

공공기관 임금결정방식에 관한 국제비교

정동관 (한국노동연구원 연구위원)

공공기관 임금관리와 관련하여 임금체계가 우리 사회의 주된 관심 영역이어서 임금수준 또는 임금인상률을 정하는 방식에 관한 논의는 활발하지 않은 편이다. 여기에는 두 가지 이유를 꼽을 수 있는데, 첫 번째 이유는 일종의 착시효과이다. 즉, 실제 기대효과는 임금수준 조정에 있지만, 겉으로는 ‘임금체계 개편’으로 포장하는 사례가 종종 발생하여 임금수준에 관한 사회적 논의가 상대적으로 덜 한 것처럼 착각하게 만들었다. 대표적인 예가 공공기관 임금체계 개편 시도에서 기재부 소관의 공공기관 인건비 절감, 고용노동부에서 관심을 갖는 정규직 고용 부담 완화를 통한 고용률 제고 등을 강조한 경우이다. 임금관리의 두 축인 임금결정방식과 임금체계는 목적, 내용 그리고 관리방식 등에서 완전히 구별되기 때문에 이 둘을 개념적으로 구분하는 것이 필요하다. 둘째, 우리 사회의 경우 공공기관 임금수준(또는 임금인상률)이 정부에 의해 결정되는 것이라는 관념이 강하여 이에 관한 다른 규범적 가치를 함께 고민하는 경우가 흔치 않다. 정부에 의한 일방적인 정원관리 및 임금결정이 간헐적으로 사회적 논란의 중심에 서긴 하나 공공기관 임금결정원칙이나 방식에 관한 사회적 논의나 공론화가 취약하다는 점을 부정하기는 어렵다.

이에 비하여 다른 국가 사례를 살펴보면 ‘공공부문에서 종사하는 일반 노동자의 임금을 결정하는 원칙’이 매우 논쟁적인 주제이고 오랜 역사를 갖고 있음을 확인할 수 있다. 다양한 주장이

제기되고 서로 경합하면서 임금결정의 정책 기조뿐만 아니라 구체적인 제도 형성에도 영향을 미쳤다. 그 배경에는 우선, 공공기관 임금결정에 관한 이론적 토대가 빈약하다는 측면이 있다. 민간부문 임금결정에 관한 최소한의 이론적 토대를 제공해 주는 시장에 기반한 고전경제학적 설명들을 공공기관에 적용하기 어렵다. 예를 들어서 공공서비스의 결과물은 가격을 매길 수 없기 때문에 임금과 노동수요 간의 의미 있는 관계를 도출하기 어렵다. 즉, 노동수요 없이 시장 임금을 계산하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 여기에 공공기관 종사자의 질적 수준이 어떠한지 여하에 관한 얘기가 더해지면 해답은 더욱 복잡해진다.

게다가 공공기관 임금은 민간부문과 달리 시장에 의한 압력뿐만 아니라 정치적인 부분에 대한 고려를 수반하는 경우가 많다. 공공부문 노조는 높은 임금을 요구하지만, 장관이나 기관장들은 지급 가능한 임금 수준에, 그리고 납세자는 세금을 절약하는 데 더 큰 관심을 가질 것이다. 이러한 이유로 대부분의 정부는 공공기관 노동자들에게 충분한 보상을 해야 한다는 모범 사용자로서의 의무와 공공지출 관리의 책무 간에 균형을 맞추기 위해 노력하지만, 그러한 목적은 다가갈 수는 있으나 달성하기는 매우 어려운 성격을 갖는다. 그 결과, 대내외적 상황, 경제정책 노선, 또는 노사관계의 우호적인 정도에 따라서 다양한 임금결정원칙이 제기되었고 구체적인 제도 또한 그러한 논의 흐름 속에서 변화하는 양상을 띠는 것이 일반적이었다.

이러한 문제의식하에서 이번 기획특집에서는 주요 국가(영국, 독일, 일본) 공공기관 임금결정방식의 역사적 기원과 변화과정 그리고 현재의 모습을 조명하고자 한다. 현행 제도의 모습과 성격만을 규명하는 것이 아니라, 역사적·문화적·제도적 맥락 속에서 각 국가가 현행 제도적 틀을 갖추기까지 어떤 지향성과 어떠한 경로를 밟아왔는지 살펴본다. 이러한 통시적·맥락적 분석은 우리 사회에 필요한 유의미한 시사점을 도출하는 데 도움이 될 것이다.

이번 기획특집을 통하여 빅터 알렌(Victor Leonard Allen)이 60년 전에 제기한 주장에 대해서 고민해 보는 기회가 마련되었으면 한다.

“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).

아울러 공공기관 임금결정에 관한 사회적 논의가 확대되어서 넓게는 공공기관 임금관리의 지향성에 관한 공감대를 형성하고 주요 이해관계자의 수용성을 확대하기 위해, 좁게는 공공기관 임금이 공공지출 관리 차원에서만 결정되지 않도록 하기 위해, 우리나라 공공기관 임금결정원칙을 구체화하는 과정이 촉발되었으면 한다. **KLI**