

공공부문 임금가이드라인 정책의 논리와 효과

- 정부투자기관을 중심으로

홍 주 환(한국사회과학연구소 연구원)

1. 머리말

노동조합의 가장 일차적인 존재이유는 노동자들의 임금 및 근로조건을 향상시키기에 있다. 그렇지만 사용자의 입장에서 노동자들의 임금 및 근로조건을 향상을 비용의 측면에서 인식하기 쉽다. 따라서 노동조합의 임금 및 근로조건 향상 요구에 대한 노사간의 갈등은 노사관계에 내재되어 있는 것으로 볼 수 있다. 문제는 결국 이러한 내재적인 갈등이 어떠한 형식으로 표출되는가 또는 제도화되는가에 있다고 하겠다.

그런데, 이 글에서 다루고자 하는 공공부문²⁾ 노사관계에는 그러한 일반적인 또는 민간부문의 노사관계가 갖는 특징들 외에도 몇 가지 특징이 중첩되어 있다. 그 중에서도 가장 중요한 점은 정부가 실질적인 사용자의 지위에 있다는 점이다.³⁾

2) 공공부문에 대한 규정은 접근방법에 따라 조금씩 다르게 나타나고 있다. 일반적으로는 크게 두 가지의 접근법이 사용된다. 하나는 소유권의 측면에서 공공부문을 정의하는 것으로, 주로 정부(중앙정부 및 지방정부)가 '실질적인' 소유권을 행사하는 기관들이 이에 해당한다. 다른 하나는 생산되는 재화와 서비스의 '공공성' 여부에 따라 공공부문을 정의하는 것으로, 이 경우 공공부문의 폭이 대체로 넓어지게 되며, 민간소유기관(기업)도 포괄하게 된다. 물론 이 두 가지 경우에 모두 포괄되는 부분이 많다. 여기서는 글의 목적상 전자의 규정을 일차적으로 따르되 그 전제하에서 공공부문의 공공성의 측면을 포괄하도록 한다.

3) 정부가 실질적인 사용자가 된다는 것은, 근본적으로는 공공부문 기관들의 소유권이 국민에게 있다는 것을 전제로 한다. '일반적으로' 정부의 수뇌부는 국민의 손에 의해 선출된 사람들로 구성되고, 이들 정책담당자들의 '통치행위'는 국민의 심판을 면할 수 없다는 정치적인 측면뿐만 아니라, 공공부문 기관들의 재정적 근원이 국민의 세금으로 조성되었기 때문에 정부의 경제행위는 결국 국민을 대리하는 것이라는 경제적 측면에서도 공공부문의 소유권은 궁극적으로 국민에게

정부가 사용자의 지위를 차지하고 있음으로 해서 발생하는 공공부문 노사관계상의 특성으로 우선 지적할 수 있는 것은 민간부문 사용자와는 달리 정부는 경제, 정치, 사회정책 운용의 담지자이며, 이로부터 공공부문 노사관계에 이러한 사용자의 특성이 처음부터 개입된다고 하는 것이다. 즉 사용자인 정부는 노사관계에 임함에 있어서 각종 정책적 고려를 염두에 두지 않을 수 없는 상황에 처하는 것이다. 따라서 노사관계에 대한 정부의 법적, 제도적 규제의 개입 가능성과 강도가 훨씬 크고 강하다고 할 수 있다. 따라서 공공부문 노사관계를 다루는 경우 민간부문과는 다른 각도에서의 접근이 필요하다고 하겠다.

공공부문 노사관계의 이러한 특성은 누구보다도 공공부문 노동자들과 노동조합이 피부로 경험하고 있는 바이며, 최근 우리나라에서는 공공부문 노사관계에 대한 정부의 각종 규제에 대한 비판이 '공공부문노동조합대표자회의'로 결집되어 표출되고 있다. 그 중에서도 가장 크게 부각되고 있는 주장이 정부의 공공부문 임금가이드라인 정책의 철폐이다.

이 글에서는 공공부문의 주요한 부분 가운데 하나인 정부투자기관에 대한 임금가이드라인 정책의 논리를 검토하는 한편, 그것이 정부투자기관 노동조합운동에 미치는 효과와 그에 대한 대응의 방향에 대해 살펴보고자 한다.

2. 정부의 임금가이드라인 정책 논리의 비판적 검토

정부는 1984년에 제정된 「정부투자기관관리기본법」 및 「정부투자기관관리기본법 시행령」을 근거로 하여 매년 정부투자기관 노동자들의 임금수준 결정에 직접적으로 개입하여 왔다. 그 개입의 제도적 틀은 「정부투자기관경영평가위원회」(이하, 경영평가위원회)와 「이사회」이고, 임금가이드라인으로 작용하는 「예산편성공통지침」(이하, 공통지침)이 그 틀을 관통하는 기초이다.

매년 10월말 정부는 경영평가위원회를 통해 공통지침을 마련하여 각 기관에 차기년도 예산편성의 기준을 제시하고 있는데, 그것에 포함되어 있는 인건비예산 항목이 구체적으로 정부투자기관 임금인상수준의 범위와 한도를 정하고 있는 것은 주지하는 바이다. 이에 따른 각 기관의 예산심의 및 의결은 이사회에서 이루어지는데, 이사회는 모든

있다고 말할 수 있는 것이다. 그러나 현실적으로 전국민이 공공부문기관을 운영하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 정부가 국민의 대리인으로서 공공부문을 실질적으로 운영하는 것이라고 할 수 있다. 결국 정부는 공공부문 기관들의 운영에 관한 한 제1차 대리인이 되는 것이다. 정부가 실질적인 사용자라고 하는 것은 이러한 관계를 전제로 하는 것이다.

의사결정에 당면적 이사로 되어 있는 재경원 이사의 영향력이 거의 절대적이기 때문에 각 기관의 임금인상수준은 실질적으로 정부의 의사에 의해 좌우되고 있는 것이 현실이다. 즉 노동조합을 통해 노동자들이 의견을 반영할 수 있는 여지가 거의 없게 되는 것이다.

이렇게 임금결정에 있어서 노사간 협상의 여지를 애초부터 배제하는 정부의 논리를 지난 '95년 10월말 '96년도 공통지침과 함께 발표된 「정부투자기관관리제도개선방안」(이하, 개선방안)을 통해 유추해 보도록 하자.⁴⁾

우선 지적할 것은 임금가이드라인의 일차적인 목적이 정부투자기관의 높은 임금인상률의 억제에 있다는 것이다. 그 필요성은 정부투자기관이 갖는 공공성에서 찾아진다. 설립목적이 민간기업들과 같이 이윤추구의 극대화에 있는 것이 아니라, 국가경제발전의 지원, 사회간접자본의 확충, 값싼 사회간접서비스의 제공 등 공공성에 있는 정부투자기관의 임금이 민간기업에서처럼 지불능력⁵⁾에 의해 결정될 수 없다는 것이다. 특히 독점적 시장지배력을 가진 정부투자기관의 이윤, 즉 지불능력은 시장경쟁의 원리로부터 발생한 것이 아니라 정부의 각종 규제⁶⁾의 결과이므로 노동자들의 몫으로 배분될 수 있는

4) 개선방안의 주 내용은 다음과 같다. “임금결정에 있어 기관의 자율성을 제고하고 경영성과가 보수와 연계되도록 하는 방향에서 임금가이드라인 제도를 개선하며, 각 기관의 경영혁신 노력을 강화할 수 있도록 경영평가제도를 합리적으로 개선한 필요성이 있다. 그리고 기존 임금인상 지침의 경우 일률적인 인상을 제시로 노사간 임금협상의 자율성 및 재량권에 제약이 있었으며, 제시된 임금 인상률도 민간부문에 비해 낮다는 불만의 소지가 있었고 또한 임금인상이 생산성향상과 연계되는 기능이 취약하였다. 그러나 임금인상지침이 폐지되는 경우 독점적 시장지배력을 가진 투자가기관이 경제적 효율을 무시하고 높은 임금수준을 유지할 가능성이 존재하고, 임금타결에 많은 시간이 소요될 우려가 있으며, 기관별 지불능력의 차이에 따라 임금격차가 확대될 가능성이 있고, 현실적으로 투자가기관장 단독으로 노조원을 포함한 전 직원의 임금인상 압력을 통제할 수단이 없는 실정이라는 점 등에 비추어 볼 때 임금인상지침의 폐지는 ‘현실적으로’ 불가하다.” 그런데 정부의 이러한 발표는 매우 이해적인 것으로서 이전에는 정부가 공통지침을 마련하면서 그 기준 등에 대해 별도의 입장을 밝힌 적이 없었다. 우리는 정부의 이러한 입장발표를 통해, 임금가이드라인 정책의 기존 기초를 유추할 수 있을 뿐만 아니라 앞으로 임금가이드라인 정책이 어떤 방향으로 전개될 것인가를 가늠해 볼 수 있을 것이다.

5) 물론 민간기업의 임금결정이 지불능력에 따라서만 결정되는 것은 아니다. 그러나 현 기업별 노동조합체제 하에서 민간기업들간 특히 중소기업과 대기업간의 임금수준 격차의 주요한 원인 가운데 하나가 지불능력의 차이라는 것은 분명한 듯하다.

6) 정부의 이러한 규제는 자본주의 시장경제체제에서의 소위 ‘시장의 실패’에 대응하기 위한 것이며, 그 방법으로는 구조규제(structural regulation), 행태규제(conduct regulation), 공적소유(public ownership)의 수단 등이 있다. 구조규제는 인·허가규제 등과 같이 규제당국이 사업자를 선정하여 시장실패가 큰 특정사업을 영위하도록 강제함으로써 과잉설비 등의 사회적 비효율 문제를 해결하는 진입규제(entry regulation)와 수익성이 없는 기업을 사회적공익의 필요성에 의해

성질의 것이 아니라는 주장이다. 결국 정부투자기관에 대한 임금가이드라인은 비시장논리에 의해 조성된 지불능력에 따른 높은 임금수준을 사전적으로 방지하기 위한 것이다.

또한 기술적인 문제로서 '현실적으로 투자기관장 단독으로 노조원을 포함한 전 직원의 임금인상 압력을 통제할 수단이 없는 실정'을 근거로 임금가이드라인을 정당화하고 있다. 이는 정부투자기관 최고경영자(사장)의 대리인 문제를 지적하는 것이다. 대리인 문제는 기업의 소유와 경영이 분리되어 발생하는 것으로서, 경영인이 이윤을 극대화하기 위해 최선을 다하기보다는 적당한 선에서 이윤을 추구하기 때문에 발생하는 소유 비효율의 문제를 일컫는다. 결국 정부투자기관의 대리인문제는 투자기관의 최고경영인이 최종적인 소유권자인 국민의 이익에 따라 경영하지 않고 자신의 이해관계를 우선할 가능성을 말하는 것이다. 또한 정부가 이러한 정부투자기관의 효율성을 높이고자 하는 각종 시도도 투자기관에 대한 정보의 부족으로 실패하기 쉽다는 것이다. 따라서 정부는 임금코스트를 일정 한도로 묶어두기 위한 한 방법으로 임금가이드라인을 설정함으로써 임금결정에 있어서의 대리인 문제를 해결하고자 하는 것이다.

정부가 임금가이드라인 정책을 실시하는 기저에는 위와 같은 직접적인 이유들 외에도 공공부문 노사관계를 선도부문으로 삼아 정부의 노사관계정책 또는 거시경제정책을 수행하고자 하는 논리도 깔려 있다고 볼 수 있다.

우선 정부는 스스로 설정한 임금정책 목표를 사회 전 부문에 적용하기 위해 자신이 노사관계의 한 당사자인 공공부문 노사관계가 민간부문 노사관계에 대한 모델로 작용하도록 한다는 것을 지적할 수 있다. 일반적으로 정부가 임금정책을 추진하기 위한 수단으로 사용되는 것은 공공부문의 임금결정, 민간부문 임금결정에 대한 직·간접적인 간여, 기타 법률·제도 등인데, 권위주의적 정부에 의한 억압적인 사회분위기가 아니라면, 민간부문 임금결정에 대한 정부의 간섭은 일정한 한계에 봉착할 수밖에 없다. 정부가 제시하는 매년도 적정임금인상률은 경제정책상의 권고사항에 불과할 경우가 많으며, 민간부문 임금인상에 대한 실질적인 통제는 행정적 규제 이외에 다른 방법이 별도로 존재하기 힘들다고 볼 수 있다. 그렇다고 정부 입장에서 공공부문을 민간부문처럼 방임할 수 있는 것은 아니다. 결국, 정부는 각종 제도적, 법률적 방법을 동원하여 직접적인 사용자의 지위를 갖는 공공부문을 정책목표를 달성하기 위한 도구로 사용하는 것이다.

강제로 영위하게 함으로써 충분한 공급물량을 확보하는 퇴출규제(exit regulation)로 대별된다. 수익률규제(rate of return regulation), 가격규제 등의 행태규제는 자산수익률, 매출가격의 상한선을 설정하는 등 기업경영 행태에 대한 규제를 통해 자연독점 등의 시장실패에 대응하는 방법이다. 공적 소유는 정부기구 자체나 정부가 대주주인 공기업의 존재를 의미한다. 이러한 정부의 규제대상 중 대표적인 것이 정부투자기관이다.(이종훈, 「공공부문의 임금과 근로조건」, 『1996년도 한국노동경제학의 춘계정책토론회 자료집』, 1996. pp. 5-6)

공공부문 임금가이드라인 정책은 그 방법들 중의 하나인 것이다. 또한 공공부문 임금가이드라인은 소득정책의 일환으로도 설정되고 있다고 할 수 있다. 한자리수 임금인상정책에서 단적으로 드러나듯이 정부는 물가상승의 원인을 높은 임금상승에서 찾고, 생산력 향상과 더불어 임금인상 억제를 주장하고 우선 공공부문부터 이 원칙을 적용하고자 하는 것이다.

이상과 같이 간단히 살펴본 정부의 임금가이드라인 정책의 논리는 몇 가지 이론적, 현실적 이유들에 근거한 비판에 직면할 수밖에 없다.

첫째, 정부투자기관의 임금수준을 억제할 필요성에 대한 논리는 임금가이드라인 설정의 근거가 될 수 없다. 우선 공통지침과 그것의 운용과정이 투자기관 노동조합들의 임금협상 가능성 자체를 부정하고 있는 것이 지적되어야 한다. 노동조합은 기본적으로 노동자들의 근로조건에 대한 사용자와의 협상권을 부여받아야만 존립의 근거가 보장된다. 노동자들이 노동조합을 통해 자신의 근로조건을 협상할 수 있는 권리는 시민권으로서 보장되고 있는 것임에도 불구하고 공통지침은 처음부터 임금수준 결정에 있어서의 노동조합의 참여를 배제하고 있다. 즉 투자기관 노동조합의 존립근거를 부정하고 있는 것이다.

또한 공공부문 임금의 램트효과가 존재한다고 해도 정부가 일반적인 판단에 근거하여 공통지침이라는 판교적인 방식으로 그것을 해결하려는 것은 잘못이다. 이는 공공부문 임금결정방식과 관련된 것으로서, 노사가 임금결정의 합리적인 방식을 모색하고 최종적인 주인인 국민을 설득함으로써만 그 문제는 해결될 수 있는 것이다. 일반적으로 공공부문 임금결정의 원리로 인정되는 것으로서 임금대등성원리 또는 비교임금원리가 존재한다. 그리고 그것을 적용하기 위해서는 우선 노사가 정확한 자료와 근거를 제시하며 상호 검토하여 합의에 이르러야 할 것이다.⁷⁾

둘째, 정부투자기관의 대리인 문제를 해결하기 위해 정부가 직접 개입하여야 한다는 논리는 국민의 대리인인 정부가 또 다른 대리인을 감시하겠다는 자가당착에 빠지기 쉬운 논리이다.⁸⁾ 따라서 정부투자기관의 대리인문제를 해결하기 위해서는 기관 소유의

7) 민간부문에서 적용되고 있다고 할 수 있는 전통적인 임금이론들은 몇 가지 이유들 때문에 공공부문에 적용하는 데는 한계가 있다. 그 이유들로는 첫째, 공공부문이 시장관계로부터 일정 정도 떨어져 있다는 점, 둘째, 공공부문에서 생산성을 측정하는 데 어려움이 따른다는 점, 셋째, 공공부문과 민간부문의 지출능력을 직접적으로 비교할 수는 없다는 점, 넷째, 공공부문에 특유한 피고용자 집단이 존재한다는 점 등이 대표적인 것들이다. (P.H.Beaumont, Public sector industrial relations, Routledge, London & New York, 1992, p142) 이러한 이유들을 고려한다면 시장개커니즘에 의한 임금결정과정을 공공부문에 적용하는 것은 어려움에 부딪칠 수밖에 없다.

8) 사실 주인-대리인의 문제가 공공부문에만 고유한 것은 아니다. 민간기업에서도 소유주(주식 소유자들)와 경영자간에 동일한 문제가 발생하는 것이다. 그러나 공기업의 경우 국민이 주인인

경영목표 설정 및 수행을 감시할 국민의 진정한 대표기관이 필요하다. 물론 그 대표기관이 어떠한 인사들로 구성되는가 하는 문제는 별도로 남지만, 그것만이 정부투자기관의 대리인 문제를 최소화하고 진정한 책임·자율경영체제를 확립하기 위한 올바른 방법인 것이다.

이러한 논의는 정부투자기관을 둘러싼 법률적 관계에 대한 전면적인 재고 필요성을 제기한다. 국민이 대리인인 정부책임자들을 직접 탄핵·소추할 수 있는 방법이 부재한 상황에서 정부의 독선적 정책운용을 방지하기 위해서는 별도의 책임 있는 대리인으로 하여금 정부투자기관에 대한 감시를 하도록 할 필요가 있으며 이를 위한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다. 결국 문구상으로만 책임·자율경영을 보장하고 있는 현 「관리기본법」에 대한 문제제기가 필요하며 그것을 위한 일차적인 발의 주체는 노동조합이 될 수밖에 없다.

셋째, 공공부문 노사관계를 정부의 정책수행의 수단으로 사용하는 것은 공공부문 노사관계가 왜곡될 가능성은 물론 공공부문 노동자들이 희생양이 될 가능성이 농후하다는 이유 때문에 거부되어야 한다. 정부투자기관 노사관계의 왜곡은 기관이 제공하여야 할 공공재 및 서비스의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 사회적 비용을 크게 한다. 또한 공공부문 노동자들의 삶의 질 저하는 노동자 그리고 노동조합의 입장에서 도저히 받아들일 수 없는 문제일 뿐만 아니라 정부정책의 실패를 반증하는 것이기도 하다. 현재 정부의 임금가이드라인 정책은 그 목적이 어디에 있는 지간에 현실적으로 반노동자적 성격이 강하기 때문에 거부될 수밖에 없는 것이다.

3. 임금가이드라인 정책의 효과와 대응방향

한편 정부의 임금가이드라인 정책의 논리에 대한 분석 및 그에 대한 비판적인 검토와 함께 필요한 것은 임금가이드라인 정책이 정부투자기관 노동조합운동에 미친 효과에 대한 검토이다. 임금가이드라인이 정부투자기관 노동조합운동에 미친 가장 큰 영향으로 지적할 수 있는 것은 무엇보다도 정부투자기관 노동조합활동의 많은 부분이 임금 문제에 집중되도록 하였다는 점이다.

사실 정부투자기관의 공공성은 정부투자기관 노동조합활동의 내용을 민간부문의 경

로써 행동하기 어렵다는 현실적인 조건과 공공부문의 주인-대리인 관계가 민간기업처럼 주식소유자-경영자의 2단계로 형성된 것이 아니라 국민-정부(정치인-관료)-경영자 등의 다단계로 형성되어 책임의 소재를 명확하게 가려내기 어렵다는 조건으로 인해 더욱 심각하게 드러나는 것이다.(이종훈, 위의 글, pp. 6-7 참조)

우보다 훨씬 폭넓게 만드는 것이다. 노동조합활동은 무엇보다도 기관 고유의 공공성의 달성여부에 대한 감시에 일정 정도 할애될 필요가 있으며 또한 그러하도록 요구되는 것이다. 그러나 정부투자기관의 임금수준 및 임금체계를 검토해 보면 노동조합이 임금 문제에 집중하는 것도 무리가 아니라는 것을 알 수 있다.

임금수준과 관련된 정부와 노동조합의 시각은 90년대 들어와서 큰 차이를 보여 왔다. 정부는 투자기관의 임금수준이 공공부문 내에서는 물론이고 민간부문에 비해서도 높다고 주장해온 반면, 노동조합들은 임금가이드라인의 영향으로 동일조건 민간기업, 심지어는 공무원에 비해서도 임금수준이 열악해졌다고 주장하고 있다.

최근의 조사⁹⁾에 따르면 정부의 강력한 임금억제정책의 결과, 정부투자기관의 직접임금수준이 민간부문에 비해 상대적으로 하락하고 있다. 인적 속성을 통제할 경우, 정부투자기관의 임금수준은 민간부문보다 열위에 있고 공무원과는 동등한 수준에 있는 것으로 나타나 90년대에 들어와서는 민간부문에 대한 직접임금수준의 우위가 상실된 것으로 나타나고 있는 것이다.

특히 정부투자기관의 임금체계는 기본급의 비중이 낮고 복잡한 수당체제를 가지고 있는데, 그것은 임금가이드라인이 기본급을 중심으로 강력한 임금통제를 수행하였기 때문에 각 기관이 기본급 연계적인 기관고유수당, 시간외수당 등의 지급률을 인상하거나 또는 수당신설, 복리후생비의 확대 등을 통해 임금을 편법적으로 인상하였기 때문이다.

결국 임금수준의 상대적 하락은 정부투자기관 노동자들의 불만을 노정시켰으며, 또한 임금체계의 복잡화는 효율적인 임금관리를 어렵게 만들었다. 그 일차적인 원인이 정부의 임금가이드라인 정책에 있는 것이므로 정부투자기관 노동조합이 임금가이드라인에 반발하는 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있는 것이다. 문제는 임금가이드라인에 대한 정부투자기관 노동조합의 대응이 그 내용의 폭을 스스로 좁히는 결과를 가져올 가능성이 있다는 점에 있다.

「개선방안」에서 입을 수 있듯이 정부투자기관 임금결정에 있어서의 생산성 요소의 도입하고자 하는 것이나, 더 나아가 경영합리화를 임금문제와 밀접히 연관시키고자 하는 정부의 정책은 정부투자기관 노동조합의 임금문제에 대한 접근을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 심지어는 현재 우리나라의 기업별 노조체계하에서 노조가 제 기능을 하기 위해 필요한 노조전임자의 수를 단체협약을 통해 결정하는 관례를 정부에서 깨도록 하고 있는 형편이어서 노조전임자 축소가 임금인상의 조건이 되기도 하는 것이다.

그러나 임금문제를 둘러싼 정부투자기관 노동조합운동의 상황이 이렇듯 어렵게 진행

9) 95년 말 한국노동사회연구소의 정부투자기관 임금실태에 대한 조사. 조사결과는 추후 발표될 예정이다.

되고 있다고 해서 공공부문 노동조합운동으로서의 '공공성'이 방지되어서는 안 될 것이다.

그 이유는 노동조합의 임금투쟁이 노동자들의 임금수준을 향상시키는 것하고만 관련되어 있는 것은 아니라는 점에 있다. 노동조합의 임금투쟁은 노동자의 사회적 지위 향상을 위한 투쟁이라는 포괄적인 맥락에서 진행될 수밖에 없는 것이며 그것은 다시 일반적인 의미에서 사회의 민주적 재편이라는 전사회적 필요와 밀접히 관련되어 있다. 그렇다면 공공부문 노동조합으로서 정부투자기관 노동조합은 임금이라는 노동자로서의 가장 기본적인 문제와 함께 각 기관에 부여된 공공성의 실현이라는 문제를 꺼안아야만 하는 과제를 안고 있는 것이다.

정부의 임금가이드라인 정책이 의도했든 아니든지 간에 정부투자기관 노동조합운동의 시야를 임금문제로 좁히는 효과를 가지고 있다는 것은 대다수 정부투자기관 노동조합의 일상활동이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 노동조합간부들의 스스로에 대한 평가 속에 반영되어 있다. 임금관련 이외의 노동조합 활동에 대한 조합원들의 무관심과 노동조합 간부들의 관심부족이 상승효과로 작용하고 있다고 볼 수 있다. 또한 우리나라와 같이 기업별 노동조합체계 하에서는 임금문제가 노동조합운동의 단결을 저해하는 요소로 변질될 가능성이 매우 크다.

따라서 정부투자기관 노동조합의 임금가이드라인에 대한 대응이 노동조합활동을 임금문제로 축소시키는 것이 되지 않도록 하기 위해서는 임금가이드라인 정책 논리에 대한 정확한 인식을 바탕으로 그에 대한 효과적인 정책대안을 수립하는 것과 노동조합운동 본연의 위상을 확립하기 위한 노력이 결합됨으로써만 가능한 것이다. 물론 그것이 기업별 노동조합 활동만으로 달성될 수 있는 것은 아니다.

4. 맺음말

지금까지 공공부문 임금가이드라인 정책의 논리와 그것이 공공부문 노동조합운동에 미친 효과 및 대응방향에 대해 정부투자기관을 중심으로 간략히 살펴보았다.

정부투자기관 임금가이드라인 정책의 논리는 기본적으로 민간부문과는 다른 정부투자기관들의 소유구조상의 특성 및 생산되는 재화·서비스의 공공성으로부터 비롯되는 것이다. 따라서 이에 대한 비판도 마찬가지로 지점에서 출발하였으며 그것은 노동조합의 존폐근거를 재검토하는 것과 연관되어 있다.

한편 임금가이드라인 정책의 효과로 제기된 정부투자기관 노동조합활동의 임금문제로의 축소가능성에 대해서는 임금문제가 중요하지만 노동조합활동의 유일한 내용인 것

은 아니라는 원론적 입장과 공공성을 포괄할 필요성을 강조하였다.

최근 노동경제학계의 일각에서 공공부문의 임금 및 근로조건과 노사관계에 대한 논의가 전개된 바 있다.¹⁰⁾ 그런데 실증적, 이론적으로 공공부문 노사관계에 대해 포괄적인 논의를 하였음에도 불구하고 제기된 정책대안들이 설득력이 없는 이유는 우선 정부의 임금가이드라인 정책의 불가피성을 전제로 하고 있거나 노동조합의 존립근거 자체를 의문시하는 논리에 기반하고 있기 때문이다. 정부의 임금가이드라인 정책을 불가피한 것으로 간주하는 것은 그것이 임금결정에 대한 노동조합의 참여를 체계적으로 배제하는 것인 한 결국 노동조합의 존립근거를 부정하는 것으로 귀결될 수밖에 없는 것이고, 또한 참여·협력적 노사관계에 대한 강조는 기둥과 벽 없이 지붕을 얹으라는 말과 같은 것이다.

이러한 정부 대변적 논의에 적극 대응할 수 있는 공공부문 노동조합의 정책개발과 단결된 힘이 시급히 요구된다고 하겠다.

10) 앞서 인용한 한국노동경제학회 춘계정책토론회