

勞 動 經 濟 論 集  
第19卷(1), 1996. 7. pp.303~328  
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 公企業 賃金實態 및 合理的 賃金決定方式\*

이 종 훈\*\*

### < 目 次 >

I. 問題의 提起	III. 公企業의 相對的 賃金水準
II. 公企業에서의 賃金決定의 問題點	IV. 結 論

### I. 問題의 提起

1993년 현대그룹을 중심으로 대형사업장에서의 파업을 경험한 후, 민간부문의 노사관계는 지난 2년간(1994~95년) 표면적으로 안정적인 추세를 보였다. 임투과정에서 몇몇 대형사업장(예컨대, 현대중공업)이 분규를 경험하였지만 과거와 같이 격렬화·장기화의 경향을 보이지는 않았다. 특히 1995년에는 노사쌍방이 파업을 피하려는 분위기가 확연하게 나타나는 등 임금교섭의 거래비용을 줄이려는 노력이 1987년 이후 그 어느때보다도 큰 것으로 인식되고 있다.<sup>1)</sup>

도리어 최근 우리나라 노사관계의 불안요소는 철도파업(1994년), 한국통신분규(1995년) 등 공공부문에서 나타나고 있는 실정이다. 특히 교통·통신 등 공익부문에서의 분규는 파업의 사회적 비용이 막대하므로 정부는 공권력에 의한 조기해결을 선택하였다. 더욱이 공공부문의 노조는 해당사업장의 사용자는 정부의 대리인(agent)이라는 인식하에 임금가이드

\* 본 논문은 한국노동경제학회가 주최한 1996년 춘계정책토론회의 주제발표 논문이다.

\*\* 명지대학교 경상대 경제학과 교수

1) 자세한 내용은 이성희(1995) 참조.

라인을 강제하는 정부와 일전을 불사하려는 투쟁의지를 보였다.<sup>2)</sup> 권위에 도전받은 정부가 서스럼없이 공권력을 동원하게 된 또 다른 이유가 여기에 있다고 볼 수 있다. 1996년에도 서울지하철공사, 한국통신의 노사관계는 매우 불안한 것으로 감지되고 있다. 공권력에 의한 해결로 일단 분규를 종식시킬 수는 있으나 노사갈등 자체가 해소되지는 않는다. 두 사업장에 잠복된 노동자 불만이 다시 분출될 가능성이 매우 큰 것으로 판단하는 의견이 지배적이다.<sup>3)</sup> 한국전력도 산하 노조지부 위원장이 집행부의 징계에 대한 항의 표시로 분신 자살하는 등 대형 공익사업장의 노사관계 불안요소가 1996년 임투의 '태풍의 눈'으로 대두되고 있다.

공공부문은 단결권이 보장된 경우 노조조직률이 90%를 상회하고 있으며,<sup>4)</sup> 공노대가 총 116개 노조(가입 노조 60개, 소속 노조 56개) 14만여 명에 이르고 있음을 감안할 때<sup>5)</sup> 공공부문 노사관계의 중요성과 공노대의 잠재력은 결코 무시될 수 없을 것이다. 특히 공노대가 한국노총과 민주노총 등 운동노선을 달리하는 단체의 소속 노조를 모두 포함하고 있는 연합체로 출범한 것은 공공부문노조가 정부에 대한 공통 불만을 가지고 있다는 사실을 반증하는 것이다. 공공부문 노동자의 경제적 이해와 관련된 가장 큰 불만사항은 임금가이드라인에 의한 정부의 강력한 임금억제정책으로서 공공부문 근로자의 임금수준이 민간부문에 비해 상대적으로 크게 저하되었다는 점이다. 그간 '한자리수 임금정책'(1990~91년), '총액 임금제'(1992년), '노·경총 합의'(1993~94년), '공익위원에 의한 임금가이드라인 제시'(1995년) 등 민간부문에 정부가 직·간접으로 권고하는 임금가이드라인이 제시되었던 것이 사실이다. 그러나 첫째, 노총·경총 합의 등 민간에서 脫정부규제 분위기가 확산된 이후에도 정부는 공공부문에 대해서 민간의 임금가이드라인보다 훨씬 낮은 수준의 임금인상 가이드라인(1993~94년 : 3.0%, 1995년 : 5.7%)을 강권하였다. 둘째, 민간기업은 가이드라인을 상회하는 임금인상률로 노사협상을 타결하더라도 실제 정부가 제재를 가할 수 없으나, 예산을 배정 혹은 승인받는 공공부문 사업장은 정부의 규제를 피할 수 있는 여지가 거의 없다.<sup>6)</sup>

이러한 사실은 대다수 공공부문 근로자가 자신들이 정부 노동정책의 '속죄양'이었다는 의식을 갖게 된 배경이 된다. 정부는 공공부문 근로자, 특히 공기업 근로자의 과거 임금이

2) 1994년 11월 「공공부문노조 대표자회의」(소위 공노대)가 출범한 배경을 보면, 공공부문의 노사관계는 정부정책 및 규제에 의해 큰 영향을 받으므로, 단위사업장의 개별적인 대응으로는 문제해결이 어렵고 '공동대응에 의한 공동불만의 해결' 차원에서 연합체를 구성한 것으로 이해될 수 있다.

3) 1996년 임투에서 시기를 집중시키는 등 공동보조의 전략을 취할 것으로 알려져 있다. 이성희(1996) 참조.

4) 우리나라 평균 노조조직률이 15% 미만임을 감안하면 매우 높은 수준이다.

5) 1995년 12월말 현재 공공부문 노조조합원 총 29만여 명의 50% 수준에 육박한다.

6) 자료로 확인할 수는 없지만 공공부문에서도 예산 전용을 통한 이면합의로 정부의 임금가이드라인 이상의 임금인상이 있었던 것으로 알려져 있으나 민간기업보다 더 높은 임금인상률이었다고 보기는 힘들 것이다.

상대적으로 높은 수준이었기 때문에 민간부문의 가이드라인보다 낮고, 심지어 공무원보다도 낮은 임금인상률의 가이드라인을 제시한다는 논리를 갖고 있었다. 그러나 공기업 근로자의 임금비교대상이 어느 근로자가 되어야 하는지,<sup>7)</sup> 그리고 실제로 공기업 근로자의 상대적 임금이 어떠한 수준인지조차도 엄밀한 연구분석에 근거하여 제시된 바 없었으므로, 공공부문 근로자가 정부의 임금억제논리를 수용하기는 쉽지 않았을 것이다.

공공부문 노조가 제기하는 또 다른 중요한 노사관계 문제는 공익사업장에서의 강제(직권)중재제도이다. 노조의 쟁의권을 규제하는 직권중재제도를 정부는 공공부문의 노사분규 해결수단으로 활용하였던 것이 사실이다. 노조의 교섭력 원천이 파업을 통한 사용자에게 대한 비용부담 강제라고 볼 수 있으므로 쟁의행위의 제한은 노조의 교섭력을 크게 약화시킬 가능성이 있다. 노조가 직권중재제도의 폐지를 주장하는 이유가 여기에 있다. 그러나 공익사업에서의 파업은 막대한 사회적 비용을 발생시키므로 직권중재제도가 반드시 필요하다는 정부의 주장도 충분한 논리적 타당성을 갖는다. 문제해결의 실마리는 제도의 지속·폐지에 있지 않고 '운영의 묘'가 중요한데 노조와 정부간의 신뢰관계가 형성되어 있지 않으므로 노사갈등의 불씨가 되고 있다.<sup>8)</sup>

본 연구는 이러한 공공부문 노사관계의 문제의식하에, 공기업의 임금수준 실태를 분석하고 합리적인 임금결정방식의 기본 방향을 제시하고자 한다. 공공부문은 공무원 외에 정부투자기관, 정부출자기관, 정부출연기관, 정부재투자기관, 지방공기업, 기타 公團 등으로 구분될 수 있으나, 본 연구에서는 정부투자기관에 대해서만 국한하여 분석하고자 한다. 정부출자기관은 국정감사, 감사원 감사 등 외부 감독·감시를 받고 있지만 예산편성이 자유롭기 때문에 정부규제로 인한 노사갈등 요소가 상대적으로 많지 않다. 정부출연기관의 임금은 국회 승인을 거친 예산에 의해 결정되므로 일반적인 임금교섭과는 다른 접근이 요구된다. 이미 예산에 의해 결정된 임금 파이의 크기를 노사간 교섭으로 다시 결정하려는 모순에 빠지게 되므로 노사간 자율적 교섭에는 기본적인 한계가 있다. 출연기관 노조들이 자율적인 개별교섭이 아닌 정부와의 공동교섭을 요구하는 것도 이러한 이유에서이다.<sup>9)</sup> 한편 정부재투자기관, 지방공기업, 공단 등의 국민경제적 중요성이 그다지 크지 않으므로 논의에서 제외하고자 한다. 반면에 정부투자기관은 「정부투자기관관리기본법」에 의해 인건비

7) 비교대상이 공무원과 민간부문 근로자 중 누가 되어야 하는지, 그리고 만약 민간부문 근로자이어야 한다면 대기업 근로자와 평균근로자 중 어느 대상과 비교해야 하는지에 대한 사전적인 합의나 설득논리가 전혀 없었다.

8) 이 밖에도 민영화, 경영혁신 과정에서 고용불안의 소지가 높아지고 있는 점이 공공부문(특히 공기업) 노조에 대한 위협요소가 되고 있다.

9) 정부출연기관의 임금결정방식에 대해서는 별도의 연구·분석이 있어야 하므로 본 논문에서는 자세한 논의는 피하고자 한다.

예산편성에 있어 정부의 규제를 직접적으로 받고 있으며, 주요 공익사업장을 포함하고 있으므로<sup>10)</sup> 공공부문 노사관계의 핵심문제가 집중된 부문으로 볼 수 있다. 따라서 이하 공기업이라 함은 정부투자기관을 의미한다.

제II장에서는 공기업 임금결정의 문제점을 먼저 진단한다. 분석의 틀로서 노사관계 관점에서 본 공기업의 의미를 검토하고, 공기업 임금결정의 절차·과정에 대한 간략한 설명과 함께 이에 대한 비판 및 핵심문제를 정리할 것이다. 제III장은 공기업의 임금수준 및 임금체계의 실태분석을 시도하였다. 공기업의 임금결정에 있어서의 비교임금논리의 의미를 짚어보고, 공기업간 그리고 민간기업 대비의 상대적 임금수준의 실태를 분석하여 공기업 근로자의 상대적 복지수준을 가늠해 보고자 한다. 이상의 문제점 진단과 실태분석에 기초하여 제IV장에서는 공기업 임금결정방식의 합리화 방안을 제시할 것이다.

## II. 公企業에서의 賃金決定의 問題點

### 1. 公企業의 勞使關係의 意味

#### 가. 公기업의 존재 이유<sup>11)</sup>

자본주의 시장경제체제에서 경제 주체의 경제활동에 대한 정부개입의 정당화 논리는 “민간부문의 기업이 개별적으로 이윤극대화전략을 추구하는 것이 사회후생(socialwelfare)을 극대화하지 못한다”는 조건에 근거한다. 소위 ‘시장이 실패’하는 경우로서 “경쟁적 시장이 자원의 효율적 분배를 보장하고, 기업간 경쟁에 따라 공급비용에 해당되는 가격이 결정되며, 기술적으로 비용최소화를 달성하는 기업은 성공하는 대신 자본시장의 경쟁으로 비효율적인 기업은 도태·합병된다”는 시장메커니즘이 작용하지 못하는 현실이다.<sup>12)</sup> 시장실패는 크게 자연독점(natural monopoly)과 같이 경쟁의 해법을 찾을 수 없는 경우와 외부효과

10) 정부투자기관에는 3개 국책은행(주택은, 산업은, 기업은), 한전, 한통, 조폐공, 가스공 등 국가기간산업의 주요 공익사업장이 포함되어 있다.

11) 이 부분은 주로 유승민(1996)을 참조하였다.

12) 물론 시장이 실패하는 경우에도 정부규제가 무조건 정당화될 수는 없는 것이다. 정부개입이 제로의 비용에서 가능한 것이 아니므로 정부개입의 편익이 비용보다는 크다는 조건이 충족되어야 한다. 이 조건이 충족되지 않는 경우를 소위 ‘정부의 실패’라고 한다.

(externalities), 공공재(public goods), 정보 비대칭성(asymmetry of information) 등의 이유로 경쟁적 시장이 존재하더라도 사회적으로 효율적인 결과를 가져오지 못하는 두 가지 상황으로 나눌 수 있다.

이러한 시장실패의 폐해를 교정하기 위해 정부는 구조규제(structural regulation), 행태규제(conduct regulation), 공적 소유(public ownership) 등의 수단이 동원된다. 구조규제는 진입규제(entry regulation)와 퇴출규제(exit regulation)로 대별되는데 인·허가제도와 같은 진입규제는 규제 당국이 사업자를 선정하여 시장실패가 큰 특정사업을 영위하도록 강제함으로써 과잉설비 등의 사회적 비효율 문제를 해결하는 반면에, 퇴출규제는 수익성이 없는 기업을 사회공익의 필요성에 의해 강제로 영위하게 함으로써 충분한 공급물량을 확보하는 규제이다. 수익률규제(rate of return regulation), 가격규제 등의 행태규제는 자산수익률, 매출가격의 상한선을 설정하는 등 기업경영행태에 대한 규제를 통해 자연독점 등의 시장실패에 대응하는 방법이다. 공적 소유는 정부기구 자체나 정부가 대주주인 공기업의 존재를 의미한다. 이상 세 가지의 광의의 정부규제 중 두 가지 이상이 동시에 적용되기도 하는데 우리나라의 정부투자기관이 그 대표적인 예이다.

#### 나. 임금결정에 대한 규제

정부가 대주주인 의미에서의 공적 소유 혹은 공기업을 통해 시장실패를 방지한다는 주장의 핵심은 소유(ownership)와 지배(control)의 관계에서 출발한다. 즉 사적 소유의 민간 기업은 이윤을 극대화하고 이는 주주의 이익을 극대화하는 것과 일치한다고 볼 수 있으나, 시장실패가 존재하여 주주의 이익을 극대화하는 것이 사회 전체의 효용을 극대화하지 못할 경우 정부는 기업을 공적으로 소유함으로써 민간주주의 이기적인 목적을 배제하고 사회 전체의 이익을 극대화하도록(소유권에 근거하여) 지배권을 행사하는 것이다.

공기업에 대한 정부의 지배권 행사가 최고경영자의 선임에 집중되어 나타난다고 가정할 때, 공기업의 최고경영자가 대리인(agent)으로서 주인(principal)인 국민<sup>13)</sup>의 이익에 따라 경영할 유인이 얼마나 있는가 하는 소위 주인-대리인 문제가 심각하다. 물론 민간기업에서도 주인인 민간 주주와 경영자간의 목표불일치, 정보 비대칭성에 의한 대리인 비용(agency cost)으로 인하여 동일한 문제가 발생하지만 공기업의 경우 다음의 두 가지 이유로 주인-대리인 문제가 더 심각해진다.

13) 이는 국가 혹은 정부의 주인이 국민이라는 정치적 논리뿐만 아니라, 공기업에 대한 정부의 투자·출자는 국민이 직·간접으로 낸 세금에 의해 이루어진다는 경제적 논리도 충분히 정당화된다.

첫째, 공기업의 주인인 국민은 주인으로서 행동하기 어렵다. 민간주주에게 기업이 창출된 가치가 배당금이나 자본소득 형태로 이전되는 사기업과는 달리, 공기업의 경우 경영효율성에 기초한 기업이익을 소유주인 모든 국민에게 배당하는 것이 가능하지 않다. 따라서 공기업 소유자는 기업의 경영활동에 무관심할 수밖에 없을 것이다. 예컨대, 한국통신이 막대한 영업이익을 내고 있다고 자기가 돈 번 것처럼 기뻐하거나, 구조적인 적자 문제를 안고 있는 석탄공사의 존폐가 자신에게 손해를 발생시키고 있다는 생각을 갖고 있는 국민은 거의 없을 것이다. 공기업의 주인으로서의 국민을 ‘소유권이 없는 소유주’, 공기업을 ‘주인 없는 대리인’이라고 묘사한 것은 전혀 무리가 아니다.<sup>14)</sup> 둘째, 주인-대리인의 관계가 다단계이어서 주인-대리인 문제는 더욱 복잡해지고 문제해결을 위한 인센티브 계약의 도입이 용이하지 않다. 국민-정치인-장관-하급관료 등 다단계의 주인-대리인 관계는 공기업에 지배권을 행사하는 정부도 하나의 대리인에 불과하고, 정부내 책임관료의 이해관계가 주인인 국민의 이해관계와 반드시 일치하리라는 보장이 없다. 공기업의 경영주가 임기도 보장받지 못하고 낙하산 인사로 교체되는 경우가 그 좋은 예일 것이다.

앞서 지적하였듯이 공기업에 대해서는 공적 소유뿐만 아니라 구조규제, 행태규제가 동시에 적용되는 경우가 대부분이다. 먼저 많은 공기업의 경우(한국전력, 한국통신, 담배인삼공사 등) 진입규제가 병행되고 있다. 이러한 공기업이 큰 렌트를 창출했다고 하더라도 대부분의 렌트가 진입규제에 의한 독점렌트일 것이므로, 아무런 원칙없이 높은 수익의 기업에서 자율적인 임금교섭을 통해 고임금을 향유하는 것은 정당성을 가질 수 없다. 경영자가 노조의 압력에 굴하지 않고 적정임금 이상의 고임금 요구를 수용하지 않을 가능성은 위에서 지적한 대리인 문제로 인하여 매우 적다. 정부가 사전에 적정임금수준을 유지할 정도의 렌트 창출만 가능하게 가격규제를 취하는 것도 사후경영성과의 불확실성, 가격규제가 갖는 수요조절의 효과, 그리고 지속적인 투자를 위한 적정유보이익의 확보 등의 이유로 가능하지 않다. 반대로 기업의 공익성으로 인하여 적정수익을 창출하지도 못하면서 시장에서 퇴출하지도 못하는 공기업도 있다. 만약 공익성이 큰 기업이 큰 수익을 창출했다면 기업의 경영방침에 위배된 경영행동의 결과일 것이다. 이 경우 위와는 반대로 정부가 예산보조로 적정 인건비를 보장해 주어야 하기 때문에 자율적 임금교섭은 역시 해법이 되지 못한다.

---

14) 김재홍(1991), 21쪽 참조.

### 다. 공익사업에서의 쟁의행위의 제한

파업으로 대표되는 쟁의행위는 비용이 거의 들지 않는, 대화로는 노사간 합의가 도출되지 않을 때, 서로 비용을 부담하는 과정을 거침으로써 교섭을 단기간에 끝낼 수 있다는 순기능을 갖는다. 따라서 당사자 아닌 제3자가 거들거나 관여해서는 안 된다는 자율해결원칙을 전제로 한다. 그러나 이러한 자율적인 노사관계의 기본원칙은 노사간의 거래(혹은 교섭)가 당사자가 아닌 제3자에 대해서는 비용을 발생시키지 않는다는 전제하에서 받아들여지는 것이다. 즉 노사간의 사적 거래비용이 사회적 비용과 일치할 때에만 노사자율적 해결의 원칙이 가능하다. 그러나 공익사업의 경우 파업의 사회적 비용이 막대하므로 자율적인 교섭에 맡겨 놓을 경우 사적 비용이 그다지 크지 않다면 막대한 사회적 비용에도 불구하고 파업은 장기화될 수 있고, 노동조합의 교섭력은 실로 막강해질 것이다.<sup>15)</sup> 그러므로 공익사업 분류에 대한 직권중재는 불가피한 측면이 있다. 물론 쟁의행위 제한으로 인한 노조의 교섭력 약화 문제도 제기될 수 있다. 결국 해결방안은 직권중재제도를 유지하되 중재의 공정성을 제고하는 길밖에 없다. 즉 정부의 행정서비스의 공정성과 필요성은 다른 차원에서 고려되어야 한다. 정부가 공정하지 못한 서비스를 제공할 경우 이는 공정성 확보를 위한 제도개선을 추구하는 방향으로 가야 할 것이며 정부서비스 자체를 부정할 경우 더 큰 부작용을 가져올 것이기 때문이다.

## 2. 公企業의 賃金決定 節次에 대한 批判

### 가. 공기업의 임금결정 절차

공기업의 임금결정에 대한 정부의 간섭은 예산편성에 대한 정부지침에 의해 이루어진다. 1984년 「정부투자기관관리기본법」 시행 이후 공기업의 예산편성은 과거에 비해 정부의 사전 관여가 대폭 축소된 것이 사실이지만, 재정원의 경영평가위원회에서 결정된 공통지침에 따르도록 되어 있다.<sup>16)</sup> 예산체계는 예산총칙과 종합예산 및 부문예산으로 이루어진다. 먼저 종합예산은 자체 경영계획을 계수에 의하여 표현한 추정손익계산서, 추정대차대조표 및 자금계획으로 구성되는데 인건비, 복리후생비 등의 경비는 주요 항목으로서 지침에 따르게

15) 노동조합의 상대적 교섭력은 사용자의 파업비용이 클수록, 노동자의 파업비용이 작을수록 커질 것이기 때문이다.

16) 물론 공통지침을 참조하여 이사회가 결정하도록 되어 있으나, 정부가 50% 이상의 대주주로서 이사회에 참여하기 때문에 이 지침에서 벗어난 예산편성의 가능성은 거의 없다.

되어 있다.<sup>17)</sup> 한편 예산총칙에서는 정원관리, 예산항목별 전용 가능성 등 예산집행에 필요한 사항 등이 포함되어 있으므로 정부허용범위 이상의 예산전용을 통한 변칙임금인상의 가능성이 희박하다.<sup>18)</sup> 즉 노사간 자율교섭으로 정부지침 이상의 임금인상률에 대한 합의가 이루어진다 하더라도, 집행을 위해서는 예산에 반영되어야 하나 이사회에서 예산결정이 이루어지므로 정부의 규제(지침)에서 벗어나기는 어려울 것이다.

공기업 임금결정에 있어서 특기할 사항 중 하나는 인센티브 상여금제도이다. 기말결산 이후 외부 교수, 공인회계사 등 전문가로 구성된 경영평가단의 평가(계량·비계량적 평가) 점수에 기초하여 1점당 20%<sup>19)</sup>의 폭으로 기관별로 차등하여 인센티브 상여금을 지급하는 것이다(상한 : 425%, 하한 : 125%). 이 제도는 주인-대리인 문제를 극복하기 위한 공기업 경영의 '사후'(Expost) 인센티브 보상체제로 도입된 것이지만 차등폭의 미미함, 기관별 특성에 따른 적정 성과측정지표 적용의 어려움, 定性的 항목의 점수화 어려움 등으로 그 효과가 미미한 실정이다.

#### 나. 현행 임금결정방식에 대한 비판

공기업의 현행 임금결정방식은 「정부투자기관예산공통지침」에 나타나는 임금가이드라인으로 요약될 수 있으며, 임금가이드라인제도에 대한 비판은 크게 임금가이드라인 철폐 주장과 임금가이드라인 내용 및 형식에 대한 비판으로 대별될 수 있다. 먼저 임금가이드라인 철폐를 주장하는 논리의 핵심은 현행 가이드라인제도가 노사관계의 자율원칙에 어긋난다는 데에 있다. 앞서 언급하였듯이 정부의 공통지침에 의거한 예산편성은 노사의 임금교섭의 여지(재량권)를 크게 축소시키기 때문이다. 물론 주어진 임금 파이를 임금항목간·종업원간 배분함에 있어서는 노사의 교섭재량권이 보장되지만 전체 임금 파이 수준의 결정은 재경원의 결정에 따라야 한다.<sup>20)</sup> 예컨대, 한국통신공사의 노조는 공사의 수익이 크게 창출됨에도 불구하고 자율적 임금교섭이 보장되어 있지 않기 때문에 임금억제가 강요당하고 있다고 비판한다. 반면에 기업의 수익성보다는 공익성이 큰 공기업에서는 자율적 임금교섭보다 실질적인 의사결정자(사용자)로서의 정부와 직접적인 공동교섭을 요구하고 있다.

17) 부문예산은 영업, 투자, 재무, 구매 등 기능별로 표현한 것으로서 전체 인건비 예산과 직접적인 관련성은 없다.

18) 공통지침에는 인건비로 전용 가능한 예비비 항목과 그렇지 않은 항목까지 구분한다.

19) 1995년까지 1점당 10%씩 차등지급토록 되어 있으나 1995년 실제 지급률은 275~345%(평균 305%)로 차등폭이 790%에 불과하여 1996년부터 차등폭을 확대하였다.

20) 또한 공기업 노조는 공익사업장에 대한 직권중재제도로 노동자들이 파업으로 저항할 기회마저 박탈당했다고 비판한다.



한편 임금가이드라인 내용 및 형식에 대한 비판은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 형식적인 절차문제로서, 임금가이드라인 결정이 공기업 노동자의 요구에 근거하지 않음은 물론 최소한 사전 협의의 절차도 거치지 않는다는 점이다. 정부의 일방적인 결정·통보일 뿐이라는 비판이다. 더구나 임금가이드라인의 결정기준도 제시된 바가 없다는 비판도 있다. 최소한의 합리적 근거, 예컨대 경제성장률, 물가상승률, 투자기관의 경영성과 등의 참고기준이 임금가이드라인과 함께 제시되지 못했다는 것이다.

둘째, 투자기관간의 업종 차이, 경영목표 차이, 경영성과의 차이에도 불구하고 임금가이드라인이 획일적으로 제시되고 있다는 비판이다. 이 점에 있어서는 모든 공기업이 공통적인 불만을 가지고 있는 실정이다. 건설관련업체(예: 토개공, 주공)는 서비스부문(예: 관광공사, 무역진흥공사)보다 상대적으로 작업환경이 열악한 사업을 수행하고 있어서 임금을 더 받아야 한다고 주장하는 반면에, 서비스부문은 지식집약적 직무이므로 자신들의 임금이 더 높아야 한다고 주장한다. 또한 기업 수익성이 높고 공사 자체가 큰 렌트를 창출하고 있는 기업(예: 한전, 담배인삼공사)은 공익성이 큰 기업으로서 자체 수익이 그다지 크지 않은 기업보다 높은 임금인상률을 보장받아야 한다고 생각하고 있다. 임금가이드라인의 획일성과 연관된 또 하나의 비판은 공기업의 경영혁신 노력에 대한 유인(incentive)을 제공하고 있지 못하다는 점이다. 사후적 경영평가에 의한 인센티브 상여금이 유인체제로 작동하기에는 미흡하기 때문에 공기업의 경영성과 차이가 직접적으로 반영될 수 있는 임금결정방식이 강구되어야 하는데 획일적인 임금가이드라인은 이러한 유인체계 구축에 역행한다는 비판이다.

셋째, 가장 강도 낮은 비판으로서, 일방적인 임금가이드라인을 수용한다고 해도 그 수준이 너무 낮다는 비판이다. 1992년 5%, 1993년 3%, 1994년 5.5%, 1995년 5.7%의 임금가이드라인은 민간부문의 평균임금인상률보다 낮은 수준임은 물론 공무원 임금인상률보다도 낮은 수준이라는 주장이다. 공기업 노동자가 정부 임금억제정책의 '속죄양' 의식을 갖고 있다는 지적도 이러한 맥락에서이다. 공기업에 대해 상대적으로 낮은 임금인상률을 강요했다는 지적에 대해 정부도 굳이 부인하지는 않는다. 정부는 거시경제안정을 위해 공공부문이 임금안정을 선도하여야 한다는 주장이다. 공공부문의 높은 임금인상률은 하나의 시그널(signal)로 작용하여, 자칫 민간부문의 고임금 인상을 유발할 가능성이 있다는 것이다. 공기업 근로자는 임금안정에 대한 공공부문 선도논리에 동의한다 해도 공무원보다도 낮은 임금인상률을 강요한 이유를 묻고 있다. 이에 대해서도 정부는 공기업 근로자의 임금이 공무원 급여에 비해 상대적으로 높기 때문이라고 대응하고 있으나, 공기업 근로자는 자신들의 임금비교대상이 공무원이 아니고 동종업종의 민간기업 근로자가 되어야 한다고 주장하

고 있으며, 일부 공기업 근로자는 자신들의 임금이 공무원 급여수준보다도 낮다고 하소연하고 있다.<sup>21)</sup>

### Ⅲ. 公企業의 相對的 賃金水準

#### 1. 公企業 賃金水準 比較의 意味

##### 가. 公기업 임금비교의 이유

본장의 목적은 현행 임금결정방식을 앞으로 보다 합리화하기 위해 공기업의 임금수준실태를 분석하는 것이다. 따라서 공기업 임금수준의 실태를 파악하고 이를 특정대상 근로자의 임금과 비교해 보는 의미를 공기업의 임금가이드라인 정책에 대한 비판으로부터 찾아 보도록 하자.

첫째, 현행 임금가이드라인 정책이 노사자율원칙에 위배된다는 비판에서부터 출발해 보자. 이에 대한 반론으로서, 공기업은 자연독점적 성격의 업종에서 불가피하게 독점적 지위를 누리고 있고, 경영진은 앞서 지적인 주인-대리인 문제로 방만하게 경영할 가능성이 있으므로, 자율적인 임금교섭은 결국 공기업 근로자로 하여금 과도하게 높은 임금프리미엄을 향유하게 만들 것이고, 이는 소비자(국민이면서 사실상 공기업의 주인)의 부담증가의 결과를 초래할 것이라는 주장이 있다. 따라서 공기업의 상대적 임금이 실제로 매우 높은 수준 인가를 규명해 볼 필요가 있다. 공기업의 상대적 임금수준이 높을 경우 공기업은 방만한 경영의 비판을 피하기 힘들 것이고 자율적 교섭주장의 타당성도 떨어질 것이다. 만약 공기업의 임금이 상대적으로 낮게 나타난다면 방만경영의 비난은 일단 피할 수 있을 것이다. 그러나 주의해야 할 점은 이 경우에도 방만한 경영의 가능성을 완전히 배제하지는 못한다는 점이다. 왜냐하면, 지난 수년간의 공기업 임금억제정책으로 낮은 수준에 머무를 개연성이 있으므로, 자율적 교섭하에서는 방만경영의 문제가 없을 것이라고 결론 내릴 수 없기 때문이다.

둘째, 공기업 임금실태분석은 합리적 근거도 없이 낮은 임금인상률을 일방적으로 강요했

---

21) 적어도 공기업 임금수준에 대한 실태분석과 공무원 임금과의 비교분석한 구체적인 연구결과를 제시한 바도 없다는 사실을 비판한다.

다는 비판으로부터 어느 정도 벗어날 수 있게 한다. 실제로 정부는 충분한 근거자료를 제시하지 않으면서 공기업을 사회 최고의 특혜계층으로 몰아붙인 점도 없지 않다. 그러므로 공기업 임금이 공무원보다 낮은 인상률의 가이드라인을 제시할 만큼 공무원과의 임금격차가 실제로 크게 나타나는가 확인해 볼 필요가 있다. 또한 이러한 낮은 가이드라인이 지속될 경우, 민간부문과 공기업간에 과도한 임금격차가 초래되어 공기업에서의 우수인력 확보에 문제가 발생할 가능성은 없는가를 고민해 볼 필요도 있다.

#### 나. 공기업 임금의 비교대상

이렇듯 공기업의 임금수준을 비교할 필요성이 있다면, 비교대상은 누가 되어야 하겠는가, 그리고 그 이유는 무엇인지를 짚어보아야 한다. 임금비교의 가장 큰 목적은 공기업 임금의 적정수준 여부를 확인하기 위함이다. 노동시장 관점에서 보면, 부문간 임금수준의 비교를 통해 노동력 배분, 즉 부문간 노동자의 질적 수준을 가늠해 볼 수 있다. 물론 임금이 유일한 직업선택의 결정기준은 아니겠지만, 임금은 노동공급서비스의 가격이므로 자원(노동력)배분의 가장 중요한 시그널이 된다. 높은 임금은 기업의 높은 지불능력, 우수인력 확보 등의 정보가 집약된 시그널로서 앞으로 받아들일 인력도 우수인력임을 의미하게 되기 때문이다. 따라서, 필요인력의 확보라는 측면에서 적정임금수준이 보장되어야 한다. 그렇지 못할 경우 인력의 질 저하는 공공서비스의 질적수준의 하락을 가져오게 되어 국민(주인)에게 도리어 부담을 주게 된다. 공기업이 필요인력을 확보하기 위해서는 해당 근로자가 타사업장에서 받을 수 있는 기회임금(opportunity wage) 이상의 임금수준을 제시하여야 한다. 한 노동자 입장에서 자신의 학력 및 지식수준으로 선택할 수 있는<sup>22)</sup> 모든 직업이 기회임금의 원천이 될 수 있으므로, 우리나라 노동시장 전체 평균임금과 비교해야 할 것이다. 그러나 공무원의 경우, 국가시험을 통해 채용하며 공기업과의 인력이동도 매우 제한적이므로,<sup>23)</sup> 임금비교 대상에서 일단 제외하여도 무방할 것으로 사료된다. 그러므로 공기업 근로자의 임금비교 대상은 일차적으로 민간기업 근로자가 되어야 할 것이다. 본장의 비교분석에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 부분도 對민간기업과의 임금비교이다.

이러한 논리에서 볼 때 공기업이 공무원보다 높은 임금수준이므로 공무원 임금인상률보다도 낮은 수준의 임금인상 가이드라인을 감수해야 한다는 논리를 반박하기 위해 공기업 근로자와 공무원간의 임금비교에 초점을 맞출 필요는 없다. 공기업 근로자와 정부 공무원

22) 일반적(general) 지식·숙련으로 얻을 수 있는 임금을 의미한다.

23) 공무원의 공기업으로의 중도채용에 대한 장벽은 없으나 공기업 근로자의 공무원으로의 중도채용에는 장벽이 있다.

은 서로 분단된 노동시장에 있으므로, 이들간에 임금 동등화를 추구하는 것은 노동력의 효율적 배분과 무관하다. 공기업 근로자의 임금은 공기업과 노동수요 주체로서 인력확보를 위해 경쟁하는 민간기업에서의 근로자 임금과 비교해야 한다. 공무원의 임금수준이 낮아 적정 인력확보에 문제가 발생하면 공무원의 임금을 사회 전체(민간 포함) 평균적인 임금수준에 맞추어야 할 것이고, 공무원의 임금비교 대상을 공기업으로 하여, 공기업의 임금 억제제를 위해 낮은 임금인상 가이드라인을 제시하는 것은 논리적으로 설득력이 없다.

노동공급 측면에서만 보면 기회임금의 원천이 전체 노동시장이므로 민간부문의 평균적인 임금수준과 비교해야 할 것이나, 노동수요 측면에서 보면 경쟁기업의 임금수준이 보다 일차적인 비교대상이 되어야 한다. 예컨대, 국책은행이 전체 민간기업의 평균임금보다 높은 임금수준을 제공하여도 경쟁기업인 민간은행보다 낮은 임금수준이라면 필요인력 확보를 하기 힘들 것이다. 즉 필요인력 확보를 위해서는 경쟁기업 임금과 필요인력의 사회평균적 기회임금을 동시에 만족시켜야 한다. 즉 양자 중 더 높은 임금을 보장해야 한다. 따라서 민간기업과 경쟁하는 범위가 넓은 공기업과 공익성이 큰 민간기업과 경쟁하기보다는 공무원이 할 일을 대신하는 공기업의 경우에는 각각 비교대상이 다를 수 있을 것으로 사료된다. 전자의 경우 동종업종 유사규모의 민간기업 근로자의 임금과 비교하는 것이 타당할 것이며, 후자의 경우에는 공무원 임금 또는 민간부문 평균임금이 비교대상이 될 수 있을 것이다.

공기업간 특성 차이에도 불구하고 획일적인 임금가이드라인이 제시된다는 비판을 해결하기 위해서도 임금비교 대상이 공기업별로 차별화할 필요가 있다. 또한 공기업간에 업종 및 규모, 독점여부, 공익성과 수익성의 상대적 비중 등에 따라 나타나는 임금차이의 정도를 파악하기 위해서 타공기업이 비교대상이 될 수도 있다.

#### 다. 임금수준의 정의

기업간 단순평균 임금을 비교하는 것은 무의미하다. 그 이유는 기업간 인력구성의 차이가 있기 때문이다. 고학력·고연령의 근로자가 상대적으로 많은 공기업의 단순평균 임금수준이 높다고, 그 기업을 고임금업체로 결론 내릴 수 없을 것이다. 따라서 인력구성의 차이를 감안한 가중평균 임금을 비교하거나, 학력·성·연령 등을 감안한 몇 개의 표준근로자 그룹별로 나누어 평균임금을 비교해야 할 것이다. 회귀분석 등의 통계분석으로 인적속성의 차이 및 사업장 특성을 통제해 준 순수한 공기업의 임금차이 효과를 분석할 수도 있다.

임금의 범위결정도 어려운 문제이다. 본 연구에서는 화폐단위로 지급되는 급여 일체를

포함한 임금총액으로 임금수준을 측정할 것이다. 그러나 퇴직금, 연금, 휴가 등 부가급여가 포함된 총보수의 개념으로 비교하여야만 기업간 근로자 복지의 정확한 비교가 가능하다. 본 연구에서는 공기업의 퇴직금에 국한하여 분석하고자 한다.

## 2. 公企業間 賃金水準 比較

### 가. 표준근로자 임금비교

남성 대졸 근로자를 표준근로자로 선정하여 임금수준을 비교해 보면, 첫째, 정부투자기관 내에서도 임금차이가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. <표 1>을 살펴보면, 예외적으로 임금수준이 높은 A은행을 제외하더라도 상대적인 고임금의 B, C의 국책은행과 저임금의 Q, R, S 공사와는 30~40%의 임금차이가 존재한다.

<표 1> 정부투자기관 대졸 남성 근로자의 임금지수 비교(1994년 기준)

투자기관 \ 근속년수		5년	10년	15년	20년	25년
HH (110 이상)	A 은행	127	135	147	149	146
	B 은행	113	116	123	128	129
	C 은행	112	116	123	128	129
	D 공사	128	114	122	122	122
HL (110~100)	E 공사	103	103	102	101	90
	F 공사	102	104	111	106	107
	G 공사	105	106	105	109	114
	H 공사	102	97	101	99	99
	I 공사	107	111	106	100	95
LH (100~90)	J 공사	93	94	95	98	96
	K 공사	95	97	98	87	104
	L 공사	91	94	93	95	96
	M 공사	93	95	92	94	98
	N 공사	97	98	98	89	95
	O 공사	99	95	92	96	96
LL (90 이하)	P 공사	100	89	82	82	89
	Q 공사	98	86	82	79	81
	R 공사	90	79	85	78	71
	S 공사	83	88	84	86	88
전체평균(100)		100	100	100	100	100

<표 2> 정부투자기관 연령-임금곡선 기울기 비교(1994년 기준)

투자기관		근속년수					기울기
		5년	10년	15년	20년	25년	
HH (110 이상)	A 은행	100	137	172	212	257	SS
	B 은행	100	133	163	205	255	SS
	C 은행	100	134	164	206	257	SS
	D 공사	100	115	143	172	212	FS
HL (110~100)	E 공사	100	128	147	176	194	FF
	F 공사	100	131	162	187	233	SF
	G 공사	100	130	148	187	243	SF
	H 공사	100	123	148	176	217	FS
	I 공사	100	134	147	169	198	FF
LH (100~90)	J 공사	100	130	152	191	230	SF
	K 공사	100	131	154	165	244	SF
	L 공사	100	133	152	187	234	SF
	M 공사	100	131	147	182	235	SF
	N 공사	100	130	150	164	217	FS
	O 공사	100	123	137	165	215	FS
LL (90 이하)	P 공사	100	115	122	147	199	FF
	Q 공사	100	113	125	145	184	FF
	R 공사	100	112	140	156	176	FF
	S 공사	100	136	150	186	234	SF
전체 평균(100)		100	129	149	180	223	-

주 : SS=투자기관 평균 기울기보다 모든 근속년수에서 큰 폭으로 가파름.

SF=투자기관 평균 기울기보다 대부분 근속년수에서 작은 폭으로 가파름.

FS=투자기관 평균 기울기보다 대부분 근속년수에서 작은 폭으로 평탄함.

FF=투자기관 평균 기울기보다 모든 근속년수에서 큰 폭으로 평탄함.

한편 투자기관 전체(가중)평균임금을 기준으로 10% 이상 높은 그룹을 HH, 10% 미만의 소폭으로 높은 기업을 HL, 그리고 평균보다 10% 미만으로 낮은 기업은 LH, 10% 이상 큰 폭으로 낮은 기업을 LL의 4개 그룹으로 분류해 본 결과, 각 그룹에 4개, 5개, 6개, 4개의 기업이 속해 있음을 알 수 있다. 상대적으로 기업 수익성이 높은 금융업종에 속해 있고 민간은행과 직접적인 경쟁관계에 있는 국책은행은 모두 HH에 속해 있으며, 농·광업 등 사양업종에 속해 있고, 정부가 할 일을 대신하는 공익성이 주된 기업목표인 공사들은 LL에 속해 있다.<sup>24)</sup> 이는 공기업간에도 업종차이에 따라 그리고 기업의 수익성 추구 정도에 따라

24) 대형독점제조업(담배, 조폐), 서비스업(무역, 관광), 건설업, 네트워크 산업(통신, 전기, 가스) 등에 속해 있는 투자기관은 중위계층인 HL와 LH에 나누어 속해 있다.

임금수준이 크게 차이가 난다는 것을 의미한다. 한편 이는 같은 대졸이라도 투자기관간에 인력의 질적 수준 차이가 존재함을 의미한다.

한편 <표 2>는 투자기관의 연령-임금곡선의 기울기가 요약되어 있다. 대졸의 신규채용 이후 5년 근속자 임금을 기준(100)으로 살펴본 연령-임금곡선의 기울기는 HH 그룹의 국책은행에서 가장 가파른 것으로 나타났으며, 하위의 LL그룹의 3개 업체는 가장 평탄한 기울기를 가지고 있다. 그러나 HL보다 LH에서 평균적으로 임금곡선이 가파르게 나타나고 있다. 따라서 양극단 계층에 대해서는 임금수준의 격차와 임금곡선의 기울기간에 상관관계가 있는 것으로 밝혀지고 있으나, 중위계층에서는 이 가설이 적용될 수 없을 것이다. 즉 양극단 계층에서는 임금수준이 높은(낮은) 기업이 근속에 따른 임금증가도 더 큰(작은) 폭으로 이루어진다. 이는 <표 1>에서 HH와 LL간의 임금격차가 5년 근속에서보다 25년 근속에서 더 크게 나타나는 것을 보아도 잘 알 수 있다.

투자기관간의 임금곡선 기울기 차이는 공사의 호봉구조와 관계가 있다. 공기업의 호봉구조는 단일호봉제(7개 기관), 단일+최저호봉제(혹은 단일+직급호봉제, 11개 기관), 직급별 호봉제(2개 기관)로 나눌 수 있는바, <표 3>에서 알 수 있듯이 단일+최저호봉제의 군에 임금곡선이 가파른 기업이 많이 포함되어 있으며, 직급별 호봉제의 기관에서는 임금곡선이

<표 3> 정부투자기관에서의 호봉구조와 임금곡선 기울기와의 관계

	단일+최저호봉제	단일호봉제	직급별 호봉제
SS	2개	1개	-
SF	5개	2개	-
FS	2개	1개	1개
FF	2개	2개	1개
합계(기관 수)	11개	6개	2개

<표 4> 정부투자기관과 공무원간의 임금지수 비교(1994년 기준, 공무원=100)

근속년수		5년	10년	15년	20년	25년
투자기관 평균		115	117	102	114	123
LL	P 공사	115	104	84	93	110
	Q 공사	113	101	84	90	100
	R 공사	104	92	87	89	88
	S 공사	96	103	86	98	108

주 : 공무원의 근속년수별 직급은 각각 6급, 5급, 4급으로서, 투자기관 대졸신규채용자와 공무원 7급 공채자간의 임금곡선을 비교한 것임.

상대적으로 평탄하게 나타난다. 이는 이론적으로 예측할 수 있는 결과와 일치하는 것이다.

제한된 자료에 의존하는 한계는 있지만, 대졸 남성 근로자의 공기업 임금과 공무원 임금을 비교해 보도록 하자.<sup>25)</sup> 공무원 7급 공채자와 투자기관 대졸 신규채용자간의 근속년수별 임금격차를 비교해 보면(표 4 참조), 투자기관의 임금이 공무원 임금보다 약 10% 이상 높음을 알 수 있다. 하나 특기할 사항은 투자기관 중에서 상대적으로 하위그룹에 속한 기관의 근로자는 공무원보다 일부 비슷하거나 일부 낮은 임금을 받고 있다는 사실이다.

#### 나. 회귀분석을 통한 임금비교

표준근로자의 임금비교에 비하여 회귀분석에 의한 임금비교는 다음 몇가지의 장점을 갖는다. 첫째, 대졸 남성 근로자에 국한되었던 표준근로자 임금비교와는 달리 평균근로자 기준의 임금비교가 가능하다. 둘째, 성·학력·경력·근속 등의 인적자본변수뿐만 아니라 기업규모, 업종 등의 사업장 특성을 동시에 통제한 순수한 임금차이를 분석할 수 있다. 셋째, 표준근로자 임금비교는 신규채용 근로자가 정상적으로 승진했을 경우를 가정하여 임금 테이블에서의 직급·호봉별 임금수준을 비교하는 것이지만, 개인별 자료를 이용한 회귀분석은 평균임금을 직접 계산하게 되므로 승진체제 등의 문제가 모두 고려된 실질적인 임금비교이다.

앞서 표준근로자 임금비교 결과에서 알 수 있듯이 공기업간에도 상당수준의 임금격차가 존재하고, 격차의 주요 요인 중의 하나가 해당 공기업이 속해 있는 업종 차이에 기인함을 할 수 있었다. 따라서 공기업을 몇 개의 업종群으로 구분하여 업종간 임금격차를 분석하고자 한다. 한편 공기업이 노동시장에서 동일업종의 민간기업과 인력확보를 위해 경쟁하고 있을 것이므로 민간부문에서의 업종간 임금격차와도 비교해 보고자 한다. 업종구분의 기준은 '업종群내 공기업간의 동질성'과 '민간부문과의 비교 가능성'을 동시에 고려하여 결정한다. 즉 공기업간의 이질성을 충분히 고려하되 민간부문에서 비교대상을 찾기에 어려움이 없을 정도의 업종 범위 내에서 공기업을 하나의 업종으로 묶었다. 이러한 기준에 의해 구분된 공기업의 업종 구분은 <표 5>에 요약되어 있다.

회귀분석에 이용된 개인별 임금자료는 노동부의 「임금구조기본통계조사, 1994」의 10% 임의추출 표본이다. 그리고 공기업 근로자의 부분표본은 근로자의 사업체 ID코드로부터 공기업 여부를 구분하여 구성하였다. 회귀분석의 종속변수는  $\log(\text{월임금총액})$ 로서 기본급, 제수당, 초과급여, 상여금(단, 상여금은 1993년 기준) 등이 모두 포함된 임금이다. 업종 이외

25) 공무원 임금은 진재구(1995)를 참조하였다.



의 타요인에 의한 임금차이를 통제하기 위한 독립변수로는 성·학력·경력·근속 등의 인적자본변수와 기업규모의 사업장 특성변수가 포함되었다. 독립변수의 자세한 정의는 <표 6>에 요약되어 있다.

<표 5> 공기업의 업종구분

구 분 (기관수)	공기업의 산업분류 (신산업 분류코드)	민간의 동종·유사업종의 산업분류
그룹-1 (2개)	651	651(은행)
그룹-2 (1개)	160	155(음료제조업)
그룹-3 (1개)	210	210(종이제조)
그룹-4 (2개)	401, 402	401(전기), 402(가스)
그룹-5 (4개)	101 외	100-140(광업)
그룹-6 (2개)	911	911(회원단체)
그룹-7 (4개)	452	450(건설업)
그룹-8 (1개)	642	640(통신업)

주 : 공기업의 산업코드는 「임금구조기본통계조사, 1994」에 입력된 코드임. 공기업 중 A은행과 D 공사는 표본에 포함되지 못하여 17개 기관만이 포함됨.

<표 6> 회귀방정식에 이용된 독립변수의 정의

구 분	독립변수 정의
성	SEX = 1(남성), 0(여성)
교육수준	EDUC1 = 고졸 더미 EDUC2 = 초대졸 더미 EDUC3 = 대졸 이상 더미
경력	EXP1 = 경력 1~3년 더미 EXP2 = 경력 3~5년 더미 EXP3 = 경력 5~10년 더미 EXP4 = 경력 10년 이상 더미
근속	TEN = 근속년수 TENSQ = 근속년수 제곱
기업규모	SIZE1 = 300~500인 더미 SIZE2 = 500인 이상 더미 SIZE3 = 1,000인 이상 더미
업종(그룹)	Di = 그룹-i 더미(그룹-1 기준)

공기업 근로자만의 부분표본으로 회귀분석한 결과를 보면(표 7의 (1)열 참조), 그룹-1의 업종(국책은행)을 기준으로 볼 때, 업종에 따라 4.7~29.3%로 상당히 큰 폭의 임금차이가 있음을 알 수 있다. 가장 큰 폭의 임금 차이가 나는 부문은 농·광업 업종이다. 이는 최고 위계층은 국책은행이고 최저임계층은 농·광업의 사양업종의 공사이며, 국책은행과 최하위 계층간의 임금격차가 30~40%이었던 「1) 표준근로자 임금비교」의 결과와 거의 비슷한 결과이다.<sup>26)</sup> 국책은행을 비교기준으로 한 이유는 공기업 중에서 국책은행이 업종 특성상 민간은행과 경쟁하는 정도가 가장 크기 때문이다. 즉 공기업에서의 업종간 임금격차

<표 7> 8개 업종의 공기업 근로자와 민간기업 근로자의 임금방정식 회귀분석결과

독립변수	공기업 방정식(1)	민간기업 방정식(2)
CONSTANT	13.352(229.668)	12.967(576.445)
SEX	0.240(16.047)	0.292(25.840)
EDUC1	0.034(2.102)	0.153(10.875)
EDUC2	0.085(3.655)	0.217(11.874)
EDUC3	0.211(12.067)	0.359(22.466)
EXPI	0.100(1.987)	0.222(11.438)
EXP2	0.187(3.606)	0.354(17.634)
EXP3	0.220(4.129)	0.463(22.226)
EXP4	0.326(5.585)	0.624(27.907)
TEN	0.029(7.349)	0.020(7.660)
TENSQ	-0.0001(1.365)	-0.0001(1.146)
SIZE1	-0.007(0.166)	0.095(5.271)
SIZE2	-0.082(2.546)	0.149(8.707)
SIZE3	-0.024(1.728)	0.177(15.296)
D2	-0.137(3.577)	-0.123(5.322)
D3	-0.144(4.372)	-0.180(10.405)
D4	-0.047(1.706)	-0.079(2.682)
D5	-0.293(9.729)	-0.039(1.420)
D6	-0.057(0.793)	-0.196(7.291)
D7	-0.161(6.002)	-0.024(2.099)
D8	-0.156(6.092)	-0.101(3.682)
R-square	0.651	0.645
N	1,787	4,495

주 : ( )안의 수치는 t값의 절대값임.

26) 회귀분석 자료에서도 가장 높은 임금의 A은행이 포함되어 있지 않으므로 앞서의 표준근로자 임금비교와 기준그룹의 동질성이 더 커진다.

와 민간부문에서의 업종간 임금격차 정도를 비교하기 위해서는 민간기업과 가장 유사한 성격의 공기업이 존재하는 업종을 선택하는 것이 바람직하기 때문이다.

민간기업에서의 업종간 임금격차와 상대적인 비교를 위해 (1)열의 Di의 회귀계수를 8개 업종의 민간기업 근로자의 부분표본으로 회귀분석한 결과인 (2)열의 Di의 회귀계수와 비교해 보면 (1)열의 회귀계수의 절대값이 (2)열의 것보다 결코 작지 않음을 알 수 있다. 한편 다른 독립변수의 경우에도 (1)열의 회귀계수와 (2)열의 회귀계수를 비교하면 몇가지 재미있는 사실을 발견할 수 있다. (1)열의(공기업의) 성·학력·경력의 회귀계수가 (2)열의(민간기업의) 회귀계수보다 더 작다는 사실이다. 특히 학력과 경력의 회귀계수값 차이는 매우 크다. 이는 공기업에서 성별·학력별 근로자 차별이 민간에 비해 훨씬 덜하며 상대적으로 하후상박의 임금구조가 존재함을 의미한다.

이러한 결과는 공기업의 업종간 근로자의 임금격차가 근로자의 학력에 따라 다르게 나타날 수 있다는 함의를 제공하기 때문에, 대졸 근로자와 고졸 근로자로 구분하여 별도의 방정식을 회귀분석하고자 한다. 본문에서는 타독립변수의 회귀계수는 생략하고 업종구분 더미인 Di의 회귀계수만을 <표 8>에 요약하였다. 먼저 공기업 내에서 대졸과 고졸의 임금 방정식의 회귀계수를 비교해 보면, 몇가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 첫째, (1)열과 (3)열, 그리고 (2)열과 (4)열을 비교해 보면, 대졸의 업종간 임금격차는 공기업의 경우가 더 크고, 고졸의 업종간 격차는 D5를 제외하고는 민간에서의 격차가 다소 크게 나타난다.

<표 8> 대졸·고졸 근로자의 업종간 임금격차(은행업 기준)

Di	공기업		민간기업	
	대졸(1)	고졸(2)	대졸(3)	고졸(4)
D2	-0.472 (5.795)	-0.101 (1.885)	-0.115 (2.338)	-0.103 (2.959)
D3	-0.157 (3.302)	-0.135 (3,224)	-0.256 (6.712)	-0.138 (5.500)
D4	0.020 (0.532)	-0.059 (1.607)	-0.110 (2.598)	-0.069 (1.621)
D5	-0.314 (7.204)	-0.394 (8.590)	-0.099 (0.956)	-0.077 (1.051)
D6	-0.032 (0.437)	-0.113 (0.618)	-0.170 (4.091)	-0.208 (5.289)
D7	-0.139 (3.999)	-0.101 (2.651)	-0.059 (3.200)	-0.022 (1,344)
D8	-0.313 (8.788)	-0.101 (3.058)	-0.035 (0.988)	-0.197 (4.359)

주 : ( )안의 수치는 t값의 절대값임.

둘째, 공기업에서 대졸(1열)의 경우 D2(담배제조)와 D8(통신)은 국책은행 근로자에 비해 각각 47.2%, 31.3%만큼 임금이 낮지만, 고졸(2열)의 경우에는 두 업종 모두 10.1%의 임금 격차에 불과하다. 반면에 민간부문의 경우에는 전혀 다른 결과를 보여주고 있다. 대졸(3열)에서는 D2와 D8이 각각 11.5%, 3.4%(통계적 유의성 없음) 정도로 공기업에서의 임금격차보다 훨씬 낮은 수준이다. 그리고 D8의 경우에는 오히려 고졸의 격차(19.7%)가 대졸의 격차(3.4%)보다 더 크게 나타나는 등 공기업에서의 결과와 정반대의 결과를 보이고 있다. 이러한 현상의 가장 큰 이유는 D2와 D8의 공기업이 과거 정부조직에서 공사로 전환되어 오랜 시간이 경과되지 않은 기관이므로 하후상박의 성격이 강한 공무원의 임금체계를 아직도 유지하고 있기 때문이라고 사료된다.

### 3. 公企業과 民間企業의 賃金比較

#### 가. 업종별 공기업 대 민간기업의 임금비교

공기업 대 민간기업의(순수한) 임금격차를 업종별로 분석해 보도록 하자. 이를 위해서 먼저 업종별로 공기업 근로자와 민간기업 근로자를 모두 포함한 8개의 부분표본을 만든다. 그리고 각 부분표본별로 임금방정식을 회귀분석하는데, 독립변수로는 <표 7>에 있는 인적 자본변수(성·학력·경험·근속)와 사업장변수(기업규모)를 포함하며 업종더미를 제외하는 대신 공기업더미변수를 추가한다. 이 경우 공기업더미의 회귀계수는 인적자본변수 등 여타의 임금결정요인이 통제된 공기업과 민간기업의 순수한 임금격차가 된다.

업종별로 임금방정식을 회귀분석한 결과 공기업더미의 회귀계수가 <표 9>에 제시되어 있다.  $\log(\text{월임금총액})$ 를 종속변수로 한 방정식의 결과가 첫째열에 요약되어 있다. 가장 중요한 사실은 업종별로 차이는 있으나 공기업의 임금이 민간기업보다 낮다는 사실이다. 먼저 공기업에서 가장 고임업종인 D1의 경우 국책은행과 민간은행간에 약 16%의 임금격차가 존재한다. 흥미로운 사실은 가장 저임의 D5의 경우 민간기업과의 임금격차가 14.6%로서 D1에서의 격차보다 더 작게 나타난다는 점이다. D4의 경우 가장 낮은 격차를 보이고 있으며 D6이 가장 큰 격차를 보이고 있다. 그리고 제조업보다 건설·통신에서의 임금격차가 더 크게 나타나고 있다.

그러나 월임금총액을 기준으로 할 경우, 공기업 대 민간기업의 임금격차는 과대평가될 가능성이 크다. 동종업종이라 하더라도 민간기업에 비해 공기업은 초과근로시간이 훨씬 짧을 것이므로 초과급여 차이에 기인한 임금격차는 제외되어야 하기 때문이다. 이러한 偏倚

<표 9> 업종별 공기업 대 민간기업의 임금격차(전체 근로자 기준)

업종 구분	공기업 더미의 회귀계수	
	log(월임금총액) 방정식	log(시간당임금) 방정식
D1 (은행)	-0.157( 3.716)	-0.140( 3.150)
D2 (제조-1)	0.031( 0.910)	0.096( 2.272)
D3 (제조-2)	-0.107( 2.753)	0.120( 2.936)
D4 (전기,가스)	-0.018( 0.799)	-0.083( 3.763)
D5 (광업)	-0.146( 5.490)	-0.103( 3.165)
D6 (회원단체)	-0.352(10.503)	-0.378(11.187)
D7 (건설)	-0.178( 6.771)	-0.148( 5.664)
D8 (통신)	-0.176(10.085)	-0.161( 8.394)

주 : ( )안의 수치는 t값의 절대값임.

(bias)의 가능성은 항상산업이 존재하는 제조업의 경우 더욱 심각할 것으로 추측된다. 따라서 본 연구에서는 시간당 임금을 기준으로 한 임금격차를 분석하였다. <표 9>의 두번째 열에 요약된 결과를 보면, 예상한 바대로 대부분의 전업종에서 공기업더미의 회귀계수가 작아진다. 즉 공기업 대 민간기업간의 임금격차가 시간당 임금기준에서 더 작아진다. 심지어 제조업의 경우에는 공기업의 임금이 더 높다는 결과가 나왔다. 그리고 D7(건설)과 D4(광업) 등 민간기업에서 항상산업이 있을 가능성이 상대적으로 큰 업종에서 공기업더미의 회귀계수가 더 작아진 것도 유의할 만한 사실이다.

나. 공기업 대 민간기업간 평균임금격차(전체업종 기준)

이제 업종구분 없이 전체근로자 기준으로 공기업과 민간기업간의 평균적인 임금격차의 수준을 측정하고자 한다. 이를 위해서 먼저 공기업·민간기업 구분없이 8개 업종의 근로자를 하나의 표본으로 구성한 후에 <표 7>의 회귀방정식(인적자본변수, 사업장특성, 업종더미 모두 독립변수에 포함)에 공기업더미변수를 추가하여 이 변수의 회귀계수를 측정한다.

회귀분석 결과가 요약된 <표 10>을 보면, 공기업 근로자는 동종업종·동일규모 민간기업에서의 동일한 인적자본의 근로자보다 평균 13.9%만큼 낮은 임금을 받는 것으로 나타난다. 대·고졸로 나누어 보면 대졸은 17.7%, 고졸은 11.4%로서 대졸 근로자간의 임금격차가 더 크다는 사실을 알 수 있다. 이는 앞서의 분석결과에서 나타났듯이 민간기업에 비해 공기업은 고졸 근로자와 하급 근로자에게 상대적으로 유리한 임금체계를 갖고 있기 때문이

&lt;표 10&gt; 공기업 대 민간기업의 임금격차(업종차이 통제)

근로자 구분	공기업더미의 회귀계수	
	log(월임금총액) 방정식	log(시간당 임금) 방정식
전체 근로자	-0.139(11.619)	-0.106(8.480)
대졸	-0.177( 9.862)	-0.183(9.674)
고졸	-0.114( 6.125)	-0.058(3.050)

주 : ( )안의 수치는 t값의 절대값임.

다. 근로시간 차이를 통제해 주기 위해 시간당 임금 기준으로 임금격차를 비교해 보면 격차규모가 더 축소된다. 특히 고졸 근로자는 거의 2분의 1 수준으로 임금격차가 축소되며 대졸의 경우에는 오히려 임금격차가 더 확대되어 나타난다. 이는 민간기업 항상산업 근로자의 대부분이 고졸이기 때문인 것으로 사료된다.

#### 라. 공기업의 부가급여 수준

공기업의 부가급여(fringe benefit)에 대한 자료는 매우 제한되어 있고, 비교대상인 민간기업의 자료 획득도 용이하지 않기 때문에 엄밀한 분석은 매우 힘들다. 본 연구에서는 부족하지만 경제기획원(1993)의 자료를 일부 인용하여 공기업의 상대적인 부가급여의 수준을 가름해 보고자 한다.

경제기획원(1993)에 따르면, 첫째, 임직원 사택의 경우 투자기관 보유사택은 총 39,429세대(1993년 10월 기준)로 종업원 10인당 사택수가 2.3개로서 상대적으로 과다하다는 평가를 내리고 있다. 둘째, 대학생 자녀 학자금 지원은 거의 대부분의 기관에서 「2인 한도 등록금 전액 무상지원」이라는 파격적인 혜택이 부여되고 있다.<sup>27)</sup> 한편 공무원이나 민간대기업의 경우 대부분 융자지원 혹은 일부 보조의 혜택을 제공하고 있다(공무원 : 국가대부용자는 무이자, 연금용자는 연리 5%, 대우 : 연리 6%, 현대 : 연리 9.6%의 융자, 기아 및 롯데는 50% 무상지원, 이상 경제기획원(1993) 13쪽에서 인용). 셋째, 주택구입·임차자금의 융자지원액이 1993년 현재 7,142억원에 달하며, 지원조건이 유리한 투자기관의 경우를 예로 들어 보면, 구입자금 2,000~3,500만원을 연리 1~2%에 임차자금은 2,000~3,500만원을 무이자로 지원한다. 또한 주택융자금이 세대주가 아닌 자, 무주택자가 아닌 경우에도 변칙지급되는 사례가 나타나기도 한다. 넷째, 사내근로복지기금의 설치비율(70%)이 민간에 비해 월등히 높으며, 1993년 9월말 현재 기금조성액이 1,292억원으로서 국내 총사내근로복지기금의

27) 1992년 23개 투자기관에서 지급한 임직원의 대학생 자녀 학자금 지원액은 375억원에 달한다.

22%를 차지한다.

가장 중요한 부가급여 항목인 퇴직금은 지급월수가 근속년수 $\times((150+(\text{근속년수}-5))/100$ 로서<sup>28)</sup> 30년 근속의 경우  $30 \times 1.75 = 52.5$ 개월분의 월급이 퇴직금으로 지급된다. 이는 30년 근속을 라이프타임이라고 가정할 때 퇴직금 누진제도가 적용되지 않는 30개월분의 퇴직금보다  $(30 \times 12 + 52.5) / (30 \times 12 + 30) - 1 = 5.8(\%)$ 의 임금격차 효과를 갖는다. 또한 공기업의 상대적으로 높은 고용보장성(job security)도 보이지 않는다(그러나 가치가 매우 큰) 부가급여로 볼 수 있다.

#### 마. 소결 : 공기업 노동자의 상대적 근로복지

이상 공기업의 임금실태의 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

- ① 공기업간에는 업종에 따라 최고 30% 정도의 임금격차가 존재하며 최저임금의 공기업 근로자는 공무원보다도 낮은 임금수준을 받고 있는 것으로 나타난다. 상대적으로 기업의 수익성이 높고 민간과의 경쟁범위가 넓은 업종에서는 고임금이고, 공익성이 크고 사양업종인 경우 상대적인 저임금이다.
- ② 공기업의 고졸 근로자는 대졸 근로자에 비해 업종간 임금격차가 크지 않고, 상대적으로 더 큰 혜택을 받는 계층이다(특히 민간기업과 비교해 볼 때).
- ③ 공기업 근로자는 평균적으로 민간기업 근로자보다 약 14% 낮은 월급을 받고 있으나 근로시간 차이를 감안하면 약 10.6%의 격차로 축소된다. 대졸은 18% 이상 차이가 나는 반면에 고졸은 5.8%의 차이에 머무르고 있다.

이상의 결과와 공기업의 고용보장, 퇴직금, 기타 부가급여 수준을 고려해 볼 때 공기업의 근로자는 민간기업 근로자의 근로복지 수준에 비하여 「대졸의 경우 거의 비슷하거나 다소 낮은 수준의, 그리고 고졸의 경우 거의 비슷하거나 약간 높은 수준」의 근로복지 수준을 갖고 있는 것으로 사료된다.

28) 1980년 이전 입사자는 투자기관에 따라 지급월수가 차이가 나지만 1981년 이후 입사자는 전체 투자기관 공히 이 기준을 적용하고 있다.

## IV. 結 論

### 1. 賃金가이드라인 制度의 必要性

공기업에 대한 현행 임금가이드라인 제도가 많은 문제점을 갖고 있는 것은 사실이다. 이에 대해서는 앞서 제II장에서 자세하게 언급한 바 있다. 그러나 현행 임금가이드라인을 폐지하고 완전한 자율교섭을 보장하는 것도 바람직한 해법은 아니라고 생각한다. 경쟁적인 상품시장을 가진 민간기업의 경우 기업의 경영성과에 대한 정보를 노사당사자가 가장 많이 가지고 있고, 이에 입각한 자율적인 임금결정은 노동시장에서의 효율적인 노동력 배분의 출발점이다. 민간기업에서 자율교섭을 통해 적정임금수준이 결정된다는 논리는 다음과 같다. 첫째, 사용자는 기업수익에 대한 잔여수익청구권(residual claims)을 가진 기업소유주이거나 그의 대리인이므로 렌트 배분에 있어서 노동자의 과도한 요구를 견제해야 하는 유인을 갖는다. 둘째, 경쟁적인 상품시장 조건하에서는 적정수준을 크게 벗어난 임금결정이 이루어질 경우 자본 철수 및 이직으로 자산 결합이 깨어지게 되고 이는 경쟁기업과 차별화하여야만 가능한 렌트 창출을 어렵게 한다. 그러나 공기업은 '주인 없는 대리인' 혹은 '다단계의 대리인' 문제가 있으므로 사용자와 주인인 국민의 이익을 위해 근로자의 과도한 요구에 적극적으로 대응할 유인이 작으므로 위의 첫번째 조건이 충족되지 않는다. 또한 수익성을 추구하는 공기업의 경우 대부분 독점적인 시장구조를 가지고 있으므로 두번째 조건도 충족되지 않는다.

한편 공익성을 추구하는 공기업의 경우 임금지불을 위한 기업 스스로의 렌트 창출이 불가능하므로 정부의 예산에 의존할 수밖에 없다. 즉 근로자의 임금이 국회의 승인을 거친 예산에 의해 결정되므로, 일단 예산규모와 내역이 결정된 이후에는 임금인상률을 변경시킬 수 없다. 따라서 노사간 자율교섭은 이미 결정된 임금 파이의 크기를 노사간 교섭으로 다시 결정하려는 모순에 빠지게 된다. 국회의 예산의결 전에 노사협상을 통해 임금인상률을 결정하는 것이 하나의 대안으로 제시될 수 있으나, 국회에서 합의한 대로 승인하지 않고 삭감하여 통과시킬 경우 해결방안이 없다. 그렇다고 임금에 관한 한 국회에서 노사의 교섭 결과를 그대로 승인할 수도 없다. 왜냐하면 논리적으로 볼 때 정부예산으로 임금이 지급되는 근로자의 사용자는 해당기관장이 아니라 납세자인 '국민'이기 때문이다.



## 2. 民間企業에 대한 賃金引上 勸告와 同一한 引上率 適用

지난 1992년의 총액임금제 이후 공기업에 대해서는 계속 3~6%의 낮은 인상률의 임금 가이드라인이 제시되어 공기업 근로자의 불만이 고조되어 있는 상황이다. 민간기업은 물론 공무원보다도 낮은 인상률을 강제하는 것은 자신들을 정부의 거시안정정책의 속죄양으로 삼으려는 처사라고 강하게 반발하고 있다. 실증분석 결과, 현재의 공기업 근로자는 동일한 조건의 민간기업 근로자보다 현금임금은 다소 낮게 받고 있지만, 기타 비금전적인 근로자 후생을 고려할 때 민간기업 근로자와 거의 비슷한 근로복지 수준을 누리고 있는 것으로 사료된다. 그리고 공기업 근로자가 민간기업보다 훨씬 높은 수준의 복지를 누리는 특혜계층은 물론 아니다. 또 앞서 언급하였듯이 공기업 근로자의 기회임금은 민간부문의 임금이 되어야 하므로 공무원 임금보다 높다는 이유로 낮은 인상률의 임금인상가이드라인이 제시되는 것은 곤란하다. 공기업 근로자의 근로복지 수준이 민간기업과 거의 비슷하므로 민간 부문에 대한 권고와 동일한 수준의 임금인상가이드라인이 제시되는 것이 바람직하다. 1996년의 공기업 임금가이드라인과 민간 부문에 대한 임금인상 권고가 5~8% 수준으로 일치된 것도 이와 같은 맥락에서 볼 때 바람직한 정책으로 사료된다.

## 3. 劃一性 脫皮

평균적으로는 민간에 대한 권고와 동일한 수준의 임금가이드라인을 제시한다 하더라도 모든 공기업에 획일적인 지침을 제시하는 것은 바람직하지 않다. 우선 본 실증연구 결과에서 나타나듯이 공기업간에도 업종별로 임금차이가 크게 존재한다. 그리고 이는 기업의 수익성 추구의 정도와도 무관하지 않다. 따라서 획일적인 임금가이드라인은 논리적 근거도 불충분할 뿐만 아니라 효율적인 노동력배분에 기여하지도 못한다.

따라서 공기업의 특성에 따라 차별적인 임금결정방식을 도입할 필요가 있다고 생각한다.

① 민간기업과 경쟁하는 시장범위가 큰 기관(예 : 국책은행)은 민간은행의 임금수준이 직접적인 준거가 되고, 노동자의 필요지식·숙련이 매우 일반적(general)인 성격을 갖고 있어 기업간 인력이동도 빈번하므로, 민간의 평균임금인상률 수준을 임금가이드라인으로 제시한다. 중소기업은행이나 한국주택은행이 갖고 있는 특수금융이 앞으로 민간은행에도 허용되고, 정책금융은 산업은행에만 집중될 경우, 전자의 두 은행은 민간은행이, 산업은행은 한국은행이 각각 준거가 될 수 있다. 궁극적으로는 상품시장의 경쟁구조가 보장되기 때문에 장기적으로 자율교섭을 보장할 수도 있을 것이다.

② 독점 및 시장지배자 사업이면서 정부의 Pricing에 의해 렌트가 결정되는 경우(예 : 한전, 한통 등), 장기적으로는 Economic Profit이 최소화되도록 하는 Pricing Policy로 렌트 발생을 규제하고 소비자 후생을 극대화하는 산업정책이 요구되나 중·단기적으로는 렌트 발생이 불가피하고, 가격결정은 렌트 발생뿐만 아니라 수요조절 측면도 고려해야 한다. 따라서 기업이 창출한 렌트 중 일정부분을 재투자·유보하도록 강제하고 임금으로 분배할 수 있는 비중을 정부가 사전에 규정하는 방안을 검토할 필요가 있다. Profit Sharing의 방식이 가장 적합할 것으로 사료되는데, 그 이유는 가격규제로 인해 매출수익 증대를 피함에 있어서 한계가 있을 것이므로 인위합리화를 비롯한 비용절감으로 경영혁신을 꾀하는 데 유인을 제공할 수 있기 때문이다.

③ 정부가 맡아야 할 공익사업을 대신 수행하고 있는 공사조직(예 : 농진공)은 현재 공무원보다도 낮은 수준의 임금을 받고 있으므로 최소한 공무원 임금을 보장하는 방향으로 임금가이드라인이 검토되어야 할 것이다. 우선 공무원 임금인상률과 동일한 수준의 임금가이드라인을 제시할 필요가 있다.

## 參 考 文 獻

- 경제기획원, 『공기업 경영개혁추진방안』, 경제기획원, 1993.
- 김재홍, 『공기업의 소유구조적 특성과 행동에 관한 연구』, 연구조사자료 68-91-23, 한국경제연구원, 1991.
- 유승민, 「공기업의 일반적 존재이유」, mimeo, 한구개발연구원, 1996.
- 이성희, 「최소의 파업손실과 최고의 임금인상이 빚어낸 역함수 관계」, 『월간 사회평론 길』, 1995. 9.
- \_\_\_\_\_, 「공공부문 노조운동과 정부의 한판 승부가 노동계 판도를 결정한다」, 『월간 사회평론 길』, 1996. 1.
- 진재규, 『공무원 보수결정원칙 및 기준의 설계』, KIPA 연구보고 94-06, 한국행정연구원, 1995.