■ 연구총서 ■ 2004-7

공공부문의 임금결정체계와 개선방안

한국노총 중앙연구원

발 간 사

공공부문은 국가의 시장개입 축소와 자본의 지배력 강화를 겨냥하는 신자유주의 공세의 일차적 대상이다. 이러한 자본의 공세는 한편으로는 국가부문의 축소 또는 폐기와 사유화 정책으로 나타나고 있고, 다른 한편으로는 의료나 교육재정의 축소, 각종 사회보장정책의 폐기 등 국가재정 지출 규모의 축소로 나타나고 있다. 이로 인해 공공부문 노동자들의 생존권과 기본 권리들이 박탈되었으며, 각종 필수 공공서비스의 폐지와 질 저하, 사회보장 영역의 해체 등 공공성의 축소 및 파괴가 진행되어 왔다.

공공부문이 상당히 낙후되어 있는 우리나라 상황에서 특히 IMF 경제위기 이후 신자유주의 정책의 전면적 관철은 실업과 불안정 노동의 확산과 함께 노동자의 삶을 피폐화시키는 근본적 원인이 되고 있다. 공공부문은 이에 맞서 다양한 투쟁을 전개하여 노동운동의 중심으로 부상하였다.

개별 사업장단위 임금인상투쟁 중심의 노동조합운동이 한계에 직면해 있고, 신자유주의에 대한 저항의 담론으로 제기되는 '사회공공성 강화투쟁'의 주요 영역이 공공부문에 집중되어 있어 공공부문은 전체 노동운동의 전략적 주체로 떠오르고 있다. 사회공공성의 강화, 즉 공공서비스의 양적, 질적 향상은 공공부문 노동자의 고용조건뿐 아니라 국민 전체의 삶의 질을 높이는 것이다.

이와 같은 공공부문 노동조합운동의 핵심 쟁점중 하나는 공무원 보수규정과 예산편성지침을 통한 임금결정방식이다. 이를 놓고 매년 정부와 공공부문 노동조합 간에 소모적인 갈등이 되풀이 되고 있다. 이를 합리적으로 해결하기 위해 우리나라 공공부문 임금결정체계에 대한 체계적인 분석을 통해 문제점을 살펴보고, 이에 대한 개선방안을 모색해야 할 것이다. 이는 공공부문 노사관계에 대한 새로운 규칙과 원칙을 만들어 가는 과정이다.

특히 공공부문 임금결정체계의 방향은 단체교섭구조 및 노동조합의 조직체계와 밀접한 관련이 있고, 공공부문의 교섭구조와 조직체계는 민간부문에 기준으로 작용하기 때문에 공공부문 임금결정체계에 대한 연구는 중요한 의미를 지닌다. 필자는 공공부문 임금결정체계의 개선방안으로 중앙집중화된 교섭구조를 제안하고, 노동자 참여하의 임금결정원칙의 확립과 임금결정과정의 투명화 및 공정성 확보방안을 제안한다. 이 보고서의 제출로 공공부문 임금결정체계에 대한 보다 합리적이고 실천적인 논의가 활성화되기를 바란다. 마지막으로, 이 연구에서 개진된 견해는 한국노총의 공식적 입장과 다를 수 있음을 밝혀 둔다.

2004. 12.

한국노동조합총연맹
위 원 장 이 용 득

공공부문의 임금결정체계와 개선방안

황 선 자
한국노총 중앙연구원 책임연구원

/ 목 / 차 /

I. 서론 ····· 1

II. 공공부문 노사관계의 특징과 현황 ····· 4
1. 공공부문 노사관계의 특징 ····· 4
1) 공공부문의 개념과 범위 ····· 4
2) 공공부문의 임금 및 단체교섭구조 ····· 12
2. 공공부문 노사관계의 현황 ····· 19
1) 공공부문의 노동조합 현황 ····· 19
2) 공공부문의 임금·단체교섭 현황 ····· 24

III. 공공부문의 임금정책과 임금결정체계 ····· 37
1. 공공부문의 임금정책과 노동조합의 대응 ····· 37
1) 공공부문의 임금정책 ····· 37
2) 공공부문의 임금수준 ····· 46
3) 공공부문 노동조합의 대응 ····· 49
2. 한국의 임금결정체계 ····· 53
1) 공무원의 임금결정체계와 문제점 ····· 54
2) 공기업의 임금결정체계와 문제점 ····· 61

IV. 외국 공공부문의 임금결정체계 비교 ····· 78
1. 일본의 임금결정체계 ····· 78
1) 일반공무원 ····· 79
2) 현업공무원 ····· 85
3) 정부관계법인 ····· 87

2. 미국의 임금결정체계 ····· 87
1) 일반공무원 ····· 90
2) 현업공무원 ····· 93
3) 미국우편공사와 테네시계곡개발공사 ····· 95
3. 독일의 임금결정체계 ····· 96
1) 공무원 ····· 97
2) 사무직과 생산직 노동자 ····· 100
4. 영국의 임금결정체계 ····· 102
1) 중앙정부 ····· 104
2) 지방정부 ····· 107
3) 경찰·소방관과 군인·의사·치과의사 등 ····· 108
4) 공기업 ····· 110
5. 외국 임금결정체계의 비교 ····· 112

V. 공공부문 임금결정체계의 개선방안 ····· 116
1. 중앙집중화된 단체교섭구조 ····· 116
2. 합리적 임금결정원칙의 확립 ····· 122
3. 임금결정 과정의 투명화와 공정성 확보 ····· 125

VI. 결론 ····· 128

참고문헌 ····· 131

/ 표 / 목 / 차 /

<표 1> 공공부문 고용현황 ····· 20
<표 2> 현업공무원의 노동조합 가입현황 ····· 21
<표 3> 노조규모 ····· 26
<표 4> 노조 설립연도 ····· 27
<표 5> 노사관계에 대한 노사간의 인식 ····· 28
<표 6> 노사분규 발생 여부 ····· 28
<표 7> 임금인상 결정방식 ····· 29
<표 8> 임금인상률 ····· 30
<표 9> 2002년 임금인상방식 ····· 31
<표 10> 임금협약과 단체협약의 유효 기간 ····· 31
<표 11> 임금협약과 단체협약 교섭의 횟수와 소요기간 ····· 32
<표 12> 공공부문의 임금교섭구조 ····· 33
<표 13> 2002년 임금 교섭권의 상급단체 위임 여부 ····· 33
<표 14> 2002년 임금협약 및 단체협약 교섭의 진행방식 ····· 34
<표 15> 임금협약과 단체교섭의 동시진행 찬성여부 ····· 34
<표 16> 2003년 임단협 교섭의 가장 우선적 과제 ····· 35
<표 17> 공공부문 임금가이드라인과 민간부문 임금상승률 ····· 40
<표 18> 협약임금인상률과 실제 임금상승률 ····· 41
<표 19> 민간기업과 공공부문의 임금비교 ····· 47
<표 20> 공공부문 기업별 임금수준 ····· 48
<표 21> 외국의 임금결정체계 비교 ····· 115

/ 그 / 림 / 목 / 차 /

<그림 1> 정부의 예산편성 과정과 공무원 임금결정체계 ····· 57
<그림 2> 정부투자기관의 임금결정체계 ····· 67
<그림 3> 일본공무원의 임금결정체계 ····· 81
<그림 4> 영국 지방정부의 단체교섭 구조 ····· 108

I. 서론

공공부문은 규모와 성격의 측면에서 국민경제 및 국민생활에 미치는 영향력이 매우 크다. 그리고 국가의 시장개입 축소와 자본의 시장지배력 강화를 겨냥하는 신자유주의 공세의 일차적 대상이 되고 있다. 이에 따라 공공부문은 규모, 성격, 조직률, 그리고 노사갈등의 측면에서 노동조합운동의 새로운 중심으로 떠오르고 있다.

우리나라에서 공공부문은 2003년 8월 기준 전체 임금노동자의 약 18%를 차지하고 있어 공공부문 노사관계는 규모 측면에서 중요한 위치를 차지하고 있다[1]. 그리고 산업의 기초와 국민들의 일상생활과 밀접히 관련된 국가기간산업 및 공익과 직결되는 부문들을 포함하고 있어 국민경제와 국민생활에 미치는 영향력은 그 규모에 비해 훨씬 크고 중대하다. 조직적 측면에서 살펴보면, 민간부문에 비해 노동조합 조직률이 상당히 높은데, 노동조합 조직률이 전체적으로 하향추세에 있는 상황에서 공공부문은 노동조합운동의 주도적 부문이 될 것으로 전망된다. 이는 G7 국가에서 공통적으로 나타나는 현상으로도 미루어 볼 수 있다[2].

특히 공공부문 노동운동은 IMF 경제위기 이후 노동조합운동의 중심

---

1) 국가인권위원회(2003)가 경제활동인구조사 부가조사에 기초하여 조사한 바에 의하면 2003년 8월 기준 전체 임금노동자 1천 414만 9천명 가운데 공공부문 노동자는 250만 7천명(정규직 158만 9천명, 비정규직 91만 8천명)으로 나타나고 있다. 이 조사에서는 전기가스수도사업, 운수업, 통신업, 금융보험업, 공공행정·국방·사회보장행정, 교육서비스업, 보건사회복지사업, 국제 및 외국기관 등을 포함하는 공공서비스업을 공공부문으로 간주하였다.

2) 박태주(2002)는 민간부문과 공공부문의 노조조직률과 관련하여 공공부문을 '조직운동의 황혼기(twilight for organized labor)'에 대비한 '주도적 부문(dominant wing)'으로 묘사하고 있다.

으로 자리잡고 있다. IMF 경제위기 이후 정부는 구조개혁이라는 명분으로 산업 전반에 대한 신자유주의적 구조조정을 추진하면서, 공공부문에 대해서는 인력감축과 민영화, 그리고 경영혁신 등을 전면적으로 내세우며 구조조정을 추진하였다. 이로 인해 공공부문에서 대량실업과 고용불안정이 심화되었고, 고용불안, 복지의 축소, 민영화, 해외매각 등을 둘러싸고 크고 작은 노동쟁의들이 잇달아 발생했다.

공공부문이 신자유주의 공세의 일차적인 대상이라는 측면에서 공공부문은 노동운동의 주도적 부문으로 자리 잡게 될 것이다. 공공부문 노동운동은 신자유주의 반대라는 저항적 측면과 사회공공성 강화라는 대안적 측면에서 전체 노동운동의 전략적 주체가 될 수 있다.

이와 같은 이유로 인해 공공부문 노사관계가 민간부문의 노사관계, 국민경제 및 국민생활에 미치는 영향은 실로 막대하다. 따라서 공공부문 노사관계와 관련하여 활발한 연구들이 이루어지고 있다.

현재 공공부문 노사관계관련 주요 쟁점은 크게 노동기본권 문제와 임금결정방식에 관한 문제이다. 특히 공무원 보수규정과 정부의 예산편성지침을 통한 임금억제(임금가이드라인)정책은 공공부문 노사관계의 핵심 쟁점으로 정부와 공공부문 노동조합 간에 이를 둘러싼 소모적 갈등이 매년 되풀이 되고 있다.

공공부문 노사관계와 관련하여 폭넓게, 그리고 체계적으로 정리·분석된 연구들은 다수 존재하나 공공부문 노사관계의 핵심인 임금결정체계와 관련하여 체계적으로 정리·분석하고 정책대응을 모색한 연구는 그리 많지 않다. 공공부문 임금결정제도에 초점을 맞춘 연구로는 공무원의 경우 이수철·임재홍·서성아(1992)와 진재구(1995) 등이 있고, 공기업의 경우 이종훈(1996b)과 정부투자기관노조연맹·한국노동사

회연구소(1996) 등의 정부투자기관을 중심으로 한 연구를 비롯하여 소수의 연구가 있을 뿐이다.

공공부문 임금결정체계의 확립은 교섭구조와 밀접히 관련되어 있고 이는 공공부문 노동조합의 조직체계에 직접적인 영향을 미친다. 그리고 공공부문의 교섭구조와 조직체계는 민간부문에 기준으로 작용하기 때문에 공공부문 임금결정체계 관련 연구는 중요한 의미를 갖는다.

본 연구는 이러한 문제의식 하에서 공공부문 노사관계의 핵심쟁점인 임금결정체계에 대해 체계적으로 정리·분석하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

먼저 II장에서는 공공부문 노사관계의 특징과 현황에 대해 살펴본다. 우선 공공부문의 정의에 기초하여 공공부문의 범위와 공공부문에 대한 정부의 영향력을 살펴본 후, 공공부문의 임금 및 단체교섭구조에 대해 살펴본다. 그리고 노사관계 현황으로 공공부문 노동조합의 현황과 임금·단체교섭 현황에 대해 살펴본다. III장은 공공부문의 임금정책과 임금결정체계에 대한 분석내용을 담고 있다. 1990년 이후 정부의 공공부문에 대한 임금정책과 임금수준을 살펴보고, 이에 대한 공공부문 노동조합의 대응에 대해 살펴본다. 그리고 공무원과 공기업의 임금결정체계에 대한 제도적 설명을 하고 이의 문제점을 파악한다. IV장에서는 일본, 미국, 독일, 영국의 공공부문 임금결정체계를 살펴 본 후, 각 나라의 임금결정체계를 비교한다. V장에서는 앞의 논의에 기초하여 우리나라 공공부문 임금결정체계의 개선방안을 제시하고 있는데, 이를 중앙집중화된 단체교섭구조, 합리적 임금결정원칙의 확립, 임금결정과정의 투명화라는 측면에서 제시한다. 마지막으로 VI장에서는 임금결정체계 확립을 위한 정부와 노동조합의 과제와 향후 연구과제를 제시한다.

II. 공공부문 노사관계의 특징과 현황

1. 공공부문 노사관계의 특징

1) 공공부문의 개념과 범위

공공부문(public sector)은 시장경제원리가 전면적으로 작동하는 민간부문에 대비되는 개념으로 국가가 소유하거나 통제권을 행사하는 부문을 말한다. 일반적으로 공공부문을 이론적으로 정의하는 기준은 크게 두 가지로 분류할 수 있다. 하나는 소유와 지배구조 측면을 기준으로, 다른 하나는 생산되는 재화나 서비스 성격을 기준으로 분류한다.

소유와 지배구조의 측면에서 볼 때 공공부문은 정부나 이로부터 권한을 위임받은 공공단체가 운영하는 부문을 말한다. OECD는 "공공부문은 피고용자의 임금이 정부로부터 직접 지급되거나 주어지거나 혹은 중앙정부로부터 예산을 배정받은 조직이 담당하는 영역"이라고 정의하고 있다(오건호, 2001). 이는 좁은 의미의 공공부문에 해당되는데, 노사관계의 측면에서 정부가 직접적인 사용자이거나 여러 가지 통제수단을 통하여 실질적인 사용자 역할을 하는 경우이다. 이 개념에 의하면 우리나라의 공공부문은 중앙 및 지방행정기관 등의 정부기관뿐 아니라 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 정부위탁기관, 정부보조기관 등을 포함한다.

생산되는 재화나 서비스의 성격이라는 측면에서 볼 때 공공부문은 시장을 통해서는 생산되기 어렵거나 시장기능에 맡길 경우 그 공익성·공공성이 손상될 수 있는 공공재(public goods)를 생산하는 부문을 가

리킨다[3]. 따라서 공공부문은 시장경제원리가 전면적으로 작동하는 민간부문(private sector)과 대비되는 개념이다. 일반적으로 이러한 영역이 만들어지는 것은 그 특성상 시장원리에만 맡겨 놓을 수 없는 사회적 필요 때문이다. 따라서 공공부문에서 생산되는 재화와 서비스는 "시장적 기준에 의해 결정될 수 없는 사용가치 생산"을 목적으로 한다(박인상, 2000). 이는 넓은 의미의 공공부문에 해당되는데, 사회적 생산과 소비 전체를 연결시키고 사회구성원 모두의 생활에 필수적으로 요구되는 하부구조(infrastructure)를 의미한다. 구체적으로는 앞에서 언급한 기관뿐 아니라 사회간접자본(SOC) 부문, 교육·주택·의료·언론 등의 공공복지 및 사회서비스 부문을 포괄한다(김세균, 2000).

노사관계의 측면에서 공공부문을 정의할 경우 소유와 지배구조의 측면이 주요하게 고려된다. 즉 정부가 사용자로서의 지위에서 노동조건을 결정하고 통제하는 부문을 말한다. 그런데 정부가 사용자 역할을 한다는 것을 좁게 해석하면 공공부문은 정부가 직접적 사용자가 되는 정부기관에 한정되며 소속 노동자는 일반적으로 공무원의 신분을 갖게 된다. 정부의 사용자 역할을 넓게 해석하면 정부가 여러 가지 통제수단을 사용하여 실질적인 사용자 역할을 하는 기관까지 공공부문에 포함된다. 즉 공무원부문은 말할 것도 없고 공기업을 비롯한 직·간접적으로 정부의 통제를 받는 기관까지 포함된다.

---

3) 전력, 수도, 철도, 교육, 의료 등 일반적으로 공공부문으로 불리는 부문이 제공하는 재화는 사회적 생산과 소비 전체를 연결시키고 사회구성원 모두의 생활에 필수적으로 요구되는 '하부구조 산업(infrastructural industry)'으로 규정된다. 따라서 이들 재화는 '비상품'으로서 이른바 보편적 서비스(universal service)의 원칙에 입각해 사회구성원 모두에게 그 혜택을 골고루 주어야 하는 '공공재'에 속하는 것으로 인식된다.

이하에서는 정부가 직접적인 사용자로 나타나는 정부기관을 제외한 공공부문 특유의 소유·지배구조로 인해 정부가 직접적인 사용자는 아니나 실질적인 영향력을 미치고 있는 비정부 공공기관, 즉 공기업과 여타 정부산하기관에 대한 정부의 영향력을 살펴본다[4].

먼저 공기업의 개념을 살펴보면, 공기업(public enterprise)은 "국가 또는 지방자치단체가 수행하는 사업 중 기업적인 성격을 지닌 것"이라고 정의할 수 있다(유훈, 2000). 공기업은 공공의 이익을 대변하면서도 사기업의 효율성과 수익성을 함께 추구하는데, 일반 행정조직(정부기관) 및 사기업과의 차이는 대체로 다음과 같다(감사원, 2002).

우선 일반 행정조직(정부기관)과 공기업의 차이는 일반 행정조직은 정부로부터 받은 예산으로 재화와 용역을 생산하여 이를 수혜자에게 대가를 받지 않고 제공하는 반면, 공기업은 생산한 재화나 용역을 수요자에게 제공하면서 직접 그 대가를 요구한다는 것이다. 즉 공기업은 행정조직과는 달리 공익성뿐 아니라 기업으로서 시장원리에도 충실해야 한다.

그리고 공기업은 사기업과 소유권, 존립목적, 시장에서의 진입·탈퇴 등에 있어서 차이를 가지고 있다. 공기업은 소유권을 국가 등 공공기관이 가지며, 존립목적에 있어서 사기업은 다른 기업과 경쟁하면서 경영의 효율화를 통한 이윤극대화를 기업의 목표로 삼는 반면, 공기업은 공공성 또는 공익성을 수익성에 우선하여 추구하고 있다. 한편, 공기업은 사기업과 달리 시장경제의 원리에 따른 시장으로의 진입 또는 시장으로부터의 탈퇴가 자유롭지 못하다. 이윤을 추구하는 사기업은 필요에

4) 이 글에서는 행정부문, 교육부문, 정부기업을 제외한 나머지 부문, 즉 공기업과 정부산하기관을 비정부 공공기관이라 부른다.

따라 시장의 진입·탈퇴를 자유로이 결정하는 반면, 공기업은 공익을 위한 사업이거나 국가 위임사무 그리고 특별법 등으로 정한 사업이므로 시장에서의 진입·탈퇴를 임의로 결정할 수 없다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 공기업은 공익우선을 기업목표로 하기 때문에 정부나 일반대중으로부터 완전히 독립된 자율경영을 기대할 수가 없어 사기업과 구별되나, 기업으로서 시장원리에 지배받는다는 점에서 정부기구와도 구별되는 것이다.

공기업은 다양한 방식으로 분류될 수 있는데, 소유와 경영이 분리된 정도, 즉 경영형태에 따라서 정부부처의 형태를 지닌 정부기업, 공사(公社) 형태의 공공기업체[5], 주식회사의 형태를 지닌 공사(公私) 합동기업(mixed corporation)[6]으로 분류할 수 있고, 정부의 직접투자 여부를 기준으로 하여 정부투자기관, 정부출자기관, 간접투자기관으로 분류하기도 한다. 그리고 출자주체에 따라서 국가(국영)공기업과 지방공기업으로 분류하기도 한다. 우리나라의 경우 공기업의 형태는 보통 정부부처기업(정부기업), 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업 등으로 분류하기도 하는데, 일반적으로 공기업이라고 하면 정부투자기관, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업을 가리킨다. 이와 같은 공기업 분류에 기초한 우리나라 공기업 및 정부 산하기관의 개념과 정부의 영향력은 다음과 같다.

정부기업은 정부부처의 형태를 지닌 공기업으로 가장 오래된 조직형

---

5) 공공기업체란 특별법인 각 기관의 설립법에 근거하여 정부가 대부분을 출자한 정부투자기관으로서 공사의 형태를 띤다.

6) 공사혼합기업 형태는 상법에 의해 설립되고 정부는 출자지분에 대하여만 책임을 지는데, 정부출자기관 및 정부투자기관의 출자회사가 여기에 해당된다.

태이며 아직도 그 수가 가장 많다. 2004년 현재 운용중인 중앙 정부기업은 양곡관리사업·책임기관사업[7]·철도사업[8]·통신사업·조달사업 등이다. 정부기업의 설립목적과 조직에 관한 주요사항은 정부조직법에 규정되어 있고[9], 예산과 회계에 관한 사항은 기업예산회계법의 규정에 따른다. 정부기업에 소속된 노동자는 공무원의 신분을 지니고, 국가공무원법에 따라 인사관리가 이루어진다. 우리나라 중앙정부의 정보통신부, 국립의료원 등이 전형적인 정부부처기업이다.

정부투자기관은 정부가 납입자본금의 50% 이상을 출자한 기업체로서 특수공공사업을 수행하기 위해 특별법(개별적 설립법)에 의해 설립되며 공사의 형태로 존재한다. 이에 속한 기업들은 '정부투자기관관리기본법'의 적용을 받는데, 이에 근거하여 인건비 예산 편성에 있어 정부의 규제를 직접적으로 받고 있으며, 잉여금의 배당과 손실의 보전 등 정부가 운영상 최종 책임을 진다. 그리고 사장임면권이나 이사회 구성에도 정부가 개입한다. 또한 주요 필수공익사업장을 포함하고 있어 단체교섭권과 단체행동권이 제한되고 있다. 정부투자기관에는 한국조폐공사, 대한주택공사, 한국전력공사 등 13개의 기관이 있다.

정부출자기관은 정부가 최대주주인 법인이거나 또는 최대주주가 아니더라도 경영권 행사에 영향을 미칠 수 있는 법인으로서, 정부가 납입

---

7) 책임운영기관사업이란 집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 기관으로 인사, 예산 등의 운영에 있어서 자율성을 갖는 책임운영기관(Executive Agency)이 벌이는 사업을 말한다. 우리나라에서는 1999년 7월에 '책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률'이 시행됨에 따라 2000년 1월부터 국립의료원, 운전면허시험관리단, 국립중앙극장 등 10개 기관이, 그리고 2001년 1월에는 중앙보급창과 임업연구원 등 13개 기관이 추가로 지정되어 운영중이다.

8) 철도청은 2005년 1월부로 공사로 전환되었다.

9) 통신사업을 경영하는 정보통신부는 정부조직법 제38조에 근거하여 설립되었다.

자본금의 50% 미만을 출자한 기업, 정부가 50% 이상을 출자한 기업이라도 정부투자기관관리기본법의 적용이 배제되는 기업, '공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률'이 적용되는 기업 등을 말한다. 정부출자기관은 개별 설립법이나 사업법에 근거하여 주무부처의 통제를 받으며, 국정감사와 감사원 감사 등 외부의 감독·감시를 받기 때문에 정부의 감독이나 통제로부터 자유롭지 못한 것은 정부투자기관과 마찬가지이다.

재투자기관은 정부투자기관이나 정부출자기관이 자본을 출자한 기업으로 상법에 의해 설립되고 정부는 정부출자지분에 대하여만 책임을 진다. 각 기관별로 독립된 법령에 의해 설립되었으므로 국가의 직접 통제를 받는 것은 아니나 정부투자기관이나 정부출자기관의 통제를 통해 간접적으로 영향을 받는다. 즉 모기업이 사장 임면권을 가지고 있으며 역시 감사원 통제를 받으므로 정부로부터 직·간접적 간섭을 받을 수밖에 없다. 한국전력공사의 자회사인 한전기공주식회사, 한국도로공사의 자회사인 주식회사 한국건설관리공사, 한국방송공사의 자회사인 KBS 시설관리사업단 등이 있다.

지방공기업은 대개 지역주민생활에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하는데, 수도사업·궤도사업·자동차운송사업·하수도사업·주택사업·토지개발사업·의료사업 등이 이에 해당한다[10]. 지방공기업을 조직형태별로 분류하면 행정기업인 지방직영기업과 지방공사·지방공단으로 분류되는데 모두 지방공기업법의 적용을 받는다. 지방정부의 상수도사업본부, 하수도사업, 공영개발사업 등이 대표적인 지방직영기업이며, 여

10) 지방공기업법 제2조

기에 소속된 노동자는 지방공무원이므로 지방공무원법의 적용을 받는다. 지방공사나 공단의 경우는 행정자치부에서 지방공기업법상의 '지방공기업 예산편성지침'을 통해 인건비 예산편성 등에 대해 간섭하고 있으며, 사장임면권이나 이사회 구성에는 지방자치단체가 개입하고 있다. 지하철공사, 도시개발공사, 의료원, 시설관리공단, 서울농수산물공사 등이 지방공기업이다.

공기업보다 상대적으로 기업적 성격은 약하나, 정부가 예산을 지원하고 정부의 정책을 집행하는 정부산하기관으로 정부출연기관, 정부위탁기관, 정부보조기관 등이 있다.

정부출연기관은 각 개별 법률에 따라 운영비, 사업비 등 기관 소요경비를 정부출연금으로 지원받는 기관을 말하는데, 주로 연구기관 등 공익적으로 필요한 서비스나 수익성이 희박하여 민간기업이 존재하지 않으므로 기관별 설립근거법령에 의해 정부 산하기관으로 설립되었다. 정부출연기관은 다시 정책 연구기능을 수행하는 출연 연구기관과 그 외의 비연구 출연기관으로 구분된다. 출연 연구기관으로는 한국개발연구원, 한국과학기술원, 한국교육개발원 등이 있고 비연구 출연기관으로는 한국소비자보호원, 한국학술진흥재단, 에너지관리공단, 근로복지공단 등이 있다. 정부출연연구기관의 경우, 정부는 1999년 '정부출연연구기관등의 설립운영 및 육성에 관한 법률'을 제정하여 감독기관을 국무총리로 일원화하고 5개 연구회를 신설하여 국무총리가 작성한 예산요구기준에 근거하여 예산을 작성·제출하고 해당 연구회의 승인을 얻어야 한다. 비연구출연기관의 경우에는 기획예산처가 제시하는 예산편성지침의 구속을 받는 주무부처의 승인을 얻어야 하므로 모두 정부의 직접적 통제하에 있다. 더욱이 감독기관 이사회에 주무부처에서 당연직 이

사로 참여하므로 인사, 예산 및 제반운영을 정부가 실질적으로 주도하고 있다.

정부위탁기관은 정부를 대신한 등록·심사·허가·감독 또는 기타 공적인 기능을 수행하면서 법령에 근거하여 회비, 수수료, 부담금 등을 징수하는 기관과 법령에 따른 특수 공적기능을 수행하면서 이에 따른 사업수입을 조성하는 기관을 말한다. 한국마사회, 대한지적공사, 국민건강보험공단 등이 그 예이다.

정부보조기관은 '보조금의 예산 및 관리에 관한 법률'이나 기타 관련 법령의 규정에 따라 정부보조금을 지원받는 기관이나 공적 기능을 수행하기 위해 재정 또는 공적 기금 등으로부터 소요경비를 지원받는 기관 등을 말한다. 독립기념관, 대한법률구조공단, 대한체육회 등이 이에 속한다.

정부는 2004년 4월부터 정부의 예산, 부담금 등으로 공공업무를 수행하고 있는 정부산하기관 중 다음에 해당하는 기관 또는 단체에 '정부산하기관관리기본법'을 적용함으로서 정부의 영향력을 강화하고 있다[11].

첫째, 정부로부터 받는 출연금의 규모가 연간 5백억 이상인 기관 또는 단체로, 이에는 국립공원관리공단, 교통안전공단, 한국전산원 등이 있다. 둘째, 정부가 납입자본금을 출자하여 최대 지분을 보유하는 기관 또는 단체로, 한국지역난방공사, 대한주택보증(주) 등이 있다. 셋째, 정부로부터 받는 출연금과 보조금의 합계(법령에 의하여 직접 정부로부

11) 정부산하기관관리기본법 제3조. 한편, '정부투자기관관리기본법', '정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률'에 의해 책임경영체제가 구축된 기관, 외교·안보, 법률구조·갱생보호기능을 수행하는 기관 등은 제외한다.

터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관 또는 단체의 경우에는 그 위탁업무 또는 독점적 사업으로 인한 수입금을 포함)가 해당 기관 또는 단체의 연간 총수입의 50% 이상이고, 연간 50억원 이상인 기관 또는 단체로, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 한국마사회 등이 이에 속한다.

정부산하기관관리법에 의하여, 위에 해당하는 산하기관들에는 기획예산처장관이 예산관리를 위하여 정부산하기관에 공통적으로 적용할 일반적인 기준을 수립할 수 있다[12]. 그리고 주무부처가 소관 산하단체에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라 산하기관에 대해 인사·예산상 조치를 취하거나, 인사·예산권자에게 조치를 건의 또는 권고할 수 있다[13]. 2004년 현재 88개의 기관이 정부산하기관관리기본법의 적용을 받고 있다.

2) 공공부문의 임금 및 단체교섭구조

공공부문 특유의 소유와 지배구조, 생산되는 재화나 서비스의 성격으로 인해 공공부문은 재정운용이나 시장관계, 조직구성원에 대한 통제와 관리방식 등에서 민간부문과는 다른 특성을 지니고 있고, 이러한 특성이 공공부문 노사관계에 영향을 미치게 된다(Beaumont, 1992).

즉 예산이 정부나 국회에서 결정되고, 시장의 조절메커니즘이 전격적으로 작동하지 못하며, 종사자의 신분보장이 상대적으로 안정적이다. 국가나 정부가 실질적인 사용자로 노동자의 노동기본권에 제약을 가하

12) 정부산하기관관리기본법 제15조
13) 정부산하기관관리기본법 제11조

며, 정부에 의해 기관별 경영의 자율성이나 노사관계의 자율적 조정에 제약이 존재한다. 그리고 행정관리부문이나 공공서비스의 경우 직접적으로 국민이 고객인 경우가 많다(강수돌, 1997a).

이와 같은 특징들로 인해 임금결정이나 단체교섭에 있어 민간부문과 차이가 발생한다. 민간부문의 경우 임금은 기본적으로 노사간의 자율적인 교섭에 의해 결정되는데, 이는 기업의 경영성과에 대해 노사 당사자가 가장 많은 정보를 가지고 있다는 것에 근거하여 합리화된다. 그리고 이러한 자율적 임금결정은 노동시장에서의 효율적인 노동력 배분을 가져올 것으로 기대된다[14].

반면에 공공부문에서는 사용자가 '주인없는 대리인'[15] 혹은 '중층적 대리인 관계'[16] 속에서 궁극적인 주인인 국민의 이익을 대변하기 어렵고, 수익성을 추구하는 공공부문의 경우 대부분 독점적인 시장구조를

---

14) 민간기업에서 자율적인 교섭을 통해 적정임금수준이 결정되는 것은 사용자가 기업수익에 대한 잔여수익청구권(residual claims)을 가진 기업소유주이거나 그의 대리인이므로 렌트배분에 있어서 노동자의 높은 임금인상 요구를 견제하여야 하는 유인을 갖는다. 그리고 경쟁적인 상품시장 조건하에서는 적정수준을 벗어난 임금결정이 이루어질 경우 자본 철수나 이직으로 자산결합이 깨어지게 되고 이는 경쟁기업과 차별화하여야만 가능한 렌트 창출을 어렵게 한다(김재홍, 1991). 한편, 잔여수익청구원이란 물적 자산의 투자자가 행사하는 '투자비용의 회수'와 '성과의 사후배분'에 관한 의사결정권을 말한다.

15) 주주에게 기업이 창출한 가치가 배당금이나 자본소득의 형태로 이전되는 민간기업과는 달리 공공부문의 경우 기업이익을 주인(소유주)인 국민에게 배당하는 것이 가능하지 않으므로, 국민은 '소유권이 없는 소유주'이고, 공공부문은 '주인없는 대리인'이 된다.

16) 중층적인 대리인 관계는 국민-정부(의회·행정부)-경영진으로 이어지는 다단계적인 소유·지배구조를 말한다. 공기업의 경우 궁극적인 소유주인 국민(납세자)이 공기업을 직접 감독할 수 없기 때문에 정부관료가 국민의 대리인 자격으로 공기업의 경영자를 감독하게 된다. 결국 공기업의 경우 '소유, 감독, 경영'이 모두 분리됨으로써 중층적인 주인-대리인관계를 형성하고 있다.

가지고 있어 시장원리가 작용하지 않는다.

이러한 특성으로 인해 일반적으로 공공부문은 임금결정이나 단체교섭에 있어 민간부문의 자율적인 교섭과는 달리 개별 국가의 법규정과 정치적 환경에 따라 다양하게 결정되고 있다. 그리고 사용자인 정부에 대응하여 임금교섭과 노사단체 조직이 민간부문에 비해 중앙집중화되어 있는 것이 일반적이다.

공공부문 노사관계에서는 정부가 실질적인 사용자라는 측면에서 사용자의 개념이 보다 직접적인 민간부문과 구분된다. 특히 임금과 근로조건, 그리고 기관의 운영 전반에 걸친 정부의 절대적인 지배와 개입은 노사관계의 성격을 좌우하는 핵심적인 요소로 나타나고 있다.

우리나라 공무원의 경우 정부가 직접적·표면적으로 사용자 역할을 하며 예산권을 가지고 지배한다. 그리고 예산안이 정부에 의해 결정되더라도 최종적으로는 국회나 지방의회에서 확정되는 절차를 거친다. 일반공무원의 경우는 임금 및 근로조건이 정부의 공무원 임금인상안에 의해서 결정되는 반면, 교원이나 정부기업의 노동자는 제약이 존재하나 정부와의 직접교섭이 이루어지고 있다. 그러나 임금은 국회에서 확정된 예산과 공무원 임금인상률을 기준으로 결정된다.

공무원을 제외한 비정부 공공기관의 경우에는 표면적인 사용자는 해당 기관의 장으로 나타나고, 정부가 기관의 일상적인 운영이나 행정에 관여하지 않는다. 그러나 배후에서 정부(관련 부처)가 법령 등에 근거해서 각종 지침에 의한 예산상·업무상의 직접·간접적인 감독을 통하여 경영진에게 영향을 줌으로써 실질적인 사용자 역할을 하고 있다. 임금의 경우 정부투자기관 등에 대한 예산편성지침상의 임금가이드라인이 개별기관의 노사간 단체교섭시 임금결정기준이 된다. 따라서 비정부

공공부문 노사관계에서는 민간부문과 달리 직접 고용주인 해당기관 경영진과 실질적 고용주인 정부와의 관계라는 이중적 구조를 지닌다.

이와 같은 이중구조는 비정부 공공부문의 단체교섭구조에 영향을 미쳐 이들 공기업과 정부산하기관에는 기업별 단체교섭과 정부의 교섭통제라는 '이중적 교섭구조'가 자리 잡게 되었다. 즉 교섭은 기업 단위별로 이루어지고, 정부는 직·간접적으로 교섭에 개입하되 직접 당사자로 나서지 않는 기형적인 구조를 가지고 있는 것이다. 정부의 단체교섭 통제는 정부출연기관에 대한 인건비 지원 중단 및 배정 유보 등의 직접적 통제와 정부투자기관 예산편성지침 및 단체협약에 대한 사후 감사 등의 간접적 통제로 이루어져 있다.

기본적인 교섭의제인 임금 및 근로조건의 결정은 정부의 예산편성에 직결되어 있고, 비정부 공공부문 노동자의 고용 및 사회보장정책은 정부의 거시경제정책과 맞물려 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 예산이 국회의결을 거쳐 확정되기 때문에 노동조합과의 교섭사항이 아니며, 정부가 지닌 거시경제정책의 조정자로서의 지위가 반드시 공공부문 노사관계에 있어 사용자지위로 귀결되지 않는다는 이유로 직접 교섭당사자로 나서지 않고 있다.

한편 노동법상의 지위와 소속 사업장의 성격을 기준으로 살펴볼 때, 우리나라 공공부문의 노사관계는 다양한 형태로 나타나고 있다. 이 가운데 중앙 및 지방 행정기관이나 교육청, 그리고 정부기업에 비해 공기업과 정부산하기관으로 이루어진 비정부 공공기관은 노동자들의 존재양상이 다소 특수한 성격을 띠고 있다. 이에 따라 노동기본권 및 임금결정방식에 차이가 존재한다.

행정부문에 종사하는 노동자와 각급 교육청 노동자들은 공무원이라

는 특수한 법적 지위를 가진다. 먼저 중앙 및 지방행정기관의 일반직 공무원은 '공무원직장협의회 설치·운영에 관한 법률'에 의거하여 1999년 1월부터 6급 이하 공무원을 대상으로 노조와 유사한 조직을 결성할 수 있었을 뿐이었다. 2004년 12월 '공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률'이 국회에서 통과됨으로써 단결권과 단체교섭권을 보장받게 되었다. 그러나 교섭내용이 제한되어 있고, 단체행동권도 허용되지 않는다. 한편 공무원의 임금 및 근로조건은 법정화되어 있어, 공무원 보수체계는 '국가공무원법'과 이에 기초한 '공무원보수규정'과 '공무원 수당 등에 관한 규정'에 의해 결정되고, 노동조건은 '공무원 복무규정'에 의해 결정된다.

교원은 2000년 7월 교원노조가 합법화되어 민주노총의 전국교직원노동조합과 한국노총의 한국교직원노동조합이 설립되어 있는 상황이다. 단체교섭권은 제한적으로 허용되고 단체행동권은 보장되지 않는다. 공공교육기관의 교원은 공무원의 신분을 가지며, 특별법인 '교원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률'에 따라 교육부장관, 시도 교육감을 상대로 교섭이 가능하다. 그리고 사립학교 교원의 경우에는 사용자단체와 교섭이 가능하다.

그러나 공립학교 교원의 경우 교육부 장관과 1년간에 걸친 단체교섭 끝에 단체협약을 체결하였으나 이를 제대로 예산에 반영하지 않아 실질적 교섭권을 박탈당하는 결과가 초래되기도 하였다. 이와 같이 단체협약 체결 후 불이행의 문제가 발생한 것은 교육부장관이 교원노조와 단체협약을 체결하기 전에 예산 관련 기획을 총괄하고 있는 기획예산처나 재정경제부, 공무원의 임금인상을 사실상 결정하고 있는 중앙인사위원회, 그리고 공무원의 정원과 복무관련 규정업무를 관장하고 있

는 행정자치부와 긴밀히 협의하여 미리 조율해야 함에도 불구하고, 이러한 협의가 이루어지지 않았기 때문이다(김현준, 2001). 사립학교의 경우는 사학재단연합회가 사용자단체로 교섭을 의무적으로 하도록 법제화되어 있다. 그럼에도 불구하고 재단측에서는 사용자측으로서 권한이 부재하다는 이유로 교섭을 거부하고 있고, 정부는 이를 방치하여 단체교섭이 제대로 진행되지 못하고 있다(김태현, 2002).

중앙 및 지방정부 산하의 정부기업 노동자는 공무원의 신분을 지닌다. 정보통신부 소속의 현업기관과 국립의료원의 사실상 노무에 종사하는 공무원[17]의 경우는 형식적으로는 민간부문 노동자와 마찬가지로 노동3권을 보장받고 있다. 그러나 필수공익사업으로 지정되어 있기 때문에 사실상 단체교섭권과 단체행동권이 제한되고 있다[18]. 우정산업의 경우 직접 사용자가 정부이고 현업공무원의 신분을 가지고 있다. 임금 및 근로조건이 체신노조와 우정사업본부장이나 정보통신부 장관과의 단체교섭에 의해 결정되는 것이 아니라 일반공무원과 마찬가지로 법률과 예산에 의해 규정된다. 단체교섭은 임금 및 근로조건 결정에 있어서 보충적인 성격을 가진다.

---

17) '사실상 노무에 종사하는 공무원'은 국가공무원복무규정 제28조에 의해 "정보통신부 및 철도청 소속의 현업기관과 국립의료원의 작업현장에서 노무에 종사하는 기능직공무원 및 고용직공무원"으로 규정되어 있다. 이들 가운데 "서무·인사 및 기밀업무에 종사하는자, 경리 및 물품출납사무에 종사하는 자, 노무자의 감독사무에 종사하는 자, 보안업무규정에 의한 보안 목표시설의 경비업무에 종사하는 자, 승용자동차 및 구급차의 운전에 종사하는 자" 등은 제외된다. 철도청의 경우 2005년 1월 한국철도공사로 전환되어, 소속 노동자들의 신분과 임금 및 근로조건의 결정방식이 변화되었다.

18) 필수공익사업장에서 노사분쟁이 발생했을 경우 노동위원장이 직권으로 중재에 회부할 수 있다. 직권중재에 회부되면 15일간 쟁의행위가 금지되며 중재안은 단체협약과 동일한 효력을 가진다. 따라서 사실상 단체교섭권과 단체행동권을 제약하고 있다.

한편, 공기업 등 비정부 공공기관의 경우 공무원과 달리 민간부문 노동자와 마찬가지로 노동3권이 허용된다. 그러나 한국전력, 한국은행과 같이 필수공익사업으로 지정된 사업장 노동자들은 사실상 단체교섭권과 단체행동권을 제약받고 있다[19]. 단체교섭은 기업별 교섭과 정부가 직접 당사자로 나서지 않으면서 직·간접적으로 교섭에 영향을 미치는 '이중적 교섭구조'가 자리잡고 있다. 임금의 경우 노사협상에 의해 결정되나, 정부의 예산편성지침에 의해 임금교섭이 제약받고 있다.

우리나라 공공부문 단체교섭의 주요한 특징을 살펴보면, 일반공무원의 경우 임금 및 근로조건 결정에 교섭 자체가 배제되고 있고, 교육공무원이나 현업공무원의 경우에는 정부를 상대로 단체교섭이 가능하나 실효성이 없으며, 비정부 공공부문의 단체교섭에서는 실질적인 사용자인 정부가 교섭에 빠진 채 직·간접적으로 영향을 미치고 있다. 교섭대상이 주로 임금 및 근로조건 등 경제적 사안에 한정되어 있고 그나마도 실질적 교섭은 제한되어 있다. 교섭구조가 기업단위로 개별화, 분권화되어 공공부문 노조의 교섭역량의 한계가 노정되고 있으며, 정부의 거시경제적 조정이 사실상 한계에 직면하여 정부의 정책개입의 여지가 적어지고 있다. 이와 더불어 부문간·기업간 임금 및 근로조건의 격차가 크고, 정부의 일률적인 통제에 직면하여 이면교섭 및 이면합의가 성행하고 있다(박태주, 2002a; 정이환·임상훈, 2003).

공공부문 노동자의 노동관계에 관한 국제기준에 비추어보면, 우리나

19) 노동조합 및 노동관계조정법 제 71조 2항에서는 필수공익사업을 업무의 정지 또는 폐지가 공중의 일상생활을 현저히 위태롭게 하거나 국민경제를 현저히 저해하고, 그 업무의 대체가 용이하지 않은 사업으로 정하고 있다. 필수공익사업의 범주에 포함되어 있는 사업은 철도(도시철도 포함) 및 시내버스(특별시·광역시에 한함) 운송, 수도·전기·가스·석유정제 및 석유공급, 병원, 은행, 통신 사업 등이다.

라 공공부문 노동자의 노동기본권은 상당한 제약을 받고 있다. 우리나라 공공부문의 경우 그동안 일반공무원에 대한 단결권의 금지, 일반공무원·교육공무원·현업공무원의 단체교섭권 및 단체행동권을 제약해 왔는데, 이는 ILO의 기본원칙과 협약에 위배되는 것으로 수차례에 걸쳐 ILO의 권고를 받아왔다. 그리고 정부가 공기업 등 비정부 공공기관의 단체교섭에 실질적인 영향력을 행사하면서 직접 교섭당사자로 나서지 않는 것은 ILO에서 정한 공공부문 단체교섭관련 협약을 위반하는 것이다[20].

2. 공공부문 노사관계의 현황

1) 공공부문의 노동조합 현황

공공부문 종사자 수를 살펴보면, 공무원의 경우 2003년 말 정원기준 약 92만 명에 이르는데, 국가 및 교육, 법무·경찰·소방 공무원을 포함한 중앙공무원은 59,8814명, 지방공무원은 317,131명이다(<표 1> 참조).

지방공기업을 제외한 공기업 종사자 수는 22만 여명에 이르며, 지방공기업 종사자 수는 5만 3천여 명에 이르고 있다. 그리고 출연위탁기관, 출연연구기관 등의 산하기관에는 6만 여명이 고용되어있다.

공공부문은 민간부문에 비해 상대적으로 높은 노동조합 조직률을 가지고 있었는데 1997년 이후 구조조정을 거치면서 이러한 경향이 더욱 뚜렷해졌다(김태현, 2001;Lim, 2002).

---

20) ILO협약 제151호 제7조에서는 "관련 공공당국과 공공부문 노동자단체간의 교섭을 위한 제도 또는 공공부문 노동자대표가 그들의 고용조건 결정과정에 참여하는 방식을 완전하게 개발하고 이용토록 권장하며 또한 이를 촉진시키기 위해 필요한 경우에는 국내시장에 적절한 조치를 취하여야 한다"고 규정하고 있다.

<표 1> 공공부문 고용현황 (단위: 명)

구분	세부구분	고용인원	세부 내용
정부 기관	국가공무원	143,835	•일반행정:81,617 •현업기관:62,218 (정보통신:31,246, 철도:30,972)
	교육공무원	316,881	
	법무·경찰·소방 공무원	138,098	•법무:21,565, 경찰:96,980, 소방:187 •입법부·사법부·헌법재판소·선거관리위원회:19,366
	지방공무원 (지방자치단체)	317,131	•지자체:256,202 (시도:68,993, 시군구:187,209) •교육자치단체:60,929
	공무원 총수	915,945	
공 기 업	정부투자기관	75,795	
	정부출자기관	112,168	
	기타기관	34,634	
	소계	222,597	
	지방공기업	52,992	•지방직영기업:15,437 •공사·공단:37,555명
산하 기관	출연위탁기관	44,826	
	출연연구기관	14,866	
	소계	60,230	

주: 1) 정부기관은 2003년 12월 31일 또는 연간 기준임.
2) 공기업은 2000년 기준이고, 산하기관은 2001년말 기준임.
3) 지방공기업은 2003년 8월말 기준이고, 지방직영기업은 정부기업임.

자료: 기획예산처(2002), 『공공개혁백서』.
행정자치부(2003), '지방공사·공단 현황(2003.8)'.
행정자치부(2004), 『2004 행정자치통계연보』

공공부문 종사자의 대부분을 차지하는 공무원은 2004년 1월 현재 91만 여명인데, 이중 이미 노동기본권이 보장되어 있는 교원과 현업공무원을 제외한 53만 여명 가운데 노동조합 가입이 금지되어 있는 경찰과 소방공무원, 검사·법관 등 특정직과 5급 이상 관리·감독직을 제외하면 약 30~35만 여명이 노동조합 가입대상이 된다. 2004년 현재 전국공무원노동조합에 약 14만 명이 가입하고 있고(전국공무원노동조합, 2004), 대한민국공무원노동조합총연맹에 2만 여명이 가입하고 있다(행정자치부, 2005).

현업공무원의 경우 2003년 말 현재 전체 4만 1천여 명의 가입대상자 가운데 94.1%가 노조에 가입하여 전체 노조조직률에 비해 월등히 높은 조직률을 가지고 있다(<표 2> 참조).

<표 2> 현업공무원의 노동조합 가입현황 (단위: 명, %)

부처별(직렬)	기능직 현황	노조가입 인원	가입률(%)
정보통신부(체신현업)	18,998	18,373	96.7
보건복지부(보건위생)	168	151	89.9
철도청(철도현업)	22,723	20,884	91.9
계	41,889	39,408	94.1

주: 1) 철도청은 2005년 1월부로 철도공사로 전환됨.

자료: 행정자치부(2004), 『2004 행정자치통계연보』, p.214.

교원의 경우 공무원 신분을 가진 가입대상자와 그에 따른 조직률이 정확히 파악되고 있지 않으나 공무원과 사립교원 전체를 대상으로 할 경우 2003년 현재 전체 30만여 명 가운데 노동조합의 형태로 12만여 명이, 교원단체의 형태로 17만여 명이 조직되어 있는 것으로 추정된다

(임상훈외, 2004 재인용).

공무원과 달리 노동기본권이 보장된 비정부 공공부문의 경우 70%에 가까운 조직률을 보이고 있는 것으로 파악된다. 1998년 기준 32만 2천 명의 공공부문 종사자 중 민주노총 12만 명, 한국노총 13만 명, 독립연맹(정부투자기관연맹) 1만 4천명으로 26만 4천 명 정도가 조직되어 있었으며, 1998년 이후 대규모의 구조조정이 지속적으로 진행된 2001년의 경우 36만여 명(공기업 29만 명, 정부산하기관 7만 명)의 종사자 중에서 민주노총과 한국노총이 비슷하게 12만 명 정도의 조합원을 포괄하고 있는 것으로 나타났다(임상훈외, 2004 재인용).

전체적으로 보면 10%가 약간 넘는 민간부문 노동조합 조직률에 비해서 공공부문의 노동조합 조직률은 월등히 높은 것으로 나타난다. 그러나 공공부문은 기업별 노조체제하에서 한국노총과 민주노총으로 나누어져 있고, 동일한 중앙조직에 속해 있는 경우에도 많은 서로 다른 산별연맹에 분산되어 있다. 그리고 이들의 대표성을 놓고 한국노총과 민주노총, 각 산별연맹이 경쟁하고 있다.

1990년대 중반이후 공공부문 노동조합에서 두드러진 현상은 연맹간 통합과 연대의 움직임이 나타나고 있으며 산업별 노동조합을 향한 노력이 꾸준히 지속되고 있다는 점이다[21].

연맹간 통합의 대표적 예는 1999년 3월 민주노총산하 공공연맹, 공익노련, 민철노련 등 3개 연맹이 10만의 '전국공공운수사회서비스노동조합연맹(이하 공공연맹)'으로 통합한 것이다. 공공연맹은 공공부문 대

21) 공공부문 노동조합에서 노조통합은 국제적으로 하나의 흐름이 되고 있다. 예를 들어 영국 최대의 공공서비스노조인 UNISON이나 독일의 통합서비스노조인 Ver.di가 대표적인 예이다.

통합을 전제로 하여 일차로 세 조직의 통합을 이룬 것이며, 타 공공부문 연맹들과의 통합을 통해 공공부문 전체를 포괄하는 산별 노동조합 건설을 목표로 하고 있다.

2004년 11월에는 한국노총산하 공공건설연맹, 공공서비스연맹, 정부투자기관연맹 등 3개 연맹이 '전국공공노동조합연맹(이하 공공노련)'으로 통합되었다[22]. 공공노련은 정부투자기관(재투자기관, 출자기관 포함), 정부산하기관(출연, 위탁, 보조기관), 지방공기업과 기타 공공기관과 유관단체로 구성되어 있다. IMF 이후 조직력과 교섭력, 그리고 정치력의 한계를 절감하여 대표성의 확보와 집중성 및 정책역량의 강화를 위해 '2006년까지 유사산별 통합과 산별노조 건설'[23]이라는 조직노선 하에 통합을 한 것이다.

그리고 연대의 움직임으로는 1991년부터 시작된 임금억제조치(임금가이드라인정책)부터 IMF 이후의 구조조정에 이르기까지 정부의 집중적인 공세에 대응하기 위하여 결성된 '공공부문노동조합대표자회의(이하 공노대)'와 2000년의 '공공부문노조연대(이하 공공연대)'가 대표적 예이다. 공공부문 노동조합들은 정부의 집중적 공세에 대한 파편적이고도 분산적인 대응의 한계를 절감하게 되었으며 그것이 한국노총과 민주노총의 틀을 뛰어넘는 연대의 움직임으로 나타난 것이다.

임금가이드라인 등 정부의 지속적 통제에 대해 연맹별로 투쟁을 전개해오던 공공부문 노동조합은 공무원을 제외한 모든 공공부문 노동조합 조직이 총망라되어 1994년 11월 공노대를 결성한다. 당시 공노대에는 약 65개 노조 12만 명이 참가하여 '임금가이드라인 철폐, 임금결정

22) 58개 조직, 4만 8천여명의 조합원으로 구성되어 있다.

23) 2003년 한국노총 대의원대회에서 채택된 개혁특위의 권고사항이다.

구조 개선, 공공부문 노동자의 노동3권 완전 보장' 등을 내걸고 대정부 투쟁과 직접 교섭을 추진하였으며 공공부문 노동운동의 전개에 주요한 역할을 하였다(김태현, 2002). 그리고 2000년 한국노총의 공공부문 노동조합 협의기구인 '공공부문노동조합협의회'와 민주노총의 공공부문 상급단체인 '전국공공운수사회서비스노동조합연맹'이 결합하여 만들어진 공공연대에는 양 노총소속 8개 연맹 20여 만명이 참가하였는데, 정부의 공공부문 구조조정에 맞서 다양한 연대사업을 전개하였다. 정부의 예산편성지침에 대한 대응도 연대사업의 하나였다. IMF 이전부터 축적되어온 공공부문 노동조합의 연대활동의 경험이 이러한 공동대응을 가능하게 하였다.

2) 공공부문의 임금·단체교섭 현황

이 절에서는 한국노동연구원 공공부문노사관계연구센터(이하 공노연)의 '공공부문사업체설문조사' 자료를 사용하여 공공부문 사업장의 임단협 실태를 살펴본다. 공노연은 노동조합이 존재하는 모든 공공부문 기관에 대해 2003년 8월부터 2004년 5월까지 기업체 설문조사를 실시하였다. 그동안 공공부문 노사관계에 대한 양적인 분석이나 유의미한 통계자료가 거의 존재하지 않는 상황에서 한국노동연구원의 '공공부문사업체설문조사'는 공공부문 노사관계에 대한 현황을 파악하는데 유의미한 자료이다. 그러나 공공부문 노사관계에서 실질적인 사용자로 중요한 역할을 하는 정부의 영향력을 파악할 수 없다는 한계를 가지고 있다.

공노연의 조사결과에 의하면 공공부문은 공무원과 786개 공공기관

으로 구성되어 있는데, 노동조합은 429개(기업·지부 노동조합 413개, 산업·업종노동조합 12개, 비정규직노동조합 4개)가 조직되어 있는 것으로 조사되었다. '공공부문사업체설문조사'는 기업·지부 노동조합이 존재하고 있는 전체 413개 공공부문 기관 가운데 125개 기관을 대상으로 진행되었다. 사용자를 대신하여 노무관리 담당자가 설문서를 작성하였고, 노동조합의 경우 전임간부가 설문서를 작성하였다. 최종 수집결과 유효한 설문지는 총 166개로 이 가운데 노무관리자 설문지는 75개, 노동조합 설문지는 91개였다. 이하에서는 '공공부문사업체설문조사' 자료 가운데 주로 노동조합, 임금 및 단체교섭관련 설문에 대한 노동조합의 응답결과를 중심으로 분석한다.

노동조합의 응답결과에 의하면 91개 노동조합 가운데 한국노총소속 33개, 민주노총소속 56개, 비가맹 1개로 나타나고 있다. 상급단체(전국중앙조직)가 한국노총인 단위노동조합의 경우 전력노조, 금융산업노조, 자동차노련, 연합노련, 관광노련, 공공노련(정투노련, 공공서비스, 공공건설노련) 등에 분산되어 있다. 상급단체가 민주노총인 경우에는 전국과학기술노동조합, 전국연구전문노동조합, 전국대학노동조합, 보건의료산업노동조합, 전국언론노동조합, 사무금융연맹, 공공연맹 등에 흩어져 분포되어 있다. 한편, 노동조합의 조직형태는 본조가 70개(77.8%), 산별노조의 지부형태는 20개(22.2%)로 나타나고 있다.

이는 공공부문 노조가 대부분 기업별노조이며, 한국노총과 민주노총, 그리고 동일한 중앙조직에 속해 있는 경우에도 서로 다른 산별연맹에 분산되어 있는 등 공공부문 노조의 파편화되고 분권화되어 있는 상황을 보여준다.

노동조합의 규모를 살펴보면, 노동조합측 응답에 따르면 조합원 수가

300인 이상인 노조가 55.2%로 나타나고 있고, 1,000인 이상인 노조도 23.1%로 나타나고 있다(<표 3> 참조). 단위노동조합의 평균 조합원수는 1,191명이고, 단위 사업장의 조직률은 평균 81.8%이며 조직률이 100%인 사업장도 17.6%가 되는 것으로 조사되었다. 이는 공공부문 노조가 대규모로 조직되어 있고, 조직률 또한 상당히 높은 수준이라는 것을 보여준다.

<표 3> 노조규모 (단위: 개, %)

노조규모	노동조합	사용자	전체
1~99	18(23.1)	10(14.9)	28(19.3)
100~299	17(21.8)	17(25.4)	34(23.5)
300~999	25(32.1)	28(41.8)	53(36.6)
1000 이상	18(23.1)	12(17.9)	30(20.7)
전체	78(100.0)	67(100.0)	(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

공공부문 노동조합의 설립연도를 보면 <표 4>와 같다. 1987~1989년 사이에 42%에 달하는 많은 신생노조가 설립되었다[24]. 이는 1987년 노동관계법 개정에 따른 것으로, 1987년 개정 노동법은 노동조합의 설립을 사실상 자유화하고, 국·공영기업 노동자의 쟁의권에 대한 제한을 완화함으로써 공공부문 노사관계가 형성될 수 있는 단초를 제공했다 할 수 있다. 이에 따라 공공부문에서 많은 신생노조가 생겨났고, 공공부문

24) 이 기간에 생겨난 신생노조들은 주로 재투자기관, 지방 공기업, 정부출연기관, 정부재정지원기관 등의 노조들이며, 대부분이 소규모 노조들이다. 한편 공공부문 노동조합 조합원들의 대부분을 차지하고 있는 정부기관 및 정부투자기관 등에서는 큰 변화가 없었는데, 이는 1987년 노동관계법 개정시 공무원의 단결권 제한조항에 변화가 없었고, 정부투자기관에는 이전부터 대부분 노조가 결성되어 있었기 때문이다.

의 조합원 수도 크게 늘어났다. 그리고 IMF 이후 구조조정기인 1998~2003년 동안 33.7%의 노조가 만들어졌다. 이는 IMF 경제위기 이후 구조개혁이라는 명분하에 공공부문에 대한 구조조정이 추진되면서, 대량실업과 고용불안, 복지의 축소에 직면한 공공부문 노동자들이 조직적 대응의 필요성을 절감한 결과로 보여진다.

<표 4> 노조 설립연도 (단위: 개, %)

시기	노조수	비율
1980년 이전	6	7.2
1987 ~ 89	36	41.9
1990 ~ 97	15	17.5
1998 ~ 현재	29	33.7
전체	86	100.0

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

공공부문이라는 특수한 환경에서 형성되는 노사관계에 대해 노사는 각기 어떤 인식을 갖고 있는가를 살펴보면 <표 5>와 같다. 노동조합의 50.5%와 사용자의 70.3%가 협력적이거나 매우 협력적이라고 응답하여 사업장의 노사관계에 대해 노동조합과 사용자 대다수가 협력적이라고 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 노사분규도 노사 각각 23.9%와 13.1%의 사업장에서만 발생한 것으로 응답하고 있다(<표 6> 참조). 따라서 개별 사업장의 노사관계는 협력적임을 알 수 있다. 강수돌(1997a)의 조사에 의하면 공공부문 노사 대다수가 노사갈등의 원인 제공자를 정부로 지목하고 있다.

<표 5> 노사관계에 대한 노사간의 인식 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
매우 대립적	4(4.5)	0	4(2.5)
대립적	9(10.1)	5(6.8)	14(8.6)
중간	31(34.8)	17(23.0)	48(29.5)
협력적	39(43.8)	49(66.2)	88(54.0)
매우 협력적	6(6.7)	3(4.1)	9(5.5)
전체	89(100.0)	74(100.0)	163(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

<표 6> 노사분규 발생 여부 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
예	16(23.9)	8(13.1)	24(18.8)
아니오	51(76.1)	53(86.9)	104(81.3)
전체	67(100.0)	61(100.0)	128(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

임금인상 결정방식은 대부분이 노동조합과의 임금교섭을 통해 결정하는 것으로 나타나고 있다(<표 7> 참조). 이는 우리나라의 기업별 교섭구조를 그대로 반영하는 것이다. 그러나 예산편성지침상의 임금가이드라인이 공공부문의 임금교섭에 중요한 영향을 미치고 있으므로 임금인상 결정방식으로 '정부지침에 따름'이라는 항목을 설정하여 정부의 임금정책이 임금교섭에 미치는 영향에 대하여 살펴볼 필요가 있다. 강수돌(1997a)의 조사에 의하면 '임금수준의 결정'에 있어서 노사 모두 가장 많은 숫자가 '정부지침에 따라' 결정된다고 인식하는 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 임금인상 결정 방식 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
노동조합과 임금교섭을 통해서	53(94.6)	45(93.8)	98(94.23)
노동조합없고 노사협의회에서 결정	1(1.8)	0	1(1.0)
회사측이 결정	2(3.6)	3(6.3)	5(4.8)
전 체	56(100.0)	48(100.0)	104(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

노동조합의 응답에 기초하여 임금인상률을 살펴보면, 2002년 노조측에서 제시한 최초 임금인상률은 총액임금 대비 평균 11.4%이고, 사용자측은 5.6%였으며, 최종 인상률은 7.1%였다. 정기승급분을 반영하면 총액임금 대비 평균 7.7%가 인상되었다(<표 8> 참조). 정부는 정부투자기관 예산편성지침에서 2002년 인건비 예산의 경우 사장의 연봉을 포함해서 2001년 총인건비의 6.0%이내에서 증액하도록 지침을 내렸다. 그런데 노조는 이 가이드라인보다 평균 2배에 가까운 인상률을 제안하고, 사용자측은 임금가이드라인에 근접한 수준의 인상률을 제안하였으며, 최종타결률은 임금가이드라인을 1.7% 상회한 수준에서 결정되었다. 한편, 노동자측에서 제시한 최초인상률의 경우 가장 낮게 제시한 것은 임금가이드라인에 훨씬 미치지 못하는 1.8%인 반면, 최대 30.0%를 제시한 노조도 있었다. 최종 임금인상률은 최소 0%에서 최대 59.0%에까지 이르는데, 이는 노조의 교섭력 차이에 의한 것으로 판단된다.

<표 8> 임금인상률 (단위: %)

		평균	중앙값	최소	최대
2002년 근로자측에서 제시한 최초 임금인상률	통상임금 기준	12.6	12.0	5.0	60.0
	총액임금 환산시	11.4	10.1	1.8	30.0
2002년 사용자측에서 제시한 최초 임금인상률	통상임금 기준	5.4	5.0	0	12.2
	총액임금 환산시	5.6	5.0	0	41.0
2002년 최종 임금인상률	통상임금 기준	6.9	6.0	3.0	12.8
	총액임금 환산시	7.1	6.0	0	59.0
정기승급분 반영시 최종 총액임금 증감률		7.7	6.1	1.5	65.0

주: 1) 중앙값은 자료전체를 크기 순으로 나열한 경우 자료의 중앙에 위치하는 값임.
자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

임금인상방식으로는 대다수가 정률방식을 채택하고 있는 것으로 나타나고 있는데, 노동조합의 69.1%와 사용자의 81.4%가 정률방식을 택하고 있다고 응답하고 있다(<표 9> 참조). 양자병행일 경우, 노동조합측과 사용자측에 의하면 정률이 각각 평균 29.6%, 27.1%의 비중을 가지는 것으로 나타나고 있다. 일반적으로 공공부문은 하후상박형 임금구조를 가지고 있고 민간부문에 비해 임금격차가 적은 것으로 알려져 있다. 그런데 이 설문조사 결과에 의하면 공공부문 대다수의 사업장이 상후하박형 임금배분방식인 정률방식을 택하고 있다. 공공부문 대다수 사업장에서의 정률의 임금인상과 더불어 기업별 노조체계 하에서 노조의 교섭력 차이로 인한 임금인상률의 차이는 공공부문내의 임금격차를 확대시키는 요인으로 작용할 것이다.

<표 9> 2002년 임금인상방식 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
정 률	56(69.1)	57(81.4)	113(74.8)
정 액	6(7.4)	1(1.4)	7(4.6)
양자병행	19(23.5)	12(17.1)	31(20.5)
전 체	81(100.0)	70(100.0)	151(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

모든 노동조합이 임금협약 유효기간은 1년이라고 응답하였으며, 단체협약 유효기간으로는 98%가 넘는 사업장에서 2년 이내로 나타나고 있다(<표 10> 참조).

임금 및 단체협약의 유효기간이 짧은데 비해 협약을 체결하는데 소요되는 기간은 긴 것으로 나타나고 있다. 2002년 임금협약 교섭과 단체협약 교섭의 횟수와 소요기간을 살펴보면, 임금협약교섭은 평균 7.6회, 75.5일이 소요되고, 단체협약교섭은 평균 10회, 96일이 소요되어 임금협약 및 단체협약 교섭이 오랜 기간에 걸쳐 진행되는 것으로 나타나고 있다(<표 11> 참조).

<표 10> 임금협약과 단체협약의 유효 기간 (단위: 개, %)

		노동조합	사용자	전체
임금협약	1년	85(100.0)	67(97.1)	152(98.7)
	2년	0	2(2.9)	2(1.3)
	전 체	85(100.0)	69(100.0)	154(100.0)
단체협약	1년	14(16.5)	13(18.3)	27(17.3)
	2년	70(82.4)	56(78.9)	126(80.8)
	3년	1(1.2)	2(2.8)	3(1.9)
	전 체	85(100.0)	71(100.0)	156(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

<표 11> 임금협약과 단체협약 교섭의 횟수와 소요기간 (단위: 개, %)

		평균	중앙값	최소	최대
임금협약교섭	회수	7.6	7	1	20
	소요기간(일)	75.5	60	1	370
단체협약교섭	회수	10	8	1	70
	소요기간(일)	96	90	1	340

주: 1) 임금협약교섭이나 단체협약교섭을 실시한 경우로만 한정하였음. 횟수가 98인 경우는 소요기간이 무응답으로 되어 있어 제외함.

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

노동조합측의 응답에 의하면 공공부문의 주된 임금교섭 구조는 기업별 교섭(79.0%)으로 나타나고 있고, 대각선 교섭과 산업별 교섭이 16%가 넘는 것으로 나타나고 있다(<표 12> 참조). 바람직한 임금교섭 구조에 대해서는 산업별 교섭(37.5%), 기업별 교섭(36.3%), 업종별 교섭(13.8%), 대각선 교섭(11.3%), 지역별 공동교섭(1.3%)의 순으로 나타나고 있다. 대각선 교섭을 산업별 교섭의 한 유형으로 보면 노동조합의 산업별 교섭에 대한 선호도는 약 50%에 이른다. 이는 공공부문 예산결정 구조 속에서 개별 기관의 예산 관련 자율성이 제약되어 있고, 정부가 예산편성지침상의 임금가이드라인과 경영평가 등을 통해 공공부문 노사의 임금결정권을 제약함으로 인해 임금교섭상의 어려움을 인식한 노조가 중앙집중화된 산업별 교섭을 통한 대응의 필요성을 느끼기 때문인 것으로 보여진다. 이와는 대조적으로 공공부문 사용자는 기업별 교섭을 79.4%라는 압도적 비율로 선호하는 반면 산별 교섭에 대한 선호는 대각선 교섭을 포함해도 6% 정도에 불과하다.

<표 12> 공공부문의 임금교섭구조 (단위: 개, %)

	2002년도 임금교섭구조		바람직하다고 생각하는 임금교섭구조	
	노동조합	사용자	노동조합	사용자
기업별 교섭	64(79.0)	57(86.4)	29(36.3)	54(79.4)
업종별 교섭	2(2.5)	1(1.5)	11(13.8)	8(11.8)
지역별 공동교섭	2(2.5)	2(3.0)	1(1.3)	2(2.9)
대각선 교섭	10(12.4)	3(4.6)	9(11.3)	1(1.5)
산업별 교섭	3(3.7)	3(4.6)	30(37.5)	3(4.4)
전 체	81(100.0)	66(100.0)	80(100.0)	68(100.0)

주: 1) 대각선교섭이란 노동조합 상급단체와 개별기업과의 교섭을 말함.
자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

임금교섭시 교섭권의 상급단체 위임 여부를 살펴보면, 대다수인 77.9%가 위임하지 않는 것으로 나타나고 있는데, 이것은 기업별 교섭구조를 그대로 반영하는 것이다(<표 13> 참조). 그러나 교섭권과 체결권을 모두 위임하는 노조도 14.0%로 나타나고 있어, 일부에서의 산별노조의 흐름을 보여주고 있다.

<표 13> 2002년 임금 교섭권의 상급단체 위임 여부 (단위: 개, %)

	노조수(비율)	비율
위임하지 않음	67	77.9
교섭권만 위임	6	7.0
교섭권과 체결권을 모두 위임	12	14.0
해당없음	1	1.2
전 체	86(100.0)	100.0

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

2002년 임금협약교섭과 단체협약교섭의 진행방식을 노동조합측 응답에 의해 살펴보면, 가장 많은 수가 단체협약과 임금협약 교섭을 동시에 진행하되 분리하여 진행(34.5%)한 것으로 나타나고 있다. 이어서 단체협약과 임금협약 교섭을 동시에 묶어서 진행(28.6%), 임금협약 교섭만 진행(25.0%), 단체협약과 임금협약 교섭을 분리해서 진행하되 일괄타결(7.1%), 단체협약교섭만 진행(2.4%)의 순으로 나타나고 있다(<표 14> 참조).

한편 노조의 64.4%와 사용자의 61.4%가 임금협약과 단체교섭을 동시에 진행하는 것을 선호하고 있는 것으로 나타났다(<표 15> 참조).

<표 14> 2002년 임금협약 및 단체협약 교섭의 진행방식 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
단체협약과 임금협약 교섭을 동시에 묶어서 진행	24(28.6)	16(23.2)	40(26.1)
단체협약과 임금협약 교섭을 동시에 진행하되 분리하여 진행	29(34.5)	23(33.3)	52(34.0)
단체협약과 임금협약 교섭을 분리해서 진행하되 일괄 타결	6(7.1)	6(8.7)	12(7.8)
임금협약 교섭만 진행	21(25.0)	21(30.4)	42(27.5)
단체협약 교섭만 진행	2(2.4)	1(1.5)	3(2.0)
따로 진행, 따로 타결	1(1.2)	2(2.9)	3(2.0)
교섭없음	1(1.2)	0	1(0.7)
전 체	84(100.0)	69(100.0)	153(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

<표 15> 임금협약과 단체교섭의 동시진행 찬성여부 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
찬성	56(64.4)	43(61.4)	99(63.1)
반대	31(35.6)	27(38.6)	58(36.9)
전 체	87(100.0)	70(100.0)	157(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

2003년 임단협 교섭의 가장 우선과제로 노동조합과 사용자가 각각 44.6%와 43.3%로 노사 협력관계 강화를 선택하고 있다(<표 16> 참조). 이외에 노사 모두 인건비 상승 억제, 노사합심 생산의욕 높이기, 생산성 향상의 순으로 이들 과제가 2003년 임단협 교섭의 우선과제라고 하는 등 동일한 응답을 하고 있다.

<표 16> 2003년 임단협 교섭의 가장 우선적 과제 (단위: 개, %)

	노동조합	사용자	전체
인건비 상승 억제	13(23.2)	15(25.0)	28(24.1)
노사 협력관계 강화	25(44.6)	26(43.3)	51(44.0)
작업규율 확립	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
생산성 향상	5(8.9)	7(11.7)	12(10.3)
노조 조직력 약화	4(7.1)	0(0.0)	4(3.5)
노사합심 생산의욕 높이기	9(16.1)	12(20.0)	21(18.1)
전 체	56(100.0)	60(100.0)	116(100.0)

자료: 한국노동연구원(2004), 공공부문사업체설문조사 원자료.

사업장 노사관계에 대한 노사간의 인식, 노사분규 발생 여부, 임단협의 동시진행 여부와 2003년 임단협 교섭의 가장 우선적 과제 등에 대한 노조와 사용자의 응답결과를 살펴보면, 공공부문의 개별사업장 노사관계는 협력적 관계임을 알 수 있다. 이는 정부의 임금가이드라인에 대하여 이면계약 등 노사 담합의 가능성을 시사한다. 지금까지 살펴 본 공노연의 조사결과와 1990년대 들어 정부의 임금가이드라인정책이나 구조조정, 예산편성지침 등에 대한 공공부문 노조들의 집단적 대응이라는 갈등의 양상을 통해 살펴보면, 공공부문에서 노사갈등의 주요 원인이

정부에게 있음을 알 수 있다.

한편 23개 노동조합의 단체협약을 비교한 한국노총의 전국공공서비스노동조합연맹·정부투자기관노동조합연맹(2002)의 임금관련 협약 내용을 살펴보면 다음과 같다.

임금결정원칙으로 생계비[25], 물가상승을 감안한 실질임금수준[26], 또는 생계비 및 물가의 변동을 감안한 실질임금수준[27]으로 규정하고 있다. 예를 들어 농수산물유통공사는 "공사는 조합원의 임금을 정함에 있어 표준생계비 및 물가의 변동을 감안하여 실질임금수준이 확보되도록 노력한다"고 규정하고 있다.

그리고 다수의 노조에서 임금 또는 임금 및 복리후생에 관한 예산편성시 조합의 의견을 청취하여 반영하거나 사전에 조합과 협의하여 책정하도록 규정하고 있다[28]. 한국마사회의 경우에는 "회사는 예산편성시 교섭합의 사항과 관련된 사항에 대하여는 사전에 조합과 협의한다"고 규정하고 있고, 한국자원재생공사의 경우에는 "공사는 예산편성전 노사간의 임금협의를 거쳐 이 협의안이 반영되도록 최대한 노력해야 한다"고 규정하고 있다. 즉 다수의 기업에서 예산편성시 노동조합의 의견을 반영하도록 단체협약에서 규정하고 있는 것을 알 수 있다.

---

25) 국민연금관리공단

26) 대구시설관리공단, 서울시 도시철도공사, 한국건설관리공단

27) 농수산물유통공사, 한국수자원공사, 한전기공, KORET 국민신탁, 한국마사회, 전국전력

28) 한국산업인력공단, 국민연금관리공단, KORET 국민신탁, 대한광업진흥공사, 서울시 도시철도공사, 전국전력, 한국수자원공사, 한전기공, 농수산물유통공사, 대한주택공사, 산림조합중앙회, 한국건설관리공사, 한국토지공사

III. 공공부문의 임금정책과 임금결정체계

1. 공공부문의 임금정책과 노동조합의 대응

1) 공공부문의 임금정책

공공부문에 대한 정부의 영향력 행사에 대해서 오랜 동안 논란이 제기되어 왔는데, 국가가 실질적인 고용주인 공공부문에서 불가피한 측면도 없지않다. 국가정책을 입안하고 집행하는 정부의 입장에서 공공부문은 '공공서비스의 적절한 생산과 공급'이라는 본래의 목적뿐만 아니라 정부의 재정·물가·산업정책을 집행하는 주요한 기구이기도 하다. 경기부양을 위한 공공부문 투자, 물가통제를 위한 공공요금의 조정, 민간부문 임금상승억제를 위한 임금가이드라인 등 공공부문은 '정치'에서 자유롭지 못하다(Ferner, 1985, 1988; Pendleton, 1988; 오건호, 2001 재인용).

정부는 거시경제 안정을 위해 임금·이윤·이자·배당 등 소득의 형성과정에 개입하는 소득정책[29]을 펴는데, 정부의 공공부문 임금정책은

29) 소득정책은 정책의 목적과 대상에 따라 세 가지 유형으로 분류할 수 있다. 첫째는 좁은 의미의 소득정책으로, 목적은 물가안정이며, 임금 또는 가격만을 대상으로 하는 경우이다. 둘째는 중간적 소득정책으로, 목적은 물가안정을 비롯해서 국제수지의 안정, 안정고용의 유지, 경제침체의 극복에 있으며, 대상은 임금 외에 여러 가지 소득(이윤·이자·지대·자영소득·자본이득 등)이다. 셋째는 넓은 의미의 소득정책으로, 중간적 소득정책에서 채택되는 목적 및 대상 외에 소득분배의 공정화를 목적으로 하고 여러 가지 소득을 간접적으로 규제하는 요인, 곧 노동조합의 교섭력 약화 및 기업의 독점력 배제나 적극적인 노동시장정책 등을 대상으로 한다. 또한 실시수단이나 주체에 따라서도 세 가지로 나뉜다. 첫째는 직접규제방식으로, 정부·관청이 정책의 주체가 되어 강제적·입법적 조치를 채택한다. 둘째는 유도·설득방식으

거시경제적 조정을 위해 공공부문이 임금안정을 선도하는 역할을 수행하도록 하는 것이다[30]. 이는 공공부문의 높은 임금인상률은 경제에 하나의 신호(signal)로 작용하여, 민간부문에 높은 임금인상을 유발할 가능성이 있다는 논리에 기초하고 있다.

1990년대 들어 정부의 공공부문관련 정책은 공공부문에 대한 임금억제와 구조조정으로 요약된다. 정부의 공공부문 임금억제정책은 1990년 이후의 임금가이드라인제도 및 예산편성지침을 수단으로 추진되었다[31]. 이러한 정책에는 예산절감과 더불어 더 중요하게는 민간부문의 임금억제를 위한 선도역할이라는 목적이 내포되어있다.

임금가이드라인제도는 공공부문이나 민간부문을 불문하고 임금억제 수단으로 널리 쓰이던 제도로, 현재는 정부가 공식적으로 발표하는 임금가이드라인은 존재하지 않는다. 그러나 형식은 달라졌지만 공무원 보수규정과 정부투자기관의 예산편성지침이 다음 해 공공부문 임금인

로 정부·관청 또는 노사 등의 대표가 참가하고 정부의 정책기관이 주체가 되어 유도와 설득의 수단을 채용한다. 임금결정 때 이전의 생산성 상승률 수치를 가이드라인이나 가이드포스트로 정부가 제시하는 경우가 그 예이다. 셋째는 합의방식으로, 노사 등 당사자 중심의 자율규제로 이루어진다.

30) 공공부문의 임금결정은 소득, 물가, 통화량 등 정부가 지닌 거시경제정책의 핵심변수이다.

31) 우리나라에서 임금가이드라인정책은 1970년대 말 세계경제의 불황, 외채누적 및 명목임금의 급상승 등으로 인한 국제경쟁력 약화와 물가상승 우려를 해소하기 위해 1980년대부터 실시되었다. 이 당시 정부의 임금가이드라인 정책은 경제부문 전체, 특히 민간부문을 주요 대상으로 한 것이라고 할 수 있으나, 정부는 매년 초 임금인상 지도지침을 발표하는 것 이외에는 민간부문의 임금결정에 직접 나서지 않고 노사간 자율교섭에 맡겼다. 그리고 민간부문의 임금인상 결정에 선도적 역할을 하는 공공부문의 임금인상 수준을 강력히 규제하는 방법을 사용하였다. 그 결과 전체적으로 볼 때 공무원의 임금인상률은 민간부문의 임금인상률을 훨씬 밑돌았다(정부투자기관노동조합연맹·한국노동사회연구소, 1996). 한편 1985년부터 정부투자기관에 대한 예산편성지침이 작성되었다.

상수준에 대한 가이드라인이 되고 있다. 정부투자기관 예산편성지침상의 임금인상률은 정부투자기관을 비롯한 비정부 공공부문에 거의 동일한 범위로 적용되어왔다. 2004년도의 경우 공무원 임금인상률이 중앙인사위원회에 의해 총액 기준 3%로 결정되었고, 기획예산처는 예산편성지침에 의해 정부투자기관의 인건비 인상률을 공무원 및 출연기관과 같은 3.0% 이내로 결정하였다.

<표 17>은 공무원 및 공기업(정부투자기관)의 임금가이드라인과 민간 전체의 임금상승률을 비교한 것이다. 공무원 임금인상률이 더 높았던 2000년, 2001년을 제외하고는 1990년 이후 공공부문의 임금가이드라인이 민간부문의 명목임금상승률보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 한편, 공공부문간 임금인상률을 비교해 보면 공무원의 임금인상률이 공기업과 같거나 높게 설정되어 있다.

정부의 임금가이드라인 정책은 임금안정이라는 거시경제정책의 일환으로 처음에는 민간 사기업에도 적용되었다. 정부는 1989년 명목임금 상승률이 21.1%에 달하면서 일방적인 임금가이드라인을 제시하기 시작하는데[32], 공공부문을 임금안정의 패턴 설정자로 내세우고 임금교섭에서 선도적 역할을 해 온 고임금 대기업들의 임금억제를 통해서 민

32) 1987년 노동자 대투쟁이후, 노동자들은 그동안 받지 못한 경제 성장의 과실과 3저 호황에 따른 경영성과에 대한 공정한 배분을 요구했다. 그 결과 3저 호황의 첫 해인 1986년에 8.2%였던 명목임금상승률이 1987년 10.1%, 1988년 15.6%, 1989년에는 21.1%에 달하게 되었다. 이러한 고율의 임금상승이 지속될 수 있었던 것은 대규모 사업장의 임금교섭 결과와 더불어 1989년의 주택 200만호 건설계획 등 정부의 인위적인 건설경기 부양으로 인한 인력수요 증가에 기인한다. 한편, 3저 호황기에 공공부문 노동자의 임금도 크게 상승하였는데, 이에 대해 낙하산 인사 등으로 인한 공공부문 경영진들의 약점이 공기업 노동자의 노동조건 개선으로 교환되는 '공공부문에서의 노사담합, 즉 도덕적 해이'라는 평가가 있다.

간부문의 임금을 억제시키고자 하였다.

<표 17> 공공부문 임금가이드라인과 민간부문 임금상승률 (단위: %)

연도	공기업(정부투자기관) 임금가이드라인	공무원	비농전산업 명목임금상승률[1]
1991	5.0	12.7	17.5
1992	5.0	9.8	15.2
1993	3.0	3.0	12.2
1994	5.4	6.2	12.7
1995	5.0	6.8	11.2
1996	8.0	9.0	11.9
1997	5.0	5.0	7.0
1998	-4.1	0(삭감)	-2.5
1999	-4.5[3]	-4.5	12.1
2000	5.5	9.7[2](연초 6.7)	8.0
2001	6.0	7.9[2](연초 6.7)	5.6
2002	6.0	7.8[2](연초 6.7)	11.6
2003	5.0	6.5[2](연초 5.5)	9.4
2004	3.0	3.0	-

주: 1) 비농전산업 명목임금상승률은 10인 이상 사업체 기준임.
2) 조정수당 반영시 인상률임.
3) 1999년 정부투자기관의 경우 -4.5 삭감하였으나 가계지원비 지급과 관련하여 4.3% 환원됨으로써 -0.2% 삭감됨.
4) 정부투자기관의 임금가이드라인은 예산편성지침상의 총인건비 증액한도를 의미함. 1995년까지는 임금항목별 지침이었으나, 1996년부터는 총액기준 지침으로 변경됨.

자료: 기획예산처, 「정부투자기관 예산편성지침」, 각년도
총무처, 『총무처 연보』, 각년도
한국노동연구원(2004), 『2004 KLI 노동통계』.

1990년대 들어 임금가이드라인정책이 시작된 해인 1991년에는 통상임금 기준의 한 자리수 임금가이드라인정책이 실시되었고, 1992년에는 총액임금 기준의 한 자리수 임금가이드라인정책이 강력하게 추진되었다. 그러나 이러한 직접적인 개입에도 불구하고 1990년 18.8%, 1991년 17.5%, 1992년 15.2%로 임금상승률의 하락 속도는 완만했고[33], 정부의 강력한 임금안정화정책은 통계상의 협약인상률로만 뚜렷하게 나타날 뿐 이었다(<표 18> 참조).

<표 18> 협약임금인상률과 실제 임금상승률 (단위: %)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
협약임금인상률	17.5	9.0	10.5	6.5	5.2	7.2
명목임금상승률	21.1	18.8	17.5	15.2	12.2	12.7

주: 1) 협약임금인상률 집계기준은 1992년은 총액임금기준이며, 나머지는 통상임금기준임.

자료: 한국노동연구원(1995),『KLI 노동통계』.

더구나 1992년에는 총액임금제 철폐가 노동운동의 전국적인 쟁점으로 대두되면서 더 이상 임금가이드라인정책의 실효성을 기대하기 어렵게 되었다. 실제로 민간기업에 대한 임금가이드라인은 강제할 효과적인 수단이 거의 없었고, 직접적인 통제보다는 행정적인 지도 차원의 통제에 그칠 수밖에 없었기 때문에 정책의 효과가 그리 크지 않았다.

정부는 임금안정화정책의 실효성을 높이기 위하여 사회적 합의에 의한 임금안정화(coordinated wage moderation)정책을 모색했고, 그 결

33) 1992년의 15.2%는 정부가 강력하게 추진했던 총액임금제의 영향보다는 경제성장률(GDP)이 1991년 9.2%에서 1992년 5.4%로 급락한 경기적 요인의 영향이 크다고 볼 수 있다.

과 1993~1994년에 노총과 경총의 합의에 의해 임금가이드라인이 결정되었다. 1995~1996년에는 노총이 임금합의를 거부함에 따라 학자들로 구성된 '공익연구단'이 정부를 대신하여 임금가이드라인을 제시하였다. 민간부문에 대한 정부의 일방적 임금가이드라인은 노·경총 합의가 있었던 1993년 이후 사실상 폐지되었다고 볼 수 있다. 그러나 정부의 공식적 임금가이드라인제도는 없어졌지만 공무원 보수규정과 정부투자기관 예산편성지침상의 임금인상률 설정을 통해 민간부문의 임금결정에 영향을 미치고 있다.

공공부문은 정부의 임금가이드라인 정책의 선도 사업장으로 정부의 임금통제정책에 직접적인 영향을 받았고, 1993년 임금가이드라인제도가 폐지된 이후에도 정부에 의한 일방적인 임금인상가이드라인이 제시되었다. 정부는 전체 임금인상률을 억제하는 수단으로 공공부문 임금가이드라인을 강력하게 사용해왔다. 이로 인해 공공부문의 임금인상이 제한되었고, <표 17>에서 볼 수 있는 것처럼 IMF 직후인 1998~1999년의 경우에는 오히려 삭감되기까지 하였다. 공공부문은 정부가 법적, 제도적 장치를 통해 임금가이드라인을 강제할 수 있기 때문에 임금정책의 효과는 크게 나타난다. 한편 그동안 공공부문 내에서의 임금정책이 차별적으로 운영되어 왔는데, 임금이 정부예산에 의해 결정되는 공무원의 임금인상률이 비정부 공공부문의 임금인상률과 같거나 높게 설정되었다.

1991~1994년 공공부문에 대해 낮은 인상률의 임금가이드라인이 제시되었는데, 정부는 특히 1991~1992년의 경우 공기업을 임금안정의 패턴 설정자로 내세우고 민간 고임금 대기업들에 대한 임금인상 억제를 시도했다.

한편 정부는 공공부문 내에서 공기업에 대해 공무원보다 전반적으로 낮은 수준의 임금인상률을 책정하고 있는데, 이는 공무원과 공기업 노동자간의 임금수준 평등화 논리에 따른 것이다. 즉 공기업의 임금수준이 상대적으로 높다는 판단 하에서 민간부문의 임금가이드라인이나 명목임금상승률보다 낮고, 심지어 공무원보다도 낮은 임금가이드라인을 제시하였던 것이다.

1995년 이후 공기업에 대한 임금정책에 있어서 정부는 약간의 변화를 시도하였다. 이전에는 기본급에서 제수당, 상여금, 급여성 복리후생비, 심지어 업무비용까지 명시한 매우 구체적인 지침을 내렸으나, 1996년부터는 인건비를 세목별로 관리하지 않고 인건비 총액기준의 지침만을 제시하였다. 세목별 인건비 관리지침으로 인해 노사교섭의 재량권이 거의 사라지고, 임금체계가 왜곡되는 문제가 발생했기 때문이다. 따라서 인건비 총액 내에서 구성항목간의 조정은 기관자율에 맡김으로써 기관별로 노사합의에 의해 합리적인 임금체계로 조정할 수 있을 것이라는 취지였다. 그러나 '총액인건비내에서'라는 제한 때문에 효과는 거의 없었다[34].

그리고 노사간 임금교섭에서 재량권을 다소 부여하되 이것이 경영개선과 연계되도록 하였다. 공기업의 경영효율성 제고를 유인하는 임금결정방식을 도입하였는데, 경영조건부 임금인상, 인력절감에 따른 여유인건비의 추가임금인상 재원으로의 활용, 경영평가에 따른 인센티브

34) 실례로 일부 수당을 기본급화하여 기본급 비중을 높이려 해도 이로 인해 초과근로수당, 타정률수당, 상여금, 체력단련비와 같은 복리후생비 등이 증액되어 인건비 총액이 증가될 경우 재경원의 통제를 받게 된다. 그리고 임금체계를 조정하여 인건비 총액은 변화하지 않더라도 퇴직금이 증가하는 경우에 정부의 규제를 받는다.

상여금의 차등폭 확대 등이 그것이다(노사관계개혁위원회, 1996).

정부의 임금 가이드라인정책에 대하여 공기업 노사는 이면합의 등을 통해 편법적인 임금인상을 시도하였고 이로 인하여 공기업의 임금구성 및 임금체계가 왜곡되었다. 정부는 공기업의 복잡한 임금구조를 개선하기 위하여 1998년부터 인건비 한도 안에서 기본급 비중을 높이도록 임금체계 변경을 추진하였다. 2000년 예산편성지침에서는 체력단련비 제도 및 복잡다기한 제 수당을 폐지하여 전체 인건비 한도 내에서 기본급의 비중을 30% 수준에서 45% 수준까지 제고하도록 규정하고 있다. 그리고 1998년 정부투자기관관리기본법의 관련조항을 개정하여 예산편성지침의 제시를 임의규정으로 변경하였으나, 실제로는 과거와 동일한 방식으로 예산편성지침을 제시·적용하고 있다.

이와 더불어 성과관리시스템을 강화하고 있는데, 이는 사장경영계약제, 연봉제 등 성과와 연계된 보상체계를 강화하는 형태로 나타나고 있다. 1999년도 예산편성지침에 의하면 사장을 비롯한 1급이상 간부직원에 대하여 연봉제를 실시하고 기관의 특성에 따라 계약직을 포함하여 일반직원에 대하여도 단계적으로 연봉제를 도입하도록 하고 있다. 2001년에는 2급이상 간부직원까지 연봉제가 실시되었으며, 연봉제 적용대상은 점차 확대되고 있다.

공무원의 경우 과거 공무원의 처우개선 시 민간부문에 대한 파급효과를 최소화하기 위해 보수 중 기본급 인상을 억제하는 대신 각종 수당을 신설·증액함으로써 임금체계가 크게 왜곡되었다. 정부는 이를 개선하기 위해 기본급 중심의 임금체계와 연봉제의 도입 등을 추진하고 있다.

2000년부터 정부는 그동안 공무원의 보수인상률이 민간임금의 가이드라인으로 민간부문 임금보다 낮게 유지된 점을 감안하여, 공무원보

수 결정시스템을 개선하고 '공무원 보수현실화 5개년계획'을 추진했다. 공무원보수 결정시스템은 2000년부터 연도 초에 일정수준의 보수인상을 하고, 연도 중에 민간부문의 임금 인상수준을 조사하여 그 결과에 따라 다시 조정하는 방식으로 변경하였다. 그리고 2000년 현재 민간중견기업의 88.4% 수준인 공무원보수를 2004년까지 100대 민간중견기업 수준으로 현실화하기 위하여 연차별 보수현실화 계획을 추진했다[35]. 이에 의거해 공기업보다 높은 수준의 임금인상률이 책정되었다[36]. 그러나 재정여건상의 이유로 2004년에는 이 계획이 실행되지 않았다.

한편, 연공서열식 보수체계를 성과중심의 보수체계로 개편하기 위하여 1999년부터 국장급에 대해 연봉제를 실시하고, 2001년부터 3급 과장급 이하를 대상으로 성과상여금제도를 도입하는 등 성과관리시스템을 강화하고 있다.

---

35) 공무원노조는 정부에서 발표한 공무원 보수현실화 수준과 이에 근거한 임금인상률 산출이 허구라고 지적하고 민간대비 보수현실화를 위한 2004년도 최소한의 임금인상은 17.5%로 결정되어야 한다고 주장하였다.

36) 2000년도부터 공무원보수현실화 5개년계획에 의해 2000년 현재 100인 이상 중견민간기업 대비 88.4% 수준이었던 공무원의 임금을 기준으로 2000년도 9.7%, 2001년도 7.9%, 2002년도 7.8%, 2003년도 5.5%의 임금인상이 이루어졌으며, 정부는 그 결과 공무원의 임금수준이 2002년도에는 96.8%에 달했고, 2003년도에는 97.3%에 이를 것이라고 주장했다. 이에 대해 공무원노조는 2000년부터 2002년까지 민간부문 10인 이상 사업체 평균임금인상률은 8.4%이고 공무원의 평균임금인상률은 8.46%로서 거의 같은 비율임에도 불구하고 민간 100인 이상 업체 대비 2000년 88.4% 수준의 공무원 임금수준이 2003년도에 97.3%까지 따라잡고 있다는 것은 터무니없는 주장이라고 반박하고 있다.

2) 공공부문의 임금수준

정부는 합리적 근거에 기초하지 않은 일방적 임금가이드라인 정책에 의해 공공부문의 임금상승을 억제해 왔고 이로 인해 민간부문과의 임금격차가 확대되어 공공부문 노동자들의 불만을 초래하고 있다.

민간부문과 공공부문간의 임금을 비교하기 위해서는 양자에 대한 임금자료가 필요하나, 공공부문에 대한 구체적 임금자료가 부재한 상황이다. 이는 공공부문의 정확한 임금수준 및 민간부문과의 격차 정도에 대한 분석을 어렵게 하고 있다. 공공부문에 대한 임금자료의 부족은 신뢰할 수 있는 공공부문 임금통계의 부재 및 비공개, 공공기관 운영상의 투명성 부족, 이면계약의 성행과 임금자료에 대한 보안 등이 작용하여 결과적으로 외부의 접근을 가로막음으로써 발생하고 있는 것이다.

이와 같은 문제로 인해 본 연구에서는 한국노동연구원의 한국노동패널 5차년도 자료를 이용하여 민간부문과 공기업간의 임금격차를 비교한다. 5차년도 한국노동패널에서 주된 일자리의 기업형태가 민간회사 또는 개인사업체(3,058명), 정부투자기관·정부출연기관·공사합동기업(148명), 정부기관(311명)인 자료 가운데, 종사상 지위가 상용직인 사람을 분석대상으로 한다. 비교되는 민간부문 임금은 300인 이상 사업장의 사무직 대졸 남성의 월평균임금이다. 비교결과에 의하면 정부투자기관·정부출연기관·공사합동기업 등 비정부 공공부문의 월평균 임금은 민간기업의 87.8% 수준이고, 공무원은 민간기업의 91.6% 수준으로 나타나고 있다. 그리고 비정부 공공기관의 임금수준이 공무원의 95.8% 수준으로 나타나고 있다(<표 19> 참조).

그런데 공공부문과 민간부문간에는 임금이외에 고용특성상의 차이

로 인한 비금전적인 편익에서의 차이가 있다. 예를 들어 공공부문의 상대적 직업안정성, 신분보장, 상대적으로 유리한 연금제도, 사회적 위신 등을 고려할 때 양 부문의 임금수준을 그 절대액수만을 가지고 비교하는 것은 한계가 있다.

<표 19> 민간기업과 공공부문의 임금비교 (단위: 원, 시간, 세, 개)

	평균임금	시간당 임금	주평균근로시간	평균연령	표본수
민간기업	2,171,228	10,189	50.5	34	57
공기업	1,906,172	9,211	49.8	37	81
정부기관	1,989,214	9,533	50.0	40	280

주: 1) 민간기업은 300인이상 사무직 대졸 남성임.
자료: 한국노동연구원(2002), 5차년도 한국노동패널 원자료.

기업별 정규직 평균임금의 비교를 통해 공공부문내 임금격차를 살펴보면, 평균임금이 가장 낮은 기업과 가장 높은 기업간에 임금격차가 2배에 이르고 있다(<표 20> 참조). 그러나 기업간의 평균임금을 단순비교하는 것에는 한계가 있는데, 그 이유는 기업간 인력구성의 차이가 존재하기 때문이다. 고학력·고연령의 노동자가 상대적으로 많은 공기업의 단순평균 임금수준이 높다고 그 기업을 고임금업체로 결론내릴 수는 없을 것이다.

공공부문에 대한 기존의 연구를 살펴보면, 공무원의 경우 최영기·정진호·이종훈(2000)의 연구결과에 따르면 임금이 민간대비 88.4% 수준으로 나타났다. 특히 학력수준이 높은 공무원일수록 동일 연령의 민간기업 노동자와의 임금격차가 더 크게 나타나고 있다. 이는 정부가 일방적으로 공무원의 임금을 결정짓는 구조에서 정부가 임금결정의 원칙으

로 제시하는 민간부문과의 대등의 원칙이 지켜지지 않고 있음을 보여준다. 공무원의 임금수준이 전반적으로 민간부문보다 낮고 공무원 내부의 임금격차는 민간부문에 비해 작은 것으로 나타나고 있다.

<표 20> 공공부문 기업별 임금수준 (단위: 만원, 세, 년)

노조명	평균 임금	평균 연령	평균 근속	노조 형태	주조합원
평택시환경미화원	200	48	10	기업별	환경미화원
공무원노조 송파지부	250	53	16	지역	미화원
한전기공	290	38	12	기업별	현장정비직
한국가스기공	304	34	8	기업별	시설유지보수
보건의료노조 부산의료원지부	200	36	13	산별	간호직
보건의료노조 보훈병원지부	232	34.8	8.94	산별	간호직
철도노조	240	37	12	기업별	기능직
도로공사노조	335	38	12	기업별	
인천국제공항공사노조	367	35	7	기업별	사무직
체육진흥공단노조	250	41	9	기업별	사무직
국립공원관리공단노동조합	210	39	11	기업별	사무직
조폐공사노조	293	39.9	17.1	기업별	생산기술직
산업인력공단노조	175	40	15	기업별	교사직
88관광개발노조	270	38	9	기업별	사무직

자료: 국가인권위원회(2003), 『공공부문비정규직 인권실태조사』.

한편 전국공무원노동조합(2004)은 임금접근률실태를 보고하고 있는데, 2003년 현재 공무원의 임금수준이 시장지배력을 기준으로 할 때 4대 그룹의 73.6%, 30대 그룹의 77.0%, 상장기업의 86.2% 수준이라고 주장하고 있다. 기업체규모를 기준으로 살펴보면, 500인 이상 기업의 82.9%, 300인 이상 기업의 85.5%, 100인 이상 기업의 89.8%(7급 4호

봉 기준) 수준으로 나타나고 있다. 임금격차는 상위직일수록 그리고 근무년수가 길수록 크게 나타난다[37].

공기업의 경우에는 이종훈(1996b)의 연구를 통해 임금수준을 알 수 있다. 이 연구에 의하면, 공기업 노동자는 동종업종·동종규모 민간기업의 동일한 인적 속성을 가진 노동자보다 평균 13.9% 낮은 임금을 받는 것으로 나타나고 있다. 학력을 대졸과 고졸로 나누어 살펴보면, 대졸은 17.7%, 고졸은 11.4% 낮게 받는 것으로 나타나 학력이 높을수록 민간기업과의 임금격차가 크다는 사실을 보여준다.

또한 기업별 단체교섭구조로 인해 해당 기관의 지불능력이나 노조의 교섭력 차이에 따라 공기업간 임금격차가 커지고, 정률인상에 의해 공기업 내부의 임금격차도 클 것으로 예상된다. 그리고 성과급에 바탕을 둔 연봉제의 도입으로 공기업 내부의 임금격차가 더욱 확대되었을 뿐 아니라 임금의 개별화를 촉진해 왔을 것으로 판단된다.

3) 공공부문 노동조합의 대응

합리적 기준에 근거하지 않은 정부에 의한 일방적·일률적 임금결정으로 공공부문 노동자의 임금이 민간부문에 비해 상대적으로 억제되었다는 점, 그리고 설득력있는 근거가 부족한 공공부문간의 임금차별정책, 기업별 단체교섭과 정부의 임금가이드라인을 통한 교섭통제라는 '이중적 교섭구조'는 공공부문 노사관계를 불안정하게 하는 주요 요인 중 하나로 작용하고 있다.

---

37) 30년 근무시 민간은 486만원인데 비해 공무원은 364만원이다. 공무원은 기준보수+초과근무수당을 포함한 것인데 비해, 민간부문은 기준보수만을 대상으로 하고 있다.

정부의 예산편성지침 등을 통한 집중화된 통제에 대해 공공부문 노조의 대응은 기본적으로 기업별 체계에서 벗어나지 못하고 있으나, 단위노동조합과 한국노총·민주노총을 뛰어넘어 연대와 공동대응의 형태로 나타나고 있기도 하다.

1987년 노동자 대투쟁이후, 노동자들이 그동안 받지 못한 경제성장의 과실과 3저 호황에 따른 경영성과에 대한 공정한 배분을 요구한 결과, 1989년에 명목임금상승률이 21.1%에 달하는 등 고율의 임금상승이 지속되었다. 이는 대규모 사업장의 임금교섭 결과와 더불어 1989년의 주택 200만호 건설계획 등 정부의 인위적인 건설경기부양으로 인한 인력수요 증가로 인한 것이었다. 정부는 민간부문의 임금상승을 억제하기위해 공공부문의 임금인상수준을 강력히 규제하는 방법을 사용하였다. 이에 따라 1990년대 들어 공공부문에 대한 임금가이드라인 정책이 강화되었다. 또한 사업장의 성격상 정부개입이 일상화되면서 공공부문의 단위사업장별 투쟁은 불가피하게 노정간의 대결과 투쟁이라는 양상을 띠었고, 결과적으로 정치적 성격을 갖지 않을 수 없었다. 그러므로 정부에 맞서기 위해서는 단위사업장별 투쟁이 아닌 연대와 공동투쟁의 조직이 필연적인 것이다.

공공부문 노조들은 지난 1990년대 중반부터 해마다 "기획예산처의 예산편성지침이 노사자율성을 침해하고 공공부문 노사갈등의 주요 원인으로 작용하고 있다"며 폐지를 요구해 왔다.

정부의 임금가이드라인에 대한 공공부문 노동자의 불만은 1994년 6월 23일부터 7일 동안 진행된 '전국지하철노동조합협의회'[38]의 임금가

38) 서울지하철공사노동조합과 부산지하철노동조합, 철도의 기관차지부를 중심으로 조직된 전국기관사협의회로 구성되었다.

이드라인 철폐를 위한 공동파업으로 나타났다.

정부출연기관의 경우 지난 1993년 인문사회계 7개 노조가 당시 예산 당국인 경제기획원(현재 기획예산처로 이관)에 대해 직접교섭을 요구하고 연대파업까지 전개했고, 과학기술계 역시 전국과학기술노조가 1996년 통일교섭을 요구하며 총파업에 돌입했다. 정부출연기관노조는 2003년 사용자기구인 5개 연합이사회와 총리실을 상대로 직접교섭을 요구했지만, 교섭 요구에 걸맞는 내부의 교섭의제 및 투쟁의 집중이라는 주체적 준비가 결여됨으로써 힘을 얻지 못했다.

정부투자기관의 경우 한국노총산하 정부투자기관노동조합연맹이 1999년 산하 12개 노조로부터 교섭권을 위임받아 집단교섭을 추진하였으나, 실질적인 사용자인 정부의 교섭 참여 및 임금가이드라인 철폐라는 과제를 해결하지 못한 채 중단되었다.

지방공기업의 경우 정부의 임금가이드라인에 대응하여 '행자부 지침 분쇄, 자율교섭 보장'을 요구해 왔으며, 2000년 서울시 산하 6개 노조의 서울시투자기관노동조합협의회가 서울시 노사정특별위원회를 구성하여 지자체 수준에서 기업별 교섭을 뛰어넘는 교섭구조를 시도하였으나, 결정과정에 대한 내부 논란으로 성과를 거두지 못했다(박용석, 2003).

그리고 2000년 민주노총산하 전국교직원노동조합, 전국대학노동조합, 전국사무금융노동조합연맹, 전국보건의료산업노동조합 등 소산별로 산별노조의 형태를 가진 노동조합들이 산업별 교섭구조 쟁취를 위해 모였다. 2003년 공무원노조와 전교조, 교수노조, 공공연맹, 보건의료노조 등으로 구성된 공공연대회의가 대정부 공동교섭을 요구하였지만, 정부는 법적 근거가 없다는 이유로 공동교섭 요구에 응하지 않았다.

정부의 공공부문에 대한 집중화된 통제에 대하여 공공부문 노동조합들은 기업별 노조 하에서의 파편적이고 분산적인 대응의 한계를 절감하며 한국노총과 민주노총의 틀을 뛰어넘어 공동으로 대응하였다. 대표적으로 공공부문노동조합대표자회의와 공공부문노조연대의 예산편성지침에 대한 대응을 살펴본다.

1994년 결성된 공공부문노동조합대표자회의는 '임금가이드라인 철폐, 임금결정구조 개선, 공공부문 노동자의 노동3권 완전보장' 등을 내걸고 대정부 투쟁과 직접교섭을 추진하였다.

2000년에는 공공부문노조연대가 결성되었는데, 예산편성지침과 관련하여 예산편성지침의 철회를 요구하고, 예산편성시 노동조합과의 사전합의와 공공부문 중앙노사교섭기구의 설치를 요구하였다.

특히 공공부문 중앙노사교섭기구의 설치를 요구하는 이유는 정부산하기관의 법적·형식적 담당자는 사장(또는 이사장)이나 실질적 교섭권이 없어 단체교섭은 형식적 절차에 불과하고, 정부가 구조조정지침, 예산편성지침 등으로 노사관계 전반을 통제하고 있기 때문이다. 공공부문노조연대는 이로 인해 노사 자율교섭이 원천봉쇄되고 있으며, 사업장별로 불필요한 노사갈등을 초래하고, 수익사업 유무에 따라 기관별 임금 및 근로조건의 격차가 확대되는 문제가 발생하고 있다고 주장하였다. 이에 대한 대안으로서 공공부문 중앙노사교섭기구의 설치를 제시하고 있다. 이를 통해 노동조합의 실질적 교섭권을 인정함은 물론 노동조합의 산별화를 촉진하고, 공공부문의 기관별 노동조건 격차를 완화할 수 있으며, 정부산하기관내의 불필요한 노사갈등을 최소화할 수 있다고 주장하였다. 이는 또한 정부가 우려하는 노사담합을 방지할 수 있는 방안이기도 하다.

이와 더불어 일방적 경영평가 등을 개선하기 위한 대정부 교섭 및 투쟁이 전개되었다.

공공부문 노동조합들이 정부가 예산편성지침으로 사실상 임금인상 범위를 결정하고 있으므로 노·정 직접 교섭을 요구하고 있지만 정부는 이에 응하지 않고 있다. 더구나 한국노총이 참여하고 있는 노사정위원회 공공부문구조조정특별위원회에서도 임금가이드라인이 논의되고 있지만 사실상 정부의 일방적인 설명에 그치고 있는 것이 현실이다[39].

2. 한국의 임금결정체계

우리나라 공공부문의 임금 및 근로조건의 결정은 공무원 신분 여하에 따라 크게 달라진다. 일반공무원의 경우 임금이 법에 기초하여 정부에 의해 결정되며, 단체교섭권을 인정받고 있는 교원과 현업공무원의 경우도 임금은 국회에서 확정된 예산과 공무원 보수규정상의 임금인상률을 기준으로 결정된다. 공무원을 제외한 정부투자기관, 지방공기업, 정부출연기관 등 비정부 공공기관에 속한 노동자는 민간부문 노동자와 동등한 노동3권을 가지고 있고 임금은 노사간의 협상에 의해 결정된다. 그러나 정부가 임금가이드라인을 통하여 이들 기관의 임금결정과정에 지속적으로 개입하여 왔다.

현재 공공부문의 임금인상률은 중앙인사위원회의 공무원 보수규정과 기획예산처의 정부투자기관 예산편성지침에 근거한 임금가이드라

39) 정부투자기관노동조합연맹은 공공부문구조조정특별위원회에서의 논의는 논의라기보다는 일방적인 설명 수준이라며, 공공특위를 노정교섭의 틀로 가져가야 한다고 주장하였다.

인에 기초해 대부분 결정된다. 특히 매년 인건비에 관한 인상률과 사용방법을 명시한 예산편성지침은 정부투자기관 뿐 아니라 여타 비정부 공공기관의 노사간 단체교섭시 임금결정기준으로 작용하고 있다.

이하에서는 일반공무원, 정부투자기관과 지방공기업을 중심으로 공공부문의 임금결정체계에 대해 살펴본다.

1) 공무원의 임금결정체계와 문제점

공무원의 노동관계는 민간부문과 달리 시장의 억제력이 작용하지 않는 공무의 특성, 즉 업무의 공공성이라고 하는 관점이 적용되는 영역이다. 이로 인해 우리나라에서는 임금 및 근로조건이 법정화되어 있고, 예산이 국회에 의해 통제되고 있다. 그러나 공무원이 효과적으로 공무를 제공하기 위해서는 적정한 수준의 임금 및 근로조건이 보장되어야 한다는 점이 고려되어야 한다.

가) 공무원의 임금결정체계

공무원은 임금 및 근로조건이 법률이나 예산에 의해 규정된다. 국가공무원의 경우 국가공무원법에서 보수결정의 원칙과 보수에 관한 규정 등에 대해 규정하고 있고, 이에 근거한 공무원 보수규정과 공무원 수당 등에 관한 규정에 의해 임금이 결정된다. 한편, 노동조건의 대부분은 행정자치부가 관할하는 공무원복무규정에 의해 결정된다.

지방공무원의 경우 지방공무원법과 지방공무원 보수규정이 존재하고, 법적으로 지방정부가 자체적으로 임금수준을 결정하게 되어 있으나, 실제 중앙정부 국가공무원의 보수수준에 준하여 결정되고 있다. 따

라서 임금이나 근로조건에 있어서 국가공무원과 큰 차이가 없어서, 동일직종·동일직급·동일경력(동일호봉)의 공무원은 어느 정부조직에 있든지, 어느 지역에 거주하든지 간에 동일하다[40].

공무원의 보수에 관한 사항은 대통령령으로 정해지는데(국가공무원법 제47조 1항, 지방공무원법 제45조 1항), 대통령령인 공무원 보수규정과 지방공무원 보수규정에서 공무원 보수체계 등 보수에 관한 구체적 사항들을 규정하고 있다.

공무원 보수개정은 매년 실시되는데, 중앙인사위원회가 예산편성을 담당하는 기획예산처장관과 협의한 후 공무원 보수규정과 공무원수당 등에 관한 규정 및 공무원여비규정 개정령안을 작성하여 국무회의에 제출한다. 이 개정령안이 국무회의의 심의·의결과 대통령의 재가, 국회의 예산심의를 거쳐 확정된다. 공무원의 임금인상률은 공무원 보수규정에 책정되어 있다.

공무원 보수규정 개정과정과 정부의 예산편성 과정은 <그림 1>과 같다. 예산이 결정되는 절차를 살펴보면, 먼저 각 중앙관서의 장이 매년 2월 말까지 다음 연도 신규사업 및 기획예산처장관이 정하는 주요계속사업에 대한 사업계획서를 기획예산처장관에게 제출한다(예산회계법 제25조 1항). 그리고 기획예산처장관은 매년 3월 31일까지 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 다음 연도의 예산안편성지침을 각 중앙관서의 장에게 시달한다(예산회계법 제25조 2항). 각 중앙관서의 장은 예산안 편성지침에 따라 그 소관에 속하는 다음 연도의 세입세출예산·계속비·명시이월비 및 국고채무부담행위요구서(이하 예산요구

40) 시간외 수당이나 연월차 휴가의 미사용분에 대한 보상은 예산의 사정에 따라 지급하도록 되어 있어 얼마간 차이가 난다.

서)를 작성하여 매년 5월 31일까지 기획예산처장관에게 제출한다(예산회계법 제25조 3항). 다음 단계로 기획예산처장관은 예산요구서에 의하여 예산안을 편성하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻는다(예산회계법 제28조). 정부는 편성된 예산안을 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 예산안을 의결한다(헌법 제54조 1항)[41].

2000년부터 보수결정시스템이 변경되기 이전에는 공무원의 임금수준이 일반적으로 민간보다 일찍 결정되었기 때문에 공무원 임금인상률이 민간부문 임금결정 기준의 하한선으로 작용하는 등 민간부문 임금결정의 가이드라인 역할을 하였다. 이는 정부가 예산편성안을 회계연도 개시 90일전, 즉 9월 말까지 제출해야 하므로 공무원보수는 전년도 9월 예산편성시 결정되고, 정부투자기관 등 비정부 공공기관의 임금은 전년 12월에 결정되는데 비해, 민간기업의 임금은 그 해에 결정되기 때문이다.

정부는 공무원 임금인상이 민간부문 임금의 가이드라인 역할을 하는 것을 차단하여 공무원 처우개선을 보다 효과적으로 추진한다는 취지하에 2000년부터 보수결정시스템을 변경하였다. 이에 의해 공무원의 임금은 먼저 연초에 일정수준의 임금인상이 이루어지고, 그 해 민간부문의 임금상승률을 조사한 뒤 예비비를 활용하여 민간의 임금인상률에 상응하는 추가적인 임금인상이 이루어졌다. 추가적인 임금인상은 그 해 예산상의 보수예비비를 활용하여 봉급조정수당을 지급하는 방식으로 이루어졌다.

---

41) 한편 철도사업, 통신사업과 같은 기업형태로 정부가 운영하는 정부기업(기업회계법 제1조, 제2조 참조)의 경우에는 이와 같은 일반회계외에 특별회계가 설치되어 적용된다(제3조).

<그림 1> 정부의 예산편성 과정과 공무원 임금결정체계

* 공무원 보수규정 개정 과정	* 정부 예산편성 과정	
	신규 및 주요계속사업 계획서 제출	◦국 및 산하기관→ 기획예산처 (2월 말)
	↓	
	예산편성지침 시달	※국무회의 심의, 대통령 승인 ◦기획예산처→ 국 및 산하기관 (3.31)
	↓	
◦중앙인사위원회가 기획예산처와 협의한 후 공무원 보수규정 작성	예산요구서 제출	◦국 및 산하기관→ 기획예산처 (5.31)
	↓	※관련기관과의 협의(8월중순~9월초): 장관협의회, 당정협의, 예산자문회의 등
◦보수 규정안 국무회의 심의·의결→	대통령 재가	◦정부 예산안 결정→ 국무회의 의결 ※예산편성과정에서 3차례정도 대통령 보고
	↓	
◦공무원 보수규정 개정령 확정	정부예산안 국회제출	◦기획예산처(9월 말)
	↓	※ 국회 예산결산특별위원회 심의: 종합정책질의→부처별 예산안 심의→계수조정소위 심의→예결위 전체회의 의결
	국회 본회의 의결·확정	12월 중
	↓	
	국회의결안에 대한 국무회의 동의·공포	12월 중

현업 공무원의 경우 단체교섭권이 법적으로 보장되어 있으나, 실제로는 임금이 정부예산에 따라 조정되는 공무원 보수규정을 기준으로 결정된다. 즉 매년 12월 국회에서 예산이 통과된 뒤 임금교섭을 벌이지만 공무원 보수규정의 틀을 벗어날 수 없다. 더욱이 예산이 결정되고 난 후에 단체교섭이 이루어지기 때문에 임금과 노동조건의 결정에 있어서 단체교섭은 독자적인 성과를 얻기 어렵고 보충적인 성격을 가진다. 그리고 예산편성권을 각 관계 중앙관서의 장이 아니라 기획예산처가 가지고 있고 공무원의 보수에 대해서는 중앙인사위원회가 결정권을 가지고 있으며, 노동조건에 관해서는 행정자치부가 영향력을 행사하기 때문에 예산이나 공무원보수규정 및 노동조건에 대해 노사는 기획예산처나 중앙인사위원회, 행정자치부의 결정에 좌우될 수밖에 없다. 이는 교원의 경우도 마찬가지이다.

공무원 보수결정의 원칙은 국가공무원법 제46조와 지방공무원법 제44조에서 규정하고 있다. 즉 공무원의 보수는 일반의 표준생계비·민간의 임금 기타 사정을 고려하여 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 적응하도록 계급별 또는 직위별로 정하고(1항), 경력직공무원 상호간의 보수 및 경력직공무원과 특수경력직공무원 상호간의 보수는 균형을 도모하여야 한다(2항). 그리고 공무원의 보수 중 봉급에 관하여는 법률로 정한 것을 제외하고는 대통령령으로 정하며(3항), 동 법 기타 법률에 의한 보수에 관한 규정에 의하지 아니하고는 어떠한 금전 또는 유가물도 공무원의 보수로 지급될 수 없다(4항).

즉 공무원 보수결정의 기본원칙으로 ① 일반의 생계비를 고려해야 한다는 생계비 보장의 원칙, ② 동일한 자격·능력을 갖춘 민간부문 노동자의 임금을 고려해야 한다는 대외적 균형의 원칙(민관대등의 원

칙), ③ 공무원내 직종간에 상대적 균형을 도모해야 한다는 대내적 균형의 원칙, ④ 직무급과 자격급의 원칙, ⑤ 보수법정주의 원칙을 제시하고 있는 것이다(전교조, 2000). 그러나 정부는 이와 같은 임금결정원칙을 무시하고 정치적 고려에 의해 일방적·일률적으로 공무원 보수를 결정하고 집행하여 왔다.

한편 중앙인사위원회는 보수의 합리적인 책정을 위하여 민간의 임금, 표준생계비 및 물가의 변동 등에 대한 조사를 하고, 각 중앙행정기관의 장에게 소속공무원과 그 기관의 감독을 받는 정부투자기관 등의 임직원의 보수에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다(공무원 보수규정 제3조).

나) 공무원 임금결정체계의 문제점

현행의 공무원 임금결정과정 및 방식에 있어서의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 임금수준 결정에 대한 제도적인 의견수렴기능이 거의 존재하지 않고 일방적으로 결정된다. 특히 중앙인사위원회가 공무원 보수인상안을 작성할 때, 당사자인 공무원의 의견이 거의 반영되지 않고 있다. 단체교섭권이 없는 일반공무원은 물론, 단체교섭권이 있는 교원 및 현업공무원의 경우도 임금인상률 결정에 실질적으로 참여하지 못하고 있다.

둘째, 임금수준이 보수결정의 원칙에 근거하지 않고 정부의 정치적 고려에 의해 일률적으로 결정되어 왔다. 앞에서 살펴본 것처럼 국가공무법과 지방공무원법에 공무원 보수결정의 원칙을 규정하고 있으나, 실제 보수책정에는 거의 반영되지 않고있다. 또 공무원 보수규정상 중앙인사위원회는 보수의 합리적인 책정을 위하여 민간의 임금, 표준생

계비 및 물가의 변동 등에 대한 조사를 한다고 규정하고 있으나 제대로 실시되고 있지 않다.

그 동안 정부는 법으로 정한 보수결정의 원칙보다는 예산과 민간부문에 미치는 파급효과 등 정치적 고려를 우선하여 공무원 보수를 결정하여 왔다. 그 결과 생계비 보장원칙, 민간부문과의 대외적 균형원칙이 무시되어 왔다.

또한 과거 공무원의 처우개선시 민간에의 파급효과를 최소화하기 위해 보수 중 기본급 인상을 억제하고 그 대신 체력단련비, 명절휴가비 등 각종 수당을 복리후생비 명목으로 신설하거나 증액하는 방식으로 공무원 보수수준을 인상시켰다. 이로 인해 공무원의 임금체계가 크게 왜곡되었고, 공무원의 봉급표는 매우 복잡한 구조를 갖게 되었으며, 직종별·직위별 직무의 곤란성과 책임의 정도가 반영되지 않는 등 대내 균형의 원칙이 무시되어 왔다. 그리고 안정적 생활보장을 위해서는 본봉(기본급) 중심의 임금체계가 바람직하나, 기본급의 비중이 줄어듬으로써 안정적 생활보장의 기능도 적어지게 되었다. 한편, 체력단련비, 명절 휴가비 등 법령으로 정하지 않은 각종 수당이 복리후생비 명목으로 지급되는 등 보수법정주의 원칙도 무시되었다. 직무급의 원칙과 관련되어서는 직무분석이 제대로 이루어지고 있지 않은 상황이다[42].

셋째, 보수결정의 원칙을 구체화하여 각 기관에 적용할 때 활용할 기

---

42) 1998년 11월 ~ 99년 12월 사이에 실시된 정부조직 경영진단 실시과정에서 개방형 임용제를 도입하기 위한 기초자료로 국장급 이상에 대한 직무분석을 실시한 바가 있다. 직무분석은 중앙부처(부·처 및 청)의 국장급이상 970개 직위에 대하여 실시되었다. 직무분석 항목은 해당직위의 임무, 수행업무내용, 필요지식내용, 경력요건, 요구학력, 자격증, 정상직무를 위한 소요기간 등을 포함하고 있는데, 자격기준을 상세히 규정하고 있는 것이 특징이다.

준의 설정이 미비되어 있다. 표준생계비의 경우 생계비의 개념이 명확하지 않고, 생계비에 대한 조사와 분석이 이루어지지 않고 있다. 대외적 균형원칙을 위해 필요한 비교기업의 범위와 비교기준의 합리적 선정기준이 정립되어 있지 않다. 대내적 균형의 경우 공무원 직종간 상대적 균형을 어떻게 설계할 지에 대한 구체적 기준이 없다. 직무급의 경우는 직무분석의 미비로 인해 구체화될 수 없는 현실적 한계를 가지고 있다. 현재 중앙인사위원회의 의뢰로 한국노동연구원에서 '민관보수 실태조사'가 이루어지고 있으나, 조사방법은 물론 실태조차 제대로 공개되지 않고 있는 실정이다.

2) 공기업의 임금결정체계와 문제점

기획예산처는 매년 인건비에 관한 인상율과 사용방법을 명시한 예산편성지침을 각 공기업에게 시달하여 이를 준수하도록 하고 있고, 각 공기업관련 특별법을 통해 정부의 임금정책이 관철되고 있다. 기획예산처의 예산편성지침은 정부투자기관을 직접 대상으로 하고 있지만, 정부출자기관, 재투자기관, 지방공기업, 정부출연기관, 위탁·보조기관 등 비정부 공공부문 사업장 대부분이 이 기준을 준용하고 있어 사실상 공공부문 전체의 임금가이드라인으로 기능하고 있다.

이하에서는 정부투자기관과 지방공기업을 중심으로 공기업 임금결정체계에 대해 살펴본다.

가) 정부투자기관의 임금결정체계

정부투자기관의 임금결정과정은 정부의 공기업 임금가이드라인 정

책이 사실상 구체화되는 과정이다. 정부투자기관의 임금결정에 가장 결정적인 역할을 하는 것은 기획예산처의 정부투자기관 예산편성지침인데, 정부는 예산편성지침을 통하여 공기업의 임금인상 가이드라인 정책을 추진해왔다. 정부투자기관 예산편성지침은 정부투자기관 뿐 아니라 정부출자기관이나 지방공기업 등 기타 공기업에도 영향을 미친다. 예산편성지침은 법적인 구속력은 없는 것으로 해석되고 있으나 현실에서는 실질적인 임금억제선으로 작용하고 있는데[43], 직접적인 대상인 정부투자기관보다도 교섭력이 약한 여타 공공부문에 있어서 실질적인 임금인상의 준거가 되고 있다.

정부투자기관의 임금결정과정은 '정부투자기관관리기본법'에 의해서 이루어지는데, 이 법에는 예산편성지침, 운영위원회, 이사회 등 정부투자기관 임금결정의 골격이 되는 제도적인 절차를 규정하고 있다. 정

43) 예산편성공통지침의 위헌 소송과 관련한 1994년 헌법재판소 판결에 의하면 "정부투자기관 예산편성공통지침은 각 정부투자기관의 출자자인 정부가 정부투자기업의 경영합리화와 정부출자의 효율적인 관리를 도모하기 위하여 예산편성에 관한 일반적 기준을 제시하여 출자자로서의 의견을 개진한 것에 지나지 아니한다 할 것이고,...나아가 위 예산편성지침에 임금에 관한 부분이 포함되어 있다 하더라도 이는 사용자측이라고 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 것은 아니며..."라고 하고 있다. 한편, 임금 가이드라인을 담당하고 있는 기획예산처에서는 임금 가이드라인은 임의적 규제로서 공공부문에 강요되는 사항이 아니라고 밝히고 있다. 즉 정부투자기관의 경우 임금 가이드라인을 준수하지 않더라도 정부에서 이를 강제할 방도가 더 이상 존재하지 않으며 실제로 가이드라인을 지키는 정부투자기관은 없다는 것이다. 오히려 임의적 가이드라인이라 하더라도 이의 존립은 반드시 필요하다고 주장한다. 왜냐하면 업종과 제공하는 서비스의 성격상 경영실적이 마이너스일 수밖에 없는 공공기관에서는 임금 가이드라인이 해당 기관 근로자들의 최저 임금상승을 보장하는 기능을 하기 때문에 기관간 임금격차 확대를 완화한다고 주장한다(임상훈외, 2004 재인용).

부투자기관관리기본법은 개별 사업법 및 설립법과 더불어 정부투자기관의 소유지배구조와 관련된 법률이다. 설립법은 정부투자기관 경영에 대한 주무부처의 주요 개입수단으로 사용되어 왔으며 공기업의 지배구조와 상당한 관련성을 가진다. 그러나 정부투자기관의 내부 지배구조를 규정하고 있는 정부투자기관관리기본법이 가장 핵심적인 법적 근거라고 할 수 있다[44].

정부투자기관의 임금결정과정은 '정부투자기관관리기본법'에 의거해서 <그림 2>와 같이 다섯 단계로 이루어진다.

① 정부투자기관 예산편성지침의 작성과 통보

첫 번째 단계는 정부가 사전적으로 공기업의 임금인상수준을 일정한도 내로 제한하는 단계이다. 기획예산처는 정부투자기관관리기본법에 의거하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 매년 정부투자기관 예산편성지침을 확정하여(정부투자기관관리기본법 시행령 제2조 2항) 관련 주무부처 및 정부투자기관에 통보한다(정부투자기관관리기본법 제21조). 이 예산편성지침은 예산편성 기본방향을 비롯하여 정원, 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비, 예산의 집행 등 주요 항목에 대한 구체적 지침을 정하고 있다. 이 가운데 인건비 항목에 대한

44) 정부투자기관관리기본법은 공익을 목표로 하고 있는 정부투자기관들에서 발생할 수 있는 방만한 경영과 비효율을 통제하기 위한 장치의 하나로서 기업지배구조를 법제화하고 있다. 정부투자기관관리기본법은 1983년 12월에 제정된 이후 그 동안 수 차례 개정되었으며, 1999년 2월 기업지배구조 부문에 대한 전면적 개정이 있었다. 그 동안 기본법의 취지인 공기업 경영의 자율성의 보장이 다소 미흡했다는 문제 인식에 기초하여 주무부장관이 관여할 수 있는 여지를 줄이는 한편 사장추천제를 도입하고 임원의 손해배상책임을 강화하여 책임경영체제를 확보하면서 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 등 정부투자기관의 기업지배구조를 전면적으로 정비하였다.

지침에서 임금인상률이 제시된다. 2004년도 예산편성지침은 인건비 예산을 2003년 총인건비의 3.0%이내에서 증액하여 편성하라고 가이드라인을 제시하고 있는데[45], 이는 공기업 노동자들의 자연 호봉승급분에도 미치지 못하는 수준이었다.

② 기관별 차기 회계년도의 예산편성

이 단계는 기관 자체의 다음 회계연도 예산편성 및 이사회 의결에 의한 확정단계이다. 각 기관장은 기획예산처의 '정부투자기관 예산편성지침'에 따라 다음 회계년도의 예산(안)을 편성한다. 편성된 예산(안)은 이사회의 심의·의결을 거쳐 12월말까지 확정되고, 확정된 예산은 당해 회계연도 개시 전까지 기획예산처, 주무부처, 감사원에 보고된다(정부투자기관관리기본법 제22조 2항). 투자기관들은 예산편성시 인건비 항목에 대해서는 예산편성지침에서 제시된 임금가이드라인을 기준으로 작성하게 된다. 통상적으로 이 과정에서 각 투자기관은 기획예산처와 긴밀한 협의 과정을 거친다.

2004년도의 경우 정부투자기관의 사장이 예산편성지침에 따라 편성한 2004년도 예산안과 예산심의에 필요한 부속서류를 예산안 의결을 위한 이사회 개최일 15일전까지 당해 기관의 비상임이사에게 송부하고 기획예산처에 보고하도록 지침을 내리고 있다.

이어서 정기국회에서 전체 공공부문 예산이 결정되고, 이에 따른 기관별 실행예산이 결정된다.

---

45) 총인건비는 예산항목에 관계없이 잡급직원의 인건비, 퇴직급여충당금, 인센티브상여금을 제외한 모든 인건비와 급여성 복리후생비의 합계액을 말한다.

③ 기관별 임금교섭 및 협약의 체결

매년 노사 양측은 서로의 임금인상안을 가지고 임금교섭을 하게 된다. 예산편성지침에 의거하여 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지기 때문에 임금협약이 결국은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하게 된다. 사용자측인 투자기관장은 이미 확정된 예산에 근거하여 임금안을 작성하고 노동조합도 독자적 임금안을 가지고 임금협상을 수행한다. 그러나 공기업 예산은 기획예산처의 예산편성지침에서 벗어나기 곤란하므로 임금교섭은 예산편성지침의 전년도대비 총인건비 증가율을 수용할 것인가 거부할 것인가의 문제가 되는 경우가 많았다.

대부분의 투자기관에서는 명목적인 임금가이드라인은 지키면서 보충협약을 통해 각종 수당, 급여성, 비급여성 복리비를 올리는 방향으로 간접적인 임금인상 효과를 만들어낸다. 즉 대개의 경우 본 협약에서 임금은 이미 예산에 의해 한정된 임금가이드라인 수준에서 타결되고 각종 수당 및 복리비의 신설이나 금액인상 등에 대한 보충협약이나 이면합의를 통해 추가적인 임금인상을 하는 것이다.

④ 기관별 보수·복리규정 등 내규 개정

임금교섭이 완료되면 각 기관은 교섭결과에 따라 임금인상 협약안의 내용을 현실화시키기 위한 보수·복리규정 등을 이사회를 통해 내규로 개정한다. 즉 보수규정 개선안을 작성하여 이사회에 상정하고, 이는 이사회의 검토·의결을 거쳐 시행된다. 이 단계에서 보충협약도 동시에 검토된다.

⑤ 경영실적평가와 기관별 인센티브 상여금의 차등 지급

전년도와 당해연도 임금인상에 대한 감사 및 평가가 이루어진다. 이

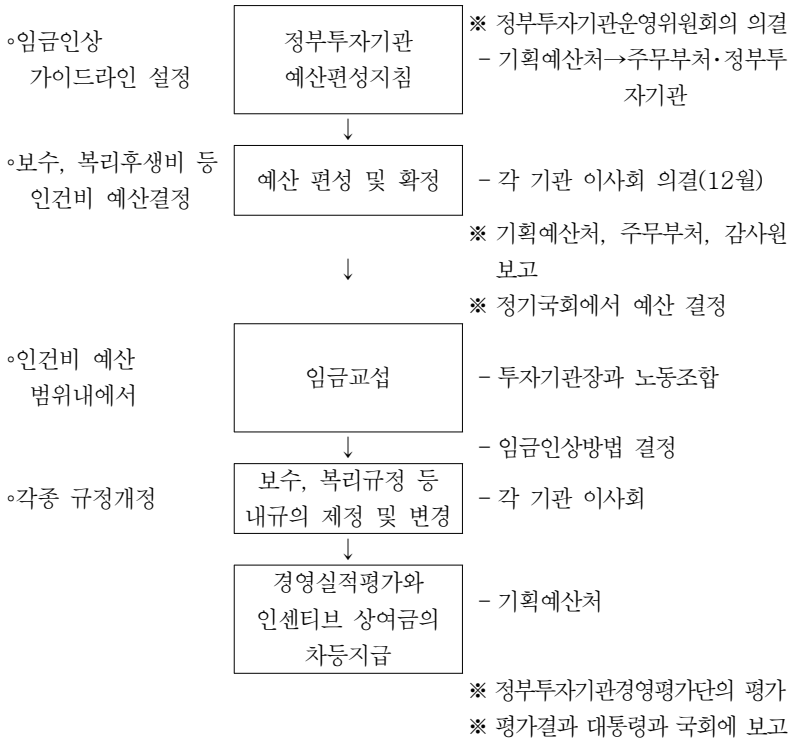
를 위한 제도적 장치로 공기업 경영평가제도가 있는데, 기획예산처장관이 전년도 말 정부투자기관운영위원회에서 확정한 경영평가편람에 기초하여 당해 연도에 사업을 수행하고, 다음 연도에 정부투자기관의 사장은 경영실적보고서를 작성하여 3월 20일까지 국회, 기획예산처장관과 주무부장관에게 제출한다(정부투자관리기본법 제6조 1항). 기획예산처장관은 각 투자기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 경영실적을 평가한다(정부투자기관관리기본법 제7조 1항). 경영평가결과는 매년 6월 20일까지 종료하고, 그 결과를 대통령과 국회에 보고하고 있다(정부투자기관관리기본법 제7조 4항). 임금인상 수준의 정부방침 준수 여부 등이 평가의 주요 지표가 되는데, 이러한 절차에 따라 수행된 경영실적 평가결과에 의해 기관별 인센티브 상여금이 차등적으로 확정되어 지급된다. 그리고 기획예산처장관은 투자기관의 경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 투자기관에 대해서는 사장 및 상임이사의 해임을 건의할 수 있다(정부투자기관관리기본법 제7조 5항)[46].

또한 감사원 감사나 부처 감사를 통해 예산편성지침의 이행여부가 집중 점검되고, 감사 결과가 경영평가나 예산의 편성 및 배정시에 반영되므로 공기업에서 예산지침이 가진 영향력은 매우 크다. 예산지침을 어겼을 경우 경영평가에서 감점을 받게 되고 경영평가가 안 좋으면 인센티브 상여금까지 낮아지고, 사장이 경질까지 될 수 있다. 또한 예산의

46) 공공부문 노조는 기획예산처 산하에 정부투자기관을 평가하는 '정부투자기관 경영평가위원회'가 구성되어 있으나 단일한 평가기준으로 실시하는 경영평가는 기관의 특성을 고려하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 1년에 한차례씩 전 기관에 대해 일률적으로 실시하는 경영평가는 평가주기가 너무 짧고 평가는 의례화해서 소기의 목적을 달성하지 못한 채 기획예산처의 목적사항만을 각 기관에 하달하는 역기능만을 강화시켜왔다고 비판하고 있다(공공연맹과 공공노협의 비판)

편성 및 배정시에 제재를 받게 되므로 예산편성지침은 경영자나 공기업 노동자들에게 절대적인 영향을 미친다.

<그림 2> 정부투자기관의 임금결정시스템



자료: 노사관계개혁위원회(1996), '공공부문 임금결정/ 공익사업의 분쟁조정' 참조.

한편, 정부투자기관관리기본법에는 정부투자기관의 자율적 경영이 보장되어 있으나(정부투자기관관리기본법 제3조), 이와 더불어 예산편성지침, 정부투자기관 운영위원회, 이사회 등 정부투자기관의 임금결정에 중요한 제도적 절차를 규정하고 있고, 이를 통해 정부투자기관의 임금결정과정 단계마다 정부가 개입할 수 있다. 이하에서는 정부투자기

관 운영위원회, 이사회 등을 통한 정부의 개입에 대해 살펴본다.

예산편성지침은 정부투자기관 운영위원회에서 만들어지는데, 이 운영위원회는 기획예산처장관, 재정경제부차관, 대통령이 위촉하는 민간위원 5인으로 구성되고, 위원장은 기획예산처장관, 부위원장은 재정경제부차관이 맡는다(정부투자기관관리기본법 제4조 3, 4항). 따라서 정부가 운영위원회에서 결정되는 예산편성지침에 대해서 상당한 영향력을 발휘할 수 있다. 또 기획예산처장관(운영위원회)은 매년 투자기관의 경영실적을 평가하여, 그 결과 경영실적이 저조한 투자기관에 대하여는 사장의 해임을 건의할 수 있고, 경영실적에 따른 인센티브 상여금의 배정에도 상당한 영향력을 행사할 수 있다.

정부는 또한 정부투자기관의 이사들에 대한 임면권을 통해 이사회에 영향력을 행사할 수 있다(정부투자기관관리기본법 제13조의 2). 즉 정부가 정부투자기관의 이사들에 대한 임면권을 가지고 있기 때문에 이사회의 의결사항인 예산편성과정이나 내규의 제정 및 변경 과정에서 영향력을 행사할 수 있는 것이다. 특히 이사회 의장인 사장에 대한 임면권의 행사는 강력한 수단이 될 수 있다.

나) 지방공기업의 임금결정체계

지방공기업의 임금결정에 가장 중요한 역할을 하는 것은 행정자치부의 지방공기업 예산편성기본지침이다. 지방공기업 예산편성기본지침은 국가 및 지방자치단체의 재정운용과 연계하여 지방공기업의 예산편성에 공통적으로 적용할 기준을 제시하는 것으로, 지방공기업의 재정운영의 기본이 될 뿐만 아니라 법령적 성격을 갖추고 있는 지침이다. 따라서 이를 준수하지 않을 경우 관계공무원 및 지방공사·공단의 관계

임원 및 직원은 신분상·재정상 조치를 받게 된다. 다만, 지방공사·공단의 경우 사용자측은 인건비 및 인건비성 복리후생비를 집행함에 있어 단체협약에 해당되는 부문에 대하여는 적극적인 노사간 협의로 이 지침을 단체협약에 반영하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 예산편성지침이 법령적인 성격을 지니고 있고, 이를 준수하지 않을 경우 신분상·재정상 불이익을 받기 때문에 이는 형식적인 규정에 불과하다.

실제로 2004년 지방공기업 예산편성지침은 "인건비는 반드시 법령에 지급근거가 있어야 하며, 법령에 구체적인 지급대상, 지급액이 명시되어 있지 않은 경우에는 예산지침에서 정하는 대로 따라야 하고 임의로 정하여 집행할 수 없다"고 명시하고 있다. 사실상 정부의 예산편성지침이 인건비 등 노동조건을 결정하고 있는 것이다.

지방공기업의 임금결정과정은 지방공기업법에 의거하여 다음과 같이 네 단계로 이루어진다.

① 지방공기업 예산편성기본지침의 작성과 통보

행정자치부는 매년 지방공기업 예산편성지침을 작성하여 발표하는데, 여기에서 사전적으로 지방공기업의 임금인상수준을 일정 한도 내로 제한한다. 행정자치부장관은 지방공사·공단의 예산에 공통적으로 적용할 사항에 관한 지침을 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 통보한다(지방공기업법 제66의 2 제1항)[47]. 2004년 지방공기업 예산편성지침에서 "총인건비 한도내에서의 구체적인 증액방법은 각 법인에서 자

47) 정부기업인 지방직영기업의 경우 매사업연도의 예산편성지침은 지방자치단체의 일반회계 및 다른 특별회계와 구분하여 따로 행정자치부장관이 주무부장관과 협의하여 이를 작성한 후 전년도 7월 31일까지 지방자치단체에 통보한다(지방공기업법 제23조 3항).

율적으로 결정"하도록 하여 공기업의 자율성을 인정하는 듯 하나, 이는 정원이 정부지침에 따라 통제되기 때문에 사실상 의미가 없다.

② 차기회계연도의 예산편성

지방 공사·공단의 경우 사장 또는 이사장이 매사업연도의 예산안을 당해 사업연도 개시 전까지 편성하여(지방공기업법 제65조 1항), 이사에게 이사회개최 30일 전까지 사업계획과 예산안을 송부하고, 편성된 예산은 이사회의 의결로 확정된다(지방공기업법 제65조 2항)[48]. 2004년도 예산편성지침에서 인건비, 급여성 복리후생비의 증액전용은 반드시 이사회의 의결을 거치도록 하고, 급여성 경비는 명칭여하를 막론하고 인건비 및 복리후생비 이외의 비목에서 지급할 수 없다고 규정하고 있다. 공사·공단의 장은 확정된 예산을 지방자치단체장에게 보고하고(지방공기업법 제65조 3항), 최종적으로 행정자치부에도 보고된다. 지방자치단체의 장은 보고된 예산이 법령에 위반되거나 예산에 관한 공통지침에 위반된다고 인정되는 경우 시정명령을 내릴 수 있다. 2004년의 경우 급여의 인상, 수당항목신설, 지자체의 승인을 받지 않은 인력의 증가 등이 공통지침 위반에 해당한다. 공통지침 위반으로 시정명령을 받은 공사의 사장은 특별한 사유가 없는 한 지체없이 예산을 수정하여 이사회의 재의결을 받아야하기 때문에 사실상 예산편성지침을 빠져나

48) 지방직영기업의 경우 지방직영기업의 관리자가 작성한 차기회계연도의 예산안을 지방자치단체의 장이 조정하여 사업연도 개시전에 의회에 제출한 후, 의회의 의결을 통해 확정된다(지방공기업법 제26조 1항). 확정된 예산은 의결후 3일 이내에 지방자치단체장에게 이송되고, 지방자치단체장은 이송즉시 예산고시를 하며, 최종적으로 행정자치부에 보고된다. 지방직영기업 노동자는 공무원의 지위를 가지므로 급여가 지방공무원 보수규정과 수당규정에 의거하여 편성 및 지급된다(지방공무원법 제45조 1항).

갈 방안은 없다.

③ 기관별 임금교섭 및 협약의 체결

매년 지방 공사·공단의 노사 양측은 서로의 임금인상안을 가지고 임금교섭을 하게 된다. 그러나 예산편성지침에 의거하여 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지기 때문에 정부투자기관의 경우와 같이 노사간 임금교섭의 실효성이 크지 않다.

④ 경영평가 및 지도

임금인상을 비롯한 경영평가 및 지도가 이루어진다. 행정자치부장관은 지방공기업에 대한 경영평가를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 강구한다(지방공기업법 제78조 1항). 각 기관은 경영평가결과에 따른 등급결정에 의해 인센티브상여금을 받는다. 또한 감사원 감사 등을 통해 예산편성지침의 이행여부가 집중적으로 점검된다.

행자부 지침에 대한 논란은 2003년 서울지하철공사 노사의 임금교섭의 예를 통해 살펴볼 수 있다. 2003년 임금협상을 진행하던 서울지하철공사노조는 8월부터 수차례에 걸쳐 노사교섭을 진행했지만 행자부 예산편성지침상의 임금 가이드라인으로 인해 자율적 임금결정이 이루어질 수 없었다. 이에 대응해 노조는 '서울시 노사정 서울모델 공익협의회(이하 서울모델)'[49]에 임금인상 조정신청을 했고, 서울모델은 서울지

49) 서울시 노사정 서울모델공익협의회는 '노사정위원회 설치와 운영에 관한 법'에 의거 2000년 서울시투자기관노동조합협의회(이하 서노협), 서울시, 서울시투자기관사용자협의회(이하 서사협)가 만든 서울시투자기관 노사정지역협의체이다. 서울모델공익협의

하철공사 임금결정기준에 대한 조정서를 노사 각각에 통보하였다.

서울모델의 조정서는 자연승급분 등이 포함된 5% 임금인상이라는 행자부 지침과 배치되는 결정을 내렸다. 즉 임금은 노동자의 생계비 소득의 원천으로 소비자 물가변동률, 노동시장의 임률, 경영수지를 종합적으로 고려해 임금시장에서 노사간 자율로 결정하는 것이 원칙이라고 전제한 후, 임금인상률에 관한 행정자치부의 지침은 임금인상의 가이드라인으로 제시된 것으로 이 기준이 산업현장에서 절대적인 임금인상 기준이 되는 것은 아니라고 제시하고 있다. 또 자연증가분은 노무비 증가에는 포함되는 것이나 이는 취업규칙이나 노동관행상 발생하는 것으로 노사교섭을 통한 임금 인상률에 포함될 것이 아니다. 그리고 초과근로로 지급된 수당, 기관성과급, 복직된 해고자에게 지급된 임금, 기타 승진관련 인상분 등은 특정한 근로조건 또는 요건을 갖춘 특정한 사람에게 지급된 것으로서 이들이 임금인상분에 포함된다고 보기 어렵다고 제시하고 있다.

다) 공기업 임금결정체계의 문제점

① 임금교섭시 노사 자율성의 제약

현행 공기업 임금결정체계는 노동3권이 보장되는 노동조합이 임금결정에 대한 실질적인 권한을 가질 수 없고 임금교섭에 있어 사용자의 재량권이 거의 없어 임금교섭의 실효성이 떨어진다는 문제점을 가지고

회 운영규정에 따라 노사 어느 한쪽이 안건을 상정하면 서울모델협의회 공익위원회 소속 5명의 위원들이 만장일치제에 의거하여 조정결정을 내리게 되어있다. 임의중재의 성격이지만 조정서가 결정되면 서울시 투자기관 노사정은 신의에 입각해 조정서를 존중하게 되어있다.

있다. 이는 정부의 예산편성지침으로 인한 것이며, 공기업의 임금결정 과정은 정부의 임금정책을 구체화시키기 위한 절차라고 볼 수 있다.

예산편성지침은 미리 다음연도 임금가이드라인을 설정하고 있고, 이 지침에 의해 기관별 다음연도 예산이 편성되기 때문에, 해당 연도 임금교섭을 하기 전에 이미 예산에 임금인상률이 결정되어 있는 것이다. 따라서 노사가 임금교섭에 의해 협상할 여지가 거의 없어 노사간 임금교섭이 무력화되고, 이는 공공부문 노사관계를 불안정하게 하는 주요 원인이 되고 있다[50].

또한 정부투자기관 운영위원회나 행정자치부가 예산편성지침을 작성하는 과정에 노동계의 참여가 보장되지 않고 있다. 공기업 노동자들은 임금에 대한 실질적인 교섭권도 보장받지 못할 뿐 아니라, 임금수준 결정과정에서도 철저히 배제되고 있는 것이다.

② 합리적 임금결정기준의 부재

정부는 예산편성지침에서 임금가이드라인의 결정기준을 밝히지 않은 채 일률적으로 제시하고 있다. 민간부문에서 노사는 임금교섭시 최저생계비, 경제성장률, 물가상승률, 생산성 증가율 등을 고려하여 임금인상률을 결정한다. 그러나 정부는 거시경제 전반에 대한 고려속에서

50) 한편 공기업 노사의 자율성이 확대되는 경우 예상되는 문제점으로는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다. 첫째, 사용자가 노동자의 과도한 임금인상 요구에 적극적으로 대응할 유인이 매우 작으며, 대부분 독점적 시장구조를 가지고 있으므로 독점이윤을 노사가 향유할 가능성이 있다. 둘째, 공기업에 큰 수익이 발생한다 하더라도 대부분의 수익이 진입규제에 의한 시장독점에 의한 것이라면, 높은 수익을 갖는 공기업에서 아무런 원칙없이 자율적인 임금교섭으로 고임금을 획득하는 것은 정당성을 가지기 어렵다. 셋째, 독점시장구조에서 임금상승에 의한 비용상승은 요금인상, 즉 국민의 부담으로 전가되는 문제가 발생한다.

당해연도 대비 차기 연도의 예산 증가율을 선택하고, 임금 가이드라인이 이러한 예산증가율을 따르도록 하고 있다.

실제로 2004년 예산편성지침에서 임금인상 수준을 3%로 산정한 이유에 대해 기획예산처는 "최근의 어려운 경제상황을 감안하고 공공부문이 고통을 분담하는 차원에서 공무원 및 출연기관의 인건비 인상률과 동일하게 설정됐다"고 밝히고 있다[51].

특히 정부출연연구기관을 비롯한 여타 정부산하기관의 경우에는 임금인상수준이 정부부처와 총리실의 예산편성과정에서 별도의 지침이나 공통기준이 아닌 자체의 판단에 의해 결정되는 등 더욱 비합리적인 결정이 이루어지고 있다.

따라서 정부의 자의적인 예산 증가율 선택과 이에 따른 임금 가이드라인은 합리적인 임금인상 근거가 되지 않는다. 또한 일반적으로 예산증가율은 민간부문 임금인상률보다 낮기 때문에 민간부문과 공공부문간의 임금격차가 비합리적인 기준에 의해 강요되는 문제도 발생한다(임상훈외, 2004).

더욱이 임금가이드라인은 공공부문 각 기관의 특성 차이를 무시한 채 일률적으로 적용되기 때문에 임금결정기준의 합리성 결여라는 문제는 더욱 심각해진다. 각 기관마다 다른 임금수준, 동종업종의 임금수준, 공공서비스의 성격이나 업종차이, 경영목표 차이, 재정상황 등을 무시하고 임금가이드라인에 따라 정률인상을 하도록 함으로써 기관별 형평

51) 이에 대해 정부투자기관노동조합연맹은 "기획예산처가 민간기업의 임금수준에 대한 구체적 자료에 의해 임금 가이드라인을 정하는 것이 아니라 내년 경제성장률이 3% 정도 될 것이라는 막연한 추측으로 공무원 예산을 편성하면서 공공부문을 끼워 맞추고 있다" 고 비판한다.

성과 민간부문과의 균형을 이루지 못하고 있다.

③ 임금구성과 임금체계의 왜곡

현행 임금결정체계로 인한 또 다른 문제점은 임금구성 및 임금체계를 왜곡한다는 것이다. 임금교섭에서 정부의 예산편성지침을 어길 수 없기 때문에 노조와 사용자측은 여러 가지 편법을 동원해 직·간접적인 임금인상을 시도한다.

정부의 임금가이드라인 정책은 예산편성지침에 정해진 가이드라인의 준수 여부에 초점이 맞추어졌다. 특히 임금통제가 주로 기본급 인상의 제한에 집중되면서 공기업에서는 기본급은 가이드라인을 지키고 각종 수당이나 급여, 비급여성 복리비를 늘리거나 신설하는 방식으로 임금가이드라인 이외의 추가적 임금인상효과를 추구하게 되었다[52]. 그 결과 공기업의 기본급의 비중이 점점 더 낮아지는 등 임금구성과 임금체계가 왜곡되는 문제가 발생하였다.

정부는 1998년부터 복잡한 임금구조를 개선하기 위하여 인건비 한도 내에서 기본급의 비중을 45%까지 높이도록 임금체계 변경을 추진하였다. 2004년 예산편성지침에서는 그 동안 임금보전방식으로 이용되던 수당신설도 최대한 억제하고 기본급 체계로 임금체계를 단순화한다는

52) 일례로 가족수당이나 통근보조비, 중식대 등의 지급한도액을 전액 또는 일부 증액하여 기본급에 편입하도록 임금체계를 변경함으로써 상여금 등이 늘어나 추가적인 임금인상 효과를 가질 수 있다. 또한 성과급연봉제를 도입할 때 기본급에 포함되지 않았던 근속수당을 기본연봉에 포함시켜 연봉계약을 체결함으로써 이에 연동되는 체력단련비 등이 늘어나 추가적 임금인상이 이루어진다. 이와 더불어 개인연금, 일정 한도 내의 의료비용 지원 등 비급여성 복리비를 신설해서 실제 임금 상승효과를 갖는 방법이 있다.

방침을 내리고 있다.

④ 공기업간 임금격차의 확대

일률적 임금인상 가이드라인과 기업별 노동조합체계 하에서 독점적 사업체 여부, 소속기관의 정부 내에서의 영향력, 노조의 교섭력 등에 따라 동일한 공공부문 내에서도 임금격차가 발생하고 있다. 특히 일부 공기업에서는 정부의 임금억제정책을 피하여 이면합의를 비롯한 비공식적이거나 편법적인 방식으로 사실상 임금을 인상시키고 있고, 이로 인해 공기업간 임금격차가 확대되고 있으며, 임금가이드라인의 공정성 문제가 제기되고 있다.

정부투자기관 예산편성지침의 직접적인 영향력하에 있는 석유개발공사, 한국전력, 토지공사, 무역투자진흥공사, 석탄공사 등 13개 정부투자기관의 평균 임금인상률은 지난 2001년과 2002년에 각각 12.3%와 12.1%였고, 2003년에는 8.4%였다[53]. 정부의 임금가이드라인이 2001년 6.0%, 2002년 6.0%, 2003년 5.0%였던 것과 비교하면, 이들 기관의 실제 임금인상률은 임금가이드라인을 크게 상회하고 있다. 이들 공기업은 상반기에는 임금 가이드라인에 따라 인상된 임금을 지급하고, 하반기에는 노조와의 임금협약을 통해 연말에 봉급조정수당 명목으로 임금을 인상시키는 방법을 사용하였다.

그러나 임금 및 근로조건이 상대적으로 열악한 상황에 있는 지방공기업을 비롯한 여타 정부산하기관에는 임금가이드라인이 철저히 적용

53) 이에 대해 해당 공기업들은 "그동안 임금인상 가이드라인을 거의 지켜왔으나 민간기업과의 격차가 너무 벌어지면서 최근 2~3년간 불가피하게 정부지침보다 높게 임금을 인상했다"고 주장했다(동아일보, 2004.10.14.)

됨으로써 공공부문간의 임금격차는 더욱 확대되고 있고, 임금가이드라인 적용의 공정성에 대한 의문이 제기되고 있다.

IV. 외국 공공부문의 임금결정체계 비교

이 장에서는 일본, 독일, 미국, 영국의 공공부문 임금결정체계에 대해 살펴본다. 나라별로, 그리고 한 나라안에서도 공공부문 노동자의 신분이나 직종에 따라 다양한 임금결정체계가 존재한다.

대체로 중앙정부와 지방정부 등 정부기관 소속의 노동자들은 공무원의 신분을 가진다. 그런데 공기업의 경우는 공공적인 성격과 더불어 기업적인 성격을 가지기 때문에 공기업 노동자의 신분이 공무원인가 또는 민간기업 노동자와 같은 신분을 가지는가하는 문제가 제기된다. 일반적으로 공기업 중에서 정부부처의 형태를 지닌 정부기업의 노동자는 공무원의 신분을 가지게 되는데, 이에 대해서는 우리나라를 비롯한 대부분의 나라에서 논란의 여지가 거의 없다. 그러나 주식회사나 공사의 형태를 지닌 공기업 노동자가 공무원 신분을 지니는지 여부는 국가에 따라 다르게 나타나고 있고, 이는 공기업 노동자의 노동기본권과 임금결정체계에 영향을 미친다.

1. 일본의 임금결정체계

일본의 공공부문은 중앙정부, 지방자치체, 관계법인 등으로 구성된다. 중앙정부는 공무원, 군인 등 특별공무원, 그리고 국영기업에 종사하는 현업공무원을 포함한다. 지방자치체는 경찰, 소방수, 교원, 의료종사자 등 지방 공공서비스에 종사하는 일반 및 특별직 공무원과 지방공영기업에 종사하는 노동자들로 구성된다. 관계법인은 중앙정부나 지방자치단체가 출자하거나 예산을 지원하는 공적기관을 말한다.

일본의 일반직 공무원에 속하는 비현업 국가공무원과 지방공무원은 노동3권 가운데 직원단체를 결성할 수 있는 단결권은 보장되어 있고[54], 단체협약체결권이 부분적으로만 보장된 교섭권만 인정되며[55], 파업 등의 단체행동은 금지되고 있다. 국영기업 및 특정독립행정법인과 지방공영기업에서 근무하는 직원은 현업공무원의 신분을 갖는다. 따라서 원칙적으로는 국가공무원법이 적용되지만 노동관계에 있어서는 '국영기업 및 특정독립행정법인의 노동관계에 관한 법률' 또는 '지방공영기업노동관계법'의 적용을 받아, 직원단체 대신에 노동조합을 결성할 수 있고 단체교섭권을 갖는다.

정부관련 특수법인이나 공익법인 및 지방공사들을 포괄하는 관계법인에 종사하는 노동자들은 민간부문과 동일하게 노동삼권이 보장되지만, 정부로부터 예산 등을 통해 통제받기 때문에 단체교섭권에 제한을 받고 있다.

일본 공공부문의 임금결정체계는 법률에 의한 결정(인사원 권고)과 단체교섭에 의한 결정이 병존하고 있다.

1) 일반공무원

일본에서 공무원의 임금은 임금교섭권 및 단체행동권 제약의 대가조치로서 국가에는 국립인사원[56], 자치체에는 인사위원회를 두어 이들

54) 노동조합법에 의한 단결권이 아니라 공무원법에 의거한 '직원단체'를 조직할 권리가 부여되어 있다. 여기서 직원은 현업을 제외한 행정사무직을 의미한다.

55) 교섭사항은 급료, 근로시간, 기타 근무조건, 사교적·후생적 활동을 포함한 적법한 활동에 관련된 사항에 한정되며, 관리운영사항은 제외된다.

56) 인사원은 국가공무원법에 의거하여 내각 산하에 설치되지만 독립성이 강한 전문적

조직의 권고에 입각한 법률 또는 조례로 임금 및 근로조건의 변경이 결정된다.

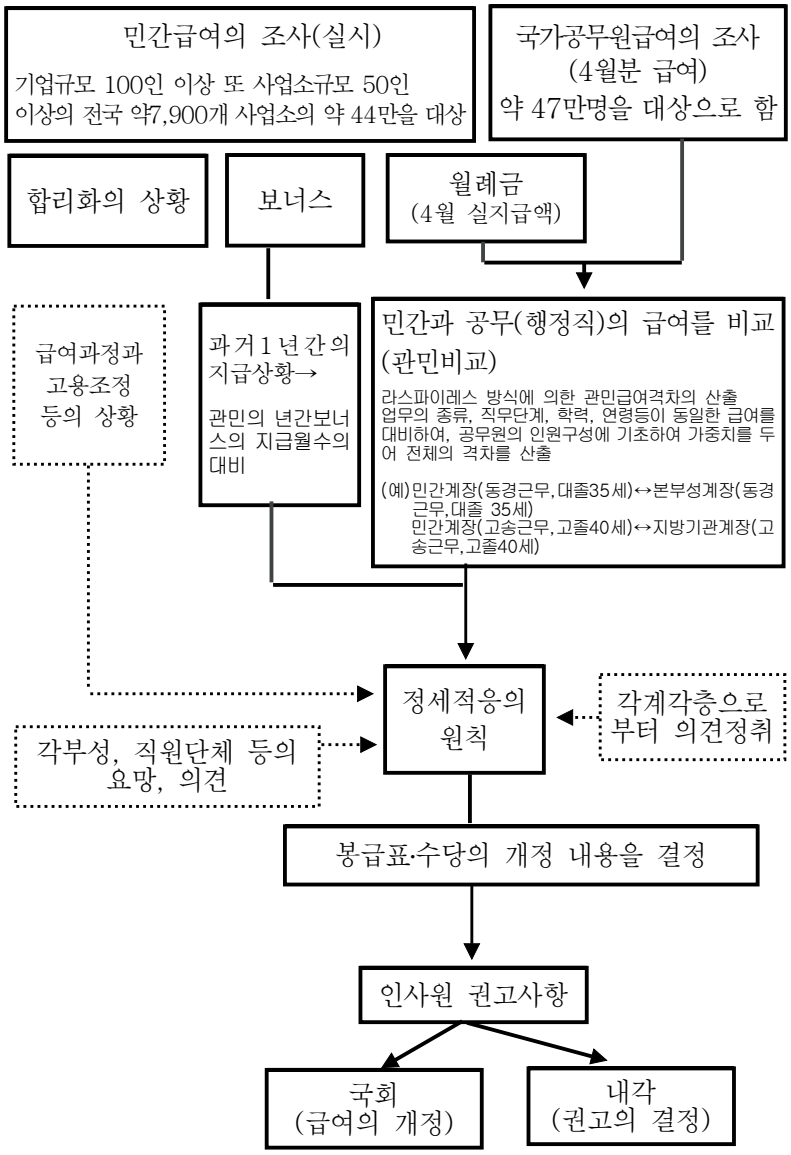
비현업 일반공무원의 임금결정과정을 살펴보면, 국가공무원의 임금은 독립된 행정기관인 국립인사원의 권고에 대하여 각의결정과 국회의 동의를 받은 법률로 정해지며, 지방공무원의 임금은 각 지역별 인사위원회의 권고를 기초로 각 지방자치체 의회가 의결하는 지방조례로써 정해진다. 국가공무원의 임금결정체계는 <그림 3>과 같다.

국가공무원법은 공무원 급여결정의 원칙으로 생계비, 민간부문의 임금, 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정 등을 제시하고 있다(국가공무원법 제64조 2항). 이 규정에 근거하여 인사원은 먼저 국가공무원 전원에 대한 개인별 급여조사를 실시한다. 급여법 적용 비현업 공무원의 급여개정을 위한 기초작업으로 매년 국민일반의 표준생계비도 산정하고 있는데, 생계비에 관한 조사결과는 직접적으로 권고의 내용을 좌우하는 요소는 아니다[57].

인 인사행정기관으로 공무원의 급여, 기타 근무조건의 개선 및 인사행정의 개선에 관한 권고, 승진, 시험 및 임면, 징계, 고충처리 등의 업무를 담당하고 있다.

57) 그 이유는 민간급여의 결정에 관해서는 물가나 생활비의 요소는 노사의 단체교섭 과정에서 이미 감안되었기 때문이며, 보다 정밀한 민관급여 비교를 통해 통상의 물가나 생계비에 대한 배려도 병행하여야 한다는 취지에서 생계비에 대한 조사가 이루어지는 것이다. 다만 생계비에 대한 조사결과는 봉급표 작성의 경우, 직무의 급과 호봉책정에 있어서 중요한 참고자료로 활용된다. 종전에는 표준생계비를 고등학교 졸업자의 초임급 결정에 중요한 기준으로 사용하였지만, 최근에는 민관비교 자체에 의해 초임급이 높게 책정되어 표준생계비를 특히 걱정할 필요가 없는 경우가 많아졌고, 따라서 이것은 2인 가족, 3인 가족 등 가족구성에 대응하는 표준호봉 책정의 경우에 참고자료로 활용되고 있다(행정자치부, 1999).

<그림 3> 일본공무원의 임금결정시스템(인사원 급여권고의 순서)



자료: 신광영외(2003),『공무원노동조합운동』, 한국노총중앙연구원, p.262.

그리고 매년 초 민간부문을 대상으로 광범위한 급여조사를 실시한다. 민간부문의 기업규모 100인 이상, 사업소 규모 50인 이상의 사업소에 근무하는 자를 대상으로 공무원의 행정직에 대응하는 직종의 임금수준을 조사한다[58]. 이것을 '직종별 민간급여실태조사'라고 부르고 있다.

이러한 조사 결과를 토대로 민간과 공무원의 급여를 비교하는데, 라스파이레스(Laspeyres)방식에 의해 민간급여와 공무원 급여사이의 격차를 산출한다[59]. 이에 따라 봉급표·수당의 개정 내용을 결정하는데 대체로 민간급여가 공무원의 급여를 상회하고 있는 것이 분명하면 그 격차분이 인사원의 권고수준으로 된다[60]. 국가공무원의 임금은 인사원

---

58) 기업규모 100인 이상, 사업소규모 50인 이상을 그 대상으로 하는 이유는 이를 대상으로 할 경우 민간기업의 상시근로자 1/2이상을 포괄할 수 있다는 사실에 근거한다. 또 '기업규모'라고 하는 것은 해당기업 전체의 규모이고, '사업소 규모'라고 하는 것은 본점, 지점, 공장 등과 같은 사업소 단위로 파악하는 것이다. 따라서 해당기업 전체의 규모는 100인 이상이더라도 어떤 지점이 50인 미만인 경우, 그 지점은 조사 대상이 되지 않는다. 조사내용은 공무원과 유사하다고 인정되는 약 90직종에 해당하는 종업원에 대해서 임금대장 등에 근거하여 개인별로 급여, 연령, 학력 등을 조사 한다. 이 조사는 매년 4월에 지불된 급여를 기준으로 하고 있다.

59) 민간급여와 공무원급여의 비교는 공무원과 민간의 쌍방에 대해 실시한 실태조사의 조사표를 업무의 종류, 책임의 정도, 근무지역, 학력 등 급여결정의 기준별로 분류하여, 이들의 조건을 같이 하는 것끼리 급여를 비교한 결과를 종합하는 방식을 취하고 있다. 즉 지금 공무원인 사람이 그대로 민간기업과 같은 일을 하는 종업원이었다고 한다면, 그 급여는 현재와 비교하여 얼마나 높거나, 낮은가를 계산하는 것으로 이것이 공무원 기준의 라스파이레스 산식이다. 비교하는 급여의 범위로서는 가지각색인 민간기업의 그것을 통일적으로 취할 수 있도록 제수당 등도 전부 포함시킨 소위 월급의 총액으로부터 시간외 수당이나 직책수당을 공제한 급액을 취하고, 공무원에 대해서도 이것에 해당하는 급여종목의 합계액을 취하고 있다(행정자치부, 1999).

60) 급여를 봉급표상 어떻게 배분할 것인가에 대해서는 민간의 초임급을 포함한 상하의 배분경향, 민관급여 격차 상황, 공무원 내부의 인원분포의 현황, 부처 내 균형의 문

의 권고사항에 대한 각의결정 및 국회의결을 거쳐 확정된다.

한편 지방공무원의 임금은 각 지역별 인사위원회의 권고와 각 지방자치체 의회의 의결로 결정되며, 인사위원회가 없는 시정촌에서는 권고제도가 없기 때문에 직원단체와 시정촌당국이 교섭하여 조례안으로 임금이 결정된다. 따라서 노사교섭 또는 지방자치단체 단위로 결정되는 의회 의결에 따라 편차가 생기기는 하지만 인사원의 권고안에 절대적인 영향을 받는다(김정한, 2001).

인사원은 매년 1회 이상, 공무원의 봉급표가 적당한가 등에 관하여 국회와 내각에 보고하여야 하는데, 급여를 결정하는 여러 조건이 변화하여 봉급표의 보수기준보다 5% 이상이 증감하여야 할 필요가 있다고 인정할 때는 국회와 내각에 보고하여 적정한 조치를 취하도록 권고할 의무가 있다(국가공무원법 제28조). 그러나 실제로 인사원은 소비자물가 상승률이나 민간부문의 임금인상률이 5%를 넘지 않을 경우에도 매년 급여인상을 권고해 왔다.

인사원의 권고안은 주요하게 민간부문과의 급여대등성과 공공부문 내부의 형평성에 기초하여 만들어진다. 민간부문과의 급여대등성원리는 1964년에 이케다 수상과 오오타시 총평의장의 합의에 기초하여 1960년대 후반에 지방공영기업위원회에 의해 발전된 것이다. 급여대등

제, 세대형성연령, 생계비적 교려 등을 주요 지표로 기본 봉급표를 작성하고, 직종별 민관급여 격차와 각각의 봉급표 고유의 특수사정 등을 고려하여 각 봉급표·각 직무의 급·각 호봉의 금액을 결정하게 된다. 또한 세무직, 공안직 등 민간에서 유사 직무를 찾을 수 없는 경우는 그 직무와 책임, 근로의 강도 등 여러 가지 조건을 일반 공무원과 비교하여 그것과의 차이를 고려하여 급여를 결정하고 있다. 수당 등의 결정에 관해서도 물론 민간급여의 실태가 중요하게 참고된다. 또한 특별급, 즉 기말수당 및 근면수당에 관해서는 일반급과는 별개로 민간의 상여급과 비교한다.

성원리의 내용은 ① 공공근로자의 급여수준은 100인 이상 사업장의 민간노동자의 급여수준과 대등해야 하며, ② 그 비교는 연령과 성, 그리고 교육수준을 함께 고려하는 라스파이레스의 공식을 존중해야 하고, ③ 주요 민간부문 사업체에서 합의된 임금인상률은 국영기업체에서의 임금인상률의 기준이 되어야 하며, ④ 비록 이 개념의 구체적인 내용이 국영기업체노동자특별보수법에 명확하게 규정되어 있지 않다 하더라도 비현업공무원에 있어서 급여대등성은 마찬가지로 유지되어야 한다는 것이다(강순희, 1995 재인용).

민간준거의 원칙은 공공부문의 소득배분원이 이윤이 아니고 국민의 세금이므로 그 성과를 판단하기가 어려울 뿐만 아니라 국민이 납득할 수 있어야 한다는 이유에 바탕을 두고 있다. 공공부문 내부의 형평성은 국가공무원과 지방공무원, 또는 각 지방공무원간의 임금격차를 줄이기 위한 것이다.

국립인사원이 급여를 권고할 때는 국가공무원법에 의거하여 다음과 같은 네 가지 원칙을 따른다(신광영외, 2003).

첫째, 평등 취급의 원칙이다. 모든 국민은 법률 적용에 있어서 평등하게 취급되며 인종, 신조, 성별, 사회적 신분, 문벌, 또는 폭력적 파괴단체의 구성원인 경우(국가공무원법 제38조 제5호)를 제외하고는 정치적 의견 혹은 정치적 소속관계에 따라 차별되지 않는다(국가공무원법 제27조).

둘째, 정세적응의 원칙이다. 공무원의 급여 및 기타 근무조건에 관한 기초사항은 사회일반의 정세변화에 따라 국회에서 변경할 수 있고, 변경된 사항을 인사원이 권고한다.

셋째, 직무급의 원칙이다. 급여준칙은 관직의 직무와 책임에 상응하여 급여를 주는 직계제(職階制)를 원칙으로 한다. 따라서 직원에게는 직계제

에서 정해진 직급에 따라 급여준칙에 정해진 봉급액이 지급된다. 그러나 현재까지 직계제는 법조문상에만 존재할 뿐 실현되고 있지는 않다.

넷째, 균형의 원칙이다. 급여수준에 의해 정해진 봉급표는 생계비, 민간의 임금, 기타 인사원이 정하는 적당한 사정을 고려하여 결정된다. 이 가운데 가장 중시되는 것은 민간의 임금으로, 인사원은 민간임금과의 비교에 의해 권고를 한다. 한편, 인사원이 결정하는 적당한 사정을 고려하여 결정하도록 규정함으로써 정부의 정치적 의지가 개입될 여지를 남기고 있다.

국립인사원의 권고는 비현업 국가공무원의 임금을 직접적으로 결정할 뿐만 아니라 나머지 국가공무원 전체와 지방인사위원회의 지방의회에 대한 권고수준에 영향을 미침으로써 지방공무원, 그리고 정부관계법인의 직원, 각종 연금수혜자 및 지역 최저임금, 나아가 생산지 쌀값 및 기타 공공요금 등 사회전반에 광범위한 영향을 미친다(강순희, 1996).

인사원의 급여권고는 일본의 재정위기가 심각했던 1982~1984년의 3년을 제외하고 1960년 이후 국회에서 그대로 채택되었다. 일본의 국가공무원노조는 그동안 인사원 권고에 의해 공무원의 임금이 자동상승하는 효과가 있었기 때문에, 이 제도에 순응하는 모습을 보여왔다. 그러나 1990년대 이후 경제불황의 장기화와 이에 따른 민간기업 노동자의 임금인상의 둔화에 따라 인사원은 2002~2003년 2년 연속 공무원의 임금에 대해 마이너스 권고를 하였다. 이에 공무원 노동조합은 인사원 권고제도의 합리성과 객관성에 의문을 제기하며 공무원의 임금결정을 위한 공무원노동조합의 자주적인 단체교섭권을 강력하게 요구하고 있다(신광영외, 2003).

2) 현업공무원

단체교섭권이 있는 국영기업[61]과 지방공영기업[62] 노동자들은 자율적인 단체교섭 및 협약체결권을 가지고 있지만 단체협약의 효력에 대한 제한으로 인해 임금에 대해 사용자측이 독자적인 결정권을 가지지 못하고 대장성 등 정부가 영향력을 행사하고 있다. 단체협약의 내용이 국회나 지방의회의 예산결의를 벗어나는 경우 이에 배치하여 임금을 지급할 수 없고, 협약에 대해서 국회 또는 지방의회의 승인을 받아야 효력을 발휘할 수 있다(국영기업노동관계법 제16조).

국영기업의 임금은 국회의결을 거친 당해연도의 예산 속에서 급여액으로 정해진 총액을 초과해서는 안되며(국영기업노동관계법 제16조 1항), 국회는 사실상 국회의결을 벗어난 단체협약을 승인하지 않게 된다(국가가 경영하는 기업에 근무하는 직원의 급여 등에 관한 특례법 제5조). 그러나 급여에 대해 중앙노동위원회가 중재한 경우에는, 중재의 실시를 위해 필요한 금액을 대장대신(재무부장관)의 승인을 받아 타 항목으로부터 전용하거나 예비비의 지출에 의해 조달할 수 있도록 하였다. 중노위의 중재는 구속력을 가지며 중재된 급여가 예산을 초과하더라도 임금개선 예비비를 전용하거나 추가경정예산으로 국회의 승인을 얻어 실시할 수 있다(국가가 경영하는 기업에 근무하는 직원의 급여 등에 관한 특례법 제5조). 그 결과 국영기업의 임금교섭은 일반적으로 노사간의 단체교섭에 의해서가 아니라 중앙노동위원회의 조정 및 중재에 의해 최종 해결된다[63].

---

61) 국영기업은 우편사업·인쇄사업·조폐사업·국유임야관리 등과 같은 정부부처의 형태를 지닌 공기업을 말한다.

62) 지방공영기업은 철도사업, 자동차운송사업, 전기사업, 가스사업, 수도사업 등을 시행한다.

63) 이는 정부측에서는 노사양측의 담합에 의한 임금인상 우려로 인하여 단체교섭에

지방공영기업의 경우도 예산에 정해진 급여총액를 초과해서는 안되며, 초과분을 다른 경비에서 전용해야 할 경우에는 지방의회의 의결을 거쳐야 한다(지방공영기업노동관계법 제10조 1항). 그러나 지방공영기업은 임금이 실제로 단체교섭에 의해 결정되는 경우가 있고, 중재재정뿐 아니라 단체교섭의 결과도 조례 개정 등을 통해서 수용되도록 지방공공단체장이 노력해야 한다(지방공영기업노동관계법 제10조 2항).

3) 정부관계법인

정부관계법인은 공공부문이면서도 민간부문과 동일하게 노동조합법이 적용되어 노동3권이 보장되고 있다. 우리나라의 정부투자기관이나 정부출연기관 등에 해당되는 조직이다. 정부관계법인은 민간기업과 동일한 임금교섭 절차를 거치나, 임금인상이 예산제약과 정부의 묵시적인 가이드라인이라 할 수 있는 인사원 권고안에 의해 제약받는다.

2. 미국의 임금결정체계

미국의 공공부문은 연방정부와 주정부·지방자치단체로 대별되는데, 미국 공공부문의 노사관계는 연방제도의 특성상 공무원을 비롯한 공공부문 노동자의 노동관계가 다양하고 분권화되어 있다. 연방정부와 주정부의 독립성을 유지하는 정치적 전통을 반영하여 각 주의 노사관계는 각 주의 독자적인 노사관계 법률에 의해 규제된다. 따라서 연방정부

의한 결정을 회피하고, 노사양측에서는 예산재량권의 제약을 피하면서 중앙노동위원회의 조정과정에서 실질적인 임금교섭을 할 수 있다는 측면에서 중재재정을 활용하기 때문이다(강순희, 1996).

수준에서 통과된 법률이라도 주 의회에서 그것을 승인하지 않으면, 주에서 적용되는 법률로 간주되지 않는다. 연방정부 차원에서의 공공부문 노동자의 노동관계에 대해서는 연방정부가 규율하는 권한을 가지며, 주 차원에서의 공공부문 노동자의 노동관계에 대해서는 주정부가 규율하는 권한을 갖는다[64].

미국의 경우 연방헌법상의 결사의 자유에 따라 노동자의 단결권이 인정되고 있고, 이외에 단체교섭권이나 단체행동권은 이를 허용하는 별도의 법령에 의해 보장된다. 따라서 공공부문 노동자의 단결권이 허용되지 않는 주도 있으며, 단체교섭권의 경우 일부 주에서는 허용하지 않으나 대부분의 주에서는 허용하고 있다. 그리고 대다수의 주가 단체행동권을 금지하고 있으나 위스콘신주 등 일부 주는 일정조건하에서 파업권을 허용하고 있다. 공공부문 노동자들의 파업이 허용되는 사항은 주마다 다르지만, 대체로 경찰, 소방관, 기타 핵심 노동자들의 경우 파업이 허용되지 않는다.

미국 연방차원의 공공부문의 노사관계는 사용자가 연방정부인 노사관계이다. 이는 다시 연방공무원제도개혁법(Civil Service Reform Act)의 적용을 받는 공공부문 노동관계와 기타 별도의 법률에 의해 규율되는 공공부문 노동관계로 나눌 수 있다. 연방공무원제도개혁법상의 노동관계에서 사용자에 해당되는 정부기관에는 중앙행정기관(executive department), 정부회사(government corporation), 독립기구(independent

64) 주 내에서도 각 단위(county, city, town, borough, village 등)에 따른 지방자치체가 있으며, 그 지방자치체 정부는 주 헌법이나 법률을 위반하지 않는 한, 지방자치체 차원에서의 공공부문 노동자의 노동관계에 대해 독자의 조례를 정하는 권한이 주 헌법상 부여되어 있는 것이 통례이다.

establishment), 연방의회도서관, 연방정부인쇄국 등이 포함된다. 이들 기관이 사용자인 공공부문 노동자에게는 연방공무원제도개혁법에 따라 단결권과 단체교섭권은 인정되지만, 파업권은 인정되지 않는다[65].

미국은 공기업이 비교적 활성화되지 못한 나라로, 경제전체에서 공기업이 차지하는 비중은 매우 낮다. 미국에서는 1938년 법률에 의해 특별히 면제된 기업을 제외한 모든 공기업이 인사위원회의 관할하에 들어가게 됨으로써 소속 노동자들은 공무원신분을 가지게 되었다. 1940년에 렘스펙법(Ramspeck Act)에 의하여 테네시계곡개발공사(Tennessee Valley Authority)[66]를 제외한 모든 공기업이 연방인사위원회의 관할하에 들어가게 되었다. 이에 따라 정부부처의 형태를 지닌 공기업 노동자는 물론, 테네시계곡개발공사를 제외한 모든 공기업 노동자들은 현업공무원의 신분을 가지게 되었다(Van Riper, 1958). 따라서 미국 공공부문의 노사관계는 모두 공무원의 노사관계라 할 수 있다.

기타 별도의 법률에 의해 규율되는 연방 공공부문으로는 미국우편공사(United State Postal Service), 테네시계곡개발공사가 있다. 미국우편공사의 경우 1971년 우편기구개혁법(Postal Service Reorganization Act)에 의하여 우편사업이 우편공사로 전환되었고, 이에 따라 우편공사의 노동자는 공무원의 경우와는 달리 전국노동관계법(National Labor Relations Act)[67]의 적용을 받게 되었다. 이들은 단결권과 단체교섭권

65) 1962년 케네디 정부 하에서 대통령령에 의해 연방공무원의 단결권 및 단체교섭권을 인정하게 되었고, 1978년 연방공무원제도개혁법에 의해 연방 법률차원에서 정비되었다.

66) 미국의 대표적인 공기업으로서 대공황을 타계하기 위해 만들어졌으며 테테시강 유역의 7개 주에 걸쳐 홍수통제, 航河의 개선, 농사방법의 개량, 동력의 개발 등 여러 가지 목적을 가진 공기업이다.

이 인정되나, 파업권은 인정되지 않는다[68].

주 정부 및 하위 지방자치체 소속의 노동자들과 이들이 100% 소유하는 기업의 노동자의 노사관계는 주법에 의하여 규율된다. 단결권은 헌법상 권리로 당연히 인정되나 단체교섭권 및 단체행동권은 법률상의 권리로서 주정부 또는 지방자치체가 인정하는 경우에 한하여 보장된다[69].

미국 연방 공공부문 노동자들의 임금결정방식은 연방기구나 공무원의 직종에 따라 다른데, 크게 ① 법률에 의한 결정(임금대리인의 권고), ② 전국 노동자-사용자 임금위원회를 통한 결정, ③ 단체교섭에 의한 결정으로 나눌 수 있다.

1) 일반공무원

연방정부의 일반공무원은 연방공무원제도개혁법에 의해 단결권과 단체교섭권을 보장받고 있지만, 임금 및 복리성 급여는 교섭대상에서 제외된다. 연방정부 공무원의 임금 및 근로조건은 임금대리인(Pay Agent)의 권고에 입각한 법률로 결정된다.

연방정부의 임금체계는 전체 공무원의 약 50%를 차지하는 일반봉급

---

67) 민간부문의 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권에 대한 기본법으로 1935년 제정되었다. 이 법은 공무원 등 공공부문에는 적용되지 않는 것이 원칙이다.

68) 우편파업이 발생하면 우편재조직법에 의해 '45일간 강제조정'을 거치게 되어있고, 이 조정이 실패하면 조정절차가 자동적으로 게시된다. 이 절차하에서 강제중재는 인정되지 않는다.

69) 주 및 지방자치 정부가 소유·운영하는 사업으로는 상수도 사업, 하수도 사업, 전력사업, 교통사업(지하철, 버스, 전철 등), 가스제조공급사업, 공항 등이 있다. 공항, 소방관, 교사 등도 주정부 또는 지방자치정부 소속의 노동자이다.

표(General Schedule: GS)를 중심으로 고급관리직봉급표(Executive Schedule: ES), 상급관리직봉급표(Senior Executive Service:SES), 우체공무원봉급표(Postal Service), 임금공무원봉급표(Prevailing Rate System) 등이 있다.

행정부서(executive branches)의 사무직 공무원은 대부분 일반직(GS)으로 분류되어 일반직 임금체계하에 경력과 직책에 맞는 급수와 호봉이 주어진다. 이들의 임금조정은 1990년의 연방임금비교법(Federal Employment Pay Comparability Act)에 정해진 절차에 의해 결정되는데, 임금조정은 기본급여와 지역급여의 조정을 동시에 시행한다. 기본급여는 전국적으로 일률적인 조정을 하되 고용경비지수(Employment Cost Index,: ECI)의 마이너스 0.5에 상당하는 비율을 기초로 조정된다[70]. 지역급여는 국내지역을 세분화하여 급여차이가 현저한 지역(5%를 초과하는 지역)을 대상으로 임금대리인이 지역별 개선을 권고한다[71]. 대통령의 임금대리인(Pay Agent)[72]은 연방노동통계국(Bureau of Labor Statistics)의 직종별 보수조사(OCS)[73]에 근거하여, 노무·임금 전문가와 공무원단체 대표로 구성된 연방봉급위원회(Federal Salary Council)의 자문을 받은 후 필요한 임금조정에 대해 대통령에게 제안한다. 임금대리인은 연방봉급위원회, 연방통계국의 연

70) 고용경비지수는 노동부가 분기별로 공표하는 임금·급여 등에 관한 연방경제지표의 하나로 노동시간당 고용자의 보수변화율을 나타내는 지수이다(1976년부터 실시).

71) 30개 지역으로 세분화되어 있는데, 이는 연방봉급위원회(Federal Salary Council)에서 지정한다.

72) 대통령의 임금대리인은 예산관리국 및 인사관리국의 장과 노동부장관으로 구성된다.

73) 노동부가 실시하는 지역별 급여개정에 필요한 민간데이타를 얻기 위한 조사인데 종전부터 실시되어 온 민간급여조사(PATC)를 계승한 것이다.

례임금조사의 범위(coverage), 연방공무원과 민간부문의 임금을 비교하는 방법(process), 임금조정의 정도에 관한 의견 및 제안을 적절히 고려하도록 법에 명시되어 있다. 대통령은 임금대리인의 제안을 받아들여 임금조정안을 확정할 수도 있고, 별도의 안을 연방의회에 제시할 수도 있다. 별도의 안을 제시할 경우에는 연방의회의 승인을 얻어 시행한다.

대통령은 일반 공공복지에 영향을 미치는 국가비상사태나 경제상황을 이유로 임금대리인의 제안을 거부하고 대안을 제시할 수 있는데 의회에서 거부하지 않는 한 대통령의 대안은 그대로 확정된다. 대통령의 임금인상 권고안은 1월 혹은 2월에 예산과 함께 상정된다.

공무원 노조들은 공무원들의 임금, 복지 등 모든 것이 정부 예산에 의해 결정되기 때문에, 예산안 심의과정과 의결과정에서 국회의원들을 상대로 로비활동을 벌여왔다[74].

미국의 경우 연방 공무원의 임금은 오래 전부터 공공의 이익과 합치하는 한 민간부문의 유사한 노동자와 동등한 수준이어야 한다는 민간부문과의 비교임금의 원칙(principle of prevailing wage)에 의해 결정되어 왔다. 비교임금의 원칙은 19세기 중반 해군조선소의 현업직 노동자의 임금 및 기준 노동시간에 관한 노사분쟁의 결과에 의해 확립되었다. 해군조선소들의 임금이 민간부문에 비해 낮아지자 숙련된 조선공들이 민간조선소들로 이동하였다. 그러자 연방의회는 1861년 "해군조선소의 노동자 임금은 공공의 이익에 합치하는 한 주변지역(immediate vicinity)의 민간 조선소와 같아야 한다"는 내용의 연방조선소 임금결정원칙에 관한 법을 통과시켰다. 1970년의 연방임금비교법(Federal Pay

74) 이와 같은 활동은 더 많은 예산을 확보할 수 있는 방법이기 때문에 정부관리들이 노조의 활동에 대해 부정적인 태도를 보이지 않는다.

Comparability)은 연방정부산하 모든 공무원의 임금결정에 있어서 비교임금의 원칙이 적용되어야 한다는 원칙을 재확인하면서 모든 연방기구 공무원의 임금결정을 조정하는 원칙을 제시하였다(강순희, 1997). 이와 더불어 공무원 내부의 형평도 임금결정 기준으로 고려되고 있다. 사무직 공무원의 경우 지역급여의 조정을 통해 노동자간 임금격차를 조정하고 있다.

개별 임금의 결정원칙을 살펴보면 일반직봉급표는 15개의 등급으로 이루어져 있으며, 단일 등급 내 근무 연수와 업무성과 평가점수에 따라 등급 내 인상이 이루어진다. 상급관리직의 경우 급여는 등급을 기본으로 하지 않고 인물본위의 격매김에 의해 운용된다. 급여개정은 일반직봉급표의 개정에 준하여 대통령령에 의하여 지역별로 정해진다. 급여는 6단계로 나뉘고 승급제도는 없다. 고급관리직봉급표의 개정은 '공무원 및 보수에 관한 시민위원회'[75]의 권고에 따라 대통령이 의회에 권고하고, 이에 대한 의회의 승인을 통해 실시되는데, 주로 외교의례와 조직상의 균형을 고려하여 5단계로 구분된다(OECD, 1997).

2) 현업공무원

연방정부 현업공무원의 임금은 노사 양측 대표가 참여하는 전국노동자-사용자임금위원회(national labor-management wage committee)와 미국방부(Department of Defense)에 의해 결정된다. 19세기 중반 해군조선소의 현업 노동자의 임금 및 기준 노동시간에 관한 노사분쟁의 결

75) 대통령이 임명한 2명, 상원의장대행 및 하원의장이 임명한 각 1명, 연방최고재판소장관이 임명한 2명 및 공통역무청장관이 임명한 5명 등 민간인 11명으로 구성된다.

과 민간부문과의 비교임금의 원칙(principle of prevailing wage)이 확립되었고, 이는 다른 연방기구의 현업직 노동자에게도 확대·적용되었다. 그러나 실제적으로 적용되는 방법은 해당기구에 따라 차이가 있어서 같은 일을 하는 연방 공무원이라도 상당한 임금격차가 발생하게 되었다. 이를 해결하기 위해 공무원위원회(Civil Service Commission)가 독자적인 기관 보수체계를 종합연방임금체계(Coordinated Federal Wage System)로 통합하기 위한 권고(advice)를 얻기 위해 노사 양측 대표가 참여하는 전국임금정책위원회(National Wage Policy Committee)를 설립하였다. 종합연방임금체계는 현업공무원의 보수결정과정에서 불균등과 불필요한 행정구조를 제거했고, 1972년 종합연방임금체계의 행정방침 대부분을 통합하는 연방임금체계(Federal Wage System)가 제정되었다[76]. 공무원위원회와 인사관리처(Office of Personnel Management)가 연방임금체계의 시행을 감독한다.

연방임금체계는 인사관리처가 30년 넘게 연방기관 및 노동자 조직들과 함께 개발해 온 방법 하에서 운영된다. 이 방법은 비교임금수준 결정방법에 대해 인사관리처의 장에게 권고하는 법령상 노동자-사용자 위원회(Statutory Labor-management Committee)인 연방 비교임금률 권고위원회(Federal Prevailing Rate Advisory Committee)의 권고에 기초하여 변경된다. 인사관리처는 임금범위의 한도(boundaries)와 조사 산업 및 직종을 정하고, 각 임금범위에 대한 선도기관(lead agency)을 선정한다. 인사관리처는 각 지역별로 선도기관을 지정함으로써 일정지역내의 현업직 연방근로자의 임금이 조정되도록 한다. 선도기관은 지역 내의

76) 일반직 노동자, 테네시계곡개발공사, 국가안전보장기구, CIA 등은 이 법의 적용대상에서 제외된다.

임금조사를 시행하고 해당지역내의 현업공무원의 임금체계를 확정한다.

인사관리처는 국방부를 선도기관으로 선정해왔다. 국방부는 연방임금체계 임금조사를 수행하고, 전국 노동자-사용자 임금위원회의 권고와 함께 연방임금체계 임금표에 대한 급여비율(pay rate)을 결정한다. 연방임금체계의 주요 원칙중 하나인 민간부문과의 비교임금의 원칙을 적용하기 위해 매년 민간기업에 대한 임금조사를 수행한다. 노사 양측이 참여하는 지역 임금조사위원회(local wage survey committee)[77]가 민간부문 생산직 노동자의 지역 임금실태를 조사하는데, 임금조사원도 노사동수로 구성된다. 조사 결과는 국방부에 보고되고, 조사결과에 기초하여 국방부는 전국 노동자-사용자 임금 위원회와 함께 지역 연방임금체계 임금표를 결정한다(Wage and Salary Division, http://www.cpms.osd.mil/wage).

미국의 공기업들은 다른 나라의 공기업들과 마찬가지로 행정부와 입법부에 의한 통제를 받고 있다. 연방정부의 공기업은 연방정부와 연방의회에 의하여 임용·임명, 예산, 결산 과정 등에서 다양한 통제를 받고 있으며, 주정부와 지방정부의 공기업들도 각 지방정부와 지방의회에 의하여 연방정부의 공기업과 유사한 통제를 받고 있다.

3) 미국우편공사와 테네시계곡개발공사

연방기구의 공무원인 미국우편공사와 공무원이 아닌 테네시계곡개발공사 소속 노동자는 단체교섭에 의하여 임금이 결정된다. 미국우편

77) 지역임금조사위원회는 3인의 위원으로 구성되는데, 임금조사방법에 관한 청문회를 개최하고 임금조사원을 훈련시키고 임금조사를 시행한다.

공사는 1971년부터 단체교섭에 의하여 임금이 결정되어 왔는데, 1971년 이전에 비해 그 이후의 임금 및 복지수준의 향상이 높은 것으로 나타났다. 테네시계곡개발공사는 1940년부터 비교임금의 원칙에 의하여 임금교섭이 이루어져왔는데 비교되는 민간부문 임금을 고임금 노조근로자로 선정함으로써 동등한 민간부문 근로자에 비해 높은 임금을 받는 것으로 나타났다(Brookshire and Rodgers, 1977).

3. 독일의 임금결정체계

독일 공공부문은 연방정부·주정부·지방정부의 정부기관과 공법상의 단체·영조물·재단 등으로 구성된다. 공공부문 노동자의 신분은 공무원(Beamte)과 비공무원(기타 공공부문 노동자)으로 구분되는 이원적 구조로 되어 있다. 비공무원은 직무의 성격에 따라 다시 사무직(Angestelle)과 생산직(Arbeiter)으로 나뉜다[78]. 이와 같이 공무원의 신분이 공무원과 비공무원으로 구분되는 제도적 이원구조가 노사관계에 결정적인 영향을 미친다[79].

이원적 신분구조로 인하여 공무원은 공법(公法)인 공무원법에 의해 지위가 보장되고 임금 및 근로조건이 입법을 통하여 결정된다. 그리고

78) 독일 노동법에는 전통적으로 정신적인 노동을 하는 노동자를 사무직 노동자(Angestelle)로, 육체적인 노동을 하는 노동자를 생산직 노동자(Arbeiter)로 구분하여 별도로 취급하여 왔다. 그러나 점차 이러한 구분은 사라지고 있으며, 양자를 포괄하여 '노동자(Arbeitnehmer)'라는 개념이 사용된다.

79) 독일 공공부문 고용구조가 가진 중요한 특징중 하나는 피고용자의 소속처나 직무가 신분과 연동하지 않고 있다는 점이다. 공공기관들은 모두 공법에 따라 설립된 기관들이지만, 그렇다고 여기에 종사하고 있는 사람들이 모두 공무원 신분을 가지고 있는 것은 아니다. 즉 공공기관에 공무원과 비공무원이 동시에 고용되어 있다.

비공무원인 공공부문 노동자는 공무원법이 적용되지 않고 사법상(私法上)의 고용계약에 의해 규율된다. 공기업의 노사관계 또한 이러한 이원적 구조에 의해 규정된다[80].

독일의 공공부문에서 공무원과 비공무원의 구분은 임금 및 근로조건이 법률로 정해지는가, 아니면 단체협약에 의해 결정되는가하는 결정방식의 차이를 발생시킨다.

1) 공무원

공무원은 단결권은 있으나, 단체교섭권과 단체행동권은 허용되지 않는다. 이는 독일의 직업공무원제의 전통에서 비롯된 것으로 공무원에 대한 충성의무(독일기본법 제33조 4항)에 의하여 정당화되고 있다. 공무원은 국가(state)와 특별한 관계를 가지는데, 공무원이 사용자와 헌법(constitution)에 충실한 대신 국가는 고용기간 동안과 그 이후까지 공무원 및 그 가족에게 충분한 소득을 보장할 의무가 있다. 이에 따라 대부분의 공무원은 종신고용계약을 맺고 연금을 받는다. 그리고 공무원 급여의 성격도 근무 제공에 대한 대가가 아니라 관직에 어울리는 생계를 꾸려나가는 권리라고 이해되고 있다. 따라서 급여수준도 직위, 직책, 일반의 경제재정여건 및 생활수준의 상황 등을 고려하여 이에 상

80) 공법상 공기업은 순수 국영기업과 독립 국영기업, 공공기관, 목적단체 등의 형태로 나뉘고, 민법상 공기업은 주식회사, 유한책임회사, 협동조합 등의 형태로 나뉜다. 순수 국영기업에는 도시 청소, 배수, 원예, 극장 등 분야의 경영조직들이 속하고, 독립 국영기업에는 공공교통사업이나 연방인쇄소, 연방철도와 연방우체국 등이 속한다. 그리고 공공기관의 범주에는 저축은행(Sparkasse)과 일반은행, 보험, 방송국 등이 속한다. 마지막으로 목적단체란 지방자치단체의 권한을 넘기는 자치단체 업무 또는 여러 자치단체의 공동업무를 수행하기 위한 조직들을 일컫는다.

응하는 생활을 유지할 수 있는 수준으로 결정된다.

독일공무원은 단체교섭권은 없으나 임금 및 근로조건을 정하는 법령의 입법단계에서 관여하는 권한을 가지고 있다. 관계노동조합의 상급단체는 공무원법상의 관계를 규율하는 일반적인 규정의 제정에 참여할 수 있고(연방공무원법 제94조), 공무원노조가 연방인사위원회[81]의 구성 및 활동에 참여할 수 있다(연방공무원법 제96조 3항). 공무원의 단체교섭권을 허용하지 않는 대신에, 연방정부가 공무원의 임금 및 근로조건과 관련된 규범을 입법할 경우 사전에 노조 상급단체의 의견을 수렴해야 하는 것이다[82].

공무원의 임금은 공무원보수법에 의하여 결정되는데, 이 법은 매년 국가 예산법이 개정될 때 함께 개정되고 있다. 노조 상급단체의 참여는 입법준비과정에서 이루어진다. 먼저 연방 내무부와 노동조합의 대표자가 회합하여 양측의 요구사항을 협의한 후, 이를 기초로 내무부가 재무부와 협의를 거쳐 초안을 작성하여 노조 상급단체에 제시한다. 그러면 상급단체는 내무부가 작성한 초안에 대해 입장을 표명하고, 독자적인 대안을 제시하기도 한다. 수차례에 걸친 토론을 진행한 후 정부는 경제적인 상황 등을 고려하여 최종적인 결정을 내린다. 입법준비과정에서 의견이 충분히 반영되지 않았다고 판단할 경우, 상급단체들은 법안이 의회로 회부될 때 의원들이 참조할 수 있도록 자신들의 의견을 법안추가자료로 첨부할 수 있다. 이러한 절차를 거쳐 의회에서의 의결을 통해

81) 연방인사위원회는 공무원의 신분에 관한 일반적 규칙의 제정에 협력하고, 공무원의 교육·시험·훈련 등에 관한 규정의 제정에 협력하며, 중요한 의미를 가진 고충처리를 해결하는 권한을 갖고 있다.

82) 이는 교섭에 의한 '합의'나 '동의'를 의미하는 것은 아니나, 그렇다고 단순한 '의견청취'에 불과한 것도 아니다.

공무원 보수수준이 결정된다.

임금협상을 위한 자료는 독일 경제 전문가 위원회(German Council of Economic Experts)의 경제 전반에 대한 연간 분석(relevant annual opinion) 및 이 분석에 근거한 연방 정부의 보고서를 주로 참고한다. 이는 경제 전체의 관점에서 공무원이 임금상승을 선도하는 것을 막기 위해서이며, 공무원 부문은 충성의무를 지키면서 효율성을 유지하기 위하여 일반적 경제 추세와 일치해야한다.

독일공무원의 보수에 대해 독일연방 공무원법과 독일연방 공무원보수법상에는 국민소득, 사기업 임금수준, 물가 및 생계비의 변동, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반 경제 현황, 그리고 국가의 재정현황 등을 고려하여 결정하도록 규정되어 있다(이수철·임재홍·서성아, 1992).

개인 보수의 결정 원칙들을 살펴보면 다음과 같다. 대부분의 경우 공무원 보수는 ① 총 보수의 70~90%를 차지하는 기본급 ② 봉급에 비례하고, 가족 상황에 따라 지급되는 생활비(cost of living) 수당 ③ 액수가 등급(grade)에 따라 달라지는 일반수당(general allowance; 전체 임금의 6%를 넘지 않음) ④ 특정직에 부여되는 특별수당 ⑤ 휴가비 등으로 구성된다. 비공무원 노동자들은 공무원과 동일한 조건으로 혜택을 받는다. 생산직 노동자의 경우 그 체계가 약간 다른데, 이들의 기본급에 생활비 수당과 일반 수당이 포함되어 있다. 공무원의 경우 보수등급(scale)의 상승은 근속에 의해 결정되고, 2년 마다 한 번씩 자동적으로 이루어진다. 비공무원 노동자들의 임금 등급은 근속보다는 연령에 따라 결정된다(OECD, 1997).

독일 정부에 의해 1997년 7월부터 공무원부문에서 실적주의의 강화,

인력이동의 탄력화 등을 목적으로 하는 '공무원 개혁법(Act on the Reform of Public Service Law)'이 시행되었다. 종래 독일공무원의 급여체계에서는 업적과 관계없이 기간이 경과하면 급여가 자동적으로 상승하였는데, 개혁법에 의해 공무원보수법을 개정하여 업적급을 도입하게 되었다.

2) 사무직과 생산직 노동자

사무직과 생산직 노동자는 민간부문과 마찬가지로 단결권은 물론이고 단체교섭권과 단체행동권에 대해서도 특별한 제약이 없다. 그런데 이들이 수행하는 업무는 사실상 공무원이 하는 일과 거의 차이가 없고, 약 15년 근무한 이후에는 종신고용계약을 맺는다.

사무직과 생산직은 정부(연방 내무부장관)와 매년 단체교섭을 하고 있는데, 임금에 관한 협약은 전국적으로 동일하게 적용된다. 사무직과 생산직 노조 상급단체는 각각 연방정부, 주정부, 지방정부의 세 수준을 대표하는 사용자 단체와 교섭을 한다.

독일정부는 전국 수준에서 공공부문 노조와 교섭하는 공공사용자 단일교섭단을 운영하고 있다. 공동교섭단은 연방정부, 주정부, 지방정부를 대표하는 각 8인의 대표(전체 24명)로 구성되고, 공동교섭단 대표는 연방정부의 내무부장관이 맡고 있다[83]. 주정부의 경우 '독일주정부연합(Tarifgemeinschaft Deutcher Laender:TdL)'이 공공부문 사용자로서

83) 1960년까지는 예산 주무부처인 재무부장관이 단체교섭을 책임지고 있었으나, 내무부가 공무원의 관계법령 발의 및 시행을 책임지고 있고, 비공무원의 인사문제와 노동관계를 담당하는 주무부서이므로, 단체교섭의 실효성 확보를 위해 내무부가 교섭을 담당하고 있다.

자치주 정부들을 대변하는 역할을 한다. 지방정부는 '지방정부사용자연맹(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbaende:VkA)'이 공공사용자를 대표하여 협약을 체결한다.

임금의 경우 사무직은 연방사무직 임금협약이 연방정부, 주정부, 지방정부의 모든 사무직에 공통적으로 적용되지만, 생산직의 경우는 실제내용은 유사하지만 세 가지의 서로 다른 협약이 존재한다. 이로 인해 생산직의 단체교섭은 노동자들이 소속된 기관에 따라 연방정부, 주정부, 지방정부 등 세 단위에서 이루어지게 되는데, 복수의 노동조합이 단일교섭체를 구성하지 않으면 별도로 교섭이 진행된다(강충호, 2001). 이처럼 교섭은 고도로 집중화되어 있다.

1990년 들어 독일 공공부문의 단체교섭도 서서히 중앙집중성을 잃어가고 있고, 중앙정부와 주정부, 지방정부간 교섭구조에도 분권화 조짐이 나타나고 있다. 그러나 정부가 중앙정부, 주정부, 지방정부를 포괄하는 전국 단일교섭단을 구성하고 있고, 노조는 공공부문 노조의 통합을 통해 집중적 교섭을 발전시키려하고 있는 등 정부와 노조에 의해 공공부문 단체교섭의 집중화가 유지되고 있다[84].

1965년 이래 매년 연방정부와 비공무원(사무직과 생산직)간의 단체교섭이 공무원보수법이 개정되기 이전에 이루어졌고, 따라서 비공무원의 단체교섭이 공무원보수 개정에 선도적인 역할을 담당했다. 관례적으로 연방의회는 단체교섭을 통하여 비공무원들의 임금인상폭이 결정되고 난 뒤에 공무원보수법을 개정해 왔으며, 이 단체교섭의 결과를 거

84) 공공부문 노조인 공공운수노조(Ouffentliche Transport & Verkher)와 독일사무직노조(DAG), 체신노조(DPG)가 2001년 7월 270만의 통합서비스노조(Vereinte Dienstleistungen:ver.di)로 통합하였다.

의 그대로 공무원 임금인상폭으로 수용해왔다(신광영외, 2003)[85]. 그러나 80년대 중반부터는 사무직과 생산직의 단체교섭에 앞서 연방정부가 공무원의 임금 및 근로조건을 결정함으로써 이를 다른 공공부문에 파급시키려 시도하고 있다.

4. 영국의 임금결정체계

영국의 공공부문은 중앙정부(central government), 지방정부(local authority), 공기업(public corporation)으로 구성된다. 중앙정부는 공무원, 군인 및 국가의료서비스(National Health Service: NHS) 종사원을 고용하고 있고, 지방정부는 교육, 경찰, 소방, 사회서비스 등의 기능을 담당하고 있다. 공기업은 80년대 이후 대처정부에 의한 민영화정책으로 인해 지금은 대부분 민영화가 이루어졌지만 전통적으로 석탄, 항공, 운수, 전기, 가스사업 등을 포괄하고 있었다.

영국에서는 공공부문의 노동관계와 민간기업 부문의 노동관계가 구별되지 않는다. 따라서 영국의 공무원들은 노동3권을 모두 보장받고 있다. 그러나 공공부문의 단체교섭은 예산에 의해 제약받으며, 파업권의 경우는 민간부문의 노동자와 구별하여 특별히 규제하는 법률은 없으나

85) 비공무원의 교섭모델이 공무원의 입법모델을 선도할 수 있는 것은 독일 공공부문의 고용구조와도 밀접한 관계가 있다. 독일에서는 공무원과 비공무원이 동일한 직장에서 동일한 업무를 수행하고 있기 때문에, 신분의 차이에 따라 노동조건에 차이가 생기면 이것이 바로 비교 및 인지될 수 있고, 노동조건이 균등하지 않을 경우 상대적 불평등감이 팽배해질 소지가 크다. 이러한 점 때문에 국가와 노동조합은 지속적으로 공무원과 비공무원의 노동조건을 균등화하기 위한 노력을 기울여오고 있다. 이에 따라 공공부문 노동관계의 두 가지 이해대변방식인 교섭모델과 입법모델은 통상 동일한 결과를 가져와, 임금 및 기타 노동조건은 계속해서 균등화되고 있다(신광영외, 2003).

행정명령에 의해 일정정도 제한이 가능하다.

1980년대 이전 영국 공공부문 노사관계의 주요 특징은 1919년 휘틀리위원회(Whitley Committee)의 보고서를 계기로 60여년 동안 유지되어 온 '모범사용자'(model employer)로서의 정부의 역할이었다. 정부가 민간부문과 공공부문의 형평성을 보장하고, 고용조건에 영향을 미치는 피용자(노조)와 직접 교섭을 한다는 것이 '모범사용자'의 개념이었다. 이러한 '모범사용자' 역할로 인해 공공부문뿐 아니라 민간부문에까지 집중화된 교섭구조가 정착될 수 있었다(박용석, 2003).

영국의 노동조합은 일찍부터 직종별, 산업별로 조직되어 있기 때문에 단체교섭 역시 직종별 혹은 산업별 전국단위의 중앙교섭이 근간을 이루어왔다. 특히 공공부문의 경우 정부는 선도적 입장에서 중앙집중적 교섭구조가 정착되도록 적극적인 역할을 했다. 1979년 보수당정권이 등장하기 이전까지 영국 공공부문의 임금결정체계는 고도로 집중화된 전국교섭구조와 전국적으로 단일한 임금구조, 임금결정의 원리인 민간부문과의 대등성(comparability) 원리의 적용 등의 특징을 보여왔다.

그러나 1976년부터 공공부문의 지출을 억제하기 위한 예산제약(cash limits)이 도입되고, 보수당 정권 등장 이후에는 전후 50년 가까이 지배하여왔던 전국차원의 산업별 교섭체계가 무너지고 기업 또는 사업장 단위의 단체교섭의 비중이 높아지고 있다.

영국정부는 공공부문 임금결정체계에 있어서 여러 가지 제도변경을 추진해 왔다. 이는 전국차원의 산업별 교섭에서 분권화된 교섭으로 나아가고, 임금결정의 원리를 민간부문과의 대등성 원리로부터 지급능력으로 바꾸며, 고정적 임금으로부터 개인 또는 소집단이나 조직 전체의 실적을 반영하는 성과급의 비중을 높이는 등 임금이 노동시장이나 개

인의 시장가치를 반영하도록 하는 방향으로 추진되어왔다.

현재 영국의 공공부문 임금결정체계는 단체교섭과 임금조사기구나 지수연계방식 등 제3의 기구에 의한 결정이 병존하고, 단체교섭에서도 집중화된 전국교섭과 분권화된 사업장 교섭이 공존하고 있다.

1) 중앙정부

중앙정부소속 공무원의 임금결정체계는 1950년대 중반에서 1980년대 초까지 매우 중앙집중화된 교섭구조를 가지고 있었다. 재무부나 내각사무소(Cabinet Office)와 노동조합이 임금 및 근로조건에 관한 상세한 협약을 체결하고, 이것이 공무원 전체에게 단일하게 적용되었다. 따라서 중앙공무원은 단일한 임금구조를 가지고 있었다.

그러나 1996년부터 공무원제도 개혁조치의 일환으로 고급관료(Senior Civil Service)[86]를 제외한 일반공무원에 대한 급여결정권이 각 부처 및 집행기관에 위임되었다. 현업공무원에 대한 급여결정권은 이미 1994년 7월부터 각 부처에 위임되었다. 이에 따라 기존의 중앙에서 정한 봉급표에 의하여 일원적으로 관리하던 방식에서 각 부처 및 집행기관별 자체결정방식으로 변경되었다[87]. 공무원의 보수는 각 부처 혹

86) 고급관료에 대한 급여체계 결정권한은 각 부처에 위임되지 않고 그대로 공무장관실(Office of Public Service)에 남아 있는데, 각 부처 및 집행기관은 공무장관실에서 정한 기본원칙 범위내에서 부처별 실정에 맞게 이를 조정·운영한다.

87) 이러한 새로운 봉급체계가 갖고 있는 몇 가지 공통적인 특징을 보면, 첫째, 종전의 각 계급별 봉급표 대신 고급관료 이외의 모든 공무원을 대상으로 하는 하나의 봉급표(single table)를 개발·적용하게 되었다. 둘째, 종전의 호봉체계 대신에 보다 적고(fewer), 폭이 넓은(broader) 봉급등급(pay band)에 바탕을 두게 되었으며, 봉급등급별 최대·최저액만 있고 그 사이에 종전의 호봉별 등급액과 같이 미리 정해진 금액이 따로 있지 않으므로 각 직위별 직무평가결과에 따라 해당직위를 그 범위내에서 배치하는 형태가

은 집행기관의 장과 공무원노조와의 단체교섭에 의해 결정된다. 개별기관은 할당한 예산의 범위내에서 교섭을 하고, 교섭과정에서 합의가 이루어지지 않을 경우에는 개별기관장이 최종결정권을 가진다. 영국에서 공무원의 급여인상은 해당부처의 능률향상 및 예산절감분에 의하여 충당하도록 제한하고 있다.

각 부처 및 실행기관은 해당기관 실정에 적합하고 정부의 공무원 및 공공분야 급여정책에 맞는 자체 급여체계를 개발하고 공공지출에 대한 정부통제를 따라야 한다. 또한 기관별 급여체계를 개발할 때, 급여예산의 비용가치(value for money), 급여예산에 대한 재정적 통제, 급여체계의 유연성, 급여와 업무실적간의 효과적이고 밀접한 연계 등과 같은 원칙을 반영하여야 한다.

또한 각 부처 및 실행기관은 임금결정시 다음과 같은 사항을 지켜야 한다. 첫째, 각 부처 및 집행기관이 급여 및 계급체계에 중대한 변화를 가져오는 개편을 추진하고자 할 경우에는 이를 미리 공무원장관실(Office of Public Service)에 제출하여 그 승인을 얻어야 하며, 급여예산이 전체의 60%를 차지하고 있는 운영경비예산(Running cost budget)을 확보하기 위해서는 매년 재무부와 협의하여야 한다. 둘째, 각 부처 및 집행기관이 급여 및 계급체계를 변경한 경우에는 이로부터 3년[88]후 그 효과를 분석하여 공무원장관실에 제출하여야 하며, 이외에

되었다. 셋째, 그동안 분리되어 운영되어 오던 성과급이 점차 일반봉급과 통합되어 운영되게 되었다. 즉 종전에는 성과급이 하나의 부가적인 것으로 간주되어 그 규모도 적고 인상시기도 일반봉급과는 달랐으나, 새로운 체계하에서는 전체 예산범위내에서 일반봉급과 통합하여 동시에 결정·배분됨으로써 그 역할이 보다 강화되고 있다. 넷째, 종전에 일부 남아 있던 수당들이 폐지되고 봉급에 흡수됨으로써 보수체계가 보다 투명하고 단순화되었다.

도 공무원장관실이 수시로 요구하는 급여에 관한 각종 보고사항을 제출하여야 한다. 급여체계나 급여관련 근무조건의 개편결과 연금지급에 변화를 초래하게 될 경우에는 반드시 공무원장관실과 협의하여야 한다.

정부는 부처 및 집행기관들의 임금 총액 규모를 결정하지 않지만, 운영예산(running or operating budgets)의 한도를 설정함으로서 공공부문 임금결정에 영향을 미친다.

영국 정부가 보수결정체계를 개편한 목적은 종전의 획일적인 급여체계 대신에 기관특성에 맞는 급여체계를 개발·적용함으로써 행정의 자율성·책임성을 제고하고, 공무원 개개인의 직무내용과 그 성과에 상응한 보상제공을 통해 행정의 효율성을 극대화하기 위해서였다.

영국 공공부문의 임금결정의 기본원칙을 살펴보면, 생산직 노동자의 경우 1946년 공정임금법에 의해, 그리고 사무직 노동자의 경우는 1955년 프리스틀리위원회에 의하여 "공공부문 노동자의 보수는 다른 근로조건의 차이를 고려하면서 비슷한 성격의 민간부문 노동자의 보수와 비교하여 공정하여야 한다"는 대등성 원칙이 확립되었다. 1960년대와 1970년대에 대등성 원칙과 정부의 소득정책이 상충되기도 하였으나 대등성 원칙이 임금결정의 기본 원칙이었다. 그러나 1980년대에 들어서 대등성 원칙 대신에 예산제약(cash limit)에 의해서 규정되는 지급능력이 우선적 기준으로 적용되었다. 1990년대 들어서부터는 임금결정 기준으로서 대등성 원칙의 비중이 크게 줄어들었다.

공무원의 임금결정은 오랜 동안 고도로 중앙집중화된 교섭구조를 유지해 왔고 이는 표준화된 임금 및 근로조건으로 나타났다. 그러나 임금

88) 공무원장관실과의 협의에 의해 연장이 가능하다.

교섭의 분권화가 진행되고 교섭 결과가 노동시장과 예산의 상황을 반영하게 됨에 따라 임금 및 근로조건의 격차가 확대되었고, 이 격차는 성과급제에 의해 더욱 확대되고 있다.

이에 따라 공공 및 상업서비스 노조는 '동일노동 동일임금'의 원칙을 실현하기 위해서는 정부를 직접 상대하는 전국교섭으로 복귀해야 한다고 주장하고 있다. 정부가 임금을 위임하고 있지만 실제로 임금의 구조와 수준을 결정짓는 것은 재무부라는 것이 정부와의 교섭을 주장하는 근거이다(박태주외, 2002).

2) 지방정부

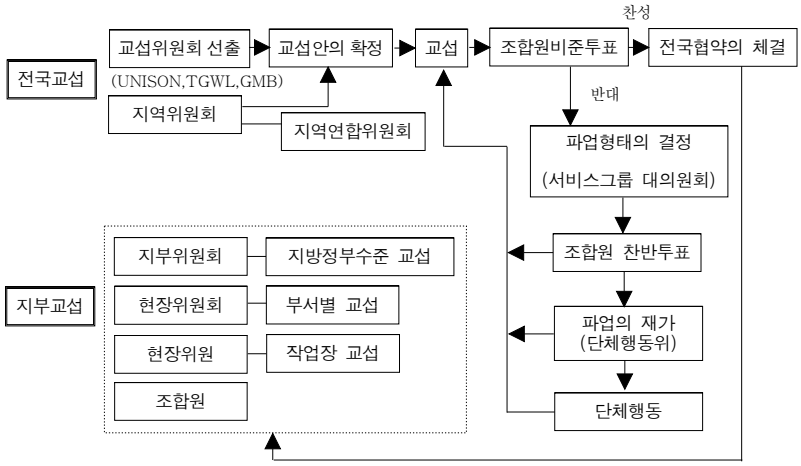
지방 공공기관에 고용된 노동자들의 임금은 집중화된 교섭방식에 의해 결정된다. 지방 공공기관의 경우는 전국교섭체계가 유지되었을 뿐 아니라 교섭단위가 오히려 확대되었다. 1979년 당시 지방정부에는 약 60여 개의 노동조합 또는 전문직 협의회가 약 40개의 교섭기구에 참여하고 있었다. 이 가운데 규모가 큰 두 개의 교섭기구[89]가 1997년 '단일호봉제협약(Single Status Agreement)'에 의해 150만명을 포괄하는 최대 교섭기구인 전국지방정부 공동평의회로 단일화되었다. 이를 통해 노동조합은 전국교섭체제를 유지하고 산업별 교섭을 하고 있으며, 사용자측은 지역적인 유연성을 확보하였다.

전국지방정부 공동평의회는 세 단계, 즉 전국교섭, 지역교섭 및 단위

89) 50만명의 조합원을 가진 사무 전문직을 대상으로 하는 전국 행정·전문·기술·사무직 공동평의회(National Joint Council for Administrative, Professional, Technical and Clerical Services)와 100만명의 조합원을 가진 전국 육체직 공동평의회(National Joint Council for Manual Workers)가 그것이다.

지방정부 단위의 교섭구조를 갖는다. 먼저 전국평의회는 임금 및 근로조건에 관해 협의하고 하부단위에서의 분규를 지원하기도 한다. 한편 13개의 지역평의회는 지역적인 관심사에 대한 논의기구일 뿐 아니라 단위 지방정부차원의 분규를 해소하기 위한 항소기구의 역할을 하고 있다. 임금 및 근로조건에 관한 주요사항은 전국수준의 교섭에서 결정되고, 이렇게 결정된 사항은 각 지방정부에서 그대로 이행된다(<그림 4> 참조). 이러한 단체협약은 거의 모든 지방정부 노동자에게 적용된다(박태주외, 2002).

<그림 4> 영국 지방정부의 단체교섭 구조



자료: 행정자치부(2004), 『효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구』, p.46.

3) 경찰·소방관과 군인·의사·치과의사 등

경찰·소방관과 군인·의사 및 치과의사·교원·판사 등의 임금은 지수연계방식(Index linking) 또는 임금조사기구(Pay Review Bodies)라는

제3의 기관에 의해 결정된다.

경찰과 소방관의 임금은 지수연계 방식에 의해 결정된다. 신소득조사(New Earnings Survey:NEW)의 보고에 기초하여 경찰의 임금은 민간부문 사무직 임금인상률의 중위수준(median)에 맞춰 증가하며, 소방관은 신소득조사에 보고된 생산직 노동자의 상위 10% 수준에 맞춰 임금이 결정된다.

군인, 의사 및 치과의사, 교원, 판사, 고위직 공무원의 임금은 임금조사기구를 통해 결정된다. 그리고 간호사, 약사 및 관련 전문직, 조산원의 경우 임금은 임금조사기구에 의해 결정되고, 비임금 근로조건은 단체교섭에 의해 결정된다[90].

임금조사기구에 의한 임금결정은 1971년 군인과 의사 및 치과의사를 대상으로 처음 도입되었고, 다음 해에는 판사와 고위직 공무원에게 적용되었다. 1984년에는 간호사와 조산원으로, 그리고 1992년에는 교원으로 확대되었다. 전체 공공부문 노동자의 1/4에 이르는 130만 명의 임금이 임금조사기구에 의해 결정되고 있다.

임금조사기구는 민간부문 종사자의 임금을 조사하여 적정한 공공부문 임금인상안을 건의하는 위원회로서 정부가 9명 이내의 위원을 임명하고 운영의 책임을 맡는다. 매년 임금조사기구에서는 노동자대표조직(노동조합 또는 전문직협회), 정부(재무부 및 관련부처), 사용자 조직

90) 국가의료서비스(National Health Service: NHS) 종사자는 의사 및 치과의사, 간호사, 약사 및 관련 전문직, 조산원, 그리고 보조직원으로 구성되는데, 이들은 서로 다른 임금결정체계를 가지고 있다. 의사 및 치과의사는 임금이 임금조사기구에 의해 결정되고, 간호사, 약사 및 관련 전문직, 조산원의 경우 임금은 임금조사기구에 의해 결정되고 비임금 근로조건은 단체교섭에 의해 결정되며, 보조직원은 임금 및 근로조건이 단체교섭에 의해 결정된다.

등으로부터 임금관련 자료를 접수하여 제출된 자료를 비교검토하고, 자체 조사와 필요한 연구 의뢰를 통하여 임금과 노동조건에 대한 권고안을 작성한다. 정부는 독립적인 임금조사기구의 권고를 수용해야 할 의무는 없으나 '그렇게 하지 않을 수 없는 명백하고 강력한 이유'가 없는 한 권고를 이행한다.

4) 공기업

정부기업의 직원은 공무원의 신분을 가지고, 나머지 공기업 노동자는 민간기업 노동자와 마찬가지로 노동3권이 보장되어 단체교섭에 의해 임금이 결정된다. 사용자는 해당 공기업의 이사회에 대하여만 책임질 뿐 관련 정부기관에 대해서는 보고의무만 있기 때문에 노동조합과는 비교적 자율적인 교섭을 행하게 된다. 그러나 공기업 경영자가 정부의 정책기조와 상충되는 방향으로 기업경영을 할 수 없으며, 때로는 정부가 소득정책을 통해 임금결정과정에 개입하기도 한다. 공기업은 대부분이 독점기업이었기 때문에 전국단위의 산업별 교섭이 자연스럽게 정착되었지만, 대개는 작업장 수준에서 전국 단위까지 다단계의 교섭구조를 가지고 있었다(강충호, 2001).

1980년대 이후 보수당 정부에 의한 노동법개정과 공기업의 민영화로 인하여, 영국통신(British Telecom)을 제외한 대부분의 공기업이 여러 개의 민간회사로 분할 민영화되었다. 이에 따라 단체교섭제도도 전통적인 전국수준의 중앙교섭이 없어지거나 그 기능이 축소되었다. 이로 인해 임금교섭에 있어서도 사업장별 교섭이 확산되는 분권화 현상이 크게 나타났다.

1984년 민영화된 영국통신은 과거에는 직업그룹별 노동조합과 임금 및 주요 노동조건에 대한 단체교섭이 이루어졌으나, 현재는 회사 전체 그룹 차원에서 중앙집중적으로 이루어지고 있다. 이와 더불어 근무시간과 형태, 작업조직 개편 등은 사업본부(division)별 혹은 사업단위(business unit)별로 교섭을 하여 단체협약을 체결해 오고 있다(이병훈·황덕순, 2000).

전력산업의 경우 민영화 이후 이전의 산업별 직업그룹 단위 교섭체계로부터 기업별 교섭체계로 전환되었다. 민영화 이전 전력산업에는 직업그룹별로 교섭을 벌여 온 네 개의 교섭단위, 즉 공무기능직(industrial staff), 사무·행정직(clerical/administrative), 그리고 전문엔지니어(professional engineers), 관리직(managers) 교섭이 있었다. 그러나 민영화 이후 1993년부터 기업별 교섭체계로 바뀌면서 회사내 직업별 교섭단위가 그대로 남아 있거나, 직업별 교섭단위가 없어져 회사별로 하나의 단일 협상테이블방식으로 통일되거나 또는 하나의 회사내에서도 사업본부별로 교섭이 분권화되는 경향이 나타났다. 이처럼 기업별 교섭 혹은 기업내 교섭구조로 바뀌면서 직업그룹간의 노동조건의 통일과 조화가 함께 이루어졌다. 그리고 사업본부별 교섭단위가 수립되면서 사업본부별로 노동조건이나 임금 등의 차이를 가져와 회사내 핵심노동자와 주변노동자들 간의 양극화, 사업본부간의 노동조건에 있어서의 격차가 점차 확대되었다. 임금협약의 유효기간을 2년으로 하는 회사의 경우, 보통 2년째의 임금인상률은 '소매물가지수(Retail Price Index)+0.5%'로 하였다(이병훈·황덕순, 2000).

공기업의 경우, 민간기업과의 비교를 통한 대등성 원칙 대신 기업별 지불능력, 물가인상률, 사업실적 등을 우선적으로 고려하여 임금인상률

을 결정하는 것이 관례였다.

5. 외국 임금결정체계의 비교

앞 절에서 살펴 본 것처럼 공공부문의 임금결정체계는 각 나라의 역사적 배경이나 사회·경제적 상황에 따라 다르고, 한 나라 안에서도 다양한 체계가 존재한다(<표 21> 참조).

공공부문의 임금결정방식은 크게 ① 보수법정주의를 원칙으로 하는 경우, ② 단체교섭에 의한 결정, ③ 제3의 기구에 의한 결정으로 분류할 수 있다.

첫째, 보수법정주의를 원칙으로 하는 경우로는 일본의 비현업공무원, 미국의 일반공무원, 독일의 공무원 등이 있다. 그런데 보수법정주의를 채택하는 경우에도 임금수준을 결정하는 과정에서 노동자 참여여부 및 참여수준에 따라 차이가 있다. 일본과 미국의 경우 각각 인사원과 임금대리인이라는 제3의 기관의 권고에 근거한 법률에 의하여 임금을 결정하는데, 일본의 경우 임금결정과정에 노조가 참여할 수 없으나 미국의 경우는 임금대리인에게 자문을 하는 연방봉급위원회에 노조단체 대표의 참여가 보장되고 있다.

특히 독일의 경우에는 임금수준을 결정하는 공무원보수법의 입법 준비단계에서부터 노조 상급단체가 관여할 수 있도록 법에 명시하고 있고, 내무부와 노동조합 상급단체의 협의에 의해 작성된 보수안이 국회의 의결을 거쳐 확정된다.

둘째, 단체교섭에 의한 임금결정방식은 일본 국영기업과 지방공영기업의 노동자, 미국 테네시계곡개발공사와 미국우편공사의 노동자, 독일의 사무직·생산직, 영국의 중앙공무원, 지방공무원, 의사·치과의사 및

관련 전문직의 임금결정시 적용되고 있다. 단체교섭에 의한 임금결정방식은 다시 집중화된 단체교섭과 분권화된 단체교섭으로 나눌 수 있다.

독일 사무직·생산직과 영국 지방정부의 임금결정방식이 집중화된 단체교섭의 대표적인 예로, 임금협약이 전국적으로 동일하게 적용된다. 독일의 공공부문은 여전히 고도로 집중화된 단체교섭 구조를 유지하고 있고, 조정모델(coordinated model)이라 불리는 이 모델은 전 부분에 걸쳐 공정하고도 평등한 임금구조를 특징으로 한다(OECD, 1997).

고급관료를 제외한 일반공무원의 임금결정이 각 부처 및 집행기관에 위임된 영국의 중앙공무원과 기업별 교섭을 하는 일본 지방공영기업의 임금결정체계는 분권화된 교섭구조의 대표적 예이다. OECD 국가에서 분권화된 임금결정체계를 가진 나라들은 약간의 예외를 제외하고는 보다 집중화된 시스템을 가진 나라들보다 임금 상승이 낮았다(OECD, 1997).

셋째, 중립적인 제3의 기구에 의한 임금결정방식으로는 영국의 경찰과 소방수를 대상으로 하는 지수연계제도에 의한 임금결정과 군인, 의사 및 치과의사, 판사 등을 대상으로 하는 임금조사기구에 의한 결정방식이 있다.

다양한 형태의 임금결정체계가 존재하지만 대부분 나라의 공공부문 임금결정체계의 특징은 합리적 임금결정의 원칙을 가지고 있고, 이 원칙을 구체화하는 임금결정과정에 있어서 공정성을 확보하려 노력하고 있는 것이다. 따라서 임금결정에 있어서 정치·사회적 논리보다는 합리적 임금결정절차를 지향하여, 임금결정에 노동조합과 관련 전문가들을 참여시킴으로써 광범위한 의견수렴을 통한 투명성을 확보하려 하고 있다는 것을 알 수 있다.

그리고 서구 국가에서 공공부문 고용조건의 결정방식은 일방적 방식보다는 합의를 지향하는 방식으로의 경향을 보여 왔으며, 이는 ILO 협약 제151호 및 154호의 채택으로 더욱 촉진되었다(Treu, 1987; Bach, 1999).

ILO의 1978년 노사관계에 관한 협약(Labour Relations Convention, 1978, No. 151) 제151호인 '공공부문의 단결권 보호 및 고용조건의 결정을 위한 절차에 관한 협약'상에는 공공부문 노동자 단체는 정부당국으로부터 완전히 독립되어야 하고, 정부당국의 기능이나 행정에 의한 어떠한 개입행위에 대해서도 적절한 보호를 받아야 한다고 명확히 규정하고 있다. 그리고 고용조건의 결정을 위한 방법과 관련해서 "관련 공공기관과 공공부문 노동자단체 간의 고용조건에 대한 교섭을 위한 절차 또는 공공부문 노동자대표가 그들의 고용조건 결정과정에 참여하는 방법을 충분히 개발하고 이용토록 권장하며 이를 촉진시키기 위하여 필요한 경우에 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다(제7조)"고 규정하고 있다. 1978년 '공공부문의 고용조건 결정절차에 관한 권고' 제159호가 성립되어 제151호 협약을 보충하고 있다.

또한 1981년의 단체교섭 촉진에 관한 협약(Collective Bargaining Convention, 1981, No. 154) 제154호에서는 군대 및 경찰을 제외하고는 공공부문 노동자에게도 민간노동자와 마찬가지로 노동 및 고용 조건 결정, 노사간의 관계 규제 등에 대한 단체교섭권을 보장하여야 한다고 규정하고 있다(제1조). 그리고 단체협상을 촉진하기 위해 국가 상황에 맞는 조치를 취해야 하며, 단체교섭은 그 절차에 적용되는 규정의 부재 또는 규정의 불충분성이나 부적절성으로 인하여 저해되어서는 안된다(제5조). 이러한 규정을 통해 단체교섭이 효과적으로 이루어지도록 할 책임이 국가에게 있음을 명시하고 있다.

<표 21> 외국의 임금결정체계 비교

	공공부문 분류	임금결정방식	임금조사기구	교섭담당자 (정부)	특징 및 임금결정원칙
일본	비현업 중앙공무원	보수법정주의 (인사원 권고)	인사원		•단체행동권 제약의 대가조치로 인사원 권고 제도 마련, 인사원 권고가 공공부문의 가장 중요한 임금결정 기제임. •공무원 임금결정의 기본원칙은 생계비, 민간부문의 임금, 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정임.
	국영기업 직원	단체교섭, 중노위의 중재재정		국영기업 및 특정독립행정법의 장	
	비현업 지방공무원	보수법정주의(각 지역별 인사원 권고) 시정촌은 기업별교섭	각 지역별 인사원		
	지방공영기업	기업별 교섭		공영기업의 장	
	정부관계법인	기업별 교섭		정부관계법인의 장	
미국 (연방정부)	사무직 공무원	보수법정주의 (임금대리인 권고)	•연방 노동통계국의 직종별 보수조사 •연방봉급위원회에 노조대표참여		•연방제도의 특성상 노동관계가 다양하고 분권화됨. •공공부문 임금결정의 기본원칙은 민간부문과의 비교임금의 원칙임
	현업공무원	전국노동자-사용자 임금위원회 (노사 양측대표 참여)	•지역별 선도기관의 임금조사 •지역임금조사위원회에 노조참여 •선도기관에 설치되는 기관임금위원회에 노조참여		
	테네시계곡개발공사 연방우체공사	단체교섭			
독일	공무원	보수법정주의	입법단계에서 노조상급단체의 참여 보장	내무부와 협의	•교섭은 고도로 집중화되어 있음 •공무원 임금결정의 기본원칙은 국민소득, 민간기업 임금수준, 물가 및 생계비, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강책임, 일반 경제현황, 국가의 재정현황임.
	비공무원 (사무직 및 생산직)	전국 단일교섭		내무부장관 독일주정부연합 (TdL[1]) 시정부사용자연맹 (VkA[2])	
	공기업	산별교섭		사용자대표	
영국	중앙 공무원	부처 및 집행국별 단체교섭		인사담당자	•다양한 임금결정체계 및 지난 30년에 걸친 중앙 공무원의 분권화와 광범위한 전국교섭의 유지로 특징 지워짐. •공무원 임금결정 원칙은 과거 민간부문과의 급여 대등성원리에서 최근 지급능력으로 바뀜.
	지방 공무원	전국교섭+ 지방정부별, 지역별 교섭		전국지방정부협의회	
	간호사, 약사, 관련 전문직, 조산원	임금조사기구권고+ 병원별 교섭		전국의료시스템 연맹[3]	
	보조직원(조원, 기사 구급, 원무)	전국교섭		전국의료시스템연맹	
	군인, 교원, 의사, 치과의사, 판사, 고위 공무원	임금조사기구			
	경찰, 소방관	지수연계제도			

주: 1) 독일주정부연합(Tarifgemeinschaft Deutcher Laender:TdL, 독일주정부사용자단체)
2) 시정부사용자 연맹(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbaende:VkA, 독일 지방정부사용자단체)
3) 전국의료시스템연맹(National Health Service Trust)

V. 공공부문 임금결정체계의 개선방안

앞에서 살펴 본 외국 공공부문의 임금결정체계의 특징은 대부분의 나라들이 합리적 임금결정원칙을 가지고 있고, 이 원칙을 구체화하는 임금결정과정에서 공정성과 투명성을 확보하기 위하여 임금결정에 노동조합 상급단체를 참여시키는 등 일방적 방식보다는 합의를 지향하는 방식을 채택하고 있음을 알 수 있다. 그리고 ILO는 협약 제151호와 154호를 채택하여 이를 더욱 촉진하고 있다.

이 장에서는 지금까지 논의된 우리나라 공공부문 임금결정체계의 문제점과 외국 공공부문 임금결정체계에 대한 논의에 기초하여 우리나라 공공부문 임금결정체계의 개선방안을 제시한다.

1. 중앙집중화된 단체교섭구조

우리나라 공공부문의 임금결정체계는 공무원의 경우 보수법정주의를 원칙으로 하고 있고, 비공무원 공공부문은 기업별 단체교섭에 의해 이루어진다.

일반적으로 단체교섭구조는 노동조합의 조직체계 뿐 아니라 임금결정체계와 노사관계의 안정성을 결정짓는 중요한 요소이다. 우리나라 공공부문은 임금결정에 실질적인 영향력을 행사하는 관련 정부기관 사이에 협의가 이루어지지 않거나 실질적 사용자인 정부가 임금결정에 영향을 미치면서도 교섭에 참석하지 않고, 분권화되고 조율되지 않는 기업별 교섭체계를 기본구조로 함으로써 노사관계가 크게 불안정하였다. 공공부문에서 참여적이고 협력적인 노사관계를 형성하기 위해서는

무엇보다도 정부가 단체교섭에 참여하고 교섭구조를 집중화시킬 필요가 있다.

우리나라 공공부문의 임금결정체계는 독일의 사무직·생산직이나 영국 지방정부와 같이 중앙 단위의 집중화된 전국산별교섭을 기본으로 하면서, 부처 및 기관별 또는 지역이나 기업별 교섭을 보충적으로 채택하는 유기적으로 통합된 이원적 구조모델(articulated two-tier structure model)을 적극적으로 모색할 필요가 있다(박태주, 2001a). 이는 그동안 공공부문 노조에서 지속적으로 요구해 온 대정부 직접교섭과 자율교섭을 실현할 수 있는 모델이다. 이하에서는 우리나라 임금결정체계의 방향을 중앙집중화된 단체교섭으로 제시하면서, 유기적으로 통합된 이원적 구조모델의 필요성을 공무원과 비정부 공공부문으로 나누어 살펴본다.

일반 공무원의 경우 정부가 일방적으로 결정한 공무원 보수규정에 의해 임금이 결정되며, 현업 공무원과 교육 공무원의 경우는 단체교섭이 보장되나 임금은 국회에서 확정된 예산과 공무원 임금인상률을 기준으로 결정된다. 따라서 법에 의해 임금이 결정되는 일반 공무원은 물론, 단체교섭권이 있는 교원 및 현업공무원도 임금결정에 실질적으로 참여하지 못하고 있다. 교원의 경우 교섭상대인 교육부장관과 협약을 체결하였으나 실질적인 영향력을 행사하는 관련 정부기관과 교육부 장관과의 협의가 이루어지지 않아 협약체결 후 불이행의 문제가 발생하기도 하였다.

임금은 노사관계 당사자인 노동조합의 참여하에 결정되는 것이 바람직하다. 공무원노동조합이 합법화되면 정부는 더 이상 외부당사자로 존재할 수 없다. 정부는 노사관계의 한 당사자인 사용자로서 정부내부

의 다양한 이해를 조정하고, 더 나아가 공공부문 사용자 전체의 이해를 조정하는 역할을 하여야 한다.

우리나라는 국가구조가 중앙집권적이고, 공무원의 임금 및 근로조건이 대부분 중앙정부 단위에서 결정되는 등 집중성이 크며 공무원간 차이가 거의 없다. 그리고 현재 공무원 노동조합이 산별노조를 조직형태로 하고 있다. 이러한 점들을 고려할 때 공무원의 임금결정체계는 정부 또는 정부대리인이 교섭 당사자가 되는 중앙 단위의 집중화된 전국산별교섭이 기본이 되어야 한다. 그리고 이를 기본으로 하면서, 부처별·기관별·지역별 교섭을 보충적으로 채택할 필요가 있다.

전국적 수준의 중앙교섭에서는 임금협상 및 노동조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약을 체결한다. 그 이유는 현재의 공무원보수체계와 임금은 법령과 국회에 의해 결정되며, 중앙공무원과 지방공무원, 그리고 부처 및 기관별 차이가 크지 않기 때문이다.

영국 중앙공무원의 경우와 같이 부처 및 기관별 교섭이 중심이 되는 경우에는 분권화·파편화로 인해 임금 및 근로조건의 조율이 어렵고 교섭비용이 크게 들어, 부처 및 기관, 그리고 지방간 격차가 심화될 가능성이 높다. 한편 정부의 경우에는 무엇보다 정부의 거시경제적 목표의 달성을 어렵게 하며 정부가 일관된 노사관계 전략을 수립하고 실행하는 것을 어렵게 한다.

한편 부처별·기관별·지역별 교섭에서는 중앙에서 합의된 전국협약의 이행, 위임된 사항의 처리 등 전국협약이 포괄하지 못한 각 부문별 특수한 문제를 다룬다. 전국 산별협약에서 규정할 수 있는 내용은 일반적 내용이 될 가능성이 크기 때문에 하부단위차원에서의 보충협약이 필수적이다. 이 구조 하에서는 산별협약과 보충협약이 유기적으로 조

정된 관계가 매우 중요하다[91].

중앙교섭을 위해서 단기적으로는 중앙교섭단이 필요하고, 장기적으로는 공무원중앙사용자단체의 구성이 필요하다. 그리고 최종적으로 중앙교섭과 기관별, 지역별 교섭을 통해 타결된 임금협약과 단체협약은 정부 예산안에 반영되어 국회에서 예산 심의 절차를 거치도록 한다(행정자치부, 2004).

공기업을 비롯한 비정부 공공부문의 경우, 현재 부분적으로 산업별 교섭, 업종별 교섭, 대각선 교섭, 지역별 공동교섭이 이루어지고 있기는 하나, 기업별 노동조합체계를 반영하는 분산성과 임금 및 근로조건에 대한 정부의 일률적인 통제를 반영하는 임금결정구조의 집중성이 공존하고 있다.

공기업과 정부산하기관은 임금이 예산편성지침상의 임금인상가이드라인에 의해 일률적으로 결정되므로 노동조합과 사장 또는 기관장의 임금결정에 대한 실질적 권한이 제한되어 노사간 자율적 임금교섭이 이루어지지 못하고 있다. 그리고 분권화된 기업별 교섭체계는 노조가 임금인상에 집중하게 만들며, 이를 성취하기 위한 수단으로 파업을 하거나 사용자와의 내부담합에 의한 이면합의를 발생시키는 등의 문제를 낳고 있다. 지금과 같은 교섭체계 하에서 노동조합은 조합원의 경제적 이익을 보호하는데 주력한 나머지 현재의 고용, 임금, 복지의 유지에만 관심을 갖고 있다. 특히 기업별 교섭체계 하에서 노동조합은 정규직과

91) 분권화는 하부조직의 단체교섭에 대해 상부조직이 아무런 조정기능을 담당하지 못하는 '탈조직된 분권화'(disorganized decentralization)와 상부조직이 하부조직의 다양성과 유연성을 유기적으로 조정하고 전국적으로 결합시키는 '조직된 분권화(organized decentralization)'로 나눌 수 있다. 조직된 분권화가 이루어질 경우 조직의 파편화가 제한됨으로써 탈조직화나 노조의 영향력의 약화로 연결되지 않는다(Western, 1994).

비정규직의 갈등을 조정하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 이는 공공부문의 노동조합이 주로 정규직 노동자를 중심으로 운영되고 있어 이들의 경제적 이익을 보호하는데 주력하여 임금과 단체협약 교섭에 있어서 비정규직의 이해가 충분히 반영되고 있지 않기 때문이다.

따라서 조정되지 않은 파편화·분권화된 기업별 교섭체계는 기관별 또는 고용형태별로 임금 및 근로조건의 격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 해당기관의 정부에 대한 영향력이 크거나 노조의 교섭력이 큰 기업의 경우 이면합의나 편법적인 방법을 통해 임금가이드라인을 상회하는 임금인상을 함으로써 공공부문내 격차가 더욱 커지고 있다. 이는 또한 임금가이드라인 적용의 공정성 문제를 발생시키고 있다.

공공부문 노조의 입장에서 이와 같이 분권화된 교섭체계는 단위 사업장별로 개별화된 교섭속에서 이면합의와 같은 비공개적 합의로 인해 내부 단결이 약화되고, 교섭 시기와 협약 내용의 편차, 그리고 투쟁의 분산으로 인해 실질적인 사용자인 정부에 대한 교섭력이 크게 떨어질 수 밖에 없다.

정부의 경우에는 실질적인 사용자로서 일관된 노사관계 정책을 펼 수 없게 된다. 공공부문에 상업화나 분권화가 진전되어 임금이 해당 생산물 시장이나 노동시장의 상황을 반영하여 결정되면 이러한 경향은 더욱 심화되고 나아가 공공서비스의 질까지 악화시킨다. 정부로서는 임금결정체계가 통합되고 집중될수록 거시경제적 조정의 폭은 확대된다(Grimshaw, 1998).

공기업과 정부산하기관의 단체교섭의 기본적 교섭의제인 임금 및 근로조건의 결정이 정부의 예산편성에 직결되어 있고, 공공부문 종사자

의 고용 및 사회보장정책이 정부의 거시경제정책과 밀접히 관련되어있기 때문에 실질적 사용자인 정부는 반드시 단체교섭에 참여하여야 한다. 또한 기존의 분권화된 기업별 교섭구조의 비효율성과 노사 또는 노정간의 소모적 분쟁을 극복하기 위해서는 중앙단위의 집중화된 전국산별교섭이 바람직하다. 그리고 이를 기본으로 하면서 업종별·기업별 교섭을 보충한다. 공무원의 경우와 유사하게 전국적 수준의 중앙교섭에서는 임금 및 근로조건을 중심으로 한 포괄적 단체협약을 체결하고, 각 부문별 문제를 다루기 위해 업종별·기업별 교섭을 보충적으로 채택할 필요할 있다. 이를 위해 비정부 공공부문의 임금 및 근로조건 결정에 영향을 미치는 재정경제부, 기획예산처, 행정자치부, 관련 주무부처, 노동부 등을 포함하는 정부의 공동교섭단과 공기업 및 정부산하기관 경영자를 중심으로 한 사용자 단체의 구성이 필요하다.

노동조합의 경우 궁극적으로는 공공부문의 전국수준 단일교섭에 맞는 조직형태를 지향하여야한다. 현 단계에서는 산업·업종별 노동조합 수준을 거쳐 공공대산별노조로 이행해나가야 할 것이다(박태주, 2001b).

기업별 교섭에서 산업별 교섭으로 변화되어 임금교섭 구조가 집중화되면 공공부문간 임금 및 근로조건의 격차를 완화시킬 수 있다. 이는 중앙교섭시 임금격차를 줄이기 위해 임금의 계층별, 개인별 조정에 관한 조항을 포함시킴으로써 가능하다. 또한 임금교섭 구조가 집중화되면 교섭구조가 사회적 단위로 전환되면서 단체교섭의 쟁점이 개별 기업의 고임금이 아니라 사회적 저임금으로 옮겨가 저임금 노동자의 임금을 상승시킬 수 있다. 많은 경우 산별노조의 임금정책은 단위사업장의 임금인상이 아니라 노동자 전체의 노동소득 분배율에 그 초점을 맞

추게 된다.

공공부문에서의 교섭집중화 내지 유기적으로 통합된 이원적 구조모델은 정부를 사용자로 하는 공공부문 산별교섭의 핵심적 내용인데, 교섭 집중화 내지 공공부문 산별교섭의 발전을 위해 노사정 3자협의구조 역시 유효한 도구로 작용할 수 있다. 노동조합의 정부정책에 대한 적극적 개입을 위해 전국적 수준의 새로운 노사정협의의 틀과 산업·업종별 교섭을 이끌어내고 산업·업종·지역 수준의 정책현안에 대한 노동조합의 참여를 보장하는 산업·업종·지역별 노사정협의 틀이 요구된다.

2. 합리적 임금결정원칙의 확립

임금결정체계가 다양함에도 불구하고 대부분의 나라에서 공공부문의 임금결정원칙으로 민간과의 비교임금의 원칙이 적용되고 있다.

일본은 공무원 임금결정의 원칙으로 생계비, 민간부문의 임금, 기타 인사원이 결정하는 적당한 사정 등이 적용되고 있고, 미국은 민간부문과의 비교임금의 원칙이 적용되고 있다. 독일은 국민소득, 민간기업 임금수준, 물가 및 생계비의 변동, 공무원과 그 가족의 안녕과 건강 책임, 일반 경제 현황, 그리고 국가의 재정현황 등을 고려하여 공무원 임금을 결정한다. 영국은 민간부문과의 임금 대등성 원리에서 최근에는 예산제약하의 지급능력이 주요하게 고려되고 있다. 각 나라에서 임금결정체계는 바로 이러한 임금결정의 원칙을 구체화하는 과정이다.

우리나라의 경우 공무원 보수결정의 원칙으로 국가공무원법과 지방공무원법에서 생계비, 대외적 균형 및 공무원간의 대내적 균형, 직무급과 자격급을 제시하고 있다. 그러나 정부는 이와 같은 임금결정원칙을

고려하지 않고 일방적·일률적으로 공무원 보수를 결정하고 집행하여 왔다. 공무원 보수규정안 작성시 이 원칙이 거의 지켜지지 않을 뿐 아니라, 이 원칙들을 구체화하여 임금결정에 직접 활용하려는 노력조차 거의 이루어지지 않고 있다.

공무원의 경우 처우개선시 임금의 비교대상이 과거에는 공기업이었으나 최근에는 민간 중견기업으로 바뀌었다. 그런데 이러한 원칙은 표면적인 것에 불과하고 실제로는 예산과 민간부문에 미치는 파급효과 등 정치적 고려에 의해 임금이 일률적으로 결정되어왔다. 공공부문의 임금이 합리적 임금결정원칙에 근거하여 결정되는 것이 아니라 민간부문의 임금억제를 위한 선도역할이라는 측면이 주요하게 고려되어 결정되었던 것이다.

공무원은 수행하는 업무의 공공성에 맞는 임금 및 근로조건을 보장하지 않으면 효과적인 공무의 제공이 어렵다는 점이 고려되어야 한다. 공무원의 경우 생계비 보장의 원칙은 공무원 노동자의 고용주로서 정부의 당연한 책임이며, 대내적 및 대외적 균형의 원칙은 공무원내부, 그리고 공무원과 민간 및 다른 공공부문과의 형평을 위해 필요한 원칙이다. 이와 같은 원칙을 구체화하여 활용하기 위해서는 민간 및 공공부문에 대한 광범위한 임금조사가 이루어져야 한다.

공기업과 정부산하기관의 경우는 공무원 및 민간부문과의 임금비교에 의해, 민간부문보다 낮고 심지어는 공무원보다 낮은 임금가이드라인이 설정되어왔다. 정치적 논리에 의한 동일 공공부문 내에서의 차별적 임금정책의 운영과 공기업의 업종·임금격차·경영목표·재정상황 등을 고려하지 않은 일률적·일방적 임금인상 가이드라인은 공공부문 노동자들의 예산편성지침에 대한 반발을 초래하고 있다.

외국 공기업의 임금결정 원칙을 살펴보면, 영국의 경우 민간과의 비교를 통한 대등성 원칙 대신 기업별 지불능력, 물가인상률, 사업실적 등을 우선적으로 고려하여 임금인상률을 결정한다. 정부지분이 50% 이상인 공기업에 임금가이드라인을 책정하여 시달하고 있는 프랑스의 경우는 국내경제상황, 예상물가상승률, 민간의 임금수준, 공기업 재정상황 등을 고려하여 공기업의 임금인상률을 결정한다[92].

합리적 기준없이 정치적 고려에 의해 결정되는 예산편성지침상의 임금가이드라인은 철폐되어야 할 것이다. 그러나 거시정책수단으로서 정부가 임금정책을 시행하는 것이 불가피하다면 일방적, 일률적으로 임금인상률을 제시하기보다 공공부문 노동조합과의 협의하에 합리적 임금결정 원칙을 설정하고 이에 기초하여 임금수준을 결정해야 할 것이다. 공기업의 임금결정 원칙으로는 생계비, 물가상승률, 경제성장률, 민간·공무원·여타 공공부문의 임금수준, 재정상황, 독점여부 등이 종합적으로 고려되어야 할 것이다.

II장에서 살펴 본 것처럼 우리나라 공공부문 임금협상에서 임금결정 기준으로 작용하는 것은 주로 생계비와 물가상승률을 감안한 실질임금

92) 프랑스의 공기업 임금결정은 1970년대 중반부터 도입된 RMPP(Remineration Moyen du Personnel en Place) 방식에 의해 진행된다. RMPP=공통적용인상(General Measure)+계층별인상(Category Measure)+개인별인상(Individual Measure)이다. 예산성 예산국은 매년초, RMPP율과 공통적용인상을 결정하여 가이드라인으로 제시한다. 공통적용인상률로는 예상물가상승률이 그대로 적용되고, 계층별 인상은 노동자, 관리자, 중간관리자로 계층을 분류한 후 이를 토대로 계층을 각각 수 십개로 세분화하여 구분계층별로 다르게 설정한 임금인상률이다. 개인별인상은 개인의 경력, 근무실적 등 여러 요소가 고려되어 개인별 임금인상률이 설정된다. 일단 RMPP율과 공통적용인상률이 결정되면, 공기업 차원에서는 계층별인상률과 개인별인상률을 결정해 개인임금이 결정된다(노사관계개혁위원회, 1996).

이었다. 영국의 경우 물가상승률 이외에 기업별 지불능력과 사업실적이 고려되고, 프랑스의 경우는 공기업 재정상황을 고려하여 공기업 임금인상률을 결정하고 있다. 생계비기준은 전 부문에 걸쳐 공통적으로 적용될 수 있는 원칙이지만, 지불능력이나 사업실적, 재정상황은 각 산업별·기업별로 큰 차이가 날 수 있는 기준항목이다. 특히 공공부문은 기업의 특성에 따라 지불능력이나 사업실적, 재정상황에 차이가 커 이들을 임금수준 결정의 주요 원칙으로 적용하는 경우 공기업 및 산하기관간의 임금격차는 점차 확대될 것이다. 그리고 공기업의 수익이 그 기관의 독자적인 경영의 결과라기보다는 가격이나 요금의 책정과 같은 정부정책 또는 진입규제에 의한 시장독점에 의한 것이라면 그 이익이 곧바로 임금으로 분배되는 것은 정당성이 없다는 논의도 존재한다(정부투자기관노조연맹·한국노동사회연구소, 1996). 특히 임금수준을 시장에서의 임금수준 대신 해당기업의 경영성과(사업실적)에 중점적으로 연계시킬 경우 이는 오히려 경제전체의 인플레이션으로 연결될 가능성을 높인다. 따라서 이 원리들을 임금결정원칙으로 설정할 경우 세심한 고려가 요구된다. 공공성과 기업성을 동시에 가지고 있는 공공부문의 경우 이러한 특성으로 인해 더욱 객관적이고 합리적인 임금결정기준의 마련이 요구된다.

3. 임금결정 과정의 투명화와 공정성 확보

공공부문 임금결정체계에 있어서의 문제는 많은 부분이 임금결정과정으로부터 발생한다. 우리나라에서는 그동안 공공부문의 임금결정원칙을 구체화하는 과정이 존재하지 않았다. 즉 공공부문의 합리적 임금

결정원칙에 근거하여 임금의 적정수준에 대한 치밀한 조사와 논의가 이루어지지 않고 임금인상 수준이 정부에 의해 일방적·일률적으로 결정되어왔다. 중앙인사위원회에서 공무원 보수규정안을 작성하거나, 기획예산처나 행정자치부에서 예산편성지침을 만들기 전에 공공부문 및 비교대상 민간기업의 임금수준에 대한 조사 및 분석절차를 거치지 않으며, 실제 이러한 기능을 전문적으로 담당하거나 조정하는 역할을 하는 조직도 존재하지 않는다.

임금결정 과정에서 투명성 및 공정성 확보는 합리적 임금결정원칙과 더불어 공공부문의 임금수준을 합리적으로 조율하기 위해 필수적인 것이다. 따라서 투명성 및 공정성 확보를 위해 공공부문의 임금결정원칙을 구체화하여 적정수준을 결정하는 행정부로부터 독립적인 임금조사기구의 설치가 요구된다. 이 임금조사기구에서 공무원이나 비정부 공공기관 노동자들의 적정 임금수준 결정을 위해 필요한 임금결정원칙의 확립과 구체화, 임금비교 대상 기업의 범위, 비교기준 및 방법, 조사방법 및 절차 등에 대해 조사·분석한다. 이와 더불어 현재의 폐쇄적인 임금결정방식을 개방하여 공공부문 노동조합 상급단체와 각계 전문가들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다.

임금조사기구에서 공공부문의 임금결정의 원칙을 구체화하여 활용하기 위해서는 일단 민간 및 공공부문에 대한 광범위한 임금조사가 이루어져야 한다. 그 동안 정부가 공무원의 처우를 개선할 때나, 비정부 공공부문에 대해 낮은 임금인상률을 적용하면서, 용역연구에 의한 임금비교 결과를 발표하기는 하였다. 그러나 비교대상 민간기업의 범위, 비교기준 및 방법 등을 공개하지 않아 결과 자체에 대한 신뢰성에 의문이 제기된다. 그리고 이러한 조사과정 및 임금인상률을 결정하는 과정

에 당사자인 공공부문 노동자의 참여는 물론 의견청취조차 철저히 배제되어왔다.

임금조사 및 결정 과정에 있어서 노조상급단체의 참여는 반드시 보장되어야 한다. 이는 임금자료의 수집 및 처리, 비교대상 민간기업의 선정이나 노동자의 선정에 따라 비교대상 임금에 큰 차이가 날 수 있기 때문이다.

기존의 임금결정체계 하에서는 공무원 보수규정의 작성이나 예산편성지침의 작성 및 의결과정에 노조상급단체의 참여를 보장하고, 일률적 임금인상가이드라인의 제시가 아니라 합리적 임금결정원칙에 근거하여 적정수준의 임금을 지급하며, 임금수준 결정시 업종 및 고용형태에 의한 격차를 시정하는 방향으로 나가야 할 것이다. 그리고 궁극적으로는 예산편성지침을 철폐하고, 임금조사기구에 의한 조사결과를 기초로 산별교섭에 의해 임금이 결정되도록 하여야 할 것이다. 이를 통해 노사정이 입장차이를 합리적인 논의를 통해 해결하고, 나아가 공공부문내의 기관별, 고용형태별 임금격차를 축소시켜나갈 수 있을 것이다.

VI. 결론

합리적 임금결정체계의 확립은 정부와 공공부문 노동자사이의 소모적 갈등을 종식시키는 것이며, 공공부문 노사관계에 대한 새로운 규칙과 원칙을 만들어 가는 과정이다.

이 글에서는 공공부문 임금결정체계를 일방적 방식이 아닌 노사의 합의에 의해 이루어지는 집중화된 단체교섭으로 제시하였다. 실질적인 사용자인 정부와의 교섭구조 정착은 공공부문 노사관계 안정화의 지표이자, 공공부문 노사관계를 질적으로 발전시킬 수 있는 방안이다. 그러나 정부와 공공부문 노동조합은 아직 산별교섭을 할 수 있는 준비가 미흡한 상황이다. 향후 공공부문 노사관계를 질적으로 발전시키기 위한 정부와 공공부문 노동조합의 과제를 살펴보면 다음과 같다.

정부는 전체 임금노동자의 약 18%를 고용하고 있는 우리 사회 최대의 고용주이며, 공공부문에 있어서 직·간접적인 노사관계 당사자이다. 그럼에도 불구하고 그동안 정부는 사용자로서의 역할을 방기해왔고, 이것이 공공부문 노사관계를 불안정하게 하는 주요 요인이었다. 따라서 정부는 실질적인 노사관계 당사자로서 노사교섭에 직접 참여하여야 하며, 여타 부문을 선도하는 '모범적 사용자'가 되어야 한다. 즉 공공부문 노동자에게 보장된 노동기본권을 정부가 솔선하여 지키는 등 전체 사용자들의 노동관계 운영에 관한 기본적 가이드라인을 정부 스스로 이행함으로써 민간기업에 대해 모범적 기준을 제시해야한다. 특히 공공부문의 경우 단체교섭구조의 변화 및 발전에 정부의 의지와 역할이 결정적인 영향을 미치므로 중앙집중화된 단체교섭의 확립을 위한 정부

의 결단이 요구된다. 이와 더불어 합리적 임금결정원칙을 확립하고 이를 구체화하는 임금결정과정에서 투명성과 공정성을 확보하기 위한 제도적 장치의 마련을 위해 정부가 실천적으로 나서야 할 것이다.

한편 공공부문 노동조합의 경우 산별교섭 또는 중앙집중화된 단체교섭을 할 수 있는 정책적, 조직적 준비가 미흡한 상황이다. 공공부문 산별교섭이 당위적 수준으로 설정된 채 실천방안이나 이행경로와 관련하여 구체적 논의가 부족한 상황이다. 공공부문 노조가 기업별 교섭구조의 한계를 뛰어넘기 위해 꾸준히 시도를 해 왔지만, 정부의 반대와 공공부문 노조의 준비부족으로 인하여 무산되곤 하였다.

단체교섭을 집중화시키기 위해 공공부문 노동조합이 우선 실행해야 할 것은 교섭시기, 교섭 및 협약의 내용, 교섭수준 등을 집중시키는 것이다. 현재 공무원과 교원을 제외한 대부분의 공공부문은 단체교섭의 시기와 내용 등에 있어서 조정되지 않은 파편화된 교섭구조를 가지고 있고, 협약내용 역시 파편화와 이면합의 등으로 인해 기업간에 큰 편차가 발생하고 있다. 대정부교섭이라는 정부가 직접 참여하는 전국적 수준의 공동교섭을 하기 위해서는 우선 거의 1년 내내 이루어지는 교섭시기를 집중시키고, 교섭내용이나 타결내용을 공유하고 내용을 집중시킬 필요가 있다.

그리고 중앙집중화된 단체교섭을 하기 위해서는 파편화, 분권화되어 있는 조직적 토대를 극복해야 한다. 한국노총과 민주노총에서 산별노조로 나아가기 위한 단계로 연맹간 통합의 움직임이 있다. 그러나 공공부문 노조들이 기업별로 흩어져 있고, 한국노동과 민주노총의 여러 연맹으로 나누어져 분산되어 있어, 공공부문 전체 노동자의 이해를 모으기 힘들 뿐 아니라 상급단체의 단위노조에 대한 지도력 미비로 인해

기관별 이해를 조정하기 어렵다. 따라서 대정부 직접교섭을 실현하기 위해서는 조직대상 및 조직률의 측면에서 대표성을 확보하고, 조직 내부의 이해를 조정·통합할 수 있는 통제력을 확보하는 것이 노동조합이 풀어야 할 우선적 과제이다. 이를 위해서는 공공부문 노조들의 거시적 차원에서의 협력과 연대, 그리고 단호한 결단이 요구된다.

공공부문 임금결정시스템에 관한 후속 연구 과제는 산적해 있다. 우리에게 적합한 제도가 정착되는 것이 무엇보다 중요하므로, 향후에는 공공부문 산별교섭의 실천방안이나 이행경로, 임금결정원칙의 구체화와 활용방안 등 실천적으로 활용할 수 있는 보다 미시적이고 구체적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

감사원(2002), 『공기업 감사백서 2002』.

강수돌(1997a), 『공기업 노사관계 및 인적자원관리 연구』, 한국노동연구원.

강수돌(1997b), 『독일공공부문 노사관계의 구조와 동향』, 한국노동연구원.

강순희(1995), 『미국공공부문의 노사관계와 임금결정 방안에 관한 연구』, 한국노동연구원.

_____(1996), 『일본의 공공부문 노사관계』, 한국노동연구원.

_____(1997), 『공기업 노사관계 및 인적자원 관리연구』, 한국노동연구원.

강충호(2001), 『공공부문 단체교섭의 실태조사』, 한국노총 중앙연구원.

공공연맹(2003), "공공부문 노동자의 인력감축과 노동강도의 변화," 『공공부문 노동자의 노동권과 생활권 보장을 위한 인력충원 토론회』, 자료집.

국가인권위원회(2003), 『공공부문 비정규직 인권실태조사』.

기획예산처(2002), 『공공개혁백서』.

김상호(1999), 『공공부문의 단체교섭에 관한 연구』, 한국노총 중앙연구원.

김성구(2002), “공공성 구축과 확장을 위한 투쟁의 의의,” 김성구외 편, 『신자유주의와 공공부문 구조조정』, 문화과학사.

김세균(2000), "공공부문 구조조정과 노동운동의 과제," 『공공부문 구조조정 반대투쟁의 방향: 사유화(민영화)를 중심으로』, 한국노동이론 정책연구소 토론회 자료집.

김신복·손태원·전상길(1998), 『공무원 인사 및 보수제도의 개선방안』, 한국개발연구원.

김재홍(1991), 『공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구』, 연구조사자료 68-91-23, 한국경제연구원.

김정한(2001), 『일본공무원 노사관계연구』, 한국노동연구원.
김준(1996), “공공부문 노사관계 제도의 쟁점과 개선방안,” 국회도서관 입법조사분석실 현안분석 자료 제126호.
____(1998), “공공부문의 구조조정과 고용·노사관계,” 국회도서관 입법조사분석실 현안분석 자료 제178호.
김태현(2001), “공공부문 노동운동의 현황과 발전방향,” 『노동사회』, 54호(5월), 한국노동사회연구소.
_____(2002), “공공부문 노동운동의 현황과 발전전망,” 『21세기 한국 노동운동의 현실과 전망』, 한울아카데미.
_____(2004), “산별노조운동의 현단계,” 기타자료, 한국노동연구원
김현준(2001), “공공부문의 산별교섭의 과제와 전망: 교육부와 교원노조의 단체교섭 사례를 중심으로,” 『산별교섭 어떻게 할 것인가?』, 민주노총 정책토론회.
노사관계개혁위원회(1996), “공공부문 임금결정/공익사업장의 분쟁조정,” 노동관계법 쟁점자료 96-2.
박덕제(2002), “공공부문 개혁과 노사관계: 영국의 최근 사례,” 『노동경제논집』 제25권 제2호, 한국노동경제학회.
박영범(1993), “한국공공부문 노사관계의 현황과 정책과제,” 공공부문에 관한 국제워크숍. 한국노동연구원.
박영삼(2001), “비정규직 노동자와 최저임금,” 『최저임금 무엇이 문제인가』 토론회 자료집, 비정규공대위.
박영희·염도균·김종희·현근·허훈·서병종(2004), 『공기업론』, 다산출판사.
박용석(2003), “공공부문의 올바른 산별교섭구조 확보를 위하여”
박인상(2000), 『비정규노동자 보호를 위한 정책과제』, 2000년 국정감사 정책자료집, 국회의원 박인상 의원실.
박태주(2001a), “공공부문 단체교섭 제도에 관한 연구,” 『노동사회』, 56호(7월), 한국노동사회연구소, pp.54-69.
_____(2001b), “공공부문 단체교섭 제도에 관한 연구,” 『노동사회』,

57호(8월), 한국노동사회연구소.
_____(2001c), “노동조합 민주주의: ‘분권화된 집중화의 모순을 넘어,” 『노동사회』, 52호(3월), 한국노동사회연구소.
_____(2001d), “현장으로부터 현장을 넘어: 영국 UNISON의 상호결합 노동조합주의를 중심으로, 『산업노동연구』제7권 제1호, pp.1-30.
_____(2002a), “공무원 단체교섭 구조의 설계: 집중되고 조정된 모델을 향하여,” 『동향과 전망』 제53호, pp.207-236.
_____(2002b), “영국 공공부문의 단체교섭 구조,” 『인사행정』제10호 (2002 Spring), pp.21-28.
_____(2002c), “전투적 경제주의에서 공공서비스 노동조합주의로,” 『창작과 비평』제30권 제2호 통권116호 (2002 여름), pp.350-359..
박태주·김정한·김현준·박장현(2002), 『공공부문의 단체교섭 구조에 관한 연구』, 산업연구원.
배규식(2000), "영국공기업의 민영화와 노사관계," 이병훈·황덕순 편, 『공기업의 민영화와 노사관계』, 한국노동연구원, pp.19-88.
신광영외(2003), 『공무원노동조합운동: 조직과 사회적 역할』, 한국노총 중앙연구원.
예민(Yemin), E.(1994), "산업국가의 공공부문 노사관계: 개관," 박영범 외편, 『공공부문 노사관계의 국제적 추세와 한국의 과제』, 한국노동연구원.
오건호(2001), "김대중정부 공공부문 구조조정: 평가와 과제," 민주사회정책연구원·전국공공운수사회서비스노동조합연맹.
유훈(2000), 『공기업론』, 서울: 법문사.
이병훈·황덕순 편저(2000), 『공기업의 민영화와 노사관계』 , 한국노동연구원.
이상철(1998), 『공기업강의』, 서울:대영문화사.
이수철·임재홍·서성아(1992), 『공무원 보수체계 합리화방안에 관한 연구』, 한국행정연구원.

이종훈(1996a), 『공기업 노사관계의 주요쟁점과 정책대응』, 한국노동연구원.
_____(1996b), "공기업 임금실태 및 합리적 임금결정방식," 『노동경제논집』, 제19권(1), 한국노동경제학회, pp.303-328.
_____·이성희(1996), 『공공부문의 노사관계 합리화 방안에 관한 연구』, 노사관계개혁위원회 연구보고서.
국가인권위원회(2003), 『공공부문 비정규직 인권실태조사』.
임상훈(2003), "공공부문 노사정협의회 구축방안," 「업종별협의회의 필요성과 구축방안」, 노사관계소위원회.
_____·배규식·강병식(2004), 『공공부문 구조조정과 노사관계 안정화』, 한국노동연구원.
재정경제원(1989), 『공기업백서』.
전교조(2000), "교원보수실태와 개선방안".
전국공공서비스노동조합연맹·정부투자기관노동조합연맹(2002), 『2002 공공부문 단체협약 비교자료집』
전국공무원노동조합(2003), 『유럽의 공무원노조 운동』, 국제심포지엄자료집.
_____(2004), "2004년 공무원노조 총력투쟁 승리를 위한 중앙 임원 및 처실장 현장교육역량 강화훈련 자료".
정부투자기관노조연맹·한국노동사회연구소(1996), 『정부투자기관 임금제도 조사연구: 임금가이드라인을 중심으로』.
정이환·임상훈(2003), "한국의 단체교섭구조와 사회적 대화," 노사정위원회·국제노동기구 국제워크샵.
진재구(1995), 『공무원 보수결정원칙 및 기준의 설계』, KIPA 연구보고 94-06, 한국행정연구원.
최영기·정진호·이종훈(2000), 『2000년도 민·관 보수수준 실태조사』, 한국노동연구원.
최저임금 공대위(2001), 『최저임금 무엇이 문제인가 토론회 자료집』.
행정자치부(1999), 『외국의 공무원 보수제도』.

_____ (2004a), 『2004 행정자치통계연보』.
_____ (2004b), 『효율적인 공무원 노사관계 운영방안 연구』.
_____ (2003), "지방공사·공단 현황(2003.8)".
홍주환(1996), "정부투자기관 임금 가이드라인 정책," 『동향과 전망』 제30호, pp.155-171.
Bach, S. et al.(1999), Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia? London: Routledge.
Beaumont, P. B.(1993), '영국의 공공부문 노사관계: 핵심현황과 최근 발전', 박영범·카멜로 노리엘 편.
_____(1992), Public Sector Industrial Relations, London and New York: Routledge.
_____(1996), "Public Sector Industrial Relations in Europe," in Dale Belman, etc.(eds.), Public Sector Employment in a Time of Transition, Madison:IRRA, pp.283-307.
Borjas, George(2003), The Wage Structure and the Sorting of Workers into the Public Sector, NBER Working Paper No. 9313.
Brookshire, Michael and Michael Rodgers(1977), Collective Bargaining in Public Employment.
Brown, William and Bob Rowthorn(1990), A Public Services Pay Policy, Fabian Tracts 542, London: Fabian Society.
Calmfors L. and Driffill J.(1988), "Centralisation of Wage Bargaining and Economic Performance," Economic Policy, Vol. 6, pp.13-61.
Dell'Aringa, C. and N. Lanfranchi(1999), "Pay Determination in the Public Service: An Internaitonal Comparison," Public Service Employment Relations in Europe: Transformation, Modernization or Inertia? S. Bach et al.(eds.), London: Routledge.
Donahue, J.D. and Soseph S. Nye Jr. eds.(2003), For the People: Can We Fix Public Service?, Washington, D.C.:Brookings Institution

Press.
Ehrenberg, R. G. and J. L. Schwarz(1986), "Public-Sector Labor Market," O. Ashenfelter and R. Layard(eds.), Handbook of Labor Economics, Vol.2, Amsterdam:North-Holland, pp.1219-1268.
Elliott, Robert. F.(1995), Pay Reform and Pay Dispersion in the Public Service: a Study of three OECD countries, Public Management Occasional Papers, 2(1), Paris: OECD.
Elliott, R., C. Lucifira, and D. Meurs(1999), Public Sector Pay Determination in the European Union, London: Macmillan.
Iversen, Torben, J. Pontusson, and D. Soskice eds.(2000), Unions, Employers, and Central Bank, NY: Cambridge University Press.
Gornick, J. C. and J. A. Jacobs(1998), "Gender, the Welfare State, and Public Employment: A Comparative Study of Seven Industrialized Countries," American Sociological Review. Vol. 63, pp.688-710.
Grimshaw, D.(1998), "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.
Jacobi, O., B. Keller, and W. Mueller-Jentsch(1998), "Germany: Facing New Challenges," Changing Industrial Relations in Europe, A. Ferner and R. Hyman(eds.), Oxford: Blackwell.
Johnston, P.,(1994), Success While Others Fail: Social Movement Unionism and the Public Workplace. Ithaca: ILR Press.
Katz, L. F. and A. B. Krueger(1991), "Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors," Research in Labor Economics, Vol.12, pp.137-172.
_____(1993), "Public Sector Pay Flexibility: Labour Market and Budgetary Considerations," Paris:OECD.

Kershen, H. ed.(1983), Labor/Management Relations Among Government Employees, New York: Baywood Publishing Company.
Lim, Sang-Hoon(2002), "Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact," dissertation thesis at the University of Wisconsin-Madison.
Marsden, David(1994), Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries, Public Management Occasional Papers, Series No. 2, Paris: OECD.
Meurs, Dominique(1993a), The Rationale for, and Implications of, Centralised Pay Determination Systems in the Public Sector, Paris:OECD.
OECD(1993) Pay Flexibility in the Public Sector, Public Management Studies, Paris:OECD.
_____(1994a), Public Service Pay Determination and Pay Systems in OECD Countries, Series No.2.
_____(1994b), Trends in Public Sector Pay: A Study on Nine OECD Countries 1985-1990.
_____(1997), Trends in Public Sector Pay in OECD Countries, Public Management Committee.
_____(1998), Wage Determination in the Public Sector: A France/Italy Comparison, Occasional Papers No.21, Paris: OECD.
_____(1999), The State of the Higher Civil Service after Reform: Britain, Canada, and the United States, Paris:OECD.
_____(1999), Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures, Paris:OECD.
_____(1999), Structure of the Civil Service Employment in Seven OECD Countries.
_____(1999), Trends in Human Resource Management in the Public

Sector, Paris:OECD.
_____(2004), "Ch.3 Wage Setting Institutions and Outcomes," OECD Employment Outlook 2004. Paris:OECD.
Paloheimo, H.(1990), "Between Liberalism and Corporatism: the Effect of Trade Unions and Government on Economic Performance in 18 OECD Countries, in R. Brunetta and C. Dell ' Arringa(eds.), Labour Relations and Economic Performance, London: Macmillan.
Rothenbacher, F.(1997). "Public Sector Employment in Europe: Where will the Decline end?" Eurodata Newletter, Vol.6, pp.1-11.
Smith, Sharon(1977), Equal Pay in the Public Sector: Fact or Fantasy, Princeton: Princeton University, Industrial Relations Section.
Starkman, Akivah L.(2001), "Collective Bargaining Rights for Public Employees in the United States and Canada," IRRA paper.
Treu, T. ed.(1987), Public Servic Labour Relations: Recent Trends and Future Prospects, Geneva: ILO.
UN(2001), World Public Sector Report : Globalization and the State.
Van Riper, Paul P.(1958), History of the United Civil Service, Evanston: row Peterson Co.
Wage and Salary Division(http://www.cpms.osd.mil/wage)
Whitehouse, Gillian(1992), "Legislation and Labor Market Gender Inequality: An Analysis of OECD Countries," Work, Employment, and Society, Vol. 6, pp.65-86.
Zweimeuller J. and Barth E.(1994), "Bargaining Structure, Wage Determination and Wage Dispersion in 6 OECD Countries," KYKLOS, 47(1), pp.81-93.

<저자 약력 및 주요 저서>

- 황 선 자

【주요경력】

- 한국개발연구원(KDI) 연구원
- 미국 Michigan State University와 University of Pennsylvania 장·단기 연수
- 숭실대학교 경제학과 박사과정 수료
- 현 한국노총 중앙연구원 책임연구원

【주요연구논문】

- 남북한 노동시장통합에 관한 연구: 동서독 노동시장통합의 경험을 중심으로
- 남북경협의 새로운 도약을 위한 정책적 과제(공저)
- 청년 실업의 원인과 노동시장 정책과제(공저)

연구총서 2004-7

공공부문의 임금결정체계와 개선방안

인　　쇄 · 2004년 12월 26일
발　　행 · 2004년 12월 30일
발 행 인 · 이 용 득
발 행 처 · 한국노동조합총연맹
140-050 서울시 용산구 청암동 168-24
(代) 02-715-0898
등　　록 · 81. 8. 21 (13-31호)
인　　쇄 · (주) UIL커뮤니케이션즈
135-080 서울시 강남구 역삼동 834-20
T.553-2005　F.557-3800

가격 : 7,000원