

| 회의체 위원장에게 듣는 사회적 대화 |
[인터뷰] 이병훈 공공기관위원회 위원장

공공기관의 지속가능한 발전을 위한 첫 돌

노동이사제·직무 중심 임금체계 도입

참여형 운영과 임금제도 개편의 시작

1기는 기본합의, 후속논의 이어갈 2기 과제 남아

정다솜 <참여와혁신> 취재기자



지난해 11월 18일 공공기관위원회(이하 공공기관위)가 공공기관의 임금 체계를 직무 중심 임금(보수)체계로 개편해나가고 노동자의 경영 참가를 위한 노동이사제를 도입하는 내용이 담긴 ‘공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의’를 발표했다. ‘참여형 공공기관 운영’과 ‘지속가능한 공공기관 임금제도’라는 구조적 변화를 예고하는 합의였던 만큼 노동이사제에 반대하는 경영계와 정부 중심의 임금 체계 개편을 우려하는 노동계의 반발이 있었다.

“사실 쉽지 않은 과정이었다”고 지난 대화를 떠올린 이병훈 중앙대학교 사회학과 교수는 2019년 11월 공공기관위 출범 1년 전 논의 의제 세팅 단계부터 결합해 위원장으로서 노정 간 대화를 이끌어 합의문을 도출했다. 이병훈 교수는 이번 합의를 “노동이사제라는 참여형 공공기관을 위한 제도 기반을 마련하고, 직무 중심 임금체계라는 지속가능한 임금체계로 전환의 첫 돌을 놓았다는 점에 의미를 두고 싶다”고 말했다.

2019년 11월부터 1년간 공공기관위원회 위원장으로 임기를 마쳤다. 소감은?

경사노위의 업종별 위원회 중 하나로 공공기관위원회가 사회적 합의라는 성과를 만들어내 다행이다. 지난 1년이 헛되지 않았다는 느낌이다. 이번 합의까지 사실 쉽지 않은 과정이었다. 위원회 구성원 모두가 수고하고 애쓴 결과다.

공공기관위의 논의를 총평하자면?

공공기관위는 출범 전 약 1년간 위원장 제의를 받은 나와 기획재정부, 노동계와 머리를 맞대고 어떤 의제로 논의할지 준비했다. 논의 끝에 ‘참여형 공공기관’과 ‘지속가능한 임금제도’라는 키워드가 나왔다. 두 가지 의제를 가지고 공공기관 노정이 발전적으로 논의해 노동이사제라는 참여형 공공기관을 위한 제도 기반을 마련하고, 직무 중심 임금체계라는 지속가능한 임금체계로 전환의 첫 돌을 놓았다는 점에 의미를 두고 싶다.

공공기관 임금 체계를 직무 중심 임금체계로 개편해 나간다는 내용을 합의문에 담기까

지 노정 간 주요 쟁점은 무엇이었나?

직무 중심 임금체계를 노동계가 받느냐 안 받느냐였다. 대화 과정부터 짚어 보자면 회의를 3개의 라운드로 나눠서 풀어나갔다. 1라운드에선 의제별 전문가가 발표하고 대화 주체들이 토론을 통해 공통의 이해를 만들 수 있는 세미나 형식으로 진행했다. 2라운드는 공유한 내용을 바탕으로 논의를 쟁점화하는 단계였다. 이때부터 노정이 요구안을 공식적이고 분명하게 밝혔다. 3라운드는 각 쟁점을 조율해 합의문까지 이끌어가는 과정으로 보면 된다.

1라운드까진 사실 노동계가 입장을 밝히지 않았다. 오히려 왜 직무 중심 임금체계를 도입해야 하냐는 식의 분위기를 깔았다. 그러다 2라운드에서 노동계가 직무 중심 임금체계 도입 전제조건으로 6가지를 제시하며 대화의 문을 열었다. 2라운드에서 노동계가 대화를 틀어 닫았으면 진행이 안 됐을 텐데 조건부지만 노동계가 논의하겠단 입장을 밝히면서 이야기가 본격화될 수 있었다. 노동계가 제시한 6가지 조건은 생애총임금은 변화가 없을 것, 한국의 현실을 고려할 것(호봉제 성격 가미), 임금체계 개편 시 노조 참여 보장, 단기적인 성과를 지양하고 장기적으로 접근할 것, 강제적 개편 배제, 성과보상체계 확대 지양 등이다.

대화 과정에서 경사노위 밖 민주노총의 의사도 확인하려는 노력도 있었다고.

내가 이번에 색다르게 시도한 부분이다. 우리나라 사회적 대화의 역사를 거슬러 올라가면 1996년 출범한 노동관계개혁위원회부터 여러 문제가 많이 지적되어 왔지만 그중 핵심을 꼽으라면 반쪽의 사회적 대화, 반쪽의 사회적 합의가 있다.

현재 경사노위도 노동계를 중심으로 보면 한국노총만 들어왔고 민주노총은 밖에 있다. 여기서 두 가지 측면에서 문제가 발생한다. 우선 대화 과정이다. 밖에서 계속 비판하거나 문제를 제기하면 안에 있는 사람들도 제대로 대화나 합의를 끌어낼 수 없다. 어렵게 합의를 한다더라도 밖에서 계속 거부하면 합의 효과가 반감된다. 다른 하나는 합의 이행 과정에서 문제다. 사회적 합의 이행은 현장에서 이뤄진다. 그런데 현장에서 한국노총 산하 조직이 왜 우리만 합의를 이행하냐는 식으로 반발할 수 있다. 그래서 초반부터 민주노총과 한국노총이 공동위 차원

으로 들어오면 현장 구속력까지 갖춘 사회적 대화를 만들 수 있지 않을까 기대했는데 유감스럽게도 민주노총이 경사노위 불참을 선언했다.

그럼에도 양대노총 공대위라는 기구가 여전히 존재했다. 공대위에서 민주노총을 포함해 의견을 모아오면 공식적으로는 반쪽이지만 실질적으로는 온쪽의 합의를 이끌어냈으면 좋겠단 바람이 있었다. 그래서 전례 없는 추가 세미나 방식을 시도해봤다. 경사노위법에 특정 정책 현안 이슈에 관해 필요하면 세미나를 운영할 수 있단 내용을 확인했다. 그래서 한국노총과 정부 측에 이해를 구하고 민주노총까지 참여한 추가 세미나를 진행해봤다. 민주노총뿐만 아니라 임금 정책을 담당하는 몇몇 공공기관 대표, 지방공기업협의회 전문위원 등도 포괄했다. 약 20명에 달하는 여러 이해당사자가 모여 세미나를 두 달가량 진행했다. 논의 과정에서 나온 다양한 의견들이 임금체제 논의 과정에서 중요한 근거로 활용됐다. 이 같은 시도가 이번 대화의 중요한 토대가 됐다고 생각한다.

본격적 논의 과정은 어땠나?

기획재정부 측에선 기관 특성 반영, 노사합의·자율, 단계적 도입을 직무 중심 임금체제 합의의 원칙으로 이야기했다. 정부의 원칙도 중요하지만 노정 간 합의를 바탕으로 직무 중심 임금체제를 진행하려면 노동계가 여러 우려사항을 모아온 내용을 바탕으로 풀어가야 한다. 이런 합의가 이뤄져야 현장에서 기획재정부가 임금체제 개편을 추진할 수 있는 정당성을 얻을 수 있다. 그래서 대화 과정은 노동계가 제시한 6가지 조건을 두고 하나씩 풀어나가는 과정이었다. 그 결과 합의문에서 “획일적·일방적 방식이 아닌 기관별 특성을 반영하여 개별 공공기관 노사합의를 통해 자율적·단계적으로 추진한다”는 문구였다.

이번에 나도 공공기관위 1기만으로 끝낼 순 없다고 생각했다. 특히 임금체제 개편은 위낙 거대한 역사적 프로젝트다. 그래서 사회적 대화는 계속 필요하고 후속논의에 대해 “지속가능한 공공기관 임금제도 관련 후속논의를 위한 노·정 대화를 지속한다”는 내용 담아냈다. 짧은 문장이지만 정부와 노동계가 각 조직 차원에서 동의를 구해야 하기에 문구 하나하나 조율해가는 시간이 한 달 넘게 걸렸다.

그런데 민주노총은 이번 합의가 양극화한 임금격차를 해소할 원칙적인 방향성을 제시하지 못했고, 기업별 임금 격차 해소 방향을 담지 못한 점 등을 우려하며 “합의를 인정할 수 없다”고 반발했다.

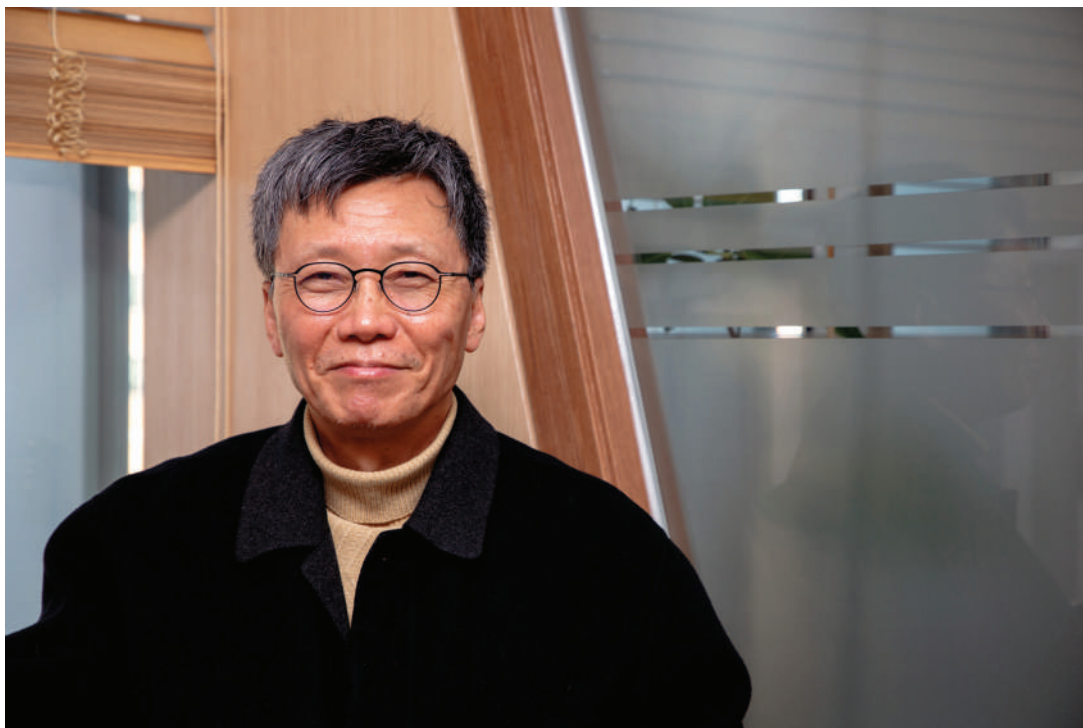
공공기관 간 임금격차는 상당히 큰 문제고 세미나에서도 언급됐지만 대화 테이블에서 충분히 다루지 못한 건 사실이다. 해당 내용을 가장 강하게 주장한 주체가 민주노총이었다. 민주노총이 정식 위원으로 참여하지 못하다 보니 해당 내용을 제대로 다루지 못했다. 또한 기본 합의 문구 작성을 두고도 공공기관위에서 한 달여를 씨름한 상황에서 이전에 제대로 논의되지 못한 공공기관 간 임금격차 의제를 최종 합의문에 반영하기 어려운 현실적인 문제도 있었다. 이 부분은 공공기관위 2기 이후의 숙제가 되지 않을까 싶다.

공공기관위는 또한 임금피크제의 문제점을 시정하기 위해 ‘임금피크 인력운영 등 제도 개선 방안 마련을 위해 노력’하기로 합의했다.

임금피크제는 1,2 라운드를 거치면서 노동계는 폐지를 요구할 만큼 제도의 부작용과 문제점이 많아 실효성이 없다고 주장했다. 반면 정부는 일자리 문제 등 임금피크제를 도입했던 취지는 살아있기에 폐지할 수 없고 문제가 있으면 보완하겠단 입장이었다. 위원장으로서 보자면 직무 중심 임금체계에 관해선 노정이 기본 합의를 이룬 반면 임금피크제는 서로 간극이 있었던 것 같다. 그래서 추후에 임금 논의를 계속하면서 임금피크제의 실태를 더 파악해보자는 식으로 이야기가 정리됐다. 한편으론 이런 측면도 있다. 공익위원 한 분이 이런 표현을 했다. ‘직무급제가 일출하면 임금피크제는 일몰할 수밖에 없다’. 임금피크제는 연공형 호봉제 임금체계 문제를 보완하기 위해 도입된 제도라, 직무 중심 임금체제로 본격 전환하면 임금피크제 문제는 줄어들 수밖에 없다는 뜻이다.

‘지속가능한 공공기관 임금제도’ 합의 결과를 어떻게 보나?

한국 노동시장에서 연공형은 임금체계의 기본 원리처럼 작동돼왔다. 이 가운데 공공기관



위에서 직무 중심의 임금 체계, 즉 일의 가치를 다시 산정하는 방식이 사회적합의로 이뤄졌다면 매우 중요한 지점이다. 이번 합의가 현장에서 제대로 이행되고 현실화되면 노동시장에 주는 영향이 어마어마할 것이라고 예상한다. 또한 이런 변화를 위해 일 중심의 인력 양성, 배치, 승급 등 조직 문화나 기관의 운영원리 등도 크게 달라져야 한다. 그래서 후속논의가 중요한 거다.

공공기관 노동이사제 도입을 위해 국회에 법 개정을 건의하는 데 합의하기까지 노사 간 견해 차이는 어느 지점에서 드러났나?

이번 합의 내용이 공개되면서 민간 시장에서 우려가 나오고 정치권에서 논란이 되긴 했지만 공공기관위 내에선 이견이 크게 없었다. 노동계는 꾸준히 노동이사제를 원했고 정부도 국정과제니까 제도 도입에 대해 이의를 제기하지 않았다. 다만 세부적 논의, 어떤 내용이 담보돼야 하는지까지 들어갔으면 갈등이 발생했을 수 있다. 합의문 발표 이후 구체적인 내용이 안 담

겼단 피드백도 받았다. 그 지점은 공공기관위 논의 과정에서 입법권을 가진 국회에 세부 내용까지 답아서 이야기하는 건 맞지 않다는 인식이 깔려 있었다. 국회에 입법 요청 의사를 전달하는 식으로 의견이 모여 큰 이견이 없었다. 노동이사제에 관해선 조속한 합의를 이룰 수 있었다.

특히 노동이사제 추진 과정에서 정부는 참관제, 노동계는 노조 추천 사외이사 방식을 원하는 가운데 노동계가 참관제 방식도 반겼다고 해서 논의가 원활하게 진행된 측면도 있다. 노동이사제가 도입되기 전까진 노동계가 일정 기간 참관제를 현실적으로 수용하겠단 의미다. 다만 노동계가 이사회에서 참관뿐 아니라 발언 기회도 달라고 요구해서 막판에 실랑이가 있었다. 이는 기재부가 단독으로 정하긴 어려워 유관 부처에 의견을 수렴하는 과정에서 일부 부처에서 부담스럽단 목소리가 나왔던 모양이다. 그래서 이번 합의문에 “의장 허가 시 의견 개진이 가능토록 한다”는 조건부 내용이 담겼다.

경영계에서는 공공기관 노동이사제 도입이 민간부문으로 확산할 가능성을 우려하고 있다. 민간기업에 노동이사제를 도입할 경우 기업 경영이 강성 노조에 휘둘릴 수 있다는 건데, 이런 우려에 대해선 어떻게 생각하나?

예상했다. 경영계에선 경영권을 놓칠 수 없단 거고, 노동계에선 이해당사자로서 근로자대표가 왜 경영에 대해 말을 못하냐는 거다. 내 소신은 노동계의 입장이 맞다. 유럽 등 선진국에서 이미 노동이사제를 하고 있다. 개인적 바람으론 입법 과정에서 국회, 특히 정부여당이 단순히 공공기관 노동이사제가 아니라 하나의 거버넌스 차원에서 접근했으면 좋겠다. 공공기관을 중심으로 현 정부가 강조하는 노동을 존중하면서 한국 경영시스템이나 산업에 어떤 변화를 미칠지에 대해서다. 노동이사제의 경제·사회적 의미를 충분히 인식해 당론 차원으로까지 정리했으면 한다. 당론을 바탕으로 단일한 입법안이 제시되고 야당과 협상을 거치면서 조속한 입법 과정을 거치기를 요청하고 싶다.

대화는 쉽지 않다. 위원장으로 공공기관위 ‘사회적 대화’를 이끌며 견지했던 원칙은 무엇

인가?

대화 테이블에서 목표가 엉키고 우왕좌왕 할 때마다 자주 했던 말이 있다. 9부 능선, 9.5부 능선, 9.9부 능선이란 표현을 특히 막판엔 많이 썼다. 우리 목표가 저기 앞에 있으니 어디까지 왔는지 돌아보면서 계속 올라가자는 뜻이었다. 교착 상황이지만 ‘여기서 굴러 내려갈래?’ 이런 식으로 나 스스로도 계속 되뇌고 구성원들에게 각인시키고 확인하면서 대화를 끌어올렸다.

다른 하나는 사회적 대화 기구에 오래 전부터 참여하고 공부해온 입장에서 말 그대로 이 자리에 참여하는 사람들이 원없이 이야기하고 또 상대방 이야기를 원없이 경청하는 과정을 중요하게 생각했다. 이런 측면에서 서로 지나치게 과열되거나 상대를 무시하는 식의 발언이 나오면 상황을 냉각시키기 위해 주의를 주기도 하고 서로 접점을 찾아낼 수 있도록 분위기를 이끌어내는 데 주력했다. 노정도 자기 이야기만 하고 등 돌리는 것이 아니라 서로 들어주려는 과정을 거치다 보니 이번 결과가 나왔다고 본다. 공익위원 세 분(이상민 한양대 경영대학 교수·이원희 한경대 행정학과 교수·이종선 고려대 노동문제연구소 부소장)과 구미현 경शन노위 전문위원도 정말 역할을 잘해줬고 노고에 감사드린다.

앞으로 공공기관이 좋은 일자리 창출을 위한 선도적 역할을 하기 위해 더 필요한 변화는 무엇이라고 보나?

공공기관에 중요한 것은 무엇보다 공공성이다. 공공기관은 국민을 위해 만들어지고 존재하는 것이다. 그 본연의 역할을 다하는 것부터 출발해야 한다. 예를 들어 한국전력공사가 추구하는 공공성이 국민에게 전력을 안정적으로 값싸게 공급하는 것이라면 그걸 제대로 해야 한다. 다만 이러한 공공기관의 역할은 기본이다. 전력을 생산하는 과정에서 비정규직을 과도하게 고용하거나 산업재해가 발생해선 안 된다. 한발 더 나아가 공공기관이 수행할 수 있는 능동적 사회적 역할에 대해 고민해야 한다. 공공기관이 기본적인 공공성을 이행하는 과정에서 소득격차, 비정규직 문제, 노동안전 문제 등 한국사회의 고질적인 문제들을 풀어나가는 식으로 능동적 공공성을 추구하는 역할도 필요하다고 생각한다.