

일본의 공공기관 인력관리 및 임금결정방식

박우성 (경희대학교 경영학과 교수)

■ 서론

어느 나라에서나 공공부문은 노동에 대한 강한 보호가 존재하는 영역이면서 정부의 강한 영향력이 행사되는 곳이었다. 강한 노조와 실질적 사용자인 정부는 공공부문에 안정적인 고용제도와 임금인상을 견인하는 역할을 담당해왔다. 그러나 신공공관리(NPM)의 등장과 함께 많은 국가에서 공공부문에 시장원리를 도입하고 정부의 개입을 줄이는 방향으로 변화가 발생해왔다. 그러한 변화들은 국가별로 차이가 존재한다. 우리나라 역시 정부의 개입을 줄이고 공공부문의 자율성을 높이기 위한 정책을 지속적으로 실행해 왔으나 임금 결정에 있어서는 각 공공기관의 자율성을 주장하는 노동조합의 주장과 그 경우 발생할 수 있는 모럴 헤저드를 우려하는 정부 간 의견이 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 갈등은 근본적으로 각 공공기관의 성과를 평가하고 지불능력을 결정하는 시장의 부재에 기인한다.

일본의 경우 다른 나라들과 비교할 때 공공부문의 임금결정에 있어서 정부의 영향이 여전히 큰 편이다. 일본에서는 공공부문이 국가의 강력한 주도 아래 출발하였다. 메이지 유신 이후 정부는 식산흥업(殖産興業)¹⁾ 정책을 표방하면서 정부가 직접 기업을 설립하여 운영하였

* 이 글은 정동관 외(2019), 『공공부문 인력관리체계 및 임금결정에 관한 국제 비교연구』 중 제5장의 내용을 요약·정리한 것이다.

1) 일본의 메이지 정부가 서구 열강에 맞서 산업을 육성하여 근대화를 추진한 정책.

다. 관영모범공장(官營模範工場)²⁾이 대표적인 예라고 할 수 있다. 서남전쟁 후 재정난으로 인해 관영공장의 대부분은 민간에 불하³⁾되었으나 중요한 산업을 국가의 직접 통제하에 설립하여 운영하는 전통은 지속적으로 유지되어왔다. 그러나 1980년대 이후 공공부문의 비효율성이 크게 부각되면서 공공성을 훼손하지 않으면서도 효율성을 제고할 수 있는 정책개혁이 추진되었다. 이러한 변화 과정을 거치면서 공공부문에 대한 정부의 통제방식은 정부가 직접 공공기관을 소유하고 운영하는 직접적 통제 방식에서 간접적으로 통제하는 방식으로 변화하게 되었다. 공기업에 대해서는 일정 지분만을 보유하여 영향력은 유지하되 의사결정에 직접 개입하는 것을 지양하는 한편 독립행정법인과 같이 정부가 운영비를 지원하는 경우에도 운영의 자율성과 책임을 법인의 장에게 맡기고 사후 감독을 집중적으로 실시하는 간접적인 방식이 주를 이루게 되었다.

그러나 그러한 변화에도 불구하고 임금결정에 있어서 공공부문 조직이 가지는 권한은 여전히 제한적이다. 공공기관 근로자들은 공무원과는 달리 교섭권을 가지지만 실제로는 공무원의 임금인상률을 기초로 협상이 이루어지며 각 기관의 장은 그러한 재정적 제약 속에서 교섭할 수밖에 없다. 정부가 배정하는 인건비 예산이 공무원 임금인상률을 기초로 책정되기 때문이다. 또한 국가공무원의 임금수준을 기준으로 이것과 비교해서 각 공공부문 조직의 임금수준을 지수화한 후 이것을 공표하도록 되어 있으며 주무대신은 이들의 임금수준이 공무원의 임금이 수렴하도록 지속적으로 감시와 압력을 행사한다. 공공부문의 임금결정에 대한 정부의 강한 영향력은 공공부문에서 임금과 관련된 일부 조직의 모럴 헤저드를 억제하는 강한 효과를 발휘하기도 하지만 교섭권의 제약이나 우수인재 확보의 어려움 등과 같은 문제점을 내포하고 있기도 하다. 이 글에서는 일본 공공부문에서 임금결정이 이루어지는 방식을 깊이 있게 살펴보는 한편, 그러한 방식에서 발생하는 문제점들을 검토하는 것을 목적으로 하고 있다. 말미에서는 일본의 사례가 우리나라에 주는 시사점도 간단히 논의될 것이다.

2) 식산흥업 정책의 일환으로 메이지 정부에서 근대화를 목적으로 설립한 공장.

3) 국가에서 사용이 끝난, 불필요하게 된 토지나 건물 등의 재산을 민간에 매각하는 것.

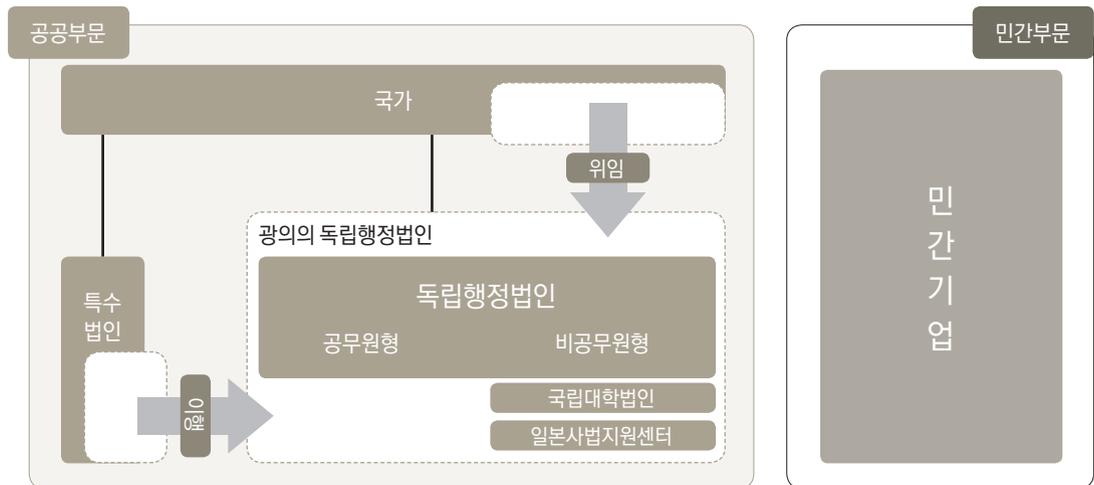
■ 일본의 공공부문

공공부문의구성

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 사업으로 국가 스스로 주체가 되어 직접 실시할 필요는 없지만 민간 주체에 맡길 경우 반드시 실시되지 않을 우려가 있거나, 하나의 주체가 독점할 필요가 있는 경우, 사업을 효율적이고 효과적으로 행하게 하는 것을 목적으로 하여 독립행정법인통칙법과 각 개별법이 정하는 바에 의하여 설립되는 법인을 말한다(独立行政法人通則法第2条).

한편 특수법인은 법률에 의해 특별한 설립행위를 목적으로 설립된 법인 중 독립행정법인, 인가법인, 특별민간법인을 제외한 법인이다. 이들에 대해서는 총무성이 설립·목적 및 업무의 변경, 그밖에 당해 법률에서 정하고 있는 제도의 개정과 폐지에 대해 심사할 수 있다. 특수법인은 정부의 감독을 받기는 하지만 행정제도적 제약이 있는 정부의 사무·사업을 효율적으로

[그림 1] 일본의 공공부문



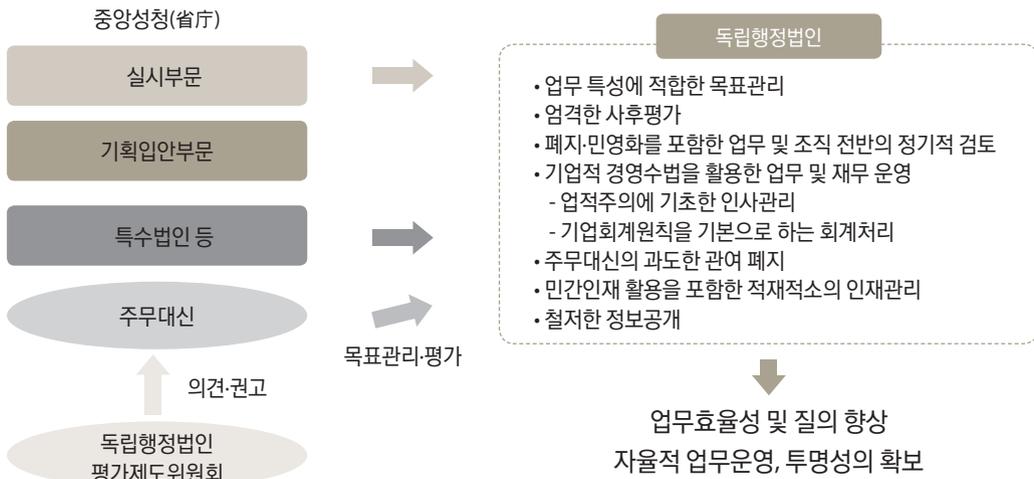
자료 : 總務省 홈페이지(2019a).

수행하도록 제도적 보장을 받고 있다. 특수법인에는 공단, 사업단, 공고(公庫), 특수은행, 금고, 영단(營團), 특수회사가 존재한다(조세연구원, 2010). 이 중 특수회사는 설립 근거법에 의해 정부가 설립한 주식회사이며 일본 국유철도, 일본 전신전화공사, 일본 전매공사의 경우 순조로운 민영화를 위해 특수회사로 전환되어 민영화가 추진된 바 있다.

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 왔다. 그리고 그러한 행정개혁 과정에서 행정의 감량 및 효율화의 수단으로 독립행정법인제도를 만들어 운영하게 되었다(박우성, 2018). 독립행정법인의 운영에 관해서는 주무대신의 감독이나 국가 관여를 최소한으로 하도록 하여, 사후 체크에 중점을 두도록 하는 등 그 자주성을 최대한 보장하도록 하고 있다(独立行政法人通則法 第3条). 국가가 독립행정법인에 지급하는 운영비교부금을 항목을 정하지 않고 지급하여 법인이 탄력적으로 자금을 집행할 수 있도록 한 것도 그러한 목적을 위해서이다.

[그림 2] 독립행정법인 운영의 틀



자료 : 總務省 홈페이지(2019b).

조직에 있어서도 독립행정법인 임원의 임면 외에는 개별법의 업무범위 안에서 독립행정법인의 장이 그 재량으로 결정, 변경 또는 개폐하고 주무대신에게 이를 통지하도록 하고 있다. 대신 업무의 투명성 확보를 위해 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 하고 있다. 또한 각 주무부처의 장관은 총무성이 정하는 평가 지침에 기초해서 담당 법인들의 업적을 엄격하게 평가하도록 되어 있다.

한편 독립행정법인은 크게 중기목표관리법인, 국립연구개발법인 그리고 행정집행법인 3가지 유형으로 구분된다(獨立行政法人通則法 第2條). 세 유형의 법인 모두 독립행정법인으로서의 기본적인 틀은 동일하지만 사업수행을 위한 목표설정 기간과 평가에 있어서 중요한 차이가 존재한다. 중기목표관리법인의 경우 3년에서 5년, 국립연구개발기관의 경우 5년에서 7년까지의 목표기간을 설정할 수 있는 반면, 행정집행법인의 경우 매년 목표가 설정된다. 행정집행법인이 수행하는 업무는 과거에 정부가 직접 수행하던 업무들이 대부분이며 정부로부터 독립시켜 법인격을 부여하고 자주성과 자율성을 부여하여 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.

특수법인

특수법인은 정부가 필요한 사업을 추진함에 있어서 업무의 성격이 기업적 경영과 유사하여 일반적 행정기관이 담당한다면 제도상 제약으로 능률적 경영을 기대하기 어려운 경우, 국가적 책임을 담보하는 동시에 경영의 자율성과 탄력성을 담보하기 위해 특별한 법률에 의해 설립한 독립적 법인을 말한다. 보다 엄밀하게는, ‘법률에 의해 직접 설치되었거나 특별법에 기초해서 특별한 행위 목적을 가지고 설립된 법인’이며 총무성설치법 제4조 15호의 규정을 적용받는 법인이다. 다만, 위의 동일한 법률조항에 따라 독립행정법인은 특수법인의 대상에서 제외된다. 특수법인은 공적자본의 투자여부나 지분율과는 무관하게 법률에 기초해서 설

립되었는가에 의해 구분된다. 총무성 행정관리국은 특수법인의 신설, 목적의 변경 및 제도 개정, 폐지에 관해 심사를 실시하는 권한을 가지고 있다. 특수법인들은 다양한 상황에서 특별법에 기초해서 설립된 결과, 공통된 법적 기초와 특성을 공유하고 있는 독립행정법인과는 달리 사업 내용이 매우 다양하여 공공성이 매우 높은 것부터 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), 공고(公庫), 특수회사(特殊会社) 등 다양한 형태가 존재한다. 이 중, 특수회사는 공공성은 높으나 회사형태로 운영하는 것이 효율적이라고 판단되고 향후 완전 민영화 가능성이 있는 사업을 대상으로 특별법에 의해 설립된 법인이다. 특수회사는 정부가 지분의 전부 혹은 일부를 보유하고 있다. 총 33개의 특수법인 중 특수회사는 26개로 그 비중이 높다.

■ 공공부문 임금결정방식

일본 공공부문의 임금결정방식을 이해하기 위해서는 공무원의 임금결정방식을 이해하는 것이 매우 중요하다. 공공기관 직원들은 교섭권과 단체협약 체결권을 가지고 있으나 실제로는 공무원의 임금인상이 공공기관의 임금인상을 위한 가이드라인으로 활용되기 때문이다. 공무원의 급여는 매년 인사가원이 국회와 내각에 급여권고를 제출하고 내각이 공무원급여법 개정안을 국회에 제출하면 국회가 이를 통과시키는 방식으로 결정된다. 일반적으로 국회는 인사의원의 급여권고를 그대로 받아들이는 경우가 많지만 경우에 따라서는 인상을 지연시키거나 권고에 제시된 인상률을 삭감하는 경우도 있다. 급여권고는 정교하게 설계되어 실시되는 민간급여 실태조사와 공무원급여 실태조사를 통해 급여수준을 비교한 후 그 차이를 보정하는 방식으로 결정된다.

인사원의 급여권고

일본 공공부문의 임금결정 과정에서는 인사원(人事院)이 매년 제시하는 급여권고안이 매우 중요한 역할을 한다. 인사원은 공무원의 급여 및 기타 근로조건의 개선, 그리고 인사행정

의 개선에 관한 권고를 하는 것이 주요 역할이다(国家公務員法 3条 第2項). 권고는 행정기관이 다른 정부기관에 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 발휘되게 된다. 일본 국가공무원법은 사회일반의 정세 변화를 고려해서 공무원의 근로조건을 수시로 개선할 수 있도록 하고 있으며(정세적응의 원칙), 공무원 근로조건 개선은 국회가 결정하도록 하고 있다(근로조건 법정주의). 인사원은 매년 1회 이상 민간부문 임금과의 비교를 통해 공무원의 봉급표가 적정한지를 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 일반적인데, 국가공무원의 근로조건 결정을 넘어 다방면에 중요한 파급효과를 미치기 때문에 인사원이 하는 권고 중 가장 중요한 것이라고 할 수 있다. 인사원 급여권고의 경우 공무원 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 내각의 결의를 거친 후, 정부가 공무원급여법 개정안을 국회에 제출한 뒤 국회에서 심의를 거쳐 급여인상이 결정되게 된다. 일반직 공무원의 근로조건에 대한 법이 국회를 통과하게 되면 그에 따라 공무원의 임금인상이 결정되게 된다. 국회를 통과하는 과정에서 권고안보다 임금이 감액되거나 혹은 권고안대로 임금인상을 하되 그 실시 시기를 이연하는 경우도 가능하다.

공공부문의 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, 재판소 직원, 국회 직원, 소방성 직원(자위대 자위관 포함) 등 특별직 직원, 그리고 검찰관들 역시 권고안에 준해서 급여적용을 받게 된다. 또한 공무원 신분이지만 급여법의 적용을 받지 않는 행정집행법인 직원의 급여는 노사간 단체교섭에 의해 정해

지지만 교섭이 결렬될 경우 중앙노동위원회의 중재재정에 의해 결정되는데, 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 국가공무원의 임금인상률이 중요한 가이드라인 역할을 한다.

한편 독립행정법인, 그리고 국립대학법인의 직원급여 역시 노사간 단체교섭을 통해 결정되지만 「독립행정법인통칙법」에서 “사회 일반의 정세에 적합하도록 결정되어야 한다”(獨立行政法人通則法 第63條 3項)라고 규정되어 있으며 급여권고의 틀에서 정해지는 것이 일반적이다. 민간기업이 다양한 정세 요인을 고려해서 임금을 결정하는데, 인사원은 민간기업의 임금을 공무원과 비교해서 급여권고를 제시하기 때문에 결국 인사원의 급여권고는 매우 중요한 사회적 정세로 간주되는 것이라고 볼 수 있다. 또한 독립행정법인, 국립대학법인, 특수법인, 인가법인의 급여수준은 매년 이를 공표해야 하는 한편 주무장관에게 제출해야 하고, 인사원은 이들 기관 및 공무원과의 임금을 지수화해서 각 법인과 총무성에게 제공하고 있다. 주무장관들은 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 민간 부문의 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 미친다고 할 수 있다.

독립행정법인의 임금결정

독립행정법인은 당해 법인의 업무실적 및 사회 일반적 상황을 고려하여 임금수준을 결정하도록 되어 있다(獨立行政法人通則法 第63條). 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 그

대로 적용하는 것이 현실이다. 근로조건에 있어서 형식적인 자율권은 있으나 실질적인 자율권은 없다고 할 수 있다.

이러한 사실은 독립행정법인이 「독립행정법인의 임원보수 및 직원급여 수준에 대한 공표 방식에 대한 총무성 가이드라인」에 따라 동일한 양식으로 작성하고 의무적으로 홈페이지를 통해 공개하는 자료를 통해 확인할 수 있다. 예를 들어 중기목표관리법인의 하나인 고령·장애·구직자고용지원기구(高齡·障害·求職者雇用支援機構)의 경우 2017년 임금인상이 공무원 급여 개정을 따라서 이루어졌다는 점을 공개 자료를 통해 명확히 밝히고 있다. 의무적 공개 사항인 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 결정하였다'고 설명하고 있다. 그리고 공무원 임금인상을 그대로 직원에게 적용하는 방식은 2017년 이전에도 이 기관에서 계속 활용되어 왔다.

문부성을 주무관청으로 하는 일본학생지원기구(日本学生支援機構)의 경우에도 2017년 급여 개정은 공무원 급여 개정과 동일하게 평균 0.2% 인상분에 해당하는 월급여 400엔을 인상하는 것으로 결정하였으며 근면수당 역시 공무원의 경우와 동일하게 0.1개월을 인상하였다(独立行政法人日本学生支援機構, 2017). 이 법인 역시 그 이전에도 예외 없이 공무원 급여인상과 동일한 임금인상을 실시해 왔다. 국립연구개발법인의 경우에도 상황은 다르지 않다. 예를 들어 국립암연구센터(国立がん研究センター)의 경우 2017년 임금인상을 국가공무원의 급여인상에 기초해서 월례급여를 0.2%, 상여금을 0.1개월 인상하고 있다.⁴⁾

이러한 상황에서 임금을 둘러싼 노사간의 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 노사간의 자율적인 교섭이 가능할 수 있으며 그런 점에서는 제한적이지는 하지만 노사간의 교섭이 어느 정도 의미를 가지고 있기는 하다.

4) 자세한 내용은 국립암센터 홈페이지를 참고(<https://www.ncc.go.jp/jp/>).

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 노사간에 타협이 이루어지지 못하는 경우 노동위원회의 알선·조정·중재를 활용할 수도 있다. 당사자의 신청에 의해 알선·조정·중재가 이루어지기도 하지만 노동위원회의 판단에 의해 노사로부터의 신청이 없더라도 알선 및 조정이 실행될 수도 있다. 이 기관들의 노사분쟁은 중앙노동위원회에서 담당하며 필요한 경우 직권에 의한 중재도 가능하다.⁵⁾ 행정집행법인에 속한 기관들은 교섭이 난항에 빠졌을 때 인사원 급여권고의 틀을 노사가 그대로 받아들이는 것과 중앙노동위원회의 조정을 활용하는 것 두 가지의 선택이 가능하다. 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 조폐국과 국립인쇄국의 경우 거의 매년 연례적으로 활용되고 있다. 이들 두 기관의 경우 노사가 자율적 교섭을 하기는 하지만 사측이 명확한 임금결정 권한을 가지고 있지 않다. 항상 정세를 살피면서 천천히 결정하겠다는 신중한 입장을 취해 왔으며 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 인당 1,380엔을 인상하는 것으로 하는 조정안이 양측에 의해 수락되어 분쟁이 타결되었으며(中央労働委員會, 2014), 2015년 경우 역시 동일한 방식에 의해 일인당 1,970엔을 인상하는 것을 내용으로 하는 조정안이 성립된 바 있다(中央労働委員會, 2015).

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 성립되었다. 2017년 4월 1일부터 적용되는 공무원 급여의 인상

5) 행정집행법인의 노사분쟁 조정에 관해서는 중앙노동위원회 홈페이지를 참조(<https://www.mhlw.go.jp/churoi/chousei/sougi/sougi04.html>).

률이 0.17%였다는 점과 비교할 때 2017년의 조정안은 상대적으로 공무원보다 더 높은 인상률이 적용된 셈이다. 중앙노동위원회를 통한 조정은 노조로서는 조금이라도 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 때문에 급여권고보다 더 높은 조정안이 만들어질 가능성이 있기 때문이기도 하다.

특수법인의 임금결정

특수법인은 사업의 성격이나 업종이 매우 다양하며 임금결정방식과 관련해서도 상당한 차이를 보인다. 특히 같은 특수법인으로 분류되기는 하지만 특수회사나 다른 특수법인과는 매우 큰 차이가 존재한다. 특수회사의 경우 특별법에 의해 설립되어 있기는 하지만 상법상 주식회사의 형태이고 민영화를 전제로 하기 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 특수법인이라 해도 법인의 상황에 따라 자율성에는 차이가 있기도 하다. 운영비 교부금을 전적으로 정부 예산으로 지원받는 법인과 자체적인 수입으로 운영하고 있는 법인 사이에는 임금결정의 자율성에 어느 정도 차이가 있을 수밖에 없다. 예를 들어 일본중앙경마회(日本中央競馬會)의 경우 임금결정에 있어서 주무대신의 통제를 받지만 자체 수익사업을 영위하고 있기 때문에 독립행정법인보다는 상대적으로 더 많은 자율성을 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.

■ 임금결정방식의 쟁점

앞서 살펴본 일본 공공부문 임금결정방식은 사업의 공공적 성격과 함께 정부의 예산으로 운영비가 지급되기 때문에 노사간의 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 문제는 형식적으로는 노사간의 자율성과 교섭권, 단체협약 체결권이 보장되어 있음에도 불구하고 실질적으로는 정부의 예산통제로 인해 그러한 자율성이 크게 제약되어 있다는 점이다. 임금결정방식의 중요한 쟁점들은 다음과 같다.

인사원 급여권고와 자율교섭의 제약

인사원 급여권고와 그에 기초한 공무원 임금인상률이 가지는 규범력에 대해 노조는 이를 인정하지 않으려는 입장을 취하고 있음에도 불구하고 현실적으로 인사원 급여권고는 공공부문 전반에 매우 강력한 영향을 미친다. 공공기관 경영진의 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 가지는 영향력이 매우 크다.

인사원 권고는 임금결정과 관련해서 양면적 효과를 발생시킨다. 공공기관의 자의적이고 근거 없는 과도한 임금인상을 통제하는 긍정적인 효과가 있으나, 동시에 노사간의 자율적인 교섭의 의미와 역할을 크게 축소시키기 때문이다. 교섭을 해봐야 결국은 권고안에 맞추어 결정되는 상황에서 노사간의 교섭이 특별한 의미를 갖기는 어렵다. 다른 대안은 인사원 권고를 대신해서 공공기관에서 활용할 수 있는 객관적 근거나 기준을 만들어 교섭에 활용하는 것이기는 하지만 그것이 현실적으로 매우 어렵다는 것이 문제다.

노동위원회의 조정중재와 자율교섭의 대체

행정집행법인의 경우 예산통제와 주무대신의 승인이라는 제약하에서 인사원 권고보다 더 높은 임금인상을 확보하기 위해 노조가 활용하는 중요한 기제는 노동위원회를 통한 조정이

다. 이러한 방식은 과거 3공사5현업⁶⁾ 시절부터 내려온 것이고 현재는 국립인쇄국과 조폐국에서 여전히 활용되고 있다. 노동위원회의 조정중재는 전문가들이 임금결정 수준에 대해 합리적 기준을 검토하고 이에 기초해 임금인상의 수준이 결정된다는 점에서 긍정적인 측면이 존재한다. 교착상태에 빠진 노사간 교섭을 합리적인 기준에 의해 해결할 수 있는 방안을 제공하기 때문이다. 그러나 이러한 방식 역시 노사간의 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·고착화될 소지가 크다. 국립인쇄국과 조폐국에서 6년간 매년 조정신청이 이루어지고 있는 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다.

경영진의 실질적 재량권의 결여

근본적인 문제는 특수회사나 자체 사업을 통해 독립채산제로 운영되는 공공기관을 제외하고 정부의 운영비 교부금을 지급받는 공공기관의 경우 경영진이 실질적인 사용자로서의 권한을 보유하고 있지 못하다는 사실이다. 인사원 권고에 기초해 예산이 설정되고 그것을 초과하는 부분에 대해서는 주무대신의 승인이나 더 나아가 재무성의 승인을 필요로 하는 상황에서 경영진이 노조의 요구에 대해 임금인상률을 교섭하고 결정할 수 있는 권한은 존재하지 않는다. 따라서 노조 입장에서 사용자에게 대해 교섭당사자로서의 실질적인 자격을 인정하기 어렵다. 오히려 주무대신이나 재무성을 대상으로 하는 요구가 더 실질적인 의미를 가진다. 노조 조직형태가 소관 주무대신별로 공동투쟁 조직으로 구성되어 있는 것도 이와 무관하지 않다. 노조 입장에서는 예산에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 주무대신이나 재무성이 교섭 당사자로서의 지위를 가지고 있다고 판단하기 때문이다. 이와 같은 노조의 인식이나 전략은 노조 조직력이 약한 상태에서 뚜렷한 성과를 내지 못하고 있는 것이 현실이기도 하다.

6) 3공사(公社)는 일본국유철도, 일본전매공사, 일본전신전화공사를 지칭하며, 5현업은 정부조직 내에서 사업이 운영되던 우정사업, 국유임야사업, 인쇄사업, 조폐사업, 알코올사업 등 5개의 사업을 말한다. 이 공공기관들은 산하에 소속된 인원 수 및 노조의 조직력 측면에서뿐 아니라 이들의 노동관계를 규제하기 위한 별도의 법이 운영되어 왔다는 점에서 일본 공공부문의 중핵을 이루고 있었다.

임금통제와 우수인력 확보의 어려움

공공적이고 독점적인 업무를 수행하는 독립행정법인의 경우에는 큰 문제가 되지 않으나, 노동시장에서 일반 기업들과 경쟁해야 하는 공공기관들의 경우 국가공무원 대비 임금지수를 사용해서 임금수준을 국가공무원 수준에 맞추어가려는 정책으로 인해 우수인력의 확보가 어려워지는 점이 발생한다. 금융업종에서 업무를 수행하는 특수법인들이 대표적이다. 금융업종의 임금수준이 다른 업종에 비해 높은 상황에서 공무원의 임금수준에 맞추는 것이 우수인력을 확보하는 데 커다란 장애로 작용하기 때문이다. 주무대신들도 그러한 상황을 이해하지 못하는 것은 아니어서 반드시 국가공무원 임금수준으로 맞추어야 한다는 것을 주문하지는 않지만 임금지수가 공무원과 지나치게 높은 편차를 보이는 것에 대해서는 통제하려는 입장을 보이고 있어서 인력확보에 일정 정도 장애를 발생시키는 것도 사실이다.

■ 시사점

일본의 사례가 우리에게 제공하는 가장 큰 시사점은 공공부문에서 노사간 담합이나 도덕적 해이가 발생하는 것을 방지하기 위해 다양한 기제를 활용하고 있다는 사실이다. 먼저, 국가공무원 대비 임금지수를 통한 통제를 들 수 있다. 인사원은 모든 공공기관들에 대해 국가공무원과 비교한 임금수준을 지수형태로 제공한다. 그리고 대부분의 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 행사하고 있다. 다음으로는 예산을 통한 통제를 들 수 있다. 전자가 간접적인 통제라면 후자는 직접적인 통제에 해당한다. 노사가 자율적 교섭을 해도 실제로 이를 실행할 수 있는 예산 자체가 뒷받침되지 못한다면 교섭의 의미는 퇴색되고 만다. 이러한 통제 기제들을 통해 공공부문에서 모럴 해저드에 따른 과도한 임금인상이 발생하는 것을 방지하고 있다.

다양한 통제 기제들 중에서 특히 공무원과 임금수준을 수렴하도록 만드는 임금지수는 유의

한 점이 적지 않다. 각각의 공공기관이 국가공무원 임금수준과 비교해서 어느 정도의 임금수준인지를 알려줌으로써 임금수준 및 임금인상률의 적정성을 판단하는 데 도움을 줄 수 있기 때문이다. 또한 국가공무원의 임금인상률이 민간기업과의 비교를 통해 작성되는 인사원 급여 권고에 기초해서 결정되기 때문에 결과적으로 공공부문의 임금인상이 민간과 적절하게 균형을 이룰 수 있게 만드는 효과를 발휘할 수 있다. 다만, 이러한 방식이 우리나라에서도 활용되기 위해서는 공무원 임금실태조사가 현재 방식보다 더 체계화될 필요가 있다. 현재 이루어지는 민관보수실태조사는 표본의 선정이나 크기, 실시 방법에 있어서 엄격성이 떨어질 뿐 아니라 직무의 특성이나 차이를 충분히 반영하지 못하고 있다.

한편 다양한 통제 기제는 노사관계 측면에서 심각한 부작용을 발생시키는 것도 사실이다. 노사간의 담합적 임금인상이나 도덕적 해이를 방지하기 위한 강력한 통제는 자율적 노사교섭의 토대를 크게 위축시킨다. 거의 모든 법인들이 인사원의 급여권고에 맞추어 임금인상이 결정되는 현실이 바로 그러한 문제를 명확하게 보여준다. 독립채산제로 운영되고 이익을 충분히 발생시키는 일부 예외적인 법인을 제외하면 거의 모든 법인에서 자율적 교섭이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 노조는 교섭을 요구하지만 법인의 경영책임자인 이사장은 정해진 예산을 넘어서 협약을 체결할 수 있는 위치에 있지 않다. 따라서 노사간의 교섭은 종종 형식적인 것으로 전락되기 쉽다. 행정집행법인의 경우 조직률이 높고 교섭력이 강한 노조가 인사원 급여권고보다 높은 임금인상률을 얻기도 하지만 이는 교섭의 결과가 아니라 중앙노동위원회의 중재결정에 따른 것이다. 교섭은 파행적으로 이루어지고 교섭을 노동위원회의 결정이 대체하는 셈이다. 그 과정에서 자율적 노사교섭의 경험과 토대는 더욱 취약해진다. 그런 점에서 공공부문 임금결정에 있어서 통제와 자율이라는 이중적 목표를 해결하는 것은 일본 입장에서 여전히 난제라고 할 수 있다. **111**

참고문헌

- 박우성(2018), 「일본 공공부문 임금체계 사례」, 『노동리뷰』 157호, pp.57~67.
- 조세연구원(2010), 『주요국의 공공기관』.

- 中央労働委員会(2014), 『中央労働委員会 年報』 平成26年.
- _____(2015), 『中央労働委員会 年報』 平成27年.
- _____(2017), 『中央労働委員会 年報』 平成29年.
- 独立行政法人通則法, <http://elaws.e-gov.go.jp>.
- 總務省(2019), http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/index.html
- _____(2019), http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/satei2_01.html
- 国家公務員法, <http://elaws.e-gov.go.jp>.
- 高齢障害求職者雇用支援機構(2017), 「独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/>.
- 日本学生支援機構(2017), 「独立行政法人日本学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/>.