

# 독일의 공공기관 인력관리 및 임금결정방식

이승협 (대구대학교 사회학과 교수)

## ■ 머리말

독일 노사관계의 특징인 높은 수준의 제도화와 연방국가임에도 불구하고 강력한 중앙집중적 체계, 이와 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.

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 임금결정 구조를 갖고 있다. 또한 독일 공공부문의 사용자연합단체의 사용자 조직률은 90%를 넘고 있기 때문에 단체교섭에서 결정된 임금인상률이 거의 대부분의 공공기관에 그대로 적용된다고

\* 이 글은 정동관 외(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』 중 제4장의 내용을 요약·정리한 것이다.

볼 수 있다. 독일에서의 공공부문 임금관리는 결국 연방, 주정부 및 기초지자체의 예산계획상의 인건비 인상률 예상치를 얼마나 단체교섭 과정에서 관철시키느냐의 문제로 귀결된다고 할 수 있다.

독일 공공부문은 복수노조 체제로 인해 나타났던 분산된 단체교섭구조를 공공부문 단체협약(TVöD)이라는 단일구조로 중앙집중화하고, 동시에 사무직과 생산직 근로자의 임금교섭을 단일임금표로 묶는 교섭의 집중화전략을 2005년에 관철시켰다. 그러나 노동조합의 이러한 중앙집중화전략은 오히려 재정부담을 느낀 주정부의 독자교섭화전략이라는 사용자의 저항에 부딪혀 부분적인 실패로 돌아가게 된다. 주정부는 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.<sup>1)</sup>

이러한 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 교섭전략을 구사하고 있다.

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 1990년대 중반의 연방주의의 분권화 개혁, 2005년 공공부문 단체교섭에서 주정부 사용자단체의 분리, 공공부문 교섭에는 참여하지만 통일교섭이 아니라 별도로 진행되는 특성화교섭의 증가 등으로 공공부문 단체교섭에 반영되어 왔다.

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

## ■ 독일 공공부문 범위와 현황

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(Schuppert, 2000; Ellguth & Kohaut, 2011; Hohendanner et al. 2015). 3부문 모형에서는 공공부문을 직접적인 연방, 주정부 및 기초지자체의 행정영역, 고등교육 및 사회보험과 관련된 자치행정영역, 민법상 조직형태를 갖고 있는 산하기관 등으로 구분하고 있다. 제3섹터부문은 시민단체 및 각종 협회 등을 포괄하는 영역이다. 슈퍼트의 3부문 모형은 <표 1>과 같이 구성된다.

<표 1> 경제의 3부문 모형

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

자료 : Schuppert(2000).

독일 통계청의 공공부문 고용자료를 보면 고용형태별 고용 현황을 파악할 수 있다(Statistisches Bundesamt, 2018). 통계청은 공공부문 고용통계를 파악함에 있어서 공적 사용자(Öffentliche Arbeitgeber)라는 포괄적 개념을 통해 공공부문의 고용현황을 추정하고 있다. 공적 사용자는 사회보험 및 공무원부문(Kernhaushalte), 기타 공적기관(Sonstige öffentliche Einrichtungen), 공법상 공공기관(Sonderregelungen und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform) 및 사법상의 공공기관(Einrichtungen in privater Rechtsform)을 모두 포괄한다.

전체 공공부문 고용규모는 2017년 6월 30일 현재 473만여 명에 달한다. 이 중에서 연방 정부에 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 확인해

---

볼 수 있다. 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 1990년대 중반 이후 시작되었고, 2000년 이후 이러한 사회적 논의가 본격적으로 정책에 반영되면서, 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 2008년까지 나타나고 있는 공공부문 종사자의 감소는 주로 기초지자체 영역에서 명확하게 나타나고 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.

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. 군인을 포함한 공무원집단은 근소한 감소추이를 보여주고 있으며, 전반적으로 1995년 수준의 고용규모가 지속적으로 유지되고 있음을 알 수 있다(Statistisches Bundesamt, 2018). 반면 비공무원집단은 1995년에서 2016년 사이에 상당한 정도의 고용규모 축소가 나타나고 있음을 알 수 있다.

## ■ 독일 공공부문 지배구조

우리나라에서는 공공기관 운영에 관한 법에서 기관의 법적 설립 형태와 무관하게 공공기관을 지정하는 제도를 운영하고 있지만, 독일은 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 참여하거나 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이 어떤 유형인가를 살펴보도록 하겠다.

독일 바덴뷔르템베르크 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 구분된다고 한다.<sup>2)</sup>

독일 연방예산규정에 따라 이루어진 정부 재정참여를 통해 공공기관을 구분하면, 2017년 현재 연방정부의 재정참여기관은 553개로 나타나고 있다(Bundesministerium der Finanzen, 2019). 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. 연방정부의 직접 재정참여기관 103개 중에서 조합 및 협회 등 3부문 모델에서 제3섹터영역에 속하는 조합 및 협회를 제외한 기관은 총 61개이다. 연방재무부는 이들 기관을 연간 결산 자산액, 연간 매출 및 연평균 고용인 등의 3가지 기준 중에서 2개 이상을 충족시킬 경우를 근거로 규모유형을 구분하고, 이를 다시 연방정부의 재정참여 비중에 따라 구분하여 제시하고 있다.

연방정부의 재정참여기관 총 553개 중에서 직접참여이면서 50% 이상의 재정참여를 하고

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

있는 최대 61개 기관만이 공공부문 단체교섭의 대상이 되는 공공기관이라고 할 수 있다. 이들 61개 기관 중에서도 사법상의 민간기업 형태를 띠고 있는 공공기관은 민간부문 단체교섭의 대상이기 때문에 또다시 공공부문 단체교섭의 대상에서 제외되어야 한다.<sup>3)</sup> 다만, 연방 재무부의 재정참여 보고서에서는 법적 설립형태와 재정참여 비율을 교차시킨 통계자료를 제공하지 않기 때문에 정확한 기관수를 파악할 수는 없었다.

바덴뷔르템베르크 주정부의 경우에도 주정부 재정참여 보고서를 매년 발간하고 있다. 바덴뷔르템베르크 주정부에는 2017년 현재 87개의 직접 재정참여기관이 존재하고 있다 (Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg, 2018). 바덴뷔르템베르크 주정부 재정참여기관 중에서 위의 기준에 따른 (주정부) 공공부문 단체교섭의 대상으로서 바덴뷔르템베르크 주정부 재무부의 임금관리 대상에 해당되는 기관은 전체의 34%를 차지하는 공법상 영조물 및 법인(Anstalten bzw. Körperschaften des öffentlichen Rechts)이라는 법적 형태를 갖고 있는 공공기관이다.

## ■ 공공부문 임금관리 : 임금구조와 임금결정

독일 공공부문의 임금관리는 크게 법정주의에 의해 정부가 결정하는 공무원부문과 단체교섭을 통해 결정되는 비공무원부문으로 구분된다. 공공부문 임금결정방식은 크게 공무원 여부에 따라 정부의 일방적 결정과 단체교섭에 따른 결정으로 구분된다(이승협, 2006). 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.

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 처

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

한 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 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 내부 의사결정구조 등을 중심으로 독일 공공부문의 임금관리체계를 살펴보고도록 하겠다.

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 임금 차이는 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 부여 가능한 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(면담자 D).<sup>4)</sup>

단체교섭은 교섭 주체 쌍방의 상호작용을 통해 결정되는 것이기 때문에 교섭의 결과는 예측하기 힘들다. 공공부문의 임금수준에 대해 사용자로서의 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 상승

4) 베를린시는 1994년에 동베를린지역에 서베를린지역의 협약임금을 적용하였고, 협약임금 이상을 적용하여 지급했다는 이유로 주정부사용자연합(TdL)에서 제명당했다. 2013년에야 주정부사용자연합에의 재가입이 허용되었다.

---

분을 상회하는 높은 수준의 단체협약이 체결될 경우, 사용자인 국가는 예산계획과 무관하게 계획을 초과하는 인건비 상승분을 부담해야 한다.

이 경우 사용자는 세 가지 방식으로 대응한다. 첫째, 예산계획을 초과하는 인건비 상승분을 기존 예산계획 내의 재정여유분을 활용하는 방식으로 재정을 운영하는 방식이다. 이와 같은 방식이 가장 일반적으로 활용되고 있다. 둘째, 기존 재정으로 감당이 되지 않는 경우에는 추가경정예산을 편성하는 방식이다. 셋째, 극단적으로 임금인상률이 높게 결정되어 추가경정예산의 규모가 너무 커질 수 있을 경우에는 국채를 발행하는 방식이다. 그러나 실제로는 첫 번째 방식을 통해 예산계획을 초과하는 인건비 상승분에 대한 재정관리를 해왔으며 추가경정예산이나 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. 이는 연평균 임금인상률을 약 1% 내외로 상회하는 높은 수준의 임금인상이지만 기존 예산 범위 내에서 수용 가능한 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 사용자측에 임금요구안을 제출해야 하며, 사용자측은 노동조합의 임금요구안에 대한 내부 의사결정을 통해 수용여부와 조정안을 제시해야 한다. 이러한 교섭 과정을 거쳐 최종 임금결정이 이루어진다.

## ■ 공공부문 노사 내부의 임금결정

독일은 단일 노조와 단일사용자 사이의 교섭이 아니라 전체 독일의 노동자와 사용자를 대표하는 중앙공동교섭의 형태로 이루어지고 있기 때문에 노사 각각 내부의 의사결정 과정이 복잡하고 오랜 기간을 요구하게 된다. 즉 노조 사이에 임금요구안에 대한 내부적 합의 과정이 필요하며 사용자단체 역시 다양한 사용자 사이의 내부적인 의견 조율 과정이 필수적이다. 따라서 공공부문 임금결정방식과 관련하여 공공부문 사용자단체와 노동조합의 내부적 의사결정 과정을 살펴보도록 한다.<sup>5)</sup>

### 공공부문 사용자단체의 임금결정

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 기존 공공부문의 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), 지자체 사용자연합이 구성되어 있다(Keller, 2010: 105; Schmidt, Werner et al., 2019: 134). 독일의 공공부문 사용자단체는 지역단위의 수평적 연합 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 단일사용자로서 사용자단체를 구성하지 않고 공공부문 단체교섭에 참여한다. 단일사용자로서 별도의 복잡한 내부적인 협의

5) 공공부문 사용자단체(KAV, VKA 및 TdL)의 조직구조와 내부 거버넌스와 관련된 내용은 별도로 언급하지 않는 한 해당 사용자단체의 정관상에 규정된 내용을 정리한 것이다.

나 조정은 요구되지 않는다. 다만 단일사용자로서 사용자 간의 의견조율이나, 조정이 필요하지는 않지만 거대조직의 특성상 인사를 담당하는 내무부와 재무를 담당하는 재무부 간의 협의와 조정과정이 단체교섭 과정에서 요구·실시되고 있다. 또한 특성별 교섭에서는 내무부와 해당 부처가 교섭에 참여하기 때문에 내무부가 공공부문 단체교섭의 주무부처로서 실제 교섭을 주도하고, 교섭과정 중 필요한 부처 간 협의를 조율하고 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 재정관리 중심의 교섭 방식이 비판을 받으면서 인해 연방정부를 대표하는 교섭권한이 내무부로 이관되었다(Keller, 2010: 113~114). 즉 공공부문 단체교섭의 책임을 내무부와 재무부로 이원화하여 교섭의 효율성을 제고하기 위한 조치라고 할 수 있다. 공공부문 교섭에 있어서 어느 부처가 정부를 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(면답자 B).<sup>6)</sup>

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 다음 연도에 시행될 차년도 예산안(Bundeshaushalt)을 작성한다. 차년도 예산안은 매년 공공부문 교섭을 통해 확정된 인건비 상승분을 반영하는 실행예산계획이라고 볼 수 있으며 매년 작성되고 있다. 공공부문 예산관리의 기본 원칙은 단체교섭의 자율

6) 노동조합과의 인터뷰에서 면답자는 사용자 대표가 누구인지는 노동조합에게 별로 중요하지 않다고 말하고 있다(면답자 C). 이는 노사관계와 단체교섭이 상당히 제도화되어 있으며, 교섭 이후 사후적으로 정치적 결정이 작용하지 못하는 독일의 상황에서는 사용자 대표가 재무부인지 내무부인지는 중요하지 않다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

성을 보장하는 것이고, 이러한 측면에서 단체교섭의 결과는 그대로 예산안에 반영되고 있다.<sup>7)</sup>

여기에서 중요한 점은 재무부의 공공부문 예산관리가 크게 두 가지 영역으로 구분된다는 사실이다. 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정권은 기본적으로 재무부가 갖고 있지만 단체협약 결과에 기초한 공공부문의 임금결정에 대해서는 재무부가 아무런 결정 권한을 갖고 있지 않다. 더구나 보수 법정주의에 기초한 공무원의 임금결정도 실제로는 공공부문 임금결정에 의존하고 있기 때문에 공공부문 예산관리에서 재무부의 역할은 그렇게 크지 않다.

기초지자체의 경우에는 1949년 결성된 기초지자체 사용자단체연합(VKA: Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände)이 사용자로서 중앙공동교섭에 참여하고 있다. 기초지자체 사용자연합은 지역별로 구성된 사용자단체연맹의 연합체이다. 지역별로 구성된 기초지자체 사용자연맹이 모여 전국단위의 기초지자체 사용자단체연합을 구성한다. 최종적으로 기초지자체 사용자단체연합이 연방정부의 내무부와 함께 공공부문 단체교섭(TVöD)을 위한 공동교섭단을 구성한다.

기초지자체에 속하는 사용자들은 지역별로 기초지자체 사용자연맹(KAV: Vereine des privaten Rechts kommunale Arbeitgeberverbände)을 구성한다. 기초지자체 사용자연맹은 기초자치단체 내의 모든 사용자, 즉 기초자치단체 내의 행정조직 및 개별 산하기관을 포괄하는 기초자치단체 사용자연합조직이다. 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(VAK, 2019; KAV, 2019).

지역별 기초지자체 사용자연맹은 집행이사회(Vorstand)를 통해 조직을 운영하며, 집행이사회는 사안별로 특성별 분과(Gruppenversammlungen) 및 소위원회(Gruppenausschüsse)를 구성할 수 있는 권한을 갖고 있다. 지역별 기초지자체 사용자연맹의 최고 의결기관은 회원

7) 기획재정부가 전권을 갖고 공공부문 예산을 통제하는 우리나라 공공부문 단체교섭의 특성상, 정부교섭대표가 누구냐, 보다 정확히는 대통령 또는 기획재정부 장관으로서 실질적 결정권을 가진 사용자대표 여부에 대한 쟁점이 중요하지만 단체교섭의 자율성에 대한 노사간 사회적 합의가 존재하는 독일에서는 교섭과정에서 재무부의 역할이 크지도 않으며, 따라서 교섭대표가 누구냐에 대한 사회적 쟁점은 존재하지 않는다.

사총회(Mitgliederversammlung)이다. 회원사총회에서 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 전국단위로 모여 연방정부와 함께 공공부문 단체교섭에 사용자대표로 참여하기 위해 구성된 조직이 기초지자체 사용자단체연합이다. 기초지자체 사용자단체연합은 사용자단체로서 개별 사용자가 가입하는 것이 아니라 지역별 사용자단체만이 가입할 수 있다. 기초지자체 사용자단체연합의 조직구조는 집행위원회(Präsidium)과 회원사총회(Mitgliederversammlung), 그리고 소위원회로 구성되어 있다(VAK, 2019). 집행위원회는 기초지자체 사용자단체연합의 위원장, 지역별 KAV 대표, 소위원회 위원장으로 구성되며, 이들이 연방정부와 함께 공공부문 단체교섭의 사용자측 교섭대표로서 핵심적인 역할을 수행한다.

회원사총회는 기초지자체 사용자단체연합의 최고 의결기구이다. 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 경우 규모에 비례한 의결권의 직접적 행사로 최고 의결기구인 회원사총회의 안건이 결정되지 않는다. 실제로는 의결권의 직접적인 행사보다는 내부적인 논의를 통한 조정과 설득의 과정을 통해 내부적 합의에 도달했을 때 총회에서 의결안이 상정된다. 이와 같이 형식적인 조직의 의사결정 규정과 달리 상호 논의와 조정의 과정을 거쳐 합의를 통한 결정이라는 의사결정 과정의 특징은 주목할 만하다.

주정부 공공부문 단체교섭에서 사용자대표는 개별 주정부의 재무부 및 내무부 대표로 구성된 독일 주정부 사용자공동교섭단(TdL: Tarifgemeinschaft deutscher Länder)이 담당한다(TdL, 2019). 주정부 사용자공동교섭단에는 헤센<sup>8)</sup>과 자아랜드주의 경우에는 내무부 장관이,

8) 헤센주의 경우에는 현재 독일 주정부 공동교섭단에서 탈퇴하여 개별교섭을 진행하고 있다.

기타 주정부의 경우에는 재무부장관이 각 주를 대표하는 교섭 주무부처로 참여하고 있다. 기초지자체조직이 가맹조직의 규모에 비례하여 의결권을 배분하는 것과 다르게 주정부 사용자 공동교섭단은 모든 주정부대표가 총회에서 동일한 비중의 의결권을 갖고 있다. 참여 대상이 되는 주정부가 독일 전체에 16개 주정부이기 때문에 독립적 주권을 가진 국가로서의 성격이 반영되었다고 볼 수 있다. 가입 주정부대표로 이사회가 구성되며, 이사회는 교섭과 관련된 전권을 행사한다.

주정부 사용자공동교섭단에서의 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(면담자 A). 실제 노동조합의 요구안이 제시되면 개별 주정부별로 개별적인 비용계산을 실시하고, 이에 기초하여 주정부 교섭대표 간에 노조의 요구안에 대한 대응방안을 논의한다. 여기에서 중요한 점은 내부적 협의는 상호합의에 이를 때까지 계속된다는 점이다. 주정부 사용자공동교섭단이 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 주정부 사용자공동교섭단 내부의 상호합의가 이루어진 상태에서 노조와의 교섭에 나선다.

주정부 사용자공동교섭단이든 기초지자체 사용자단체연합이든 독일 공공부문 사용자단체의 내부의사결정구조에서 중요한 공통점은 상호협의를 의견조정에 기초하며, 표결에 의한 강제적 결정을 하지 않는다는 점이다. 즉 사용자단체의 결정은 협의에 의해 만장일치가 될 때까지 내려지지 않는다. 이로 인해 사용자단체의 교섭안이 결정되기까지는 상당히 오랜 준비기간이 요구된다. 예를 들어, 독일 주정부 공동교섭단의 경우에도 개별 주 내부에서 재무부와 내무부 사이의 사전조정과 예산계획에서의 인건비 계산이 이루어지고, 노조의 교섭요구안에 대해 주정부 간 의견수렴과정이 약 3개월 이상에 걸쳐 이루어진다. 이러한 과정을 거쳐 내부 교섭안이 결정되면 노조와의 교섭이 개시된다.

## 공공부문 노동조합의 임금요구안 결정

공공부문 단체교섭의 노동자대표로서 주요 산별노조들이 참여하고 있다. 독일노총 산하 산

별노조 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 조직력 측면에서 절대적인 영향력을 발휘하고 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 내에 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 지회를 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 주지역본부 단위로 대표자 총회를 개최한다. 조합원대표자 총회에서 논의되고 결의된 단협안은 주지역본부 단협위원회로 제출되고, 노조대표자대회의 결의와 중앙집행위원회의 조정을 거쳐 노동조합의 공식 요구안으로 확정된다.

개별 산별노조 단위에서 확정된 단협요구안은 다시 공동교섭단 내의 다른 산별노조와의 협의를 거쳐 최종 공동요구안으로 확정되고 사용자측에 전달된다. 공식적으로는 노조의 공동교섭단 내의 모든 교섭대표들이 공동요구안의 확정과정에 참여하는 것으로 되어 있지만, 공동대표단에 참여하는 노조의 수가 많기 때문에, 실제로는 핵심적 이해관계를 갖고 있으면서 가

장 조직력이 높은 노동조합이 해당 분야의 공동요구안을 주도적으로 작성하게 된다. 예를 들어, 전체적으로는 통합서비스노조의 조직력이 가장 강하고 폭넓은 공공서비스 분야를 포괄하고 있기 때문에 통합서비스노조가 실질적인 교섭요구안의 작성과 교섭과정을 통제한다. 그러나 교육학술분야의 경우에는 독일노총 산하의 교육학술노조와 독일공무원연맹의 교섭단체 연합이 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 경찰행정사무와 관련된 경찰노조 조합원과 관련된 노조요구안에 있어서는 경찰노조가 주도적인 역할을 수행하게 된다. 이러한 과정은 사용자단체 역시 마찬가지이다. 해당 영역에 대한 이해관계가 존재하는 지역 사용자단체가 해당 영역에 대한 대응과 교섭에 실질적인 영향력을 발휘하게 된다.

## ■ 합의 및 시사점

독일 공공부문 임금관리 방식은 한국뿐만 아니라 일본 및 영국과 비교하여 몇 가지 중요한 차이점을 보여주고 있다. 산별중앙교섭을 통한 공공부문 임금관리라는 중앙집중적이고 공공부문 내부적인 기관별 및 영역별 임금격차를 최소화함으로써 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 지출계획을 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 전국단위 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, 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 단체교섭과 사용자 요구안을 준비하는 공공부문 사용자단체의 조직 지배구조 및 운영관행이 중요한 요인이라고 할 수 있다. 단일사용자인 연방정부를 제외하면, 복수의 주 정부 사용자단체뿐만 아니라 수많은 사용자연합인 기초지자체 사용자단체연합의 경우에도 내부적 갈등과 이견을 최소화하고 지속적인 토론과 논의의 과정을 거쳐 합의안을 도출하는 방식의 내부의사결정 과정은 숙의적 의사결정의 대표적 사례라고 할 수 있다. 특히 기초지자체 사용자단체연합은 가맹조직의 규모에 기초한 의결권 배분이라는 제도적 장치에도 불구하고, 합의에 이를 때까지 의결하지 않는 조정과 협의의 원칙을 관행적으로 적용하고 있다.

셋째, 실질적 예산결정권을 갖고 있는 행정주체들이 공공부문 임금교섭에 참여하여 매년 임금인상률을 결정하기 때문에 개별기관단위에서의 임금교섭은 존재하지 않는다. 또한 개별 기관의 사용자들은 교섭인상률이 자동적으로 개별기관의 인건비에 반영되기 때문에 기관단위 임금교섭에서 발생하는 교섭비용을 최소화할 수 있다. 이와 같이 산별임금교섭이 갖고 있는 교섭비용의 최소화라는 긍정적 효과가 나타나고 있다.

넷째, 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 수렴하는 제도적 장치로 작동하고 있다. 실제로 연공서열형 임금체계를 갖고 있는 공무원 임금제도, 직무급 임금체계인 공공부문 내 비공무원의 임금제도, 민간부문 서비스부문의 직무급 임금제도는 임금제도의 형태 및 임금수준의 측면에서 거의 유사한 모습을 보여주고 있다. 이로 인해 전체 사회적인 임금표준화 또는 임금의 사회적 기준이 제시되고 있다.

다섯째, 공공부문 성과주의 임금체계의 철회를 들 수 있다. 2005년 공공부문 임금체제 개

편 과정에서 사용자들의 강력한 요구로 도입된 공공부문 성과주의 임금체계는 2014년 산별 교섭에서 노사합의로 사실상 폐지되었다. 성과급, 성과수당, 성과상여금 등의 형태로 도입되었던 성과주의 임금체계는 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 사용자들이 사실상 제도 폐지에 동의하였다. 이와 같이 민간 시장영역에서 활용되는 제도를 공공부문의 특성을 고려하지 않은 채 도입하게 되면 제도의 효과성이 높지 않게 된다는 사실을 그대로 보여주고 있다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- 공공기관조세연구센터(2010), 『주요국의 공공기관 II: 캐나다·뉴질랜드·일본·독일』, 한국조세연구원.
- \_\_\_\_\_ (2013), 『주요국의 공공기관 관리 방식』, 한국조세연구원.
- 박한준 외(2013), 『주요국의 공공기관 관리 방식』, 한국조세연구원 공공기관연구센터.
- 이승협(2006), 「신자유주의 행정개혁과 독일 공무원 노사관계의 변화: 공공서비스 노동의 특징을 중심으로」, 『산업노동연구』 12(1), pp.337-372.
- Altis, Alexandros(2018), “Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst bis 2017”, WISTA. No. 5. Statistisches Bundesamt.
- Bundesministerium der Finanzen(2019), *Die Beteiligungen des Bundes: Beteiligungsbericht 2018*.

- 
- Deutscher Bundestag(2018), *Besoldung und Vergütung im öffentlichen Dienst*. WD 6 - 3000 - 114/18.
  - Ellguth, Peter & Kohaut, Susanne(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 & 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.
  - Keller, Bernd(1993), *Arbeitspolitik des öffentlichen Sektors*. Baden-Baden.
  - \_\_\_\_\_(2010), "Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors", Wolfgang Schroeder & Bernhard Weißels (Hrsg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland*. Wiesbaden.
  - Markus Hoppe(2017), *Kommunale Arbeitgeberverbände und die Privatisierung öffentlicher Dienste: Auswirkungen auf Verbandsstruktur und -politik*. *Industrielle Beziehungen* 2017(4), pp.431-449.
  - Ministerium für Finanzen Baden-Württemberg(2018), *Beteiligungsbericht 2018 des Landes Baden-Württemberg: Staatliche Beteiligungen an Unternehmen des privaten und öffentlichen Rechts im Jahr 2017*.
  - 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.
  - Statistisches Bundesamt(2018), *Datenreport 2018*.
  - \_\_\_\_\_(2018), *Statistisches Jahrbuch*. Deutschland und Internationales. 2018.