

공공부문 노사관계 선진화

김 정 한*

◆ 2010년 공공기관 노사관계 특징

정부는 활기찬 시장경제를 바탕으로 선진 일류국가로의 도약을 위해 2010년 말까지 총 6차례의 공공기관 선진화 계획을 수립하여 공공기관의 하드웨어 및 소프트웨어 측면의 개혁, 이른바 공공기관 선진화계획을 적극적으로 추진하고 있다. 하드웨어 측면에서는 통폐합(36개 → 16개), 민영화(20개), 기능조정(20개), 경쟁 도입(2개), 정원감축(129개 기관, 2.2만 명 감소), 출자회사 정리(131개) 등을 완료하였거나 추진 중에 있다. 공기업 선진화 1기(2008. 8~2009. 5)에서는 주로 하드웨어 측면에서의 선진화를 추구하였다면, 제2차 공공기관 선진화 추진점검 워크숍이 열린 2009년 5월 19일 이후 공기업 선진화의 방향은 보수체제 합리화, 노사관계 선진화 등 소프트웨어 측면에서의 선진화로 이행되고 있다.

공공기관 노사관계의 선진화가 중요한 이유로는 먼저 노사관계의 전반적인 지형에 미치는 정부의 영향력에 기인한다. 공공기관 노사관계가 어떤 형태로 정립되느냐는 정부가 '경제전체의 관리자'로 나타나는 민간부문의 노사관계에도 커다란 영향을 미친다는 점에서 공공부문 노사관계의 중요성이 있다. 또한 공공기관 노사관계가 법과 원칙에 따른 노사관계를 시현하고 있는가는 민간부문 노사관계의 성격 형성뿐 아니라 우리나라 전체 노사관계, 나아가 우리나라 국가경쟁력을 좌우한다는 측면에서도 그 의의가 있다.

2010년도 공공기관의 노사관계는 법과 원칙이 준수되는 가운데 예년에 비해 안정적이었다고 평가된다.

첫째, 공공기관 임금인상률은 10월 말 기준으로 0.7%로 2009년의 -0.5%에 이어 안정기조가 유지되고 있다. 민간부문에서 경기회복세의 영향으로 5.1%를 기록한 반면, 공공기관에서는 안정세가 유지된 이유로는 정부의 공공기관 임금가이드라인(총인건비 동결)에 따라 임금이 결정되고 있다는 사실을 들 수 있다. 그러나 임단협 타결률(10월 말 기준)이

* 한국노동연구원 연구위원(junghan@kli.re.kr).

19.7%(2009년도는 26.9%)로 민간의 47.7%에 비해 낮은 것은 정부의 임금가이드라인, 보수체계 합리화, 공공기관 선진화 정책 등으로 노사자율의 영역이 민간부문에 비해 작다는 사실에 기인한다.

둘째, 공공기관의 분규발생건수가 크게 감소하였다. 11월 말 기준으로 공공기관에서의 분규발생건수는 1건에 지나지 않는다. 철도노조, 발전노조 등 분규가 빈번하게 발생하였던 사업장에서 예년과는 달리 무분규로 입단협이 타결되었다. 이는 정부가 공공기관의 파업에 대해 법과 원칙, 그리고 무관용에 입각한 대응에 기인한다.

셋째, 근로시간면제제도가 순조롭게 도입되고 있다.

공공기관 근로시간면제제도 도입현황을 보면 공공기관 275개 사업장 중에서 69개 사업장(25%)에서 근로시간면제제도가 포함된 단체협약을 체결하였다(11월 25일 기준). 단체협약을 체결한 사업장에서는 상급단체를 불문하고 법정 근로시간면제한도를 100% 준수하여 법령 위반으로 단체협약 시정명령을 받는 사업장은 한 곳도 없다. 이와 같은 결과는 정부의 강력한 의지에 기인한다. 기획재정부는 공공기관도 현행 공공기관 전임자기준(1995년 2월 기준)을 대체하는 개정노조법에 따라 전임자 임금지급금지 및 근로시간면제 한도 범위 내에서 운영하도록 추진하고 있다. 기획재정부는 고용노동부 등 관계부처와 함께 개정노조법 준수현황을 지도·점검하는 것과 아울러 새로운 전임자 제도의 조기 정착을 뒷받침하기 위해 개정노조법상의 전임자 제도 준수 여부 등의 점검결과의 경영평가 반영, 근로시간면제제도 관련 정보 추가 공시 등 제도 개선을 추진하고 있다(기획재정부(2010. 6), 「개정노조법상 전임자제도 시행에 따른 공공기관 노조전임자 기준 적용방향」, 2010년 제7차 공공기관운영위원회 보고안건).

넷째, 성과연봉제 등 성과연동형 임금제도가 도입되고 있다.

기획재정부는 2010년 6월 간부직을 대상으로 하는 성과연봉제 표준모델을 권고하여 3/4분기 중 152개 기관에서 성과연봉제 도입을 위한 제도 설계를 완료하였거나 진행 중에 있다. 국립공원관리공단 등에서는 성과연봉제의 적용대상을 전직원으로 확대하기도 하였다. 이와 아울러 대학생 자녀 학자금 무상지원 폐지, 주택대출이율 현실화, 예산을 통한 경조사비, 생활안정자금, 과도한 의료비 지원 폐지 등 과도한 복리후생제도의 개정이 이루어졌다.

다섯째, 2010년 단체교섭에서는 노동조합의 인사경영권에 지나친 참여, 불합리한 노조활동 조항 등이 많이 개정되었다. 구체적으로는 인사경영권 관련 노사협의 조항을 노사협의 또는 정보 공유 등으로 개정하거나 근무시간 중 유급노조활동, 노조전임자에 대한 과도한 우대조치 등이 개정되었다.

2010년 공공기관의 노사관계는 총액인건비 동결, 성과연봉제 표준모델안 제시, 총액인건비 운영방식 변경 등 보상관리의 선진화와 아울러 단체협약 개정, 근로시간면제제도

도입 등에도 불구하고 법과 원칙이라는 대전제하에서 순조롭게 전개된 것으로 평가된다. 정부는 노사관계의 기관평가 및 기관장 평가 점수 확대 등으로 노사관계 선진화에 더욱 박차를 가할 것으로 보인다.

◆ 2011년 공공부문 노사관계 전망

2011년도 공공부문 노사관계를 전망하면 다음과 같다.

먼저 임금교섭에서는 정부가 2년간 임금인상을 동결한 점을 감안하여 전년대비 4.1% 이내 인상을 허용함에 따라 임금인상과 관련해서는 큰 쟁점이 형성되지는 않을 것으로 보인다. 정부는 2011년도에도 퇴직예정자, 장기근속자 등에게 과도한 기념품을 지원하기 위한 예산편성을 금지하고, 기관 자체 노력에 의하여 발생하지 않는 세전순이익을 근거로 한 사내근로복지기금 출연을 금지하는 등 2010년에 이어 과도한 복리후생에 메스를 가할 예정이지만, 이 문제를 둘러싼 노사간 갈등이 전면에 부각되지는 않을 것으로 보인다. 대신 성과연봉제의 적용대상을 비조합원인 간부에서 조합원으로 확대하는 과정에서 노사간 갈등이 발생할 가능성이 적지 않다.

둘째, 복수노조제도의 시행으로 노사관계의 안정성이 저해될 가능성이 있다.

복수노조 설립가능성은 공공부문이 민간부문에 비해, 민주노총 가맹 사업장이 한국노총 가맹 사업장에 비해 상대적으로 높은 것으로 전망되고 있다. 공공부문의 경우 민주노총 가맹 사업장이 많다는 점을 감안하면 공공부문에서는 복수노조 설립과 단체교섭과정에서 발생하게 될 노사갈등과 노노갈등을 어떻게 조정하느냐가 2011년도 공공기관 노사관계의 향방을 좌우할 것으로 보인다. 한편 근로시간면제제도의 도입과 관련해서는 2010년의 경우와 마찬가지로 정부의 강력한 의지로 큰 문제 없이 도입될 것으로 보인다.

공공기관 노사관계는 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가? 공공기관 노사관계는 한편으로는 노사자치주의 인정, 다른 한편으로는 노사자치주의에 대한 합리적 제한이 이루어지는 방향으로 나아가야 할 것이다.

헌법 제33조는 노동3권을 보장하여 근로자의 근로조건을 유지개선과 근로자의 경제적 사회적 지위향상을 도모하도록 하고 있다. 이를 배경으로 노동조합이 근로기준법의 최저 기준을 토대로 사용자와 대등한 입장에서 구체적인 근로조건을 집단적으로 교섭하고 결정하도록 노사자치(집단지치)를 제도적으로 보장하고 있다. 노사자치란 노사당사자간에 힘의 세력균형을 기반으로 근로조건이나 노사관계의 제반 준칙 등 양 당사자가 처분할 수 있는 사항을 국가나 제3자의 개입이나 간섭 없이 자유의사나 자기책임 아래 상호 합의를 통하여 결정되는 것을 말한다. 따라서 공공기관에서도 민간부문과 마찬가지로 노동조합과 사용자간의 노사자치주의라는 대원칙은 적극 존중되어야 한다.

그러나 노사자치가 노사관계에서 가장 우선시되어야 할 기본원칙이라는 점은 부인할 수 없다 하더라도 무제한적인 가치는 인정될 수 없다. 이는 어디까지나 법 테두리 내에서 인정되어야 한다. 노사자치주의라는 기본원칙에 대한 합리적 제한은 민간기업에서도 있어야 하겠지만, 공공기관에서는 더욱 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

2009년 감사원이 실시한 감사결과를 보면 공공기관에서는 보수 등의 편법 인상, 사내 근로복지기금의 과다출연 및 기금 사용, 경영평가 등을 왜곡한 결산 왜곡, 경영평가자료 부실 작성으로 성과상여금 부실 산정, 과도한 복리후생 지원 이외에도 인사경영권을 지나치게 제한하는 단체협약 체결, 노조전임자 과다 인정 등 많은 문제점을 안고 있는 것으로 나타났다.

공공기관의 이와 같은 문제점은 그동안 복잡한 주인-대리인 관계로 인한 책임경영문제, 정치적 논리의 개입, 노사담합, 경영진의 도덕적 해이 등으로 민간부문과는 달리 경영효율성 극대화에 실패하였기 때문에 나타난 것으로 보인다. 특히 문제해결에만 급급하고 임기응변적인 대응을 해온 공공기관 경영진과 노동조합의 담합구조는 공기업 경영혁신 노력을 저해하고, 조직 및 인력과다 등 방만경영에 일부 기여하였음을 부인할 수 없다. 공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관이다. 다시 말해 공공기관은 국민의 세금으로 운영되는 기관으로서 그 기관의 방만경영으로 인한 폐해는 궁극적으로 실질적인 주인인 국민에게 돌아갈 뿐 아니라 국민의 이익을 침해할 가능성을 배제할 수 없다.

정부는 우리나라가 선진국으로의 진입과 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 공공기관의 선진화와 아울러 공공기관 노사관계의 합리적 개선이 긴요함을 인식하고 있다. 공공기관의 선진화는 민영화·지분매각, 통폐합, 기능조정, 초임 삭감, 정원감축 등 다양한 방법을 통해 시행되고 있다. 특히 국가경쟁력 강화를 위해서도 공공부문의 노사가 모범을 보여야 하는 만큼 '법과 원칙'에 입각한 선진적 노사관계의 구축을 공공기관에게 요청하고 있다.

결론적으로 공공기관의 노사관계가 차지하는 역할과 공공기관의 중요성을 감안할 때 공공기관의 노사관계는 노사자치주의라는 대원칙에 입각하여 운영되어야 하지만, 다른 한편으로는 공공기관의 특성을 고려하여 노사자치주의에 대한 합리적 제한 또한 이루어져야 할 것이다. 노사자치주의에 대한 합리적 제한은 노사관계 선진화의 핵심내용인 법치주의에 입각한 노사상생의 협력관계 구축에 크게 기여할 것이다. **KLI**