

정부의 공공부문 임금가이드라인 정책에 대한 비판적 검토

홍 주 환(한국사회과학연구소 연구원)

1. 머리말

정부는 지난 10월 27일 1996년도 정부투자기관 예산편성공통지침(안)을 발표하였다. 이 지침은 정부가 '정부투자기관관리기본법'에 의거하여 매년 정부투자기관 예산편성의 기준으로 삼을 것을 각 기관에 하달해 온 것인데, 지난 91년부터는 다시 인건비 편성지침에 "임금가이드라인"을 구체적으로 명시하기 시작하여 공기업 노동자들의 임금 인상 수준을 제한하는 근거가 되어 왔다.

주지하다시피 공공부문의 노동자들과 노동조합들은 임금가이드라인 철폐를 구호로 내걸며 정부의 임금가이드라인 정책에 반대해 왔다. 작년 말 저마다 다른 조건과 성향을 가진 공공부문 노동조합들이 '공공부문노동조합대표자회의'(공노대)를 결성하기에 이른 것도 정부의 임금가이드라인 정책에 의해 불이익을 받고 있다고 하는 공공부문 노동자들의 공감대가 크게 작용하였기 때문이다.

그러나 공공부문 노동자들의 이러한 반대에도 불구하고 정부는 금년에도 96년도 공공부문 임금가이드라인을 발표함으로써 계속해서 공공부문의 임금결정에 직접 개입하겠다는 의사를 명확히 하였다. 임금가이드라인을 둘러싼 공공부문 노동자들과 정부간의 갈등은 이로써 내년에는 더욱 더 증폭되어 나타날 수밖에 없게 되었다.

이 글에서는 과거 정부의 임금가이드라인 정책이 어떻게 추진되어 왔는지를 살펴봄으로써 공공부문에 대한 임금가이드라인이 갖는 의미가 무엇인지를 짚어 보도록 한다. 그리고 나서 구체적으로 '96년도 공기업 임금가이드라인에 대해 검토하기로 한다. 이와

함께 공공부문의 임금결정과정과 그 문제점에 대해서도 간단히 언급하게 될 것이다.

2. 80년대 이후 정부의 임금가이드라인 정책 추이와 공공부문 임금가이드라인

우리나라에서 임금가이드라인 정책은 70년대 말 세계경제의 불황, 외채 누적 및 명목 임금인상률의 급상승 등으로 인한 국제경쟁력 약화와 물가상승 우려를 해소하기 위해 80년대부터 실시되었다. 70년대 초까지 정부는 민간부문의 임금결정을 시장논리에 맡겨 두는, 어느 정도 자유방임적인 입장을 취하였으나, 70년대 말에 들어와서 물가가 급속히 상승하자 임금상승을 규제하기 위한 정책을 시행하기 시작하였고 그것이 우리나라 임금가이드라인의 출발이라고 할 수 있다.

<표 1> 80년대 공무원 임금인상률

(단위:%)

| 년 도 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|---------|---------|---------|
| 공무원 임금인상률 | 9.9 | 7.6 | 2.7 | 5.2 | 9.6 | 8.0 | 11.0 | 13.8 | 13.9 |
| 정부투자기관 보수지침 | - | - | - | 5.0 | 5.0 | 3.0 | 非명 시 | 非명 시 | 非명 시 |
| 비농전산업 임금인상률 | 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

이한주, 「공기업과 민간기업간의 임금격차와 노동조합의 임금효과에 관한 연구」, 서울대학교 경제학과 박사논문, 1994, P82

정부의 임금가이드라인 정책은 경제부문 전체 특히 민간부문을 주 대상으로 한 것이라고 할 수 있으나, 정부는 매년 초 임금인상 지도지침을 발표하는 것 외에는 민간부문의 임금결정에 직접 나서지 않고 노사자율적 교섭에 맡기되 민간부문의 임금인상 결정에 선도적 역할을 하는 공공부문의 임금인상 수준을 강력히 규제하는 방법을 사용하였다. 그 결과 '80년대 초에는 공무원의 임금인상이 거의 동결되다시피 한 적도 있으

며, 전체적으로 볼 때 공무원 임금인상률은 민간부문의 임금인상률을 훨씬 밀들게 되었다.

87년 노동자 대투쟁을 겪은 정부는 89년 상반기까지 '자율적 임금교섭'과 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 한국개발연구원(KDI)에서 작성한 보고서인 「임금과 국민경제」는 임금상승이 경제위기를 야기한 주요한 요인이라고 지적하고 임금가이드라인의 재도입을 주장하였으며, 끈이어 정부는 「'89 하반기경제 종합대책」에서 임금가이드라인의 재도입을 확정하게 된다. 그 결과는 '90년과 '91년 동안에 실시된 '한자리수 임금억제' 정책이 나타나게 된다. 정부는 300여 개 업체를 선도업체로 지정하여 이들 업체의 임금인상률을 10% 이내로 제한하도록 하였다. 그러나 한자리 수 임금억제정책에 대해서 개별기업의 자본과 노동총액은 기본급 외에 여러 가지 수당을 신설하거나 공식 임금인상을 이외에 비공식적인 임금협약(소위 '이면합의')을 맺는 방식으로 이에 대응하였다. 정부는 '92년에는 이러한 비공식 협약을 방지하고자 총액임금제를 추진하였으며 민간 대기업의 고소득자와 신임대졸사원의 임금을 동결한다는 내용의 임금지침을 발표하기도 하였다. 그러나 이러한 관료적 방식의 직접통제가 갖는 한계는 명백한 것이었고, 정부는 가이드라인 정책의 방식을 전환할 수밖에 없었다.

93년과 94년의 임금가이드라인은 정부가 일방적으로 설정하여 제시되는 형식이 아니라 중앙 노사가 임금인상 수준을 합의하는, 소위 '사회적 협약'의 형식을 통해 설정되었다는 점이 특징적이다. 이 기간 동안 노총과 경총이 93년에는 4.7%-8.9%, 94년에는 5.0%-8.7%의 임금인상률에 합의함으로써 정부의 수정된 가이드라인 정책은 어느 정도 효과를 보는 듯했다. 그러나 93년 중반 이후 경기의 상승세가 뚜렷해지면서 노동자들은 이러한 방식의 임금억제에 반발하였고, 94년도의 노·경총합의는 노총 소속 노동조합들조차 광범위하게 반대하는 속에서 이루어져 노총은 커다란 조직적 타격을 입게 되었다. 결국 95년에는 노총이 조직적 반발을 두려워하여 중앙임금협상에 불참함으로써 '사회적 합의'방식에 의한 임금가이드라인도 결국 폐기되었고, 정부는 급조된 '임금연구회'를 통해 7.1%(5.6-8.6)의 임금가이드라인을 제시하게 된다.

그러나 다음 표에서 나타나듯이 정부의 임금가이드라인 정책은 사실상 효과를 발휘하지 못하였으며, 그것은 한자리 수 임금억제정책이 추진되고 있는 '90년 이후 비농전 산업 임금인상률이 지속적으로 두 자리 수를 나타내고 있는 것만으로도 확인할 수 있다.

그런데 문제는 정부정책이 실패하였다는 데 있는 것이 아니라 임금가이드라인이 공공부문에 집중되는 결과만 초래하였다는데 있다. 특히 최근에는 임금가이드라인 정책이 공공부문 중에서도 공무원보다 공기업 등 여타 공공기관에 집중되어 시행되었다.

<표 2> 90년대 공공부문 임금가이드라인 추이

| 연도 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-------------|----------|-------|-------|-------|----------|
| 공무원 임금인상률 | 12.7% | 9.8% | 3.0% | 6.2% | 6.8% |
| 정부투자기관 보수지침 | 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

위에 제시된 표를 보면 80년대와 마찬가지로 90년대 들어와서도 공공부문 전체의 임금수준이 3%로 동결된 93년도 한 해를 제외하고는 정부투자기관 보수지침이 공무원 임금인상률의 절반 정도에 머무르고 있는 것을 알 수 있다.

이렇게 공무원 임금인상률이 정부투자기관 보수지침 수준보다 높은 것은 소위 공무원 처우개선책의 일환으로 공무원 임금수준을 공기업보다 일정 정도 높게 책정하고자 한 정부의 방침에서 비롯된 것이다. 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.

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 커다고 할 수 있다.

한편 공무원에 대한 임금규제를 어느 정도 완화시킨 상태에서 노동3권을 보장받고 있는 공기업 등 여타 공공부문 노사에게 마저 임금결정의 자율성을 보장할 경우 정부가 임금억제정책을 수행할 통로는 사실상 없다고 할 수 있다. 결국 정부는 임금가이드라인 정책을 계속 추진하기 위해 공무원에 대한 규제를 완화하여 그 불만을 누그러뜨

리는 대신 평균적으로 공무원보다 임금수준이 높다고 판단하고 있는 공기업 등 여타 공공부문에 대한 규제를 강화하는 방법을 택한 것으로 볼 수 있다.

결국 이러한 정부의 정책에 의해 가장 큰 불이익을 받게 된 것은 공기업 노동자들을 위시한 공공부문 노동자들이다. 바로 이러한 사정때문에 최근 공노대를 중심으로 한 공공부문 노동자들의 불만이 터져 나오고 있는 것이다. 공노대의 결성은 정부의 임금 가이드라인 정책의 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

다음 절에서는 '96년도 정부투자기관 예산편성공통지침(안)을 구체적으로 살펴보고, 가이드라인을 통한 정부의 일방적인 임금결정방식의 문제점을 검토하도록 한다.

3. 96년도 정부투자기관 예산편성공통지침(안)과 공공부문 임금결정방식의 문제점

재정경제원의 96년도 예산편성공통지침(이하 공통지침)에서 특이한 점은 공통지침과 함께 임금가이드라인의 불가피성을 설득하기 위해 작성된 것으로 보이는 「정부투자기관 관리제도 개선방안」(이하 개선방안)을 같이 발표한 것이다.

발표된 '공통지침'과 '개선방안'의 주요 내용을 간추리면 다음과 같다.

< 정부투자기관관리제도 개선방안 >

- 임금결정에 있어 기관의 자율성을 제고하고 경영성과가 보수와 연계되도록 하는 방향에서 임금가이드라인 제도를 개선하며, 각 기관의 경영혁신 노력을 강화할 수 있도록 경영평가제도를 합리적으로 개선할 필요성이 있다.

- 또한 기존 임금인상 지침의 경우 일률적인 인상을 제시로 노사간 임금협상의 자율성 및 재량권에 제약이 있었으며, 제시된 임금인상률도 민간부문에 비해 낮다는 불만의 소지가 있었고 또한 임금인상이 생산성향상과 연계되는 기능이 취약하였다.

- 그러나 임금인상지침이 폐지되는 경우 ①독점적 시장지배력을 가진 투자기관이 경제적 효율을 무시하고 높은 임금수준을 유지할 가능성이 존재하고, ②임금타결에 많은 시간이 소요될 우려가 있으며, ③기관별 지불능력의 차이에 따라 임금격차가 확대될 가능성이 있고, ④현실적으로 투자기관장 단독으로는 노조원을 포함한 전 직원의 임금 인상 압력을 통제할 수단이 없는 실정인 점 등에 비추어 볼 때 임금인상지침의 폐지는 '현실적으로' 불가하다.

< '96년도 정부투자기관 예산편성공통지침(안) >

- 각 정부투자기관은 96년도 인건비 예산을 "96년도 소비자 물가상승률을 충분히 보전하는 수준"인 95년도 총인건비의 105%에 해당하는 선에서 책정하되, 3% 범위 내에서 예비비를 편성하여 생산성 향상을 유도하기 위한 인건비 인상제원으로 활용(즉 총액기준 5%-8% 인상, 95년도의 경우 총액이 아닌 기본급 기준으로 3% 인상을 기본원칙으로 하되 생산성 향상 조건부 임금인상분은 인건비 총액의 2% 이내에서 책정)한다.
- 경영합리화를 위해 인력을 절감하는 경우, 이에 따른 인건비 절감액의 50% 범위 내에서 기관장의 재량에 따라 인건비를 추가 인상할 수 있다.
- 각 기관장은 96년 총인건비 인상분 범위 내에서 기관 내의 직급간 및 직종간의 임금구조를 개선하기 위해 내부적으로 차등 인상할 수 있다.
- 상여금의 경우 기본 상여금을 연간 300%로 책정하고 인센티브 상여금의 폭을 96년 기본급(95년 기본급에 5%를 증액한 금액)의 125-425%까지 확대 지급(95년의 경우 인센티브 상여금을 기본급의 165-365% 이내로 편성)한다.

이상과 같이 요약될 수 있는 내년도 정부투자기관 임금지침을 살펴보면 다음과 같다.

우선 인상기준을 총액으로 잡은 것, 공기업 내 직급간 및 직종간 임금구조 개선을 언급한 것 등이 작년 지침과 비교하여 많이 달라진 부분으로, 이는 임금인상의 효과를 크게 하는 한편 임금구조 개선 가능성을 보여줌으로써 기존의 임금가이드라인에 따른 임금상승 억제정책에 대한 공기업 노동자들의 불만을 어느 정도 잠재우고자 한 것으로 생각된다. 그러나 공기업 노동자들의 불만의 원인이 임금가이드라인 그 자체에 있는 한, 임금인상분이 조금 더 많아질 것이라는 점만으로는 불만을 완화시킬 수 없을 것이다. 한편 공기업 노동자들은 임금구조의 개선은 노사간의 자율교섭을 통해서 가능한 것으로 믿고 있다.

한편 공기업의 생산성을 높이기 위한 임금 유인을 더욱 강화하고자 한 것을 알 수 있다. 내년도 임금상승률의 생산성 향상 조건부 임금인상을 0-3%는 금년의 경우 1-2%였던 것으로, 이 부분을 확대함으로써 노동자들의 생산성 향상을 유도하고자 한 것이다. 이는 상여금의 경우에도 마찬가지로 부서간 차등지급 등의 유인을 제공하여 경쟁을 통한 생산성 향상을 이끌어 내고자 하고 있다. 그러나 생산성 특히 노동생산성은 임금을 많아 준다고 해서 자동적으로 올라가는 것이 아닐 뿐더러 상호간 지나친 경쟁

은 오히려 생산성의 저하를 가져올 수도 있다. 그렇지만 정작 지적되어야 할 것은 생산성 향상 조건부 임금인상률이 기업의 경영평가 결과에 따라 정해지고 있는 바, 그 경영평가의 지표가 객관적이지 못할 뿐만 아니라 각 기업마다 자신에게 유리한 지표를 사용하고 있기 때문에 사실상 경영평가의 의미를 찾기 힘들다는 것이다. 이러한 사정이라면 구태여 생산성 향상 조건부 임금인상률을 별도로 정하는 것이 무슨 의미가 있는지 알 수 없게 된다.

주목할 만한 것으로는 경영합리화 결과 인건비가 절감되면 절감액의 50%를 직원들의 임금인상 제원으로 활용할 수 있도록 한 항목이 있는데, 이는 일차적으로 장기 근속자에 대한 보이지 않는 조기퇴직 압력으로 작용할 것으로 보이며, 또한 경영진으로 하여금 인원감축을 통해서 경영합리화를 추구하도록 하는 근거로 작용할 소지가 충분하다. 특히 최근 공공부문의 민영화 계획과 관련하여 민간부문과 비교하여 상대적으로 우월하였던 공기업의 직업안정성이 혼들릴 것에 대한 우려가 있었던 바, 경영합리화를 인원삭감을 통해 추진하고자 할 경우 공기업의 직업안정성은 더욱 불확실해 질 것이다.

더욱 중요한 문제는 정부가 금년에도 이렇게 일방적으로 임금가이드라인을 설정함으로써 지금까지 아무런 실효를 거두고 있지 못한 정책을 계속해서 시행하고자 한다는 점에 있다. 공공부문을 임금억제 선도부문으로 삼는 이 임금가이드라인 정책은 민간부문의 임금억제를 선도하지 못하였을 뿐만 아니라 공공부문 노동자들의 임금수준만을 억제하여 공공부문 노사관계를 악화시키는 부작용만을 결과하였다는 것이 그간의 정책 수행 결과에 대한 올바른 평가라고 할 것이다.

사실상 정부의 정부투자기관 임금가이드라인은 단지 높은 임금상승을 막기 위한 불가피한 조치라는 설명 외에는 노동자들을 설득시킬 수 있을 만한 어떤 합리적인 근거도 갖고 있지 않다는 것이 현실이며, 바로 이것이 공기업 임금구조를 과행적으로 물고 가는 원인이다. 공기업 노동자들의 불만의 원천이다. 기본급 비중이 총액임금의 30-35%정도에 불과한 기형적인 임금구조가 형성되는 원인도, 공식적인 '보고용' 임금협약과는 별도로 비공식적 '별도협약' 문제가 공기업노사관계의 쟁점 중 하나가 되었던 이유도 실은 불합리한 임금가이드라인에 있는 것으로 보여진다.

임금문제를 둘러싼 공기업 노사관계의 이러한 과행적 전개는 결국 정부가 공기업을 임금정책의 수단으로만 설정하고 있는 것에 원인이 있는 것이다. 노동자와 노동조합의 의사소통을 완전히 배제한 채 정부가 일방적으로 임금수준을 결정하는 공공부문의 현 임금 결정 구조가 지속되는 한 공공부문 노사관계의 과행은 계속될 수밖에 없다.

4. 맷는말

지금까지 우리 나라의 임금가이드라인 정책은 공공부문을 선도부문으로 하여 민간부문을 간접적으로 규제하는 방식으로 추진되어 왔다. 그러나 사실상 정부의 정책이 민간부문에서 효과를 보았다고 할 수 없으며, 결과적으로 공공부문 노동자들의 임금수준만 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. 그 결과는 주지하듯이 공공부문 노동자들의 상대적 박탈감의 상승이고, 공노대로의 결집이다.

정부는 올해도 마찬가지로 내년도 정부투자기관 임금가이드라인을 설정하여 발표하였다. 그 내용은 정부투자기관에 대한 임금가이드라인 설정의 불가피성을 역설하는 것 이었으나, 정작 임금가이드라인 정책에 의해 나타난 제반 문제점들을 해결할 수 있는 조치는 찾아볼 수 없었다. 정부투자기관 노동조합들이 즉시 한 목소리로 가이드라인 철폐와 임금교섭권의 회복을 요구하며 정부의 논리를 비판하고 나선 것은 당연한 반응이라 할 것이다.

임금가이드라인 정책이 시행되기 위해서는 제반 제도적인 장치는 물론이고 그 정책에 대한 광범위한 동의가 전제되어야 한다는 것은 가장 기본적인 사실이다. 정책을 수행하기 위한 제도적 기반도 갖추고 있지 않으며, 다른 대안적인 보상체계도 없고, 게다가 광범위한 반발이 존재하는 상황에서 정부가 일방적으로 강제하고자 하는 임금가이드라인 정책은 실효를 거둘 수 없는 것은 물론이고 각종 폐해만을 가져올 뿐이다.