월간노동리뷰 | 2015년 6월호 pp.36~45
한국노동연구원

공공부문 임금체계 개혁과 노사관계

김 동 배*

Ⅰ. 들어가는 말

정년연장과 임금피크제 등 임금체계 개편이 노사관계를 넘어 사회적 이슈로 부각되는 와중에, 2015년 5월 기획재정부는 공공부문 임금피크제 권고안을 제시하였다. 임금피크제를 도입하여 절감한 인건비로 공공기관에 상대적으로 비중이 적은 20대 신입사원을 채용하라는 것이 주된 내용이다. 이것은 사소한 변화일까 아니면 공공기관 임금관리에 있어서 획기적인 전환점을 의미할까?

그동안 정부의 공공기관 임금정책은 일을 잘하는 사람과 못하는 사람을 평가해서 임금을 차등하라는 성과연봉제 중심이었다. 정부는 2010년 6월 '공공기관 성과연봉제 권고안'을 통해 간부직의 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로 하고, 최고-최저 평가점수를 받는 사람 간 성과연봉차등 폭을 2배 이상으로 권고하였다. 이어서 2015년 1월 '2단계 공공기관 정상화 추진방향'을 통해 그동안 간부직원에 해당되었던 성과연봉제를 최하위직급 또는 근속 7년 미만자를 제외한 전체 직원에 도입하도록 하였다. 이에 의하면 조합원들이 대거 성과연봉제에 포함될 수 있기 때문에 노사관계의 뜨거운 쟁점이 될 수 있다.

그 와중에 기획재정부는 2015년 5월 공공부문 임금피크제 권고안을 제시하였다. 인건비총액 증액에 대한 언급 없이 임금피크제 도입을 통한 인건비 절감분으로 신입사원을 채용하도록 하고 이를 기관 경영평가와 연계시키겠다고 하였다. 정년연장에 따른 청년고용 악화 문제를 공공기관에서 선도적으로 대처하라는 정책 취지이다. 기관경영평가와 연계시킨다고 하니 기관으로서는 권고안을 따를 수밖에 없고, 현재 시중에는 공공기관들이 권고안에 따라 임금피크제를 도입하기 위해 부산하게 움직이고 있다.

그런데 단순히 임금피크제 도입으로 끝나는 문제일까 아니면 보다 근본적인 개혁이 필

* 인천대학교 경영학부 교수(dongbae@incheon.ac.kr).

요하고 임금피크제는 그 신호탄에 불과한 것일까? 이 문제에 응답하기 위해 우선 민관(民官) 임금 현황과 특성을 비교하기로 한다. 이어서 공공기관 임금문제 해결을 위한 몇 가지 대안을 제시한 후 노사정 당사자의 과제를 제시하기로 한다.

Ⅱ. 공공부문의 임금 현황과 특징

1. 민관의 임금 특성 비교

공공기관과 민간부문의 임금 특성을 비교하기에 가장 적합한 자료는 국회입법예산처가 2013년에 실시한 '공공기관 임금현황자료조사'이다. 이 조사는 2013년 당시 공공기관으로 분류된 총 295개 기관을 대상으로 동년 5월 12일~23일의 12일간에 걸쳐 진행되었다. 조사표는 민간과 비교하기 위해 고용노동부의 고용형태별근로실태조사의 개인조사표 조사항목을 거의 그대로 사용하였다. 최종 조사 표본은 정규직 260,872명과 비정규직 근로자 84,048명을 포함 총 344,920명이다(전수연, 2014). 이하 주로 전수연(2014)의 연구와 한국노동연구원의 사업체패널자료를 사용하여 민관의 임금관련 특성을 비교해 보기로 한다. 한국노동연구원의 사업체패널자료는 2005~2011년의 4차례 조사에 모두 응답한 균형패널 자료로서, 각 연도의 사례 수는 공공기관 104개, 민간부문 987개(100인 이상 635개, 300인 이상 352개)이다. 사업체패널자료는 동일사업장 내부에서의 변화추세를 파악하기 위해 보조적으로 사용하기로 한다.

첫째, 공공기관은 민간부문에 비해서 고령화와 고직급화 정도가 높다. 최근 임금체계 개편의 주요한 계기 중의 하나는 고령화-고직급화와 기존 연공임금 간의 부정합성이라는 점에서 고령화-고직급화는 임금관련 주요한 특성이며, 임금체계 개편과 관련해서 정책함의를 제공할 수 있다. 공공기관의 경우 민간에 비해 고령화 정도가 높고, 특히 평균 근속연수가 민간부문에 비해서 훨씬 높다. 전수연(2014)의 연구에 의하면, 정규직 기준으로 공공부문의 경우 평균연령과 근속연수가 각각 41.6세와 14.8년임에 비해 민간부문의 경우 각각 38.0세와 9.3년으로 부문 간 차이가 크다. 라영재(2015)에 의하면, 공공부문의 경우 정년연령에 임박한 근로자 숫자가 상당수 존재한다는 점에서 민간과 다른데 이 현상도 비슷한 맥락에서 해석할 수 있다.

민관 간 고령화-고직급화 정도의 차이는 사업체조사인 사업체패널조사에서도 확인할 수 있다. <표 1>에서와 같이 공공부문의 경우 과장급 이상 고직급자가 전체 근로자에서 차지하는 비중이 민간부문에 비해서 1.7배 정도 더 높게 나타나고 있으며, 연도별 증가율

도 민간에 비해서 더 높게 나타나고 있다. 우리나라의 경우 직급도 사실상 연공등급임을 감안하면 고령화와 고근속화가 고직급화로 이어지는 것은 당연한 결과인데, 문제는 고직급화는 인건비 부담을 특히 가중시키는 요인이라는 점이다.

〈표 1〉 과장급 이상 고직급 인력의 비중

(단위 : %)

		2005	2007	2009	2011
공공		26.4	28.5	29.3	31.1
민간	전 체	15.7	16.8	17.8	18.8
	100인 이상	15.2	15.9	17.2	17.9
	300인 이상	15.7	16.9	17.7	18.7

자료 : 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 각 연도.

둘째, 공공기관의 경우 민간에 비해서 고용안정성이 높은데, 공공기관의 고령화-고근속화-고직급화는 공공부문의 고용안정성이 높기 때문에 나타난 결과라는 점에서 첫째 특성과 밀접한 관련성이 있다. 우선 공공기관은 노동조합 조직률이 높은데, 다른 조건이 동일하다면 노동조합과 고용안정성에는 정(+)의 관계가 존재한다. 2015년 현재 공공기관 316개 중 노동조합이 조직된 기관은 220개이고 조직률, 즉 공공기관 전체 근로자 중 조합원인 근로자의 비중이 58.8%로서 2013년 말 기준 민간부문의 조직률 9.1%(고용노동부, 2014)와는 차이가 크다. 한국노동연구원의 사업체패널조사 자료에서 민관의 고용안정성 지표들을 비교해 보면 <표 2>와 같은데, 공공부문의 경우 비자발적 이직률이 민간에 비해서 절반 정도에 불과하고 정년60세 이상을 도입한 사업체 비중도 민간과 비교하면 거의 두 배 정도에 달하고 있다. 한국노동패널 1차~13차 자료를 사용하여 공공부문과 민간부문의 생애 기대임금을 비교한 한종석(2014)은 40년을 근무한다고 가정할 경우 공공기관의 경우 민간에 비해 남성은 40%, 여성은 75% 기대임금이 높다는 사실을 발견했고, 그 주요한 기제로서 공공부문의 높은 고용안정성과 임금안정성을 들었다.

〈표 2〉 비자발적 이직자 비중과 정년60세 이상 사업장 비중

(단위 : %)

		비자발적 이직자 비중				정년60세 이상 사업체 비중			
		2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
공공		0.24	0.51	0.55	0.62	32.7	38.5	30.8	57.7
민간	전 체	1.59	1.37	1.29	1.21	21.0	21.2	20.2	25.3
	100인 이상	1.59	1.34	1.10	1.07	22.2	22.1	20.7	28.7
	300인 이상	1.63	1.58	1.16	1.26	22.0	20.2	17.4	27.3

주 : 비자발적 이직자는 징계해고, 정리해고, 명예퇴직/권고사직, 기타 해고로 지난 한 해 동안 이직한 근로자 수를 전체 근로자 수로 나눈 값(%).
자료 : 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 각 연도.

셋째, 공공기관의 임금수준이 민간에 비해 낮지 않다. 그동안 공공기관의 임금프리미엄, 즉 다른 조건이 동일할 경우 공공기관에 근무할 경우 임금이 더 높은지에 대해서는 국내에서도 다수의 연구들이 진행되었고 연구결과는 복합적이다(정진호・어수봉, 2000; 이인재, 2009; 전수연, 2014; 한종석, 2014). 가장 적합한 자료를 사용하여 분석한 전수연(2014)의 분석에 의하면, 정규직 기준 공공기관의 순임금프리미엄은 3.7% 정도인 것으로 나타났다. 공공기관 월평균임금은 509만 원으로 민간기업의 385만 원에 비해 124만 원(32.2%)이 높은데, 그 중 110만 원(28.5%)은 학력, 근속 등 인적속성의 차이에 기인한 것이며, 나머지 14만 원(3.7%)이 순임금격차, 즉 공공기관에 근무하기 때문에 추가로 받는 임금프리미엄이다. 전수연(2014)의 연구에 의하면, 민관의 순임금격차는 학력별로 상이한데 고졸 이하와 전문대졸은 민간기업에 비해 각각 46만 원과 27만 원씩 더 많이 받는 반면, 대졸과 대학원졸 근로자는 민간기업보다 각각 43만 원과 22만 원씩 덜 받는 것으로 나타났다.

이러한 연구결과는 사업체패널 자료에서도 유사하게 확인되고 있다. <표 3>에 의하면 고졸의 경우 2011년도 300인 이상 민간기업을 제외하면 민간에 비해서 공공부문이 여전히 초임수준이 높지만, 대졸의 경우 2009년부터 민간 100인 이상 기업에 비해서 초임 연봉수준이 더 낮아지며, 민간 300인 이상 사업체와 비교하면 그 격차가 근래 더 확대되고 있다. 이러한 민관 역전현상은 정부가 공공기관 예산편성지침에 따라 2005~2008년 간은 전년대비 총액기준 2%대 그리고 2009년과 2010년의 경우 베이스업을 동결하고 각각 승호분 1.7%와 1.6%만을 인정하는 등 공공기관 임금수준을 억제한 것과 밀접한 관련성이 있는 것으로 보인다. 2005년 사업체패널 조사 자료의 초임 연봉을 활용했던 임채홍・김태일(2009)의 연구에서는 공공부문 임금프리미엄이 존재하는 것으로 나타났지만, 만일 최근 자료를 사용한다면 결과가 달라질 수도 있을 것이다.

〈표 3〉 학력별 초임연봉 추세

(단위 : 만 원)

		고졸초임				대졸초임			
		2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
공공		2231	2298	2203	2346	2612	2673	2472	2776
민간	전 체	1846	2021	2006	2233	2237	2354	2439	2672
	100인 이상	1934	2132	2065	2337	2386	2506	2547	2821
	300인 이상	2036	2209	2109	2448	2522	2613	2644	3004

주 : 연봉 천만 원 미만은 이상치(outlier)로 판단하고 분석에서 제외.
자료 : 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 각 연도.

넷째, 공공부문의 경우 연봉제 도입 비중이 높고, 임금피크제 도입 비중은 민간에 비해서 높지만 임금피크제 확산속도는 민간에 비해서 느리다. <표 4>에 의하면 공공부문은

민간에 비해서 연봉제 도입 비중이 일관되게 높다. 다만 공공부문의 연봉제에 대해서는 다른 측면에서 살펴볼 필요도 있다. 연봉제 도입 비중이 높으니 더 이상 임금체계 개혁도 필요 없다는 생각은 다소 위험한 발상일 수 있다. 공공부문의 경우 민간에 비해서 연봉제를 도입할 가능성은 높지만 연봉제를 적용받는 근로자 비중이 적거나 성과가 낮을 경우 연봉을 삭감하는 경우도 적은 것으로 나타나, 진정한 성과급으로서의 연봉제가 아니라 상징적으로 연봉제를 도입할 가능성도 높은 것으로 나타났다(김동배, 2010). 공공기관의 경우 연봉제를 도입하더라도 실제로는 호봉제 특성이 강하게 남아 있는, 이른바 '호봉연봉제'가 많을 수 있다는 점이다. 실제로 공공기관의 임금데이터를 분석한 라영재(2015)에 의하면 공공기관의 경우 연봉제를 실시하더라도 호봉제와 혼재되어 있어 연령 증가에 따라 총액임금도 거의 선형적으로 증가하는 구조를 갖는다.

<표 4>에 의하면 공공기관의 경우 민간 전체와 비교하면 여전히 임금피크제를 도입하고 있는 비중이 높다. 그러나 2005~2011년 간의 추세를 살펴보면 임금피크제 도입의 확산 속도는 민간이 공공기관을 추월하고 있다. 특히 300인 이상 민간기업의 경우 임금피크제 도입 비중도 이미 공공기관을 추월했고, 100인 이상 민간기업에 한정해도 공공기관을 바짝 추격하고 있다.

〈표 4〉 연봉제와 임금피크제 도입 추세

(단위 : %)

		연봉제 도입 비중				임금피크제 도입 비중			
		2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
공공		84.6	82.7	76.0	85.6	9.6	11.5	10.6	18.3
민간	전 체	60.9	61.9	61.6	66.0	2.4	5.8	4.6	12.6
	100인 이상	65.4	67.1	65.8	69.6	3.1	7.2	5.9	15.0
	300인 이상	68.6	68.2	69.4	68.8	4.1	10.2	7.1	19.6

다섯째, 공공기관은 비정규직 활용 비중이 높고 정규직과 비정규직 간 임금격차가 민간에 비해서 훨씬 크다. <표 5>는 공공부문과 민간부문에서 기간제 근로자와 용역/사내하도급 근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비중 추세를 정리한 것이다. 이에 의하면 공공부문의 경우 기간제 근로자 비중은 민간에 비해서 거의 두 배 정도 더 많고, 용역/사내하도급 근로자 비중도 최근에는 민간에 근사할 정도로 증가하는 추세가 보인다. 전수연(2014)의 연구에 의하면, 공공기관 정규직과 비정규직 간의 순임금격차는 민간기업의 그것에 비해 큰 것으로 나타났다. 여기에서 비정규직은 파트타임을 제외한 모든 유형의 비정규직이며, 순임금격차란 학력, 근속 등 인적 속성이 동일하다고 가정할 경우 정규직과 비정규직이라는 순전히 고용형태에 기인한 임금격차를 의미한다. 전수연(2014)의 연구에

의하면, 공공기관의 정규직과 비정규직 간 순임금격차는 월평균 97만 원(19.1%)으로서 민간기업의 정규직과 비정규직 간 순임금격차 월평균 11만 원(2.8%)에 비해 훨씬 큰 것으로 나타났다.

〈표 5〉 기간제 및 용역 근로자 비중

(단위 : %)

		기간제 근로자 비중				용역근로자 비중			
		2005	2007	2009	2011	2005	2007	2009	2011
공공		18.9	18.4	16.4	18.5	0.8	5.8	2.4	6.7
민간	전 체	6.7	7.0	7.0	7.9	2.5	8.5	7.3	6.8
	100인 이상	7.1	8.0	8.0	9.6	3.4	9.3	8.5	8.5
	300인 이상	7.5	8.2	9.0	9.7	3.8	11.4	9.7	7.9

자료 : 한국노동연구원, 「사업체패널조사」, 각 연도.

2. 공공기관 간 임금격차[1)]

공공기관 임금체계 개편과 관련해서 주목해야 하는 또 다른 이슈가 공공기관 간 임금격차와 그 납득성 문제이다. 한국노동연구원(2011)의 연구에 의하면, 공공기관 노동조합 간부들은 공공기관 간 임금격차가 납득하기 어려운 측면이 크다고 보았다. 예를 들어 공공기관 대졸 사무관리직이 수행하는 기획 직무의 직무가치는 기관별로 별다른 차이가 없는데 임금은 왜 그렇게 크게 차이가 나는지를 납득하기 힘들다는 것이다.

공공기관 간 임금격차가 생긴 원인으로는 기관 설립 초기 기관장의 정치적 파워, 기관이 소속된 부처의 파워, 기관의 사회경제적 중요성, 기관의 변동(신설, 합병 등) 등이 있는데, 그동안 정부의 일률적인 임금인상률은 이러한 임금격차를 확대 재생산했다는 것이다. 한국노동연구원(2011) 연구에 의하면, 노동조합 간부들이 증언하는 기관 간 임금격차의 대표적인 실태는 다음과 같다.

> "우리나라는 학술연구, 금융, 정보통신 부문이 공공기관 임금관련 빅 3인데, 소위 말하는 사회서비스나 국민생활 관련 지원 기관과의 임금격차는 2배 이상 벌어져 있다. 예를 들어 △△△진흥원은 대졸 10년차 연봉이 3,000만 원이 되지 않는다. △△은행의 대졸 10년차 연봉은 9,000만 원 정도 되는 것으로 알고 있다." (○○노조)

1) 이 부분은 한국노동연구원(2011)의 공공기관 임금결정 방식에 대한 연구 내용을 주로 요약한 것임을 밝힌다.

"2004년에 기관 간 임금차이가 제일 큰 경우 2배 이상 차이가 났다. 현재는 더 많이 차이 날 것이다. △△△△공단은 대졸 직원의 임금이 1천8백만 원이다. 하지만 잘나가는 공기업의 대졸 신입직원 임금수준이 5천만 원에 육박하는 곳도 있다." (△△노조)

한국노동연구원(2011)은 기관별 임금격차를 분석하기 위해 2010년도 알리오에 공개된 282개 공공기관의 급여성 복리후생을 포함한 평균임금의 결정요인을 분석하였다. 기관의 속성별 차이를 보면 기관유형별로는 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관의 순서로 임금수준이 높았다. 기관 규모별로도 임금수준에 차이가 있었는데, 규모에 따라 임금이 증가하다가 300~999인에서 임금이 가장 높았으며, 1,000인 이상의 경우에는 임금수준이 다시 하락하는 비선형(∩)의 경향이 나타났다. 노동조합이 있는 경우 그렇지 않은 경우에 비해서 임금수준이 높았다. 28개의 소속 정부부처별 공공기관의 임금수준을 보면 고임금 기관은 금융위원회와 기획재정부 산하에 많이 분포하고 있으며, 다음으로 지식경제부와 교육과학기술부의 순서로 나타났다. 반면 사회서비스 제공 관련 부처 산하 기관들의 경우 임금수준이 상대적으로 가장 낮았다. 이상에서 언급한 변수들을 사용해서 기관의 인당 연평균임금을 종속변수로 한 선형회귀분석(OLS)을 실시한 결과도 위에서 설명한 바와 유사하게 나타났다. 즉 기관의 평균연봉에 영향을 미치는 요인은 기관유형, 노동조합, 평균근속연수, 그리고 소속 정부부처로 나타났다. 특히 기획재정부, 금융위원회, 지식경제부 산하 기관 순으로 연봉수준이 유의하게 높았던 반면, 사회서비스를 제공하는 여타 부처 산하의 기관들은 연봉수준이 유의하게 낮았다.

Ⅲ. 공공부문의 임금체계 개편 과제

공공부문 노사 당사자의 임금체계 개편 관련 과제를 도출하기 위해 국회입법예산처의 '공공기관 임금현황자료조사'와 한국노동연구원의 사업체패널자료를 중심으로 민간부문 대비 공공기관 임금의 현황과 특성을 살펴보았다. 공공기관의 경우 고령화-고근속화-고직급화가 더 많이 진척되었고 고용안정성도 높은데, 임금은 민간에 비해 낮지 않다는 점, 연봉제 도입률은 높지만 상징적 도입의 가능성이 높고 임금피크제 도입률은 민간 대기업에 추월당했다는 점을 살펴보았다. 이상의 사실은 정년연장을 맞이하여 공공부문은 민간부문보다 더 강도 높은 연공급 개편 노력이 필요하다는 점을 시사한다. 이와 함께 공공기관의 경우 민간부문과는 사뭇 다른 두 가지 과제도 동시에 해결해야 할 것으로 보인다. 공공기관은 비정규직 활용 비중도 높고 정규직-비정규직 간 순임금격차가 민간에 비해

서 훨씬 크다는 점과, 공공기관 간 임금격차의 납득성 문제는 공공기관 특유의 과제로 보인다.

우선 정년60세, 나아가 조만간 예상되는 정년65세에 대비해서 민간보다 더 강도 높은 연공임금의 커브를 조정하기 위한 노력이 필요하다. 그동안 공공기관의 임금제도 개편이 주로 간부직 사원들 대상으로 평가에 따라 성과연봉을 차등하는 메리트 임금의 도입 중심이었다면, 정년연장과 임금피크제가 제기하는 과제는 연공임금커브의 완만한 조정을 요구한다는 점에서 질적으로 다른 과제를 제시한다. 우선 당장은 (구)정년을 전후한 임금피크제 도입이 현안이 되겠지만, 지속가능성 등 제반 측면을 감안할 때 임금피크제는 임시방편이며 결국 근속에 따른 임금커브를 완만하게 조정하는 임금체계 개편으로 연결되어야 한다. 연공급의 커브 조정과 관련해서 공무원이나 공공기관에서 눈여겨볼 만한 대목은 직급별 호봉제의 개선이다. 완전히 새로운 임금체계를 도입하기 곤란한 경우라면 기존 직급별 호봉제를 점진적으로 그러나 꾸준하게 개선해나가면 결과적으로 직무급이나 역할급과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 우선 직급을 연공등급이 아니라 직무나 역량 등급으로 그 내용을 혁신해야 한다. 다음으로 직급별 호봉숫자의 조정이나 피치의 조정 그리고 직급 내부에서 근속에 따른 승급을 직무급이나 일본의 역할급과 같이 존별 승급으로 개편할 필요도 있다. 이러한 개편의 결과 최종 이미지는 직급별 일정한 범위를 갖는 임금 밴드이다. 사실 이러한 개편은 공공부문에서 이미 시작된 것인지도 모른다. 저성장시대를 맞이하여 공공기관 임금인상률을 지속적으로 통제할 경우 기존의 연공적 직급체계와 호봉승급 자체를 유지할 수 없게 되는 경우들이 발생하기 때문이다. 공공기관들은 이러한 변화가 새로운 트렌드이자 장기적 추세라는 점에 주목하고 차제에 직급과 임금의 의미를 성찰하면서 미래지향적이고 지속가능한 임직급체계의 도입에 만전을 기할 필요가 있을 것이다.

공공기관 특유의 과제와 관련해서도 창의적인 해결방안을 모색할 필요가 있다. 우선 기관 간 임금격차의 납득성 문제이다. 담당하는 직무나 역할의 크기가 아니라 소속 부처에 따라 임금차이가 크게 난다면 근로자의 자존감이나 동기부여 차원만이 아니라 사회적 형평성의 원리에도 크게 어긋난다. 이 문제의 근본적인 해결책은 기관의 속성이나 인적 속성을 배제한 임금체계, 즉 직무나 역할의 크기에 따른 임금체계 도입일 것이지만 보조적인 해결 방안도 병행할 필요가 있다. 우선 공공기관 신입사원 초임을 가능한 범위에서 조정할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 인문사회계열 출연연구기관의 박사 초임을 조정해서 일치시켜 나가는 방법 등이 그것이다. 전체 공공기관이 곤란하다면 공공기관 유형별로 시도해 볼 필요도 있다. 덧붙여 기관별 임금인상률 책정도 하후상박형으로 일정기간 꾸준하게 시도할 필요가 있다. 예를 들어 상위수준의 기관은 인상률을 낮게 하고 하위수준의 기관은 반대로 인상률을 높게 가져가는 방식이다. 근본적으로는 대졸 기획업무와

같은 기관 공통의 직무부터 시작해서 직무급이나 역할급을 도입하고, 해당 직무나 역할의 임금액을 범기관 차원에서 조정해나갈 필요가 있다. 정규직과 비정규직 간 순임금격차가 민간에 비해서 과도하게 큰 문제에 대해서도 공공기관의 노사 당사자는 납득할 만한 해명과 해결책을 제시해야 한다. 사실 이 문제에 대한 근본적인 해결방안도 현재와 같은 연공급이 아니라 직무급이나 역할급의 도입임은 이미 널리 알려진 사실이다. 직무나 역할의 크기로 설명할 수 있다면 정규직과 비정규직 간의 임금격차에 대해서도 사회적 수용성이 높아질 수 있기 때문이다.

Ⅳ. 노사정 당사자의 과제

앞서 살펴본 바와 같이 공공부문은 민간부문보다 연공임금 개편도 더 강도 높게 추진해야 함과 동시에 기관 간 신입사원 초임 조정이나 근본적인 임금체계 개편을 통한 공공부문 특유의 문제를 해결하기 위한 과제도 해결해야 한다. 과연 우리나라 공공부문 노사 당사자는 이러한 문제를 창조적이고 혁신적으로 해결할 수 있을까? 그 과정에서 민간에 모범을 보이고 경우에 따라서 민간의 모형을 학습하면서 민관이 상호 학습과 자극을 통해 한국사회의 미래지향적 임금체계 혁신을 촉진할 수 있을까?

공공기관 노사관계는 민간부문과 다른 특성이 있다는 점은 널리 알려진 사실이다. 공공부문 노사관계의 경우 시장이 아니라 국가라는 보이는 손에 의해서 규율된다는 점, 실질적인 사용자가 누구인가가 분명하지 않다는 점, 높은 조직률 등이 특징이다(박태주, 2001; 노광표・김현준, 2009; 이인재, 2009). 공공기관 경영진이 정치적인 고려에 의해 임명되는 경우 민간과 달리 개인의 정치적 목적을 달성하기 위해 행동할 가능성이 높고, 만일 노동조합과 담합할 경우 노사가 담합하여 국민의 이해를 침해하는 대리인 문제가 발생할 가능성이 높은 것도 특징이다. 감독기관이 각종 지침과 규제를 통한 규율이나 알리오 등을 통한 경영정보 공개 그리고 경영평가를 강화하는 것은 이러한 문제점들을 방지하기 위한 조치들로 이해된다.

공공기관 임금체계 개편을 성공적으로 추진하기 위해서는 공공부문 노사관계의 부정적인 측면을 잘 제어하면서 노동조합의 긍정적인 측면인 발언(voice)기능이 잘 발휘되도록 조건을 갖출 필요가 있다. 기관 간 임금격차의 납득성이나 정규직-비정규직 간의 과도한 임금격차 문제는 연대성이라는 노동조합 운동의 기본원리와도 상충된다는 점에서 노동조합이 스스로 풀어야 할 숙제이다. 정년60세, 나아가 다가오는 정년65세를 대비해서 지속가능한 임직급체계를 설계하는 것도 조합원의 행복한 직장생활이라는 점에서 노동

조합이 적극적으로 해결해야 할 과제임은 틀림없다. 공공부문 노동조합이 자신의 문제를 미래지향적이고 지속가능한 방향으로 해결하도록 돕기 위해서는 역설적으로 노동조합에 자신의 문제를 스스로 해결하도록 하는 '책임'을 부여할 필요가 있을 것이다. 여기에서 책임부여는 정부나 기관 차원의 정책형성 및 집행과정에의 노동조합 참여를 통해서 이루어진다. 정부는 기존 규율체계의 효율성을 침해받지 않으면서 정부와 노동조합이라는 양극단의 중간 영역에서 다양한 루트를 통해 노동조합의 참여를 유도할 필요가 있고, 개별 공공기관도 노동조합과의 건전한 파트너십 형성을 위해 노력할 필요가 있을 것이다. 공익의 입장을 견지하는 전문가들의 역할도 강화되어야 할 것이다. 임금체계 개편은 기술적이거나 공학적인 문제가 아니라 '노사관계'문제이다. KLI

<참고문헌>

고용노동부(2014),「2013년 전국노동조합 조직현황 보고서」.

김동배(2010),「제도적 동형화와 상징적 동조 : 연봉제의 사례」,『노동정책연구』10(1), pp.35~67.

노광표 · 김현준(2009),『공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계』, 한국노동연구원.

라영재(2015),「공공기관의 정년연장과 임금체계 개편 방향」, 경제사회노사정위원회 발표논문.

박태주(2001),『공공부문 단체교섭 구조에 관한 연구』, 노동사회연구소.

이인재(2009),「공기업 임금프리미엄에 관한 연구」, 미발표논문.

임채홍 · 김태일(2009),「준공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교분석」,『정부학연구』15(1), pp.117~153.

전수연(2014),『공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석』, 국회예산정책처.

정진호 · 어수봉(2000),「민관간 보수비교 기준개발에 관한 연구」, 한국노동경제학회 월례발표회 발표논문집.

한국노동연구원(2011),「공공기관 임금결정 방식에 대한 연구」, 미발표자료.

한종석(2014),『공공기관의 고용 및 임금안정성에 대한 실증분석』, 한국조세재정연구원.