

연구보고서
2019-10

공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구

정동관 · 김철 · 박우성 · 이승협

한국노동연구원

목 차

요 약	i
제1장 서 론	(정동관) 1
제1절 문제 의식	1
제2절 보고서의 구성	5
제2장 한국의 공공기관 관리체계와 임금결정방식 .. (김 철) ...	15
제1절 공공기관 관리체계	15
1. 공공부문 · 공공기관의 범위	15
2. 공공기관의 지정과 유형구분	19
3. 공공기관 관리체계 논의의 맥락	26
4. 공공기관 관리체계의 내용	42
5. 공공기관 관리체계에 대한 평가	59
제2절 공공기관 임금결정방식	61
1. 공공기관 임금결정방식의 의미와 구분	61
2. 공공기관 임금결정 과정	69
3. 공공기관 임금결정방식의 쟁점과 개선방안	77
제3절 소 결	88
제3장 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 영국	
..... (정동관)	94
제1절 서 론	94
제2절 공공부문 개요	97

1. 공공부문 유형분류 및 현황	97
2. 공공부문 고용규모 및 특성	104
3. 공공부문 노동조합 조직현황	107
제3절 공공부문 임금관리	111
1. 2차 세계대전 이후~1970년대 후반	111
2. 1979~1997년	136
3. 2000년대 이후	159
제4절 소 결	172

제4장 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 독일

..... (이승협)	178
제1절 서 론	178
제2절 독일 공공부문 개요	181
1. 공공부문 현황 및 유형	182
2. 공공부문 고용현황	187
3. 공공부문 지배구조 및 노동조합 현황	195
제3절 공공부문 임금관리	202
1. 공공부문 임금체계	204
2. 공공부문 임금수준	208
3. 공공부문 임금결정방식(wage setting)	215
4. 요약 및 시사점	234

제5장 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 일본

..... (박우성)	246
제1절 서 론	246
제2절 공공부문 개요	248
1. 공공부문 현황	248
2. 공공부문 고용현황	256

3. 공공부문 지배구조 및 노동조합 현황	258
제3절 공공부문 임금관리	265
1. 공공부문 임금체계	265
2. 공공부문 임금수준	267
3. 공공부문 임금결정방식(wage setting)	270
제4절 공공부문 임금관리와 예산당국의 역할	300
1. 예산제도와 인건비 편성	300
2. 공공기관에 대한 운영비 교부금	303
3. 공공부문 임금결정과 예산당국의 역할	305
제5절 소 결	306
1. 통제와 자율성 간의 갈등	306
2. 민간부문과 공공부문의 형평성	307
3. 민관 임금수준 비교조사	308
4. 공무원 대비 임금지수	309
제6장 결 론	(정동관) 317
제1절 요 약	317
제2절 정책적 시사점	326
1. 공공부문 임금결정원칙 확립	326
2. 공공부문과 민간부문 임금비교를 위한 체계적인 임금조사 실시	328
3. 투명하고 노정협의를 기초한 임금결정방안 마련	330
참고문헌	334

표 목 차

<표 2- 1> 공공기관의 지정	20
<표 2- 2> 공공기관 지정요건: 공운법 제4조	21
<표 2- 3> 2019년 공공기관 유형별 기관 현황(2019년 11월 기준) ..	22
<표 2- 4> 1999년 정부투자기관관리기본법 개정 전후의 주요 변동사항	36
<표 2- 5> 유형별 지배구조 설계 개념	43
<표 2- 6> 공공기관운영법 제정 전후의 공공기관 지배구조 비교 ...	46
<표 2- 7> 공공기관운영법의 구성	48
<표 2- 8> 공공기관 지배구조에 관한 공공기관운영법의 전반적 규율사항	57
<표 2- 9> 공공기관 총인건비 인상률, 경제성장률, 물가상승률 비교	68
<표 3- 1> 영국 공공기관 분류	100
<표 3- 2> 영국 ‘광의의 공공기관(ALB)’ 및 공기업 규모(2018년 3월 기준)	100
<표 3- 3> 영국 부처별 ‘광의의 공공기관(ALBs)’ 수, 총경상경비 지출 및 고용규모	101
<표 3- 4> 영국 공기업 현황 및 고용규모	104
<표 3- 5> 공공부문 고용규모	105
<표 3- 6> 민간부문 대비 공공부문 종사자의 특성	106
<표 3- 7> 노동조합 가입률	108
<표 3- 8> 임금조사기구 외부기업 실사보고서 목차	118
<표 3- 9> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 외부조사 기업 리스트	122

<표 3-10> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 직무요소 및 하위 항목	123
<표 3-11> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도(British Railways) 조사대상 직무리스트	124
<표 3-12> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도 비교 가능 직무 선정 결과	128
<표 3-13> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도에서 선정된 비교 대상 직무 주급정보	129
<표 3-14> 대처 정부 시절 공공부문 임금결정과 관련한 주요 정책	147
<표 3-15> pay factor와 타결된 공공부문 임금인상률 차이(1981~86년)	155
<표 4- 1> 경제의 3부문 모델	184
<표 4- 2> 독일 공공분야 임금 및 봉급 분포표에 따른 종사자 수 ..	188
<표 4- 3> 사업영역별 공공부문 현황: 공무원 및 비공무원 포함 ..	193
<표 4- 4> 사업영역별 공무원 및 비공무원 비중	194
<표 4- 5> 연방정부의 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)	195
<표 4- 6> 연방정부의 영역별 직접 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)	196
<표 4- 7> 연방정부의 규모별 직접 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)	197
<표 4- 8> 주정부(바덴뷔르템베르크)의 재정 참여 기관 현황 (2017년)	198
<표 4- 9> 주정부(바덴뷔르템베르크)의 주요 재정 참여 기관 목록 (2017년)	199
<표 4-10> 독일노총 산하 주요 산별노조 조직률	202
<표 4-11> 독일 임금표의 구조	206
<표 4-12> 독일 연방정부 공무원 임금표(2019년)	211
<표 4-13> 독일 연방정부 공공부문 임금표(2019년)	212

<표 4-14> 독일 기초자치단체 공공부문 임금표(2019년)	213
<표 4-15> 독일 주정부 공공부문 임금표(2019년)	214
<표 5- 1> 소관부처별 독립행정법인	251
<표 5- 2> 행정집행법인 상근직원	253
<표 5- 3> 소관부처별 특수법인	255
<표 5- 4> 주요 국가별 공적 부문 고용인원(2016년)	257
<표 5- 5> 특수회사의 지분구조	260
<표 5- 6> 일본 국가공무원의 노동기본권	262
<표 5- 7> 직급별 직책과 역할	266
<표 5- 8> 공무원과 비교한 독립행정법인의 임금수준(2015년)	269
<표 5- 9> 공무원과 비교한 특수법인의 임금수준(2015년)	269
<표 5-10> 특수법인별 대국가공무원 임금지수(2015년)	270
<표 5-11> 인사원이 제시한 개정 봉급표(예시)	276
<표 5-12> 최근 5년간 B 행정집행법인 인상률과 인사원 급여 권고안의 비교	283
<표 5-13> 국가공무원 대비 임금비교 지수	283
<표 5-14> 민영화 이후 임금 인상 현황	289

그림목차

[그림 2- 1] 공공기관 유형별 현황(2019.5.3. 기준)	25
[그림 2- 2] 공공기관 지배구조 설계의 기본방향	43
[그림 2- 3] 공기업·준정부기관의 임금결정시스템	71
[그림 2- 4] 공공기관의 협의-교섭 임금결정방식	86
 [그림 3- 1] 공정보교를 통한 공공서비스 임금인상률 결정과정	117
[그림 3- 2] 비교대상 민간부문 직무의 임금 및 노동조건 관련 사항	119
[그림 3- 3] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 내부조사 표본 ...	121
[그림 3- 4] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도 (British Railways) 우편물 집배 직렬	125
[그림 3- 5] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도 우편물 집배(C 직급) 직무	127
[그림 3- 6] 1980년대 이후 영국정부 임금상한 제한 정책	173
 [그림 4- 1] 재정참여도에 따른 공공부문 유형 구분	185
[그림 4- 2] 임금협약의 관점에서 본 공공부문 유형	186
[그림 4- 3] 독일 공공부문 종사자 수 추이	189
[그림 4- 4] 독일 공공부문 영역별 종사자 수 추이	190
[그림 4- 5] 독일 공공부문 공무원/비공무원 종사자 수 추이: 연방	191
[그림 4- 6] 독일 공공부문 공무원/비공무원 종사자 수 추이: 주정부	192
[그림 4- 7] 독일 공공부문 주요 노동조합	201
[그림 4- 8] 사용자로서 연방정부의 내부 거버넌스	219

[그림 4- 9] 지역별 기초지자체 사용자연맹의 조직구조와 거버넌스	221
[그림 4-10] 기초지자체 사용자단체연합의 조직구조와 거버넌스	222
[그림 4-11] 주정부사용자공동교섭단의 조직구조와 거버넌스	224
[그림 4-12] 공공부문 단체교섭 참여 주요 노조 현황	225
[그림 4-13] 공공부문 산별노조의 조직구조	227
[그림 4-14] 공공부문 산별노조의 교섭 거버넌스	228
[그림 4-15] 공공부문 단체협약의 유형	233
[그림 4-16] 주정부 공공부문 단체협약 유형	234
[그림 5- 1] 일본의 공공부문	248
[그림 5- 2] 독립행정법인 운영의 틀	250
[그림 5- 3] 1967년부터 2012년까지 공무원 정원의 변화	258
[그림 5- 4] 독립행정법인에 대한 주무대신의 평가와 통제	259
[그림 5- 5] 공무노협의 조직 편성	264
[그림 5- 6] 일본 공공부문 노조의 계통	265
[그림 5- 7] 급여권고 및 법 개정의 프로세스	272
[그림 5- 8] 급여권고의 대상 공무원	273
[그림 5- 9] 민관비교 방식과 2018년 급여권고	275
[그림 5-10] 3공사 5현업 급여결정과정	293
[그림 5-11] 일본 예산편성의 절차	301

요 약

우리나라에서 공공부문 임금인상률은 예산편성과정에 의해 정부가 일방적으로 결정하는 것이라는 사회적 관념이 강한 편이다. 이에 따라 - 물론 시기에 따라 정도의 차이는 있으나 - 공공부문 임금결정 방식에 관한 사회적 공론화 과정이 부족했을 뿐만 아니라 이에 관한 다양한 시도를 해 본 경험이 미흡하다. 하지만 다른 나라의 경우에는 경제적 상황이나 정치적 판단 그리고 노사관계의 우호적인 정도에 따라 시기별로 다양한 형태의 공공부문 임금결정방식이 작동하는 경우가 적지 않다. 같은 시기라고 하더라도 공공부문의 영역에 따라 임금결정방식이 다를 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 주요 국가(즉, 영국, 독일, 그리고 일본) 공공부문 임금결정방식의 역사적 기원 및 변화과정 그리고 현재의 모습을 살펴보고, 우리나라 공공부문 임금결정방식의 대안을 모색하고자 한다.

1. 한국의 공공기관 관리체계와 임금결정방식

제2장에서는 우리나라 공공기관 지배구조 및 임금결정방식을 살펴본다. 공공기관 지배구조 섹션에서는 특히 공공기관 관리체계의 변천 과정을 중요하게 다루는데, 공공기관 관리의 기틀이 마련된 1962년도부터 현재까지를 네 개의 시기로 구분하고 있다. 제1기(1962~84년)에는 정부가 경제개발계획을 추진함에 있어 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용하여 공기업의 양적·질적 발전이 이루어졌다. 이에 따라 통일적이고 일관성 있는 관리체계의 필요성이 대두되면서 경제기획원의 주도로 「정부투자기관예산회계법」(1962)과 「정부투자기관관리법」(1973) 등이 제정되었다. 제2기(1984~

99년)부터는 기관의 책임경영 및 자율성을 강화하기 위해 주무부처와 중앙정부의 규제를 일부 완화하는 모습을 보인다. 기존의 관련 법률은 「정부투자기관관리기본법」으로 대체되면서 이전까지 경제기획원, 주무부처, 재무부, 감사원 등 다수의 행정기관으로부터 예산 운영과 관련하여 중복 관리를 받고 있던 문제점들이 다소 완화되었다. 제3기는 1999~2007년까지이다. 이 시기에는 개별 기관들의 자율성을 더욱 확대하기 위해 자율·책임경영체제로 전환하여 「정부투자기관관리기본법」이 전면 개정(1999년)되었고, 산하기관 관리가 추가되어 「정부산하기관관리기본법」이 제정(2004)되었다. 끝으로 제4기(2007~현재)는 공공기관 관리상의 불합리한 측면을 개선하고, 공공기관 경영에 대한 책임소지를 보다 명확히 하며, 형식적으로 운영되는 내부견제장치를 개선하기 위해 제정된 「공공기관운영법」(2007) 이후 시기이다(이하, 공운법). 공운법이 제정되면서 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 공기업과 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받는 기관(현재의 준정부기관 및 기타공공기관)으로 이원화되었던 관리체계를 정비하였다.

공공기관 임금결정방식 섹션에서는 현행 공공기관 임금결정방식을 자세히 소개하고 이것과 관련하여 그간 제시된 쟁점 및 문제점을 분석한 뒤 우리나라 상황을 감안한 개선방안을 제시한다. 제2장에서는 현행 임금결정방식과 관련하여 세 가지 문제점을 지적한다. 첫 번째 문제점은 공공기관 총인건비 인상률 결정기준과 관련된 것이다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정된다고 알려져 있는데, 공무원 보수인상률 결정기준이 모호하기 때문에 공공기관 총인건비 인상률 기준의 합리성이 의심받을 수밖에 없는 상황이다. 둘째, 현행 제도하에서는 임금결정과정에 대한 노동조합의 참여가 제한적이기 때문에 공공기관 종사자 단체교섭권의 왜곡이 불가피하다. 공공부문의 단체교섭권은 형식적으로 보장되어 있지만, 실제로는 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 등 인사권을 통하여 단체교섭의 실질 내용을 정부가 일방적으로

정하는 상황에서 공공기관의 단체교섭권과 단체협약이 사실상 무력화되고 있는 것이다(김인재, 2004). 셋째, 공공기관 종사자의 단체교섭권 미보장 문제는 실질적 사용자와 형식적 사용자 분리로 인하여 더욱 악화되고, 그 결과 공공부문 노사관계의 대립과 갈등적 관계가 개선되지 못하는 측면이 있다고 지적한다. 총인건비 인상률은 사실상 정부가 제시한 임금 인상 한도(pay ceiling)로서 개별 기관 단위 단체교섭의 결정권한을 상당부분 제한한다. 공공기관의 법률상 사용자는 해당기관(장)이지만 대부분 대리인에 불과하며 실질적인 사용자는 정부라고 얘기되는 배경이다. 즉, 우리나라의 공공기관 임금결정방식은 기관별 단체교섭과 정부의 교섭 통제라는 ‘이중적 교섭구조’를 갖고 있기 때문에 교섭의 사회적 비용이 커질 수밖에 없고, 공공기관 노사관계에도 부정적인 결과를 초래하게 된다는 뜻이다.

이에 대안적인 임금결정방식을 모색하면서 공공기관 예산편성지침의 권한 조정을 통한 단체교섭권 강화 그리고 중앙 차원 노정 정책협의의 실질화를 강조한다. 정부가 공공서비스 전반을 아우르는 총괄적인 임금 및 노동조건 관리체계를 구축하려면, 중앙 단위 노정 교섭구조를 마련해야 한다는 주장이다. 이미 양대 노총 공대위는 공공기관 임금결정방식을 위해 전국 단위의 집중화된 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 제안한 바가 있어서 같은 맥락의 주장으로 이해할 수 있다. 이에 추가하여 단계적인 접근방법도 제시하고 있는데, 단시일 내에 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합의 참여를 허용하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다는 주장은 눈여겨볼 만하다.

2. 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 영국

제3장은 영국사례를 다룬다. 다른 유럽 국가들과는 달리 영국의

고용관계는 공공서비스와 민간부문의 차이가 크지 않다. 물론 공공서비스의 고용 안정성이 높고 비교적 예측가능한 승진패턴이 존재하는 것은 사실이나 이러한 기대이익이 법률적 신분보장에 따라 발생하는 것은 아니다(Bach & Winchester, 2003). 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원에 대한 법률적 신분을 규정하지 않고 있다. 2010년도 공무원 복무규정(Code of Civil Servant)을 제정하면서 이러한 전통에 약간의 변화가 있었지만 시민법(civil law) 체계를 따르는 국가들과 비교할 때 공공서비스에 종사하는 공무원과 비공무원의 신분적 구분이 여전히 크지 않다. 이러한 까닭에 영국은 다른 유럽 국가들에 비해서 더 광범위하고 급진적인 공공서비스 개혁이 가능했다고도 볼 수 있다.

제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 비교적 우호적인 정치적·경제적 상황으로 말미암아 공공서비스 노사관계의 고유한 특성이 ‘모범사용자로서의 정부’에 대한 사회적 공감대가 비교적 잘 형성되고 지켜졌다. 교육, 의료를 비롯한 각종 사회 서비스 등은 제2차 세계대전 이후 복지국가의 기본틀로 제공되었고 이러한 공공서비스의 정치적 민감성으로 인하여 큰 변화를 야기하는 개혁이 없었다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 이 시기 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건은 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서, 직무등가성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 공공서비스 임금조사기구(CSPRU: Civil Service Pay Research Unit)가 설치되었다. 이 조직은 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하였다.

1970년대 들어서면서 반복되는 경제 위기, 인플레이션 변동 폭 증가 등의 달라진 경제조건으로 인하여 공공서비스 노사관계의 불확실

성이 증대되었고 그만큼 갈등 요소들이 늘어났다. 재정지출 축소를 통한 긴축재정의 필요성이 커지면서 영국 정부는 대대적인 임금인상률(pay settlement) 억제정책을 폈고, 그 결과 임금을 둘러싼 전대미문의 공공서비스 노동운동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 비슷한 시기에 진행된 민영화 사업, 그리고 노동조합의 힘을 억제하는 대신 사용자의 권한을 확대하려는 일련의 법적 또는 행정적 개입으로 인하여 노사관계는 한층 더 악화일로로 걷게 되었다.

이러한 시대적 상황에서 이전 시기까지 영국 공공서비스 인사행정을 지탱하던 중앙집중적(highly centralised)이고 일원화된(unified) 구조가 상당부분 약화되거나 폐지되면서, 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화를 초래하였다. 대처 시기에 도입됐던 임금관리방식 중에서 현재에도 지대하게 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불 한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정’이다. 대처 정부 시절 재정건전성 및 효율성을 강화하기 위하여 새로운 공공지출 계획 및 관리방식이 추진되었는데, 그 일환으로 개별 부처·기관의 사업비와 경상경비를 분리하여 경상경비의 현금 한도를 설정하는 총괄경상경비제도가 도입되었다. 이에 따라 개별 부처·기관의 경영진이 스스로 주어진 경상경비 한도 내에서 노동조합과 교섭을 통하여 임금인상률을 결정해야 했다. 재무부가 지불 한도 시스템을 통하여 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에게 이를 위임한 것이다. 더불어 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담도 덜게 되었다. 이와 같이 공공서비스 임금관리를 재무관리의 하위영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지면서 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭을 통하여 결정해야 한다는 원칙의 강제력은 무력화되었다. 1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공부문 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공부문 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공 서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉, 이 시기 노

동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공 서비스에 대한 시민과 지역사회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 이러한 수사적 변화에도 불구하고 노동당 정부의 공공부문 개혁정책은 대처 정부 시절 신공공관리(NPM)와 실질적인 차이가 크지 않다는 평가가 적지 않다. 실제로 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정권한이 완전하게 개별 부처·기관에 위임된 것은 아니고, 여전히 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 일관되게 작동되고 있는 것이다.

노동당 시절 공공서비스 임금관리와 관련하여 가장 성공한 정책은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 이를 뒷받침하기 위하여 공공부문(public sector) 특정 영역별로 임금체계 개편이 진행되었는데 대표적으로 직군별 임금격차 해소를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change) 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation) 등을 꼽을 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 정부의 반대 그리고 관련 노동조합 간의 입장차이로 인하여 개별 부처·기관은 여전히 상이한 임금체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 임금인상률 결정을 위한 국가단위 협의는 이루어지지 않고 있다.

3. 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 독일

제4장에서 다루는 독일의 공공부문 임금결정방식의 가장 큰 특징은 다른 유럽국가와 달리 1970년대 이전에 형성된 강력한 중앙집중적인 교섭구조를 비교적 안정적으로 유지하고 있다는 점이다. 독일

의 경우에도 1970년대 중반의 경제위기, 1980년대 신자유주의 및 신 공공관리 확산, 공공부문의 구조조정 등 급격한 공공부문 고용관계 및 노사관계 환경변화가 있었지만 중앙집중적 임금결정구조는 여전히 계속되고 있다. 그렇다고 변화가 전혀 없었던 것은 아니다. 노동조합의 중앙집중화 전략에 재정부담을 느낀 주정부가 독자교섭화 전략을 취하면서 연방정부 및 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체교섭과 주정부를 대상으로 하는 주정부 단체교섭으로 공공부문의 교섭구조가 이원화되는 결과가 빚어졌다. 하지만 공공부문 노동조합의 조율된 분권화 전략(coordinated decentralisation) 즉, 단체교섭은 별도로 진행하지만 교섭결과를 통해 연방, 주 및 기초지자체 공공부문 노동자의 임금 및 근로조건을 최대한 일치시키는 방향으로 교섭전략을 구사하였다. 그 결과 공공부문 내부의 기관별 및 영역별 임금격차를 최소화함으로써 임금의 사회적 기준을 성공적으로 설정하고 있다.

둘째, 다른 국가들에 비해 공공부문 종사자의 단체교섭권이 가장 폭넓게 인정되고 있다. 영국이나 우리나라의 경우에는 예산당국이 예산계획을 수립할 때 공공부문 인건비 지출계획을 마련하고, 그러한 재정계획에 따라 공공부문의 인건비를 통제한다. 하지만 독일은 이와 같이 톱다운 방식으로 공공부문 인건비 예산을 관리하지 않는다. 역으로 중앙단위 임금교섭에서 공공부문 임금인상률 등 인건비 지출액을 결정하고, 이를 반영하여 예산 및 재정계획이 수립된다. 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다고 한다. 단체교섭을 통해 결정된 내용이 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는 것이다. 뿐만 아니라 독일 공공부문의 사용자단체연합의 사용자 조직률은 90%를 넘고 있기 때문에, 단체교섭에서 결정된 임금인상률이 거의 대부분의 공공기관에게 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

이러한 상황을 감안할 때 독일 사례에서 가장 주목해야 할 점은 단

체교섭결과와 중앙정부의 지출계획 및 관리가 충돌할 때 이를 어떻게 독일 사회가 해결하느냐 하는 점일 것이다. 독일의 경우에도 예산당국이 매년 3년 단위 국가재정운용계획을 마련할 뿐만 아니라 추가적으로 차년도 예산계획을 수립한다. 여기에는 공공부문 인건비 상승분이 반영되어 있지만 단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에 교섭의 결과를 예측하기 어렵다. 따라서 사용자 입장에서 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지자체의 공공 지출계획상의 인건비 인상률 예상치를 얼마나 단체교섭 과정에서 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 말할 수 있다. 예상 임금인상률을 크게 상회하는 결정이 이루어지는 경우, 이에 대한 책임은 임금교섭에 대한 전권을 갖고 있는 연방, 주정부 및 기초자치단체 사용자단체가 지게 되기 때문이다. 이와 관련하여 제4장에서는 교섭과정에서 사용자단체에 속한 다양한 사용자 간 이견을 조정하는 내부의사결정구조를 이해하는 것이 중요하다고 말한다. 예를 들어서 사용자로서 연방정부는 기초지자체와 함께 공동교섭단을 구성하여 공공부문 단체교섭(TVöD)에 참여하는데, 기초지자체나 주정부와 달리 연방정부는 단일사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일사용자로서 사용자들 사이의 의견조율이나 조정이 필요하지 않으나 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 사이의 협의 및 조정과정이 단체교섭과정에서 필수적이다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 더불어 해당 부처가 교섭에 참여하고 있기 때문에, 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로서 실제 교섭을 주도하고, 교섭과정에서 필요한 부처 간 협의를 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 특히 예산부처인 재무부에 대한 ‘동의의 원칙(Prinzip des Einvernehmens)’이 중요하게 간주된다. 이와 같이 독일의 경우에는 사용자들 간 내부적 갈등과 이견을 최소화하고 지속적인 토론과 논의의 과정을 거쳐 합의안을 도출하는 숙의적 의사결정구조를 갖고 있기 때문에 예산을 초과하는 인건비 상승분에 대비한 예비비를 편성하는 정도만으로 단체교섭 우선의 원

칙에 따라 공공부문 임금인상률을 결정할 수 있는 것이다. 물론 여기에는 노사 간의 단체교섭과정에서 합의의 원칙을 중심으로 서로의 요구안에 대해 충실하게 준비하고 대응하는 공공부문 노동조합 및 사용자 단체의 조직 지배구조 및 운영관행이 중요한 요소로 작용한다.

끝으로 공공부문 종사자에 관한 중앙집권적 단체교섭이 독일 사회 전반의 직무별 임금수준 평준화에 일정정도 기여하고 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 사용자로서 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있고, 민간부문과 공공부문을 아우르는 산별노조는 공공부문 임금결정과정에서 민간서비스 영역 노동자들과 임금격차가 발생하지 않도록 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 접근하고 있다. 이와 같이 공공부문 산별교섭은 사회적으로 공무원, 공무원을 제외한 공공부문, 더 나아가 민간서비스부문의 임금이 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 수렴되도록 하는 제도적 장치로 작동하고 있는 것이다. 그 결과, 일반적으로 적용되는 각 세부영역별 임금체계는 다르나(공무원의 경우 연공서열형 임금제도, 그리고 공공부문 내 비공무원과 민간부문은 직무급형 임금제도), 임금수준의 측면에서는 동일 직무 간 거의 유사한 모습을 보여주고 있다.

4. 해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 일본

제5장은 일본사례를 분석한다. 일본의 경우 인사원 권고에 따라 공무원 임금인상이 정해지면 그에 기초해서 각 법인들의 예산이 정해지고 그 한도 내에서 임금인상이 이루어지기 때문에 정부가 공공부문 임금인상률을 매우 강하게 통제하고 관리한다고 볼 수 있다. 노사 간 자율교섭과 임금협약이 원칙적으로는 가능하지만 실제로는 거의 불가능한 구조라고 할 수 있다. 이러한 방식은 공공기관의 임금인상이 노사담합으로 방만하게 이루어지는 것을 방지한다는 측면에서는 매우 효과적인 반면 노사 간 자율교섭의 기초를 부실하게 만드는

부작용을 초래한다. 특히 독립행정법인의 설립 취지가 경영의 자율성과 책임을 강화하는 것이라는 점을 고려하면 현재와 같은 방식이 적어도 인건비 관리에 있어서는 모순적인 갈등관계를 내포하고 있다는 점은 분명하다. 일본의 노동조합은 이러한 방식에 대해 끊임없이 문제를 제기하고 자율적 교섭에 따른 임금인상을 관철시키려고 노력하지만 현실적으로 이를 변화시킬 힘을 가지고 있지 못하다. 더욱이 일본 공공부문의 개혁은 과거 공공기관에서 발생했던 불합리한 담합이나 비효율, 스캔들에서 촉발된 것이어서 현재로서는 통제의 효율성이 노사 간 자율성의 논리보다 우세한 것이 현실이다. 뿐만 아니라 제5장에서 소개하듯이 현행 공공부문 임금결정체계는 2차 세계대전 직후 형성된 3공사 5현업 체제에서 활용한 급여총액제도에 뿌리를 두고 있기 때문에 제도적 경로의존성이 매우 강하다고 볼 수 있다.¹⁾

일본 공공부문 임금관리의 가장 중요한 원칙은 민간기업과의 형평성에 근거한 공공부문 임금인상률 결정이다(이른바 민간준거의 원칙). 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이를 보정할 수 있는 임금인상이 결정되고 있다. 공공기관의 경우 공무원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이러한 방식을 통해 결국 민간부문과 공공부문의 임금 차이를 줄이고 형평성을 강화한다. 그 결과 세금으로 운영되는 공공부문이 민간부문에 비해 과도한 임금을 지급한다는 비판이 발생할 소지를 없애는 한편 민간부문의 임금수준이 지나치게 높아져 공공부문에서 인력을 확보하기 어려운 상황이 발생하지 않도록 관리할 수 있게 된다. 다만 이러한 임금수준의 조정은 직종이나 직급, 직무, 근무지역, 연령, 학력별로 이루어지지 않고, 그러한 요인들을 모두 감안한 후에 최종적으로 산출된 평균적인 임금 차이만큼을 보정하는 방

1) 3공사 5현업 체제는 현대적 의미의 일본 공공부문의 기원으로 볼 수 있다. 3공사(公社)는 일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사를 지칭하며, 5현업은 정부조직 내에서 사업이 운영되던 우정사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알콜사업 등 5개의 사업을 말한다.

식이다. 이런 점에서 임금인상이나 조정이 정교하다고 할 수는 없으나 적어도 임금인상률에 있어서는 명확하고 합리적인 원칙과 기준을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

민간준거의 원칙을 구현하기 위한 핵심적인 수단은 인사원에서 엄격하고 철저하게 시행하는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사원은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 기업의 50인 이상 사업장을 층화무작위 방식으로 추출해서 진행되며 사업소별 급여개정 및 고용조정, 수당제도 등이 조사된다. 모집단 사업소는 2019년의 경우 28,800개이며 이 중에서 12,500개 사업소가 조사되었다. 조사는 인사원과 47개 도도부현, 20정령지정도시, 특별구 및 와카야마 등 69개의 인사위원회가 각각 조사를 분담하며 직원이 사업소를 직접 방문해서 조사를 실시한다. 종업원 대상으로는 76직종이 포함되며 4월분 초임금급 월액, 4월분 소정급여 월액, 직급, 연령, 학력, 수당 등이 조사된다. 이 조사는 1948년부터 지금까지 매년 실시하고 있다. 공공기관(일본의 독립행정법인)의 경우 인사원의 급여권고를 따를 의무는 없으나 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조 3항)라고 규정되어 있는데, 인사원이 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 공공기관의 임금인상률은 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다.

일본의 경우 공공기관 임금인상률뿐만 아니라 개별기관들이 공무원 대비 임금지수를 공시하도록 하면서 그들의 임금수준 적정성에 대해서도 중앙에서 관여하고 있다. 인사원은 모든 공공기관들에 대해 국가 공무원과 비교한 임금수준을 지수형태로 제공한다. 그리고 공공기관들은 의무적으로 이러한 정보를 공시해야 한다. 주무대신은 공무원과의 비교 임금지수에 지나친 차이가 발생하지 않도록 감시하

고 감독한다. 이를 통해 공공기관들의 임금이 국가공무원의 임금수준에 수렴하도록 만드는 압력을 행사한다. 이와 같은 방식을 통해 공공기관 사이의 임금격차가 지나치게 벌어지지 않도록 조정하고 있다. 비교지수는 사무기술직, 연구직, 간호사, 의사 등 직종별로 제시되기 때문에 임금인상재원을 배분하는 교섭 과정에서 공무원 대비 임금지수가 낮은 직종의 사람에게 상대적으로 더 많은 인상률을 적용하는 방식으로 활용될 수 있다.

5. 정책적 시사점

가. 공공부문 임금결정원칙 확립

“공공부문은 역사적으로 사용자로서의 정부와 공공부문 종사자 간의 관계를 변경하기 위한 잦은 시도에 노출되었다. 실제로 정부는 공공지출 또는 인건비 절감의 필요성이 있다고 판단되면 공공부문 임금제도 개혁을 통하여 손쉽게 원하는 목표를 달성하려는 유혹에 빠진다”(Allen, 1960: 80).

Allen(1960)이 60년 전에 이런 주장을 하였지만 이러한 주장은 여전히 우리나라 상황에 유효하다. 공공부문 임금이 공공지출 관리차원에서만 결정되지 않기 위해서는 우리사회에 적합한 공공부문 임금결정원칙을 확립해야 한다. 우리사회는 공공부문 임금인상률이 정부에 의해서 일방적으로 결정되는 것이라는 관념이 강하여 이에 관하여 다른 규범적 가치를 함께 고민하는 경우가 흔치 않다. 정부에 의한 일방적인 정원관리 및 임금결정방식이 간헐적으로 사회적 논란의 중심에 서긴 하나 공공기관 임금결정원칙에 관한 논의나 사회적 공론화 과정이 취약한 편이다.

하지만 다른 국가들의 상황은 다르다. 영국의 경우, 역사적으로 공공서비스 임금을 결정하는 기준에 대해서 다음과 같은 네 가지 주장들이 제기되었다: ① 모범사용자로서의 책임에 기반한 임금결정(즉,

산업 또는 직종 임금수준보다 다소 높은 수준에서의 임금결정), ② 생계비 연계방식, ③ 적합한 인재 채용 및 직원 유지에 필요한 수준에서의 임금결정, ④ 민간부문과의 비교를 통한 임금결정(Cappelli, 1983). 이들은 서로 경합하면서 시대에 따라 민간부문과의 공정 임금 비교 방식이 채택된 때도 있었고 채용 및 직원 유지 관점에서 적절한 수준에서의 임금결정이 강조된 시기도 있었다. 그리고 이러한 원칙들은 임금결정의 정책기조뿐만 아니라 구체적인 제도형성에도 영향을 미쳤다.

독일의 경우에는 공공부문 임금결정원칙을 직접적으로 표방하지는 않으나 구체적인 제도를 통하여 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간 임금 형평성을 확보하면서 동일노동가치 동일임금(이하, 동노동임)을 구현하고 있다. 우선 독일의 경우 공공부문 임금은 중앙집중적인 산별중앙교섭을 통하여 결정되기 때문에 공공부문 내부의 영역별 또는 기관별 임금격차를 최소화할 수 있다. 뿐만 아니라 사용자로서의 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있다. 민간과 공공을 아우르는 산별노조는 동노동임 관점에서 민간서비스 영역 노동자들과의 임금격차 문제를 고려하면서 공공부문 임금결정과정에도 임한다. 이런 의미에서 공공부문에서 결정하는 임금수준 및 임금인상률은 이에 관한 사회적 기준을 제시한다고 볼 수 있다. 그 결과, 일반적으로 적용되는 각 세부영역별 임금체계는 서로 다르나(공무원의 경우 연공서열형 임금제도, 그리고 공공부문 내 비공무원과 민간부문은 직무급형 임금제도) 임금수준의 측면에서는 동일 직무 간에 거의 유사한 모습을 보여주고 있다.

일본의 경우에도 공공부문 임금결정방식은 독일과 전혀 다르나 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간 유사한 임금수준을 유지하는 데 도움이 되는 제도를 갖고 있다. 일본 공공부문 임금결정 기제는 민간기업과의 형평성을 중요한 기준으로 삼고 있다. 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과의 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이를 보정할 수 있는 수준에서 임금인상이 결정된다. 공공기관의 경우 공무

원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이른바 민간준거의 원칙이다. 이를 위하여 독립행정법인, 국립대학법인, 특수법인, 인가법인은 급여수준을 매년 의무적으로 공표해야 하는 한편 주무장관에게 이를 제출해야 하고 인사원은 이들 기관과 공무원 임금을 비교하고 지수화해서 각 법인과 총무성에게 제공하고 있다. 주무 장관들은 정당한 사유가 없는 한 해당 기관들의 임금을 공무원 수준과 맞추려는 입장을 보이기 때문에 이러한 방식을 통하여 궁극적으로 민간부문과 공공부문의 임금격차를 줄이면서 임금 형평성을 유지·강화하고 있다.

나. 공공부문과 민간부문 임금비교를 위한 체계적인 임금조사 실시

영국과 일본사례는 공공부문과 민간부문 임금비교를 위한 체계적인 임금조사의 필요성을 강조한다. 영국의 경우 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙에 따라 직무등가성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 1957년에 공공서비스 임금조사기구(CSPRU)를 설립하였다. 이 조직은 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석 업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하였다. CSPRU가 작성한 과거 문건들을 살펴보면 당시 영국에서 실시한 임금조사가 체계적이고 혁신적이어서 다른 국가들이 참조하기 위하여 CSPRU를 방문하는 사례가 많았다고 한다. CSPRU에 의한 공정임금 비교가 객관성의 결여에도 불구하고 사회적 타당성과 노사 당사자 간의 수용성이 높았기 때문에 산업평화를 유지하는 데 상당히 기여했다는 평가를 받았다.

하지만 현재에는 이러한 제도가 더 이상 작동하지 않는다. 정부는 노동력 조사(LFS: Labour Force Survey) 등을 통하여 민간부문과 공공부문의 전반적인 임금수준 동향만 파악할 뿐 직무의 등가성에 기초한 민간부문과 공공부문의 임금격차 또는 공공부문 내의 임금격

차에 관한 공식적인 통계자료를 생성하지 않는다. 노동조합도 개별 기관별로 직급 및 임금체계가 상이하기 때문에 이러한 비교가 거의 불가능하다는 입장이다(노동조합 관계자 인터뷰). 임금비교 기능이 나 역할이 Hey Group이나 IDS(Income Data Service) 등의 민간전문기관으로 이전되면서 이에 관한 사회적 또는 내부구성원의 문제의식이 예전에 비해 그만큼 희박해졌다고 볼 수 있다. 하지만 풍부하고 자세한 자료에 의해서 임금을 결정하는 영국의 전통은 임금심의기구(pay review body)의 운영방식에 여전히 살아남아 있다.

일본의 경우, 민간기업과 공공부문의 임금 형평성을 담보하는 핵심적인 수단은 엄격하고 철저하게 시행되는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사원은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 사업장을 대상으로 층화무작위 방식으로 표본을 추출하여 이루어진다. 일본의 경우 이와 같은 철저한 조사를 실시하기 때문에 인사원의 민관 임금실태 비교조사는 커다란 권위를 가지며 그에 대한 수용성도 매우 높다.

우리나라에서도 공무원의 임금인상률을 결정하기 위하여 민관 보수수준을 비교하는 조사를 실시하고 있으며 조사의 체계성이나 조사 결과의 엄격성을 계속 개선하고 있지만 조사결과 활용이나 조사가 지니는 권위는 아직도 부족한 것이 현실이다. 민관 보수수준 실태조사가 엄격하고 치밀할수록 공무원의 임금인상률을 둘러싼 불필요한 갈등을 줄일 수 있고 공공부문을 포함한 임금인상의 중요한 근거로 활용할 수 있다는 점에서 우리나라에서도 민관 보수수준 실태조사에 대한 지속적인 개선과 제도화가 필요할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 조사결과를 확장하여 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간의 임금 형평성을 확보할 수 있는 방안에 대해서도 모색할 필요가 있다.

다. 투명하고 노정협의를 기초한 임금결정방안 마련

다른 나라의 경우 공공부문 임금인상률 결정에 관한 예산당국의 역할이 우리나라에 비해 상대적으로 제한적이다. 그나마 영국 재무부의 역할이 우리나라 기재부와 가장 유사하다고 볼 수 있다. Priestly 심의회 이후부터 1990년대까지 공공서비스 영역 임금결정과정에서 재무부의 직접적인 개입수준이 점점 더 감소하였지만 부처별 총괄경상경비제도라는 ‘보이지 않는 손’을 통하여 치밀하고 정교하게 개별 부처·기관을 관리하고 있다. 하지만 이 둘은 두 가지 점에서 차이를 보인다. 우선 우리나라는 기재부가 개별 공공기관들을 직접 관리하지만 영국의 경우에는 부처와 소속 공공기관의 경상경비를 부처에서 일원화하여 관리하기 때문에 인건비 관리에 있어서 개별 부처의 권한이 우리나라에 비해 상대적으로 더 크다. 즉, 주무부처의 경상경비 예산에 소속 책임운영기관과 공공기관의 경상경비가 포함되어 있기 때문에 책임운영기관이나 공공기관의 경우 해당 주무부처 장관에게 경상경비 예산(remit)을 제출한다. 부처의 예산팀에서 필요한 경우 개별 기관들의 예산을 조정할 수 있는 권리를 갖기 때문에 재무부가 개별기관들을 직접적으로 관리해야 하는 필요성은 상대적으로 줄어든다.

둘째, 2019년도부터 임금지침(pay guidance) 발표 및 pay remit의 승인권한이 재무부에서 수상실로 이관되었다. 영국에서도 시기에 따라 부침은 있었으나 우리나라와 마찬가지로 재무부가 노동조합과 충분한 협의를 거친 후 CSPG를 작성하지는 않은 것으로 보인다. 노동조합 측은 수상실에서 CSPG를 관장하게 되면서 예전에 비해 임금정책 결정과정에 대한 참여 기회가 확대되어 유의미하고 건설적인 논의가 가능해질 것으로 기대하고 있다(노동조합 간부 인터뷰 내용). 재무부는 개별기관이 총액경상경비 상한을 초과하는 경우 efficiency gains를 마련하는 방안을 제시하라고 요구하지만 이것의 실질적인 의미는 근로자 수를 줄이든지 또는 다른 근로조건(초과급여, 지역수

당, sick pay 등)을 삭감하라는 뜻이었다. 하지만 수상실은 2019년도 노동조합과의 협의과정에서는 비용절감보다는 공공서비스 질 향상 등을 강조하였다고 한다(노동조합 내부문서).

독일 공공부문 임금관리의 가장 큰 특징은 단체교섭 우선의 원칙이 적용되고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 사용자로서의 정부(기획재정부)가 예산계획에 따라 공공부문 인건비 지출계획을 마련하고 재정계획에 의거하여 공공부문 인건비를 통제하는 방식을 활용하고 있다(하향식 인건비 통제방식). 이로 인해 공공부문의 단체교섭은 총액인건비제라는 재정정책에 의해 제한을 받고 있으며, 공공부문 임금교섭 무용론까지 제기되고 있다. 반면 독일의 경우, 전국단위 산별 중앙교섭에서 공공부문 임금인상률 등 인건비 지출액이 결정되고, 이를 반영하는 예산 및 재정계획이 수립된다. 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다고 한다. 단체교섭을 통해 결정된 내용이 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는 것이다.

뿐만 아니라 공공부문 산별교섭과정에서 사용자로서의 정부를 대표하는 교섭권한은 교섭을 주관하고 내부 부처 간 이해관계를 조율하는 역할을 수행하는 내무부와 예산계획을 수립하고 재무적 측면에서 지원 역할을 수행하는 재무부로 이원화되어 있다. 독일 공공부문의 단체협약은 연방 및 기초지자체의 사용자단체연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙공동교섭(TVöD)과 주정부사용자연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙교섭(TV-L)으로 구분된다. 연방정부의 경우, 내무부 장관이 연방정부를 대표하여 교섭의 주체가 된다. 1960년까지는 재무부가 연방정부를 대표해왔지만, 재무부의 재정관리 중심 교섭행태에 대한 비판으로 인해 연방정부를 대표하는 교섭권한이 내무부로 이관되었다(Keller, 2010: 113~114). 주정부의 사용자대표는 개별 주정부의 재무부 및 내무부 대표로 구성된 독일주정부공동교섭단(Tarifgemeinschaft deutscher Länder: TdL)이 담당한다.

다. 기초지자체의 경우에는 1949년 결성된 기초지자체 사용자단체연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände: VKA)이 사용자로서 교섭에 참여하고 있다. 이와 같이 사용자 대표교섭이 내무부와 재무부로 이원화되어 있고 다양한 주체들이 사용자대표로 참여하기 때문에 독일 산별교섭과정에서 사용자단체 내부의 상호협의를의견조정이 매우 중요하다.

일본의 경우에도 공공부문 임금결정에서 예산당국의 역할은 크지 않다. 공공부문 임금결정과정에서 핵심적인 역할은 인사원이 담당하고 있다. 인사원의 주요 역할은 공무원의 급여 및 기타 근로조건의 개선, 그리고 인사행정의 개선에 관한 권고를 하는 것이다. 공무원의 급여는 매년 인사원이 급여권고를 국회와 내각에 제출하고 내각이 공무원급여법 개정안을 국회에 제출하면 국회가 이를 통과시키는 방식으로 결정된다. 공공기관(일본의 독립행정법인)의 경우 인사원의 급여권고를 따를 의무는 없으나 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조 3항)라고 규정되어 있는데, 인사원이 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 공공기관의 임금인상은 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다.

공공부문 임금결정과 관련된 일본 재무성의 주요한 역할은 인사원의 급여권고를 반영한 예산편성지침을 통하여 부처별 인건비 예산을 계획·집행하는 것이다. 매년 6월 재무성 주계국이 당해 연도의 급여법에 근거하여 인건비 총액 수준에 대한 예산편성지침을 각 부처에 전달하면, 각 부처는 예산편성지침에 따라 8월 말까지 예산을 편성해서 주계국에 제출한다. 8월 상순에 인사원 급여권고가 발표되면 각 부처는 발표된 인사원 권고와 인원증감 계획에 근거하여 8월까지 기제출한 인건비 예산안을 수정한다. 총인건비는 재무성 주계국 급여과와 총무성 행정관리국이 협의하여 결정한다. 인건비에 대해서는 재무성 주계국 급여과가, 공무원 수에 대해서는 총무성 행정관리국

이 관할하고 있다. 인사원 권고에 근거한 급여법 개정안이 11월에 국회를 통과하면 개정된 급여법에 근거하여 각 부처는 인건비 예산을 다시 계산하여 예산을 수립한다.

이에 비해 우리나라는 2006년 공운법 제정 이후 총액인건비제도를 도입하였지만 인사관리에 관한 공공기관의 자율성이 크게 강화되지 못하였다. 기획재정부는 예산 및 정원관리를 통하여, 그리고 경영일반에 관한 정기적인 경영평가를 통하여 여전히 강력한 통제력을 유지하고 있다. 공공기관의 단체교섭권은 형식적으로 보장되어 있지만, 실제로는 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 같은 인사권 등이 공공기관 단체교섭권과 단체협약의 실질성을 상당부분 제한하고 있다. 2019년도에 정부와 공무원노조가 11년 만에 정부 교섭을 타결하면서 양측이 기존의 공무원보수 민관심의위원회를 폐지하고 공무원 임금을 일차적으로 결정하는 공무원 보수위원회를 신설하는 데 합의하였다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준에서 결정되는데, 공무원 보수위원회 설립은 공무원 보수인상률 결정기준의 모호성과 비합리성을 개선할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 생각된다. 더 나아가 임금은 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭으로 결정해야 한다는 원칙에 부합하도록 공공기관 임금결정에 대한 노동조합 및 단체교섭의 영향력을 확대하는 것이 바람직하다. 단시일 내에 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합의 참여를 허용하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련하는 것도 고려해볼 만하다.

제1장 서론

제1절 문제 의식

공공부문 임금관리와 관련하여 우리사회의 주된 관심영역은 임금체계에 있어 임금수준 또는 임금수준을 결정하는 방식에 관한 논의는 상대적으로 적은 편이다. 여기에는 두 가지 정도의 이유를 꼽을 수 있다. 하나는 실제 기대효과는 임금수준 조정에 있지만 표면적으로 ‘임금체계 개편’이란 표현을 활용하는 경우가 적지 않기 때문이다. 대표적인 예가 공공부문 임금체계 개편을 통하여 (기재부 소관의) 공공기관 인건비 절감, (고용노동부에서 관심을 갖는) 정규직 고용부담 완화를 통한 고용률 제고, 그리고 민간부문과의 형평성 등을 강조하는 경우이다. 임금관리의 두 축인 임금수준결정과 임금체계는 개념적으로 (목적, 구성내용, 그리고 관리방식 등이) 전혀 다르기 때문에 이 둘을 구분하여 사용하는 것이 필요하다. 둘째, 공공부문 임금인상률은 예산편성과정에 의해 정부가 일방적으로 결정하는 것이라는 관념이 사회적으로 확고하게 자리매김하여 다른 선택지에 대한 고민이 덜 한 것으로 보인다. 이에 따라-물론 시기에 따라 정도의 차이는 있으나-공공부문 임금결정방식에 관한 사회적 공론화 과정이 부족했을 뿐만 아니라 다양한 시도를 해 본 경험이 미흡하다. 하지만 다른 나라의 경우에는 경제적 상황이나 정치적 판단 그리고 노사관계의 우

호적인 정도에 따라 시기별로 다양한 형태의 공공부문 임금결정방식이 작동하는 경우가 적지 않다. 같은 시기라고 하더라도 공공부문의 영역에 따라 임금결정방식이 다를 수 있다.

우리나라 공공부문(보다 엄밀히 말하면 공기업과 준정부기관) 임금인상률은 공공기관운영위원회(이하, 공운위)의 심의·의결을 거쳐 마련되는 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’을 통해 결정된다고 해도 과언이 아니다. 공운위는 공무원 인상률 등을 고려하여 공공기관의 총인건비 인상률을 결정하고 이를 예산편성지침에 반영한다. 엄격히 얘기하면 공운위에서 총인건비 인상률만 제시하기 때문에 임금인상률은 개별 기관마다 다를 수 있다. 하지만 우리나라의 경우에는 총정원에 관한 예산당국의 관리수위가 높은 편이기 때문에 총인건비 인상률을 임금인상률로 간주하는 경향이 강하다. 다시 말해 총인건비제도가 총정원 관리와 연계되면서 경영일반에 관한 기관들의 권한강화 및 자율성 확대라는 예초의 취지에 무색하게 정부에 의한 일방적인 공공부문 임금결정 수단으로 전락했다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 기획재정부(이하, 기재부)가 경영실적평가를 통해 총인건비 인상률 준수 여부를 매년 확인하면서 총인건비제도는 공공기관을 통제하는 핵심적인 기제로서 위력을 발휘하고 있다. 이러한 맥락에서 노동계는 총액인건비 제약으로 인하여 개별 기관단위에서 이루어지는 임금 교섭의 실질적인 영향력이 미미하다고 주장한다(이성희·김동배, 2012).

다른 나라 사례를 살펴보면 ‘공공부문에서 종사하는 일반 노동자의 임금을 결정하는 원칙’에 관한 논의는 매우 긴 역사를 갖고 있다. 그 근본적인 이유는 민간부문 임금결정에 관한 최소한의 이론적 토대를 제공해주는 시장에 기반한 고전경제학적 설명들이 공공부문에는 적용이 되지 않기 때문이다. 즉, 공공서비스의 결과물은 가격을 매길 수 없기 때문에 임금과 노동수요 간의 의미 있는 관계를 도출하기 어렵고, 노동수요 없이 시장임금을 계산하는 것은 거의 불가능하다. 예를 들어서 채용이 가능한 수준에서 임금을 결정해야 한다고 주장하는 것은 공공부문 근로자의 질적 수준이 어떠해야 하는지에 관하여 적절한 해답을 제시하지 못한다. 노동력의 질은 임금에 대해 독립적이지 않을 것이기 때문이다(Cappelli, 1983).

뿐만 아니라 공공부문의 임금도 민간부문의 임금과는 달리 시장에 의한 압력뿐만 아니라 정치적인 고려를 수반하는 경우가 많다. 공공부문 노조는 높은 임금을 요구하겠지만, 장관이나 기관장들은 지불가능한 임금 수준에 그리고 납세자들은 세금을 절약하는 데 더 큰 관심을 가질 것이다. 이러한 이유로 인하여 대부분의 정부는 공공부문 노동자들에게 충분한 보상을 해야 한다는 모범사용자로서의 의무와 공공지출 관리의 책무 간에 균형을 맞추기 위해 노력하지만 그러한 목적은 다가갈 수는 있으나 달성하기는 매우 어려운 성격을 갖기 마련이다. 따라서 주어진 경제적 상황과 여건에 따라서 또는 정부 정책의 노선에 의해 시대에 따라 공공부문 임금결정의 원칙이 변화하는 것은 어쩌면 매우 자연스러운 현상이라 하겠다.

본 연구의 주된 목적은 주요 국가(즉, 영국, 독일, 그리고 일본) 공공부문 임금결정방식의 역사적 기원 및 변화과정 그리고 현재의 모습을 살펴보고, 우리나라 공공부문 임금결정방식의 대안을 모색하는 데 있다. 보다 구체적으로 본 연구에 참여한 연구진들은 다음과 같은 연구질문을 공유하면서 개별 국가 사례연구를 진행하였다.

1. 각 국가별 공공부문 임금제도(임금결정방식 및 임금체계)는 어떠한 역사적·제도적 맥락에서 이해될 수 있는가?
2. 임금결정방식이 어떠한 변화과정을 거쳤으며, 그 결과 현재 방식의 특징은 무엇인가?
3. 과거 임금체계 개편 사례들의 중요한 화두는 무엇이었고, 현 임금체계를 둘러싼 이슈 및 쟁점은 무엇인가?
4. 각국의 임금제도와 관련하여 예산당국(또는 주무부처)의 목적과 역할은 무엇인가? 인건비 및 인력을 관리하기 위한 예산당국(또는 주무부처)의 주요한 정책 수단은 무엇인가?

본 연구는 공공부문 중에서도 우리나라의 공기업과 준정부기관에 해당하는 사례들로 연구범위를 한정하였다는 점에서 기존의 임금제도 국제 비교연구와 차별화된다. 이제까지의 공공인사행정이나 노사관계의 문헌들을 살펴보면, 공공부문 전반에 관한 일반적인 사실관계 또는 경향을 파

악하는 데 초점을 둔 반면에 공공부문 내의 영역별 차이에 대해서는 큰 관심을 두지 않았다. 공공부문은 다양한 영역들의 집합이고 모두 다 공공의 재원을 활용하여 서비스를 제공하고 있지만 그러한 다양한 영역들의 토대가 되는 법·제도적 장치에는 차이가 있기 마련이다. 하지만 이제까지의 해외 사례연구는 이러한 차이를 고려하지 않았기 때문에 우리나라 상황에 대한 유의미한 시사점을 제시하기에는 어려움이 있었다고 생각한다. 이러한 문제점에 착안하여 본 연구에서는 각 국가마다 법제도나 공공기관 유형구분이 다르기 때문에 완벽하게 일치한다고 보기는 어렵다는 전제 아래 최대한 국내의 공기업과 준정부기관에 해당하는 사례들에 국한하여 연구를 진행하였다.

개별 국가별로 상황이 달라 충분히 달성했다고 보기는 어려우나, 본 연구에서는 현행 제도의 모습과 성격을 규명하는 것에 추가하여 그러한 제도가 형성된 기원과 배경을 이해하기 위하여 노력하였다. 본문에서 자세히 다루겠지만 본 연구에서 다룬 세 국가들은 공공부문 임금관리방식에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다. 익히 잘 알려져 있듯이 독일이 임금결정에 관한 공공근로자의 단체교섭권을 비교적 자유롭게 인정한다면 일본의 경우에는 정부에 의한 일방적인 임금결정방식을 취하고 있다. 영국은 우리나라 총액인건비제도와 유사한 총괄경상경비제도에 의해 개별 부처·기관의 인사관리에 관한 자율성을 인정하되 경상경비 총액을 관리하는 방식을 활용하고 있다. 하지만 기존 연구(예: 김종면·원종학·김우철, 2007)는 이와 같이 현행 제도만 다를 뿐 각 국가에서 그러한 제도가 형성되었던 배경이나 맥락을 살펴보지 않았기 때문에 우리나라 공공부문 임금관리의 대안마련을 위한 선행요인을 제시하지는 못하였다. 본 연구의 의의는 공공부문 임금관리에 관한 통시적 접근을 통하여 각 국가별 현행 제도를 지탱하는 역사적·문화적·제도적 맥락을 고찰하였다는 데 있다.

제2절 보고서의 구성

제2장에서는 우리나라 공공기관 지배구조 및 임금결정방식을 살펴본다. 공공기관 지배구조 섹션에서는 특히 공공기관 관리체계의 변천 과정을 중요하게 다루는데, 공공기관 관리의 기틀이 마련된 1962년도부터 현재까지를 네 개의 시기로 구분하고 있다. 제1기(1962~84년)에는 정부가 경제개발계획을 추진함에 있어 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용하여 공기업의 양적·질적 발전이 이루어졌다. 이에 따라 통일적이고 일관성 있는 관리체계의 필요성이 대두되면서 경제기획원의 주도로 「정부투자기관예산회계법」(1962)과 「정부투자기관관리법」(1973) 등이 제정되었다. 제2기(1984~99년)부터는 기관의 책임경영 및 자율성을 강화하기 위해 주무부처와 중앙정부의 규제를 일부 완화하는 모습을 보인다. 기존의 관련 법률은 「정부투자기관관리기본법」으로 대체되면서 이전까지 경제기획원, 주무부처, 재무부, 감사원 등 다수의 행정기관으로부터 예산 운영과 관련하여 중복 관리를 받고 있던 문제점들이 다소 완화되었다. 제3기는 1999~2007년까지이다. 이 시기에는 개별 기관들의 자율성을 더욱 확대하기 위해 자율·책임경영체제로 전환하여 「정부투자기관관리기본법」이 전면 개정(1999년)되었고, 산하기관 관리가 추가되어 「정부산하기관관리기본법」이 제정(2004)되었다. 끝으로 제4기(2007~현재)는 공공기관 관리상의 불합리한 측면을 개선하고, 공공기관 경영에 대한 책임소지를 보다 명확히 하며, 형식적으로 운영되는 내부견제장치를 개선하기 위해 제정된 「공공기관운영법」(2007)(이하, 공운법) 이후 시기이다. 공운법이 제정되면서 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 공기업과 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받는 기관(현재의 준정부기관 및 기타공공기관)으로 이원화되었던 관리체계가 정비되었다(하세정, 2016: 30).

공공기관 임금결정방식 섹션에서는 현행 공공기관 임금결정방식을 자세히 소개하고 이것과 관련하여 그간 제시된 쟁점 및 문제점을 분석한 뒤 우리나라 상황을 감안한 개선방안을 제시한다. 제2장에서는 현행 임금결

정방식과 관련하여 세 가지 문제점을 지적한다. 첫 번째 문제점은 공공기관 총인건비 인상률 결정기준과 관련된 것이다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정된다고 알려져 있는데, 공무원 보수인상률 결정기준이 모호하기 때문에 공공기관 총인건비 인상률 기준의 합리성이 의심받을 수밖에 없는 상황이다. 둘째, 현행 제도에서는 임금결정과정에 대한 노동조합의 참여가 제한적이기 때문에 공공기관 종사자 단체교섭권의 왜곡이 불가피하다. 공공부문의 단체교섭권은 형식적으로 보장되어 있지만, 실제로는 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 등 인사권을 통하여 단체교섭의 실질 내용을 정부가 일방적으로 정하는 상황에서 공공기관의 단체교섭권과 단체협약이 사실상 무력화되고 있는 것이다(김인재, 2004). 셋째, 공공기관 종사자의 단체교섭권 미보장 문제는 실질적 사용자와 형식적 사용자 분리로 인하여 더욱 악화되고, 그 결과 공공부문 노사관계의 대립과 갈등적 관계가 개선되지 못하는 측면이 있다고 지적한다. 총인건비 인상률은 사실상 정부가 제시한 임금 인상한도(pay ceiling)로서 개별 기관 단위 단체교섭의 결정권한을 상당부분 제한한다. 공공기관의 법률상 사용자는 해당기관(장)이지만 대부분 대리인에 불과하며 실질적인 사용자는 정부라고 얘기되는 배경이다. 즉, 우리나라의 공공기관 임금결정방식은 기관별 단체교섭과 정부의 교섭 통제라는 ‘이중적 교섭구조’를 갖고 있기 때문에 교섭의 사회적 비용이 커질 수밖에 없고, 공공기관 노사관계에도 부정적인 결과를 초래하게 된다는 뜻이다.

이에 대안적인 임금결정방식을 모색하면서 공공기관 예산편성지침의 권한 조정을 통한 단체교섭권 강화 그리고 중앙 차원 노정 정책협회의 실질화를 강조한다. 정부가 공공서비스 전반을 아우르는 총괄적인 임금 및 노동조건 관리체계를 구축하려면, 중앙단위 노정교섭구조를 마련해야 한다는 주장이다. 이미 양대 노총 공대위는 공공기관 임금결정방식을 위해 전국 단위의 집중화된 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 제안한 바가 있어서 같은 맥락의 주장으로 이해할 수 있다. 이에 추가하여 단계적인 접근방법도 제시하고 있는데, 단시일 내에 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으

로 바꾸기 어렵다면 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합의 참여를 허용하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다는 주장은 눈여겨볼 만하다.

제3장은 영국사례를 다룬다. 다른 유럽 국가들과는 달리 영국의 고용관계는 공공서비스와 민간부문의 차이가 크지 않다. 물론 공공서비스의 고용 안정성이 높고 비교적 예측가능한 승진패턴이 존재하는 것은 사실이나 이러한 기대이익이 법률적 신분보장에 따라 발생하는 것은 아니다(Bach & Winchester, 2003). 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원에 대한 법률적 신분을 규정하지 않고 있다. 2010년도 공무원 복무규정(Code of Civil Servant)을 제정하면서 이러한 전통에 약간의 변화가 있었지만 시민법(civil law) 체계를 따르는 국가들과 비교할 때 공공서비스에 종사하는 공무원과 비공무원의 신분적 구분이 여전히 크지 않다. 이러한 까닭에 영국은 다른 유럽 국가들에 비해서 더 광범위하고 급진적인 공공서비스 개혁이 가능했다고도 볼 수 있다.

제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 비교적 우호적인 정치적·경제적 상황으로 말미암아 공공서비스 노사관계의 고유한 특성인 ‘모범사용자로서의 정부’에 대한 사회적 공감대가 비교적 잘 형성되고 지켜졌다. 교육, 의료를 비롯한 각종 사회 서비스 등은 제2차 세계대전 이후 복지국가의 기본틀로 제공되었고 이러한 공공서비스의 정치적 민감성으로 인하여 큰 변화를 야기하는 개혁이 없었다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 이 시기 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건은 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서, 직무등가성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 공공서비스 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit : CSPRU)가 설치되었다. 이 조직은 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하였다.

1970년대 들어서면서 반복되는 경제 위기, 인플레이션 변동 폭 증가 등

의 달라진 경제조건으로 인하여 공공서비스 노사관계의 불확실성이 증대되었고 그만큼 갈등 요소들이 늘어났다. 재정지출 축소를 통한 긴축재정의 필요성이 커지면서 영국 정부는 대대적인 임금인상률(pay settlement) 억제정책을 폈고, 그 결과 임금을 둘러싼 전대미문의 공공서비스 노동운동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 비슷한 시기에 진행된 민영화 사업, 그리고 노동조합의 힘을 억제하는 대신 사용자의 권한을 확대하려는 일련의 법적 또는 행정적 개입으로 인하여 노사관계는 한층 더 악화일로로 걷게 되었다.

이러한 시대적 상황에서 이전 시기까지 영국 공공서비스 인사행정을 지탱하던 중앙집중적(highly centralised)이고 일원화된(unified) 구조가 상당부분 약화되거나 폐지되면서, 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화를 초래하였다. 대처 시기에 도입됐던 임금관리방식 중에서 현재에도 지대하게 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정’이다. 대처 정부 시절 재정건전성 및 효율성을 강화하기 위하여 새로운 공공지출 계획 및 관리방식이 추진되었는데, 그 일환으로 개별 부처·기관의 사업비와 경상경비를 분리하여 경상경비의 현금 한도를 설정하는 총괄경상경비제도가 도입되었다. 이에 따라 개별 부처·기관의 경영진이 스스로 주어진 경상경비 한도 내에서 노동조합과 교섭을 통하여 임금인상률을 결정해야 했다. 재무부가 지불한도 시스템을 통하여 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에게 이를 위임한 것이다. 더불어 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담도 덜게 되었다. 이와 같이 공공서비스 임금관리를 재무관리의 하위영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지면서 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭으로 결정해야 한다는 원칙의 강제력은 무력화되었다.

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공부문 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공부문 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공 서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉, 이 시기 노동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공 서비스에 대한 시민과 지역사

회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 이러한 수사적 변화에도 불구하고 노동당 정부의 공공부문 개혁정책은 대처 정부 시절의 신공공관리(NPM)와 실질적인 차이가 크지 않다는 평가가 적지 않다. 실제로 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정권한이 완전하게 개별 부처·기관에 위임된 것은 아니고, 여전히 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 일관되게 작동되고 있는 것이다.

노동당 정부 시절 공공서비스 임금관리와 관련하여 가장 성공한 정책은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 이를 뒷받침하기 위하여 공공부문(public sector) 특정 영역별로 임금체계 개편이 진행되었는데 대표적으로 직군별 임금격차 해소를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change) 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation) 등을 꼽을 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 정부의 반대 그리고 관련 노동조합 간의 입장차이로 인하여 개별 부처·기관은 여전히 상이한 임금체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 임금인상률 결정을 위한 국가단위 협의는 이루어지지 않고 있다.

제4장에서 다루는 독일 공공부문 임금결정방식의 가장 큰 특징은 다른 유럽국가와 달리 1970년대 이전에 형성된 강력한 중앙집중적인 교섭구조를 비교적 안정적으로 유지하고 있다는 점이다. 독일의 경우에도 1970년대 중반의 경제위기, 1980년대 신자유주의 및 신공공관리 확산, 공공부문의 구조조정 등 급격한 공공부문 고용관계 및 노사관계 환경변화가 있었지만 중앙집중적 임금결정구조는 여전히 계속되고 있다. 그렇다고 변화가 전혀 없었던 것은 아니다. 노동조합의 중앙집중화 전략에 재정부담을 느낀 주정부가 독자교섭화 전략을 취하면서 연방정부 및 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체교섭과 주정부를 대상으로 하는 주정부 단체교섭으로 공공부문의 교섭구조가 이원화되는 결과가 빚어졌다. 하지만

공공부문 노동조합의 조율된 분권화 전략(coordinated decentralisation) 즉, 단체교섭은 별도로 진행하지만 교섭결과를 통해 연방, 주 및 기초지자체 공공부문 노동자의 임금 및 근로조건을 최대한 일치시키는 방향으로 교섭전략을 구사하였다. 그 결과 공공부문 내부적인 기관별 및 영역별 임금격차를 최소화함으로써 임금의 사회적 기준을 성공적으로 설정하고 있다.

둘째, 다른 국가들에 비해 공공부문 종사자의 단체교섭권이 가장 폭넓게 인정되고 있다. 영국이나 우리나라의 경우에는 예산당국이 예산계획을 수립할 때 공공부문 인건비 지출 계획을 마련하고, 그러한 재정계획에 따라 공공부문의 인건비를 통제한다. 하지만 독일은 이와 같이 톱다운 방식으로 공공부문 인건비 예산을 관리하지 않는다. 역으로 중앙단위 임금교섭에서 공공부문 임금인상률 등 인건비 지출액을 결정하고, 이를 반영하여 예산 및 재정계획이 수립된다. 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다고 한다. 단체교섭을 통해 결정된 내용이 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는 것이다. 뿐만 아니라 독일 공공부문 사용자단체연합의 사용자 조직률은 90%를 넘고 있기 때문에, 단체교섭에서 결정된 임금인상률이 거의 대부분 공공기관에게 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

이러한 상황을 감안할 때 독일 사례에서 가장 주목해야 할 점은 단체교섭결과와 중앙정부의 지출계획 및 관리가 충돌할 때 이를 어떻게 독일 사회가 해결하느냐 하는 점일 것이다. 독일의 경우에도 예산당국이 매년 3년 단위 국가재정운용계획을 마련할 뿐만 아니라 추가적으로 차년도 예산계획을 수립한다. 여기에는 공공부문 인건비 상승분이 반영되어 있지만 단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에 교섭의 결과를 예측하기 어렵다. 따라서 사용자 입장에서 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지자체의 공공지출계획상의 인건비 인상률 예상치를 단체교섭 과정에서 얼마나 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 말할 수 있다. 예상 임금인상률을 크게 상회하는 결정이 이루어지는 경우, 이에 대한 책임은 임금교섭에 대한 전권을 갖고 있는 연방, 주정

부 및 기초자치단체 사용자단체가 지게 되기 때문이다. 이와 관련하여 제 4장에서는 교섭과정에서 사용자단체에 속한 다양한 사용자 간 이견을 조정하는 내부의사결정구조를 이해하는 것이 중요하다고 말한다. 예를 들어서 사용자로서 연방정부는 기초지자체와 함께 공동교섭단을 구성하여 공공부문 단체교섭(TVöD)에 참여하는데, 기초지자체나 주정부와 달리 연방정부는 단일사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일사용자로서 사용자들 사이의 의견조율이나 조정이 필요하지 않으나 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 사이의 협의 및 조정과정이 단체교섭과정에서 필수적이다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 더불어 해당 부처가 교섭에 참여하고 있기 때문에, 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로서 실제 교섭을 주도하고, 교섭과정에서 필요한 부처 간 협의를 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 특히 예산부처인 재무부에 대한 ‘동의의 원칙(Prinzip des Einvernehmens)’이 중요하게 간주된다. 이와 같이 독일의 경우에는 사용자들 간 내부적 갈등과 이견을 최소화하고 지속적인 토론과 논의의 과정을 거쳐 합의안을 도출하는 숙의적 의사결정구조를 갖고 있기 때문에 예상을 초과하는 인건비 상승분에 대비한 예비비를 편성하는 정도만으로 단체교섭 우선의 원칙에 따라 공공부문 임금인상률을 결정할 수 있는 것이다. 물론 여기에는 노사 간 단체교섭과정에서 합의의 원칙을 중심으로 서로의 요구안에 대해 충실하게 준비하고 대응하는 공공부문 노동조합과 사용자 단체의 조직 지배구조 및 운영관행이 중요한 요소로 작용한다.

끝으로 공공부문 종사자에 관한 중앙집권적 단체교섭이 독일 사회 전반의 직무별 임금수준 평준화에 일정정도 기여하고 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 사용자로서 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있고, 민간부문과 공공부문을 아우르는 산별노조는 공공부문 임금결정과정에서 민간서비스 영역 노동자들과 임금격차가 발생하지 않도록 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 접근하고 있다. 이와 같이 공공부문 산별교섭은 사회적으로 공무원, 공무원을 제외한 공공부문, 더 나아가 민간서비스부문의 임금이 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 수렴되도록 하는 제도적 장치로 작동하고 있는 것이

다. 그 결과, 일반적으로 적용되는 각 세부영역별 임금체계는 다르나(공무원의 경우 연공서열형 임금제도, 그리고 공공부문 내 비공무원과 민간 부문은 직무급형 임금제도) 임금수준의 측면에서는 동일 직무 간에 거의 유사한 모습을 보여주고 있다.

끝으로 제5장은 일본사례를 분석한다. 일본의 경우 인사원 권고에 따라 공무원 임금인상이 정해지면 그에 기초해서 각 법인들의 예산이 정해지고 그 한도 내에서 임금인상이 이루어지기 때문에 정부가 공공부문 임금인상률을 매우 강하게 통제하고 관리한다고 볼 수 있다. 노사 간 자율교섭과 임금협약이 원칙적으로는 가능하지만 실제로는 거의 불가능한 구조라고 할 수 있다. 이러한 방식은 공공기관의 임금인상이 노사담합으로 방만하게 이루어지는 것을 방지한다는 측면에서는 매우 효과적인 반면 노사 간 자율교섭의 기초를 부실하게 만드는 부작용을 초래한다. 특히 독립행정법인의 설립 취지가 경영의 자율성과 책임을 강화하는 것이라는 점을 고려하면 현재와 같은 방식이 적어도 인건비 관리에 있어서 모순적인 갈등관계를 내포하고 있다는 점은 분명하다. 일본의 노동조합은 이러한 방식에 대해 끊임없이 문제를 제기하고 자율적 교섭에 따른 임금인상을 관철시키려고 노력하지만 현실적으로 이를 변화시킬 힘을 가지고 있지 못하다. 더욱이 일본 공공부문의 개혁은 과거 공공기관에서 발생했던 불합리한 담합이나 비효율, 스캔들에서 촉발된 것이어서 현재로서는 통제의 효율성이 노사 간 자율성의 논리보다 우세한 것이 현실이다. 뿐만 아니라 제5장에서 소개하듯이 현행 공공부문 임금결정체계는 2차 세계대전 직후 형성된 3공사 5현업 체제에서 활용한 급여총액제도에 뿌리를 두고 있기 때문에 제도적 경로의존성이 매우 강하다고 볼 수 있다.²⁾

일본 공공부문 임금관리의 가장 중요한 원칙은 민간기업과의 형평성에 근거한 공공부문 임금인상률 결정이다(이른바 민간준거의 원칙). 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이

2) 3공사 5현업 체제는 현대적 의미에서 일본 공공부문의 기원으로 볼 수 있다. 3공사(公社)는 일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사를 지칭하며, 5현업은 정부조직 내에서 사업이 운영되던 우정사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알콜사업 등 5개의 사업을 말한다.

를 보정할 수 있는 임금인상이 결정되고 있다. 공공기관의 경우 공무원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이러한 방식을 통해 결국 민간부문과 공공부문의 임금차이를 줄이고 형평성을 강화한다. 그 결과 세금으로 운영되는 공공부문이 민간부문에 비해 과도한 임금을 지급한다는 비판이 발생할 소지를 없애는 한편 민간부문의 임금수준이 지나치게 높아서 공공부문에서 인력을 확보하기 어려운 상황이 발생하지 않도록 관리할 수 있게 된다. 다만 이러한 임금수준의 조정은 직종이나 직급, 직무, 근무지역, 연령, 학력별로 이루어지지는 않고, 그러한 요인들을 모두 감안한 후에 최종적으로 산출된 평균적인 임금차이만큼을 보정하는 방식이다. 이런 점에서 임금인상이나 조정이 정교하다고 할 수는 없으나 적어도 임금인상률에 있어서는 명확하고 합리적인 원칙과 기준을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

민간준거의 원칙을 구현하기 위한 핵심적인 수단은 인사원에서 엄격하고 철저하게 시행하는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사원은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 기업의 50인 이상 사업장을 층화무작위 방식으로 추출해서 결정되며 사업소별 급여개정 및 고용조정, 수당제도 등이 조사된다. 모집단 사업소는 2019년의 경우 28,800개이며 이 중에서 12,500개 사업소가 조사되었다. 조사는 인사원과 47개 도도부현, 20 정령지정도시, 특별구 및 와카야마 등 69개의 인사위원회가 각각 조사를 분담하며 직원이 사업소를 직접 방문해서 조사를 실시한다. 종업원 대상으로는 76직종이 포함되며 4월분 초임금급 월액, 4월분 소정급여 월액, 직급, 연령, 학력, 수당 등이 조사된다. 이 조사는 1948년부터 지금까지 매년 실시하고 있다. 공공기관(일본의 독립행정법인)의 경우 인사원의 급여권고를 따를 의무는 없으나 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조 3항)라고 규정되어 있는데, 인사원이 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 공공기관의 임금인상률은 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다.

일본의 경우 공공기관 임금인상률뿐만 아니라 개별기관들이 공무원 대비 임금지수를 공시하도록 하면서 그들의 임금수준 적정성에 대해서도 중앙에서 관여하고 있다. 인사원은 모든 공공기관들에 대해 국가 공무원과 비교한 임금수준을 지수형태로 제공한다. 그리고 공공기관들은 의무적으로 이러한 정보를 공시해야 한다. 주무대신은 공무원과의 비교 임금지수에 지나친 차이가 발생하지 않도록 감시하고 감독한다. 이를 통해 공공기관들의 임금이 국가공무원의 임금수준에 수렴하도록 만드는 압력을 행사한다. 이와 같은 방식을 통해 공공기관 사이의 임금격차가 지나치게 벌어지지 않도록 조정하고 있다. 비교지수는 사무기술직, 연구직, 간호사, 의사 등 직종별로 제시되기 때문에 임금인상재원을 배분하는 교섭 과정에서 공무원 대비 임금지수가 낮은 직종의 사람에게 상대적으로 더 많은 인상률을 적용하는 방식으로 활용될 수 있다.

제 2 장

한국의 공공기관 관리체계와 임금결정방식

제1절 공공기관 관리체계

1. 공공부문 · 공공기관의 범위

다른 국가와 비교할 수 있는 공공기관의 범위와 규모를 파악하기 위해서는 공공부문의 개념을 정립하고 적정 공공부문 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러나 각 나라마다 정부의 기능과 역할과 관련한 다양한 시각차이가 있을 뿐만 아니라, 비교를 위한 기초자료로서 체계적인 통계자료가 요구되지만 공공부문의 범위에 관한 국제적인 표준화된 통계는 아직 마련되어 있지 않은 실정이며, 특히 동일한 자료를 사용한 경우라도 연구자마다 공공부문의 범위를 다르게 설정함으로써 공공부문의 고용규모가 각각 다르게 나타나는 경우가 많다(정재하, 2005: 14~25).

국제기구의 공기업에 대한 정의도 우리나라에서 통용되는 공기업에 대한 정의와 차이가 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, 공운법)에서는 공기업(public corporations)을 “직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입원이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정한 기관”이라고 명확히 규정하고 있다. 이에 반해 국제기구의 공기업 정의는 약간 모호하다. 이를테면 노사관계나 정부의 거시경제정책과 관련하여 OECD의 경우 공공부문을 “피고용자의 임금이 정부로부터 직접

주어지거나 혹은 중앙정부로부터 예산 배정을 받은 조직에 의해 주어지는 영역”(정이환·임상훈, 2003)으로 규정하고 있다. 또한 OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015)은 공기업(state-owned enterprise: SOE)을 “자국의 법령에서 기업으로 인정되는 모든 형태의 기업실체” 또는 “특정 법령을 통해서 법인격을 갖는 공사가 경제적 성격의 활동을 수행하는 경우”라고 밝히고 있다. 따라서 OECD의 정의대로라면 공운법이 지정하는 공기업(public corporation)과 함께 기타공공기관으로 분류된 일부 금융기관 등을 포함하게 된다. EU는 유럽집행위원회 지침을 통해 “공 권력이 소유권, 재무적 출자 또는 관련 규정을 통해 직접 또는 간접적으로 지배적인 영향력을 행사하는 기업”을 공기업(public undertaking)으로 정의하고 있다. 이러한 정의에 따르는 경우에도 공운법이 지정하는 공기업뿐만 아니라 다수의 기관이 공기업에 포함되게 된다(하세정, 2016: 4).

UN의 국민계정체계기준(System of National Accounts 93: SNA)에 따르면 한 국가의 종합적인 경제수준과 각 경제주체 간의 경제활동을 기초로 하여 공공부문에 대한 범위를 비교적 잘 구분할 수 있다. SNA에서 일반정부(general government)라는 개념으로 정의되는 공공부문은 공공 당국에 의해 통제를 받거나 주로 재정지원을 받는 각 기관들의 시장적·비시장적인 모든 활동으로, ①(중앙 및 지방) 정부, ②사회보장기금, ③공공 비영리기관의 세 하위부문으로 구성된다고 할 것이다.

IMF는 재정통계의 작성을 위한 지침(Government Finance Statistics Manual: GFSM)을 1986년에 이어 2001년에 발간하여 공공부문의 경제정책에 대한 성과를 체계적으로 분석하고 평가하는 데 필요한 종합적인 개념적·회계적인 구조를 제시하고 있다. 그래서 실질적으로 재정정책에 영향을 주는 모든 실체들을 공공부문에 포함하고 있다. 이는 재정정책이 정부에 의해 달성되기도 하지만 공기업에 의해서도 이루어지고 있는 점을 감안한 것이다. 결국 일반정부와 공기업을 묶어 공공부문으로 정의한다. 여기서 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분할 수 있는데, 일반정부와 비금융공기업을 합쳐 비금융공공부문이라고 한다.

GFSM이 금융거래(조세, 지출, 차입과 대출)에 초점을 맞추고 있는 반

면, SNA93은 재화와 서비스의 생산과 소비에 초점을 맞추고 있다는 점에서 차이가 있지만, 양자 모두 일반정부와 공기업의 구분을 하는 기준으로 산출물의 종류[시장산출물(market output) 대 비시장산출물(nonmarket output)]과 재원의 성격을 제시하고 있다는 점에서 기본적으로 비슷한 체계를 갖고 있다. 이와 함께 이윤추구 또는 잔여이익청구권의 보장 여부에 따라서도 공공비영리기관과 공기업이 구분된다(설광언 외, 2005).

공공부문 내에서 일반정부부문과 공기업 또는 준공기업부문을 구분하는 가장 중요한 기준은 ‘제도단위가 경제적으로 의미 있는 가격(economically significant prices)으로 시장산출물을 생산하는 시장생산자’인지의 여부이다. UN의 SNA와 IMF의 GFSM에서도 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 판매가격이 ‘경제적으로 의미 있는 가격’인지 여부를 제시하고 있다. 이와 관련하여 EU에서는 ‘경제적으로 의미 있는 가격’ 여부를 판단하는 기준으로 생산비용의 50% 이상이 매출액(sales)으로 보전되는가를 적용하고 있다. 이에 따라 SNA를 회원국에 보다 구체적으로 적용하기 위한 기준으로 제정된 유럽회계시스템 95(European System of National and Regional Accounts 95: ESA 95)는 경제부문 분류에 대하여 SNA를 거의 모두 수용하고 있으며, 법적·사회적으로 비영리기관인 제도단위에 50% 규칙을 적용하여 경제부문을 분류하는 것이 특징이다(설광언 외, 2005; 박정수, 2010).³⁾ SNA, GFSM은 비영리기관을 ‘경제적으로 유의한 가격’과 기타 경제적 성격을 감안하여 기업부문, 일반정부부문, 가계지원 비영리기관부문으로 분류하는데, ESA는 ‘경제적으로 유의한 가격’의 판단기준으로서 ‘50% 규칙’을 제안하고 있는 것이다. 매출액이 생산비용(생산원가)의 50% 이상을 보전하는가, 즉 원가보상비용이 50%를 초과하는지의 여부는 당해 생산이 비시장적 생산인지 시장적 생산인지를 판단하는 기준이 된다. 정부가 통제하는 비영리기관들 중에서 매출액이 생산원가의 50% 이상을 보전하게 되면 공기업 지정 대상이 된다. “정부 인건비 지출부담의 정도”에 따라 정부가 50% 이상의 인건비

3) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 과정에서 공기업과 준정부기관을 구분하는 기준으로 “자체수입이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관”을 설정한 것도 이를 적용하기 위한 구체적인 지표로 파악할 수 있다.

를 부담하는지가 공공부문 여부를 결정하는 국제적 통용 기준인 것이다.

GFSM은 전반적인 정책 또는 사업을 결정할 능력을 보유하는지의 여부를 기준으로 하며, 최고경영자(CEO), 이사 및 감사의 임면권, 중대한 영향력 행사가 가능한 보조금 제공 여부 등으로 판단한다. SNA는 정책이나 계획을 정부의 의도대로 결정할 수 있는 능력(mandate)을 보유하는지의 여부를 기준으로 하며, 의결권, 이사회 임면권, 주식 과반수 보유 여부, 자금의 상당 부분을 정부로부터 제공받는지 여부 등으로 판단한다. ESA 95는 정부가 일반정책을 결정하는 능력을 보유하는지를 기준으로 하며, 과반수 지분 보유 여부, 의결권 보유 여부, 특정 법령에 의한 경영 참여 여부 등을 고려하여 판단한다(기획재정부, 2012: 7~8).

이상을 종합하면 한 국가의 공공부문(public sector)은 일반정부부문(general government sector)과 공기업부문(public corporation sector)으로 구성된다. 일반정부부문은 다시 정부단위와 공공비영리·비시장기관, 사회보장기금으로 구성되어 있으며, 공기업부문은 금융공기업과 비금융공기업으로 구성되어 있다. 또한 금융공기업은 다시 중앙은행을 포함한 통화금융공기업과 비통화금융공기업으로 구분된다(설광언 외, 2005). 이 가운데 공공비영리·비시장부문과 사회보장기금, 그리고 공기업부문에 해당하는 기관을 공공기관이라고 정의하는 것이 일반적이다. 공공비영리·비시장부문과 사회보장기금, 그리고 공기업부문 가운데 정부가 50% 이상의 인건비를 부담하는 경우, 이를 좀더 확대하여 정부 내지 정부 유관기관이 지분의 50% 이상을 보유하는 경우를 공공기관에 포함시켜 살펴볼 수 있을 것이다.

한편, 공기업을 공공성과 기업성으로 분해할 수 있듯이 공공기관도 공공성(publicness)과 기관(institution)이라는 두 개념이 핵심이라고 할 수 있다. 문제는 공공성의 개념을 명료하게 설명하기 어렵다는 점이다(기획재정부, 2012: 5~6). 공공기관은 민간기업과는 달리 공익, 즉 일반이익(general interest), 국가의지, 국민의 삶의 질 제고를 위해서 정부가 위임한 권한과 책임하에 업무를 수행하는 기관이라는 본질적인 측면을 지니고 있다(박정수, 2010: 290). 공공성(publicness)의 정의는 명확하지 않지만, 이를 분석해보면 ① 다수 사회구성원에 대한 영향, ② 만인의 필수생

활조건, ③ 공동의 관심사, ④ 만인에게 드러남, ④ 세대를 넘어서는 영속성으로 추출될 수 있다(신진욱, 2007). 공공기관은 불완전경쟁시장(독과점), 외부효과로 인한 자원의 비효율적 배분, 정보의 비대칭성에 따른 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 문제, 경쟁성(rivalry) 또는 배제성(excludability)을 갖지 못한 경우 발생하는 무임승차의 문제 등 시장실패 현상을 해결하기 위한 정책수단이라는 점에서 공공성과 밀접한 관련을 갖는다. 특히 공공성을 실현함에 있어 정부조직의 비효율성과, 공공재 공급 및 국가의 공적인 특정 목적 달성이라는 역할을 수행하지 않는 민간기업의 문제로 인해 공공기관이 정책 수단으로 활용되게 된다(김준기, 2014).

공공성이 정부 부문의 대표적인 특성이고, 기업성이 민간 부문의 대표적인 특성이라고 할 때, 공공기관은 공공성과 기업성을 동시에 지니고 있으며, 그 유형 또한 정부조직과 민간기업이 아닌, 중간의 다양한 유형들을 포괄하고 있다. 민간기업과 유사한 성격을 갖는 ‘공기업’에서부터 이 정부업무를 위탁수행하기 때문에 사실상 일반정부에 가까운 ‘준정부기관’까지 편재해 있는 것이다. 공공기관이 민간기업과 유사하게 어느 정도 수익 창출이 허용되는 경우에는 국내·외 시장에서 재화와 서비스를 공급할 때 민간기업이 활용하는 시장적인 경영기법을 도입하여 민간기업과 경쟁하기도 한다. 반면 정부 정책을 집행하거나 공공재를 공급하는 역할이 더욱 강조되는 경우에는 수익 창출보다는 저렴한 요금의 재화나 보편적 서비스를 제공할 것을 요구받게 된다(기획재정부, 2012: 26). 이와 같이 상반되는 공공기관의 특성 가운데 어디에 초점을 맞출 것인가에 따라 공운법은 공공기관의 유형을 구분하여 관리하고 있다.

2. 공공기관의 지정과 유형구분

가. 공공기관 지정

1) 공공기관의 지정 및 지정요건

공공기관 관리는 공공기관 지정에서 시작된다. 공공기관 지정은 「공공

기관의 운영에 관한 법률」(이하, 공운법) 제6조에 의해 매 회계연도 개시 후 1개월 내에 이루어지는 절차로서, 공공기관으로 지정된 이후에는 운영의 투명성 제고 및 책임경영체제 구축을 위해 공운법에 의한 규율을 받게 되고, 기획재정부가 관여를 하게 된다. 공공기관 경영평가나 임원제도에 대한 규정이 직접적으로 적용되지는 않는다 하더라도 정부가 추진하는 공공기관 정책 및 각종 지침(인사운영, 예산편성, 경영혁신)의 대상이 되고, 경영공시와 고객만족도 조사의 대상이 되는 것이다(김철, 2015: 30).

공운법 제4조 제1항 제1호부터 제6호에서 개별기관의 설립근거 및 설립주체, 개별기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원 형태와 규모 등과 관련한 공공기관의 지정요건을 규정하고 있다. 또한 동법 시행령 제2~6조 및 <별표 1>을 통해 공공기관 지정요건별 산정기준 및 방식을 구체적으로 명문화하고 있다.

〈표 2-1〉 공공기관의 지정

설립 및 운영 재원	정부의 투자·출자 또는 재정지원
지정주체	- 기획재정부 장관
지정요건	- 공운법 제4조 제1항 제1호부터 제6호에 따라 정부지원액, 정부 지분, 임원 임명권한, 정책적 지배력 여부 등에 따라 지정

자료: 공운법 조문을 필자가 재구성.

공운법 제4조 제1항 제1호에서 제6호에 이르는 공공기관 지정요건은 다음과 같다.

그러나 공운법 제1항 각 호의 공공기관 지정요건을 충족하는 기관이라 할지라도 법 제4조 제2항의 요건을 충족하는 다음의 기관은 공공기관 지정에서 제외된다.

- 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
- 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
- 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사

〈표 2-2〉 공공기관 지정요건 : 공운법 제4조

제4조	공공기관 지정요건	해당 기관의 예
제1호	다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연(1회 이상)한 기관	교통안전공단, 신용보증기금 등
제2호	정부의 직·간접지원액이 총수입액의 1/2 초과 - 정부지원액은 출연금·보조금 등 직접적 지원액 이외에 법적 독점권의 부여, 법적 위탁사업 등으로 인한 간접적 지원액을 포함 - 정부지원액 산정은 최근 3개년 결산 기준 재무제표 기준으로 산정	한국마사회 등
제3호	정부지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq \text{지분} < 50\%$ 이면서 임원 임명권 행사 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력 확보	한국공항공사 등
제4호	정부+제1~제3호 기관 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq \text{지분} < 50\%$ 이면서 임원 임명권 행사 등을 통해 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력 확보	한국전력공사, 한국지역난방공사 등
제5호	제1호~제4호 기관 단독 또는 2개 이상 기관을 합한 지분 $\geq 50\%$ 또는 $30\% \leq \text{지분} < 50\%$ 이면서 임원 임명권 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력 확보	코레일유통 등
제6호	제1호~제4호 기관이 설립하고, 정부 또는 설립기관이 출연한 기관	기초전력연구원 등

자료: 김철(2015: 30~31) 재인용.

공공기관으로 지정되는 기관은 공운법에 따라 기획재정부가 주관하는 관리의 대상이 된다. 공공기관으로 지정된 기관은 공통적으로 동법 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 그리고 제15조의 공공기관의 혁신 등의 적용대상이 된다. 공공기관 지정에서 제외된 기관은 중앙정부 차원에서 주관하는 공통된 관리·감독대상이 되지 않아 공공기관에 비해 기관 운영상 자율성이 보장되고 주무부처의 재량적 관리가 용이한 편이다(하세정, 2016: 10).

현재 지정된 공공기관을 포함하여 매년 500여 개의 기관을 대상으로 공공기관 지정요건을 적용하여 공공기관을 지정하고 있다. 기획재정부 장관은 공운법 제6조에 따라 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관

을 새로 지정하거나, 기존에 지정된 기관에 대하여 그 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정한다. 다만, 회계연도 중이라도 제4조 제1항 각 호의 요건에 해당하는 기관이 신설된 경우 공공기관을 새로 지정하고, 공공기관으로 지정된 기관이 민영화, 기관의 통합·폐지·분할 또는 관련 법령의 개정·폐지 등에 따라 이 법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우 지정을 해제하거나 구분을 변경하여 지정할 수 있다(하세정, 2016: 11).

기획재정부 장관은 공기업 및 준정부기관과 기타공공기관을 새로 지정하거나 지정해제 또는 변경 지정하는 때에는 관계 법령에 따라 그 공기업 및 준정부기관과 기타공공기관의 업무를 관장하는 행정기관(이하, 주무기관)의 장과 협의한 후, 공운법 제8조의 규정에 따라 신규·변경지정 및 지정해제안을 공공기관운영위원회에서 심의·의결하고, 기획재정부 장관이 의결안을 지정고시한다.

2) 공공기관 지정현황

공운법 제정 당시(2007년) 총 298개의 공공기관이 지정되었으며, 이명박 정부 들어서 305개로 증가하였다가 선진화 정책으로 그 수가 285개 수준으로 감소하였으나, 박근혜 정부, 문재인 정부 들어 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다(하세정, 2016: 12). 기획재정부는 2019. 1. 30. 공공기관운영위원회를 개최하여 「2019년 공공기관 지정안」을 심의·의결하였다. 동 지정안의 의결에 따라, 총 339개 기관이 공운법상 관리대상으로 확정되었는데, 2018년 대비 1개 기관이 증가한 것이며, 공운법이 시행된 이래 가장 많은 수의 기관이 공공기관으로 지정되었다.

2019년 5월 현재 공공기관 유형별 기관 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-3〉 2019년 공공기관 유형별 기관 현황(2019년 11월 기준)

전체 공공기관	공기업(36개)		준정부기관(93개)		기타공공기관
	시장형	준시장형	기금관리형	위탁집행형	
339개	16개 (5.4%)	20개 (5.8%)	14개 (4.1%)	79개 (23.3%)	210개 (61.9%)

자료: 알리오 내용을 재구성.

공기업은 총 36개 기관으로 이 중 시장형 공기업이 16개 기관이고, 준시장형 공기업이 20개 기관이다. 준정부기관은 총 93개 기관으로, 이 중 기금관리형 준정부기관이 14개 기관이고, 위탁집행형 준정부기관이 79개 기관이다. 기타공공기관은 210개 기관으로 전체 공공기관의 61.9%를 차지하고 있다.

나. 공공기관의 유형구분

공운법 제4조에 따라 지정된 공공기관은 동법 제5조에 따라 공기업·준정부기관과 기타공공기관으로 구분된다. 여기서, 공공기관의 유형을 구분하는 목적은 공공기관의 업무특성과 중요도를 반영하여 맞춤형 지배구조와 관리·감독 수준을 설계하기 위함이다. 공공기관의 유형에 따라 공운법상 적용되는 규정이 달라진다. 공공기관 중 공기업 및 준정부기관은 모든 공공기관에 공통적으로 적용되는 동법 제11조의 경영공시, 제12조의 통합공시, 제13조의 고객현장과 고객만족도조사, 제14조의 공공기관에 대한 기능조정, 그리고 제15조의 공공기관의 혁신 등 공통사항 이외에도 이사회, 임원 임명 및 구성, 예산회계, 경영감독 등 공운법 제16조에서 제52조의 6에 이르는 규정의 적용대상이 된다. 기타공공기관은 모든 공공기관에 공통적으로 적용되는 공운법 조항(제11~15조), 보칙 조항(제53~54조) 및 벌칙 조항(제55조 및 제56조)의 대상이 된다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2018).

공공기관의 유형을 구분하는 방식을 살펴보면, 공공기관 중 먼저 공기업과 준정부기관을 지정하고 이 외 나머지 공공기관을 기타공공기관으로 지정하고 있다. 공공기관 유형에 대한 구분기준 및 방식은 공운법 제5조, 동법 시행령 제5조, 제7조 및 <별표 2>에서 명문화되어 있다. 공기업과 준정부기관은 직원정원이 50명 이상인 공공기관 중에서 지정하며 자체수입액 비중, 자산규모, 기금관리여부 등을 기준으로 세부유형을 구분한다.

기획재정부 장관은 직원정원이 50명 이상으로 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 공기업을 지정하고, 준정부기관은 직원정원이 50명 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정한다. 공공성을

전제로 하고 있지만 민간기업과 같이 경쟁하여 수익성의 추구가 허용되는 공공기관은 일반적으로 공기업으로 분류된다(기획재정부, 2012: 26). 자체수입액 비중은 IMF의 GFSM(Government Finance Statistics Manual, 정부재정통계편람)이나 EU의 ESA(European System of National Accounts, 유럽 재정표준회계지침)에서 사용하는 ‘시장적 산출물(market output)’ 개념을 준용한 것으로 파악된다. 다만, 우리나라 공공기관은 매출액 및 매출관련비용의 산정이 어렵고 매출액과 관련한 정부지원 수준이 상이하여 GFSM 및 ESA의 ‘시장적 산출물’ 개념을 그대로 적용하기 곤란하므로, 시장적 산출물 판단기준 대신 자체수입액 비중을 사용하여 공기업과 준정부기관을 구분하고 있다(김철, 2015: 41).⁴⁾ 구체적으로 자체수입액 비중 50% 이상 여부를 기준으로 공공기관의 상업성($\geq 50\%$)과 공공성($\leq 50\%$)을 판단하여 구분하는 것이다. 일반적으로 수익성보다는 공공성을 더욱 강하게 띠고 있는 기관이 준정부기관으로 분류되며, 준정부기관의 역할로서 수익 창출보다는 주어진 예산의 효율적 집행을 통한 사업의 효율적 추진이 강조된다(기획재정부, 2012: 28).

공기업 중에서 자산규모가 2조 원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 대통령령이 정하는 기준(85%) 이상인 공기업이 시장형 공기업에 해당된다. 대표적인 시장형 공기업으로는 한국전력공사, 한국가스공사 등이 있으며, 2019년 기준으로 16개 공공기관이 시장형 공기업으로 지정되었다. 공기업 중에서 시장형 공기업을 제외한 나머지 공기업이 준시장형 공기업이다. 준시장형 공기업의 예로는 한국철도공사, 한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사 등이 있으며, 2019년도 기준으로 20개 공공기관이 준시장형 공기업으로 지정되었다.

준정부기관 중 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이 기금관리형 준정부기관에 해당된다. 국민체육

4) 이에 대해 윤상우(2013: 60)는 중장기적으로 공기업·준정부기관의 구분 기준을 국제기준과 일치시켜야 한다고 주장한다. 기획재정부가 발표하는 재정통계와 공운법의 공기업·준정부기관의 분류가 다르므로, 중장기적으로 국제기준인 ‘원가보상률’ 도입방안을 검토해야 한다는 것이다. 하지만 ‘원가보상률’을 도입할 경우 근로복지공단 등과 같이 정부업무 위탁수행을 설립 목적으로 하는 기관들이 공기업으로 분류될 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다(김철, 2015: 41).

진흥기금을 관리하는 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 문화예술진흥기금을 관리하는 한국문화예술위원회 등이 기금관리형 준정부기관에 해당된다. 2019년 기준으로 14개 공공기관이 기금관리형 준정부기관으로 지정되었다. 준정부기관 중에서 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관이 위탁집행형 준정부기관으로, 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단 등이 위탁집행형 준정부기관에 해당되며, 2019년 기준으로 79개 기관이 위탁집행형 준정부기관으로 지정되었다.

공기업이나 준정부기관이 아닌 공공기관은 기타공공기관으로 지정된다. 2019년 기준으로 210개 기관이 기타공공기관으로 지정되었으며, 국책연구원, 국립대학교병원, 공기업의 자회사 등이 해당된다.

기획재정부가 2018년 3월 공운법 개정을 통해 기타공공기관 중 일부 기관을 연구개발 목적의 기관으로 세분할 수 있는 근거를 마련하여 연구개발목적기관을 별도로 분류하여 지정하기로 함에 따라, 2019년 공공기

[그림 2-1] 공공기관 유형별 현황(2019. 5. 3. 기준)



자료 : ALIO(<http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>, 접속일자 : 2019. 5. 3).

관 지정에서 기타공공기관 중 69개 기관이 연구개발목적기관⁵⁾으로 별도 구분 지정되었다. 공운법 개정 전까지는 공기업과 준정부기관의 세부유형을 구분하는 기준만 공운법에 명문화되어 있었는데, 공운법 제5조 제4항의 개정을 통해 기타공공기관의 세부유형을 구분하는 기준이 최초로 마련된 것이다. 기관의 성격 및 업무특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다고 명문화하였다.

앞에서 언급된 공공기관 구분 요건을 충족한다는 것은 해당 유형에 지정될 수 있음을 뜻하는 것일 뿐, 최종 지정 여부는 공공기관운영위원회의 최종심의 결과에 따라 기획재정부 장관이 발표한다(하세정, 2016: 10).

3. 공공기관 관리체계 논의의 맥락

가. 공공기관 관리체계의 논의배경⁶⁾

우리나라에서 기업지배구조(corporate governance structure)에 대한 관심은 특히 1997년 외환위기 이후에 본격화되었다. 외환위기를 초래한 원인의 하나로 대주주 또는 최고경영자의 독단적 경영이 가능했던 지배구조의 낙후성이 지적되었고, 자본의 국제적 이동성 증대와 경제의 세계화 촉진에 따라 세계의 기업지배구조가 유사한 모습으로 수렴되고 있으며, 그동안 경제력 집중의 완화를 위한 상호출자 제한, 여신 규제 등 소위 재벌규제정책이 소기의 성과를 거두지 못했다는 평가에 따라 재벌문제에 대한 새로운 접근이 요구된 점 등이 작용하여 기업지배구조에 대한 관심이 증대되었던 것이다(이흥규, 1999; 조택, 2007: 253).

공공기관 관리체계, 공공기관 지배구조 문제에 대한 관심이 높아진 것도 이와 비슷한 맥락이라고 할 수 있다. 우리나라는 1997년 외환위기를 겪은 이후 김대중 정부하에서 대규모 공공부문 민영화 계획을 수립하여

5) 경제·인문사회연구회 및 소속기관(24), 국가과학기술연구회 및 소속기관(20), 부처 직할 연구원 등 기타기관(25)

6) 이 부분은 김철(2008) 및 김철·김주일(2010: 483~484)을 발췌하여 보완하였다.

일부 집행하였으나, 노무현 정부에 들어와서는 하드웨어 측면에서 직접적인 민영화 계획을 추진하기보다는 소프트웨어 측면에서 공공기관 경영혁신 정책을 추진하는 데 초점을 맞추었다. 이에 따라 공공기관 지배구조, 관리체계 문제가 논의의 중심에 섰던 것이다.

공공기관 지배구조에 대한 관심이 증대하였던 배경에는 신공공관리론(NPM)의 문제점을 보완하고 개선하고자 하는 의미도 있었다. 신공공관리론은 정치·사회적 가치를 소홀히 하고, 성과 측정에 집중하며, 민간부문의 경영기법을 공공부문에 도입하려는 경향이 있는데, 이에 대해 공공지배구조론은 요구되는 결과를 달성하기 위하여 시민·이해관계자·각종 관련 기관들이 어떻게 상호작용할 것인가에 더 많은 관심을 기울인다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 23). “우리가 하는 것을 사람들이 어떻게 인식하는가?(절차)”를 강조하면서, 목적이 수단을 정당화하지 못한다는 사실에 주목하여 과정 자체도 중요시하는 것이다(성명재 외, 2009: 217).

물론 과거에도 공공기관 지배구조 이론이 있었다. 당시에는 공공기관에 대한 관리와 통제를 강조하는 ‘소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)’이 지배적이었다. 그러나, 1980년대 들어와서 주인-대리인 이론(principle-agency theory)에 기반한 신공공관리론(NPM), 적정지배구조론(optimal governance structure theory) 등이 새롭게 등장하였으며(정부혁신지방분권위원회, 2007: 14), 이제는 점차 공공지배구조론으로 수렴되고 있는 상황이다(김철, 2008; 김철·김주일, 2010).

1990년대 이후 전 세계적으로 공공부문에 신공공관리론이 과도하게 적용되면서 부작용이 심각해지자 정치·사회적 가치의 약화를 우려하는 자기반성의 움직임이 나타났다. 그 대표적인 이론이 공공지배구조론(public governance)으로, 달성되는 효과가 무엇이건 관계없이 서로 다른 이해관계인들의 상호작용과 의사소통 그 자체를 소중하게 파악한다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 21; 김철, 2008: 98 재인용).

노무현 정부에서 공공기관 혁신을 주도했던 정부혁신지방분권위원회(2007)는 이러한 공공부문 개혁이론의 기반 위에서 공공기관 지배구조를 혁신하고 개선한다는 것이 어떠한 의미가 있는지에 대해 검토했다. 공공기관의 업무나 공공서비스의 유형에 따라 적절한 지배구조를 모색할 경

우 공공기관 설립을 통해 달성하고자 하는 공익적 정책목표를 가장 효과적으로 이룰 수 있다는 것이다. 이에 따르면 장래에 발생 가능한 모든 ‘경우의 수’를 망라하여 자세하게 명시된 엄격한 계약(hard version of contract)을 전제로 하는 신공공관리론과는 달리, 시민 우선의 공공지배구조론은 느슨한 계약(soft version of contract)을 전제로 한다. 따라서 기관이 수행하는 업무의 성격에 따라 엄격한 계약이 요구되거나 가능한 분야가 있는 반면, 그렇지 않은 분야가 있다고 보기 때문에, 오히려 효과성이 높다는 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2007: 25; 김철·김주일, 2010: 485~486; 김철, 2008: 99).

하지만 노무현 정부 시기에 활발하게 활용되었던 협치 성격의 거버넌스 가운데 공공기관은 포함되지 않았고, 공공지배구조론이 제시되긴 했지만, 정작 공공기관에는 거의 적용되지 않았다. 단지 노사관계에 있어서 노사정위원회나, 시민단체의 참여를 통해 사회갈등을 해소하고자 하는 지속가능발전위원회, 지방자치에 있어서 지역거버넌스, 환경갈등 해소를 위한 환경거버넌스 등이 거버넌스 구축의 예로 제시되었으나(정책기획위원회, 2005), 공공기관 지배구조의 경우 거버넌스의 범위 밖에 존재하였던 것이다. 공공기관 거버넌스는 기업지배구조(corporate governance)의 일부분으로서만 인식되었고, 여기에서 거버넌스는 운영구조, 통치체제를 의미할 뿐 협치의 의미는 빠져 있었다(김철·김주일, 2010: 486).

노무현 정부는 참여정부를 표방하면서 정부혁신의 주요한 내용으로 참여민주주의, 시민참여를 제시하였다. 정부혁신의 내용 가운데는 공공부문 지배구조의 개편도 포함되어 있었다. 따라서 공공기관의 혁신에 있어서도 아래로부터의 참여, 이해당사자들의 참여가 강조되는 것은 어찌보면 자연스러운 것이다. 하지만 공공지배구조론은 공문구에 그쳤다. 물론 이명박 정부, 박근혜 정부하에서도 공공지배구조론은 전혀 고려되지 않았다. 그 대표적인 사례가 이명박 정부의 공공기관 개혁 논의를 정리하여 ‘공공기관 선진화를 위한 정책과제’를 다루고 있는 성명재 외(2009)의 논의이다. 성명재 외(2009: 179~180)는 공공기관 지배구조가 강조되는 배경으로 공공지배구조론의 대두를 언급하고 있으면서도, 우리나라 공공기관의 가장 큰 문제점으로 특정 기관이 공공기관으로 존속하여 관료적으

로 통제됨에 따라 나타나는 거래비용의 규모가 적정하게 고려되지 못하고 있다는 점을 들고 있다. 여전히 ‘소유와 규제의 중립성 이론’을 전제로 공공기관 지배구조를 인식하고 있는 것이다. 하지만 이러한 주장은 민간 기업이 공익적 목적을 달성할 수 있도록 정부가 제대로 규제하고 있는지, 그에 따른 거래비용의 규모는 어떻게 되는지 등에 대해서는 검토가 결여되어 있다는 점에서 불완전한 논리일 수밖에 없다(김철·김주일, 2010).

나. 공공기관 법적 관리체계의 변천

여기에서는 공공기관 지배구조의 변천과정과 변화 양상을 공공기관의 법적 관리체계를 중심으로 살펴본다(유훈, 2005; 이상철, 2007; 정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 2006; 정부혁신지방분권위원회, 2007; 성명재 외, 2009; 기획재정부, 2012; 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2016).

1) 제1기 : 주무부처 + 재정당국 통제(1962. 8. ~ 1984. 2.)

1948년 대한민국 정부 수립 이후 1962년 7월 제1차 경제개발 5개년 계획에 착수하기 전까지는 일본인의 소유였던 사업체를 정부의 귀속 재산으로 처리하면서 국영기업과 특수법인, 정부대행기관이 설립되었다. 대한조선공사는 해방 전의 조선중공업을 모체로 한 것이었으며, 대한석탄공사는 귀속탄광을 모체로 한 것이었다(유훈, 2005). 이 시기 공기업의 주요 역할 중 하나는 경제발전을 위한 기반(infrastructure)의 구축을 담당하는 것이었다. 정부는 공기업을 설립하여 민간기업이 담당하기 어려웠던 자금 조달, 시설 투자 등을 직접 수행했다. 제한헌법을 통해 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업을 국영 또는 공영으로 전환하도록 규정했다. 하지만 각 정부투자기관의 설립법 외에는 국영기업 및 정부대행기관 등을 아우르는 통일된 법적 체계는 갖춰지지 않았고, 주요 사항이 주무부처에 의해 결정되는 상이한 운영 및 관리가 이루어졌으며, 재정당국 등에 대한 체계적인 중앙통제는 부재했다.

주무부처 장관이 포괄적인 업무감독권을 통하여 공기업의 주요 사항에 대하여 영향력을 행사하는 등 주무부처를 중심으로 공공기관에 대한 통제

가 이루어졌고, 공기업에 대한 체계적이고 통일적인 중앙의 감독기준 없이 각 공기업의 개별 설립법에 제각각 관리체계가 규정되었다. 대부분의 공기업에서 이사회는 경영진으로만 구성되어 있었기 때문에 견제기능도 제대로 작동하지 않았다. 공기업에 대한 예산은 주무부처 장관의 승인으로 확정되었고, 물품구매나 공사계약도 공기업에 일임되었다(김철, 2008: 133).

제1기에는 5·16 이후 정부의 경제개발계획의 추진에 있어 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용했고, 그래서 공기업의 양적·질적 발전이 이루어졌다(송대회, 1989). 이러한 경제개발계획과 산업진흥 중심의 정부 정책에 따라서 공공부문의 역할이 증대되고, 이에 따라 많은 공기업이 신설·운영되었다. 경제발전의 초기단계에서는 엄청난 비용이 투입되는 사회간접자본의 투자사업과 빈약한 민간자본으로 수행하기에는 역부족인 많은 사업들을 정부가 공기업을 통해 적극적으로 참여하는 것이 불가피했다(성명재 외, 2009: 130). 이에 따라 통일적이고 일관성 있는 관리체계의 필요성이 대두되면서 이를 효과적으로 수행하기 위해 경제기획원의 주도로 「정부투자기관예산회계법」(1962)과 「정부투자기관관리법」(1973)이 제정되어 적용되었다. 그 밖에 정부투자기관 개별 설립법에 의해 정부 각 부처로부터 통제를 받았으며, 감사원법, 조달기금법 및 해당 산업별 규제법에 의해서 여러 가지 통제를 받았다.

이 시기에 「정부투자기관예산회계법」(1962~84년)이 정부투자기관의 예산 및 회계에 관한 사항을 규정함에 따라 정부투자기관의 법적 개념이 최초로 정립되었다. 1962년 8월에 제정된 「정부투자기관예산회계법」은 정부투자기관의 운영이 경제개발계획의 수행에 중요한 비중을 차지하고 있고, 국민경제 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조정하여 예산부문을 중심으로 기존의 주무부처별로 산재해 있던 정부투자기관에 대한 통제를 일원화할 필요가 있다는 인식하에 제정되었다. 이 법률은 독립채산제의 운용, 예산의 신축적 운영 및 결산을 통한 사후관리, 정부의 합리적 관리제도 등에 대한 법적 기반을 확립하고, 자본금의 50% 이상을 정부가 출자한 투자기관, 귀속재산처리법에 해당되는 귀속 재산 중 그 재산의 5할 이상이 정부에 귀속된 기업체 및 한국은행 등 21개의 정부투자기

관을 소유권에 근거하여 체계적으로 관리하기 시작했다.

제1기에는 공기업의 예산이 주무부처 장관의 승인으로 확정되던 것에서 주무부처와 예산당국이 심의·조정하고 국무회의의 의결을 거쳐 대통령 재가로 확정되는 체제로 바뀌었다. 공기업의 기관장은 대통령이 임명하고 공기업의 임원은 주무부처 장관이 임명하였으며, 상임이사로서만 구성된 이사회 의장은 기관장이 겸임하는 형태였지만, 이사회는 여전히 주무부처 장관의 영향력이 강했다(김철, 2008).

1973년 2월 재무부의 주도로 제정된 「정부투자기관관리법」(1973~84년)을 통해 공기업 예산 이외의 분야에 대한 관리운영방식도 체계화되었고, 정부 지분소유 및 대형 기관을 중심으로 관리할 수 있는 토대 또한 제공되었다. 예산과 회계에 관한 사항 외에 정관의 기재사항, 정부출자관리위원회의 설치·운영, 임원의 자격·임기·명칭·선임방법 및 절차 등을 명시하였다. 또한 정부투자기관에 대한 감사의 법적 기준을 마련하고, 기본운영계획 및 심사분석도 실시하도록 규정하였다. 그러나 공기업들은 개별 설립법에 의하여 주무부처로부터 업무계획을 직접 심사·승인받는 등 정부 각 조직으로부터 다양한 통제를 받았으며, 감사원법, 조달기금법, 산업별 규제법에 의해서도 통제를 받았다.

이 시기에는 지배구조 측면에서 주무부처가 예산결정권과 업무감독권을 가지고 있었기 때문에 중요한 최고의사결정은 이사회 규정과 다르게 이사회보다는 정부가 내리는 경우가 많았다. 주무부처는 업무 감독 및 감사를 위해서 광범위한 통제권을 행사하였다. 사업계획뿐만 아니라 단위사업의 시행, 투자조달·요금결정·이익금 처분에 관한 사항에 대해서도 주무부처의 승인을 받아야 했다. 이와 같이 정부투자기관에 대한 업무감독은 일상적 업무에 대한 규제가 빈번하여 외국의 공기업에 대한 통제가 정책사항에 대한 규제 중심인 점과는 대조를 이루고 있었으며, 주요 근거법규 또한 일반적 법규여서 확실적인 감독기준이 적용되고 있었다(송대회, 1989).

정부투자기관에 대한 최초의 경영평가체제인 경영실적평가제도가 1968년도에 도입되었으며, 이후 인센티브 제도의 도입, 평가주체의 일원화 등이 보완되었다. 1968년 주무장관이 예산상의 수치를 평가하는 수준의 경영실적평가가 처음으로 실시되었다. 1972년 경제기획원이 실효성 제공을

위해서 인센티브제도 도입방안을 연구하여 1973년부터 인센티브제도가 도입되었으나, 평가주체가 일원화되지 않고 학계, 경제기획원, 주무부처 관계자로 구성된 비상설 자문기관이 평가를 수행하였다. 1977년 경제기획원으로 평가주체가 일원화되고, 상·하반기 2회에 걸쳐 기관별로 4~13개의 지표에 의한 평가를 실시하여 4등급의 종합평가를 실시하였다. 평가결과를 바탕으로 50~200%의 상여금이 지급되었으나, 실제로는 형식적인 차등지급이 이루어지는 경우가 많았다.

이와 같이 과잉통제, 과잉규제, 사전적이고 직접적이며 구체적인 통제가 문제가 되었고, 예산·인사·물자·감사 등 일상경영에 대해서도 정부가 정한 세규잡칙에 의해 경영의 자율성이 제한 또는 배제되었다.

2) 제2기 : 정부 통제 일부 완화 및 제도 보완(1984. 3.~1999. 1.)

「정부투자기관관리기본법」(1984~99년)은 주무부처 및 중앙정부의 통제를 완화하고, 기관의 자율책임경영제도를 확립하기 위해 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 대체하여 제정·시행되었다. 제1기의 법률체계에서는 주무부처가 정부투자기관들의 경영에 대한 세부적인 사항들까지 관리하였고, 경제기획원, 주무부, 재무부, 감사원 등 다수의 행정기관으로부터 중복 관리를 받고 있었다. 그러나 「정부투자기관관리기본법」하에서는 예산 운영의 자율성이 강화되어 이사회는 주무부처와 경제기획원의 심사를 거쳐 정부투자기관경영평가위원회에서 의결한 경영목표 및 예산편성 기준에 따라 예산의 편성과 집행을 직접 결정할 수 있게 되었다. 정부투자기관에 대한 주무부처의 직접적이고 사전적인 통제와 관료제적 관여가 간접적인 사후적 평가 방식으로 전환된 것이다. 종래 주무부처 등 정부에서 직접 심사·승인하던 주요 정책을 이사회에서 의결하도록 하는 등 기관의 자율성을 확대하는 대신에, 경영효율성 증대 및 책임성 확보라는 명분으로 기관평가가 실시되었다. 이는 사전에 부여된 목표에 따라 사업을 추진하는 동시에, 정부의 예산승인권력을 폐지하고 자체 이사회 의결로 확정하도록 하여 예산, 인력, 물자조달 등에 관한 결정이 자율적 기초하에 이루어지도록 한 것이다.

「정부투자기관관리기본법」도 이전 법령과 유사하게 정부가 자본금의

50% 이상을 출자한 기관을 대상으로 하였다. 반면에 기관의 독립성을 최대한 보장할 필요가 있거나 환경변화에 신속하고 유연한 대응 또는 경쟁력 향상이 필요한 경우 정부투자기관에서 제외됐다. 방송국, 은행법에 명시된 금융기관 등이 제외되었으며, 정부 지분 축소 및 민영화의 영향으로 1984년 법 시행 당시 25개이던 적용 대상 기관의 수가 법 폐지 당시인 2007년도에는 14개로 축소되었다.

또한 공공기관의 효율적인 운영체계 정립을 위해서 민영화 시도가 적극적으로 이루어졌다. 경제·사회적인 자유화와 탈정치화의 시대적 흐름을 반영한다는 명목이었다.

- 공기업민영화추진위원회를 통한 공기업의 완전·부분 매각 시도 (1987년)
- 공기업 민영화 및 기능조정 방안(1993년)
- 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」을 통한 지분매각과 경영혁신을 통한 민영화의 여건 조성 시도(1997년)

사장과 이사를 별도로 분리하여 각각 대통령이 임명하였으며, 여타 대다수 임원 임면권은 주무장관이 행사하였다. 이사회와 경영진을 분리하여 기관에 대한 개입을 최소화하려는 노력이 있었으나, 주무부처의 포괄적 업무감독권이 공존함에 따라서 중복·충돌이 발생하기도 하였다. 정부가 기관장을 임명하는 대신 기관장은 나머지 임직원의 임명권을 보장받았다. 비상임이사는 외부전문가를 기용할 수 있게 하였으며, 외부감사의 주체를 감사원으로 일원화하였다. 또한 사전적 업무감사를 대폭 축소하고, 기타 업무감사는 사후적 경영평가제도로 대체하였다. 그러나 정부의 당면적 이사제도가 존재하고, 주무부처의 포괄적 업무감독권이 공존하는 등의 한계가 있었다.

실질적인 경영평가제도는 「정부투자기관관리기본법」의 시행과 함께 1984년도에 도입되어 정부투자기관을 대상으로 실시되었다. 체계적인 평가제도 확립을 위해 경영실적평가를 심의·의결하는 정부투자기관경영평가위원회가 설치되고, 평가에 대한 자문 및 연구용역을 위한 상설기구인 정부투자기관 경영평가단이 구성되었다. 평가 관련 전문가로 구성된

경영평가단은 평가 이외에도 매년 실적평가의 기준인 경영평가편람을 작성하였다. 이후 평가제도를 총괄하는 기관은 경제기획원의 심사평가국에서 재정경제원 예산실로 변경(1994년)되었고, 이후 예산청 예산총괄국으로 또 한 차례 변경(1998년)되었다.

이 시기는 경영평가제도의 성숙기로 평가되며, 정부투자기관의 변천에 따라 평가지표체계와 평가방법이 보다 세분화되어 발전하였다. 인센티브 상여금의 차등 폭 확대가 시도되었으나, 실질적인 차별화가 미흡했고 평가결과가 저조한 기관 및 기관장에 대한 처분조치가 미비했던 한계점이 있다고 지적된다.

1997년 7월에는 국민경제에 중요한 영향을 미치는 공기업의 완전 민영화를 추진하는 과도기적 과정에서, 전문경영인의 책임경영체제 도입을 통한 경영효율성 향상을 핵심 내용으로 하는 공기업민영화법이 제정되었다. 이 법을 통해 산업은행, 기업은행 등 금융기관들과 한국통신, 담배인삼공사, 한국중공업 등 일부 민영화 관련기관들이 정부투자기관에서 제외되었다(김철, 2008: 133~134).

그리고 사장과 이사회 의원의 이원화로 인해 사장과 이사장에게 권한과 책임이 분산되고 양자가 충돌하는 문제가 빚어지자, 이를 해결하기 위해 1997년 8월부터 이사장 제도를 폐지하고 사장이 이사회 의장을 겸임하도록 하여 사장에게 모든 권한을 집중시키고, 경영성과에 대한 책임도 지도록 하였다. 한편, 1998년부터는 공통평가지표를 이용한 기관 간 경쟁체제가 도입되면서 정부투자기관 경영평가가 실질적으로 영향력을 발휘하기 시작하면서, 경영평가 개선에 대한 관심도 증폭되었다(김철, 2008: 134).

3) 제3기: 자율·책임경영체제로 전환, 산하기관 관리 추가(1999. 2. ~ 2007. 3.)

제3기에는 「정부투자기관관리기본법」이 전면 개정(1999년)되었고, 「정부산하기관관리기본법」이 제정(2004)되어 정부산하기관에 대한 관리가 이루어지기 시작하였다. 「정부산하기관관리기본법」의 개정 배경으로는 기존 법률에 기관의 자율경영을 저해하는 정부통제에 관한 내용이 일부 포함된 점을 들 수 있다. 예산의 편성·집행, 정원 등 조직관리 등에 관한

주무부처와 경제기획원의 간섭과 규제, 과도한 주무부처 업무감독 및 감사원 감사, 이사회 독립성 저해 등의 요소가 포함되어 있었다.

1999년 2월 개정된 「정부투자기관관리기본법」은 기업지배구조 부문을 전면적으로 개편하였는데, 이는 기본적으로 공기업민영화법에 규정된 정부출자기관 지배구조를 거의 그대로 수용하였다. 즉 공기업 경영의 자율성 보장을 위해 정부이사제도를 폐지하고 기존의 비상임이사 체제를 상임·비상임 병존체제로 전환하였으며, 견제담당임원인 비상임이사의 임면권 및 감사제청권을 주무부처 장관에서 기획예산처 장관에게 이관하여 주무부처의 관여 여지를 축소하였다. 또한 사장추천제를 도입하여 비상임이사와 이사회가 추천하는 민간위원으로 구성되는 사장추천위원회를 명문화하였고, 사장경영계약·사장평가제도의 도입과 함께 임원의 손해배상책임을 강화하였다. 경영의 투명성을 제고하기 위해 경영공시제도도 도입되었다. 또한 기관장도 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임명하던 것에서 사장추천위원회의 추천을 거쳐 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다(김철, 2018: 134).

개정안은 사장추천위원회가 경영목표, 성과급 등을 포함하는 계약안을 작성하여 사장 후보를 선정하고, 사장은 임명 이후에 그 계약안에 따라 경영계약을 체결하도록 책임경영을 강조하였다. 이는 공기업의 임원 인사과정에서 불거졌던 ‘낙하산 인사’ 문제에 대처하기 위한 조치였으나, 이를 해결하지 못했음은 다 아는 바와 같다. ‘정부투자기관운영위원회’도 구성되었으나, 노동계의 참여가 원천적으로 배제되었다는 비판이 제기되었다. 그리고 정부투자기관에 대한 대부분의 정부통제를 폐지하여 자율성이 획기적으로 확대되었다고 김대중 정부는 평가하였지만, 실상을 보면 사업법에 의한 주무부처 통제(사업인가권), 감사원 감사, 예산편성지침, 경영평가 등 남아 있는 통제기제들이 정부통제의 핵심이어서 지금까지도 논란이 되고 있다(김철, 2008: 134).

한편, 노무현 정부는 정부산하기관의 경우에도 고비용 저효율의 방만 경영이 만연하고 있으나 통칙법이 없어 관리가 어렵다는 이유로 2003년 12월 「정부산하기관관리기본법」(이하, 정산법)을 제정하였다. 정부산하기관에 대한 주무부처의 과도한 개입과 경영간섭을 효과적으로 조정하여

〈표 2-4〉 1999년 정부투자기관관리기본법 개정 전후의 주요 변동사항

	개정 전	개정 후
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임+비상임이사(과반수) 체제
이사의 수	10인 이내	15인 이내
사장추천위원회	없음	비상임이사(과반수)와 이사회추천 민간위원으로 구성 후 사장 임면 추천
사장 임명절차	주무부장관 제청 → 대통령 임명	사장추천위원회 추천 → 주무부장관 제청 → 대통령 임명
경영계약제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입: 계약서에 경영계획 및 성과급 명시
이사임면절차	사장 제청 → 주무부 장관 임면	상임이사: 사장 제청 → 주무부장관 임면 비상임이사: 사장 제청 → 운영위원회 의결 → 기획예산처장관 임면
직원 임용제도	집행간부 내부 임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
경영공시제도	없음	도입
소액주주권제도	없음	도입
이사·감사의 손해배상제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대책임

자료: 선우석호(2000); 곽채기(2000) 재인용.

자율성을 최대한 보장하면서도 경영환경 변화에 신속하게 대응할 수 있도록 기관의 역량을 제고시켜야 한다는 것이다. 정산법의 주요 내용은 1) 정부산하기관운영위원회의 설치, 2) 자율경영 체제하에서 사후평가시스템 도입, 3) 예산운용의 적정성 확보, 4) 효율적 인력관리, 5) 고객만족도 조사와 같은 고객만족 경영체제 도입 등이다(김철, 2008: 135). 그리고 이 사회의 운영을 강조하고, 법령 및 정관에 따라 비상임이사를 둘 수 있도록 하였으며, 투명성 확보를 위해 경영실적평가 결과에 따라 운영위원회가 외부감사가 필요하다고 의결한 경우에 기관이 외부 회계감사를 받을 수 있게 하였다.

정산법에 대해서는 부처반발 등으로 인해 경영진의 임명절차 규정이 생략되었고, 경영평가의 주체를 주무부처로 규정하였으며, 많은 기관을 법 적용배제 대상으로 하는 등 미흡한 점들이 지적된 바 있다(조택, 2007).

그러나 법 제정과정에서 노동계의 투쟁을 통해 20인 이내로 구성되는 정부산하기관운영위원회에 노동계 대표(민주노총 1, 한국노총 1)의 참여가 이루어졌고, 경영평가단에 노동계 추천 전문가의 참여를 보장받게 된 점은 의미 있는 부분으로 평가된다(공공연맹, 2005: 20~21; 김철, 2008: 136 재인용).

「정부투자기관관리기본법」의 개정에 따라서 이사회제도의 전면적인 개편이 이루어졌고, 감사 임명방식도 개편되었다. 이사회는 기관의 경영에 대한 최고 심의·의결기구로, 당연직 이사제도를 폐지하여 주무부처가 이사회에 참여하지 못하도록 함으로써 기관의 운영에 관한 주무부처의 권한이 약간 축소되었고, 기획예산처에서 파견한 공무원이 직접 경영진을 견제하는 대신 민간인 비상임이사들을 활용하여 예산집행의 효율성을 높이려 했다. 그리고 집행업무를 담당하는 상임이사를 이사회 구성에 참여시킴으로써 정책결정의 합리화와 책임성을 확보하고자 했다(남일충, 2013; 선우석호, 2000). 이사회는 기관장의 선임·해임의 건의, 기관장과의 경영계약 및 경영성과 평가 등 사장을 견제하는 목적으로 운영되도록 하였다. 또한 내부감사 기능을 담당하는 감사의 경우 주무부처 장관의 제청으로 대통령이 임명하던 것에서 감사의 독립성을 강화하기 위하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 개편하였다(하세정, 2016: 28~29).

제3기에는 경영평가제도의 총괄관리기관이 ‘예산청’에서 ‘기획예산위원회’로, 다시 ‘기획예산처’로 변경되었고, 경영평가제도에 대한 심의·의결기관도 ‘정부투자기관 경영평가위원회’에서 ‘정부투자기관 운영위원회’로 변경되었으며, 정부투자기관 경영평가가 ‘기관평가’와 ‘사장경영계약이행실적평가’로 이원화되었다.

사장경영계약이행실적평가는 비상임이사의 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장 간에 체결된 사장경영계약서상의 경영목표를 토대로 사장의 종합적인 경영관리 능력과 목표지표의 실적 수준을 평가하였다. 사장경영계약이행실적평가지표의 경우 평가대상 기관 분류 및 평가지표체계, 가중치 배분 등은 기관평가와 동일하게 적용하였으며, 평가결과를 바탕으로 다음 연도의 성과급을 차등 적용하였다(한국공기업

학회, 2003).

임직원 대상 성과급도 경영평가의 결과에 따라 월 기본급의 125~145%를 지급하던 것에서 0~500% 지급하는 것으로 확대되었다. 또한 1999년 법 개정 이전에는 경영실적이 저조한 기관에 대해 중대한 책임이 있는 사장에 대해서만 해임 건의가 가능했으나, 법 개정 이후에는 사장 및 상임이사의 해임을 기획예산처 장관이 임명권자에게 건의할 수 있도록 하였다(하세정, 2016: 29).

한편, 정부산하기관의 경우에는 주무부처의 장이 정부산하기관의 경영실적을 평가하고, 그 결과에 따라 인사 또는 예산상의 조치를 취하거나 그러한 조치를 취할 권한이 있는 자에게 건의·권고하도록 규정하였다. 이는 중앙행정기관들의 정부산하기관에 대한 사전 관여를 줄여 자율 경영을 보장하되, 연간 경영실적에 대하여 객관적으로 사후 평가한 결과를 국회에 보고하고 국민에게 공개함으로써, 자율·책임·효율·투명 경영을 확립하기 위함이었다. 이에 정부산하기관별로 경영실적보고서와 결산서를 다음 연도 2월 말까지 주무부처의 장에게 제출하고, 주무부처의 장은 공동경영평가단을 구성하여 경영실적보고서 검토 및 현장실사를 진행한다. 경영실적의 평가 결과는 매년 6월 말까지 주무부처에 보고되고, 정부산하기관운영위원회의 의결을 거쳐 8월에 기획예산처장관 및 국회 소관 상임위원회에 제출하도록 하였다(하세정, 2016: 29~30).

4) 제4기 : 공공기관운영법 제정·운영(2007. 4. ~현재)

공운법은 공공기관 관리상의 불합리한 측면을 개선하고, 공공기관 경영에 대한 책임소지를 보다 명확히 하며, 형식적으로 운영되는 내부견제장치를 개선하기 위해서 2007년에 제정되었다. 이 법률이 제정되기 전에는 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 공기업과 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받는 기관(현재의 준정부기관 및 기타공공기관)으로 이원화되어 관리되었다. 정부가 지배대주주로서 경영권을 독점하고 있다는 점에서 정부투자기관과 출자기관은 차이가 없음에도 불구하고 별도의 관리체계를 적용받고, 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 적용을 받지 않던 출자기관은 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받

는 등의 불합리한 측면이 존재했다. 방만경영을 억제한다는 명분하에 사전규제와 내부경영에 대한 관여가 지나쳐 경영부실의 책임소재가 모호해지는 폐단도 등장했다. 이사회나 감사 등 내부견제장치가 형식적으로 운영됨에 따라 지배구조의 개선이 필요했다.

공운법은 공공기관의 개념을 명확히 하고, 공공기관의 유형을 시장성 기준과 기관 고유의 업무특성에 따라 분류하였으며, 공공기관 자율·책임경영체제의 정착을 위해서 이사회제도를 개선했다. 특히 종전 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분하여 기관장의 자율·책임경영체제를 실질적으로 뒷받침하기 위하여 공기업 상임이사의 임명권을 주무장관에서 기관장이 가지도록 하였고, 기관장에게 인사·예산 등의 경영 자율성을 부여했다. 이전에는 기관장에 대해서만 추천위원회를 구성하던 것에서 모든 임원(기관장·이사·감사)에 대해서 임원추천위원회를 구성하도록 하였으며, 기관 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화하였다. 그리고 공기업에 대한 경영감독은 공공기관운영위원회, 사업감독은 주무부처가 전담토록 이원화하였으며, 준정부기관의 경우에는 주무부처가 정책사업을 위탁·대행하는 업무특성을 감안하여 주무부처가 경영감독·사업감독을 수행하도록 하였다. 공공기관운영위원회는 최소한의 경영지침을 제시하도록 하여 경영감독의 통일성을 확보하도록 하였다(조택, 2007; 하세정, 2016: 30~31).

공기업의 경우에는 기관장이 상임이사를 임명하고 공공기관운영위원회는 비상임이사의 임면과 감사의 제청을 담당하도록 하는 방식이 지금까지 유지되고 있다. 반면, 준정부기관의 경우에는 임원의 임면권한을 주무부처 장관과 공공기관운영위원회로 이원화하였다가, 점차 기관의 자율권을 확대하는 방향으로 개편되어, 2008년 준정부기관의 상임이사 임명권이 기획재정부 장관에서 주무부처 장관으로, 2009년 주무부처 장관에서 기관장으로 다시 이관되었다(하세정, 2016: 30~31).

공운법은 이사회와 감사의 독립성을 제고하고, 내부감사기능을 강화하였으며, 감사 및 외부감사인(회계법인)의 책임도 강화시켰다. 공기업의 경우 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임 비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하며, 이사회 내에서 비상임이사의 비중을 과반수로 규정하였다

(시장형 2007년, 일부 준시장형 2008년). 이사회가 기관장의 해임을 건의할 수 있도록 하고, 비상임이사에게 감사요청권과 자료요구권을 부여하는 조항을 신설하였다. 시장형 공기업의 경우 이사회 내에 감사위원회의 설치를 의무화하고, 내부감사가 경영공시 내용을 검증하고 기관의 위험관리를 담당하게 하였다. 감사 평가결과가 저조하거나 전년 대비 크게 하락한 감사의 경우에는 인사조치 및 성과급 하향을 하향 조정하도록 하였으며, 외부감사인인 부실감사를 시행할 경우에는 해당 기관 및 제3자에 대한 손해배상 책임을 지게 하였다.

경영평가제도는 2008년 12월에 발표된 공공기관 운영체계 개선방안, 2010년 12월에 발표된 공공기관 경영평가제도 개편방안, 2012년 10월에 발표된 공공기관 경영평가 제도개선방안, 2017년 12월에 발표된 공공기관 경영평가제도 개편방안 등을 거치면서 개편되었다.

다. 공공기관운영법 제정의 배경

공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있는 공운법은 기존 「정부투자기관관리기본법」(이하, 정투법) 및 「정부산하기관관리기본법」을 일원화하여 2006년 12월 제정되었고, 2007년 4월 1일 시행되어 현행 공공기관 운영체계의 기본틀을 형성하고 있다.

노무현 정부의 공공기관 정책은 김대중 정부와 같이 민영화를 최고의 화두로 삼는 것이 아니라 민영화에는 신중을 기하고, 공공기관 경영의 합리화, 투명화를 위한 개혁을 통하여 민간기업과의 경쟁력을 갖추고자 하는 것이었고, 이러한 기조변화의 일환으로 공운법이 제정되었다(최용진, 2012). 공운법은 OECD가 2005년 공기업 지배구조 가이드라인을 발표함에 따라 기획예산처가 정부혁신지방분권위원회와 함께 공공기관 경영혁신을 위해 지배구조 개선을 추진한 결과물이기도 하다.

공운법이 제정될 당시 기획예산처가 공공기관 지배구조의 문제점이라고 인식했던 내용들은 다음과 같다(기획예산처, 2007b; 성명재 외, 2009: 224; 김철·김주일, 2010).

첫째, 공공기관 범위·감독체계에 관한 문제로서, 정투법, 정산법 등 법체계가 정비되지 않은 결과 공공기관 설립·감독에 대한 원칙과 기준이 없어 부처 편의에 따라 기관 설립·감독이 이루어졌다. 공공기관의 범위가 어디까지인지 불분명하고, 정부 감독의 사각지대도 광범위하게 존재한다는 것이다.

둘째, 경영 투명성의 부족으로, 경영성과에 대한 국민의 직접적 감시가 어려웠다. 전체 공공기관 중 경영정보 공개기관은 약 200개 정도밖에 되지 않았고, 나머지 기관들은 경영정보가 공개되지 않았다. 또한 경영정보가 공개된 기관의 정보들도 재무현황·예산현황 등에 한정되어 있어 정작 국민들의 관심을 끌만한 보수·정원·조직·외부감사 지적사항 등은 누락되어 있었고, 기관별 홈페이지 개별공시방식으로 공개되었기 때문에 기관별 경영정보의 비교분석이 힘들었다.

셋째, 방만경영 억제를 이유로 개별법에 주무부처의 감독권한이 포괄적으로 규정되어 있는 등 유·무형의 개별규제를 통해 공공기관에 가해지는 주무부처의 과도한 경영간섭은 공공기관의 경영자율성을 침해하였다. 주무부처는 구체적 사업계획 승인 이후에도 관행상 집행단계에서 지속적으로 통제하거나 주요 업무사항에 대해 주간·월간·분기별로 주무부처 보고 후 승인을 받도록 하는 등 과도하게 개입하여 개별 기관의 업무를 지연시키는 경우도 많았다.

넷째, 이사회·감사 등 내부 견제·균형장치는 형식적으로 운영되었다. 이사회는 전문성·독립성이 결여되어 경영감시·통제라는 본연의 기능수행을 하지 못했고, 임원들이 국민에 봉사하기보다는 기관이익을 우선시할 유인도 상존하고 있다는 지적도 제기되었다.

다섯째, 주무부처와 공공기관 간 유착관계 등으로 주무부처 감독이 형식화되는 사례도 빈번했다. 소관 공공기관의 경영부실이 발생했음에도 주무부처가 기관의 책임을 묻기보다는 오히려 기관의 이해를 대변하는 경우도 있었고, 임원 선정의 공정성이 부족하다는 지적도 제기되었다(김철·김주일, 2010: 500~501).

결국 정부는 과거 공공기관의 문제점으로 설립목적 외 사업진출, 과도한 임금 인상, 불필요한 조직·인력 운용, 자회사 남설, 예산 낭비 등 방

만사레가 지적되었고, 공공기관의 책임성 확보와 함께 자율성 제고 문제를 동시에 해결해야 한다는 요구가 증대된 결과(기획예산처, 2007), 이러한 문제를 개선하기 위해 공운법이 제정되었다고 밝히고 있는 셈이다. 그러나 이러한 문제들은 대부분 현행 공공기관 지배구조하에서 거의 해결되지 못했으며, 이명박·박근혜 정부에서 공공기관 선진화·공공기관 정상화 정책이 끊임없이 추진되었음에도 불구하고 여전히 미완의 과제로 남아 있다. 이는 공공부문 개혁 정책 및 경영혁신의 성과 내지 문제점에 대한 진단이 잘못되었기 때문이며, 이를 토대로 잘못된 정책을 추진했기 때문일 것이다. 정부는 공공부문의 가장 근본적인 문제점을 공공기관의 방만한 경영 및 공공부문 종사자의 도덕적 해이로 규정하지만, 공공부문에 대한 잘못된 구조조정으로 인한 공공성 후퇴(공공서비스 후퇴, 비정규직 확산에 따른 사회적 문제 등), 공공부문 정책에 대한 실질적 감시체제 부족, 낙하산 인사의 만연 등과 같은 핵심적인 문제를 비켜가고 있는 것에 그 원인이 있다(박용석, 2006).

이러한 공공기관 관리체계의 변천과정에서 공공기관에 적절한 임금체계가 무엇인지는 물론 임금결정방식에 대한 논의가 전혀 의제화되지 않았다. 현재 부딪히고 있는 공공기관 임금제도, 임금정책을 둘러싼 난맥상도 공공기관 관리체계 중심으로 공공기관 개혁논의가 진행되어온 파생물이라 할 것이다.

4. 공공기관 관리체계의 내용

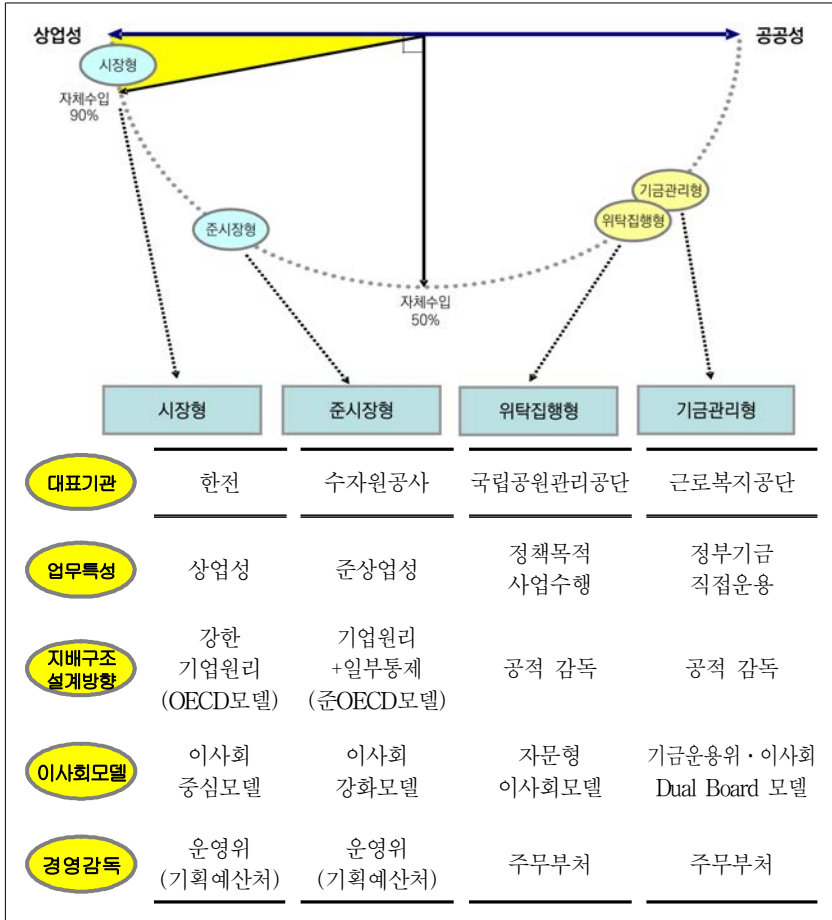
가. 공운법 제정 당시의 공공기관 지배구조

1) 공공기관 유형별 지배구조 표준모델

공운법 제정 당시 기획예산처가 설정했던 공공기관 유형별 지배구조 표준모델 설계의 기본방향은 다음과 같다(정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 2006).

이에 따라 공공기관 유형별로 제시된 업무특성과 지배구조 설계방향은 다음과 같다.

〔그림 2-2〕 공공기관 지배구조 설계의 기본방향



자료: 정부혁신지방분권위원회 · 기획예산처(2006).

〈표 2-5〉 유형별 지배구조 설계 개념

		유형별 업무특성	지배구조 설계방향
공 기 관	시 장 형	- 자체수입(시장산출물 판매수입)에 의존하는 기관 ⇒ 기관경영에 기업원리 적용 필요 * 사전적 목표부여 → 경영 자율성 보장 → 사후결과 책임	- 정부사전규제를 최소화하여 민간회사수준의 경영자율성 보장 • 정원·보수에 한정, 가이드라인 제시 및 모니터링 - 자율에 상응, 이사회의 기관장 견제·감시 기능 강화 • 선임비상임이사가 이사회의장 역할 수행

〈표 2-5〉의 계속

		유형별 업무특성	지배구조 설계방향
공 기 관	공 기 관 형	<ul style="list-style-type: none"> - 상업성 외에 일부 공공성도 감안 필요 ⇒ 기업원리를 적용하되, 공적통제 별도 고려 	<ul style="list-style-type: none"> - 경영자율성을 보장하고, 경영감독의 최소화 <ul style="list-style-type: none"> • 예산·정원·조직·재무감독 등에 한정, 가이드라인 제시 및 모니터링 - 기관장의 중심역할을 인정(기관장이 이사회회장 겸직)하되, 이사회 견제기능은 강화 → 선임비상임이사제도 도입
	위 탁 집 행 형	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 정책목적사업을 위탁받아 집행하는 기관 ⇒ 주무부처의 공적 통제 필요 <ul style="list-style-type: none"> * 사전목표부여 → 사후결과 책임 외에 목표달성 과정에 대한 통제 병행 	<ul style="list-style-type: none"> - 주무부처 감독권을 유지하되, 내용을 명확히 규정(포괄적 감독권 → 열거식 제한적 감독권으로 전환) - 이사회는 경영지원기능 위주(기관장 중심 모델 채택)로 운영 <ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자, 정부대표 등 참여 가능
공 공 기 관	기 금 관 리 형	<ul style="list-style-type: none"> - 국민으로부터 조성된 기금재원을 관리하는 기관 ⇒ 주무부처·재정당국·관계부처 등이 참여하는 의사결정체계 유지 필요 	<ul style="list-style-type: none"> - 기금운용위원회를 설치, 기금운용관련 중요사항 결정 <ul style="list-style-type: none"> • 기관장 추천, 정관변경, 기관운용전략, 기금운용계획 등 - 이사회는 기관내부경영관련 의사결정

자료: 정부혁신지방분권위원회·기획예산처(2006: 31) 재인용.

정부혁신지방분권위원회·기획예산처(2006), 「공공기관 지배구조 혁신방안」.

2) 2006년 공공기관 지배구조 혁신방안

공운법 제정 당시인 2006년 정부는 공공기관 지배구조 혁신방안을 크게 공공기관의 범위 확정 및 감독체계 개선, 공공기관의 유형분류, 공공기관 외부평가·경영감독기능의 일원화, 외부지배구조의 혁신, 내부지배구조의 혁신, 공정한 임원인사시스템 구축으로 나누어 관련 내용을 제시하였다(기획예산처, 2005; 정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 2006).

가) 공공기관의 범위 확정 및 감독체계 개선

- 정부의 실질적 통제가능성·재정지원 여부·공공성 여부 등 국제기준(IMF GFSM 등)을 참고, 공공기관의 범위를 재설정

	지원유형별 판단기준	기관 수
① 출자기관	정부(또는 정부와 공공기관)이 50% 이상 지분을 보유하거나 30% 이상 지분을 보유하고 사실상 지배력을 확보한 기관	31
② 출연기관	특별한 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관	113
③ 보조·위탁기관	정부지원(보조+출연+위탁·독점수입)이 총수입의 50% 이상인 기관	97
④ 자회사·재출연 등	공공기관이 30% 이상 지분을 보유하고 사실상 지배력을 확보하거나, 공공기관이 설립하고 정부나 설립기관이 출연한 기관	73
합 계		314

자료 : 기획예산처(2005) 재인용.

나) 공공기관의 유형분류

- ☐ 공공기관 업무특성(상업성/공공성)을 기준으로 공기업과 준정부기관으로 1차 분류

다) 공공기관 외부평가·경영감독기능의 일원화

- ☐ OECD 권고·외국 경영감독기능 일원화 추이 등을 감안, 공공기관 운영위원회를 구성하여 공공기관 경영감독기능의 통일성 제고
- ☐ 공기업에 대한 경영감독기능은 공공기관운영위원회가 전담수행하되, 준정부기관은 주무부처가 경영감독 및 사업감독기능 수행

라) 외부지배구조의 혁신

- (1) 공공기관 신설심사 및 유형 재조정
- (2) 목표설정 및 경영평가
- (3) 경영공시 등 투명성 제고
- (4) 사전규제 정비 등 자율성 제고

마) 내부지배구조의 혁신

- (1) 기관장의 책임경영체제 강화
- (2) 이사회와 견제감시기능 강화
- (3) 내부 감사기능 강화

(4) 임원의 책임성 확보

바) 공정한 임원인사시스템 구축

- (1) 기관 내 임원추천위원회의 설치
- (2) 정부 내 임원임명권한의 조정
- (3) 임원 임기제도의 개선

3) 공공기관 지배구조 비교

공운법 제정에 따른 공공기관 지배구조를 공운법 제정 이전과 비교하여 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-6〉 공공기관운영법 제정 전후의 공공기관 지배구조 비교

		종전	현행
유형 분류	유형 분류기준	지분구조, 재정지원 형태 등에 따른 분류 - 투자·산하·민영화 기관	시장성 기준에 따른 분류 - 공기업(시장·준시장형) - 준정부기관 (위탁집행·기금관리형)
외부 지배 구조	정부 내 정책 결정기구	이원화: 정투위(투자기관), 정산위(산하기관)	일원화: 공공기관운영위원회
	정부의 감독체계	·기획예산처: 공기업에 한하여 부분적 경영감독 ·주무부처: 포괄적 감독	·기재부: 경영지침(공기업, 준정부기관) + 이행감독(공기업) ·주무부처: 지침이행감독(준정부기관) + 열거식 사업감독
	기관신설 심사	없음	타당성심사제도 신설(공운위)
	경영공시	일부 기관, 기관별 개별 공시, 공개 경영정보 빈약	모든 공공기관, 개별 공시 + 통합 공시, 공개 경영정보 확대
	경영평가	평가주체 이원화: 투자기관(기획예산처) + 산하기관(주무부처)	평가주체 일원화(공운위)
내부 지배 구조	이사회	기관장 중심 체제	이사회 권한·책임 강화 - 선임비상임이사, 기관장 해임건의권, 직무평가제 신설

〈표 2-6〉의 계속

			종전	현행
내부 지배 구조	감사		실질적 감사 기능 미약	·감사위원회 설치(시장형 공기업) ·직무평가제 신설
	임원 인사	공기업 임명제청	·경영진(기관장·상임이사): 주무장관 ·견제진(비상임이사·감사): 기획예산처 장관	·경영진: 주무장관(상임이사: 기관장) ·견제진: 공운위(기획재정부)
		준정부기관 임명제청	·경영진: 주무장관 ·견제진: 주무장관	·경영진: 주무장관 ·견제진: 공운위(기재부) * 비상임이사는 공운위 심의 후 주무장관 임명
		임원 임기	모든 임원:3년	임기 차등화(기관장 3년, 기타 2년) + 1년 단위 연임

자료: 기획예산처(2007b); 이상철(2007); 김철·김주일(2010: 502~503) 재구성.

나. 현행 공공기관 지배구조의 내용

공운법은 공기업·준정부기관의 운영, 공공기관운영위원회의 설치 및 구성, 경영공시 등의 내용을 중심으로 총 6장, 56조로 구성되어 있다. 가장 최근의 11차 개정⁷⁾에서 채용비리 등에 대응하여 제4장의2 비위행위자에 대한 조치가 추가되었다.

1) 법과 제도

가) 공공기관의 지정

공운법에서 공공기관의 범위는 정부의 실질적 통제가능성, 공공성, 재정지원 여부 등을 고려하여 결정되었다. 공공기관을 “법상 요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관”이라 하여 공공기관의 법적 개념을 최초로 제시(동법 제4조)하였다. 그리고 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관 지정을 하도록 하다가 2009년 법을 개정하여 민영화, 기관의

7) 법률 제15524호, 2018. 3. 27. 일부개정, 2018. 9. 28. 시행.

〈표 2-7〉 공공기관운영법의 구성

	관련 조항	주요내용
제1장 총칙	제1~7조	목적, 적용대상, 자율적 운영의 보장, 공공기관 지정 및 유형구분, 기관 신설에 대한 심사 등
제2장 공공기관 운영위원회	제8~10조	공공기관운영위원회의 설치 및 구성, 회의 등
제3장 공공기관의 경영공시 등	제11~15조	경영공시, 통합공시, 고객현장과 고객만족도 조사, 공공기관에 대한 기능조정, 공공기관의 혁신 등
제4장 공기업·준정부기관의 운영	제16~52조의2	정관, 이사회, 임원, 예산회계, 경영평가와 감독 등
제4장의2 비위 행위자에 대한 조치	제52조의3~제52조의6	비위행위자에 대한 수사 의뢰, 채용비위행위자 명단 공개, 채용비위 관련자 합격취소, 인사감사 등
제5장 보칙	제53~54조	벌칙 적용에서의 공무원 의제, 수사기관 등의 수사 개시·종료 통보, 의원면직의 제한, 소수주주권의 행사 등
제6장 벌칙	제55~56조	

자료: 공공기관운영법의 조문을 필자 재구성.

통합·폐지·분할 또는 관련 법령의 개정·폐지 등에 따라 이 법의 적용을 받을 필요가 없게 되거나 그 지정을 변경할 필요가 발생한 경우 회계연도 중이라도 신규지정·해체·구분 변경이 가능하도록 하였다(동법 제6조제1항)(김철·김주일, 2010: 503).

나) 공공기관의 유형분류

공공기관의 유형(동법 제5조 및 제6조)은 2007년도에 정투법·정산법·민영화법 적용대상기관 중 직원정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정·고시하도록 하였다. 이 가운데 기관 고유의 업무특성에 따라 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’으로, 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’으로 분류하였다. 하지만 실제로는 간접적으로 반영되는 자체수입 비중을 대리변수로 사용하여, 자체수입 비율(자체수입/총수입액)이 50% 이상일 경우에는 공기업, 50% 미만일 경우에는 준정부기관으로 지정하였다. 공기업은 다시 세분하여 자체수입이 매우 높고(85% 이상) 자산규모가 2조 원 이상인 경우 시장형으로, 그 이외의 나머지는 준시장형 공기업으로 분류하였다. 준

정부기관도 정부기금을 관리하는 기금관리형과 정부업무를 집행하는 위탁집행형으로 세분하였다(김철·김주일, 2010: 503~504).

다) 공공기관에 대한 감독

공운법 제정 이전 기획예산처 등에서는 공공기관의 일상적 운영에 대한 중복적인 경영감독(주무부처·정부투자기관운영위원회)의 문제를 제기하였다. 책임소재가 불분명해지고 주무부처의 정원·보수·예산 등을 통한 감독이 형식화 경향을 띠는 등 공공기관에 대한 정부 감독체계가 미흡하여 공공기관의 책임성 확보가 어렵고 경영자율성이 저해되고 있다는 것이다. 문제는 주무부처가 규제/산업정책적인 관리 기능에 집중해야 함에도 불구하고 부처 소속 공무원의 이해관계를 반영하기 위해 공공기관을 소유해 왔기 때문에, 공공기관에 대한 범정부차원의 관리가 도모될 경우 주무부처로서는 공공기관에 대한 영향력 약화를 우려하여 이에 반발할 수밖에 없다는 점이다(김철·김주일, 2010: 504).

현행 공공기관 지배구조에 있어서도 주무부처와 기획재정부 간에 이러한 역학 관계가 드러난다. 기획재정부는 공운법을 중심으로 공운위를 통해 공공기관을 둘러싼 소유권 기능과 규제/산업 정책 기능을 최대한 분리해서 임원의 임면, 경영평가, 공시, 이사회 등과 관련한 소유권 기능을 한 군데로 집중하고자 하였다. 공기업의 경우 경영감독은 공운위, 사업감독은 주무부처가 전담토록 이원화하였으며, 준정부기관에 대해서는 주무부처가 정책사업을 위탁·대행하는 업무특성을 감안하여 주무부처가 경영감독·사업감독을 수행하되, 공운위가 공통의 경영지침을 제시하여 경영감독의 통일성을 확보하도록 하였다. 또한 개별법에 규정된 주무부처의 공기업·준정부기관에 대한 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독규정으로 대체하여 경영자율성을 보장하도록 하였다(동법 §51)(김철·김주일, 2010: 504~505).

공공기관의 자율성 제고와 관련하여 기재부는 먼저, 일반경영 관련 공공기관의 자율성을 확대하기 위하여 총액인건비제, 총정원관리제 등을 도입하기로 하고, 이를 민간기업 수준의 자율성이 보장되는 시장형 공기업에 우선 도입한 후, 추진성과를 감안하여 준시장형 공기업, 준정부기관

에도 단계적으로 도입하기로 하였다. 또한 기존에 사전규제차원에서 시달된 지침의 존치여부를 재검토·간소화하여 “경영지침”으로 일원화하기로 했다. 기관 자율적으로 운영해야 하는 사항은 지침에서 배제하고, 사후적인 평가시스템으로 점검하며, 정원·임금가이드라인 등 최소한의 감독장치는 당분간 유지하되, 추후 예산과목구조 표준화 및 총액인건비제도 도입 추이를 감안하여 정비하기로 했다. 하지만 앞에서 언급한 것처럼, 정원·임금가이드라인 등 최소한의 감독장치가 감사원 감사, 공공기관 경영평가와 결합하여 공공기관을 통제하는 핵심적인 기제로 위력을 발휘하고 있다. 이에 따라 공공기관의 경영자율성이 실질적으로 보장되고 있는지도 여전히 논란이 되고 있다.

2) 외부지배구조

가) 공공기관운영위원회

민간기업의 지배수단으로 중요한 역할을 수행하고 있는 시장기구를 통한 규율 장치가 공공기관에 존재하지 않고 있는 점은 공공기관의 주요 특징 중의 하나다. 공공기관에는 이를 대신하여 기획재정부, 주무부처 등에 의한 정부의 권위적·계층제적 통제를 통한 지배구조가 작동하고 있다(김철, 2008; 김철·김주일, 2010: 505).

현행 공운법은 정부의 외부통제를 합리적·효율적으로 수행하기 위하여 기존에 각 관련 부처별로 분산되어 있던 공공기관 관리를 집중화하였다. 기획예산처 내에 있던 정부투자기관운영위원회를 확대·개편하고, 정부산하기관운영위원회와 통합한 공공기관운영위원회(이하, 공운위)를 설치하여 운영하고 있는 것이다(김철·김주일, 2010: 505). 우리나라 공공기관 외부지배구조의 핵심적인 문제는 공공기관 소유권 행사 기구를 어떻게 운영하느냐에 있다. 즉 공운위의 위상을 어떻게 정립하고, 소속을 어디로 둘 것이며, 그 구성원들을 어떻게 구성하느냐에 따라 외부지배구조가 결정된다고 할 수 있다(한국행정학회, 2013).

공운법은 공기업의 경우 소유권 기능에 해당하는 경영감독을 공운위가 담당하고 사업감독은 주무부처가 전담하는 방식으로 이원화하였다. 공운법 체제하에서 공운위가 공공기관의 경영에 대해 책임을 지는 핵심 기구

로서 자리매김을 하고, 국민의 대리인으로서 민간기업의 주주총회 또는 총괄이사회와 유사한 기능을 수행하게 된 것이다(김철, 2015: 81).

공운위는 공공기관 지배구조의 최고의결기관으로, 공공기관 운영체계에 있어서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.⁸⁾ 하지만 공운위는 기획재정부 장관 산하에 위치하며, 기획재정부 장관이 공운위의 위원장을 겸임하고 있고, 사무국 역할을 기획재정부 공공정책국에서 담당하는 반면, 공기업의 산업정책적 기능은 여전히 주무부처가 가지고 있어, 재무부서 중심의 이중 거버넌스 구조를 면다고 할 수 있다(한국행정학회, 2013: 53).

공운위는 기획재정부 장관을 위원장으로 하여 국무조정실의 차관급 공무원, 대통령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장급 공무원⁹⁾, 기타 주무기관의 차관·차장급 공무원, 그리고 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부 장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 임기 3년의 민간위원 11인 이내의 사람 등 20인 이내의 위원으로 구성하고 있다(동법 §9)(김철·김주일, 2010: 505~506).

나) 공공기관 설립통제 및 유형 재조정

공운법은 기관의 남설을 방지하고 국민의 재정부담을 완화하기 위하여 공공기관 신설에 대한 명시적이고 체계적인 관리시스템을 두었다. 공공기관을 신설할 경우 공운위의 사전심사를 의무화하고(동법 §7), 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화한 것이다(동법 §14)(김철·김주일, 2010: 506).

8) 공운위의 심의·의결대상은 공기업·준정부기관과 기타공공기관의 지정·지정해제와 변경지정, 공공기관의 신설 심사, 공공기관의 경영공시, 공공기관의 기능조정, 혁신지원, 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 선임비상임이사 임명, 공기업·준정부기관의 임원 임명, 해임이나 해임 건의, 비상임이사·감사에 대한 직무수행실적 평가, 공기업·준정부기관의 경영실적 평가, 경영지침, 공기업·준정부기관에 대한 감독의 적정성 여부 점검과 개선, 채용비위 행위자 명단 공개, 채용비위 관련자의 합격취소 등이다(동법 §8).

9) 기획재정부 차관, 행정안전부 차관, 국민권익위원회 위원장이 지명하는 차관급 공무원, 인사혁신처장.

다) 경영공시

경영공시는 과거 임의적인 기관별 개별공시였으나, 공운법에서는 공공기관으로 지정된 모든 기관에 대해 법률에 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 하였다(동법 §11). 기관별 개별공시 외에 통합공시제도를 도입하여 일반국민들이 보다 손쉽게 공공기관의 주요경영사항을 이해하고 파악할 수 있도록 공시내용을 표준화하여 통합 제공하도록 하였다(동법 §12). 그리고 허위공시, 미공시에 대한 벌칙부과로 공시의 실효성을 확보하고자 하였다(동법 §13⑤)(김철 · 김주일, 2010: 506).

라) 경영평가

공운법 이전에는 경영평가의 주체가 이원화되어 정부투자기관은 정투법에 따라 기획예산처, 정부산하기관은 정산법에 따라 주무부처가 담당하였지만, 공운법에서는 평가주체가 기획재정부 장관으로 일원화되었다(김철 · 김주일, 2010). 경영실적이 부진한 기관의 기관장(사장), 상임이사에게 책임을 물어 그 임면권자에게 해임을 요구·건의하고 경영평가 결과에 따라 기관별 인센티브 성과급이 결정되고 인사 또는 예산상의 조치가 가능하도록 하였다(동법 §48)(김철 · 김주일, 2010: 506).

3) 내부지배구조

가) 기관장

공운법은 공기업의 사장에게 조직 · 인사 · 예산 등의 경영자율성을 부여하여, 공운위의 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영 관련 예산 · 정원 · 보수 · 재무관리 등에 대해서는 최소한의 지침만을 제시하고 있는 것으로 평가된다. 특히 시장형 공기업의 경우 공운위의 감독기능을 정원 · 보수 · 재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장하고 있다(김철 · 김주일, 2010: 507).

나) 이사회

공공기관의 자율 · 책임경영체제가 정착되기 위해서는 이사의 기능이 제대로 작동해야 한다. 공운법에서는 이사의 독립성을 제고하여 경영진을 견제 · 감시하는 기능을 대폭 강화하였다. 이사회가 경영목표 등 중요

의사결정기능, 경영감독기능을 담당하며(동법 §17), 기관장에 대한 해임건의권, 비상임이사의 감사요청권, 자료요구권(동법 §22) 등을 지니도록 하여 기관장 견제기능을 뒷받침하도록 한 것이다(김철·김주일, 2010: 507).

이사회는 구성은 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 하며, 선임비상임이사 1인을 두어 비상임이사 회의를 소집·주재하도록 하였다(동법 §18). 애초에는 비상임이사의 비중이 이사 정수의 과반수 이상이 되도록 하였으나, 2009년 법 개정을 통해 이 규정을 바꾸었다. 공기업 상임이사, 총수입액이 1천억 원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관 및 자산규모가 1조 원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관, 그리고 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관¹⁰⁾ 상임이사의 정수는 기관장 포함 이사 정수의 1/2 미만으로 하고, 그밖의 준정부기관 상임이사 정수는 기관장 포함 이사 정수의 2/3 미만으로 하도록 한 것이다. 결국 대부분의 준정부기관 이사회에서 비상임이사는 1/3만 초과해도 되도록 하여 비상임이사의 비율을 축소한 셈이다(김철·김주일, 2010).

한편, 경영자율성을 최대한 보장하기 위하여 시장형 공기업과 자산규모가 2조 원 이상인 준시장형 공기업의 경우에는 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하였고, 자산규모가 2조 원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 경우에는 기관장이 이사회 의장을 겸임하도록 하였다. 선임비상임이사는 비상임이사 중에서 호선(互選)하나, 시장형 공기업과 자산규모가 2조 원 이상인 준시장형 공기업의 경우에는 비상임이사 중에서 기획재정부 장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명하도록 하였다(동법 §21②). 그리고 기금관리형 준정부기관에는 이사회와 별도로 기금정책 심의를 위한 기금운용심의회 설치를 의무화하였다.

다) 감사

공운법은 감사의 역할 수행이 미흡하다는 비판이 제기됨에 따라 내부

10) 독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단.

감사기능을 강화하기 위하여 감사제도를 개편하여 감사가 기관 내부감사, 경영공시 내용에 대한 검증, 기관경영 관련 위험관리 기능 등을 담당하도록 하였다(김철·김주일, 2010: 508). 공기업·준정부기관의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공운위의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명하며, 대규모기관인 경우에 기획재정부 장관의 제청으로 대통령이 임명한다. 감사는 상임감사와 비상임감사로 구분할 수 있다(동법 §24⑤). 상임감사는 일반 직원과 마찬가지로 회사에 상시 출근하여 직무를 수행하고, 비상임감사는 비정기적으로 출근하여 감사활동을 한다. 상임감사와 비상임감사는 출근 형태에 차이가 있을 뿐 감사로서의 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 차이가 없지만, 감사의 품질 확보 등 감사의 활동 적정성을 위해서 상임감사로 임명해야 한다는 주장도 제기된다(윤태범, 2014: 186).

공운법에서는 감사와 비상임이사 전원으로 회계감사인 선임위원회를 구성하며 위원장은 비상임이사 중에서 호선하도록 하는 등 회계감사인 선임위원회의 구성 및 운영 방법에 관한 규정도 신설되었다.

단독기관으로서 감사의 한계 문제도 지적된다. 현재 우리나라의 대다수 공공기관이 취하고 있는 단독기관으로서의 감사는 기관장 및 이사회를 견제하고, 이사의 업무집행과 회계를 감독해야 하지만, 혼자서 독자적으로 일하기 어려운 구조의 문제에 더하여 논공행상식 인사나 낙하산 인사 등 다양한 측면에서 비판을 받고 있다(한국행정학회, 2013: 114). 감사기구의 전문성 제고 및 경영진 견제 기능을 강화하기 위하여 이사회 내에 합의제 형태로서의 감사위원회를 설치토록 하였는데, 시장형 공기업과 자산규모가 2조 원 이상인 준시장형 공기업에는 의무적으로 설치하도록 하였고, 자산규모가 2조 원 미만인 준시장형 공기업과 준정부기관의 경우에는 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있도록 하였다.

최근에는 낙하산 인사 문제가 사회적으로 문제가 되면서 전문성을 심각하게 결여한 낙하산 인사 임용 등 부적절한 인사 임용의 배제를 제도화할 필요가 있는지, 그 기준은 무엇인지가 논의되고 있다. 예를 들어, 정치적 임용이라 하더라도 정당 가입 경험이 있는 경우를 어디까지로 볼 것인가 또는 정당원으로서의 활동을 중단한 지 몇 년이 지나야 감사 자격에서

배제되지 않는지 등의 문제는 쉽게 결론을 내기 어렵다(김철, 2015).

라) 임원추천위원회

공공기관 임원추천위원회(이하, 임추위)는 공석 또는 공석 예정인 공공기관의 임원 직책에 대하여 공공기관이 직접 임원 후보의 모집과 자격심사를 통해 공공기관에 적합한 임원후보를 추천하는 제도이다. 공운법 제정 이전에는 사장추천위원회가 존재하였지만 2007년 공운법이 제정된 이후에는 사장 또는 기관장뿐만 아니라 감사와 비상임이사에 대해서도 공개모집 등을 통해 후보를 모집하고 후보에 대한 자격심사와 추천을 각 기관의 임추위에서 담당하도록 하였다.¹¹⁾ 임추위가 도입된 목적은 공공기관 임원 후보 선정에 대한 절차를 공식적으로 수립하고, 임원선정 과정을 투명하게 하여 공공기관 임원 인사에 대한 독립성과 객관성을 보장하고자 함이었다(허경선, 2013). 공공기관 임원선임 절차의 공정성과 투명성을 더욱 강화하기 위해서는 임추위의 구성 및 운영에 관한 중요사항을 법률에서 직접 규정하도록 하여 규범력을 강화시킬 필요가 있다(김철, 2015: 173).

공공기관장 및 임원 임명 시 이사회와는 별도로 기관별 임추위를 구성하여 운영하며, 해당기관 비상임이사(과반수)¹²⁾와 이사회가 선임한 외부위원으로 구성한다(공운법 제29조 제2항). 이사회가 선임하는 민간인 외부위원의 자격요건은 ‘법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 학식과 경험이 풍부한 사람’인데, 이는 분야별 균형에 중점을 둬으로써 기관 특성에 따른 전문성을 반영하는 데에는 미흡한 것으로 평가되고 있다(김철, 2015). 임추위에는 당해 공기업·준정부기관 구성원의 의견을 대변할 수 있는 사람이 반드시 1명 포함되어야 한다(시행령 제23조 제3항, 공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 제36조 제4항). 구성원의 의견을 대표하는 민간위원은 기관의 직급별 대표자회의, 구성원

11) 임원의 선임에 있어서는 종래 기관장에 대해서만 추천위원회를 구성하였으나 공운법 제정 시에는 모든 임원(기관장·이사·감사)에 대해서 임추위를 구성하도록 하였다가, 법 개정을 통해 공기업·준정부기관의 상임이사, 준정부기관의 비상임이사에 대해서는 임추위의 추천절차를 배제하여 선임절차를 간소화하였다.

12) 다만, 임원추천위원회 구성 당시 비상임이사가 1명인 경우에는 이사회가 선임하는 위원 2분의 1로 할 수 있다(동법 §29④단서).

의 투표 등 기관구성원 전체의 의견을 수렴할 수 있는 방법에 의해 추천된 자 중에서 이사회가 선임한다. 공기업·준정부기관의 임직원과 공무원은 임추위 위원이 될 수 없으나, 해당 기관의 비상임이사, 교원과 그 준정부기관의 주무기관 소속 공무원은 제외한다.

공기업·준정부기관의 이사회는 임기만료가 예정된 임원의 후임자 선정을 위해 임추위를 구성하는 경우 원칙적으로 해당 임원의 임기만료 2개월 전에 구성하도록 되어 있으나(공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 제36조 제1항), 실제로는 결원이 발생하였거나 임기만료자의 비연임 결정이 이루어진 후 본격적으로 구성을 시작한다. 공기업·준정부기관의 임원이 연임되는 경우에는 임추위 추천을 거치지 않는다.

기관별 임추위는 임원추천이 필요할 때마다 새로 구성함을 원칙으로 하지만, 당해기관의 임원 직위 결원이 여러 명이고 그 결원발생 예정시기가 최초 결원발생 예정일로부터 3개월 이내에 집중되는 경우 동일한 위원으로 임추위를 구성·운영할 수 있다(공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침 제36조 제3항).

마) 임원 인사

공공기관 임원 인사는 임원후보자 모집, 임추위의 추천, 공운위 심사 및 임명권 행사 등의 절차에 따라 이루어진다. 공운법은 공공기관 유형에 따라 인사관리시스템을 다르게 하고 있다. 우선 공기업·준정부기관의 임명권, 임기, 선임절차 등은 공운법을, 기타공공기관의 경우에는 개별법령 또는 해당기관의 정관을 따르도록 하고 있다. 그리고 공기업·준정부기관은 직위의 성격, 기관규모에 따라 임명·제청권자를 차별화하고 있는데, 경영진(기관장, 상임이사)은 주무부처 장관 또는 공공기관장이 임명(제청)하고, 견제진(감사, 비상임이사)은 기획재정부 장관 또는 주무부처 장관이 임명(제청)하도록 하고 있다. 이처럼 기관장의 자율 책임경영 체제를 실질적으로 뒷받침하기 위해 종전의 주무부처 중심 임원 인사권이 재배분되어 있다(김철, 2015: 131). 기관 규모에 따라서도 기관장·감사 임명권자를 차별화하여, 공기업은 원칙적으로 대통령이 임명하되 소규모기관의 경우 기관장은 주무장관, 감사는 기재부 장관이 임명하도록

하였고, 준정부기관은 원칙적으로 기관장은 주무장관, 감사는 기재부 장관이 임명하도록 하였으나 대규모 기관의 경우에는 대통령이 임명하도록 하였다(동법 §25 및 §26).

공기업·준정부기관의 임원 선임절차는 다음과 같다(김철, 2015: 131).

- ① 공모 또는 추천을 통해 후보자 모집. 기관장의 경우 공개모집 원칙
- ② 임추위는 3~5배수의 후보자를 공운위에 추천. 기관장, 감사의 경우 임추위를 구성하는 것이 원칙
- ③ 공운위는 임추위가 추천한 후보자를 2~3배수로 압축
- ④ 공운위가 압축한 후보자 중에서 임명권자가 임명. 준정부기관의 기관장·비상임이사와 공기업·준정부기관의 모든 상임이사는 공운위를 거치지 않고 임명권자가 직접 임명

임원의 임기는 기관장과 나머지 임원을 다르게 하여 기관장은 3년, 나머지 임원(상임이사·비상임이사·감사)은 2년 임기로 하되, 1년 단위로 연임할 수 있도록 하였다(동법 §28). 임원의 연임 여부는 공공기관 경영평가(기관장), 성과계약 이행실적평가(상임이사) 및 직무평가(비상임이사·감사) 결과에 따르도록 하여 임기 중이라도 평가 실적이 저조한 경우에는 해임이 가능하도록 하였다(김철·김주일, 2010: 509).

이사·감사에 대해서는 상법에 준하는 의무와 책임을 부여하고(동법 §35①), 이러한 의무와 책임 및 자신의 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 기획재정부 장관이 공운위의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공공기관으로 하여금 손해배상 청구를 요구할 수 있도록 하여(동법 §35②) 책임성이 확보되도록 하였다(김철·김주일, 2010: 510).

이상의 공공기관 지배구조의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2-8〉 공공기관 지배구조에 관한 공공기관운영법의 전반적 규율사항

	공기업	준정부기관	기타 공공기관
경영 기본원칙	책임경영체제 확립, 자율적 운영 보장		
통합공시	○	○	○

〈표 2-8〉의 계속

		공기업	준정부기관	기타 공공기관
신설 심사		○ (공운위 심의·의결 거쳐 기재부 장관이 기관신설의 타당성 심사)		
기능조정 등		○	○	○
공운위 설치		공공기관의 운영에 관한 주요 사항의 심의·의결		
공운위 구성		위원장(기재부 장관) 포함 20명 이내 위원, 대통령 위촉 과반수 이상 민간위원		
이사회구성		15명 이내		
이사회회장		시장형: 선임비상임이사 준시장형, 준정부기관: 기관장		
감사위원회		시장형: ○, 준시장형: ×	×	×
선임비상임이사		○		
상임이사 정수		공기업, 대규모 준정부기관: 1/2 미만 나머지 준정부기관: 2/3 미만		
임원의 임기		기관장: 3년, 이사·감사: 2년		
임원의 연임		1년 단위		
기관장 계약		○		
임원 보수기준		○ (보수지침에 따라 이사회가 정함)		
감사·비상임이사 직무수행실적평가		○		
임원 임명	기관장	임추위→공운위→주무장관 제청→대통령 임명 ※소규모기관은 기재부 장관 임명	임추위→주무장관 임명 ※대규모기관은 대통령 임명	×
	상임이사	기관장 임명	기관장 임명	×
	비상임 이사	임추위→공운위→기재부 장관 임명	주무장관 임명 ※대규모기관은 임추위 추천 거침	×
	감사	임추위→공운위→기재부 장관제청→대통령 임명 ※소규모기관은 기재부 장관 임명	임추위→공운위→기재부 장관 임명 ※대규모기관은 대통령 임명	×
임추위 구성		5~15명 이내, 비상임이사+이사회가 선임한 위원(1/2 미만). 위원장은 위원인 비상임이사 중 호선. 구성원 의견 대변자 1명 포함		
예산안 확정		이사회 의결	주무장관 승인	×
공무원파견·겸임		×	×	×
경영실적평가		○		

〈표 2-8〉의 계속

	공기업	준정부기관	기타 공공기관
경영평가단	○ (경영평가단 구성·운영)		×
고객만족도조사	○	○	○
기관장 평가	× (2018년도 평가부터 기관평가에 통합)		○
평가기준	경영목표의 합리성 및 달성 정도, 주요사업의 공익성 및 효율성, 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성, 중장기재무관리계획의 이행 등 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력, 고객만족도조사 결과, 합리적인 성과급지급제도 운영 등		×
경영부실기관에 대한 조치	기관장·상임이사의 해임 건의·요구, 인사상 또는 예산상의 조치		
경영지침	○ (예산편성지침/예산집행지침)		○ (준용)
감사기준	○		×

자료: 김철(2015: 82~83) 재구성.

5. 공공기관 관리체계에 대한 평가

OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 준거로 2007년에 제정된 공운법이 계기가 되어 우리나라의 공공기관 관리체계는 획기적인 변화를 이루었다.

주요국 공공기관 관리기구들을 종합해 보면, 국가별 상황에 따라 다소 차이는 있지만, 대부분 상업성이 크거나 국가전략목적상 중요성이 큰 ‘공기업’들이 준독립적인 관리기구로서 소유권 기능을 점유하고 있다. 주로 공기업들을 대상으로 소유권기능을 집중화 및 전문화함으로써 공기업들의 경영효율화를 통해 주주가치(shareholder value)를 극대화하고 있는 것이다. 다만 관리기구들의 주주가치에 입각한 소유권기능 행사는 주무부처들의 정책적 가치(policy value)에 입각한 정책·규제기능상의 관리·감독과 조화를 이루도록 함으로써 공기업 경영의 효율화와 더불어 정책책임성 제고를 균형 있게 추구하고 있다. 이로 인해 주요국들의 공공기관 관리기구가 행사하는 소유권기능은 대체로 재무부의 감독하에서 임원임면, 투자계획 및 재무관리, 경영목표설정 및 성과평가, 경영정보 보고

및 공시, 경영관리 지원 등에 있어 일정한 역할로 제한되고 있고, 이 과정에서 관리기구들은 각 주무부처들, 총리실, 감사원 및 국회 등 제반 이해관계자들(stakeholders)과 긴밀한 교류 및 협조체계를 유지하고 있다. 한편 상업정보다 정책목적 달성을 추구하는 준정부기관의 운영에 있어서는 공공기관 관리기구가 보다 제한적인 범위에서 일정한 역할을 수행하며, 개별 주무부처들이 준정부기관의 소유권자로서 이들의 운영을 관리·감독하고 있다(박석희 외, 2012). 우리나라 공공기관의 소유권 구조는 중앙집중적 모델(centralized model)의 형태를 취하고 있으며, 소유권 기능의 중심에는 기획재정부와 공공기관운영위원회가 있다.

공공기관 경영의 근본문제는 공공성과 기업성 또는 자율성과 공적 통제 문제를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이다(유훈, 2005). OECD에서는 공기업(state-owned enterprise) 지배구조 개혁에 있어서 주요한 이슈를 이사 임명권 같은 소유권기능의 적극적 행사와 더불어 공기업 일상적 운영에서의 부당한 정치적 간섭의 억제로 표현하고 있다(OECD, 2005; 조택, 2007).

사기업의 경우 기업지배구조의 통제원리로서 투명성, 독립성, 경쟁성, 책임성이 중요하다(이홍규, 1999). 이를 공공기관 지배구조에 적용하면, 공공기관 관리체계의 통제원리로서는 독립성과 자율성, 공적 통제, 공공성, 책임성이 중요하다고 할 수 있다. 즉, 공공기관 내부지배구조에서는 주무부처와 공공기관장 등 경영진의 독단과 전횡 등을 견제할 수 있는 자율성 및 독립성 확보가 중요하고, 외부지배구조에서는 공공기관이 원래의 설립취지 및 고유목적, 공공성에 따라 운영되도록 이해관계자가 참여하는 적절한 공적 통제장치를 마련해야 한다. 그리고 법과 제도 등과 관련해서는 이해관계자인 시민에 대한 공공서비스의 책임성과 공공성을 확보하는 문제가 포함될 필요가 있다. 더욱이 공운법이 제정될 당시 기획예산처가 공공기관 지배구조의 문제점이라고 인식했던 내용 대부분은 현행 공공기관 관리체계 하에서도 거의 해결되지 못한 상황이라고 할 수 있다. 공공기관의 경영 투명성은 여전히 미흡하여 경영성과에 대해 시민들이 직접적으로 파악하기 어려운 상황이고, 공공기관의 방만경영, 낙하산인사에 대한 시민들의 개혁 요구는 공공기관 혁신이 추진되는 과정에서도 줄어들지 않고 있다. 공공기관 이사회와 독립성과 자율성도 그리 나아지지

않은 까닭에 이사회가 경영감시, 통제기능을 제대로 수행하지 못하고 있고, 감사의 내부 통제기능 또한 제대로 작동하고 있다고 보기 어려운 상황이며, 임원 선정의 공정성 미흡에 대한 논란은 갈수록 심각해지고 있는 형편이다(김철, 2008; 김철·김주일, 2010).

특히, 공공기관 관리체제의 내용과 관련하여 공공기관에 적절한 임금체제가 무엇인지는 물론 공공기관 임금결정방식에 대한 논의가 전혀 의제화되지 않았다. 또한 정부의 공공기관 임금체계 개편 시도가 공공기관 관리체제의 개편 논의와 병행되지 않고, 공공기관 인건비의 삭감에 초점을 맞춰 진행된 결과, 진전을 이루지 못하고 있다. 공공기관 관리체계 중심으로 진행되어 온 공공기관 개혁논의도 공공기관 임금제도, 임금결정방식 개선방안의 모색과 함께 파악될 때 현실적합성을 띠게 될 것이다.

제2절 공공기관 임금결정방식

1. 공공기관 임금결정방식의 의미와 구분

가. 공공기관 임금결정방식의 의미

공공부문 임금체계를 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되는 근본적인 원인은 정부나 외부 임금전문가들이 개편의 필요성을 아무리 강조하더라도 이에 관한 내부 구성원들의 유인이 거의 없기 때문일 것이다. 정부가 표면적으로는 임금체계 개편을 주장하지만 개편을 통하여 얻고자 하는 실제 기대효과는 임금수준의 하락에 있는 경우가 적지 않기 때문이다. 공공부문 임금체계 개편을 통한 기대효과로 제시되는 (기재부 소관의) 공공기관 인건비 절감, (고용노동부에서 관심을 갖는) 정규직 고용부담 완화를 통한 고용률 제고, 그리고 민간부문과의 형평성 등이 그러하다. 내부 구성원의 유인이 낮은 두 번째 이유는 임금체계 개편의 근거로 제기하는 주장이 임금체계의 본원적 영역에 해당되기는 하지만 내부노동시장 중심의 우리나라

라 공공부문의 특성상 현장에서 그러한 주장에 공감하지 않기 때문이다. 즉, 외부자 입장에서는 임금 연공성 완화, 동일노동가치 동일임금(이하, 동노동임) 원칙 확립 등이 임금 공정성 제고 측면에서 당위적 성격을 갖지만, 입직에서 퇴직까지 상당히 유사한 과정을 거치면서 내부 구성원의 동질성이 매우 높은 우리나라 공공부문 인력구성 특성상 이 또한 내부자 입장에서는 크게 문제되지 않는다는 것이다. 셋째, 현재와 같이 정부가 공공기관 임금인상률을 일방적으로 결정하고 기관 단위 임금총액이 구조화된 상태에서는, 임금체계를 어떤 방식으로 개편하든 개별 기관에게 할당되는 인건비가 변화되진 않기 때문에 임금체계 개편은 내부 구성원들에게 제로섬 게임이 된다. 내부 구성원들에게 갈등을 유발할 수 있는 임금체계 개편에 우호적인 목소리가 나올 리 없는 것이다.

공공부문 임금관리의 3대 요소는 임금수준, 임금체계, 그리고 임금결정 방식이지만 공공부문 임금제도에 대한 연구와 논의는 주로 임금수준과 연봉제로 대표되는 협의의 임금체계에 집중되어 왔다. 그동안 임금결정방식은 공공부문 임금관리에서 주목을 받지 못했지만, 임금인상을 어떤 프로세스로, 어떤 기준으로, 어느 수준으로 결정하느냐의 문제가 공공부문 임금개혁의 핵심이기도 하고, 임금체계와 임금구성도 결국 임금결정방식과 관련된다는 점에서 임금결정방식에 주목할 필요가 있다(이성희·김동배, 2012). 특히, 우리나라 공공부문 인력운용이 총액인건비 제도라는 획일적이고 비민주적이며 일종의 극단적인 방식에 기초하고 있기 때문에 현재의 시스템하에서 기업(기관)별 임금 교섭은 주어진 총인건비 범위 내에서 분배협상 이상의 의미가 없고, 임금체계 개편 또한 총인건비 제약으로 인해 한계가 있다는 점에서 임금결정방식의 전환에 관심을 가져야 한다.

공공기관에 근무하는 노동자는 다른 민간부문 노동자와 마찬가지로 「근로기준법」의 적용을 받기 때문에 공공기관의 임금은 노사 간 협상에 의하여 결정되는 것이 원칙¹³⁾이다(모주영, 2017). 그러나 실제로는 민간부문과는 다른 방식으로 결정된다. 공공기관의 경우 매년 공운위의 심의·

13) 「근로기준법」에 따른 임금결정이란 대표성을 가진 노동조합이 단체교섭권을 가지고 사용자 측과 협의를 통하여 단체협약을 체결함으로써 임금인상률 및 임금체계를 결정하는 방식을 의미한다.

의결을 거쳐 마련된 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’에 의하여 총인건비 통제를 받고 있으며, 임금인상률에 대한 가이드라인이 제시된다. 기재부는 경영실적평가를 통해 총인건비 인상률 준수 여부를 매년 확인하고 있다. 물론, 일부 공기업의 경우 시장의 상황에 따른 영향을 받는 측면이 있다고 할 것이나, 일반적으로 우리나라 공공기관 근로자의 임금은 시장의 상황보다는 국가의 규제 또는 정치적 영향력을 더 크게 반영하게 된다(모주영, 2017).

공공기관의 총인건비 인상률은 공무원 인상률에 준해서 결정된다. 다만 2014년부터 공공기관 간 평균임금수준의 격차를 해소하고 상향평준화를 해소하기 위하여 저임금기관과 고임금기관을 나누어서 인상률을 차등 적용하고 있다. 또한, 상당수의 공공기관은 고유사업 수행으로 발생하는 자체수입만으로는 운영비를 충당하기 어려워 정부 예산으로 인건비를 지원 받고 있기 때문에 예산 편성 및 심의과정에서 인건비의 변동이 발생할 수 있다. 직원 외에 총인건비 인상률 산정에서 제외되는 상임임원의 인건비는 ‘공공기관 임원 보수지침’에 따라 편성하도록 하고 있다(모주영, 2017).

이처럼 공기업과 준정부기관의 임금관리는 개별 공공기관이 자율적으로 임금수준과 임금체계를 관리하기보다는 정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’으로부터 기관의 총인건비 관리, 임금인상률을 통제받고 있으며, 정부의 공공기관 경영실적평가를 통해서 개별 기관의 경영성과급, 임금체계 개편 정도를 매년 평가받고 있다(라영재, 2016).

그래서 공공기관들은 조직 및 인력운영에 있어서 매우 협소한 재량권만을 갖게 되고, 이처럼 자율성 및 재량권의 제약이 큰 상황에서 공공기관 유형이나 고유 특성 및 여건에 맞는 기관운영이 현실적으로 매우 어려운 상황이다. 뿐만 아니라 매년 공공부문 임금인상률이 공운위의 심의·의결을 거쳐 마련된 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’을 통해 일방적으로 결정되기 때문에 공공기관들은 정해진 임금인상률을 내부적으로 배분하는 방식에 대해서만 고민할 수밖에 없다. 공공부문 임금인상률을 결정하는 과정에 노조가 직·간접적으로 참여하는 해외 선진국들과는 차이가 있는 것이다.

나. 공공기관 임금결정방식의 구분

공공부문 임금결정방식은 단일 차원의 구성 개념이 아니라 임금결정규칙(regulatory process), 통일성(integration), 집권성 등 다양한 차원으로 구성된 것으로 평가된다(Grimshaw et al., 2007; 이성희·김동배, 2012 재인용). 이 가운데 통일성은 프랑스처럼 공공부문 전체가 단일 기준에 의해 결정되는지 아니면 영국처럼 부문 및 직종별로 상이한 기준에 의해서 결정되는지의 정도를 나타내고, 집권성의 경우 전국 수준의 임금결정기준이 주어졌을 때 지역별 및 기관별 보충적 조정이 발생하는 정도를 의미한다. 대체로 통일성과 집권화가 함께 가는 경우가 많아서 대부분의 유럽 국가들은 대체로 통일성이 매우 높은 데다가 임금결정이 매우 집권화되어 있는 반면, 영국의 경우 분권화 정도가 높은 편으로 알려져 있다. 한국의 경우 현행 공공부문 임금결정방식은 고도의 통일성과 집권적 특성을 지니는 것으로 평가된다(이성희·김동배, 2012). 1999년 이전에는 모든 정부투자기관에 예산편성 공통지침이 획일적으로 적용되었고, 그 이후에는 예산편성지침이 모든 공공기관에 일괄 적용되고 있다는 점에서 통일성이 매우 높다고 할 수 있다. 그리고 경영평가 성과급을 통해 기관에 따라 약간의 차이가 있을 수 있으나, 예산편성지침을 통해 세부적인 통제가 이루어지고 지역별 또는 기관별 보충적 조정이 거의 행해지지 않는다는 점에서 집권성 또한 매우 높은 편에 속한다. 다만, 2012년까지 총인건비 인상률은 일률적으로 모든 공공기관에 동일하게 적용되었으나, 2013년부터는 해당 산업의 평균임금 및 공공기관 전체의 평균임금과 해당 공공기관의 1인당 평균임금을 비교하여 그 수준에 따라 약간씩 다르게 적용할 수 있도록 하고 있다(모주영, 2017).¹⁴⁾ 그러나 부문 및 직종별로 상이한 기준을 채택한 것은 아니므로 높은 통일성은 여전하다고 볼 수 있다.

공공기관 임금결정방식으로 가장 주목해서 파악해야 할 부분이 임금결

14) 총인건비 인상률 차등적용 제도는 기관 간 임금격차 해소를 위한 목적으로 2013년에 처음 도입되었고, 2015년부터는 각 기관의 정규직(무기계약직 포함) 임금수준을 해당 산업 평균 및 공공기관 평균 임금 수준과 비교해 전체 공공기관을 네 그룹으로 구분한 후 차등 인상률을 적용하는 방식으로 운용되고 있다.

정규직이다. 임금결정규칙에는 단체교섭, 영국의 임금평가기구(Pay Review Bodies)와 같은 독립위원회 방식, 사용자의 일방결정, 임금산정식(fixed rule) 방식 등 다양한 방식이 있다.

단체교섭은 민간의 노사와 마찬가지로 정부와 공공부문 노동조합 간의 자유로운 단체교섭에 의해서 임금인상을 결정하는 방식이다. 하지만 시장원리에 의해서가 아니라 국가에 의해 규율되고 실질적인 사용자가 불분명한 공공부문에서는 그 특성상 단체교섭 방식을 취하는 경우는 그리 흔치 않다고 한다(이성희·김동배, 2012). 그러나 의외로 단체교섭권을 보장하는 경우가 상당히 존재한다.

네덜란드 공공부문은 100% 단체교섭에 의해서 결정된다. 독일에서 공공부문은 공무원(Beamte)과 비공무원(Arbeitnehmer)으로 구분되고, 비공무원(현업직 종사자)은 사무직(Angestellte)과 생산직(Arbeiter) 근로자로 나뉘는데, 이들에게는 공무원의 지위가 부여되지 아니한다. 정부기관의 경우에는 공무원과 비공무원 근로자가 혼재되어 있다. 2016년 현재 독일의 공공기관 종사자는 448만 명이며, 이 가운데 공무원이 아닌 공공부문 종사자는 총 280만 명으로 공무원의 수(약 167만 명)보다 많다(이정 외, 2017). 국가와 공무원의 관계는 공법관계로서 법률로서 규율되므로, 정부가 공무원의 임금수준과 인상률을 일방적으로 결정한다고 할 수 있지만, 비공무원인 사무노동자와 현장노동자의 근로조건과 임금은 단체교섭을 통하여 규율된다. 공무를 수행하지만 노동자로서 고용되는 자들은 민간부분의 노동자와 마찬가지로 노동법의 규율을 받는 것이다.

프랑스의 경우 모든 공무원에게 단결권이 보장되고 있는 만큼, 공공기관 노동자에게는 당연히 단체교섭권이 보장된다. 공무원 단체교섭의 경우 사전교섭의 기능을 하고 협정수준으로 체결되므로 사실상 법적 구속력을 가지고 있지 않지만 사전교섭에서 합의한 대로 근로조건에 관한 법규정을 개정하고 있으므로 단체협약은 사실상 준수되고 있다고 볼 수 있으며, 이와 함께 이원적 노사관계를 이루는 제도로써 공무원인사관리위원회 등의 다양한 협의기구가 공무원법상 제도화되어 있다(한국행정연구원, 2008). 공공기관의 경우에도 단체교섭에 의해서 임금인상이 결정되지만, 단체협약이 의회의 승인을 받게 하거나 관련 협의기구를 통해 검토를

반도록 하고 있다.¹⁵⁾

독립위원회 방식은 영국의 임금평가기구(Pay Review Bodies, PRBs)가 대표적이다. 영국은 1992년 이후 공공부문 단체교섭의 파편화 경향으로 인해 분권화된 또는 유연한 임금구조를 강조해 오고 있으나(최홍석 외, 2010), 고위직 공무원, 교원, 군인, 판사, 국가의료서비스 종사자, 교도관 등을 포함한 전체 공공부문 종사자의 39%인 225만 명의 임금은 전문가그룹으로 구성된 임금평가기구(Pay Review Bodies, PRBs)에서 사용자와 노동자, 그리고 정부 대표의 증거들에 근거해서 권고안을 작성하고 이를 정부가 특별한 사정이 없는 한 수용하는 형태로 결정된다. 영국은 임금평가기구 시스템의 도입으로 노사 간의 가장 민감할 수 있는 임금결정을 독립적 제3의 기구에 위임함으로써 이를 둘러싼 노사 간의 갈등을 사전에 예방하고 있으며, 이를 통해 공공부문 내 임금결정과정의 탈정치화(depolicisation)를 도모하고 있다(채준호, 2012). 이러한 방식은 위원회가 사전에 노사 당사자들과 충분한 소통을 하고 있으며, 실제로 임금인상률도 단체교섭에 의한 경우보다 약간 더 높은 것으로 알려지고 있다(이성희·김동배, 2012). 이와 같은 임금평가기구와 유사한 시스템의 도입은 공공부문 종사자들의 임금교섭권을 박탈하는 것으로 평가될 수 있으나, 공공부문 임금결정과정에 대한 노동조합의 ‘개입전략’적 차원에서 목소리 반영 기제로 검토될 수는 있다고 본다.

2019년부터 운영되고 있는 공무원보수위원회 사례도 일종의 독립위원회 방식에 의한 임금결정이라고 할 수 있다. 정부와 공무원노조가 11년 만에 정부 교섭을 타결하면서 양측이 공무원 임금을 1차적으로 결정하는 공무원보수위원회를 신설하고 공무원노조 측 인사가 참여하도록 하여 2019년부터 구성·운영되고 있는 것이다(매일경제, 2019. 1. 22). 사실상 임금결정권이 없는 건의기구이자 21명 위원 중 노조 대표가 3명 이내에

15) 공공기관과 사회보장기구에서 보수(remuneration) 요소와 관련된 조치는 그 결정이 내려지기 전에 관계 장관에게 송부되어야 하고, 당해 장관은 재정부 장관이 위원장인 부처간공공부문임금감사위원회(the Inter-ministerial Public Sector Wage Audit Commission)에 의견을 제출한다. 연례 임금인상과 더불어, 이 위원회는 협약 문안과 직원 보수에 대한 상시규칙을 정하는 근무조건을 심사한다(Gernigon, 2007; 정일부 외, 2009).

불과하여 논란이 많았던 기존 공무원민관보수심의위원회는 폐지되었다. 공무원보수위원회에는 공무원노조의 참여 인원이 정부와 대등하게 구성된다. 노조 대표 5명, 정부 대표 5명, 공익위원(노조 측과 협의해 위촉한 전문가) 5명으로 구성되기 때문이다. 공무원보수위원회의에서 보수수준을 결정하면 인사혁신처와 기재부의 심의를 거쳐 국회에 제출되어 확정되는 과정을 밟는다. 결국 보수인상률 잠정안을 기재부에 ‘권고’하는 형태여서 공무원보수위원회의 합의가 수용되지 않을 가능성이 있다는 이유로 공무원노조 내에서는 들러리를 섰다는 비판도 제기된다.

사용자의 일방결정은 사용자인 국가와 공공부문 노동자의 관계가 계약 관계가 아니라 법규사항이라는 것을 전제하기 때문에 계약사항을 전제하는 단체교섭에 의한 근로조건 결정이 배제된다. 이성희·김동배(2012)는 그 대표적인 예로 독일의 공무원(Beamte)을 들고 있다. 독일은 ‘주권업무’ 또는 ‘국가 또는 공공생활의 안전을 위하여 사법상의 고용관계에 있는 자에게 전속적으로 위임될 수 없는 업무’를 수행하는 자만을 노동기본권이 제한되는 공무원으로 임용하고, 이러한 업무를 수행하지 않는 공공노동자에게는 노동기본권을 인정하고 있다. 공무원의 범위를 최소화함으로써 기본권 제한 대상을 최소화하고 있는 것이다(박준성 외, 2010). 법으로 근로조건이 정해지는 독일 공무원들에게는 노동조합 결성이 허용되지만 단체교섭권과 쟁의행위권은 인정되지 않는다. 다만, 단체교섭권을 대신하여 근로조건에 관한 규정을 제정하는 데 참여할 수 있는 권리를 인정하고 있다.

공공기관 임금 이슈가 이처럼 단체교섭에서 배제되는 경우도 있는 이유는 입법당국이 행하는 예산 승인과 통제에 대한 절차를 고려해야 하기 때문이다. 단체교섭에 보다 큰 자유가 있는 국가(핀란드나 영국과 같이)에서조차 공공지출을 수반한 협약은 관할 공공당국이 승인하지 않는다면 발효하지 않거나 선결된 제한을 준수하여야 한다. 다만, 프랑스의 경우 앞에서 본 것처럼 근본적으로 법정적인 체제가 잔존함에도 공공부문 임금이 법에서 명시적으로 교섭 주제로 지정되어 있다(Gernigon, 2007).

임금산정식(fixed rule) 방식은 파업권이 없는 노동자들에게 해당되는 임금결정규칙으로, 소비자물가지수나 전체 근로자 임금인상의 평균치 등을 임금결정규칙으로 정하는 경우이다. 우리나라 공공기관의 경우 모든

〈표 2-9〉 공공기관 총인건비 인상률, 경제성장률, 물가상승률 비교

(단위: %)

	공무원 보수인상률	공공기관 총인건비 인상률	경제성장률 + 물가상승률		
			A+B	경제성장률 (A)	물가상승률 (B)
2012	3.5	3.0	4.5	2.3	2.2
2013	2.8	2.8	4.2	2.9	1.3
2014	1.7	1.7	4.6	3.3	1.3
2015	3.8	3.8	3.5	2.8	0.7
2016	3.0	3.0	3.9	2.9	1.0
2017	3.5	3.5	5.0	3.1	1.9
평균	3.1	3.0	4.3	2.9	1.4

자료: 기획재정부(2018), 「공기업·준정부기관 예산편성지침」; 한국은행, 「국민소득」; 통계청, 「소비자물가지수」.

기관에 공통적으로 적용되는 기준 인상률에 차등 인상률을 더한 값으로 결정되는데, 기준 인상률이 각 연도 물가상승률, 민간부문 임금상승률, 공무원 임금인상률을 종합적으로 고려해 결정된다고 한다. 하지만, 실제 2012년부터 2017년까지 공공기관 총인건비 인상률을 살펴보면, 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정되고 있어 엄밀하게 보면 임금산정식 방식은 아니지만, 이와 유사한 양상을 띠고 있다고 말할 수 있다.

다. 한국의 공공기관 임금결정규칙

우리나라 공공기관의 임금결정규칙은 대체로 정부가 일방결정하는 방식이었다고 할 수 있다. 물론 꾸준히 공공기관의 자율성 확대 방향으로 공공기관 관리체계가 바뀌어온 것은 사실이다. 1984년 주무부처 및 중앙정부의 통제를 완화하고, 기관의 자율책임경영제도를 확립하기 위해 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 대체하여 「정부투자기관관리기본법」을 제정하고 공공기관에 대한 주무부처의 직접적이고 사전적인 통제와 관료제적 관여가 간접적인 사후적 평가 방식으로 전환하였다. 이를 통해 기관의 예산 운영 자율성이 강화되어 이사회는 주무부처

와 경제기획원의 심사를 거쳐 정부투자기관경영평가위원회에서 의결한 경영목표 및 예산편성 기준에 따라 예산의 편성과 집행을 직접 결정할 수 있게 되었다. 이후 1999년에는 「정부투자기관관리기본법」을 전면 개정하여 기관의 자율경영을 저해하는 정부통제에 관한 사항들, 즉, 예산의 편성·집행, 정원 등 조직관리 등에 관한 주무부처와 경제기획원의 간섭과 규제, 과도한 주무부처 업무감독 및 감사원 감사, 이사회 독립성 저해 등을 개선하고자 했다. 특히, 종전에 ‘(예산편성을 위한) 공통지침’이라는 이름으로 임금 가이드라인으로 제시되던 것을 ‘예산편성지침’으로 변경하고, “기획예산처 장관은 각 투자기관의 예산편성에 관한 지침을 작성하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 각 투자기관의 사장에게 통보할 수 있다”(동법 제21조, 동법 시행령 제2조 제2호)고 하여 임의규정으로 하였다. 그리하여 정부통제는 사업법에 의한 주무부통제(사업인가권, 감사원감사, 예산지침, 정부투자기관 경영평가 등을 남기고 대부분 폐지되었으나, 이렇게 남아 있는 통제기제들이 여전히 위력을 발휘하고 있다. 즉, 공운법에 따라 2008년부터 과거 정부투자기관(예산편성지침)과 정부산하기관(예산관리기준)에 분리하여 편성된 예산편성지침이 통합 시행되고 있는데, 공운법 제50조에 근거하여 이 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’을 통해 각 기관은 총인건비 제약을 가지게 되고, 이에 따른 총인건비 인상률은 공공기관의 임금인상률에 대한 가이드라인으로 기능하게 되며, 이와 같은 제약조건하에서 개별 공공기관은 임금교섭을 진행하고 해당 연도의 임금인상률을 결정하게 된다(모주영, 2017: 19). 그래서 기관의 자율권이 확대되었다고 하지만, 사실상 이전의 정부 임금 가이드라인이 있을 때와 크게 다르지 않고, 결국 사실상 정부가 일방적으로 공공기관 임금을 결정해왔고, 지금도 그러하다고 할 수 있다.

2. 공공기관 임금결정 과정

공공기관의 임금은 겉보기에는 민간부문과 동일하게 기관별 노사 간 자율 교섭으로 결정되는 것처럼 보이지만, 위에서 본 것처럼 정부의 일방 결정으로 임금이 정해지고, 실제 단체교섭은 예산편성지침에서 주어진

임금인상률의 범위 안에서 이루어진다. 따라서 예산편성지침이 작성되는 과정에서에서부터 경영평가를 통해 성과급을 차등 지급받게 되기까지 공공기관 임금 및 근로조건 결정의 세부 사항 및 절차를 살펴볼 필요가 있다.¹⁶⁾

가. 1단계 : 공공기관 예산편성지침의 작성과 통보

1단계는 정부의 공공기관 예산편성지침에 따라 공공기관의 임금인상률이 일정 수준으로 사전적으로 제한되는 단계이다. 기획재정부는 공운법 규정에 따라 공공기관운영위원회(이하, 공운위)의 심의·의결을 거쳐 매년 확정된 공공기관 예산편성지침을 공공기관에 통보한다(공운법 제50조17)).

공기업·준정부기관 예산 편성지침(이하, 예산편성지침)은 예산편성 기본방향을 비롯해서 정원, 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타 예산, 예비비, 예산의 집행 등 주요 항목에 대한 구체적 지침을 정하고 있다. 이 가운데 인건비 항목에 대한 지침에서 임금인상률이 제시된다.

예를 들면, 2019년도 예산편성지침은 사회적 가치 실현 및 공공성 제고, 일자리 창출, 투자확대를 통한 혁신성장 등을 예산편성의 기본방향으로 제시하고, 경상경비 인상 최소화, 업무추진비 동결 등을 통해 공공기관의 효율적인 예산 편성 및 운용을 유도하고자 했는데, 항목별 주요내용으로, 총인건비 인상률은 공무원 임금인상률(1.8%) 등을 고려하여 전년

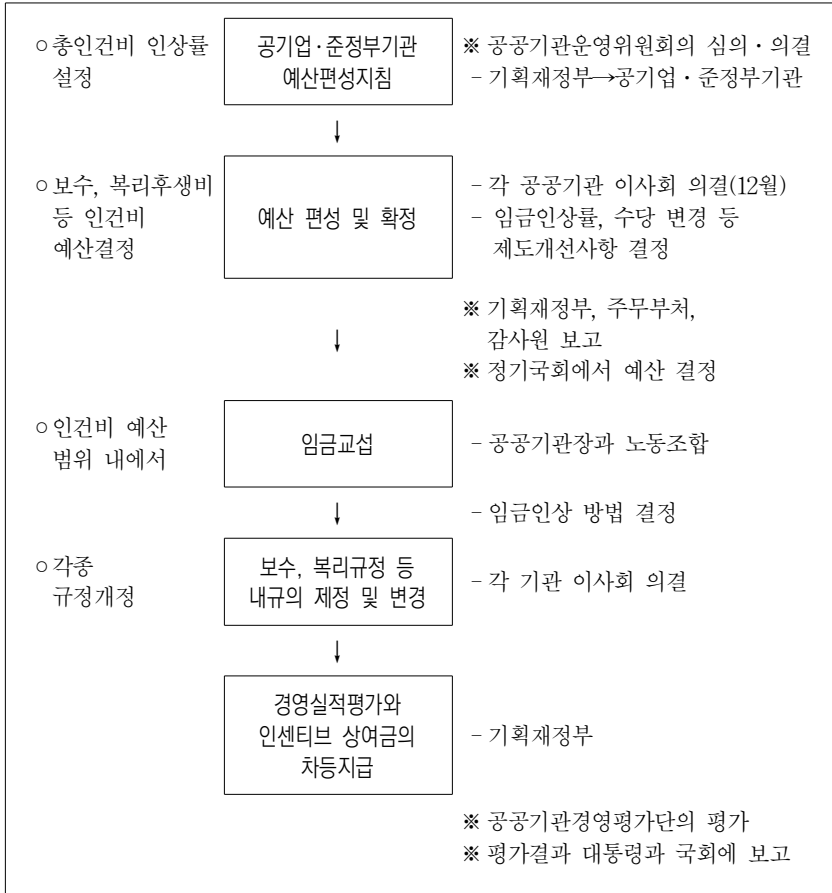
16) 이 부분은 노광표(2008)을 중심으로 정리하였다.

17) 제50조(경영지침) ① 기획재정부 장관은 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 사항에 관한 지침(이하 “경영지침”이라 한다)을 정하고, 이를 공기업·준정부기관 및 주무기관의 장에게 통보하여야 한다.

1. 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항
2. 예산과 자금 운영에 관한 사항
3. 그 밖에 공기업·준정부기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 공기업·준정부기관의 투명하고 공정한 인사운영과 윤리경영 등을 위하여 필요한 경우 소관 정책을 관장하는 관계 행정기관의 장은 제1항의 규정에 따른 경영지침에 관한 의견을 기획재정부 장관에게 제시할 수 있다.

〔그림 2-3〕 공기업·준정부기관의 임금결정시스템



자료: 황선자(2004); 노광표(2008) 수정·보완.

대비 1.8%로 설정하되, 공공기관 간 임금격차 완화를 위하여 전년과 동일하게 고임금기관과 저임금기관의 총인건비 인상률을 +1.5%p~△1.0%p 차등 적용하도록 하였다고 밝히고 있다.¹⁸⁾ 이처럼 공공기관의 임금인상률(총인건비 인상률)은 “2019년도 총인건비 예산은 2018년도 총인건비 예산의 1.8% 이내에서 증액하여 편성한다”고 규정된다.

18) 기획재정부 보도자료, 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침 확정」, 2018. 12. 12.

□ 공공기관 인건비의 정의(공공기관 경영평가편람)

- 인건비는 건설 중인 자산, 당기제조원가, 판매비와 관리비(혹은 영업비용), 영업외비용(특별손실 포함)에 포함된 임직원(일용직급 포함)에 대한 급여, 임금, 제 수당 등과 퇴직급여충당금전입액을 말하며, 사실상 급여의 일부로 볼 수 있는 복리후생비 및 경영평가성과급 부분을 포함한다.
- 총인건비 인상을 산정을 위한 총인건비의 정의는 「2019년도 공기업·준정부기관의 예산편성지침」과 「2019년도 공기업·준정부기관의 예산집행지침」에 따른다.
 - 자연재해 등 긴급 상황에서 불가피하게 증가한 휴일근무·초과근무 수당은 총인건비에 조정하여 반영할 수 있다.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 공공기관으로 최초 지정된 연도에 정부예산에서 인건비가 증액된 경우에는 총인건비 인상을 산정 시 제외한다.
- 공공기관 청년인턴 인건비는 총인건비 인상을 평가에서 제외함을 원칙으로 한다.
- 직급별 인원변동에 따른 자연증감액은 변동이 있는 해당 직급 내의 실질임금을 적용하여 증원소요인건비를 계산한다. 통합직급을 운영하는 경우에도 실질임금을 적용하여 증원소요인건비를 계산한다.

나. 2단계 : 공공기관별 다음 회계연도의 예산편성

예산편성지침에 따라 공공기관의 임금인상 수준이 일정한도로 정해지면, 이후 공공기관별로 다음 회계연도 예산편성을 하고 이사회 의결을 통해 확정된다. 각 공공기관장은 공운법 제46조의 규정에 따른 경영목표와 제50조의 규정에 따른 경영지침(예산편성지침)에 따라 다음 회계연도의 예산안을 편성하고, 다음 회계연도 개시 전까지 그 공기업·준정부기관의 이사회에 제출하여야 한다. 편성·제출된 예산안은 이사회의 의결로 12월 말까지 확정된다. 다만, 다른 법률에서 공기업·준정부기관의 예산에 관하여 주주총회나 출자자총회 등 사원총회의 의결이나 기금운용심의회의 의결 등 별도의 절차를 거치도록 한 경우에는 이사회 의결 후 이를 거쳐 확정하고, 준정부기관의 예산에 관하여 주무기관장의 승인을 거쳐 확정하도록 한 경우에는 이사회 의결을 거친 후 주무기관장의 승인을 얻어야 한다(공운법 제40조 제2항·제4항). 이와 같이 예산이 확정되거나 변경된 경우 공공기관은 지체 없이 기획재정부, 주무부처 및 감사원에 그

내용을 보고하여야 한다(공운법 제40조 제6항). 이때 공공기관들은 예산 편성 시 인건비 항목에 대해서는 예산편성지침에서 제시된 총인건비 인상률을 기준으로 작성하게 된다.

다. 3단계 : 기관별 임금교섭 및 협약 체결

매년 기관별로 공공기관 노사 양측의 임금교섭이 추진되지만, 이를 제대로 된 단체교섭이라고 하기 어렵다. 예산편성지침에 의거하여 기관별로 예산이 확정된 이후에 임금협상이 이루어지는데, 이 경우 임금협상은 확정된 예산을 배분하는 것에 불과하여 한계를 가질 수밖에 없다. 만약 공공기관 노동조합들이 총인건비 인상률을 벗어나 임금인상을 요구할 경우 공공기관은 경영평가에서 불이익을 받게 되고, 이에 따라 노동조합에도 부정적인 영향을 미치게 되므로, 노조는 예산편성지침을 어기고 임금인상안을 요구하기 곤란하다. 결국 총인건비 인상률 범위 내에서 보충협약을 통해 수당, 급여성, 비급여성 복리후생비를 올리는 방향으로 기관별 교섭을 추진하게 되는 것이다.

문제는 이명박·박근혜 정부에서 추진된 ‘노사관계 선진화’로 인해 금전적 복리후생비 인상 또한 불가능하게 되었다는 점이다. 지금까지도 공공기관 경영평가에서 ‘보수 및 복리후생비’ 지표는 구체적으로 예산편성지침, 예산집행지침 등 관련 규정에 따른 복리후생비 편성 및 집행여부를 평가하고 있다.¹⁹⁾ 이에 따라 기관은 한정된 예산을 극복하고 비금전적 복리후생제도 운영 등의 노력을 통해 근로조건 및 근로환경을 개선하기 위해 노력하고 있으며, 인건비를 포함한 금전적인 부분은 임금협상에 대한 근본적인 제약으로 작용한다.

이와 관련하여 “보수 및 복리후생비” 항목 중 임금 관련 지표로서 총인건비 인상률 준수 여부를 평가하는 ‘총인건비관리’ 지표의 경우 공공기관

19) 예산편성지침, 예산집행지침 등 복리후생비 관련 규정 준수 여부, 복리후생비 관련 규정에 따라 교육비, 의료비, 경조금, 특별휴가, 퇴직금, 복무행태, 고용세습 등 기관별 복리후생제도 개선 실적 및 과도한 복리후생 항목의 존재 여부, 전년 대비 복리후생비를 과도하게 집행하지 않았는지 여부 등.

의 특성(기관 간 임금 격차, 교대근무 형태, 신입직원 충원 등)을 전혀 반영하지 않고 있다는 점이 지적될 필요가 있다. 예산편성지침에서 규정하고 있는 총인건비 인상률 준수를 강제하는 것은 공공기관의 인력과 예산 운영의 탄력성을 저해할 수 있다. 왜냐하면 기관에 따라 사업확장이나 비용절감을 통해 기관의 영업이익이나 사업효율성이 증가할 수 있고, 이러한 추가적인 이득을 인건비로 활용함으로써 적절한 인센티브체계를 마련할 수 있어, 총인건비 인상률을 따르지 않더라도 큰 문제가 발생하지 않는 경우도 있기 때문이다. 그런데 이를 고려하지 않은 채 일률적으로 총인건비 인상률 준수 여부를 경영평가에 포함시키는 것은 기관의 자율성을 지나치게 제약하는 것이다(국회예산정책처, 2015: 93).

더욱이 ‘총인건비관리’ 지표는 각 공공기관의 특성이나 임금 상태에 관계없는 강제 적용 항목이다. 이를테면, “2019년도 총인건비 인상률이 1.8%인데, 이를 넘길 경우 2019년도의 총인건비 인상률 지표 점수는 0점”이 된다. 이렇게 총인건비 인상률을 위반하였다 하여 불이익을 주는 것은 정부가 사용자 입장에서 제시하는 임금 협상 전략일 수는 있으나, 노동자(노동조합)와 해당 공공기관의 자율적 임금 협상 권한을 사실상 제약하는 결과를 초래한다는 점에서 문제가 있다.

총인건비관리 지표에 대해서는 노동계로부터 꾸준히 문제제기가 있어 왔지만, 기획재정부는 공공기관 경영평가지표의 명칭만 ‘총인건비 인상률’에서 ‘총인건비관리’로 바꾸었을 뿐 이에 대해 재고하지 않고 있다. 공공기관 임금을 규제하는 데 있어서 이만큼 효과적인 지표가 없을 것이기 때문이다.

총인건비 인상률 준수여부는 예산편성지침에 의해 관리하고, 공공기관 경영평가에서는 인건비 인상률과 사업성과 등을 종합적으로 고려하여 경영성과를 평가하도록 하는 것으로 충분하다고 본다. 나아가 현행 총인건비관리 지표에서 만점 또는 0점으로 평가하는 적부평가방식의 지표 운영은 공공기관 노동조합과 해당 공공기관의 자율적 임금 협상 권한을 사실상 제약하고 있으므로 폐지하는 것이 타당하다.

라. 4단계 : 기관별 보수·복리규정 등 내규의 제·개정

이상과 같이 임금교섭이 완료되고 협약이 체결되면 각 공공기관은 임금교섭 결과와 임금인상 협약안의 내용을 반영한 보수·복리규정 등 내규를 제·개정하게 된다. 이러한 과정은 이사회를 통해 진행되는데, 이를 테면 임금교섭안을 현실화한 보수·복리규정 개정방안이 마련되어 이사회에 상정되면, 이사회는 이에 대한 검토·의결을 거쳐 시행하게 되는 것이다. 이 과정에서 관련 보충협약들도 함께 검토된다. 다만, 이러한 내규의 제·개정 및 보충협약의 검토는 총인건비 인상률 제약으로 인해, 그리고 공공기관 경영평가를 통해 “보수 및 복리후생비” 지표에서 체크되기 때문에 근본적으로 한계가 있을 수밖에 없다.

마. 5단계 : 경영실적 평가와 성과상여금의 차등 지급

5단계에서는 전년도와 당해 연도 시기에 행해진 임금교섭 및 임금인상 협약안, 그리고 이를 반영한 보수·복리규정 등에 대한 감사 및 평가가 이루어진다. 특히, 공공기관 경영평가제도가 중요하다. 각 기관은 기획재정부 장관이 전년도 말 공운위에서 확정된 공공기관 경영평가편람에 기초하여 당해 연도에 사업을 수행하고, 다음 연도에 기관장은 당해 연도의 경영실적을 기재한 경영실적보고서를 작성하여 3월 20일까지 기획재정부 장관과 주무장관에게 제출해야 한다(공운법 제47조 제1항). 기획재정부 장관은 공운법 제46조에 따른 경영목표와 각 공공기관이 제출한 경영실적보고서를 기초로 하여 각 공공기관의 경영실적을 평가한다(공운법 제48조 제1항). 기획재정부 장관은 공운위의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다(공운법 제48조 제7항). 이러한 절차에 따라 수행된 경영실적 평가결과에 의해 기관별 인센티브 상여금이 차등적으로 확정되어 지급된다. 기획재정부 장관은 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 공운위의 심의·의결을 거쳐 기관장 및 상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다(공

운법 제48조 제8항).

경영평가 외에 감사원 감사나 부처 감사, 국회 논의를 통해 예산편성지침의 이행여부가 집중 점검되고, 감사 결과가 경영평가나 예산의 편성 및 배정 시에 반영되므로 공공기관에서 예산편성지침이 가진 영향력은 매우 크다. 이러한 예산편성지침을 어겼을 경우 경영평가에서 감점을 받게 되고 경영평가 결과가 좋지 않으면 인센티브 상여금까지 낮아지고, 기관장이 해임되거나 해임을 요구받을 수 있다. 또한 예산의 편성 및 배정 시에 제재를 받게 되므로 예산편성지침은 기관장이나 공공기관 노동자들에게 절대적인 영향을 미친다.²⁰⁾

이와 같이 공공기관의 임금결정 과정은 “정부의 공공기관 예산편성지침 작성과 통보 → 예산편성지침을 반영한 공공기관별 다음 회계연도 예산편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정, 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 총인건비 인상률 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약 체결 → 기관별 보수 및 복리 규정 등 내부 규정의 확정 → 전년도와 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급” 등의 단계로 요약할 수 있다. 이러한 공공기관 임금결정 과정은 공공기관의 임금교섭에 있어 노사의 자율성을 제약하는 정부의 기제가 예산편성지침과 경영평가를 통해 이루어지고 있음을 잘 보여주고 있다.

20) 예산집행지침을 위반하더라도 불이익을 받게 되는데, 예산편성지침의 영향력은 절대적이다. 공기업·준정부기관 예산집행지침에 따르면, 인건비는 일할로 지급 하되, 공무원 보수규정 제24조 제1항 규정을 준용하여 퇴직하는 월의 경우 ‘5년 이상 근속자가 15일 이상 근무한 경우’에 한해 전액지급할 수 있도록 하고 있다. 그런데, 2018.8월 국회 예결위 결산소위 과정에서 이러한 예산집행지침을 위반하여 내부규정을 운영하는 기관들이 있어, 퇴직월 보수를 과다지급하는 문제가 지적되었다. 이에 기재부에서 전수조사한 결과 2018.9월 기준 128개 공기업·준정부기관 중 55개 기관이 근속연수와 관계없이 전액지급하는 등 예산집행지침을 위반한 것으로 확인되었다. 2018.9월 내부규정 개정을 요구하였음에도 2018.12월 말 기준으로 내부규정을 개정하지 않은 기관이 8개였다. 이와 같이 퇴직금 과다지급 등 기획재정부에서 정한 예산집행지침을 위반한 사실이 발견되어 관련 내부규정 개정을 요구받았으나, 이를 개선하지 않고 있는 등 방만한 복리후생비 집행으로 공공기관의 사회적 책임을 소홀히 한 사실이 확인된 기관들은 경영평가의 보수 및 복리후생비 지표에서 감점을 받았고, 예산집행지침을 위반한 것으로 확인된 55개 기관도 경영평가에서 지적을 받았다.

3. 공공기관 임금결정방식의 쟁점과 개선방안

공공기관 임금체계 개편은 임금관리방식, 임금결정방식에 대한 전략적 전환과 연동될 필요가 있다. 현재의 공공부문 임금관리는 기본적으로 기관 단위로 총인건비를 관리하는 총인건비제도를 중심으로 이뤄지고 있다. 이와 같이 기관단위로 총인건비를 관리하는 총인건비제도는 구조적으로 기관 간 임금격차를 확대시키고, 기관 내 고용형태별 임금격차를 확대시키는 요인으로 작용하고 있다. 기관 단위 임금총액이 구조화된 상태에서는 임금체계를 어떤 방식으로 개편하든 개별 기관에게 할당되는 인건비가 변화되지 않는다. 기관 간 임금격차의 해소를 위해서라도 공공기관 총인건비제도로 대표되는 임금결정방식에 대한 쟁점을 살펴보고 개선방안을 살펴볼 필요가 있다.

가. 현행 정부 일방적 임금결정방식의 문제점

공공기관 임금결정방식에서 정부 일방결정의 문제점은 현행 공공기관 단체교섭이 가진 한계 및 문제점과 유사하다.

1) 공공기관 임금결정 기준의 합리성 결여

정부는 지금까지 공공기관 노동조합 쪽에서 요구하는 노정교섭에 부정적인 입장을 취해왔다. 여기에는 예산편성지침은 권고사항일 뿐이고, 정부가 노사 간 협상을 강제할 권한이 없으며, 기관 자율로 임금을 결정하면 된다는 입장이 반영되어 있다. 정부는 ‘예산법정주의’²¹⁾의 굴레에 갇혀 정부예산은 기본적으로 노동조합과의 교섭사항이 아니라는 발상을 고집하고 있다(박용석, 2003: 4). 기획재정부 정책총괄과 관계자도 다음과 같이 언급한 바 있다.

21) 공공부문의 예산은 국회심의를 거쳐 확정된다는 의미에서 ‘예산법정주의’가 마치 공공부문에 대한 일방적 임금결정의 근거인 양 논의하는 경우도 있으나(박영범, 1990), 박용석(2003: 4)은 공공부문 노동조합과 정부당국자 간의 교섭은 정부예산(안)을 국회에 제출하기에 앞선 예산편성과정에 속한다고 파악한다. 따라서 공공기관 노정 간의 교섭절차는 ‘예산법정주의’와 충돌하지 않는다는 것이다.

“정부의 예산편성지침은 공공기관들의 예산편성을 위한 공통 기준일 뿐이다. 지침을 기준으로 경영진이 불합리한 부분을 바꾸면 된다. 말 그대로 기준이다. 정부의 지침은 법적으로 보장되어 있다. 정부가 노사 간 협상을 강제할 권한은 없다. 지침을 기준으로 바람직한 방향으로 유도하는 것은 경영진의 노력에 달려 있다. 노사교섭을 무력화시킨다는 노조의 주장은 과도하다. ... 중략 ... 예산편성지침이 합리적인 기준 없이 정해진다고 하는데, 지침은 정책적 판단 사항이다. 공공기관의 주인은 국민이다. 충분히 여러 가지 상황을 감안해 판단을 하는 것이다. 노조가 원한다고 다 줄 수 있는 게 아니다. 공공기관이 일반기업처럼 이윤을 내는 것도 아니라 더 신중하게 판단한다.”

사법부도 정부와 유사한 입장으로 판결을 내리고 있다. 헌법재판소는 “임금 결정의 가이드라인(예산편성지침)은 기획예산처에서 정하는데, 이 지침·기준은 일방 당사자인 사용자의 내부적 행위에 지나지 않아 행정소송이나 헌법소원에서 다룰 수 없고(헌재 92헌마293 결정), 그 지침·기준을 정하는 예산기구는 직접 근로계약의 당사자가 아니므로 단체교섭의 상대방이 될 수 없다”고 하였다(헌법재판소 2003. 1. 31. 선고 고 2001헌마 228 결정). 하지만 법원 판결에 따르면, 노동조합으로서는 현실적으로 예산편성지침에 의해 근로조건이 상당한 제한을 받고 있음에도 불구하고 그 기준 자체에 대해서 문제를 제기할 수 없고, 그 기준을 정하는 당사자와 교섭할 수도 없는 상황에 놓이게 된다(김진, 2005). 이는 형식적인 근로계약 당사자뿐만 아니라 실질적인 근로조건 결정권자가 단체교섭의 상대방이 되어야 한다는 원칙에도 어긋난다.

1978년에 체결된 ILO협약 151조 “공공서비스 노사관계 협약(C151 Labour Relations(Public Service))” Article 7은 “관련 공공기관과 공공부문 근로자단체 사이의 근로조건의 교섭을 위한 절차 또는 공공부문 근로자대표가 근로조건의 결정에 참여할 수 있는 여타 방법을 충분하게 개발하고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위하여, 필요한 경우에는 국내 사정에 적합한 조치를 취하여야 한다”고 규정하고 있다. 다른 나라의 경우를 보더라도 공공기관의 임금 및 근로조건 결정은 실질적인 결정 권한이 있는 정부(또는 사용자단체)가 교섭의 상대방이 되는 것이 일반적이다.

정부의 공공기관에 대한 총인건비 인상률은 일반적으로 노사 교섭 시 준거가 되는 ‘경제성장률, 물가상승률, 경영성과, 생산성증가율’ 등을 기준으로 결정되지 않는다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정된다. 결국 임금 가이드라인은 공공부문의 각 기관마다 다른 공공서비스의 성격이나 경영성과 등과는 상관없이 일률적으로 적용되는 것이다(노광표, 2008).

더욱이 각 기관 특성을 고려하여 영역별/기관별로 제시되는 것이 아니라 예산편성지침상의 총인건비 인상률에 따라 공공기관 모두에 적용되는 획일적인 정률제 임금 가이드라인으로 인해 공공기관 간 임금 및 근로조건 격차가 확대되고 있다. 획일적인 정률제 총인건비 인상률로 대표되는 현행 총인건비제도는 다음과 같은 한계가 있다(황선웅, 2018). 우선, 기준인상률이 “경제성장률+물가상승률”에 못 미쳐 전반적 노동소득 개선 효과가 미흡하다. 2012~2017년 중 “경제성장률+소비자물가상승률”은 연평균 4.3%였지만 공공기관 총인건비 인상률은 연평균 3.0%에 그쳤다.

다음으로, 인상률 차등 적용 대상 비율이 낮고 동일한 인상률이 적용되는 임금 구간이 넓어 임금 격차 축소 효과가 미흡하다. 현행 공공기관 총인건비 차등 인상률 제도는 동일 인상률을 적용하는 임금 구간이 너무 넓어 기관 간 임금 격차 확대를 억제하기가 어렵다. 예컨대, 공공기관 평균 임금 기준만 적용하더라도, 2018년의 경우에는 정규직 1인당 평균 임금이 4,696만 원(평균의 70%)부터 8,050만 원(평균의 120%)에 속하는 모든 기관에 대해 2.6%의 인상률이 동일하게 적용되었다. 고임금 기관과 저임금 기관에 대해 매년 동일한 인상률을 적용하면 시간이 지날수록 기관 간 임금격차가 기하급수적으로 확대될 수밖에 없다.

2) 공공기관 단체교섭의 왜곡과 노동조합의 참여 배제

정부는 공공기관에 대한 사전적 통제에서 사후적인 관리로 전환한 1980년대 초 이후에도 공공기관에 대한 실질적 통제를 지속적으로 유지해 오고 있다. 특히, 기획재정부(구 기획예산처)는 예산편성지침을 통해 인원증원, 임금인상, 후생복지 향상과 같은 사실상 노사간의 자율적인 단체교섭 사항에 대해서도 제약을 가해왔다(정일부, 2008). 그 결과 개별 공

공공기관에서 단체교섭이 체결되고 있어 단체교섭권이 보장되어 있는 것으로 보이지만, 실제로는 정부가 예산편성지침, 예산집행지침, 공공기관 경영평가 등을 통한 직제 및 보수규정 등에 대한 개입을 통해 단체교섭의 내용을 사실상 일방적으로 결정하고 있다고 해도 과언이 아닌 것이다.

공공기관의 합리적 보수체계 개편방안 마련과 관련하여 노정협의를 하고, 경사노위 산하 공공기관위원회의 공식 의제로 ‘지속가능한 공공기관 임금제도 마련’이 상정되어 있다. 그러나 이를 임금교섭으로 볼 수는 없고, 공공기관 임금결정 과정에서 노동조합의 참여는 봉쇄되어 있다고 볼 수 있다.

현재 공운법을 비롯한 정부 규제의 상당부분은 자율적인 노사 단체교섭의 의제들을 적잖이 침해하고 있다. 공공기관 노동자들은 엄밀히 보면 공무원이 아닌 민간인이기에 공무원이 누리는 혜택에서 배제되어 있다. 그럼에도 불구하고 민간인이면 당연히 보장되어야 할 실질적인 단체교섭을 제약받고 있다. 단체교섭의 실질적인 내용들을 이미 정부가 지침으로 시달하고 수용하지 않을 수 없도록 하고 있기 때문이다.

더욱이 그동안 공공기관 노동조합들의 주된 관심사는 임금 및 근로조건 개선에 집중되어 있었지만, 최근에는 기관의 민주화, 공공성 강화 등 비물질적인 것으로 바뀌고 있고, 경사노위 산하 공공기관위원회에서도 노동이사제 도입·운영 문제가 공식 의제 중의 하나로 상정되어 있다. 하지만 기관별 단체교섭에서는 의제가 경제적인 영역에 국한되어 있어 노동조합이 요구하는 새로운 의제에 대한 접근 자체가 배제되어 있다.

3) 공공기관 사용자의 의결권과 집행권 분리에 따른 노사관계의 악화

공공부문 사용자는 여러 층위에 걸쳐 권한이 분산되어 있으며, 누가 사용자인지 불명료하고, 법률상 사용자 권한이 민간부문에 전주어 상대적으로 약하다. 사용자를 특정하기 힘들다는 불명료성은 특히 공공기관에서 명확하게 나타난다. 공공기관의 법률상 사용자는 해당기관(장)이다. 그러나 현실에서는 해당 공공기관을 관장하는 정부부처가 강한 영향력을 미치고(유병홍, 2014), 기관장들은 대부분 대리인에 불과하며 실질적인 사용자는 정부라 할 수 있다. 법적으로만 보자면 공공부문 노사관계의 주

체는 해당기업의 노동조합과 사용자인 기관장이다. 이 양 당사자가 집단적 근로관계에서 교섭체결권을 갖고 있다. 즉 정부는 근로계약의 당사자가 아닌 셈이다. 그럼에도 불구하고 정부는 기관장에 대한 인사권과 기관의 예산권을 무기로 임금 및 근로조건의 상당부분에 개입하고 있다(정일부 외, 2009).

공공부문에서 경영의 권위는 정부 부처나 직접적인 사용자 사이에 분산되며, 다른 한편으로는 실질적인 경영진과 형식적인 경영진 사이에 나눠지기도 한다. 그 결과, 공공부문에서 경영진의 교섭 책임은 일반적으로 분산되고 분할되며 공식적인 책임이 실질적인 책임과 구별된다. 이러한 경영책임의 분산성은 공공기관 단체교섭에서 ‘다면적 교섭(multilateral bargaining)’이 나타나는 근거를 제공한다(Kochan, 1994; 노광표, 2019 재인용).

우리나라의 공공기관 임금결정방식은 기관별 단체교섭과 정부의 교섭 통제라는 ‘이중적 교섭구조’를 갖추고 있다. 즉, 교섭은 기관 단위별로 하고, 정부는 직·간접적으로 교섭에 개입하되 직접 당사자로 나서지 않는 기형적인 구조를 띠고 있는 것이다. 특히, 기획재정부는 예산편성지침, 경영평가 등을 통해 공공기관 임금, 정원(인력) 등을 일률적으로 통제하고 있지만, 단체교섭의 주체로 나서지 않고 관리 기능만 담당하고 있다. 이는 공공기관 단체교섭에 있어 “당사자 이해조율(stakeholder interest intermediation)”이 아니라 “공익 규율 또는 당사자 비개입(non-stakeholder public regulation)” 방식을 선호하고 있기 때문으로 보인다.

이처럼 공공기관의 경우 정부가 법 규정과 예산편성권을 근거로 공공기관 종사자의 임금 및 근로조건을 결정하지만, 교섭의 당사자는 당해 공공기관의 장이 되기 때문에 그 기관장만을 상대로 하는 교섭은 한계가 있을 수밖에 없다. 즉, 근로조건의 최종 결정권이 없는 상태에서 기관장과 행하는 단체교섭과 협약 체결은 언제든지 뒤집어질 수 있다. 다시 말해 공공기관 단체교섭에 있어 사용자의 의결권과 집행권이 분리되어 있는데 따른 문제가 발생하는 것이다(이종훈, 1997). 정부는 공공기관 노사관계에서 외부당사자로 역할을 하려고 하나 실제로는 정부의 예산확정 전 공공기관에 적용되는 예산편성지침상의 총인건비 인상률을 제시하면서

공공기관 임금교섭을 주도적으로 규제하고 있다.

총인건비 인상률은 사실상 정부의 임금 가이드라인으로서 개별 기관이 노사 간 단체교섭을 할 때 임금결정의 기준 내지 제약으로 작동하고 있다. 공공기관 단체교섭에서 형식적 사용자인 기관장이 노동조합의 요구 사항에 대해 “정부의 지침 때문에…” 또는 “결정 권한이 없다”는 식으로 형식적 대처를 할 수밖에 없는 불가피한 사정이 생기는 것이다(노정표, 2012).

공공부문의 주요 교섭의제, 특히 임금결정은 불가피하게 실질적 사용자인 정부의 교섭 참여를 통해 집중화된 교섭구조를 절대적으로 요구한다. 공공부문의 임금 결정은 곧바로 소득, 물가, 통화량 등 정부가 지닌 거시경제정책의 핵심적 변수이다. 공공부문에서 임금 몇 %를 인상시킬 것인가의 문제는, 국가 전반의 경제정책에 대한 정부의 입장이 무엇인지를 파악하게 하는 요인으로 인식되기도 한다(박용석, 2003). 그래서 정부 당국에서는 정부가 거시경제정책의 조정자일 뿐 사용자가 아니라는 인식을 고집한다. 하지만 임금 등이 교섭의제에 포함되지 않는다면 교섭의 사회적 비용이 커질 수밖에 없고, 공공기관 노사관계에도 부정적인 결과를 낳을 수밖에 없다.

기관별 교섭체제와 획일적인 정부의 통제로 인해 거래 비용의 증대, 기관별 눈치 보기, 교섭의 지연 등 교섭비용이 증가하게 되고, 현재는 기관별 교섭이 더 이상 지속 곤란한 상황에 있다. 경사노위 산하에 공공기관 위원회를 구성한 것도, 또한 기획재정부가 비공식적으로나마 양대 노총 공공부문 노동조합 공대위와 노정협의를 나서고 있는 것도 이러한 상황이 반영되었음을 보여준다.

정부가 공공기관에 대한 실질적인 관리를 하고자 한다면 최소한 근로계약의 당사자인 공공기관 노동조합과 성실히 협의를 하는 것이 필요하며, 그렇지 않다면 임금결정방식을 비롯한 단체교섭과 관련해서는 공공기관 노사 양 당사자에 충분한 권리를 제공해야 한다. 노사 간의 단체교섭 사항에 대해 지금처럼 일방적인 예산편성지침으로 단순화하여 정부의 지를 관철하려 한다면 공공부문 노사관계는 계속 악화될 수밖에 없다(정일부 외, 2009).

나. 공공기관 임금결정방식 개선방안

사용자의 일방결정이 아니라면 공공기관 임금결정방식으로 어떠한 대안이 가능할까?

첫째, 공공기관 임금결정 기준이 합리성을 담보해야 한다. 공무원 신분 이 아닌 공공기관 노동자의 임금, 고용조건이 기획재정부가 사실상 결정하는 공공기관 예산편성지침에 의해 좌지우지되는 것은 정당하지 않다. 예산편성지침에 담긴 총인건비 인상률은 국회 심의를 받은 것도 아니고, 헌법에 의해 공공기관 노동조합에 보장된 단체교섭권의 행사를 통한 교섭의 결과도 아니다.

공공기관 노동자의 단체교섭권을 훼손하는 예산편성지침의 역할이 바뀌어야 한다. 공공기관에 대한 종합적인 관리가 필요하다면, 현행 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 변경하고, 노사가 단체교섭을 통해 결정하여야 할 항목들은 예산편성지침에서 제외하는 것이 타당하다. 물론 이를 위해서는 공운법의 개정이 필요할 것이다.

노광표(2019) 또한 기존에 노동계와의 소통이나 참여 없이 공운위의 심의·의결을 거쳐 정부가 일방적으로 결정했던 공공기관 임금인상률이나 핵심적인 배분 기준 등 임금 및 근로조건 관련 사항들을 중앙 차원의 노정 간 정책협의를 통해 가이드라인 형태로 마련하자고 제안한다.

지금 당장 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 최소한 공공기관 임금결정 기준을 정하는 예산편성지침 작성 과정에 공공기관 노동조합이 참여하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로는 마련되어야 한다. 현재 기획재정부와 양대 노총 공대위 간에 비공식적으로 행해지는 노정협의만으로는 공공기관 임금결정 기준 마련과정에 공공기관 노동자가 참여하고 있다고 말하기 어렵다.

둘째, 임금결정 기준의 합리성을 담보하기 위해서라도 실질적 사용자인 정부와 공공기관 노동조합 간의 교섭구조가 마련될 필요가 있다. 정부가 임금, 고용조건에 관한 내용을 총괄적으로 정하고 싶다면, 이를 구현하기 위한 노정교섭구조를 구축해야 한다. 이는 예산을 총괄하는 정부 부처와 공공기관 노동자를 대표하는 산별노조가 참여하는 교섭구조를 의미

한다. 물론 모든 의제들을 단일한 교섭틀 안에서 논의하는 것은 현실적으로 많은 제약이 따른다. 실제 단일한 단체교섭구조에서 정부당국자가 직접 참여한 상태에서 모든 교섭의제가 포함되어 논의되는 사례는 사실 서구에서도 흔치 않다(박용석, 2003).

이와 관련하여 기존에 양대 노총 공대위는 공공기관 임금결정방식을 위해 전국 단위의 집중화된 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 제안한 바 있다. 이에 따르면, 먼저 전국 차원에서는 정책협의를 통해 공공기관의 임금 및 근로조건을 결정한다. 이는 (가칭)‘공공부문 임금·근로조건위원회’가 담당한다. 두 번째는 특성별 집단교섭을 통해 임금인상분을 나누거나 기타 근로조건을 정하고, 마지막으로 기관별 보충교섭에서 구체적인 임금 및 근로조건을 결정한다. 한편 전국차원의 정책협회는 부처(업종)차원의 정책협의로 이어지면서 노조가 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 제공한다(노광표, 2019; 박태주 외, 2017). 다만, 이 단체교섭(협의) 모델에 대해서는 교섭의 단계적인 발전과 관련하여 전국차원의 단체교섭을 상정하지 않은 점, 특성별 집단교섭에서 특성의 개념과 역할이 분명하지 못하여 부처나 업종에 대응하는 개념인지 여부가 명확하지 않다는 점, 그리고 교섭사항과 비교섭사항이 명확하게 구분되지 않는 상황에서 임금 및 근로조건에 대한 정책협외와 공공정책에 대한 정책협외가 연계되지 않고 있다는 점 등이 문제로 지적되었다.

이에 노광표(2019)는 공공기관의 임금 및 근로조건에 대한 교섭-협의 전략을 대안으로 제시하였다. 공공기관의 임금 및 근로조건은 기본적으로 협의와 교섭이라는 두 개의 경로(two-track)를 통해 결정한다는 것이다. 예산 관련사항이나 예산편성지침, 경영평가편람 등 비교섭사항은 정책‘협의’로 배치하되, 그다음 단계로서는 업종별 집단교섭을 배치하는 방안이다. 노광표(2019)에 따르면, 중앙차원의 정책협의에서는 예산과 관련된 주요 사항뿐 아니라 예산편성지침과 경영평가편람, 경영·혁신지침을 포함한 공공기관 운영제도 전반을 다루게 된다. 노정 간 정책협외가 이뤄지는 상설적인 공간으로 (가칭)공공부문 임금·근로조건위원회와 같은 공공기관의 사회적 대화기구를 제안하기도 한다. 현재 민주노총이 참여

하지 않고 있기 때문에 불완전하지만, 경사노위 산하 공공기관위원회가 이런 역할을 할 수도 있다는 것이다. 다만, 이러한 방안 또한 공공기관운영위원회의 역할과 충돌하는 부분이 있어 이에 대한 조정을 필요로 한다.

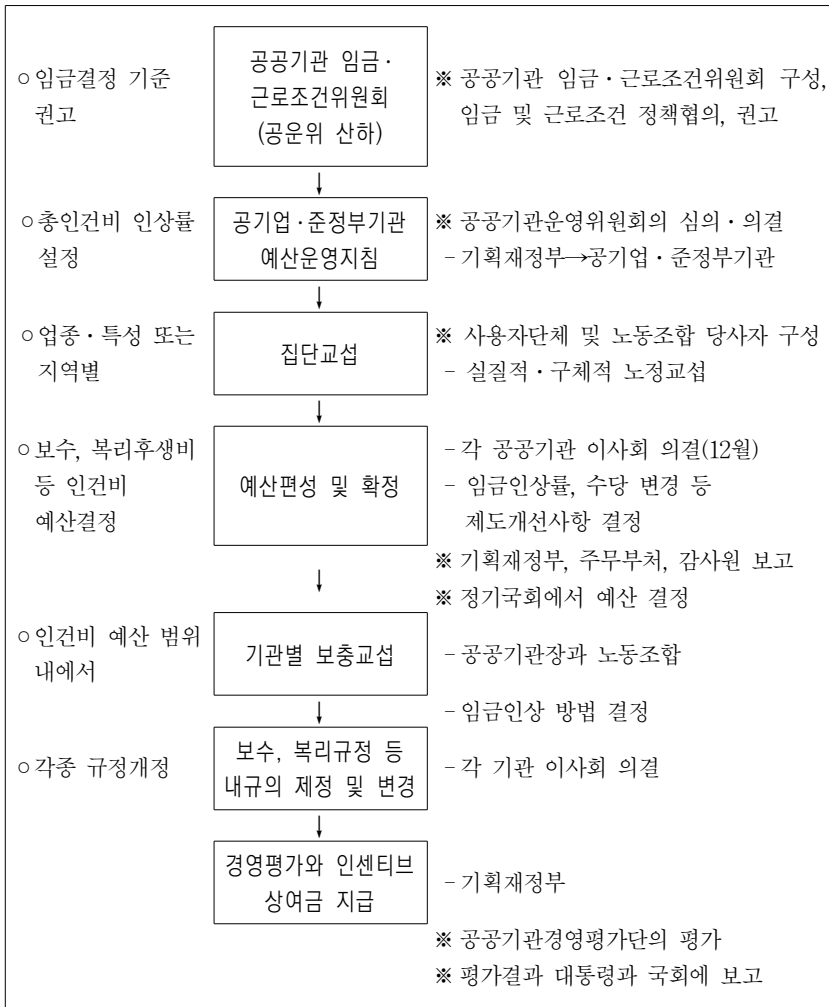
이러한 기구를 어디에 설치할 것인지도 검토가 필요하다. 실효성 확보와 위상 제고를 위해 공공기관 임금·근로조건위원회가 국무총리를 위원장으로 하는 국무조정실 산하로 설치될 경우 국무조정실이 정부 업무 평가 및 조정을 주된 역할로 한다는 점, 인력 규모상 사무국 역할을 제대로 하기 어렵다는 점이 문제가 된다. 기획재정부 산하로 할 경우 기획재정부가 공공기관 관련 정원과 예산에 관한 실질적 권한을 갖고 있기 때문에 관장력과 실효성은 강할 수 있으나, 공공기관운영위원회와의 충돌 가능성, 결국은 기획재정부가 좌우하는 기구가 될 수 있다는 점이 우려된다. 경사노위 산하 공공기관위원회와 같은 공공기관의 사회적 대화기구가 이런 역할을 할 수도 있지만, 현재 민주노총이 참여하지 않고 있기 때문에 불완전하고, 공공기관위원회 자체가 한시적으로 설치·운영되기 때문에 지속성을 가지기 어렵다는 문제도 제기된다.

공운법을 개정하기 어려운 조건에서 현재로서는 공운위 산하에 전문위원회로서 (가칭)공공기관 임금·근로조건위원회를 두고 여기에 중앙차원의 정책협의 권한을 부여하는 방안을 검토해볼 수 있다. 기재부가 관장하는 공운위 산하에 구성된다는 점에서 한계가 있을 수 있으나, 공공기관 임금·근로조건위원회의 구성 및 운영, 기능 등을 규정한 훈령을 제정하여 정부부처 내에서 구속력을 가질 수 있도록 하면 기존 법령과 충돌되는 부분도 피하면서 충분히 효력을 발휘할 것이다.

(가칭)공공기관 임금·근로조건위원회는 공운위의 심의·의결에 앞서 공공기관의 임금·근로조건 등과 관련되는 정책 방향 설정, 법·제도 개선 방향 설정, 예산편성지침과 공공기관 경영평가에 포함되는 공공기관 예산편성 및 예산집행 협의 및 권고 등을 기능으로 한다. 구성은 본위원회와 실무위원회로 나뉘, 본위원회의 경우 노동계는 공공기관을 포괄하는 양대 노총 주요 산별 노조 대표로 하고, 정부 측은 기획재정부·행정안전부·고용노동부 등 공공기관 관련 주요 부처 차관으로 하고, 실무위원회의 경우 노동계는 공공기관을 포괄하는 양대 노총 주요 산별 노조 실

무자, 정부 측은 공공기관 관련 주요 부처 실·국장으로 한다. 여기에 전문가도 참여할 수 있으나 참관으로 한정하고, 인원은 최소화하며, 노동조합의 추천권을 보장한다. 위원장은 노정이 합의하는 민간전문가로 하거나, 노정이 공동위원장을 맡도록 할 수 있다. 중요한 것은 공공기관 임금·근로조건위원회의 협의·권고가 공운위 내지 기획재정부에 구속력

[그림 2-4] 공공기관의 협의-교섭 임금결정방식



자료: 황선자(2004) 수정·보완.

을 가질 수 있어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 최소한 훈령 형태로 구성·운영방안이 마련되어야 하며, 기획재정부의 차관·국장 등 공공기관 예산당국의 담당자가 실질적으로 참여해야 한다. 이를 통해 공공기관 사용자의 의결권과 집행권 분리를 지양할 수 있도록 할 필요가 있다. 중앙차원의 공공기관 임금·근로조건위원회에서 공공기관 임금 및 근로조건에 관한 정책협의를 통해 임금결정 기준 등을 권고하면 공운위와 예산편성지침 등을 통해 총인건비 인상률 등이 결정된다.

셋째, 이러한 형태로 중앙 수준에서 임금결정 기준 등이 정해지면, 그 다음 단계로 세부적인 배분기준을 정하게 된다. 이러한 세부적인 사항은 공공기관 노동조합과 사용자 단체가 업종·특성 또는 지역별 집단교섭을 통해 결정하고, 기관별 보충교섭에서 보다 구체적인 세부 이행방안을 결정하면 된다(노광표, 2017). 공공기관 유형이나 고유 특성 및 여건에 맞는 기관운동을 하기 위한 집단교섭의 틀도 여기에서 결정한다. 이 또한 새롭게 고민해야 할 부분인데, 특히 업종·특성 또는 지역별 집단교섭을 위한 사용자단체와 노동조합 당사자를 어떻게 설정할 것인가에 대한 추가적인 논의가 필요하다. 이를 통해 실질적이고 구체적인 노정교섭이 진행되기 때문이다. 그리고 각 기관의 임금 및 근로조건은 최종적으로 기관별 보충교섭에서 확정된다.

이처럼 중앙으로 집중된 협의-교섭구조는 정부, 특히 기획재정부가 참여해야 실효성이 있다. 물론 정부가 협의-교섭 구조에 참여할 필요성이 있고, 현재의 정부 일방결정에 비해 나은 점이 있어야 할 것인데, ① 노사 합의에 의한 정부정책의 원만한 집행과 노사관계 안정, ② 노정교섭에 따른 교섭 거래비용의 축소(예, 노사갈등의 대형화·정치화 예방, 평화의무조항, 사적 조정기구 배치 등), ③ 산별체제로의 전환과 사회적 연대 계기형성 등의 효과를 거둘 수 있다(노광표, 2019). 따라서 독립위원회 및 단체교섭 방식을 결합한 이러한 협의-교섭 임금결정방식을 권한의 축소는 점만 보고 부정적으로만 파악할 것이 아니라 글로벌 스탠더드에 맞춰 건설적으로 진행해나가려는 기획재정부의 사고 전환이 필요한 때이다.

제3절 소 결

우리나라의 공공기관은 기획재정부의 공공기관 지정을 통해 공공기관 관리체계 안으로 들어오게 된다. 공공기관으로 지정되면 공운법에 의한 규율을 받게 되는데, 정부가 추진하는 공공기관 정책 및 각종 지침(인사 운영, 예산편성, 경영혁신)의 대상이 되고, 경영공시와 고객만족도 조사의 대상이 된다. 공공기관은 직원정원이 50명 이상으로 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 기획재정부 장관이 지정하는 공기업, 그리고 직원정원이 50명 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부 장관이 지정하는 준정부기관, 공기업과 준정부기관이 아닌 기타 공공기관으로 구분된다. 2019년 5월 현재 공운법상 관리대상이 되는 공공기관은 총 339개이다.

공공기관 법적 관리체계의 변천 양상을 살펴보면, 해방 이후 통일된 감독기준 없이 주무장관이 예산확정권·임원임면권 등 권한을 행사하다가, 5·16 이후 재정당국의 투자기관 예산통제 제도가 도입되었고, 주무장관은 임원임면권만을 행사하는 것으로 바뀌었다(사장은 대통령이 임면). 1984년 정부통제가 일부 완화되어 정부의 예산승인권은 폐지하고 예산을 자체 이사회 의결로 확정하는 등 예산통제에서 경영평가 중심의 관리체제로 전환하였고, 「정부투자기관예산회계법」 및 「정부투자기관관리법」을 「정부투자기관관리기본법」으로 일원화하였다. 또한 사장과 이사를 별도 분리하여 각각 대통령이 임면하는 것으로 하였고, 이사회를 상임이사 없이 비상임이사(민간위원+정부이사)로만 구성하였다. 1999년에는 「정부투자기관관리기본법」을 전면 개정하여 자율·책임경영체제로 전환하였는데, 정부이사제도를 폐지하고 비상임이사 체제를 상임·비상임 병존체제로 전환하였으며, 견제담당임원인 비상임이사의 임면권 및 감사제청권을 주무부처 장관에서 기획예산처 장관에게 이관하여 주무부처가 관여할 수 있는 여지를 줄이는 한편, 비상임이사와 이사회가 추천하는 민간위원으로 구성되는 사장추천위원회를 명문화하여 사장추천제를 도입하고 사장경영

계약제도·사장평가제도·경영공시제도 등을 신설하였다. 이처럼 정부투자기관의 자율성이 확대되어 정부통제는 사업법에 의한 주무부통제(사업인가권), 감사원감사, 예산편성지침, 경영평가 등을 남기고 대부분 폐지되었으나, 이렇게 남아 있는 통제기제들이 지금까지도 문제가 되고 있다. 그리고 2004년에는 정부산하기관을 관리하기 시작하여 「정부산하기관관리기본법」 제정(2003. 12월)을 통해 산하기관 경영평가, 공개모집제, 경영공시, 고객만족도 조사 등 관리기틀을 처음 마련하였다(김철, 2008: 134).

2007년에는 기존 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 일원화한 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되어 현행 공공기관 관리체계의 기본틀을 형성하고 있다. 공운법은 공공기관의 범위와 유형을 정의하고, 자율·책임경영을 강화하기 위해 내·외부 지배구조를 개선하며, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 보다 체계적으로 규정하였다(하세정, 2016: 30).

공운법은 공기업에 대한 경영감독은 공공기관운영위원회, 사업감독은 주무부처가 전담토록 이원화하였고, 준정부기관의 경우, 정책사업을 위탁·대행하는 업무특성을 감안하여 주무부처가 경영감독·사업감독을 수행하도록 하였다(김철, 2008: 172). 경영지침은 조직 운영과 정원·인사 관리에 관한 사항, 예산과 자금 운영에 관한 사항, 그 밖에 공공기관의 재무건전성 확보를 위하여 기획재정부 장관이 필요하다고 인정하는 사항에 대하여 정한 것으로, 기획재정부는 공운법 제15조 제2항 및 제50조 제1항에 따라 ‘공기업·준정부기관의 경영에 관한 지침’, ‘공공기관의 혁신에 관한 지침’, ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’ 등을 제정하여 시행하고 있다.

외부지배구조와 관련하여 공공기관운영위원회(공운위)는 공공기관 지배구조의 최고결정기관으로, 공공기관 운영체계에서 핵심적인 역할을 수행한다. 이 외에 공공기관 설립통제 및 유형 재조정, 경영공시, 그리고 경영평가가 공공기관 외부지배구조의 구성요소를 이루고 있다. 공공기관 내부지배구조로는 기관장, 이사회, 감사, 임원추천위원회 등이 존재한다.

OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 준거로 2007년에 제정된 공운법이 계기가 되어 우리나라의 공공기관 관리체계는 획기적인 변화를 이루었으나, 공공기관 임금결정방식은 관리체계 개편에 따른 부수물에 불과

했다. 공공기관 관리체계의 내용과 관련하여 공공기관에 적절한 임금체계가 무엇인지는 물론 공공기관 임금결정방식에 대한 논의가 전혀 의제화되지 않았다. 또한 정부의 공공기관 임금체계 개편 시도가 공공기관 관리체계의 개편 논의와 병행되지 않고, 공공기관 인건비의 삭감에 초점을 맞춰 진행된 결과, 진전을 이루지 못하고 있다. 공공기관 관리체계 중심으로 진행되어 온 공공기관 개혁논의도 공공기관 임금제도, 임금결정방식 개선방안의 모색과 함께 파악될 때 현실적합성을 띠게 될 것이다.

공공부문 임금체계를 둘러싼 첨예한 갈등이 반복되는 근본적인 원인은 정부나 외부 임금전문가들이 개편의 필요성을 아무리 강조하더라도 이에 관한 내부 구성원들의 유인이 거의 없기 때문일 것이다. 정부가 표면적으로는 임금체계 개편을 주장하지만 개편을 통하여 얻고자 하는 실제 기대효과는 임금수준의 하락에 있는 경우가 적지 않았다.

우리나라 공공부문 인력운용이 총액인건비제도라는 획일적이고 비민주적이며 일종의 극단적인 방식에 기초하고 있기 때문에 현재의 시스템 하에서 기업(기관)별 임금 교섭은 주어진 총인건비 범위 내에서 분배협상이상의 의미가 없고, 임금체계 개편 또한 총인건비 제약으로 인해 한계가 있다는 점에서 임금결정방식의 전환에 관심을 가져야 한다.

공기업과 준정부기관의 임금관리는 개별 공공기관이 자율적으로 임금수준과 임금체계를 관리하기보다는 정부의 ‘공기업·준정부기관 예산편성지침’으로부터 기관의 총인건비 관리, 임금인상률을 통제받고 있으며, 정부의 공공기관 경영실적평가를 통해서 개별 기관의 경영성과급, 임금체계 개편 정도를 매년 평가받고 있다. 그래서 공공기관들은 조직 및 인력운영에 있어서 매우 협소한 재량권만을 갖게 되고, 이처럼 자율성 및 재량권의 제약이 큰 상황에서 공공기관 유형이나 고유 특성 및 여건에 맞는 기관운영이 현실적으로 매우 어려운 상황이다.

공공부문 임금결정방식은 단일 차원의 구성 개념이 아니라 임금결정규칙(regulatory process), 통일성(integration), 집권성 등 다양한 차원으로 구성된 것으로 평가된다. 한국의 경우 현행 공공부문 임금결정방식은 고도의 통일성과 집권적 특성을 지니는 것으로 평가된다.

공공기관 임금결정규칙에는 단체교섭, 영국의 임금평가기구(Pay Review

Bodies)와 같은 독립위원회 방식, 사용자의 일방결정, 임금산정식(fixed rule) 방식 등 다양한 방식이 있다. 우리나라 공공기관의 임금결정규칙은 대체로 정부가 일방결정하는 방식이었다.

공공기관의 임금은 겉보기에는 민간부문과 동일하게 기관별 노사 간 자율 교섭으로 결정되는 것처럼 보이지만, 정부의 일방결정으로 임금이 정해지고, 실제 단체교섭은 예산편성지침에서 주어진 임금인상률의 범위 안에서 이루어진다. 공공기관의 임금결정 과정은 “정부의 공공기관 예산편성지침 작성과 통보 → 예산편성지침을 반영한 공공기관별 다음 회계연도 예산편성 → 정기국회에서 전체 공공부문 예산 결정, 그리고 이에 따른 기관별 실행예산 결정 → 정부의 총인건비 인상률 준수 요구와 기관별 임금교섭 및 협약 체결 → 기관별 보수 및 복리 규정 등 내부 규정의 확정 → 전년도와 당해 연도 임금인상 감사 및 평가 → 기관별 인센티브 상여금 차등 확정 및 지급” 등의 단계로 요약할 수 있다. 이러한 공공기관 임금결정 과정은 공공기관의 임금교섭에 있어 노사의 자율성을 제약하는 정부의 기제가 예산편성지침과 경영평가를 통해 이루어지고 있음을 잘 보여주고 있다.

정부의 일방적인 공공기관 임금결정방식은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 공공기관 임금결정 기준의 합리성이 부족하다. 정부의 공공기관에 대한 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정된다. 각 공공기관마다 제공하는 공공서비스의 성격이 다르고 이에 따른 경영성과가 다름에도 불구하고 이를 전혀 고려하지 않고 일률적이고 획일적으로 적용되는 것이다. 더욱이 각 기관의 특성을 고려하여 영역별/기관별로 제시되는 것이 아니라 예산편성지침상의 총인건비 인상률에 따라 공공기관 모두에 적용되는 획일적인 정률제 임금 가이드라인으로 인해 공공기관 간 임금 및 근로조건에서 격차가 확대되고 있다.

둘째, 공공기관 단체교섭의 왜곡과 노동조합의 참여 배제가 논란이 되고 있다. 정부는 1980년대 초 이래로 공공부문에 대한 실질적 관리를 지속적으로 강화해 오고 있다. 특히, 기획재정부(구 기획예산처)는 예산지침을 통해 사실상 단체교섭 사항인 인원증원, 임금인상, 후생복지 사항 등을 통제해 왔다(정일부, 2008: 91). 공공부문의 단체교섭권은 형식적으

로는 보장되어 있지만, 실제로는 정부가 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 같은 인사권 등을 가동하여 단체교섭의 실질 내용을 일방적으로 정하는 상황에서 사실상 무력화되고 있는 것이다.

셋째, 여기에는 공공기관 사용자의 의결권과 집행권 분리 문제가 깔려 있다. 우리나라의 공공기관 임금결정방식은 기관별 단체교섭과 정부의 교섭 통제라는 ‘이중적 교섭구조’를 갖추고 있다. 기획재정부는 예산편성지침, 경영평가 등을 통해 공공기관 임금, 정원(인력) 등을 일률적으로 통제하고 있지만, 단체교섭의 주체로 나서지 않고 관리 기능만 담당하고 있는 것이다. 근로조건의 최종 결정권이 없는 상태에서 기관장과 행하는 단체교섭과 협약 체결은 한계가 있을 수밖에 없다. 기관별 교섭체계와 획일적인 정부의 통제로 인해 거래 비용의 증대, 기관별 눈치 보기, 교섭의 지연 등 교섭비용이 증가하게 되고, 현재는 기관별 교섭이 더 이상 지속 곤란한 상황에 있다.

사용자의 일방결정이 아니라면 공공기관 임금결정방식으로 어떠한 대안이 가능할까? 첫째, 공공기관 임금결정 기준이 합리성을 담보해야 한다. 공공기관 노동자의 단체교섭권을 훼손하는 예산편성지침의 역할이 바뀌어야 한다. 지금 당장 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 최소한 공공기관 임금결정 기준을 정하는 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합이 참여하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로는 마련되어야 한다.

둘째, 임금결정 기준의 합리성을 담보하기 위해서라도 실질적 사용자인 정부와 공공기관 노동조합 간의 교섭구조가 마련될 필요가 있다. 현실적으로 노광표(2017: 3)가 제시하는 것처럼, 공공기관의 임금 및 근로조건을 협의와 교섭이라는 두 개의 경로(two-track)를 통해 결정하는 방안을 검토해볼 수 있다. 즉, 공운법을 개정하기 어려운 조건에서 현재로서는 공운위 산하에 전문위원회로서 (가칭)공공기관 임금·근로조건위원회를 두고 여기에 중앙차원의 정책협의 권한을 부여하는 것이다. 기재부가 관장하는 공운위 산하에 구성된다는 점에서 한계가 있을 수 있으나, 공공기관 임금·근로조건위원회의 구성 및 운영, 기능 등을 규정한 훈령을 제정하여 정부부처 내에서 구속력을 가질 수 있도록 하면 기존 법령과 충돌되

는 부분도 피하면서 충분히 효력을 발휘할 수 있다.

셋째, 이러한 형태로 중앙 수준에서 임금결정 기준 등이 정해지면, 그 다음 단계로 세부적인 배분기준을 정하게 된다. 이러한 세부적인 사항은 공공기관 노동조합과 사용자 단체가 업종·특성 또는 지역별 집단교섭을 통해 결정하고, 기관별 보충교섭에서 보다 구체적인 세부 이행방안을 결정하면 된다(노광표, 2017; 2019). 공공기관 유형이나 고유 특성 및 여건에 맞는 기관운영을 하기 위한 집단교섭의 틀도 여기에서 결정한다. 그리고 각 기관의 임금 및 근로조건은 최종적으로 기관별 보충교섭에서 확정된다.

이처럼 중앙으로 집중된 협의-교섭구조는 정부, 특히 기획재정부가 참여해야 실효성이 있다. 독립위원회 및 단체교섭 방식을 결합한 이러한 협의-교섭 임금결정방식을 권한의 축소라는 점만 보고 부정적으로만 파악할 것이 아니라 글로벌 스탠더드에 맞춰 건설적으로 진행해나가려는 기획재정부의 사고 전환이 필요한 때이다.

제 3 장

해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 영국

제1절 서론

다른 유럽국가들과는 달리 영국의 고용관계는 공공서비스와 민간부문의 차이가 크지 않다. 물론 공공서비스의 고용 안정성이 높고 비교적 예측가능한 승진패턴이 존재하는 것은 사실이나 이러한 기대이익이 법률적 신분보장에 따라 발생하는 것은 아니다(Bach & Winchester, 2003).²²⁾ 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원에 대한 법률적 신분을 규정하지 않고 있다. 2010년도 공무원 복무규정(Code of Civil Servant)을 제정하면서 이러한 전통에 약간의 변화가 있었지만 시민법(civil law) 체계를 따르는 국가들과 비교할 때 공공서비스에 종사하는 공무원과 비공무원의 신분적 구분이 여전히 크지 않다. 이러한 까닭에 영국은 다른 유럽 국가들에 비해서 더 광범위하고 급진적인 공공서비스 개혁

22) 영국 사례의 경우에는 공공기관이라는 표현 대신 주로 공공서비스(Civil Service)라는 표현을 쓰고 있는데, 여기서 의미하는 공공서비스에는 정부부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관(NDPBs)이 포함된다. 이는 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원에 대한 법률적 신분을 규정하지 않기 때문이다. 실제로 영국의 경우 정부부처와 공공기관의 인건비 관리방식에 차이가 크지 않다. 수상실에서 매년 발표하는 임금 지침(Pay Guidance)은 정부부처 및 책임운영기관(executive agency)뿐만 아니라 공공기관(NDPBs)들에게도 동일하게 적용된다(Civil service pay guidance 2019 to 2020).

이 가능했다고도 볼 수 있다.

제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 비교적 우호적인 정치적·경제적 상황으로 말미암아 공공서비스 노사관계의 고유한 특성인 ‘모범사용자로서의 정부’에 대한 사회적 공감대가 비교적 잘 형성되고 지켜졌다. 교육, 의료를 비롯한 각종 사회 서비스 등은 2차 세계대전 이후 복지국가의 기본틀로 제공되었고 이러한 공공서비스의 정치적 민감성으로 인하여 큰 변화를 야기하는 개혁이 없었다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 이 시기 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건은 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서, 직무등가성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 공공서비스 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)가 설치되었다. 이 조직은 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하였다.

1970년대 들어서면서 반복되는 경제 위기, 인플레이션 변동 폭 증가 등의 달라진 경제조건으로 인하여 공공서비스 노사관계의 불확실성이 증대되었고 그만큼 갈등 요소들이 늘어났다. 재정지출 축소를 통한 긴축재정의 필요성이 커지면서 영국 정부는 대대적인 임금인상률(pay settlement) 억제정책을 폈고, 그 결과 임금을 둘러싼 전대미문의 공공서비스 노동운동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 비슷한 시기에 진행된 민영화 사업, 그리고 노동조합의 힘을 억제하는 대신 사용자의 권한을 확대하려는 일련의 법적 또는 행정적 개입으로 인하여 노사관계는 한층 더 악화일로를 걷게 되었다.

이러한 시대적 상황에서 이전 시기까지 영국 공공서비스 인사행정을 지탱하던 중앙집중적(highly centralised)이고 일원화된(unified) 구조가 상당부분 약화되거나 폐지되면서, 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화를 초래하였다. 대처 시기에 도입됐던 임금관리방식 중에서 현재에도 지대하게 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불

한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정'이다. 대처 정부 시절 재정건전성 및 효율성을 강화하기 위하여 새로운 공공지출 계획 및 관리방식이 추진되었는데, 그 일환으로 개별 부처·기관의 사업비와 경상경비를 분리하여 경상경비의 현금 한도를 설정하는 총괄경상경비제도가 도입되었다. 이에 따라 개별 부처·기관의 경영진이 스스로 주어진 경상경비 한도 내에서 노동조합과 교섭을 통하여 임금인상률을 결정해야 했다. 재무부가 지불한도 시스템을 통하여 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에게 이를 위임한 것이다. 더불어 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담도 덜게 되었다. 이와 같이 공공서비스 임금관리를 재무관리의 하위영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지면서 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭으로 결정해야 한다는 원칙의 강제력은 무력화되었다.

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공부문 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공부문 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공 서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉, 이 시기 노동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공 서비스에 대한 시민과 지역사회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 이러한 수사적 변화에도 불구하고 노동당 정부의 공공부문 개혁정책은 대처 정부 시절 신공공관리(NPM)와 실질적인 차이가 크지 않다는 평가가 적지 않다. 실제로 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정권한이 완전하게 개별 부처·기관에 위임된 것은 아니고, 여전히 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 일관되게 작동되고 있는 것이다.

노동당 시절 공공서비스 임금관리와 관련하여 가장 성공한 정책은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 이를 뒷받침하기 위하여 공공부문(public sector) 특정 영역별로 임금체계 개편이 진행되었는데 대표적으로 직군별 임금격차 해소

를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change) 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation) 등을 꼽을 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 정부의 반대 그리고 관련 노동조합 간의 입장차이로 인하여 개별 부처·기관은 여전히 상이한 임금체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 임금인상을 결정을 위한 국가단위 협의가 이루어지지 않고 있다.

제2절 공공부문 개요

1. 공공부문 유형분류 및 현황

영국에서 활용되고 있는 현대적 의미의 공공기관 유형분류체계의 기원을 살펴보면 현재 공공부문의 성격이나 규모를 이해하는 데 도움이 된다. 영국 정부는 거대하고 조직화된 근대적 의미의 행정조직이 생겨나기 이전부터, 중앙과 지역단위에서 상업, 사회서비스, 사법 집행 등 다양한 기능을 수행하는, 구조화되지 않은 일정정도의 독립성을 갖는 기관들의 집합체로부터 출발하였다. 그 결과 정부와 유사한 기능을 수행하는 유사정부기관들(quasi-governmental bodies)의 기능이나 성격 또한 매우 다양하여 이들의 성격을 규명하거나 분류하는 데 큰 어려움을 겪었다. 공공기관 분류에 관한 본격적인 논의가 시작된 1950년대부터 다양한 방안들이 논의되었고, 그러한 논의를 통하여 현재에도 많이 활용되고 있는 Quango(quasi autonomous non-governmental organization)이란 용어가 고안되었다(Hague, Mackenzie and Barker, 1975). Quango의 원래 의미는 “정부와 중요한 관계를 맺고 있는 민간기관”을 의미한다. 하지만, 1973년 이후 비정부기관의 수가 급증하면서 이들 기관의 사회적 책임과 임원 선임방식 등의 효율적 운영방식을 둘러싼 사회적 관심이 급증하면서 Quango 용어의 부정확성에 대한 인식이 고조되었다. 즉, Quango가 정부

부처가 아니면서 중앙정부 또는 지방정부와 관련된 기능을 수행하는 모든 기관(공기업, 민간 자선재단, 협회 등)을 지칭하는 용어로 쓰이면서 분류용어로서의 기능적 유용성을 상실하게 된 것이다(Cole, 1998).

그 이후 Fringe Bodies 등의 용어도 공공기관을 의미하는 표현으로 활용된 적이 있으나 Quango를 대체할 만큼 사회적으로 통용되지는 못하였다. 그러다 결국 1979년 Sir Leo Pliatzky를 위원장으로 한 유사정부기관 위원회에서 non-departmental public bodies란 개념을 도입하게 되었는데, 이 용어가 현재 영국 수상실(cabinet office)에서 공식적으로 지정하는 공공기관을 지칭하는 용어로 쓰이고 있다. 이 보고서에서는 NDPBs를 다음과 같이 정의하고 있다.

“A body which has a role in the processes of national government, but is not a government department, or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm’s length from ministers.”

이제까지 유사정부기관과 관련된 개념들과의 가장 큰 차이점은 모든 NDPBs는 기본적으로 정부가 이사회 또는 최고책임자의 임명권을 가진다는 점이다. 여기서 중요한 사실은 실제로 영국의 유사정부기관들이 영국 내각사무실에서 발표하는 것보다 훨씬 더 광범위 영역에서 활동하고 있고, 그 규모나 소요예산 등 또한 영국 내각사무실에서 매년 공식적으로 발표하는 공공기관들(public bodies)보다 크다는 점이다. 이러한 점 때문에 앞서 설명한 Quango라는 용어가 개념적으로 다소 모호함에도 불구하고 유사정부기관을 통칭하는 개념으로서 여전히 활용되고 있다. 이러한 사실을 염두에 두면서 영국 공공기관 유형분류방식 및 현황을 살펴보자.

영국 공공부문(Public sector)의 지정 및 유형 분류는 크게 보면 통계청(ONS: Office of National Statistics)과 수상실이 담당하고 있는데, 그 분류 목적과 기준이 서로 다르다.²³⁾ 일차적인 공공부문 분류는 통계청이 담당한다. 통계청은 공공재정(Public sector finances) 및 국가계정(national

23) 영국 공공기관 분류에 관한 보다 자세한 내용은 박정수·윤태범·허경선(2010)을 참조하라.

accounts)에 관한 유럽연합의 기준인 ESA95에 따라 국가계정 작성을 목적으로 공공부문을 규정 및 분류하고 있다. 통계청이 발표하는 공공부문 분류에서는 조직운영에 관한 국가의 영향이 가장 중요한 분류기준이다. 통계청의 국가계정에 따르면 공공부문은 그 특성에 따라서 중앙정부, 지방정부, 그리고 공기업으로 구성된다. 그 이후 수상실은 통계청의 기준에 따라 공공부문으로 지정된 조직들을 행정상 또는 조직관리 차원에서 다시 별도의 분류체계에 따라 세분화하는데, 이를 정리한 것이 <표 3-1>이다.²⁴⁾ <표 3-1>은 2016년도에 새롭게 도입한 공공부문 분류기준을 보여준다. 영국정부는 2016년도에 공공부문 검토위원회를 구성하여, 기존 공공부문 유형구분의 모호성이나 비포괄성 문제를 극복하고 공공부문을 일관되고 투명한 방식으로 관리하고자 공공부문 분류기준을 재설정하였다. 새로운 분류방식에 따르면 책임운영기관, NDPBs, 그리고 비각료급부처는 Arm's Length Body(ALB)로 분류되는데, 이들을 ‘광의의 공공기관’으로 볼 수 있다[자세한 내용은 Cabinet Office(2016) 참조]. 이전까지 ‘광의의 공공기관’ 세부 유형이었던 국가의료서비스기관(National Health Service Bodies: NHS), 영국은행(the Bank of England), 그리고 공영방송(Public Broadcasting Authorities) 등은 더 이상 활용되지 않는다. <표 3-2>는 영국 ‘광의의 공공기관(ALB)’과 공기업의 수를 보여준다.

영국 수상실에서 분류하는 공공부문 중에서 본 연구와 관련이 깊은 것은 집행형 NDPBs(Executive NDPB)와 공기업(Public Corporation)이다. 우선, NDPB는 정부의 정책집행 과정에 일정한 역할을 담당하지만 중앙정부와 일정정도 독립적인 관계를 가지며 정부부처나 그 일부가 아닌 별도의 기관으로 정의된다(Cabinet Office, 2016). 이는 기능수행 범위, 인력 충원, 그리고 재정운영방식에 따라 다시 집행형(Executive) NDPB, 자문

24) 영국 수상실의 주된 역할은 내각위원회(Cabinet committee)를 지원하면서 총리의 국정수행을 보좌하는 것이지만, 이 외에도 중앙정부부처(civil service)와 공공기관의 직제 및 인사관리 업무를 담당하고 있다. 특히, 정부에서 지원하는 다양한 형태의 공공기관들이 적합한 지배구조하에서 공공의 책임성을 다하며 운영되고 있는지 관리한다. 수상실에서는 이러한 목적을 달성하기 위하여 공공기관을 지정하고 분류한다.

〈표 3-1〉 영국 공공기관 분류

유형	코드	공공기관(Public Bodies)
‘광의의 공공기관 (ALB)’	A	책임운영기관(executive agency)
	B	비부처공공기관(Non-Departmental Public Body)
	B1	집행형 NDPBs(Executive NDPB)
	B2	자문형 NDPBs(Advisory NDPB)
	B3	독립감시기구(Independent Monitoring Boards)
	C	비각료급 부처
Non-ALB 정부 조직	D	
	D1	부처 사무실(Office) 또는 Taskforce
	D2	부처의 작업반(Working Group)
	D3	전문가 위원회(Expert committee)
	D4	법령상의 Office Holder
	D5	부처의 Specific Public bodies
Non-ALB 의회 조직	E	의회 조직(Parliamentary bodies)
Non-ALB 지방정부	F	
	F1	지방정부(Local Government) Public bodies
	F2	위임 행정부(Devolved Administration) Public bodies
공기업	G	공기업(Public Corporation)

자료 : Cabinet Office(2016), Public Bodies Handbook - Classification of Public Bodies: Guidance for Departments

〈표 3-2〉 영국 ‘광의의 공공기관(ALB)’ 및 공기업 규모(2018년 3월 기준)

		공공기관 규모
‘광의의 공공기관 (ALB)’	비각료급 부처	22
	책임운영기관(executive agency)	37
	비부처공공기관(Non-Departmental Public Body)	242
공기업*		11

주 : * Public Bodies에서는 공기업 수에 관한 정보가 제공되지 않는다. 공기업에 관한 정보는 영국 정부 공식 웹페이지에서 구하였다(<https://www.gov.uk/government/organisations>, 접속일 : 2019. 8. 30).

자료 : Cabinet Office(2018), Public Bodies 2018-19.

형(Advisory) NDPB와 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)로 구분된다.²⁵⁾ 그중에서 집행형 NDPB는 법령에 의해 설립되며, 행정·규제·영리기능을 수행하는 기관으로 독자적인 예산구조와 인사권을 가지며 자체 인력을 고용한다. 뿐만 아니라 정부로부터 관리감독을 받으며 의회 보고의무를 갖는다. 이러한 점들에 비춰볼 때 집행형(Executive) NDPB는 기능과 조직관리 측면에서 우리나라 준정부기관과 가장 유사한 공공기관 유형으로 볼 수 있다(박정수·윤태범·허경선, 2010). 자문형(Advisory) NDPB는 장관에게 독립적이며 전문적인 자문을 제공하는 기관으로, 대부분 자체 예산이나 인력배정이 없으며 발생하는 비용은 해당 부처에서 처리한다. 끝으로 독립감시기구(Independent Monitoring Boards)는 교도소의 관리 전반에 걸친 감시기구의 역할을 하며 비용은 해당 부처에서 부담한다(Cabinet Office, 2016). <표 3-3>은 2018년도 기준으로 부처별 ALB 수, 경상경비 지출 및 고용규모를 보여준다.

<표 3-3> 영국 부처별 ‘광의의 공공기관(ALBs)’ 수, 총경상경비 지출 및 고용규모

Department	No. bodies	Total gross resource spend (£000)	Total staff employed (FTE)
Attorney General's Office	3	£837,724	6,100
Non-ministerial department	3	£837,024	6,100
Cabinet Office	10	£339,304	4,502
Executive agency	1	£77,669	738
Non-ministerial department	1	£258,565	3,723
Non-departmental public body	8	£3,070	41
Department for Business, Energy and Industrial Strategy	32	£2,531,421	22,834
Executive agency	5	£459,263	5,854
Non-ministerial department	3	£402,951	6,267
Non-departmental public body	24	£1,669,207	10,713

25) 2016년도 이전까지는 사법형 NDPB(Tribunal NDPB)라는 유형을 구분하였으나 사법적 기능을 수행하는 신설 기관은 모두 HMCTS(HM Courts & Tribunals Service) 산하로 설립되기 때문에 더 이상 사법형 NDPB를 구분하지 않는다(Cabinet Office, 2016).

〈표 3-3〉의 계속

Department	No. bodies	Total gross resource spend (£000)	Total staff employed (FTE)
Ministry of Housing, Communities and Local Government	9	£128,345	1,616
Executive agency	2	£57,440	653
Non-departmental public body	7	£70,905	963
Department for Digital, Culture, Media and Sport	36	£1,528,807	13,590
Non-ministerial department	2	£57,229	824
Non-departmental public body	34	£1,471,578	12,766
Department for Education	17	£58,273,444	8,297
Executive agency	3	£56,360,483	2,070
Non-ministerial department	2	£144,362	1,868
Non-departmental public body	12	£1,768,362	4,359
Department for Environment, Food and Rural Affairs	30	£3,178,963	19,899
Executive agency	6	£2,076,395	6,011
Non-ministerial department	2	£64,126	391
Non-departmental public Body	22	£1,038,442	13,497
Department for International Development	2	£29,900	10
Non-departmental public body	2	£29,900	10
Department for Transport	12	£1,667,791	13,380
Executive agency	4	£1,087,180	11,196
Non-ministerial department	1	£29,661	305
Non-departmental public body	7	£550,950	1,879
Department for Work and Pensions	9	£268,266	3,620
Non-departmental public body	9	£268,266	3,620
Department of Health and Social Care	24	£120,626,140	23,406
Executive agency	2	£4,106,644	6,806
Non-ministerial department	1	£109,916	981
Non-departmental public body	21	£116,409,580	15,619
Foreign and Commonwealth Office	6	£1,312,512	11,627
Executive agency	2	£153,800	906
Non-departmental public body	4	£1,158,712	10,721
Her Majesty's Treasury	11	£4,123,191	68,459

〈표 3-3〉의 계속

Department	No. bodies	Total gross resource spend (£000)	Total staff employed (FTE)
Executive agency	4	£245,712	4,016
Non-ministerial department	5	£3,874,916	64,417
Non-departmental public body	2	£2,563	26
Home Office	15	£670,773	6,929
Non-ministerial department	1	£435,390	4,499
Non-departmental public body	14	£235,383	2,430
Ministry of Defence	14	£669,838	5,255
Executive agency	3	£40,941	4,962
Non-departmental public body	11	£628,897	293
Ministry of Justice	67	£7,566,507	68,505
Executive agency	5	£7,280,081	65,832
Non-ministerial department	1	£11,801	48
Non-departmental public body	61	£274,625	2,625
Northern Ireland Office	3	£2,130	27
Non-departmental public body	3	£2,130	27
Scotland Office	1	£304	6
Non-departmental public body	1	£304	6
Grand total	301	£203,755,360	278,062

자료 : Cabinet Office(2018), Public Bodies 2018-19.

다음으로 영국 공기업의 경우, 경상경비의 50% 이상을 자체수입으로 충당하는 상업적 기능을 가진다는 점에서 경상경비의 많은 부분을 중앙 정부 또는 지방정부로부터 보조금의 형태로 지원받는 다른 공공기관과 가장 큰 차이를 보인다. 이러한 점은 우리나라 공기업 유형구분과 대동소 이하다고 볼 수 있다. <표 3-4>에 따르면 현재 영국 수상실에서 지정·관리하는 공기업은 11개뿐이다. 여기서 한 가지 주의할 점은 영국 수상실에서 관리하는 공기업이 통계청에서 집계하는 공기업보다 좁은 의미로 정의된다는 점이다. 영국통계청(ONS)은 공기업을 자체 생산비용의 50% 이상을 재화나 서비스의 판매로부터 충당하는 시장조직(market organisa-

〈표 3-4〉 영국 공기업 현황 및 고용규모

공기업	고용규모
Architects Registration Board	26
BBC	22,431 *
BBC World Service	-
Channel 4	858 **
Civil Aviation Authority	56
Historic Royal Palaces	1,005
London and Continental Railways Limited	N/A
National Employment Savings Trust(NEST) Corporation	295
Office for Nuclear Regulation	593
Ordnance Survey	35
Pension Protection Fund	392

주 : * BBC의 고용규모는 BBC World Service의 고용규모를 포함하고 있음.

** 2017/2018년도 연차보고서 활용(2018년 3월 기준).

자료 : 영국 정부 공식 웹사이트(<https://www.gov.uk/government/organisations>, 접속
일 : 2019. 8. 30).

tion)으로(원가보상률 50%를), 중앙정부, 지방정부, 또는 다른 공기업이 소유권이나 지배권을 갖고 있으나 조직운영상 부처로부터 독립성을 지닌 기관으로 정의한다. 반면 수상실에서 관리하는 공기업은 우선 중앙정부의 공기업만을 의미할 뿐만 아니라 이들은 전체 지출예산의 50% 이상을 자체수입으로 충당하는 기관들이다. 즉, 업무의 특성에 의한 분류라기보다는 예산조달방식을 강조한 분류방식을 채택하고 있다(보다 자세한 내용은 박정수·윤태범·허경선, 2010 참조).

2. 공공부문 고용규모 및 특성

〈표 3-5〉는 영국 통계청(ONS)에서 발표하는 공공기관 고용규모를 1999년부터 2019년까지 정리한 결과이다. 앞서 설명한 것처럼 이 자료에서 의미하는 공기업은 유럽회계기준(ESA)에 따라 정의한 것이기 때문에 수상실에서 분류하는 공기업과 동일한 개념이 아니다. 여기에는 지방공

기업 및 공기업의 자회사 및 출자회사 등이 포함된다. 영국 통계청 자료에 따르면 전체 취업자 대비 공공부문 고용규모는 16.5% 정도 된다. 아래에서 자세히 살펴보겠지만 대처 정부 시절 민영화와 외주화 등으로 전체 공공부문 고용규모가 25% 정도 줄어들었다(Bach & Winchester, 2003). 특히 공공서비스 전 영역에 걸쳐 블루컬러 직종이 상당부분 감소하였다. <표 3-5>를 살펴보면 1999년 이후 공공부문 고용규모가 서서히 증가하

〈표 3-5〉 공공부문 고용규모

(단위: 천 명, %)

	정부부문(A)			공기업 (B)	공공부문 (C)	전체 취업자(D)	B/C	C/D
	중앙정부	지방정부	계					
1999	2,315	2,742	5,057	353	5,410	27,115	6.52	20.0
2000	2,352	2,777	5,129	362	5,491	27,528	6.59	19.9
2001	2,428	2,778	5,206	374	5,580	27,699	6.70	20.1
2002	2,518	2,797	5,315	379	5,694	27,908	6.66	20.4
2003	2,626	2,840	5,466	392	5,858	28,236	6.69	20.7
2004	2,710	2,898	5,608	385	5,993	28,464	6.42	21.1
2005	2,769	2,930	5,699	391	6,090	28,855	6.42	21.1
2006	2,750	2,942	5,692	372	6,064	29,140	6.13	20.8
2007	2,712	2,952	5,664	368	6,032	29,352	6.10	20.6
2008	2,719	2,931	5,650	373	6,023	29,696	6.19	20.3
2009	2,820	2,919	5,739	704	6,443	29,018	10.93	22.2
2010	2,840	2,918	5,758	684	6,442	29,325	10.62	22.0
2011	2,812	2,771	5,583	661	6,244	29,345	10.59	21.3
2012	2,683	2,573	5,256	641	5,897	29,744	10.87	19.8
2013	2,786	2,437	5,223	626	5,849	29,994	10.70	19.5
2014	2,842	2,368	5,210	353	5,563	30,702	6.35	18.1
2015	2,875	2,284	5,159	344	5,503	31,188	6.25	17.6
2016	2,932	2,216	5,148	342	5,490	31,779	6.23	17.3
2017	3,027	2,125	5,152	333	5,485	32,133	6.07	17.1
2018	3,114	2,061	5,175	180	5,355	32,408	3.36	16.5
2019	3,227	2,029	5,256	161	5,417	32,777	2.97	16.5

자료: ONS, Public Sector Employment, June 2019.

는데, 이는 대처 정부 시절에 대한 반등효과로 추정된다. 이러한 증가세는 2009년 금융위기를 겪으면서 약간의 시차를 두고 다시 감소하는 추세를 보이고 있다.

<표 3-6>은 공공부문 종사자의 특성을 민간부문에 대비하여 보여준다. 전체적으로 공공부문의 경우 민간부문에 비해 전문직 종사자의 비율이 상당히 높은 반면 기능공의 비율이 매우 낮다는 점을 알 수 있다. 종사자 인적 특성을 살펴보면 우리나라와 유사하게 공공부문에 종사하는 고령자와 여성의 비율이 높았다. 단시간 근로자의 비율에는 차이가 없었으

<표 3-6> 민간부문 대비 공공부문 종사자의 특성

	공공부문	민간부문
직업		
관리직(Managers, Directors And Senior Officials)	5.1	13.0
전문직(Professional Occupations)	42.0	15.0
준전문직 & 기술직(Associate Professional And Technical Occupations)	14.9	13.6
행정직(Administrative And Secretarial Occupations)	13.4	9.4
기능공(Skilled Trades Occupations)	1.9	12.8
돌봄, 여가 및 기타 서비스직 (Caring, Leisure And Other Service Occupations)	13.8	8.2
판매 및 고객 서비스직 (Sales And Customer Service Occupations)	1.5	8.9
운전직(Process, Plant And Machine Operatives)	1.2	7.8
단순노무직(Elementary Occupations)	6.3	11.3
합 계	100.0	100.0
나이, 성별, 근무형태, 비정규직		
25세 미만	4.4	10.8
50세 이상	37.1	34.4
여성	65.7	41.6
단시간 근무제	29.7	27.0
비정규직(Temporary*)	7.0	4.6

주: * 비정규직은 'Not Permanent in some way'로 응답한 결과임.

자료: Quarterly Labour Force Survey, January - March 2019.

나 비정규직의 경우, 공공부문이 7.0%, 민간부문이 4.6%로 민간부문에 비해 공공부문이 오히려 약간 더 높은 수치를 보였다.

3. 공공부문 노동조합 조직현황

가. 노동조합 가입률

영국의 공공부문은 다른 선진국들과 마찬가지로 민간부문에 비해서 여전히 높은 수준의 노조가입률을 보이고 있다. 영국 전체 노동조합 가입자(민간부문과 공공부문 포함)는 1979년도에 1,300만이라는 최고치를 기록한 이후 점차적으로 줄어들어 1985년도에는 1,100만, 그리고 1990년도 초반에는 980만 명 정도가 되었다(Bach, 2016). <표 3-7>에서 알 수 있듯이 그 이후에도 완만한 감소세를 보이다가 최근에는 안정화 단계에 들어선 것으로 보인다. 특히, 2009년도 재정긴축 정책이 시행되면서 공공부문의 노동조합 가입률이 미약하게나마 증가하였다는 점에 주목할 만하다. 그럼에도 불구하고 노동조합 가입률은 지속적으로 줄어들고 있는 것으로 나타나며, 그러한 추세 속에서 민간부문과 공공부문 노동조합 가입률의 격차가 점점 더 벌어지고 있음을 알 수 있다.

조합원의 양적 쇠퇴는 자연스레 노동조합의 영향력 감소로 이어졌는데, 대표적인 예가 임금결정과정에 대한 노동조합의 영향 또한 장기적으로 추세적인 감소를 보여 왔다는 점이다. 민간 부문의 경우 2009년에 6명 중 1명(17%)만이 단체협약을 통하여 임금이 결정되었다(Bryson and Forth, 2011). 공공부문의 경우에도 지난 30여 년 동안 임금 및 근로조건을 결정하는 핵심적인 기체로서 단체협약의 역할이 꾸준히 감소하여 1980년대 초반 공공부문 종사자 중 84%의 임금이 단체협약에 의해서 결정되었지만 2010년대에 들어서 이러한 수치는 57%로 감소하였다(Bell et al., 2012).

최근 보수당 정부가 도입한 일련의 조치로 인하여 노동조합의 활동역량 및 조직화 능력이 저하될 가능성이 커졌다는 우려의 목소리가 높다. 보수당 정부는 2015년에 쟁의행위의 찬반투표 요건, 쟁의행위 예고시기

〈표 3-7〉 노동조합 가입률

	노동조합 가입인원(천 명)		노동조합 가입률(%)	
	민간부문	공공부문	민간부문	공공부문
1995	3,391	3,722	21.4	61.3
1996	3,297	3,664	20.5	60.7
1997	3,265	3,635	19.8	61.2
1998	3,352	3,579	19.5	60.4
1999	3,311	3,667	19.0	59.9
2000	3,308	3,810	18.8	60.3
2001	3,276	3,767	18.4	59.7
2002	3,193	3,837	17.8	59.8
2003	3,216	3,903	18.2	59.4
2004	3,063	4,017	17.3	58.8
2005	3,008	4,075	16.9	58.2
2006	2,984	4,075	16.6	58.7
2007	2,933	4,118	16.1	59.0
2008	2,805	4,124	15.6	57.2
2009	2,628	4,143	15.1	56.7
2010	2,486	4,103	14.2	56.4
2011	2,525	3,923	14.2	56.6
2012	2,589	3,918	14.4	56.4
2013	2,645	3,845	14.4	55.5
2014	2,686	3,772	14.2	54.3
2015	2,694	3,803	13.9	54.9
2016	2,630	3,600	13.4	52.8
2017	2,700	3,546	13.5	51.9
2018	2,654	3,696	13.2	52.5

자료 : Labour Force Survey, Office for National Statistics.

및 쟁의행위 기간, 적법한 피케팅의 요건, 노동조합의 정치자금 기부, 조합 활동을 위한 근로시간 면제(facility time), 조합비 일괄공제(check-off), 노동조합 등록관/인증관(Certification Officer) 등에 관한 법률을 개정하였다(Trade Union Act 2016). 특히 필수공익사업에 대한 쟁의행위

찬반투표 요건 강화는(① 해당 쟁의행위에 대해 투표할 자격을 가진 조합원 절반 이상 투표, ② 투표자 과반수 쟁의행위 찬성, ③ 투표권자 전체의 40% 이상의 찬성) 쟁의행위 계획 및 실행을 크게 위축시켰다는 평가를 받는다. 또한 근로시간 면제한도 축소로 인하여 사업장 조직이 약화되었을 뿐만 아니라 조합원에 대한 노동조합의 서비스 역량이 저해되었다. 공공부문의 경우에는 Trade Union Act 2016 도입 이전부터 노조대표가 최소한 50%의 근로시간을 본업에 쓰도록 규제함과 동시에 근로시간 면제에 드는 비용을 개별 부처 인건비(paybill)의 0.1% 미만인 되도록 제한하였다. 뿐만 아니라 Trade Union Act 2016으로 인하여 사용자가 조합원인 노동자의 임금에서 조합비를 공제하여 노동조합에게 직접 교부하도록 하는 조합비 일괄공제(check-off)가 폐지되면서, 노동조합이 조합원을 다시 모집해야 하는 상황이 불거졌고, 이로 인하여 일부 노조들은 조합원 감소를 피할 수 없었다(Bach, 2016).²⁶⁾

나. 공공부문 노동조합 조직현황

영국의 경우 90년대 이후 계속된 일련의 통폐합 및 인수합병 등을 거치면서 소수의 거대 노동조합이 탄생하게 된다. 공공부문 전체(public sector)를 살펴보면 민간부문과 마찬가지로 Unite와 GME에 속한 조합원들이 여러 영역에 걸쳐 넓게 분포하지만 공공부문 조합원 수가 가장 많은 노동조합은 Union이다(조합원 수 1,377,006명). Union은 특히 지방정부와 NHS에 종사하는 조합원의 비율이 높은 편이다.

본 연구의 주된 관심분야인 공공서비스 영역[즉, 부처, 책임운용기관, 그리고 공공기관(NDPBs)]의 경우, 여기에 특화된 노동조합은 크게 3개이다. 이들은 직종, 직급, 그리고 부처 등에 따라 조직되어 있다. 우선, 2001년에 설립된 Prospect는 공공부문뿐만 아니라 민영화된 조직들에 종사하는 노동자들을 대상으로 하는데 전체 가입자는 142,000명 정도이다. 조합

26) PCS의 경우, 자동계좌이체(direct debit)방식으로 조합비 납부방식을 변경해야 하는 대상이 153,000명 정도 되는데, 이 중에서 100,000명만이 변경절차에 동의하였다(2015년 2월 기준)(Scott & Williams, 2016).

원들은 대부분 엔지니어, 관리자, 연구자 등으로서 주로 조직 내에서 중간 직급자 이상에 해당한다. FDA(예전에는 the First Division Association 으로 불림)는 주로 고위직 공무원들을 조합원으로 하는 노동조합으로서 조합원 규모는 대략적으로 16,000명 정도이다.

공공부문과 관련하여 조합원의 규모가 가장 큰 노동조합은 PCS(the Public and Commercial Services Union)으로서 조합원은 대략적으로 181,000명 정도이다. PCS 조합원들은 주로 중하위 직급에 속하는데, Prospect처럼 공공부문 외에 민영화된 산업에 종사하는 노동자도 가입 대상에 포함된다(Hodder, 2015). 1990년대 초반까지 공공서비스 중하위 직급을 대변하는 주요 노동조합은 세 개였다: the Inland Revenue Staff Federation(IRSF), the National Union of Civil and Public Servants(NUCPS) and the Civil and Public Servants Association(CPSA). 이 세 개의 노동조합은 당시 인수합병을 통해 형성되었는데, 1990년대 책임은 영기관이 확대되고 교섭단위가 분절화되면서 다시 인수합병과정을 겪게 된다. 그 결과 1996년에 IRSF와 NUCPS가 합쳐져 Public Services, Tax and Commerce Union(PTC)이 되었다. 그 이후 전통적인 단체교섭 틀을 복원하기 위하여 PTC와 CPSA는 중복 단체교섭 단위 조정 등 복잡한 정치적 쟁점들에 대한 협의를 거쳐 1998년 현재의 PCS가 탄생하였다(Hodder, 2015).

공공서비스 노동조합이 이와 같이 직급에 따라 조직되어 있기 때문에 정부가 추진한 각종 공공서비스 임금관리 개편에 대해서 서로 다른 목소리를 내는 경우가 빈번하다. 예를 들어서 1990년대에 추진되었던 직급 통합 및 임금관리의 분권화 정책에 대해서 Prospect와 PCS의 전신들 간에 입장이 달랐다. 조직원 중에서 전문직 종사자의 비율이 높은 Prospect의 전신은 단일 직급 및 임금체계와 중앙단위 임금교섭이 자신들에게 불리하다는 생각이 강했고, 그 결과 이러한 정부개혁 정책에 대해 상대적으로 우호적인 태도를 보였다. 아래에서 더 자세히 살펴보겠지만 이들 노동조합 간의 갈등은 결국 2000년대 이후 NHS, 고등교육기관, 지방정부 등이 중앙단위 임금교섭체제로 회귀하는 상황에서 공공서비스에서만 개별 기관단위 임단협 형태에 머무르는 데 적잖은 영향을 미치게 된다.

제3절 공공부문 임금관리

1. 2차 세계대전 이후~1970년대 후반

2차 세계대전 이후 영국 정부는 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 복지 수준을 확대하기 위하여 사회적 안전망 확보를 최우선 정책과제로 삼았는데 그 중요한 정책적 지렛대가 공공부문 관리였다. 케인즈 경제정책 기조에 따라 공공서비스는 소위 말하는 완전고용 복지국가(full employment welfare state) 건설을 위한 중추적인 역할을 담당하게 된다. 사용자로서 정부는 고용의 양뿐만 아니라 질적인 측면에서도 실업 위험이 낮은 안정적인 일자리를 제공하여야 한다는 사회적 규범이 작동하였다. 그 결과 산업안전이나 보건측면뿐만 아니라 병가 및 연금 등 복리후생을 포함한 임금 및 노동여건에서도 사회적으로 비교적 높은 수준을 유지하였다. 이러한 모범 사용자로서의 역할은 정부조달정책에 적극적으로 활용되면서 민간부문을 선도하며 그들의 열악한 처우조건을 개선하는 데에도 이바지하였다(Corby, 2000).

이러한 시대정신에 따라 이 시기 공공서비스 임금결정방식의 특징을 규정하는 법제도와 행동규범에는 다음과 같은 것들이 있다: 휘틀리(Whitley) 시스템에 근거한 국가단위 중앙집중적 단체교섭, 노사 간의 갈등관계를 해소하기 위한 다양한 형태의 조정 및 중재활동, 민간부문과의 임금형평성을 강조하는 임금수준 결정, 그리고 임금 및 근로조건을 결정하는 데 있어서 폭넓은 노동조합의 참여 보장 등(Corby, 2000). 공공서비스 임금결정에는 종사자에 대한 적절한 보상과 공공지출 관리의 합리성이라는 정부의 두 가지 정책적 목표 간 균형을 유지하는 것이 중요하다. 이러한 공식적·비공식적 제도적 여건하에서 수용가능하고 합리적인 공공서비스 임금결정방식을 구현하기 위하여 영국 정부가 어떠한 노력을 하였는지 살펴보자.

가. 중앙집중적 임금관리를 위한 법제도 확립

영국사회는 잘 알려진 것처럼 1차 세계대전 이후 갈수록 증폭되는 노사 갈등으로 인하여 산업 평화에 심각한 위기를 경험하게 된다. 이러한 상황에서 1919년 휘틀리 보고서에서 권고한 공공서비스 휘틀리 위원회(Civil Service National Whitley Council)가 설치되면서 공공서비스 노사 관계에 혁신적인 변화를 맞이하였다. 이 위원회가 위원회의 구성과 운영에 관한 기준인 ‘합의에 의한 원리(consensual principles)’를 마련하면서 공공서비스 노동조합과 단체협약의 영향력이 강화되었다. 즉, 이 위원회는 “사용자로서의 정부와 공공서비스 노동조합 간의 협력적 관계 형성을 강조하면서, 전반적인 공공서비스의 효율성 향상은 종사자의 삶의 질 개선, 그들의 고충처리를 위한 방안 마련, 그리고 그들을 대표하는 노동조합들의 다양한 의견과 경험의 적극적 반영을 통하여 가능하다”고 주장하였다(Dunnill, 1956: 56~57). 이후에도 노동조합의 활동영역 확장에 도움이 되는 다양한 법제도 및 정책적 변화가 있었는데, 대표적인 것이 1925년에 체결된 중재협약(Arbitration Agreement)이다. 이 협약에서 ‘폭넓은 중재제도 활용(unilateral access to arbitration)’을 보장하면서 노사 간의 분쟁 소지를 혁신적으로 완화하는 데 성공하게 된다(Kessler, 1993). 또한 2차 세계대전 이후 정부는 경찰과 군인을 제외한 다른 공공서비스 영역 전반에 대해 노동조합 활동을 장려하는 정책을 시행하였고, 그 결과 화이트칼라 전문직종을 중심으로 공공서비스 노동조합 조합원 수가 급증하였다.²⁷⁾ 단체교섭 대상 어젠다를 명확하게 규정하지 않은 점 또한 노동조합이 적극적으로 활동하는 데 유리하게 작용하였다(Corby & White, 1999).

이러한 법제도의 변화로 인하여 이 시기 영국 공공서비스 임금관리는 중앙집중적이고 합의(consensual)에 기반한 공동결정(joint regulation)의 성격을 띠게 된다(Fredman & Morris, 1989). 1920년에 내부적 공정성(fair

27) 영국 공공서비스 노동조합의 경우, 이와 같이 정부의 노동조합 활동장려 정책에 의해 성장한 측면이 강하다. 이러한 연유로 Willman(1983)은 영국 공공서비스 노동조합운동의 성격을 “독립적이지만 사용자의 지원에 의한 노동조합주의”로 규정하였다.

relativity) 원칙하에 공공서비스 표준 임금 및 직급구조(civil service-wide wage grades)가 마련되었고, 중앙단위 공동교섭은 이에 따라 상당히 구체적인 수준에서 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건을 결정하였다(Allen, 1960: 84). 단체교섭의 적용범위가 광범위 하여 대부분의 공공서비스 일반직원과 관리자들의 임금 및 근로조건은 상당한 수준에서 통일적으로 결정되었다고 볼 수 있다.

나. 공정비교(fair comparison)에 기초한 공공서비스 임금결정

영국의 공공서비스 임금결정원칙의 변천과정을 이해하기 위해서는 1929년에 개최된 Tomlin 왕립 심의회의 결정을 눈여겨볼 필요가 있다.²⁸⁾ 이전까지 공공서비스 임금을 결정하는 기준에 대해서 다음과 같은 네 가지 주장들이 팽팽하게 맞섰다: ① 모범사용자로서의 책임에 기반한 임금 결정(즉, 산업 또는 직종 임금수준보다 다소 높은 수준에서의 임금 결정), ② 생계비 연계방식, ③ 적합한 인재 채용 및 직원유지에 필요한 수준에서의 임금결정, ④ 민간부문과의 비교를 통한 임금결정(Cappelli, 1983). ③과 ④의 결정적인 차이는 시계(time horizon)의 장단에 있다. 즉, ④의 경우에는 단기적인 접근과 직무비교의 엄밀함을 강조한 반면, ③은 보다 장기적인 관점에서 공공서비스와 민간부문의 장기적인 추세비교를 중요하게 바라보았다. Tomlin 심의회는 기존 논의를 검토한 뒤 공공서비스 임금은 “특정 직무들에 적합한 인재를 채용하는 데 충분하고, 업무수행 효율성을 떨어뜨리지 않으면서 직원들을 계속 보유할 수 있는 수준에서 결정해야 한다”라고 권고하면서, ③의 기준인 채용과 직원유지의 관점을 지지하였다[Report of the Royal (Tomlin) Commission on the Civil Service, 1929-31(cmd of 1931), para 307]. 이 권고안은 Tomlin formula라 불리며 한동안 영국에서 공공서비스 임금을 결정하는 중요한 기준으로

28) 19세기 영국 공공서비스의 임금은 부처나 기관에 따라 제각각이었고 기본적으로 개별 직원이 생산하는 업무의 양에 따라 임금이 결정되는 개수급(piece rate)방식이었다. 임금표(salary scales)에 의한 관리는 1928년에 열린 공공 지출에 관한 특별위원회(Select Committee on Public Expenditure)에서 처음으로 제안되었다(Sir Norman, 1981: 42).

로 인식되었다. 하지만 1950년대에 들어서면서 공공서비스의 임금 및 노동조건이 민간부문을 따라가지 못한다는 인식이 팽배해지면서 임금결정을 둘러싼 노사 간의 대립과 갈등이 고조되었다(Tandon, 1974). 이를 해결하기 위하여 조정 및 중재활동이 급증하자 1953년에 또 다른 왕립 심의회가 열렸는데, 이것이 바로 대처 정부 시절 이전까지 영국 공공서비스 임금결정의 원칙을 정립한 Priestly 왕립 심의회이다.

Priestly 왕립 심의회는 Tomlin 왕립 심의회보다 더 체계적인 방식으로 공공서비스 임금결정 기준을 제시하였다는 평가를 받는다. 우선, 개별 부처나 공공기관에 따라 목표사업이나 담당업무는 다르지만 전체 공공서비스를 구성하는 일부로서 공통의 목표를 갖고 있으면서 서로 긴밀히 연결되어 있기 때문에 공공서비스 전체를 아우르는 하나의 임금결정원리를 마련해야 한다는 대원칙을 수립하였다. 하지만 그러면서도 직렬별로 구체적인 업무내용이나 자격요건 등에 차이가 있기 때문에 그러한 차이에 대응할 수 있도록 개별적인 조치들을 포함해야 한다는 점을 강조하였다. 요약하면, 공공서비스 임금 결정 시 직렬별로 차별화된 방식으로 대응하되 그러한 대응방식을 포괄하는 공통적인 규범을 확립하자는 것이 Priestly 왕립 심의회의 기본적인 접근전략이었다고 평가할 수 있다.

이러한 기본적인 입장을 견지하면서 Priestly 왕립 심의회는 기존과 달리 공공서비스 임금결정 원칙으로 ‘임금의 공정성’에 주목하였다. 앞서 설명한 것처럼 ‘Tomlin formula’는 신규채용 및 직원보유 관점에서 ‘임금의 적정성’을 주장하였다. 반면 Priestly 왕립 심의회는 ‘공정하게 직원을 보상해야 한다’는 사용자로서 정부의 도덕적 의무를 강조하면서 ‘임금의 적정성’이란 개념이 이러한 정부의 의무를 충실히 이행하기에는 다소 편협하다고 비판하였다. 뿐만 아니라 당시에는 완전고용에 가까운 상황이었기 때문에 채용 및 보유 관점만으로 임금수준을 정하는 것이 타당하지 않았다. 뿐만 아니라 Priestly 왕립 심의회는 채용 및 보유 관점에서 중요하게 생각하는 직원 감소(wastage)라는 기준이 특정 직무에 대한 수요변화 등 외부노동시장의 상황에 따라 변동성이 매우 컸기 때문에 신뢰하기 어렵다고 평가하였다(Tandon, 1974). 이러한 판단에 기초하여 Priestly 왕립 심의회는 공공서비스의 임금결정방식으로 좀 더 넓은 개념인 공정성을

강조하며 다음과 같이 임금 공정성을 설명하였다[Report of the Royal (Priestley) Commission on the Civil Service, 1953~55, (Cmd. of 1955)].

“공공부문의 임금이 공정하게 결정된다는 의미는 시민사회의 이해관계와 공공부문을 관장하는 주체의 이해관계, 그리고 공공부문 종사자 개인의 이해관계가 균형을 이루는 것을 말한다. 즉, 공공부문 임금에 대해서 시민사회는 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 데 기여해야 하지만 그 대가가 지나치지 않다고 인식을 해야 한다. 각 정부부처 및 기관의 장은 업무를 수행하는 데 필요한 능력 있는 인재를 영입하거나 보유하는 데 어려움이 없는 정도로 임금이 결정된다는 믿음을 가질 수 있어야 한다. 그리고 공공부문 종사자 당사자들은 자신들의 임금이 공정하게 결정된다고 느껴야 한다.”

Priestly 심의회는 특히 이와 같은 임금의 공정성을 확보하기 위해서는 임금 외에 노동조건에 영향을 주는 다른 요소들까지 포괄적으로 고려하면서 등가성을 갖는 직무 간의 비교를 통하여 공공서비스 종사자의 임금을 결정해야 한다는 점을 설명하는 데 상당한 공을 들였다. 여기서 말하는 임금의 공정성은 현대적 의미의 외부적 공정성(external competitiveness)에 해당한다. 하지만 심의회는 추가적으로 한 기관 내에서 직렬 또는 직급 간 임금의 차이를 적절하게 유지하는 것이 중요하다고 역설하면서 내부적 공정성(internal equity) 이슈에 대해서 언급하는 것도 잊지 않았다.

Cappelli(1983)는 Priestly 심의회에서 공공서비스와 민간부문의 ‘체계적인’ 임금비교의 필요성을 강조한 배경으로 2차 세계대전 이후 인사관리 또는 조직형태 측면에서 민간부문과 공공서비스가 서로 비슷해지면서 직무비교의 유용성이 증가하였다는 점이 작용했을 것이라고 설명한다. 이 시기에 즈음하여 영국의 대다수 산업에서는 이전까지 파편적으로 산재해 있던 중소형 사업장들이 인수·합병 등을 거치면서 기업규모가 커지는 집중화 단계에 이르렀다(Lambert, 2014). 소유지분이 집중되면서 이전까지 계열사별로 제각각이었던 생산관리 및 조직·인력관리를 중앙에서 직접 관장하는 표준화된 방식으로 전환하게 된다. 그 결과 개별 계약방식(또는 개별 사업장 단위에서 행해지던 비공식적 임금결정기제)이 아닌 단

체교섭을 통하여 임금이 결정되는 관행이 확산되었다. 민간부문에 종사하는 전문직을 포함한 화이트컬러 계층에 대한 노동조합 조직률이 높아진 점 또한 이러한 경향이 강화되는 데 기여하였다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 조직규모가 커지면서 민간 기업들의 조직구조가 고도화되면서 정부 조직과 유사한 관료적 조직형태를 띠게 되었다. 이러한 맥락하에서 당시 영국 정부가 Priestly 심의회의 권고안을 적극적으로 받아들이면서 ‘민간 부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’을 유효하고 가치있는 규범적 원리로 확립하였다.

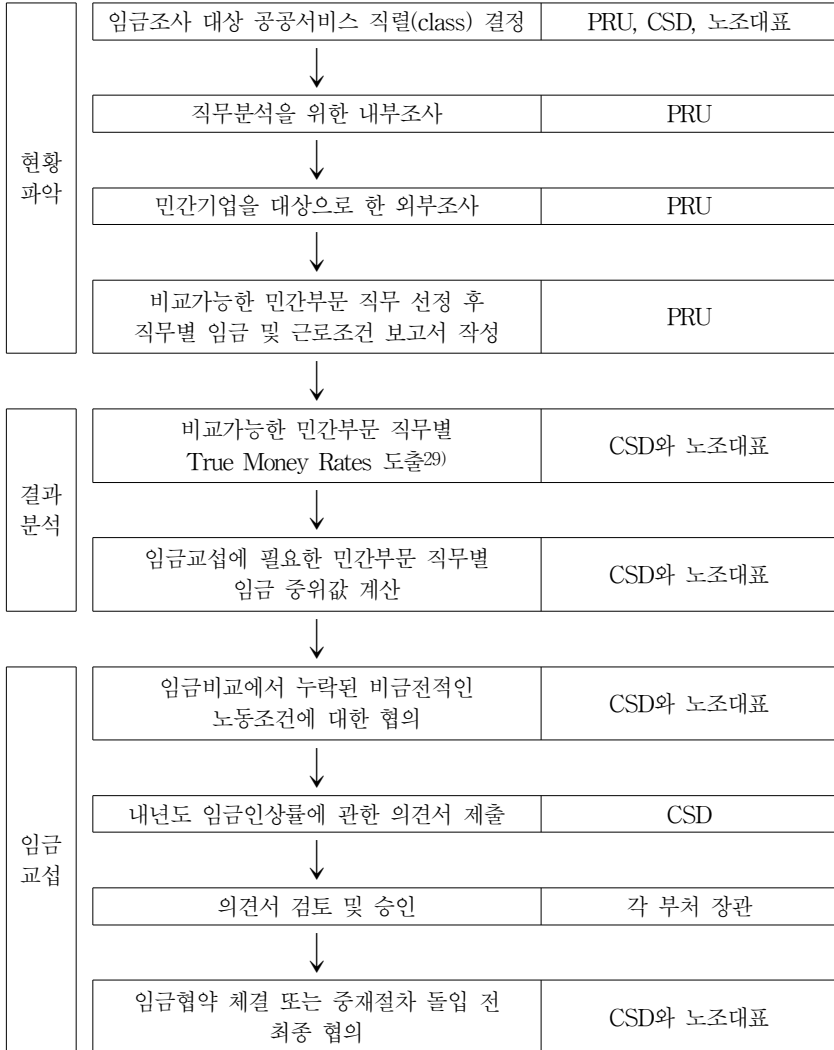
다. 임금조사기구(Pay Research Unit)를 통한 민간부문과 공공서비스의 임금 비교

이러한 규범적 원리를 실무적으로 뒷받침하기 위하여 공공서비스와 민간부문 간 임금비교를 통하여 관련 통계자료를 생산하고 분석하는 역할을 수행할 조직이 필요하였다. 특히 Priestly 심의회는 이러한 조직이 재무부(HM Treasury)의 영향으로부터 독립성을 갖는 것이 매우 중요하다고 권고하였다(Cappelli, 1983). 이에 따라 1957년에 공공서비스 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)가 조직되었고, 이 조직은 주기적으로 다양한 직렬에 관한 임금연구를 진행하였다(Thain & Wright, 1995). 특히 고위공직자 임금결정을 위한 특별위원회(a standing committee on the Pay of the Higher Civil Service)가 구성되면서 이러한 움직임은 더 공고한 제도적 위상을 갖추게 된다. CSPRU의 조직 및 운영과 관련된 사항은 앞서 살펴본 공공서비스 휘틀리 위원회에서 정부와 노조대표들 간 협의를 통하여 결정되었다. CSPRU는 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 집단 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 노사 간 원활한 임금교섭 논의가 이루어지는 데 필요한 기초자료를 제공하였다.

1) 임금조사기구의 역할과 기능

[그림 3-1]은 공정비교를 통한 공공서비스 임금결정과정을 보여준다.

[그림 3-1] 공정비교를 통한 공공서비스 임금인상률 결정과정



주: PRU: 임금조사기구, CSD: 공무원부(Civil Service Department).

자료: Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

임금조사기구의 역할은 주로 현황파악과 관련되어 있다. 공무원부(Civil

29) True Money Rate는 임금 외 다른 노동조건들 간의 차이를 감안하여 조사대상 공공서비스 직렬과 비교대상 민간부문 직렬 간 발생한 실제 임금차이를 조정한 결과를 의미한다.

Sevice Department : CSD)와 노조대표가 협의를 통해 임금조사 대상 공공서비스 직렬을 결정하면, 임금조사기구는 우선 임금조사 대상 직렬의 특성을 파악하기 위하여 내부조사를 진행한다. 동일한 직무명으로 불리더라도 실제업무 내용은 다를 수 있다. 이러한 점을 감안하여 CSPRU는 표본추출과정에서 다양한 사업을 대상으로 직무내용 및 임금 정보에 관한 면접조사가 진행될 수 있도록 주의를 기울였다. 이러한 조사과정을 거쳐 최종적으로 해당 직렬의 전형적인 형태 및 임금값을 도출한다.

다른 한편으로는 비교대상 민간부문 직렬선정, 직렬별 임금 및 근로조건을 파악하기 위하여 외부조사를 실시하였다. 지역별 또는 사업장에 따라 임금 및 근로조건에 차이가 있을 수 있기 때문에 이러한 점은 감안하여 표본을 배분하게 된다. 특히 임금 조사관들은 비교대상 민간 기업들에 존재하는 여러 직무들 중에서 조사대상 공공서비스 종사자가 선택했을 만한 직무만을 대상으로 직무비교를 실시하면서 조사의 비용적·물리적 부담을 줄였다. 기업실사 결과는 보고서 형태로 제시되는데, 개별 기업에 따라 약간의 차이는 있으나 대체로 일관되게 <표 3-8> 같은 형태로 구성된다. 기업 실사의 일차적인 목적은 조사대상 공공서비스 직무와 비교 가능한 민간부문 직무를 선별하는 데 있기 때문에 보고서의 핵심적인 내용은 ‘조직구조’와 ‘직무기술서’이다.

이러한 조사를 기반으로 CSPRU는 비교대상 직무들을 선정하고 해당 직무들의 임금 및 고용조건에 관한 상세한 정보를 제공하는 것으로 현황

〈표 3-8〉 임금조사기구 외부기업 실사보고서 목차

목차	주요내용
조사 개요	기관 고용현황, 직렬(job category)별 방문 사업장
임금 및 노동조건 결정	임금 및 노동조건 결정방식
조직구조	조사대상 직렬 및 직급
채용	연령별 채용경로, 지원자격
교육훈련	직렬별 교육훈련 방식
승진관리	공석 발생 시 대상자 선정과정
직무 기술	조사대상 직렬/직급별 직무내용

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

[그림 3-2] 비교대상 민간부문 직무의 임금 및 노동조건 관련 사항

- ① 임금: 기본급과 상여금
- ② 노동시간
- ③ 휴가: 연차휴가 및 병가
- ④ 연금: 연금종류, 가입조건, 정년퇴직 나이, 납입금 산정방식, 연금액 산정방식, 특별지급사유
- ⑤ 근무복 및 작업화 등 개인 작업보호구 지급방식
- ⑥ 출장비 산출방식
- ⑦ 구내식당

자료: Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

과약을 마무리한다. 앞서 설명한 것처럼 CSPRU는 단순히 임금만을 비교하는 것이 아니라 고용여건에 영향을 끼치는 다양한 요인들을 고려하여 공공서비스의 임금수준을 결정하는 것을 목표로 삼았다. 그렇기 때문에 임금뿐만 아니라 다양한 노동조건에 대해서도 조사를 실시하였는데, [그림 3-2]에서 이에 관한 내용을 정리하였다.

2) CSPRU 임금조사 직무비교 방법

예상 가능하지만 CSPRU가 해결해야 할 가장 큰 숙제는 임금비교를 할 때 공공서비스와 민간부문에 존재하는 직무 간 등가성을 확보하는 것이었다. 이를 위하여 CSPRU는 우선 공공서비스 직무들을 민간부문 직무와의 유사성 정도에 따라 크게 세 그룹으로 구분하였다. 첫 번째 직무그룹에는 역할, 기능, 책임 등의 측면에서 민간부문에서 통용되는 직무들과 유사성이 가장 높은 직무들이 속한다. 두 번째 직무그룹에 속한 직무들은 기능이나 책임 등 내용적인 면에서 부분적으로 또는 완전히 다르긴 하지만 직관적으로 일정정도 유사성을 갖는 경우이다. 세 번째 직무그룹에는 기능적인 유사성이 전혀 없어서 민간부문의 직무들과 실제로 또는 직관적으로 아무런 관련성이 없는 직무들이 해당된다(Tandon, 1974).

둘째, CSPRU는 각 직무별 비교 가능성의 차이를 감안하여 사안별로

- ① 직무 전체에 관한 기능적 비교, ② 과업에 대한 부분적인 기능적 비교, ③ 직무요소 비교(evaluation of abstract job factors)를 적절히 혼용하며

직무 등가성을 판단하였다. 첫 번째 직무그룹에 속한 직무들의 경우에는 직무 전체에 관한 기능적 비교만으로도 등가성 확보에 큰 어려움이 없었을 것이다. 하지만 두 번째, 세 번째 그룹의 경우에는 그러한 방식만으로는 임금비교의 타당성을 담보하기 어렵다. 앞서 언급한 Priestley 심의회에서도 우편배달부의 경우를 예로 들면서 과업을 기준으로 한 부분적인 기능비교와 직무요소 비교의 필요성을 피력하였다(Report of the Royal (Priestley) Commission on the Civil Service, 1953-55, (Cmd. of 1955), para 664).

“공공서비스에 존재하는 직무와 민간부문의 직무 간에는 상당한 관련성이 있다. 예를 들어서 우편배달부의 업무는 수집, 배달, 분류 세 가지의 과업으로 구성된다. 물론 우편배달부와 완전히 동일한 과업 조합을 갖는 민간부문의 직무를 발견하기는 어렵지만, 넓은 의미에서 유사한 성격의 과업들을 담당하는 노동자들이 민간부문에 상당수 존재한다. 이러한 경우에는 노동조합이 주장하듯이 해당 직무를 수행할 때 요구되는 기술, 전문성, 책임 등의 요소들을 비교하는 작업이 보완적으로 병행되어야 공정한 비교라고 볼 수 있다.”

이러한 의미에서 CSPRU에서 활용했던 비교방법론은 기본적으로 Priestley 심의회의 권고사항을 따르면서도 실무적인 경험 속에서 축적된 노하우를 반영하여 점진적으로 개선·발전시킨 결과물이라 볼 수 있다.

셋째, 직무평가와 관련하여 최근에는 직무평가를 할 때 점수법(point rating method)을 많이 활용하고 있지만 CSPRU의 직무요소 비교방식은 요소비교법(factor comparison method)에 가깝다.³⁰⁾ 점수법은 산업별 또는 개별 기업별 업무와 관련된 직무요소들을 추출하고, 각각의 직무를 직무요소별(기술, 책임성, 노력, 그리고 작업환경 등)로 평가한 다음 평가점수를 합산하여 직무의 가치를 매기는 방법이다. 반면 CSPRU는 우선 조사대상 공공서비스 직무를 직무요소별로 평가하여 그 평가결과를 구한 다음, 이를 기준으로 민간부문 직무들의 상대적인 가치를 평가하는 방식을 채택하였다. 즉 공공서비스 직무와의 차이 정도에 따라서 민간부문 직

30) 요소비교법은 점수법과 서열법이 결합된 방식이다.

무의 직무요소별 등급(degree)이 부여되는 방식이다. 경우에 따라 공공서비스 직무와 비교대상으로 고려한 민간부문 직무의 직무값이 크게 다를 수 있다. 예를 들어서 적정 숙련수준에 도달하는 데 소요되는 근무기간이 서로 크게 다를 수 있는데, CSPRU는 이러한 경우를 극단치로 간주하여 등급결정 없이 ‘비교할 수 없는 직무’로 분류하였다. 이러한 방식을 통하여 각 직무요소가 3~4개 정도의 평가척도를 갖도록 관리하였다. 임금조사가 마무리 될 시점에 CSPRU는 요소 비교법을 적용한 모든 직무들에 대해서 최종 검토를 거친 후, ‘비교가능직무’ 그리고 ‘상위직무 또는 하위 직무’ 두 개의 그룹으로 구분하였다.

3) 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사

CSPRU의 역할과 조사방법이 구체적인 임금비교 실무에서 어떻게 적용되었는지 이해하기 위하여 CSPRU가 1964년도에 실시한 우편집배원에 관한 임금조사 사례를 살펴보자. 우선 전체적인 조사의 개요를 살펴보면, 이 조사는 1966년 5월 23일에 착수하여 1967년 3월 중순에 마무리되었으

[그림 3-3] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 내부조사 표본

<u>London</u>
South-East District Office and Parcels Office
Western District Office and Parcels Office
South Kensington S. D. O.
Willesden S. D. O.
Foreign Section (letters and parcels)
Belgrove Garage
<u>Provinces</u>
Luton
Manchester (H.D.O. and a District Office)
Perth
Rochdale
Southampton
Worcester

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

며, 총 13명의 조사관이 투입되었다. 앞서 설명한 것처럼 전체 조사는 크게 보면 내부조사와 외부조사로 구분된다. Post Office(즉, 사용자)와 National Staff Side를 구성하는 노조들은 집배원에 관한 내부조사를 위하여 사업장을 아래와 같이 선정하였다. 해당 사업장들에서 종사하는 7,000명의 우편집배원들 중에서 489명에 대해서 직무 및 임금 정보에 관한 면접조사를 실시하였다. 경우에 따라 조사대상 집배원이 속한 직급보다 더 상위 직급에 속한 직원에 대해서도 인터뷰를 진행하였는데, 이는 그들이 담당하는 업무가 집배원의 업무와 실질적으로 어떠한 차이가 있는지 확인하기 위함이라고 보고서는 밝히고 있다.

CSPRU는 우편집배원과의 비교대상 직무를 선정하기 위하여 외부조사를 실시하여 총 41개 기업들에 대해서 임금 및 직무에 관한 개별 보고서를 작성하였다. 실제로는 산업과 지역을 기준으로 배분된 60개의 기업들을 접촉하여 46개의 기업을 방문하였지만, 유사직무를 발견하지 못한 기업들에 대해서는 보고서를 작성하지 않았다. CSPRU는 기업실사 보고서를 제출하기에 앞서 사용자 및 노조들과 보고서의 전반적인 내용에 대해 논의하는 과정을 거쳤다.

앞서 설명한 것과 마찬가지로 CSPRU는 1964년 우편집배원 임금조사에서 기능적 비교와 직무요소 비교법을 병행하여 직무비교를 실시하였다.

〈표 3-9〉 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 외부조사 기업리스트

산업 또는 업종 분야	기업 수
전 체	41
Public Boards	4
Financial Organisations	4
Retail Distribution Firms	3
Wholesale Distribution Firms	5
Manufacturing Firms	18
Construction Firms	2
Private Transport Undertakings	2
Miscellaneous Services	3

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No.128: Postmen.

논란의 여지가 가장 적은 비교법은 당연히 기능적 동일성 또는 유사성에 근거한 비교일 것이다. 실제로 사용자와 노조 측에서도 이러한 비교방식을 지속적으로 요구하였다. 하지만 이러한 요구에 대해서 CSPRU는 우편 요건을 만족시키는 민간부문 직무를 발견하기 어렵기 때문에 불가능하다고 판단하였다. 대신 교대근무 또는 시기별 업무차이 등을 감안하여 우편 배달부가 일반적으로 수행하는 과업을 분석하고 과업단위를 기준으로 기능적 유사성을 비교·평가하였다. CSPRU가 최종적으로 분류한 우편배달부의 핵심 과업은 다음과 같은 네 가지이다: ① 분류(필요에 따라 우편물 분류와 소포류 분류작업을 구분함), ② 배분 및 전달(portering and segregating), ③ 수거 및 배달, 그리고 ④ 운전. 뿐만 아니라 비교가능성을 확장하기 위하여(즉, 업무의 내용은 다르지만 업무를 수행하는 데 필요한 자격조건이 유사한 직무 간에도 비교할 수 있도록) 기능적 비교 외에 직무요소 비교법을 추가적으로 활용하였다. 직무요소 비교에서 고려된 직무 요소들은 일반적으로 통용되는 기술, 책임성, 노력, 그리고 작업 환경이었다. 직무평가요소별 하위항목은 <표 3-10>과 같다. 한 가지 강조하고 싶은 사항은 CSPRU는 우편배달부 직무와 기능적 유사성은 없지만 직무비교의 필요성이 있는 직무들에 대해서만 제한적으로 직무요소 비교방식을 활용하였다는 점이다.

임금 조사관의 기업실사 보고서 내용을 살펴보면 CSPRU의 직무평가 과정을 보다 구체적으로 이해할 수 있다. 소개할 내용은 41개 기업 실사 보고서 중에서 국영 영국철도(British Railways)에 관한 것이다. 조직구조에서는 영국 철도의 조사대상 직렬들과 각 직렬의 직급체계를 <표 3-11>과 같이 정리하였다. 조사대상 직렬은 우편물 집배(Messengerial staff), 화

<표 3-10> 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 직무요소 및 하위항목

직무요소	하위항목
기술	학력, 직업훈련, 경력, 기계장치 조작 및 수작업 숙련도
책임	산업재해 관리, 안전관리 책임, 품질관리 감독
노력	정신적 노동강도, 육체적 노동강도,
작업환경	작업환경, 산업재해사고 노출 정도 및 위험성

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

〈표 3-11〉 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 영국철도(British Railways)
조사대상 직무리스트

(a) 우편물 집배(Messengerial Staff)		
실무직급(Wages)-	배송자 C직급	Messenger Class C
	배송자 B직급	Messenger Class B
	배송자 A직급	Messenger Class A
관리직급(Supervising)-	감독관 4직급	Inspector Class 4
	감독관 3직급	Inspector Class 3
	감독관 2직급	Inspector Class 2
	감독관 1직급	Inspector Class 1
	감독관 스페셜 A직급	Inspector Special A
	감독관 스페셜 B직급	Inspector Special B
(b) 화물배송(Sundries Traffic Handling Staff)		
실무직급(Wages)-	초급 운반직	Porter
	상차 운반직	Loading Goods Porter
	검수직	Checker
	숙련 검수직	Senior Checker
	직장	Working Foreman
관리직급(Supervising)-	직장 4직급	Foreman Class 4
	직장 3직급	Foreman Class 3
	직장 2직급	Foreman Class 2
	직장 1직급	Foreman Class 1
	직장 스페셜 A직급	Foreman Special A
	직장 스페셜 B직급	Foreman Special B
(c) 소포배송(Parcels Traffic Handling Staff)		
실무직급(Wages)-	초급 운반직	Porter
	상차 운반직	Loading Porter
	숙련 운반직	Senior Porter
	스테이션 직장 2직급	Station Foreman Class 2
	스테이션 직장 1직급	Station Foreman Class 1
관리직급(Supervising)-	감독관 4직급	Inspector Class 4
	감독관 3직급	Inspector Class 3
	감독관 2직급	Inspector Class 2
(d) 창고관리(Storekeeping Staff)		
실무직급(Wages)-	창고직	Storesman
	물류관리직 2급	Stores Issuer II
	물류관리직 1급	Stores Issuer I
	물류관리직 스페셜급	Stores Issuer Special
관리직급(Supervising)-	직장 2직급	Foreman Class 2
	직장 1직급	Foreman Class 1
	직장 스페셜 A직급	Foreman Special A
	직장 스페셜 B직급	Foreman Special B
	직장 스페셜 C직급	Foreman Special C

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

물배송(Sundries traffic handling staff), 소포배송(Parcels traffic handling staff), 그리고 창고관리(Storekeeping staff)로 총 4개이며 직급체계는 직렬에 따라 다소 차이를 보이는데 실무 직급은 3~5개, 관리 직급은 3~6개 정도 되었다.

조직구조에서 조사대상 직무를 개괄하고 난 후 직무기술에서는 각 직무에 관한 구체적인 과업내용을 정리하였는데, 각 직무에 일련번호를 부여하여 조사대상 직무를 명확히 하였다는 점이 특징적이다. 영국 국영철도의 경우에는 총 55개의 직무를 조사대상으로 특정하였다. 그런데 앞서 설명한 것처럼 이 중에는 우편집배원 직무보다 상위 직무로 볼 수 있는 조사관 등 관리자 직무도 포함되어 있기 때문에 실제로 비교가능성이 높은 직무는 이보다 더 적을 것으로 생각된다. 또 하나 흥미로운 것은 개별 직무를 설명하기에 앞서 직렬단위에서의 업무분장, 업무수행 방식 및 과정 등을 자세히 설명한다는 점이다. 이러한 기술방식은 전체적인 작업흐름 속에서 개별 직무의 내용을 이해하는 데 유용하다고 볼 수 있다. [그림 3-4]에서 우편물 집배 직렬에 관한 설명을 예시한다.

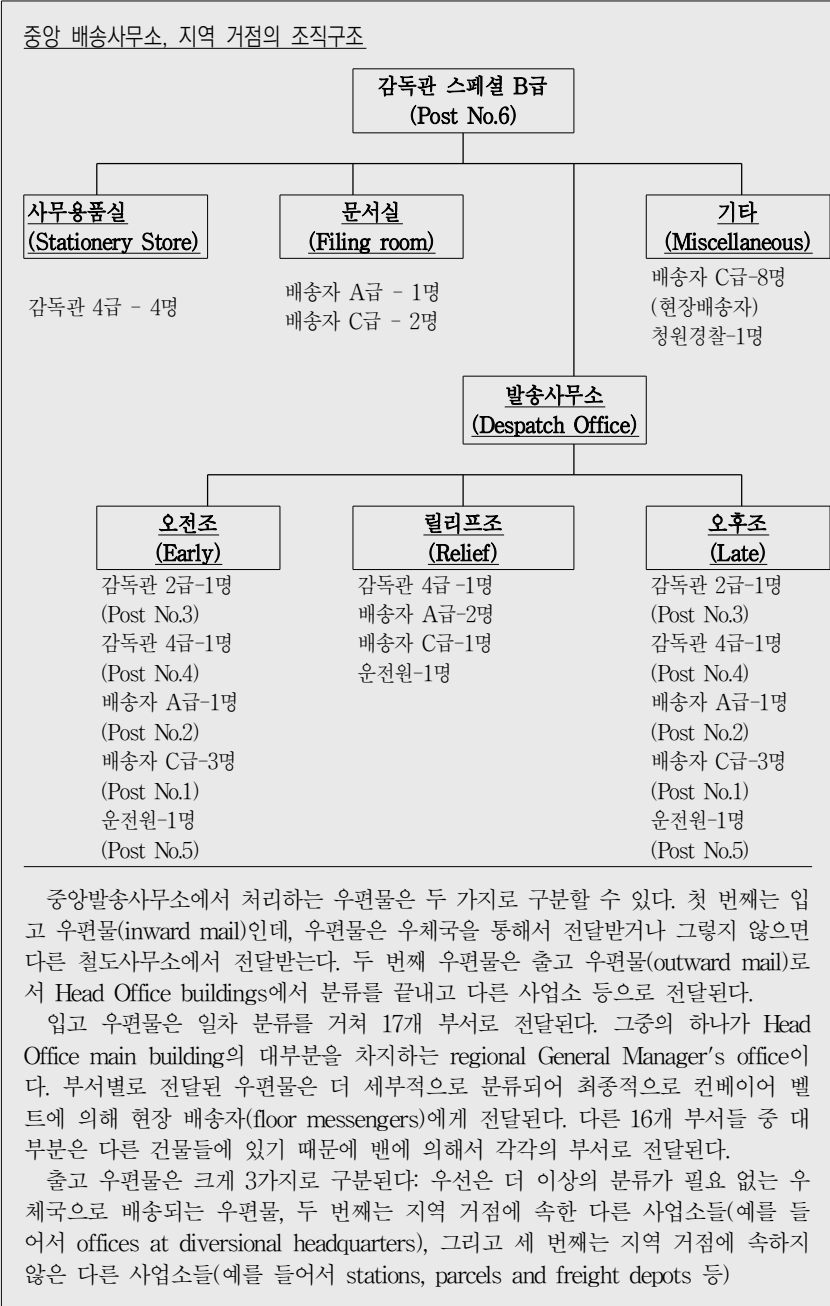
직렬 전반에 대한 설명이 끝난 이후 개별 직무에 대한 설명이 이어진

[그림 3-4] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사: 영국철도(British Railways)
우편물 집배 직렬

우편물 집배(Messengerial Staff) 직렬에 해당하는 세 개의 직급은 배송사무소(despatch offices) 또는 우편실(mail rooms)에서 주로 근무하는데, 그들의 업무는 각 철도 사업소(British Railways establishment)를 연결하는 철도채널을 통하여 우편을 전달하거나 우체국(General Post Office)에서 전달받거나 우체국으로 전달되어야 할 우편물을 취급한다. 그들은 주로 감독관(직급 4, 3, 2, 1), 스페셜 A, 그리고 스페셜 B의 지시·감독에 따라 업무를 수행하지만, 몇몇 발송사무소에서는 사무소장직(office manager)을 두어 문서수발직 관리감독을 포함한 매우 다양한 업무를 맡도록 하는 경우도 있었다.

불과 얼마 전까지만 하더라도 발송사무소나 우편실에서 우편을 분류하는 방식은 우체국 방식과 거의 동일하였다. 하지만, 방문한 어떤 발송사무소의 경우에는 분류 방식이 달라져 현재에는 봉투 없이 발송하는 우편물을 분류하는 sorting-desks와 봉투에 담긴 우편물을 분류하는 bag-frame을 활용하고 있다. sorting desk에 앉아 있는 직원은 우편물 주머니를 40개 정도까지 담을 수 있는 깊은 바구니를 양 옆 어디엔가 두고, 다양한 도착지역이 표시된 움직이는 칸막이를 이용하여 우편물을 분류한다. bag-frame은 우체국에서 분류통으로 쓰는 것과 유사하다.

[그림 3-4]의 계속



자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

[그림 3-5] 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 영국철도 우편물 집배
(C 직급) 직무

직무번호(Post No.) 1 - 우편물 집배업무(Head Office Messenger)(직급 C)

중앙 발송사무소에서는 ‘우편물 집배업무(직급 C)’에 속한 직원이 6명이 있다. 이들은 각각 3명씩 오전조(5시 45분~1시 27분 또는 6시부터 12시까지) 또는 오후조(3시부터 11시)로 나뉘어 근무한다. 편성된 조에 따라 입고 우편물 또는 출고 우편물 관련 업무를 맡게 된다. 입고 우편물 업무를 맡게 되면 수거된 우편물을 17개 부서들 중 한 군데로 분류하는 것이 주요한 업무이다. 출고 우편물 업무를 맡게 되면 우편물의 도착지에 따라 업무에 다소 차이가 난다. 지역 거점에 속한 사업소로 배송되는 우편물은 sorting desk에서 39개의 전달지로 분류된다. 지역 거점에 속하지 않는 사업소로 배송되는 우편물은 sorting desk에서 30개의 stations로 분류된다. 분류가 종료된 이후 전자는 우편물 주머니(pouch)에 그리고 후자는 가방에 담긴다. 모든 배송우편물들은 밴에 의해서 지역 우체국 분류 사무실이나 가까운 mail-line terminus로 이동된다.

모든 메일들이 정확한 주소가 적혀져 있는 것은 아니다. 배달주소가 명확하지 않은 우편물은 ‘감독관 직급 4’에게 전달되어 지시를 받아야 한다. ‘우편물 집배업무 직급 C’는 신속한 전달이 필요한 우편물의 경우에는 직접 배달하기도 한다. 입고 우편물의 경우에는 담당 현장 배송자에게 전달하거나 직접 주소지까지 배달한다. 출고 우편물은 지역 우체국 사무실 또는 railway terminus까지 배달한다.

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.

다. [그림 3-5]는 Head Office Messenger(C 직급)에 관한 직무설명이다.

이와 같이 광범위하게 진행된 기업 실사과정에서 수집된 풍부한 직무 정보에 기초하여 비교가능한 직무를 선별하였다. <표 3-12>에서 다루는 직무는 영국 공영철도에서 수집한 것들이다. 직무선별에 활용한 기준은 ‘과업에 대한 부분적인 기능적 비교’와 ‘직무요소 비교’임을 알 수 있다. CSPRU는 앞서 설명한 41개 기업들에 대해서 동일한 작업을 반복하였다.

끝으로 CSPRU는 선정된 직무들의 임금 및 고용조건에 관한 상세한 정보를 제공하는 것으로 보고서를 마무리 짓는다. <표 3-13>에서는 비교 대상으로 선정된 직무들의 주급에 관한 정보를 알 수 있는데, 임단협에 의해 1966년 5월 9일부터 적용된 것이다. Charing Cross로부터 20마일 이내에 있는 사업장에서 근무하는 직원들에게는 주급에 추가하여 6c의 런던 수당을 지급하였다.

〈표 3-12〉 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 영국철도 비교가능 직무 선정 결과

과업에 대한 부분적인 기능적 비교		
직무번호 (Post No.)	직무명	유사 과업단위
1	본사 배송직(C급), Head Office Messenger(Class C)	우편 분류
2	본사 배송직(A급), Head Office Messenger(Class A)	우편 분류
5	운전원, Motor Driver	분류, 운전, 배송, 수거
7	상차 운반직, Loading Porter	우편 분류
8	지사 배송직(B급), Divisional Office Messenger(Class B)	우편 분류
9	지사 배송직(A급), Divisional Office Messenger(Class A)	우편 분류
12	지사 배송직(C급), Divisional Office Messenger(Class C)	우편 분류
18	숙련 검수직, Senior Checker	소포 분류
19	운전원, Motor Driver	운전, 배송, 수거
24	검수직, Checker	소포 분류
25	숙련 검수직, Senior Checker	소포 분류
28	검수직, Checker	소포 분류
29	숙련 검수직, Senior Checker	소포 분류
33	상차 운반직, Loading Porter	운반, 분리
34	숙련 운반직, Senior Porter	소포 분류
35	운전원, Motor Driver	운전, 배송
40	숙련 운반직, Senior Porter	소포 분류
43	상차 운반직, Loading Porter	운반, 분리
44	숙련 운반직, Senior Porter	우편 및 소포 분류
45	운전원, Motor Driver	운전, 배송, 수거
직무요소 비교		
<ul style="list-style-type: none"> - 운전원(직무번호.10)의 직무는 넓은 의미에서 집배원(Postman, Mail Driver)의 직무와 비교 가능함 - 열차검표원(직무번호.55)의 과업은 넓은 의미에서 집배원(Postman)의 직무와 비교 가능함 - 물류관리직 2급(직무번호.49)과 물류관리직 1급(직무번호.50)은 집배원(Postman)의 직무 수준보다 낮음 - 직무번호.13~17, 22, 23, 30, 36, 39, 48, 51은 유의미한 비교 대상이 아님 - 직무번호.3, 4, 6, 11, 20, 21, 26, 27, 31, 32, 37, 38, 41, 42, 46, 47, 52~54는 본 설문조사에 적합하지 않음 		

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen(Appendix).

〈표 3-13〉 1964년 CSPRU 우편배달부 임금조사 : 영국철도에서 선정된 비교 대상 직무 주급정보

		본사				지사		
		£	s.	d.		£	s.	d.
배송자 C직급	Messenger Class C	11	14	0		11	14	0
	1년차 이상	12	6	0		11	19	0
배송자 B직급	Messenger Class B	12	14	0		12	6	0
	1년차 이상	13	3	0		12	14	0
배송자 A직급	Messenger Class A	13	8	0		13	3	0
	1년차 이상	13	16	0		13	8	0
				£	s.	d.		
검수직	Checker			12	6	0		
숙련 검수직	Senior Checker			13	3	0		
상차 배달원	Loading Porter			11	19	0		
숙련 배달원	Senior Porter			12	6	0		
				£	s.	d.		
물류관리직 2급	Stores Issuer II			12	5	0		
물류관리직 1급	Stores Issuer I			12	17	6		
				£	s.	d.		
운전원	Motor Driver (최대 5톤)			12	6	0		
열차 검표원	Train Ticket Collector			13	8	0		

주 : *£=영국파운드화; s.=실링; d.=펜스.

자료 : Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen(Appendix).

라. 공정비교(fair comparison) 방식을 통한 공공서비스 임금결정의 의의와 한계

1) 공정비교, 또 다른 형태의 임금교섭

Kessler(1993)가 주장하듯이 공정비교에 의한 임금결정방식은 시기에 따라 부침은 있었으나 이전에 비해 훨씬 더 체계적이고 명확한 임금결정 기준을 제시했을 뿐만 아니라 주요 이해관계자들이 의사결정과정에 참여

할 수 있도록 허용함으로써 노사 간의 공통된 이해를 형성하는 데 도움을 주었다. 하지만 엄격한 기준을 따른다고 하더라도 임금수준이나 임금인상률(pay settlement)을 결정하는 과정이 여전히 임금교섭과 유사한 형태를 띠었기 때문에 공정비교의 가치나 효용성이 떨어진다는 주장도 함께 제기된 것이 사실이다. CSPRU가 임금정보를 조사·분석하여 권고안을 제시하기는 하지만 임금비교 전체 과정에 관한 최종적인 의사결정권은 노사 대표에 있었다. 일례로 앞서 살펴봤던 집배원 사례의 경우 CSPRU가 비교대상 직무를 선정하고 해당 직무들의 임금 및 노동조건에 관한 정보를 제시한다. 하지만 선정된 비교대상 직무들 중에서 ‘최종적으로 어느 직무와 비교해야 하는지’에 대해서는 언급하지 않는다. 이에 대한 결정은 전적으로 노동조합과 공무원부의 협의결과에 달려있다. 이러한 측면에서 Cappelli(1983)는 공정비교가 제도적 외형과는 달리 실제로는 여러 단계에서 노사대표의 의사결정 및 서로의 협의를 필요로 하는 불충분한 제도라고 간접적으로 비판하였다. 하지만 CSPRU의 존재목적이 임금수준을 독자적으로 결정하는 데 있었던 것이 아니라 노사가 임금을 결정하는데 도움이 되는 기초정보를 제공하는 데 있었기 때문에 공정비교가 임금교섭의 양상을 보인 것은 불가피하였다고 볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 공정비교에 의한 임금결정방식이 각 단계별로 어떠한 문제에 봉착했는지 살펴보자. 우선 임금 비교대상 직무 선별과정이다. 앞서 CSPRU에서 임금비교 대상 직무를 선정하는 과정 및 결과물에 대해서 자세하게 설명하였다. 하지만 임금비교가 늘 그렇듯이 실제로 비교대상 선정과정이 객관적이거나 과학적이라고 보기 어렵기 때문에 내부조사와 외부조사에서 노사 간에 이견이 표출되는 경우가 비일비재하였다. 앞서 살펴본 집배원의 경우에는 Post Office에만 주로 존재하기 때문에 직무의 성격을 규명하기가 상대적으로 용이하지만 여러 부처나 기관에 공통적으로 존재하는 직무의 경우에는 직무명이 동일하더라도 반드시 동일한 직무라고 볼 수 없는 경우가 많았다. 이러한 경우 내부조사를 통하여 해당 직무의 일반적인 속성을 정의해야 하는데 그러한 과정 전반에 관한 합리적이고 명확하면서도 수용 가능한 기준을 마련하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 노조대표들은 조사 대상 공공서비스 직무의 전형(role

profile)을 과대평가하여 노동강도가 세고 더 전문적인 것으로 간주되도록 압력을 행사하곤 하였다. 이러한 요구는 외부조사 시 민간부문 비교대상 직무를 선정하는 과정에서도 마찬가지였다. 노동조합은 더 전문적인 직무들을 비교대상 직무로 선정하여 임금수준이 높은 직무와 공공서비스 직무가 비교될 수 있기를 바랐고, 반대로 사용자대표는 직무가치가 낮아 임금수준이 낮은 직무를 비교대상 직무로 선정하기를 원했다. 노사 간의 이견은 외부 실사기업 목록을 정하는 과정에서부터 시작된다. Priestly 심의회는 국민경제 전체 산업별 구조를 반영하여 외부 실사기업을 배분하도록 권고하였지만, 실무과정에서 노동조합과 사용자대표는 산업별 임금수준에 관한 사전적 정보를 활용하여 자신들에게 더 유리한 산업이 조사 표본에 더 많이 포함되도록 요구한 것이다(Cappelli, 1983).

임금 이외에 노동조건에 영향을 주는 다른 요인들을 모두 고려하도록 한 Priestly 심의회는 권고사항은 CSPRU의 직무비교 실무를 더 복잡하게 만들었다. 비교대상 직무에 대해서 합의를 한다고 하더라도 발생한 임금 차이를 그대로 인정하는 것이 아니라 다른 노동조건 영향요인 간의 차이를 감안하여 조정하게 된다(그렇게 조정된 차이를 True Money Rate라고 부름). 대표적인 난제 중 하나는 비교대상 직무에 선정되기 위해서는 조사 대상 공공서비스 직무와 승진방식이 유사해야 한다는 점이었다. 이러한 고려는 현재의 임금수준을 생애임금과 관련하여 판단해야 한다는 가정에 근거했던 것으로 생각된다. 즉, 승진 가능성, 승진 횟수, 승진에 따른 임금인상 정도 등에 차이가 있으면 이를 반영할 수 있도록 임금차이를 조정해야 한다는 취지이다. 비단 승진관리에만 국한된 것이 아니라 다른 노동조건에도 동일한 기준을 적용하였다. 하지만 CSPRU는 이러한 조정 과정에 대해서도 직접적인 결정권한을 갖고 있지 않았기 때문에 이 또한 노사 간의 교섭사항이었다. 노사는 이러한 차이를 조정하는 방식과 관련하여 ‘Civil Service Agreement on Pay, Hours and Leave’라는 기준을 세웠고 주기적으로 논의하면서 갈등 소지를 줄이기 위하여 노력하였지만 순탄치 않은 경우가 적지 않았다(Cappelli, 1983).³¹⁾

31) 이 기준에는 중식 무료제공, 출퇴근 차량제공에서부터 시작하여 노동시장 차이에 이르기까지 모든 사안에 관한 조정방식이 나열되어 있다. 연금제도에서 발생하는

임금조사의 마지막 단계인 임금인상률 결정과정에서도 노사의 영향력이 작용할 수 있는 여지가 존재하였다. 다른 노동조건을 반영하여 조정한 임금차이를 차이의 크기에 따라 나열하면 중위값(comparability figure)이 계산되는데, 이 값이 일반적으로 해당 직무의 임금인상률 기준이 된다. 하지만 공공서비스 노사대표는 공공서비스 직무들 간 임금격차를 보다 합리적으로 관리하기 위하여 최종 과정에서 각 직무의 중위값(comparability figure)을 다시 수정할 수 있는 기회를 가졌다. 다만 직무별 중위값을 수정하더라도 해당 연도에 정해진 임금인상을 위한 재원에는 변동이 없어야 한다. 즉, 특정 직무의 임금인상률을 상향한다면 다른 직무에서 이를 충당하기 위하여 임금인상률을 하향조정해야 했다(Cappelli 1983: 36).

요약하면, Priestly 심의회는 공공서비스 임금결정과 관련된 보편적이면서도 세부적인 기준을 제시하였고 CSPRU는 그러한 기준을 실행하기 위해서 필요한 체계적이고 상세한 임금조사를 실시하였다. 하지만 운영적 면을 살펴보면 내부조사 및 외부조사를 불문하고 조사과정에서 불거지는 불확실성을 해결하기 위한 분명하고 상세한 가이드라인을 제시하지 못하였다. CSPRU의 조사결과는 일차 자료로서의 의미만 가질 뿐이었고 주요한 결정을 노사대표들의 교섭에 의지하였다. 그 결과 일반적인 임금교섭에서 그렇듯이 교섭대표의 협상능력이 중요하게 작용하였고, 임금인상률에 관한 정부의 의지가 반영되기도 하면서 Priestly 심의회가 강조했던 정부로부터의 독립성이 지켜지지 않는 경우가 적잖게 발생하였다. 예를 들어서 정부가 건축재정정책을 시행 중이면 공무원부 교섭대표는 아무래도 그러한 입장을 반영하여 낮은 수준의 임금인상률을 결정하기 위하여 노력하였던 것이다.

하지만 공정비교의 진정한 의의는 설령 공공서비스 영역이라고 하더라도 임금은 당사자주의에 기초하여 노사가 교섭을 통하여 결정해야 함을 강조한 데 있다고 생각한다. 직무비교 또는 임금비교는 그 작업의 본질상 과학적이거나 객관적일 수 없다. 따라서 임금비교 방식을 취하더라도 최종적인 의사결정은 노사 당사자들의 몫으로 남겨두는 것이 필요하다. 공공기관에 근무하는 비공무원은 다른 민간부문 노동자와 동일한 법률을

차이에 관한 조정 건은 Government Actuary에서 담당하였다(Cappelli, 1983).

적용받기 때문에 공공기관의 임금은 노사 간 협상에 의하여 결정되는 것이 원칙이다(모주영, 2017).

임금교섭의 성격을 인정하더라도 공정비교 방식은 교섭력에 의해서 임금교섭이 좌지우지되는 것을 일정정도 제어하고, 충분한 데이터에 기초하여 공유된 이해를 형성하며 임금교섭이 원활히 이루어지는 데 기여할 수 있다. 즉, 양측의 교섭력이 최종 임금인상률을 결정하는 데 영향을 끼친다고 하더라도 그들의 교섭력은 임금조사의 결과에 의해서 상당한 압박을 받을 수 받게 없는 구조이다. 교섭력에 의해서 달라질 수 있는 다툼의 범위가 제한적이기 때문에 노사 간 이견의 폭이 줄어들게 되고 그만큼 타결가능성이 높아지게 된다. 요약하면 2차 세계대전 이후부터 1970년대 후반까지 영국의 공공서비스 임금결정방식은 임금정보에 의해 범위가 정해지는 제한된 형태의 임금교섭이라고 보는 것이 적절할 것이다. 현재 영국에서 행해지고 있는 독특한 공공부문(public sector) 임금결정방식인 임금심의위원회(Pay Review Body: PRB) 또한 영국사회의 이러한 역사적 기원과 전개과정 속에서 이해되어야 한다.

뿐만 아니라 공정임금 비교가 객관성의 결여에도 불구하고 사회적 타당성과 노사 당사자 간의 수용가능성 측면에서 뛰어났기 때문에 유지될 수 있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 공정임금 비교에 관한 찬반 입장을 떠나 공통적으로 인정하는 사실 중의 하나는 공정임금 비교가 산업평화를 유지하는 데 상당히 기여하였다는 점일 것이다. 특히 중재·조정 시스템이나 노동쟁의 등의 다른 방식에 비하여 공정임금 비교에 대한 일반 대중과 공공서비스 종사자 개개인들의 지지도가 높았던 이유 중의 하나는 후자가 기본적으로 동일한 가치의 노동에 대해서 동일한 임금을 지급하여야 한다는 원칙에 가장 부합하는 방식이었다는 점이다(Cappelli, 1983). 부가적으로 노동조합 내부에서 직렬에 따라 발생하는 임금격차에 대해서 조합원 간 이견이 표출되는 경우가 빈번했는데, 공정임금 비교방식을 통하여 이러한 내부적 갈등요인을 상당부분 줄일 수 있었다. 왜냐하면 조합원들이 공정임금 비교과정 또는 그 결과를 노사 어느 한쪽에서 통제할 수 없다는 사실을 받아들였기 때문이다.

2) 공정임금 비교와 정부의 임금정책(Income Policy)과의 관계

25년 동안 지속되었던 임금비교 시스템은 Megaw 심의회의 권고에 따라 1981년에 종료되었다. 이러한 결정이 내려지게 된 결정적인 원인 중 하나는 공정임금 비교와 정부의 임금정책의 잦은 충돌과 마찰 때문이었다. 이러한 문제가 처음으로 부각된 때는 Wilson 정부 시절이다. 당시 정부는 공공지출 긴축정책으로 인하여 공공서비스 임금인상률을 3~3.5% 범위 내에서 관리하려는 입장을 표명하였으나 정부의 뜻과 다른 임금조사 결과가 발표되자 공정임금 비교에 대한 회의론이 강하게 제기되었다. 특히 당시 정부는 공정임금 비교가 인플레이션을 조장하는 하나의 기제에 불과하다며 비판하였다(Productivity, Prices and Income Policy after 1969, Cmnd 4237 참조). 정부는 또한 임금조사를 공공서비스 임금결정 방식으로 계속 활용하더라도 국민경제의 성과나 생산성 등 다른 측면에서의 기준을 병행할 필요가 있다고 주장하였다. 더 나아가 임금조사가 과도한 임금인상률을 지속적으로 제시하면 the National Board of Prices and Increases에서 공공서비스 임금결정을 담당하도록 조치를 강구하겠다는 의지를 표명하기도 한다.

이러한 갈등관계는 1970년대에서 접어들면서도 여전히 계속되었다. Heath 정부 시절인 1973년 11월까지 임금조사가 중단과 연기를 반복되었고 급기야 영국 최초의 전국단위 공무원 노조파업으로까지 이어졌다. 1975년 노동당 정부가 들어서면서 10년 만에 처음으로 임금조사가 정상적으로 작동하도록 허용하였으나 이 조차 1970년대 중반부터 지속된 인플레이션 문제를 해결하는 방안으로써 공공서비스 임금인상률을 억제하려는 정부의 정책기조로 인하여 오래 지속되지 못하였다. 1979년에 들어선 대처 정부는 첫해에 노동당 정부와의 정책적 차이를 강조하기 위하여 임금조사를 실시하는 모양새를 취하였으나 결국 1981년에 Megaw 심의회의 권고안을 받아들여 임금조사 시스템을 영구적으로 중단하였다.

임금조사를 통한 공정비교 방식은 임금억제 정책을 펴는 정부의 입장에서 단점이 많은 제도이다. 정부가 일방적으로 임금인상률을 결정하는 것은 말할 것도 없고 일반적인 임금교섭의 측면에서도 정부 입장에서는 통제력이 더 떨어질 수 있다. 우선, 금융위기나 경제 불황 등 경제 상

황이 나빠도 임금조사 결과를 따라야 하기 때문에 임금인상률을 인위적으로 낮추기가 어렵게 된다. 예를 들어서 임금조사 결과, 15% 정도의 임금 인상률이 타당하다고 제시된다면 아무리 공정임금 비교가 임금교섭의 성격을 갖고 있다고 하더라도 임금 인상률을 5%까지 하락시키기는 어려울 것이다. 반면 일반적인 임금 교섭의 경우, 경제상황이 정부의 임금정책에 우호적이라면 정부가 강하게 임금 인상률 억제 태도를 견지할 경우 5% 임금 인상률 달성에 별다른 어려움을 겪지 않을 것이다.

둘째, 정부가 임금조사에 동의한다면 그것은 결과를 받아들인다는 의미이다. 하지만 정부가 사전적으로 임금조사의 결과를 예측하기 어렵다는 점 또한 공정임금 비교와 정부의 임금정책이 태생적으로 대립할 수밖에 없게 만드는 요인이다. 일반적인 임금 교섭의 경우에는 교섭당사자가 교섭이 진행되면서 최종 임금인상안을 어느 정도 예측할 수 있다. 뿐만 아니라 자신한테 매우 불리한 결과를 회피하기 위하여 자신의 교섭력을 활용하여 조정하는 것 또한 가능할 것이다. 물론 공정보고 방식 또한 노사 양측에 일정정도의 조정을 허용하는 유연성을 갖고 있지만 그 정도에 있어서는 일반적인 임금교섭과 분명한 차이가 존재한다. 따라서 정부는 공공서비스 임금교섭을 임금조사에 맡겨서 정부의 임금정책과 다른 결과를 제시하는 것에 대해 우려하는 것보다는 임금정책을 직접 시행하는 방식을 채택할 유인이 클 수밖에 없다(Cappelli, 1983: 41).

이러한 갈등관계는 현재 시행 중인 임금심의위원회(PRB)에서도 종종 발견된다. 정부는 주요이해관계자의 하나로서 인건비 예산안을 PRB에 제시하지만 PRB의 결정이 정부 입장과 일치하지 않을 수 있다. 특히 2010년도 이후 거의 10년 동안 정부가 1% 이하의 임금인상 한도(pay ceiling)를 제시하면서 일부 PRB가 이에 반하는 결정을 내리는 사례도 발생하였다. 다음 섹션에서 공정임금비교와 정부의 임금정책 또는 임금인상 한도설정과의 근본적인 갈등관계를 극복하기 위하여 대처 정부 이후 공공서비스 임금관리에 어떠한 변화가 있었는지 살펴보기로 하자.

2. 1979~1997년

2차 세계 대전 이후 30여 년 동안 지속된 영국 공공부문 임금관리방식은 소위 신공공관리(new public management : NPM)이라 일컫는 1979~97년 동안 진행된 보수정권의 공공부문 개혁을 통하여 상당한 변화를 겪게 된다. 당시 많은 선진 유럽국가에서 케인즈 경제정책에서 통화주의 거시정책으로 정책기조의 패러다임이 변화하였는데, 신공공관리는 그러한 변화 속에서 등장하게 된다. 즉, 경제정책의 중심이 유효수요 창출 등 경제 팽창 전략에서 정부부채 및 통화공급 관리 등을 통한 인플레이션 억제로 이전하면서 자연스럽게 공공 지출에 대한 효율적인 관리가 강조되었다. 이전의 공공부문이 규정, 위계관계, 과정에 대한 책임 등에 근간한 Weberian 관료주의적 규범을 따랐다면 신공공관리에서는 경쟁, 계약관계, 결과에 대한 책임을 강조하는 시장주의 관리모델로의 변화를 꾀한 셈이다[보다 자세한 내용은 Pierson(2001) 참조].

가. 공공부문 지출계획 및 관리

이러한 배경하에서 이 시기 공공서비스 임금결정방식을 이해하려면 재운용 계획 및 관리에서의 변화를 우선 살펴볼 필요가 있다. 현재 영국 공공지출 관리의 기본적인 토대는 1961년에 발표된 Plowden 보고서에서 제시되었다는 것이 일반적인 정설이다. 재무부를 필두로 한 영국 정부는 2차 세계대전 이후 정부의 역할과 규모가 강조되던 경제 기조, 각종 금융 또는 경제 위기, 그리고 전쟁 등과 같은 국가적 재난상황 등으로 인하여 공공지출 관리에 반복적인 어려움을 겪게 된다. 이에 따라 각종 위기에 대응할 수 있는 효율적인 공공지출 관리방식을 마련하기 위한 점진적이고 지속적인 시도들이 있어왔는데, 현대적 의미의 영국 공공지출 관리는 Plowden 보고서로부터 시작되었다고 볼 수 있다. Thain과 Wright(1995)는 영국 공공지출 관리에 관한 역사를 되돌아보면서 대처 정부 이후 수십 년 동안 계속되었던 공공지출 관리방식의 변화는 Plowden 보고서에서 제시한 기본적 재정지출 관리규범과 현실 적용 간의 간극을 극복해 나가는 진화와

적응과정이었다고 평가하였다.

Plowden 보고서 이후 영국의 재정지출 관리방식은 여러 면에서 상당한 변화를 겪었지만 그중에서 가장 핵심적인 것으로 다음 두 가지를 꼽을 수 있다[Plowden 보고서에 관한 자세한 내용은 Pollitt(1977) 참조]. 우선, 통합재정규모(aggregate public expenditure)라는 새로운 개념을 도입하여 공공지출을 부처별이 아닌 방위비, 교육비, 사회개발비, 경제개발비 등 정책사업 기능별로 정의하고 분류하였다. 재무부의 전통적인 공공지출 관리는 매년 부처별 세출예산서(Supply expenditure estimates)를 검토하는 것에 불과하였다. 19세기 또는 20세기 초반만 하더라도 통합재정규모에 대한 개념이 없어서 2,000개 이상의 예산항목 각각에 대해서 개별적인 판단을 내릴 수밖에 없었고 지출항목별로 처리방식이 달라서 내부적으로도 혼선이 많았다고 한다. 그러다 보니 재무부는 공공지출 전체에 관한 목표치를 수립하지 못하면서 공공지출이 조세정책이나 정부부채에 미치는 파급력 등에 대해서도 평가하기 어려운 상황이었다(Thain & Wright, 1995). Plowden 보고서 이후 통합재정규모라는 개념에 기초하여 총체적인 시각에서 재정지출을 관리할 수 있게 되다 보니 GNP 대비 공공지출의 비율을 42.5%(당시 수준)로 유지하자는 등의 논의가 가능해졌다.

두 번째, ‘재원에 따른 공공지출 관리’라는 원칙과 함께 장기적 국가 전략과 단기적 예산의 연계 고리를 강화하였다. 현재에는 많은 국가들에서 국가재정운용계획(Medium Term Expenditure Framework: MTEF)을 수립하는 것이 일반화되었지만 당시만 하더라도 예산편성이 단년도 위주로 이루어져서 예산과 정책의 연계성 확보가 어려웠고, 중장기적 시각에서 국가 비전과 발전전략 등을 효과적으로 지원하거나 재정건전성을 확보하기가 곤란하였다. Plowden 보고서가 발간되면서 시간이 지나면서 공공지출이 계획을 초과하는 위험을 줄이기 위하여 예상 세입과 세출에 관한 장기적인 평가와 전망을 토대로 공공지출 계획을 수립하기 시작하였다.³²⁾ 부처별 또는 사업별 자원배분에 관한 당해 연도 의사결정은 미래에 가용한 자원과 이러한 자원 중에서 공공지출에 활용할 수 있는 규모에 대한 추계 그리고 그에 따른 중장기 재정목표 등에 기초해야 한다는

32) 추계 대상기간이 초기에는 5년이었으나 1970년대 후반부터 3년으로 단축되었다.

Plowden 보고서의 주장을 받아들인 것이다. 즉, 이때부터 공공지출에 관한 장기적인 추계가 재무부와 부처 간 해당 연도 예산 편성·운영에 대해서 논의하는 데 중요한 판단준거로서 활용되기 시작하였다.³³⁾ 이러한 변화로 인하여 다음과 같은 세 가지 긍정적인 효과를 기대할 수 있게 되었다: ① 거시경제적 조절기능 향상(경기 호·불황을 따져 예산규모를 여려해에 걸쳐 배분하도록 함으로써 예산의 경기조절 능력을 향상), ② 전략적 자원배분(국가 정책의 우선순위를 명확히 하여 우선순위에 따라서 재원을 배분하는 것이 가능해짐), ③ 예산자원의 효율적 관리(해당 정책사업에 대한 지출금액을 미리 정하고 이에 따라 실제 지출을 관리하기 때문에 예산 관리의 효율성 증가)

새로운 재정운용 계획 및 관리의 중추적인 역할은 공공지출추계위원회(Public Expenditure Survey Committee: PESC)가 담당하였다. Plowden 보고서의 권고에 따라 재무성의 차관보(Deputy Secretary)를 위원장으로 하고, 주요 부처들의 예산담당관(principal finance office)을 위원으로 하는 PESC가 설치되었다. PESC는 현재 지출계획과 이후 수정 방향 및 규모 등에 관한 재무부와 부처들의 협의를 조율할 뿐만 아니라 거시경제전망, 금융 및 통화정책, 그리고 재정전망 등에 기초하여 공공지출추계를 작성하는 역할을 담당하였다. PESC의 공공지출추계 보고서를 토대로 내각은 공공지출백서(Public Expenditure White Paper)를 발간하였는데, 백서에는 정부 사업별(국방, 교육 등), 집행 주체별(지방정부, 공기업 등) 그리고 예산항목별(자본예산, 경상예산 등) 구체적인 재정운용계획 등이 포함된다. 또한 공공지출백서는 의회에서 예산안 심의 시 주요 검토 대상이다(Bevan, Sisson, & Way, 1981).

하지만 정치적인 고려나 집행부처의 비협조적인 태도 등으로 인하여 PESC는 새롭게 도입된 공공지출 관리의 원칙과 논리를 일관되게 지켜내기 어려운 상황을 자주 경험하게 된다. 이로 인하여 1960년대부터 이미 지

33) 애초에는 매년 예산을 편성하는 방식보다는 5년 단위로 개별 부처의 지출계획을 평가하고 예측하는 것이 중요하다고 생각하였다(즉, 신축식). 하지만 1965년과 1966년 등에 경험한 경제 위기 등으로 인하여 5년 단위 총지출 계획뿐만 아니라 매년 지불한도를 정하고 할당하는 것이 필요하다는 결론에 도달하였다(즉, 고정식으로 전환).

출 추계와 실제 발생한 지출 간 괴리가 발생하였는데, 결정적으로 1974~75년 사태를 겪으면서 PESC 관리방식의 효용성에 대한 믿음이 거의 붕괴직전까지 다다랐다. 하원의 Expenditure Committee의 보고에 따르면 1974~75의 공공지출은 1971년에 발행된 백서의 지출계획에 비해서 무려 £5 billion을 초과하였다(Bevan, Sisson, & Way, 1981). 1974~75년에 정부교체, 오일사태, 인플레이션 최고기록 경신 등의 예외적인 상황들이 발생하였기 때문에 재정추계 실패를 PESC 재정관리 방식 탓만으로 돌릴 수는 없다. 하지만 당시 PESC가 Plowden 보고서를 충실히 따를 수 없었던 데에는 다섯 가지 정도의 일반적인 이유가 존재하였다. 첫째, 보수정부와 노동당 정부를 떠나서 경제 위기 또는 경기불황이 되면 재정지출을 확대하여 경기를 부양하려는 시도가 계속되었는데 이를 제대로 제어하기가 어려웠다. 이는 PESC가 재정규모 목표증가율에 관한 명확한 근거를 제시하지 못한 것과도 관련이 있긴 하다. 하지만 당시 공공지출 인상률은 GDP 성장률과 연동되어야 한다는 경험칙(rule of thumb)이 있었으나 이조차도 정치적 목적에 후순위로 밀리면서 재정지출을 확대하는 시도가 빈번하게 일어났다. 둘째, 당시에는 재화나 서비스의 생산량을 관리하는 방식(volume control)이어서 실제로 생산단가(즉, 공공서비스 물가 또는 임금)가 증가하였는지 그렇지 않으면 생산량이 증가하였는지 구분하기가 어려웠다. 셋째, 공공지출을 억제하더라도 그것에 따른 감소분이 다음해로 반영되지 않았다. 뿐만 아니라 예산을 다 소진하더라도 이미 약속한 공공서비스의 양을 채우지 못한 경우 각 부처에서는 이를 위한 추가적인 예산을 요구하는 경우가 자주 발생하였다(Thain & Wright, 1995). 즉, 여전히 예산이 공공지출을 결정하는 방식이 아니라 공공서비스 수요가 재원을 결정하는 시스템이었기 때문에 재정지출을 확대하려는 외부의 압력을 PESC가 이겨내기 어려웠던 것이다.

1) 양에 의한 관리방식(Volume Planning)에서 현금 통제방식(Cash Control)으로의 전환

재정운용의 효율화와 건전화를 위한 다양한 시도들이 좌초되면서 대처 정부 이후 PESC의 공공지출 관리방식에 상당한 변화가 있었다. 그중 가

장 중요한 변화는 1982년부터 PESC가 양에 의한 통제(volume planning) 방식을 포기하고 전면적으로 현금 통제방식(cash control)을 채택하기로 결정한 것이다. 1970년대 초반까지는 공공지출을 양을 기준(volume term)으로 계획하고 관리하였다. 즉, 완전고용 등 ‘수요중심 경제정책’ 관점에서 공공지출 계획 시 실제 제공되는 공공서비스의 양의 변화에 초점을 두었다. 이를 위하여 PESC는 공공지출추계에서 추계가 시작되던 시점을 기준으로 가격을 고정한 뒤(이를 survey prices라 부름) 지출량의 변화를 예측하였다. Survey prices는 매 추계 때마다 새롭게 설정되며 동일한 추계대상 기간 동안 물가인상률을 반영하여 매년 달라진다. 공공지출추계에서 이러한 불변가격(constant prices)방식을 채택한 것은 편의상의 선택이었다고 한다. 가격을 추계 시작시점을 기준으로 고정하면 지출의 증감에 관한 논의를 할 때 상대적인 가격변동 차이로 인한 갈등을 최소화할 수 있다고 판단한 것이다(Bevan, Sisson, & Way, 1981). 이와 같이 양을 기준으로 공공지출을 계획하더라도 인플레이션이 낮거나 민간부문과 공공서비스의 물가 및 임금인상률이 크게 다르지 않다면 이러한 선택으로 인하여 재정 건전성 확보가 더 어려워질 여지는 별로 없다. 하지만 1970년대 후반처럼 반대의 상황인 경우(즉, 공공서비스의 물가나 임금이 민간 부문에 비해 빠르게 증가하면서 인플레이션이 높은 상황), 계획한 양만큼 지출을 결정하더라도 공공서비스 물가 및 임금인상률이 예상치를 상회하다 보니 금전적인 비용은 계획보다 더 커질 수밖에 없다. 예를 들어서 1973년도에 출간한 공공지출 백서에 따라 1975년 공공지출을 계획하더라도 1975년도의 실제 물가가 예상 물가(즉, 1973년도 불변가격에서 물가인상률을 반영하여 조정한 물가)보다 높았다면, 1975년도에 실제로 지불해야 하는 비용은 1973년도에 계획한 것보다 클 수밖에 없다.

양에 의한 공공지출관리가 이와 같은 문제점을 노출하자 영국 정부는 1976년도부터 정부 예산이 투입되는 각종 정책이나 사업들(국방, 교육, 의료, 주거, 사회서비스 등)에 지불한도(cash limit)를 설정하기 시작하였다.³⁴⁾ 지불한도는 정부가 해당 회계연도기간 동안 각각의 공공서비스 항

34) 영국 정부는 1973년 오일사태로 인하여 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF)의 도움을 받게 됐는데 IMF가 재정 건정성 확보를 위하여 지불한도

목에 대해서 지출하기로 제안한 현금의 최대한도를 의미한다. 하지만 지불한도가 공공지출 추계에 포함되어 현금통제 방식이 공공지출 관리의 핵심적인 수단으로 자리 잡게 된 것은 1982년도 이후부터이다. 이때부터 재정운용계획 수립 시 공공서비스 수요관리보다 공공지출 통제목적이 보다 적극적으로 우선시되기 시작하였다.³⁵⁾ 지불한도를 설정하여 재정지출을 관리하는 개념은 매우 명확하다. 이는 이론적으로 각 부처와 공공기관들의 경영진에게 현금문치를 쥐어주고 그들이 어떻게 쓸 것인지를 스스로 결정하도록 하자는 것이다. 만일 경영진과 노조가 과도하게 임금을 올리게 된다면, 그들은 공공서비스의 가격을 올리거나 서비스의 양을 줄여야만 한다(Bevan, Sission, and Way 1981: 380). 즉, 각 부처 또는 기관에 할당된 임금재원을 초과하는 임금인상은 각자의 자율적인 노력(즉, 생산성 증가 또는 서비스 제공 축소)을 통하여 스스로 해결하도록 하는 방식인 것이다(Kessler, 1993).

현금 통제방식을 통하여 재무부는 다음과 같은 다섯 가지 점에서 긍정적인 변화가 있을 것으로 기대하였다(Thain & Wright, 1995: 53). 첫째, 각 부처 장관들이 공공서비스 양이 아니라 실제로 소요되는 예산에 대해서 논의하게 됨으로써 세금 또는 차용으로 충당해야 하는 재정규모를 보다 정확하게 알 수 있게 된다. 둘째, 공공서비스 수요가 재원의 규모를 결정하는 것이 아니라 재원의 규모가 공공서비스 양을 결정한다는 재정지출 규범이 자리 잡게 된다. 즉, 재정적자 감소 또는 균형예산 달성에 기여할 수 있다. 세 번째 장점은 본 연구와 관련성이 높는데 현금 통제방식에서는 비용 억제에 필요성이 증가하기 때문에 경상경비에서 큰 비중을 차지하는 인건비에 관한 더 강력한 정부 규제가 가능해진다. 넷째, 추계 대상기간 동안 특정 사업에 대한 예산을 다음해로 이월할 수 있기 때문에 개별 부처 사업담당자와 예산관리자들이 추계대상기간 동안 비용관리의

설정을 권고하였다고 한다(Corby & White, 1999). 애초에는 전체 공공지출의 60%에 해당하는 사업들에 대해서 지불한도를 설정하였다. 사회보장지출, 교부금, 국채이자 등 경제상황이나 시장수요에 따라 지출규모가 달라지는 사업들에 대해서는 지불한도를 설정하지 않았다.

35) Bevan, Sission과 Way(1981)는 이러한 변화를 두고 정부가 재정계획을 실질적으로 포기했다고 평가하였다.

효율성에 대한 유인이 강화된다. 즉, 비용절감 또는 생산성 향상(value-for-money) 등의 관념을 갖게 되면서 공공지출 관리방식을 혁신적으로 개혁할 수 있을 것으로 기대하였다. 다섯째, 실질 화폐가 아니라 명목 화폐로 예산을 책정하였기 때문에 연도별 평가절상(revaluation)이 불필요해졌고, 그 결과 지출추계의 결정사항이 보다 직접적으로 지불한도 설정이나 의회의 예산 심의과정(Estimates)에 반영될 수 있게 되었다.

지불한도 설정으로 인하여 실질적으로 상당한 예산절감 효과가 있었던 것으로 보인다. Thain & Wright(1995)의 분석에 따르면, 지불한도를 설정한 지출항목들의 40%를 차지하는 중앙정부 지출항목들이 1976년 이후 매년 꾸준히 계획보다 과소집행된 것으로 조사되었다. 1970년대까지 초과집행이 예산 정치(budgetary politics)의 ‘게임의 법칙’이었는데 지불한도 설정 이후 과소집행이 새로운 규범으로 자리매김한 것이다. 물론 과소 집행되었다는 의미가 생산성 향상 때문인지 그렇지 않으면 해당 정책 사업에 투입된 재화나 서비스의 감소로 인한 것인지에 대해서는 당시에도 논란이 많았다. 그럼에도 불구하고 지불한도 설정이 재정 건전성 확보에 기여했다는 사실을 부인하기 어려워 보인다. 뿐만 아니라 주어진 예산한도 내에서 가능한 공공서비스 생산 목표치가 정해지면서 각 부처는 각각의 정책 사업에 관한 효율적 집행을 고민하지 않을 수 없게 되었다. 이 또한 논란의 여지는 있으나 비용 민감도, 비용절감, 생산성 향상 등에 관한 공공서비스 예산담당자 및 사업실무자의 인식전환에도 현금 통제방식이 적잖은 영향을 미친 것으로 생각된다.³⁶⁾ 또 다른 측면에서는 재무정보 시스템(Financial Information System)의 발달로 각 부처나 공공기관들이 자신들의 현금흐름에 대해 신속하고 정확한 모니터링이 가능해지면서 보다 정교한 예산관리가 가능해졌다고도 볼 수 있다.

2) 사업비와 경상경비(running cost) 분리관리

대체 시절 일어났던 공공지출 계획 및 관리에 있어서 또 다른 중요한 변화 중 하나는 사업비와 임금을 포함한 경상경비(running cost)를 분리

36) 각 부처가 부처별 예산을 매년 공시토록 하는 것도 이러한 변화를 이끌어 내는 데 큰 기여를 하였다.

하여 관리하기 시작하였다는 것이다(이른바 총괄경상경비제도). 보수당 정부는 1981년부터 부처별 경상지출에서 사업비와 경상경비를 구분하려는 시도를 하였다. 하지만 의회 세출예산안의 항목인 중앙부처 운영비(administrative expenditure)를 사업비에서 분리하여, 이에 대한 별도의 지불한도를 설정하도록 예산제도를 변경한 것은 이보다 한참 뒤인 1986년 4월부터이다(Thain & Wright, 1995).³⁷⁾ 경상경비를 별도로 관리한 것은 1976년 지불한도 도입, 1982년 현금에 의한 통제방식 도입 등과 그 궤를 같이 한다. 이는 재무부 비용통제 중심 공공지출관리의 마지막 단계에 해당한다고 볼 수 있다.

총괄경상경비제도를 도입한 표면적인 이유는 재화나 서비스 구매 및 관리를 담당하는 현장 관리자에게 책임과 권한을 확대하여 보다 효율적인 자원배분이 이루어질 수 있도록 하자는 데 있었다. 중앙에서 각 부처의 경상경비를 직접 결정하는 것보다 각 부처의 필요에 따른 우선순위를 감안하여 각 부처가 경상경비의 세부항목을 결정할 수 있도록 허용함으로써 임대료, 우편·통신비, 일반 사무비 등 지출항목 결정에 관한 부처나 기관의 책임성과 자율성을 높일 수 있을 것으로 기대하였다. 실제로 재무부는 “이 제도의 도입목적이 경상경비 관리에 관한 개별 부처 또는 기관의 책임을 강화하는 동시에 전체 지불한도에서 기관이 자유롭게 결정할 수 있는 재량성을 높이는 데 있다”(Treasury, 1988: 56)라고 설명하고 있다. 이 정책에 박차를 가할 수 있었던 계기는 1986년 3월에 재무부가 중심이 되어 발간된 “Multidepartmental review of budgeting”이다. 이 보고서에서 ① 지출계획과 관리의 효과적인 수단으로서 그리고 ② 보다 효율적이고 효과적인 예산배분을 위한 경영기법으로서 예산편성 및 집행의 발전 필요성을 피력했다. 그리고 그 일환으로서 개별 부처단위 경상경비 지불한도 설정은 예산결정의 분권화를 이룩하는 데 크게 기여할 것으로 전망하였다(Treasury, 1988: 18).

하지만 이 제도로 인하여 중앙의 경상경비 통제력이 강화된 것 또한 부정하기 어렵다. 우선, 경상경비 총액은 여전히 중앙에서 관리하기 때문

37) 운영비(administrative expenditure)는 부처 또는 공공기관의 경상경비를 의미하며, 인건비는 여기에 포함되나 이를 위한 별도의 한도가 설정되지는 않는다.

에 경상경비 예산한도에 관한 중앙의 통제력에는 변함이 없다. 둘째, 효율적인 경상경비 집행을 통한 비용절감 요구가 더 강화되었다. 재무부 입장에서는 사업비와 경상경비를 분리하여 관리하는 방식을 통하여 각 부처의 회계 및 예산 집행 방식에 관한 더 자세한 상황을 파악할 수 있게 되었다. 이러한 회계정보 투명성 강화는 3년 단위 공공지출 추계보고와 결합되면서 재무부의 경상경비 관리가 한층 더 정교해졌다고 평가받는다. 즉, 경상경비 집행과 관련한 비용절감 목표설정, 예산 집행, 목표 대비 성과달성 등의 시장주의적 관리기법들이 추가적으로 도입되면서 예산절감에 관한 현장의 압박수위가 강화된 것이다. 재무부는 실제로 개별 부처·기관과 경상경비 조정에 관해 협의할 때 비용축소 또는 생산성 향상 등을 통하여 매년 최소한 1.5%의 efficiency gain이 발생하도록 요구하였다(Thain & Wright, 1995).

이로 인하여 총괄경상경비제도는 재무부의 재정지출팀(Expenditure Division)과 개별 부처의 예산팀 간에 적지 않은 긴장과 갈등을 야기하였다. 우선, 경상경비를 확정하기 위하여 재무부가 개별 부처에게 요구하기 시작한 ‘3개년 경영계획(management plan for the three-year period)’ 수립과 관련된 갈등이 컸다. 이 계획에는 부처 또는 기관별 정책사업 전망(예를 들어서 기초생활수급자 변동 또는 대학 입학 정원 예측치), 예상 경상경비 지출규모, 예상 efficiency saving, 추계대상 기간 동안 누적 efficiency saving 등의 정보가 담겨야 한다. 재무부의 승인을 얻지 못하면 3개년도 경상경비 예산을 확정할 수 없었기 때문에 개별 기관들은 처음 시도된 경영계획 수립에 상당한 인력과 시간을 투입해야 했다. 특히 경영계획 수립에 필요한 재무관리시스템(financial system)이 갖춰져 있지 않은 부처의 경우에는 그러한 어려움이 더 컸다. 하지만 자료 작성의 번거로움을 떠나 보다 근본적으로 일부 부처에서는 3개년 경영계획의 실질적인 목적이 무엇인지에 대해서 의구심을 제기하였다. 명목상으로는 자원배분의 효율성 제고 측면에서 경상경비 계획 및 관리에 대한 부처의 권한과 책임 강화를 내세우고 있지만 실제로는 부처별 경상경비 세부항목에 관한 재무부의 감독 강화에 관심이 더 있는 게 아닌가 하는 불만이었다. 부처·기관 예산담당자들 중 상당수는 3개년 경영계획을 통하여 재무부

가 자신들의 고유업무 영역을 침범하기 시작했다고 평가하였다(Thain & Wright, 1995).

뿐만 아니라 앞서 설명한 것처럼 총괄경상경비제도에는 최소한 1.5%의 efficiency gain이 암묵적으로 포함되어 있는데 이 또한 논란의 중심이 되었다. 가장 핵심은 재무부가 생산성 향상보다는 비용절감을 통한 1.5% efficiency gain을 더 선호했다는 점이었다. 이러한 경험이 축적되면서 efficiency gain의 정의에 대한 논란이 불거졌고 이를 단순히 비용절감(cost savings)의 다른 표현으로 치부해버리는 부처들이 늘어났다. 실제로 많은 부처 경상경비 담당자들은 재정관리 시스템 도입, 회계정보 감시 철저, 유희인력 관리 강화 등이 재무부가 생각하는 비용절감의 중요한 수단이라고 간주하였다(Thain & Wright, 1995). 또 다른 문제는 다른 비용절감 정책들에서도 일반적으로 발견할 수 있는 경우로서 3년 단위로 최소한 1.5%의 efficiency gain을 반복적으로 만들어내야 하다 보니 재무부의 요구조건에만 부합하도록 형식적으로 구색만 맞추거나 반대로 실질적인 업무 효율성 저하로 이어지는 등의 부작용이 발생하였다. 대표적인 예가 영국의 동서지역(the South-East)에 위치해 있던 부처나 기관들 중 사무실 임대료를 절약하기 위하여 더 싼 외곽지역으로 이전한 사례가 증가한 것이다(Thain & Wright, 1995). 물론 다른 조건이 동일하다면 지역이전을 통하여 임대료를 절약하면 사회적 후생수준은 증가할 수 있다. 하지만 이러한 과정에서 정책 개발 및 집행을 위해 다져왔던 인적·물적 네트워크를 소실하거나 지역 공동체와 형성해 왔던 긴밀한 관계가 단절되었다면 그 실익에 대해서 회의적일 수밖에 없다.

이와 같이 총괄경상경비제도로 인하여 개별 부처·기관의 경상경비 회계 및 예산관리는 목적, 형식 그리고 내용 등에서 상당한 변화를 겪게 된다. 하지만 여기서 더 중요한 것은 당시 재무부가 이 제도를 통하여 실질적으로 기대한 바는 임금인상률 추정치(pay norm or going rate)를 발표하지 않는 데 있었다는 사실이다. 즉, 부처별 총괄경상경비제도를 통하여 정부는 지난해에 여겼던 공공서비스 영역에 적용되는 예상 임금인상률 결정을 중단하고 이를 개별 부처나 기관에게 맡기고자 하였다. 이러한 사실은 부처별 총괄경상경비제도를 마련하면서 재무부가 가졌던 고민에서

잘 드러난다. 이 정책은 일반적인 생각과 달리 재무부에서 앞장서서 도입한 것이 아니라 수상실(cabinet office)에 속한 Efficiency Unit에 의해 주도적으로 마련되었다. 재무부는 부처별 총괄경상경비제도를 도입하는 것에 대해서 처음에는 소극적이었다고 한다(Hennessy, 1989). 경상경비 지불한도 설정은 개별 부처나 기관에 인사관리의 자율권을 부여하자는 취지의 정책이기 때문에 재무부는 당시 시행 중이었던 정원관리(manpower targeting) 정책을 약화시킬 수 있다며 우려하였다(Thain & Wright, 1995). 대처 정부는 1980년대에 전년 대비 목표 감축인원을 정하는 방식으로 공공서비스의 규모를 축소하는 데 주력하였다. 대처 정부가 들어선 1979년 5월부터 1988년 4월까지 공공서비스 종사자 수가 거의 21% 줄어들어서 정원관리정책은 대처 정부의 공공부문 개혁 정책들 중에서 가장 성공적인 사례로 꼽힌다(Dunsire & Hood, 1989).³⁸⁾ 재무부는 정원관리 정책은 직접적으로 고용인원을 통제할 수 있지만 경상경비 지불한도를 관리하게 되면 - 관리 수위에 따라 상황이 다를 수 있지만 - 기본적으로 '간접적인' 통제방식이 될 수밖에 없다고 생각하였다. 하지만 이러한 우려는 그간 발전해왔던 재무관리개혁(Financial Management Initiatives)의 효과성에 대한 신뢰로 인하여 무마되었다. 즉, 각 부처·기관의 회계 및 예산관리 시스템이 발달하면서 기관단위에서 더 많은 결정권한을 갖더라도 정부가 관련 정보를 충분히 확보하여 회계 및 예산에 관한 중앙 통제가 가능하다는 실증적 경험이 축적되면서 총괄경상경비제도가 정원통제 방식을 대체하게 된다.³⁹⁾ 공공서비스 임금인상을 추정치 발표를 둘러싼 재무부의 태도변화는 이 시기 공공서비스 노사관계에 심대한 위험요인이 되었다. 여기에 대해서는 아래에서 더 자세히 다루기로 하겠다.

38) 정원관리 정책의 일환으로 개별 부처나 기관들은 공공지출 추계 시 재무부와 정원감축계획에 대해서 협의해야 했을 뿐만 아니라 전체 정원에 대해서 주무부처 장관에게 분기별로 보고하도록 하였다. 그리고 이러한 자료는 공공지출 백서에 담기게 된다(Treasury, 1988).

39) 총괄경상경비제도는 정원통제방식과 제도적 정합성이 떨어진다. 예를 들어서 전자는 어떤 기관이 출장 경비 등을 줄여서 경상경비에 여유가 생긴다면 신규고용을 할 수 있도록 허용하자는 취지인데 후자는 그러한 자율성을 억제하기 때문이다. 이러한 이유로 1988~89년 회계연도부터 정원관리방식은 폐지되었다.

나. 대처 정부 공공부문 임금관리

이제까지 논의를 요약하면 완전고용 정책 등으로 인한 공공부문의 급속한 성장, 반복되는 경제 위기 그리고 고(高)인플레이션 등으로 인하여 공공 지출의 관리에 어려움을 겪으면서 1982년부터 영국 보수당 정부는 공공서비스 수요를 중심으로 공공 지출을 관리하던 기존의 방식에서 탈피하여 지불한도 설정과 함께 현금 통제방식을 도입하기에 이른다. 또한 보수당 정부는 1986년부터 부처별 경상지출에서 사업비와 경상경비를 분리하여 관리하기 시작하였다. 이러한 정책들은 경상경비에 관한 의사결정 권한의 이양 및 분권화를 지향하면서도 공공지출을 보다 엄격히 관리하겠다는 대처 정부의 이원화 전략(two-track approach)을 잘 보여주는 사례이다. 이러한 재정관리 방식의 변화는 결국 당시 보수정권의 핵심적인 정책 어젠다였던 공공부문 개혁으로 이어진다. 이전까지 영국 공공서비스 고용관계를 뒷받침하던 두 가지 핵심적인 가치(즉, 모범사용자로서의 선도적 기능 및 중앙집권적인 단체교섭에 근거한 노사 공동결정)를 거부하면서 이와 관련된 제도적 장치를 와해하는 작업이 진행되었다. 이하에서는 대처 정부 시절 공공서비스 임금관리의 주요 개편내용에 대해서 살펴보기로 한다.

〈표 3-14〉 대처 정부 시절 공공부문 임금결정과 관련한 주요 정책

시행 연도	주요 정책
1981	공정임금결정을 위한 임금조사 폐지
1982	지불한도 설정을 통한 현금통제 중심의 공공지출 관리
1986	부처별 총괄경상경비제도 도입
1996	공공서비스 영역 중앙교섭 단위 폐지

자료: 저자 작성.

1) 공정임금 비교방식에서 지불능력 중심의 공공부문 임금결정

대처 시절 공공서비스 임금결정방식의 변화는 Priestly 심의회가 제안한 공정비교를 뒷받침하던 제도적 장치들을 와해하는 것으로부터 시작된다. 앞에서 설명한 것처럼 2차 세계대전 이후 30년 동안 Priestly 심의회

의 제안에 따라 민간부문과의 임금비교에 기초하여 노사가 중앙단위 공동교섭을 통하여 공공서비스 임금인상률을 결정하였다. 대처 정부는 1957년에 조직된 임금조사기구(Pay Research Unit)를 일방적으로 폐기하면서 1981년부터 더 이상 임금조사를 실시하지 않았다.⁴⁰⁾ 이때 노동조합은 21주 동안 계속된 파업을 진행하였지만 임금조사기구의 폐기를 막지 못하였다. 1979~80년과 1980~81년 임금조사기구에서 권고한 임금인상률이 당시 재무부의 공공지출 추계내용을 상당히 상회했음에도 정부나 재무부가 이에 관한 별다른 대응책을 마련하기 어려워지자 이를 폐기했다고 알려진다(Thain & Wright, 1995).⁴¹⁾ 뿐만 아니라 재무부는 당시 공정비교 방식은 더 이상 신뢰할 수 없다고 평가하였다. 그 이유는 공정비교에 기초한 임금결정방식이 높은 인플레이션을 유발하는 경향이 강하기 때문에 Plowden 보고서 이후 새롭게 도입한 공공지출 계획 및 관리 체계에 적합하지 않다고 판단했기 때문이다. 또한 공정비교 방식으로 인하여 국민경제 전반에 확산되고 있는 유연한 임금관리 기법들이 공공서비스 영역에서 적절하게 수용하지 못하면서 현실과 점점 더 동떨어진 낙후된 모습으로 전락하고 있다고 판단하였다(Treasury, 1991: 45). 한마디로 임금비교를 통한 공정임금 결정방식이 대처 정부의 공공부문 개혁정책에 적잖은 장애요소였던 셈이다.

임금조사기구가 폐지되면서 공공서비스 임금결정의 중요한 기준이었던 ‘민간부문과의 임금 형평성 유지(comparability)’는 상당부문 약화된 반면 인건비에 관한 엄격한 관리가 강조되는 ‘지불능력에 의한 관리’가 공공서비스 영역의 새로운 임금결정원칙으로 대두되었다(Bach & Winchester, 2003). 대처 정부 공공서비스 임금결정방식의 기본골격은 Megaw 왕립심의회에서 제시되었다. 20세기 이후부터 대처 정부 전까지 영국에서는 대

40) 뿐만 아니라 1981년에 대처 정부는 공무원부(Civil Service Department)를 폐지하고 임금 및 정원관리 기능을 재무부로 이관하였다. 또한 채용관리, 임원심사, 그리고 Efficiency Unit을 수상실에 새롭게 설치한 경영 및 인사실(Management and Personnel Office)로 옮겼다(Pollitt, 1993: 53).

41) 대처 정부가 들어선 직후 그 이전 정부들과 마찬가지로 임금조사기구의 결정에 따르는 데 동의하였다. 이에 따라 1980~81년에 공공지출이 £4.6 billion만큼 증가하였다(Thain & Wright, 1995: 375).

략적으로 25년마다 한 번씩 왕립심의회를 개최하여 외부전문가가 공공서비스 임금결정방식을 검토하고 개선안을 도출하도록 하였다. 1912년에 개최된 MacDonnell 심의회, 1929년 Tomlin 심의회, 그리고 1953년 Priestly 심의회가 바로 그것이다. 공교롭게 Priestly 심의회 이후 28년이 지난 1981년에 또다시 영국 부처·기관 임금결정방식에 중요한 영향을 끼친 Megaw 심의회가 개최되었다. Megaw 심의회의 주요 내용을 살펴보면 아래와 같다(Megaw Report, 1982).

- ① 사용자로서 정부는 노동시장의 수요와 공급의 관점에서 신규채용 및 기존직원 보유 그리고 효율적인 업무수행을 위한 동기부여에 필요한 임금을 지급하는 것이 바람직하다.
- ② 임금 형평성 측면에서 민간부문의 임금동향을 참조하되, 임금수준이 아니라 해당연도 비교대상 집단의 협약 임금인상률을 반영한다. 다만 장기적인 관점에서 민간부문 비교대상과 유사한 수준에서 공공부문의 임금수준을 관리할 수 있도록 4년마다 한 번씩 임금수준조사를 실시하여 협약 임금인상률만을 비교하는 방식을 보완한다.
- ③ 임금수준조사의 객관성을 보장하기 위하여 Civil Service Pay Information Board를 신설하고, 총리가 임명한 5명으로 구성한다.
- ④ 임금인상률 조사의 내용 및 방식 그리고 결과 취합 및 분석 등은 이 위원회의 감독하에 경영 컨설턴트가 담당한다. 노사는 임금조사 과정에는 참여할 수 없으며 위원회가 조사결과를 발표하면 그 발표결과에 대해서 노사가 협의할 수 있도록 한다.
- ⑤ 위원회는 임금조사 결과를 바탕으로 임금교섭의 상·하한에 해당하는 'inter-quartile range'를 발표하여 노사 간 임금교섭이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원한다.

전체적으로 Megaw 심의회의 권고내용은 다음과 같은 세 가지 점들에서 이전의 공공서비스 임금결정방식과 대비된다. 첫째, 공공서비스 임금결정과정에서 채용과 직원유지의 관점이 주요이해관계자의 공정성 인식보다 우선시되었다. 앞서 공공서비스 임금결정 원칙을 둘러싼 영국의 논쟁에 대해서 살펴보았다. 그러한 논의에 기초하여 Priestly 왕립 심의회는

시민사회의 이해관계와 공공서비스를 관장하는 주체의 이해관계, 그리고 공공서비스 종사자 개개인의 이해관계가 균형을 이루는 것이 중요하다는 판단에서 공공서비스 영역과 민간부문의 임금을 비교하여 결정해야 한다고 권고하였다. 하지만 Megaw 심의회는 이를 다시 되돌려 채용과 직원 유지의 관점에서 신규채용이나 기존 직원 보유 및 동기부여 차원에서 과하지 않은 적절한 임금을 결정하는 것이 임금관리의 목적으로 간주하였다. 임금비교의 필요성을 부정하지는 않았지만, 이를 단순히 경쟁적인 임금수준을 파악하기 위한 경영 도구로서 이해하는 경향이 강해졌다고 볼 수 있다. 둘째, 임금수준이 아니라 임금인상률만을 공공서비스와 민간부문 임금 비교대상으로 삼은 점 또한 눈여겨볼 만하다. 이미 논의했던 것처럼 ‘민간부문과 임금비교를 통한 공정임금’과 ‘채용 및 직원유지 관점에서의 적정임금’의 궁극적인 차이는 임금비교의 시계(time horizon) 및 엄밀함 정도에 있다. 전자는 공공서비스 영역과 민간부문 간의 임금격차를 보다 심각하게 바라보기 때문에 임금격차를 최소화할 수 있도록 직무등가성에 기초한 단기적인 임금비교를 강조한다. 반면 후자는 채용 및 직원 보유에 영향을 주는 것은 공공서비스와 민간부문 임금의 장기적인 괴리이기 때문에 장기적인 추세비교만으로도 충분하다는 입장이다. 따라서 임금수준이 아니라 임금인상률만을 기준으로 임금비교를 하려는 시도는 결국 공공서비스 임금결정원칙의 변화에서 비롯된 것으로 이해할 수 있겠다. Megaw 심의회는 임금인상률만을 비교하는 것을 보완하기 위하여 4년마다 한 번씩 임금수준조사를 실시하도록 권고하였지만 이 조사는 실제로 한 번도 시행되지 못한다. 셋째, 공공서비스 임금결정에서 노동조합의 참여기회가 현격하게 줄어들었다. 공정임금 비교방식에서는 임금정보의 조사와 결과분석 전반의 과정에 대해서 노사 대표에게 최종 의사결정권을 부여했지만, Megaw 심의회는 위원회가 제시한 결과에 대해서만 노사가 교섭을 할 수 있도록 제도를 설계함으로써 임금결정과정에서 노동조합의 참여를 상당부분 제한하였다.

2) 공공부문 임금관리 권한위임 및 임금결정 분권화

대체 정부 시절 재무부는 개별 부처 또는 기관의 임금인상률 결정에

대해서 최대한 개입하지 않겠다는 입장을 고수하면서 특히 1990년대 이후 상당한 수준에서 공공인사 정책의 분권화(decentralization) 및 위임과 정(devolution)을 진행하였다. 이전까지 영국 공공서비스 인사행정은 중앙집중적(highly centralised)이고 일원화된(unified) 구조를 갖고 있었지만, 이러한 방식을 지탱하는 기존의 여러 제도들이 약화되거나 폐지되면서 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화가 초래된 것이다. 이러한 변화를 이끈 구조적인 변화로서 1988년도부터 정책입안과 집행을 분리하여 집행을 담당하는 책임운영기관(executive agencies)을 신설한 것과 직급 및 임금체계(pay and grading structure)를 포함한 인사관리 대부분의 영역을 개별 부처나 기관들에게 위임한 것(Talbot, 1997)이 대표적이다.⁴²⁾ 임금 및 직급체계의 변화는 크게 세 가지로 요약할 수 있는데, 우선, 이전에는 공공서비스 영역에 단일한 임금 및 직급체계가 적용되었으나 이 시기를 거치면서 기관에 따라 서로 상이한 임금 및 직급체계를 갖추게 되었다. 당시 공공서비스 직급 및 임금체계에 관한 정부의 공식적인 입장은 1994년에 발표한 백서(the Civil Service - Continuity and Change)에 잘 드러난다.

최근까지 영국 공공부문의 임금 및 직급체계는 상당히 중앙집중적이었다. 상당수의 직원들이 소속기관에 상관없이 공통적으로 적용되는 직급체계를 따랐다. 모든 부처에 속한 직원들에게 적용되는 중앙집중적인 임금결정방식이 통용되었고, 재무부와 노동조합 간 국가단위 임금교섭에 따라 임금인상률(pay settlement)이 결정되었다. 예컨대 교도관 등 몇몇 특정 집단의 경우에는 별도의 교섭기제가 존재했지만, 이 역시 중앙단위에서 임금을 결정한다는 점에서는 동일하였다.

몇 년 전부터 정부의 정책은 이러한 중앙교섭기제를 대체하는 새로운 임금결정방식을 도입하는 데 초점을 두었다. 과거와 같은 포괄적인 임금결정방식은 매우 많은 종류의 업무들과 다양한 서비스를 제공하는 현재의 공공부문과 더 이상 맞지 않기 때문이다. 그러한 제도들에 속박되어서

42) 반박해서 설명하지만 임금결정에 대한 개별 부처 또는 기관의 자율성 제고는 재무부가 총괄경상경비제도 등으로 더 강력한 통제권을 갖고 있는 상황에서 이루어졌다.

지역적 필요에 적절하게 대응하거나 대응에 필요한 조치를 마련하는 데 소홀하였다. 'Next Steps Initiative'와 조응하여 임금 및 직급체계에 관한 권한과 책임을 위임하는 정책이 추진되고 있다(Prime Minister, 1994: 25~6).

당시 정부는 이러한 분권화 및 위임 전략을 통하여 각 부처 또는 공공기관의 경영진들이 임금 및 직급체계 등을 결정하는 데 보다 강력한 권한을 행사하면서 지역노동시장의 특성 또는 조직의 대내적 여건 등을 감안하여 보다 유연하고 효율적인 인력을 활용하고 아울러 혁신적인 조직문화를 길러낼 수 있도록 변화를 꾀한 것이다. 이러한 노력과 함께 정부는 공개채용 직급범위를 확대하여 더 많은 민간 전문가들을 채용하도록 개편에 박차를 가하였다(Bach & Winchester, 2003).

둘째, 중앙단위 표준 임금 및 직급체계가 와해되면서 브로드밴드형 기본급 구조가 공공서비스 영역에 확산되었다. 직무들을 서열화하던 기존 등급(grades)을 통폐합하여 보다 넓어진 임금밴드에 포함되도록 한 조치였다. 이러한 변화로 인하여 임금관리에 필요한 행정적 비용과 노력이 줄어들었고, 노동시장의 상황 또는 개별 종사자의 업무성과를 보다 더 적극적으로 임금관리에 반영할 수 있게 되었다(Kessler, 1993).

셋째, 당시 민간부문에서 다양한 새로운 인사관리 기법들이 선보였는데, 이러한 분위기에 편승하여 성과주의 보상체계를 공공서비스 영역에 처음으로 도입하였다. 하지만 당시의 성과주의 보상방식은 장기근속에 대한 보상으로서의 의미가 강했기 때문에 노조의 반발이 비교적 덜한 편이어서 주목할 만하다. 이때에는 두 가지 방식을 통하여 노력-성과-보상 간의 연계성을 강화하려고 시도하였다. 그중 하나는 고성과자에 대한 차등승호(accelerated incremental progression)를 허용한 것이고 다른 하나는 기존의 임금밴드 위에 성과급 지급구간(range points)을 추가하여 기존 임금밴드의 상한에 도달한 이후 성과에 따라 기본급이 추가적으로 인상될 수 있도록 한 조치이다. 즉, 이 방식의 핵심은 이전 임금표의 상한에 도달한 이후 기본급을 어떻게 인상할지와 관련되어 있었기 때문에 직원들이나 노조의 우려는 시간이 지나면서 점차 줄어들었다. 뿐만 아니라 국가단위의 표준화된 직무등급(grades)이나 승급단계(scales)를 비교적 일

관되게 유지하는 데에도 도움이 되었다. 그 결과, 노동조합의 불만은 성과주의 보상제도 도입 자체보다는 이것을 위해 필요한 자원조달에 집중되었다. 일부 부처나 기관에서 추가적인 기본급 인상을 위한 재원을 충분히 마련하지 못하는 경우가 발생하였기 때문이다. 뿐만 아니라 처음에는 특정 부서의 특정 직무등급에 속한 직원 중 25%에 대해서만 성과에 따라 추가적으로 기본급을 인상하도록 설계하였기 때문에 고성과자의 비율을 맞추기 위해 고과결과를 왜곡해야만 하는 상황이 벌어졌다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 일부 성과급 지급구간에 대해서 인원비중 강제할당 방식을 폐지하였다. 이러한 보완조치가 마련된 이후 관련 노조들[예, Civil and Public Servants Association(CPSA), National Union of Civil and Public Servant(NUCPS)]과 이러한 개편내용에 대해서 합의할 수 있게 된다(Bender & Elliott, 1999).

이러한 변화과정에서 우리가 더 크게 관심을 가져야 할 사항은 국가단위 표준 직급 및 임금체계의 폐지가 결국 1980년대 말 공공서비스 전 영역에 걸쳐서 존재하던 임금교섭들의 붕괴로 귀결되었다는 사실이다. 대표적인 예로 공공서비스(즉, 부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관) 교섭구조의 분권화, NHS의 지역교섭 활성화, 그리고 휘틀리 체제의 산물인 임금 위원회(Wage Councils)의 폐지를 꼽을 수 있다(Bell et al., 2012). 특히, 이번 연구의 주된 관심사항인 공공서비스의 경우 정부가 가장 강력한 예산통제력을 발휘할 수 있기 때문에 가장 큰 변화를 겪게 된다. 재무부는 임금 및 근로조건을 협상하는 권한을 적극적으로 개별 부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관들에게 위임하였다. 그 결과 국가 단위 공공서비스 임금교섭구조가 1996년도에 폐지되면서 일정한 기관들을 포섭하는 150개 정도의 새로운 집단교섭 단위가 생겨났다(가장 큰 경우는 DWP)(Bell et al., 2012).⁴³⁾ 이러한 집단교섭 단위는 이후 진행된 통폐합 과정을 거치면서 점점 더 줄어들게 된다.

43) 3,600명 고위직 공무원은 여전히 임금심의위원회를 통하여 통일된 방식으로 임금 인상률을 결정하였다.

3) 지불한도(Cash Limit)에 의한 공공부문 임금인상을 결정

대체 시절 공공서비스 임금결정방식과 관련된 가장 두드러진 특징이자 현재에까지 지대한 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정’이다. 앞에서 설명한 것처럼 공공지출 추계에서 지불한도를 설정하기 시작한 것은 노동당 정부 시절인 1976년도부터이다. 하지만 이때의 지불한도 정책은 대체 정부 수립 이후의 지불한도 방식과는 그 성격이 다르다. 노동당 정부 시절 Healey 재무부 장관에 의해서 처음으로 지불한도 방식이 도입될 때만 하더라도 지불한도는 여러 가지 인플레이션 억제정책 중의 하나였다. 따라서 지불한도를 설정하더라도 TUC와 “자발적인” 임금협약(즉, 노동조합과 교섭을 통한 임금정책 수립)을 계속하여 맺었기 때문에 정부가 공정하고 정확하게 예상 인플레이션을 추정하고 공표하는 데에는 변함이 없었다. 지불한도 및 공공서비스 임금인상률은 예상 인플레이션에 대한 노사간의 합의가 이루어지면 순차적으로 결정할 수 있기 때문에 임금정책을 수립하면 지불한도가 ‘재원 내에서의 지출’이라는 본연의 목적을 수행할 수 있게 된다.

하지만 대체 정부 시절 특히 1980년대에 임금정책을 포기하면서 지불한도는 임금정책의 대용물로서 역할을 수행해야 하는 상황이 불가피했다. 대체 정부는 1981년 이후 공식적으로 임금정책을 중단하였다. 임금정책 없이 지불한도를 발표하면서 인플레이션 추정치를 제시하다 보니 재무부가 아무리 정확한 예상 인플레이션을 발표한다고 하더라도 그것은 곧 단체교섭과정에서 초과해야 하는 목표치로 전락해버리는 딜레마에 빠졌다. 이러한 상황에서 재무부는 1982년도부터 인플레이션 추정치를 발표하는 대신 지불한도에서 임금을 포함한 인건비로 쓸 수 있는 총재원의 상승분을 의미하는 pay factor(우리나라에서 의미하는 총액 인건비 인상률과 유사한 개념)를 발표하게 된다. 재무부는 이를 각 정책사업 예산의 증액분이라고 소개하면서 이것이 임금인상률 추정치(pay norm 또는 going rate)를 의미하는 것은 아니라는 점을 강조하였다. 즉, 임금을 위한 총재원은 근로자 수와 그들의 임금액에 의해서 결정되기 때문에 근로자 수가 변한다면 pay factor와 실제 임금인상률은 달라질 수 있다는 뜻이다. 예

를 들어서 동일한 pay factor를 적용하더라도 근로자 수를 줄인 기관이 있다면 근로자 수를 유지한 기관에 비해 임금인상률이 높아질 수 있기 때문이다. 다시 말해 임금인상률 추정치가 아닌 pay factor를 발표한 배경에 개별 부처나 공공기관들이 근로자 수의 변화와 연계하여 임금인상률을 결정하라는 정부의 숨은 의도가 담겨있다고 볼 수 있다. 그러면서 재무부는 각 부처나 공공기관이 배정된 예산한도 내에서 임금을 포함한 인건비를 조달하라고 권고하였다(Treasury, 1982: 3). 이렇다 보니 pay factor는 1980년대에 공공지출 관리에 관한 논의뿐만 아니라 단체교섭과정에서도 핵심적인 쟁점으로 부각하게 된다.

<표 3-15>를 살펴보면 재무부가 제시했던 pay factor가 실제로 타결된 공공서비스 임금인상률보다 평균적으로 2.8% 정도 더 낮았다는 점을 알 수 있다. 1981~86년 동안 공공서비스 평균 임금인상률이 6.7%로서 민간부문 평균 임금인상률 8.7%보다 낮은 수준이었기 때문에 노동계는 pay factor의 현실성이 떨어진다고 하며 강한 불만을 제기하였다(Thain & Wright, 1995). 하지만 재무부는 역으로 이러한 반응들을 pay factor가 재무부의 의도대로 공공서비스 임금인상률 조정을 이끌지는 못하였으나 인상률 억제에는 일정부분 기여하고 있는 것으로 해석하였다. Trinder(1987)는 pay factor 운영을 전체적으로 평가하면서 pay factor의 수준이 임단협 결과에 비해 낮았기 때문에 공공서비스 영역 노사관계의 잠재적인 불안요소가 되었을 뿐만 아니라 공공서비스의 양적·질적 하락을 초래했다고 비판하였다.

<표 3-15> pay factor와 타결된 공공부문 임금인상률 차이(1981~86년)

	pay factor (인건비 대비)	공공부문 임금인상률(%)	차이(%)
전체 평균	3.9	6.7	2.8
1981~82	6.0	9.5	3.5
1982~83	4.0	6.5	2.5
1983~84	3.5	5.5	2.0
1984~85	3.0	5.5	2.5
1985~86	3.0	6.5	3.5

자료 : Trinder(1987)에서 재인용.

부처별 총괄경상경비제도가 도입된 1986년부터 재정위기에 빠졌던 1992년 전까지 재무부는 pay factor마저도 발표하지 않았다. 이에 따라 재무부가 승인권한을 갖는 지불한도가 공공서비스 임금인상률 결정에서 갖는 규제력이 임단협보다 더 커졌다. 이때부터 재무부의 역할은 개별 기관들의 경상경비 예산안에 대한 사전협의과정에서 그것의 적절성을 판단하는 방식으로 변모하였다. 재무부는 각 기관의 경상경비 규모, efficiency gain, 그리고 유사시 대응방안 등을 종합적으로 고려하여 개별 기관의 경상경비 예산안의 적절성을 판단하였다. Thain과 Wright(1995)는 재무부가 적정 임금인상률에 대한 자체적인 판단기준을 갖고 있는 상황에서 개별 기관의 임금인상률이 그에 비해 너무 높거나 낮으면 경상경비 예산에 대한 기관의 제안을 거부하였다고 설명한다. 즉, 임금인상률을 너무 낮게 책정했다면 경상경비가 고갈되어 추후 추가정정예산(Supplementary Estimates)을 요구할 우려가 있기 때문에 거부하였고, 반대로 임금인상률을 지나치게 높게 책정했다면 적정한 예상 임금인상률을 산정하여 총경상경비 예산을 재조정할 것을 요구하였던 것이다. 이렇다 보니 개별 부처·기관은 재무부가 다음연도 임금인상률에 대해서 어떠한 가정을 하고 있는지 미루어 짐작해서 경상경비 예산안을 짜야 했다.

다른 한편에서 생각하면, 달라진 공공서비스 지출계획 및 관리체계에서 재무부가 예상 임금인상률에 대해서 직접적인 언급을 삼가는 것은 매우 당연한 수순으로 이해할 수 있다. 앞서 설명한 것처럼 보다 정교한 경상경비 관리기제를 도입하면서 개별 부처나 기관의 경상경비 지출항목 결정 권한과 자율성이 커졌으나 총괄경상경비 예산규모에 대한 재무부의 통제력은 오히려 더 강화되었다. 이러한 상황에서 재무부가 발표한 예상 임금인상률이 타결 임금인상률에 비해 낮다면 개별 기관들은 이에 대해서 추가적인 요구를 할 자격을 갖게 된다. 임금인상률 추정치가 아니라 pay factor만을 발표한 80년대에 실제로 이러한 현상이 발생하였다(Thain & Wright, 1995). 이러한 이유로 임금교섭과정이나 결과를 모니터링하면서 재무부는 다른 어떤 기관들보다 임금인상률 추이나 예상 임금인상률에 관한 정보를 더 많이 갖고 있었지만, 예상 임금인상률을 재정추계나 사전 예산안(pre-budget statement) 등에 담지 않았던 것이다.⁴⁴⁾

지불한도에 의한 임금관리가 이론적으로나 관리측면에서 필요할 수 있다. 재무부 백서에서 설명하듯이 과거에 비해 정부의 규모가 확대되고 수행하는 역할이 다양해지면서 중앙에서 획일적이고 경직적인 방식으로 임금을 관리하기 어려워진 것은 사실이다. 또한 복잡하고 변화의 속도가 빨라진 행정환경과 국민의 행정수요에 기민하고 탄력적으로 대응하기 위해서는 인적자원관리에 관한 부처·기관의 재량성이 확대되는 것이 바람직하다. 특히 특정 직업군의 채용난이나 이직률 증가 등에 대해 개별 부처·기관들마다 처한 상황이 다르기 때문에 이러한 상황을 감안하여 자체적으로 임금인상률을 결정하도록 하는 것이 더 합리적일 것이다(Kessler, 1993). 이러한 면에서 지불한도는 임금결정에 관한 자기규율 기제(self-regulating mechanism)로 해석될 여지가 있다. 뿐만 아니라 이 제도는 강력한 정치적 동력을 갖고 있었다. 자유방임주의를 지향하는 시장친화적인 보수당 정부의 이데올로기와 잘 맞아떨어졌을 뿐만 아니라 각 부처나 기관이 예산 범위 내에서 자체적으로 인건비 조달 계획을 수립하도록 강제하면서 공공서비스에 ‘시장에 의한 규율’을 강화하는 데 유용한 수단이였다. 뿐만 아니라 임금교섭 과정에서 임금인상률을 정원과 연계하여 결정하도록 임금인상률 결정에 관한 게임의 법칙을 변경하면서 당시 보수당 정부가 추진한 공공부문 개혁의 거대한 전략(Grand Strategy)이었던 공공서비스 규모축소와도 긴밀한 연결고리를 갖고 있는 임금관리방식이였다(Fry, 1984).

하지만 이러한 재정관리 방식은 공공서비스 임금관리 측면에서 두 가지 정도의 심대한 문제를 야기하였다. 우선 지불한도는 예상 지출과 실제 지출액을 일치시키기 위한 채무기법인데 이를 뛰어넘어 지불한도를 공공부문 임금교섭의 통제기제로 활용함으로써 지불한도의 기본적인 속성을 변질시켰을 뿐만 아니라 이에 대한 신뢰도를 하락시켰다(Bevan et al, 1981).

-
- 44) 기재부가 예상 임금인상률을 발표하지 않자 개별 부처나 공공기관들은 사적인 네트워크를 통하여 임금이나 경상경비에 관한 정보를 교환하면서 예상 임금인상률 관련해 공유된 이해를 형성하기 시작하였다. 이러한 방식은 그 결정내용의 타당성을 떠나 부처들이 공동으로 결정한 것이기 때문에 재무부에 대한 협상력을 높이는 데 기여하였다(Thain & Wright, 1995).

둘째, 이와 관련한 더 큰 문제점은 Bevan, Sisson과 Way(1981)가 주장하듯이 재무부가 지불한도 시스템을 통하여 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에게 이를 위임했다는 사실이다. Priestly 심의회 이후부터 1990년대까지 공공서비스 영역 임금결정방식의 변화양상을 살펴보면 임금교섭과정에 대한 재무부의 직접적인 개입수준이 점점 더 감소하는 것을 알 수 있다. 즉, 예전에는 공공서비스 임금인상률을 결정하기 위하여 재무부는 사용자로서의 정부를 대표하여 노동조합과 국가단위 공동교섭을 진행하였다. 하지만 대처 정부 이후 재무부는 개별 부처나 기관들이 노동조합과 어떠한 조건으로 임금교섭을 할지 또는 해야 하는지에 관한 직접적인 언급을 가급적 삼간다. 이러한 재무부의 입장 변화는 부처별 총괄경상경비제도 도입을 통하여 더 확고해졌다. 지불한도를 통하여 임금인상률을 관리하게 되면서 단체임금교섭이라는 정치적으로 매우 힘든 과정에 스스로 참여하지 않아도 되도록 만든 것이다. 더불어 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담도 덜었다. 하지만 경상경비 단위이든 그렇지 않으면 우리나라처럼 그것보다 더 좁은 인건비 단위이든 거기에 대한 지불한도를 설정하더라도 정부는 사용자로서 자신들이 고용한 인력의 임금을 결정하는 과정에 참여해야 하는 책임이 있다. 그럼에도 불구하고 대처 정부 이후 공공서비스 임금관리를 재무관리의 하위영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지다 보니 실질적인 임금관리는 형해화되고 말았다. Thain과 Wright(1995)가 주장하듯이 공공지출 계획 및 관리방식 변화의 궁극적인 목적은 공공서비스 고용규모 감소보다 임금관리를 엄격히 함으로써 임금정책이 폐지되면서 빚어진 공공서비스 임금관리의 혼란스러운 상황을 종결하겠다는 데 있었다고 보는 것이 타당하다. 공공서비스 고용규모 축소에 더 직접적인 정책인 정원관리(manpower targeting) 정책을 포기하면서까지 총괄경상경비제도를 도입한 것에서 이러한 점을 유추할 수 있다. 지불한도에 의한 공공서비스 임금인상률 결정으로 인하여 결국 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭을 통하여 결정해야 한다는 원칙의 강제력은 무력화되었다. 공공서비스 영역 임금관리의 어려움은 비단 1980년대만의 것은 아니었지만 이와 같이 중앙단위에서 노사가 공동으로 결정하는 방식

을 배제한 채 공공서비스 임금인상률을 결정하다 보니 이전의 다른 어떤 시기보다 공공서비스 노사관계의 대립과 갈등이 고조되었다는 점에 대해서 이견을 찾기가 어렵다.

‘분권화 및 위임을 통한 기관의 자율성 강화 그리고 인건비에 대한 중앙 통제 강화’로 대변되는 대처 시절 공공서비스 임금관리는 재정위기를 맞은 1992년부터 또 다른 국면을 맞게 된다. Lamont 재무부 장관이 1992년 추계보고서(Autumn Statement)에서 ‘New Control Total’을 발표하면서 1993~94년도 공공서비스의 임금인상률을 1.5%로 제한하는 내용을 발표했기 때문이다. 이 조치는 애초에 1993~94년도만 적용하기로 하였으나 1994~95년도까지 연장되었다. 1.5% 임금인상률 내에서 기관이 운영의 묘를 발휘할 수 있는 여지가 거의 없기 때문에 애초에 약속한 경상경비 지출항목에 관한 기관의 자율성은 상당부분 제한되었다. 이 사례는 특히 경제위기 시 공공지출 억제 목적이 다른 어떠한 공공서비스 임금관리 원칙을 우선할 수 있다는 사실을 잘 보여준다. 이러한 관리방식은 비단 대처 정부 시절뿐만 아니라 아래에서 살펴볼 2000년대 이후에도 계속되고 있다.

3. 2000년대 이후

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공부문 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공부문 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공 서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉, 이 시기 노동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공 서비스에 대한 시민과 지역사회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 관료주의적 타성에 빠질 우려가 있는 큰 정부와 작은 정부가 지향하는 시장의 효율성에 기초한 자유방임주의를 모두 거부하고 제3의 길을 표방했던 노동당 정부의 국정기조가 공공부문 개혁정책에도 고스란히 담겨진 것이다.

하지만 노동당 정부의 공공부문 개혁정책과 대처 정부 시절 신공공관

리(NPM)의 실질적인 차별성에 관한 논란은 계속되었다. 1997년 집권한 이후에도 1991년부터 추진되었던 공공부문 개혁프로그램들, 특히 책임운영기관 확대(the Next Steps Agencies) 등은 여전히 계속되었다. 이런 생각에서 Burnham과 Pyper(2008: 53)는 “공공부문 현대화라는 미명하에 추진된 신노동(New Labour) 정책은 신자유주의 또는 보수적 관리주의(Conservative managerialism)에 입각한 이전 정부의 공공부문 개혁 어젠다 중 상당수를 효과적으로 물려받은 것에 지나지 않는다”고 혹평하였다. 고용관계 측면에서도 크게 다르지 않다. 고용관계 측면에서 노동당 정부가 진행한 신자유주의 정책과 그로 인한 효과에 대해서는 이미 기존 문헌에 잘 정리되어 있다(예: Smith and Morton, 2006). 이러한 배경하에서 아래에서는 노동당 정부 공공서비스 임금관리와 관련된 주요 내용을 살펴보기로 하겠다.

가. 개별 기관단위 단체교섭의 실질성 vs 공공지출 통제목적의 임금인상률 결정

2000년 이후 노동당 정부의 공공서비스(즉, 부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관) 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 인건비 운영에 관한 부처·기관의 자율성이 보장되지만 인건비를 포함한 총경상경비는 재무부와 수상실(cabinet office)에 의해서 통제된다. 구체적인 관리방식은 다음과 같다: 노동조합이 있는 사업장에서는 일반적으로 임금단체협상을 진행한다. 하지만 거시경제정책의 목적 및 정부의 예산관리 목표에 부합되도록 소속 노조와 공식적인 협약체결 전에 개별 기관들은 해당연도의 pay remit에 대해서 주무부처 장관의 승인을 받아야 한다. pay remit은 원래 승인신청서라는 뜻인데, 여기에는 각 부처 및 관련 공공기관의 인건비 총액, 인원현황 및 임금수준에 관한 세부적인 내용뿐만 아니라 이를 기반으로 추정된 다음 연도 예상 인건비 규모가 담겨 있다(김종면·원종학·김우철, 2007). 주무부처 장관은 이어서 pay remit에 대해서 기관에 따라 수상실 또는 재무부의 승인을 받게 되는데, 이 과정이 모두 끝나야 최종적으로 소속 노조

와 임금협약을 맺을 수 있다.⁴⁵⁾ 물론 실제 교섭과정에서 승인된 내용과의 차이가 발생한다면 이 점에 대해서 재승인을 받아야 한다(Corby, 2000). 상황이 이렇다 보니 노동조합 측은 개별 기관에서 진행되는 임단협이 실질적인 임금결정권한이 매우 협소하다고 비판하였다. 특히 2009년 금융위기 이후 정부가 거의 10년 동안 임금인상률 한도(pay ceiling)를 1~1.5%로 제한하고 있어서 기관의 상황과 여건에 맞게 임금을 관리할 수 있는 유연성이 부족하다는 불만이 늘어났다. 전체적으로 봤을 때, 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정권한이 완전하게 개별 부처·기관에 위임된 것은 아니고, 여전히 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 일관되게 작동되고 있는 것이다. 수상실이나 재무부에서 기본적으로는 임금인상률 자체에 직접적으로 개입하지 않는 것도 여전하고, 부처·기관은 인원감축, 민간위탁 등을 통하여 인건비 지출을 준수하면서도 임금 인상을 할 수 있는 것 또한 유사하다.

이러한 임금관리방식에서 핵심적인 역할을 담당하는 것은 수상실에서 매년 발표하는 공공서비스 임금지침(Civil Service Pay Guidance: CSPG)이다.⁴⁶⁾ 앞서 설명한 것처럼 CSPG는 부처, 비각료급 부처, 책임운영기관, 그리고 공공기관들에게 적용되는데, 여기에는 pay remit 승인절차, 당해 pay remits 결정배경 등에 대한 설명뿐만 아니라 정부의 공공서비스 인력관리와 임금정책에 관한 내용도 포함된다. 따라서 각 부처·기관은 임금관리뿐만 아니라 CSPG에서 제시하는 방향을 감안하여 직원들의 인사관리제도를 수립해야 한다. 2018년도까지는 재무부에서 CSPG의 작성 및 발표를 책임졌으나 2019년부터 수상실에서 이러한 업무를 담당하게 되었다. 영국에서도 시기에 따라 부침은 있었으나 우리나라와 마찬가지로 재

45) 예전에는 재무부와 수상실 두 곳에서 승인을 받아야 했지만 최근에 재무부가 직접 관할하는 기관이 아니라면 재무부의 승인을 추가적으로 받을 필요가 없도록 변경되었다.

46) 예전에는 재무부와 수상실에서 공동으로 CSPG를 작성하였는데, 2019년도부터는 수상실에서 CSPG 발표를 담당하고 있다. 영국 공공서비스 인력관리는 크게 보면 재무부와 수상실에서 분담하고 있는데, 전자는 주로 공공서비스 임금정책과 관련한 정책을 담당하고 있는 반면, 후자는 전반적인 공공서비스 인사행정과 매년 임금인상률을 결정하는 기준들을 제시하고 있다(Civil service pay guidance 2018 to 2019).

무부가 노동조합과 충분한 협의를 거친 후 CSPG를 작성하지 않는 것으로 보인다. 노동조합 측은 수상실에서 CSPG를 관장하게 되면서 예전에 비해 임금정책 결정과정에 대한 참여 기회가 확대되어 유의미하고 건설적인 논의가 가능해질 것으로 기대하고 있다(노동조합 간부 인터뷰내용).

나. 동일가치노동 동일임금 원칙 강화

임금결정방식과 달리 임금체계 측면에서는 노동당 정부 이후 상당한 변화가 있었는데, 가장 주목해야 할 사항은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 대처 정부 시절, 공공서비스 영역 임금관리의 탈집중화(달리 말해 지역화)가 확대되면서 직무나 역할이 동일함에도 불구하고 소속 기관에 따라 임금에서 차이가 발생하는 경우가 증가하였다(Bell et al., 2012). 이러한 현상은 사회적 공정성을 강조했던 노동당 정부의 정책기조에 맞지 않을 뿐만 아니라 임금차별소송에 연루될 위험성이 컸기 때문에 2000년대 초반 심각한 사회적 문제로 대두되었다. EU차원에서 2010년도에 동노동임법이 추진될 예정이었기 때문에 이 문제의 시급성이 더 커졌다. 실제로 공공서비스 영역에 급증한 임금차별소송이 이러한 정책변화를 이끈 주요한 원인으로 볼 수 있다. 특히 지방정부들의 경우 남성 직원이 대다수를 차지하는 직렬(조정사나 환경미화원 등)에는 지급하던 상여금을 여성 직원 중심 직렬(돌봄서비스와 청소원 등)에는 지급하지 않음으로써 임금차별 소송에 휘말리는 사례가 빈번하였다(Bach & Kessler, 2012). 보수당 정부 시절에도 임금차별 소송이 꾸준히 제기되었지만 소송을 통한 문제해결에 상당한 시간이 소요된다는 점(예: NHS Enderby의 소송기간은 무료 14년이었음) 그리고 성차별 해소를 위한 새로운 임금체계 도입에 필요한 비용문제 등으로 인하여 이에 대응하기 위한 정책을 적극적으로 추진하지 않았다. 하지만 노동당 정부의 경우에는 임금차별소송에 대비해야 할 필요성이 커진 것이다.

이러한 배경에서 노동당 정부의 임금체계와 관련된 정책은 임금차별 금지를 상당히 중요하게 다루었다. 당시 정부가 지적한 핵심적인 이슈로

는 다음과 같은 네 가지를 꼽을 수 있다. 이러한 개혁조치는 동노동임 원칙에 가장 잘 부합하는 직무급 형태가 일반적인 영국의 경우에도 동종 유사업무에서 종사하는 남녀 간 임금격차가 적지 않음을 잘 보여준다.

- ① 임금차등의 기준으로서 근속연수를 활용하는 사례(경력단절 여성에게 간접적인 차별요소로 작용)
- ② 상여금 지급에 있어서 특정 직렬 종사자를 제한하는 사례
- ③ 동일한 기관 내에서 서로 다른 임금체계에 속한 직무들 간 형평성 문제
- ④ 동일노동가치 동일임금 원칙에 부합하는 직무평가 툴 활용 여부

노동당 정부의 공공서비스 임금정책 중에서 실제로 가장 성공적으로 평가받는 부분이 ‘임금차별 금지’이다. 아래에서 소개할 임금체계 개편 사례들에서 가장 중요하게 고려한 사항이 생산성 향상이나 비용절감보다는 동노동임 확보였다. 실제로 노동당 정부 시절 직무평가를 실시할 때 성별 임금차별적 요소를 최대한 배제할 수 있는 직무평가도구를 활용하는 사례가 상당히 증가하였고, 블루칼라 직군과 화이트칼라 직군 간 노동조건 형평성을 제고하기 위한 노력이 강화되었다. 예를 들어서 25인 이상 공공기관들 중에서 성별 임금차별적 요소를 고려한 분석적 직무평가도구를 활용하여 직무평가를 실시한 기관이 1990년에는 27%에 불과했는데 2004년에는 44%로 증가하였다(Kersley et al. 2006: 247). 뿐만 아니라 브로드밴드보다는 임금차별적인 요소가 비교적 적은 내로 밴드를 활용하는 사례도 증가하였다.

다. 국가단위 표준 직급 및 임금체계 마련을 통한 중앙집중적 단체교섭으로의 회귀

2000년도 이후, 임금차별을 완화하고 지역적 상황에 유연하게 대응할 수 있는, 간소하면서도 조화로운 국가단위 표준 직급 및 임금체계 도입이 확산되었다. 앞서 설명했듯이 대처 정부 시절 이후 개별 사업장단위 교섭이 확대되었을 뿐만 아니라 동일 사업장 안에서도 직종에 따라 별도의 임

금교섭이 행해지면서 임금을 결정하는 과정이 복잡해져 현장의 혼란이 가중되는 부작용을 낳았다. 임금관리의 일관성 및 통일성이 강조된 배경이다. 이에 따라 공공부문(public sector) 특정 영역별로 임금체계 개편이 진행되었는데 대표적으로 다음 세 가지를 꼽을 수 있다: 직군별 임금격차 해소를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change), 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation). 하지만 과거와 달리 국가단위 표준 직급 및 임금체계를 도입하더라도 기관단위에서 지역의 상황을 고려하여 세부적인 임금 및 근로조건을 유연하게 결정할 수 있도록 일정정도 권한을 위임하였다는 점이 특징적이다. 즉, 이 시기 임금체계 개편의 특징은 ‘국가 표준 임금체계 틀 내에서의 지역 유연성 확보’로 요약할 수 있다.

우선, 지방정부들은 단일지위 협약에 대해서 1997년에 합의를 이루었기 때문에 시기적으로 다른 임금체계 개편에 비해 앞섰을 뿐만 아니라 내용적인 면에서도 모범사례로서 다른 개편사례들을 선도하였다. 단일 지위협약의 주요 내용들을 살펴보면 앞서 설명한 노동당 정부의 공공부문 임금관리의 개혁방향과 상당부분 일치한다. 즉, 표준 임금체계 도입, 등급 설정에 있어서 지역적 특성 반영, 임금체계 설계 시 동노동임 원칙을 고려한 직무평가도구 활용, 근속연수보다는 조직 기여를 고려한 기본급 인상방식 활용, 채용 및 직원유지에 어려움을 겪을 시 임금 프리미엄(market premium) 책정 등의 원칙들이 개편안에 고스란히 담겨있다. 하지만 이 중에서도 단일 지위협약이 갖는 고유한 특징이자 협의안의 가장 핵심적인 내용은 블루컬러와 화이트컬러 직군을 하나의 임금체계에 통합함으로써 동노동임 관점에서 직군 간 임금차별을 제거한 것이다.

1997년에 단일지위 협약에 대해서 합의를 이루었지만 2007년에서야 모든 지방정부에 도입이 완료된 이유도 임금차별 극복과 관련이 있다. 중앙단위에서 합의안이 채택된 이후 지방정부별로 구체적인 제도설계를 위한 지역교섭이 진행되었는데, 그 과정에서 임금차별, 그중에서도 특히 성별 임금차별이 매우 심각하다는 사실이 확인되었다. 독립기구인 지방정부

임금 심의회(Local Government Pay Commission)가 마련되었고 ACAS 차원에서의 중재활동도 진행되었지만 문제해결의 실마리를 찾기 어려웠다. 첫 번째 장애요인은 재원마련이었다. 임금차별 해소를 위한 직무평가 결과, 등급이 상향된 경우에는 즉각적으로 임금을 인상해야 하고(back pay), 직무등급이 하향된 경우에는 일정기간 동안 기존임금을 유지해야 한다(pay protection). 그런데 이러한 조치를 따르는 데 필요한 추가적인 인건비가 2007년 기준 전체 인건비의 5% 수준으로 대략 3billion 파운드에 달했다(Perkins & White, 2010).

단일지위 협약 이행을 가로막는 두 번째 장애요인은 임금차별 소송의 위험이었다. 이 시기 ‘승소하지 않으면 변호사 비용 면제(no win, no fee)’를 외치는 변호사들의 권유로 소송을 제기하는 직원들이 증가하였다. 이로 인해 사용자뿐만 아니라 노조 또한 소송에 대한 대응책을 마련해야 했기 때문에 단일지위 협약 이행이 지연될 수밖에 없었다. 이들 변호사들은 실제로 노조가 사용자와의 교섭을 통하여 제시할 수 있는 금액보다 훨씬 더 큰 보상금을 제안하면서 많은 직원들이 별도의 소송을 진행할 유인을 제공하였다. 예를 들어서 Cumbrian 병원 두 곳의 1,600명 여직원들은 병원과 노조가 협상하여 제시한 £1.5million을 거부하고 승소하여 £300million의 보상금을 받았다(Bach & Kessler, 2012). 이러한 상황에서 기존 임금체계에서 피해를 본 직원들에게 충분한 보상이 가능한 방식으로 임금체계를 개편하지 않으면 노조 또한 소송에 휘말릴 위험성이 컸고, 그 결과 사용자와의 임금체계 개편논의에 신중하게 접근할 수밖에 없었다. 즉, 임금차별 소송결과를 감안하면 노조는 사용자가 지불할 수 없는 수준의 합의안을 제시할 수밖에 없었고 사용자는 그렇기 때문에 협상에 적극적으로 임하기가 어려웠던 상황이 반복된 것이다. 뿐만 아니라 설령 사용자와 노조가 임금체계 개편에 대해서 합의를 하더라도 이후 언제든 그러한 결정을 뒤집는 소송은 가능하였다. 이러한 문제는 결국 단체교섭이 체결되면 이후에 그와 관련된 소송이 진행되더라도 기존 단체교섭은 여전히 법적으로 유효하다는 새로운 입법조치가 취해지면서 해결되었다(Perkins & White, 2010).

둘째, NHS가 2000년대에 새롭게 도입한 임금체계 개편안 ‘변화를 위한

어젠다(AfC: Agenda for Change)’는 17개의 서로 다른 노조가 참여한, 세계에서 가장 복잡하고 긴 임금 교섭과정의 결과물이다. 잘 알려진 것처럼 AfC에 따라 의사와 치과의를 제외한 모든 병원 직원들이 전국단위 표준임금체계에 따라 임금이 결정된다. AfC의 요지는 앞서 설명한 지방 정부 단일지위 협약과 전체적으로는 대동소이하나, AfC에서 두드러지게 강조된 내용 중의 하나는 일하는 방식의 변화였다. 즉, 수요자 중심의 공공서비스를 지향하면서 환자에게 최상의 서비스를 제공할 수 있도록 전통적인 병원 업무처리방식을 개선하여 새로운 작업장 혁신을 이루자는 것이 AfC의 궁극적인 목적이었다. 이를 위하여 보다 구체적으로 기존의 근속중심의 승급관행을 개선하여 ‘Knowledge and Skills Framework’로 알려진 역량 중심의 승급제도를 도입하였다. AfC의 고객 만족, 생산성 향상 또는 직무만족도 측면에서의 효과에 대해서는 여전히 이견이 많지만, 그럼에도 불구하고 모든 직원들의 임금체계를 일원화하면서 임금차별소송에 대한 위험을 제거했을 뿐만 아니라 인건비를 포함한 예산 관리측면에서 많은 개선이 있었다는 의견이 일반적이다(NAO, 2009).

끝으로, 고등교육기관에 적용된 신임금체계(FA: Framework Agreement for Pay Modernisation)는 2년간의 협의를 거쳐서 2004년에 체결되었는데, 이전까지 이원화되었던 사용자단체가 통합되어 the Universities and Colleges Employers Association(UCEA)이 설립된 결과물로 볼 수 있다. FA에 따라 Professor or equivalent 이하 등급에 속한 모든 직원들의 임금을 51개 승급단계로 구성된 하나의 임금체계에서 결정할 수 있게 되었다. FA의 경우도 앞에서 설명한 다른 개편사례와 전체적인 내용은 유사하다. 이행과정에서 어려움을 겪은 점 또한 비슷하다. FA는 애초에 2006년 도입완료로 목표로 추진되었는데 교수와 행정직 직원 간 갈등이 불거지면서 상당수 기관들이 예정된 목표시점을 준수하지 못하였다. 행정직 노조들은 FA 체계하에서도 교수직에 대한 특혜가 계속되어서 교수와 동일한 등급에 속한 행정직 직원들이 임금차별소송을 제기할 수 있다는 우려가 크다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 또한 임금뿐만 아니라 다른 근로조건, 특히 유연근로시간제나 연차휴가 등에 있어서 여전히 차별적인 요소가 있다며 우려하였다. 하지만 전체적으로 봤을 때 앞

에서 언급한 임금체계 개편의 일반적인 효과 이외에도 새로운 등급체계 하에서 등급별 업무의 명확성 증가, 근로시간 조정을 통한 육체노동자의 업무 효율성 개선, 그리고 최저임금 인상 등의 긍정적인 효과가 있었다고 알려진다(Perkins & White, 2010).

이 시기 진행된 임금체계 개편과 관련하여 두 가지 점에 주목할 필요가 있다. 첫째, ‘국가 표준 임금체계 틀 내에서의 지역 유연성 확보’ 원칙은 개별 사례별로 그 정도에서 차이를 보였다. 즉, 지역 노동시장의 특수한 사정을 감안하여 표준 임금체계를 어느 정도 수준에서 유연하게 적용할지에 대해서 개별 사안별로 다양한 양상을 보였다(Bell et al., 2012). NHS AfC가 가장 통일성이 강하다고 볼 수 있는데, 이는 표준 직무평가 도구를 적용했기 때문이다. 지방정부나 고등교육과는 달리 NHS의 경우, NHS JE Scheme이라고 하는 하나의 직무분석도구를 모든 병원에서 활용하도록 강제했고, 그 결과 NHS와 관련된 모든 직무에 대해서 통일된 직무명세서를 작성할 수 있었다. 직급체계의 통일성은 이러한 조치에 따른 자연스러운 결과이다. 뿐만 아니라 NHS 종사자의 임금인상률은 NHS 임금심의위원회(Doctors and Dentists 임금심의위원회 포함)를 통하여 결정되기 때문에 통일성을 유지하는 데 가장 유리한 상황이었다.

이에 반하여 지방정부나 고등교육 분야에서는 새롭게 도입된 임금체계에 지역적 특성을 반영할 수 있는 여지가 훨씬 더 크다. 앞서 1997년 단일 지위 협약에 대한 합의가 이루어진 이후 개별 지방정부에 적용되기까지 10여 년의 시간이 소요되었다고 설명하였다. 그 기간 동안 지방정부 종사자들의 등급을 결정하는 것과 관련된 지역교섭이 진행되었다. 고등교육 영역도 유사한 성격을 갖는데, 국가단위 직급 및 임금체계는 중앙교섭차원에서 결정되었지만 그 이후 지역의 특성을 감안하여 각 교육기관들이 종사자들의 등급을 어떻게 정할지는 지역교섭의 몫이었다(Bell et al., 2012). 그리고 그러한 지역교섭 과정에서 다양한 직무분석도구가 활용되었다. 즉, 지방정부와 고등교육기관의 경우, 중앙단위 단체교섭과정에서 고안한 직무분석 틀이 있었지만(지방정부의 경우에는 Joint employer/union NJC National Scheme 그리고 고등교육기관의 경우에는 Higher Education Role Analysis JE Scheme), 개별 기관에서 다른 직무분석 틀을 활용할

수 있도록 허용하였기 때문에 지역교섭과정에서 필요에 따라 중앙 교섭단이 제시한 표준 직급체계와는 다른 자체적인 직급체계를 마련하는 것이 가능하였다. 달리 말하면 지방정부나 고등교육의 경우에는 표준임금체계가 중앙단위에서 결정되었지만 개별 직무의 등급을 결정하는 직급체계는 지역별로 더 유연하게 정해지는 방식을 취한 것이다.

둘째, 다양한 공공부문(public sector) 영역에서 이러한 변화가 있었음에도 불구하고 공공서비스 영역은 임금관리 탈집중화에 별다른 변화의 움직임이 없었다. 개별 부처·기관은 여전히 상이한 임금체계를 갖고 있었을 뿐만 아니라 임금인상을 결정을 위한 초기관 단위의 논의가 이루어지지 않았다. 여기에 대한 일차적인 책임은 노동당 정부에 있다. 노동당 정부는 노동조합이 중앙집중적인 단체교섭으로의 회귀를 주장하였으나 이를 거부하고 분절적인 임금교섭방식을 유지하는 입장을 고수하였다(French and Funnell, 2005: 6).⁴⁷⁾ 노동당 정부는 이전 정부에 비해서 노동조합과 더 자주 긴밀한 관계를 형성하려고 노력하였으나 휘틀리 시스템으로의 복귀는 원치 않았던 것이다(Burnham and Pyper, 2008: 216). 공공서비스의 경우 인건비 예산에 대한 정부 의존도가 더 높기 때문에 정부 결정의 영향력이 더 클 수밖에 없다.

공공서비스 노동조합 간의 이견 또한 대처 정부 이전 시기로 회귀하지 못한 데 적잖은 영향을 미쳤다. PCS는 중앙집중적 단체교섭을 2000년도에 노동조합 정책으로 강하게 주장하였고, 이는 현재에도 PCS의 강력한 염원이다(Hodder, 2015). 하지만 국가단위 단체교섭에 관한 다른 공공서비스 노동조합들의 동의를 이끌어내는 데에는 실패하였다. 공공서비스 노동조합들은 노동당 시절 공공서비스 일자리 감소, 외주화, 그리고 민영화 등의 반노조적인 정부정책이 연이어 계속되자 투쟁의지를 결집하여 집단적으로 대응하기도 하였다. 예를 들어서 2005년 정부가 연금제도 및 공공서비스 보수규정(Civil Service Compensation Scheme: CSCS)에 전방위적인 압박을 가하자 PCS를 중심으로 UNISON, Amicus, TGWU,

47) 정부는 노동조합의 요구를 무마하는 조건으로 1997년 정보통신본부(Government Communications Headquarters: GCHQ) 종사자의 단체행동권을 제외한 노동권을 인정하였다.

UCATT and FBU 등의 노동조합이 합세하여 정부의 이러한 시도를 저지하였다. 하지만 공공서비스 노조 간의 단결과 협력적 관계는 1981년 공공서비스 총파업 실패 이후 상당부분 약화되었다. Achike와 Cowling (1992)은 정부의 지원에 의해서 형성되고 성장하고 발전한 공공서비스 노동조합주의는 결국 취약할 수밖에 없다는 인식이 조합원들에게 뿌리 깊게 남아있다고 주장한다. 뿐만 아니라 실리적인 유틸리 관점에서 중앙집중적 단체교섭에 대한 공공서비스 노조들의 입장이 다르다. 중하위 직급자들을 대표하는 PCS는 이를 선호하지만 상대적으로 조합원 중 전문직 종사자의 비중이 높은 Prospect는 개별화되고 유연한 임금결정방식이 자신들에게 더 유리하다고 판단하였다(Burnham and Pyper, 2008). 부처·기관별로 노사관계 규범이나 관행이 다른 점 또한 중앙단위 단체교섭에 관한 공공서비스 노동조합의 단결을 가로막는 요인이다. 어떤 부처·기관의 경우에는 모범 사용자 규범에 따라 노동조합 활동을 적극적으로 지원하며 협력적 노사관계를 형성하고 있지만 다른 경우에는 친노조적인 수사마저도 거의 사라졌다(Mathieson and Corby, 1999). 정부의 공공부문 개혁정책에 대해 노동조합 간 엇갈린 입장이 계속되다가 결국 2010년 겨울에 휘틀리 시스템의 유산인 공공서비스 노동조합 협의회(Council of Civil Service Unions: CCSU)가 해산되기에 이른다.⁴⁸⁾

라. 자동승급제도 폐지 및 성과주의 보상 강화

노동당 정부는 또 다른 공공서비스 임금관리 개편방안으로 투자 효율성(value for money)(즉, 동기부여와 생산성 증진) 제고를 위한 성과평가 및 성과연동형 보상을 강조하였다. 이러한 변화는 정부가 결과에 따라 평가받고 지지되어야 한다는 당시 노동당 정부의 Third Way 노선과 일맥상통하는 면이 있다(Bach & Kessler, 2012). 노동당 정부는 공급자가 아닌 수요중심의 공공서비스 전환을 위하여 지속적인 개선·개혁 활동을

48) CCSU는 공공서비스 휘틀리 위원회를 계승하여 1980년대에 설립되었다. 위원회는 국가단위 집단교섭에서 여러 노동조합들을 대표하는 역할을 수행하였고, 이들이 협력적 관계를 형성하는 데 기여하였다.

장려할 뿐만 아니라 창의적이고 실험적인 조직문화 형성이 필요하다고 역설하였다. 이러한 연장선상에서 조직에 대한 기여와 성과에 따라 임금을 결정하는 것이 공정하다는 신념과 가치를 공공서비스 영역에 정착시키기 위하여 노력함과 아울러 공공서비스 질 향상에 대한 충분한 동기부여가 가능하도록 평가 및 임금체계 개편을 추진하였다(Office of Public Service Reform 2002). 1999년 백서에는 이와 관련하여 정부를 현대화하기에는 공공서비스 종사자들의 동기부여가 약하고(p.35), 성과관리가 충분히 효과적이지 못하다(p.59)고 평가하였다(Modernising Government, 1999). 뿐만 아니라 임금수준 측면에서 조직원이 요구되는 기준에 부합하는 역량을 보유할 수 있도록 정부가 인적자원에 대한 교육투자에 소홀하지 않을 것임을 약속하는 동시에 지속적인 조직문화 개선에 기여하는 직원들에 대해서는 충분한 보상이 필요하다는 점을 백서는 강조하였다(Cabinet Office, 1999).

보다 구체적으로 노동당 정부는 모든 직원들의 임금인상률이 동일하지 않을 수 있을 뿐만 아니라 저성과자에게 근속에 따라 자동승급의 기회를 제공하는 현행 방식을 시대착오적인 것으로 간주하고 이에 대한 개선이 필요하다고 주장하였다(Cabinet Office, 1999). 이후 들어선 보수당 정부도 근속증가에 따른 자동정기승급이 성과와 전혀 상관 없는 임금인상방식이라며 오랫동안 꾸준히 문제제기를 해오고 있는 상황이다. 이에 따라 NHS는 2013년도에 각 병원에서 정한 성과기준을 통과했을 때만 정기승급이 가능하도록 노사가 합의하였다. 뿐만 아니라 교직원 임금심의위원회(the school teachers' review body) 또한 2014년 9월에 정기승급방식에 변화가 필요하다는 유사한 성과관리방식을 제안하였다. 뿐만 아니라 이번 연구의 주된 관심인 부처·공공기관의 경우 2015년까지 근속에 따른 자동승급제도를 폐지하라는 행정지침을 하달하였다. 그 이후 학교, 공무원, 경찰, 그리고 교도소 경비대 등에서 이러한 합의안이 우선적으로 도입되었다(Civil service pay guidance 2018 to 2019). 그 밖의 부처·기관들에서도 근속연수에 따른 자동승급방식을 폐지하도록 강하게 요구받고 있는 상황이다. 재무부는 이와 관련하여 2018년 임금 지침(Pay Guidance)에서 아래와 같이 설명하고 있다.

“개별적으로 재무부로부터 승인을 받지 않으면서 근속에 따른 자동승진제도를 유지하고 있는 부처나 공공기관은 정부의 정책을 위반하고 있는 것이기 때문에 신속히 재무부에 이러한 사항을 알려야 한다. 더 나아가 각 부처는 소속 공공기관들의 임금제도에 근속에 따른 자동승진제도가 포함되어 있지 않다는 사실 또는 직원들에게 이에 대한 자격을 부여하지 않는다는 사실을 확인할 의무가 있다. 또한 개별 부처는 재무부나 수상실의 승인을 얻어서 노동생산성을 향상하기 위한 방안으로서 역량개발과 임금을 연동하는 역량급(capability based reward) 도입에 필요한 조치를 취해야 한다(Civil service pay guidance 2018 to 2019).”

하지만 정부의 성과주의 보상제도 도입·확산에 대한 평가는 대체적으로 부정적이다. Perkins와 White(2010)가 주장하듯이 공공부문에서 시장주의 임금제도의 활용 사례는 여전히 제한적이며 근속에 따른 자동승급제도가 광범위하게 활용되고 있다. 성과주의 보상방식이 공공서비스의 전통적 기풍이자 덕목인 자기절제, 공정성, 그리고 일반대중에 대한 책임 등에 부합하지 않기 때문이다. 지방정부의 70%는 여전히 최소한 특정 직원들에 대해서 근속에 따른 자동승급제도를 운영하고 있다(Perkins & White, 2010). NHS의 경우, 역량 중심의 경력관리체계를 도입하면서 정기승급제도의 외연이 달라졌지만 실제로는 근속에 따른 자동승급방식을 유지하고 있다고 알려진다. 즉, AfC의 승급방식과 관련하여 실질적인 제도적인 변화가 없었다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 NHS에 대한 영국 감사원(National Audit Office: NAO)의 최근평가에서도 “승급방식이 개편되기 전에 비해 직원들의 근무태도나 방식이 크게 달라지지 않았고, 업무역량에 변화가 없음에도 정기승급이 이루어지는 것은 여전히다”고 평가하였다(NAO, 2009: 7). 이러한 현상은 고등교육기관에서도 마찬가지이다. 상당수 고등교육기관은 신입금체계를 적용하고 있지만 근속에 따른 정기승급방식에서 성과주의 보상체계로의 심각한 변화는 관찰되고 있지 않다. 일차적인 원인은 노동조합의 반대에 있겠으나 상당수 경영진들도 이러한 변화의 필요성에 공감하고 있지 못하다고 Perkins와 White(2010)는 주장한다.

제4절 소 결

본 연구에서 다루는 다른 국가들에 비해서 영국의 공공서비스 임금관리는 시대에 따라 상당히 큰 변화를 겪었다. 제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건이 비교적 원만한 노사관계 속에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서 체계적인 임금조사를 통하여 공공서비스 임금인상률을 결정하였다. 하지만, 대처 정부 이후 중앙집중적인 교섭구조는 와해되었고 개별 부처·기관들은 상이한 임금 및 직급체계를 갖게 되었다. 뿐만 아니라 총괄경상경비제도가 도입된 이후 공공서비스 임금결정원칙이 ‘공정임금 비교방식’에서 ‘지불능력 중심’으로 변경되면서 노동조합의 교섭력은 더욱더 약화되었다. 임금인상률의 형식적인 결정권한은 개별 부처·기관의 노사에게 위임되었지만 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제는 여전히 계속되고 있다. 공공서비스 임금관리가 재무관리의 하위영역쯤으로 치부되면서 정부는 공공지출 또는 인건비 예산을 삭감할 필요가 있다고 판단되면 언제든지 공공서비스 영역에서 손쉽게 그러한 목적을 달성할 수 있고 실제로 그렇게 하고 있는 것이다.

비단 임금관리뿐만 아니라 공공서비스 고용관계 전반에 걸쳐 정부 일방에 의한 결정이 강화되면서 노동조합의 교섭력은 약화되었다. [그림 3-6]은 1980년대 이후 영국정부가 실시한 임금상한 제한 정책을 보여준다. 총괄경상경비제도 외에도 국가적 재난상황이나 경제 위기 시 정부는 이와 같이 직접적으로 임금인상률을 제한하고 있다. 물론 정부입장에서 이러한 조치는 불가피하다. 하지만 80년대 이전에는 노동조합과 협의를 통하여 ‘자발적인’ 임금정책(income policy)을 마련했다면 대처 정부 이후에는 정부 일방에 의해 임금인상률 상한(pay ceiling)을 제한하는 방식으로 바뀌었다는 의견이 지배적이다.

[그림 3-6] 1980년대 이후 영국정부 임금상한 제한 정책

Conservative Governments	
2015~17	Continuation of the 1percent cap.
Coalition Government	
2013~2015	Pay award limited to an average of 1percent per year.
2011~2013	Two-year pay freeze, excluding those earning £21,000 or less (who received a pay increase of at least £250).
Labour Governments	
2009	“The Government believes that senior staff should show leadership in pay restraint”. Pay settlements of up to 1percent for public sector workforces excluding staff on 3-year pay agreements. No pay rise for senior staff. No limit for the Armed Forces.
1999~2008	No explicit pay policy
1998	No explicit pay policy
1997	“Public Sector pay settlements need to be fair, affordable within existing spending plans, consistent with the good inflation prospects, and responsible in terms of a general approach to pay throughout the economy.” [HC Deb 11 June 1998 c703]
Conservative Governments	
Nov 1996	Chancellor announces continuation of previous pay policy
Nov 1993~1996	Public sector pay increases intended to be self-financing through productivity or efficiency gains
Nov 1992~1993	1.5percent cap
Nov 1986~1992	No cap
1984~1985	3percent cap for central government
1983~1984	3.5percent cap for central government
1982~1983	4percent cap
Nov 1980~Mar 1982	6percent cap for central government
Nov 1980	6percent cap for local government
Jan 1980	14percent cap for public services
May 1979~Jan 1980	No cap

자료 : 저자 재구성.

2008 EU 금융위기 이후 이러한 경향은 더욱 가속화되었다. 유럽 국가들에서는 전통적으로 노동시장 또는 사회복지제도 개혁 등 사회적 갈등이 불거질 개연성이 큰 이슈가 발생하면, 사회적 주체들이 사회적 협약 또는 임금정책 등의 제도적 장치를 통하여 중요한 역할을 수행하였다. 하지만 영국의 경우, 이번 EU 위기 때 정부가 고용 축소, 임금동결, 또는 연금개혁 등을 시도하였지만 노동조합과 교섭은커녕 협의조차 하지 않은 경우가 많았다고 알려진다(Bach & Bordogna, 2016). 물론 개별 국가의 정책결정에 자본시장의 압박이 커졌을 뿐만 아니라 국제기구나 초국가단위 세력의 간섭이 커지면서, 전통적으로 개별 국가에서 관리되었던 공공부문에서조차 노동조합의 역할과 기능이 축소되는 현상이 EU국가들에서 일반적으로 나타나기 시작했다. 하지만 영국의 경우에는 이태리, 그리스 등의 국가보다 EU위기의 타격이 더 적었고 EU 위기로 인한 직접적인 타격은 2009년에 집중되어서 트로이카로 불리는 유럽연합 집행위원회(European commission), 유럽연합 중앙은행(European Central Bank), 그리고 국제통화기금(International Monetary Fund)의 간섭의 정도가 약했다. 그럼에도 불구하고 다른 국가들에 비해서 전체적인 고용규모나 인건비에서 더 큰 축소를 보였는데 이는 Bach & Bordogna(2016)가 주장하듯이 영국의 전통적인 공공부문 관리 방식 또는 정부의 정치적인 입장 등에 영향이 큰 것으로 보인다. 이러한 맥락에서 대부분의 학자들은 1980년대를 전후하여 영국의 전통적인 공공부문 노사관계가 붕괴되었을 뿐만 아니라 모범 사용자(model employer)로서의 정부의 열망 또한 사라졌다고 평가한다. 정부는 더 이상 민간부문을 선도하지 않으며 민간에서 통용되는 최신 경영기법이나 인사관리 정책을 따라하는데 급급하고 있다(Bach and Kessler, 2012).

우리나라에서 2006년도에 공운법을 제정하고 총액인건비제도를 도입할 때 영국의 총괄경상경비제도를 참조하였다. 그렇다면 우리나라 총액인건비제도와 영국의 총괄경상경비제도에 어떠한 차이가 있을까? 영국 정부는 개별기관의 자율성을 폭넓게 인정하기 때문에 우리나라에서 우려하는 획일적인 일방적인 임금관리로 인한 문제는 상대적으로 덜 한 것으로 보인다. 우선, 임금지침(pay guidance)에 정부가 제시한 임금인상률

상한을 초과할 수 있는 예외적인 상황을 열거하고 있다. 즉, 신규 채용 및 직원보유에 어려움이 있거나, 혹은 대대적인 조직 및 인력 개편이 필요한 경우 또는 성과급제도의 변경이 필요한 상황 등이 발생하면 수상실의 승인을 받아서 임금인상률 상한을 초과하여 결정할 수 있다(pay remit guidance, 2019). 뿐만 아니라 임금수준이 낮은 기관들을 대상으로 예외적이고 일시적인 프로그램을 운영하는 경우가 있는데 Museum Freedom Pilot이 그러한 예이다. 영국의 공공 박물관들은 2008 EU 금융위기 이후 거의 10년 동안 공공부문 임금인상률이 동결되다시피 하면서 민간에 비해 임금 및 노동조건이 열악해졌다. 그에 따라 신규채용에 어려움을 겪을 뿐만 아니라 기존 직원들의 이직률 또한 증가하였다. 재무부는 관련부처 및 기관들과 협의하여 개별 기관의 수입 중 일부를 인건비로 활용할 수 있도록 허용하였다. 대신 개별기관들은 자신들의 인력수급 계획 및 임금체계 개편안을 제시해야 했다.

둘째, 영국의 경우에는 중앙의 정원통제 수위가 우리나라에 비해서 낮은 편이다. 영국의 총괄경상경비제도는 정부의 지불능력을 고려하여 인건비 총액에 관한 중앙의 통제력을 강화하면서도 부처·기관의 정원관리, 직급조정 등 인적자원관리에 관한 권한과 자율성을 확대하자는 것이다. 본문에서 설명했듯이 총괄경상경비제도는 정원 및 임금에 관한 자기규율(self-regulating) 방식이다. 재무부와 사전협의에서 결정한 경상경비 한도만 지켜지면 부처·기관이 어떤 식으로 인력을 활용하든지 중앙에서 관여하지 않겠다는 취지의 제도이다. 다만 각 부처 또는 기관에 할당된 재원을 초과하여 임금인상률을 결정한다면 각자의 자율적인 노력(즉, 생산성 증가 또는 서비스 제공 축소)을 통하여 스스로 해결해야 한다(Kessler, 1993). 하지만 영국의 총괄경상경비제도를 모델로 삼은 우리나라의 총액인건비제도에 관한 설명을 살펴보면 영국 제도에 없는 내용이 포함되어 있다.

총액인건비제도는 행정의 생산성과 인건비 예산을 연계시킴으로써 보수의 동기부여 기능을 강화하는 것이며, 더불어 각 부처의 정원관리, 직급조정 등 인적자원관리의 권한을 확대하는 것이다. 즉, 주관부처(즉, 기획재정부)가 각 부처별 인건비예산의 총액과 총정원만을 관리하고, 각 부

처는 이 인건비 한도 내에서 조직목표 및 성과 극대화를 위하여 직급별 정원, 인건비 배분의 자율성을 보유하고 그 결과에 책임을 지는 제도로서 정원관리방식 및 보수결정방식의 획기적 변화를 의미한다(최순영, 2007: 667).

이와 같이 우리나라에서 통용되는 총액인건비제도는 영국 총괄경상경비제도에서는 없었던 성과주의 보상관리를 전제하고 있을 뿐만 아니라 기획재정부가 개별 부처·기관의 인건비 예산과 정원 두 가지 모두를 통제하는 방식으로 설명되고 있는 것이다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 영국의 경우에는 총괄경상경비제도를 도입하면서 그 이전까지 시행하던 정원관리 방식을 폐지하였다. 재무부가 공공부문 규모 축소라는 정책기조가 흔들릴 수 있다는 생각에서 이러한 변화에 대해 처음에는 못마땅하게 여겼다는 점에 대해서도 살펴보았다.

영국의 총괄경상경비제도와 우리나라 총액인건비제도의 차이를 이해하려면 ‘가능한 정책수단의 경계(the boundary of possible policy choice)’를 결정하는 역사적 맥락과 전통을 이해해야 한다. 영국 사회에서 총괄경상경비제도는 당시까지 형성되었던 공공지출 관리 및 공공서비스 임금결정방식의 근간을 뒤흔든 혁신적이고 과감한 결단에서 비롯되었다. 그러한 제도가 도입되고 논란은 있었지만 제도화에 성공할 수 있었던 배경에는 경제정책의 패러다임 변화, 반복되는 경제불황과 금융위기, 그리고 고인플레이션 등이 작용하였다고 볼 수 있다. 이러한 대내외적 환경변화가 없었다면 임금비교를 통한 공정임금 원칙에 따라 노사가 중앙단위에서 공동으로 결정하던 시스템을 어느 순간 단체교섭을 무력화하는 구조로 변경하기 어려웠을 것이다. 공공서비스 제공의 필요가 재원을 결정하는 시스템에서 재원이 공공서비스의 양과 질을 결정하는 방식으로 전환되는 데에는 많은 필요조건들의 축적이 요구되었다. 뿐만 아니라 총괄경상경비제도 도입에 대한 반대급부로 공공인사 정책의 탈집중화와 권한위임(devolution)이 필요했을 것이다. 그렇기 때문에 영국의 경우에는 기관의 자율성을 강조하면서 총괄경상경비제도 도입과 함께 정원관리제도를 폐지할 수 있었다. 우리나라 총액인건비제도에서도 기관의 자율성을 강조하지만 그 말의 무게와 엄중함은 영국과 다를 것이다.

끝으로, 임금관리에 있어서 개별 부처의 권한이 우리나라에 비해 상대적으로 더 크다. 영국의 경우 부처와 소속 공공기관의 경상경비를 부처에서 일원화하여 관리하고 있다. 즉, 주무부처의 경상경비 예산에 소속 책임운영기관과 공공기관의 경상경비가 포함되어 있기 때문에 책임운영기관이나 공공기관의 경우 해당 주무부처 장관에게 경상경비 예산(remit)을 제출한다. 물론 부처별 전체 경상경비는 개별 조직에 따라 구분하여 별도로 관리된다. 또한 경상경비 이월에 관한 권리도 각각의 개별 조직이 갖고 있다. 이러한 관리방식은 재무부 입장에서 장점이 있다. 우선 경상경비를 부처별로 일원화하여 관리하기 때문에 부처의 예산팀에서 필요한 경우 개별 기관들의 예산을 조정할 수 있는 권리를 갖는다. 따라서 재무부가 개별기관들을 직접적으로 관리해야 하는 필요성은 상대적으로 줄어든다. 또한 개별 부처입장에서도 소속 기관들의 중심으로서 부처의 지위를 견고히 할 수 있을 뿐만 아니라 개별기관의 경영활동이나 재정관리에 관여할 수 있는 수단이 주어지기 때문에 이러한 일원화된 경상경비 관리방식을 지지한다. Thain과 Wright(1995: 391)가 주장하듯이 이러한 통제 수단이 주어지지 않는다면 주무부처가 소속 기관 간 업무 협의를 조율하거나 경영정보 요구 및 개선활동 권고 등의 역할을 수행하기 어려울 것이다. 실제로 공공기관 종사자의 임금 및 근로조건의 결정은 기본적으로 소관부처 장관의 승인을 받도록 하고 있어서 소관부처 장관의 동의 없이는 임금 및 근로조건의 결정사항을 변경할 수 없다. 뿐만 아니라 공공기관의 경우 각 직무의 업무량 및 임금등급을 결정하는 데 필요한 제도적인 장치를 마련하도록 규정하고 있는데 이러한 규정에 대해서 소관부처와 협의하도록 규정하고 있다(Cabinet Office, 2007).

제 4 장

해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 독일

제1절 서론

독일의 공공부문은 복지국가의 확대와 함께 성장해왔다. 독일 공공부문의 고용자 수는 1970년대까지 매년 약 2.5%의 높은 성장률을 보여왔다(Keller, 1997: 249). 복지국가와 연관된 공공부문의 확대는 세계 경제위기가 촉발된 1970년대 중반까지 지속되었으며, 주로 교육, 문화, 보건복지 및 행정영역에서 나타났다.

독일 노사관계의 특징인 높은 수준의 제도화, 그리고 연방국가임에도 불구하고 강력한 중앙집중적 체계와 맞물려 공공부문은 민간부문보다 상대적으로 안정적이고 높은 수준의 임금 및 근로조건을 갖춘 전형적인 1차 노동시장의 모습을 보여주고 있다. 1970년대 중반 이후의 경제위기, 1980년대 이후 신자유주의의 확산 및 신공공관리, 공공부문의 구조조정 등 급격한 공공부문 고용관계 및 노사관계 환경의 변화가 발생했지만, 다른 유럽국가와 달리 1970년대 이전에 형성된 제도화 및 강력한 중앙집중적 노동조합의 조직력에 힘입어 독일 공공부문은 상대적으로 안정적인 구조를 그대로 유지하고 있다.

공공부문을 둘러싼 환경변화에도 불구하고 독일 공공부문의 안정적 구조는 여전히 유지되고 있지만, 그럼에도 불구하고 공공부문 내부적으로

는 고용구조의 변화가 발생해왔다. 독일 공공부문은 크게 직업공무원과 민간근로자로 구성되어 있으며, 민간근로자는 생산직과 사무직으로 구성된다. 이 중에서 직업공무원의 비중은 일정한 수준에서 유지되고 있지만, 공공부문을 둘러싼 환경변화는 주로 민간근로자, 특히 생산직의 감소로 이어져왔다. 전체 공공부문을 구성하는 민간근로자 중 생산직 근로자의 비중이 줄어들고, 사무직 근로자의 비중이 높아지는 추세가 지속되고 있다. 또한 1990년대 이후 신공공관리의 등장과 재정긴축으로 인해 연방정부와 주정부 공공부문 종사자는 지속적으로 줄어들고 있는 반면, 사회복지분야를 중심으로 기초자치단체에서는 공공부문 종사자가 소폭 증가하는 모습을 보여주고 있다. 달리 말하면, 공공부문 환경변화는 헌법상의 직업공무원제도로 인해 공무원에게 별다른 영향을 미치지 않은 반면, 국가의 역할 및 성격 변화와 관련한 환경변화로 말미암아 비공무원 영역에서는 구조조정이 지속적으로 이루어져 온 것이라고 할 수 있다.

이러한 공공부문 환경의 변화와 국가의 역할 변화, 비공무원 영역에서의 구조조정 등으로 인해, 독일 공공부문 노동조합들은 2001년 공공부문 산별노조 사이의 조직통합을 통해 이러한 상황에 대응했다. 독일노총에 소속되어 있지 않던 독립노조인 독일사무직노조(Deutsche Angestellten-Gewerkschaft : DAG)를 포함하여, 독일노총 산하 산별노조인 독일체신노조(Deutsche Postgewerkschaft : DPG), 독일 상업 및 금융노조(Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen : HBV), 독일 언론출판노조(IG Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst : IG Medien) 및 독일 공공운수노조(Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr : ÖTV) 등 공공 및 민간서비스 관련 산별노조들이 노조대통합을 의결하고 통합서비스노조(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft; ver.di)를 구성하였다. 그 결과 민간과 공공부문을 포괄하는 조합원 200만 규모의 거대 산별노조가 탄생하였다.

노동조합 조직의 변화는 뒤이어 단체교섭의 구조변화로 이어졌다. 하나의 산업에는 하나의 노조라는 통일적이고 중앙집중적인 노동조합운동을 추구해온 독일 노동조합의 조직체계에서 독립노조인 독일사무직노조의 존재로 인해 사무직종의 단체교섭은 그간 복수노조의 다중교섭구조가

존재해왔다. 독일사무직노조가 공공부문 및 민간부문의 사무직근로자를 조직대상으로 삼고, 단체교섭에 참여해왔기 때문에, 공공부문에서는 독일 공무원연합(DBB)이라는 독일노총과 경쟁조직으로 유지되고 있는 공무원 분야와 더불어 사무직 근로자 영역에서 복수노조와 노동조합 간 경쟁이 존재해왔다. 그러나 2001년 독일노총 소속 산별노조의 조직통합과정에 독일사무직노조가 독립노조의 성격을 벗고 독일노총에 조직적 결합을 하게 됨으로써 공공부문은 공무원분야를 제외하면 사실상 일산업 일노조주의를 표방해 온 독일노총의 전략적 방침이 관철될 수 있는 환경이 되었다.

이러한 노조 조직력의 변화는 독일 공공부문 노사관계에 커다란 변화를 가져왔다. 노조 내부 간 경쟁이 종료됨으로써 단일조직으로서 더욱 강력한 교섭력을 확보하게 된 통합서비스노조는 기존의 공공부문 단체교섭의 구조와 내용을 상당한 정도로 변화시키는 새로운 공공부문 단체교섭 모델을 요구하였고, 관철시키게 된다. 공공부문의 사용자인 국가와의 교섭을 통해 2005년 독일 공공부문은 복수노조 체제로 인해 나타났던 분산된 단체교섭구조를 공공부문 단체협약(TVöD)라는 단일구조로 중앙집중화하고, 동시에 사무직과 생산직 근로자의 임금교섭을 단일임금표로 묶는 교섭의 집중화전략을 추진했다. 공공부문 노동조합은 생산직과 사무직 근로자의 통합교섭과 임금표 통합이라는 목표는 관철시켰다. 그러나 노동조합의 이러한 중앙집중화전략은 오히려 재정부담을 느낀 주정부의 독자교섭화전략이라는 사용자의 저항에 부딪혀 실패로 돌아가게 된다. 주 정부는 별도의 주정부사용자연합을 구성하고, 주정부만을 대상으로 하는 별도 교섭을 주장하였고, 이로 인해 결과적으로 연방정부 및 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체교섭과 주정부를 대상으로 하는 주정부 단체교섭으로 공공부문의 교섭구조가 이원화되는 결과를 초래했다.⁴⁹⁾

이처럼 의도하지 않은 교섭구조의 분권화에 대해 공공부문 노동조합은 교섭결과의 집중화로 대응하고 있다. 즉 공공부문 단체교섭과 주정부 단체교섭을 별도로 진행하지만, 교섭결과를 통해 연방, 주 및 기초지자체 공공부문 근로자의 임금 및 근로조건을 최대한 일치시키는 방향으로 교

49) 현재 헤센주정부는 주정부 단체교섭에도 참여하지 않고, 지역 공공부문 산별노조와 별도로 단체교섭을 진행하고 있다.

접전략을 구사하는 것이다.

반면, 공공부문의 사용자, 특히 주정부를 중심으로 중앙집권적 교섭구조의 분권화 및 성과주의를 도입하려는 시도가 이루어지고 있다. 사용자들은 공공부문의 근본적 구조조정이 필요하다고 주장하며, 임금체계에 있어서 성과주의적 요소의 도입, 지역별 근로시간의 유연화와 관련된 개방조항(Öffnungsklausel)의 도입, 더 나아가 주정부의 법률제정권을 강화하는 연방주의 개편 등을 강력하게 주장해왔다. 이러한 시도는 90년대 중반의 연방주의의 분권화 개혁, 2005년 공공부문 단체교섭에서 주정부 사용자단체의 분리, 공공부문 교섭에는 참여하지만 통일교섭이 아니라 별도로 진행되는 특성화교섭의 증가 등으로 공공부문 단체교섭에 반영되어 왔다.

제2절 독일 공공부문 개요

독일 공공부문은 1990년 독일 통일 및 신자유주의의 확산 과정에서 상당한 구조적 변화를 겪어 왔다. 특히 신공공관리(NPM)의 도입 및 확산에 따라 공공부문의 규모가 축소되고, 공공부문 내부에 성과주의적 요소가 급격하게 도입되었다. 이러한 공공부문의 구조적 변화는 1980년대 이후 지속된 재정적자로 인한 정부 재정자원의 고갈과 국가역할의 정당성 위기에서 시작되었고, 1990년 신공공관리의 논리에 기초한 탈규제 및 민영화라는 공공부문에 대한 경제주의적 접근으로 발현되었다(Hoppe, 2017; Färber & Hermanowski, 2018: 3).

이러한 변화는 정부운영에 있어서 신공공관리적 접근으로의 전환, 연방주의의 분권화를 목표로 하는 연방주의 개혁, 공공부문 노동조합의 통합 등 공공부문 환경변화와 맞물려 2005년을 기점으로 공공부문 노사관계 및 단체교섭, 특히 임금관리에 있어서 단체교섭의 분권화로 나타나게 되었다.

1. 공공부문 현황 및 유형

가. 공공기관 유형분류

국가별로 공공부문의 영역과 범위를 구분하는 방식이 다르기 때문에, 독일 공공부문의 비정규직 관련 실태를 살펴보기 위해서는 우선적으로 독일 공공부문에 대한 범위와 영역을 명확히 할 필요가 있다(이승협, 2018: 41).

연방국가인 독일은 공공기관이 연방, 주정부 및 지방자치단체에 골고루 분포해 있다. 특히 2000년대 이후 연방의 분권화 이후, 연방정부 산하 공공기관보다는 주정부 및 지방자치단체 산하 공공기관의 비중이 더 높게 나타나고 있다.

연방정부의 경우에는 공공부문 중 공무원 직영 공공기관(Eigenbetrieb)을 제외하면 다양한 형태의 법인격을 갖고 있는 공공기관이 존재한다. 독일 공공기관의 법인격은 공법상 영조물(Selbständige Anstalt), 원(Angentur), 행정위원회(Verwaltungsrat), 공법상 재단(Stiftung des öffentlichen Rechts), 공기업(Öffentliche Unternehmen) 등 다양한 형태를 갖고 있으며, 주정부 및 지자체 산하에도 다양한 형태의 법인격을 갖고 있는 공공기관이 존재한다(박한준 외, 2013; 조돈문 외, 2017: 218~219 재인용).

독일의 경우에는 이러한 공공기관을 통합적이고 통일적으로 관리하는 중앙집중적 관리방식을 갖고 있다. 따라서 공공기관에 대한 전체적인 개요를 파악하기가 힘들다. 이로 인해 독일 공공기관의 정확한 현황과 실태를 전체적으로 파악하기 어렵다. 또한 독일 공공부문 통계에서 공공기관은 별도로 집계되지 않고 있으며, 고용형태상의 유형만을 알 수 있을 뿐이다.⁵⁰⁾

독일 공공부문은 공무원으로 대표되는 공법상 공무원계(법정주의모델,

50) 독일 공공기관에 대한 국내 연구는 이러한 한계로 인해 주로 연방공기업으로 제한되고 있다(한국조세재정연구원 공공기관정책연구센터, 2010; 박한준 외, 2013; 조돈문 외, 2017: 219 재인용).

Gesetzmodel)와 노동자 지위를 갖는 사법상의 고용관계(단체교섭모델, Tarifmodel)가 이중적으로 존재하는 이원적 관계를 특징으로 갖고 있다. 즉 공공부문 영역 내에 공무원과 (사무직 및 생산직)노동자가 병존하는 인력구조를 갖고 있다.⁵¹⁾ 공무원과 노동자 모두 기본적으로 안정적 임금과 기간의 제한이 없는 정규직이라는 고용형태를 갖고 있다. 다만 공무원은 임용관계를 통해서, 노동자는 고용계약을 통해 직무를 할당받는다는 차이를 갖고 있다. 이로 인해 공무원은 단체교섭 및 단체행동의 기본권에 제한을 받는 반면, 공공부문의 노동자들은 단체교섭을 통해 임금과 근로조건을 보장받는다(조돈문 외, 2017: 218).

공공부문 내의 공무원분야와 민간근로자분야는 제도적으로 명확하게 구분되는 영역이지만, 임금과 근로조건에 있어서는 민간분야에 비해 상대적으로 안정된 내부노동시장의 성격을 갖고 있다. 이러한 공공부문의 노동시장 안정성은 독일의 공무원분야가 헌법 33조에 의거한 직업공무원 제도에 기초해 종신고용과 생계보장의 원칙이 적용되고 있으며, 이러한 원칙이 사실상 공공부문의 민간근로자들에게도 단체교섭을 통해 적용되고 있기 때문이다.

또한 공무원은 직업공무원제도로 인해 노동자로서의 권리행사에 제한을 받는다. 독일 공무원은 단결권만을 보장받을 뿐, 단체교섭권 및 단체행동권을 행사할 수 없는 제도적 한계를 갖고 있다. 이로 인해 공무원분야의 독자적인 단체교섭구조가 존재하지 않는다. 이러한 구조에서 노동조합은 공공부문 민간근로자의 단체교섭 결과를 공무원분야에 반영시키는 방식으로 공무원분야의 제도적 한계를 보완하는 전략을 구사해왔다.

이와 같이 독일 공공부문의 공무원과 민간노동자 분야는 제도적으로 분리되어 있지만, 노동조합의 전략에 따라 현실적으로 상호 영향을 주고

51) 우리나라도 행정기관 내 공무원과 비공무원이 병존하고 있지만, 비공무원은 고용형태상 비정규직(무기계약직, 기간제, 파견 등)이기 때문에, 독일의 공무원 정규직과 비공무원 정규직이라는 이원적 체제와는 다른 것으로 보아야 한다. 일부 학자는 독일 행정기관 내 비공무원을 우리나라의 무기계약직(종규직)과 유사한 것으로 보아 독일에도 무기계약직 형태가 존재한다고 주장하기도 하는데, 이는 독일 행정기관 내 비공무원이 무기계약직이 아니고 정규직이며, 공공기관 정규직(정직원)과 동일한 단체협약 및 임금협약의 적용을 받고 있다는 사실을 간과하고 있는 것이다.

받고 있다. 민간노동자분야는 고용안정성과 생계보장 등 직업공무원제도에서 보장하는 공무원의 안정적 신분지위를 공공부문 내 민간노동자 분야에 확대 적용하도록 하고, 동시에 민간노동자의 단체교섭 결과, 특히 임금과 근로시간 등의 교섭 결과를 공무원분야에 연동시킴으로써 공무원과 민간노동자 분야 각각의 상대적 이점을 공공부문 내부에서 공유할 수 있도록 관리해왔다. 이러한 방식을 통해 공공부문은 공무원 및 민간노동자 분야 모두가 민간부문에 비해 상대적으로 안정된 내부노동시장의 형태를 갖게 된 것이다.

공공부문 중에서 공무원을 제외한 공공부문은 주로 이와 같은 공공부문의 이중적 인력구조에서 민간인을 대상으로 한 사법적 적용의 대상이 되는 영역이다. 독일의 공공부문 연구는 공공기관을 별도로 구분하지 않고, 비공무원이라는 잔여적 범주로 구분하고 있기 때문에, 공공부문에 대한 명확한 정의가 존재하지 않는다(Keller, 1998; Keller & Seifert, 2015). 행정법상에서도 공공기관에 대한 규정은 존재하지 않는다(성재승 외, 2008). 오히려 독일에서는 거버넌스 구조를 기준으로 공공부문과 민간부문을 구분하고 있다. 소위 3부문 모형에서는 경제를 공공, 민간 및 제3섹터 영역으로 구분한다(Schuppert, 2000; Ellguth & Kohaut, 2011; Hohendanner et al. 2015; 이승협, 2018: 41~42 재인용). 여기에서도 공공기관은 별도로 구분되지 않는다.

3부문 모형에서 영역을 구분하는 핵심적인 기준은 정부의 재정참여도 있다. 정부의 재정참여 비중에 따라 공공부문은 중심에서 원심으로 퍼져나가는 형태를 보여주기 때문에 동심원모델(Schalenkonzept)이라고 이름

〈표 4-1〉 경제의 3부문 모델

공공부문	민간부문	제3부문
직접적인 연방, 주정부 및 기초지자체의 행정영역	완전 경쟁시장영역	시민자치조직
고등교육 및 사회보험과 관련된 자치행정영역	조정된 경쟁시장영역	연합체(복지 및 직능단체)
민법상 조직형태를 갖고 있는 산하기관		조직된 이해관련 단체(협회)

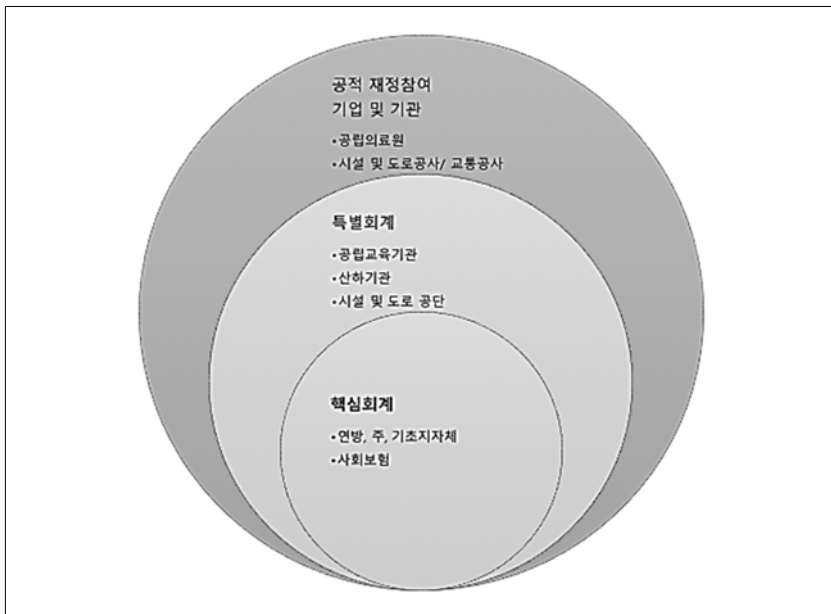
자료 : Schuppert(2000).

붙여져 있다(Mattert et. al., 2017: 90~91).

정부의 직접 관리영역은 정부회계에 의해 연방 및 주정부가 직접 예산을 관리하는 핵심회계(Kernhaushalte)와 특별회계(Extrahaushalte) 영역으로 제한된다. 직접 예산관리 대상인 핵심회계와 특별회계 영역이 아닌 재정참여 영역은 재정참여 비중에 따라 영향력을 발휘할 뿐 정부가 직접적인 통제력을 행사하지 않는다. 이와 같이 정부의 공적 재정이 일정한 비중으로 투여되는 기업을 공적 재정참여 기업(Öffentliche Beteiligungsunternehmen) 및 기관이라고 부르며, 우리나라의 공기업 및 공공기관에 해당된다고 볼 수 있다. 공적 재정참여 기업 및 기관은 정부의 직접적 재무관리 및 운영관리 대상에서 제외되고 있으며, 법인격 역시 상법이나 민법상의 기업 및 독립법인의 형태를 띠고 있고, 기업 및 기관 운영의 독립성이 보장되며, 해당 법인격에 해당되는 법적 지배구조의 원칙에 따라 운영된다.

공적 재정참여 영역은 2000년대 이후 신자유주의 행정개혁으로 인해

[그림 4-1] 재정참여도에 따른 공공부문 유형 구분

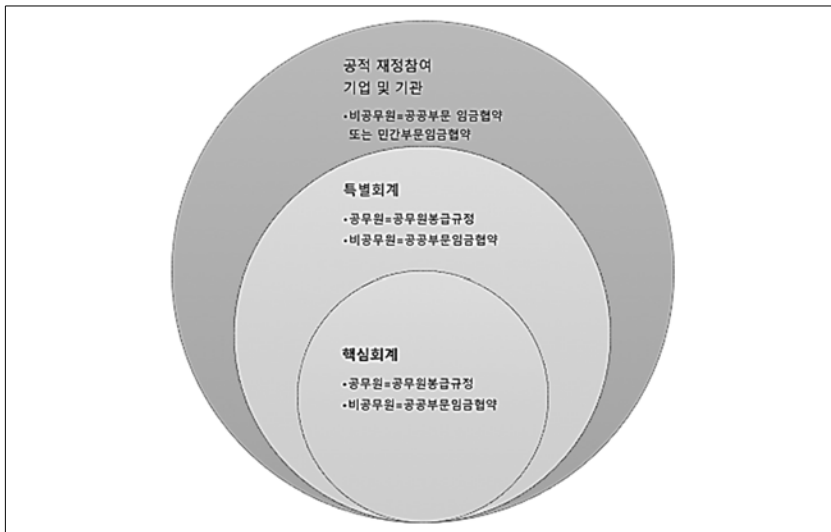


자료 : Mattert et. al.(2017: 91)의 유형을 적용하여 작성.

연방정부의 민영화 및 분권화와 더불어 확장되어 왔다. 재정참여도에 따른 공공부문 유형은 공공부문 단체교섭의 구조와 대상에 그대로 반영되고 있다.

재정참여도에 따른 공공부문 유형에 따라 공공부문 단체교섭의 대상이 되거나 민간부문 단체교섭의 대상이 될 수 있다. 예를 들면, 핵심회계와 특별회계는 사용자가 연방정부, 주정부 및 기초지자체이며, 이로 인해 공공부문 임금협약의 적용대상이 되지만, 공적 재정참여 기업 및 기관의 노동자는 해당 기업 및 기관의 법인격에 따라 민간부문 단체교섭의 대상이 될 수 있다.

[그림 4-2] 임금협약의 관점에서 본 공공부문 유형



자료 : Mattert et. al.(2017)의 공공부문 유형을 적용하여 작성.

공적 재정참여 기업 및 기관영역은 재정참여 정도, 기관의 법적 형태, 노동의 조직력, 정치적 상황 등 다양한 요인에 따라 공공부문 임금협약의 적용여부가 결정되지만, 이 중에서 가장 중요한 결정요인은 기관의 법적 형태, 즉 법인격이라고 할 수 있다. 정부의 재정참여 정도가 높더라도, 해당 공공기관의 법인격이 상법상의 기업 형태를 갖게 되는 경우에는 민간 기업 단체교섭의 대상이 된다.

2. 공공부문 고용현황

독일 공공부문 노동시장의 공무원과 비공무원이라는 상이한 계약관계가 존재한다. 독일 통계청의 공공부문 고용자료는 이러한 계약관계의 차이를 중심으로 고용통계를 제공하고 있다(Statistisches Bundesamt, 2018).

독일통계청은 공적 사용자(Öffentliche Arbeitgeber)를 기준으로 공공부문의 고용현황 집계한다. 공적 사용자의 범주에는 핵심회계의 영역에 해당되는 사회보험 및 공무원 부문, 기타 공공 기관뿐만 아니라 사법상의 공공기관(Einrichtungen in privater Rechtsform)도 포함하고 있다는 점을 유의해야 한다.

전체 공공부문 고용규모는 2017년 6월 30일 현재 473만여 명에 달한다. 이 중에서 연방정부에 43만 명, 주정부 238만 명, 기초지자체 148만 명, 사회보험 37만 명이 종사하고 있다. 위의 수치는 공무원을 포함하고 있기 때문에, 공무원을 제외한 공공부문 종사자 현황을 살펴보기 위해서 독일 공공부문 임금 및 봉급 분포 현황을 통해 공공부문 종사자 수를 확인해볼 수 있다. 공무원 보수등급(Besoldung)에 해당하는 공무원 보수등급, 판사, 기타 실습 중인 예비공무원을 제외한 공공부문 임금등급표(Entgelttabelle)의 규정을 받는 인원을 공공부문 종사자로 판단할 수 있기 때문이다.

공공부문 임금등급의 적용을 받는 전체 비공무원 종사자 수는 2017년 6월 30일 현재 289만여 명에 달한다. 이 중에서 연방정부에 14.6만 명, 주정부 110만 명, 기초지자체 130만 명, 사회보험 33.9만 명이 종사하고 있는 것으로 나타나고 있다.

연방국가의 특성상, 보건의료, 사회·문화·교육, 보육 및 교육 분야 등의 영역에서 법률제정권 등 자치권을 갖고 있는 주정부 및 시민 관련 직접서비스를 제공하는 기초자치단체에 종사하는 공공부문 노동자가 연방정부 종사 공공부문 노동자보다 월등하게 많은 것으로 나타나고 있다. 독일에서 신자유주의 및 신공공관리 등 공공부문의 효율화와 민영화를 포함한 공공부문 구조조정이 시작된 1990년대 중반 이후, 특히 이러한 사회적 논의가 정책에 본격적으로 반영되기 시작한 2000년 이후, 전체 공공부문

〈표 4-2〉 독일 공공분야 임금 및 봉급 분포표에 따른 종사자 수

13.4.2 Beschäftigte des öffentlichen Dienstes nach Besoldungs- und Entgeltgruppen
am 30.6.2017

Einstufungen	Insgesamt		Davon							
			Bundesbereich		Landesbereich		kommunaler Bereich		Sozialversicherung ¹⁾	
	1 000	%	1 000	%	1 000	%	1 000	%	1 000	%
Insgesamt	4 738,6	100	493,4	100	2 387,5	100	1 487,6	100	370,1	100
Beamte/Beamtinnen, Richter/-innen, Berufs- und Zeitsoldaten/-soldatinnen ...	1 843,3	38,9	347,3	70,4	1 278,4	53,5	187,3	12,6	30,3	8,2
Besoldungsordnung B	11,6	0,2	3,3	0,7	4,3	0,2	3,9	0,3	0,1	0,0
Besoldungsordnung R	29,1	0,6	0,6	0,1	28,6	1,2	X	X	X	X
Besoldungsordnung C, W	38,0	0,8	0,3	0,1	37,7	1,6	X	X	0,0	0,0
Besoldungsordnung A	1 649,6	34,8	333,0	67,5	1 112,8	46,6	174,3	11,7	29,5	8,0
davon:										
A16 – A13	531,8	11,2	45,4	9,2	447,5	18,7	34,6	2,3	4,4	1,2
A12 – A9	803,5	17,0	118,7	24,0	557,8	23,4	102,8	6,9	24,2	6,5
A8 – A5	295,4	6,2	151,2	30,7	106,3	4,5	36,9	2,5	0,9	0,2
A4 – A2	18,9	0,4	17,7	3,6	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
In Ausbildung	115,0	2,4	10,1	2,1	95,1	4,0	9,2	0,6	0,6	0,2
Arbeitnehmer/-innen	2 895,3	61,1	146,1	29,6	1 109,2	46,5	1 300,3	87,4	339,8	91,8
E15Ü – E13 TVöD/TV-L ²⁾	368,3	7,8	12,6	2,6	296,4	12,4	44,5	3,0	14,8	4,0
E12 – E9 TVöD/TV-L	813,8	17,2	36,0	7,3	299,5	12,5	324,4	21,8	154,0	41,6
E8 – E5 TVöD/TV-L	107,0	22,6	66,2	13,4	295,3	12,4	599,5	40,3	109,1	29,5
E4 – E1 TVöD/TV-L	285,4	6,0	17,8	3,6	56,8	2,4	199,9	13,4	10,9	2,9
Beschäftigte in der Pflege ³⁾	135,3	2,9	0,9	0,2	73,1	3,1	59,5	4,0	1,8	0,5
Sonstige ⁴⁾	118,8	2,5	5,8	1,2	46,4	1,9	29,4	2,0	37,3	10,1
In Ausbildung	103,7	2,2	6,8	1,4	41,8	1,7	43,1	2,9	12,1	3,3

Ergebnisse der Personalstandstatistik.

1 Einschl. Bundesagentur für Arbeit.

2 Einschl. außertarifliche Angestellte.

3 Beschäftigte in der Pflege, die nach den Entgeltgruppen der P-Tabelle (TVöD/VKA) oder der Kr-Anwendungstabelle (TV-L/TVöD-Bund) eingruppiert sind oder für Zwecke dieser Statistik diesen zugeordnet wurden.

4 Beinhaltet alle Tarifverträge, die nicht dem TVöD/TV-L zugeordnet wurden und einzelvertragliche Beschäftigungsverhältnisse sowie Dienstordnungsangestellte (Angestellte in der Sozialversicherung, die aufgrund einer Dienstordnung ein Gehalt nach beamtenrechtlichen Grundsätzen erhalten).

자료 : Statistisches Bundesamt(2018).

논의가 정책에 본격적으로 반영되기 시작한 2000년 이후, 전체 공공부문 종사자 수는 2000년대 중반 이후 지속적인 감소 추이를 보여주고 있다.

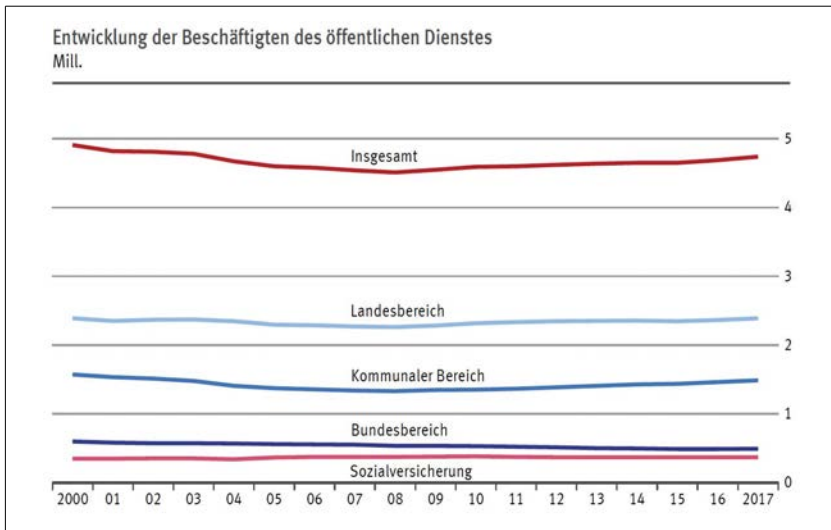
그러나 2008년 신자유주의 정책에 대한 비판이 본격화되면서 다시 부분적으로 증가하는 추이를 보여주고 있다. 1990년대 중반 이후 2008년까지의 공공부문 종사자 감소는 주로 기초지자체 영역에서 명확하게 나타

나고 있다. 시민에 대한 직접서비스 비중이 높은 기초지자체가 상당수의 공공서비스를 외주화하거나 민관협력(Private-Public Partnership)의 형태로 민영화한 반면, 연방정부나 주정부는 감소 추이를 보여주고 있으나 매우 미미한 수준이라고 할 수 있다.

[그림 4-3]에서 보여주듯이, 2008년 독일 내 신자유주의에 대한 비판과 정책효과에 대한 사회적 논의 이후에도 연방정부와 주정부 공공부문 종사자 수는 약간의 증가 추이를 보여주고 있지만, 2008년 이전과 비교해 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있다. 반면 기초지자체의 경우에는 2008년 이후 연방정부나 주정부에 비해 공공부문 종사자 수가 상대적으로 크게 증가하고 있는 추세를 보여주고 있다. 그림이 보여주는 것은 공무원을 포함한 공공부문 전체의 종사자 수 추이다. 다만, 공무원 총수는 통일 이후 큰 변화 없이 기존 수준을 계속 유지하고 있는 것으로 나타나고 있기 때문에, 아래의 변동은 주로 공공부문 종사자의 변화 추이를 나타내주고 있는 것으로 추정할 수 있다.

다음으로 [그림 4-4]에서 공공부문 종사자 중 종사자 수의 추이 변동이 가장 현격하게 나타나고 있는 주요 분야별 종사자 수 추이를 살펴보자.

[그림 4-3] 독일 공공부문 종사자 수 추이

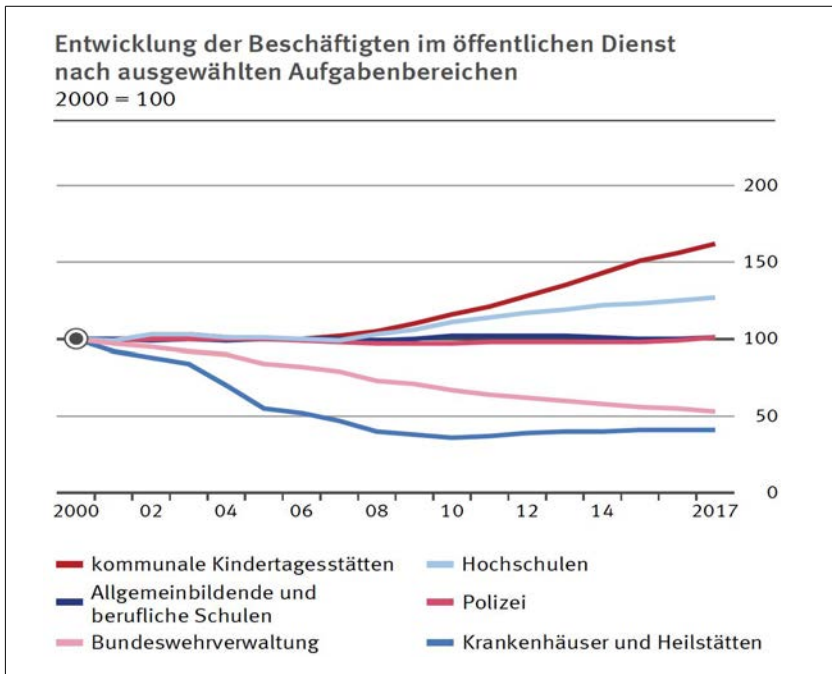


자료 : Altis, Alexandros(2018: 58).

2000년을 기준시점으로 했을 때 2008년 전후로 주요 영역 대부분에서 종사자 규모의 현상유지 및 축소가 명확하게 나타나고 있다. 반면 2008년을 기점으로 영역별 증감 추이는 현저한 차이를 보여주고 있다. 주정부 관할인 병원 및 요양소 등 보건의료 분야 종사자는 2008년까지 급격한 감소추이를 보여주다가 2008년을 기점으로 감소추세가 줄어드는 반면, 기초지자체의 어린이집 및 보육시설 종사자, 그리고 주정부 관할의 (전문)대학 종사자 수는 2008년까지 일정한 수준에서 유지되다가 2008년 이후 다시 상대적으로 높은 증가 추이를 보여주고 있다.

이와 같이 독일 공공부문 고용은 신자유주의에 기초한 신공공관리와 같은 국가의 성격 및 역할에 대한 정책변화의 영향을 많이 받아 왔으며, 이러한 정책 변화가 2008년 신자유주의 정책에 대한 비판과 더불어 다시 변화하고 있는 것으로 볼 수 있다.

[그림 4-4] 독일 공공부문 영역별 종사자 수 추이



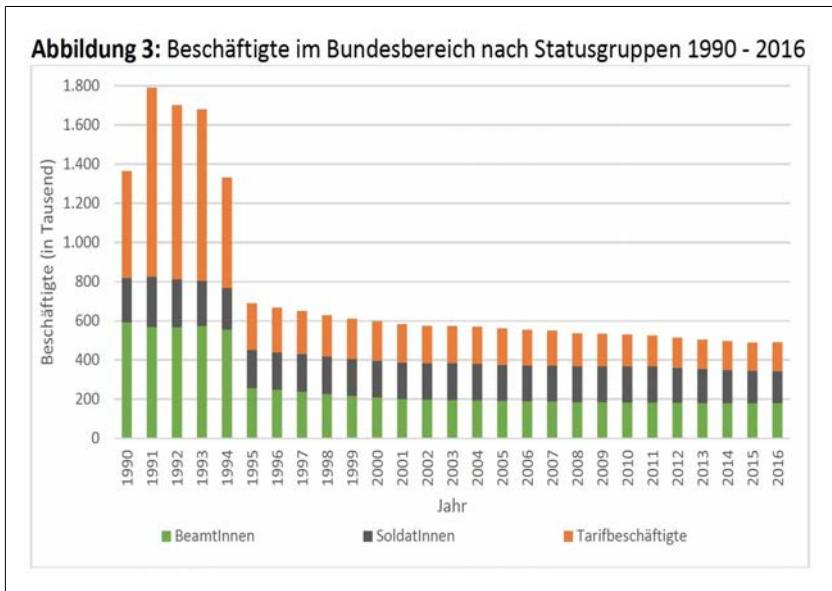
주 : * 2000년=100

자료 : Altis, Alexandros(2018: 60).

독일 전체 공공부문 종사자 중 비공무원의 비중 변화를 1990년 이후 추이를 통해 확인하면, 공공부문 종사자 중 공무원의 현상유지 및 비공무원 비중의 급격한 축소가 명확하게 나타난다. [그림 4-5]는 연방정부 공공부문 종사자 중 고용지위별 고용추이를 보여주고 있다. 1990년부터 1994년까지는 독일 통일 이후 동독지역 공공부문이 통계에 편입되어 나타나는 일시적 현상이며, 이후 구조조정을 통해 1995년부터 현재까지의 공공부문 인력구조가 유지되고 있다. 따라서 1995년 이후 공공부문 내 고용지위별 종사자 수의 추이를 살펴보면, 군인을 포함한 공무원집단은 근소한 감소추이를 보여주고 있으나, 전반적으로 1995년 수준의 고용규모가 지속적으로 유지되고 있음을 알 수 있다. 반면 비공무원집단은 1995년에서 2016년 사이에 상당한 정도의 고용규모 축소가 나타나고 있음을 알 수 있다.

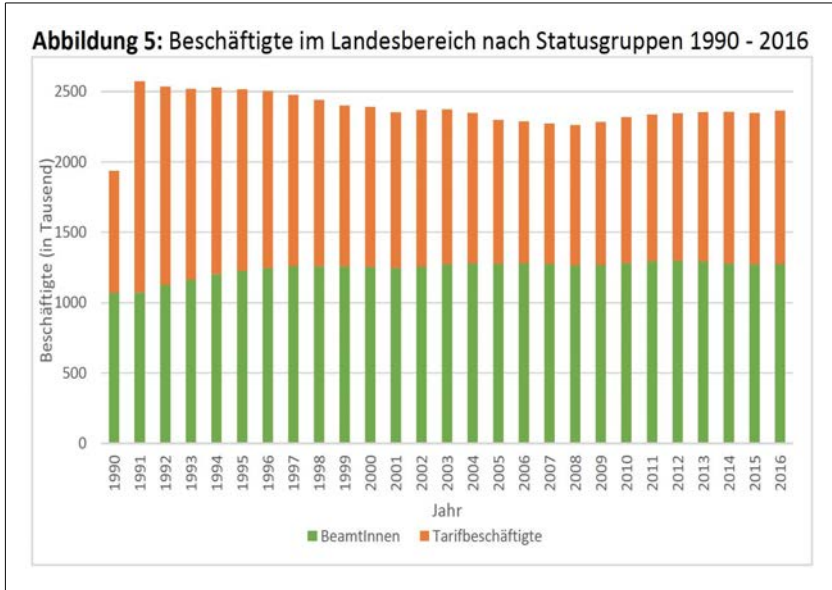
주정부의 공공부문 종사자 추이(그림 4-6 참조)에서도 1994년까지는 통일 이후의 일시적 요인에 의한 고용변동이기 때문에, 1995년 이후 추이

[그림 4-5] 독일 공공부문 공무원/비공무원 종사자 수 추이 : 연방



자료 : Statistisches Bundesamt(2018).

[그림 4-6] 독일 공공부문 공무원/비공무원 종사자 수 추이 : 주정부



자료 : Statistisches Bundesamt(2018).

를 살펴보면, 공무원 고용규모는 1995년 당시의 규모가 커다란 변화 없이 2016년까지 유지되고 있음을 알 수 있다. 반면 비공무원 분야는 2008년까지 감소추세를 보이다가 2009년부터 증가하는 추세로 전환된 것을 볼 수 있다. 그러나 이러한 증가추세는 2010년 이후 매우 미미한 수준으로 2010년부터 별다른 변동 없이 유지되고 있다고 할 수 있다.

공공부문 고용 현황을 사업영역별로 구분하여 살펴보면(표 4-3 참조), 연방정부, 주정부 및 지자체별로 사업영역의 비중이 상이하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 연방주의하에서 각 행정단위별로 연방정부, 주정부 및 지자체가 독자적인 행정영역과 사업영역을 갖고 있기 때문이다.

예를 들어, 주정부의 고유행정사무에 해당되는 교육학술분야에서는 주정부 공공부문 고용비중이 높게 나타나고 있는 반면, 일반행정에서는 연방정부의 비중이 높게 나타나고 있다. 마찬가지로 주정부의 고유행정사무 영역에 해당되는 문화영역에서도 주정부의 고용비중이 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 4-3〉 사업영역별 공공부문 현황 : 공무원 및 비공무원 포함

	사업영역	공직 재정부야 및 기타 공직 기관				
	(재정분류 2012)	합계	연방	주정부	기초지자체	사회보험 ¹⁾
전체 고용						
0	일반 공무	1,567,105	388,865	730,005	448,180	55
1	교육, 학술, 연구, 문화 관련	1,640,150	16,750	1,419,150	202,920	1,330
2	사회보험, 가족청소년, 노동시장정책 ¹⁾	843,140	4,360	43,630	417,285	377,865
3	의료, 환경, 체육 및 여가	625,660	8,415	80,740	511,065	25,440
4	주거, 건설, 기초지자체 공공서비스	249,295	10	24,775	224,510	0
5	식품, 농림업	46,505	1,520	35,670	9,320	0
6	에너지, 수자원, 사업 및 서비스	458,125	107,615	65,715	281,705	3,090
7	교통 및 언론	372,465	156,100	98,630	117,735	0
8	재정	15,890	7,250	2,785	5,790	65
총 계		5,818,340	690,890	2,501,095	2,218,510	407,845

주 : 1) 고용청(Bundesagentur für Arbeit) 포함.

* 보안상의 이유로 전체 합계는 맞지 않을 수도 있음.

자료 : Statistisches Bundesamt(2016); 조돈문 외(2017: 221~222) 재인용.

독일 통계청은 사업 영역별 공무원 고용 현황을 제시하고 있기 때문에, 전체 공공부문 사업별 고용자 수에서 공무원 숫자를 제외하면 비공무원 비중이 산출될 수 있다(표 4-4 참조). 대분류 중에서 공무원 비중이 가장 높게 나타나고 있는 영역은 일반 공무 영역이다. 전체의 약 40%만이 공무원이고 60%는 비공무원, 즉 고용계약상의 노동자이다(조돈문 외, 2017: 222).

공무원 비중은 직종 및 업종별로 차이가 많이 나타나고 있다. 행정, 교육, 보건의료, 안전 등 기본적인 사회안전과 관련된 직종 및 업종에서 공무원 비중이 높게 나타나고 있다. 비공무원 비중은 연방정부보다는 주정부 및 지자체 행정영역에서 높게 나타나고 있다.

〈표 4-4〉 사업영역별 공무원 및 비공무원 비중

		합계	공무원 총계	연방	주정부	기초 지자체	사회 보험
0	일반 공무	1,567,105	937,560	289,955	531,645	115,965	×
	정책 및 중앙행정		145,390	19,595	58,885	66,910	×
	외교		2,850	2,810	40	×	×
	국방		187,470	187,470	×	×	×
	공공안전		328,365	39,340	240,000	49,030	×
	경찰		266,760	37,150	229,615	×	×
	사법		116,710	2,840	113,870	×	×
	재무행정		156,775	37,900	118,845	25	×
1	교육, 학술, 연구, 문화 관련	1,640,150	717,810	3,290	701,065	13,455	×
	의무 및 직업교육		636,320	0	625,905	10,410	×
	고등교육		58,355	285	58,070	×	×
2	사회보험, 가족청소년, 노동시장정책 ¹⁾	843,140	71,430	1,465	7,000	30,865	32,105
	보육		1,580	0	175	1,400	×
3	의료, 환경, 체육 및 여가	625,660	15,145	1,610	7,460	6,075	×
	병원 및 보건소		1,165	0	190	975	×
4	주거, 건설, 기초 지자체 공공서비스	249,295	18,850	0	7,000	11,850	×
5	식품, 농림업	46,505	14,495	290	12,325	1,880	×
6	에너지, 수자원, 사업 및 서비스	458,125	14,610	8,105	2,665	3,840	×
7	교통 및 언론	372,465	45,665	39,685	3,880	2,105	×
8	재정	15,890	1,690	1,325	305	60	×
총 계		5,818,340	1,837,265	345,725	1,273,345	186,090	32,105

주: 1) 고용청(Bundesagentur für Arbeit) 포함.

자료: Statistisches Bundesamt(2016).

3. 공공부문 지배구조 및 노동조합 현황

가. 공공부문 지배구조

우리나라에서는 공공기관 운영에 관한 법에서 기관의 설립법적 형태와 무관하게 공공기관을 지정하는 제도를 운영하고 있지만, 독일의 경우에는 공공기관의 범위와 유형에 관한 별도의 제도를 갖고 있지 않다. 따라서 독일 공공기관에 대한 명확한 제도적 유형을 구분하고, 임금교섭제도 및 임금관리의 특징을 살펴보는 것은 가능하지 않다. 또한 이 글에서는 공공부문 단체교섭을 중심으로 독일 공공부문의 임금관리를 분석하고 있기 때문에, 역으로 독일 공공부문에 참여하고 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이 어떤 유형인가를 살펴보도록 하겠다.

독일 바덴뷔르템부르크 주정부 교섭 담당자는 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관을 크게 자본참여 비율과 기관의 법적 형태라는 2가지 기준으로 설명하고 있으며, 연방정부 및 기초지자체 역시 일반적으로 이러한 기준을 따르고 있는 것으로 말하고 있다. 우선 “자본참여 비율은 50%를 넘어야 하며, 기관의 법적 형태는 사법적 형태를 갖고 있어서는 안 된다(면담자 A)”는 기준에 따라 공공부문 단체교섭의 대상 여부가 구분된다는 것이다.⁵²⁾

독일 연방예산규정에 따라 이루어진 정부재정 참여를 통해 공공기관을 구분하면, 2017년 현재 연방정부의 재정참여 기관은 553개로 나타나고 있

〈표 4-5〉 연방정부의 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)

참여유형	개수	비고
직접참여	109	정부재정 또는 특별기금을 통한 자본참여
간접참여	444	50,000유로 미만 또는 25% 미만 자본참여
총 계	553	

자료 : Bundesministerium der Finanzen(2019).

52) 이러한 기준에 따르면 주식회사의 형태를 갖고 있으나 공운법에 의거해 공공기관으로 지정된 한전과 같은 공기업은 독일에서는 공공부문 단체교섭의 대상이 되지 못한다.

다. 연방정부의 재정참여는 직접참여와 간접참여로 구분되는데, 50,000유로 미만 또는 자본참여비율 25% 이하를 간접참여기관으로 구분하고 있다. 연방정부의 재정 직접참여기관은 109개이며, 간접참여는 444개로 재정 직접참여기관은 100여 개 수준이 유지되고 있다.

앞의 표에서 제시하고 있는 연방정부의 재정 간접참여는 50,000유로 또는 25% 미만의 자본참여로서 자본참여 비율이 50% 미만이기 때문에 공공부문 단체교섭 및 공공부문 임금관리의 대상에서 제외된다. 이 경우 해당 기관은 조직형태가 상법상의 시장조직이거나 제3섹터 유형에서 보여지는 협회 및 재단, 직능단체 등의 형태를 갖는 경우가 일반적이다. 이러한 조직유형은 따라서 상법상의 시장조직형태를 갖고 있는 경우, 민간서비스부문 단체교섭에 참여하는 것이 일반적이다. 반면 제3섹터 유형의 경우에는 민간부문 단체교섭에 참여하거나, 또는 공공부문 단체교섭에 참여하지는 않지만 공공부문 단체교섭을 준용하여 적용할 수도 있으며, 이러한 선택은 자율적이고 독립적으로 기관 고유의 결정에 맡겨져 있다(면답자 A).

독일 연방정부의 직접 재정 참여기관은 2017년 기준으로 총 103개가 존재하고 있으며, 영역별로는 경제 관련 기관이 34개로 가장 많고, 사회간접자본 분야 27개, 교육학술분야 15개 등의 순으로 나타나고 있다. 독

〈표 4-6〉 연방정부의 영역별 직접 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)

참여영역	개수	비고
교육학술	15	
사회간접자본	27	
효율성/재무	9	
경제촉진	34	
국방	7	
개발원조	6	
문화	5	
총계	103	

주: 실질적 활동이 없는 기관 6개 제외.

자료: Bundesministerium der Finanzen(2019).

〈표 4-7〉 연방정부의 규모별 직접 재정 참여 기관 현황(2017년 기준)

규모유형	대규모자본	중견자본	중소자본	총계
50% 이상 참여	24	11	11	46
50% 미만 참여	9	3	3	15
총계	33	14	14	61

주: 1) 조합 및 협회를 제외한 기업형태만을 대상으로 한 분류임.

2) 대규모자본기업: 연간기준 20,000T€ 결산총액, 40,000T€ 매출, 또는 연평균 250인 이상 고용 중 2가지 이상 조건 충족.

3) 중견자본기업: 연간기준 6,000~20,000T€ 결산총액, 12,000~40,000T€ 매출, 또는 연평균 50인 이상 고용 중 2가지 이상 조건 충족.

4) 중소기업: 연간기준 6,000T€ 이하 결산총액, 12,000T€ 이하 매출, 또는 연평균 50인 이하 고용 중 2가지 이상 조건 충족

자료: Bundesministerium der Finanzen(2019).

일은 연방제 국가로서 사회복지, 의료 및 문화교육 분야는 법적으로 주정부 및 지방자치단체의 고유행정사무에 속하기 때문에, 연방정부의 권한 영역에 속하는 경제 및 산업 등의 영역과 관련된 직접 재정참여 기준의 비중이 높게 나타나고 있다(표 4-6 참조).

<표 4-7>을 보면, 연방정부의 직접 재정 참여 기관 103개 중 조합 및 협회 등 3부문 모델에서 제3섹터 영역에 속하는 조합 및 협회를 제외한 기관은 총 61개이다. 연방 재무부는 이들 기관을 연간 결산 자산액, 연간 매출 및 연평균 고용인 등의 3가지 기준 중에서 2개 이상을 충족시킬 경우를 근거로 규모유형을 구분하고, 이를 다시 연방정부의 재정 참여 비중에 따라 구분하여 제시하고 있다.

앞에서 살펴보았듯이, 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관은 국가(연방, 주 및 기초지자체)의 직접 재정 참여 비중 50% 이상과 공법상의 설립형태라는 2가지 기준에 부합해야 한다. 이러한 기준에 따르면, 연방정부 관할 공공기관 중 직접 재정 참여 50% 이상 기관은 전체 61개 기관 중 50% 미만 기관 15개를 제외하면 46개로 제한된다.

결론적으로 연방정부의 재정참여 기관 총 553개 중에서 직접참여이면서 50% 이상의 재정참여를 하고 있는 최대 61개 기관만이 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이라고 할 수 있다. 이들 61개 기관 중에서도 사법상의 민간기업 형태를 띠고 있는 공공기관은 민간부문 단체교섭

의 대상이기 때문에 또다시 공공부문 단체교섭의 대상에서 제외되어야 한다.⁵³⁾ 다만, 연방 재무부의 재정참여보고서에서는 법적 설립형태와 재정참여비율을 교차시킨 통계자료를 제공하지 않기 때문에, 정확한 기관수를 파악할 수는 없었다.

이번 연구의 직접적 대상이 되는 바덴뷔르템베르크 주정부의 경우에도 별도의 주정부 재정참여보고서를 매년 발간하고 있다. 바덴뷔르템베르크 주정부에는 2017년 현재 87개의 직접 재정참여기관이 존재하고 있다. 그 중 위의 기준에 따른 (주정부) 공공부문 단체교섭의 대상으로서 바덴뷔르템베르크 주정부 재무부의 임금관리 대상에 해당되는 기관은 전체의 34%를 차지하고 있는 공법상 영조물 및 법인(Anstalten bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts)이라는 법적 형태를 갖고 있는 공공기관이다. 협동조합은 제3섹터 유형에 해당되며, 주식회사, 유한회사, 합자회사 등은 상법상의 시장기업 형태이기 때문에 주정부가 재정참여를 하고 있지만, 임금관리의 직접적 대상이 아니며, 해당 기관에 대해 어떠한 영향력도 행사하지 않는다(면담자 A).

독일 바덴뷔르템베르크 주정부 재무부의 교섭담당자는 1990년대 이후 재정문제와 재정운영의 효율성이 강조되면서, 주정부의 재정투자가 직접투자보다는 간접투자의 형태로 많이 이루어졌으며, 바덴뷔르템베르크 주정부의 경우에는 간접투자를 위한 지주회사를 설립하여 지주회사가 자을

〈표 4-8〉 주정부(바덴뷔르템베르크)의 재정 참여 기관 현황(2017년)

법적 형태	총수(개)	비중(%)
주식회사	4	4.6
유한회사	45	51.7
공법상 영조물 및 법인	30	34.5
합자회사	6	6.9
협동조합	2	2.3
총 계	87	100.0

자료: Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg(2018).

53) 우리나라의 시장형 공기업에 해당되는 공공기관 형태라고 할 수 있다.

적이고 독립적인 의사결정권을 갖고 지역 내 공적 투자를 실시하고 있다고 말하고 있다(면답자 B).

바덴뷔르템베르크 주정부의 재정참여는 간접참여 형태가 대표적이며, 주정부의 재정투자 유한회사(Beteiligungsge- sellschaft des Landes Baden-Württemberg mbH)와 바덴뷔르템베르크 재단 유한회사(Baden-Württemberg Stiftung gGmbH)를 통해서 주로 이루어진다. 각 유한회사는 다시 각각 6개와 4개의 주식회사 및 유한회사를 산하기관으로 두고 시장형 공기업으로서 다양한 공익사업을 수행하고 있다.

바덴뷔르템베르크 주정부는 대부분 국가가 국영의 형태로 운영하는 양조장, 복권, 카지노, 컨벤션센터, 정수시설, 주정부 산하 전문대학의 기술이전 등의 공적 기관을 직접 관리하지 않고, 바덴뷔르템베르크 주정부의 재정투자 유한회사와 바덴뷔르템베르크 재단 유한회사라는 중간관리 지주회사를 상업상의 유한회사로 설립하고, 이 유한회사가 각각의 사업영역을 담당하는 별도의 상법상 시장기업을 설립하여 운영하고 있다. 이는 시장형 기업의 형태이기 때문에 모두 바덴뷔르템베르크 주정부의 공공부문 단체교섭 대상에서 제외되어 있다. 이들 기관은 모두 시장형 기업의 형태를 갖고 있기 때문에, 민간부문 단체협약의 대상이다. 즉 독일의 공공부문 단체교섭에서는 기관의 법적 형태가 중요하지, 소유의 주체가 누구냐는 공공부문 단체교섭의 범위를 규정하는 데 중요하지 않다.

〈표 4-9〉 주정부(바덴뷔르템베르크)의 주요 재정 참여 기관 목록(2017년)

바덴뷔르템베르크 주정부의 재정투자 유한회사	바덴뷔르템베르크 재단 유한회사
바디셰 국영 양조장 로트하우스 주식회사	남서독일 염전 주식회사
국영 토토 및 로또 유한회사	슈바벤 조선 유한회사
바덴뷔르템베르크 카지노 운영 유한회사	바덴뷔르템베르크 전문대학 기술협약사무소 유한회사
바덴뷔르템베르크 난방 유한회사	정수관리 유한회사
노이에 메세 컨벤션 유한회사 및 합자회사	
노이에 메세 컨벤션 운영 유한회사	

자료 : Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg(2018).

나. 공공부문 노동조합 현황

독일 노사관계는 기본적으로 산업별 단일노조의 원칙 아래 독일 노총을 중심으로 한 통일노조주의 원칙을 추구해왔다. 민간부문의 경우에는 기독교노조연맹이 존재하지만, 노조로서의 실체가 없다는 이유로 실질적인 교섭에서 배제되고 있다.⁵⁴⁾ 따라서 민간부문은 실질적으로 산업별 단일노조주의가 관철되고 있다. 그러나 [그림 4-7]을 보면 공공부문은 독일 노총 및 산하 산별노조 이외에 실질적인 단체교섭체결권을 갖고 있는 독일공무원연맹(Deutscher Beamtenbund: DBB) 및 독일공무원연맹 내 비공무원분야를 담당하는 독일공무원연맹 교섭단체연합(DBB Tarifunion)이 존재하며, 이로 인해 상호 경쟁적인 복수노조로 활동하고 있다.

통합서비스노조(Ver.di)가 2001년에 출현하기 전에는 독일공무원연맹 외에도 독립산별노조로서 독일사무직노조(Deutsche Angestellten Gewerkschaft: DAG)가 존재했으나, 2000년대 초반 서비스 관련 노조들이 통합서비스노조로 통합되는 과정에 참여함으로써 독일노총 산하 통합서비스노조에 통합되었다. 반면 보건의료분야, 특히 의사 중심의 공공부문 직종별노조인 마부르거연맹(Maburger Bund)과 1969년 출범한 공공부문 노조 및 단체연합(Gemeinschaft von Gewerkschaften und Verbänden des öffentlichen Dienstes: GGVöD)은 1974년부터 공공부문 단체교섭에 참여해 공식적으로 참여해왔으며, 1999년 독일공무원연맹과 통합하여 약 36만 명의 공공부문 종사자를 대표하여 활동하고 있다. DBB 교섭단체연합은 연방, 주정부 및 기초지자체와의 단체교섭에 공식적으로 참여하고 있으며, 독일노총 산하 공공부문노동조합과 공동교섭을 진행하고 있다.

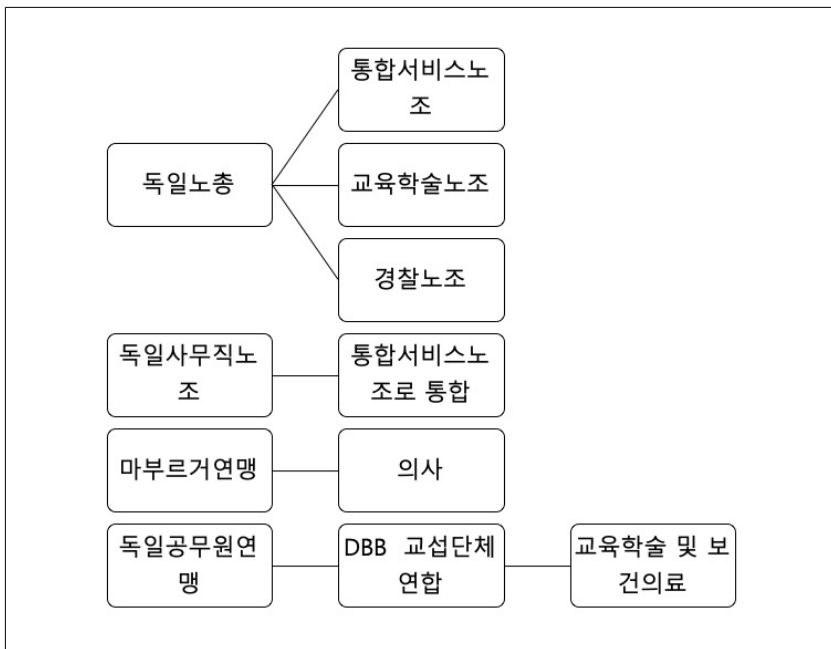
그러나 DBB 교섭단체연합은 주로 교육학술분야 및 보건의료분야 등 공공부문의 일부 영역에서만 의미 있는 최소 조합원 규모를 유지하고 있

54) 기독교노조연맹은 약 30만 명 정도의 조합원을 갖고 있는 것으로 알려져 있지만, 실제 조합원 규모가 상당히 과장되어 있고, 실제 활동도 거의 없는 것으로 알려져 있다. 2010년 독일연방노동법원은 독일노총이 제기한 단체협약 무효소송에서 기독교노조연맹과 파견근로사용자단체 사이에 체결된 단체협약은 협약의 주체인 기독교노조연맹이 단체협약의 주체로서 인정될 수 없기 때문에 무효라고 판결했다(DGB, 2011).

으며, 전체 비공무원 공공분야 종사자 중 약 36만여 명만이 조직되어 있으며, 마부르거연맹 역시 의사를 중심으로 한 직종별노조의 성격을 갖고 있기 때문에, 실질적인 공공부문 단체교섭에서는 독일노총 산하 공공부문 관련 산별노조가 주된 역할을 담당하고 있다. 독일노총 산하 산별노조 중에서는 통합서비스노조와 교육학술노조 및 경찰노조가 공공부문 단체교섭에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

<표 4-10>을 보면 통합서비스노조의 조합원 수가 190만여 명으로 전체의 33%를 차지하고 있으며, 민간부문 노조인 금속노조의 조합원 수 227만 명에 이어 독일노총 내 두 번째로 큰 규모를 갖고 있다. 경찰노조는 19만 명이며, 교육학술노조는 약 28만 명의 조합원을 갖고 있다. 독일노총은 조합원 조직을 현황을 공무원과 비공무원으로만 구분하여 제시하고 있으며, 공공부문 종사 노동자 조직현황을 별도로 발표하고 있지 않다. 공무원 조합원 수는 통합서비스노조가 12만여 명, 경찰노조가 약 17만 명,

[그림 4-7] 독일 공공부문 주요 노동조합



자료 : 저자 작성.

〈표 4-10〉 독일노총 산하 주요 산별노조 조직률

노동조합		총계		남성		여성	
		명	%	명	%	명	%
교육 학술 노조	전체	279,389	4,7	78,930	28,3	200,459	71,7
	공무원	110,545	26,4	27,738	25,1	82,807	74,9
	비공무원	97,024	1,8	22,203	22,9	74,821	77,1
경찰 노조	전체	190,931	3,2	142,341	74,6	48,590	25,4
	공무원	168,156	40,1	130,321	77,5	37,835	22,5
	비공무원	22,775	0,4	12,020	52,8	10,755	47,2
통합 서비스 노조	전체	1,969,043	33,0	939,087	47,7	1,029,956	52,3
	공무원	122,111	29,1	86,398	70,8	35,713	29,2
	비공무원	1,794,935	34,0	826,854	46,1	968,081	53,9

자료 : DGB(2019).

교육학술노조가 11만여 명 정도이다. 따라서 공무원 수를 산별노조별로 전체 조합원 수에서 제외하면, 서비스노조는 약 180만 명, 교육학술노조는 9만 7천여 명, 경찰노조는 2만 2천여 명에 이른다. 경찰노조와 교육학술노조의 비공무원 조합원은 대부분 공공부문에 속한 것으로 볼 수 있다. 국공립 중심의 보육 및 교육체계를 갖고 있기 때문에, 대부분의 교육학술 분야 종사자는 공공부문 노동자라고 할 수 있기 때문이다. 반면 통합서비스노조의 경우에는 민간서비스 노동자가 다수 존재하기 때문에 정확한 공공부문 노동자 조합원의 수를 추정하기 힘들다.

제3절 공공부문 임금관리

독일 공공부문의 임금관리는 크게 법정주의에 의해 정부가 결정하는 공무원부문과 단체교섭을 통해 결정되는 비공무원부문으로 구분된다. 앞

에서 서술한 바와 같이 두 부문이 형식적으로는 명확한 제도적 차이를 갖고 있지만, 단체교섭을 통해 결정되는 비공무원부문의 교섭결과가 큰 변동 없이 공무원부문에 적용된다는 점에서 공공부문 임금관리는 결국 비공무원부문에서의 단체교섭이 핵심적 중요성을 갖고 있다고 할 수 있다.

독일의 경우, 공공부문의 임금결정은 개별 기관별 교섭이 아니라 연방 및 기초지자체의 사용자단체연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙공동교섭(TVöD)과 주정부사용자연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙교섭(TV-L)에서 결정되는 강력한 중앙집중적 임금결정구조를 갖고 있다. 또한 독일 공공부문의 사용자단체연합의 사용자 조직률은 90%를 넘고 있기 때문에, 단체교섭에서 결정된 임금인상률이 거의 대부분의 공공기관에게 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

따라서 독일에서의 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지자체의 예산계획상 인건비 인상률 예상치를 얼마나 단체교섭 과정에서 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 독일 바덴뷔르템베르크 재무부의 교섭담당 국장은 임금관리에 대한 전권을 주정부 재무부가 갖고 주정부 단체교섭에 임하고 있으며, 주정부 산하 공공기관은 결정사항을 반영하여 임금을 지불하는 정도로 거의 영향력이 없다고 말하고 있다(면담자 A). 다만 개별 사용자가 처한 재무적 상황이 다르기 때문에, 예상 임금인상률을 크게 상회하는 결정이 이루어지는 경우에도, 이에 대한 책임은 임금교섭에 대한 전권을 갖고 있는 연방, 주정부 및 기초자치단체 사용자가 갖고 있으며, 이러한 경우에는 극단적으로 정부채권을 발행하는 형식으로라도 해결하게 될 것이라고 말하고 있다. 다만, 현재까지 정부채권을 발행해서 공공부문 인건비 상승분을 부담하는 극단적 사례는 단 한 번도 발생한 적이 없다고 한다.

따라서 이하에서는 사용자로서의 국가가 전권을 갖고 노동조합과의 중앙교섭을 통해 임금을 결정하는 중앙집중적 임금결정구조의 특징을 크게 예산계획의 편성과 관리, 교섭과정에서 사용자단체에 속한 다양한 사용자 간 이견을 조정하는 내부의사결정구조 등을 중심으로 독일 공공부문의 임금관리체계를 살펴보도록 하겠다.

1. 공공부문 임금체계

독일 공공부문의 임금체계는 산업별 직무급제도를 근간으로 하고 있다. 공공부문의 비공무원들은 기본적으로 크게 연방정부와 기초자치단체 소속 종사자를 대상으로 하는 공공부문 단체협약(TVöD)과 주정부 소속 종사자를 대상으로 하는 주정부 공공부문 단체협약(TV-L)에서 규정하고 있는 단일 임금표의 적용을 받는다. 독일 공공부문 단체협약은 2005년 이후부터 생산직과 사무직을 구분하지 않고 동일 임금표를 적용하고 있다.⁵⁵⁾ 독일 공공부문 단체협약과 주정부 공공부문 단체협약은 임금수준의 차이가 존재하지만, 임금구조에 있어서는 거의 동일한 구조를 갖고 있다.

독일 공공부문 임금표는 크게 직무등급과 직무단계로 구분된다. 연방 및 기초지자체와 주정부 임금표의 직무등급은 각각 15등급으로 구성되어 있으나, 세부적인 직무등급의 내용은 약간 상이하게 구성되어 있다. 직무단계 역시 연방 및 기초지자체와 주정부의 경우 모두 6단계로 구성되어 있으나, 직무단계의 상승을 위한 기준연한은 단계별로 상이하게 구조화 되어 있다.

직무등급은 전체가 15등급이지만, 학력 및 자격요건에 따라 크게 4개의 등급으로 구분되어 있다. 관련 분야의 대학 이상 학력이나 3년 이상의 직업훈련을 이수하지 않은 미숙련 및 반숙련 직무에는 1~4등급까지의 직무등급이 부여된다. 직무의 내용에 따라 개별 직무에 다시 각각 1~4등급 중 하나의 직무등급이 부여될 수 있다. 예를 들어, 주방보조직무에는 직무등급 1등급이, 법률사무보조에는 직무등급 4등급이 부여된다. 3년 이상의 직무교육 이수 자격요건이 요구되는 직무등급에는 5~9등급의 직무등급이 직무 내용에 따라 부여될 수 있다.⁵⁶⁾ 예를 들어, 아이돌보미 직무에는 직무등급 6등급이, 노인돌보미 직무에는 직무등급 7등급이 부여되어 있다. 전문학사 및 전문대학교를 졸업한 정도의 자격요건이 요구되는 직

55) 주정부 중 주정부 사용자단체에 가입하지 않고 별도 개별교섭을 진행하고 있는 헤센주의 경우에도 주정부 공공부문 단체협약과 거의 유사한 임금표 구조를 갖고 있다.

56) 독일의 경우, 실업계 고교를 졸업하거나 직업학교 졸업자는 대부분 3년 과정의 직업교육 후 관련 자격증을 획득하게 된다.

무에는 9~12등급까지의 직무등급이 부여된다. 예를 들어, 우리나라 중학교 수준까지의 중등 실업학교 교사직무에는 직무등급 11등급이, 고등학교 수준의 중등 실업학교 교사직무에는 직무등급 12등급이 부여된다. 대학교 졸업 자격 이상이 요구되는 직무에는 13~15등급까지의 직무등급이 부여된다.⁵⁷⁾ 예를 들어 인문계 고교인 김나지움 교사 직무에는 직무등급 13등급이 부여된다.

일정한 자격요건의 직무요건이 부여된 생산직 및 사무직 노동자에게 직무요건과 직무내용에 따라 입직 시의 직무등급이 결정된다. 입직 시의 직무자격요건에 해당되는 직무등급 구간의 가장 낮은 직무등급이 최하 직무등급으로 부여된다. 직무경력이나 기타 부가적 직무요건을 갖추고 있을 경우, 입직 시의 직무등급은 구간별 최하 직무등급 이상의 직무등급이 부여될 수 있다. 직무등급의 상승은 직무등급 기준요건에 따른 직무등급 구간 내에서만 가능하며, 상위 직무등급에 상응하는 직무능력을 갖추고 있어야만 한다.⁵⁸⁾

각 직무등급은 내부적으로 직무연한에 따른 숙련상승에 대한 보상을 의미하는 6개의 직무단계(Entgeltstufe)를 갖고 있다. 연방정부 및 기초지자체의 공공부문 단체협약과 주정부 공공부문 단체협약상의 임금표는 동일하게 6단계의 직무단계를 갖고 있지만, 각 단계의 상승에 요구되는 근무연한은 상이하게 책정되어 있다. 예를 들어, 연방정부 및 기초지자체의 공공부문 단체협약상의 임금표는 입직 후 1년, 3년, 6년, 10년 및 15년 등으로 직무단계의 상승에 소요되는 근무연한이 책정되어 있지만, 주정부의 공공부문 단체협약 임금표는 직무단계의 상승을 위한 요구 근무연한을 입직 이후 2~3년, 4~6년, 7~10년, 11~15년, 16년 이상 등으로 상이하게 책정하고 있다. 직무단계는 숙련상승에 대한 보상이지만 일종의 연

57) 독일의 대학(Universität)과정은 전통적으로 5년제였으며, 인문계 고교인 김나지움과정이 13년이기 때문에, 대학과정을 마치면 우리나라의 석사에 해당되는 학위(Magister 또는 Diplom)를 부여받았다. 유럽통합 이후 유럽 학제의 표준화과정에서 독일 대학에도 3~4년 과정의 학사(Bachelor)와 1~2년 과정의 석사(Master) 학위제도가 도입되었다.

58) 구간 내 상위 직무등급으로의 상승을 위해 요구되는 직무능력은 일반적으로 직무훈련과정을 통해 획득하게 된다.

〈표 4-11〉 독일 임금표의 구조

연방 및 기초지자체 직무등급	주정부 직무등급	직무단계							주정부 직무등급 기준	연방 및 기초지자체 직무등급 기준
		구분	기본단계		상승단계					
			1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계		
			연방기초 주정부	입직	1년	3년	6년	10년		
15Ü	15Ü								종합대 및 석사	종합대 및 석사
15	15									
14	14									
	13Ü									
13	13									
12	12								전문대 및 학사	전문대 및 학사
11	11									
10	10									
9c										
9b	9b									
9a	9a								최소 3년 이상의 직업훈련	최소 3년 이상의 직업훈련
8	8									
7	7									
6	6									
5	5									
4	4								미숙련 및 반숙련(3년 이하의 직업훈련)	미숙련 및 반숙련(3년 이하의 직업훈련)
3	3									
2Ü	2Ü									
2	2									
1	1									

자료 : TVöD(2018); TV-L(2018).

공적 성격을 갖는 것으로 근무연한 이외의 별도 평가 또는 요구조건을 갖고 있지 않으며, 자동적으로 소요연한 이후 직무단계의 상승이 이루어진다. 단 현저하게 높거나 낮은 직무성과를 보인 노동자에 대해서는 특별한 경우에 한해서 직무단계의 상승에 필요한 소요연한을 단축 또는 연장해서 적용할 수 있다. 이 경우에도 직무단계는 한꺼번에 여러 단계를 조정할 수 없으면, 한 단계만이 그 대상이 된다.

독일 공공부문 종사자의 임금은 임금표상의 기본급과 2006년 단체협약을 통해 도입된 성과급(또는 성과상여금이나 성과수당)⁵⁹⁾, 시간외 근로수당, 기타 수당(위험수당 및 대체직무수행수당)⁶⁰⁾, 연말상여금⁶¹⁾ 등으로 간단하게 구성되어 있다. 이 중에서 사실상 의미가 없어진 성과급 및 예외적인 경우에만 주어지는 기타 수당을 제외하면, 실제 임금은 임금표상의 기본급과 임금등급에 따라 상이한 비율로 지급되는 연말상여금, 그리고 변동수당인 시간외 근로수당의 3가지 임금항목으로 구성되어 있다. 전체 임금구성에서 임금표상의 기본급이 차지하는 비중은 전체 임금총액의 80~90%로 기본급과 임금총액의 차이가 크지 않으며, 단체협약상의 임금

59) 성과 관련 임금제도가 2006년 이후 단체협약을 통해 도입되었으나 2014년 단체협약에서 기존의 “성과 관련 임금제도를 운영한다”에서 “운영할 수 있다”로 변경되었다. 성과 관련 임금제도는 성과평가의 객관성 문제, 성과 관련 임금제도가 목표로 한 업무 생산성 증대 효과에 대한 회의, 성과주의 임금제도를 위한 재원 마련 시의 기관 부담 등으로 2014년 협약 변경을 통해 사실상 폐기되었다고 볼 수 있다. 다만, 주정부 공공부문 단체협약에서는 여전히 부분적으로 성과 관련 임금제도를 운영하고 있다. 그러나 주정부 공공부문 단체협약에서도 기관 내 직원평의 회와의 협의를 거쳐 사용자가 결정하여 도입을 하도록 하고 있기 때문에, 실제로 운영되는 사례는 많지 않은 것으로 조사되고 있다.

60) 기본적으로 수당의 종류가 많지 않았지만, 2005년 공공부문 단체협약의 변경 과정에서 대부분의 수당이 폐지되었다.

61) 연말상여금(Jahressonderzahlung)은 고정급으로 13월의 월급으로 불리기도 하며, 하위 직무등급은 1개월치 월급분에 해당되지만, 상위 직무등급은 직무등급이 높을수록 1개월치 월급분에 대해 낮은 비율이 지급된다. 이는 연말상여금에 대한 지급비율을 직무등급의 고저와 역순으로 산정하도록 함으로써 낮은 직무등급과 높은 직무등급의 연말상여금 실수령액 차이를 줄이기 위한 것이다. 예를 들어 공공부문 단체협약에서는 직무등급 1~8등급까지는 1개월치 월급여분의 90%, 직무등급 9~12등급까지는 80%, 13등급 이상에 대해서는 60%를 지급하도록 규정하고 있다. 동독지역에 대해서는 연말상여금의 지급기준이 서독지역과 상이하게 책정되어 있다.

표가 전체 공공부문 노동자에게 적용되기 때문에, 매년 임금협상을 통해 기본급 인상, 즉 베이스업이 갖는 의미가 매우 크다.

2. 공공부문 임금수준

독일 공공부문의 임금수준은 연방정부 및 기초지자체 사용자단체와 산별노조와의 중앙공동교섭, 주정부와 산별노조와의 공동교섭의 2가지 교섭을 통해 중앙집중적으로 결정되고, 공공부문 노동자에게 단체협약상의 동일임금표가 적용되기 때문에, 개별 기관별 임금차이는 거의 존재하지 않는다. 기관별 차이는 개별 직무에 대해 적용될 수 있는 직무구간 내에서 기관장이 상대적으로 높은 직무등급을 부여하는 경우에 발생할 수 있다. 예를 들어, 아이돌보미 직무의 입직 시 직무등급 6등급이 부여되고 이후 직무난이도의 상승에 따라 부여가능한 직무등급의 구간이 직무등급 6~8이라고 한다면, 최초 입직 시 직무등급 6이 아니라 직무등급 7을 부여하는 방식으로 기관별 차이가 발생할 수 있다. 그러나 실제 현실에서는 이러한 방식의 직무등급 부여는 아주 특별한 경우가 아니면 공공부문에서는 거의 발생하지 않는다(면답자 D).⁶²⁾

다만, 공공부문 단체교섭이 연방정부와 기초자치단체연합, 그리고 주정부로 구분되어 실시되고 있지만, 일부 영역에 대해서는 특성별 교섭이 실시되며, 각 특성별 교섭의 결과는 별도의 임금표로 제시되고 있다. 연방정부와 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체협약에는 연방부문과 기초자치단체의 기본임금표 외에도 하위범주의 특성별 교섭영역으로 사회 및 보육서비스영역(TVöD-SuE), 돌봄영역(TVöD-P), 지역금융(Sparkassen)영역(TVöD-S), 기타 기초지자체 특별영역(하수관리, 공항, 지자체 행정사무; TVöD-E/F/V), 대중교통영역(TV-N), 미화영역(TV-V), 고속도로관리영역(TV-Autobahn) 등이 별도 임금표의 적용을 받고 있다. 여기에 주정부 공공부문 단체협약상의 임금표(TV-L) 및 주정부 사용자

62) 베를린시는 1994년에 동베를린지역에 서베를린지역의 협약임금을 적용하였고, 협약임금 이상을 적용하여 지급했다는 이유로 주정부사용자연합(TdL)에서 제명당했다. 2013년에야 주정부사용자연합에 재가입이 허용되었다.

단체에서 탈퇴하여 개별 교섭을 진행하고 있는 헤센주정부 공공부문 단체협약(TV-H)상의 임금표 등이 존재한다.

이와 같이 동일직무를 수행하는 직업집단이라고 할지라도, 상이한 임금표의 적용을 받는 경우가 발생한다. 예를 들어, 의사의 경우 민간병원 의사는 통합서비스노조와 체결한 민간서비스 중 의사에 해당하는 임금표, 국립병원 의사는 공공부문 단체협약 중 연방정부 임금표, 주정부 산하 지방의료원 의사는 주정부 공공부문 임금표, 기초자치단체 산하 시립병원 의사는 공공부문 단체협약 중 기초자치단체 임금표, 대학병원 의사는 주정부 공공부문 임금표 중 의사에 대한 특별규정의 적용을 받는다.

모든 임금표를 비교할 수 없기 때문에, 2019년 임금표를 기준으로 공무원과 공공부문(연방정부, 주정부 및 기초자치단체)의 직무등급별 입직임금을 대상으로 간단하게 임금수준을 살펴보도록 하겠다. 독일 공무원의 보수체계는 크게 하위직, 중위직, 고위직, 최고위직의 4계급하에 총 15개 보수등급으로 구성되어 있다.⁶³⁾ 공공부문 임금표가 직무등급 1~15등급까지 15개 등급으로 구분되어 있기 때문에 등급구조는 거의 유사하다고 할 수 있다. 다만 공공부문 임금표가 근무연한은 다르지만 대체적으로 6개의 직무단계로 구성되어 있는 것에 비해, 공무원의 보수표는 8단계로 구성되어 있다. 따라서 여기에서는 공무원 보수표와 공공부문 임금표의 각 직무등급 직무 1단계를 기준으로 비교하도록 한다.

우선 연방정부, 주정부 및 기초지자체 공공부문 임금표상 가장 낮은 직무등급인 1등급 2단계의 입직임금은 각각 1,903유로, 1,897유로, 1,903유로로 연방정부와 기초지자체의 임금수준이 동일하며, 주정부의 경우에는 약 6유로(약 9,000원) 적은 금액이다.⁶⁴⁾ 직무 2등급 1단계의 임금수준은 2,122유로, 2,089유로, 2,122유로로 주정부 임금표상의 임금이 약 23유로(약 39,000원) 정도의 차이를 보이고 있다. 이와 같이 연방정부와 기초자치단체 공공부문 임금수준은 거의 동일하며, 주정부 공공부문 종사자의 임금표상의 기본급이 약간 낮은 수준을 보이는 것으로 나타나고 있다. 가장 높은 직무등급인 15등급의 경우에는 연방정부와 기초지자체가 4,788

63) 공무원 임금표는 입직 시에 A2 등급을 부여받는다.

64) 1유로를 약 1,500원으로 환산하여 계산하였다.

유로인 반면, 주정부의 경우에는 4,596유로로 약 219유로(328,500원)의 차이를 보인다.⁶⁵⁾ 이와 같이 연방정부 및 기초자치단체의 공동교섭인 공공부문 단체교섭과 주정부의 주정부 공공부문 단체교섭의 결과인 단체협약 임금표상의 임금수준은 거의 유사한 수준이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 공공부문 종사자는 소속 행정관할에 따라 임금수준의 차이가 존재하지만 이러한 차이는 아주 미미한 수준에 머무르고 있으며, 기본적으로 동일한 직무를 수행할 경우에는 거의 동일한 수준의 임금을 지급받고 있다. 이러한 의미에서 동일(가치)노동 동일임금을 임금정책의 기본방향으로 정하고 있는 노동조합의 임금전략에 대한 노사 및 사회적 합의가 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다.

공무원과 공공부문의 관계는 임용관계와 고용관계라는 법적 지위의 차이가 존재하지만, 단체교섭 권한이 없는 독일 공무원의 법정주의 임금결정과정에 공공부문 단체교섭의 영향력이 크게 작용하고 있다는 사실은 앞 절에서 서술한 바 있다. 공무원의 보수등급은 A2~A16단계이고 공공부문 종사자의 직무등급은 1~15등급으로 구성되어 있다. 단순히 가장 낮은 직무등급 1등급 1단계와 보수등급 A2등급을 비교하면, 1,903유로(연방 및 기초지자체), 1,897유로(주정부), 2,193유로(공무원 A2)로 공무원의 입직임금이 높게 나타나고 있으며, 그 차이는 약 293유로(439,500원)이다. 직무등급 2등급 1단계의 임금수준은 2,122유로(연방 및 기초지자체), 2,089유로(주정부)로 유사한 공무원 보수등급 A2의 2,193유로보다 약간 적은 임금수준을 보여주고 있다. 가장 높은 직무등급인 15등급 1단계의 경우에도 4,788유로(연방 및 기초지자체), 4,596유로(주정부)와 가장 높은 보수등급인 A16등급의 6,116유로를 비교하면 공무원의 보수수준이 월등하게 높게 나타나고 있다. 그러나 임금표상의 최고 액수인 직무등급 15등급의 6단계와 공무원 A16의 8단계는 각각 7,626유로(연방정부), 6,854유로(기초지자체), 6,558유로(주정부), 7,759유로(공무원)로 공무원, 연방정

65) 직무등급 15Ü는 이전 임금체계에서 2005년 신임금체계로의 전환과정에서 기존에 상대적으로 높은 임금을 받은 공공부문 종사자의 임금을 보장해주기 위해 기존 종사자에게만 적용되는 특별 직무등급이며, 2005년 이후 종사자에게는 적용되지 않는 직무등급이다.

〈표 4-12〉 독일 연방정부 공무원 임금표(2019년)

(단위 : 유로)

공무원 보수 등급	보수단계							
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	8단계
	~2년	3~5년	6~9년	10~12년	13~16년	17~20년	21~24년	25년 이상
A 2	2193,09	2241,94	2292,11	2329,71	2368,58	2407,44	2446,28	2485,15
A 3	2277,07	2328,45	2379,84	2421,22	2462,58	2503,94	2545,32	2586,68
A 4	2324,72	2386,12	2447,54	2496,43	2545,32	2594,21	2643,08	2688,23
A 5	2342,24	2418,70	2480,11	2540,31	2600,49	2661,92	2722,07	2780,99
A 6	2392,38	2481,41	2571,63	2640,58	2712,04	2780,99	2857,45	2923,89
A 7	2511,48	2590,46	2694,53	2801,04	2905,09	3010,39	3089,37	3168,34
A 8	2656,89	2752,17	2886,28	3021,69	3157,05	3251,07	3346,34	3440,36
A 9	2867,47	2961,50	3109,43	3259,85	3407,74	3508,29	3612,89	3714,89
A 10	3069,30	3198,41	3385,21	3572,83	3763,94	3896,95	4029,92	4162,96
A 11	3508,29	3705,84	3902,11	4099,66	4235,24	4370,82	4506,40	4642,01
A 12	3761,38	3995,09	4230,09	4463,79	4626,49	4786,59	4948,00	5112,00
A 13	4410,86	4630,37	4848,57	5068,09	5219,17	5371,54	5522,59	5671,08
A 14	4536,10	4818,87	5102,96	5385,72	5680,68	5776,98	5971,94	6168,23
A 15	5544,54	5800,22	5995,18	6190,17	6385,16	6578,83	6772,52	6964,89
A 16	6116,56	6413,57	6638,22	6862,90	7086,29	7312,27	7536,93	7759,03

자료 : BMI(2019).

부 종사자, 기초지자체 종사자, 주정부 종사자의 순서로 임금수준의 차이를 보인다. 가장 높은 공무원과 가장 낮은 주정부 종사자의 임금표상의 최고액은 약 1,200유로(약 1,800,000원)의 차이를 보이고 있다.

이와 같이 공무원 대비 공공부문 종사자의 임금수준은 공무원이 공공부문보다 약간 높은 임금수준을 보여주고 있다고 할 수 있으며, 임금차이는 상위등급으로 갈수록 커지는 것으로 나타나고 있다. 그러나 독일 공무원의 입직경로는 공공부문 종사자와 달리 엄격한 입직제한과 임용과정을 거쳐야 하기 때문에 이러한 임금수준의 차이는 당연한 것이라고 할 수 있

〈표 4-13〉 독일 연방정부 공공부문 임금표(2019년)

(단위 : 유로)

연방 정부 직무 등급	직무단계					
	기본단계			상승단계		
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
	입직	1년	3년	6년	10년	15년
15Ü	5.869,17	6.513,78	7.124,44	7.531,57	7.626,56	—
15	4.788,35	5.141,23	5.481,38	6.004,84	6.517,61	6.854,95
14	4.335,98	4.655,42	5.025,89	5.451,94	5.950,88	6.293,73
13	3.996,72	4.335,42	4.685,32	5.093,03	5.586,51	5.842,91
12	3.582,23	3.956,45	4.407,89	4.890,86	5.465,08	5.734,95
11	3.457,10	3.803,91	4.119,43	4.477,63	4.972,55	5.242,43
10	3.331,93	3.613,93	3.915,01	4.238,32	4.628,44	4.749,89
9c	2.952,16	3.416,40	3.689,63	4.022,45	4.365,60	4.498,65
9b	2.952,16	3.196,80	3.451,45	3.764,11	4.088,70	4.358,55
9a	2.952,16	3.167,80	3.222,84	3.398,61	3.751,33	3.877,90
8	2.769,15	2.971,27	3.102,32	3.231,30	3.370,30	3.439,92
7	2.598,38	2.822,59	2.958,18	3.089,21	3.209,21	3.279,17
6	2.549,58	2.739,94	2.866,46	2.990,93	3.107,94	3.173,47
5	2.445,99	2.630,06	2.748,57	2.873,03	2.985,28	3.045,87
4	2.329,99	2.514,19	2.663,27	2.755,21	2.847,13	2.900,97
3	2.293,39	2.488,41	2.537,24	2.642,50	2.721,49	2.793,85
2Ü	2.148,83	2.368,88	2.447,93	2.553,33	2.625,77	2.679,82
2	2.122,60	2.316,97	2.366,14	2.432,35	2.577,86	2.730,08
1	—	1.903,09	1.935,39	1.975,78	2.013,43	2.110,33

자료 : <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/> (접속일 : 2019. 7. 12).

다. 개별 기관에서 지원과 면접의 과정을 통해 채용하는 공공부문 종사자와 달리 독일 공무원은 엄격한 임용과정을 거쳐야 한다. 4계급구조에서 독일공무원 지원자는 적성검사, 면접, 평가센터에서의 역량평가를 거쳐야 하며, 이러한 과정 이후 각 입직계급별로 6개월에서 3년간 예비공무원으로 근무하게 된다.⁶⁶⁾ 예비공무원으로서의 훈련기간이 지난 이후

〈표 4-14〉 독일 기초자치단체 공공부문 임금표(2019년)

(단위 : 유로)

기초 자치단체 직무등급	직무단계					
	기본단계			상승단계		
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
	입직	1년	3년	6년	10년	15년
15Ü	-	5.943,83	6.588,41	7.199,08	7.606,22	7.701,19
15	4.788,35	5.141,23	5.481,38	6.004,84	6.517,61	6.854,95
14	4.335,98	4.655,42	5.025,89	5.451,94	5.950,88	6.293,73
13	3.996,72	4.335,42	4.685,32	5.093,03	5.586,51	5.842,91
12	3.582,23	3.956,45	4.407,89	4.890,86	5.465,08	5.734,95
11	3.457,10	3.803,91	4.119,43	4.477,63	4.972,55	5.242,43
10	3.331,93	3.613,93	3.915,01	4.238,32	4.628,44	4.749,89
9c	3.233,21	3.480,40	3.750,80	4.026,59	4.337,53	4.545,92
9b	3.020,16	3.258,72	3.403,99	3.824,85	4.085,40	4.370,07
9a	2.926,82	3.133,75	3.324,85	3.748,35	3.843,43	4.086,04
8	2.769,15	2.971,27	3.102,32	3.231,30	3.370,30	3.439,92
7	2.598,38	2.822,59	2.958,18	3.089,21	3.209,21	3.279,17
6	2.549,58	2.739,94	2.866,46	2.990,93	3.107,94	3.173,47
5	2.445,99	2.630,06	2.748,57	2.873,03	2.985,28	3.045,87
4	2.329,99	2.514,19	2.663,27	2.755,21	2.847,13	2.900,97
3	2.293,39	2.488,41	2.537,24	2.642,50	2.721,49	2.793,85
2Ü	2.148,83	2.368,88	2.447,93	2.553,33	2.625,77	2.730,08
2	2.122,60	2.316,97	2.366,14	2.432,35	2.577,86	2.730,08
1	-	1.903,09	1.935,39	1.975,78	2.013,43	2.110,33

자료 : <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/> (접속일 : 2019. 7. 12).

에 임용시험을 보게 되고, 이 시험에 합격한 이후에 수습공무원으로 최소 2년간 근무하게 된다. 2년간의 시용기간에는 고용이 보장되지 않는다. 2년의 시용기간이 지난 후에야 종신고용이 보장된 공무원으로 정식 임용

66) 단순직 공무원은 최대 6개월, 중위직 공무원은 2년, 고위직 공무원은 3년, 최고위직 공무원은 1년 6개월에서 2년 사이의 수급과정을 통해 직업훈련을 받아야 한다.

된다. 이와 같이 오랜 기간에 걸쳐 철저한 자격검증을 통과해야만 정식 공무원으로 임용되기 때문에, 공무원의 보수수준이 공공부문 종사자에 비해 임금수준이 약간 높게 책정된 것으로 볼 수 있다. 다만 그럼에도 불구하고, 공무원과 공공부문 종사자의 임금차이는 크지 않은 수준이라고 할 수 있다.

〈표 4-15〉 독일 주정부 공공부문 임금표(2019년)

(단위: 유로)

주정부 기초지자체 직무등급	직무단계					
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
	입직	2~3년	4~6년	7~10년	11~15년	16년 이상
15Ü	5702,11	6329,14	6924,22	7314,52	7410,52	-
15	4596,69	5023,85	5209,41	5868,47	6367,55	6558,57
14	4161,82	4550,35	4812,70	5209,41	5817,26	5991,78
13Ü	-	4198,44	4422,39	5209,41	5817,26	5991,78
13	3837,26	4198,44	4422,39	4857,49	5458,94	5622,71
12	3458,40	3763,34	4288,02	4748,72	5343,77	5504,08
11	3346,42	3628,98	3891,31	4288,02	4863,90	5009,81
10	3228,23	3502,94	3763,34	4025,67	4524,79	4660,53
9b	2873,64	3129,67	3272,55	3667,36	4000,09	4120,10
9a	2873,64	3129,67	3177,31	3272,55	3667,36	3777,39
8	2699,45	2945,15	3064,19	3177,31	3302,32	3379,70
7	2537,72	2772,50	2933,23	3052,29	3147,55	3230,87
6	2494,17	2724,88	2843,94	2963,01	3040,38	3123,72
5	2394,63	2617,73	2736,79	2849,89	2939,19	2998,72
4	2282,66	2504,64	2653,45	2736,79	2820,14	2873,70
3	2251,56	2468,91	2528,44	2623,68	2701,07	2766,55
2Ü	2165,31	2367,71	2445,10	2540,36	2605,84	2659,39
2	2089,82	2296,27	2355,81	2415,33	2552,24	2695,13
1	-	1897,44	1927,18	1962,90	1998,63	2087,92

자료 : <https://oeffentlicher-dienst.info/tv-l/> (접속일 : 2019. 7. 12).

3. 공공부문 임금결정방식(wage setting)

독일 공공부문의 임금결정방식에서는 공공부문에 고용된 집단의 법적 고용형태(Beschäftigtengruppen)가 중요한 기준으로 작용하고 있다. 즉 민법상 노동자의 지위를 갖느냐 아니면 공법상 공무원의 지위를 갖느냐에 따라 규율되는 임금결정방식이 달라지는 이원주의(Dualismus)적 접근을 취하고 있다(Keller, 1993). 공공부문 임금결정방식은 크게 공무원 여부에 따라 정부의 일방적 결정과 단체교섭에 따른 결정으로 구분된다(이승협, 2006). 공무원을 제외한 공공부문, 즉 비공무원에 대해서는 자율적 단체교섭을 통해 결정된 단체협약에 의해 임금 및 근로조건을 규율하고 있다.

공공부문의 임금결정은 단체교섭권과 단체협약체결권을 갖고 있는 비공무원분야에서의 단체교섭을 통해 매년도 임금인상률이 결정되고 나면, 이 결과가 보수결정 법정주의에 따라 정부가 일방적으로 결정하게 되어 있는 공무원분야에 대부분 커다란 변동 없이 적용되게 된다. 이와 같이 비공무원분야 단체협약의 결과가 공무원분야의 임금인상 가이드라인으로 활용된다. 따라서 공공부문 임금결정에 있어서 비공무원분야의 단체교섭과 단체협약이 결정적 중요성을 갖고 있다.

단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에, 교섭의 결과는 예측하기 힘들다. 공공부문의 임금수준에 대해 사용자로서 국가는 매년 3개년 예산계획과 차년도 예산계획을 수립하고, 여기에 공공부문 인건비 상승분을 반영하지만, 실제 교섭의 결과는 예산안에 계획된 공공부문 인건비 상승분을 상회하거나 하회할 수 있다. 예산계획 상의 인건비 상승분을 하회하는 단체협약이 체결될 경우에는 상관없으나 예산계획상의 인건비 상승분을 상회하는 높은 수준의 단체협약이 체결될 경우에 사용자로서 국가는 예산계획과 무관하게 예산계획을 초과하는 인건비 상승분을 부담해야 한다.

이 경우, 사용자는 세 가지 방식으로 대응한다. 첫 번째는 예산계획을 초과하는 인건비 상승분을 기존 예산계획 내의 재정여유분을 활용하는 방식으로 재정을 운영하는 방식이다. 이와 같은 방식이 가장 일반적으로 활용되고 있다. 두 번째는 기존 재정으로 감당이 되지 않는 경우에는 추

가정정예산을 편성하는 방식이다. 세 번째는 극단적으로 임금인상률이 높게 결정되어 추가정정예산의 규모가 너무 커질 수 있을 경우에는 국채를 발행하는 방식이다. 그러나 실제로는 첫 번째 방식을 통해 예산계획을 초과하는 인건비 상승분에 대한 재정관리를 해왔으며, 추가정정예산이나 국채 발행 사례는 발생하지 않고 있다(면답자 A).

실제로 2018년 공공부문 단체교섭에서 최종적으로 30개월의 협약기간을 기준으로 7.5%의 협약임금인상률이 결정되었다. 2018년 3월부터 3.10%, 2019년 4월부터 3.09%, 2020년 3월부터 1.06%가 인상되는 방식이다. 또한 직무등급 6등급까지는 일시금 250유로를 별도로 지급받게 되었다. 이와 같은 인상률은 기존 공공부문 연평균 임금인상률 2% 내외를 상회하는 수준이다. 이에 대해 연평균 임금인상률을 약 1% 내외로 상회하는 높은 수준의 임금인상이긴 하지만 기존 예산 범위 내에서 수용가능한 수준이라고 평가하고 있다(면답자 B).

독일은 의원내각제 정치구조를 갖고 있기 때문에, 의회 내 다수당이 집권당이 된다. 따라서 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다. 단체교섭을 통해 결정된 내용은 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는다.

따라서 독일 공공부문의 임금결정에 대한 분석은 공공부문 단체교섭에서 노사 각각이 임금교섭에 대한 내부안을 결정하는 과정이 중요하다. 우선 산별노동조합은 산별노조 내부에서 교섭안에 대한 의사결정을 통해 사용자 측에 임금요구안을 제출해야 하며, 사용자 측은 노동조합의 임금요구안에 대한 내부 의사결정을 통해 수용여부와 조정안을 제시해야 한다. 이러한 교섭의 과정을 거쳐 최종 임금결정이 이루어진다.

그러나 독일의 경우 이러한 과정은 단일 노조와 단일 사용자 사이의 교섭이 아니라 전체 독일의 노동자와 사용자를 대표하는 중앙공동교섭의 형태로 이루어지고 있기 때문에, 노사 각각 내부의 의사결정과정도 복잡하고 오랜 기간을 요구하게 된다. 즉 복수노조 사이에 임금요구안에 대한 내부적 합의 과정이 필요하며, 사용자 단체 역시 단체 내부에서 다양한 사용자 간 의견 조율 과정이 필수적이다. 따라서 공공부문 임금결정방식

과 관련하여 공공부문 사용자 단체와 노동조합의 내부적 의사결정과정을 살펴보도록 한다.

가. 공공부문 사용자 단체⁶⁷⁾

독일 공공부문의 단체협약은 크게 연방정부와 기초자치단체가 교섭의 주체가 되는 공공부문 단체교섭(TVöD)과 주정부가 교섭의 주체가 되는 주정부 공공부문 단체교섭(TV-L)으로 구분된다. 2005년 주정부사용자연합이 기존의 공공부문 중앙공동교섭에서 탈퇴하여 주정부만을 대상으로 하는 독자교섭을 요구함으로써 공공부문의 교섭체계가 이원화되었다.

공공부문 사용자단체로는 독일의 행정조직 구조에 따라 크게 연방정부(Bund), 주정부(Land), 지자체(Kommune)로 구분되어 각각 연방정부의 내무부(Innenministerium), 주정부 사용자단체연합(Arbeitgebervereinigung der Länder), 지자체사용자연합이 구성되어 있다(Keller, 2010: 105; Schmidt, Werner et al., 2019: 134). 독일의 공공부문 사용자단체는 지역단위의 수평적 연합의 원칙에 따라 구성되어 운영되고 있으며, 지역단위 사용자단체 내부적으로만 산업 및 업종별 하위조직을 규율하고 있다.

1) 사용자로서의 연방정부

사용자로서 연방정부는 기초지자체와 함께 공동교섭단을 구성하여 공공부문 단체교섭(TVöD)에 참여한다. 기초지자체나 주정부와 달리 연방정부는 단일사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일 사용자로서 별도의 복잡한 내부적인 협의나 조정이 요구되지 않는다. 다만 단일 사용자로서 사용자 사이의 의견조율이나 조정이 필요하지 않지만, 거대조직의 특성상 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 사이의 협의 및 조정과정이 단체교섭과정에서 요구되고 실시된다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 더불어 해당 부처가 교섭에 참여하고 있기 때문에, 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로

67) 공공부문 사용자단체(KAV, VKA 및 TdL)의 조직구조와 내부 거버넌스와 관련된 내용은 별도로 언급하지 않는 한 해당 사용자단체의 정관상에 규정된 내용을 정리한 것이다.

서 실제 교섭을 주도하고, 교섭과정에서 필요한 부처 간 협의의 조정을 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 특히 예산부처인 재무부에 대한 “동의의 원칙(Prinzip des Einvernehmens)”이 중요하게 간주된다(Keller, 2010: 113).

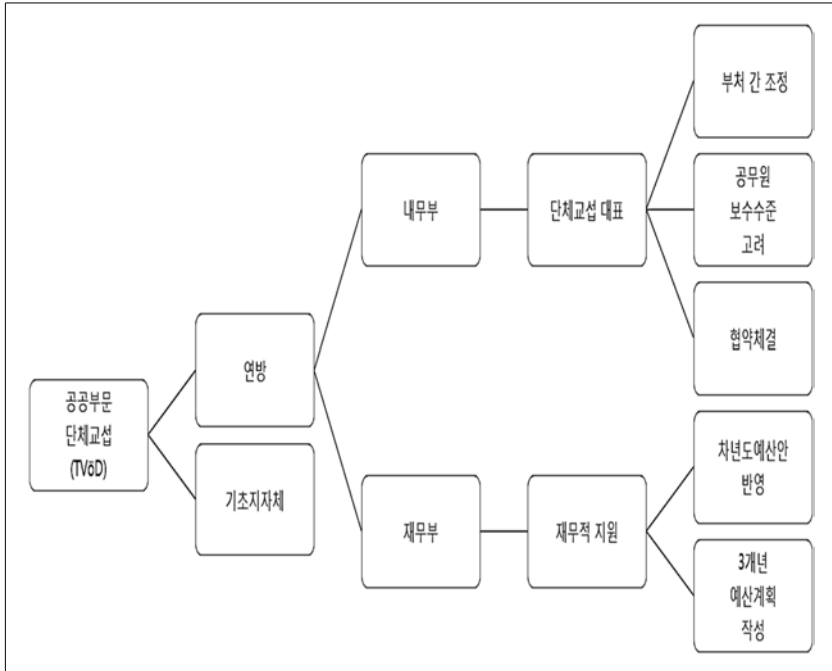
연방정부의 경우, 현재 내무부 장관이 연방정부를 대표하여 교섭의 주체가 된다. 1960년까지는 재무부가 연방정부를 대표해왔지만, 재무부의 재정관리중심의 교섭에 대한 비판으로 인해 연방정부를 대표하는 교섭권이 내무부로 이관되었다(Keller, 2010: 113~114). 즉 공공부문 단체교섭의 책임성을 내무부와 재무부로 이원화하여 교섭의 효율성을 제고하기 위한 조치라고 할 수 있다. 공공부문 교섭에 있어서 정부를 어느 부처가 대표할 것이냐에 대해서는 특별한 규정이 없으며, 사용자 내부의 자체 결정에 따르도록 되어 있다. 연방정부의 경우에는 현재 내무부가 주무부처로 교섭을 주관하고 있지만, 주정부의 경우에는 주로 재무부 및 내무부가 주무부처로 주정부 공공부문 단체교섭을 주관하고 있다(면담자 B).⁶⁸⁾

내무부와 함께 재무부 역시 공동교섭단에 참여한다. 재무부는 재정관리 주무부처로서 연방예산규정(Bundeshaushaltsordnung)에 따라 재무적 측면에서 내무부가 주도하는 단체교섭을 지원한다. 재무부는 연방예산규정에 따라 매년 2개의 예산계획을 작성하도록 되어 있다. 첫 번째는 향후 3년간의 예산계획을 재무계획(Finanzplan)이라는 이름으로 작성한다.

재무계획은 향후 3년간 소요될 예산계획이지만, 3년 주기로 작성되는 것이 아니라 매년 작성된다. 즉 매년 변동사항을 반영하여 향후 3년간 예산계획을 작성한다. 두 번째는 실제로 차년도에 시행될 차년도 예산안(Bundeshaushalt)을 작성한다. 차년도 예산안은 매년 공공부문 교섭을 통해서 확정된 인건비 상승분을 반영하는 실행 예산계획이라고 볼 수 있으며, 매년 작성되고 있다. 공공부문 예산관리의 기본 원칙은 단체교섭의 자율성을 보장하는 것이고, 이러한 측면에서 단체교섭의 결과는 그대로

68) 노동조합과의 인터뷰에서 면담자는 사용자 대표가 누구인지는 노동조합에게 별로 중요하지 않다고 말하고 있다(면담자 C). 이는 노사관계와 단체교섭이 상당히 제도화되어 있으며, 교섭 이후 사후적으로 정치적 결정이 작용하지 못하는 독일의 상황에서는 사용자 대표가 재무부인지 내무부인지는 중요하지 않음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

[그림 4-8] 사용자로서 연방정부의 내부 거버넌스



자료 : 저자 작성.

예산안에 반영되고 있다.⁶⁹⁾

여기에서 중요한 점은 재무부의 공공부문 예산관리가 크게 두 가지 영역으로 구분된다는 사실이다. 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정권은 기본적으로 재무부가 갖고 있지만, 단체협약의 결과에 기초한 공공부문의 임금결정에 대해서는 재무부가 아무런 결정권한을 갖고 있지 않다. 더구나 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정도 실제로는 공공부문 임금결정에 의존하고 있기 때문에 공공부문 예산관리에서 재무부의 역할은 그렇게 크지 않다.

69) 기획재정부가 전권을 갖고 공공부문 예산을 통제하는 우리나라 공공부문 단체교섭의 특성상 정부교섭대표가 누구인가보다 정확히는 대통령 또는 기획재정부 장관으로서 실질적 결정권을 가진 사용자대표인가의 여부에 대한 쟁점이 중요하지만, 단체교섭의 자율성에 대한 노사 간 사회적 합의가 존재하는 독일에서는 교섭과정에서 재무부의 역할이 크지도 않으며, 따라서 교섭대표가 누구냐에 대한 사회적 쟁점은 존재하지 않는다.

사용자로서 연방정부는 교섭을 주관하고 내부 부처 간 이해관계를 조율하는 역할을 수행하는 내무부와 예산계획을 수립하고 재무적 측면에서 지원 역할을 수행하는 재무부의 역할분담을 중심으로 내부적 기능을 분리하여 공공부문 단체교섭에 참여하고 있다. 공공부문 단체교섭의 결과가 공무원의 임금결정과정에서도 중요한 영향력을 미치고 있기 때문에, 내무부는 공공부문 단체교섭에서도 공공부문의 임금수준뿐만 아니라 공무원의 보수수준에 미치는 영향을 함께 고려하여 결정한다(Keller, 2010: 114). 이와 같이 독일 공공부문 단체교섭에서 연방정부의 교섭대표인 내무부는 교섭주체로서 실질적 결정권을 충분히 행사하고 있다.

2) 기초지자체 사용자단체연합

기초지자체의 경우에는 1949년 결성된 기초지자체 사용자단체연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände: VKA)이 사용자로서 중앙공동교섭에 참여하고 있다. 기초지자체 사용자연합은 지역별로 구성된 사용자단체연합의 연합체이다. 지역별로 구성된 기초지자체 사용자연합이 모여 전국 단위의 기초지자체 사용자단체연합을 구성한다. 최종적으로 기초지자체 사용자단체연합이 연방정부의 내무부와 함께 공공부문 단체교섭(TVöD)을 위한 공동교섭단을 구성한다.

기초지자체에 속하는 사용자들은 지역별로 기초지자체 사용자연합(Vereine des privaten Rechts kommunale Arbeitgeberverbände: KAV)을 구성한다. 기초지자체 사용자연합은 기초자치단체 내의 모든 사용자, 즉 기초자치단체 내의 행정조직 및 개별 산하기관을 포괄하는 기초자치단체 사용자연합조직이다. 기초지자체 사용자연합에는 특정 지역 내의 개별 공공기관 및 지자체, 공법상의 영속물, 청 및 재단 등이 개별적으로 가입하도록 되어 있다. 이 경우, 특정 시의 시청과 산하조직이 동등한 자격으로 지역별 KAV에 가입한다. 지역별 KAV 내에 가입되어 있는 동일 기초지자체의 시청과 산하조직 사이에는 위계적 구조가 존재하지 않는다.

지역별 기초지자체 사용자연합은 집행이사회(Vorstand)를 통해 조직을 운영하며, 집행이사회는 사안별로 특성별 분과(Gruppenversammlungen) 및 소위원회(Gruppenausschüsse)를 구성할 수 있는 권한을 갖고 있다.

[그림 4-9] 지역별 기초지자체 사용자연맹의 조직구조와 거버넌스



자료 : VAK(2019); KAV(2019).

대표적으로 특성별 교섭을 위해서는 이와 관련된 소위원회를 별도로 구성하거나, 관련 분야 사용자들만을 대상으로 별도의 분과를 소집할 수 있다. 다만 이러한 소위원회 및 특성별 분과는 단체교섭에 대한 내부 의사결정에만 참여하고 지원하는 역할을 수행하며, 실제 교섭에 참여하여 결정권을 행사할 수는 없다. 지역별 기초지자체 사용자연맹의 최고의결기관은 회원사총회(Mitgliederversammlung)이다. 회원사총회에서의 의결권은 개별 회원사의 피고용자 수에 비례하여 주어진다. 따라서 규모가 큰 회원사일수록 회원사총회에서 규모에 비례해 큰 영향력을 행사할 수 있다.

교섭과 관련해서는 교섭위원회(Verhandlungsausschuss)가 구성되어 단체교섭의 주체로서 협약의 체결과 관련된 역할을 수행한다. 교섭위원회는 집행위원회 및 각 소위원회 또는 특성별 분과의 위원장으로 구성된다. 이들이 기초지자체 사용자단체연합에 참여하여 지역별 이해관계를 반영하도록 하고 있다.

지역별 기초지자체 사용자연맹이 전국 단위로 모여 연방정부와 함께 공공부문 단체교섭에 사용자대표로 참여하기 위해 구성된 조직이 기초지자체 사용자단체연합이다. 기초지자체 사용자단체연합은 사용자단체의 사용자단체로서 개별 사용자가 가입하는 것이 아니라 지역별 사용자단체만이 가입할 수 있다.

기초지자체 사용자단체연합의 조직구조는 집행위원회(Präsidium)와 회원사총회(Mitgliederversammlung), 그리고 소위원회로 구성되어 있다. 집행위원회는 기초지자체 사용자단체연합의 위원장, 지역별 KAV 대표, 소위원회 위원장으로 구성되며, 이들이 연방정부와 함께 공공부문 단체교섭의 사용자 측 교섭대표로서 핵심적인 역할을 수행한다.

회원사총회는 기초지자체 사용자단체연합의 최고의결기구이다. 지역별 기초지자체 사용자연맹과 마찬가지로 기초지자체 사용자단체연합의 회원사총회도 가맹조직의 규모에 비례하여 의결권이 주어진다. 규모가 큰 가맹조직의 영향력이 기본적으로 보다 더 많이 반영되는 공식적 구조를 갖고 있다. 그러나 대부분의 경우에 이러한 규모에 비례한 의결권의 직접적 행사에 의해서 최고의결기구인 회원사총회의 안건이 결정되지 않는다.

[그림 4-10] 기초지자체 사용자단체연합의 조직구조와 거버넌스



자료 : VAK(2019).

실제로는 의결권의 직접적인 행사보다는 내부적인 논의를 통한 조정과 설득의 과정을 통해 내부적 합의에 도달했을 때 총회에서 의결안이 상정된다. 이와 같이 형식적인 조직의 의사결정규정과 달리 상호 논의와 조정의 과정을 거쳐 합의를 통해 결정한다는 의사결정과정의 특징은 주목할 만하다.

소위원회는 대민서비스업무를 주로 수행하는 기초지자체의 특성상 특성별 교섭이 이루어지는 경우가 많으며, 이를 위해 특성별 소위원회를 구성하여 운영하고 있다. 2019년 현재 기초지자체 사용자단체연합은 기초지자체의 현업업무와 관련된 공항, 병원, 요양시설, 대중교통, 항만, 지역 금융, 사무행정 및 시민생활시설관리(에너지, 상하수도 등) 등의 영역을 중심으로 총 8개의 소위원회를 구성하여 운영하고 있다.

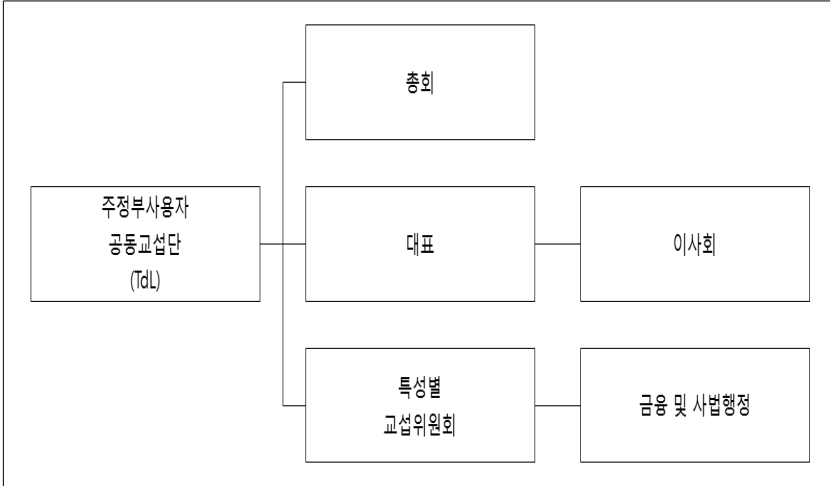
3) 주정부사용자공동교섭단

주정부 공공부문 단체교섭에서 사용자대표는 개별 주정부의 재무부 및 내무부 대표로 구성된 독일주정부사용자공동교섭단(Tarifgemeinschaft deutscher Länder: TdL)가 담당한다. 주정부사용자공동교섭단에는 헤센⁷⁰⁾과 자아랜드 주의 경우에는 내무부 장관이, 기타 주정부의 경우에는 재무부 장관이 각 주를 대표하는 교섭 주무부처장으로 참여하고 있다.

기초지자체조직이 가맹조직의 규모에 비례하여 의결권을 배분하는 것과 다르게 주정부사용자공동교섭단은 모든 주정부대표가 총회에서 동일한 비중의 의결권을 갖고 있다. 참여대상이 되는 주정부가 독일 전체에 16개이기 때문에, 독립적 주권을 가진 국가로서의 성격이 반영되었다고 볼 수 있다. 가입 주정부대표로 이사회가 구성되며, 이사회는 교섭과 관련된 전권을 행사한다. 또한 특성별 교섭을 위한 별도의 교섭위원회가 구성되어 있는데, 2019년 현재에는 금융 및 사법행정과 관련된 교섭위원회가 별도로 구성되어 있다. 특성별 교섭위원회는 주정부의 특성상 기초지자체와 밀접한 연관성을 갖고 있기 때문에, 특성별 교섭위원회 위원들은 필요시 기초지자체 사용자단체연합의 관련 소위원회에 참관하여 해당 영

70) 헤센주의 경우에는 현재 독일주정부공동교섭단에서 탈퇴하여 개별교섭을 진행하고 있다.

[그림 4-11] 주정부사용자공동교섭단의 조직구조와 거버넌스



자료 : TdL(2019).

역에서의 공공부문 단체교섭 진행사항이나 내부 논의에 대한 정보를 획득하는 등 비공식적 협력관계를 갖고 있다.

주정부사용자공동교섭단의 거버넌스 역시 조정과 협의의 원칙을 기초로 작동한다. 노조의 요구안에 대비해 주정부 내부부 및 재무부 교섭담당자들이 오랜 기간에 걸쳐 임금수준 및 재정상황에 대한 사전조정 협의를 진행한다(면담자 A). 실제 노동조합의 요구안이 제시되면, 개별 주정부별로 개별적인 비용계산을 실시하고, 이에 기초하여 주정부 교섭대표 간 노조의 요구안에 대한 대응방안을 논의한다. 여기에서 중요한 점은 내부적 협의가 상호합의에 이를 때까지 계속된다는 점이다. 주정부사용자공동교섭단이 설립된 이후 현재까지 총회에서 공식적인 표결에 의해 총회 안건을 결정한 사례는 단 한 번도 발생하지 않았으며, 표결과정에서 반대표가 나온 사례도 없었다(면담자 B). 이와 같이 내부 간 의견수렴을 거쳐 주정부사용자공동교섭단 내부의 상호합의가 이루어진 상태에서 노조와의 교섭에 나선다.

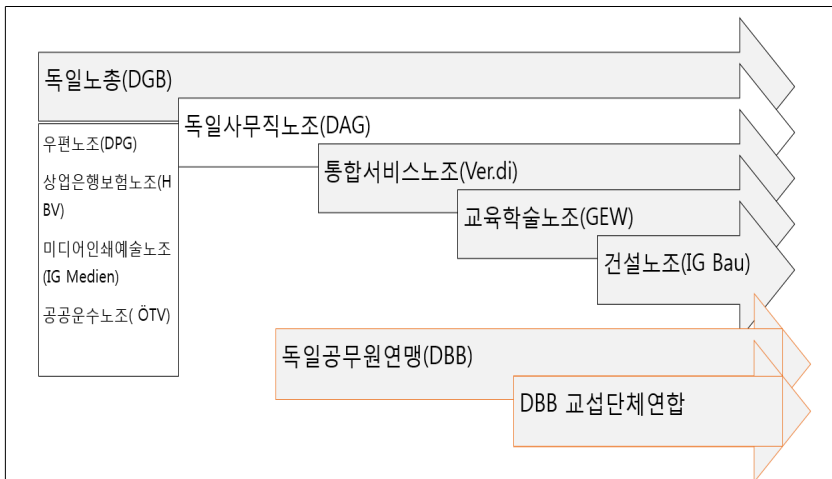
주정부사용자공동교섭단이건 기초지자체 사용자단체연합이건 독일 공공부문 사용자단체의 내부 의사결정구조에서 중요한 공통점은 상호협 의와 의견조정에 기초하며, 표결에 의한 강제적 결정을 하지 않는다는 점이

다. 즉 사용자단체의 결정은 협의에 의해 만장일치가 될 때까지 내려지지 않는다. 이로 인해 사용자단체의 교섭안이 결정되기까지는 상당히 오랜 준비기간이 요구된다. 예를 들어, 독일주정부사용자공동교섭단의 경우에도 개별 주 내부에서 재무부와 내부부 사이의 사전조정과 예산계획에서의 인건비 계산이 이루어지고, 노조의 교섭요구안에 대해 주정부 간 의견 수렴과정이 약 3개월 이상에 걸쳐 이루어진다. 이러한 과정을 거쳐 내부 교섭안이 결정되면 노조와의 교섭이 개시된다.

나. 공공부문 노동조합과 내부 거버넌스

공공부문 단체교섭의 노동자대표로서 주요 산별노조들이 참여하고 있다. 독일노총 산하 산별노조 중에서는 통합서비스노조, 교육학술노조, 건설노조, 경찰노조 등이 공공부문 단체교섭에 참여한다. 이 외에도 독일공무원연맹 중 공공부문 생산직 및 사무직 노동자를 대변하는 독일공무원연맹 교섭단체연합이 독일노총 외부 산별노조로서 노조 공동대표단에 참여하고 있다. 다양한 산별노조 중에서 독일노총 산하 서비스 관련 통합조직인 통합서비스노조가 조직력의 측면에서 절대적인 영향력을 발휘하고

[그림 4-12] 공공부문 단체교섭 참여 주요 노조 현황



자료 : TdL(2019).

있다.

독일 산별노조는 본조, 주지역본부, 지부 및 지회라는 4개의 계층으로 구성된 조직구조를 갖고 있다. 대표적으로 공공부문 단체교섭에서 주도적인 역할을 수행하는 통합서비스노조 역시 이와 같은 4단계의 조직적 위계구조를 갖고 있다. 연방본부는 최고의 의결기관이며, 연방본부는 행정구역에 따라 지역별로 주지역본부와 특성별 위원회로 구성된다.

주지역본부 역시 지역 내 지부와 특성별 위원회로 구성된다. 독일은 연방국가로서 주지역본부가 독립적 단체협약의 단위가 된다. 대부분의 산별협약은 주를 경계로 하여 지역산별협약의 성격을 갖고 있다. 다만 지역산별협약은 본조에 의해 통제되는 패턴교섭의 형태로 이루어지기 때문에 선도지역에서 체결된 지역별 산별협약이 다른 지역에도 거의 유사한 내용으로 적용된다. 주지역본부의 하위단위로서 지부는 조합원을 관리하는 등의 실질적 운영 및 집행단위이다. 주로 기초지자체 단위에 설치된다. 독일 산별노조는 사업장 내 노조사무실을 갖고 있지 않기 때문에 일상적인 노조 운영에 있어서는 지부의 역할이 매우 중요하다. 마지막으로 지회는 지부 내 구역의 의미로서 지부의 범위가 넓어 실질적 관리가 어려울 때 설치한다. 지회가 있는 경우에는 조합원대표자 선출의 최소단위가 된다.

이와 같은 조직구조는 공공부문 단체교섭을 위한 내부 거버넌스에 그대로 반영된다. 개별 사업장의 노조활동가(노조신임자)를 중심으로 조합원대표를 지회 및 지부단위에서 선출하고, 이들 조합원대표가 주지역본부단위로 대표자 총회를 개최한다. 조합원대표자 총회에서 논의되고 결의된 단협안은 주지역본부 단협위원회로 제출되고, 노조대표자대회의 결의와 중앙집행위원회의 조정을 거쳐 노동조합의 공식 요구안으로 확정된다.

이와 같이 개별 산별노조 단위에서 확정된 단협요구안은 다시 공동교섭단 내의 다른 산별노조와의 협의를 거쳐 최종 공동요구안으로 확정되고 사용자 측에 전달된다. 공식적으로는 노조 공동교섭단 내의 모든 교섭대표들이 공동요구안의 확정과정에 참여하는 것으로 되어 있지만, 공동대표단에 참여하는 노조의 수가 많기 때문에, 실제로는 핵심적 이해관계를 갖고 있으면서 가장 조직력이 높은 노동조합이 해당 분야의 공동요구안을 주도적으로 작성하게 된다. 예를 들어, 전체적으로는 통합서비스노

〔그림 4-13〕 공공부문 산별노조의 조직구조



자료 : 저자 작성.

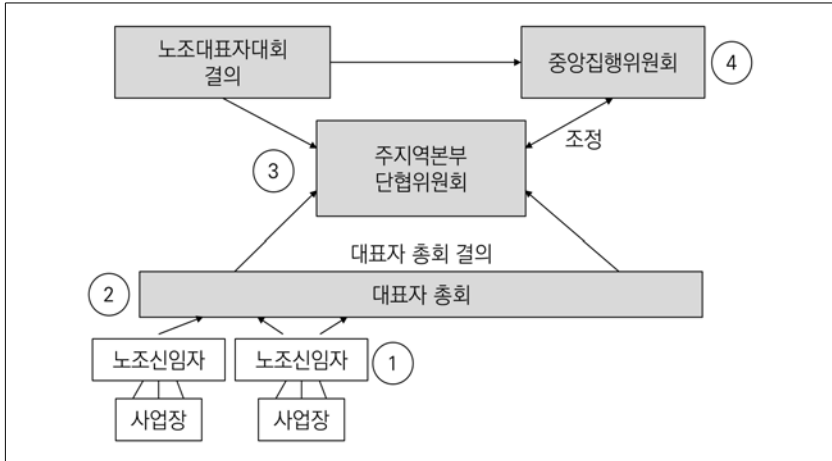
조의 조직력이 가장 강하고 폭넓은 공공서비스 분야를 포괄하고 있기 때문에 통합서비스노조가 실질적인 교섭요구안의 작성과 교섭과정을 통제해 간다. 그러나 교육학술분야의 경우에는 독일노총 산하의 교육학술노조와 독일공무원연맹의 교섭단체연합이 교섭요구안의 확정과정에 함께 결합하거나 중요한 역할을 수행하게 된다. 물론 이 경우에도 전문대 이상의 고등교육 및 학술과 관련해서는 교육학술노조의 영향력이 크지만, 중등교육의 경우에는 독일공무원연맹의 교섭단체연합도 일정한 영향력을 발휘하고 있다. 마찬가지로 경찰행정사무를 담당하는 경찰노조 조합원 관련 노조요구안에 있어서는 경찰노조가 교섭의 주도적인 역할을 수행하게 된다. 이러한 과정은 사용자단체 역시 마찬가지이다. 해당 영역에 대한 이해관계가 존재하는 지역사용자단체가 해당 영역에 대한 대응과 교섭에 실질적인 영향력을 발휘하는 것이다.

다. 임금교섭의 기원 및 변천과정

1) 2005년 이전

공공부문은 1971년부터 통일적 임금체계가 구축되었고, 그 이후 부분

[그림 4-14] 공공부문 산별노조의 교섭 거버넌스



자료 : 저자 작성.

적인 변화에도 불구하고 그 근간이 유지되고 있다(Färber & Hermanowski, 2018: 13). 통일적 임금체계의 구축으로 인해 특히 공공부문의 노조로 조직되어 통일적 임금체계의 적용을 받는 저숙련직무군은 민간부문 대비 상대적으로 높은 임금의 대표적 수혜집단이 되었다.

공공부문의 임금결정방식은 1990년대 이후 부분적인 변화에 직면하게 되었다. 공공부문 임금결정방식은 1924년 제국사무직단체협약(Reichsangestelltentarifvertrag : RAT)과 1961년의 연방사무직단체협약(Bundesangestelltentarifvertrag : BAT)에서 공무원분야에 적용되던 정년보장 및 생계보장의 원칙이 적용되면서 임금체계의 기본적인 특징이 자리잡히기 시작했다(Färber & Hermanowski, 2018: 16).

그러나 1990년 세계화로 인한 기업 간 경쟁의 심화 및 독일 통일로 인한 사회경제적 환경의 변화로 인해 공공부문 역시 상당한 변화를 겪게 되었다. 독일 통일과 자본의 탈국가화는 인구고령화와 더불어 독일 정부의 재정위기를 초래하였다. 이로 인해 공공부문에 대해 탈규제와 경쟁을 강조하는 신자유주의적·신공공관리적 접근이 급격하게 도입되었다. 또한 행정의 분권화에 대한 주정부의 강력한 요구는 독일의 연방주의 개혁으로 이어졌다. 2002년 선거 이후 사민당과 녹색당 연합으로 유지된 슈뢰더

연정정부는 이러한 요구를 받아들여 본격적인 연방주의 개혁을 추진하였다. 이후 2005년 공공부문 중 공무원의 고용, 임금 및 근로조건과 관련된 주정부의 법적 권한을 대폭적으로 강화하는 연방주의 개혁 I이 이루어졌고, 2009년의 연방주의 개혁 II에서는 헌법 개정을 통해 이러한 주정부의 역할강화를 제도화하였다.

공무원을 제외한 공공부문에서도 이러한 변화가 공공부문 단체교섭의 분권화로 나타나기 시작했다. 이러한 단체교섭의 분권화는 그간 공공부문에 유지되어 왔던 통일적 임금 및 근로조건의 적용이라는 원칙이 공공부문 단체교섭의 분화로 이어졌다(Färber & Hermanowski, 2018: 21; Schmidt, Werner et al., 2019: 137). 2001년에는 노사합의로 기존의 공공부문 단체협약을 개정하는 데 합의했다.⁷¹⁾ 그러나 공공부문 단체협약의 개정 논의 과정에서 주정부의 반발로 인해 공공부문 단체교섭의 구조가 연방/지자체 및 주정부로 분열되는 결과가 초래되었다. 연방 및 지자체는 2005년부터 공공부문단체협약(TVöD)을 체결하였고, 주정부는 별도로 주정부사용자단체(Tarifgemeinschaft der Länder: TdL)를 구성하여 2006년부터 주정부공공부문단체협약(TV-L)을 체결하기 시작했다.⁷²⁾

1994년과 2004년에 각각 주정부사용자연합을 탈퇴한 상태에 있었던 베를린과 헤센은 2006년부터 적용되기 시작한 주정부공공부문단체교섭에 참여하지 않고 이전의 연방사무직단체협약을 적용함에 따라 공무원을 제외한 공공부문의 교섭구조가 급격한 분권화 경향을 보이게 되었다. 2013년 베를린주정부가 주정부사용자연합에 재가입하기는 했지만, 여전히 이러한 공공부문의 분권화경향은 유지되고 있다.

2) 2005년 이후

독일 공공부문 임금교섭은 2005년을 기점으로 크게 변화하였다. 2005

71) 2001년 노동조합은 기존 사무직 및 생산직으로 구분되어 체결되던 공공부문 임금체계를 단일화하는 것을 목적으로 단체협약의 개정을 사용자단체에 요구하였고, 사용자단체가 이를 수용함으로써 본격적인 공공부문 단체협약의 재구조화가 논의되기 시작했다.

72) 공공부문단체협약은 2005년 10월 1일부터, 주정부공공부문단체협약은 2006년 11월 1일부터 적용되기 시작했다.

년 공공부문단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD)이 체결되기 이전의 공공부문 임금협약에서는 사무직과 생산직이 별도의 협약을 체결하고 있었다. 공공부문 사무직은 연방사무직단체협약(Bundesangestelltentarifvertrag : BAT) 및 관련 임금협약(Lohn- bzw. Vergütungstarifverträgen)의 적용을 받았고, 공공부문 생산직은 연방생산직노동자포괄협약(Manteltarifvertrag für die Arbeiter des Bundes, MTB) 및 관련 임금협약(Lohn- bzw. Vergütungstarifverträgen), 주정부생산직노동자협약(Manteltarifvertrag für die Arbeiter der Länder, MTL) 및 관련 임금협약(Lohn- bzw. Vergütungstarifverträgen), 그리고 지자체생산직노동자포괄협약(Manteltarifvertrag für die Arbeiter der Gemeinden, BMT- G) 및 관련 임금협약(Lohn- bzw. Vergütungstarifverträgen) 등 소속 행정단위에 따라 상이한 단체협약 및 임금협약의 적용을 받았다.

그러나 2005년 공공부문 단체협약부터 사무직과 생산직에 대해 통일된 단일 임금체계를 적용해오고 있다(Keller, 2010: 105; Deutscher Bundestag, 2018: 12).

독일 공공부문 종사자의 임금은 기본적으로 사용자인 정부와 산별노동조합 사이에서 이루어지는 통일산별교섭이 근간을 이루고 있다. 공공부문 산별교섭의 분화 및 일부 정부사용자의 분리 등 분권화에도 불구하고, 기본적인 임금결정은 산별교섭구조를 유지하고 있다.

공공부문 산별교섭은 통합서비스노조를 중심으로 이루어진다. 통합서비스노조는 2001년 5개 산별노조⁷³⁾가 통합하여 만들어진 공공부문의 대표 산별노조이다. 통합서비스노조 외에 공공부문 산별교섭에 참여하는 기타 노조는 직종별 노조가 대부분이며, 따라서 해당 직종과 관련된 교섭내용에만 부분적으로 참여하고 있다.

사무직 중심의 독일사무직노조와 생산기술직 중심인 공공운수, 우정노

73) 독일노총 산하 4개 노조인 독일우정노조(Deutsche Postgewerkschaft : DPG), 상업·은행·보험노조(Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen : HBV), 언론노조(IG Medien - Druck und Papier, Publizistik und Kunst, IG Medien), 공공운수노조(Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, ÖTV)와 독립노조였던 독일사무직노조(Deutsche Angestellten-Gewerkschaft, DAG)를 말한다(이승협, 2018).

조 등의 독일노총 산하 서비스부문 노조들이 합쳐진 통합서비스노조 (Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft : Ver.di)는 통합 이후 본격적으로 사무직과 기능기술직의 임금체계를 통합하기 위한 임금교섭을 사용자에게 제시하였다. 통합 이전 개별 노조들이 정부사용자와 맺고 있던 개별 단체협약을 하나의 통합적 임금체계로 묶으면서, 동시에 사무직과 생산기술직의 임금체계를 하나로 묶는 교섭체계의 전환을 시작한 것이다. 이러한 노동조합 주도의 새로운 교섭구조는 공공부문 단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, TVöD)이라는 중앙집중적 산별교섭을 지향하고 있었다.

그러나 주정부 사용자들은 이와 같은 노동조합의 통일 산별교섭을 거부하였다. 연방제 개혁을 통한 주정부 중심의 분권화를 추구하던 주정부는 분권화 행정개혁에 중앙집중적 산별교섭이 방해요인으로 작용할 것으로 우려하여 공공부문 단체교섭을 거부하고, 주정부만을 대상으로 하는 교섭구조의 분권화를 시도하게 된다. 그 결과 주정부 공공부문의 공공부문만을 대상으로 하는 주정부 공공부문 단체협약(Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder, TV-L)이 체결되었다. 주정부 공공부문은 별도의 교섭단위로 작용하고 있지만, 통합서비스노조가 공공부문 단체교섭과 주정부 공공부문 단체교섭을 같이 담당하면서, 실질적인 협의의 차이는 최소화되고 있다.

독일 공공부문에서는 산별교섭에 의해 임금이 결정되기 때문에, 독일 공공부문 단체협약의 적용을 받는 개별 공공기관은 개별 기관 단위에서 별도의 임금조정을 할 수 없다. 이로 인해 공공부문 노동자의 임금구조는 기관별 임금차이가 최소화되는 양상을 보여주고 있다. 즉 노조가 기대했던 서비스부문에서의 통합적 교섭구조의 구축은 실패로 돌아갔지만, 통합서비스노조가 민간과 공공, 공공부문 내 공무원과 비공무원의 임금결정을 조율하고 있기 때문에 공공부문 노동자들은 사실상 단일한 임금과 근로조건이 적용되고 있다.

우리나라 공공부문에서는 개별 기관단위 단체협약에 따라 임금수준과 임금구조가 결정되지만, 실질적인 예산 및 정원에 대한 통제권은 행자부 및 기재부라는 기관 외부에 놓여져 있다. 따라서 임금구조 및 임금수준이

단체교섭에 따라 결정되더라도, 정부의 정원 및 예산 가이드라인과 맞지 않는 경우에는 단체협약이 실행되지 못하는 문제가 발생한다. 이로 인해 개별 기관단위에서의 단체교섭은 정부의 정원 및 예산 가이드라인의 범위 내에서만 이루어지고 있다.

반면 독일 공공부문에서는 다수당이 집권하는 의회제 국가로서 정부인 사용자가 의회에서 예산결정권을 갖고 있기 때문에, 사용자가 산별교섭에서 결정한 내용에 대해 사후적인 변경이 발생할 이유가 존재하지 않는다. 우리나라에서처럼 개별 기관의 사용자가 실질적 사용자가 아닌 경우는 독일에서는 발생하지 않는다.

독일 공공부문의 중앙집중형 산별교섭의 특징은 개별 기관 단위 임금교섭이 존재하지 않기 때문에, 개별 기관 종사 노동자 사이에 불합리한 임금격차가 발생하지 않는다. 수행 직무의 형태에 따라 표준화된 산별임금표가 적용되기 때문에, 어느 기관에 종사하느냐가 아니라 어떤 직무를 수행하느냐에 의해서만 개인 간 임금차이가 발생한다.

독일 공공부문 임금체계는 동일한 직무의 수행에 기초한 동일임금 체계를 갖고 있기 때문에 직무가치 차이에 따른 임금격차를 제외하면, 개인별, 기관별, 고용형태별 차이가 최소화되고 있다. 물론 개별 기관의 직무가 모두 같은 것이 아니기 때문에, 특정 직무의 직무등급을 어떻게 설정하느냐에 따라 일부 차이가 나타날 수 있지만, 그 차이는 직무등급 확정의 유연성으로 볼 수 있다.

독일 공공부문의 노조 조직률과 단체협약 적용률이 매우 높기 때문에, 결론적으로 공공부문 노동자의 평균임금은 민간부문 보다 높게 나타나고 있으며, 저임금근로자 비중 역시 민간부문보다 낮게 나타나고 있다. 공공부문 노동자의 평균시급은 2018년 현재 약 18유로로 민간부문의 16.17유로보다 높다(Keller & Seifert, 2015).

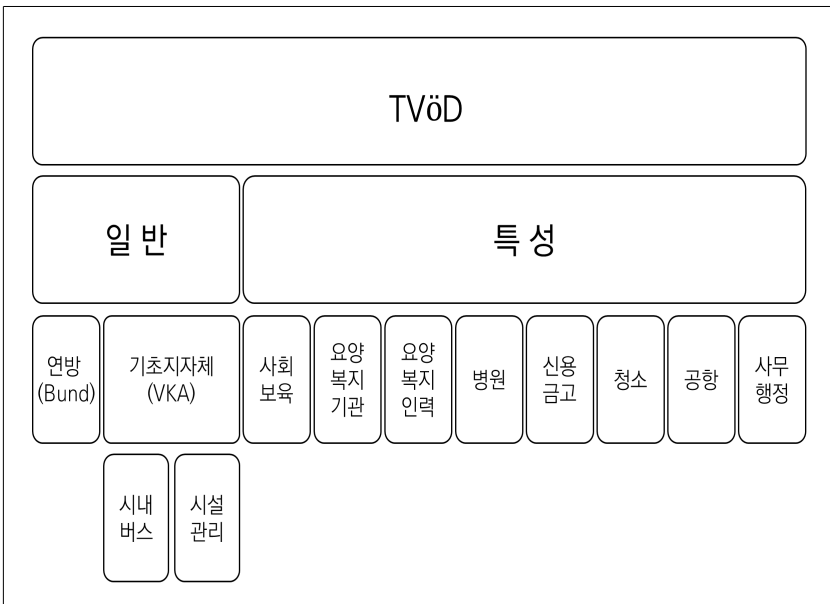
공공부문의 산별협약은 2005년 통합서비스노조가 사무직과 생산기술직의 임금체계를 통합하는 과정에서 주정부가 별도의 협약체제로 이탈함으로써 이원화되었다. 연방정부와 기초지자체를 대상으로 하는 공공부문 단체협약(TVöD)과 지방주정부를 대상으로 하는 주정부단체협약(TV-L)으로 단체교섭이 이중구조화되었다.

독일 공공부문 임금체계는 중앙집중적 산별임금체계의 형태를 갖고 있다. 그러나 임금교섭이 중앙집중화되어 있다고 해서, 임금표가 단일한 형태로 되어 있는 것은 아니다. 공공부문 임금교섭의 과정에서 기본 임금표를 중심으로 직종별 특성을 고려한 직종별 임금표가 별도로 교섭된다. 이러한 과정에서 독일노총 내 소규모 직종별 노조가 개입하게 된다.

공공부문 단체협약은 기본 임금표에 해당되는 일반유형과 특수유형으로 구분되는 직종별 특성화 임금표로 구분해볼 수 있다. 일반유형은 기본적으로 특수유형 직종에 해당되지 않는 모든 공공부문 종사자에게 적용된다. 반면 사회보육, 청소, 공항, 사무행정 등 특수유형 직종에 적용되는 별도의 임금표가 제시되어 있으며, 해당 직종은 특수유형 해당 임금표의 적용을 받도록 되어 있다.

어느 직종이 특수유형으로 인정되어 별도의 임금표 적용을 받는지에 대해서는 사용자와 노동조합이 교섭을 통해서 결정하도록 되어 있다. 또한 직종별 특성화된 임금표의 교섭과정에서는 해당 직종을 많이 조직하

[그림 4-15] 공공부문 단체협약의 유형



자료: 저자 작성.

[그림 4-16] 주정부 공공부문 단체협약 유형



자료: 저자 작성.

고 있는 직종별 노조가 교섭단의 대표격으로 실질적으로 교섭과정을 주도하게 된다.

공공부문 산별협약 임금표는 2016년 체결된 연방정부 및 지자체의 공공부문 단체협약과 주정부 공공부문 단체협약상의 협약임금표로 2017년에 적용되고 있다. 독일 공공부문 산별협약 임금표는 산별직무급에 기초한 임금체계를 갖고 있다. 전체 공공부문의 직무를 대분류를 중심으로 평가하고, 평가된 직무를 1~15등급의 임금등급에 배치하는 직무급의 형태를 갖는다(이승협, 2018: 48~49).

4. 요약 및 시사점

가. 요약

1) 독일의 공공부문 유형 구분

공공부문을 둘러싼 환경변화에도 불구하고 독일 공공부문의 안정적 구조는 여전히 유지되고 있지만, 그럼에도 불구하고 공공부문 내부적으로는 고용구조의 변화가 발생해왔다. 독일 공공부문은 크게 직업공무원과 민간근로자로 구성되어 있으며, 민간근로자는 생산직과 사무직으로 구성된다. 이 중에서 직업공무원의 비중은 일정한 수준에서 유지되고 있지만, 공공부문을 둘러싼 환경변화는 주로 민간근로자, 특히 생산직의 감소로 이어

져왔다. 전체 공공부문을 구성하는 민간근로자 중 생산직 근로자의 비중이 줄어들고, 사무직 근로자의 비중이 높아지는 추세가 지속되고 있다.

또한 1990년대 이후 신공공관리의 등장과 재정긴축으로 인해 연방정부와 주정부 공공부문 종사자는 지속적으로 줄어들고 있는 반면, 사회복지분야를 중심으로 기초자치단체에서는 공공부문 종사자가 소폭 증가하는 모습을 보여주고 있다. 달리 말하면, 공공부문 환경변화는 헌법상의 직업공무원제도로 인해 공무원에게는 별다른 영향을 미치지 않은 반면, 국가의 역할 및 성격 변화와 관련된 환경변화에 대해 비공무원 영역에서의 구조조정이 지속적으로 이루어져 온 것이라고 할 수 있다.

독일은 우리나라의 공운법과 같이 공공기관을 총괄하는 법제도가 존재하지 않고 개별 부처가 개별적으로 관리하는 방식이며, 공공기관의 설립 형태가 공법이나 사법이나에 따라 공공기관에 대한 관리방식이 구분된다. 예를 들어, 우리나라 공공기관에 가장 가까운 공기업 역시 법적 설립형태에 따라 공법상 공기업 및 사법상 공기업으로 구분되어 있으며, 이 중 사법상 공기업은 상법의 영향을 받고 있어, 각종 공식통계자료에서 상이한 계정으로 구분되어 다루어지고 있다. 이로 인해 독일 공공기관의 정확한 규모와 실태를 파악하기 어렵다(조돈문 외, 2017: 218~219).

독일 공공부문은 공무원으로 대표되는 공법상 공무원계(법정주의모델, Gesetzmodel)와 노동자 지위를 갖는 사법상의 고용관계(단체교섭모델, Tarifmodel)가 이중적으로 존재하는 이원적 관계를 특징으로 갖고 있다. 즉 공공부문의 영역 내에 공무원과 (사무직 및 생산직)노동자가 병존하는 인력구조를 갖고 있다. 공무원은 단체교섭 및 단체행동의 기본권에 제한을 받는 반면, 공공부문의 노동자들은 단체교섭을 통해 임금과 근로조건을 보장받는다(조돈문 외, 2017: 218).

독일에서는 공공부문의 영역과 정의를 구분할 때, 거버넌스 구조의 차이에 따라 경제부문을 공공부문, 민간부문 및 제3섹터부문으로 구분하는 3부문 모형(Drei Sektoren Modell)이 많이 활용되고 있다. 3부문 모형에서 공공부문은 직접적인 행정영역, 공적 자치영역(학교, 사회보험, 회의소), 사법에 기초한 공적 기관을 포괄하는 영역으로 정의된다. 3부문 모델에서는 공공부문을 직접적인 연방, 주정부 및 기초자치체의 행정영역, 고

등교육 및 사회보험과 관련된 자치행정영역, 민법상 조직형태를 갖고 있는 산하기관 등으로 구분하고 있다. 제3섹터부문은 시민단체 및 각종 협회 등을 포괄하는 영역이다. 3부문 모형에서 공공부문 내부를 구분하는 기준은 연방 및 주정부 재정참여도이다(이승협, 2018: 42).

재정적 관점에서 재무상 부채에 대한 정부의 책임이 원칙적으로 핵심 회계와 특별회계 영역에 대해서만 부과되어 있다. 공적 재정참여 기업 및 기관은 기본적으로 공적 책임에서 벗어나 있는 영역으로 독립법인이나 민간기업의 형태를 띠고 있으며, 재무적 독립성을 갖고 활동하는 영역이다. 정부의 공적 재정참여 영역은 독일의 경우, 2000년대 이후 진행된 공공부문 민영화로 인해 확대되어 왔으며, 공적 재정의 참여에도 불구하고, 공적 통제에서 벗어나 있다는 점에서 우리나라의 공공기관과 다르다고 할 수 있다(이승협, 2018: 42).

예를 들어 특별회계상의 시설 및 도로공단은 공공부문이지만, 시설 및 도로공단의 민영화된 형태인 시설 및 도로공사 또는 교통공사는 사법상의 기업이며 직접적으로 주정부 및 기초지자체의 통제를 받지 않는다. 또한 연방이나 주정부의 내부정치적 관계에 따라 일부 공적 재정참여 기업 및 기관은 핵심회계나 특별회계처럼 공적 재무적 책임영역에 포함되기도 한다. 따라서 공적 재정참여 기업 및 기관 영역이 기본적으로는 직접적인 공공부문에 해당되지 않지만, 개별사례에 따라서는 공공부문에 속할 수도 있는 회색지대라고 할 수 있다.

공적 재정참여 기업 및 기관영역은 재정 참여 정도, 기관의 법적 형태, 노조의 조직력, 정치적 상황 등에 따라 공공부문 임금협약의 적용여부가 결정된다. 특히 민영화 이후 특별회계 영역에 속하던 공단이 민간기업의 형태로 전환되고, 이로 인해 특별회계영역에서 공적 재정참여 기업영역으로 전환된 경우가 많기 때문에 공공부문 단체협약의 적용을 받지 않는 사례가 많이 발생하고 있다(이승협, 2018: 43).

이 글에서는 공공부문 단체교섭을 중심으로 독일 공공부문의 임금관리를 분석하고 있기 때문에, 역으로 독일 공공부문에 참여하고 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이 어떤 유형인가를 살펴본다. 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관을 크게 자본참여 비율과 기관의 법적

형태라는 2가지 기준으로 설명하고 있으며, 연방정부 및 기초지자체 역시 일반적으로 이러한 기준을 따르고 있는 것으로 말하고 있다. 우선 자본참여 비율 50% 이상 여부, 기관의 법적 형태의 공법적 형태기준에 따라 공공부문 단체교섭의 대상 여부가 결정된다.

독일 연방예산규정에 따라 이루어진 정부의 재정 참여를 통해 공공기관을 구분하면, 2017년 현재 연방정부의 재정 참여 기관은 553개로 나타나고 있다. 연방정부의 재정 참여는 직접참여와 간접참여로 구분되는데, 50,000유로 미만 또는 자본참여비율 25% 이하를 간접참여기관으로 구분하고 있다. 연방정부의 재정 직접참여기관은 109개이며, 간접참여는 444개로 재정 직접참여기관은 100여 개 수준이 유지되고 있다. 연방정부의 재정참여 기관 총 553개 중에서 직접참여이면서 50% 이상의 재정 참여를 하고 있는 최대 61개 기관만이 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이라고 할 수 있다.

이번 연구의 직접적 대상이 되는 바덴뷔르템베르크 주정부의 경우에도 별도의 주정부 재정참여보고서를 매년 발간하고 있다. 바덴뷔르템베르크 주정부에는 2017년 현재 87개의 직접 재정참여기관이 존재하고 있다. 이 중에서 바덴뷔르템베르크 주정부 재무부의 임금관리 대상에 해당되는 공공기관은 전체의 34%를 차지하고 있는 30개의 공법상 영조물 및 법인이라는 법적 형태를 갖고 있는 공공기관으로 제한된다. 즉 독일의 공공부문 단체교섭에서는 기관의 법적 형태가 중요하지, 소유의 주체가 누구냐는 공공부문 단체교섭의 범위를 규정하는 데 중요하지 않다.

2) 공공부문 임금결정

독일 공공부문의 임금관리는 크게 법정주의에 의해 정부가 결정하는 공무원부문과 단체교섭을 통해 결정되는 비공무원부문으로 구분된다. 앞에서 서술한 바와 같이 두 부문이 형식적으로는 명확한 제도적 차이를 갖고 있지만, 단체교섭을 통해 결정되는 비공무원부문의 교섭결과가 큰 변동 없이 공무원부문에 적용된다는 점에서 공공부문 임금관리는 결국 비공무원부문에서의 단체교섭이 핵심적 중요성을 갖고 있다고 할 수 있다.

따라서 독일에서의 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지

자체의 예산계획상 인건비 인상률 예상치를 얼마나 단체교섭 과정에서 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다. 독일 바덴뷔르템베르크 재무부의 교섭담당 국장은 임금관리에 대한 전권을 주정부 재무부가 갖고 주정부 단체교섭에 임하고 있으며, 주정부 산하 공공기관은 결정사항을 반영하여 임금을 지불하는 정도로 거의 영향력이 없다. 개별 사용자가 처한 재무적 상황이 다르기 때문에, 예상 임금인상률을 크게 상회하는 결정이 이루어지는 경우에도, 이에 대한 책임은 임금교섭에 대한 전권을 갖고 있는 연방, 주정부 및 기초자치단체 사용자단체가 갖고 있다.

독일은 의원내각제 정치구조를 갖고 있기 때문에, 의회 내 다수당이 집권당이 된다. 따라서 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다. 단체교섭을 통해 결정된 내용은 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는다.

단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에, 교섭의 결과는 예측하기 힘들다. 공공부문의 임금수준에 대해 사용자로서 국가는 매년 3개년 예산계획과 차년도 예산계획을 수립하고 여기에 공공부문 인건비 상승분을 반영하지만, 실제 교섭의 결과는 예산안에 계획된 공공부문 인건비 상승분을 상회하거나 하회할 수 있다. 예산계획상의 인건비 상승분을 하회하는 단체협약이 체결될 경우에는 상관없으나 예산계획상의 인건비 상승분을 상회하는 높은 수준의 단체협약이 체결될 경우에 사용자로서 국가는 예산계획과 무관하게 초과 인건비 상승분을 부담해야 한다.

이 경우, 사용자는 세 가지 방식으로 대응한다. 첫 번째는 예산계획을 초과하는 인건비 상승분을 기존 예산계획 내의 재정여유분을 활용하는 방식으로 재정을 운영하는 방식이다. 이와 같은 방식이 가장 일반적으로 활용되고 있다. 두 번째는 기존 재정으로 감당이 되지 않는 경우에 추가 경정예산을 편성하는 방식이다. 세 번째는 극단적으로 임금인상률이 높게 결정되어 추가경정예산의 규모가 너무 커질 수 있을 경우에 국채를 발행하는 방식이다. 그러나 실제로는 첫 번째 방식을 통해 예산계획을 초과하는 인건비 상승분에 대한 재정관리를 해왔으며, 추가경정예산이나 국

채 발행 사례는 발생하지 않고 있다.

공공부문 사용자단체로는 독일의 행정조직 구조에 따라 크게 연방정부(Bund), 주정부(Land), 지자체(Kommune)로 구분되어 각각 연방정부의 내무부(Innenministerium), 주정부 사용자단체연합(Arbeitgebervereinigung der Länder), 지자체사용자연합이 구성되어 있다. 독일의 공공부문 사용자단체는 지역단위의 수평적 연합의 원칙에 따라 구성되어 운영되고 있으며, 지역단위 사용자단체 내부적으로만 산업 및 업종별 하위조직을 규율하고 있다.

사용자로서 연방정부는 기초지자체와 함께 공동교섭단을 구성하여 공공부문 단체교섭(TVöD)에 참여한다. 기초지자체나 주정부와 달리 연방정부는 단일 사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일 사용자로서 별도의 복잡한 내부 협의나 조정이 요구되지 않는다. 다만 단일 사용자로서 사용자 사이의 의견조율이나 조정이 필요하지 않지만, 거대조직의 특성상 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 사이의 협의 및 조정과정이 단체교섭과정에서 요구되고 실시된다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 더불어 해당 부처가 교섭에 참여하고 있기 때문에, 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로서 실제 교섭을 주도하고 교섭과정에서 필요한 부처 간 협의의 조정을 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 특히 예산부처인 재무부에 대한 “동의의 원칙(Prinzip des Einvernehmens)”이 중요하게 간주된다.

재무부는 재정관리 주무부처로서 연방예산규정(Bundeshaushaltsordnung)에 따라 재무적 측면에서 내무부가 주도하는 단체교섭을 지원한다. 재무부는 연방예산규정에 따라 매년 2가지의 예산계획을 작성하도록 되어 있다. 첫 번째는 향후 3년간의 예산계획을 재무계획(Finanzplan)이라는 이름으로 작성한다. 재무계획은 향후 3년간 소요될 예산계획이지만, 3년 주기로 작성되는 것이 아니라 매년 작성된다. 즉 매년 변동사항을 반영하여 향후 3년간 예산계획을 작성한다. 두 번째는 실제로 차년도에 시행될 차년도 예산안(Bundeshaushalt)을 작성한다. 차년도 예산안은 매년 공공부문 교섭을 통해서 확정된 인건비 상승분을 반영하는 실행 예산계획이라고 볼 수 있으며, 매년 작성되고 있다. 공공부문 예산관리의 기본

원칙은 단체교섭의 자율성을 보장하는 것이고, 이러한 측면에서 단체교섭의 결과는 그대로 예산안에 반영되고 있다.

여기에서 중요한 점은 재무부의 공공부문 예산관리가 크게 두 가지 영역으로 구분된다는 사실이다. 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정권은 기본적으로 재무부가 갖고 있지만, 단체협약의 결과에 기초한 공공부문의 임금결정에 대해서는 재무부가 아무런 결정권한을 갖고 있지 않다. 더구나 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정도 실제로는 공공부문 임금결정에 의존하고 있기 때문에 공공부문 예산관리에서 재무부의 역할은 그렇게 크지 않다.

사용자로서 연방정부는 교섭을 주관하고 내부 부처 간 이해관계를 조율하는 역할을 수행하는 내무부, 그리고 예산계획을 수립하며 재무적 측면에서 지원 역할을 수행하는 재무부의 역할분담을 중심으로 내부적 기능을 분리하여 공공부문 단체교섭에 참여하고 있다. 공공부문 단체교섭의 결과가 공무원의 임금결정과정에서도 중요한 영향력을 미치고 있기 때문에, 내무부는 공공부문 단체교섭에서도 공공부문의 임금수준뿐만 아니라 공무원의 보수수준에 미치는 영향을 함께 고려하여 결정한다. 이와 같이 독일 공공부문 단체교섭에서 연방정부의 교섭대표인 내무부는 교섭주체로서의 실질적 결정권을 충분히 행사하고 있다.

기초지자체의 경우에는 1949년 결성된 기초지자체 사용자단체연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände: VKA)이 사용자로서 중앙공동교섭에 참여하고 있다. 기초지자체 사용자연합은 지역별로 구성된 사용자단체연맹의 연합체이다. 지역별로 구성된 기초지자체 사용자연맹이 모여 전국 단위의 기초지자체 사용자단체연합을 구성한다. 최종적으로 기초지자체 사용자단체연합이 연방정부의 내무부와 함께 공공부문 단체교섭(TVöD)을 위한 공동교섭단을 구성한다. 기초지자체 사용자연맹에는 특정 지역 내의 개별 공공기관 및 지자체, 공법상의 영속물, 청 및 재단 등이 개별적으로 가입하도록 되어 있다. 이 경우, 특정 시의 시청과 산하조직이 동등한 자격으로 지역별 KAV에 가입한다. 지역별 KAV 내에 가입되어 있는 동일 기초지자체의 시청과 산하조직 사이에는 위계적 구조가 존재하지 않는다.

또한 규모에 비례한 의결권의 직접적 행사에 의해서 최고의결기구인 회원사총회의 안건이 결정되지 않는다. 실제로는 의결권의 직접적인 행사보다는 내부적인 논의를 통한 조정과 설득의 과정을 거쳐 내부적 합의에 도달했을 때 총회에서 의결안이 상정된다. 이와 같이 형식적인 조직의 의사결정규정과 달리 상호 논의와 조정의 과정을 거쳐 합의로써 결정한다는 의사결정과정의 특징은 주목할 만하다.

기초지자체조직이 가맹조직의 규모에 비례하여 의결권을 배분하는 것과 다르게 주정부사용자공동교섭단은 모든 주정부대표가 총회에서 동일한 비중의 의결권을 갖고 있다. 참여대상이 되는 주정부가 독일 전체에 16개이기 때문에, 독립적 주권을 가진 국가로서의 성격이 반영되었다고 볼 수 있다. 주정부사용자공동교섭단의 거버넌스 역시 조정과 협의의 원칙을 기초로 작동한다. 노조의 요구안에 대비해 주정부 내무부 및 재무부 교섭담당자들이 오랜 기간에 걸쳐 임금수준 및 재정상황에 대한 사전조정 협의를 진행한다. 실제 노동조합의 요구안이 제시되면, 각 주정부별로 비용계산을 실시하고, 이에 기초하여 주정부 교섭대표 간에 노조의 요구안 관련 대응방안을 논의한다. 여기에서 중요한 점은 내부적 협의가 상호 합의에 이를 때까지 계속된다는 점이다.

2005년 독일 공공부문 노동조합의 이러한 중앙집중화전략은 오히려 재정부담을 느낀 주정부의 독자교섭화전략이라는 사용자의 저항에 부딪혀 실패로 돌아가게 된다. 주정부는 별도의 주정부사용자연합을 구성하고, 주정부만을 대상으로 하는 별도 교섭을 주장하였으며, 이로 인해 결과적으로 연방정부 및 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체교섭과 주정부를 대상으로 하는 주정부 단체교섭으로 공공부문의 교섭구조가 이원화되는 결과를 초래했다. 더 나아가 사용자 측의 요구에 의해 특성별 교섭의 대상이 확대되어 왔으며, 이 또한 단체교섭의 분권화 확대로 볼 수 있다.

이와 같은 교섭구조의 분권화에 대해 노동조합은 통제된 분권화, 즉 사용자의 교섭구조 분권화에 대한 요구를 교섭결과의 중앙집중화로 대응해 왔다. 이로 인해 2005년 이후 공공부문 교섭구조가 부분적으로 분권화되었지만, 공공부문 종사자의 임금격차는 여전히 최소한으로 유지되

고 있다.

나. 시사점

독일 공공부문 임금관리 방식은 한국뿐만 아니라 일본 및 영국과 비교하여 몇 가지 중요한 차이점을 보여주고 있다. 산별중앙교섭을 통한 공공부문 임금관리라는 중앙집중적인 접근법으로써 공공부문 내부적인 기관별 및 영역별 임금격차를 최소화하여 임금의 사회적 기준을 설정하는 데 성공한 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 이러한 독일 공공부문 임금관리의 시사점은 핵심적인 몇 가지로 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 독일 공공부문 임금관리의 가장 큰 특징은 단체교섭 우선의 원칙이 적용되고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 사용자로서의 정부(기획재정부)가 예산계획에 따라 공공부문 인건비 지출 계획을 마련하고, 이에 따라 공공부문의 인건비를 재정계획에 의거해 통제하는 정부의 하향식 인건비 통제방식을 활용하고 있다. 이로 인해 공공부문의 단체교섭은 총액인건비제라는 재정정책에 의해 제한을 받고 있으며, 공공부문 임금교섭 무용론까지 제기되고 있다. 반면 독일의 경우에는 전국 단위 산별임금교섭에 공공부문 임금인상률 등 인건비 지출액이 결정되고, 이를 반영하는 예산 및 재정계획이 수립된다. 이와 같이 국가의 재정정책이 아니라 산별임금교섭이 중심이 되는 공공부문 임금관리는 공공부문에서 산별임금교섭이 중요한 사회적 제도로 작동하고 있음을 의미한다.

둘째, 독일 공공부문의 산별교섭은 매우 높은 수준의 중앙집중적 구조를 갖고 있다. 연방정부 및 지자체사용자단체연합과 공공부문 산별노조 사이에서 이루어지고 있는 공동중앙교섭과 주정부사용자연합 및 산별노조 사이에서 이루어지고 있는 중앙교섭 등 공공부문의 임금교섭은 2005년 이후 분권화 확대에도 불구하고 중앙교섭에 의해 결정되는 단순한 구조를 유지하고 있다. 내부적으로는 직종별로 특성화교섭이 별도로 이루어지고 있지만, 독일 공공부문의 임금결정에서 가장 중요한 단체교섭은 중앙교섭을 통해 결정되고 있기 때문에, 지역 및 기관별 임금격차가 최소화되고 동일(가치)노동 동일임금의 원칙이 상당한 정도로 관철

되고 있다.

셋째, 중앙집중적 산별교섭의 결과에 대한 사용자 및 노조의 수용성이 매우 높다는 사실이다. 특히 개별 사용자의 재정적 상황이 매우 다를 수 있음에도 불구하고, 중앙교섭의 결과에 대한 공공부문 사용자의 수용성이 매우 높게 나타나고 있다. 여기에는 합의의 원칙을 중심으로 오랜 기간 단체교섭을 준비하고, 사용자의 요구안을 준비하는 공공부문 사용자 단체의 조직 지배구조 및 운영관행이 중요한 요인이라고 할 수 있다. 단일 사용자인 연방정부를 제외하면, 복수의 주정부사용자단체뿐만 아니라 수많은 사용자연합인 기초지자체사용자단체연합의 경우에도 내부적 갈등과 이견을 최소화하고 지속적인 토론과 논의의 과정을 거쳐 합의안을 도출하는 방식의 내부 의사결정과정인 숙의적 의사결정의 대표적 사례라고 할 수 있다. 특히 기초지자체사용자단체연합은 가맹조직의 규모에 기초한 의결권 배분이라는 제도적 장치에도 불구하고, 실제로는 합의에 이를때까지 의결하지 않는 조정과 협의의 원칙을 관행적으로 적용하고 있다.

넷째, 실질적 예산결정권을 갖고 있는 행정주체들이 공공부문 임금교섭에 참여하여 매년 임금인상률을 결정하기 때문에, 개별 기관 단위에서의 임금교섭은 존재하지 않는다. 또한 개별 기관의 사용자들은 교섭인상률이 자동적으로 개별 기관의 인건비에 반영되기 때문에, 기관 단위 임금교섭에서 발생하는 교섭비용을 최소화할 수 있다. 이와 같이 산별임금교섭이 갖고 있는 교섭비용의 최소화라는 긍정적 효과가 나타나고 있다.

다섯째, 사용자로서의 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있으며, 민간과 공공을 아우르는 산별노조는 공공부문 임금결정과정에서 민간서비스 영역 노동자들과의 임금격차의 문제를 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 고려하고 있다. 이와 같은 공공부문 산별교섭은 독일 사회적으로 공무원, 공무원을 제외한 공공부문, 더 나아가 민간서비스부문의 임금이 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 수립하는 제도적 장치로 작동하고 있다. 실제로 연공서열형 임금체계를 갖고 있는 공무원 임금제도, 직무급 임금체계인 공공부문 내 비공무원의 임금제도, 민간부문 서비스부문의 직무급 임금제도는 임금제

도의 형태 및 임금수준의 측면에서 거의 유사한 모습을 보여주고 있다. 이로 인해 전체 사회적인 임금표준화 또는 임금의 사회적 기준이 제시되고 있다.

여섯째, 독일의 경우에도 1990년대 이후 신자유주의 행정관리 모델이 확산되었으며, 일부 주정부를 중심으로 연방주의 개혁과 산별중앙교섭의 분권화에 대한 요구가 커져갔다. 그 결과, 사용자단체를 탈퇴하여 별도의 주정부 공공부문 단체교섭이 성립되었다. 이와 같이 사용자들의 중앙산별교섭에 대한 저항에 대해 독일 산별노조는 통제된 분권화 전략을 통해 성공적으로 공공부문 단체교섭의 중앙집권적 성격을 유지해가고 있다. 즉 주정부 공공부문 단체교섭의 분리, 헤센주의 사용자단체 탈퇴와 개별교섭, 공공부문 교섭구조 내 직종별 특성교섭에 대한 사용자의 요구를 교섭구조의 다변화로 대처하기, 동시에 교섭결과에 있어서는 공공부문 중앙교섭의 결과에서 크게 벗어나지 않는 수준으로 묶어두는 교섭내용의 중앙집중성 유지를 전략적으로 관철해오고 있다.

일곱째, 공공부문 성과주의 임금체계의 철회를 들 수 있다. 2005년 공공부문 임금체제 개편 과정에서 사용자들의 강력한 요구로 도입된 공공부문 성과주의 임금체제는 2014년 산별교섭에서 노사합의로 사실상 폐지되었다. 성과급, 성과수당, 성과상여금 등의 형태로 도입되었던 성과주의 임금체제는 공공부문 노동자 내부의 경쟁을 통해 생산성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었으나, 약 10여 년간의 시행 결과, 성과평가의 객관성과 공정성 문제, 재원 마련의 문제, 조직 생산성에 미치는 영향에 대한 부정적 결과 등으로 인해 사용자들이 사실상 제도 폐지에 동의하였다. 이와 같이 민간 시장영역에서 활용되는 제도를 공공부문의 특성을 고려하지 않고 도입하게 되면 제도의 효과성이 높지 않게 된다는 사실을 그대로 보여주고 있다.

여덟째, 강력한 중앙집중적 산별교섭으로 인해 공공부문 내 임금격차가 최소화되는 임금평준화 현상이 두드러진다는 점이다. 독일의 경우, 입직경로가 다름에도 불구하고, 공공부문 내 공무원, 비공무원, 민간 서비스 영역 종사자 사이의 임금격차는 매우 적은 편이다. 앞의 임금수준 비교에서 나타난 바와 같이, 공공부문 공무원과 비공무원의 보수등급과 임금등

급, 입직 시 임금과 최고등급에 있어서의 임금차이는 매우 미미하다. 공공부문 산별교섭의 분권화 과정에서 새롭게 등장한 주정부 공공부문의 임금수준이 상대적으로 낮게 책정되어 있으나, 그 차이도 미미한 수준이다. 입직경로의 차이가 고려되지만, 이러한 차이는 저임금영역보다는 고임금영역에 반영되어 있다. 즉 최소한의 사회적 생활을 영위할 수 있는 표준임금을 확보하기 위해 임금차이의 하후상박형 임금구조가 유지되고 있다. 고정상여금의 형태인 연말상여금의 경우에도, 월 기본급여를 기준으로 하위등급은 100%에 가깝게, 고위등급은 60% 내외로 지급비율을 정함으로써 실제 연말상여금의 격차를 최소화하고 있다.

아홉째, 공공부문의 임금구조가 공무원 및 비공무원 영역 모두에 있어서 산별임금표의 기본급과 고정상여금인 연말상여금(최대 100%)으로 매우 단순한 구조를 갖고 있어 임금관리가 단순하고 용이한 구조를 갖고 있다. 일부 수당이 존재하지만, 특수 수당의 형태로 적용대상이 제한되어 있다. 변동수당인 시간 외 근로수당은 실제 근로한 시간에 비례하기 때문에 전체 임금에서 고정급이 차지하는 비중이 매우 높으며, 임금구성이 간단하게 되어 있다. 2005년 임금체계 개편 과정에서 사무직과 생산(기능)직의 임금표를 통합하고, 일부 특수수당을 제외한 대부분의 수당을 통합함으로써, 중앙교섭을 통한 임금관리가 용이해진 측면이 있다. 이와 같이 중앙집중적 산별교섭을 통해 임금체계를 실제 직종별, 지역별, 고용형태별 비교가능한 형태로 설계함으로써 임금제도의 투명성과 공정성을 확보하고 있으며, 이로 인해 공공부문 임금에 대한 표준화된 사회적 기준이 현실에서 잘 작동하는 데 중요한 요인으로 작용하고 있다.

제 5 장

해외 주요국가들의 공공기관 관리체계 : 일본

제1절 서론

일본에서는 공공부문이 국가의 강력한 주도 아래 출발하였다. 명치유신 이후 성립된 정부는 산업을 일으킨다는 식산흥업(殖産興業) 정책을 표방하면서 정부가 직접 기업을 설립하여 운영하였다. 철광과 철도, 제사 등이 대표적인 예라고 할 수 있다. 관영모범공장(官營模範工場)은 명치정부가 식산흥업 정책을 위해 출현해서 새로운 산업을 일으키겠다는 것을 목표로 만든 공장이다. 야하타제철소(八幡製鐵所), 조폐국, 토미오카제사장(富岡製糸場)이 정부가 세운 3대 관영모범공장이다. 서남전쟁 후 재정난에 직면한 정부는 1880년(명치 13년)에 ‘관영공장불하개칙’을 제정하고 군사, 조폐, 통신을 제외한 관영공장의 대부분을 정리하고 민간에 불하하였다. 정부와 밀접한 관계를 가지고 있던 상인들에게 저렴한 가격으로 불하가 이루어졌으며 이것은 일본 재벌의 등장을 촉진하는 한편 일본의 중핵산업을 담당하는 민간산업 분야를 양성하는 효과를 발휘하게 된다.

그 후에도 일본 정부는 중요한 산업을 국가의 직접 통제하에 설립하여 운영하는 전통을 지속적으로 유지해왔으나 1980년대 이후 공공부문의 비효율성이 크게 부각되면서 공공성을 훼손하지 않으면서도 효율성을 제고할 수 있는 정책개혁을 추구하기 시작하였다. 기본적인 방향은 기업적 성

격을 가지는 사업에 대해서 과감한 민영화를 추진하는 한편 공공적 성격이 존재하는 사업에 대해서는 운영의 자율성과 재량권을 높인 독립행정법인을 설립하는 것이었다. 이러한 정책은 특히 2001년에 출범한 고이즈미 내각에서 가장 적극적으로 추진되었으며 그 후에도 지속적으로 실행된다.

이러한 변화 과정을 거치면서 공공부문에 대한 정부의 통제방식은 정부가 직접 보유하고 운영하는 직접적 통제 방식에서 간접적으로 통제하는 방식으로 변화하게 되었다. 공기업에 대해서는 일정 지분만을 보유하여 영향력은 유지하되 의사결정에 직접 개입하는 것을 지양하고, 독립행정법인과 같이 정부가 운영비를 지원하는 경우에도 운영의 자율성과 책임을 법인의 장에게 맡기고 사후 감독을 집중적으로 실시하는 간접적인 방식이 주를 이루게 되었다.

임금결정방식에 있어서 공공기관들은 공무원과 달리 교섭권을 가지지만 실제로는 공무원의 임금인상률을 기초로 협상이 이루어지며 각 기관의 장은 그러한 재정적 제약 속에서 교섭을 할 수밖에 없다. 대부분의 공공기관 노사가 모두 그러한 한계를 인식하고 있기 때문에 교섭이 별다른 의미를 가지지 못하는 경우가 적지 않다. 노조가 공무원 임금인상률을 상회하는 인상을 강하게 요구하는 경우 타협이 결렬되고 결국은 노동위원회의 조정이나 중재로 임금인상이 결정된다. 형식은 교섭의 형태를 취하지만 결과적으로는 공무원 임금인상률이 중요한 가이드라인으로 작용하는 셈이다. 이러한 특징은 공공기관의 유형이나 상황에 따라 약간의 차이가 존재하기도 한다.

제2절 공공부문 개요

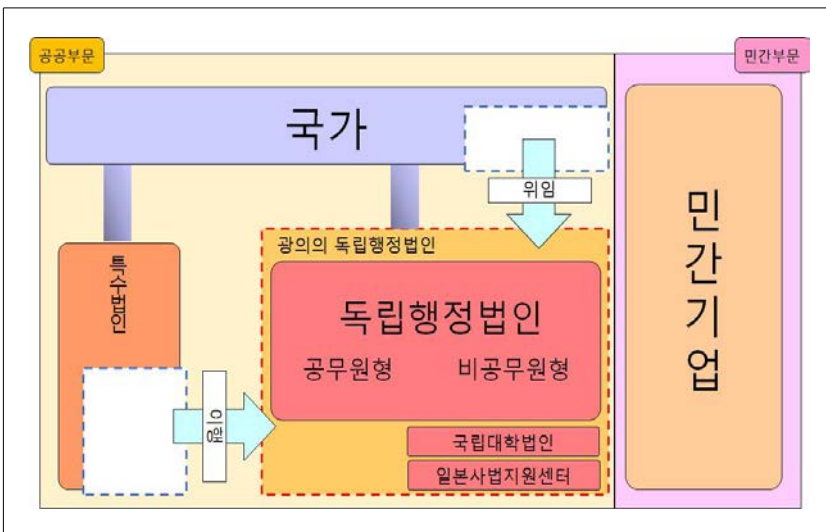
1. 공공부문 현황

가. 공공기관 유형과 특징

1) 공공부문의 구성

지방공기업을 제외한 국가 수준에서 일본의 공공부문은 크게 독립행정법인과 특수법인으로 구성되어 있다. 일본의 독립행정법인은 국민생활 및 사회경제의 안정 등 공공적 견지에서 확실히 실시될 필요가 있는 사무 및 사업으로서, 국가가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요는 없지만 민간 주체에게 맡길 경우 반드시 실시되지는 않을 우려가 있거나, 하나의 주체가 독점할 필요가 있는 사업을 효율적이고 효과적으로 행하게 하는

[그림 5-1] 일본의 공공부문



자료 : 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html, 접속일 : 2019. 6. 9).

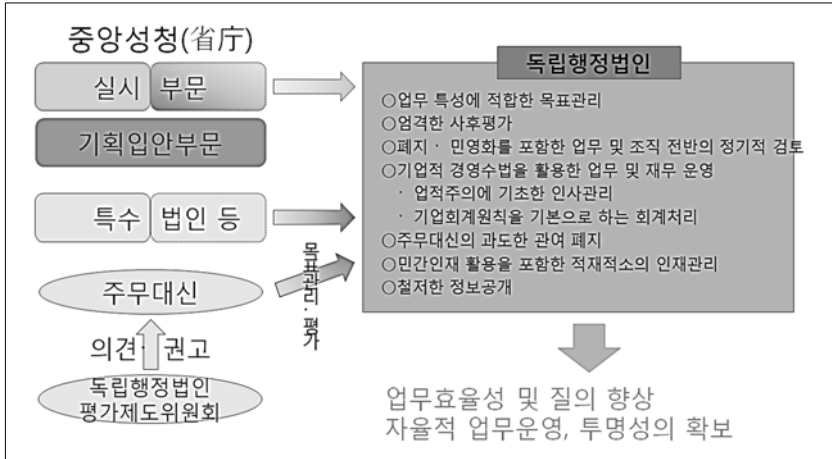
것을 목적으로 하여 독립행정법인통칙법 및 각 개별법이 정하는 바에 의하여 설립되는 법인을 말한다(박우성, 2019: 7).

한편 특수법인은 법률에 의해 특별한 설립행위 목적으로 설립된 법인 중에서 독립행정법인, 인가법인, 특별민간법인을 제외한 법인이다. 특수법인은 총무성에서 관리를 담당하며 법인의 설립, 목적 및 업무의 변경, 그밖에 당해 법률에서 정하고 있는 제도의 개정과 폐지에 대해 심사할 수 있는 권한을 가진다. 특수법인은 정부의 감독을 받기는 하지만 사업을 효율적으로 수행하기 위한 자율성을 가지고 있다. 특수법인에는 공단, 사업단, 공고(公庫), 특수은행, 금고, 영단(營團), 특수회사가 존재한다(한국조세재정연구원, 2010). 특수회사는 설치에 관한 법에 따라 정부가 설립한 주식회사이며 일본 국유철도, 일본 전신전화공사, 일본 전매공사 등이 대표적인 특수회사에 해당한다(박우성, 2019: 6).

2) 독립행정법인

일본은 1980년대부터 본격적으로 행정개혁을 시작하여, 국가가 행하고 있는 사무 사업의 폐지 또는 민영화, 민간위탁의 추진, 독립행정법인화, 규제완화, 지방분권, 보조금제도의 조정 등 국가 사무의 감량을 위한 다양한 개혁을 추진해 왔으며, 그러한 행정개혁과정에서 행정 감량 효율화의 수단으로 독립행정법인제도를 만들어서 운영하게 되었다(박우성, 2018). 독립행정법인의 운영에 관해서는 주무대신의 감독이나 국가관여를 최소한으로 하도록 하여, 사후 체크에 중점을 두도록 하는 등 그 자주성을 최대한 보장하도록 하고 있다(獨立行政法人通則法 第3條). 독립행정법인에 대해 국가가 지급하는 운영비교부금을 항목을 정하지 않고 지급해서 법인이 탄력적으로 자금을 집행할 수 있도록 한 것도 그러한 목적을 위해서이다. 조직에 있어서도 독립행정법인 임원의 임면 외에는 개별법의 업무범위 안에서 독립행정법인의 장이 그 재량으로 결정, 변경 또는 개폐하고 주무대신에게 이를 통지하도록 하고 있다. 그 대신 업무의 투명성을 확보하기 위하여, 업무의 개요, 재무내용, 중기계획 및 연도계획, 업무의 실적 및 이에 관한 평가의 결과, 인원 및 인건비의 효율화에 관한 목표, 기타 그 조직 및 업무에 관하여 필요한 사항을 반드시 공표하도록 하

[그림 5-2] 독립행정법인 운영의 틀



자료: 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html, 접속일: 2019. 6. 9).

고 있다(박우성, 2019: 7). 또한 각 주무부처의 장관은 총무성이 정하는 평가 지침에 기초해서 담당 법인들의 업적을 엄격하게 평가하도록 되어 있다.

독립행정법인은 행정개혁의 일환으로 2001년 처음 제도가 도입되어 57개 법인이 만들어진 이후 특수법인의 개혁과 함께 특수법인이 독립행정법인으로 이행하는 과정을 거쳐서 2019년 현재 총 87개가 존재한다. 여기에 국립대학법인 및 사법지원센터도 광의의 독립행정법인으로 간주되고 있어서 독립행정법인이 일본의 공공부문을 구성하는 중추적인 유형이라고 할 수 있다. 주무부처별로 보면 문부과학성 소관 법인이 22개로 가장 많고, 그다음은 후생노동성 소관 법인이 17개, 그리고 국토교통성 소관 법인이 15개로 그 뒤를 잇고 있다(박우성, 2018: 59)(표 5-1 참조).

한편 독립행정법인은 크게 중기목표관리법인, 국립연구개발법인 그리고 행정집행법인의 3가지 유형으로 구분된다(獨立行政法人通則法第2條). 기본적으로 세 유형의 법인 모두 독립행정법인으로서 기본적인 틀은 동일하지만 사업수행을 위한 목표설정 기간과 평가에서 중요한 차이가 존재한다. 중기목표관리법인의 경우 3년에서 5년, 국립연구개발기관의 경우 5년에서 7년까지의 목표기간을 설정할 수 있는 반면 행정집행법인의 경우

〈표 5-1〉 소관부처별 독립행정법인

문부과학성 소관(22개)	후생노동성 소관(17개)
국립특별지원교육종합연구소, 대학입시센터, 국립청소년교육진흥기구, 국립여성교육회관, 국립과학박물관, 물질·재료연구기구, 방재과학기술연구소, 양자과학기술연구개발기구, 국립미술관, 국립문화재기구, 교직원지원기구, 과학기술진흥기구, 일본학술진흥회, 이화학연구소, 우주항공연구개발기구, 일본스포츠진흥센터, 일본예술문화진흥회, 일본학생지원기구, 해양연구개발기구, 국립고등전문학교기구, 대학개혁지원·학위수여기구, 일본원자력연구개발기구	근로자퇴직금공제기구, 고령·장해·구직자고용지원기구, 복지의료기구, 국립중도지적장애자종합시설, 노동정책연구·연수기구, 노동자건강안전기구, 국립병원기구, 의약품의료기구종합기구, 의약기반·건강·영양연구소, 지역의료기능추진기구, 연금적립금관리운용독립행정법인, 국립암연구센터, 국립순환기병연구센터, 국립정신·신경의료연구센터, 국립국제의료연구센터, 국립성육의료연구센터, 국립장수의료연구센터
경제산업성 소관(9개)	국토교통성 소관(15개)
경제산업연구소, 공업소유권정보·연수관, 산업기술종합연구소, 제품평가기술기반기구, 신에너지·산업기술종합개발기구, 일본무역진흥기구, 정보처리추진기구, 석유천연가스·금속광물자원기구, 중소기업기반정비기구	토목연구소, 건축연구소, 해상·항만·항공기술연구소, 해기교육기구, 항공대학교, 자동차기술종합기구, 철도건설·운수시설정비지원기구, 국제관광진흥기구, 수자원기구, 자동차사고대책기구, 공항주변정비기구, 도시재생기구, 아마미군도진흥개발기금, 일본고속도로보유·채무반제기구, 주택금융지원기구

자료 : 박우성(2018).

매년 목표가 설정된다. 독립행정법인의 상세 목록과 유형은 <부표 5-1>에 제시되어 있다.

가) 중기목표관리법인(中期目標管理法法人)

중기목표관리법인은 공공적인 사무를 수행하며 일정한 자주성 및 자율성을 발휘해서 3년에서 5년 정도의 중기적 시점을 가지고 집행해야 할 필요가 있는 경우 정부가 그 기간에 걸쳐 업무운영에 관한 목표를 달성하도록 하여 국민의 수요에 적절하게 대응하고 다양한 양질의 서비스를 제공함으로써 공공의 이익증진에 기여하도록 하기 위한 목적으로 설립된 법인이다(獨立行政法人通則法2條2項). 87개의 독립행정법인 중 국립연구개발법인과 행정집행법인을 제외한 나머지 법인은 모두 중기목표관리법인

이다. 2019년 4월 1일 현재 중기목표관리법인은 총 53개로 독립행정법인의 유형 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 국민생활센터, 우편저금간이생명보험관리기구·우편국네트워크지원기구, 국제협력기구(JICA), 국립미술관, 고령·장해·구직자 고용지원기구, 일본무역진흥기구(JETRO), 도시재생기구, 환경재생보존기구 등이 이에 해당한다.

나) 국립연구개발법인(國立研究開發法人)⁷⁴⁾

국립연구개발법인은 중기목표관리법인과 마찬가지로 법인의 자주성과 자율성을 발휘해서 업무를 운영하고자 복수 연도 기간에 걸쳐서 목표관리를 수행하는 법인이다. 국립연구개발법인의 주요 업무인 연구개발이 장기성, 불확실성, 예측 불가능성, 전문성 등의 특성이 있다는 점을 고려하여 중기목표관리법인보다 더 장기적 관점에서 목표관리를 하는 법인이다(獨立行政法人制度研究會, 2015). 국립연구개발법인은 국가적 과학기술의 수준을 높이고 국민경제의 발전 및 공익을 높이는 연구개발 성과를 최대한 확보하기 위한 목적으로 설립되고 운영된다(獨立行政法人通則法 第二條3項). 일본의료연구개발기구, 정보통신연구기구, 물질·재료연구기구, 방재과학기술연구소, 양자과학기술개발연구기구, 과학기술진흥기구, 이화학연구소, 우주항공연구개발기구, 해양연구개발기구, 일본원자력연구개발기구, 의약기반·건강·영양연구소, 국립암연구센터, 국립순환기병연구센터, 국립정신·신경의료연구센터, 신에네르기·산업기술종합개발기구 등 총 27개의 법인이 이 범주에 해당한다.

다) 행정집행법인(行政執行人)

행정집행법인은 독립행정법인통칙법 제2조 제4항에 기초하여, 공공적

74) 국립연구개발법인은 2014년에 있었던 독립행정법인통칙법의 개정에 의해 새롭게 만들어진 범주이다. 그 이전에는 독립행정법인이라는 범주 속에 독립행정법인과 특정독립행정법인 2가지 유형만이 존재하였다. 그러나 2013년 일본재흥전략이 각의에서 채택되고 세계적 수준의 연구개발과 혁신을 필요로 했던 일본 정부는 연구개발을 촉진시키기 위해 별도의 범주로서 국립연구개발법인을 새로운 범주로 구분해서 신설하였다. 한편 당시 법 개정을 통해 특정독립행정법인은 행정집행법인으로 명칭이 바뀌게 되었다.

사무와 관련해서 국가행정사무 및 이와 밀접하게 관련된 정부의 지시 혹은 정부의 상당한 관여하에 확실히 집행이 이루어져야 하는 업무를 정부의 사업연도에 정해진 업무목표대로 달성하고자 설립된 법인이다. 행정집행법인이 수행하는 업무는 과거에 정부가 직접 수행하던 업무들이 대부분이며 정부로부터 독립시켜 법인격을 부여함으로써 자주성과 자율성에 기초해 운영하도록 하고 있다. 그러나 이들 법인의 재량권은 상대적으로 작으며 국가의 매년 단년도 목표관리에 기초해서 업무가 추진된다. 업무의 성격이 매우 높은 공공성을 가지고 있어서 공정성, 중립성, 적법성이 요구되기 때문에 행정집행법인에서 일하는 임직원은 다른 독립행정법인과는 달리 국가공무원의 신분이 부여된다. 국립공문서관, 통계센터, 조폐국, 국립인쇄국, 농림수산물안전기술센터, 제품평가기술기반기구, 재류균등노동자노동관리기구 등 7개 기관이 이에 해당한다.

행정집행법인의 상근직원은 공무원의 신분을 가지고 있으나 법률상 정부의 정원관리 대상에서 제외되어 있다. 그러나 정부로부터 재원을 수령하여 업무운동을 실시하고 있기 때문에 정부 및 국회가 그 인원현황을 정확하게 파악하고 검증할 필요가 있어서 중앙성청등개혁기본법 제40조제4호(中央省廳等改革基本法 第40條第4号) 및 독립행정법인통칙법 제60조제2항에 기초해서 매년 정부가 국회에 이들 법인의 상근직원 수를 보고하도록 되어 있다. 2018년 1월 1일 현재 이들 7개 기관에 근무하는 상근

〈표 5-2〉 행정집행법인 상근직원

명칭	2017년 1월 1일	2018년 1월 1일
국립공문서관	52	53
통계센터	688	684
조폐국	859	862
국립인쇄국	4,187	4,239
농림수산물안전기술센터	633	631
제품평가기술기반기구	420	414
재류균등노동자노동관리기구	281	280
합계(명)	7,120	7,163

자료 : 總務省(2018), 行政執行法人の常勤職員数の國會報告(平成30年).

직원의 수는 7,163명이다. 이 중에서 인원이 가장 많은 곳은 국립인쇄국으로 4,239명이며 나머지 기관들은 모두 천 명 미만의 인원을 보유하고 있다.

3) 특수법인

특수법인은 정부가 필요한 사업을 추진함에 있어서 업무의 성격이 기업적 경영과 유사하여 이를 일반적 행정기관이 담당한다면 제도상 제약으로 오히려 능률적 경영을 기대하기 어려운 경우에 국가적 책임을 담보하고 경영의 자율성과 탄력성을 담보하고자 특별 법률에 의해 설립된 독립적 법인을 말한다. 보다 엄밀하게는 ‘법률에 의해 직접 설치되었거나 특별법에 기초해서 특별한 행위 목적을 가지고 설립된 법인’이며 총무성 설치법 제4조15호의 규정을 적용받는 법인이다. 다만, 위의 동일한 법률 조항에 따라 독립행정법인은 특수법인의 대상에서 제외된다. 특수법인은 공적자본의 투자여부나 지분율과는 무관하게 법률에 기초해서 설립되었는가에 따라 규정된다. 총무성 행정관리국은 특수법인의 신설, 목적의 변경 및 제도개정, 폐지에 관해 심사를 실시하는 권한을 가지고 있다.

특수법인들은 다양한 상황에서 특별법에 기초해서 설립된 결과, 공통된 법적 기초와 특성을 공유하고 있는 독립행정법인과는 달리 사업의 내용이 매우 다양하여 공공성이 매우 높은 성격에서부터 민간 사업자와 동일한 것까지 혼재되어 있다. 예를 들어 특수법인에는 공단(公團), 공사(公社), 사업단(事業團), 특수은행(特殊銀行), 금고(金庫), 공공(公庫), 특수회사(特殊會社) 등 다양한 형태가 존재한다. 이 중에서 특수회사는 ‘공공성이 높으나 회사형태로 운영하는 것이 효율적이라고 판단되고 향후 완전 민영화 가능성이 있는 사업을 대상으로 특별법에 의해 설립된 법인’이다. 특수회사는 정부가 지분의 전부 혹은 일부를 보유하고 있다. 과거에는 많은 수의 특수법인이 있었으나 2000년대에 들어서 운영의 비효율성과 낙하산 인사로 폐해가 심각해지면서 합리화가 적극적으로 추진되었으며 그 결과 많은 특수법인들이 폐지 또는 민영화되거나 특수회사 혹은 독립행정법인으로 이행되면서 그 수가 크게 줄어들게 되었다. 2019년 4월 1일 현재 특수법인은 총 33개이며 소관부처별 특수법인은 다음과 같다. 특수

법인들 가운데 법인 명칭에 주식회사가 들어가는 기관은 모두 특수회사이며 총수는 26개이다. 참고로 특수회사 명칭 뒤의 괄호안에 표시된 비율은 정부가 보유한 지분 비율을 나타낸다.

〈표 5-3〉 소관부처별 특수법인

내각부(2)	오kina와진흥개발금융공고 오kina와과학기술대학원대학학원
총무성(6)	일본전신전화주식회사(32.3%) 동일본전신전화주식회사* 서일본전신전화주식회사* 일본방송협회 일본우정주식회사(57%) ⁷⁵⁾ 일본우편주식회사**
재무성(5)	일본담배산업주식회사(33.35%) 주식회사일본정책금융공고(100%) 주식회사일본정책투자은행(100%) 수출입·항만관련정보처리센터 주식회사(50.01%) 주식회사국제협력은행(100%)
문부과학성(2)	일본사립학교진흥·공제사업단 방송대학학원
후생노동성(1)	일본연금기구
농림수산성(1)	일본중앙경매회
경제산업성(3)	일본알루미늄주식회사(33.37%) 주식회사상공조합중앙금융고(46.46%) 주식회사일본무역보험(100%)
국토교통성(12)	신관서국제공항주식회사(100%) 북해도여객철도주식회사*** 시코쿠여객철도주식회사*** 일본화물철도주식회사(100%)*** 동경지하철주식회사(53.42%, 동경도 46.58%) 나리타국제공항주식회사(100%) 동일본고속도로주식회사(100%) 중일본고속도로주식회사(100%) 서일본고속도로주식회사(100%) 수도권고속도로주식회사(49.99%) 한신고속도로주식회사(50%) 혼슈시코쿠연결고속도로주식회사(66.63%)
환경성(1)	중간저장·환경안전사업주식회사(100%)

주: * 동일본, 서일본 전신전화주식회사는 일본전신전화주식회사의 자회사.

** 일본우편은 일본우정주식회사의 자회사.

*** 독립행정법인 철도건설·운수시설정비지원기구가 100% 출자한 회사.

자료: 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp>, 접속일: 2019. 6. 10), 지분율은 각 법인의 홈페이지 등을 참고하여 저자가 작성하였음.

75) 일본우정민영화법에 의해 전체 주식의 3분의 1을 넘는 주식 보유분에 대해서는 매각이 예정되어 있다.

2. 공공부문 고용현황

가. 공공기관 유형별 고용현황

OECD 국가들과 비교하는 경우 일본의 공적부문 고용규모는 작은 편이다. 2017년을 기준으로 전체 고용인력과 비교해서 공공 부문에 종사하는 근로자의 비중은 일본의 경우 5.9%로 OECD 전체 평균인 18%에 비하면 매우 낮은 편이다. 특히 공적 부문의 고용비중이 30%에 달하는 덴마크, 노르웨이, 스웨덴 등 북구 국가들과 비교하는 경우 더욱 그렇다. 참고로 한국의 경우 공적 부문의 고용비중은 7.6%로 일본과 더불어 OECD 국가 중에서 비중이 가장 작은 나라에 속한다(OECD, 2017).⁷⁶⁾

일본에서 공공부문의 고용 규모에 대한 보다 더 상세한 파악은 내각 인사국(內閣人事局)에서 작성하는 자료를 통해 확인이 가능하다. 이 자료는 중앙정부와 지방정부 고용인력을 구분할 뿐 아니라 중앙정부 공무원 을 다시 행정직원과 방위관계 직원으로 구분하고 정부기업 등의 직원 수를 세부적으로 제공하고 있기 때문이다. 이 자료에 따르면 2016년의 경우 중앙정부기관에 고용된 인력이 61만 1천 명이며 독립행정법인, 국립대학 법인, 특수법인의 직원을 포함하는 공공기관 근무 인력이 67만 1천 명으로 총 128만 2천 명이다. 지방 공무원 및 지방 공기업 을 모두 포함해서 지방 공적 부문에 고용된 인력은 338만 1천 명이다. 이상을 모두 합쳐서 공적 부문 전체에 고용된 인력은 466만 3천 명이다. 주요 국가들과 비교한 일본의 공적 부문 고용규모는 인구 천 명당 공적 부문 종사자 수를 기준으로 일본이 36.7명으로 영국 69.2명, 프랑스 89.5명, 미국 64.1명, 그리고 독일 59.7명에 비해 일본의 고용규모가 다른 나라보다 훨씬 작은 것을 알 수 있다.

일본의 공공부문 고용 비중이 다른 나라들에 비해 매우 작은 것은 오랫동안 추진된 민영화 정책에 기인한 바가 크다. 나카소네 내각이 집권했

76) 이때 정부 부문은 중앙정부, 지방정부, 그리고 정부에 의해 통제되는 비영리조직을 모두 포함하는 것이다. OECD의 정부 부문 통계는 국가계정시스템(System of National Accounts: SNA) 자료에 기초한 것이다.

〈표 5-4〉 주요 국가별 공적 부문 고용인원(2016년)

(단위: 명, %)

		일본		영국		프랑스		미국		독일	
		총인원 (천 명)	천 명당 인원	총인원 (천 명)	천 명당 인원	총인원 (천 명)	천 명당 인원	총인원 (천 명)	천 명당 인원	총인원 (천 명)	천 명당 인원
중앙	행정직원	342	2.7	334	5.1	1,648	24.6	1,400	4.4	230	2.8
	방위관련	269	2.1	212	3.2	272	4.1	2,107	6.7	236	2.9
	(소계)	611	4.8	546	8.3	1,950	28.7	3,507	11.1	466	5.7
	정부기업	671	5.3	2,368	36.1	1,286	19.2	632	2.0	619	7.5
지방공적부문		3,381	26.6	1,630	24.8	2,790	41.6	16,062	51.0	3,829	46.5
(총계)		4,663	36.7	4,544	69.2	5,996	89.5	20,201	64.1	4,914	59.7

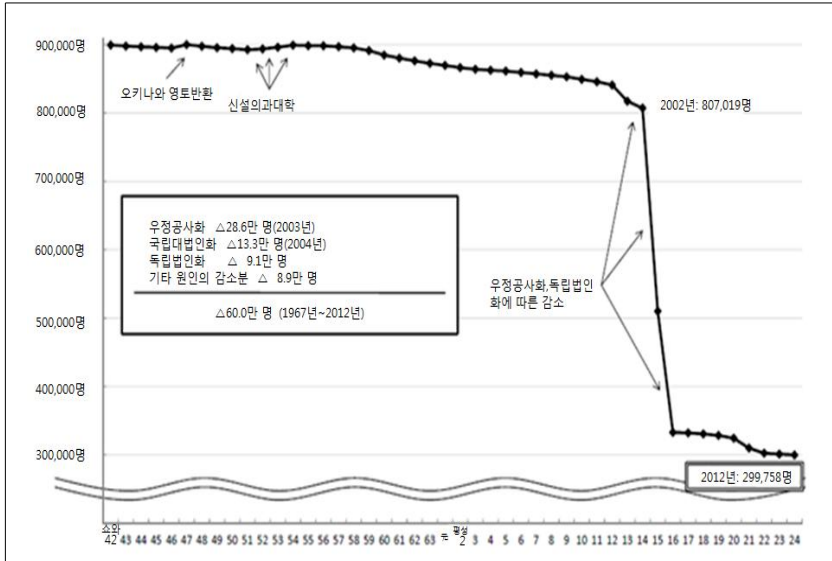
자료: 내각관방 홈페이지 자료를 수정해서 작성하였음(https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/files/2016_data.pdf, 접속일: 2019. 6. 10).

던 1985년에 일본전신전화공사와 일본전매공사가 민영화되었으며, 1987년에는 일본국유철도가 민영화되었다. 이러한 민영화 정책은 그 후에도 계속 이어져 1990년대 후반 하시모토 내각에서도 행정기능의 감량화, 효율화를 목표로 행정개혁이 적극적으로 추진된 바 있다. 특히 2001년부터 2005년까지 고이즈미 내각하에서 민영화 및 독립법인화가 매우 적극적으로 추진되었으며 공공부문을 구성했던 공기업들이 민영화되는 한편 독립행정법인제도가 2001년 처음으로 실시되면서 공적 부문의 전체적 규모가 축소되었고 그와 함께 공무원의 수도 크게 줄어들게 되었다.⁷⁷⁾

[그림 5-3]은 1960년대 말부터 최근에 이르기까지 일본 공무원 수의 변화를 보여주고 있다. 1967년(쇼와42년)에 90만 명에 달했던 공무원 수는 2016년에 이르면 3분의 1에 불과한 30만 명 수준으로 감소되고 있으며, 이러한 큰 폭의 공무원 수 감소는 민영화나 독립법인화, 특수법인화에 의해 이루어져왔음을 알 수 있다. 일본 공공부문을 공무원의 절대 규모가 민영화나 법인화에 의해 지속적으로 감소하였으며 그 결과 공무원과 대비한 공무원 이외의 공적 부문 종사자의 규모가 상대적으로 계속 커져왔

77) 동일본여객철도주식회사(JR동일본)가 2002년에 완전히 민영화되었고 그 뒤를 이어 서일본여객철도주식회사(JR서일본)가 2004년에, 그리고 동해여객철도주식회사(JR동해)가 2006년에 민영화되었다. 또한 이 시기에 원전개발주식회사 및 주식회사일본홍업은행이 완전히 민영화되었다.

[그림 5-3] 1967년부터 2012년까지 공무원 정원의 변화



자료 : 총무성 홈페이지(www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/.../satei_02_03.pdf, 접속일 : 2019. 6. 10).

다고 할 수 있다. 그러한 정책으로 인해 중앙 수준의 경우 공무원에 비해 공공부문 비공무원 종사자가 더 큰 규모를 차지하게 되었다.

2012년 이후 공무원 정원은 큰 변동이 없이 대략 30만 명 정도의 수준을 그대로 유지하고 있다. 2016년 정원은 297,030명으로 최소치를 기록하였으나 그 이후 약간 증가하여 2018년 연말을 기준으로 일본 공무원 정원은 299,194명이다.

3. 공공부문 지배구조 및 노동조합 현황

가. 소유구조

1) 독립행정법인

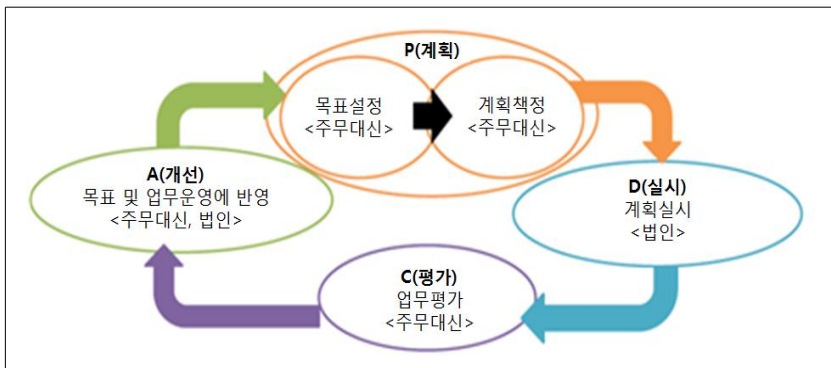
독립행정법인은 민간에 맡길 경우 제대로 실행되지 못할 우려가 있는 공공성 높은 사업을 정부 관여를 가능한 줄이면서 자율성과 자주성에 기

초해서 운영하도록 만들기 위해 설치된 법인이며 이들에 대한 통제는 법인이 소속된 주무부처의 대신들에 의해 이루어진다. 이들은 법인의 장을 임명하며, 법인의 장은 법인의 주요 사안에 대해서 주무대신에게 보고할 의무가 있다. 이때 감독과 통제는 실행과정에 대한 개입보다는 목표설정 및 사후적인 평가에 초점을 맞추고 있다. [그림 5-4]는 독립행정법인에 대한 주무부처의 통제 방법을 나타낸 것이다.

독립행정법인의 경우 법인 설립 시 재정적 토대를 위해 정부가 자본금이나 시설, 토지 등의 현물을 출자한 경우가 일반적이며 운영에 필요한 운영비 교부금을 지급한다. 독립행정법인은 일반적인 독립채산제를 전제하지 않기 때문에 정부가 업무운영에 필요한 금액의 전부 혹은 일부를 교부할 수 있다(독립행정법인통칙법 제46조). 운영비 교부금은 독립행정법인이 사후평가를 원칙으로 한다는 점에 기초해서 항목이 별도로 정해지지 않고 지급되며, 따라서 법인이 필요에 의해 용도를 변경하거나 다음 연도로 이월하는 것이 가능하다. 예산 집행의 적절성 여부는 주무대신이 사후평가로 판단하게 된다.

이러한 점을 종합하면 독립행정법인의 경우 자율성이 전제되기는 하지만 주무부처와 이를 대표하는 대신에 의해 강한 통제를 받게 된다는 점을 알 수 있다. 사후적 평가가 중심이 되기는 하지만 이러한 틀 속에서 주무대신 혹은 주무대신이 대표하는 정부의 취지나 입장을 적절하게 실행하

[그림 5-4] 독립행정법인에 대한 주무대신의 평가와 통제



자료 : 總務省 홈페이지(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html, 접속일 : 2019. 6. 10).

는 것이 독립행정법인의 역할이기 때문이다.

2) 특수회사

소유구조가 중요한 의미를 가지는 것은 특수법인, 그중에서도 상법상 주식회사의 형태로 설립된 특수회사이다. 특수회사는 특별법에 의해 설립된 특수법인이지만 주식회사의 형태를 띠기 때문에 지분 구조가 다양하게 나타날 수 있기 때문이다. 예를 들어 특수회사 중에서 정부가 지분을 100% 소유하고 있는 경우도 있고 50.01%를 보유해서 과반수 의결권을 확보하고 있는 경우도 있으며 33% 정도의 지분만을 보유하고 있는 경우도 있다. <표 5-5>는 특수 회사의 지분구조를 상세하게 나타낸 것이다.

특수회사들의 경우 정해진 역할이나 기능을 위해 특별법에 의해 설립되었으나 주식회사의 형태를 취하고 있기 때문에 지분율에 따라 의결권이 행사되는 구조를 띠고 있다. 대부분의 특수회사들은 정부가 50% 이상 혹은 100% 지분을 보유하고 있어서 정부의 의사를 관철시키는 것에 아무런 장애가 없는 상황이다. 또한 일본타바코산업주식회사, 그리고 주식회사상공조합중앙금고 등 정부 지분이 50% 미만인 경우에도 1대 주주의

<표 5-5> 특수회사의 지분구조

정부 지분율	회사명칭
100%인 회사	주식회사일본정책금융공고, 주식회사일본정책투자은행, 주식회사국제협력은행, 주식회사일본무역보험, 신관서국제공항주식회사, 나리타국제공항주식회사, 동일본고속도로주식회사, 중일본고속도로주식회사, 서일본고속도로주식회사, 중간저장·환경안전사업주식회사
50% 이상 100% 미만	일본우정주식회사(57%) ¹⁾ , 수출입·항만관련정보처리센터주식회사(50.01%), 동경지하철주식회사(53.42%) ^{**} , 한신고속도로주식회사(50%) ^{**} , 혼슈시코쿠연결고속도로주식회사(66.63%) ^{**}
50% 미만	일본타바코산업주식회사(33.35%:1대주주), 일본알콜산업주식회사(33.37%) ²⁾ , 주식회사상공조합중앙금고(46.46%:1대주주), 수도권고속도로주식회사(49.99%:1대주주) ^{**}

주: 1) 2019년 4월, 정부지분을 3분의 1 수준으로 낮추기 위한 주식매각이 발표되었음.

2) 1대 주주는 일본알콜판매주식회사로 66.63%를 보유하고 있음.

3) ** 정부지분 이외 나머지 지분은 모두 지방자치단체들이 보유하고 있음.

자료: 人事院 홈페이지(<https://www.jinji.go.jp>, 접속일: 2019. 6. 9).

지위를 확보하고 있어서 커다란 영향력을 행사할 수 있는 위치에 있다. 수도고속도로주식회사의 경우 정부지분은 50% 미만이지만 1대 주주이고 나머지 주식을 모두 여러 지방자치단체들이 보유하고 있어 정부의 결정권이 매우 강하다고 할 수 있다. 민간기업이 1대 주주인 경우는 일본알콜산업주식회사가 거의 유일한 경우일 정도로 특수회사에서 정부의 결정권이나 영향력은 매우 크다.

나. 노동조합 현황

1) 공공부문 노사관계의 주요 쟁점

일본의 노동조합원 수는 2018년 기준 1,007만 명으로 전년 대비 88,000명 증가했으며 추정 조직률은 17%이다. 파트타임 노동자 조합원수는 129만 6천 명으로 전년보다 7.3% 증가하였으며 이들의 추정 조직률은 8.1%이다.⁷⁸⁾ 전국 내셔널 센터별로 가입현황을 보면 연합(連合) 소속 노조원이 68.1%, 전노련(全勞連) 소속 노조원이 5.3%, 그리고 전노협(全勞協) 소속 노조원이 1.0%이다. 그밖에 내셔널 센터는 아니지만 금속산업에 속한 노조들이 가입하고 있는 금속노협(金屬勞協: JCM) 소속 노조원이 19.9%로 매우 많은 조합원 수를 확보하고 있다. 일본 노동조합의 조직률은 1949년 55.8%로 정점을 찍은 뒤 지속적인 하락세를 보였으며 2018년 현재 17%로 최저 수준을 보이고 있는 상황이다.⁷⁹⁾

공공부문 노사관계의 주요 쟁점은 공무원의 노동기본권 제한이다. 일본 공무원법은 경찰직원, 해상보안청직원, 소방직원, 형사시설근무직원의 단결권 자체를 금지하고 있다. 또한 이들을 제외한 공무원은 단결권이 인정되고 교섭권이 있으나 단체협약체결권은 인정되지 않으며 파업을 포함한 쟁의권은 전면적으로 부정된다. 그에 대한 보상조치로 정세적응원칙(情勢適應原則)에 기초해서 인사원에 의한 급여권고를 통해 임금이 결정되는 방식을 사용하고 있다. 한편 공무원 신분을 보유하고 있는 행정집행법인 직원의 경우 단결권과 단체교섭권이 모두 인정되지만 쟁의권은 인

78) 厚生労働省(2018), 労働組合基礎調査.

79) 1949년 이후 노조 조직률의 추이는 <부표 5-2>를 참조하라.

〈표 5-6〉 일본 국가공무원의 노동기본권

			단결권	단체교섭권	협약체결권	쟁의권
국가 공무원	급여법 적용 대상직원	일반행정	○	△ (교섭은 가능)	×	×
		경찰, 해양보안청, 형사시설 직원	×	×	×	×
	행정집행법인 직원		○	○	○	×

자료 : 人事院 홈페이지(https://www.jinji.go.jp/pamfu/profeel/11_kihonken.pdf, 접속일 : 2019. 6. 10).

정되지 않는다. 쟁의행위에 대해서는 해고를 하도록 엄격한 제재조치가 법률(행정집행법인의 노동관계에 관한 법률)에 규정되어 있으며 노사 간 분쟁에 대해서는 노동위원회의 알선, 조정, 중재를 활용하도록 되어 있다. <표 5-6>은 국가 공무원의 노동기본권 유무를 종류별로 정리한 것이다. △로 표시된 것은 일반직 공무원의 경우 교섭은 가능하지만 협약을 체결할 권리는 부여되지 않는다는 점에서 단체교섭권의 일부가 제약되고 있는 상황을 의미한다.

2) 공공부문의 주요 노조

공공부문 노조들은 크게 연합(連合) 계통의 공무공공서비스노동조합협의회와 전노련(全勞連)에 속한 공무노조연락회로 구분될 수 있다. 공무공공서비스노동조합협의회는 공무원 및 독립행정법인, 정부관계회사 직원들을 조직화하고 있는 산별노조들의 연합체이며 공무노협(公務勞協)으로 불린다. 가맹노조들은 모두 연합에 가입되어 있다. 공무노협은 과거 연합산하의 공무공공부문에 결성되어 있었던 공무원공투(公務員共闘)·공노협(公勞協)·전관공(全官公)이 해산되고 2003년 새롭게 통합되어 설치된 협의회이다. 가입노조는 전일본자치단체노동조합, 일본교직원조합, 국공관련노동조합연합회, 전일본수도노동조합, 전국임야관련노동조합, 일본고등학교교직원조합, 전국자치단체노동조합연합, 전인쇄국노동조합, 전조폐노동조합 등 9개 노조이며 이들 노조들의 총조합원 수는 1,174,130명으로 일본 노동조합 내에서도 매우 중요한 위치를 점하고 있다.⁸⁰⁾ 민영화된 일

본우정그룹(JP) 노동조합은 옅저버로 참여하고 있다. 지지정당은 렌고가 지지하는 입헌민주당(立憲民主党)이다. 입헌민주당은 과거 민주당에서 출발해서 개헌지지를 목적으로 야권통합이 이루어지면서 창당된 민진당(民進党)의 분열 이후 2017년 새롭게 만들어진 당으로 제1 야당의 위치를 차지하고 있다.

공무노협에 가입되어 있는 노조 중에서 공공부문의 사업장을 주로 조직화하고 있는 곳은 국공연합(國公連合)으로 불리는 국공관련노동조합연합회이다. 국공연합은 국가기관, 독립행정법인, 정부관계법인, 재일미군기지 근무 군속 등을 조직화하고 있는 조합이다. 2001년 결성되었으며 13개 가맹조직, 약 9만 명을 조합원으로 보유하고 있다.⁸¹⁾ 국공연합에 가입한 가맹노조 중에서 공공기관을 중점적으로 조직화하고 있는 곳은 정노련(政勞連: 政府關係法人労働組合連合)이다. 정노련은 특수법인, 독립행정법인, 특수법인에서 민간법인화된 법인, 재단법인, 사단법인 등 정부관계법인의 노동조합이 가맹한 노동조합의 연합체이다.⁸²⁾ 정노련 산하에는 고령·장해·구직자고용지원기구, 일본스포츠진흥센터, 일본무역진흥기구 등 독립행정법인의 노조가 가입해 있으며 동·중·서 고속도로주식회사, 나라타국제공항주식회사, 사회보험진료보수지불기금 등의 노조도 가입해 있다.

한편 공무노조연락회(公務勞組連絡會)⁸³⁾는 공공부문의 노동자를 조직화하고 있는 전노련 계열의 산별연합체 조직으로 1991년에 결성되었다. 임금 및 근로조건의 개선을 위해 정부, 인사원, 각 성청, 지방자치단체를 상대로 활동한다. 2019년 4월 1일 현재 일본자치체노동조합총연합, 전일

80) 이 조합원 수치는 공무노협이 제시한 것으로 후생노동성의 2018년 노동조합 기초 조사에서는 조합원 수가 1,132,000명인 것으로 나타나고 있다. 공무노협에 관한 자세한 내용은 공무노협 홈페이지를 참조하라(<http://www.komu-rokyo.jp/>, 접속일: 2019. 6. 10).

81) 자세한 내용은 국공연합 홈페이지를 참조하라(<http://www.kokko-rengo.org/>, 접속일: 2019. 6. 10).

82) 자세한 내용은 정노련 홈페이지를 참조하라(<http://www.lafgo.gr.jp/>, 접속일: 2019. 6. 10).

83) 자세한 내용은 공무노조연락회 홈페이지를 참조하라(<https://komuroso.org/>, 접속일: 2019. 6. 10).

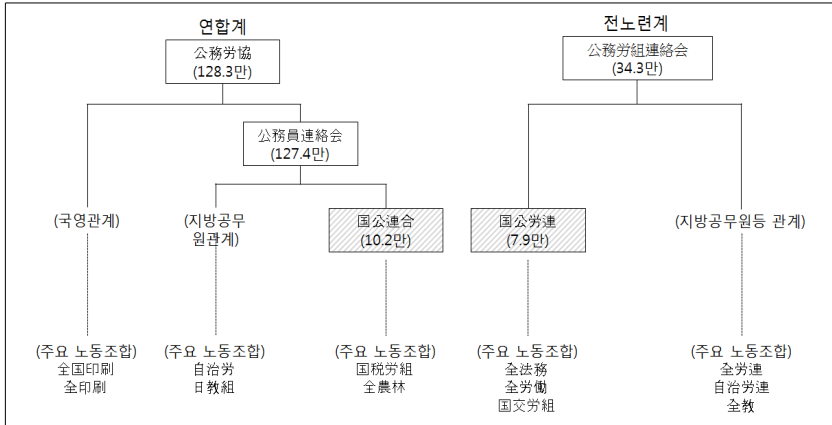
〔그림 5-5〕 공무노협의 조직 편성



자료 : 公務労協 홈페이지(<https://www.komu-rokyo.jp/pr.html>, 접속일 : 2019. 7. 30).

본교직원조합, 일본국가공무원노동조합연합회, 특수법인등노동조합연락협의회, 우정산업노동자유니온 등이 가맹되어 있다. 전국복지보육노동조합, 일본의료노동조합연합회는 옵저버로 참여하고 있다. 가맹노조의 하나인 일본국가공무원노동조합연합회(國公労連)는 정부부처, 인사원, 재판소, 독립행정법인 및 국립대학법인 등에서 일하는 공공관련 노동자들을 조직하고 있는 산별노조이다. 전신이었던 일본국가공무원노동조합공투회의(國公共闘)로부터 1975년 현재와 같은 연합체 조직으로 이행되었다. 총리부노동조합연합회, 전행관직원조합, 전법무성노동조합, 전국세관노동조합, 전국세노동조합, 문부과학성관계노동조합협의회, 전후생노동조합, 전일본국립의료노동조합, 전경계산업노동조합, 국토교통노동조합, 전정보통신노동조합, 전노동성노동조합, 인사원직원조합, 전사법노동조합, 오키나와총합사무국개발건설노동조합 등 15개 노조가 가입되어 있다. 이들 노조에 가입된 조합원의 거의 대부분은 정부의 각 부처에서 일하는 공무원이

[그림 5-6] 일본 공공부문 노조의 계통



자료: 人事院(2011), 「人事院白書(平成23年)」.

지만 일부 독립행정법인의 직원들이 가입되어 있기도 하다. 총리부노동조합연합회에는 독립행정법인 방사선의학종합연구소와 우주항공연구개발기구 직원이 가입되어 있으며, 문부과학성관계노동조합협의회에는 독립행정법인 국립박물관, 시험연구기관 등의 직원이 가입되어 있다.

[그림 5-6]은 공공부문을 조직화하고 있는 연합 및 전노련 산하 노조의 계통도 및 조직화된 근로자의 수를 나타낸 것이다. 인사원 자료가 작성된 시점이 2011년이기 때문에 그 이후 가맹노조나 조합원 수에 약간의 변화는 있으나 기본적인 틀에는 큰 변화가 없다.

제3절 공공부문 임금관리

1. 공공부문 임금체계⁸⁴⁾

일본의 공공기관들은 직급별 호봉제를 근간으로 하고 있다. 일정 규모

84) 일본 공공기관의 임금체계에 대한 자세한 내용은 박우성(2019)을 참조하라.

〈표 5-7〉 직급별 직책과 역할

직급	표준직무 내용
1급	정형적인 업무를 수행하는 직무
2급	특히 고도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무를 수행하는 직무 주임 직무
3급	주임 중에서도 어려운 업무를 처리하는 주임의 직무 계장의 직무
4급	어려운 업무를 관장하는 계장의 업무 과장 보좌의 직무
5급	어려운 업무를 관장하는 과장 보좌의 직무 어려운 업무를 관장하는 과장 보좌직무와 업무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직위의 직무
6급	과장 또는 주간(主幹)의 직무 과장 및 주간과 업무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직위의 직무
7급	어려운 업무를 관장하는 과장의 직무 어려운 업무를 처리하는 주간의 직무 상기 과장 및 주간과 직무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직 위의 직무
8급	차장의 직무 차장과 직무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직위의 직무
9급	부장의 직무 부장과 직무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직위의 직무
10급	특히 중요한 업무를 관장하는 부장의 직무 동 부장과 직무내용, 책임 등이 같은 정도의 직무로 인정되는 직위의 직무

자료 : 일본학생지원기구 급여규정(<https://www.jasso.go.jp/>); 박우성(2018: 60) 재인용.

이상의 공공기관들은 기본적으로 공무원과 같이 10등급 직급체계를 운영하고 있다. 직급 구분에 대한 정의는 기관들마다 약간의 차이는 있으나 대체로 <표 5-7>의 방식으로 직급 내용을 설명하고 있다.

공공기관의 임금은 기본급과 제 수당으로 구분되며 기본급은 다시 봉급과 부양수당으로 구분된다. 봉급은 직급과 호봉에 따라 결정되는, 가장 기본이 되는 보수이며 부양수당은 배우자나 자녀, 부모 등 부양가족의 수에 따라 지급되는 보수이다. 기본급에서 가장 중요한 부분은 매년 갱신되는 직급별 호봉표에 의해 결정되는 봉급이다. 한편 관리자 직책에 대해서

는 직책수당이 별도로 지급되는 보수이다. 직급별 호봉에 이미 하는 일의 중요성이나 가치에 따른 임금이 간접적으로 반영되어 있기는 하지만 그것만으로는 하는 일의 중요성이나 책임 정도에 대한 보상이 충분하지 않기 때문에 직책에 대해 수당의 형태로 별도의 보상을 하는 것이라고 할 수 있다. 직책수당은 일반적으로 과장보좌부터 지급되며 직책이 올라갈수록 높은 수당이 지급된다. 직책수당이 해당 직급의 중간 호봉 액수와 비교해서 차지하는 비중은 기관별로, 그리고 직급별로 약간의 차이가 있으나 대체로 20%에서 25% 정도를 차지하고 있다(박우성, 2018: 67).

호봉 승급은 전년도에 근무실적에 대한 평가에 기초해서 이루어지며 평균적인 실적에 대해서는 4호봉, 매우 우수한 실적에 대해서는 8호봉, 그리고 실적이 낮은 경우 호봉승급이 없다. 이러한 승급 방식은 공무원의 제도를 그대로 적용한 것으로 성과에 따른 보수차등을 실현하기 위한 것이라고 할 수 있다. 그러나 8호봉 승급이나 승급동결은 예외적으로만 발생하며 대부분의 직원들은 매년 4호봉의 승급을 적용받는 것이 현실이다. 호봉승급은 또한 고연령, 고직급 인력에 대해서는 표준호봉보다 절반을 낮추어서 실시하고 있고 말호봉을 설정해서 동일 직급에 장기간 체류하는 경우 호봉승급이 불가능하도록 하고 있다. 이러한 제도적 장치들은 모두 연공성의 효과를 완화하거나 제한하기 위한 목적을 가지고 있다.⁸⁵⁾

2. 공공부문 임금수준

공공부문의 임금수준은 기관이 속한 업종에 있는 다른 기관의 임금수준, 기관이 설립된 역사나 배경 등에 따라 크게 달라진다. 따라서 개별 기관별로 임금수준은 상이하게 나타날 수 있다. 그러나 그것을 방치하는 경

85) 이와 같은 호봉승급 방식은 공무원 임금개혁 과정에서 공무원을 대상으로 만들어진 제도를 공공부문에 그대로 적용한 것이다. 일본 정부는 국가공무원 급여구조 개혁을 2006년부터 시행하여 2010년까지 추진한 바 있다. 이때 근무실적을 급여에 반영하기 위해 종전의 1호봉을 4개의 호봉으로 세분화한 후 5단계로 근무평가를 해서 가장 낮은 등급에 대해서는 승급을 적용하지 않고, 표준적인 성과를 낸 경우 4호봉, 그리고 가장 높은 평가등급인 경우에 대해서는 최대 8개의 호봉상승이 이루어지도록 하였다(内閣官房内閣人事局・人事院, 2015).

우 공공기관 간의 임금격차가 지나치게 커지는 문제가 발생할 수 있다. 일본 정부는 오래전부터 공공부문의 임금을 결정하는 데 있어서 공무원 임금과의 형평성을 매우 중시해 왔으며 이를 실현하기 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 공무원 임금을 일종의 기준점으로 활용해서 공공부문의 과도한 임금인상이나 인건비 증가를 통제하려는 것이다. 후술하는 바와 같이 공무원 임금이 민간기업의 임금실태에 기초해서 민간균형의 원칙에 따라 인상된다는 점을 고려하면 결국 공기업의 임금수준 역시 민간부문과의 형평성이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다.

공공부문의 임금인상에 대한 통제는 크게 두 가지로 작동한다. 첫째는 임금인상률 자체가 기본적으로 공무원의 임금인상률을 준거로 이루어지기 때문에 기관별로 이를 초과하는 높은 임금인상을 실시하기가 어렵다. 이러한 방식은 민간부문과의 격차가 크게 발생하지 않도록 만드는 효과를 가진다. 또한 이러한 방식의 임금인상 통제는 기존에 존재하는 기관 간의 임금격차가 기관별 재정능력에 따라 과도하게 확대되는 것을 막는 효과를 가지기도 한다. 둘째는 국가공무원 임금과의 비교지수를 활용한 통제이다. 주무대신은 부처에 소속된 공공기관의 임금결정 기준이나 임금수준, 임금인상률에 대해 검토하고 의견을 제시할 권리를 가진다. 공무원 임금과의 비교지수가 100을 초과하는 경우 주무대신은 그 이유에 대해 검토하고 기관의 장에게 이를 시정하도록 요구하게 된다. 따라서 이러한 통제는 공무원 임금을 기준으로 기관별 임금이 평준화되도록 만드는 효과를 발생시킨다. 다만, 이러한 방식은 공공기관이 인력확보를 위해 경쟁해야 하는 업종별 노동시장에서 경쟁력있는 임금수준을 확보하는 것을 어렵게 만드는 문제를 발생시킬 수 있다. 이 문제에 대해서는 임금관리의 쟁점 부분에서 다시 상술하기로 한다.

<표 5-8>은 2015년 총무성이 각 기관별 자료를 집계해서 공무원과 독립행정법인 직원 간의 임금수준을 비교한 것이다. 이 표에서 대국가공무원지수는 공무원의 임금수준을 100으로 해서 비교한 수치이다. 표를 통해 알 수 있듯이 간호사를 제외한 나머지 직군의 경우 연령·학력·지역을 감안해서 비교한 임금수준이 공무원에 비해 다소 높은 것을 알 수 있다. 각 독립행정법인을 관장하고 있는 주무대신은 각 공공기관별로 산정된

대국가공무원지수가 공무원의 임금수준과 균형을 맞추도록 임금수준 현황에 대해 검토의견을 반드시 제시해야 하고 그 결과는 각 기관의 홈페이지에 의무적으로 공개하도록 되어 있다.

흥미로운 것은 독립행정법인과는 달리 특수법인의 경우 독립행정법인에 비해 공무원과 비교한 임금수준이 훨씬 더 높게 나타나고 있다는 점이다. <표 5-9>에서 보듯이 사무·기술직원의 경우에도 2015년 기준으로 연령·지역·학력을 모두 고려한 공무원과의 비교지수가 109.3으로 높은 수준을 보이지만 특히 연구직원의 경우 공무원과 비교한 지수가 140.3으로 나타나고 있어 공무원에 비해 매우 높은 임금수준을 보이고 있다.

특수법인의 임금수준이 독립행정법인이나 공무원에 비해 높은 것은 특

〈표 5-8〉 공무원과 비교한 독립행정법인의 임금수준(2015년)

	연간평균 급여액 (천 엔)	대상 인원수 (명)	대국가공무원지수 (연령고려)			대국가공무원지수 (연령·지역·학력고려)		
	2015	2015	2014	2015	전년 대비 증감	2014	2015	전년 대비 증감
사무·기술직원	6,768	32,717	101.9	102.6	0.7	100.4	100.8	0.4
연구직원	9,055	9,466	98.4	99.7	1.3	105.7	105.1	-0.6
병원 의사	13,857	7,220	109.2	108.2	-1.0	108.8	107.6	-1.2
병원 간호사	4,922	44,947	99.7	100.3	0.6	98.0	99.4	1.4

자료: 총무성 홈페이지(http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan03_02000029.html, 접속일: 2019. 7. 30).

〈표 5-9〉 공무원과 비교한 특수법인의 임금수준(2015년)

	연간평균 급여액 (천 엔)	대상 인원수 (명)	대국가공무원지수 (연령고려)			대국가공무원지수 (연령·지역·학력고려)		
	2015	2015	2014	2015	전년 대비 증감	2014	2015	전년 대비 증감
사무·기술직원	7,102	21,973	107.7	110.1	2.4	107.0	109.3	2.3
연구직원*	10,937	33	130.3	129.4	-0.9	146.5	140.3	-6.2

주: * 특수법인 가운데 연구직원이 있는 곳은 일본중앙경매회가 유일함.

자료: 總務省(2016b).

〈표 5-10〉 특수법인별 대국가공무원 임금지수(2015년)

법인 명칭	대상 인원수 (명)	평균 연령 (세)	평균연간 급여액 (천 엔)	대국가 공무원지수 (연령고려)	대국가공무원지수 (연령·지역·학력 고려)
오кина와진흥개발금융공고	173	41.9	8,019	126.9	133.8
원자력손해배상지원기구	42	46.7	9,173	129.8	110.3
오кина와과학기술대학원대학	276	41.2	6,195	97.1	106.6
예금보험기구	229	46.1	8,574	122.8	103.8
주식회사일본정책금융공고	6,232	42.1	8,016	126.6	124.8
주식회사국제협력은행	367	40.4	8,107	132.6	114.8
일본은행	3,505	42.8	8,115	125.7	121.1
방송대학학원	144	45.0	6,948	102.5	102.7
일본연금기구	9,799	43.4	5,979	91.0	92.7
일본중앙경마회	1,005	40.6	8,160	134.7	129.8
농수산업협동조합저금보험기구	12	49.3	8,240	112.1	94.8
전력광역적운영추진기관	9	43.2	8,019	121.1	100.9
전체법인(12개)	21,793	42.8	7,102	110.1	109.3

자료 : 總務省(2016b).

수법인에 속한 기관들의 경우 임금수준이 높은 금융 업종에 속한 법인들이 많기 때문이다. <표 5-10>은 공무원과 비교한 사무·기술직의 임금수준을 각 기관별로 정리한 것이다. 명칭을 통해 알 수 있듯이 금융, 은행, 보험 업종에 속한 기관들이 다수를 차지하고 있으며 이 기관들의 경우 인력을 확보하기 위해서는 업종의 높은 임금수준을 고려하지 않을 수 없다. 임금수준이 공무원에 비해 높은 이유에 대한 해당 법인들의 설명을 보면 대부분 이러한 점을 빼놓지 않고 언급하고 있다(總務省, 2016b).

3. 공공부문 임금결정방식(wage setting)

일본 공공부문의 임금결정방식을 이해하기 위해서는 공무원의 임금결정방식을 이해하는 것이 매우 중요하다. 공공기관의 직원들은 교섭권과 단체협약 체결권을 가지고 있으나 실제로는 공무원의 임금 인상이 공공

기관의 임금 인상을 위한 가이드라인으로 활용되기 때문이다. 공무원의 급여는 매년 인사원이 급여권고를 국회와 내각에 제출하고 내각이 공무원급여법 개정안을 국회에 제출하면 국회가 이를 통과시키는 방식으로 결정된다. 일반적으로 국회는 인사원의 급여권고를 그대로 받아들이는 경우가 많지만 경우에 따라서는 인상을 지연하거나 권고에 제시된 인상률을 삭감하는 경우도 있다. 급여권고는 정교하게 설계되어 실시되는 민간급여실태조사와 공무원급여 실태조사를 통해 급여수준을 비교한 후 그 차이를 보정하는 방식으로 결정된다.

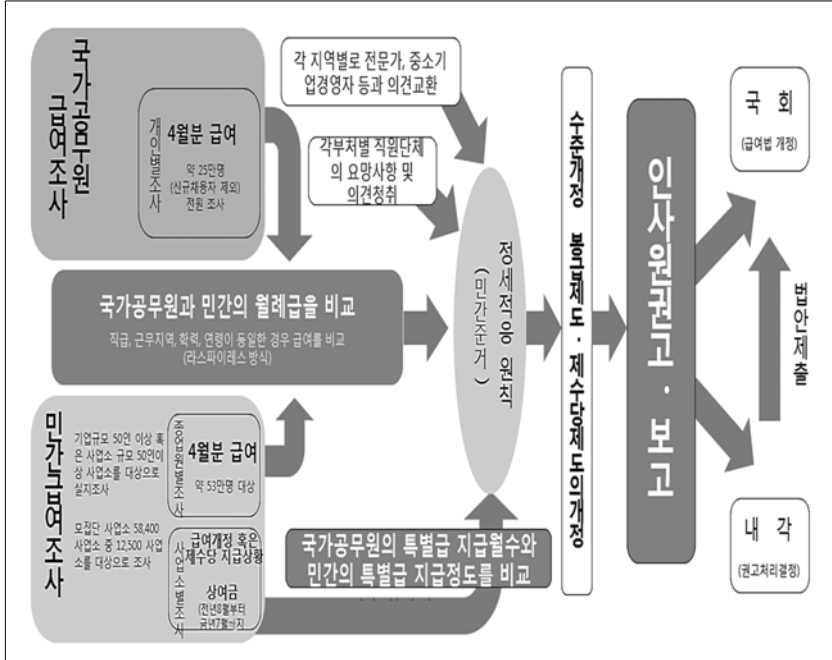
가. 인사원의 급여권고

1) 급여권고의 역할

일본 공공부문의 임금결정 메커니즘을 이해하기 위해서는 인사원(人事院)의 역할과 인사원이 매년 제시하는 급여권고안을 이해하는 것이 중요하다. 인사원은 공무원의 급여 및 기타 근로조건의 개선, 그리고 인사행정의 개선에 관한 권고를 하는 것이 주요 역할이다(國家公務員法3條第2項). 권고는 행정기관이 다른 정부기관에게 참고의견을 제시하는 것으로 위계상의 서열관계가 아닌 수평적인 관계를 전제로 하는 것이므로 이를 반드시 따라야 하는 의무는 없으나 권고를 하는 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 일정한 영향력이 발휘된다. 일본 국가공무원법은 사회일반의 정세가 변화하는 것을 고려해서 공무원의 근로조건을 수시로 개선할 수 있도록 하고 있으며(정세적응의 원칙), 공무원 근로조건의 개선은 국회가 결정하도록 하고 있다(근로조건 법정주의). 인사원은 매년 1회 이상 민간부문 임금과의 비교를 통해 공무원의 봉급표가 적정한 것인지를 검토하여 내각과 국회에 보고해야 하며 보고와 함께 적절하다고 판단되는 임금조정 권고를 한다.

통칭 급여권고(給与勸告)라고 불리는 공무원 급여에 관한 인사원의 권고는 매년 8월 초에 제출되는 것이 일반적이며 국가 공무원의 근로조건을 결정하는 것을 넘어서 다방면에 중요한 파급효과를 미치기 때문에 인사원이 하는 권고 중에서 가장 중요한 것이라고 할 수 있다. 인사원 급여

[그림 5-7] 급여권고 및 법 개정의 프로세스



자료: 給与勧告の仕組み(人事院 홈페이지, https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/shikumi.pdf, 접속일: 2019. 7. 30).

권고의 경우 공무원에게 스스로 근로조건 개선을 요구할 수 있는 노동기본권의 행사를 제한하는 대신 이루어지는 것이어서 그 영향력은 일반적인 권고에 비해 매우 강하다. 인사원이 매년 내각 및 국회에 제출하는 급여권고에 기초해서 내각에서 결의를 거친 후 정부가 공무원급여법 개정안을 국회에 제출한 후 국회에서 심의를 거쳐 급여인상이 결정된다. 일반직 공무원의 근로조건에 대한 법이 국회를 통과하게 되면 그에 따라 공무원의 임금인상이 결정된다. 국회를 통과하는 과정에서 권고안보다 임금이 감액되거나 혹은 권고안대로 임금인상을 하되 그 실시시기를 이연하는 경우도 가능하다.⁸⁶⁾ [그림 5-7]은 인사원이 실시하는 급여권고의 절차를 표시한 것이다.

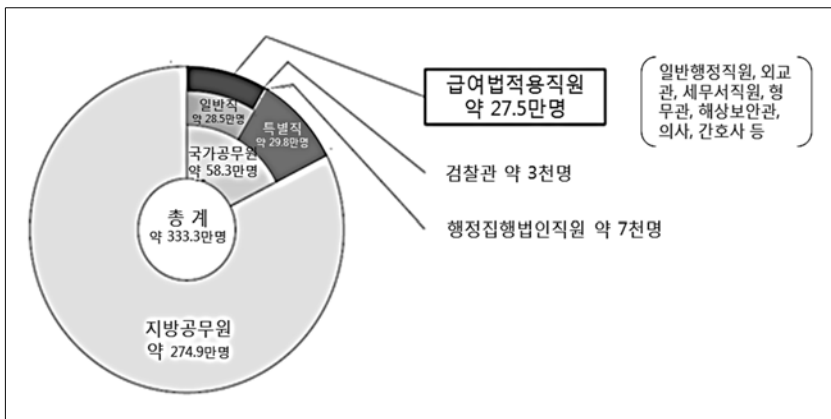
86) 1960년 이후 현재까지 인사원 급여권고에 대한 상세한 내용은 [부표 5-3]을 참고하라.

2) 급여권고의 대상

급여권고의 대상은 ‘일반직 직원의 급여에 관한 법률(급여법)’의 적용을 받는 일반직 공무원으로 2018년 기준으로 27만 5천 명이다. 구체적으로는 일반행정직원, 외교관, 세무서직원, 형무관, 해상보안관 등이 포함된다. 자위대, 국회의원, 경찰, 대법원 판사, 대사 등은 별도 법률의 적용을 받는다(그림 5-8 참조).

인사원의 급여권고에서 가장 중요한 기준이 되는 것이 민간급여와의 비교를 통한 형평성, 즉 민간준거(民間準據)의 원칙이다. 이 원칙은 공무원도 근로자이기 때문에 적절한 급여를 지급받아야 하는바 민간기업과는 달리 시장원리나 노사교섭에 따라 임금이 결정되기 어렵기 때문에 그러한 요인들이 고려되어 결정되는 민간급여를 기준으로 삼는 것이 합리적이라는 사실에 기초하고 있다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사원은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 기업 혹은 사업장을 층화무작위 방식으로 추출해서 결정되며 사업소별 급여개정 및 고용조정, 수당제도 등이 조사된다. 50인 이상 기업의 경우 계원, 계장, 과장대우, 과장, 부장 등 공무원 직급체계와 유사한 직급

[그림 5-8] 급여권고의 대상 공무원



자료: 給与勧告の仕組み(人事院 홈페이지, https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/shikumi.pdf, 접속일: 2019. 7. 30).

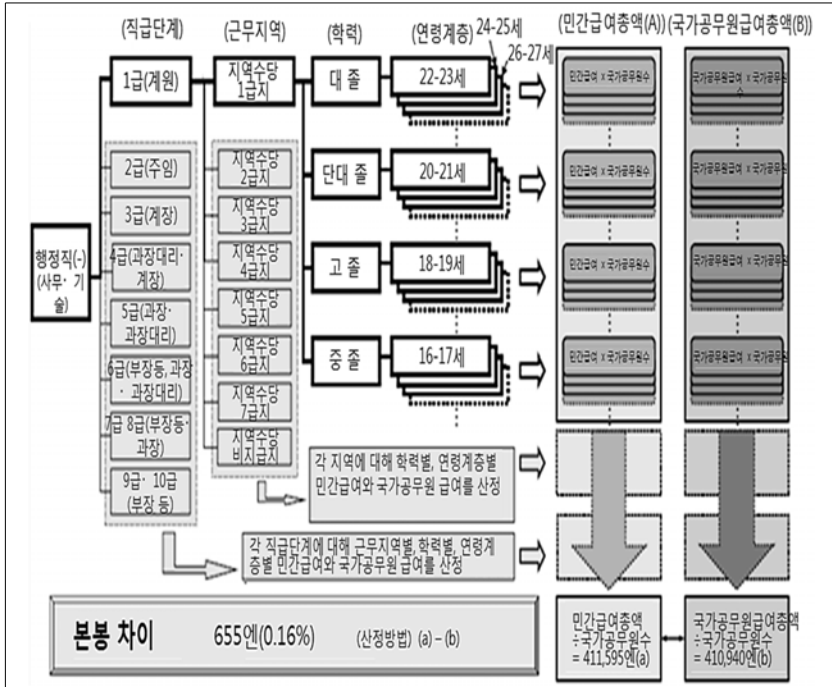
구분이 존재하며 정규직의 63.1%가 포함되어 있다. 따라서 공무원과 유사한 업무와 직급 간 비교가 가능하다. 상여금, 보너스 등 특별급은 사업소 조사를 통해 파악된다. 또한 해당 사업장에 근무하는 종업원을 대상으로 4월에 지급받은 월례급이 개인별로 조사된다. 민간급여 조사는 5월 1일부터 50일간 진행된다. 한편 공무원에 대해서는 인사원이 개인별 전수 조사를 실시한다.

3) 민관급여와의 비교 방식

공무원과 민간급여 간의 비교는 전술한 민간 및 공무원 급여 실태조사에 기초하며 단순한 평균이 아니라 일의 종류, 책임정도, 연령, 학력, 근무지역 등 임금의 주요 결정조건에 따라 비교 집단을 구성해서 실시되고 공무원의 인원구성을 기준으로 라스파이레스 방식에 따라 민관비교 결과를 산출한다. 라스파이레스(Laspeyres) 방식은 흔히 물가지수를 만들 때 사용하는 가중평균 방식이다. 구체적으로 직급, 근무지역, 연령, 학력을 고려하여 유사한 조건에 있는 공무원과 민간기업 종업원을 비교한다. [그림 5-9]에서 보는 바와 같이 4가지 조건을 고려해서 그에 해당하는 공무원의 집단을 파악한 후 그러한 조건에 상응하는 민간기업 임금에 해당 집단에 속하는 공무원의 수를 곱한다. 이러한 방식으로 조건별로 그에 해당하는 급여를 모두 합산하고 그것을 전체 공무원 수로 나누면 이것이 곧 공무원이 민간기업에서 일한다고 가정했을 때 받게 되는 평균급여(A)가 된다. 한편 국가공무원의 급여총액을 인원수로 나누면 공무원의 평균급여(B)를 계산할 수 있다. 이 두 개의 월 평균급여를 비교해서 민간이 공무원보다 높은 경우 그 차이만큼 급여를 조정하게 된다.

2018년의 경우 평균급여 차이가 655엔이었으며 이는 0.16%의 임금인상이 필요하다는 것을 의미한다. 상여금의 경우 민간기업보다 0.05개월의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이러한 비교결과에 기초해서 인사원은 내각과 국회에 그만큼의 급여인상을 요구하는 권고를 8월 10일 제출하였다. 권고는 민간기업과의 평균 월례급 차이 655엔 중에서 583엔은 봉급인상을 통해서, 그리고 72엔은 봉급인상에 따라 인상되는 수당증가분에 사용하도록 하였다. 그리고 상여금의 경우 기말수당을 0.05개월분 인

(그림 5-9) 민관비교 방식과 2018년 급여권고



자료 : 給与勧告の仕組み(人事院 홈페이지, https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/shikumi.pdf, 접속일 : 2019. 7. 30).

상하도록 하였다. 국회에서는 권고를 원안대로 수용하여 11월 30일 개정된 공무원 급여법이 공포되었다.⁸⁷⁾

평균 급여의 인상이 모든 직급 인력에 대해 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 인사원은 권고를 통해 시험을 통해 입직하는 초임자들의 경우 민

87) 이번에 개정된 공무원 급여인상의 실시시기는 월례급의 경우 2018년 4월 1일이다. 따라서 4월 1일 이후 기존에 지급받았던 월례급과의 차이만큼 조정금액이 지급된다. 상여금의 경우 개정된 급여법은 상여금 인상분을 12월에 지급되는 근면수당에 포함시키도록 하고 있다(人事院, 2019). 참고로 인사원규칙에 의거하여 공무원들에게는 6월 30일과 12월 30일에 기말수당과 근면수당이 지급된다. 기말수당은 월례급에 비례해서 지급되는 고정상여금이며 기말수당은 고과결과에 따라 결정되는 성과상여금이다. 공무원 수당제도에 대해서는 인사원이 제공하는 국가공무원 제수당의 개요를 참조하라(https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/teate_gaiyo.pdf, 접속일 : 2019. 8. 27).

간과의 형평을 고려하여 봉급을 1,500엔을 인상시키고 젊은 층의 급여를 1,000엔 인상시키는 대신 그 밖의 공무원들은 400엔을 인상시키는 것을 기본으로 하도록 권고하고 있다. 실제 임금인상 작업을 용이하도록 만들기 위해 인사원은 직급별 국가공무원의 봉급표를 <표 5-11>과 같이 예시하여 제공하고 있다.

<표 5-11> 인사원이 제시한 개정 봉급표(예시)

직무단계	연령	권고 전		권고 후		연간 급여액 차이(엔)
		월액(엔)	연간급여(엔)	월액(엔)	연간급여(엔)	
계원	18세 (고졸초임급)	147,100	2,404,000	148,600	2,436,000	32,000
	22세 (대졸초임급)	179,200	2,928,000	180,700	2,962,000	34,000
	25세	191,100	3,123,000	192,400	3,153,000	30,000
	30세	225,500	3,685,000	226,600	3,714,000	29,000
계장	35세	272,400	4,510,000	273,100	4,536,000	26,000
	40세	298,500	4,942,000	299,000	4,966,000	24,000
지방기관 과장	50세	411,800	6,686,000	412,200	6,713,000	27,000
본부성 과장보좌	35세	439,760	7,276,000	440,600	7,314,000	38,000
본부성 과장	50세	741,960	12,483,000	742,440	12,533,000	50,000
본부성 국장	-	1,074,000	17,728,000	1,074,000	17,804,000	76,000
사무차관	-	1,410,000	23,274,000	1,410,000	23,374,000 32,000	100,000

자료 : 인사원 홈페이지(<https://www.jinji.go.jp>, 접속일 : 2019. 7. 30).

나. 공공기관의 임금결정방식

공무원 임금인상은 공무원에게만 적용되는 것이 아니라 공공부문의 임금인상이 이것에 연동되어 있기 때문에 공공부문 전체의 임금결정 기제로서 매우 중요한 역할을 수행한다. 인사원 급여권고의 직접 대상은 급여법의 적용을 받는 일반행정직 공무원이지만 다른 급여법의 적용을 받는 대신, 재판관, 재판소직원, 국회직원, 소방성직원(자위대 자위관 포함) 등

특별직 직원, 그리고 검찰관들 역시 권고안에 준해서 급여적용을 받게 된다. 또한 공무원 신분이지만 급여법의 적용을 받지 않는 행정집행법인 직원의 급여는 노사 간 단체교섭에 의해 정해지지만 교섭이 결렬되는 경우 중앙노동위원회의 중재제정에 의해 결정되는바, 그 결정에서 인사원의 급여권고에 따른 일반직 공무원의 임금인상이 중요한 지표로 활용된다. 지방공무원의 경우에는 반드시 급여권고를 따라야 할 의무는 없으나 이들의 급여를 결정하는 조례가 만들어지는 과정에서 국가 공무원의 임금인상률이 중요한 가이드라인 역할을 한다.

한편 독립행정법인, 그리고 국립대학법인의 직원급여 역시 노사 간 단체교섭을 통해 결정되지만 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조3항)라고 규정되어 있으며 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다. 민간기업이 다양한 정세요인을 고려해서 임금을 결정하며 인사원은 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 결국 인사원의 급여권고가 매우 중요한 사회적 정세로 간주되는 것이라고 할 수 있다. 또한 독립행정법인, 국립대학법인, 특수법인, 인가법인의 급여수준은 매년 이를 공표해야 하는 한편 주무장관에게 이를 제출해야 하고 인사원은 이들 기관과 공무원과의 임금을 지수화해서 각 법인과 총무성에 제공하고 있다. 주무 장관들은 정당한 사유가 없는 한 해당 기관들의 임금을 공무원 수준과 형평성을 맞추려는 입장을 보이기 때문에 결과적으로 공무원 임금인상은 비공무원인 공공부문 직원들의 임금인상에 직접, 또는 간접적으로 지대한 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 인사원 급여권고는 민간부문의 임금수준에 기초해서 공무원 임금을 결정하는 것이지만 급여권고가 국회를 통과해서 확정된 후에는 사립학교나 사립병원, 농업협동조합이나 중소기업 등에서도 급여권고에서 정한 인상률에 기초해서 직원들의 임금을 인상하는 경우가 적지 않다. 따라서 급여권고는 민간기업의 임금인상에도 적지 않은 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

1) 독립행정법인의 임금결정

독립행정법인은 당해 법인의 업무실적 및 사회 일반적 상황을 고려하

여 임금수준을 결정하도록 되어 있다(독립행정법인통칙법 제63조). 독립행정법인은 근로조건에 대해 교섭권과 단체협약 체결권을 가진다. 그러나 임금인상의 폭을 결정할 수 있는 재량권은 매우 제한적이다. 정부로부터 대부분의 운영비를 교부받고 있고 임금인상에 관한 내용을 공표하는 한편 주무대신에게도 제출해야 하기 때문에 현실적으로 공무원 급여인상률을 넘어서는 임금을 결정하기가 어렵기 때문이다. 따라서 거의 모든 독립행정법인은 인사원 급여권고를 임금인상에 그대로 적용하는 것이 현실이다. 근로조건에 있어서 형식적인 자율권은 있으나 실질적인 자율권은 없다고 할 수 있다.

이러한 사실은 독립행정법인이 ‘독립행정법인의 임원보수 및 직원급여 수준에 대한 공표방식에 대한 총무성 가이드라인’에 따라 동일한 양식으로 작성하고 의무적으로 홈페이지를 통해 공개하는 자료를 통해 확인할 수 있다. 예를 들어 중기목표관리법인의 하나인 고령·장해·구직자 고용지원기구(高齡・障害・求職者雇用支援機構)의 경우 2017년 임금인상이 공무원 급여개정을 따라서 이루어졌다는 점을 공개 자료를 통해 명확히 밝히고 있다. 의무적 공개사항인 역직원의 보수·급여에 관한 정보 문서를 보면(高齡・障害・求職者雇用支援機構, 2017), 2017년 인사원 급여권고에 기초해서 국회를 통과한 공무원 행정직의 봉급인상을 그대로 법인의 직원들에게 적용해서 봉급표를 평균 0.2% 인상하는 한편 근면수당을 0.1개월 인상하는 것으로 결정하였다고 설명하고 있다. 그리고 공무원 임금인상을 그대로 직원에게 적용하는 방식은 2017년 이전에도 이 기관에서 계속 활용되어 왔다.

문부성을 주무관청으로 하는 일본학생지원기구(獨立行政法人日本學生支援機構)의 경우에도 2017년 급여개정은 공무원 급여개정과 동일하게 평균 0.2% 인상분에 해당하는 400엔을 인상하는 것으로 결정하였으며 근면수당 역시 공무원의 경우와 동일하게 0.1개월을 인상하였다(獨立行政法人日本學生支援機構, 2017). 이 법인 역시 그 이전에도 예외없이 공무원 급여인상과 동일한 임금인상을 실시해 왔다. 국립연구개발법인의 경우에도 상황은 다르지 않다. 예를 들어 국립암연구센터(國立がん研究センター)의 경우 2017년 임금인상을 국가공무원의 급여인상에 기초해서

월례급여를 0.2%, 상여금을 0.1개월 인상하고 있다.⁸⁸⁾

이러한 상황에서 임금을 둘러싼 노사 간의 교섭은 자유로울 수 있으나 결과적으로는 교섭이 임금인상을 결정하지 못하기 때문에 교섭 자체의 의미나 역할은 별다른 의미를 가지기 어렵다. 다만, 평균적인 임금인상을 직급별 호봉표에 어떻게 반영할 것인가 하는 것에 대한 세부적인 내용에 대해서는 노사 간의 자율적인 교섭이 가능할 수 있으며 그런 점에서는 제한적이기는 하지만 노사 간의 교섭이 어느 정도 의미를 가지고 있기는 하다. 다음에 살펴볼 독립행정법인의 사례는 이러한 점을 잘 보여주고 있다.

〈A 독립행정법인 사례〉⁸⁹⁾

이 법인에서의 임금결정은 공무원 임금결정과 동일하다. 심지어 공무원과 동일한 급여표를 가지고 있으며 정기승급도 동일하다. 그리고 인사원 권고가 국회에서 확정되어 공무원 봉급표가 바뀌면 그에 따라서 법인의 봉급표도 동일하게 바뀐다. 2004년 법인이 출범하면서 당시 문제가 많던 여러 기구들을 개혁차원에서 통합하면서 공무원에 비해 과도한 임금을 받고 있다는 비판을 잠재우기 위해 공무원 봉급표를 기준으로 통일했기 때문이다. 이는 통합 이전 대부분의 특수법인 임금이 공무원보다 높았고 노조도 강해서 정부가 이를 통제하려는 강한 정책적 의도가 반영된 것이다. 정부로서는 새롭게 출범한 법인의 인사관리가 체계적이고 합리적으로 운영되기를 원했고 임금 역시 노사 간 담합을 통한 과도한 인상이 이루어지지 않기를 원했다. 이러한 변화가 가능했던 것은 당시 정부가 통합 과정에서 이들의 고용을 유지해주는 대신 강한 혁신과 변화를 요구했기 때문이다.

이러한 틀은 2004년 이후 지금까지 그대로 유지되어 오고 있다. 이 법인은 설립 이후 인사원 권고보다 임금을 더 많이 인상한 적이 한 번도 없다. 노조의 영향력이 적을 뿐 아니라 예산을 통해 정해지는 임금인상 재

88) 자세한 내용은 국립암센터 홈페이지를 참고하라(<https://www.ncc.go.jp/jp/>, 접속일: 2019. 7. 30).

89) 이하의 내용은 2019년 8월 2일 이 법인의 근로자들을 조직화하고 있는 노조 전임자와의 면담내용에 기초하고 있다.

원 자체가 공무원 임금보다 높은 인상을 허용하지 않기 때문이다. 노조 간 공동투쟁 조직을 통해 정부 측에 일정한 요구와 압력을 행사하기는 하지만 법인 내 노조가 직접 경영자 측을 압박하기 위한 단체행동을 하는 경우는 거의 없다. 이러한 일이 지속되면서 많은 근로자들이 공무원과 처우가 같이 가면 별문제가 없다고 생각하는 경향이 커졌고 그에 따라 조직률도 낮아지는 모습을 보이고 있다.

국가공무원 임금지수와 관련해서는 노사 간의 견해 차이가 크게 존재한다. 법인 경영층에서는 국가공무원과의 형평성을 중시하며 임금비교지수를 100으로 수렴시키는 것을 매우 중요한 준거로 생각하는 반면 노조의 경우 노사 간 교섭과 자주적 결정을 중요하게 생각하며 이것을 참고자료 정도로만 간주한다. 노조는 인사원 권고가 아니라 기본적으로 업무량이나 노동조건에 따라 임금이 결정되어야 한다는 입장을 취한다. 한편 임금이 아닌 복리후생에서는 노사 간의 교섭에 의한 자율적 결정이 이루어지는 경우가 일부 존재한다. 2004년 독립법인화되면서 여름휴가가 10일에서 3일로 단축되었던 것을 그동안의 교섭을 통해 4일로, 그리고 최근에는 다시 5일로 늘린 바 있다. 또한 산전 휴가 역시 과거에는 8주였던 것이 독립법인 출범과 함께 6주로 줄어들었으나 최근에 다시 8주로 연장되었다. 과거의 기득권을 일정 부분 다시 회복하는 모습이라고 할 수 있으나 새로운 권리나 혜택을 주장하고 획득하기가 쉽지 않은 것이 현실이다.

2) 행정집행법인의 임금결정

독립행정법인 중에서 행정집행법인에 근무하는 직원은 그 신분이 공무원이며 노조를 결성해서 교섭하고 단체협약을 체결할 권리를 가지지만 중기목표관리법인이나 국립연구개발법인과는 달리 파업을 포함한 단체행동권은 일체 금지되어 있다. 단체행동권이 없기 때문에 노사 간에 타협이 이루어지지 못하는 경우 노동위원회의 알선·조정·중재를 활용할 수도 있다. 당사자의 신청에 의해 알선·조정·중재가 이루어지기도 하지만 노동위원회의 판단에 의해 노사로부터 신청이 없더라도 알선 및 조정이 실행될 수도 있다. 이 기관들의 노사분쟁은 중앙노동위원회에서 담당하며 필요한 경우 직권에 의한 중재도 가능하다.⁹⁰⁾ 행정집행법인에 속한

기관들은 교섭이 난항에 빠졌을 때 인사원 급여권고의 틀을 노사가 그대로 받아들이는 것과 중앙노동위원회의 조정을 활용하는 것 두 가지의 선택이 가능하다. 파업을 포함한 쟁의행위는 법에 의해 금지되어 있다. 대부분의 경우에는 인사원 급여권고의 틀을 그대로 적용하는 방식으로 임금인상이 결정된다. 어차피 기관장에게 임금이나 근로조건의 결정권이 없다는 사실을 노동조합도 잘 알고 있기 때문이다.

중앙노동위원회의 조정을 통해 임금인상이 결정되는 방식은 조폐국, 국립인쇄국의 경우 거의 매년 연례적으로 활용되고 있다. 이들 두 기관의 경우 노사가 자율적 교섭을 하기는 하지만 사측이 명확한 임금결정 권한을 가지고 있지 않으며 항상 정세를 살피면서 천천히 결정하겠다는 신중한 입장을 취해 왔다. 이에 대해 노동조합은 중앙노동위원회에 조정을 신청하는 방식으로 대응해왔다. 예를 들어 2014년의 경우 당시 특정독립행정법인이라는 유형으로 불려졌던 두 기관은 6월 3일 중앙노동위원회에 동시에 조정을 신청하였고 6월 19일 일인당 1,380엔을 인상하는 것으로 조정안이 양측에 의해 수락되어 분쟁이 타결되었으며,⁹¹⁾ 2015년에도 역시 동일한 방식에 의해 일인당 1,970엔을 인상하는 것을 내용으로 하는 조정안이 성립된 바 있다.⁹²⁾

보다 최근인 2017년의 경우 조폐국과 국립인쇄국은 전년도와 유사하게 노동조합이 5월 8일 중앙노동위원회에 조정을 신청하였으며 조정 결과 5월 25일 노사 양측이 0.29%의 임금인상을 수용함으로써 조정이 성립되었다⁹³⁾. 2017년 4월 1일부터 적용되는 공무원 급여의 인상률이 0.17%였다는 점과 비교할 때 2017년의 조정안은 상대적으로 공무원보다 더 높은 인상률이 적용된 셈이다. 노조로서는 중앙노동위원회를 통한 조정이 조급이라도 급여권고보다 더 높은 인상률을 확보할 가능성을 제공하기 때문에 조정에 의한 임금결정을 선호하는 것이라고 할 수 있다. 두 기관의 경우 공무원 임금과 비교한 수준이 100 미만으로 상대적으로 낮기 때문

90) 행정집행법인의 노사분쟁 조정에 관해서는 중앙노동위원회 홈페이지를 참조하라 (<https://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi04.html>, 접속일 : 2019. 8. 30).

91) 中央労働委員會(2014), 中央労働委員會 年報(平成26年).

92) 中央労働委員會(2015), 中央労働委員會 年報(平成27年).

93) 中央労働委員會(2017), 中央労働委員會 年報(平成29年).

에 급여권고보다 더 높은 조정안이 만들어질 가능성이 있기 때문이기도 하다.

〈B 행정집행법인〉⁹⁴⁾

이 법인은 행정집행법인의 하나이며 2019년 4월 1일 기준으로 임원 7명, 직원 4,156명이 일하고 있다. 직원들을 조직화하고 있는 노동조합은 오픈숍이지만 조직률이 100%로 강력한 조직력과 교섭력을 자랑한다. 이 법인의 직원은 공무원 신분이지는 하지만 교섭권이 있기 때문에 매년 노사 간 임금 교섭이 이루어진다. 그러나 노사 당사자 간 교섭이 제대로 이루어지지 못하기 때문에 중앙노동위원회에 조정신청을 하는 것이 거의 관례화되어 있다. 3월 춘투요구서를 제출하면서 단체교섭이 시작되며 3~4월의 춘투를 거쳐서 5월경에 단체교섭이 종료되지만 타결이 어렵기 때문에 그 후 곧바로 중노위에 조정신청을 한다. 중노위의 조정결정이 나면 임금 인상 결과를 근속이나 직급에 따라 어떻게 배분할 것인가를 둘러싸고 배분 교섭이 이루어지며 9월경에 배분교섭이 타결되고 그 후에 임금인상분에 대한 차액정산이 이루어진다.

매년 조정신청을 하게 되는 것은 법인 이사장이 실제 교섭을 책임지는 교섭권자가 되기 어렵기 때문이다. 사용자가 스스로 임금인상의 수치나 근거를 제시할 만한 입장에 있지 않기 때문에 결국 적절한 임금인상에 대한 판단을 중노위에서 전문가들이 판단하도록 하는 것을 노사가 모두 선호한다고 할 수 있다. 조정신청을 노조가 선호하는 다른 하나의 이유는 공무원 인상률보다 더 높은 인상률을 확보할 수 있기 때문이다. 이 법인과 다른 행정집행법인은 최근 6년 동안 공동으로 중노위에 조정신청을 하였으며 그 결과도 매우 좋은 편이다.⁹⁵⁾ <표 5-12>에서 볼 수 있듯이 이 법인은 인사원 급여 권고보다 더 높은 임금 인상을 확보하고 있다.

94) 이하의 내용은 2019년 8월 2일 이 법인의 근로자들을 조직화하고 있는 전인쇄국 노동조합 서기장과의 면담내용에 주로 기초하고 있다.

95) 공동조정을 신청하는 이유는 두 노조가 모두 공무원노협 공무원관계부회에 같이 소속되어 있기도 하고 더 나은 조정결과를 얻기 위해서는 함께 대응하는 것이 좋다고 생각하기 때문이다. 조정결과는 비율로 정해지기 때문에 조정을 통해 결정되는 임금인상률은 같지만 양 법인의 기본급여가 다르기 때문에 인상액은 차이가 발생한다.

〈표 5-12〉 최근 5년간 B 행정집행법인 인상률과 인사원 급여권고안의 비교

	B 행정집행법인	인사원 권고
2014	1,380엔	1,090엔
2015	1,970엔	1,469엔
2016	1,096엔	708엔
2017	1,068엔	631엔
2018	1,402엔	655엔

자료 : 노동조합 내부자료.

〈표 5-13〉 국가공무원 대비 임금비교 지수

		2015	2016	2017
사무· 기술직원	연령고려	90.5	91.5	92.4
	연령·지역고려	85.4	86.3	87.2
	연령·학력고려	92.8	93.9	94.9
	연령·지역·학력고려	87.9	88.9	89.9
연구직원	연령고려	77.7	78.0	78.7
	연령·지역고려	81.4	82.4	83.8
	연령·학력고려	81.9	81.4	82.3
	연령·지역·학력고려	85.1	86.1	85.6

자료 : 노동조합 내부자료.

중노위 조정이 좋은 결과를 내는 것은 이 법인이 정부로부터의 운영비 교부금이 전혀 없이 독립채산제로 운영되고 있기 때문이다. 이익이 발생하는 경우 그 절반은 국고로 들어가고 나머지 반은 적립해서 시설투자, 퇴직자 퇴직금 등에 활용한다. 참고로 2018년의 경우 5,600억의 매출을 통해 300억 원의 이익을 낸 바 있다. 또한 해당 법인의 대국가 공무원임금지수가 100보다 낮은 점도 중노위 조정이 노조에게 유리한방향으로 나타나는 이유다. <표 5-13>에 나타난 것처럼 이 기관의 직원들은 모든 직군에서 공무원임에도 불구하고 일반 공무원보다 낮은 임금을 지급받고 있다.

3) 특수법인의 임금결정

특수법인은 사업의 성격이나 업종이 매우 다양하며 임금결정방식과 관련해서도 상당한 차이를 보인다. 특히 같은 특수법인으로 분류되기는 하지만 특수회사와 다른 특수법인과는 매우 큰 차이가 존재한다. 특수회사의 경우 특별법에 의해 설립되어 있기는 하지만 상법상 주식회사의 형태이고 민영화를 전제로 하고 있기 때문에 교섭의 자율성이 상대적으로 큰 반면 특수법인의 경우 정부의 통제가 상대적으로 더 강하다. 특수회사의 경우 스스로 수익을 창출하고 있기 때문에 교부금을 받는 다른 독립행정법인과는 달리 재정상의 자율성도 더 큰 편이다. 따라서 특수회사의 경우 민간기업의 임금결정방식과 별다른 차이가 없다. 또한 같은 특수법인이라고 해도 법인의 상황에 따라 자율성에는 차이가 있기도 하다. 운영비 교부금을 정부 예산을 통해 지원받고 있는 법인과 자체적인 수입을 통해 운영하고 있는 법인 사이에는 임금결정 시의 자율성에 어느 정도 차이가 있을 수밖에 없다. 이하에서는 임금결정의 자율성이 제약되어 있는 특수법인의 사례와 자율성이 상대적으로 높은 특수법인의 사례, 그리고 민간기업과 유사한 임금결정방식을 취하는 특수회사의 사례를 각각 살펴보기로 한다.

〈교섭재량권이 제한된 사례 : C 특수법인〉⁹⁶⁾

이 법인에서 임금 교섭은 집단교섭과 개별교섭을 병행한다. 정노련 안에 다양한 공동투쟁조직들이 존재하며 그중에 문부과학성을 주무부처로 하고 있는 법인들에 근무하고 있는 직원들의 노조들이 모여서 만든 공투조직이 문과공투(文科共闘)이다. 문과공투는 일본학생지원기구와 일본국제교육지원협회 양 조직에 조직된 통일노조인 지원노(支援勞), 일본사립학교진흥·공제사업단 내에서 사학진흥부문의 직원 노조인 사학노(私學勞), 공제사업부문에 조직되어 있는 사학공제노(私學共濟勞), 일본스포츠진흥센터 직원들로 조직된 스포츠진흥노(スポーツ振興勞) 등 5개로 조직되어 있다. 이 중 집단교섭은 일반사단법인으로 전환된 스포츠진흥노를

96) 이하의 내용은 2019년 8월 2일 이 법인의 근로자들을 조직화하고 있는 노동조합 전임자와의 면담내용에 주로 기초하고 있다.

제외한 나머지 4개 노조가 참여하고 있다.

임금교섭은 2월에 각 노조가 법인의 필두이사에게 임금인상 요구안을 제시하면서 시작된다. 필두이사는 이사장을 제외하고 나머지 이사들 중에서 가장 중요한 역할을 담당하는 이사이다. 3월 춘투 기간 동안 각 기관으로부터 회답이 도착하며 이후부터 집단교섭이 이루어진다. 복리후생 등과 관련된 사안은 대체로 3월 하순에 타결되지만 임금 이슈는 8월에 인사원 급여권고가 나온 이후에야 제대로 된 논의가 가능하다. 실제로 11월에 급여권고가 국회를 통과한 후에 구체적인 교섭이 진행되며 인상률이 결정되면 그것을 어떻게 배분할 것인지에 대한 교섭이 개별 법인별로 사용자와 노조 사이에 이루어진다. 12월에 상여금 지불시점에 임금인상의 차액분을 정산해 지급함으로써 교섭과정이 완결된다.

집단교섭은 문과공투에 속한 노조들과 사용자 측을 대변하는 금요회 사이에 이루어진다. 금요회는 문부과학성 산하단체들을 조직화한 사용자 단체이며 10여 개 기관이 포함되어 있다. 금요회에는 각 기관의 필두이사(筆頭理事)들이 참여한다. 문과공투와 금요회가 춘투 기간에 모여서 교섭을 진행한다. 여기에서는 협상의 타결을 목적으로 하기보다는 전반적인 방향을 논의하고 정보를 교환하는 정도에 그친다. 따라서 여기에서 구체적인 금액은 결정하지 않고 적절하게 대응하자는 원론적인 입장을 논의하는 것이 일반적이다.

임금결정과 관련해서 결과적으로 인사원 급여와 인상률이 동일하게 되는 경우가 일반적이다. 예를 들어 이 법인이 공개하고 있는 자료에 따르면⁹⁷⁾ 2016년의 경우 인사원 권고와 동일하게 본봉은 0.17%, 상여금은 4.2개월에서 4.3개월로 인상되었고 2017년 경우에도 인사원 권고와 마찬가지로 본봉은 0.2%, 수당은 4.3개월에서 4.4개월로 인상된 바 있다. 2018년의 경우 인사원 권고와 마찬가지로 4.4개월에서 4.5개월로 인상되었으나

97) 독립행정법인등정보공개법(獨立行政法人等情報公開法) 제2조에 따르면 독립행정법인통칙법에 정의된 법인과 정보공개법 별표1에 포함된 18개 특수법인은 운영 상황에 대한 정보를 공개할 의무를 가지며 C 사례 법인 역시 이 대상에 포함되어 있다. 동법의 第22條는 의무적으로 제공해야 하는 정보를 규정하고 있는바 법인의 조직, 업무 및 재무에 관한 기초적인 정보 및 이와 관련된 평가 및 감사에 관한 정보 등이다.

본봉의 경우 인사원 권고인 0.16%보다 약간 높은 0.2%로 인상되었다. 노조는 인사원 급여권고를 참고는 하되 그대로 인정하고 따르지는 않는다는 입장을 취하고 있다. 이와는 달리 법인 이사회의 경우 인사원 급여를 중요한 기준으로 지켜야 한다는 입장을 보인다. 인상률이 정해지면 그것을 연령대 혹은 개인별로 어떻게 배분할 것인가에 관한 배분교섭은 노사간의 자율 교섭에 따라 결정된다.

이 법인의 경우 특수법인임에도 불구하고 임금결정방식에 있어서는 앞서 살펴본 독립행정법인의 경우와 크게 다르지 않다. 노동3권을 가지고 있고 자주교섭과 자주결정을 원칙으로 하지만 결과적으로 국가로부터의 예산통제 때문에 교섭권이 크게 제약되고 있기 때문이다. 이 법인의 경우 앞서 살펴본 행정집행법인과 마찬가지로 중노위에 조정신청을 할 수는 있으나 실제로 신청하는 일은 없다. 이는 이 법인의 경우 국가 공무원 대비 임금지수가 100보다 더 높기 때문에 중노위 조정을 통해 얻을 수 있는 실익이 없다고 판단하고 있기 때문이다.

〈교섭 재량권이 있는 특수법인 : 중앙경마회〉

주식회사가 아닌 특수법인의 경우 임금결정 시 주무대신의 통제 여지가 있다는 점은 독립행정법인과 동일하다. 하지만 자체 수익사업을 영위하고 있는 특수법인의 경우 운영비를 정부로부터 교부받는 독립행정법인보다는 상대적으로 더 많은 자율성을 보유하고 있다. 일본중앙경마회가 그러한 사례에 해당한다. 일본중앙경마회(日本中央競馬會)는 1948년 제정된 경마법과 1954년에 제정된 일본중앙경마회법에 기초해서 일본정부가 자본금 전액을 출자해서 설립한 특수법인으로 경마를 실시하는 것이 주 업무이며 경주마와 기수를 육성하기도 한다. 주무관청은 농림수산부이며 농림수산 대신의 감독을 받는다. 마권을 발매해서 발생한 수입은 75%가 상금, 10%가 국고납부금으로 사용되며 나머지 15%는 경마회의 운영비로 사용된다. 2017년을 기준으로 상금 직원 수는 1,484명이며 주말 경마행사를 위해 활용하는 비정규직을 모두 포함하는 경우 8,000명의 인력을 고용하고 있다.

이 특수법인은 연령·지역·학력을 모두 고려한 후에도 국가 공무원과

비교한 임금지수가 129.8로 특수법인 중에서 가장 높은 수준을 보이고 있는 곳이다. 이에 대해 중앙경마회는 이 기관이 국고로부터 운영비 보조금을 전혀 받고 있지 않은 철저한 독립채산제 기관이며 설립 당시부터 인사원 급여권고나 공무원 임금에 준거하지 않고 춘투방식에 의해 노동조합과 교섭을 통해 결정해왔다는 점을 언급한다. 업적에 기초해서 급여를 지급하는 한편 민간기업과의 경쟁에서 우수한 인력을 확보하기 위해서 그러한 격차가 발생한 것이고 사업을 위해 필요한 부분이라는 점을 강조하는 것이다(日本中央競馬會, 2017). 더욱이 인력구성 자체가 학력과 전문성이 높은 종합직이 중심을 이루고 있어서 공무원 일방행정직과는 차이가 많다는 점을 근거로 제시하고 있다. 그 밖에 2017년의 경우 3조 원을 국가에 납부하는 등 매년 국가재정에 크게 기여하고 있다는 점도 강조된다. 종합하자면 현재의 임금수준은 설립 이후 1997년까지의 급속한 매출 및 이익성장에 기초한 역사적인 것이고 그 이후에도 업적을 반영해서 설정된 것이므로 수준 자체가 불합리하거나 문제가 되는 것은 아니라는 입장이다.

이 자료에 나타난 주무대신인 농림수산 대신의 검토의견은 중앙경마회의 임금수준이 형성된 배경을 충분히 이해하면서 중앙경마회의 최근 인건비 효율화 노력을 긍정적으로 평가하고 있다. 예를 들어 국가 공무원의 급여개정 및 임시특례에 관한 법률에 기초해서 실시된 2012년 국가 공무원의 급여삭감보다 선행해서 2011년에 본봉을 최대 10% 삭감하는 조치를 실시하고 2014년 공무원의 급여삭감 조치가 해제된 후에도 임금삭감을 지속적으로 추진해 왔다는 것이다. 다만, 농림수산 대신은 관리전문직의 역할수당을 인하하는 제도 개선을 실시하면서 2018년까지는 연령·지역·학력을 고려한 국가 공무원 대비 임금지수를 120까지 낮추겠다는 정책목표를 경마중앙회가 적극적으로 추진할 것을 주문하고 있다(日本中央競馬會, 2017).

이러한 상황에서 중앙경마회는 자유로운 교섭과 단체협약을 통한 임금결정이 가능하기는 하지만 과거와는 달리 매우 제한적이고 소극적인 임금인상을 실시할 수밖에 없는 상황이다. 2017년의 급여인상은 직원 1인당 515엔 월액급을 인상하고 특별수당을 0.1개월치 인상한 것으로 나타나고

있어 2017년 인사원 급여권고를 통한 공무원 임금인상 631엔 급여인상 및 0.1개월 상여금 인상과 비교하면 큰 차이가 없다. 재정적 여유가 있다고 해도 주무대신의 감독과 통제하에 있고 정부의 임금정책 방향을 무시하기 어렵기 때문에 적어도 기존의 임금격차를 더 이상 확대시키지는 않으려는 노력을 기울이고 있는 것이라고 할 수 있다.⁹⁸⁾

〈민간기업과 동일한 교섭재량권 : D 주식회사〉⁹⁹⁾

이 주식회사는 총무성 산하의 특수회사이며 과거 국가조직으로 운영되다가 2003년에 공사화되었으며 2007년 민영화법에 의해 민영화되어서 주식회사로 정식 출범하게 되었다. 그 과정에서 공사 시절 일반직 국가 공무원 신분이었던 직원들은 더 이상 공무원 신분을 유지하지 못하게 되었다. 2015년 정부보유 주식 11%를 시장에 매각하고 동경증권거래소 1부에 상장되었으며 자회사 지분을 각각 11%씩 매각해서 자회사들도 같은 증시에 상장되었다. 이 주식회사의 경우 그 이후 주식매각이 계속 진행되어 왔으며, 현재 정부가 보유한 주식비율은 57%이고 향후 추가 매각이 예상되어 있다.

2007년 민영화 이전 이 회사는 실제적인 의미에서 노사 간의 자율적 교섭이 어려운 상황이었다. 다른 일반직 국가공무원들과는 달리 이들에게는 단체 교섭권이 부여되어 있었으나 예산이 정해지면 그에 따라 임금 인상 폭이 정해지는 구조였으므로 자율적 교섭 자체가 큰 의미를 가지지 못했고 이를 벗어날 수 있는 유일한 대안이 중앙노동위원회를 통한 조정 신청이었다. 건전한 자율교섭이 불가능한 상태에서 조정이나 중재를 통한 임금결정이 중요한 임금결정 기제였고 이러한 방식은 국립인쇄국이나 조폐국 등의 행정집행법인에서 여전히 지금도 중요하게 활용되고 있다.

특수회사의 대표 격인 이 주식회사의 경우 노사 간 교섭은 그룹 차원에서 회사 경영총과 기업별 조합인 노동조합 사이에서 이루어진다. 민영화 이후 임금교섭이나 결정기제는 민간기업과 동일하며 노사의 자율적

98) 일본중앙정마회의 경영관련 정보 및 최근 수년간 급여개정과 관련된 사항은 홈페이지를 참고하라(<https://company.jra.jp/>, 접속일: 2019. 8. 30).

99) 이하의 내용은 2019년 7월 30일 이 법인의 근로자들을 조직화하고 있는 노동조합 전임자와의 면담내용에 기초하고 있다.

교섭에 의해 임금을 결정한다. 인사원 급여권고나 공무원의 임금인상은 아무런 영향을 주지 않는다. 경영층 역시 민간인 출신이며 사업수익이나 경영현황에 따라 노사 간 교섭이 이루어지고 임금 인상률이 결정된다. 임금 인상 요구안은 렌고의 임금인상 요구 방침에 기초해서 작성되며 기본 임금에 치중할 것인가 아니면 상여금에 치중할 것인가 등 교섭전략을 수립해서 대응한다. 교섭은 2월에 시작되며 교섭을 저해하는 특별한 장애가 없으면 대체로 3-4월에 타결된다. 교섭은 지주회사인 그룹의 모회사 경영층과 노동조합 사이에 진행되며 자회사 임원들이 교섭에 참석하기도 한다. 임금인상률은 지주회사와 자회사 직원 모두에게 동일하게 적용된다. 회사들 간의 업적차이는 있을 수 있으나 직원들 간의 임금인상에 차이를 두지는 않는 방식으로 교섭이 이루어진다. 원래 이들이 하나의 회사였기 때문이기도 하지만 다른 한편으로는 수행 업무들이 회사 간에 긴밀하게 연결되어 있기 때문이기도 하다.

교섭에 있어서 자율권이 보장되어 있고 국가공무원 임금수준을 전혀 고려하지는 않으나 민영화 이후 사업실적이 부진하여 국가공무원보다 낮은 임금인상이 지속되고 있으며 이것이 현재 직원들의 가장 큰 불만 요인으로 부각되고 있다. <표 5-14>는 민영화 이후 기본급 인상률을 국가공

<표 5-14> 민영화 이후 임금 인상 현황

	D 주식회사	국가공무원
2008	600엔	인상 없음
2009	인상 없음	863엔 삭감
2010	인상 없음	757엔 삭감
2011	인상 없음	899엔 삭감
2012	인상 없음	인상 없음
2013	인상 없음	인상 없음
2014	1,000엔	1,090엔
2015	1,000엔	1,469엔
2016	인상 없음	708엔
2017	인상 없음	631엔

자료 : 노동조합 내부자료.

무원의 임금인상과 비교한 것이다. 표를 통해 알 수 있듯이 공무원에 비해 임금인상이 높지 않아서 차라리 공무원 신분이었을 때를 그리워하는 직원들도 존재한다. 특히 민영화 직전에 정치권에서 민영화의 장점을 설득하면서 근로조건이 크게 개선될 수 있다는 점을 강조했던 것에 비하면 현재의 상황은 노조나 직원들에게 커다란 불만 요인으로 작용하고 있고 노조에 대해서도 임금인상에 대한 강한 기대를 하고 있는 실정이다.

다. 임금결정방식의 변천

일본 공공부문 임금결정방식은 정부의 조직으로 운영되던 사업이 공사화되거나 후에 특수회사 또는 민영화가 되는 과정에서 지속적인 변화를 겪어왔다. 따라서 공공부문 임금결정의 역사를 이해하기 위해서는 공공부문 조직의 탄생시점부터 고찰이 필요하다. 전통적으로 일본 공공부문에서 가장 큰 조직과 인력, 영향력을 행사하던 곳은 국유철도와 우정, 전매사업이다. 이들은 정부 조직으로 출발하였고 직원들의 신분도 공무원이었다. 제2차 대전 종전 이후 이들에 대해 노동3권이 인정된 바 있으나 1948년 정령(政令) 제201호를 통해 단결권만 인정되고 나머지 노동권은 제한을 받게 되었다. 그러나 1949년에 국유철도와 전매사업이 각각 공사화되면서 직원의 신분은 공무원에서 공공기업체 직원으로 전환되었다. 또한 이들에 대한 노동관계를 규율하기 위한 공공기업체노동관계법이 시행되었으며 이 법에 의해 공공기업체 직원들의 경우 단체교섭 및 협약체결권은 인정되지만 쟁의권은 금지되었다. 쟁의권이 없는 대신 노사 간 교섭을 통한 임금협상의 타결이 어려운 경우 공공기업체노동위원회의 조정 중재를 통해 최종적인 임금이 결정되었다. 이러한 방식은 행정조직 효율화와 민영화가 본격적으로 추진되기 시작되기 전인 1980년 중반까지는 공공부문에서 매우 지배적인 임금결정 기제로 활용되었다.

1) 3공사 5현업 체제의 등장

일본 공공부문의 역사 및 임금결정방식의 변화를 역사적 관점에서 이해하기 위해서는 3공사 5현업 체제에 대한 이해가 필요하다. 이 공공기관

들은 산하에 소속된 인원수 및 노조의 조직력 측면뿐 아니라 이들의 노동 관계를 규제하기 위한 별도의 법이 운영되어 왔다는 점에서 일본 공공부문의 중핵을 이루고 있기 때문이다. 먼저 3공사(公社)는 일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사를 지칭하며, 5현업은 정부조직 내에서 사업이 운영되던 우정사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알콜사업 등 5개의 사업을 말한다. 3공사에서 근무하는 직원은 민간인인 반면 5현업에 근무하는 직원들은 정부조직에 속한 인력으로 공무원의 신분을 가지고 있었다.¹⁰⁰⁾ 그러나 양자 모두 공공기업채등노동관계법의 적용을 받는다.

3공사 5현업 체제의 성립은 2차대전 직후로 거슬러 올라간다. 1946년에 시행된 노동조합법에 의해 민간 노동자들에게 노동기본권이 인정되고 경찰, 소방, 감옥직원을 제외한 나머지 공무원들에 대해서도 노동3권이 인정되었다. 같은 해 시행된 노동관계조정법은 비현업 국가공무원의 쟁의행위를 금지하였으나 국유철도, 우편사업 등에 종사하는 현업 국가공무원에 대해서는 쟁의권을 포함한 노동3권을 인정하였다. 그러나 1947년 임금인상을 위한 노조의 총파업에 직면해서 당시 점령군 사령관인 맥아더는 중지지령을 발동했고 다음해인 1948년 정령 제201호에 의해 현업을 포함한 모든 공무원은 협약체결권이 인정되지 않게 되었고 쟁의행위 역시 금지당하게 되었다.

한편 일본정부는 1949년 국가가 직접 운영하던 사업인 철도와 전매사업을 공사화하여 국유철도공사와 전매공사를 설립하고 이들 공공기업체 직원에 대해 단체교섭 및 협약체결권을 인정하되 쟁의권은 인정하지 않는 공공기업체노동관계법을 시행하였다. 이 법률에 따라 노사 간 교섭을 기본으로 하되 교섭이 난항에 부딪히는 경우 조정과 중재를 통해 임금이

100) 일본 국가공무원은 크게 비현업공무원과 현업공무원으로 구분된다. 비현업공무원이 주로 일반행정을 담당하는 공무원인 반면 현업공무원은 국가나 지방자치단체가 수행하는 업무 가운데 비권력적이고 경영 관리 틀 속에서 일하는 공무원이다. 현업공무원과 비현업공무원의 구분은 명확하지 않다. 그럼에도 이러한 구분이 필요한 이유는 두 유형별로 적용되는 법이나 제도, 규정이 다르기 때문이다. 기술적으로 현업 공무원을 정의하자면 공공기업채등노동관계에 관한 법률에서 적용대상으로 정해진 사업을 수행하는 조직의 직원이라고 할 수 있다. 5현업이 민영화되거나 특수법인 또는 독립행정법인으로 전환된 현재 시점에서는 행정집행독립법인의 직원만이 현업공무원에 해당된다.

결정되는 법적 틀이 만들어졌다. 1952년 전기전신성이 폐지되고 일본전신전화공사가 발족되면서 이곳에서 일하는 직원들도 같은 법의 적용대상으로 포함되었고 이를 통해 3공사 체계가 성립된다. 1953년에는 5개 현업 국가공무원에게도 동일한 법이 적용되면서 3공사 5현업 체계가 출범하였다. 이러한 변화에 동반해서 기존의 공공기업체노동관계법은 공공기업체등노동관계법으로 이름이 바뀌었다.

2) 3공사 5현업의 임금결정방식

임금을 둘러싼 교섭이 타결되지 못하는 경우 이들은 공공기업체등노동위원회(공노위)를 통한 알선, 조정 및 중재를 통해 임금을 결정한다.¹⁰¹⁾ 3공사 5현업에 속한 기관들에게는 단체교섭 및 협약체결권이 있으나 쟁의권은 금지되어 있었기 때문에 노사교섭에 의한 임금결정이라는 취지와 달리 현실에서는 매년 임금교섭이 난항에 부딪히고 공노위에 의한 조정을 거쳐 중재에 의한 일률적 임금 결정이 되는 게 현실이었다. 중재에 의해 임금인상률이 결정된 후 사후적으로 그렇게 정해진 재원을 본봉과 수당에 어떻게 배분할 것인가가 노사 간 교섭에 의해 결정되는 것이 일반적인 상황이었다(人事院, 2009).

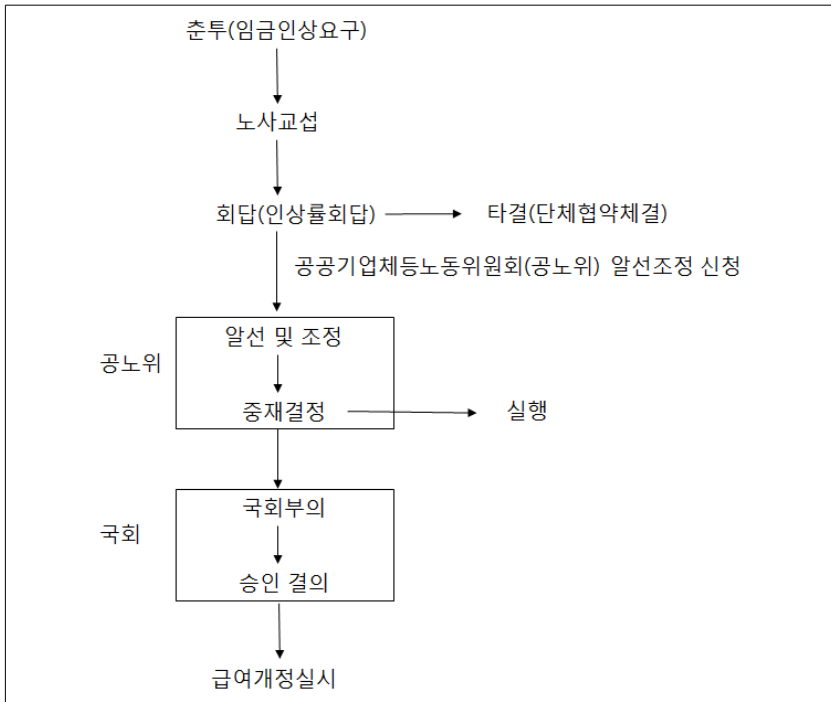
교섭과정을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 민간기업들의 춘투시기에 맞추어서 공공부문 노조로부터 요구가 제출되어 노사 간 교섭이 이루어지며 급여 인상과 관련된 교섭은 중앙에서 통일교섭을 통해 이루어지는 것이 일반적이다. 그런데 교섭 과정에서 정부 내 조정을 거쳐 제시된 인상률은 재정능력의 제약으로 인해 노조의 요구보다 현저히 낮은 것이었고, 그 결과 자율적 교섭타결보다는 중재재정으로 임금인상이 타결되는 경우가 더 많았다. 예를 들어 1982년의 경우 노조의 요청에 대해 당국이 제시한 베이스업 인상률이 1%였던 반면 중재재정을 통해 결정된 인상률은 4.6%였다. 조정을 거치기는 하지만 조정을 통해 합의에 이

101) 공공기업체등노동위원회는 노동성의 외국(外局)으로 1956년 설치되었다. 1987년 일본국철의 분할민영화를 시작으로 일본전신전화공사와 일본전매공사가 민영화되면서 공노위는 국영기업노동위원회로 명칭이 바뀌었고 운영의 효율성과 기능강화를 위해 1988년에 중앙노동위원회로 통합되었다.

르는 경우는 거의 없으며 중재재정까지 가는 것이 일반적이었다.

중재재정이 정부 예산 내에서 실시가능한 경우 그대로 실시되지만 만약 재원의 부족으로 이를 결정하기 어려운 경우 국회에 부의하여 국회의 보정예산 승인을 거쳐서 중재재정의 실시가 확정된다. 중재재정이 확정 되면 결정된 급여재원을 봉급과 수당에 어떻게 배분할 것인지, 그리고 정률과 정액인상 중에서 어느 방식으로 배분할 것인지에 대해 노사 간 교섭이 이루어지게 된다. 이러한 배분교섭은 복수의 노조가 있는 경우 개별노조와 진행이 되지만 정부로서는 통일된 내용으로 결정이 되도록 만든다. 이때 일반직 국가공무원의 급여제도 및 임금배분 방식을 참고하여 노사 간에 타결이 이루어진다. [그림 5-10]은 3공사 5현업 체제에서 급여가 결정되는 과정을 나타낸 것이다.

[그림 5-10] 3공사 5현업 급여결정과정



자료 : 人事院(2009), 人事院白書(平成21年).

3) 임금결정방식의 문제점

3공사 5현업은 모두 고도의 독점적 공공적 성격을 띠고 있었고 이에 따라 업무범위, 요금, 인건비 등과 관련해서 법률적 혹은 예산상의 통제가 매우 강했으며 그 결과 경영상의 자주성이 크게 제약되었다. 각 공공기업체의 사업내용은 관계법률에 의해 범위가 상세히 정해졌으며 3공사 그리고 우정사업의 운임과 요금 등도 법률에 의해 규제를 받았다. 인건비 등의 예산에 관해서도 국회의결을 거쳐야 했고 집행 면에서도 경비의 유용이나 예비비 사용에 대해서는 주무대신이나 대장대신의 승인을 거치는 등의 강한 통제가 존재했다

직원의 급여와 관련해서도 급여총액제도에 의한 규제가 이루어졌기 때문에 급여인상과 관련되어 노사 교섭담당자가 가진 권한은 크게 제약될 수밖에 없었다. 급여총액제도는 각 공공기업체의 근거법 혹은 국영기업에 근무하는 직원의 급여에 관한 특례법에 기초해서 급여준칙을 반드시 정해야 하고 이때 연도 중 급여지급이 해당 회계연도 예산에 정해진 급여총액을 넘어서는 안 된다는 것이다. 급여총액제도는 1974년부터 2001년까지 전년도 급여에 일정 비율의 인상액을 추가한 금액을 설정하는 방식으로 운영되었다. 이러한 급여총액제도에서는 노사교섭을 통해 급여총액을 넘는 협약이 체결되었다고 해도 협약이 실행되는 것은 예산상으로 불가능한 것이었고 국회에 부의해서 승인을 별도로 받아야만 했다. 능률향상에 의한 특별급여의 경우 혹은 공노위의 재정 결정에 따른 경우는 이러한 총액급여의 적용을 받지 않았다. 이러한 예외 사항에 대해서는 정부예산이 허용하는 경우 주무대신의 인가와 대장대신의 승인하에 실시가 가능했다. 이와 같은 제도적 장치들은 공공기업체 등의 독점적 공공적 성격으로 인해 발생하는 노사의 담합이나 지대추구 행위를 억제하고 국회 또는 공노위의 관여를 통해 직원급여의 객관성과 타당성을 담보하려는 것이었다.

그러나 이와 같은 제도는 결과적으로 노사 양측이 자주적 급여결정을 할 수 있는 권한을 크게 제약하고 실질적인 노사교섭이 이루어지는 것을 불가능하게 만들었기 때문에 자율적 노사관계가 뿌리를 내리기 어렵게 만드는 중요한 한계가 있었다. 사용자 측이 제시하는 인상률은 정부 내의

조정을 경유해서 일률적으로 결정되었고 당시 민간임금 인상률보다 항상 낮은 수준에서 결정되었기 때문에 사측이 제시하는 인상률로 교섭이 타결된 경우는 한 번도 없었으며 반드시 공노위의 조정을 거쳐야만 했다. 이는 곧 3공사 5현업에서 노사교섭이 실질적으로 형해화되었으며 임금인상은 결국 제3자의 손에 의해 결정된다는 것을 의미했다.

노사교섭의 기능이 발휘되기 어렵다는 문제점에 대해 1982년 제2차 임시행정조사회의의 기본답신은 노사 양측이 교섭의 당사자로서 권한이나 능력을 충분히 가지고 있지 못하고 급여가 자주적으로 결정되지 못하기 때문에 임금을 제외한 다른 근로조건의 결정에 관해서 오히려 안이한 타협을 하는 문제점이 존재한다고 지적하고 있다. 또한 노조 측에도 건전한 노사관계를 구축하려는 노력이 결여되고 책임감이 약해지는 문제점을 초래하고 있다고 언급한다. 이와 같이 급여문제의 자주적 결정이 불가능한 상황은 급여 이외의 근무조건 경감이나 노동환경 개선, 또 합리화를 둘러싼 노사분쟁을 반복적으로 발생시키고 직장규율을 혼란스럽게 만들며 노사관계의 안정성을 크게 해치는 부정적 효과를 발생시켰다.

4) 3공사 5현업체제의 붕괴

쟁의권을 인정하지 않는 3공사 5현업 체제는 노사관계에 있어서 상당한 불안정성을 내포하고 있었고 불법쟁의와 처분, 다시 이에 대한 항의를 위한 불법쟁의가 되풀이되는 악순환을 보였다. 1965년 이후 크고 작은 분규가 빈발하였으며 1971년 생산성 향상정책을 둘러싼 사용자의 부당노동행위와 노조의 반발, 1975년 국철에서 발생한 준법투쟁, 1978년 우정에서 발생한 연말연시 투쟁이 대표적인 예이다. 특히 1975년 공공기업체등노동조합협의회가 과업권 쟁취를 요구하며 주도한 과업은 대부분의 철도가 멈추고 우편물이 대량 지연되는 등 8일간 매우 큰 영향력을 발휘한 사건이었다. 이러한 갈등이나 분쟁은 임금인상을 둘러싼 것이었다기보다는 주로 합리화정책이나 업무부담, 노동환경 악화에 기인한 것이었으나 임금결정에서의 자유로운 결정권이 크게 제약받고 있다는 것 역시 불만의 한 이유가 되는 것도 사실이었다.

장기간 유지되었던 3공사 5현업 체제는 1980년대 중반 이후 큰 변화를

줘게 된다. 3개 공사가 모두 민영화되고 5현업도 국유임야사업¹⁰²⁾을 제외하고는 모두 특수법인화되거나 독립행정법인화되었기 때문이다. 1985년 전신전화공사와 전매공사, 그리고 1987년에는 국철이 민영화되었고 공공기업채등노동관계법 역시 이러한 변화를 반영하여 1987년에 국영기업노동관계법으로 명칭이 변경되었다. 한편 5현업 역시 민영화되거나 특수회사 또는 독립행정법인으로 전환되었다. 우정사업의 경우 2007년 일본우정그룹으로 민영화되었고 인쇄사업과 조폐사업은 각각 행정집행법인으로 이행되었으며, 알콜전매사업은 일본알콜산업이라는 특수회사로 전환되었다.

이러한 변화의 결과 3공사 5현업 체제는 사라지게 되었고 이전 체제의 특징은 행정집행법인에만 적용되기 시작했다. 이에 따라 국영기업노동관계법은 행정집행법인 노동관계법으로 명칭이 바뀌었다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 행정집행법인의 경우 자유로운 교섭 대신 주로 중앙노동위원회를 통한 조정 및 중재가 이루어진다는 점에서 과거 3공사 5현업 체제에서의 임금결정방식과 크게 다르지 않다.

라. 공공부문 임금결정방식의 쟁점

앞서 살펴본 일본 공공부문 임금결정방식은 사업의 공공적 성격, 정부의 예산으로 운영비가 지급되기 때문에 노사 간의 담합이나 도덕적 해이를 방지해야 한다는 것, 그리고 공공기관의 자율적인 경영을 통해 중앙의 일방적인 통제에서 비롯되는 공공부문의 비효율성을 제거해야 한다는 것을 동시에 추구하는 과정에서 형성된 결과물이다. 그러나 그러한 이중적 목표를 동시에 달성하는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제이며 그로 인해 다양한 문제점과 과제들을 내포하고 있기도 하다. 가장 근본적인 문제가 형식적으로는 노사 간의 자율성과 교섭권, 단체협약 체결권이 보장되어 있음에도 불구하고 실제적으로는 정부의 예산통제로 인해 그러한

102) 국유임야사업의 경우 정부 내 조직으로 남기는 했으나 기업적 운영은 폐지되었으며 재정운용 방식도 특별회계에서 일반회계로 전환됨으로써 순수한 정부적 업무수행으로 복귀한 것이어서 더 이상 공공기관으로 간주하지 않게 되었다.

자율성이 크게 제약되어 있다는 점이다. 그러한 상황에서 각 공공기관 노사에게 주어진 선택지는 인사원 급여권고의 내용을 그대로 수용하거나 중앙노동위원회에 조정을 신청하는 것뿐이다. 특수회사의 경우 임금결정의 자율성이 완전히 보장되고 경영성과에 따라 임금인상이 결정되는 등 민간회사와 동일한 방식으로 임금결정이 이루어지지만 경영성과에 영향을 미치는 의무적 요인들이 법률에 의해 부과되고 있어서 결과적으로 임금결정의 자율성에 일정한 제약을 가하고 있기도 하다. 이상과 같은 임금결정방식의 중요한 쟁점들을 구체적으로 정리해서 살펴보자.

1) 인사원 급여권고와 자율교섭의 제약

인사원 권고와 그에 기초한 공무원 임금인상률이 가지는 규범력에 대해 노조가 이를 인정하지 않으려는 입장에도 불구하고 현실적으로 인사원 급여권고는 공공부문 전반에 매우 강력한 영향을 미친다. 공공기관 경영층의 입장에서는 특별한 사유가 없는 한 공무원 임금인상을 그대로 따라가는 것이 가장 합리적인 것이기 때문이다. 시장에서의 평가가 존재하지 않는 공공적이고 독점적 성격을 가지고 있는 공공기관에서 성과나 업적을 근거로 공무원 임금인상을 상회하는 임금인상을 요구할 수 있는 객관적 근거를 제시하는 것은 현실적으로 거의 불가능하기 때문이다. 그리고 인사원 권고는 민간기업과의 비교를 통한 형평성이라는 객관적인 근거에 입각하고 있기 때문에 합리적 기준이나 근거로서 그것이 가지는 효용성은 매우 크다.

인사원 권고는 임금결정과 관련해서 양면적 효과를 발생시킨다. 공공기관의 자의적이고 근거없는 과도한 임금인상을 통제하는 긍정적인 효과가 있으나 동시에 노사 간 자율적 교섭의 의미와 역할을 크게 축소시키기 때문이다. 교섭을 해 봐야 결국은 권고안에 맞추어서 결정이 되는 상황에서 노사 간의 교섭이 특별한 의미를 가지기는 어렵다. 다른 대안으로 인사원 권고를 대신해서 공공기관에서 활용할 수 있는 객관적 근거나 기준을 만들어서 교섭에 활용하는 것이 있기는 하다. 그러나 그것이 현실적으로 매우 어렵다는 것이 문제다.

2) 노동위원회의 조정중재와 자율교섭의 대체

행정집행법인의 사례에서도 볼 수 있듯이 예산통제와 주무대신의 승인이라는 제약하에 인사원 권고보다 더 높은 임금인상을 확보하고자 노조가 활용하는 중요한 기제가 있다. 바로 노동위원회를 통한 조정이다. 이러한 방식은 과거 3공사 5현업 시절부터 내려온 것이고 현재는 국립인쇄국과 조폐국에서 여전히 활용되고 있다. 노동위원회의 조정중재는 전문가들이 임금결정 수준에 대해 합리적 기준을 검토하고 이에 기초해서 임금인상의 수준이 결정된다는 점에서 긍정적인 측면이 존재한다. 교착상태에 빠진 노사 간 교섭을 합리적인 기준에 의해 해결할 수 있는 방안을 제공하기 때문이다.

그러나 이러한 방식 역시 노사 간의 자율적 교섭을 대체함으로써 결과적으로 노사의 자율적 교섭역량을 크게 저해하는 부작용이 존재한다. 특히 노동위원회를 통한 조정중재가 인사원 권고보다 더 나은 결과를 만들어내는 경우 노동위원회를 통한 조정이 관례화, 교착화될 소지가 크다. 국립인쇄원과 조폐국에서 6년간 매년 조정신청이 이루어지고 있는 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

3) 경영층의 실질적 재량권 결여

근본적인 문제는 특수회사나 자체 사업을 통해 독립채산제로 운영되는 공공기관을 제외하고 정부의 운영비 교부금을 지급받는 공공기관의 경우 경영층이 실질적인 사용자로서 권한을 보유하고 있지 못하다는 사실이다. 인사원 권고에 기초해서 예산이 설정되고 그것을 초과하는 부분에 대해서는 주무대신의 승인, 더 나아가 재무성의 승인을 필요로 한다. 이런 상황에서는 경영층이 노조의 요구에 대해 임금인상물을 교섭하고 결정할 수 있는 권한이 존재하지 않는다. 따라서 노조의 입장에서는 사용자에게 교섭당사자로서의 실질적인 자격을 인정하기 어렵다. 오히려 주무대신이나 재무성을 대상으로 하는 요구가 더 의미를 가질 가능성이 있다. 노조 조직형태가 소관 주무대신별로 공동투쟁 조직으로 구성되어 있는 것도 이와 무관하지 않다. 노조의 입장에서는 예산에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 주무대신이나 재무성이 교섭 당사자로서 지위를 가지고 있다고 판

단하기 때문이다. 물론 그와 같은 노조의 인식이나 전략이 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있는 것이 현실이기는 하다.

4) 임금통제와 우수인력 확보의 어려움

공공적이고 독점적인 업무를 수행하는 독립행정법인의 경우에는 큰 문제가 되지 않으나, 노동시장에서 일반 기업과 경쟁해야 하는 공공기관의 경우 국가공무원 비교 임금지수를 사용해서 임금수준을 국가공무원 수준에 맞추어가려는 정책은 우수인력의 확보에 어려움을 야기할 수 있다. 금융업종에서 업무를 수행하는 특수법인들이 대표적이다. 금융업종의 임금수준이 다른 업종에 비해 높은 상황에서 공무원의 임금수준에 맞추는 것이 우수인력을 확보하는 데 커다란 장애로 작용하기 때문이다. 물론 주무대신들도 그러한 상황을 이해하지 못하는 것은 아니어서 반드시 국가공무원 임금수준으로 맞추어야 한다는 것을 주문하지는 않지만, 임금지수가 공무원의 것과 지나치게 높은 편차를 보이는 것에 대해서는 통제하려는 입장을 보이고 있다. 이러한 점이 인력확보에 일정한 장애를 발생시키는 것도 사실이다.

5) 법률에 의한 사업상 제약과 임금교섭

민영화되면서 특수회사가 된 경우 임금결정 시 노사 간에 완전한 자율성이 존재한다. 그러나 법률에 의해 사업상 일정한 제약이 존재하고 그것이 사업성과에 부정적 영향을 미치며 다시 그로 인해 임금인상의 여지가 크게 제약을 받기 때문에 불만이 존재하기도 한다. 일본우정의 예를 들면, 민영화 이후에도 수익성과 관계없이 행정구별로 1개의 우체국을 반드시 유지하고, 수익 관점에서 볼 때 폐쇄가 마땅하나 우체국이 유일한 우편 및 금융기관인 산간벽지에 법률로써 유지의무를 부과하는 경우가 있을 것이다. 도시지역의 우편국 통폐합도 쉽지 않은 실정이다. 특정우편국은 개인이 토지를 제공해서 우편국을 설치해 운영해온바, 이들이 통합을 반대하고 계속 우편국을 운영하려고 하기 때문이다. 결과적으로 경영합리화를 위한 우편국의 통폐합이 성과개선에 매우 중요함에도 불구하고 실제로는 실현이 매우 어려운 상황이다. 이러한 제약은 경영성과에 부정적

인 영향을 미치고 임금인상의 여지를 크게 제약한다. 민영화 이후 실적이 낮아서 임금인상이 공무원 시절보다 낮아지고 있다는 사실이 이것을 더욱 중요한 문제로 부각시키고 있다. 법률에 기초한 사업상의 제약이 결과적으로 임금인상의 여력을 약화시키는 반면 노사가 이를 스스로 해결할 수 없다는 점에서 임금인상과 관련된 노조와 직원들의 커다란 불만요인이 되고 있다.

제4절 공공부문 임금관리와 예산당국의 역할

1. 예산제도와 인건비 편성

일본의 예산제도에 있어서 중요한 역할을 하는 기구는 내각부에 설치된 경제재정자문회의(經濟財政諮問會議)와 재무성에 설치된 재정제도등심의회(財政制度等審議會)이다. 경제재정자문회의는 총리가 의장이며 총리의 자문요청에 응해서 경제재정정책에 관한 주요 사항을 심의하는 한편 경제정책 및 예산편성의 큰 틀을 결정한다.¹⁰³⁾ 한편 재정제도등심의회는 재무성에 설치된 재무대신 자문기구로서 국가예산 및 결산, 회계제도에 관한 주요사항에 대해 조사심의를 하며 권고와 제언을 제공한다.¹⁰⁴⁾

가. 국가예산 편성절차

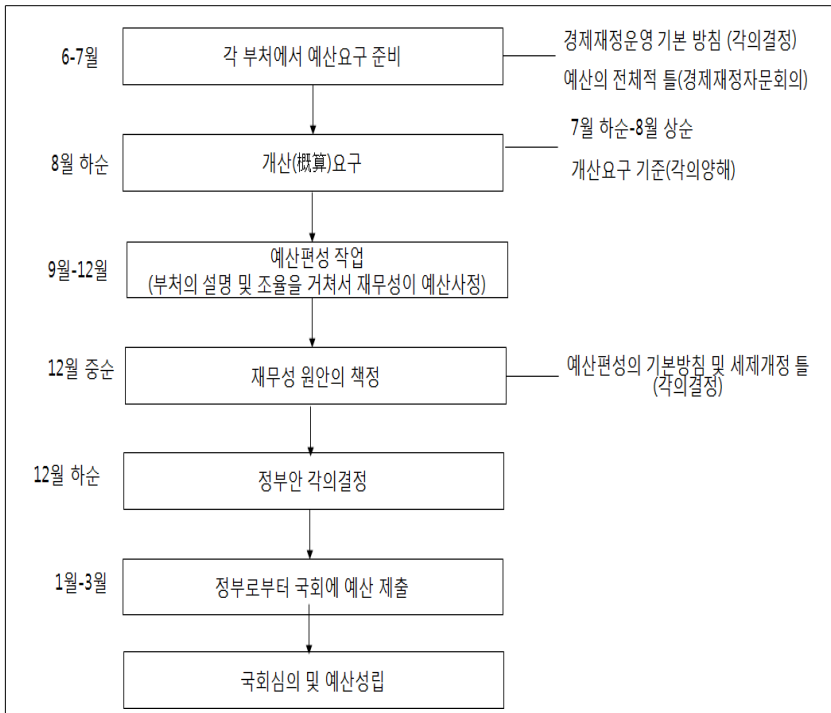
국가예산의 편성은 재무성이 담당해서 추진하며 국가예산의 편성 및 결산의 작성을 담당하는 부서는 재무성 주계국(主計局)이다. 예산 편성은 관례적으로 다음과 같은 절차를 거쳐서 확정된다. 먼저 경제재정자문회

103) 경제재정자문회의에 관한 자세한 내용은 다음의 내각부(內閣府) 홈페이지를 참조하라(<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/>, 접속일: 2019. 8. 30).

104) 재정제도등심의회에 관한 자세한 내용은 다음의 재무성(財務省) 홈페이지를 참조하라(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/, 접속일: 2019. 8. 30).

의에서 정리된 기본적인 경제정책 및 예산편성 방향을 고려하여 재무성이 6월 중 다음 해 예산안 작성을 위한 기본 방향에 대해 재정제도등심의회에 건의하여 논의를 수렴하여 기본방침이 설정되고 7월에 예산요구의 기초가 되는 예산요구기준이 각의에서 결정된다. 이것에 기초해서 8월말 각 성청의 예산요구가 재무성 주계국에 제출된다. 9월 1일 주계국이 중심이 되어 예산편성이 시작된다. 먼저 각 성청의 담당자로부터 예산요구에 대한 설명이 이루어지고 각 항목별로 확인이 이루어진다. 11월경에 설명이 종료되면 주계국에서 예산 요구액 건별로 사정이 이루어지고 최종적으로 주계국장이 참여하는 회의 진행 후 예산안이 편성된다. 재무성 원본을 기초로 부처를 담당한 대신들 간의 절충을 거쳐서 24일에 정식으로 내각의 예산안이 결정되며 다음해 1월 하순에 국회에 제출된다. 그리고 3월

[그림 5-11] 일본 예산편성의 절차



자료: ミラサポ 홈페이지(<https://www.mirasapo.jp/budget/guide/process.html>, 접속
일: 2019. 9. 5).

국회심의를 거쳐 국가예산이 최종 확정된다. 이상과 같은 예산편성의 프로세스를 도식화한 것이 [그림 5-11]이다.

나. 인건비 예산의 편성¹⁰⁵⁾

매년 6월 재무성 주계국은 당해 연도의 급여법에 근거하여 인건비 총액 수준에 대해 예산편성지침을 통해 각 부처에 전달하며 각 부처는 예산편성지침에 따라 8월 말까지 예산을 편성해서 주계국에 제출한다. 8월 상순에 인사원 급여권고가 발표되면 각 부처는 발표된 인사원 권고와 인원증감 계획에 근거하여 8월까지 기제출한 인건비 예산안을 수정한다.¹⁰⁶⁾ 총인건비는 재무성 주계국 급여과와 총무성 행정관리국이 협의하여 결정한다. 인건비에 대해서는 재무성 주계국 급여과가, 공무원 수에 대해서는 총무성 행정관리국이 관할하고 있다(김종면 외, 2007: 172). 인사원 권고에 근거한 급여법 개정안이 11월에 국회를 통과하면 개정된 급여법에 근거하여 각 부처는 인건비 예산을 다시 계산하여 예산을 수립한다.

한편 인사원 권고는 당해 연도 4월에 조사된 민관 사이의 임금격차에 근거한 것이며 차이를 보정하기 위해 급여법이 개정되어 임금이 인상되면 기존 급여와 인상된 급여 간의 차이를 지급해야 한다. 이는 일본의 경우 공무원과 민간의 임금격차를 조사하여 그 격차를 당해 연도에 바로 시정하는 구조를 가지고 있기 때문이다. 인사원 권고가 국회에서 확정되는 것은 대략 11월이므로, 4월부터 11월 사이에 기지급된 급여와 인상된 급여 간의 차이를 보전해 주어야 하는 필요성이 발생한다. 이를 위해 예산편성 과정에서 인건비에 관한 예비비를 두는 방식을 취한다. 미리 설정된 예비비로 충분하지 않은 경우 추경예산을 편성해서 대응한다.

105) 이 부분에 대한 상세한 내용은 김종면 외(2007)를 참고하라.

106) 급여권고가 확정되려면 국회에서 급여법 개정이 이루어져야 하지만 편성과정에서 일단 급여권고를 기초로 예산을 작성한다. 예산 수립을 위해서는 일단 기준이 필요하기 때문이기도 하지만 인사원 급여권고가 대체로 국회에서 원안대로 통과되는 경우가 많고 혹시 수정통과가 이루어지더라도 큰 수정이 이루어지는 경우는 드물기 때문이다.

2. 공공기관에 대한 운영비 교부금

공공기관의 운영과정에서 예산당국과 관련된 것은 정부가 공공기관에게 지급하는 운영비 교부금이다. 일본의 독립행정법인은 정책의 기획입안 기능과 실시를 분리하여 실시부문 중에서 국민생활 혹은 사회경제의 안정 등 공공의 견지에서 확실하게 실시해야 하는 사무나 사업으로서 주무대신의 세부적인 사전관여를 가능한 적극적으로 배제하면서 일정 기간 내에 법인의 재량에 기초한 탄력적이고 효과적인 업무운행을 확보하고 이를 통해 효율성을 높이기 위해 만들어졌다. 독립행정법인은 과거 국가기관 혹은 특수법인에서 자주 발생했던 단년도 예산통제에 따른 경직성이나 비효율성, 목표관리 및 외부평가의 부재 등의 문제를 해결하기 위한 대안으로 설립된 것이다. 이들 기관은 공공성이 높은 업무를 정부 대신 수행하며, 영리적 사업이 아니기 때문에 운영에 필요한 자금을 운영비교부금의 형태로 정부로부터 제공받는다.

이와 같은 제도설립의 취지를 반영하여 정부는 운영비교부금의 항목건별 사용내용을 특정하지 않고 사전관여도 하지 않으며, 예정된 용도 이외에 유연하게 사용할 수 있게 한다. 연도 내에 남은 금액에 대해서는 그 다음으로 이월할 수도 있다. 독립행정법인의 예산은 3~5년을 기간으로 하는 중기계획에 기초하며 운영비교부금 산정 규칙을 포함한 계획기간 중의 예산을 정한다. 이때 예산을 수립하는 과정에서 해당 독립행정법인이 소속된 주무대신의 인가 및 재무대신의 협의가 필요하다. 2013년의 경우 그 시점에 존재했던 독립행정법인 101개에 대해 총 2조 8,960억 엔의 운영비교부금이 국가 재정에서 지출된 것으로 나타나고 있으며 이는 같은 해 국가 일반회계세출예산 92조 6,115억 엔의 약 3.1%를 차지한 바 있다.

2018년 정부예산안에서는 독립행정법인에 대한 운영비교부금이 2조 8,324억 엔으로 책정된 바 있다. 운영비 교부금이 가장 큰 곳은 일본학술진흥회로 약 2,580억 엔이며 교부금 액수가 많은 곳들은 주로 석유천연가스·금속광물자원기구, 우주항공연구개발기구, 일본원자력연구개발기구, 신에네르기·산업기술종합개발기구 등 과학기술과 관련된 법인이다. 과학기술과 관련이 없는 법인 중에서 교부금 액수가 많은 곳은 일본학술진흥

회 이외에 국제협력기구, 일본학생지원기구, 농업자연금기금 등이다.¹⁰⁷⁾

한편 독립행정법인에서 운영비교부금이 산정되는 방식은 다음과 같다.¹⁰⁸⁾

$$\text{운영비 교부금} = \text{인건비} + \text{일반관리비} + \text{사업비} - \text{자기수입}$$

인건비는 당해연도 인건비 상당액과 전년도 급여개정분 등을 합산한 것이다. 당해연도 인건비 상당액은 기준급여총액에서 신진대사소요액을 가감하고 퇴직수당 등 소요액을 더한 것이다. 신진대사소요액은 신규채용자의 급여총액에서 당해연도 퇴직자 급여총액을 뺀 금액이다. 전년도 급여개정분은 승급에 소요되는 금액, 급여개정액 등을 의미한다. 일반관리비는 전년도 일반관리비에 효율화계수 및 소비자물가지수를 각각 곱한 수치에다 당해연도 경비에 영향을 미치는 특수한 사정을 가감한 것이다. 효율화계수는 경비를 방안하게 산정하는 것을 방지하고 효율적인 경비사용을 하도록 산정된 경비를 효율화시키려는 노력정도를 반영하는 것이다. 일반적으로는 전년도 대비 일정 비율의 절감으로 목표가 설정된다. 만약 일반관리비를 3% 절감하는 것으로 예산을 편성한다면 정책효율화계수는 0.97이 된다.

업무경비는 전년도 업무경비에 업무경비 효율화계수, 소비자물가지수 그리고 정책계수를 각각 곱한 후 경비계상을 위해 당해연도에 고려해야 하는 특수요인을 가감해서 결정된다. 정책계수는 법인의 재무상황, 새로운 정책니즈에 대한 대응 필요성, 주무대신에 의한 평가 등을 종합적으로 고려하여 결정된다. 마지막으로 자기수입은 법인의 과거 실적을 고려한 후 당해연도에 예상되는 수입액을 계상한다. 독립행정법인에서 예산을 수립할 때 효율화 계수를 1.0으로 한다는 것은 아무런 효율화 노력을 기울이지 않는다는 것을 의미하기 때문에 2~3%의 경비절감을 목표로 해

107) 자세한 내용은 재무성 홈페이지 2018년 예산(平成30年度予算) 부분을 참조하라 (https://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2018/, 접속일: 2019. 9. 5).

108) 이하의 내용은 독립행정법인 자동차사고대책기구(自動車事故対策機構)의 2018년 예산편성 산정식을 참고한 것이다(http://www.nasva.go.jp/gaiyou/documents/10_rule30.pdf, 접속일: 2019. 9. 5).

서 효율화 계수를 0.97이나 0.98로 하는 것이 일반적이다. 정책계수의 경우 명확한 정책적 필요나 중요성에 대해 주무대신으로부터 인정을 받는 경우 1.0보다 큰 계수를 적용할 수 있으나 별다른 사항이 없는 경우 1.0을 적용한다.

3. 공공부문 임금결정과 예산당국의 역할

공공부문의 임금결정과 관련해서 예산당국이 가지는 통제권한은 대상에 따라 달리 나타난다. 먼저, 독립행정법인에 대한 예산당국의 통제는 강력하다. 예산을 통해 허용 가능한 임금인상률을 통제하기 때문이다. 다만 임금인상률 자체는 예산당국이 정하는 것이 아니라 인사원의 급여권고와 공무원 급여법 개정을 통해 결정된다. 그런 의미에서 예산당국의 영향력은 임금인상률의 결정이 아니라 민관급여의 일치를 위한 제도적 장치를 통해 결정되는 인상률이 철저히 준수되도록 예산편성을 감독하는 부분에서 나타나게 된다. 예컨대 정부로부터 인건비를 포함해서 운영비 교부금을 지급받아 운영되는 독립행정법인들의 경우 교부금을 재원으로 임금을 지급한다. 이때 인사원 급여권고에 기초해서 예산을 편성하기 때문에 이것을 초과하는 임금인상 자체는 재정적으로 불가능하다. 개별 법인이 노사협상을 통해 자율적으로 임금을 결정하는 것 자체가 어려운 상황인 셈이다. 설령 자율적인 교섭을 통해 인사원 급여권고를 초과하는 임금률을 결정했다고 해도 주무대신이나 재무성으로부터 예산을 인정받지 못하게 된다.

이와는 달리 운영비 교부금을 정부로부터 지원받지 않는 특수법인의 경우 예산당국의 역할은 제한적이다. 이러한 기관의 경우 독립채산제로 운영이 되고 따라서 예산 지원이 제공되지 않기 때문에 예산당국이 개입할 필요가 전혀 없기 때문이다. 그러나 이러한 특수법인이라고 해도 주무대신의 감독으로부터 자유로운 것은 아니며 국가 공무원과 비교한 임금지수와 균형을 맞추어야 하는 압력이 존재한다. 따라서 이러한 기관들에 대해서는 예산당국이 아니라 이들이 소속되어 있는 주무대신들의 감독과 통제가 더 중요한 역할을 담당하게 된다.

제5절 소 결

위에서 살펴본 일본 공공부문의 임금결정 기제와 관련한 내용들은 공공부문의 임금결정방식과 관련해서 우리나라에 시사하는 바가 적지 않다. 일본의 경우 공공부문의 임금결정 과정에서 노사 간의 담합이나 도덕적 해이를 방지하기 위한 다양한 기제들을 마련해서 운영하고 있는 점이 주목할 만하다. 과거 공공부문에 만연했던 방만한 경영과 부실을 방지하겠다는 정책적 의도가 강하다고 할 수 있다. 이러한 목적을 위해 인사원 급여권고, 예산통제, 공무원과 비교한 임금지수 등 다양한 방법을 활용하여 공공부문의 임금인상을 관리하고 있다. 그러나 이러한 중층적인 규제는 노사 간의 자율적 교섭 기반을 취약하게 만드는 부작용을 낳기도 한다. 이하에서는 일본 사례가 우리에게 주는 시사점들을 정리해서 살펴보기로 한다.

1. 통제와 자율성 간의 갈등

일본의 경우 정부가 공공부문의 임금인상을 매우 강하게 통제하고 관리하는 방식을 취하고 있다. 인사원 권고에 따라 공무원 임금인상이 정해지면 그에 기초해서 각 법인들의 예산이 정해지고 그 한도 내에서 임금인상이 이루어지기 때문이다. 노사 간 자율교섭과 임금협약이 원칙적으로는 가능하지만 실제로는 거의 불가능한 구조라고 할 수 있다. 이러한 방식은 공공기관의 임금인상이 노사담합으로 방만하게 이루어지는 것을 방지한다는 측면에서는 매우 효과적인 반면 노사 간 자율교섭의 기초를 부실하게 만드는 부작용을 초래한다. 총액인건비제도를 통해 공공기관의 임금인상을 통제하는 우리나라의 경우와 대동소이한 방식이며 그 부작용도 유사하다. 독립행정법인의 설립 취지가 경영의 자율성과 책임을 강화한다는 것이라는 점을 고려하면 현재와 같은 방식이 적어도 인건비 관리에 있어서는 모순적인 갈등관계를 내포하고 있다는 점은 분명하다. 일본

의 노동조합은 이러한 방식에 대해 끊임없이 문제를 제기하고 자율적 교섭에 따른 임금인상을 관철시키려고 하지만 현실적으로 이를 변화시킬 힘을 가지고 있지 못하다. 더욱이 일본 공공부문의 개혁은 과거 공공기관에서 발생했던 불합리한 담합이나 비효율, 스캔들에서 촉발된 것이어서 현재로서는 통제의 효율성이 노사 간 자율성의 논리보다 우세한 것이 현실이다.

한편 이와 같은 통제와 자율성의 갈등이 발생하는 근본 원인은 각 법인의 성과를 측정할 수 있는 지표가 존재하지 않기 때문이다. 시장에서의 고객 평가와 그 결과로 나타나는 매출이나 이익과 같은 지표가 존재하는 민간 기업과는 달리 공공부문의 경우 사업의 독점적 성격이 강하고 정부의 교부금을 지원받고 있는 상황이어서 그러한 지표 자체를 확보하는 것이 현실적으로 어렵다. 목표관리에 기초한 주무대신의 평가가 있기는 하지만 그것에 기초해서 임금인상을 결정하기는 어렵다. 결국 문제를 해결할 수 있는 열쇠는 각 기관별로 경영성과를 판단할 수 있는 절대적 지표를 개발하는 것이고 그러한 지표의 개선 정도에 따라 임금인상을 연동시키는 것이라고 할 수 있다. 이러한 지표 개발이야말로 노사의 협력이 필요한 사안이다. 노사가 모두 자율적 교섭을 원한다면 이 문제에 대해서 전향적으로 적극적인 공동 노력을 기울여야 한다. 임금인상에 대한 정부의 예산통제나 가이드라인 대신 자율적 교섭으로 전환되기 위해서는 그러한 지표가 필수적이기 때문이다.

2. 민간부문과 공공부문의 형평성

일본 공공부문의 임금결정 기제는 민간기업과의 형평성이 중요한 기준이다. 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과의 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이를 보정할 수 있는 임금인상이 결정되고 있다. 공공기관의 경우 공무원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이른바 민간준거의 원칙이다. 이러한 방식을 통해 결국 민간부문과 공공부문의 임금 차이를 줄이고 형평성이 확보되도록 만들고 있다. 그 결과 세금으로 운영되는 공공부문이 민간부문에 비해 과도한 임금을 지급한다

는 비판이 발생할 소지를 없애는 한편 민간부문의 임금수준이 지나치게 높아서 공공부문의 인력 확보가 어려운 상황이 발생하지 않게 된다.

이러한 임금수준의 조정은 직종이나 직급, 직무, 근무지역, 연령, 학력 별로 이루어지지는 않으며 평균적인 임금수준의 차이만을 도출해서 조정하는 방식으로 실시된다. 직종이나 직급, 직무 등에 따라 존재하는 임금 차이를 개별적으로 조정하고 형평성을 맞추는 것이 아니라 그러한 요인들을 모두 고려한 후에 최종적으로 산출된 평균적인 임금 차이만큼을 보정하는 방식이다. 그런 점에서 보면 임금인상이나 조정이 정교하다고 할 수는 없으나 적어도 임금인상률에 있어서는 명확하고 합리적인 원칙과 기준을 확보하고 있다고 할 수 있다. 민간기업의 임금인상률만큼 공공부문에도 동일한 임금인상을 적용하는 것이어서 공공기관 근로자의 입장에서는 만족스럽지 않을 수 있을 수 있지만 국민이나 국가 경제적 관점에서는 상당한 합리성을 가지고 있는 것이 사실이다.

3. 민관 임금수준 비교조사

민간기업과 공공부문의 임금형평성을 담보하는 핵심적인 수단은 엄격하고 철저하게 시행되는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사업은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 기업의 50인 이상 사업장을 층화무작위 방식으로 추출해서 결정되며 사업소별 급여개정 및 고용조정, 수당제도 등이 조사된다. 모집단 사업소는 2019년의 경우 28,800개이며 이 중에서 12,500개 사업소가 조사되었다. 조사는 인사원과 47개 시도부현, 20정령지정도시, 특별구 및 와카야마 등 69개의 인사위원회가 각각 조사를 분담하며 직원이 사업소를 직접 방문해서 조사를 실시한다. 종업원 대상으로는 76직종이 포함되며 4월분 초임금급 월액, 4월분 소정급여월액, 직급, 연령, 학력, 수당 등이 조사된다. 이 조사는 1948년부터 지금까지 매년 실시하고 있다.

일본의 경우 이와 같은 철저한 조사를 통해 민간기업의 임금수준을 매우 정교하게 조사하고 이를 공무원 임금과 비교해서 인상률을 결정하는

방식을 채택하고 있다. 인사원이 중심이 되어서 실시하는 민관 임금실태 비교조사는 커다란 권위를 가지며 이에 기초해서 공무원을 포함한 공공 부문 전체의 임금인상률이 결정되고 있다. 우리나라에서도 공무원의 임금인상을 결정하기 위해서 민관 보수 수준을 비교하는 조사를 실시하고 있으며 체계성이나 엄격성을 계속 개선하고 있기는 하지만 조사결과와 활용이나 조사가 지니는 권위는 아직도 부족한 것이 현실이다. 민관 보수 수준 실태조사가 엄격하고 치밀할수록 공무원의 임금인상률을 둘러싼 불필요한 갈등을 줄일 수 있고 공공부문을 포함한 임금인상의 중요한 근거로 활용할 수 있다는 점에서 우리나라에서도 민관 보수체계 실태조사에 대한 지속적인 개선과 제도화가 필요할 것으로 보인다.

4. 공무원 대비 임금지수

일본의 경우 일부 예외가 있기는 하지만 전체적으로 보면 공공부문의 임금결정에서 공무원의 임금인상률을 그대로 적용하는 방식을 적용하고 있다. 그러나 이러한 방식은 기존에 임금수준이 높았던 법인들에게 유리하게 작용함으로써 공공기관 간 임금격차는 오히려 더 커지게 되는 위험성이 존재한다. 이를 방지하기 위해 일본에서 사용하고 있는 방법이 국가공무원과 비교한 임금지수이다. 인사원은 모든 공공기관들에 대해 국가공무원과 비교한 임금수준을 지수형태로 제공한다. 그리고 공공기관들은 의무적으로 이러한 정보를 공시해야 한다. 주무대신은 공무원과의 비교 임금지수에 지나친 차이가 발생하지 않도록 감시하고 감독한다. 이를 통해 공공기관들의 임금이 국가공무원의 임금수준에 수렴하도록 만드는 압력을 행사한다. 이와 같은 방식을 통해 공공기관 사이의 임금격차가 지나치게 벌어지지 않도록 조정하고 있다. 비교지수는 사무기술직, 연구직, 간호사, 의사 등 직종별로 제시되기 때문에 임금인상재원을 배분하는 교섭과정에서 공무원 대비 임금지수가 낮은 직종의 사람에게 상대적으로 더 많은 인상률을 적용하는 방식으로 활용될 수 있다.

우리나라 공공기관의 경우 총액인건비를 통해 임금인상이 관리되고 있는 점은 하나의 임금인상률이 가이드라인으로 작용한다는 점에서 일본의

급여권고와 유사하다고 볼 수 있으나 일본과는 달리 기관별 임금격차를 관리하거나 해소할 수 있는 특별한 장치는 없는 것이 현실이다. 일본의 경우 공무원의 임금수준과 인상을 중요한 준거로 삼고 그것에 공공부문을 맞춘다는 원칙에 서 있기 때문에 공무원 대비 임금지수라는 기준점을 활용할 수 있으나 우리나라의 경우 그러한 원칙을 사용하고 있지 않기 때문이다. 그러나 우리나라에서도 공공기관 간의 임금수준 격차도 중요한 문제라는 사실에 유념해야 한다. 그런 점에서 일본과는 다르지만 우리나라에서도 기관 간 임금격차를 조율할 수 있는 제도적 장치를 찾는 일이 필요하다고 할 수 있다.

〈부표 5-1〉 일본의 독립행정법인 목록

(2019년 4월 1일 현재)

내각부 소관(3)	☆의료기반·건강·영양연구소 지역의료기능추진기구 연금적립금관리운용독립행정법인
○국립공문서관	☆국립암연구센터
북방영토문제대책협회	☆국립순환기병연구센터
☆일본의료연구개발기구	☆국립정신·신경의료연구센터
소비자청 소관(1)	☆국립국제의료연구센터
국민생활센터	☆국립성육의료연구센터
총무성 소관(3)	☆국립장수의료연구센터
☆정보통신연구기구	농림수산성 소관(9)
○통계센터	○농림수산소비안전기술센터
우편저금관리생명보험관리·우편네트워크지원기구	가축개량센터
외무성 소관(2)	☆농업·식품산업기술종합연구기구
국제협력기구	☆국제농림수산연구센터
국제교류기금	☆농림연구·정비기구
재무성 소관(3)	☆수산연구·교육기구
주류종합연구소	농축산업진흥기구
○조폐국	농업자연금기금
○국립인쇄국	농림어업신용기금
문부과학성 소관(22)	경제산업성 소관(9)
국립특별지원교육종합연구소	경제산업연구소
대학입시센터	공업소유권정보·연수관
국립정소년교육진흥기구	★산업기술종합연구소
국립여성교육회관	○제품평가기술기반기구
국립과학박물관	☆신에네르기·산업기술종합개발기구
★물질·재료연구기구	일본무역진흥기구
☆방재과학기술연구소	정보처리추진기구
☆양자과학기술연구개발기구	석유천연가스·금속광물자원기구
국립미술관	중소기업기반정비기구
국립문화재기구	국토교통성 소관(15)
교직원지원기구	☆토목연구소
☆과학기술진흥기구	☆건축연구소
일본학술진흥회	☆해상·항만·항공기술연구소
★이화학연구소	해기교육기구
☆우주항공연구개발기구	항공대학교
일본스포츠킨흥센터	자동차기술종합기구
일본예술문화진흥회	철도건설·운수시설정비지원기구
일본학재지원기구	국제관광진흥기구
☆해양연구개발기구	수자원기구
국립고등전문학교기구	자동차사고대책기구
대학개혁지원·학위수여기구	도시재생기구
☆일본원자력연구개발기구	아마미군도진흥개발기금
후생노동성 소관(17)	일본고속도로보유·채무반제기구
노동자퇴직금공제기구	주택금융지원기구
고령·장애·구직자고용지원기구	환경성 소관(2)
복지의료기구	☆국립환경연구소
국립중도시적장해자종합시설회망원	환경재생보전기구
노동정책연구·연구기구	방위성 소관(1)
노동자건강안전기구	○재류군등노동자노무관리기구
국립병원기구	
의약품의료기종합기구	

주: 1) ○은 직원이 공무원 신분인 행정집행법인을 표시.

2) ☆, ★은 국립연구개발법인(총27개)이며 이 중 ★은 특정국립연구개발법인(3개)을 표시.

3) 아무런 표시가 없는 법인은 중기목표관리법인(52개)임.

자료: 總務省(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html, 접속일: 2019. 4. 1).

〈부표 5-2〉 일본 노동조합의 조합원 수 및 추정조직률 추이

	조직률(%)		조직률(%)
1947	45.3	1981	30.8
1948	53.0	1982	30.5
1949	55.8	1983	29.7
1950	46.2	1984	29.1
1951	42.6	1985	28.9
1952	40.3	1986	28.2
1953	36.3	1987	27.6
1954	35.5	1988	26.8
1955	35.6	1989	25.9
1956	33.5	1990	25.2
1957	33.6	1991	24.5
1958	32.7	1992	24.4
1959	32.1	1993	24.2
1960	32.2	1994	24.1
1961	34.5	1995	23.8
1962	34.7	1996	23.2
1963	34.7	1997	22.6
1964	35.0	1998	22.4
1965	34.8	1999	22.2
1966	34.2	2000	21.5
1967	34.1	2001	20.7
1968	34.4	2002	20.2
1969	35.2	2003	19.6
1970	35.4	2004	19.2
1971	34.8	2005	18.7
1972	34.3	2006	18.2
1973	33.1	2007	18.1
1974	33.9	2008	18.1
1975	34.4	2009	18.5
1976	33.7	2010	18.5
1977	33.2	2011	18.1
1978	32.6	2012	17.9
1979	31.6	2013	17.7
1980	30.8	2014	17.5

주: 1947년은 노동조합조사, 1948년부터 1982년까지는 노동조합기본조사, 그 이후는 노동조합기초조사에 기초한 수치임.

자료: 일본 노동후생성 홈페이지(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/14/dl/hyo01.pdf>, 접속일: 2019. 4. 1).

〈부표 5-3〉 일본 1960년 이후 인사원 급여권고 내용

	인사원 급여권고					국회결정	
	권고일	인상률 (%)	인상액 (엔)	실시 시기 (월례급)	기말·근면수당 (개월수) ¹⁾	인상내용	실시시기
1960	8.8	12.4	2,682	5.1	3.0	권고대로	10.1
1961	8.8	7.3	1,859	"	3.4	"	"
1962	8.10	9.3	2,496	"	3.7	"	"
1963	8.10	7.5	2,206	"	3.9	"	"
1964	8.12	8.5	2,792	"	4.2	"	9.1
1965	8.13	7.2	2,651	"	4.3	"	"
1966	8.12	6.9	2,820	"	(4.3)	"	"
1967	8.15	7.9	3,520	"	4.4	"	8.1
1968	8.16	8.0	3,973	"	(4.4)	"	7.1
1969	8.15	10.2	5,660	"	4.5	"	6.1
1970	8.14	11.67	8,022	"	4.7	"	권고대로
1971	8.13	12.74	8,578	"	4.8	"	"
1972	8.15	10.68	8,907	4.1	(4.8)	"	"
1973	8.9	15.39	14,493	"	(4.8)	"	"
1974	7.26	29.64	31,144	"	5.2	"	"
1975	8.13	10.85	15,177	"	(5.2)	"	"
1976	8.10	6.94	11,014	"	5.0	"	"
1977	8.9	6.92	12,005	"	(5.0)	"	"
1978	8.11	3.84	7,269	"	4.9	"	"
1979	8.10	3.70	7,373	"	(4.9)	"	"
1980	8.8	4.61	9,621	"	(4.9)	"	"
1981	8.7	5.23	11,528	"	(4.9)	"	"
1982	8.6	4.58	10,715	"	(4.9)	실시보류	-
1983	8.5	6.47	15,230	"	(4.9)	2.03%	권고대로
1984	8.10	6.44	15,541	"	(4.9)	3.37%	"
1985	8.7	5.74	14,312	"	(4.9)	권고대로	7.1
1986	8.12	2.31	6,096	"	(4.9)	"	권고대로
1987	8.6	1.47	3,985	"	(4.9)	"	"
1988	8.4	2.35	6,470	"	(4.9)	"	"
1989	8.4	3.11	8,777	"	5.1	"	"
1990	8.7	3.67	10,728	"	5.35	"	"
1991	8.7	3.71	11,244	"	5.45	"	"
1992	8.7	2.87	9,072	"	(5.45)	"	"

〈부표 5-3〉의 계속

	인사원 급여권고					국회결정	
	권고일	인상률 (%)	인상액 (엔)	실시 시기 (월·레급)	기말·근면수당 (개월수) ¹⁾	인상내용	실시시기
1993	8.3	1.92	6,286	"	5.30	"	"
1994	8.2	1.18	3,975	"	5.20	"	"
1995	8.1	0.90	3,097	"	(5.20)	"	"
1996	8.0	0.95	3,336	"	(5.20)	"	"
1997	8.4	1.02	3,632	"	5.25	"	"
1998	8.12	0.76	2,785	"	(5.25)	"	"
1999	8.11	0.28	1,054	"	4.95	"	"
2000	8.15	0.12	447	"	4.15	"	"
2001	8.8	0.08	313	"	4.70	"	"
2002	8.8	△2.03	△7,770	"	4.65	"	"
2003	8.8	△1.07	△4,054	"	4.40	"	"
2004	8.6	수준개정 권고없음	-	-	(4.40)	-	-
2005	8.15	△0.36	△1,389	"	4.45	권고대로	권고대로
2006	8.8	수준개정 권고없음	-	-	(4.45)	-	-
2007	8.8	0.35	1,352	4.1	4.5	권고대로	권고대로
2008	8.11	수준개정 권고없음	-	-	(4.5)	-	-
2009	8.11	△0.22	△863	"	4.15	권고대로	권고대로
2010	8.10	△0.19	△757	"	3.95	"	"
2011	9.30	△0.23	△899	"	(3.95)	"	"
2012	8.8	수준개정 권고없음	"	-	(3.95)	"	"
2013	8.8	수준개정 권고없음	"	-	(3.95)	"	"
2014	8.7	0.27	1,090	4.1	4.10	"	"
2015	8.6	0.36	1,469	"	4.20	"	"
2016	8.8	0.17	708	"	4.30	"	"
2017	8.8	0.15	631	"	4.40	"	"
2018	8.10	0.16	655	"	4.45	"	"
2019	8.7	0.09	387	"	4.50		

주: 1) 기말·근면수당에 ()로 표시된 것은 수당에 대해 인사원 급여권고가 제시되지 않았음을 의미함.

자료: 給与勧告の實施狀況(<https://www.jinji.go.jp/kankoku/jisshijoukyou.pdf>, 접속일: 2019. 4. 1).

〈부표 5-4〉 일본 급여권고 실시

권 고			국회 결정	
권고연월일	내 용	실시시기	내 용	실시시기(월)
1948. 12. 10	6, 307엔 수준	-	6, 307엔 수준	1948.12
1949. 12. 4	7, 877 “	-	실시하지 않음	-
1950. 8. 9	8, 058 “	-	7, 981엔 수준	1950. 1
1951. 8. 20	11, 263 “	8. 1	10, 062 “	1951. 10
1952. 8. 1	13, 515 “	5. 1	12, 820 “	1952. 11
1953. 7. 18	15, 480 “	-	15, 483 “	1953. 1
1954. 7. 19	보고만으로 전고 없음	-		-
1955. 7. 16	기말, 근무 수당증액	-	원칙적으로 권고대로	1955. 12
1956. 7. 16	봉급제도의 근본개혁	-	일부 수정실시	1956. 4
1957. 7. 16	기말 수당증액, 통근수당 신설	-	권고대로	1957. 12
1958. 7. 16	봉급표 개정 (초임급개정)	-	”	1958. 4
1959. 7. 16	봉급표 개정 (중급직원 급여개정)	-	”	1959. 4
1960. 8. 8	12. 4% 2, 682엔	5. 1	”	1960. 10
1961. 8. 8	7. 3% 1, 859엔	”	”	1961. 10
1962. 8. 10	9. 3% 2, 496엔	”	”	1962. 10
1963. 8. 10	7. 5% 2, 206엔	”	”	1963. 10
1964. 8. 12	8. 5% 2, 792엔	”	”	1964. 9
1965. 8. 13	7. 2% 2, 651엔	”	”	1965. 9
1966. 8. 12	6. 9% 2, 820엔	”	”	1966. 9
1967. 8. 15	7. 9% 3, 520엔	”	”	1967. 8
1968. 8. 16	8. 0% 3, 973엔	”	”	1968. 7
1969. 8. 15	10. 2% 5, 660엔	”	”	1969. 6
1970. 8. 14	12. 67% 8, 022엔	”	”	권고대로
1971. 8. 13	11. 74% 8, 578엔	”	”	”
1972. 8. 15	10. 68% 8, 907엔	4. 1	”	”
1973. 8. 9	15. 39% 14, 493엔	”	”	”
1974. 7. 26	29. 64% 31, 144엔	”	”	”
1975. 8. 13	10. 85% 15, 177엔	”	”	”
1976. 8. 10	6. 94% 11, 014엔	”	”	”
1977. 8. 9	6. 92% 12, 005엔	”	”	”
1978. 8. 11	3.84% 7,269엔	”	”	”

〈부표 5-4〉의 계속

권 고			국회 결정		
권고연월일	내 용	실시시기	내 용	실시시기(월)	
1979. 8. 10	3.70% 7,373엔	"	" (지정직은 10. 1 실시)	"	
1980. 8. 8	4.61% 9,621엔	"	" (")	"	
1981. 8. 7	5.23% 11,528엔	"	관리직원 등·조정수당 개정 연도내 이연	"	
			기말·근면수당 구 베이스		
1982. 8. 6	4.58% 10,715엔	"	실시하지 않음	-	
1983. 8. 5	6.47% 15,230엔	"	2.03%	권고대로	
1984. 8. 10	6.44% 15,541엔	"	3.37%	"	
1985. 8. 7	5.74% 14,312엔	"	권고대로	1985. 7	
1986. 8. 12	2.31% 6,096엔	"	"	권고대로	
1987. 8. 6	1.47% 3,985엔	"	"	"	
1988. 8. 4	2.35% 6,470엔	"	"	"	
1989. 8. 4	3.11% 8,777엔	"	"	"	
1990. 8. 7	3.67% 10,728엔	"	"	"	
1991. 8. 7	3.71% 11,244엔	"	"	"	
1992. 8. 7	2.87% 9,072엔	"	"	"	
1993. 8. 3	1.92% 6,286엔	"	"	"	
1994. 8. 2	1.18% 3,975엔	"	"	"	
1995. 8. 1	0.90% 3,097엔	"	"	"	
1996. 8. 1	0.95% 3,336엔	"	"	"	
1997. 8. 4	1.02% 3,632엔	"	"	"	
1998. 8. 12	0.76% 2,785엔	"	"	"	
1999. 8. 11	0.28% 1,054엔 (개선 1,034엔)	"	"	"	
2000. 8. 15	0.12% 447엔 (개선 434엔)	"	"	"	
2001. 8. 8	0.08% 313엔	"	"	"	
2002. 8. 8	△2.03% △7,770엔	(주1)	"	" (2002. 12)	
2003. 8. 8	△1.07% △4,054엔	"	"	" (2003. 11)	
2004. 8. 6	수준개정 전고 없음(주2)	-		-	
2005. 8. 15	△0.36% △1,389엔	(주1)	"	" (2005. 12)	

주: 1) 공표일이 속하는 월의 익월 초일(공포일이 월의 첫날인 경우는 그날).

2) 2004년도 관민 격차는 0.01%, 39엔, 수준개정 이외의 권고가 있음.

자료: 給与勧告の實施狀況(<https://www.jinji.go.jp>, 접속일: 2019. 4. 1).

제 6 장

결 론

제1절 요약

제2장에서는 우리나라 공공기관 지배구조 및 임금결정방식을 살펴보았다. 공공기관 지배구조 섹션에서는 특히 공공기관 관리체계의 변천 과정을 중요하게 다루는데, 공공기관 관리의 기틀이 마련된 1962년도부터 현재까지를 네 개의 시기로 구분하고 있다. 제1기(1962~84년)에는 정부가 경제개발계획을 추진함에 있어 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용하여 공기업의 양적·질적 발전이 이루어졌다. 이에 따라 통일적이고 일관성 있는 관리체계의 필요성이 대두되면서 경제기획원의 주도로 「정부투자기관예산회계법」(1962년)과 「정부투자기관관리법」(1973년) 등이 제정되었다. 제2기(1984~99년)부터는 기관의 책임경영 및 자율성을 강화하기 위해 주무부처와 중앙정부의 규제를 일부 완화하는 모습을 보인다. 기존의 관련 법률은 「정부투자기관관리기본법」으로 대체되면서 이전까지 경제기획원, 주무부처, 재무부, 감사원 등 다수의 행정기관으로부터 예산 운영과 관련하여 중복 관리를 받고 있던 문제점들이 다소 완화되었다. 제3기는 1999~2007년까지이다. 이 시기에는 개별 기관들의 자율성을 더욱 확대하기 위해 자율·책임경영체제로 전환하여 「정부투자기관관리기본법」이 전면 개정(1999년)되었고, 산하기관 관리가 추가되어 「정부산하기관관리기본법」이 제정(2004)되었다. 끝으로 제4기(2007~현재)는 공공

기관 관리상의 불합리한 측면을 개선하고, 공공기관 경영에 대한 책임소지를 보다 명확히 하며, 형식적으로 운영되는 내부건제장치를 개선하기 위해 제정된 「공공기관운영법」(2007년) 이후 시기이다. 공운법이 제정되면서 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 공기업과 「정부산하기관관리기본법」의 적용을 받는 기관(현재의 준정부기관 및 기타공공기관)으로 이원화되었던 관리체계를 정비하였다(하세정, 2016: 30).

공공기관 임금결정방식 섹션에서는 현행 공공기관 임금결정방식을 자세히 소개하고 이것과 관련하여 그간 제시된 쟁점 및 문제점을 분석한 뒤 우리나라 상황을 감안한 개선방안을 제시하였다. 제2장에서는 현행 임금결정방식과 관련하여 세 가지 문제점을 지적하였는데, 첫 번째 문제점은 공공기관 총인건비 인상을 결정기준과 관련된 것이다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준으로 결정된다고 알려져 있는데, 공무원 보수인상률 결정기준이 모호하기 때문에 공공기관 총인건비 인상률 기준의 합리성이 의심받을 수밖에 없는 상황이다. 둘째, 현행 제도하에서는 임금결정과정에서 노동조합의 참여가 제한적이기 때문에 공공기관 종사자 단체교섭권의 왜곡이 불가피하다. 공공부문의 단체교섭권은 형식적으로 보장되어 있지만, 실제로는 정부가 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 등 인사권을 통하여 단체교섭의 실질 내용을 정부가 일방적으로 정하는 상황에서 공공기관의 단체교섭권과 단체협약이 사실상 무력화되고 있는 것이다(김인재, 2004). 셋째, 공공기관 종사자의 단체교섭권 미보장 문제는 실질적 사용자와 형식적 사용자 분리로 인하여 더욱 악화되고, 그 결과 공공부문 노사관계의 대립과 갈등적 관계가 개선되지 못하는 측면이 있다고 지적하였다. 총인건비 인상률은 사실상 정부가 제시한 임금 인상한도(pay ceiling)로서 개별 기관 단위 단체교섭의 결정권한을 상당부분 제한한다. 공공기관의 법률상 사용자는 해당기관(장)이지만 대부분 대리인에 불과하며 실질적인 사용자는 정부라고 얘기되는 배경이다. 즉, 우리나라의 공공기관 임금결정방식은 기관별 단체교섭과 정부의 교섭 통제라는 ‘이중적 교섭구조’를 갖고 있기 때문에 교섭의 사회적 비용이 커질 수밖에 없고, 공공기관 노사관계에도 부정적인 결과를 초래하게 된다는 뜻이다.

이에 대안적인 임금결정방식을 모색하면서 공공기관 예산편성지침의 권한 조정을 통한 단체교섭권 강화 그리고 중앙 차원 노정 정책협의의 실질화를 강조하였다. 정부가 공공서비스 전반을 아우르는 총괄적인 임금 및 노동조건 관리체계를 구축하려면, 중앙단위 노정교섭구조를 마련해야 한다는 주장이다. 이미 양대 노총 공대위는 공공기관 임금결정방식을 위해 전국 단위의 집중화된 노정(중앙)교섭을 기본으로 하면서 기관별 교섭을 보충교섭으로 하는 이원화된 교섭구조를 제안한 바가 있는데, 같은 맥락의 주장으로 이해할 수 있다. 이에 추가하여 단계적인 접근방법도 제시하고 있는데, 단 시일 내에 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합의 참여를 허용하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다는 주장은 눈여겨볼 만하다.

제3장에서는 영국사례를 다뤘다. 다른 유럽 국가들과는 달리 영국의 고용관계는 공공서비스와 민간부문의 차이가 크지 않다. 물론 공공서비스의 고용 안정성이 높고 비교적 예측가능한 승진패턴이 존재하는 것은 사실이나 이러한 기대이익이 법률적 신분보장에 따라 발생하는 것은 아니다(Bach & Winchester, 2003). 영국의 경우 보통법(common law) 국가의 전통에 따라 공무원에 대한 법률적 신분을 규정하지 않고 있다. 2010년도 공무원 복무규정(Code of Civil Servant)을 제정하면서 이러한 전통에 약간의 변화가 있었지만 시민법(civil law) 체계를 따르는 국가들과 비교할 때 공공서비스에 종사하는 공무원과 비공무원의 신분적 구분이 여전히 크지 않다. 이러한 까닭에 영국은 다른 유럽 국가들에 비해서 더 광범위하고 급진적인 공공서비스 개혁이 가능했다고도 볼 수 있다.

제2차 세계대전 이후부터 1970년대까지는 비교적 우호적인 정치적·경제적 상황으로 말미암아 공공서비스 노사관계의 고유한 특성인 ‘모범사용자로서의 정부’에 대한 사회적 공감대가 비교적 잘 형성되고 지켜졌다. 교육, 의료를 비롯한 각종 사회 서비스 등은 2차 세계대전 이후 복지국가의 기본틀로 제공되었고 이러한 공공서비스의 정치적 민감성으로 인하여 큰 변화를 야기하는 개혁이 없었다고 볼 수 있다. 이러한 배경에서 이 시기 공공서비스 종사자의 임금 및 근로조건은 비교적 원만한 노사관계 속

에서 중앙집중적인 단체교섭을 통하여 결정되었다. 뿐만 아니라 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙을 확립하면서, 직무등가성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 공공서비스 임금조사기구(Civil Service Pay Research Unit: CSPRU)가 설치되었다. 이 조직은 1981년에 해체되기 전까지 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하였다.

1970년대 들어서면서 반복되는 경제 위기, 인플레이션 변동 폭 증가 등의 달라진 경제조건으로 인하여 공공서비스 노사관계의 불확실성이 증대되었고 그만큼 갈등적인 요소들이 늘어났다. 재정지출 축소를 통한 긴축재정의 필요성이 커지면서 영국 정부는 대대적인 임금인상률(pay settlement) 억제정책을 폈고, 그 결과 임금을 둘러싼 전대미문의 공공서비스 노동운동이 전개되었다. 이뿐만 아니라 비슷한 시기에 진행된 민영화 사업, 그리고 노동조합의 힘을 억제하는 대신 사용자의 권한을 확대하려는 일련의 법적 또는 행정적 개입으로 인하여 노사관계는 한층 더 악화일로로 걷게 되었다.

이러한 시대적 상황에서 이전 시기까지 영국 공공서비스 인사행정을 지탱하던 중앙집중적(highly centralised)이고 일원화된(unified) 구조가 상당부분 약화되거나 폐지되면서, 영국 공공서비스 인사관리 구조, 규정, 절차, 그리고 시스템에 상당한 변화를 초래하였다. 대처 시기에 도입됐던 임금관리방식 중에서 현재에도 지대하게 영향을 미치고 있는 것은 ‘지불한도(Cash limit)에 의한 공공서비스 임금인상률(pay settlement) 결정’이다. 대처 정부 시절 재정건전성 및 효율성을 강화하기 위하여 새로운 공공지출 계획 및 관리방식이 추진되었는데, 그 일환으로 개별 부처·기관의 사업비와 경상경비를 분리하여 경상경비의 현금 한도를 설정하는 총괄경상경비제도가 도입되었다. 이에 따라 개별 부처·기관의 경영진이 스스로 주어진 경상경비 한도 내에서 노동조합과 교섭을 통하여 임금인상률을 결정해야 했다. 재무부가 지불한도 시스템을 통하여 사용자로서 임금교섭을 리드해야 할 책임을 회피하면서 각 부처나 공공기관 경영진에

게 이를 위임한 것이다. 더불어 예상 임금인상률을 추정하고 발표해야 하는 부담도 덜게 되었다. 이처럼 공공서비스 임금관리를 재무관리의 하위 영역쯤으로 치부하는 경향이 강해지면서 임금이 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭을 통해 결정해야 한다는 원칙의 강제력은 무력화되었다.

1997년 이후 세 차례 이어진 노동당 정부 시절 동안, 공공부문 현대화(Modernising Public Services)라 불리는 일련의 공공부문 개혁 정책이 추진되었는데, 개혁의 핵심은 공급자 중심의 공공 서비스에서 수요자 중심으로의 전환에 있었다. 즉, 이 시기 노동당 정부는 공공서비스 제공방식을 탈집중화(decentralisation)하여 공공 서비스에 대한 시민과 지역사회의 선택권을 확대함으로써 보다 기민하고 효율적으로 시민들의 요구나 필요에 부응하겠다는 점을 강조하였다(Perkins & White, 2010). 이러한 수사적 변화에도 불구하고 노동당 정부의 공공부문 개혁정책은 대처 정부 시절 신공공관리(NPM)와 실질적인 차이가 크지 않다는 평가가 적지 않다. 실제로 노동당 정부의 공공서비스 임금결정방식은 전체적으로 대처 정부 시절 도입되었던 총괄경상경비제도와 유사하다. 대처 정부 시절과 마찬가지로 임금인상률 결정권한이 완전하게 개별 부처·기관에 위임된 것은 아니고, 여전히 이에 관한 중앙의 은밀하면서도 강력한 통제가 일관되게 작동되고 있는 것이다.

노동당 시절 공공서비스 임금관리와 관련하여 가장 성공한 정책은 차별적 임금관리 관행 및 제도를 금지하여 동일노동가치 동일임금 원칙을 강화한 것이다. 이를 뒷받침하기 위하여 공공부문(public sector) 특정 영역별로 임금체계 개편이 진행되었는데 대표적으로 직군별 임금격차 해소를 위한 지역정부의 단일 지위협약(Single Status Pay), 병원 종사자 대부분의 임금 및 근로조건에 영향을 미친 NHS의 변화를 위한 어젠다(Agenda for Change), 그리고 고등교육에서 진행된 신임금체계(Framework Agreement for Pay Modernisation) 등을 꼽을 수 있다. 이러한 상황에도 불구하고 정부의 반대 그리고 관련 노동조합 간의 입장차이로 인하여 개별 부처·기관은 여전히 상이한 임금체계를 갖고 있을 뿐만 아니라 임금인상률 결정을 위한 국가단위 협의는 이루어지지 않고 있다.

제4장에서 다루는 독일의 공공부문 임금결정방식의 가장 큰 특징은 다

른 유럽국가와 달리 1970년대 이전에 형성된 강력한 중앙집중적인 교섭 구조를 비교적 안정적으로 유지하고 있다는 점이다. 독일의 경우에도 1970년대 중반의 경제위기, 1980년대 신자유주의 및 신공공관리 확산, 공공부문의 구조조정 등 급격한 공공부문 고용관계 및 노사관계 환경변화가 있었지만 중앙집중적 임금결정구조는 여전히 계속되고 있다. 그렇다고 변화가 전혀 없었던 것은 아니다. 노동조합의 중앙집중화 전략에 재정 부담을 느낀 주정부가 독자교섭화 전략을 취하면서 연방정부 및 기초자치단체를 대상으로 하는 공공부문 단체교섭과 주정부를 대상으로 하는 주정부 단체교섭으로 공공부문의 교섭구조가 이원화되는 결과가 빚어졌다. 하지만 공공부문 노동조합의 조율된 분권화 전략(coordinated decentralisation) 즉, 단체교섭은 별도로 진행하지만 교섭결과를 통해 연방, 주 및 기초지자체 공공부문 노동자의 임금 및 근로조건을 최대한 일치시키는 방향으로 교섭전략을 구사하였다. 그 결과 공공부문 내부적인 기관별 및 영역별 임금격차를 최소화함으로써 임금의 사회적 기준을 성공적으로 설정하고 있다.

둘째, 다른 국가들에 비해 공공부문 종사자의 단체교섭권이 가장 폭넓게 인정되고 있다. 영국이나 우리나라의 경우에는 예산당국이 예산계획을 수립할 때 공공부문 인건비 지출 계획을 마련하고, 그러한 재정계획에 따라 공공부문의 인건비를 통제한다. 하지만 독일은 이와 같이 톱다운 방식으로 공공부문 인건비 예산을 관리하지 않는다. 역으로 중앙단위 임금교섭에서 공공부문 임금인상률 등 인건비 지출액을 결정하고, 이를 반영하여 예산 및 재정계획이 수립된다. 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다고 한다. 단체교섭을 통해 결정된 내용이 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는 것이다. 뿐만 아니라 독일 공공부문의 사용자연합단체의 사용자 조직률은 90%를 넘고 있기 때문에, 단체교섭에서 결정된 임금인상률이 거의 대부분의 공공기관에게 그대로 적용된다고 볼 수 있다.

이러한 상황을 감안할 때 독일 사례에서 가장 주목해야 할 점은 단체교섭결과와 중앙정부의 지출계획 및 관리가 충돌할 때 이를 어떻게 독일

사회가 해결하느냐 하는 점일 것이다. 독일의 경우에도 예산당국이 매년 3년 단위 국가재정운용계획을 마련할 뿐만 아니라 추가적으로 차년도 예산계획을 수립한다. 여기에는 공공부문 인건비 상승분이 반영되어 있지만 단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에 교섭의 결과를 예측하기 어렵다. 따라서 사용자 입장에서 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지자체의 공공 지출계획상의 인건비 인상률 예상치를 얼마나 단체교섭 과정에서 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 말할 수 있다. 예상 임금인상률을 크게 상회하는 결정이 이루어지는 경우, 이에 대한 책임은 임금교섭에 대한 전권을 갖고 있는 연방, 주정부 및 기초자치단체 사용자단체가 지게 되기 때문이다. 이와 관련하여 제4장에서는 교섭과정에서 사용자단체에 속한 다양한 사용자 간 이견을 조정하는 내부의사결정구조를 이해하는 것이 중요하다고 말한다. 예를 들어서 사용자로서 연방정부는 기초지자체와 함께 공동교섭단을 구성하여 공공부문 단체교섭(TVöD)에 참여하는데, 기초지자체나 주정부와 달리 연방정부는 단일사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일사용자로서 사용자들 사이의 의견조율이나 조정이 필요하지 않으나 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 사이의 협의 및 조정과정이 단체교섭과정에서 필수적이다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 더불어 해당 부처가 교섭에 참여하고 있기 때문에, 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로서 실제 교섭을 주도하고, 교섭과정에서 필요한 부처 간 협의를 조율하는 역할을 수행하고 있다. 이러한 과정에서 특히 예산부처인 재무부에 대한 ‘동의의 원칙(Prinzip des Einvernehmens)’이 중요하게 간주된다. 이와 같이 독일의 경우에는 사용자들 간 내부적 갈등과 이견을 최소화하고 지속적인 토론과 논의의 과정을 거쳐 합의안을 도출하는 숙의적 의사결정구조를 갖고 있기 때문에 예산을 초과하는 인건비 상승분에 대비한 예비비를 편성하는 정도만으로 단체교섭 우선의 원칙에 따라 공공부문 임금인상률을 결정할 수 있는 것이다. 물론 여기에는 노사 간의 단체교섭과정에서 합의의 원칙을 중심으로 서로의 요구안에 대해 충실하게 준비하고 대응하는 공공부문 노동조합 및 사용자 단체의 조직 지배구조 및 운영관행이 중요한 요소로 작용한다.

끝으로 공공부문 종사자에 관한 중앙집권적 단체교섭이 독일 사회 전반의 직무별 임금수준 평준화에 일정정도 기여하고 있다는 점을 이해하는 것이 중요하다. 사용자로서 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있고, 민간부문과 공공부문을 아우르는 산별노조는 공공부문 임금결정과정에 민간서비스 영역 노동자들과 임금격차가 발생하지 않도록 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 접근하고 있다. 이와 같이 공공부문 산별교섭은 사회적으로 공무원, 공무원을 제외한 공공부문, 더 나아가 민간서비스부문의 임금이 동일(가치)노동 동일임금의 관점에서 수렴되도록 하는 제도적 장치로 작동하고 있는 것이다. 그 결과, 일반적으로 적용되는 각 세부영역별 임금체계는 다르나(공무원의 경우 연공서열형 임금제도, 그리고 공공부문 내 비공무원과 민간부문은 직무급형 임금제도) 임금수준의 측면에서는 동일 직무 간 거의 유사한 모습을 보여주고 있다.

끝으로 제5장은 일본사례를 분석한다. 일본의 경우 인사원 권고에 따라 공무원 임금인상이 정해지면 그에 기초해서 각 법인들의 예산이 정해지고 그 한도 내에서 임금인상이 이루어지기 때문에 정부가 공공부문 임금인상률을 매우 강하게 통제하고 관리한다고 볼 수 있다. 노사 간 자율교섭과 임금협약이 원칙적으로는 가능하지만 실제로는 거의 불가능한 구조라고 할 수 있다. 이러한 방식은 공공기관의 임금인상이 노사담합으로 방만하게 이루어지는 것을 방지한다는 측면에서는 매우 효과적인 반면 노사간 자율교섭의 기초를 부실하게 만드는 부작용을 초래한다. 특히 독립행정법인의 설립 취지가 경영의 자율성과 책임을 강화하는 것이라는 점을 고려하면 현재와 같은 방식이 적어도 인건비 관리에 있어서는 모순적인 갈등관계를 내포하고 있다는 점은 분명하다. 일본의 노동조합은 이러한 방식에 대해 끊임없이 문제를 제기하고 자율적 교섭에 따른 임금인상을 관철시키려고 노력하지만 현실적으로 이를 변화시킬 힘을 가지고 있지 못하다. 더욱이 일본 공공부문의 개혁은 과거 공공기관에서 발생했던 불합리한 담합이나 비효율, 스캔들에서 촉발된 것이어서 현재로서는 통제의 효율성이 노사 간 자율성의 논리보다 우세한 것이 현실이다. 뿐만 아니라 제5장에서 소개하듯이 현행 공공부문 임금결정체계는 제2차 세계

대전 직후 형성된 3공사 5현업 체제에서 활용한 급여총액제도에 뿌리를 두고 있기 때문에 제도적 경로의존성이 매우 강하다고 볼 수 있다.¹⁰⁹⁾

일본 공공부문 임금관리의 가장 중요한 원칙은 민간기업과의 형평성에 근거한 공공부문 임금인상률 결정이다(이른바 민간준거의 원칙). 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과의 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이를 보정할 수 있는 임금인상이 결정되고 있다. 공공기관의 경우 공무원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이러한 방식을 통해 결국 민간부문과 공공부문의 임금 차이를 줄이고 형평성을 강화한다. 그 결과 세금으로 운영되는 공공부문이 민간부문에 비해 과도한 임금을 지급한다는 비판이 발생할 소지를 없애는 한편 민간부문의 임금수준이 지나치게 높아서 공공부문에서 인력을 확보하기 어려운 상황이 발생하지 않도록 관리할 수 있게 된다. 다만 이러한 임금수준의 조정은 직종이나 직급, 직무, 근무지역, 연령, 학력별로 이루어지지 않고, 그러한 요인들을 모두 감안한 후에 최종적으로 산출된 평균적인 임금 차이만큼을 보정하는 방식이다. 이런 점에서 임금인상이나 조정이 정교하다고 할 수는 없으나 적어도 임금인상률에 있어서는 명확하고 합리적인 원칙과 기준을 갖고 있다고 평가할 수 있다.

민간준거의 원칙을 구현하기 위한 핵심적인 수단은 인사원에서 엄격하고 철저히 시행하는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사원은 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 기업의 50인 이상 사업장을 층화무작위 방식으로 추출해서 진행되며 사업소별 급여개정 및 고용조정, 수당제도 등이 조사된다. 모집단 사업소는 2019년의 경우 28,800개이며 이 중에서 12,500개 사업소가 조사되었다. 조사는 인사원과 47개 도도부현, 20정령지정도시, 특별구 및 와카야마 등 69개의 인사위원회가 각각 조사를 분담하며 직원이 사업

109) 3공사 5현업 체제는 현대적 의미의 일본 공공부문 기원으로 볼 수 있다. 3공사(公社)는 일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사를 지칭하며, 5현업은 정부조직 내에서 사업이 운영되던 우정사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알콜사업 등 5개의 사업을 말한다.

소를 직접 방문해서 조사를 실시한다. 종업원 대상으로는 76직종이 포함되며 4월분 초임금급 월액, 4월분 소정급여월액, 직급, 연령, 학력, 수당 등이 조사된다. 이 조사는 1948년부터 지금까지 매년 실시하고 있다. 공공기관(일본의 독립행정법인)의 경우 인사원의 급여권고를 따를 의무는 없으나 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조3항)라고 규정되어 있는데, 인사원이 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 공공기관의 임금인상률은 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다.

일본의 경우 공공기관 임금인상률뿐만 아니라 개별기관들이 공무원 대비 임금지수를 공시하도록 하면서 그들의 임금수준 적정성에 대해서도 중앙에서 관여하고 있다. 인사원은 모든 공공기관들에 대해 국가 공무원과 비교한 임금수준을 지수형태로 제공한다. 그리고 공공기관들은 의무적으로 이러한 정보를 공시해야 한다. 주무대신은 공무원과의 비교 임금지수에 지나친 차이가 발생하지 않도록 감시하고 감독한다. 이를 통해 공공기관들의 임금이 국가공무원의 임금수준에 수렴하도록 만드는 압력을 행사한다. 이와 같은 방식을 통해 공공기관 사이의 임금격차가 지나치게 벌어지지 않도록 조정하고 있다. 비교지수는 사무기술직, 연구직, 간호사, 의사 등 직종별로 제시되기 때문에 임금인상 재원을 배분하는 교섭 과정에서 공무원 대비 임금지수가 낮은 직종의 사람에게 상대적으로 더 많은 인상률을 적용하는 방식으로 활용될 수 있다.

제2절 정책적 시사점

1. 공공부문 임금결정원칙 확립

“공공부문은 역사적으로 사용자로서의 정부와 공공부문 종사자 간의 관계를 변경하기 위한 잦은 시도에 노출되었다. 실제로 정부는 공공지출

또는 인건비 절감의 필요성이 있다고 판단되면 공공부문 임금제도 개혁을 통하여 손쉽게 원하는 목표를 달성하려는 유혹에 빠진다.”(Allen, 1960: 80).

Allen(1960)이 60년 전에 이런 주장을 하였지만 이러한 주장은 여전히 우리나라 상황에 유효하다. 공공부문 임금이 공공지출 관리차원에서만 결정되지 않기 위해서는 우리사회에 적합한 공공부문 임금결정원칙을 확립해야 한다. 우리사회에서는 공공부문 임금수준(또는 임금인상률)이 정부에 의해서 일방적으로 결정되는 것이라는 관념이 강하여 이에 관하여 다른 규범적 가치를 함께 고민하는 경우가 흔치 않다. 정부에 의한 일방적인 정원관리 및 임금결정방식이 간헐적으로 사회적 논란의 중심에 서긴 하나 공공기관 임금결정원칙에 관한 논의나 사회적 공론화 과정이 취약한 편이다.

하지만 다른 국가들의 상황은 다르다. 영국의 경우, 역사적으로 공공서비스 임금을 결정하는 기준에 대해서 다음과 같은 네 가지 주장들이 제기되었다: ① 모범사용자로서의 책임에 기반한 임금결정(즉, 산업 또는 직종 임금수준보다 다소 높은 수준에서의 임금결정), ② 생계비 연계방식, ③ 적합한 인재 채용 및 직원유지에 필요한 수준에서의 임금결정, ④ 민간부문과의 비교를 통한 임금결정(Cappelli, 1983). 이들은 서로 경합하면서 시대에 따라 민간부문과의 공정 임금비교 방식이 채택된 때도 있었고 채용 및 직원 유지 관점에서 적정한 수준에서의 임금결정이 강조된 시기도 있었다. 그리고 이러한 원칙들은 임금결정의 정책기조뿐만 아니라 구체적인 제도형성에도 영향을 미쳤다.

독일의 경우에는 공공부문 임금결정원칙을 직접적으로 표방하지는 않으나 구체적인 제도를 통하여 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간 임금형평성을 확보하면서 동일노동가치 동일임금(이하, 동노동임)을 구현하고 있다. 우선 독일의 경우 공공부문 임금은 중앙집중적인 산별중앙교섭을 통하여 결정되기 때문에 공공부문 내부의 영역별 또는 기관별 임금격차를 최소화할 수 있다. 뿐만 아니라 사용자로서의 국가는 공공부문 단체교섭의 결과를 공공부문 내 공무원 영역에 반영하고 있다. 민간과 공공을 아우르는 산별노조는 동노동임 관점에서 민간서비스 영역 노동자들과의

임금격차 문제를 고려하면서 공공부문 임금결정과정에 임한다. 이런 의미에서 공공부문에서 결정하는 임금수준 및 임금인상률은 이에 관한 사회적 기준을 제시한다고 볼 수 있다. 그 결과, 일반적으로 적용되는 각 세부영역별 임금체계는 서로 다르나(공무원의 경우 연공서열형 임금제도, 그리고 공공부문 내 비공무원과 민간부문은 직무급형 임금제도) 임금수준의 측면에서는 동일 직무 간에 거의 유사한 모습을 보여주고 있다.

일본의 경우에도 공공부문 임금결정방식은 독일과 전혀 다르나 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간 유사한 임금수준을 유지하는 데 도움이 되는 제도를 갖고 있다. 일본 공공부문 임금결정 기제는 민간기업과의 형평성을 중요한 기준으로 삼고 있다. 공무원의 경우 엄격한 방식으로 민간기업과의 임금수준 차이를 비교한 후 그 차이를 보정할 수 있는 수준에서 임금인상이 결정된다. 공공기관의 경우 공무원 임금인상에 상응하는 크기만큼 임금인상이 이루어진다. 이른바 민간준거의 원칙이다. 이를 위하여 독립행정법인, 국립대학법인, 특수법인, 인가법인은 급여수준을 매년 의무적으로 공표해야 하는 한편 주무장관에게 이를 제출해야 하고 인사원은 이들 기관과 공무원 임금을 비교하고 지수화해서 각 법인과 총무성에게 제공하고 있다. 주무 장관들은 정당한 사유가 없는 한 해당 기관들의 임금을 공무원 수준과 맞추려는 입장을 보이기 때문에 이러한 방식을 통하여 궁극적으로 민간부문과 공공부문의 임금격차를 줄이면서 임금 형평성을 유지·강화하고 있다.

2. 공공부문과 민간부문 임금비교를 위한 체계적인 임금조사 실시

영국과 일본 사례는 공공부문과 민간부문 임금비교를 위한 체계적인 임금조사의 필요성을 강조한다. 영국의 경우 ‘민간부문과의 공정한 비교를 통한 공공서비스 임금결정’이라는 원칙에 따라 직무동등성에 기초한 체계적인 임금비교를 실시하기 위하여 1957년에 공공서비스 임금조사기구(CSPRU)를 설립하였다. 이 조직은 공공서비스에 존재하는 직렬별 비교대상 민간 직무 선정 및 임금정보 수집·분석업무 등을 담당하면서 원활한 임금교섭 논의가 이루어지도록 풍부하고 자세한 기초자료를 제공하

였다. CSPRU가 작성한 과거 문건들을 살펴보면 당시 영국에서 실시한 임금조사가 체계적이고 혁신적이어서 다른 국가들이 참조하기 위하여 CSPRU를 방문하는 사례가 많았다고 한다. CSPRU에 의한 공정임금 비교가 객관성의 결여에도 불구하고 사회적 타당성과 노사당사자 간의 수용성이 높았기 때문에 산업평화를 유지하는 데 상당히 기여했다는 평가를 받았다.

하지만 현재에는 이러한 제도가 더 이상 작동하지 않는다. 정부는 노동력 조사(Labour Force Survey : LFS) 등을 통하여 민간부문과 공공부문의 전반적인 임금수준 동향만 파악할 뿐 직무의 증가성에 기초한 민간부문과 공공부문의 임금격차 또는 공공부문 내의 임금격차에 관한 공식적인 통계자료를 생성하지 않는다. 노동조합도 개별 기관별로 직급 및 임금체계가 상이하기 때문에 이러한 비교가 거의 불가능하다는 입장이다(노동조합 관계자 인터뷰). 임금비교 기능이나 역할이 Hey Group이나 IDS (Income Data Service) 등의 민간전문기관으로 이전되면서 이에 관한 사회적 또는 내부구성원의 문제의식이 예전에 비해 그만큼 희박해졌다고 볼 수 있다. 하지만 풍부하고 자세한 자료에 의해서 임금을 결정하는 영국의 전통은 임금심의기구(pay review body)의 운영방식에 여전히 살아 남아있다.

일본의 경우, 민간기업과 공공부문의 임금 형평성을 담보하는 핵심적인 수단은 엄격하고 철저하게 시행되는 임금실태조사이다. 민간급여와 공무원 급여를 정확하게 비교하기 위해 인사는 매년 직종별 민간급여 실태조사 및 국가 공무원급여 실태조사를 실시한다. 민간급여 실태조사는 상시고용 50인 이상을 고용하는 사업장을 대상으로 총화무작위 방식으로 표본을 추출하여 이루어진다. 일본의 경우 이와 같은 철저한 조사를 실시하기 때문에 인사원의 민관 임금실태 비교조사는 커다란 권위를 가지며 그에 대한 수용성도 매우 높다.

우리나라에서도 공무원의 임금인상률을 결정하기 위하여 민관 보수수준을 비교하는 조사를 실시하고 있으며 조사의 체계성이나 조사결과의 엄격성을 계속 개선하고 있지만 조사결과의 활용이나 조사가 지니는 권위는 아직도 부족한 것이 현실이다. 민관 보수수준 실태조사가 엄격하고

치밀할수록 공무원의 임금인상률을 둘러싼 불필요한 갈등을 줄일 수 있고 공공부문을 포함한 임금인상의 중요한 근거로 활용할 수 있다는 점에서 우리나라에서도 민관 보수수준 실태조사에 대한 지속적인 개선과 제도화가 필요할 것으로 보인다. 뿐만 아니라 조사결과를 확장하여 민간부문-공무원-공공부문 종사자 간의 임금 형평성을 확보할 수 있는 방안에 대해서도 모색할 필요가 있다.

3. 투명하고 노정협의를 기초한 임금결정방안 마련

다른 나라의 경우 공공부문 임금인상률 결정에 관한 예산당국의 역할이 우리나라에 비해 상대적으로 제한적이다. 그나마 영국 재무부의 역할이 우리나라 기재부와 가장 유사하다고 볼 수 있다. Priestly 심의회 이후부터 1990년대까지 공공서비스 영역 임금결정과정에서 재무부의 직접적인 개입수준이 점점 더 감소하였지만 부처별 총괄경상경비제도라는 ‘보이지 않는 손’을 통하여 치밀하고 정교하게 개별 부처·기관을 관리하고 있다. 하지만 이 둘은 두 가지 점에서 차이를 보인다. 우선 우리나라는 기재부가 개별 공공기관들을 직접 관리하지만 영국의 경우에는 부처와 소속 공공기관의 경상경비를 부처에서 일원화하여 관리하기 때문에 인건비 관리에 있어서 개별 부처의 권한이 우리나라에 비해 상대적으로 더 크다. 즉, 주무부처의 경상경비 예산에 소속 책임운영기관과 공공기관의 경상경비가 포함되어 있기 때문에 책임운영기관이나 공공기관의 경우 해당 주무부처 장관에게 경상경비 예산(remit)을 제출한다. 부처의 예산팀에서 필요한 경우 개별 기관들의 예산을 조정할 수 있는 권리를 갖기 때문에 재무부가 개별기관들을 직접적으로 관리해야 하는 필요성은 상대적으로 줄어든다.

둘째, 2019년도부터 임금지침(pay guidance) 발표 및 pay remit의 승인 권한이 재무부에서 수상실로 이관되었다. 영국에서도 시기에 따라 부침은 있었으나 우리나라와 마찬가지로 재무부가 노동조합과 충분한 협의를 거친 후 CSPG를 작성하지는 않은 것으로 보인다. 노동조합 측은 수상실에서 CSPG를 관장하게 되면서 예전에 비해 임금정책 결정과정에 대한

참여 기회가 확대되어 유의미하고 건설적인 논의가 가능해질 것으로 기대하고 있다(노동조합 간부 인터뷰내용). 재무부는 개별기관이 총액경상 경비 상한을 초과하는 경우 efficiency gains를 마련하는 방안을 제시하라고 요구하지만 이것의 실질적인 의미는 근로자 수를 줄이든지 또는 다른 근로조건(초과급여, 지역수당, sick pay 등)을 삭감하라는 뜻이었다. 하지만 수상실은 2019년도 노동조합과의 협의과정에서 비용절감보다 공공서비스 질 향상 등을 강조하였다고 한다(노동조합 내부문서).

독일 공공부문 임금관리의 가장 큰 특징은 단체교섭 우선의 원칙이 적용되고 있다는 점이다. 우리나라의 경우, 사용자로서의 정부(기획재정부)가 예산계획에 따라 공공부문 인건비 지출 계획을 마련하고 재정계획에 의거하여 공공부문 인건비를 통제하는 방식을 활용하고 있다(하향식 인건비 통제방식). 이로 인해 공공부문의 단체교섭은 총액인건비제라는 재정정책에 의해 제한을 받고 있으며, 공공부문 임금교섭 무용론까지 제기되고 있다. 반면 독일의 경우, 전국단위 산별중앙교섭에서 공공부문 임금 인상률 등 인건비 지출액이 결정되고, 이를 반영하는 예산 및 재정계획이 수립된다. 공공부문 단체협약의 결과에 대해 사후적으로 의회에서 관련 예산을 삭감하거나 인상률에 대해 정치적으로 문제를 삼는 경우는 발생하지 않는다고 한다. 단체교섭을 통해 결정된 내용이 실질적으로 최종적이며 법적 구속력을 갖는 것이다.

뿐만 아니라 공공부문 산별교섭과정에서 사용자로서의 정부를 대표하는 교섭권한은 교섭을 주관하고 내부 부처 간 이해관계를 조율하는 역할을 수행하는 내무부와 예산계획을 수립하고 재무적 측면에서 지원 역할을 수행하는 재무부로 이원화되어 있다. 독일 공공부문의 단체협약은 연방 및 기초지자체의 사용자단체연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙공동교섭(TVöD)과 주정부사용자연합과 산별노조 사이에서 이루어지는 중앙교섭(TV-L)으로 구분된다. 연방정부의 경우, 내무부 장관이 연방정부를 대표하여 교섭의 주체가 된다. 1960년까지는 재무부가 연방정부를 대표해왔지만, 재무부의 재정관리 중심의 교섭태도에 대한 비판으로 인해 연방정부를 대표하는 교섭권한이 내무부로 이관되었다(Keller, 2010: 113~114). 주정부의 사용자대표는 개별 주정부의 재무부 및 내무부 대표

로 구성된 독일주정부공동교섭단(Tarifgemeinschaft deutscher Länder: TdL)이 담당한다. 기초지자체의 경우에는 1949년 결성된 기초지자체 사용자단체연합(Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände: VKA)이 사용자로서 교섭에 참여하고 있다. 이와 같이 사용자 대표교섭이 내무부와 재무부로 이원화되어 있고 다양한 주체들이 사용자대표로 참여하기 때문에 독일 산별교섭과정에서 사용자단체 내부의 상호협의를 의전조정이 매우 중요하다.

일본의 경우에도 공공부문 임금결정에서 예산당국의 역할은 크지 않다. 공공부문 임금결정과정에서 핵심적인 역할은 인사원이 담당하고 있다. 인사원의 주요 역할은 공무원의 급여 및 기타 근로조건의 개선, 그리고 인사행정의 개선에 관한 권고를 하는 것이다. 공무원의 급여는 매년 인사원이 급여권고를 국회와 내각에 제출하고 내각이 공무원급여법 개정안을 국회에 제출하면 국회가 이를 통과시키는 방식으로 결정된다. 공공기관(일본의 독립행정법인)의 경우 인사원의 급여권고를 따를 의무는 없으나 기관의 전문적 지식이나 권위에 의해 상당한 영향력을 발휘하고 있다. 뿐만 아니라 독립행정법인통칙법에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(통칙법 제63조3항)라고 규정되어 있는데, 인사원이 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 공공기관의 임금인상률은 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다.

공공부문 임금결정과 관련된 일본 재무성의 주요한 역할은 인사원의 급여권고를 반영하여 예산편성지침으로 부처별 인건비 예산을 계획·집행하는 것이다. 매년 6월 재무성 주계국이 당해 연도의 급여법에 근거하여 인건비 총액 수준에 대한 예산편성지침을 각 부처에 전달하면, 각 부처는 예산편성지침에 따라 8월 말까지 예산을 편성해서 주계국에 제출한다. 8월 상순에 인사원 급여권고가 발표되면 각 부처는 발표된 인사원 권고와 인원증감 계획에 근거하여 8월까지 기제출한 인건비 예산안을 수정한다. 총인건비는 재무성 주계국 급여과와 총무성 행정관리국이 협의하여 결정한다. 인건비에 대해서는 재무성 주계국 급여과가, 공무원 수에 대해서는 총무성 행정관리국이 관할하고 있다. 인사원 권고에 근거한 급여법 개정안이 11월에 국회를 통과하면 개정된 급여법에 근거하여 각 부

처는 인건비 예산을 다시 계산하여 예산을 수립한다(김종면, 2007: 172).

이에 비해 우리나라는 2006년 공운법 제정 이후 총액인건비제도를 도입하였지만 인사관리에 관한 공공기관의 자율성은 크게 강화되지 못하였다. 기획재정부는 예산 및 정원관리를 통하여 그리고 경영일반에 관한 정기적인 경영평가를 통하여 여전히 강력한 통제력을 유지하고 있다. 공공기관의 단체교섭권은 형식적으로 보장되어 있지만, 실제로는 예산편성지침, 집행지침, 직제 및 보수에 대한 승인, 임원 선임 같은 인사권 등으로 인하여 공공기관 단체교섭권과 단체협약의 실질성이 상당부분 제한되어 있다. 2019년도에 정부와 공무원노조가 11년 만에 정부 교섭을 타결하면서 양측이 기존의 공무원보수 민관심의위원회를 폐지하고 공무원 임금을 일차적으로 결정하는 공무원보수위원회를 신설하는 데 합의하였다. 공공기관 총인건비 인상률은 공무원 보수인상률에 준하는 수준에서 결정되는데, 공무원보수위원회 설립은 공무원 보수인상률 결정기준의 모호성과 비합리성을 개선할 수 있는 좋은 계기가 될 것으로 생각된다. 더 나아가 임금은 당사자주의에 기초하여 노사가 단체교섭을 통하여 결정해야 한다는 원칙에 부합하도록 공공기관 임금결정에 대한 노동조합 및 단체교섭의 영향력을 확대하는 것이 바람직하다. 단시일 내에 공운법을 개정하여 예산편성지침을 ‘운영지침’으로 바꾸기 어렵다면, 예산편성지침 작성과정에 공공기관 노동조합의 참여를 허용하여 교섭과 유사한 수준에서 의견을 개진할 수 있는 통로를 마련하는 것도 고려해볼 만하다.

참고문헌

- 공공연맹(2005), 『사회공공성 강화투쟁 해설서』, 전국공공운수사회서비스 노동조합연맹.
- 곽채기(2000), 「공기업 민영화 및 경영혁신, 공공부문 개혁 성과 점검·평가」.
- 국회예산정책처(2012), 『2011 회계연도 공공기관 결산 평가』.
- _____ (2015), 『2014 회계연도 공공기관 결산 평가』.
- 기획예산처(2005), 「공공기관지배구조 혁신방안」(공청회 발제자료).
- _____ (2007a), 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」.
- _____ (2007b), 「공공기관 정책자문단 발족식 관련 자료」.
- 기획재정부(2012), 『2008~2010 공공기관 선진화 백서』.
- _____ (2018), 「2019년도 공기업·준정부기관 예산편성지침 확정」, 기획재정부 12월 12일자 보도자료.
- 기획재정부·한국조세재정연구원(2018), 『2018 공공기관 현황편람』.
- 김인재(2004), 「공공부문의 단체교섭제도의 법정책에 관한 연구」, 『민주법학』 26, pp.257~293.
- 김종면·원종학·김우철(2007), 『공무원 단체교섭 및 단체협약 관련 해외 사례 연구: 예산편성제도와의 관련성을 중심으로』, 한국조세재정연구원.
- 김준기(2014), 『공기업 정책론』, 서울: 문우사.
- 김 진(2005), 「비정부 공공부문의 단체교섭 구조」, 서울대학교 법대 석사 학위논문.
- 김 철(2008), 「공공부문 지배구조의 변화와 대응방향」, 『공공부문 구조조정 대응과 사회공공성 강화를 위한 연구』, 사회공공연구소.
- _____ (2015), 『공공기관의 운영에 관한 법률 개정의 쟁점과 대안: 관료 통제에서 민주적 지배구조로』, 사회공공연구원 연구보고서.

- 김 철 · 김주일(2010), 「대안적인 공공기관 지배구조의 모색」, 공공기관대안평가연구팀, 『공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구 2권: 공공기관 대안평가틀 개발』. 사회공공연구소.
- 남일충(2013), 「2012 경제발전경험모듈화사업: 한국 공기업 및 공공기관의 지배구조」, 기획재정부 · KDI 국제정책대학원.
- 노광표(2008), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원.
- _____(2017), 『공공부문 노정교섭(정책협의) 제도화방안』, 고려대학교 노동문제연구소.
- _____(2019), 『공공부문 노사관계의 발전방안』, 미발간자료.
- 노정표(2012), 「공공기관 임금제도 및 단체교섭 개선방안」, 『공공기관 임금제도의 현황과 개선방안』, 공공기관 임금제도 개선 토론회.
- 라영재(2016), 「공공기관의 임금체계 개편현황과 향후 쟁점」, 『재정포럼』 제238호.
- 매일경제(2019. 1. 22), 「공무원보수위원회 생긴다」.
- 모주영(2017), 『공공기관 임금정책 평가』, 국회예산정책처 사업평가보고서, No.17-1.
- 박석희 · 정종원 · 손지은(2012), 『해외 공공기관 관리기구 연구』, 국회예산정책처 용역보고서.
- 박영범(1990), 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원.
- 박용석(2003), 『공공부문의 올바른 산별교섭구조 확보를 위하여: 공공부문의 집중화되고 조정된 교섭구조에 대한 제안』.
- _____(2006), 「올바른 공공개혁과 지배구조 혁신을 위한 방안」, 『공공기관 지배구조 민주화 정책토론회 자료집』, 민주노동당 · 공공연맹 공동 주최.
- 박우성(2018), 「일본 공공부문 임금체계 사례」, 『노동리뷰』 157, pp.57~67.
- _____(2019), 「일본 공공부문의 임금체계: 사례분석과 시사점」, 『한일경상논집』 82(0), pp.3~30.
- 박정수 · 윤태범 · 허경선(2010), 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.

- 박준성·이준우·박현국(2010), 『공공부문 노사관계 지표 및 모형 개발』, 고용노동부 연구용역보고서.
- 박태주·이종선·노광표·유병홍(2017), 『공공부문 노정교섭(정책협의) 제도화 방안』, 고려대학교 노동문제연구소.
- 박한준 외(2013), 『주요국의 공공기관 관리방식』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 선우석호(2000), 「정부투자기관 관리기본법 개정 이후의 공기업 지배구조상의 문제점과 개선방안」, 『공기업논총』 12(1), 한국공기업학회, pp.111~164.
- 설광언·박재신·곽채기·김완희·옥동석·조성욱·한상일(2005), 『정부 산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원.
- 성명재 외(2009), 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터.
- 성재승 외(2008), 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 『현안분석』, 한국법제연구원, pp.99~138.
- 송대희(1989), 『한국의 공기업관리정책』, 한국개발연구원.
- 유병홍(2014), 「공공기관 노사관계」, 『2014년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 연구용역 보고서.
- 유 훈(2005), 『공기업론』 제5정증보판. 서울: 법문사.
- 윤상우(2013), 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, 『사업평가현안 분석』 제47호, 국회예산정책처.
- 윤태범(2014), 「공공기관의 구조적 문제와 바람직한 개혁정책의 모색」, 『공공기관의 개혁과제와 공공부문 노정관계의 재정립방안』, 정책토론회 자료집(2014. 9. 24).
- 이상철(2007), 『한국 공기업의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 이성희·김동배(2012), 「공공부문 임금결정방식에 대한 연구」, 한국노동연구원.
- 이승협(2006), 「신자유주의 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화: 공공서비스 노동의 특징을 중심으로」, 『산업노동연구』 12(1), pp.337~372.

- _____(2018), 「독일 공공부문 임금체계 사례 분석」, 『노동리뷰』 157호, 한국노동연구원.
- 이정·이상희·권혁·신동윤(2017), 『공무원노동조합 관련 해외정책 사례 연구』, 인사혁신처 연구용역보고서.
- 이종훈(1997), 『공기업 노사관계의 주요쟁점과 정책대응』, 한국노동연구원.
- 이흥규(1999), 「한국형 기업지배구조: 기업 민주주의 시대의 도래」, 산업연구원.
- 정부혁신지방분권위원회(2007), 「공공기관 혁신: 지배구조 개선과 종합관리대책」, 서울: 대통령자문 정부혁신지방분권위원회.
- 정부혁신지방분권위원회·기획예산처(2006), 「공공기관 지배구조 혁신방안」.
- 정이환·임상훈(2003), 「한국의 단체교섭 구조와 사회적 대화 진단」, 한국의 단체교섭 구조와 사회적 대화(노사정위원회-ILLO 국제워크숍).
- 정일부(2008), 『공공부문 산별교섭』, 한국비정규노동센터.
- 정일부·정홍준·이상호(2009), 『공공부문 산별교섭 발전방향 연구』, 공운수연맹.
- 정재하(2005), 『공공부문의 범위와 고용변화 분석』, 한국노동연구원.
- 정책기획위원회(2005), 「참여민주주의를 위한 거버넌스 모델 구축」, 서울: 대통령자문 정책기획위원회.
- 조돈문 외(2017), 『공공부문 무기계약직 근로자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.
- 조택(2007), 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과 학회보』 11(4).
- 채준호(2012), 「영국 공공부문 임금결정시스템 연구: 임금평가기구를 중심으로」, 『EU학 연구』 17(1), pp.1~25.
- 최순영(2007), 『총액인건비제도의 이론적 근거와 긍정적 기대의 영향요인』, 한국행정학회.
- 최용전(2012), 「공기업법제의 변천과 과제」, 『법과기업연구』 2(2).

최홍석·원준호·길종백·이철주·한승주(2010), 『선진외국의 공무원 노사관계 안정화 경험과 시사점 연구』, 행정안전부 연구용역보고서. 통계청, 「소비자물가지수」.

하세정(2016), 『공공기관 관리제도의 이해 교재 개발』, 한국조세재정연구원.

한국공기업학회(2003), 「우리나라 공기업관리제도의 평가: 정부투자기관 경영평가제도 20년사」, 기획예산처 연구용역보고서.

한국은행, 「국민소득」.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터(2010), 『주요국의 공공기관 I: 영국·프랑스·스웨덴·미국』.

_____(2010), 『주요국의 공공기관 II: 캐나다·뉴질랜드·일본·독일』.

_____(2016), 『공공기관 관리제도의 이해 1: 개괄·정책』.

한국행정연구원(2008), 『정부교섭의 효율적인 운영방안 연구』.

한국행정학회(2013), 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』.

허경선(2013), 「공공기관 임원추천위원회 운영 현황 및 발전 방향」, 『재정포럼』 2월호. 한국조세재정연구원.

황선웅(2018), 「공공기관 임금제도 현황과 문제점」, 『공공기관 노동조합운동의 임금정책과 임금체계 개편 대응전략 방향』, 사회공공연구원.

황선자(2004), 『공공부문의 임금결정체제와 개선방안』, 한국노총 중앙연구원.

ALIO 제공 공공기관 유형별 현황(<http://www.alio.go.kr/alioPresent.do>).

高齢・障害・求職者雇用支援機構(2017), 獨立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構の役職員の報酬・給与等について(<http://www.jeed.or.jp/jeed/disclosure/law/jeed/>)

内閣官房内閣人事局・人事院(2015), 「人事評価マ」ニユアル」.

獨立行政法人制度研究會(編)(2015), 獨立行政法人制度の解説, 第一法規.

獨立行政法人日本學生支援機構(2017), 獨立行政法人日本學生支援機構の役職員の報酬・給与等について(<https://www.jasso.go.jp/about/disclosure/soshiki/>)

獨立行政法人自動車事故對策機構 2018년 예산편성 산정식(http://www.nasva.go.jp/gaiyou/documents/10_rule30.pdf).

人事院(2009), 人事院白書(平成21年).

_____(2011), 人事院白書(平成23年).

_____(2019), 給与法の改正について, 人事院 給与局.

日本中央競馬會(2017), 役職員の報酬・給与等について (平成29年度).

中央労働委員會(2014), 中央労働委員會 年報(平成26年).

_____(2015), 中央労働委員會 年報(平成27年).

_____(2017), 中央労働委員會 年報(平成29年).

總務省(2016a), 獨立行政法人の役職員の給与水準等(平成27年度).

_____(2016b), 特殊法人等の役職員の給与水準等(平成27年度).

_____(2018), 行政執行法人の常勤職員數の國會報告(平成30年).

厚生労働省(2018), 労働組合基礎調査.

Achike, B. and A. Cowling(1992), "Industrial relations in the British civil service: military over pay issues in the last decade," *Occasional Paper* No.5, Middlesex University Business School, London.

Allen, V.(1960), *Trade Unions and the Government*, Longmans, Green and Co., London.

Altis, Alexandros(2018), "Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017," *WISTA*, No. 5. Statistisches Bundesamt.

Bach, S.(2016), "Britain-Contracting the State: Public Service Employment Relations in a Period of Crisis," In S. Bach and L. Bordogna(Eds.), *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*, pp.136~163, New York, NY: Routledge.

Bach, S. and L. Bordogna(2016), "Emerging from the Crisis: The Transformation of Public Service Employment Relations?," In S. Bach & L. Bordogna(eds.), *Public Service Management and*

- Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*, New York: Routledge, pp.1~28.
- Bach, S. and D. Winchester(2003), "Industrial Relations in the Public Sector," In P. Edwards(ed.), *Industrial Relations: Theory & Practice*, Vol. 2nd, Oxford: Blackwell Publishing, pp.285~213.
- Bach, S. and I. Kessler(2012), *The Modernisation of the Public Services and Employee Relations: Targeted Change*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bell, D., S. Boyd, A. Bryson, B. Elliott, E. Frizzell, A. Hatchett, B. Howat, D. Lonsdale, J. Peat, and D. Watt(2012), "Public Sector Remuneration in Scotland," David Hume Institute.
- Bender, K. A. and R. Elliott(1999), "Relative Earnings in the Uk Public Sector: The Impact of Pay Reform on Pay Structure," In R. Elliott & C. Lucifora & D. Meurs(Eds.), *Public Sector Pay Determination in the European Union*, London: Macmillan Press, pp.285~339.
- Bevan, G., K. Sisson, and P. Way(1981), "Cash Limits and Public Sector Pay," *Public Administration* 59, pp.379~398.
- BMI(2019), Besoldungstabellen ab 1. April 2019.
- Bryson, A. and J. Forth(2011), "Trade Unions," In P. Gregg & J. Wadsworth(Eds.), *The Labour Market in Winter: The State of Working Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Bundesministerium der Finanzen(2019), "Die Beteiligungen des Bundes: Beteiligungsbericht 2018".
- Burnham, J. and R. Pyper(2008), *Britain's Modernised Civil Service*, Palgrave Macmillan, Hampshire.
- Cabinet Office(1999), *Modernising Government*, London: The Stationery Office(Cm 4310).
- _____(2007), "Public Bodies: A Guide for Departments(Chater 5: Public Body Staff)".

- _____(2016), Public Bodies Handbook Part 1 – Classification of Public Bodies: Guidance for Departments.
- _____(2018), Public Bodies 2018-19.
- Cappelli, P.(1983), “Comparability and the British Civil Service,” *British Journal of Industrial Relations* 21(1), pp.33~45.
- Civil Service Pay Research Unit(1966) Survey No. 128: Postmen.
- Cole, M.(1998), “Quasi-Government in Britain: The Origins, Persistence and Implications of the Term ‘Quango,’” *Public Policy and Administration* 13(1) pp.65~78.
- Corby, S.(2000), “Employee Relations in the Public Services: A Paradigm Shift?,” *Public Policy and Administration*, 15(3), pp.60~74.
- Corby, S. and G. White(1999), “From the New Right to New Labour,” In S. Corby & G. White(Eds.), *Employee Relations in the Public Services*, New York NY: Routledge.
- Deutscher Bundestag(2018), “Besoldung und Vergütung im öffentlichen Dienst,” WD 6-3000-114/18.
- DGB(2011), *Info Recht: Zur Frage der Aussetzung sind zwei Rechtsbeschwerden beim BAG anhängig.*
- _____(2019), *DGB-Mitgliederzahlen ab 2010* (<https://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen/2010>).
- Dunnill, F.(1956), *The Civil Service: Some Human Aspects*, George Allen and Unwin Ltd, London.
- Dunsire, A. and C. Hood(1989), *Cutback Management in Public Bureaucracies: Popular Theories and Observed Outcomes in Whitehall*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ellguth, Peter und Susanne Kohaut(2011), “Der Staat als Arbeitgeber: wie unterscheiden sich die Arbeitsbedingungen zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft?,” In: *Industrielle Beziehungen: Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management* 18(1/2), pp.11~38.

- Färber, Gisela und Richard Hermanowski(2018), “Entwicklungen des öffentlichen Dienstes seit der Deutschen Vereinigung und Forschungsbedarfe aus ökonomischer Perspektive,” *Speyerer Forschungsberichte* No. 291. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Fredman, S. and G. Morris(1989), *The State as Employer: Labour Law in the Public Service*, London: Mansell.
- French, S.(2005), “Performance pay in the UK public sector,” in Teague, P.(ed.), *New Developments in Public Sector Pay Setting*, Labour Relations Agency, Belfast.
- French, S. and S. Funnell(2005), *The Impact of Pay Delegation in the ‘Heritage Sector’*, Paper presented at Performance and Reward Conference.
- Fry, G. K.(1984), “The Development of the Thatcher Government’s ‘Grand Strategy’ for the Civil Service: A Public Policy Perspective,” *Public Administration* 62(3), pp.322~335.
- Gernigon, Bernard(2007), 「공공 및 준-공공 부문의 노동관계」, 이상호·서준섭 옮김, ILO 사무국 Working Paper.
- Grimshaw, D., K. Jaehrling, M. Van der Meer, P. Mehaut, and N. Shimron(2007), “Convergent and divergent country trends in coordinated wage setting and collective bargaining in the public hospital sector,” *Industrial Relations Journal* 38(6), pp.591~613.
- Hague, D. C., Mackenzie, W. J. M., and A. Barker(1975), *Quasi-Non-Governmental Organisations*, In: *Public Policy and Private Interests*, London: Palgrave Macmillan.
- Hennessy, P.(1989), *Whitehall*, London: Secker & Warburg.
- Hohendanner, Christina et al.(2015), *Öffentliche Arbeitgeber befristen häufiger und kündigen seltener als private*, IAB-Kurzbericht. 5/2016.
- Hodder, A.(2015), “Employment Relations in the Uk Civil Service,”

Personnel Review 44.

Hoppe, Markus(2017), “Kommunale Arbeitgeberverbände und die Privatisierung öffentlicher Dienste: Auswirkungen auf Verbandsstruktur und -politik,” *Industrielle Beziehungen* 2017(4), pp.431~449.

KAV(2019), Satzung.

Keller, Bernd(1993), *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*, Baden-Baden.

_____(1997), Einführung in die Arbeitspolitik. München.

_____(1998), “Kontinuitäten und Diskontinuitäten in den Beschäftigungsbeziehungen des öffentlichen Sektors,” *In: Industrielle Beziehungen* 5(3), pp.248~269.

_____(2010), “Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors,” Wolfgang Schroeder & Bernhard Weißels(Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber und Wirtschaftsverbände in Deutschland*, Wiesbaden.

Keller, Bernd & Wolfgang Seifert(2015), “Atypical Forms of Employment in the Public Sector - Are There Any?,” SOE Paper No. 774.

Kersley, B., Alpin, C., Forth, J., Bryson, A., Bewley, H., Dix, G., and S. Oxenbridge(2006), *Inside the Workplace: Findings from the 2004 Workplace Employment Relations Survey*, London: Routledge.

Kessler, I.(1993), “Pay Determination in the British Civil Service since 1979,” *Public Administration* 71(3), pp.323~340.

Kochan, T.(1994), “A Theory of Multilateral Collective Bargaining in City Governments,” *Industrial and Labor Relations Review* 27(4), pp.525~542.

Lambert, N. J.(2014), *Internal Diversity and Change in the Uk: The Changing Forms and Levels of Coordination in Wages and Working Conditions within the Ceramic Tableware Sector 1945*

- 2008, Economic and Industrial Democracy.
- Mathieson, H. and S. Corby(1999), "Trade unions: the challenge of individualism?," in Corby, S. and G. White(Eds), *Employee Relations in the Public Services*, Routledge, London.
- Mattert, Jana, Laura Valentukeviciute und Carl Waßmuth(2017), *Gemeinwohl als Zukunftsaufgabe: Öffentliche Infrastrukturen zwischen Daseinsvorsorge und Finanzmärkten*, Heinrich-Böll-Stiftung.
- Megaw Report(1982), *Inquiry into Civil Service Pay*, Cmnd. 8590, London: H.M.S.O.
- Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg(2018), "Beteiligung-sbericht 2018 des Landes Baden-Württemberg: Staatliche Beteiligungen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts im Jahr 2017".
- NAO(2009), *Nhs Pay Modernisation in England: Agenda for Change*, London: The Stationery Office.
- OECD(2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises*, Paris: OECD.
- _____(2015), *OECD Guideline on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2015 EDITION*, Paris: OECD.
- _____(2017), *Government at a Glance 2017: Country Fact Sheet*, Japan, OECD Publishing, Paris
- ONS, Public Sector Employment, June 2019.
- Perkins, S. J. and G. White(2010), "Modernising Pay in the Uk Public Services: Trends and Implications," *Human Resource Management Journal* 20(3) pp.244~257.
- Pierson, P.(2001), "Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies,," In P. Pierson(Ed.), *The New Politics of the Welfare State*, pp.461~456. Oxford University Press.

- Pollitt, C.(1977), “The Public Expenditure Survey 1961 - 72,” *Public Administration* 55(2) pp.127~142.
- _____(1993), *Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience* (Macmillan, London).
- Prime Minister(1994), *The Civil Service - Continuity and Change*, Cm2627 (HMSO).
- Quarterly Labour Force Survey, January - March 2019.
- Report of the Royal(Tomlin) Commission on the Civil Service, 1929-31(cmd of 1931).
- Report of the Royal(Priestley) Commission on the Civil Service, 1953~55(Cmd. of 1955).
- Schuppert, Gunnar Folke(2000), *Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre*. Baden-Baden: Nomos.
- Scott, P. and S. Williams(2016), “The Coalition Government and Employment Relations in the Public Services,” In: S. Williams & P. Scott(Eds.), *Employment Relations under Coalition Government: The UK Experience, 2010~2015*, London: Routledge.
- Sir Norman, C.(1981), *The English Administered System, 1780-1870*, Oxford: Clarendon Press.
- Schmidt, Werner et al.(2019), “Austerity and public sector trade union power: Before and after the crisis,” *European Journal of Industrial Relations* 25(2), pp.129~145.
- Smith, P. and G. Morton(2006), “Nine years new labour: neoliberalism and workers’ rights,” *British Journal of Industrial Relations* 44(3), pp.401~420.
- Statistisches Bundesamt(2015), “Finanzen und Steuern: Personal des öffentlichen Dienstes,” Wiesbaden.
- _____(2018), “Datenreport 2018”.
- _____(2018), “Statistisches Jahrbuch, Deutschland und Internationales, 2018”.

- Talbot, C.(1997), “Uk Civil Service Personnel Reform: Devolution, Decentralisation and Delusion,” *Public Policy and Administration* 12(4), pp.14~34.
- Tandon, B. B.(1974), “Principle of Fair Comparison, Job Evaluation and the Pay of Civil Servants – The British Experience,” *Indian Journal of Public Administration* 20(1), pp.147~156.
- TdL(2019), Satzung.
- Thain, C. and M. Wright(1995), *The Treasury and Whitehall: The Planning and Control of Public Expenditure, 1976-1993*, Clarendon Press: Oxford.
- Treasury(1982), *Economic Progress Report, 150*, London: HMSO.
- _____(1988), *The Management of Public Expenditure*, General Expenditure Policy Group.
- _____(1991), “Civil Service Pay,” *Treasury Bulletin* 2(3), pp.45~49.
- _____(2019), “Pay Remit Guidance”
- Trinder, C.(1987), “Public Service Pay,” In: M. S. Levitt(ed.), *New Priorities in Public Spending*. Aldershot: Gower.
- TVöD(2018), Tarifvertrag der öffentlichen Dienst.
- TV-L(2018), Tarifvertrag der Länder.
- VAK(2019), Satzung.
- Willman, P.(1983), “Leadership and Trade Union Principles: Some Problems of Sponsorship and Independence,” *Industrial Relations Journal* 11, pp.39~49.
- 공무노협 홈페이지(<http://www.komu-rokyo.jp>).
- 공무노조연락회 홈페이지(<https://komuroso.org>).
- 국공연합 홈페이지(<http://www.kokko-rengo.org>).
- 국립암센터 홈페이지(<https://www.ncc.go.jp/jp>).
- 내각관방 홈페이지 공적 부문 고용인원 관련 내용(https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/files/2016_data.pdf).

- 내각부 경제재정자문회의 관련 내용(<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/>).
- 알리오(ALIO) 홈페이지(<http://www.alio.go.kr>).
- 영국 정부 공식 웹사이트(<https://www.gov.uk/government/organisations>).
- 인사원 홈페이지(<https://www.jinji.go.jp>).
- 人事院給与勧告の実施状況(https://www.jinji.go.jp/kankoku/jisshijoukyou_u.pdf).
- 인사원 공무원 수당제도 개요(https://www.jinji.go.jp/kyuuyo/index_pdf/teate_gaiyo.pdf).
- 일본중앙경마회 경영관련 정보 및 최근 급여개정 관련 사항(<https://company.jra.jp/>).
- 일본학생지원기구 급여규정(<https://www.jasso.go.jp/>).
- 정노련 홈페이지(<http://www.lafgo.gr.jp>).
- 재무성 재정제도등심의회 관련 내용(https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/).
- 재무성 2018년 예산(平成30年度予算) 관련 내용(독립행정법인 운영비 교부금 항목 포함) (https://www.mof.go.jp/budget/budget_workflow/budget/fy2018/).
- 중앙노동위원회 행정집행법인 노사분쟁 조정 관련 내용(<https://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi04.html>).
- 총무성 공공부문 구성 관련 내용(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html).
- 총무성 공무원 정원 변화 관련 내용(www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/.../satei_02_03.pdf).
- 총무성 홈페이지(www.soumu.go.jp).
- 후생노동성 제공 일본 노조 조합원 수 및 추정 조직률 추이(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roushi/kiso/14/dl/hyo01.pdf>).
- ミラサポ 홈페이지(<https://www.mirasapo.jp/budget/guide/process.html>).
- <https://oeffentlicher-dienst.info/tvoed/>.
- <https://company.jra.jp/>

◆ 執筆陣

- 정동관(한국노동연구원 연구위원)
- 김 철(사회공공연구원 연구위원)
- 박우성(경희대학교 교수)
- 이승협(대구대학교 교수)

공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한
국제 비교연구

- | | |
|-----------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 12월 30일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 배 규 식 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원
300147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조판 · 인쇄 | 거목정보산업(주) (044) 863-6566 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2019 정가 15,000원

ISBN 979-11-260-0399-0