

공공부문 노사관계 국제비교

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.

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 노동자의 노동 3권은 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.

우리나라의 경우, 일반 공무원과 교원의 단결권을 비롯한 노동3권이 보장되어 있지 않고, 정부투자기관 및 출연기관의 경우는 정부의 예산통제로 인하여 단체교섭권에 중대한 제약이 가해지고 있는 상황이다. 또 노동쟁의조정법의 강제중재 조항은 공익사업체의 쟁의권을 제한하고 있다. 이로 인해서 현행 공공부문 노사관계 제도의 정당성이 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, 공공부문의 노동기본권이 보장 정도 등은 각국별로 조금씩 차이가 있으며, 특히 단체교섭의 구조 및 임금결정 방식에서는 상당히 대조적인 면들이 발견될 것이다. 이 글이 이후 우리나라 공공부문 노동조합운동의 발전방향 및 공공부문 노사관계의 개혁방안을 모색하는 데 참고가 되길 바란다.

2. 영국의 공공부문 노사관계

1) 개 요

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 증가하던 1960-70년대에도 공기업의 고용은 계속 감소한 반면, 지방공공기관은 증가추세를 보였다(Winchester, 1987 : 205-206). <표 2-1>에는 1979년 이후 영국 공공부문의 고용추이가 나타나 있다.

<표 2-1> 영국 공공부문의 고용추이: 1979-1991¹¹⁾

(단위 : 천명)

부 문 연 도	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

11) Beaumont(1993 : 145)에서 인용.

<표 2-2> 영국 주요기업의 민영화 사례¹²⁾

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

1979년-91년 사이에 공공부문 고용은 전체적으로 21% 하락하였으며, 특히 공기업 고용수준은 무려 63.8%의 하락률을 보이고 있다. 1991년에는 전체 고용에서 공공부문이 차지하는 비중이 22.4% 이었는데, 이를 부문별로 보면, 대략 중앙정부에 220만(이는 약 120만명의 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 대표적 사례로 간주되고 있는데, 80년대에 민영화된 대표적인 조직들은 영국 AERO SPACE(1981), 전국화물공단(1982), 영국전신전화(1984), 영국가스(1986), 영국 AirWays(1987) 등이 있다(<표 2-2> 참조). 아직 국유화된 채 남아 있는

12) 김건(1995 : 7)에서 인용.

산업으로는 체신, 석탄, 철도 등이 있다.

공공부문의 노동력 구성 면의 변화로는 보조업무 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 320만명의 여성이 고용되어 있는데, 이 중 약 150만명은 파트타임으로 일하고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 306-307).

<표 2-3> 공공부문 조직률 비교 (1992년 기준)¹³⁾

부문		조직률(%)
일반 에너지 및 수도공급	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

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

공공부문의 노동조합 조직률은 1990년 현재 약 75%로서 제조업 부문의 50%나 민간 서비스 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 2-3> 참조).

공공부문의 노동조합은 대단히 다양한 조직원리와 형태를 보여주고 있다. 공무원의 경우는 계층, 직종별로 조직이 결성된다. 최고급 공무원에서 가장 낮은 임금을 받는 노동자에 이르기까지 주요 직종집단별로 노동조합이 존재한다. 공무원노동조합의 경쟁과 갈등이 존재하지 않는 것은 아니지만, 1979년과 1981년의 주요 쟁의 이후에는 공무원노동조합연맹을 통해서 활동을 조정하고 있다. NHS는 공공부문 내 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 두 개의 일반노동조합이 약 1백만명의 육체노동자들에 대한 대표권을 둘러싸고 경쟁관계에 있었으며, 1백 5십만명의 화이트칼라 노동자들은 주로 전국지방공무원연합(NALGO)에 의해서 대표되어 왔다(Winchester, 1987 : 216-218).

1993년 6월 NALGO, NUPE, COHSE가 통합하여 UNISON을 결성하였는데 UNISON은 조합원수 140만명을 포괄하는 영국 최대의 노동조합으로 부상하였다. UNISON은 지방정부, 보건 의료, 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 최고결기관은 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.¹⁴⁾

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 총무

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

성은 폐지되었다. 중앙정부는 전국교섭기구의 사용자측에 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 사용자측은 주요 지방공공기관 연합체인 AMA와 주의회 연합인 ACC로 구성되어 있는데, 이들 단체는 각각 노동당 및 보수당과 긴밀하게 연결되어 있다. 사용자측에서 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 근로조건을 차이를 고려하면서 비슷한 성격의 민간부문 근로자의 보수와 비교하여 공정하여야 한다"는 대등성 원리가 확립되었다. 공무원의 경우 중재협약은 일찍이 1925년에 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

사용자측에게 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 기능한다고 보았다. 정부는 1981년에 교육부에서 일방적 중재제근의 권리를 박탈하였다 (Beaumont, 1993 : 148-149). 1980년대에 들어서 보수당정부는 전임 노동당정부의 공공 지출 억제정책을 더욱 강화하였고 공공부문의 임금결정에 있어서 대등성 원칙 대신에 지불능력을 우선적 기준으로 사용함으로써 공공부문 고용주로서 정부의 입장은 완전히 변화하였다. 노동당정부 말기인 1979년에 설립된 비교위원회(Comparability Commission)의 리포트에서는 수백만 공공부문 노동자에 대한 대폭적인 임금인상을 권고했다. 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 노조측은 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·조직 상의 변화가 놓여 있다. 즉, 1979년이래 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 소홀이 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 총지배인제

도가 도입되었으며, 1991년 4월 이후에는 NHS 내에 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 고용 관행을 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 위해서 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.¹⁵⁾

1950년대 중반에서 1980년대 초까지 공무원의 근로조건은 대단히 중앙 집중화된 교섭 틀에 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 대등성 원리가 아니라 예산한계(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 시장원

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

리를 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 대동성이 아니라 지불능력을 임금결정기준으로 삼으려고 하자, NHS에서 장기분규가 발생하였다. 분규의 해결과정에서 간호사와 조산원, 기타 의료전문직에 대한 임금조사기구(pay review bodies)가 신설되었다.¹⁶⁾ 간호사 임금조사기구의 경우, 그 이전부터 있었던 일반 군인, 의사 및 치과의사, 그리고 고위 군 간부 및 공무원, 판사 등 세 개의 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 '그렇게 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 주장의 기초가 되는 고용과 임금자료에 관해서 보다 체계적인 분석을 촉진하였다. 양 당사자의 주장의 공개와 연례보고서의 공표는 간호사 임금조사 과정을 일종의 '단체교섭'으로 전환시켰는데, 그 과정에서 조사기구는 때로는 중앙정부의 지출통제의 우선성을 부득이하게 받아들여왔다.¹⁷⁾ NHS의 여타 분야에서는 중앙 집중화된 임금결정구조가 1980년대에도 상대적으로 온전하게 보전되었다. 하지만, 대부분의 경우 임금인상수준은 예산계약이 엄격하게 적용됨으로써 억제되었다(Winchester & Bach, 1995 : 323-324).

지방 공공기관에 고용된 다양한 직종의 근로자들은 거의 50여년간 중앙 집중화된 임금결정구조 하에 있었지만, 그 임금결정제도는 상당한 차이가 있었다. 1970년대 말에 소방부문에 장기분규가 있고, 또 경찰부문에 파업위협이 있고 난 이후, 고졸의 임금인상과 함께 지수 공식(indexation formula)이 도입되었다.¹⁸⁾ 전반적으로 육체노동자

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

17) Edwards 등은 새로운 임금조사기구제도가 '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).

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

들과 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). 임금조사구에 의해서 임금결정이 이루어지는 부문의 내용은 <표 2-4>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 1990년대 중반 이후에는 보다 근본적인 변화가 도래할 것으로 전망하고 있다(Winchester & Bach, 1995 : 329-332).

<표 2-4> 공공부문 임금조사기구¹⁹⁾

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

19) Bailey(1994 : 124)에서 인용.

3. 스웨덴의 공공부문 노사관계

1) 개요

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 있었다(Anders Kjellberg, 1992 : 93). 공공부문에서 일하고 있는 근로자는 약 150만명인데, 그 가운데 50만명 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/SR이 있는데, 각각 육체노동자, 사무직, 그리고 학위를 지닌 전문직 근로자를 조직하고 있다. LO는 생산직 근로자의 90% 이상을 조직하고 있는데, 지방자치체노동조합이 현재 LO에서 가장 큰 노동조합(조합원 64만명)이다. 급속노동조합은 조합원 47만명으로 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 31만명으로 대부분 공공부문에 종사하고 있다. TCO 지도자들은 SACO/SR이 불필요한 조직이라고 생각하기 때문에 이 조직과는 사이가 좋지 않으나 LO와는 긴밀한 협력관계에 있다(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, 탁아, 주택, 쓰레기 처리, 도로의 건설 및 보수, 공해방지활동 등을 담당하고 있다(Seth, 1987 : 177).

중앙정부 부문에는 ① SF(LO에 가입)와 ② TCO-S, 그리고 ③ SACO/SR-S 등 세

개의 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 여섯 개의 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 3-1>, <표 3-2>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 3-1> 스웨덴의 주요 노조블록과 교섭카르텔²⁰⁾

부 문 연 도	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

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

<표 3-2> 부문/계층별 노조블록과 교섭 카르텔²¹⁾

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 사용자 단체로는 중앙정부 부문을 담당하는 SAV(전국공무원청)과 지방정부 부문을 담당하는 스웨덴지방정부기관협회(Swedish Association of Local Authorities)와 군협의회연맹(Federation of County Councils)이 있다. 지방정부 부문의 이들 조직은 278개의 지방도시와 23개의 군협의회를 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 공병 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 사용자와 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

21) Kjellberg(1992 : 105)에서 인용.

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 공공부문에 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 받아들일 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 사실상 정부의 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 있도록 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 단체협약 체결과 관련해서는 스웨덴지방정부기관협회(Swedish Association of Local Authorities)와 군협의회연맹(Federation of County Councils)이 주된 사용자가 된다. 공공부문 내의 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. 행정기구 내의 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. 임금도 중앙정부 예산의 일부를 구성하고 있기 때문에, 임금 문제는 가장 중앙 집중화되어 있다. 노동조합도 또한 마찬가지였다. 임금 등에 관한 단체협약이 전국수준에서 체결되기 때문에 이에 대한 책임은 노동조합의 중앙기구에서 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 경제상황과 정부의 경제정책을 배경으로 해서 진행된다. 양 당사자는 임금수준이 - 공공부문 내에서 조차도 - 다른 나라와 경쟁상태에 있는 민간 동일 부문의 상황과 관련하여 결정되어야 한다는 견해를 취하고 있다. 특히 1980년대의 주요 쟁의에서는 공공부문을 민간부문을 좇아서 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). <표 3-3>을 통해서 1970년부터 1982년까지의 민간부문과 공공부문의 임금인상률을 개략적으로 비교해볼 수 있다.

<표 3-3> 민간부문과 공공부문 임금인상률 비교(%²²⁾)

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 초 이래 노동조합운동은 심각한 갈등을 경험해왔다. 민간부문 노동조합의 분열은 LO-PTK 동맹이 붕괴된 것에 의해서 나타났고, 공공부문 '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 산하 노동조합인 SF와 Kommunal 사이에 분열이 발생했다. 1983년에 보상조항에 관한 쟁점이 4인조를 분열시켰다. LO계 노동조합은 공공부문의 동맹보다는 자신의 연맹과 그리고 다시 집권한 사회민주당 정권에 충성을 보였다. TCO-S는 고립된 채, 기존의 보상비용을 유지하는 데 실패했다. LO 내의 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 민간부문에서 탈중앙화된 임금결정 체계로의 이행은 불균등하고 불완전한 것이었다. 하지만, 공공부문에서의 전개과정은 상대적으로 보다 뚜렷했다. 공공부문의 사용자들은 효율성을 중대시시키고, 비용을 낮추는 경영혁신으로 지출계약에 대응했다. 사용자들은 또 임금을 보다 노동시장조건에 밀접하게 적응하도록 하고, 임금결정을 개별화하는 조치를 취하도록 하였다. 1986년에는 1975년 이래 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,

22) Seth(1987 : 179)에서 인용.

한편, 민간부문에 비해서 공공부문이 더 선진적인 영역이 있는데, 바로 공동결정협약 분야이다. 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 사용자측의 대표였다. 모든 행정관청(authority) 내에 이 기구가 존재하지는 않았지만, 1976년에는 이러한 형태의 공동결정이 결정에 달해서 25개의 관청 내에 약 1,000개의 공동기구가 존재했다. 이러한 기구는 층원 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 단지 양당사자에게 공동결정협약을 체결하도록 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) 층원 및 인사이동, 4) 훈련 및 승진, 5) 경영 및 지도, 6) 사용자측 및 노동조합측의 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 네 가지 형태의 공동결정이 존재한다. 1) 정보의 제공, 2) 결정이 내려지거나 실행되기 전의 교섭(공동 협의), 3) 공동기구에 의한 결정의 준비, 4) 공동기구에 의한 결정 등이다. MBA-KL은 몇몇 주제에 한정해서 당사자들에게 의사결정권한을 지닌 공동기구의 창설을 허락하고 있다. 그러한 공동기구에서 의사결정은 만장일치로 이루어져야 하며, 만장일치가 안되면 결정은 사용자측에게 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 453만명이 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 공무원(Beamte), 30%가 사무직(Angestellte), 23%가 생산직(Arbeiter)이었다. 90년대 들어 공공부문의 전체 규모는 변하지 않아서 약 460만명의 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 650여만명이 고용되어 있는데, 이는 전체 피고용자의 약 17.9%이다. 이 중 연방정부에 고용된 사람은 60여만명(9.2%), 주정부에 고용된 사람은 251만명(38.6%), 그리고 시·군에 고용된 사람은 188만명(28.9%), 철도종사자가 41만 8천명(6.4%), 우편 통신종사자가 63만 7천명(9.8%)이다. 신분/계층별로는 공무원이 198만명(28.9%), 사무원이 230만명(42.9%), 노동자가 109만명(20.3%)이다(장흥근, 1996).

독일에서도 1970년대 이래 민영화는 정치적 논란거리가 되어왔다. 사용자측과 보수진영에서는 정부가 제공하는 서비스를 축소시킬 것을 요구하였다. 이러한 방향으로 나아가는 몇몇 조치가 지방 수준에서는 이루어져서 쓰레기수거, 도살장, 대중교통, 공공건물 청소 등이 민영화되었다.²³⁾ 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 단

23) 1870년대 이후 지방 공기업이 설립되는 과정은 수도사업, 도축장, 가스사업, 전기사업, 전자사업 등의 순서로 진행되었다(파타일, 1991 : 107-108).

채행동권이 부여되지 않는 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 노조 조직률은 75%로서 전체 조직률 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 민간·공공부문 구별 없이 전 근로자를 대상으로 조직된 조합으로 구별된다(Blenk, 1987 : 55).

DGB에 속한 노동조합 가운데 공공부문 근로자를 대표하고 있는 조직들로는 공공·운수·교통노동조합(ÖTV)을 비롯해서 철도노조, 교직원노조, 경찰노조 등이 있다. DGB 노동조합, 특히 ÖTV는 근로자를 세 종류로 나누는 전통적인 구분법을 철폐하는 단일한 공공부문 법률을 주장해왔다. 그들은 공무원과 사무직 사이에 유사성이 증대해 왔음을 지적하고, 공무원에게도 단체교섭권과 파업권이 주어져야 한다고 주장해왔다. DAG는 사무직을 조직하고 있는데, 그 가운데 10만명 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 짧은 생산직 총파업과 사무직 저임금 층의 요구를 반영하여야 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 경우 단체교섭권이 보장되지 않기 때문에 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 민간부문과 마찬가지로 적용된다. 노사자치추의라는 개념은 파업의 범위와 긴급서비스나 최소서비스의 한도 등에 대해서 노사가 결정할 것을 권리 이자 의무로 하고 있다.

1974년 공공부문의 파업을 계기로 임의분쟁 해결절차의 필요성이 제기되어 1974년에 연방정부, 주, 시와 DGB 및 ÖTV 사이에 조정협약이 체결되었다. 조정기간 중에는 평화의무를 지켜야 하나 조정안에 법률적 구속력이 부여되는 것은 아니라는 점에서 우리나라 중재제도와의 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 조직 내의 고위인사로 구성되며 조정위원회의 심의내용은 공개되지 않는다. 조정과 단체교섭의 주된 차이는 바로 조정자, 즉 의장의 존재에 있다. 조정위원회의 결정은 다수결에 의해서 정해지고, 의장 자신이 투표권을 지니고 있기 때문에 당사자간의 의견이 일치하지 않을 경우, 조정자의 의견이 결정적인 역할을 한다. 따라서 조정자가 양 당사자만이 아니라 일반여론에 대해서 까지도 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. 1976년 이래 조정절차가 세 차례 활용되었는데, 조정위원회는 만장일치의 권고안을 제시하였고, 이는 노사 당사자에 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. 사업장 수준에서 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 연금수준을 결정할 수 있는 권한이 주어졌다.

독일공무원의 보수결정 절차는 법률의 개정 절차와 같다. 내무부 공무원 보수국에서

처우개선방안(보수법안)을 작성하여 재무부 등 관계기관의 의견을 수렴한 후, 공무원 관련 노동조합의 의견을 들은 후, 보수법안을 내각에 넘겨 의결하도록 되어 있다(한국행정연구원, 1992 : 24). 공무원에게 적용되는 법률주의 모델은 공식적인 공동결정을 배제하고 있지만, 공무원이 자신들의 근로조건에 결정에 강한 영향력을 행사하는 것을 막는 것은 아니다. 공무원들은 공식적 수단과 비공식적 수단을 보유하고 있다. 연방공무원법 제 94조는 “적절한 노조연맹은 공무원에 대한 전반적 규정을 준비하는 과정에 참여할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이때 참여란 공동결정 보다는 약하지만, 단순한 청문권보다는 강한 개념으로 해석된다. 보통 내부부의 관리들과 노동조합 사이에서 양측의 기대수준과 요구를 확실히 하기 위해서 비공식적인 대화가 진행되고 나서, 내부부에서 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 효과적인 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 정점을 다루는 총강협약과 임금관련사항을 포함하는 통상협약의 두 가지 유형으로 구분된다. 총강협약의 유효기간은 5년이며 통상협약의 유효기간은 보통 1년이나 1년 6개월인 경우도 있다. 1965년 이래 사무원과 노동자의 단체교섭이 매년 공무원의 근로조건을 법으로 규정하기에 앞서서 행해졌다. 따라서 단체교섭의 결과가 공무원의 근로조건을 정하는 데 기준을 설정한다는 점에서 사실

상 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.²⁴⁾ 상이한 수준의 사용자간에 이해의 충돌이 있을 수 있지만, 사용자들은 자신들의 동맹을 유지하는 것이 장기적으로 이익이 된다는 점을 알고 있다. 전반적인 중앙집중화된 교섭형태의 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 금속노조(IG Metall)이 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 기업 수준에서 기존의 몇 가지의 임금그룹에 배속되고, 그룹에 설정되어 있는 시간임금 혹은 월임금을 기본급으로서 받는다. REFA라는 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 공동보수레이블을 내각, 주정부교섭연합, 지방자치단체사용자연합 등에 요구하고 있다(한국노동연구원 동향분석실, 1995 : 74-79). 노동조합에서 제시하는 임금인상 요구의 기준으로는 불가상승이 주로 고려되고 있다.²⁵⁾ 1992년 임금교섭에서 ÖTV는 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

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

25) 공무원의 경우, 독일연방 공무원법과 독일연방 공무원보수법에는 독일공무원의 보수는 국민소득, 사기업 임금수준, 물가 및 생계비의 변동, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반경제현황, 그리고 국가의 재정상태 등을 고려하여 결정하도록 되어 있다고 한다(한국행정연구원, 1992 : 23). 연방정부에서 무자하고 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).

경우 ÖTV는 4%의 임금인상을 요구하였는데, 이는 94년의 예상 물가상승률을 기준으로 삼은 것이었다(한국노동연구원, 1994-1).

공공부문 근로자의 사업장 내 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, 반대로 경찰, 소방수, 교원, 미화원, 의료종사자 등 지방공무원의 절대 인원수는 계속 증가하고 있다(<표 5-1> 참조).

한편, 우리나라의 정부투자기관과 유사한 조직으로 정부관계기관의 형태를 지닌 공기업이 있는데, 이는 전액정부투자기관으로서 그 임원은 정부에 의하여 임명되는 것이 보통이며, 국회의 예산심의권을 받아야 할 뿐만 아니라 회계감사원의 회계검사도 받아야 한다. 일본개발은행과 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 제도고속도교통영단이 있다(유훈, 1993 : 281-390). 이들을 비롯해서 NHK, 자치시 고속도로공사, 일본노동협회 등 여러 공공기관에 근무하는 근로자들은 집단적 노사관계에서 노동조합법의 적용을 받고, 이론상 이

들은 민간부문 근로자와 동일하게 단체행동권을 전면적으로 보장받지만, 사실상 이들 기관에 대한 대장성의 재정통제로 자주 분쟁이 일어난다(Koshiro, 1993 : 67-68).

<표 5-1> 공공부문 고용규모의 변화²⁶⁾

(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

1994년 현재 공공부문 노동조합원수는 261만 4천명으로 전체 일본 전체 조합원의 21% 수준이다. 주요 단체별로는 연합이 180만 2천명(전체의 68.9%), 전노련 49만 2천명(18.8%), 전노협이 21만명(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 네 집단으로 분

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

류된다(Koshiro, 1993 : 69-70). 이 네 집단의 규모의 변화는 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> 적용법규별 조합원 규모²⁷⁾

(단위 : 천명)

연도 부분	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

공공부문 근로자의 기본권 보장실태를 살펴보면 다음과 같다(<표 5-3> 참조).

국가공무원법에서 경찰직원, 소방직원, 해상보안청 또는 감옥에 근무하는 자를 제외한 여타 공무원은 직원단체를 결성하거나 이에 가입할 수 있으나 이 교섭은 정부와 단체협약을 체결할 권리를 포함하지 않는다고 못박고 있으며, 쟁의행위는 전면적으로 금지되었다. 1949년에 제정된 공공기업체노동관계법(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 공공기업체노동관계법(공노법)의 명칭이 국영기업체노동관계법(국노법)으로 변경되고 그 적용범위도 3공사와 4현업청에서 4현업청으로 축소되었다. 국노법의 적용을 받는 4현업청의 직원은 단결권뿐만

27) Koshiro(1993 : 70)에서 인용.

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).

<표 5-3> 일본 공무원의 노동기본권 현황²⁸⁾

직원의 구분		단결권	단체협약 체결권	쟁의권
국가 공무원	일반직	○ (단, 경찰직원, 해상보안청직원, 감옥직원, 입국경비관 제외)	×	×
		국영기업직원	○	×
	특별직	재판소직원, 국회직원, 방위청직원	○	×
지방 공무원	일반직	비현업직원 (경찰직, 소방직 제외)	×	×
		지방공영기업	○	×
		현업직원	○	×

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 고

28) 공공부문노동조합대표자회의(1995 : 27)에 의거 재작성.

배의 경우, 비현업 공무원노조와 보건위생분야 현업 공무원노조가 별개로 조직되어 있는 반면, 도쿄에서는 대도시 공무원노동조합에 비현업 공무원과 현업 공무원이 함께 조직되어 있다. 또 대도시 교통, 수도공급 근로자, 의무교육 교원, 고교 교원, 도쿄 시립대학교 교수 등은 각각 위의 대도시 공무원노동조합과는 별도로 노동조합을 조직하고 있다(Koshiro, 1993 : 74).

2) 단체교섭의 구조 및 임금결정기준

단체교섭권이 허용되어 있는 현업직과 국영기업부문을 제외한 일반 공무원의 임금을 결정하는 기관이 인사원이다. 국립인사원은 급여표의 보수기준보다 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 50만명의 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 51만명을 대상으로 급여실태를 조사하고 이를 국가공무원 급여와 비교하여 권고안을 작성한다.²⁹⁾ 인사원은 민간부문과의 급여대동성과 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, 기본적인 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 국영기업제도의 초창기인 1949년부터 행정당국과 관계노조는 지방공영기업위원회에 의한 강제조정과 증재에 복종해야 했다. 그러나 사실은 조정의 최종 단계에서 조정위원회와 노동자위원 사이에 타협이 시도되어 특정 인상률에 관한 사실상의 합의에 도달하게 되고, 이것은 자동적으로 수개월 후 증재재정상의 임금인상률이 되

29) 1992년의 경우, 인사원은 춘투 후에 민간부문의 근로자가 해당 국가공무원 보다 2.87% 높은 임금을 받는 것으로 파악하였고, 그해 8월에 인사원은 정부의 의회에 2.87%의 평균 임금인상률을 국가공무원에게 적용할 것을 권고하였으며, 의회 동의를 받고 정부는 그대로 결정하였다. 인상은 12월말에 시행되었는데, 1992년 4월로 소급 적용되었다(Koshiro, 1993 : 75-77).

는 식이었다(Koshiro, 1993 : 84-85). 즉, 국영기업체 등은 형식상 단체교섭권이 인정되어 있지만, 개개 경영자의 자율성이 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 데 이 경우, 민간부문과의 급여대등성과 공공부문 내부의 형평성이 고려되고 있다. 국영기업체의 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.³⁰⁾ 또 임금결정의 기준으로는 민간부문과의 대등성 원리에 어

30) 일본의 경우, 인사원 권고제도는 인사원이 비록 정부 내에서 독립적인 성격이 강한 기구이기는 하지만, 일본의 노동조합이 독일의 노동조합에 비해서 임금결정과정에서 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 협의물 거치는 일방적 결정, ② 독립기구에 의한 권고, ③ 사실상의 단체교섭, ④ 제도화되거나 법적으로 승

는 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 민간부문보다도 중앙 집중적인 교섭구조를 보이고 있는데, 이 또한 스웨덴과 영국에서는 민간부문과 마찬가지로 상당한 분권화가 진행되고 있는 것으로 보인다.

위의 논의를 바탕으로 우리나라 공공부문 노사관계의 문제점과 개선방향에 대해서 언급하는 것으로 이 글을 마무리하도록 하겠다. 우선, 우리나라 일반 공무원의 경우, 단결권조차 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 합의틀 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 기업별 노동조합체제 하에서라도 교섭구조를 중앙화, 단일화하는 방향으로 노력이 모아져야 할 것이다.

인된 단체교섭 등으로 나누고 있다.

< 참고 문헌 >

- 공공부문노동조합대표자회의(1995), 『국제공공노련일본협의회(PSI-JC)초청 일본출장 보고서』.
- 곽태열(1991), 「독일의 지방공기업 -- 어제와 오늘」, 『지방자치』 91년 12월호.
- 김견(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.
- 장홍근(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 노동 연구속보 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.