

勞使政委員會의 位相과 役割*

< 目 次 >

- | | |
|--------------------------|--|
| ① 問題的提起(金大模) | ④ 未來의 勞使關係와 勞使政委會(崔榮起) |
| ② 勞使政委員會의 位相과 役割(金章鎬) | ⑤ 勞動政策에 있어서의 自由裁量과 原則: 勞使政委員會를 中心으로(朴基性) |
| ③ 勞使政委員會의 問題點과 改善方向(朴德濟) | ⑥ 要約및 結論(金大模) |

① 問題的提起

金大模**

1. 노사정위원회 출범의 의의

「노사정위원회 규정」(대통령령 제15746호, 1998년 3월 28일)에 의하면, 위원회의 목적(제1조)은 경제위기 극복과 21세기 선진국가로의 재도약을 위한 노사정간의 협력방안 등을 협의하여 대통령의 자문에 응하게 하기 위한 것이고, 위원회의 기능(제2조)은 ① 고용안정과 노사관계 발전을 위한 노사정 협력방안 ② 경제위기 극복을 위한 현안문제 해결방안 ③ 위원회에서 합의된 사항의 이행방안 ④ 기타 대통령이 자문을 구하는 사항을 협의하는 것으로 되어 있다. 또한 위원회의 구성(제3조)은 위원장과 간사위원 각 1인을 포함하여 근로자·사용자·정부 등을 대표하는 15인 이내의 위원으로 하되, 대통령은 노·사·정 대표 이외의 위원을 위촉할 수 있도록 되어 있다.

제1기 노사정위원회는 상기 규정이 공포되기 이전인 1998년 1월 15일 발족하여 2월

* 한국노동경제학회는 1998년 9월 11일 표제의 주제를 가지고 추계 정책토론회를 개최하였으며, 1인의 문제 제기와 4인의 지정토론에 이어 종합토론이 있었다. 이 글은 그 토론 내용을 요약·정리한 것이다.
 ** 한국노동경제학회회장, 중앙대 경제학과 교수

9일에는 「경제위기 극복을 위한 사회협약」을 체결한 바 있다. 또한 제2기 노사정위원회는 1998년 6월 3일 출범하여 오늘에 이르고 있으며, 그 주된 기능은 ① 경제위기 극복과 실업문제 해결을 위한 정책협의 ② 2·9 「사회협약」의 이행점검 ③ 대통령의 8·15 「제2건국 선언」에서 천명된 신노사문화 형성의 추진 등이다.

이상에서 볼 때, 노사정위원회의 출범은 곧 우리 정부가 노사관계 정책의 기조로서 이른바 사회적 합의주의(social corporatism: 조합주의 또는 협조적 조합주의로 번역되기도 함)를 채택했음을 의미한다. 외국의 경우 corporatism을 채택한 사례는 많이 있다. 스웨덴을 비롯한 스칸디나비아국가들은 오랫동안 사회민주주의체제를 유지해 온 나라로서 노사정협의체를 하나의 보편적인 제도로서 활용해 오고 있으며, 독일·오스트리아·영국·일본·호주 등은 경제·사회적 위기에 처했을 때 노사정협의체를 구성·활용한 바 있다. 그러나 우리나라에서는 corporatism의 채택 및 그 구체적 운영방식과 관련하여 여러 가지 쟁점이 제기되고 있다.

2. 주요 쟁점

첫 번째 쟁점은 본질적인 것으로서 우리나라의 현재 상황에서 corporatism의 채택 자체가 과연 바람직한 조치인가에 관한 쟁점이며, 이것은 곧 노사정위원회의 존재에 관한 쟁점에 해당된다.

이에 대한 긍정적인 견해는 대체로 다음과 같은 논리에 근거하고 있다.

- 노사문제는 노·사·정 당사자간의 대화와 타협으로 풀어 나가는 것이 가장 바람직하다.
- IMF관리체제하에서는 제도개혁 및 구조조정과 이에 따르는 고통분담이 불가피한 바, 고통분담에 대한 불만을 최소화하기 위해서는 당사자간의 합의주의가 가장 바람직하다.

반면에 부정적인 견해는 다음과 같은 논리에 근거하고 있다.

- 노사간의 대립과 반목이 심하고 집단이기주의가 팽배해 있는 상황에서 수많은 현안에 대하여 노사간에 합의를 도출한다는 것은 현실적으로 불가능하다.
- 결과적으로 구조개혁 자체가 어려워지거나 그 시기가 지연되는 등 큰 걸림돌로 작용하게 된다.
- 진보적인 노동계 일각에서는 노사정위원회에 대하여 「신자유주의적 구조조정의 하위동반자 기구」라는 혹평도 있다.

한편 위원회의 그동안의 활동과정을 검토해 보면 2·9 「경제위기 극복을 위한 사회

협약」을 체결한 것은 corporatism의 긍정적 측면으로서 국내외적으로 많은 찬사를 받은 바 있으나, 그 이후로 노·사 단체의 위원회 탈퇴 위협이나 현대자동차 사태 등에서 보여준 바와 같이 위원회가 마치 '노·사의 정치적 대결장소'로 이용되고 있다는 느낌을 준다

두 번째 쟁점은 노사정위원회의 위상과 성격이 과연 적절한가의 문제와 관련된 것이다. 위원회는 규정(제1조)상으로는 대통령의 자문기구로 되어 있지만 실제로는 최종적인 정책결정기구로서의 성격을 지니고 있다. 구체적으로 노사정위원회에서 합의된 사항은 거의 그대로 채택되고, 합의되지 않는 사항에 대해서는 처리가 한없이 지연되는 경향이 있다.

실질적인 최종 정책결정기구로서의 노사정위원회에 대하여 긍정적으로 보는 견해는 대체로 상술한 바와 동일한 논리에 근거하고 있다.

반면에 부정적으로 보는 견해는 상술한 논리 이외에도 다음과 같은 의문을 제기하고 있다.

- 노사문제는 노·사 당사자뿐 아니라 일반국민에게도 큰 영향을 끼치게 되는바, 현재의 노사정위원들이 과연 국민을 대표한다고 볼 수 있는가? (예컨대 소비자를 대표하는 위원은 없으며, 근로자위원들도 전체근로자를 대표한다고 보기 어렵다.)
- 기존의 정책결정기구인 국회나 국무회의와의 위상관계는 어떻게 설정해야 하는가?

세 번째 쟁점은 노사정위원회의 구성과 의사결정방법에 관한 것이다. 현재 노사정위원회는 위원장과 간사위원 각 1인, 근로자대표 2인, 사용자대표 2인, 정부대표 2인, 정당대표 2인, 공익대표 5인 등 총 15인으로 구성되어 있고, 의사결정방법은 규정(제5조 제③항)상으로는 과반수 출석·과반수 찬성으로 되어 있지만, 실제로는 일종의 거부권 행사(탈퇴·퇴장 위협 등)가 가능하여 만장일치방식으로 운영된다고 볼 수 있다.

이로부터 다음과 같은 문제점이 제기된다.

- 대부분의 경우 합의도출 자체가 거의 불가능하다.
- 합의가 이루어지지 않으면 정책이 담보상태에 놓이게 된다.
- 공익위원의 역할이 극히 제한되어 있다.

네 번째 쟁점은 노사정위원회가 다루는 의제의 범위와 내용에 관한 것이다. 현재 위원회는 4개 소위원회(경제개혁, 고용·실업대책, 노사관계, 사회보장) 및 3개 특별위원회(부당노동행위, 공공부문조정, 금융산업발전대책)를 두고, 경제·사회 전반에 걸친 의제를 광범위하게 다루고 있다. 예컨대 경제개혁소위원회는 '공정거래질서 확립', '금융자율화', '정부 통폐합을 통한 국가경영의 효율성 제고' 등도 의제에 포함하고 있다.

따라서 다음과 같은 의문이 제기될 수 있다.

- 위원회가 과연 이러한 광범위한 의제를 다루기에 적합한 기구인가?
- 위원회가 적절한 시기까지 합의도출에 실패하거나 또는 합의된 내용이 정부의 다른 관련기구의 안과 상충된다면 어떻게 할 것인가?

② 勞使政委員會의 位相과 役割

金章鎬*

1. 개요 및 기본사각

현재의 한국경제의 위기의 본질은 생산성 위기 또는 발전모형의 위기이다. 그러므로 위기극복을 위해서는 경제구조의 신속하고 과감한 조정과 개혁이 필수적이다. 그러나 이러한 개혁이 자율적으로 추진되지 못하고 IMF의 요구에 의해 타율적으로 이루어지고 있어 단기적으로 엄청난 고통이 부과되고 있다. 따라서 조정과정에서 각 사회집단간의 갈등이 성장배분을 둘러싼 것이 아니라 고통의 분담을 둘러싼 것이 핵심적 특징이다.

일반적으로 고통분담을 핵심으로 하는 개혁의 실천은 시장의 자율조정 기능만을 통하여서는 해결될 수 없다. 이러한 경우 시장이 아닌 고통분담 당사자들 사이의 협약을 모색하고 추구할 필요가 있다. 그 한 가지 제도화가 유럽 일부 국가에서 발전한 조합주의적 협의주의(corporatism) 모형의 한 형태인 노·사·정 3자 협의체이다.

지금까지 우리는 사회경제적 이슈를 둘러싸고 '사회경제적 협약'(socio-economic pact)을 이루어 본 적이 없다. 그러나 현재의 난국극복 과정은 정부·재벌을 중심으로 하는 기업, 그리고 노동 사이에 3자 협의에 의한 사회적 협약의 도출은 사회통합을 유지하면서 구조조정과 사회개혁을 가능하게 해주는 주요한 계기가 될 수 있다. 그런 의미에서 대통령직의 공식적인 업무개시 이전부터 의욕적으로 추진하였던 제1기 노사정 위원회를 통한 정부·재벌·노동간의 1998년 2월에 이루어졌던 소위 「서울협약」은 적어도 형식적으로는 사회적 합의의 획기적 실험이었다고 할 수 있다. 2월 협약의 핵심적 내용은 세 이해주체인 정부·재벌·노동은 각 주체들의 구조개혁 즉, 정부는 관료기구와 정치개혁을, 재벌은 재벌의 강도 높은 구조개혁을, 노동자는 해고의 협약을 서로 합의한 것이다.

그러나 아쉽게도 지금까지 협약의 내용 가운데 실제로는 구조조정 추진의 최대 걸림돌이었던 정리해고의 허용을 받아내어 이른바 노동시장의 유연성을 확보한 것에 머물고 있다. 2기 노·사·정 위원회가 우여곡절을 겪으면서 1998년 6월에 구성되었다. 한 달도 채 되기 전에 금융부문과 공공부문의 구조조정의 개시로 대량해고가 가시화되면서 노동측이 크게 반발하고 노·사·정 위원회를 뛰쳐나가는 사태로 사회적 협약도출

* 숙명여대 경제학과 교수

이 무산될 위기에 처한 바도 있다. 앞으로도 이러한 사태가 재발될 가능성도 없지 않다. 노·사·정 위원회에 대한 당사자들의 인식이 상당히 다르기 때문이다. 그러나 이러한 불행한 사태의 직접적인 발단은 노동계가 구조조정의 고통을 노동자만이 전담하는 것이 아닌가 하는 잘못된 피해의식과 조급한 대응전략에 기인되는 바도 크다. 그러나 “3자협약을 통한 사회통합적 구조조정이 가장 바람직한 대응전략이다”라는 새 정부의 확고한 신념과 철학의 부족과 미숙한 대응전략이 파경의 주요한 배경이 되고 있다는 점도 부인하기 어렵다.

진정한 3자협약적 사회협약이 이루어지기 위해서는 무엇보다 이해주체들의 이해관계 사항에 대한 결정과정에서의 참여가 필수적이다. 노·사·정 협의기구인 거시 및 미시적인 경제 및 산업정책에 있어서 소리를 낼 수 있어야 하며, 노동·고용·복지 문제를 협의하는 중심적인 결정기구가 되어야 한다. 이 과정을 통하여 노동은 해고라는 단기적 희생을 감수하는 대가로, 이 희생의 단기적 보상으로서 정부에 의한 실업보상 제도의 대폭적인 확충과 그와 관련되는 구체적 대책을 요구하고 합리적인 수준은 수용하여야 한다.

그리고 그들의 이익을 장기적으로 보상해 줄 수 있는 정책결정과정에서의 노동의 참여, 노동의 조직화를 증대할 수 있는 보다 폭넓은 법적·제도적 장치의 보장, 복지정책의 강화라는 정치적 교환을 체계적으로 요구하고 적정한 선에서 수용하여야 한다. 제1기 노·사·정 위원회에서 합의되어, 제2기에서 후속으로 논의하기로 한 의제에는 대체로 이상과 같은 장·단기 해당 정책과제가 거의 망라되고 있다.

노·사·정 위원회는 지금과 같은 고통분담 성격의 구조조정 과정에서 사회적 통합 유지를 가능케 하는 사회적 협약을 도출하는 중심 기구가 되어야 한다. 또한 이 기구는 현정부가 주창하는 민주주의와 시장경제의 병행 발전이라는 국정철학과 운영의 중심에 놓여져야 한다.

지난날 권위주의 시대와 마찬가지로 노·사·정 위원회가 노사 양측의 완충역할이나 하는 ‘들러리’ 또는 구조조정 정책과 기타 주요 정책의 추진과정에서 야기되는 문제들을 걸러내는 ‘하수처리장’ 정도로 전략할 경우 현재의 위기극복 노력은 발목을 잡힐 수밖에 없을 것이다.

구조조정은 새로운 작업체제와 생산방식의 도입이 병행해야 완전한 성과를 거둘 수 있다. 새로운 생산방식에 적극적으로 부응하기 위해서는 새로운 노동규제 양식의 도입이 요구된다. 그러나 이 과정에서 시장방임론적 접근에 전적으로 의존할 경우 일부 경제주체가 고통을 집중으로 부담하게 되므로 개혁과 변화를 가져오는 데 엄청난 저항과 사회적 비용을 초래시킨다. 그러므로 이러한 변화의 시기에는 노·사·정의 협조적 타협전략이 필수적으로 요구된다. 그러므로 새 정부가 노·사·정 위원회를 구성하여 개

혁과 고통분담을 위한 타협을 모색하고자 하는 시도는 옳은 선택이다. 그러나 이같은 조합주의(corporatism)적 협조는 각 주체가 약속을 가시적으로 이행하지 않을 경우 성사될 수 없다. 노·사·정 위원회가 이러한 전략적 타협을 이끌어 낼 수 있도록 노·사·정 모두의 냉엄한 반성과 새로운 각오가 필요하다.

2. 노·사·정 위원회의 법적 위치

현재와 같이 대통령자문기구로도 무방하다. 그러나 대통령이 적극적으로 위원회의 건의사항은 특별한 이유가 없는 한 수용하고 실천한다는 의지를 분명히 하여 위원회의 실제 위상을 높이는 것이 필요하다.

3. 취급 의제의 한계 설정 문제

의제의 범위를 명확하게 규정한다는 것은 쉽지 않다. 그러나 가급적으로는 노사에 직접적으로 영향을 주는 주제로 제한하는 것이 바람직하다. 제1기에서 합의되어, 제2기에 계속적으로 논의하기로 한 과제에 우선 국한하여 진행하는 것이 현재로서는 적절하다고 할 것이다.

4. 조직과 운영방식

현재의 조직구조는 무난하다고 판단된다. 단, 노사간에 합의가 어려운 과제에 대해서는 공익대표의 의견을 참고로 건의하는 것이 필요할 수 있다. 그러므로 공익대표를 추가하는 것이 요망된다. 한 방편으로 위원회 구성원의 40%를 공익대표로 하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

5. 의사결정 방법

가능하다면 합의제가 바람직하다. 그러나 합의가 안될 경우 공익대표의 의견을 참고로 건의할 수 있어야 한다. 완전합의제가 엄격하게 운영될 경우 한정된 기간 내에 개혁안이 도출되기가 사실상 어려울 것이므로 돌파구를 열어 둘 필요성이 있기 때문이다.

3 '勞使政委員會'의 問題點과 改善方向*	朴 德 濟**
-------------------------------	----------------

1. 서 론

필자는 본 학회의 1998년 춘계 정책토론회에서 '노사정위원회'의 상설기구화나 비슷한 성격의 기구에서 향후의 노사관계 제도의 내용을 결정하고 현안 문제를 조정하는 방안은 효과가 적을 것이라고 밝힌 바 있다. 그 이유는 첫째, 특정한 이익을 대변하는 노조나 사용자단체에게 일반적 이익을 우선적으로 고려하는 국가정책 논의과정에 거부권에 가까운 발언권을 행사하게 해서는 안 된다는 점과, 둘째, 이런 방식은 노조가 두 조직으로 분리되어 있는 한국에서는 필경 과도한 교섭비용과 장기간의 교섭으로 연결되어 개혁의 시기를 놓치는 결과가 되기 쉽고, 정치적 절충으로 일관된 원칙을 유지하는 제도의 도입이 어렵다고 보았기 때문이다 (박덕제, 1998).

여기서는 제1절~제3절에서 세계화 추세와 관련하여 정부개입에 의존하는 이러한 노사관계 조정이 불합리하고 불가능함을 논하고, 제4절에서는 외국의 경우 한국의 '노사정위원회'와 유사한 제도가 존재하는지, 그렇다면 그것이 어떠한 역할을 하는지를 검토한다. 이를 토대로 하여 제5절에서는 한국 '노사정위원회'의 개편방향에 대한 필자의 견해를 밝히기로 한다.

2. 세계화(globalization)와 경제제도

경제에서 무역의 증대, 해외투자 및 외환거래의 증가, 국경을 초월한 기업활동 영역의 확대, 노동력 이동의 증가 등 세계화 현상이 진행되고 있다는 것은 주지의 사실이다. 세계화는 기업과 자본측의 영업활동 자유의 확대를 의미하지만 다른 한편으로는 전 세계를 대상으로 한 선진국의 가치와 관행의 확산이라고 할 수가 있다.

이러한 세계화하는 경제에서 한 나라의 비교우위를 결정하는 주된 요인은 이동 가능성이 상대적으로 적은 인간의 능력이다. 지식과 기술 및 경영능력을 발휘하는 인간의

* 한국노동경제학회 춘계 정책토론회에서 발표한 글을 토론 과정에서 제기된 논점을 고려하여 보완한 것이다.

** 한국방송대 경제학 교수

1) 공식 명칭은 노사정위원회이지만, 국어사전에 노사정이란 말이 없으므로 노·사·정 위원회란 명칭을 써야 옳을 것이다. 그래서 여기서는 '노사정위원회'로 표기한다.

능력인 것이다. 다시 말하면 앞으로 한 사회의 발전 여부는 천연자원이 아니라 인간이 가진 지식과 이를 창조할 탐구능력과 이들이 능력을 발휘하게 할 문화적 환경에 좌우된다(Drucker, 1997: 20-24).

세계화하고 급변하는 환경에서 정부는 미래 세계의 모습을 예측하고 순조롭게 여기에 이르도록 해야 하는데, 이것이 바로 개혁이고 구조조정이다. 세계화 추세에 적절하게 대응하면 나라나 지역의 생존이 확보되고 번영을 이루기도 하지만 그것을 두려워하거나 잘못 대응하면 낙오하여 경제적 문화적 고통에 시달리게 된다. 민족주의와 자립경제를 고집해 온 북한에서 보는 '우리 식대로' 사는 생활의 참담함이 그것을 웅변하고 있다. 한국의 IMF사태도 정실과 청탁에 입각한 은행대출, 무원칙과 분규로 점철된 노사관계 등 한국적 관행에 얽매어 있다가 세계화하는 여건에 적응하지 못해서 일어난 것에 다름 아니다.

자본주의 내에서도 나라에 따라 시대에 따라 다양한 유형이 존재하고, 각국은 역사와 전통에 기인한 독특한 제도를 유지하고 있다. 그렇다면 이처럼 세계화하는 추세 속에서 노사관계제도는 어떻게 변해 갈 것인가?

경제제도의 실적을 평가하는 기준에는 효율성과 공평성이라고 하는 두 개의 다른 척도가 있다. 경제의 과정을 생산과 유통 및 분배의 세 영역으로 구분한다면 생산과 유통은 효율성을 추구하고 분배는 공평성을 추구한다.

세계화는 효율성을 추구하는 생산과 유통부문에서 집중적으로 이루어진다. 오늘날 동일한 제품을 생산하는 공장은 어느 나라에 있든지 설비나 기계·장비 및 근로자 조직에서 큰 차이가 없다. 월마트나 까르푸 같은 외국의 대형 유통업체가 진출하면서 전통적인 시장이나 소매상이 급속히 위축되고 있는 것도 같은 현상이다. 이러한 현상은 효율성을 추구해야 할 영역에서는 시장이 국가보다도 훨씬 효과적이라는 사실에 입각하여 전개되고 있다. 효율성에는 국경이 없다. 이는 백 미터를 몇 초에 뛰는가와 문제와 같아서 거기에는 문화도 역사도 작용하지 않는 것이다.

이 영역에서 정부가 할 수 있는 일은 원칙적으로 적을수록 좋다. 정부개입은 자칫 시장의 기능을 방해하는 것이 되기 쉬운데, 시장의 효율성 발휘를 가로막는 정부정책은 즉시 시장에 의해 벌을 받게 되어 있고 질이 나쁜 기업은 시장에서 거부당한다. 경제주체에 대하여 시장을 항상 매력적인 상태로 정비하는 것 이외에 정부가 개입하거나 변경시켜서는 안 되는 것이다(존 네이스위츠, 1998).

이와 대조적으로 분배에 있어서는 세계화가 진행되더라도 하나의 균일한 기준이 확립되기까지는 매우 긴 시간이 걸릴 것이다. 무엇을 공평 내지 정의라고 생각하는가는 각 나라(사회)의 문화적 배경이나 역사에 따라 다르기 때문이다.²⁾ 따라서 분배와 관련된 제도의 운영에는 정부가 상대적으로 큰 역할을 할 수 있다(吉川 洋, 1998).

3. 한국적 합의주의 노사관계의 가능성

세계화에 따라 각국의 노동시장 및 노사관계제도에서 시장을 통한 조정이 한층 강화되어 노동과 관련된 각종 경직성과 그로 인한 높은 노동비용을 낮추는 방향으로 구조조정이 이루어지는 것이 세계적인 추세이다. 노사관계제도는 기본적으로 생산면의 제도이기 때문에 나타나는 당연한 현상이다.³⁾ 이러한 조정에 성공한 미국에서는 실업률이 낮지만 성공하지 못하고 있는 유럽대륙에서는 최근의 경기회복에도 불구하고 여전히 높은 실업률을 유지하고 있다. 유럽 노동시장 및 노사관계제도가 세계화하는 여건에서 지니고 있는 문제를 서술한 다음의 글이 이를 잘 표현하고 있다.

정부가 기업을 규제하던 시대는 이제 지났다. 기업활동은 규제가 없는 곳으로 갈 수 있는데, 사람이 가지 않고도 이런 기업의 이동이 가능하다. 뉴욕이나 런던의 사무실에서 보험이나 금융거래를 하면서도 컴퓨터에 의해 그것이 버뮤다나 바하마에서 이루어진 것처럼 할 수가 있다.

유럽에서는 정리해고에 시간이 걸리고 고비용이 들도록 만듦으로써 불경기에도 근로자의 고용을 보호하려고 해왔다. 이런 비용을 부담하려는 기업이 거의 없게 만들었다는 점에서 해고의 비용을 높이는 것은 가능했지만, 이 규제로 유럽 기업은 신규고용을 줄여 불경기가 오더라도 해고할 필요가 없게 되었다. 유럽 기업은 근로자의 채용과 해고에 큰 비용이 안 드는 해외에다 사업장을 설치한 것이다. 벤츠와 BMW는 미국 앨라배마와 사우스캐롤라이나에 공장을 지었는데, 이 지역이 미국 내에서도 정부규제가 적고 사회적 비용이 낮은 곳이라는 것은 결코 우연이 아니다. 유럽의 고용은 정체되어 있고, 해고에 대한 규제가 적었다면 달성되었을 수준보다도 실업률은 더 높게 유지되고 있다(Thurow, 1997 : 129).

유럽에서도 그러한 것처럼, 한국에서 노·사·정 합의에 의해서 고용안정을 보장하면서 성장을 저해하지 않을 노사관계제도를 구축하고 성공적으로 운영할 수 있는 여지는 크지 않다. 이는 IMF에서 한국에 구제금융을 제공하는 조건으로 노동시장의 유연성을 높일 제도의 도입을 요구했다는 사실을 통해서도 확인된다. 이를 가로막고 투자자나 소비자가 이해할 수 없는 제도를 고집하는 기업이나 사회는 제재를 받는다. 정부가 굳이

2) 吉川 洋. 『21世紀の資本主義(下)』, 日本經濟新聞, 1998. 7. 3.

3) 노사관계는 분배면과도 관련이 있다. 하지만 분배 측면의 성격보다는 생산 측면의 성격이 보다 강하다.

개입하지 않더라도 고용주, 고객, 거래선, 경영자와 주주의 이해는 시장을 통하여 조정되며, 자본과 노동의 갈등은 주식시장의 투자자의 동향과 기업이 생산하는 제품시장의 소비자 동향에 의해 조정되어 갈 것이다.

4. 다른 나라에는 이같은 상설기구가 있는가?

한국의 ‘노사정위원회’와 같은 제도는 선진국에는 현재 찾아볼 수 없다. 비슷한 조직으로 일본의 産業勞働懇談會를 드는 견해도 있는데, 이는 1970년 1월에 발족한 일본 노동장관의 사적 자문기관이다. 그 설치요강에는 “본회는 노동대신이 노사 대표자 및 학식 경험자를 구성원으로 위촉하고, 수시로 參集을 요구하며, 그 의견을 구하는 것으로 한다. …(이는) 금후 일본의 경제발전에 따라 예상되는 경제의 체질 및 산업구조의 변화를 감안하여, 정부와 노사대표자 및 학식 경험자를 포함한, 말하자면 최고 와이즈맨(wise man)에 의한 懇談의 장을 만들어 산업노동정책에 관한 의견을 널리 구하고 그 협력을 얻음과 동시에, 관계자 상호간의 이해를 깊게 한다”고 규정하고 있다(森 五郎, 1990 : 314). 일본의 노동조합은 1970년대 중반부터 최대의 임금인상 추구를 원칙으로 하는 경제주의에서 나라 전체의 經濟運用에 협조하는 國民的 組合主義로 전환하면서 사회계약적 운동노선을 내세웠는데, 産業勞働懇談會는 이에 대한 정부측의 화답으로 볼 수 있다. 이처럼 일본의 産業勞働懇談會는 노동장관의 자문기구이지 상설기구가 아닌란 점에서 한국의 ‘노사정위원회’와 다르다.

독일에서는 1960년대 중반 이후 당시 서독이 직면했던 경기침체와 고용불안 등의 경제위기를 극복하기 위하여 나타난 勞·使·政 간의 협조를 위한 협의체가 있었다. 이 협의에는 기업가단체 대표, 독일노총(DGB), 독일사무직노조, 독일경제장관 및 재무장관, 중앙은행 대표 등이 참가하였으며, 이들은 정기적으로 모여서 이해관계를 조정하고 경제정책에 관해 협의하였다. 이 협의의 결과는 1967년 「경제안정과 성장촉진에 관한 법」으로 표현되었으며 이에 동참한 노동조합의 행동을 칭하는 ‘協調的 行動(Konzer-tirte Aktion)은 공동결정법에 대한 불만으로 1976년에 노조가 탈퇴할 때까지 10년간 지속되었다.

통일의 후유증으로 독일에서 높은 실업률이 지속되자 1995년에 독일 최대의 노조인 금속노조 위원장이 ‘일자리를 위한 연대’(alliance for jobs)를 사용자측과 정부에 제안하면서 실업감축을 위해 공동노력을 할 것을 제안하였다. 이 제안에 따라 그 해 12월에 수상원탁회의라 칭하는 노·사·정 3자간 협의회가 열렸다. 이 협의의 결과는 1996년 초에 ‘일자리와 독일 경쟁력 향상을 위한 합의(Alliance for jobs and competitive Germany)로 발표되었다. 이 합의에서는 첫째, 일반적 투자여건 개선을 통한 일자리의

창출,⁴⁾ 들제, 투자 및 고용에 유리한 근로조건의 조성,⁵⁾ 셋째, 연구와 기술혁신 및 직업 훈련의 촉진⁶⁾을 기본원칙으로 제시하고 있다. 이 합의는 이같은 원칙에 입각하여 투자에 유리한 여건을 조성하고 성장률을 높임으로써 2000년까지 실업자수를 현재의 절반 수준으로 낮출 것을 목표로 하고 있다(German Federal Ministry of Economics, 1996).

이런 원칙에도 불구하고 지방선거에서 승리한 집권당은 1996년 4월에 사용자측의 요구를 수용하여 정부지출 삭감과 노동시장 유연성을 강화하는 정책을 도입하였다. 이는 기본적으로 사회보장적 정부지출을 줄이고 노동시장 기능을 강화시키는 자유주의적 정책으로서 노조는 여기에 격렬하게 반대하였으며, 수상원탁회의의 참여를 거부하고, 1996년 5월에는 일자리를 위한 연대의 종식을 선언하였다. 이런 반대에도 불구하고 정책은 정부 의도대로 도입된 것이다. 정책 도입과정에서 표출된 이같은 저항은 추상적 원칙과 절차에서는 합의주의의 정신을 유지하고 있으나 구체적 정책의 내용에서는 독일에서도 노·사·정 간의 합의가 유지되지 못하고 있음을 뜻한다.

1998년 9월의 독일 총선거에서 사민당은 일자리를 위한 연대를 다시 도입하여 이를 통하여 실업을 낮출 것을 공약하였고, 그것이 유권자의 지지를 받아서 집권에도 성공하였다. 1998년 12월 초순에 노·사·정 간의 회의가 새 정부 아래서는 처음으로 열릴 예정으로 있다. 이에 임하는 사용자측은 독일산업의 고비용 구조를 탈피할 방안을 요구하고 있고, 노조측은 6.5%의 임금인상안을 요구하고 있어 이 연대가 어떤 효과를 가져올 것인지는 아직 구체적으로 드러나지 않고 있다.⁷⁾ 여하튼 독일의 경우에도 이 회의를 위해서 장관급의 위원장을 두거나 독립된 사무국을 가지지 않고 있고, 사안의 필요에 따라 세 집단의 지도자들이 모여 해결책을 모색하는 정도라는 점에서 현재의 한국 제도와는 다른 것이다.

한때는 스웨덴이 노사간 중앙합의와 고도의 사회복지를 실현한 성공적 경제모델로 칭송받았으나, 스웨덴 경제의 침체로⁸⁾ 최근에는 네덜란드로 '칭송의 대상이 옮겨진 것

4) 이 원칙에 따른 구체적 정책으로는 중소기업 및 벤처기업의 창업지원, 서비스산업의 발전지원, 재정지출의 축소와 세제의 개혁, 사회보장지출의 축소 등이 언급되고 있다.

5) 이 원칙하에서는 노동시간에 대한 규제완화, 장기실업자를 고려한 단체협약의 신축성 제고, 성과급제도의 확대 등이 언급되고 있다.

6) 이 원칙하에서는 산학협동의 강화, 연구성과 확산에 대한 지원, 직업교육의 강화, 소비자 지향적인 교육 훈련과정의 운영 등이 언급되고 있다.

7) 독일의 경제자문위원회(council of economic advisers)에서는 일자리를 위한 연대라는 형식에는 찬성하지만 회의에서 일자리를 창출하는 데 대한 장애가 아무런 터부 없이 논의될 경우에만 그것이 성공할 것이라고 건의하고 있다(“Wise men’ scorn Bonn’s economic programme”, *Financial Times*, 1998. 11. 19.).

8) 스웨덴에서는 1996년 실업률이 8%에 달하고 있다. 스웨덴의 1인당 국민소득은 1970년대에는 세계 3위였으나 1996년 현재 유럽연합(EU) 15개 국 중 9위로 그 위상이 떨어졌다.

같다. 즉, 독일의 슈레더 총리는 선거운동 중 노사간 합의에 바탕을 둔 모형으로 유럽 연합의 평균보다 훨씬 낮은 5.3%의 실업률을 달성한 네덜란드를 계속 칭송하였다 ("Europe's financial dynamo", *Financial Times*, 1998. 11. 5.). 슈레더의 평가대로 네덜란드는 바세나르협약이라 칭하는 중앙노사단체 간의 협약⁹⁾을 복원시켜 사회적 결속을 유지하면서도 연간 3%의 높은 경제성장률과 5%대의 실업률 및 GDP의 1%대에 머무는 낮은 재정적자를 동시에 이루는 네덜란드의 기적(Dutch miracle)을 이룩하고 있다.

하지만 네덜란드 모형과 그 성공적 운영을 평가할 때에는 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 첫째, 네덜란드는 면적 40.8 평방킬로미터, 인구 1,500만 명으로 면적에서 남한의 약 40%, 인구면에서 약 1/3에 불과한 작은 국가이다. 노사합의의 경제모형은 이처럼 작은 국가에서 성공할 가능성이 높은 반면, 인구가 많고 산업이 다양한 국가에서는 그만큼 성공하기 어렵다.¹⁰⁾

둘째, 네덜란드와 같이 사회적 합의의 전통과 문화가 성숙한 사회에서도 최저임금 동결이나 인하조치 및 복지의 감축과 같은 구조개혁에는 노조가 격렬히 반대하였으며, 그 결과 중요한 개혁조치는 합의를 통하여 도입되지 않았다(the major breakthroughs were without consensus)고 네덜란드 재무장관이 밝히고 있다는 점이다("Interview Gerrit Zalm: Maintaining a Healthy advance", *Financial Times*, 1998. 11. 5.).

외국의 경험 가운데서 굳이 유사한 것을 찾는다면 한국 '노사정위원회'와 비교적 유사한 것으로는 과거 영국의 경제개발위원회를 들 수 있겠다. 이 기구의 운영 경험을 간단히 검토해 본다.

경제개발위원회(National Economic Development Council : NEDC)는 냉온탕(stop-go)식 경제정책의 부작용을 제거하고 합리적인 정책수립을 지원하기 위하여 1961년 당시 보수당 정부가 설립한 위원회로서, 노·사·정의 대표로 구성되었으며 형식적으로는 1992년까지 지속되었다. 처음에는 단순한 의견교환의 장으로 이용되었으나 1972년 히쓰(E. Heath) 정부가 소득정책을 추진하면서 그 계획과 차질없는 실행을 위하여 적극적으로 이 기구를 이용하였다. 이후 노동당 정부(1974~79) 시절에도 IMF의 구제금융 지원 조건 충족에 필요한 물가안정을 위하여 노동계의 협조를 끌어내려는 노력의 일환으로 정부가 사회계약(social contract)을 추진할 때에 이 기구가 다시 이용되었다.

9) 이는 완전한 형태의 중앙합의가 아니라 중앙노사단체가 산하조직의 교섭시에 참고하도록 권고하는 형태를 취하고 있다(최영기, 1998 : 87).

10) 독일의 키일 세계경제연구소 소장인 슈미트 박사도 이런 점을 아래와 같이 지적하고 있다. "조합주의는 19세기 단일민족국가들이 지향하던 모델입니다. 오스트리아나 스위스 같은 소규모 국가들이 채택한 것으로 당시에는 효율적이었죠. 그때만 해도 국가단위 경제였으나 글로벌체제하의 현대 경제에서는 통용될 수 없다고 봅니다. 경쟁을 촉진하는 제도만이 변명을 가져올 수 있을 것입니다." (『독일식 자본주의는 개혁모델로 미흡』, 《주간 이코노미스트》, 1998. 10. 20.)

노동당 정부 시절에는 많은 노조지도자들이 NEDC와 노동당-노동조합 연락회의(Liaison Committee) 참석을 통하여 권력의 복도(corridors of power)를 왕래할 수 있었으며, 사회적 임금의 확대 등 근로자 복지의 향상을 가져올 제도의 도입에도 일정하게 기여하였다. NEDC는 1979년 대처 수상이 집권한 이후에는 아무런 기능을 하지 못하였고 노조지도자들은 권력으로부터 완전히 소외당하는 처지가 되었다.

노동당하에서든 보수당하에서든 정부가 NEDC를 대화의 장으로 하여 노조의 협조를 얻어 달성하려 했던 임금인상의 자제에는 이 기구가 거의 기여하지 못했다. 그렇게 된 데에는 정부에 대한 노조측의 불신, 노조간의 노선갈등, 자유로운 임금교섭에 대한 일선조합원들의 강렬한 욕구 등이 작용하고 있었다. 위원회의 협조에 입각한 임금 안정에 큰 기대를 걸고 있었던 정부는 기대가 무위로 돌아간 후 난처한 처지에 빠지고 그 후 유증으로 히쓰 정부와 켈러한(J. Callaghan) 정부는 결국 정권을 내놓게 되었다(Dorfman, 1979 : 78-86 및 Martin et al., 1984 : 63-64).

5. 현행 '노사정위원회'는 어떻게 할 것인가?

세계화로 생산과 유통 부문에서는 시장을 통해서 이해가 조정되는 방향으로 각국의 제도가 수렴한다는 것은 이 부문에서는 정치적 판단이나 타협에 의한 조정이 최대한 적어져야 함을 의미한다. 하지만 현행 '노사정위원회'의 설치·운영은 생산현장에 정치를 곧바로 끌어들이는 결과가 되었다. 이는 노조에서 불법 점거중인 현대자동차에 공권력을 투입하면 '노사정위원회'를 탈퇴하겠다는 민노총의 입장 표명, 불법파업으로 수배중이었던 노조지도자에 대한 민·형사상의 면책을 '노사정위원회' 복귀의 조건으로 내건 민노총과 이를 수용하고 '노사정위원회'의 정상화를 꾀한 정부측의 행동 등으로 분명해졌다.

노사관계의 정치화는 자칫하면 앞으로 지방자치단체 단위로까지 확대될 우려가 있다. 《무등일보》 1998년 8월 15일자에 의하면 광주광역시 광산구에서는 지방자치단체 단위의 상설 '노사정위원회'를 설치하기로 하고, 이를 뒷받침할 구(區) 조례 제정을 위하여 관내의 노·사·정 관계자 70여 명이 간담회를 개최했다고 한다. 지방자치단체 단위까지 '노사정위원회'가 설치·운영될 때, 근로자의 인기를 의식한 정치적 발언이나 개입이 나타날 소지는 더욱 커질 것이다. 그렇지 않아도 정치 과잉이며, 원칙을 지키지 않는 '정치적 판단'에 의한 일 처리가 다반사인 이 사회에서 노사관계에 정치의 영향이 더욱 강하게 작용하게 될 때의 부작용은 不問可知라 하겠다.

이를 잘 보여주는 신문기사가 있어 이를 소개한다. 『...개혁을 위해서는 근로자들도 정리해고를 감수해야 한다던 것이 정부의 공식 입장. 김대중 대통령도 “부분해고를 피

하려다 전체 해고를 당하는 사태를 막아야 한다"며 정리해고의 불가피성을 누차 강조해 왔다. 그러나 장관들은 다른 말을 한다. "30~40%의 대량해고는 사전에 해고회피노력을 하지 않은 것으로 간주하겠다"(이기호 노동부 장관) "일 나누기 등으로 정리해고 규모를 가능한 한 줄여 달라"(박태영 산업자원부 장관) 지난 7·21 보선 때 인기에 영합한 정치권의 발언은 더욱 가관이었다. 그럴 때마다 박 사장은 근로자들을 원점에서부터 다시 설득해야 했다. 이규성 재정경제부 장관과 이헌재 금융감독위원장이 퇴출 대상 은행의 대리급 이상 사원은 반드시 고용승계를 해야 한다고 인수 은행장들에게 못박았던 것도 같은 사례다...», "기로에 선 경영인", 《한국경제신문》, 1998. 8. 8.자에서 인용.

위에서 보았듯이 '노사정위원회'는 세계의 흐름과 배치되고, 논리적으로도 합당하지 않으며, 다른 나라에도 비슷한 기구나 성공한 사례를 찾기 어렵고, 출범 이후 지금까지는 특별히 내세울 만한 실적을 이룩하지도 못했다고 판단된다.

그렇다면 이 위원회를 앞으로 어떻게 할 것인가? 이에 대한 필자의 생각은 아래와 같다.

- ① 상설기구로서의 '노사정위원회'는 폐지한다.
- ② 위원회의 형식을 당분간 유지하려 한다면 대통령 자문기구에서 노동장관 자문기구로 축소한다.
- ③ 따라서 위원회에서 논의할 주제도 현재처럼 경제개혁, 고용대책, 노사관계, 사회보장 등 경제·사회 전반에 걸친 광범한 주제에서 노사관계에 대한 현안의 논의에 국한한다.

參 考 文 獻

- 박덕제, 「勞使關係政策의 方向」, 『노동경제논집』 제21권 제1호, 1998.
- 최영기, 「네덜란드, 제3의 모델」, 최영기·이장원 편, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲, 1998.
- 존 네이스위츠, 『21世紀の資本主義(上)』, 日本經濟新聞, 1998. 7. 1.
- 吉川 洋, 『21世紀の資本主義(下)』, 日本經濟新聞, 1998. 7. 3.
- 森 五郎 편저 (朴魯敬 譯), 『日本の 勞使關係시스템』, 한국노동연구원, 1990, 314쪽.
- Dorfman, G., *Government versus Trade Unionism in British Politics since 1968*, London : Macmillan, 1979.
- Drucker, P., "The Future That Has Already Happened", *Harvard Business Review*, vol. 75 no. 5 (1997 September-October).
- German Federal Ministry of Economics, *More Jobs for a better Future*, Bonn, 1996.

Martin, A., P. Gourevitch, G. Ross, C. Allen, S. Bornstein, and A. Markovits,
Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden,
Hempstead, George Allen and Unwin, 1984.

Thurrow, L., *The Future of Capitalism*, New York : Penguin Books, 1997.

4 未來의 勞使關係와 勞使政委員會

崔榮起*

1. 구조조정과 노동환경의 변화

가. 구조조정으로 인한 경제·기업경영환경의 변화

지금 한국경제가 처해 있는 위기의 실체는 무엇이고 큰 힘을 기울여 성과를 내려고 하는 구조조정의 목표는 무엇인가? 그리고 이러한 위기극복의 과정, 구조조정의 과정에서 노동시장·노사관계는 어떻게 변하고 있으며 구조조정 이후 있게 될 미래 노사관계의 존재양식은 어떠한 모습일 것인가? 이러한 문제에 대한 답을 구하고자 하는 것이 이 논문의 목적이다.

1) 시장주도의 개방경제

경제위기의 원인과 그 극복방안으로서의 구조조정 프로그램에 대해서는 어느 정도 사회적 합의가 형성되어 있다. 또한 이는 IMF의 정책권고와 IMF와 정부간의 정례적인 거시경제 정책협의를 통해 실행되고 있다. 그 진단과 처방의 기초를 요약하면 1960년대 이래 한국경제가 추구해 왔던 정부주도의 압축성장모델은 세계화와 지식경제 사회화의 도전을 극복하지 못하고 좌절하였고, 이를 극복할 수 있는 유일한 방안은 시장주도의 개방경제(free market open economy)로 경제구조를 재편하는 길뿐이라는 것이다. 따라서 IMF 관리체제를 벗어나고 구조조정이 어느 정도 마무리되는 시점에서의 한국경제는 훨씬 더 개방적이고 시장경제원리 즉, 자유경쟁과 자기책임원칙이 지배하는 명실상부한 시장경제체제로 탈바꿈하게 될 것이라는 것이다. 1998년에 진행되었던 금융·공공·기업부문의 구조조정 내용을 분석해 보면 이같은 원칙에 입각한 조치들이 매우 광범위하고 과감하게 취해지고 있음을 알 수 있다.

2) 투명한 책임경영

이러한 경제운영원리의 변화와 제도개혁은 기업경영에도 빠른 변화를 촉발하고 있다. 첫째, 기업이나 금융기관의 과도한 부실을 정리하기 위한 정부가이드라인(예컨대 BIS 8%나 부채비율을 200%로 하향하는 문제 등)이 제시되고 있다.¹⁾ 이러한 조치들은 기업

* 한국노동연구원 선임연구위원.

1) 금융감독위원회는 1998. 2. 26. BIS기준에 미달되는 12개 은행에 대하여 1차 경영개선 명령을 내렸고 이

의 투자행태를 바꾸어 놓고 있다. 성장기(成長期)의 한국기업은 과도한 차입경영에 의존한 외형확대 전략을 구사해 왔다. 소위 관치금융·정경유착 그리고 재벌 계열기업간의 상호지급보증 등 비시장적 수단을 동원하여 투자수익성보다는 시장을 선점하기 위한 외형 위주의 경영을 해 왔다. 그러나 앞으로는 이러한 경영행태는 더 이상 지속되기 어렵게 되었다. 왜냐하면 시장원리에 입각한 금융시스템의 재편, 기업의 재무구조 개선을 위한 재무약정의 체결, 상호지급보증을 금지 등으로 인하여 기업경영행태를 건전한 재무구조 유지와 수익성 위주로 변화시키지 않을 수 없기 때문이다.

둘째, 경영투명성이 제고될 것이다 기업의 경영정보와 회계정보에 대한 접근이 수월해지고 공개된 정보에 대한 신뢰가 훨씬 더 개선될 것으로 기대된다. 1999년부터 대기업집단의 결합재무제표 작성이 의무화되고 국제기준에 입각한 기업회계기준이 마련되었으며 외부감사 및 회계관계자의 책임을 강화하기로 하였기 때문이다.²⁾

셋째, 책임경영체제가 확립되고 기업지배구조가 개선될 것이다. 지배주주의 책임을 명확히 하고 부실경영에 대한 경영진의 책임이 강화된다. 사외이사와 감사제도가 의무화되며 소액주주의 대표소송권이나 장부열람권 그리고 누적투표제 등이 도입됨으로써 소액주주의 권한이 대폭 강화되었다.³⁾ 이는 지배주주의 경영전횡을 견제하고 경영권 행사에 대한 책임을 명확히 하는 조치들이다. 이러한 법적 장치 이외에도 기업의 인수·합병에 대한 규제를 대폭 완화하고 파산관련법을 재정비하여 기업퇴출을 자유롭게 함으로써 경영실적에 대한 시장의 자율감시체제도 정비하였다.

이러한 구조조정의 목표들이 지금 정부가 의도하고 있는 바와 같이 1~2년 내에 완결될 것으로 기대되지는 않는다. 그러나 한국경제는 중장기적인 구조조정과정을 거치면서 비교적 빠르게 변화해 갈 것이 틀림없다. 이것이 의미하는 바는 개별 기업뿐 아니라 금융기관 및 공공부문에 이르기까지 모든 기업들이 시장원리에 의한 규율(market discipline)에 노출되기 때문에, 경쟁과 자기책임원리가 보다 확실하게 각 조직에서 관철되리라는 점이다. 과거 한국경제구조의 주요한 특징으로 지적되던 정부·금융기관·기업간의 3각 공조관계(crony capitalism)는 크게 약화될 것이 틀림없다. 또한 재벌계열 기업간의 상호의존적 공생관계도 점차 와해되면서 개별 기업과 사업체단위로 경영실적과 경쟁력에 대한 엄정한 시장검증(market test)을 거치게 될 것이다. 이는 정부나 정치

들에 대한 금융실사를 6. 10. 완료하였다. 이를 근거로 6. 29. 5개 은행 퇴출을 결정하였고 9. 29.에는 9개 은행과 경영개선 이행계획에 합의한 바 있다. 재벌 계열기업의 부채비율을 200%로 하향 조정하기로 한 것은 정·재계간의 합의사항으로 12. 7. 5대 재벌과의 합의에서도 이같은 방침이 재확인된 바 있다.

2) 이를 위해 정부는 주식회사의 외부감사에 대한 법률을 개정(1998. 2. 24.) 하였고, 금융감독위원회는 기업회계기준 및 금융업 회계처리준칙의 제·개정안을 의결(1998. 12. 11.)한 바 있다.

3) 이는 증권거래법 개정(1998. 5. 25.)과 증권거래소의 유가증권 상장 규정의 개정(1998. 2. 21.)으로 시행되었다.

권 또는 금융기관에 대한 로비력이 기업의 성패를 좌우하는 것이 아니라 기업 내부에 축적된 경쟁력이 기업의 흥망성쇠를 결정하게 된다는 것을 의미한다. 더구나 기업들은 이제 국내시장의 테스트만이 아니라 세계시장의 검증을 받아야 한다. 구조조정으로 한국경제는 철저히 열린 시장경제로 탈바꿈하고 있는 것이다.

3) 지식기반경제

지금의 구조조정과정을 거치면서 한국경제는 산업화시대를 벗어나 빠르게 지식과 정보 중심의 지식경제사회로 바뀌어 갈 전망이다.⁴⁾ 제조업 대공장의 중후장대형 산업기반은 점차 약화되고 정보·기술·지식을 바탕으로 한 새로운 산업기반이 형성되는 것이다. 근로자상(像)이 변화하고 있으며 근로자들의 개별적인 학습능력·창의력 등이 더욱 중시되는 사회로 나아가고 있다. 노동시장·노사관계의 경제·경영환경이 근본적으로 변화하고 있는 것이다.

가. 구조조정으로 인한 노동환경의 변화

노동시장 및 노사관계는 경제 및 기업경영질서의 변화에 따라 함께 변하게 된다. 이런 의미에서 노동문제는 경제질서의 파생변수(derivative variable)라고 할 수 있다. 지금의 경제위기는 경기변동적인 불황의 의미도 있지만 이보다 더 근본적으로는 한국경제의 정부 주도적 체질을 바꾸는 것이고 산업사회(industrialism)를 넘어 지식·정보사회로 전환시키는 과정에서 발생한 구조적 위기의 성격을 갖고 있다. 따라서 경제구조조정으로 형성될 한국경제의 새로운 질서에 부합되는 노동시장 및 노사관계의 신질서가 형성되고 있다고 할 수 있다.

1) 노동시장의 유연화 경향

구조조정 선협국들의 예를 보거나 한국경제의 짧은 구조조정과정으로 보더라도 노동시장에서 일어날 가장 큰 변화는 노동시장의 유연화 경향일 것이다. 유연화·탄력화 경향은 매우 광범위하게 꾸준히 진행될 것으로 예측된다. 고용·임금·노동시간·근로기준에 관한 법제도적 유연화뿐 아니라 기업단위의 인적자원관리시스템에서도 유연화·탄력화가 빠르게 진행될 것이다. 고용조정은 이미 법적으로나 관행적으로 정착되어 가고 있다. 고용계약형태도 종래의 장기근속계약에서 임시직·파견근로·유기계약근로(有期契約勤勞)·하청용역 등으로 다양하게 탄력화되고 있다.⁵⁾ 그 결과 이러한 비정규직

4) 정부도 1998. 12. 4. 경제대책조정회의에서 「지식기반산업발전대책」을 확정·발표한 바 있다.

근로자 비중이 점차 늘어나고 있다. 임금의 유연성은 임금수준의 하락을 포함하여 임금체제와 그 지급형태에서도 나타나고 있다. 연공급체제는 점차 약화되고 직업능력이나 실적에 따른 임금체제가 확산되고 있으며 전문기술직과 행정관리직을 중심으로 연봉제 도입이 점차 늘어가고 있다. 근로시간의 유연화는 시간제·플타임·변형근로제의 도입과 휴일·휴가제도의 개선형태로 나타나고 있다. 이러한 경향은 앞으로 근로시간 단축과 맞물리게 될 경우 더욱 빠르게 진전될 것이다.

2) 기업 중심·단체교섭 중심의 노사관계의 약화

노사관계 측면에서의 가장 큰 변화는 노동운동의 지형 변화일 것이다. 그동안 어느 정도 독과점적 위치를 누리 왔던 중화학분야의 대기업이나 금융·공공부문에 속해 있는 장기근속자 중심의 노동조합·노동운동이 약화될 것이다. 따라서 기업 중심적이고 임·단협 중심적인 노사관계도 크게 변화하지 않을 수 없을 것이다. 왜냐하면 지금 진행되고 있는 구조조정으로 인하여 생산물시장의 독과점적 성격이 약화되고 있다. 모든 기업들이 세계적인 경쟁에 노출되고 수익성 위주의 경영을 하지 않을 수 없게 되며, 이러한 변화는 결국 그동안 기업단위 노동조합이 크게 의존해 왔던 독점시대 분배(rent sharing)를 중심으로 형성되었던 노사관계 시스템을 크게 약화시킬 수밖에 없기 때문이다. 이러한 현상은 1990년대 중반 이후 나타나기 시작하여 구조조정을 거치면서 더욱 뚜렷한 경향으로 자리잡아가고 있다. 후술하겠지만 1998년의 교섭결과를 보면 기업단위의 임·단협 중심의 노사관계가 이미 얼마나 취약해졌는가를 알 수 있다.⁶⁾

3) 노동문제의 새로운 양태

가) 고실업(高失業)

그러나 시장주도의 개방적인 경제질서하에서 진행되고 있는 유연화와 단체교섭의 기능저하 그리고 기업레벨 노사관계의 약화는 또 다른 성질의 노동문제를 잉태하고 있다. 우선 실업문제가 고질적인 경제·사회문제로 자리잡게 된다는 점이다. 1998년의 대량실업 사태는 향후 실업문제의 심각성을 예고해 주는 것이다. 1998년의 실업은 외환·금융 위기라는 일시적인 거시경제의 쇼크와 불황기의 디플레이션 요인에 의해 더욱 증폭된

5) 1998. 3. 법정정도로 파견근로가 29개 업종에 허용되었으며, 근로기준법상의 유기준계약에 대한 제한은 대법원 판례(1996. 8. 29.)에 의해 실효성이 상실되었다고 평가된다(김선수, 1998).

6) 1996년 이후 기업별 단체교섭에서 임금동결이나 무교섭 타결 등의 징후가 나타나기 시작하여 매년 확대되는 추세를 보이고 있다. 1998년은 특수한 경우이긴 하지만 100인 이상 사업장 5,476개 중 12월 1일 기준으로 84.6%의 사업장에서 임금동결 또는 임금삭감에 합의하였다. 이같은 추세는 1999년 교섭에서도 계속될 것으로 전망된다.

측면을 감안하더라도, 구조조정이 완료되고 경기가 호황국면에 들어선다고 하여 지난 10년간 유지해 왔던 2%대의 완전고용 상태를 회복하리라고 기대하는 전문가는 아무도 없다. 오히려 경제가 완전히 회복되더라도 5%, 100만명의 실업상태는 계속될 것이라는 것이 일반적인 전망이다(어수봉, 1998). 왜냐하면 노동시장 유연화와 기업의 상시적인 구조조정(M&A, 분사화, 업종전환 등)으로 노동이동이 잦아지면서 실업빈도가 높아질 것이기 때문이다. 또한 평생고용의 고용안정을 누리는 노동자들이 줄어들고 보다 많은 노동자들이 취업-실업-취업의 경로를 경험하게 되기 때문에도 '자연실업률'이 높아질 것이다. 그리고 산업화단계에서 지식경제사회(knowledge-based economy)로 전환되면서 중장년층을 중심으로 광범위한 직종 불일치(skill mismatch)로 인한 실업이 꾸준히 발생할 것으로 예상된다(이원덕, 1998). 실업률을 높이는 또 하나의 요인은 서구의 경험에서 나타나는 바와 같이 한번 늘어난 실업은 좀체로 줄어들지 않는다는 실업의 고착화현상(hysteresis)이다.⁷⁾ 한국경제도 이제 본격적으로 저성장-고실업 경제에 편입된 것이다.

나) 취약근로계층의 증가와 사회복지 수요의 증대

고실업은 필연적으로 장기실업과 빈곤 문제를 야기한다. 반면에 그동안 근로자복지의 대종(大宗)을 이루어 왔던 기업복지제도는 점차 축소·약화될 것이 예상된다.⁸⁾ 이에 따라 가족 내에서의 상호부조와 기업편중의 한국복지제도가 점차 약화되고 사회복지의 수요는 갈수록 증대될 것이다. 인도적인 차원의 시혜성 복지에 기반한 기존의 생활보호 사업만으로는 지금의 구조조정과 시장주도의 개방경제체제를 견디어 낼 수 없을 것이다. 더욱 심각한 문제는 시장주의적 개혁이 진행되면서 소득분배가 악화되고 사회가 양극화될 가능성이 많다는 점이다. 이미 이러한 조짐은 1998년 상반기부터 나타나고 있다.

그러나 한국의 노동조합이나 노동운동이 장기근속자 중심으로 운영되어 왔듯이 법제도와 노동정책의 중심대상도 장기근속자들에게 집중되어 있다고 할 수 있기 때문에 새롭게 등장하는 파견·시간제·임시·일용직 근로자들을 보호해 줄 수 있는 제도적 장치는 취약하기 짝이 없다. 근로기준과 사회보장체계는 매우 취약하고 이들의 이익을 대

7) 이는 경기회복기에도 실업이 줄지 않는 이유를 설명하는 내부자-외부자 이론에 근거한 개념이다. 즉 경기가 어느 정도 회복되면 취업근로자(insider)는 임금인상을 요구하게 되기 때문에 외부자의 취업기회가 확대되지 않는다는 것이다.

8) 기업복지의 삭감은 노동비용을 줄이면서도 노동조합의 반발을 최소화할 수 있는 수단으로 많이 활용되고 있다. 대표적인 사례로는 대우자동차의 1998년도 협약으로서 1인당 年 500여 만원의 복지후생비용 삭감에 노사가 합의한 바 있다(박윤배, 1998).

변할 수 있는 대의기능(representation mechanism)조차 매우 불비(不備)한 상태이다. 이들을 적절히 대변해 줄 수 있는 노사관계의 조직적 틀은 지역·업종·국가 차원에서만 마련될 수 있다. 기업별로 조직되어 있고 임·단협 중심으로 운영되고 있는 현재의 노사관계 틀로서는 실업·빈곤·사회복지의 문제들에 대하여 효과적으로 대처해 나갈 수 없다.

2. 구조조정기의 노사관계 : 1998년 평가와 1999년 전망

가. 1998년 평가

1) 노사정위원회와 사회협약체제의 약화

1998. 2.9 사회협약의 체결과 6·3 대통령령에 기초한 노사정위원회의 출범은 1998년 도 노사관계와 구조조정기 노사관계의 기조를 형성하는 역사적 사건이다. 한국사회에서는 처음 있었던 노사정간의 대타협이었다는 점과 이의 이행을 점검하고 상시적인 정책 협의의 기능을 수행하기 위해 노사정위원회를 상설화했다는 것은 노사정 당사자뿐 아니라 국내외의 광범위한 지지와 기대를 모을 수 있었다.⁹⁾ 이는 또한 IMF의 구조조정 프로그램이나 당시 경제정책 당국자들이 갖고 있었던 신자유주의적 비전 즉, 영·미에서와 같은 노동배제적이고 노동시장 유연성 중심의 구조조정방식과는 사뭇 다른 접근방식이었다는 점에서도 기대를 모으기에 충분하였다.¹⁰⁾

1997년 12월 말 새로운 집권세력은 당면한 경제위기 극복과 IMF가 제시한 정책권고 사항을 어떻게 실현시켜 나갈 것인가의 중요한 정책선택의 기로에 있었다고 하겠다. 당시의 경제여건이나 국민여론을 감안할 때 정리해고제나 파견제 도입과 같은 노동시장 유연화 조치들은 노사정 합의방식이 아니더라도 정부가 독자적으로 추진할 수도 있는 정책과제들이었다. 그럼에도 불구하고 경제개혁과제, 노동기본권의 신장(교원·공무원의 단결권 보장, 조합원 자격의 확대, 정치활동 허용 등) 그리고 사회보장체계의 개편(의료보험 통합이나 공공자금관리기본법의 개정 등)을 포괄하는 상당히 개혁적인 대규

9) 당시 정책 당국자들이 사회협약을 체결하고 노사정위원회를 상설화할 때 유럽식의 코포라티즘 구조를 벤치마킹했는지는 확실치 않다. 오히려 당시의 신문 보도로만 보면 1995년 멕시코에서 외환위기 극복을 위한 사회협약이 있었다는 것이 주요한 참고가 되었다고 짐작된다.

10) IMF가 제시한 정책권고 사항이나 당시 비상경제대책위원회가 추구하는 경제구조조정 방향은 신자유주의적 색채를 강하게 띠고 있었으나, 집권세력은 1980년 미국의 항공관제사 파업에 대한 정부의 대응이나 1983년 영국 대처 수상에 탄광 파업에 대한 정책기조와는 뚜렷하게 구분되는 노동정책 기조를 보였다. 이에 더하여 매우 개혁적인 내용의 사회협약을 체결하였고 신자유주의 기조와는 상치되는 노사정위원회조차 상설화하였다.

모의 사회협약 형식을 취하게 된 것은 분명 기존의 노사관계 틀을 뛰어넘는 새로운 발상이었으며 질적인 변화였다고 평가된다. 그 형식과 내용에 있어서 광범위한 정치적 지지를 확보하기에 부족함이 없었다.

그러나 2월 이후 노사정위원회에 대한 기대와 지지는 점차 약화되고 있다. 이제 노사정 3주체들에게서 초기의 활력과 긴장감을 찾아보기 어렵다. 그 원인은 무엇이고 이를 어떻게 평가하여야 할 것인가? 가장 큰 원인은 지금의 경제위기를 견디어 내기에는 노사정의 파트너십과 신뢰의 축적이 너무 부족했다는 점이다. 1998년에 집중되었던 공공·금융·기업부문에서의 급격한 구조조정과 임금삭감을 중심으로 한 광범위한 양보교섭을 견디어 낼 수 있는 사회합의 체제는 흔치 않을 것이다. 견고한 3자협력구조(tripartism)를 유지하고 있는 유럽에서도 쉽지 않으리라고 생각된다. 이는 3자 파트너십이나 신뢰의 두께 문제가 아니라 급격하고 광범위했던 구조조정에 더 큰 원인이 있다고 보아야 한다. 그나마 다행스러운 것은 임·단협 고조기인 7월 10일경 양 노총의 노사정위원회 불참과 민주노총의 파업, 그리고 8월에 있었던 현대자동차의 장기분규라는 큰 고비를 가까스로 넘길 수 있었다는 점이다. 어찌 보면 노사정위원회는 영아 사망률이 매우 높은 나라에서 생존의 관문을 통과한 돌박이 아이와 같은 처지에 있다.

또 하나의 원인으로 지적될 수 있는 것은 노사정위원회에 대한 과도한 기대와 지나친 우려가 노사정위원회의 위상정립에 오히려 장애가 되었다는 점이다. 출범 당시 노동계와 많은 개혁지지 세력들은 노사정위원회가 사회개혁의 중심에 서서 개혁과제들을 '합의'해 나가고 이를 '집행'해 나가는 개혁기구로 자리잡아 가기를 기대했다. 즉 경제·사회의 주요 개혁과제와 구조조정 계획에 대하여 사전합의 결정해 나가는 기구로서 노사정위원회를 이해하고자 하였다.¹¹⁾ 그러나 이는 분명 과도한 기대이다. 코포라티즘의 오랜 전통을 유지해 온 사회에서조차 이러한 초법적인 지위를 누리고 있는 기구는 없다. 또한 노사정위원회는 법적 성격으로 보면 대통령 자문기구이고 사회협약은 법적 구속력이 없는 노사정 3자간의 정치적 약속인 것이다. 따라서 정부 고유의 집행기능이나 국회의 입법기능을 초월할 수 있는 어떤 여지도 없다. 또한 2·9 사회협약의 내용을 분석해 보더라도 핵심적인 타협내용(political exchange)은 유연성과 노동기본권에 한정되어 있음을 알 수 있다.¹²⁾ 이러한 합의성립의 배경을 사상하고 앞으로 추진될 구조조정

11) 한국노총은 「노사정위원회 규정에 대한 한국노총의 입장」(1998. 3.11.)에서 노사정위원회 위원장은 대통령(필요시 총리가 대리참석)이 맡고, 위상은 노사정 대타협 및 사회협약 체결기구로 하여야 한다는 입장을 보이고 있다. 이러한 주장은 노총에만 한정되었던 것이 아니고 학계와 시민·사회단체에서도 합의결정기구로서의 노사정위원회라는 기대는 널리 유포되어 있었다.

12) 90개항의 사회협약이 정치·경제·노동관련 주요 정책과제를 망라할 수 있었던 것은 비상경제대책회의에서 정해진 경제개혁과제와 대통령선거 공약으로 제시되었던 의료보험 통합 등의 과제가 손쉽게 포함될 수 있었기 때문이기도 하다.

계획과 주요 경제사회정책에 대하여 2·9 합의와 같은 방식의 대타협을 계속 해나가자고 하는 것은 분명 비현실적인 과도한 기대였던 것이다.

이러한 과도한 기대는 역으로 정부의 지나친 우려를 낳았다. 정부가 가장 우려했던 바는 코 앞에 닥친 각 부문의 구조조정을 지연·왜곡시킬 수도 있다는 점이었을 것이다. 당시 경제구조조정을 지휘하던 정책 당국자들은 신속하고 과감한 구조조정을 단행해야만이 경제위기를 하루 빨리 극복할 수 있다는 강박관념에 사로잡혀 있었다. 이러한 입장에서 보면 구조조정 계획에 대하여 사전에 협의하고 필요하면 합의까지 해야 된다는 것은 이들에게 큰 부담이 되었을 것임에 틀림없다. 또한 이들의 사고의 틀에서 보면 구조조정은 원칙의 문제이고 효율의 문제이지 노사라는 이해당사자들과 함께 협의하는 정치적 타협(bargaining)의 대상이 될 수도 없고 되어서도 안된다는 것이다. 즉 구조조정과 노사정위원회의 협의는 서로 융화될 수 빙탄(氷炭)의 관계인 것이다. 그러나 경제구조조정 정책당국자들의 경직된 사고는 노사관계에 대한 몰이해(沒理解) 또는 구조조정으로 야기될 노동문제에 대한 책임회피에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 금융부문 구조조정과정은 이같은 점을 잘 보여주고 있다.

우선 5개 퇴출은행의 경우를 보자. 1998년 6월 29일의 5개 퇴출은행 발표는 전격적으로 원칙에 입각하여 공표되었다. 퇴출은행의 근로자들에 대한 고용보장·생활안정 문제에 대해서는 사전에 준비된 대책이 전혀 없었다. 이로 인하여 사후에 치르게 되는 사회적 비용은 사전 협의로 인한 비용보다 훨씬 컸으리라고 생각된다.¹³⁾ 9개 은행 경영합리화 방안에 대해서도 많은 우여곡절을 거치고 결국에는 노사정 협의와 합의형식을 거쳐야만이 확정시킬 수 있었다. 이러한 과정으로 볼 때 구조조정과정에서 노사 문제를 피해 보고자 하는 유혹과 노동조합에 대한 과도한 두려움 등이 이러한 불필요한 분규와 과도한 교섭비용을 유발했다고 할 수 있다. 불행하게도 경제부처의 이러한 시각과 대응방식은 기업구조조정의 대표적인 사례였던 현대자동차의 경우에서도 그대로 드러난다. 또한 노동계와 정부가 7월 노사정위원회의 금융발전특위 설치를 둘러싸고 벌였던 신경전도 이러한 기대와 우려의 편린을 보여준다.

정부를 더욱 불안하게 했던 점은 노사정위원회 및 사회협약에 대한 민주노총의 매우 불투명한 태도가 아닌가 한다. 2·6 잠정 합의후 민주노총은 2월 11일 대의원대회에서 합의안을 부결시켰고 이는 곧 지도부 와해로까지 이어졌다. 민주노총 내부에서는 사회협약을 인정할 것인가의 여부와 노사정위원회 참여 여부를 놓고 찬반양론을 벌이게 되었다. 이는 3월 위원장 선거에서도 쟁점으로 부각되었다. 그런데다가 민주노총은 메이데이 파업, 대통령의 방미기간에 속하는 6월 10일의 총파업 예고 그리고 7월 중순의 총

13) 왜냐하면 퇴출은행 직원들의 집단행동으로 1주일 안팎의 업무마비가 있었고, 나중에 있었던 9개 경영개선 은행에서 취해진 조치와 유사한 실직자 생활안정대책이 마련될 수밖에 없었기 때문이다.

파업 등으로 정부와 재계의 불안감을 더욱 증폭시켜 나갔다. 특히 국정 책임자의 입장에서 보면 민주노총 지도부를 믿을 수 있는 위기극복의 파트너로 보아야 할 것인가에 대해서 심각하게 고민하지 않을 수 없었을 것이다. 이러한 민주노총 지도부의 불투명한 태도는 노사정위원회에 대한 정부와 재계의 태도를 경직시키고 소극적으로 변화시키는 계기가 되었다.

2) 비용절감 중심의 구조조정과 실업축진적인 유연화정책

지난 1년간 한국의 고용정책 기조는 무엇이라고 할 수 있을 것인가? 그리고 정부는 구조조정이 근로자 생활보호를 위하여 어떠한 고용안정정책을 펼쳐 왔는가? 좀더 단순히 표현하면 정부의 노동시장(고용) 정책기조가 얼마만큼 노동측에 우호적(pro-labor)이었나 하는 질문이다. 결론부터 말하면 정부의 정책기조는 매우 비우호적이었다고 할 수 있다. 정부가 비록 실업대책 예산을 10조원 이상 투입하고 있다고 하지만 여기에는 많은 거품이 있을 뿐 아니라 이는 어디까지나 발생한 실업에 대한 대책을 중심으로 한 것이다. 여기서 논하고자 하는 것은 실업예산의 다과가 아니라 실업에 대한 기본인식, 고용문제에 대한 정책기조이다. 이에 대한 학계의 논의는 매우 부족하였다.¹⁴⁾ 정부정책도 실업대책·고용정책의 기조를 어떻게 가지고 갈 것인가에 대한 충분한 이론적 검토 없이 단시간 내에 수립·시행되었다고 할 수 있다.

돌이켜 보면 한국의 노동시장 정책기조는 영·미형의 노동시장 유연화정책을 추수해 왔다고 할 수 있다. 정책 당국자나 KDI 그리고 대부분의 구조조정 옹호론자들의 연설(言述)로 미루어 짐작컨대 그렇다. 구조조정의 중요한 축이 인력감축과 노동시장 유연성 제고라고 인식되었고 심지어는 실업문제의 근본적인 해결도 결국에는 유연한 노동

14) 1998. 2. 노사관계학회 동계 정책토론회는 이에 대한 첫 토론회였다. 김유배(1998)는 「기업의 구조조정과 고용·실업대책」에서 고용조정 이외의 유연성제고 방안으로서 임금삭감과 워크셰어링의 방안을 제시하고 있다. 그러나 이러한 논의는 학계에 큰 논란을 불러일으키지 못하고 구조조정과 해고 유연성의 당위론에 묻혀 버리고 만다. 조우현·조준모(1998)는 1998. 3. 노동경제학회 춘계 정책토론회에서 노동시장 유연화정책을 신정부 고용정책의 기조로 제시하였다. 이에 반하여 남성일(1998)은 토론문을 통하여 유연화정책은 중장기정책으로서는 타당하지만 단기적으로는 실업발생을 최소화하기 위한 거시정책(IMF와의 재협상을 통한 금리 인하)이 우선되어야 함을 주장한 바 있다. 한편 KDI는 1998. 4. 「경제위기 극복과 구조조정을 위한 종합대책」에서 실업문제에 대한 대책으로 신속한 구조조정과 노동시장의 유연화를 제시하였다. 삼성경제연구소에서도 1998. 3. 「실업증가와 정부·기업의 대책」으로 구조조정의 실업발생은 전체 경제의 회생을 위하여 불가피하고 실업대책 차원의 팽창재정은 물가 우려와 IMF 정책권고라는 제약 때문에 적합치 않다고 주장하였다. 한국경제학회도 1998. 5. 「경제위기와 노동시장정책」에 관한 토론회를 개최한 바 있다. 김장호(1998)는 민간부문의 인원감축을 억제시킬 필요가 있음을 주장하였다. 그러나 이러한 논의들은 정책기조가 이미 유연화와 긴축적인 거시정책이라는 기조가 정해진 후에 이루어진 주변적인 비판으로 간주되었다.

시장을 확보함으로써만이 가능하다는 신념에까지 이르게 되었다. 소위 “해고가 쉬워야 실업률이 낮아진다”는 주장이 널리 받아들여졌다. 구조조정을 위해서는 해고가 불가피하고 실업을 줄이기 위해서도 해고를 쉽게 할 수 있어야 한다는 논리이다. 어느덧 해고가 미화되고 구조조정의 강도가 해고의 규모에 의해 결정되는 것으로 간주되었다. 이는 구조조정이 기업(은행)의 부실을 줄이고 재무구조를 건실하게 하는 대차대조표(balance sheet) 중심으로 이루어지지 않고 단기적인 손익구조를 개선하기 위한 손익계산서(profit and loss statement) 중심으로 이루어졌다는 것을 의미한다.¹⁵⁾ 정부(노동부)는 실업의 흉수 속에서도 적절한 고용정책기조를 밝히지 않아 왔다. 이는 곧 구조조정이 곧 고용조정이고 고용조정은 곧 정리해고라는 잘못된 통념을 노동부도 그대로 받아들이거나 최소한 방관해 왔다는 것을 의미한다.¹⁶⁾

고용조정 중심의 노동시장 유연화정책은 매우 실업촉진적인 것이다. 반면 노동시장 유연화정책 중에서도 임금 유연화나 근로시간 유연화는 고용촉진적인 성격이 강하다. 실업이 폭증하는 시점에서 실업촉진적인 유연화정책을 펼친다는 것은 매우 적절치 못한 선택이다. 왜냐하면 고용 유연화정책의 효과를 백퍼센트 인정한다 하더라도 이는 중장기적으로 효과가 나타나는 미시 구조조정 프로그램이기 때문이다. 오히려 해고억제적인 유연화정책 즉, 임금이나 근로시간제도를 유연화하는 것이 훨씬 더 현명한 선택이었을 것이다. 그러나 지난 1년간 정부의 노동시장정책은 고용조정(해고) 중심의 기조를 벗어나지 못했던 것으로 평가된다. 1998년도 임금교섭 결과를 보면 협약임금인상률이 -2.7%(11월 30일 현재)에 이르고 있다. 그리고 실질임금이 상반기에 8.4% 감소하였고 연평균으로는 10%까지 감소할 것으로 예상된다. 근로자들은 고용안정을 위해서는 근로시간 단축과 임금삭감을 받아들일 준비가 되어 있었기 때문에 고용촉진적인 노동시장 유연화정책에 대한 아쉬움은 더욱 크다.

3) 소득분배의 악화와 취약근로계층의 증가

구조조정기 근로자의 삶의 질이 평균적으로 저하되는 것은 새로운 사실이 아닐 것이다.¹⁷⁾ 그러나 구조조정의 사회적 비용과 고통은 과연 분담되고 있는가? 1998년 상반기

15) 공공부문과 금융기관의 구조조정 과정이 그랬고 현대자동차 사태를 바라보는 시각에서도 그랬다. 공공·금융뿐 아니라 민간부문에서조차 실업의 흉수 속에서 폐수를 방류하듯이 해고를 쉽게 생각하였다. 그러나 이와 같이 단기적인 수익구조 개선을 위한 다운사이징(downsizing) 중심의 비용절감형 구조조정은 기업이나 은행부실의 근본적 치유책이 되지 않는다. 보다 근원적으로 재무구조를 개선하고 부실을 낳은 경영구조를 개선하는 방안이 우선 마련되었어야 했다.

16) 1998년 초에는 기업에게 고용조정 자체를 강도 높게 요구하다가 이것이 구조조정에 역행한다는 재계의 비판이 제기되면서 정부는 뒤로 물러섰다. 또한 근로기준법이 정하고 있는 해고절차가 잘 준수되고 있는지에 대한 특별한 행정지도도 가시화된 적이 없다.

중 근로자가구의 소득 5분위별 소득동향을 보면 소득이 낮을수록 소득 감소(최하위 20% 가구는 -14.9%를 기록함)가 컸으며 상위 20% 가구의 소득은 오히려 2.3% 증가한 것으로 나타났다. 구조조정을 거치면서 소득분배가 일관되게 악화되고 있음을 보여주고 있다. 반면 세금납부액의 변동추이를 보면 더욱 납득하기 어려운 현상이 벌어지고 있다. 1/4분기 중 상위 20% 소득자의 세금납부액은 3.6% 증가에 불과하나 나머지 소득계층은 11.7~17.6% 증가하였고, 2/4분기 중에는 상위 20%의 경우 1.8% 감소한 반면 나머지 계층의 경우에는 17.2~25.3% 증가한 것으로 나타났다.

<도시근로자 가계수지 및 조세부담 동향>

(단위 : %)

소득계층	소득증감률	조세부담증가율
하위 0 ~ 20%	-14.9	17.5
21 ~ 40%	-8.8	11.7
41 ~ 60%	-6.9	16.2
61 ~ 80%	-5.5	14.2
상위 81 ~ 100%	+2.3	3.6

자료 : 통계청, 「도시근로자의 가계수지 동향」, 1998. 9.

이러한 소득분배의 악화는 1998년의 구조조정에서 실직과 소득 감소를 겪고 있는 주된 계층이 저소득·취약계층임을 의미한다. 1998년 3/4분기 중 전직실업자의 62%가 임시·일용직(전체 취업자 중의 비중은 29%에 불과)이었다는 사실이나, 전년 동월대비 비경제활동인구 증가분 643천명 중 83%(1998년 9월 기준)가 여성이라는 점 등은 실직과 실업이 주로 블루칼라, 임시·일용직 그리고 여성근로자에 집중되고 있음을 입증하고 있다. 또한 36시간 미만의 불안전취업자 비중이 전년동기대비 25.8%, 422천명 증가(1998년 3/4분기 기준)한 반면 36시간 이상 취업자는 9.8% 감소한 것으로 나타났다. 특히 18시간 미만 취업자는 전년동기대비 45.1% 증가하였고 공식 실업통계에 잡히지 않는 일시휴직자도 47.1%, 121천명 증가한 것으로 나타났다(통계청, 「9월 고용동향」, 1998). 취업근로자의 고용불안정·소득 감소도 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다.

17) 구조조정으로 근로자의 생활수준이 하락한 대표적인 사례로 미국을 들 수 있다. 구조조정이 본격화되었던 1980년 이후 미국 제조업의 실질임금지수는 1980년 103.5, 1990년 100.0, 1996년 100.2로 17년 동안 실질임금이 오히려 약간 하락했다. 우리와 비슷한 외환위기를 경험한 멕시코의 경우 1995년 한 해에 22%의 실질임금 하락이 있었다.

나. 1999년도 전망

1999년도에는 1998년에 나타났던 노동시장·노사관계의 제반 현상들이 더욱 심화될 것으로 전망된다. 노사정 3자협력 체제로서의 노사정위원회의 위상 약화, 노동측에 비우호적인 고용정책기조 그리고 근로자계층의 분화 현상 등이 반전될 것이라고 기대할 수 있는 근거는 아직 없다. 한국노동연구원(1998)의 전망에 따르면 경기가 회복국면에 접어들 1999년 1/4분기에 실업률은 최고조에 이를 전망이다. 장기실업자의 비중이 늘고 빈곤층·불완전취업자 등 사회취약계층도 증가할 것이다. 1999년은 아마 실업의 고통이 가장 심각한 한 해가 될 전망이다. 그렇지만 정부가 종래의 비용절감 중심의 구조조정 방식과 실업촉진적인 유연화정책을 수정할 것으로 보이지는 않는다. 따라서 5대 재벌의 빅딜과 30대 재벌기업에서의 워크아웃 프로그램, 그리고 공공부문의 구조조정이 구체화되면서 고용조정을 둘러싼 노사갈등의 심화가 예상된다.¹⁸⁾

노사정위원회로 상징되는 경제위기하에서의 노사정 파트너십이 지속될 수 있을 것인가의 여부는 늦어도 1999년 상반기 중에는 판가름날 것으로 예상된다. 이에 영향을 미칠 수 있는 변수는 여러 가지이다. 우선 연말연초에 집중되어 있는 양노총 및 주요 산별연맹의 선거와 민주노총 계열 노조지도자들의 대량 구속·수배에 대한 정부 조치의 향방은 노사정위원회의 사회협약 체제뿐 아니라 1999년도 전체 노사관계에 큰 영향을 미칠 것이다. 그러나 더욱 중요한 변수는 교원노조 문제, 실업자의 초기업 단위노조 가입문제 그리고 정치자금법 개정 문제 등이 이번 정기국회에서 잘 처리되는지의 여부이다. 특히 교원노조 문제는 지난 2월 대타협에서 노동시장 유연성과 교환된 핵심적인 사항이어서 이의 입법화가 늦어지거나 변질될 경우 노사정 3자합의 구도는 결정적인 위기를 맞을 수 있다. 그리고 앞으로 상당기간 이러한 형태의 3자합의나 신실한 정책협약이 성립될 가능성도 희박해질 것이다. 왜냐하면 합의해 봐야 믿을 수 없다는 불신이 뿌리 깊게 남아 있을 것이기 때문이다.

18) 특히 공공부문과 금속산업의 구조조정은 해당 노동조합들의 연대활동을 촉발할 수 있다. 이미 민주노총 계열의 금속산업연맹에서는 업종 차원의 노사협의를 요구하고 있기 때문에 1998년 말에서 1999년 초에 이르기까지 이들의 고용안정 투쟁은 지속될 것으로 보인다.

3. 사회적 파트너십 형성을 위한 정책과제

가. 왜 사회적 파트너십의 형성인가?

현재 진행되고 있는 구조조정은 산업화를 이끌어 왔던 정부 주도의 경제를 시장 주도의 개방경제의 틀로 바꾸어 내는 근본적 변화의 과정이다. 이는 동시에 기업경영의 형태에 있어서도 환골탈태의 변화를 요구하고 있다. 경제질서와 기업경영의 변화는 노동시장과 노사관계에서의 새로운 질서를 필요로 한다. 실업과 빈곤의 문제, 유연한 노동시장과 취약근로계층의 증가 그리고 사회복지수요의 증대 등에 대하여 적절하게 대응할 수 있는 노사관계 시스템의 고도화가 필요하다. 산업화시대 고도성장기에 형성된 불신과 대립의식, 독점지대 분배를 둘러싸고 벌어지는 임·단협 중심의 노사관계 그리고 실업자·비조직 근로자의 이익을 대변할 수 없는 기업 중심의 노사관계 체제로는 구조조정으로 새롭게 제기되는 노동문제를 감당할 수 없다.

세계시장의 경쟁에 노출된 기업의 생존을 위해서 그리고 지식·정보가 기업경쟁력의 핵심으로 자리잡아가고 있는 지식기반 경제화 추세에 대응하기 위해서, 기업레벨에서는 참여와 협력을 바탕으로 한 노사 파트너십이 요구되고 있다. 또한 고용조정과 기업간 단체협약의 승계 문제 그리고 지역·업종 차원의 실업대책 등을 해결해 나가기 위한 지역·업종 차원의 노사관계가 대폭 강화되어야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 구조조정기의 격변하는 노동환경에 적절히 대응해 갈 수 있는 국가 차원의 노사정 3자협력 체제의 구축이다. 안정적인 3자협력 구조가 정착되어야 기업단위의 노사 파트너십과 초기기업단위의 노사정간의 사회적 파트너십을 정착시켜 나갈 수 있기 때문이다.

나. 정책과제

1) 파트너로서의 상호인정(mutual recognition)

우선 노사정간에는 뿌리 깊은 불신이 쌓여 있다. 노동조합은 경영정보에 대한 불신, 노동정책의 공정성에 불신, 법 그 자체와 법의 공정한 집행에 대해서까지 불신하고 있다. 또한 사측은 노조가 기업의 발전을 위해 노력하기보다는 다른 정치적 목적이나 단기적 이익챙기기에만 몰두하는 무책임한 집단이라는 불신을 갖고 있다. 이러한 상호불신은 노사관계를 일회적인 승패게임으로 인식하게 하고 노사를 단기적 목표에 집착하게 한다(박준식, 1998). 쟁점에 대한 합리적인 토론과 민주적인 타협보다는 힘의 논리가 노사관계를 지배하게 되는 것도 상호불신의 결과라고 할 수 있다. IMF관리 체제라는

기업생존의 위기국면에서조차 사측은 노조를 위기극복의 파트너로 삼기보다는 노조를 무력화(union-free) 내지는 약화시키고자 한다. 1998년 폭증하고 있는 부당해고 구제신청건수(1997년 총 2,306건에서 1998년 3/4분기 기준 총 3,490건으로 이미 50% 이상으로 증가)를 보거나 단체협약 위반사태가 늘고 있다는 사실이 이를 입증하고 있다(배무기, 1998). 힘있는 노조는 이에 극단적으로 저항하고 있다. 11월 말 기준 파업으로 인한 근로손실일수가 130만일 정도로 전년동기의 44만일에 비하여 약 4배 정도 증가하였다는 사실이 구조조정기 노사관계 악화추세를 잘 보여주고 있다. 이러한 행태는 결국 위기를 극복하고 경기 회복기에 들어서면서 노조의 재반격을 유발하게 될 것이다.¹⁹⁾ 결국 기업생존의 위기를 거치면서도 노사관계는 하나도 변하지 않을 수 있다. 불신과 대립의 악순환이 반복되는 것이다. 노사는 아직도 갈등은 인정하되 타협과 협약을 통하여 대등한 동반자관계(partnership)를 형성하고자 하는 노력보다는, 일방적 양보나 굴복에 의한 협조의 길과 적대적 대립관계의 길이라는 양극단의 선택을 강요하는 문화에 더 익숙해 있다. 共生과 相生의 노사문화는 노사 모두에게 아직 매우 생소한 것이다.

勞政간에도 이러한 의식과 문화가 지배하고 있다. 정부 입장(특히 경제·공안담당부처)에서 노동조합은 교화(教化)의 대상이거나 행정(行政)의 대상일 뿐 주요 정책과제를 협의하고 필요에 따라 타협할 수도 있는 대등한 파트너가 아니다. 한국의 노동조합은 아직 노동자의 대표조직이나 대의기관(代議機關)으로 인정받지 못하고 있는 것이다(박준식, 1998). 이러한 인식이 정부정책의 기저에 깔려 있다.²⁰⁾ 가장 기본적인 단결권을 포함하여 노동기본권에 대한 많은 제약들은 이러한 인식에서 비롯된 것이다. 1997년의 법개정과 1998년에 추진되었던 교원의 단결권 보장과 조합원 자격에 대한 규제완화 등으로 이러한 인식이 약간씩 변하고는 있지만 노정간의 파트너십을 형성할 정도로 발전되지는 못하고 있다.

2) 기업 차원의 참여·협력적 노사관계

앞으로 기업 노사관계는 임·단협의 함정(trap)에서 빠져나와야 한다. 그리고 협의와 참가의 영역을 적극적으로 개척해 나가야 할 것이다. 왜냐하면 기업은 앞으로 근로자의

19) 특히 우려가 되는 것은 이러한 노동조합의 공세가 구조조정기에 삭감되었던 임금을 되받기 위한 교섭("give-back" bargaining)으로 나타날 가능성이 있다. 이는 경기회복의 성과가 신규 고용창출로 이어지지 않고 내부자 임금인상으로 귀결되는 것이어서 장기실업을 유발하게 된다. 네덜란드에서는 1980년대 후반 이를 예방하기 위하여 강도 높은 임금안정화정책을 펼친 바 있다(최영기(1998), "네덜란드, 제3의 모델")

20) 초기기업 단위노조의 조합원 자격을 전직실업자(前職失業者)에까지 확대하는 법개정을 놓고 노동부와 법무부가 벌이고 있는 1998년 12월의 공방이 이같은 정부의 인식을 단적으로 보여주고 있다. 법무부의 인식은 노동조합이 아직도 정치불안·사회불안의 요새가 될 수 있다는 것에 근거하고 있다.

창의력과 자발적 참여를 극대화해야만이 생존할 수 있는 무한경쟁의 정보화시대를 살아가야 하기 때문이다. 지금과 같이 소모적인 교섭관행·노사대립이 계속된다면 기업이 견딜 수 없을 것이다. 기업단위의 협력과 참여가 활성화되기 위해서는 기업별 교섭의 기능이 약화되거나 초기업단위로 이관되어야 한다. 이런 변화의 조짐이 조금씩 보이고 있기도 하다. 우선 고용조정 문제, 임금직제의 개편 문제, 직업능력 향상을 위한 교육·훈련의 문제 등 앞으로 노사간의 주요 관심사항은 주로 교섭으로 해결하기보다는 협의로 처리해야 될 것들이다. 그리고 이러한 과제들의 원만한 해결을 위해서는 다양한 형태의 근로자참가를 필요로 한다. 한편 구조조정을 거치면서 단위노동조합들은 교섭력의 한계를 뼈저리게 느끼고 있다. 교섭권의 상급단체 위임과 초기업 단위노조로의 조직전환들이 이루어지고 있다. 교섭력의 한계는 단순히 노조의 조직력 약화 때문만이 아니라 기업의 지불능력이 한계에 도달했기 때문이기도 하다.

초기업 레벨의 다각적인 정책협약이 활성화될수록 기업단위 노사관계는 생산과 효율을 중심으로 한 참여·협력적인 관계로 발전할 수 있다. 이는 전적으로 기업경영자의 몫이라고 할 수 있지만 노사 파트너십의 조기정착을 위하여 정부가 적절한 인센티브 시스템을 제공할 수도 있다. 특히 경영성과에 대한 근로자참여를 촉진하기 위한 세제혜택이나 종업원의 자본참여를 위한 상법상의 규제를 완화하는 등의 조치가 있을 수 있다. 특히 자본참여의 확대방안은 보다 많은 연구와 公論이 필요한 부분이다. 기업주 입장에서 보더라도 적대적 M&A에 대비한 경영권 보장의 안전장치로 우리사주 제도나 ESOP과 같은 종업원 주식소유제도를 적극적으로 활용할 수 있고 근로자의 입장에서 보면 재산형성의 유력한 수단이 될 수도 있기 때문에 노사이익 공통의 사항이 될 수 있다.

또한 기업경영 정보의 공유, 종업원 대표의 이사회 참여나 노사협의회의 활성화 등을 위한 방안도 강구해 볼 수 있다. 이러한 의사결정참가방안에 대해서는 경영진의 반발과 우려가 크다. 그러나 건전하고 투명한 기업경영의 지속적인 보장을 위해서는 법제도와 시민단체의 감시 등 외적 규제에만 의존하기보다는 기업내 종사자들을 통한 내부적 감시와 견제가 더 효율적일 수 있다. 따라서 노사협의회의 정보청구권을 확대해 주고 산업안전·복지·교육훈련 등 노사 이해공통사항에 대해서는 좀더 확실하게 노사합의를 거치도록 할 필요가 있다. 그리고 합의사항 준수에 대한 법적 근거도 마련해 주어야 한다. 또한 상장법인의 사외이사를 근로자에까지 확대할 필요가 있다. 다만 이러한 의사결정참가는 이에 부수되는 책임과 전문성을 요구하기 때문에 일정규모 이상(예컨대 2,000명)의 기업에만 한정하여 유도해 가는 방안을 강구해 보아야 한다.

3) 지역·업종 차원의 노사관계 강화

한국과 같이 순수한 기업별 조직체제와 교섭구조를 갖고 있는 외국의 사례는 없다.²¹⁾ 박원규(1998)와 이원덕(1998)이 지적하고 있는 바와 같이 10년간 유지되어 왔던 기업 중심의 교섭체제는 매우 비효율적이고 비생산적이다. 이러한 시스템으로는 새로운 경제 질서·기업경영 환경을 건디어 낼 수 없을 것이다. 그동안 무시되어 왔던 지역·업종별 교섭·협회가 강화되면 이같은 비효율을 상당부분 제거할 수도 있다. 그러한 환경도 조금씩 조성되어 가고 있다. 노동조합이 산별체제로의 전환을 위해 노력하고 있고, 기업 측에서 보더라도 어차피 경영정보의 투명성이 높아지면서 지켜야 할 기업비밀이 많지 않게 되기 때문에 산별 노사관계에 대한 두려움이 과거보다는 줄어들 것이다.

그리고 무엇보다도 지역·업종 차원에서 노사정이 함께 협의하고 교섭해야 할 사항이 점점 많아지고 있기 때문에 지역·업종 차원의 노사관계를 강화하는 문제는 전체 노사관계의 안정을 위해서도 적극적으로 검토해 보아야 한다. 노동문제를 노사관계 시스템에서 처리해 주지 못하면 불만과 갈등은 거리로 쏟아져 나오게 되고 정책대안은 거리의 슬로건으로 변해 버린다. 그렇게 되면 노사관계는 대립적인 勞政관계로 쉽게 발전하게 된다. 1998년 8월의 현대자동차 사태를 보더라도 만일 울산지역이나 자동차업종간의 협의·교섭채널이 가동되고 있었다면 그와 같이 극단적인 대처로 발전하지 않을 수도 있었다. 또한 정부개입을 초래하지도 않았을 것이다. 지금 政·財界간에 진행되고 있는 빅딜 문제나 기업 워크아웃 문제 등에 대해서도 업종 차원의 노사정 협의를 동시에 진행시켜 나간다면 앞으로 예상되는 노동계의 연대투쟁도 완화시킬 수 있을 것이다. 이러한 공론의 장이나 협의창구가 충분히 마련되지 않았기 때문에 발생하는 소모적인 노사분쟁은 분명 제도의 탓이라고 할 수 있다.

이러한 제도개편 시도를 공공부문에서부터 시작하면 그 파급효과는 더욱 클 것이다. 공공부문은 정부의 예산편성 기준이나 豫算法定主義 등의 제약을 받고 있기 때문에 지금과 같은 기업별 교섭 형태는 노사간의 소모적인 대립과 비효율만을 낳는다. 전체 공공부문 차원에서 표준단체협약을 체결하고 임금교섭을 단일화하는 등 과감하게 産別交渉形態를 시도해 볼 수도 있다. 이는 전체 노사관계에도 큰 영향을 미칠 것이며, 노사관계 안정과 교섭의 효율성을 제고시키는 효과도 있을 것이다. 민간부문의 제도개편 문제는 전적으로 노사자율로 결정해야 할 사항이다. 다만 노동행정 차원에서 기업별 노조

21) 일본이 우리와 같은 기업별 노조와 기업별 교섭체제를 갖고 있지만 일본은 지역·업종·기업군(企業群) 단위의 다층적인 협의채널을 동시에 가동하고 있다. 또한 춘투라는 교섭방식을 통하여 임금 및 근로조건을 표준화시키고 있기 때문에 우리와 같이 순수한 기업별 교섭체제와는 구분된다(김훈, 1994.).

를 전제로 한 법운용이나 정책수립을 조금씩 변화시켜 나가는 것은 초기업단위 노사관계의 강화에 큰 영향을 미칠 수 있을 것이다. 한 걸음 더 나아가 상급단체의 조합원 자격에 대한 법적 규제나 동종업종에 한하여 연합단체를 구성하게 한 규정 등 노조의 대형화·산별화에 장애가 되는 요인들을 제거함으로써 산별 조직체계를 적극적으로 유도할 수도 있다. 그리고 2002년부터 사용자의 전임자임금 지급을 금지시키기로 한 것도 민간부문의 산별 조직화를 촉진하는 중요한 요인이 될 수 있다.

4) 노사정위원회 위상 재정립

가) 정책참가기구로서의 정체성 확립

1980년 이래 중앙노사협의회가 설치되어 있었지만 이 협의회는 1997년 법개정 시점까지 2~3차례의 개최 실적뿐이 없는 유명무실한 기구에 불과하였다. 현재의 「노사협력과 근로자참여 증진에 관한 법」에서 중앙노사정협의회를 설치할 수 있는 근거가 마련되어 있지만 노사정위원회와의 중복 문제 등이 있어 설치되지 않고 있다.²²⁾ 실질적으로 국가 차원의 공식적인 노사정 협의채널이나 정책참가 수단은 아예 없거나 매우 제한적으로만 있을 뿐이다. 한국 노사관계에서 정부의 역할은 매우 중요하고 결정적인 영향력을 행사해 왔다. 지나칠 정도의 정부 주도적인 노사관계를 유지해 왔음에도 불구하고 중앙 차원의 3자협의 제도와 관행은 취약하기 짝이 없다.

노사정위원회는 법적으로 대통령령에 근거한 대통령 자문기구이다. 물론 2·9 사회협약의 이행을 점검하는 협약기구의 성격도 가지고 있지만 이는 위기극복을 위한 한시적인 성격이다. 그러나 중앙 차원의 노사정 협력구조를 제도화하기 위해서는 이를 상시적인 정책참가기구로 발전시켜 나갈 필요가 있다.²³⁾ 그리고 노사정위원회의 주된 기능을 근로자 생활에 영향을 미치는 경제사회정책에 대하여 협의하고 사회적 합의를 형성해 나가는 활동에 집중시켜 나가야 한다. 또한 정부에 대하여 자료의 제출이나 관계자의 출석을 요구할 수 있게 하여야 한다. 1999년 이후에는 노사정위원회가 어느 정도 단기

22) 김형배(『노동법』, 1998)의 지적대로 기업단위 노사간의 협력과 참여증진에 관한 법률에 국가 차원의 정책참가기구라고밖에 볼 수 없는 중앙노사정협의회를 규정하고 있는 것은 법체계상 문제가 있다. 이는 김형배(『한국의 산업화과정과 노동법제의 변화』, 1998)의 지적대로 노동조합의 정치적 기능과 정책참가의 통로를 열어 주는 별도의 법률을 제정하여 여기에 흡수시키는 것이 타당할 것이다.

23) 이러한 위상 재정립을 위해서는 노사정위원회 출범을 전후하여 팽배했던 노동계의 과도한 기대와 정부의 지나친 우려를 불식시켜야 한다. 노사정위원회는 노동계가 원했던 바와 같이 주요정책에 대하여 합의·집행하는 합의제 행정기관(예컨대 여성특별위원회)이 될 수 없다. 또한 노사정위원회는 정부나 일부 학자(박덕제, 1998)들이 주장하는 바와 같이 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 기구가 아니다. 유럽의 노사관계에서는 이러한 형식의 정책참가기구가 없는 것이 오히려 예외적이라는 점을 인식하여야 할 것이다.

적인 노사 현안이나 2·9 협약에 대한 이행점검 차원의 활동으로부터 자유로워질 수 있을 것이다. 따라서 1999년 중에는 근로자 참가법상의 중앙노사정협의회를 폐지하고 노사정위원회를 명실상부한 정책협의기구로 전환하는 가칭 「노사정위원회 설치와 정책 협의에 관한 법」을 제정할 필요가 있다. 그리고 노사정위원회법 제정을 추진하는 것을 계기로 하여 위상을 재정립하여야 할 것이다.

나) 미래 노사관계질서의 인큐베이터 기능

배무기(1998)의 주장대로 노사정위원회는 앞으로 구조조정 이후 요구되는 미래의 노사관계 질서를 창출하고 이를 정착시켜 나가는 모태(母胎)이자 인큐베이터의 역할을 적극적으로 수행해 나가야 한다.

첫째, 가장 시급한 것은 '미래의 노사관계의 존재양식'에 대한 공론(公論)을 통하여 노사정간의 공감대를 형성해 나가고 이를 점진적으로 실천해 나가는 과제이다. 이러한 역할을 맡고 나서지 못하는 한 노사정위원회는 IMF관리 체제와 운명을 같이할 가능성이 높다.

둘째, 산업안전·직업훈련·노동교육 등 노동관련 주요 이슈와 관련된 위원회 산하의 3자협의체를 상설화하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그렇게 되면 오히려 노동관련 각종 심의회·자문회 운영을 이에 통합운영하거나 긴밀한 네트워킹을 통하여 이와 관련된 정책협의의 내실을 기할 수 있을 것이다.

셋째, 한시적으로 주요 업종별 노사정협의회를 설치하여 자율적인 업종협의회가 정착될 때까지 노사정위원회가 인큐베이터 역할을 할 수도 있을 것이다. 특히 민간부문 구조조정(특히 5대 재벌과 30대 재벌의 워크아웃)은 이러한 업종별 노사정협의체를 요구하고 있다. 노사정위원회가 일시적으로 이같은 수요를 충족시켜 줄 수 있을 것이다. 또한 공공부문의 경우도 별도의 노사정협의회가 필요하다. 노사정위원회 산하의 公共特委를 이러한 목적에 맞게 재편할 수도 있을 것이다.

넷째, 최근 일부 지역에서 시도되고 있는 지역별 노사정협의회와의 네트워킹을 강화하여 중앙의 경험을 전수하고 지역 노동문제에 대하여 상호 협조할 필요가 있다. 경우에 따라서는 이것이 지역에서 해결해야 될 문제까지 중앙으로 끌고 올라왔던 관행을 개선하는 효과적인 방안이 될 수도 있다.

다섯째, 노사정위원회를 통한 사회적 파트너십 구축과 위기극복 경험은 노동의교 차원에서도 널리 활용될 수 있다. 이러한 경험이 많지 않은 아시아 경제권에는 경험을 전수할 수 있고, 코포라티즘의 경험이 축적된 유럽 경제권과는 유사기관간의 교류·협력을 확대할 수 있다.²⁴⁾ 이는 한국 노사관계의 세계적 보편성을 확보해 나가는 길이자 해외의 풍부한 경험을 흡수할 수 있는 기회가 될 수도 있다.

5) 사회적 파트너십에 입각한 실업대책

가) 고용안정과 실업자 생활안정을 위한 연대(solidarity)

IMF관리 체제하에서의 폭발적인 실업증가에 대비하기 위해서뿐 아니라 시장주도의 개방경제 체제를 살아가기 위해서도 고용과 실업에 대한 새로운 인식이 필요하다. 앞서 살펴본 대로 1998년의 고용정책이 충분한 검토 없이 인원삭감(down sizing) 중심의 구조조정을 묵인하고 방관했던 것은 매우 잘못된 것이라고 평가된다. 한국 노동시장 구조와 기업의 인력관리 체계를 감안할 때 훨씬 더 고용안정에 치중하는 정책을 펼쳤어야 했다. 그리고 일부 기업들에서 나타났던 대로 고용유지를 위한 임금·복지의 삭감이라는 새로운 협약 경향을 적극적으로 지원하고 확대시켜 나가는 노력을 기울였어야 했다. 한번 늘어난 실업은 좀처럼 줄지 않는다는 구조조정 선협국들의 경험과 유연화가 고용증가로까지 이어지는 것은 장기에서나 가능하다는 점을 감안하여 인원삭감에 좀더 신중을 기하도록 유인하고 감독하여야 한다. 그러기 위해서는 노사정의 긴밀한 공조가 필요하다. 기업은 해고를 줄이기 위하여 다양한 해고회피 수단을 강구하여야 하고, 근로자는 임금삭감·복지삭감을 감수할 수 있어야 할 뿐 아니라 불가피한 고용조정에 대해서는 사측과 협의해야 한다. 또한 정부는 노사의 해고회피노력에 대한 세밀한 지원대책을 마련해 주어야 한다. 이러한 노력은 기업 차원에서뿐 아니라 국가 차원의 노사정인 긴밀한 파트너십을 형성하여 함께 기울여야 할 과제이다.

실업에 대한 인식도 바뀌어야 한다. 역동적인 시장경제하에서는 모든 취업근로자가 예비실업자일 수 있다. 특히 산업기술에서 정보기술로의 대전환이 전개되고 있는 시점에서의 실업은 한 국민경제가 공동으로 떠안고 가야 되는 고정비용과도 같다. 따라서 실업자를 위한 생활안정대책이나 이들에 대한 교육·훈련투자는 과거의 취업자나 미래의 취업자에 대한 투자와 같다. 실업대책은 실직자에 대한 시혜성 복지가 아니라 상호보험적 성격의 투자인 것이다. 이것은 시장경제를 살아가는 지혜이다. 그리고 취업근로자와 실직근로자간의 파트너십이자 미래 또는 과거의 고용주(employer)와 실직자간의 파트너십이다. 이러한 노사 및 노사정간의 파트너십에 입각한 고용안정과 실업대책이 마련되어야만이 고용조정을 둘러싼 노사간의 극단적인 대립을 줄이고 사회 전체적인 안정과 건강성을 유지해 갈 수 있을 것이다.

24) 특히 유럽국가들과의 교류·협력에서는 노사정위원회가 크게 기여할 수 있을 것이다. 유럽의 많은 국가들이 이와 유사한 기구를 갖고 있거나 우리와 유사한 사회합의 경험이 있기 때문에 매우 우호적인 민간 차원의 교류·협력이 기대된다.

나) 민관파트너십에 의한 실업대책 집행체계의 재정비

실업대책이 잘 마련되어 있다 하더라도 그 집행관리체계가 효율적으로 작동되지 않으면 다른 논에는 물이 들어가지 않게 마련이다. 따지고 보면 공공근로사업이나 직업훈련의 운용에 대하여 많은 비판이 제기되고 있는 가장 큰 원인은 집행체계의 허술함 때문이다. 처음으로 실업대책을 집행하는 것이어서 전달체계가 엉성하고 여기에 투입된 인력도 전문성이나 직업몰입도에 있어서 미흡하기 짝이 없을 것이라는 것은 쉽게 짐작된다. 특히 실업대책의 휴먼웨어(humanware)는 크게 낙후되어 있다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 대량실업에 대한 응급조치는 피할 수 없고 막대한 규모의 재원투입도 불가피하다. 자칫하면 예산낭비·행정낭비가 심하여 돈은 돈대로 쓰면서 실업자의 생활불안은 나아지지 않을 수 있다. 이러한 낭비와 불편을 최소화할 수 있는 가장 빠르고 바람직한 보완방안은 이창호(1998)의 주장대로 노사단체·시민사회단체 등 민간부문의 다양성과 자발성을 적극적으로 동원하는 방안일 것이다. 민간부문에서는 재원도 마련될 수 있고 유능한 봉사요원·교육훈련요원도 발굴해 낼 수 있으며 실업대책사업을 위한 무궁무진한 창의력을 발휘할 수도 있다.

일반공무원들의 경직적인 행정관행과 인력부족 등으로 인하여 현장밀착형(現場密着型) 실업대책이 시행되지 않을 수 있다. 정부의 실업대책이 가장 우선적으로 절대빈곤계층·취약계층에게 돌아가게 하기 위해서는 민간부문의 자원을 효과적으로 동원할 수 있어야 한다. 특히 지역·업종단위의 노조 상급단체들이 직업훈련·직업안정사업에 참여할 수 있도록 유도하고 길을 열어 주어야 한다. 건설일용직노조는 일부 지역에서 공공근로사업을 맡아 큰 성과를 거둔 바 있다. 노동조합과 시민사회단체는 정부 주도의 실업대책이 갖는 한계를 잘 보완해 줄 수 있다. 이미 실업극복국민운동은 430억원(11월 17일 기준)의 모금을 이루어 냈고 153억원 상당의 사업을 개발·추진하고 있다(실업극복국민운동본부, 1998). 각종 시민·사회단체와 노동조합들이 사업개발과 그 집행에 나서고 있는 것이다. 노사정 및 민관파트너십으로 지금의 공공근로사업이나 직업훈련프로그램, 생활보호사업을 추진해 나가겠다는 대담한 발상이 매우 필요하다. 계약방식으로 사업을 직접 위탁할 수 있고 공공근로요원을 선발하여 민간단체에 투입할 수도 있으며 자원봉사자들을 실업대책관련 행정에 활용할 수도 있다. 지금의 실업대책 집행체계를 감안할 때 이러한 민관파트너십의 형성은 실업대책의 실효성을 한층 높일 수 있는 가장 빠른 길이라고 하겠다.

參 考 文 獻

- KDI(1998. 4), 「경제위기 극복과 구조조정을 위한 종합대책」.
- 김선수(1998), “노사갈등의 현황과 쟁점”, 한국노동법학회 창립40주년 기념학회.
- 김영호(1998), “외환위기 대처를 위한 정부의 경제정책에 대한 평가”, 「IMF 1년, 위기 극복을 위한 국민대토론회」, 한국시민단체협의회·문화일보.
- 김장호(1998. 5.), “경제위기와 노동시장 정책”, 한국경제학회 정책심포지움.
 _____(1998. 9.), “노사정위원회의 위상과 역할”, 한국노동경제학회.
- 김형기(1998. 5), “한국경제 위기와 노동개혁”, 한국경제학회 정책심포지움.
- 김형배(1998), “한국의 산업화과정과 노동법제의 변화”, 한국노동법학회 창립40주년 기념학회.
 _____(1998), 『노동법』, 박영사.
- 김 훈(1994), 「일본노동조합의 정책참가와 산업노동간담회의 기능」, 『사회적 합의와 노사관계』, 한국노동연구원·경제사회협의회.
- 남성일(1998), “신정부 노동시장 정책-토론문”, 한국노동경제학회 춘계정책토론회.
- 박덕제(1998. 9.), “노사정위원회의 위상과 개선방향”, 한국노동경제학회.
- 박영범(1998. 11.), “외환·금융위기와 노동정책 : 평가와 과제”(미발표논문)
- 박윤배(1998. 11.), 「1998년도 노사관계, 현대자동차와 대우자동차 비교」(노사정위원회 내부자료).
- 박준식(1998. 10.), 「신노사문화 설문에 대한 응답」(한국노동연구원 내부자료)
- 박현구(1998), “신노사문화와 정책과제”, 한국노사관계학회.
- 배무기(1998), “노사관계 환경·조건의 변화와 그 함의”, 한국노동법학회 창립40주년 기념학회.
- 실업극복 범국민운동본부(1998), 「실업극복 제안사업 2차 공모 선정결과」.
- 어수봉(1998. 11), “최근 실업문제의 경제학적 질문과 과제”, 경북대 개교50주년 학술토론회.
- 예산청(1998. 7.), 「'98 제2회 추경예산 편성방향」.
 _____(1998. 9.), 「'99 실업자보호 및 사회안전망 확충대책」.
- 윤진호(1998. 11.), “실업정책의 현황과 문제점”(미발표논문)
- 이병훈(1998), 「노사관계의 평가와 향후 전망」, 『노동동향분석』 1998년 4/4분기 한국노동연구원.

- 이원덕 편저(1998), 『21세기 한국의 노동』, 한국노동연구원.
- 이창호(1998. 10.), 「민간의 실업·고용대책 참여방안에 대한 기초연구」, 한국노동연구원
재경부·산자부·노동부(1998. 3), 「실업문제 해결을 위한 종합대책」.
_____(1998. 8), 「하반기 실업대책」.
- 정책기획위원회(1998), 「제2건국의 비전과 전략」.
- 조우현·조준모(1998. 3.), “신정부 노동시장 정책 - 분석적 정책제안”, 한국노동경제학
회 춘계정책토론회
- 최영기(1998), “개방적인 시장경제로의 구조조정과 고용정책”, 한국사회정책학회.
_____(1998), 「구조조정기의 실업 및 사회정책 과제」, 『리뷰』, 국제무역경영연구원.
- 최영기·이장원 편저(1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 통계청(1998. 9.), 「9월 고용동향」(3/4분기 포함).
_____(1998. 9.), 「도시근로자가구의 가계수지동향」(2/4분기).
- 한국노동연구원(1998. 10.), 「신노사문화 창출을 위한 정책간담회 자료」(내부자료).
_____(1998. 10.), 「최근의 고용동향과 향후 실업전망」(동향실 내부자료).
_____(1998. 10.), 『고실업시대의 실업대책』.
_____(1998. 11.), 「'99 공공근로사업 개선방안」(실업대책 모니터링센터 내부자료)

⑤ 勞働政策에 있어서의 自由裁量과 原則 : 勞使政委員會를
중심으로*

朴基性**

1. 序

고용안정과 노사관계의 발전, 경제위기의 극복 등을 위해 노·사·정이 한 자리에 모여서 협의한다고 하는 것은 이 시대에 매우 필요한 것처럼 보인다. 특히 국민적 컨센서스를 강조하는 일부 정치가들에게 노사정위원회(tripartite commission)는 적극적으로 선전하는 메뉴 중에 하나일 것이다. 그러나 朴德濟(1998)가 지적했듯이 노사정위원회는 시장경제화라는 세계적 추세와 맞지 않을 뿐만 아니라 노사관계의 정치화를 야기하여 노사관계의 불확실성을 증대시켰다.

1998년 현대자동차의 정리해고를 둘러싼 노사간의 갈등은 국민회의, 노사정위원회의 합동중재단의 노력으로 경찰 투입 없이 타결되었지만, 일주일 뒤 유사한 사안에 대한 만도기계의 파업은 경찰 투입에 의해 해산되었다. 이 두 사태를 지켜본 사람들은 혼동되지 않을 수 없다. 그러나 노동부 담당자들의 말을 들어 보면 어느 정도 이해가 간다. “노사 자율이 가장 바람직하지만 현대자동차가 규모가 매우 큰 핵심 사업장이어서 방관만 할 수 없었다. 다른 회사는 그 정도의 중요성은 없을 것이기 때문에 앞으로 원칙대로 하겠다.”(이기호 노동부 장관)¹⁾ “사안에 따라서는 협상을 지원하고 중재도 하겠지만, 타결 가능성이 희박한 불법 파업 사업장에는 신속히 경찰을 투입할 수밖에 없을 것이다.”(김원배 노정국장)²⁾

이 발언들이 의미하는 바는 사안에 따라서 자유재량(discretion)을 행사해 왔고 또 하겠다는 것이다. 노사정위원회 역시 그 구성원들의 성격상 그리고 무엇인가 하고 있다는 것을 보이기 위해 앞으로의 노사분쟁에 나름대로 개입하여 자유재량을 보일 것이다. 본고에서 저자는 이와 같은 자유재량을 행사하는 한 노사정위원회나 노동부 모두 상황에 따라 최선을 다해 열심히 일한다 하더라도 비효율적인(inefficient) 결과를 야기할 수밖에 없다는 것을 밝힌다. 자유재량에 의해 정책을 펴게 되면 최적의(optimal) 결과를 얻

* 저자는 최영기 박사, 김태기 교수, 한국노동경제학회 추계 정책토론회 참가자들의 논평에 감사드린다.

이 논문은 1998년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었다.

** 성신여대 경제학과 조교수

1) 《중앙일보》 1998. 8. 29.

2) 《중앙일보》 1998. 9. 4.

을 수 없다는 것은 매우 잘 알려져 있다. 본고에서 저자는 Kydland and Prescott (1977)의 모형을 인용하여 자유재량적인 노동정책이 비효율적인 자원배분을 야기한다는 것을 보인다. 이러한 결과가 나오는 근본적인 이유는 지나간 과거를 되돌릴 수 없기 때문이다.

본고의 구성은 다음과 같다. 다음 절에서 Kydland and Prescott(1977)의 모형을 이용해서 최적의(globally efficient) 노동정책과 현실적으로 선택되는 노동정책과의 괴리를 보인다. 제3절에서는 이 모형을 현대자동차의 정리해고를 둘러싼 노사간의 갈등에 적용하고 노사정위원회의 활동을 살펴봄으로써 자유재량보다는 원칙(rules rather than discretion)에 충실할 수 있도록 노동부의 노정부서와 노사정위원회의 폐지를 주장한다. 마지막으로 제4절에서는 본고를 요약하며 결론을 맺는다.

2. 模 型

모든 경제주체들이 동의한 다음과 같은 사회적 목적함수(social objective function)가 있다.

$$S(x_1, x_2, \pi_1, \pi_2). \dots\dots\dots (1)$$

x_1 과 x_2 는 경제주체(노사)들의 각각 1기와 2기 결정이고 π_1 과 π_2 는 정부 또는 정치권의 각각 1기와 2기 노동정책이다. 2기에 정부 또는 정치권은 前期에 결정된 π_1 과 x_1 그리고 다음의 제약조건 (2)와 (3)하에서 (1)을 극대화하는 노동정책 π_2 를 구한다.

$$x_1 = X_1(\pi_1, \pi_2). \dots\dots\dots (2)$$

$$x_2 = X_2(x_1, \pi_1, \pi_2). \dots\dots\dots (3)$$

미분 가능성과 내부해(an interior solution)를 가정하면, 이 π_2 는 다음의 1계조건을 만족해야 한다.

$$\frac{\partial S}{\partial x_2} \frac{\partial X_2}{\partial \pi_2} + \frac{\partial S}{\partial \pi_2} = 0. \dots\dots\dots (4)$$

이 자유재량적 정책(discretionary policy)은 π_2 의 x_1 에 대한 영향을 고려할 수 없다. 왜냐하면 2기에 있어서 x_1 은 前期에 결정되어 주어진 것이기 때문이다. 그러나 최적의 2기 정책은 다음의 1계조건을 만족하는 것이다.

$$\frac{\partial S}{\partial x_2} \frac{\partial X_2}{\partial \pi_2} + \frac{\partial S}{\partial \pi_2} + \frac{\partial X_1}{\partial \pi_2} \left[\frac{\partial S}{\partial x_1} + \frac{\partial S}{\partial x_2} \frac{\partial X_2}{\partial x_1} \right] = 0. \dots\dots\dots (5)$$

만약 이 식 좌변의 세 번째 항이 0이라면 2기에 결정되는 노동정책이 최적의 정책이다. 그러나 세 번째 항이 0일 수 없다. 2기의 노동정책(π_2)은 1기 경제주체들의 결정(x_1)에 영향을 준다. 예를 들어 앞으로 정부나 정치권이 노사관계에 어느 정도 개입하느냐에 따라 노사관계의 발전을 위한 사용자나 노동조합의 현재의 투자 정도가 영향받는다. 이것은 $\partial X_1 / \partial \pi_2 \neq 0$ 을 의미한다. 또 1기 경제주체들의 결정은 직접적으로 그리고 2기 경제주체들의 결정을 통해서 간접적으로 사회적 목적함수에 영향을 준다. 예를 들어 노사관계의 발전을 위해 사용자나 노동조합이 얼마를 투자하느냐는 직접적으로 그리고 앞으로의 투자를 통해 간접적으로 사회적 목적함수에 영향을 준다. 이것은 식 (5) 좌변의 세 번째 항의 대괄호가 0이 아님을 의미한다. 그러므로 2기에 선택되는 노동정책은 최적의 노동정책이 아니다.

1기에 정부나 정치권이 사회적 목적함수를 극대화하는 π_1 과 π_2 를 선택하여 그대로 집행하면 최적의 자원배분이 이루어지지 않느냐고 반문할지 모른다. 그러나 이것은 정부나 정치권에게 자유재량이 있는 한 불가능하다. 자유재량이란 2기가 되어 정부나 정치권이 다시 사회적 목적함수를 극대화(remaximization)하는 것이다. 이 극대화에서 선택되는 π_2 는 식 (4)를 만족하고 최적의 자원배분을 가져오는 식 (5)를 만족하지 않게 된다. 정부나 정치권이 식 (5)를 만족하는 π_2 를 2기에 집행한다고 1기에 아무리 강조하더라도 경제주체들은 그것을 믿을 수 없다. 정부나 정치권이 2기에 다시 정책을 선택할 자유재량이 있는 한, 2기에 선택되는 π_2 는 식 (5)가 아닌 식 (4)를 만족하는 것이라는 것을 경제주체들은 알고 그에 따라 1기에 x_1 을 결정한다. 2기가 되어 정부나 정치권이 (4)를 만족하는 π_2 를 선택하는 것은 자유재량이 있는 한 최선을 다한 선택이다. 즉, 2기가 되면 π_1 과 x_1 은 1기의 선택으로 주어진 과거이기 때문에 정부나 정치권은 식 (4)를 만족하는 π_2 를 찾기 위해 열심히 일할 것이다.

3. 模型의 適用

정부는 불법 노동운동에 대해서 엄중하게 대처한다는 정책을 천명해 왔다.³⁾ 이것을 경제주체들이 믿었을까? 현대자동차 사태에 직면한 정부와 정치권은 그 국민경제적 파장을 고려하여 경찰 투입 없이 사태를 마무리지었다. 이것이 현대자동차 사태가 일어난 시점에서 봤을 때 최선을 다한 선택이었다. 즉, 식 (4)를 만족하는 π_2 를 선택한 것이다.

3) 《중앙일보》 1998. 5. 3.

정부나 정치권이 자유재량이 있어서 2기에 다시 최적화를 하여 이러한 선택이 일어날 것을 알고 있는 경제주체들은 정부의 '엄포'를 믿지 않고 1기의 x_1 을 결정했을 것이다. 예를 들어 현대자동차 노동조합은 1기에 파업을 강행했으며 아이들을 파업 장소에 들여보내거나 고압 가스통을 저지선에 배치했다. 현대자동차 노동조합이 불법 파업에 대해 엄중하게 대처한다는 정책을 정부가 그대로 집행한다고 믿었다면 1기에 이와 같은 선택을 하지 않았을 것이다.

이 선택이 이루어진 후 2기가 되어 정부나 정치권은 이 시점에서 다시 최적화를 했다. 1기에서 천명한 정책을 강행하여 경찰 투입에 따라 인명피해가 발생되거나 생산설비에 큰 피해가 발생되면 국민경제적으로나 정치적으로 큰 부담이 될 것이라고 판단되어 1기에서 발표한 2기의 정책을 수정하여 경찰 투입 없이 사태를 마무리지었다. 이것은 정부나 정치권이 2기에 1기와 다른 정책을 선택할 수 있는 자유재량이 있기 때문에 일어난 것이고, 2기 시점에서 봤을 때는 정부나 정치권이 최선을 다한 정책적 선택이었다. 그러나 식 (5)가 아닌 식 (4)를 만족하는 정책을 2기에 펴게 될 수밖에 없으므로 비효율적인 자원배분을 야기했다.

이러한 결과의 원인은 정부나 정치권이 자유재량을 가지고 있어서 1기에 최적화를 하고 2기가 되면 1기에 결정된 것을 주어진 것으로 하여 다시 최적화를 하기 때문이다. 정부나 정치권이 자유재량이 있다는 것을 알고 있는 경제주체들은 1기에 발표되는 2기의 정책을 믿지 않는다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부나 정치권의 자유재량을 박탈하고 원칙에 따르는 것이다(rules rather than discretion).⁴⁾ 그러나 노동부나 노사정위원회는 사태에 따라 노사관계에 대한 정책을 열심히 최선을 다해 선택할 것이다. 그렇지 않으면 청와대와 언론의 질책을 받을 것이다. 이 조직들의 존재 이유가 노동정책에 대한 자유재량이므로 자유재량이 발휘되는 것을 막기 위해서는 노동부의 노정부서와 정치권이 개입할 소지가 많은 노사정위원회를 폐지하는 것이다.⁵⁾ 정치권은 항상 노사관계에 개입하

4) Kydland and Prescott(1977)은 이것의 한 예로 특허 정책(patent policy)을 들고 있다. 개발비용을 들여 신제품이나 신기술이 개발된 후 그 시점에서 효율적인 정책(efficient policy)은 특허권을 보호해 주지 않는 것이다. 그러나 정부가 이런 자유재량이 있다는 것을 알고 있는 경제주체들은 누구도 신제품이나 신기술을 개발하려고 하지 않을 것이다. 이것은 全期間의으로 비효율적인(globally inefficient) 결과이다. 따라서 정부는 이런 자유재량을 스스로 포기하고 원칙에 따르기 위해 특허권을 법으로 일정 기간 동안 보호하고 있다.

5) 미국의 노동부에는 노정부서가 없으며 일본의 노동성에는 노정과가 있고 지방자치단체로 많은 업무가 이관되어 있다. 미국의 노사분쟁의 해결은 연방알선조정청(FMCS)과 전국노동관계위원회(NLRB)를 중심으로 이루어지며, 일본의 경우는 노동위원회를 중심으로 이루어진다. 그리고 이 기관들은 노동부나 노동성으로부터 독립되어 있다(金兌基·李永熙 1989).

여 파국을 막는 데 일조했다는 평가를 받기 원한다.⁶⁾ 이 개입의 원활한 통로가 되기 위해 발족된 것이 바로 노사정위원회이므로 이것을 폐지해야 자유재량적 노동정책이 방지되고 경제주체들이 자유재량적 노동정책이 없을 것이라는 믿음을 가지게 된다. 이렇게 되면 노사관계는 노사자율에 맡겨지며 노사분쟁은 노동위원회의 조정과 법률적 심판에 맡겨질 것이다.

노사정위원회는 부당노동행위 특별위원회를 운영하고 있다. 부당노동행위는 노동부나 노동위원회에서 법률에 따라 처리되어야 하나 노동계는 노사정위원회에서 정치적으로 처리될 수 있을 것을 기대하고 이 특별위원회에 회부하고 있다고 생각된다. 지난 12월 8일의 21차 회의에서는 이랜드 건과 관련하여 박성수 회장의 출석을 재차 요구하기로 결정했다.⁷⁾ 이렇게 출석을 요구할 권한이 있는 것인지 의문이며, 이 특별위원회의 존재와 활동이 노동정책의 무원칙성의 개연성을 높일 것이다.

노사정위원회에는 이 위원회 이외에도 경제개혁 소위원회, 금융산업발전 대책위원회, 공공부문구조조정 특별위원회, 고용실업 대책소위원회, 노사관계 소위원회, 사회보장 소위원회 등이 있다. 현재 우리 경제사회에서 이슈가 되고 있는 거의 모든 문제들을 다루고 있으며 이 이슈들에 대해 원칙보다는 정치적 역학관계에 따라 결정이 내려질 개연성을 높이고 있다.

4. 結

노사관계의 정치화의 폐해는 시장(markert)과 정치체제(political system)를 비교하는 Becker(1958)의 일반론을⁸⁾ 거론하지 않더라도 자명하다. 그리고 노사정위원회가 지향하는 집단적 합의를주의(corporatism)와 다원주의(pluralism) 및 자유시장 경제(free market economy)와의 불일치 가능성, 노사정위원회 구성의 대표성, 초법적 활동 등 폐지의 여러 가지 이유가 있으나, 위의 모형과 그것의 적용을 통해 저자가 보이고자 했던 것은 노동부나 노사정위원회의 구성원들이 아무리 열심히 최선을 다해 일하더라도 노사관계에 대한 정책적 선택은 비효율적인 자원배분을 야기한다는 것이다. 각 사태에 직면해서는(每期마다는) 최선의 정책이지만 全期間으로는 비효율적이고(globally inefficient)

6) “현대자동차처럼 전국적으로 영향을 미치는 사태가 다시 발생할 경우 정치권이 역시 개입해야 한다.”
(노무현 국회의원, 《중앙일보》 1998. 8. 26.)

7) 천리안 go tricomm.

8) Becker(1958)는 시장에서는 생산성에 비례해서 투표권을 가지고 있어 사람들이 현명하게 행동하고, 각 경우마다 효율적인 선택을 할 수 있기 때문에 시장에 의한 자원배분이 정치체제에 의한 자원배분보다 효율적이라고 주장한다.

일반적으로 갈팡질팡하는 노동정책으로 나타난다. 이것은 이들의 정책적 선택이 잘못되었기 때문이 아니라 이들이 정책을 선택할 수 있는 자유재량을 가지고 있기 때문이다. 바로 이것이 이 조직들의 존재 이유이므로 이 자유재량적 정책을 방지하고⁹⁾ 원칙에 따르기 위해서 노동부의 노정부서와 노사정위원회를 폐지하고 노동위원회의 조정과 법리적 심판에 의존할 것을 제안했다.¹⁰⁾

參 考 文 獻

- 金兌基, 「勞使關係와 政府」, 『經濟學研究』, 제39집 제2호, 1991, 339~361쪽.
- 金兌基·李永熙, 「勞動爭議調整制度 研究」, 서울: 韓國勞動研究院, 1989.
- 朴德濟, 「勞使政委員會의 問題點과 改善方向」, 『勞動經濟論集』, 제21권 제2호, 1988, 202~210쪽.
- 李宗勳, “새로운 고용관계와 노동분쟁조정제도의 개선방안”, 「중앙노동위원회 노사분쟁 해결제도의 발전방향」 국제심포지엄, 1998.
- Becker, Gary S., “Competition and Democracy”, *Journal of Law and Economics*, 1, 1958, pp.105~109.
- Kydland, Finn E., and Prescott, Edward C., “Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”, *Journal of Political Economy*, 85, 1977, pp.473~493.

9) 金兌基(1991)도 자율적 노사관계의 정착을 위해서 정부의 역할이 축소 조정되어야 한다고 주장한다.

10) 李宗勳(1998)도 자율적 노사관계의 중진을 위해 정부가 기본원칙을 제정하고 이의 준수를 감독하며, 노동위원회로 분쟁해결기능을 일원화하는 것을 제시한다.

6 要約 및 結論

金大模*

토론시간의 대부분은 corporatism의 채택이 과연 바람직한 조치인가에 관한 쟁점, 즉 노사정위원회의 존재와 관련된 쟁점에 할애되었는데, 지정토론자 4인의 의견은 2 대 2로 나뉘었고 일반참석자들의 의견도 찬·반으로 갈리었다. 본질적으로 이 문제에 대해서는 각자의 현실인식과 가치판단에 따라 얼마든지 다양한 견해가 나올 수 있는 것이다.

노사정위원회의 법적 위상과 관련해서는 확실한 의사표시를 하지 않은 지정토론자도 있었지만, 암묵적 의사표시까지 감안한다면 현상유지 내지 격상시켜야 한다는 의견과 격하시켜야 한다는 의견이 2 대 2로 나뉘었다고 판단된다.

어쨌든 정부는 앞으로 상당기간 동안 노사정위원회를 상설기구로 존속시킬 것이 확실시되며, 이런 전제하에 토론내용을 종합해 보면 다음과 같은 점들을 개선 내지 보완해야 한다는 메시지가 제시되었다고 볼 수 있다.

- 위원회가 '노·사의 정치적 대결장소'로 이용되는 일은 없어야 할 것이며, 특히 자신의 주장이 관철되지 않으면 위원회에 불참 내지 탈퇴하겠다는 위협은 반드시 근절되어야 한다.
- 제2기 위원회의 주요기능 중의 하나는 합의사항의 이행 여부를 점검하는 것인 바, 현대자동차 분규타결 과정에서는 제1기 위원회에서 합의하여 법제화까지 이루어진 이른바 정리해고제가 법대로 시행되지 못하였고, 이는 곧 제2기 위원회 스스로가 합의사항을 제대로 이행하지 못하였음을 의미하며, 이러한 사실은 위원회에 대한 국민의 신뢰와 기대를 크게 떨어뜨리는 결과를 초래하였다.
- 위원회에서 다룰 의제는 노사관계에 관련된 문제로 제한하는 것이 바람직하다.
- 위원회에서 합의가 이루어지지 않는 의제에 대해서도 적시에 처리할 수 있는 길이 마련되어야 하며, 그러기 위해서는 공익위원의 역할을 강화시킬 필요가 있다.

* 한국노동경제학회 회장, 중앙대 경제학과 교수