 임피제의 수용성은 기관마다 큰 차이를 보였다. 일부 정부 출연연구기관들의 경우 이미 정년이 60~61세였기 때문에 임피제는 정년연장이 아닌 임금삭감 그 자체를 의미했다.<sup>3)</sup> 또한 일부 기관의 경우 전체 직원 중 임피제 대상 적용자의 비중이 너무 높아 청년신규채용 권고안에 맞추기가 사실상 불가능한 곳도 있었다. 둘째, 노정대화 창구의 미비로 노사갈등은 증폭되었다. 공공기관의 특성상 주요 정책은 기획재정부가 입안하지만 정책의 집행은 기관별로 수행된다. 정부가 일방적으로 정책을 결정하고 집행하는 구조여서 노동조합의 역할은 배제되거나 축소될 수밖에 없었다. 셋째, 임피제는 정년연장에 따른 단기 처방이었고 보다 본질적인 것은 고령화에 대한 노사의 대응전략 마련이었다. 대부분의 공공기관들은 임피제 도입에 따른 ‘임금 조정기간’ ‘임금 감액’ ‘신규 채용’ 등 기본 사항만 합의했을

3) “몇 개 공공기관지부를 제외하면 정년이 60~61세이다. 출연연이나 일부 준정부기관의 경우에는 IMF 환란을 빌미로 기존 65세였던 정년을 61세 이하로 강제로 단축했던 결과다. 따라서 정부는 임금피크제라고 말하지만 현장에서는 임금 강제 삭감일 뿐이다(2015, 공공기관노조 간부 인터뷰 결과).”

뿐만 아니라 임피제 대상자의 직무(업무), 직책 등 인사관리의 전체적인 방안 등에 대한 논의는 충분하지 않았다. 임피제 도입의 효과성을 높이기 위해서도 제도 도입에 따른 후속조치를 시급히 마련하여야 한다. 각 기관별 업무특성에 맞춰 고령자 적합 직무를 개발하는 한편, 고령자의 축적된 경험과 기술을 활용할 수 있는 성과평가 및 보상체계 등 후속 방안이 요구된다.

## 2. 성과연봉제 전면 확대 및 저성과자 퇴출제 도입

2015년 임피제 도입에 연이어 공공부문 전체에 성과형 임금제도 및 퇴출제가 도입되고 있다. 먼저 인사혁신처는 2015년 12월 ‘능력과 성과 중심의 인사관리 강화 방안’을 통해 재직기간에 따라 보수가 결정되는 경직적인 보수구조를 개선하고, 성과 중심 인사관리 강화와 연계해 합리적인 보상 문화를 마련할 방침을 발표했다. 이에 따라 일반직 4급 과장급 이상에만 적용되어 온 성과연봉제가 올해부터 일반직 4급 전체 및 5급을 비롯해 경찰·소방 등 특정직 관리자가까지 적용된다. 또한 기획재정부는 2016년 1월 『공공기관 성과연봉제 권고안』을 통해 성과연봉제 전면 확대 방침을 발표했다. 공공부문의 성과형 임금제도 도입은 저성과자 퇴출로 연계되는 점에서 공공부문노사관계의 최대 갈등 사안이 되고 있다.

### 가. 정부의 성과연봉제 권고안

정부가 2016년 1월 28일에 발표한 『공공기관 성과연봉제 권고안』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.

성과연봉제의 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%<sup>4)</sup>(±1.5%)로 확대하도록 하고 직급 간에는 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 3 참조).

4) 직급별 고성과 - 저성과자 기본 연봉 인상률 차등폭을 단순 평균하되, 최저 차등폭은 1%(±0.5%) 이상이다.



〈표 3〉 정부의 성과연봉제 주요 개편 방안

		현행	개편
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.

권고안을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, 정부는 성과연봉제의 확대시행을 통해 성과연봉제 확산으로 조직문화의 변화와 생산성 제고를 기대할 수 있다고 제시하였다. 즉, 성과에 따른 보수 지급으로 동기부여와 성과 향상이 가능하고 업무에 따른 공정한 보상을 기대하면서, 2014년 11월에 있었던 ‘공공기관 임금체계 개편 선호도 조사’(조세연구원, 2014)에서 직무 동기부여와 성과 향상에 적절한 임금체계로 성과연봉제 및 연봉제(56.3%), 호봉제(32.2%), 기타(8.4%) 순으로 답변하였다는 결과를 제시하고, 조직의 경영 목표와 개인별 목표의 연계 관리를 통해 조직 전체의 성과와 생산성 제고가 가능함을 주장하고 있다.

적용 대상을 보면, 기존의 2급 이상 간부직에서 최하위직급 및 기능직 등을 제외한 전 직원(통상 5직급 체계하에서 4직급 이상 직원을 의미)으로 확대하였으며, 구체적인 기관별 도입대상 등은 기관별 조직 및 인력 구조 등을 감안하여 결정하되, 기획재정부와 사전 협의하는 것으로 하였다. 아울러 성과연봉제의 구조는 원칙적으로 기본연봉, 성과연봉, 기타 수당으로 단순화하도록 권고하고 있는데, 이는 종전의 기본급, 고정적·일률적으로 지급되던 각종 수당 등은 원칙적으로 기본연봉으로 통폐합하고, 성과상여금(경영평가 성과급 포함) 등 평가결과에 따라 개인별 차등 지급되는 성격의 임금은 성과연봉으로 구성하며, 연차휴가보상금, 연장근로수당 등 일률적으로 지급되지 않는 법정수당 등은 기타 수당으로 구성하도록 하였다.

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 기본연봉은 다음 연도 이후에도 지속적으로 영향을 미치도록 “누적방식”으로 운영하도록 하였다. 기본연봉의 인상률 차등은 상하위 등급자 간 기본연봉 인상률의 차등 폭을 평균 3%p(±1.5%) 이상이 되도록 운영하는데, 이때 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 직급의 기본연봉 인상률 차등 폭이 최소 1%p(±0.5%) 이상

되도록 하였다. 기본연봉에 대한 평가등급은 <표 4>에서 보는 바와 같이 구분하되, 각 직급 내의 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 4> 기본연봉 인상률 결정방법 예시(α: 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).

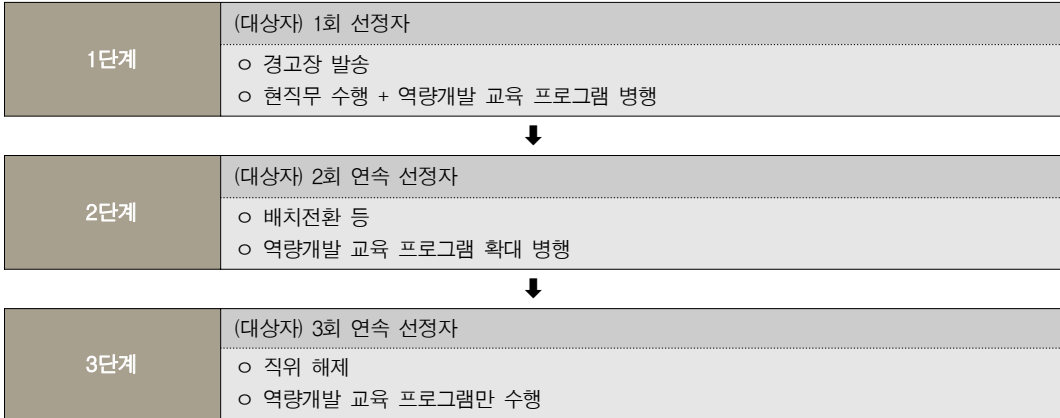
성과연봉을 보면, 우선 성과연봉의 비중은 총연봉 대비 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상이 되도록 설계하되, 차하위 직급 직원의 성과연봉 비중은 공기업은 20%, 준정부기관은 15%로 축소 운영이 가능하도록 하였다. 그리고 공공기관은 경영평가등급 “B”를 기준으로 성과연봉 비중을 설계하도록 하였다. 성과연봉의 차등 폭은 평가에 따라 개인·집단의 성과(업적)가 합리적으로 연동되도록 최고-최저 등급자 간 성과연봉 차등 폭을 최소 2배 이상으로 설정하되, 차등 등급 수는 5개 이상으로 하고, 등급별 인원(부서) 비율은 특정등급 인원이 전체의 50%를 초과하지 않고 최소 10% 이상이 되도록 정규분포의 형태로 설계하도록 하였다.<sup>5)</sup>

한편 정부는 2016년 3월 18일 ‘공기업·준정부기관 직원 역량 및 성과향상 지원 권고안’을 발표하였다. 권고안은 공정인사 지침(2016. 1. 22)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 3]과 같이 제시하고 있다.

권고안은 대상자 선정 시 ‘강제할당 방식의 상대평가를 통한 대상자 선정은 판례상 부당해고로 간주될 가능성이 높다’고 지적하고, ‘상대평가 방식을 채택하면서도 임의분포 형태 등 절대평가 방식을 보완하는 경우 평가의 합리성을 인정 받을 수 있다’고 제안하고 있다.

5) 정부의 권고안에는 성과연봉제 내용 외에도 권고사항으로 직무급 임금체계의 도입을 제안하고 있다. 이것은 직무가치 또는 직무수행 능력이 반영될 수 있도록 기본연봉에 직무급제 도입을 권장하는 것으로, 직무평가에 따라 동일 직급 내 3개 이상의 직무급을 설치하고 직무등급 또는 자격등급별로 직무급 수준을 차등하여 설계하는 것이다.

[그림 3] 3단계 관리방안 도입(예시)



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

#### 나. 공공기관노조의 대응 및 임금체계 개편 결과

공공기관노동조합들은 정부의 성과연봉제 전면 확대에 반발하며 저지 투쟁에 나섰다. 공공기관노조들은 성과연봉제는 종사자들의 동기 부여도 조직 경쟁력 강화 방안도 아니라고 주장한다. 공공부문 종사자의 입장에서 성과연봉제는 임금안정성의 파괴, 고용불안정의 심화, 노동강도의 강화, 서비스의 질 하락, 노동조합의 기능 무력화로 귀결된다고 판단한다.

공공기관 경영진들은 노동조합의 반대에 직면하자 우회 전략을 활용하였다. 임금체계를 변경하기 위해서는 노동조합의 동의가 필요하지만 노동조합의 반대로 단체교섭을 통한 동의는 어렵다고 판단하고 이사회 의결로 임금체계를 변경하였다. 그런데 현행 근로기준법 제94조 1항에서는 “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 규정하고 있어 노동조합의 동의를 얻지 못한 성과연봉제 도입은 법 위반 논란이 제기되고 있다.

기획재정부는 보도자료(2016. 6. 10)를 통해 도입 대상 120개 모든 공공기관에 성과연봉제 확대 도입을 완료하였다고 발표하였다. 하지만 노동조합들은 120개 기관 중 약 60개 기관에서는 ‘과반수 동의 없는 취업규칙 개정, 노사협의 과정에서의 불법 강요와 절차 미비’ 등이 있었다고 주장한다. 전체 120개 기관 중 약 절반은 노조와의 합의를 통해서, 그리고 절반은 노조의 동의가 없거나, 이사회를 통해 성과연봉제를 도입하였다.

임금체계 변동 과정에서 발생한 법률 다툼과는 별도로 공공기관 노사는 향후 협상을 통해

성과연봉제 도입에 따른 세부 절차와 기준 등에 대한 합의를 이끌어 내야 한다. 이때 간부직을 대상으로 실시되었던 성과연봉제의 선행 문제점을 시급히 보완해야 할 것이다. 대표적인 문제점으로 다음 세 가지가 지적되었다. 첫째, 임금 불안정성의 확대이다. 기본연봉의 차등은 임금 불안정의 원인일 뿐 아니라 누적 적용되어 그 폭이 갈수록 커졌다. 기본연봉의 격차 확대는 퇴직금의 격차로 연결된다. 간부직의 경우 전체 연봉 차등폭은 약 24% 수준에 이르고 있는데, 이는 비적용대상자가 7%인 것과 비교할 때 약 4배에 이른다. 둘째, 협력적 조직문화의 약화이다. 동일 업무를 수행하고 있음에도 개인 간 임금격차의 확대로 직원 간 상대적인 박탈감이 커졌다. 이는 조직 내 협력 및 협업의 훼손을 가져오는 위협이 되고 있다. 셋째, 평가기준 및 체계의 불합리성 문제이다. 성과연봉제의 성공적인 정착을 위해서는 개개인의 직무성과나 업적을 공정하고 객관적으로 평가할 수 있는 평가시스템 구축이 관건이다. 공공기관의 평가시스템은 형식적으로는 잘 구축되어 있으나 실제로는 ‘학연, 지연, 연고’ 등이 더 크게 영향을 미친다는 비판의 목소리가 제기된다.

### 3. 경력관리체계의 변화와 고용 및 근무형태의 다양화

정부의 인사관리 지침에 따라 공공기관들의 임직급체계는 동형화(isomorphism) 현상을 보이고 있다. 그러나 이런 유사한 인사관리정책 가운데서도 공공기관별로 특색 있는 정책이 나타나고 있다. 이는 공공부문의 획일적인 인사관리 정책의 관행을 깨는 사례로 향후 공공기관의 고령화의 이슈를 어떻게 해결해 나갈 것인가에 대한 시사점을 제공한다 할 것이다. 여기에서는 ‘직급체계의 변경 및 복수경력관리 체제’와 ‘고용 및 근무형태의 다양화’ 사례를 살펴본다.

먼저, 공공기관 고령화에 따른 조직 내적인 문제로는 승진정체와 단일 경력관리체제를 꼽을 수 있다. 성장기와 달리 저성장국면에 접어든 한국 경제의 상황을 고려할 때, 과거와 같은 공공기관 업무의 확장 및 조직 확대는 쉽지 않은 상황이다. 공공기관의 직급체계는 전통적인 직위 등급제<sup>6)</sup>를 갖고 있는데, 이는 고령화 추세와는 조응하지 않는다. 직위 등급제는 한 기업에 오래 근무하는 것이 유리한 제도이기 때문에 근속연수가 중요하고 직위와 근속연수는 곧 자신의 조직 내 신분이자 급여 수준을 결정한다. 따라서 직위 등급제는 장기근속을 유도하고 근로자들이 기업에 충성심을 갖게 하는 장점이 있다. 하지만 구성원들의 평균근속연수가 늘어나면서 자리도 동시에 늘어나야 유지가 가능하지만, 자리는 한정되어 있으므로 승진 및 인사 적체 현

6) 직위 등급제는 조직 내의 모든 구성원의 직위, 즉 신분적인 위계질서를 정하고 여기에 등급, 즉 직급을 부여한 것을 말한다. 직위(사원, 대리, 과장, 차장, 부장 등)는 직급에 대한 호칭의 성격과 자신의 자리에 대한 권한과 책임의 범위를 지칭하는 것이다. 이러한 직위에 1~5급의 급수를 부여한 것이 직급이며, 직위와 직급은 일대일로 정확하게 일치한다.

상이 일어나며 이로 인해 고직급자가 더 많아지는 인력 구조의 불균형 현상이 나타나고 인건비 부담이 증가하게 된다(유규창, 2014). 현재 공공기관은 ‘사원 - 대리 - 과장 - 차장 - 부장 - 임원’으로 승진하는 일방향의 경력 모형만이 존재한다. 모든 사람이 승진을 위해 경쟁하고, 승진에서 탈락한 사람은 비공식적 압력을 통해 퇴직이 강요된다. 이와 같은 부정적 요인을 해소하기 위해서는 인사관리 모델의 전환이 요구된다. 즉, 다양성과 유연성에 기반한 복선형 시스템 개발이다. 여기에서는 조직과 개인의 상생을 모색하고, 승진에서 탈락한 사람도 정년까지 역량과 적성에 맞는 직무 수행이 가능하도록 하는 것이다.

최근 인사혁신처<sup>7)</sup>는 공무원의 경력개발 관리를 과거 관리자 양성을 위한 단일체계에서 ‘통인재 · 창조인재 구분 관리 기반을 마련’하기로 하였다. 즉, 특정 분야 전문성을 쌓아가는 ‘통인재’와 보다 넓은 전문분야 내에서 유사업무를 섭렵하고 관리자로 성장하는 ‘창조인재’로 구분하는 것이다.<sup>8)</sup> 이를 위해 통인재(전문가형) · 창조인재(통섭형)에 맞게 계급 · 급여 · 승진 등 인사관리 전반을 차별화하여 적용하는 ‘Y자형 경력개발제도’ 도입기반을 마련할 방침이다. 최근 일부 공공기관에서도 복수 경력개발제도를 마련하여 고령자의 전문적인 능력개발을 촉진하는 사례가 확인된다. aT(농수산물유통공사)에서는 일반직과 전문인력 양성을 구분해 운영하고 있다. 즉, 순환근무를 통한 generalist와 교육훈련을 통한 specialist를 양성한다. 예컨대 신입직원을 인사부로 배치전환한 후 specialist로 양성하기 위해 공인노무사 자격증을 취득할 수 있는 교육훈련 기회를 보장하고 지원한다. 이는 인사팀만이 아닌 각종 자격증 취득과 연계되어 있는 경력개발제도이다.

다음으로 고용 및 근무형태의 다양화이다. 공공기관들의 업무는 일반 국민들에게 공공서비스를 제공한다는 점에서 강한 공공성을 갖는다. 그런데 공공기관이 제공하는 서비스의 독점성은 일반 국민들에게 미치는 효과가 커서, 서비스의 질을 높이는 것은 국민 모두의 관심사이다. 공공기관 서비스의 질을 높이기 위해서는 다양한 혁신이 필요하고 이에 걸맞은 근무시간 및 고용형태의 다양화가 필요하다. 특히 고령인력을 어떻게 활용할 것인가에 대한 전략적 인사관리 전략이 필요하다. 대표 사례로 근무형태 변경으로 일 · 가정 양립과 생산성 향상을 꾀한 A기관을 꼽을 수 있다. A기관은 충북으로 지방 이전하면서 일 · 가정 양립을 위한 다양한 근무형태를 노사간 6개월간의 논의 끝에 실시하고 있다. 그 내용을 보면 근무시간선택제(주 40시간 내에서 근무시간을 자율 조정), 시차근무제(출퇴근시간 자율 조정), 스마트워크센터에서 근무하는 제도 등이다. 지방이전에 따른 급격한 근무여건 변화에 능동적으로 대처하여 인재 이탈을 방지하고 직무만족도를 높이는 다양한 근무시간선택제를 도입하였다.

7) 관계부처 합동(2015. 1. 21), 「2015년 업무보고 : 국가혁신 분야」.

8) 여기서 통인재는 “예산통, 금융통, 재무통, 인사통 등 전문분야 연구 및 정책개발” 등을 의미하며, 창조인재는 “넓은 시야와 분석력으로 정책결정 등 관리자 역할”을 의미한다.

〈표 5〉 일하는 방식의 변화

		현행	개선방안
유연 근무제 활용 제고	시차 근무제 확대	시차출근형 탄력근무제 4개 유형 시행중 (유형) 출근시간 08:00~10:00, 퇴근 시간 17:00~19:00, 30분 단위	시차출근형 탄력근무제 유형 확대 출근시간 07:00~10:30, 퇴근시간 16:00~19:30, 30분 단 위로 운영 검토
	단시간 근무제	주당 15~35시간 범위에서 근무시 간 조정	기존 제도 유지·개선
	근무시간 선택제	-	주 5일 근무 및 주당 40시간 근무를 유지하되, 1일 근 무시간을 탄력적으로 단축 또는 연장 운영 실시유형의 선별·규격화 (예: 월금형) 대상자는 인사위원회 심의를 거쳐 선정
	재택근무제 도입	-	육아부담 직원 및 단기 프로젝트성 업무자를 대상으로 재택근무제 제한적 도입 단시간근무제 방식(인사위원회 심의)
	스마트 워크 센터 근무	미 실시 혁신도시 내 아파트 입주직 원 등 역출근자 편의를 위해 신청 사 인근 임시사무실 운영 중	안전행정부 운영 스마트워크 센터 근무 지방이전 후 별관 3층 서울 사무실 운영
생산성 높이기	회의시간 줄이기	-	회의시간을 1시간 이내로 단축 회의자료 공유 등 사전 준비 철저
	불필요한 일 줄이기	상시 제안제도 운영 (제안부문) 불필요한 일 줄이기, 업 무혁신, 고객만족 향상, 신규사업, 사업내실화, 기타 제안	현행 상시제안제도의 개선 및 활성화
	사무기기 최신화	PC 등 사무기기 부족분 또는 노후 기기에 대해 부정기적 구입 및 교 체	노후기기에 대한 사전조사를 통해 연도별 단계적 최신 화 계획 수립 및 시행
육아부담 나누기	남성, 기업 사회 분담	남자 직원 육아휴직 시행 중	남자직원 육아휴직 분위기 조성 및 활성화 이전기관 공동 어린이집 건립 추진

자료 : 한국조세재정연구원(2014).

그런데 대부분의 기관들은 기존의 고정된 인사관리의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 그 원인 중 하나로 정부의 공공기관에 대한 획일적 관리 및 통제가 지적된다. 이를 해소하기 위해서는 정부가 인력관리 정책에서 공공기관의 자율성을 일정하게 보장할 필요가 있다. 현재와 같은 정부의 공공기관에 대한 과도한 개입은 공공기관의 인사 혁신에 긍정적으로 작용하지 않고 있다. 또한 노정간 대화의 창구가 필요하다. 특히 고령화 이슈가 임금피크제 등 단기 이슈에 머무르지 않고 공공기관 종사자들의 새로운 직무개발, 임금체계 변화 등과 맞물린다는 점에서 정책 협의의 유용성은 한층 더 커진다고 할 것이다.

## Ⅳ. 맺음말 : 요약 및 함의

공공부문은 민간부문에 비해 높은 고용안정성을 보여 왔다. 공공부문은 정년제도가 잘 발달되어 있어서 고용 불안정을 특징으로 하는 사적부문과는 다른 고용관계를 보이고 있다. 또한 공공부문은 고용과 임금이 비시장적 규칙에 의해서 이루어진다는 점에서 내부노동시장이 강한 영역이다. 그런데 공공부문의 안정된 고용과 임금은 외환위기 이후 변화하기 시작하였다. ‘철밥통’으로 회자되던 고용의 안정성은 명예퇴직을 포함한 강제적인 인력구조조정으로 흔들리기 시작하였다. 또한 성과급제의 확대로 임금의 변동성이 점차 확대되는 추세를 보이고 있다. 하지만 역대 정부들의 강력한 정책 추진에도 불구하고 공공기관의 인사제도 및 임금체계 그리고 고용관행의 기본 골격은 변화하지 않고 있다. 정부는 공공부문의 시장화를 통한 급진적 변화를 꾀하고 있지만 노동조합의 반대와 저항으로 제도 변화는 크지 않다. 또한 공공부문의 서비스가 갖는 공공성은 시장주의적 인사관리정책이 공공부문에 적합하지 않다는 반대에 직면해 있다.

공공기관의 고령화에 대한 공공기관 노사의 대응 및 결과를 살펴보면 제도적 지체 현상이 발생하고 있다. 이를 해소하기 위한 노사의 전략은 기관마다 차별성을 갖고 있다. 임금피크제 대응을 보면 전면 반대의 입장과 제한적 수용 그리고 혁신적 수용으로 구분된다. 이를 도표화하면 <표 6>과 같다. 그렇지만 공공부문의 사용자가 정부이고 공공기관의 인사정책이 획일적으로 관리 통제된다는 점에서 기관별 차이는 본질적인 차이로 보기는 힘들다.

<표 6> 공공기관 고령화에 대한 노사의 대응

	과거 대응 전략 및 성과	현재 대응 전략과 성과
사용자	- 민간기업 따라하기 * 신공공관리(new public management)의 도입	- 비용절감식 단기 대응 (임금피크제 도입 등)
노 조	- 소극적 수용 및 전투적인 저항으로 양분화 * 공공부문 고립 및 정부 정책의 관철	- 노조의 선택적 적응 (반대, 수용, 혁신 등)
성 과	- 공공부문의 축소(인력 감축, 복지 삭감) * 퇴직금누진제 폐지, 정년 단축	- 청년고용 확대를 명분으로 한 임금피크제의 도입
한 계	- 내부노동시장의 기반인 연공형임금제도, 고용안정성 유지	- 제도적인 지체와 노사갈등 심화

요약하면, 공공기관은 고령화에 조용하는 인사 조직관리 시스템을 갖추지 못한 상황이다. 이런 조건에서 정부의 임금체계 개편 등 정책 추진을 둘러싸고 노사갈등만 심화되고 있다. 근

본적인 처방전이 마련되지 않으면 공공기관의 인력구조 및 승진체계 그리고 임금체계는 갈수록 많은 문제점을 노정할 수밖에 없다. 이를 해소하기 위한 노사 주체들의 보다 적극적인 노력이 경주될 시점이다. 이의 해소방안으로 몇 가지 정책 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 임금체계의 개편이다. 공공기관의 임금체계는 연공급으로 근속연수가 임금에 미치는 영향이 대단히 크다. 연공급은 고용안정성이 높은 기관에서는 고임금, 고연령화의 문제를 낳게 된다. 이의 해소를 위해서는 직무 가치를 기반으로 한 직무급 임금체계를 적극적으로 고려하는 한편, 신규직원들의 임금수준을 높이고 고령자의 임금상승 커브를 완화하는 노력이 필요하다. 기본급에서 연공성을 탈색하는 원리는 기본급의 결정이나 인상을 개인적 속성인 근속연수나 연령이 아니라 담당 직무나 역할의 크기에 의해 결정하는 것이다. 특히 공공기관 간 동일 직무에 대한 임금수준을 평준화하기 위한 노력이 경주될 필요가 있다(김동배, 2014).

둘째, 경력 개발 모형의 다변화이다. 전통적인 경력에서는 ‘사원-대리-과장-차장-부장-임원’으로 승진하는 일방향의 경력 모형만이 존재한다. 조직이 성장할 때는 전통적인 승진사다리 모형이 잘 작동하지만 그렇지 못하면 승진체제 현상이 발생한다. 이를 해소하기 위해 기업들은 직위와 직책의 분리를 추진하였다. 팀제도 또한 승진의 문제를 해결하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 그러나 이들 방법은 근본 해결책이 아니며, 결과적으로는 조직관리에서 심각한 문제를 야기하게 되었고, 고령인력들이 기업의 부담이 된 이유이기도 하다. 프로틴 경력(protean career) 모형이 성공적으로 정착하기 위해서는 일방향의 경력 모형에서 탈피하여 근로자에게 다양한 경력의 옵션이 제공되어야 한다(방하남·어수봉 외, 2012).

셋째, 업종별 정책협의 틀의 구축이다. 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 노동간 정책협의를 통해 사전 조정하고 협의하여 추진하는 것이 그 효과를 높일 것이다.

넷째, 인사관리의 혁신이다. 공공기관의 서비스 질을 높이고 강화하는 것이 공공부문의 핵심 과제이다. 이를 위해 적정 인력 충원 및 교육훈련 그리고 고령화에 조응하는 인사관리 체계를 마련할 필요가 있다. 여기에는 노동시간의 단축, 교대제의 개편, 작업환경의 개선, 주말노동을 통한 서비스 제공 등이 검토될 수 있다. 단, 고용형태와 근무형태의 다변화가 근로조건의 저하로 연결되지 않은 창조적인 인사혁신 전략이 뒷받침되어야 할 것이다.

다섯째, 노동조합의 고령화 정책 개발이다. 공공기관의 고령화 추세에 따라 노동조합의 역할도 과거 ‘임금, 근로조건’ 개선에서 고령친화적 작업환경, 교육훈련, 직급제도 및 임금체계의 변화 등이 요구되고 있다. 하지만 노동조합 활동은 기업 내 정규직노동자에 한정되어 퇴직 전후 노동자에 대한 관리 및 조직화에 대해서는 관심을 기울이지 못하고 있다. 산별노조의 경우



다수의 퇴직자들의 취업알선, 직업훈련 등에 대한 선도적인 역할 등이 요구된다.

물론 고용노사관계 및 인사관리는 급격한 변화가 쉽지 않은 조직 관성(organizational inertia)을 띤 대표적인 영역이다. 하지만 공공부문은 어느 부문보다도 정책의 파급효과가 크다. 고령화에 대응할 수 있는 고용노사관계의 정책개발 및 협의 그리고 실천이 갖는 의미는 민간부문을 선도하는 점에서 그 의미가 크다 할 것이다. **KLI**

### [참고문헌]

공공기관 알리오 홈페이지, <http://www.alio.go.kr>

기획재정부(2015), 「2단계 공공기관 정상화 추진방향」.

\_\_\_\_\_ (2016), 「성과연봉제 권고안」.

김동배(2015), 「공공부문 임금체계 개혁과 노사관계」, 『노동리뷰』 2015년 6월호(통권 제123호), 한국노동연구원.

김선수(2015), 「임금피크제 도입을 위한 취업규칙 변경 관련 행정지침」, 『개정 국회법과 고용노동부의 행정지침 국회 토론회』, 자료집, 김영주·윤후덕·장하나 의원 주최.

노광표(2012), 「공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색 - 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀 -」, 『산업노동연구』 제18권 2호.

노광표·임상훈·박용철·우상범(2014), 『공공기관 정년연장에 따른 임금체계 모델 개발 연구』, 전국공공노동조합연맹 연구용역보고서.

라영재(2015), 「공공기관의 정년연장과 임금체계 개편 방향」, 경제사회노사정위원회 발표논문.

류성민·노용진·이영면(2008), 『공공기관 임금체계 개선방안-인력 고령화에 대응하는 임금체계』.

박희준(2014), 「정년 60세 시대의 인력운용」, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 하자』, 호두나무.

방하남·어수봉·유규창·이상민·하갑래(2012), 『기업의 정년실태와 퇴직관리에 관한 연구』, 한국노동연구원.

신광영(2009), 「공공부문 임금 결정에 대한 연구」, 『한국사회학』 제43집 5호.

안전행정부(2014), 『공무원 총조사』.

유규창(2014), 「정년 60세 시대의 직급 및 승진체계 개선방안」, 『정년 60세 시대 인사관리 이렇게 하자』, 호두나무.

- 이병훈(2014), 『법정 정년연장에 따른 노사갈등 이슈와 정책과제』, 『산업관계연구』 제24권 제 1호.
- 이수영(2011), 『Mission Impossible? 공무원 성과급의 이상 조건과 현실 상황의 괴리 분석』, 『한국인사행정학회보』 제10권 제3호.
- 전수연(2014), 『공공기관과 민간기업의 임금비교분석』, 『국회예산정책처 사업평가현안분석』 제51호.
- 주상영 외(2014), 『2014 민·관 보수수준 실태조사』, 인사혁신처 정책연구보고서.
- 한국조세재정연구원(2014), 『2014 공공기관 우수경영사례집』, 기획재정부 공공정책국·한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 황선자·정경은·이철(2014), 『고령화시대의 고용정책 - 중장년 인적자원개발을 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.

월간 노동리뷰

2016년 8월호