

공기업 노사관계의 주요쟁점과 정책대응

1996. 12

이종훈 (명지대)

< 목 차 >

I. 문제의 제기

1. 연구의 배경
2. 연구의 목적과 보고서 구성

II. 공기업 노사관계에 대한 이론적 고찰

1. 공기업의 경제적 의미
 - (1) 공기업의 존재이유
 - (2) 공기업의 기업특성
2. 공기업의 노사관계적 의미
 - (1) 대리인 문제(Agency Problem)
 - (2) 임금결정에서의 규제논리
 - (3) 기업경영에의 정부개입과 경영효율성 저하

III. 공기업 임금결정 관련 노사관계 쟁점

1. 임금결정절차
 - (1) 개요
 - (2) 정부투자기관의 임금결정 절차
2. 현행 임금결정방식에 대한 비판
 - (1) 임금결정 자체에 대한 비판
 - (2) 임금가이드라인의 내용 및 형식에 대한 비판
3. 공기업의 상대적 임금수준
 - (1) 공기업 임금수준 비교의 의미
 - (2) 공기업간 임금수준 비교
 - (3) 공기업과 민간기업의 임금비교

IV. 공기업의 경영혁신 관련 노사관계 쟁점

1. 공기업 민영화와 노사관계
 - (1) 노사관계의 안정성
 - (2) 고용조정
 - (3) 임금, 종업원지주 등 근로복지
2. 조직효율성 제고를 위한 고용조정의 필요성
 - (1) 소수정예화
 - (2) 인적자원의 질적수준 제고

- (3) 중핵인력 중심의 정규근로자화
- (4) 고용조정의 적극적 추진
- 3. 공기업 고용조정에 대한 사례연구
 - (1) 대상기업 선택의 이유
 - (2) 노동생산성 평가
 - (3) 지속적인 고용조정의 필요성

V. 결론 : 주요쟁점에 대한 정책대안

- 1. 임금결정제도
 - (1) 임금가이드라인 제도 철폐여부
 - (2) 임금가이드라인 제도 운영개선
- 2. 고용조정
 - (1) 명예퇴직제도 옵션의 활용
 - (2) 명예퇴직제도 활용시 유의해야 할 점

I. 문제의 제기

1. 연구의 배경

93년 국내의 대표적인 재벌 H그룹을 중심으로 대형사업장에서의 파업을 경험한 후, 우리나라 민간기업의 노사관계는 지난 3년간(94~96년) 적어도 표면적으로는 안정적인 추세를 보이고 있다. 임금투쟁과정에서 몇몇 대형사업장이 분규를 경험하였지만 과거같이 격렬화·장기화된 파업이 나타나고 있지는 않다. 특히 95년부터는 노사쌍방이 파업을 피하려는 분위기가 확연하게 나타나는 등 임금교섭의 거래비용을 줄이려는 노력이 87년 이후 그 어느 때 보다도 큰 것으로 인식되고 있다¹⁾. 도리어 최근 우리나라 노사관계의 불안요소는 철도파업(94년), 한국통신공사 분규(95년) 등 공기업에서 나타나고 있다.

공기업 노사관계의 가장 큰 요소는 역시 정부의 임금가이드라인 정책이라고 볼 수 있다. 임금가이드라인에 의한 정부의 강력한 임금억제정책으로 공공부문 근로자의 임금수준이 민간부문에 비해 상대적으로 크게 저하되었다는 점이 공공부문 근로자의 가장 큰 불만사항이다. 그간 ‘한자리수 임금정책(90-91년)’, ‘총액임금제(92년)’, ‘노·경총 합의(93-94년)’, ‘공익위원회에 의한 임금가이드라인 제시(95년)’ 등 민간 부문에도 정부가 직·간접으로 권고하는 임금가이드라인이 제시되었던 것이 사실이다. 그러나 첫째, 노·경총 합의 등 민간에서 脫정부규제 분위기가 확산된 이후에도 정부는 공공부문에 대해서 민간의 임금가이드라인 보다 훨씬 낮은 수준의 임금인상 가이드라인을(93-94년:3.0%, 95년:5.7%) 강권하였다. 둘째, 민간기업은 가이드라인을 상회하는 임금인상율로 노사협상을 타결하더라도 실제 정부가 제재를 가할 수 없으나, 예산을 배정 혹은 승인받는 공공부문 사업장은 정부의 규제를 피할 수 있는 여지가 거의 없다²⁾.

이러한 사실은 대다수 공공부문 근로자가 자신들이 정부 노동정책의 ‘속죄양’이

1) 자세한 내용은 이성희(1995) 참조.

2) 자료로 확인할 수는 없지만 공공부문에서도 예산전용을 통한 이면합의로 정부의 임금가이드라인 이상의 임금인상이 있었던 것으로 알려져 있으나 민간기업보다 더 높은 임금인상율이었다고 보기는 힘들 것임.

었다는 의식을 갖게 된 배경이 된다. 정부는 공공부문 근로자, 특히 공기업의 근로자의 과거 임금이 상대적으로 높은 수준이었기 때문에 민간부문의 가이드라인보다 낮고, 심지어 공무원보다도 낮은 임금인상율의 가이드라인을 제시한다는 논리를 갖고 있었다. 그러나 공기업 근로자의 임금비교대상이 어느 근로자가 되어야 하는지³⁾, 그리고 실제로 공기업 근로자의 상대적 임금이 어떠한 수준인지 조차 엄밀한 연구분석에 근거하여 제시된 바 없었으므로, 공공부문 근로자가 정부의 임금억제논리를 수용하기는 쉽지 않았을 것이다.

임금가이드라인이 공공부문 노사관계의 가치분배(형평성)측면에서 핵심쟁점이 되고 있다면, 가치창출(생산성)측면에서의 공공부문 노사관계의 핵심쟁점은 고용조정 문제일 것으로 사료된다. 공기업은 정부가 소유한 기업으로서, 궁극적으로는 납세자인 국민이 ‘명목상의 주인’일 뿐이고, 실제적으로는 ‘주인없는 경영’이 이루어지고 있다는 인식이 지배적이다. 이에 따라 경영자의 방만한 경영, 노조의 무리한 요구 등 경영효율성이 추구되기 보다는 조직구성원의 무사안일 및 기득권유지에 의해 경영방침이 흔들리는 양상이 나타나는 경우가 많다. 노사관계측면에서 보면 비효율적인 공기업 경영이 과도한 인력보유(양적문제)와 우수인력의 개발 및 유인(incentive)제공 기능의 미흡(질적문제)의 문제로 나타나게 된다. 물론 현재까지는 임금가이드라인과 같이 노사갈등의 핵심문제로 부각되고 있지는 않다. 그러나 앞으로 정부가 민영화 혹은 전문경영인제 도입 등 공기업 경영혁신을 위한 가시적인 제도개혁을 추진하게 될 경우, 공기업 근로자의 고용조정 및 인사관리 개선문제는 공기업 노사관계의 핵심이유로 떠오르게 될 가능성이 매우 크다⁴⁾.

임금가이드라인, 고용조정 등의 공기업 노사관계의 핵심쟁점이라면, 이러한 문제의 해결을 더욱 어렵게 하고 공기업 노사관계의 불안을 가중시키는 요소는 정부의 공권력에 의한 분쟁해결 방식이다. 첫째, 공기업의 노사분쟁에 대한 국민의 부정적

3) 비교대상이 공무원과 민간부문 근로자 중 누가 되어야 하는지, 그리고 만약 민간부문 근로자이어야 한다면 대기업 근로자와 평균근로자 중 어느 대상과 비교해야 하는지에 대한 사전적인 합의나 설득논리가 전혀 없었음.

4) 수년전 만성적자에 시달리던 대한석탄공사의 민영화계획이 노조의 반발로 백지화되었고, 몇몇 대형 공기업의 민영화계획이 언론에 공개될 때마다 노동조합 명의의 반대성명서가 발표되었던 사례들을 보더라도 쉽게 예상할 수 있음.

인식이 정부로 하여금 초강수 대응을 주저없이 선택할 수 있게 만드는 경향이 있다. 공기업 경영자는 방만경영의 책임자로 그리고 노조와 근로자는 경쟁무풍지대의 특권계층으로 인식되고 있으며, 그 결과 공기업의 생산품인 질 낮고 불성실한 공공서비스로 자신들이 피해를 입고 있다고 국민들은 인식하고 있다. 둘째, 많은 공기업은 철도, 통신, 은행 등 소위 공익사업부문에 속해 있어 파업의 사회적 비용이 막대하므로 정부는 공권력에 의한 조기해결을 선택하게 된다. 셋째, 공공부문의 노조는 해당 사업장의 사용자가 정부의 대리인(agent)이라는 인식하에 임금가이드라인을 강제하는 정부와 일전을 불사하려는 투쟁의지를 보이게 됨에 따라⁵⁾, 권위에 도전받은 정부가 서슴없이 공권력을 동원하는 또 다른 이유가 된다. 중요한 사실은 공권력에 의한 해결로 일단 분류를 종식시킬 수는 있으나 노사갈등 자체가 해소되지는 않는다는 점이다. 과거 공권력으로 파업을 막았던 철도나 통신사업의 사업장에 잠복된 근로자 불만이 다시 분출될 가능성이 매우 큰 것으로 판단하는 의견이 지배적인 것도 이러한 맥락이다.

공공부문은 단결권이 보장된 경우 노조조직률이 90%를 상회하고 있으며⁶⁾, 공노대가 총 116개 노조(가입 노조 60개, 소속 노조 56개) 14만여명에 이르고 있음을 감안할 때⁷⁾ 공공부문 노사관계의 중요성과 공노대의 잠재력은 결코 무시될 수 없을 것이다. 특히 공노대가 한국노총과 민주노총 등 운동노선을 달리하는 단체의 소속 노조를 모두 포함하고 있는 연합체로 출범한 것은 공공부문 노조가 정부에 대한 공통불만을 가지고 있다는 사실을 반증하는 것이다.

2. 연구의 목적과 보고서 구성

이렇듯 공기업 노사관계가 한국 노사관계에서 실로 중요한 의미를 갖고 있음에

5) 94년 11월 「공공부문 노조 대표자 회의」(소위 공노대)가 출범함 배경을 보면, 공공부문의 노사 관계는 정부정책 및 규제에 의해 큰 영향을 받으므로, 단위 사업장의 개별적인 대응으로는 문제해결이 어렵고 ‘공동대응에 의한 공통불만의 해결’ 차원에서 연합체를 구성한 것으로 이해될 수 있음.

6) 우리나라 평균 노조조직률이 15% 미만임을 감안하면 매우 높은 수준임.

7) 95년 12월말 현재 공공부문 노조조합원 총 29만여명의 50% 수준에 육박함.

도 불구하고, 이에 대한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 공기업 노사관계와 관련하여 제도적인 접근으로는 박영범(,)과 같이 폭넓게, 그리고 체계적으로 정리·분석된 연구가 있다. 그러나, 임금가이드라인, 고용조정 등 공기업 노사관계의 핵심문제를 직접적인 연구주제로하여 이와 관련된 현상을 객관적으로 분석하고 정책대응의 구체적인 실마리를 찾아보고자 한 연구는 거의 없다. 정부도 공기업 노사관계에 대해 합리적인 원칙과 정확한 현실 인식에 기초한 정책대응을 하지 못했던 것이 사실이다.

본 보고서는 이러한 문제의식하에, 공기업 노사관계의 핵심쟁점이라고 볼 수 있는 임금결정제도와 경영혁신 과정에서의 고용조정 문제에 대한 보다 구체적이고 심층적인 연구를 목적으로 하고 있다. 본 보고서는 공기업 노사관계의 핵심이슈에 대해 이론적인 문제접근 방법을 제시하고 명확한 현실인식을 위한 실증분석을 통해 구체적인 정책대응의 방향을 제시하며, 아울러 성공적인 정책실행을 위한 보완대책에 대해서도 언급하고자 한다.

먼저 II장에서는 공기업 노사관계의 이론적인 분석의 틀로서 공기업의 존재이유, 기업성격 등 공기업의 경제적 의미와 함께, 이로 부터 도출할 수 있는 공기업 노사관계의 의미와 특징에 대해 고찰한다. III장과 IV장은 각각 공기업 노사관계의 핵심쟁점인 임금가이드라인 제도와 고용조정 문제에 대한 분석내용을 담고 있다. III장에서는 공기업 임금결정 및 절차에 대한 제도적 설명과 함께, 이론적 분석과 공기업 임금실태의 실증분석이 이루어질 것이다. IV장에서는 경영혁신과 고용조정의 중요성에 대한 이론적인 분석을 시도한 후에, 대표적인 2개 공기업의 사례를 통해 구체적인 현상을 살펴보기로 한다. 마지막으로 V장은 결론으로서 III, IV장에서 다룬 쟁점에 대해 정책대응 방향과 원칙을 제시하며, 정책추진과정에서 필수적으로 요구되는 보완대책에 대해서도 언급하고자 한다.

II. 공기업 노사관계에 대한 이론적 고찰

1. 공기업의 경제적 의미

(1) 공기업의 존재이유⁸⁾

자본주의 시장경제체제에서 경제주체의 경제활동에 대한 정부개입의 정당화 논리는 「민간부문의 기업이 개별적으로 이윤극대화 전략을 추구하는 것이 사회후생(social welfare)을 극대화하지 못한다」는 조건에 근거한다. 소위 ‘시장이 실패’ 하는 경우로서 「경쟁적 시장이 자원의 효율적 분배를 보장하고, 기업간 경쟁에 따라 공급비용에 해당되는 가격이 결정되며, 기술적으로 비용최소화를 달성하는 기업은 성공하는 대신 자본시장의 경쟁으로 비효율적인 기업은 도태·합병된다」는 시장 메카니즘이 작용하지 못하는 현실이다⁹⁾. 시장실패는 크게 자연독점(natural monopoly)과 같이 경쟁의 해법을 찾을 수 없는 경우와, 외부효과(externalities), 공공재(public goods), 정보비대칭성(asymmetry of information) 등의 이유로 경쟁적 시장이 존재하더라도 사회적으로 효율적인 결과를 가져오지 못하는 두가지 상황으로 나눌 수 있다.

이러한 시장실패의 폐해를 교정하기 위해 정부는 구조규제(structural regulation), 행태규제(conduct regulation), 공적소유(public ownership)의 수단이 동원된다. 구조규제는 진입규제(entry regulation)와 퇴출규제(exit regulation)로 대별된다. 인·허가제도와 같은 진입규제는 규제당국이 사업자를 선정하여 시장실패가 큰 특정사업을 영위하도록 강제함으로써, 과잉설비 등의 사회적 비효율 문제를 해결하는 반면에, 퇴출규제는 수익성이 없는 기업을 사회공익의 필요성에 의해 강제로 영위하게 함으로써 충분한 공급물량을 확보하는 규제이다. 수익률규제(rate of return regulation), 가격규제 등의 행태규제는 자산수익률, 매출가격의 상한선을 설

8) 이 부분은 주로 유승민(1996)을 참조하였음.

9) 물론 시장이 실패하는 경우에도 정부규제가 무조건 정당화될 수는 없는 것임. 정부개입이 제로의 비용에서 가능한 것이 아니므로 정부개입의 편익이 비용보다는 크다는 조건이 충족되어야 함. 이 조건이 충족되지 않는 경우를 소위 ‘정부의 실패’라고 함.

정하는 등 기업경영행태에 대한 규제를 통해 자연독점 등의 시장실패에 대응하는 방법이다. 공적소유는 정부기구 자체나 정부가 대주주인 공기업의 존재를 의미한다. 이상 3가지의 광의의 정부규제중 두가지 이상이 동시에 적용되기도 하는데 한국의 공기업, 특히 정부투자기관이 그 대표적인 예이다.

(2) 공기업의 기업특성

공기업은 일반 민간기업과 구분됨과 동시에, 정부를 비롯한 여타 공공부문과도 상이한 조직적 특성을 갖고 있다. <表2-1>은 몇가지 기준에 의해 공기업을 타기업·조직과 구분해 볼 것이다.

<表2-1> 공기업과 타부문과의 기관성격 비교

그룹	기관 예	기 준 요 소			
		재정의 정부예산의 존도(source of fund)	공적소유정 도와 주인의 불명확성(ow nership & principle)	공익성의 정도	독점여부
I	정부	○	○	○	○
II	KLI등 정부출연 연구기관	○	○	○	X
	국립공원관리공단	○	○	○	○
III	한국전력, 한국통신, 서울지하철공사, 포철	X	○	△	○
	유통공사, KOTRA, 광업진흥공사	△	○	○	X
	중소기업은행	X	○	△	X
IV	일반민간기업	X	X	X	X

<表2-1>을 보면 공공부문(I~III)과 민간기업(IV)와의 가장 큰 차이는 기관(조직)의 공적소유정도¹⁰⁾, 달리 말하자면 정부소유로 인한 ‘주인의 불명확성’의 요소임

10) 여기서 공적소유의 의미는 주식시장에서의 소위 publicly held의 의미가 아니라 민간인이 아닌 정부의 소유권 정도를 의미함.

을 알 수 있다. 그리고 공공부문內에서도 공기업은 ‘재정의 정부예산 의존도’ 기준으로 볼 때 정부나 정부출연기관과 구분된다. 즉 공기업은 종업원에게 분배할 임금파이(pie)를 정부예산지원없이 스스로 창출할 수 있다는 점에서 정부출연기관과 기본적으로 상이한 노사관계특성을 갖는다¹¹⁾. 예산독립여부는 기관의 공익성의 정도와 밀접한 연관관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 자체수입 조달능력으로 인해 공기업은 기업경영목표에서 공익성 추구하고 수익성 확보를 동시에 달성해야 하는 어려움이 있다.

한가지 더 특기할 사항은 자체조달예산으로 운영되는 공기업중에서도 정부의 공적소유의 주체와 그 정도가 서로 상이한 기업들이 존재한다는 사실이다. <表2-1>의 그룹Ⅲ의 첫번째 소그룹인 한국전력, 한국통신, 서울지하철공사, 포철의 예를 보더라도, 한국전력과 한국통신은 정부의 지분이 50%이상인 정부투자기관으로 분류되고, 서울지하철공사는 지방자치단체가 50%이상의 지분을 가지는 지방공기업으로 분류될 수 있으며, 포철은 정부의 지분이 50%미만인 정부출자기관으로 분류된다. 이와같은 공기업의 분류는 각각에 상이한 법·제도가 적용된다는 측면에서 경제적, 노사관계적으로 중요한 의미를 가진다. 예컨대 한국전력, 한국통신은 정부투자기관 관리기본법에 의한 규제를 받고 있지만, 포철은 그러하지 아니하다. 실제적으로 유사한 기업특성을 가지고 있으면서도 상이한 제도가 적용되고 있기 때문에 정부정책의 신뢰성에 노사관계 당사자가 의문을 제기하는 빌미가 되곤한다.

2. 공기업의 노사관계적 의미

(1) 대리인 문제 (Agency Problem)

정부가 대주주인 의미에서의 공적소유, 혹은 공기업을 통해 시장실패를 방지한다는 주장의 핵심은 소유(ownership)와 지배(control)의 관계에서 출발한다. 즉 사회적소유의 민간기업은 이윤을 극대화하고 이는 주주의 이익을 극대화하는 것과 일치

11) 물론 Ⅲ(공기업)중에서도 일부기업은 재정이 완전독립되어 있지 못하고 일부 예산을 정부로부터 지원받고 있음(예:광진공, 유통공 등).

한다고 볼 수 있으나, 시장실패가 존재하여 주주의 이익을 극대화하는 것이 사회전체의 효용을 극대화하지 못할 경우 (즉 공익성을 추구할 필요가 있을 경우), 정부는 기업을 공적으로 소유함으로써 민간주주의 이기적인 목적을 배제하고 사회전체의 이익을 극대화하도록 (소유권에 근거하여) 지배권을 행사하는 것이다.

공기업에 대한 정부의 지배권 행사가 최고경영자의 선임에 집중되어 나타난다고 가정할 때, 공기업의 최고경영자가 대리인(agent)으로서 주인(principal)인 국민¹²⁾의 이익에 따라 경영할 유인이 얼마나 있는가 하는 소위 주인-대리인 문제가 심각하다. 이는 소위 ‘재산권이론(theory of property rights)’에 의해 이론적으로 뒷받침되고 있다. 즉 재산권이론은 「주인-대리인문제의 핵심은 주인과 대리인의 상이한 목표, 정보 및 이로부터 도출되는 인센티브구조의 차이가 효율성의 차이를 초래할 수 있음을 보이고 있다」¹³⁾. 소유권이 다를 경우 이는 상이한 인센티브를 초래하며, 따라서 상이한 경제적 성과를 가져온다는 주장이다. 사기업의 소유자는 그 기업의 자산에 대한 잔여청구권(residual claims)을 갖게 되고, 그 가치는 기업 경영성과에 따라 결정된다. 따라서 사기업의 소유자는 기업이 효율적으로 경영되도록 경영자와 종업원을 감시할 충분한 인센티브를 가지며, 이러한 사적재산권의 인센티브는 기업경영의 효율성을 제고하게 된다는 것이다.

물론 민간기업에서도 주인인 민간주주와 경영자간의 목표불일치, 정보비대칭성에 의한 ‘대리인 비용(agency cost)’으로 인하여 동일한 문제가 발생하지만 공기업의 경우 다음의 두가지 이유로 주인-대리인 문제가 더 심각해질 수 있다. 첫째, 공기업의 주인인 국민은 주인으로서 행동하기 어렵다. 민간주주에게 기업이 창출된 가치가 배당금이나 자본소득 형태로 이전되는 사기업과는 달리, 공기업의 경우 경영효율성에 기초한 기업이익을 소유주인 모든 국민에게 배당하는 것이 가능하지 않다. 따라서 공기업 소유자는 기업의 경영활동에 무관심할 수 밖에 없을 것이다. 예컨대 한국통신이 막대한 영업이익을 내고 있다고 자기가 돈 번 것 처럼 기뻐하거

12) 이는 국가 혹은 정부의 주인이 국민이라는 정치적 논리 뿐만 아니라, 공기업에 대한 정부의 투자·출자는 국민이 직·간접으로 낸 세금에 의해 이루어진다는 경제적 논리로도 충분히 정당화됨.

13) 유승민(1995), p13.

나 구조적인 적자문제를 안고 있는 석탄공사의 존재가 자신에게 손해를 발생시키고 있다는 생각을 갖고 있는 국민은 거의 없을 것이다. 공기업의 주인으로서의 국민을 “소유권이 없는 소유주”, 공기업을 “주인 없는 대리인”이라고 묘사한 것이 전혀 무리가 아니다¹⁴⁾. 둘째, 주인-대리인의 관계가 다단계이어서 주인-대리인 문제는 더욱 복잡해지고 문제해결을 위한 인센티브 계약의 도입이 용이하지 않다. 국민-정치인-장관-하급관료 등 다단계의 주인-대리인 관계는 공기업에 지배권을 행사하는 정부도 하나의 대리인에 불과하고, 정부내 책임관료의 이해관계가 주인인 국민의 이해관계와 반드시 일치하리라는 보장이 없다. 공기업의 경영주가 임기도 보장 못하고 낙하산 인사로 교체되는 경우가 좋은 예일 것이다.

(2) 임금결정에의 규제논리

공기업의 임금결정에 대한 정부규제의 논리는 앞서 언급한 ‘대리인 문제’의 존재와 독과점에 의한 공기업의 시장지배권 행사에 그 토대를 두고 있다.

경쟁적인 상품시장을 가진 민간기업의 경우 기업의 경영성과에 대한 정보를 노사당사자가 가장 많이 가지고 있고, 이에 입각한 자율적인 임금결정은 노동시장에서의 효율적인 노동력 배분의 출발점이다. 민간에서 자율교섭을 통해 적정임금수준이 결정된다는 논리는 다음과 같다. 첫째, 사용자는 기업수익에 대한 잔여수익청구권(residual claims)을 가진 기업소유주이거나 그의 대리인이므로 렌트배분에 있어서 노동자의 과도한 요구를 견제하여야 하는 유인을 갖는다. 둘째, 경쟁적인 상품시장 조건하에서는 적정수준을 크게 벗어난 임금결정이 이루어질 경우 자본철수/이직으로 자산결합이 깨어지게 되고 이는 경쟁기업과 차별화하여야만 가능한 ‘렌트 창출 즉 임금파이창출’을 어렵게 한다.

그러나 공기업은 ‘주인 없는 대리인’ 혹은 ‘다단계의 대리인’ 문제가 있으므로 경영자가 사용자이면서 주인인 국민의 이익을 위해 근로자의 과도한 요구에 적극적으로 대응할 유인이 작으므로 위의 첫번째 조건, 즉 경영자가 노조의 압력에 굴하지 않고 적정임금이상의 고임금 요구를 수용하지 않을 조건이 충족되지 않는다. 둘째, 공기업에 대해서는 공적소유 뿐만 아니라 구조규제, 행태규제가 동시에 적용되는

14) 김재홍(1991), p.21. 참조.

경우가 대부분이다. 먼저 많은 공기업의 경우(한국전력, 한국통신, 담배인삼공사 등) 진입규제가 병행되고 있다. 따라서, 독점적인 시장구조하에서 수익성을 추구하는 공기업의 경우 위의 두번째 조건이 충족되지 않는다. 종합해 보면, 공기업이 큰 렌트를 창출했다고 하더라도 대부분의 렌트가 진입규제에 의한 독점렌트일 것이고 경영자의 대리인 문제를 고려해 볼때 아무런 원칙없이 높은 수익의 기업에서 자율적인 임금교섭을 통해 고임금을 향유하는 것은 정당성을 가질 수 없다는 것이다. 정부가 사전에 적정임금수준을 유지할 정도의 렌트창출만 가능하게 가격규제를 취하는 것도 사후경영성과의 불확실성, 가격규제가 갖는 수요조절의 효과, 그리고 지속적인 투자를 위한 적정유보이익의 확보 등의 이유로 가능하지 않다.

반대로 기업의 공익성으로 인하여 적정수익을 창출하지도 못하면서 시장에서 퇴출하지도 못하는 공기업도 있다. 만약 공익성이 큰 기업이 큰 수익을 창출했다면 기업의 경영방침에 위배된 경영행동의 결과일 것이다. 이 경우 위와는 반대로 정부가 예산보조로 적정 인건비를 보장해 주어야 하기 때문에 자율적 임금교섭은 역시 해법이 되지 못한다는 점이다.

(3) 기업경영에의 정부개입과 경영효율성 저하

공기업이 안고 있는 ‘대리인 문제’는 공기업 경영의 효율화가 결코 쉽지 않은 목표임을 의미한다. 정부가 공기업 경영에 직·간접으로 개입하여온 것도 이러한 논리에 기초한다. 공기업 경영에 대한 정부의 개입은 다양한 경로를 통해 나타나는 데 경영진 선임, 인사·조직개편, 경쟁전략의 수정과 사업다각화, 가격결정 등 판매정책, 임금결정, 조달·구매정책 등 대부분의 핵심적인 의사결정에 대한 정부간섭이 만연되어 있다¹⁵⁾.

그러나, 공기업 경영에 대한 정부개입은 기업경영의 자율성과 창의성을 저해한다는 기본적인 문제 뿐만아니라, ‘사정을 잘 알지 못하면서 간섭한다’는 문제로 인해 경영효율성 제고의 해법이 되고 있지 못하다. 즉 대리인 문제는 ‘충분한 정보를 갖고 있으나 인센티브가 부족한’ 경우인 반면에, 정부개입은 ‘잘 해보려는 의도(인센티브)는 좋으나, 충분한 정보를 갖고 있지 못해 바람직하지 못한 의사결정을 강제

15) 유승민(1995), p18.

혹은 유도'하는 경우가 되는 것이다. 뿐만 아니라 정부개입이 오랜기간 체질화되면 서 정부의 지시와 통제없이 움직일 수 없는 경직된 관료주의가 공기업에 뿌리내 리게 되어 경영효율성의 저하문제는 더욱 심각해지게 된다.

공기업 경영에 대한 정부개입 중 가장 핵심적인 사항이 바로 경영진 선임이다. 여기에서 가장 큰 문제로 지적되는 것은 경영진의 잦은 교체이다. <表2-2>에 나 타나듯이 1980년대 이후 정부투자기관 사장의 평균재임기간은 대부분 3년 이하에 (23개中 20개) 머물고 있다.

<表2-2> 정부투자기관 사장의 평균재임기간 : 1980 ~ 1995.2

기 관 명	대상 기간	평균재임기간 (역대사장수)	기 관 명	대상 기간	평균재임기간 (역대사장수)
한국산업은행	1984~	1.8년(6명)	대한무역투자진흥공사	1938~	2.4년(5명)
중소기업은행	1984~	1.8년(6명)	한국도로공사	1984~	1.8년(6명)
국민은행	1983~	3.0년(4명)	대한주택공사	1983~	2.4년(5명)
한국주택은행	1982~	2.6년(5명)	한국수자원공사	1983~	2.4년(5명)
한국담배인삼공사	1987~	2.7년(3명)	한국토지개발공사	1979~	2.3년(7명)
한국조폐공사	1984~	2.8년(4명)	농어촌진흥공사	1984~	3.7년(3명)
한국전력공사	1983~	3.0년(4명)	농수산물유통공사	1981~	4.7년(3명)
대한석탄공사	1989~	2.7년(6명)	한국통신	1981~	4.7년(3명)
대한광업진흥공사	1982~	2.6년(5명)	한국관광공사	1981~	2.8년(5명)
한국석유개발공사	1981~	4.7년(4명)	국정교과서(주)	1984~	2.2년(5명)
한국가스공사	1983~	2.4년(5명)	근로복지공사	1983~	3.0년(4명)
한국종합화학	1981~	3.5년(4명)			

註 : 1995년 2월 현재
 資料 : 財政經濟院, 유승민(1995) p15에서 재인용

경영진의 잦은 교체는 첫째, 내부인사 보다는 외부인사 중심으로 사장을 선임할 경우에 더 큰 문제로 부각된다. 물론 공기업경영에 있어서 오랜 근무경험을 통해 기업내부사정을 잘 알고 있는 사람보다(firm-specific knowledge) 일반적인 경영능력(general knowledge)을 갖고 있는 사람이 더 적합할 가능성은 얼마든지 있다. 또 대리인 문제를 염려해서 내부인사 보다는 외부인사를 선택하는 것도 이해가 될 수 있는 사안이다. 그러나, 사장이 기업경영 전반에 대한 충분한 정보를 파악할 시간을 갖고 경영혁신 프로그램을 단계적으로 추진할 충분한 시간을 임기로 보장받지 못할 경우, 사장은 능력과 의욕이 있어도 실천에 옮길 수 있을 정도의 지식과 의지를 갖

기 힘들게 된다.

둘째, 공기업 최고경영자의 짧은 재임기간은 단기적인 지표관리 중심의 공기업 경영평가시스템과 맞물려 경영목표가 단기적인 시각에만 머물게 되는 문제점을 낳고 있다. 장기적으로는 바람직한 경영전략과 경영혁신 프로그램을 알고 있다 하더라도 그 공(과실)은 차기 사장이 거둘것이고 자신은 단기적인 수익악화나 노사갈등의 책임만 지게될 것이기 때문에 적극적으로 이를 추진하려 하지 않을 것이다. 예컨대 공기업 사장은 기업경쟁력 제고를 위해 반드시 필요한 투자라고 할지라도 수익성 등 단기적인 계량지표의 악화를 우려하여 적극적인 시설투자를 기피하는 경향이 나타난다. 현재 많은 공기업의 설비가 노후화된 것도 적기에 시설보수교체를 위한 투자가 이루어지지 못한 것에 기인한다. 또한 공기업 사장은 조직슬럼화를 위한 고용조정이나 우수인력확보를 위한 인사관리개선이 요구됨에도 불구하고 단기적으로 노조 및 종업원의 반발을 우려하여 방만한 경영형태를 유지하는 경향이 나타나게 된다.

III. 공기업 임금결정관련 노사관계 쟁점

1. 공기업의 임금결정제도

(1) 개요

공기업 임금결정에 대한 정부간섭은 공기업의 기관성격, 즉 정부투자기관 여부에 따라 정도에 있어 차이가 나지만, 여기서는 임금가이드라인이 단순한 참고사항이 아닌 법적근거를 갖게되는 정부투자기관의 임금결정에 대해서만 집중적으로 논의하기로 한다.

공기업은 정부투자기관, 정부출자기관, 정부채투자기관, 지방공기업 등으로 구분될 수 있다. 그러나 정부출자기관은 국정감사, 감사원 감사 등의 외부감독·감시를 받고 있지만 예산편성이 자유롭기 때문에 정부규제로 인한 노사갈등 요소가 상대적으로 많지 않다. 한편 정부채투자기관, 지방공기업, 공단 등의 국민경제적 중요성이 그다지 크지 않으므로 논의에서 제외하고자 한다. 반면에 정부투자기관은 「정부투자기관관리기본법」에 의해 인건비 예산편성에 있어 정부의 규제를 직접적으로 받고 있다.

(2) 정부투자기관의 임금결정절차

(가) 예산편성공동지침 작성 및 통보

정부투자기관의 임금결정에 대한 정부간섭은 예산편성에 대한 정부지침에 의해 이루어진다. 1984년 「정부투자기관관리기본법」 시행 이후 공기업의 예산편성은 과거에 비해 정부의 사전관여가 대폭 축소된 것이 사실이지만, 재경원의 경영평가위원회에서 결정된 공통지침에 따르도록 되어 있다. 예산체계는 예산총칙과 종합예산 및 부문예산으로 이루어진다. 먼저 종합예산은 자체경영계획을 계수에 의하여 표현한 추정손익계산서, 추정대차대조표 및 자금계획서로 구성되는데 인건비, 복리후생비 등의 경비는 주요 항목으로서 지침에 따르게 되어 있다¹⁶⁾. 한편 예산총칙

에서는 정원관리, 예산항목별 전용가능성 등 예산집행에 필요한 사항 등이 포함되어 있으므로 정부허용범위 이상의 예산전용을 통한 변칙임금인상의 가능성이 희박하다¹⁷⁾.

(나) 기관별 차기회계년도의 예산편성

각 기관장은 재경원의 정부투자기관 예산편성공통지침에 의거하여 차기년도 예산을 편성하고 이사회 의결로 12월말까지 확정되며, 이를 재경원, 주무부처, 감사원에 보고한다. 예산편성기간 동안 노동조합은 임금인상효과를 가져올 수 있는 예산항목의 편성을 노사협의회나 기타 통로를 통해서 기관에 요구하는 경우도 있으나 법적인 강제력이 없다.

(다) 기관별 임금교섭의 체결

매년 1월~4월이 되면 노사 양측은 서로 임금인상안을 가지고 임금협상을 하게 되나, 임금교섭은 정부의 임금가이드라인을 받아들일 것이냐 거부할 것이냐의 문제가 되는 경우가 대부분이다. 이때 임금협상과 함께 각종 수당의 신설이나 금액인상 등에 대한 '보충협약'에 대한 협상이 있기도 하다. 통상적으로 보면, 대개의 경우 임금은 이미 예산에 의해 짜여진 임금가이드라인에 의해 타결이 되고 보충협약을 통해 추가적인 임금인상 효과를 얻는 경우가 많다. 따라서 실제 임금협상에서는 보충협약을 놓고 치열한 밀고당기기가 이루어지게 된다.

(라) 기관별 보수 복리규정 등 내규규정

임금교섭이 완료가 되면 각 기관은 교섭결과에 따라 임금(보수)규정 개선안을 작성하여 이사회에 상정되고 이사회 의결을 거쳐 시행된다. 이 단계에서

16) 부문예산은 영업, 투자, 재무, 구매 등 기능별로 표현한 것으로서 전체 인건비 예산과 직접적인 관련성은 없음.

17) 공통지침에는 인건비로 전용가능한 예비비 항목과 그렇지 않은 항목까지 구분함.

보충협약도 동시에 검토되는데 보충협약의 내용이 이사회에서 부결되어 이미 타결된 내용을 가지고 또다시 노사간의 분쟁이 재연되는 경우도 있다.

(마) 인센티브 상여금

정부투자기관 임금결정에 있어서 특기할 사항 중 하나는 인센티브 상여금 제도이다. 기말결산 이후 외부 교수, 공인회계사 등 전문가로 구성된 경영평가단의 평가(계량·비계량적 평가) 점수에 기초하여 1점당 20%¹⁸⁾의 폭으로 기관별로 차등하여 인센티브 상여금을 지급하는 것이다(상한:425%, 하한:125%). 이 제도는 주인-대리인 문제를 극복하기 위한 공기업 경영의 '사후(Expost)'인센티브 보상체제로 도입된 것이지만 차등 폭의 미미함, 기관별 특성에 따른 적정 성과측정 지표 적용의 어려움, 定性的 항목의 점수화 어려움 등으로 그 효과가 미미한 실정이다.

2. 현행 임금결정 방식에 대한 비판

(1) 임금결정과정 자체에 대한 비판

정부투자기관의 현행 임금결정방식은 「정부투자기관예산공통지침」에 나타나는 임금가이드라인으로 요약될 수 있으며, 임금가이드라인제도에 대한 비판은 크게 임금가이드라인 자체에 대한 비판과 임금가이드라인 내용 및 형식에 대한 비판으로 대별될 수 있다.

(가) 정부의 실질적인 영향력

정부는 「정부투자기관관리기본법」에 의거하여 경영평가위원회를 통하여 예산편성에 관한 공통지침을 작성하는 일과 각 기관의 경영실적을 평가하는 과정에서 영향력을 행사할 수 있다. 또한 정부는 정부투자기관의 이사회에 대한 임면권, 당

18) 95년까지 1점당 10%씩 차등지급토록 되어 있으나 95년 실제 지급률은 275-345%(평균 305%로 차등폭이 790%에 불과하여 96년부터 차등 폭을 확대하였음.

연직 이사를 통해 이사회에서 예산편성과정이나 임금(보수)규정의 개정 과정에 영향력을 행사할 수 있다. 따라서, 예산편성공통지침은 그 자체로 법적인 구속력을 가지는 것은 아니지만 실제로 상당한 구속력을 갖고 있게 된다. 예컨대, 경영평가위원회는 임금협상이 끝난후 임금인상 수준이 적정했는지에 대해서 평가를 하게 되며, 실제로 예산공통지침을 명시적으로 어기는 예는 별로 없다.

(나) 노사자율교섭의 어려움

정부투자기관의 임금교섭에서 기관장의 자율적인 재량권은 아주 협소하기 때문에 기관의 조건에 맞는 능동적인 임금교섭이 그만큼 어려워지게 된다. 정부투자기관의 효율을 높이기 위해서는 각 기관의 성격에 맞는 성과배분방식이 개발되어야 하나, 정부투자기관에게 그러한 재량권이 주어져 있지 않음으로써 효율적인 경영에 장애가 된다는 비판이 있다. 반면에 정부투자기관의 임금교섭에서 기관장의 재량권을 확대하는 경우 또다른 문제가 나타날 수도 있다는 주장이 있다. 예를 들어서 생산성 향상을 초과하는 과도한 임금인상이 서비스요금의 인상으로 과급되는 경우이다. 따라서 자율적인 교섭이 확대되기 위해서는 이런 부작용을 피할 수 있는 대안이 필요하다는 지적이 있다. 또한 기업의 수익성보다는 공익성이 큰 공기업에서는 자율적 임금교섭 보다 실질적인 의사결정자(사용자)로서의 정부와 직접적인 공동교섭을 요구하고 있다.

(다) 의결권과 집행권의 분리

정부투자기관에서는 기관장의 집행권과 이사회 의결권이 분리되어 있어 임금교섭에서 기관장이 책임있는 교섭을 하기 어렵게 만들고 있다. 만약 기관장이 체결한 임금협약이 이사회에서 거부될 경우 노사관계는 침예한 대립으로 치달거나, 노사간의 신뢰에 금이 가서 기관장의 교섭력이 약화될 가능성도 있다.

(2) 임금가이드라인의 내용 및 형식에 대한 비판

한편 임금가이드라인 내용 및 형식에 대한 비판은 다음의 3가지로 요약될 수 있다. 첫째, 형식적인 절차문제로서, 임금가이드라인 결정이 공기업 노동자의 요구에 근거하지 않음은 물론 최소한 사전 협의의 절차도 거치지 않는다는 점이다. 정부의 일방적인 결정·통보일 뿐이라는 비판이다. 더구나 임금가이드라인의 결정기준도 제시된 바가 없다는 비판도 있다. 최소한의 합리적 근거, 예컨대 경제성장률, 물가 상승률, 투자기관의 경영성과 등의 참고기준이 임금가이드라인과 함께 제시되지 못했다는 것이다.

둘째, 투자기관간의 업종차이 경영목표 차이, 경영성과의 차이에도 불구하고 임금가이드라인이 획일적으로 제시되고 있다는 비판이다. 이 점에 있어서는 모든 공기업이 공통적인 불만을 가지고 있는 실정이다. 건설관련업체(예:토개공, 주공)는 서비스 부문(예:관광공, 무역진흥공)보다 상대적으로 작업환경이 열악한 사업을 수행하고 있어서 임금을 더 받아야 한다고 주장하는 반면에, 서비스 부문은 지식집약적 직무이므로 자신들의 임금이 더 높아야 한다고 주장한다. 또한 기업수익성이 높고 공사 자체가 큰 렌트를 창출하고 있는 기업(예:한전, 담배인삼공)은 공익성이 큰 기업으로 자체 수익이 그다지 크지 않은 기업보다 높은 임금인상율을 보장받아야 한다고 생각하고 있다. 임금가이드라인의 획일성과 연관된 또 하나의 비판은 공기업의 경영혁신 노력에 대한 유인(incentive)을 제공하고 있지 못하다는 점이다. 사후적 경영평가에 의한 인센티브 상여금이 유인체계로 작동하기에는 미흡하기 때문에 공기업의 경영성과 차이가 직접적으로 반영될 수 있는 임금결정방식이 강구되어야 하는데 획일적인 임금가이드라인은 이러한 유인체계 구축에 역행한다는 비판이다.

셋째, 가장 강도 낮은 비판으로서, 일방적인 임금가이드라인을 수용한다고 해도 그 수준이 너무 낮다는 비판이다. 92년 5%, 93년 3%, 94년 5.5%, 95년 5.7%의 임금가이드라인은 민간부문의 평균임금인상률보다 낮은 수준임은 물론 공무원 임금인상률보다도 낮은 수준이라는 주장이다. 공기업 노동자가 정부 임금억제정책의 ‘속

최양' 의식을 갖고 있다는 지적도 이러한 맥락이다. 공기업에 대해 상대적으로 낮은 임금인상율을 강요했다는 지적에 대해 정부도 굳이 부인하지는 않는다. 정부는 거시경제안정을 위해 공공부문이 임금안정을 선도하여야 한다는 주장이다. 공공부문의 높은 임금인상율은 하나의 시그널(signal)로 작용하여, 자칫 민간부문의 고임금인상을 유발할 가능성이 있다는 것이다. 공기업노동자는 임금안정에 대한 공공부문 선도논리에 동의한다 해도 공무원보다도 낮은 임금인상율을 강요한 이유를 묻고 있다. 이에 대해서도 정부는 공기업 근로자의 임금이 공무원 급여에 비해 상대적으로 높기 때문이라고 대응하고 있으나, 공기업 근로자는 자신들의 임금비교대상이 공무원이 아니고 동종업종의 민간기업 근로자가 되어야 한다고 주장하고 있으며 일부 공기업 근로자는 자신들의 임금이 공무원 급여수준보다도 낮다고 하소연하고 있다¹⁹⁾.

3. 공기업의 상대적 임금수준

(1) 공기업 임금수준 비교의 의미

(가) 공기업 임금비교의 이유

본절의 목적은 현행 임금결정방식을 앞으로 보다 합리화하기 위해 공기업의 임금수준실태를 분석하는 것이다. 따라서 공기업 임금수준의 실태를 파악하고 이를 특정대상 근로자의 임금과 비교해 보는 의미를 공기업의 임금가이드라인 정책에 대한 비판으로부터 찾아보도록 하자.

첫째, 현행 임금가이드라인 정책이 노사자율원칙에 위배된다는 비판에서부터 출발해보자. 이에 대한 반론으로서, 공기업은 자연독점적 성격의 업종에서 불가피하게 독점적 지위를 누리고있고, 경영진은 앞서 지적한 주인-대리인 문제로 방만하게 경영할 가능성이 있으므로, 자율적인 임금교섭은 결국 공기업근로자로 하여금 과도

19) 적어도 공기업 임금수준에 대한 실태분석과 공무원 임금과의 비교분석한 구체적인 연구 결과를 제시한 바도 없다는 사실을 비판함.

하게 높은 임금프리미엄을 향유하게 만들 것이고 이는 소비자(국민이면서 사실상 공기업의 주인)의 부담증가를 결과할 것이라는 주장이었다. 따라서 공기업의 상대적 임금이 실제로 매우 높은 수준인가를 규명해 볼 필요가 있다. 공기업의 상대적 임금수준이 높을 경우 공기업은 방만한 경영의 비판을 피하기 힘들 것이고 자율적 교섭주장의 타당성도 떨어질 것이다. 만약 공기업의 임금이 상대적으로 낮게 나타난다면 방만한 경영의 비난은 일단 피할 수 있을 것이다. 그러나 주의해야 할 점은 이경우에도 방만한 경영의 가능성을 완전 배제하지는 못한다는 점이다. 왜냐하면, 지난 수년간의 공기업 임금억제 정책으로 낮은 수준에 머무를 개연성이 있으므로, 자율적 교섭하에서는 방만한 경영의 문제가 없을 것이라고 결론 내릴 수 없기 때문이다.

둘째, 공기업 임금실태 분석은 합리적 근거도 없이 낮은 임금인상율을 일방적으로 강요했다는 비판으로부터 어느정도 벗어날 수 있게 한다. 실제로 정부는 충분한 근거자료를 제시하지 않으면서 공기업을 사회최고의 특혜계층으로 몰아붙인 점도 없지 않다. 그러므로 공기업 임금이 공무원보다 낮은 인상율의 가이드라인을 제시할 만큼 공무원과의 임금격차가 실제로 크게 나타나는가 확인해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 낮은 가이드라인이 지속될 경우, 민간부문과 공기업간에 과도한 임금격차가 초래되어 공기업에서의 우수인력 확보에 문제가 발생할 가능성은 없는가를 고민해 볼 필요도 있다.

(나) 공기업 임금의 비교대상

이렇듯 공기업의 임금수준을 비교할 필요성이 있다면, 비교대상은 누가 되어야 하겠는가, 그리고 그이유는 무엇인지를 짚어 보아야 한다. 임금비교의 가장 큰 목적은 공기업 임금의 적정수준 여부를 확인하기 위함이다. 노동시장 관점에서 보면, 부문간 임금수준의 비교를 통해 노동력배분, 즉 부문간 노동자의 질적수준을 가늠해 볼 수 있다. 물론 임금이 유일한 직업선택의 결정기준은 아니겠지만, 임금은 노동공급서비스의 가격이므로 자원(노동력)배분의 가장 중요한 시그널이 된다. 높은 임금은 기업의 높은 지불능력, 우수인력 보유 등의 정보가 집약된 시그널로서 앞으

로 받아들일 인력도 우수인력임을 의미하게 되기 때문이다. 따라서, 필요인력의 확보라는 측면에서 적정임금수준이 보장되어야 한다. 그렇지 못할 경우 인력의 질 저하는 공공서비스의 질적수준의 하락을 가져오게 되어 국민(주인)에게 도리어 부담을 주게 된다. 공기업이 필요인력을 확보하기 위해서는 해당 근로자가 타사업장에서 받을 수 있는 기회임금(opportunity wage)이상의 임금수준을 제시하여야 한다. 한 노동자 입장에서는 자신의 학력 및 지식수준으로 선택 할 수 있는²⁰⁾ 모든 직업이 기회임금의 원천이 될 수 있으므로, 우리나라 노동시장 전체 평균임금과 비교해야 할 것이다. 그러나 공무원의 경우, 국가시험을 통해 채용하며 공기업과의 인력이동도 매우 제한적이므로²¹⁾, 임금비교 대상에서 일단 제외하여도 무방할 것으로 사료된다. 그러므로 공기업 노동자의 임금비교 대상은 일차적으로 민간기업 노동자가 되어야 할 것이다. 본 장의 비교분석에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분도 대 민간기업과의 임금비교이다.

이러한 논리에서 볼 때 공기업이 공무원보다 높은 임금수준이므로 공무원 임금인상률 보다도 낮은 수준의 임금인상 가이드라인을 감수해야 한다는 논리를 반박하기 위해 공기업 근로자와 공무원간의 임금비교에 초점을 맞출 필요는 없다. 공기업 근로자와 정부 공무원은 서로 분단된 노동시장에 있으므로, 이들간에 임금 동등화를 추구하는 것은 노동력의 효율적 배분과 무관하다. 공기업 근로자의 임금은 공기업과 노동수요 주체로서 인력확보를 위해 경쟁하는 민간기업에서의 근로자 임금과 비교해야 한다. 공무원의 임금수준이 낮아 적정 인력확보에 문제가 발생하면 공무원의 임금을 사회전체(민간 포함) 평균적인 임금수준에 맞추어야 할 것이고, 공무원의 임금비교 대상을 공기업으로 하여, 공기업의 임금 억제를 위해 낮은 임금인상 가이드라인을 제시하는 것은 논리적으로 설득력이 없다.

노동공급 측면에서만 보면 기회임금의 원천이 전체 노동시장이므로 민간부문의 평균적인 임금수준과 비교해야 할 것이나, 노동수요 측면에서 보면 경쟁기업의 임

20) 일반적(general) 지식·숙련으로 얻을 수 있는 임금을 의미함.

21) 공무원의 공기업으로의 중도채용에 대한 장벽은 없으나 공기업 근로자의 공무원으로의 중도채용에는 장벽이 있음.

금수준이 보다 일차적인 비교대상이 되어야 한다. 예컨대 국책은행이 전체 민간기업의 평균임금보다 높은 임금수준을 제공하여도 경쟁기업인 민간은행보다 낮은 임금수준이라면 필요인력 확보를 하기 힘들 것이다. 즉 필요인력 확보를 위해서는 경쟁기업 임금과 필요인력의 사회평균적 기회임금을 동시에 만족시켜야 한다. 즉 양자 중 더 높은 임금을 보장해야 한다. 따라서 민간기업과 경쟁하는 범위가 넓은 공기업과 공익성이 크고 민간기업과 경쟁하기 보다는 공무원이 할 일을 대신하는 공기업의 경우에는 각각 비교대상이 다를 수 있을 것으로 사료된다. 전자의 경우 동종업종 유사규모의 민간기업 근로자의 임금과 비교하는 것이 타당할 것이며, 후자의 경우에는 공무원 임금 또는 민간부문 평균임금이 비교대상이 될 수 있을 것이다.

공기업간 특성차이에도 불구하고 획일적인 임금가이드라인이 제시된다는 비판을 해결하기 위해서도 임금 비교대상이 공기업별로 차별화할 필요가 있다. 또한 공기업간에 업종 및 규모, 독점여부, 공익성과 수익성의 상대적 비중 등에 따라 나타나는 임금차이의 정도를 파악하기 위해서 타공기업이 비교대상이 될 수도 있다.

(다) 임금수준의 정의

기업간 단순 평균 임금을 비교하는 것은 무의미하다. 기업간 인력구성의 차이 때문이다. 고학력·고연령의 근로자가 상대적으로 많은 공기업의 단순평균 임금수준이 높다고, 그 기업을 고임금업체로 결론 내릴 수 없을 것이다. 따라서 인력구성의 차이를 감안한 가중평균임금을 비교하거나, 학력·성·연령 등을 감안한 몇 개의 표준근로자 그룹별로 나누어 평균임금을 비교해야 할 것이다. 회귀분석 등의 통계분석으로 인적속성의 차이 및 사업장특성을 통제해준 순수한 공기업의 임금차이 효과를 분석할 수도 있다.

임금의 범위결정도 어려운 문제이다. 본 연구에서는 화폐단위로 지급되는 급여 일체를 포함한 임금총액으로 임금수준을 측정할 것이다. 그러나 퇴직금, 연금, 휴가등 부가급여가 포함된 총 보수의 개념으로 비교하여야만 기업간 근로자 복지의

정확한 비교가 가능하다. 본 연구에서는 공기업의 퇴직금에 국한하여 분석하고자 한다.

(2) 공기업간 임금수준 비교

(가) 표준근로자 임금비교

① 임금수준

남성·대졸 근로자를 표준근로자로 선정하여 임금수준을 비교해 보면, 첫째, 정부투자기관내에서도 임금차이가 크게 나고 있음을 알 수 있다. <表3-1>을 보면, 예외적으로 임금수준이 높은 A은행을 제외하더라도 상대적인 고임금의 B, C의 국책은행과 저임금의 Q, R, S 공사와는 30-40%의 임금차이가 존재한다.

한편 투자기관 전체(가중)평균임금을 기준으로 10%이상 높은 그룹을 HH, 10%미만의 소폭으로 높은 기업을 HL, 그리고 평균 보다 10%미만으로 낮은 기업은 LH, 10%이상 큰 폭으로 낮은 기업을 LL의 4개 그룹으로 분류해 본 결과, 각 그룹에 4개, 5개, 6개, 4개의 기업이 속해 있음을 알 수 있다. 상대적으로 기업 수익성이 높은 금융업종에 속해 있고 민간은행과 직접적인 경쟁관계에 있는 국책은행은 모두 HH에 속해 있으며, 농·광업 등 사양업종에 속해 있고 정부가 할 일을 대신하는 공익성이 주된 기업목표인 공사들은 LL에 속해 있다.²²⁾ 이는 공기업간에도 업종차이에 따라 그리고 기업의 수익성 추구 정도에 따라 임금수준이 크게 차이가 난다는 것을 의미한다. 한편 이는 같은 대졸이라도 투자기관간에 인력의 질적 수준 차이가 존재함을 의미한다.

22) 대형독점제조업(담배, 조폐), 서비스업(무역, 관광), 건설업, 네트워크 산업(통신, 전기, 가스) 등에 속해 있는 투자기관은 중위계층인 HL와 LH에 나누어 속해 있음.

<表3-1> 정부투자기관 대졸·남성 근로자의 임금지수 비교(94년기준)

투자기관		근속년수				
		5년	10년	15년	20년	25년
HH (110이상)	A은행	127	135	147	149	146
	B은행	113	116	123	128	129
	C은행	112	116	123	128	129
	D공사	128	114	122	122	122
HL (110-100)	E공사	103	103	102	101	90
	F공사	102	104	111	106	107
	G공사	105	106	105	109	114
	H공사	102	97	101	99	99
	I공사	107	111	106	100	95
LH (100-90)	J공사	93	94	95	98	96
	K공사	95	97	98	87	104
	L공사	91	94	93	95	96
	M공사	93	95	92	94	98
	N공사	97	98	98	89	95
	O공사	99	95	92	96	96
LL (90이하)	P공사	100	89	82	82	89
	Q공사	98	86	82	79	81
	R공사	90	79	85	78	71
	S공사	83	88	84	86	88
전체 평균(100)		100	100	100	100	100

資料 : 재정경제원

<表3-2> 정부투자기관 연령-임금곡선 기울기 비교 ('94년 기준)

투자기관		근속년수					기울기
		5년	10년	15년	20년	25년	
HH (110이상)	A은행	100	137	172	212	257	SS
	B은행	100	133	163	205	255	SS
	C은행	100	134	164	206	257	SS
	D공사	100	115	143	172	212	FS
HL (110-100)	E공사	100	128	147	176	194	FF
	F공사	100	131	162	187	233	SF
	G공사	100	130	148	187	243	SF
	H공사	100	123	148	176	217	FS
	I공사	100	134	147	169	198	FF
LH (100-90)	J공사	100	130	152	191	230	SF
	K공사	100	131	154	165	244	SF
	L공사	100	133	152	187	234	SF
	M공사	100	131	147	182	235	SF
	N공사	100	130	150	164	217	FS
	O공사	100	123	137	165	215	FS
LL (90이하)	P공사	100	115	122	147	199	FF
	Q공사	100	113	125	145	184	FF
	R공사	100	112	140	156	176	FF
	S공사	100	136	150	186	234	SF
전체 평균(100)		100	129	149	180	223	-

註 : SS=투자기관 평균 기울기 보다 모든 근속년수에서 큰 폭으로 가파름
 SF=투자기관 평균 기울기 보다 대부분 근속년수에서 작은 폭으로 가파름
 FS=투자기관 평균 기울기 보다 대부분 근속년수에서 작은 폭으로 평탄함.
 FF=투자기관 평균 기울기 보다 모든 근속년수에서 큰 폭으로 평탄함.
 資料 : <表3-1>과 같음.

② 연령-임금 곡선

한편 <表3-2>는 투자기관의 연령-임금곡선의 기울기가 요약되어 있다. 대졸의 신규채용 이후 5년 근속자 임금을 기준(100)으로 살펴 본 연령-임금곡선의 기울기는 HH 그룹의 국책은행에서 가장 가파른 것으로 나타났으며, 하위의 LL그룹의 3개 업체는 가장 평탄한 기울기를 가지고 있다. 그러나 HL 보다 LH에서 평균적으로 임금곡선이 가파르게 나타나고 있다. 따라서, 양극단 계층에 대해서는 임금수준의

격차와 임금곡선의 기울기간에 상관관계가 있는 것으로 밝혀지고 있으나, 중위계층에서는 이 가설이 적용될 수 없을 것이다. 즉, 양극단에서는 임금수준이 높은(낮은) 기업이 근속에 따른 임금증가도 더 큰(작은) 폭으로 이루어 진다. 이는 <表3-1>에서 HH와 LL간의 임금격차가 5년 근속에서 보다 25년 근속에서 더 크게 나타나는 것을 보아도 잘 알 수 있다.

투자기관간의 임금곡선 기울기 차이는 공사의 호봉구조와 관계가 있다. 공기업의 호봉구조는 단일호봉제(7개 기관), 단일+최저호봉제(혹은 단일+직급호봉제, 11개 기관), 직급별호봉제(2개 기관)로 나눌 수 있는 바, <表3-3>에서 알 수 있듯이 단일+최저호봉제의 群에 임금곡선이 가파른 기업이 많이 포함되어 있으며, 직급별호봉제의 기관에서는 임금곡선이 상대적으로 평탄하게 나타난다. 이는 이론적으로 예측할 수 있는 결과와 일치하는 것이다.

<表3-3> 정부투자기관에서의 호봉구조와 임금곡선 기울기와의 관계

	단일+최저호봉제	단일호봉제	직급별호봉제
SS	2개	1개	-
SF	5개	2개	-
FS	2개	1개	1개
FF	2개	2개	1개
합계(기관 수)	11개	6개	2개

資料 : <表3-1>과 같음.

제한된 자료에 의존하는 한계는 있지만, 대졸 남성 근로자의 공기업 임금과 공무원 임금을 비교해 보도록 하자.²³⁾ 공무원 7급 공채자와 투자기관 대졸 신규채용자간의 근속년수별 임금격차를 보면(<表3-4> 참조), 투자기관의 임금이 공무원 임금 약 10% 이상 높음을 알 수 있다. 하나 특기할 사항은 투자기관 중에서 상대적

23) 공무원 임금은 진재구(1995)를 참조하였음.

으로 하위그룹에 속한 기관의 근로자는 공무원 보다 일부 비슷하거나 일부 낮은 임금을 받고 있다는 사실이다.

<表3-4> 정부투자기관과 공무원간의 임금지수 비교(1994년 기준, 공무원=100)

근속년수		5년	10년	15년	20년	25년
투자기관 평균		115	117	102	114	123
LL	P공사	115	104	84	93	110
	Q공사	113	101	84	90	100
	R공사	104	92	87	89	88
	S공사	96	103	86	98	108

註：공무원의 근속년수별 직급은 각각 6급, 6급, 5급, 5급, 4급, 4급으로서, 투자기관 대졸신규채용자와 공무원 7급 공채자간의 임금곡선을 비교한 것임.

資料：<表3-1>과 같음.

(나) 회귀분석을 통한 임금비교

① 회귀분석의 방법과 자료

표준근로자의 임금비교에 비하여 회귀분석에 의한 임금비교는 다음 몇가지의 장점을 갖는다. 첫째, 대졸·남성근로자에 국한되었던 표준근로자 임금비교와는 달리 평균근로자 기준의 임금비교가 가능하다. 둘째, 성·학력·경력·근속 등의 인적자본변수 뿐만 아니라 기업규모, 업종 등의 사업장 특성을 동시에 통제할 수 있는 순수한 임금차이를 분석할 수 있다. 셋째, 표준근로자 임금비교는 신규채용 근로자가 정상적으로 승진했을 경우를 가정하여 임금 테이블에서의 직급·호봉별 임금수준을 비교하는 것이지만, 개인별 자료를 이용한 회귀분석은 평균임금을 직접 계산하게 되므로 승진적체 등의 문제가 모두 고려된 실질적인 임금비교이다.

앞서 표준근로자 임금비교 결과에서 알 수 있듯이 공기업간에도 상당 수준의 임금격차가 존재하고, 격차의 주요 요인 중의 하나가 해당 공기업이 속해있는 업종차이에 기인함을 알 수 있었다. 따라서 공기업을 몇개의 업종群으로 구분하여 업종간 임금격차를 분석하고자 한다. 한편 공기업이 노동시장에서 동일업종의 민간기

업과 인력확보를 위해 경쟁하고 있을 것이므로 민간부문에서의 업종간 임금격차와도 비교해 보고자 한다. 업종구분의 기준은 ‘업종群내 공기업간의 동질성’과 ‘민간부문과의 비교가능성’을 동시에 고려하여 결정한다. 즉, 공기업간의 이질성을 충분히 고려하되 민간부문에서 비교대상을 찾기에 어려움이 없을 정도의 업종 범위내에서 공기업을 하나의 업종으로 묶었다. 이러한 기준에 의해 구분된 공기업의 업종구분은 <表3-5>에 요약되어 있다.

<表3-5> 공기업의 업종구분

구분 (기관 수)	공기업의 산업분류 (신산업 분류코드)	민간의 동종/유사업종의 산업분류
그룹-1 (2개)	651	651(은행)
그룹-2 (1개)	160	155(음료제조업)
그룹-3 (1개)	210	210(종이제조)
그룹-4 (2개)	401, 402	401(전기), 402(가스)
그룹-5 (4개)	101 외	100-140(광업)
그룹-6 (2개)	911	911(회원단체)
그룹-7 (4개)	452	450(건설업)
그룹-8 (1개)	642	640(통신업)

註 : 공기업의 산업코드는 「임금구조기본통계조사, 1994」에 입력된 코드임.
공기업 중 A은행과 D공사는 표본에 포함되지 못하여 17개 기관만이 포함됨.

회귀분석에 이용된 개인별 임금자료는 노동부의 「임금구조기본통계조사, 1994」의 10% 임의추출 표본이다. 그리고 공기업 근로자의 부분표본은 근로자의 사업체 ID코드로 부터 공기업 여부를 구분하여 구성하였다. 회귀분석의 종속변수는 $\log(\text{월 임금총액})$ 으로 기본급, 제수당, 초과급여, 상여금(단 상여금은 93년기준)이 모두 포함된 임금이다. 업종이외의 타요인에 의한 임금차이를 통제하기 위한 독립변수로는 성·학력·경력·근속의 인적자본변수와 기업규모의 사업장 특성변수가 포함되었다. 독립변수의 자세한 정의는 <表3-6>에 요약되어 있다.

<表3-6> 회귀방정식에 이용된 독립변수의 정의

구분	독립변수 정의
性	SEX = 1(남성), 0(여성)
교육수준	EDUC1 = 고졸 더미 EDUC2 = 초대졸 더미 EDUC3 = 대졸이상 더미
경력	EXP1 = 경력 1-3년 더미 EXP2 = 경력 3-5년 더미 EXP3 = 경력 5-10년 더미 EXP4 = 경력 10년이상 더미
근속	TEN = 근속년수 TENSQ = 근속년수 제곱
기업규모	SIZE1 = 300-500인 더미 SIZE2 = 500인 이상 더미 SIZE3 = 1000인 이상 더미
업종(그룹)	Di = 그룹-i 더미(그룹-1 기준)

② 회귀분석 결과

공기업 근로자만의 부분표본으로 회귀분석한 결과를 보면(<表3-7>의 (1)열 참조), 그룹-1의 업종(국책은행)을 기준으로 볼 때, 업종에 따라 4.7%-29.3%로 상당히 큰 폭의 임금차이가 있음을 알 수 있다. 가장 큰 폭의 임금이 차이가 나는 부문은 농업·광업 업종이다. 이는 최고임계층은 국책은행이고 최저임계층은 농광업의 사양업종의 공사이며, 국책은행과 최하위 계층간의 임금격차가 30-40%이었던 「표준 근로자 임금비교」의 결과와 거의 비슷한 결과이다.²⁴⁾ 국책은행을 비교기준으로 한 이유는 공기업 중에서 국책은행이 업종 특성상 민간은행과 경쟁하는 정도가 가장 크기 때문이다. 즉 공기업에서의 업종간 임금격차와 민간부문에서의 업종간 임금격차 정도를 비교하기 위해서는 민간기업과 가장 유사한 성격의 공기업이 존재하는 업종을 선택하는 것이 바람직하기 때문이다.

24) 회귀분석 자료에서도 가장 높은 임금의 A은행이 포함되어 있지 않으므로 앞서의 표준 근로자 임금비교와 기준그룹의 동질성이 더 커짐.

<表3-7> 8개업종의 공기업 근로자와 민간기업 근로자의
임금방정식 회귀분석결과

독립변수	공기업 방정식(1)	민간기업 방정식(2)
CONSTANT	13.352(229.668)	12.967(576.445)
SEX	0.240(16.047)	0.292(25.840)
EDUC1	0.034(2.102)	0.153(10.875)
EDUC2	0.085(3.655)	0.217(11.874)
EDUC3	0.211(12.067)	0.359(22.466)
EXP1	0.100(1.987)	0.222(11.438)
EXP2	0.187(3.606)	0.354(17.634)
EXP3	0.220(4.129)	0.463(22.226)
EXP4	0.326(5.585)	0.624(27.907)
TEN	0.029(7.349)	0.020(7.660)
TENSQ	-0.0001(1.365)	-0.0001(1.146)
SIZE1	-0.007(0.166)	0.095(5.271)
SIZE2	-0.082(2.546)	0.149(8.707)
SIZE3	-0.024(1.728)	0.177(15.296)
D2	-0.137(3.577)	-0.123(5.322)
D3	-0.144(4.372)	-0.180(10.405)
D4	-0.047(1.706)	-0.079(2.682)
D5	-0.293(9.729)	-0.039(1.420)
D6	-0.057(0.793)	-0.196(7.291)
D7	-0.161(6.002)	-0.024(2.099)
D8	-0.156(6.092)	-0.101(3.682)
R-square	0.651	0.645
N	1787	4495

註 : ()안의 수치는 t값의 절대값임.

민간기업에서의 업종간 임금격차와 상대적인 비교를 위해 (1)열의 Di의 회귀계수를 8개업종의 민간기업 근로자의 부분표본으로 회귀분석한 결과인 (2)열의 Di의 회귀계수와 비교해 보면 (1)열의 회귀계수의 절대값이 (2)열의 것보다 결코 작지 않음을 알 수 있다. 한편 다른 독립변수의 경우에도 (1)열의 회귀계수와 (2)열의 회귀계수를 비교하면 몇가지 재미있는 사실을 발견할 수 있다. (1)열의(공기업의) 성, 학력, 경력의 회귀계수가 (2)열의(민간기업의) 회귀계수 보다 더 작다는 사실이다. 특히 학력과 경력의 회귀계수 값 차이는 매우 크다. 이는 공기업에서 성별, 학력별 간 근로자 차별이 민간에 비해 훨씬 덜하며 상대적으로 하후상박의 임금구조가 존

재함을 의미한다.

이러한 결과는 공기업의 업종간 근로자의 임금격차가 근로자의 학력에 따라 다르게 나타날 수 있다는 함의를 제공하기 때문에, 대졸 근로자와 고졸 근로자로 구분하여 별도의 방정식을 회귀분석 하고자 한다. 본문에서는 타독립변수의 회귀계수는 생략하고 업종구분 더미인 D_i 의 회귀계수만을 <表3-7>에 요약하였다. 먼저 공기업내에서 대졸과 고졸의 임금방정식의 회귀계수를 비교해 보면, 몇가지 흥미로운 사실을 발견할수 있다. 첫째, (1)열과 (3)열, 그리고 (2)열과 (4)열을 비교해 보면, 대졸의 업종간 임금격차는 공기업의 경우가 더 크고, 고졸의 업종간 격차는 D5를 제외하고는 민간에서의 격차가 다소 크게 나타난다.

둘째, 공기업에서 대졸(1열)의 경우 D2(담배제조)와 D8(통신)는 국책은행 근로자에 비해 각각 47.2%, 31.3% 만큼 임금이 낮지만, 고졸(2열)의 경우에는 두 업종 모두 10.1%의 임금격차에 불과하다. 반면에 민간부문의 경우에는 전혀 다른 결과를 보여주고 있다. 대졸(3열)에서는 D2와 D8이 각각 11.5%, 3.4%(통계적유의성 없음) 정도로 공기업에서의 임금격차보다 훨씬 낮은 수준이다. 그리고 D8의 경우에는 오히려 고졸의 격차(19.7%)가 대졸의 격차(3.4%) 보다 더 크게 나타나는 등 공기업에서의 결과와 정반대의 결과를 보이고 있다. 이러한 현상의 가장 큰 이유는 D2와 D8의 공기업이 과거 정부조직에서 공사로 전환되어 오랜 시간이 경과되지 않은 기관이므로 하후상박의 성격이 강한 공무원의 임금체계를 아직도 유지하고 있기 때문이라고 사료된다.

<表3-8> 대출·고졸 근로자의 업종간 임금격차(은행업 기준)

Di	공기업		민간기업	
	대출 (1)	고졸 (2)	대출 (3)	고졸 (4)
D2	-0.472 (5.795)	-0.101 (1.885)	-0.115 (2.338)	-0.103 (2.959)
D3	-0.157 (3.302)	-0.135 (3.224)	-0.256 (6.712)	-0.138 (5.500)
D4	0.020 (0.532)	-0.059 (1.607)	-0.110 (2.598)	-0.069 (1.621)
D5	-0.314 (7.204)	-0.394 (8.590)	-0.099 (0.956)	-0.077 (1.051)
D6	-0.032 (0.437)	-0.113 (0.618)	-0.170 (4.091)	-0.208 (5.289)
D7	-0.139 (3.999)	-0.101 (2.651)	-0.059 (3.200)	-0.022 (1,344)
D8	-0.313 (8.788)	-0.101 (3.058)	-0.035 (0.988)	-0.197 (4.359)

註 : ()안의 수치는 t값의 절대값임.

(3) 공기업과 민간기업의 임금비교

(가) 업종별 공기업 대 민간기업의 임금비교

공기업 對 민간기업의 (순수한)임금격차를 업종별로 분석해 보도록 하자. 이를 위해서 먼저 업종별로 공기업 근로자와 민간기업 근로자를 모두 포함한 8개의 부분 표본을 만든다. 그리고 각 부분표본별로 임금방정식을 회귀분석하는데, 독립변수로는 <表3-7>에 있는 인적자본변수(성, 학력, 경험, 근속)와 사업장 변수(기업규모)를 포함하며 업종더미를 제외하는 대신 공기업더미 변수를 추가한다. 이 경우 공기업 더미의 회귀계수는 인적자본변수 등 여타의 임금결정요인이 통제된 공기업과 민간기업의 순수한 임금격차가 된다.

<表3-9> 업종별 공기업 대 민간기업의 임금격차 (전체 근로자 기준)

업종 구분	공기업 더미의 회귀계수	
	LOG(월임금총액) 방정식	LOG(시간당임금) 방정식
D1 (은행)	-0.157 (3.716)	-0.140 (3.150)
D2 (제조-1)	0.031 (0.910)	0.096 (2.272)
D3 (제조-2)	-0.107 (2.753)	0.120 (2.936)
D4 (전기,가스)	-0.018 (0.799)	-0.083 (3.763)
D5 (광업)	-0.146 (5.490)	-0.103 (3.165)
D6 (회원단체)	-0.352 (10.503)	-0.378 (11.187)
D7 (건설)	-0.178 (6.771)	-0.148 (5.664)
D8 (통신)	-0.176 (10.085)	-0.161 (8.394)

註 : ()안의 수치는 t값의 절대값임.

업종별로 임금방정식을 회귀분석한 결과 공기업 더미의 회귀계수가 <表3-9>에 제시되어 있다. log(월임금총액)을 종속변수로 한 방정식의 결과가 첫째열에 요약되어 있다. 가장 중요한 사실은 업종별로 차이는 있으나 공기업의 임금이 민간기업 보다 낮다는 사실이다. 먼저 공기업에서 가장 고임업종인 D1의 경우 국책은행과 민간은행간에 약16%의 임금격차가 존재한다. 흥미로운 사실은 가장 저임의 D5의 경우 민간기업과의 임금격차가 14.6%로서 D1에서의 격차 보다 더 작게 나타난다는 점이다. D4의 경우 가장 낮은 격차를 보이고 있으며 D6가 가장 큰 격차를 보이고 있다. 그리고 제조업 보다 건설, 통신에서의 임금격차가 더 크게 나타나고 있다.

그러나 월임금총액을 기준으로 할 경우, 공기업 대 민간기업의 임금격차는 과대평가될 가능성이 크다. 동종업종이라 하더라도 민간기업에 비해 공기업은 초과근로시간이 훨씬 짧을 것이므로 초과급여 차이에 기인한 임금격차는 제외되어야 하기 때문이다. 이러한 偏倚(bias)의 가능성은 항상잔업이 존재하는 제조업의 경우 더욱 심각할 것으로 추측된다. 따라서 본연구에서는 시간당임금을 기준으로 한 임금격

차를 분석하였다. <表3-9>의 두번째 열에 요약된 결과를 보면, 예상한 바대로 대부분의 업종에서 전업종에서 공기업 더미의 회귀계수가 작아진다. 즉 공기업 대 민간기업간의 임금격차가 시간당 임금기준에서 더 작아진다. 심지어 제조업의 경우에는 공기업의 임금이 더 높다는 결과가 나왔다. 그리고 D7(건설)과 D4(광업) 등 민간에서 항상잔업이 있을 가능성이 상대적으로 큰 업종에서 상대적으로 공기업 더미의 회귀계수가 더 작아진 것도 유의할 만한 사실이다.

(나) 공기업 대 민간기업간 평균임금격차 (전체업종 기준)

이제 업종구분 없이 전체근로자 기준으로 공기업과 민간기업간의 평균적인 임금격차의 수준을 측정하고자 한다. 이를 위해서 먼저 공기업 민간기업 구분 없이 8개업종의 근로자를 하나의 표본으로 구성한 후에, <表3-7>의 회귀방정식(인적자본 변수, 사업장특성, 업종더미 모두 독립변수에 포함)에 공기업 더미변수를 추가하여 이 변수의 회귀계수를 측정한다.

<表3-10> 공기업 대 민간기업의 임금격차 (업종차이 통제)

근로자 구분	공기업 더미의 회귀계수	
	LOG(월임금총액) 방정식	LOG(시간당임금) 방정식
전체 근로자	-0.139 (11.619)	-0.106 (8.480)
대졸	-0.177 (9.862)	-0.183 (9.674)
고졸	-0.114 (6.125)	-0.058 (3.050)

註 : ()안의 수치는 t값의 절대값임.

회귀분석 결과가 요약된 <表3-10>을 보면, 공기업 근로자는 동종업종, 동일규모 민간기업에서의 동일한 인적자본의 근로자 보다 평균 13.9% 만큼 낮은 임금을 받는 것으로 나타난다. 대졸·고졸로 나누어 보면 대졸은 17.7%, 고졸은 11.4%로서 대졸 근로자간의 임금격차가 더 크다는 사실을 알 수 있다. 이는 앞서의 분석결과에서 나타났듯이 민간기업에 비해 공기업은 고졸 근로자와 하급 근로자에 상대적으로 유

리한 임금체계를 갖고 있기 때문이다. 근로시간 차이를 통제해주기 위해 시간당 임금기준으로 임금격차를 비교해 보면 격차규모가 더 축소된다. 특히 고졸 근로자는 거의 1/2 수준으로 임금격차가 축소되며 대졸의 경우에는 오히려 임금격차가 더 확대되어 나타난다. 이는 민간기업 향상산업 근로자의 대부분이 고졸이기 때문인 것으로 사료된다.

(4) 공기업의 부가급여 수준

공기업의 부가급여(fringe benefit)에 대한 자료는 매우 제한되어 있고, 비교대상인 민간기업의 자료획득도 용이하지 않기 때문에 엄밀한 분석은 매우 힘들다. 본 연구에서는 부족하지만 경제기획원(1993)의 자료를 일부 인용하여 공기업의 상대적인 부가급여의 수준을 가늠해 보고자 한다.

경제기획원(1993)에 따르면, ① 임직원 사택의 경우 투자기관 보유사택은 총 39,429세대(93년 10월 기준)으로 종업원 10인당 사택수가 2.3개로서 상대적으로 과다하다는 평가를 내리고 있다. 둘째, ② 대학생 자녀 학자금 지원은 거의 대부분의 기관에서 「2인한도 등록금 전액 무상지원」이라는 파격적인 혜택이 부여되고 있다.²⁵⁾ 한편 공무원이나 민간대기업의 경우 대부분 융자지원 혹은 일부보조의 혜택을 제공하고 있다(공무원:국가대부용자는 무이자 연금용자는 연리 5%, 대우: 연리 6%, 현대:연리9.6%의 융자, 기아 및 롯데는 50% 무상지원, 이상 경제기획원(1993) 13쪽에서 인용). 셋째, ③ 주택구입·임차자금의 융자지원액이 93년 현재 7,142억원에 달하며, 지원조건이 유리한 투자기관의 경우를 예로 들어 보면, 구입자금 2,000~3,500만원을 연리 1~2%에 임차자금은 2,000~3,500만원을 무이자로 지원한다. 또한 주택융자금이 세대주가 아닌 자, 무주택자가 아닌 경우에도 변칙지급되는 사례가 나타나기도 한다. 넷째, ④ 사내근로복지기금의 설치비율(70%)이 민간에 비해 월등히 높으며, 93년 9월말 현재 기금조성액이 1,292억원으로서 국내 총사내근로

25) 92년 23개 투자기관에서 지급한 임직원의 대학생 자녀 학자금 지원액은 375억원에 달함.

복지기금의 22%를 차지한다.

가장 중요한 부가급여 항목인 퇴직금은 지급월수가 근속년수*((150+(근속년수-5))/100 으로서²⁶⁾ 30년 근속의 경우 $30*1.75=52.5$ 개월분의 월급이 퇴직금으로 지급된다. 이는 30년 근속을 라이프타임이라고 가정 할 때 퇴직금 누진제도가 적용되지 않는 30개월분의 퇴직금 보다 $(30*12+52.5)/(30*12+30)-1=5.8(\%)$ 의 임금격차 효과를 갖는다. 또한 공기업의 상대적으로 높은 고용보장성(job security)은 보이지 않는다. (그러나 가치가 매우 큰) 부가급여로 볼 수 있다.

(5) 소결: 공기업 노동자의 상대적 근로복지

이상 공기업의 임금실태의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

- ① 공기업간에는 업종에 따라 최고 30%정도의 임금격차가 존재하며 최저임금의 공기업 근로자는 공무원 보다도 낮은 임금수준을 받고 있는 것으로 나타난다. 상대적으로 기업의 수익성이 높고 민간과의 경쟁범위가 넓은 업종에서 고임금이 고, 공익성이 크고 사양업종인 경우 상대적인 저임금이다.
- ② 공기업의 고졸 근로자는 대졸 근로자에 비해 업종간 임금격차가 크지 않고, 상대적으로 더 큰 혜택을 받는 계층이다(특히 민간기업과 비교해 볼 때).
- ③ 공기업 근로자는 평균적으로 민간기업 근로자 보다 약14% 낮은 월급을 받고 있으나 근로시간 차이를 감안하면 약 10.6%의 격차로 축소된다. 대졸은 18%이상 차이가 나는 반면에 고졸은 5.8%의 차이에 머무르고 있다.

이상의 결과와 공기업의 고용보장, 퇴직금, 기타 부가급여 수준을 고려해 볼 때, 공기업의 근로자는 민간기업 근로자의 근로복지 수준에 비하여 「대졸의 경우 거의 비슷하거나 다소 낮은 수준의, 그리고 고졸의 경우 거의 비슷하거나 약간 높은 수준」의 근로복지 수준을 갖고 있는 것으로 사료된다.

26) 80년 이전 입사자는 투자기관에 따라 지급월수가 차이가 나지만 81년 이후 입사자는 전 투자기관 공히 이 기준을 적용하고 있음.

IV. 공기업 경영혁신관련 노사관계 쟁점

1. 공기업 민영화와 노사관계

일반적으로 공기업 민영화와 관련하여 제기되는 노사관계 쟁점은 (i) 민영화 과정 혹은 민영화 이후의 노사관계 안정성, (ii) 과잉인력 정리 및 인력자원의 효율적인 재배분(고용조정), (iii) 임금 등 제반 근로조건의 변화, (iv) 정부보유 주식 매각 시 종업원지주제 도입 여부 등으로 요약될 수 있다.

(1) 노사관계의 안정성

민영화 과정에서 종업원의 이해관계 조정 문제 때문에 노사분규가 발생하고 노사관계가 불안해 질 가능성이 있다. 그러나 민영화 이후의 노사관계는 민간기업으로서의 기업이 처해 있는 환경에 의해 결정된다. 예컨대 민영화와 함께 경쟁제한이 완화되고 경영수지 악화로 인해 지불능력이 떨어지면 노동조합도 전투적인 자세를 고집할 수 없게 될 것이고, 보다 협조적인 태도를 보이지 않을 수 없게 된다. 예컨대 일본 국철의 경우 민영화 이후 민간기업이 된 철도회사들이 과거의 대립적인 노사관계를 벗어나지 못해 도산위기에 봉착하였으나, 이후 협조적인 노사관계가 구축되면서 경영이 회복된 사례를 보아도 잘 알 수 있다. 공기업 노조가 강력한 교섭력을 가지면서 경영측에 비협조적인 태도를 보일 수 있는 것은 경쟁제한으로 공기업에는 일반적으로 독점렌트가 존재하고, 불특정 다수인 국민이 주주이기 때문에 기업의 주인이 불명확하여 사용자가 방만하고 무책임한 경영을 하게 될 가능성이 있기 때문이다. 따라서 민영화 이후 기업의 주인이 보다 명확해지고 상품시장에 경쟁체제가 도입되면, 과거 공기업 노조가 강력한 교섭력을 가지고 전투적인 노동운동을 하게 될 여지가 크게 축소되게 마련이다.

또한 중요한 사실은 민영화 추진 과정에서의 노사관계 운영이 민영화 이후의 노사관계 결정에 중요한 요소로 작용한다는 점이다. 즉 민영화 과정에서 신기술 도입, 고용조정 등의 제반 문제해결에 있어 노동조합의 건전한 참여를 유도하고 근로자와 원만한 합의를 도출하는데 성공할 경우 민영화는 오히려 협조적 노사관계로의

전환에 있어 중요한 계기(momentum)가 될 수 있을 것이다. 결론적으로 민영화는 고용조정과 같은 단기적인 이해관계 조정이 원만하게 이루어질 경우 장기적으로 협조적 노사관계를 구축하는데 긍정적인 효과를 가질 수 있다.

(2) 고용조정: 과잉인력정리 및 효율적인 인력자원의 재배분

민영화 과정에 있어서 고용조정의 필요성은 신기술 도입, 경영혁신, 시장수요감소로 인한 생산감축(예: 유럽의 철강산업, 담배산업) 등에 기인한다.

이론적으로 보면 고용조정은 근로자가 갖고 있는 고용보장권(job security right)의 정도, 그리고 고용보장권이라는 하나의 재산권(property right)의 거래가격 등에 의해 그 구체적인 형태가 결정될 것이다²⁷⁾. 고용권의 정도는 노사관계 제도 및 교섭력에 의해 결정될 것이며²⁸⁾, 고용권의 거래가격은 직업상실의 금전적, 비금전적 비용에 의해 결정될 것이다.

지금까지 선진국의 공기업 민영화 과정에서 나타난 제반 고용조정의 형태는 근로자가 갖고 있는 고용권의 정도에 따라 (i) 신규채용 억제 및 자연감소 유도, (ii) 타직무로의 전환배치 및 재교육, (iii) 명예퇴직제, (iv) 시간 단축 및 임금삭감(worksharing), (v) 정리해고로 대별할 수 있다. 고용보장권의 거래가격이 같다면上記의 방법 중 (i)은 고용보장권의 크기가 가장 크고, (v)는 고용보장권이 가장 취약한 경우가 될 것이다.²⁹⁾ 예컨대 (iv)의 경우 고용보장권이 취약한 노동자가 임금삭감이라는 가격지불을 통해 일정기간의 고용권을 확보 받고자 하는 것이다. 또한 고용권의 거래가격이 높을 수록 (i)의 방향이 선택될 것이다. (v)의 정리해고시 외국의 사례를 보면 많은 경우 고용권 거래가격(=총해고수당)의 부담에 있어서, 그 일부를 정부가 ‘특별실업급여’의 형태로 지불해 주는 것을 알 수 있다³⁰⁾. 반면에 (iii)은 거래가격을 기업이 모두 지불하는 형태이다.

우리나라는 선진국과 비교해 볼 때, 상대적으로 고용권의 보장이 매우 높은 실정이다. 현행 근로기준법에는 “정당한 이유없이 해고, 하지 못한다”는 조항(제27조) 이외에 정리해고의 타당성을 규정하는 기준이 없다. 즉 ‘규범적인 당부의 차원’

27) 물론 최적의 고용조정 폭의 크기에 따라 예산제약의 영향을 받기도 함.

28) 예컨대 유럽 노동자의 고용권은 미국 노동자의 고용권 보다 더 클 것임.

29) 자세한 내용은 Houseman(1991)을 참조.

30) 만약 정부가 거래가격의 일부를 보조해 줄 경우, 공기업의 매각가격이 더 비싸질 것임.

의 범조항이 있을 뿐 중시하고 ‘정당한 이유’의 해석은 법원에 맡기는 것이다. 이 조항은 세세한 조건이 포함되어 있지 않기 때문에 一見 매우 유연한 규정처럼 보이나, ‘정당한 이유’의 모호성 때문에 도리어 해고 자체를 어렵게 만드는 경직성을 낳고 말았다.³¹⁾

대법원 판례(89년)를 보면, 정리해고가 정당하기 위해서는, (a) 해고를 하지 않으면 기업경영이 위태로울 정도의 급박한 경영상의 필요성이 존재하여야 하고(정리의 필요성), (b) 경영방침이나 작업방식의 합리화, 신규채용의 금지, 일시휴직 및 희망퇴직의 활용, 자산매각 등 해고회피를 위한 노력을 다하였어야 하며(해고회피의 노력), (c) 합리적이고 공정한 정리기준을 설정하여 이에 따라 해고대상자를 선별하여야 하고(정리기준의 합리성), (d) 해고에 앞서 노동조합이나 근로자측과 성실한 협의를 거칠 것이 요구된다(사전협의를 이행)고 하였다. 이는 일본의 판례를 따른 것으로서 결국 上記한 (i)-(iv)의 고용조정의 방법을 모두 강구한 후, 그리고 노동조합(혹은 노동자 대표)과 협의를 거친 경우더라도 급박한 경영상의 위기가 아니면 (v)가 가능하지 않도록 되어 있어서 우리나라는 상대적으로 고용권 보장의 수준이 매우 높은 실정이다.³²⁾

한편 공기업의 분할매각, 신규기업 진출로 인한 경쟁도입, 독점공기업의 민간기업인수 등 민영화 방법 차이에 따라 고용조정의 형태가 달라질 것이다. 첫째, 분할매각의 경우 모든 직원이 일단 퇴직한 후 ‘재입사대기 직원 풀(pool)’에서 분할매입한 민간기업이 필요한 인력을 ‘경쟁하에 자율적으로 선정·채용하는 방식’으로 고용조정이 될 것이다.³³⁾ 분할매각 이전에 공장별로 재배치한 후 공장을 민간기업에게 종업원과 함께 인수시키는 방법이 있을 수 있으나, 인원배치과정에서 ‘봐주기(favoritism)’가 발생될 수 있고 종업원이 자신의 배치에 대해 불만을 표출할 가능성

31) 자세한 내용은 이철수(1993) 참조.

32) 결국 정리해고의 필요성, 즉 ‘급박한 경영상의 필요성’의 한계에 대한 해석이 정당성 판단의 핵심요소임. 현재 기업의 도산회피 이외에 기술혁신에 따른 산업구조 조정도 ‘급박한 경영상의 필요성’의 범주에 포함시키는 판례가 있기는 하지만 일반적인 공감대가 형성되어 있지는 않은 실정임.

33) 이 때 재취업을 희망하지 않거나 선발과정에서 탈락한 인력에 대해서는 명예퇴직금을 지급하되 그 비용은 일정기준에 미달하게 채용한 기업이 미달비율에 따라 부담하도록 하는 방식을 검토해 볼 수 있을 것임.

이 있다. 둘째, 민영화 이후 해당산업의 진입장벽이 철폐되고 신규경쟁이 도입될 경우, 신규 노동수요가 창출되므로 고용조정 부담이 가장 작게 될 것이다. 만약 외국브랜드의 국내생산이 가능해지고 신규기업이 이에 참여한다면 그 효과는 더욱 클 것이다.

그리고 「재벌에의 매각방식」과 「소유분산 및 소유경영분리 방식」의 민영화 방법 차이에 따라 고용조정의 폭과 속도의 차이가 나타날 것이다. 장기적으로는 경쟁에서 살아남기 위해 경영혁신을 지속적으로 추구하는 과정에서 동일한 균형점에 도달할 것으로 예상할 수 있으나, 그 과정에서 고용조정의 속도가 전자의 경우 더 빠를 것이며, 후자는 과잉인력 정리에 우선적으로 집중하지만 전자의 경우 자기 계열기업의 인력을 재배치하는 등의 방법을 사용하면서 그룹차원에서 전체인력의 효율적인 배분을 꾀할 것이므로 고용조정의 폭도 훨씬 더 클 것이다.

(3) 임금, 종업원지주 등 근로복지

고용조정으로 인한 직업상실을 제외한 다른 측면, 즉 임금 등에서 보면 근로복지 수준은 민영화로 인해 더욱 높아진다고 볼 수 있다. 즉 고용조정과정에서 살아남은 자(stayer)의 복지는 과거 공기업에서 보다 더 높아질 것이다. 우선 경영혁신, 고용조정으로 노동생산성이 향상되고, 규제가격에서 시장가격으로의 전환이 이루어지면 생산성의 시장가치가 실현되고 기업의 적정이윤이 보장됨에 따라 지불능력도 높아질 것이다. 또 노사관계의 자율성이 보장됨으로써 고용조정 대상에 포함되지 않고 기업에 남게 될 종업원의 임금 및 복지수준은 과거보다 더욱 높아질 것이다. 정부의 임금가이드라인 정책 및 예산규제에서 벗어날 수 있기 때문이다. 그리고 만약 임금수준이 더 떨어진다면, 이는 과거 공기업에서 생산성 이상으로 임금을 받고 있었다는 것을 의미하므로 정부가 그 기득권을 계속 보장해 줄 아무런 이유가 없다고 사료된다.

한편 민영화 과정의 주식매각시 종업원지주제 활용을 통한 종업원 배려가 있을 수 있다. 특히 통신, 전력, 철강 등 국가 기간산업의 공기업은 민영화할 경우에는 해당기업의 규모가 매우 크므로 경쟁입찰을 통한 정부보유 주식의 매각은 소위 ‘경제력 집중’ 문제로 정치적인 부담이 매우 커져서 현실적으로 가능성이 크게 작아질 수 있다. 따라서 국민주 방식과 함께 종업원지주 방식의 도입이 가능하고 이는 결

국 종업원의 근로복지를 향상시키게 될 것이다.

2. 조직효율성 제고를 위한 고용조정의 필요성

공기업의 경우 (i) 정부의 과도한 규제, (ii) 조직내부의 관료주의로 인한 내부 비효율성, (iii) 인적자원의 역량 및 인센티브 부족 등이 공통적인 문제점으로 지적되고 있으며, 이러한 문제는 시장경쟁에 노출되어 있는 공기업의 경우에 상품시장에서의 경쟁우위 확보의 실패로 나타나게 된다. 따라서 완전 민영화가 선택되는가 아니면, 정부규제를 축소시키는 제도개선과 함께 경영혁신 프로그램이 시행되는 간에, (ii)와 (iii)을 해결하는 데 있어서 ‘고용조정’은 핵심과제이다.³⁴⁾ 즉 민영화 여부와는 관계없이 「지속적인 경쟁우위 = 장기적인 고용안정」을 확보하기 위해서는, 현단계의 문제점을 극복하기 위한 경영혁신의 과정에서 과도기적인 고용조정 문제를 극복하여야만 한다. 다만 상대적으로 피해를 입을 정리대상자가 발생할 경우, 이들에 대한 공정하고 합리적인 보상체계를 도입·시행함으로써 고용조정 과정에서의 갈등요소를 적게 하는 것이 바람직한 전략이다.³⁵⁾

(1) 소수정예화

고용조정을 통한 인력의 소수정예화는 노동생산성 향상이라는 일차적인 효과 뿐만 아니라, 종업원의 고용안정성을 제고하여 신설비 도입에 대한 종업원의 반발을 최소화함으로써 신설비 도입으로 기술수준에서 뒤쳐지는 것을 방지하고, 높은 노동생산성에 의한 고임금으로 우수인력을 유치할 수 있게 함으로써 기업의 경쟁력을 제고시키는 효과를 갖는다.

34) (ii)는 양적문제이고 (iii)은 질적문제임.

35) 그리고 주의해야 할 것은 고용조정의 목적이 경영효율화에 있는 만큼 고용조정과정에서 상대적으로 유능한 인력이 이탈하고 무능한 인력이 남는 결과가 초래되지 않도록 해야 한다는 사실임. 이에 대해서는 보완대책에서 후술될 것임.



(2) 인적자원의 질적수준 제고

한편 공기업에서는 관료주의로 인한 내부 비효율성 뿐만 아니라 인적자원의 역량 및 인센티브 부족이 문제가 되고 있으므로, 단순히 과잉인력을 추정하고 이를 정리하는 차원에서의 고용조정은 경영효율성 제고라는 목표달성에 미흡할 것이다. 예컨대 기업내 특정부서는 과잉인력의 문제가 심각하고 또 다른 부서는 오히려 인력부족이 나타난다고 해도 후자가 고용조정 대상에서 제외되는 것은 아니다. 역량이 부족한 기존인력은 비대한 조직관리에 기인한 과잉인력을 정리한 후에도 새로운 조직 및 인센티브에 적응하지 못하거나 유능한 외부인력으로 대체될 가능성이 있기 때문이다. 많은 공기업의 경우, 과잉인력이 없더라도 인적자원의 심각한 질적수준의 저하문제가 제기되곤 한다. 따라서, 경영혁신 조치가 지속적으로 시행되는 과정에서 드러나게 될 「효율적인 분업체계를 위한 조직재설계 및 능력주의적 인적자원 관리」라는 구도재편을 쫓아가는 방향으로 고용조정이 고려되어야 할 것이다.³⁶⁾

(3) 중핵인력 중심의 정규근로자화

현재 노동시장에서의 고용형태의 변화를 보면 인적자본의 특성구분, 즉 노동자가 갖고 있는 지식·기능·정보가 현재 일하고 있는 기업과 큰 상관없이 일반적이거나 혹은 기업특수적인 경우의 구분과 필요기술의 질적수준(복잡 혹은 단순기술)의 차이에 따라 다음과 같이 4가지 범주(category)로 나눌 수 있다.

36) 민영화 추진과는 상관없이 지속적인 경영혁신이라는 연속선 상에서 검토되어야 할 것임.

<表4-0> 숙련성격에 따른 고용관리의 차별

기능의 성격 기능의 수준	일반적	기업특수적
복잡(high)	(i) 전문가 시장, 프리랜서 (예: 연예인, 디자이너)	(ii) 중핵(core)인력, 장기고용관계 (예: 자동차 기업의 기술·기능인력)
단순(low)	(iii) 파견근로자 (예: 경비, 청소, 운전)	(iv) 외주근로자 (예: 가전제품의 포장단계)

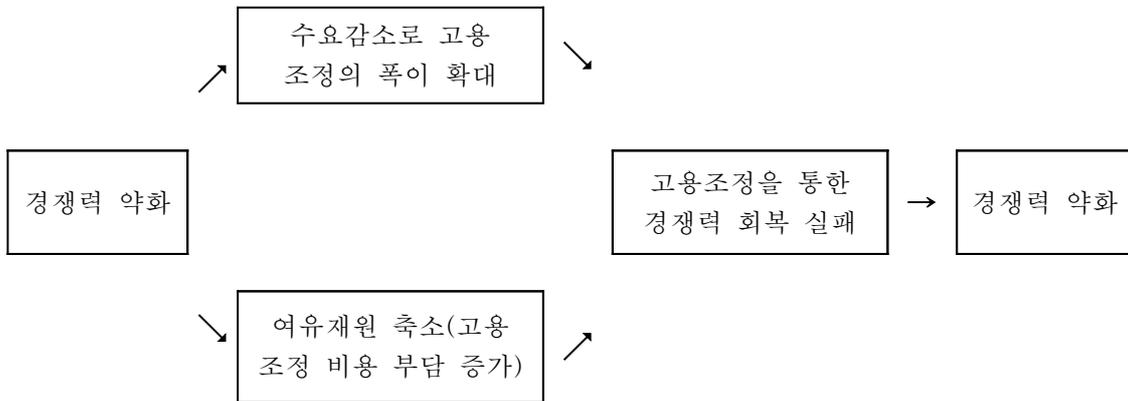
조직론에서 보면 경쟁관계가 존재하지 않고 노동서비스의 질에 대한 측정이 어려울 경우(<表4-0>에서 복잡의 기능수준을 의미), 계약의 집행과정에서 사기(cheating)의 가능성이 존재하고 이에 대한 ‘사후측정·재계약 포기’가 가능하지 않기 때문에 시장거래인 임용이 이루어지지 않고 대신 조직내 고용(즉 임시직이 아닌 정규직 고용)이 이루어진다. 따라서 노동자 숙련이 기업특수적 일수록(즉 경쟁관계가 존재하지 않음) 그리고 기능수준이 높고 복잡할 수록(측정곤란성) 정규직으로 고용되고 장기고용관계가 약속되지만, 그렇지 않을 경우 비정규직 형태의 계약관계가 존재하게 된다. 따라서 장기적으로는 (ii)영역에 있는 인력만이 장기고용 관계의 핵심인력으로 남아 있을 것이고, 특히 (iii), (iv)의 영역은 비정규고용을 활용하게 될 것이다.³⁷⁾ 이는 또한 직무의 성격과 자신의 능력이 ‘기업특수적-고기능’의 기준을 충족시키지 못할 경우 고용이 매우 불안해 질 수 있음을 의미한다.

(4) 고용조정의 적극적 추진

그리고 기업의 현재 경쟁력이 상대적으로 양호한 경우 종업원의 반발을 우려하여 고용조정에 소극적인 경우가 있다. 기업의 수익성에 큰 문제가 없는 K공사가 이러한 경우에 속할 수 있다. 그러나 경쟁력이 이미 취약해진 상황에서의 고용조정은 더욱 어려워진다. 경쟁력이 약화되면 수요감소로 고용조정의 폭이 더 확대되어야 하고 기업의 수익성 감소로 고용조정 비용의 부담이 더 증가하게 되어 고용조

37) 과거에는 운전기사가 정규직이었으나 지금은 파견근로자로 대체되는 것이 대표적인 예임.

정의 더 지연되거나 포기될 수 있고, 이는 다시 경쟁력 약화로 이어지는 악순환이 나타나게 될 것이다.



3. 공기업의 고용조정에 관한 사례연구 : K공사와 P제철

(1) 대상기업 선택의 이유

본 연구의 기업사례분석은 철강산업의 P제철과 담배산업의 K공사를 대상으로 선택하였다. 두기업을 사례분석대상으로 선택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 두기업 모두 장치산업, 즉 설비집약적 산업이므로 여타산업에 비해 상대적으로 기술발전이 따른 고용조정 필요성이 크게 대두될 수 있을 것으로 판단했기 때문이다. 둘째, 두산업 모두 산업성장이 거의 포화점에 이르렀기 때문에 앞으로 산업성장 위축과 함께 고용조정의 필요성이 더욱 두드러질 것으로 판단했다. 철강은 제품의 경량화화와 대체소재 개발로 인해, 그리고 건강유해품인 담배는 소득향상과 사회규제에 따라 수요감소가 나타날 것으로 예상된다. 셋째, K공사와 P제철 모두 공기업이지만 기업성과 경영행태 측면에서 큰 차이가 있기 때문에 양자를 비교하는 것은 매우 흥미있는 일이다. K공사는 오랜기간동안 정부기관이었다가 87년에 정부투자기관으로 전환된 반면에, P제철은 정부투자기관으로 설립되었다가 정부출자기관으로 전환되었다. 또한 전자는 잦은 경영진의 교체가 있었던 반면에 후자는 상대적으로 경영진이 매우 안정된 기업 역사를 갖고 있다.

(2) 사례기업의 특성과 고용조정예의 함의

(가) 기술특성 : 설비집약적 기술의 장치산업

노사관계를 결정하는 제요인중에서도 가장 중요한 것은 기업(조직)의 기술특성일 것이다. 기술의 종류와 수준에 따라 기업내 노동자의 노동시장에서의 지위(기회 임금, 잠재경쟁노동자 존재 유무)가 달라질 것이고, 이에 따라 노동자의 교섭력이 결정될 것이다. 또한 기술성격(예: 단위주문 소량생산기술, 대량조립공정기술, 연속공정기술)에 따라 생산과정(=노동과정)에 차이가 있을 것이고, 필요숙련수준, 작업라인의 공식화 정도 등도 다를 것이기 때문이다.

담배산업이나 철강산업은 모두 연속공정의 장치산업적 특성을 갖고 있다. 따라서 기업의 기술수준의 높고 낮음은 어떠한 설비를 갖추고 있는가에 달려있다. 기술이 설비에 체화되어 있다고 할 수 있다. 최신 모델의 설비를 도입한 공장의 생산성이 가장 높게 나타나게 된다.

설비 집약적 장치산업의 기술특성이 노사관계에 대해 갖는 함의를 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 장치산업은 ‘규모의 경제’ 효과가 크게 나타날 수 있고, 설비가 동물이 생산성을 결정한다. 특히 설비투자의 고정비용이 매우 크므로 투자의 회임기간이 길게 되고 따라서 최신예 기계로 대체하는 것이 쉽지 않다. 따라서 최대한 완전(full)가동하여 기계의 감가상각 기간을 단축시키는 것이 ‘새로운 기계로의 대체를 통한 신기술 도입’을 가능하게 하는 첫째 요소이다. 예컨대 ‘사업장의 대형화와 2부제 작업의 도입’이 효율적인 생산방식으로 선택될 가능성이 크다. 공장의 규모·수·위치는 생산에서 규모의 경제를 실현할 수 있는 적정규모와 지역상품시장으로의 물류비용등이 고려되어 결정되어야 할 것이다. 만약 공장합리화를 위한 설비 재배치·증설과 2부제 가동이 요구될 때 인력의 공장간 재배분에 따른 근로자의 근무지 이동이 불가피하게 될지 모른다. 또한 노동력 재배분에서 잉여인력이 발생될 가능성도 크다. 이는 『공장합리화→고용조정』시 조정규모뿐만 아니라 노동자의 거주지역 이동에 대한 반발도 신중히 고려되어야 함을 의미한다.

둘째, 설비에 기술이 체화되어 있기 때문에 인적자원의 중요성이 평가절하되는 않는다. 상품시장에서의 경쟁은 절대적인 경쟁우위가 아닌 비교경쟁우위

(comparative competitive advantage)에 의존한다. 경쟁기업보다 최신에 설비를 갖고 있다는 것이 장기적으로는 경쟁우위 확보에 큰 도움이 되지 않는다. 경쟁기업은 막대한 투자비용때문에 단기간에 설비투자에서의 열위를 극복할 수는 없겠지만, 결국 최신에 설비를 갖추게 될 것이기 때문에 설비로서 경쟁우위를 확보하기는 어려울 것이다. 즉 최신에 설비는 시장에서 경쟁하기 위한 전제조건(i.e. instrumentability)이고 비교경쟁우위를 확보하기 위해서는(i.e. efficiency) 인적자원의 역할이 중요해진다.

인적자원의 측면에서 가장 중요한 것은 「소수정예화」이다. 소수정예화는 노동장비율(K/L)을 높이게 되어 주어진 설비투자효율(Y/K)에서 노동생산성(Y/L)을 높인다.³⁸⁾ 그리고 노동생산성 제고는 주어진 임금수준 조건하에서 「노동비용절감 → 가격경쟁력 제고」로 연결된다. 소수정예화의 또 다른 중요한 잇점은 소수정예화가 고용안정성을 제고하기 때문에 신설비 도입이 용이해진다는 사실이다. 로봇 도입 등 노동력을 크게 절감시키는 기술혁신도 어떠한 형태로든 고용을 보장한다는 노사상호간의 신뢰(종신고용제)가 전제됨으로써 구미제국과는 달릴 격렬한 쟁의를 수반하지 않고 자동화가 도입된 일본의 경험이 이를 입증한다.

설비에 기술이 체화되어있으므로 노동자의 손기술 보다 기계작동이 중요하다. 그러나 노동자에게 요구되는 숙련·지식의 성격이 조립산업과 달라질 뿐, 노동자의 능력은 여전히 중요하다. 이 경우에도 과학적으로 분석된 업무를 노동자에게 부여하고 개별노동자는 주어진 업무를 파편적으로 수행하는 고도의 분업구조가 반드시 효율적인 것은 아니다. 고도의 수평·수직적 분업구조가 파괴되는 다능공화가 요구된다.

첫째, 노동자의 기계운영(작동, 응급처치, 유지·보수) 능력이 중요하다. 설비능력은 설비도입만으로 결정되는 것이 아니라 그 설비를 최소한의 감가상각으로 유지·보수를 잘하는가도 중요하기 때문이다. 또 기계에서 이상이 발생했을 때 작동자가 즉시 문제원인을 찾아내고 적절히 처치하는 능력을 갖고있을 경우 기계의 설비투자효율은 더 높아질 것이다.³⁹⁾ 둘째, 설비체계는 같더라도 공정의 생산시간(lead

38) 노동생산성(Y/L)은 노동장비율(K/L)과 설비투자효율(Y/K)의 곱으로 계산될 수 있음을 유의하기 바람. 단 L=노동력, K=자본, Y=산출물

39) 따라서 직무별로 종업원을 전문화시키기보다 기계별로 책임·전문화시킬 필요가 있음.

time)을 줄이는 방향으로 생산라인을 개편하여 원가절감을 하거나, 다품종소량생산 체제의 구축을 위해 설비라인을 변경하는 경우 의사결정에 있어서 현장노동자의 지식·정보가 매우 중요한 역할을 하게 된다.⁴⁰⁾

그런데 근로자의 다능공화는 지속적인 기업특수적(firm-specific) 숙련의 형성에 의해 가능하다. 기업특수적 숙련은 일반적인(general) 숙련과는 달리 사용자에게 의한 훈련투자를 요구하게 되고 따라서 장기적 고용관계는 훈련투자의 전제조건이 된다.⁴¹⁾ 근로자와 장기적인고용관계를 유지하려면 고용계약의 경직성에 의한 비용을 최소화 하기 위해 정규종업원을 소수정예화함은 물론이다.

(나) 상품특성 : 수요감소 예상 제품

노사관계는 노동시장 뿐만 아니라 상품시장의 영향을 받게 마련이다. 노동시장 조건은 근로자의 기회임금(opportunity wage)을 결정하고 잠재 경쟁노동자의 위협으로 근로자의 교섭력에 영향을 미친다. 한편 상품시장에서의 기업 경쟁력에 따라 고용창출 능력이 결정되고 노사간 나누어 가질 파이(pie)의 크기가 결정된다. 국내 시장 조건이 기업 노사관계에 대해 갖는 정책적 함의를 논하기 위해 시장 조건을 상품특성과 시장구조특성(industrial organization characteristics)으로 나누어 살펴보고자 하자.

첫째, 담배와 철강은 앞으로 수요감소가 예상되는 상품이다. 예를 들어 담배는 건강유해품이다. 따라서 소득수준이 낮은 수준에서는 소득증가에 따라 소비량도 증가하는 정상재(normal goods)의 특성을 갖지만, 소득이 일정 수준을 상회하게 되면 소득증가에 따라 소비량이 감소하는 열등재(inferior goods)의 성격을 갖는다. 선진국에서는 흡연인구가 줄어들고 있고 후진국에서는 흡연인구가 늘어나는 추세를 보이는 것이 이러한 사실을 반영한다. 더구나 선진국일수록 국민건강을 위해 담배 광고 및 흡연에 대한 직·간접적 규제가 강화된다. 우리나라에서도 96년부터 「국

40) 이는 현장근로자들이 좁은 범위의 업무를 벗어나 폭넓은 숙련지식을 가지고 있어야 하고, 또 이들의 지식·정보가 의사결정에 효과적으로 반영될 수 있도록 적절한 권한이양이 있어야함을 의미함.

41) 장기적 고용관계가 성립되지 않을 경우 기업의 훈련투자 효과가 나타나기 전에, 즉 투자수익성이 실현되기 전에 고용관계가 중단(예:이직)될 수 있기 때문임.

민건강증진법」의 시행으로 흡연인구가 격감되는 조짐을 보이고 있는 것이 사실이다. 요컨대 한국 담배시장의 수요는 장기적으로 절대수준이 감소될 것으로 전망하는 것은 전혀 무리가 아니다. 「건강유해품 → 수요축소의 추세」는 담배업체에서의 인원감축의 필요성을 의미한다.⁴²⁾

(다) 시장구조특성 : 국내 제조독점과 외산제품과의 경쟁

고로 제철과 담배시장의 경우 국내산은 K공사와 P제철의 제품에 국한되고 경쟁제품인 외산제품은 완제품으로 수입된다. 국내에서의 제조는 양사에 독점되어 있기 때문에 필요한 숙련·기능은 매우 기업특수적(firm-specific)일 것이고 국내에 동종업(종)의 경쟁업체가 존재하는 타기업보다 내부노동시장(internal labor market)이 더 심화되어 나타날 것이다. 외부인사의 중도채용도 매우 드물 것이고, 연공서열이 중시되는 임금·승진관리가 적용될 가능성이 크다. 기업특수적 인력은 외부에서 새로운 일자리 찾기가 쉽지 않으므로 중도퇴직하는 경우도 거의 없을 것이다. 또한 기능인력 양성을 외부에 의존할 수 없고 기업내에서 해결해야 한다.

한편 국내회사의 제품과 수입외산제품이 한국시장에서 경쟁하고 국내기업의 수출실적은 미미할 경우 「기업의 경쟁우위 확보실패는 직접적으로 한국산업의 고용축소」를 의미하게 된다. 외산브랜드가 국내시장을 잠식하더라도, 국내기업이 로얄티를 지불하고 외국브랜드의 국내제조를 하게 되면⁴³⁾, 이윤은 줄어들지 모르지만 고용감소의 문제는 피할 수 있을 것이라는 주장도 있다. 그러나 이는 외국업체의 결정에 의해 언제든지 취소·변경될 수 있는 하나의 경영 전략이기 때문에, 결코 근본적·장기적인 문제 해결책이 될 수 없다. 예컨대 침투초기에는 소비자 접근을 용이하게 하기 위해 국내제조업체를 이용할 수는 있으나, 한국 소비자의 브랜드 인지도가 높아지고 시장점유율이 확대된 이후에는 자국공장 생산의 완제품 수출전략

42) 한편 수익성이 높더라도 성장성이 낮은 제품을 생산하는 업체는 경영전략 측면에서 볼 때 업종다각화가 요구되므로, 다각화부문으로의 잉여인력 재배치라는 관점에서 고용조정을 고려해 볼 수도 있을 것임.

43) 예컨대 미국 Phillip Morris사의 Malboro Light라는 브랜드의 한국수요를 국내공장에서 생산, 공급하고, 미국회사에 로얄티를 지불하는 방식을 의미함. 현재 한국의 KT&G와는 달리 일본의 JT는 이러한 경영전략을 택하고 있음.

을 택할 가능성이 얼마든지 있기 때문이다. 逆으로 보면, 고용감소를 피하기 위해서 앞으로 수요감소가 예상되는 국내시장을 벗어나 해외시장개척을 위해 노력해야 함을 알 수 있다.

(3) 노동생산성 평가

(가) P제철

① 제철소간 노동생산성 비교

첫째, 전체제품의 톤당 소요노동시간(manhours/ton)으로 파악한 물적 노동생산성을 단순비교해 보면 P제철의 P공장과 K공장이 각각 NSC의 K, D공장에 비해 열위에 있다.

<표4-1> 한·일 주요제철소간 물적 노동생산성 비교

		P 제 철		NSC('93)	
		P 공 장	K 공 장	K 공 장	D 공 장
전체인원(人)		17,055	13,827	13,000	6,409
직 영		10,861	8,136	5,500	2,929
		(63.7)	(58.8)	(42.3)	(45.7)
협 력		6,195	5,691	7,500	3,480
		(36.3)	(41.2)	(57.7)	(54.3)
제품생산량 (천톤)		9,407	11,082	8,050	6,540
인당생산량 (t/人)		552	802	619	1,020
톤당소요노동 시간 (MH)	전 체	4.01	2.84	3.50	2.08
	직 영	2.35	1.54	1.36	0.89
	협 력	1.66	1.29	2.13	1.19
근로시간 (1,000시간)	전 체	2.04	2.10	2.00	1.99
	직 영	2.52	2.52	2.29	2.24

註 : ()안의 수치는 %임.

資料 : P제철.

그러나 P제철이 日本의 N제철보다 추가로 보유한 설비(주물선, 석회소성, 냉연, 에너지, 산소공장, 발전소 등)를 감안하여, 동일설비 기준으로 파악해 볼 경우 이 격차는 크게 줄어들 가능성이 있다. 또한 1인당 톤수로 파악한 노동생산성의 경우

일본제철소와의 격차가 더 줄어들었는데 그 이유는 일본 철강노동자의 근로시간이 감소로 인하여 포철보다 짧기 때문이다. 日本 N제철의 가동률(조강기준)은 1992년 현재 60.6%이다.

둘째, 일본 제철소는 외주의존도가 더 높고 직영근로자는 노동비용절감과 고용 유연성을 위해 최소한의 규모로 축소시키는 경향을 보인다. 특히 NSC의 경우 협력업체 인원의 비중이 50% 이상이다. 1993년 현재 일본 NSC와 NKK는 제조원가에서 노무비(직영근로자 임금비용)보다 외주비(외주근로자 임금포함)가 더 많은 반면에, 포철의 노무비 대비 외주비 비율은 증가추세에 있기는 하지만 아직도 70% 미만의 수준에 머물고 있다.

P제철의 경우 협력업체의 작업은 제품포장, 가공, 노무, 수리, 구내운송 등인데, 이 중 대부분의 작업에 있어서 협력의존도는 90% 이상이고, 협력의존도가 50% 미만인 작업은 제품포장, 녹화관리, 전기제어, 철도보선 등인데, 따라서 향후 협력인원을 활용할 수 있는 작업의 범위를 확대하고 협력의존도가 낮은 작업의 외주비율을 높임으로써 직영종업원의 슬림(slim)화에 노력할 필요가 있다.

<表4-2> 한·일제철소의 제조원가중 노무비 대비 외주비 비율

	P 제 철 (백만원)						NSC (백만엔)	NKK (백만엔)
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1993	1993
노무비(A)	262,527	290,961	372,665	378,508	379,182	549,877	272,847	146,992
외주비(B)	142,872	174,179	235,848	259,734	248,129	235,607	287,411	206,201
(B/A)*100	54.4	59.9	63.3	68.6	65.4	42.8	105.3	140.3

資料 : 각사 재무제표.

② 특정제품기준 노동생산성과 노동비용 비교

‘조강기준 노동생산성’은 제품구성 및 가동률의 차이를 감안하지 못하므로 특정 제품(예컨대 downstream 제품인 냉연제품) 생산공정에 있어서의 노동생산성을 비

교할 필요가 있다. 제품구성(product mix)에 따라 필요노동력은 크게 달라질 수 있기 때문에 전체조강기준의 인당생산성으로 노동생산성을 비교·평가하기는 어려움이 있다. 예컨대 냉연제품은 열연제품 이상의 추가공정단계가 더 요구되므로 더 많은 노동력이 필요하다.

<表4-3>을 보면 일본의 냉연제품 1톤당 소요노동시간은 1988년이래 계속 감소 추세이며 1995년 2월 현재 한국의 6.1보다 낮은 4.9로서 상대적으로 높은 노동생산성을 보이고 있다.

<表4-3> 냉연제품 1톤당 노동생산성

구 분		1988.11	1991.12	1994.2	1995.2
MH / 톤	한 국	8.5	6.7	6.7	6.1
	일 본	6.8	5.3	5.0	4.9

柱 : 한국은 POSCO, 일본은 대표적인 제철소 기준.
 資料 : World Steel Dynamics, 각호에서 계산.

③ 全社 차원의 노동생산성

제조원가는 직접부문(mainstream)에서의 생산비용에 국한되므로 간접부문(upstream & downstream)까지 범위를 확장시켜 노동비용을 비교해 볼 필요가 있다.

먼저 노동생산성을 측정함에 있어서 기업간 제품구성 차이를 감안하기 위해 전체 조강규모를 특정제품 단위로 환산하여 추정하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 열연제품을 기준으로 하되 시장가격으로 타제품의 상대적 가치를 환산함으로써 전체제품의 규모를 열연제품으로 표준화하여 추정할 수 있다(즉 열연제품의 가격이 100이고 냉연제품의 가격은 150이라면, 냉연 1톤을 열연 1.5톤과 동일한 가치로 환산하여 조강규모를 계산). 특히할 사항은 가격이 품질까지 고려한 가치척도가 될 수 있으므로 이와 같은 방법에 의한 노동생산성 비교는 제품의 질적 차이를 감안한 것이라 할 수 있다⁴⁴⁾.

종업원 수(협력인원 제외) 기준으로 전사차원에서의 1인당 제품톤수를 비교해 보면 P제철이 일본 N제철보다 높으며, 열연제품 기준으로 환산한 제품 톤수를 이용한 노동생산성의 경우에도 그 격차는 약간 줄어들으나 여전히 P제철이 높은 노동생산성을 보이고 있다⁴⁵⁾.

전사기준으로 볼 때 일본 N제철의 인당 노동생산성이 P제철보다 낮게 나타나는 이유는 감산으로 가동률이 낮을 뿐만 아니라, N제철의 공장수가 10개로 P제철의 양제철소보다 생산이 분산되어 있어서 규모의 경제성에 있어 뒤떨어지기 때문인 것으로 사료된다.

N제철의 경우 생산공정 즉 직접부문에 있어서의 규모의 경제성 차이 뿐만 아니라 간접부문의 상대적인 비대로 인한 비효율성이 존재한다. 전체 인건비 중 판매 및 일반관리 종업원의 임금비중이 NSC, NKK 공히 1987년 이후 계속 증가추세이며 1992년 현재 약 28%에 이르는 반면에 P제철의 경우 1987년 이후 계속 감소추세이며 1993년 현재 10%미만에 불과하다.

냉연제품 톤당 제품원가를 공정별로 분해해 보더라도 한국에 대한 상대적 비용 열위 정도가 downstream으로 갈수록 더 커지는 경향을 보이고 있으며, 판매 및 일반관리비용의 상대적 격차정도가 가장 크게 나타났다.

결론적으로 기업차원에서의 노동생산성은 P제철이 일본 N제철보다 높으며, 상대적으로 낮은 임금수준까지 고려하면 노동비용에 있어서는 P제철이 일본 N제철보다 월등히 높은 비교우위를 갖고 있는 것으로 판단된다. 향후의 환율변화, 임금상승률 추이, 인원합리화 계획 등을 볼 때, 일본은 지금보다 유리한 여건을 조성할 수 있을 것으로 보이나 임금수준 차이를 역전시킬 수 있을 정도의 (인원감축을 통한) 노동생산성 제고는 어려울 것으로 판단된다.

44) 동일시장에서의 가격을 가치환산의 척도로 하기 위해서 포철의 경우에는 일본시장의 수출가격을 일본 N제철의 경우에는 일본 내수가격을 적용함.

45) 일본 N제철의 협력인원에 대한 작업의존도가 P제철보다 더 높기 때문에 협력인원을 포함한 1인당 제품톤수 차이는 더 커질 것임.

<表4-4> 한·일 주요제철회사의 제품구성과 노동생산성

(단위: 1,000t)

구 분	P 제 철	NSC('92)
제 품(P)	21,032	24,850
열연	13,745	15,388
냉연	4,812	4,032
도금	2,475	5,430
일본시장제품가격(\$/톤)	대일수출가격	일본내수가격
열연(HR.COIL)	418	547
냉연(CR.COIL)	549	678
도금(EGI.COIL)	752	930
열연기준으로 환산한 제품(P')	24,517	29,617
종업원수(N)	22,891	30,800
1인당제품톤수(P/N)	0.919	0.807
1인당제품톤수(P'/N)	1.071	0.962

註 : • 선재, 후판, 빌렛, 주물선은 열연에 포함.

• 전기강판, CGI, HGI, EGI, STS는 도금에 포함

• 냉연, 도금제품을 열연기준으로 환산시 가중치는 95년 3월 현재 日本市場에서의 가격 비율을 사용하였음(즉 P제철은 일본수출가격, NSC는 내수가격 기준).

資料 : P제철('94)은 P제철 내부자료, NSC('92)는 『Basic Facts About Nippon Steel 1993』, NSC.

<表4-5> 판매 및 일반관리 종업원의 임금비중(전체 인건비 대비)

(단위: %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
POSCO	15.2	13.0	10.5	9.9	9.9	9.8	9.8
NSC	21.2	25.1	25.1	26.3	27.7	28.3	n.a
NKK	21.1	21.3	21.1	26.0	26.4	27.5	n.a

資料 : 각사 재무제표로부터 계산.

<表4-6> 생산공정별 냉연제품 톤당 원가분해 (1995.2)

(단위: 달러, %)

구 분	한 국(A)	일 본(B)	(B-A)×100/A
제 선	113 (31.5)	130 (24.8)	15.0
제 선→제 강	56 (15.6)	74 (14.1)	32.1
제 강→슬라브	26 (7.2)	36 (6.9)	38.5
슬라브→열 연	46 (12.8)	78 (14.9)	69.6
열 연→냉 연	69 (19.2)	108 (20.6)	36.1
판매비 및 일반관리비	49 (13.7)	98 (18.7)	104.2
계	359 (100.0)	524 (100.0)	46.0

자료 : World Steel Dynamics.

(나) K공사

① 물적노동생산성 비교의 의미

K공사 제품이 국내시장에서 美·日의 주요 브랜드와 경쟁하고 있으므로, K공사의 노동비용을 PM, RJR, JT등 미·일의 우수 담배업체의 노동비용과 비교해 보아야 할 것이나, 자료의 제약으로 본연구에서는 K공사의 절대적인 가격경쟁력을 평가할 수 밖에 없을 것 같다. 즉 경쟁상품과 가격경쟁력의 수준을 비교하는 것은 불가능하므로, K공사의 가격경쟁력이 개선될 여지가 어느 정도 있는지를 분석함으로써, 앞으로 가격경쟁력을 제고하기 위해 어떠한 대안이 모색될 수 있는지 살펴보기로 한다. 그리고 부가가치 생산성 기준보다는 노동의 가격경쟁력을 평가하는 것이 더 적절할 것으로 판단된다. K공사가 공기업이기 때문에 가격 및 원료구입에서 규제를 받고 있고 공익성의 차원에서 적자를 무릅쓰고 저가제품도 생산하고 있으며, 이러한 규제는 정부정책에 따라 변화될 수 있으므로, 시계열로 K공사의 부가가치 생산성의 추이를 살펴봄으로서 노동의 가격경쟁력을 분석하는 데에는 무리가 있다. K공사가 담배 이외에 홍삼제품을 생산하고 있는 것도 담배부문만의 부가가치 생산성을 측정하는 데 한계요인으로 작용한다.

② manhour 기준 노동생산성

1인 1시간당(manhour) 생산本수 기준으로 측정한 물적 노동생산성을 보면 (<表 4-6> 참조), 95년 현재 10,483本/分으로서 87년 공사전환 이후 연평균 6.5% 증가하였음을 알 수 있다. 지난 8년간 높은 생산성 증가율을 기록한 제조장은 C, H, E 순인데 C와 E는 (각각 9.3%, 7.9% 증가) 공사전환 이후 신기계를 도입했기 때문에 높은 노동생산성이 나타난 것으로 추측된다(공사전환 이후 신컬러제조기가 도입된 제조장은 C와 E로서 각각 15대, 3대를 도입했다). 단 H는 가장 노후되고 성능이 떨어지는 컬러기기를 갖고, 공사전환 이후 신기계 도입등의 변화가 전혀 없었음에도 불구하고 높은 노동생산성 증가율을 보인 것은 특기할 만한 사실이다. (<表 4-7> 참조)

<表4-6> 제조장별 노동생산성 추이

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	연평균 증가율
A	7,083 (112)	9,252 (122)	9,548 (111)	10,160 (110)	10,518 (111)	10,678 (106)	10,986 (107)	11,419 (109)	11,107 (106)	5.8
B	10,152 (161)	11,356 (150)	12,594 (146)	13,353 (145)	13,139 (138)	13,823 (137)	13,138 (128)	13,458 (129)	14,748 (141)	4.8
C	5,654 (89)	6,792 (90)	7,475 (87)	7,620 (83)	8,170 (86)	10,622 (105)	11,202 (109)	11,995 (115)	11,555 (110)	9.3
D	7,603 (120)	8,173 (108)	9,286 (108)	9,423 (102)	9,455 (100)	9,716 (96)	10,005 (97)	10,135 (97)	10,088 (96)	3.6
E	5,771 (91)	6,575 (87)	8,953 (104)	9,560 (104)	9,428 (99)	10,083 (100)	10,265 (100)	10,061 (96)	10,588 (101)	7.9
F	4,911 (78)	6,187 (82)	7,066 (82)	7,789 (84)	8,281 (87)	8,433 (84)	8,677 (84)	8,715 (83)	8,372 (80)	6.9
G	5,339 (85)	6,740 (89)	7,731 (90)	8,416 (91)	8,829 (93)	8,802 (87)	9,012 (88)	9,260 (88)	8,367 (80)	5.8
H	2,675 (42)	3,042 (40)	3,169 (37)	3,792 (37)	4,635 (49)	5,378 (53)	5,433 (53)	5,568 (53)	4,961 (47)	8.0
전 체	6,318 (100)	7,582 (100)	8,636 (100)	9,235 (100)	9,501 (100)	10,077 (100)	10,288 (100)	10,464 (100)	10,483 (100)	6.5

註 : ()안은 전체를 100으로 했을 때 지수임.

<表4-7> 켈런제조설비 현황

1995년 8월 현재

제조창	총기계대수 (4,000분/분 이하의 저속기대수)	평균성능 (분/분)	설치년도 년도(대수)
A	32(32)	4,000	77(5), 78(10), 79(8), 80(9)
B	30(·)	5,000	83(20), 84(10)
C	19(4)	5,726	74(3), 81(1), 91(7), 93(8)
D	35(35)	2,929	73(4), 75(21), 77(3), 78(3), 79(2), 80(2)
E	21(10)	4,781	79(1), 81(8), 82(5), 84(4), 89(3)
F	39(39)	2,500	70(1), 72(16), 73(22)
G	44(44)	2,500	70(27), 72(9), 73(7), 76(1)
H	11(11)	2,500	71(1), 73(10)
전 체	231(175)	3,750	평균내용연수 : 16년, 81년 이전에 도입 된 노후시설 165대로서 71.4%

한편 횡단면으로 제조창별로 노동생산성을 비교해 보면 (95년 기준), 기계의 평균성능이 4000분 이상인 제조창에서 (제조창 전체평균은 3570분), 전체평균 노동생산성인 10,483분/분을 상회하는 노동생산성을 기록하고 있다. 4000분/분 이하의 저속기 대수가 전혀 없는 B의 생산성이 가장 높으며, H가 가장 낮은 생산성을 보이고 있다. 그리고 F, G, H는 켈런기기 성능이 거의 같은 수준임에도 불구하고 노동생산성에서 큰 차이를 보이는 것과 (F, G는 H의 2배 가까운 생산성을 갖고 있다) 평균 기계성능이 더 양호한 E가 A보다 낮은 이유는 이 양공장 안에 원료창에서의 공정을 포함하고 있기 때문인 것으로 사료된다.

③ 1인당 기준 노동생산성

이제 종업원 1인당 생산분수(man 기준)로 나타낸 노동생산성의 연도별 추이를 살펴보자. (<表4-8> 참조) K공사 전체직원 기준으로는 95년의 경우 1인당 생산성이 연간 11.0백만분으로서 87년 공사전환 이후 연평균 4.7% 증가 하였다. 그러나

제조창 직원만 기준으로 하였을 경우나 전체 제조직 근로자만을 기준으로 하였을 경우에는 6.6%로 더 높은 증가율을 기록하고 있다. 그리고 이는 manhour기준의 노동생산성증가율과 거의 비슷한 수준임을 알 수 있다. 결국 K공사 담배생산의 물적 노동생산성증가에는 상대적으로 현장 기능인력의 기여도가 컸으며, 이는 총생산 규모가 1.0% 밖에 증가하지 않았음에도 불구하고 제조창근로자(-5.2%)와 제조직 근로자(-5.3%)의 인원축소가 비제조직(-1.4%)의 감소보다 더 컸기 때문이다. 즉 「설비능력 제고 → 현재인원으로 생산량 확대」의 경로가 아니라 「설비능력 및 생산량 정체 → 인원감축」의 경로로 노동생산성이 증가하였으며, 주로 공장의 제조직인력의 감축에 기인한 생산성 증가분이 큰 비중을 차지함을 알 수 있다.

<表4-8> 종업원 1인당 담배생산성

(단위 : 백만본, 명, 백만본/명)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	연평균 증가율
총담배 생산본수(Y)	81,520	86,244	86,796	92,001	94,376	96,662	96,900	90,679	88,107	1.0
기계생산능력	80,700	84,980	86,154	84,488	84,374	89,856	90,122	91,084	82,066	0.2
총현원(A)	10,704	9,238	8,951	8,838	8,827	8,756	8,672	8,533	8,004	-3.6
제조직(AM)	6,227	5,214	4,944	4,826	4,784	4,753	4,556	4,376	4,012	-5.3
비제조직(AN)	4,477	4,024	4,007	4,012	4,043	4,003	4,116	4,157	3,992	-1.4
제조창전체(B)	6,919	5,885	5,563	5,457	5,398	5,366	5,157	4,944	4,501	-5.2
제조직(BM)	6,013	5,015	4,767	4,658	4,622	4,598	4,404	4,227	3,589	-5.4
비제조직(BN)	906	870	796	799	776	768	753	717	642	-4.2
노동생산성										
Y/A	7.6	9.3	9.7	10.4	10.7	11.0	11.2	10.6	11.0	4.7
Y/AM	13.1	16.5	17.6	19.1	19.7	20.3	21.3	20.7	22.0	6.7
Y/AN	18.2	21.4	21.7	22.9	23.3	24.1	23.5	21.8	22.1	2.4
Y/B	11.8	14.7	15.6	16.9	17.5	18.0	18.8	18.3	19.6	6.6
Y/BM	13.6	17.2	18.2	19.8	20.4	21.0	22.0	21.5	22.8	6.7
Y/BN	90.9	99.1	109.0	115.1	121.6	125.9	128.7	126.5	137.2	5.4

註 : AM은 BM이외에 원료창, 정치창 등의 제조직도 모두 포함된 수치임.

<表4-9> 제조장별 종업원 1인당 담배생산성

(단위: 백만본, 명, 백만본/명)

	87	88	89	90	91	92	93	94	95	연평균 증가율
A										
생산분수	14,957	18,286	16,593	19,650	21,236	18,730	18,770	18,383	16,564	1.3
현원	995	880	793	807	814	804	767	745	656	-5.1
노동생산성	15.0	20.8	20.9	24.3	26.1	23.3	24.5	24.7	25.3	6.7
B										
생산분수	14,083	14,422	15,155	16,029	15,559	16,540	15,787	14,519	17,771	3.0
현원	640	582	561	541	541	537	525	522	511	-2.8
노동생산성	22.0	24.8	27.0	29.0	28.8	30.8	30.1	27.8	34.8	5.9
C										
생산분수	9,768	10,182	9,648	9,374	10,052	12,853	12,689	12,206	10,569	1.0
현원	813	650	631	599	585	559	499	476	405	-8.3
노동생산성	12.0	15.7	15.3	15.6	17.2	23.0	25.4	25.6	26.1	10.2
D										
생산분수	11,998	11,796	12,206	12,063	12,271	12,041	12,644	11,672	11,565	-0.5
현원	773	705	633	622	621	619	610	594	562	-3.9
노동생산성	15.5	16.7	19.3	19.4	19.8	19.5	20.7	19.6	20.6	3.6
E										
생산분수	8,827	8,795	11,351	12,373	11,850	12,635	12,844	11,043	11,877	3.8
현원	722	630	624	624	603	595	572	542	497	-4.6
노동생산성	12.2	14.0	18.2	19.8	19.7	21.2	22.5	20.4	23.9	8.7
F										
생산분수	9,337	9,748	9,488	9,723	10,095	10,154	10,322	9,629	8,682	-0.9
현원	815	682	636	608	598	582	567	532	462	-6.8
노동생산성	11.5	14.3	14.9	16.0	16.9	17.4	18.2	18.1	18.8	6.4
G										
생산분수	10,343	11,114	10,763	11,019	11,178	11,245	11,353	10,755	9,071	-1.6
현원	902	711	661	627	626	617	601	557	506	-7.0
노동생산성	11.5	15.6	16.3	17.6	17.9	18.2	18.9	19.3	17.9	5.7
H										
생산분수	2,207	1,901	1,592	1,770	2,135	2,464	2,491	2,472	2,008	-1.2
현원	356	279	241	235	232	226	224	220	119	-7.0
노동생산성	6.2	6.8	6.6	7.5	9.2	10.9	11.1	11.2	10.1	6.3

註 : 생산분수=(A), 현원=(B), 노동생산성=(A/B)

(3) 지속적인 고용조정의 필요성

(가) P제철

① 기존 고용조정의 평가

인원합리화는 설비개수 및 자동화에 기인한 ‘投資性 合理化’와 숙련향상, 작업방법개선, 작업조직정비 등에 기인한 ‘非投資性 合理化’로 구분될 수 있는데, 1979~93 상반기간의 총 9,799명의 인원합리화 중 투자성 합리화의 인원규모는 1,123명(11.5%)인데 반해 비투자성 합리화에 의한 인원절감은 8,676명(88.5%)에 이른다.

<表4-10> 인원합리화의 추진실적

		1단계 (1979~84)	2단계 (1985~87)	3단계 (1988~89) 3/4	중단기인력운영 (1989 4/4~1993상)	전체	
직 영	비 투 자 성 사 업	기능도향상	1,832 (70.5)	686 (50.1)	478 (55.9)	3,276 (65.8)	6,270 (64.0)
		업무개선	-	277 (20.2)	127 (14.8)	408 (8.2)	812 (8.3)
		조직개선	277 (10.7)	125 (9.1)	60 (7.0)	426 (8.6)	888 (9.1)
		직무반통합	329 (12.7)	77 (5.6)	25 (2.9)	275 (5.5)	706 (7.1)
		소 계	2,438 (93.8)	1,165 (85.0)	690 (80.6)	4,383 (88.1)	8,676 (88.5)
	투자성사업	162 (6.2)	205 (15.0)	166 (19.4)	590 (11.9)	1,123 (11.5)	
	전 체	2,600 (100)	1,370 (100)	856 (100)	4,973 (100)	9,799 (100)	

資料 : P제철, 김훈(1994)에서 재인용.

이와 같이 절감된 인력은 포항제철소의 신·증설 설비, 광양제철소의 1~4기 건설·가동에의 필요인력으로 투입되고 4조3교대로의 근무체제 전환에 필요한 추가소요인력으로 흡수되었다. 즉 포항제철에서는 인원합리화로 인한 인력절감을 신규인력

에 대한 수요가 상쇄하기에 충분할 정도로 기업규모가 지속적으로 팽창해 왔기 때문에 직접적인 해고나 인원감축으로 연결되지 않았다. 특히 1990년 이후의 ‘기능도 향상’에 기인한 인력합리화 규모가 상대적으로 큰 것이 주목할 만한 사실로서, 이는 직무구분을 대폭 통합·축소하고(393개→239개) 직무급에서 직능급으로 임금체계가 전환됨에 따라 근로자의 반발 없이 직무간 유동성을 높일 수 있었기 때문인 것으로 사료된다.

P제철은 1979~93년 기간중 인력합리화를 계속 추진해 왔을 뿐만아니라, 1995년 2월 한시적으로 명예퇴직제도를 실시하여 총 1,411명(대상자의 53.9%)의 조기퇴직을 유도하였다. 명예퇴직금 1,012억원(1인당 72백만원)이 기본퇴직금 1,026억원(1인당 73백만원)외에 추가로 지급되었다.

<表4-11> 명예퇴직자 현황

구분	포항	광양	본사, 기타	계	비고
인원(명)	951	224	236	1,411	간부인원 38명

註 : 구조조정 용역화(차량운전, 주택시설관리 등) 부분 344명 포함.

그 결과 45세이상의 구성비가 11.1%에서 6.4%(50세이상은 3.3%→1.8%)로 감소되었다. 명예퇴직자 구성(내역)을 보면 주임(377명), 반장(325명) 등 중간관리자와 운전직(167명) 등 일반·단순직종(구조조정용역화 인원은 총 388명임)이 상대적으로 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났으며, 이는 조직개편에 따른 중간관리층 축소, 비정규직 활용 확대 등 포항제철이 앞으로 선택해야 할 전략과도 일치하는 효과를 가져온다고 보아진다.

② 고용조정의 필요성

P제철은 방만한 경영행태로 인한 조직비효율성 문제가 여타의 공기업만큼 심각하지는 않기 때문에 과잉인력의 합리화(즉, 고용조정) 문제가 민영화 혹은 경영혁신 과정에서 해결하여야 할 난제로 대두되고 있지는 않다. 그러나 과거와 달리 잦은

경영진의 교체가 있을 경우, 경영진의 방만한 경영행태와 종업원의 반발을 우려하는 위험 기피적인 의사결정으로 인하여 잉여인력 문제가 심각하게 대두될 가능성이 있다. P제철 内の 잉여인력규모를 정확하게 추정하기 위해서는 광범위하고 심도 있는 직무분석이 전제되어야 할 것이나, 다음 몇가지 사실을 볼 때 포항제철이 어느 정도의 잉여인력을 갖고 있는 것으로 사료된다.

- ① 포항제철의 물적 노동생산성이 일본의 제철소보다 다소 낮다. 즉 제철소 공장기준으로 볼 때 톤당 소요노동시간은 日本 제철공장보다 다소 높으며, 제품기준으로 보더라도 냉연제품 1톤당 소요노동시간은 1995년 2월 현재 한국은 6.1로 일본의 4.9 보다 다소 높다(제품기준 비교).
- ② 일본에 비해 외주근로자(협력업체)에 대한 의존도가 낮다. 제철소 내 외주근로자 비중이 P제철은 40% 내외인 반면에 일본 N제철은 50% 이상이다. 또한, 1993년 현재 일본 NSC와 NKK는 제조원가에서 노무비(직영근로자 임금비용)보다 외주비(외주근로자 임금 포함)가 더 많은 반면에, P제철의 노무비 대비 외주비 비율은 증가추세에 있기는 하지만 아직도 70% 미만의 수준에 머물고 있다.

日本에 비해 낮은 물적 노동생산성에도 불구하고 시간당 노동비용(한국 13\$, 일본 35\$)의 현격한 차이로 인해 한국의 톤당 노동비용은 일본의 1/2수준에 머무르고 있으므로, 단기간에 가격경쟁력이 역전될 것으로는 보이지 않는다. 그러나 경쟁우위(competitive advantage) 확보는 정태적이 아닌 동태적 관점에서 파악될 수 있으므로, 포항제철도 고용조정 문제를 적극적으로 고려해 보아야 할 것이다. 현재 한국의 임금상승률이 일본보다 계속 높은 추세를 보이고 있고, 엔고압력완화 및 원화절상의 환율변화가 있을 경우 달러 기준으로 노동비용의 격차가 줄어들 가능성이 있다.

앞으로의 P제철의 省力化를 위해서 가장 중요한 것은 자동화 촉진과 협력업체의 활용도를 높이는 것이다. 앞서 언급했듯이 기업특수적, 고기능의 인적자원만이 핵심인력으로 정규 근로자화될 필요성이 커지므로, 현재 협력의존도가 50% 미만인 제품포장, 녹화관리, 전기제어, 철도부설 등을 중심으로 협력업체인력 활용도를 더욱

높이고, 기타 일반직·단순기능은 파견근로를 활용하는 추세로 가야 할 것이다.

(나) K공사

① 기존 고용조정의 평가

<表4-12>을 보면, 공사전환 이후(87.4-95.7) K공사의 인원은 2,700여명의 인원감축(약25%의 감축)이 있었으며 부문별로는 제조창이 2300여명(약34%감축)으로 압도적 다수를 차지하고 있다. 상대적으로 중요성이 점차 강조되고 있는 영업인력이 있는 지역본부의 경우에는 약6%의 소폭의 인원만이 감축되었다. 인원감축의 방법도 정년 등 자연퇴직이 있음에도 신규채용을 억제하는 방식이며 명예퇴직 지도도 활용되었으나 88년 이후 그 실적은 미미한 실정이다.

<表4-12> 공사전환 이후 기관별·년도별 인원변동 및 정년퇴직 예정 현황

(단위:人)

	87.4 (A)	95.7 (B)	증감 (A-B)	(B/A) ×100	95 (C)	96 (D)	97 (E)	98 (F)	99 (G)	(H)	B-H =1	(I/B) ×100
본사및제조 공장	6758	44551	-2307	65.9	115	173	174	229	195	886	3565	80.1
원료공장	376	272	-104	72.3	6	24	17	14	13	74	198	72.8
지역본부	2979	2801	-178	94.0	87	167	176	148	114	692	2109	75.3
기타	941	783	-158	83.2	15	29	23	17	21	105	67.8	86.6
전체	11054	8307	-2747	75.1	223	393	390	408	343	1757	6550	78.8

註 : (H)는 예상정년퇴직 소계임(C+D+E+F+G).

資料 : K공사

<表4-12>에서 I는 95년 인원에서 예상정년퇴직자수를 뺀 99년말의 예상인원규모이다. 총1757명의 정년퇴직예상자 중에서 제조창에서의 정년자는 886명(25%감축효과)으로 압도적 다수라고는 볼 수 없으며 지역본부의 인원도 692명(25%감축효과)으로 꽤 많은 인원이 정년퇴직할 것으로 예상된다. 그간 제조창 인력의 고령화 정도가 과거에 비해 어느 정도 해소된 것으로 보인다. 그러나 여전히 담배제조직은 50대 인력의 비중이 47%로 아직도 가장 높고 전체 50대 인력 중에서 36.7%가 담배

제조직으로 가장 비중이 높다.

<表4-13> 연도별·사유별 퇴직자 현황

(단위:人)

연도	정년퇴직	명예퇴직	기 타	계	비 고
87	291	19	134	444	87.4 ~ 12
88	283	1,134	127	1,544	
89	239	258	128	625	
90	207	62	113	382	
91	99	49	121	269	
92	123	52	130	305	
93	66	107	132	305	
94	191	130	120	441	
95	145	68	48	261	95.1 ~ 95.7
계	1,644	1,879	1,053	4,576	

資料 : K공사

② 고용조정의 필요성

한편 <表4-12>의 99년예상인원규모(I)와 <表4-14>의 K공사의 예상인력수요를 비교해 보면, 제조창에서의 인력수요는 2800여명에 불과하나 예상인력규모는 3565명으로 765명의 초과인력이 예상된다. 물론 <表4-13>에서 보듯이 정년 이외의 자연퇴직이 있으나, 이 규모를 정년퇴직자의 60%인 530여명으로 추정할 때, 여전히 200여명의 잉여인력 문제가 발생한다. 원료공장, 지역본부는 인력수요가 각각 210명, 3262명이고 잔류인원이 198명, 2109명으로서 정년퇴직자만으로 과잉인력의 문제가 완전해소될 뿐만 아니라 오히려 추가인원을 채용해야하는 것으로 나타난다.

<表4-14> 경영합리화 따른 추정소요인력 비교 ('93~'98)

(단위:人)

기관별	('93) 합리화전	('98) 합리화후	증 감
제조창	4,469	2,800	△1,669
원료공장	295	210	△85
인삼창	315	485	170
인쇄창	281	244	△37
정비창	252	252	-
지사 및 지점	2,821	3,262	441
해외지사	4	10	6
기 타	543	543	-
합 계	8,980	7,806	△1,174

資料 : K공사

이상은 신규채용억제라는 전제하에 인력수급을 전망해 본 것이다. 그러나 설사 제조창에서도 초과인력의 문제가 발생하지 않는다 하더라도 지금과 같이 신규채용억제만으로 과잉인력 문제를 해결하려는 것은 양적인 과잉인력 문제를 해결한다 하더라도 바람직하지 않다. 첫째, K공사는 [단일+직급호봉제]의 연공서열형 임금체계가므로 지속적인 [신규채용억제=조직의 고령화 진전]으로 1인당 인건비의 부담이 가중될 수 있다. 둘째, [신규채용억제=조직의 고령화 진전] 공장합리화의 목표인 첨단설비 도입을 저해하는 요인으로 작용할 가능성이 있다. 왜냐하면 고령인력은 젊은인력 보다 신설비에 적응하기 어렵고 고령에 새로운 기술을 익혀야하기 때문에 기계도입을 꺼리거나 재훈련에 소극적일 것이기 때문이다. 셋째, 상당기간 동안 신규채용이 없을 경우 조직내(적어도 직렬내)에 연령단층이 생기고 이는 직책부여, 승진관리 등에 있어서 부작용이 야기되고 종업원간에 이해관계 충돌과 함께 불만이 발생할 수 있다. 넷째, <表4-12>과 <表4-14>의 비교는 99년의 일정최종시점에서의 인력스톡을 비교한 것이기 때문에 공장합리화 과정에서 일어나는 조정비용, 즉 인력의 지역이동·재배치 필요성 혹은 설비도입과 함께 즉시 조정·해결의 필요성 등이 문제가 되어 합리화 계획 자체가 지연 혹은 무산될 우려가 있다.

이제 인적자원의 질적수준 관점에서 직렬별로 구분해 보더라도, 첫째 제조창에

있는 「담배제조」 인력은 기업 특수적인 기능을 갖고 있다고는 볼 수 있으나, 담배가 장치 산업인 특성을 갖고 있어 기계조작에 있어 높은 손기술을 요하지 않고 현장에서 기계의 간단한 문제해결을 동시에 수행할 수 있는 다능공화가 이루어지지 못하고 있는 점을 감안할 때, 시설 현대화가 이루어질 경우 별도의 교육·훈련을 받아야만 고기능(high skill)의 인력으로 간주될 수 있을 것이다. 즉 제조장에서 생산공정의 단순화, 자동화를 위한 시설합리화가 이루어질 경우, 시설대체에 기인한 인력절감과 고기능 인력투입 필요성에 기인한 인력대체로 인해 고용조정 폭이 클 것이므로, 고령인력을 중심으로 인력을 줄여나가되 훈련·교육을 받을 유인이 있고 흡수속도가 빠른 젊은 인력을 재훈련·교육함으로써 통해 고기능·다기능화 인력으로 양성해야 할 것이다.

마케팅인력(영업, 판매 직렬)은 담배판매라는 매우 기업-특수적인 직무를 담당하고 있으나, 과거 집도판매 익숙한 영업행태가 남아있고 영업인력의 업무능률을 제고시킬 인센티브 체계가 미약하여, 마케팅 인력의 지식·노하우(know-how)수준은 매우 낮은 것으로 평가된다. 주문판매로 전환되었으나 주문과 매도기능을 동시에 수행함으로써 전문성이 결여되어 있고, 영업조직내에서 서로 편한 직무를 하기 원하는 등 구성원 간의 갈등이 존재하고 있다. 영업조직이 취약하고 소매상에 대한 영업관리 및 제품관측이 소홀하나, 조직혁신의 경직성으로 효율적인 물류체계 및 적정지점수 등의 개편시도가 쉽지 않다. 현재 외산담배의 영업조직 인력보다 공사 영업인력이 더 적은 실정이다. 또한 영업조직 내에서 상대적으로 고연령·저학력의 한정적인 판매직렬의 비중이 공채출신의 영업직렬보다 도리어 더 커서 현재 조직내에서 유능한 마케팅 인력을 양성하는 것도 어려울 것으로 보인다.⁴⁶⁾ 결국 경영효율화를 위한 마케팅 인력의 고용조정은 과잉인력의 해소 차원이 아니라, (i) 조직개편·효율화 및 인력증대, (ii) 인력의 연령·학력 구성의 대폭적인 개편 및 교육확대, (iii) 과감한 인센티브 제도 도입이 동시에 이루어지는 차원에서 진행되어야 할 것이다.

46) 마케팅 업무의 인센티브로서 「능력향상수당」이 있으나 그 액수가 미미하여 동기부여 기능이 미약하고, 95년 상반기에 수당의 차등 폭을 크게 인상하는 과정에서 예산회계규정에서 근거를 찾지 못해 어려움을 겪은 경험이 있음.

<表4-15> 마케팅 인력의 직렬·연령별 구성

(단위:人, %)

	55세이상	50세~54세	50세 미만	총 계
영업직렬	59 (7.1)	56 (6.7)	717 (86.2)	822 (100.0)
판매직렬 (한정직)	310 (34.4)	258 (28.6)	333 (37.0)	901 (100.0)

資料 : K공사

관리직의 경우 담배사업 경영이라는 기업 특수적 지식(예: 담배시장, 원료시장, 담배산업 관련 법·제도)을 갖고 있으나 민간 대기업에 비해 일반적인 경영능력의 수준은 그다지 높지 않다고 판단되며 조직경직성에 기인한 잉여인력은 어느 정도 있을 것으로 사료된다. 기타 고용직, 공통, 운전, 인쇄 등 정규근로자가 아닌 파견 및 외주근로로서 활용 가능한 직렬도 있는 것으로 평가된다.

V. 결론 : 주요쟁점에 대한 정책대안

1. 임금결정제도

(1) 임금가이드라인 철폐 여부

(가) 임금결정과정에서 자율성의 확대여부

자율성 확대론자의 주장에 의하면 현재의 임금교섭이 자율적 노사관계 원칙에 위배되고 자율경영이 실현되지 못함에 따라 기업효율성 저해한다는 것이다. 첫째, 정부투자기관에 대한 임금가이드라인은 노동3권을 완전보장 받은 근로자의 자율적인 단체교섭의 원칙에 정면으로 위배되고, 임금교섭에 있어서 사용자(기관장)의 재량권이 거의 없게 됨에 따라 교섭자체가 무의미해진다는 것이다.

그러나 무조건 자율성을 확대하는 것은 앞서 언급했듯이 대리인 문제와 시장의 독과점 형성에 비추어 볼때 신중히 검토해야할 것이다. 즉 사용자가 근로자의 과도한 임금인상 요구에 적극적으로 대응할 유인이 매우 작으며, 대부분 독점적 시장 구조를 가지고 있으므로 독점이윤을 노사가 향유할 가능성이 있고, 이때 아무런 원칙없이 높은 수익의 기업에서 자율적인 임금교섭으로 고임금을 획득하는 것은 정당성을 가지기 어렵다. 또한 독점시장구조에서 임금상승에 의한 비용상승은 요금인상, 즉 국민(=주인)의 부담으로 전가되는 모순이 나타날 수도 있다.

(나) 의결권과 집행권의 통합

반면에 이사회와 의결권과 기관장의 집행권이 분리되어 있기 때문에 임금교섭이 타결된 뒤에도 이사회와 부결로 이행이 안되거나, 다음해로 이월이 되는 등 갈등의 원인이 되어 왔던 바, 임금교섭을 할 때 교섭대표가 책임과 권한을 가지고 교섭에 임할 수 있도록 하는 것은 필요할 것으로 사료된다.

(2) 임금가이드라인 제도 운영의 개선

(가) 결정과정에서의 노동조합 대표 참여 채널구축 여부

예산을 편성하기 전에 노조의 요구사항을 반영해서 예산을 편성한다면 임금가이드라인을 둘러싼 갈등은 줄어들 수도 있을 것이다. 반면에 노조의 무리한 요구로 예산편성을 놓고 갈등이 생겨서 예산편성 자체가 지연되거나 파행적으로 될 가능성도 있고, 노조가 예산편성에 대해서 잘 알지 못할 경우 규칙상 불가능한 요구조건을 제공할 가능성도 있으므로, 이에 대한 대비책을 강구한 후에 노조의 참여를 검토할 필요가 있다.

(나) 결정공식(비교임금대상 포함)

정부투자기관 근로자들의 임금이 어떤 기준에 의해서 결정이 돼야 하는 지가 모호하기 때문에 임금가이드라인이 설득력을 가지기 어려웠던 측면도 있다. 비교대상을 둘러싼 쟁점이 생길 수 있다. 공무원을 비교대상으로 할 것인지, 민간부문의 동종업종 근로자의 임금인상률을 기준으로 할 것인지를 분명해야 한다.

지난 92년의 총액임금제 이후 공기업에 대해서는 계속 3-6%의 낮은 인상률의 가이드라인이 제시되어 공기업 노동자의 불만이 고조되어 있는 상황이다. 민간기업은 물론 공무원 보다도 낮은 인상률을 강제하는 것은 자신들을 정부의 거시안정 정책의 속죄양으로 삼으려는 처사라고 강하게 반발하고 있다. 실증분석 결과, 현재의 공기업 근로자는 동일한 조건의 민간기업 근로자 보다 현금임금은 다소 낮게 받고 있지만, 기타 비금전적인 근로자 후생을 고려할 때 민간기업 근로자와 거의 비슷한 근로복지 수준을 누리고 있는 것으로 사료된다. 그리고 공기업 근로자가 민간기업 보다 훨씬 높은 수준의 복지를 누리는 특혜계층은 물론 아니다. 또 앞서 언급하였듯이 공기업 근로자의 기회임금은 민간부문의 임금이 되어야 하므로 공무원 임금 보다 높다는 이유로 저인상률의 임금인상가이드라인이 제시되는 것은 곤란하다. 공기업 근로자의 근로복지 수준이 민간기업과 거의 비슷하므로 민간부문에 대한 권

고와 동일한 수준의 임금인상 가이드라인이 제시되는 것이 바람직하다. 96년의 공기업 임금가이드라인과 민간부문에 대한 임금인상권고가 5-8%수준으로 일치된 것도 이와 같은 맥락에서 볼 때 바람직한 정책으로 사료된다.

(다) 획일성 탈피 여부

투자기관간의 업종차이, 경영목표차이, 경영성과의 차이에도 불구하고 획일적인 가이드라인이 제시됨에 따라 경영효율성 제고를 위한 성과배분 방식이 이루어지지 못하고 있는 문제점이 있다. 오히려 기관장의 로비능력에 따라 기관마다 임금인상이 차별화되는 부작용이 발생하는 경향이 있다. 경영효율성을 높이기 위해서는 투자기관의 조건에 따라서 탄력적인 임금인상 기준의 제시가 필요한 만큼 획일적인 임금인상지침을 절대적으로 피할 필요가 있다.

① 민간기업과의 경쟁하는 시장범위가 큰 기관(예:국책은행)은 민간은행의 임금수준이 직접적인 준거가 되고, 노동자의 필요지식·숙련이 매우 일반적(general)인 성격을 갖고 있어 기업간 인력이동도 빈번하므로, 민간의 평균임금인상률 수준을 가이드라인으로 제시한다. 중소기업은행이나 한국주택은행이 갖고 있는 특수금융이 앞으로 민간은행에도 허용되고, 정책금융은 산업은행에만 집중될 경우, 전자의 두은행은 민간은행이 산업은행은 한국은행이 각각 준거가 될 수 있다. 궁극적으로는 상품시장의 경쟁구조가 보장되기 때문에 장기적으로는 자율교섭을 보장할 수도 있을 것이다.

② 독점 및 시장지배자 사업이면서 정부의 가격규제에 의해 렌트가 결정되는 경우 (예:한전, 한통 등), 장기적으로는 경제적 이윤이 최소화 되도록 하는 가격정책으로 렌트발생을 규제하고 소비자 후생을 극대화하는 산업정책이 요구되나 중·단기적으로는 렌트발생이 불가피하고, 가격결정은 렌트발생 뿐만 아니라 수요조절 측면도 고려해야 한다. 따라서 기업이 창출한 렌트 중 일정부분을 채투자·유보하도록 강제하고 임금으로 분배할 수 있는 비중을 정부가 사전에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이윤분배(profit sharing)의 방식이 가장 적합할 것으로 사료되는데, 그

이유는 가격규제로 인해 매출수익 증대를 피함에 있어서 한계가 있을 것이므로 인
원합리화를 비롯한 비용절감으로 경영혁신을 꾀하는데 유인을 제공할 수 있기 때문
이다.

③ 정부가 맡아야 할 공익사업을 대신 수행하고 있는 공사조직 (예:농진공)은 현
재 공무원 보다도 낮은 수준의 임금을 받고 있으므로 최소한 공무원 임금을 보장
하는 방향으로 가이드라인이 검토되어야 할 것이다. 우선 공무원임금인상률과 동
일한 수준의 가이드라인 제시할 필요가 있다.

2. 고용조정

(1) 명예퇴직제도 옵션의 활용

고용조정방법은 ① 근로시간 단축, ② 신규채용 억제, ③ 타부문으로의 전환배
치, ④ 명예퇴직(조기퇴직), ⑤ 정리해고 등으로 구분될 수 있는데, 이중 ①,②,③,⑤
의 방법은 이미 이루어졌거나 바람직하지 못한 측면이 있다. 첫째, P제철의 경우
3조 3교대에서 4조 3교대로 이미 전환되었으므로 근로시간단축을 통해 잉여인력을
흡수할 여지는 별로 없다. K공사의 경우에도 2부제작업으로 전환해야 하므로 근로
시간 단축은 의미가 없다. 둘째, 신규채용억제에 크게 의존하는 것도 바람직하지
않은 선택으로 사료된다. 왜냐하면 이 방법은 人力의 고령화를 촉진시킬 것인데,
연령급 임금체계가 일반화되어있는 우리나라의 공기업의 경우 고령화로 인한 고임
금비용의 문제를 야기시킬 것이다. 특히, 직위승진과 昇級의 분리, 昇級과 昇給의
분리(단일호봉제)가 이루어진 P제철에서는 앞으로 인건비 부담이 크게 가중될 것이
므로 선택하기 곤란한 대안이다. 셋째, 타부문으로의 전환배치는 기존 종업원의 고
용안정성을 제고한다는 측면에서 바람직한 측면이 있으나, 고령인력은 전환배치와
함께 새로운 기술을 습득하는 데 어려움이 있고, 다각화와 함께 계열사 전보가 이
루어지면서 계열사 경영이 방만하게 될 가능성이 있으므로, 일정한 한계가 있다. 마
지막으로 정리해고의 방법은 도산 등 급박한 경영상황에서나 가능하므로 포항제철
입장에서는 현실적으로 선택 불가능한 옵션으로 사료된다.

따라서, 종업원의 불만을 무마할 정도의 보상을 해 줄 수 있을 만큼 여유재원이 있다면 명예퇴직제를 보다 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 현실적으로 거의 유일한 옵션이다.

(2) 명예퇴직제도 활용시 유의해야할 사항

명예퇴직제도의 활성화 과정에서 유의해야 될 점은 상대적으로 우수한 인력이 조기퇴직하는 현상이 절대 초래되지 않아야 할 것이라는 점이다. 명예퇴직을 통한 고용조정시 우수한 인력이 퇴사하고 무능한 인력이 남을 경우 과잉인력 규모를 줄이는 데는 성공할 지 모르나 경영효율성 제고에는 실패할 것이기 때문이다. 조기퇴직으로 인한 근로자의 임금손실은 「조기퇴직으로 인한 퇴직금손실분 + 잔여기간*(공기업임금 - 기회임금)」일 것이다. 그러므로 공기업임금 (W)과 기회임금 (X)의 차이가 클수록 명예퇴직수당을 높여주어야 조기퇴직을 유도할 수 있다. 만약 능력과 상관없는 W가 같을 경우(순수한 연공급), 무능한 사람 (X가 낮은 사람)을 퇴직시키려면 명예퇴직수당이 매우 높아져야 할 것이고, 이때 X가 높은 상대적으로 우수한 인력은 조기퇴직의 인센티브가 더 높아진다. 따라서 연령을 제한(예: 50세 이상)하는 공여지책을 사용하고 있으나, 이 경우에도 「고연령 인력=상대적으로 무능한 인력」이 전제가 되지 않는 한 인력재배분의 효율성에 대한 문제점은 여전히 남는다. 그러므로 능력에 따라 W를 차별화하는 방향으로 인사관리 개편이 뒤따라야 할 것이다⁴⁷⁾ 한편 형평성의 차원에서 남아 있게 될 종업원에 대한 적절한 인센티브를 준비해야 할 것이다. 한시적으로 명예퇴직 수당을 상향조정하는 것은 상대적

47) 명예퇴직수당 적정선 고려:

퇴직금 손해분 (A) = 평균임금 * 잔여월수 / 12 * 누진제 가중치(a로 가정)

조기퇴직으로 인한 임금프리미엄 손실분(B) = (평균임금-기회임금) * 잔여월수

(단 기회임금은 평균임금의 100*b%로 가정)

명예퇴직수당= A + B

= 평균임금 * 잔여월수 [(1-b)-a/12]

으로 ‘능력이 부족하여 떠나는 인력’에 대해 도리어 더 좋은 대우를 해 주는 것이기 때문이다.