

연구보고서

정부투자기관 임금제도 조사연구

- 임금가이드라인을 중심으로

1996. 4.

정부투자기관노동조합연맹(FGICLU)
한국노동사회연구소(KLSI)

가이드라인 철폐로 민주·자율·참여적 노사관계 정착이 앞당겨지길

먼저 어려운 조건에서 흔쾌히 연구의뢰를 수락하고, 연구활동을 진행해 주신 <한국노동사회연구소> 김금수 소장님과 연구진 모두에게 감사드립니다.

그간 현실은 숨겨둔 채, 정부정책의 정당성만을 옹호하는 연구들이 화려하게 포장되어 난무하는 속에서 우리 정부투자기관 노동조합들이 겪었던 어려움은 한두가지가 아니었습니다. 이들 연구결과들은 정부의 임금가이드라인을 비롯한 노동조합 통제정책을 변호하고, 현실의 개선을 요구하는 조합원들의 열화와 같은 요구를 묵살해 왔습니다.

우리 모두가 확신하고 있는 바와 같이 임금가이드라인은 결코 타당한 정책일 수 없습니다. 지난 5-6년 사이, 민간기업에 종사하는 직원들과 우리 사이에 넘을 수 없는 강처럼 벌어져온 임금격차는 더 이상 숨길 수 없는 현실입니다. 더구나 우리는 정부투자기관 노동조합을 ‘개혁 대상’이라고 치부하는 정부와 관료, 공사 경영진들의 독선적 태도를 통해서 본능적으로 이를 알고 있습니다. 이러한 우리의 판단을 구체적인 실태에 관한 조사연구를 통해 확인하고, 이론화한 연구결과를 오늘 우리가 접하게 됩니다.

우리는 이번 연구 결과가 우리의 사소한 이기적 요구의 산물이 아니라, 정부투자기관의 노사관계를 정상화하고, 우리의 직장이 자율이 숨쉬는 민주적 일터로 변화되기를 바라는 절실한 바람의 산물임을 확신합니다.

아무쪼록 이번 연구 용역이 재경원의 통제속에서 차이를 분열로 확대해온 정부투자기관 노동조합 간 단결과 연대의 새로운 출발점이 되기를 진심으로 기대합니다.

1996. 4. 9.

정부투자기관노동조합연맹 위원장 장 대 익

공공부문에 민주적 노사관계가 정착되기를

공공부문 노사관계는 민간부문과는 달리 노동권에 대한 제약이 많습니다. 일례로 아직도 공무원들은 극히 일부를 제외하고는 단결의 권리조차 부정당하고 있는 실정이며, 노동3권이 인정되는 여타 부문의 경우에도 교섭권이나 쟁의권은 크게 제약받고 있습니다.

정부투자기관의 노사관계에서도 이는 마찬가지입니다. 노동3권은 형식에 지나지 않고, 예산편성지침을 통한 임금억제, 공익사업규정에 따른 쟁의권 제한 등이 노동자들의 기본 권리를 침해하고 있습니다. 게다가 최근 들어서는 공공부문 전반에 대한 구조개편 작업이 진행되면서 정부가 공공부문 노동자들의 고용조건과 노동조합활동을 위협하고 있습니다. 정부투자기관과 출연기관에 대한 전임자축소방침의 강행은 그 대표적인 예일 것입니다.

이러한 제약과 통제에 대해 공공부문 노동자들은 그 동안 끊임 없이 문제제기를 해왔으며, 최근에는 폭넓은 연대를 통해 제약과 통제를 극복하려는 의지가 더욱 고양되고 있습니다. 하지만 공공부문의 특수성에 대한 충분한 고려와 분석 없이는 투쟁에서 성과를 얻기 힘들 뿐만 아니라 노동조합활동이 위축되는 결과를 가져올 수도 있습니다. 예를 들어 공공부문의 실질적 소유자가 국민대중이라던가, 국민대중이 공공부문의 운영과 관리에 거의 참여하지 못하면서도 노동조합에 대한 제도적 제약과 여론 공세들은 국민대중의 소유라는 점을 명분으로 해서 노동자들을 압박하고 있다던가 하는 점들은 깊이 고려해야 할 측면일 것입니다.

이 보고서는 정부 임금가이드라인 정책의 부당성을 이론적으로 비판하면서 정부가 교섭에 참여하는 집단교섭방식을 그 대안으로 내놓고 있습니다. 물론 이런 대안이 현실화되기 위해서는 주체역량을 높이고 제도적인 제약을 해결하기 위한 노력이 선행되어야 할 것입니다.

이 보고서가 정부투자기관 노동조합들이 당면한 이러한 과제들을 해결해 나가는 데 많은 도움이 되길 바랍니다. 부족한 점들은 이후 좀더 치밀한 조사·연구와 실천활동을 통해 보완해 나가야 하리라 생각합니다. 마지막으로 조사·연구 작업에 참여한 정투노련 간부들과 연구자들의 노고에 감사드립니다.

1996. 4. 9

한국노동사회연구소 소장 김 금 수

차례

서론 : 정부투자기관 노사관계의 현황과 특징

1. 정부투자기관의 현황	8
2. 정부투자기관의 노사관계	12
3. 변화가 요구되는 정부투자기관 노사관계	16

정부투자기관의 임금현황

1. 정부투자기관 임금현황 분석의 취지와 방법	17
2. 기존의 논의와 분석	20
3. 정부투자기관의 임금수준	25
4. 정부투자기관의 임금체계	33
5. 요약	39
6. 결론 : 정부의 임금구조개선방안에 대한 비판적 검토	40

공공부문 임금가이드라인과 정부투자기관 임금결정과정

1. 서론	46
2. 이론적 논의	47
3. 공공부문 임금가이드라인 정책	53
4. 정부투자기관 임금결정과정	58
5. 결론	62

정부투자기관의 임금교섭 방식의 개선 방안

1. 머릿말	68
2. 임금가이드라인 폐지의 당위성	68
3. 각종 교섭방식의 비교	74
4. 정부투자기관의 바람직한 교섭방식	78
5. 결론 : 「공공부문 임금위원회」 구상 비판	83

보론 : 각국 공공부문 노사관계의 비교

1. 서론	90
2. 영국의 공공부문 노사관계	91
3. 스웨덴의 공공부문 노사관계	99
4. 독일의 공공부문 노사관계	106
5. 일본의 공공부문 노사관계	110
6. 요약 및 결론	115

부표 : 정부투자기관 임금 현황

1. 정부투자기관 근속년수별 임금 현황
2. 정부투자기관 기본급체계 및 제수당 현황

표 차례

<표 1-1> 정부투자기관 현황(1994.12.31 현재)	9
<표 1-2> 정부투자기관 노동조합 현황	13
<표 2-1> 직종별, 학력별 부문간 상대임금비교	21
<표 2-2> 공무원, 공기업, 민간기업의 직급별 상대임금비교	22
<표 2-3> 공기업 및 민간대기업(500인 이상)간의 직종별 임금격차	22
<표 2-4> 부문별 연봉추이지수	23
<표 2-5> 투자기관간 산업별 상대임금(1985, 1988)	24
<표 2-6> 민주노총 및 공노대의 표준생계비(1995.12.1 물가 기준, 단위: 원)	25
<표 2-7> 정부투자기관 월평균임금의 생계비 충족정도	26
<표 2-8> 타부문 임금수준에 비한 투자기관 임금수준에 대한 조합원 의식	29
<표 2-9> 소속 산업별 임금격차	29
<표 2-10> 1990 ~ 1995년 공무원/민간/정부투자기관/전산업의 임금인상률 추이	31
<표 2-11> 낮은 임금수준의 원인에 대한 조합원 의식	32
<표 2-12> 투자기관의 임금구성	36
<표 3-1> '80년대 공무원/전산업 임금인상률 비교	54
<표 3-2> '90년대 공공부문 임금가이드라인 추이	56
<표 4-1> 박세일, 경실련, 박영범의 주장	84
<표 5-1> 영국 공공부문의 고용추이: 1979-1991	91
<표 5-2> 영국 주요기업의 민영화 사례	92
<표 5-3> 영국 공공부문 조직률 비교 (1992년 기준)	94
<표 5-4> 영국 공공부문 임금조사기구	99
<표 5-5> 스웨덴의 주요 노조블록과 교섭카르텔	101
<표 5-6> 스웨덴의 부문/계층별 노조블록과 교섭 카르텔	101
<표 5-7> 민간부문과 공공부문 임금인상률 비교	104
<표 5-8> 일본 공공부문 고용규모의 변화	111
<표 5-9> 적용법규별 조합원 규모	112
<표 5-10> 일본 공무원의 노동기본권 현황	114

그림 차례

<그림 2-1> 정부투자기관/민간대기업(500인 이상)/공무원 근속년수별 연봉비교 (대졸사무관리직)	27
<그림 2-2> 민간/정부투자기관/공무원 연봉 비교(사무관리직, 연봉기준)	28
<그림 2-3> 정부투자기관과 민간 대기업간의 상대 임금 변화추이(1985, 1988, 1990, 1994)	29
<그림 2-4> 정부투자기관의 임금구성	34

서론 : 정부투자기관 노사관계의 현황과 특징

1. 정부투자기관의 현황

1) 정부투자기관의 개념

정부투자기관은 공기업의 한 형태로 분류된다. 공기업은 국가 또는 지방자치단체가 소유권에 바탕 하여 지배권을 행사하는 기업체를 이른다.

공기업의 성격은 두 가지 측면이 주목된다. 공공성 및 공익성의 측면과 기업성의 측면이다. 공기업은 정부기관과는 달리 기업의 형태를 띤 공공기관이다. 동시에 공기업은 정부의 소유권에 기반하여 공익성을 추구하는 것을 기업 목표로 삼는다는 점에서 최대이익의 추구를 기업목표로 하는 민간기업과는 구분된다. 이는 보통 공기업론에서 ‘공익성과 기업성의 조화’를 공기업의 효율적 운영을 위한 명제이자 아킬레스건으로 삼게 하는 근거가 된다.

공기업은 다양한 방식으로 분류된다. 형태에 따라서는 정부부처의 형태를 지닌 정부기업, 주식회사의 형태를 지닌 회사공기업, 공공단체의 형태를 띤 공공제공기업으로 분류할 수 있고, 정부의 직접투자 유무를 기준으로 하여 정부투자기관, 정부출자기관, 간접투자기관으로 분류하기도 하며, 출자주체에 따라서 국가(국영)공기업과 지방공기업으로 분류하기도 한다. 우리나라의 경우 공기업의 형태는 보통 정부부처기업(우체국, 철도청 등), 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업 등으로 분류한다. 이중 정부투자기관은 정부가 직접 투자한 공거나 주식회사 형태의 공기업 중 정부지분율이 50% 이상인 경우를 가르킨다.¹⁾ 단 한국방송공사의 경우 정부지분율이 100%이지만 실정법 상으로는 정부투자기관으로 분류되지 않는다.

정부투자기관은 모두 1983년 10월 제정된 정부투자기관관리기본법의 적용을 받는다.

2) 정부투자기관의 현황

1995년 12월 현재 총 19개의 정부투자기관이 존재하고 있으며, 정부의 공기업민영화정

1) 정부투자기관관리기본법 제2조, 유훈(1995: 50)에서 재인용

책에 의해 그 수가 더 줄어들 가능성은 있다. 정부투자기관의 일반 현황은 아래와 같다.

<표 1-1> 정부투자기관의 현황¹⁾(1994.12.31 현재)

(단위: 명, 원, %)

기관명	주무부처	인 원 ²⁾	매 출 액	정부출자률
한국산업은행	재정경제원	2,660	2조7503억	100.0
중소기업은행	"	10,400	1조6924억	64.5
한국주택은행	"	12,201	2조0960억	95.0
조폐공사	"	2,947	1414억	100.0
담배인삼공사	"	8,915	3조2399억	100.0
무역진흥공사	통상산업부	768	594억	100.0
석유개발공사	"	632	560억	53.0
전력공사	"	32,099	9조1084억	76.6
석탄공사	"	9,262	2895억	97.0
광업진흥공사	"	495	330억	97.9
가스공사	"	1,248	1조2299억	50.1
한국전기통신공사	정보통신부	49,503	6조5050억	80.0
도로공사	건설교통부	4,073	9345억	99.5
수자원공사	"	2,368	9694억	94.2
주택공사	"	3,869	1조9848억	98.0
토지개발공사	"	2,283	3조5683억	92.8
농어촌진흥공사	농수산부	2,420	5770억	100.0
농수산물유통공사	"	903	1545억	100.0
관광공사	문화체육부	855	1644억	56.1
합 계	19개 기관	165,125	35조5541억	90.6

출처: 감사원(1995), 『정부투자기관감사보고서』

주: 1) 감사보고서에는 근로복지공사가 포함되어 있으나, 1995년부터 출자기관으로 전환하였으므로 제외시킴.

2) 인원은 1991년 통계임.

위의 표에서 보듯이 정부투자기관은 대부분 대규모의 자본이 집적된 대기업이고 일부 투자기관들은 민간기업의 시장진입이 규제된 상태에서 독과점의 호조건을 누리고 있기도 하다. 반면, 통신, 석탄, 금융, 주택건설 등의 부문에서는 민간부문과 시장경쟁 상태에 있다. 그렇지만 민간과 경쟁하는 부문에서도 투자기관은 시장과점적 지위를 지닌다. 향후 민영화 및 민간부문의 시장진입제한 완화에 의해 시장경쟁의 폭이 더욱 넓혀질 것이다.

그러나 동시에 기업성이 취약한 정부투자기관의 존재에도 주목해야 한다. 예를 들어 관광공사나 진흥기관들이 그러하다. 이들 기관은 정부업무를 대행하며, 수입원의 규모도 상대적으로 영세하다. 따라서 상대적으로 지불능력이 취약하며, 노동자들의 근로조건도 상대적으로 열악하다.

정부투자기관을 비롯한 공기업들은 유럽의 공기업들과는 달리 일부 기업을 제외하고는

대규모의 경영상 흑자상태를 시현하고 있다. 그 원인에 대해서 공기업의 효율적 운영에 따른 것인지, 가격인상 등 독과점적 시장구조를 이용한 독점행위에 따른 것인지에 대한 논란이 있다.

3) 정부투자기관의 운영 및 관리

정부투자기관의 소유권은 법률적으로는 정부에, 엄격히 말하자면 국민대중에 귀속된다. 또한 많은 투자기관들이 독과점적 시장구조하에서 활동하고 있으며, 그 기업목표는 공익성의 추구에 있다. 이러한 조건은 정부투자기관의 경영관리에 있어서 효율성과 관련된 몇가지 문제를 야기한다. 그중 ‘대리인문제’가 많이 지적되고 있다. ‘대리인문제’란 소유와 경영이 분리된 주식회사형태의 자본주의적 기업에서 경영자가 추구하는 사적 효용과 소유자가 추구하는 최대이윤 추구라는 목표가 서로 일치하지 않아 기업활동의 비효율성이 증대한다고 가정하는 개념이다. 경영자는 소유자에 비해 기업내의 구체적인 정보에 접근하는 데서 우월한 위치에 있으므로 이를 이용하여 자신의 사적 효용을 추구할 수 있다는 것이다. 그런데 공기업에서는 일반적으로 이러한 대리인문제가 보다 심각하게 나타나는 것으로 지적된다. 이는 공기업의 소유 및 지배관계가 다단계화되어 있고, 소유자의 지배의지가 취약하기 때문이다.

우선, 법률적 소유자인 정부는 내용적 소유자인 국민대중을 대신하여 공기업을 관리하는 대리인의 위치에 있다. 그런데 보통 국민대중은 세금에 의해 설립된 공기업의 운영과 관리에 대해 참여할 여지가 적기 때문에 실제로는 정부가 행사하는 힘이 크다. 그런데 정부 자체도 동일한 목표를 추구하지 않는다. 정부를 장악한 정치권력과 관료층의 정치적 성격에 따라, 그리고 공기업의 관리주체인 해당 행정부처간의 목표의 차이가 존재하며, 이에 따른 비효율이 분명 존재한다²⁾.

한편 그동안 공기업의 ‘대리인문제’로는 공기업 경영진 및 공기업 종사자의 사적 효용추구가 중요한 문제로 부각되어 왔다. 주로 정부가 이런 관점에 서있다. 공기업경영자 및 공기업 종사자들은 소유 및 지배관계의 다단계성 및 독과점적 시장구조를 매개로 하여 공기업의 주요 목표인 공익성의 추구라는 목표를 방기하고 자신들의 사적 효용을 추구하려 한다는 주장이 제기되었다. 자신들이 확보하고 있는 기업 고유정보의 우위를 바탕으로 정부로부터 높은 예산을 끌어내어 정부예산을 낭비한다던가, 낮은 경영효율에도 불구하고 가격

2) 이러한 측면에서 대리인문제를 분석할 필요가 있다. 지금까지 대리인문제를 입론해 온 대부분의 학자들은 정치권력 및 관료들의 정치적, 정책적 지향은 사상시킨 채 대리인문제를 행정당국과 공기업경영자간의 문제로만 설정해 왔다. 그러나 예를 들어 선거철만 되면 특정 지역에 대한 개발이 해당분야의 공기업에 의해 계획된다던가, 공기업의 효율적 경영을 그렇게 강조하면서도 공기업 사장과 이사장에 대한 정치적 임명의 관행이 여전하다던가 하는 측면은 부수적으로만 언급될 뿐 접근하기 힘들다는 이유로 분석되지 않고 있다.

인상으로 높은 이윤을 실현하여 저렴한 가격의 사회서비스를 제공한다는 공기업의 기업목표를 망기한다던가, 과고용, 고보수의 경향이 있다던가, 업무비가 과다하다던가 하는 공기업 종사자의 사적 효용 추구 행위의 문제점이 자주 거론되어 왔다. 그리고 이러한 문제점들은 정부의 통제를 강화하는 중요한 논리적이고 현실적인 근거로 여겨져 왔다.

4) 공기업의 구조 조정과 정부투자기관

현정부가 들어선 후 정부투자기관들에 대한 재편이 진행되고 있다. 이는 크게 민영화, 기능 조정, 내부경영쇄신 등으로 나눌 수 있다. 1993년 하반기부터 추진된 공기업 개혁 계획에 의해 국책은행들 및 가스공사, 한국통신, 한국중공업 등이 민영화 대상기업으로 지정되었고, 비민영화기업에 대해서는 기능의 통폐합이나 내부 경영 쇄신이 추진되고 있다. 그런데 비민영화기업의 내부 경영 쇄신에 있어서는 주된 개혁 과제가 노동자의 임금 및 복지제도와 노조 지원의 축소, 그리고 경영합리화에 맞추어져 있다. 이에 따라 이미 복지제도의 축소가 강행되고 있으며, 최근 들어서는 노조 전임자 축소가 강력히 추진되고 있다.

2. 정부투자기관의 노사관계

1) 노동시장의 특성

공기업 노동시장의 특성은 보통 ‘제도형’으로 지칭된다. 이러한 성격은 공기업의 임금과 고용이 상호 경쟁하는 시장에서의 수요 및 공급관계에 의해 규정되지 않기 때문이다. 우선 많은 기업들이 필수적 서비스에 대한 공급독점의 조건에 있거나 정부의 개발정책에 의해 생산규모가 결정된다. 생산물의 시장경쟁이 거의 존재하지 않기 때문에 그 파생수요인 노동력의 수요도 시장에서의 생산성 경쟁의 결과에 의하기보다는 다른 논리, 즉, ‘필요인력 확보의 원리’에 의해 결정되는 것으로 주장된다.

그러나 이러한 공기업 노동시장의 특성이 실제적으로도 민간 노동시장과 질적으로 구분되는 것인가에 대해서는 논란이 있다. 정부부문과는 달리 공기업부문은 시장생산물을 생산하여 판매한다. 그리고 일부 기업의 경우 민간기업들과 경쟁상태에 있다. 공기업과 민간기업 간에 필요로 하는 직무나 노동력의 질적 구성이 크게 다른 것은 아니다. 노동수요에 있어서도 기업의 성과에 따른 차이가 존재한다. 예를 들어 금융업과 사양산업(광업 및 농업) 관련 투자기관 간에는 수익성의 차이에 따른 높은 임금격차가 존재한다.

한편 공기업 노동시장은 민간대기업보다도 먼저 내부 노동시장이 형성되어 왔다는 주장이 있다. 이는 정부 주도의 경제성장전략이 한국의 산업화를 선도해 왔다는 것과 관련이 있다. 정부 주도의 경제성장전략은 정부부문의 비대화를 초대하며 많은 수의 대규모 공기업

업들을 양산해 왔으며, 이들은 정부의 강한 제도적 규제(혹은 배려)속에서 민간부문들과는 분리된 기업내 노동시장을 형성했다는 것이다. 그 근거로 신분 보장에 따른 종신 고용의 관행과 승진제도, 민간부문에 비해 우월한 임금 및 복지후생제도 등이 예로 들어진다.

2) 노동기본권의 제약

정부투자기관은 노동법 상으로는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 보장된다. 그러나 실제에 있어서는 단체교섭권과 단체행동권이 크게 제약되고 있다.

단체교섭권의 제약은 교섭과정에서의 제약과 교섭결과에 대한 제약으로 각각 나누어 살펴볼 수 있다. 교섭과정에서의 제약은 투자기관에 대한 재정경제원의 예산편성지침에 의해 발생한다. 예산편성지침에는 인건비 항목에 직접임금 및 간접임금(후생복지)에 대한 세목별 가이드라인이 설정되어 있으며, 이 지침은 실질적으로 강한 강제력을 가지고 관철되어진다. 이에 따라 단체교섭의 진행과정은 사실상 가이드라인의 수용여부를 둘러싼 노사간 논쟁이나 가이드라인의 수용을 전제로 하여 확보된 인건비 예산을 세목별로 어떻게 배분할 것인가를 둘러싼 논의가 주된 내용을 이룬다. 법원의 해석에 의하면 예산편성지침과 가이드라인은 ‘행정적 명령이 아니라 강제성이 없는 임의적 권고안’이지만 노조가 이를 근거로 가이드라인을 위배한 적은 없다.

교섭결과에 대한 제약은 정부투자기관의 경영 조직이 이사회와 집행기관으로 이원화되어 있는 데서 발생한다. 이사회는 집행기관이 노조와 합의한 교섭결과에 대한 심의 및 의결권을 지니고 있다. 이사회는 당연직 이사인 주무부처 및 재정경제원의 투자기관 관리담당국장에 의해 주도되는데, 이들에 의해 교섭결과의 수용이나 거부가 결정되어진다.

한편 단체행동권의 제약은 주로 정부투자기관에 대한 공익사업 지정에 따른 것이다. 노동쟁의조정법의 공익사업규정에 따르면 공중운수사업, 수도·전기·가스 및 정유사업, 공중위생 및 의료사업, 은행사업, 방송 및 통신사업 등이 공익사업으로 규정되어 있으며, 1995년 11월 조폐공사법의 개정으로 조폐사업도 공익사업으로 지정되었다. 이에 따라 한국전력, 한국통신, 수자원공사, 한국가스공사, 석유개발공사, 3개 국책은행, 조폐공사 등 총9개 사업장의 노동쟁의가 제약받고 있다. 노동쟁의조정법 제4조의 공익사업규정 및 제30조의 중재규정, 그리고 제40조의 긴급조정규정에 의해 이들의 쟁의행위는 크게 제약된다.

3) 노동조합

노동조합은 19개 투자기관 모두에 조직되어 있다. 이중 9개 노조가 1987년 6월30일 이전에 설립되었으며, 11개 노조가 1987년 6월 30일 이후에 설립되었다.

민간에 비해 정부투자기관 노조들이 가지는 특징은 높은 조직률(100%)과 함께 단위노

조당 평균 조합원수가 6,900명에 이를 만큼 대다수 노조들이 대규모 조직이라는 점이다. 또한 소속 산업들이 다양해서 소속 연합단체도 다양하다.(<표 1-2> 참조)

<표 1-2> 정부투자기관 노동조합 현황

(단위: 명)

조합명	상급단체 ³⁾	조합원수 ¹⁾	가입형태 ²⁾	전임자수 ¹⁾
한국산업은행	금융노련	2,100	오픈숲	10
중소기업은행	금융노련	8,358	오픈숲	18
한국주택은행	금융노련	10,655	오픈숲	14
조폐공사	민주노총	2,214	오픈숲	20
담배인삼공사	담배인삼노조	8,611	유니온숲	40
무역진흥공사	정투노련	310	오픈숲	1
석유개발공사	정투노련	558	오픈숲	2
전력공사	전력노조	25,583	오픈숲	23
석탄공사	광산노련	5,086	유니온숲	6
광업진흥공사	광산노련	362	오픈숲	2
가스공사	화학노련	1,490	오픈숲	3
한국전기통신공사	(공노대)	49,594	유니온숲	37
도로공사	정투노련	4,412	오픈숲	5
수자원공사	정투노련	2,630	유니온숲	10
주택공사	정투노련	3,276	오픈숲	10
토지개발공사	정투노련	1,988	유니온숲	8
농어촌진흥공사	연합노련	2,375	오픈숲	5
농수산물유통공사	연합노련	772	오픈숲	3
관광공사	관광노련	735	유니온숲	2
합 계	19개 기관	131,109		291

출처: 감사원(1995), 『정부투자기관감사보고서』

주: 1) 재정원 정부투자기관기획본부장회의(1995.12.20)자료에서 재인용.

2) 박영범(1990:132, 133)에서 재인용

3) 정투노련 노조현황자료(1995). 19개 노조 중 민주노총 소속이 1개, 한국노총 소속이 11개, 전국중앙조직에 미가입된 노조는 정투노련소속 6개노조 및 한국통신노조 등 7개노조이다.

이와 함께 조폐공사노조와 한국통신노조를 제외하면 설립 이후 파업 경험이 있는 노조들이 없다. 또 일부 노조를 제외하고는 집행부조직 이외에 대의체계가 활성화되어 있지 않다. 일상적 조직 활동도 일부 집행부서를 중심으로 진행되는 편이며, 위원장선거가 간선제로 치러지는 노조들도 있다. 이로 인해 정부투자기관 노조들의 조직력은 대체로 취약하며, 조직상태도 안정적이지 못하다. 일부 대규모 노조에서는 집행부의 독선적이고 노사협조주의적인 행태로 인해 노조민주화세력으로의 집행부 교체가 발생하기도 했으며, 많은 노조들이 현재도 잦은 집행부 교체를 겪고 있다. 이러한 집행부의 외형적 불안정은 노조의 민주적 운영이나 노사협조주의로부터의 탈피를 희망하는 투자기관노조내의 흐름과 연관이 있

으며 일종의 과도적 현상으로 보여진다.

노조연합체로는 금융기관의 3개은행노조로 조직된 국책은행노조협의회와 6개 기관 노조로 조직된 정부투자기관노동조합연맹이 있다. 정부투자기관노동조합연맹에는 6개 노조 외에 5개 노조가 참관형태로 결합하고 있다. 두 조직 모두 현재는 임의단체이며 합법적 상급단체는 아니다. 한국전력, 한국통신, 가스공사, 석탄공사, 담배인삼공사 등은 위 조직들에 참여하지 않고 있다.

4) 사용자

근로기준법 및 노동조합법상 사용자는 사업주 및 사업의 경영담당자, 또는 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위해 행동하는 자로 정의된다. 정부투자기관 노사관계의 특징 중 하나는 사용자가 다단계화되어 있으며, 실질적인 소유 및 지배권을 행사하는 정부가 법률상으로는 그 사용자성이 불분명하게 나타난다는 점이다. 주요 사용자는 크게 정부와 투자기관장으로 나눌 수 있으나, 정부투자기관의 소유 주체를 정부로 볼 것인가, 국민대중으로 볼 것인가에 따라, 그리고 경영 관계의 의사결정구조에 따라서 (국민대중)-정부(대통령)-재정원-주무부처-이사회-투자기관장 및 집행간부 등으로도 분류가 가능하다.

(1) 정부

정부는 법률상 소유주이며, 투자기관관리기본법에 의해 정부투자기관에 대해 상당한 통제력을 행사한다. 예를 들어 예산편성지침 등을 통한 예산통제, 정부투자기관 경영진에 대한 임면권, 이사회를 통한 통제, 경영평가를 통한 통제 등이 그 주요한 내용들이다. 그러나 정부의 정부투자기관에 대한 통제력은 법률에 규정된 것 이상이라고 보는 것이 타당하다.

(2) 경영조직

경영조직은 크게 이사회와 집행간부로 나누어진다. 이사회는 주요사항에 대한 의사결정권을 지니며 일상적 집행업무에는 관여하지 않는다. 이는 민간기업에서 주주이사들이 상근직으로 집행에 관여하는 것과 비교된다.

투자기관장(사장)을 포함한 집행간부진이 노사간 교섭을 포함한 일상적 경영관리를 담당한다. 투자기관장은 이사회의 일원이기도 하다. 이사회는 사실상 당연직 이사인 주무부처 및 재정경제원의 담당국장에 의해 주도된다.

경영조직의 이원화와 관리기본법에 근거한 정부의 통제는 노사교섭의 한 당사자인 투자기관장 및 집행간부의 자율적 권한을 크게 제약하게 된다.

5) 교섭구조

다단계화된 사용자 중 각 투자기관의 경영조직이 사용자측 대표이고 기업별 형태의 노동조합이 노동자측 대표이다.

그런데 이러한 교섭구조는 몇 가지 문제를 지닌다. 우선 해당기관 경영자의 사용자 대표성이 결여되어 있다. 각 기관 경영자는 재경원의 예산지침 및 각종의 간섭으로부터 자유롭지 않으며, 또 이사회에 의해 교섭결과가 승인받게 되어 있다. 그래서 사용자대표는 노사합의 사항에 대해 책임을 질 수 없다.

이런 문제 때문에 교섭방식이 문제가 된다. 사실상 정부가 사용자측 내에서 주도적인 영향력을 행사하므로 각 기관의 경영자와 노조와의 기업별 교섭은 노조에겐 크게 불리하다.

임금가이드라인이 교섭에 미치는 영향도 매우 파괴적이다. 임금가이드라인이 교섭내용을 규정하므로 공식적 교섭과정은 사실상 임금가이드라인에 정해진 인건비의 항목별 배분을 둘러싼 협의과정에 다름 아니게 된다. 노조는 이에 대해 정면 거부를 시도하거나(예: 한국통신 95년 임투), 아니면 정면 거부의 어려움을 예상하고 예산 결정 이전에 각 기관 내에서 인건비 예산 추가 배정을 위한 실무적 협의를 벌이거나, 또, 교섭과정에서 소위 ‘이면 협약’을 시도하기도 하지만, 이 또한 정부에 의해 통제되고 있다.

3. 맺음말 : 변화가 요구되는 정부투자기관 노사관계

정부투자기관 노동조합들은 단체교섭권 및 단체행동권 등에 대한 법률적 제약과 강력한 임금 통제, 정부의 일상적 간섭 등의 환경에서 활동하여 왔다. 이로 인해 대부분의 노조들은 정부의 강력한 통제에 적절한 대응방식을 찾지 못한 채 조직력이나 사회적 역할이 낮은 상태에 머물러 있다. 게다가 현정부 출범 이후 공공부문 전반의 축소와 구조조정이 추구되면서 정부투자기관 노동조합 역시 새로운 공격에 직면하고 있다. 이러한 정부의 새로운 압박은 노조들의 적극적 투쟁을 불러일으켰고, 공공부문 노사관계 전반을 불안하게 하는 요인이 되어 왔다. 이에 따라 공공부문 노사관계의 민주적 개혁이 제기되고 있으며, 정부투자기관 노사관계에서도 이러한 문제제기는 강력히 표출되고 있다.

그런데 정부투자기관의 노사관계의 구조가 민간부문과 비교하여 단순하지 않기 때문에 이에 대한 노동조합의 대응은 세심하게 고려될 필요가 있다. 현재와 같이 노동기본권이 제약되고 있는 상황은 당연히 극복되어야 하지만, 공공부문 노사관계는 단순한 노사자치주의로는 해소되지 않는 측면이 존재한다. 이는 물론 정부투자기관의 법률적 소유주가 정부로 되어 있고, 필수적 사회서비스를 독점적으로 공급한다는, 공공성과 공익성이 크다는 데서

기인하는 것이다. 공공부문에서는 민주적 노사관계의 실현과 공공성의 실현이 양립할 수 있는 노사관계의 실현이 불가피하며, 교섭구조에 있어서도 이러한 측면이 반영되는 것이 필요하다.

노사관계제도적 측면뿐 아니라 노조의 활동 방향과 방식에서도 공공부문의 특수한 측면이 고려될 필요가 있다. 사실상 정부투자기관의 사용자가 정부라는 점이나, 정부투자기관에 대한 정책이 고도의 정치적 과정을 거쳐 결정된다는 점때문에 노조들 역시 높은 정치력이 요구된다. 그런데 그 정치력은 노조간부 몇 사람의 정부에 대한 로비로 고양되는 것이 아닐 것이다. 그것은 정부투자기관 노조들간의 견고한 연대에 기초하고, 정부투자기관 노동자들의 근로조건 보호와 공공성 실현에 노조가 그 주체로서 자기 위상을 정립하는 과정에서 형성, 발전하리라 예상된다.

동시에 강조되어야 할 점은 투자기관 노동조합들의 주체적 역량 강화의 필요성이다. 특히 대중적 활동체계와 방식의 정립이 필요하다고 보여진다. 노조들은 제반의 제도적 제약에 대해 투쟁하는 가운데서 이러한 자신들의 약점을 보완할 필요가 있다.

정부투자기관의 임금현황

김 영 두(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 정부투자기관 임금현황 분석의 취지와 방법

1) 취지

(1) 정부투자기관의 임금문제를 둘러싼 논란

정부투자기관의 임금현황을 둘러싸고 정부투자기관 노동조합들과 정부 간에 대립이 격화되어 왔다. 그 대립의 주된 접점이 정부가 정부투자기관에 대해 매년 제시해 온 임금가이드라인에 있음은 말할 필요도 없다. 그런데 임금가이드라인을 둘러싸고 벌어진 노-정간의 논란 과정에서 몇 가지 쟁점이 생겨났다. 그 하나는 임금가이드라인이라는 정부의 임금규제방식의 타당성에 관한 것인데, 이는 공기업의 노사관계 제도, 특히 노동기본권 및 임금결정구조와 관련지어져 쟁점화 되었다. 다른 하나의 쟁점은 임금수준의 적정성에 관한 것인데, 이에 대해 정부는 투자기관의 임금수준이 공공부문 내에서는 물론이거니와 민간부문에 비해서도 높다고 주장했다. 반면, 투자기관 노동조합들은 임금가이드라인의 영향으로 동일 조건의 민간기업, 심지어 공무원부문에 비해서도 임금수준이 열악해졌으며, 임금체제도 매우 왜곡되어 있다고 주장해 왔다. 임금가이드라인의 임금결정구조와의 관련성에 대한 노-정간의 논란은 이 글의 주제에 벗어나므로 뒤로 돌리기로 하고, 이 글에서는 노-정간 상이한 평가를 하고 있는 투자기관의 임금현황에 대한 현상과 문제점을 밝히는 데 주안점을 두기로 한다. 이를 통해 투자기관에 대한 정부의 임금억제논리의 한 고리에 대한 타당성 여부를 평가할 수 있을 것이다.

(2) 정부투자기관 노동조합의 임금정책 필요성

그런데, 정부투자기관 임금문제를 야기시키는 원인이 상당부분 정부의 강압적 임금억제 정책에 있다손 치더라도, 임금결정과정에서의 한쪽 당사자인 노동조합 입장에서는 임금현황에 대한 조사와 점검을 통해 임금정책을 정립하는 것이 의당 필요하다. 정부의 임금통제가 미치는 영향이 임금수준뿐 아니라 임금구조와 임금체계 상에 고루 걸쳐 있다고 주장되고 있기에 더욱 그러하다.

그리고 단순히 ‘억제’에 대한 ‘대응’차원에서 임금정책이 요구되는 것은 아니다. 임금정책은 노동조합의 기본적인 정책과제이기도 하거니와, 특히 기업별노조형태로부터의 탈피를 주요한 조직발전 과제로 요구받고 있는 한국의 노동조합들에게 임금정책은 새로운 의미를 지니기도 한다. 임금은 단결의 효과이기도 하지만 더 큰 단결의 수단이 되기도 하기 때문이다.

(3) 이 글에서 확인 할 점

위와 같은 취지 하에 앞으로 확인할 점은 아래와 같다.

- 1) 투자기관의 임금수준은 어느 정도인가? 투자기관의 임금수준은 표준적 생계비와 비교하여 어떤 수준에 도달해 있는가? 그리고 공무원 및 민간부문 등의 타부문과 비교하여 어떤 수준에 있는가?
- 2) 투자기관 임금체계의 특징과 문제점은 무엇인가?
- 3) 투자기관의 임금수준 및 임금체계의 현황과 문제점은 정부의 임금통제정책과 어떤 연관성을 지니는가?

2) 조사 및 분석 방법

투자기관의 임금현황에 대한 조사 및 분석은 다음의 방법으로 진행하였다.

(1) 조사대상 : 정부투자기관노동조합연맹 소속 5개 노조 사업장 및 5개 참관노조 사업장과 한국통신공사 등 11개 기업의 사무관리직 및 일반직(단순사무직 및 기능직) 임금을 주된 분석대상으로 하였다. 그리고 1994년 현황에 대한 분석에서는 총 16개 기관의 대졸 사무관리직 임금현황을 분석대상으로 삼았다.

(2) 조사시점 : 1995년도 임금현황의 조사 시점은 1995년 12월 1일이고 1994년도 역시 그러하다.

(3) 조사방법 : 조사는 주로 노동조합 방문을 통한 노조간부 면접 및 자료 습득에 의지하였다. 한편 정부투자기관노동조합연맹의 조합원 설문조사계획에 의거, 임금문제에 대한

조합원 의식조사를 실시하였다.

(4) 임금수준 분석

임금수준분석은 ① 투자기관의 임금수준과 임금격차 파악 ② 생계비보장의 원칙에 입각한 모델생계비와의 비교 ③ 타부문의 유사 직종·성격 노동자의 임금과 비교한 대외적 형평성 정도의 파악 ④ 파악된 문제점과 정부의 임금통제정책과의 연관성 해명 등의 순서로 전개할 것이다.

가. 생계비 비교 : 민주노총 및 공노대의 '96년도 생계비 모델을 기준으로 하였다. '96년도 생계비 모델을 95년도 정부투자기관 임금현황과 비교한 이유는 생계비 모델이 식료품비를 제외하고는 거의 실태생계비에 가깝고 조사시점이 이 조사가 이루어진 시점과 거의 일치하기 때문이다.

나. 부문간 비교 :

① 비교대상: 공무원부문은 일반직 7급공무원을 정부투자기관의 4년대졸 사무관리직과, 민간부문은 임의 선정한 민간 대기업의 4년대졸 사무관리직 및 **업부문의 4년대졸 사무관리직을 비교하였다.

한편 고졸 생산기능직에 대한 부문간 비교는 실시하지 않았다. 그 이유는 첫째, 조사대상인 11개 정부투자기관의 직종 구성상 사무관리직 및 기술직이 압도적인 구성 부분이며, 생산직은 극히 부분적으로만 존재하고 있고(조사대상에서는 1개 공사만이 산업분류상 제조업에 속해 있다), 그 밖의 기능직은 운전기사, 시설관리 등의 형태로 소수가 존재하고 있어서 직종대표성을 갖지 못하기 때문이다. 셋째, 그러나 가장 큰 이유는 조사방법에 있다. 직종별 비교를 위해서는 직종별 임금실태조사가 필요하나, 시간의 부족과 본 보고서의 취지상 직종별 임금실태조사는 이루어지지 못했다.

② 비교대상 임금

세 부문 공히 업무(특수직무)수당, 연차수당, 야간근무수당, 자격수당, 퇴직금 및 연금 등을 비교대상에서 제외하였다. 따라서 각 부문별로 비교대상으로 산입된 임금항목은 아래와 같다.

- 민간: 정액+초과+상여(업무(특수직무), 자격), 연차, 야간, 퇴직금 등은 제외한다. 단, 94년도 노동부자료는 연차 및 퇴직금만 제외.)

- 정투: 정액+초과+상여+급여성복리후생(업무(특수직무), 자격), 연차, 야간, 직급대우수당, 비급여성 복리후생비, 퇴직금 등은 제외한다)

- 공무원: 본봉+기말+정근+가족+장기근속+정보비+효도휴가비(업무(특수직무), 연차, 야

간, 연금, 퇴직금 등은 제외한다)

한편 비교 임금은 연봉 및 월급여를 기준으로 하였다.

다. 임금수준 분석의 어려움

이 보고서의 임금수준 분석은 많은 한계를 지니고 있다. 우선, 비교대상에서 담배인삼공사, KBS, 주택공사, 산업은행 등 상대적으로 고임금상태에 있다고 간주되는 정부투자기관들이 제외되어 있다. 이들 기관들이 제외된 이유는 조사 시간의 부족과 해당기관의 임금자료에 접근하기가 어려웠기 때문이다. 다음으로 직종별 임금실태조사의 부재로 직종별 임금실태가 체계적으로 조사되지 않은 점이다. 이 조사는 향후 투자기관 노동조합들이 통일적 임금정책을 구체화하는 데서 그 중요성이 부각되리라 생각되지만, 이 보고서의 목적상 과도한 것이라 판단되어 진행시키지 않았다. 마지막으로, 정부자료에 접근할 수 없었다는 점이다. 본 조사분석과 관련하여 가장 객관적인 자료를 소장하고 있는 곳은 재정경제원, 노동부, 총무처이다. 재정경제원은 정부투자기관에 대한 주관리부처로써 임금자료를 비롯한 정부투자기관의 제반 자료를 취합하고 있다. 노동부의 직종별 임금실태 조사데이터프는 기업별 임금에 대한 가장 광범위한 조사결과를 담고 있으며, 정부투자기관 및 민간부문의 임금현황 분석에 매우 유용할 수 있다. 한편 총무처가 매년 발간하는 「국영기업 및 민간기업 임금실태」라는 이름의 내부자료에는 공무원, 민간기업, 공기업의 임금실태가 비교, 분석되어 있다. 그러나 세 부처의 관련자료 모두가 비공개상태에 있다. 본 조사에서도 세 부처의 관련자료에 대한 접근을 시도하였으나, 모두 접근이 불가능했다. 정부투자기관의 객관적 임금분석을 위해서는 정부의 정보공개가 필수적이라는 점이 다시 한번 환기될 필요가 있다.

(5) 임금체계 분석

임금체계 분석에 있어서는, 가) 임금구성상의 특징과 문제점, 나) 기본급체계를 ①기본급 결정요소 ②호봉표(호봉간 격차, 라이프사이클과의 연관성에 대한 분석) 등으로 분석하고, 다) 투자기관 임금체계에 정부의 임금정책이 미친 영향을 검토하였다.

2. 기존의 논의와 분석

정부투자기관의 임금 문제를 둘러싸고 이론적·실증적 분석이 있어 왔다. 그 내용은 주로 공기업 노동시장의 특성, 임금결정구조, 임금수준, 구조, 체계의 현황에 대한 것이었는데, 그중 박세일(1987), 이한주(1994), 진재구(1994), 박영범(1990, 1995) 등의 분석이 특기할

만하다. 여기서는 임금수준, 임금구조 및 임금체계에 관한 논의와 분석결과를 요약하는 식으로 간략히 살펴보도록 한다.

1) 임금수준

공기업 임금수준에 대한 논의와 분석은 임금결정원리, 공무원-사기업-공기업 간 임금수준에 대한 분석을 중심으로 이루어졌다. 박세일(1987)은 정부투자기관 임금수준과 임금체계를 분석한 논문에서, 공기업 노동시장이 이윤 극대화와 한계생산성 등의 시장 원리가 결여되어 있는 ‘제도형’노동시장이라고 규정했다. 그런데 박세일에 의하면, 이 제도형 노동시장은 과생산, 과고용과 고보수의 경향이 있다. 왜냐하면, 민간부문은 이윤 극대화 원리에 의해 생산량이 결정되나, 투자기관은 ‘예산상 자유재량분의 극대화 원리’를 내적 논리로 하여 생산량이 결정되기 때문이다.³⁾ 이렇게 되는 이유를 그는 대리인인 정부투자기관의 경영진이 가능한 한 많은 예산의 배정을 통해 자신의 사적인 효용성을 추구하려 하기 때문이라고 설명하였다. 그는 생산의 제한과 예산의 축소를 통해 효율을 높이려는 정부의 노력조차도 공기업에 대한 정보량의 열위로 실패하기 쉽다고 주장했다. 그는 1985년을 기준으로 정부투자기관의 임금수준을 공무원 및 민간 대기업부문과 비교 분석하여 정부투자기관의 임금수준이 500인 이상 민간기업의 임금수준에 비해 상당 정도 높으며, 공무원부문보다는 훨씬 높은 고보수의 경향을 나타내고 있음을 실증하였다.

<표 2-1> 직종별, 학력별 부문간 상대임금비교

(단위: 만원)

	정부투자기관	민간기업(500인이상)	공무원
사무관리직(대졸남)	85.0(98.1)	86.7(100)	50.6(58.3)
사무관리직(전학력)	80.0(113.8)	70.3(100)	47.2(67.2)
생산기능직(고졸남)	55.0(124.5)	44.2(100)	35.0(79.2)
생산기능직(전학력)	52.8(131.9)	40.0(100)	33.6(84.0)

주 : ()안은 부문간 상대임금비율. 민간=100.

이러한 이론적 가정과 실증을 바탕으로, 박세일은 공기업의 고임금을 회피하기 위해서는 중립적인 공공부문임금조정위원회를 구성하여 대등성원리(Comparability)에 입각한 임

3) 그런데 이는 지나친 단순화가 아닐 수 없다. 박세일이 주장하는 예산상 자유재량분의 극대화논리는 소위 ‘대리인문제’에 근거한 것인데, 대리인문제는 이론적으로는 공기업, 민간기업에 관계없이 소유와 경영이 분리되어 있는 근대적 주식회사제도에서는 필연적으로 발생하는 것으로 되어 있다. 즉, 민간기업에서도 경영자가 ‘예산상 자유재량분의 극대화’를 추구할 수 있다. 이를 민간기업 경영자의 행동은 이윤극대화원리에 의해 설명하고, 공기업경영자의 행동은 ‘예산상 자유재량분의 극대화’논리로 설명하려는 것은 자의적인 단순논리가 아닐 수 없다는 것이다. 소유주와 경영자간의 목표불일치는 민간기업과 공기업을 불문하고 소유와 경영이 분리되어 있는 한 발생하게끔 되어 있다고 보아야 할 것이다.

금결정이 필요하다고 주장했다.

한편 박영범(1990)도 총무처가 공무원 보수결정에 참고하기 위해 매년 작성하는 「국영기업 및 민간기업의 임금실태」(1988)를 이용하여 동일한 결과를 도출하였다.

<표 2-2> 공무원, 공기업, 민간기업의 직급별 상대임금비교⁴⁾

	공무원	공기업	전체기업
상위직	100	177.0	191.6
중간관리직	100	185.5	153.6
하위관리직	100	139.9	122.4
하위직	100	138.1	119.0
전체평균	100	157.2	141.2

출처: 총무처(1988), 「국영기업 및 민간기업의 임금실태」, 박영범(1990)에서 재인용

박영범은 공기업의 임금이 타부문보다 높음에도 불구하고 공기업노동자들이 임금에 대한 불만이 높은 이유를 공기업 내부의 임금격차와 동일산업의 독점사기업과 비교할 때 임금이 낮기 때문이라고 주장하였다.

한편 노동부의 직종별임금실태조사테이프를 이용하여 공기업(=정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관)과 500인 이상 민간기업간의 임금격차를 분석한 이한주(1994)도 유사한 결과를 도출한 바 있다. 그런데, 이한주의 분석은 총임금격차와 더불어 학력, 성, 근속년수 등을 통제한 순임금격차도 밝히고 있는데, 이에 따르면 공기업과 민간대기업간의 순임금격차는 거의 없다. 그리고 사무행정직보다는 생산직이, 고학력보다는 저학력이 남성보다는 여성의 임금이 민간에 비해 확실한 비교우위를 갖는다. 이한주의 분석결과는 아래와 같다.

<표 2-3> 공기업 및 민간대기업(500인 이상)간의 직종별 임금격차(민간=100)

	1980	1986	1990
총임금격차 (생산직)	1.549	1.523	1.417
(사무서비스직)	1.179	1.311	1.230
(전문행정직)	1.015	1.133	1.108
순임금격차 (생산직)	1.190	1.218	1.096
(사무서비스직)	1.003	1.086	1.077
(전문행정직)	0.891	0.981	0.970

출처: 이한주(1994) 「공기업과 민간기업간의 임금격차와 노동조합의 임금효과에 관한 연구」, 서울대학교학위논문

4) 표는 박영범(1990), 『공공부문의 노사관계』에서 재인용.

공기업과 민간기업 및 공무원간의 부문간 임금수준에 대한 가장 최근의 조사는 진재구(1994)에 의해 이루어진 바 있다.⁵⁾ 그는 공무원부문 및 정부투자기관 9개기관, 그리고 임의추출한 민간대기업 및 민간중소기업의 임금표를 토대로 사무직종의 부문간의 상대임금 지수를 산출, 아래와 같이 정리하였다.

<표 2-4> 부문별 연봉추이지수

	공무원	정부투자 기 관	민간대기업	민간중소 기 업	언론사
대졸사무직(초임)	일 반 직 7	102-138	98-138	84-121	206-207
(10년차)	급	102-132	112-148	96-130	209-217
(20년차)	=100	105-151	110-154	97-129	216-221
(30년차)		103-133			
고졸사무직(초임)	일 반 직 9	103-138	102-122	84-121	
(10년차)	급	102-134	96-129	92-109	
(20년차)	=100	111-137	96-125	93-119	
(30년차)		108-162			

출처: 진재구(1995), 『공무원보수결정 원칙 및 기준의 설계』, 한국행정연구원

위의 분석결과들이 내리는 결론은 대체로 유사하다. 첫째, 정부투자기관을 중심으로한 공기업의 임금은 공기업 특유의 소유 및 지배관계에 따른 ‘대리인’문제와 시장에서의 ‘독점’성으로 인해 민간에 비해 고임금이 될 가능성이 높다는 것이고, 둘째, 실제의 분석결과로도 공기업의 고임금경향이 뚜렷히 나타나며, 셋째, 공기업의 민간대비 임금우위는 고학력 사무관리직 보다는 저학력 생산기능직에서 두드러진다는 것이다.

그러나 앞의 분석들은 주로 1991년 임금가이드라인이 재등장하기 이전의 현황을 대상으로 하고 있거나(박세일; 1987, 박영범; 1990, 이한주; 1994), 혹은 정부투자기관 중 주로 고임금기관을 대상으로 분석이 이루어졌다(진재구; 1995)는 점에서 최근의 현황을 반영하지 못하거나 객관성에 의문이 있다. 따라서 1991년 임금가이드라인이 재등장한 이후 정부투자기관의 상대임금이 어떤 변화를 보여 왔는지 확인할 필요가 있다.

3) 임금구조와 임금체계

임금구조와 임금체계에 관한 선행 분석은 박세일(1987), 박영범(1990), 김재홍(1991) 등

5) 진재구의 분석방법은 앞의 분석들과는 다르다. 그는 표본실태조사에 근거하지 않고 임금표와 임금지급 규정 및 평균승진소요년수에 근거하여 일종의 근속년수별 기대임금모형을 만들어 이를 비교근거로 활용하였다. 이 글의 방법도 진재구의 그것과 유사하다고 할 수 있다.

을 들 수 있다. 이들의 분석에 의하면 공기업의 임금구조와 임금체계는 민간부문에 비교하여 다음과 같은 특징을 지닌다.

투자기관의 산업별 임금격차를 조사한 박세일(1985)에 의하면 임금수준이 가장 높은 금융업과 가장 낮은 서비스업간에는 약 1 : 1.56의 임금격차가 존재한다. 그리고 이러한 산업별 격차는 정부투자기관과 같은 제도형 노동시장 하에서는 노동생산성이나 시장 지배력, 노조조직률 등의 산업별 차이에 의한 것이 아니라 각 투자기관의 정치적 교섭력의 차이와 주무정부부처간의 교섭력 차이에 크게 기인하는 것으로 파악하였다.

박영범의 분석에서도 투자기관간에 상당한 임금격차가 나타나고 있다. 그도 이러한 임금격차의 원인을 독점적 시장 구조의 유무와 유관부처의 힘의 강약에서 찾았다.

<표 2-5> 투자기관간 산업별 상대임금(1985, 1988)

	금융	건설	통신	전기가스	서비스	광업	KBS
박세일의조사(1985)	100	77.2	69.0	70.5	64.2	67.8	68.5
박영범의조사(1988)	100	89.8	95.1	93.3	78.8	92.6	93.3

주: 박영범의 조사는 대졸사원에 한한 것이며, 기관별 상대임금격차를 박세일의 산업분류에 따라 재구성한 것임.

반면, 직종별, 학력별, 성별, 임금격차는 민간보다 적다는 것이 대체적인 분석결과들이다(박세일:1987, 이한주:1994, 김재홍:1991). 예를 들어 김재홍(1991)은 공기업의 소득분배의 특징의 하나로써 학력별 임금격차가 민간보다 적게 나타나고 있음을 지적한 뒤, 그 원인을 정부의 소득분배정책을 공기업이 성공적으로 수용 한데서 찾고 있다.

정부투자기관의 임금체계에 대한 분석은 박세일(1987)이 거의 유일하다고 할 수 있는데, 박세일에 의하면 정부투자기관 임금체계의 주요한 특징은 기본급 비중이 낮고 제수당 항목들이 복잡하다는 것이다. 박세일은 이러한 특징의 원인으로써 정부가 민간부문 임금수준의 변화에 줄 수 있는 영향을 필요 이상 의식하여 기본급 억제 중심의 공공부문 임금억제 정책을 운용해 왔기 때문이라고 평가하였다.

요약하자면, 첫째, 정부투자기관간의 임금격차와 소속 산업별 격차는 독점적 시장구조의 존재유무, 주무부처의 정부내 영향력 정도, 투자기관의 대정부 교섭력⁶⁾에 의해 크게 영향 받으며, 직종별, 성별, 학력별 임금격차는 민간보다 적다. 둘째, 정부투자기관의 임금체계는 정부가 지속적으로 기본급 중심의 임금통제를 가해 온 탓으로 기본급의 비중이 낮고 제수당체계가 복잡하다.

6) 주요하게 꼽히는 요소중의 하나가 정부에 의해 임명된 투자기관장의 '전력'이다. 여기서 '전력'이란 집권 정치세력의 핵심부와 어느 정도 근거리에 있는가 하는 것이다. 실제로 이 '전력'의 위력은 노조간부들과의 면접조사에서도 확인할 수 있었다. 어떤 노조간부들은 임금조건의 상승과 침체의 시기구분을 투자기관장의 권력중심부와 친소 정도에 따라 구분하기도 했다.

그런데, 여기서 직종별, 학력별 임금격차가 적다는 측면은 투자기관의 민간대비 상대임금에서 저학력 생산기능직의 고임금이 두드러진다는 측면과 연관지어 생각할 수 있다. 즉, 민간부문의 직종별, 학력별 임금격차가 합리적인 기준에 의한 것이 아니라면, 정부투자기관을 비롯한 공기업의 상대적으로 낮은 격차는 긍정적 측면이 있다는 것이다.

3. 정부투자기관의 임금수준

1) 임금수준

정부투자기관의 임금수준 산출은 평균승진소요년수의 개념을 도입하여 입직 시점에서 퇴직시점까지 기대되는 연령별 임금을 산출하는 방식을 취하였다. 이런 방식으로 94년 연봉과 95년도 연봉을 추출하였다. 여기에 포함된 임금항목은 앞에서 언급하였듯이 연차휴가 보상수당과 업무수당을 제외하고 일률적·통상적으로 수령하는 임금 항목들이다. 이렇게 산출된 연령별 총액임금표는 <부표 1>에 나와 있다.

한편, 투자기관의 상대적 임금수준은 생계비와 공무원 및 민간대기업을 대상으로 설정하여 비교하였다.

(1) 생계비와의 비교

생계비와 비교에서 대상으로 설정된 생계비는 전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총) 및 공공부문노동조합대표자회의(이하 공노대)가 제시한 96년 표준생계비의 가구별 모델이다. 95년도 생계비가 아닌 96년도 생계비모델로 채택한 이유는 모델생계비의 설정을 위한 조사시점이 정부투자기관 임금현황 조사시점과 거의 일치하는 95년 11월 및 12월이고, 양 모델생계비가 모두 식료품비를 제외하고는 실태조사 결과를 반영하고 있기 때문이다. 한편, 가구모델 연령은 민주노총 가구모델을 기준으로 설정하였고, 민주노총의 4인가구(2)를 공노대의 5인 가구모델과, 4인가구(3)을 6인가구모델과 일치시켰다.

<표 2-6> 민주노총 및 공노대의 표준생계비(1995.12.1 물가 기준, 단위: 원)

1. 민주노총 표준생계비(1996)

단신남자	단신여자	2인가구	3인가구	4인가구(1)	4인가구(2)	4인가구(3)
893,980	878,442	1,348,132	1,775,229	2,359,930	2,612,647	2,936,368

출처: 전국민주노동조합총연맹(1996.1), 『1996년 민주노총 표준생계비』

2. 공노대 표준생계비(1996)

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구
대도시	902,082	1,969,350	2,295,652	2,624,128	3,162,166	3,363,199
중소도시	819,384	1,788,810	2,085,198	2,383,561	2,872,275	3,054,878

출처: 공공부문노동조합대표자회의(1996.2), 『1996년 공노대 표준생계비』

이 모델을 기준으로하여 각각의 가구모델별 생계비와 가구모델의 가구주 연령에 대응하는 정부투자기관노동자들의 평균임금 현황을 비교한 결과는 아래와 같다.

<표 2-7> 정부투자기관 월평균임금의 생계비 충족정도

	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구1	4인가구2	4인가구3
정부투자기관임금 ¹⁾	1,353,248	1,385,531	1,510,783	1,792,052	2,065,759	2,370,810
민주노총표준생계비	893,980	1,348,132	1,775,229	2,359,930	2,612,647	2,936,368
생계비충족정도(%)	151.4	102.8	85.1	75.9	79.1	80.7
공노대표준생계비 ²⁾	902,082	1,969,350	2,295,652	2,624,128	3,162,166	3,363,199
생계비충족정도(%)	150.0	70.4	65.8	68.3	65.3	70.5

주1 : 정부투자기관임금은 연·월차보상수당을 산입(算入)하였다. 그러나 업무수당은 제외하였다. 따라서 약간 과소평가되었다고 봐야 할 것이다.

주2 : 공노대표준생계비의 가구모델은 민주노총의 그것과는 달리 5인 및 6인가구까지 설정하였다.

이에 따르면 정부투자기관의 임금은 단신가구에서는 생계비를 상회하고 있으나, 2인가구를 기점으로 3인가구부터는 생계비 충족률이 급속히 저하되고 있다. 모자라는 생계비에 대해서는 기업복지(복리후생)를 통한 보충, 직급의 상승에 따른 업무비의 증가에 의해 일부 보충된다고 볼 수 있으나, 대체로 근속기간이 길어질수록 생계비 충족정도는 낮아진다.

투자기관의 임금이 근속에 따라 생계비 충족 정도가 저하하는 이유는 정부투자기관의 임금구조가 하후상박형이라는 점, 그리고 임금의 상승에서 주요한 내용을 이루는 직급승진의 정제, 임금체계, 특히 기본급체계가 라이프사이클을 적절히 반영하고 있지 못한 점 등에 기인하는 것이다.

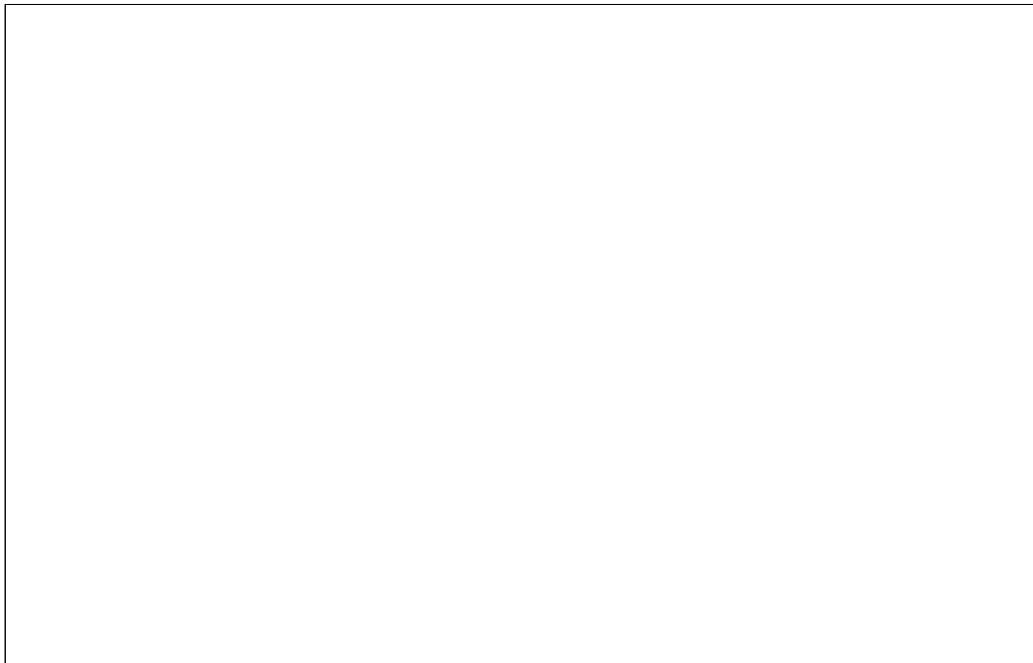
(2) 대외적 공정성: 민간대기업 및 공무원과의 비교

비교 대상 공무원의 임금은 사무관리직은 일반직 7급 임금을 채택하였으며, 민간기업과의 비교는 94년도 임금과 95년도 임금현황을 각각 비교하기로 하였다. 94년도 임금현황의 부문별 비교는 민간기업의 경우 500인 이상 대기업의 사무관리직 임금평균을 노동부 직종별 임금실태조사데이터에서 추출하였으며, 공무원임금은 진재구(1994)가 조사한 결과를 이용하여 7급 일반직공무원의 94년도 임금을 비교대상으로 설정하였고, 94년도 정부투자기관 임금현황은 진재구(1994)의 조사 결과와 본 조사연구의 조사 결과를 취합하여 16개 기관의 임금현황을 종합하여 비교대상으로 설정하였다.

95년도 임금현황은 민간의 경우 노동부 직종별임금실태조사데이프의 활용이 불가능한 관계로 불가피하게 2개의 대기업 임금 및 건설업의 사무관리직 임금만을 비교대상으로 설정할 수밖에 없었다. 공무원 임금은 94년도와 동일하게 7급일반직공무원의 임금현황을 공무원보수규정을 통해 정리하였으며, 정부투자기관은 조사대상인 11개기관의 임금현황을 비교대상으로 설정하였다. 비교대상이 되는 직종은 대졸 사무관리직으로 정하였다.

먼저 94년도 공무원, 민간대기업, 정부투자기관의 근속년수별 임금현황을 비교한 결과는 다음 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 정부투자기관/민간대기업(500인 이상)/공무원 근속년수별 연봉비교(대졸 사무관리직)



주1 : 투자기관1은 금번 조사의 주된 대상인 정투연맹관련 11개투자기관임.

주2 : 500인이상 민간대기업임금에는 연차휴가가 빠져 있다. 반면, 정부투자기관의 임금과 공무원임금은 연차휴가와 업무수당을 제외시켰다. 따라서 엄밀한 비교로는 한계를 지닌다.

한편, 95년도 정부투자기관 대졸 사무관리직종의 임금을 공무원 및 민간 대기업⁷⁾의 그것과 비교한 결과는 아래 그림과 같다.

<그림 2-2> 민간/정부투자기관/공무원 연봉 비교(사무관리직, 연봉기준)

7) 민간대기업 임금은 정부투자기관노동조합연맹의 주축을 이루고 있는 건설업부문의 민간대기업임금을 주된 비교대상으로 설정하였다.



위 그림에 의하면 투자기관의 임금은 94년, 95년 모두 공무원과 거의 동일한 수준이며, 민간대기업에 비교하면 상당한 열세를 보이고 있다. 그런데 주된 조사대상인 투자기관¹은 직접임금에서 공무원보다도 열위이다.

이러한 결과는 2장에서의 박세일(1987)이나 박영범(1990)의 조사결과, 그리고 1980년 및 1986년, 1990년을 분석한 이한주의 논문결과와 크게 다른 것이다. 94년 임금을 비교한 진재구의 조사결과와는 일정 정도 유사성을 지니지만, 적어도 주된 조사대상인 11개 투자기관에 관한 한 공무원에 대한 직접임금상의 우위는 사라졌다. 이는 주된 조사대상인 11개 기관들이 독점기업으로서의 성격이 취약한 것과 관련이 있다.

정부투자기관과 민간 대기업 간의 상대임금에 대해 기존의 분석결과를 이용하여 시계열적으로 나타낸 표는 아래와 같다.

<그림 2-3> 정부투자기관과 민간 대기업간의 상대 임금 변화추이(1985, 1988,

1990, 1994)

	공무원	정부투자기관	민간대기업
1985	100	157.2	141.2
1988	100	163.9	145.0
1990	--	125.0	100
1994	100	102.3	135
1995	100	97.0	--

자료: 1985, 1988, 1990은 각각 박세일(1987), 박영범(1990), 이한주(1994)를 재구성.

노동조합측이 조사한 조합원 의식조사결과도 타부문에 대한 임금열위에 대해 동일한 반응을 나타내고 있다.

<표 2-8> 타부문 임금수준에 비한 투자기관 임금수준에 대한 조합원 의식

(단위: %)

	매우높다	높은편	비슷	낮은편	매우낮다	계
공무원 보수에 비해	0.3	2.2	30.5	53.7	13.3	100.0
유사 민간부문에 비해	0.3	0.6	7.0	48.8	43.3	100.0

출처: 정부투자기관노동조합연맹(1996), 「조합원의식실태조사」, 미발간자료

2) 정부투자기관의 임금격차

(1) 산업별 임금격차

대졸사무관리직을 기준으로 하여 소속 산업별 임금격차를 비교한 결과는 아래와 같다.

<표 2-9> 소속 산업별 임금격차

	건설업	제조업	서비스업	금융업	전기가스업	통신업	진흥기관
94년(16개사)	100	113	98	117	102	100	96
95년(11개사)	100	96	98			97	
산업대분류별	100	80	111	123	112	75	

주1 : 진흥기관은 기업성이 약한 농어촌진흥공사, 무역투자진흥공사, 관광공사, 광업진흥공사 등을 일컫는다.

주2 : 산업대분류별 임금격차는 전기가스업은 전기가스수도업, 서비스업은 사회 및 개인 서비스업, 통신업은 운수·창고·통신업의 임금수준에 대한 비율임.

투자기관별 임금격차와 소속 산업별 임금격차를 살펴본 결과를 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 기관별 임금격차는 부분적으로 축소되어 왔다고 볼 수 있다. 앞의 표에서 나타나는 것처럼 건설업, 제조업, 서비스업, 통신업간의 격차는 지속적으로 줄고 있다. 그 원인은 일부 고임금 사업장이 민영화대상 사업장이 됨으로써 정부투자기관관리기본법의 관리대상에서 제외되었다는 점과 아울러, 정부가 정부투자기관의 임금 부상을 막기 위하여 고임금 사업장에 대해 임금가이드라인을 보다 엄격히 적용하고 저임금사업장에 대해서는 상대적으로 임금억제를 완화한데 연유하는 것이다.

둘째, 그러나 전체적으로 보아서 임금격차는 지속되고 있는데, 예를 들어 금융업 분야의 타 산업부문 투자기관에 대한 임금우위나 유통공사와 같은 농업분야의 투자기관이 저임금을 면치 못하는 것, 그리고 정부업무를 대행하는 진흥기관들이 수익성이 취약한 관계로 상대적으로 저임금상태인 점은 공기업부문의 임금 및 근로조건이 제도적 결정에 민감하게 반응하는 제도형이라고는 하지만, 역시 기본적으로는 사유재를 생산하는 기업으로서의 성격을 지니고 있음을 알 수 있다.

셋째, 한편 산업별 격차는 전체 기업의 산업대분류별 격차와 일치하지는 않고 있는데 이는 기업별 규모와 수익률이 보다 결정적인 요인임을 말하는 것이다.

(2) 직종별 · 성별 · 학력별 임금격차

정부투자기관의 성별, 직종별, 학력별 임금격차는 전통적으로 민간부문에 비해 적은 것으로 알려져 있다. 임금격차에 관한 기존의 분석에 의하더라도 정부투자기관의 학력별, 성별, 직종별 격차는 민간에 비해 상대적으로 적은 편이다. 그 원인을 공기업이기 때문에 정부의 분배정책이 효율적으로 수용될 수 있다는 데서 찾는 분석결과도 있다.

한국의 임금구조가 갖는 가장 큰 특징은 임금격차에 노동자의 인적 속성이 커다란 영향을 미친다는 점이다. 특히 노동자의 학력과 근속년수가 임금에 큰 영향을 미치고 있다. 이는 곧 임금구조를 제도화하는 기업의 임금체계 및 차별적 관행과 연관된다.

투자기관의 학력별, 직종별, 성별 임금격차에 대해서 간단히 정리하면 다음과 같다.

① 학력별 임금격차: 학력별 임금격차는 기존의 분석대로 별로 나타나지 않는다. 예를 들어 군필고졸 사무관리직의 초임급은 4년후에는 군필대졸의 사무관리직 초임급과 거의 같거나 완전히 같다. 이는 정부투자기관의 기본급체계가 사무관리직과 기술직을 통합한 직종통합적 단일호봉체계로 운용되고 있는데 연유하는 것이다.

② 직종별 격차: 직종별 임금격차 역시 정부투자기관의 기본급체계에 의해 규정된다. 조사대상인 11개 정부투자기관의 직종은 대략 관리사무직, 단순사무직(사무보조직), 기술직, 기능직, 단순노무직 등으로 나눌 수 있다. 이중 사무관리직과 기술직이 주요 직종이라 할 수 있으며, 이 직종은 학력이 가장 높은 직종이고 기본급체계가 통합적으로 운용된다. 반면 단순사무직과 기능직 및 단순노무직은 기능직이라는 직군으로 통합되어 있다. 단순사무직은 주로 여성노동자들이, 기능직에는 남성노동자들이 그리고 단순노무직에는 중년의 여

성노동자들이 밀집되어 있으며, 이들은 동일한 기본급체계하에 놓여 있지만 임직호봉이 다르다.

③ 성별 격차: 성별격차는 두 가지 측면이 중요하다. 하나는 여성이 채용되는 직종이 제한적이라는 것. 예를 들어 관리사무직과 기술직에는 여성채용비율이 낮다. 여성의 비율이 높은 직종은 기능직 혹은 일반직으로 분류되는 단순사무직종과 단순노무직이다. 이 직종의 임금은 상대적으로 낮다. 따라서 성별 임금격차는 사무관리직종과 기능직간의 직종간 임금격차와 밀접한 관계를 가진다.

3) 정부투자기관의 임금수준과 임금가이드라인

정부투자기관의 임금우위가 상실된 배경의 설명을 위해 90년도 이후 민간, 공무원의 임금인상률추이 및 전산업 명목임금인상률 추이를 살펴볼 수 있다.

<표 2-10> 1990 - 1995년 공무원/민간/정부투자기관/전산업의 임금인상률 추이

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995
공무원	9.9	12.7	16.2	12.2	10.5	?
민간대기업	19.4	20.4	14.2	14.2	15	?
투자기관가이드라인 ¹⁾	?	7.0	5.0	3.0	3.0	5.0
전산업명목임금인상률	18.8	17.5	15.2	12.2	12.7	11.4
물가상승률	8.6	9.3	6.2	4.8	6.3	4.7
부가가치노동생산성	11.9	12.4	10.7	12.5	10.5	

출처 : 노동부, 『직종별 임금실태조사보고서』

한국은행 『조사통계월보』

한국생산성본부 『생산성리뷰』

주1 : 정부투자기관의 임금상승률에 대한 집계자료를 구할 수가 없었다. 정부의 정부투자기관에 대한 임금억제는 한자리수 상승률을 강제하려했던 1993~94년에 특히 강력하였다.

위의 표를 보면 눈에 띄는 사실을 두 가지 확인할 수 있다. 하나는 이 시기 동안 정부는 저인플레이와 대외 경쟁력강화를 위해 고강도의 임금억제정책을 실시했음에도 불구하고, 민간부문의 임금인상률은 물가인상률보다 훨씬 높은 수준에서 결정되어 왔다는 점이다. 정부는 투자기관에 대한 엄격한 임금통제정책을 운용하면서 ‘민간기업의 노사관계 및 임금안정에 크게 기여’하리라 예상했지만 민간부문의 임금인상률은 정부의 엄격한 통제를 훨씬 벗어난 수준에서 결정되었던 것이다. 또 하나는 임금이 정부예산에 의해 직접 결정되는 공무원부문⁸⁾의 임금인상률이 당시의 민간부문에 대한 임금가이드라인이나 투자기관에 대한 엄격한 임금통제와는 달리 두 자리⁹⁾에서 결정되어 온 사실이다. 이는 공공부문내에서 정

8) 이 부문은 1980년대까지만 해도 임금에 관한 한 정부의 인플레이억제정책의 가장 큰 희생양으로 기능하여 특정 연도에는 임금이 동결되는 경우도 있었다.

책이 차별적으로 운용되어 왔다는 것인데 이는 그 논리적 근거는 차치하더라도 동일부문 내에서 정책 운용의 차별화를 극단적으로 보여줌으로써 정책 집행에 대한 반발을 초래할 만 한 것이었다.

아무튼 정부투자기관의 타부문 대비 상대임금이 지속적으로 하락해 온 원인을 이러한 임금가이드라인정책의 차별적 정책효과 및 차별적 운용방식에서 찾을 수 있을 것이다.

게다가 정부투자기관에 대한 임금가이드라인은 기본급에서 제수당, 상여금, 급여성복리후생비, 심지어 업무비용까지 명시한 매우 구체적인 것이었고, 투자기관관리제도에 의해 그 관철이 뒷받침되었기때문에 아주 강력하게 집행되었다. 강력한 임금규제속에서 노조들은 직접임금 대신 복리후생부문에 억제한 임금을 보충하려 하는 등의 교섭방식을 구사했다. 이러한 과정을 통해서 정부투자기관의 상대임금은 직접임금차원에서는 서서히 우위를 잃어갔던 것이다.

최근 수년간 임금가이드라인이 정부투자기관 노동자들의 임금을 억제하는데 미친 영향은 조합원 의식속에도 잘 반영되어 있다.

<표 2-11> 낮은 임금수준의 원인에 대한 조합원 의식

(단위: %)

항 목	비율
정부의 임금가이드라인과 획일적 통제	84.5
최경영층의 개선의지 부족	11.6
임금실무자의 무사안일과 오류	1.8
노동조합의 미온적 태도와 대응	2.2
합 계	100.0

출처: 정부투자기관노동조합연맹(1996), 「조합원의식실태조사」, 미발간자료

4) 소결론

(1) 정부투자기관의 직접임금은 3인가구 이상, 그리고 고연령층일수록 생계비 충족 정도가 낮아지고 있다. 이러한 직접임금의 부족은 다양한 형태의 간접임금에 대해 보충되고 있기는 하다. 예를 들어 직원 자녀에 대한 학자금의 전액 지급이라던가 주택구입비 및 임차비의 장기저리보조 등이 그 대표적인 항목이 될 것이다.

(2) 한편 정부투자기관의 민간 대비 상대임금은 91년 임금가이드라인이 재 추진된 이후 지속적으로 그 우위가 축소되어 비교 대상 시점인 1994년과 1995년에는 적어도 직접임금에서는 비교우위를 상실하였다. 또한 공무원 부문에 대해서도 오랫동안 압도적인 임금우위가 지속적으로 축소되어 1994년과 1995년을 경과하면서는 거의 동등한 수준에 이르렀다.

9) 정부는 93년과 94년에는 임금가이드라인을 총액3%로 설정하고 가장 강력한 억제정책을 펼쳤지만 이 시기에도 공무원의 임금은 두 자리수가 인상되었다.

즉, 정부투자기관의 타부문에 대한 직접임금상의 우위는 상실되었다고 보여진다. 이는 정부가 구사한 임금가이드라인 정책이 민간부문에서는 실효성을 얻을 수 없었던 반면, 공공부문 내에서도 임금억제정책이 차별적으로 운용되어 임금억제의 정책 효과가 정부투자기관에서 집중적으로 표현된 결과로 볼 수 있을 것이다.

(3) 한편, 금융업과 광업, 농업간의 산업별 격차, 기업별 격차 등 시장독점성과 수익성의 차이에 의한 지불능력에 따른 격차가 나타나고 있다. 이런 면에서 가이드라인의 임금평준화 효과는 의문시된다. 정부의 임금통제는 이러한 측면에 대해서 격차가 확대되는 것을 억제할 수는 있지만 임금격차 자체를 축소하는 기능은 확인되지 않는다. 게다가 다소간의 격차의 축소도 '임금억제 하의 하향평준화'에 불과하다.

3. 정부투자기관의 임금체계

임금체계란 기본급을 비롯한 제 임금 항목의 구성과 그 결정기준 및 방식을 말한다. 임금체계는 기업의 임금관리에서 임금수준 관리와 더불어 양대 지주를 이룬다. 임금수준이 총합적이라면 임금체계는 총액인건비가 개별 노동자들에게 어떤 기준과 방식으로 배분될 것인가를 결정하는 기준이라 할 수 있다. 임금수준이 주로 노동시장에서의 노동력재생산비용과 관계되어 있다면, 임금체계는 주로 노동과정 즉, 노동자의 노동지출과정과 관련이 지어져 있다. 임금체계가 임금의 개별적 배분의 결정기준 및 방식과 관련되어 있기 때문에, 임금체계의 관리는 노동자들에 대한 통제 수단으로 이용되기도 한다. 한편 임금체계는 임금이 연령, 능력, 근속, 학력, 성별 등의 속인적 요소에 의해 결정되는가, 아니면 직무의 난이도나 숙련도에 따라 결정되는가에 따라 속인급형, 직무급형, 병존형 임금체제로 각각 분류된다.

임금체계는 협의로 기본급의 결정기준을 의미하기도 한다. 이는 기본급이 총액임금에서 차지하는 비중이 결정적이기 때문이다. 따라서 기본급이 속인급형인가, 직무급형인가, 아니면 병존형인가에 따라 속인급체계, 직무급체계, 병존형임금체계 등으로 부르기도 한다. 그러나 모든 임금항목의 결정기준이 기본급의 결정기준과 일치하는 것은 아니다. 예를 들어 연공형체계 하에서도 특수직무수당이나 자격증수당과 같은, 직무에 대응하는 임금 항목이 존재하기도 한다. 그러나 기본급 결정기준에 의해 임금의 배분이 규정되므로 이를 중심으로 임금체계를 살펴볼 필요가 있다.

1) 정부투자기관의 임금구성

(1) 임금항목 요약

정부투자기관의 임금구성은 아래 그림과 같다.

<그림 2-4> 정부투자기관의 임금구성

기본급	본봉
	직무급
	(근속급)
제수당	기관고유수당
	법정수당
	가족수당
	특수직무수당
	(장기근속장려수당)
임금 구성	
복리후생비	식대
	교통비
	체력단련비
	(호도휴가비)
상여금	
	기준상여금
	인센티브상여금

가. 기본급

정부투자기관의 기본급은 본봉(근속급)과 직무급(직급급)의 종합급형태를 띄고 있다. 직무급(직급급)은 1960년대에 일부 공기업을 중심으로 도입된 미국식 직무급의 잔재라 할 수 있다. 그러나 도입과정에서 엄밀한 직무조사 및 직무평가에 근거하여 운용된 것이 아니었고, 공기업이 일찍부터 기업내부노동시장이 발달하고, 노조형태 역시 기업별 형태였던 관계로 명목만 남아있을 뿐 사실상 직급급이라 볼 수 있다.

나. 제수당

① 기관고유수당

기관별 고유수당은 전 노동자를 대상으로 지급되며, 통상임금에 포함되는 수당이다. 기본급을 지급기준으로 하고 있으며, 지급률에 있어서는 기관별로 상당한 차이가 존재한다.

기관고유수당은 통상급에 포함되기 때문에 지급률의 기관간 격차는 기본급의 차이와 더불어 공사간 임금격차의 중요한 원인이 되고 있다.

② 생활보조적 수당(가족수당)

생활보조적 수당으로 가족수당이 존재한다.

③ 업무수당

(특수)직무수당은 국가가 공인한 자격증 소지자, 경리, 전산 등 특수기능을 요하는 업무 종사자, 직무의 곤란성이 높은 직무에 종사하는 자에 지급되는 수당항목이다. 이 수당의 기관별 지급액은 표와 같다.

④ 법정수당

월임금에 포함되는 법정수당은 시간외근무수당, 휴일근무수당, 야간근무수당 등이 존재한다. 야간근무수당을 제외하면 조폐공사를 제외한 모든 투자기관들이 근무여부에 관계없이 시간외 및 휴일근무수당을 지급하고 있다. 이 수당의 지급률 또한 공사들마다 상이하다.

다. 상여금

상여금은 기준상여금과 인센티브상여금으로 구분된다. 기준상여금과는 달리 인센티브상여금은 정부에서 규정한 경영평가에 의해 지급률이 결정된다. 경영평가란 시장기능에 의해 자율적인 성과평가가 이루어 지지 않는 공기업에 대해 인위적인 평가기준을 통해 성과를 평가하고 그 성과의 차이를 임금과 연계시킨 것이다.

한편 기관내에서도 내부평가에 따른 지급률격차가 존재한다. 96년도 예산편성지침에 의하면 재정경제원은 내부격차를 기관별 총지급률의 50%까지 확대하도록 지시하고 있다.

라. 급여성 복리후생비

투자기관에는 사실상 임금에 속하면서도 임금으로 포함되지 않는 급여성복리후생비가 상당한 비중을 차지하고 있다. 중식비나 교통비는 사실상 통상임금에 포함되는 수당이며, 체력단련비나 효도휴가비 역시 일종의 상여수당이지만 이러한 복리후생비항목들은 통상급은 물론이고 평균임금 산정시에도 임금항목으로 포함되지 않고 있다.

(2) 제 임금항목의 상대적 비중 비교

정부투자기관 임금체계의 특징을 가장 극적으로 나타내 주는 측면이 아마 임금구성의 상대적 비중일 것이다. 아래 표를 보면 정부투자기관 임금 제항목의 상대적 비중과 전산업의 그것과의 차이를 볼 수 있다.

<표 2-12> 투자기관 임금구성의 상대적 비중

1. 기본급/제수당/상여금의 상대적 비중

	기본급	제수당	상여금	계
정부투자기관 ¹⁾	35.6	33.2	31.2	100.0
전 산 업 ²⁾	52.3	24.6	23.1	100.0

주1 : 정부투자기관은 부표1에서 계산(업무수당이 제외되어 있으므로 실제로는 제수당이 비중이 조금 더 높고, 기본급 및 상여금의 비중은 더 작을 것이다.)

주2 : 전산업은 KLI노동통계 95년도에서 인용

2. 정액/초과/특별급여의 상대적 비중

	정액급여	초과급여	특별급여	계
정부투자기관 ¹⁾	57.7	11.1	31.2	100.0
전 산 업 ²⁾	77.0	10.3	12.7	100.0

주1 : 정부투자기관은 부표1에서 계산(업무수당이 제외되어 있으므로 실제로는 정액급여의 비중이 조금 더 높고, 초과 및 특별급여의 비중은 더 작을 것이다.)

주2 : 전산업은 노동부(1995), 『매월노동통계조사보고서』, 11월호

박세일의 조사(1987)에 의하면 1985년 정부투자기관의 기본급 비중은 47.5%로써 당시에 도 민간부문이나 공무원보다 상당정도 낮았으나, 10년이 지난 1995년 현재 기본급 비중은 절대 수치상으로도 하락하였음을 알 수 있다.

(3) 임금구성의 특징

정부투자기관의 임금구성상 특징을 한마디로 요약한다면, 기본급의 비중이 민간보다도 훨씬 낮고 임금구성도 복잡하다는 것인데, 이는 익히 알려진 것처럼 정부의 임금억제에 의해 대개의 기관들이 기본급 외에 수당들을 신설하거나 지급률을 조정 방식으로 임금관리를 해온 결과이다. 보통 기본급 비중이 낮을 경우 임금구성이 복잡해지기 쉽고, 임금의 안정성 또한 떨어진다. 낮은 기본급 비중은 공사기업을 불문하고 한국의 임금체계가 지닌 공통된 특징이라고 할 수 있는데, 사기업부문에서는 기본급 비중이 지속적으로 상승해 온 반면, 정부투자기관에서는 그 비중이 정체되어 있다. 정부투자기관의 기본급 비중은 35.6%에 불과하며, 기관별로 편차도 심하다.

그런데 정부투자기관의 경우 낮은 기본급 비중이 임금안정성의 저하로 연결되지는 않고 있다는 점이 두 번째 특징이라 할 수 있다. 이는 총액임금중 비중이 높은 수당항목들이 기

본급 혹은 통상급을 지급기준으로 하는 고정적 정률수당이라는 점에 기인한다. 이로 인해 기본급 1% 상승시 총액임금의 상승효과는 약 0.85-0.87%에 달하고 있다. 기관고유수당 및 인센티브상여금이 기본급을 기준으로, 초과근로수당 및 기본상여금, 체력단련비 등이 통상급을 기준으로 지급되는 고정적 정률수당들이고, 특히 초과근로수당은 초과근로시간에 관계없이 일률적으로 지급되고 있다. 반면, (특수)직무수당, 가족수당 등과 식대, 통근보조비 등의 급여성 복리후생비가 정액수당인데, 정액수당이 총액임금에서 차지하는 비중은 상대적으로 적다.

세 번째 특징은 경영평가에 따른 성과급여의 존재이다. 인센티브상여금이라 불리는 항목이 그것이다. 인센티브상여금은 시장경쟁이 부재한 상태인 정부투자기관들에 대해 경영평가라는 인위적 평가기제를 통해 기업의 활동성과를 평가한 뒤, 기업의 성과와 종사자들의 임금을 연계시키는 제도이다. 그러나 이러한 인센티브제도는 인센티브제도가 정작 필요한 경영진에 대해서는 시행되고 있지 않을 뿐만 아니라, 경영에 대한 아무런 참가권이 부여되어 있지 않은 노동자들에게만 시행되고 있다는 원칙적 비판이 노조들에게서 제기되어 왔다.

2) 임금체계

(1) 결정기준

정부투자기관의 임금체계는 외형적으로는 연공급(근속급)과 직무급(직급급)의 병존형체계라고 할 수 있다. 조사대상인 11개 투자기관중 10개 투자기관의 기본급이 본봉과 직무급의 종합급형태를 띄고 있다.

여기서 주목할 점은 직무급이란 명목의 기본급항목이다. 대부분의 노조에서 직무급은 본봉만큼의 비중을 차지하고 있으며, 근속년수에 따라 매년 상승하는 본봉과는 달리 직급승진이 되지 않으면 임금이 상승하지 않는다.

직무급은 명목과는 달리 실체는 직무급이라 말할 수 없는 요소가 많다. 직무급이란 직무가치를 그 직무의 중요도, 곤란도, 책임도 등에 의해 평가하여 그 가치에 맞게 결정한 임금을 말한다. 외형적으로 투자기관의 직무급항목이 본래적 의미의 직무급과 같이 직급별로 임금율이 설정되고는 있으나, 직무분석과 직무평가를 거쳐 임금율이 설정된 것이라기 보다는 직무분류 수준에서 유사직무를 묶어 하나의 부서를 구성케하고, 그 직무군을 관리하는 직위를 설정하는 방식으로 직급단계를 설정하였기 때문에 엄밀한 의미의 직무급이라 보기 힘들다.

한편 어떤 기준에 의해 상위임금율을 지급받게 되는가를 알기 위해서는 직급승진의 기준을 확인해 보아야 한다. 이를 통해 직무급의 성격을 알 수 있을 것이다. 투자기관의 승진방식은 2원적이라 할 수 있다. 대체로 1급-5급으로 이루어 지는 직급승진사다리중 5급

-->4급은 근속기준년수를 채우면 가능한 자동승진방식을 취하며, 직급이 바뀌었다고 직무가 바뀌는 것도 아니다. 4급-->3급은 고과 및 승급시험에 의한 승진, 3급-->2급, 2급-->1급으로의 승진은 고과승진방식을 취하고 있다. 고과승진의 경우 업무능력, 업적, 교육훈련이수, 태도에서의 평가점을 승진기준으로 삼고 있는데, 여기에는 상위직무의 수행에 필요한 경력, 자격, 교육훈련의 이수여부, 현 직무에서의 업적 등 뿐만 아니라, 태도 등 노동자들의 개별관리에 필요한 고과요소도 개입되어 있다. 또한 진급심사에서 현직급체류년수가 커다란 고려의 대상이 된다는 점에서 연공적 요소가 가미되어 있다고 볼 수 있다.

한편 본봉과 직무급의 상대적 비중을 보면, 대체로 하위 근속년수-하위 직급에서는 직무급의 비중이 크지만, 상위직급으로 올라갈수록 본봉의 비중이 커지고 있다. 그러나 고과에 의해 승진이 이루어지는 상위직급으로 올라갈수록 직무급의 직급간 격차가 커지고 있다.

(2) 기본급테이블

정부투자기관의 기본급테이블은 본봉호봉표와 직무급표 두가지로 구성된다. 직무급표는 직종(직군)별로 별도로 존재하며, 일반직(사무관리직), 기술직, 기능직, 임시직 중 일반직의 직무급 수준이 가장 높다.

본봉호봉제도는 기관마다 다양한 형태를 보이고 있다. 많은 노조들이 직종(직군)별 단일 호봉제를 선택하고 있고, 일부 사업장의 경우에는 직급별호봉제를 채택하고 있다. 유개공의 경우에는 호봉표는 직종에 관계없이 단일화하고 직무급만 직종별 별도 급여표를 가지고 있다.

본봉호봉표의 직종별 차이는 초임급에서의 차이와 호봉간 격차의 차이로 구분할 수 있다. 직무(사실상 직위와 학력)에 따른 임금격차가 직무급표를 통해 나타남에도 불구하고 본봉호봉표에서도 직종별 임금격차가 발생하는 구조를 지니고 있다.

한편 기본급테이블의 라이프사이클과의 연계는 전반적으로 떨어진다. 이는 앞의 민주노총생계비모델과의 비교표를 통해서도 잘 나타난다. 또, 고려하더라도 본봉수준에서 이루어짐으로 그 효과가 적다.

(3) 직급 및 승진체계

기본급과 관련하여 주목할 부분은 투자기관별 승진구조이다. 직위승진이 곧 기본급상의 직무급의 상승을 의미하므로, 그리고 직무급이 기본급에서 차지하는 비중이 크므로 승진구조의 차이는 곧, 동일 직종 동일 근속년수의 노동자들간에 임금격차를 야기시키는 원인이 된다.

투자기관은 직위승진과 직급승진(승급)이 미분리 상태이며 또, 각 공사마다 기준승진소

요년수 및 평균승진소요년수가 다르다. 그리고 만성적인 승진적체로 이를 보상하기 위한 기본급테이블의 편의적 개정도 존재해 왔다.

3) 임금가이드라인과 정부투자기관 임금체계

(1) 기본급비중이 낮고 제수당이 복잡다기한 것은 임금가이드라인의 직접적 효과라고 볼 수 있다. 기본급 중심의 임금통제가 강력해지면서 각 기관은 기본급연계적인 기관고유수당, 시간외수당 등의 지급률 변경을 통한 임금인상이나 수당신설, 복리후생부문의 확대 등을 통한 임금인상방식을 취해 왔으며, 일부 임금항목에 대해서는 소위 ‘별도합의’가 이루어지기도 했다.

(2) 낮은 기본급 비중에도 불구하고 정부투자기관의 임금안정성은 낮지 않다. 그것은 주요한 수당들이 기본급 내지 통상급을 지급기준으로 하고 있기 때문이다. 기관고유수당, 시간외근무수당, 상여금, 체력단련비 등이 그것들이다.

(3) 한편 정부는 기본급에 대한 엄격한 통제로 기본급 비중이 낮아지면 임금구조 개선 유도한다는 명목으로 일부 수당 등을 기본급에 통합시키는 임금구조개선 작업도 벌여 왔으나, 일시적 효과에 그칠 뿐이었다. 예를 들어 정부는 1989-91년에 걸쳐 임금구조 개선을 독려하여 일부 정부투자기관의 기본급 비중이 일시적으로 상향하기도 하였다. 그러나 이후 강력한 임금통제로 기본급비중은 다시 하락하였다. 최근 들어 재경원은 다시 임금구조 개선을 명목으로 각 투자기관에 기본급 비중 확대방안을 제출하도록 하였다.

4. 요약

1) 임금수준

정부투자기관의 민간 및 공무원부문 대비 상대임금은 1991년부터 강력한 임금가이드라인 정책이 재출현하면서 그 우위가 지속적으로 축소되어 왔으며, 1995년 현재 민간대기업에 비해서는 상당정도의 열위를 보이고 있고, 공무원에 대한 우위는 거의 상실하였다. 양 부문 모두에서 강력한 가이드라인정책이 수행되었음에도 불구하고 민간부문과 정부투자기관간의 임금우열관계가 역전된 원인은 정부투자기관의 법률적 소유주가 정부여서 직접적·제도적 통제가 훨씬 강력하게 집행될 수 있었던데 기인하는 것이다. 한편, 공무원임금에 대한 상대적 우위의 상실은 임금가이드라인정책이 공무원과 정부투자기관 등의 공기업부문에 차별적으로 적용되었기 때문이다.

2) 임금격차

정부투자기관의 임금격차는 지속적으로 유지되고 있다. 정부는 임금가이드라인의 필요성의 한 근거로써 독점 공기업의 과도한 임금인상 억제를 내세우고 있으나, 임금가이드라인이 기업간 임금격차를 축소하는 기능은 확인되지 않았다. 일률적 임금가이드라인에도 불구하고, 지불능력 및 교섭력이 높은 일부 노조들은 그렇지 못한 노조들보다 임금교섭에서 유리한 위치에 있다.

3) 임금체계

정부투자기관 임금체계의 특징은 기본급 비중이 낮고 임금구성이 복잡하다는 것, 승진고과에 의한 임금상승의 비중이 크다는 것(직무급)을 들 수 있다. 낮은 기본급 비중과 임금구성의 복잡성은 임금가이드라인의 직접적 산물이라 할 수 있다. 그러나 낮은 기본급비중이 임금의 안정성을 떨어뜨리지는 않았다.

4) 그 밖의 문제점

임금가이드라인의 폐해는 임금수준의 억제와 임금체계의 왜곡에만 머무는 것이 아니다. 가이드라인에 의해 교섭권이 제약되었으며, 투자기관의 노사간 교섭행태를 불건전하게 만드는 측면도 지적될 필요가 있다. 이로 인해 노조활동의 투명성이 훼손될 수도 있다.

<보론> 정부의 임금구조 개선방안에 대한 비판적 검토

96년도 예산편성지침(여기에 포함된 인건비 편성지침을 정부투자기관 임금가이드라인이라고 부른다)에는 예년과는 달리 「정부투자기관 관리제도 개선방안」이라는 이름의 문건이 첨부되어 배포되었다. 그 주된 내용은 임금관리에 관한 것으로써 투자기관 임금관리에 관한 정부의 새로운 정책방향의 일단을 확인할 수 있다.

1) 「정부투자기관 관리제도 개선방안」의 내용

「정부투자기관 관리제도 개선방안」(이하 「개선방안」)의 주된 내용은 다음과 같다.

(1) 개선의 방향 : 자율경영의 확대와 투자기관 경영혁신 촉진

이를 위해 첫째, 임금결정에서 기관자율성을 제고하고 경영성과의 보수연계성을 강화하는 방향으로 가이드라인제도를 개선하고, 둘째, 경영평가제도의 합리적 개선을 기한다.

(2) 임금가이드라인제도 개선안

첫째, 임금인상에 대한 자율범위를 확대하고 생산성과의 연계를 강화한다. 이를 위해, ① 임금인상한도를 총액기준으로 설정하여 임금구조 결정에 있어서 기관 자율성을 확대하고, ②기본인상률은 실질소득을 보장하는 수준으로 설정하며, ③생산성향상 조건부 임금인상 범위를 확대하며, ④경영합리화를 위한 정원감축에 따른 인건비 절감분의 50%를 추가임금 인상재원으로 활용토록 허용한다.

둘째, 생산성 및 경쟁력 제고 차원에서 경영평가에 따른 인센티브상여금의 차등 폭을 기존 165%-365%에서 125%-425%로 확대한다.

(3) 경영평가제도의 합리적 개선

첫째, 투자기관별 고유특성의 반영을 보다 강화하고 경영외적 평가영향을 최소화하는 등, 실질적인 경영개선을 유도하는 방향으로 평가제도를 보완한다.

둘째, 이를 위해 노사관계 안정을 위한 지표, 성과급을 높이는 내부평가지표 등에 대한 가중치는 상향조정하는 등 투자기관의 경영환경과 여건변화에 따라 중요성이 커지고 있는 부문의 지표내용을 대폭 보완한다.

셋째, 평가방법에서 중간등급으로의 중심화 경향을 완화하기 위하여 평가등급을 세분화한다.

넷째, 인센티브상여금의 지급률 차등폭을 확대하고, 내부평가에 의한 기관내부 차등지급률도 확대한다.

2) 「정부투자기관 관리제도 개선방안」의 의미

개선방안이 갖는 핵심적 의미는 임금가이드라인의 성격이 변화하고 있음을 암시해 준다는 것이다. 구체적으로 살펴보면, ① 96년도 가이드라인에서 제시하고 있는 임금인상률은 ‘기본인상률 5% + 생산성향상분 0~3% = 5%~8%’ 로써 물가인상률과 생산성향상률을 임금인상률 지표로 반영하는 ‘형식’을 갖추고 있다.¹⁰⁾ 이는 과거의 무근거한 인상률제시와는 다소 다른 것이며, 정부는 향후에도 이러한 ‘근거있는’ 가이드라인을 제시하겠다고 ‘약속’하고 있다. 실제로 경우에 따라서 투자기관중 일부는 실질임금의 단순한 보전을 훨씬 상회하

10) 참고로 말하자면 95년도 추정 소비자물가상승률은 4.7%이며, 중앙노사협의회에서 제시된 임금가이드라인은 5.1%~8.1%였다.

는 임금인상을 확보할 가능성이 생겨났다. ② 동시에 생산성향상 조건부 및 경영평가에 의한 경영개선 조건부 임금인상률이 최저 0.5%~최고 5.8%에 이르게 되었다. 경우에 따라서는 기본인상률을 상회하는 인상률을 경영개선노력 및 생산성향상에 의해 확보가능하게 된 것이다. 게다가 중고령의 장기근속사원들을 조기 퇴직시키면 추가적인 임금인상이 가능할 수도 있다. ③ 투자기관 임금통제방식에서 임금가이드라인¹¹⁾과 아울러 ‘경영개혁=경영개선 노력’이 부각되고 있다. 이는 생산성조건부 인상률의 확대나 경영평가지표의 보완 및 경영개선조건부 상여금 지급률폭 확대 등으로 표현되고 있다.

즉, 임금가이드라인을 폐지하지 않은 채 임금가이드라인에 새로운 요소가 확대되고 있다. 그것은 임금결정지표에서 ‘생산성’요소의 도입으로 표현될 수 있지만, 엄밀히 말하자면 공기업의 경영개선, 경영합리화=경영개혁(!)과 임금인상과의 연계가 강화되고 있음을 의미하는 것이다.

3) 「개선방안」의 문제점

「개선방안」은 임금가이드라인의 존속이 천명되었고, 오히려 93년 10월에 정부가 천명한 「공기업경영개혁방안」의 연장선상에서 생산성향상 조건부, 경영합리화조건부 등의 임금인상방식이 확대되고 있다는 의미에서 성격이 변질된 임금가이드라인의 ‘재공세’가 준비되고 있음을 의미하는 것일 수 있다.

임금억제를 위한 선도적 부문으로써의 공공부문의 의의는 여전하지만, 그 수단인 공공부문 임금가이드라인의 의의는 매우 제한적이 된지 오래다. 오히려 공공부문에 집중된 임금통제로 인한 갈등의 사회적 비용이 무시 못할 정도로 커져가고 있다. 그러나 임금가이드라인이라는 수단 자체를 포기할 수는 없는 입장에 있는 정부¹²⁾가 자신의 공기업에 대한 정책목표를 임금가이드라인에 개입시키고 있음이 금번 개선방안의 핵심적 의미이자 문제점으로 지적할 수 있을 것이다.

현재 임금가이드라인이라는 형식속에 표현되고 있는 ‘경영개혁’이 장차 어떤 형태로 투자기관 노동자들에게 나타날 지 확인하는 일은 그리 어려운 일은 아닌 듯하다. 1993년 10월의 공기업 경영개혁안은 노동자와 노동조합을 개혁의 주된 대상(주체가 아니다)으로 분명히 명시한 바 있으며, 정부투자기관 경영평가보고서, 1994년 주요 정부투자기관을 대상으로 이루어진 경영진단 보고서, 현재 한국통신과 서울지하철공사 등에서 제기되고 있는

11) 개선방안의 <임금인상지침 폐지시의 문제점>항을 보면, 임금가이드라인 폐지 불가의 이유를, ①독점적 성격의 투자기관이 경제적 효율을 무시한 고임금수준을 유지할 가능성, ②장기간의 임금교섭 및 기관간 지불능력 차이에 의한 임금격차 확대 가능성, ③노조 및 투자기관 전직원의 임금인상압력에 대한 당해 기관장의 교섭력 부족 등에서 찾고 있다.

12) 모든 정부가 그렇다는 의미는 아니다. 거시적 경제운용의 한 수단으로써 가이드라인은 여러나라에서 존재해 왔지만 그 성격은 정권의 성격에 따라 다양했다. 현재와 같은 형태의 임금가이드라인은 현 정권의 속성과 연관되어 이해되어야 한다.

인사혁신과 직제개편방안, 최근 일부 정투연맹 소속사업장에서 실시되고 있는 신인사제도, 그리고 가장 최근에 이루어진 노조전임자축소 등에 이르기까지 ‘개혁’의 내용은 상당히 구체적으로 제시되고 있다.

<참고문헌>

- 감사원(1995), 『정부투자기관 결산검사서』
- 노동부(1995), 『직종별임금실태조사테이프』
- 재정경제원(1995), 『정부투자기관 경영평가보고서』
- (1994), 『정부투자기관 경영평가보고서』
- 재정경제원, 「정부투자기관 예산편성지침」, 각년호
- 총무처(1995), 『총무처연보』
- 대한민국정부(1995), 「공무원보수규정」
- 정부투자기관노동조합연맹(1995), 「임금관련자료」
- 한국토지개발공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국도로공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국수자원공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국전기통신공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국조폐공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국관광공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국광업진흥공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국농수산물유통공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국농어촌진흥공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국석유개발공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 한국무역투자진흥공사노동조합(1995), 「보수규정, 인사규정 및 임금관련자료」
- 전국민주노동조합총연맹(1996), 『민주노총 '96년생계비』
- 공공부문노동조합대표자회의(1996), 「공노대생계비자료」
- 김재홍(1991), 『공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구』, 한국경제연구원
- 노동조합과 임금체계연구회(1994), 『임금체계의 새로운 논의』, 나라사랑
- 박세일(1987), 『정부투자기관의 보수수준 및 구조』, 한국개발연구원(2)
- 박영범·이상덕(1990), 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원
- 박영범·카멜로노리엘(1994), 『공공부문노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원
- 박영범(1992), 『한국기업의 퇴직금제도』, 한국노동연구원
- 한국공기업학회(1989), 『공기업논총』 2호
- (1990), 『공기업논총』 3호
- (1991), 『공기업논총』 4호
- (1992), 『공기업논총』 5호
- 유훈(1994), 『공기업론』, 법문사

- 전기호(1995), 『신노동경제학』, 무역경영사
- 진재구(1995), 『공무원 보수결정 원칙 및 기준의 설계』, 한국행정연구원
- 이한주(1994), 「공기업과 민간기업간의 임금격차와 노동조합의 임금효과에 관한 연구」, 서울대학교 대학원
- 한국경영자총협회(1993), 『한국기업의 임금관리』
- (1995), 『직무급 도입의 이론과 실제』

공공부문 임금가이드라인과 정부투자기관 임금결정과정

홍 주 환(한국사회과학연구소 연구원)

1. 서론

공공부문 노사관계는 민간부문 노사관계와는 다른 특징들이 발견된다. 그 중에서도 가장 중요한 점은 아마도 정부가 실질적인 사용자의 지위에 있다는 점일 것이다¹⁾.

정부가 사용자의 지위를 차지하고 있음으로 해서 발생하는 공공부문 노사관계 상의 특성으로 우선 지적될 수 있는 것은 민간부문 사용자와는 달리 정부는 경제, 정치, 사회정책 운용의 담지자이며, 이로부터 공공부문 노사관계에 이러한 사용자의 특성이 처음부터 개입된다고 하는 것이다. 즉, 사용자인 정부는 노사관계에 임함에 있어서 각종 정책적 고려를 염두에 두지 않을 수 없는 상황에 처하는 것이다. 따라서 노사관계에 대한 정부의 법적·제도적 규제 가능성과 강도가 훨씬 크고 강하다고 할 수 있다. 이런 면에서 공공부문 노사관계를 다루는 경우 민간부문과는 다른 각도에서의 접근이 필요하다고 하겠다.

이와 같은 사실들은 정부투자기관 노사관계의 모든 부문에서 민간부문과는 다른 공공부문 특유의 모습과 문제점들을 표출시키고 있는데, 가장 부각되고 있는 것이 바로 임금문제이다. 최근 몇 년간 공공부문의 노동조합들은 정부의 공공부문 임금가이드라인 철폐를 주장하여 왔다. 지난 94년 말 공공부문노동조합대표자회의(공노대)가 공식 출범하였는데, 이에 속한 노동조합들을 하나로 묶어 주고 있는 것은 사실상 정부의 공공부문 임금가이드라

1) 그런데 정부가 실질적인 사용자가 된다는 것은 근본적으로는 공공부문 기관들의 소유권이 국민에게 있다는 것을 전제로 하는 것이다. 일반적으로 정부의 수뇌부는 국민의 손에 의해 선출된 사람들로 구성되고, 이들 정책 담당자들의 통치행위는 국민의 심판을 면할 수 없다는 정치적 측면뿐만 아니라 공공부문 기관들의 재정적 근원이 국민의 세금으로 조성되었기 때문에 정부의 경제행위는 결국 국민을 대리하는 것이라는 경제적 측면에서도 공공부문의 소유권은 궁극적으로 국민에게 있다고 말할 수 있는 것이다. 이런 면에서 정부는 공공부문 기관들의 운영에 있어서 제1차대리인이 된다고 할 것이다.

인 정책이라 할 수 있다. 투자기관예산편성지침을 통해 임금수준이 아주 엄격하게 통제되어 온 정부투자기관의 경우도 정부의 임금가이드라인에 대한 문제의식은 매우 크다고 할 수 있다.

이 글에서는 공공부문의 주요 구성부분 중의 하나인 정부투자기관 임금가이드라인 정책의 논리를 검토하는 한편, 임금가이드라인정책이 적용되는 과정에 대한 분석과 정부투자기관 노사관계에 미치는 효과를 검토하려고 한다. 우선 2장에서는 공공부문 임금가이드라인 정책을 이론적으로 접근하기 위한 논의들과 그 함의를 살펴보도록 한다. 그런 다음 3장에서는 한국의 경우 정부의 임금가이드라인 정책이 어떠한 경과를 밟아 왔는지, 특히 공공부문에 대한 임금가이드라인 정책이 어떠한 맥락에서 어떠한 과정을 거쳐왔는지 살펴보도록 한다. 4장에서는 정부투자기관의 임금결정구조 즉 공공부문 임금가이드라인 정책이 구체적으로 정부투자기관에 적용되는 메카니즘을 살펴보도록 할 것이다. 마지막 5장에서는 이들 논의가 공공부문 특히 정부투자기관 노사관계에서 갖는 함의를 요약하도록 한다.

2. 이론적 논의

이 장에서는 임금가이드라인에 대해 살피보기 전에 공공부문 특히 정부투자기관의 임금(결정) 문제를 논의하는데 필요한 몇 가지 이론적인 문제들을 간단히 살펴보도록 한다.

첫 번째로 제기되는 공공부문 임금결정의 원리로서의 임금대등성 원리는 민간부문과 구별되는 공공부문의 특성 때문에 공공부문의 임금결정에 적용되는 별도의 원리가 필요하다는 것을 설명한다. 두 번째의 사용자 모델로서의 정부라는 개념은 공공부문 노사관계의 한쪽 당사자이면서도 전국적인 노사관계를 총괄적으로 관리할 수밖에 없는 입장에 처해 있는 정부가 공공부문 노사관계를 노사관계 정책에 활용하고자 한다는 것을 설명한다. 마지막 세 번째는 경제정책의 담지자로서의 정부가 임금정책을 수행하는 과정에서 공공부문의 임금수준 결정에 적극적으로 개입하는 것을 설명한다. 물론 이 세 가지 측면들은 서로 상호작용하고 있다고 보아야 한다.

1) 공공부문 임금결정의 원리:

임금대등성 원리(principle of pay comparability, prevailing wage principle)

임금대등성 원리²⁾는 유사한 업무를 수행하는 다른 노동자들이 받는 임금수준과 비교하

2) 노동자의 임금이 결정되는 원리에 대한 이론은 여러 가지가 있으나 그 어느 것도 논리적 근거를 가지고 상대방을 설득, 제압할 수 있다가 보다는 서로 병존하고 있다고 보는 것이 현실적이다. 따라서 여기에서 임금 일반의 결정 이론을 논하는 것은 무의미하므로, 민간부문과 비교되는 공공부문의 임금결정에 대한 대표

여 임금을 결정하는 원리이다. 공공부문 노동자의 경우 임금비교 대상은 다른 공공부문 노동자의 임금수준이거나 민간부문 노동자의 임금수준이 될 것이다. 물론 궁극적으로는 민간 부문이 비교대상이 될 것이다. 이는, 단순한 예를 들면, 정부출연연구기관 노동조합이 민간 연구소의 임금수준과 자신들의 임금수준을 비교하거나, 정부투자기관과 같은 공기업 노동조합의 경우 대기업 임금수준과 자신들의 임금수준을 비교하거나 해서 임금교섭을 위한 임금인상 요구 수준을 작성, 제시하는 것과 같은 이치이다.

공공부문의 임금결정에서 임금대등성원리가 제기되는 것은 기본적으로 공공부문의 경영이 시장원리로부터 일정 정도 거리를 두고 있기 때문이다. 공공부문의 개별 기업 차원에서 독자적인 기준을 가지고 임금을 결정하는 데에는 많은 현실적인 한계가 있는 것이다.³⁾

이러한 문제는 공공부문 노사 양측에서 모두 제기될 수 있는 것이다. 사용자의 입장에서는 공공부문 임금이 이하에서 설명될 여러 조건들 때문에 공공부문 임금이 민간부문보다 높아질 가능성을 제어할 필요성을 느낄 수 있는 것이고 반대로 노동자의 입장에서는 또 다른 조건들 때문에 민간부문의 임금결정원리를 적용하는 경우 공공부문 임금이 민간 부문을 따라잡지 못할 가능성이 상존하기 때문이다. 결국 임금대등성원리는 공공부문 노사 양측에서 모두 제기되는 문제인 것이다.

임금을 둘러싼 노사간의 협상에서 기준으로 작용하는 것들 중에 대표적인 것으로는 생계비, 지불능력, 생산성 등이다. 물론 이들 기준은 임금결정에 단일하게 적용되는 것이 아니라 서로 복합적으로 결합되어 적용된다고 할 수 있다. 그 중에서 생계비 기준은 전 부문에 걸쳐 거의 차별성이 없이 적용될 수 있는 항목이지만, 지불능력이나 생산성은 각 산업별, 기업별로 큰 차이가 날 수 있는 기준항목이다. 특히 공공부문은 기업의 특성에 따라 지불능력과 생산성에서 천차만별이다. 따라서 만약 공공부문 특히 정부투자기관들과 같은 공기업에 지불능력이나 생산성이라는 기준을 적용하는 경우 기업간 임금격차는 해가 갈수록 커져만 갈 것이다.

또한 예를 들어 정부투자기관의 경우, 기관의 수익은 기관 독자적인 경영의 결과라기보다는 가격이나 요금의 책정과 같은 정부 정책 또는 자연 독점적 지위에 기인한 측면이 크기 때문에 그 이익이 곧바로 임금으로 분배될 수 없는 것이라는 이론적 논의도 존재한다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방법으로 제시될 수 것이 공공부문 노동자와 비슷한 조건에 처해 있는 민간부문 노동자의 임금을 근거로 하여 공공부문 임금을 결정하는 방법

적인 원리인 임금 대등성 원리에 대해 간단히 살펴본다.

3) 민간부문에서 적용되고 있다고 할 수 있는 전통적인 임금이론들은 몇 가지 이유들 때문에 공공부문에 적용되기에는 한계가 있다. 그 이유들로는 첫째, 공공부문이 시장관계로부터 일정 정도 떨어져 있다는 점, 둘째, 공공부문에서의 생산성을 측정하는데 어려움이 따른다는 점, 셋째, 공공부문과 민간부문의 지불능력을 직접적으로 비교할 수는 없다는 점, 넷째, 공공부문에 특유한 피고용자 집단이 존재한다는 점 등이 대표적인 것들이다. (P.B.Beaumont, *Public sector industrial relations*, Routledge, London & New York, 1992, p142) 이러한 이유들을 고려한다면 시장메카니즘에 의한 임금결정 과정을 공공부문에 적용하는 것은 일정한 한계에 부딪칠 수밖에 없다.

이다. 공공부문 독자적인 합리적 임금결정 방식이 찾아지기 힘든 상황에서 이 임금대등성 원리는 아주 설득력있는 대안이 될 수 있다. 그러나 이 경우 가장 큰 문제는 비교대상을 어떻게 설정할 것인가 하는 점이며, 이는 임금대등성 원리를 임금결정에 적용할 경우 노사 간에 가장 첨예한 마찰을 빚는 지점이다.

2) 사용자 모델(model employer)로서의 정부

‘사용자 모델로서의 정부’라는 개념은 전체 노사관계의 리더 역할을 수행하는 정부를 지칭하는 것으로, 이는 정부가 공공부문 노사관계에 있어서 사용자의 지위를 명확히 하고 있는 것을 전제로 한다.

정부조직을 구성하는 정책운용 담지자들은 그 조직체를 통해 자신의 삶을 정치적, 경제적, 사회적으로 재생산하여야 하므로, 국가의 정치적, 사회적, 경제적인 안정을 통해 국민의 신임을 얻고자 끊임없이 노력한다. 특히 그 중에서도 경제적 안정은 매우 중요하며, 현대 자본주의 사회에서 경제적 안정의 핵심은 노사관계의 안정에 있다고 해도 과언이 아니다. 이러한 상황은 정부로 하여금 노사관계에 개입하지 않을 수 없도록 하는 메카니즘이라 할 수 있다.

물론 정부가 사회 전부분의 노사관계에서 당사자인 것은 아니다. 그러나 정부는 사회의 안정을 위해 노사관계가 평화적으로 유지되도록 하기 위해 여러가지 방법을 동원하는 것이 일반적이다. 이 경우 가장 대표적인 방법은 정부가 자신이 직접적인 사용자의 지위에 있는 노사관계를 노사관계의 모델로 제시함으로써 여타 민간부문의 노사관계를 선도해 나가는 것이다.

그렇지만 이 사용자 모델로서의 정부라는 개념이 2차대전을 전후로 한 영국의 소위 ‘좋은 사용자’(good employer)라는 개념과 같은 것은 아니다. 사용자 모델이라는 개념은 보다 상위 개념이며, 좋은 사용자라는 개념은 하위개념이라고 할 수 있다.

즉 사용자 모델이라는 말은 정부가 자신의 정책적 필요에 따라 공공부문 노사관계를 이리저리한 방향으로 이끌어 가는 것을 의미하며, 따라서 단순화한다면, 친노동조합적인 의미의 사용자모델 일수도 있고, 반노동조합적인 의미의 사용자 모델일 수도 있는 것이다. 후자의 대표적인 예가 바로 대처가 집권한 이후 영국 정부의 공공부문 노사관계 정책이라고 할 수 있다. 대처 집권 이후 영국 공공부문 노사관계에서 정부의 사용자로서의 행위는 노동조합 조직화 및 활동을 적극적으로 지원하였던 전통적인 정부의 입장과는 정반대의 것이었지만, 그것 또한 노사관계의 규제자나 거시경제적 정책 관리자로서의 이니셔티브를 가지고 있는 정부가 공공부문 노사관계를 통해 사용자로서의 전형적인 모습을 제시함으로써 민간부문을 선도하려 하였다는 점에서는 공통점을 지니는 것이다. 즉 사용자 모델이라는 개념은 정부가 어떠한 형태로든지 또는 어떠한 규모에서든지 공공부문의 사용자 일수 밖에 없는 상황에서, 공공부문 노사관계를 통해 민간부문을 선도하려고 하는 정부의 정책

행위의 일면을 표현하는 것이다.

노사관계에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 임금결정문제이므로 정부가 공공부문 노사관계를 통해 사용자 모델을 제시하고자 한다면, 결국 공공부문의 임금결정은 정부의 노사관계 정책에 의해 큰 영향을 받을 수밖에 없다.

3) 소득정책

소득정책은 임금, 이윤, 이자 등 기타 모든 소득의 증가율을 경제 전체의 이익에 부합하도록 일정한 기준을 설정함으로써 완전고용과 인플레이션 없는 경제성장을 달성하기 위해, 50년대 말부터 영국 등 선진 자본주의 국가들에서 광범위하게 실시되었던 일종의 경제정책이다. 일반적으로 소득정책은 임금인상 수준에 초점이 맞추어져 있었으며, 생산성 증가를 상회하는 임금인상을 규제함으로써 인플레이션을 방지하고 지속적인 경제성장을 이룩할 수 있다는 이론에 기초하고 있는 것이었다.

소득정책은 2차대전 이후 선진자본주의 경제가 완전고용에 접근하게 되고, 노동력의 부족, 노동조합의 교섭력 상승 등으로 임금수준이 급속도로 증가하고 사회 전반적인 소득이 증대하면서 물가가 상승하게 된 역사적 상황을 배경으로 한다. 이것은 특히 생산성 증가를 상회하는 임금 상승이 비용을 증대시킴으로써 물가가 상승하였다는 이론적 설명과 관련된다.

따라서 이러한 유형의 인플레이를 억제하기 위한 정책으로 소득억제와 생산성향상 정책이 도출되었으며, 전자의 소득억제책으로 대별될 수 있는 것이 바로 임금 상승 규제정책(또는 억제정책)과 조세정책이었다.

대표적인 예는 1960년대 초 긴급경제정책을 실시하여 임금동결과 증세 등의 조치를 취한 영국의 경험을 들 수 있는데, 특히 임금동결은 수년 동안 지속적으로 임금이 상승한 결과 임금 상승률이 생산성 상승률을 상회하였다는 판단 아래 생산성이 임금을 뒤따를 때까지 임금인상을 억제하려고 취해진 조치였다. 구체적으로는 우선 공무원의 임금인상을 유보하고 국영기업과 민간기업들이 이러한 정부의 조치를 본받도록 한 것이었다. 이 조치가 오래 가지는 못하였지만, 이 역사적 사례만으로도 소득 정책과 이 글에서 다루고 있는 임금 가이드라인 정책의 이론적 연관성을 찾아볼 수 있을 것이다.

4) 각 이론들의 함의

위에서 간략하게 검토한 임금대등성 원리와 사용자 모델 개념 그리고 소득정책 등은 우리가 이 글에서 살펴보고자 하는 공공부문 임금가이드라인을 이해하기 위한 이론적인 단초들을 제공한다.

첫째로 임금대등성 원리를 살펴보도록 하자. 임금대등성 원리는 주지하듯이 시장논리를 근간으로 하여 결정된 민간부문의 임금내용을 공공부문에 적용하는 것이다. 80년대 중반까지 정부의 공공부문 임금가이드라인은 주로 이러한 대등성원리에 기초하고 있었다고 볼 수 있는데⁴⁾ 그 메카니즘을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

공공부문 노동조합이 다른 조건이 동일하다면 민간부문 노동조합보다 교섭력에 있어서 월등하다고 할 수 있다. 즉 공공부문이라는 개념으로부터 바로 추론될 수 있듯이, 바로 그 공공성 때문에 공공부문에서 생산되는 재화와 서비스는 그 특성상 지속적으로 공급될 필요가 있는, 포괄적인 의미에서, 일종의 필수재에 속한다고 할 수 있다. 여기에 대리인 문제⁵⁾, 지불능력⁶⁾ 등까지 함께 고려한다면 임금수준 및 그 상승률에 있어서 공공부문은 민간부문보다 +a의 이득을 볼 수 있는 가능성이 상존한다고 하겠다.

따라서 정부는 이 +a를 최소화할 필요가 있다. 우선 공기업의 기업성은 임금코스트를 낮춤으로써 이윤을 극대화할 필요를 제기한다. 또한 공기업의 공공성의 측면에서도 국민의 경제적 이익을 증진하기 위해 설립된 공기업이 임금코스트의 상승부분의 부담을 공공요금 인상이라는 형태로 국민에게 전가하는 것은 국민의 비난을 면하기 어려운 일일 것이다. 또한 +a의 최소화는 정부가 전부문의 임금수준을 관리함에 있어서 적어도 스스로 사용자의 지위에 있는 공공부문이 선도적인 임금인상 요인을 제공하지는 않도록 하기 위해서도 필요한 것이다. 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책은 이러한 관점에서 구사되고 있는 것으로 해석될 수 있는 것이다.

한편, 임금대등성원리는 정부의 공공부문 임금정책의 근거로서만 아니라 공공부문 노동자(노동조합)의 임금요구의 근거로도 작용한다. 임금가이드라인정책 구사의 한 방법으로 임금대등성원리를 적용하는 것이 유효한 경우는 공공부문 임금수준이 민간부문 임금수준

4) 정부의 공공부문 임금가이드라인이 임금대등성원리에 의해 책정되어 왔다는 이 글의 주장은 아직 가설적 수준의 것이다. 이 주장을 더욱 확실히 하기 위해서는 별도의 논의가 필요할 것이며, 여기서는 정부가 구체적으로 공공부문의 임금인상수준을 결정할 때 다른 어떤 요소들보다도 임금대등성원리를 염두에 두고 있을 필요가 있다는 점을 논리적으로나마 확인하고 넘어가도록 한다. 물론 80년대 말, 특히 90년대에 들어와서는 공공부문 중에서도 정부투자기관 등 비공무원 부문을 선도부문으로 하여 노사관계 및 임금수준을 안정시키고자 한 측면 즉 사용자모델을 제시하고 소득정책을 운용하는데 공공부문을 활용한 측면이 더 강하게 작용하고 있다고 보인다.

5) ‘주인-대리인 문제’는 기본적으로 소유와 경영이 분리됨으로서 발생하는 문제들을 지적하기 위한 개념이다. 이 개념은 사기업의 효율성이 공기업의 효율성보다 훨씬 뛰어나다는 것을 논하기 위해 사용되기도 한다. 즉 소유와 경영이 한 개인에게 집중되어 있을 경우, 그렇지 않은 경우에는 경영자들이 이윤을 극대화하기 위해 최선을 다하기 보다는 적당한 선에서 이윤을 추구하기 때문에 발생하는 소위 비효율의 문제는 제거될 수 있을 것이라는 것으로, 공공부문의 민영화 논의의 이론적 기초가 되기도 한다. 이 글과 관련하여서는 공공부문 경영권에 대한 통제라는 관점에서 이 개념을 검토할 수 있을 것인 바, ‘대리인 문제’는 공공부문 임금결정에 있어서 경영자가 사용자인 정부의 정책기조에 반하여 임금코스트 수준을 일정 정도 높일 가능성을 일정 정도 설명할 수 있을 것이다. 즉 공공부문에 대한 임금가이드라인은 정부가 대리인 문제를 제한하기 위해 설정하는 것으로 이해될 수 있는 것이다.

6) +a와 관련된 지불능력이 공공부문 전체에 적용될 수 있는 것은 아니다. 이 경우에는 공공성과 함께 기업성을 가지고 있는 공기업이 주로 해당될 것이다.

보다 높을 때에 한에서이다. 반대로 공공부문 임금수준이 민간부문 임금수준보다 낮은 경우, 공공부문 노동조합은 마찬가지로 임금대등성원리를 적용하여 최소한 민간부문 임금수준까지 공공부문 임금수준을 끌어올리려고 할 것이며, 당연히 임금대등성원리를 실현시키지 않고 있는 임금가이드라인 정책에 비판적 태도를 보일 것이다. 현재 공공부문 노동조합들의 임금가이드라인에 대한 문제제기는 후자의 관점에서 이루어지고 있는 것이다.

이 글은 이 +a분을 최소화하기 위한 기준으로 민간부문과의 임금 대등성원리가 적용되어 온 것으로 간주한다. 물론 정부 정책의 필요성에 의해 이 원리가 약화될 수 있는 것이며 특히 90년대에 들어와서 강화된 임금가이드라인 정책은 소득정책이나 노사관계 모델제시라는 측면에 의해 설명이 가능하다. 그러나 기본적으로는, 시장논리가 전면적으로 관철되는 것이 기본적으로 불가능한 공공부문에서의 최선의 임금결정방법은 임금대등성 원리를 적용하는 것이며, 현재 공공부문 임금가이드라인의 구체적인 기준을 설정함에 있어서 암묵적으로 이 원리가 적용되고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 사용자 모델로서 정부는 스스로 설정한 임금정책 목표를 사회 전부분에 적용하기 위해 스스로 노사관계의 한 당사자인 공공부문 노사관계가 민간부문 노사관계에 모범을 보이도록 하기 마련이다.

일반적으로 정부가 임금정책을 추진하기 위한 수단으로 사용되는 것은 공공부문의 임금결정, 민간부문 임금결정에 대한 직간접적인 간여, 기타 법률적 임금제도 등을 통해서인데, 권위주의적 정부에 의한 억압적인 사회분위기가 아니라면, 민간부문 임금결정에 대한 정부의 간섭은 일정한 한계에 봉착할 수밖에 없다. 정부가 제시하는 매년도 적정임금인상률은 경제정책상의 권고사항에 불과할 경우가 많으며, 민간부문 임금인상에 대한 실질적인 통제 는 행정적 규제 이외에 다른 방법이 별도로 존재하기 힘들다고 볼 수 있다. 그렇다고 정부 입장에서 공공부문을 민간부문처럼 방임할 수 있는 것은 아니다. 결국, 정부는 각종 제도적, 법률적 방법을 동원하여 직접적인 사용자의 지위를 갖는 공공부문을 정책목표를 달성하기 위한 도구로 사용하는 것이다.

그 결과는 공공부문의 임금결정이 민간부문의 임금결정을 선도하는 효과로 나타나거나, 이와는 달리 선도효과는 없이 공공부문 임금인상만 억제되는 것으로 나타날 수 있다. 전자의 경우 정부는 공공부문을 모델 케이스로 하여 민간부문의 임금 상승을 규제하는데 성공한 것이라고 할 수 있지만, 후자의 경우라면 사용자 모델로서의 정부의 역할이 왜곡되어 나타난 것이라고 할 수 있겠다. 한국의 현상황은 후자에 해당한다고 할 수 있다.

셋째, 공공부문 임금가이드라인은 소득정책의 일환으로 설정되고 있다고 할 수 있다. 한 자리수 임금인상정책에서 단적으로 드러나듯이 정부는 물가상승의 원인을 높은 임금 상승에서 찾고, 생산력 향상과 높은 임금인상 억제를 주장하고 우선 공공부문부터 이 원칙을 적용하고자 하는 것이다. 이는 사용자 모델의 일면이기도 하거니와, 거시적 경제정책을 수립하고 시행하여야 할 정부로서는 인플레이션으로 인한 사회불안을 초래하지 않도록 반인플레이 정책을 시행할 수밖에 없는 것이다.

그러나 소득정책이 성공하기 위해서는 인플레이의 원인에 대한 올바른 분석과 판단을 근거로 정책을 수립하고 시행하여야 한다. 또한 선진 자본주의국가들의 경험에서 알 수 있듯이 노동조합의 협조가 없이는 소득정책이 성공하기 힘들다는 것도 지적될 수 있다. 임금인상 규제만을 일방적으로 강요하는 소득정책은 그 정책의 합리적 근거를 찾아볼 수도 없거니와, 노동자와 노동조합으로부터의 광범위한 반발에 직면하지 않을 수 없다. 특히, 공공부문을 소득정책 실시의 도구로 이용하는 것은 공공부문 노동자들의 반발을 불러올 뿐이다. 우리나라 공공부문 노동자들의 임금가이드라인에 대한 반발은 자신들이 정부의 임금정책의 희생양이라는 공감에 기초하고 있는 것으로 볼 수 있다.

종합하면, 결국 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책은 많은 요인들 중에서도 임금대등성원리의 적용을 통한 임금결정, 사용자 모델의 제시, 소득정책 등 위에서 간략히 설명한 요인들을 근거로 하여 구사되고 있다고 할 수 있다. 그리고 임금대등성원리는 공공부문의 임금을 결정하기 위한 기본적인 원리로 작용하겠으나, 정부정책의 필요에 의해 그 원리의 적용이 지연 또는 정지될 수도 있고 90년대에 들어와서 전개된 공공부문 임금가이드라인을 둘러싼 공공부문 노사간의 갈등의 기저에는 바로 이러한 이유가 자리잡고 있다고 볼 수 있다.

3. 공공부문 임금가이드라인 정책

1) 한국의 임금가이드라인 정책 추진 과정

우리나라에서 임금가이드라인정책은 70년대 말 세계경제의 불황, 외채누적 및 명목임금률의 급상승 등으로 인한 국제경쟁력 약화와 물가상승 우려를 해소하기 위해 80년대부터 실시되었다.⁷⁾ 70년대 초까지 정부는 민간부문의 임금결정을 시장논리에 맡겨 두는 어느

7) 외국의 경우 우리의 임금가이드라인과 관련된 정책으로는 소득정책을 꼽을 수 있다. 원래 반인플레이 정책이었다고 할 수 있는 소득정책의 중요한 부분을 구성하는 것은 바로 임금상승 규제정책이었다. 소득정책은 정부가 일방적으로 정책을 결정하여 실시하는 경우와 정부, 노조, 사용자의 3자가 합의에 의해 소득정책을 결정하여 실시하는 경우로 크게 구분될 수 있다. 전자의 대표적인 예로는 1962년 미국 정부의 가이드포스트 정책, 71년 닉슨 행정부의 임금 및 가격의 동결조치, 1962년 영국의 보수당정부에 의한 임금소득인상에 대한 2.5% 기준 설정, 70년대 초 보수당정부에 의한 90일간의 가격 및 임금의 동결조치 등을 들 수 있다. 이 경우 정부의 가이드라인이 법률적인 효력을 가지고 실시된 것도 있으며, 단지 민간기업에 대한 권고 이상의 법적 강제력이 없는 것도 있었다. 그러나 이러한 정부 주도의 일방적인 소득정책은 단기적인 조치에 한정된 것이었고 장기적으로 실시된 것은 아니었다. 우리나라의 임금가이드라인 정책은 이를 위반하였을 경우 각종 행정적 제재를 받을 수 있게 되더라도 법률적 강제력에 의해 실시되는 것은 아니었던 경우에 해당한다고 할 수 있다. 후자의 소득정책의 대표적인 사례는 ‘사회협약’이다. 이는 노사정 3자가 중앙교섭을 통해 임금 등 제반 노사관계 측면에 대한 합의를 도출해 낸 경우로서, 이러한 사회협약에 의해 소득정책이 실시된다면 예를 들어 노사의 합의에 의한 임금결정을 토대로 하여 정부가 임금정책 등 각종 경제정책을 수행할 수 있으므로 가장 추진력이 클 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 이러한 사회협약은 노사가

정도 자유방임적인 입장을 취하고 있었으나, 70년대 말에 들어와서 물가가 급속히 상승하자 임금상승을 규제하기 위한 정책을 시행하기 시작하였고 그것이 우리나라 임금가이드라인의 출발이라고 할 수 있다.

정부의 임금가이드라인 정책은 경제 부문 전체 특히 민간부문을 주 대상으로 한 것이라고 할 수 있으나, 정부는 매년초 임금인상 지도지침을 발표하는 것 외에는 민간부문의 임금결정에 직접 나서지 않고 노사 자율적 교섭에 맡기되 민간부문의 임금인상 결정에 선도적 역할을 하는 공공부문의 임금인상수준을 강력히 규제하는 방법을 사용하였다. 그 결과 1984년에는 공무원의 임금인상이 거의 동결되다시피 되기도 하였으며, 전체적으로 볼 때 공무원 임금인상률은 민간부문의 임금인상률을 훨씬 밑돌았다.

<표 3-1> '80년대 공무원/전산업 임금인상률 비교

년 도	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
공무원	9.9%	7.6%	2.7%	5.2%	9.6%	8.0%	11.0%	13.8%	13.9%
비농전산업	15.8%	11.0%	8.7%	9.2%	8.2%	10.1%	15.5%	21.1%	18.8%

자료 : 총무처, [총무처연보] 각년호

한국노동연구원, [KLI 노동통계] 각년호

87년 노동자 대투쟁을 겪은 정부는 89년 상반기까지 한편으로는 ‘자율적 임금교섭’과 다른 한편으로는 권위주의적 임금가이드라인의 철폐를 임금정책의 기본 방향으로 제시하기도 하여 임금정책의 억압적 성격을 완화시키는 모습을 잠시 보인다. 그러나 89년 공안정국을 거치면서 정부는 다시 강력한 임금규제정책으로 전환하게 된다.

'89년 5월 KDI에서 작성한 보고서인 “임금과 국민경제”는 임금상승이 경제위기를 야기한 주요한 요인이라고 지적하고 임금가이드라인의 재도입을 주장하였으며, 곧이어 정부는 “하반기경제종합대책”에서 임금가이드라인 재도입을 확정하게 된다. 그 결과는 '90년과 '91년 동안에 실시된 ‘한자리수 임금억제’정책으로 나타나게 된다. 정부는 300여개 업체를 선도업체로 지정하여 이들 업체에서는 10% 이내로 임금인상을 제한하도록 한 것이다. '92년에는 총액임금제가 추진되었으며 민간대기업의 고소득자와 신입대졸사원의 임금을 동결한다는 내용의 임금지침이 발표되기도 하였다.

'93년과 '94년의 임금가이드라인은 정부가 일방적으로 설정하여 제시되는 형식이 아니라 중앙 노사가 임금인상수준을 합의하는, 소위 ‘사회적 협약’의 형식을 통해 설정되었다

민주적이면서도 강력한 중앙대표제를 가지고 있을 경우에만 실효를 거둘 수 있을 것이다. 대표적인 사례로는 1973년부터 1979년까지 영국 노동당(정부)과 TUC 사이에 있었던 각종 사회적 합의, 1967-1976년간 독일의 경제자문위원회를 근간으로 한 노사정 3자의 노사협력위원회의 적정임금인상을 설정, 1983년 이후 호주의 노동당정부와 ACTU간의 사회적 합의 등을 들 수 있다. 지난 1993년과 1994년 우리나라가 경험하였던 중앙노사협의회의 사회적 합의도 이와 같은 성격의 것으로 분류할 수 있으나, 위에서 지적한 전제조건이 충족되지 않은 상태에서는 그 실효가 불분명할 수밖에 없는 것이었다.

는 점이 특징적이다. 이 기간동안 노총과 경총은 '93년에는 4.7%-8.9%, '94년에는 5.0%-8.7%의 임금인상수준에 합의함으로써 정부의 가이드라인 정책을 대신하였다. 그러나 '95년에는 '사회적 합의'가 무산되어 노사 중앙에 의한 임금가이드라인이 설정되지 않자 정부는 급조된 '임금연구회'를 통해 7.1%(5.6-8.6)의 임금가이드라인을 제시하게 된다.

이와 같이 '90년대에도 마찬가지로 정부의 임금가이드라인 정책은 유지되어 왔다. 한자리수 임금억제 또는 총액임금제, 노사합의에 의한 임금가이드라인 등 전부분을 대상으로 한 임금정책이 공공부문을 선도부문으로 활용하기 위해 설정된 공공부문 임금가이드라인과 함께 추진되었다. 그러나 정부의 임금가이드라인 정책은 사실상 효과를 발휘하지 못하였으며, 그것은 한자리수 임금억제정책이 추진되고 있는 '90년 이후 비농전산업 임금인상률이 지속적으로 두자리수를 나타내고 있는 것만으로도 확인할 수 있다.

2) 공공부문과 임금가이드라인

주지하듯이 정부는 전 부문에 대해 적정 임금인상률을 제시하는 것과는 별도로 공공부문에 대한 임금가이드라인을 설정하고 각 기관에 적용하여 왔다. 이 공공부문 임금가이드라인은 공공부문에 직접 적용 가능하다는 점에서 포괄적인 임금가이드라인과는 큰 차이가 있다.

일반적으로 보수가 정해지는 공무원의 차치하더라도 노동조합에 대한 임금교섭권이 주어져 있는 정부투자기관, 정부출연기관 등 여타 공공기관에 대해서도 제반 제도적 틀을 기반으로 하여 임금가이드라인이 적용될 수 있는 것이다.

공공부문 임금가이드라인이 문제시되는 지점이 바로 여기인데, 즉 공공부문에만 임금가이드라인이 실질적으로 적용됨으로써 민간부문과 공공부문간의 임금인상률의 차이는 물론이고 실질임금액에서도 격차가 발생하는 경우도 있게 된 것이다. 그 결과는 공공부문 노동자들의 상대적 박탈감을 고조시키기에 충분한 것이었다.

최근에는 그러한 부작용이 공공부문 중에서도 정부투자기관, 정부출연기관 등 정부기관 이외의 여타 공공기관에 집중되고 있다.

아래에 제시된 표를 보면 '90년대 들어와서, 공공부문 전체의 임금수준이 3%로 동결된 '93년도 한해를 제외하고는, 정부투자기관 보수지침이 공무원 임금인상률의 절반 정도에 머무르고 있는 것을 알 수 있다.

<표 3-2> '90년대 공공부문 임금가이드라인 추이⁸⁾

연 도	1991	1992	1993	1994	1995
공무원 임금인상률	12.7%	9.8%	3.0%	6.2%	6.8%
정부투자기관 가이드라인	5.0-7.0%	5.0%	3.0%	3.0%	3.0-5.0%
비농전산업 임금인상률	17.5%	15.2%	12.2%	12.7%	-

자료 : 총무처, [총무처연보], 각년호

한국노동연구원, [KLI 노동통계], 각년호

경제기획원, [정부투자기관 예산편성공통지침] 각년호

공무원 임금인상률이 정부투자기관 보수지침 수준보다 높은 것은 공무원 처우개선책의 일환으로 공무원 임금수준을 공기업보다 일정 정도 높게 책정하고자 한 정부의 방침에서 비롯된 것이다. 지난 '93년 6월 정부는 '93년도와 같은 임금동결이 당분간은 없을 것이라고 하면서, '97년도까지 공기업 임금인상률보다 4% 정도 높게 잡아 공무원 임금수준을 공기업의 86-87% 수준에서 90% 수준으로 맞춰 나갈 계획이라고 밝힌 바 있다.⁹⁾

이러한 방침은 '80년대 이후 노동조합운동의 활성화로 민간부문 임금수준이 급격하게 상승하게 되자 공무원의 상대적 박탈감을 무마하기 위해 세워진 것이라고 할 수 있다. 특히 '93년의 사실상 임금동결은 공무원의 불만을 고조시켰고, 따라서 그러한 불만을 잠재울 필요성은 더욱 컸다고 할 수 있다.

한편 공무원의 임금수준 상승을 어느 정도 보장한 상태에서 공무원과는 달리 노동3권을 보장받고 있는 공기업 등 여타 공공부문 노사에 임금결정의 자율성을 보장할 경우 정부가 공공부문의 임금을 규제할 방법은 사실상 없다.¹⁰⁾ 결국 정부는 임금가이드라인 정책을 계속 추진하기 위해 공무원에 대한 규제를 완화하여 불만을 누그러뜨리는 대신 평균적으로 공무원보다 임금수준이 높다고 판단되는 공기업 등 여타 공공부문에 대한 규제를 강화하는 방법을 택한 것으로 볼 수 있다.

8) 90년대 공무원 임금인상수준에 대해서는 많은 논란이 있다. 위에서 제시한 공무원 인상률 수치는 정부(총무처)가 발표하는 공식 통계자료를 인용한 것인데, 이들 수치가 현실을 반영하지 않은 것이라는 주장이 있으며, 별도로 계산한 통계수치를 제시하고 있는 글도 존재한다. 이 글에서는 총무처의 공식통계자료를 이용하였으나, 글의 논리를 설명하는데에는 큰 지장이 없다고 보인다.

9) 매일경제신문 1993.6.17.字

10) 정부는 '96년도 정부투자기관 예산편성공통지침과 동시에 발표한 정부투자기관 관리제도 개선방안을 통해 임금인상지침이 폐지되는 경우 독점적 시장지배력을 가진 투자기관이 경제적 효율을 무시하고 높은 임금수준을 유지할 가능성이 존재하고, 임금타결에 많은 시간이 소요될 우려가 있으며, 기관별 지불능력의 차이에 따라 임금격차가 확대될 가능성이 있고, 현실적으로 투자기관장 단독으로 노조원을 포함한 전 직원의 임금인상 압력을 통제할 수단이 없는 실정이라는 점등에 비추어 볼 때 임금인상지침의 폐지는 '현실적으로' 불가하다고 밝히고 있다. 이러한 정부의 주장은 이 글의 이론적 논의에서 다룬 몇가지 요소들을 담고 있다고 할 수 있는데, 특히 정부가 대리인 문제에 크게 주목하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 물론 민영화와 유사한 맥락에서 전 세계적으로 추진되고 있는 공기업의 영리화(commercialization) 등을 통한 다른 방식의 정부투자기관 규제 가능성을 배제함으로써 기존 규제방식이 변화없이 지속될 것으로 판단해서는 안될 것이다.

정부가 사용자로 있는 공공부문 내에서의 이러한 차별적인 정책 추진은 임금대등성원리를 공공부문 내에 적용하려 한 정부 의도의 결과일 수도 있다. 하지만 그 정책결정 및 시행과정의 투명성이 확보되지 않고 있는 상태에서 정부의 임금정책에 대한 광범위한 비판과 불신이 만연하게 되었으며, 경제 전체의 총임금인상 규모에 있어서 소득정책의 효과를 볼 수 있었을 지는 모르지만 공공부문의 임금가이드라인이 민간부문에 대한 임금규제를 가능하게 하는 선도적 역할을 수행하였다고 볼 수는 없는 것이었다.

3) 소결

이상에서 임금가이드라인 정책 일반과 공공부문 임금가이드라인 정책의 추진과정에 대해 아주 간략하게 살펴보았다.

공공부문 임금가이드라인 정책은 공공부문 노동자들의 임금인상수준을 일정 한도 내로 묶어 두는 역할을 하고 있다. 정부가 공공부문 임금가이드라인 정책을 통해 추구하는 것 중에 가장 중요한 것은 무엇보다도 임금가이드라인 정책 또는 소득정책을 실시함에 있어서 공공부문을 선도부문으로 활용하는 것이다.¹¹⁾

주목할 만한 것은 정부투자기관의 경우 80년대에도 마찬가지로 90년대와 같이 가이드라인이 적용되었지만, 정부투자기관 노동자들이 최근과 같은 임금불만을 표시하지는 않았다는 점이다. 이는 80년대에는 주로 공무원 임금인상수준이 선도부문 역할을 수행하였다는 것, 80년대 정부투자기관의 임금수준이 상대적으로 민간부문이나 공무원보다 높았다는 것을 나타내며, 반대로 90년대 들어와서 정부투자기관 노동자들의 임금불만은 정부투자기관이 임금규제정책의 선도 부문이 되고 있다는 것을 나타낸다.

즉 공공부문 임금가이드라인이 (비공무원부문에 대해서) 80년대 중반까지는 소득정책적 요소 또는 노사관계정책적 요소도 고려되었겠지만 주로 임금대등성원리를 적용하는 데에 중점이 두어졌던 것으로 해석할 수 있으며, 이는 이시기 동안 임금수준이 민간부문보다 상대적으로 높았던 공공부문에서 임금불만이 적었던 것에서 반증된다고 할 수 있다. 그러나 90년대에 들어와서는 정부가 공공부문을 통해 노사관계 전반에 대한 사용자 모델을 제공하고자 했고, 임금인상에 기인한 인플레이 억제에 위해 소득정책의 일환으로 공공부문을 이용한 반면 임금대등성원리의 적용은 무시하였다고 할 수 있다. 이에 따라 임금수준의 상대적 열위를 느끼게 된 공공부문 노동자들이 반대로 임금대등성원리의 적용을 주장하고 있

11) 물론 공공부문 임금가이드라인이 이러한 측면만 있는 것은 아니다. 공공부문 임금가이드라인은 공공부문 자체의 특수성에서 비롯된 측면을 내적 특성으로 하고 있다고 할 수도 있다. 예를 들어, 공공부문 임금가이드라인은 공공부문 경영의 대리인문제를 어느 정도 해결하기 위한 정책적 수단으로 사용되는 것으로 이해될 수도 있다. 이렇듯 공공부문 임금가이드라인의 내용을 단일한 것으로 나타낼 수 없는 것이 현실이지만 지금까지 공공부문 임금가이드라인은 주로 민간부문에 대한 정책 선도를 위한 방법으로써 부각되어 왔던 것도 사실이다. 이 글에서는 공공부문 임금가이드라인의 이러한 측면을 집중적으로 분석하지는 못하였다. 마찬가지로 별도의 작업이 필요한 주제이다.

는 것이다.

결론적으로, 현재까지 우리나라의 임금가이드라인 정책은 공공부문을 선도부문으로 하여 민간부문을 간접적으로 규제하는 방식으로 추진되어 왔다. 그러나 사실상 정부의 정책이 민간부문에서 효과를 보았다고 할 수 없으며, 공공부문 노동자의 임금인상 수준만 통제되는 결과를 가져왔다. 특히 최근 들어서는 공무원 임금수준에 대한 정부의 규제완화로 인해 공기업 등 여타 공공부문의 노동자들에게 그 정책의 부작용이 집중되고 있다고 할 수 있다.

4. 정부투자기관 임금결정과정

이 장에서는 정부투자기관 임금결정에 영향을 미치는 몇 가지 제도적 요소들에 대해 살펴보고, 구체적으로 임금이 결정되는 과정을 추적해 본 후 그 문제점들을 지적해 보도록 한다.¹²⁾

1) 정부투자기관 임금결정구조

정부투자기관 임금은 크게 나누어서 세 가지 단계를 거치면서 결정된다. 첫 번째는 사전적으로 임금결정 특히 임금인상수준을 일정 한도 내로 제한하는 단계이고, 두 번째는 기관 자체의 예산편성, 노사간 임금협상, 이사회 의결 등 구체적으로 임금이 결정되는 단계, 나머지 하나는 사후적으로 경영평가위원회를 통해 임금인상수준에 대한 적정 여부가 평가되는 과정이다. 마지막 과정의 평가결과는 차기 년도의 예산편성에 반영된다.

이 세 가지 단계는 정부투자기관관리기본법(이하 「기본법」)을 골간으로 하며, 각각 정부투자기관에 독특한 각종 제도적 구조들과 결합되어 있다. 첫 번째 단계와 세 번째 단계에서는 정부투자기관경영평가위원회(이하 「경영평가위원회」)가, 두 번째 단계에서는 이사회 제도가 관련되어 있다.

우선 정부투자기관관리기본법은 정부투자기관의 기본적인 경영관련 사항을 규정하는 법률로서 정부가 자본금의 50%이상을 출자한 모든 기업체에 적용된다. 따라서 정부투자기관의 임금결정은 이 기본법에 의거하여 이루어지는 것이다. 기본법은 경영평가위원회, 이사회, 예산편성공통지침 등 정부투자기관의 임금결정에 가장 큰 골격이 되는 제도적 절차를

12) 외국의 경우 공공부문의 임금이 결정되는 방식은 크게 두 가지로 나뉘어진다. 하나는 영국, 독일 등과 같이 단체교섭에 의해 공공부문 임금을 결정하는 것과, 미국, 일본 등과 같이 단체교섭 대상에서 임금 관련 사항이 제외되고 대신 임금수준을 정부 또는 별도의 제3의 기관에서 결정 또는 권고하는 것이다. 우리나라 정부투자기관의 경우 노동조합과 경영진이 임금교섭을 한다는 점에서 형식적으로는 임금이 단체교섭에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있으나 실제로는 임금결정에 단체교섭이 거의 영향을 미치지 못하고 있다.

규정하는 것이다.

경영평가위원회는 예산편성에 관한 공통지침을 작성하는 일과 각 기관의 경영실적을 평가함으로써 정부투자기관 임금결정에 관계한다. 이사회는 정부투자기관의 예산 및 결산과 관련된 사항을 심의하고 의결함으로써 정부투자기관 임금결정에 관계한다. 따라서 사실상 정부투자기관 임금결정에 관계하는 주체는 정부투자기관 노동자 및 노동조합, 사장 및 임원, 이사회, 경영평가위원회 등이 된다. 그리고 정부투자기관 임원, 이사, 경영평가위원 등에 대한 임면권 행사를 하는 정부(재경원 및 각 부처)가 포함된다.

정부투자기관의 임금결정과 관련된 주체들의 구성상 특성은 사용자의 지위와 역할이 법·제도적으로 명확하지 않다는 점이다. 다시 말하면 임금결정이 노사간의 단체교섭에 의해 이루어지도록 되어 있는 정부투자기관에서 실질적인 사용자가 누구인지 법조문만 가지고는 확인하기 힘들게 되어 있다는 점이다.

우선, 사장은 노동조합과의 임금교섭 결과를 그대로 경영에 반영할 수 없다. 왜냐하면, 임금교섭 결과는 예산의 집행과 관련되며, 예산 및 결산의 심의와 의결은 이사회의 소관이므로, 사장은 임금교섭결과가 이사회를 통과한 후에야 집행할 수 있는 것이다. 사장 및 임원은 집행기관이지 심의 및 의결기관은 아니기 때문이다.¹³⁾

또한 현 이사회 제도는 책임자율경영을 사실상 불가능하게 하고 있다. 이사에 대한 임면권이 정부에 있고¹⁴⁾ 이사회의 심의·의결이 정부의 거시 경제적 정치적 정책에 통제 받고 있으며 또한 실질적으로 정부에 의해 지도 받고 있다고 할 수 있다. 당연직 이사의 의사가 이사회의 의결을 좌우하고 있는 것이다. 더욱 중요한 것은 이사회에서 정부투자기관의 예산을 심의·의결하게 되어 있지만, 사실상 경영평가위원회의 예산편성 공통지침이 정한 한도 내에서 예산을 편성할 수밖에 없다는 점이다. 즉 이사회에 의한 예산 심의 및 의결은 예산편성 공통지침을 각 기관에 적용하는 수순에 불과하게 되어 버리는 것이다.

이상과 같은 정부투자기관 임금결정을 둘러싼 각종 법적 제도적 틀은 사실상 다음에서 보게 되는 바와 같이 정부의 임금가이드라인 즉 예산편성 공통지침이 관철되도록 하는 기구들이 되어 버렸다고 볼 수 있다.

13) 관리기본법이 마련되면서 가장 부각된 것은 정부투자기관의 자율적 운영이 보장될 것이라는 점이었다. 관리기본법 제3조(자율적 운영의 보장)는 ‘투자기관의 책임경영체제의 확립을 위하여 투자기관의 자율적 운영은 보장된다’고 명시하고 있는 것이다. 하지만 이러한 규정은 책임경영체제, 자율적 운영의 구체적인 내용이 무엇인지를 확인할 수 없도록 할뿐만 아니라, 실질적으로 정부(특히 재경원)가 임원의 임면권을 가지고 경영평가위원회, 이사회를 통해 경영을 좌지우지할 수 있는 상황에서는 사실상 아무것도 보장하지 못하는 것이 현실이다.

14) 관리기본법 제11조(투자기관의 임원) 제3항 ‘이사장과 사장은 주무부장관의 제청으로 대통령이 임면하며, 그 이외의 이사의 정수와 임면방법은 대통령령으로 정한다’. 동 시행령 제10조(임원의 해임건의) ‘재정경제원장관은 …… (경영평가)위원회의 의결을 거쳐 그 임원의 해임을 임면권자에게 건의할 수 있다.’ 제12조(이사) 제3항 ‘다음의 자는 당연히 이사가 된다. 1. 투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 관계주무실·국장 ……」 제4항 제3항의 이사를 제외한 이사는 …… 이사장의 제청으로 주무부장관이 임면한다.’

2) 정부투자기관 임금결정과정

정부투자기관의 임금이 구체적으로 결정되는 과정은 다음과 같다.

(1) 재경원은 정부투자기관관리기본법에 의거하여 매년 10월 말 정부투자기관 예산편성 공통지침을 발표한다.¹⁵⁾ 이 예산편성공통지침에는 인건비 예산에 대한 구체적인 지침을 포함하고 있으며, 이것이 바로 정부의 임금가이드라인 정책의 선도부문인 공공부문에 대한 임금가이드라인이다. 최근 5, 6년간 정부투자기관에 대한 인건비 예산 통제는 매우 강도 높은 것이었다.

(2) 각 기관장은 이 공통지침에 의거하여 차기 회계연도의 예산을 편성하며, 이렇게 편성된 예산은 이사회의 의결로 12월 말까지 확정된다.¹⁶⁾ 예산편성 시기 동안 노동조합은 임금인상의 효과를 가져올 수 있는 예산항목의 편성을 노사협의회사 기타 통로를 통해 기관에 요구하기도 하나 단체협상이 아닌 이상 법률적 효력은 없다.

(3) 각 기관은 확정된 예산에 근거하여 임금안을 작성하고 노동조합도 자체적인 임금안을 가지고 임금협상을 수행한다. 대체적으로 이 단계에서 소위 ‘보충협약’이 함께 체결된다. 본 협약은 대개 정부의 임금가이드라인의 틀을 준수하는 것으로 짜여 있다면, 이 보충협약은 추가적인 임금인상 효과를 얻기 위한 각종 수당 등의 신설, 금액인상 등을 위해 노력한다는 내용으로 채워져 있다.

(4) 임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭결과에 따라 임금(보수)규정 개정안을 작성하고 이사회에 상정한다.

(5) 상정된 안은 이사회의 검토를 거쳐 의결되어 시행된다. 이 단계에서 보충협약 내용도 같이 검토된다. 정부투자기관의 임금 관련 문제는 보충협약 내용이 관철되지 않는 경우 표면화된다.

이 전 과정은 정부의 임금가이드라인 정책이 사실상 구체화되는 과정이다. 인건비 관련 예산에 대한 지침에 의거하여 예산이 확정되며 그 이후에야 임금협상에 임하기 때문에 임금협약이 결국은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하게 되는 것이다. 특히 재경원 및 주무부처의 당연직 이사가 정부투자기관의 경영을 사실상 주도하도록 되어 있는 현 이사회 제도는 임금가이드라인 정책을 구체화시키는 역할을 수행한다. 특히 문제가 되는 보충협약을 승인 여부는 이사회에서의 재경원 이사의 반대 여부가 결정적이다. 또한 관리기본법에 의하면 추가 예산 필요시 이사회 의결로 추가예산을 편성할 수 있으므로, 정부는 필요에

15) 관리기본법 제21조(공통지침) ‘재정경제원장관은 매년 10월 31일까지 다음 회계연도의 각 투자기관의 예산편성에 공통적으로 적용되는 사항에 관한 지침을 작성하여 이를 각 투자기관의 사장에게 통보하여야 한다.’

16) 관리기본법 제22조(예산의 편성) 제2항 ‘투자기관의 사장은 제5조의 규정에 의한 경영목표와 제21조의 규정에 의한 지침에 따라 다음 회계연도의 예산을 당해 회계년도 개시 전까지 편성하여 확정되도록 하여야 한다.’ 제3항 ‘……투자기관의 사장이 편성한 예산은 이사회의 의결로 확정된다. 예산이 확정된 후 생긴 경영목표의 변동 기타 불가피한 사유로 인하여 예산을 변경하는 경우에도 또한 같다.’

따라 이사회를 이용하여 스스로 설정한 임금가이드라인을 무시할 수도 있는 것이다.

정부투자기관의 임금이 결정되는 과정을 지난 95년을 예로 들어 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저 각 정부투자기관 노사는 95년 전반기(5~6월)에 기본급 3% 인상과 생산성 상승분 총액기준 2%라는 임금가이드라인 범위 내에서 본 협약을 체결하는 한편 대부분 보충협약을 함께 체결하였다. 하반기(11월)에 와서도 이사회가 보충협약 승인을 미루자, 이에 반발하기 시작한 각 기관 노동조합들은 협약의 이행과 재경원의 방침에 좌우되어 운영되는 현 이사회제도의 폐지 등을 주장하고 나섰다.

12월 한달 동안 순차적으로 개최된 이사회 결과, 정부투자기관 내부에서도 임금수준이 낮다고 평가되는 몇몇 기업은 보충협약의 일정 부분이 의결되고 몇몇 기업은 보충협약 내용이 이사회에서 묵살되었다. 어느 기업의 경우 보충협약의 내용에도 없던 임금인상이 이루어졌는가 하면, 다른 기업은 보충협약의 일정 부분을 얻어내는 조건으로 최근 논란이 되고 있는 전임자 수 축소에 노동조합이 합의하기도 하였다. 어느 기업은 12월 이사회에서 보충협약이 묵살되자 노조간부들이 농성에 돌입하기도 하였다.

'95년의 예에서 볼 수 있듯이 정부투자기관의 임금결정과정은 공공부문 임금가이드라인을 구체화시키는 과정이다. 즉 정부투자기관 임금은 몇 단계의 절차에도 불구하고 사실상 임금가이드라인을 설정하는 재경원의 의사가 관철되는 과정을 거쳐 결정되는 것이다.

3) 소결 : 정부투자기관 임금결정구조의 문제점

정부투자기관의 임금결정방식의 문제점은 한마디로 노동3권(특히 교섭권)이 완전히 보장되어 있음에도 불구하고 노동자, 노동조합이 전혀 임금결정에 실질적인 영향을 미칠 수 없다는 것이라고 할 수 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 그것의 원인은 일차적으로 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책에 있으며, 정부투자기관의 임금결정과정은 처음부터 임금가이드라인을 구체화시키기 위한 절차들에 불과한 것이었다. 재경원은 필요할 경우 스스로 설정한 임금가이드라인을 철회할 수도 있었던 것이다.

물론 반대로 임금가이드라인의 구체화를 위한 기제 역할을 하는 제반 법적, 제도적 구조의 문제도 지적되어야 한다. 설득력 없는 일방적인 인건비 예산방침으로 각 기관에 임금가이드라인을 강요하는 예산편성공통지침, 임금교섭의 조기타결 또는 임금인상수준의 정부방침 준수 여부 등을 지표로 삼는 경영평가제도, 재경원의 영향력 하에 좌지우지되는 이사회제도 또한 이들 모든 제도들을 법적으로 뒷받침하는 정부투자기관관리기본법의 개폐도 논의되어야 마땅하다. 그러나 정부가 기존의 임금가이드라인 정책을 고수하는 한, 정책수행에 필요한 이들 제도의 개폐는 요원할 뿐이다.

결국 정부투자기관 노동자와 노동조합의 최우선적인 과제는 스스로 자신들의 임금결정에 실질적인 영향을 미칠 수 있도록 임금교섭권을 회복하는 것이다. 이는 정부의 현행 임

금가이드라인 정책의 철회를 관철시키는 과정과 함께 진행되어야 하는 것이지만, 임금가이드라인 정책의 철회를 주장하는 것에 머무는 것이 아니라 가장 합리적인 임금결정방식을 모색하는 것으로 이어져야 할 것이다.

결론적으로 정부투자기관의 임금결정과정은 정부투자기관 관련 각종 법적, 제도적 구조를 매개로 하여 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책이 관철되어 온 과정이라고 할 수 있다. 이에 대한 노동조합의 대응은 실질적인 임금교섭권을 회복하기 위한 것에 집중될 수밖에 없으며, 이를 위해서는 노동조합의 교섭력의 기반인 조합원들 간의 단결, 민주적 의사결정, 과학적이고 객관적인 정책 수립, 기업별 조합 의식의 극복, 전체 노동조합운동과의 결합 등 많은 난관을 극복할 수 있어야만 할 것이다.

5. 결론

공공부문 임금가이드라인은 우선 임금가이드라인 일반과는 다른 관점에서 이해될 필요가 있다. 즉 정부의 임금가이드라인 정책의 선도부문인 공공부문에 대한 공공부문 임금가이드라인, 따라서 소득정책의 일환으로서의 공공부문 임금가이드라인이라는 측면, 또한 사용자로서 정부가 민간부문에 모델을 제시하는 한 방법으로서의 공공부문 임금가이드라인이라는 측면 뿐만 아니라, 공공부문이기 때문에 즉 공공부문의 공공성과 기업성이라는 양면성 때문에 발생하는 제반 +a를 제어하기 위한 수단으로서의 공공부문 임금가이드라인 등 여러 각도에서 분석되어야 한다.

이 글에서 객관적이고 과학적인 임금결정기준이 마련되어야 한다는 주장을 하는 것은 공공부문 임금가이드라인의 세 번째 측면 즉 공공부문의 공공성, 기업성 등 공공부문 자체의 특성에 기인한 측면을 주목하기 때문이다.

공공부문 임금가이드라인이 갖는 앞의 두 가지 측면은 공공부문 노동자들이 정부 정책의 희생양이 될 가능성과 현실적으로 그러함을 제기하며, 따라서 공공부문 노동자들이 그러한 불공평한 불이익을 당하지 않기 위해서는 단결을 통한 교섭력의 강화가 필요한 것이다. 이것은 공공부문 노동조합 특히 정부투자기관 노동조합들이 주체적 역량을 강화해 나가는 것을 통해서만 해결할 수 있다.

한편 공공부문의 임금결정 기준을 설정하는 문제는 공공부문 노동조합, 특히, 정부투자기관 노동조합들이 주체 역량 강화를 기반으로 하면서 객관적이고 과학적인 임금결정방법을 모색함으로써만 해결될 수 있는 것이다. 이 글에서는 임금대등성 원리의 중요성을 주장하고 있는바, 임금대등성 원리는 노동조합이 가장 배후에 있는 사용자(주인)인 전국민이 공감할 수 있는, 전국민을 설득할 수 있는 과학적인 근거와 자료를 직접 만들어 냄으로써만 가능할 것이다.

<참고문헌>

1. 일반자료

- 공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회 자료집(금노, 전문노련, 1995)
공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제(박영범 외, KLI, 1994)
시민단체 해외연수 결과보고서(공기업노사관계를 중심으로)(정무장관실, 1995.6)
공공부문노사관계 논문 모음(ILO, ILR)(KDI노조)
공공부문 노사관계 자료집(산업연구원 노조)
공공부문 노사관계 자료집2(연구소)
공공부문 노동조합운동의 방향모색을 위한 대토론회 자료집(공노대·노기연, 1995)
국제학술회의: 한국의 노동조합 기본권, 부문별 노동관계 구조개편(공공부문)(이광택, 1993)
공공부문의 노사관계(박영범, 이상덕, KLI, 1990)
공기업논총 1집-6집(공기업학회, 1989-1994)
송대희, 공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법, KDI, 1987
정부투자기관 기관별 결산서
정부투자기관경영평가단, 정부투자기관 경영실적 평가보고서, 재경원, 각년도
경제기획원, 공기업백서, 1988
송대희, 공공성의 의의와 공기업관리정책방향, KDI, 1987
—— 한국의 공기업관리정책, KDI, 1992
총무처, 공무원 통계, 1993
이수철, 정부산하단체의 관리운영에 관한 실태분석, 한국행정연구원, 1994
서원석, ILO회원국의 공무원단체활동 비교연구, KIPA, 1994
김재훈, 정부투자기관 관리체계 개선방안, KIPA, 1994
국가공무원법
한국행정연구, 계간, KIPA
경영평가심의위원회, 정부투자기관경영평가편람, 각년도
公共の利益となにか(民營化と公共部門改革)(PSI)

2. 외국문헌

- Bach, S & Winchester, D. (1994) Opting Out of Pay Devotion? The Prospects for Local Pay Bargaining in UK Public Services, *British Journal of Industrial Relations* 32,2:263-282.
Bailey, R. (1994) Annal Review Article 1993 : British Public Sector Industrial Relations, *British Journal of Industrial Relations* 32,1:113-136.
Bell, J. D. M. (1975) The Development of Industrial Relations in Nationalized

- Industries in Postwar Britain, *British Journal of Industrial Relations*, 13:1-12.
- Braden, B. R. & Hyland, S. L. (1993) Cost of Employee Compensation in Public and Private Sectors, *Monthly Labor Review* 5:14-21.
- Colling, T. (1991) Privatisation and the management of IR in electricity distribution, *Industrial Relations Journal* 22,2:117-129
- Davidson, J. C. (1990) The Commercialisation of Employment Relations : The Case of the Water Industry, *Work, Employment & Society* 4,4:531-549.
- Derber, M. (1988) Management Organization for Collective Bargaining in the Public Sector,
- B. Aaron, J. M. Najita & J. L. Stern (eds.) *Public-Sector Bargaining* (2nd ed.). The Bureau of National Affairs, Inc.
- Dereli, T. & Zeytinoglu, I. U. (1993) Public Sector Industrial Relations on the Eve of Mass Privatization in Turkey, *International Labour Review* 132,5-6:689-701.
- Edwards, C. & Heery, E. (1989) Recession in the Public Sector:Industrial Relations in Freightliner 1981-1985, *British Journal of Industrial Relations* 27,1:57-71.
- Fairbrother, P. (1994) Privatisation and Local Trade Unionism, *Work, Employment & Society* 8,3:339-356.
- Fajertag, G. (1990) Privatization and the European Trade Union Movement, in J. Pelkmans & N. Wagner (eds.) *Privatization and Deregulation in Asean and the EC : Making Markets More Effective*. Institute of Southeast Asian Studies
- Ferner, A. & Colling, T. (1991) Privatization, Regulation and Industrial Relations, *British Journal of Industrial Relations* 29,3:391-409.
- Ferner, A. & Colling, T. (1993) Privatization of the British Utilities : Regulation, decentralization and industrial relations, in T. Clarke & C. Pitelis (eds.) *The Political Economy of Privatization*. Routledge.
- Gerhart, P. F. & J. E. Drotning (1985) The effectiveness of public sector impasse procedures : a six state study, *Advances in Industrial and Labor Relations*, Vol.2:143-195
- Gill, W. (1994) Decentralisation and Devolution in Local Government:Pressures and Obstacles, *Industrial Relations Journal* 25,3:210-221.
- Ginneken, W. (1990) Labour Adjustment in the Public Sector:Policy Issues for Developing Countries, *International Labour Review* 129,4:441-457.
- Hindman, H. D. & Patton, D. B. (1994) Unionism in State and Local Governments : Ohio and Illinois, 1982-87, *Industrial Relations* 33,1:106-120.
- Hundley, G. (1993) Collective Bargaining Coverage of Union Members and Nonmembers in the Public Sector, *Industrial Relations* 32,1:72-93.
- Kelly, J. (1984) Management strategy and the reform of collective bargaining : case

- from the British Steel Corporation, *British Journal of Industrial Relations* 22,2:135-153.
- Kenis, P. (1989) Public Ownership : Economizing Democracy or Democratizing Economy?, *Economic and Industrial Democracy* 10:81-97.
- Lewin. D. (1983) The effects of civil service systems and unionism on pay outcomes in the public sector, *Advances in Industrial and Labor Relations*, Vol.1:131-161.
- Marsden, D & Richardson, R. (1994) Performing for Pay? The Effects of 'Merit Pay' on Motivation in a Public Service, *British Journal of Industrial Relations* 32,2:243-261.
- Marsh, D. (1991) Privatization Under Mrs.Thatcher : A Review of the Literature, *Public Administration* 69:459-480.
- McKinlay, A. & Taylor, P. (1994) Privatisation and Industrial Relations in British Shipbuilding, *Industrial Relations Journal* 25,4:293-304.
- O'Brien, K. M. (1994) The Impact of Union Political Activities on Public-Sector Pay, Employment, and Budgets, *Industrial Relations* 33,3:322-345.
- Ogden, S. (1991) The trade union campaign against water privatisation, *Industrial Relations Journal* 22,2:20-35.
- Ogden, S. (1994) The Reconstruction of Industrial Relations in the Privatized Water Industry, *British Journal of Industrial Relations* 32,1:67-84.
- Ozaki, M. (1987) Labour Relations in the Public Service : 1. Methods of Determining Employment Conditions, *International Labour Review* 126, 3:277-299.
- Ozaki, M. (1987) Labour Relations in the Public Service : 2. Labour Disputes and their Settlement, *International Labour Review* 126,4:405-422.
- Ozaki, M. (1993) Labour Relations in the Public Service, in R. Blanpain & C. Engels (eds.) *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies* (5th & revised ed.). Kluwer Law & Taxation Publishers
- Pendleton, A. (1988) Markets or Politics? The determinants of Labour Relations in a Nationalized Industry, *Public Administration* 66:279-296.
- Pendleton, A. (1991) Integration and Dealignment in Public Enterprise Industrial Relations : A Study of British Rail, *British Journal of Industrial Relations* 29,3:411-426.
- Walsh, P. & Wetzels, K. (1993) Preparing for Privation : Corporate Strategy and Industrial Relations in New Zealand's State-Owned Enterprises, *British Journal of Industrial Relations* 31,1:57-74.
- Wise, L. R. (1993) Whither Solidarity? Transitions in Swedish Public-Sector Pay

- Policy, *British Journal of Industrial Relations* 31,1:75-95.
- Wolfe, J. D. (1989) Reorganizing Interest Representation : A Political Analysis of Privatization in Britain, in R. E. Foglesong & J. D. Wolfe (eds.) *The Politics of Economic Adjustment : Pluralism, Corporatism, and Privatization*. Greenwood Press
- Yemin, E. (1993) Labour Relations in the Public Service : A Comparative Overview, *Industrial Labor Relations Review* 132,4:469-490.
- Aaron, B., Najita, J. M. & Stern, J. L. (eds.) (1988) *Public-Sector Bargaining*. The Bureau of National Affairs, Inc.
- Beaumont, P. B. (1987) *The Decline of Trade Union Organisation*. Croom Helm
- Clarke, T. & C. Pitelis (eds.) (1993) *The Political Economy of Privatization*. Routledge.
- Davidson, J. C. (1993) *Privatization and Employment Relations : The Case of the Water Industry*. Mansell.
- Feldman, G. D. & K. Tenfelde (eds.) (1990) *Workers, Owners and Politics in Coal Mining : An International Comparison of Industrial Relations*. Berg
- Ferner, A. (1988) *Goverments, Managers and Industrial Relations : Public Enterprises and their Political Environment*. Basil Blackwell
- Ginneken, W. (ed.) (1991) *Government and its Employees*. Avebury.
- Hoover, K. & R. Plant (1989) *Conservative Capitalism in Britain and the United States : A Critical Appraisal*. Routledge
- Horowitz, M. A. (1994) *Collective Bargaining in the Public Sector*. Lexington Books.
- Jenkins, G. & M. Poole (eds.) (1990) *New Forms of Ownership : Management and Employment*. Routledge
- Johnston, P. (1994) *Success While Others Fail : Social Movement Unionism and the Public Workplace*. ILR Press.
- Joyce, P., P. Corrigan & M. Hayes (1988) *Striking Out : Trade Unionism in Social Work*. Macmillan Education
- Karger, H. J. (1988) *Social Workers and Labor Unions*. Greenwood Press.
- Kearney, R. C. (1992) *Labor Relations in the Public Sector*. Marcel Dekker, Inc.
- Pendleton, A. & J. Winterton (eds.) (1993) *Public enterprise in transition : Industrial relations in state and privatized corporations*. Routledge
- Redwood, J. (1988) *Popular Capitalism*. Routledge.
- Saran, R. & J. Sheldrake (eds.) (1988) *Public Sector Bargaining in the 1980s*. Avebury.
- Sethi, A. S., N. Metzger & S. J. Dimmock (eds) (1990) *Advances in Industrial and Labor Relations : Collective Bargaining in the Public sector in the United*

States - A time of Change. JAI Press.

Treu, T. et al. (1987) *Public Service Labour Relations : Recent Trends and Future Prospects.* International Labour Office.

Weaver, R. K. (1985) *The Politics of Industrial Change : Railway Policy in North America.* The Brookings Institution.

정부투자기관 임금교섭방식의 개선방안

정 원 호(한국개발연구원노조 전위원장)

1. 머리말

앞서 우리는 정부의 임금가이드라인 정책의 이론적·역사적 배경과 그로 인해 야기되는 정부투자기관의 임금결정과정상의 문제점들에 대해 살펴보았다. 이어 이 글에서는 그러한 임금가이드라인 폐지의 당위성을 제기하고, 이어 가이드라인이 폐지를 전제로 한 정부투자기관의 바람직한 임금교섭방식을 모색해 보고자 한다.

이를 위해 먼저 임금가이드라인이 폐지되어야 하는 당위성을 노동기본권의 침해라는 측면에서 살펴보고(2장), 다양한 교섭방식을 비교 검토한 후(3장), 정부와 공공부문 노동조합 간의 통일교섭이 공공부문의 가장 합리적인 교섭방식임을 밝히고, 현단계에서의 과도적 형태로서 정부투자기관의 집단교섭이 이루어져야 함을 주장하고자 한다(4장).

이어 본문에서는 공공부문의 임금결정과 관련하여 임금교섭을 통한 결정을 부정하고(가칭)「공공부문 임금위원회」에서의 결정을 주장하는 일부의 견해에 대해, 이러한 구상이 갖고 있는 문제점과 허구성을 밝히고자 한다.

2. 임금가이드라인의 폐지의 당위성

1) 노동기본권 제약

임금가이드라인 하에서 진행되는 정부투자기관의 임금교섭이 형식적인 외양과는 달리 실질적으로는 노동조합의 단체교섭권을 박탈하고 있다는 점은 앞에서 살펴보았다. 이를 간단히 요약하면 다음과 같다.

먼저, 정부(재정경제원)는 정부투자기관관리기본법(제21조 공통지침)에 의거하여 매년 10월 말까지 정부투자기관 예산편성 공통지침을 각 정부투자기관에 하달한다. 이 지침에

다음 연도의 임금인상률이 제시되는데, 다음 해 임금교섭에서 이 인상률은 교섭의 한 쪽 당사자인 각 정부투자기관 사용자에 의해 절대적으로 준수된다. 결국 현행 정부투자기관의 임금교섭구조 하에서는 교섭당사자가 아닌 정부의 임금인상 가이드라인에 의해 교섭의 한 당사자인 사용자의 교섭권한이 박탈되며, 이는 결국 교섭의 다른 당사자인 노동조합의 교섭권한을 박탈하는 것으로 연결된다. 이를 교섭의 시점과 관련해서 보면, 교섭 개시 이전에 단체교섭권의 행사 가능성이 배제되기 때문에 노동조합의 단체교섭권은 사전적으로 제약된다고 할 수 있다.¹⁾

한편, 임금가이드라인에도 불구하고 실제로는 각종 수당의 신설·인상이라는 형태로 가이드라인을 넘어서는 임금인상이 별도 합의²⁾ 형태로 체결되는 것이 통상적 행태이다. 그러나 이 교섭 결과조차 이사회회의 의결을 거쳐야 최종적으로 집행되는데, 이사 중에는 ‘투자기관의 업무를 주관하는 원·부·처의 관계주무실·국장’(동기본법 시행령 제12조)이 당연직 이사로 포함되며, 특히 임금가이드라인을 직접 작성·하달하는 재정경제원 예산실의 심의관(국장급)이 당연직 이사이기 때문에 임금가이드라인을 넘어서는 별도 합의 내용은 종종 이사회에서 부결되기도 한다.³⁾ 따라서 정부투자기관 노동조합의 단체교섭권은 사후적으로도 제약된다.

이러한 단체교섭권의 제약은 명백히 기본권 침해이다. 왜냐하면 단체교섭권은 단결권 및 단체행동권과 마찬가지로, 또는 이들과 함께 인간다운 생활을 위하여 불가결한 ‘인권’, 즉 ‘생존권적 기본권’으로 인식되고 있으며, 특히 노동3권 중에서도 노동자의 생존권의 실현을 직접적인 목적으로 하고 있다는 점에서 ‘인권성’을 가장 강하게 띠고 있다고 할 수 있을 것이다(이영희, 1983 : 30~31). 이러한 이유로 우리나라의 헌법(제33조)도 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 갖는다”(제1항)고 규정하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 하위법인 「정부투자기관관리기본법」이 상위법인 헌법이 보장한 노동조합의 단체교섭권을 실질적으로 침해하는 조항(공통지침)을 담고 있는 것은 명백히 위헌이며, 따라서 이 조항은 당연히 폐지되어야 한다.

이와 관련하여 매우 의미 있는 판례를 하나 살펴볼 필요가 있다. 그것은 다른 아닌 정부투자기관인 국책은행의 노동조합들(금융노련 산하 국책은행노조협의회 ; 기업은행, 산업은행, 주택은행, 국민은행⁴⁾)이 1992년 12월 10일, 바로 이 「정부투자기관관리기본법」에 근

1) 현행 정부투자기관의 임금교섭에는 해당 연도의 예산이 전년도 말에 이사회에서 확정된(기본법 제 22 조, 예산의 편성) 뒤에 교섭이 이루어진다는 중요한 문제점도 있으나, 이것이 교섭당사자 쌍방의 교섭권 자체를 제약하는 결정적인 요인은 아니다. 왜냐하면, 예산이 확정된 이후라도 ‘경영목표의 변동 기타 불가피한 사유’의 경우 이사회를 통해 예산을 변경할 여지가 있기 때문이다(같은 조).

2) 이를 합의라고 보아야 할 지도 의문의 여지가 있다. 본 조사연구팀의 조사에 의하면 모든 정부투자기관들이 임금가이드라인을 준수하는 내용의 기본합의서와는 별도로 임금가이드라인의 지침 수준을 넘어서는 사안들에 대해 별도합의서를 작성하는데, 그 문구는 대개 “~하기 위해 노력한다” 등으로 되어 있다.

3) 이로 인해 합의사항 이행을 둘러싼 대립이 종종 발생한다.

4) 국민은행 노조는 민영화로 인해 95년부터 시중은행노조협의회에서 활동하고 있지만, 당시는 국책은행노조협의회에 소속되어 있었다.

거한 「정부투자기관 예산편성공통지침」이 국책은행에서의 단체교섭권을 침해한다고 하여 그 취소를 구하는 행정심판 및 행정소송을 제기함과 동시에 헌법소원을 청구했던 사건이다. 이 소송은 비록 국책은행노조협의회가 제기했지만, 다른 아닌 정부투자기관 전체의 문제였다.

먼저 위 행정심판 및 행정소송에서 국무총리(1993. 3. 11)와 서울고등법원(1993. 3. 18) 및 대법원(1993. 9. 14)은 모두 예산편성공통지침의 통보가 행정심판 및 취소소송의 대상이 될 수 없다고 각하 또는 기각 판결을 하였다.

흥미 있는 것은 헌법소원에 대한 헌법재판소의 판결인데, 비록 그 자체가 각하 되기는 하였지만, 9명의 헌법 재판관 가운데 5명의 찬성으로 각하 되고 4명이나 되는 재판관이 반대 의견을 제출하였던 것이다. 우선 헌법재판소의 판결요지와 반대의견을 요약해 보자(헌법재판소, 1994 : 510~512).

[결정요지]

경제기획원장관이 정부투자기관에 통보한 1993년도 정부투자기관 예산편성공통지침은 각 정부투자기관의 출자자인 정부가 정부투자기업의 경영합리화와 정부출자의 효율적인 관리를 도모하기 위하여 예산편성에 관한 일반적 기준을 제시하여 출자자로서의 의견을 개진하는 것에 지나지 아니한다고 할 것이고, 이는 마치 주식회사인 일반 사기업의 주주가 그 경영진에 대하여 경영에 관한 일반적 지침을 제시하는 것과 방불하다고 할 것이므로, 이러한 예산편성공통지침의 통보행위는 성질상 정부의 그 투자기관에 대한 내부적 감독작용에 해당할 뿐이고 국민에 대하여 구체적으로 어떠한 권리를 설정하거나 의무를 명하는 법률적 규제작용으로서의 공권력작용에 해당한다고 볼 수 없으며, 나아가 위 예산편성지침에 임금에 관한 부분이 포함되어 있다 하더라도 이는 사용자 측이라고 할 수 있는 정부가 그 투자기관에 대하여 내부적 지시로서 임금에 관한 예산편성의 공통지침을 시달하여 임금협상에 관한 유도적 기준을 제시한 것이지 단체교섭에 직접 개입하거나 이를 강제하는 것이 아니며, 설사 위 예산편성지침이 정부투자기관의 노동조합인 청구인 측에 대하여도 간접적으로 어떤 영향을 미치게 된다 가정하더라도, 그것은 단체교섭의 일방 당사자인 사용자(정부)측의 내부적 행위에 지나지 아니하는 것이므로, 단체교섭의 상대방인 근로자(노동조합)측에서 이를 타할 일이 되지 못할 뿐만 아니라, 그것을 가리켜 공권력의 행사라고 일컬을 수도 없을 것이므로 위 예산편성공통지침의 통보행위는 헌법소원의 대상이 되지 아니한다.

[재판관 한병채, 재판관 이시윤, 재판관 김양균의 반대 의견]

위 예산편성공통지침 통보는 정부의 내부기관이 아니라 정부와는 별개의 법인에게에 대한

대외적 작용으로서 국민에 대한 공권력의 행사임에 틀림없고, 동 예산편성공통지침은 법률에 근거하여 경제기획원장관이 작성, 통보하는 것이고, 각 투자기관의 사장은 이 지침에 따라 예산을 편성·확정하여야 하며 나아가 그 결과까지도 경제기획원장관에게 보고하여야 한다는 점에서 이는 단순한 유도적 기준이 아니라, 구속적, 규제적 기준이라 보아야 할뿐만 아니라 청구인들이 위 지침에 대하여 행정소송을 제기하였다가 이는 행정소송의 대상이 될 수 없다는 이유로 소각하의 판결이 나고 대법원의 판결로서 확정됨으로써 동 지침에 대하여 더 이상 행정소송으로 다룰 수 있는 길이 없게 되어 이에 대해 헌법소원의 대상 적격마저 없다는 이유로 헌법소원청구를 각하 한다면 이 지침에 의하여 사기의 기본권에 불이익한 영향을 받은 당사자에게는 아무런 구제절차가 없게 되므로 결국 이 사건 예산편성공통지침은 헌법소원의 대상이 된다고 보아야 한다.

[재판관 변정수의 반대의견]

위 예산편성공통지침이 비록 공기업 주체에 대한 감독기관의 내부적 지시라 하더라도 그 지시는 법률의 규정에 의하여 그리고 상부 감독관청에 의하여 발하여 지는 것이어서 정부투자기관의 사장은 그에 따르지 않을 수 없는 것이므로 이는 확실히 시행될 것이 예상된 내부적 지시로서 그대로 실시될 것이 틀림없고, 그 내용도 근로자의 기본권에 직접 영향을 끼치는 내용이므로 정부투자기관의 근로자단체인 청구인들로서는 정부투자기관의 사장이 위 지침에 따라 1993년도 예산편성을 할 것을 기다릴 것 없이 동 지침의 통보행위(공권력행사)에 의하여 그들에 대하여 사실상 기본권침해의 위험성이 이미 발생하였다고 보아 헌법재판소로서는 마땅히 그 위헌 여부를 판단하여야 한다.

위의 헌법재판소 결정요지(다수의견)를 다시 요약한다면, 경제기획원의 예산편성공통지침의 통보행위는 정부의 투자기관에 대한 내부적 지시로서 임금에 관한 유도적 기준을 제시한 데 불과한 것이지 단체교섭에 개입한 것은 아니라는 것이다. 그러나 이는 다수의견이 동 통보행위의 ‘법적 성격’(헌법재판소, 1994 : 516)만을, 그것도 “투자기관의 책임경영체제의 확립을 위하여 투자기관의 자율적 운영은 보장된다”(정부투자기관관리기본법 제3조)라는 선언적 규정만을 근거로 한 결과이다. 그리하여 “해당 정부투자기관의 수익성이나 노사간의 협상능력에 따라서는 얼마든지 위 예산편성지침과 다른 내용의 임금협약을 체결할 수도 있다”(헌법재판소 : 517)는 재미있는(!), 비현실적인 결론까지 도출하고 있다.

그러나 해당 지침이 한번도 준수되지 않은 적이 없다는 ‘사실관계’에 기초해 본다면, 동 지침은 “구속적, 규제적 기준”(한병채등의 반대의견)으로서 “사실상 기본권 침해의 위험성”(변정수의 반대의견)이 있다는 반대의견이 더욱 설득력을 갖는다.

그럼에도 불구하고 정부투자기관 예산편성공통지침의 위헌여부에 대한 헌법소원을 다수의견으로 각하한 것은 헌법재판소가 체제 수호의 최고의 보루로서 정부의 노동자(노동조

합)에 대한 통제력 상실을 우려하여 정치적 결정을 내린 것으로밖에 해석할 수 없다. 5 : 4 라는 찬반 비율은 동 지침이 ‘실질적으로’ 위헌의 소지가 있는 것을 입증하는 것이 아닐까 싶다.

한편 정부의 임금가이드라인정책은 ILO의 노동기준에도 위배된다.

먼저 ILO 조약 제98호 제4조는 “단체협약을 통한 고용조건의 결정을 목적으로 하는, 사용자 또는 사용자단체와 노동자단체간의 자율적인 교섭을 위한 제도의 완벽한 개발 및 이용을 장려하고 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 국내조건에 적절한 조치를 취하여야 한다”(한국노동연구원, 1993 : 117)고 규정하고 있다. 이 조약은 교섭제도의 개발 및 촉진이라는 요인과 당사자간 자율성 원칙을 내포하고 있는데, 앞에서 본 대로 임금가이드라인은 명백히 당사자간 자율성을 침해하고 있는 것이다.

이 문제에 대한 더욱 구체적인 접근은 ILO 조약·권고적용 전문가위원회의 보고(1994)에서 잘 나타난다. 즉 동 전문가위원회는 “일부 나라의 법률은 당사자간의 노동협약이 효력을 발하기 이전에 행정기관의 노동당국 또는 노동재판소에 승인을 얻도록 제출되지 않으면 안된다고 명기하고 있다. 노동협약이 절차적 결함을 갖고 있다든가 일반적 노동법규에 정해져 있는 최저기준에 합치하지 않는 경우에 승인이 거부될 수 있다는 것만을 명기하는 것이라면, 이런 종류의 규정은 98호 조약과 양립할 수 있는 것이다. 반면, 법규가 당국에 승인을 거부하는 전면적 재량을 허락하고 있다면, 또한 정부의 전반적 정책 또는 경제정책과의 양립성 내지는 임금과 고용조건에 관한 공식지침과의 양립성 등의 기준에 승인이 근거해야 한다는 것을 명기하고 있는 경우에는 노동협약 내지 직장협정의 발효를 사실상 사전승인의 대상으로 하는 것으로 당사자의 자주성이라는 원칙에 위배된다”(初岡昌一郎, 1994 : 179). 이를 볼 때 임금가이드라인(공식지침)을 넘어서는 협약에 관해 이사회가 승인을 거부하는 것은 당사자의 자주성 원칙에 정면으로 위배된다는 것이 명백하다.

2) 쟁의발생 가능성의 제고

단체교섭에서 노동조합이 사용자에게 지닐 수 있는 본질적이고도 가장 강력한 무기는 바로 단체행동권의 행사, 즉 쟁의행위이다. 그러나 현실적으로 모든 교섭이 쟁의행위로 연결되는 것은 아니며, 일반적으로 교섭 이전에는 쟁의 발생 자체는 단지 가능성으로만 존재한다. 교섭의 진행과정에서 노사 양당사자의 주장이 끝내 합의에 이르지 못하고 결렬되었을 때, 비로소 쟁의는 현실화된다.

그러나 임금 가이드라인이 존재하는 상황에서는 사정은 달라진다. 가이드라인이 말 그대로 권고적 지침으로서 가변적인 것이라면 모르겠지만, 현실적으로 그것은 강제적 지침으로서 불변적인 것이라는 데에서 문제가 발생한다. 즉 일반적인 상황에서의 교섭과정은 대개는 서로의 주장을 조금씩 양보하는 과정이며, 어느 한쪽에 의해서든 그 양보가 더 이

상 불가능할 때 교섭이 결렬되고 쟁의가 발생하는 데 반해, 불변적인 가이드라인 하에서는 사용자의 양보가 불가능하다는 것이 사전적으로 전제되는 것이다. 따라서 임금가이드라인 하에서는 교섭 과정은 아무 의미가 없으며, 노동조합이 가이드라인 수준으로까지 자신의 요구를 양보하지 않는 한, 교섭 이전에 이미 교섭의 결렬이 전제된다. 결국 쟁의발생의 가능성은 그만큼 높아지게 된다.

임금가이드라인의 폐해는 바로 여기에 있다. 이러한 폐해를 감소시키기 위해서는 임금가이드라인이 철폐되어야 한다.

그런데 물론 가능성이 높아진다고 해서 반드시 쟁의가 발생하는 것은 아니다. 실제로 그 동안 조폐공사와 한국통신을 제외하면 정부투자기관에서 쟁의가 발생한 예는 없었는데, 그것은 다름이 아니라 노동조합들이 항상 가이드라인 수준까지 자신의 요구를 양보했기 때문이다. 다른 말로 하면, 노동조합들이 자신의 요구를 관철하기 위하여 적극적으로 투쟁하지 않았기 때문이다. 게다가 노동쟁의조정법상 공익사업으로 지정되어 단체행동권이 제약되는 기관도 9개나 되어(본 보고서의 서론 참조) 쟁의가 현실화되는 경우가 거의 없었던 것이다.

그렇다고 해서 쟁의발생 가능성의 제고라는 임금가이드라인의 폐해가 효력을 갖지 못하는 것은 아니다. 그 동안 노동조합이 적극적으로 투쟁하지 않았던 데에는 민간부문이나 공무원 등 여타 부문에 비해 상대적으로 임금수준이 높았던 데에도 원인이 있었는데, 90년 이후 지속되어 온 임금가이드라인 때문에 이제는 그러한 임금수준의 우위도 사라졌거나 역전된 것이 현실이다(본 보고서의 제 1 장 참조).

이에 따라 정부투자기관 노동조합들의 투쟁의 기운도 점차 고조되고 있는데, 과거 거의 유명무실했던 정부투자기관노동조합협의회(정투노협)에서 벗어나 정부투자기관노동조합연맹을 결성한 것이나 공공부문노동조합대표자회의에 중요한 한 축으로 참여하는 것 등은 그러한 표현 중의 하나이다. 이러한 투쟁 기운은 급기야 95년도 한국통신노동조합의 투쟁에서 최고조에 달했는데, 당시 한국통신노동조합은 공익사업장 규정까지 무시하고자 할 정도로 강력한 투쟁의지를 갖고 있었다. 쟁의발생 가능성의 제고라는 임금가이드라인의 폐해가 극명하게 현실화되는 순간이었던 것이다.

한편 이 폐해는 정부투자기관과 같은 공공부문에서의 쟁의의 사회적 비용이 다른 어느 부문보다도 크기 때문에 더욱 증폭된다. 일반적으로 쟁의, 대표적으로 파업으로 인한 비용(손실)은 노사 양 당사자간의 사적 비용과 국민경제적 차원의 사회적 비용으로 나누어 볼 수 있다(배무기, 1984 : 445). 우선 정부투자기관은 대규모 사업장들이기 때문에 파업으로 인한 생산(또는 수익)의 감소도 매우 크다. 그러나 이러한 사적 비용은 그 사회적 비용에 비하면 오히려 미미하고 부차적이다. 몇몇 정부투자기관들은 전력, 가스, 통신 등 필수 서비스(essential service)를 공급하는 기관들인데, 이러한 필수 서비스의 공급 중단은 해당 부문에뿐 아니라 국가경제, 국민생활 전체에 심대한 파급효과를 미친다.⁵⁾ 상상을 초월하는 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것이다.

따라서, 필수 서비스부문에서의 단체행동권이 제약되어야 한다는 것과 실제로 파업이 발생할 수 있다는 것은 별개의 문제이므로, 이러한 엄청난 사회적 비용을 초래할 가능성을 제고시키는 임금가이드라인은 마땅히 철폐되어야 한다.

3. 각종 교섭방식의 비교

단체교섭의 구체적인 방식은 노동시장의 구조, 노동조합의 조직형태, 사용자단체의 성격, 노동조합운동의 역사 등에 따라 나라마다 다양하게 나타나고 있다. 또한 그 다양한 방식들도 고정불변의 것은 아니며, 여러 사회경제적 조건에 따라 변화하기도 한다.

교섭방식은 특히 노동조합의 조직형태와 밀접한 관계를 갖는데, 기업별 노조체제 하에서의 기업별 교섭과 산업별 노조체제 하에서의 산업별 통일교섭을 양극단으로 하여 중간적인 여러 방식들이 전개된다.

따라서 이 절에서는 정부투자기관에 바람직한 교섭방식을 모색하기 위하여 다양한 교섭방식의 특징과 장단점 등을 비교 검토해 보고자 한다.

1) 기업별 교섭

기업별 교섭은 특정 기업 또는 사업장의 노동조합과 해당 기업 또는 사업장의 사용자간에 이루어지는 단체교섭을 말한다. 이 기업별 교섭은 우리나라나 일본과 같이 노동조합의 조직형태가 기업별 노조인 경우에 보편화되어 있다.

일반적으로 기업별 노조를 company union(어용노조)라 지칭하는 데서도 엿볼 수 있듯이, 기업별 교섭 하에서는 사용자-노동자관계의 본질인 지배-종속관계 속에서 사용자가 노동자들에 대하여 직간접적인 개입이 용이하게 때문에(예컨대 중간관리자들의 회유와 협박 등) 노동조합이 어용화되기 쉽다는 단점이 있다. 이러한 상태에서는 노동조합의 교섭력 약화가 초래되기 쉬우며, 따라서 노사간 대등한 교섭을 하기가 어렵다. 이는 결국 근로조건의 개선이라는 단체교섭 고유의 기능을 저하시키는 것으로 연결된다.

한편 산업 전체의 차원에서 보면, 기업별 교섭으로 인하여 동일노동을 제공하는 동일산업의 노동자간에 임금 및 기타 근로조건의 격차가 확대되는 결과가 초래된다. 즉, 해당산업에서 독점적 지위를 누리면서 고이윤을 획득하는 대기업의 경우 그렇지 못한 중소기업에 비해 지불능력이 크기 때문에 기업별 교섭의 결과 대기업의 노동자들은 중소기업에

5) 따라서 우리는 필수 서비스 공급 부문에서의 단체행동권의 제약에 기본적으로 동의한다. 그러나 그러한 기본권 제약에 대한 적절한 보상이 없이 무조건 제약하는 것에는 반대한다. 가이드라인을 통한 임금억제는 ‘적절한 보상’이라고 볼 수 없다.

비해 높은 임금을 획득하게 된다. 대기업-중소기업간의 임금격차의 확대는 이러한 기업별 교섭에 기인하는 바 크다.

나아가 기업별 교섭은 노동조합이 존재하는 기업에서는 모두 교섭을 해야 하므로 교섭의 수가 노동조합의 수만큼이나 되며, 따라서 사회 전체적으로 볼 때 비능률을 초래한다.

그러나 이러한 단점에도 불구하고 기업별 교섭은 몇 가지 장점도 가지고 있다.

우선 단체교섭이 기업 내에서 이루어지기 때문에 기업의 경영실적이나 근로조건의 특수성 등을 잘 반영시킬 수 있다.⁶⁾ 또한 자기 기업 또는 사업장 내에서 교섭이 이루어지기 때문에 조합원들의 관심이 제고되고 참여가 활발해질 수 있다. 이로 인해 전국적 또는 지역적 단위에서의 교섭시 발생하기 쉬운 현장 공동화를 극복할 수 있다. 나아가 교섭결렬로 인해 쟁의가 발생할 경우 그 효과가 개별 기업에 국한되므로 쟁의에 따른 사회적 비용이 최소화될 수 있다.

그러나 기업별 교섭의 몇 가지 장점을 고려하더라도, 기업별 교섭은 노동조합에는 그다지 바람직한 교섭방식이 아니다. 왜냐하면 단체교섭에 있어 가장 중요한 것은 노사 쌍방의 교섭력인데, 한 기업의 노동자만으로, 또 사용자의 지배·개입이 용이한 구조 속에서 노동조합의 교섭력이 강해지는 데에는 한계가 있기 때문이다. 그리하여 통상 사용자들은 노동조합의 교섭력을 약화시키는 기업별 교섭을 선호하는 데 반하여 노동조합은 교섭력을 강화하기 위하여 산업별 통일교섭을 선호하는 경향이 있는 것이다.⁷⁾

2) 통일교섭

산업별 통일교섭은 특정 산업의 노동자에 공통된 근로조건 및 기타 사항에 대하여 산업별 노동조합(또는 기업별 노동조합의 산업별 연합체)과 해당 산업의 사용자단체간에 전국적 또는 지역적 수준에서 이루어지는 단체교섭이다. 이 통일교섭은 노동조합의 조직형태가 산업별 노조인 서구에서 보편화되어 있다.

통일교섭은 교섭이 중앙으로 집중된다는 의미에서 집중적 교섭(centralized bargaining)이라고도 하는데, 이러한 집중적 교섭구조 하에서는 통상 이중적 교섭이 이루어진다. 먼저 통일교섭의 결과 단체협약(통일협약, 기본협약)이 체결되지만, 이것이 모든 기업 또는 사업장에 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 통일교섭으로 개별 기업 또는 사업장 고유의 문제들을 해결할 수는 없기 때문인데, 이를 해결하기 위하여, 나라마다 차이는 있지만, 대개는 전국적 또는 지역적 수준에서의 단체협약을 위반하지 않는 범위 내에서(그것을 최저기준으로 하여) 개별 기업 또는 사업장 내에서 직장위원회(shop steward ; 영국) 또는 중

6) 이러한 측면 때문에 80년대 이후 전국적 또는 지역적 차원의 통일교섭이 보편적인 유럽에서도 생산의 유연화의 진전으로 기업 또는 사업장의 특수성이 커짐에 따라 기업별 교섭이 확산(소위 '단체교섭의 분산화')되는 추세를 보이기도 한다. 자세한 내용은 Harry C. Katz(1993) 참조.

7) H.C.Katz(1993 : 13)는 단체교섭의 분산화가 발생하는 첫 번째 이유로 사용자의 힘의 증대를 들고 있다.

업원평의회(Betriebsrat ; 독일)등이 그 특수성을 반영하여 해당 기업 또는 사업장의 사용자와 보충협약(기업협약) 등을 체결한다.

노동조합의 입장에서 통일교섭이 갖는 장점은 말할 것도 없이 산업별 노조(또는 산업별 노조연합체)가 갖는 강력한 교섭력에서 기인한다. 그 힘은 교섭결렬로 파업에 돌입할 경우 해당 산업 전체의 마비를 초래한다는 데에서 발생하는데, 노동조합은 그러한 잠재적 힘을 바탕으로 통일교섭을 통해 가장 유리한 교섭결과를 획득할 수 있는 것이다. 이러한 이유로 통일교섭은 노동조합에 가장 유리한 교섭방식으로 평가되고 있다.

물론 개별 노동자의 입장에서 보면 교섭이 자기의 기업 또는 사업장에서 이루어지지 않기 때문에 교섭에 대한 관심과 참여가 저하될 수도 있으며, 그에 따라 소위 현장 공동화 문제가 발생할 소지가 크다. 이런 경우에 노동조합 집행부가 어용화된다면, 통일교섭은 통일적인 임금(근로조건)억제 메카니즘으로 작용할 가능성도 있다.

반면 사용자의 입장에서 통일교섭은 나름대로의 장점을 갖고 있다. 동일 산업 내에서 근로조건을 획일적으로 처리하여 기업간 공정한 경쟁의 여건을 마련할 수 있고(김수복·박노성, 1994 : 30), 동종 또는 유사업종 내 기업간의 상호 눈치보기로 인한 교섭지연과 선명성경쟁으로 인한 지나친 요구를 방지할 수 있으며(안종태, 1990 : 22), 교섭창구가 단일화됨으로써 개별 사용자들이 교섭에 투입해야 할 시간과 정력을 절약할 수 있다.⁸⁾

3) 대각선교섭 / 공동교섭

대각선교섭은 기업별 교섭과 통일교섭의 절충적 방식으로 노사 양 당사자 중에서 한 쪽은 산업별로 집중되어 있는 데 반해 다른 쪽은 기업별로 분산되어 있는 교섭을 말한다. 즉 산업별 노조(또는 기업별 노조의 산업별 연합체)와 개별 사용자간에 또는 기업별 노조와 사용자단체 간에 이루어지는 교섭을 일컫는데, 통상 후자의 예는 찾아보기 힘들다.

기업별 노조 체제 하에서 대각선교섭은 산업별 연합단체가 산하 기업별 노조로부터 교섭권을 위임받아 연합단체의 임직원이 개별 사용자와 교섭하는 방식인데,⁹⁾ 이는 주로 산업별 연합단체에 대응할 만한 사용자단체가 존재하지 않거나 존재하더라도 각 기업마다 특수한 사정이 있을 때에 사용되는 방식이다(강영삼, 1993 : 8-9).

한편, 대각선교섭은 교섭을 위임한 산하 노조가 실제 교섭에서 배제되는 데 반해 연합단체와 교섭을 위임한 산하 노조가 공동으로 교섭단을 구성하여 해당 사용자와 교섭하는 것을 공동교섭이라 한다. 이 공동교섭은 대각선교섭의 경우 실제 교섭에 임하여 연합단체가 산하 노조 또는 해당 기업의 구체적 실정에 어두울 수 있다는 약점을 보완할 수 있다.

8) H.C.Katz는 집중적 교섭이 사용자에게 가져다주는 이점을 안정성(stability), 예측 가능성(predictability) 및 규모의 경제(economies of scale)로 요약하고 있다(1993 : 13쪽).

9) 상급 조직이 대각선교섭을 두 개 이상 동시에 하고 있을 때에는 상급 조직의 입장에서 볼 때 방사전 모양을 이루고 있으므로 방사전교섭이라 부르기도 한다(배무기, 1984 : 451).

이러한 대각선교섭/공동교섭은 상급조직의 풍부한 교섭 전략·전술상의 지식과 기량을 활용할 수 있기 때문에 기업별교섭의 약점을 보완할 수 있는데, 사용자의 입장에서는 강력한 상부단체와의 교섭에 대한 부담감이나 기업의 경영사항이 외부에 공개되는 데 대한 거부감 등으로 이러한 교섭방식을 꺼리는 경향이 있다.

4) 집단교섭

집단교섭이란 기업별 노조체제 하에서 다수의 노동조합과 다수의 사용자가 집단으로 교섭하는 방식이다. 즉 산업, 지역, 기업규모 등이 공통되는 수 개의 노동조합과 사용자가 단일 교섭석상에서 특정 교섭사항에 대해 통일성을 갖고 교섭하는 것으로 통일교섭의 변형이라 할 수 있다.¹⁰⁾

통일교섭과 집단교섭이 차이가 나는 것은 통일교섭의 경우 상급단체(산업별 노조 또는 기업별 노조의 산업별 연합체와 사용자단체)가 교섭의 당사자로 나타나는 데 반해, 집단교섭에서는 상급단체의 존재가 필수적인 요건은 아니며 존재하더라도 교섭의 직접 당사자는 아니다. 그럼에도 불구하고 집단교섭에 있어서도 쌍방은, 상급단체를 통하는 통하지 않은 간에, 각각 내부적으로 구성원에 대하여 실질적인 통제력을 행사할 수 있어야 한다. 그렇지 않을 경우 교섭결과를 구성원 모두에게 적용할 수가 없기 때문이다.

교섭의 구체적인 과정도 이중적인 구조에 있어서는 통일교섭과 유사하지만, 통일협약이 체결되지 않는다는 점에서 차이가 난다. 즉 집단교섭은 참가하는 쌍방간에 수 명의 교섭대표들이 공통되는 사항에 대해 일정 범위만을 타결하고, 이를 바탕으로 기업 또는 사업장 수준으로 되돌아 와서 기업별 보충교섭을 통해 협약을 체결하는 것이다.

이러한 집단교섭의 장단점도 통일교섭의 그것과 유사하다고 할 수 있는데, 다만 교섭결렬시 쟁의까지 통일적으로 확보되는 것은 아니며, 따라서 통일교섭만큼 강력한 교섭력을 갖지는 못하고, 경우에 따라서는 집단교섭 자체가 별 성과 없이 무산될 가능성도 있다.

그러나 이 집단교섭은 기업별 노조 체제 하에서 산업별 노조 체제에서 보편적인 통일교섭의 효과를 다소나마 가져올 수 있다는 점에서 노동조합에게는 매우 의미 있는 교섭방식이라고 할 수 있다. 나아가 집단교섭을 통한 노동조합들의 연대의 강화는 노동조합 조직형태를 산업별 노조로 발전시켜 나가는 초석이 된다는 점에서도 중요한 의의를 가진다.

10) 임종률은 통일교섭과 그 축소판인 집단교섭을 총칭하는 개념으로 ‘일괄교섭’이라는 개념을 사용하고 있다(임종률, 1980 : 244)

4. 정부투자기관의 바람직한 교섭방식

1) 정부투자기관 노사관계의 특징

이상에서 살펴 본 각종 교섭방식의 일반적 특징들을 참고하여 정부투자기관의 바람직한 교섭방식을 모색하기 위해서는 먼저 단체교섭과 관련된 정부투자기관 노사관계의 핵심적 특징들을 살펴 볼 필요가 있다(자세한 것은 서론 참조).

먼저 정부투자기관은 정부가 주식의 50% 이상을 보유하고 있는 기업체이기 때문에 그 소유주는 정부이다. 물론 현실적으로 정부투자기관 노동자가 정부와 직접 근로계약을 체결하거나 노동조합이 직접 정부와 협약을 체결하지는 않지만, 단체교섭(특히 임금교섭)과 관련된 정부의 역할(지침의 통보와 철저한 관리·감독)을 볼 때 정부는 실질적인 사용자이자 교섭 당사자임이 분명하다. 왜냐하면 사용자란 노동조합 또는 노동자단체와 대항관계(對向關係)에 서는 경영 또는 기업의 주체(임종률 : 239)를 말하며, 대항관계의 존부(存否)는 그 교섭사항이 양측의 직접적인 이해관계 사항이나 아니냐의 여부에 의하여 객관적으로 판단되어야 하며, 양측의 주관적 의사에 의하여 좌우될 수 없고, 더구나 근로계약의 현존 여부로서 좌우될 수도 없(임종률 : 240)기 때문이다.

둘째, 19개 정부투자기관의 업종은 매우 다양하다. 그에 따라 각 기관의 노동조합이 소속된 산업별 연합단체도 다양하여 정부투자기관 노동조합들을 모두 포괄하는 연합단체는 존재하지 않는다. 그러나 특기할 만한 것은 본 연구의 주된 조사대상인 11개 노동조합(6개 가맹, 5개 참관)이 업종과 무관하게 연합단체(정부투자기관노동조합연맹 ; 법외연맹)를 구성하고 있다는 것이다. 이것은 정부투자기관의 노사관계가 산업별 동질성을 넘어서는 특징, 즉 대정부관계에서의 통일성이라는 성격을 강하게 띠고 있다는 점을 반증하고 있다.

한편 업종의 다양성으로 인해 사용자들도 사용자단체를 구성하고 있지는 않다. 그러나 단체교섭과 관련해서는 정부투자기관관리기본법에 의해 정부가 실질적인 통제력을 행사하고 있기 때문에 정부가 사용자단체로서의 요건을 갖추고 있다고 할 수 있다.

2) 기업별교섭의 한계

현재와 같이 정부의 임금가이드라인이 존재하는 상황에서 이루어지는 기업별교섭체제가 노동조합의 단체교섭권을 침해함은 물론 정부투자기관 노동자들의 근로조건 개선에도 그다지 유용하지 못하다는 것은 이미 지적된 바와 같다. 이에 따라 그 동안 정부투자기관의 노동조합들은 임금교섭과정에서 정부에 대해 임금가이드라인을 철폐하고 자율적인 교섭을 보장하라고 일관되게 요구해 왔다.

이러한 요구는 교섭과정에서의 구호로서뿐 아니라 공개적인 정책토론회에서 나름대로의

분석끝에 제시되기도 하였고,¹¹⁾ 정부투자기관 노조의 조합원들도 압도적으로 개별 기관 내에서의 자율교섭을 희망하고 있다.¹²⁾

물론, 앞에서 주장한 대로, 정부의 임금 가이드라인은 당연히 철폐되어야 한다. 그러한 상태에서 각 투자기관 내에서 자율적인 기업별교섭이 이루어진다면, 그것은 완전한 의미의 단체교섭이 실현되는 것으로 볼 수 있다.

그러나 현실적으로 문제가 그렇게 단순하지만은 않다.

먼저, 기업별 교섭체제 하에서는 정부의 임금가이드라인이 폐지되기 힘든 현실적 근거가 존재한다. 그것은 우선, 일반적인 기업주와 마찬가지로, 정부투자기관의 임금인상률이 높아질 경우 이윤이 감소하므로 그에 따른 정부의 배당, 즉 재정수입이 감소함으로써 재정 운영상의 차질이 발생하기 때문이다. 그러나 이 문제는 사실 교섭방식과는 무관하게 항상 존재하는 문제이다. 더욱 중요한 이유는 정부투자기관의 사정이 각기 다른 상황에서 자율적인 기업별 교섭이 이루어질 경우 기관별로 서로 다른 결과가 산출될 것이며, 이는 감독기관인 정부가 정부투자기관에 대한 일관된 정책 결정 및 집행을 하는 데 있어 장애요소가 된다는 것이다(「기본법」에 규정되어 있는 ‘책임자율경영’은 실질적으로 무의미하다는 점을 고려해야 할 것이다). 예를 들면, 독점적 시장지배력을 갖고 고이윤을 획득하는 기관들과 종종 적자를 보는 진흥기관들 간에 다른 임금인상이 이루어지고 그 격차가 확대될 경우 궁극적으로는 진흥 업무가 위축될 우려가 있는 것이다. 또한 독점적 지위를 누리는 기관에서의 고임금은 임금비용의 가격으로의 전가에 의해 대국민서비스의 고가격화로 연결될 가능성이 크며, 이는 곧 정부(정권)의 부담으로 작용할 것이다.¹³⁾ 이에 따라 개별 기관의 교섭에 일일이 개입할 수 없는 정부로서는 일률적인 가이드라인을 적용할 수밖에 없는 것이다.

이러한 정부투자기관 내적인 문제를 넘어, 2장에서 살펴 본 대로, 사용자 모델로서의 정

11) 1993년 9월 1일 국회의원회관에서 개최된 「공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회」에서 정부투자기관의 하나인 산업은행의 노조 위원장이던 박승두는 정부투자기관관리기본법에서 비롯되는 정부투자기관 운영 및 노사관계에의 영향 등을 자세하게 분석한 뒤 결론적으로 “정부투자기관에 대한 임금인상지침의 시달이나 주요 근로복지사항이 모두 이사회 의결사항으로 규제되고 있는 현실은 극복되어야 한다. 임금, 기타 주요 근로관계에 관한 사항은 노동조합과 자율적으로 교섭하도록 하는 것이 헌법정신이다”(박승두, 1993 : 33)고 주장하였다.

12) 본 연구와 시기를 같이 하여 실시된 조합원 설문조사 결과(11개 공사 조합원 대상), 가이드라인 폐지 이후의 대안에 대해 71.7%의 조합원이 ‘공사별 노사간 자율교섭’에 찬성하였다. 여타 대안에 대해서는 ‘노사정간 교섭’에 13.9%, ‘노조와 정부의 직접교섭’에 5.3%, ‘기본급은 정부와, 제수당은 공사별로 교섭’에 9.1%의 지지도를 보이고 있다.

13) 이와 관련하여 재정경제원(1995 : 4)은 ‘임금인상지침 폐지시의 문제점’으로 다음 세 가지를 들고 있다. ① 독점적 시장지배력을 가진 투자기관이 경제적 효율을 무시하고 높은 임금수준을 유지할 가능성, ② 임금타결에 장기간 소요될 우려가 있고, 기관별 지불능력의 차이에 따라 임금격차 확대 가능성, ③ 현실적으로 투자기관장 단독으로 노조원을 포함한 전직원의 임금인상 압력을 통제할 수단이 없는 실정. 등등. 이 가운데 세 번째 문제점은 정부투자기관에 내재된 문제점이라기 보다는 오로지 정부의 노동억압적 성격을 드러내 주는 데 불과하다.

부는 정부투자기관을 포함한 공공부문에 대한 임금가이드라인을 전체 노동조합에 대한 임금통제정책의 핵심고리로 삼고 있기 때문에, 역시 폐지하기 힘든 측면이 있다. 즉 공공부문에 가이드라인을 적용하지 않으면서 민간부문에 가이드라인을 적용할 수는 없는 것이다.¹⁴⁾

한편 이러한 측면들은 노동조합의 입장에서든 한계 요소로 작용한다. 먼저 독점적 기관들에서의 고임금은 부정적인 여론의 대상이 될 수 있다. 그것은 여타 민간 독점기업들과는 달리 정부투자기관의 독점적 지위가 법적으로(공적으로) 보장된다는 점에서 더더욱 그러하다. 민간부문도 마찬가지이지만, 여론의 호응이 노동조합 활동의 성패에 더욱 중요한 요소로 작용하는 공공부문에 있어서 비판적 여론은 노동조합에게 매우 불리한 요소로 작용할 것이다. 또한 독점기관들과 비영리기관(진흥기관)간의 임금격차 확대는 정부투자기관 노동조합들의 연대, 나아가 조직발전에도 장애로 작용한다.

이처럼 기업별 교섭체제 하에서는 현실적으로 임금가이드라인이 폐지되기 어려운 몇 가지 근거가 존재하며, 설사 그것이 없다 하더라도 기업별 교섭으로 발생하는 결과들은 노동조합에도 유리하지 못한 측면들을 갖고 있다고 할 수 있다.

3) 대정부 직접교섭 = 통일교섭

임금가이드라인의 본질이 정부투자기관 노동조합의 단체교섭권을 실질적으로 박탈하는 것이라고 한다면,¹⁵⁾ 단체교섭권을 실질적으로 보장하는 방안은 교섭권한이 없는 투자기관장이 아니라 정부가 직접 교섭의 전면에 나서는 것이다. 그것은, 앞에서 본 대로, 정부나 노동조합의 주관적 의사와는 무관하게 객관적으로 정부가 투자기관의 실질적 사용자이자 교섭당사자이기 때문이다. 그리하여 정부와 투자기관 노동조합간의 직접교섭이 이루어지는 것이 문제 해결의 핵심인 것이다.

이때 정부는 현재의 임금가이드라인과 동일한 내용을 제시할 수는 있지만, 그것은 ‘교섭’ 속에서는 더 이상 절대적으로 준수되어야 하는 ‘가이드라인’이 아니라 가변성 있는 정부의 ‘교섭안’이 될 것이다. 또한 이러한 책임 있는 교섭 속에서 그 동안 가이드라인으로 인해 왜곡된 임금체계 등의 개선도 이루어질 수 있으며, 기관간 격차의 문제도 합리적으로 접근할 수가 있다.

이러한 대정부 직접교섭 방식은 세계적으로도 보편적인 방식인데, ILO 노동법 및 노사관계 분과 의장이었던 슈레글은 “정부의 통제 및 감독으로부터 (국공영기업의) 경영진의 독립성의 정도가 어떠한 간에 어느 정부도 그 소유자, 즉 일반 대중의 대표로서의 궁극

14) 물론 이러한 측면은 노사관계, 노정관계에서의 역관계에 의해 가변적일 수 있다. 노동조합의 힘이 사용자나 정부를 압도하고 했던 1988년-90년의 3년간 정부투자기관에 대한 가이드라인은 존재하지 않았다.

15) 물론 이러한 본질은 투자기관에 한정되는 것이 아니라 출연기관등 여타 공공부문 노동조합에도 그대로 적용된다. 따라서 그 대안으로 앞으로 논의하게 될 대정부 직접 교섭도 마찬가지이다.

적 책임을 단념할 수는 없다. 따라서 이러한 범주의 공공부문 고용에 있어서 단체교섭은, 국영기업 경영진의 역할이 급격히 감소하는 가운데, 일차적으로 노동조합과 정부간의 협상으로 될 수도 있다”(SCHREGLE, 1974 : 395)고 지적하고 있다. 이 지적은 정부와 국공영기업, 단체교섭간의 관계의 본질을 정확하게 포착하고 있는 것이다.

그런데 구체적인 교섭단위의 문제로 들어가면 다소 복잡한 문제가 발생한다. 첫째, 사용자대표를 정부의 어느 부처로 하는가의 문제인데, 사업상의 소관부처가 될 수도 있고 총괄관리부처인 재정경제원이 될 수도 있다. 우선 각 소관부처가 사용자대표가 될 경우 개별 투자기관의 실정에 대해 다소나마 자세하게 파악할 수 있는 장점이 있는 반면, 부처별·기관별로 서로 다른 기준이 적용될 소지가 많으며 이로 인해 정책상의 혼란이 초래될 우려가 있다. 따라서 정부와 투자기관 노조와의 교섭에 있어서 사용자대표는 재정경제원이 되는 것이 효율적이다.

두번째 문제는 노조측 교섭단위의 문제이다. 이와 관련해서는 우선 재정경제원이 현실적으로 수많은 개별 투자기관 노조와 일일이 교섭할 수는 없다. 또한 정부(재정경제원)라는 막강한 사용자를 개별 기업별 노조가 상대하는 것은 교섭 당사자간 세력관계의 심각한 불균형을 초래한다. 노조의 입장에서 이는 결코 바람직한 것이 아니다. 따라서 사용자대표가 단일화되는 것에 맞추어 노동조합도 단일화되어야 한다. 요컨대 각 정부투자기관 노동조합들이 현재의 기업별노조를 극복하고 (가칭)‘정부투자기관노동조합’이라는 일반노조 형태로 전환하는 것을 검토할 수 있다.

그런데 노조측 교섭단위의 문제는 여기서 끝나는 것이 아니다. 정부투자기관뿐 아니라 공무원, 정부출연기관 등 모든 공공부문이 있어서 정부가 실질적인 사용자로 기능하기 때문이다. 따라서, 마찬가지로 논리로, 모든 공공부문 노동조합들은 궁극적으로는 (가칭)‘공공부문노동조합’이라는 형태로 단일화되어야 할 것이다.

그리하여 결국 정부투자기관의 임금교섭은 재정경제원과 공공부문노동조합간의 통일교섭이라는 집중적 교섭구조 속에서 해결되는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다.

4) 집단교섭 — 과도적 형태

그러나 이러한 대정부 통일교섭은 여러 가지 여건으로 가까운 시일 내에 현실화될 수 있는 것은 아니다. 그것이 실현되기 위해서는 우선 정부가 공공부문 노동조합과의 교섭에 응할 준비가 되어 있어야 한다. 그러나, 1993년도 정부출연기관노동조합협의회 투쟁사례에서 볼 수 있듯이,¹⁶⁾ 현재 정부는 공공부문의 실질적 사용자라는 객관적 지위를 의도적

16) 1993년도에 전문노련 산하 인문사회계 출연연구기관을 중심으로 한 「서울지역정부출연기관노동조합협의회」(정출노협)가 당시 경제기획원을 상대로 대정부 직접교섭을 선구적으로 제기한 바 있으나, 경제기획원은 출연기관의 사용자가 아니라며 끝내 교섭을 거부한 적이 있다. 이에 정출노협은 교섭거부를 이유로 중앙노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 제기했으나 각하되었고(1993. 6. 28), 이어 서울고등법원에 행정소

으로 인정하지 않고 있다.

그런데, 교섭방식의 결정 자체부터 노사간의 세력 관계에 의해 결정된다고 볼 때, 공공 부문 노동조합들이 힘으로써 정부를 교섭에 응하게 해야 할텐데, 현재 노조 측의 사정도 대정부 통일교섭을 강제할 만한 집중적인 조직구조를 갖고 있지 못하다. 공공부문의 주력인 공무원이 조직되어 있지 못한 데다가, 여타 공공부문 노조들도 전국과학기술노동조합 등 일부의 소산별 조직에도 불구하고 전체적으로는 기업별로 분산되어 있다.

이러한 상황에서 대정부 통일교섭이라는 궁극적 지향점에 도달하기 위해서는 공무원의 조직화와 공공부문 전체의 단일조직화를 위한 노력이 이루어져야 할텐데, 그러한 노력의 일환으로 현단계에서는 과도적인 형태로 우선 공공부문의 각 단위별로라도 정부를 교섭에 응하게 하기 위한 노력을 해야 할 것이다.

현단계에서 정부투자기관 노동조합들이 추구해야 할 교섭방식도 이러한 맥락에서 이해될 수 있는데, 그 구체적인 방식은 정부투자기관 사용자와 노동조합들간의 집단교섭이 되어야 할 것이다. 그것은 현재와 같이 기관별로 이루어지는 기업별 교섭으로는 정부의 임금가이드라인이 극복되기 힘든 상황에서 정부투자기관 노동조합들이 힘을 모을 수 있는 유일한 방안이기 때문이다. 정부투자기관의 경우 집단교섭이 기업별 교섭과 차이가 날 수 있는 것은 개별 투자기관의 사용자로서는 자신의 인사상의 지위(대통령 임명)때문에 도저히 거역할 수 없는 임금가이드라인에 대해 사용자집단(전체 사용자)으로서는 정부에 대해 적으나마 협상의 여지를 가질 수 있다는 것이다. 물론 사용자집단이라 하더라도 정부로부터 완전히 자유로울 수 있는 것은 아니다. 따라서 이 집단교섭에 실질적 통제력을 갖고 있음으로 인해 사용자단체의 요건을 갖추고 있는 정부의 관계자(재정경제원 예산실)를 참여시키는 것이 더욱 바람직할 것이다.

이러한 집단교섭을 추진하기 위한 법률적 근거로는 정부투자기관 노동조합들이 합법적인 연합단체를 구성하고 있지 못한 현실에서는 노동조합법 제33조 1항의 단서조항을 들 수 있다. 즉, 동법 제33조 1항은 “노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자는 그 노동조합 또는 조합원을 위하여 사용자나 사용자단체와 단체협약의 체결 기타의 사항에 관하여 교섭할 권한이 있다. 다만, 사용자단체와의 교섭에 있어서는 단위노동조합 대표자 중에서 그 대표자를 선정하거나 연명으로 교섭할 수 있다”고 규정하고 있는데, 이 단서조항과 같이 정부투자기관 노동조합의 대표자들 가운데 대표자를 선정하거나 연명으로 투자기관 사용자들에게 교섭을 신청하는 것이다.¹⁷⁾

송을 제기하였으나 기각되었으며(1994. 1. 31), 대법원 상고에서도 각하되었다(1995. 4. 7). 이들은 각하 또는 기각의 이유로 “경제기획원으로부터 행정적인 지도, 감독을 받는다 하더라도 그 점만으로는 사용자단체라고 볼 수 없으며 … 93년도 임금협상이 모두 타결되어 위 중앙노동위원회의 판정을 취소할 실익이 없는 점”을 들고 있으나, 현실을 외면한 판결이라고 밖에 할 수 없다. 정출노협의 93년 대정부 직접교섭 쟁취투쟁에 대해서는 정원호(1993b) 참조.

17) 정부투자기관 노동조합들이 합법적인 연합단체를 구성하고 있을 경우에는 제33조 2항 “단위노동조합은 총회 또는 대의원회의 의결을 거쳐 당해 노동조합이 가입한 연합단체인 노동조합에 교섭을 위임할 수 있

물론 정부투자기관 노동조합들은 단지 단일 연합단체만 구성하고 있지 못한 정도가 아니라 이념이나 활동방식 등에 있어서 매우 이질적이기도 하다. 따라서 지금 당장 모든 투자기관 노동조합들이 집단교섭에 나설 수 있다는 것은 아니다. 그러나 어쨌든 주체적으로 극복해야 할 과제이다.

그런데 현재 정부투자기관 사용자들도 명시적인 사용자단체를 구성하고 있지 않으며, 더구나 현행 노동조합법도 사용자단체에 대해 “노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체”(노동조합법 제3조 4항)라는 규정 이외에 다른 구체적인 규정이 없다. 핵심적으로는 노동조합의 통일교섭 또는 집단교섭 요구에 대해 그에 상응하는 사용자단체를 구성해야 할 의무에 대한 규정이 없는 것이다. 따라서 동법 제33조 5항 “사용자 또는 사용자단체는 노동조합의 대표자 또는 노동조합으로부터 위임을 받은 자와의 성실한 단체협약 체결을 정당한 이유 없이 거부 또는 해태할 수 없다”는 규정은 적어도 사용자단체에 관한 한 유명무실한 규정이다.

따라서 정부와 마찬가지로 정부투자기관의 사용자들도 노동조합의 집단교섭 요구에 대해 사용자단체를 구성하여 교섭에 응할 가능성은 별로 없어 보인다. 그러나 바로 이 지점에 정부투자기관 노동조합들의 투쟁의 입지가 존재한다. 그리고 이러한 집단교섭 쟁취투쟁에서 이루어지는 투자기관 노동조합들간의 연대의 강화는 향후 조직형태 발전의 토대가 될 것이다.

보론 : 「공공부문 임금위원회」 구상 비판

공공부문 노사관계가 문제가 많다는 사실은 노동자나 사용자(정부)뿐 아니라 많은 학자들 사이에서도 인식되어 왔다. 그러나, 어느 문제나 그렇지만 특히 노사관계에 있어서의 문제는 그 문제를 인식하는 주체가 처한 입장에 따라 상이하게, 때로는 정반대로 인식되고, 그에 따라 그 개선방안도 각각 다르게 제시된다. 공공부문의 노동자들이 노동3권의 완전한 보장을 주장하는 데 반해, 정부는 공공성, 예산 등을 이유로 노동기본권을 제한하려고 하는 것이 그 대표적인 예이다.

다”는 규정에 근거하여 연합단체로의 위임을 통한 통일교섭(그 연합단체에 상응하는 사용자단체가 구성되어 있을 경우)을 추진할 수 있다.

그런데 이들 조항과 관련해서는 “위 제33조 제1항 단서나 제2항은 1980년 개정법이 노동조합의 조직형태를 기업별 단위조합으로 강제하면서 기업별 단위조합에만 교섭권을 인정하여 단체교섭의 방식도 기업별교섭 이외의 것을 가급적 억제하려는 목적에서 설정된 것이다. 따라서 기업별 단위조합을 강제하던 규정이 1987년 개정법에서 폐지되어 다양한 조직형태가 허용되었으므로 교섭방식도 당사자가 자유롭게 선택할 수 있도록 위 규정들도 폐지되어야 할 것이다”(김선수, 1993)는 주장도 제기되고 있는데, 이는 매우 합리적이다. 즉 상하좌우로 자유롭게 교섭권을 위임하여 자유롭게 교섭방식을 선택할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

이러한 가운데 수년 전부터 ‘일군’의 학자들이 공공부문 노사관계에 대한 나름대로의 견해들을 개진하고 있다. 박세일(1991 ; 1992), 경실련(1992), 박영범(1994) 등이 그들인데, 문제는 그들이, 학자들이 일반적으로 갖는 ‘중립적’ 외피에 어울리지 않게, 한결같이 공공부문의 임금교섭권을 박탈하자고 주장하는 것이다.¹⁸⁾

<표 4-1> 박세일, 경실련, 박영범의 주장

	단결권	단체교섭권	단체행동권	기타
박세일	○원칙적으로 인정 ○경찰·군인·소방·교정직과 일정 직급 이상 제외	○임금은 중립적 전문가 기구인 「공공부문임금위원회」에서 결정 ○비임금조건은 단체교섭	○원칙적으로 금지 (2단계법정책론) ○「공공부문특별조정위원회」 설치	○「공공부문 노사관계법」 제정
경실련	○원칙적으로 인정 ○군인·경찰 등 특수직과 일정 직급 이상은 제외	○박세일과 동일	○허용 ○필수서비스는 제외	○「공공부문 노사관계법」 제정
박영범	○원칙적으로 인정 ○경찰·군인·소방 및 의료직 제외	○임금은 동일 ○비임금교섭에서 정부 기관은 중앙집중적, 기타는 기업별 교섭구조로	○상당기간 금지 ○강제중재제도 도입	

그러나 더 큰 문제는 그것이 단순히 학자로서의 주장으로 끝나는 것이 아니라 정책의지로 전환되어 현실화될 가능성이 크다는 것이다.¹⁹⁾

따라서 우리가 이들의 주장을 비판하는 것은 단순한 토론용이 아니라 조만간 다가올지도 모르는 정부의 공공부문 노동기본권 제약에 대응하기 위한 구체적 무기를 준비하기 위한 것이다.

18) 이들은 단체교섭권 뿐 아니라 단결권, 단체행동권에 대해서도 나름의 주장을 피고 있는데, 공무원의 단결권 인정을 제외하면 대부분 공공부문에서의 노동기본권 제한을 주장하고 있다. 공공부문 노사관계 전반에 대한 이들의 주장을 간략히 요약하면 다음 표와 같다(정원호, 1993).

19) 즉, 위 논자들 가운데 박영범은 원래 노동부 산하 정부출연기관인 노동연구원의 연구자였지만, 박세일은 서울대 교수에서 청와대 정책기획 수석비서관(94년 말)을 거쳐 노동문제를 관장하는 사회복지 수석비서관(95년 말)으로, 경실련 성원 가운데 한 사람인 이영희는 인하대 교수에서 집권여당의 정책연구소인 여의도연구소 소장(95년)으로, 각각 학자로서의 외피를 벗고 지배집단의 일원, 그것도 영향력이 매우 큰 일원으로 변신(정확하게는 ‘발전’)한 것이다. 이에 따라 한 때 거론되다가 중단된 (가칭)「공공부문 노사관계법」 제정이나 일본의 인사원제도와 같은 일방적 임금결정기구의 설립등이 진지하게 모색되고 있다는 얘기도 들려온다.

우선 이들 주장의 핵심은 공공부문(공무원 포함)의 임금은 단체교섭 방식을 통해서가 아니라 (가칭)「공공부문 임금위원회」(Public Sector Pay Council)를 통해 결정되어야 하며, 임금 이외의 근로조건에 대해서는 단체교섭이 허용되어야 한다는 것이다. 다만, 박세일과 경실련이 이 위원회를 ‘중립적·전문가기구’로 하여 “사회공익을 대표할 수 있는 학계, 연구계 등의 전문가만으로 구성하고 대통령 직속하에 설치”(박세일, 1992 : 38)할 것을 주장한 데 반해, 박영범은 “정부, 노동조합 및 공익대표”(박영범, 1994 : 20)로 위원회를 구성할 것을 제안하는 차이는 있다.

이 가운데 박세일의 주장이 다소 정치하기 때문에 그의 논의를 중심으로 더욱 자세히 살펴 보기로 하자. 그는 공공부문 임금결정방식을 단체교섭방식이 아닌 ‘임금법정주의’로 해야 한다고 하면서, 그 근거를 다음과 같이 제시한다(박세일, 1992 : 34~36) ;

- ① 법률적 측면에서, 공공부문 종사자들의 사용주는 국민이므로 그 근로조건은 국민의 대표기관인 국회에서 결정되어야 한다.
- ② 공공부문의 임금조건은 시장의 제약을 받지 않고 예산의 제약을 받으며, 공공재 공급량의 결정이라는 측면이 강하므로 단체교섭의 대상이라기 보다 민주적 정치과정, 즉 국민과 공공부문 종사자의 의견교환이 국회를 통해 수렴되는 과정을 통해 결정되는 것이 바람직하다.²⁰⁾
- ③ 경제학적 관점에서, 공공부문의 단체교섭은 대리인 문제(Agency Problem), 즉 대리인인 공공부문의 노사가 피대리인인 국민의 이해관계를 무시하고 서로 담합하여 자신들의 이익만을 고려하여 높은 임금인상을 할 가능성이 크다.

이어서 “노사간의 교섭력이나 감독기관의 감독능력에 따라 무원칙적으로 결정되는 단체교섭방식”(박세일, 1992 : 36)에 대신하여 공공부문의 적정 임금수준을 결정하는 가장 합리적인 원칙으로 ‘민간·공공대등의 원칙’을 제시한다.

그리하여 그는 공공부문의 구체적 임금결정과정을 다음과 같이 구상한다(박세일, 1992 : 38). ① 「공공부문 임금위원회」가 1년에 한번씩 동일 내지 유사 수준의 민간부문의 임금조사, ② 사용자들(정부부처, 정부투자·출연기관장)과 노동조합들은 위원회에 자신들의 의견서 제출, ③ 위원회는 민간부문 임금조사자료와 양당사자의 의견서를 기초로 ‘민간·공공대등의 원칙’에 따라 공공부문 임금조정안을 작성하여 대통령에게 건의, ④ 대통령은 이를 국회에 제출하여 국회의 의결로 확정한다.²¹⁾

이상 박세일의 주장에서 가장 큰 문제점은 임금법정주의라는 포장 하에 사실은 단체(임

20) 박영범(1993)도 공공부문의 시장기능 부재를 상쇄할 수 있는 제도적 장치의 마련을 주장하고 있다.

21) 한편 박세일은 다른 글(1991)에서는 위원회가 매년 민간부문 임금조정이 끝난 후 그 결과를 조사하여 민간공공대등의 원칙에 따라 공공부문 임금조정안을 만들고, 이를 대통령에게 제출하여 대통령은 국회의 동의를 얻어 확정하는 절차를 그리고 있다.

금)교섭권을 박탈하는 ‘관료적 결정’(정부 또는 제3의 기구에 의한 일방적 결정)을 주장하고 있다는 것이다. 왜냐하면 단체교섭과 임금법정주의가 모순되는 것이 아니기 때문이다. 즉, 임금위원회의 결정사항과 마찬가지로 단체교섭의 결과도 국회의 동의를 얻으면 되는 것이다(국회에서 부결되는 경우도 양자는 동일한 입장에 있다). 그 대표적인 예가 스웨덴인데, 스웨덴에서는 정부와 공공부문 노동조합간의 단체교섭결과를 의회의 보수위원회(Pay Delegation)가 승인하는 절차를 취하고 있다.²²⁾

또한 일종의 범규범인 예산이 이미 전년도에 확정된 상황에서 교섭을 하는 것이 임금법정주의에 위배된다고 한다면, 임금위원회를 통한 결정도 마찬가지로 문제를 안고 있다. 즉, 임금위원회가 민간부문의 교섭결과에 대한 조사를 기초로 하여 공공부문의 임금을 결정 한 후 이를 국회에 제출한다는 것은 단순히 결정된 인상을 자체만이 아니라 예산의 추가소요분 편성안(추가경정예산안)을 동시에 제출하는 것이며, 국회는 어차피 전년도에 확정된 본예산 이외에 추가경정예산을 승인해야 하는 것이다.

이와 관련하여 박세일이 주장하는 공공부문의 구체적인 임금결정과정을 보면, 공공부문의 임금인상에 소요되는 예산은 항상 추가경정예산으로 편성되어야 한다는 문제가 발생한다.

다음으로 공공부문의 시장 제약 부재라는 인식도 편협된 것이다. 물론 공공부문에서 민간부문 고유의 시장제약경로인 ‘임금인상 → 제품가격상승 → 수요감소 → 고용감소 → 임금하락’이라는 경로가 그다지 현저하지는 않다. 그러나 공공부문에도 유사한 시장제약은 존재하는데, 임금인상에 따른 증세에 대한 국민의 저항, 하청·민영화 등 공공부문 합리화에 따르는 고용상의 위험 등이 그것이다.

또한 공공부문에서 제공되는 재화나 서비스가 모두 필수적인 것은 아니며, 상당부분은 민간부문에서 제공되는 것과 중복되기도 한다. 따라서 비필수적인 서비스나 민간과의 대체가능성이 있는 서비스를 제공하는 공공부문에까지 단체교섭권을 부정하는 것은 논리의 지나친 확대이다. 나아가 공공의 건강과 안전을 위협하는 필수서비스의 공급중단(파업)을 제한하는 것은 타당하다 하더라도, 그것이 곧 단체교섭권을 부정하는 근거가 될 수는 없는 것이다(정원호, 1993a : 46).

박세일이 공공부문의 단체교섭권 부정의 마지막 근거로 들고 있는 대리인 문제는 공공부문의 교섭에 내재하는 문제라기 보다는 오히려 기업별 교섭체제와 관련된 문제이다(정원호, 1993a : 46~47). 왜냐하면 기업별 교섭의 경우는 그 결과가 피대리인인 국민들에게 잘 알려지지 않기 때문에 공공부문의 노사가 담합할 여지도 발생하지만, 정부와 공공부문 노동조합간 중앙집중적 교섭의 경우 그 과정과 결과가 공개되기 때문에 국민의 감시와 여론으로부터 자유로울 수가 없는 것이다. 후자의 경우 만약 대리인 문제가 발생한다면, 그것은 곧바로 정부(정권)의 정치적 부담으로 작용하게 될 것이다.

22) 스웨덴 공공부문 노사관계에 대해서는 본 보고서의 4장과 Torsten Seth(1987) 참조.

한편 박세일이 공공부문의 적정임금수준을 결정하는 가장 합리적인 원칙으로 제시하는 ‘민간·공공대등의 원칙’은 원칙적인 의미에서는 일면 타당성이 있다고 할 수 있다.²³⁾ 그러나, 교섭을 배제한 상태에서 그것만으로 임금이 결정될 경우 노동조합의 단체교섭권이 부정된다는 측면 이외에도, 그것을 실제로 적용하는 데에는 민간의 어느 집단과 어떻게 비교하는가 하는 기술상의 어려움이 따른다. 뿐만 아니라 관련 위원회의 전문성·독립성과 아울러 정부와 국회까지도 구속할 수 있는 권위가 보장되어야 한다(정원호, 1993a : 48).²⁴⁾

이상에서 살펴 본 바와 같이 박세일 등의 주장은 결국 공공부문의 (임금)단체교섭권을 박탈하자는 것이 핵심인데, 이는 ILO의 노동기준에 위배되는 것이다. 앞에서 살펴 본 ILO 조약 제98호는 국가행정에 종사하는 공무원²⁵⁾ 및 군대와 경찰을 제외하고는 모든 노동자의 (단결권 및)단체교섭권의 보장을 요구하고 있으며, 조약 제151호(공공부문에서의 단결권 보호 및 고용조건 결정절차에 관한 조약) 제7조는 “고용조건에 관한 관련 공공당국과 공공부문 노동자단체간의 교섭을 위한 제도 또는 공공부문 노동자대표가 이러한 사항을 결정하는 데 참여할 수 있는 기타의 방법을 공공부문 노동자대표로 하여금 완벽히 개발하고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위하여 필요한 경우에는 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있다.

이상과 같은 비판적 검토의 결과 우리는 공공부문의 단체교섭을 부정하고 임금위원회를 통한 임금의 일방적 결정을 핵심으로 하는 박세일 등의 주장을 수용할 수 없다. 대신 우리는 공공부문의 특수한 지위와 공공부문 노동조합의 단체교섭권 보장 등을 종합적으로 고려하여, 정부의 예산당국(재정경제원)과 공공부문 노동조합(들)의 대표가 예산편성 이전에 집중화된 임금교섭을 하여, 그 결과를 국회가 승인하는 절차를 취하고, 그 범위 내에서 공공부문 내 각 단위별로 실정에 맞게 보충교섭을 갖는 교섭구조를 대안으로 제시하고자 한다.²⁶⁾

23) ‘민간·공공대등의 원칙’ 또는 ‘임금대등성 원리’의 자세한 측면에 대해서는 본 보고서의 2장 참조.

24) 이와 관련하여 박세일등이 내세우는 대표적인 예가 일본의 인사원제도인데, 일본 내부에서조차 그에 대해 많은 비판이 제기되고 있다. 자세한 것은 정원호(1993a : 48~49), 가추토시 고시로(1994) 등을 참조.

25) 그렇다고 조약 제98호가 공무원의 단결권 및 단체교섭권의 제한을 허용한 것은 아니며, 단지 “본조약은 국가행정에 종사하는 공무원의 신분에 대해서는 다루지 아니하며(강조는 인용자), 또한 그 권리 및 지위에 불리하게 해석되어서도 아니된다”고 언급하고 있다(제6조). 이와 관련하여 조약 제151호는 “정책결정이나 관리적 직무를 갖고 있다고 통상적으로 인정되는 상급직 노동자 또는 고도의 기밀적 성격의 직무를 가진 노동자에 본 조약에 규정된 보장을 적용하는 범위는 국내 법령으로 정한다”(제1조의 2)고 하여 일정 범위의 하급 공무원에 대해서는 명백히 단결권 및 단체교섭권의 보장을 추구하고 있다.

26) 이에 관한 자세한 내용은 정원호(1993a : 52~54) 참조.

<참고문헌>

- 강영삼, 1993. 12, 「교섭형태의 발전」, 한국노동교육협회, 『노동조합의 길』 제9호
- 경제정의실천시민연합, 1992, 『우리사회 이렇게 바꾸자』, 비봉
- 김선수, 1993, 「‘공공부문 노사관계 재정립’에 대한 토론요지」(국책은행노동조합협의회·서울지역정부출연기관노동조합협의회 주최 “공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회”(1993. 9. 1))
- 김수복·박노성, 1994, 『단체교섭과 분쟁조정』, 한국노동교육원
- 박세일, 1991, 「임금제도의 발전방향」, 국민경제제도연구원, 『나라경제』, 1991. 2
- 박세일, 1992, 「공공부문의 노사관계」, 한국노사관계학회, 『노동관련법의 문제점과 개정방향』
- 박승두, 1993. 9. 1, 「공공부문 노사관계에 대한 발전론적 고찰」, 국책은행노동조합협의회·서울지역정부출연기관노동조합협의회, 『공공부문 노사관계 재정립을 위한 자료집』
- 박영범, 1994, 「한국 공공부문 노사관계의 현황과 정책과제」, 박영범·카멜로 노리엘 편, 이원희 역, 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원
- 박영범, 1993, 「토론요지」(국책은행노동조합협의회·서울지역정부출연기관노동조합협의회 주최 “공공부문 노사관계 재정립을 위한 토론회”(1993. 9. 1))
- 배무기, 1984, 『노동경제학』, 경문사.
- 안종태, 1990, 『업종별 공동임금교섭의 현실과 과제』, 한국노동연구원
- 이영희, 1983, 「단체교섭권의 법적 성격과 문제」, 『노동법과 현대법의 제문제』(남관 심태식 박사 화갑기념논문집).
- 임종률, 1980, 「일괄적 단체교섭과 당사자」, 배무기편, 『한국의 노동경제』, 문학과 지성사
- 재정경제원, 1995, 『정부투자기관관리제도 개선방안』
- 정원호, 1993. 9. 1(a), 「공공부문 노사관계의 정립방향」, 국책은행노동조합협의회·서울지역정부출연기관노동조합협의회, 『공공부문 노사관계 재정립을 위한 자료집』
- _____, 1993. 12(b), 「정부출연기관노조, 집단교섭의 성과와 한계」, 한국노동교육협회, 『노동조합의 길』 제9호.
- 한국노동연구원, 1993, 『ILO기본협약집』
- 헌법재판소, 1994, 『헌법재판소판례집』 제5권 2집
- 初岡昌一郎 역, 1994, 『結社の自由と團體交渉 - ILO條約勸告適用專門家委員會報告』(ILO,

Freedom of Association and Collective Bargaining, 1994)

Harry C. Katz, "The Decentralization of Collective Bargaining : A Literature Review and Comparative Analysis", *Industrial and Labor Relations Review*, 1993. 10

J. Schregle, "Labour Relation in the Public Sector", ILO, *International Labour Review*, Vol.110, No.5(Nov.1974)

Torsten Seth, "Labour Relations in the Public Service in Sweden", Tiziano Treu et al ed., *Public Service Labour Relations*, ILO, 1987

보론 : 각국 공공부문 노사관계 비교

신 원 철(서울대학교 사회학과 박사과정)

1. 서론

‘공공부문’이란 정부가 실질적인 사용자 역할을 하는 기관을 지칭하며, 정부기관(공무원)과 정부투자기관, 정부출자기관, 정부재투자기관, 정부출연기관, 지방공기업 등으로 구분된다(박영범·이상덕, 1990 : 16-30). 이 글은 영국, 스웨덴, 독일, 일본 등 선진국의 공공부문 노사관계를 비교하고자 한다.¹⁾

공공부문 노사관계는 민간부문의 노사관계와는 달리 기업이 생산하는 재화 및 서비스가 공공적 성격을 지니며, 시장 면에서 독점적 지위를 지니고 있고, 기업경영에 대해서 정부의 직접적 통제와 감독이 행해지고 있으며, 여론의 공공적 감시 하에 놓여 있다는 특징을 지니고 있다. 공공부문의 이와 같은 특징은 단체교섭의 구조와 임금결정 기준이라는 측면에서 민간 기업과는 다른 양상이 나타나는 배경이 된다. 일반적으로 공공부문 근로자에게는 노동 3권에 대해서 법률상 혹은 사실상의 제약이 일정하게 가해지고 있다. 의회의 승인을 얻어야 하는 정부의 예산집행절차와 공공부문 노동조합의 임금 등 근로조건 결정권을 조화시키기 위해서 다양한 방식이 시도되어 왔다. 또 시장경쟁원리가 적용되지 않는 공공부문의 특성상, 임금결정의 기준으로 ‘민간부문과의 대등성’원리 등이 사용되어 왔는데, 그 채택여부와 적용 방식 등은 계속 논란의 대상이 되어왔다.

우리 나라의 경우, 일반 공무원과 교원의 단결권을 비롯해서 노동3권이 보장되어 있지 않고, 정부투자기관 및 출연기관의 경우는 정부의 예산통제로 인하여 사실상 단체교섭권에

1) 공기업은 ‘국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것’으로 정의되는데(유훈, 1993 : 20), 이는 정부부처의 형태를 지닐 수도 있고, 주식회사 혹은 공사의 형태를 지니기도 한다. 국가 또는 지방자치단체가 100% 소유한 경우만을 공기업으로 볼 것인가, 아니면 민간인이 출자와 지배에 참가하는 경우라도 국가와 지방자치단체의 지배가 결정적인 경우에는 공기업으로 보아야 할 것인가에 대해서 논란이 있지만, 우리 나라의 정부투자기관의 경우 일반적으로 공기업에 해당되는 것으로 본다(유훈, 1993 : 50). 그런데, 각국의 공기업 노사관계를 비교하는 작업은 공기업 범주가 각국마다 다르고, 또 자료가 제약되어 있기 때문에 곤란했다. 공공부문 노사관계 전반을 비교하는 방식을 취하여도 공기업 노사관계의 전반적 맥락과 특성을 이해하는 데는 큰 무리가 없을 것이다.

중대한 제약이 가해지고 있는 상황이다. 또 노동쟁의조정법상의 공익사업체 대한 강제중재 조항으로 쟁의권에 대해서 제한이 설정되어 있다. 이로 인해서 현행 공공부문 노사관계 제도의 정당성이 현재 사회적 쟁점으로 제기되어 있고, 공공부문 노사관계의 재편을 모색하는 다양한 논의가 전개되고 있다.

이 글은 스웨덴, 독일, 영국, 일본 등 선진국 공공부문 노사관계의 특징을 개괄적으로 기술하는 것을 일차적 목표로 한다. 공공부문 고용규모의 변화 추이, 공공부문 노동조합 조직실태, 공공부문 노동자에게 노동기본권이 보장되어 있는 정도도 각국별로 조금씩 차이가 있으며, 특히 단체교섭의 구조 및 임금결정 방식에서는 상당히 대조적인 면들이 발견될 것이다. 이러한 측면을 살펴봄으로써 이후 우리 나라 공공부문 노동조합운동의 발전방향 및 공공부문 노사관계의 개혁방안을 모색하는 데 참고로 삼고자 한다.

2. 영국의 공공부문 노사관계

1) 개 요

<표 5-1> 영국 공공부문의 고용추이: 1979-1991²⁾

(단위 : 천명)

부문 연도	중앙정부	지방공공기관	공기업체	합계
1979	2,387	2,977	2,065	7,449
1984	2,359	2,942	1,610	6,911
1989	2,315	2,940	844	6,099
1991	2,177	2,948	747	5,872

영국의 공공부문은 ① 공무원을 고용하고 있는 정부 부문과 ② 주로 세금으로 재원을 조달하고 중앙정부로부터 통제를 받고 있는 국가보건서비스(NHS), ③ 교육, 사회서비스, 경찰, 소방 등 각종 기능을 수행하는 지방공공기관, ④ 공기업 분야로 구분된다. 공공부문의 고용추이를 보면 1950년에는 공공부문의 고용이 전체고용에서 24.3%를 차지하였고, 1977년까지 약 30% 수준으로 증가하다가 그 이후 계속 감소 추세에 있다. 공공부문이 증

2) Beaumont(1993 : 145)에서 인용.

가하던 1960-70년대에도 공기업의 고용은 계속 감소한 반면, 지방공공기관은 증가추세를 보였다(Winchester, 1987 : 205-206). <표 5-1>에는 1979년 이후 영국 공공부문의 고용추이가 나타나 있다.

<표 5-2> 영국 주요기업의 민영화 사례³⁾

시기구분	전기통신	에너지	운수	기타
1979/80	Cable & Wireless	British Petroleum	National Freight	ICL(전자)
1980/81				British Aerospace
1981/82				Amersham International(기계)
1982/83	International Aeradio	Britoil	British Ports	British Sugar British Rail Hotel
1984/85	British Telecom(통신)	Wythch Farm (석유)	Sealink Ferries	Jaguar(자동차) Inmos(반도체)
1986/87		Enetrarise Oil British Gas	British Airways	
1987/88			British Airports	Rolls-Royce
1989/90				Water Authority

1979년-91년 사이에 공공부문 고용이 전체적으로 21% 하락하였으며, 특히 공기업 고용 수준은 무려 63.8%의 하락률을 보이고 있다. 1991년에는 전체 고용에서 공공부문이 차지하는 비중이 22.4% 이었는데, 이를 부문별로 보면, 대략 중앙정부에 220만(이는 약 120만 명의 NHS 종사자가 포함된 수치이다), 지방정부에 300만, 공기업에 75만 정도가 고용되어 있다. 공공부문의 고용이 줄어든 것은 중앙정부 인원의 감축, 80년대 국유산업의 합리화 및 민영화로 인한 고용감소 등에 따른 것이다. 영국은 공기업 민영화를 적극적으로 추진한

3) 김건(1995 : 7)에서 인용.

대표적 사례로 간주되고 있는데, 80년대에 민영화된 대표적인 조직들로는 영국 AERO SPACE(1981), 전국화물공단(1982), 영국전신전화(1984), 영국가스(1986), 영국 AirWays(1987) 등이 있다(<표 5-2> 참조). 아직 국유화된 채 남아 있는 산업으로는 체신, 석탄, 철도 등이 있다.

공공부문의 노동력 구성 면의 변화로는 보조 업무 종사자(예를 들면 NHS내의 청소, 식당 및 세탁 등의 업무)의 숫자가 급격히 감소한 것과, 경영간부의 숫자와 그들의 보수가 증가한 점을 들 수 있다. 또 공공부문 내에는 여성노동력의 비중이 상대적으로 높아서 약 320만 명의 여성이 고용되어 있는데, 이 중 약 150만 명은 파트타임으로 일하고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 306-307).

공공부문의 노동조합 조직률은 1990년 현재 약 75%로서 제조업 부문의 50%나 민간서비스 부문의 25%에 비해서 훨씬 높다. 이는 노조에 대한 정부의 우호적 태도와 대규모 사업장이 많이 있는 것에서 기인한다. 하지만, 공공부문의 노동조합의 조직률 역시 1980년-90년에 전반적으로 하락하고 있고(Beaumont, 1993), 공공부문 내에서도 조직률에는 상당한 차이가 있다(<표 5-3> 참조).

공공부문의 노동조합은 대단히 다양한 조직원리와 형태를 보여주고 있다. 공무원의 경우는 계층, 직종별로 조직이 결성된다. 최고급 공무원에서 가장 낮은 임금을 받는 근로자에 이르기까지 주요 직종집단별로 노동조합이 존재한다. 공무원노조간의 경쟁과 갈등이 존재하지 않는 것은 아니지만, 1979년과 1981년의 주요 쟁의 이후에는 공무원노동조합연맹을 통해서 활동을 조정하고 있다. NHS는 공공부문내의 노동조합들의 경쟁과 조직적 갈등의 전형적인 사례를 보여주었다. 전국수준에서 교섭단위로 승인된 조직이 40여개를 넘으며, 의료부문노동자연맹(COHSE)과 전국공공부문노동조합(NUPE)이 서로 경쟁관계에 있었고, 또 운수일반노동조합(TGWU)과 일반지방정부·보일러제조공연합노조(GMBATU) 등이 의료보조직종을 대상으로 경쟁하였다. 또 이 양자는 간호원을 대상으로 전문단체인 왕립간호학교(RCN)와 경쟁관계에 있었다. 지방 공공기관에서는 NUPE와 위의 두개의 일반노동조합이 약 1백만 명의 육체노동자들에 대한 대표권을 둘러싸고 경쟁관계에 있었으며, 1백 5십만 명의 화이트칼라 노동자들은 주로 전국지방공무원연합(NALGO)에 의해서 대표되어 왔다(Winchester, 1987 : 216-218).

1993년 6월 NALGO, NUPE, COHSE가 통합하여 단일노동조합으로 UNISON을 결성함으로써 UNISON이 조합원수 140만 명으로 영국 최대의 노동조합으로 부상하였다.

UNISON은 지방정부, 보건의료, 고등교육, 전기, 가스, 수도, 대중교통, 경찰 등 공공부문에 종사하는 근로자를 대표하고 있다. UNISON은 13개의 지구(regions)로 나뉘어 있는데, 지구평의회는 지부(branch)와 중앙집행위원회를 연결시켜주는 역할을 한다. UNISON의 최고의결기관은 매년 열리는 전국대표자대회이며, 각 지부에서는 이 대회에 참여하는

대표자를 지명한다. 전국대표자대회 -- 중앙집행위원회 -- 지구 -- 지부로 이어지는 기본 조직 이외에, 각 부문별로 임금 및 근로조건에 관한 정책을 수립할 수 있는 구조가 있다. 각 부문마다 전국대회, 집행위원회, 지구평의회 등의 조직이 별도로 존재한다.⁴⁾

<표 5-3> 공공부문 조직률 비교 (1992년 기준)⁵⁾

부문		조직률(%)
일 반 에 너 지 및 수도 공급	전체	69
	석탄채취, 고체연료	86
	전기 및 가스 (생산 및 공급)	81
	수도공급	69
철도		90
체신		81
중앙 정부		63
지방 정부		61
소방, 경찰, 사법, 국방, 사회 보장		53
교육		60
병원		60

재무성은 전통적으로 공무원 부문의 사용자 역할을 해왔는데, 1969년 이후 총무성이 설립되어 인사관리, 행정능률, 근로조건 등을 담당하였다. 하지만, 재무성이 공무원의 임금에 대한 통제를 상실한 적은 결코 없었고, 보수당 정부가 들어선 이후 1981년 총무성은 폐지되었다. 중앙정부는 전국교섭기구의 사용자 측에 대한 DHSS(의료/사회보장부)의 통제, 보다 일반적으로는 지방 경영자에게 보내는 DHSS의 지시 및 지침 등을 통해서 의료부문에 대한 영향력을 행사해왔다. 지방공공기관의 경우, 전국교섭단위 내에서는 사용자 측은 주

4) 이상의 내용은 Internet에 소개되어 있는 UNISON의 자료에 의한 것이다.

5) Bailey(1994 : 117)에서 인용. 병원 부문의 경우, 1991년과 1990년 사이에 조직률이 66%에서 60%로 줄었는데, 그 이유는 일부 NHS 트러스트 들이 노동조합에 대한 태도를 변경하였고, 또 파트타임 노동자와 미숙련 혹은 반숙련 노동자들이 대거 증가한데서 기인하는 것으로 추측되고 있다. 한편, RCN은 1993년 말 조합원이 30만 명에 이르렀는데, 이는 자격증을 지닌 간호사의 80%에 달하는 숫자이다. RCN은 자격증이 없는 간호보조조직의 가입을 허용하지 않고 있다(Bailey, 1994 : 117-118).

요 지방공공기관 연합체인 AMA와 주의회 연합인 ACC로 구성되어 있는데, 이들 단체는 각각 노동당 및 보수당과 긴밀하게 연결되어 있다. 사용자 측에서 주도적으로 교섭을 이끌어 가는 사람들은 선출된 의원이기 때문에 지방정부의 선거결과에 따라서 교섭 팀의 정치적 성향이 변화한다(Winchester, 1987 : 220-222).

2) 단체교섭의 구조 및 임금결정기준

영국 공공부문의 전통적인 중앙 집중화된 교섭유형은 ▲ 정부에 의한 ‘선량한 사용자’(good employer) 의무의 수용, ▲ 대등성 원리(comparability principle)의 적용, 그리고 ▲ 노동조합에게 유리한 중재절차 등의 특징을 보여왔다. 공공부문이 중앙 집중적 교섭구조를 가지게 된 것은 1916-18년에 활동한 위틀리 위원회의 보고서에서 연유한다. 위틀리 위원회는 영국의 노사관계가 바람직한 방향으로 발전하기 위해 산업별로 사용자와 근로자 대표로 구성된 위원회가 노사관계 제반 문제에 대하여 논의하여야 한다고 권고하였다. 위원회의 권고는 민간부문에서는 수용되지 않은 반면, 정부는 선도적 입장에서 공공부문에 중앙 집중적 교섭구조가 정착되도록 적극적인 역할을 하였다. 1960년대 중반까지 공공부문의 임금은 대등성 원리에 의해서 결정되어 왔으며 지불능력은 주요하게 고려되지 않았다. 생산직 근로자의 경우 1946년 공정임금법, 비생산직 근로자의 경우 1955년 프리스틀리위원회에 의하여 “공공부문 근로자의 보수는 다른 근로조건의 차이를 고려하면서 비슷한 성격의 민간부문 근로자의 보수와 비교하여 공정하여야 한다”는 대등성 원리가 확립되었다. 공무원의 경우 중재협약은 1925년에 일찍이 도입되었다. 이는 노사일방의 중재신청을 인정하였으며, 그 형태는 다른 나라의 강제중재와는 달리 교섭과정의 연장으로서의 기능을 강조하는 것이었다. NHS에 속해 있는 힘이 약한 노동조합이 사용자로 하여금 단체협약을 체결하도록 설득할 수 없는 경우, 그들은 정부가 후원하는 중재제도를 효과적으로 활용할 수 있었다(Winchester, 1987 : 222-224).

공공부문의 이러한 전통적인 노사관계 모델은 60년대 후반 이후 변화하기 시작해서 80년대와 90년대에 급격히 변화하고 있다. 일방적 중재제도에 대해서 수정이 가해졌다. 80년대 초 정부는 공공부문의 17개 중재협정을 검토한 후 11개에 대해서 수정할 것을 사용자 측에게 권고하였는데, 그 핵심은 일방적 중재권리를 삭제하는 데 있었다. 정부는 일방적 중재제도가 당사자 사이의 무책임을 유발하며, 또 노조에 호의적으로 운용되어 소득정책과 통화정책의 효과적인 운용을 방해하며 잠재적 인플레이 요인으로 역할 한다고 보았다. 정부는 1981년에 교육부문에서 일방적 중재제근의 권리를 박탈하였다(Beaumont, 1993 : 148-149). 1980년대에 들어서 보수당 정부는 전임노동당정부의 공공지출 억제정책을 더욱 강화하였고 공공부문의 임금결정에 있어서 대등성 원칙 대신에 지불능력을 우선적 기준으로 사용하였으므로 공공부문 고용주로서 정부의 입장은 완전히 변화하였다. 노동당정부 말

기인 1979년에 설립된 비교위원회(Comparability Commission)의 리포트에서는 수백만 공공부문 노동자에 대한 대폭적인 임금인상을 권고했었다. 이는 그 이전 3-4년간 민간부문의 임금인상폭과 균형을 맞추고, 그 동안의 물가상승률을 고려한 것이었다. 보수당은 집권하자 곧 대등성 원리를 공격하였고, 정부는 1982년 이 위원회를 해산시켰다. 또한 공공부문의 임금현황을 조사하는 임금조사단(PRU)의 활동을 정지시켰다. 대등성원리를 공공부문의 임금결정기준으로 인정하지 않는 정부입장에 대해 노조 측은 강력히 도전하였다. 교원노조는 대등성원리를 중재의 기준으로 인정하는 중재절차를 획득하기 위하여 파업을 하기도 하였다.

위와 같은 임금교섭 구조 및 결정 기준이 변화한 배경에는 보다 커다란 경영·조직상의 변화가 놓여 있다. 즉, 1979년 이래 공공부문의 경영 및 조직 방식에는 급격한 변화가 진행되었다. 보다 분산화되고, 성과에 대해서 책임을 질 수 있는 강력한 경영에 의해서만 지출이 효과적으로 통제될 수 있으며, 공공서비스의 질이 개선될 수 있다는 신념 하에 그러한 변화가 추진되었다.

공무원 분야에서는 인력 감축이 추진되었다. 또 ‘정부 운영에 필요한 개혁 조치들’(Improving Management in Government : The Next Steps)이라는 보고서를 통해서 관리 및 서비스의 소홀히 비판된 이후, 정부의 행정활동을 고유한 책임과 목표를 지닌 별개의 국(agency)으로 분할하는 개혁이 추진되었다. 공무원이 아닌 인사가 국의 책임자로 영입되었고, 이러한 국에는 성과/목표를 달성하기 위한 조치로 재정 및 인사 문제에 관해서 훨씬 더 커다란 유연성이 허용되었다. 이러한 집행국(executive agency)은 급속히 증가해서 1993년 말 92개의 국이 존재하며, 이러한 원리에 따라서 운영되고 있는 여타의 기관을 포함하면 전체 공무원 가운데 약 60%가 이러한 시스템 하에서 일하고 있다. 정부는 이러한 집행국을 민영화 혹은 외부위탁계약으로 나아가는 과도적 단계로 간주하고 있다 (Winchester & Bach, 1995 : 310-312).

NHS(국가보건서비스)에도 시장 지향적인 개혁이 도입되었다. NHS 내에 총지배인제도가 도입되었으며, 1991년 4월 이후에는 NHS내에 내부 시장이 운영되기 시작하였다. 즉, 지역 보건당국이 수행하는 의료서비스의 구매와 병원이 수행하는 의료서비스의 제공이 분리되었다. 대부분의 병원은 지역 당국의 통제에서 벗어나서 NHS 트러스트가 되었다. 트러스트에는 직원 고용 결정, 근로조건 설정, 노사관계 절차 등등에 있어서 더 많은 자율성이 부여되었다. 이러한 변화는 근로자의 고용안정성을 해치고, 전통적 고용관행을 위협하였다 (Winchester & Bach, 1995 : 312-313).

위와 같은 변화과정에서 공공부문의 경영자들은 1950년대 이래 공공부문 노사관계의 틀을 제공해온 중앙 집중화된 임금제도의 타당성에 의문을 제기하였다. 임금대등성 원리를 주장하는 강력한 노동조합과 중앙교섭을 하는 것에 많은 경영자들이 반대하였다. 하지만,

경영상의 효율성과 노동시장 조건, 그리고 근로자의 성과에 대응하는 분산적인 임금결정제도를 만들어내는 작업은 곤란한 일로 판명되었다. 첫째, 재무성은 예산 통제에 중점을 두었는데, 이는 임금의 지역적 유연성을 지지하는 내각의 권고와 모순된 것이었으며, 둘째, 지역수준에서 임금을 결정하기 위해서는 인사관리 분야에 대한 투자가 요구되었는데 이러한 개혁의 속도 및 방향에 관해서 경영자들의 의견이 통일되지 못하였고, 셋째, 노동조합이 중앙 임금협정을 해체하려는 기도에 대해서 저항하였던 점 등이 그 원인이었다(Winchester & Bach, 1995 : 316-317).

공무원, NHS, 그리고 지방공공기관에서 임금교섭구조 및 임금결정기준이 어떻게 변화하였는지를 각각 살펴보면 다음과 같다.⁶⁾

1950년대 중반에서 1980년대 초까지 공무원의 근로조건은 대단히 중앙 집중화된 교섭틀에 의해서 결정되었다. 재무성이나 내각사무소(Cabinet Office)와 노동조합이 임금 및 근로조건에 관한 상세한 협약을 작성하고, 이것이 부문 전체적으로 단일하게 적용되었다. 1960년대와 1970년대에 정부의 소득정책과 대등성원리가 충돌하기도 하였으나, 대등성 원리는 임금결정의 중심원리로 남아 있었다. 80년대 이후 보수당 정부는 대등성원리가 아니라 예산제약(cash limit)에 의해서 규정되는 지불능력에 의해서 임금인상이 규제되어야 한다고 주장하였다. 1990년대 초에는 단체교섭 구조가 덜 중앙 집중화되고, 또 부서에 따르는 직종별 조직적 특성을 보다 많이 반영하게 되었다. 또 대등성 원리의 비중도 줄어들었다. 하지만, 변화의 속도와 범위는 상대적으로 제한적이고 완만한 것이었다. 앞에서 언급한 바대로 공무원조직에 반(半)자율적 국(agency)을 도입하고 시장원리를 확대하게 됨에 따라서 1990년대 중반 이후에는 임금결정의 구조 및 원리가 훨씬 많은 변화를 보일 것으로 예상되고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 320).

1948년 NHS가 설립된 이래 1980년대 초반까지 의료부문 노동자들의 임금결정구조는 공무원과 유사했다. 1982년 보수당정부가 대등성이 아니라 지불능력을 임금결정기준으로 삼으려고 하자, NHS에서 장기분규가 발생하였다. 분규의 해결과정에서 간호사와 조산원, 기타 의료전문직에 대한 임금조사기구(pay review bodies)가 신설되었다.⁷⁾ 간호사 임금조사기구의 경우, 그 이전부터 있었던 일반 군인, 의사 및 치과의사, 그리고 고위 군 간부 및 공무원, 판사 등 3개의 임금조사기구와 마찬가지로 임금인상에 관한 독자적인 판정을 내릴 수 있었다. 매년 임금조사기구에서는 정부 부서, 의료부문 경영자, 노동조합과 기타 이해당사자로부터 자료를 접수하여 정보와 주장을 검토하고, 정부에 권고를 하였다. 정부가 ‘그렇

6) 공기업의 경우, 민간기업과의 비교원칙 대신 기업별 지불능력, 물가인상률, 사업실적 등을 우선적으로 고려하여 임금인상률을 결정하는 것이 관례라고 한다(신영수, 1992 : 115).

7) Bailey에 의하면 간호사들의 경우, 임금조사기구의 설립은 RCN의 무파업 원칙을 보상하고 장려하는 수단으로서 간주되었다고 한다. 따라서 간호사들의 임금조사기구설립을 RCN은 승리로 간주한 반면, NUPE와 COHSE는 이를 교섭권의 상실로 보고 강력하게 반대하였다(Bailey, 1994 : 125).

게 할 수 없는 분명하고 강력한 이유'가 없는 한 권고안을 받아들여야 한다는 기대가 대체로 실현되어 왔다. 간호사 임금조사기구의 활동 방식과 효과는 1980년대에 공공부문의 임금결정에 관한 광범위한 논쟁에 영향을 미쳤다. 첫째로, 중앙임금교섭방식의 경험과 비교할 때, 조사과정은 양 당사자의 주장과 그 주장이 기초하고 있는 고용과 임금자료에 관해서 보다 체계적인 분석을 촉진하였다. 양당사자의 주장의 공개와 연례보고서의 공표는 간호사 임금조사 과정을 일종의 '단체교섭'으로 전환시켰는데, 그 과정에서 조사기구는 때로는 중앙 정부의 지출통제의 우위성을 부득이하게 받아들여왔다.⁸⁾ NHS의 여타 분야에서는 중앙 집중화된 임금결정구조가 1980년대에도 상대적으로 온전하게 보전되었다. 하지만, 대부분의 경우 임금인상수준은 예산제약이 엄격하게 적용됨으로써 억제되었다(Winchester & Bach, 1995 : 323-324).

지방 공공기관에 고용된 다양한 직종의 근로자들은 거의 50여년간 중앙 집중화하다 임금결정구조 하에 있었지만, 그 임금결정제도는 상당한 차이가 있었다. 1970년대 말에 소방부문에서 장기분규가 있고, 또 경찰부문에서 파업위협이 있고 난 이후, 고율의 임금인상과 함께 지수 공식(indexation formula)이 도입되었다.⁹⁾ 전반적으로 육체노동자들과 행정직, 전문직, 사무직, 기술직(APT & C)을 포괄하는 중앙협정의 규정력이 1980년대에는 줄어들었다. 주요 노동조합들이 중앙 협약의 지속을 지지하였지만, 조직력이 강한 도시지역의 대규모 지부에서는 보다 분산화된 교섭을 선호하기도 하였다. 지방공공기관 종사자들의 경우, 중앙협약의 미래는 불투명한 것으로 전망되고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 326-327).

공공부문의 노사관계의 전통적 특징이 현재 어느 정도나 유지되고 있는가에 대해서는 다양한 각도에서 평가가 내려지고 있다. Beaumont(1993)와 Edwards 등(1992)은 기존의 중앙 집중적 교섭이 상당히 약화되었다는 점에 주목하고 있다(Beaumont, 1993, 147-148 ; Edwards et al. 1992 : 52-53). Bailey(1994)는 전통적인 단체교섭에 의하지 않고, 임금조사기구나 지수공식에 의해서 임금결정이 이루어지는 공공부문 근로자들의 비중을 약 1/3으로 추산하고 있다(이는 공기업 부문이 제외된 것이다). 임금조사기구에 의해서 임금결정이 이루어지는 부문의 내용은 <표 5-4>에 나타나 있다. 한편, Winchester & Bach(1994)에 의하면 1980년대와 1990년대 초에 걸쳐서 공공부문 노사관계의 주요 특징은 대부분 유지되었다고 한다. 임금결정구조가 보다 유연해지기는 하였지만, 대등성 원리는 훼손되지는 않았고, 오히려 임금결정기구의 도입은 이를 강화시키는 작용을 하였다. 하지만, 그들도

8) Edwards 등은 새로운 임금조사기구체도가 '준 단체교섭'절차에 가깝다고 평가하고 있다. 그에 의하면 정부가 조사기구의 권고안을 거부할 수 있는 가능성은 그 정치적 비용으로 인해서 대단히 적다. 또 비록 간호사의 임금인상은 연기되기도 하였지만, 그 상대적 임금은 1980년대에 임금조사절차를 통해서 상승해왔다고 한다(Edwards et al., 1992 : 53).

9) 경찰의 경우, 임금인상은 전체경제의 평균소득의 향상에 연계되었고, 소방부문의 경우 육체노동자들의 상위 1/4의 소득에 연계되었다(Bailey, 1994 : 124).

1990년대 중반 이후에는 보다 근본적인 변화가 도래할 것으로 전망하고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 329-332).

<표 5-4> 영국 공공부문 임금조사기구¹⁰⁾

조사기구	설립 연도	대상 인원
의사와 치과의사	1962	121,000
군인	1971	280,000
판사 등 고위공무원	1971	2,000
간호사, 조산원과 보건전문직	1983	527,000
교사	1991	442,000

3. 스웨덴의 공공부문 노사관계

1) 개 요

스웨덴의 공공부문(정부소유기업 포함)은 1972년 전체근로자의 33%, 1980년에는 40% 수준을 고용하였고, 1991년 현재 약 41%를 고용하고 있다. 공공부문 근로자의 대부분(71%)은 여성이다. 1990년의 경우 여성노동자의 57%는 공공부문에 고용되어 있다(Anders Kjellberg, 1992 : 93). 공공부문에서 일하고 있는 근로자는 약 150만 명인데, 그 가운데 50만 명 이상이 국가공무원이다(김황조, 1995 : 205). 스웨덴 경제는 복지국가를 지향하는 사회민주당의 주도적 역할로 인해, 철강, 조선, 섬유 등 쇠퇴산업의 대부분을 국유화하고 있으며 공공부문이 GNP의 2/3를 차지하고 있어서 다른 어느 나라들보다 공공서비스가 크게 발달되어 있다(김황조, 1995 : 196).

스웨덴 노동조합의 전국중앙조직으로는 LO(스웨덴노동조합총연맹)와 TCO(봉급직직원 중앙조직), 그리고 SACO/SR 이 있는데, 각각 육체노동자, 사무직, 그리고 학위를 지닌 전문직 근로자를 조직하고 있다. LO는 생산직 근로자의 90% 이상을 조직하고 있는데, 지방 자치체노동조합이 현재 LO에서 가장 큰 노동조합(조합원 64만 명)이다. 금속노동조합은

10) Bailey(1994 : 124)에서 인용.

조합원 47만 명으로 두 번째이다. TCO의 가입노조 중에 규모가 큰 노동조합으로는 SIF(스웨덴공업부문사무기술직노동조합, 30만명), SL(교직원노동조합, 19만 3천명), SKTF(스웨덴지방자치단체공무원조합, 18만 5천명) 등이 있는데, 이 세 개의 노동조합이 TCO 조합원 총수의 4분의 3을 차지하고 있다(Bamber & Landsbury, 1993 : 225-226). SACO/SR은 SACO(스웨덴전문직협회총연맹)와 SR(공무원전국연맹)이 통합하여 만든 조직으로 총노조원수는 약 31만 명으로 대부분 공공부문에 종사하고 있다. TCO 지도자들은 SACO/SR이 불필요한 조직이라고 생각하기 때문에 이 조직과는 사이가 좋지 않으나 LO와는 긴밀한 협력관계에 있다고 한다(김황조, 1995 : 201-203).

스웨덴의 공공부문은 ① 중앙정부 부문과 ② 지방정부 부문으로 대별되는데, 지방정부 부문은 다시 군(county council sector)과 지방도시(municipal sector)로 구분된다. 군은 23개가 있는데, 병원 및 보건서비스를 담당하고 있고, 지방도시는 278개가 있는데, 복지, 학교, 여가시설, 택아, 주택, 쓰레기 처리, 도로의 건설 및 보수, 공해방지활동 등을 담당하고 있다(Seth, 1987 : 177).

중앙정부 부문에는 ① SF(LO 에 가입)와 ② TCO-S, 그리고 ③ SACO/SR-S 등 3개의 주요 교섭 카르텔이 있다. SF는 LO의 중앙정부 부문 교섭카르텔이 1970년에 노동조합으로 전환한 것이다. TCO의 경우, 민간부문은 PTK, 공공부문은 TCO-S와 KTK가 각각 중앙정부 부문과 지방정부 부문에서 TCO 소속 노동조합의 교섭을 담당하고 있다. 중앙정부 부문의 분산화가 추진되고, 교사부문이 지방정부로 이전됨에 따라서 1991년에는 TCO-S와 KTK가 TCO-OF라는 조정기구를 만들었는데, TCO-OF에는 각각 교섭권과 파업권을 지닌 6개의 미니 카르텔이 포함되어 있다.

지방정부 부문에도 또한 세 개의 교섭카르텔이 있다. TCO-S에 대응하는 KTK, SF에 대응하는 SKAF, 그리고 SACO/SR-S와 대응하는 SACO/SR-K 등이 있다. 이 조직들이 공공부문 종사자의 대다수를 대변하고 있다(Seth, 1987 : 180). 스웨덴의 주요 노조블록과 교섭카르텔을 정리하면 <표 5-5>, <표 5-6>와 같다.

공공부문 노동조합과 단체교섭 카르텔은 점차 자신들의 행동을 조정해나갔다. 1970년부터 1980년대 초까지 TCO-S와 SF는 공동으로 저임금노동자들에게 유리한 임금정책을 추구하였다. 1980년에 LO와 TCO의 공공부문 노동조합, 즉 SF, Kommunal 그리고 TCO-S, KTK가 최초로 임금교섭을 조정하였을 때 노동조합간의 협력은 최고조에 달했다. 그들은 전체 조합원의 상당한 비율을 차지하였고, 공동행동으로 인해서 주도권을 쥐고 교섭에서 두드러진 역할을 담당할 수 있어서 이른바 ‘4인조’로 불리게 되었다(Anders Kjellberg, 1992 : 103).

<표 5-5> 스웨덴의 주요 노조블록과 교섭카르텔¹¹⁾

부문 연도	민간부문		국가부문		지방정부부문	
	LO	PTK	SF	TCO-S	Kommunal	KTK
1970	1,149,308	-	145,305	175,926	231,247	-
1975	1,232,681	422,796	149,049	236,975	339,947	183,000
1980	1,153,947	495,107	157,068	265,360	514,515	237,306
1985	1,184,967	516,432	160,341	266,414	632,941	297,719
1990	1,155,795	555,020	149,698	250,536	636,671	325,059

<표 5-6> 스웨덴의 부문/계층별 노조블록과 교섭 카르텔¹²⁾

범주/부문	민간부문	공공부문
육체노동자	LO(민간부문)	SF(LO), Kommunal(LO)
화이트칼라	PTK(TCO/SACO)	TCO-S, KTK(TCO) SACO-S, SACO-K

민간부문의 사용자단체로는 SAF(스웨덴경영자단체연맹)가 있고, 공공부문의 사용자단체로는 중앙정부 부문을 담당하는 SAV(전국공무원청)과 지방정부 부문을 담당하는 스웨덴 지방정부기관협회(Swedish Association of Local Authorities)와 군협의회연맹(Federation of County Councils)이 있다. 지방정부 부문의 이들 조직은 278개의 지방도시와 23개의 군 협의회를 대표하여 활동하고 있다. 정부의 급여담당장관이 중앙정부의 고용정책을 최종적으로 책임지고 있으며, 급여담당부의 차관이 보통 SAV 위원회의 의장을 맡는다(김황조, 1995 : 205-206).

전통적으로 스웨덴의 공공부문 사용자는 법령과 정부령 등에 의해서 근로조건을 일방적으로 결정해왔다. 1965년에 단체교섭절차에 관한 개혁입법이 만들어지기 전까지는 공공부문에 고용된 사무직원(육체노동자를 제외한)의 근로조건은 공법 조항에 의하여 전적으로 규제되었다. 비록 정부와 노동조합 사이에 비공식적인 협의는 이루어졌지만, 노동조합은 파업권도 없었고, 단체협약을 체결할 수 있는 권리도 보유하지 못했다. 1966년 이후, 공공부문의 노동자들은 단체교섭권을 획득하였다. 중앙정부 부문과 지방정부 부문에서 모두 사

11) Kjellberg(1992 : 103)에서 인용. 이 표에는 SACO/SR-S 와 SACO/SR-K 가 빠져 있다.

12) Kjellberg(1992 : 105)에서 인용.

용자와 사무직 종사자 사이의 자유로운 교섭이라는 원칙이 법률적으로 승인되었다. 사용자와 근로자 사이의 관계에 관한 모든 문제에 대해서 정치적 민주주의를 침범하는 협정을 제외하고는 단체협약을 체결할 수 있도록 해야 한다는 점에 관한 일반적 합의가 존재하였으며, 공공부문 근로자도 분쟁 시에 민간 부문 근로자와 마찬가지로 노동조합을 이용할 수 있는 기회를 지녀야 한다는 점이 단체협약을 통해서 공공부문 노동자들의 근로조건을 결정해야 한다는 주장의 주요 근거로 제시되었다(Seth, 1987 : 183-185).

이익분쟁을 해결하는 절차는 민간부분과 공공부분이 대체로 동일하다. 노사 당사자는 중앙 수준에서 교섭을 하며, 만일 합의에 도달하지 못하면 노동쟁의가 발생할 수 있다. 스웨덴에서는 공공부문과 민간부문 모두 파업권이 인정되며, 어떤 형태의 강제적 중재도 있어서는 안된다는 점에 대해서 일반적 합의가 존재한다. 다만, 임금총액의 1%만을 다루는 개별 행정관청내의 지방 교섭에서는 노동쟁의가 허용되지 않는다. 단체행동권에 대한 두 가지 주요 법령은 1976년의 공동결정법과 1977년의 공공고용법이다. 공공부문 근로자들은 공공고용법의 적용대상이 되는 다른 근로자들을 위한 연대행동을 할 수 있다. 예컨대, 중앙정부 부문에 종사하는 근로자는 지방자치체 근로자를 지지하는 파업을 할 수 있지만, 민간부문의 근로자를 지지하는 쟁의는 할 수 없다. 공공고용법의 제 3장 제 1절은 정치파업을 금지하고 있는데, 민간부문의 근로자들의 경우는 정치파업도 허용되어 있다. 법률적 제약 이외에 노사간의 공공부분에 관한 특별 기본협약(SHA)에 의해서 공공의 이익을 보호하는 장치가 마련되어 있다. 첫째로, 협약은 특별히 신중하게 쟁의권이 행사되어야 할 영역과 분야의 다양한 예를 제시하고 있다. 이러한 영역에는 국가안보, 법질서의 유지, 환자 간호 등이 포함되어 있다. 또 노사 양측은 국가 경제 및 필수적 공급품에 심각한 타격을 줄 수 있거나 인도주의적 견지에서 받아들이 수 없는 노동쟁의를 삼갈 것임을 선언하고 있다. 둘째로, 양 당사자는 공동위원회(국가서비스위원회)를 설립하였다. 이 위원회는 쟁의가 필수서비스에 타격을 주는가의 여부에 관한 권고를 하는 임무를 담당한다. 이 위원회는 정부에 의해서 임명된 3인과 노동자측에 의해서 임명된 3인으로 구성된다. 위원회의 의장은 캐스팅 보트를 행사하지 않는다(Seth, 1987 : 195-202).

2) 단체교섭의 구조와 임금결정 기준

중앙정부 부문에서의 단체협약은 SAV(전국공무원청)와 위의 세 조직(즉, SF, TCO-S, SACO-S) 사이에 각각 체결된다. 협약의 이행이 중앙정부 부문의 지출을 포함하는 경우(대부분 이러한 경우이다), 의회의 임금위원회(Pay Delegation)에 의해서 승인되지 않으면 안되는데, 의회의 임금위원회는 17인의 위원으로 구성되어 있으며, 의회를 대표해서 이 협정을 승인한다. 단체협약이 정부의 사실상의 사후 승인을 얻어야 하기 때문에, SAV는 스웨덴의 다른 행정관청에 비해서 의회와 정부에 덜 독립적이라고 말할 수 있다. 의회와 정부가 단체교섭에 대해서 정보를 입수하고, 또 그에 대해서 상당한 영향력을 행사할 수 있

도록 하는 다양한 제도가 존재하고 있다. SAV의 위원에는 정부와 밀접히 연결된 인물들이 포함되며, SAV의 위원들은 급여담당부의 장관 및 차관과 긴밀하고 지속적인 접촉을 유지하고 있다. 지방정부 부문의 단체협약체결과 관련해서는 스웨덴지방정부기관협회(Swedish Association of Local Authorities)와 군협의회연맹(Federation of County Councils)이 주된 사용자가 된다. 공공부문내의 보다 낮은 수준에서 단체협약을 체결할 수 있는 가능성도 또한 존재한다. 한편, 공동결정을 위한 교섭의 경우에는 결정이 이루어지는 지점에서 교섭이 수행되어야 한다. 하지만, 의회 혹은 정부에서 의사결정이 이루어지는 경우, 직접적인 교섭은 불가능하다. 이러한 경우, 공동결정교섭 정부사무소(FHR)라는 특수한 부서가 사용자를 대표한다. 행정 기구내의 특정 부서에서 결정이 이루어지는 경우, 부서는 노동조합과 교섭할 대표자를 지명한다(Seth, 1987 : 182-183).

SAV가 중앙정부 부문 내의 단체교섭을 맡아온 것은 다양한 행정관청의 근로조건에 대한 통제가 중앙집중화되어 있었음을 의미한다. 공공부문을 민간부문과 비교하면, 공공부문이 훨씬 더 중앙 집중화되어 있었다. 임금은 중앙정부예산의 일부를 구성하고 있기 때문에, 임금 문제는 가장 중앙 집중화되어 있다. 노동조합도 또한 마찬가지였다. 임금 등에 관한 단체협약이 전국수준에서 체결되기 때문에 이에 대한 책임은 노동조합의 중앙 기구에서 졌고, 노동쟁의에 관한 결정도 또한 중앙 수준에서 내려지지 않으면 안되었다. 하지만, 지방의 공동결정협약에 관한 내용은 지방의 노동조합에 의해서 내려지게 되며, 행정관청내의 총액 임금의 1%는 지방의 단체협약을 통해서 배분될 수 있었다(Seth, 1987 : 192).

경제적 문제를 다루는 단체교섭은 국가의 일반적 경제 상황과 정부의 경제정책을 배경으로 해서 진행된다. 양 당사자는 임금수준이 -- 공공부문 내에서조차도 -- 다른 나라와 경쟁상태에 있는 민간부문의 동일 부문의 상황과 관련하여 결정되어야 한다는 견해를 취하고 있다. 특히 1980년대의 주요 쟁의에서는 공공부문을 민간부문을 쫓아서 협약을 체결해야 하는지, 아니면 공공부문의 당사자들은 임금상승 범위에 대해서 자신들만의 고려를 할 수 있는 것인지에 관해서 논쟁이 전개되었다. 사용자들은 공공부문 보다 앞서서 민간부문이 협약을 체결해야 한다는 견해를 취하였다. 하지만, 노동조합에 의하면 이는 공공부문의 사용자들이 교섭을 거부함을 뜻했다. 일반적으로 공공부문의 임금협약에는 전국의 물가상승 및 민간부문의 임금인상과 관련된 몇몇 조항이 포함되어 있다. 일정 기간에 물가가 특정 비율 이상으로 상승하면, 근로자들은 이에 대한 보상을 받을 수 있으며, 만일 민간부문에서 임금이 일정 비율 이상 인상되면, 마찬가지로 보상을 받을 수 있었다(Torsten Seth, 1987 : 184-185). 아래의 <표 5-7>을 통해서 1970년부터 1982년까지의 민간부문과 공공부문의 임금인상률을 개략적으로 비교해볼 수 있다.

<표 5-7> 민간부문과 공공부문 임금인상률 비교(%)¹³⁾

부문 기간	민간부문	국가부문	지방정부부문	평균
1970-76	98	73	76	93
1976-79	31	39	39	35
1979-82	27	23	29	27

1980년대 초이래 노동조합운동은 심각한 갈등을 경험해왔다. 민간부문 노동조합의 분열은 LO-PTK 동맹이 붕괴된 것에 의해서 나타났고, 공공부문의 ‘4인조’의 등장은 민간부문 해계모니의 종말을 상징했다. 보상조항은 단체교섭시의 중요한 쟁점으로, 이를 둘러싸고 노동조합간의 분열도 발생하였다. 공공부문 내에서도 보다 전투적인 TCO카르텔인 TCO-S와 KTK, 그리고 LO 노동조합인 SF와 Kommunal 사이에 분열이 발생했다. 1983년에 보상조항에 관한 쟁점이 4인조를 분열시켰다. LO 계 노동조합은 공공부문의 동맹보다는 자신의 연맹과 그리고 다시 집권한 사회민주당 정권에 충성을 보냈다. TCO-S는 고립된 채, 기존의 보상비율을 유지하는 데 실패했다. LO내의 공공부문과 민간부문의 갈등도 1986년에 표출되었는데, 이 또한 보상조항을 둘러싼 것이었다. LO의 두 공공부문 노동조합은 자신들의 소속 조합원의 임금이 민간부문에 뒤떨어지지 않도록 보장하는 조항을 요구하였지만 실패하였다. 1980년대는 공공부문과 민간부문, 그리고 생산직 노동조합과 화이트칼라 노동조합 사이의 갈등이 모두 증가한 시기로 특징 지을 수 있다(Anders Kjellberg, 1992 : 117-118).

스웨덴 민간부문에서의 탈중앙화된 임금결정 체계로의 이행은 불균등하고 불완전한 것이었다. 하지만, 공공부문에서의 전개과정은 상대적으로 보다 뚜렷했다. 공공부문의 사용자들은 효율성을 증대시키고, 비용을 낮추는 경영혁신으로 지출제약에 대응했다. 사용자들은 또 임금을 보다 노동시장조건에 밀접하게 적응하도록 하고, 임금결정을 개별화하는 조치를 취하도록 하였다. 1986년에는 1975년이래 공공부문의 거의 대부분의 단체협약에 포함되어 있던 보상 조항(compensation clauses)이 제거되었다. 게다가 구조개혁으로 인하여 중앙정부 부문은 수많은 별개의 교섭체계를 지닌 하위 부문으로 분할되었고, 공공부문근로자들을 조직하고 있는 교섭카르텔은 약화되었다(Anders Kjellberg, 1992 : 111-112).

한편, 민간부문에 비해서 공공부문이 더 선진적인 영역이 있는데, 바로 공동결정협약 분

13) Seth(1987 : 179)에서 인용.

야이다. 1970년대의 전반부에 중앙정부 부문 내에서 의사결정권을 지닌 공동기구제도가 발전되었다. 이 공동기구는 공공 사용자의 일방적인 결정에 의해서 공식적으로 수립되었다. 이 기구는 노사동수로 구성되었지만, 캐스팅 보트를 지닌 의장은 사용자 측의 대표였다. 모든 행정관청(authority)내에 이 기구가 존재하지는 않았지만, 1976년에는 이러한 형태의 공동결정이 절정에 달해서 25개의 authority내에 약 1,000개의 공동기구가 존재했다. 이러한 기구는 충원 및 교육훈련 등과 관련된 문제에 대해서 결정하는 역할을 했다. 이러한 기구들은 1977년에 공동결정법이 실행되었을 때 폐지되었다.

공동결정법은 공공부문과 민간부문 모두에 적용되었다. 공동결정법은 사용자나 근로자에게 공동결정 교섭을 하도록 강제하고 있지는 않다. 그것은 양당사자에게 공동결정협약을 체결하도록 단지 권고하고 있을 뿐이다. 최초의 공동결정 협약은 중앙정부 부문에서 1978년에 체결되었고, 지방정부 부문에서는 1980년에 체결되었다. 민간부문에서는 1982년 이후에야 그러한 협약이 체결되기 시작하였다. 가장 중요한 단체협약은 중앙정부 부문의 MBA-S와 지방정부 부문의 MBA-KL이다. 1978년에 체결된 MBA-S는 6개의 교섭영역을 제시하고 있는데, 1) 합리화와 경영개발, 2) 계획화, 3) 충원 및 인사이동, 4) 훈련 및 승진, 5) 경영 및 지도, 6) 사용자 측 및 노동조합 측의 인사에 관한 정보 등이다. 중앙정부 부문에서는 더 이상 공동기구가 존재하지 않지만, 지방정부 부문의 공동결정협약 MBA-KL은 그러한 기구의 형성을 가능하게 하고 있다. MBA-KL 하에서는 4가지 형태의 공동결정이 존재한다. 1) 정보의 제공, 2) 결정이 내려지거나 실행되기 전의 교섭(공동 협의), 3) 공동 기구에 의한 결정의 준비, 4) 공동기구에 의한 결정 등이다. MBA-KL은 몇몇 주제에 한정해서 당사자들에게 의사결정권한을 지닌 공동기구의 창설을 허락하고 있다. 그러한 공동 기구에서 의사결정은 만장일치로 이루어져야 하며, 만장일치가 안되면 결정은 사용자 측에게 맡겨진다. 공공부문 근로자들의 공동결정은 정치적 민주주의에 대한 침해를 내포할 수도 있다. 하지만, 공동결정법이나 공공고용법에는 정치적 문제에 관한 공동결정을 금지하는 어떤 조항도 포함되어 있지 않다(Seth, 1987 : 185-189).

4. 독일의 공공부문 노사관계

1) 공공부문 노사관계 개요

독일의 공공부문은 1960년대 이후 지속적으로 증가해왔다. 1983년 기준으로 전체 취업자의 16%인 453만 명이 공공부문에 고용되어 있었는데, 사업장별로는 전체 공공부문 취업자의 8.2%가 연방정부(우정·철도 제외), 41.3%가 주정부, 24.2%가 시·군, 11.4%가 연방우정국, 8.6%가 연방철도회사에 고용되어 있었다. 이를 신분/계층별로 구분하면, 47%가 공

무원(Beamte), 30%가 사무직(Angestellte), 23%가 생산직(Arbeiter)이었다. 90년대 들어 공공부문의 전체 규모는 변하지 않아서 약 460만 명의 노동자가 공공부문에 고용되어 있는데, 공공부문 고용의 성격이 약간 변화하여 생산직의 비중이 감소하고(20%를 겨우 넘는다), 사무직의 비중이 증가(약 37%)하는 추세였다(Blenk, 1987 : 52 ; Jacobi et al., 1992 : 256-257).

독일 통일과 함께 공공부문의 고용규모도 증가하였다. 1993년 6월 30일 현재, 공공부문에는 약 650여만 명이 고용되어 있는데, 이는 전체 피고용자의 약 17.9%이다. 이 중 연방정부에 고용된 사람은 60여만 명(9.2%), 주정부에 고용된 사람은 251만 명(38.6%), 그리고 시·군에 고용된 사람은 188만 명(28.9%), 철도종사자가 41만 8천명(6.4%), 우편통신종사자가 63만 7천명(9.8%)이다. 신분/계층별로는 공무원이 198만 명(28.9%), 사무원이 230만 명(42.9%), 노동자가 109만 명(20.3%)이다(장홍근, 1996).

독일에서도 1970년대이래 민영화는 정치적 논란거리가 되어왔다. 사용자 측과 보수진영에서는 정부가 제공하는 서비스를 축소시킬 것을 요구하였다. 이러한 방향으로 나아가는 몇몇 조치가 지방수준에서는 이루어져서 쓰레기수거, 도살장, 대중교통, 공공건물청소 등이 민영화되었다.¹⁴⁾ 하지만, 주나 연방 수준에서는 거의 아무런 조치도 취해지지 않았다. 연방철도는 고용이 계속 감소해온 유일한 공공부문이다. 효율성을 확보하고 대규모 적자를 감축하기 위해서 고용감축을 비롯한 다양한 합리화조치가 시도되었고, 최근에는 민영화 계획이 논의되고 있다. 민간부문과 마찬가지로 공공부문의 경영자들도 유연성과 적응성을 추구하고 있다. 공무원 신분의 경직성이 수량적 기능적 유연성을 저해하고 있다는 불평이 자주 제기되어왔다. 이러한 주장에 부합되게 체신서비스는 최근에 우편, 전자통신, 은행의 세 부분으로 분할되었고, 전자통신의 일부는 사실상 민영화되기도 했다(Jacobi et al., 1992 : 260).

독일 공공부문의 노사관계제도는 공무원(Beamte)과 비공무원인 사무직(Angestellte)과 생산직(Arbeiter)을 구별하는 이중구조로 되어 있다. 공무원에게는 단체교섭권과 단체행동권이 부여되지 않은 대신 종신고용 및 신분상의 특혜가 보장된다. 반면에 비공무원인 공공부문 근로자에게는 민간부문 근로자와 동등한 노동3권을 보장하고 있다. 독일의 민간부문 노동조합은 주로 산업별로 조직되어 있는데 비해서, 공공부문의 노동조합의 구조는 상당히 다양하다. 1982년 기준으로 공공부문의 노조조직률은 75%로서 전체조직률 38% 보다 상당히 높다. 공공부문 노동조합은 크게 독일공무원연맹(DBB)과 같이 주로 공무원만으로 조직된 노동조합, 독일사무원노동조합(DAG)과 같이 민간부문과 공공부문 근로자 모두가 조직대상이나 사무원 계층만으로 조직된 노동조합, 독일노동조합총연맹(DGB)과 같이 계층이나

14) 1870년대 이후 지방 공기업이 설립되는 과정은 수도사업, 도축장, 가스사업, 전기사업, 전차사업 등의 순서로 진행되었다(곽태열, 1991 : 107-108).

민간·공공부문 구별 없이 전 근로자를 대상으로 조직된 조합으로 구별된다(Blenk, 1987 : 55).

DGB에 속한 노동조합 가운데 공공부문 근로자를 대표하고 있는 조직들로는 공공운수통신노동조합(ÖTV)을 비롯해서 철도노조, 교직원노조, 경찰노조 등이 있다. DGB 노동조합, 특히 ÖTV는 근로자를 세 종류로 나누는 전통적인 구분법을 철폐하는 단일한 공공부문법률을 주장해왔다. 그들은 공무원과 사무직 사이에 유사성이 증대해왔음을 지적하고, 공무원에게도 단체교섭권과 파업권이 주어져야 한다고 주장해왔다. DAG는 사무직을 조직하고 있는데, 그 가운데 10만 명 이상은 공공부문에 속해 있다. 1976년 이전까지는 사무직에 관해서 DAG와 ÖTV가 공동으로 교섭을 하였으나, 1976년 교섭에서 DAG가 고임금 사무직의 이해를 반영하여 정률 인상을 요구한 반면, ÖTV는 젊은 생산직 층과 사무직 저임금 층의 요구를 조정하여야 했기 때문에 분열이 발생했고, 그 이후 DAG는 별도의 단체교섭동맹을 조직하여 교섭하고 있다. DBB(독일공무원연맹)는 약 50여개의 회원노조로 구성되어 있는데, 대부분이 공공부문 근로자로서 그 중 약 90%는 공무원이다. DGB와 DBB는 라이벌 관계에 있으며, 공공부문의 조직화에 대해서 대립적인 견해를 지니고 있다. DBB는 공무원의 특수한 지위와 공공부문 근로자의 다양한 직종의 특수한 성격을 강조하며, 공무원의 단체교섭권이 없는 상태에서 로비기능을 주로 담당하고 있다.(Blenk, 1987 : 57)

공공부문의 사용자조직으로는 TDL(독일주정부교섭연합), VKA(지방자치단체사용자연합), VAN(에너지 및 공공서비스업 사용자연합) 등이 있다. TDL은 주로 개별 주들이 운영하는 공공기업의 사용자들이 속해 있다. 한편 60년대 이후에는 연방정부 수준에서는 내무부가 사용자로서 교섭테이블에 참여하고 있다(김황조·김재원, 1993 : 264).

독일에는 공무원 이외에 사무직과 생산직의 파업을 규제하는 법률은 존재하지 않는다. 연방노동법원과 연방헌법재판소에서는 파업의 적법성에 관한 판례를 축적해왔는데, 그 기본원리는 공공부문과 민간부문에 마찬가지로 적용된다. 노사자치주의의라는 개념은 파업의 범위와 긴급서비스나 최소서비스의 한도 등에 대해서 노사가 결정할 것을 권리이자 의무로 하고 있다.

1974년 공공부문에서의 파업을 계기로 임의분쟁 해결절차의 필요성이 제기되어 1974년에 연방정부, 주, 시와 그리고 DGB 및 ÖTV 사이에 조정협약이 체결되었다. 조정기간 중에는 평화의무를 지켜야 하나 조정안에 법률적 구속력이 부여되는 것은 아니라는 점에서 우리 나라 중재제도와는 차이가 있다. 즉, 조정안이 제시된 이후에 일방에 의해서 협상 결렬이 다시 선언되면 파업을 할 수 있는 권리가 부활된다. 조정위원회는 근로자측 6인, 사용자측 6인, 그리고 투표권을 지닌 의장으로 구성된다. 조정위원회의 구성원은 각 당사자의 단체교섭 팀으로부터 선출된다. 그들은 각 조직내의 고위인사로 구성되며 조정위원회의 심의내용은 공개되지 않는다. 조정과 단체교섭의 주된 차이는 바로 조정자, 즉 의장의 존

재에 있다. 조정위원회의 결정은 다수결에 의해서 정해지고, 의장 자신이 투표권을 지니고 있기 때문에 당사자간의 의견이 일치하지 않을 경우, 조정자의 의견이 결정적인 역할을 한다. 따라서 조정자가 결과에 대해서 양당사자만이 아니라 일반여론에 대해서까지도 주된 책임을 진다. 조정자, 즉 조정위원회 의장은 양 당사자에 의해서 공동으로 선임되도록 되어 있으나, 이것이 불가능할 경우에는 각각 의장을 지명하고, 교대로 의장직을 맡도록 하고 있다. 보통 전직 내무장관이 의장을 맡는 것이 관행으로 되어 있다. 1976년이래 조정절차가 세 차례 활용되었는데, 조정위원회는 만장일치의 권고안을 제시하였고, 이는 노사당사자에 의해서 최종적으로 수용된 바 있다(Blenk, 1987 : 71).

이와 같이 민간부문과 마찬가지로 공공부문의 근로자들에게 있어서 이익분쟁은 교섭, 조정, 혹은 파업 등을 통해서 해결되며, 제3자에 의한 강제중재란 독일의 노사관계제도에 존재하지 않는다. 하지만, 여기에는 예외가 있다. 사업장수준에서 분쟁을 해결하기 위한 파업은 금지된다. 이러한 금지는 사업장 수준의 이익분쟁은 노동쟁의가 아니라 평화적인 공동결정기구에 의해서 해결하는 것이 노사 모두에게 이익이 된다는 판단에 기초해 있다(Blenk, 1987 : 72)

2) 단체교섭의 구조 및 임금결정 기준

연방정부와 각 주정부, 시·군정부의 지불능력 차이에 따라 동일업무종사 공무원간의 임금격차가 60년대에 확대되었으므로 관계법이 개정되어 연방정부에게 전 공무원의 임금이나 임금수준을 결정할 수 있는 권한이 주어졌다.

독일공무원의 보수결정절차는 법률의 개정 절차와 같다. 내무부 공무원 보수국에서 치우개선방안(보수법안)을 작성하여 재무부 등 관계기관의 의견을 수렴한 후, 공무원 관련노동조합의 의견을 들은 후, 보수법안을 내각에 넘겨 의결하도록 되어 있다(한국행정연구원, 1992 : 24). 공무원에게 적용되는 법률주의 모델은 공식적인 공동결정을 배제하고 있지만, 공무원이 자신들의 근로조건의 결정에 강한 영향력을 행사하는 것을 막는 것은 아니다. 공무원들은 공식적 수단과 비공식적 수단을 보유하고 있다. 연방공무원법 제 94조는 “적절한 노동연맹은 공무원에 대한 전반적 규정을 준비하는 과정에 참여할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이때 참여란 공동결정 보다는 약하지만, 단순한 청문권 보다는 강한 개념으로 해석된다. 보통 내무부의 관리들과 노동조합 사이에서 양측의 기대수준과 요구를 확인하기 위해서 비공식적인 대화가 진행되고 나서, 내무부에서 재무부와 협의를 거친 후에 초안을 작성한다. 이 초안은 노동조합에 배포되고, 협상을 위한 기초로 쓰인다. 이는 어느 정도는 단체교섭과 유사한 측면이 있으며, 전체 과정이 여론의 주목을 받기 때문에 공무원의 요구는 쉽게 거부될 수 없다. DGB와 이에 가입해 있는 ÖTV는 이러한 과정만으로는 공무원에게 유리한 내용적인 변화를 이끌어내기에는 부족하다고 보고 단일한 공공부문법에 의해서 공무원에게도 단체교섭권이 보장되어야 한다고 주장해왔다(Blenk, 1987 : 60)

초안단계를 넘어선 법률과정에 참여할 수 있는 제도적 장치는 없다. 하지만, 공무원들은 비공식적 수단을 통해서 상당한 영향력을 행사하고 있다. 공무원 노동조합들은 의회를 상대로 한 로비에 능숙하다. 의원 가운데 40%는 공무원이기 때문에, 그들도 공무원들이 단체교섭을 하는 집단에 비해서 불리하게 처우를 받아서는 안된다는 주장에 쉽게 공감하고 있다. 또 근로조건에 관한 법률 초안을 작성하는 관리 역시 공무원이다. 필요하다면 지지를 얻기 위한 캠페인을 조직할 수도 있으며, 공무원과 그 가족의 표를 불리한 법률을 제정한 사람들에게 반대해서 행사할 것이라는 위협 또한 효과적일 수 있다. 이러한 과정을 통해서 고용 신분상의 차이와 이익대표 모델의 차이는 임금이나 기타 근로조건에서 심각한 차이를 낳고 있지 않다고 한다(Jacobi et al., 1992 : 258)

비공무원의 경우, DAG와 ÖTV의 견해 차이로 교섭이 이원화되어 있다. 즉 ÖTV를 중심으로 한 DGB 소속노조와 DAG를 중심으로 한 단체교섭동맹이 동일한 사용자를 대상으로 별개의 교섭을 벌인다.

단체협약은 직무 분류와 같은 비경제적 쟁점을 다루는 총강협약과 임금관련사항을 포함하는 통상협약의 두 가지 유형으로 구분된다. 총강협약의 유효기간은 5년이며 통상협약의 유효기간은 보통 1년이나 1년 6개월인 경우도 있다. 1965년이래 사무원과 노동자의 단체교섭이 매년 공무원의 근로조건을 법으로 규정하기에 앞서서 행해졌다. 따라서 단체교섭의 결과가 공무원의 근로조건을 정하는 데 기준을 설정한다는 점에서 사실상 단체교섭이 주도적인 역할을 해왔다. 하지만, 사무직과 노무직의 단체교섭이 행해지기 전에 공무원의 근로조건을 정부가 설정함으로써, 이를 역전시키려는 시도도 행해지고 있다(Blenk, 1987 : 63).

독일노사관계의 일반적 특징인 단체교섭의 중앙집중화는 공공부문에서 특히 두드러진다. 보통 하나의 교섭이 모든 연방, 주, 지방정부의 생산직, 사무직을 포괄한다.¹⁵⁾ 상이한 수준의 사용자간에 이해의 충돌이 있을 수 있지만, 사용자들은 자신들의 동맹을 유지하는 것이 장기적으로 이익이 된다는 점을 알고 있다. 전반적인 중앙집중화된 교섭 형태의 예외는 간호원과 경찰 등 독자적 교섭을 하는 집단이다. 중앙집중화로 인해서 상이한 근로자집단의 임금과 근로조건이 점점 표준화될 뿐 아니라, 규정과 절차도 단일화되고 있다. 공공부문의 단체교섭은 민간부문의 해결형태를 모방하는 경향이 있다. 특히 IG Metall이 체결한 협약이 보통 기준이 된다. (Jacobi et al. , 1992 : 259). 최근에는 금속산업의 협약유효기간이 길고, 또 시간단축을 위하여 임금인상은 제외되는 경향이 있기 때문에 1986년, 1989년, 1993년 의 경우 ÖTV가 임금교섭을 주도했다고 한다(한국노동연구원 동향분석실, 1995 : 69).

독일에서는 개별 근로자는 기업레벨에서 기존의 몇 가지의 임금그룹에 배속되고, 그룹

15) 임금협약이 유효범위(전국/지역별)는 각 업종에 따라서 다양한 유형을 취하고 있다. 한국노동연구원 동향분석실(1995 : 73) 참조.

에 설정되어 있는 시간급임금 혹은 월임금을 기본급으로서 받는다. REFA 라는 기관의 기준에 의해서 공무원을 포함한 다수 산업에서 직무평가에 의한 임금·급여의 그룹화가 이루어지고 있는데, 연방, 주, 자치체의 경우 직원의 그룹화에 대한 조합원의 불만이 많은 것으로 알려졌다. 1989년 이후 ÖTV는 공동보수테이블을 내각, 주정부교섭연합, 지방자치단체사용자연합 등에 요구하고 있다(한국노동연구원 동향분석실, 1995 : 74-79). 노동조합에서 제시하는 임금인상 요구의 기준으로는 물가상승이 주로 고려되고 있다.¹⁶⁾ 1992년 임금교섭에서 ÖTV 는 5.4%의 임금인상에 작업시간을 주당 38.5 시간에서 94년까지 35시간으로 단축할 것을 요구하며 파업을 감행한 결과, 3% 임금인상과 10 마르크 어린이 양육비 인상으로 타결된 바 있다(한국노동연구원, 1994-2 : 4). 1994년의 경우 ÖTV 는 4%의 임금인상을 요구하였는데, 이는 94년의 예상 물가상승률을 기준으로 삼은 것이었다(한국노동연구원, 1994-1).

공공부문 근로자의 사업장내 의사결정에 대한 참여는 별개의 법률에 의해서 규정되었다. 제도의 수준에서는 연방직원대표법(1955, 1974, 1989)과 각 주의 보충 법규가 민간부문의 종업원대표법(BetrVG)에 대응한다. 종업원평의회와 동등한 기능을 담당하는 것이 직원평의회(Personalrat)이며, 여기에는 다양한 근로자집단(노무직, 사무직, 공무원)이 비율에 따라서 참여하고 있다. 정부의 부서와 직원평의회는 정부 부서가 수행해야 할 기능을 완수함과 동시에 근로자의 이익을 위해서 ‘상호 신뢰 하에서’ 협력한다. 민간부문의 종업원평의회와 마찬가지로 직원평의회에는 엄격한 공동결정에서, 거부권 그리고 단순한 협의 및 정보 청구에 이르기까지의 광범위한 권리가 엄격하게 규정되어 있다(Jacobi et al., 1992 : 257).

5. 일본의 공공부문 노사관계

1) 공공부문 노사관계 개요

일본의 공공부문 근로자의 비중은 계속 감소하여 현재 전체 고용의 약 10%를 차지하고 있다. 그 중에서도 현업과 비현업을 포함한 국가공무원의 비중은 계속 감소한 반면, 반대

16) 공무원의 경우, 독일연방 공무원법과 독일연방 공무원보수법에는 독일공무원의 보수는 국민소득, 사기업 임금수준, 물가 및 생계비의 변동, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반경제 현황, 그리고 국가의 재정상태 등을 고려하여 결정하도록 되어 있다고 한다(한국행정연구원, 1992 : 23). 연방정부에서 투자하고 있는 체신, 철도 등의 경우, 관계부처(차관급)가 사용자대표로 협상에 참여하는 데, 노조측이 제시한 인상률을 보고 나서, 생산성·인플레이션·세입 등을 고려하여 정부의 협상안(인상률)을 결정한 후 노조 측과 협상에 임한다고 한다(신영수, 1992 : 117).

로 경찰, 소방수, 교원, 미화원, 의료종사자 등 지방공무원의 절대 인원수는 계속 증가하고 있다(<표 5-8> 참조).

<표 5-8> 일본 공공부문 고용규모의 변화¹⁷⁾

(단위 : 천명, 괄호 안은 %)

연도 부문	1953	1965	1970	1980	1988
총근로자	16,600(100)	29,130(100)	33,400(100)	39,970(100)	45,720(100)
민간부문	13,661(82.3)	25,007(85.8)	28,947(86.7)	34,802(87.1)	41,320(90.4)
공공부문	2,937(17.7)	4,123(14.2)	4,453(13.3)	5,168(12.9)	4,400(9.6)
국가공무원 (국영공기업)	1,528(9.2) 645	1,910(6.6) 744	1,993(6.0) 798	2,003(5.0) 792	1,188(2.6) 0
지방공무원 (지방공기업)	1,411(8.5) 66	2,213(7.6) 141	2,460(7.3) 154	3,165(7.9) 166	3,212(7.0) 159

한편, 우리나라의 정부투자기관과 유사한 조직으로 정부관계기관의 형태를 지닌 공기업이 있는데, 이는 전액정부투자기관으로서 그 임원은 정부에 의하여 임명되는 것이 보통이며, 국회의 예산심의를 받아야 할뿐만 아니라 회계감사원의 회계감사도 받아야 한다. 일본 개발은행과 일본수출입은행, 그리고 국민금융공고, 주택금융공고 등 금융공고(金融公庫)가 이에 속한다. 그밖에 정부와 민간의 혼합출자를 특징으로 하며, 특별법에 의거 정부의 감독, 규제를 받는 주식회사의 형태를 지닌 공기업이 있는데, 전원개발주식회사, 일본항공주식회사 등 11개의 특수회사가 있고, 사회간접자본 등 공공수요의 충족을 목적으로 하는 사업수행기관으로서 수자원개발공단, 지역진흥정비공단, 삼림개발공단, 석유공단 등 13개의 공단이 있으며, 또 체도고속도로교통영단이 있다(유훈, 1993 : 281-390). 이들을 비롯해서 NHK, 자치시 고속도로공사, 일본노동협회 등 여러 공공기관에 근무하는 근로자들은 집단적 노사관계에 노동조합법의 적용을 받고, 이론상 이들은 민간부문 근로자와 동일하게 단체행동권을 전면적으로 보장받지만, 사실상 이들 기관에 대한 대장성의 재정통제로 자주 분쟁이 일어난다(Koshiro, 1993 : 67-68).

1994년 현재 공공부문 노동조합원수는 261만 4천명으로 전체 일본 전체 조합원의 21%

17) Koshiro(1993 : 67) 의 표 2-1에 의거하여 재작성. 여기에는 정부관계기관의 형태를 지닌 공기업이 포함되어 있지 않다.

수준이다. 주요단체별로는 연합이 180만 2천명(전체의 68.9%), 전노련 49만 2천명(18.8%), 전노협이 21만 명(8.0%)이다(공공부문노동조합대표자회의, 1995 : 17). 1994년 현재 일본노동조합 조직률이 24.1% 수준인 것과 비교하면 공공부문의 노동조합조직률은 약 59%로 매우 높은 수준임을 알 수 있다.

공공부문의 경우 노동조합의 분열이 특히 심각하다. 예를 들면 자치체공무원은 연합 안에서도 자치노련(동맹계)과 자치노(총평계)로 나뉘며, 전노련자치노련은 전노련에 가맹되어 있다. 또 교직원노조 역시 연합-일본교직원노조(日教組), 전노련-전일본교직원노조(全教), 그리고 상급단체에 가입되어 있지 않은 전일본교직원연맹(全日教連) 등으로 나뉘어 있다(공공부문노동조합대표자회의, 1995 : 18).

일본의 공공부문 근로자들은 적용법규에 따라서 ① 급여법의 적용을 받는 일반국가공무원, ② 지방공무원, ③ 국영공기업 근로자, ④ 지방공기업 근로자의 4집단으로 분류된다(Koshiro, 1993 : 69-70). 이 4집단의 규모의 변화는 <표 5-8>와 같다.

공공부문 근로자의 기본권 보장실태는 <표 5-9>에 나와 있다.

<표 5-9> 적용법규별 조합원 규모¹⁸⁾

(단위 : 천명)

연도 부문	1953	1963	1973	1985	1987	1992
전체노조원합계	5,927	9,357	12,098	12,416	12,272	12,541
노조법	3,822	6,519	8,841	9,393	9,562	9,919
국공노동관계법	861	973	1,014	552	288	273
지방공기업법	73	166	220	222	204	197
중앙정부종사자법	221	285	284	238	279	271
지방정부종사자법	951	1,415	1,738	1,968	1,939	1,880
공공부문 전체	2,105	2,838	3,257	3,025	2,710	2,621

국가공무원법에서 경찰직원, 소방직원, 해상보안청 또는 감옥에 근무하는 자를 제외한 여타 공무원은 직원단체를 결성하거나 이에 가입할 수 있으나 이 교섭은 정부와 단체협약

18) Koshiro(1993 : 70)에서 인용.

을 체결할 권리를 포함하지 않는다고 못박고 있으며, 쟁의행위는 전면적으로 금지되었다. 1949년에 제정된 공공기업체등노동관계법(공노법)은 3공사(일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사)뿐 아니라 우정, 인쇄, 조폐, 국유임야 등과 같은 현업청에도 적용되었는데, 이들 기관의 직원들은 단결권과 단체교섭권은 지니나 단체행동권(쟁의권)은 박탈되었다. 현재 일본에는 우정성, 조폐국, 인쇄국, 국유임야업 등만이 정부부처의 형태를 가진 국영 공기업(현업청)으로 남아 있다.

1984년 일본전신전화공사와 일본전매공사가 주식회사로 전환되고, 1987년 일본국유철도가 민영화됨으로써 공사(공공기업체)가 폐지됨에 따라 공공기업체등노동관계법(공노법)의 명칭이 국영기업체노동관계법(국노법)으로 변경되고 그 적용범위도 3공사와 4현업청에서 4현업청으로 축소되었다. 국노법의 적용을 받는 4현업청의 직원은 단결권뿐만 아니라 단체교섭권을 갖지만 이에 몇 가지 제약이 따른다. 1) 국영기업의 관리 및 운영에 관한 사항은 단체교섭의 대상이 될 수 없으며, 2) 4현업청의 예산 또는 자금상 불가능한 자금의 지출을 내용으로 하는 협정은 그대로 정부를 구속하는 것이 아니며, 자금이 지출되기 위해서는 국회에 의한 추가경정예산안의 승인이 필요하다. 이는 단체교섭권의 효과에 대한 중요한 제한이라 하지 않을 수 없다(유훈 : 1993 : 426-428).

지방공무원의 경우, 경찰, 소방, 형무관리 등에게는 노동기본권이 인정되지 않으며, 초·중등 교사의 경우, 노동조합 결성권이 허용되나 단체교섭권 및 쟁의권은 인정되지 않는다. 단체교섭권을 갖는 현업 지방공무원으로는 병원, 수도, 수송 등 지방공기업체 종사자와 보건위생, 청소 등의 업무에 종사하는 기능직 근로자가 있다. 지방공무원의 직업구성이 복잡하기 때문에 노동조합의 조직구조도 복잡하다. 예를 들어 오사카와 고베의 경우, 비현업 공무원노조와 보건위생분야 현업공무원노조가 별개로 조직되어 있는 반면, 도쿄에서는 대도시 공무원노동조합에 비현업공무원과 현업 공무원 모두 하나로 조직되어 있다. 또 대도시 교통, 수도공급 근로자, 의무교육 교원, 고교 교원, 도쿄 시립대 교수 등은 각각 위의 대도시 공무원노동조합과는 별도로 노동조합을 조직하고 있다(Koshiro, 1993 : 74).

<표 5-10> 일본 공무원의 노동기본권 현황¹⁹⁾

직원의 구분			단결권	단체협약체결권	쟁의권
가 공 무 원	일반직	비현업직원	○ (단, 경찰직원, 해상보안청직원, 감옥직원, 입국경비관 제외)	×	×
		국영기업직원	○	○	×
	특별직	재판소직원, 국회직원, 방위청직원	○	×	×
나 방 공 무 원	일반직	비현업직원	○ (경찰직, 소방직 제외)	×	×
		지방공영기업	○	○	×
		현업직원	○	○	×

2) 단체교섭의 구조 및 임금결정기준

단체교섭권이 허용되어 있는 현업직과 국영기업부문을 제외한 일반 공무원의 임금을 결정하는 기관이 인사원이다. 국립인사원은 급여표의 보수기준 보다 5% 이상의 보수결정 요인이 변동한 경우에는 언제나 국회와 내각에 보고 및 적정조치를 권고해야 할 의무가 있다(국가공무원법 제 28조). 인사원은 소비자물가인상률이나 민간부문 임금인상률이 5%를 넘지 않는 경우에도 급여인상을 권고해왔다. 약 50만 명의 일반공무원이 급여법의 적용을 받고 있는데, 인사원 권고는 공무원 이외에 정부관계법인의 직원, 각종 연금수혜자 및 지역 최저임금 등 사회 전반에 광범위한 영향을 미친다고 한다. 인사원은 매년 봄 광범한 급여조사를 하는데 민간부문의 100인 이상 7,500여개 사업장의 약 51만 명을 대상으로 급여실태를 조사하고 이를 국가공무원 급여와 비교하여 권고안을 작성한다.²⁰⁾ 인사원은 민간

19) 공공부문노동조합대표자회의(1995 : 27)에 의거 재작성.

20) 1992년의 경우, 인사원은 춘투 후에 민간부문의 근로자가 해당 국가공무원 보다 2.87% 높은 임금을 받는 것으로 파악하였고, 그해 8월에 인사원은 정부와 의회에 2.87%의 평균임금인상률을 국가공무원에게 적

부문과의 급여대등성과 공공부문 내부의 형평성을 고려하여 권고안을 작성하는데, 최근에는 능력급 요소의 도입 등 임금체계 개편을 모색하고 있다고 한다(공공부문노동조합대표자회의, 1995 : 32-34).

공공부문의 노동조합은 인사원 권고를 통한 급여결정제도에 대해서, 기본권인 단체교섭권 및 쟁의권이 회복되어야 하며, 1000인 이상의 민간업체를 비교대상으로 삼아야 한다고 주장하고 있다(Koshiro, 1993 : 77-78).

국영기업체의 경우, 지방공영기업노동관계법에 의해서 임금에 관한 단체협상을 허용 받고 있었다. 그러나 국영기업체도의 초창기인 1949년부터 행정당국과 관계노조는 지방공영기업위원회에 의한 강제조정과 중재에 복종해야 했다. 그러나 사실은 조정의 최종단계에서 조정위원회와 노동자위원 사이에 타협이 시도되어 특정 인상률에 관한 사실상의 합의에 도달하게 되고, 이것은 자동적으로 수개월 후 중재재정상의 임금인상률이 되는 식이었다(Koshiro, 1993 : 84-85). 즉, 국영기업체 등은 형식상 단체교섭권이 인정되어 있지만, 개개의 경영자가 당사자 능력이 결여된 채, 대장성 등 정부가 사실상 결정권을 장악하고 있으며, ‘자유로운 단체교섭’의 실질적 보장이 이루어지지 않고 있는 것이다(공공부문노동조합대표자회의, 1995 : 33).

6. 요약 및 결론

지금까지 영국, 스웨덴, 독일, 일본의 공공부문 노사관계를 개관하고 단체교섭구조 및 임금결정기준을 살펴보았다. 각국 사례를 비교하면서 앞의 내용을 요약하면 다음과 같다.

영국의 경우, 공무원을 포함해서 공공부문 근로자의 임금은 단체교섭방식에 의해서 결정되고 있고, 결정의 기준으로 민간부문과의 대등성 원리가 적용되어 왔다. 단체교섭방식이 적용되지 않는 부분도 있는데, 간호사, 교사 등 일부 근로자나 경찰, 소방직의 경우로서 각각 임금조사기구 및 지수공식에 의해서 임금이 결정된다. 스웨덴의 경우, 1966년 이후 공공부문 근로자의 임금은 단체교섭방식에 의해서 결정된다. 임금결정기준으로서는 민간부문과의 대등성 원리가 대체로 받아들여져 왔지만, 1986년 이후 공공부문에서 보상조항은 폐지되었다. 독일의 경우, 공무원은 법률에 의해서 임금이 결정되는데, 노동조합은 공식적, 비공식적 과정에서 상당한 영향력을 행사하고 있고, 공무원을 제외한 다른 공공부문의 경우 단체교섭을 통해서 결정된다. 노동조합의 임금인상 기준으로는 물가상승이 주로 고려되고 있다. 일본의 경우, 일반공무원에 대해서는 인사원 권고를 통해서 임금이 결정되는

용할 것을 권고하였으며, 의회 동의를 받고 정부는 그대로 결정하였다. 인상은 12월말에 시행되었는데, 1992년 4월로 소급 적용되었다(Koshiro, 1993 : 75-77).

데 이 경우, 민간부문과의 급여대등성과 공공부문 내부의 형평성이 고려되고 있다. 국영 기업체의 경우, 단체교섭이 허용되나 사실상 단체교섭은 이루어지지 않고 있으며, 정부와 관련 있는 공기업의 경우 정부의 실질적인 예산통제에 의해서 임금인상이 제약받고 있다.

크게 보면, 임금결정방식으로는 △ 단체교섭 방식(영국, 스웨덴), △ 정부기관에서 결정하도록 법률로 정하는 방식(일본, 독일의 공무원의 경우), △ 임금조사기구 등 제3의 중립적인 기관의 조사 및 결정에 따르는 방식(영국의 간호사, 교사 등 임금조사기구) 등으로 구분할 수 있다.²¹⁾ 또 임금결정의 기준으로는 민간부문과의 대등성 원리에 어느 정도의 비중을 부여하는가에 다양한 차이가 존재한다. 대체로 영국/일본/스웨덴의 경우, 민간부문과의 대등성 원리의 비중이 독일에 비해서 높을 것으로 생각된다. 공공부문의 경우, 영국, 독일, 스웨덴 모두 민간부문 보다도 중앙 집중적인 교섭구조를 보이고 있는 데, 이 또한 스웨덴과 영국에서는 민간부문과 마찬가지로 상당한 분권화가 진행되고 있는 것으로 보인다.

위의 논의를 바탕으로 우리 나라 공공부문 노사관계의 문제점과 개선방향에 대해서 언급하는 것으로 이 글을 마무리하도록 하겠다. 우선, 우리 나라 일반 공무원의 경우, 단결권 조차 보장받지 못한 상태에서 임금결정과정에 전혀 참여하지 못하고 있다는 문제점이 있다. 최소한 공무원의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 방향으로 제도를 개선하는 것이 요구된다.

한편, 임금결정기준과 관련해서는 민간부문과의 대등성원리를 둘러싼 공식적 논란은 지금까지 없었지만, 향후 이의 적용여부와 구체적 방식을 둘러싼 논란이 전개될 것으로 예상되며, 이에 대한 구체적 검토가 업종, 분야별로 요구된다. 또, 영국의 예에서 본 바 있는 지수공식 등과 같이 공공부문 노사간에 임금결정의 합리적 기준에 대한 합의를 도출해내려는 노력이 진행되어야 할 것으로 생각된다. 이와 관련해서 공공부문의 임금수준을 민간부문과 비교하는 역할을 담당하는 중립적 기관을 제도화하고, 이러한 기관의 조사 결과에 기초하여 단체교섭을 행하는 방식을 검토할 필요가 있다고 생각된다. 이러한 방식을 통해서 공공부문의 임금교섭의 합리성과 효율성을 높이는 데 기여할 수 있을 것이다. 이러한 기관의 운영에 대한 노동조합의 참여가 보장되어야 함은 물론이다. 이러한 기관의 결정, 혹은 권고안에 대하여 어느 정도의 효력을 부여할 것인가 하는 문제 또한 입법적 해결방식 보다는 당사자간의 합의에 맡기는 것이 바람직할 것이다.

교섭구조와 관련해서 보면, 특히 임금과 같은 경제적 사안의 경우, 개별 사업장 수준의 교섭을 통해서 합리적 교섭이 이루어질 것으로 기대하기는 곤란하고, 현재 우리나라의 기

21) 일본의 경우, 인사원 권고제도는 인사원이 비록 정부 내에서 독립적인 성격이 강한 기구이기는 하지만, 일본의 노동조합이 독일의 노동조합에 비해서 임금결정과정에 미약한 영향력밖에 행사하지 못하고 있는 것으로 보이기 때문에 일방적 결정 유형으로 분류할 수 있다. 이와 다른 분류로는 Yemin(1993) 참조. 그는 공공부문의 임금결정방식을 ① 공식 또는 비공식 협의를 거치는 일방적 결정, ② 독립기구에 의한 권고, ③ 사실상의 단체교섭, ④ 제도화되거나 법적으로 승인된 단체교섭 등으로 나누고 있다.

업별 노동조합체제 하에서라도 교섭구조를 중앙화, 단일화하는 방향으로 노력이 모아져야 할 것이다.

<참고 문헌>

- 공공부문노동조합대표자회의(1995), 『국제공공노련일본협의회(PSI-JC)초청 일본출장 보고서』.
- 곽태열(1991), 「독일의 지방공기업 -- 어제와 오늘」, 『지방자치』 91년 12월호.
- 김건(1995), 「영국의 공기업 민영화 경험과 정책적 시사점」, 『국제문제분석』 제 16호, 국회도서관 입법조사분석실.
- 김황조(1995), 『세계 각국의 노사관계 -- 그 변신과 몰락』, 세경사
- 김황조·김재원(1993), 『단체교섭론』, 법문사.
- 박영범(1993), 「한국 공공부문 노사관계의 현황과 정책과제」, 박영범·카멜로 노리엘 편(1994)에 수록.
- 박영범·이상덕(1990), 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원.
- 박영범·카멜로 노리엘 편(1994), 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원.
- 신영수(1992), 「유럽제국 공기업의 노사관계」, 『나라경제』, 1992년 9월호.
- 장흥근(1996), 「독일 공공부문 노사관계의 구조와 동향」, 한국사회과학연구소 1996년 2월 월례토론회 발표문.
- 한국노동연구원(1994-1), 「독일 단체교섭 및 단체협약의 현상과 전망」.
- 한국노동연구원(1994-2), 「독일의 최근 임금교섭실태와 사회적 합의」, KLI 노동연구속보 제 7호.
- 한국노동연구원 동향분석실편(1995), 『해외노동시리즈 - 유럽의 노동사정』.
- 한국행정연구원(1992), 『공무원 보수체계 합리화방안에 관한 연구』.
- 한국행정연구원(1994), 『ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구』.
- Bailey, Rachel(1994), "British Public Sector Industrial Relations", British Journal of Industrial Relations, Vol. 32, No. 1, March 1994,
- Beaumont, P. B.(1993), 「영국의 공공부문 노사관계 : 핵심현상과 최근 발전」, 박영범·카멜로 노리엘 편(1994)에 수록.
- Blenk, Werner(1987), "Labor relations in the public service in the federal republic of Germany", in Tiziano Treu et al. Public service labor relations : recent trends and future prospects, International Labor Office, Geneva, Switzerland.
- Ferner, Anthony and Richard Hyman(1992), Industrial relations in the New Europe, Basil Blackwell.
- Jacobi, Otto, Berndt Keller & Walther Müller-Jentsch(1992), "Germany : Codetermining the Future?", in Ferner & Hyman(eds.) Industrial relations

- in the New Europe.
- Kjellberg, Anders(1992), "Sweden : Can the Model Survive?" in Ferner & Hyman(eds.) Industrial relations in the New Europe.
- Koshiro, Kazutoshi(1993), 「일본의 공공부문 노사관계 : 역사적 교훈과 현안」, 박영범 · 카멜로 노리엘 편(1994)에 수록.
- Paul Edwards et al.(1992), "Great Britain : Still Muddling Through" in Ferner & Hyman(eds.) Industrial relations in the New Europe, Blackwell Publishers.
- Seth, Torsten(1987), "Labour Relations in the Public Service in Sweden", in Tiziano Treu et al. (eds.), Public Service Labour Relations : Recent Trends and Future Prospects, International Labour Office, Geneva, Switzerland.
- Winchester, David and Stephen Bach(1995), "The State : The Public Sector", in Paul Edwards(ed.), Industrial Relations : Theory and Practice in Britain, Blackwell Publishers, Ltd.
- Yemin, Edward(1993), 「산업국가의 공공부문 노사관계 : 개관」, 박영범 · 카멜로 노리엘 편(1994)에 수록.

< 부표 > : 정부투자기관 임금 현황

부표 (1) : 정부투자기관 근속년수별 임금 현황

부표 (2) : 정부투자기관 기본급체계 및 수당 현황

정부투자기관 임금제도 조사연구 프로젝트 참여진

1. 한국노동사회연구소 연구진

연구책임자 : 이 원 보(한국노동사회연구소 부소장)

연구위원 : 정 원 호(한국개발연구원노동조합 전위원장, 서울대 경제학과 대학원 졸)

신 원 철(서울대 사회학과 박사과정, 서울대 법대 졸)

홍 주 환(서울대 사회학과 박사과정, 서울대 사회학과 졸)

김 영 두(한국노동사회연구소 연구위원)

2. <정투노련> 참여 실무진(무순)

강 춘 식 (<한국도로공사노동조합> 홍보부장)

이 유 청 (<한국토지공사노동조합> 홍보국장)

송 찬 섭 (<한국수자원공사노동조합> 조직국장)

박 진 호 (<한국석유개발공사노동조합> 부위원장)

김 양 성 (<대한무역투자진흥공사노동조합> 전 위원장)

김 광 희 (<한국관광공사노동조합> 부위원장)

김 명 철 (<대한광업진흥공사노동조합> 법규부장)

이 유 성 (<농수산물유통공사노동조합> 사무처장)

허 남 근 (<농어촌진흥공사노동조합> 기획부장)

김 왕 남 (<한국조폐공사노동조합> 대외협력국장)

노 향 래 (<정투노련> 정책기획국장)