

공공부문 노사관계의 진단과 노정관계의 재정립방안

2014년 9월

노 광 표

(한국노동사회연구소 소장)

한국노동사회연구소

Korea Labour & Society Institute

(121-085) 서울시 마포구 백범로 169-9(공덕동) 국민서관빌딩 502호

전화: 02-393-1457 팩스: 02-393-4449

www.klsi.org www.facebook.com/klsiedit

공공부문 노사관계의 진단과 노정관계의 재정립 방안¹⁾

공공부문 노사관계가 노사관계의 ‘뜨거운 감자’로 부상하고 있다. 공공부문 노사갈등이 심화되는 원인은 정부의 공공부문 정책과 노동조합의 요구가 맞서 있기 때문이다. 공공부문의 갈등은 2013년 말 ‘공공기관 정상화’ 조치에서 촉발되었고, 전국교직원노조의 법외노조화, 공무원연금 개혁 논란으로 더욱 심화되고 있다. 정부는 공공부문 개혁의 이유로 공공기관의 과다부채, 취약한 경쟁력, 노사담합, 노조의 인사경영권 침해 등을 이야기하나 종착점은 공공기관 종사자의 복지축소와 노조무력화로 귀결되었다. 공공부문노동조합에 대한 용단 폭격에도 갈등의 근본 원인 및 구조는 수면 아래에 내재화되어 있는 상태이다.

이 글은 현재의 노사관계를 잉태한 구조적 특성과 문제점에 대한 분석을 통해 공공부문 노사관계의 발전방안으로 다음과 같은 4가지를 제시한다.

첫째, 공공부문 노사관계에서 표출된 갈등은 그 동안 법·제도와 구조 요인이 강조되었으나 그 밑바탕에는 인지적 요인이 강하게 작용한다. 갈등의 인지적 요인들은 왜곡된 정보, 차단된 커뮤니케이션의 통로, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명된다. 인지적 갈등을 해소하기 위한 정부의 적극적인 노력이 선행되어야 한다. 배제가 아닌 참여, 정보의 독점이 아닌 공유는 사용자인 정부가 노동조합에 베푸는 시혜가 아닌 공생을 위한 윈-윈 전략이다.

둘째, 공공부문 단체교섭의 집중화가 요구된다. 공공기관 단체교섭은 장기적으로 전국 산별교섭을 지향하되 우선은 정부와의 ‘정책협약’의 제도화가 과제이다. 전국 차원의 정책협약에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적인 논의를 전개하고, 각 부문별 문제는 섹터별, 기업별교섭에서 해소한다.

셋째, 공공기관 종사자들의 경영참여의 보장이다. OECD 가이드라인은 “보편적인 공공 서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다.”고 권고하고 있다. 공공기관의 지배구조는 정부 ‘독점형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 바뀌어야 한다.

넷째, 공공부문노조의 혁신과 사회적 책임이다. 공공부문노조운동의 의의는 ‘공공성’에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때 확고해진다. ‘공공서비스가 답이다’라는 구호에서 보듯이 ‘질 좋은 공공서비스’의 가치는 갈수록 더 중요해지고 있다. 공공부문노조는 공공성의 담지자로서 스스로의 역할을 재규정하고 실천해야 한다.

1) 이 글은 국회의원 윤호중·이인영·전순옥의원이 주최하고 ‘한국노총-민주노총 공공부문노조 공동대책위원회’의 주관으로 개최된 [공공기관의 개혁과제와 공공부문 노정관계의 재정립방안] 정책토론회(2014년 9월 24일)에서 발표된 글입니다.

공공부문노사관계 진단과 노정관계의 재정립 방안

노광표(한국노동사회연구소 소장)

1. 문제의 제기

공공부문노사관계가 노사관계의 ‘뜨거운 감자’로 부상하고 있다. 한국 공공부문노사관계는 1987년 노동자대투쟁 시기 공공기관노동조합들의 노조 결성, 1989년 전국교직원노동조합의 설립 등으로 뒤늦게 꽃을 피운 후 2006년 공무원노조법의 시행으로 법·제도적인 완성을 이루었다고 할 수 있다.

그런데 공공부문노사관계²⁾가 다시 노사관계의 ‘블랙홀’이 된 이유는 무엇인가? 그것은 공공부문의 사용자인 정부의 공공부문 정책과 노동조합의 요구가 맞서 있기 때문이다. 외환위기 당시 공공부문에 몰아닥친 신자유주의적 구조개혁은 상대적으로 안정적인 고용과 임금 수준을 파괴하였고, 노동쟁의의 무풍지대였던 공공부문에 집회와 파업의 물결을 확산시켰다. 이후 공공부문의 소프트웨어적 개혁을 추진했던 참여정부와 하드웨어적 구조개혁을 추진 중인 이명박, 박근혜정부에서도 그 양상에 부분적인 차이는 있지만 공공부문 노사간, 노정간 갈등은 심화되고 있다.

공공부문의 노사갈등에 대해서는 노정간의 입장 차이만큼이나 바라보는 시각도 찬반(贊反)양론이 맞서고 있다. 2011년 정부와 노동조합의 입장과 태도는 세월은 흘렀지만 현재 상황과 다름이 없다. 양대노총 공공기관노동조합들은 2011년 4월 7일 기자회견문에서 “헌법이 보장하는 자율적인 노사관계는 철저히 부정되었고, 과거 군사독재 시절보다 더 한 획일적 권위주의가 폭력적으로 진행되었다. 강요된 권위주의와 획일화, 그리고 폭력적인 정부정책의 관철이 선진화라고 한다면, 그것은 선진화라는 가면을 쓴 독재이자, 이 정권을 향한 국민적 비난을 공공부문 노동자들에게 전가하려는 저급한 술수 일 뿐이다.”라고 비난한다. 반면 정부는 “공공기관의 경우, 정부 일반회계의 2배가 넘는 예산을 집행할 만큼 국가경제에서 큰 비중을 차지할 뿐만 아니라 주요 공공서비스를 공급하는 등 막대한 국민경제적 파급력을 가지고 있어, 우리 사회 전반의 노사관계에 큰 영향을 미치고 있다. 이런 공공기관이 민간에 비해 안정적인 고용과 임금수준에도 불구하고 인사 경영권 침해, 사회통념보다 과도한 근로조건 규정 등 불합리한 단체협약 체결 관행 등을 보여주고 있다. 이런 배경 하에 국가경쟁력을 제고하고 ‘국민을 위한 공공기관’으로 거듭나기 위한 공공기관

2) 공공부문노사관계는 정부가 사용자인 노사관계를 의미하는데, 이 글에서는 공공기관노사관계에 한정하여 다룬다.

의 선도적인 노사관계 선진화 노력은 긴요한 과제이다. 지난 3년 동안 외형적인 구조조정을 넘어 노사문화를 상당히 개선하고 보수체계 합리화를 통해 내부 체질 개선으로 확산시키는 단계에까지 이르렀다.”고 말한다(기획재정부, 2011). MB정부의 ‘공공기관 선진화정책’의 골간은 ‘공공기관 정상화정책’으로 이름만 바뀌었을 뿐 그 뿌리는 동일하다.

이렇듯 한국 공공부문 노사관계의 문제점들은 특정 정부의 문제만이 아니라 과거로부터 구조화된 공공기관의 구조적 특성 및 제도와 연관되어 있다. 이 점에서 공공기관 노사관계의 발전을 위해서는 홍보성(?) 노사화합이 아닌 공공부문노사관계의 갈등을 구조화하고 있는 제도 개혁 방안이 마련되어야 한다.

이 글은 공공부문 노사관계의 발전과 개선을 위한 정책 방안 마련을 목적으로 한다. 그동안 공공부문노사관계는 취약한 경쟁력, 노사 담합, 인사·경영권 침해 사례, 노동쟁의 관련 불합리성 등 표피적 접근은 많았으나 현재와 같은 노사관계를 잉태한 구조화된 공공부문 노사관계 및 단체교섭의 특성 및 문제점에 대한 진단과 이를 해소하기 위한 논의는 많지 않았다. 여기에서는 공공부문노사관계의 발전 방안으로 다음과 같은 4가지를 제기하고자 한다. 첫째, 모범사용자로서 정부의 역할 정립이다. 둘째, 공공부문 단체교섭의 정상화를 위해 현재의 기관별 교섭을 탈피한 중앙차원의 집중화된 교섭체계로의 전환을 제안한다. 셋째, 공공기관 종사자의 경영참여 보장으로, 경영참여는 공공기관의 아래로부터의 개혁을 촉진하는 견인차이다. 넷째, 공공기관노조의 혁신 및 사회적 책임 강화이다.

2. 공공부문 노사관계의 의미와 특징

1) 공공부문 노사관계의 의의와 중요성

공공부문 노사관계에 사회적 이목과 관심이 집중되는 이유는 무엇인가? 그것은 공공부문이 국민경제에서 차지하는 비중과 공공기관들이 제공하는 공공서비스의 성격과 연동되어 있다.

먼저, 공공부문은 필수 공공서비스를 제공하고 있으며 국민경제에서 차지하는 역할과 비중이 크다. 이 중 정부부문을 제외하고 공공기관의 현황을 보면 <표 1>과 같다. 우리나라의 공공기관은 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 데, 고용 측면에서 공공기관의 인력은 2013년 현재 약 27만 2천명으로 우리나라의 경제활동인구 중 1% 정도를 차지한다. 또한 2013년 공공기관의 예산 규모는 약 574조 7천억 원으로 이는 2012년 말 GDP(1,298조원) 대비 44.3% 수준이며 2013년 정부 일반회계 예산(349조원)의 1.7배 수준에 이른다(기획재

정부·한국조세재정연구원, 2013). 또한 다양한 공공서비스를 제공하는 공공기관은 국민의 일상생활에 필수적인 공공서비스를 제공하고 있어 국민생활과 직접적인 연관성이 높다. 공공기관들이 제공하는 전력, 가스, 도로, 교통, 사회복지 서비스 등은 일반 국민들의 삶의 일부분으로 공공서비스가 제공되지 않는 일상생활은 상상하기 어렵다. 이에 따라 공공기관의 노사갈등은 한 순간에 전 국민의 관심사로 등장한다.

<표 1> 공공기관 일반현황(단위: 명, 조원)

	인력 (2013년)	예산 (2013년)	자산 (2012년)	부채 (2013년)	매출액 (2009년)
공기업	99,856	-	524.0	353.7	-
준정부기관	75,471	-	181.9	129.6	-
기타공공기관	96,654	-	25.3	10.2	-
합계	271,981	574.7	731.2	493.4	239.7

출처: 『2013 공공기관 현황편람』

둘째, 공공부문노동조합의 비중 증가와 공공기관노동조합의 높은 조직률이다. 교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(1999) 및 공무원의 노동조합설립 및 운영 등에 관한 법률(2005)의 제정 및 시행으로 우리나라 노사관계에서 공공부문(공무원, 교원, 공공기관)이 차지하는 비중은 점차 커져 왔으며, 특히 공공기관노동조합은 높은 조직률, 업무의 동질성, 안정된 재정 등을 기반으로 그 영향력을 확대하여 왔다. 노동조합 조직률(2013년 기준)을 보면 민간부문은 9%를 보이고 있는 반면 공공기관은 60% 수준이다³⁾. 이처럼 노사관계에서 공공부문이 차지하는 비중이 높아지는 현상은 우리나라뿐 아니라 선진 각국의 공통적인 특징이다. 일반적으로 노동운동의 역사를 보면 산업화 초기에는 제조업 생산직노동자를 중심으로 발전해 오다가, 산업구조의 고도화와 정부 비중 강화에 따라 점차 사무직노동자 및 공공부문노동자가 중심이 되는 양상을 보이고 있다. 공공부문 노사관계는 민간부문에 비해 높은 조직률이라는 특징과 함께 사회경제적 측면에서 공익서비스 제공의 독점적 지위로 인해 국가경제와 국민생활에 지대한 영향을 미치고 있다는 점에서 노사관계의 안정성이 중요하게 제기된다.

셋째, 공공기관노동조합에 대한 사회적 역할 및 기대의 증대이다. 신자유주의의 전 세계적 확산에 따라 공공부문 민영화와 구조개편 작업이 광범위하게 추진되고 있다. 하지만 공공부문에 시장 원리 도입이라는 큰 흐름에도 불구하고 공공부문의 개편은 각 국가별로 커다란 차이가 존재하는데, 공공기관노동조합들의 활동은 공공부문 구조 개편에 결정적인 역

3) 박준식은 다음과 같이 설명한다. “1990년대 이후 노동운동의 발전가능성이 가장 높은 부분을 꼽으라면 우리는 공공부문을 지적해야 한다. 한국의 공공부문은 노동운동의 가장 취약한 부분이면서 동시에 폭발적인 발전의 가능성이 높은 각축의 장(a contesting terrain)이 되고 있다.”

할을 담당한다. 외환위기 이후 정부는 전력, 철도, 가스 산업의 민영화를 강력하게 추진했지만 노동조합의 전면 반대에 직면하여 초기 정책을 수정할 수밖에 없었다. 공공기관노동조합들은 해당 기관 종사자들의 경제적 이익 확보라는 전통적인 역할 뿐 아니라 공공서비스의 유지와 공공성 향상을 위한 활동을 전개해 왔다. 2008년 촛불시위에서 표출된 국민들의 ‘공공부문 민영화’ 반대 여론과 보편적인 공공서비스의 내실화 요구는 노동운동과 시민사회가 만나는 교집합이 되었다. 공공기관노동조합들은 이제 자신의 작은 ‘밥 그릇’만이 아닌 ‘국민의 밥 그릇’을 지키겠다고 선언하였다.

2) 공공기관 노사관계의 특성

공공부문은 민간부문과는 달리 그 재정운영이나 시장관계, 조직구성원에 대한 통제와 관리방식 등에서 여러 차이점이 있다. 공공부문과 민간기업과의 가장 큰 차이는 기관(조직)의 공적 소유 정도이다. 이른바 공공부문으로 분류되는 기관의 공통 특징은 공적소유이고 예산(재정)의 정부의존도, 생산재화 및 서비스의 공익성은 공공부문 내의 기관에 따라 다르다. 특히, 공공기관은 일반 민간기업과 구분됨과 동시에 정부를 비롯한 여타 공공부문과도 상이한 조직적 특성을 갖고 있다.

이러한 공공기관의 조직 성격 및 차이점은 노사관계에도 영향을 미친다. 민간기업 노사관계와 구분되는 공공기관 노사관계의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 노동3권 행사가 자유로운 민간부문과는 달리 대국민 공공서비스 또는 국민경제적인 필수기능을 수행하는 공공부문에서는 단체행동의 노동권을 일정정도 제약받고 있다. 과거 직권중재제도가 존재하였으며 현재는 필수공익사업장에 한해 ‘필수유지업무제도’를 통한 단체행동권의 제약이 이루어지고 있다⁴⁾.

둘째, 정부의 역할이다. 공공기관 노사관계는 정부가 사용자라는 측면에서 민간부문과 명확하게 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하고 있다. 공공기관의 경우, 국가가 일차적인 사용자로 나서지는 않으며, 또한 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지도 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침(invisible employer guideline)을 제시하면 경영진은 이를 따를 수밖에 없다. 결과적으로 공공기관 노사관계는 정치 환경에 강한 영향을 받으며, 노사관계의 성격과 방향이 결정된다. 사실 공공기관의 경영은 항상 경영상 문제를 안고 있는데, 특히 통제와 책임 소재 문제는 대표적이다. 공공기관은 정부의 직접 통제로부터 자율적인 구조를 갖도록 한다는 의미에서 의도적으로 설립된 기관이다. 만일 통

4) 노동조합 및 노동관계조정법 제42조의2(필수유지업무에 대한 쟁의행위의 제한) ①이 법에서 "필수유지업무"라 함은 제71조제2항의 규정에 따른 필수공익사업의 업무 중 그 업무가 정지되거나 폐지되는 경우 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전이나 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하는 업무로서 대통령령이 정하는 업무를 말한다.

제가 지나치게 엄격하면 독립 기관으로 설립한 이점이 사라지며, 역으로 통제가 지나치게 느슨하면 공공기관으로 유지할 유인이 없어진다. 이상에서 공공부문은 사용자 개념이 불분명하다는 특징을 가진다. 즉 공공부문에서 경영의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나눠지기도 한다. 그 결과 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 “일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다.” 이러한 경영책임의 분산성은 공공부문 단체교섭에서 ‘다면적 교섭’(multilateral bargaining)이 나타나는 근거가 된다(Kochan, 1974).

셋째, 일반 국민과의 관계이다. 공공기관 노사관계가 갖는 또 다른 특성은 공공기관에서 생산하는 재화와 용역의 성격이 공공성을 띠고 있으며, 일반 대중이 그 서비스의 주요 고객이라는 점이다. 이 때문에 단체행동이 여론에 미치는 영향이 크고, 때로는 단체행동권이 제약된다. 따라서 공공기관 노사관계의 형성 및 운영에 있어서 일반 국민들의 여론이 중요하다. 노사관계의 전 과정은 누가 국민 여론을 획득하고 이끌어 가느냐에 따라 그 결과가 달라진다. 이 결과 민간기업의 노사관계와는 달리 공공부문노사관계에서 다루어지는 각종 현안은 국민적 관심사가 되고 사회정치적 의제로 급부상하는 강한 사회성을 띤다.

넷째, 주인-대리인(Principal-Agent)문제이다. 민간기업과 같은 ‘사용자와 피고용인’이라는 명확한 대결 양상이 공공부문노사관계에서는 약하게 나타난다. 물론 공공기관 내에서도 관리층과 비관리층(非管理層)이 서로 대립하는 입장을 취하나 그 양상은 민간기업과 구분된다. 그러므로 공공기관 노사관계는 민간 노사관계에 비해 노사 대항적 요소가 약하다고 할 수 있다(Katz and Kochan, 1992). 민간부분 기업에서 소유자인 주주와 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 주인-대리인 문제가 나타나는 것처럼 공공부문도 소유자인 국민과 관리인인 경영자 사이의 이해관계의 차이로 주인-대리인 문제를 갖게 된다. 그러나 공공부문의 주인-대리인 문제는 민간과는 다른 양상을 띠게 된다. 공공부문은 민간부문과는 달리 주인-대리인 관계가 중층화(中層化)되어 있다. 예를 들면 국민과 경영자 사이에 정부와 정치인이 개입하여 주인-대리인 문제가 복잡하게 얽히게 되며, 이에 따라 국민의 이해가 제대로 반영되기 어렵고 대리인에 대한 감시와 견제가 실패할 가능성이 높다.

하지만 대리인이론에 상반되는 청지기 이론(Stewardship theory)도 제기된다. 대리인이론은 인간을 자신의 효용을 극대화하는 합리적 행위자로 간주하며 주인과 대리인은 가능한 적은 비용을 들여 많은 이익을 추구한다. 주인은 대리인에게 업무에 대한 상당한 재량을 부여하고 대리인은 재량의 범위 내에서 자신의 능력과 직위를 활용하여 업무를 처리한다. 그래서 대리인 이론에서는 주로 공공부문의 책무성을 확보하기 위하여 외부통제 방안을 제시하고 있다. 이에 반해 외부통제 중심의 책무성 확보 방안이 문제를 제기하는 청지기 이론은 대리인이 스스로 주인의 이익에 부합하도록 청지기 사상을 강조하고 있다. 따라서 행정기관에 대한 외부통제의 방안만으로 공공부문의 책무성을 통제하기 어려우며 주인과 대리인이 공통의 핵심가치를 공유할 때 내적 책무성이 생성되고 책임 있는 행위가 유발된다고 주장한다(원구환, 2008 ; 라영재, 2009).

다섯째, 정부의 모범사용자(model employer)의 역할이다. 공공부문 노사관계는 상대적으로 협조적인 노사관계를 특징으로 한다. 많은 경우 정부 자신이라 할 수 있는 공공기관의 경영진은 노사관계에 있어서 '모범'을 보임으로써 민간부문 노사관계의 안정을 선도해야 하는 책임으로 노동자들을 호의적으로 대하기 때문에, 공공기관의 조직률은 민간기업에 비해서 높을 뿐 아니라, 노동조합의 성향도 협력적인 경향이 강하다. 이런 정부의 역할은 고용정책에서도 드러난다. 정부는 경제 불황기 공공부문의 고용을 확대하는 정책을 실시했으며 이는 공공기관 노동자들의 상대적으로 안정적인 고용과 보다 나은 노동조건으로 나타났다. 이렇듯 공공기관에서 노동자의 고용조건은 경제정책의 입안자로서, 아니면 입법당사자로서 나타나는 국가 정책에 의해 강하게 영향을 받는다. 따라서 노동조합의 정책은 주로 중앙수준에 초점을 맞춰 정부 정책에 최대한 영향을 미치려고 노력하여 왔으며, 이는 조직 측면에서 조직 규모의 확대와 더불어 조직 및 교섭구조의 중앙 집중성을 높이는 계기가 된다(Batstone et al, 1984).

3. 공공기관 노사관계 진단과 평가

1) 공공기관 노사의 조직 실태

(1) 공공기관 노동조합

공공기관 노사관계의 한 축인 노동조합의 조직상황을 보자. 먼저, 공공기관에 노동조합이 광범위하게 결성되기 시작한 것은 1987년 이후였다. 당시 공공기관에서 노조 결성의 기폭제가 되었던 것은 공공부문의 핵심한 노동통제, 인사제도의 불투명성·불공정성 등이었고 공공기관 경영진들의 권위주의적 정권과의 연계 등이었다. 1987~88년 초기 조직화이후, 공공기관노조들은 외환위기 당시 구조조정에 전투적 대응으로 맞섰고 이런 과정에서 공공기관 노조의 조직역량은 비약적으로 발전하였다. <표 2>은 공공기관노동조합 현황이다. 지방공기업까지 포함한 노조 현황을 보면, 2012년 말 현재 459개 공공기관(「공공기관의운영에 관한법률」에 따른 중앙공공기관 및 지방공기업 포함) 중 284개 기관에 노조가 설립되어 있으며, 조합원 수는 201,320명으로 노조 가입률은 59.0%에 이른다.

<표 2> 공공기관노동조합 현황

구분	기관수	근로자수	유노조기관수	조합원 수	노조조직률
총계	459	341,220	284	201,320	59.0%

자료: 고용노동백서(2013)

지방공기업을 뺀 공공기관의 노조조직율을 보면 <표 3>와 같다. 2013년 말 기준으로, 공공기관 295개 공공기관 중 노조가 설립되어 있는 곳은 213개, 노조 수는 264개, 조합원 수는 173,913명이다. 295개 기관 중 약 89% 기관에 노조가 설립되어 있으며, 노조조직률은 약 68.5%이다⁵⁾.

<표 3> 상급단체별 공공기관노동조합의 현황

구분	합계	한국노총	민주노총	국민노총	미가입
노조수	264 (100.0)	80 (30.3)	117 (44.3)	1 (0.4)	66 (25.0)
조합원수	173,913 (100.0)	70,071 (40.3)	76,907 (44.2)	19 (-)	26,916 (15.5)

자료: 노사정위원회 내부워크숍 자료(2014)

공공기관노동조합의 조직의 특징을 요약하면 다음과 같다.

먼저, 공공기관의 노조조직률은 상당히 높다. 공공기관의 노조조직률은 68.5%로 민간부분 9.2%, 교원 17.3%, 공무원 58.8%(2012년말 기준)에 비해 현저히 높다. 높은 조직률은 동질적인 작업 조건, 노조 조직화에 유리한 종업원 규모 그리고 정부의 관료적 통제에 대한 불만이 결집된 결과로 판단된다.

둘째, 노동조합의 분산성이다. 공공기관노동조합들은 사업장 수준에서 대부분 독점적 위상을 갖고 있으나 산업·국가 수준의 경우 복수 노동단체간 경쟁으로 '대표성'의 문제를 안고 있다. 공공기관노동조합들은 한국노총 소속 3개 산별연맹(전국공공노동조합연맹, 전국공공산업노동조합연맹, 전국금융산업노동조합)과 민주노총 소속 2개(전국공공운수사회서비스노동조합연맹, 전국보건의료산업노동조합)으로 분산되어 있다(노광표·이정봉, 2008). 상급단체 소속 조합원 수를 보면 민주노총이 76,907명(44.2%), 한국노총이 70,071명(40.3%), 미가입은 26,916명(15.5%)이다. 양대노총으로 포괄되지 않는 공공기관노조들도 적잖이 확대된 추세를 보이고 있다.

셋째, 공공기관노조의 조직형태는 기업(기관)별노조가 다수이다. 양대노총 소속 공공기관노조들 모두 산별노조 건설을 조직과제로 설정하고 있으나 그 추진 속도는 매우 더딘 양상이다. 한국노총 산하 공공연맹, 공공노련은 산별전환보다는 조직 안정화에 집중하고 있어 산별노조 건설 사업이 중단한 상태이며, 민주노총 공공운수연맹은 2010년 3월 "(가)공공운수노조 건설 준비위원회"를 구성하였고 2011년 6월 24일 공공운수노조로 출범했다. 공공기관노조들의 조직형태 전환이 더딘 원인 중 하나는 정부가 중앙 차원의 산별교섭(협의)을 수용하지 않는 데 있다. 기업별노조는 공공기관노조들이 기관의 울타리에 벗어나 사회적 연대를 추구하는데 큰 걸림돌로 작용하고 있다.

5) 2011년 기준으로 기관별 노조조직율을 보면 공기업은 75.5%, 준정부기관은 67.7%, 기타공공기관은 36.9%이다.

(2) 공공기관 사용자 조직

공공기관노동조합의 대항 기구라 할 수 있는 공공기관사용자들의 단체는 존재하지 않는다. 이는 우리나라 공공기관노사관계의 성격과 단체교섭 실태를 보여주는 상징적인 모습이라 할 수 있다. 공공기관의 주요 정책과 공공기관 종사자들의 임금, 근로조건 등의 세부사항은 공공기관의 자율적인 결정이 아닌 기획재정부가 결정하며, ‘공공기관운영위원회’에서 심의·의결한다⁶⁾. 이렇듯 공공기관의 근로조건 결정에 있어 기획재정부가 예산편성지침과 각종 관련 지침을 통하여 상당한 영향을 미치고 있지만 단체교섭의 당사자로 나서지 않고 있으며 공공기관 경영진들은 주어진 가이드라인 내에서 단체교섭을 수행한다(김상호, 1999 ; 박영범 2004).

결과적으로 공공기관의 단체교섭은 기관별 교섭으로 이루어지고 있어 해외국가에서 일반화된 공공부문의 사용자조직은 존재하지 않고, 정부가 단체교섭의 당사자로 나서고 있지 않는 상황이다. 예컨대 독일은 연방정부의 경우, 내무부(BMI) 장관이 사용자대표로서 역할을 수행하고, 재정부의 수장이 함께 참여한다. 주정부들의 경우 자치주협약공동체(TdL: Tarifgemeinschaft der Laender)를 자신들의 대표체로 결성하여 진행한다. 기초단체의 경우, 16개 주별로 해당 주의 기초단체사용자들의 연합체(KAV: Kommunaler Arbeitgeberverband)를 구성하여 사용자단체로서 역할을 수행하게 한다. 이탈리아에는 단체교섭 상의 노조 대표성을 인정하고 국가라는 사용자 기구의 교섭대리인으로서 ARAN(Agenzia per la RAppresentanza Negoziiale delle pubbliche amministrazioni)이 설치되어 있다. 법적 독립기구인 ARAN은 공공부문(공무원 포함)의 전국단위 단체협상 그리고 단체협약의 정부측 대표 역할을 하고 있으며, 주로 협상 체결을 주목적으로 하지만 그 외에도 협약과 관련한 제반 업무도 함께하고 있다. 또한 노조대표 선출과 관련된 업무와 자료들을 보관하며, 단체협상과 관련한 정보와 자료 등을 수집하고 분석하여 조정과 역할 분담이라는 기능을 통하여 공공부문에 대한 국가의 기본정책 수립에도 관여하고 있다. 또한 스웨덴의 중앙정부 단체교섭 사용자는 정부사용자기구(AGV)이다. AGV는 중앙정부부문의 단체교섭을 위해 1965년부터 만들어진 독립적 정부기구이다. AGV는 정부기관들을 회원으로 하고 있으며, 최고 의사결정기구인 ‘사용자협의회’를 년 1회 개최한다. ‘사용자협의회’ 위원은 AGV의 회원인 약 270개 정부기관의 장들이 80명의 위원을 선출하여 운영하며, 사용자협의회는 15명으로 구성되는 이사회를 임명하며, AGV는 약 60명의 직원을 채용하고 있다(노광표 2008 ; 박명준, 2014).

6) 공공기관 운영에 관한 법률 “제2장 공공기관운영위원회” 제8조(공공기관운영위원회의 설치)를 볼 것

2) 공공기관 단체교섭 실태와 문제점

우리는 공공기관 단체교섭이 정상적으로 작용하지 않아 노사 이해 조절(labor-management interest intermediation)의 본래 기능을 잃고 형식화됨으로써 노사 관계의 갈등구조가 지속-심화되는 비정상적 상태임을 알 수 있다(이병훈, 2005). 그렇다면 공공기관 단체교섭의 왜곡 원인은 무엇인가?

그것은 공공기관 단체교섭에 있어 정부의 보이지 않은 개입(invisible employer guideline)에 있다. 정부가 소유권을 갖고 있는 공공기관에 대해 적절한 감독과 관리 기능을 갖는 것은 당연한 권리로 누구도 부정할 수 없다. 하지만 정부는 공공기관 운영에 대한 실질적인 결정권을 행사하면서도 단체교섭의 당사자로서의 역할은 배제하고 있다. 이에 따라 우리나라 공공기관 단체교섭은 ‘강한 정부통제와 기관별교섭’으로 특징 지워진다. 정부는 예산편성지침이나 임금가이드라인, 단체협약에 대한 사전 승인 및 사후 감사, 행정지침의 형태 등을 통해 대부분 기관별로 이루어지는 단체교섭을 통제하여 왔다. 예컨대, 기획재정부는 매년 “예산편성지침”을 통해 공공기관운영법 대상 공기업과 준정부기관에 대해 관리통제하고 있다. 예컨대, 2014년 예산편성지침에서 ‘2014년도 총인건비 예산은 2013년도 총인건비 예산의 1.7% 이내에서 증액하여 편성한다. 다만, 2013년도 무기계약직(전환인력 포함) 1인당 평균임금이 신입 정규직원 1인당 평균임금의 90%에 미달하는 기관은 2.4% 이내(무기계약직에 한함)에서 증액하여 편성한다.’고 하였다. 이러한 예산지침은 공공기관에 대한 ‘임금 가이드라인’의 역할을 한다⁸⁾.

정부는 예산편성지침이 공기업의 방만 경영과 도덕적 해이를 방지하기 위한 가이드라인이라 주장하나 예산편성지침은 공공기관의 사업 운영 및 방향을 결정하는 정부의 공공기관 정책으로 공공기관 경영진에게는 거스를 수 없는 성역이며, 각 기관별 경영평가와 연동되므로 실제 각 기관의 운영에 대한 강력한 통제수단이 된다. 이렇듯 공공기관 단체교섭 구조는 ‘통제의 중앙집중화와 분권화된 기관별 교섭’으로 요약된다. 정부는 임금, 근로조건과 관련하여 기획재정부가 중심이 되어 ‘공공기관운영위’의 지침을 통해 일률적으로 통제하고 있지만 단체교섭 구조는 기업별 시스템에서 벗어나지 못하고 있다.

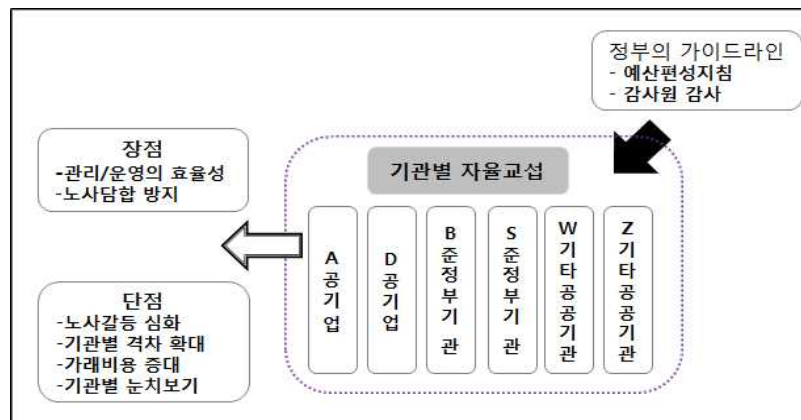
여기에서 제기되는 쟁점은 기관별로 분산된 단체교섭의 효과에 있다. 정부 입장에서는 기관별 경쟁과 효율적 관리라는 측면에서 효과가 있겠지만 바깥으로 드러내지 않는 적지 않은 문제점을 안고 있다. 분권화된 교섭구조의 문제점으로는 “① 공공기관 단체교섭에서는 실질적인 사용자로서 정부의 역할이 불분명하다는 점, ② 교섭의 대상이 임금 및 근로

7) 2008년부터 공공기관의 예산편성은 시행된 「공공기관운영법」에 따라 과거 2007년까지 정부투자기관에 대해서 적용되었던 예산편성지침과 정부산하기관에 대해서 적용되었던 예산관리기준이 예산편성지침으로 통합 시행되고 있다.(김철·김경근, 2009)

8) 2014년 예산편성지침에서는 노사 간 갈등을 유발하는 비합리적 가이드라인도 보인다. 지침에는 “국민의 눈높이에 맞추어 복리후생 수준을 점검하고, 불합리한 관행을 해소하기 위해 노력한다.”고 되어 있다. 국민의 눈높이라는 것은 얼마나 자의적인가? 예컨대 현재의 공무원연금은 공무원의 당연한 권리일 수 있으나, 일반 국민의 시각에서는 과도한 혜택이라 할 수 있다.

조건 등 물질적인 사안에 한정되어 있을 뿐 아니라 교섭구조의 분권화로 인해 정부의 거시 경제적 통제가 불가능하여진다는 점, ③ 기업간 임금 및 근로조건에서의 격차가 크다는 점, ④ 중앙으로부터의 일률적인 통제에 직면하여 이른바 ‘이면교섭’이라 불리는 ‘미시적, 비공개적 합의’가 기업차원에서 나타나고 있다는 점, ⑤ 공공부문의 노사관계가 갈등적인 관계로 변화하고 있다는 점, 마지막으로 주요 의사결정과정에서 노동조합의 참여가 배제됨으로써 공공부문 종사자의 역량을 동원할 수 없다는 점” 등이 제기된다(박태주, 2001). 현재의 기관별로 분권화된 교섭구조는 공공기관간 임금격차 확대 및 거래비용의 증대 및 공공기관 사이의 눈치 보기, 기관 내 담합 구조 등 부정적인 결과 등을 가져온 원인이다⁹⁾.

<그림 1> 공공기관 기업별교섭구조와 장단점



기관별 교섭에 따른 문제점을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공기관의 임금수준 적정성 논란과 공공기관 간 임금격차 확대이다. <표 4>는 공공기관의 보수 수준(2012년 기준)이다. 공공기관 유형별 평균 월급여총액은 “공기업(시장형) > 공기업(준시장형) > 준정부기관(위탁집행형) > 준정부기관(기금관리형) > 기타공공기관” 등의 순으로 높다. 공기업(시장형)의 월급여총액은 5,886천원이고, 공기업(준시장형)은 4,866천원이다. 준정부기관(기금관리형)의 월급여총액은 3,871천원이고, 준정부기관(위탁집행형)은 4,099천원이다. 기타공공기관의 월급여총액은 3,554천원이다. 같은 공공기관이지만, 공공기관 간 그리고 동일범주의 공공기관 사이에서 많은 격차가 발생하고 있다. 기관별 임금수준의 차이가 문제가 아니라 그 격차가 어떤 합리성을 갖고 있는가가 분명하지 않다는 점이다.

9) 2014년 수자원공사, 철도공사 등의 임단협교섭에 나타난 정부의 압박 등 부정적인 사례는 신기남의원 (2014.09.14.)의 『기재부의 이면거래 등 부당 공무행위 철저히 조사해야』 보도 자료를 볼 것.

<표 4> 공공기관 유형별 임금 구성 (단위 : 천원)

		월급여			특별급여 (B)	월급여총액 ¹⁾ (C)	월급여총액 ²⁾ (D)
		(A)	정액급여	초과급여			
공기업	시장형	4,652	4,292	360	1,234	5,886	6,066
	준시장형	4,101	3,728	373	765	4,866	5,167
준정부기관	기금관리형	3,432	3,271	161	439	3,871	4,006
	위탁집행형	3,647	3,429	218	452	4,099	4,299
기타공공기관		3,160	3,004	156	394	3,554	3,751
합계		3,663	3,426	237	596	4,259	4,467

주 : 1) C= A+B, 2) D=C+급여성복리후생비

자료: 정진호 외(2013)

<표 5>는 기관별 임금 수준의 차이이다. 기관별로 급여 수준 편차가 존재하고 있으며 기타공공기관에서 편차가 가장 크게 나타나고 있다. 공기업의 경우 4/5에 해당하는 24개사는 6천만 이상의 임금수준을 보이고 있어 공기업 내의 급여수준 편차는 크지 않은 반면, 준정부기관은 93개사 중 약 30%에 달하는 29개사가 5천만~6천만원 사이의 1인당 평균급여를 나타내고 있고 7천만원 이상의 급여 수준을 보이는 기관들도 23개사로 약 25%에 달하고 있다. 기타공공기관의 경우 급여수준 격차는 더욱 크게 벌어지고 있는데 기타 공공기관은 5천만원 미만의 급여수준을 보이는 기관들도 58개사(기타공공기관 중 약 29%)에 달하고 있어 임금수준 편차가 매우 크게 나타나고 있다.

<표 5> 공공기관 직원 평균보수 비교 (단위: 개)

평균임금 수준	공공기관 전체 (325)	공기업 (30)	준정부기관 (93)	기타공공 (202)
3천만 미만	10	0	2	8
3천만~4천만원 미만	10	0	3	7
4천만~5천만원 미만	53	0	10	43
5천만~6천만원 미만	86	6	29	51
6천만~7천만원 미만	76	11	26	39
7천만~8천만원 미만	64	11	15	38
8천만~9천만원 미만	17	2	5	10
9천만원 이상	9	0	3	6

자료: 알리오 공공기관 공시자료(2014)에서 325개 기관을 대상으로 재계산 함

현재 정부의 임금가이드라인은 각 기관의 특성을 고려하여 제시되는 것이 아니라 공공기관 전체에게 적용되는 획일적인 기준이다. 현재와 같은 정부의 정률제 임금 지침이 계속 되면 공공기관 간 임금격차는 더욱 확대된다¹⁰⁾. 조정되지 않은 분권적 교섭체제

10) 정부는 2013년 예산편성지침에서 이 문제에 대한 대책을 처음으로 제시하였다. 즉, 평균임금 수준이 현저히 낮은 기관에 대하여는 1.0~1.5%p 추가 인상을 허용하였다. “공기업과 준정부기관의 2012년도 1인당 평균임금과 표준편차 및 동종 업종 민간기업 임금수준 등을 고려하여 1인당 평균임금이 47

(disorganized decentralization)는 기관별 고용형태별 임금 및 근로조건의 격차를 확대하는 요인이며, 일률적 가이드라인은 현재의 격차를 그대로 온전 심화하는 효과를 가져 온다.

둘째, 기관별 교섭구조와 중앙 통제는 거래비용의 증가 및 기관별 ‘눈치 보기’에 따른 교섭의 지연 등 교섭비용 증가 요인이 된다. 정부는 지난 수십 년 동안 공공기관 관리 감독을 강화하였지만 공공기관의 담합 구조는 쉽게 개선되지 않고 있다고 평가한다. 정부는 공공기관 노사관계에서 나타난 담합구조의 문제점을 다음과 같이 설명하고 있다(성명제 외, 2009). “공공기관의 경우 다중적인 권한 위임으로 노사 간에 담합에 따라 궁극적으로 국민에게 피해가 되는 노사관계가 형성될 가능성이 높으며 이러한 내용은 이면합의와 노조반대에 따른 정책 미집행 등의 사례로 나타난다. 노조와 이면합의를 통해 인건비 관련 항목을 신설하거나 편법 운영하여 예산을 낭비하는 사례가 다수 발생하였다. 기관별로 보면 근무 실적과 상관없이 일률적으로 시간외 근무수당의 지급, 학자금과 개인연금부당금 부당지원, 복리후생비 편법 지급, 부당한 장기근속휴가제도 운영, 사내근로복지금의 과다 출연” 등이 이에 해당한다.

셋째, 노동 내 임금격차의 확대이다. 분권화된 교섭체계는 노동조합이 임금인상에 집중하게 만들며, 이를 성취하기 위한 수단으로 파업을 하거나 내부담합에 의한 이면합의를 발생시키는 문제를 낳는다. 현재와 같은 교섭체계 하에서 노동조합은 조합원의 경제적 이익을 보호하는데 주력한 나머지 현재의 고용, 임금, 복지의 유지에만 관심을 갖게 한다¹¹⁾. Olson(1988)이 지적하듯이 교섭의 집중화가 임금인상에 미치는 효과에 대해, ‘포괄적인 조직’(encompassing organization)은 사회적 책임이라는 방향으로 교섭의 전략을 잡는 반면 소규모 교섭단위는 공격적인 임금인상 전략을 추구한다.

<표 6>은 공공기관의 고용형태별 임금 구성 및 수준이다. 정액급여는 공공기관 임직원 전체가 3,426천원, 정규직 4,103천원, 무기계약직 1,800천원, 기간제 1,246천원, 기타 723천원 등이고, 월급여총액¹⁾에서 정액급여가 차지하는 비중은 공공기관 전체는 83.6%, 정규직 72.9%, 무기계약직 76.6%, 기간제 84.5%, 기타 84.5% 등으로 정규직이 가장 낮은 특징을 보인다. 특별급여(=연간특별급여/12)는 전체 공공기관 임직원 596천원, 정규직 747천원, 무기계약직 251천원, 기간제 101천원, 기타 33천원 등의 순이다. 정규직의 특별급여가 높고 무기계약직, 기간제, 기타 등의 특별급여가 낮은 특징을 보이고 있다. 무기계약직의 월급여총액¹⁾은 정규직의 42.5%이고, 기간제는 26.9% 수준이다.

백만원 이하인 기관은 1%p, 42백만원 이하인 기관은 1.5%p 추가 인상률 적용”

11) 현재의 공공부문의 단체교섭 의제가 경제적인 영역에 국한되어 노동조합이 요구하는 새로운 의제에 대한 접근권이 박탈되어 있는 상황이다. 이는 노동조합 활동을 경제적 영역에 국한하는 요인이 되게 한다. “공공기관종사자들은 임금이라는 노동의 보수, 노동력의 대가에 대한 요구만이 아니라 노동 그 자체의 내용, 노동의 형태, 노동의 조직, 노동의 의미, 노동의 환경이라는 것에 대한 노동자의 가치의식이 높아지고, 그러한 새로운 가치에 대한 요구가 강하게 표출하고 있기 때문이다. 노동자는 단순히 노동력의 대가 또는 노동성과의 분배에만 관심을 갖고 있는 것이 아니라 노동의 내용이나 과정, 노동의 환경 및 이를 둘러싼 의사결정 방식에 대해서도 강한 요구를 갖고 있다.”(배손근, 2004)

<표 6> 공공기관 고용형태별 임금 구성 (단위 : 천원, %)

	월급여			특별급여 (B)	월급여총액 ¹⁾ (C)	월급여총액 ²⁾ (D)
	(A)	정액급여	초과급여			
정규직	4,395	4,103 (72.9)	292	747	5,141	5,395
무기계약직	1,933	1,800 (76.6)	133	251	2,183	2,278
기간제	1,287	1,246 (84.5)	41	101	1,388	1,446
기타	805	723 (84.5)	82	33	838	897
합계	3,663	3,426 (83.6)	237	596	4,259	4,467

주 : 1) C= A+B, 2) D=C+급여성복리후생비. ()내는 월급여총액1) 대비 정액급여의 비중임
 자료: 정진호 외(2013)

3) 박근혜정부의 공공기관 노사관계 정책

공공부문 노사관계를 민간부문과 구별하는 특징 중 하나는 강한 정치적 성격을 띠는 점이다. 정부가 사용자인 공공부문 노사관계는 정치권력의 성격 및 정책 방향에 따라 큰 변화를 겪게 된다.

박근혜정부의 공공기관 정책은 2013년 8월 이후부터 본격화되었는데, 이른바 ‘비정상화의 정상화’를 구호로 제시하면서 우리 사회의 가장 비정상적 집단 중 하나로 공공기관을 꼽고, 이의 해결을 핵심 국정과제로 삼았다. ‘공공기관 정상화 정책’으로 명명된 박근혜정부의 공공기관 정책의 골격을 거칠게 요약하면 다음과 같다. “공공기관의 부채가 급증하였으며, 그 많은 부채 속에서도 임직원에 대한 퍼주기 경영이 이루어지고 있다. 이의 해결을 위해서는 부채 경감을 위한 자산매각, 경쟁체제 도입 등 광의의 민영화 정책 도입이 불가피하며, 노조의 기득권 포기 및 양보가 요구된다.” 현 정부의 공공기관 정책은 경제위기 상황이 아님에도 공공기관의 역할 및 기능 조정 및 강화에 초점을 두기보다는 ‘부채 관리’와 민영화(자산 매각 및 아웃소싱), 노동조합 공격(무력화)에 방점을 둔 특성을 보이고 있다.

초기 공공기관의 부채 관리 및 경감에 초점을 두었던 정책방향은 어느 순간 방만 경영의 주범으로 노동조합이 지목된다. 이후 정부의 대책은 공공기관의 부채를 어떻게 하면 단기간에 축소 할 수 있는가, 방만경영의 주범(?)인 노동조합이 만들어 낸 1인당 복리후생비를 어떻게 하면 축소할 수 있는가에 초점이 맞추어진다. 이후 공공기관들은 부채 감소 방안으로 자산 매각에 나서고 있으나 일시에 공공기관들의 부동산 매물 등이 시장에 쏟아져 나오므로써 혈값 매각이라는 논란이 발생하고 있다. 또한 방만경영 8개 유형 및 세부 체크리스트를 보면 공공기관 종사자의 복지 감축 뿐 아니라 노사관계(단체협약, 인사.경영 참여 등)까지 직접 개입하는 양상으로 정책을 집행하고 있다.

박근혜정부의 공공기관 노사관계 정책은 과거 어느 정부보다도 전면적이고 입체적으로 공공기관 임단협 교섭에 대한 개입 및 각종 지침 하달 그리고 경영평가를 통한 사후 통제로 나타나고 있다. <표 7>은 기획재정부의 ‘공공기관 방만경영 개선계획 점검기준(’14.1.15)’으로, 공공기관 노사 자율적으로 체결한 단협 내용에 대해 세부 가이드라인을 제시하고, 이에 대한 개정을 강요하였다. 더 큰 문제는 그 내용이 너무 세부적이어서 사실상 기관별 단체교섭의 자율성이 없다는 것이다.

체크리스트의 세부 내용을 보면 공공기관의 복리후생 수준을 국가공무원 수준에 맞추겠다는 방향이다. 그런데 왜 공공기관 종사자의 복리후생 조건을 국가공무원 수준에 맞추겠다는 것인지, 그 근거가 분명하지 않다. 더욱이 점검사항에는 노동조합의 경영참여에 대한 근본적인 부정이 내재되어 있다. 정부가 이렇게 통제하는 것이 합리적이라면 굳이 공공기관노동조합들의 단체교섭권을 법으로 보장할 필요가 있는지 의문이 제기될 수밖에 없다 할 것이다.

<표 7> 방만경영 정상화계획 점검을 위한 체크리스트

분 야	체 리스트
퇴직금	① 퇴직금누진제를 운영하거나 장기근속자에게 퇴직수당 또는 위로금을 지급하고 있는가? ② 경영성과급을 평균임금에 포함하여 퇴직금을 산정하고 있는가? ③ 비위행위자에 대해 실질적으로 퇴직금이 감액되는 효과를 가져오는 규정과 퇴직금 외 명예퇴직수당 등의 지급을 금지하는 규정이 없는가? ④ 공상 퇴직·순직시 산재법에 따른 보상* 외에 퇴직금을 가산하여 지급하고 있는가? ⑤ 공상 순직시 산재법에 따른 유족보상 외에 추가로 유족보상금과 장제비를 지급하고 있는가? (출퇴근 도중 사고를 임의로 산재에 준하여 처리하는 제도가 있는지 포함) ⑥ 공상퇴직, 순직직원 자녀에 대한 학자금, 장학금 등을 예산으로 지원하고 있는가?
교육비보육비 의료비 경조사비/기념품등 복리후생	⑦ 국내 초·중학교 자녀의 학자금을 지원하거나 국내 고등학교 자녀의 학자금을 공무원의 자녀학비보조수당 상한액을 초과하여 지원하고 있는가? ⑧ 국외 초·중고 자녀 학자금을 공무원의 자녀학비보조수당 상한액을 초과하여 지원하고 있는가? ⑨ 자녀의 영어캠프비, 학원비 등 사교육비를 지원하고 있는가? ⑩ 대학생 자녀 학자금을 무상으로 지원하고 있는가? ⑪ 예산으로 직원 자녀에 대한 장학금을 지원하거나, 입학 축하금(예산, 기금 포함) 등을 지원하고 있는가? ⑫ 영·유아 보육료 또는 양육수당을 기관예산으로 지원하고 있는가?
	⑬ 기관 자체적으로 운영하는 건강검진 대상을 직원의 가족에게도 지원하는가? ⑭ 1인당 연간 건강검진비 지원이 과도한가?(예시:공무원의 경우 1인당 약 15만원) ⑮ 무와 관계없는 부상·질병으로 인한 직원 의료비, 가족 의료비를 선택적복지와 별도로 운영하고 있는가? ⑯ 틀니·보철, 치료목적이 아닌 성형비용, 보약제 비용 등을 지원하고 있는가? ⑰ 의료비지원시 과도한 한도액 설정, 지출액에 대한 과다비를 지원 등 지원수준이 과도하게 운영되고 있는가? ⑱ 대학병원과 병원 운영 기관의 경우 직원·가족에 대한 본인 부담금 할인 기준을 국립대병원 진료비 감면 가이드라인*과 상이하게 운영하고 있는가?
	⑲ 예산에서 경조사비를 편성하여 지원하고 있는가? ⑳ 경조사비 지원 대상범위, 금액 등 지원수준이 과도한가? ㉑ 창립기념일, 근로자의 날 등 각종 기념일에 상품권, 선불카드 등 현금성 물품이나 고가의 기념품을 지급하고 있는가?(예시:공무원은 통상 5만원)* 과도하지 않은 은누리상품권 지급은 제외 ㉒ 장기근속자에 대하여 기념품이나 포상금품 등을 지급하고 있는가? ㉓ 퇴직예정자에 대하여 순금, 건강검진권, 전자제품 등 고가의 기념품을 지급하고 있는가?
	㉔ 주택구입, 임차 등에 소요되는 비용(원금,이자)를 예산이나 사복지금에서 무상지원 또는 무이자융자하고 있는가? ㉕ 주택자금 대출이율을 시중금리보다 과도하게 낮은 수준으로 운용하고 있는가? ㉖ 사택을 소유 또는 임차하여 운영하는 경우 입주직원이 부담해야 할 관리비, 월임대료를 무상지원하고 있는가?

	비 기 타	<p>27 주택자금, 학자금을 제외하고 직원에 대한 생활안정자금을 예산에서 용자하고 있는가?</p> <p>28 선택적복지 지원내역과 유사중복되는 복리후생비 항목을 별도로 운영하고 있는가?</p> <p>29 직원 또는 직원가족을 대상으로 하는 단체보험을 선택적복지와 별도로 운영하고 있는가?</p> <p>30 선택적복지 지원수준이 과도한 수준인가?(예시:공무원은 1인당 평균 60만원 수준)</p> <p>31 자연재해 등으로 인한 재해부조금 지급시 공무원연금법상 재해부조지급률*을 감안시 과도한 수준인가?</p> <p>32 업무상 부상 또는 질병으로 인해 산재법에 따라 지급되는 휴업급여 외에 급여보전을 목적으로 별도로 급여를 지급하고 있는가?</p> <p>33 업무상 부상 또는 질병으로 인해 산재법에 따라 지급되는 장해급여 외에 별도의 추가보상을 하고 있는가?</p> <p>34 직원의 개인연금 비용을 지원하고 있는가?</p> <p>35 업무 수행목적과 관계없이 통신비를 전직원에게 일괄 지원하고 있는가?</p>
휴가휴 직제도	휴 가 제 도	<p>36 병가는 국가공무원복무규정에 준하여 연60일(업무상재해의 경우 연180일)을 초과하여 운영하고 있는가?</p> <p>37 경조사휴가 사유 항목과 기간을 국가공무원복무규정보다 과도하게 운영하거나, 통합휴가 항목으로 운영하고 있는가?</p> <p>38 장기근속자에 대하여 안식휴가나 위로휴가제도를 운영하고 있는가?</p>
	휴 직 제 도	<p>39 휴직의 사유와 기간을 국가공무원법 제71조와 제72조의 규정과 다르게 운영하고 있는가?</p> <p>40 휴직기간 중 보수 지급기준을 공무원보수규정과 다르게 운영하고 있는가?</p> <p>41 육아휴직 급여를 고용보험법 제70조와 시행령 제95조에 규정된 급여 외에 추가로 지원하거나 일정액을 보장하고 있는가?</p> <p>42 연구직이 아닌 일반 직원의 경우에도 유급 안식년 휴직을 운용하고 있는가?</p>
복무행태		<p>43 각종기념일 등에 행사지원비를 과도하게 운영하고 있는가?</p> <p>44 체육행사, 문화체육의 날 등 매월 정기적인 기관 내부행사를 근무시간에 운영하고 있는가?(봉사활동 등 특별한 경우 제외)</p> <p>45 노동조합 및 노동관계조정법상 근로시간면제자로 지정되지 않은 자의 근무시간 중 조합활동을 유급으로 보장하고 있는가?</p> <p>46 근로시간 면제대상 활동 등 설정시 노동조합 및 노동관계조정법 제24조④항에서 규정한 사항 이외에 과도하게 범위를 설정하고 있는가?</p>
유가족 특별채용		<p>47 업무상 재해로 사망, 정년퇴직, 일반 사망 등 이유를 불문하고 직원가족 특별채용제도를 운영하고 있는가?</p> <p>48 유가족 및 전직 직원의 자녀에 대해 채용시 가산점 부여 등 우대제도를 운영하고 있는가?</p>
경영인사		<p>49 조합간부나 조합원에 대한 징계시 노동조합의 동의(합의)를 얻도록 하거나, 노조의 동의(합의)가 없으면 징계위원회의 의결이 실질적으로 불가능하도록 운영되고 있는가?</p> <p>50 노동조합의 동의가 없으면 직원의 채용·전보, 구조조정 등이 실질적으로 불가능하도록 운영되고 있는가?</p> <p>51 경영협의회, 고용안정위원회 등을 협의기관으로 운영하지 않고, 경영·구조조정에 관한 결정권을 갖도록 운영하고 있는가?</p> <p>52 노동조합 및 노동관계조정법 제2조에 따른 사용자 및 항상 사용자의 이익을 대표하여 행동하는 직원을 노동조합원으로 참여하도록 하고 있는가?</p> <p>53 노동조합 및 노동관계조정법 제44조에 반하여 쟁의행위기간 중의 임금을 지급하거나 위법한 쟁의행위에 대한 민형사상 책임을 면제하는 제도를 운영하고 있는가?</p>
기타		<p>54 통상임금을 부정적하게 산정하고 있는가?</p> <p>55 통상임금 산정 기준 시간 수를 부정적하 운영하고 있는가?</p>
개선계획 총괄		<p>56 국가공무원 수준을 기준으로 과도한 복리후생 수준을 개선하였는가? * 55 항목까지 전체항목수 대비 x로 응답된 항목을 포함하여 개선하겠다고 응답한 개수의 비율이 90% 이상인 경우 적정</p> <p>57 유사한 복리후생 항목을 예산내부에서 또는 예산과 사복기금에서 중복지원하고 있는가? * 원칙적으로 의료비, 자기개발비, 여가활동지원경비 등은 선택적복지로 통합</p> <p>58 정상화계획에 따라 폐지한 복리후생 항목을 대체하는 유사한 복리후생제도를 도입하였는가?</p>

자료: 기획재정부(2014)

정부의 공공기관 노사관계에 대한 통제는 지침을 통한 개입뿐 아니라, 경영평가를 통한 사후적 통제로 나타난다. 정부는 2014년 경영평가지표를 변경하여, 총점 100점 중 무려 26점에 해당되는 지표가 정상화 대책 이행과 연계되도록 하였다. 특히 그 중 상당부분이

복리후생 축소와 경영, 인사권 침해 조항 관련으로, 이는 경영평가의 목적을 전도(顛倒)하는 것이라 판단된다. 또한, 정부는 ‘2014년도 공공기관 경영평가편람(2014.4.15)’를 통해 경영실적 평가결과 또는 중간평가 결과 경영실적이 부진한 기관에 대해서는 ‘15년 임·직원 인건비를 동결할 수 있다는 조항을 신설하였다.

<표 8> 2014년도 공공기관 경영평가편람 (2013.12.)

지표명	주요 내용	배점
자구노력 이행성과 포함 부채관리	사업조정, 자산매각, 수익성 제고 등 정상화 대책 이행 실적과 성과 평가	17
보수/복리후생	단체협약 개악 조장	6
총인건비 인상율	- 평가 결과에 따라 기타 지표와 상관없이 성과급 제한	3
노사관리	- 경영, 인사권 침해 조항 삭제 추진	3

정부의 전 방위적 공공기관 정상화 정책, 특히 공공기관 종사자의 복리후생 감축 정책은 큰 성과를 얻었다고 할 수 있다. 기획재정부는 2014년 8월 31일 “38개 중점관리 기관 중 35개 기관 협상 타결 및 우수·미흡기관 선정 등을 위한 2차 중간평가 실시” 보도 자료를 통해 38개 중점 관리기관 중 35개 기관이 방만경영 정상화 계획 이행을 완료하였다고 발표하였다. 이에 따르면 38개 기관의 1인당 복리후생비는 평균 137만원(‘13년 427→’14년 290, △32.1%) 감축될 전망이다¹²⁾이어서, 정상화 계획이 이행되고 나면, 38개 기관의 복리후생비 절감액은 연간 약 1,500억원으로, 5년간 7,500억원 수준의 절감 효과가 기대된다고 발표하였다.

그런데 정부의 공공기관 단체교섭에 대한 직접 개입은 공공기관 내부의 노사갈등과 극심한 노정갈등을 수반하는 것이었다. 정부는 38개 중점기관에 대한 전방위적 관리 및 통제에 따라 <표 9>와 같은 방만경영의 정상화 성과를 얻었다고 평가하나 공공기관들의 자율적인 단체교섭은 붕괴되었고, 노사갈등은 심화된 양상이다.

<표 9> 방만경영 정상화 이행현황-주요 항목 개선 내용

개선항목(상위)	기관수	개선내용
①과다한 경조사 휴가	33	국가공무원에 준하는 수준의 통상적인 휴가범위를 벗어난 경조사 휴가 폐지
②초중고 자녀학자금	32	초중학교 학자금 지원 폐지, 고교자녀 학자금은 국공립 수

12) 기관별 “1인당 복리후생비 감축 규모”를 보면 다음과 같다.

500만원 이상	300만원 이상	200만원 이상	100만원 이상	100만원 이하
2	3	11	12	10
거래소(△859만원), 수은(△576만원)	코스콤(△478만원), 한진기술(△401만원)마사회(△372만원)	한전, LH, 인천공항, 석유공사, KIC 등	대주보, aT, 조폐공사, 부산태병원 등	가스기술, 수공, 철도공사, 장학재단 등

		준 지원
③단체보험 예산집행	31	예산으로 지원하던 직원 및 가족의 단체보험을 선택적 복지에 통합하여 운영
④휴업급여	29	휴직 기간 중 비정상적으로 지급되던 급여를 폐지·축소
⑤퇴직금 산정시 경영성과급 포함	24	퇴직금 산정의 기준이 되는 평균임금에서 경영성과 성과급을 제외(21개 기관 이행) *코스콤, 한전기술, 철도공사는 협상중
⑤퇴직금 가산지급	24	공상퇴직·순직시 산재보상급 외에 퇴직금에 가산하여 지급하는 추가 보상금 성격의 지급금 폐지
⑤퇴직예정자에게 고가 기념품 지급	24	퇴직예정자에게 순금 열쇠 등 기념품 지급을 폐지하고, 사회통념상 인정 가능한 수준 상당액의 온누리 상품권 지원

“양대노총 공공부문 노동조합 공동대책위원회(이하, 공대위)”는 2014년 7월 7일 공공기관운영위원회 위원장 현오석부총리를 직권남용죄로 고발하였다. 공대위는 “현오석 기재부장관은 공공기관에 특정 내용의 단체협약 체결을 요구하고, 이에 응하지 않은 공공기관에는 기관장 해임 건의, 2015년 임금동결 등의 불이익을 가하겠다고 협박했다”며, ‘이는 공공부문 노동조합 헌법상 단체교섭권 행사를 방해 한 것으로 형법 제 123조 직권남용죄에 해당된다.’고 주장하였다. 기획재정부의 공공기관 단체교섭 행사 방해에 대한 노동조합들의 주장 내용은 다음과 같다.

“헌법과 노동조합 및 노동관계조정법(이하 '노동관계법령')에 의하면 단체협약은 노사가 자율적인 단체교섭을 통해 체결하여야하므로 정부는 이에 개입할 수 없습니다(노사자율의 원칙). 또한 공공기관 운영에 관한 법률(이하 '공운법')은 공공기관의 자율적 운영을 보장하고(제3조), 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 법률에서 그 내용과 범위를 구체적으로 명시한 경우에 한하여 기획재정부 장관인 피고발인에게 공공기관을 감독할 권한을 부여하고, 공공기관운영위원회에 공공기관의 경영실적을 평가할 권한을 부여하고 있을 뿐(제48조, 제51조), 나아가 사용자도 아닌 피고발인이나 공공기관운영위원회에 특정한 내용의 단체협약 체결을 강요할 수 있는 아무런 권한을 부여하고 있지 않습니다. 그럼에도 불구하고 피고발인과 피고발인이 위원장으로 있는 공공기관운영위원회는 2013.12. 11.공공기관 정상화 대책』을 확정하고, 이에 따라 2014. 4. 25. 『2014년도 공공기관 경영평가편람(수정)』과 『공공기관 중간평가 세부지침』을 심의의결하는 과정에서 위 권한을 남용하여, 공공기관으로 하여금 특정한 내용으로 단체협약을 체결할 것을 요구하고, 이에 응하지 아니한 공공기관에 대하여는 인사, 경제상 불이익을 가할 것을 고지함으로써 단체협약 체결을 강요하고 있는 바, 이는 공공기관의 장으로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것에 해당함과 아울러 공공부문 노동조합의 정당한 단체교섭권 행사를 방해한 것으로서 형법 제123조 직권남용죄에 해당합니다.

이와 함께 방만경영 정상화에 따른 노사협상이 마무리된 공공기관에서 노사 이면합의 의혹이 제기되고 있다. 신기남의원은 2014년 09월 4일 보도자료, “기재부의 이면거래 등 부당 공무행위 철저히 조사해야”에서 “일부 혹은 전부 합의에 이른 기관 대부분은 정상화 대책 체크리스트(55개 항목) 외 사항에 대해서 추가적인 이익 혹은 삭감된 복리후생 부분을

다른 방식으로 보장하겠다고 회유”한 결과라며 기획재정부와 주무 부처들의 기관별 노사관계 개입 의혹을 주장하였다. 반면 기획재정부는 보도자료 내용을 전면 부인하면서, 정상화 이행계획 수립 및 이행은 각 기관 노사가 자율적으로 추진하는 것이라는 입장을 보이고 있다.

<표 10> 정부의 공공기관 단체교섭 개입 사례

기관명	주요 내용
수자원공사	정상화 대책 중 복리후생 삭감 노사합의 시에는 4대강 사업비용 중 정부로부터 수자원공사에 전가된 금융부채 8조원 중 일부 원금과 이자에 대한 국고지원을 확약(정부의 별도 비공개 확인서가 있는 것으로 알려져 있음), 이를 통해 순이익이 발생한 것으로 회계처리, 국가정책조정회의에서 수공에 대한 재정지원 규모·시기·방법 결정 약속
철도공사	노조가 정상화대책 수용 거부하는 가운데, 노조 비판하면서 현장 유인물, 소책자 등을 통해 선전 : “복지비를 1.9%(3만원)만 줄이면 연말에 70만원을 돌려받는다, '15에는 임금이 인상되고 성과급을 더 받게 되므로 총 400만원 가량 더 받게 될 것으로 추산된다.” 등 수치를 제시하면서 노사합의 종용, 정상화 대책이 실질적인 비용감축을 위한 것도 아니라는 것을 고백한 것임
내공사	정상화대책 합의 시 관계부처의 신성장 동력 사업 허용을 통해 구조조정을 방지할 수 있도록 업무를 확보할 수 있으나, 거부 시 구조조정 위험이 있다고 협박(해당 부처가 개입하여 회사와 부처의 사전 협의가 없이는 제시될 수 없는 사항임)
철도시설공단	정부의 정상화 대책 수용 시, 승진 등 인사 상 현안 해결을 제시, 정상화 대책과 무관하게 자체 시행할 수 있는 내부 제도개선 사항을 정상화 대책과 연계하여 압박한 것
한국장학재단	산별노조(금융노조)의 지부인 노동조합이 정상화대책 합의를 거부하자, 사용자의 지원으로 복수노조를 설립하여 다수노조가 되어 정상화대책 합의. 결국 기존의 금융노조 한국장학재단지부는 조합원 대다수 탈퇴로 해산
대한지적공사	정상화 대책 미합의 시 지적공사가 공공업무로 담당하고 있는 지적측량업무의 민간 시장 개방폭 확대(민영화 효과) 계획을 부처가 추진할 것이라고 협박, 정상화 대책과 무관한 기관 민영화, 기능조정을 상호 연계한 것으로서 해당 부처의 적극적인 부당 개입
서울대병원, 경북대병원 등 국립대병원	해당 부처는 정상화대책 미합의 시, 해당병원의 신·증축, 시설 개보수, 의료장비 확충에 필요한 기금 집행 동결 등 불이익 협박. 기획재정부와 사전에 협의없이 예산지원 관련 사항에 대한 협박을 일개 부처가 할 수 없는 조건임

자료: 신기남의원 보도자료(2014.09.04)

4. 공공기관 노사관계 발전 방안

공공기관 정상화 조치를 둘러싼 노사 및 노정 갈등은 2014년 9월 노사정위원회 내 “공공부문 발전위원회” 설치를 계기로 새로운 국면으로 접어들고 있다. 하지만 공공기관 노사

관계의 갈등을 초래했던 정부의 정책이나 대내외적 상황이 변화되지 않은 상태이므로 공공기관 노사갈등은 언제든 수면 위로 부상할 위험성이 크다. 대립과 갈등의 노사관계는 공공기관의 역할 증대 및 공공서비스의 질(質) 향상 등 어떤 측면에서 보더라도 바람직한 현상은 아닐 것이다. 이런 점에서 갈등과 대립의 노사관계를 참여와 협력의 노사관계로 전환하기 위한 정책 방안 마련은 현 시기 공공기관 개혁을 위한 핵심 과제 중 하나이다. 이 글은 공공기관 노사관계의 발전 방안으로 다음과 같은 4가지 과제를 제기하고자 한다.

1) 모범사용자로서의 정부의 역할 확립

공공부문 노사관계에서 발생하는 갈등 요인은 크게 “경제적 영역, 법제도 개선 영역, 정치적 영역, 인지적 영역” 등 4가지로 구분할 수 있다. 그 동안 공공부문, 특히 공공기관 노사관계에서 제기되었던 갈등은 주로 제도와 구조적인 요인이 강조되었으나 그 밑바탕에는 인지적 요인이 강하게 작용한다. 갈등의 인지적 요인들은 왜곡된 정보, 차단된 커뮤니케이션의 통로, 노사 양 당사자 사이의 적대적 감정 등으로 설명될 수 있다. 인지적 갈등 요인들은 이해관계자 사이의 불신을 야기함으로써 협력적 노력을 저하시키며, 갈등의 폭을 더 확대시키는 원인이 된다. 그 동안 정부의 공공부문 개혁정책이 모든 정권에서 추진되었음에도 성공하지 못한 원인 중 하나는 핵심 이해당사자인 공공기관노동조합들과의 대화의 장 및 협의를 하지 않은데 있다.

이런 점에서 인지적 갈등을 해소하기 위한 정부의 보다 적극적인 노력이 선행되어야 할 것이다. 배제가 아닌 참여, 정보의 독점이 아닌 공유는 사용자인 정부가 노동조합에 베푸는 시혜가 아닌 공생을 위한 윈-윈 전략임을 확인 할 필요가 있다. 이제 공공기관 노사관계를 어떻게 형성·발전시킬 것인가에 대한 사회적 합의를 이끌어 내는 것이 중요하다. 이는 1987년부터 지난 25여 년 동안 한국의 노동사회를 지배했던 ‘억압(배제)·대립·독점’의 논리를 ‘참여·협력·공생’의 논리로 바꿔 내는 과제이다. 신뢰에 기초한 참여 협력적 관계가 자리 잡게 될 때 사회관계의 구도는 ‘대립적, 도구적 교환’의 관계로부터 ‘협력적, 유기적 교환’의 구도로 전환된다. 이런 상황은 서로의 분배 몫이나 개인의 이익만을 극대화하기 위한 ‘계약’관계로부터 더 큰 장기적 이익을 목표로 서로의 행위를 조율하고, 유기적 관계를 맺음으로써 생산적 관계를 발전시키는 ‘협약’(compact)관계로 발전되는 것을 의미한다. 노사관계를 구성하는 행위자들 상호간에 이러한 협약적 질서가 만들어질 때 ‘저신뢰’(low-trust)에 기초한 분배 게임은 ‘고신뢰’(high-trust)에 기초한 협력 게임으로 전환될 수 있고, 이러한 협력관계 속에서 생산적인 노사관계가 출현할 수 있는 것이다.

사용자인 정부의 인식 전환을 보면, 공공기관노동조합을 공공기관 변화와 개혁 그리고 민주주의의 제도화라는 점에서 대응해 나갈 필요가 있다. 공공기관노동조합과의 협의와 교섭은 그것이 공공기관 종사자의 동의를 통해 변화를 합법화시키는 수단인 것이다. 공공부문의 노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계(participative

industrial relations)로 구축하기 위해서도 단체교섭을 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것이 중요하다.

2) 공공기관 단체교섭의 집중화¹³⁾

공공부문 노사관계는 정부가 실질적인 사용자라는 점에서 민간부문과 구분된다. 특히 임금과 노동조건, 그리고 기관 운영 전반에 걸친 정부의 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우한다. 물론 공무원의 경우와는 달리 공공기관의 경우, 정부가 일차적인 사용자로서 나서지는 않으며, 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지 않는다. 하지만, 정부의 관련 부서가 법령에 근거해 각종 지침을 제시하면 공공기관 경영진은 이를 수용할 수밖에 없다. 이에 따라 공공기관노조들은 공무원노조와 같은 대정부 직접교섭 창구를 요구하고 있으나 정부는 이에 대해 교섭 불가 방침으로 맞서고 있으며 이는 공공기관노사관계의 반복적인 갈등 원인이 되고 있다.

그렇다면 정부가 1차적 사용자가 아닌 공공기관 단체교섭 구조는 어떻게 설계되고 운영될 수 있는가? 공공기업노동조합의 입장에서 정부와의 직접 교섭을 요구하는 것은 당연한 주장이나 문제의 해결책은 아니다. 그 이유는 정부가 공공기관 단체교섭에 있어 “당사자 이해 조율(stakeholder interest intermediation)”이 아니라 “공익 규율 또는 당사자 비개입(non-stakeholder public regulation)”방식을 선호하기 있기 때문이다. 또한 공공기관 노동조합들도 조직 정비가 되어 있지 않은 상태이다.

이런 상황을 고려할 때 장기적으로 공공기관 단체교섭은 전국 산별교섭을 지향하되 당장은 정부와의 정기적 ‘정책협의’의 제도화가 선차적인 과제라 할 수 있다. 전국 차원의 정책 협의에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적인 논의를 전개하고, 각 부문별 문제는 섹터별·기업별교섭을 보충적으로 채택할 수 있다. 정책협의의 활성화를 위해서는 무엇보다도 정부의 공공기관 정책 수립, 예산편성지침 확정 이전 단계에 공공기관노동조합과의 공식적인 정책협의 틀이 마련되어야 한다. 이는 단체교섭과는 달리 기업별교섭에서 해결할 수 없는 교섭 의제 및 정부의 정책에 대한 노동조합의 참여 전략으로 ‘사회적 협의’ 영역이라 할 수 있다.

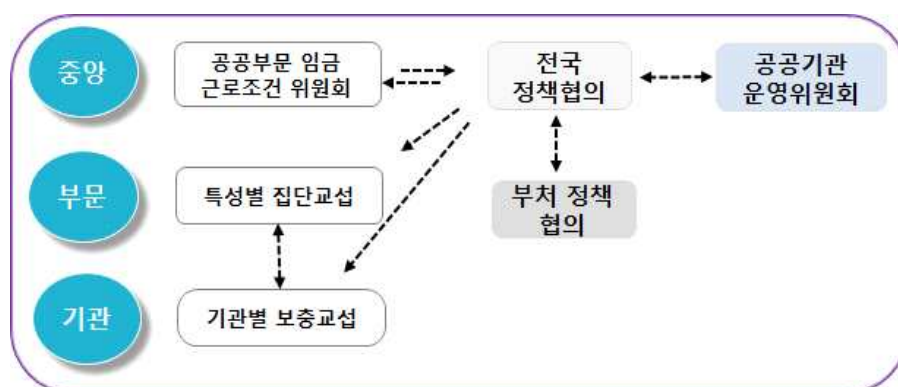
한편, 공공기관 종사자들의 처우 관련 기본 방침의 결정에 있어 투명성과 객관성 그리고 사회적 협의를 촉진하는 방안으로 ‘공공부문 임금·근로조건 위원회’를 설치 운영할 필요가 있다¹⁴⁾. ‘공공부문 임금·근로조건 위원회’는 공공부문의 단체교섭제도와 배치되지 않으며,

13) 공공부문단체교섭의 집중화를 위해서는 공공기관과 공무원부문(공무원노조, 교원노조)을 포괄하는 공공부문단체교섭 구조를 설계할 수 있을 것이다. 다만 현재 교원노조법과 공무원노조법은 일반법이 아닌 특별법으로 제정되어 교섭 대상범위를 ‘교원’과 ‘공무원’으로 한정하고 있다. 그러므로 이의 실현을 위해서는 특별법으로 제정되어 있는 교원과 공무원노조법이 개정되어야 한다.

14) 기획재정부의 공공기관 임금가이드라인 결정 과정이 투명하지 않으며 타당성을 의심받고 있다. 공공기관의 합리적 임금결정원칙이 명확하지 않으며 임금의 적정성에 대한 조사와 논의가 이루어지지 않고 정부에 의해 일률적·일방적으로 결정되는 점이 문제이다. 공공기관 임금결정에 있어 투명성과 공

임금 및 근로조건에 있어 투명성과 합리성을 보장하기 위한 제도적 장치라 할 수 있다. 동 위원회는 노·사·정 그리고 시민사회의 대표성을 갖는 인사들로 구성되어야 하며, 여기에서는 공공부문 임금 인상에 대한 기준을 확립하기 위한 공공기관 임금, 동일 직무에 대한 민간기업과의 비교 등에 기초한 임금 준거 사항을 권고하는 기능¹⁵⁾을 갖는데, 공공기관의 단체교섭 및 정책 협의 모델을 예시하면 <그림 2>과 같다.

<그림 2> 공공기관 단체교섭(협의) 모델



먼저, 전국(중앙단위)의 정책협의를 공공기관 종사자 처우 관련 기본 방침과 공공정책의 추진 방향 등에 대한 실질적인 이해 조율을 위해 정부 대표로서 공공예산, 기관 조직 인력을 관장하는 부처장관들(기획재정부, 행정안전부, 고용노동부 등 포함)로 구성된 정부 측과 공공기관노동조합 대표단이 정기적으로 협의하는 제도이다.

또한 부문 수준에서는 단체교섭과 정책협의를 보완적인 관계로 설정·운영되도록 하며, 부문별 단체교섭 및 정책협의를 주된 논의 사항은 사업장 의제를 넘어서서 산업(특성별)정책과 관련된 내용이 중심이 될 것이다. 예를 들면 부문별 단체교섭은 공공기관운영법 적용 대상 사업장을 기관 성격에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관) 등으로 구분해 할 수 있다.

이와 같은 집중화된 단체교섭 및 정책협의 모델을 구현하기 위해서는 노사 모두 인식을 전환이 전제되어야 한다. 먼저, 사용자인 정부의 입장과 태도이다. 정부는 공공기관노동조합들을 경영 파트너로 인정하지 않고 있으며 노조와의 대화보다는 규제에 집중하는 편이다. 정부는 정책협의를 제도화에 부정적인 의견을 제기할 수 있다. 그것은 교섭 및 협의의 집중화는 분규의 규모만 크게 할 뿐이라는 시각이다¹⁶⁾. 하지만 Beaumont(1992)의 지적처럼

정성 확보는 합리적 임금결정원칙과 더불어 공공기관의 임금수준을 합리적으로 조율하기 위한 출발점이다.

15) 공공기관과 민간부문 임금비교 시 보편적으로 채택되고 있는 기준은 유사한 자격을 지닌 근로자의 유사한 노동을 기준으로 양 부분의 임금을 비교해야 한다는 대등성의 원리(the principle of comparability)이다

16) 임금교섭체계의 집중화는 공공기관 내 임금 및 근로조건의 격차 완화 효과를 가져온다. 임금교섭 구

럼 “공공부문노사관계에서 사용자(정부, 기관장)가 모든 문제를 수렴하여 제도적으로 개선시켜 나간다면 갈등의 조정과 수렴은 가능해지나, 만약 이를 개선하려는 노력이 없을 경우 갈등의 폭과 깊이는 심화된다. 공공기관 노사관계를 대립과 갈등이 아니라 동의를 바탕으로 한 참여적 노사관계로 변화시키기 위해서도 단체교섭을 통한 집단적 의사소통의 제도화를 꾀하는 것”이 중요하다.

다음으로, 노동조합의 통합과 산별노조 건설과제이다. 현재 공공기관노동조합들은 한국노총과 민주노총 소속 그리고 미가맹노동조합으로 분산되어 있다. 이에 따라 전국차원의 정책협약과 업종(특성)별 교섭을 성사시키기 위해서도 조직통합과 산별노조 건설을 가속화할 필요가 있다.

3) 공공기관 노동조합의 경영참여 보장

공공기관 종사자들(공공기관노동조합)의 경영참여가 보장되어야 한다. 공공기관 노사관계에서 발생하는 노사갈등은 임금 및 근로조건에 한정되어 있지 않다. 최근 노조활동의 주된 방향은 기관의 경영방침, 관리 운영 사항, 인력운영 및 교육훈련 정책 등 기관의 공공성 제고와 지속가능성에 대한 경영사항에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 우리나라는 유독 인사-경영권은 사용자의 고유 권한이라는 전근대적 인식에 집착해 노동조합의 역할을 경영에서 배제한 채 경제적 역할에 한정시키고 있다.

이런 점에서 <표 11>에서 보듯이 공공기관 이사회 및 Work Council를 통한 OECD 각국들의 노동조합(또는 종업원 대표조직)의 경영 참여 방안이 시사하는 바가 크다 할 것이다. OECD 국가 중 16개 국가의 경우 공공기관 이사회에 종업원 대표조직의 이사회 참여가 보장되어 있다. 세계 각국이 노동조합 및 종업원대표의 경영참여를 보장하는 이유는 각종 이익단체 간의 이해대립의 조정과 사회적 합의를 촉진하는 것이 원활한 정책형성과 이행을 위해 필요하기 때문이다. 공공기관노동조합들의 적극적인 ‘경영참여’야말로 공공기관의 아래로부터의 개혁을 촉진하는 견인차이다.

<표 11> 공공기관의 종업원의 대표권 (OECD국가)

국가	Work Council	이사회 대표권(Board level representation)	
		국가소유기업 (State Owned Enterprises)	공공 상장 기업 (Public Listed Corporations)
오스트리아	Yes*	이사회의 1/3	
벨지움	Yes	No	

조가 집중화되면 교섭구조가 사회적 단위로 전환되면서 단체교섭의 쟁점이 개별기업의 고임금이 아닌 사회적 저임금으로 옮겨가 저임금노동자의 임금을 상승시킬 수 있다.

체코	Yes*	이사회의 1/3	
덴마크	Yes	2명, 이사회의 1/3	
핀란드	Yes	단체교섭에 의해 결정	
프랑스	Yes	2명의 Work Council 대표의 참여(투표권 없음)	
		3명, 이사회의 1/3	민영화 기업 2-3명
독일	Yes*	기업 규모에 따라 1/3에서 1/2까지	
그리스	Yes	2-3 인	No
헝가리	Yes*	종업원 200명 이상의 기업의 경우 이사회의 1/3	
아일랜드	No		No
이태리	No	No(제도적인 법률은 없음)	
룩셈부르크	Yes	1/3에서 1/2	
한국	Yes	No	
네덜란드	Yes	Work Council의 최고이사회 지명권	
노르웨이	Yes		
폴란드		2명, 이사회 구성원의 2/5	2명, 2/5
포르투갈	Yes	No(제도적인 법률은 없음)	감사위원회의 1인
슬로바키아	Yes	이사회의 1/2	이사회의 1/3
스페인	Yes	이사회 2명	No
스웨덴	Yes*	이사회 2-3명	
스위스	No	1-2	
		(Post, Swisscom, SBB0)	
호주, 캐나다, 일본, 멕시코, 뉴질랜드, 터키, 영국, 미국은 이사회의 종업원대표권과 work council에 대한 규정이 없음			

주 : * 은 공동결정권을 포함한다
출처 : OECD(2005) p85

OECD 가이드라인에서도 “보편적인 공공서비스를 제공하는 공기업의 경우에는 적극적인 이해관계 정책이 공기업의 장기적 전략목표 및 명성에 영향을 미칠 수 있다는 것을 인식하여야 하고, 근로자 대표가 이사회에 참석하거나 근로자나 소비자 대표가 자문기구로서 협의나 의사결정권을 갖는 것과 같은 명확한 이해관계자 정책을 개발하여야 한다.”고 권고하고 있다.

이런 점에서 공공기관의 지배구조는 정부 ‘독점형’에서 이해관계자 ‘참여형’으로 변화되어야 한다. 실제 서구 공기업들은 참여형 지배구조를 갖고 있는 경우가 많다. 프랑스의 경우, 공기업 이사회에는 이해관계자모형 또는 직능대표제 방식에 따라 정부대표, 전문가 대표, 종업원대표 등이 주로 “1 : 1 : 1”의 비율로 참여한다. 독일에선 감독이사회에 노동자 대표가 1/3에서 과반수까지 참여하고 스웨덴에서는 이사회에 2~3명의 종업원 대표가 참여한다. 철도 공기업의 경우 역시 정부, 시민사회, 노동조합 등이 함께 의사결정에 참여하는 ‘공공이사회’ 구조를 가지고 있다. <표 12>에서 보듯이, 프랑스철도공사(SNCF)는 1982년 로티법에 의해 국영기업에서 공사로 지위가 변하면서 공공참여이사회가 구성되었는데, 이

사회는 노동자대표 6인, 정부 7인, 직능대표 5인 등 총 18인으로 구성된다. 스웨덴철도공사(SJ) 역시 19명의 이사 중 노동자대표 이사가 11명으로 정부 추천이사 8명을 넘어 과반수를 차지한다. 영국 보수당 정부에 의해 민영화되었다가 2002년 10월에 다시 공공화된 영국 철도시설공단인 네트워크레일(Network Rail)도 최고 의사결정 기구로 공공철도총회를 두고 있다. 이 기구는 사기업의 주주 총회와 동일한 권한을 갖는 기구로, 승객, 시민, 노조 대표 등이 참여하는 공익회원 60명과 철도산업 관련업계 회원 40명 등 총 100명으로 구성된다(오건호, 2012).

<표 12> 유럽철도 이사회 현황

프랑스	독일	스웨덴	영국
<ul style="list-style-type: none"> ◦ RFF : 18명 - 정부대표 7명 - 전문가 5명 - 직원들이 선출한 6명 ◦ SNCF :18명 - 정부대표 6명 - 정부임명 CEO 1명 - 직능대표 5명 - 노조대표 6명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ DBAG : 20명 - 종업원 대표자10명 - 주주 대표자 10명 ※ 감독이사회(20명)에서 경영이사회(8명)구성 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ SJ : 19명 - 정부지명 8명 - 직원대표 11명 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Network Rail : 12명 - 상임 7명 - 비상임 5명

출처: 건설교통위원회, 「한국철도공사법안 심사보고서」 15쪽, 2003. 12

4) 공공기관노동조합의 재활성화와 사회적 책임

공공부문노동조합과 민간부문노동조합의 차이점은 노동조합운동의 관점에서 볼 때, 전략과 방향성에 있다. 공공부문은 무엇보다도 ‘공공서비스’의 제공을 특징으로 한다. 이에 따라 공공부문노동조합 운동의 의의는 ‘공공성’에 대한 전사회적 수준에서의 합의를 자신의 동력으로 할 때만 확고해짐을 의미한다(홍주환, 2001). 이를 반영하듯 공공부문노동조합들은 선언과 강령을 통해 ‘사회공공성(연대적)’노동조합운동을 제기하며 공공부문노동조합운동의 이념 및 활동 방향을 민간부문노동조합운동과 분리·정립하고 있다. 이렇듯 공공기관노동조합들은 스스로의 경제적 이익은 물론이거니와 이슈의 확대를 통해 사회적 이해관계의 대표자로서 사회복지의 향상과 서비스 질(質) 제고 및 사회적 통합에 노력하여야 한다. “공공서비스가 답이다”라는 국제공공노련(PSI)의 선언에서 보듯이, 시장 기능 강화 중심의 세계화가 진행됨에 따라 사회적 격차가 심화되는 속에서 사회서비스 및 재화의 분배적 형평성이 배려되는 ‘질 좋은 공공서비스(Quality Public Service)’의 가치는 더욱 중요해 지고 있다. 하지만 공공기관노동조합의 방향으로 제기되고 있는 ‘사회공공성’ 투쟁이 실제 노조 활동과정에서 얼마나 실현되고 있는가에 대한 성찰이 요구된다.

한편, 공공기관 개혁의 주체가 되어야 할 공공기관노동조합들의 위상 강화와 역할 정립이 절실하다. 공공기관노동조합들의 조직력과 활동은 현저하게 약화되는 양상이다. 집행부와 현장을 연계하는 대의원 구조가 약화되고 ‘간부 기피’ 현상까지 나타나고 있다. 상황 변화를 주도할 수 있는 노동조합의 적극적인 혁신과제가 요구되고 있는 상황이다. 노조의 일상 활동을 확대 강화하고 조합원 참여의 노조활동을 추진해 나가야 한다. 조합원 참여의 저하는 조합 활동의 활력을 떨어뜨릴 뿐 아니라 조합 민주주의의 위기를 초래하고, 중간간부의 재생산을 불가능하게 함으로써 조합의 조직운영에 직접적인 위협으로 작용한다.

마지막으로 공공기관노동조합들은 사회적 책임을 추구해야 한다. 공공기관노동조합의 사회적 책임은 조직 일반이 갖는 사회적 책임과 함께 공공기관노동조합에 요구되는 특별한 역할을 포함하는 개념이다. 여기에는 공공성 확충을 위한 경영감시 활동, 반(反)부패와 공공서비스의 질 향상 그리고 공기업의 지배구조 혁신, 지역사회 연대 전략 등 다양한 내용을 포함한다. 공공기관노동조합들은 무엇보다도 먼저 공공기관 내 비정규직(간접고용 포함)의 문제 해결에 나서야 할 것이다.

5. 맺음말

마주보며 달리는 기차처럼 정면충돌을 향한 외길 수순만을 밟았던 공공기관 노사관계가 2014년 9월 노사정위원회 내 “공공부문 발전위원회” 설치를 계기로 새로운 변화를 모색하고 있다. 하지만 공공부문 발전위원회는 노정간의 불신을 반영하듯 9월 17일 첫 회의부터 ‘공공기관 정상화’ 논의 의제를 둘러싼 이견으로 회의 2시간 만에 차기 회의 날짜도 정하지 못한 채 무산되었다. 공공부문 발전위원회가 그 이름 그대로 공공부문의 발전을 위한 사회적 대화 기구의 역할을 할지, 아니면 회의 한번하고 끝나는 식물위원회가 될 지는 노정간의 전략적 선택에 달려 있다.

여하튼 공공부문(특히, 공공기관)내에 내재된 구조적 문제점을 드러내고 이들 문제의 해결을 위한 사회적 대화와 합의의 필요성은 누구도 부정하지 않는다. 갈등을 봉합하고 공공부문 발전위원회가 결실을 거두길 바라며 정부 및 공공기관노동조합에게 몇 가지 사항을 제언하며, 결론을 대신한다.

첫째, 논의 의제의 개방성이다. 공공기관의 정상화를 위해서는 법·제도뿐 아니라 관행 및 의식의 변화가 필요하다. 노정 간의 입장도 ‘문제의 진단, 원인 규명, 해결 방안’에 있어 차이는 있지만 공통 분모도 있다. 중요한 점은 사회적 대화에 있어 노사정 간에 의제를 제한해서는 안 된다. 대화의 출발은 문제를 바라보는 시각이 상호간에 다르다는 점을 인정하는 것에서 시작된다. 당연히 정부는 공공기관의 방만경영, 노사담합적 노사관계 해결, 부채경감 방안을 주요 의제로 제기할 것이고, 노동조합은 노동기본권의 침해, 공공기관 정상화

조치, 공공기관 낙하산 인사 근절 방안, 공공기관 부채 경감을 위한 정부 책임 등을 주요 의제로 주장 할 것이다. 사회적 대화 기구는 개방적 토론을 전제로 하며, 조급한 합의나 선협적인 결론은 대화의 촉진을 어렵게 한다. 격의 없는 토론을 통해 공통분모가 있으며 합의를 이끌어내고, 없다면 노정간의 주장을 사회적으로 공론화하여 정치적으로 해소하는 과정이 필요하다.

다만, 공공부문의 진정한 발전을 위해서는 보다 발본적인 원인 진단과 대안 접근이 필요하다. 예컨대, 공공기관의 자율성과 책임성을 함께 보장할 수 있는 방안은 무엇인가, 매년 논란이 불거지고 있는 경영평가 기준 및 배점은 어떻게 해야 하나, 기관별로 분권화된 교섭구조의 개선방안은 무엇인가(정부의 사용자의 역할), ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 핵심 개정 사안은 무엇인가, 공공부문의 임금 및 복리후생은 어떻게 누가, 어떤 방식과 수준으로 결정하는 것이 바람직한가, 공공기관의 비정규직 및 간접고용 해소 방안은 무엇인가 등이 그것이다.

둘째, 노동조합의 전략이다. 노동조합이 사회적 대화 기구에 참여한다는 것은 사회적 대화가 갖는 이중적 성격, 즉 정책결정 참여와 정치적 교환을 통해 부분적 요구 실현과 새로운 정치적 기회 보장이라는 특성을 함께 고려함을 의미한다. 이런 점에서 공공부문발전위원회가 과거와 같은 1회적인 문제 해결기구가 아닌 진정한 사회적 대화기구로서 자리 잡을 수 있도록 노력을 경주할 필요가 있다. 이를 위한 노동조합의 장기 전략과 함께 정부의 인식 및 태도 전환이 요구된다.

과거 노사정위원회에 설치되었던 ‘공공특위’들은 시기별로 다양한 역할을 수행해 왔다. 공공부문의 사회적 협의는 1998년 6월 제2기 노사정위원회에서 “공공부문구조조정특별위원회”가 발족된 이래 10여 년 동안 유지되었는데, 제2기에는 공기업 민영화 및 경영혁신, 비연구정부출연기관 경영혁신, 정부출연기관 등의 설립운영 및 육성에 관한 법률 제정, 지방공기업구조조정 및 경영혁신, 정부투자기관관리기본법 개정, 서울지하철 부문 구조조정, 구속자 석방, 합의사항 이행 등과 관련한 논의가 진행되었다. 제3기에는 구조조정(전력산업, 가스산업, 철도 및 체신, 기타 공기업 및 환경미화원 등 지방자치단체), 공공부문 임금 및 근로조건(예산편성지침사항, 출연기관 가계보조비 지급, 체신근로자 처우개선, 지방자치단체 환경미화원 처우개선), 공공기관운영법률 제정 관련, 해고자 복직(철도), 개별사업장 현안(마사회 사업수익률, 조교사협회 사업수익률, 전국농조노조 고용안정협약, 석탄공사 미판매석탄 정부비축, 지방도시철도 건설 부채 중앙이관)등이 논의되었다¹⁷⁾. 사회적 대화에 대한 실효성 논란에도 불구하고 공공부문의 사회적 대화기구가 수행한 역할은 적지 않았다고 할 수 있다.

17) 제58차 공공특위(2003.3.28)에서는 ‘전력산업 구조개혁’이 의제로 채택하였고, 전력산업 구조조정에 대한 노사정간 논의 촉진을 위해 『합리적인 전력망산업 개혁방안 마련을 위한 공동연구단』을 구성·운영하도록 결정되었다. 이후 노사정위원회 공공부문 특위는 공동연구단의 연구결과를 수용하여 ‘전력 부문 배전분할 추진은 중단하되 내부 경쟁촉진을 위해 자율성과 독립성을 강화하는 독립사업부제를 도입’하기로 하는 내용의 대정부 결의문을 채택하였다.

마지막으로 이번 ‘공공부문 발전위원회’의 논의들은 노정간의 불신을 해소하고 공공기관 노정간의 정기적인 정책협의 틀을 형성하는 디딤돌이 되어야 할 것이다. 그 해결의 열쇠는 정부와 공공기관노동조합에게 달려 있다.

[참고 문헌]

- 기획재정부 공공정책국 정책총괄과, 2011, 『2008~2010 공공기관 선진화백서』, 기획재정부
- 기획재정부, 2013, “공공기관 합리화 정책 방향”, .
- 기획재정부, 2013, “공공기관 정상화 대책”, .
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 2013, 『2013 공공기관 현황편람』
- 기획재정부, 2014, “경제혁신 3개년 계획 실현을 위한 중점관리대상기관 부채 감축계획 및 방만경영 이행 계획” .
- 국회입법조사처, 2014, “공공기관 부채 현황과 재무 건전성 제고를 위한 과제”, 「이슈와 논점(제786호)」
- 국회입법조사처, 2013, “공공기관 임원 선임제도의 현황 및 개선과제”, 「이슈와 논점(제742호)」
- 김남근, 2014, 시민의 관점에서 본 공공서비스 강화를 위한 공공기관 개혁, 공공기관대위 자문위 토론회 발표문
- 김준기, 2009, “공공기관 선진화 방안과 지배구조·평가제도” 『공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향』, 공공기관정책연구센터 토론회 자료집
- 김인재·노광표, 2010, 『공무원보수 결정제도의 현황과 개선방안』, 공무원노동조합총연맹
- 김철, 2013, “박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망”, 사회공공연구소 이슈페이퍼 .
- 김철, 2013, “진단도, 알맹이도 따로 노는 「공공기관 정상화 대책」의 노림수”, 사회공공연구소 이슈페이퍼
- 김철·김경근, 2009, 『공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점』, 사회공공연구소
- 김태일, 2012, “정부인력 규모와 공공서비스 제공 방식”, 「정부학연구」 제18권 1호
- 노광표, 2012, “공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색- 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀-”, 「산업노동연구」 18권 2호
- 노광표·이정봉, 2008, 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원
- 노광표·김현준, 2009, 『공기업 선진화정책과 공공부문노사관계』, 한국노동연구원
- 대통령직인수위, 2013, “제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제”, 18대 대통령직인수위,
- 라영재, 2009, “공공부문 책무성의 변천과 통제방안”, 한국정책연구 제9권 제1호, 235-265

박용석, 2014, “ ‘이번엔 다르다’ 공공기관 노조의 공동투쟁 ”, 노동사회 175호, 한국노동사회연구소

박용석·이승헌·임상훈, 2014, “공공부문 정상화와 노조의 대응” 좌담회, 노동사회 176호, 한국노동사회연구소

박태주, 2001, 「공공부문 단체교섭 제도에 관한 연구」, 『월간노동사회』 통권 56호, 한국노동사회연구소

성명재 외, 2009, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터

신광영, 2009, “한국 공공부문 임금 결정에 관한 연구”, 『한국사회학』 제43집 5호, 62-100

오건호 외, 2012, “공공기관 체제 전환의 기본 방향 모색”, 사회공공연구소

원구환, 2008, “행정의 책임성 확보와 청지기이론의 적용가능성”, 『한국공공관리학보』 제22권 제4호): 507~529

이병훈·배순근·박영범, 2005, 『공공부문 노사관계의 개선방안 연구』, 노사정위원회

전국공공노동조합연맹, 2008, “양질의 공공서비스 제공을 위한 공공부문 정책방향 제시”, 토론회 자료집

정일부·정흥준·이상호, 2009, 『공공부문 교섭정책』, 공공노조

정진호 외, 2013, 『공공기관 임금 현황 자료조사 및 분석』, 국회예산정책처

조성재·채준호 외, 2009, 『공공부문 민영화의 쟁점과 노사관계』, 한국노동연구원

조영철, 2014, “공공기관 관리정책의 현황과 개선 과제”, 『공공기관 관리정책의 진단과 대책』, 국회기획재정위원회·국회예산정책처·국회국가재정연구포럼 주최 토론회 자료집

한국조세연구원, 2007, ‘7개 공기업 민영화의 국민경제적 관점의 성과 평가’

한국조세재정연구원, 2013, 「주요국의 공공기관 관리방식」

기획재정부 홈페이지(www.mosf.go.kr)

공공기관 알리오 홈페이지(www.alio.go.kr)

Batstone, E., Ferner, A. and Terry, M., 1984, 『Consent and Efficiency: Labour Relations and Management Strategy in the State Enterprise』, Oxford: Basil Blackwell

Beaumont, P. B., 1992, 『Public Sector Industrial Relations』, London: Routledge.

David Lewin eds. 1988, 『Public sector labor relations: analysis and readings』, Lexington Books

Grimshaw, D. 1988, 『National Systems of Public Sector Pay: Implications for 'Welfare Outcomes' and Economic Stability』, Centre for Comparative Labour Studies(The University of Warwick), Reinventing the State

Katz, H. C. and Kochan, T. A. 1992. An Introduction to collective bargaining and industrial relations, McGraw-Hill, In

Kearny, R. C.(2008), 『Labor Relations in the Public Sector』, CRC Press.(Fourth Edition)

Kochan, T. A. 1974. “A theory of multilateral collective bargaining in city governments”, Industrial and Labor Relations Review, 27(4), 525-542.

OECD, 2005, 「OECD Guidelines Corporate Governance of State-Owned Enterprises」

OECD, 2009, 「Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets」, DAF/CA/PRIV/WD(2009)1

Olson, M., 1982. The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. New Haven: Yale University Press.